

## 불황기 정부 개혁 사례와 정책 과제

유병규 · 현대경제연구원 연구위원

70년대 말부터 OECD 국가들은 정부 개혁을 지속적으로 추진해오고 있다. 정부 개혁이 경제 여건의 악화를 극복하고 국가 경쟁력을 향상시키기 위한 핵심 사안 가운데 하나로 판단했기 때문이다. 이들 국가들은 '성과주의'와 '경쟁과 시장 원리'에 의한 정부 운영 원칙을 바탕으로 정부 조직 축소, 정부 운영 방법 개선, 행정 규제 완화 등을 과감히 추진하였다. 이러한 정부 개혁에 힘입어 영국·뉴질랜드·호주와 같은 나라들의 경기가 회복되고 국가 경쟁력이 향상되었다. 한국도 문민 정부시에 의욕적인 정부 개혁 계획을 수립하였지만, 개혁 의지의 미흡과 정부내 비협조 그리고 집단이기주의와 같은 원인들로 인해 별 효과가 없었던 것으로 평가된다. 새정부 역시 정부 개혁에 대한 강한 의지를 나타내고 있다. 그러나 단기간 내에 성과를 가시적으로 얻으려는 성급한 자세보다는 정권과 정파를 초월해 지속적으로 추진할 수 있는 보다 분명한 개혁 방향과 실천 방법 그리고 개혁 일정이 수립되어야 개혁의 기대 효과를 충분히 얻을 수 있을 것이다.

### 정부 개혁의 당위성

IMF경제시대를 조속히 극복하기 위해서는 정부 개혁이 필수적이라는 소리가 드높다. 강천석(1998)은 한국이 다시 사는 길은 정부·기업·노동부문의 순으로 구조 개혁을 이루는 데 있다고까지 주장한다. 경제 난국을 헤쳐나가는 데 있어 정부 개혁이 절실한

이유는, 정부의 효율성 증진이 국가 경제 전반의 생산성을 향상시키는 기본 토대가 된다는 점에 있다. 정부 부문은 국민 경제에서 차지하는 비중이 클 뿐만 아니라,<sup>1)</sup> 사회간접시설 공급·유효 수요 창출·산업 활동 지원을 위한 법과 제도의 정비, 국민들의 삶의 질 향상과 같은 복지 정책 추진 등의 막중한 기능을 하기 때문에, 효

1) 1997년 국내 재정 규모의 對GNP 비율은 33%임.

올적인 정부 운영은 바로 경제 활동의 성과를 높이는 중요한 결정 요인이 되는 것이다. 특히, 국경의 장벽이 사라지는 세계화시대에서는 정부 경쟁력이 국가 경쟁력과 직결된다는 점도 정부 혁신의 당위성을 높여주고 있다. 왜냐하면 세계화시대에는 국가 경쟁력이 부존 자원의 차이에 의해 결정되는 비교 우위가 아니라, 국가 전체의 생산성에 의해 결정되는 절대 우위이기 때문이다. 이를 ‘국가시스템간 경쟁’이라 하는데,<sup>2)</sup> 국가시스템을 형성하는 기본이 바로 정부이므로 세계화시대에서 정부 경쟁력은 바로 국가 경쟁력이라 할 수 있다. 이처럼 정부 경쟁력이 중시되고 있는 상황에서 한국의 정부 경쟁력은 세계적으로 매우 취약한 것으로 나타난다. IMD의 「국가 경쟁력 보고서」에 의하면, 한국의 정부 경

쟁력은 선진국은 물론 아시아 경쟁국들에 비해서도 크게 뒤떨어진 것으로 평가되고 있다. 이러한 정부 부문의 경쟁력 약화 현상이 경제 위기 극복의 선결 과제로서 정부 개혁의 중요성을 부각시키고 있는 것이다.

### 국내외 정부 개혁 사례

OECD 국가들은 정부 개혁의 당위성을 이미 70년대 말부터 인식하고 이를 활발히 추진하여왔다. 이 가운데서 성공적으로 정부 개혁을 추진하여 경제 위기를 극복한 대표적인 국가들이 영국·호주·뉴질랜드와 같은 나라들이다. 이계식·문형표(1995)와 총무처(1997)의 분석에 의하면, 이러한 선진국들이 추진한 정부 혁신의 핵

〈표〉 한국의 정부 경쟁력 순위 추이

	1993	1994	1995	1996	1997
국내경제	9	9	7	4	13
국민	23	23	21	21	22
기업경영	29	37	27	28	26
정부	23	35	18	33	32

자료: IMD(1997), *The World Competitiveness*.

주: 수치는 46 개국 가운데 순위임.

2) IMD(1995)에서는 국가 전체의 생산성은 국가시스템의 효율성에 의해 좌우된다는 의미에서 절대 우위 경쟁을 국가시스템간 경쟁이라고 부름.

심 내용은 다음과 같은 세 가지로 나누어 정리할 수 있다. 첫째, 성과 중심의 관리(results-oriented management) 체제를 구축한 점이다. 이것은 공공 부문 및 서비스 생산과 관련한 투입과 절차보다 산출과 결과를 중시하는 쪽으로 행정 업무를 보다 능동적인 자세로 전환하는 것이다. 결과 중심의 관리체제에서 중요한 것은 결과를 나타내는 산출이나 성과를 구체적으로 측정하는 실적 측정 기준(performance measure)을 구체적으로 마련하는 것이다. 선진국들은 실제 측정 기준으로서 목표 수량의 달성도, 정확도나 시한으로 표시되는 품질, 산출물에 대한 평균 생산성과 같은 효율성 등을 활용하고 있다.

둘째, 정부 조직의 효율적 개편과 운영이다. 정부 부문의 효율성 제고 및 서비스의 질적 향상을 위하여 과감한 정부 조직 개편을 단행한 것이다. 정부 조직 개편은

상업화 전략의 추진과 획적인 조직 개편 전략을 동시에 추구하였다. 상업화 전략이란 공공 재화 및 용역을 공급하는 데 있어 정부의 독점적 지위를 지양하기 위해 각종 경쟁 전략을 수립해나가는 것이다. 이는 정부 기능을 정책 입안 기능과 집행 및 서비스 전달 기능으로 구분하고, 후자에 대해서는 이를 분리 독립시키고 민간 부문과 동등한 입장에서 경쟁을 하도록 유도하는 과정을 말한다. 이의 대표적 형태가 계약제, 기업화 및 민영화이다.<sup>3)</sup> 상업화 전략의 대표적 사례로서는 정부 부서를 사업소 형태로 전환하는 영국의 'Next Steps' 프로그램을 들 수 있다.<sup>4)</sup> 획적인 조직 개편 전략은 정부 부처의 통폐합을 말한다. 이는 정부 정책 기능의 효율성을 높이기 위해 유사한 업무들을 한 부처가 담당하도록 수평적 조직 통합을 추진해나가는 것이다.<sup>5)</sup>

셋째, 정부 규제 정책의 개혁이다. 각국

3) 계약제란 서비스 공급의 책임을 맡은 정부 부처가 민간 부문 등과 서비스의 일부 또는 전체를 대신 공급하도록 계약을 체결함으로써 효율성과 서비스의 질적 향상으로 도모하려는 것임. 그리고 기업화란 정부의 특정 서비스 부문을 기능 상으로나 회계 상으로 정부 부문과 완전 독립시키고, 관리 운영의 자율권을 부여하는 대신 정부 보조, 주식 배당 및 세제상의 혜택 등을 없애고, 민간 부문과 동등한 입장에서 경쟁하도록 함으로써 생산성을 높이는 조치임. 민영화는 일반 대중이나 국내 기업 또는 외국 기업 등에 매각하는 것을 말함.

4) 이들 사업소들은 독립적인 회계를 지니며 사업소장은 인사 및 재정 운영 상의 상당한 재량권과 함께 질적·양적인 행정 서비스 제공의 목표 달성에 대한 책임을 짐. 그리고 사업소장은 대부분 한정된 임기의 계약직이며, 공개 경쟁을 통하여 민간 전문가를 적극 영입하고 있음.

정부는 과감한 규제 철폐를 통해 규제의 비용과 양을 줄이면서 다른 한편으로는 규제의 질을 높여나가는 방향으로 규제 개혁을 추진하고 있다. 규제를 규제하고 통제하기 위한 중앙 규제 관리 기구 설치, 규제 체크 리스트 활용, 규제심사제도 도입, 경제적 유인·자율 규제·자발적 합의와 같은 규제 대안책을 확대시키고 있는 것이다. 또한 세계화 추세의 진전에 따라 무역과 투자에 관한 장벽을 제거하는 한편, 환경·보건과 같은 규제 기준을 통일하기 위한 국제적 협력도 중시되고 있다.

한편, 이러한 선진국들의 정부 혁신이 성공적으로 추진될 수 있었던 배경은 세 가지 측면에서 파악할 수 있다. 첫째는 개혁의 분명한 명분과 지지를 얻었다는 점이다. 각 나라들은 어려운 경제 여건 속에서 정부 개혁이 필수적이라는 사실에 대한 국민적 공감대를 얻을 수 있었다. 둘째는 구체적이고 치밀한 전략과 프로그램을 수립하고 그것을 과감하고 일관성있게 추진해나갔다는

점이다. 영국은 70년대 말부터 지금까지 행정 개혁을 지속하고 있으며, 가장 급진적인 개혁을 추진한 것으로 알려진 뉴질랜드 역시 1984년부터 90년대에 이르기까지 단계적으로 이를 실행하였다. 셋째는 정부 개혁을 지속적으로 추진할 수 있는 개혁의 주체로서 현명하고 능력있는 정치인들이 존재했다는 점이다. 뉴질랜드의 경우 급속한 개혁 추진 과정에서 정권이 바뀌는 상황이 발생했으나, 새정부 역시 이전의 개혁 기초를 그대로 유지해나간 것이다.

한국에서도 민주화 요구가 드세진 80년대 후반부터 정부 개혁이 시도되었다. 그러나 본격적인 정부 개혁이 추진된 것은 문민 정부 시기라 할 수 있다. 이때에 정부가 추진한 정부 개혁 내용은 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 정부 조직 개편이다. 이는 네 번에 걸쳐 이루어졌다. 한 번은 1993년 3월에 상공부와 동력자원부가 통합되고 문화부와 체육부가 합쳐진 것이다. 그 다음은

5) 예를 들어, 호주 정부는 1987년에 대대적 정부 조직 개편을 단행하여 외무부와 무역부, 교통부와 통신부, 그리고 보건·주택부와 지역서비스부의 통합 등을 비롯하여 기존의 28 개 중앙부처를 18 개로 개편하였음. 이에 따라 호주의 연방정부 공무원이 1987년의 15만 명 수준에서 1990년에는 13만 7,000 명 수준으로 약 9% 감소되었음.

1994년 12월에 이루어진 조직 개편이다. 이때에는 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로, 건설부와 교통부를 건설교통부로 각각 통폐합하였다. 세번째는 1994년 중에 28 개 부처의 자율적 조직 개편이 이루어진 것이고, 네 번째는 1996년에 실시한 것으로 해양수산부와 중소기업청을 신설한 것이다. 그 결과, 정부 조직 구조는 정부 초기의 '2원 14부 6처 15청 2외국'에서 '2원 14부 5처 14청 1외국'으로 축소되었다.

둘째, 규제 완화 정책이다. 문민 정부는 경제행정규제완화위원회·행정쇄신위원회와 같은 규제 완화 기구를 설치하여 각종 행정 절차를 간소화하고 규제 완화를 추진하였다.

셋째, 공기업의 민영화이다. 문민 정부는 1993년에 제4차민영화계획을 마련하고 총 61 개의 공기업 민영화를 1998년까지 완수할 것을 목표로 설정하였다.

그러나 이러한 문민 정부의 개혁 정책은 별 효과가 없었던 것으로 평가된다. 특히, 정부 조직 개편은 완전 실패한 것으로 여겨진다. 수차에 걸친 축소 지향적인 정

부 조직 개편에도 불구하고 행정 인원은 오히려 증가한 것이다. 김영민(1998)에 따르면, 1997년 5월말 기준으로 국내 전체 공무원 수는 93만 1,615 명인데, 이는 정부 출범 직후인 1992년 말에 비해 5만 8,683 명이 늘어난 것이다. 이에 따라 이 기간 동안의 공무원 증가율은 6.1%로 동일 기간의 국내 순취업 증가율 5.3%를 상회하였다.

또한 1997년 5월 기준 이 시기 공무원 1인당 인구는 49.4 명으로 영국의 118.8 명에 비해 2 배가 넘는 것으로 분석된다. 한편, 박재완(1998)은 문민 정부의 규제 완화 정책 역시 1996년 말까지 5,287 건에 달하는 각종 행정 규제 완화를 추진했다는 정부 발표에도 불구하고, 이의 실제 효과는 미흡한 것으로 평가하고 있다. 비공식적이고 묵시적인 규제가 지도, 지시, 사전 조정, 협의, 내인가 등의 명분 하에 계속되고 있다는 것이다. 민영화 실적 역시 매우 미흡하다. 한국경제연구원(1997)의 조사에 의하면, 1996년까지 실현된 민영화는 총 대상 61 개 기업 가운데 26.2%에 불과한 16 개 기업에 불과하였다.

이처럼 문민 정부의 개혁 성과가 부진했던 이유는 첫째, 정부 개혁에 대한 확고한 철학과 방향 그리고 세부 실천 계획이 부재한 데 근본 원인이 있다. 정부 개혁이 경제 회복을 위해 절실하다는 인식보다는 여론을 의식한 정치적 수사에 그치거나 형식적인 계획에 머물렀던 것이다. 둘째, 행정 개혁에 따르는 정부 내외에 존재하는 기득권층의 불이익에 따르는 반발과 저항도 정부 개혁의 저해 요인으로 작용하였다. 셋째, 정부 부문의 부처이기주의와 이익 집단간의 집단이기주의도 규제 완화의 효과적인 추진을 가로막는 원인이 되었다고 할 수 있다.

### 정부의 개혁 방침

새로 출범한 국민 정부도 강력한 정부 개혁을 추진할 계획으로 있다. 먼저 이 정부는 정부 출범 직후 정부조직법을 개정하여 정부 조직 개편을 단행하였다. 이전의 '2원 14부 5처 14청'에서 '17부 2처 16청'으로 바꾸어 장관급 공무원을 33 명에서 24 명으로 축소하는 것이다. 한편, 새로

마련된 정부조직개편심의위원회는 교육·경찰직을 제외한 국가 일반 공무원 16만 1,855 명 가운데 10.9%인 1만 7,612 명을 1998년부터 2000년까지 3년간 단계적으로 감축하기로 발표한 바 있다. 또한 정부 개혁 추진을 담당할 기획예산위는 4월 13일에 정부 개혁 추진 방향과 일정을 대통령에게 보고하였다. 이에 따르면, 정부는 5년 이내에 국가 경쟁력을 IMD 기준으로 15위 수준으로 끌어올린다는 목표를 세우고 정부 혁신 계획을 수립하였다. 이를 일정별로 보면 1998년 4월 말까지 정부 출연 연구 기관의 경영 혁신 방안을 확정하고, 6월 말까지 공기업 및 기타 정부 산하 단체 경영 혁신 방안을 확정하는 등, 금년 하반기에는 관련 법령 정비 및 1999년 예산 반영 등을 실시해나갈 방침이다.

그러나 정부의 이같은 개혁 방침은 미흡한 감이 없지 않다. 우선 아직까지 정부의 구체적이고 체계적인 개혁안이 발표되지 않고 있는 점이다. 개별 사안에 따라 이러저러한 정보들이 언론에 보도되고 있으나 보다 확실한 정부 방침이나 일정은 제시되지 않고 있다. 특히, 1998년 이후 정

부 개혁 방안은 전혀 알 수 없는 실정이다. 또한 개혁 의지마저 여론의 의구심을 얻는 측면도 있다. 4월 말까지 실현키로 한 정부 출연 연구 기관의 경영 혁신은 당초 예상했던 통폐합과는 거리가 먼 연구회 중심으로 개편하는 선에서 끝나버려, 각 부처들과 타협의 산물이 아니라는 비판도 받고 있는 것이다.<sup>6)</sup>

### 효과적인 정부 개혁 방향

현재의 정치 경제 여건은 정부 개혁을 추진하기에 그 어느 때보다 양호한 것이라 할 수 있다. 경제난으로 인해 정부 개혁의 필요성이 커졌으며, 이에 대한 국민들의 공감대도 형성되어 있는 실정이다. 또한 정부 개혁 주체도 그 어느 정부 때보다도 분명하다. 청와대 직속으로 예산권을 쥐고 있는 기획예산위가 개혁을 추진할 수 있게 된 것이다. 또한 그동안 나타난 정부 개혁의 실패 사례가 반면 교사로 작용하고 있


는 점이다. 과거의 실패 경험을 통해 보다 효과적으로 개혁을 추진할 수 있는 방법론이 축적되어 있는 것이다.<sup>7)</sup>

따라서 현 정부의 정부 개혁의 성공 여부는 정부의 개혁 의지에 달려 있다고 볼 수 있다. 효과적인 정부 개혁을 위해서는 무엇보다 먼저 개혁 방향과 방법 그리고 일정을 분명히 밝혀야 할 것이다. 이래야 일관성있고 지속적인 개혁을 추진할 수 있게 된다. 둘째는 개혁의 주체에 힘이 실려야 한다. 개혁에 반대하는 저항과 방해를 극복하기 위해서는 대통령이 개혁의 중심이 되어야 할 것이다. 셋째는 정치권의 협력이 이루어져야 한다. 정권과 정파를 초월하여 개혁의 당위성이 인식되고 이의 추진이 존중되어야 한다. 넷째는 우리 현실에 맞는 개혁 속도와 방법을 설정하는 것이다. 남북 분단 상황 그리고 급진적 개혁 경험이 없는 점과 국내 복지 수요가 큰 점 등을 감안할 때 한국의 개혁은 단번에 실현하려 하기 보다는 원칙과 방향을 설정하고, 이에 맞춰

6) "51 개 연구소 거의 존속", 「조선일보」(1998. 5.9), 8면.

7) 이러한 호조건은 기획예산위의 정부 개혁 실장이 언론사와의 인터뷰에서 밝힌 내용이기도 함("정부 개혁: 경쟁 원리 도입", 「한국경제신문」(1998. 4.13.)).

단계적이며 지속적으로 추진하는 것이 보다 현실적인 것으로 판단된다.

한편, 정부 개혁을 추진하는 구체적 수단을 강구하는 데 있어서는 다음과 같은 원칙이 지켜져야 할 것으로 보인다. 먼저 정부 조직 개편은 정부 기능의 원천적 재검토를 토대로 이루어져야 한다는 점이다. 경제 사회 환경 변화를 감안한 정부 역할이 무엇인가를 새롭게 설정하고 이에 맞춰 정부 조직을 전면적으로 개편해야 할 것이다. 둘째, 성과주의와 경쟁주의에 입각하여 각 정부 부처를 운영해나가는 것이다. 셋째, 행정 규제는 전면 철폐를 원칙으로 하되 규제의 필요성이 있는 것은 인센티브제도를 활용하도록 하는 것이다. 효율적이고 성과가 높은 정부는 바로 국가 경쟁력 향상의 원천이다. 또한 정부 혁신이 모범적으로 실현될 때 비로소 기업이나 노동 부문의 개혁도 차질없이 이루어지게 된다. 

## 참고 문헌

강천석(1998. 5.3), “관료에 할말 있다”, 「조선일보」, 5면.

김영민(1998), “정부 조직 개편”, 나라정책연구회편, 「김영삼 정부의 국정 평가 및 차기 정부의 정책 과제」, 현대정보문화사.

박재완(1998), “작은 정부, 열린 행정, 깨끗한 공무원”, 한국공공정책연구소편, 「국가 혁신의 비전과 전략」, 삼성경제연구소.

“51개 연구소 거의 존속”, 「조선일보」(1998. 5.9), 8면.

이계식·문형표(1995), 「정부 혁신」, 한국개발연구원.

“정부 개혁: 경쟁 원리 도입”, 「한국경제신문」(1998. 4.13).

총무처 직무분석기획단(1997), 「신정부혁신론」, 동명사.

한국경제연구원(1997), 「새정부의 정책 과제」.

IMD(1995, 1997), *The World Competitiveness*.