

신공공관리와 부패와의 관련성을 통한 윤리정부구축에 관한 연구

A Study on the Establishment of Ethical Government through Relation to
New Public Management and Corruption

이 정 주(Lee, Chung Joo)*

ABSTRACT

The purpose of this study is to supplement the lack of existing domestic debate on the relationship between corruption and the negative side effect of new public management, by introducing 1) the transformation of public service value, 2) administrative reform measures based on the new public management theory, and 3) social psychological factors such as uncertainty and alienation.

At the same time, it proposed the establishment of an ethical government to overcome corruption problems. In particular, Seven strategies(institutional restraint, political accountability, the Competitive Private Sector, the Civil Society Participation, and Education and Ethics Enhancement, International Coalition, and Strong Leadership)have been proposed as ways to build an ethical government.

Key words: New Public Management, Administrative Ethics, Corruption, Ethical Government.

* 서울시립대학교 행정학과 겸임교수/일산농협.

I. 서론

세계화·개방화 시대의 도래로 지난 20여 년간 전세계의 행정개혁은 신공공관리(NPM)라는 지배이념을 지향하는 것으로 보인다. 우리나라도 1997년 말, 외환위기라는 심각한 경제위기에 직면하면서부터 본격적으로 신공공관리적 이념에 입각한 개혁을 추진하여 현재 거의 공(公)·사(私) 할 것 없이 모든 분야에 퍼지게 되었다. 특히 공공성을 추구하는 행정 분야에서도 기업적 요소가 반영되어 관료문화가 인센티브 중심의 기업문화로 이전되고 있는 실정이다(Mascarenhas, 1993). 우리나라도 정부조직개편, 공기업의 민영화, 책임운영기관, 개방형직위제, 성과급보수제, 고위공무원단 제도¹⁾와 같은 신공공관리에 근거한 행정개혁을 김대중 정부 이후 지속적으로 추진하고 있다.

하지만 신공공관리의 도입 배경은 외국과 우리나라는 다르다. 서구민주주의 국가들은 확고한 민주주의의 전통가치아래에서 능률성을 보완하는 역사적인 과정을 거친데 비하여 우리는 성숙한 민주화의 과정을 겪지 못한 상태에서 신공공관리를 도입하였다. 그런 과정에서 행정개혁의 성과가 목표한 바대로 뚜렷하게 나타나지 않는 등 정부개혁의 방향에 대한 의구심이 제기되어 신공공관리에 입각한 행정개혁의 추진과정에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하여 해결방안을 모색하는 것이 필요할 것이다.

그리하여 본 연구에서는 신공공관리가 행정문화와 조직구조, 조직인, 조직효과성 등에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 기존 학자들의 의견을 종합한 결과, 신공공관리론이 지나치게 효율성 위주의 수단적 가치를 중시하여 사회정의, 사회적 형평성, 정부윤리와 같은 민주적 가치를 소홀히 다룰 수 있음을 알 수 있었다.

특히 본 연구에서는 신공공관리의 추구로 발생될 수 있는 부패와의 관련성에 대한 기존 연구의 부족함을 보완한다는 차원에서 1)공직가치의 전환, 2)신공공관리론에 입각한 행정개혁수단, 3)불확실성과 소외감과 같은 사회 심리적 요인으로 구분하여 이들 관계를 체계적으로 규명하고자 한다. 또한 신공공관리로 인한 행정윤리의 저하, 또는 부패문제 극복방안으로 거버넌스 관점에서의 윤리정부구축을 모색하도록 한다.

이러한 연구목적을 위해서 다음과 같은 방식으로 진행하도록 한다. 제Ⅱ장에서는 일반적으로 논의되고 있는 신공공관리의 개념, 주요내용, 추진방식, 한계점 등을 종합적으로 검토한다. 제Ⅲ장에서는 신공공관리를 추구함으로써 나타나는 한계점 중 부패와의 관련성을 중심으로 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 시장원칙에 입각한 신공공관리론이 시대적 조류라는 전제하에 신공공관리로 인한 부작용인 부패현상을 극복하기 위해 오늘날 OECD국가에서 가장

1) 2006년 1월 1일부터 중앙행정부처의 1~3급 공무원, 부시장·부교육감 등 지방자치단체나 지방교육청에 파견된 1~3급 국가공무원들의 개인별 계급(관리관·이사관·부이사관)이 없어졌다. 대신에 이들은 모두 고위공무원단에 편입되어 인사관리를 받고 있다. 보수도 계급·근속연수에 따른 연공서열 대신 성과와 직무에 따라 다르다.

중요시 되는 윤리적 정부구축을 모색하면서, 제V장에서는 글을 마무리하도록 한다.

Ⅱ. 행정개혁의 이념적 기반으로서의 신공공관리

1. 신공공관리의 개념

Boston et al(1996)은 신공공관리를 Taylor의 과학적 관리법을 기반으로 하는 관리주의와 공공선택론 및 조직경제학을 결합한 것으로 본다. Kettle(1997)은 1970년 후반 이후의 전 세계적인 정부개혁의 흐름을 묶어서 관리주의로 규정하고 있다. 국내학자로 김태룡(2000)과 김석준 외(2000)은 OECD의 용례를 따라 그간 추진되어 온 정부개혁을 총칭하여 신공공관리라는 말을 사용하되, 신공공관리를 영국을 중심으로 한 신관리주의와 미국 중심의 기업가적 정부모형으로 대별하고 있다. 이명석(2001)은 지난 20여 년간 행정개혁을 주도해 온 행정학의 새로운 경향은 신공공관리론으로 요약될 수 있다고 언급하고 있다.

학자들의 견해를 보면 신공공관리 개념은 다양하게 정의되고 있음을 알 수 있다. 그러나 이들 견해의 공통점은 결국 전통적인 관료제적 계층제가 비대응적이었음을 지적하고, 권위와 경직성을 신축성으로 대체하여 정부 내에 시장의 경쟁원리를 도입하려는데 있다. 미국의 기업가적 정부와 영국 및 영연방국가들의 신관리주의가 추구하는 목적이 공히 시장경제임을 감안한다면 신공공관리를 시장 경쟁력을 통한 효율성 증진에 초점을 두는 관리방식이라 정의할 수 있다.

2. 신공공관리론의 주요 내용, 추진방식 및 한계점

1) 주요 내용

최근 추진되어 온 OECD 국가의 정부개혁을 총칭하는 신공공관리에 내포된 일반적 성격은 학자들의 다양한 견해에도 불구하고 다음과 같이 규정될 수 있다(Hood & Jackson, 1991: 182-183; Boston et al., 1996: 26).

첫째, 공(公)·사(私)행정일원론(一元論)에 입각하여 수단적 활동으로서의 관리란 공·사 부문에 같이 적용될 수 있다고 가정한다. 즉, 양자 간의 이질정보보다는 동질성에 보다 큰 비중을 두고 있다. 따라서 단기적인 계약제 고용, 실적주의 보상제도, 개방형임용제 등 경쟁을 기반으로 한 다양한 민간관리기법들을 적극 수용한다. 또한 성과급제도에서 보여 지듯이, 공무원 개인의 업무실적을 촉진하기 위해 윤리나 직위와 같은 비물질적 유인이 아닌 물질

적 유인을 사용한다.

둘째, 정책과 관리를 이원화하고 있다. 양자를 구분하여 공공관리자의 주된 임무는 정책이 아닌 관리업무의 효율적 수행에 있다고 본다. 장관은 정책에, 그리고 직업 관료는 관리에 그 역할이 한정된다. 이러한 이원화는 대규모의 관료제구조를 준자율적 기관으로 분해하는 조직개편을 가져왔다. 영국의 책임집행기관(executive agencies)이나 뉴질랜드의 사무차관(chief executives)이 대표적인 예에 속한다.

셋째, 투입이 아닌 산출 또는 성과를 강조한다. 따라서 공공관리자는 과정적 책임성이 아닌 결과적 책임성을 지게 된다. 이러한 성과중심의 관리는 인사, 예산, 구매 등의 분권화를 수반한다. 권한을 주고 책임을 묻는 시스템이라 할 수 있다. 통상적으로 분권화는 중앙의 권한을 분산함으로써 공룡과 같은 관료조직을 보다 경쟁적으로 만드는 것이다. 그러나 신공공관리에 있어서의 분권화는 오히려 목표와 함께 성과지표를 설정하고 그 달성도를 측정하고 평가하는 등 중앙의 조정기능이 강화되는 형태로 나타나고 있다. 이는 법규나 계층제를 통한 사전적 통제는 사라진 대신 목표와 계약을 통한 사후적 통제는 한층 강화된 것이라고 할 수 있다.

넷째, 경쟁적 서비스 제공 및 공공서비스의 민영화를 선호한다. 먼저 정부독점체제에서 나타나는 비효율성을 제거하기 위해 공공서비스를 아예 시장경쟁이 존재하는 민간부문으로 이전한다. 이어서 직접 민영화할 수 없는 부분에 대해서는 적극적으로 시장메커니즘을 활용하는 서비스 공급체계를 갖춘다. 공공부문을 일종의 준시장(quasi-market)으로 전환시키는 것인데, 정부와 민간부문의 경쟁, 계약(contracting out) 등의 서비스 공급방식이 이에 속한다. 또한 관련 기관들을 크게 공공서비스의 공급자(providers)와 구매자(purchasers)로 구분하여 시장메커니즘을 바탕으로 공공서비스의 공급과 구매가 이루어지도록 하고, 그 성과에 따라 보상을 지급한다.

다섯째, 시민의 서비스에 대한 요구나 의사를 적극 반영하고자 하는 고객지향성을 띠고 있다. 이로 인해 공공기관에게 서비스 품질(quality) 향상 필요성을 지속적으로 강조한다. 고객은 빠르고 공정하며 효과적인 서비스를 원하므로 이에 부응하는 것이 공공서비스의 품질을 제고하는 것이다. 이러한 신공공관리의 성격은 영국의 시민헌장제도(Citizen's Charter)나 미국의 고객지향적 행정에서 단적으로 나타나고 있다. 그 결과 공공기관들은 고객들의 불만처리시스템을 개선하고, 홍보물을 크게 강화하였으며, 또한 고객만족도에 대한 지속적인 측정과 평가를 실시하고 있다.

마지막으로 신공공관리는 비용절감, 능률성, 긴축관리 등 경제적 효율성을 선호한다.

2) 추진방식

신공공관리는 외형적으로 어느 정도 동질성을 지니고 있다. 하지만 그 내면에는 다양성이

자리 잡고 있다. 즉, 전체적인 유사성에도 불구하고 실제 국가별로는 서로 다르게 적용되어 왔다. 이는 두 가지로 유형화될 수 있다(Kettl, 1997: 447). 하나는 'let managers manage'로서 호주, 스웨덴, 미국 등이 이에 속한다. 이 입장에 따르면, 관리자들은 일을 하는 올바른 방식을 알고 있으나 기존의 절차, 규칙, 구조에 의해 제약을 받는다. 기존의 정책과 관행 때문에 관리자들도 수동적이고, 표준운영절차에 집착하며, 비전을 잃어버리게 된다. 따라서 관리자들에겐 문제해결에 대해 집중하게 하고, 문제해결을 위한 재량을 부여해 주는 것이 일을 잘 하는 정부로 본다. 또한 이 방식의 핵심에는 관리가 관료제가 아닌 시민 중심으로 이루어져야 한다는 고객 중심적 사고가 자리 잡고 있다.

관료제적 통제를 대체하기 위한 지속적인 개선을 근본 철학으로 하는 'let managers manage'는 총체적 품질관리(total quality management)에 바탕을 두고 있다. 즉, 하향식이 아닌 상향식 접근을 통해 공무원들 사이의 협동시스템을 구축하는 것이 정부의 서비스개선을 위한 열쇠라는 것이다.

다른 하나는 뉴질랜드와 영국 등에서 행해진 보다 적극적인 'make managers manage' 방식이다. 대부분의 정부기관이나 프로그램은 독점이기 때문에 관리자들이 보다 잘 관리하고자 하는 인센티브가 별로 없다. 따라서 정부의 실적을 향상시킬 수 있는 유일한 방법은 관리자들의 인센티브체계를 시장방식으로 바꾸는 데 있다. 이를 위해 먼저 정부가 해야 할 일과 하지 않아도 될 일 또는 잘 할 수 있는 일과 그렇지 않은 일을 구분하였다. 그리고 이어서 정부가 잘 할 수 없는 일과 하지 않아도 될 일에 대해서는 민영화를 통해 공무원 수를 감축하였고, 남겨진 정부의 기능에 대해서는 실적 중심의 계약제 임용을 통해 경쟁체제를 도입하였다.

3) 한계점

1970년대 두 차례의 석유과동 이후 세계경제가 스태그플레이션을 동반한 침체에 빠져들면서 복지 국가적 정부팽창에 대한 비판과 더불어 재정적자를 극복하기 위한 방편으로 행정개혁을 시작했는데 처음의 기대와 달리 그 효율성이 증명되지 않고 있으며 오히려 공공성을 부정한 행정개혁은 여러 가지 문제점이 나타나게 되었다.

이러한 문제점으로 조성한(1999)은 네 가지로 나누어서 설명하였는데 첫째, 효율성에 관한 문제를 제기하였다. 가령, 신공공관리가 전통적인 행정관리보다 효율적이라고 가정하더라도, 사회정의가 무시된다면 공공관리의 기본적 규범을 포기한 결과를 가져올 수밖에 없으며, 사회조직이 목표를 잃어버리는 순간 그 정체성이 상실될 수밖에 없는데 신공공관리모델은 전통적 행정규범을 준수하는 그 어떠한 대안도 마련하지 못함을 지적하고 있다. 또한 신자유주의적인 이념에 바탕을 둔 효율성은 오히려 사회적 소수집단에 대한 배려가 적어질 가능성이 있으며 실제로 개혁을 감행한 국가들에 대한 실증적 연구에서 소득불평등, 실업,

빈곤, 범죄 등의 사회적 문제가 심화된 문화를 지적하고 있다. 둘째, 경영적 관리의 문제점을 지적하였다. 신공공관리의 특징은 정책부문과 집행부문의 분리이지만 실제로 법집행을 행하는데 정책과 집행을 따로 분리해서 집행하는 것은 힘들고 행정의 결과를 고려하지 않는 산출만의 양과 질에 의해 행정성과를 측정하는 것이 합당한지에 대한 비판을 제기하였다. 셋째, 민영화의 효율성과 형평성을 제기하였다. 민영화하기에 부적합한 분야의 경우 오히려 행정이념 중 형평성이라는 이념을 저해할 가능성이 높으며 민영화를 하였을 경우 높은 가격인상과 더불어 저소득층과 빈곤층은 더욱 제약을 받게 되어, 역분배적인 효과를 나타나고 있음을 지적한다. 넷째, 신공공관리모델의 효과성에 대한 의문을 지적하고 있다. 신공공관리론을 채택한 국가인 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국 등과 같은 국가들은 그 효과성에 대한 타당성 조사를 행하고 있지 않다. 또한 이들 국가들은 행정개혁을 행한 이후에 구조조정의 결과로 늘어난 실업자에 대한 복지지출이 오히려 증가하여 정부재정의 감축이 아닌 증가, 민영화에 의한 공공요금의 증가 등으로 인한 물가상승으로 오랜 기간의 후유증이 나타나게 되었다는 것이다.

한편 이명석(2001)은 공공부문은 민간부문과 다르기 때문에 민간부문의 관리기법을 공공부문에 적용하는 것이 불가능하고, 민주적 책임성과 기업가적 자율성·재량권간의 갈등으로 신공공관리는 정부관료제의 효율성을 향상시키기 어려우며, 민주적 가치와의 충돌가능성을 지적했다. 그리고 신공공관리의 “고객중심의 논리”가 국민을 단순히 수동적인 존재로 전락하게 만들 수 있으며, 신공공관리의 보편적 적용가능성에 의문을 제기했다. 또한 신공공관리의 관리주의적 논리로, 매우 중요한 정치적 문제를 회피하는 과오를 범하고 있을 뿐만 아니라 신공공관리는 새로운 행정학의 이론이 아니라고 주장했다.

특히 한국적 상황에서 신공공관리의 적용가능성에 대해서 허철행(2002)은 시장원리를 바탕으로 하는 기업운영방법을 정부에 그대로 적용함으로써 민주성을 더욱더 악화시킬 수 있으며, 한국에서의 직위는 외국의 직위분류제와 달리 직무의 유동성이 강하여 목표설정과 성과측정의 문제를 야기한다고 보았다. 또한 신공공관리는 한국관료제의 권위주의 극복에 한계가 있고, 오히려 권위주의 조직문화 때문에 정상적으로 작동하지 못하여 신공공관리 그 자체가 또 하나의 형식주의가 될 수 있으며, 중앙정부위주의 개혁은 지방정부의 자율성과 특성을 무시하는 결과를 초래할 수 있음을 지적하면서 결국 신관리주의는 한국 관료제의 혁신방안으로 한계점이 존재한다고 결론짓고 있다.

또한 조성한(1999)은 행정개혁을 위해 설치한 기획예산위원회가 자기조직의 이익만을 추구함을 지적하면서 첫째, 신관리주의 기업가형 관리자들은 결국 자기 이익을 추구할 가능성이 높으며, 둘째, 신공공관리적 개혁에 있어서 한국적 상황에 대한 검토 없이 무차별한 축소위주의 경영혁신을 추구하여 국민의 행정서비스 수요와 상관없는 비합리적인 의사결정을 부추기는 결과를 초래했고, 셋째, 신공공관리적 개혁을 추진하는데 가장 기본이 되는 절차를 무시하고 있음을 주장하였다.

이외에도 윤태범(2002)은 한국과 일본의 정부개혁방식에 대해 비교분석하면서 신공공관리가 지향하는 결과론적 접근의 한계로 윤리적 부담문제가 발생하여 OECD 국가들처럼 신공공관리주의적 행정개혁과 윤리가 통합적으로 추진되어야 할 것을 주장하였다.

앞서 기존 연구를 종합하여 보면 신공공관리의 지나친 능률성 추구는 소득불평등, 실업, 빈곤, 범죄와 사회문제를 유발시키며, 정부와 기업과의 차이점이라 할 수 있는 공공성의 무시, 그리고 사회적 약자를 배려하는 사회적 형평성 및 정의, 행정윤리와 같은 민주적 가치의 침해를 가져온다는 점이다.

하지만 이러한 한계점에도 불구하고 전 세계적으로 신공공관리론적 행정개혁은 계속 이어짐에 따라 우리도 신공공관리에 입각한 행정개혁으로 인한 부작용을 미리 대비하는 것이 올바른 전략일 것이다.

특히 본 연구에서는 신공공관리추구의 결과로 이어질 수 있는 부패와의 관련성에 대한 국내 연구의 부족²⁾으로 이에 대한 학문적 논의를 보완함과 동시에 부패극복 방안으로 윤리정부구축을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 신공공관리와 부패와의 관련성

신공공관리가 부패를 조장하는가? 이 문제에 대해 오히려 부패를 줄일 수 있다는 주장도 있다. 신공공관리 지지자들은 부패를 억제할 수 있다고 보고 경쟁, 품질 표준, 성과 측정 및 명확한 책임 구조가 조직의 투명성을 높이고 부패한 거래를 막을 수 있으며, (Osborne & Gaebler 1997). 전통적인 관료모델 그 자체가 부패를 초래한다고 본다.

하지만 OECD 국가들은 신공공관리와 관련해 공개적으로 다수의 부패 사건을 논의할 뿐만 아니라(OECD 2000, 2000a; Economist 2002) 국제투명성기구와 같은 비영리 단체도 “정책의제 설정” 작업에도 부패문제를 반영하고 있기 때문에 신공공관리가 공공 기관의 청렴성에 부정적인 영향을 미친다는 반대 의견도 있다. 이들의 입장은 신공공관리가 효율성, 효과성 및 경제성과 같은 기준에만 전적으로 초점을 맞추는 데 따라 전통적인 평등의 의미에서의 공공복지와 청렴을 무시한다고 본다(Adonis 1997; Doig 1997, 1998; Löffler 2000; Yesilkagit & de Vries 2002; Gregory 2002). 그리고 시장 메커니즘 및 경쟁의 도입은 민간 및 비영리 단체와의 상호 작용을 증가시키고 공공과 민간 사이의 경계를 모호하게 만들어 공공 관리자는 이전보다 더 많은 이해 상충에 노출되어 있음을 지적한다. 또한 민간의 개방형 채용방식이 공공기관에 도입됨에 따라 동질적인 관료주의 문화의 변화를 지적하고 이러

2) 신공공관리와 윤리 또는 신공공관리와 부패를 키워드로 하여 학술검색사이트(kiss)를 통해 검색한 결과(2018. 3. 15) 사회과학분야에 4건을 나타냈으나, 이 중 본 주제와 관련성이 있는 논문은 1건(윤태범, 2002)으로 이에 대한 연구가 매우 미흡함을 알 수 있었다.

한 측면들이 공공 부문에서 부패한 행동을 조장할 수 있음을 주장하고 있다.

본 글에서는 행정개혁의 이론적 기반인 신공공관리의 부작용으로 인한 부패 유발 가능성의 입장에서 공직가치의 전환, 행정개혁수단, 불확실성과 소외감 등 사회 심리적 요인으로 구분하여 구체적으로 살펴보도록 한다.

1. 공직가치의 전환(전통적인 관료가치에서 시장가치로의 전환)과 부패

관료주의의 전통가치는 성실(probity), 평등(equality), 청렴(integrity), 충성(loyalty)이다(Beck-Jorgensen & Bozeman, 2002; Frederickson, 1999). 이러한 가치는 비정상적인 의사 결정을 막고 이해충돌을 회피하는데 도움을 준다. 특히 공·사익간의 경계가 불명확하고, 상호작용이 증가할 때 중요하다.

이에 반해 신공공관리는 융통성, 경제성, 효과성, 효율성과 같은 시장가치를 전제로 관료주의라는 전통가치의 희생으로 도입된 것으로(Löffler 2000: 142; Reichard 2002: 273), 공·사의 유사성을 전제로 하기 때문에 이해충돌의 가능성이 높으며 이는 부패로 연계될 가능성이 높다. 또한 신공공관리는 결과중심의 상호간의 경쟁을 중시하기 때문에 합의와 신뢰의 공직문화형성을 보장하기 어려운 점이 있다. 한국에서는 과거 실적 때문에 경찰 자신 또는 지인이 허위로 신고하여 출동하는 사례, 교육청 평가를 잘 받기 위해 일선 학교에서 학교 알림이 시스템 상 폭력전수를 줄여서 신고하는 사례 등도 지나친 성과주의가 오히려 공직 신뢰를 저해하는 대표적인 사례라 할 수 있다.

또한 신공공관리는 전통 관료제에서 복종 지배적인 멘탈에 의해 억제되는 것 대신에 관리 재량을 넓히고 실질적인 결과를 성취하도록 하는 것을 목표로, 할 수 없다(can't do')는 것보다 좀 더 할 수 있다(can do)는 것이 요구되어 부패로 연계될 가능성이 높다(Gregory 2002: 12).

2. 신공공관리론에 입각한 행정개혁수단과 부패

민간위탁과 공공입찰분야에서 부패의 기회는 공공, 민간, 비영리행위자간의 상호관계로부터 발생한다. 입찰과정, 민간위탁, 구매자와 공급자의 분리는 부패를 발생시키는 도구로 전락될 수 있다(Klitgaard 1988; Rose-Ackerman 1978). Painter(2000: 170)는 “상업적 이해관계와 계약 체결 결정의 일회성 문화 때문에 뇌물 및 기타 부정행위에 대한 인센티브와 기회는 공공 독점보다 높으며 임대 형태를 양성화할 가능성이 높다”고 보았으며, 이를 계약시장(market for contracts)의 창조로 규정했다.

Schick(1996)은 신공공관리의 영향으로 많은 관리자들이 공직을 공·사 직업사이의 정거장 길로 보고 있으며 단기적인 계약직이 상위직에서 중·하위직으로 퍼진다면 정부관리자

사이의 공공윤리를 고양시키기는 어렵게 될 것을 지적하고 있다.

특히 계약주의, 실적주의 보상제도, 개방형 임용제를 추구하는 신공공관리 하에서 장관과 관료와의 권력 유착형 부패가 더욱 더 발생할 가능성이 높다. 그러한 이유로서 전통적인 장관과 관료의 관계에서는 고위공무원의 임기가 보장되어 관료가 장관의 단기적 시각에 의한 잘못된 정책결정에 이의제기하여 정치적인 힘에 대해 견제역할을 행하였으나 신공공관리의 방식인 성과계약제로 인해 직장을 잃는 것을 두려워하는 공무원이 장관의 편견에 의견을 맞추는 식으로 나아갈 수 있기 때문이다(Laffin, 1997).

결국 이러한 임용은 과거의 경력직 관료의 전문주의에 대한 존경의 문화에서 탈피해 장관이 자기의 입맛에 맞는 사람을 임용하는 방식인 “엽관제로의 회귀현상”으로 나아가 정책 실패사례로 전락할 수 있는 소지가 높다. 실제로 행정개혁의 대표적 주자인 호주와 뉴질랜드의 고위직 공무원 대다수는 계약직 임명이 정부를 유익하거나 효과적으로 만든다는 것에 동의하지 않았다(Gregory, 1995; Nordan & McMillan, 1997).

3. 불확실성과 소외감과 같은 사회 심리적 요인과 부패

부패분석에 있어 불확실성과 소외감은 부패를 증가시킬 수 있는 요소로 간주된다.(Fiebig & Junker 2000: 99). 소외감은 관료추방(bureau-bashing), 물질적 손실(material losses), 앞으로의 직업 불안감으로 발생한다.

영국 교정 직원들은 서비스의 형태가 주정부에서 공공-민간 파트너십으로 전환되어 많은 직원들이 불안하고 근무에 대해 제대로 지원받지 못하고 각종 정보도 제대로 전달 받지 못한다는 느낌을 받았다고 한다(Sachdev 2002.).

실제 영국 Observer가 실시한 조사에서도 조사대상 공무원 1,911명의 중 92%가 신공공 관리에 입각한 변화에 대해 매우 나쁨으로 응답하여 미래에 대해 깊은 불안감으로 극도의 사기저하 현상이 나타났다(Savoie 1998: 405).

일부국가에서의 개혁이행으로 인한 특징은 관료추방이다. 이는 공공개혁을 통한 대중적 지지를 얻고자 하는 정치인에게 상당히 좋은 이슈이다³⁾. 이러한 분위기는 결국 공직자를 소외감을 갖도록 만든다.

뉴질랜드 국가표준위원회(the State Sector Standard Boards)의 공식 보고서에서는 직급이 낮은 공직자가 민간영역이나 정부부문의 전문직이나 관리직 보다 훨씬 낮은 보수를 받는다는 점, 정부 서비스 전반에 걸친 작업 압박이 강해지고 있다는 점, 그리고 정치가들이

3) 로널드 레이건 (Ronald Reagan) 전 미국 대통령은 “정부가 문제를 해결하는 주체가 아니라, 정부가 문제다” (Ingraham 1996: 247)라고 언급했다. 아마도 이는 개혁가의 입장에서 차기 선거를 고려해서 국민에게 정부개혁을 얼마나 잘 하고 있는지를 결과적 관점에서 가시적으로 보여주기 위해 정치적 판단을 많이 고려하기 때문으로 풀이된다.

공무원들에 대해 대중적 공격을 하여 직원 사기에 악영향을 미치는 점을 언급하고 있다 (Gregory 2002: 4).

Frederickson(1999: 272)도 미국의 공공관리개혁으로 인한 종업원의 사기저하와 제도적 충성의 쇠퇴 간의 관계에 주목했다. 특히 급여에 있어 Sachdev(2002)는 UK의 교정분야에서 민영화로 교정관의 기본평균급여가 32.4% 감소하였으며, 오히려 상급자/관리자의 급여는 24.4% 증가함을 목격하였다.

경쟁으로 인한 불평등 구조의 심화가 불신과 시기를 만들어 상호신뢰에 근거한 시스템을 분노와 불신에 근거한 시스템으로의 전환을 가져왔다(Christensen and Laergreid, 2002: 119). 이러한 시스템 하에서는 직원이 기회가 있을 때 불충하거나 부패한 행동으로 이어질 개연성이 높다. Rose-Ackerman은 이것을 “분열된 충성(divided loyalties)” 현상이라고 부르며(Rose-Ackerman 1999, S. 75). 사람들이 생계를 위해 좀 더 나은 기회를 찾을 것이라고 주장한다.

결국 미래에 대한 불확실성과 불안감은 공직자에게 조직충성도를 떨어뜨리고 개인생계 유지를 위해 공직윤리를 훼손시켜 부패할 가능성을 높인다고 볼 수 있다.

IV. 행정윤리 확보방안: 윤리정부구축을 향하여

앞선 신공공관리추구의 결과와 부패와의 관련성을 감안하여 최근 OECD 국가를 중심으로 하는 행정개혁의 새로운 흐름을 보면, 신공공관리에 부작용에 대한 극복전략을 제시하고 있는데, 그것은 다름 아닌 행정윤리에 대한 강조이다. 즉 OECD 국가들의 행정개혁이나 혹은 OECD국가에서 권고하는 내용을 보면 최근의 신공공관리 지향적 정부개혁으로 인하여 많은 긍정적 변화가 있지만, 한편에서 신공공관리에 따른 부작용으로서 행정윤리 혹은 공직윤리의 훼손 가능성을 지적하고 있다(Gregory. 1999; 윤태범, 2001).

일례로 영국은 1995년 이후 신공공관리라는 변화하는 환경조건하에 윤리강령의 이슈를 다루는 7개의 추가 보고서가 발간되었다. 또한 국회 내의 공공회계위원회는 효율성과 효과성 극대화가 공적자산을 다루는 사람의 정직성(honesty)에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 경고했다(PAC 1993-94, quoted by Doig 1995: 192).

또한 영국건강돌봄시스템의 개혁이 기업적이고 혁신적이지만, 사업목적과 다른 오해와 갈등이 소지가 있는 위험 영역으로 평가되었다(Doig, 1998: 145). 건강서비스에 신공공관리가 도입되어 사기업에서 관리자의 자신의 삶을 위해 회사에서 지원하는 것이 당연시되는 것처럼 공적자산을 부분적으로 공공관리자의 삶 스타일을 지원을 위해 사적으로 남용하는 행위가 지적되었다(Doig 1998: 164).

윤리의식의 부재는 부패한 개인, 부패한 사회, 더 나아가 부패한 국가로 치달을 것이며

결국 이러한 부패구조를 막기 위해서는 보다 많은 사회적 비용이 지출됨으로써 결국 신공공관리가 추구하는 효율적 정부는 실패로 끝날 수도 있다.

이 때문에 최근 발간되는 OECD(2000)보고서에서는 신공공관리의 지속적인 전개와 더불어, 동시에 추진해야 할 것으로 윤리관리를 제시하고 있다.⁴⁾ 즉, 윤리관리는 신공공관리와 별개의 것으로 추진되는 것이 아니라 동일한 맥락에서 체계적으로 연계되어 추진되어야 한다. 물론 우리도 예외는 아닐 것이다.

따라서 본 연구에서는 OECD 국가가 추구하는 행정윤리기반이 무엇인지, 그리고 행정윤리기반을 중심으로 어떻게 윤리정부를 구축해야 할 것인지에 대해 살펴보고자 한다.

1. 행정윤리와 윤리적 정부

1) 행정윤리의 정의와 관리원칙

Gregory(1999)는 「사회자본과 행정개혁」이라는 논문에서 공공부문의 개혁이 사회적 자본 역할을 하는 행정윤리를 저해할 수 있음을 밝혔다.⁵⁾

행정윤리라 함은 “특정적인 아이디어나 에토스(ethos)를 매일 매일의 생활 속으로 전환시키는 규칙”이라고 정의될 만큼 상당히 포괄적이다. 여기서 ethos는 “공직사회의 전반적 문화를 정의하는 이념의 총체”이다.

그리고 이러한 윤리를 관리하는 원칙(OECD, 1998)으로 •윤리 기준의 명확성, •윤리 기준의 법제화, •윤리 기준의 실제 적용, •공무원 부정행위에 대한 책임감, •윤리에 대한 정치적 지지와 헌신, •의사결정과정의 투명성과 개방성, •공공부문과 민간부문간 상호작용의 명확한 가이드라인, •최고관리자의 지지와 옹호, •윤리 친화적인 관리정책·절차·운영, •행정환경 개선과 체계적 인적자원관리, •충분한 책임성 메커니즘 존재, •정당한 절차와 제재를 들 수 있다.

2) 행정윤리기반과 윤리적 정부

(1) 행정윤리기반

『윤리 기반(Ethics Infrastructure)』이라 함은 OECD가 회원국의 윤리관리 실태를 조사하

4) 신공공관리는 효율성위주의 가치를 추구한다고 하지만 민주성의 가치를 부인하는 것은 아니다. 그렇기 때문에 효율성의 가치의 비율을 적절히 조율한다면 민주성의 가치와 동반하여 개혁을 추진할 수 있다고 본다.

5) 낮은 사회적 자본과 빈약한 지방거버넌스를 가진 남이탈리아보다 북이탈리아에서는 경제적인 역동성과 정부성과를 뒷받침하는 정신의 핵심적 요소로서 신뢰가 사회적 자본을 구성한다고 보았다.

기 위하여 개발한 분석도구로서(OECD, 1996), “잘못된 행동을 억제하고 바람직한 행동을 제고하기 위한 일련의 수단과 과정”으로 폭넓게 정의하고 있다.

따라서 윤리 기반은 공무원의 행동기준을 규정한 규칙, 통제, 조건, 활동이라고 할 수 있으며, 윤리적 수준이 높은 공무원 행동을 확보할 수 있는 인센티브를 제공하는 적극적인 역할을 수행한다.

윤리 기반은 그 나라의 문화적·정치적·행정적 전통에 의존적일 수밖에 없지만, 일반 원칙을 제시하고 있어 하나의 규범적 틀로 활용할 수 있다.⁶⁾ OECD에서는 이러한 윤리기반의 개념에 근거하여(OECD, 1996:6), 공무원의 바람직한 행동을 지지하거나 부정적 행동을 억제하는 방안을 논의하였다. <표 1>에서 보는 바와 같이 OECD에서 제시한 윤리기반은 통제, 안내, 관리의 3가지 기능과 8가지 요소로 구성되어 있다(윤태범, 2000).

〈표 1〉 OECD 윤리기반의 기능과 구성요소

윤리기반의 기능	구 성 요 소	
	내적 요소	외적 요소
통제	· 효과적인 책임성 메커니즘	· 공공의 참여와 감시 · 독립적 조사와 기소를 위한 법적 틀
안내	· 가치와 기준을 표현하는 행동강령 · 교육·훈련과 같은 전문가적 사회화	· 정치지도자의 정치적 헌신
관리	· 효과적인 인적 자원 정책에 기초한 건전한 공공 서비스 조건	· 조직 간 윤리적 인프라의 상호조정

통제는 효율적인 책임성과 통제구조, 투명성, 행정개입·정밀조사 등 독립적인 조사 및 소추를 가능하게 하는 법률구조를 통해 보장된다. 안내는 강력한 정치적 지도력에 의해 제공되며, 행동규범과 같은 가치의 선언과 교육 및 연수와 같은 전문적인 사회화 활동을 의미한다. 관리는 특수단체 혹은 기존의 중앙관리기관 간 조정과 행정업무 여건과 관리정책 및 관행을 통해 실현될 수 있다.

물론 이러한 기능의 정도는 해당 국가의 문화·정치·행정적 환경에 달려있다(OECD, 2000). 그리고 주로 외적인 요소들은 통제의 권위와 윤리적 행동기준과 처벌의 근거를 제공하고, 반대로 내적 요소는 공무원에게 자율적인 안내와 방향을 제공한다. 이러한 내·외적 요소들은 상호보완적이다. 결국 한 요소의 실패는 다른 요소의 실패를 초래한다. 이런 맥락에서 보면 내부통제를 통한 공직내부의 자율적 반부패 노력과 청렴사회를 위한 시민사회의 참여, 정치권의 반부패에 대한 관심 및 제도화를 위한 노력, 기관 간의 상호협력이 병행되

6) 비록 나라마다 특수성이라는 차이는 있지만, 민주주의, 시장경제, 관료제, 자유, 정의, 효율성, 효과성, 그리고 대응성이라는 기본 개념이 지니고 있는 가치와 지향에 대해서는 동의하고 있다.

어야 공직사회의 청렴성이 증진 될 수 있을 것이다.

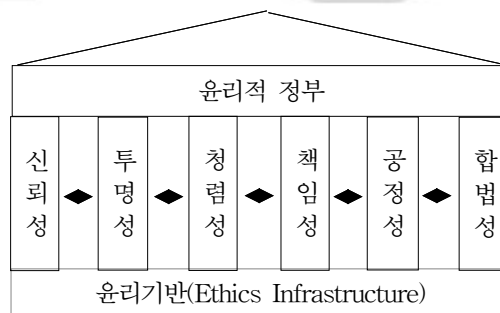
(2) 윤리적 정부

Zimmerman(1994)은 윤리기반에 기초해서 윤리적 정부라 함은 “공무원의 부적절한 행동을 억제하고, 부적절한 행동을 발견하고, 도덕적 분위기를 증진시키는 유리온실과 같은 개방된 정부로, 사익을 위하여 공적 비용을 지출하지 않는 정부”라고 언급했다.

한편 윤태범(2000)은 윤리적 정부라 함은 행정정보가 적극적으로 이루어지고, 행정체계가 안정적이며, 정부접근에 대한 저렴한 비용, 정부-시민간의 원활한 상호작용이 이루어지며 기준이 명료하며, 법적 원칙이 준수되는 정부라 하며 이러한 방향으로 윤리를 강화해야 한다고 주장하고 있다. 그리고 조은경(2001)은 『Clean Korea 21』라는 목표 하에 개인 간 및 국가와 조직에 대한 신뢰가 회복된 사회, 공·사 직종 내 투명성이 확보된 사회, 청렴·정직한 사람이 존경받는 사회, 행위의 결과가 예측가능한 공정한 사회를 실천목표로 채택하여 행정윤리를 확보하려고 했다.

이러한 논의를 토대로 윤리적 정부라 함은 <그림 1>과 같이 신뢰성, 투명성, 청렴성, 책임성, 공정성, 합법성, 같은 구성요소(pillars)들의 상호네트워크에 의해서 지탱되는 정부를 의미한다고 할 수 있다. 윤리적 정부 하에서는 부패의 유인과 기회가 줄어들고, 반대로 탐지의 기능성은 증가하게 된다.

〈그림 1〉 윤리적 정부



2. 윤리적 정부의 추진전략

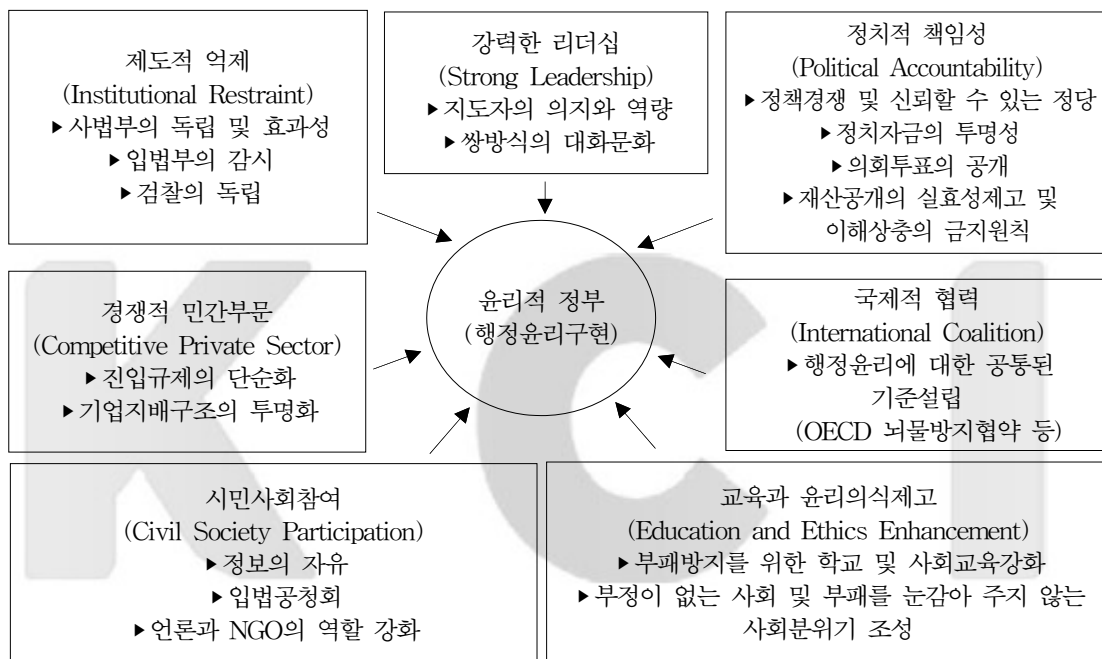
최근 최순실 게이트로 인한 국정농단과 특수 활동비의 부당한 사용 등으로 전직 대통령이 탄핵되어 구속되고, 그동안 잘못된 행위에 대해 이를 바로 잡는데 소요되는 시간과 비용이 상당함을 목격하고 있다.

이러한 사실은 역설적으로 어떤 정부가 들어서든 윤리시스템이 정부 내에 지속적으로 작

동될 수 있는 메커니즘 확보가 매우 중요하며, 특히 정부내부의 힘만으로 윤리정부를 구축하기 어려움을 알 수 있다.

결국 윤리정부를 구축하기 위해서는 거버넌스 시각⁷⁾에서 공직·사법·시민분야 뿐만 아니라 국가·기업·국제적 협력까지 동원한 전방위적 전략을 취하는 것이 바람직하다. 이를 부문별로 나누면 다음과 같다.

〈그림 2〉 윤리적 정부의 추진전략



주: Vinay K. Bhargava and Emil P. Bolongaita, Jr., 2001, "Making National Anti-Corruption Policies and Programs More Effective: An Analytical Framework", p14, World Bank의 반부패 5대영역과 조은경(2001), p36의 반부패 7대 영역을 다시 행정 윤리적 시각에서 7대 영역으로 재구성함.

첫째, 제도적 억제(Institutional Restraint)에 의한 접근법이다. 견제와 균형의 원칙에 입각해서 사법부가 독립적이며 효과적으로 운영되고 입법부의 감시가 잘 이루어지고 검찰이 독립적으로 운영된다면 윤리적 정부를 구축하기 쉬운 것이다.

둘째, 정치적 책임성(Political Accountability)에 의한 접근법이다. 정책경쟁 및 신뢰할 수 있는 정당, 정치자금의 투명성, 의회투표의 공개, 재산공개와 실효성제고 및 이해상충의 금지원칙이 확고히 수립될 때 윤리적 정부가 구축되는 것이다.

셋째, 경쟁적 민간부문(Competitive Private Sector)에 의한 접근법이다. 독점을 막고 진입규제를 단순화하고 기업지배구조를 투명화 하여 경쟁유착을 근절함으로써 올바른 행정윤

7) 본 연구는 거버넌스가 초점이 아님으로 거버넌스를 다자간의 협력이라고 간략하게 정의한다.

리문화를 구축할 수 있을 것이다.

넷째, 시민사회참여(Civil Society Participation)에 의한 접근이다. 시민사회의 수준이 그 사회의 수준(행정윤리수준)을 반영한다고 볼 수 있다. 정보가 자유롭고 입법공청회에 참가할 수 있고 주로 비판기능을 행하는 언론과 NGO의 역할이 강화된다면 행정윤리문화는 건전할 것이다. 그리고 시민참여가 활발히 이루어지는 국가일수록 잘못된 관행(bad apple)을 찾아내어 고쳐나가기 쉬울 것이며 부패와 같은 불법행위는 위협스럽고 매력적이지 못한 것이 될 것이다(Putnam, 1993; 178).

다섯째, 가장 중요하면서 장기간의 시간이 요구되는 교육과 윤리의식제고(Education and Ethics Enhancement)에 의한 접근이다. 어릴 때부터의 꾸준한 윤리교육이 뒷받침되지 않고는 행정윤리를 구축하는 것은 어려울 것이다. 그러기 위해서는 부패방지를 위한 학교 및 사회교육이 강화되고 부정부패를 눈감아 주지 않는 사회분위기를 조성하는 길만이 유교적인 권위주의적 한국행정윤리문화를 탈피하는데 반드시 필요한 전제조건일 것이다.

여섯째, 국제적 협력(International Coalition)에 의한 접근이다. 세계화의 시대에 있어서 국제적인 연대가 없으면 독자생존하기 힘들다. 최근 들어 OECD국가들의 행정윤리에 대한 많은 관심을 가지고 있으며 행정윤리에 대한 국제적인 공통된 기준(예: OECD 뇌물방지협약, UN 반부패협약)을 세우기 위해서 많은 노력을 행하고 있다.

일곱째, 강력한 리더십(Strong Leadership)에 의한 접근이다. 지도자의 의지와 역량에 따라 조직의 문화가 달라진다. 지도자가 행정이 기업관리와 본질적으로 다르고 공익이라는 이념적 가치를 이해하면서, 부하나 시민의 능력을 인정하고 서로간의 대화를 통해서 문제를 해결하려는 문화는 바로 우리가 추구하고자 하는 윤리적 정부의 첩경이 될 것이다.

이러한 다각적인 접근을 통한 행정윤리의 확보가 결국 사회자본을 형성 하는 것이며 신공공관리의 문제점을 극복할 수 있는 방안일 것이다.

V. 결론

신공공관리의 지나친 능률성 추구는 소득불평등, 실업, 빈곤, 범죄와 사회문제를 유발시키며, 사회정의, 형평성, 결핍된 윤리와 같은 민주적 가치의 침해를 가져온다는 점이다.

특히 본 연구에서 신공공관리론 추구의 결과로 인한 부패와의 가능성에 대한 국내 논의가 부족하다는 인식하에 이들 간의 관계를 보완함과 동시에 부패극복전략으로 사회적 자본이라 할 수 있는 윤리정부구축 전략을 거버넌스 시각에서 제도적 억제(Institutional Restraint), 정치적 책임성(Political Accountability), 경쟁적 민간부문(Competitive Private Sector), 시민사회참여(Civil Society Participation), 교육과 윤리의식제고(Education and Ethics

Enhancement), 국제적 협력(International Coalition), 강력한 리더십(Strong Leadership) 등을 제시하였다.

본 연구는 신공공관리의 부작용으로서 부패문제를 주로 다루어 신공공관리가 청렴성 또는 윤리성을 제고할 수 있다는 긍정적인 관점의 논의를 많이 다루지 못한 문제, 신공공관리와 부패와 관련성에 대한 학자들의 논의를 내용분석을 통해 전개함으로서 신공공관리적 요소가 부패를 유발시키는지에 대한 실증분석을 다루지 못한 한계점이 있다.

하지만 신공공관리와 부패와의 문제를 기존 선행 연구와 달리 등 세 가지 기준(공직가치의 전환, 행정개혁수단, 불확실성과 소외감)을 마련하여 구체적으로 논의함으로서 신공공관리론에 입각한 행정개혁을 추진하는데 있어 윤리 확보의 중요성을 알 수 있게 했다는데 의의가 있을 것이다.

K C I

참고문헌

- 김태룡. (2000). 행정학의 신파러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구. 『한국행정학보』, 34(1): 1~20.
- 윤태범. (2000). 효율적인 반부패를 위한 윤리적 정부의 구축방안: 신뢰 시스템의 형성을 중심으로. 『투명한 사회건설을 위한 부패추방방안』. 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 윤태범. (2001). 행정윤리의 연구: 이론과 현실적용. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문』.
- 윤태범. (2002). 신공공관리 지향적 행정환경 변화가 공무원의 윤리적 부담에 미치는 영향에 관한 연구: 한국과 일본의 비교연구. 『한국사회와 행정연구』 13(1). 21~51.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 『한국행정학회 춘계세미나 발표논문』. 305~321.
- 조성한. (1999). 경영혁신의 허와 실. 개혁정책의 평가와 과제. 『한국정책학회 추계세미나 발표논문집』. 87~103.
- 조은경. (2001). 『Clean Korea 21:부패방지 기본계획안』, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소.
- 허철행. (2002). 신파리주의 지방정부혁신의 평가와 전망. 『한국정책학회보』, 11(3): 167~193
- Adonis, Andrew. (1997). The UK: Civic Virtue Put To The Test. In Donnatella Della Porta, Yves Meny, eds. *Democracy and Corruption in Europe*. London: Pinter, 103~117.
- Beck-Jorgensen, Torben and Barry Bozeman. (2002). Public Values Lost? Comparing Cases of Contracting Out from Denmark and US. *Public Management Review*. Vol. 4(1): 63~77.
- Boston, Jonathan, Martin, John, Pallot, June, & Walsh, Pat. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- Christensen, Tom and Per Laegreid, (2002). New Public Management: Undermining Political Control. In Christensen, Tom, Per Laegreid, eds. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate, 93~120.
- Doig, Alan. (1997). People or Positions? Ensuring standards in the reformed public sector. In Peter Barberis, ed. *The civil service in an era of change*. Hants: Aldershot, 95~114.
- Doig, Alan. (1998). The mismanagement of financial resources. In John Wilson, ed. *Financial Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press, 143~168.
- Economist. (2002). The worm that never dies. March, No. 2, 11 and 67~70.
- Fiebig, Helmut and Heinrich Junker. (2000). *Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst erkennen-bekämpfen-vorbeugen*. Berlin: Erich Schmidt.
- Fredrickson, George. (1999). Public Ethics and the New Managerialism. *Public Integrity*. No. 3: 265~277.
- Gregory, Bob. (2002). Governmental Corruption in New Zealand: A View Through Nelson's Telescope. *Asian Journal of Political Science*, Vol. 10(1): 17~38.
- Gregory, Robert J. (1995). Post-Reform Attitudes of New Zealand's Senior Public
- Gregory, Robert J. (1999). Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Probity in Public Service. *PAR*, Vol. 59(1).

- Hood, Christopher V. & Jackson, M. (1991). Administrative Argument. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Kettl, Donald F. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving, Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-462.
- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Laffin, M. (1997). Understanding Minister-Bureaucrat Relation: Applying Multi-Theoretic Approaches in Public Management. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1): 45~58, March 1997.
- Löffler, Elke, (2000). Ethikdiskussion und Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor der OECD Mitgliedländer. In A. Hofmeister ed. *Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung?* Bern: Verlag SGVW, 141-163
- Mascarenhas, R. C. (1993). Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand. *Public Administration Review*, 53(4): 319-328.
- Nordan & McMillan. (1997). Variety and Challenge Key Motivators for Top Public Servants. *Human Resources*. October: 3~6.
- OECD. (1996). Ethics in the Public Service. *Occasional Paper*.
- OECD. (1998). *Principle for managing Ethics in the Public Service*.
- OECD. (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2000a). *No longer business as usual Fighting bribery and corruption*. Paris: OECD.
- Osborne & Gaebler. (1997). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley, 13th ed.
- Painter, Martin, (2000). Contracting, the Enterprise Culture and Public Sector Ethic. In Richard A. Chapman, ed. *Ethics in Public Service for the New Millenium*. Aldershot: Ashgate, 165~183.
- Putman, Robert D., with Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Reichard, Christoph. (2002). Verwaltung als öffentliches Management. In Klaus König, ed. *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, 255~277.
- Rose-Ackerman, Susan, (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Sachdev, Sanjiv. (2002). What about the workers? *Public Finance*, September 6th, www.cipfa.org.uk/publicfinance/search_details.cfm?News_id=13917.
- Savoie, Donald J. (1998). Fifteen Years of Reform: What have We Learned? In B. Guy Peters and Donald J. Savoie, ed. *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 394~414.
- Vinay K. Bhargava and Emil P. Bolongaita, Jr. (2001). Making National Anti-Corruption Policies and Programs More Effective: An Analytical Framework. p14, *World Bank*.

Yesilkagit, A. K. and J. de Vries. (2002). The unanticipated consequences of decentralization and reinvention: the case of the Province of South Holland. *International Review of Administrative Science*, Vol. 68,(4): 579~597.

투고일자 : 2018. 03. 13

수정일자 : 2018. 03. 25

게재일자 : 2018. 03. 31

K C I

<국문초록>

신공공관리와 부패와의 관련성을 통한 윤리정부구축에 관한 연구

이 정 주

본 연구는 행정개혁의 이념적 기반인 신공공관리와 이로 인한 부작용인 부패와의 관계에 대한 기존 국내논의의 부족함을 보완하기 위해 1)공직가치의 전환, 2) 신공공관리론에 입각한 행정개혁수단, 3)불확실성과 소외감과 같은 사회 심리적 요인으로 구분하여 규명함과 동시에 부패문제 극복방안으로 윤리정부구축을 제안하였다.

특히 윤리정부를 구축하는 방안으로 거버넌스 시각에서 제도적 억제(Institutional Restraint), 정치적 책임성(Political Accountability), 경쟁적 민간부문(Competitive Private Sector), 시민사회참여(Civil Society Participation), 교육과 윤리의식제고(Education and Ethics Enhancement), 국제적 협력(International Coalition), 강력한 리더십(Strong Leadership) 등 7가지를 제시하였다.

주제어: 신공공관리, 행정윤리, 부패, 윤리정부