

## 김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증 분석\*

김 근 세\*\*

<目 次>

- |                  |                    |
|------------------|--------------------|
| I. 서 론           | II. 신보수주의 작은정부론    |
| III. 연구설계        | IV. 김대중 행정부의 정부규모: |
| V. 김대중 행정부의 정부규모 | VI. 결 론            |

<요 약>

이 논문에서는 ‘작지만 효율적인 정부’를 표방하여 지속적인 행정개혁을 실시한 김대중 행정부의 정부규모 변화에 대한 분석을 하였다. 이를 위해 신자유주의 행정개혁 전략에 따른 정부규모의 종량적 분석과 기관유형별 비교 분석을 실시하였다. 분석결과를 종합하여 볼 때, 전반적으로 작은정부를 위한 김대중 행정부의 행정개혁은 그리 성공적 이지 못한 것으로 평가할 수 있다. 단지 생산적, 별정직, 일반직의 인력수준과 조직수준, 규제수준에서 다소 종량적인 감축이 이루어졌을 뿐이다. 그러나 인력감축도 주된 대상이 정치적 이해관계가 상대적으로 적은 하위직과 생산적 공무원들을 대상으로 하여 공무원 사회에서의 갈등을 초래하기도 하였다. 또한 조직 및 인력의 단기적인 감소경향 이면에 법령과 예산의 상당한 증가가 이루어지고 있어, 김대중 행정부의 정부기능의 실질적인 감축은 실패하였다는 점을 시사해 준다. 김대중 행정부의 초기인 1998년~1999년의 기간동안에는 두 차례의 정부조직 개편과 규제개혁의 노력으로 인하여, 전반적인 수준에서 상당한 감축효과와 증가억제가 이루어 졌다. 그러나 문제는 중반기 이후에는 폐지되었던 기관 및 새로운 기관이 신설되거나 강화되는 등 거의 모든 행정수단이 지속적인 증가추세를 보여 초기 수준으로 회귀하는 ‘요요현상’을 보였다는 점이다. 그리고 작은정부론의 본질적인 특징인 정부기능에 따른 차별적인 정부감축이 이루어지지 않은 점은 작은정부의 속성을 충족시키지 못했음을 시사한다. 특히 정부조직의 기능적 다원화와 분권화가 충분히 이루어지지 않은 시점에서, 중앙관리기관 및 대통령기관과 집행기관의 행정수단이 강화된 점은 정부 및 시장의 효율성과 자율성을 저해할 우려가 있다. 또한 이는 신공공관리론에 따른 개혁의 관리비용의 측면과 이러한 정부개혁을 주도한 집행기관 자신은 감축에서 벗어난 이익집단정치 현상으로 설명할 수 있다.

【주제어: 정부개혁, 정부규모, 작은정부】

\* 이 논문은 성균관대학교의 2002학년도 성균학술연구비에 의하여 연구되었음.

\*\* 성균관대학교 국정관리대학원 부교수

## I. 서 론

김대중 행정부는 IMF 외환위기의 환경에서 신자유주의 사조의 작은정부(small government)를 위한 정부혁신을 지속적으로 추진하였다. 대표적인 사례로, 중앙관리기관은 공무원 인력감축을 위해 일반직 공무원의 정원을 1년, 교육직 공무원의 정원을 3년 단축하였고, 명예퇴직수당 제도를 통해 조기퇴직을 유도하였다. 그리고 중앙행정기관의 경우 국가공무원 총 정원제의 도입으로 일반공무원 정원의 최고한도를 제한하여 정부 인력규모의 확대를 제도적으로 억제하려고 노력하였다.

이러한 개혁의 추진으로, 국민의 정부 출범시 수립한 국가공무원 인력 감축 4개년 계획(1998~2001)에 따라 1998년 9,084명, 1999년 7,973명, 2000년 4,299명을 감축하여 2000년까지 총 21,356명을 감축하여 감축계획의 82.3%를 달성하였다. 그리고 2001년까지 국가직 공무원 22,365명을 감축하여 원래 인력감축계획 25,955명의 86%를 달성하였다. 이러한 공무원 감축노력은 외환위기에 따른 전사회적인 구조조정의 고통분담에 기여한 것으로 그 의의를 찾을 수 있다. 그런데 김대중 행정부의 후반기에 공무원 인력 등 행정자원이 전반적으로 다시 증가하는 추세가 발견되었다. 지금 노무현 행정부가 출범한 현 시점에서 김대중 행정부의 정부규모 감축의 성과와 그 특성을 평가해 볼 필요가 있다.

그런데 김대중 행정부의 정부개혁에 관해 여러 이론적, 제도적 평가는 기존연구에 많이 이루어졌지만, 이러한 평가의 논거가 되는 구체적이고 체계적인 증거자료가 상대적으로 빈약한 편이다. 따라서 이 논문은 이러한 작은정부론에 대한 논의를 이론적으로 정리하고, 실제 작은정부 이념에 기초한 김대중 행정부의 개혁이 얼마나 성공적 이었는지를 경험적으로 분석하고자 한다. 먼저, 정부관료제 전체수준에서 총량적으로 정부규모의 변화를 검토하고, 정부관료제 기관유형의 수준에서 작은정부론의 성격에 따른 차별성이 어떻게 적용되었는지를 분석하고자 한다. 특히, 첫째, 신보수주의 정부개혁의 속성인 ‘강한 국가(strong state)’를 위한 집행부리더십 강화전략에 따른 국가행정구조의 변화를 기관유형별로 비교분석 한다. 둘째, 신보수주의 정부개혁의 한 속성인 ‘작은 정부(small government)’를 위한 전략이 국가행정구조에 미친 영향을 분석한다.

## II. 신보수주의 작은정부론

김대중 행정부의 행정개혁은 기구·기능·인력의 최소화를 지향하는 작은정부, 경쟁과 성과를 중시하는 효율적인 정부, 국민을 고객으로 인식하는 봉사하는 정부를 주요 목표로 설정하였다. 이러한 김대중 행정부가 채택한 개혁의 이론적 기반은 신자유주의(neo-liberalism)이며, 이에 입각하여 기획예산처 정부개혁실과 정부혁신추진위원회를 통해 지속적으로 추진하였다(박재완, 1999; 김태룡, 2003).

김대중 정부의 개혁은 신자유주의 사조에 기반을 두어 IMF라는 국가경제위기 상황에서 국정운영의 효율성을 제고하는데 중점을 두고 추진되었다고 평가된다(윤태범 외, 2002; 한국행정연구원, 2003). 첫째, 세 차례에 걸친 조직개편 과정에서 이루어진 부처간 통·폐합과 인력감축을 통해 작고 효율적인 정부의 실현을 모색하였다. 둘째, 책임운영기관, 성과주의 예산, 개방형임용제 등 성과와 경쟁을 강조하는 정부운영시스템을 도입하여 관료주의 조직문화를 변화시키고 공직사회의 의식개혁을 유도하였다. 셋째, 행정서비스현장제도를 중심으로 국민들이 개혁의 내용과 성과를 체감할 수 있도록 대민서비스의 품질 개선을 위한 노력을 기울였다. 넷째, 규제등록심사제, 규제영향평가, 규제일몰제 등을 통한 정부규제완화를 추진하여 총량적 차원에서 규제개혁의 성과를 거두었다.

그러나 김대중 정부의 정부개혁은 총체적이고 일관성 있는 접근이 결여되었다는 비판이 있다(윤태범 외, 2002; 한국행정연구원, 2003). 조직개편이 장기적인 비전에 입각하여 추진되지 않고 체계적이고 정밀한 조직진단이 미흡한 상태에서 이루어져, 일부 부처들이 재통합되고 폐지된 부처들이 부활하는 현상이 나타났다. 인력감축 역시 총량적이고 획일적으로 일시에 이루어져, 김대중 정부 후반기에 다시 과거로 회귀하는 현상이 발생하였다. 또한 성과책임과 자율성을 강조하는 조직운영방식의 하나로 도입된 책임운영기관제도는 자율성 측면에서 상당히 제약되고 있다고 비판받는다.

이러한 김대중 행정부의 정부개혁을 심도 있게 검토하기 위해서는 먼저 신보수주의의 작은정부론에 대한 이해가 필요하다. 작은정부론은 이론적으로 1970년대부터 도입된 경제학자들의 공공부문의 해석들, 즉 공공선

택이론, 제도주의 경제학(institutional economics) 등의 득세와 이에 기반을 둔 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국 등에서 진행되고 있는 일련의 보수주의 실험들에서 그 실재를 찾아 볼 수 있다. 이로써 기존 행정학의 지배적인 패러다임이었던 다원주의와 엘리트주의에 대한 하나의 대안으로서 신우익주의(New Rightism)가 대두하였다.

작은정부론은 효율성을 주요한 행정가치로 추구하는 시장모형(market model)으로 대표된다(Peters, 1996). 기존의 전통적인 행정학에서 가정하는 여러 가정들인 정치중립적 공무원, 계층과 규칙, 안정성, 내부규제, 평등성 등을 부정하고, 특히 기존 행정서비스를 독점이라고 진단하면서 이에 따른 정부실패(government failure)의 문제점을 지적한다. 시장모형은 전통모형에 대한 대안으로 기존의 계층제적이고 집권적인 관료제 조직에서 탈피하여 탈규제화 되고, 분권적, 다원적인 정부조직으로의 개편을 제안한다. 그리고 정부관료제의 독점적인 서비스제공을 지양하고 민간부문에 의한 서비스제공의 효율성, 내부시장(internal market)의 원리를 주장한다. 관리적인 측면에서 공공조직과 경영조직간의 차별성을 인정하지 않는 일반론적 접근(generic approach)으로 성과급과 같은 민간부문의 시장유인을 정부부문에 도입하고자 노력한다.

이러한 신우익주의의 작은정부론의 기본논리는 크게 자유주의적 속성과 보수주의적 속성으로 구성되어 있다(Gamble, 1994). 자유주의적 속성(liberal tendency)이란보다자유롭고, 개방적이며, 경쟁적인 시장경제(free economy)를 가져오기 위한 공공부문의 개혁으로, 민영화, 규제완화, 복지국가감축의 전략을 추구한다. 반면 보수주의적 속성(conservative tendency)은 보다 강한 국가의 권위(strong state)를 회복하기 위한 공공부문의 개혁으로 제도적 대통령론, 신관리주의 전략을 쳐방한다.<sup>1)</sup>

---

1) 여기서 자유로운 경제를 위한 작은 정부논리와 강한 정부논리가 일견 논리적인 모순으로 이해될 수 있다. 그러나 1980년 이래 OECD국가를 중심으로 추진되고 있는 정부혁신은 기본적으로 사회혁명이라기보다는 국가주도의 개혁작업이었다. 따라서 자유로운 경제질서의 창조, 강제, 유지를 위해서는 강한 국가권위의 존재가 필요한 것이다. 영국 초기 자본주의사회의 기초를 구성하기 위한 엔클루저운동에서 보듯이 자유로운 경제질서를 구축하기 위해서는 강한 국가의 존재가 필수적으로 전제되었다는 사실에서 이 둘 간의 미묘한 관계를 이해할 수 있다.

따라서 작은정부론의 이해는 적어도 두 가지 속성의 분석이 고려되어야 한다. 먼저 정부전체규모의 수준에서 작은정부론을 분석할 수 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 중앙행정기관의 각 기관 수준에서 정부규모의 변화를 분석해야 한다. 왜냐하면, 신우익주의의 작은정부론은 작지만 강한 정부를 위해 모든 부처에 대해 동일한 감축을 추구하는 것이라기보다는 정부기능에 따른 차별적인 정부감축을 주장하기 때문이다. 이러한 신우익주의의 기본 속성과 이에 따른 작은정부론의 논리는 다음과 같은 이론적 구성을 갖는다.

첫째, 제도적 대통령: 행정국가화 현상에 따라 대통령과 수상 등 행정수반의 관료제 통제력에 대한 제약과 한계에 대한 우려가 많이 지적되어 왔다(West,1995). 특히 세계화시대에 요구되는 행정수반의 국정관리(governance) 리더십과 정책능력 강화의 요구에 따라 더욱 이러한 관심이 제기되었다. 이러한 문제의식 하에서 미국의 경우 제도적 대통령(institutional presidency)(Burke,1992), 관리적 대통령(managerial presidency)(Arnold,1986), 행정적 대통령(administrative presidency)(Nathan,1986) 등으로 개념화되었다. 이들의 논점은 행정수반이 자신의 정책공약을 행정실제로 실현시키기 위해서는 정책과 국정방향에 대한 통제와 함께 이를 행동화할 수 있는 인력, 예산, 법령, 조직과 같은 행정관리의 기본수단을 장악하고 관리할 수 있는 능력을 제고하는 경향을 지적하는 데 있다. 이는 미국 행정개혁사에서 의회와 집행부간의 정부관료제 장악을 둘러싼 부단한 갈등관계에서 잘 드러난다 (Arnold,1986). 미국 재무부내의 예산국을 대통령실의 관리예산처로 개편한 것, 일본 하시모토 행정개혁안의 주요한 내용 중의 하나로 수상부의 권한을 강화한 시도는 이러한 대표적인 예에 해당된다.

이에 따라 신우익주의 작은정부론의 주장에 따르면 행정수반이 직접적인 책임과 관심을 갖는 대통령기관(presidential agency)을 강화하려는 경향을 갖게 된다. 특히 대통령기관 중에서도 정책추진의 수단이 되는 중앙관리기관(central agency)을 강화하려는 전략을 취한다. 따라서 중앙관리기관, 나아가서 대통령기관은 작은정부론의 감축대상에서 벗어나거나, 감축정도가 다른 기관보다 적을 것이다.

둘째, 규제완화: 규제(regulation)는 행정의 핵심적 자원으로 행정행위

정당성의 기초가 된다. 관장 법령에 근거하여 행정기관은 자신의 기능에 대한 정당성을 확보하고, 이를 수행하기 위해 예산 및 인력, 조직에 대한 권리를 요구하게 된다. 신우익주의의 작은정부론은 진입규제과 가격통제와 같은 경제규제를 완화하여 민간부문에 자유로운 시장조건을 형성하려는 개혁을 주장한다. 그리고 환경규제를 완화하여 기업에 부담을 덜어주거나, 노동시장의 규제완화를 통해 탄력성을 제고하여 기업활동을 지원하는 전략이 1980년대 이후 규제완화정책으로 추진되어 오고 있다.

그러나 실제 OECD국가의 규제완화정책을 경험적으로 분석해 보면, 영국, 미국과 같이 자유로운 시장을 위한 규제완화가 추진된 경우도 있지만, 일본과 같이 기존규제를 새로운 규제로 대체하거나 규제완화를 위해 규제를 신설하는 재규제화(reregulation)의 현상도 지적된다(Vogel,1993). 실제 일본의 통신산업의 예처럼 자유풍요의 경쟁력 그 자체보다는 세계시장에서의 경쟁력확보를 위한 전략적 차원에서의 규제완화정책도 분석된다. 어째든 Lowi(1990:302)가 경험적으로 보여주듯이, 규제완화정책의 추진으로 규제기관의 인력과 예산이 레이건 행정부시기에 결과적으로 감축된 현상을 보였다. 그리고 이익집단정치의 시작에서 볼 때, 실제 많은 규제기관은 포획(capture)의 경우를 제외하고는 이익집단의 관료제 지원이 가장 약한 행정기관유형이어서 감축대상이 되기 쉽다(Meier,1993)<sup>2)</sup>.

셋째, 민영화: 규제완화와 더불어 신우익주의 작은정부론의 또 하나의 중심적인 명제는 정부기능에서 생산기능과 상업기능을 정부조직에서 비정부조직으로 전환하려는 전략이다. OECD국가에서 추진해오고 있는 정부상업기능의 기업화(corporation), 공기업의 민영화(privatization)(Savas,1987), 정부기능의 민간위탁(contracting out)(Hilke,1992)이 그 예이며, 영국의 대처정부의 과감한 공기업 민영화 추진과 일본의 삼공사의 민영화가 대표적인 사례이다.

이러한 민영화논리에 따라 정부부문에서 생산기능은 감축의 주요 대상이 된다. 특히, 정보의 비대칭성과 성과모니터링의 문제로 인하여, 정부기관 중 최적의 기업화, 민영화, 민간위탁의 대상은 생산기관(production

---

2) Meier는 Lowi(1972)의 정책유형을 근거로 정부관료체를 규제기관, 재분배기관, 분배기관, 구성기관으로 분류한다.

agency)<sup>3)</sup>으로 주장된다(Donahue,1989; Gregory,1996).

넷째, 신공공관리론: 신공공관리론(New Public Management)의 기본 철학은 관리혁신을 통해 많은 공공문제를 해결할 수 있다는 것이다 (Pollitt,1993). 신공공관리에서는 여러 가지 관리권한의 위임과 성과계약 제도를 통한 성과관리체계(performance management system)를 강조 한다. 구체적으로 Hood(1994)는 신공공관리의 주요 요소를 잘 정리해 주고 있는데, 첫째, 투입 및 절차중심에서 산출 및 성과중심으로, 둘째, 통합적 정부조직에서 기능적 다원화로, 셋째, 내부 독점적 서비스 공급에서 민간부문과의 계약 및 경쟁관계로, 넷째, 관리자에게 관리권한을 위임하고, 다섯째, 분명하고 측정 가능한 업무성과기준을 마련하며, 여섯째, 고정임금에서 변동임금으로 전환하여 인센티브를 확보하고, 일곱째, 산출/성과평가를 통한 행정의 책임성을 확보한다는 것이다.

이러한 신공공관리에서는 정책–관리 이원론(policy–management dichotomy) (Painter,1993)을 주창하는데, 순수한 관리적 측면 강조 이외에도 그 이면에는 상당한 정치성을 갖고 있다. 정치집행부가 기존 관료들의 영향력이 컸었던 정책형성에 있어 주도적인 역할을 복원하고, 고위관료를 비롯한 정부관료제는 정책결정보다는 집행관리에 관심을 가지게 하려는 시도이다. 여기서 정치집행부에 의한 정부관료제의 통제 및 영향력을 강화하려는 신관리주의의 정치성을 파악할 수 있다.

그리고 신공공관리론의 논리에 따라 정부부처의 정책형성–정책집행기능을 분리하여 정부부처의 본부기관은 정책자문 및 개발기능을 수행하고, 서비스전달 및 단순한 집행기능은 독립적인 조직으로 운영하는 정부개혁이 추진되었다. 영국과 같이 부처내의 책임운영기관(executive agency)화하거나, 뉴질랜드와 같이 부처 밖의 독립사업기관(crown entity)으로 전환시키는 예가 대표적이다.

---

3) 여기서 생산기관이란 Wilson(1989)의 정부기관 분류로서, 업무과정과 산출/효과 모두 비교적 측정 가능한 업무를 관장하는 기관을 말한다.

### III. 연구설계

#### 1. 연구대상 및 자료수집

본 연구는 김대중 행정부의 정부규모 변화를 경험적으로 분석하는 것이다. 분석수준은 총량분석 및 기관유형별 분석이 중심을 이룬다. 연구의 목적상 분석단위는 중앙행정기관이며, 연구기간은 김대중 행정부의 존재기간인 1998년에서 2002년까지로 한다.<sup>4)</sup> 이 기간 중 중앙행정기관의 지위 또는 명칭이 변경되거나 통폐합 및 신설된 기관이 다수 있다. 본 연구에서는 변수측정상의 용이성과 부처기능의 유사성을 고려하여, 통폐합 및 승계된 기관을 동일한 기관으로 연계하여 측정하기로 한다.<sup>5)</sup> 이는 총 3차에 걸쳐 이루어진 김대중 행정부의 조직개편에 따른 것이다.<sup>6)</sup>

- 
- 4) 다만, 본 연구에서는 김영삼 행정부와의 연속성을 고려한 비교를 위하여 1997년의 자료를 함께 포함시켜 1997년~2000년까지 정부규모의 변화를 분석하기로 한다.
  - 5) 예를 들어, 1997년 내무부와 총무처의 변수량 합이 1998년 신설된 행정자치부로 연계되는 것으로 측정하였다.
  - 6) 조직개편의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1998년 2월 실시된 제1차 조직개편에서 대통령 직속기관으로 기획예산위원회, 여성특별위원회, 중소기업특별위원회가 신설되었으며, 국무총리 직속기관인 금융감독위원회가 신설되었다. 재정경제원은 재정경제부로 명칭이 변경되어 그 산하에 예산청을 신설하였으며, 식품의약품안전본부가 식품의약품안전청으로 보건복지부에서 분리·신설되었다. 내무부와 총무처는 행정자치부로 통폐합되었고, 외무부와 통상산업부는 기능을 재조정하여 외교통상부와 산업자원부로 변경하였다. 그리고 명칭이 변경되거나 격상 및 격하된 기관들이 있는데, 통일원이 통일부로, 과학기술처가 과학기술부로, 문화체육부가 문화관광부로, 행정조정실이 국무조정실로 공보처는 공보실로 개편되었다. 그밖에 법제처, 국가보훈처, 비상기획위원회를 장관급에서 차관급으로 격하하여 작은정부를 추구하였다. 제2차 조직개편은 1999년 5월에 실시되었는데, 기능접근법에 의한 정부기능의 재편과 조정에 중점을 두었다. 1998년 신설된 예산청과 기획예산위원회가 기획예산처로 통폐합되었으며, 중앙인사위원회가 신설되어 대통령의 권한 강화가 이루어졌다. 문화관광부의 문화재관리국이 문화재청으로 분리되어 신설되었으며, 공보실이 국정홍보처로 개편되었다. 그리고 책임운영기관제도가 본격적으로 도입되었다. 제3차 조직개편은 2000년 12월에 실시되었는데, 전면적인 개편이 아닌 정부기능조정에 중점을 두어 소폭의 변화가 이루어졌다. 경제부총리제와 교육부총리제가 신설되었으며, 1998년 신설된 여성특별위원회가 여성부로 승격하였다. 또한 교육부가 교육인적자원부로 명칭이 변경되었다.

자료의 수집은 주로 문헌조사에 의존하였다. 자료는 행정자치부, 법제처, 재정경제부, 기획예산처 등 관련 중앙행정기관의 정보관리 시스템을 비롯하여, 각종 발간자료들을 통하여 수집되었다. 주요 참고자료로는 「예산개요 참고자료」(1997~2002 회계년도), 「현행법령현황(소관부처별)」(1997~2002년), 「정부기구도표」(1997~1999년), 「중앙행정기관별 하부조직현황」(1997~2002년), 「행정부국가공무원 기관별·직종별 공무원 정원 현황」(1997~2002년) 등이다.

## 2. 변수측정 및 분석방법

김대중 행정부의 정부규모의 변화를 분석하기 위한 종속변수로는 기본적인 행정수단인 인력, 예산, 법령, 그리고 조직규모로 설정하였다. 여기서 조직규모는 중앙행정기관별 하부조직의 수로 측정한다. 이러한 종속변수를 보다 정밀한 측정과 분석을 위하여 다음과 같이 세분화 하였다.

첫째, 인력은 정무직, 생산직(기능직과 고용직), 고위직(1~3급), 중위직(4~6급), 하위직(7~9급)으로 직렬별·계급별로 세분화 하였다.<sup>7)</sup> 인력 변수는 1997년도를 기준으로 하여 2002년도 인력의 증감률을 백분율로 나타낸다. 자료는 총무처와 행정자치부의 「정부기구도표」, 행정자치부 정부조직관리 정보시스템의 「기관별·직종별 공무원 정원」, 「기관별 공무원 정원 현황」, 「행정부 국가공무원 정원현황」을 이용하였다.

둘째, 예산은 일반회계와 기타특별회계 및 기업특별회계를 포함하여, 운영예산과 사업예산<sup>8)</sup>으로 구분하였다. 1997 회계년도를 기준으로 하여 2002 회계년도 예산의 증감률을 백분율로 나타내었다. 연구대상기관 중 과학기술자문회의, 국무조정실, 정무장관실, 비상기획의원회, 고충처리위원회, 청소년보호위원회, 검찰청의 예산은 자료의 미비로 측정하지 못하였다. 그리고 국무총리실의 예산변수 측정치는 과도한 이상치(outlier)를 보

7) 1998년도부터 분류된 3, 4급은 고위직으로 분류하고, 4, 5급은 중위직으로 분류하였다.

8) 세출목별로 볼 때, 100목과 200목을 운영예산으로 구분하고, 300목부터 800목까지를 사업예산으로 구분하였다.

여 분석에서 제외하였다.<sup>9)</sup> 자료는 「결산개요(통계편)」, 「세입세출(개산) 결산」, 「예산개요 참고자료」등을 이용하였다.

셋째, 법령은 법률, 대통령령, 총리령 및 부령으로 구분하여 측정하였다. 자료는 「현행법령현황(소관부처별)」과 법제처 법령통계 정보시스템의 「연도별 법령현황」을 이용하였으며, 1997년의 법령 수를 기준으로 2002년 법령 수의 증감률을 백분율로 나타내었다.

넷째, 조직규모는 실·국, 과, 담당관으로 구분하였으며, 1997년 중앙행정기관의 하부조직의 수를 기준으로 2002년 하부조직 수의 증감률을 백분율로 나타내었다. 자료는 「정부기구도표」와 행정자치부 정부조직관리정보시스템의 「중앙행정기관별 하부조직현황」을 이용하였다.<sup>10)</sup>

그리고 중앙행정기관을 기관유형에 따른 집단간 비교분석을 실시하기 위하여 독립변수를 다음과 같이 측정하였다.

첫째, Wilson(1986)의 분류방식에 따라 중앙행정기관을 중앙관리기관, 대통령기관, 의회기관으로 분류하였다.<sup>11)</sup> 본 연구에서 중앙관리기관은 감사원, 국무조정실, 법제처, 행정자치부 등 8개 기관이고, 대통령기관은 국가안전보장회의, 재정경제부, 국방부 등 15개 기관이다. 그리고 의회기관은 여성부, 국가과학기술자문회의, 교육인적부, 문화관광부 등 18개 기관이다.

둘째, Clark와 Dear(1984)의 분류방식에 따라 중앙행정기관을 합의기

9) 2002년 국무총리실의 예산이 이상치를 보이는 것은 국무총리실이 정부출연연구 기관을 관장하게 되었기 때문이다.

10) 자료수집의 한계로 분석에서 제외된 기관은 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 감사원, 과학기술자문회의, 국무조정실, 국무총리비서실, 정무장관, 비상기획위원회, 공정거래위원회, 고충처리위원회이며, 여성부와 청소년보호위원회는 신설된 기관이므로 증감률의 비교에서 제외되었다.

11) 중앙관리기관이란 행정자원을 통제하면서 일선 중앙행정기관을 지원, 통제하는 기능을 수행하는 핵심관리기관이다. 대통령기관은 대통령이 직접적인 책임을 지게 되고, 이에 따라 직접적인 관심과 통제력을 행사하는 기관으로서 집단이나 지역에 따라 상이한 편익을 제공하지 않는 기관이다. 의회기관은 집단간에 상이한 편익을 제공하는 기관이며, 의회에서 더욱 큰 관심을 가지고 있는 기관으로 대개 이익집단과 밀접한 관계를 갖는다. 여기에는 환경부, 농림부, 건설교통부, 보건복지부, 노동부, 해양수산부 등이 포함된다.

관, 생산기관, 통합기관, 집행기관으로 구분하였다.<sup>12)</sup> 본 연구에서 합의기관은 통일부, 법무부, 국방부 등 10개 기관이고, 생산기관은 재정경제부, 산업자원부, 국세청 등 15개 기관이며, 통합기관은 보건복지부, 환경부, 정보통신부 등 8개 기관이다. 마지막으로 집행기관은 감사원, 국무조정실, 조달청 등 8개 기관이다.

독립변수와 종속변수를 측정함에 있어 정부조직개편으로 인하여 두 부처가 통합된 경우 통합대상부처들의 개별측정치를 합산하였고, 신설되거나 외청으로 분리된 경우는 신설 또는 분리된 대상부처들의 개별측정치를 합산하였다.<sup>13)</sup> 그리고 자료의 분석은 통계프로그램인 SPSS 10.0 for

- 
- 12) 합의기능은 모든 사회구성원 혹은 집단들이 기존의 사회계약을 수용하도록 함으로써 사회적 합의를 확보하는 것이다. 이 기능은 국가의 일차적 운영목표로서, 소유권규정, 계급관계, 그리고 사회활동의 적법성 등에 관해 국가가 정의를 내림으로써 최소한의 질서를 유지시켜 경제적 생산을 가능케 하는 기능이다. 이러한 기능을 수행하는 국가기구에는 사회계약과 국가주권에 관련된 정치(political)기구, 사회집단간 갈등을 법규로 해결하는 법(legal)기구, 국가권력의 물리적 행사를 담당하는 경찰, 군대, 감옥 등의 억압(repressive)기구들이 있다. 생산기능은 공·사부문에서의 생산증대를 위하여 사회투자를 규제하고, 노동력의 재생산을 위하여 사회소비를 규제함으로써 생산의 조건을 확보하는 것이다. 여기에는 국가가 공공재를 직접 생산하기 위한 공적생산(public production)기구, 국가가 다른 공·사부문과 계약을 통해 공공재를 간접적으로 생산하기 위한 공적제공(public provision), 그리고 국내외의 경제관계를 규제하기 위해 국가재정 혹은 재정·통화정책을 담당하는 국고(treasury)기구들이 있다. 통합기능은 물리적 억압에 의해 수행되는 것이 아니라 생산에 있어서의 사회적 잉여를 국가가 구매함으로써 이를 수행하는 것이기 때문에, 국가가 사용할 수 있는 자원을 둘러싸고 생산기능과 상충관계가 발생할 수 있다. 이러한 통합기능은 복지기구와 이데올로기제조기구들에 의해 수행된다. 집행기능은 위의 세 가지 국가기능이 사회부문에 대하여 수행되는 것과 달리, 이러한 기능들이 효과적으로 수행되도록 국가부문 내부에서 정책을 조정하고 관리하는 기능이다. 집행기능은 정책이라는 수단을 통하여 특정한 사회적 조건하에서 위의 기능들을 조정하는 기능이며, 이를 통해 국가가 상대적 자율성을 확보할 수 있다. 여기에는 관리(administration)기구와 규제(regulation)기구가 있다.
- 13) 인력, 조직, 법령, 예산변수에서 2002년의 재정경제부와 기획예산처, 금융감독위원회의 개별측정치의 합과 1997년 재경원을 비교하였고, 2002년 문화관광부와 문화재청의 개별측정치의 합과 1997년 문화관광부를 비교하였다. 그리고 2002년 행정자치부와 중앙인산위원회의 개별측정치의 합과 1997년 내무부와 총무처의 개별측정치의 합을 비교하였다. 2002년 보건복지부와 식품의약품안전청의 개별측정치의 합은 1997년 보건복지부의 개별측정치와 비교하였다.

Windows를 이용하여, 각 변수들의 기술통계량을 구하고, 기관유형별 정부규모 변화를 비교하기 위해 일원배치 분산분석(one-way ANOVA)을 실시하였다.

## IV. 김대중 행정부의 정부규모: 총량분석

김대중 행정부의 정부규모 변화에 대한 기관유형 분석에 앞서, 먼저 총량적 수준에서 정부규모의 변화를 개관하려 한다. 인력, 예산, 조직, 법령 순으로 분석될 것이다.

### 1. 인력변화 분석

김대중 행정부 공무원의 인력은 <표 1>과 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 국가직 공무원과 지방직 공무원을 합산한 행정부 공무원 전체적인 수준에서는 1997년 대비 약 4.6%가 감소한 것으로 조사되었다. 그러나 본 연구의 분석대상인 행정부 국가직 공무원 수준에서는 1997년~2002년 동안의 인력 증감률이 약 0.12%로 인력수준의 변화는 미미한 수준으로 볼 수 있다. 다만, 조직개편 작업이 본격적으로 이루어진 1998년에서 1999년도까지는 인력이 감소하는 추세를 보이다가, 2000년 이후부터는 다시 증가하는 추세를 나타내고 있는 것이 특징이다. 이러한 점은 김영삼 행정부의 정부감축의 경우에서도 나타나는 바와 같이(김근세·권순정, 1997), 행정부 국가공무원의 인력규모가 정권의 초기 정부개혁 시기에는 감소하는 추세를 보이다가 정권 말기에는 다시 초기 수준으로 환원되는 ‘요요현상’이 나타난 것으로 분석된다. 실제로 김대중 행정부는 초기 두 차례의 조직개편으로 1998~1999년 사이에 국가공무원의 2.1%를 줄이는 인력감축의 성과를 가시화 하였다. 이러한 성과는 단기간에 이루어진 정무직, 별정직, 일반직(특히 고위직), 생산직 공무원의 감축이 큰 기여를 한 것이다. 그러나 2000년 이후로 서서히 국가공무원 수가 증가하기 시작 하더니, 결국 2001~2002년 기간 동안은 2.5%의 증가율을 기록하면서 정권초기의 수준으로 환원되었다.

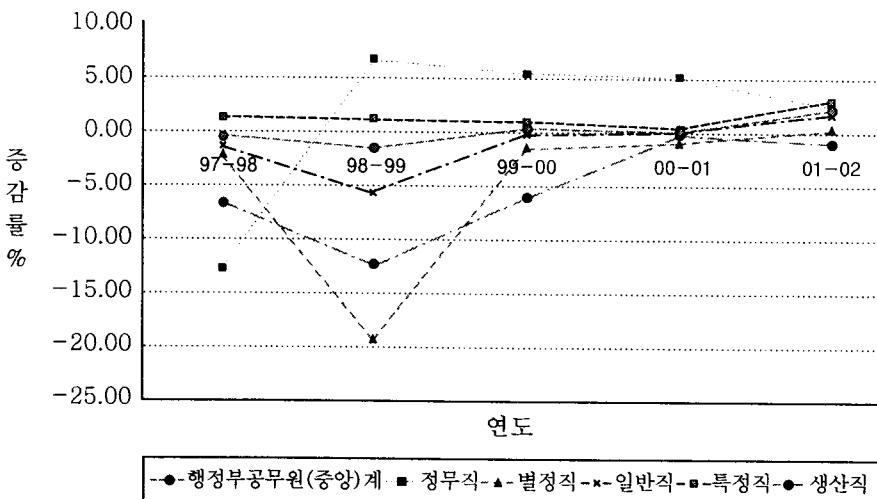
〈표 1〉 김대중 행정부의 정부인력 변화

| 구분<br>(년도)   | 행정부 국가 공무원 |             |             |       |               |               |               |                  |        |
|--------------|------------|-------------|-------------|-------|---------------|---------------|---------------|------------------|--------|
|              | 계          | 정<br>무<br>직 | 별<br>정<br>직 | 일반직   |               |               |               |                  |        |
|              |            |             |             | 소계    | 고위직<br>(1~3급) | 중위직<br>(4~6급) | 하위직<br>(7~9급) | 연구직              | 지도직    |
| 1997         | 561170     | 100         | 3121        | 96560 | 1509          | 34506         | 56747         | 3394             | 404    |
| 1998         | 559063     | 87          | 3048        | 95649 | 1489          | 34690         | 55628         | 3395             | 447    |
| 1999         | 547563     | 93          | 2468        | 90454 | 1306          | 33579         | 52145         | 3115             | 309    |
| 2000         | 545690     | 98          | 2423        | 90443 | 1297          | 33809         | 51891         | 3129             | 317    |
| 2001         | 548003     | 103         | 2408        | 90610 | 1313          | 34459         | 51347         | 3174             | 317    |
| 2002         | 561836     | 106         | 2422        | 92399 | 1343          | 36040         | 51411         | 3287             | 318    |
| 97~02<br>증감률 | 0.12       | 6.00        | -22.40      | -4.31 | -11.00        | 4.45          | -9.40         | -3.15            | -21.29 |
| 구분<br>(년도)   | 행정부 국가 공무원 |             |             |       |               |               |               | 행정부<br>공무원<br>총계 |        |
|              | 교원         | 특정직<br>경찰   | 소방          | 외무    | 검사            | 생산직<br>기능직    | 고용직           |                  |        |
| 1997         | 281840     | 91427       | 157         | 1469  | 1151          | 81922         | 3423          | 913684           |        |
| 1998         | 284163     | 93876       | 158         | 1437  | 1150          | 76906         | 2589          | 916265           |        |
| 1999         | 287096     | 94873       | 157         | 1398  | 1274          | 67666         | 1743          | 862933           |        |
| 2000         | 289140     | 95150       | 157         | 1431  | 1353          | 63610         | 1549          | 851684           |        |
| 2001         | 291257     | 95377       | 176         | 1433  | 1357          | 63556         | 1390          | 850032           |        |
| 2002         | 302734     | 96689       | 185         | 1441  | 1428          | 63759         | 673           | 871066           |        |
| 97~02<br>증감률 | 7.41       | 5.76        | 17.83       | -1.91 | 24.07         | -22.17        | -80.34        | -4.66            |        |

자료: 행정자치부, “정부조직관리 정보시스템”

행정부 국가 공무원을 직렬별·계급별로 세분화하여 분석해 보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 일반직, 별정직, 생산직 공무원은 전반적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 특히, 기능직과 고용직과 같은 생산직 공무원의 감소율이 가장 높아, 일반직<sup>14)</sup> 및 별정직과 함께 김대중 행정부 초기

14) 일반직 중 4~6급의 중위직 수준에서는 인력감축이 이루어지지 않고 기간 중 오히려 증가(4.45%)하는 결과를 보이고 있다.



&lt;그림 1&gt; 김대중 행정부의 정부인력 변화

의 인력감축을 주도하였다. 반면에, 정무직은 정권초기에는 급격한 감소를 보이다가 지속적으로 증가하였으며, 특정직 공무원은 외무공무원을 제외하고는 전반적으로 증가하였음을 알 수 있다.

이와 같이 김대중 행정부의 인력감축은 일반직, 생산직, 별정직 공무원의 범위에서는 일정한 성과를 거두었다고 할 수 있으나, 주로 하위직과 생산직 공무원들을 대상으로 한 총량위주의 인력감축이었다. 이러한 영향으로 최일선에서 서비스전달을 담당하는 공무원 인력의 부족과 고령화의 문제가 야기되었다. 또한 2000년 이후 정무직과 고위직 공무원의 수가 증가하고 있는 점은 작은정부에 역행하는 한편, 일관성 있는 인력감축이 이루어지지 못하였다고 평가할 수 있다. 따라서 조직개편 과정에서 공공부문의 적정한 인력규모의 산정 및 장기적인 정부역량의 제고방안을 고려하지 않은 채, 비록 인력감축과 같은 개혁의 경우 집권적으로 총량적 수준의 인력감축 목표를 설정해야하는 불가피한 측면이 있지만, 동시에 체계적이지 못한 인력감축이었다.

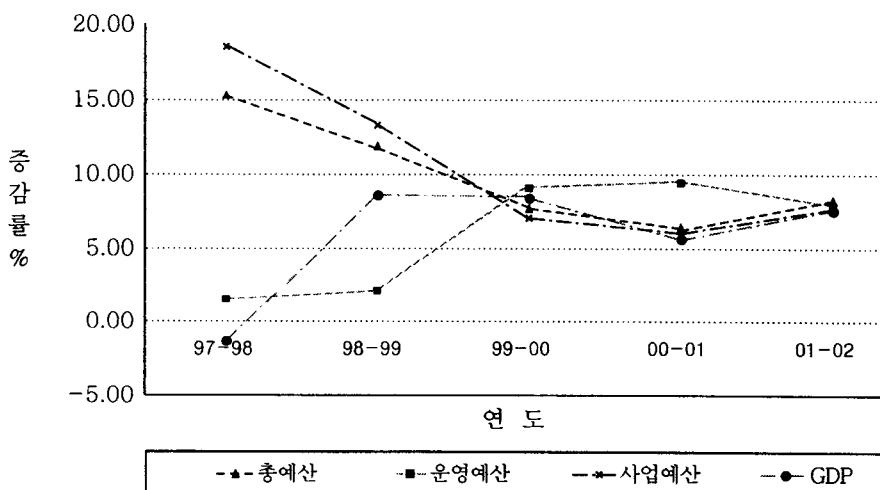
## 2. 예산변화 분석

김대중 행정부의 예산변화는 <표 2>와 <그림 2>에서 알 수 있다. 총 예산의 증감률은 정권초기인 1998~1999년 사이에 높은 증가율을 기록하

&lt;표 2&gt; 김대중 행정부의 정부예산 변화

| 구 분                 | 총 예산              |            | 운영 예산            |            | 사업 예산             |            | GDP<br>증감률<br>(%) |
|---------------------|-------------------|------------|------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|
|                     | 예산액               | 증감률<br>(%) | 예산액              | 증감률<br>(%) | 예산액               | 증감률<br>(%) |                   |
| 1997                | 110,529,489,704.0 | -          | 20,898,630,398.5 | -          | 89,630,859,305.5  | -          | -                 |
| 1998                | 127,458,399,313.1 | 15.32      | 21,180,991,623.1 | 1.35       | 106,277,407,690.2 | 18.57      | -2.0              |
| 1999                | 142,180,511,467.9 | 11.55      | 21,543,620,746.1 | 1.71       | 120,636,980,901.8 | 13.51      | 8.6               |
| 2000                | 152,252,015,350.0 | 7.08       | 23,464,469,300.0 | 8.92       | 128,787,546,050.0 | 6.76       | 8.1               |
| 2001                | 161,738,748,422.9 | 6.23       | 25,724,112,417.6 | 9.63       | 136,014,636,005.3 | 5.61       | 5.7               |
| 2002                | 173,994,129,102.0 | 7.58       | 27,798,250,725.0 | 8.06       | 146,195,878,377.0 | 7.49       | 8.1               |
| 97-02<br>증감률<br>(%) | 57.42%            | -          | 33.01%           | -          | 63.11%            | -          | -                 |

\* 자료: 기획예산처, 「예산개요 참고자료」(1997~2002)



&lt;그림 2&gt; 김대중 행정부의 정부인력 변화

다가 감소하는 경향을 보이고 있다. 기간 중 사업예산의 증감률이 63.11%로 총예산의 57.42%와 운영예산의 33.01%보다 상대적으로 높았다. 그러나 사업예산의 증감률은 점차 감소하고 있는 반면에, 운영예산의 증감률은 점차 증가하고 있음을 알 수 있다. 이는 <표 3>에서 보는 바와 같이, 김대중

행정부 초기에 예산의 기능분석상 사업예산의 성격이 큰 경제개발비의 증가가 이루어 졌음을 시사한다.

또한 김대중 행정부 초기 총예산의 증감률은 국내총생산(GDP)의 증감률보다 상대적으로 높게 나타나고 있으나, 1999년을 기점으로 다소 비슷한 수준을 보이고 있다. 이는 김대중 행정부 초기에는 재정규모가 상대적으로 컸으나, 중반 이후에는 증가율이 점차 감소하는 경향을 보여주는 것이다.

<표 3>은 김대중 행정부의 정부지출 구성비 변화를 보여주고 있다. 1997년 IMF 외환위기로 인하여 1999년까지 방위비, 교육비, 일반행정, 지방재정의 정부지출 비중이 감소하고 있다. 이에 반하여 채무상환 부문의 지출비중이 크게 증가하였으며, 경제 및 사회개발 분야의 지출도 다소 증가하였다. 이는 외환 및 경제위기를 극복하기 위한 재정정책의 결과로 이해할 수 있다. 그리고 사회복지 제도의 확충으로 사회개발비의 비중이 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 김대중 행정부의 정부지출 구성비 변화

(단위: %)

| 정부지출   | 1997년도 | 1998년도 | 1999년도 | 2000년도 | 2001년도 | 2002년도 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 방위비    | 21.5   | 19.0   | 17.1   | 17.8   | 16.2   | 16.2   |
| 교육비    | 18.2   | 16.0   | 13.7   | 14.3   | 17.9   | 17.4   |
| 사회개발   | 9.0    | 9.1    | 11.0   | 11.5   | 13.6   | 13.1   |
| 경제개발   | 25.8   | 26.9   | 26.9   | 27.3   | 24.9   | 25.9   |
| 일반행정   | 10.6   | 9.5    | 9.3    | 9.5    | 9.2    | 9.5    |
| 지방재정   | 10.2   | 9.3    | 8.0    | 9.1    | 12.4   | 11.2   |
| 채무상환기타 | 4.7    | 10.2   | 13.9   | 3.1    | 4.3    | 1.7    |
| 예비비    | 0.0    | 0.0    | 0.0    | 0.0    | 0.0    | 2.4    |
| 재특회계지원 | 0.0    | 0.0    | 0.0    | 7.4    | 1.4    | 2.6    |
| 계      | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  |

※ 자료: 기획예산처, 「예산개요 참고자료」(1997~2002).

### 3. 조직변화 분석

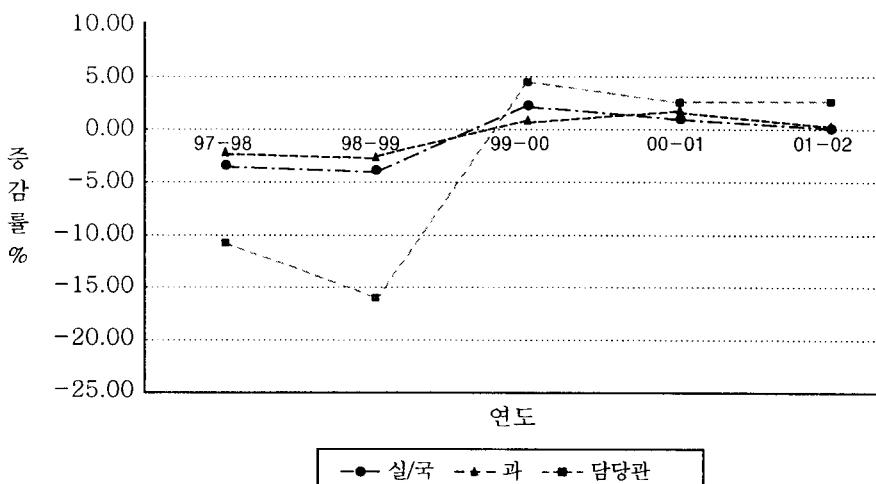
김대중 행정부의 정부조직의 수준은 전반적으로 감소한 것으로 나타났

다. <표 4>와 <그림 3>에서 보는 바와 같이, 정부조직 변화의 추이를 보면 1999년도까지 지속적으로 감소한 것으로 조사되었다. 특히 담당관은

<표 4> 김대중 행정부의 정부조직 변화

| 구 분             | 실 / 국 |        | 과     |        | 담당관    |        |
|-----------------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|
|                 | 수     | 증감률(%) | 수     | 증감률(%) | 수      | 증감률(%) |
| 1997년           | 210   | -      | 802   | -      | 651    | -      |
| 1998년           | 205   | -2.38  | 773   | -3.62  | 585    | -10.14 |
| 1999년           | 199   | -2.93  | 741   | -4.14  | 492    | -15.90 |
| 2000년           | 200   | 0.50   | 754   | 1.75   | 515    | 4.67   |
| 2001년           | 204   | 2.00   | 763   | 1.19   | 528    | 2.52   |
| 2002년           | 204   | 0.00   | 764   | 0.13   | 541    | 2.46   |
| 97~02<br>증감률(%) | -2.86 | -      | -4.74 | -      | -16.90 | -      |

\* 자료: 행정자치부, “정부조직관리 정보시스템”



<그림 3> 김대중 행정부의 정부조직 변화

- 15) 1999년의 제2차 조직개편시 기획예산처와 공보처를 신설하여 장관급 기관의 수는 18개에서 20개로 증가하였다. 그리고 2000년 12월의 제3차 조직개편에서는 경제부총리제와 교육부총리제가 신설되었으며, 여성특별위원회가 여성부로 승격되는 등 작은정부를 추구하던 김대중 행정부가 오히려 큰 정부로 나아가게 되었다고 비판을 받기도 하였다 (한국행정연구원, 2003: 9-10).

1998년~1999년도에 걸쳐 각각 10.14%와 15.9%의 감소율을 기록하는 등 대폭적인 감소가 이루어졌다. 이는 김대중 행정부 초기에 두 차례에 걸친 정부조직 개편으로 부처간의 대대적인 통폐합이 이루어진 결과라고 할 수 있다.

그러나 김대중 행정부 중반기에 접어들면서 폐지되었던 부처가 부활되거나 신설되는 등, 2000년도를 기점으로 조직의 증감률이 양으로 전환되면서 정부조직이 지속적으로 증가하는 경향이 나타났다.<sup>15)</sup>

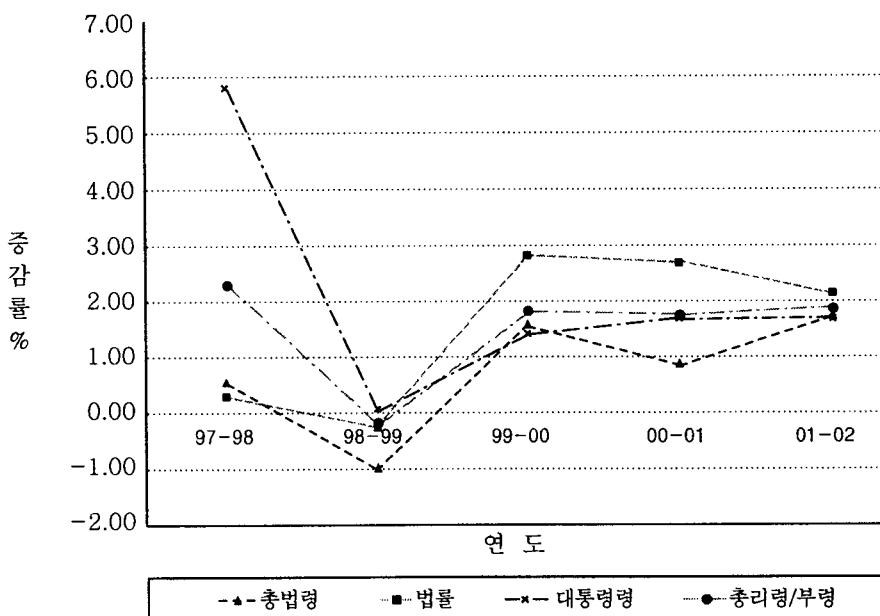
#### 4. 법령변화 분석

김대중 행정부의 법령 수는 전체적으로 증가하였는데, 총리령 및 부령의 증가율이 10.81%로 가장 높았다. <표 5>와 <그림 4>에서 보듯이 1999년도에는 증가율이 급격히 감소하여 총법령의 수가 줄어드는 결과를 보였다. 그러나 2000년도 이후로 일정수준의 증가율을 유지하면서, 1997년도 대비 2002년도 총법령 수의 증가율이 7.32%로 나타나 전체적으로 법령의 수가 증가하는 경향을 나타내었다. 한편, 1999년도에 법령의 증가율이 둔화되거나 감소한 원인으로는 김대중 행정부 초기 총량위주의 규제 개혁 실시로 인해 전체적으로 법령의 정비가 이루어졌다라는 점과, 이에 따른 규제법령의 신설이 제한되었던 점에서 찾을 수 있다.

<표 5> 김대중 행정부의 정부법령 변화

| 구 분              | 총 법령  |         | 법률    |         | 대통령령  |         | 총리령·부령 |         |
|------------------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|--------|---------|
|                  | 계     | 증감률 (%) | 수     | 증감률 (%) | 수     | 증감률 (%) | 수      | 증감률 (%) |
| 1997년            | 3,400 | -       | 952   | -       | 1,319 | -       | 1,129  | -       |
| 1998년            | 3,476 | 2.24    | 955   | 0.32    | 1,327 | 0.61    | 1,194  | 5.76    |
| 1999년            | 3,461 | -0.43   | 952   | -0.33   | 1,314 | -0.98   | 1,195  | 0.08    |
| 2000년            | 3,525 | 1.85    | 978   | 2.73    | 1,335 | 1.60    | 1,212  | 1.42    |
| 2001년            | 3,582 | 1.62    | 1,004 | 2.66    | 1,347 | 0.90    | 1,231  | 1.57    |
| 2002년            | 3,649 | 1.87    | 1,026 | 2.19    | 1,372 | 1.86    | 1,251  | 1.63    |
| 97~02<br>증감률 (%) | 7.32  | -       | 7.77  | -       | 4.02  | -       | 10.81  | -       |

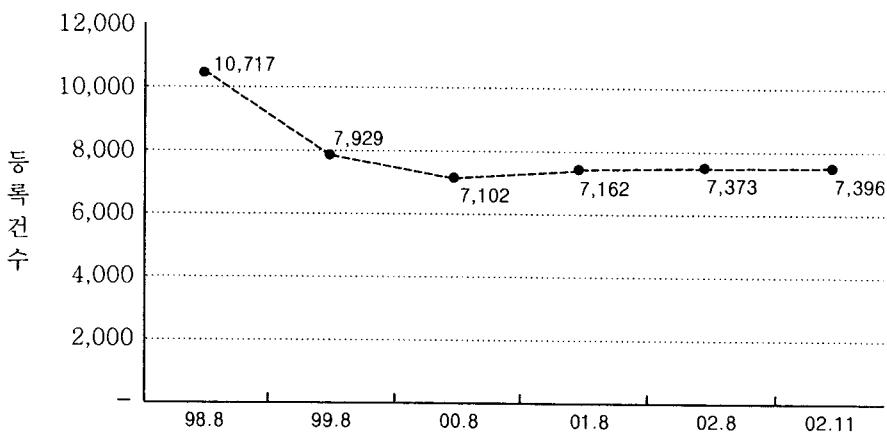
※ 자료: 법제처, “법령통계”



〈그림 4〉 김대중 행정부의 정부법령 변화

특히, 김대중 행정부의 규제사무의 등록건수는 <그림 5>에서 보는 바와 같이, 1998년 규제개혁위원회가 정부규제등록제도를 실시한 이후 전체적으로 감소하였음을 알 수 있다. 전체 중앙행정기관이 관장하고 있는 정부 규제는 규제사무의 등록기준에 따라 등록하도록 하고 있는 바, 등록된 규제의 수는 제도 시행 첫 해인 1998년 8월 기준으로 10,717건이 있었으나, 1998~1999년 사이에 2,788건이 감소하여 26.1%라는 비교적 큰 폭의 감소율을 보였다.

그러나 정부규제 등록건수는 1999년에서 2000년 사이에 감소율이 10.4%로 감소 폭이 다소 완화되다가, 2000년 이후로 점차 소폭의 증가 (0.8~2.9%) 추세를 보이고 있다. 이후 기존 규제사무의 폐지와 새로운 규제사무의 신설 등 증감변화를 거쳐 2002년 12월 현재 최초 등록 대비 3,321건이 감소하여 7,396건의 규제사무가 등록되어 있다. 이처럼 규제의 총량적인 수준에서 볼 때, 김대중 행정부의 규제개혁은 긍정적으로 평가할 수 있으나 규제의 질적인 측면에서는 아직 개선해야 할 측면이 많다는 평가가 지배적이다 (최병선·신종익, 2002).



&lt;그림 5&gt; 정부규제사무 연도별 등록건수의 변화

등록된 규제사무를 <표 6>과 같이, 유형별로 살펴보면 1998년에는 인허가·면허 등이 2,562건, 확인·증명 등이 619건, 지도·단속 등이 1,723건, 의무·금지 등이 5,812건이었으나, 2002년에는 인허가·면허 등이 1,627건, 확인·증명 등이 446건, 지도·단속 등이 1,247건, 의무·금지 등이 4,053건으로 각각 감소하였다. 그 중 인허가·면허 등의 정부

&lt;표 6&gt; 규제유형별 정부규제사무 변화

| 규제유형      | 연도별 규제사무 등록건수 |       |       |       |       | 증감수    | 증감률 (%) |
|-----------|---------------|-------|-------|-------|-------|--------|---------|
|           | 1998년         | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 |        |         |
| 계         | 10,717        | 7,929 | 7,102 | 7,162 | 7,373 | -3,344 | -31.2   |
| 인허가, 면허 등 | 2,562         | 1,901 | 1,651 | 1,542 | 1,627 | -935   | -36.5   |
| 확인, 증명 등  | 619           | 477   | 428   | 441   | 446   | -173   | -27.9   |
| 지도, 단속 등  | 1,723         | 1,346 | 1,191 | 1,200 | 1,247 | -476   | -27.6   |
| 의무, 금지 등  | 5,813         | 4,205 | 3,832 | 3,979 | 4,053 | -1,760 | -30.3   |

※자료: 규제개혁위원회 ([http://www\\_rrc.go.kr](http://www_rrc.go.kr))

규제가 36.5%(935건) 감소하여 가장 높은 감소율을 보였는데, 이는 그간의 지속적인 규제개혁으로 시장진입규제가 완화되었음을 시사해 준다. 의무·금지 등의 정부규제는 수적으로 가장 많은 1,760건의 정부규제가 감

소하여 30.3%의 감소율을 보였다. 확인·증명 등의 정부규제는 173건이 감소하여 감소율은 27.9%이며, 지도·단속 등의 정부규제는 476건이 감소하여 27.6%의 감소율을 기록하였다.

## V. 김대중 행정부의 정부규모: 기관유형별 비교분석

이 장에서는 정부규모의 인력, 예산, 조직, 법령 등 변수들에 대해 각 중앙행정기관들의 분석기간(1997~2002년) 동안에 발생한 증감률의 평균 차이를 기관유형별로 비교분석하기로 한다.<sup>16)</sup>

### 1. 중앙행정기관의 정부규모 변화 개관

중앙행정기관의 규모변화에 대한 기관유형별 분석에 앞서 개별변수들에 대한 기술통계량을 간단하게 정리하면 <표 7>과 같다.

먼저, 인력변수의 경우 평균 증감률이 -7.63%로 나타났으며, 생산직과 고위직의 감소율이 상대적으로 높았다.<sup>17)</sup> 이러한 사실에서 감축부담을 주변으로 전가시킨 경향을 지적할 수 있다. 중앙행정기관 중에서는 국정홍보처가 전체적인 인력수준에서 가장 큰 감소율을 보였다. 이는 기존의 공보기능의 감축에 따른 결과로 해석된다.

예산변수에서는 각 기관별로 평균적으로 사업예산의 증가가 두드러졌다. 통일부는 총예산에서, 노동부는 운영예산에서, 감사원은 사업예산의 증가율이 가장 높게 나타났다. 그러나 병무청은 총예산에서, 국정홍보처는 운영예산, 법제처 사업예산에서 각각 가장 감소의 폭이 높은 기관으로 조사되었다.

조직변수의 경우에는 전반적으로 기관별로 그 수가 감소한 것으로 나타나고 있으며, 담당관의 증감률이 -21.56%로 가장 많이 감소하였다. 기관별로는 국가보훈처, 법제처, 통계청이 각 조직수준에서 가장 높은 감소율

16) 기분유형별 분석에서 각 변수별로 이상치(outlier)를 가지는 기관들은(예: 국무총리실, 여성부, 국가안전보장회의, 해양경찰청 등) 분석에서 제외하였다.

17) 기관유형별 분석에서는 일부기관에 국한된 별정직, 특정직 등을 분석에서 제외하기로 한다.

〈표 7〉 개별변수들의 기술통계치

|    | 구 분           | 표본 | 평균       | 표준편차     | 최소값                | 최대값                 |
|----|---------------|----|----------|----------|--------------------|---------------------|
| 인력 | 총인력           | 41 | -7.6261  | 16.9017  | -53.13<br>(국정홍보처)  | 26.17<br>(통계청)      |
|    | 정무직           | 36 | 1.3586   | 42.0160  | -100.00<br>(민주평화위) | 200.00<br>(재경부)     |
|    | 고위직<br>(1~3급) | 40 | -12.4286 | 29.7040  | -75.00<br>(국정홍보처)  | 100.00<br>(해양경찰청)   |
|    | 중위직<br>(4~6급) | 40 | -1.7336  | 17.6386  | -60.84<br>(국정홍보처)  | 47.02<br>(특허청)      |
|    | 하위직<br>(7~9급) | 41 | -0.5092  | 7.3948   | -25.00<br>(국무조정실)  | 24.65<br>(병무청)      |
|    | 생산직           | 40 | -21.2399 | 16.2465  | -60.61<br>(민주평화위)  | 14.86<br>(해양경찰청)    |
| 예산 | 총예산           | 36 | 69.5770  | 82.0225  | -19.78<br>(병무청)    | 488.07<br>(통일부)     |
|    | 운영예산          | 36 | 41.5456  | 30.3422  | -39.69<br>(국정홍보처)  | 106.03<br>(노동부)     |
|    | 사업예산          | 36 | 133.5890 | 171.7294 | -86.43<br>(법제처)    | 736.60<br>(감사원)     |
| 조직 | 실·국           | 34 | -3.3266  | 23.1784  | -40.00<br>(국가보훈처)  | 75.00<br>(재경부)      |
|    | 과             | 34 | -6.2760  | 28.0445  | -60.00<br>(법제처)    | 73.17<br>(재경부)      |
|    | 담당관           | 34 | -21.5596 | 46.7258  | -100.00<br>(통계청)   | 188.89<br>(보건복지부)   |
| 법령 | 총법령           | 20 | 11.8056  | 12.6836  | -7.27<br>(농림부)     | 50.00<br>(공정거래위원회)  |
|    | 법률            | 20 | 10.4747  | 17.4912  | -4.35<br>(노동부)     | 66.67<br>(공정거래위원회)  |
|    | 대통령령          | 20 | 6.0546   | 11.9575  | -11.32<br>(농림부)    | 35.00<br>(환경부)      |
|    | 총리령/부령        | 20 | 25.1834  | 29.0544  | -6.76<br>(농림부)     | 100.00<br>(공정거래위원회) |
| 규제 |               | 39 | -29.1850 | 23.3010  | -64.90<br>(국방부)    | 35.20<br>(법무부)      |

을 보였는데, 이는 정부조직 감축의 차원에서 처·청의 기관장 직급이 장관급에서 차관급으로 격하된 결과로 보인다. 그런데 재정경제부는 실·국과 과 수준에서, 보건복지부는 담당관 수준에서 가장 높은 증가율을 보였다.<sup>18)</sup> 이는 IMF 경제위기를 극복하는 과정에서 요구된 경제관리와 사회복

지 행정수요에 대한 국가기구의 대응으로 이해할 수 있다.

법령변수를 살펴보면 각 기관마다 평균적으로 증가한 것으로 나타나고 있으며, 총리령 및 부령이 상대적으로 높은 증가율을 기록하였다. 여기서 정부기능의 핵심적 자원인 법령의 증가는 제도적으로 정부감축의 구조적 한계를 시사한다. 농림부와 노동부는 오히려 각 법령 유형별로 상대적으로 높은 감소율을 보이고 있다. 행정규제의 측면에서 김대중 행정부의 규제개혁 노력으로 평균 -29.19%라는 높은 감소율을 기록하였다. 기관별로는 국방부가 64.9% 감소하여 가장 높은 감소율을 보였으며, 법무부는 35.2%가 증가하여 가장 높은 증가율을 기록한 기관이었다.

## 2. 기관유형별 정부규모의 변화 분석

다음 <표 8>은 Wilson(1986)의 중앙행정기관 분류방식에 따라 중앙행정기관을 중앙관리기관, 대통령기관, 의회기관으로 나누어 정부규모의 변화를 기관간 비교분석한 결과이다.

신보수주의의 작은정부론의 주장에 입각할 때, 행정수반이 직접적인 책임과 관심을 갖는 대통령기관 및 중앙관리기관을 강화하려는 전략을 취한다. Wilson의 정부기관 유형에서는 대통령기관(특히, 중앙관리기관)의 인력, 예산, 조직, 법령, 규제 등 행정관리 기본수단의 강화를 가져올 것이라는 것을 예상할 수 있다. 그러나 분석결과 기관유형간에 통계적으로 의미 있는 차이는 나오지 않았다. 따라서 정부관료제 기관수준에서는 통계적으로 작은정부론의 성격에 따른 기관유형별 차별성이 도출되지 않는다고 볼 수 있다. 여기서 김대중 행정부의 작은정부 개혁의 전략적으로 접근하지 않았음을 시사한다. 실제 신보수주의 정부개혁을 주도한 1980년대 영국의 대처행정부와 미국의 레이건행정부의 사례에서 대통령기관은 감축에서 벗어나고, 오히려 증가한 사실이 있다(Kim, 1995).

그리고 기술통계의 수준에서 분석결과를 정리해 보면 다음과 같은 점을 확인할 수 있다. 먼저 인력변수에서 볼 때, 의회기관의 총인력 감축률이 대통령기관 및 중앙관리기관에 비하여 상대적으로 높았으며, 고위직과 생산

18) 기간 중 보건복지부가 높은 증가율을 보인 것은 1998년 2월 1차 조직개편시 식품의약품안전청의 신설이 반영되었기 때문이다.

〈표 8〉 중앙행정기관 유형별 정부규모의 변화 I

| 구 분   | 통계량      |          |       | 중앙관리기관 |          | 대통령기관    |          | 의회기관     |          |          |
|-------|----------|----------|-------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
|       | 평균       | F값       | 유의 확률 | 표 본    | 평균       | 표 본      | 평균       | 표 본      | 평균       |          |
| 총인력   | -7.6261  | 0.154    | 0.858 | 8      | -6.3988  | 15       | -6.2520  | 18       | -9.3167  |          |
| 정무직   | 1.3586   | 0.416    | 0.663 | 8      | 11.6071  | 11       | -6.0606  | 17       | -1.4706  |          |
| 인 고위직 | -12.4286 | 0.845    | 0.438 | 8      | -11.0248 | 15       | -5.5308  | 17       | -19.1755 |          |
| 력 중위직 | -1.7336  | 0.394    | 0.677 | 8      | -6.7537  | 15       | -0.6472  | 17       | -0.3298  |          |
| 하위직   | -0.5092  | 1.774    | 0.183 | 7      | -2.9381  | 16       | 2.5411   | 18       | -1.1306  |          |
| 생산직   | -21.2399 | 0.979    | 0.385 | 8      | -14.0669 | 15       | -23.3570 | 17       | -22.7473 |          |
| 예 산   | 총예산      | 69.5770  | 0.234 | 0.792  | 5        | 46.5611  | 14       | 70.3544  | 17       | 75.7062  |
|       | 운영예산     | 41.5456  | 0.767 | 0.473  | 5        | 30.3725  | 14       | 38.0883  | 17       | 47.6791  |
|       | 사업예산     | 133.5890 | 1.207 | 0.312  | 5        | 227.4879 | 14       | 145.8531 | 17       | 95.8718  |
| 조 직   | 실·국과     | -3.3266  | 0.075 | 0.928  | 4        | -5.8654  | 13       | -1.4194  | 17       | -4.1877  |
|       | 담당관      | -6.2760  | 0.504 | 0.609  | 4        | -19.3115 | 13       | -3.1009  | 17       | -5.6369  |
|       | 총법령      | 11.8056  | 0.575 | 0.573  | 3        | 11.7556  | 6        | 16.3863  | 11       | 9.3207   |
| 법령    | 법률       | 10.4747  | 0.180 | 0.837  | 3        | 4.8923   | 6        | 12.5261  | 11       | 10.8783  |
|       | 대통령령     | 6.0546   | 0.451 | 0.645  | 3        | 12.2459  | 6        | 4.5604   | 11       | 5.1810   |
|       | 총리령/부령   | 25.1834  | 1.669 | 0.218  | 3        | 20.4712  | 6        | 42.6124  | 11       | 16.9618  |
| 규제    |          | -29.1850 | 1.137 | 0.263  | -        | -        | 17       | -24.3760 | 22       | -32.9000 |

※ 주: \*\*\*P<.01 \*\*P<.05 \*P<.10

직의 감축률 역시 높게 나타나고 있다. 반면 중앙관리기관은 정무직이 오히려 증가한 것으로 나타났다. 예산변수에서는 중앙관리기관이 사업예산의 증가율이 가장 높게 조사되었다. 법령변수에서는 중앙관리기관과 대통령기관이 각 법령수준에서 의회기관에 비하여 높은 증가율을 보이고 있다. 또한 규제사무의 감소율은 의회기관이 대통령기관에 비하여 높게 나타났다. 그러나 조직변수는 중앙관리기관이 실·국과 수준에서, 대통령기관이 담당관 수준에서 상대적으로 감소율이 높았다. 따라서 전반적으로 의회

〈표 9〉 중앙행정기관 유형별 정부규모의 변화 II

| 구 분    | 통계량        |          |       | 합의기관    |    | 생산기관     |    | 통합기관     |    | 집행기관     |    |          |
|--------|------------|----------|-------|---------|----|----------|----|----------|----|----------|----|----------|
|        | 평균         | F값       | 유의 확률 | 표 본     | 평균 | 표 본      | 평균 | 표 본      | 평균 | 표 본      | 평균 |          |
| 인<br>력 | 총인력        | -7.6261  | 6.828 | 0.001** | 10 | -6.6440  | 15 | -14.8660 | 8  | -14.3616 | 8  | 11.4563  |
|        | 정무직        | 1.3586   | 0.333 | 0.801   | 7  | 3.7415   | 14 | 7.1429   | 8  | -9.3750  | 7  | -7.1429  |
|        | 고위직        | -12.4286 | 1.648 | 0.195   | 10 | -2.2898  | 15 | -17.5431 | 8  | -26.6107 | 7  | 0.2551   |
|        | 중위직        | -1.7336  | 3.003 | 0.043** | 10 | -2.3927  | 15 | -5.8117  | 8  | -7.6565  | 7  | 14.7158  |
|        | 하위직        | -0.5092  | 1.164 | 0.337   | 10 | 3.6543   | 15 | -0.5629  | 9  | -1.8035  | 7  | -1.7327  |
|        | 생산직        | -21.2399 | 2.404 | 0.094*  | 10 | -20.5284 | 15 | -24.0461 | 8  | -27.9212 | 7  | -8.6071  |
| 예<br>산 | 총예산        | 69.5770  | 0.490 | 0.692   | 8  | 95.6500  | 15 | 51.9566  | 8  | 74.0017  | 5  | 73.6417  |
|        | 운영예산       | 41.5456  | 1.669 | 0.193   | 8  | 45.4330  | 15 | 31.3243  | 8  | 42.3912  | 5  | 64.6369  |
|        | 사업예산       | 133.5890 | 1.862 | 0.156   | 8  | 123.2048 | 15 | 93.0144  | 8  | 120.6332 | 5  | 292.6568 |
| 조<br>직 | 실·국        | -3.3266  | 1.415 | 0.258   | 9  | -8.1756  | 14 | 5.3968   | 8  | -13.9683 | 3  | -1.111   |
|        | 과          | -6.2760  | 0.936 | 0.436   | 9  | -7.5081  | 14 | 1.5512   | 8  | -11.2392 | 3  | -25.8712 |
|        | 담당관        | -21.5596 | 0.324 | 0.808   | 9  | -25.8536 | 14 | -27.0613 | 8  | -7.1052  | 3  | -21.5476 |
| 법<br>령 | 총법령        | 11.8056  | 8.473 | 0.001** | 5  | 8.8376   | 6  | 2.9385   | 7  | 14.1848  | 2  | 37.5000  |
|        | 법률         | 10.4747  | 2.214 | 0.126   | 5  | 3.4667   | 6  | 3.6175   | 7  | 14.8271  | 2  | 33.3333  |
|        | 대통령령       | 6.0546   | 7.784 | 0.002** | 5  | 1.1533   | 6  | -1.5124  | 7  | 9.4379   | 2  | 29.1667  |
|        | 총리령<br>/부령 | 25.1834  | 3.487 | 0.040** | 5  | 22.0059  | 6  | 10.3320  | 7  | 25.9496  | 2  | 75.0000  |
| 규제     |            | -29.1850 | 1.071 | 0.374   | 7  | -25.8860 | 14 | -35.3290 | 9  | -32.8000 | 9  | -18.5780 |

※ 주: \*\*\*P&lt;.01 \*\*P&lt;.05 \*P&lt;.10

기관에서 행정수단의 감축률이 상대적으로 크게 나타나고 있다.

〈표 9〉는 국가기구를 기능론적 관점에서 분석하는 Clark와 Dear (1984)의 중앙행정기관 분류방식에 입각하여 우리나라의 중앙행정기관을 그 기능에 따라 합의기관, 생산기관, 통합기관, 집행기관으로 나누고 정부규모의 변화를 기관유형별로 비교분석한 결과이다.

통계적으로 유의미한 결과는 인력변수(총인력, 중위직, 생산직)와 법령변수(총법령, 대통령령, 총리령·부령)에서 보이고 있다. 먼저 인력변수는

총인력 수준에서 합의기관, 생산기관, 통합기관의 증감률이 음수인데 반해, 집행기관의 증감률은 평균 11.46%로 오히려 인력수준이 증가하는 경향을 보이고 있다. 또한 집행기관은 중위직에서도 평균 14.72%의 증가율을 보여 다른 기관들에 비하여 높은 증가율을 보이고 있으며, 생산직 인력의 증감률 역시 -8.61%로 가장 낮은 수준으로 나타났다. 그리고 법령변수에서도 집행기관은 총법령의 증감률 37.5%, 대통령령의 증감률 29.17%, 총리령·부령의 증감률 75.0%를 기록하면서 상대적으로 높은 증가수준을 보이고 있다. 이러한 집행기관의 강화는 신공공관리론에 따른 개혁의 관리비용의 측면과 이러한 정부개혁을 주도한 집행기관 자신은 감축에서 벗어난 이익집단정치 현상으로 설명할 수 있다.

통계적으로 의미 있는 결과는 아니지만, 인력에서는 통합기관이 평균적으로 계급 및 직렬별로 감소수준이 높게 나타나고 있다. 예산에서는 생산기관이 총예산과 사업 및 운영예산의 증감률이 가장 낮게 조사되었다. 조직에서는 실·국의 감축률은 통합기관, 과는 집행기관, 담당관은 합의기관에서 가장 크게 나타났다. 그리고 규제의 감축에 있어서는 생산기관의 감축률이 35.33%로 가장 높았으며, 집행기관이 18.58%로 가장 낮았다.

이를 통하여 볼 때, 집행기관이 행정수단의 감축면에서 가장 미흡한 것으로 분석된다. 여기서 정부감축을 추진한 개혁의 추진주체로 중앙관리기관의 이익집단정치의 성격을 지적할 수 있다. 그러나 통합기관은 인력에서, 생산기관은 예산에서, 합의기관과 생산기관은 법령에서 상대적으로 행정수단의 증가 수준이 낮았다.

## VI. 결 론

이 논문에서는 ‘작지만 효율적인 정부’를 표방하여 지속적인 행정개혁을 실시한 김대중 행정부의 정부규모 변화에 대한 분석을 하였다. 이를 위해 신보수주의 행정개혁의 전략에 따른 정부규모의 총량적 분석과 기관유형별 분석을 실시하였다. 분석결과를 종합하여 볼 때, 전반적으로 작은 정부를 위한 김대중 행정부의 행정개혁은 그리 성공적이지 못한 것으로 평가할 수 있다. 단지 생산직, 별정직, 일반직의 인력수준과 조직수준, 규제수

준에서 다소 총량적인 감축이 이루어졌을 뿐이다. 그러나 인력의 감축도 주된 대상이 정치적 이해관계가 상대적으로 적은 하위직과 생산직 공무원들을 대상으로 하여 공무원사회에서의 갈등을 초래하기도 하였다. 또한 조직 및 인력의 단기적인 감소경향 이면에 법령과 예산의 상당한 증가가 이루어져, 결국 김대중 행정부의 정부기능의 실질적인 감축은 실패하였다는 점을 시사해 준다.

김대중 행정부의 초기인 1998년~1999년의 기간동안에는 두 차례의 정부조직 개편과 규제개혁의 노력으로 인하여, 전반적인 수준에서 상당한 감축효과와 증가억제가 이루어졌다. 그러나 문제는 중반기 이후에는 폐지되었던 기관 및 새로운 기관이 신설되거나 강화되는 등 거의 모든 행정수단이 지속적인 증가추세를 보여 초기 수준으로 회귀하는 ‘요요현상’을 보였다는 점이다. 그리고 앞서 기관의 유형 및 기능수준에서의 분석에서 알 수 있는 바와 같이, 작은정부론의 본질적인 특징인 정부기능에 따른 차별적인 정부감축이 이루어지지 않았다는 점은 작은정부의 속성을 충족시키지 못했다는 점을 시사한다. 특히 정부조직의 기능적 다원화와 분권화가 충분히 이루어지지 않은 시점에서, 중앙관리기관 및 대통령기관과 집행기관의 행정수단이 강화된 점은 정부 및 시장의 효율성과 자율성을 저해할 우려가 있다.

작은정부론에 있어 중요한 것은 총량적 수준의 감축보다는 국가기능과 기관수준에서의 차별성 있는 전략적인 정부규모의 감축일 것이다. 이러한 측면에서 김대중 행정부의 작은정부를 위한 노력은 전략적이지 못하였다. 특히 지속적이고 체계적으로 정부규모 및 기능의 전략적 관리가 이루어지지 못하였다는 점은 작고 효율적인 정부를 위한 김대중 행정부가 보여준 행정개혁의 한계로 지적된다. 그리고 집행기관의 강화는 신공공관리론에 따른 개혁의 관리비용의 측면과 이러한 정부개혁을 주도한 집행기관 자신은 감축에서 벗어난 이익집단정치 현상으로 설명할 수 있다. 따라서 김대중 행정부의 작은정부를 위한 행정개혁은 정부조직의 통폐합과 부처간 기능조정 과정에서 행정수단의 적정수준과 정부기능의 구조적 정합성이 충분히 고려되지 않은 채, 단기적이고 표면적인 총량적 수준에서의 감축에 치중하였다고 할 수 있다. 이러한 원인은 김대중 행정부의 행정개혁과 정부조직 개편이 주로 전통적인 구조적 접근법에 따른 행정개혁이 이루어졌

다는 점과 신공공관리론에서 중시하는 시장논리에 따른 감축관리가 아닌 정치적인 논리에 따라 이루어진 행정개혁의 결과로 볼 수도 있다 (이명석, 2001). 이러한 역사적 사례를 반성으로 노무현 행정부의 정부혁신은 총량적 수준의 정부개혁 보다는 기능접근법에 기초하여 정부기능과 행정수단의 정합성을 제고시키는 방향으로 진행되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김근세 · 권순정. (1997). “작은 정부?: 김영삼행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석”, 「한국행정학보」, 31(3): 275–293.
- 김태룡. (2003). 「한국의 정부개혁」. 서울: 집문당.
- 박재완. (1999). “정부개혁 평가: 비참여자와의 시작”. 기획예산처. 「정부 개혁백서」. 399–421.
- 송희준. (1999). “국민의 정부 중앙정부개혁의 중간평가”. 「행정논총」. 37(2): 73–98.
- 윤태범 외. (2002). “김대중 정부 공공부문 개혁정책의 평가와 바람직한 개혁의 방향과 과제”. 한국행정학회 하계학술대회, 「행정개혁과 공공 영역의 변화」.
- 이명석. (2001). “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁”, 「정부개혁과 행정학 연구」, 한국행정학회 춘계학술대회 발표 논문집: 1–16.
- 정용덕. (2001). 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 최병선 · 신종익 편. (2002). 시장「경제와 규제개혁」. 서울: FKI미디어.
- 한국경제연구원. (1997). 「21세기 세계 인류에의 제언」. 21세기 정책과 제 보고.
- 한국행정연구원. (2003). 「정부조직 개편의 논리와 대안」. 한국행정연구원.

- Arnold, P. 1986. *Making the Managerial Presidency*. Princeton Univ. Press.
- Burke, J. 1992. *The institutional Presidency*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Donahue, J. 1989. *The Privatization Decision*. NY: Basic Books.
- Gamble, A. 1994. *The Free Economy and the Strong State*. Durham:Duke Univ.Press.
- Gregory, R. 1996. "Accountability, Responsibility, and Corruption", J. Boston, ed. *The State Under Contract*. Wellington: Bridget Williams Books.
- Hilke, J. 1992. *Competition in Government-Financed Services*. NY: Quorum Books.
- Hood, C. 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open Univ. Press.
- Kim, K. 1995. *Reshaping Government Bureaucracy*. Ph.D. dissertation, Syracuse University.
- Lowi, T. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, 32: July/August, 298-310.
- Lowi, T. 1990. *American Government: Freedom and Power*. NY: W. W. Norton & Company.
- Meier, R. 1993. *Politics and the Bureaucracy*. 3rd. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Nathan, R. 1986. *The Administrative Presidency*. NY: Macmillan.
- Painter, M. 1988. "Public Management:Fad or Fallacy?", *Australian Journal of Public Administration*. 47.
- Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Services*, 2nd. Oxford: Blackwell.
- Savas, E. 1987. *Privatization*. Chatham:Chatham House.
- Vogel, S. 1993. *Changing the Rules*. Unpublished dissertation at UC-Berkeley.
- West, W. 1995. *Controlling the Bureaucracy*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Wilson, J. 1986. *American Government*. Lexington, MA: DC Heath & Company.
- Wilson, J. 1989. *Bureaucracy*. NY: Basic Books.

## Abstract

# An Empirical Analysis of Government Size in Kim DJ Government

Keun-Sei Kim

This paper aims to analyze and evaluate the reduction plans of government size under the Kim DJ administration. From the standpoint of neo-liberalism strategies of government reform, the reduction plans would not be strategically successful. Overall, the reduction had been well implemented in the first half of the administration, but the reduction had been recovered in the second half. In 1998-1999, two huge reorganization plans and deregulation reforms had been implemented, it resulted in substantial reduction in terms of staff and regulation. The analysis shows that severe staff reduction was heavily on periphery positions, including production classification and lower positions. Whereas the staff and organization reduction, there had been substantial increase of budgets and laws. This facts implies the core part of government size was not attacked. Also, the reduction was not strategically effective to reshape government in the line of neo-conservatism. During this periods, it finds that central agencies and executive state apparatus gains administrative means, which is against the decreasing government intervention into the market. And, the reform initiating agencies could avoid the reduction movement which interest-group politics makes sense.

[Key words : Government Reform, Government Size, Small Government]