

## 행정개혁전략창출에 관한 연구 : 공공부문의 행정 서비스증진을 위한 정책대안모색을 중심으로\*

이 병 철

사회과학부 행정학전공

### <요 약>

본 연구는 공공부문의 행정서비스증진을 위한 개혁방안을 정책처방적 차원에서 제시하고자 하는데 목적을 두었다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해 첫째, 공공부문의 행정신뢰성증진을 위한 거시적 방안을 다각적인 차원에서 연구 검토 하였다. 우선 행정신뢰성증진을 위한 행정가치 및 윤리에 대한 문제를 논의하고 이를 통해 도출된 문제점에 대한 개선책을 강구하였다. 둘째, 중범위적 차원에서 공공부문의 관리개혁에 대한 방안을 도출해 내었다. 관리개혁상에 드러나는 구조적, 기능적 문제들을 진단하고 이에 대한 구체적 해결방안을 모색하였다. 셋째, 미시적 차원에서 민간부문에서 개발되어 상당한 성과를 거두고 있고 선진 외국에서 공공부문에 도입, 적용하여 성공을 거둔 관리기법들의 한국행정에의 적용가능성 타진과 이의 적용방안 등을 강구해 보았다. 특히 총체적품질관리방법(total quality method : TQM)이나 리엔지니어링방법(reengineering method) 그리고 벤취마킹방법(benchmarking method) 등이 고려의 대상이 되었다.

이러한 관점에서 공공부문의 행정서비스증진을 위한 한국행정개혁의 전략적 고려점을 다음과 같이 집약하여 제시하고자 한다.

우선 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위한 전략으로는 첫째, 국민들의 가치관을 국민계도 운동과 교육혁명을 통해 변화시킬 필요가 있으며 특히 관료제에 대한 부정적 시각은 편견화된 국민정서에서도 기인되는 바가 크므로 이를 개선하기 위한 노력이 국가 사회적 차원에서 강구되어 질 필요가 있는 것이다. 둘째, 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위해서는 사회경제적 요인들에 대한 배려도 있어야 할 것이다. 셋째, 관료제도 이제 외부적 정치적 영향력에 대해 관심을 돌려야 할 시기가 되었다고 볼 수 있다. 넷째, 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위해선 대통령에서 부터 그를 둘러싼 참모집단 그리고 의회와 이 기관내의 참모들 그리고 사법부와 그의 참모 등이 모두 새로운 가치관과 철학으로 변화되어야 하며 특히 이들에 의한 관료제의 문화가 올바른 방향으로 변모되어야 한다.

다음 관료들의 부패를 해소하기 위한 전략으로 다음과 같은 것을 고려 할 수 있을 것이다. 첫째는 국민들, 정당, 이익집단, 여론과 대중운동, 언론, 입법부 및 사법부에 의한 통제를 들 수 있다. 둘째, 보다 엄격하고 내실있는 내부통제가 이루어져야 할 것이다.

\* 이 논문은 1997학년도 울산대학교 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

다음 정부에 대한 불신감을 해소하기 위한 전략으로 다음과 같은 것을 고려 할 수 있을 것이다. 첫째, 투명한 정부 둘째, 시민적 눈높이 정부 셋째, 가치창출력을 지닌 정부 넷째, 고객지향적 정부 다섯째, 시민의 평가를 받는 정부를 만들어 내는 것이다.

다음 공공부문의 행정서비스증진을 위한 한국행정관리개혁과 관리개혁기법의 활용을 위한 전략적 고려점을 다음과 같이 집약하여 제시하고자 한다.

첫째, 목표와 방향을 잡아주는 행정으로의 개혁전략과 둘째, 지역사회가 주도가 되는 행정으로의 개혁전략, 셋째, 경쟁적이고 경쟁력을 갖춘 행정으로의 개혁전략, 넷째, 임무지향적인 행정으로의 개혁전략, 다섯째, 결과나 성과위주적인 행정으로의 개혁전략, 여섯째, 고객지향적인 행정으로의 개혁전략, 일곱째, 지출보단 수입지향적인 기업가적 행정으로의 개혁전략, 여덟째, 치료보다는 예방지향적인 행정으로의 개혁전략, 아홉째, 계층제에서 참여와 팀워크를 중시하는 분권지향적인 행정으로의 개혁전략, 열번째로 시장을 통해 변화를 모색하는 시장지향적인 행정으로의 개혁전략으로써 정부에서 사용되는 모든 자원도 시장원리에 따라 배분 및 분배되어야 하며 이것을 통해 효율성을 극대화시켜야 할 것이다. 관리개혁의 방향도 시장에 적용할 수 있는 구조로 정부를 바꾸어나가야 한다는데 모아져야 할 것이다.

## Creating Administrative Reform Strategies : Policy Guidelines for Effective and Efficient Reinventing Government

Lee, Byung-Chul  
Professor of Public Administration

### <Abstract>

Our governments are in deep trouble today. The idea of reinventing government may seem audacious to those who see government as something fixed, something that does not change. But in fact governments constantly change. Today, the world of government is once again in great flux. The emergence of a postindustrial, knowledge-based, global economy has undermined old realities throughout the world, creating wonderful opportunities and frightening problems. Governments have begun to respond.

My purpose in studying this research is creating administrative reform strategies by development of policy guidelines for effective and efficient reinventing korean government. My purpose also is not to criticize government, as so many have, but to renew it.

## I. 글을 시작하면서

21세기를 바라보면서 행정은 커다란 도전에 직면하게 되었다. 종전까지 행정의 기반을 이룬 능률의 철학이 더 이상 실천적 차원에서 의미를 갖지 못하게 되는 지경에 이른 것이다. 지금 행정은 비능률의 전형으로 비판의 대상이 되고 있다. 행정의 비능률을 강력히 비판하는 자들은 많은 행정기능들이 민영화되고 수다한 행정규제조치들이 완화내지 해지될 때 이 사회는 더욱 나은 사회가 될 수 있다고 주장을 한다.<sup>1)</sup> 행정을 아직까지는 신뢰하고 싶은 자들까지 행정은 발상의 대전환을 통한 재창출(reinvention)이 절박히 필요로 되며 모든 면에서 근본적으로 재검증이 요구된다고 주장하고 있다.

미국에서는 이러한 강한 비판과 압력에 의해 정부 재개혁과 창출을 위한 노력이 90년대 접어들면서 본격화 되었으며 계속 진행되고 있다. 미국은 80년대의 레건행정부에 의한 경제의 방만한 운영은 결국 90년대 들어 어려운 경제상황을 초래하게 되었고 연방정부의 재정적자는 미 역사상 유래없는 기록을 갱신하였다. 이에 병행해 나타난 초고속 인플레이션상황하에서의 경기침체는 스테그플레이션(stagflation)이란 신조어를 만들어 낼 만큼 경제위기상황으로까지 이어졌으며 이것은 시민들의 정부에 대한 불신과 조세저항을 불러 일으켰다. 이러한 분위기는 결국 정부 및 행정개혁이라는 극약처방을 요구하게 되는 지경에 까지 이르게 되는 것이다.

이런 상황에서 주정부차원의 개혁을 위한 윈터위원회(the Winter Commission)가 출범하여 문제점을 도출해 내고 그에 대한 나름대로의 처방전을 제시한바 있고<sup>2)</sup> 경제회생을 선거공약으로 내세운 클린턴행정부에 의한 연방정부차원의 행정재창출과 개혁을 위한 노력이 「전국정부기관실적검토보고서(Report of the National Performance Review)」로 가시화되어 실행에 들어갔다.<sup>3)</sup> 행정부 뿐만 아니라 의회도 1994년 공화당주도의 야심찬 “미국과의 계약(Contract with America)”이란 슬로건하에 미국인들의 정부서비스에 대한 입맛은 그대로 유지시키면서 정부에 대한 지출을 감소시키는 작은정부 그리고 비대하지 않은 정부를 건설해 나갈 것을 천명하였다.<sup>4)</sup>

미국만 이러한 상황에 있는 것은 아니다. 우리와 가까운 환태평양권역만 보더라도 일본 역시 하시모토총리 주도 아래 정부 및 행정개혁에 대한 노력이 대내외적으로 천명되어 실천에 옮겨지고 있으며 뉴질랜드나 오스트레일리아 역시 과감한 행정개혁을 실시하여 괄목할만한 가시적인 성과를 거두고 있다.<sup>5)</sup>

- 
- 1) E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government* (Chatham, N. J. : Chatham House, 1987)
  - 2) David Osborne, and T. Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass. : Addison-Wesley, 1992) ; Al Gore, *From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review (Washington, D. C. : Government Printing Office, 1993) ; F. J. Thompson, (ed.), *Revitalizing State and Local Public Service : Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence* (San Francisco, CA : Jossey-Bass, 1993)
  - 3) Al Gore, *Ibid.* , Donald F. Kettl, *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review* (Washington, D. C. : Brookings Institution, 1994)
  - 4) John B Bader, *Taking the Initiative : Leadership Agendas in Congress and the "Contract with America"* (Washington, D. C. : Georgetown University Press, 1996)
  - 5) 영국, 호주 그리고 뉴질랜드에서 추진되고 있는 행정개혁에 있어 관리주의(managerialism)와 소비자우선주의(consumerism)의 철학에 대해 보다 깊은 이해를 원할 경우 다음의 글들을 참고 할 수 있다. Christopher Hood and Michael Jackson, *Administrative Argument* (Aldershot, England : Dartmouth, 1991) ; Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services : The Anglo-American Experience* (Oxford : Basil Blackwell, 1990) ; Jenny Potter, "Consumerism and the Public Sector : How Well Does the Coat Fit?", *Public Administration*, Vol. 66 (Summer, 1988), pp. 149-164. ; Robin

한국 역시 90년대 들면서 세계개방화의 물결을 타고 거센 경제적 도전이 넘쳐들고 있고 분권정부탄생에 의한 민주화와 개방화의 여파로 정치, 경제, 사회, 문화의 기본틀에 대한 본질적인 개혁이 필요로 되는 시점에 다 다르고 있으며 최근의 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)가입은 한층 더 높은 민주화와 개방화를 필요로 하게 되었다. 이에 병행하여 한국민의 국민수준의 향상과 경제력의 증대 이에 따른 사회구조와 기능의 복잡화는 종전의 행정관리적 틀로는 그리고 종전의 행정서비스의 질과 양으로는 해결 할 수 없는 한계적 상황에 도달했다고 진단 해 볼 수 있는 것이다. 이러한 현실적 상황을 전제로 할 때 무엇보다 행정의 질적인 대개혁이 절실히 요구된다는데 이견이 없을 것이다.

이 글은 이러한 현실적 상황인식하에 공공부문의 행정서비스증진을 위한 개혁방안을 정책처방적 차원에서 제시하고자 하는데 목적을 둔다.<sup>6)</sup> 이러한 이 글의 목적을 달성하기 위해 첫째, 공공부문의 행정신뢰성증진을 위한 거시적 방안을 다각적인 차원에서 연구 검토 할 것이다. 우선 행정신뢰성증진을 위한 행정가치 및 윤리에 대한 문제를 논의하고 이를 통해 도출된 문제점에 대한 개선책을 강구할 것이다. 둘째, 중범위적 차원에서 공공부문의 관리개혁에 대한 방안을 도출해 낼 것이다. 관리개혁상에 드러나는 구조적, 기능적 문제들을 진단하고 이에 대한 구체적 해결방안을 모색할 것이다. 셋째, 미시적 차원에서 민간부문에서 개발되어 상당한 성과를 거두고 있고 선진 외국에서 공공부문에 도입, 적용하여 성공을 거둔 관리기법들의 한국행정에의 적용가능성 타진과 이의 적용방안 등을 강구해 나갈 것이다. 특히 총체적품질관리방법(total quality method : TQM)<sup>7)</sup>이나 리엔지니어링방법(reengineering method) 그리고 벤치마킹방법(benchmarking method) 등이 고려의 대상이 될 것이다.

이러한 목적에 부합된 연구내용을 충족키 위해 연구방법은 문헌분석(literature survey)을 주로 하고 문헌분석에서 도출된 사실이나 자료의 실증성을 검증하고 보완하며 문제의 진단과 정

Hambleton, "Consumerism, Decentralization, and Local Democracy", *Public Administration*, Vol. 66 (Summer, 1988), pp. 125-147. ; John Stewart and Kieron Walsh, "Change in the Management of Public Services," *Public Administration*, Vol. 70 (Winter, 1992), pp. 499-518 ; Task Force on Management Improvement, *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of A Decade of Management Reform* (Canberra : Australian Government Publishing Service, 1992) ; State Services Commission, *New Zealand's Reformed State Sector* (Wellington : State Services Commission, 1994) ; Organization for Economic Cooperation and Development, *Public Management Development : Survey 1993* (Paris : OECD, 1993)

- 6) 본 연구결과를 행정개혁에 대한 이론적, 방법론적 흐름을 일관성있고 체계적으로 정리해줌으로써 행정개혁에 대한 관련연구의 이론적 준거기반을 제공해 줄 수 있을 뿐만 아니라 문헌분석과 실증적 연구를 통해 상호검증된 이론에 기반을 둔 문제점의 도출과 이의 해결을 위한 정책처방전을 제시함으로써 실제 행정개혁상에 대두될 수 있는 문제의 예측과 야기된 문제의 해결방안을 위한 적실성있고 시의성있는 정책대안의 강구에 참고적 준거가 될 수 있다. 특히 심부서에 있는 행정관료들은 선진외국의 행정개혁의 이면에 흐르고 있는 개혁철학과 행정개혁의 연구흐름과 그 결과들을 체계적으로 이해 할 수 있으며 개혁과 관련된 관리기법들의 운영, 그리고 한계점들을 보다 명확히 이해함으로써 행정기구의 실무적 개혁에 활용할 수 있을 것이다.
- 7) 많은 정부에서 관리개혁을 위해 점차로 많이 쓰고 있는 기법이 바로 TQM이다. 이것은 데밍(W. Edwards Deming)에 의해 개발된 품질개선을 우선시하는 관리철학이며 기법이다. TQM은 조직을 개선시키고 고객을 보다 만족시키며 적절하게 인적 자원을 관리하고 서비스를 개선시키기 위한 철학을 가지고 있으며 이를 달성하기 위해 다양한 계량분석을 활용한다. 따라서 조직성이나 산출에 대한 고객의 요구와 만족은 끊임없이 모니터되고 여기에서 얻은 자료들은 새로운 제품개발이나 새로운 공정개발에 지속적으로 활용이 된다. 사실 TQM은 공공조직의 재활성화를 위한 수단으로도 인정을 받고 있는데 특히 생산성의 개선 및 체고 그리고 조직효율성의 증대 그리고 조직성원의 사기양양이란 점에서 높이 평가받고 있다. 그러나 TQM도 행정고객이 정의되기 어려운 분야나 최고관리자가 조직관리개선에 별매력을 못느끼고 있는 분야에선 소기의 성과를 거두기가 어렵다. 따라서 TQM이 공공조직에 성공적으로 적용되기 위해선 그런 조직의 구체적 요건을 충족시키는 세부적이고 혁신적인 계획의 개발이 요구된다고 할 수 있다.

책적 처방전을 제시키 위해 심층면접기법(In-depth Interview Technique)에서 도출된 의견들도 필요시 논의에서 부분적으로 사용 될 것이다.

## II. 행정개혁전략창출을 바라보는 여러 시각간의 논란

행정개혁에 대한 연구는 시대적 필요성에 의해 다각적인 차원에서 다학문적인 이론, 시각, 그리고 방법론들을 통해 이루어지고 있다. 행정개혁에서 괄목할 만한 성과를 거두고 있는 미국의 경우에는 특히 민간부문의 관리철학과 방법론들이 주종을 이루고 있다. 사바스(E. S. Savas)를 중심으로 하는 정부민영화전략의 지지자들은 많은 행정기능들이 민영화되고 수다한 행정규제조치들이 완화 내지 해지될 때 이 사회는 더욱 나은 사회가 될 수 있다고 주장을 한다.<sup>8)</sup> 오스본(David Osborne)과 게블러(Ted Gaebler)등은 정부에도 이제 민간부문의 관리개혁전략이 사용되어야 할 시기에 도달하였다고 진단하고 기업가적 정신과 철학 그리고 그 방법론 등이 행정개혁에 바탕을 이루어야 한다고 주장한다.<sup>9)</sup> 삐에르(Jon Pierre) 역시 행정개혁의 방향을 국가의 시장화(the marketization of the state)로 이해하고 이를 위해 시민을 고객으로 전환할 수 있는 인식의 전환과 공공시장(public market)의 창출이 필요로 됨을 역설하고 있다.<sup>10)</sup>

물론 이러한 주장에 대해 어느정도의 공감은 하고 있지만 지나친 공공부문의 민영화는 오히려 역기능을 자아내어 행정의 비효율성을 결과 할 것이란 주장도 제기되고 있다. 이런 주장의 주창자는 프레데릭슨(H. G. Frederickson)이며 그는 이러한 민영화의 개혁전략이 행정이 가지는 본질적인 공공성의 가치를 망각한 접근이라고 비판하면서 행정은 능률지상주의로 전락되어서는 안되며 반드시 시민의 공익과 민주적 가치불 제고시키는 바탕위에 공공서비스의 질이 개선되어 나가야 한다고 주장하므로써 행정을 민영화하는 쪽으로 개혁의 가닥을 잡는 자들에게 경종을 울리고 있다.<sup>11)</sup>

웨크터(Hindy Lauer Schachter) 역시 정부 및 행정 재창출운동이 민간기업적 철학과 전략에 기초하는 것에 반대하면서 시민을 더 이상 정부의 고객으로 보지말고 그들을 정부 및 행정의 소유자로 보고 능동적이고 적극적인 시민참여를 통해 행정의 능률성과 책임성 그리고 대응성을 제고시켜 나가야 한다고 주장하고 있다.<sup>12)</sup>

킨스(Kevin P. Kearns)와 같은 자들은 행정개혁의 본질을 공적 책임성(accountability)의 유지와 증진으로 보고 바로 이것의 효율적인 달성이 공공조직의 공적 신뢰성을 유지하는 첩경으로 이해하고 있다.<sup>13)</sup> 또한 카니베일(David G. Carnevale)은 공적 신뢰성의 확보가 행정개혁의

8) E. S. Savas, *op. cit.*, 1987.

9) David Osborne and Ted Gaebler, *op. cit.*, 1992.

10) Jon Pierre, "The Marketization of the State : Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market". in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment* (Montreal and Kingston : Buffalo, New York : McGill-Queen's University Press, 1995)

11) H. G. Frederickson, "Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes" *Governing*, Oct., 1992. ; H. G. Frederickson, *The Spirit of Public Administration* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1997)

12) Hindy Lauer Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves : The Role of Citizen Owners in Making a Better Government* (Ithaca, New York : State University of New York Press, 1996)

13) Kevin P. Kearns, *Managing for Accountability : Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1996)

관건이 되어야 한다는 입장에서 공공신뢰와 정부서비스의 높은 성과성을 제고시키기 위한 행정의 지도력과 관리전략방안들을 제시하고 있다.<sup>14)</sup> 발크(Walter L. Balk)는 행정개혁을 위한 관리개혁이 성공하기 위해서는 전문적인 행정관료에게 보다 실질적인 권한위임(professional empowerment)이 전제되어야 한다고 주장한다.<sup>15)</sup>

앞의 학자들과는 달리 행정구조와 기능적인 면을 중심으로 연구를 한 라이트(Paul Light)같은 학자는 행정부의 비대화의 원인에 대해 연구를 하면서 이러한 비대화는 행정이 현재와 같은 입장을 그대로 유지할 경우 비대화는 계속 필연적이며 이로 인해 행정의 능률성이 저하되고 결국 정부재정의 방만성과 비효율성을 결과하게 된다고 주장을 하고 있다.<sup>16)</sup> 또한 현실적인 입장에서 현재 미국에서 추진되고 있는 정부재정축출운동이나 전국정부기관실적검토(NPR)에 대해 비판적인 시각을 가지고 접근하는 메(Ronald C. Moe), 디룰리오(John J. DiIulio, Jr), 굿셀(Charles T. Goodsell), 글라스트리스(Paul Glasstris), 볼커(Paul A. Volker) 등 많은 사람들이 있다. 이들은 이러한 현실적 정책들이 지나친 민간주도적 이상주의에 영향을 받아 현실적인 행정의 궁극적 가치를 망각하는 어리석음을 저지르고 있다는데 공통된 인식을 가지고 있다.<sup>17)</sup>

행정개혁을 위한 방법론이나 기법, 그리고 전략들도 반대가 없는 것은 아니나 민간부문에서 개발, 적용되어 성공한 것들이나 공공부문에 적용결과 그 효력이 인정된 것들이 주종을 이루고 있다. 특히 총체적품질관리방법(TQM)이나 리엔지니어링방법 그리고 벤처마케팅방법 등이 컴퓨터정보지원메카니즘(computer information supporting mechanism)과 결부되어 행정개혁을 위한 도구로서 강조되고 있다.<sup>18)</sup>

국내에서도 행정개혁에 대한 열기가 그 어느때보다 높은 가운데 학계나 실무계에서 이론적, 실천적 측면의 연구들이 많이 이루어지고 있다. 연구시각은 미국과 비슷하게 행정가치나 행정윤리적 측면에 많은 비중이 경주되고 있으며 기업적 철학이나 사고를 담은 관리전략이나 기법

14) David G. Carnevale, *Trustworthy Government : Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1995)

15) Walter L. Balk, *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service* (Westport, CT : Quorum Books, 1996)

16) Paul Light, *Thickening Government : Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability* (Washington, D. C. : Brookings Institution and The Governance Institute, 1995)

17) 이들의 대표적인 비판적 글은 다음과 같다.

Ronald C. Moe, "Let's Rediscover Government, Not Reinvent It", *Government Executive*, Vol. 25 (June 1993), pp. 46-48, 60. ; John J. DiIulio, Jr, "Mothers of Reinvention : Why Gore's Red-Tape Reformers Won't Save Money", *Washington Post*, August 22, 1993, p. C1. ; Charles T. Goodsell, "Did NPR Reinvent Government Reform?" *Public Manager*, Vol. 22 (Fall 1993), pp. 7-10. ; Paul Glasstris, "Whose Government is Gored?" *New Republic*, October 11, 1993, pp. 33-34. ; David Segal, "What's Wrong With the Gore Report", *Washington Monthly*, Nov., 1993, pp. 18-23. ; David H. Rosenbloom, "Editorial : Have An Administrative RX? Don't Forget the Politics?" *Public Administration Review*, Vol. 53 (Nov-Dec., 1993), pp. 503-507. ; Paul A. Volker and Others, *An Open Letter on the Report of the National Performance Review*, National Commission on the Public Service, Washington, Feb., 14, 1994. ; Ronald C. Moe, "The Reinventing Government Exercise : Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, Vol. 54 (March-April, 1994), pp. 125-136. ; Peri E. Arnold, "Reform's Changing Role : the National Performance Review in Historical Context", Paper Prepared for the Woodrow Wilson International Center for Scholars, April 12, 1994.

18) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1995) ; Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector : Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting* (Westport, CT : Quorum Books, 1996) ; M. Hammer, and J Champy, *Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution* (New York : Harper Business, 1993)

들의 운영에 대한 연구도 상당히 진척되고 있다.

그와 더불어 행정개혁관리에 대한 조직적 문제들도 심도있게 연구되고 있다. 특히 한국행정연구원 등은 이러한 관리개혁의 여러 방안들을 실천적인 정책처방으로 내놓고 있으며 이는 총무처(1998년 정부조직개편으로 내무부와 통폐합이 되어 행정자치부가 됨)를 통해 직, 간접적으로 정부기구 및 관리개혁에 반영되고 있다. 또한 국민의 실생활에 맞닿을 수 있는 여러가지 행정규제완화와 관련되어진 조치들이 행정쇄신위원회의 활동을 통해 보다 국민들에게 친화적인 접근을 하고 있으며 재정경제부 등 경제부처에서의 경제개혁조치들도 민영화와 행정규제완화나 철폐쪽으로 이루어짐으로써 행정개혁의 실제적 방향을 선도하고 있다.

### III. 행정서비스증진을 위한 행정신뢰성제고전략

#### 1. 행정신뢰성제고를 저해하는 문제점

##### 1) 관료제가 가지고 있는 부정적 시각

25번째로 쏘아 올려진 미항공우주국(NASA)의 우주왕복선인 챌린저(Challenger)호가 1986년 1월 28일 발사중 공중폭발을 일으켜 대참사를 빚은 사건을 조사한 로저스 위원회(Rogers Commission)는 이 비극이 결함이 있는 부품(O-Ring) 뿐만 아니라 미항공우주국 전체조직의 인간관리상의 문제(human managerial dilemma)에서 기인되었다고 결론을 내린바 있다. 즉 문제의 핵심은 미항공우주국의 전체조직과 그 운영방식이 한부품의 기술적 결함과 함께 이런 대참사를 초래하였다는 것이다.<sup>19)</sup> 이런 조사결과는 그 이면에 관료제에 대한 부정적 시각을 크게 클로즈업시키고 있다.

발자크(Balzac)는 관료조직을 난쟁이들이 조종하는 거대한 힘으로 규정하고 공급되어야 할 서비스와 서비스주문자사이를 가로막고 있는 목적인 장막으로 비판하고 있는 것도 이와 맥을 같이 하는 것이다.<sup>20)</sup> 사실 많은 사람들이 정부부문을 낭비적이고 통제불능이며 집단적 현실안주에 몰두하는 거대한 관료조직으로 인식하고 있을 뿐만 아니라 특히 정치지도자나 일반시민들의 요구에 귀를 기울이지 않으며 정치적 통제와 시장경쟁으로부터 괴리되어 있고 재무경영에도 무능한 것으로 판단하고 있음도 부인하기 어렵다.<sup>21)</sup>

관료제가 지니는 부정적 시각은 베버(Max Weber)나 크로지어(Michel Crozier), 파킨슨(C. N. Parkinson), 헤링(E. Pendleton Herring), 자코비(Henry Jacoby), 머튼(Robert K. Merton), 네크미아스(David Nachmias), 로젠브룸(David Rosenbloom) 등에 의해 이미 널리 제기되어진 바 있다.

이들의 주된 비판내용은 비능률, 번문옥례(red tape), 방대함, 무책임성, 비생산성, 몰인정성,

19) Richard J. Stillman II, *The American Bureaucracy : The Core of Modern Government*, 2nd ed., (Chicago, IL : Nelson-Hall Publishers, 1996), p. 2.

20) P. M. Jackson, *The Political Economy of Bureaucracy* (Totowa, New Jersey : Barnes & Noble Books, 1983), p. 1.

21) B. Guy Peters and Donald J. Savoie, "Civil Service Reform : Misdiagnosing the Patient", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 5, September/October 1994, pp 418 - 425. ; 이계식, 고영선 편, 「아래로부터의 정부개혁」 (서울 : 박영사, 1997), 2면에서 재인용.

의명성으로 가득찬 관료들, 비숙련성 등으로 대변되며 이런 것은 관료제를 비판하는 여러 시각에서 기인되는 것으로 시각의 다양성 만큼이나 많다.

이러한 학문적 시각에서의 비판못지 않게 현실적인 실무분야에서도 이러한 관료제의 병리현상을 목격하고 이를 해결키 위한 노력이 경주되었다. 1976년의 카터(Jimmy Carter)후보 그리고 1980년과 1984년의 레건(Ronald Reagan) 그리고 1988년의 부시(George Bush)후보 모두 관료제에 맞서 나가겠다는 의사를 천명하였으며 1993년 클린턴(Bill Clinton)이 대통령이 되어서 처음으로 한 일이 부통령인 고어(Al Gore)를 통해 관료제의 성과를 평가(the national performance review)토록 한 것이다.

이러한 사정은 관료제가 지니는 부정적 면을 크게 인식시키는 것이 되고 이러한 역기능을 해소하지 않고는 진정한 국민의 행정으로 거듭 날 수 없다는 의미도 갖게 하는 것이다.

관료제에 관한 부정적 시각을 스틸만(Richard Stillman II)은 다음과 같이 요약하여 정리하고 있다.<sup>22)</sup> 첫째, 관료제는 미국정부에 있어 커다란 골치꺼리라는 인식이다. 둘째, 정부관료제는 지나치게 크고 방대하면서도 확일적이고 일원적이라는 인식이다. 셋째, 관료들은 모두 똑같다는 인식이다. 넷째, 관료들은 신분보장을 통해 종신직이라는 인식이다. 다섯째, 모든 관료들은 수도에 집중되어 산다는 인식이다. 여섯째, 관료제는 은밀하고 비밀스럽게 운영되며 일곱째, 관료제는 끝없이 팽창하고 성장한다는 인식이다. 여덟째, 관료제는 단지 번문-육레만을 생산해낼 뿐이라는 인식과 아홉째, 관료제는 만능적 권력을 지녔을 뿐만 아니라 통제불능이라는 인식과 열번째, 정부관료제는 비능률적이고 자원낭비적이라는 인식이다. 그리고 열한번째, 관료들은 미국민의 대표성을 나타내지 못하며 열두번째, 관료제는 세계 어느 곳에서나 똑같다는 인식이다.

스틸만은 이러한 부정적 시각을 하나 하나 객관적인 자료와 논리로 통박하면서 관료제는 약간 저지르는 골치꺼리만은 아니며 진보나 발전에도 기여하는 양날을 가진 칼로 이해해야 한다고 주장하면서 이러한 관료제에 대한 부정적 인식을 신화로 폄하하고 있다. 그러나 이러한 스틸만의 주장에도 불구하고 그가 신화로 제시한 관료제의 역기능이 실제 행정에서 피부로 와 닿는다는 사실을 부인하기는 어렵지 않다. 그만큼 관료제에 대한 부정적 시각은 국민의 행정에 대한 불신과 혐오감을 심어주는데 큰 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

## 2) 관료들의 부패

관료부패란 속성상 특정한 국가, 사회의 정치제도, 국민의 가치관 내지는 도덕성, 그리고 사회적 경향을 반영하는 것<sup>23)</sup>이기 때문에 올바른 개념정의를 내리기가 매우 어렵다. 그래서 이에 대한 개념정의를 학자마다 다르며, 이렇게 개념정의된 개념자체도 포괄적이거나 제한적인 경우가 많이 있다. 이런 맥락에서 우선 하이덴하이머(Arnold J. Heidenheimer)의 관료부패에 대한 개념정의를 내려보면 그는 비교방법을 택하여 부패의 개념을 세가지 범주로 나누어 파악하는데 첫째는 공직과 관련된 개념, 둘째는 시장중심적 개념, 셋째는 공직과 관련된 개념으로 나누어 보고 있다.<sup>24)</sup> 미르달(Gunnar Myrdal)은 “부패란 공공행정에서 차지하는 특수한 지위나 공직과

22) Richard J. Stillman II, *op. cit.*, pp. 7-27.

23) James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1972), p. 3.

24) Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis* (N. Y. : Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1989), pp 4-6.

여기에서 하이덴하이머가 내린 개념정의를 세가지 범주가운데 그 어느하나도 독자적으로 완전 무결한



관계있는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 행태나 수뢰(收賂)행위의 모든 형태"라고 규정하고 있다.<sup>25)</sup> 전수일은 "공직자가 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기화로 영향력을 직, 간접적으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무불이행 또는 부당행위 등으로 규범적 의무를 일탈(逸脫)하는 경우"로 규정하고 있고<sup>26)</sup> 김영중은 "발전도상국에 있어서 관료의 행태, 관료체제의 역기능 그리고 사회, 문화적 환경의 수요와 공급의 3자적 관계의 부산물"로 규정짓고 있다.<sup>27)</sup> 윤태범은 "관료가 자신의 직무와 직, 간접으로 관련된 권력을 부당하게 행사하여 사익을 추구하거나 혹은 공익을 침해한 경우"로 비교적 포괄적으로 개념을 정의하고 있다.<sup>28)</sup>

이상의 부패에 대한 개념적 논의들 나름대로 정리해 보면 "부패란 공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계있는 영향력이나 권력을 국민의 공익추구라는 본분을 망각하고 이기적으로 부당하게 사용하여 사회문화적 규범을 위반하거나 일탈하는 현상"으로 볼 수 있는 것이다.

개념정의와 연관지위 논의해야 할 내용으로 공직부패에 대한 접근시각이 있는데 이에 크게 기능주의적 접근과 후기 기능주의적 접근이 있다. 전자는 1960년대까지 주류를 이루었던 것으로 공직부패를 국가가 성장하여 어느정도 발전단계에 들어섰을때는 소멸되는 자기파괴적인 것으로 이해하는 입장이다. 이런 시각에서 볼때는 공직부패란 후진국에서만 일어나는 병리현상 등으로 이해하며 발전의 부산물로서 사익을 위해 일시적으로 비도덕적인 공무원에 의해서 자행되는 개인적 행동으로 이해하는 것이다.<sup>29)</sup> 후자는 1970년대 이후부터 나타난 것으로 부패는 자기파괴적인 것이 아니라 자기영속적인 것으로 국가가 성장, 발전한다고 해서 파괴되는 것이 아니라 오히려 다양한 원인을 먹고 사는 하나의 피물로서 파악하는 것이다.<sup>30)</sup> 이 입장은 전자가 공직부패를 논함에 있어 개인적, 윤리적 차원에 초점을 맞추고 있는데서 한걸음 더 나아가 체제적 혹은 구조적 차원까지 확대하여 부패를 이해하려고 하는 입장인 것이다.

정의라고 단언하기 어려우며 특히 그의 분류는 단일기준에 의해서 분류되지 못하였을 뿐만 아니라 부패의 주체, 결과 그리고 원인 등이 복합적으로 구성되어 있기때문에 통일성을 찾기 어렵다고 지적하고 있다. 윤태범, "한국관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구 : 제3공화국에서 제6공화국까지", 서울대학교 대학원 행정학박사학위논문, 1992. 12., 17면.

25) Gunnar Myrdal, "Corruption : Its Causes and Effects", *Asian Drama : An Inquiry into the Poverty of Nations* (N. Y. : Vintage Books, 1971), ch. 14.

26) 전수일, "관료부패연구 : 사회문화적 접근", 『한국행정학보』, 18권, 1호 (1984), 145면.

27) 김영중, "개발도상국가들의 관료부패모형정립", 『한국행정학보』, 19권, 2호 (1985), 143면.

김영중은 부패의 실체에 대한 이해에서 학자들간에 의견이 분분하며 시각이 단면적이라고 지적하고 각개의 개념을 통합하여 정리한 개념이 바람직하다고 보고 다음과 같이 부패를 개념정의하고 있다. "부패란 관료가 국민의 공익추구라는 본분을 망각하고 사회문화적 규범을 위반하거나 일탈하는 행정현상이며 그 주요변수인 관료의 행태체제 그리고 사회문화적 환경간의 상호 적절한 조절의 결함에서 야기된 관료현상 및 일탈현상이다."

김영중, "앞의 논문", 『신동아』, 162면.

28) 윤태범, "앞의 논문", 19면.

29) Simcha B. Werner, "New Directions in the Study of Administrative Corruption", *PAR*, Vol. 43, No. 2 (March/April, 1983) ; J. S. Nye, "Corruption and Political Development : A Cost-Benefit Analysis", *APSR*, (June, 1967), p. 424

나이(Nye)는 부패가 자본의 형성에 도움을 주고 번문옥레(red tape)현상을 제거하고 기업가정신에 유인요소를 부여하고 경제발전을 도모한다고 까지 보아 부패를 순기능적으로 이해하고 있기도 하다. 그러나 일반적으로 부패는 계층간의 갈등유발과 권력만능풍조 또는 물질만능주의사상 팽배를 가져와 건전한 인간의 존엄성과 가치를 소홀히 하게되고 목적을 위해 수단과 방법을 가리지 않는 비민주적 행동양식이 유행해 민주주의발전에 서해요인이 됨을 역기능으로 지적하는 경우가 많다.

김영중, "한국관료부패와 부패방지", 『계간경향』 (1988), 복호.

30) 윤태범, "앞의 논문", 27면.

이와 같이 관료들의 부패에 대한 시각의 차이는 다양하다고 할 수 있다. 그러나 분명한 것은 관료들의 부패가 올바른 행정의 나아갈 방향과 그것이 추구하는 가치를 좀먹는다는 사실이며 이것이 결국 국민들의 부담으로 와 닿게 된다는 점이다.

정부의 부패는 여러 가지 측면을 지니고 있는 문제이며 정확하게 담세자의 부담과 비용을 측정하기 어렵게 만들고 있다. 더욱이 이러한 부패적 처사에 의해 야기되는 간접비용 예를 들면 관료들이 뇌물을 먹고 눈을 감어줌으로써 발생한 환경오염의 비용이나 빌딩이나 건물 그리고 교량 등의 부실시공에 따른 사상자들의 비용 등도 간과할 수 없는 것이다.<sup>31)</sup>

민주정부는 정책결정과정에서의 시민참여기반과 정책집행에 대한 시민지지기반에 근거하고 있는데 관료들의 이러한 부패행태는 이러한 민주통치과정을 손상시키게 된다는데 문제의 심각성이 있다.

이에 더불어 관료들의 부패는 부패하지 않은 건전한 관료들의 사기에 악영향을 끼칠 뿐만 아니라 시민들의 준법정신 고양에도 커다란 걸림돌이 된다는 점이다.<sup>32)</sup>

이러한 것들이 서로 영향을 주어서 결과적으로 행정에 대한 신뢰성을 저하시키게 된다는데 문제의 심각성이 존재한다고 할 수 있다.

### 3) 정부에 대한 불신감

최근에 밝혀진 사실로 작년에 강릉지역에 침투하다 발각이 난 북한의 잠수함에서 미국의 민간단체에서 북한의 식량난 해소를 위해 인도적인 차원에서 지원한 식량이 발견되었다는 사실과 이를 알고도 군관계당국을 위시한 정부가 국민들에게 공표하지 않고 은닉시키려 했다는 사실<sup>33)</sup>은 다시 한번 정부에 대한 신뢰감을 저버리게 하는 중대한 사건으로 받아들일 수 있다. 초동수사에선 간과했다가 뒤늦게 이런 사실을 발견한데 따른 문책의 두려움과 대북 식량지원에 대한 부정적인 여론이 일어 날 것을 두려워 하여 공개하지 않기로 하였다니 그러한 정부의 표리부동한 태도를 긍정적으로 이해해 주기가 매우 어렵다.

더욱이 이러한 정부의 솔직하지 못한 태도나 정보의 왜곡 및 차단 등은 정부에 대한 불신감을 더욱 조성시키게 되고 그 결과 행정에 대한 신뢰성에 커다란 손상을 입힐 수 있다는데 문제의 심각성이 존재하는 것이다.

문민정부가 들어서 정권의 정통성과 민주주의에 대한 국민적 공감대를 형성시켰고 공직자제산공개와 부정부패척결, 물리적 통치기관들의 개혁, 정치관계법의 개정 및 제정 등 우리정부의 민주화에 기여하였고 1993년 대통령령으로 행정쇄신위원회를 발족하여 행정개혁의 체감지수를 보다 높히려는 노력도 경주되었으나 아직도 우리 정부내에는 이러한 노력과 성과에도 불구하고 개혁이 되어야 할 부분이 너무나 많이 산재해 있다고 볼 수 있다. 또한 개혁의 내용이 지나치게 정치적이라는데도 문제가 있으며 실제적인 효율적 정부를 만들기 위한 조치들은 간과되었다는 지적도 많다. 이러한 현실적 상황인식하에 공공부문의 신뢰성확보방안문제 그리고 정부생산성의 증대문제들이 관심의 대상으로 부상되는 것이다.

이렇게 관심이 경주되는 이유는 첫째, 정부의 신뢰성확보가 없이는 어떠한 행정개혁적 조치도 소기의 성과를 거두기 어렵다는 생각에서이다. 국민들과 함께 하는 개혁이 아니고서는 그리

31) Joseph Zimmerman, *Curbing Unethical Behavior in Government* (Westport, Connecticut & London : Greenwood Press, 1994), pp. 215-216.

32) Joseph Zimmerman, *Ibid.*, p. 216.

33) 『조선일보』, 1997년 10월 17일, 1면.

고 국민들의 기대와 욕구에 호응하는 개혁이 아니고서는 또한 국민의 깊은 신뢰에 뿌리를 내린 개혁이 아니고서는 그리고 국민을 통치의 대상이 아닌 정부서비스의 주된 고객으로 보려는 사고의 대전환이 없이는 지금까지의 개혁노력에서 지켜 보아왔듯이 어떠한 행정개혁과 관련된 정치적, 행정적 노력과 수사도 본래의 의미를 갖기 어려울 것으로 판단되기 때문이다. 둘째, 신뢰성은 바버(B. Barber)가 주장하듯 사회 각 구성원들과 이들이 몸담고 있는 조직들을 결속시키는 메카니즘이며<sup>34)</sup> 베니스(W. G. Bennis)가 시사하듯 이런 구성원과 조직들을 원활히 움직이게 할 수 있는 윤활유이기 때문이다.<sup>35)</sup> 셋째, 국민의 신뢰성을 확보하기 위해서는 정부의 생산성이 제고되지 않으면 안된다는 생각에서이다. 정부는 생산성의 증대를 통해 국민의 신뢰를 확보하여야 하며 또한 이러한 신뢰성확보는 국민들의 행정개혁과정에서의 참여를 유도함으로써 생산성증대에 기여할 수 있는 상승적 작용을 가져올 것이라는 판단 때문이다. 이러한 이유로 우리 정부의 보다 민주적이고 효율적인 행정개혁을 위해 국민들의 신뢰성확보와 생산성증대를 위한 방안들이 정책처방적 차원에서 제시되고 시행 될 것이 요망되는 것이다.

## 2. 행정신뢰성제고전략

### 1) 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위한 전략

관료제의 형성에 영향을 끼치는 외부적 요인들을 살펴보면 첫째, 일반적 환경으로 국민들의 가치관, 국가목표 그리고 헌법구조 등을 들 수 있고 둘째, 사회경제적 요인들로는 인구경향이나 경제적 조건이나 상황 그리고 기술혁신 등 관료제가 활용할 수 있는 자원의 수준과 요구되는 과업을 결정하는 것과 관련된 요인들이며 셋째, 외부적 정치적 영향력은 여론, 고객집단, 언론매체, 공공이익집단, 권력엘리트 들이며 마지막으로는 기관적 투입들로 대통령과 그를 둘러싼 참모집단 그리고 의회와 이 기관내의 참모들 그리고 사법부와 그의 참모 등이다. 여기서 간과하지 말아야 할 점은 이런 여러 외부요인들은 실제에 있어선 상호 교호하여 작용을 하고 있다는 점이다.<sup>36)</sup>

정부의 책임성을 제고시키고 효율성을 제고시키기 위해선 우선 정부의 책임의 명확화와 결과 및 성과 중심체제를 도입하고 경쟁을 확산시키고 일반화시켜야 할 것이다. 또한 이러한 노력은 결국 관료제가 지니는 부정적 시각을 완화시키는데 커다란 기여를 할 것이다. 이런 맥락에서 이계식과 교영선은 공청회 등을 통한 시정참여기회의 확대와 설문조사 등을 통한 시민참여확대전략, 조직목표와 이념을 설정하고 구체적 서비스기준을 공표할 수 있게 하는 시민현장제정, 실적평가제 도입, 실적급의 일반화와 계약제의 신설, 그리고 권한의 하부이양 및 산출예산제도 그리고 복식부기회계제도 등으로 표현되는 인사제도와 예산제도의 개편 그리고 민영화, 민간위탁 그리고 사업부서화 등으로 대변되는 공공서비스 공급상의 경쟁촉진을 전략으로 제시하고 있다.<sup>37)</sup>

이러한 맥락에서 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위한 전략으로 다음과 같은 것을 고려

34) B. Barber, *The Logic and Limits of Trust* (New Brunswick, N. J. : Rutgers University Press, 1983) ; Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social Life* (New York : Wiley, 1964)

35) W. G. Bennis, and B. Nanus, *Leaders : The Strategies for Taking Charge* (New York : Harper Collins, 1985)

36) Richard J Stillman II, *op. cit.*, pp. 85-140.

37) 이계식, 교영선 편, 앞의 책, 3-13면.

해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 국민들의 가치관을 국민제도운동과 교육혁명을 통해 변화시킬 필요가 있다. 특히 관료제에 대한 부정적 시각은 편견화된 국민정서에서도 기인되는바가 크므로 이를 개선하기 위한 노력이 국가 사회적 차원에서 강구되어 질 필요가 있는 것이다. 이를 위해 국가목표도 보다 명료하고 투명하게 제시 될 수 있어야 할 것이다. 국가목표가 제대로 설정되지도 못하고 더 나아가서 이것이 국민들에게 제대로 인식도 되지 않는 상황이라면 관료제에 대한 국민들의 불신과 편견화된 사고는 더욱 경직화될 가능성이 높은 것이다. 따라서 관료제를 병리적 현상에서 벗어나게 하고 또 이러한 잘못된 관료제와 격리되고 차별화된 관료제를 육성 발전시키기 위해서도 뚜렷한 철학과 가치관을 내포한 국가목표가 투명성있게 설정될 필요가 있는 것이다. 당연한 수순으로 이러한 국가목표의 올바르고 투명한 설정에 따라 헌법구조 역시 바뀌어져서 구체적인 법집행의 기본틀을 가질 수 있어야 할 것이다. 이러한 변화가 이루어질 수 있다면 우리는 관료제의 부정적 국면을 해소하고 보다 나은 관료제의 생산성과 효율성을 얻어 낼 수 있을 것이다.

둘째, 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위해서는 사회경제적 요인들에 대한 배려도 있어야 할 것이다. 특히 기술혁신 등 관료제가 활용할 수 있는 자원의 수준과 요구되는 과업을 균형화 시키고 이에 만족치 않고 더 높은 수준의 생산성을 얻어 낼 수 있는 방향으로 관료제에 대한 능력이 크게 개선되어야 할 것이다. 종전까지 관료제에 의해 독점적으로 향유되던 자원은 더 이상 관료제에 의해 독점되기 어려운 상황에 도달해 있다. 또한 관료제 자체의 능력향상에 대한 요구가 국가적으로나 사회적으로 강하게 요구되고 있다. 단지 균형적 차원에서의 만족으로 그치지 않고 있으며 국민들은 보다 나은 성과를 관료제에게 요구하고 있는 것이다. 따라서 관료제는 기술혁신이나 자체 내부의 혁신과 개혁을 통해 이러한 국민들의 보다 세련되고 고급화된 기호에 호응할 필요가 생겼으며 이를 위해 관료제 자신은 보다 뼈를 깎는 노력이 요구되게 된 것이다.

셋째, 관료제도 이제 외부적 정치적 영향력에 대해 관심을 돌려야 할 시기가 되었다고 볼 수 있다. 관료제에 대한 여론에 민감해야 할 뿐만 아니라, 고객집단, 언론매체, 공공이익집단, 권력 엘리트의 욕구와 기호에도 적절히 반응할 수 있어야 할 것이다. 종전까지의 관료제위위사고에 젖어 이러한 변화를 주도하지 못할 경우에는 관료제에 대한 부정적 사고는 더욱 심화될 것이다. 따라서 이러한 외부적 정치적 영향력에 대해 보다 전향적이고 적극적인 관심과 대응이 이루어져야 할 것이며 또한 관료제의 새로운 변신을 통해 이러한 영향력 세력들이 가지고 있는 기성관념이나 인식을 뒤바꾸어 놓을 필요도 있는 것이다.

마지막으로는 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위해선 대통령에서 부터 그를 둘러싼 참모 집단 그리고 의회와 이 기관내의 참모들 그리고 사법부와 그의 참모 등이 모두 새로운 가치관과 철학으로 변화되어야 하며 특히 이들에 의한 관료제의 문화가 올바른 방향으로 변모되어야 한다. 정치권에 대한 부정적 시각이나 사법부에 대한 편견화된 그릇된 시각은 관료제자체의 부패에 가속을 붙일 수 있게 된다. 따라서 정치권이나 사법부의 인식의 대전환과 자정의 노력이 지속적으로 경주되어야 할 것이며 관료제도 이러한 흐름에서 스스로를 자정하려는 노력이 지속적으로 경주되어야 할 것이다. 이런 과정에서 공무원윤리강령의 제정이나 공무원윤리법의 시대적 요청에 부응한 제정이나 개정 등은 의미를 더 해 줄 것으로 생각이 되는 것이다.

그리고 여기서 간과하지 말아야 할 점은 관료제 스스로의 자정노력 뿐만 아니라 이 사회의 모든 구성원들이 보다 깨끗하고 투명한 사회를 일구워 내야 되겠다는 의지가 실천적 차원에서 강구되어야 할 것이다. 이런 노력들이 서로 승화작용을 일으켜 확산될 때 관료제에 대한 부정적 시각은 많이 해소될 것으로 판단되는 것이다.

이러한 지속적 노력이 결실을 맺게 된다면 관료제에 대한 부정적 시각은 일소될 것이며 그에 따른 국민이 치루워야 할 비용도 상당한 정도 감소할 것이다. 그렇게 되면 관료제나 정부의 생산성은 배가 될 수 있을 것이고 그에 대한 반사적 이익을 국민들이 받게 될 것이다. 국민들은 보다 나은 행정서비스를 보다 낮은 가격과 비용으로 향유할 수 있게 되는 것이다.

## 2) 관료들의 부패를 해소하기 위한 전략

배버가 지적하였듯이 관료제는 그것을 필요로 하는 사회·경제적 조건에 따라 흥성하는 것이다.<sup>38)</sup> 따라서 관료제가 제대로 된 방향으로 나아가지 못하고 또 이 속에 몸담은 관료들이 부패의 방향으로 나아가게 만드는 것은 바로 우리 사회라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 가장 우선적으로 관료들의 부패문제를 해소키 위해선 우리 사회·경제환경과 정서 그리고 분위기가 바뀌어지지 않으면 안된다는 것이다. 우리 사회가 부패의 온상으로 자리잡고 있는한 관료들의 부패는 끊이지 않을 것이며 오히려 더욱 탄력을 받아 그 폐해가 상상을 초월하는 단계로까지 파급될 우려도 있는 것이다. 따라서 무엇보다 우리 사회를 정화시키고 국민들의 그릇된 의식구조를 바르게 고쳐 잡는 노력이 필요로 되며 그릇된 관행과 행태 등도 의식전환과 병행되어 고쳐져야만 될 것이다.

이러한 맥락에서 관료들의 부패를 해소하기 위한 전략으로 다음과 같은 것을 고려 할 수 있을 것이다.

첫째는 국민들에 의한 통제를 들 수 있다. 국민들에 의한 선거권의 행사를 통해 관료의 부패를 견제할 수도 있을 것이다. 특히 지방자치가 완전하게 뿌리를 내리게 되면 지방주민들에 의한 지방자치단체의 선거권 그리고 여러 가지 방식으로 전개될 수 있는 주민참여를 통한 견제는 엄청난 영향력을 갖을 수 있게 될 것이다. 또한 정치권의 자정은 관료들에게 엄청난 압박으로 와 닿게 될 것이며 이것이 관료들의 부패를 견제하게 될 것이다. 더 나아가서 정당에 의한 행정 통제를 통해 관료들의 부패를 해소시키는 방안도 고려 해 볼 수 있으며, 그 이외에 이익집단, 여론과 대중운동, 언론에 의한 행정통제 등을 통해 관료들의 부패를 해소시킬 수도 있을 것이다. 물론 이러한 국민들에 의한 관료제의 통제에서 지식인들이 차지하는 역할은 크다고 할 수 있다. 여론의 선도자로서 올바른 행정통제를 위한 지평을 전개해 나가야 할 것이다.

이외에 국회나 지방의회 등을 통한 입법부에 의한 통제, 사법부에 의한 통제 등을 통해 관료제의 부패를 해소하는 방안도 있을 것이다. 관료들의 부패에 대한 검은 유혹을 과감하게 척결할 수 있는 반부패법 등을 제정하는 것도 실효가 있을 것이며 이를 엄정하고 중립적으로 그러면서 투명성있게 집행할 수 있는 사법부의 의지천명도 매우 중요하다 할 수 있을 것이다. 관료들의 부패는 용납될 수 없다는 분명한 메시지가 전달될 수 있는 법제적 장치와 집행기구들의 완비가 이루어져야 할 것이다. 물론 옴부즈만(Ombudsman)제도의 활용도 이러한 차원에서 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

그리고 보다 엄격하고 내실있는 내부통제가 이루어져야 할 것이다. 대통령에 의한 행정통제, 국무총리에 의한 행정통제, 재정경제부, 행정자치부 등에 의한 행정통제, 중앙행정기관의 자체적 행정통제, 감사원에 의한 행정통제 등이 내실있고 엄격하게 시행되어 관료들의 부패가 더 이상 창궐할 수 없게 만들어야 할 것이다. 지방자치시대에 있어 지방자치단체에 대한 중앙통제

38) H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber : Essays in Sociology* (New York : Oxford University Press, 1946), Introduction and Essay on Bureaucracy.

는 보다 유연하면서도 강도있게 진행되어야 하며 또한 내실있게 운영되어 지방자치단체의 본연의 목적을 달성할 수 있도록 지도·계몽이 이루어져야 하며 깨끗한 지방정부상을 정립하는데 기여하여야 할 것이다.

이러한 지속적 노력이 결실을 맺게 된다면 관료의 부패는 우리사회로부터 그리고 우리 정부로부터 사라지게 될 것이며 그렇게 되면 관료제나 정부의 생산성은 배가 될 수 있을 것이고 그에 대한 반사적 이익을 국민들이 받게 될 것이다. 국민들은 보다 나은 행정서비스를 보다 낮은 가격과 비용으로 향유할 수 있게 되는 것이다.

### 3) 정부에 대한 불신감

정부에 대한 불신감을 해소하기 위해서는 우선 투명한 정부를 만들어야 할 것이다. 김정훈은 시민이 중심이 된 정부혁신을 이루워내기 위해선 첫째, 투명한 정부 둘째, 시민적 눈높이 정부 셋째, 가치창출력을 지닌 정부 넷째, 고객지향적 정부 다섯째, 시민의 평가를 받는 정부 등을 일구워 내야 한다고 주장하고 있다.<sup>39)</sup> 이런 주장은 정부에 대한 불신감을 해소하는데 중요한 전략적 방향을 제시하는 것으로 이해 할 수 있다.

국민들이 정부가 무엇을 하고 있고 어떻게 일을 하고 있는가를 손바닥을 들여다 보듯이 자세히 알 수 있을 때 정부의 공신력도 살아난다고 볼 수 있다. 투명성 없이 밀실에서 이루어지는 행정에 대해 신뢰감을 부여하기란 여간 어려운 일이 아닐 것이다. 이를 위해 정부는 국가안보나 국가이익상 부득이한 경우를 제외하고는 행정을 공개하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 마치 어항속에 노는 물고기를 들여다 보듯이 국민들이 정부가 하는 일을 모두 알 수 있도록 하는 것이다. 이것은 정부에 대한 불신감을 해소하는 효과 뿐만 아니라 앞에서 문제가 되었던 관료제에 대한 부정적 시각이나 관료의 부패를 해소하는데도 많은 도움을 줄 수 있는 전략이다.

다음으로 고려해 볼 수 있는 것이 국민적 눈높이 정부의 구현전략이다. 국민들의 입장에서 국민들의 욕구와 기호를 파악하고 그들이 원하는 바를 해 줄 수 있는 정부가 되어야 되겠다는 것이다. 국민들의 위에서 군림하는 정부가 아니라 국민과 더불어 공존하는 정부 그리고 국민들의 입장에 서서 국민들이 바라는 바를 성취시켜주는 정부가 되어야 한다는 것이다.

또한 정부에 대한 불신을 해소하기 위해선 가치창출력을 지닌 정부가 되어야 하겠다는 것이다. 무한 소모적인 정부가 아니라 국민을 위해 가치가 있는 일을 해 낼 수 있는 정부가 되어야 되겠다는 것이다. 정부의 생산성을 증대시키고 성과를 제고시키며 효율적인 행정운영을 통해 가치있는 정부를 만들어 낼려는 것이 바로 이 전략의 목표가 되는 것이다. 국민들이 원하는 가치를 생산해 낼 수 있는 정부만이 국민들에게 신뢰를 받을 수 있는 것이다. 그리고 이에 못지않게 고객지향적 정부가 절실히 요구된다고 할 수 있다. 국민들에게 보다 양질의 행정서비스를 제공해 주기 위해선 국민들을 행정고객으로 귀하게 여기는 기업가적 정신이 필요로 되는 것이다. '관(官)이 주인이고 국민은 객(客)'이라는 사고방식은 더 이상 통용될 수 없는 시대착오적 발상인 것이다. 지금은 국민을 귀한 고객으로 받아들이고 이들을 위해 값진 행정서비스를 제공하지 못할때엔 파산도 각오해야 된다는 사고의 발상전환이 요구되는 시대에 살고 있는 것이다. 특히 지방자치시대에 들어선 지금 특정 지방자치단체가 다른 여타 지방자치단체보다 제대로 된 행정서비스를 제공하지 못할때엔 지역주민들의 이탈현상이 심화될 것이고 결국 이 지방자치단체는 자원결핍으로 인해 파산하고 말 것이다. 이런 현상은 미국과 같은 먼 곳의 이야기가 아니

39) 김정훈, 『이야기로 풀어보는 시민의 정부혁신론』 (서울 : 대영문화사, 1996)

라 바로 우리에게도 닥쳐 올 수 있는 문제라는데 심각성이 있는만큼 고객지향적 행정이 가지는 의미는 더욱 중요하다고 할 수 있다. 행정이 고객지향화되고 고객의 취향에 따른 행정서비스가 이루어질 때 국민의 행정에 대한 신뢰성은 더욱 높아 질 것이다.

마지막으로 국민의 평가를 받는 정부가 되어야 한다는 것이다. 정부의 잘되고 못되고에 대한 평가는 정부 스스로가 하는 것도 아니고 관변단체들이 하는 것도 아니다. 정부의 정책에 의해 영향을 받는 국민 스스로가 평가하는 것이다. 국민들의 평가를 무섭게 여기고 여기에 관심을 쏟으면서 노력하는 정부가 말로 신뢰받는 정부가 될 수 있을 것이다. 국민들에게 보다 나은 평가를 받기 위해 정부는 국민들의 욕구에 귀를 기울여야 할 것이며 그들의 취향에 맞는 행정서비스를 창출키 위해 노력할 것이다. 이렇게 되면 행정서비스의 질은 높아 질 뿐만 아니라 국민들이 원하는 행정서비스를 생산해 내게 될 것이다. 이렇게 될 경우 국민들의 정부에 대한 신뢰성은 더욱 높아 질 수 밖에 없을 것이다.

#### IV. 행정서비스증진을 위한 관리개혁과 관리기법의 적용전략

우선적으로 관리개혁을 하기 위한 새롭게 지향되어야 할 정부상을 설정하여야 할 것이다. 이것은 오스본과 게블리에 의해 잘 제시되고 있는데 이것이 우리의 행정개혁을 위한 정부상으로도 유용할 것으로 판단된다. 그들은 새롭게 지향해야 할 정부상으로 첫째, 노를 짓는 것보다는 방향을 잡는 정부(catalytic government) 둘째, 지역사회가 주도가 되는 정부(community-owned government) 셋째, 경쟁적이고 경쟁력을 갖춘 정부(competitive government) 넷째, 임무지향적인 정부(mission-driven government) 다섯째, 결과나 성과위주적인 정부(results-oriented government) 여섯째, 고객지향적인 정부(customer-driven government) 일곱째, 지출보다 수입지향적인 기업가적 정부(enterprising government) 여덟째, 치료보다는 예방지향적인 정부(anticipatory government) 아홉째, 개층제에서 참여와 팀워크를 중시하는 분권지향적인 정부(decentralized government) 마지막으로 시장을 통해 변화를 모색하는 시장지향적인 정부(market-oriented government)를 제시하고 있다.<sup>40)</sup>

##### 1. 목표와 방향을 잡아주는 행정으로의 개혁전략

이를 보다 구체적으로 전략화시켜 논의하면 우선 목적지향적이면서 개별적인 나무보단 전체 숲을 볼 수 있는 거시적 안목을 지닌 행정상을 관리개혁의 최우선과제로 삼아야 되겠다는 것이다. 즉흥적이고 미봉적으로 발등의 불만을 끄려고 하는 행정개혁은 오히려 결과를 나쁘게하거나 악화시킴으로써 국민들의 신뢰에 손상을 가하게 되는 경우가 많다. 더욱이 행정이나 정책이 만들어지고 집행될 때 뚜렷한 봉치철학이나 행정목적에 의해 방향성이 주어짐으로써 시행착오의 오류를 적게할 수 있게 됨으로써 행정의 생산성을 증대시키는데 기여하게 될 것이다. 이런 정부정책의 지속성과 일관성 그리고 정책의 높은 생산성은 국민들에게 행정에 대한 높은 신뢰성을 가져오게 할 수 있는 것이다. 그러나 안타깝게도 우리 정부에서는 이러한 발상전환을 따르는 관리개혁이 이루어지지 못하고 있다. 부처간 이기주의에 의해 부처끼리 물과 기름처럼 겹칠 뿐만 아니라 합의되고 수렴된 목적도 없이 부처간의 이해관계에 따라 표류하는 정책들도 많

40) David Osborne and Ted Gaebler, *op. cit* 참조할 것.

다. 또한 이러한 형편이다 보니 정책의 일관성과 지속성도 약할 수 밖에 없고 그런 결과 정책에 대한 불신감이 날로 높아지고 있는 것이 사실이다. 따라서 관리개혁적 차원에서 정부조직개편이 일관된 국가 및 행정목적에 따라 현실화될 필요성이 있으며 보다 확고하고 중립적이며 효율적인 통치철학과 행정목적이 접목되어야 할 것이다.

## 2. 지역사회가 주도가 되는 행정으로의 개혁전략

지금까지의 정부는 중앙정부가 주도해 왔다. 모든 것이 중앙의 입장과 처지 그리고 여건에 따라 이루어졌으며 지역정부는 단지 그 하수인으로써의 역할만을 수행해 왔다. 그 결과 지역사회의 여건과 정서 그리고 지역사회주민의 기호와 요구를 충족시키기가 매우 어려웠다. 이것은 전반적인 지역사회에 대한 행정서비스의 질을 저하시키게 된 주요인이 되었다. 따라서 앞으로 보다 행정서비스의 질을 제고시키고 지역주민들의 기호와 요구를 충족시킬 수 있는 행정을 이룩하기 위해선 지역사회가 주도가 되는 정부상을 일구워 내어야 할 것이다. 이를 위해 우선 내무부(행정자치부로 1998년 정부조직개편에 의해 명칭이 바뀜)의 지방자치에 대한 업무를 재조정할 필요가 있다. 중앙정부기관인 내무부가 과도할 정도로 지방자치에 관한 권한을 갖게 됨으로써 지방자치의 본래의 의미가 퇴색되고 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부간의 관계가 어렵게 되어지는 경우가 비일비재하였다. 특히 행정수요의 고급화와 지역적 확대에 의해 광역행정이 무엇보다 필요로 되는 현실집에서 정부간 관계의 올바른 설정과 운영이 긴요한 만큼 이에 대한 적절한 정책적 배려가 있어야 할 것으로 판단된다. 따라서 행정개혁적 차원에서 내무부의 지방자치에 관련된 법령을 재정비하고 지방자치정부간의 관계를 새로운 발상의 시각에서 규정지을 수 있는 법제적 개선노력이 필요로 된다고 할 수 있다. 최근에 내무부와 총무처가 조직통폐합을 하여 행정자치부로 조직개편을 한 것은 이러한 시각에서 의미를 갖는다고 평가할 수 있다.

## 3. 경쟁적이고 경쟁력을 갖춘 행정으로의 개혁전략

지금까지 정부는 독점적인 행정서비스를 제공해왔다. 국가공권력을 활용하여 민간기업을 제압하고 필요에 따라 자기식의 행정을 구사함으로써 경쟁력을 상실한 행정을 펼쳐 온 것이다. 따라서 행정서비스의 질도 형편이 없어지게 되었고 생산성역시 바닥을 기게 만들었다. 행정서비스의 질을 높이기 위해서는 경쟁적이고 경쟁력을 갖춘 행정을 만들어 내야 할 것이다. 이를 위해서는 먼저 정부조직의 방만함과 중복성을 배제시켜야 한다. 문민정부가 들어서면서 작지만 강한 정부를 만들어 내겠다고 하였지만 말과 같이 되지 않았다는 것이 작금의 평가이다. 더 이상 구호성 행사로 끝날 것이 아니라 정부의 생산적인 경쟁력을 위해 뼈를 깎는 자기개혁이 요구되는 것이다. 이와 더불어 부처산하기관이나 공기업, 정부투자기관중 경쟁력과 생산력이 떨어지는 기관들은 과감하게 민영화시키거나 폐쇄시키는 혁신적 노력이 요구된다. 그리고 유사 민간기업과 생산성을 비교하여 우수한 민간기업을 벤취마킹시키는 방법 등을 통해 기관의 생산성을 증대시키는 동기유인화 작업도 병행해서 추진시켜 나가야 할 것이다. 여기에서 벤취마킹은 최적의 비교기준을 설정하여 이 기준과 자신의 조직이 거둔 결과를 비교분석하는 것을 의미한다. 더 중요한 것은 설정된 최적의 비교기준을 목표로 정하고 이 기준까지 자신의 조직결과기준을 상향화하려는 노력이 경주된다는 점이다. 특히 행정서비스의 품질을 객관적으로 올바르게



측정 평가하기 위해서 TQM을 활용할 수 있다. TQM은 자기 조직의 품질기준을 최적의 기준까지 상향화할 수 있도록 목표로 설정하고 이 수준에 도달하도록 노력을 하며 또한 자기의 품질수준이 어느 정도인가를 가능토록 하는데 활용될 수 있다.<sup>41)</sup> 이 측정방법은 특히 외부타조직과의 비교기준을 제공하여 준다는데 의미가 크다 하겠다. 그러나 벤취마킹이나 TQM의 결과를 조심스럽게 해석해야 된다는 점에 유념을 하여야 할 것이다. 벤취마킹과 유사한 것으로 베이스라이닝(baselining)이라는 것이 있는데 이것은 주로 시간적으로 서로를 비교하는데 사용이 되는 측정방법이다.

#### 4. 임무지향적인 행정으로의 개혁전략

모든 조직에는 그 조직이 존재하는 목적이 있는데 바로 그것이 이 조직이 성취해야 될 임무인 것이다. 만약 이 조직이 이 임무를 제대로 일구워 낼 수 없다면 조직의 존재의의는 상실되는 것이다. 따라서 자기에게 주어진 목적과 임무를 분명히 해 낼 수 있는 임무지향적인 행정이 만들어 질 수 있을 때 국민들이 바라는 행정서비스가 제공될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 기존의 부처나 부서위주로 되어있는 구조적 벽을 허물 필요가 있을 것이다. 급변하는 환경변화에 따라 임무가 수시로 변하는 상황에서는 임무전담조직(task force)이나 행렬조직(matrix organization) 등 변화수용적인 임시조직(adhocracy)을 가동하여 환경변화에 유연하게 적응할 수 있는 조직형태가 만들어져야 할 것이다. 이것은 환경변화에 즉응적으로 유연하게 대처할 수 있는 능력을 가지고 있을 뿐만 아니라 우수인력자원을 공동관리할 수 있는 장점이 있을 뿐만 아니라 임무가 완수된 후 조직을 해체할 수 있어 관리비용도 훨씬 낮게 들면서 임무완수도를 높일 수 있는 조직관리방안이라는 데 매력적이지는 않다. 또한 이것이 활용되면 높아진 부처나 부서의 장벽을 허물어 내릴 수 있어 부처 이기주의나 기관간의 협조불비를 지양할 수 있게 되고 과도한 관료제 관리경비 등을 절감할 수 있다는 부가적 과실도 거두어 들일 수 있을 것이다.

#### 5. 결과나 성과위주적인 행정으로의 개혁전략

결과나 성과위주적인 행정도 보다 질적으로 내실있는 정부상을 만들어 가는데 없어서는 안 될 전략적 방향이다. 라이트(V. Wright)는 정부의 성과에 영향을 끼치는 12개의 변화영역을 제시한바 있다.<sup>42)</sup> 첫째, 예산을 가능한 긴축시키는 것과 둘째, 규제를 완화하거나 철폐하고 가능

41) 연방품질연구소(the Federal Quality Institute)는 품질에 대한 대통령상과 QIPA상을 시상하기 위해 이에 지원한 기관들을 평가할 등급을 만들기 위해 수상심사기준을 개발해 낸바 있다. 여기에서 특기할 점은 이 기준이 고객들의 요구와 취향이 상당히 반영된 품질의 개념이었다는 점이다. 개발되어진 수상기준은 리더쉽(125점이 만점), 정보와 분석(75점이 만점), 전략품질기획(60점이 만점), 인력개발 및 기획(170점이 만점), 과정품질관리(140점이 만점), 품질과 운영결과(180점이 만점), 고객만족(250점이 만점) 등이다. 이런 기준은 자기조직의 품질수준을 진단하는데도 사용될 수 있고 다른 기관과 비교도 해 볼 수 있으며 벤취마킹으로써 연방품질연구소의 5분위차척도(quintile scale : 80-100%가 나오면 세계수준의 품질을 갖는 조직으로 판정 할 수 있음)와 비교도 해 볼 수 있어 상당한 유용성을 가질 수 있다고 이해 할 수 있다.

Arie Halachmi and Geert Bouckaert (eds.), *op cit.*, pp. 189-190.

42) V Wright, "Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations", in International Institute of Administrative Sciences, *Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations*, Proceedings of the 22nd International Congress of Administrative Sciences (Brussels : International Institute of Administrative Sciences, 1992), pp. 37-38.

한 한 규제를 하지 않는 것과 셋째, 시장화(marketization)를 통해 자원의 효율적인 배분을 꾀하도록 하는 것 그리고 넷째, 새로운 첨단 기술 등을 도입하는 것과 다섯째, 관리혁신을 꾀하는 것 그리고 여섯째, 성과나 결과에 대한 올바른 평가를 위해 보다 새로운 메카니즘이나 기준을 개발하고 설정하며 일곱째, 분권화(decentralization) 다른 말로 하자면 권한의 분산을 꾀하고 여덟째, 과밀화 또는 과집중화를 지양(deconcentration)하며 아홉째, 반자치적인 기관의 확산과 분산을 꾀하고 열번째, 관할권(jurisdiction)을 명료화하고 열한번째, 기관재직용을 꾀하며 열두번째, 민영화의 전파 및 확산을 꾀하는 것이다. 그는 이러한 변화가능영역이 성공적으로 변모가 되면 정부의 성과는 놀랄만큼 신장될 것으로 내다 보았던 것이다. 구이맨(J. Kooiman)은 공공조직과 민간조직 그리고 시민들간의 새로운 관계와 접촉을 통한 새로운 긍정적 배열이 결국 정부의 성과를 제고시키게 된다고 주장하였다.<sup>43)</sup> 실질적으로 행정서비스에 시민이나 민간조직의 상호작용과 공생산(coproduction)을 내포하는 행정전략은 공공서비스의 능률성, 효과성 그리고 정통성이나 정당성을 개선시켜 정부의 성과제고와 행정신뢰성을 증진시키는데 크게 기여하게 될 것이다.<sup>44)</sup> 그리고 이와 같은 맥락에서 시민이며 담세자들인 이들을 더 이상 공공서비스의 수동적인 수혜자로만 간주하여서는 안되며 또한 재화와 용역의 생산과 분배에 시민을 통합시키는 것은 그들에게 통치과정에 능동적 역할을 부여하는게 되어 결과적으로 보다 높은 정부에 대한 신뢰성과 성과를 제고시키는 결과를 가져오게 될 것이다.

라이트나 구이맨 등의 시각에 입각하여 성과를 제고시키는 전략으로 우선 고려 해 볼 수 있는 것은 각 행정부처나 부서의 업무성과나 그 결과들을 그들이 제시한 변화영역이나 관점에 입각해 평가하여 기준에 미달하거나 현격히 생산성이 저하된 기관은 인사상 또는 예산상 그에 상응한 벌칙을 주도록 하고 반대로 기준을 웃돌거나 생산성이 높은 기관은 그에 상응하는 상을 주는 제도를 정착화시킴으로써 성과위주적인 정부를 만들어 나가야 할 것이다. 그리고 성과지향에 걸림돌이 되는 법규 등 (특히 규제와 관련된 법규 등)은 과감하게 개정, 폐지 등을 하여야 하며 전향적인 발상에서 성과개혁을 원등하게 이루워낸 조직에 대해서는 그에 상응하는 포상조치가 이루어 질 수 있도록 배려하여야 할 것이다. 특히 성과의 평가에 있어서는 국민들의 평가도 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직 할 것이다. 왜냐하면 정부의 최종적인 성과산출의 과실수혜대상은 국민이기 때문에 국민의 행정서비스에 대한 만족도가 반영되는 것이 보다 올바른 평가로 볼 수 있기 때문이다.<sup>45)</sup> 이외에 성과위주의 정부를 만들기 위

43) J. Kooiman, "Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance* (London : Sage, 1993), p. 4. ; 그는 통치패턴이 지배하는 자가 지배를 당하는 자쪽으로 명랑을 내리던 일방통행식(one-way traffic) 통치방식에서 양방향통행방식(two-way traffic model)으로 바뀌어지고 있다고 주장을 하면서 이런 것도 공공기관, 민간조직, 그리고 시민들간의 새로운 관계에 따른 배열방식이라고 설명을 하고 있다.

44) G. Bouchaert, "Governance Between Legitimacy and Efficiency : Citizen Participation in the Belgian Fire Services", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance* (London : Sage, 1993), pp. 156-157.

45) 여기에서 평가자는 보다 체계적이고 엄밀하며 객관적인 평가를 하기 위해선 사전에 결정된 요건들에 실제 조건들이 얼마나 일치하는가를 알아보는 방법을 사용할 수도 있으며 또 특정부서가 정확히 절차에 맞게 일을 했는지도 조사할 수 있다. 여기에서 하나 분명히 해야 할 점은 감사와 평가를 상호교호적인 동의어정도로 사용하는 경우가 비일비재하지만 감사(audit)와 평가(evaluation)간의 차이를 분명히 하는 점이다. 감사는 실제 주장과 이미 정립되어진 기준간의 일치여부를 가리기 위해 실제에서 행하여진 주장이나 사실들에 관한 증거들을 객관적으로 수집하고 평가하는 과정이며 그 결과를 의도된 이 결과의 사용자 (통상적으로 관할 감독책임이 있는 상급자나 상급기관)에게 통보하는 과정이다. 그리고 평가는 체를스키(Chelimsky)의 개념정의에 따르면 프로그램이나 정책에 의해 일어난 일을 측정하고 프로그램이나 정책없이 일어 날 수 있는 일을 추정하여 프로그램이나 정책의 효과를 결정키 위해 이 두 개의 상황이나 결과를 비교하는 것을 의미한다고 한다. 따라서 올바른 평가를 하려면 국민들이 감사를 원하는 것인지 그렇지 않으면 진정한 평가를 원하는 것인지를 분명히 결정하여야 하는 것이다.

해서는 전략기획(strategic planning)을 설계하고 집행시킬 수 있는 능력을 갖추어야 한다.<sup>46)</sup> 조직은 임무, 목적, 전략, 예산, 활동프로그램들을 공유되는 비전으로 개발해 내기가 매우 어려울 뿐만 아니라 집행 역시 매우 어렵다. 이러한 일에 참여하는 자들간의 협력적 행동을 이끌어 내기 위해선 정보, 목표, 활동, 자원, 권력 혹은 권위들을 서로 공유할 필요가 있다. 그러나 이러한 공유에는 여러 가지 기술적 어려움이 수반되며 더욱이 이러한 것에 부가하여 자원의 희소성과 법적, 윤리적 문제까지 개입이 되면 더욱 문제가 심각하게 된다. 그러나 다행스럽게도 전략기획과 정보기술의 발전은 정책결정자나 관리자들에 이러한 어려움을 극복해 나가는데 커다란 도움을 주고 있으며 과거보다 더 효과적인 문제해결능력을 제공해 주고 있다. 전략기획이란 '조직은 무엇이며 무엇을 하고 왜 그것을 하여야 하는가'에 대해 지도를 하고 형성을 해 나가는 기본적인 의사결정과 행동을 만들어 내려는 원칙적인 노력이라고 말할 수 있다.<sup>47)</sup> 이 전략기획을 통해 얻을 수 있는 효과는 첫째, 전략적으로 생각하고 효과적인 전략을 개발하는데 도움이 되며 둘째, 미래방향을 분명히 하는데 도움이 되고 셋째, 오늘의 결정이 내일의 결과를 낳는다는 생각에서 오늘의 결정을 신중히 내리게 하며 넷째, 의사결정을 위한 방어가능한 기반을 제공해 줄 뿐만 아니라 다섯째, 조직통제하에 있는 영역에 최대한의 재량권을 행사할 수 있게 해주며 여섯째, 수준과 기능을 넘나드는 의사결정, 경합되는 전략과 목표를 뛰어넘는 희소자원의 배분에도 큰 몫을 하고 일곱째, 주요하고 시급한 조직문제의 해결에도 도움이 되며 여덟째, 조직 성과의 개선에도 도움을 주고 아홉째, 급속하게 변화되는 환경에 효과적으로 대처할 수 있게 하며 열번째, 팀워크와 전문성을 육성하는데 도움이 된다는 것 등이다. 그러나 전략기획이 만능약이 아니라는 사실을 인식해야 한다. 따라서 다음과 같은 지원이 없이는 전략기획의 능력을 백분 발휘하기는 어렵다. 즉 조직에서 실질적인 권한을 가진 자의 지원이나 후원이 무엇보다 필요로 되며 숙련되고 추진력있는 팀이 없거나 기술적인 해결책이 없이는 그리고 제안된 변화를 채택할 수 있을 만큼 충분하고 강한 지지세력의 단결없는 그리고 집행을 하는 동안 이것을 보호할 수 있는 지지세력이 없인 결코 성공적으로 일을 해 낼 수가 없다는 것이다. 또한 전략기획은 정보기술의 철저한 지원이 수반되어야 한다. 특히 집단의사결정지원체계(group decision support systems : GDSSs)의 지원과 활용이 절대적이라 말할 수 있다.<sup>48)</sup>

## 6. 고객지향적인 행정으로의 개혁전략

고객지향적인 정부를 만들기 위해선 우선 민원부서의 문턱을 더욱 낮추워야 한다. 그리고 행정절차도 간소화하여야 하며 행정전산화도 이를 위해 확대 실시되어야 한다. 그리고 양질의 행정서비스를 이루워 내기 위해 민원부서에 배치된 공무원들에 대한 지속적인 교육 훈련이 요구된다. 그리고 성공적인 민간기업의 성공사례들을 개발해 내어 이들을 벤취마킹하는 방법도 강구해 볼만 할 것이다. 그리고 리엔지니어링기법을 전향적으로 활용할 수도 있을 것이다. 리엔지니어링기법의 으뜸 목표는 모든 과정이 제대로 일을 해 나가도록 하는 것이며 이를 위해 최상의 경쟁자를 벤취마크(기준점)로 설정하고 이에 필적토록 노력하며 기존의 업무수행방식에서 탈피하여 마치 백지위에 새로운 그림을 그리듯 처음부터 다시 시작하는 것을 의미한다.<sup>49)</sup> 이

46) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World* (San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers, 1995), pp. 185-186.

47) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *Ibid.*, p. 248.

48) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *Ibid.*, p. 249.

말을 다른말로 표현하자면 이제까지의 조직철학과 기본가정 그리고 조직구성의 원칙 등은 더 이상 변화하는 조직경영환경에 적합하지 않으므로 새로운 조직철학과 기본가정 그리고 조직구성의 원칙 등을 바탕으로 새로운 조직을 만드는 것이다. 기능단위나 부서별로 분편화되어 과업 중심적인 현재의 조직구조를 본질적으로 고객가치를 증가시키는 과정중심으로 재편성하는 것이다.<sup>50)</sup> 물론 이러한 것을 현실화할 수 있게 하는 구체적인 도구는 바로 정보기술이다. 이 리엔지니어링기법이 매력적인 까닭은 주기(cycle time)나 처리시간(processing time)을 절약시켜주며 동시에 운영비용이나 조직인원을 감축, 절약할 수 있어 난관을 극복해 나가는데 유용한 도구가 될 수 있다는 데 있다. 고객의 가치는 높히고 조직비용은 감소시킨다는 것이 매우 매력적인 요소이다. 사실 리엔지니어링기법은 반드시 영리를 목적으로 하는 기업에만 국한되어 사용될 수 있는 것은 아니다. 즉 모든 조직에 적용가능한 기법이다. 최대규모의 서비스업체라고 할 수 있는 정부조직에도 이 기법을 도입, 적용할 수 있다. 서류작업이 많은 행정기관의 경우는 보다 나은 고객지향적인 민원처리를 위해서라도 서류의 각종형식을 컴퓨터에 입력시키고 이를 다른 부서와 온라인으로 연결함으로써 프로세스를 재설계할 수 있다. 이렇게 되면 담당자는 밀린 일감을 줄이고 담당업무를 신속 정확하게 처리할 수 있고 이에 따라 행정고객인 국민들은 불편을 덜고 대기시간을 감소시킴으로써 궁극적으로는 고객의 만족을 창출하고 높이는 업무의 혁신적인 향상을 기할 수 있게 되는 것이다.<sup>51)</sup> 이와 더불어 하나 염두에 두어야 할 사실은 공공부문에 리엔지니어링과 TQM을 도입 적용하려는 노력을 경주할 때 가장 어려운 점중의 하나는 정부부처가 생산해 내는 재화나 용역의 대상고객을 규명하고 정의하는 작업인데 이를 해결키 위해선 대상고객이 누구인가를 우선적으로 분명히 밝혀내고 그들의 만족도를 측정하여야 한다는 것이다. 이것이 제대로 이루어진다면 리엔지니어링이나 TQM의 효능을 배가시킬 수 있을 뿐만 아니라 그로 인해 고객지향성에서 한발 앞서는 행정서비스를 일구워 낼 수 있다는 점이다. 그리고 고객지향성을 이루는데 있어 무엇보다 중요한 것은 공무원들의 의식개혁인 만치 고객지향적인 마인드가 공무원들의 의식에서 생활화될 수 있도록 하는 프로그램들이 강구되어져야 한다는 점이다. 또한 민원업무중 공익의 필요상 꼭 행정부서가 해야 되는 것이 아니면 과감하게 민영화하거나 민간위탁케 하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다.

49) TQM은 지속적인 개선(improvement)이라고 보는 반면 Reengineering은 급진적인 혁신(innovation)이라고 볼 수 있다. 품질개선은 고객의 목소리와 지속적인 과정개선에 역점을 두고 있으며 이를 위해 결점배제(zero defects), 사후감독보단 예방, 모니터링의 개선 등을 강조한다. 이런 관점에서 보면 Reengineering은 품질관리에 기반을 두고 있다고 볼 수 있으나 이와는 여러 가지 점에서 차이가 있다.

50) 안중호, "새로운 경영이론으로 부상하는 '비즈니스 리엔지니어링(BR)' : 고객가치 증대위반 '프로세스' 중심의 구조 재편성", 『교수신문』, 1993년 11월 1일, 9면. ; 해머(Michael Hammer)와 챔피(James Champy)의 개념정의에 따르면 Reengineering이란 비용, 품질, 서비스, 속도와 같은 핵심적 성과에서 극적인 향상을 이루기 위해 기업업무 프로세스(과정)를 기본적으로 다시 생각하고 근본적으로 재설계하는 것이라 한다. Michael Hammer and James Champy, *Reengineering the Corporation* (New York : Harper Collins Publishers, Inc., 1993), ch. 2. ; 또 하라치미(Arie Halachmi)와 부카르트(Geert Bouckaert)의 개념정의에 따르면 조직성과목적과 기관개발을 위해 비용의 운영과 지원, 서비스수준과 대응시간, 새로운 제품과 서비스의 질 혁신에 있어 극적이고 신속한 개선을 이루기 위하여 조직의 핵심적 작업과정을 재조명하고 재설계(revisualizing and redesigning)하는 것을 의미한다고 정의내리고 있다. Arie Halachmi and Geert Bouckaert, *op. cit.*, ch. 5, & pp. 166-167. ; 이러한 개념정의에서 알 수 있듯이 Reengineering에 있어 핵심이 되는 것은 기업업무 프로세스를 기본적으로 다시 생각하고 근본적으로 재설계하는 것이다.

51) 안중호, "앞의 글", 9면.

## 7. 지출보단 수입지향적인 기업가적 행정으로의 개혁전략

지출보단 수입지향적인 기업가적 정부로 나아갈 수 있도록 관리개혁이 이루어져야 할 것이다. 종전까지는 책정된 예산을 철저히 회계연도내에 지출하는 것을 최고의 덕목으로 여겨 왔으나 앞으로의 기업가적 정부에서는 예산의 이월가능, 관리개혁을 통해 얻은 이익과 예산절약 분에 대해 해당 기관이 자율적으로 사용할 수 있도록 하는 인센티브개혁방안을 도입할 필요가 있다고 본다. 또한 공무원들에게 일정 범위내에서 폭넓은 자율권을 인정하여 그들의 책임하에 행정관련계약등을 시의성있게 체결할 수 있도록 하는 자율방안 등도 전향적으로 검토될 필요가 있을 것이다.<sup>52)</sup> 더 이상 정부가 예산을 까먹는 기관이 아니라 수익성을 가지고 생산적인 일을 해 낼 수 있는 기관으로의 이미지변신이 요구되며 이를 위한 조치들이 전향적으로 강구되고 이를 뒷받침하는 법적 변화가 수반되어야 할 것이다. 프레데릭슨은 기업가적 행정으로 바뀌어지는데 대해 조심스런 입장을 피력하고 있다.<sup>53)</sup> 그는 근본적으로 행정이 기업적인 마인드로 변모되는 것에 반대의 입장에 있는 것이 사실이긴 하나 기업적 마인드가 행정의 본래 목적을 달성하는데 필요하다는 점에 대해 부인을 하지 않고 있다. 따라서 행정을 보다 기업적으로 운영하여 효율성을 증대시키고 이에 기인된 반사적 이익으로 보다 양질의 행정서비스를 국민이 받게 된다면 이것도 행정의 궁극적 가치에 부합되는 일로 평가 할 수 있는 것이다.

## 8. 치료보다는 예방지향적인 행정으로의 개혁전략

치료보다는 예방지향적인 정부로 나아갈 수 있도록 관리개혁이 이루어져야 할 것이다. 어떤 사태가 발생한 후 그 문제를 해결하기 위해서는 엄청난 정신적, 물질적 비용이 지출되어져야 할 경우가 비일비재하다. 그러나 조금만 유념하여 그러한 커다란 대가를 요구하는 사태를 사전에 예방할 수 있다면 아주 적은 비용으로 문제를 해결하게 되는 잇점을 가질 수 있는 것이다. 이런 경우 절감된 비용만큼 국민들에 대한 행정서비스는 양적으로나 질적으로 향상되는 결과를 가져다 줄 것이다. 현재 우리나라를 강타하고 있는 금융·외환 위기도 관계행정당국이 보다 사태를 유념하고 이에 대해 보다 손빠른 조치를 취했다면 현재와 같은 IMF에 구제금융을 구걸해야 되는 파국의 사태로까지는 전락되지 않았을 수도 있었을 것이다. 현재 우리가 치뤄야하는 비용과 희생을 생각해보면 얼마나 예방적 효과가 절실히 필요로 되는지 절감할 수 있는 것이다. 이런 관점에서 정부는 사전에 문제가 될 수 있는 부분에 대한 주도면밀한 조사와 검토를 거친후에 예방적 차원에서라도 근본적인 문제해결을 도모하여야 할 것이다. 특히 현재 진행되고 있는 정부직체개편이나 구조조정도 이런 관점에서 추진되어야 할 것이다. 특히 가능한 적은

52) 미국 캘리포니아주의 비살리아(Visalia)시의 사례는 이러한 필요성을 잘 뒷받침해 주고 있다.

David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, Massachusetts : Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992), pp. 2-5.

53) 프레데릭슨(H. George Frederickson)은 TQM을 지지하기 위해선 TQP(total quality politics)가 필요로 된다고 주장하면서 이러한 TQP가 가지고 있는 7가지 원리를 제시하였는데 이중에서 자유기업체제를 조심스럽게 유지해 나가자고 하였는데 이 의미는 행정에도 민간기업적 마인드가 어느 정도는 필요하다는 뜻으로 해석할 수 있을 것이다. 참고적으로 7가지 원리를 말하자면 첫째, 잘못된 문제를 문제화하는 것을 피하도록 하며 둘째, 시민중심의 정부를 현실화하고 셋째, 변화지향적인 정치에 몰입하며 넷째, 비용을 보다 솔직하고 용기 있게 받아 들이고 사용해야하고 다섯째, 공평과 형평을 일구워내야 하며 여섯째, 공직이나 공적 서비스에 대한 존경심을 갖고 마지막으로 자유기업체제를 조심스럽게 유지해 나가자는 것이다.

H. George Frederickson, "The Seven Principles of Total Quality Politics", *PA Times*, 17 (1), 1994. p. 9

비용으로 관리개혁을 성공적으로 이끌어내기 위해선 지금 당장은 직접적 문제가 나타나지 않는 부분이라해도 이에 대한 근원적 문제해결에 대한 노력이 경주되어야 할 것이다.

## 9. 계층제에서 참여와 팀워크를 중시하는 분권지향적인 행정으로의 개혁전략

계층제에서 참여와 팀워크를 중시하는 분권지향적인 정부로 나아갈 수 있도록 관리개혁이 이루어져야 할 것이다. 계층제가 지니는 한계를 우리는 많이 목격해왔다. 특히 현재와 같이 급변하는 상황에서 효율적으로 적응하기 위해선 중앙집권적인 방대한 계층제보다는 참여와 팀워크를 중시하는 분권지향적인 행정이 보다 나을 것이다. 이러한 참여와 팀워크를 중시하는 분권지향적인 행정을 위해 TQM을 활용할 수 있을 것이다. 이미 설명하였듯이 TQM은 근로자들이나 근로작업팀이 자신들이 책임지고 있는 업무나 프로그램들에 응용된 연구를 적용할 수 있도록 하는 훈련을 통해 조직을 지속적으로 개선시키도록 하는 것이다.<sup>54)</sup> 특히 이것은 경쟁과 통제에 초점을 두고 있는 개인적 성과보다는 조직성원간의 참여와 협력에 중점을 둔 집단성적을 더욱 강조한다는 점이 특기할만 하다. 이러한 협력적 노력(collective engagement 혹은 collaboration)은 보다 나은 참여와 팀워크를 만들고 통제지향적인 감독기능을 지양할 수 있고 작업역할과 책임에 대한 중첩된 기능들을 상호 교차적으로 배제시켜 줄 수 있기 때문에 행정서비스의 품질개선과 성과향상에 커다란 기여를 할 수 있다. 지방자치시대를 맞이하여 보다 많은 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하고 방대한 관료제를 감량화시키고 임무와 상황에 따라 인적, 물적 자원을 효율적이고 즉응적으로 재배치할 수 있는 신속적인 조직구조를 만들고 업무의 절차나 과정을 단순화, 효율화하는 관리개혁을 이루어내는데 이런 TQM노력은 많은 도움을 줄 것으로 판단된다. 그러나 이미 지적했듯이 TQM적용이 만능약은 아니라는 점에 유의하여 TQM을 적용했을 경우 얻을 수 있는 편익과 비용 그리고 적용하지 않았을 경우의 편익과 비용을 비교분석하여 적용시의 편익이 더 클 경우에만 TQM을 적용하는 것이 바람직 할 것이다.<sup>55)</sup>

## 10. 시장을 통해 변화를 모색하는 시장지향적인 행정으로의 개혁전략

시장을 통해 변화를 모색하는 시장지향적인 정부가 되어야 하겠다. 정부라고 해서 특권을 인정해주던 시대는 지나갔다. 정부도 시장을 구성하는 한 주체에 불과하게 된 것이다. 시장에서 올바르게 생존하지 못하면 시장에서 퇴장할 수 밖에 없는 것이 현실의 실정이다. 따라서 정부에서 사용되는 모든 자원이 시장원리에 따라 배분 및 분배되어야 하며 이것을 통해 효율성을 극대화시켜야 할 것이다. 관리개혁의 방향도 시장에 적용할 수 있는 구조로 정부를 바꾸어나가야 한다는데 모아져야 할 것이다. 시장원리를 따르기 위해선 정부나 행정도 엄청난 변화를 모색해야 할 것이며 이에 따른 비용도 상당 할 것이다. 그러나 이러한 어려움을 통해 행정의 변

54) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *op. cit.*, pp. 177-178.

55) 비용-편익분석방법은 중대한 경제적 충격이나 영향이 예상되는 프로젝트의 집행전에 통상적으로 이루어지는 것이다. 사실 TQM은 비용이 많이 들어가는 값비싼 방법이다. 그 이유는 훈련에 상당한 투자를 하여야 하며 생산과정에 대한 데이터를 수집하고 분석하여야 하며 새로운 생산방법을 익히는데 많은 비용이 소모되기 때문이다. 그래서 TQM의 유용성을 잘 알면서도 이것을 도입하여 실행해 보는 것을 망설이는 경우가 많은 것이다. 따라서 TQM도입시의 비용과 TQM을 도입하지 않고 현상을 유지했을 때의 비용을 비교검증해 보는 것도 괜찮은 방법이다. 바로 이러한 때 유용하게 사용할 수 있는 방법이 바로 비용-편익분석이다. 이것은 최고관리자에게 TQM의 진실된 장점과 강점을 제시해 줌으로써 TQM의 유용성에 대한 강한 메시지를 전달할 수 있고 결국 TQM을 도입, 실행하는데 커다란 힘이 될 수 있을 것이다.

화가 오게 되면 보다 효율적이고 경쟁력있는 행정서비스를 제공할 수 있게 됨으로써 결과적으로는 더 많은 수혜를 국민이 받게 될 것이다. 시장원리를 받아들이는데 여러 가지 장애물이 있는 것은 사실이다. 공공성과 민주성, 형평성이라는 행정이념이나 가치적 관점에서 이의를 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 이런 장애물을 타개하는데 있어 가장 중요하고 유념해야 할 사실은 공무원과 국민들이 조직의 상황과 여건 그리고 환경이 변하였다는 사실을 인지하고 이에 합의하고 동감하는 것이다. 급격히 변하고 있는 현 상황은 더 이상 생산성 낮은 공공부문의 관리, 국민의 정부불신 그리고 자원의 고갈을 기다릴 여유를 주지 않는다. 변화는 새로운 질서위에서기 마련인 것이다. 따라서 공무원과 국민들의 인식과 발상에 대한 대전환이 요구되며 이에 입각한 국민적 합의가 도출되어야 할 것이다.

마지막으로 한가지 첨언하고 싶은 말은 관리개혁의 도구로서 널리 사용되고 있고 사용할 것을 권장하고 있는 TQM활동이 너무 비용이 많이 들고 지속적이지 못하다는 이유로 이를 기피하는 조직이 많은 것도 부인 할 수 없는 사실이라는 점이다.<sup>56)</sup> 또 최고관리자의 관심미흡과 언론매체들에 의한 비판에 의해 소기의 성과를 거두지 못하는 경우도 비일 비재했던 것이 사실이다. 또한 공공부문에서는 과거에 실시되었던 많은 관리개혁조치들이(예를 든다면 목표에 의한 관리(MBO)나 영기준예산제도(ZBB)등) 실패로 끝났던 사실들로 인해 더욱 이에 대해 부정적 시각을 가지는 경우가 많은 것도 사실이다.<sup>57)</sup> 1980년대 초에 품질개선을 위한 모임(Quality Circle)이 결성되었는데 이 모임은 근로자집단이 일본에서 거둔 성공에 자극을 받아 결성이 되었으며 이 모임은 정기적으로 모임을 갖고 이 자리에서 질(質)의 문제, 성과의 문제, 변화의 제안, 개선노력을 위한 모니터활동 등을 논의하고 이에 따른 후속적 노력을 경주하였었다. 그러나 이 모임은 조직변화모형으로서 민간부문 뿐만 아니라 공공부문에서도 모두 실패하고 말았다.<sup>58)</sup> 물론 실패원인은 일본과 미국근로자간의 문화적, 교육적 차이 때문이었다. 아이러니 한 것은 보수집단은 이 모임이 너무 조급했다고 비판을 하고 있는 반면 진보집단에서는 이 모임이 너무 느리고 나태했다고 비판을 하는 것이다. 이유야 어찌되었든 이러한 실패는 공공부문의 행정서비스품질개선을 위한 관리개혁에 회의적 시각을 두드러지게 나타나게 만들었다는 점이다. 그러나 행정서비스의 품질개선이 성과개선에 가장 중요한 전제가 되어야 한다는데는 이론의 여지가 없는 것이 사실이다. 사실상 요즈음과 같이 개방적이고 다원적인 경쟁의 사회에서 고객의 기대를 초월하는 품질의 기준을 어떻게 획득하고 유지하느냐 하는 것이 가장 중요한 관건이 되는 것이 사실이기 때문이다. 사실 1993년에 엘 고어위원회에서 제시한 NPR보고서에서도 품질관리, 고객에 대한 우선적 배려와 관심집중, 작업장에 실질적 권한을 부여하는 것을 골자로 하는 품질개선 측면에 가장 우선권을 부여하고 있음도 이와 맥을 같이 하는 것이다.<sup>59)</sup> 이것이 의미하는 뜻은 눈가리고 아웅하는식의 말로만 떠벌리는 품질관리 서비스 (total quality lip service)는 지양되어야 한다는 분명한 메시지를 공공기관에 전한 것으로 생각할 수 있다. 따라서 행정서비스의 품질을 개선하고 향상시키는데 있어서의 관심은 그 전보다 더욱 높아졌다고 할 수 있으며 그런 맥락에서 관리개혁과 관리기법적용에 관한 전략적 사고가 더욱 절실히 요구된다고 할 수 있다.

56) 하이드(Hyde)는 TQM이 PPBS나 다른 관리처방전과 동일한 운명에 처해 질 수도 있음을 경고하고 있다. 따라서 이 기법에 대한 과대포장은 이것을 원칙없이 마구 남용하게 만들고 그 결과 이 기법의 본래의 취지와 강점을 퇴색시키고 종언을 앞당길 수도 있다는 점에 유념하여야 할 것이다.

57) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *op. cit.*, p. 152.

58) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *Ibid.*, p. 153.

59) Arie Halachmi, and Geert Bouckaert (eds.), *Ibid.*, pp. 153-154.

지금까지 논의된 관리개혁과 관리개혁기법들의 전략적 고려들이 바로 새로운 발상의 전환을 통해 모색될 수 있는 미래의 행정상으로 고려될 수 있는 것이며 이러한 전략적 방향들이 관리개혁의 나아가갈 지향점이 되어야 하는 것은 당연하다고 할 수 있다.

## V. 글을 마무리하면서

공공부문의 행정서비스증진을 위한 행정신뢰성제고방안은 우선 거시적 관점에서 이에 대한 행정가치 및 윤리의 의식적 대전환이 이루어져야 한다는 점이다. 사실상 행정신뢰성을 저해하는 문제로 관료제가 가지고 있는 부정적 시각을 무시할 수 없다. 관료제에 대한 거부감이나 혐오감 뿐만 아니라 관료제에 몸담고 있는 관료들의 부정적인 행태는 행정신뢰성의 제고를 위해 암적인 존재로 인식되고 있는 것이다. 관료들의 부패상은 국민들로 하여금 관료 뿐만 아니라 관료제 자체의 거부감으로 치닫게 될 소지가 크므로 이러한 국민들의 의식을 전환시키는 것 못지 않게 관료자신들이 솔선수범적인 차원에서 자정의 갖치를 높히 들고 나가야 할 것이다. 이러한 것이 해소되면 정부에 대한 불신감도 상당히 줄어 들게 될 것이다. 국민들에게 보다 가까이 다가서는 행정, 그리고 믿음을 주는 행정이 되기 위해선 이러한 국민들이 가지고 있는 관료제에 대한 불신을 해소하는 것이 급선부로 고려되어야 한다는 것이다. 다음 행정서비스증진을 위한 관리개혁전략에 있어서는 정부의 구조적, 기능적 문제들을 해결하는데 중점이 주어지되 단지 기계적인 조직구조의 변경이나 기능상의 문제해결방식만으로 접근해서는 안된다는 점이다. 능률성과 효과성을 지니도록 관리개혁이 이루어지기 위해선 구조적, 기능적 개혁이 절실한 바를 모르는 것은 아니지만 이를 위해서는 보다 광의적인 시각에서 접근을 하여야 한다는 것이다. 일단 관리개혁을 위한 기본관리좌표가 될 수 있는 관리철학이 설정되어야 하고 이에 입각한 관리개혁방안들에 따라 체계적이고 유기적으로 개혁이 이루어져야 하며 개혁에 대한 저항들도 효과적으로 제압, 포용하면서 소기의 성과를 거두는 방향으로 나가야 할 것이란 점이다. 특히 행정신뢰성을 확보하기 위해서는 관리개혁에 있어 투명성과 공개성, 그리고 형평성이 반드시 고려되어야 한다는 것이다. 마지막으로 행정서비스증진을 위한 관리기법의 적용전략에 대해서는 관리기법자체가 효율성에 초점이 맞추어진 수단적 방안임을 부인 할 수는 없지만 이러한 관리기법의 적극적 활용이 목적인 관리개혁의 방향이나 철학에 영향을 끼칠 수 있다는 점을 먼저 의식할 필요가 있다는 것이다. 그리고 총체적 품질관리방법이나 리엔지니어링, 벤취마킹 등의 직접적 기법 적용보단 이 기법들이 가지고 있는 기본적 가치들을 우리 행정에서 받아들여야 한다는 것이다. 행정서비스의 품질을 제고시키기 위한 방법으로 총체적 품질관리방법을 사용할 때 항상 으뜸이 되어야 할 가치는 국민들의 욕구를 충족시킬 수 있는 방향으로 이루어져서 정부의 행정신뢰성을 제고시키는 방향으로 나갈 수 있게 하여야 한다는 점이다.

이러한 관점에서 공공부문의 행정서비스증진을 위한 한국행정개혁의 전략적 고려점을 다음과 같이 집약하여 제시하고자 한다.

우선 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위한 전략으로는 첫째, 국민들의 가치관을 국민제도 운동과 교육혁명을 통해 변화시킬 필요가 있으며 특히 관료제에 대한 부정적 시각은 편견화된 국민정서에서도 기인되는 바가 크므로 이를 개선하기 위한 노력이 국가 사회적 차원에서 강구되어 질 필요가 있는 것이다. 이를 위해 국가목표도 보다 명료하고 투명하게 제시 되어야 한다는 것이다. 둘째, 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위해서는 사회경제적 요인들에 대한 배려도



있어야 할 것이다. 특히 기술혁신 등 관료제가 활용할 수 있는 자원의 수준과 요구되는 과업을 균형화시키고 이에 만족치 않고 더 높은 수준의 생산성을 얻어 낼 수 있는 방향으로 관료제에 대한 능력이 크게 개선되어야 할 것이다. 셋째, 관료제도 이제 외부적 정치적 영향력에 대해 관심을 돌려야 할 시기가 되었다고 볼 수 있다. 관료제에 대한 여론에 민감해야 할 뿐만 아니라, 고객집단, 언론매체, 공공이익집단, 권력엘리트의 욕구와 기호에도 적절히 반응할 수 있어야 할 것이다. 마지막으로 관료제의 부정적 시각을 해소하기 위해선 대통령에서부터 그를 둘러싼 참모집단 그리고 의회와 이 기관내의 참모들 그리고 사법부와 그의 참모 등이 모두 새로운 가치관과 철학으로 변화되어야 하며 특히 이들에 의한 관료제의 문화가 올바른 방향으로 변모되어야 한다.

다음 관료들의 부패를 해소하기 위한 전략으로 다음과 같은 것을 고려 할 수 있을 것이다. 첫째는 국민들, 정당, 이익집단, 여론과 대중운동, 언론, 입법부 및 사법부에 의한 통제들 들 수 있다. 물론 옴부즈만(Ombudsman)제도의 활용도 의미를 갖을 것이다. 둘째, 보다 엄격하고 내신있는 내부통제가 이루어져야 할 것이다. 대통령에 의한 행정통제, 국무총리에 의한 행정통제, 재정경제부, 행정자치부 등에 의한 행정통제, 중앙행정기관의 자체적 행정통제, 감사원에 의한 행정통제 등이 내신있고 엄격하게 시행되어 관료들의 부패가 더 이상 장궤할 수 없게 만들어야 할 것이다.

다음 정부에 대한 불신감을 해소하기 위한 전략으로 다음과 같은 것을 고려 할 수 있을 것이다. 첫째, 투명한 정부 둘째, 시민적 눈높이 정부 셋째, 가치창출력을 지닌 정부 넷째, 고객지향적 정부 다섯째, 시민의 평가를 받는 정부를 만들어 내는 것이다.

다음 공공부문의 행정서비스증진을 위한 한국행정관리개혁과 관리개혁기법의 활용을 위한 전략적 고려점은 다음과 같이 집약하여 제시하고자 한다.

첫째, 목표와 방향을 잡아주는 행정으로의 개혁전략으로써 관리개혁적 차원에서 정부조직개편이 일관된 국가 및 행정목적에 따라 현실화될 필요성이 있으며 보다 확고하고 중립적이며 효율적인 동치철학과 행정목적이 접목되어야 할 것이다. 둘째, 지역사회가 주도가 되는 행정으로의 개혁전략으로써 행정관리개혁적 차원에서 행정자치부의 지방자치에 관련된 법령을 재정비하고 지방자치정부간의 관계를 새로운 발상의 시각에서 규정지을 수 있는 법적 개선노력이 필요로 된다고 할 수 있다. 셋째, 경쟁적이고 경쟁력을 갖춘 행정으로의 개혁전략으로써 부처산하 기관이나 공기업, 정부투자기관중 경쟁력과 생산력이 떨어지는 기관들은 과감하게 민영화시키거나 폐쇄시키는 혁신적 노력이 요구된다. 그리고 유사 민간기업과 생산성을 비교하여 우수한 민간기업을 벤치마킹 시키는 방법 등을 통해 기관의 생산성을 증대시키는 동기유인화 작업도 병행해서 추진시켜 나가야 할 것이다. 특히 행정서비스의 품질을 객관적으로 올바르게 측정·평가하기 위해서 TQM을 활용할 수 있을 것이다. 넷째, 임무지향적인 행정으로의 개혁전략으로써 급변하는 환경변화에 따라 임무가 수시로 변하는 상황에서는 임무전담조직이나 행렬조직 등 변화수용적인 임시조직을 가동하여 환경변화에 유연하게 적용할 수 있는 조직형태가 만들어져야 할 것이다. 다섯째, 결과나 성과위주적인 행정으로의 개혁전략으로써 각 행정부처나 부서의 업무성과나 그 결과들을 그들이 제시한 변화영역이나 관점에 입각해 평가하여 기준에 미달하거나 현격히 생산성이 저하된 기관은 인사상 또는 예산상 그에 상응한 벌칙을 주도록 하고 반대로 기준을 웃돌거나 생산성이 높은 기관은 그에 상응하는 상을 주는 제도를 정착화시킴으로써 성과위주적인 정부를 만들어 나가야 할 것이다. 그리고 성과지향에 걸림돌이 되는 법규 등 (특히 규제와 관련된 법규 등)은 과감하게 개정, 폐지 등을 하여야 하며 전향적인 발상에서 성과개혁을 원동하게 이루워낸 조직에 대해서는 그에 상응하는 포상조치가 이루어 질 수 있도록 배

려하여야 할 것이다. 특히 성과의 평가에 있어서는 국민들의 평가도 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직 할 것이다. 이외에 성과위주의 정부를 만들기 위해서는 전략기획을 설계하고 집행시킬 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 여섯째, 고객지향적인 행정으로의 개혁전략으로써 우선 민원부서의 문턱을 더욱 낮추어야 한다. 그리고 행정절차도 간소화하여야 하며 행정전산화도 이를 위해 확대 실시되어야 한다. 그리고 양질의 행정서비스를 이루워 내기 위해 민원부서에 배치된 공무원들에 대한 지속적인 교육·훈련이 요구된다. 그리고 성공적인 민간기업의 성공사례들을 개발해 내어 이들을 벤취마킹하는 방법도 강구해 볼만 할 것이다. 그리고 리엔지니어링기법을 전향적으로 활용할 수도 있을 것이다. 최대규모의 서비스업체라고 할 수 있는 정부조직에도 이 기법을 도입, 적용할 수 있다. 서류작업이 많은 행정기관의 경우는 보다 나은 고객지향적인 민원처리를 위해서라도 서류의 각종형식을 컴퓨터에 입력시키고 이를 다른 부서와 온라인으로 연결함으로써 프로세스를 재설계할 수 있다. 이렇게 되면 담당자는 밀린 일감을 줄이고 담당업무를 신속 정확하게 처리할 수 있고 이에 따라 행정고객인 국민들은 불편을 덜고 대기시간을 감소시킴으로써 궁극적으로는 고객의 만족을 창출하고 높이는 업무의 혁신적인 향상을 기할 수 있게 되는 것이다. 또한 민원업무중 공익의 필요상 꼭 행정부서가 해야 되는 것이 아니면 과감하게 민영화하거나 민간위탁케 하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 일꾼제, 지출보단 수입지향적인 기업가적 행정으로의 개혁전략으로써 앞으로의 기업가적 정부에서는 예산의 이월가능, 관리개혁을 통해 얻은 이익과 예산절약분에 대해 해당 기관이 자율적으로 사용할 수 있도록 하는 인센티브개혁방안을 도입할 필요가 있다고 본다. 또한 공무원들에게 일정 범위내에서 폭넓은 자율권을 인정하여 그들의 책임하에 행정관련계약등을 시의성있게 체결할 수 있도록 하는 자율방안 등도 전향적으로 검토될 필요가 있을 것이다. 더 이상 정부가 예산을 까먹는 기관이 아니라 수익성을 가지고 생산적인 일을 해 낼 수 있는 기관으로의 이미 지변신이 요구되며 이를 위한 조치들이 전향적으로 강구되고 이를 뒷받침하는 법제적 변화가 수반되어야 할 것이다. 여덟째, 치료보다는 예방지향적인 행정으로의 개혁전략으로써 현재 진행되고 있는 정부직제개편이나 구조조정도 이런 관점에서 추진되어야 할 것이다. 특히 가능한 적은 비용으로 관리개혁을 성공적으로 이끌어내기 위해선 지금 당장은 직접적 문제가 나타나지 않는 부분이라해도 이에 대한 근원적 문제해결에 대한 노력이 경주되어야 할 것이다. 아홉째, 계층제에서 참여와 팀워크를 중시하는 분권지향적인 행정으로의 개혁전략으로써 TQM을 널리 활용할 필요가 있다. TQM은 경쟁과 통제에 초점을 두고 있는 개인적 성과보다는 조직성원간의 참여와 협력에 중점을 둔 집단성과를 더욱 강조한다는 점에서 작업역할과 책임에 대한 중첩된 기능들을 상호 교차적으로 배제시켜 줄 수 있기 때문에 행정서비스의 품질개선과 성과향상에 커다란 기여를 할 수 있다. 열번째로 시장을 통해 변화를 모색하는 시장지향적인 행정으로의 개혁전략으로써 정부에서 사용되는 모든 자원도 시장원리에 따라 배분 및 분배되어야 하며 이것을 통해 효율성을 극대화시켜야 할 것이다. 관리개혁의 방향도 시장에 적응할 수 있는 구조로 정부를 바꾸어나가야 한다는데 모아져야 할 것이다.

지금까지 논의된 모든 행정개혁의 전략적 고려들이 바로 새로운 발상의 전환을 통해 모색될 수 있는 미래의 행정상으로 고려될 수 있는 것이며 이러한 전략적 방향들이 관리개혁의 나아갈 지향점이 되어야 하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 이러한 지속적 노력이 결실을 맺게 된다면 그에 따른 국민이 치루워야 할 비용도 상당한 정도 감소할 것이다. 그렇게 되면 행정의 생산성은 배가 될 수 있을 것이고 그에 대한 반사적 이익을 국민들이 받게 될 것이다. 국민들은 보다 나은 행정서비스를 보다 낮은 가격과 비용으로 향유할 수 있게 되는 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강형기. (1994). “자치행정의 품질관리제도 : 일본자치체의 품질관리제도를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제28권 제3호, 가을.
- 김동현. (1994). “미국의 행정개혁”, 『행정과 정책논총』, 제3권.
- 김번용, 김동현, 김판석(공저). (1997). 『한국행정개혁론』, 서울 : 법문사.
- 김번용. (1995). “한국행정의 혁신 : 창의적 파괴와 새로운 이미지”, 『행정논집』, 제23집.
- 김번용. (1994). “한국행정개혁의 뉴비전 : 개방과 경쟁의 패러다임”, 『행정논집』, 제22집.
- 김판석. (1994). “세계화시대의 정부부문경쟁력 제고 : 도전과 기회”, 『한국행정학보』, 제28권 제4호, 겨울.
- 김판석. (1994). “관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색”, 『한국행정학보』, 제28권 제3호, 가을.
- 김호섭. (1994). “공직의 윤리성제고를 위한 새정부의 개혁 : 평가와 대안”, 『한국행정학보』, 제28권 제4호, 겨울.
- 박동서. (1992). “한국행정의 개혁을 위한 접근”, 『한국행정연구』, 제1권 제1호.
- 박세정. (1994). “대민행정의 쇄신방안”, 『한국행정학보』, 제28권 제1호, 봄.
- 신무섭. (1994). “입법부의 예산개혁에 대한 평가와 전망”, 『한국행정학보』, 제28권 제3호, 가을.
- 신회권. (1995). “지방자치와 지방정부-기업관계의 변화”, 『한국행정학보』, 제29권 제3호, 가을.
- 오석홍. (1997). 『행정개혁론』, 서울 : 박영사.
- 오석홍. (1994). “행정개혁의 목표상태”, 『한국행정학보』, 제28권 제4호, 겨울.
- 유병욱. (1994). “지방행정구역개편의 기초적 논의 : 시·군통합에 따른 주요 연구과제”, 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 여름.
- 이병철. (1995). “2000년대를 대비한 행정개혁의 평가와 방향에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 제29권 제3호, 가을.
- 이수철·박세정. (1993). 『신정부정책에 대한 여론조사』, 한국행정연구원, 연구보고 93-12, 12월.
- 정승건. (1994). “한국의 행정개혁과 변동”, 『한국행정학보』, 제28권 제1호, 봄.
- 최창현. (1994). “조직구조와 혁신의 관계에 대한 연구” 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 여름.
- Bader, John B. (1996). *Taking the Initiative : Leadership Agendas in Congress and the "Contract with America"*. Washington, D. C. : Georgetown University Press.
- Balk, Walter L. (1996). *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service*. Westport, CT : Quorum Books.
- Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, N. J. : Rutgers University Press.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government*. Berkeley, CA : University of California Press.
- Bennis, W. G., and B. Nanus. (1985). *Leaders : The Strategies for Taking Charge*. New York : HarperCollins.

- Boss, R. W. (1978). "Trust and Managerial Problem-Solving Revisited", *Group and Organization Studies*.
- Caiden, Gerald E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin : Walter de Gruyter.
- Carnevale, David G. (1995). *Trustworthy Government : Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*. San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Creech, B. (1994). *The Five Pillars of TQM : How to Make Total Quality Management Work for You*. New York : Dutton.
- Frederickson, H. G. (1992). "Painting Bull's Eyes Around Bullet Holes" *Governing*, Oct.
- Frederickson, H. G. (1994). "The Seven Principles of Total Quality Politics", *PA Times*, 17 (1).
- Frederickson, H. G. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Golembiewski, R. and M. L. McConkie. (1975). "The Centrality of Interpersonal Trust in Group Processes", in C. L. Cooper (ed.). *Theories of Group Processes*. New York : Wiley.
- Gore, Al. (1993). *From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. Washington, D. C. : Government Printing Office.
- Gore, Al. (1994). *From Red Tape to Results : Status Report*. Washington, D. C. : Government Printing Office.
- Halachmi, Arie, and Geert Bouckaert (eds.). (1995). *The Enduring Challenges in Public Management : Surviving and Excelling in a Changing World*. San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Halachmi, Arie, and Geert Bouckaert (eds.). (1996). *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector : Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*. Westport, CT : Quorum Books.
- Hammer, M., and J. Champy. (1993). *Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution*. New York : Harper Business.
- IMD and WEF. (1994). *The World Competitiveness Report 1994*. Lausanne, Switzerland : IMD and WEF.
- Kearns, Kevin P. (1996). *Managing for Accountability : Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.
- Kettl, D. F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, and Constance Horner. (1996). *Civil Service Reform : Building a Government That Works*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Kettl, D. F., and John J. DiIulio, Jr. (eds.). (1995). *Inside the Reinvention Machine : Appraising Governmental Reform*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (1994). *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power : Public Governance and Private Markets*. Washington,

- D. C. : Brookings Institution.
- Kettl, D. F., John J. DiIulio, Jr., and Gerald Garvey. (1993). *Improving Government Performance : An Owner's Manual*. Washington, D. C. : Brookings Institution.
- Kooiman, J. (1993). "Governance and Governability : Using Complexity, Dynamics and Diversity", in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, London : Sage.
- Light, Paul. (1995). *Thickening Government : Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington, D. C. : Brookings Institution and The Governance Institute.
- Light, Paul. (1993). *Monitoring Government : Inspectors General and the Search for Accountability*. Washington, D. C. : Brookings Institution and The Governance Institute.
- Metcalfe, L. (1993). "Public Management : From Imitation to Innovation", In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*. London : Sage.
- Moe, R. C. (1993). "Let's Rediscover Government, Not Reinvent It". *Government Executive*, June.
- National Academy of Public Administration. (1993). *Leading People in Change : Empowerment, Commitment, Accountability*. Washington, D. C. : National Academy of Public Administration.
- Osborne, D., and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass. : Addison-Wesley.
- Pierre, Jon. (1995). "The Marketization of the State : Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market". in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds.). *Governance in a Changing Environment*. Montreal and Kingston : Buffalo, New York : McGill-Queen's University Press.
- Rotter, J. B. (1967). "A New Scale for the Measurement of Interpersonal Trust", *Journal of Personality*.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization : The Key to Better Government*. Chatham, N. J. : Chatham House.
- Schachter, Hindy Lauer. (1996). *Reinventing Government or Reinventing Ourselves : The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*. Ithaca, New York : State University of New York Press.
- Stillman Richard J. II. (1996) *The American Bureaucracy : The Core of Modern Government*, 2nd ed., Chicago, Il. : Nelson-Hall Publishers.
- Thompson, F. J., and L. R. Jones. (1994). *Reinventing the Pentagon : How the New Public Management Can Bring Institutional Renewal*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Thompson, F. J. (ed.). (1993). *Revitalizing State and Local Public Service : Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Wright, V. (1992). "Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations", In International Institute of Administrative Sciences, *Public Administration in the Nineties : Trends and Innovations*. Proceedings of the 22nd International Congress of Administrative Sciences. Brussels : International Institute of Administrative Sciences.
- Zand, D. E. (1972). "Trust and Managerial Problem Solving", *Administrative Science Quarterly*.