

한국 사회복지환경 변화에 대한 고찰

- 신공공관리 개념을 중심으로 -

손지현*

目 次

I. 서론	IV. 신공공관리와 한국 사회복지 환경
II. 신공공관리의 개념과 등장배경	1. 대상체계의 변화
1. 신공공관리의 개념	2. 급여체계
2. 신공공관리의 등장배경	3. 전달체계
3. 신공공관리의 특징	4. 자원체계
III. 신공공관리를 통한 외국의 환경변화	5. 평가체계
1. 영연방식 모형(Westminster Model)	V. 결론 및 논의
2. 미국식 모형(American style Model)	
3. 일본식 모형(Japan-style Model)	

I. 서론

오늘날 우리사회를 둘러싼 다양한 변화를 이야기하는 것은 이제 새로운 문제인식이 아닌 것으로 느껴질만큼 익숙한 상황이 되었다. 이러한 상황은 사회복지학에 있어서도 동일하게 나타나고 있는 상황인데, 이는 ‘환경속의 인간(PIE : person in environment)’이라는 개념을 핵심으로 하는 사회복지의 문제인식을 통해서도 쉽게 예상할 수 있는 부분이다. 하지만 이러한 변화를 단순히 그대로 받아들이는 것만큼, 이 상황을 통찰할 필요 역시 강조되는데, 이는 현재에 대한 인식이 결국 이후 변화를 주도하거나, 변화에 적극적으로 대처할 수 있도록 해주기 때문이다.

기고일 : 2013. 09. 16, 심사일 : 2012. 10. 01, 게재확정일 : 2013. 10. 04

* 부산대학교 사회복지학과 박사

이러한 ‘현 상황에 대한 고찰의 필요성’을 위한 도구로서 오늘날 한국의 사회복지제를 둘러싼 환경에서 확인되는 ‘신공공관리(New Public Management)’의 개념은 상당한 유용함을 가지는 것으로 보인다. 정책이나 제도의 결정과정이 아닌, 이를 집행하는 과정 속에서 확인되는 변화를 실증적으로 확인하고자 하는 본 글의 목적에 비추어본다면 ‘전달체계’와 관련한 기준적용의 필요성이 더욱 강조되기 때문이다. 따라서 본 글은 민간의 역할보다는 국가의 역할을 둘러싼 환경변화를 살피는 것이 초점이며, 이중에서도 특히 행정기관인 정부의 역할을 중심으로 살펴볼 것이다.

다수의 연구에서 사회복지환경을 둘러싼 변화 중 신공공관리 개념이 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있지만, 아직 사회복지관련 연구에서 신공공관리를 적극적으로 살펴보고자 한 시도는 전무한 것이 사실이다. 이는 실천중심적인 사회복지연구의 특성에 기인한 것이라 할수도 있겠으나, 그보다는 신자유주의라는 일반적 개념과 동일하게 이해 접근한 영향이 더욱 큰 것으로 보여진다. 이에 본 글에서는 공공관리 영역의 새로운 이해(신자유주의의 세부분야)로서 신공공관리 개념을 정확히 이해하고, 이를 통해 공적 영역의 사회복지 환경변화를 살펴보았다. 이를 통해 한국의 사회복지환경 변화를 보다 거시적으로 살펴볼 수 있는 기회를 가질 수 있을 것이다.

다만 본 글은 ‘신공공관리’개념이 현재 우리나라에 적극적으로 도입되고 적용되고 있다는 결론론적인 인식보다는, 이 개념이 한국에서도 충분한 영향을 미치고 있다는 과정론적인 인식에서 출발하고 있음을 밝힌다.

II. 신공공관리의 개념과 등장배경

1. 신공공관리의 개념

신공공관리는 아직 그 개념이 정확히 설정되어 있지 않아 누구나 새로운 관리기법을 도입하면 신공공관리의 하나로 소개할 수 있다고 할 정도이다(Ferlie, Ashburner, Fitzgerald & Pettigrew, 1996). Hood(1991)는 신공공관리가 전세계적으로 공공관리의 전환점으로 등장하였다고까지 주장하고 있으나, 실제로는 영국의 Next Steps를 제외하고는 신공공관리의 개념이 정부개혁에 아직 깊숙이 자리잡지 못하고 있는 상황이다(Barlow, Farngam, Horton & Ripley, 1996, 오세덕, 2001 재인용). 하지만 이러한 논의에도 불구하고 신공공관리로 불리우는 다양한 모습이 시·공간적 상황에 맞춰 조금씩의 차이가 있다 하더라도, 분명히 이 사회에 존재하고 영향력을 가지고 있는 것은 사실으로 보여진다.

최근 사회는 급변하는 세계환경과 이에 대해 시의성과 적실성을 가지고 적응하지 못하여 정부 실패를 초래한 거대정부를 대체할 작고 능률적인 정부모형을 모색할 필요가 크게 대두되었다. 이러한 새로운 시대적 조류의 상징적 존재로 등장한 것이 미국의 ‘기업가적 정부모형’과 영연방 국가들의 ‘신관리주의(new managerialism)’이다. 기업가적 정부모형은 정치적 이념과 전략적 차이에 따라 최소국가이론, 탈규제 정부모형 그리고 정부재창조모형으로 나누어 볼 수 있으며, 이것들은 필요에 따라 상호연계되어 적용되고 있다. 신관리주의는 시장적 개인주의의 기업모형을 공공부문에 적용하거나 공적 가치에 일치시키려는 것이다. 신관리주의는 민영화, 인력감축, 재정지출의 억제, 책임집행기관의 도입, 규제완화 등을 주요한 개혁수단으로 사용하고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 이 두 개의 관리모형(미국과 영연방)은 표면상으로는 형식적인 면에서 다소 차이가 있지만, 실질적 내용이나 접근방법 등에서는 별다른 차이를 발견할 수 없다. 경쟁을 진작하고 실적이나 성과 그리고 임무수행을 핵심적 고려사항으로 여기고 고객을 만족시키고 감동시킨다는 점에서 차이점을 발견할 수 없는 것이다.

이들은 신자유주의에 기반을 둔 보수적 성향을 띄고 있으며, 경쟁적 자유시장체제에 그 원형적 근간을 두면서 대중주의적 접근방식을 통하여 행정의 효율성과 대응성을 확보하려고 한다. 이러한 시대적 조류를 일괄하여 OECD에서는 ‘신공공관리(New Public Management)’라고 정리하고 있다(OECD, 1995). 이와 같은 새로운 시대적 조류를 중심으로 기존 관료제적 정부의 모습과 비교하여 본다면 공공관리의 변화는 다음과 같이 나타낼 수 있을 것이며, 이를 통해 신공공관리의 기본적인 개념을 파악할 수 있을 이다.

<표 1> 공공관리의 변화

	전통적 정부(관료제)	신공공관리(기업가적 정부)
구조	집권화, 계층제적 조치	분권화, 수평적조직
업무수행	개별적 업무	팀워크
서비스공급	단일한 서비스	복수의 서비스
	독점과 규제	경쟁의 시장적 유인
관리방식	내부지향적	고객지향적
	업무의 통제와 검사중시	문제의 예방중시
	관리자에 초점	직원에게 초점
정부역할	노젓기 역할	조타 ¹⁾ 역할
	정부가 직접 서비스 제공	정부는 정책결정으로 지원이나 유도

※ 자료 : 조계표(2003) 수정

1) 오스본(Osborne)은 정부혁신을 강조하며 그 모델을 ‘기업가적 정부’로 지칭하였다. 이를 위해 그는 정부조직의 주요 유전인자들을 바꿔야 할 것을 강조하였으며, 이 유전인자에는 체제목적, 인센티브, 책임체제, 권

위 표를 통해 신공공관리가 공공조직의 특수성과 절차·규칙 대신에 공사조직의 유사성을 강조하고, 공공조직의 관리자율성과 결과중심의 관리를 주장한다는 것을 파악할 수 있다. 전통적 관리이론이 통제지향적, 폐쇄적, 공급자 중심주의, 투입지향, 교환형 관리적 성격을 띠는데 반해, 신공공관리는 협동지향성, 외적환경에 대한 관리의 전략적 대응을 강조하는 개방적, 소비자중심주의, 효과를 강조하는 산출지향성, 통합의 관리모형²⁾의 특징을 지닌다. 이에 신공공관리는 공공분야의 합리적 관리방식을 의미하여, 기업가적 정부³⁾라고 표현되기도 한다.

이러한 특징을 통해 신공공관리론에 대한 개념정의는 최협의·협의·광의로 나누어 정리해볼 수 있을 것이다. 먼저 최협의로 정의하면 신공공관리란 민간기업의 관리방식을 공공부문에 도입하는 것을 말한다. 즉 사기업의 경영기법을 행정에 적용하는 것으로 일반관리에게 의사결정권을 부여하고 내부통제를 완화하는 정책을 추진하는 것을 말하는 것이다. 둘째, 협의로 정의하면 신공공관리를 최협의의 신공공관리방식에서 시장의 원리를 적용하는 것이다. 즉 공공에 경쟁원리는 적용하는 것이다. 협의의 신공공관리는 신자유주의와 같은 맥락에서 설명할 수 있다. 마지막으로 광의의 신공공관리는 협의의 신공공관리 방식에 참여주의⁴⁾를 더한 것이다. Osborne과 Gaebler가 주장한 기업가적 정부는 광의의 신공공관리에 해당된다.

- 력구조, 문화등이 포함된다"고 하였다. 오스본은 이를 혁신시키기 위해 5C전략 - 핵심전략(core strategy), 결과전략(consequence strategy), 고객전략(customer strategy), 통제전략(controls strategy), 문화전략(culture strategy) - 이 필요하다고 주장하였다. 5C 전략 중에서 핵심전략은 조타(steering) 기능이며, 결과·고객·통제·문화 전략은 노젓기(rowing) 기능을 이야기하고 있다. 조타기능은 정책기능과 기획기능을 말하며, 노젓기 기능은 집행기능을 의미한다.
- 2) 통합형 관리란 조직이 목표와 조직구성원이 개인의 욕구를 융화시킴으로서 조직의 효율성을 높이고자 하는 것을 말한다(조계표, 2003)
 - 3) 신공공관리(new public management)은 신관리주의(new public management), 시장지향적 행정(market-based public administration), 기업적 정부(entrepreneurial government) 등 다양한 명칭으로 불리우고 있다. 이와 같은 명칭들은 사실상 그 의미에서는 모두 같은 것으로 표현상의 차이일 뿐인 것으로 파악할 수 있다. 다만 본 발표문의 원문이 영국과 미국을 중심으로 움직이는 바, 이를 영국과 미국의 표현으로 대표해본다면, 미국의 경우 "기업가적 정부모형"을, 영국의 경우는 "신관리주의"를 들 수 있다.
 - 4) 시장주의와 참여주의에 대한 설명에서 많은 부분 의미를 혼동할 경우가 있으나, 시장주의와 참여주의는 다음과 같은 점에서 차이를 가지고 있다. 시장주의에서 개인은 이기적이라고 간주함으로써 시민의식은 쇠퇴를 가져온다. 참여주의는 행정서비스의 향상을 위해서 시민이 정책결정에 참여한다. 이와 같은 특징을 정리하면 다음과 같다(자료 : 정정길, 1999)

시장주의	참여주의
기존 행정의 문제점을 독점으로보고 경쟁원리 도입을 주장	행정서비스의 향상을 위해서 시민이 정책결정에 참여하는 것을 주장
철학적 기초가 신보수주의	철학적 기초가 진보주의
일선관리자에게 보다 많은 재량권을 부여	일선관료자에게 시민의 참여를 허용하는 정도의 재량권 행사
서비스에 불만이 있는 경우 공급자 변경	서비스의 불만시에 직접참여하거나 항의
정부는 방향잡기로 민간유도	정부는 각종조직들과 공동생산한다.

2. 신공공관리의 등장배경

신공공관리가 가지고 있는 기본 개념이 기존 개념들에 비해 완전히 새로운 것이 아니라는 점에서 등장배경을 이해할 필요가 강조된다. 본 항에서는 이러한 등장배경을 이해하기 위해 사회구조의 변화와 관련한 이론의 변화를 살펴보았다.

(1) 사회구조의 변화

먼저 경제적인 환경의 변화이다. 19세기 후반 이후의 자본주의적 산업사회의 성장으로 초래된 여러 가지 사회문제를 해결하기 위한 정부역할의 증대는 1930년대의 세계경제공황을 계기로 더욱 가속화되기 시작하였다. 특히, 서구 선진국들은 경제대공황을 거치면서 급증하기 시작한 복지수요에 부응하기 위하여 케인지안(Keynesian) 경제학의 논리에 기초하여 거시경제적 개입과 함께 제 2차 세계대전 후의 동서냉전 구도 하에서 체제경쟁으로서의 국가발전을 위한 정부의 주도적 역할을 강조하게 되면서 정부의 급격한 팽창이 지속되었다. 1945년 이후 반세기 동안의 지속적인 고도성장세가 복지정책의 물적 토대로 작용하였을 뿐만 아니라 민간부문에의 정부개입과 확대를 필요로 하게 하였다. 그러나 1970년대에 발생한 두 차례의 ‘오일쇼크(Oil Shocks)’로 가속화된 세계경제의 침체가 각국 정부의 재정에 막대한 부담을 초래하기 시작하면서 케인지안 복지국가의 논리는 심각한 도전에 직면하게 되었다. 결국 심각한 재정난에 직면한 서구의 이른바 복지 국가들은 마침내 정부역할의 축소에 관심을 기울임과 동시에 정부재정 적자를 줄이기 위한 노력을 본격적으로 추진하기에 이르렀다. 이러한 변화노력이 지향하는 새로운 모델이 바로 신공공관리적 정부 개혁이었다.

이와 같이 신공공관리가 등장한 현실적 배경에는 1970년대부터 나타나기 시작한 경제성장률의 둔화, 경상수지적자의 확대, 공공부문의 재정적자의 심화 등과 같은 정부 및 민간 시장상황의 급속한 악화가 있었다. 특히, 1970년대까지의 큰 정부에 의한 국정운영은 관료기구의 비대화를 초래하였으며, 과다한 정부개입은 민간기능의 상대적 위축과 정부실패라는 구조적 문제를 야기하였다. 이처럼 심각한 현실적 어려움 하에서의 ‘큰 정부’에 의한 국가운영에 대한 개혁에는, 공공부문이 최소비용으로 최대효과를 산출해야 하는 현실적 부담과 함께 민간부문에 대한 경쟁력 제고와 관리개선의 요구에 있어서 스스로의 모범을 보여야 하는 규범적 노력이 요구되었다. 이러한 이유에서 공공부문 영역에서의 비대와 비효율이 1970년대 후반부터 추진된 신공공관리적 정부개혁의 핵심적인 대상이 되었다.

정치적으로는 신자유주의(New Liberalism) 또는 신우파(New Right) 조류의 대두로 작고

강한 정부의 모델이 강조되었고, 신자유주의적 경제이론을 토대로 정부의 실패 또는 관료제의 실패에 대한 비판이 활발히 제기되었다. 이러한 주장과 비판은 현실정치에 있어서 영국의 '대처리즘(Thatcherism)'과 미국의 '레이거노믹스(Reaganomics)'라는 개념을 탄생시키는 배경이 되었으며, 정부기구와 권한의 축소, 시장기능의 확대, 민영화 등이 변화모색에 대한 논의에서 핵심요소로 다루어지는 원인이 되었다. 특히, 영국이나 미국은 물론 뉴질랜드와 호주 등에서의 신공공관리적 정부개혁의 경험을 계기로 신공공관리 또는 신공공관리적 개혁운동이 수많은 국가들을 풍미하게 되었고, 나아가서 UN, World Bank, OECD 등과 같은 국제 기구들을 통해 강조되기에 이르렀다.

결국, 신공공관리가 대두된 현실적 배경은 현대 자본주의 산업국가들, 특히 서구의 복지 국가들이 직면하였던 공공재정의 고질적인 구조적 위기로 이해되고 있다. 정부와 행정 서비스에 대한 국민의 요구가 지속적으로 증가되는 반면 경제적 침체가 심화됨에 따라 정부의 재정적자가 누적되고 만성화되어 결국 정부 재정위기가 야기되었고, 그와 같은 상황에서 한정된 또는 감소되는 자원으로 보다 더 높은 수준의 서비스를 기대하는 국민의 요구를 충족시키는데는 한계가 있었다. 따라서 국가와 행정의 구조 및 운영상의 변화를 통한 공공서비스 공급의 효율성 제고 노력이 불가피하였던 것이다. 그 결과적 현상으로, 복지국가의 확대, 공익사업의 국유화, 경제규제, 전통적 행정 규범에서 복지국가의 축소, 공기업의 민영화, 경제규제 완화, 신공공관리적 규범으로의 전환을 추구하는 신공공관리가 등장하게 되었던 것이다.

(2) 관련 이론의 변화

이상과 같은 정치경제적 상황 하에서, 국가경제의 활성화를 위해 사회적 약자보호나 시장실패의 치유를 앞세운 정부개입 논리의 후퇴와 정부운영의 합리화 모색이 불가피하였던 것이다. 한편 이론적 측면에서 본다면, 이들의 자유시장논리에 대한 신봉과 정부개입의 비효율성에 대한 강조의 이면에는 『국부론』을 통해 정부의 역할이 시장의 경쟁여건을 마련하는 일에 한정되어야 한다고 주장한 아담 스미스(Adam Smith)나 『노예의 길』을 통해 복지국가 논리의 허구성을 지적한 하이예크(Hayek)의 지적 전통이 잠재되어 있었다. 특히 선진 국가들을 중심으로 본격화된 신공공관리는 관리주의(Neo-Taylorism)와 공공선택이론, 대리이론, 거래비용이론 등을 포함하는 신고전주의 경제학에 그 이론적 배경을 두고 있다(Boston, 1991: 2). 따라서 신공공관리의 이론적 기본틀은 관리주의와 신고전주의 경제이론 등이 상호혼합된 형태라고 할 수 있다. 신공공관리적 정부개혁이 신자유주의에 그 기초를 두면서 동시에 민간경영이론에

서 발전된 시장중심적 운영방식과 기법들을 실천수단으로 활용하는 것은 바로 이러한 배경에서 이해될 수 있을 것이다.

공공부문에 시장중심적 경영방식을 도입하여야 한다는 신공공관리의 특징은 두 가지 기본적인 관념에 의해 영향을 받고 있다(Terry, 1998; 홍준형, 1999: 96)고 한다. 하나는 '경쟁'에 대한 강조인데, 이는 신고전주의 경제학의 시장 효율성에 대한 신뢰에 기초를 두고 있다. 시장중심적 접근방식에서 말하는 경쟁은 내부시장을 창출하는 것(Peters, 1996: 28)을 의미하는데 공공부문을 내부로부터 개혁하려는 의도이다. 경쟁이 관리의 비용을 감소시키고 효율성을 증대시킨다는 점에서 공공관료제의 성과를 개선하기 위한 생존 전략으로 간주하고 있기 때문이다. 따라서 시장중심적 접근의 옹호자들은 공공부문의 관리자들이 시장의 힘에 노출되면 그들의 성과가 개선될 것(Kettl, 1997)이라는 주장이다.

다른 하나는 민간경영의 보편성인데, 민간부문의 업무수행방식과 기술이 공공부문에서 사용되는 그것보다 더 우월하다는 것(Peters, 1996)이다. 또한 시장중심적 접근의 지지자들은 공공관리와 민간경영의 구별이 무의미하며, 그 대상이 공공 부문이든 민간 부문이든 상관없이 시장중심적 관리방식을 적용하는 것이 타당한 것으로 간주한다. 따라서 공공부문에 있어 시장기능 통한 정책결정 및 집행과정의 구분을 주장하고, 조직운영의 개선을 위한 권한의 하부이양, 계약제과 실적평가제의 도입, 인사·예산제도의 개방화·자율화, 지방분권화 등을 도모하는 것은 신공공관리적 변화노력의 당연한 귀결이라 할 수 있다.

이러한 변화는 신공공관리와 관련된 주요개념을 살펴보면 더욱 잘 확인할 수 있는데, 이중 대표적인 개념이 공공선택이론, 대리인이론, 거래비용이론으로 보여진다. 이들은 모두 모두 자기이익(self-interest)을 추구하는 합리적 인간을 기본가정으로 삼고 정부관료들에게도 역시 이러한 가정을 적용하고 있다.

1) 공공선택이론

공공선택이론은 서로 다른 동기유발 구조의 결과인 상이한 제도적 상황하에 행위자들이 어떻게 행동하는가를 설명하는 것으로, 인간 행동이 사익에 의해 지배되며 공익이나 공공서비스와 같은 개념은 중요시하지 않는 것으로 가정한다. 이러한 공공선택이론은 정부실패의 초점을 정치인과 정부관료의 지대추구(rent-seeking)행위에 두고 있다. 이들의 지대추구행위는 개인이나 그들이 속한 부서 또는 기관이 이익이나 그들이 지닌 특권과 권력을 극대화하기 위한 것이라는 주장이다. 따라서 이러한 지대추구행위를 최대한 방지할 수 있는 방안이 강구되어야 한다고 주장하는데, 신공공관리적 정부개혁에 있어서의 민영화, 규제완화, 시민현장제도, 정책

과 집행기관의 분리 등이 부분적으로 여기에 근거하고 있다.

2) 대리인이론

대리인이론은 주인-대리인간의 계약 또는 합의에 기초한 관계를 전제한다. 대리인은 주인을 대신하여 여러 가지의 업무를 부담하고 이와 교환하여 주인은 상호 수용 가능한 방법으로 대리인에게 보상을 약속한다. 이 경우, 그러한 계약이 자동적으로 이행된다고는 기대할 수 없는데, 이는 일반적으로 양자 모두 이기심, 이른바 경제적 합리성에 기초하여 양자의 이해가 일치되기는 어렵기 때문이다. 당사간에는 기회만 있다면 자신의 이익을 위해 상대방에 불이익이 되는 행위를 하려고 하는 동기가 작용한다. 따라서 대리인 이론은 대리인의 행동이 주인의 이해와 일치하도록 계약 또는 합의에 기초하여 보상·제재·감시 등 여러 방법을 강구하는 것으로 파악한다. 이러한 대리인이론이 관료제에 적용될 경우, 선출직 공무원들은 주인인 국민들에 의해 국가의 관리를 최종 책임지는 대리인으로 선출되는 것이다. 따라서 정책집행의 용이성, 책임성의 한계, 성과기준의 명료성 등의 확보와 함께, 특히 정치와 행정의 분리 및 공공부문에서의 경쟁시장의 존재가 요구된다. 신공공관리에 있어서 관료들의 성과를 객관적으로 평가할 수 있는 성과관리체제의 개발과 시민헌장(Citizen's Charter)을 통해 정부업무의 투명성 제고, 책임운영기관의 성과에 대한 장관의 직접적인 감독 등이 대리인이론의 영향을 받은 것이다.

3) 거래비용이론

인간은 자신의 부를 극대화시키기 위해 자신이 지닌 소유권(property rights)을 행사하며 이러한 소유권행사는 계약에 의해 이루어지는데, 계약행위에는 거래비용(transaction cost)이 발생하게 된다. 이 때 모든 계약 당사자는 자신들의 이익을 극대화시키기 위해 제도와 계약당사자의 허점을 이용하려 한다. 이는 계약과 관련한 사회적 제도나 인간의 합리성이 완벽하지 못하기 때문이다. 따라서 거래비용이론은 계약과정에서 거래비용을 최소화하는 것이 사회적 효율성을 극대화 시키는 것이고 이를 위해 투명하고 단순한 효율적인 제도적 장치가 요구된다고 주장한다. 이러한 계약과 거래비용은 이미 대리인이론에서 언급한 바와 같이 시장에서만 발생하는 것이 아니고, 정치인의 국민, 정치인과 정부관료, 정부관료와 국민간의 계약에 있어서도 발생한다. 정치인이나 정부관료는 선출과정에서 시민들과 윤리적인 계약을 하게 되지만 사실상 자신들을 지지하는 집단이나 개인들과 암묵적인 계약관계를 갖는다. 이러한 계약관계에서 개인이나 집단들이 자기이익을 추구하기 위해 로비, 뇌물 등과 같은 비경제적 거래비용을 발생시키게 된다(조성한, 2000). 이에 근거하여 신공공관리는 거래비용을 최소화할 수 있는 정부구조의 개혁과 정부과정의 투명성 제고, 시장경쟁의 도입, 민영화, 규제완화, 정책결정과 집행기

관의 분리 등을 추진한다.

3. 신공공관리의 특징

신공공관리의 특징을 규정하는 것은 앞선 개념 및 배경을 통해 유추할 수 있는 것들로 이들을 정리하면 다음과 같다.

먼저 신공공관리는 공공부문에 시장원리의 도입을 강조한다. 따라서 신공공관리는 시장주의와 개혁을 강조하여 시장의 기능에 맡기면 시장이 가장 능률적으로 상품을 생산할 수 있다는 애덤 스미스의 자유론을 반영한 신자유주의⁵⁾를 지향한다. 시장원리는 정부의 비효율을 개선하기 위해 도입되는 민간방식 중 가장 대표적인 것으로 이는 불안정성을 기반으로 효율을 유도하는 방법이다. 즉 경쟁상태에 있는 주체는 다른 객체들에 비해 더 효율적이지 못한다면 자신들의 존재에 위협을 받게 되기 때문에 그 위치는 불안정하게 될 것이며, 이를 통해 효율에 대한 압박을 가지게 된다는 것이다. 이러한 시장의 원리를 통해 공공부문에서는 ‘규정에 의한 통제’라는 기존의 통제수단 대신 ‘책임성 확보’라는 새로운 수단을 가지게 되었다(오성호, 1996)

두 번째로 신공공관리는 고객의 요구를 존중(고객지향의 개념)한다. 따라서 신공공관리에서는 민간의 참여로 행정서비스가 제공되며, 서비스는 정부와 민간이 경쟁함으로써 서비스의 질이 향상된다고 보아 공기업의 민영화, 행정서비스의 민간위탁 등을 강조한다.

세 번째로 신공공관리는 공공조직을 산출물 단위로 분화시킨다. 신공공관리는 조직관리자 중심의 대규모 통일적 행정조직을 탈피하고 공공조직을 산출물 단위로 분화시킨다. 각 조직은 산출물을 중심으로 자체적으로 관리되는 관리의 자율성이 인정된다. 그러므로 신공공관리는 권한의 하부이양이 강조되고, 관리상의 신축성을 부여하기 위해서 책임집행기관제도 등이 도입된다.

네 번째로 신공공관리는 행정에서 형식과 절차를 제거한다. 또한 규칙을 엄수하는 체제에서 책임을 지는 체제로 전환되며, 정부의 불필요한 기능과 규모를 과감히 줄이고, 민간부문에 정부개입의 축소를 강조한다.

5) 민간의 경제활동의 자유를 보장하기 위해 정부가 민간의 경제활동에 개입하지 않아야 한다는 애덤스미스의 주장은 어느 정도 한계를 가진 이론으로 파악을 하고 있는 것은 사실이나, 이와 같은 관점이 복지정책의 확대를 반대하는 주장들로서 아직까지 그 영향을 가지고 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

Ⅲ. 신공공관리를 통한 외국의 환경변화

1990년대 이후 공공부문에 대한 혁신은 영미국가를 초월한 전 세계적 현상으로 간주되고 있다⁶⁾. 영미국가가 선도한 최근의 정부혁신 추세는 역사제도적 특성을 달리하는 개별국가나 국가군별로 다소간의 차이가 존재하지만 생산성·시장화·서비스 지향성·분권화·서비스 공급자와 서비스 구매자의 구분, 결과에 대한 책임 등의 측면에서 유사성을 지니고 있다. 따라서 여기에서는 신공공관리적 변화의 특성을 규명하기 위해 쟁점별로 알아보려고 할 것이며, 이를 위한 비교대상의 범위는 영연방, 미국, 북유럽, 일본으로 설정하였으며, 분석의 초점은 신공공관리라는 특징이 가장 잘 살아날 수 있는 행정환경과 특징, 내용과 추진체계, 추진전략 등과 같이 세분화하여 알아보았다.

1. 영연방식 모형(Westminster Model)

(1) 행정환경과 특징

영국을 비롯해 영연방을 형성하고 있는 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등이 포함되어 있는 영연방식 모델의 행정환경은 기본적으로 자유주의적 시장경제체제에 기초를 두고 있다. 이들 국가는 20세기 중반부를 거치면서 산업혁명과 자유무역을 통해 구축한 부를 토대를 복지국가의 대열에 동참하게 된다. 하지만 1970년대 이후 복지국가의 물적 토대로 기능해온 경제호황이 종말을 고하면서 시련에 직면하게 된다⁷⁾. 이러한 양국의 상황은 급진적 정부개혁의 주요 계기로 작용하게 된다.

가장 급진적인 신공공관리 모형으로 평가되고 있는 영연방식 정부혁신의 주요한 특징은 다음과 같다(Kettl, 2000). 첫째, 하향적 접근방식(top-down approach)에 의한 민영화노력, 둘째, 명령과 통제에 의한 관료제를 시장에 의한 유인으로 대체, 셋째, 투입이 아닌 결과와 산출물에 둔 초점, 넷째, 범위의 포괄성과 적극적 집행이다.

6) 본 문장을 이해함에 있어서 이 모든 변화가 신공공관리에 따른 것으로 보아서는 안될 것이다. 단지 이와 같은 변화의 모습이 공공의 변화와 개혁이라는 표현으로 나타나고 있음을 표현한 것으로 이해하기 바란다.

7) 이 절은 1970년대 중반 영연방식 모형을 대표하는 영국과 뉴질랜드가 1970년대 중반 IMF 구제금융을 경험하였다는 사실로 파악할 수 있다.

(2) 내용과 추진체계⁸⁾

먼저 1984년 이래 15년간 계속된 뉴질랜드의 행정개혁은 매우 다양한 개혁과제들로 구성되어 있다. 이를 정리해보면 다음과 같다(총무처 직무분석기획단, 1997).

첫째, 1단계(1984-1987) 정부혁신의 주된 내용은 정책결정의 분권과, 상업화, 기업화, 조직개편 조치였다. 둘째, 2단계(1988-1990) 정부혁신은 1987년 노동당 정부의 재집권 이후에 이루어진 개혁조치로 성과관리체제의 공고화에 초점을 두고 있다. 셋째, 3단계(1991-2000) 정부혁신은 1단계와 2단계 개혁이후 노동당 내부의 갈등으로 초래된 개혁의 정체현상이 국민당 정부의 집권으로 새로운 전기를 맞게되는 시기이다.

1979년 대처의 집권이후 본격화된 영국 정부의 변화노력은 뉴질랜드와 마찬가지로 3단계로 구분가능하다(Pierre&Peters⁹⁾, 2000, 남궁근 외, 2006). 첫째, 1단계(1979-1989)는 대처가 주도한 관리혁명으로 ‘국가의 경계를 원상복구’, ‘행정규모의 감축’, ‘공공지출의 감축’, ‘관료구조의 효율화’ 등과 같은 목표를 달성하는 일에 초점을 두었다. 둘째, 2단계(1990-1996)는 메이어가 주도한 공공서비스 혁신으로 Next Steps 프로그램의 실질적인 제도화를 위해 행정서비스의 질을 제고하기 위한 관리혁신과 고객만족에 주력하였다. 셋째, 3단계(1997-2007)는 블레어가 추진한 신좌파의 정부혁신으로 관리적 측면의 책임성(투명성) 강화와 정책적 측면의 파트너십의 구현에 초점을 두었다.

(3) 추진전략

신공공관리 개념이 가장 적극적으로 도입된 영연방에서 시행된 추진전략을 정리한 표는 다음과 같다.

8) 모든 국가의 행정변화를 지속적으로 파악하는 것은 본 글에서는 한계를 가지는 바, 행정변화가 가장 잘 드러났던 2000년대 초반까지의 변화를 중심으로 조사하였다.

9) Peters는 영국이 NHS를 개혁하기 위해 시장주의 원칙을 적용하였으나, 결과적으로 의료비용이 줄지 않았으며, 단지 의사에게 갈 돈이 회계사에게 갔을 뿐이라는 지적을 통해 감시비용의 과중함을 언급한 바 있다(남궁근 외, 2006)

<표 2> 영연방 국가의 추진전략

국가	단계	전략
뉴질랜드	관리주의단계(1978-85)	정부부문에 복식회계 등과 같은 민간기법을 도입
	시장화단계(1986-91)	계약, 시장경쟁등과 같은 시장적 접근방식을 적용
	조정과 협력의 강화단계(1992-96)	시장화로 야기된 분절을 감소시키기 위해 정책에 대한 포괄적 관점 도입
	적응적 능력단계(1997 이후)	새로운 전략을 관리할 수 있는 능력개발(특히 인적개발)에 초점
영국	부처점검 프로그램 (경제성, 효율성, 효과성 ¹⁰)의 관점)	
	재정관리 제안 (중앙정부 전체적으로 자원의 배분관리 통제)	
	Next Steps 프로그램 도입	

2. 미국식 모형(American Style Model)

(1) 행정환경과 특징

미국의 행정환경의 영국식의 행정전통을 계승하였다는 점에서 기본적으로 상당한 수준의 반관료제 정서가 내재되어 있다¹¹⁾. 물론 미국에서도 뉴딜시대를 전후해 신행정학의 후원하에서 제한된 형태의 복지국가 구현노력이 나타나기도 했으나, 석유과동과 더불어 미국은 다시 최소정부의 논리로 회귀하게 된다.

석유과동으로 인한 경기침체는 확장과 성취로 대표되는 미국식 발전행정의 시대가 종말을 고하고 긴축과 재편으로 대표되는 작은 정부가 부활하였음을 시사한다. 따라서 1970년대 이후 정부는 다시 비대하고, 오만하며, 통제할 수 없는 조직으로 묘사되기 시작하였다. 이에 따라 연방정부를 개혁하여 보다 효율적이고, 덜 정치적이며, 대중의 의사에 보다 부응하는 방향으로 개혁해야 한다는 주장이 제기되었다. 미국사회 전반에 폭넓게 자리한 반관료제 정서를 앞세운 1980년대 이후의 정부혁은 이전과 마찬가지로 합리적 접근보다는 정치적 접근의 산물로 평가된다.¹²⁾

이 점에서 1990년대 중반 클린턴의 정부혁신은 영미식과 구별되는 미국의 역사제도적 특성에 부합하는 대안적 모델을 제시하였다는 점에서 시사하는 바가 크다. 클린턴의 재임 당시 미

10) 이는 3Es로 불리는 관점으로 economy, efficiency, effectiveness의 관점을 의미한다.

11) 이 부분은 현대 행정학이 본격화된 20세기 이후에도 지속적으로 민간부문에 대한 벤치마킹을 추구해왔다는 사실을 통해 추증가능하다.

12) 부연하면, 먼저 레이건의 정부혁신은 규제철폐 등에서 일정한 성과를 산출하였으나, 관리업무 전근반으로 혁신의 범위를 확대하지 못하는 한계를 나타냈으며, 부시정부는 레이건정부에 비해 변화에 소극적이었다.

국은 복지국가의 위기나 심각한 경기침체와의 관련성이 희박한 상태에서 국정운영의 선진화라는 명제에 부합하기 위해 상대적으로 급진적인 구조나 과정보다는 행태나 문화 변수에 초점을 두는 방식으로 점진적 혁신전략을 채택하였던 것이다(김판석, 1994).

(2) 내용과 추진체계

1990년대 중반 이후 클린턴과 고어가 주도한 행정개혁은 고객중심, 감축관리, 규제완화 등을 통한 탈관료화를 주된 개혁목표로 삼고 있다. 신공공관리에 기초한 당시 정부혁신의 주요내용은 크게 3단계로 구분가능하다.

먼저, 1993년 집권 초기에 해당하는 제1단계는 ‘Work better, Cost Less’를 표방하면서 25만 명에 달하는 연방인력 감축안 작성, 구매개혁을 통한 비용절감, 고객만족강화, 정부부처간의 정책협조 등의 측면에서 소기의 성과를 달성한 것으로 평가되었다.

다음 1994년의 중간선거 이후의 시기에 해당하는 2단계에서는 의회의 다수를 점한 공화당의 공세에 대응하는 방어차원의 혁신을 추진하였다. 당시 공화당은 정부감축에 적극적인 자세를 견지하였으나, 정부의 견제 때문에 실질적 성과는 미비하였다. 물론 의회는 정부예산을 삭감하였으며, 몇몇 정부부처가 예산부족으로 폐쇄되는 등의 일정한 효과를 나타내기도 하였다.

한편 재집권에 성공한 1998년 이후 제3단계에서 고어는 정부재창조를 새로 만들어간다는 의미에서 ‘America@Its Best’라는 인터넷시대에 부응하는 새로운 슬로건을 제시하였으며, 고객서비스와 ‘안전하고 건강한 미국’, ‘안전한 지역공동체’, ‘강력한 경제’와 같은 포괄적인 정책목표를 지속적으로 실현해 나갈 것임을 천명하였다.¹³⁾

전통적으로 미국의 정부혁신은 예산에 초점을 둔 대통령실 산하 관리예산실(OMB)이 주도하는 패턴¹⁴⁾이었다. 하지만 클린턴 정부하에서 이루어진 미국의 정부혁신 추진체계는 단순히 예산과 직결된 정부축소를 초월해 정부를 창의적이고, 비용이 적게 들며, 효과적으로 만드는 일에 중점을 두었다. 이러한 방식으로 고어가 주도한 미국의 정부재창조 운동에 대해서는 상이한 반응이 공존하고 있다. 정부혁신을 주도한 행정부는 정부재창조를 더 적은 비용으로 실천하여 효과적인 정부를 만든다는 뜻에는 많은 사람들이 긍정적으로 반응을 보였으나, 비판론자들

13) 하지만 다소 적극적이고 미래지향적인 이 혁신은 전통적으로 자유방임적인 미국의 행정전통과 관련한 딜레마를 초래한다. 이는 외부인들에게는 정부가 직접적인 생산자의 역할을 하지 않는다고 하는 동시에 내부적으로는 정부의 성과를 향상시키는데 노력하겠다는 뜻이 담겨있는 것이었기 때문이다.

14) 고어는 1993년 수백명의 연방공무원을 채용, 이들을 팀으로 조직하여 연방 정부의 각 기관으로 파견시켰다. 이후 이들의 제안서를 하나의 보고서로 작성하였고, 이를 통해 384개의 혁신대안을 권고하였다. 이 내용에는 5년 내 1080억 달러의 예산 감축, 연방정부 인력의 12% 감축을 약속하고 있다(Kettl, 2000).

은 정부재창조 운동이 무의미할뿐 아니라, 민주주의에 위협이 될 것으로 평가하였다.

(3) 추진전략

미국식의 정부혁신 추진전략은 하향식 일변도의 영국식과는 달리 하향식과 상향식이 혼합된 모습을 보이고 있다. 이는 미국의 내치가 중앙집권국가인 영국이나 뉴질랜드와 달리 대부분의 공공서비스를 연방정부가 아니라 주나 지방정부가 제공하는 연방제를 채택하고 있다는 사실과 밀접한 관련성을 지니고 있다.

국가성립 이래 지속된 미국의 전통적인 정부 간 관계는 연방정부와 주정부간의 독자성과 배타성을 주요특징으로 한다. 물론 남북전쟁과 뉴딜시대를 거치면서 연방정부가 강화되는 추세가 표출되기도 했지만 정부혁신이 본격화된 1970년대 이후 ‘연방정부의 보조금은 줄이는 대신에 주나 지방정부의 권력을 늘이는’ 신연방주의를 채택하였다. 이는 다시 말해 공공 서비스 혁신과 관련하여 연방정부는 충신한 조연자의 역할로 제한될 수밖에 없음을 의미한다.

이에 클린턴은 직접적 권력행사가 아니라 간접적 정책권유의 성격이 강한 정부혁신 업무를 부통령인 고어에게 전폭적으로 위임하였으며, 이후 고어는 자문위원회의 성격이 강한 국정성과평가단(NPR: National Performance Review)을 중심으로 정부혁신을 총괄하였다. 따라서 미국 정부혁신 추진체제상 상층부에 위치하는 NPR이 명령지시적 방식의 급진적 혁신을 추진하기를 기대하는 것은 무리였다.

3. 일본식 모형(Japan-style Model)

(1) 행정환경과 특징

일본의 행정환경은 유럽대륙의 행정전통과 유교적 통치질서를 토대로 한다는 점에서 정부관료제의 역할이 활발한 편이다. 특히 일본은 독일과 마찬가지로 19세기 말 이래 따라잡기 방식의 산업화를 추구해왔다는 점에서 경제사회 전반에 광범위한 정부개입이 이루어졌으며, 정부의 정책주도에 대한 순응의 분위기가 비교적 확고하게 정립되어 있다.

하지만 1990년대 이후 출산율 감소와 인구 노령화 추세하에서 일본 경제가 시련에 직면하면서 정부관료제의 공과와 미래의 대안에 관한 다양한 논의들이 활발하게 이루어지고 있다. 특히 논의의 초점은 과거 일본이 패전·오일쇼크·엔고의 위기를 훌륭히 극복한 것처럼 ‘잃어버린 10년’으로 대표되는 새로운 시련을 극복할 것인가의 여부와 과거 일본식 발전모델의 주도자였던 중앙정부의 역할축소 문제이다(Morita, 2006).

일본은 신공공관리의 세계화가 심화된 1990년대 이후에도 기존 체제¹⁵⁾는 높은 수준의 안정성 및 지속성을 유지해왔다. 하지만 55년 체제를 주도해온 집권 자민당 정권의 붕괴(1993. 8)를 계기로 정부혁신이 가속도를 내기 시작했다.¹⁶⁾

1993년 자민당의 재집권 이후 본격화된 정부혁신은 정치부패 척결과 재정적자 축소에 기인하는 바가 크다. 이러한 신공공관리적 행정개혁안이 등장하게 된 배경은 경제대국을 이룩하는데 커다란 공헌을 한 관료제가 이제는 국가발전의 장애물로 변해버렸다는 인식을 반영한다.¹⁷⁾

(2) 내용과 추진체계

1990년대 중반 이후 정부주도의 발전국가에 대한 위기의식을 반영하는 혁신대안의 주요한 골자는 다음과 같다(이자성, 2004).

첫째, 구조개편이다. 간소하고 효율적인 행정을 실현하기 위해 중앙성청 개혁, 행정조직 등의 합리화를 비롯해 특수법인의 정리, 행정감찰, 인사관리, 보조금등의 정리·합리화이다. 둘째, 민간부문의 활성화이다. 국민의 주체성을 존중하는 행정을 실현하기 위해 규제완화, 지방분권, 공공부문과 민간부문의 활동영역의 검토 등이 제시되었다. 셋째, 행정의 민주성 강조이다. 국민에게 개방되고 신뢰받는 행정을 실현하기 위해 행정정보공개제의 추진, 행정 및 공무원에 대한 신뢰회복 등이 제시되었다. 넷째, 행정서비스의 향상이다. 국민에게 질 높은 행정서비스를 제공하기 위해, 민원 등에 대한 국민부담의 경감, 행정정보화 등이 제시되어, 행정의 디지털화가 강조되었다. 다섯째, 지방분권에 대한 지대한 관심과 기대 증가이다. 물론 작은 정부를 지향하는 행정개혁의 방향성에 비추어 지방분권은 당연한 흐름이라 할 수 있겠지만, 이러한 노력들이 행정현장의 관리혁신보다는 기관위임사무제도의 폐지 등 법제도상의 부분적 변화가 대부분이었던 것은 사실이다.

일본의 추진체계는 다양한 심의회¹⁸⁾를 통해 알 수 있듯이 한시적 성격의 특별위원회가 주도하는 방식을 채택하고 있다.¹⁹⁾

15) 일본은 전후정치가 보수세력인 자민당과 혁신세력인 사회당 간의 대결구도 즉 55년 체제로 재편된 일도 관료제의 안정적 성장으로 정부관료제의 확고한 지배력은 별다른 영향을 받지 않았다.

16) 사실 이전에도 1987년 임시행정개혁추진심의회를 통해 규제행정 철폐, 경제구조 재조정, 공공부문의 민영화 등을 추진하기도 하였다.

17) 일본에서는 대장성을 위시한 후생성, 통산성 등에서의 일상화된 공무원 비리사건은 '제도의 피로현상'으로 간주하고 있으며, 이러한 문제는 노령화와 인구감소, 재정적자와 거품경제 등과 결부되어 더욱 큰 문제로 나타나고 있다.

18) 임시행정조사회(1962, 1964), 임시행정개혁추진심의회(1987, 1988), 임시행정개혁추진심의회(1990, 1993)

19) 하지만 고이즈미 내각에서는 강력한 리더십을 원하는 시대적 분위기에 편승하여 총리직속의 내각부가 정부혁신사업을 주도적으로 추진하기도 하였으며, 그 결과로 지역혁신계획과 구조개혁특구가 내각관방 산하

(3) 추진전략

전후 보수세력의 총결집체인 자민당의 독주와 비록 상징적이기는 하지만 천황의 영향력이 온존하고 있는 일본의 행정가치는 기본적으로 혁신적인 이념과는 거리가 멀다. 이념체계의 변화를 유도하는 실질적인 정권교체가 배제된 상황에서 일본의 국정운영방식에서 대폭적인 변화는 어려운 것이 사실이다. 하지만 이와 같은 상황속에서도 과거지향적인 보수일변도를 탈피해 상대적으로 미래지향적인 미국식의 신자유주의가 혁신이념으로 부상할 개연성 역시 크기에 신공공관리의 모습을 살펴보기에 일본의 모습은 많은 관심을 불러일으킨다.²⁰⁾

일본의 정부혁신 추진전략은 하향식 일변도의 영국식과는 달리 하향식과 상향식이 혼합된 모습을 보이고 있다. 이는 일본이 외견상 중앙집권체제를 유지하고 있지만 상당 수준의 지방분권을 향유하고 있기 때문이다.

1990년대 중반에 시작된 하시모토 정부혁신안은 고이즈미 내각의 등장 이후에도 지속적으로 추진되었다. 하지만 이러한 행정개혁안의 추진성과에 대한 국내외의 평가는 대체로 부정적이다. 행정개혁에 대한 관료집단의 저항이 계속되었기 때문이다. 하지만 일본은 작은 정부를 지속적으로 추구하여, 22개 부처를 12개로 줄이고, 공무원의 수를 20% 감축하는 등의 행정조직의 개편, 행정조직의 감량 및 효율화, 국립대 법인화 등을 추진하였다²¹⁾.

이와 같은 각국의 특성을 표로 정리하면 다음과 같다(대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 2007).

<표 3> 정부혁신 쟁점별 특성 비교

핵심쟁점	영연방식 모형	미국식 모형	일본식 모형
행정환경	복지국가의 위기 IMF 구제금융	석유과동 반관료제 정서	발전국가의 위기 거품경제의 붕괴
특징	급진적·포괄적	점진적·포괄적	점진적·제한적
내용	구조개혁 중심	행태와 문화중심	제도개선 중심
추진체계	중앙집권적	집권과 분권의 조화	중앙집권적
행정가치	효율성과 경제성	대응성과 봉사성	합법성과 효율성
추진전략	하향식 위주	상하향식의 조화	하향식
프로그램	포괄적·급진적	포괄적·급진적	제한적·점진적

에서 추진되기도 하였다.

20) 이는 2006년 9월 퇴임한 고이즈미 총리의 정책변화를 통해 확인할 수 있는데, 그는 거품경제의 붕괴라는 경제위기를 극복하는 대안으로 영미식의 구조개혁을 채택하였으며, 민영화 및 규제철폐 등을 내세웠다.

21) 이러한 일본의 활동이 있었음에도 신공공관리가 수용되었는가에 대한 물음이 지속적으로 제기되는 이유는 조직과 인력의 규모가 감소한 반면 예산의 규모는 증가하였다는 점에서 복합적 의미를 가지는 상황 때문이다.

IV. 신공공관리와 한국 사회복지 환경

앞서 밝혔듯 신공공관리의 모습을 특정 현상이나 형식으로 간단히 말할 수는 없는 것처럼, 한국사회 특히 한국사회복지환경에서 신공공관리의 모습을 정확한 틀에 맞춰 규격화하는 일은 쉽지 않은 일이다. 하지만 지금까지 살펴본 신공공관리의 여러 특징과 내용들을 토대로 오늘날 사회복지환경을 살펴본다면 오늘날 우리의 사회복지환경이 신공공관리와 아무런 관련 없이 움직이고 있다고 할 수는 없을 것이다. 이에 본 장에서는 현재 사회복지의 다양한 이슈들 중 신공공관리와 관련이 있다고 판단되는 내용들을 중심으로 살펴보고 이를 통해 오늘날 한국사회복지환경에서 신공공관리의 모습을 파악해보고자 한다. 이를 위해 본 장에서는 Gilbert와 Specht가 제시하였던 정책분석틀인 대상체계, 급여체계, 전달체계, 자원체계 4부분으로 나누고, 이에 추가하여 그들이 다루지 않고 있었던 평가체계를 추가하여 총 5단계 부분으로 나누어 살펴보도록 하겠다.²²⁾

1. 대상체계의 변화

대상체계란 누구에게 급여를 제공할 것인가에 대한 문제를 말한다(남기민, 2010). 이를 다시 말하면 신공공관리와 관련한 우리의 목적대상 즉, 클라이언트와의 변화를 살펴본다면 대상체계의 변화라는 부분을 이해하기에 적합하다 할 수 있을 것이다. 하지만 사회복지관련 활동들이 가지는 점층적 특성에서 볼 수 있듯이 기존 사회복지의 대상자들이 - 공식적인 사용조차 하지 않는 - 신공공관리라는 특성에 맞춰 사라지거나 갑자기 등장하는 상황이 쉽게 발생한다고 생각하기는 어려울 것이다. 따라서 이후 논의되는 특정 활동들은 신공공관리라는 측면에 비추어 최근 강조되었던 내용들을 중심으로 논의하게 될 것이다.

신공공관리의 대상체계로서 강조된 내용으로서 처음은 서구의 개념으로서 근로연계복지정책(workfare), 대표적으로 자활관련 사업의 강조²³⁾와 관련된 활동을 들 수 있을 것이다. 이는

22) 5단계의 모습을 통해 신공공관리가 사회복지환경에 미치는 영향을 분석하고자 하는 것 역시도 많은 논란을 일으킬 수 있는 내용이지만, 정리되지 않은 일반사업들의 제시로는 큰 틀을 이해하는데 무리가 따르는 바, 사회복지관련 프로그램 및 정책들의 거시적인 틀을 이해하기에 가장 용이한 Gilbert와 Specht의 틀을 사용하였다. 다만, 4가지 체계가 산물, 과정, 성과분석의 세 가지 체계 중 산물분석에 대한 틀을 위한 내용이므로, 이를 위해 성과분석의 내용인 평가체계를 임의로 구성하여 내용을 논의하였다.

23) 이러한 자활관련 사업을 단순히 자활사업만으로 인식해서는 안될 것이다. 개인의 자립을 통해 스스로의 문제해결이라는 목적을 가지고 있는 다양한 활동을 모두 포함하는 것으로 이해해야 할 것이며, 이러한 개념에서 살펴보면, 완전히 일치하지는 않더라도 오늘날 강조되는 사회적 기업과 협동조합 까지 포함가능할 것이다.

1997년 영국 신공공관리 도입의 대표로 일컬어지는 블레어정부의 “복지에서 일자리로(from welfare to work)”라는 선거공약을 통해 확인할 수 있으며, 실제로 영국 신노동당 정부는 사회보장제도의 개혁방향을 ‘근로능력이 있는 사람에게는 일자리를, 그리고 근로능력이 없는 사람에게는 사회보장을’이라고 밝히고 있었다(신동면, 2004). 우리나라의 경우 이와 관련하여 근로능력자에 대한 보호와 연관된 제도의 근본적인 개선까지를 포함한 다양한 논의가 있는 것은 사실이지만, 정부가 경제위기 극복에도 불구하고 근로빈곤층이 확산되는 현상에 주목하여 ‘일을 통한 빈곤탈출 지원정책’을 대안으로 제시하였으며(황덕순, 2000), 이는 영국의 흐름과 일정 정도 함께하는 것을 확인할 수 있다.

그리고 대상체계와 관련한 논의들은 신빈곤층이라는 불리우는 근로빈민층(working poor)에 대한 관심으로 이어지고 있다. 김영란(2005)의 경우 신빈곤의 발생구조를 세계화와 근로빈곤층 부상, 노동시장의 재구조화와 신빈곤 부상, 사회복지시스템의 한계 등을 이야기하면서 한국사회에서 신빈곤층에 대한 접근과 관심이 높아져야 할 것을 주장하고 있다.

신공공관리와 관련한 공공관리정책의 변화의 특성에서 제시된 것처럼 사회복지서비스 대상자들의 가치에 주목하는 연구도 나타나고 있다. 전준구(2006)의 경우 그의 글을 통해 사회복지서비스의 품질과 고객만족, 그리고 후속행동간의 인과모형을 설정하고 이러한 이론 모형의 적합성 그리고 사회복지서비스의 품질요인이 고객만족에 상대적으로 더 많은 영향을 미치는지를 살펴보았다. 연구의 결과로서 그는 ‘사회복지서비스 품질 → 고객만족 → 후속행동’이라는 모형이 어느정도 이상 적합한 것으로 나타나고 있다는 것을 파악하였으며, 동시에 각 행동들이 서로간의 행동을 매개하는 것을 밝혔다. 이를 통해 최종적으로 그는 사회복지조직이 고객지향적인 민감성을 확보하고, 종국적으로 양질성의 단계에 이르기 위한 다양한 활동들이 필요한 것을 주장하였다.

2. 급여체계

급여체계²⁴⁾란 정책의 급여형태는 무엇인가의 문제를 말한다(남기민, 2010). 사실 급여형태라는 부분이 현물·현금·서비스라고 크게 나뉠 수 있는 틀에서 아주 다양한 모습을 가지는 것은 아니다. 하지만 급여체계는 언제나 정책 혹은 가치변화에서 가장 크게 드러나는 부분이며, 동시에 가장 많은 대상자들이 체감할 수 있는 부분이므로, 이에 대한 변화를 살펴보는 것은 신공공관리의 변화를 알아보는데 있어 아주 중요한 일이라 할 수 있을 것이다.

24) 신공공관리의 급여체계와 관련한 논의에서 사실 급여형태의 변화보다는 급여의 사용 이후 평가에 대한 초점이 더 높은 것은 사실이다.

급여체계와 관련한 논의에서 가장 대표적으로 드러날 수 있는 내용은 바로 바우처(voucher)와 관련한 내용이라 할 것이다. 최재성(2000)의 경우 본격적으로 도입되기 전 서구의 사례를 중심으로 바우처제도를 살펴보면, 우리나라에서의 가능성을 조명하고 있었다. 또한 그는 바우처제도가 공급자주도의 사회복지서비스 체계가 수요자 중심으로 이동하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것이며, 이는 동시에 사회복지서비스 전달체계에서의 전문성, 투명성, 책임성, 효율성의 증진을 도모할 수 있는 방법이 될 것으로 주장하였다. 또한 신창환과 강상경(2010)의 경우 우리나라에서 바우처제도가 본격적으로 도입한 상황에서 바람직한 바우처형 서비스 전달 방식을 확립하는데 필요한 바우처 공급구조상의 서비스 작동기제에 대한 연구를 시행하였다. 이를 통해 그들은 바우처 제도를 통해 서비스 시장에 민간영리기관들이 사업에 다수 참여하여 서비스 시장에 공급주체의 다양화라는 긍정적인 변화²⁵⁾를 가져왔으나, 동시에 서비스의 질은 수요자의 욕구를 충분히 해결하기에 한계가 있고, 소비자의 선택권도 제한되어 있다는 것을 밝혔다. 또한 그들은 이를 통해 바우처 제도의 방향에 대한 논의를 살피고 있었다.

3. 전달체계

전달체계란 어떻게 급여를 제공할 것인가의 문제를 말한다(남기민, 2010). 이는 직접적으로 급여 혹은 서비스를 전달할 것인가에 대한 기본적인 문제부터 이를 위한 행정적 조직체계의 변화까지 포함할 수 있을 것이다. 하지만 본 논의에서 전달체계에 대한 논의는 공공기관의 역할변화에 초점을 맞추어 진행하도록 할 것이다. 협의의 개념인 직접적 서비스 전달부분의 변화도 물론 중요하겠지만, 신공공관리라는 이념상의 변화를 이해하는데 있어서는 광의의 개념인 행정적 조직체계의 변화를 통한 전달체계를 살펴보는 것이 좀더 나을 수 있기 때문이다.

먼저 조직혁신에서 나타나는 변화를 들 수 있다. 신공공관리적 재원체계의 변화는 대표적으로 '작은 정부로의 변화'로 설명할 수 있는 지방분권화를 통해 살펴볼 수 있다. 지방분권시대의 강조는 세계화와 정보화의 직·간접적인 영향으로 중앙정부의 기능과 역할이 축소됨에 따라 지방정부의 강화된 역할이 지속적으로 요구되고 있는 현재 상황을 말한다. 이와 같은 현상은 국가의 경쟁력이 지방의 경쟁력과 밀접히 관련이 있다는 인식에서 나타난 것으로 현재 지방분권의 강조는 비단 한국만의 상황은 아니다. 신공공관리라는 행정이론을 내세워 영미국가들 그리고 유럽에서는 이미 1980년대부터 실질적인 지방화의 모습이 나타나기 시작²⁶⁾했으며, 이와

25) 민간영리기관의 합류를 통한 공급구조의 다양화가 과연 긍정적인가에 대한 논의는 별외로 한다.

26) 이에 대한 자세한 논의는 영국과 일본의 경우는 김순은(2001, 2003)의 글을, 미국과 기타 유럽에 관한 부분은 박병현(2006)의 글을 참조하기 바란다.

같은 모습들은 현재 우리 정부가 추진하고 있는 ‘작은 정부’의 모습을 지향하고 있었다.

지방분권시대가 사회복지에 끼칠 영향에 대해서는 기대와 우려가 함께 공존하고 있는데(김종해, 2004) 이들의 논의는 다음과 같다.

먼저 기대를 가지는 의견들은 지방분권을 통해 지역의 욕구에 부합하는 사회복지서비스를 개발·시행할 수 있게 된다는 것(방희덕, 1987; 최일섭, 1988)이다. 이는 지방분권의 본래 취지가 가장 잘 살아났을 때 일어날 수 있는 부분에 대한 기대가 어느 정도 들어간 예상으로서 이와 같은 구조를 통해 공급자중심인 사회복지서비스 전달체계가 수요자중심인 대인서비스(Personal Social Service)로 전달되는 과정으로 보는 시각이 포함된다.

이와 반대인 부정적인 시각은 참여정부 이후 나타난 재정분권과 함께 더욱 속되고 있다. 그 처음은 국가중심이어야 할 사회복지서비스를 지방으로 이전시키면서 나타나는 문제들에 대한 우려들(백종만, 2003; 박병현, 2006)이다. 이 주장들은 중앙정부가 가지는 책임성이 약화되면서 나타나는 문제, 지역별 사회복지 수준 차이 심화, 분권교부세를 통해 나타나는 문제, 국고보조금 개편 원칙에 있어서의 문제점²⁷⁾ 등을 이야기하고 있다.

김영중(2000)은 그의 글에서 사회복지조직들의 현황과 문제점들을 분석하면서 조직변화에 필요한 조건과 방향을 제시하고자 하였다. 이를 통해 그는 미래지향적 사회복지조직들의 변화를 위한 공공부문의 변화로서 첫째, 사회복지조직의 개방화를 유도, 둘째, 클라이언트에 대한 권한부여, 셋째, 전문직의 권한강화, 넷째, 서비스 전달체계의 일원으로서의 조직에 대한 관점 변화 등이 요구된다고 하였다. 동시에 사회복지조직들의 역량강화를 주장하였는데 이를 위한 방법으로 첫째, 혁신적 조직모델의 개발, 둘째, 조직변화를 위한 이론개발, 셋째, 조직 인력의 강화, 넷째, 사회복지전문직의 기능강화를 들고 있다. 이와 같은 그의 논의의 배경은 사회복지 책임성 제고²⁸⁾, 사회 일반이 사회복지조직에 보내는 낮은 신뢰도 등 기존 조직들의 한계에 대한 이야기를 논하고 있으며, 해결방안의 핵심은 바로 효과성과 효율성의 강조로 이어지고 있다는 것을 파악할 수 있다. 강혜규(2003)의 경우 사회복지전달체계의 변화가 필요하다는 기본 맥락에서는 같으나 - 신공공관리와 일치하지는 않는 - 행정체계 개편의 논의의 핵심으로 사회복지전담행정기관의 개편안으로 사회복지사무소의 도입을 주장하였고, 실질적으로 사회복지사무소는 2년간의 시범사업으로 시행되기도 하였다.

다음으로 사회복지서비스 전달체계의 민영화²⁹⁾를 들 수 있을 것이다. Savas(1987)는 일찍이

27) 이에 대한 논의는 이후 재원체계에서 다시 이어지도록 할 것이다.

28) 이와 같은 사회복지행정의 책임성에 관한 더 깊은 논의는 김병식(2000)의 연구를 참고하기 바란다.

29) 일반적으로 복지서비스와 관련하여 “민영화는 사회복지서비스의 생산과 전달을 공공부문에서 민간부문으로 이양하는 것”으로 규정한다(Starr, 1989).

민영화의 등장요인으로 실용주의적 요인, 이념적 요인, 상업적 요인, 대중영합적(populist) 요인을 들고 있다(최재성, 2005). 첫 번째로 실용주의적 측면은 ‘더 나은 정부’를 만들어내는 것과 관련있다. ‘시장의 실패’에 이은 ‘공공부문의 실패’로 인해 공공부문의 비효율성과 비효과성이 팽배해 있고, 이에 대한 대응으로서 민영화는 적절한 전략이 될 수 있다는 것이다. 영·미를 중심으로 한 서구의 80년대 초반이후, 즉 민영화논의가 활발히 전개되기 시작했던 시기를 회상하면, 당시 정부의 적자누적에 대한 위기의식과 ‘공공부문 개혁’의 필요성에 대한 공감대가 확산되었던 시기에 선택했어야만 했던 실용적 전략으로 이해할 수 있는 것이다. 다음으로 이념적 요인으로서 작은 정부가 거대한 정부보다 사회적 욕구에 대한 대응뿐만 아니라 개인의 자유, 정의 그리고 정부 효율성의 측면에서 더욱 바람직하리라는 일반적 신념과 관계한다는 것이다. 거대한 정부 자체가 민주주의에 위협이 될 수 있다는 시각과도 맥락을 같이한다고 보겠다. 세 번째로 상업적 요인을 들 수 있다. 민간부문을 위해 정부가 더 많은 지출을 감행함으로써 시장 경제체제의 가장 큰 경제행위자로서의 정부가 시장에 활력을 불어넣을 수 있다는 시각이다. 정부자산의 매각이나 정부사업의 이양 자체가 경제활성화 및 경제안정에 긍정적 효과를 낼 수 있다는 가정과 같이 한다. 네 번째로 대중영합적 요인은 사회적 욕구 충족에 있어서 시민들에게 선택권을 부여함으로써 더 많은 재량권을 주자는 것이고, 이것이 더 바람직한 사회일 것이라는 신념에 기초한다. 특히 공공서비스에 있어 관료적, 중앙집중적, 제도적 접근보다는 분권화되고, 더 많은 선택권을 부여하는 접근이 필요한데 이를 가능하게 하는 것이 민영화라고 보는 것이다. 따라서 수요자(고객)중심의 서비스 체계에 대한 대중적 선호를 반영하는 것을 의미한다고 하겠다.

최재성(2005)의 경우 그의 글을 통해 사회복지 서비스의 수요증가와 이에 따른 국가, 시장, 가족의 역할분담을 연구하였다. 그는 글을 통해 사회복지서비스의 ‘민영화’ 혹은 ‘시장의존 접근’이 이미 우리나라에서 광범위하게 확산되어 왔으며, 이러한 흐름이 단순한 일시적 현상이 아니라, 지속되고 더욱 강화될 것으로 이야기하였다. 이와 같은 흐름에 사회복지부문의 자원할당 효율성과 책임성이라는 외부의 질문은 끊임없을 것이며, 이러한 상황에서 우리나라 사회복지의 시장의존적 접근은 탄력을 받을 수 밖에 없을 것이라 예상하였다. 다만 그는 이러한 상황을 성공적 접근으로 구현하기 위해서는 공공부문의 전문성강화와 더욱 다양한 전략을 구사해야 할 것이라 주장하였다.

4. 자원체계

자원체계란 어떻게 자원조달을 할 것인가의 문제를 말한다(남기민, 2010). 일반적으로 사회

복지와 관련된 재원조달의 부분은 행정조직간의 예산을 통해 드러나는 부분이 많은 바 이를 중심으로 살펴보도록 하겠다³⁰⁾.

먼저 참여정부 시절부터 시작된 분권정책의 하나였던 분권교부세이다. 참여정부의 분권정책은 사회복지정책의 새로운 변화를 가져왔으며, 무엇보다 ‘복지재정에 있어서의 변화’가 가장 크다고 할 수 있다. 즉 분권정책의 핵심은 바로 ‘재정분권’으로 대표되며, 2005년부터 지방자치단체에 67개 사업을 이양하면서 거기에 소요되는 재정을 마련하기 위해 ‘분권교부세’를 도입하게 되었다. 서상범(2010)의 경우 분권교부세를 살펴보면서, 분권교부세 실시 이후 복지비지출 비율이 실시전보다 가파르게 증가하고 있다는 밝혔고 이를 위한 정책적 제언으로 포괄보조금 방식의 사회복지교부금제도의 도입과 이에 따른 일원화된 체제정비의 필요, 또한 지방정부의 재정능력을 보완하기 위한 차등보조율 방식의 부담을 주장하고 있었다. 동시에 그는 사회복지 예산결정의 지역 내 다양한 단체들의 참여로 이루어질 수 있는 로컬 거버넌스의 구축과 취약계층의 보호를 목적으로 하는 사업등의 국가사무의 성격이 강한 사업의 경우 지방이양이 아닌 국고보조사업으로 유지해야 하며, 재정적 책임에 있어서도 중앙정부의 권한을 더욱 확대시킬 것을 주장하였다. 구정태(2009) 역시 그의 연구를 통해 분권교부세 도입 이후 사회복지분야에서 발생한 분권화의 문제점과 제도개선에 대한 논의를 통해 이와 유사한 의견을 밝히고 있었다.

그리고 이러한 중앙정부의 권한위임과 동시에 복지다원주의(welfare pluralism), 복지혼합경제(the mixed economy of welfare)와 같은 개념에서 확인되는 민간영역의 역할증대 역시 재원과 관련한 중요한 변화로 확인할 수 있다.

5. 평가체계

평가체계란 정책활동에 관해 정보를 수집하고 분석하며, 해석함으로써 그 가치를 판단하는 것을 뜻한다(남기민, 2010). 앞서 논의되었던 급여체계라는 부분이 수급자(고객)중심의 관점에서 가장 큰 관심을 받는 부분이라면, 평가체계는 공급자 중심의 관점에서 가장 큰 관심을 갖게 되는 부분이라 할 수 있을 것이다. 동시에 평가체계는 신공공관리의 핵심적 내용 중 하나인 효율성과 효과성이라는 부분이 가장 잘 드러나는 부분이기도 하다.

하지만 평가체계라는 부분의 강조가 어느 특정 사업이나 활동으로 규정짓기에는 무리가 따르는 것이 사실이다. 신공공관리에서 효율성과 효과성을 가지적으로 그리고 실질적으로 확인

30) 재원부분 역시 민영화라는 부분과 일정정도 함께하는 부분이 있겠으나, 앞서 논의한 바와 어느정도 맥을 함께 하는바 본 내용에서는 중앙 및 지방정부의 예산변화와 관련한 부분을 중심으로 살펴보았다.

할 수 있도록 하기 위한 평가의 강조는 지속적으로 끊임없이 강조되는 부분이기 때문이다. 바로 '평가체계의 강조'가 신공공관리의 모습 그 자체일수도 있다는 것이다.

정기원과 유성렬(2001)의 경우 그들의 연구제목처럼 사회복지 평가제도의 개선을 위한 방안을 모색하려는 시도를 하였고, 김광혁(2006)의 경우 비영리부문과 정부부문의 서비스 효과(공공근로사업 중심)를 비교를 통해 비영리민간부문의 역할이 공공부문에 비해 생산성이 다소 높으며, 대체효과가 낮고, 만족도와 효과성이 높은 것으로 나타났다는 것을 밝혔다. 그는 이를 통해 공공근로서비스 제공 주체로서는 비영리부문의 상대적 적합성이 높다는 것을 주장하였다. 또한 이정주(2007)는 BSC라는 모델³¹⁾이 성과를 관리할 수 있는 성과측정도구라는 점과 조직의 효율성·효과성을 높이는 전략적·균형적 조직관리 도구가 될 수 있을 것을 강조하였다. 또한 휴먼서비스 프로그램들의 실질적인 투입과 산출에 대한 내용과약을 위해 공동모금회의 경우 이를 포함하는 프로포절 양식을 요구하고 있으며, 많은 연구자들은 조금 더 정확한 그리고 적합한 평가방법을 찾으려 노력하고 있는 것이 현실이다.

V. 결론 및 논의

본 글은 오늘날 한국의 사회복지환경과 관련한 변화속에서 어떠한 큰 흐름이 나타나고 있는지를 파악하고자 하는 목적을 가지고 있었으며, 이를 위해 영연방을 중심으로 강하게 강조되고 있는 '신공공관리'개념을 도입한 탐색적 연구성격을 가진다. 이를 위해 본 글에서는 길버트와 스펙트의 4P 분석(대상체계, 급여체계, 전달체계, 자원체계)에 평가체계를 추가하여 내용을 살펴보고, 본 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저 신공공관리에 대해 개념과 등장배경을 살펴보았다. 신공공관리가 행정서비스 향상을 위한 대상자의 참여까지 이야기하는 포괄적 의미로도 해석될 수 있겠으나, 기본적으로는 신자유주의적 맥락으로, 민간의 관리방법이 공공부문에 도입되는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 이해는 등장배경을 통해 더욱 잘 드러나는데, 1970년대 이후 나타난 경제적 어려움으로 시작된 공공부문 영역의 확대와 비효율성에 대한 반감으로 대표되는 사회구조적 변화, 그리고 정부기구와 권한의 축소, 시장 기능의 확대를 주장하는 신자유주의로 대표되는 관련 이론의 변화를 확인할 수 있다.

31) Kaplan & Norton(1992)이 창시한 BSC는 조직의 성과를 재무적 관점, 고객관점, 내부프로세스 관점, 학습과 성장관점의 네 가지로 구분하여 균형적, 종합적으로 관리하는 성과관리도구이다. 이에 대한 더 많은 내용은 이정주(2007)의 연구를 참조하기 바란다.

다음으로 우리나라와 관련한 변화에 대한 비교를 확인하기 위해 외국의 환경변화와 관련한 내용을 살펴보았다. 관련한 논의가 ‘사회복지’라는 특정영역을 중심으로 한 명확한 비교가 이루어지지 못한 한계가 있겠으나, 이러한 비교를 통해 신공공관리가 비단 한국이나 일부 국가를 둘러싼 변화가 아님을 확인할 수 있었다.

마지막으로 신공공관리를 통한 한국의 사회복지 환경을 확인하였다. 먼저 대상체계에서 근로연계복지의 강조, 신빈곤층의 등장, 대상자의 사회복지조직의 인식변화(대상자→고객)을 확인할 수 있었다. 다음으로 급여체계에서는 현물급여에 비해 대상자의 선택권을 높일 수 있는 바우처 제도의 도입, 이를 위한 민간 영리기관들의 도입이라는 현실을 확인하였으며, 전달체계에서는 작은 정부를 지향하는 공공기관의 변화를 확인할 수 있었다. 재원에서는 분권교부세와 민간영역의 등장이라는 현실을, 마지막으로 실증적인 효과성과 효율성을 강조하는 신공공관리 개념이 가장 잘 드러나는 평가체계의 모습을 확인할 수 있었다.

이상의 내용을 통해 한국사회에서 신공공관리가 더 이상 별개의 것이 아님을 확인할 수 있었다. 하지만 확인된 대부분의 변화가 무조건적으로 긍정적이지 않다는 것 역시 어렵지 않게 확인(Hood, 1991; 조계표, 2003)할 수 있었으며, 이러한 내용을 통해 의견을 정리하면 다음과 같다.

경쟁원리가 도입된 신공공관리는 새로운 조직의 구성을 필수적으로 요구할 수 밖에 없다. 하지만 기존의 조직에 새로운 관리조직이나 개념이 도입될 경우 조직구성원의 저항이 발생하며, 기존 담당자들의 사기저하를 초래할 수 있을 것이다. 그리고 동시에 충분한 경쟁을 만들기 위한 외부기관의 양적 증가가 따라줄 것인가에 대한 고민과 경쟁을 통한 효율성이 가지는 한계에 대한 고민도 따라야 할 것으로 보인다. 최근 민간영역을 활용한 노인장기요양 관련 시설의 증가가 분명히 확인될 수 있으나, 이러한 특성이 다른 대상들에게 그대로 적용될 수 있을 것인가는 별개의 것이며, 또한 경쟁을 통한 성장이 결국 zero-sum과 같은 결과를 만들어 최종적으로는 관련한 모든 영역의 퇴보를 만들 가능성 역시 충분하기 때문이다.

또한 신공공관리에서 사용하는 계량적 지표가, 질적 목표가 많은 사회복지 영역에서 그대로 적용될 수 있을까에 대한 논의가 필요할 것이다. 민간부문의 경우 자신들이 가지고있는 ‘이익’이라는 수치적인 결과에 대한 장점을 가지고 있을 수 있으나, 이러한 장점이 공공영역이 강조되는 사회복지영역에서 그대로 도입될 수 있을까 하는 부분이다. 이를 위해 사회복지영역에서도 지속적으로 공공관리의 성과를 측정하고 평가하려는 다양한 시도들이 나타나고 있지만 모든 부분에 있어서 한계를 가지는 것이 사실이다.

또한 신공공관리에서 주장하는 작은 정부를 위한 공공조직의 역할 분배라는 개념 역시 전달

체계상의 복잡성을 높일 가능성이 높은 것으로 보인다. 사회복지관련 법과 제도는 다른 내용들과 관련성이 상당히 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 상황에서 추가적으로 기능적 분화까지 이루어진다면 통합적인 관리와 조정이 어려울 수 있어, 최종적으로 국가기능의 약화를 만들 우려가 충분한 것으로 보인다.

추가적으로 신공공관리의 개념이 넓게 이해될 경우 대상자들의 참여를 강조(Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1994)할 수 있으나, 현재 한국에서 확인되는 내용을 살펴보면 대상자들을 수동적인 역할을 하는 것으로 판단된다. 공공재가 상품이 될 수 있다면 이러한 상품을 구매하는 대상자들의 역할이 크게 강조되어야 함에도 현재 한국에서 나타나는 대상자들에 대한 논의가 한정적이라는 것은 결국 신공공관리 개념의 한계로 보여진다.

본 글은 기존 사회복지연구들이 신자유주의에 대한 일반적 개념을 통해 신공공관리를 이해하거나, 접근하였던 것에 비해 사회복지라는 영역에 초점화시켜 신자유주의의 구체적인 분야로서 신공공관리를 살피고, 이에 한국 사회복지환경의 변화를 확인하였다는 점에서 의의를 가진다. 하지만 신공공관리에서 민간의 역할이 중요함에도 불구하고 대부분의 논의에서 국가의 역할을 중심으로 했다는 점에서 한계를 가지고 있으며, 또한 한국의 사회복지영역에서 신공공관리 개념이 결과가 아닌 과정으로 이해될 수 있다는 점에서, 향후 변화를 예측하는데 있어서도 큰 한계를 가지는 것이 사실이다. ‘신공공관리’라는 개념을 통한 사회복지 환경의 변화를 이해하기 위한 탐색적 시도로서의 본 글이, 향후 더욱 실증적이고 구체적인 변화를 파악하기 위한 초석이 되기를 바란다.

참고문헌

- 강영길, 조직변화와 사회복지행정, 사회과학연구 제9권 제3호, 2001.
- 강혜규, 사회복지전담공무원의 직무수행 실태와 인력관리의 쟁점, 한국사회복지행정학 제5호 2001.
- _____, 사회복지전달체계의 정비, 보건복지포럼 제76호, 2003.
- 구정태, 사회복지정책의 분권화: 분권교부세제도를 중심으로, 한국사회복지조사연구 제22권, 2009.
- 권인석, 신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복, 한국공공관리학보 제18권 제2호, 2004.
- 김광혁, 비영리부문과 정부부문의 서비스 효과 비교: 공공근로사업을 중심으로, 한국사회복지행정학 제8권 제2호, 2006.
- 김병식, 사회복지행정의 책임성과 통제에 관한 연구, 한국사회복지행정학 제2호, 2000.
- 김영란, 한국의 신빈곤현상과 탈빈곤정책에 관한 연구: 근로빈곤층(the working poor)의 실태를 중심으로, 한국사회복지학 제57권 제2호, 2005.
- 김영중, 한국 사회복지조직들의 혁신을 위한 과제와 조건, 한국사회복지행정학 제2호, 2000.
- 김영평·최병선, 행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜, 나남, 1993.
- 김중해, 지역복지와 주민참여: 지방분권화의 과제, 2004년 한국사회복지학회 추계공동학술대회 자료집, 2004.
- 김중호, 현대행정학의 이해, 대영문화사, 1998.
- 김태룡, 한국과 미국의 행정개혁에 대한 비교: 체제론적 관점에서 기획예산위원회와 NPR의 개혁활동을 중심으로, 한국행정학보 제33권 제1호, 1999.
- 김관석, 관리혁신과 행태변화를 통한 새로운 행정개혁의 방향모색, 『한국행정학』 제28권 제 3호, 1994.
- 남기민, 사회복지정책론, 학지사, 2010.
- 남궁근, 개방형직위제도 시행의 중간평가, 행정논총 제38권 제2호, 2006.
- 대통령자문 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 정부혁신: 이론적 접근, 대통령자문 정부혁신 지방분권위원회, 2007.
- 박병, 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰, 한국사회복지행정학 제8권 제2호, 2006.
- 박희봉, 책임운영기관제도 도입상 문제점과 발전방향, 한국정책학회보 제10권 제2호, 2000.
- 방희덕, 지방자치제 실시와 지역사회복지, 사회복지 여류호, pp. 16-34, 1987.
- 백종만, 한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할변화, 2003 한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집, 2003.
- 서상범, 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로, 상명대학교 대학원 박사학위 논문, 2010.

- 서필언, 영국 행정개혁론, 대영문화사, 2005.
- 신동면, 영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 New Deal을 중심으로, 한국사회복지학제56권 제1호, 2004.
- 신창환·강상경, 한국의 지역사회서비스 투자사업의 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구 : ADHD 아동 조기개입서비스를 중심으로, 한국사회복지학 제62권 제2호, 2010.
- 오성호, 행정개혁과 신관리주의에 관한 고찰, 현대사회와 행정 제6호, 1996.
- 오세덕, 신공공관리주의와 행정개혁, 행정문제연구 제8권 제1호, 2001.
- 우양호, 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로, 부산대학교 행정학박사 학위논문, 2009.
- 이동수, 신공공관리의 논리와 한계에 관한 고찰, 사회과학논총 제19권 제2호, 2000.
- 이병철, 행정의 역사와 이론, 금정, 2003.
- 이연택, 세계의 행정개혁과 21세기 한국정부, 고려원, 1997.
- 이자성, 일본의 국가기구 형성에 관한 비판적 고찰, 한국행정학보 제37권 제4호, 2004.
- 이정주, BSC 성과관리 모델의 사회복지조직 적용가능성 고찰, 한국사회복지행정학 제9권 제1호, 2007.
- 이재은, 신공공관리론과 행정개혁에 관한 이론적 고찰, 현대사회와 행정 제13권 제2호, 2003.
- 전준구, 사회복지서비스의 품질, 고객만족, 후속행동과의 인과모형에 관한 연구, 한국사회복지행정학 제8권 제2호, 2006.
- 정기원·유성렬, 사회복지 평가제도의 개선을 위한 인준제도 도입방안의 모색, 한국사회복지행정학제4호, 2001,
- 정정길, 행정학의 새로운 이해, 대명출판사, 1999.
- 정철현, 행정이론의 발전: 베버에서 오스본까지, 다산출판사, 2005.
- 조계표, 신행정학, 대영문화사, 2003.
- 최 일, 지방화 시대에 있어서 지역복지정책의 과제, 한국지역복지정책학회 제3호, 1988.
- 최재성, 사회복지서비스 교환권제도(voucher)도입의 가능성과 과제, 한국사회복지행정학 제2호, 2000.
- _____, 사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제, 한국사회복지학회 추계학술대회 자료집, 2005.
- 허철행, 김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 재검토, 한국행정학회 춘계학술대회 발표문, 2000.
- 황덕순, 근로연계복지정책과 근로유인정책의 주요 노점과 한국에 대한 시사점, 한국사회복지학회, 한국사회복지학회 학술대회 자료집, 2005.
- Boston, Johathan, Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution, Auckland, New Zealand: Oxford University Press, 1991.

- Osborne, D. & Plastrik, P., 최창현 역, 정부개혁의 5가지 전략, 삼성경제연구소, 1998.
- Osborne, D. 외 지음. 편집부 역, 정부 혁신의 길, 삼성경제연구소, 1994.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude & Khator, Renu (eds), Public Administration in the Global Village, Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 1994.
- Morita, Akira, Government Reform in Japan. The International Conference for the 50th Anniversary of KAPA, 2006.
- OECD, 「Governance in Transition: Public Management in OECD Countries」, 1995.
- Pallot, June, Central State Government Reform: Report on the New Zealand, report prepared for the Central State Government Reforms Project (Berlin), 1999.
- Pierre, Jon. & Peters, B. Guy, Governance, Politics and the State, New York: St. Martin's Press, 2000.
- Starr, P., The Meaning of Privatization. In S. B. Kamerman & A. J. Kahn(Eds), Privatization and the Welfare State, NJ: Princeton University Press, 1989.

[국문초록]

한국 사회복지환경 변화에 대한 고찰

- 신공공관리 개념을 중심으로 -

손지현
(부산대학교 사회복지학과 박사)

본 연구는 신공공관리 개념을 통해, 한국 사회복지환경을 둘러싼 변화를 살펴보았다. 이를 위해 신공공관리의 일반적 개념과 등장배경, 외국 사례의 비교, 마지막으로 한국의 사회복지환경 변화를 정리하였다.

결과 신공공관리의 모습이 한국에서도 일정정도 나타나고 있는 것으로 확인되었으며, 이러한 내용을 대상체계, 급여체계, 전달체계, 재원체계, 평가체계라는 구분을 통해 정리하면 다음과 같다. 먼저 대상체계에서 근로연계복지의 강조, 신빈곤층의 등장, 대상자의 사회복지조직의 인식변화(대상자→고객)을 확인할 수 있었다.

다음으로 급여체계에서는 현물급여에 비해 대상자의 선택권을 높일 수 있는 바우처 제도의 도입, 이를 위한 민간 영리기관들의 도입이라는 현실을 확인하였으며, 전달체계에서는 작은 정부를 지향하는 공공기관의 변화를 확인할 수 있었다.

재원에서는 분권교부세와 민간영역의 등장이라는 현실을, 마지막으로 실증적인 효과성과 효율성을 강조하는 신공공관리 개념이 가장 잘 드러나는 평가체계의 모습을 확인할 수 있었다. 이를 토대로 관련한 논의 및 제언을 시도하였다.

주제어: 한국 사회복지, 환경변화, 신공공관리

[Abstract]

A Study on Social Welfare Environmental Change of Korea
- a focused on the concept of New Public Management -

Son, Ji-Hyeon
(Pusan National University)

This study confirmed the social welfare environmental change of Korea by the concept of New Public Management. For this purpose, general concept of new public management research, emerged background, foreign practices, Korea's social welfare environmental change are summarized.

As a result, the new public management has been identified in Korea. This information can be summarized as follows. First, in allocation system, the Welfare to Work, highlighting the emergence of the new poor, the subject of the recognition of the change in social welfare organizations (client → customer) was confirmed. In benefit system, the introduction of the voucher system and introduction of private-profit organizations were identified. In delivery system, the public agencies 'small government' was changed to. In finance system, the grant tax decentralization, private sector, emphasis has been confirmed. Finally, the 'efficiency emphasizes' the look of the evaluation system was confirmed. In conclusion, this study have signifacance and implications are discussed.

Key words : Korea's social welfare, social welfare environmental change, New Public Management
