

## 정부 조직 개편의 방향과 과제

박홍진 · 현대경제사회연구원 연구위원

정부 개혁은 정부 조직의 축소와 규제 완화를 통하여 시장 경제에서 정부 역할을 축소하는 대신, 시장 기능과 민간의 자율성을 확대하는 데 초점을 두어야 한다. 따라서 현재 추진 중인 정부 조직 개편은 정부 개혁의 완결이 아니라 시작이다. 정부 조직 축소 이후에도 중앙 부처의 기능 가운데 집행 기능의 분리, 정부 산하 단체의 축소, 예산 방식의 변경, 지방 행정 구조의 개편 등이 연속적으로 이루어져야 한다. 또한 공무원의 의식과 행동을 바꿀 수 있는 소프트웨어의 개혁 작업, 시장 기능과 민간 자율성 확대를 위한 규제 완화 작업이 병행되어야 한다.

### 머리말

현 경제 위기를 초래한 원인 가운데 하나로 정부 기능의 비효율성과 정부의 과도한 규제를 들 수 있다. 특히, 정책 수립과 집행 과정에 부처간 상호 견제와 균형이 어려웠던 점도 정부 조직의 대표적인 문제점이다.

그리고 IMD<sup>1)</sup>에 의하면, 우리나라 정부 부문의 경쟁력은 평가 대상국 46 개국 가운데 32위로 나타났다. 세 부적으로 보면, 정부 경쟁력 평가 요

소 가운데 정부 효율성 및 투명성 부문에서는 평가 대상국 46 개국 가운데 38위, 민간 경제에 대한 정부 간여도 면에서는 최하위(46위)로 평가되었다. 더욱 문제가 되는 것은 정부 부문의 경쟁력이 1992년 25위에서 1997년 32위로 갈수록 뒷걸음치고 있다는 점이다.

이에 따라 대통령 당선자 진영은 취임 전, 정부 조직 개편을 목표로 정부조직개편심의위원회를 구성하여 구체적인 작업에 들어갔고, 이미 청와대

1) IMD(1997), *The World Competitiveness Yearbook*.

조직을 축소하였다. 정부조직개편심의위원회에서는 행정쇄신위원회안, KDI안, 공공정책학회안을 바탕으로 현재 23 개 부처를 16 개 부처로 축소하는 방안이 논의되고 있다. 지금까지 나온 논의들을 보면, 부처 수의 축소에 치중되어 있다. 그러나 정부 조직 개편은 정부 개혁의 필요 조건 가운데 하나일 뿐이다. 정부 개혁의 목적인 정부 부문의 경쟁력 향상을 위해서는 정부 부처의 축소뿐만 아니라 여타 과제들도 함께 추진되어야 한다.

따라서 본 고에서는 현재 거론 중인 정부 부처의 구체적인 통폐합 방안에 대한 논의보다는 21세기 정부의 역할에 맞는 조직 개편의 방향이 무엇인지, 그리고 이를 위해서는 어떤 과제를 지속적으로 추진해야 하는가를 살펴보고자 한다.

### 현 정부 조직의 문제점

현 정부 조직은 '작고 효율적인 정부'와는 상당한 거리가 있다. 조직 자체가 비대할 뿐만 아니라 조직의 기능도 비효율성을 내포하고 있다. 현 정부 조직이 갖는 문제점을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 과도한 공무원 수를 들 수 있다. 정부 개혁을 표방하였던 문민 정부는 그동안 세 번의 조직 개편을 했음에도 불구하고, 공무원 수는 1993년 87만 2,543 명에서 1995년 90만 7,603 명, 1997년 93만 1,615 명으로 꾸준히 증가하였다. 이에 따라 공무원 1인이 서비스하는 국민 수도 5 공화국과 6공화국이 각각 60.4 명, 52.1 명이던 것이 문민 정부 들어와서 49.4 명으로 줄어들었다. 게다가 조직 개편 과정에서 발생한 잉여 인력이 정리되지 않고

〈표 1〉 90년대 정부 조직 개편의 경과

구분	정부기구 수	주요 내용	공무원 수(명)
1990	2원 16부 6처 14청	· 통일원 장관을 부총리로 격상 · 문교부를 교육부로, 체육부를 체육청소년부로 개편	804,244
1993	2원 14부 6처 14청	· 체육청소년부와 문화부를 문화체육부로, 상공부와 동력자원부를 상공자원부로 각각 통합	884,828
1994	2원 13부 5처 15청	· 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합 · 건설부와 교통부를 건설교통부로 통합	892,463
1996	2원 14부 5처 14청	· 해양부 및 중소기업청의 신설	909,802

보직없이 떠도는 인공위성 공무원으로 공직에 남아있다. 인공위성 공무원 수는 1993년 677 명에서 1997년 1,023 명으로 크게 증가하였다. 특히, 재경원의 경우 1995년말 인공위성 국장이 47 명으로 본부 국장 25 명의 2 배에 달한다는 사실은 정부 조직의 비효율성을 단적으로 보여준다.

둘째, 대부분의 중앙 부처가 본부·본청 등 중앙 조직외에 다수의 하부 조직을 보유하고 있다는 점이다. 11 개 경제 부처에 한정해보면, 전체 정원 9만 2,000 명 가운데 본부·본청에 소속된 공무원은 1만 명이고, 나머지 8만 2,000 명(전체 인원의 87%)은 각종 지방 조직이나 하부 기관에서 근무하고 있다. 하부 조직은 지방 행정 기관에 위임 처리해도 가능한 단순 집행 업무를 주로 수행하고 있다는 점에서 과도한 하부 조직은 비효율적이다.

셋째, 정부 산하 단체의 증가 및 기능 중복을 들 수 있다. 정부 투자 기관, 사업단, 연구 기관 등 정부 산하 단체는 1997년 총 261 개로 28만 4,400 명의 직원들을 거느리고 있다. 이 숫자는 불과 3년 전에 비해 49 개 기관, 1만 명의 인력이 늘

어난 것이다. 이들의 예산도 59조 원에서 101조 원으로 급증했을 뿐만 아니라, 그 규모도 정부 예산을 훨씬 상회하고 있다. 이들 산하 단체의 비효율성은 기능 중복에서 찾을 수 있다. 예를 들어, 중소기업 지원 업무의 경우 통상산업부와 중소기업청에 중소기업 지원 기능과 조직이 있는데도, 비슷한 기능의 산하 기관인 중소기업진흥공단, 지방중소기업청, 지방중소기업사무소를 따로 두고 있다. 또한 자치 단체에도 중소기업 지원 조직이 있다. 이러한 면을 볼 때, 정부 산하 단체는 그 규모와 예산 면에서 상당한 비효율성을 갖고 있다고 판단된다.

넷째, 중앙 부처의 기능 중복과 정책 조정 기능의 미흡이다. 중앙 부처의 기능을 살펴보면, 기능 중복이 많다. 통상 기능의 경우 통상산업부, 외무부, 재정경제원 등 세 부처가 나눠갖고 있고, 중소기업 지원의 경우 통산부내 중소기업국과 중소기업청에 중복되어 있다. 이들 기능은 하나의 부처에 통합 운영하는 것이 정책 입안 및 대응에서 보다 효과적일 것이다. 그리고 부처간 정책 조정 기능을 담당하고 있는 국무총리실은 정책 조정에

필요한 예산·인사권을 갖지 못함으로써 정책 조정 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다.

### 정부 조직 개편의 방향

정부 개혁을 위해선 먼저 앞으로 정부가 어떠한 역할을 해야 하는가에 구명이 필요하다. 21세기 사회에 적합한 정부의 역할을 확정해야만 여기에 맞는 조직 개편의 세부 내용을 확정할 수 있고, 정부 부문의 경쟁력 제고도 가능하다.

정부 역할 설정과 관련하여 최근 선진국의 정부 개혁은 시사적이다. 선진국들의 정부 개혁은 정부 조직의 축소와 규제 완화를 통하여 시장 경제에서의 정부 역할을

축소하는 대신, 시장 기능과 민간의 자율성을 확대하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한 선진국들의 정부 개혁은 경제에 대한 국가 개입과 관료제를 중심으로 한 전통적 행정 원리에서 탈피하여 ‘국가 경영’ 즉, 기업가형 정부를 지향하고 있다(〈표 2〉참고).

이러한 배경에는 세계화의 진전, WTO 체제의 출범 등 경제 환경의 변화가 자리 잡고 있다. 국제 규범에 어긋나는 국내 정책에 대한 WTO의 제재, 국가간 정책 조율의 확대 등으로 인하여 정부가 자의적인 방법으로 시장에 개입할 여지는 상당히 축소되었다. 또한 기업 활동 및 자본 이동의 자유화, 정보통신 기술의 발달, 다국적 기업이 국민 경제에서 차지하는 비중의 증가

〈표 2〉 전통적 관료제와 국가 경영의 접근 방법 비교

전통적 관료제(Bureaucracy)	국가 경영(Governance)
노gett기 역할	방향잡기 역할
직접 해줌	할 수 있도록 해줌
서비스의 독점적 공급	서비스 제공에 경쟁 도입
규칙 중심의 관리	임무 중심 관리
투입 중심 예산	성과 연계 예산
관료 중심	고객 중심
지출 지향	수익 창출
사후 치료	예측과 예방
집권적 계층제(명령과 통제)	참여와 팀워크(협의와 네트워크 형성)
행정 메커니즘	시장 메커니즘

자료: 총무처 직무분석기획단편(1997), 「신정부혁신론」.

등에 의해서 경제 구조가 복잡화되고 변화 속도가 빨라짐으로써, 정부가 경제를 통제할 수 있는 능력은 상당히 약화되었다는 측면도 작용한다.

이러한 환경 하에서 과거와 같은 정부 주도의 경제 운영은 공공 부문의 책임성 결여, 내재적 비효율성, 정보 부족 등으로 자원 배분의 효율성을 오히려 저해하는 정부 실패를 초래할 가능성이 높아진다. 따라서 정부가 경제 등 사회 각 분야에 깊숙이 개입해 민간을 통제하고 이끌어 나가는 일은 비용이 너무 클 뿐만 아니라 더 이상 가능하지도 않다.

우리나라의 경우 과거에는 정부가 규제를 통해 제한된 자원 배분을 주도함으로써 고도 경제 성장을 달성하는 데 기여하였다. 그러나 시장 경제가 발달한 지금까지도 정부는 시장 경제에 대한 개입과 통제를 계속함으로써 현재의 경제 위기를 초래하였다. 따라서 우리나라의 정부 개혁의 방향도 시장 원리와 경쟁 원리가 작동하는 기업가형 정부를 만드는 데 두어야 한다. 정부는 시장 기능이 제대로 작동하도록 행정의 수요와 공급을 조정하고, 환경을 조성하는 역할을 하도록 해야 한다. 이를 위

해선 정부 조직의 축소 및 공무원 수의 감축만이 아니라 과감한 규제 완화, 민영화 등을 통해 정부의 권한을 대폭 민간에 이양하여 민간 영역을 확대하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

### 정부 조직 개편의 과제

기업가형 정부를 추구하기 위해서는 우선 정부 조직의 통폐합 및 인력 감축 등 행정 하드웨어의 개편이 필요하다. 현재 정부조직개편심의위원회에서는 재경원과 통일원의 부로 축소, 공보처 및 법제처 기능의 국무총리실 흡수, 보훈처, 정무1장관실, 비상기획위원회의 폐지 등은 결론을 내렸지만, 여타 부처의 통폐합, 통상 업무의 담당 부처, 예산실의 소속 등에 대해서는 복수안을 놓고 심사 중이다. 2월 초순 경에 최종안이 확정되겠지만 건국 후 최대의 조직 감축이 이루어질 전망이다.

그러나 최근 정부 조직 개편 논의에서 추가되어야 할 부분이 있다. 첫째, 정부 부처에서 담당하고 있는 집행 및 서비스 기능을 정책 기능으로부터 분리하는 작업이다. 기업가형 정부가 되기 위해서는 중앙

부처가 직접 노를 짓기 보다는 방향키를 조정하는 전략과 정책 입안 기능에 집중시켜야 한다. 따라서 중앙 부처의 정책 입안 기능을 제외한 집행 기능을 분리하는 작업이 필요하다. 이와 관련하여 영국 정부의 '집행 기관(Executive Agency)' 도입은 좋은 사례이다.<sup>2)</sup> 1996년 현재 영국의 집행 기관 수는 16 개 부처에 130 개에 달하며, 이와 같은 운영 방식을 적용하고 있는 국세청과 관세청의 소속 기관을 합할 경우, 전체 공무원의 약 3/4에 해당하는 38만 6,000 명이 집행 기관에 종사하고 있으며, 이 과정을 통하여 영국의 공무원 수가 15%나 줄어들었다.

둘째, 정부 산하 단체의 처리 문제이다. 작은 정부를 만들기 위해서는 산하 단체의 축소가 절대적으로 필요하다. 중앙 부처 공무원의 감축만으로는 군살빼기의 효과가 적을 뿐만 아니라, 공무원연금기금의 소진 등의 문제가 발생할 수 있다. 산하 단

체의 처리는 수익성 사업을 하는 기관은 점진적으로 민영화하고, 유사 기관은 통합하여 집행 기관 형태로 만들고, 지방자치단체와의 업무 관련성이 큰 곳은 업무를 이양해야 할 것이다.

그리고 이러한 행정 하드웨어의 개편과 함께 이루어져야 할 작업은 예산회계제도의 개선이다. 우리나라의 예산회계제도는 투입과 통제를 중시하는 품목별 예산제도를 유지하고 있어, 예산 낭비와 경직된 예산 운용을 초래한다. 즉, 중소기업에 얼마를 지원했는가만을 따질 뿐, 그를 통해 중소기업의 경쟁력을 얼마나 향상시켰는가를 묻지 않는다. 따라서 예산제도를 성과 중심으로 바꾸어야 한다. 이를 위해서는 운영예산제도<sup>3)</sup>를 도입할 필요가 있다. 예산 집행에 관한 단위 기관의 재량을 크게 확대하는 대신에, 사후에 재정 지출 성과를 엄격하게 평가하고 이를 다음해 예산 편성에 반영해야 한다.

2) 영국 정부는 중앙 부처의 기능 가운데 집행 및 서비스 기능을 분리하여 집행 기관이라는 새로운 형태의 조직을 만들었음. 이 집행 기관에 대하여 주무 부처의 장관은 총괄적인 사업 목표와 자원 관리의 범위만 결정해주고 민간 기업에서와 같이 책임자에게 기관 운영에 필요한 관리 재량의 자율성과 융통성을 대폭 허용하였음. 또한 집행 기관의 책임자는 공직 내외에서 공채하여 3년 단위의 임용 계약을 체결하며, 매년 기관의 목표 달성 성과를 평가하여, 책임자 보수의 20%까지 실적 보너스를 지급하였음. 그리고 각 집행 기관은 연도별 성과 목표치를 설정하며, 매 5년마다 집행 기관의 존폐 여부를 재심사토록 하였음.

3) 각 부처의 보수 및 행정 운영 경비를 하나의 총액 항목으로 통합시킴으로써 각 부처의 자원 활용 및 정책 수단 채택의 탄력성을 높이고 관리자들에 권한을 강화하는 예산제도임.

예산회계제도와 관련하여 정부의 각종 기금 통폐합도 이루어져야 한다. 지금과 같이 일반 회계 예산보다 더 많은 각종 기금제도의 개혁없이 작고 효율적인 정부를 구현하는 것은 불가능하다. 각 부처가 직접 관리하는 39 개와 산하 단체에서 관리하는 37 개 등 총 76 개이며 자산 규모는 101조 원에 달한다. 이 가운데서 공공성이 강한 기금은 정부 예산의 특별 회계에 편입시켜 관리하고, 기능이 중복되거나 실효성이 떨어지는 기금은 폐지하거나 통폐합해야 한다.

마지막으로 지방 행정 조직의 개편과 행정 분권화 작업도 필요하다. 지방 행정 조직을 현재 세 단계에서 읍·면·동을 폐지하여 두 단계로 축소해야 한다. 읍·면·동의 고유 업무는 전체 업무의 17%에 불과하고 나머지는 상급 자치단체의 위임 사무이기 때문에, 이를 없애도 행정 업무나 주민 편의에 별 지장이 없다. 그리고 중앙 부처는 지방자치단체간의 기능 및 재원을 재조정하고, 각종 집행 기능은 지방 정부에 이양함으로써 행정 분권화를 강도높게 추진해야 할 것이다.

## 맺음말

정부 개혁은 정부 부문의 경쟁력 강화 뿐만 아니라 현 경제 위기를 극복하기 위해서도 매우 시급한 과제이다. 현재 추진 중인 정부 조직 개편은 정부 개혁의 완결이 아니라 시작이다. 앞서서도 언급하였지만, 정부 조직 축소 이후에도 각 부처내 기능의 재평가 및 내부 조직 개편, 산하 단체의 축소 및 기능 조정, 예산회계제도의 개선, 지방 행정 조직의 개편 등 많은 과제들이 남아있다. 또한 이러한 하드웨어의 개편과 함께 공무원들의 의식과 행동을 바꿀 수 있는 소프트웨어의 개혁 작업, 그리고 시장 기능과 민간의 자율성 확대를 위한 과감한 규제 완화 작업도 병행되어야 한다. 이와 같은 작업들이 지속적으로 추진되지 않는다면 '작고 효율적인 정부'의 구현은 어려울 것이다. 