

공공기관 개혁의 이론적 논의와 개혁방향 분석

– 역사적 제도주의에 의한 공공기관 개혁을 중심으로

Theoretical discussion and analysis of reform in public institutions reform
- Focusing on the reform of public institutions by historical institutionalism

라 영 재(Ra, Young Jae)*

ABSTRACT

Since the 1980s, the reform of public institutions were logically New Public Management. The contents of the new public management are privatization performance measurement, management, information disclosure, incentives. These schemes have been developed and strengthened incrementally. However, the privatization policy was often interrupted by external shocks such as external economic crisis. To complement the New Public Management theory or theoretical limitations, New Public Governance(NPG) and New Weberian State(NWS) have yet emerged, but has been used as a supplementary means of public sector reforms. Reform of the public sector over time has undergone a process of differentiation and strengthen incrementally. The excessive performance-oriented reforms violate the essentially public nature of public purpose and publicness. So getting the point that ends and means are reversed. New Public Governance and New Weberian State reform are meant as an alternative to modifying the threshold of the New Public Management. This paper describes the public policies of successive governments to reform by the New Public Management, New Weberian State, New Public Governance Theory. In each of the past government reform means how they interpret and evaluate whether a change in the concept of historical institutionalism. The experience of the past and current reform of the public institutions investigated as reflexive if you can give a sense of future direction and instruction on public policy reform.

Key words: Public institutions reform, New Public Management, New Weberian State, New Public Governance, Historical institutionalism, Management reform

* 한국조세재정연구원 연구위원

I. 서론

1980년대 이후 30여 년간 선진국가나 개발도상국가에서 정부개혁과 더불어 공기업 개혁은 공공부문(public sector) 개혁의 쌍두마차였다. 특히 영미 학자들이 중심이 되어서 제시한 접근법인 신공공관리론은 실제 공공부문 개혁의 이론적 토대가 되었다. 그렇지만 공기업의 경제적, 사회적 역할과 처한 환경은 국가마다 달랐기 때문에 여러 국가에서 공기업(public enterprise)과 국영기업(state-owned enterprise)의 민영화나 시장화에 대한 경제적, 사회적 효과에 대한 명백한 실증적 연구결과는 긍정과 부정으로 나누어지고 있다.

지난 30여 년간 영국, 호주, 캐나다 등 영연방국가들과 중국과 베트남과 같은 사회주의체제의 전환국가들에서 각 국가의 국민경제에서 차지하는 공공기관 규모와 비중은 큰 변화가 있어왔다. 다만 우리나라 경우에 담배인삼공사(KT&G)와 포스코 등 일부 공기업의 민영화가 이루어졌지만 정부의 사업을 위탁대행하는 준정부기관의 사회문화적 역할은 오히려 확대되고 있으며 일명 “준정부조직화(quangocracification, 이상철, 2012:109)”되는 현상마저 보이고 있다. 그러나 공기업이나 준정부기관은 조직의 항시성과 공공재의 특성상 경쟁성 부재, 다목적성과 더불어 전통적인 외부효과나 정보비대칭 등으로 인하여 공공기관의 관리개혁(management reform)은 필수불가결하다. 다만 공공기관 민영화의 효과에 대한 역사적 경험과 실증적 연구가 상반되게 나타나면서 1980년대 이후 공공기관의 개혁은 구조조정보다 관리개혁(Pollitt, 2011)에 역점, 중점을 두고 있으며, 특히 공공기관의 이사회의 활성화와 책임경영과 같은 공공기관의 기업지배구조를 개선(World Bank, 2014)하는데 정책적 초점이 맞추어져 있다는 것은 의미심장한 변화이다.

우리나라도 공기업의 민영화를 제외하고는 1984년 전두환 정부에서 공공기관의 경영평가 제도가 도입된 이후에 1997년 외환위기 이후 김대중 정부부터 현재 박근혜 정부까지 공공기관의 성과주의의 관리개혁은 대세로 굳어져왔다고 볼 수 있다. 다만 경제위기와 같은 외부적 충격이 있을 때만 공공기관의 민영화, 기관 통폐합과 같은 구조조정을 추진할 수 있었다는 역사적 경험을 얻을 수 있었다.

공공기관 개혁의 사회경제적 효과에 대한 일관된 실증적 분석이나 연구가 쉽지 않은 현실에서 그나마 공공기관 개혁의 방향과 제도변화에 대한 정치경제학적 해석이나 신제도주의적 제도변화를 설명하고 해석하는 가능하다. 특히 역사적 제도주의의 주된 개념인 제도변화의 경로의존성(North, 1998; Pollitt, 2011, 박정수·유효정, 2010)이나 제도의 분화와 층화(Streeck & Thelen, 2005), 그리고 변화의 분기점을 만들 수 있는 외부적 충격(Krasner, 1988)이라는 개념을 통해서 공공기관 개혁의 변화요인과 과정을 설명하고 해석해 볼 수도 있다. 물론 정부개혁이나 공공기관의 개혁정책도 정책결정의 최고 책임자인 대통령이나 장관들의 인식과 태도가 무엇보다도 중요하기에 제도의 동형화, 모방, 수렴과정이 중요하다는

사회적 제도주의자들의 논의도 일견 타당하다(Greenwood & Hinings, 1996). 그렇지만 우리나라 공공기관 개혁의 변화과정을 정치경제적 배경, 정치체제나 정부의 정치적 이념, 개혁이론의 영향 등 공공개혁의 거시적, 체제적인 설명과 분석만으로도 설명과 해석이 가능해 보인다. 이를 통해서 우리나라 지난 30여 년간 공공기관 개혁의 사례를 분석해 보면 신공공관리론을 근거로 하는 성과주의적인 관리개혁은 여전히 유효하다는 점과 서유럽국가의 다층적 통치체제의 발전론(이호근, 2001)에서도 국가의 역할변화나 통치체제의 변화를 설명하는데 활용된 개념인 신베버리안 국가론(NWS)이나 신공공거버넌스(NPG) 개념에 기반을 둔 대안적 공공기관의 개혁도 적용가능성이 있다는 것이다. 그러므로 공공기관의 대리인의 문제, 정보비대칭성을 개선하기 위해서 공공기관의 민영화와 같은 구조조정과는 달리 공공기관 지배구조의 개선과 책임성을 확보하려는 공공기관 개혁은 거시적인 정치경제적 환경과는 관계없이 집권자나 정책담당자의 의지만으로도 상당히 해결할 수 있을 것이다. 또한 시간이 지나면서 공공기관의 성과주의 관리개혁은 더 강화될 것으로 예상되나 World Bank(2014)의 주장처럼 공공기관의 지배구조 개선사항인 즉 민주적인 정치체제에 의한 공공기관 관리정책의 정당성 확보나 소유권 부처에 의한 중립적인 공공기관의 관리 및 운영의 문제가 관건이다.

II. 공공기관 개혁에 관한 이론적 논의

1. 공공기관의 역할과 책임의 변화

공공기관의 개념은 “공공성(publicness)과 기관(institution)라는 두 개의 요소로 구성되어 있다.”(기획재정부, 2011:5)라는 지적과 같이 공공기관에 대한 용어와 개념을 어떻게 정의하는가에 따라서 분석과 대안도 달라질 수 있다. 공공기관에 대한 전통적인 이론적인 논의는 국가가 소유권을 가지고 있는 공기업(public enterprise)에 대한 정치경제적 역할과 국유화와 민영화의 정책적 효과와 변화에 대한 이데올로기적인 논쟁과 실증적인 연구에 집중되어 있었다. 그러나 시장실패에 따른 공공재(public goods)의 진화와 확장과 더불어서 준정부기관(quango), 비영리단체(NPO), 민간기업까지 공공서비스의 전달주체가 다양해지고 있다. 공공부문과 민간부문과의 협력사례와 혼합조직이 증가하면서 공적인 책무성(public accountability)개념의 중요성도 확장되고 있다(Bovens, 2005). 다만 공기업의 국민경제적 역할은 국가가 처해 있는 시대적, 정치경제적 환경과 정부의 공기업 정책에 따라서 다르기는 하겠지만 Toninell(2000:3)이 지적하는 바와 같이 대부분 국가에서 경제적, 재무적, 관리의 어려움 때문에 민영화 과정을 거치고 있다고 한다. 그러나 공기업과는 달리 보건의료,

산업진흥, 문화창출 등과 관련한 정부의 위탁사업을 대행하는 준정부기관과 비영단체, 민간기업의 수와 지원규모는 증가하고 있다. 공기업이든 준정부기관은 정부의 소유권과 감독통제권이 미치기 때문에 공적 책무성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 정부출연 및 출자와 같은 정부보조와 협력사업의 증가로 인하여 비영리단체나 민간기업이 수행하는 공적 서비스에 대한 국회, 감사원과 같은 수직적 책임성 통제의 어려움과 여러 주무부처에 의한 중복적 사업지원으로 인한 공공지원과 협력사업 중복성의 문제도 나타나고 있다. 이와 같이 정부가 소유권을 가지고 있는 공기업뿐만 아니라 정부가 지원하는 준정부기관이나 비영리단체의 사업에 대한 정부의 재무적 책임성 확보가 중요하며(Lordan, 2002), 준정부기관의 대리인 비용으로 인한 기관운영의 비효율성과 책임성의 도전(Posner, 2002)으로 인하여 정부사업의 위탁집행하는 데 있어서 사업 주체 선정과 추진방식에 대한 근본적인 검토도 필요하다(Salamon, 2002).

공기업의 설립동기가 민간자본의 부족, 국방전략상 고려, 독점적 사업의 통제, 정치적 신조와 경제발전의 촉진(Friedman & Garner, 1990; 이상철, 2007 재인용)이었다면 준정부기관은 신공공관리론의 영향으로 정부나 공기업의 조직이 민간조직으로 전화하는 민영화 과정과 민간부문의 효율성과 생산성을 추구하는 상업화 과정을 거치고 있다(이상철, 2007:99). 국가가 시장상황과 발전단계에 따라서 다르겠지만 공공재를 담당하는데 있어서 Avner Ben-Ner(2006)의 지적처럼 선진국에서 공통적으로 공기업의 규모와 역할은 줄어들거나 정체되고 있는 반면에 민간기업, 준정부기관, 비영리단체의 공공부문에서 규모와 역할은 확대되고 있다.

2. 공공기관 개혁 모형

1980년대 이후 신자유주의와 신공공관리론의 유행이 공공기관 개혁에 관한 이론적 토대를 제공하고 있다. 공공기관의 개혁 방향은 집권한 정부의 공공부문의 기능과 역할에 대한 정책적 지향성, 즉 공공기관의 개혁 정책이 직접적 영향요인이 될 것이다. 영국, 프랑스, 미국, 캐나다, 호주 등 선진국 공공기관 개혁 사례에서 보듯이 행정기관뿐만 아니라 공기업의 역할까지 재구조화(restructuring)하면서도 행정기관이나 공공기관을 대상으로 하는 조직구조와 과정(structure and process)을 더 효율적인 운영하고, 더 시민들에게 더 대응성을 제고하고, 더 정책목적 지향적으로 개혁하고자 했다(Pollitt, 2011:2). 특히 최근 선진국 정부의 재정위기와 지속적인 정부기관의 비효율성은 정부기능의 공동화(hollow-out effect)를 가속화시키게 되었고 정부는 일하는 방식에서 민간기업의 경영관리 방식을 벤치마킹하면서 공공부문(public sector)의 역할과 범위는 축소되거나 변화하게 되었다.

〈표 1〉 공공부문 개혁의 논의

시기	지배적인 개혁방향	주류 학문
1960년대 중반 - 1970년대 후반	합리적, 위계적 기획과 비용효과분석 과학과 전문성이 진보를 창출	경제학, 행정학
1970년 후반 - 1990년대 후반	신공공관리론 효율성 제고를 위한 기업기술의 차용 광범위한 문제의 해결책으로 관리개혁	경영학, 관리과학
1990년대 후반 - 2010년대	지배적인 모델 없음 거버넌스, 네트워크, 파트너십, 연합, 투명성, 신뢰 개념 중시	정치학, 행정학

+ 자료 : pollitt, 2011. p.11. “Three waves of reform thinking” 수정 인용

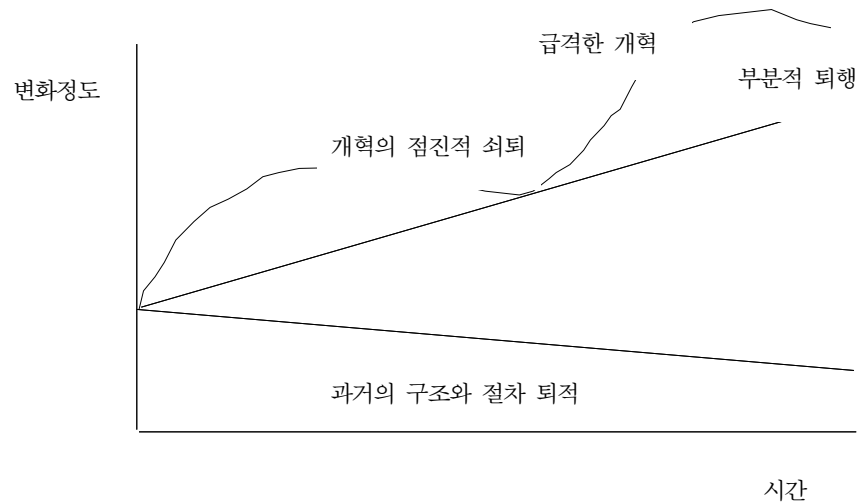
2차 대전 이후 1960년대는 선진국가들은 경제적 재건과 복지국가 건설을 위해서 행정기관 중심의 국가발전의 기획과 합리적인 사업의 집행이 무엇보다 중요했을 것이다. 그러나 1980년대 영국, 미국 중심으로 민간기업에서 사용하였던 경영의 효율성, 효과성 개념, 관리기술, 경영가치에 근거해서 공공부문의 관리를 개혁하는 것이었고, 일상적인 차원에서 성과측정과 평가, 작고 수평적인 구조구조, 수평적인 계약의 강조와 개인 성과관리의 인센티브 관리기제 도입, 고객과 상품의 질을 개선하는 것을 강조하는 기업가적 관리 개혁을 강조하고 있다.

1980년대 이후 선진국가의 정부개혁은 기본적으로 영미국가를 중심으로 유사한 경로를 거쳐서 왔다. 다만 국가에 따라서 정부개혁의 방식과 경로의 다양성은 있었지만 명확하게 구별될 정도는 아니라고 한다(Pollitt, 2011;115). 그러나 국가별로 정부개혁은 다양한 형태로 나타난다지만(왕재선, 2008), 우리나라의 정부개혁이나 공공기관 개혁의 내용과 경로도 영미의 신자유주의 정부개혁의 내용과 경로를 따라서 진행하고 있다는 선행 연구가 있다. 1980년대부터 1990년대까지 20여 년을 지나면서 영미 및 유럽 선진국가들에서 공공부문은 신공공관리론의 이론적 흐름을 바탕으로 해서 공공부문 개혁이 추진되었다는 데에 의문의 여지가 없다(OECD, 1995). 다만 이 기간 동안 공공부문의 관리개혁이 국제적으로 과도한 신공공관리론에 수렴되고 있다는 지적(Pollitt, 2011;209)도 있으며, 신공공관리론의 모델은 더 이상 유효하지 않다는 논의도 있다(Dunleavy 외, 2006). 국제적으로 국가마다 역사적 배경과 개혁의 속도와 방향의 차이에 의해 변화의 출발점과 종착점이 다르고 변화의 강도와 내용에서 부침이 있었지만 한 국가 내에서 보면 공공부문의 관리개혁은 신공공관리론에 기반을 두고 일정한 방향의 경로의존성을 지닌다고 볼 수 있다. 국가마다 공공부문의 개혁의 속도는 온건한 변화, 점증적 개혁, 급진적 개혁으로 나뉜다(Kettl, 2005).¹⁾ 아래 <그림1>과 같이 국가마다 정부의 성격과 외부적 환경변화에 따라서 공공기관 개혁은 진화와 퇴보를

1) 프랑스, 독일은 온건화 변화, 미국은 점증적 개혁, 뉴질랜드, 슬로바키아는 급진적 개혁 사례라고 한다. Kettl(2005, 80)

반복하지만 결국 진화의 결과는 퇴적되는 것처럼 신공공관리론적 개혁은 더 세분화하면서 진화하고 발전하고 있다고 보아야 한다.

〈그림 1〉 공공기관 개혁의 변화방향



정부개혁이나 공공기관 개혁과 같은 공공부문 개혁 방향은 사회경제적 배경, 정치적 시스템과 사건의 영향을 받고 되고, 개혁의 수단, 집행역량에 따라서 공공부문에 대한 개혁의 성과가 나타나게 된다(Pollitt, 2011:33). 특히 공공부문 중에서 공공기관의 개혁의 방향과 내용은 정부개혁과 같이 신공공관리론의 이론적 영향뿐만 아니라 정치체제의 성격이나 국민적 요구도 영향을 받았다. 특히 공기업의 경우에 정부는 공기업을 국가적 기반시설을 구축하기 위한 정책적 목적으로 설립하였으나 1970년대부터 1980년대 민간기업보다 성과가 낮았기 때문에 기업가적 성과 제고와 책임성을 강화하는 방향으로 개혁을 추진하였지만 1990년대에는 공기업의 지속적인 성과 제고가 어렵게 되자 민간자본 투자와 민간기업의 관리방식 도입과 같은 민간화, 상업화 방식의 개혁을 추진하게 된다. 그러나 일부 저개발국가에서 민영화 방식을 기본으로 하는 국영기업과 공기업 개혁은 당초 목표로 한 수익성 제고라는 정책적 목표의 실패, 민영화 추진과정에서 부패와 이해관계자의 반발로 인하여 국내적인 정치적 문제와 국제적으로 자본이탈이라 문제가 발생하기도 했다. 반면 2007년부터 2008년 국제적 금융위기 이후 공기업의 민영화가 중단되기도 하고 오히려 재국유화나 정부의 역할이 강화되면서 공기업의 자체적인 성과를 개선해야 된다는 개혁방향은 다시 강조되고 있다(World bank, 2014).

2000년대 들어오면서 공공기관의 관리개혁 방식으로 정부나 공공기관의 역할과 집행방식의 변화를 설명하는 협력과 신뢰를 강조하는 거버넌스 개념이 유행하게 되면서 새로운 관

리개혁모델로 등장하게 된다. 그러나 국가체제, 대응적 민주주의, 행정법, 관료의 역할을 강조하는 전통적인 관료주의의 모델에서 시민의 수요와 만족을 강조하고 시민적 관점에서 대응적 민주주의를 보완하고 결과중심의 자원관리, 관료의 전문성을 강조하는 신베버리안 국가론(NWS)은 Dunleavy 외(2006; 97-102)가 주장하는 바와 같이 단순히 국가 관료제론 모델에 신공공관리론의 개념을 접목한 것만은 아니라고 한다. 독일, 스웨덴, 네덜란드, 프랑스 사례와 같이 강력한 국가기구에서 시민적 지향성을 강조한다는 측면에서 국제적 협력과 정치적 연합을 위한 정치 전략적 대응이라는 지적도 있다(Pollitt, 2011;120). 이에 비하여 또 하나 공공부문 개혁 모델로 불리는 신공공거버넌스(NPG) 개념은 네트워크 이론을 바탕으로 한 거버넌스 개념을 따르고 있으며, 신공공관리론에서 분절된 정부운영에 대응하여 디지털과의 통합(Dunleavy 외(2006) 또는 고객, 다른 정부기관, 공공기관, NGO 등과의 관계 형성, 협력 및 시민의 수요에 대응적인 통합과 협력을 강조한다(Agranoff & McGuire, 2003; Agranoff, 2007). 공공부문에서 신공공관리론적 개혁모델을 보완하고 대체하는 모델로서 신베버리안 국가론이나 신공공거버넌스 개념의 유용성은 정부개혁을 설명하는데 이념적인 모델이나 정책의 방향성을 제시하는데 유용하다고 할 수 있다. 정부나 공공기관이 공공서비스를 전달하는데 있어서 생산성, 고객서비스 서비스 지향성, 분권화, 정책의 통합중시, 책무성을 강조(Kettl, 2005)하는 것은 신공공관리론의 개혁방향, 내용과 일치하지만 다양한 주체들의 협력과 관계를 강조하는 신공공거버넌스 개념은 Denhardt & Denhardt(2011)의 주장하는 “민주적 시민성, 공동체와 시민사회, 조직 인본주의” 등은 공공기관의 개혁을 영향을 주는 정치체제나 정부개혁을 설명하는 모델로서 적실성이 높다고 할 수 있다. 다만 다분히 미국 중심의 다원주의와 제도주의 협력과 이익의 조정과 전략적 리더십을 강조한 신공공거버넌스 개념과 비교하여 정치경제학과 가치를 기반으로 하는 성과를 강조하고 신뢰와 정당성을 확보하고 데 있어서 변혁적 리더십을 강조하는 “가치기반의 성과거버넌스 개념”(Morgan & Cook, 2014)은 공공기관의 개혁을 설명하는데 있어서는 한계가 있어 보인다.

아래 <표 2>에서 보는 바와 같이 개념적으로 공공부문의 개혁의 논리를 설명하는데 있어서 신공공관리론, 신베버리안 국가론, 신공공거버넌스론의 구성요소들을 차별적으로 설명할 수 있겠지만 각각의 개혁의 수단, 제도들을 보면 전통적인 정부기관의 위계적 집행에서 민간기업의 효율과 성과관리 중심의 수평적 조직운영의 이념적 극단 사이에서 다른 부문이나 기관간의 협력과 신뢰, 고객에서 시민성을 강조한다는 측면에서 개념적 구성요소간의 경계와 차이를 명확하게 설명하기는 어려워 보인다. 특히 선진국가의 정부개혁 모델로 개념화된 3가지 개념을 가지고 공기업부터 준정부기관까지 다양한 공공기관의 유형에 대한 개혁 내용과 방향을 포괄적으로 설명하는데 있어서 일정한 한계가 있는 것도 사실이다. 다만 기업성이 적고 관료제적 운영이 특징이고 정부사업을 위탁하고 대행하는 준정부기관의 경우에 한해서 정부개혁과 준정부기관의 개혁의 모델의 일치성이 있을 것이다.

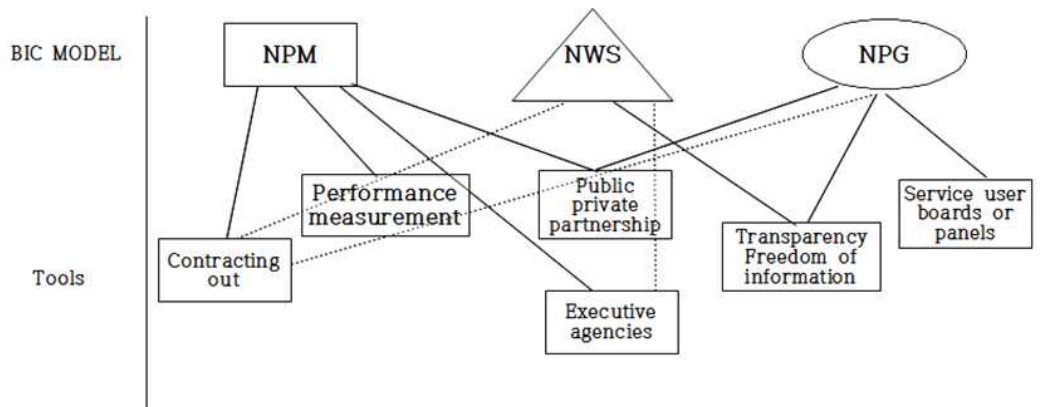
〈표 2〉 공공부문 개혁의 선행연구

개혁모델	주요 논리	주요 제도	학자
NPM	기업방식을 차용한 효율적, 고객대응성 강조	시장형 기제, 성과측정, 경쟁계약, 준시장제	Hood(1991), lane(2000), Osborn & Gaebler(1992), Pollitt(1990)
NWS	전문성, 효율성, 시민대응성 기업적 방법의 보조성과 정부 및 공공기관의 특수성 강조	훈련된 관료를 통한 권위적 집행	Dreschler & Kattel(2008), Lynn(2008)
Networks	자기조직의 주체들간 비공식성, 융통성, 비독점성 강조	독립적 이해관계자들간 네트워크와 협력	Agranoff(2007), Castells(2010), Klijn(2005)
Governance (NPG)	사회적 행위자들간의 효과성과 정당성 강조	이해관계자와 파트너간의 네트워크	Pierre&Peters(2000), Frederickson(2005), Kaufman 외(2009), Bellamy & Palumbo(2010), Osborne(2010), Morgan & Cook, 2014)

+ 자료: Pollitt, 2011. p.22. 인용 및 Morgan & Cook, 2014 보완 수정

공공부문의 개혁모델의 개념적 차별성과는 달리 개혁 수단과 제도, 정책적 차별성 보다는 동질성과 유사성이 높은 것처럼 보인다(Pollitt, 2011). 즉 신베버리안 국가론이나 신공공거버넌스적 개혁수단이나 제도들은 아직 독자성을 보이기보다는 기존 위계적인 관료제적 집행이나 기업가적 경영의 문제점을 극복하거나 보완한다는 차원에서 신공공관리론의 관리수단 및 제도들을 보완하고 있는 것처럼 보인다.

〈그림 2〉 공공부문의 개혁 수단



+ 자료 : pollitt, 2011. p.22. 인용

최근 국제적으로 공기업을 중심으로 한 개혁방향을 보면 공기업의 법적, 제도적 규제 마련, 효과적 감독·책무성 개선 방안 마련, 성과모니터링시스템 개발, 재무적 관리, 이사회 전문성 확보, 투명성과 정보공개 강화, 주주권 보호와 같은 개별 공기업의 기업지배구조 개선에 초점을 맞추고 있다(World Bank, 2014). 즉 제2차 대전이후 재산권 이론에 근거해서 공기업의 민영화와 경쟁체제 강화가 공기업 구조개혁의 주된 방향이었다면 2000년대 이후는 국제적으로 공기업의 기업지배구조를 개선하는 것과 같은 공공기관의 운영과 관리의 개혁에 초점을 두고 있다.

3. 분석의 틀

대부분 공공부문 개혁에 대한 선행연구는 정부개혁을 대상으로 하고 있다. 일부 연구에서 정부 개혁이외에 준정부기관과 같이 정부의 사업을 대행하는 위탁집행기관까지 공공부문을 확장하여 개혁의 대상으로 포함하고 있다(Ferlie, Lynn and Pollitt, 2005). 다만 1960년, 1970년대 아시아, 남미, 아프리카의 공기업에 대한 주인-대리인 이론에 기반을 둔 분석(Jones, 1982)이 있고, 최근 개발도상국가의 공기업, 국영기업의 개혁사례 분석(OECD, 2005)이 있으나, 사회주의 경제체제에서 국영기업의 수와 규모가 컸던 중국이나 인도 등의 공기업(public enterprise) 또는 국영기업(SOE)의 민영화, 성과평가, 지배구조 개선에 대한 경험적 사례분석 연구가 대부분이다. 그렇지만 공공부문의 개혁 대상으로 공기업까지 포함해서 신공공관리론에 근거해서 공공부문의 개혁을 종합적으로 분석한 연구는 드문 실정이다. 최근 유럽 선진국에서 공기업에 대한 개혁 연구가 많지 않은 이유는 각 국가마다 공기업 개혁 시기와 정치경제적 환경이 다르기는 하겠지만 신공공관리론이 본격적으로 유행하기 이전인 제2차 세계대전 이후에 1970년, 1980년대 이미 공기업의 민영화나 시장화의 길을 걸어오고 있었기 때문이다(Toninelli, 2000).

첫 번째로 공공기관의 개혁의 이론적 배경도 신공공관리론을 출발점으로 하고 있으므로 신공공관리론의 내용과 수단들을 우리나라 역대정부에서 공공기관 개혁정책에서 어느 정도로 수용하고 있는가? 또한 새로운 공공부문의 관리개혁 모델로 논의되고 등장한 신베버리안 국가론적 모델과 신공공거버넌스 모델의 영향으로 어느 정도 받고 있는지 분석해 볼 수 있다.

두 번째로 공공기관의 개혁이 역사적 제도주의에 근거해서 경로의존성과 자기강화과정을 거치고 있다는 선행연구(박정수·유효정, 2012)가 있지만 Krasner(1988)가 지적한 “외부적 충격에 의한 제도변화의 분기점”에 의해서 제도변화의 패러다임이 바뀌거나 변화방향, 강도, 속도가 바뀔 수 있다는 연구가 있는데 역사적 사건과 같은 분기점이 없이도 공공기관의 개혁의 강도, 속도, 방향이 바뀔 수 있는가 분석해 볼 수 있다. 즉 정책담당자의 인식과 태도로 정책의 변화를 설명할 수 있는가 여부이다.

세 번째로 공공기관의 개혁도 국가마다 속도, 강도, 방향, 내용이 다르기는 하겠지만 한

국가에서 역사적, 사회적 환경이나 정치체제 성격에 따라서 공공기관의 개혁의 방향과 내용도 다를 수 있다(Pollitt, 2011:33)는 연구에 근거해서 각각 정권의 따라서 공공기관의 개혁의 속도와 내용이 다를 수 있는가 여부이다.

마지막으로 1980년 이후 30여 년간 공공부문 관리개혁 모델로 지배해온 신공공관리론적 개혁방향이 여전히 공공기관 관리개혁 원용모델로 유효한가와 더불어 공공기관의 개혁이 대리인, 재산권 이론에서 주장하는 바와 같이 여전히 국민경제 및 사회적 역할을 다하는 것인지 대한 성찰적으로 논의를 해 볼 수 있겠다. 즉 OECD(1995)와 World Bank(2014) 등 국제기구들이 강조하는 “공공기관 내부지배구조의 활성화와 외부지배구조와 관계에서 책임성을 어떻게 제고해야 하는가?”라는 문제이다.

〈표 3〉 공공기관 개혁의 제도적 특징

개혁모델	개혁수단과 제도적 특징
신공공관리론	공공기관 경영평가, 경영공시, 고객만족도, 이사회와 경영계약 등 경쟁체제 등 개혁수단과 제도의 지배적 개념
신베버리안 국가론	재정당국 중심의 소유권 정책, 정부혁신추진위원회, 행정개혁위원회, 공기업선진화추진위원회, 공공기관운영위원회 등 전문성, 중립성 강조
신공공거버넌스	시민참여와 협력, 기관이 신뢰성과 이미지 제고 및 자체 조직혁신과 사회적 책임 강조

공공기관의 개혁성과에 대한 실증적인 연구는 민영화나 성과평가에 일부 있기는 하지만 성과를 무엇으로 측정하는가에 따라서 개혁의 효과를 판단하기가 어렵고 특히 Perry(2003)가 주장하는 것처럼 행정기관뿐만 아니라 공공기관의 다목적성, 복잡성과 객관적인 성과측정의 어려움으로 인하여 개혁의 효과를 객관적으로 평가하는 것은 한계가 있다. 그러므로 신공공관리론적 개혁수단의 폐해와 단점을 극복하면서도 공공기관의 내외부 경쟁환경의 조성 성과 성과측정을 통해서 관료제적 폐쇄성을 극복하고 고객지향성을 제고하게 되면 공공기관의 대리인 문제를 개선될 것으로 규범적으로 해석하고 있다.

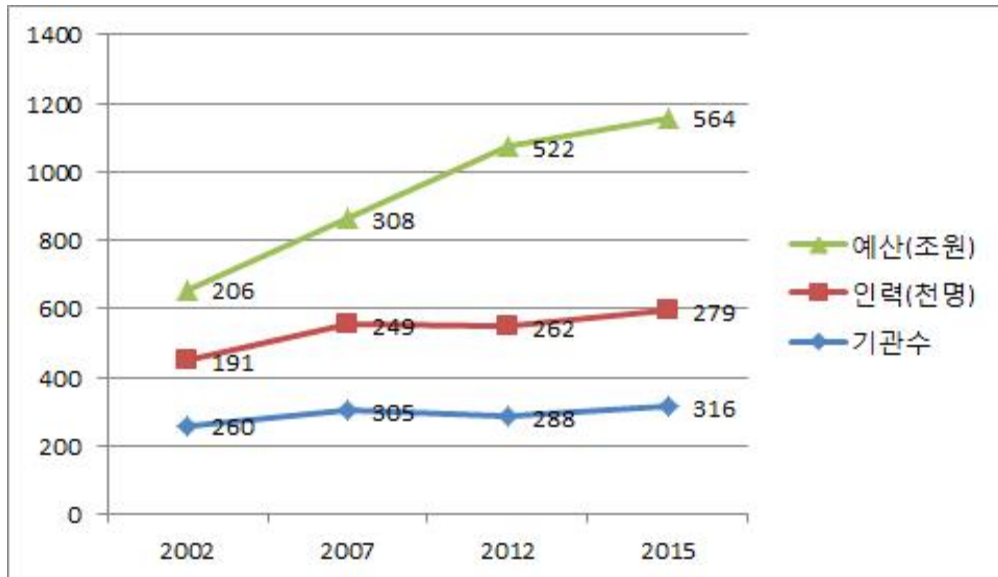
III. 역대 정부의 공공기관 개혁정책 비교

1. 공공기관의 예산 및 사업의 확대 : 지속적이고 균형적인 공공기관 개혁 필요

외환위기 이후 정부는 공공기관을 대상으로 하는 구조조정과 혁신을 추진해 왔지만 공공기관수와 인력규모는 큰 변화를 보이고 있지 않았다. 그러나 이 기간 동안 공공기관의 예

산은 지속적으로 증가하고 있다. 역대정부 중에서 노무현 정부는 공공기관의 구조조정을 추진하지 않았고, 이명박 정부에서 집권 전반기 기간 동안 기관의 통폐합, 사업조정과 인력조정이 있었지만 집권 후반기 다시 인력규모는 증가하였다. 오히려 이명박 정부에서 아래 <그림 3>에서 보는 바와 같이 공공기관의 예산은 급격하게 증가하는 것으로 나타났다. 공공기관의 규모의 변화과정을 보면 역대 정부를 거치면서 Niskanen(1971)의 관료의 예산극대화 현상을 극명하게 보여주는 것으로 해석되고 있으며, 공공기관의 기능과 역할은 오히려 강화과정을 거치면서 지속적으로 확대되고 있다고 해석할 수 있다. Pollitt(2011)의 설명처럼 정부의 성격, 즉 정치체제의 속성에 의해서 공공기관 개혁은 영향을 받는다는 논리에 따르면 신공공관리론적 관리개혁을 충실하게 따라야 하는 보수정부라고 할 수 있는 이명박 정부와 박근혜 정부에서 일부 공공기관의 통폐합이나 기능조정을 추진하기는 하였지만 작은 정부를 지향하는 보수정부라는 성격과는 달리 공공기관의 사업과 예산은 확대되었다는 측면에서 현재 공공기관의 기능과 역할이 적정한가? 공공기관의 규모가 적절한가에 대한 근본적인 논의가 검토가 있어야 한다는 것을 보여주고 있다. 즉 공공기관에 대한 상시적 기능점검과 조정이 필요하다(라영재, 2012).

〈그림 3〉 공공기관 규모의 변화



2. 신공공관리론적 관리개혁 : 경제위기에 의한 구조조정과 상시적 기능조정의 필요

1997년 외환위기로 촉발되어서 1998년 출범한 김대중 정부는 공공부문의 개혁방향을 민

영화, 구조조정, 운영시스템의 혁신으로 방향을 잡고 있다. 당시 공기업, 정부산하기관, 출연 위탁기관, 출연연구기관은 인력 및 조직정비를 통한 슬림화, 서비스 향상을 위한 고객만족도 제고, 동반자적 노사관계 정립, 핵심사업 전념을 위한 사업조정, 자회사 정리를 통한 경쟁력 제고, 외부위탁으로 경비절감 및 경영계약제 도입, 경제적 부가가치제도 도입 등 경영혁신을 노력을 경주하였다(정부간행물제작소, 1999).

2002년 김대중 정부를 승계한 노무현 정부는 공공부문 개혁방향은 H/W개혁에서 S/W혁신으로 개혁방향을 설정하고 있다(참여정부 국정운영백서, 2007). 공공기관 혁신을 위한 추진내용은 고객만족 경영체계 및 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정·운영, 상생·협력의 사회공헌활동, 알리오시스템 구축, 임원인사시스템 개편, 윤리헌장 및 직무청렴계약제 정착·확산, 경영평가제도 확대, 자율·책임경영, 과다·중복된 각종 규제 정비 및 정부의 포괄적 감독권을 열거식으로 전환하고 있다(박정수·유효정, 2010).

김영삼 정부에서 김대중 정부로 수평적 정권교체 이후 두 번째로 노무현정부에서 이명박 정부로 수평적 정권교체가 된 이후 보수적인 이명박 정부는 작은 정부, 큰 시장, 국민편익 증대, 사회적 비용 최소화, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안 투명하게 추진한다는 개혁원칙을 수립하고 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관 출자회사의 지분매각, 청산·폐지, 모기업 흡수·통폐합, 정원조정 등 경영효율화를 추진하였다(기획재정부, 2011).

현재 박근혜 정부는 2013년 집권 초기 공공기관의 경영효율화, 자율과 책임경영체제 확립과 공공정보개방 확대 및 국민 감시체제 강화라는 3대 합리화 전략방향을 설정하였으나, 2013년 말 정보공개 확대, 부채관리 강화, 방만경영 개선으로 방향을 수정한 다음에 2015년도는 공공기관의 부채관리 강화와 방만경영 해소 1단계 정상화를 지속하면서 국민생활과 밀접한 SOC, 농림수산, 문화예술 등 3대 분야를 중심으로 기능조정을 추진하고 성과중심의 보수체계, 조직운영의 생산성 제고를 위한 임금피크제의 도입, 성과연봉제의 확대, 인력관리의 효율화를 추진하겠다는 한다(기획재정부, 2015).

<표 4>에서 보는 바와 같이 김대중 정부에서는 외환위기로 촉발되어 공공기관의 강도 높은 구조조정과 성과주의 도입이 급격하게 이루어지기 시작하였고, 노무현 정부는 H/W적 구조조정 없이 기관의 혁신과 기관 내부의 성과주의 확산으로 나타나고 있다. 다만 참여정부를 모토로 출발한 정부답게 경영혁신을 강조하면서 시민참여, 정보공개와 같은 투명성을 확대하려는 신공공거버넌스적 제도도입 시도를 하였다. 보수주의 정부로 정권이 교체된 이명박 정부는 다시 기관의 통폐합과 자회사 정리와 같은 구조조정과 성과연봉제, 기관 내부 성과평가 확대를 강화하여 김대중 정부와 같은 신공공관리론적 개혁이 강화되었다. 보수정부를 승계한 박근혜 정부는 국민이 찬성하지 않는 민영화는 하지 않겠다고 하였지만 2014년에 이어 2015년도 공공기관 기능조정 시도, 임금피크제 도입, 성과연봉제 확대와 같은 성과주의를 확대하고 있다. 다만 공공기관의 개혁을 김대중 정부부터 기획예산위원회(기획예산처) 정부개혁실, 현정부의 기획재정부의 공공정책국이 중심이 되어서 공공기관 성과주의

관리개혁을 추진하고 있다는 차원에서 정부관료제 중심의 공공기관 개혁을 추진하고 있다. 다만 정부 주도의 관료기구가 중심이 된 공공기관 개혁을 추진하는 것이 신베버리안 국가론적인 개혁인지 아니면 단순 관료제 중심적 개혁인지는 명확하지 않다. 그렇지만 민간전문가가 참여하는 공공기관운영위원회에서 공공기관 관리정책을 심의의결을 하다는 측면에서는 신베버리안적 접근으로 해석할 여지가 있어 보인다.

〈표 4〉 역대 정부의 공공기관 개혁 방향별 추진 강도

개혁방향	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
신공공관리론	도입(강)	중	강	강
신베버리안 국가론	강	강	강	강
신공공거버넌스	-	강	중	하

3. 성과주의 공공기관 관리개혁의 강화 : 정부의 공공기관 경영평가에서 내부 성과관리와 성과연봉제 확대

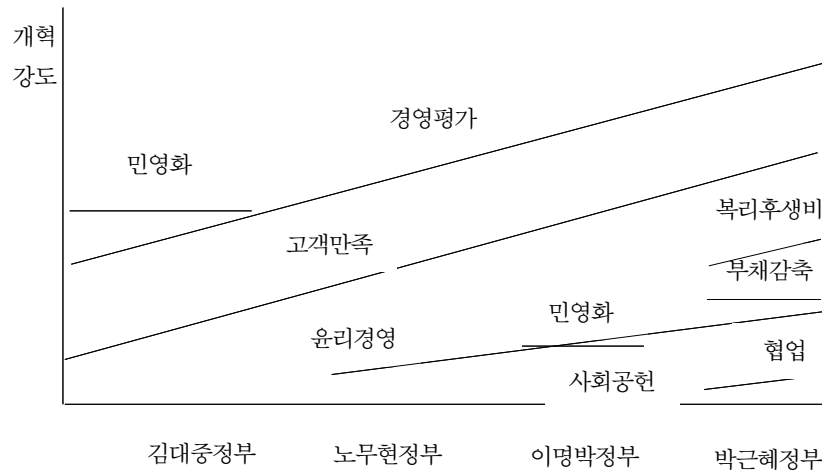
김대중 정부부터 이명박 정부까지 공공기관 개혁 정책의 추진 방향과 맥락으로 보면 개혁정책의 경로의존성을 보여주고 있으며 성과주의 개혁 내용의 분화와 자기강화과정을 거치고 있다(박정수·유효정, 2010)는 분석은 타당해 보인다. 다만 노무현 정부나 현재 박근혜 정부에서 명시적 공공기관의 민영화 정책을 사용하지 않고 있다는 점에서 차이가 있다. 그러나 박근혜 정부에서 2단계 정상화 대책에서 SOC, 농림수산, 문화예술 분야의 공공기관의 기능조정을 시행하였다(기획재정부, 2015)라는 측면에서 민간부문으로 소유권을 이전하는 민영화를 추진한 것은 아니지만 공공기관간 기능과 사업의 중복성 해소나 민간경합을 침해하는 부문의 사업중단이나 비효율적 조직과 인력의 해소는 광의의 구조조정으로 볼 수 있다. 그러므로 1980년대 시작된 공기업의 민영화나 성과평가는 1984년 전두환 정부부터 시작하였으며, 1997년 외환위기로 촉발된 공공기관의 구조조정과 관리개혁은 김대중 정부에서 강화되었으나 이후 민영화를 제외하고 성과주의 관리개혁은 분화와 자기강화를 거치면서 변화하면서 자기강화과정을 거치고 있다.

1984년 정부투자기관에 대한 경영평가제도가 도입되고 경영성과급의 인센티브가 지속적으로 강화되면서 정부의 공공기관 성과측정 및 평가제도는 강화되는 것뿐만 아니라 공공기관의 내부성과평가 및 관리도 연계되면서 공공관리의 성과관리가 내재화되었다.

1997년 외환위기 이후 공기업의 구조조정의 일환으로 민영화 정책의 추진 및 구조조정, 고객만족도 측정, 사정경영계약제 도입 등 시장주의 공공기관 개혁이 확장되었다. 김대중 정부를 계승한 노무현 정부는 공공기관에 대한 HW적 구조조정 정책을 포기하지만 공공기

관의 투명성 강화, 윤리경영 시행, 시민참여와 같은 조직혁신과 참여주의적, 고객지향적 SW적 개혁을 강화했다.

〈그림 4〉 역대정부의 공공기관 개혁제도의 변화



노무현 정부에서 다시 수평적 정권교체를 한 이명박 정부는 10년간 추진한 신공공관리론적 공공기관 개혁방향을 더욱 더 강화시켰다고 볼 수 있는 HW와 SW적 개혁방안을 담은 공공기관선진화 정책을 수립하고 추진하였다. 다만 집권 후반기에 공정사회와 공생발전이라는 개혁방향을 추가하여 공공기관의 고졸채용 및 사회공헌프로그램을 추가한다. 1984년 도입된 경영평가의 대상기관 수는 확대되고 경영평가 성과급도 강화되었다. 2014년도부터는 기타공공기관의 경영평가를 주무부처가 시행하고 공공기관운영위원회에 보고토록 하였다. 2010년 공기업과 준정부기관의 간부직을 대상으로 성과연봉제가 도입되었고 2단계 정상화 대책에서는 차장급까지 성과연봉제를 확대하려고 계획하고 있다. 즉 1984년 시작한 경영평가제도는 대상기관의 확대와 더불어서 내부성과평가제도로 연계되고 이제는 성과연봉제라는 강한 개인별 인센티브와도 강하게 연계됨으로서 성과관리의 충화, 분화의 강화과정을 거치고 있다고 볼 수 있다.

이명박 정부를 승계한 박근혜 정부는 집권초기 그간의 신공공관리론적 개혁정책과 같은 공공기관 개혁방향을 공공기관 합리화 정책에 반영하였으나 2014년 하반기 공공기관 부채와 방만경영 개혁에 집중하게 되고 정상화대책으로 명명한다. 2015년 그간의 경영공시, 부채감축, 방만경영 개혁을 지속적으로 추진하면서 공공기관의 기능조정을 강화하겠다고 한다. 집권 중반기 이후에 다시 신공공관리론적 개혁의 강도와 속도를 강화하고 있는 것으로 보인다. 다만 노무현 정부에서 시작된 거버넌스적 시민참여나 박근혜 정부의 협업과제는 공공기관의 경영에 초보적으로 도입단계로 볼 수 있다.

1984년 정부투자기관관리기본법 제정과 2002년 정부산하기관관리기본법 제정과 2007년 공공기관의 운영에 관한법률 제정으로 공공기관 관리의 법적 기반이 마련되고 재정당국인 현재 기획재정부와 같은 재정적 중립성을 가진 정부부처가 공공기관의 관리감독을 주무부처와 이원화함으로써 안정적인 신공공관리론적 개혁을 추진하고 있다. 공공기관의 대리인 문제를 극복하기 위해서 OECD(1995)의 공공기관 지배구조 개선 차원에서 소유권부처의 집중도 중요하고 공공기관의 자체 기업지배구조 개선도 중요하다. 능력과 경험을 가진 기관장 선임과 비상임이사나 감사의 이사회에서 견제와 감시를 활성화는 혁신도 필요하다. 현재 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후에 성과와 책임경영을 제고되었는데 자율 경영에 따른 성과제고와 책임성 강화는 별 진척이 없다는 지적은 소유권부처나 감독부처들이 명심해야 할 것 같다.

아래 <표 5>에서 보여주는 것 같이 김대중 정부부터 현재 박근혜 정부까지 공공기관 개혁수단과 정책적 연계성을 강화하고 공공기관의 성과와 책임성을 제고할 수 있도록 구성요소들간의 제도적 정합성을 높여야 한다. 아직은 성과주의 개혁수단들과 신베버리안 국가론과 신공공관리론적 개혁 수단들간의 이질성이 동질성보다는 더 높다고 할 수 있다.

<표 5> 공공기관 개혁의 제도적 구성요소

개혁방향	구성 요소
신공공관리론	① 민영화, ② 공기업, 준정부기관 경영평가, ③ 고객만족도 조사
	① 상시적 기능조정, ② 성과연봉제 확대, ③ 기타공공기관 경영평가 확대, ④ 내부성과주의 확대
신관료제론	① 관료적 개혁추진, ② 인력 전문성 강화
신공공거버넌스	① 협업, ② 국민체감도 조사, ③ 사회공헌

4. 공공기관 내부지배구조 개혁의 한계

OECD 공기업 지배구조개선 가이드라인에 근거해서 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정으로 공공기관에 대한 내외부 지배구조를 개선할 수 있는 법적 기반을 마련하였지만 2014년 새누리당의 공기업 개혁안이나 시민단체의 공공기관 지배구조를 개선하려는 공운법 개정안에 의하면 공공기관의 내부지배구조를 구성하는 기관장, 비상임이사, 상임감사의 경력과 자격이 결여한 정치적 선임의 문제를 개선하기 위한 제도개선안을 제시하고 있다. 즉 김대중 정부 이후 현재 박근혜 정부까지 공공기관 개혁을 위한 구조조정이나 성과주의 관리개혁을 정부가 추진하고 있기는 하지만 이러한 개혁을 추진하는 주체인 공공기관의 내부지배구조의 책임성 문제가 여전히 해결되지 못하고 있다는 것이다.

IV. 결론

선진국가의 공공기관의 역할, 규모와 비중을 보면 영미나 캐나다, 호주보다는 프랑스, 독일과 같은 대륙계 국가의 공공기관의 규모나 국민경제적 비중이 높은 편이다. 다만 영미 등 영연방국가나 대륙계 국가에서 공통적으로 나타나는 공공부문 개혁의 특징을 보면 성과평가, 고객만족도, 경영계약, 성과주의 임금체계 등 신공공관리론적 관리개혁이 주를 이루고 있다. 다만 외부적 경제위기로 야기된 구조조정이나 민영화 정책은 김대중 정부와 이명박 정부에서만 진행되었고, 노무현 정부에서는 추진되지 않았고 현 박근혜 정부는 다시 기능조정을 추진하고 있는데 선행연구와 역대정부의 사례에서 보듯이 외부적 경제위기와 집권자의 강력한 정책의지가 합쳐져야 공공기관의 구조조정과 민영화를 추진할 수 있었다. 지난 30여 년간 공공기관 개혁의 지배적인 이론적 기반이었던 신공공관리론적 개혁은 주로 성과주의 관리개혁 방안, 수단들로 구성되어 있는데 아직도 이러한 성과주의 관리개혁 제도들은 분화하고 발전 중에 있다.

공공기관의 개혁수단의 변화를 역사적 제도주의 관점에서 보면 신공공관리론적 구소요소들이 분화와 자기강화과정을 거치고 있으며, 제도적 분화와 충화를 통해서 동형화와 자기강화과정을 거치는 것으로 보인다. 다만 외부적 경제위기와 같은 충격이 있을 때만이 공공기관의 구조조정이나 민영화를 추진할 수 있기 때문에 공공기관의 신설의 경우에는 신중하게 추진하고 상시적 기능점검에 의해서 구조조정과 민영화를 추진해야 한다.²⁾

개발도상국가에서 공공기관의 민영화나 구조조정은 대기업의 특혜나 국내자본의 해외유출이라는 문제점이 발생하고 있으므로 공공기관의 민영화를 추진하는데 국회의 동의나 국민적 합의를 바탕으로 추진해야 된다는 역사적 교훈을 얻어야 한다. 특히 영국 등에서 공기업의 민영화로 인하여 공공요금인상이나 안전문제의 악화되었다는 사례도 나타났기 때문에 공기업의 민영화는 경제위기의 환경적 요인 외에 공공서비스의 독점의 폐해를 어떻게 극복할 수 있을지에 대한 다각적인 노력이 함께 고려되어야 한다. 다만 2008년 국제적 재정위기에서 독일경제의 견제와 미국 금융기관의 재국유화 등으로 사례에서 보듯이 민영화와 구조조정 없는 공공기관 개혁도 문제이지만 공공기관의 민영화만이 공공기관 핵심이라는 접근법도 위험해 보인다.

2) 공공기관 민영화와 구조조정에 대하여 진보적 시민단체는 민영화를 반대하고 오히려 공공성을 확대해야 한다고 하며, 이한구 의원(2015)은 “박근혜 정부의 공공기관 개혁은 민영화가 핵심인데 임금 피크제만 있고 민영화가 없다.”는 비판을 하고 있고, 조성봉 교수(2015)는 공공기관의 구조적·본질적 문제에 대한 논의(민영화·경쟁도입)가 배제된 채 부채감축, 생산성·효율성 제고 등 제한적 공공기관의 정상화에 주력하고 있다고 비판하고 있다. 이에 반하여 민주노총이나 참여연대는 박근혜 정부의 공공기관 2단계 정상화 대책은 민영화의 전단계라고 비판하고 있다. 한겨레신문. 2015. 9. 14일자 이한구 의원 “4대 개혁...비전 없이 나열만 신랄 비판” 참조, 조성봉(2015). ‘박근혜 정부 공기업 정책 평가’ 바른사회시민회의 정책토론회 참조.

선행연구들에서 신공공관리론적 이론에 기반을 둔 성과주의 관리개혁 수단들은 일정한 방향으로 경로의존성을 보이면서 성과주의 관리제도의 분화와 진화가 진행되고 있다. 다만 시민지향성, 고객참여, 다양한 주체들과 협력, 사회적 책임 등 신공공거버넌스적 개혁수단들이 여전히 신공공관리론적 개혁을 보완적으로 공공기관의 자체적인 경영혁신이나 사회공헌 활동으로 활용되고 있다. 그러나 2015년 공공기관 본사가 대부분 지방이전을 하였으므로 공공기관의 지역의 공동체 발전에 기여하는 사회적 책임을 다해야 하는 것과 같은 신공공 거버넌스적 접근은 여전히 유효해 보인다.

최근 시민사회에서 시장주의, 신자유주의 개혁의 한계와 부작용을 바탕으로 하여 20여 년 간 지속되어 온 공공기관 개혁방향을 수정해야 한다는 주장도 있지만 이 대안 또한 공공성(publicness)과 같은 추상성이 높으며 구체적인 개혁수단을 제시하지 못하고 반(反)신공공 관리론적 안티테제적인 사회운동적 성격을 띠고 있다. 또한 철도, 전기, 가스, 수도의 공공재의 원가보상율이 100%가 안 되는 상황에서도 공공요금의 정상화는 외면하면서 경영의 효율화 정책을 비판하는 것은 이데올로기적 편향성, 이율배반적 태도를 보이고 있다는 비판을 받을 소지가 있다. 최근 SOC 등 국가적 경제적 기반을 조정하는 공기업의 역할의 한계와는 달리 사회복지, 문화 등 사회문화적 준정부기관의 역할과 비중이 증가하는 상황에서 성과주의 관리개혁의 필요성은 여전히 유효하면서도 더 높은 사회적 책임성(responsibility)과 책무성(accountability)은 더욱 더 강화되어야 한다.

정치적 민주성과 정부관료제의 주인대리인 문제의 비효율성과 책임성 문제를 극복하기 위한 공공기관의 기업지배구조를 개선하려는 법적인 기반을 마련하고 관련 제도의 도입은 되어있지만 여전히 공공기관의 기관장, 감사의 정실에 의한 정치적 선임과 주무부처 고위관료의 공공기관 재취업으로 공공기관이 임원인선이 활용된다면 여전히 취약한 공공기관 지배구조 개선의 후진성은 개선될 가능성이 낮아 보인다.

참고문헌

- 기획재정부 (2011). 「2008-2010 공공기관 선진화 백서」.
- 김철 (2015). 공공기관 개혁의 쟁점과 방향: 공공기관의 운영에 관한 법률 개정안을 중심으로. 참여연대 내부세미나 자료집.
- 라영재 (2012). 공공기관 상시적 기능점검체계 구축방안 연구. 기획재정부 용역 과제.
- 박정수·유효정 (2010). 공공기관 선진화의 개념과 방향. 「2010 공공기관과 국가정책」, 한국조세연구원 편.
- 새누리당 (2014). 공기업 개혁 어떻게 할 것인가? 「경제혁신특위 공기업개혁분과 공청회」 자료집.
- 이상철 (2012). 한국 공기업의 이해, 대영문화사.
- 이호근 (2001). 세계화 경제 속의 국가의 변화와 서유럽 다층적 통치체제의 발전, 「한국정치학회보」 제35집 제2호.
- 정부간행물제작소 (1999). 「99년 국정개혁보고」.
- 조성봉 (2015). 박근혜 정부 공기업 정책 평가. 바른사회시민회의 정책토론회 자료집.
- 참여연대 (2015). 해외자원개발사업을 통해서 본 공공기관 집구조의 문제점과 개선방안. 자료집
- Agranoff, Robert (2007). Managing Within Networks: Adding Value to the Public Organizations, Georgetown University Press.
- Bovens (2011). "Public Accountability", in the Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt(eds). 「The Oxford Handbook of Public Management」, Oxford University Press.
- Denhardt, Janet Vinzant and J.V.Denhardt (2011). The New Public Service: Serving, Not Steering M.E. Sharpe.
- Donald F. Kettl (2005). The Global Public Management Revolution. Brookings Institution Press.
- Dunleavy et al (2006). 'New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance', Journal of Public Administration Research and Theory, 16.3.
- James L. Perry (2003), "Compensation, Merit Pay, and Motivation", in Hays Steven W. and Richard C. Kearney(eds). Public Personnel Administration: Problem and Prospects. Prentice Hall.
- Morgan. Douglas F and Grian J. Cook (2014). New Public Governance : A Regime-centered Perspective. M.E.Sharpe.
- OECD, (1995). Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, PUMA/OECD.
- Salamon(eds) (2002). 「The Tools of Government: A Guide to the New Governance」, Oxford University Press. 2002.
- Streeck W and Kathleen Thelen (2005). Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economics.
- Toninelli (2000). 「The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World」, Cambridge University Press.

World Bank (2014). Corporate Governance of State-Owned Enterprises : A Toolkit, World Bank Group.

투고일자 : 2015. 09. 06

수정일자 : 2015. 09. 29

게재일자 : 2015. 09. 30

<국문초록>

공공기관 개혁의 이론적 논의와 개혁방향 분석

— 역사적 제도주의에 의한 공공기관 개혁을 중심으로

라 영 재

국제적으로 1980년대 이후 공공기관의 개혁의 논리적 기반은 신공공관리론이다. 신공공관리론적 정책수단과 제도인 민영화, 성과측정, 경영정보공개, 인센티브 부여와 같은 제도는 점증적으로 강화되고 발전해왔다. 다만 공공기관의 정부소유권을 민간기업에 넘기는 민영화 정책은 외부적 경제위기와 같은 외부적 충격에 의해 추진되었으나 국정의 최고책임자의 의지만으로 추진하는 데 한계가 있다.

공공기관의 비효율성과 무책임성을 극복하기 위한 신공공관리론적 한계점을 보완하기 위한 공공기관의 신뢰와 협력을 제고하기 위한 신베버리안 국가론이나 신공공거버넌스적 개혁수단들이 등장하고 있으나 아직은 신공공관리론에 기반을 둔 성과주의 관리개혁 정책의 보조적 수단으로만 활용되고 있다.

신공공관리론적 공공기관 개혁 정책이나 제도들은 시간이 지나면서 점증적으로 자기분화와 강화과정을 거치고 있으면서 진화하고 발전하고 있다. 즉 공공기관 개혁방향으로서 성과주의 관리개혁은 여전히 유효하다는 것이고, 다만 지나친 성과주의 개혁방향으로 인하여 공공기관의 본질적 목적인 공공성을 침해할 수 있다는 지적은 공공기관의 설립 목적과 관리수단이 전치될 수 있다는 논리로 설명이 가능하다. 그런 차원에서 신공공거버넌스나 신베버리안 국가론적인 개혁수단들은 신공공관리론의 개혁수단의 한계점을 보완하는 대안적 제도로서 의미가 있겠다.

본 논문은 역대정부의 공공기관 개혁정책과 제도를 신공공관리론, 신베버리안 국가론, 신공공거버넌스론의 3대 공공부문 개혁이론으로 설명하였고, 역대정부에서 각각의 개혁수단들이 어떻게 변화하였는지를 역사적 제도주의의 개념으로서 해석해 보고자 한다. 이를 통해서 과거와 현재의 공공기관의 개혁의 경험이 향후 공공기관 개혁정책의 방향성에 어떤 의미와 교훈을 줄 수 있는지를 설명해 보았다.

주제어: 공공기관 개혁, 신공공관리론, 신베버리안 국가론, 신공공거버넌스, 역사적 제도주의, 관리개혁