

# 공공관리 패러다임의 변화와 공기업에 미치는 시사점: NPM, NPG 그리고 NPS를 중심으로

## The Changes in a Public Management Paradigm and the Implications for Public Enterprises: A Perspective of NPM, NPG, and NPS

우윤석\*

Yoonseuk Woo\*

### Abstract

A public management paradigm matters for public enterprises as it has a direct impact on their business management and the performance evaluation on public institutions by the Ministry of Strategy and Finance. This research reviews key theories about public management that has attracted attention since the 1980s: New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG), and New Public Service (NPS). These paradigms represent their unique features in terms of efficiency, networks, and public service, and have their own merits and shortcomings. This research asserts that more integrated and multi-dimensional approaches to the public management theories are needed to effectively cope with rapidly changing environments for public enterprises.

**Keywords :** Public Enterprise, Public Management, New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG), New Public Service (NPS)

### 1. 들어가는 말

공기업은 정부의 공공관리 패러다임이 어떻게 변화하는가에 따라 기관운영은 물론 정부의 경영평가에서도 매우 다른 결과를 얻을 수 있기 때문에 이에 대한 이해가 필수적이다. 과거 정부의 공기업 관리 기조가 방만경영 축소에서 참여와 협업, 사회적 가치에 대한 강조로 변화하게 된 것도 공공관리 패러다임이 신공공관리론(New Public Management, NPM)에서 후기 신공공관리론(Post-NPM)의 성격을 갖는 신공공거버넌스론(New Public Governance, NPG)과 신공공서비스론(New Public Service, NPS)

으로 진화한 결과라고 할 수 있다.

통시적인 차원에서 보자면 1980년대 이전에는 '소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)'에 따라 공기업에 대한 적절한 관리나 규제를 통해 정부가 원하는 목적을 달성할 수 있는 도구적 개념으로 보는 것이 일반적(김철, 2012)이었으나, 1980년대 이후 '신공공관리론(NPM)'이 정부혁신의 일환으로 등장하면서 공기업에 대해서도 '계약에 의한 관리(management by contract)'와 '경쟁'을 통한 효율성이 강조되기 시작하였다. 그러나 NPM이 형평성(equity)을 감안하지 않는 효율성(efficiency)만을 추구함에 따라 공익적 가치가 저해(Alford, 1993)

\*숭실대학교 행정학부 교수(wooyss@ssu.ac.kr)

될 수 있고 고객만족을 위한 성과와 자율관리 결과 역설적으로 정부기관들이 고객의 수요를 자신들의 관점에서 파악하거나 그들의 정책목표가 고객이 원하는 것이라고 자위하는 우를 범했다는 비판(Dunleavy et al., 2006)도 있다. 이러한 문제의식에 바탕하여 일종의 후기-신공공관리(Post-NPM) 차원으로 대두한 것이 '신공공거버넌스론(NPG)'과 '신공공서비스론(NPS)'이라고 할 수 있다.

한국행정연구원(2021)에 따르면 과거 노무현 정부 때의 '정부혁신'은 '일 잘하는 정부'를 지향하면서 국민의 참여를 강조한 점에서 NPM적 관리혁신과 NPG적 참여가 절충되었다면, 박근혜 정부 때의 '정부 3.0'은 공공정보의 개방과 공유를 중심으로 소통을 강조한 점에서 후기-NPM 관점의 협업에 방점을 두었던 것으로 볼 수 있다. 문재인 정부 초기의 정부혁신은 관리혁신보다 시민과의 협력을 통한 사회문제 해결이라는 거버넌스 혁신, 경제적 효율성보다 공공성 제고를 위한 사회적 혁신을 강조하였고 최근에는 코로나로 인한 비대면 상황에서 디지털 전환을 앞당긴 서비스 혁신을 강조한 점에서 NPG와 NPS를 결합한 형태로 볼 수 있다.

본 연구에서는 3가지 접근방법, 즉 NPM, NPG, NPS에 대한 분석을 통해 공기업에 미치는 시사점 발견을 목표로 한다. 최근의 코로나 19 대응과 사회적 가치 중시경향에서 보듯이 공기업의 역할과 대응이 중요해졌고, 이러한 변화에 적절히 대응하기 위해서는 공공관리에 관한 이론체계의 동향에 대해 공기업 차원의 이해와 준비가 필요하기 때문이다.

## 2. 신공공관리론(NPM)

### 2.1 배경과 의의

NPM은 시장의 실패를 대응하기 위해 커진 정부 부문이 정부실패를 야기함에 따라 1980년대 이후 미국과 영국을 중심으로 일종의 정부혁신 패러다임

으로 대두한 공공관리방안(Terry, 1998)이라고 할 수 있다. NPM이 핵심으로 하는 시장주의(Market orientation)는 정부 부문에도 시장경쟁 원리를 도입하여 정부의 독점적 공공서비스 제공을 민간과 나누거나 경쟁을 통해 성과를 창출하도록 함으로써 고객만족을 이루려는 개념이다(우윤석, 2007). 시장주의에 따르면 성과를 못 내는 경우 공공부문이라도 시장과 같은 퇴출메커니즘(exit mechanism)을 따라야 한다고 주장한다. 이론적으로는 신관리주의(New Managerialism)에 근거하고 있는데 정치인이나 공무원도 공익이 아니라 자기이익을 추구하는 존재라고 하는 공공선택이론, 국민보다 자신들이 가진 정보를 바탕으로 자신의 이익을 추구하는 존재로 보는 주인-대리인이론, 공공부문의 관리 및 운영에 따른 비용이 편익보다 더 크다고 보는 거래비용이론으로 구성되어 있다.

### 2.2 주요 내용

NPM은 정부 관련 업무의 재창조(reinvention), 재구조화(restructuring), 재설계(re-engineering)를 통해 공공부문의 효과성 증대와 책무성 확보를 추구한다(Boston et al., 1996). 이를 위해 분산화(agencification), 경쟁, 성과와 책임 강조, 고객지향성을 강조하는데 분산화는 경쟁이 가능한 기반조성을 위해 대규모 관료제 조직을 작은 규모로 분리하는 것을 의미하고 성과와 책임의 강조는 높은 성과를 올린 조직이나 개인에게 더 많은 보상을 제공하되, 직위에 따라 발생하는 광범위한 책임(responsibility)이 아니라 직무에 따른 제한된 책무(accountability)에 기반하라는 것을 의미한다. 고객지향성은 이러한 혁신적 노력이 공공이 아닌 국민에게 더 나은 서비스를 제공함으로써 그들의 만족을 높이고 그들에게 공공서비스에 대한 선택권을 부여하라는 것을 의미한다.

NPM은 시장적 접근이 다른 어떤 제도보다 자원배

분에 있어서 우월하다는 믿음을 바탕으로 정부의 역할과 규모, 운영에 있어서 혁신과 경쟁의 원리에 따라 능률성과 효과성을 제고할 것을 요구한다(우윤석, 2007). 이러한 시장지향성은 가격, 경쟁, 고객 차원에서 나누어지는데 가격에 대한 고려는 시장에서 말하는 거래가격이라기보다 공공서비스 공급을 위한 의사결정을 할 때 정치적 요소가 아니라 가격으로 나타나는 시장수요를 반영하라는 것을 의미한다. 즉, 정책수요자가 비용부담 용의나 능력이 있을 때 공공서비스를 공급하라는 일종의 수익자 부담원칙(beneficiary pays principle)을 말하는 것으로 비용회수(cost recovery) 개념도 포함되어 있다. 경쟁은 공공 내부에서의 경쟁창출과 외부 관계에서의 경쟁창출로 나눌 수 있는데 전자의 경우 공공부문이라든가 여러 기관이나 부서, 개인이 서로 경쟁할 수 있는 구조, 즉 내부시장(internal market)을 형성하라는 것으로 공공기관을 대상으로 한 경영평가가 좋은 사례에 해당한다. 외부 관계에서의 경쟁창출은 관련 업무를 외부 민간기관에 위주(outsourcing)하는 과정에서 업무를 수행하는 기관 간에 경쟁이 작동하도록 함으로써 성과가 좋은 기관을 선택하기만 해도 자동적으로 최고의 효율성이 달성되도록 하는 것이다. 고객의 경우 기존에 수동적 위치에 있던 정책수혜자를 민간시장에서처럼 고객(customer)으로 대하라는 것으로 일방적으로 제공되는 공공서비스를 받기만 하는 존재에서 공공서비스를 평가하고 선택할 수 있도록 하라는 것이다. 선택권을 부여한다는 것은 정부가 독점적으로 제공하던 공공서비스를 민간을 포함한 다른 주체와 함께 제공하라는 것으로 앞의 경쟁개념의 결과라고 할 수 있다(우윤석, 2021).

## 2.3 평가와 한계

NPM은 국가가 ‘무엇을 해야 하는가’가 아니라 ‘어떻게 하느냐’를 중시하고, 재량권이 부여된 전문적 관리(free to manage)를 통해 고객인 국민에

게 어떻게 더 좋은 서비스를 더 적은 비용으로 제공할 수 있는가를 고민한다. 이를 위해 전통적 행정학의 핵심개념인 공공의 특수성, 철차, 규칙 대신 3E(economy, efficiency and effectiveness)를 강조한다. 하지만 이런 원칙을 고집할 경우 소득의 역진적 재분배가 문제된다. 예를 들어 낙도에 있는 주민에게 더 많은 비용을 들여 전기를 공급하면 비싼 전기료를 부과해야 효율적이 되고 인건비가 과다하게 소요되는 노인복지 서비스는 전담인력을 최대한 줄여야 효율적이기 때문이다. 이런 이유로 NPM이 주장하는 경제적인 효율성보다 공공서비스의 질적인 측면을 더 중시해야 한다는 비판이 제기되었는데 NPM의 한계를 극복하기 위한 여러 가지 대안적 접근을 통틀어 후기 신공공관리론(Post-NPM)이라 칭한다(우윤석, 2013; Christensen and Laegreid, 2012). NPG와 NPS도 물론 Post-NPM에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

## 3. 신공공거버넌스론(NPG)

### 3.1 배경과 의의

NPG는 Osborne(2006; 2010)에 의해 제기된 것으로 관료제 중심의 전통적인 행정학이나 관리적 재량과 계약 매커니즘에 의한 신공공관리론과 달리 정부가 아닌 시민(citizen)을 논의의 중심에 두는 특징이 있다. 시민을 정책과 서비스 전달의 공동 생산자(co-producer)로 인정하는 점에서 국가 위주의 기존 행정학이나 시장중심 NPM과 차별화된다(Robinson, 2015). 그에 의하면 전통적 행정학이 1970년대 후반/1980년대 초반까지 주류를 형성하다가 NPM이 뒤를 이어 21세기 초반까지 활발히 논의되었고 그 이후에는 NPG가 지배적인 세 번째 주류로 부상했다고 한다. NPG는 조직 간 협력관계와 과정적 프로세스를 강조하고 조직구조나 기능이 아닌 신뢰와 관계자본, 관계계약이 핵심적인 거버넌스 메

카니즘으로 작동하는 구조인 점에서 정부조직 내 협력관계에 치중하는 전통적 접근과 차별성을 보인다.

### 3.2 주요 내용

거버넌스 개념은 초기에는 국가능력 제고를 지향하는 국정운영 체제 전반을 상징하는 의미로 사용되다가 1980년대 중반 이후부터는 좀 더 참여적이며 시민사회 지향적인 개념으로 전환되었다. 거버넌스는 정부와 민간조직들 간의 신뢰를 기반으로 한 연계망을 통해 공공서비스를 공급하는 네트워크(Governance without Government)의 한 형태를 의미하며, 이러한 차원에서 국가와 시민, 정부와 민간, 조직과 시민사이의 관계망(Web of Relationships)으로도 정의(Frederickson, 1999)된다. 거버넌스는 ① 공공문제의 해결에 정부와 민간의 행위자와 조직이 모두 참여하고, ② 사회경제적 문제해결의 담당과 책임의 경계가 허물어지고 있고, ③ 집합적 행동에 관련된 당사자들 사이의 권력 의존관계를 중시하고, ④ 행위자들 간의 자율적인 네트워크가 존재하고, ⑤ 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고도 사회문제를 해결할 수 있다는 등의 가정에 기초(Stoker, 1998)하고 있다.

거버넌스는 사회적 문제를 해결하는 기존 방식인 계층제나 시장과 달리 네트워크를 배경으로 한다. 네트워크는 시장과 달리 완전한 자유방임이나 자기이익 추구에 의존하지 않고 계층제와 달리 공식적인 강제력이 아닌 자발적인 참여에 의해 사회문제를 해결하기 때문에 '보이는 협력하는 손(Visible Handshake)'으로 불리운다(Jessop, 1999; 이명석, 2006). 네트워크에서 상부의 권위가 없더라도 조정과 안정성이 확보될 수 있는 것은 행위자들이 반복적으로 상호작용하면서 신뢰를 형성하게 되고 이것이 불확실성을 줄일 수 있기 때문이다. 따라서 행위자들은 장기적 관점에서 이익을 얻을 수 있는 협력을 하기 위해 단기적 관점에서의 이익을 포기할 수

있어야 하며, 상호 신뢰(mutual trust)의 형성을 위해서는 서로 배신하기보다 상대방의 이익을 먼저 고려해야 할 경우도 생기게 된다.

NPG는 시장적 효율성에 기반한 공공관리 양식을 NPM으로 범주화한 것처럼 거버넌스적 협력에 기초한 공공관리 양식을 NPG로 범주화한 개념으로 풀이된다(Sorrentino et al., 2018). NPG를 기존 OPA 및 NPM과 비교한 개념화에 주도적인 역할을 했던 Osborne(2006)에 의하면 NPG는 네트워크 이론과 조직사회학 이론에 근거를 두는 관계로 조직 내 관계(intra-organizational focus)에 주목했던 NPM과 달리 지속적인 조직 간 관계(inter-organizational relationship)의 설계와 평가를 중시하며, 신뢰와 관계자본(relational capital)이 핵심적인 역할을 수행한다고 본다. 아울러 정책결정과 집행/서비스 전달 간의 상호 연계성을 인식함으로써 OPA와 NPM의 강점을 연결시킬 수 있다고 한다. Torfing and Triantafilou(2013)에 따르면 NPG와 관련하여 일반적인 이론적 틀은 존재하지 않지만 경쟁이나 분산화, 시장적 선택이 아니라 협력, 협상 그리고 다양한 이해관계자들의 적극적으로 참여(지식, 아이디어, 자원)에 의한 서비스 개선을 추구하는 점에서 NPM과 상반되는 특징을 보인다. 공직자들이 자기이익을 극대화하는 합리적 인간이라고 보는 NPM과 달리 NPG는 이기심과 이타심을 모두 가진 존재로 인정한다. 그리고 참여적 포용(participatory inclusion)을 민주화의 동인으로 간주한다고 보고 있다.

### 3.3 평가와 한계

아이러니하게도 NPG의 등장은 NPM이 심화된 결과라고도 볼 수 있다(Dickinson, 2016). NPM은 기존의 계층제가 시장이라는 거버넌스 형태로 변화한 것으로 볼 수 있는데, 과거 정부에 의해 독점적으로 제공되던 공공서비스가 공공부문뿐 아니라 민간부문이나 공동체 조직 등과의 계약에 의해 제공됨으로

서 서비스 제공 주체가 더욱 분절화(fragmented)되고 정부는 공허화(hollowing-out)되었기 때문이다 (Skelcher, 2000). 이러한 분절화는 공공서비스 전달을 위해 더 많은 조직 간의 협조를 필요로 하게 되었고 공공, 민간, 비영리 조직 간의 연계를 위한 네트워크가 확장되는 계기로 작용하게 된다. 하지만 거버넌스 형태의 변화가 과연 '새로운' 공공서비스('new' public services)의 창출로 이어졌는지는 불명확하다는 것이 한계로 지적되고 있다(Bell and Hindmoor, 2009; Dickinson, 2016). 아울러 다음과 같이 거버넌스가 갖는 한계가 NPG에서도 동일한 한계로 작동할 수 있다. 즉, 거버넌스에 참여하는 참여자의 관심과 정체성 불확실(Jessop, 2003), 중앙집권적 통제가 없으므로 새로운 합의에 이르지 못하는 거버넌스의 실패(governance failure) 발생 가능(Jessop, 2000), 책임 없는 주체가 참여함으로써 책임성 소재가 발생하거나 사익을 공익으로 위장할 위험(Rhodes, 1996), 정부의 공식적인 권위 없는 사회문제 해결은 이상에 불과하므로 제한적인 경우를 제외하고 사회문제 해결에 적용하기 어려운 한계(이명석, 2006), 시장이나 계층제를 대체하기 곤란(라미경, 2009), 공동으로 참여하더라도 정부 역할과 영향력이 지배적인 현실적 제약(조성한, 2005), 참여자들 간 정보나 권력의 불평등(배우환, 2005), 참여라는 명분하에 정부가 오히려 계층제를 강화하거나 정경유착 도구로 활용할 가능성(Jouve, 2005), 거버넌스의 실패로 인한 부패발생 가능성(나태준, 2006), 행위자들의 업무성과 측정 불가(Kramer, 1994) 등이 그것이다.

## 4. 신공공서비스론(NPS)

### 4.1 배경과 의의

NPS는 정부의 역할이 봉사 내지 공공서비스 그 자체라는 점을 강조하면서 NPM에서 말하는 정부 주

도의 방향잡기(steering)가 아니라 사회구성원을 통합하는 상호작용이 중요하다고 한다(Denhardt and Denhardt, 2003). 이런 점에서 정책대상자는 단순한 고객(customer)이 아니라 국가운영에 적극적으로 참여하는 주권자(citizen)가 되어야 하고 담론 민주주의(discursive democracy)를 통해 개별 이익의 총합을 넘는 공익 실현에 기여해야 한다고 보고 있다. 정부가 민영화나 외주를 통해 효율성을 높이더라도 공공서비스의 질이 높아지지 않거나 시민의 요구를 도외시할 수 있으므로 시장논리나 성과주의보다 시민의 요구에 대한 책임성을 강조하고 조직관리에 있어서도 생산성이나 효율성보다 인간 자체의 가치를 우선하는 인간중심적 접근을 중시한다(우윤석, 2021). 정부의 역할은 돈을 적절히 쓰는 것이 아니며, 보다 중시해야 할 것은 경제적 가치가 아니라 사회적 가치라는 의미에서이다.

### 4.2 주요 내용

Denhardt and Denhardt(2007)는 기업가적 정부의 10대 원리를 제안했던 Osborne and Gaebler (1992)의 '노 젓기 보다 방향제시(steering rather than rowing)' 개념을 비판하는 데서 논의를 시작한다. 그들이 말하는 것은 집행업무, 즉 노 젓기는 정부가 아닌 민간이나 제3섹터 분야 등에 맡기고 정부는 방향만 제시하라는 은유였지만, steering을 정부가 맡을 경우 배가 가야 할 방향과 목표, 경로까지 지정할 수 있기 때문에 오히려 또 다른 행정부 중심적 견해(adminicentric view)를 제시한 것에 불과하다고 본 것이다. 아울러 방향제시에 집중하는 와중에 정작 '배는 누구의 소유인가(who owns the boat)'를 잊고 있다고 지적한다. 배, 즉 정부는 시민의 소유란 점을 감안한다면 정부의 책임은 시민에 대한 봉사과 권한부여에 집중되어야 하고 노 젓기나 방향제시가 아닌 진실성과 대응성에 기반한 공적 제도/기관의 형성이 강조되어야 한다는 것이다. 이러한 입장에서

Denhardt and Denhardt(2007: 42-43)는 다음과 같은 7가지 아이디어를 NPS의 핵심적인 내용으로 제시한다.

- ① 고객이 아닌 시민에게 봉사하라(Serve Citizens, Not Customers): 공공이익(public interest)은 개별적인 자기이익의 합이 아니라 공유해야 할 가치에 대한 대화의 산물이므로 '고객'의 수요에 단순히 응대할 것이 아니라 신뢰와 협업에 기반한 시민과의 관계형성에 집중해야 한다.
- ② 공공이익의 추구(Seek the Public Interest): 공직자는 집합적으로 공유된 공공이익을 위해 봉사해야 하며, 개인적 선택이 주도하는 성급한 해결책이 아니라 이익과 책임성의 공유를 목적으로 해야 한다.
- ③ 기업가 정신이 아니라 시민권의 중시(Value Citizenship over Entrepreneurship): 공공이익은 예산을 자기 돈처럼 여기는 기업가적 관리자가 아니라 사회에 의미 있는 기여를 하고자 하는 공직자와 시민에 의해 더 잘 구현될 수 있다.
- ④ 전략적 사고와 민주적 행동(Think Strategically, Act Democratically): 정책과 사업은 집합적 노력과 협업적 과정을 통해 공적 수요에 더 효과적으로 책임성 있게 부응할 수 있다.
- ⑤ 책무성의 중요성 인식(Recognize that Accountability Isn't Simple): 공직자들은 법규, 공동체 가치, 정치적 규범, 전문적 표준, 그리고 시민의 이해 등을 고려해야 하므로 시장에만 집중할 수 없다.
- ⑥ 방향제시보다 봉사(Serve Rather than Steer): 공직자들은 사회에 대한 통제나 방향제시가 아니라 공유된 가치 기반 리더십을 통해 시민들이 이익을 위해 봉사해야 한다.
- ⑦ 생산성이 아니라 사람 중시(Value People, Not Just Productivity): 공공조직들은 모든 사람에

대한 존경을 바탕으로 협업과 공유된 리더십에 따라 운영될 때 장기적으로 더 큰 성공을 거둘 수 있다.

이 중 공공이익(Public Interest)은 최근의 사회적 가치 중시와 맞물려 있으므로 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. OPA는 공공서비스가 가치중립적으로 제공되어야 한다고 보았기 때문에 공공이익에 대한 별도의 이론적 논의가 있었다기보다 의사결정 과정의 합리화를 통한 공공의지(Public Will)의 실현과정에서 자동적으로 달성되거나 선출직 공직자가 인적 재량의 최소화, 중립성, 효율성을 바탕으로 결정하는 것이라고 본다. 한편 NPM은 정부가 시장과 같은 선택의 기회를 제공하면 고객으로서의 개인이 자기이익에 기반하여 의사결정 하는 것을 전제로 하기 때문에 공공이익을 논의할 필요성이 크지 않다. 특히 공공선택이론의 경우 공유된 가치에 기반한 집합적 행동보다 시장적 상황에서의 개별적 선택이 더 우월하다고 보기 때문에 공공이익이 의미 있는 개념이라고 인정하지 않는다. 그러나 NPS의 경우 시민들이 공공이익을 분명히 할 수 있도록 돕는 것을 공직자의 핵심적인 역할로 보고 있고, 공유된 가치와 집합적인 시민들의 이익이 행정가의 행태와 의사결정을 주도해야 한다고 본다. 따라서 공직자들은 모든 행정과정에서 시민들이 그들의 목소리를 낼 수 있도록 도와주고, 시민들을 연계하여 공공 담론(public dialogue)의 장을 만들어야 할 책임이 있다. 아울러 개별 이익의 합이 공공 이익이라고 보는 아이디어를 배제하고 공유된 이익(shared interest), 즉 공공 이익을 발견하고 그에 기반하여 활동함으로써 자기 이익(self-interest)을 넘어설 것을 목표로 삼아야 한다고 주장한다. 공공 이익은 공동체 대화와 참여(community dialogue and engagement)의 과정(process)이라고 할 수 있으며, 이를 통해 시야가 넓어지고 자신만의 좁은 이해관계를 벗어날 수 있기 때문에 공공 이익과 공유된 가치는 행정의 기본으로

재조명 받아야 한다고 강조한다. NPS에서 행정가는 공공 이익의 유일한 중재자가 아니라 시민, 집단, 선출직 대표자, 그리고 다른 기관들을 포함하는 넓은 거버넌스 시스템의 핵심 활동가라고 할 수 있다.

#### 4.3 평가와 한계

NPS는 NPM이 OPA의 대안으로 비교되는 것을 거부한다. NPM이 방법만 다를 뿐 관료제, 계층제, 그리고 통제제를 강화하는 쪽으로 작동할 수 있음에도 OPA의 대안으로 거론되는 순간 늘 유일한 관리방식으로 인정받게 되기 때문이다. 따라서 NPM은 OPA가 아니라 공공 서비스, 민주적 거버넌스, 시민참여를 핵심으로 하는 NPS와 비교되어야 한다고 주장한다(Denhardt and Denhardt, 2007). NPS는 민주적 시민권, 공동체와 시민사회, 조직 인본주의와 담론이론을 배경으로 하는 규범적인 패러다임이기 때문이다(김태룡, 2007). 그러나 NPS가 주장하는 것처럼 NPM을 대체할 수 있는 대안적 처방인가에 대해서는 의문이 제기된다. NPS는 민주적 규범이나 공동체 가치가 지나치게 강조된 나머지 효율성이나 전문성에 소홀하고, 이론적 배경인 담론적 공공 이익 형성도 시민의 참여를 강조하는 상징적 은유(metaphor)에 머무르고 있기 때문이다(우양호, 2008). NPS가 가정하는 공직자나 시민의 역할이 이상주의에 치우쳐 있기 때문에 과연 공직자가 편견 없이 촉매적 역할을 수행하는 존재인지, 시민들은 참여과정에서 '좋은 시민'인지에 대해서도 의문이 제기된다(김대성·이현선, 2008).

### 5. 공기업 경영의 함의: 결론을 대신하여

앞서 살펴본 것처럼 NPM이 '효율적인' 생산과 서비스를 강조했다면 NPG는 '협력적인' 생산과 서비스, NPS는 '가치 있는' 생산과 서비스를 강조한 점에서 NPM은 '방법', NPG는 '과정', NPS는 '결과'를 중시

하는 공공관리 이론이라고 볼 수도 있다. 이를 핵심적으로 요약하면, OPA는 계층제에 기반한 일방향적 서비스 제공 모형, NPM은 경쟁적 시장 메커니즘에 기반한 효율성과 고객만족 모형, NPG는 참여와 협업에 기반한 과정적 네트워크 모형, NPS는 담론적 가치형성과 다면적 협력에 기반한 공공봉사 모형이라고 할 수 있다. 공공기관 관리에 있어서 NPM의 접근방식은 효율성 추구에 집중되어 있고, 후기 NPM은 분절적 파편화 문제를 해소하기 위해 부서 간 협력과 소통을 강조하는 차이가 있지만 효율성을 중시하는 점에서는 여전히 NPM적이라고 할 수 있다. NPG와 NPS는 NPM에 대한 반성에 기반하여 전자는 효율성보다 협업과 참여를, 후자는 공공성에 기반한 서비스 제공을 중시하는 점에서 NPM과 다른 모형이라고 할 수 있다. 이러한 이론적 접근은 이론에서 그치는 것이 아니라 실제 정부 부처 관리는 물론 공기업에 포함한 공공기관에도 그대로 적용되는 것이 현실이다. 공기업 관리에 적용된 모형들은 노무현 정부 시절은 NPM + 일부 NPG, 박근혜 정부 시절은 NPM과 후기-NPM, 문재인 정부는 NPG + NPS의 형태를 갖는 것으로 이해할 수 있고, 공기업 방만경영 근절에 방점을 두었던 이명박 정부 시절은 전통적인 NPM적 접근이었던 것으로 볼 수 있다. 이를 정리하면 Table 1과 같다.

그렇다면 이러한 공공관리 모형이 공기업 경영에 미친 긍정적/부정적 영향은 무엇이었는지를 확인해 볼 필요가 있다. 다만 긍정/부정 판단에 있어서 주체와 시간을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 방만경영 개선이 공공기관 종사자에게는 부정적 결과일 수 있지만 국민 입장에서는 긍정적인 것으로 이해될 것이기 때문이다. 시간적인 차원에서 방만경영 개선으로 단기적 효율성이 증가할 경우 긍정적으로 볼 수 있지만 중장기적으로 비용회수가 어려운 분야에 대한 서비스가 감소하거나 종료될 경우 부정적인 결과가 초래될 수 있다. Table 2는 저자의 다년간 공공기

**Table 1.** Different Approaches of Each Administration and Main Management Policies for Public Organizations

	Noh Administration	Lee Administration	Park Administration	Moon Administration
Approach	NPM + (NPG)	NPM	(NPM) + Post-NPM	NPG + NPS
Policies	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basic Plan for Government Innovation Management</li> <li>• Enacting THE ACT ON THE MANAGEMENT OF PUBLIC INSTITUTIONS (2007)</li> <li>• Diagnosis and Evaluation of Innovation level</li> <li>• Customer Satisfaction Survey</li> <li>• Transparent Management</li> <li>• Official Opening of Alio Webpage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan for Advancing Public Organization</li> <li>• Privatization and Sale of Stake</li> <li>• Merging Public Organizations, Reducing Number of Employees, Functional Arrangement</li> <li>• Salary Cut for New Recruit, Multiple Unionshops, Performance-based Salary</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan for Public Organization Rationalization, Opening Public Data</li> <li>• Plan for Public Organization Normalization, Reducing Debt Rate, Guideline for Welfare Benefits, Controlling Reckless Management Organization</li> <li>• Salary Peak, NCS-based Recruitment, Favoring Local Applicants, Enlarging Performance-based Salary, Cutting Low Performance Employees</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Putting Emphasis on Social Value and Service</li> <li>• Income-based Growth, Enlarging Public Sector Recruitment, Changing Temporary Workers into Regular Position</li> <li>• Rooting-out Recruitment Corruption, Public Involvement, Protecting Whistle Blowers</li> <li>• Guideline for Innovation, Guideline for Blind Recruitmen</li> </ul>

Source: For public institution policies, see Ra et al. (2018) (in Korean)

**Table 2.** Positive and Negative Sides of Different Management Approaches

	Noh Administration	Lee Administration	Park Administration	Moon Administration
Positive Side	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovation and Competition Mind-setting for Public Oragnization Employees</li> <li>• Paying Attention to Customer Satisfaction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreasing Reckless Management</li> <li>• Enhancing Efficiency by Functional Rearrangement and Merging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreasing Debt Level</li> <li>• Efficiency in Organization and Personnel Management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increasing Level of Attention toward Social Value</li> <li>• Better Level of Public Service and Publicness</li> <li>• Enhanced Level of Working Condition</li> </ul>
Negative Side	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovation Fatigue</li> <li>• Neglecting Democracy of Public Administration</li> <li>• Top-down Approach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neglecting Publicness</li> <li>• Degrading Public Service level</li> <li>• Enlarging Number of Temporary Positions</li> <li>• Rapid Growth of Debt Level by Exploiting Public Organizations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Shrinking Publicness</li> <li>• Outsourcing 3D Works</li> <li>• Decreasing Autonomy</li> <li>• Conflic between Labor and Management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflict between Irregular and Regular Jobs such as Incheon International Airport Case</li> <li>• Political Exploit of Public Organization</li> <li>• Rapid Increase of Recruit</li> </ul>

관 경영평가 위원 경험을 바탕으로 평가한 정권별 분석결과이다.

현 정부 들어 공기업에 대한 사회적 가치 요구가 거세진 것도 앞서 살펴본 대로 NPG와 NPS적 접근이 공공기관 관리에 결합된 결과라고 할 수 있다. 이는 공기업 성과급을 좌우하는 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 분야 가중치를 높이는 방향으로 작동하였고 기업적 역할도 수행해야 하는 공기업들이 사회적 가치 창출에 올인하도록 만드는 계기가 된 바

있다. 최근에는 ESG(Environment, Sustainability, Governance) 열풍이 번지고 있는데 사회적 가치와 맞물려 공기업에 대한 변화 요구가 더 커질 것으로 예상된다. 이렇듯 공공관리 패러다임이 공기업 경영과 평가에 미치는 영향력이 막대한 만큼 공기업들은 관련된 이론적 흐름에 대해 예의 주시하면서 적절한 대응전략을 사전에 강구할 필요가 있다.

앞으로의 공공관리 방향은 특정한 개별 원리에 집중하기보다 각각의 접근방법이 갖는 장점을 극대화



하고 단점을 최소화하는 융합적·포용적·상보적 형태로 진화할 가능성이 있다. 즉, 서비스 전달방식에 있어서 NPM 차원의 효율성을 추구하면서, 전달 과정에서 NPG 차원의 참여와 협업을 유도하고, 전달 결과 사회적 가치를 포함한 공공성을 강화하는 NPS 차원의 성과를 중시하는 모델을 구상하는 것이 하나의 예라고 할 수 있다. 공기업 경영에 있어서도 이러한 통합적 시각에 기반한 융합관리 모형을 강구할 필요가 있음을 후속연구 주제로 제안하며 결론에 갈음하고자 한다.

## 참고문헌

- 김대성·이현선(2008), “행정관료의 변형적 역할에 대한 비판: 신공공서비스이론을 중심으로”, 「한국정책연구」, 8(1): 21~35.
- 김철(2012), “한국 공공기관 지배구조의 민주화 방안: 공공기관운영위원회를 중심으로”, 「공공사회연구」, 2(1): 5~42.
- 김태룡(2007), 「행정이론」, 서울: 대영문화사.
- 나태준(2006), “거버넌스 이론의 세 가지 근원적 질문에 대한 해답가능성의 모색”, 「연세행정논총」, 29: 103~127.
- 라미경(2009), “거버넌스 연구의 현재적 쟁점”, 「한국 거버넌스학회보」, 16(3): 91~107.
- 라영재·임미화·이주경·서영빈(2018), 「공공기관의 혁신방향과 실천방안」, 한국조세재정연구원.
- 배응환(2005), “로컬거버넌스: 갈등에서 협력으로”, 「지방행정연구」, 19(2): 187~215.
- 우양호(2008), “공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로”, 「지방정부연구」, 12(2): 249~273.
- 우윤석(2021), 「영화로 보는 행정관람」, 서울: 박영사.
- 우윤석(2013), “정부 3.0의 이론적 배경과 해외사례에 관한 연구”, 「사회과학논총」, 16: 21~47.
- 우윤석(2007), “지역개발사업의 통합적 추진방안: 신공공관리적 접근방법을 중심으로”, 「국토연구」, 52: 17~38.
- 이명석(2006), “제도, 공유제 그리고 거버넌스”, 「행정논총」, 44(2): 247~275.
- 조성한(2005), “거버넌스에 대한 새로운 이해”, 「국가정책연구」, 19(2): 47~68.
- 한국행정연구원(2021), 「정부혁신 성과와 개선방향 (1): 문재인 정부의 참여혁신 프로그램을 중심으로」, 정부혁신실 정부혁신 1차 포럼 자료.
- Alford, J. (1993), “Towards a new public management model: Beyond managerialism and its critics”, *Australian Journal of Public Administration*, 52(2): 135~148.
- Bell, S. and A. Hindmoor (2009), *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford Univ. Press.
- Christensen, T. and P. Læegried (2012), “Beyond NPM? Some development features”, in *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, (eds.) Christensen, T. and Læegried, P., Aldershot: Ashgate.
- Denhardt, R. and J. Denhardt (2003), “The new public service: An approach to reform”, *International Review of Public Administration*, 8(1): 3~10.
- Denhardt, J. and R. Denhardt (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Dickinson, H. (2016), “From new public management to new public governance: The implications for a new public service”, in *The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in Collaboration with Not-For-Profits and Business*, (eds.) J. Butcher and D. Gilchrist, 41-60, ANU Press.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, London: Oxford Univ. Press.
- Frederickson, H. George (1999), “The repositioning of American public administration”, *Political Science and Politics*, 32: 701~711.
- Jessop, B. (2003), “Governance and meta-governance: On reflexivity, requisite variety and requisite irony”, in *Governance as Social and Political Communication*, (ed.) H. Bang, 101~116, Manchester University

- Press.
25. Jessop, B. (2000), *Governance Failure*, In Stoker, G. (ed.) *The New Politics of British Local Governance*, Basingstoke: Macmillan.
  26. Jessop, B. (1999), "The Dynamics of Partnership and Governance Failure", in *The New Politics of Local Governance in Britain*, (ed.) Stoker, G. Oxford: Oxford Univ. Press.
  27. Jouve, B. (2005), "From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis", *Administration and Development*, 25: 285~294.
  28. Kramer, R. M. (1994), "Voluntary agencies and the contract culture: Dream or nightmare?", *Social Service Review*, 68: 33~60.
  29. Osborne, S. P. (2006), "The new public governance?", *Public Management Review*, 8(3): 377~388.
  30. Osborne, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
  31. Osborne, S. P. (2010), *The New Public Governance*. London: Routledge.
  32. Robinson, M. (2015), *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
  33. Rhodes, R. A. W. (1996), "The new governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44: 652~667.
  34. Skelcher, C. (2000), "Changing images of the state: Overloaded, Hollowed-out", *Congested. Public Policy and Administration*, 15(3): 3~19.
  35. Sorrentino, M., M. Sicilia and M. Howlett (2018), "Understanding Co-production as a new public governance tool", *Policy and Society*, 37(3): 277~293.
  36. Stoker, G. (1998), "Governance as theory-five propositions", *International Social Science Journal*, 155, UNESCO.
  37. Terry, L. D. (1998), "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement", *Public Administration Review*, 58(3): 194~200.
  38. Torfing, J. and P. Triantafillou (2013), *What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System*, ECPR General Conference in Bordeaux, 4-7. September, 2013.

---

## 요 약

공공관리 패러다임은 공기업의 경영관리 및 기재부의 공공기관 경영평가 결과에 직접적인 영향을 미치기 때문에 중요성이 매우 크다. 이러한 차원에서 본 연구는 1980년대 이후 공공관리 이론으로 주목받았던 신공공관리론, 신공공거버넌스론, 신공공서비스론의 주요 이론적 요소에 대해 검토하였다. 분석결과 이러한 공공관리 이론들은 효율성, 네트워크 그리고 공공서비스라는 차원을 각각 대표하고 있으며 나름대로의 장점과 단점을 갖는 것을 확인하였다. 이를 바탕으로 공기업을 둘러싼 환경변화에 적절히 대응하기 위해서는 공공관리에 대한 통합적이고 다차원적인 이해가 필요함을 제시하였다.

**주제어** : 공기업, 공공관리, 신공공관리론, 신거버넌스론, 신공공서비스론

---