

뉴질랜드의 공공부문 개혁

Donald K. Hunn

본인이 '개혁'이라는 단어를 어떻게 사용할 것인가 하는 점을 처음부터 이해하는 것이 중요하다. 뉴질랜드는 어느 선진국들보다 급진적인 공공부문 개혁을 단행한 것으로 유명하다. 그것이 사실이건 아니건, 그리고 현 단계에서 그것이 좋은 것인지 나쁜 것인지에 대한 가치판단은 차치하고, 뉴질랜드에서의 '공공부문 개혁'이란 의미는 공공부문 관리방법의 패러다임을 더 이상이라는 말이 없을 정도로 크게 바꾼 것을 뜻한다. 즉 정부라는 제도의 점진적이고 임시적인 변화를 말하는 것이 아니라, 모든 반대에도 불구하고 구체적 목적에 적합하도록 계획에 따라 공공부문 전반에 걸쳐 이루어진 근본적인 변화를 말한다.

뉴질랜드는 전반적인 경제개혁이 시작되었던 1984년 뿐만 아니라 공공부문 법률(State Sector Act)을 도입하여 공공서비스 개혁을 시작하던 1988년에도 사전공고를 한다거나 공공토론없이 개혁이 실행되었다. 실제로 1984년의 노동당 선거공약에서는 종전의 어떤 선거와도 달리 개혁이 언급되지 않았으며, 그리고 4년 후의 공공부문 법안 의회상정시에도 이에 대한 사전공고를 하지 않았다. 노동당 집권후 수 주일 후인 1984년 9월에, 공공서비스위원회 직원 한사람이 새 정부에서 계획하고 있는 공공부문 '개혁'을 언급하였다. 공공서비스위원회 위원장이며 가장 큰 고용기관을 이끌어 가는 고위관리의 한 사람으로서, 본인은 만약 그러한 개혁이 시도된다면 본인도 이미 알고 있었을 것이라고 단순하게 생각했다. 본인은 그 직원에게 정부가 그러한 개혁에 대하여 어떠한 공고도 하지 않았으며 선거전 공약에서도 아무런 언급이 없었다는 점을 지적했다. 그 직원은 본인을 측은하게 바라보며, 재무부에서 준비하여 발표단계에 있는 출판물에 대하여 본인이 미리 살펴보고 준비하는 것이 좋을 것이라고 말했다.

놀랍게도 그 직원이 전적으로 옳았다는 것이 곧 증명되었다. 일주일 정도가 지난 후 재무부는 ‘경제적 경영(Economic Management)’이라는 약 200페이지 분량의 책을 발간했다. 이 책이야말로 잃어버렸던 공약으로 판명되었으며, 지금은 뉴질랜드 개혁운동의 기본서로 여겨지고 있다. 내용의 포괄성과 사고의 깊이로 보면 이 책은 즉흥적인 노력의 결과가 아니라, 수 년은 아니더라도 수 개월에 걸쳐 비밀리에 준비된 매우 합리적인 경제철학이다. 여기에는 상당히 비민주적인 부분도 있으며 합헌성에도 의문이 있었으나, 새 정부 특히 재무장관이 이 내용에 대해 적극적으로 설명하고 최우선적으로 추진함에 따라 그러한 문제들은 금방 사라졌다.

만일 그 책에서 제안된 것과 같은 방법으로 전면적인 변화가 추진될 경우 공공부문이 새 정부의 요구에 부응할 수 있는지에 대한 확신이 없었기 때문에, 개혁초기의 공공서비스위원회(State Service Commission, 이하 SSC라 함)는 개혁법안에 대하여 사전에 충분히 상의할 수 없었다는 걱정과 함께 상당한 우려를 갖고 있었다. 1930년대 중반의 복지국가 초기단계 이후, 정부가 그때처럼 완전히 새로운 정치적·경제적·사회적 원칙을 세운 적이 없었다.

우선 SSC는 경영개념의 점진적인 도입과 1980년부터 추진해 온 의사결정 위임의 확대를 지속하도록 정부를 설득하였는데, 우리는 이러한 것들이 공공부문의 효율과 효과를 상당히 발전시킨다고 확신하고 있었기 때문이다. 실제로 SSC는 과거의 ‘행정’이라는 단어를 새로운 ‘공공경영’이라는 단어와 의미로 대체하는 데 성공적이었다. 그러나 새 정부는 정부가 원하는 목표는 그러한 정도의 발전이 아니라 지금까지 추진해 온 모든 것들을 완전히 바꾸는 것이라는 것을 우리에게 분명히 했다. 그리고 SSC에 집중된 통제와 권한이 문제라는 사실도 분명히 했다. 근본적으로 우리는 개혁운동에 참여하거나 아니면 곧 없어질 죽은 나무들처럼 사라지거나 하는 선택을 해야 했다. 만약 당시에 우리가 개혁과정에 능동적으로 참여하지 않았다면 영국의 유사기관이 그랬던 것처럼 SSC도 역사속으로 사라질 수 밖에 없었을 것이다. 새로운 생명을 얻은 SSC에서 본인이 은퇴하여 이 자리에 서있고, 본인의 후임자가 뉴질랜드 공공

서비스 책임자로 근무하고 있다는 사실은 점진적인 변화에서 개혁으로의 전환이 성공적이었다는 것을 보여 주는 것이다.

이제 과거 13년동안의 뉴질랜드 개혁운동을 되돌아 보면, 그 과정을 성공적으로 이끌어 온 몇 가지 주요요인들을 발견할 수 있다. 그러나 다른 나라들과 마찬가지로 뉴질랜드의 개혁도, 개혁프로그램을 시작할 때 사전에 확정된 계획을 갖는 것이 거의 불가능할 뿐 아니라 바람직하지도 않다는 결론에 도달하게 되었다. 모든 나라는 나름대로의 특성이 있으며, 성공적인 개혁은 그 시대 그 나라의 환경 및 여건 등과 밀접한 관련이 있다.

그러나, 뉴질랜드의 경우에는 보다 넓게 응용할 수 있는 몇 가지 결정적 요인들이 있다. 첫째는 문제를 정확하게 파악하는 것이다. 사실 먼저 무엇이 문제인가를 알아야 한다. “고장나지 않으면 고칠 수 없다”는 옛 격언은 민간부문 기업이나 공공부문 기관에 공통적으로 적용되는 말이다. 그러나 공공부문의 변화가 사회에 미치는 영향이 훨씬 크며, 만약 개혁이 잘못된 문제를 올바르게 해결하지 못한다면 그 파급효과는 더욱 심각할 것이다. 개혁에 관한 여러 대안들을 검토하고 실행가능한 새로운 체제나 제도를 신속하게 고려하는 것은 바람직하지만, 만일 문제파악에 대한 기초작업을 소홀히 한다면 이후의 모든 과정이 결정적으로 잘못될 것이다.

그리고 개혁의 목적과 바람직한 방향을 분명하게 밝히는 것이 필요하다. 이미 본인은 1984년도에 재무부에서 발간한 ‘경제적 경영’이라는 책에 대하여 언급하였는데, 3년후 재무부는 2권으로 된 ‘정부경영(Government Management)’이라는 두 번째 보고서를 만들었다. 이 두 가지 책에는 적절한 시기를 선택할 수 있다면 관료들이 부처장관의 사고방식에 어떤 영향을 미칠 수 있는가 하는 것이 단적으로 나타나 있으며, 시장원리가 경제적 의사를 결정하고 정부간섭의 왜곡효과를 제거할 수 있도록 규제완화, 권한이양, 분권화 등을 강조하는 정부의 경영철학과 생각이 담겨져 있다. 그 후 몇 달동안, 재무부를 포함한 각 부처의 장관과 중앙관리들은 향후 추진되어야 할 결정사항에 적용될 구체적인 목표와 일련의 원칙들을 검토하였다.

뉴질랜드의 경험에서 얻을 수 있는 또다른 점은 재무부 고위관리들의 막강한 영향력과 경제개혁에 대한 그들의 선점적 지위에도 불구하고, 개혁운동이 본질적으로 정치적인 것이었다는 것이다. 초기 6년동안 개혁운동을 주도한 내각은 전반적으로 뉴질랜드 정치사에서 가장 젊고 지적이었다. 그들은 방향을 제시할 수 있는 능력이 있다고 확신하였으며 야당으로 있던 9년을 보상하려는 확고한 결심이 있었다. 그들은 뉴질랜드가 지난 50년간 경험하지 못했던 대대적인 변화를 가져와야 한다는 임무와 사명을 가진 것으로 확신하였다. 많은 나라들에서 ‘개혁’이란 말은 관료들이 장관들에게 제안한 변화추구를 뜻하며, 변화는 결과적으로 폭넓은 정치적 이해와 지지를 얻는 것에 달렸다. 그런 면에서 뉴질랜드 개혁을 지지하는 정치적 기반은 다른 어느 나라에서보다 월등했다.

그리고, 개혁의 정치적 측면도 중요하지만 지도력의 질과 의지도 똑같이 중요하다. 뉴질랜드에서의 개혁은 내각이 단합하여 열성적으로 정책을 집행할 때 가장 잘 추진되었다. 장관이 서로 이견이 나타나거나, 장관들중 일부가 변화의 속도와 외형적 영향을 우려할 때, 또는 그들이 방향을 잃거나 처음에 채택했던 그 철학에 의문을 가질 때, 개혁은 혼란에 빠졌다. 따라서 성공적인 개혁을 위해서는 강력한 정치적 지도력이 필수적이며, 관료사회의 열성적이고 헌신적인 지도력도 중요하기는 마찬가지이다. 개혁에 이질감을 갖거나 개혁의 속도, 압력, 급격한 확산을 감당할 수 없는 고위관리들은 스스로가 원하건 원하지 않건 물러나야 한다.

앞서 말한 바와 같이 개혁의 필요조건은 올바른 여건을 조성하고 개혁문화를 발전시키는 것이라 할 수 있다. 정부가 방향을 정했다면 장관과 관료들이 함께 지속적이고 일관성있게 실행하여 불가피하게 발생하는 저항을 극복해야 한다.

개혁을 나누거나 일부만 추진할 수는 없다. 근본적인 변화를 위한 개혁은 불완전한 정책이나 부분적인 실행을 용납하지 않는다. 그렇지 못하면 그 개혁은 과거의 것과 새로운 것들이 각각 한 부분씩 존재하게 되어 기능장애를 일으킬 것이다. 舊질서는 그 당시에 적절했기 때문에 검증기간을 거쳐 안정적인 궤도에 들어갔으며 나름대로 내적 일관성과

확실한 이해를 가지고 있다. 그러나 개혁을 추진하는 자는 새로운 업무 방법, 새로운 목표, 새로운 동기, 새로운 인센티브, 간단히 말하면 새로운 세계를 건설해야 한다. 그리고 새로운 세계는 나름대로 상당히 독특한 한 내적 일관성과 균형을 모색해야 한다.

본인은 목표와 방법의 중요성을 강조했지만 개혁은 일종의 신념에 따른 행위이다. 실제로 구조개편에 따른 개혁초기의 두드러진 특징은 대규모의 전직이나 실업과 같은 불확실성이기 때문에, 책임있는 정부는 가능한 한 많은 대안을 확보해야 한다. 불확실성을 관리하는 것은 습득하기 어려운 기술이며, 뉴질랜드에서는 항상 잘 안되는 부분이였다. 변화 그 자체는 개혁의 목표를 달성하는 데 바람직한 전제조건이며, 절대다수의 사람들이 초기에는 변화의 필요성을 인정하였다. 그러나 종종 특정방법에 대한 설명과 이해가 부족했고, 이러한 것들은 결과적으로 후회와 저항을 가져왔다.

뉴질랜드의 경우, 반대에 대한 해결방법은 개혁을 반대하는 사람들이 조직적인 방해로 시작하기가 어려울 정도로 신속하고, 집중적이며, 변화무쌍하게 저항을 극복하는 것이였다. 제안된 변화가 일보후퇴를 가져오는 것이라고 믿는 사람들 특히 기득권층의 반대로 인하여, 종합적인 개혁이 도입되지 못하는 것을 많은 나라에서 볼 수 있다. 뉴질랜드 정부는 노동조합, 농민 그리고 제조업자들의 반대를 극복하거나 무시하기로 하였다. 따라서 정부의 개혁목표가 달성된 것이 우연은 아니다. 반면에 정부는 강력하고 조직화된 전문가조합이 있는 교육부문의 개혁에서 매우 어려움을 겪었다. 정부는 노동조합을 반대하는 것이 아니라 개혁에 반대하는 세력을 이해하고 그들을 대하는 전략을 가져야 한다.

본인이 말한 것처럼, 일단 개혁의 길에 들어서면 그 과정에서 발생하는 모든 변화와 반전을 예측한다는 것은 불가능하다. 예측할 수 없는 상황들도 불가피하게 초래될 것이다. 변화로 인하여, 특히 정부기관들이 종전의 엄격한 통제에서 해방됨으로 인하여 나타나는 에너지와 열정은 반대방향으로 과도하게 작용할 수도 있다. 처음에는 ‘경영자들에게 경영을 맡기는 것’이 경영자들로 하여금 자신이 주인이라고 생각하는 결과를 불러올 수 있다. 경영자들은 자신의 조직을 중앙의 통제없이 자유로

이 새롭게 시도할 수 있다는 매력에 사로잡히게 되어, 자신들이 공공분야의 일부이며 공공이익에 기여해야 하는 책임이 있다는 점을 잊을 수 있다. 그러므로 개혁은 중앙에서 관리해야 하지만 고압적인 중앙의 권위가 지배하지 않아야 한다. 관계자들 모두가 긍정적 관계와 일련의 가치를 공유해야 할 필요가 있으며, 발생가능한 어떠한 공공이익의 손실도 외부지향적이 아니라 협력적이고 우호적인 관계를 통하여 점진적으로 회복되어야 한다. 또한 개혁이 진전되는 것을 허용하면서 실수를 인정하고 그것을 수정하는 의지, 즉 신축성도 강조할 필요가 있다.

우리는 개혁이 반드시 거쳐야 하는 단계가 있다는 것을 알았다. 우리가 시도하려는 것 중 일부, 즉 정부사업의 전략적 경영같은 것이 처음부터 가능했던 것은 아니다. 집은 벽돌이 하나씩 제자리에 놓이고 정돈되어야 완성된다. 필요한 단계를 뛰어 넘거나 올바른 순서를 지키지 못하면 개혁목표의 달성이 지연되는 값비싼 댓가를 치르거나 실패할 수 있다.

지금까지 언급한 것들이 다른 나라들에서 관심을 갖는 뉴질랜드 공공부문 개혁의 일반적인 사항들이다. 이제 본인은 우리가 개혁을 추진하면서 경험했던 몇 가지 시행상의 문제들을 간략하게 살펴보고자 한다. 개혁기간 13년을 전반적으로 회고해 볼 때 개혁시행에서 중요한 점은 개념 및 경영상의 제도를 발전시키는 것이었다. 오늘 이 자리에서 본인이 모든 것을 자세하게 말할 수는 없으나 일부를 여러분들에게 열거하면 다음과 같다.

- 철학적/헌법적 기반
- 사회적/문화적 여건
- 경제적/재정적 관리
- 정부경영 (입법 포함)
- 조직디자인
- 부·처·청 관리
- 전략적 경영
- 체계적 경영

- 인적자원 및 산업관련 경영

위의 사항 모두가 똑 같지는 않지만 변화를 관리할 책임이 있는 사람들, 즉 장관과 관료들 모두가 널리 이해하고 받아 들였다. 실제로 뉴질랜드 개혁에는 개혁에 관한 공통언어가 있을 정도였으며, 개혁에 직접 참여하지 않은 사람들은 이를 특수어라고 불렀다. 과거에는 행정상의 용어를 받아 들이는 것이 정치인들에게 일반적인 일은 아니었다. 정치인들은 행정용어를 자신들의 공복이 사용하는, 필요하지만 지루한 도구의 하나라고 보았다. 그러나 오늘날에는 장관들도 새로운 개혁환경을 설명하는 전반적인 용어에 대하여 관료들과 마찬가지로 익숙해져 있다. 경쟁력, 투입물, 산출물, 결과, 실적합의, 구매합의, 전략적 경영 및 의견교환, 전략적 사업계획, 계약관계, 핵심결과 분야, 정부의 '소유권' 그리고 '구매이익' 등, 이 외에도 많은 것들이 웰링턴의 정치인과 관료들이 공히 사용하는 일상용어의 일부이다.

이러한 제도와 공통언어가 개혁이 기본원칙을 가지고 추진될 수 있게 하였다. 관계자 모두에게 매우 고통스러운 경험을 하게 했던 초기의 1년이 지난 후에는 중요한 결정을 내릴 때마다 새로운 과정을 반복할 필요는 없었다. 모든 당사자들이 동일한 원칙과 생각을 이해하고 적용했기 때문에 새로운 체제에서는 상당한 일관성과 개념적 조화가 이루어졌다.

공공부문이건 민간부문이건, 모든 경영에서 한 가지 문제를 해결하면 다른 문제가 나타나기 마련이다. 지금 이러한 또다른 문제가 뉴질랜드 개혁에서 발생하고 있으며, 해결해야 할 제2세대 개혁과제들에 대하여 상당히 많이 논의되고 있다. 초기에 개혁제도를 구축한 경험이 이러한 새로운 문제를 해결하는 데 상당한 도움이 된다. 또 변화된 제도를 정부가 새로이 관리하는 데 이러한 경험들은 너무나 값진 것이다. 지나치게 세분되지 않고 운영비용도 충분히 검토된다면 이러한 일반적인 제도들이 합의된 기준내에서 관리자들에 의해 운영되도록 하되, 당면한 특수환경에 따라 자신들의 의사결정을 조절할 수 있도록 신축성이 충분히 제공되어야 한다.

간단히 말하면, 우리는 경직되고 세세한 행정규제들을 폭넓게 기초한 기준, 원칙 및 절차로 대체하였다. 이와 함께 상식적인 경영철학, 통화한도, 강력한 재정관리체계 그리고 업적 구체화 및 감독 등으로 훨씬 더 신축성있는 관리를 가능하게 하였으며, 이러한 것들은 정부사업이 적절하고도 확실하게 집행되려면 명령의 하위단계에 업무와 책임을 주는 체제가 더욱 바람직하다는 것을 장관들에게 충분히 확신시키는 것이었다.

뉴질랜드 개혁전략의 또다른 인식은 최근 핀란드정부가 여러나라의 개혁을 비교분석하도록 Brunel 대학의 영국학자들에게 위탁해 쓴 책에 설명되어 있다.¹⁾ 그 책에는 뉴질랜드 개혁의 주요 전략적 목표와 그것을 달성하는 제도적 방안이 아래와 같이 제시되어 있다.

〈목 표〉

- (a) 배분 및 생산 효율을 극대화한다.
- (b) 부처의 직접적 통제기능의 범위를 축소한다.
- (c) 관리 및 정치적 책임의 계통을 명확히 한다.
- (d) 모든 조직들이 분명한 업무를 갖도록 한다.
- (e) 모든 부문에 걸쳐 경쟁적이면서 양질의 정책적 조언을 확실히 한다.
- (f) 공급자가 관료적으로 되거나 규제에 ‘사로잡히는’ 위험을 최소화한다.
- (g) 좋은 수평적 협력관계를 유지한다.
- (h) 불이익을 받아 왔거나 대표성이 약한 집단의 대표성을 향상시킨다.(예: 마오리족이나 여성)

1) "Public Management Reforms; Five Country Studies", by Prof. Christopher Pollitt et. al., Center for the Evaluation Public Policy and Practice, Brunel University, Uxbridge, England, Published by Finance, Helsinki, Finland.

〈제도적 방안〉

- (a) 상업적 기능에서는 가능하면 국가조직 보다 민간부문을 선호한다
- (b) 정책집행에 있어서 부처별 조직보다 非부처 조직을 선호한다
- (c) 가능하면 규모가 큰 조직보다는 작은 조직을 선호한다
- (d) 다목적보다는 단일목적을 가진 조직을 선호한다
- (e) 단일 행정적 구조보다는 다단계 구조를 선호한다
- (f) 가능하면 정책과 집행을 분리하는 것은 물론 자금주, 구매자 및 공급자 역할을 분리하고, 규정과 운영, 감독과 재검/감사, 상업적 업무와 비상업적 업무 그리고 국가이익과 구매자이익에 대한 감독책임도 분리한다.
- (g) 단일 공급원보다는 다양한 공급원을 선호한다 (정책조언 포함)
- (h) 유사한 것끼리 함께 둔다. (주로 서비스의 목적이나 형태를 기준으로)
- (i) 긴 위계질서보다는 짧은 위계질서를 택한다.
- (j) ‘직접’ 책임을 추구하고 ‘다양한 원칙’을 피한다. (주인/대리인 이론의 측면에서)
- (k) 가능한 한 행정서비스를 분산한다.

오늘 본인이 뉴질랜드 개혁방법의 성패에 대한 의견을 여러분께 드릴 수 있을 것인지 궁금해 할 것이다. 그러나 뉴질랜드 개혁방법의 장단점에 대해서는 본인보다 좀 더 중립적인 전문가의 의견을 말씀드리는 것이 더욱 신빙성이 있을 것으로, Brunel 대학의 연구결과를 인용해 보면 다음과 같다.

〈장 점〉

- (a) 국가거래부문은 서비스의 생산성과 기준에서 상당한 진전이 있었다.
- (b) 장관들이 얻을 수 있는 정책조언의 범위가 확대된 것으로 보인다.
- (c) 많은 경영자들이 자신들의 조직이 이제는 임무를 더 명확히 하고 초점을 더 정확하게 맞추고 있다고 보고한다.

- (d) 집행상의 문제로 인한 정책부처 고위관리들의 혼란이 감소한다
- (e) 실적이 빈약한 직원들을 줄이는 것이 보다 쉬워진다
- (f) 많은 공공서비스에 대한 소비자의 반응을 중요하게 여긴다
- (g) 고용관계가 더욱 명확하고 신축적이며, 집행관리자들은 이러한 신축성을 이용하도록 교육받고 또 이용하려는 의지를 갖는 등 상당한 이익이 있다
- (h) 장관들이 훨씬 많은 실적정보를 이용할 수 있으며, 이 정보들이 공공분야에서 더욱 폭넓게 이용된다. (의회와 대중들이 이를 제대로 이용할 것인가는 별개의 문제임.)
- (i) 장관들이 공공지출의 우선순위를 결정하고 통제하는 능력이 향상되었다.

〈단 점〉

- (a) 개혁비용에 대한 정보는 상당히 불완전하지만 그 비용이 높다는 점은 분명하다.
- (b) 개혁프로그램의 결과(output)와 정책효과(outcome) 사이의 관계설정이 여전히 제한적이다.
- (c) 개혁프로그램 결과와 정책효과의 차이로 구별되는 정치적 의미와 경영적 의미의 명확한 구분이 실제로 매우 어렵다. (혹자는 ‘위장된’ 것이라 말하기도 한다)
- (d) ‘제도적 차원’의 파괴와 손실이 상당하다.
- (e) 직업의 안정성이 손상되고 많은 공무원들의 사기가 저하된다. (일여인력이 되어버린 사람들과는 별도로)
- (f) ‘부드럽고’ 인도주의적인 체제가 이루어질 수 없다. 실제로 직원들에 대하여 강경하고 기계적인 접근방법이 더 일반적일 것이다.
- (g) 최고지도층을 위한 통제 및 관리제도가 불분명하거나 불만족스럽다.

여기에는 다른 비평들도 있는 바, 최근 재무부의 어떤 관리는 한 보고서에서 “재정관리 개혁이 정부가 우선순위에 따라 자원을 배분하는

능력을 배양하는 데 기여하였는지 아직은 불분명하다”라고 주장하고 있다.

1995년에 SSC와 재무부는 Maryland 대학의 Alan Schick 교수에게 개혁에 대한 평가를 의뢰하였다. Schick 교수의 전반적인 평가는 매우 긍정적이었으나, 장관들과 공공서비스 책임자와의 관계를 상업적 거래의 판매자/구매자 관계와 같은 계약관계라고 강조하는 점에 대해 우려를 표명했다. 또한 Schick 교수는 이러한 것은 개혁프로그램의 결과를 너무 세부적으로 규정함으로써 높은 거래비용과 ‘확인하는 사고방식’을 초래할 수 있다고 하면서, ‘단지 세분화된 개혁프로그램의 결과 뿐만 아니라 여러 국가의 개혁경험에 기반을 둔 책임을 초월하는 책무모형’을 주장했다.

최근 SSC는 개혁에 필요한 사항들에 대하여 나름대로의 요약보고서를 만들었다. 곧 퀘백시에서 개최될 회의를 위해 작성된 준비문에서 이를 인용하고자 한다.

‘어떠한 개혁사업에서든지 개혁의 출발점은 현존 조직의 상황, 즉 조직이 생겨나고 운영되는 구조에 대한 정확한 분석이라는 점이 종종 강조된다. 바람직한 새로운 질서에 대한 분명한 청사진, 뚜렷한 방향감각, 그리고 구체화된 논리 등도 필수적일 것이다. 광범위한 개혁 및 전환계획에 따른 일반적인 경험에 비추어 보면 성공적인 개혁을 위해서는 아래와 같은 요인들이 중요하다.

- a. 정치적 결정에 굴하지 않음.
- b. 지도층의 동의와 사회가 용인할 수 있다는 것에 대한 정확한 이해와 이러한 이해를 기본으로 하는 분명한 목표
- c. 지도층에서 동의한 종합적이고 통합된 기본원칙
- d. 규칙을 철저히 재평가하는 건전한 법적 구조
- e. 의욕적이고 실현가능한 계획표
- f. 동기부여와 경험이 풍부하고, 창의력과 적절한 권위도 갖추었으며, 혼연일체로 실행작업을 이끌어 갈 핵심 고위관료들

g. 효과적인 정보 및 홍보 체계.²⁾

뉴질랜드의 전 재무장관이며 대부분의 개혁기간동안 본인의 동료였던 Graham Scott 박사는 뉴질랜드와 유사한 개혁을 추진하려는 나라들을 위하여 보다 실무적 차원에서 소위 12가지의 교훈을 아래와 같이 제시하였다.

1. 문제를 인식한다.
2. 순차적으로 실제 문제들을 해결한다.
3. 핵심적인 부분들에 대해서는 정치적 약속이 필요하다.
4. 부처장관의 지도력은 필수적이다.
5. 통제를 너무 일찍 풀지 마라.
6. 특정기술을 필요로 하는 경영이 있음을 인지하라.
7. 변화할 수 있도록 인센티브를 제공하라.
8. 변화의 목표에 대하여 의견을 교환하라.
9. 기술적인 회계문제는 분산시켜라.
10. 고위경영자들은 반드시 변화를 위해 시간을 할애해야 한다.
11. 전통적인 위험은 주의깊게 다루어야 한다.
12. 부처차원에서 변화를 관리하는 것이 결정적이다.³⁾

여러분들이 이 ‘교훈’을 고려한다면 한국과 뉴질랜드와의 구체적인 차이를 명심해야 할 필요가 있다고 생각하며, 본인은 아래와 같이 몇가지 점들을 생각해 보았다.

2) "The Reform and Transformation of the Structures and Systems of Government", M. Webster and D. Hunn, State Service Commission of New Zealand, International Institute of Administration Service, July 1997.

3) "Government Reform in New Zealand", Graham C. Scott.

- 두 나라 경제의 규모와 구조
- 개혁을 시작하는 단계에서 두 나라 경제의 상대적 위상
- 외부위협 (한국이 훨씬 크다)
- 공공부문의 발전단계
- 헌법과 법률
- 문화와 대중들의 태도
- 핵심적 참여자(예: 노동조합)들의 상대적 힘
- 사회적 영향

본인이 마지막으로 말하고 싶은 것은 만일 한국이 공공부문의 근본적인 개혁을 추진하려 한다면 개혁을 추진하는 담당자들이 사회에 대한 철저한 책임의식을 가져야 한다는 것이다. 개혁은 상당한 이익을 약속하지만 위험 또한 크다. 개혁추진은 가식적인 마음으로는 이루어질 수 없는 것이다.

토 론

질문 두 가지 질문이 있다. 뉴질랜드는 공무원의 수를 8만 8천명에서 3만 4천명으로 감축하였다. 평생직장으로 생각하던 사람들을 감축하는 것은 매우 어려운 일인데, 공무원 감축에 따른 어려운 점은 무엇이었으며 그들을 어떤 방법으로 해결했는지 알고싶다. 둘째, 규제완화에는 항상 관료들의 저항이 있다. 이러한 저항에 어떻게 대처하였으며, 어떤 방법으로 관료들이 스스로 규제를 완화하고 자신들이 후원하는 부처의 규모를 축소하도록 하였는가?

답변 뉴질랜드는 당시 독특한 상황이었다는 점을 고려해야 한다. 본인이 개략적으로 말씀드렸던 것처럼 1984년의 뉴질랜드 상황이 이러한 것을 부분적으로 설명하고 있다. 우리는 무엇인가 중요한 조치를 취하

지 않으면 역사의 인질이 될 수밖에 없는 상황이었다. 우리는 아르헨티나의 망령을 가지고 있었다. 제2차 세계대전 이전의 아르헨티나는 세계 일류국가중의 하나였으나, 그들은 현재 개발도상국의 상태에서 헤메고 있다. 뉴질랜드도 그러한 망령에 직면했다. 만약 우리가 우리 경제에 대하여 아무런 조치도 취하지 않는다면 아르헨티나와 같은 개발도상국으로 전락하는 결과를 초래할 것이었다. 다소 과장되기는 했지만, 정치가들이 그러한 점을 생각하고 대중들에게 주지시켰던 것이다. 여러분들도 이러한 상태라면 무엇인가 중요한 조치를 할 수밖에 없었을 것이다.

둘째는 변화의 연속이었다. 우리는 경제를 먼저 생각했기 때문에 1984년~1988년 동안에는 농민들과 제조업자들이 공무원보다 훨씬 더 고통스러웠으며, 나머지 부문의 종사자들도 이미 구조조정이라는 고통을 경험했다. 1987년이 되자 그들은 공무원들도 고통을 일부 부담해야 한다고 생각했다. 여러분들이라면 이러한 일을 신속하게 처리하기를 바라겠는가, 아니면 천천히 처리하기를 바라겠는가? 보수주의자인 본인은 가능하다면 천천히 처리하기를 바랐다. 그러나 정부는 그 반대였다. 정부는 가능하다면 빨리, 대규모로, 그리고 전면적으로 추진하기로 결정했다. 조성된 분위기와 이행속도, 이 두 가지는 공공서비스 노조를 일소하겠다는 것을 의미했다. 중요한 것은 노조가 만약 변화에 저항한다면 사회와의 투쟁에 직면하게 될 뿐만 아니라, 어떠한 경우에도 자신들이 직면하고 있는 문제에 대한 해답을 얻을 수 없다는 것을 인식했다는 것이다. 따라서 지난 10년동안 공공서비스 노조연합은 사실상 무력화되었다. 개혁의 속도와 강도가 정부로 하여금 위기상황속에서도 저항을 극복할 수 있도록 만들었던 것이다.

셋째, 피고용자들은 자신들의 일자리를 걱정한다. 만약 뉴질랜드가 근본적으로 변화하지 않는다면, 경제를 구할 수 없을 뿐 아니라 임금하락과 실업 및 인플레이의 증가로 인하여 사람들이 어디에서도 일자리를 구할 수 없게 될 것이라는 정부의 주장을 국민들이 받아들였다. 사람들은 예상외로 불평이 적었으며 가능한 한 자신의 일자리에서 개혁에 순응하려고 노력하였고, 일자리가 없어질 경우에는 정부에서 제시하는 대안을 적극 이용하였다. 비교적 개혁이 추진되지 않은 일부 州에서는 관료들

의 저항이 여전히 있었다. 이것은 또다른 비용이었으며, 불필요한 비용을 지불해야 한다는 것은 우리를 어렵게 만든 또하나의 개혁비용이었다. 약 15억 달러가 공무원 감축대가로 지불되었다. 8만 8천명에서 3만 4천명으로 감축된 일자리가 모두 없어진 것은 아니다. 일부는 조합부문으로 이전되고 절반은 새로운 조직으로 바뀌었으나, 나머지 절반은 사라졌다. 잉여인력 관리면에서 우리는 여러 가지 대안을 가지고 있었다. 50세 이상인 사람들에게는 조기퇴직이나 재훈련 등을 제시한 후 본인이 선택하게 하여 그 비용을 지불하였다. 비용이 가장 많이 드는 대안은 재훈련이었으며, 가장 성공적인 것은 조기퇴직제도와 12개월분의 임금을 지불하고 고용계약 자체를 포기하게 하는 것이었다.

질문 뉴질랜드에서 개혁의 확산은 물론 일부 개혁의 축소가 있었다는 이야기를 들었다. 개혁의 축소와 관련된 조치를 취한 적은 없는가? 또 충성심, 높은 직업 스트레스와 긴장 등의 문제도 있다고 들었는데 이에 대한 견해는? 개혁과정에서 발생된 SSC와 재무부와의 경쟁관계에 대해 알고 싶다.

답변 아무런 문제없이 계획을 달성할 수는 없으며 계획을 실행하는 도중에는 무언가를 잃게 마련이다. 본인이 생각하는 개혁의 정당성은 뉴질랜드는 개혁을 할 수밖에 없었으며, 여기에는 선택의 여지가 없었다는 것이다. SSC는 초기에 개혁을 반대했었다. 왜냐하면 개혁이 공공서비스에 커다란 문제를 초래할것이라는 것을 알았기 때문이다. 또 우리는 것처럼 거대한 변화속에서 SSC가 계속 존재하여 임무를 수행할 수 있을지도 염려스러웠다. 일단 개혁이 시작된 후 우리는 없어지는 것보다는 개혁에 참여하는 것이 더 낫다고 생각했다. 적어도 우리는 경영위리와 인력관리원칙을 알고 있었다. 우리는 조직내에서 개혁에 반대하지 않기로 전략적 결정을 내렸다. 우리는 개혁을 선택하여 개혁에 협조하고 개혁을 추진했다. 그리하여 SSC는 개혁을 지지하는 인적·경영 기관으로 변했다. 우리도 개혁과정에서 가치의 문제, 윤리의 문제 등 많은 것을 잃게 된다는 것을 알고 있었다. 정치적 임명을 배제하기 위해 임

명절차를 바꾼 1912년 이래, 우리는 그동안 부패되지 않은 공공서비스를 제공해 왔으며 우리의 평판을 매우 소중히 여겨왔다. 그것은 우리가 국가를 운영하는 방법에 많은 영향을 주었으며, 만약 SSC가 효율성이라는 이름 아래 구석진 곳을 잘라내고 새로운 정책을 시도한다면 공무원들의 전반적인 행동양식이 변화할지도 모른다는 우려를 갖게했다.

다른 요인으로는 우리가 어느 정도의 서비스 지연을 감수하면서 경영에만 전적으로 집중했다는 점이다. 우리는 그렇게 밖에 할 수 없었다. 왜냐하면 만일 우리가 그러한 계획을 추진하지 않았거나 여러분들에게 설명드린 방법으로 관리체계를 밀어 부치지 않았다면, 우리는 개혁을 하지 못했을 것이기 때문이다. 따라서 우리는 개혁을 시작할 때나 그 과정에서 의식적으로 박차를 가했고, 또 수많은 장애를 넘었다. 그 결과 우리는 여러 가지 정책기법을 잃었다. 정책기구는 자체적으로 기능할 수 있도록 일정한 규모를 가져야 함에도 불구하고 각 부처의 규모가 너무 작아졌을 뿐만 아니라, 구조와 관리에 초점을 두었기 때문에 각 부처들은 훌륭한 정책수립 과정을 상당히 상실하였다. 이제 우리는 다시 그러한 것들을 회복하기 위해 노력하고 있고, 또 균형을 회복해야만 한다. 그러나, 만일 우리가 경영적 사고방식을 강조하지 않았다면 현재와 같은 위치에 이르지 못했을 것이다.

질문 두 가지 질문이 있다. 개혁방안을 세우는데 있어서 누가 핵심적인 역할을 하여야 하는가? 뉴질랜드의 경우에는 공공서비스의 공급자가 그 역할을 한 것으로 보이는데, 본인은 공공서비스의 수요자 또는 수요자와 공급자가 공동으로 핵심역할을 해야 한다고 생각한다. 두 번째 질문은 총리나 대통령 차원의 지도력에 관한 것이다. 영국의 개혁에서는 지도력이 상당히 성공적이었다고 생각한다. 그러나 한국의 경우, 많은 사람들이 지난 수 년간의 지도력이 성공적이지 못하였다고 생각하고 있다. 개혁에 성공하기 위해서는 지도력에 얼마나 비중을 두어야 하는가?

답변 질문에 대한 대답은 개혁의 본질에 달려있다는 것이다. 일부 사

람들은 몇몇 국가에서의 개혁을 관료들이 장관에게 변화를 제안하는 것이라고 말하고 있지만, 본인은 그러한 것을 재검토 또는 진전이라고 부른다. 본인이 개혁이라고 하는 것은 완전히 다른 것으로서, 정부가 일하는 방법에 대한 사고방식을 바꾸는 것이다. 따라서 그것은 매우 근본적인 변화이다. 만일 개혁이 사회 전체를 포용하면서 사회적 지지를 얻기를 원하고, 또 그렇게 할 만한 시간이 있다면 사회가 개혁과정과 목표 설정에 참여하는 것이 바람직하다. 뉴질랜드의 경우에는 사태가 너무 오랫동안 방치되었다. 70년대 초기에 시작되었어야 할 구조조정이 80년대 중반까지도 시작되지 못했다. 우리는 시간이 없었다. 짧은 시간동안에 재무부는 ‘경제적 경영’이라는 원칙 및 개혁의 청사진과 그 배경이 된 철학을 문서로 자세하게 준비하였다. 개혁철학이 성공적으로 시작될 수 있었던 이유는 개혁을 수용하는 매우 젊고 유능한 장관들이 있었기 때문이다. 장관들은 정치적으로 자신들이 원하는 것과 경제정책에서 자신들이 바라는 것을 알고 있었으며, 재무부는 장관들이 이러한 것을 수행할 수 있는 방법들을 원칙있게 제공했다. 가장 강력한 장관과 제도들이 함께 움직인 것이다. 이상적인 세계에서는 사회의 지도층도 개혁과정에 참여하겠지만 우리는 그러기에 시간이 부족하다고 생각했다. 우리의 이러한 실수를 교훈으로 생각하기 바란다. 총리가 개혁을 이끌어 갈 때 뉴질랜드의 개혁은 최고조에 달했다. 1984~1987년 동안에 우리는 현명한 지원을 받았다. 1987년에 개혁이 사람들에게 어떠한 영향을 미치는가를 알게 되면서 총리에 대한 지지가 점차 감소하였으나, 1990년 Jim Boulder가 총리가 되어 개혁을 인정하면서 다시 한번 우리는 앞으로 전진하였다. 한국도 정치적·관료적 지도력이 모두 있어야 한다. 그것은 절대적으로 중요하다.

질문 새 연립정부가 뉴질랜드 경제개혁의 앞길에 어떠한 영향을 줄 것인가?

답변 연립정부는 연립상대방간의 철학적 견해차이와 시간상의 문제로 인하여 개혁을 둔화시킬 것이다. 연립정부가 어떠한 결정을 내리는

데에는 두 배의 시간이 걸릴 것이다.

질문 행정책임자들은 정부의 행위에서 자신의 경영 또는 행정상의 잘못으로 인한 손해를 보상해야 하는가?

답변 훌륭한 생각이지만 본인은 그 문제를 취급할 수 있는 법정은 없다고 생각한다. 민간부문의 경영책임자들이 자신의 잘못을 개인적으로 배상하는지는 모르겠다. 실제로 이사회에서 경영자를 퇴진시킬 경우에 지불하는 보상금을 보면 때때로 성공하는 것보다 실패하는 것이 더 낫다고 생각할 정도이다. 그러나 어떠한 경우에도 공공부문의 여건과 태도는 민간부문과 상당히 다르다. 공공서비스 부문의 사람들은 자신들이 하고 있는 일을 단순한 일자리 이상으로 생각한다. 사람들이 민간부문의 다른 일자리보다 보수가 적은 일자리를 택할 때에는 반드시 이유가 있다. 국민들에 대한 봉사와 자신의 일을 자랑스럽게 생각하는 사람에게서 명예를 잃는 것이 돈을 잃는 것보다 훨씬 더 고통스러울 것이다. 본인의 견해로는 실패에 대한 공개적인 망신만으로도 충분한 벌이라고 생각한다. 행정책임자들에게 자신의 '경영상의 실수'로 인한 보상까지 요구할 필요는 없다고 생각한다.

질문 공공부문 개혁에서의 우선순위에 대해 알고싶다. 다시 말해 어디에서부터 개혁을 시작해야 하는가?

답변 뉴질랜드의 경우에는 먼저 경제를 올바르게 잡는 것이 최우선이었다. 만일 경제가 정상적이라고 생각한다면 다른 분야에서 개혁을 시작해야 한다. 여러분들이 하고 싶은 것이 무엇이며, 바람직한 최종결과가 무엇인지를 알아야 한다. 최우선적인 것은 개혁의 철학, 원칙, 사고방식 그리고 개념이며, 그 다음에 어디에서 시작할 것인지를 결정해야 한다. 그 후에는 취약점들을 공략해야 한다.