

## 경쟁국가시대의 정부 역량

이홍규(한국정보통신대학교)

김병국(고려대학교)

### 1. 문제의 제기

■ 세계는 지금 민주화, 지식정보화, 세계화라는 물결 속에 있다. 비록 그것이 달갑지 않다 하더라도 우리는 이를 피해갈 수 없다. ‘경쟁국가’라 함은 이런 세계질서 속에서 살아가야 하는 국가의 제도, 행위, 의식을 압축시켜 표현하는 단어이다.<sup>1)</sup> 다시 말해 국가 내부의 계층간의 분열과 대립, 반목과 갈등을 민주주의를 통해 용해시키고, 국민 각 개인들의 역량을 하나의 국가적 발전 에너지로 통합시키는 동시에 외부로부터 주어지는 위험과 도전에 유연하고 신속하게 응전을 해 나갈 수 있는 비상한 능력을 갖춘 국가를 말한다.

■ 경제란 나라를 경륜(經國)하고 백성을 구제한다는(濟民) 의미이다. 한 나라의 경제가 성공적으로 운용되기는 쉽지 않은 일이다. 경제에는 호황과 침체의 사이클이 있고, 망심하면 선진국도 하루아침에 후진국으로 추락할 수 있는 것이다. 이런 의미에서 지난 40여년에 걸쳐 한국경제가 보여주었던 고도성장은 매우 의미있는 일이라 아니할 수 없다.

- 그러나 이러한 성취에도 불구하고 한국경제는 지금 심리적 불안에 빠져 있다. 그 불안은 미래에 대한 불안으로서, 경제환경의 불확실성 증대, 경제정책에 대한 신뢰의 저하, 중국 경제의 급속한 성장, 사회지도층의 리더쉽 약화, 노사/이념/정치에서의 갈등 심화 등에 기인한다 할 수 있다. “경제가 심리의 산물”이라 할 때 이러한 불안감이 경제에 끼치는 악영향은 그 무엇보다 크다 할 것이며, 이의 치유야 말로 한국경제의 당면과제라 할 수 있다.

- 경제가 성과를 내기 위해서는 경제 자체의 시스템도 중요하지만, 경제외부의 환경 또한 그에 못지않게 중요하다. 특히 정부가 어떠한 역할을 하느냐는 경제에 있어 매우 중요한 요소이며, 시장경제체제라 하여 그 역할을 과소평가할 수는 없는 것이다. 시장은 금리, 환율, 임금, 부동산과 같은 “경제적 영역”뿐 아니라, 교육, 정치개혁, 과거사 논쟁 등과 같이 “비경제적 영역”에서 벌어지는 상황까지도 면밀히 지켜보고 있다. 특히 시장은 정책결정자들의 인식수준과 판단능력을 가늠하고 그들이 부여한 우선순위에 대해 나름대로의 평가를 내리기도 한다. 관료들의 판단과 인식이 시장의 기대에 부응하지 못하게 된다면 정부는 시장으로부터 신뢰상실의 위기에 봉착하게 될 것이다. 정부에 대한 신뢰가 무너지면 불확실성은 더욱 커질 것이고, 이에 따라 시장의 거래비용이 증대되어 결국 경제를 퇴보시키는 결과가 될 것이다. 이 점에서 민주화 시대의 한국 정부는, 민주주의의 진보라는 그 놀라운 성과에도 불구하고, 정치사회적 불확실성을 오히려 증폭시킴으로써 결국 경제발전과 국가발전의 역량을 저하시키는데 일조하였다고 할 수 있다.

- 비록 정부의 정책에 ‘정부 실패’의 가능성이 내재되어 있다 하더라도 현실적으로 정부는 경제에 대해 매우 중요한 영향력을 행사하는 존재이고, 따라서 정책형성 및 집행에 있어

1) 경쟁국가의 개념에 대해서는 Philip G. Cerny(1996)을 참조할 것

역량이 있는 정부는 반드시 필요하다 할 수 있다. 아무리 탈규제정책을 추진한다하더라도 여전히 국가가 담당해야 하는 역할이 있다. 특히 현재와 같은 불확실성 시대에는 정부가 올바른 리더십을 발휘할 수 있어야 한다. 정부의 통찰력있는 비전이 불확실성을 줄일 수 있고 효율적, 효과적 제도가 거래비용을 감소시키기 때문이다. 지금 세계에 국가간, 정부간에 제도경쟁, 정책경쟁이 일어나는 이유는 바로 그 때문이다.

■ 정부역량을 확보하는 문제는 지난 역대 정부에서도 이미 중요한 과제로 부각되어 왔다. 문민정부(YS), 국민의 정부(DJ) 모두 정부개혁 기구를 정부 내에 두고 정부 개혁을 추진하여 왔다. 그러나 그들은 정권 교체에는 성공하였으나, 국정운영의 원칙과 방식을 변화시키지는 못하였다. 시장의 핵심행위자들을 ‘기득권 집단’으로 보고 개혁대상으로 삼으려 하였으나, 그 방식에 있어서는 과거의 권위주의적 방식을 답습하였다. 민주주의가 견제와 균형을 통해 권력을 공유하는 제도임에도 불구하고 마치 ‘승자가 모든 것을 차지’하듯이 (A winner takes all) 선거를 통해 획득한 권력을 제왕적 권력으로 인식하는 듯 보였다. 이 같이 정부의 문화는 지금까지 큰 변화를 보이지 못하고 있다. ‘개혁 이데올로기’조차 지난 10여년간 이러한 반(半)민주적 정부들에 의해 정치적으로 이용됨으로써 개혁에 대한 ‘피로감’만 점증되는 결과가 초래되었다.

- 참여정부도 정부개혁에 의욕을 갖고 있으나, 국민들의 입장에서는 아직 그 성과를 느끼지 못하고 있다. 물론 개혁에는 여러 이견(범위와 대상, 추진주체와 객체, 내용과 방식 등)이 있을 수 있고, 다양한 이해관계의 갈등, 기득권층의 저항 등이 나타날 수 있으나, 그럼에도 지금까지의 정부개혁은 가시적이지 못하다 할 수 있다. 반(半)민주 정부가 진정한 민주정부가 되려면 바로 그러한 다양한 이해갈등을 수용하고 이견을 절충하여 새로운 통합 에너지를 만들어낼 역량이 있어야 한다.

## 2. 분석의 틀

■ 모든 정부들의 불변의 사명은 국민민복의 증진이라 할 수 있다. 정부는 이를 달성하기 위해 국민으로부터 권한을 위임받아 인적, 물적 자원을 활용하여, 정부의 성과라 할 경제 사회적 서비스를 창출하는 것이다.

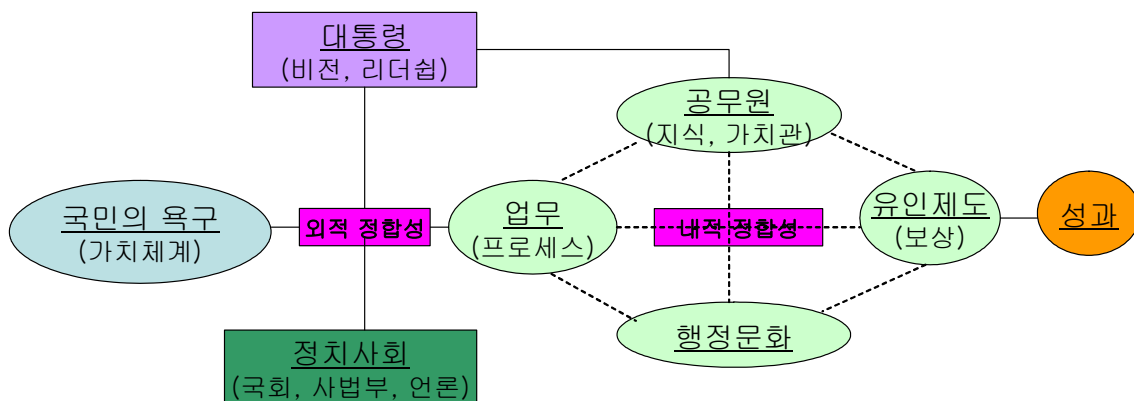
- 정부의 성과는 그 활동범위와 역량에 의해 결정된다 할 수 있다(Fukuyama, 2004). 활동 범위란 정부가 그 시대에 맡는 다양한 기능과 목표를 말하며, 이는 다시 말해 외부와의 관계에서 규정되어진 조건이라 할 수 있다. 한편 역량이란 내부적으로 정책을 기획하고 집행하는 능력을 말한다. 정부 시스템이 성과를 내려면 내부 역량이 외부상황과 서로 부합하여야 하므로, 역량이란 상황특정적(situation-specific) 요소라 할 것이다.

- 정부의 성과를 측정하는 기준으로서 3가지 - 효율성, 효과성, 유연성 - 를 제시하고자 한다. 효율성이란 최소의 비용으로 최대의 성과를 내는 것을 의미하며, 효과성은 국민들의 다양하고 광범한 욕구를 충족시키는 정도를 의미하며, 유연성은 환경변화에 적시에 능동적으로 적응해 나가는 것을 말한다. 민주주의 시대의 정부는 특히 효과성이 높아야 한다. 효율성이 명령과 지시를 통해 높일 수 있다면, 효과성은 주로 자율과 참여를 통해

달성이 가능하다. 정책이 당위적으로 산출하여야 할 성과를 발휘하는 것, 어떤 일을 할 것인가를 스스로 결정하는 것이 효과성이다. 효과성의 실패는 할 일을 하지 않는 것 뿐 아니라, 하기는 하지만 제대로 하지 않는 것, 타인의 지지를 받아야 할 일에 그 지지를 받지 않는 것, 하지 말아야 할 일을 하는 것 등을 포함한다. 국민의 다양한 욕구들이 표출되는 민주주의 하에서 이런 효과성 문제는 정부성과를 결정하는 매우 중요한 요소이다. 실제로 민주적 정부들이 당면하였던 거버넌스(governance)의 위기는 일차적으로는 해서는 안 되는 일을 했기 때문에 발생하였다고 할 수 있다.

- 정부의 역량이 발휘되는 메카니즘을 상정해 보면 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있을 것이다. 정부의 내재적 능력을 정부 시스템의 제반요소의 ‘내적 정합성’에 의해 이룩되는 것이라 한다면, 그런 정부의 능력과 국민적 요구와의 일치는 ‘외적 정합성’이라 할 수 있다. 외적 정합성과 내적 정합성의 확보야말로 정부역량이 발휘되기 위한 기본조건이라 할 것이다.<sup>2)</sup>

<그림 1>



#### 1) 내적 정합성

- 정부의 역량을 논의하기 위해서는 정부 내의 성과변수에 대한 이해가 필요하다. 정부 시스템에는 규칙과 관행들로 이루어진 업무 프로세스가 있고, 나름대로의 조직문화가 있으며, 공무원들의 업무를 일정한 방향으로 유인하고 감독하는 유무형의 인센티브 제도가 있고, 또한 무엇보다 지적 능력과 나름대로의 가치관을 가진 공무원들이 있다.<sup>3)</sup> 이런 요소들이 어우러져 일정한 정부의 성과를 낳는 것이다.

- 정부가 성과를 제대로 내려면 우선 비전과 목표가 있어야 한다. 민주주의는 리더쉽에 관한 경쟁이고,<sup>4)</sup> 리더쉽은 비전의 제시로부터 시작된다. 비전은 정부라는 시스템의 로드맵

2) 정합(congruence, fit)이란 말은 서로 다른 변수 상호간의 균형과 조화를 의미하며, 효과성과 유사한 의미를 지닌다. 정합성이 높을수록 효과성도 높아진다고 볼 수 있다.

3) Ghosal/Hahn/Moran(2000)은 조직이 성과를 발휘하기 위해서는 3가지의 일반적인 힘이 작용하는 바, 1) 사람들의 의지, 2) 시간과 장소의 제약을 받는 가용자원, 3) 그 자원들을 규율하는 제도망(web of institutions)이라고 하였다.

이며, 이는 국민들에게도 중요하지만, 정부를 움직이는 공무원들에게도 중요하다.

- 비전이란 국가전략과 정책목표의 방향을 설정하게 하고, 공무원의 행동지침과 성과관리의 기준이 되는 것이다. 비전은 정책의 일관성을 유지케 하고, 정책간의 조화와 조정을 이루게 한다. 비전이 명확하면 세밀한 전략과 기획이 이루어지고, 우선순위가 명확하여지고, 내부조직들의 운영방향이 일치하게 되나, 비전이 불명확하면 조직이 자신의 역량을 발휘할 수 없다. 비전이 제대로 공유되지 못하면 각 정부부처는 서로 따로 놀 수밖에 없다.
  - 정부의 비전은 대통령중심제하에서는 대통령의 비전이 된다. 대통령은 비전을 통해 국민의 신임을 얻고 관료들에게 정부가 나갈 방향을 제시하여야 한다. 정책이란 정책결정자가 명확하게 자신의 우선순위를 세우고 “선택과 집중”의 방향을 관료와 국민들에게 일관된 논리로 반복적으로 알려주고 설득할 때에만 성과를 볼 수 있다. 정부의 성과는 그런 리더쉽이 발휘되고, 이에 합당한 지식과 가치관이 확보되고, 그에 적합한 업무설계가 이루어지고 인센티브가 마련되어야 가능한 것이다. 즉 국민 욕구 - 대통령 비전 - 공무원의 지적능력 및 가치관 - 업무 프로세스 - 유인제도 - 행정문화 등간에 상호 정합성이 높아야 하는 것이다. 이들 간의 관계는 상호 “인과적”이기도 하다. 대통령이 명확한 비전을 가지고 있을 때에만 공무원의 지적능력과 가치관이 구축되고, 업무 프로세스가 하나의 통합된 방향으로 이루어지며, 성과를 내도록 유인제도가 만들어지고, 행정문화가 구축되게 된다. 따라서 대통령의 비전은 명확하여야 할 뿐 아니라 그 구성원들에게도 공유되어야 한다. 대통령의 비전이 대통령만의 비전이 되어서는 안 된다. 이는 곧 대통령이 타인의 이해관계를 중시하고 수용하는 방향으로 자신의 비전을 구축해야 한다는 것을 의미한다. 사실 대통령이 직접 하는 일은 없다. 대통령은 언제나 정부 관료, 정당 및 국회, 이익집단 등과 같은 ‘타인’을 통해 자신의 비전을 정책화하는 존재이다. 정책목표는 대통령이 명령한다 해서 달성되는 것이 아니다. 대통령은 ‘타인’에게 대통령이 원하는 것이 그들에게도 이로운 것이라는 것을 설득할 수 있을 때 그 목표를 달성할 수 있다. 대통령의 권력은 이와 같은 설득능력에서 나오는 것이다. 다시 말해 대통령은 국가발전의 백년대계를 타인들이 수용할 수 있도록 설득할 수 있어야 한다. 한국의 민주정부들의 보여준 문제는 이러한 설득이 아니라 명시적, 또는 암묵적 강제를 통해 그 목표를 달성하려고 하였다는 점이다.
  - 대통령의 정책형성 권력은 절대적인 것이 아니다. 선거를 통해 선출되었다 하더라도 그가 만드는 정책의 모든 내용에까지 정당성이 부여되는 것은 아니다. 특히 정당정치가 정책이 아니라 정쟁을 중심으로 이루어지는 한국에서는 더욱 그렇다. 선거에서 이겼다 해서 국민으로부터 정책을 자의적으로 결정할 권한을 위임받았다 생각한다면 그 정책은 실패할 수밖에 없을 것이다. 정당정치가 부실하고 선거가 정책이 아닌 정쟁과 이미지 위주로 치러지는 한국과 같은 나라에서의 정책은 오히려 당선 이후에 대통령이 국민의 소리를 ‘경청’하고 끊임없는 ‘대화’를 통해 만들어야 하는 과제이다. 대통령이 이를 소홀히 하면 국민은 등을 돌리게 되는 것이다.
- 업무 프로세스란 정부가 과연 업무를 효율적으로 처리할 프로세스를 확립하고 있는냐는 점이다. 업무의 역할범위가 합리적으로 설정되어 있느냐, 업무절차가 효율적으로 설계되

4) J. Schumpeter(1942)는 민주주의를 ‘리더쉽에 관한 경쟁’(competition for leadership)으로 파악한다.

고 표준화되어 있느냐, 업무들 간에 협력과 조정 및 통제가 제대로 이루어지고 있느냐 하는 점들이다.

- 공무원의 지적 능력 및 가치관도 성과에 영향을 미치는 중요한 요소이다.<sup>5)</sup> 사회의 다원화, 정부업무의 복잡성이 증가하는 것같이 정부 시스템의 지적 능력의 향상도 빠르게 이뤄져야하나, 공무원들이 그 변화의 속도를 따라가기에 쉽지 않은 일이다. 더구나 한국의 발전수준이 과거와 같이 서구적 제도의 모방만으로 문제를 해결하는 데는 이제 한계에 도달하였으므로 창의적 제도형성 능력의 확보가 시급한 과제이다.
- 조직 구성원의 행동들을 일정방향으로 유도하는 역할을 하는 유인제도 또한 정부 성과의 중요 요소이다. 공무원 또한 다른 조직상의 대리인과 다르지 않으며(Tullock, 1965), 이익추구, 책임회피와 같은 대리인 비용(agency cost)을 인센티브와 감시를 통해 통제할 필요성은 공무원에게도 마찬가지이다. 유인제도가 효과적으로 작동하여야만 위계질서의 정부조직이 독립적인 계약관계보다 효율성을 갖는 것이다. 따라서 정부 비전에 맞추어 공무원을 움직이게 만드는 유인제도의 구축능력이야말로 정부의 역량이라 할 것이다.

## 2) 외적 정합성

- 정부 시스템이 성과를 내기 위해서는 외적 정합성 또한 필요하다. 시대에 적합하지 않은 정부의 역량은 성과를 내기 어렵다. 권위주의 시대에는 권위적 문화에 적합한 역량이, 민주주의 시대에는 민주적 문화에 적합한 역량이 있다.
- 외적 정합성을 결정하는 요소로서는 국민들의 욕구방향, 범위 및 수준, 국회의 정치행태 및 정책형성 능력, 사법부의 구제절차 및 판단 능력, 언론 및 시민단체들의 영향력 등 다양한 요소들을 들 수 있다. 국민들의 욕구와 정부의 역량은 불가분의 관계를 갖는다. 국민이 원하지 않는 것을 정부가 밀어붙인다면, 정부가 아무리 탁월한 능력을 가지고 있다 하더라도 그 결과는 실패일 수밖에 없다. 정부의 역량과 국민의 요구가 서로 불일치하게 된다면 정부 시스템은 성과를 내기 어려운 것이다. 사법부 또한 법적, 사후적 구제절차를 통해 정부의 정책과 행동들에 영향을 미친다. 수도이전 등 최근 헌법재판소의 판결들이 정부의 정책에 미친 영향은 실로 크다 할 것이다. 언론 또한 그 역할을 과소평가할 수 없다. 언론이 합리적 비판자로서, 한편으로는 사회적 통합자로서 그 역할을 다할 때 정부의 성과는 고양될 것이다.
- 정당, 국회 등의 정치 또한 정부의 성과를 결정하는 중요 요소이다. ‘강력한 국가엔 그에 걸맞는 정치체제가 있다’하듯이(Fukuyama, 2004), 정치권의 정책형성능력은 정부성과에 영향을 미치는 중요변수이다. 정부는 정치의 종속변수이고, 그런 점에서 정부역량이 발휘되기 위해서는 정치가 국민들 요구에 부응하여 움직여 주어야 할 것이고 대통령과 여당

---

5) 정부는 국가를 경영하는 기구이다. 경영이란 계획을 성과로 바꾸는 것이다. 정부의 경영도 정부가 가진 비전과 목표를 성과로 바꾸는 것이다. 그러나 경영이란 언제나 매력없고 매우 힘들기만 한 일이다. 그것은 모든 구성원들이 목표를 위한 규율을 이행하고 책임감을 갖고 적합한 판단을 할 것을 요구한다. 이를 위해서는 지적 능력이 있어야 하고 올바른 가치가 있어야 한다. 높은 지적 능력이나 옳은 가치 없이 장기적 성과를 올리는 어려운 법이다.

이 이를 정부의 비전과 정책으로 실천해 나갈 수 있어야 할 것이다. 정치권의 정책형성 능력이 취약하다면 이런 ‘정치권의 실패’를 정부가 보완할 수 있어야 하며, 동시에 그 정치권의 정책형성 능력을 키우기 위해 노력하여야 할 것이다. 정치권의 정책형성 능력이 부족하다 해서 정치권을 정책결정 과정에서 배제시킨다면 이는 민주주의를 제약하는 일이라 할 것이다.

■ 정부 역량의 발휘는 정부가 처한 정치적, 사회적 환경의 지배를 받게 된다(Satyanath et al, 2004). 외적 정합성의 상태도 시대변화에 따라 변화를 할 수밖에 없으며, 따라서 외적 정합성을 논의하기 위해서는 시대적 구분이 필요하다. 즉 권위주의 시대의 정부 모델과 민주주의 시대의 정부 모델이 다를 수밖에 없는 것이다.

- 근대 정부의 관료제는 효율성이 높은 시스템으로서 특히 권위주의 시대에 효과적인 제도였다고 할 수 있다. 중앙집권적 권한, 계층적 구조, 업무의 표준화 및 비인격화, 규칙에 의한 통제 등을 특징으로 하는 관료제가 민주주의가 확산되면서 중요한 도전에 부딪히게 되었다. 민주주의 시대는 효율성보다 효과성이 중요시되는 시대이다. 국민의 다원적 욕구가 효과적으로 충족돼야 할 뿐 아니라, 비정형적 업무가 빈번히 대두되어 창의성과 유연성이 필요하다. 이에 따라 행정조직도 민주화, 분권화, 수평구조화 되어야 한다고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 문제는 어떻게 하여야 관료사회가 추구하는 ‘효율성’을 민주화 시대에 요구되는 ‘효과성’과 접목시킬 수 있는가 하는 점이다. 효율성만 중시하면 시민사회의 반발로 결국 효율적인 정책을 펼칠 수 없고, 효과성만 중시하면 정부의 정책 리더십이 약화되고 정책 비용이 배가되어 효과적인 정책이 되기 어렵다. 효율성과 효과성은 양자택일이 아니라 상호조화의 대상이라 할 수 있다.

■ 본 글은 정부 역량의 모형을 1) 권위적 안정형, 2) 민주적 불안정형, 3) 민주적 안정형으로 구분하고자 한다. 권위적 안정형에서는 근대적 관료제에 기반을 둔 정부역량으로서, 권위주의 문화와 권위적 정부라는 정합성이 발생하고 있는 반면, 민주적 불안정형에서는 민주주의 문화와 권위적 정부라는 부정합성이 발생하여 정부 시스템이 기본적으로 불안정하고, 민주적 안정형은 민주주의 문화와 민주적 정부라는 정합성이 발생하여 정부 시스템이 안정화된 것을 의미한다. 권위적 안정형과 민주적 안정형은 그 시대적인 배경이 다르고 그 작동원리가 상이하지만 나름대로 효율성과 효과성을 접목시킨다는 공통점이 존재한다.

### 3. 한국경제의 발전과 정부역량

■ 지난 40여년에 걸쳐 한국경제는 ‘한강의 기적’을 만들어 내었다. 압축성장이 가능하였던 요인에는 여러 가지가 있겠지만, 상대적으로 효율적인 행정 시스템도 그 한 요인이었다

6) 명령과 지시 위주의 권위주의 시대에서는 효율성이 중시되며 일을 짧은 시간에 효율적으로 처리하는 관료제가 효과적이다. 그러나 이는 그 구성원의 창의성을 저해하고 조직의 혁신능력과 유연성을 약화시킨다. 민주주의 시대에는 다양한 시민들의 이해관계에 부합되는 일이나가 우선 중요하므로 효율성 보다 효과성이 중시된다. 즉 어떻게 일을 효율적으로 할 것이냐 보다는 어떤 일을 할 것이냐는 논의에 많은 시간을 보내게 된다. 이는 일견 비효율로 비쳐질 수도 있으나, 결국 옳은 일을 선택하게 하여 국민들이 정말 필요로 하는 일을 하는 정부가 될 수 있다.

하지 않을 수 없다. 강력한 중앙집권적 권력에 의해 뒷받침되는 높은 효율성이야말로 압축적 근대화를 촉진시켰던 원동력이었다.<sup>7)</sup> 그러나 그런 정부의 역할은 민주화가 진행되면서 중요한 도전에 부딪히게 되었다. 근대 시민의식의 발전이 아직 초보단계에 있고 절대빈곤의 문제가 심각하였던 상황에서는 권위주의 정부의 권위주의 리더십을 사회가 일정부분 받아들였지만, 경제발전과 민주시민 의식의 발전으로 그러한 리더십은 곧 저항에 부딪히게 되었다고 할 수 있다. 따라서 민주주의에 적합하면서도 역량이 있는 민주적 정부의 구축은 근대 한국정부가 해결하여야 할 중요한 과제가 되었다.

#### 1) 권위주의 시대 : 권위적 안정형

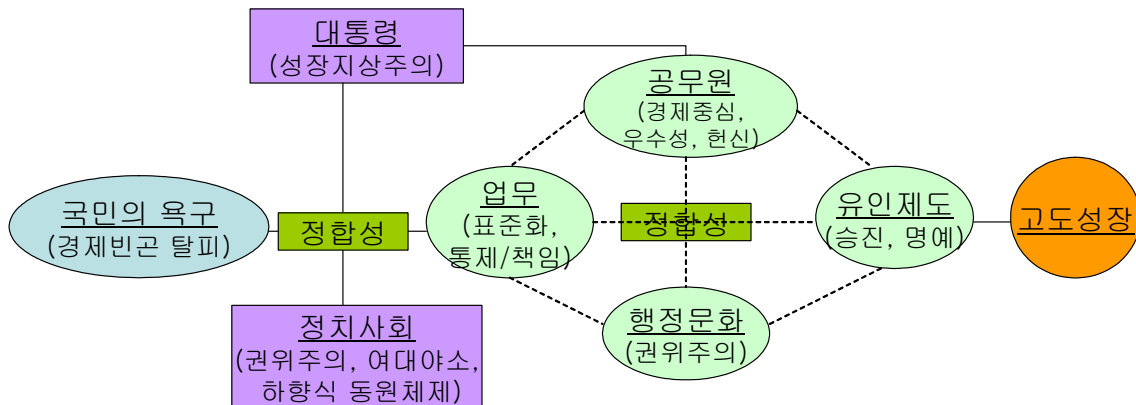
■ 권위주의 시대라 함은 1961년 군사 쿠데타 이후 약 30년 지속된 일종의 군사개발독재 시대로서, 정치적 권위주의와 경제적인 중상주의가 결합된 시대라 할 수 있다. 이 시대의 화두는 근대화이었다. ‘잘 살아보세’로 대변되는 근대화는 우선 국민들의 생활 및 생존이 시급한 상황에서 군사정부가 국민들에게 제시한 비전이었다. 급속한 성장이 이루어지며 그 슬로건도 점차 변모하였지만, ‘경제빈곤의 탈피’, ‘경제성장의 지속’은 개발국가(development state)의 시대였던 당시 무엇보다 명확하고 효과적인 비전이었다.

- 이런 비전하에서 정부가 선택한 성장전략은 자원빈곤 국가로서 특정 성장부문의 선택과 이에 자원을 집중하는 ‘불균형’ 전략이었으며, 상대적으로 풍부한 자원인 노동력에 의존하는 ‘노동집약적’ 전략이었으며, 해외시장과 자본에 의존하는 ‘대외의존적’ 전략이었다. 이런 정부의 전략은 하향적 자원동원 체제, 가부장적이었던 유교적 문화, 미숙한 시민사회의 조직화 등에 의해 뒷받침되었다고 할 수 있다. 다시 말하면 “잘 살아보세”라는 단순 명확한 비전에 대해 국민적 컨센서스가 모아진 다음에는 그 비전을 성취하기 위한 전략, 정책수단, 추진방식 등이 거의 연역적으로 산출되었다고 할 수 있다. 비전이 로드맵을 “만들어주었다”고 해도 과언이 아니다.

- 정치적으로는 정부와 여당이 주도하고 독주할 수 있는 여대야소의 국회, 대통령이 여당 총재로 정치를 직접 관리하고 통제할 수 있는 여권구조, 대중 참여에 무관심하고 대중과 유리되어 기능하는 정치시장 구조 등이 정부의 가부장적 리더십을 가능하게 하였다 할 수 있다. 이로 인해 민주적이 아닌 제왕적인 대통령 리더십, 국회의원이 아닌 정부주도의 입법구조, 정책형성의 주도자가 아닌 소극적 참여자로서의 국회 등의 현상이 노정되었다.

7) 한국뿐 아니라, 동아시아에서도 전략적인 산업정책을 성공시킨 것은 높은 자율성을 가진 중앙집권적 관료제였다고 한다(Kim & Ma 2000).

<그림 2 >



■ 이런 정부운영 형태를 본 글에서는 ‘권위적 안정형’이라고 규정하고자 한다. 이는 그 형태 면에서는 매우 권위적이었지만, 운영 면에서는 제반요소 간 정합성이 확보되어 나름대로 높은 안정성을 가진 형태였다고 할 수 있다.

- 그 시대에는 ‘경제빈곤의 탈피’라는 국민적 욕구가 강하였으며, 대통령이 이를 정부 비전으로 받아들이고, 정부의 시스템을 이에 맞추어 구축하였다. ‘경제성장’의 비전이 정부와 사회 전반에 공유되었으며, 대통령은 그 비전을 챙기고 확산시키는데 리더십을 발휘하여 정부 내에서 비전이 효과적으로 공유되고 실천되었다. 특히 경제비전을 만드는 실무업무를 담당하였던 경제기획원(EPB) 출신 관료들이 <그림 3>에서 보듯이 타 경제부처들의 장차관으로 이동함으로써 (EPB 차관보/실장 중 38.5%가 직임 직후 타부처 차관보로 이동하였으며, 11.5%는 타부처 차관보/실장으로 이동하여, 결국 경제기획원 차관보/실장의 50.0%가 타부처 정책결정자의 위치로 이동), 그 비전을 범정부적으로 공유시키는 ‘비전 전파자’로서의 결정적 역할을 하였다고 보여 진다.<sup>8)</sup> 다시 말해 압축성장의 성과는 권위주의 그 자체만이 아니라, 권위적 지도자와 능력있는 경제관료들이 함께 손을 잡고 보여준 성과물이라 할 수 있다.

- 한편 업무 프로세스 면에서는 업무의 표준화가 빠르게 진전되어 효율성이 높아졌을 뿐 아니라, 정책의 조정도 효과적으로 이루어졌다 할 수 있다. 경제 분야에서는 경제기획원(EPB) 장관이 그 권위와 책임을 갖고 있었을 뿐 아니라, <표 1> 에서 보는 바와 같이 주요 경제부처들을 EPB 출신들이 장악함으로써 정책조정을 원활히 할 인적 기반을 갖고 있었다 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 EBP 중심의 업무 프로세스는 관료들이 만든 것이라기보다

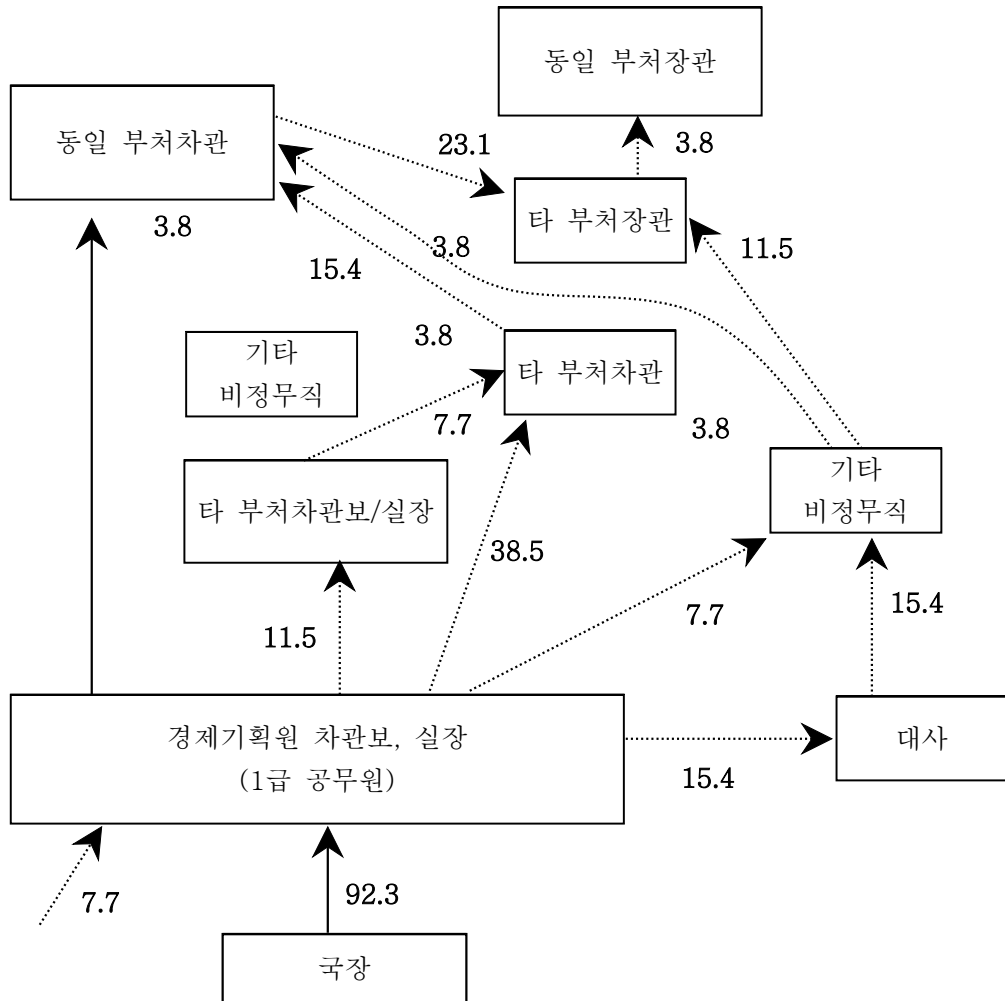
8) 경제기획원은 대통령의 비전과 정책우선순위를 최전선에서 실행한 기관이었고 정부경제정책의 최종 ‘조정자’ 역할을 하였다. 경제기획원의 차관보, 실장은 중앙정치권력이 구상한 국가운영의 밑바닥에 흐르는 정책 우선순위를 체화/습득한 이들이었다. 이들의 이동은 1) 타 부처에서 정책 우선순위에 관한 공감대를 형성하여 경제성장 정책이 원활히 추진되도록 하였으며, 2) 경제부처들의 권력을 장악함으로써 경제기획원을 수장으로 하는 위계화된 권력관계를 형성하였으며, 3) 경제정책의 실행을 위한 정부내 분업체제형성에 기여하였다고 할 수 있다.

9) 경제전반을 거시적으로 통제하는 경제기획원과 재무부는 고도성장의 실질적 주체이며 산업을 담당하는 상공부(50.0%), 동력자원부(60.0%), 농수산부(42.3%)의 정부직을 과점했고, 청와대 경제수석비서관직의 전체



대통령이 만들었다고 보여 진다. 박대통령은 각 영역을 담당하는 정부부처들이 자신의 관할영역만 보며 정책을 입안하게 되는 할거주의 문제점을 직시하고, 정부부처 중에서 유일하게 산업과 금융을 다같이 보고 성장과 안정을 다 함께 고려할 수 있는 -- 다시 말하면 관할영역이 한국경제 전반인 -- 하나의 부처(EPB)를 만들어 그것에게 경제전반의 조정권한을 맡기었던 것이다.

<그림 3> 1961-1980 박정희 정부 시기 경제기획원의 차관보, 실장들의 경력추적<sup>10)</sup>



- 한편 공무원들의 자질을 보면 상대적으로 매우 우수하였고 그들이 보인 업무추진능력도 매우 높았다 할 수 있다. 책임성 면에서도 김시윤(2004)의 지적과 같이 관료의 자율성을

(100.0%)를 독점했다. 한편 군부는 경제관련 분야에서 보조적인 기능을 수행하거나 정책의 집행 단계에서 역할이 부각되는 건설부와 교통부 등의 '이차적'인 부처에서 각각 건설부장관 (40.0%), 차관 (20.0%) 및 교통부장관 (68.8%), 차관 (25.0%)직을 과점했다. 또한 박정희 정부는 경제기획원, 재무부, 내무부 출신이 농림수산부의 장관 (66.7%), 차관 (45.5%)직을 과점함으로써 공업화가 빚어내는 도농간의 갈등을 도시소비자와 산업자본가의 입장에서 해결하였다.

10) 1961-1980년까지 경제기획원 차관보, 실장 28명을 대상으로 경력을 추적하였다. 직선은 부처 내 이동을 나타내고 점선은 해당부처에서 다른 부처로의 이동(부처간 이동)을 의미한다. 비정무직은 조정국장, 국무총리 기획운영실장, 은행장, 청와대 경제수석을 나타낸다.

효과적으로 제한하는 다양한 메카니즘이 제도화됨으로써 관료들의 자율성과 책임성간에 균형을 이룰 수 있었다.<sup>11)</sup> 사회문화적으로도 관료를 중시하는 유교적 전통문화가 살아있어 그 사회적 역할이 보다 용이하였던 시기라 할 수 있다.

- 유인제도면에서는 대통령의 비전을 실천에 옮기는 관료들에게 고속승진(권력)과 안정된 직장(경제)을 보장하였다. 이 시대는 고위관료에 대한 사회적 인정이 컸었고 고급인력이 취업할 기회가 제한되어 있었으므로, 이러한 시기에 이러한 ‘당근’ 중심의 유인제도는 정부를 하나의 강력한 업무추진체로 전환시키는데 크게 기여하였다 보여 진다.

■ ‘명확한 비전 - 권위주의 리더쉽 - 정부주도 - 명령/지시 - 조정/통제의 용이 - 강력한 유인제도’라는 이와 같은 ‘권위적 안정형’은 효율성에서는 의미가 있었지만, 동시에 많은 문제 또한 노정하였다 할 수 있다. 우선 효과성을 보면 경제적 측면의 효과성은 높았다 할 수 있으나, 정치적, 사회적 측면에서는, 특히 유신체제의 구축으로, 국민들의 다양한 욕구가 억압되고 수용되지 못하여 효과성이 지속적으로 떨어지는 상황에 직면하게 되었다고 할 수 있다. 유연성의 측면에서도 명령과 지시 위주의 경직적인 통제구조로 인하여 매우 낮은 수준이었다 할 수 있다.

- 업무 프로세스 차원에서는 프로세스가 대통령 및 소수 고위관료들에 의해 지배됨으로써 정부의 시스템이 제도화되기보다 그들 개인의 리더쉽의 자질(quality of leadership)에 과도히 의존하게 되는 결과를 초래하였다. 반면 그 권한과 책임은 불분명하여 권위적이고 자의적이며 투명성이 낮은 의사결정 구조였다고 할 수 있다.

- 이런 권위주의 정부시스템이 우리 사회에 행정부문의 우위 및 압도 현상을 노정시키면서, 한편 과도하고 자의적인 정부규제의 만연, 임무보다는 지위 및 권한 중심적인 행정 프로세스, 번문옥례의 행정절차, 수동적인 업무행태, 정부의존적 체질의 강화 등 부정적 요소들을 만들어 내었다.

- 그러나 그러한 문제점들이 정부의 성과에 크게 부정적 영향을 미치기 시작한 것은 1970년대 중반이후라 할 것이다. 1973년의 유신체제 이후 사회 전반에 명령과 지시 위주의 경직적 통제구조가 강화됨에 따라 정책결정에서도 무리수를 두게 되었다. 경제정책에서도 중화학공업에 대한 대규모 투자라는 무리수를 두게 되어 경제의 유연성을 급격히 악화시켜 오일쇼크라는 외부적 충격에 매우 취약한 경제구조를 만들었으며, 이에 따라 정부의 정치적 기반도 크게 흔들리게 되었다고 할 수 있다.

## 2) 형식적 민주주의 시대 : 민주적 불안정형

■ 1980년대의 민주화 물결은 사회전반에 광범위한 영향을 미쳤다. 정치적 권위주의가 해체되면서 경제적 중상주의에 대한 합의도 약화되었다. 자유주의, 집단이기주의, 평등주의 등이 사회 구석구석으로 확산되었다. 국민들의 욕구분출이 대폭 증가하였을 뿐 아니라,

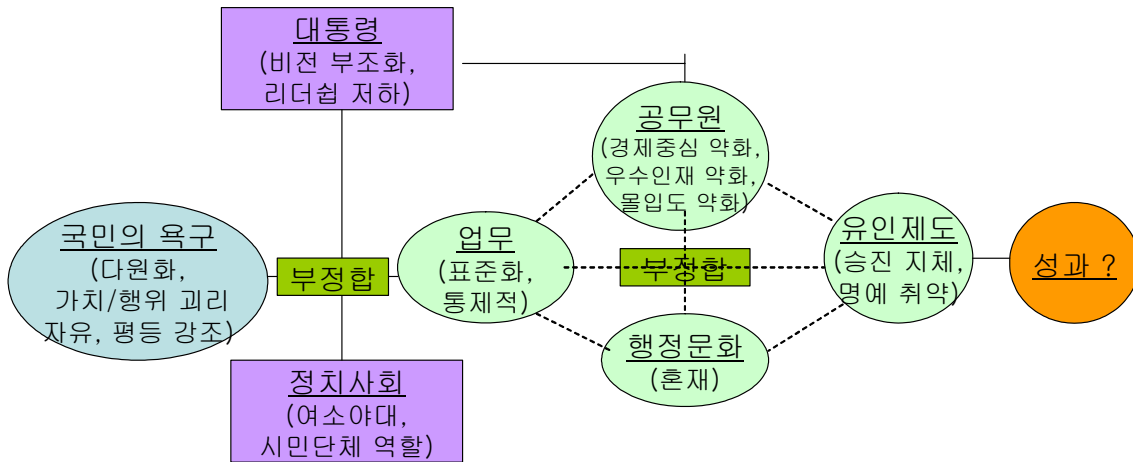
11) 다시 말해 박정희 정부는 집권후 제도적 개혁을 통해 관료들에 나타날 수 있는 약탈적 경향을 제어하였다고 한다(김시윤, 2004)

‘민주 대 반(反)민주’라는 대립구도가 붕괴되어 관심들이 엄청나게 다원화, 파편화, 분절화 되었다. 관치경제를 탈피하고자 경제적 자유의 확대, 시장원리의 확산, 정부규제의 개혁에 대한 압력도 높아졌다. 1980년대 후반부터는 무역장벽의 철폐, 금융시장의 개방 등 외국으로부터 시장개방의 압력에도 시달리게 되었다. “안”으로는 민주화의 열풍 때문에, “밖”으로는 세계화의 압력 때문에 개발국가 모델은 이미 그 유효성을 잃어버렸다. 정부의 합법성의 유일하고도 진정한 원천이 바로 민주주의라 할 때, 또한 정부가 대표하는 국민국가가 외판 섬이 아니라 국제법과 관습 및 제도의 제약을 받는 국제사회의 한 구성원이라 할 때 정부 시스템의 변화는 이제 피할 수 없는 과제가 되었다.

- 새로운 민주정부들은 기존 권위주의 질서의 개혁에서 나름대로 정체성을 찾으려 하였다. 많은 개혁 조치들이 시도되었으며, 과거에는 금기시되었던 새로운 질서가 도입되기 시작하였다. 그러나 민주화 세력들에는 국정운영의 경험과 노하우가 없었고, 국가개혁에 관한 정교한 청사진이 없었다. 개혁이란 슬로건을 내걸기는 하였으나, 그 노력은 언제나 하드웨어를 고치려는 것에 머무를 수밖에 없었다. 형식적 민주주의는 도입되기 시작했으나, 실질적 민주주의는 아직 요원하였다. 권위주의의 시대는 종식되었으나, 과거의 국가운영 소프트웨어를 대체할 새로운 국가운영 소프트웨어가 제시되지 못하였다. 민주주의에 대한 열망은 있었으나, 자유와 책임의 조화, 성장과 분배의 조화, 차별과 평등의 조화, 개인과 공동체의 조화는 창출되지 못하였다. 새로운 국가운영 소프트웨어가 만들어지지 못함에 따라 국가의 시스템 유지비용이 매우 높아지는 현상이 노정되었다.
- 이 같이 새로운 국정운영의 소프트웨어가 만들어지지 못하였던 이유 중의 하나는 개혁에 대한 담론들이 실용적 차원에서 전개되지 못하고, 지나치게 ‘정치적’ 성향을 띠었기 때문이다. 예를 들어 경제적 차원에서 정경유착의 고리를 끊는 것이 중요하다 하면서 그 논의 과정에서 정작 ‘경제’에 대한 문제는 언제나 부차적 아젠다로 다루어졌다. 무엇을, 어떻게 하는 것이 경제의 장기 경쟁력에 도움이 되는지에 관한 치밀한 논의가 이루어지지 못하였다. 마치 경제는 가만히 내버려두어도, 때로는 필박을 받아도, 스스로 성장할 수 있는 것으로 인식하는 것으로 보였다. 지속적 성장의 신화에 익숙하여 앞으로도 그럴 것이라는 막연한 낙관주의가 정부와 사회 내에 팽배해 있었다. 이 같이 정부의 정치지향성, 비경제적 사고, 경제 낙관주의로 인하여 경제 시스템의 운영 소프트웨어가 실질적으로 바뀌기는 어려웠다고 보여 진다.
- 정부의 개혁조치들이 중도에 변질되어 당초 목표한 성과가 나기도 어려웠다. 경제분야는 1997년의 외환위기로 많은 개혁 조치들이 앞당겨졌지만, 다른 분야에서는 아직도 개혁의 지체현상이 지속되고 있다. 정책결정과 집행의 비효율성, 비효과성, 비일관성이 나타나고, 의사결정의 지연과 책임회피가 확산되었다. 집단 및 계층간 대립과 갈등이 심해지고, 반(反)행정, 반(反)관료 풍조까지 나타나게 되었다. 정부의 ‘합리적 권위’까지도 실종되고, 취약한 법치주의는 더욱 취약해지는 현상이 초래되었다. 행정자치부 장관의 말과 같이 “국가경쟁력이 26위라면 10위권인 민간부문이 벌여 놓은 경쟁력을 36위인 정부가 까먹고” 있는 것이 정부 역량의 현주소라고 할 수 있다.<sup>12)</sup>

12) 매일경제, A13, 2005. 4. 27

<그림 4 >



■ 본 글에서는 이런 정부 운영의 형태를 ‘민주적 불안정형’이라 규정하고자 한다. 이는 다시 말해 정부운영에 내재적 혼돈이 큰 것이다. 문제는 이러한 내재적 혼돈이 대통령이 바뀔다 해서 갑자기 없어지지 않는다는 것이다. 그 혼돈을 극복하려면 대통령이 가진 한계를 보기 이전에 한국 민주주의 체제의 모순과 한국정부의 역량적 한계를 다시 냉철하게 분석할 수 있어야 한다. 만일 국민들이 선거 때마다 후보자의 비전과 능력, 그리고 자신의 이성보다 지역과 연고, 정서에 따라 투표를 한다면 그런 혼돈은 피할 수 없는 것이다.

- 내재적 혼돈은 내외적 요소들의 불합치(misfits)에 기인한다 할 수 있다. 우선 외적 부정합이 일어난다. 외부환경은 변화했는데, 정치권 및 정부의 접근방식은 과거 그대로를 답습함에 따라 부정합이 발생하는 것이다. 성장과 분배, 정부와 시장, 통제와 자율, 근대와 탈근대의 이념적 혼돈 속에 각 분야의 마찰과 갈등이 커지며 정부가 그 사이에서 우왕좌왕하는 것을 빈번히 목격하게 되었다. 민주화는 획기적으로 진전되었으나, 정치적으로는 불안정이 높아졌다. 여권의 권위주의적 리더십은 약화되었으나, 그 자리를 합리적, 설득적 리더십이 대체하지 못하고 있다. 특히 국회에서 여소야대의 현상이 일상화되고 있으나, 여야간 극한적 대립과 공방으로 정책현안들이 표류되고 있다. 선거로 여소야대의 구조가 만들어지면, 이를 거스를 수 없는 상수로 인식하고 여야관계를 만들어가야 하나, 현실은 그렇지 못하다. “의원 빼오기”니, “정계개편”이니 하는 여대야소로의 전환을 위한 술수가 등장하기 일쑤다. 이는 여권의 정치적 리더십을 키우기보다 약화시키는 길이라고 할 수 있다. 더구나 정당들이 각계각층의 다양한 이해와 욕구를 중재하고 걸러내는 역할을 하지 못하고 유권자의 표를 잃을까 하는 걱정만으로 갈등의 소지가 있는 정책논의에서는 의도적으로 발을 뺌으로써 정책형성에서 정당과 국회의 공백현상이 빈번하게 일어나고 있다. 사회적 갈등은 점증하는 데, 이와 같이 정치공백이 발생함에 따라, 권한과 책임이 없는 시민단체가 그 역할을 자임하는 현상이 목도되고 있다.

■ 이는 정부의 비전 형성에도 지대한 영향을 미치고 있다고 보여 진다. 우선 민주주의 시대에 적합한 가치 및 비전이 정당차원에서나 개인차원에서나 정착되지 못하여 제대로 된

국가 비전이 마련되지 못하고 있다.

- 대통령선거 입후보자들의 공약들이 급조되거나 우선순위가 불분명한 정책들이 나열되는 가운데, 정부출범 후에도 상당시간이 지난 뒤에야 비전을 제시하는 일이 벌어지고 있다. 선거공약의 차원을 벗어나 비전의 형태를 갖춘 정책을 선보이는 데 걸린 시간들이 1-2년에 달하고 있어, 5년이란 대통령의 임기상의 제약과 임기 초가 국민들이 정부 비전에 대해 높은 관심을 갖는 시기라는 점을 고려 할 때, 비전의 성공을 가늠할 주요 시간을 낭비하는 일이 반복되고 있다.
- 그나마 이런 비전과 정책의 일관성도 매우 취약한 형편이다. 문민정부의 세계화 비전, 국민정부의 100대 국정과제, 참여정부의 정책로드맵들을 비전이라고 하기에는 핵심가치의 일관성과 상호연계성이 취약하다 할 수 있다. 정책목표들을 추진하는 과정에서 벌어지는 다양한 문제점들을 하나씩 짚어가면서 득과 실을 계산하고, 어떠한 “비용”과 “희생”이 있어야 하며 왜 그러한 비용과 희생을 짚어지고 그 과제를 추진해야 하는가에 대한 체계적 설득이 없었다. 오히려 비용과 희생에 대해서는 침묵하고 이득만 선전하는, 그래서 비전이라기보다 공허한 수사에 지나지 않는다는 비판을 받을 수밖에 없다 할 수 있다. 이러한 형태의 비전이 나오게 된 것은 선거과정에서의 실천할 수 없는 공약의 남발 등으로 불가피한 점도 있으나, 보다 근본적 이유는 정부 자체의 확립된 가치관과 역량이 미흡하여 수사학적으로만 비전을 만들었기 때문으로 보여 진다. 역대 대통령들이 이러한 수사를 비전으로 받아들였던 것도 그들이 선거를 통해 권력을 쟁취한 다음 그 권력을 가지고 국민복을 위해 무엇을 할 것이고 무엇을 하지 않을 것인가에 대해 명확한 개념이 없었던 데 기인하는 것이 아닌가하고 생각된다.
- 더구나 국가의 백년대계 관점에서 입안되고 추진되어야 할 주요 국책사업들마저 일반대중들의 목소리에 따라 중도에 혼선을 빚는 일이 많을 뿐 아니라,<sup>13)</sup> 소위 Hotelling-Downs 현상으로 단기적이고 어정쩡한 절충식 타협들이 선택됨으로써 사후적으로 사회비용이 큰 정책들이 양산되고 있다.<sup>14)</sup> 행정목표의 변동도 너무 자주 쉽게 일어나고, 장관을

13)대한상의 조사보고서(‘주요 국책사업 중단사례 및 시사점’, 2005.4)에 따르면 새만금 간척사업 등 5대 대형국책사업의 차질로 인해 경제적 손실이 이미 4조원에 달하고 있고, 향후 대규모 국책사업들이 중단될 경우 그 부가가치 손실은 35조원에 달할 것이라 한다

14) 대형 국책사업 시행착오의 원인과 교훈 (자료 : CEO Information, 삼성경제(연))

구분	시행착오의 원인	교훈
의사결정	- 타당성 검토소홀 및 졸속결정 - 이해관계자 독주(소수의견 무시)	- 국가비전/전략 중요, 실용중시 - 다양한 이해반영, 전문가 중시 - 충분한 검토
계획 수립/수정	- 계획부실, 일관성 결여(낙관적 계획) - 여건변동 및 경직적 계획	- 치밀한 계획수립 - 여건안정, 유연한 계획수정
추진과정	- 사업자/방식선정의 불투명성 - 갈등 및 이기주의 조정 실패 - 공기지연, 투자비 급증 - 관성 때문에 사업중단 불가	- 절차와 과정의 투명성 - 갈등조정, 협상력 발휘 - 공기 준수, 투자비 최소화 - Go or Stop 선택
사후활용	- 구조적 부실 -> 저활용 (고가격 등) - 사후보완/혁신에 소극적	- 타당성/경쟁력 확보 -> 재투자 - 사후 보완책 강구

자주 바꾸는 폐단도 줄어들지 않고 있다.<sup>15)</sup> 이러한 상황에서 정책이 장기적 관점에서 제대로 된 성과를 내기는 어렵다고 보이며, 결국 그 정책은 일과적인 전시행정으로 끝나기 쉬운 것이다.

■ 업무 프로세스에서는 민주화된 환경을 반영한 정부 프로세스의 정립이 아직 미완의 상태에 있다고 할 수 있다.

- 그동안의 규제개혁 노력으로 정부의 규제총량이 점점 감소하고 있다고 하나 규제완화의 속도가 매우 더딜 뿐 아니라, 사회적 규제들은 점증하고 있다.<sup>16)</sup> 더구나 그 규제의 질과 투명성이 아직도 매우 낮은 수준에 있으며, 규제를 형식적으로 없애 놓고 암묵적 규제는 지속하는 경우도 있어, 공무원의 재량권 남용에 대한 우려가 가시지 않고 있다. 과거의 권위주의 행정문화와 관치경제의 유산이 아직 실질적으로 사라지지 않고 있다.
- 정부조직의 운영 면에서는 최근 팀제 확대, 고위공무원단 운영 등 과거의 위계적, 권위적 구조가 민주화되고 있다고 하나, 업무 자체의 표준화가 아직 제대로 이루어지지 않고 있어 효율성의 향상을 크게 기대하기가 어렵다 할 것이다. 특히 성과관리가 제대로 이루어지지 못하여 주요 대형사업의 실패사례에서 보는 바 같이 국가자원의 낭비도 심각한 상황이라 할 수 있다.<sup>17)</sup>
- 정책조정 면에서도 과거의 권위적 조정 시스템을 대체할 새로운 시스템이 정착되지 못하고 있다. 정책조정기구들이 과거의 통과의례 형식의 운영을 그대로 지속하고 있다. EPB의 폐지 등으로 권위적 조정능력은 약화되었으나, 민주적 조정능력은 만들어지지 못하였다. EPB 관료들의 경제부처 장차관직 장악을 통한 정책조정 의 용이성도 찾기 어렵게 되었다. 과거 EPB 조직이었던 3개 부처 출신 관료들의 타 부처 고위직으로의 영전 현상도 이제 드문 사례가 되었다 (그림 5 참조).<sup>18)</sup> 반면 대학교수, 연구원, 정치권 같은 타 집단 출신들의 대두가 두드러졌다 할 수 있다 (표 2 참조).<sup>19)</sup> 이는 인맥을 통한 정책조정의 가

15) 이러한 일관성의 부재는 특히 개혁적 정책들에 있어 심각한 문제이다. 개혁정책이란 일반적으로 변화의 폭이 크고 그 대상들이 주로 구조적인 문제들이기 때문에 성과가 나기 위해서는 다른 일반정책보다 더 많은 시간을 필요로 한다.

16) 국무총리실 산하 규제개혁위원회의 조사에 의하면 정부 행정규제 건수는 10,717개(1998.8)에서 7,795개(2005.4)로 27% 감소한 것으로 나타나고 있으나, 공정위, 노동부, 법무부, 환경부 등의 규제는 증가하였다. 특히 경제분야인 공정위의 규제는 동 기간 중 75개에서 165개로 대폭 증가하였다.(매경, A3, 2005. 4. 11)

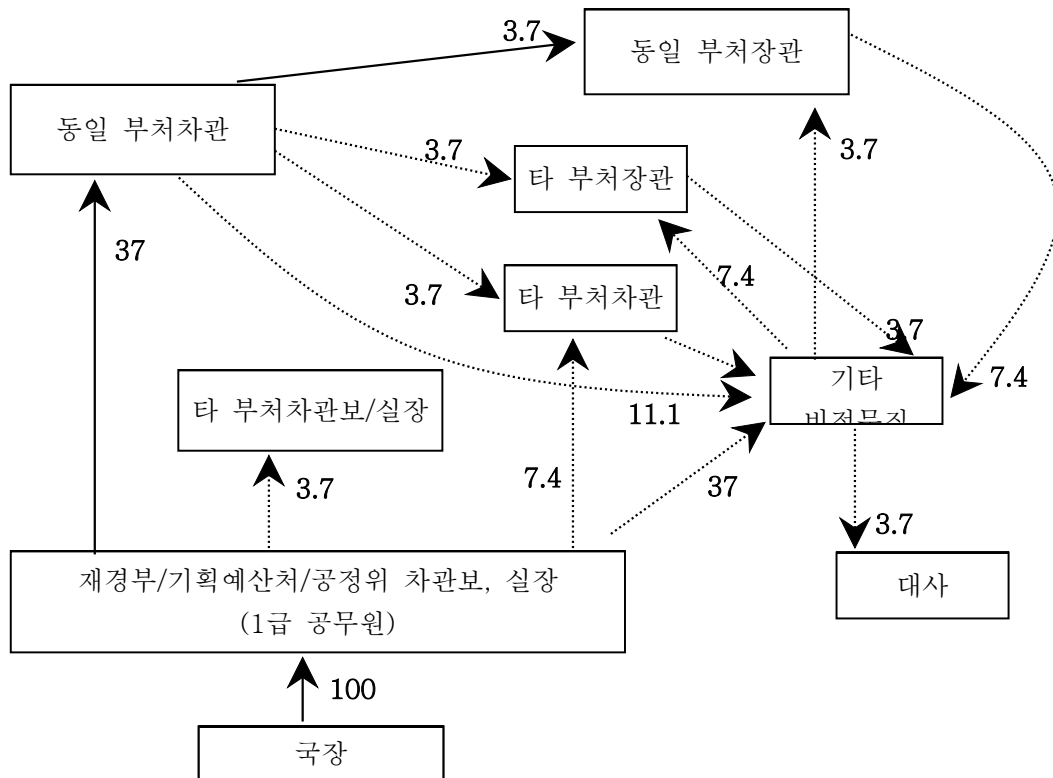
17) 대한상의 보고서(2005. 4)에 의하면 주요국책사업의 예산방비가 심각한 상황이다. 예를 들어 지방공항의 과다 확충으로 일부공항의 경우 10%에도 못미치는 형편없는 운영 자립도를 보이고 있는 상황에서도 3개의 공항이 추가 건설중에 있음.

18) 3개 부처 차관보/실장 중 7.4%만이 직임 후 타 부처 차관으로 이동했고 3.7%는 타 부처 차관보나 실장으로 이동하였다. 결국 11.1%가 타 부처의 실질적 정책결정자로 자리를 옮겼다. 이는 박정희 정부 시와 비교할 때 매우 낮은 수치이다. 박정희 정권에서는 경제기획원 실장 및 차관보의 50.0%가 직임 직후 타 부처의 실장급 이상으로 이동하였다. 98-2005년 시기의 수치는 박정희 정부의 1/5 수준이다. 이는 이들 3개 부처의 타 부처 장악력이 과거 권위주의 시절에 비해 현격히 저하되었고 경제부처간 정책 차이를 조율할 조정자가 없어졌음을 의미한다.

19) 거시경제정책을 담당하는 재경부와 재무부는 산자부(21.4%), 건교부(11.8%), 과학기술부(20.0%), 해양수산부

능성이 준 것을 의미하는 동시에, 제도화되지 못하였던 정책조정 능력이 급격히 약화되는 것을 의미한다. 다시 말해 조직운영의 경험이 없는 그들이 거대한 정부조직을 이해하는데는 상당한 시간이 필요하고, 조직운영에 상당한 위험부담이 따를 뿐 아니라, 정책조정에도 상당한 암묵적 비용이 발생할 우려가 크다 할 것이다. 정책조정 시스템의 약화는 정책혼선과 갈등을 심화시킬 수 있다. 정책당사자들에게 서로 다른 언행을 가능케 하고 정책상 혼란을 야기시켜 (표 3 참조), 정부에 대한 신뢰를 저하시킬 것이다.

<그림 5> 1998-2005년 재경부/기획예산처/공정거래위원회 차관보, 실장들의 경력추적<sup>20)</sup>



- 그러나 이런 현상이 노정되면 될수록 역설적으로 효과적인 조정의 필요성은 더욱 부각되

(17.6%)의 정무직을 점유하였다. 이는 타부처와 비교할 때는 비교적 높은 수치이나 박정희 정권과 비교하면 매우 낮은 수치이다. 권위주의 시절 정부와 달리 각 부처별 정무직은 각부처 출신이 가장 많이 차지하고 있다. 이는 재경부가 더 이상 경제부처간 갈등을 조율하고 통제하는 역할을 하지 못함을 의미한다. 한편 농림부의 경우 경제관련 부처출신 인물이 한 명도 없다. 이는 공업위주 경제성장을 위해 농업의 논리를 억제하였던 과거시절과 대조를 보인다. 한편 국회의원의 등장이 두드러지는데 김대중 정부 이후 국회의원출신 인물은 건교부(11.8%), 과기부(13.3%), 농림부(7.7%), 노동부(7.7%)의 정무직을 차지하였다. 이와 함께 교수/연구원 집단의 등장도 확연히 드러난다. 김대중 정부 이후 교수 및 연구원 출신 인물은 노동부(23.1%), 과학기술부(20.0%), 농림부(15.4%), 해양수산부(11.8%), 산업자원부(7.1%)의 정무직을 차지하였다.

20) 재경부는 차관보, 실장(19명); 기획예산처는 실장(13명); 공정거래위원회는 사무처장(5명)을 추적대상으로 삼았고 이들 중 재임중 관료, 자료 없음, 직임 변화 없는 이들 제외한 27명이 분석대상이다. 해당 3개 부처간 이동은 박정희 정권의 경제기획원(EPB) 차관보, 실장 표와의 비교를 용이하게 하기 위해 부처내 이동으로 처리하였다. 직선은 부처내 이동을 나타낸다. 점선은 해당부처에서 다른 부처로의 이동(부처간 이동)을 의미한다. 기타 정무직은 공사 사장, 대학총장, 국무총리실 실장, 부지사, 은행장, 청와대 수석비서관, 국회의원, 청와대 정책실장, 정부 위원등이다. 조달청장은 재경부산하 기관장으로 동일 부처차관으로 분류하였고 감사원 감사위원은 차관급에 해당하기에 타 부처차관으로 분류하였다.

므로 결국 조정능력의 향상은 없이 조정기구만 커지는 결과가 노정될 수 있다. 특히 최근 국무총리실의 정책조정기구가 강화되고 있음에도 청와대 비서실의 조직 및 인력은 상대적으로 줄지 않고 있어 정부 상층부 조직의 이상 비대화 현상도 우려된다. 또한 참여정부 들어서 보이고 있는 위원회의 양산도 정책조정 능력을 약화시키는 원인이 될 수 있다고 보여 진다. 정부 전체의 정책통합 능력에 대한 고려는 없이 정책결정 및 집행권한이 없는 각종 대통령 자문기구들이 정책 로드맵의 제시, 구체적 정책의 추진에 참여함으로써 공무원들의 불만은 물론 정책혼선에 대한 우려도 대두되고 있다. 일의 기획은 위원회가 하고 그 집행은 부처에 맡긴다면 과연 그 정책이 제대로 집행되고 제대로 성과를 낼지 의문이다. 정책이란 명확한 권한과 책임소재, 정책갈등의 효율적 조정능력, 정책집행자의 풍부한 경험 등이 어우러져야 비로써 그 성공 가능성을 점칠 수 있는 것이다.

■ 중요한 것은 사람이다. 변화의 주체도 사람이고 핵심역량을 만들어내야 할 주체도 사람이다. 그러나 공무원들의 역량 변화는 이루어지지 못하고 있다. 우수 인력들은 계속 유입되고 있다고 하나, 지적 역량이 지속적으로 계발되지 못하여 고도 정보사회에 필요한 역량을 갖추지 못하고 있다. 이에 따라 정책의 모습이 구태를 벗지 못하고 과거의 편의적 규제, 효율성 위주의 정책들만이 남발되고 있는 상황이다.

- 공무원들에 대한 유인제도 역시 매우 취약한 형편이다. 성과관리가 제대로 안되니 인센티브 메카니즘이 작동할 수 없다. 성과급제가 시행되고 있다고 하나, 성과급 지급의 폭이 매우 좁아 인센티브로 작용되기 어렵다고 보여 진다. 다른 비금전적 인센티브도 매우 취약하여, 지적능력 향상, 가치관의 변화, 책임의식의 고양 등을 위한 인센티브가 작동하지 못하고 있다.

- 공무원들의 업무의욕도 취약하다. 더구나 사회에서의 직업적 명예감 저하, 지속적인 ‘공무원 때리기’ 분위기 등으로 업무 의욕이 더욱 낮아지고 있다. 이를 반영하여 공무원들의 책임의식 (accountability) 또한 낮아지고 있는 것으로 보인다. 근래에는 정부조직에 기본적으로 필요한 권위와 규율(disciplines)의 이완현상까지도 목격되고 있다.

■ ‘민주화 - 국민요구 증대 - 비전부재- 리더쉽 취약- 규제위주 행정 - 지적역량 취약 - 정책조정능력 취약 - 사회갈등 확산’이라는 이 같은 형태는 ‘권위적 안정형’과 비교하여 볼 때, 효과성뿐 아니라 효율성도 낮은 형태라 할 수 있다. 행정수요는 질적으로 고도화되었는데 비하여 행정서비스 공급능력은 오히려 퇴화되어진 형태라 할 수 있다. 아울러 정부조직의 변화와 혁신을 위한 동인도 만들어내지 못하여 유연성도 낮은 형태이다.

### 3) 실질적 민주주의 시대 : 민주적 안정형

■ 민주주의가 제대로 작동되려면 그 조타수 역할을 하여야 할 역량있는 프로 정부가 필요하다. 정부에는 각계각층의 에너지를 끌어내는 창의적 비전, 국민적 컨센서스를 모으는 설득력, 반대편을 추스르는 포용력, 일을 챙길줄 아는 집행력 등 이 모든 것들이 갖추어져 있어야 한다. 그래야 형식적이고 명목적인 자유와 평등이 아니라 실질적이고 지속가능한 자유와 평등을 만들어 낼 수 있다. 도덕적 해이를 막고 보다 경쟁력있는 사회 에너지가



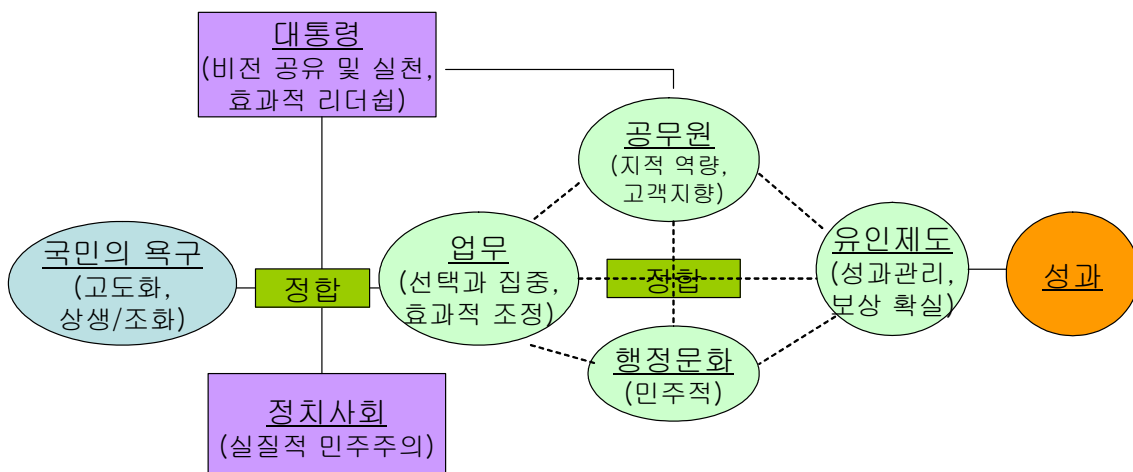
창출될 수 있다.

- 그동안 우리 사회에는 민주적 정부가 들어서기만 하면 저절로 선진화도 이뤄질 것이라는 막연한 믿음이 있었다. 그러나 민주주의가 정부능력을 보장하는 것은 아니다. 민주주의는 오히려 국가발전을 가로막는 무질서와 혼돈만을 만들어내기 쉽다. 독선과 아집, 파당과 포퓰리즘이 판을 칠 수도 있다. 따라서 민주주의에는 이러한 부정적 요소들을 제어해 나갈 수 있는 사회적 지혜와 정부의 역량이 필요하다. 그것이 없다면 민주주의는 거래비용이 매우 큰 제도이다. 그런 의미에서 우리에게 놓인 과제는 정부의 운영 소프트웨어를 새롭게 만들어내야 하는 과제이며, 그런 점에서 오히려 지금까지의 민주화 노력보다 더 큰 노력을 요구하는 과제라 할 수 있다.

■ 새로운 시스템은 시대적 조류를 반영하여야 한다. 현대는 불확실성(Uncertainty)의 시대일 뿐 아니라, 정보기반(information-based)사회, 지식주도(knowledge-driven)사회, 서비스집약(service-intensive)사회라 할 수 있다. 이 새로운 조류는 모든 조직들에게 효율성, 효과성, 유연성을 제점검할 것을 요구하고 있다.<sup>21)</sup> 정부도 이런 능력을 갖추어 나갈 수 있어야 한다.

- 문제는 제반요소간의 부정합 상태에 있는 정부를 어떻게 이러한 능력을 갖춘 안정적인 정합상태로 전환시켜 나갈 것이냐 하는 것이다. 그 상태로 전환되기 위해서는 <그림 6>과 같이 국민욕구의 고도화 - 대통령의 효과적 리더쉽 - 분명한 정부 비전 - 역량있는 정부 - 효과적인 갈등조정 능력 - 실질적 민주주의의 심화 등의 선순환이 일어나야 할 것이다. 그 세부적 사항을 논의하면 다음과 같다.

<그림 6>



21) Bartlett & Ghoshal(2002)은 현대 기업조직에 민첩성(speed), 유연성(flexibility), 자기혁신성(self-renewal)이 필요하다고 하였음.

#### 4. 한국 정부역량의 발전방안

- 세계는 지금 혁명적 변화의 물결 위에 있다. 정부도 그 변화의 물결에서 예외일수 없다. 수많은 고귀한 희생으로 얻어진 민주주의도 정부의 실질적 변화로 연결되지 않는다면 그 민주주의는 하나의 불필요한 장식에 지나지 않을 것이다.

##### 1) 정부역량 발전의 기본방향

##### (1) 정부목표와 가치의 변화 : 고객지향성의 정착

- Osborne(1997)은 현대 정부는 ‘기업가적 정부’(Entrepreneurial Government)가 되어야 한다고 역설하였다. J. B. Say의 말과 같이 ‘기업가’란 생산성이 낮은 영역의 경제적 자원을 생산성이 높고 더 많은 이윤을 내는 영역으로 전환하여 주는 것을 의미한다. 그러나 이 전환에는 불확실성이 있고, 따라서 기업가에는 남다른 도전정신과 통찰력이 요구된다. 기업가적 정부의 공무원에게도 남다른 도전정신과 통찰력이 요구된다 할 수 있다.<sup>22)</sup>

- ‘기업가적 정부’란 효율성과 함께 효과성이 높은 정부이다.<sup>23)</sup> 국민이 필요로 하는 서비스를 적시에 원하는 質로 제공하는 ‘효과성’을 확보하려면 공무원들이 고객인 국민의 중요성을 인식하여야 한다. 공무원들의 태도변화와 지적 역량의 제고없이 얻어지기 어려운 과제이다. 실질적 민주주의 시대의 국민들은 효과성이 높은 정부를 원한다. 국민들의 다양한 욕구의 충족과 지속가능한 국가발전이란 목표를 조화할 수 있어야 한다. 그러나 우리 정부의 서비스는 아직 효율성 위주, 공급자 중심적인 사고를 벗어나지 못하고 있다.

- 과거 권위주의 시대의 행정서비스가 시혜적 차원에서 이루어지는 것이었다면, 민주주의 시대의 서비스는 국민들의 적극적 권리의 대상으로서의 서비스가 되어야 한다.<sup>24)</sup> ‘고객을 최우선시하라’는 것은 기업과 정부의 현대적 사명이다. 이런 관점에서 고객에 대한 명확한 정의는 중요한 의미를 지닌다. 정부의 업무에서 누가 고객인지를 정의하는 것이 쉬운 일은 아니나,<sup>25)</sup> 고객에 대한 정의는 그 업무가 지향하는 가치와 목표 뿐 아니라, 업무의

22) B. Armajani는 공공분야의 개혁에 5가지 신화가 있다고 한다. 그것들은 1) 진보주의자적 신화(liberal myth) : 정부가 지출을 늘리고 더 많은 일을 함으로써 정부성고가 향상될 수 있다고 하는 믿음, 2) 보수주의자의 신화(conservative myth) : 정부가 지출과 활동을 줄임으로써 정부성고가 증대된다는 믿음, 3) 기업 신화(business myth) : 정부를 기업처럼 운영하면 정부성고가 향상된다는 믿음, 4) 공무원 신화(employee myth) : 예산이 풍부하면 공무원들이 좋은 성과를 낼 수 있다는 믿음, 5) 인력자원 신화(people myth) : 더 좋은 인력자원을 고용하면 정부성고가 향상된다는 믿음이다.(출처 : D. Osborne & P. Plastrik(1997), Banishing Bureaucracy.)

23) 모든 조직은 저마다의 특징을 갖는다. 어떤 조직은 효율성을 더 추구하고, 어떤 조직은 효과성을 더 추구한다. 이러한 효율성과 효과성중 어느 것이 우선할 것이냐는 것은 그 시대가 필요로 하는 것이 무엇이나에 따라 결정되어야 할 것으로 보인다. 압축적 근대화가 요구되던 시대에는 효율성이 더 필요하고, 탈근대 민주사회에서는 효과성이 더 필요하다고 할 것이다. 그러나 이 두 과제는 상호배제 되어야 하는(mutually exclusive) 것이 아니고 상호보완 되어야 하는 것들이다.

24) 네티즌들의 온라인 ‘댓글 파위’ (예를 들면 대구 어린이집 원장 초등생 자매 폭행사건, 육군 훈련소 인분 사건 등)에서 보는 바 같이 국민들의 여론형성 기능이 대폭 강화됨으로써 정책 프로세스에 매우 큰 영향력을 미치고 있다 (중앙일보, 5면, 2005.5.11).

성과, 책임 및 갈등조정 방식까지도 규정해 줄 수 있기 때문이다. 민주주의 정부라고 하면 그 제반 프로세스 및 제도가 고객지향성을 갖도록 하여야 할 것이다.<sup>26)</sup>

## (2) 정부역할과 규제의 재설정 : 정부와 시장의 조화

■ 정부가 할 수 있는 일은 정치사회적 제약으로 인해 제한되기 마련이다. 특히 국가발전의 단계에 따라 정부의 역할도 달라질 수밖에 없다.

- 정부주도형의 경제발전 전략은 1970년대말부터 이미 한계를 보이기 시작하였다. 특히 1980-90년대 들어 경제구조의 고도화 및 복잡화, 경제체제의 개방 및 지구촌 경제화, WTO체제의 출범, 민주적 지배구조(governance)의 확산 등 경제환경이 크게 변하였다. 더구나 구조적으로 현재 정부영역과 시장영역의 구분도 모호해지고 있다.

- 이는 ‘지원과 통제’ 위주의 과거의 관치경제 방식으로는 경제발전을 지속할 수가 없다는 것을 의미한다. 다시 말해 ‘정치의 민주화’와 함께 ‘경제의 시장화’가 이미 이루어졌다. 문민정부 이후 역대정부의 경제운영 기조는 경제적 자유의 확대라 할 수 있다. 경쟁의 촉진, 대외개방의 확대, 정부규제의 완화가 이루어졌다. 그러나 의식면에서는 아직 정부 내에 과거의 보호와 규제 위주의 의식이 많이 남아 있다고 할 수 있다. 공무원들은 자신의 권한을 놓기 싫어하고 국민은 정부의존적 체질을 버리지 못해 규제와 보호로 문제를 해결하려는 성향이 바뀌지 않고 있다. 시장에 대한 믿음도 취약하여, 과잉투자, 시장무질서에 대한 염려가 크며, 또한 시장친화적 규제방식을 개발하지 못하여 규제를 하더라도 직접적이고 광범위한 규제를 하기 일췌이다. 어떻게 정부규제를 줄이고 규제를 하더라도 그 질을 높일 것이냐는 것이 정부의 핵심과제가 되어야 한다.

■ 시장경제에서도 정부의 역할은 막중하다. 사유재산권의 보호, 계약의 자유, 자기책임의 실천이란 시장경제의 원리들이 제대로 실천되기 위해서는 게임의 규칙을 세우고 집행해 나가는 정부가 필요하다. Stiglitz(1998)<sup>27)</sup>는 정부가 시장을 대신하는 대체기구가 아니라 시장이 그 기능을 더 잘 작동하도록 돕는 ‘시장기능의 보완기구’(a complement to markets)로 인식되어야 한다고 하였다.

25) 고객 지향적 서비스란 행정 분야에서는 실상 이루어지기 어려운 것이다. 첫째, 행정에서는 고객의 자유 선택권이 없기 때문이다. 기업에서 고객이 대우 받는 것은 그 구매선을 자유롭게 옮길 수 있기 때문이다. 그러나 행정은 독점적 서비스이다. 국민들은 자유롭게 행정 서비스의 구매선을 바꿀 수 없다. 만일 고객이 그 구매선을 옮길 수 없다면, 다시 말해 전환비용(switching costs)이 매우 크다면 고객은 고객답게 대우를 받기가 어렵게 된다. 독점시장 구조에서는 독점기업에 대한 규제가 불가피하다. 국민 전체의 후생을 증대시키기 위해서는 독점적 지대를 약화시키는 조치가 필요하다. 둘째, 행정에서 고객의 의견이란 것이 일반대중의 의견이 아니라 소수의 행동주의자들인 시민단체나 일부 여론지지층들의 의견으로 대변되기 일췌이기 때문이다. 그럼에도 고객이란 용어를 행정 분야에서 사용하는 것은 행정 서비스의 수요자는 국민이며, 그 평가의 주체도 국민이기 때문이다.

26) North(1994)는 제도란 “정치적 경제적, 사회적인 상호작용을 구조화시키는 제약조건들이며, 이는 사람들이 고안해 낸 것들이다. 그것들은 공식적 규칙들(헌법, 법률, 재산권) 뿐 아니라 비공식적 제약조건들(제재, 금기, 관습, 전통, 행동규범)을 포함한다”고 한다.

27) Stiglitz, J.(1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the post Washington Consensus", WIDER Annual Lecture, Jan. 7

- 시장경제는 작고, 강하고, 유능한 정부를 필요로 한다. 작다함은 규제가 작다는 의미이고, 강하다 함은 확고한 비전하에 일관성 있게 정책을 추진한다는 의미이고, 유능하다 함은 정부개입 범위가 넓고 힘이 강력하다는 의미가 아니라 개입범위가 매우 한정적이고 투명하면서도 시장기능이 작동되도록 효과적인 높은 품질의 정책을 추진한다는 것이다. 과거의 정부가 '(제도를) 만들고(make), (자원을) 구매하고(buy), (시장을) 규제하는(regulate)' 역할을 하였다면, 미래의 정부는 '(국민을) 설득하고(cajole), (공무원들을) 유인하고(incentivize), (기업 활동을) 촉진하는(facilitate)' 역할을 하여야 한다.

#### (3) 정부운영방식의 변화 : 분화와 통합의 조화, 자율과 책임의 조화

- 모든 조직은 전문화되는 동시에 통합이 이루어져야 한다. 전문성과 자율성에 기반을 두어 분화가 일어나는 동시에 하나의 조직으로 시너지를 낼 수 있도록 조정과 통합이 이루어져야 한다. 이는 정부 조직에서도 마찬가지이다. 가능한 전문적 지식 역량이 존중되는 동시에 그 역량들이 서로 모여 시너지를 낼 수 있도록 조정되고 통합되어야 한다. 과거 권위주의 사회는 조정과 통합이 용이한 사회이었다. 반면 민주주의 사회는 조정과 통합에 비상한 역량이 요구되는 사회이다.

- 정부의 운영방식이 민주화되어야 하는 것은 시대적 요구이다. 자유와 평등, 분권과 참여의 욕구는 정부조직 내에서도 점증하고 있는 욕구이다. 그러나 자유와 평등은 창의성을 높일 수도 있지만, 무책임과 무질서를 가져올 수도 있다. 엄정한 내부규율과 고도의 책임의식이 갖추어지지 않은 조직은 효율적이고 효과적인 성과를 만들어 낼 수 없다. 서로 상반관계를 갖는 분화와 통합, 자율과 책임은 정부내에서 상호조화 되어야 하는 가치이다. 모든 정부운영 제도들이 이러한 조화를 위해 고안되어야 한다.

#### (4) 변화와 개방의 수용 : 정체성과 유연성의 조화

- 변화를 유연하게 수용하는 조직이어야 장기적으로 생존할 수 있다.<sup>28)</sup> 정부 조직도 외부를 향해 열려 있는 조직, 변화의 수용성이 높은 조직이어야 한다.

- 패쇄적 민족주의가 아닌 세계를 향해 열려 있는 정부이어야 한다. 세계화란 이 시대의 조류이므로 우리의 적극적인 변화의 동인으로 활용하는 자세가 필요하다, 이는 서구중심의 세계표준(global standard)이 국내에서도 제도화됨을 의미한다. 우리에게 필요한 것은 이를 거부하고 배척하는 것이 아니라, 이를 능동적으로 수용해 나가는 유연성이다.

- 그러면서도 한편 자신을 남들과 차별화시킬 수 있는 차별화된 역량이 있어야 한다. 그것은 우리 자신의 정체성의 문제이다. 세계가 동조화되어가는 세계화 시대에도 자신만의 고유한 것이 필요하다. 기업을 두고, 자본을 두고, 인재를 두고 경쟁을 하는 국가 경쟁에서 이기기 위해서는 정책과 제도에서도 남과 차별화될 수 있어야 한다. 정부운영 방식, 인력

28) 환경은 변화하기 마련이고, 따라서 모든 조직은 끊임없이 변화와 혁신의 과정에 있어야 한다. 더구나 조직은 세월이 지나면 경직화하기 마련이고, 자신의 고객을 잊게 되고, 자신과 내부에 더 신경을 쓰게 된다.

의 질적 수준, 지도자의 철학과 비전이 남달라야 함을 의미한다. 국가 자체가 그런 창의적 집적지(cluster)가 되어야 한다. 우리는 과연 이런 차별적 역량을 어떻게 확보 할 것인가? 이런 질문에 답하기 위한 비전과 정책지침이 마련되어야 한다.

## 2) 정부역량 강화를 위한 제언

- 정부의 변화는 정부의 힘만으로 이루어내기가 어려운 변화이다. 정치, 언론, 경제, 사회 각 부문들도 같은 방향으로 같은 속도로 변화하여야 하고 또한 그들 사이에 긴밀한 협력이 전제되어야 한다. 그런 의미에서 논의를 정부 내부의 역량에 국한시키고 있는 본 글은 논의의 제약을 가진다.

### (1) 정부 비전과 리더쉽 :

- ◆ 공유되어지는 비전을 창출하여야 한다.
- ◆ 비전을 보다 차별화하고 명확히 한다.
- ◆ 비전이 정부문서가 아니라 공무원들에 살아 있도록 리더쉽을 발휘한다.

### ■ 비전 창출능력

- 역사는 그것을 만들려는 者에 의해 만들어진다. 의지가 없다면 그 어떤 것도 이룰 수 없다. 거의 모든 정부가 그런 의지를 갖고 있고, 거의 모든 지도자들이 그런 욕망을 갖고 있다. 과거의 ‘잘 살아보세’라는 구호 속에도 그런 의지가 있었다. 이런 의지의 표현이 비전이다. 비전을 통하여 정부는 국민을 설득하고 통합시키고, 나아가 공무원들의 에너지를 한 방향으로 결집시켜 나갈 수 있는 것이다.
- 비전은 1) 실현가능성이 보여야 하고, 2) 핵심 과업과 목표, 그리고 행동계획들로 구체화, 명확화 되어야 하고, 3) 구성원들 사이에 공유가 일어나야 한다. 비전은 단지 꿈으로만 끝나는 것이 아니며, 그것을 이루기 위한 명확한 전략과 계획에 의해 뒷받침되어야 하며, 그것이 모든 구성원들의 목표로 받아들여져야 한다. 1) 그들에는 우선순위가 명확히 부여 되어야 하고, 2) 그 과업 및 목표들에 맞추어 조직구조 및 업무 프로세스가 설계되어야 하며, 3) 목표를 성취하는 것과 상충되는 사안들은 교정이 되어야 하며, 4) 이런 과업중심의 구조를 상당기간 유지할 수 있어야 한다. 그러나 이를 실제 실천하기는 쉽지 않은 일이다. 비전이란 다양한 정책들의 조합인 동시에 그 개별정책의 효과와 비용의 다양한 조합이며, 다양한 계층의 다양한 이해관계의 상충 속의 선택이다. 정부의 능력은 이러한 제약 속에서 설득력이 있는 비전을 만들 수 있느냐 하는 것이다. 제약 속에서도 작동을 할 수 있는 비전을 만드는 것이 정부의 능력이다.
- 제도는 경로의존적인(path-dependent) 특성을 가진다. 경로의존적이라 함은 과거의 역사로부터 독립적일 수 없다는 의미인 동시에, 한편으로는 남과 차별화 될 수 있다는 의미이다. 우리의 자본주의도 그 점에서 타국의 자본주의와 다를 수밖에 없고 또 달라야 한다. 그런 의미에서 근대화 과정에서 서구 선진문명을 모방하면서 상실된 우리 자신의 정체성

에 대한 진지한 성찰이 필요하다. 세계 표준과 조화되면서도 차별화된 정체성을 만들어내야 한다. 그 정체성이 경제전쟁에서 이길 수 있는 핵심역량이다. 정부가 비전을 세우고자 한다면 우리가 지향하는 자본주의가 외국의 자본주의의 특성과 어떻게 같고 어떻게 다른 것인지를 분명히 하는 비전이어야 한다. 그런 비전을 가져야 남들과 차별화된 역량을 만들어 나갈 수 있는 것이다.

## ■ 이념적 다양성의 수용능력

- 비전의 핵심은 이념과 가치이며, 비전에는 자신이 지향하는 이념과 가치가 담겨 있어야 한다. 따라서 작동될 수 있는 비전이 만들어지려면 이념과 가치에 대한 합의가 있어야 한다. 그래서 민주주의 사회에서는 제대로 작동되는 비전을 만들기가 쉽지 않다. 왜냐하면 민주주의의 기본은 다양성이고, 특히 이념적 다양성이 존중되기 때문이다. 이념적 다양성은 사회의 창의와 활력의 원천이 될 뿐 아니라 민주주의의 수준을 가늠하는 주요한 기준이다.
- 그러나 그 사회에 한편 이념적 다양성을 받아들이는 이념적 수용능력이 취약하다면 그 다양성이 창의와 활력으로 연결되지 못하고 오히려 갈등과 분열만 조장하는 요인이 될 수 있다. 현재 우리 사회를 보면 이념적 다양성의 수용능력이 매우 취약하다 할 수 있다. 권위주의 시대를 거치며 이념적 빈곤 상태에 있었던 반동으로 인해 오히려 단선적이고 극단적인 사고, 배타적인 미움만이 넘쳐흐르고 있다.<sup>29)</sup> 이런 상황에서 이념적 스펙트럼의 확대는 사회에 계층과 세대간의 갈등만을 증폭시킬 위험성이 크다.
- 이념적 스펙트럼의 확대는 정부에 고도의 갈등관리능력을 요구한다. 민주주의의 다양성은 갈등의 해소능력을 통해 용해되어야 하는 것이다. 갈등해소가 전제되지 않는 이념적 비전은 그 명분이 아무리 좋다 하더라도 사상누각에 불과한 것이다. 만일 갈등해소 능력이 없다면 비전과 이념은 갈등을 조장할 뿐이고, 그 갈등비용으로 인하여 국가발전은 오히려 심각한 장애를 받을 것이다. 그런 점에서 정부 인사들은 갈등해소자로서의 역할을 보여줘야 한다. 정책 당국자마다 말이 다르고, 비전과 정책의 겉과 속이 다르다면 그 비전과 정책은 국민 뿐 아니라 공무원들에게조차 공유될 수 없는 것이다. 비전의 부정합 현상이 발생하는 것이다. 비전이 역할을 하려면 이런 부정합 현상이 해소되어야 한다. 그래야 비전이 효력을 발휘할 수 있는 것이다.

## ■ 비전 실천의 리더쉽

- 많은 사람이 비전이 중요하다는 말은 하지만, 정작 비전을 제대로 실천하는 경우는 찾아보기 어렵다. 그러나 실천이 없는 비전은 꿈에 불과하고, 비전이 없는 실천은 시간만 낭비하는 것이다. 비전이 있는 행동이어야 세상을 바꿀 수 있는 것이다. 비전이 실천되려면 무엇보다 유능한 리더쉽이 필요하다. 왜냐 하면 비전에는 대중적 신뢰(public

29) 예를 들면 ‘보수는 안정이고 진보는 위험’하다거나 ‘보수는 정체이고 진보는 발전’이라는 사고, ‘사회 발전을 위해 인간의 무한한 욕망추구를 허용’해야 한다거나 그러한 ‘욕망을 악으로 보고 평등한 사회만을 고집하는’ 사고에 이르기까지 유사이념들이 이념의 자리를 차지하는 ‘이념 빈곤’의 상태가 지속되고 있다.

confidence)가 뒷받침되어야 하고, 그래야 비전에 대한 회의론과 그 실천에서의 저항을 극복할 수 있기 때문이다. 그렇지 않다면 비전은 한낱 정부 문서로만 존재하고, 조직 내에서 살아 숨쉴 수 없다. 비전을 살아 숨쉬게 하는 리더쉽이 있어야 한다. 유능한 리더쉽은 다양한 사람들의 에너지를 한 방향으로 모이게 할 수 있다. 명확하고 실용적인 목표를 제시할 뿐 아니라, 국가정책 어젠다에 있어 우선순위를 명확히 하고, 정부 정책들이 일관성을 갖고 추진되게 하기 때문이다.

- 그동안 역대 민주정부들이 당면한 문제의 하나는 리더쉽의 취약성이다. 미래의 불확실성이 커지고 이념과 가치의 다원화가 심화되고 이해관계가 점점 더 파편화되는 상황을 고려할 때, 리더쉽의 중요성은 더욱 커지고 있으나, 지도층의 리더쉽은 점점 약화되어왔다. 민주사회에 적합한 합리적, 설득적인 리더쉽이야말로 정부가 성과를 내기 위한 전제조건이다. 특히 자신의 지지계층 뿐 아니라 반대계층까지도 설득시킬 리더쉽이 필요하다. 그러나 우리 현실을 보면 지도층 양성을 위한 리더쉽 전문 교육기관 하나 없는 실정이다. 제대로 된 비전을 만들고 비전이 작동될 수 있도록 민주적이고 개명적인 리더쉽을 교육시켜 나갈 교육기관이 필요하다.
- 정부가 리더쉽을 발휘하기 위해서는 정파적 정쟁의 승리가 아니라 정책 서비스의 혁신에 역점을 두어야 한다. 리더쉽의 최종목표는 승리가 아니라 국민을 위한 가치창출이다. 여당의 정치적 지원을 받아야 하는 입장의 정부로서는 현실적으로 정파적 입장을 가지기 쉽다. 그러나 정쟁적 관점의 정부운영은 결국 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨린다. 그것은 1) 국정외 중심을 야당과의 일상적 대결에서의 승리에 두게 되어 국가발전을 위한 국민적 역량을 결집해 나가지 못하며, 2) 새로이 대두되는 국가발전의 기회를 잡는데 소홀해지고 환경 변화에 둔감해지게 함. 정부도 ‘가치혁신자’(value innovator)가 되어야 한다. 가치혁신자라 함은 정쟁보다 세계의 질서 속에서 우리 자신의 위상을 새롭게 창조하고 고객을 만족시키는 고객중심의 혁신을 해나가는 것을 말한다.<sup>30)</sup>

(2) 업무의 범위 및 프로세스 관리 :

- ◆ 정부의 역할을 과감히 줄여 보다 선택과 집중이 이루어질 수 있어야 한다.
- ◆ 과감한 규제개혁이 있어야 한다.
- ◆ 프로세스가 표준화되는 동시에 유연성도 확보되어야 한다.
- ◆ 정책조정 능력이 대폭 강화되어야 한다.
- ◆ 정책에 일관성이 있어야 한다.

■ 정부 역할의 선택과 집중

- 자원이 제약되는 상황에서 최대의 성과를 내기 위해서는 자신의 힘과 자원을 자신이 더 잘 할 수 있는 분야에 집중할 수 있어야 한다. 자기가 잘하는 일을 선택하고 그에 자신의 역량을 집중시키는 것은 현대조직이 취해야 할 가장 기본적인 전략이다.<sup>31)</sup> 이는 정부에

30)이는 가치혁신(value innovation)에 대한 논의는 기업의 가치혁신이지만 Kim & Mauborgne (1999)을 참조할 것.

서도 마찬가지이다.<sup>32)</sup> 대통령의 임기는 제한되어 있으며, 주어진 예산 및 인적 자원도 제약되는 것이 정부이다. 그러나 우리 정부는 아직도 너무 광범위한 분야에서 너무 많은 일을 하려는 유혹에 빠져 있는 듯이 보인다. 이는 우리 국민들 정서가 정부의존적 성향을 보이는 것에도 연유하지만, 정부의 조직문화에 기인하는 바도 크다. 국가전체의 이익보다 자기부처의 권한과 이익을 우선시키는 부처이기주의, 우선순위가 낮은 일이라도 열심히만 하면 그만이라는 맹목적 충성심의 문화가 있다. 그러나 이는 산업사회의 덕목은 될지언정 지식정보사회의 덕목은 될 수 없다. 지식정보사회의 덕목은 옳은 일을, 정말 필요한 일을 열심히 하는 것이다. 그런 의미에서 최근 정부가 전면에서 국가발전을 기획하고 모든 산업발전을 주도 하고 조장하려는 모습을 보이는 것은 자못 우려스러운 일이라 할 것이다. 경제분야에서의 정부의 적극적 역할은 결국 정부실패로 귀결되기 쉬운 것이다. 정부는 어디까지나 자신을 비전 제시자, 촉진자의 역할에 국한하여야 한다는 것이 사회주의의 실패가 보여준 교훈이라 할 것이다. 따라서 정부의 문화를 어떻게 옳은 일만 찾아서 열심히 하는 문화로 바꾸어 나갈 것인가에 대한 체계적 노력이 무엇보다 필요하다.

#### ■ 철저한 규제개혁

- 그동안의 규제개혁 조치에도 불구하고 우리는 아직 과다한 정부규제 속에 있다. 더구나 최근 각계각층에 확산된 평등이념의 과잉으로 평등지향적 규제는 오히려 확대되고 있다 할 수 있다. 기회의 평등이 아닌 결과의 평등, ‘경쟁을 보완’하는 평등이 아닌 ‘경쟁을 억압’하는 평등은 무엇보다 중요한 국민적 창의성과 유연성을 저하시키게 될 것이다. 정부에 규제완화의 강력하고도 지속적인 의지가 없다면 규제는 증가하기 마련이다. 대형사고 한번 터지면 아마도 수십종의 규제가 증가할 것이다. 규제를 완전히 없애겠다는 각오를 하지 않는 이상 규제는 줄어들기 어렵다. 국민이 체감할 수 있는 규제개혁이 되려면, 획기적인 대책이 필요하다. 예를 들어 국가유지에 필수적인 규제를 제외하고는 현존하는 모든 규제를 앞으로 일정한 기간 후에 자동적으로 폐지토록 하고, 필요한 규제는 그 기간 내 필요성을 재입증토록 하는 규제의 제로베이스화 방안 같은 대안도 검토해 보아야 할 상황이다.
- 불가피한 규제를 하더라도 최대한 시장기능을 존중하는 규제가 되어야 할 것이다. 시장을 정부와의 경쟁관계에서 보기보다는 보완관계로 보아야 한다. 정부 역할을 시장을 보완하는 범위로 한정하고, 규제 방식도 시장 친화적이 될 수 있도록 노력하여야 한다. 그것이 정부실패의 위험을 최소화하면서 시장실패를 교정하는 것이 될 것이다.

#### ■ 업무 프로세스의 표준화

- 업무 프로세스가 보다 더 표준화되어야 한다. 프로세스는 어느 조직에서나 중요한 과제이다. 프로세스의 표준화는 암묵지를 형식지로, 개인지를 조직지로 전환시키는 일이다. 표

31)경영학자인 J. Collins는 중요한 일이 3가지 이상이 되면 중요한 일이 하나도 없다는 것과 같다고 한다.

32)정부의 역할을 줄이면서 고려할 것은 정부의 능력까지도 줄일 수 있다는 것이다. 이는 1997년의 외환위기 사례에서도 찾아볼 수 있다. 적절한 제도가 보완되지 않는 상태에서의 단기 자본거래의 자유화가 외환위기의 직접적 도화선이 됐다는 지적은 귀담아 들만하다.



표준화가 되어야 같은 품질의 서비스가 반복적으로 제공될 수 있어 예측이 가능하다. 표준화가 미흡하면 정책품질이 담당자의 자질에 과도히 의존하게 되어 일관된 품질을 보장할 수 없다. 특히 정부 조직에서 프로세스가 중요한 것은 정부조직이 대규모 조직이고, 정책 간 상호 연계성이 높은 조직이며, 규칙과 관행에 의해 움직이는 관료제의 조직이며, 국민들에게 일방적으로 특별권력을 행사하는 조직이기 때문이다. 그럼에도 우리 정부 업무 프로세스는 아직 철저한 직무분석조차도 제대로 이루어지지 못하고 있다고 보인다. 철저한 직무분석, 그에 기반한 조직구조 및 세부업무 프로세스의 설계, 업무의 상세한 매뉴얼화 및 지식의 축적, 권한과 책임의 명확화 등이 이루어져야 한다. 그러나 표준화된 규칙에 너무 얽매었다 보면 유연성과 효과성이 낮아져 관료제의 병폐가 나타나기 쉬우므로, 담당 직원의 재량성 또한 충분히 고려되어야 한다. 아울러 급변하고 있는 환경을 고려 업무 프로세스의 주기적 재설계가 이루어져야 한다.

## ■ 정책조정능력의 강화

- 조직설계에 있어 고려하여야 할 가장 중요한 2가지 요소를 들라고 하면 유인(incentives) 제도와 조정(coordination) 능력이라 할 수 있다. 그만큼 조정은 업무의 성패에 중요한 요소이다. 특히 민주주의가 진전될수록 이해관계자간의 다양한 갈등을 피할 수가 없는 바, 정부의 갈등해결의 역량이야말로 가장 중요한 정부역량이라 할 수 있음. 더구나 정책 환경이 전문화, 복합화 되어가고 있어 정부구조도 전문화, 세분화되는 한편 고도로 상호 의존적이 되므로 정책부문간 조정능력의 고도화가 필요함. 그럼에도 우리 정부의 경우 정책조정, 특히 횡적인 조정기능이 매우 취약하다 할 수 있음. 정부에 <표 4>와 같이 국무회의, 차관회의, 관계장관회의 등 각종 조정기구가 존재한다고 하나, 그 실제 운용을 보면 실질적 정책조정 기구로서의 역할은 매우 미흡하다고 보인다. 더구나 최근 다양한 자문위원회, 행정위원회, 보좌관, 팀제 등 다핵화된 형태가 정부조직에 광범위하게 도입되고 있어 국정통합운영의 차원에서 더욱 고도의 조정능력이 필요하게 되었다.
- 이제는 정부내 정책조정 기구들이 형식적인 통과의례기구가 아니라 실질적 토의 및 조정 기구가 되어야 한다. 최근 총리 및 부총리의 조정역할, 관계장관회의의 조정역할이 중요시 되고 있는 바,<sup>33)</sup> 이는 대통령과의 역할분담, 각 분야에서의 조정자의 강화라는 측면에서 일단 바람직한 방향으로 보인다. 그러나 이송호(2003)에 의하면 관계 장관회의는 공정성은 높으나, 정책의 질에 중요한 충실성, 생산성, 능률성, 적시성 등은 매우 미흡하다고 하며, 또한 조정기구의 의장이나 특정 위원에 대한 대통령의 신임도에 따라 조정기구의 조정능력이 과도하게 좌우되는 경향이 나타난다고 하는 바,<sup>34)</sup> 이러한 운영행태에 대한 개선이 뒤따라야 할 것이다. 효율적 정책조정을 위한 정보공유 및 운영체계를 만들고 그 투명성도 강화시켜야 할 것이다.

## ■ 정책의 일관성

33) 국무회의, 차관회의는 실질적 정책논의, 갈등조정기구로서의 역할이 부적합하다고 할 수 있음.

34) 이송호(2003)은 DJ정부시절 국가안보회의 상임위원회가 당시 대통령의 신임을 받고 그 위원인 L씨에 의해 주도되었다는 점을 지적하고 있음.

- 정책이 성과를 내기 위해서는 일관성을 가져야 한다. 일관성이란 정책이 성과를 내기 위한 전제조건이다. 변화란 일정한 힘이 일관성 있게 가해져 임계치를 넘겨야 일어나는 것이다. 변화가 중도에 그치면 과거로의 복원력이 작용한다. 그럼에도 우리의 역대정부들의 정책 일관성은 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 일관성의 취약은 특히 개혁정책들에 있어 심각한 문제이다. 개혁정책이란 일반적으로 변화의 폭이 크고 정책대상이 주로 구조적 문제이기 때문에 성과가 나려면 타 정책보다 더 많은 시간이 필요하다.<sup>35)</sup> 정책 일관성을 높이려면 다음과 같은 환경들이 조성되어야 한다.

#### 1) 장관들의 임기 보장

- 정책의 일관성이 확보되려면, 장관들의 수명이 길어야 한다. 그러나 민주화 이후 장관 및 청와대 주요 보좌진들의 임기는 지극히 짧아지는 추세를 보이고 있다. 임기를 상당기간 보장하겠다고 공언을 한 참여정부 들어서도 지난 정부 시절보다는 다소 나아지고 있으나, 아직 큰 진전을 보이지 못하고 있다 (표 5 참조). 장관들의 임기가 짧다는 것은 정책이 일과적 전시행정으로 끝나기 쉬움을 의미한다. 언제 바뀔지도 모르는 상황에서 장기적인 안목을 갖고 정책을 추진하라는 것은 불가능한 주문이다. 사람마다 가진 철학과 가치관이 다르므로 사람이 바뀌면 정책은 바뀔 수밖에 없는 것이다.

#### 2) 장관에 대한 간섭 불식

- 외부기관으로부터 장관의 정책에 대한 간섭이 없어야 한다. 조정이란 조화를 의미하지만, 간섭은 방향과 내용에의 개입이다. 근래의 정책조정 프로세스의 특징 중의 하나는 직접적 권한과 책임을 갖지 않는 인사들이 정책수립에 영향을 미치는 일이 많다는 것이다. 권한과 책임을 가진 인사들의 정책조정은 필요하지만, 외부인사가 정책에 직접적 영향을 미치거나 정책방향을 외부상급기관이 일일이 지시하는 일은 피해야 한다.<sup>36)</sup> ‘미답지 않으면 쓰지를 말고, 일단 썼으면 믿어야 함’(疑人不用 用人不疑). 장관이 자신의 철학에 따라 정책을 집행하도록 하여야 하며, 그러기 위해선 무엇보다 청와대가 정치적 인기에 대해 조급증을 갖지 말아야 한다. 청와대가 조급해 하면 할수록 해당 부처들은 정책분석과 집행에 있어 단견적 시각을 갖게 되고, 그 정책은 성과를 가져오기 어렵다.

#### 3) 유사정책의 패키지 추진

- 일관성을 보다 높이려면 상호 연계성이 강한 정책들을 패키지화하여 추진할 필요가 있다. 예를 들어 목표 관리제, 직무분석, 성과주의 예산, 성과급 연봉제 등은 연계성이 강한 정책들인 바, 이러한 정책들을 개별적으로 추진하기보다는 패키지화하여 추진하는 것이 정책효과도 기대할 수 있고, 투입비용과 노력면에서도 효과적일 것이다.

35) 선진국의 경우에도 정부개혁이란 수십 년에 걸쳐 추진되고 있으며, 지난 20세기 후반의 노력이 20세기말에 비로써 성과를 나타내고 있는 것이다(KDI 보고서).

36) 경제정책의 여권내 결정 프로세스를 보면 청와대의 정책실장, 정책기획위원장, 경제정책수석, 경제보좌관 등을 들 수 있다. 이는 과거의 경제수석 단일체제 보다 많은 사람들이 정책결정에 간여하고 있다는 점이다.(동아일보 A3, 2004.12.24 참조) 이는 의사결정의 민주화라는 측면에서는 의미가 있지만 참여자간의 갈등과 정책혼선으로 연결되기 쉬운 구조이다. 예를 들어 정책특보인 정책기획위원장이 경제부총리를 제치고 그 영향력을 행사한다면 이는 정책혼선으로 연결될 것이다.

(3) 공무원 역량 ;

- ◆ 인재의 충원을 위한 노력과 투자가 확대되어야 한다
- ◆ 지적 능력의 향상을 위한 노력을 강화한다.
- ◆ 국책연구기관을 정부의 내부조직화 한다.

■ 인재충원에 대한 노력과 투자확대

- ‘사람’이란 지식기반사회에서 가장 중요하면서도 동시에 가장 차별화할 수 있는 역량이다. 중요한 지식은 대부분 사람에 체화되어 있고, 따라서 사람이 조직의 경쟁력을 결정하는 주요 요소이다. 국가간 정부역량의 차이도 결국은 이러한 우수한 인재의 확보능력에 의존하는 것이다. 그러나 ‘사람’이 중요하다하면서도 이를 정작 제대로 실천하는 조직은 찾아보기 어렵다. 특히 정부조직은 인재확보, 성과관리, 보상구조 등에서 취약성을 갖고 있다. 사람이 중요하다고 인식하면 그 충원 프로세스부터 달라져야 한다. 우리의 충원채널은 그 폭이 너무 제한되어 있다. 최근 그 채널이 다양화되고 있다 하나,<sup>37)</sup> 아직은 매우 제한된 상황이다. 그런 의미에서는 고시제도 위주의 충원경로를 탈피할 필요가 있다. 예를 들어 공적 정책업무를 다룬 경험은 없지만 조직경험이 풍부한 전문경영인들을 일정기간 교육 후 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 정부도 유사한 계획을 갖고 있는 바, 현재 시도되고 있는 민간 전문가의 대폭 충원계획이 과업에 적합한 지적 역량과 경영능력을 가진 인사들의 발굴로 뒷받침된다면 이는 매우 의미있는 일이라 할 것이다.<sup>38)</sup> 그러나 DJ정부 때부터 시작된 ‘개방형 임용제’, 공모제가 외부의 역량있는 인사들의 기피로 대부분 내부출신 인사들로 충원되는 실정을 볼 때, 충원의 실질적 다양화는 그만큼 힘든 과제라 할 것이다.

- 또한 인재를 찾아 쓰는 데 드는 노력과 비용을 아끼지 말아야 한다. 청와대에 설치된 인사비서실은 행정부처의 개별인사에 개입하는 일 보다 새로운 인재를 찾아내는 데 노력을 집중하여야 한다. 인사가 능력보다 색깔을 중시하는 ‘코드인사’, 출신지별로 숫자를 맞추는 ‘지역안배 인사’가 되어서는 역량있는 정부를 만들 수 없다. 인재를 찾는 노력을 기울일 뿐 아니라, 그런 인재들의 역량이 발휘될 수 있는 시스템 또한 갖추어져야 한다. 정부 내에는 잘한 사람과 잘못된 사람을 차별화시키려 하지 않는 풍조가 있다. 그러나 조직에 평등이 강조된다면 인재를 찾아 쓸 필요도 없는 것이다.

■ 지적 역량의 향상

- 지식기반사회에서 정부의 지적 역량은 이제 선택사항이 아니라 국가생존의 필수요건이 되었다. 더구나 서구의 선진제도를 모방(벤치마킹)하는 것도 이제는 한계에 봉착하고 있어 우리 자신의 독창적 제도형성능력이 없이는 국가발전을 기대하기 어렵게 되었다. 특히

37)청와대 수석비서관들의 출신배경을 조사해 보면 박정희 정부시대에는 총 29명 중 관료 11, 군 8, 언론인 5, 기타 5명으로 분류되는 데 비하여, 김대중·노무현 정부에서는 총 48명중 관료 14, 군 4, 언론인 5, 정치인 7, 학자 6, 법조인 7, 시민단체 1, 민주화 운동 2, 기타 2로 분류되었다. 보다 자세한 사항은 <표6>을 참조할 것

38)참여정부의 ‘정부혁신지방분권위원회’는 행정고시 선발인원을 대폭 줄이고 대신 민간전문가 특별채용을 확대하려는 계획을 가진 것으로 알려졌다.(매일경제, 2005. 4. 22)

하드웨어 보다 소프트웨어의 창출능력이 필요로 되고 있다. 문제는 어떻게 이런 창조능력을 우리 자신이 높일 것이냐 하는 것이다. 이런 역량은 형식지 뿐 아니라 경험과 지혜를 갖춘 암묵지를 포함한다. 오히려 암묵지가 더 중요하다. 이러한 암묵지는 자기개발의 과정에서 축적되어야 한다. 그런 의미에서 고위직위로의 승진이 단순히 출세의 과정이 아닌 자기발전을 이루어 나가는 과정이어야 한다. 그들이 리더로 성장하기 위해서는 그 하나의 과정이 그들의 능력을 시험하는 테스트 기간이어야 할 뿐 아니라, 군대에서 고위장교를 양성하듯이 그것이 지식과 경험을 축적하는 과정으로 이해되어야 한다. 교육훈련의 질적 고도화, 다양한 보직관리를 통한 경험축적은 이제 조직운영의 필수적 전제조건이다. 그런 의미에서 교육훈련 시스템이 전반적으로 재검토되어야 할 뿐 아니라, ‘안식년’ 제도 같은 제도의 도입 등으로 재충전의 시간 및 여유가 주어져야 할 것이다. 개인들의 자기개발에 대해서도 정부가 적극적인 지원자, 상담자의 역할을 할 수 있어야 한다.

- 또한 리더쉽에 대한 교육이 강조되어야 한다. 공무원들은 문제해결 능력과 함께 남을 설득하는 능력도 가져야 한다. 정책의 성과를 올리려하면 국민인 고객과의 의사소통이 중요하고 또한 그들의 힘을 빌려야 한다. 정책적 리더쉽은 대중과의 협력 속에서 발휘되는 것이다. 특히 정책의 수립 및 집행에는 실천적 경험지식이 중요하다. 그러나 우리나라 공무원들에게는 리더쉽을 체계적으로 배울 기회도 없고 민간현장과의 교류도 제약되어<sup>39)</sup> 국민과의 의사소통 능력도 매우 취약한 상황이다. 따라서 교육훈련을 통해서라도 그 설득역량, 토론역량, 통솔역량을 강화시키는 것이 필요하다.

#### ■ 국책연구기관의 내부조직화

- 중앙정부 조직의 지적역량을 단기간 내 높이려면 정부 내 국책연구기관의 내부조직화(in-house)를 검토해 볼 필요가 있다. 고도 지식정보 사회가 필요로 하는 새롭고 창의적인 제도형성이라는 관점에서 보면 그런 업무를 지금까지의 위계구조 문화의 인력만으로는 감당하기 어려운 점이 있다. 그 대안으로 현재 정책분석 업무에 종사하고 있는 사회과학분야의 국책연구기관을 내부화하여 그 인력을 정부의 정책분석 업무에 투입하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 그럼으로써 단기간 내에 정책분석 능력을 향상시킬 수 있다고 보인다. 보수, 직종, 경력 등의 관리체계상 추가적 검토사항이 많이 있을 것이나, 정책분석의 영역과 정책집행의 영역의 두 가지 전문영역의 조직내 지식통합을 통해 정부의 조직지(organizational knowledge)를 향상시킬 수 있을 것이다.

#### (4) 성과관리 및 유인제도 :

- ◆ 업무의 성과관리가 엄밀하고 책임성이 확보되어야 한다.
- ◆ 인사 및 보상 등 인센티브를 강화하여야 한다.
- ◆ 공무원들에게 명예를 주어야 한다.

39)우리나라에서 관료조직의 형성은 고려 광종 때 과거제도를 통해 직업관료 계층을 형성한 이래 실상 1000년의 역사적 배경을 가지고 있어 상당히 폐쇄적이라 할 수 있다. 이는 관행적으로 다양한 직업군과의 수평이동이 활발하게 이루어지는 미국 관료체제의 회전문체제(Revolving Door System)와는 다른 문화와 관행을 형성한다.

## ■ 성과관리의 강화

- 정책의 효과성을 높이려면 성과중심(performance-driven) 조직이 되어야 한다. 다시 말해 성과관리 제도의 도입이 중요하다. 개인이 이룬 성과가 조직비전과 목표에 어느 정도 적합한 것인지가 규명되어야 한다. 공공부문의 경우 최종적 목표의 개념정의가 어렵거나 변수가 다양하여 성과를 객관적으로 측정하기가 쉽지 않아 제대로 된 성과관리가 이루어지기 어려우나(Ammons 2001), 그렇다고 성과관리를 등한시 하는 것은 결국 정부에 무책임과 비효율을 심화시키는 결과가 될 것이다. Diamond (2005)는 성과관리를 위해 무엇보다 명확한 목표의 설정, 우선순위를 갖고 핵심정보에의 집중, 기관 및 업무특성에 부합된 성과측정, 공정하고 적시적인 성과정보의 획득 등이 선행되어야 한다고 한다.<sup>40)</sup> 우리 정부도 1999년 목표관리제(MBO)를 도입한 이래 여러 성과관리 제도들을 시행하고 있으나, 아직 개선할 점이 많이 있다(고영선외, 2004).<sup>41)</sup> 김경한(2004)도 우리나라에서 성과관리가 이루어지기 위해서는 목표의 구체성, 성과평가의 공정성, 평가결과와 보상의 연계 등이 필요하다고 지적한다. 특히 거시적 관점에서도 KDI(2004)의 지적같이, 성과와 예산 연계, 사업계획 수립 및 사후성과 보고체계 확립, 성과중심의 조직문화 정착 등의 광범한 노력이 있어야 할 것으로 보인다.

## ■ 유인제도 강화 및 경쟁의 촉진

- 공무원이 역량을 발휘하게 하기 위해서는 대리인으로서의 자신의 이익과 주인인 국민의 이익이 부합되도록 하는 인센티브 구조를 발전시켜야 한다. 대리인의 기회주의가 억제되기 위해서는 상벌제도가 분명해야 한다. 인센티브가 약하면 평균주의로 인해 기회주의를 막을 수 없다. 이를 위해서는 우선 성과관리가 확실하여야 한다. 지금까지 거의 작동하지 않았던 성과관리 시스템을 작동하는 성과관리 시스템으로 변모시켜야 한다. 성과평가의 결과를 보상에 연계시키면 공직사회에도 경쟁이 도입되게 될 것이다. 아울러 제대로 된 인사관리가 이루어져야 한다. 공무원들은 승진에 대한 집착이 강하므로(하상목 1994), 승진을 성과평가와 연계시키는 것이 중요하다. 정치권의 영향력에 휘둘리는 인사나 국과장급 관리자의 빈번한 보직이동 같은 인사관행(김관석 2003)들이 불식되어야 유인제도가 작동될 수 있다. 성과관리 시스템을 작동시키더라도 성과평가의 공정성이 확보되지 못하면 ‘줄세우기’, 정치적 중립의 훼손 등의 문제가 초래될 것이므로 공정한 평가 시스템 구축에도 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

## ■ 공무원들의 의욕관리

- 공무원들의 동기부여를 강화하기 위해서는 또한 그들의 ‘의욕’을 관리하여주어야 한다. 이

40) OECD PUMA는 정부의 성과관리 프로세스를 위한 가이드라인을 1998년 발표한바 있음.

41) 우리나라의 경우는 이미 기획예산처의 ‘성과관리제도’, 국무조정실의 ‘정부업무평가제도’, 행정자치부의 ‘목표관리제도’, 감사원의 ‘성과감사’ 등의 성과관리 제도들이 시행되고 있다. 그러나 KDI 보고서는 이에 대해 성과관리 업무가 여러 기관들에 분산되어 있을 뿐 아니라, 그 기능이 기획예산처의 예산편성과 같이 해당부처들의 고유업무에 한정되어 있어 종합적인 성과평가가 이루어지지 않고 있고, 각 기관들에서 사업계획수립과 사업성과 보고체계가 명확하게 설정되어 있지 못하고 있는 등 아직 많은 문제점을 가지고 있다고 지적한다. (고영선, 윤희숙, 이주호(2004), 공공부문의 성과관리, KDI)

는 승진이나 금전적 보상만을 의미하는 것이 아니다. 오히려 그들의 ‘명예’를 높여주는 것이 금전적 보상보다 중요한 일이다. 공무원의 명예는 지난 수십년간 지속적으로 폄하되어 왔다. 일부 공무원들의 부패 문제도 있었지만, 역대 정권들이 ‘공무원 때리기’를 정치적으로 이용하여 온 측면이 있다. 그 결과 이제 공직이 능력있는 사람들에게는 일종의 기피직종이 되어가고 있다.<sup>42)</sup> 그러나 명예를 상실하면 사람은 의욕도 잃게 될 뿐 아니라 부패하기 쉬운 법이다. 오히려 명예를 높이는데 적극적임으로써 정부의 성과를 높일 수 있는 것이다. 정부 개혁에 있어서도 공무원을 개혁대상으로 만들어 피동화 시키기 보다는 공무원 내부의 자생적인 개혁 동력을 끌어낼 수 있어야 비로써 개혁이 성공할 수 있을 것이다.

## 5. 결론

- 조직의 역량을 한 마디로 말하기는 어렵다. 그것은 시대상황과 적합하여야 할뿐 아니라 암묵지의 형태로 존재함으로써 분석가능한 명시적 지식으로 표현하는 데는 한계를 갖고 있다. 암묵지는 사람에 체화되어 있으므로 결국 우수한 인재들이 정부를 운영해 갈 수 있어야 한다. 그런 측면에서 볼 때 우리나라에서 정부의 정책성과가 제약되는 주원인도 결국 공직을 맡을 우수인재들을 공직사회가 지속적으로 길러내지 못하기 때문이라 할 수 있다. 정부를 이끌어 가는 지도층들이 1) 과연 조직원리에 대한 깊은 이해를 갖고 있었는지, 2) 국민을 설득하고 비전을 제시할 리더쉽은 갖추고 있었는지, 3) 정치적 목적에 의한 정책왜곡 등은 없었는지 등에 대한 깊은 성찰이 전제되어야 정부능력을 향상시킬 길을 찾을 수 있을 것이다.

42)최근 재경부에서 정부 소유재산을 관리할 국유재산관리과장을 공모하였는 바, 지원자가 건설업계 출신 1명에 불과하여 재공모 결정을 한 바 있다 (매경, A2, 2005.4.8).

<별첨>

<표 1> 1963-1982년 경제부처 장·차관의 주요경력

장·차관 재직 시 근무부처			경 제 기 획 원					
직	책	해당인원	은	행	재 무 부	내 무 부	군	경제기획원
장	관	13	5 (38.5)		1 (7.7)		1 (7.7)	3 (23.1)
차	관	13			3 (23.1)			10 (76.9)
장·차관 재직 시 근무부처			청 와 대 비 서 실					
직	책	해당인원	경제기획원	재 무 부	내 무 부	군	외 무 부	
비서실장		8	1 (12.5)	1 (12.5)		2 (25.0)		2 (25.0)
경제수석		9	7 (77.8)	2 (22.2)				
장·차관 재직 시 근무부처			재 무 부					
직	책	해당인원	경제기획원	은	행	내 무 부	군	재 무 부
장	관	14	2 (14.3)	2 (14.3)				3 (21.4)
차	관	18	4 (22.2)	3 (16.7)				10 (55.6)
장·차관 재직 시 근무부처			상 공 부					
직	책	해당인원	경제기획원	재 무 부	군	은	행	상 공 부
장	관	11	4 (36.4)	1 (9.1)	2 (18.2)	1 (9.1)		1 (9.1)
차	관	9	1 (11.1)	4 (44.4)				3 (33.3)
장·차관 재직 시 근무부처			농 립 수 산 부					
직	책	해당인원	경제기획원	재 무 부	내 무 부	군		농림수산부
장	관	15	3 (20.0)	3 (20.0)	4 (26.7)			2 (13.3)
차	관	11	4 (36.4)	1 (9.1)				5 (45.5)
장·차관 재직 시 근무부처			동 력 자 원 부					
직	책	해당인원	경제기획원	재 무 부	상 공 부	군		동력자원부
장	관	7	4 (57.1)	1 (14.3)		1 (14.3)		
차	관	3	1 (33.3)		1 (33.3)			
장·차관 재직 시 근무부처			건 설 부					
직	책	해당인원	경제기획원	재 무 부	내 무 부	군		건 설 부
장	관	15	2 (13.3)		1 (6.7)	6 (40.0)		
차	관	10	2 (20.0)	1 (10.0)	3 (30.0)	2 (20.0)		
장·차관 재직 시 근무부처			교 통 부					
직	책	해당인원	경제기획원	재 무 부	내 무 부	군		교 통 부
장	관	16			3 (18.8)	11 (68.8)		

차	관	8	2 (25.0)	2 (25.0)	1 (12.5)
장·차관 재직 시 근무부처			내 무 부		
직	책	해당인원	경제기획원	재 무 부	교 수
장	관	13			1 (7.7)
차	관	13			9 (69.2)
					3 (23.1)
장·차관 재직 시 근무부처			노 동 청(부)		
직	책	해당인원	노 총	군	경 찰
장	관	2	2 (100.0)		
차관·청장		11	2 (18.2)	2 (18.2)	2 (18.2)
				1 (9.1)	2 (18.2)

<표 2> 1998-2005년 3월 현재의 경제부처 장·차관의 주요 경력

장·차관 재직 시 근무부처			재 정 경 제 부			
직	책	해당인원	상 공 부	재 무 부	내 무 부	교수, 연구원
장	관	8	1 (12.5)	4 (50.0)		3 (37.5)
차	관	6		4 (66.7)		1 (16.7)
장·차관 재직 시 근무부처			기 획 예 산 처			
직	책	해당인원	상 공 부	내 무 부	기 업 인	교수, 연구원
장	관	6				6 (100.0)
차	관	5				5 (100.0)
장·차관 재직 시 근무부처			산 업 자 원 부			
직	책	해당인원	재경부 (경제기획원)	재 무 부	기 업 인	교수, 연구원
장	관	8	1 (12.5)	2 (25.0)	1 (12.5)	1 (12.5)
차	관	6				3 (37.5)
						6 (100.0)
장·차관 재직 시 근무부처			정 보 통 신 부			
직	책	해당인원	재경부 (경제기획원)	재 무 부	기 업 인	교수, 연구원
장	관	6	1 (16.7)		5 (83.3)	
차	관	7	1 (14.3)	1 (14.3)		4 (57.1)
장·차관 재직 시 근무부처			과 학 기 술 부			
직	책	해당인원	재경부 (경제기획원)	재 무 부	교수, 연구원	국회의원
장	관	7			3 (42.9)	2 (28.6)
차	관	8	1 (12.5)	2 (25.0)		5 (62.5)



장·차관 재직 시 근무부처			해 살 수 참 부				
직	책	해당인원	재경부 (경제기획원)	건 교 부 (노동부)	생 물 부	교수, 연구원	해양수산부
장	관	19	3 (27.3)	2 (22.2)	2 (18.2)	2 (22.2)	1 (9.1)
차	관	8	1 (12.5)	1 (16.7)		1 (16.7)	3 (50.0)
장·차관 재직 시 근무부처			농 립 부				
직	책	해당인원	재경부 (경제기획원)	시민단체	국회의원	교수, 연구원	농 립 부
장	관	6		1 (16.7)	1 (16.7)	2 (33.3)	2 (33.3)
차	관	7					7 (100.0)
장·차관 재직 시 근무부처			행 정 자 치 부				
직	책	해당인원	재경부 (경제기획원)	상 공 부	국회의원	교수, 연구원	행 자 부
장	관	7		1 (14.3)	1 (14.3)	1 (14.3)	3 (42.9)
차	관	7					7 (100.0)
장·차관 재직 시 근무부처			노 동 부				
직	책	해당인원	재경부 (경제기획원)	내 무 부	국회의원	교수, 연구원	노 동 부
장	관	8	1 (12.5)	1 (12.5)	1 (12.5)	3 (37.5)	1 (12.5)
차	관	5					5 (100.0)

<표 3> 참여정부의 정책갈등 사례

분 야	사 례	부정합 유 형	정책적 일관성	대립/갈등 기관	최종 결정
경 제	부동산 정책 (양도세 증과시기) <sup>43)</sup>	내적 부정합	해당부처간 정책 불일치	재경부장관, 정책기획원장, 여당간	정책기획위원장 의견 채택
	통화 정책 <sup>44)</sup>	내적 부정합	▶ 해당부처간 정책 불일치 ▶ 주관부처의 비일관적 정책	재경부와 한국은행	때로는 재경부 때로는 한은 입장 채택
교 육	NEIS 시행 <sup>45)</sup>	외적 부정합	장관의 비일관적 발언	교육부와 전교조간	전교조의 입장 수용
환 경	새만금 <sup>46)</sup>	외적 부정합	정부는 일관되게 개발 입장	환경보존 시민단체와 개발추구의 농림부간	법정 공방
	천성산 <sup>47)</sup>	외적 부정합	정부는 일관되게 개발 입장	시민단체 및 지율 스님과 건교부간	지율 스님의 의견 수용

43)조선일보(2004.11.12, 11.23, 11.29, 12.1, 12.3, 12.7) 참조.

44)조선일보(2004.12.7, 12.10) 참조

45)조선일보(2003.3.6, 3.8, 3.12, 5.19, 5.26, 5.28, 5.29, 7.7, 12.15, 2004.9.23), 연합뉴스(2004.11.29) 참조.

46)조선일보 (2003.11.26, 2004.1.29. 7.9, 2005.1.17, 1.29, 2.6, 2.12) 참조

47)조선일보 (2005.2.4) 참조

<표 4> 주요 정책조정회의<sup>48)</sup>

회의	주최자	개최빈도	주요참석자 (장/차관급 이상)
국무회의	대통령	주 1회	18개 부처 장관, 법제처장, 국정홍보처장, 국무조정실장 등
국정현안 조정회의	국무총리	주 1-2회	18개 부처 장관
부총리, 책임장관회의	국무총리	월1회	재경, 통일, 교육, 과기, 행자, 법무, 복지, 예산, 국정홍보
관계장관회의	국무총리	현안따라	18개 부처 장관
차관회의	국무조정실장	주 1회	18개 부처 차관

<표 5> 권위적 정부시대와 민주적 정부시대 장관 재임기간 비교<sup>49)</sup>

(단위: 개월)

부처						
	박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현
외교안보	25.66	21.33	17.00	14.07	11.36	14.67
정보과학	21.48	15.66	15.71	13.55	13.17	10.00
교육문화	20.65	16.83	12.93	18.30	10.00	9.50
경 제	20.58	18.61	13.33	10.00	10.69	10.75
사회복지	23.86	24.42	11.21	10.36	10.95	16.00
법질서·인사	23.48	13.94	10.43	9.57	8.91	12.75
평균	<b>22.25</b>	<b>17.78</b>	<b>13.02</b>	<b>11.63</b>	<b>10.65</b>	<b>12.14</b>

48) 매일경제, A5, 2005.4.25

49) 부처별 분류는 다음과 같다. 외교안보: 외교부, 통일부, 국방부. 정보과학: 정보통신부, 체신부, 과학기술부. 교육문화: 교육부처, 문화부처, 공보부, 체육부. 경제: 재정경제부, 재무부, 건설부, 산업자원부, 농림부, 교통부, 동력자원부, 해양수산부. 사회복지: 노동부, 환경부, 복지부, 여성부. 법질서·인사: 내무부, 행정자치부, 총무처, 법무부. 분석시기는 박정희 정부의 경우 1963년 민정이양 이후 1979년까지이고 노무현 정부의 경우 2005.3.15 현재를 기준으로 재임 중 장관을 제외한 역대장관을 조사하였다. 이 표는 박정희 정부시절 거의 2년에 가까운 장관 평균재임기간이 민주정부로 들어서며 급격히 저하됨을 보여준다. 노태우 정부 이후 계속적인 하강곡선을 그리다 김대중 정부에 와서는 10개월 남짓한 수준으로 떨어졌다. 노무현 정부는 재임중 정부인 지라 현재로서는 재임기간을 단정할 수 없으나 2005년 6월 현재까지의 결과는 과거 민주정부와 별다른 차이를 보이지 않고 있다. 민간인 출신 대통령인 김영삼, 김대중, 노무현 정부의 경제부처 장관 재임기간은 세 정부 모두 10개월 정도로 다른 부처 장관의 재임기간보다 상대적으로 낮게 나타났다. 또한 장기적인 성장기반을 제공하는 교육문화의 경우 김대중, 노무현 정권 장관 평균재임기간은 10개월 미만을 보여준다. 이 표는 박정희 정부의 경우 이시원, 민병익 “우리나라 역대정부장관의 재임기간 및 배경분석”, [한국행정연구] (11권 3호, 2002년 가을호), pp. 53-82 참고, 전두환-김대중까지 정권은 김호균, [21세기 성공 장관론], 나남출판사, 2004. pp. 41-68 참고, 노무현 정부는 각 부처 홈페이지 방문 및 조선일보 인명관리 데이터를 이용하여 작성하였다.

<표 6> 청와대 수석비서관 출신배경

1. 박정희 정부 시대

	인원	연령	군	관료	언론	정치	학자	법조	시민단체	민주화 운동	재임기간
정 무	9	42	3	3	1						31
경 제	9	40		7							32
민 원	4	45	3								36
공 보	5	43	1		4						26
의 전	2	41	1	1							61
합 계	29	42	8	11	5						33

- 1) 두 차례 이상 수석을 역임한 경우는 가장 오랜 기간 재임한 경우만 계산하고, 나머지는 계산에서 제외. 즉 중복인원은 한 번만 계산
- 2) 청와대 수석으로 임명되었을 때의 연령평균, 소수점은 반올림처리
- 3) 재임기간의 단위는 개월이다. 소수점은 반올림처리

2. 김대중·노무현 정부 시대

	인원	연령	군	관료	언론	정치	학자	법조	시민단체	민주화 운동	재임기간
정 치	8	50			1	5		2			10
경 제	5	53		4			1				16
정책기획	7	52		4		1	2				10
외교안보	9	59	4	4			1				11
법질서/인사	6	55						5	1		14
복지/교육	7	55		2			2			1	15
홍 보	6	52			4	1				1	14
합 계	48	54	4	14	5	7	6	7	1	2	13

- 1) 수석분류는 다음과 같음 : 정치(정무); 경제(경제, 경제정책, 경제보좌관); 정책기획(정책 기획, 정책); 외교안보(외교안보, 국가안보보좌관, 국방보좌관, 외교보좌관); 복지·교육(사회복지, 교육문화, 복지노동, 국민참여, 사회정책, 시민사회, 참여혁신); 법질서·인사(민정, 인사); 홍보(공보, 홍보)
- 2) 두 차례 이상 수석을 역임한 경우는 가장 오랜 기간 재임한 경우만 계산하고 나머지는 계산에서 제외. 즉 중복인원은 한 번만 계산. 비서실장, 정책실장은 수석인원에서 제외했고 보좌관은 정보과학기술보좌관을 제외하고 수석인원에 모두 포함(총 49명을 대상)
- 3). 청와대 수석으로 임명되었을 때의 연령평균. 소수점은 반올림처리
- 4) 재임기간의 단위는 개월. 소수점은 반올림처리

<자료> : 청와대 비서실 제공 인사자료 및 조선일보 인명데이터베이스 활용하여 작성

## 참고문헌

- 고영선, 윤희숙, 이주호(2004), *공공부문의 성과관리*, KDI
- 김경한(2004), “목표관리제의 효과성에 대한 영향요인 연구”, 한국행정학부 제38권제1호, pp93-114
- 김시윤(2004), "국가와 경제발전: 약탈적 국가론에 대한 비판적 고찰", 한국행정학보 제38권제2호, pp203-223
- 김판석(2003), “대통령과 인사: 정무고위직 인사혁신,” 한국정치학보 37(2)
- 김호균(2004), *21세기 성공 장관론*, 나남출판사
- 박중훈(1996), *대통령비서실의 조직과 기능*, 한국행정연구원
- 이송호(2003), “국민의 정부분야별 관계장관회의에 대한 분석과 평가”, 한국행정학보 제37권3호, pp1-22
- 이시원, 민병익(2002), “우리나라 역대정부장관의 재임기간 및 배경분석”, 한국행정연구 제 11권 3호, pp 53-82
- 하상목(1994), “공무원의 승진과 출신배경,” 한국행정연구 3(4)
- Ammons, D. N., C. Coe, & M. Lombardo(2001), "Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspective", Public Administration Review 61
- Bartlett, C. A. & S. Ghoshal(2002), "Building Competitive Advantage Through People", Sloan Management Review, pp34-41
- Cerny, Philip G.(1996), "Restructuring the Political Arena: Globalization and the Paradoxes of the Competition State", *Globalization and its Critics: Perspectives from Political Economy(ed.)*, PERC
- Dianmond, J.(2005), "Establishing a Performance Management Framework for Government", IMF Working paper
- Kim, Hyung-Ki & Jun Ma(2000), "The Role of Government in Acquiring Technological Capability", *The Role of Government in East Asian Economic Development*, M. Aoki, H. Kim, & M. O. Fujiwara(eds.), pp101-133, Oxford, Clarendon

- Kim, W. C. & R. Mauborgne(1999), "Strategy, Value Innovation, and the Knowledge Economy", Sloan Management Review, Spring, pp41-54
- Klitgaard R. & P. C. Right(2005), *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives* (eds). , Pardee Rand Graduate School
- Marshall, W. & M. Schram(1993), *Mandate For Change*, Berkely Book
- North, D. C.(1994), "Economic Performance through Time," American Economic Review 84(3), June, pp359-68
- Osborne, D. & P. Plastrik(1997), *Banishing Bureaucracy*, Wesley
- Satyanath, S. & A. Subramanian(2004), "What Determines Long-run Macroeconomic Stability? Democratic Institutions", IMF Working paper, WP/04/215
- Tullock, G.(1965), *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press
- Van den Bosch, F. A. J., H. W. Volberda & M. Boer(1999), "Coevolution of Firm Absorptive Capacity and Knowledge Environment: Organizational Forms and Combinative Capabilities," Organizational Science Vol.10, No 5, pp551-568
- Wohlgemuth, M.(2000), "Political entrepreneurship and bidding for political monopoly", Journal of Evolutionary Economics 10, pp273-295