

한국 자본주의 국가의 기능과 기구, 1982~1997*

정 용 덕** · 최 태 현***

<目 次>

- | | |
|------------|-------------|
| I. 서 론 | III. 경험적 분석 |
| II. 이론적 배경 | IV. 결 론 |

<요 약>

이 논문에서 추상적인 자본주의 국가론의 명제들이 경험적 연구를 통해 검증된다. 한국의 중앙국가기구들이 1982~1997년 사이에 어떠한 변화를 보이고 있는가를 분석하였다. 15년이라는 비교적 짧은 분석대상기간임에도 1980년대와 1990년대에 있어서 한국 중앙국가기구에 있어 의미 있는 특징적 차이를 보이는 점이 확인되었다. 1993년의 선행연구 결과와는 차이 있는 결과들이 불과 5년이 지난 이 연구에서 발견되었음은 한국 중앙국가의 기능과 기구가, 거시적 국가이론인 자본주의 국가론의 관점에 의해 보는 경우조차도, 매우 역동적으로 변화하고 있음을 보여주는 것이다.

I. 서 론

한국의 중앙국가를 구성하는 기구들을 그 기능에 따라 유형화하고 그 규모와 비중의 변화를 경험적으로 분석하려는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해 '자본주의 국가론'의 이론체계를 원용하려고 한다. 국가를 자본주의적 생산양식에 대응하여 형성되는 정치부문이라는 가정에 입각하여 국가의 기능과 기구를 특성화하는 방법이 그것이다(Clark & Dear, 1984). 자본주의 국가의 기능과 기구에 대한

*이 논문은 1998년도 서울대학교 발전기금의 지원을 받아 작성되었다. 이 글을 읽고 논평해 준 홍준형 교수님께 감사한다.

**서울대학교 행정대학원 교수

***서울대학교 행정대학원 박사과정

유형화 모형에 따라 한국 중앙국가기구에 적용하여 1982년에서 1992년까지 10년간의 변화를 분석한 선행연구(정용덕, 1993a; 1993b)를 바탕으로 여기서는 그 분석 대상을 1997년까지 5년 더 확대하여 15년간의 변화 추세를 파악한다.

Ⅱ. 이론적 배경

일반적인 의미로 국가기구란 ‘국가권력이 행사되는 제도 및 조직의 집합’을 뜻한다. 이를 자본주의 국가론에서는 좀더 분석적인 개념으로 정의하여 ‘국가가 수행하는 기능들이 이루어지는 기제들(mechanisms)’을 의미하는 것으로 본다. 이같은 개념정의에서도 알 수 있듯이, 여기서 국가기구의 존재 의의는 그것이 수행하는 ‘기능’에서 찾는다. 한편 국가기능은 이것을 필요로 하는 ‘국가형태’(state form) — 즉, 사회구성체로부터 진화되는 국가구조 — 로부터 설정되는 것으로 간주한다. 자연히 한 나라의 국가기구 분석은 먼저 그 나라의 국가형태를 이해하고, 그 다음 국가형태에 따른 국가기능들의 특성을 밝힌 다음, 끝으로 국가기구를 규명하는 순서로 이루어진다(정용덕, 1993a; 1993b).

1. 자본주의 국가기구의 일반형

가장 추상적인 의미에서의 국가개념은, 특정의 생산양식과는 무관한 일반이론의 차원에서, ‘국가 일반’(state in general)을 뜻하는 경우이다. 마르크스주의 이론가들이 역사적 유물론의 이론체계에 따라 국가를 ‘경제적 토대에 상응하는 상부구조’ 혹은 ‘생산양식을 구성하는 경제·정치·이데올로기의 3부문(층위)가운데 하나’인 것으로 보는 포괄적 개념정의가 여기에 해당된다. 분단이래 한국(남한)과 북한은 상호 부인에도 불구하고, 사실상의 ‘국가성’(de facto stateness)을 지니고 있는 점을 기본전제로 받아들여게 된다(정용덕, 1993b).

국가성이 전제되면, 그 다음으로 국가가 처해있는 사회(또는 생산양식)에 따라(봉건주의국가, 자본주의국가, 사회주의국가 등으로) 그것의 유형(state type)을 구분하는 것이 가능해진다. 이중에서 ‘자본주의’ 국가란 ‘자본주의적’ 생산양식에 대응하는 정치부문이 제도화된 것을 의미한다.¹⁾ 자본주의적 생산양식이 갖는

1) 자본과 국가의 관계에 대하여 크로우치(Crouch, 1979)는 자본주의 체제하에서 자본이 구조적 기득권(structurally privileged position)을 획득하고 있지만 국가가 단순히 ‘자본’의 지배를 받는 것은 아니라고 주장한다. 오페(Offe, 1988)는 개별

중요한 특성은 정치부문(즉 국가)과 경제부문은 서로 분리되어 자율적이면서, 한편 후자(즉 경제부문)가 결정적이고 지배적인 역할을 수행하는 구조적 배열을 지니는 점이다. 이것은 곧 국가의 '구조적 자율성'이 어디까지나 '상대적'일 뿐임 — 즉 국가가 아무리 도구적 자율성을 지니고 있다고 하더라도, 그것이 궁극적으로는 자본주의적 속성을 벗어나지는 못한다는 것 — 을 뜻하는 것이다. 한국의 국가를 일단 자본주의 국가 유형에 속하는 것으로 보는 데 대해서는 별 이론의 여지가 없겠다.²⁾

자본주의 국가라고 하는 국가유형이 확인되면, 자본주의 국가가 일반적으로 수행하는 것으로 여겨지는 여러 유형의 국가기능과 국가기구들을 규정하는 것이 가능하다. 앞의 '국가 일반' 또는 '국가성'을 의미하는 개념의 수준에서 국가는 '여타 부문(층위)의 모순들이 반영·옹축되는 층위'이면서 또한 '사회적 응집인자'의 기능을 수행하는 것으로 보았다. 국가 일반수준에서의 이와 같은 국가기능이 자본주의적 생산양식 하에서는 좀더 구체적으로 규정되는 것이다. 여기서 핵심은 자본주의적 생산양식의 특징인 '경제와 정치의 분리'로 인한 양자간의 괴리

자본은 생산의 조건을 지속적으로 유지할 수 있는 사회적 관계 혹은 정치적 합의의 자본의 운동 그 자체에서 확보할 수 없기 때문에 국가를 필요로 하며, 국가는 여기서 개별 자본에 종속되는 것이 아니라 '축적'에 종속되는 것이라고 주장한다. 이러한 자본주의적 생산양식 하에서의 국가가 수행해야 할 기능과 그 하위기구가 클락과 디어(Clark & Dear, 1984)에 의해 네 가지 유형으로 제시된다. 주의할 것은 자본주의국가의 기능으로부터 국가기구의 유형이 논리적으로 바로 도출되는 것은 아니라는 점이다. 첫째, 국가기구는 시간이 경과함에 따라 특정한 사회관계를 고형화 시키게 되며 기존의 국가정책과 계급관계로부터 상당히 독립된 물질 생존기반과 효율성 및 타성을 지니게 된다. 둘째, 이러한 결과 국가기구는 그것에 의해 국가권력의 행사가 걸러지고 전환되는 일종의 매개체로 작용하게 된다. 국가기구는 사회구조의 불완전한 표명이며, 하나의 매개체로서 국가권력의 행사를 전환시킬 힘을 지니고 있으며, 제도적 집합으로서 강력한 사회집단들이 전략적으로 개입할 잠재성이 있다는 것이다.

- 2) 이에 대해 자본주의 국가에 해당하는 국가들이 동일한 형태를 지닌 것이 아니라 세계자본주의 체제 내에서의 위치, 사회구성체의 발전단계, 통치 방식 등에 따라 다양한 하위 형태로 나타난다고 하는 이론적 논의가 존재한다(손호철, 1995: 219-262). 그러나 본 논문은 자본주의적 축적조건의 재생산이라는 기능을 수행해야 하는 자본주의국가가 공통적으로 수행해야 하는 하위기능에 대해 살펴보는 것이므로 자본주의국가의 하위형태에 대한 논의가 반드시 선행되어야 하는 것은 아니다.

과 통합'이 서로 조화를 이루는 방식에 관한 것이다. 즉 자본주의 국가는 경제와는 분리된 위치에 자리잡고 있으면서도, 한편 자본주의적 사회구성체를 방어·유지·재생산해 내는 목적을 아울러 지닌다. 그런데 바로 이처럼 상호 모순적인 국가목적들이 달성되는 수단 혹은 운영목표로서의 국가기능과 그를 위한 기제(즉 국가기구)들도, 단일의 형태가 아니라, (이러한 복합적이고 모순적인 관계를 반영하는) 다수의 형태로 구성될 수밖에 없다. 무릇 자본주의국가는 — 그것이 처해 있는 특정 시점 및 장소에서의 사회경제적 여건과는 무관하게 — 합의, 생산, 통합, 집행이라는 네 가지 기능을 모두 수행하게 되어 있다. 그리고 그에 각각 대응하는 여러 유형의 국가기구(하위기구 및 의사기구들)를 갖추게 된다 (Clark and Dear, 1984; 정용덕, 1993a; 1993b).

첫째, 사회합의(Consensus)는 모든 사회구성원 혹은 집단들이 기존의 사회계약을 수용하도록 함으로써 사회적 합의를 확보하는 기능이다. 이 기능은 국가의 제1차적 운영목표로서, 소유권규정, 계급관계, 그리고 활동의 적법성 등에 관해 국가가 정의를 내림으로써 최소한의 질서를 유지시켜 경제적 생산을 가능케 하는 기능이다. 이러한 기능을 수행하는 기구는 정치(political), 법(legal), 억압(repressive) 하위기구들이 있다. 정치하위기구는 사회계약과 국가주권에 관련된 기구들이고, 법하위기구는 사회집단간 갈등을 법규를 통해 해결하는 중재기구이며, 억압하위기구는 국가권력의 물리적 행사를 담당하는 경찰, 군대, 감옥 등이다.

둘째, 생산보장(Production)은 공·사 부문에서의 생산증대를 위하여 사회투자를 규제하고, 노동력의 재생산을 위하여 사회소비를 규제함으로써 생산의 조건을 확보하는 기능이다. 자본을 위하여 경제성장과 시장교환조정을 위한 하부구조들을 제공하고, 이를 통해 이윤창출조건을 부여하며, 이렇게 함으로써 자본엘리트들의 충성을 확보함과 동시에 국가자체의 정당성도 강화시킬 수 있다. 이러한 생산기능을 통하여 국가는 모든 계급의 물적 생존과 아울러 그 자체의 정당성과 지속성도 보장받게 된다. 공적 생산(public production), 공적 제공(public provision), 그리고 국고(treasury)하위기구가 이 기능을 수행한다. 공적 생산기능은 국가가 공공재를 직접 생산하는 활동을 수행하는 것이고 공적 제공기능은 국가가 다른 공·사부문과 계약을 통해 이를 수행하는 것이다. 국고 하위기구는 국내외의 경제관계를 규제하기 위해 국가재정 혹은 재정·통화정책을 담당하는 기구이다.

셋째, 사회통합(Integration)은 모든 집단들의 후생을 보장함으로써 사회적 통합을 확보하는 기능이다. 합의기능이 알튀세(Althusser)와 히르쉬(Hirsch)에 있어서 억압적, 폭력적 권력작용에 의해 수행되는 기능이라면, 통합기능은 복지, 혹은

이데올로기적 권력작용에 의해 수행되는 기능이다. 통합기능은 물리적 억압에 의해 수행되는 것이 아니라 생산에 있어서의 사회적 잉여를 국가가 '구매' 함으로써 이를 수행하는 것이기 때문에, 국가가 사용할 수 있는 자원을 둘러싸고 생산기능과 상충관계가 발생할 수 있다.³⁾ 이러한 통합기능은 복지(welfare) 및 이데올로기 제조(ideology manufacturing) 하위기구들에 의해 수행된다. 복지하위기구는 적절한 수와 형태의 노동력을 재생산하기 위한 보건, 교육 등의 기능을 수행함과 동시에 비노동인구에 대한 물질 생존조건을 제공하는 복지기능을 수행하는 기구이다. 이데올로기제조 하위기구는 정보하위기구와 통신·매체하위기구로 나뉜다.

넷째, 집행(Executive)은 위의 세 가지 국가기능이 사회에 대하여 수행되는 것과 달리, 이러한 기능들이 수행되도록 정책을 조정하고 관리하는 기능이다.⁴⁾ 집행기능은 피지배계급의 이익을 정책을 통해 공식화·조직화하는 수단으로서, 마르크스(Marx)와 엥겔스(Engels)도 이미 이를 인식하였으나, 국가기능의 분류에서 이를 보다 부각시킨 것이다 (Clark & Dear, 1984: 54). 집행기능은 국가의 상대적 자율성과 관련이 있다. 위의 세 가지 기능은 국가가 결정적이든 상대적으로 자율적이든 자본주의체제의 사회구조에 종속되어 그 우선 순위가 구조적으로 정해져 있는 것으로 간주된다. 집행기능은 정책이라는 수단을 통하여 특정한 사회적 조건하에서 위의 기능들을 조정하는 기능이며, 이를 통해 국가가 상대적 자율성을 확보할 수 있다.⁵⁾ 여기에는 관리 하위기구와 규제기관 하위기구가 있다.

2. 자료의 선정과 수집

분석을 위한 자료는 각 기관의 예산과 본부/소속기관인력, 그리고 장관급(기관장급)/실국급/과급별 조직규모이다. 그러나 하나의 기관이 서로 다른 기능을 수행하고 있는 경우 이를 나누어 파악해야 하므로 다음의 주의를 요한다.

-
- 3) 현대 자본주의국가기능의 이러한 상충관계는 오코너(O'Connor)에 의해 국가재정의 지속적 확장의 요인으로 설명되고 있고 (O'Connor, 1973), 오페(Offe)에 의해서는 위기관리자로서의 현대 자본주의국가의 정당성위기를 초래하는 요인으로 설명되고 있다 (Offe, 1988).
 - 4) 여기서 집행기능이란 '정치행정부(political executive)'의 기능을 의미한다. 이는 행정관료들이 결정된 정책의 구체적 추진이라는 의미의 '집행(implementation)'과는 다르다.
 - 5) 오페(Offe)는 '자본주의국가의 정책결정능력'이라는 용어를 사용함으로써 국가가 정책을 통해 이러한 자율성을 가지고 있음을 주장하고 있다 (Offe, 1988, ch. 6).

우선, 각 기관이 서로 다른 기능범주에 해당하는 기능을 동시에 수행하고 있을 경우, 예산과 인력, 조직을 각각에 해당하는 기능별로 나누어 이를 파악해야 한다. 따라서 예산의 경우는 대한민국 정부 발간 『19xx년 예산』의 소관별 기능별 분류를 통해 각 기관이 수행하는 기능별 예산을 파악하고, 인력과 조직의 경우는 총무처 발간 『정부기구도표』와 『정부조직변천사』에서 각 기관별로 서로 다른 기능을 수행하는 보조기관들을 분류하여 이를 따로 파악해야 한다.⁶⁾

둘째로, 각 기능범주별로 포함되는 기관을 분류함에 있어서 부처급 기관과 청·외국급 기관, 그리고 기타 독립기관들로 범주를 나누어 분류한다. 이는 부처급 기관과 청·외국급 기관의 영향력이 차이가 있다는 점과 행정부의 계선적 체계로부터 다소 독립되어 있으면서 특정의 국가기능을 수행하는 기관들을 구별하는 것이 의미가 있다는 점을 분석에 반영하기 위함이다.

셋째로, 인력과 조직규모를 분석함에 있어서 본부와 소속기관별로 나누어 기관장급/실국급/과급별로 그 규모를 파악한다. 소속기관의 경우는 본부와 달리 조직의 직급수준이 매우 다양하나 이를 본부와 마찬가지로 세 수준으로 대별하여 파악한다. 기관장급의 경우는 본부조직은 장관관이 이에 해당한다.

마지막으로, 한국 중앙국가기구의 의사기구들이 명시적으로 분석의 대상에 포함된다. 의사기구들은 중앙국가기구와는 법제도적으로 상이한 근거에 의해 다소 성격을 달리하여 존재함에도 불구하고 각 소관부처에 따라 역시 특정한 국가기능을 수행하는 국가기구의 연장이라고 보아 이들의 규모가 국가기구의 범위에 포함된다. 따라서 이들의 예산과 인력규모를 각 국가기능별로 파악하고, 중앙국가기구와 의사기구를 종합한 전체 국가기구의 규모와 각각의 비중을 국민경제규모와 비교하여 파악할 것이다.

Ⅲ. 경험적 분석

1. 중앙국가기구의 기능별 분류

중앙국가기구들을 기능별-기구수준별로 분류한 결과가 <표 1>에 나타나 있다. 합의기능 하위기구로서 정치하위기구와 법하위기구는 1982~1997년 기간동안 변화가 없었다. 반면에 억압하위기구의 경우에는 내무부에 속해있던 치안본부가

6) 일반행정비나 총무과 등 기관공통사항의 경우는 그 기관의 주요기능이라고 판단되는 기능에 포함시켜 계산한다.

1991년 개편 때 경찰청으로 개편되었고, 해양경찰청이 1996년 개편 때 해양수산부의 외청으로 신설되는 변화가 있었다. 이에 따라 합의기능 하위기구는 1982년에 16개에서 1992년에 17개, 1997년에 18개로 증가하였다.

합의기능 하위기구에 해당하는 기관들을 보면 내무부와 법무부, 안기부가 각각 두 개 이상의 하위기능을 수행하고 있으며,⁷⁾ 정치, 법, 억압기구별로 비교적 고른 분포를 보이고 있다.

생산기능 하위기구는 지난 15년간 비교적 변화가 심하였다 (<표 1>). 우선 공적 생산 기구로서 1982~1992년 기간동안 존재했던 6개 기관들 중 1996년 개편 때 공업진흥청이 폐지되고 대신 중소기업청이 신설되면서 공적 제공 하위기구로 성격이 변하였고, 수로국이 역시 1996년 개편 때 신설된 해양수산부에 통합되면서, 1997년에 공적 생산 하위기구는 4개 기관만이 해당하게 되었다.

공적 제공 하위기구는 1982년에 8개, 1992년에 9개이던 것이 김영삼 정부의 기구 개편과정에서 상공부와 동력자원부, 그리고 건설부와 교통부가 서로 통합되고, 수산청과 해운항만청이 수로국과 통합되어 해양수산부로 이어지면서 부처급 기관으로 6개 기관이 분류되고 있다. 이와 함께 중소기업청이 청·외국급 기관으로서 공적 제공 하위기구에 해당하게 되어 모두 7개 기관이 이에 해당하게 되었다. 수적으로는 줄었으나 실제로는 통합한 기구들이 대부분인 점을 염두에 두어야 한다. 한편 국고 하위기구에서 1987년 전매청의 폐지는 중앙국가기구 범위에서 국고 하위기구의 비중을 일시적으로 크게 감소시키는 결과를 가져왔다. 전체적으로 생산기능 하위기구는 1982~1992년 기간동안 19개 기관이던 것이 1997년에는 14개 기관이 이에 해당하게 되었다. 1992년까지 8개이던 청·외국급 기관은 일부가 부처급 기관으로 흡수되면서 5개로 줄어들었으며 모든 기관이 행정부 내부 계선기구에 해당하고 있다.⁸⁾

통합기능을 수행하는 하위기구들의 목록은 지난 15년간 큰 변화가 없다 (<표

7) 1997년을 기준으로 내무부의 경우는 지방행정국, 지방세제국이 지방국가 기능을 수행하는 본부기관이며, 민방위재난통제본부가 경찰기능을 수행하고 있다. 법무부는 억압기구로서 교도행정 관련 보조기관들이 분류되고 있다. 안기부는 대외정보수집 및 공작기능, 수사기능, 그리고 보안감사 등 국내정보 통제·조정 기능을 수행하고 있는 바, 첫째 기능이 대외관계범주에 해당하고 둘째 기능이 억압기능, 그리고 마지막 기능은 통합기능 중 정보기구로서의 성격에 해당한다.

8) 공적 제공 하위기구로서 내무부3은 지방재정경제국이 이에 해당하고 국고기능을 담당하는 재정경제원1은 과거 재무부에 해당한다.

〈표 1〉 한국 중앙국가 하위기구의 기능별 분류

국가 기능		부, 처급 기관	청, 외국급 기관	기타 기관	기관수 (82-92-97)
합의	정치 의회민주주의 지방국가 대외관계	내무부1 통일원, 외무부, 안기부1		국회, 선관위 평통회의	7-7-7
	법 법원체계	법무부1	검찰청	대법원, 헌법재판소	4-4-4
	억압 경찰 군대 감옥	내무부2, 안기부2 국방부 법무부2	경찰청**, 해양경찰청*** 병무청		5-6-7
생산	공적 생산		농촌진흥청, 산림청, 철도청, 기상청, 수로국*** 공업진흥청***		6-6-4
	공적 제공	내무부3**, 농림부*** 통상산업부*** 건설교통부*** 해양수산부*** 과학기술처	중소기업청***		8-9-7
	국고	재무부*** 재정경제원1***	국세청, 관세청 전매청*		4-3-3
통합	복지 보건 교육 복지사업	보건복지부1 환경처**, 환경부*** 교육부, 문화체육부1*** 체육청소년부*** 보건복지부2, 노동부 국가보훈처	환경청*		7-7-7
	이데올로기 제조 정보 통신, 매체	문공부1*, 문화부** 문화체육부2*** 안기부3, 공보처1** 정보통신부, 공보처2** 문공부2*	문화재관리국		5-6-6
	집행	재정경제원2*** 경제기획원*** 법제처, 총무처, 감사원	통제청**, 조달청	대통령실, 국무총리실 국가안전보장회의	8-9-9
	규제기관		특허청	공정거래위원회	2-2-2

주: *(1982년). **(1992년). *** (1997년). 부처명 뒤의 숫자는 동일기관이 다른 기능을 수행하는 경우 이를 구분하기 위함.

1)).⁹⁾ 전체적으로 부처급 기관이 이 기능을 수행하고 있으며, 특기할 만한 것으로 환경부가 1982년 환경청에서 1992년 환경처로, 그리고 1997년에는 환경부로 지속적으로 성장해왔음이 눈에 띈다. 복지와 이데올로기제조 하위기구들은 각각의 범주 내에서 별다른 변화를 보이지 않은 채 존속하여 1982-1992-1997년에 각각 12-13-13개 기관이 이에 해당하고 있다.

집행기능을 수행하는 하위기구들의 경우도 분류상으로는 거의 변화를 보이지 않는다 (<표 1>). 1990년에 경제기획원 조사통계국이 통계청으로 확대된 것과 공정거래위원회가 1982년 이래로 지속적으로 성장해온 것 이외에는 별다른 변화를 발견할 수 없다.¹⁰⁾

2. 중앙국가기구의 예산규모

예산은 국가가 그 기능을 수행함에 있어서 정치적 승인을 받아 합법적으로 동원가능한 물적 자원이다. 본 절에서 그 범위는 행정부가 국회의 승인을 받아 집행하는 일반회계 및 특별회계가 포함된다. 예산규모의 전체적인 변화를 살펴보면 예산의 절대규모는 지속적으로 확대되는 가운데 각 기능간 증가율이 매우 특징적인 차이를 보인다는 점이 발견된다. 세출예산의 기능별, 시기별 규모가 <표 2>에 나타나 있다.

1) 합의기능 하위기구

우선 전통적으로 매우 큰 비중을 차지하고 있었던 합의기능 하위기구의 경우 1982~1992년 기간중 증가율이 247%, 증가 액수로는 13조원에 이르렀다 (<표 2><그림 1>). 이는 같은 기간 통합기능 하위기구의 증가율 380%보다는 작지만 액수로는 통합기능 하위기구에 비해 약 2조 3,000억원이 더 많아 하위기구 중 최고의 증가액을 기록하였다. 그러나 이러한 양상은 1992~1997년 기간에는 급격히

9) 1997년의 경우, 문화체육부1은 과거의 체육청소년부가 수행했던 기능에 해당하고, 공보처2는 공보처의 신문방송국이 수행하는 기능이 이에 해당한다.

10) 기존의 연구에서는(정용덕, 1993a: 686), 규제 하위기구에 사회정화위원회와 무역위원회, 노동위원회, 임금심의위원회를 포함시켜 검토하고 있으나 이들 위원회는 중앙국가기구의 분류를 논할 때 이를 독립적인 기관으로 보지 않았으며, 여기서도 별개의 기관으로 파악하지 않는다. 다만 1997년에 신설된 국민고충처리위원회는 총무처의 소속기관으로 사무처를 두고 있으나 독립기관으로서의 위상을 가진 것으로 볼 수도 있다.

〈표 2〉 한국 중앙국가 하위기구의 예산규모

(단위: 백만원)

하위기구	1982년	1992년	1997년	82-92 증가율	92-97 증가율	82-97 증가율
합의(계)	5,272,203 〈36.4〉(100)	18,305,623 〈39.9〉(100)	28,992,790 〈28.3〉(100)	247%	58%	450%
정치	1,438,971 〈9.9〉(27.2)	6,269,358 〈13.6〉(34.2)	8,261,322 〈8.0〉(28.4)	336%	32%	474%
법	122,470 〈0.8〉(2.3)	447,130 〈0.9〉(2.4)	1,013,942 〈0.9〉(3.4)	265%	127%	728%
억압	3,710,762 〈25.6〉(70.3)	11,589,135 〈25.2〉(63.3)	19,717,526 〈19.2〉(68.0)	212%	70%	431%
생산(계)	6,011,853 〈41.5〉(100)	13,504,823 〈29.4〉(100)	43,949,711 〈42.9〉(100)	125%	225%	631%
공적 생산	933,139 〈6.4〉(15.5)	3,077,708 〈6.7〉(22.7)	5,316,496 〈5.1〉(12.0)	230%	73%	470%
공적 제공	1,413,553 〈9.7〉(23.5)	8,045,468 〈17.5〉(59.5)	32,283,170 〈31.5〉(73.4)	469%	301%	2,184%
국고	3,665,161 〈25.3〉(60.9)	2,381,647 〈5.1〉(17.6)	6,350,045 〈6.2〉(14.4)	-35%	167%	73%
통합(계)	2,815,912 〈19.4〉(100)	13,523,032 〈29.5〉(100)	28,092,915 〈27.4〉(100)	380%	108%	898%
복지	2,459,151 〈16.9〉(87.3)	11,996,491 〈26.1〉(88.7)	24,297,815 〈23.7〉(86.4)	388%	103%	888%
이데올로기 제조	356,761 〈2.4〉(12.6)	1,526,541 〈3.3〉(11.2)	3,795,100 〈3.7〉(13.5)	328%	149%	964%
집행(계)	375,325 〈2.5〉(100)	496,652 〈1.0〉(100)	1,332,360 〈1.3〉(100)	32%	168%	255%
관리	346,362 〈2.3〉(92.2)	459,703 〈1.0〉(92.5)	1,243,408 〈1.2〉(93.3)	33%	170%	259%
규제기관	10,963 〈0〉(2.9)	36,949 〈0〉(7.4)	88,952 〈0〉(6.6)	237%	141%	711%
총계	14,475,293 〈100〉	45,830,130 〈100〉	102,367,776 〈100〉			

주: 〈 〉는 전체 합계에 대한 비율. ()는 각 기능별 합계에 대한 하위기능의 비율.

변화하고 있다. 즉 이 시기의 합의기능 하위기구의 예산증가율은 58%에 그치면서 하위기구 중 가장 낮은 증가율을 보였다. 물론 절대액에 있어서는 역시 약 10조원이 증가했지만 이 또한 집행기능 하위기구를 제외하고는 가장 작은 액수이다.

합의기능의 각 영역별 성장의 양상을 보면 1997년까지 억압 하위기구가 19조 7,000억원으로 합의기능 자원의 절반 이상을 사용하고 있지만 1992~1997년 기간의 증가율로 보면 법 하위기구가 가장 높은 127%의 증가율을 보이고 있다.

합의기능 하위기구의 예산규모 성장의 둔화는 한국 중앙국가기구의 전반적인 성격변화에 있어서 중요한 함의를 지닌다. 특히 합의기능 하위기구의 경우 뒤에서 보듯이 의사기구의 비중이 그리 크지 않다는 점을 고려하면 이러한 양상의 의미는 보다 부각될 것이다. 이에 대해서는 인력 및 조직규모에 대한 검토를 한 후 뒤에서 언급하기로 한다.

2) 생산기능 하위기구

다음으로 생산기능 하위기구를 살펴보면(<표 2><그림 1>), 우선 1992년에는 전체 규모에 있어서 합의기능과 통합기능에 이어 세 번째에 해당했던 것이 1997년에는 합의기능 하위기구나 통합기능 하위기구에 비해 약 15조원이 더 많은 43조 9,500억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 점을 발견할 수 있다. 1992~1997년 기간중에 전체적으로 225%의 증가율을 보이며 기능유형 중 가장 높은 증가율을 보이고 있다. 이러한 증가율은 그 내용상 액수로 30조원을 상회하는 규모이다. 구체적으로는 공적 제공 하위기구가 같은 기간 301%의 증가율로 모든 세부 하위기구들의 증가율 중 최고를 기록하고 있다. 반면에 공적 생산 하위기구의 경우는 1982~1992년 기간중 230% 증가했던 것이 1992~1997년 기간에는 73% 증가하는 데 그쳐 생산기능 하위기구 내에서는 비교적 그 증가세가 둔화되고 있음을 보여준다. 이러한 결과는 생산기능을 담당하는 국가기구가 그 기능을 수행하는 방식에 있어서 변화가 생겼다는 점을 보여준다. 즉 직접적으로 재화를 생산하거나 서비스를 전달하는 방식이 아니라 간접적인 축적의 조건을 제공하는 방식에 그 중점을 두고 있음을 보여주는 것이다. 한편으로 국고 하위기구가 1982~1992년 기간동안 성장이 감소된 것은 전매청의 공사화로 인한 것이다. 그러나 이러한 공사화는 사실상 국가기구의 연장인 의사기구(para-apparatus)의 형태로 여전히 국가기능을 담당하고 있다고 볼 수 있다.

통합기능 하위기구에 대한 설명에서도 언급되었지만 1992~1997년 기간중의 생산기능 하위기구의 증가는 김영삼 대통령 집권기의 정책의 방향을 알아볼 수 있

는 중요한 근거이다. 다른 기능에 비한 생산기능의 급격한 성장은 이 시기에 사회의 복지부문보다는 생산의 제반 조건을 갖추는 일에 정책의 우선순위가 두어졌음을 확인시켜준다.

3) 통합기능 하위기구

통합기능 하위기구의 예산규모상의 변화는 두 가지로 이야기할 수 있다. 우선, 1982~1997년 전체기간으로는 모든 기능유형 중 최고의 증가율을 보이고 있다는 점과, 둘째로는 그러나 1992~1997년 기간동안에는 전기간에 비해 증가율이 둔화된 양상을 보이고 있다는 점이다. 통합기능 하위기구 중 이데올로기 제조 하위기구는 액수에 있어서 별다른 비중을 갖고 있지 않으며 주로 복지 하위기구가 이 부문의 성장을 가져왔다 (<표 2>). 이러한 비중의 차이는 그러나 뒤에서 보듯의 사기구의 경우에는 역전된다. 통합기능 하위기구는 1982~1992년 기간동안 380%의 성장을 보이며 전매청이 폐지된 생산기능 하위기구와 그 비중이 비슷해졌으나 1992~1997년 기간동안 108%의 성장에 그쳐 같은 기간 225%의 성장률을 보인 생산기능 하위기구와는 약 16조원 규모의 차이를 보이며 28조원의 예산을 사용하였다 (<그림 1>).

이러한 증가율의 둔화는 앞서 언급한 1990년대의 한국 자본주의의 구조적 상황을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 제 5 공화국 이후 제 6 공화국의 노태우 대통령에 이르기까지 복지부문의 성장이 국가의 정당성과 관련이 깊었다면,¹¹⁾ 1990년대 이후 김영삼 대통령 시기에 이르러서는 세계 자본주의의 상황 변화와 복지부문의 성장으로 인한 국내 축적조건의 악화 등의 요인이 통합기능보다는 생산기능 성장을 촉진시키는 힘으로 작용했다는 하나의 해석이 가능한 것이다. 물론 국가기구가 사회부문으로부터의 이러한 기능상의 변화요구를 어떻게 포착하여 이를 내적으로 조정하는가의 문제는, 국가기구가 권력행사의 매개체이며 사회구조의 불완전한 반영이라고 하는 클락(Clark)과 디어(Dear)의 입장에서 볼 때 당연하게도 집행기능 하위기구를 주목하게 만든다.

4) 집행기능 하위기구

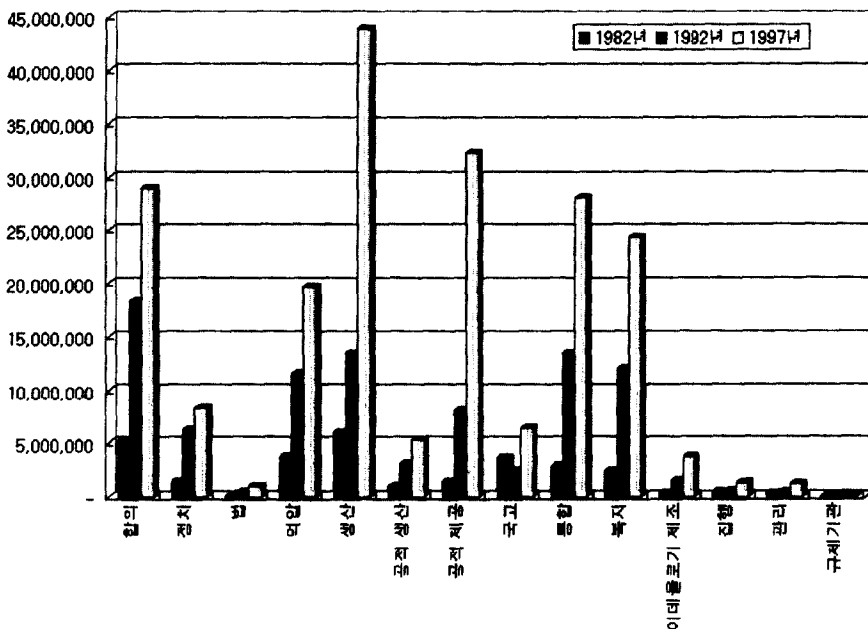
집행기능 하위기구는 전통적으로 예산규모에 있어서는 전체 중앙국가기구 예산 규모의 1%를 약간 상회하는 정도일 뿐이다 (<표 2>). 그리고 규제기관 하위기구

11) 특히 노태우 대통령 집권 초기는 정치민주화를 모토로 복지부문의 성장이 집중적으로 이루어진 시기로 기록되고 있다(정정길, 1994).

에 비해 관리 하위기구가 예산의 대부분을 차지하고 있다. 따라서 집행기능 하위기구의 예산분석에 있어서는 절대액보다는 그 증가율이 보다 나은 함의를 제공한다. 1982~1992년 기간동안 집행기능 하위기구는 전체적으로 불과 32% 증가하는데 그쳤다. 여타 기능유형의 하위기구들이 100% 이상 증가한 것을 볼 때 그 비중은 더욱 줄어든 것이다. 그러나 1992~1997년 기간동안에는 그 양상이 다소 달라 168%의 성장을 보이고 있다.¹²⁾

그러나 집행기능의 분석에 있어서는 역시 예산규모보다는 조직규모를 살피는 것이 보다 중요하다. 집행기능 하위기구는 기능 수행을 위해 대규모 예산이나 인력을 필요로 하는 기구가 아니라 권력의 집중적 조직화를 더욱 필요로 하는 기구이기 때문이다.

예산규모에 대한 분석을 통해 나타나는 결과는 전체적으로 1992년 이전과 그 후의 양상이 매우 다르다는 점이다. 즉, 1992년까지 예산의 비중이 가장 높았던 합의기능 하위기구의 비중은 비교적 감소하고 있으며, 1992년 이후부터 생산기능 하위기구가 대폭 증가되었고 통합기능 하위기구는 그 성장세가 둔화되고 있다는



〈그림 1〉 한국 중앙국가기구들의 예산규모, 1982~1997 (단위: 백만원)

12) 증가율만으로는 통합기구와 합의기구의 증가율을 넘어선다.

〈표 3〉 한국 중앙국가 하위기구의 인력규모

하위기능		1982년	1992년	1997년
합의기능 (합계)	전체인력	104,508<23.4>(100)	149,109<25.9>(100)	146,601<25.4>(100)
	본부	17,108	20,192	20,549
	소속기관	87,400	128,917	126,052
정치	전체인력	4,754<1.0>(4.5)	8,142<1.4>(5.4)	8,608<1.4>(5.8)
	본부	3,429	4,779	4,636
	소속기관	1,325	3,363	3,972
법	전체인력	16,906<3.8>(16.1)	18,495<3.2>(12.4)	20,885<3.6>(14.2)
	본부	10,313	11,196	12,365
	소속기관	6,593	7,299	8,520
억압	전체인력	82,848<18.6>(79.2)	122,472<21.3>(82.1)	117,108<20.3>(79.8)
	본부	3,366	4,217	3,548
	소속기관	79,482	118,255	113,560
생산기능 (합계)	전체인력	87,174<19.5>(100)	81,091<14.1>(100)	80,477<13.9>(100)
	본부	7,622	7,137	6,648
	소속기관	79,552	73,954	73,829
공적 생산	전체인력	39,227<8.8>(44.9)	42,917<7.4>(52.9)	41,799<7.2>(51.9)
	본부	1,943	1,900	1,508
	소속기관	37,284	41,017	40,291
공적 제공	전체인력	15,842<3.5>(18.1)	15,992<2.7>(19.7)	15,475<2.6>(19.2)
	본부	3,695	3,613	3,449
	소속기관	12,147	12,379	12,026
국고	전체인력	32,105<7.2>(36.8)	22,182<3.8>(27.3)	23,203<4.0>(28.8)
	본부	1,984	1,624	1,691
	소속기관	30,121	20,558	21,512
통합기능 (합계)	전체인력	247,481<55.6>(100)	336,769<58.7>(100)	343,143<59.4>(100)
	본부	2,589	3,519	3,430
	소속기관	244,892	333,250	339,713
복지	전체인력	212,225<47.7>(85.7)	300,755<52.4>(89.3)	304,096<52.7>(88.6)
	본부	1,817	2,428	2,196
	소속기관	210,408	298,327	301,900
이데올로기 제조	전체인력	35,256<7.9>(14.2)	36,014<6.2>(10.6)	39,047<6.7>(11.3)
	본부	772	1,091	1,234
	소속기관	34,484	34,923	37,813
집행기능 (합계)	전체인력	5,668<1.2>(100)	6,629<1.1>(100)	6,553<1.1>(100)
	본부	3,175	3,453	4,017
	소속기관	2,493	3,176	2,536
관리	전체인력	5,334<1.1>(94.1)	5,829<1.0>(87.9)	5,409<0.9>(82.5)
	본부	2,898	3,025	2,983
	소속기관	2,436	2,804	2,426
규제	전체인력	334<0.1>(5.8)	800<0.1>(12.0)	1,144<0.2>(17.4)
	본부	277	428	1,034
	소속기관	57	372	110
총계		444,831<100>	573,598<100>	576,774<100>

주: 안기부 인원 미포함. 합의기능 하위기구의 경우 군대인력 포함안됨. 연도별 인력규모는 총 무처 『정부기구도표』(각 연도) 자료를 근거로 작성.〈〉는 전체 합계에 대한 비율. ()는 각 기능별 합계에 대한 하위기능의 비율.

것으로 그 특징을 정리할 수 있겠다.

3. 중앙국가기구의 인력 및 조직규모

1) 인력규모

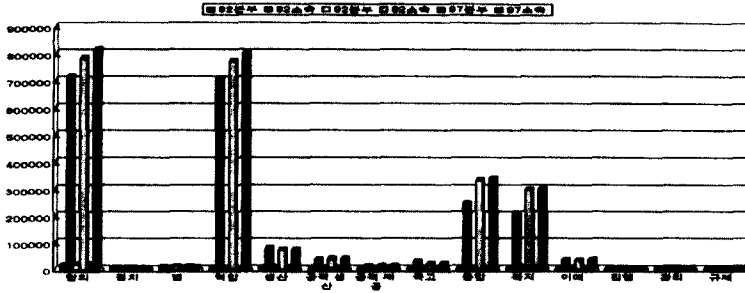
한국 중앙국가기구의 인력규모를 볼 때 특징적인 것을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 합의기능 하위기구는 1982~1997년 전기간에 걸쳐 본부인력이 계속 증가하였다. 특히 김영삼 정부 시기에는 정치하위기구와 억압하위기구의 본부규모가 줄었음에도 불구하고 법하위기구의 인력증가로 인해 인력감축은 실현되지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 군대인력을 제외한 소속기관의 인력규모는 1982~1992년 기간동안 크게 증가한 억압하위기구가 다시 일부 감소한 결과 전체적으로 약간의 감소를 보였다.¹³⁾ 합의기능 하위기구 본부인력의 규모는 본부 전체의 59%를 차지하여 예산의 경우와는 달리 중앙국가의 인력의 비중은 여전히 합의기능에 집중되어 있는 것으로 나타났다.¹⁴⁾

둘째, 생산기능 하위기구는 소속기관의 규모변화가 크지 않은 가운데 1982~1997년 전기간에 걸쳐 본부규모가 감소하는 특이한 양상을 보였다. 뒤에서 보듯 1992~1997년 기간은 생산기능 하위기구의 본부 조직규모가 감소하는 상황이었으며, 이러한 감소가 인력감축에 의해 실질적으로 뒷받침되고 있다는 점을 확인할 수 있다. 그러나 소속기관의 경우는 인력규모가 거의 변화가 없는 가운데 조직은 증가한 것으로 나타났다 (<그림 2, 4>). 생산기능 하위기구와 대조적으로 통합기능 하위기구의 경우는 본부의 인력규모가 전체의 10%를 차지하고 있으며 이는 집행기능 하위기구의 규모보다 작은 것이다. 다만 소속기관 인력의 절대규모와 상대적 비중의 증가 이면에는 교원인력의 증가가 있다.

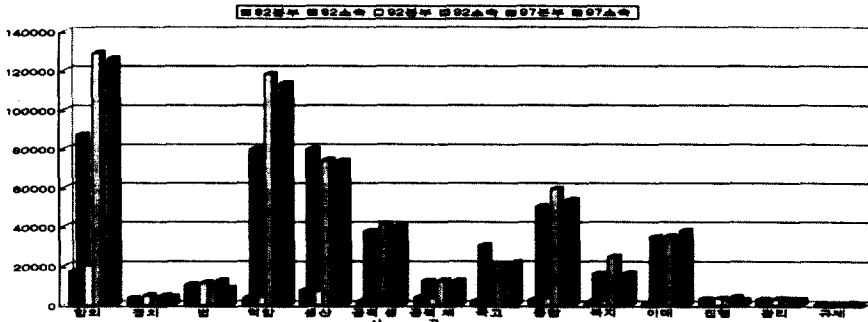
13) 억압하위기구의 감소는 내무부 소속기관이던 소방서가 중앙정부에서 제외되면서 발생하였다. 즉 1992년 현재 내무부의 지도직과 소방직 공무원 약 9,000여명에 대한 감축이 반영되어 있는 것이다. 다른 억압하위기구들의 소속기관은 1992~1997년 기간동안 소폭으로 증가하는 양상을 보였다.

14) 소속기관의 경우는 두 가지를 고려하여야 한다. 첫째, 통합기능 하위기구의 소속기관규모는 『정부기구도표』상 교원인력이 포함되어 있는 결과라는 점이다. 『정부기구도표』상 포함된 교원인력규모는 1992년 274,000, 1997년 286,000여명이다. 둘째, 억압하위기구로서 군대인력을 고려해야 한다는 점이다. 이들 인력은 중앙정부의 조직에 포함되지 않음에도 불구하고 인력규모에 계상되거나 고려하여야 할 부분이다.

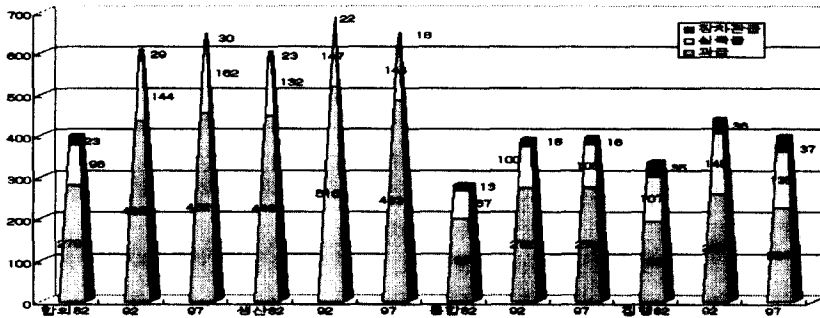


주: 외압기구의 군대인력은 제외기준임.

〈그림 2-(1)〉 한국 중앙국가 하위기구의 인력규모: 군대 및 교원 포함



〈그림 2-(2)〉 한국 중앙국가 하위기구의 인력규모: 군대 및 교원 제외



〈그림 3〉 한국 중앙국가 하위기구의 본부 조직규모

셋째, 집행기능 하위기구의 경우는 다소 특이한 양상을 보이고 있다. 예산의 규모는 매우 작음에도 불구하고 본부의 인력규모는 통합기능 하위기구보다 크며, 타 기능유형과는 달리 소속기관규모보다 본부의 규모가 더 크게 나타났다. 그리

고 1992~1997년 기간동안에도 계속 규모가 증가한 것으로 나타났다. 뒤에서 조직규모의 분석과도 마찬가지로, 집행기능 하위기구들은 적은 예산과 고위직, 본부 인력 중심의 권력 조직화를 통해 국가기능간의 조정을 행하는 하위기구로서의 특징을 뚜렷이 보여주고 있다.

2) 조직규모

예산 및 인력규모가 국가기능을 수행하기 위한 자원이라면 조직은 이러한 자원을 동원하는 권력의 조직화된 형태라고 할 수 있다. 클락(Clark)과 디어(Dear)에게 있어서 국가기구가 국가권력행사의 매개체라든가 사회구조의 불완전한 반영물로서 고형화될 가능성이 있다든가 하는 논의는 조직구조에 대한 분석에 있어서 염두에 두어야 할 사항이다.

국가권력은 조직을 통해 그 행사에 있어서 충위를 가지게 된다. 따라서 조직규모의 절대치도 중요하지만 각 기능유형별 하위기구들의 직급별 조직규모의 비중이 매우 중요한 분석대상이 된다. 이러한 관점에서 본부와 소속기관별로 조직규모를 파악한 결과가 <표 4>, <그림 3, 4>에 나타나 있다.

(1) 합의기능 하위기구

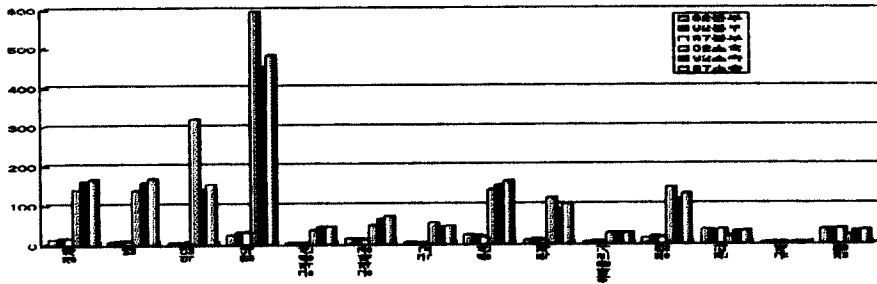
우선 조직의 전체적인 규모는 전통적으로 합의기능 하위기구가 가장 크다. 본부조직의 경우 모든 직급수준에서 감소세 없이 계속 증가하고 있으며 특히 실국급의 경우 1982~1997년 전 기간에 걸쳐 가장 높은 성장세를 보이고 있다. 그러나 합의기능 하위기구 조직의 가장 뚜렷한 특징은 소속기관에서 나타난다. 합의기능 하위기구의 소속기관 조직규모는 기관장급과 실국급, 과급 전체에 걸쳐 타 기능유형에 비해 매우 큰 규모를 가지고 있다 (<표 4>). 게다가 소속기관의 실국급 조직이 매우 두텁게 형성되어 있는 것은 합의기능 하위기구 소속기관들이 수적인 면에서 뿐 아니라 직급수준에 있어서도 상대적으로 높고 조직화가 매우 잘 되어 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 예산규모의 비중이 작아지고 있음에도 불구하고 조직규모에 있어서 합의기능 하위기구의 비중상 우위가 유지되고 있다는 점은 한국에 있어서 아직까지는 국가권력의 조직화 방식에 있어서 큰 변화는 이루어지지 않았다는 것을 간접적으로 보여주고 있는 것으로 보인다. 특히

15) 한 예로, 1982~1992년 기간 사이에 억압하위기구의 기관장급이 줄고 실국장급이 늘어난 것은 내용상으로는 내무부의 치안본부가 경찰청으로 독립하면서 경찰청 소속기관들이 일부 격상되는 가운데 나머지 기관이 이들의 실국급 수준으로 편성되었기 때문이다.

〈표 4〉 한국 중앙국가 하위기구의 조직규모

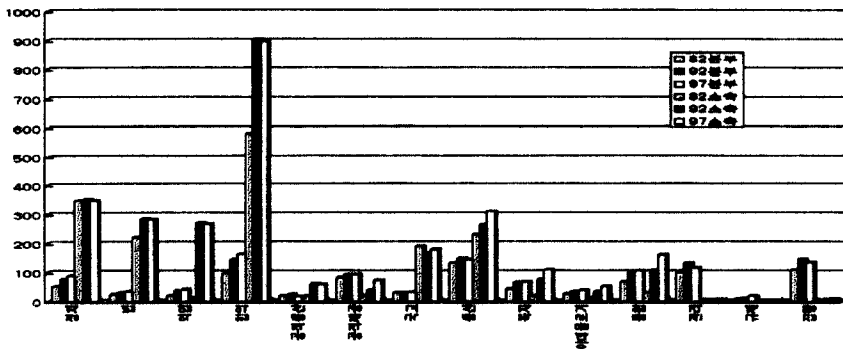
하위기능	직급	1982년		1992년		1997년	
		본부	소속기관	본부	소속기관	본부	소속기관
합의기능	기관장급	23<24>	593<66>	29<28>	452<60>	30<30>	481<60>
	실국급	96<24>	581<69>	144<27>	906<70>	162<30>	899<65>
	과급	279<25>	5,829<58>	432<29>	7,674<59>	452<32>	7,386<56>
정치	기관장급	13<14>[57]	139<16>[23]	16<15>[55]	159<21>[35]	15<15>[50]	164<20>[34]
	실국급	52<13>[54]	349<41>[60]	77<14>[53]	351<27>[39]	87<16>[54]	349<25>[39]
	과급	137<12>[49]	876<9>[15]	173<12>[40]	1,273<10>[17]	176<12>[39]	1,337<10>[18]
법	기관장급	7<7>[30]	136<15>[23]	8<8>[28]	155<21>[34]	9<9>[30]	166<21>[35]
	실국급	24<6>[25]	221<26>[38]	31<6>[22]	284<22>[31]	35<6>[22]	283<21>[31]
	과급	57<5>[20]	251<2>[4]	94<6>[22]	395<3>[5]	97<7>[21]	432<3>[6]
억압	기관장급	3<3>[13]	318<36>[54]	5<5>[17]	138<18>[31]	6<6>[20]	151<19>[31]
	실국급	20<5>[21]	11<1>[2]	36<7>[25]	271<21>[30]	40<7>[25]	267<19>[30]
	과급	85<8>[30]	4,702<47>[81]	165<11>[38]	6,006<46>[78]	179<13>[40]	5,617<43>[76]
생산기능	기관장급	23<24>	136<15>	22<21>	148<20>	18<18>	158<20>
	실국급	132<33>	230<27>	147<27>	266<21>	144<26>	311<23>
	과급	446<40>	2,232<22>	516<35>	2,597<20>	483<34>	2,648<20>
공적 생산	기관장급	4<4>[17]	36<4>[26]	4<4>[18]	43<6>[29]	3<3>[17]	43<5>[27]
	실국급	20<5>[15]	20<2>[9]	24<4>[16]	61<5>[23]	18<3>[13]	58<4>[19]
	과급	95<9>[21]	953<9>[43]	128<9>[25]	1,186<9>[46]	101<7>[21]	1,152<9>[44]
공적 제공	기관장급	14<15>[61]	47<5>[35]	14<13>[64]	63<8>[43]	11<11>[61]	71<9>[45]
	실국급	81<20>[61]	19<2>[8]	93<17>[63]	38<3>[14]	93<17>[65]	73<5>[23]
	과급	252<23>[57]	699<7>[31]	292<20>[57]	750<6>[29]	279<19>[58]	776<6>[29]
국고	기관장급	5<5>[22]	53<6>[39]	4<4>[18]	42<6>[28]	4<4>[22]	44<5>[28]
	실국급	31<8>[23]	191<23>[83]	30<6>[20]	167<13>[63]	33<6>[23]	180<13>[58]
	과급	99<9>[22]	580<6>[26]	96<6>[19]	661<5>[25]	103<7>[21]	720<5>[27]
통합기능	기관장급	13<14>	142<16>	18<17>	112<15>	16<16>	126<16>
	실국급	67<17>	29<3>	100<19>	108<8>	105<19>	161<12>
	과급	199<18>	1,912<19>	272<18>	2,659<20>	273<19>	2,916<22>
복지	기관장급	9<10>[69]	115<13>[81]	12<11>[67]	86<11>[77]	10<10>[63]	100<12>[79]
	실국급	42<10>[63]	19<2>[66]	65<12>[65]	74<6>[69]	66<12>[63]	110<8>[68]
	과급	143<13>[71]	441<4>[23]	195<13>[72]	610<5>[23]	186<13>[68]	651<5>[22]
이데올로 기제조	기관장급	4<4>[32]	27<3>[19]	6<6>[33]	26<3>[23]	6<6>[38]	26<3>[21]
	실국급	25<6>[37]	10<1>[34]	35<7>[35]	34<3>[31]	39<7>[37]	51<4>[32]
	과급	56<5>[28]	1,471<15>[77]	77<5>[28]	2,049<16>[77]	87<6>[32]	2,265<17>[78]
집행기능	기관장급	21(35)<37>	21<2>	36<34>	32<5>	37<37>	33<5>
	실국급	69(107)<27>	5<1>	145<27>	6<0>	135<25>	8<1>
	과급	192<17>	91<1>	258<17>	112<1>	224<16>	131<1>
관리	기관장급	20(34)<36>[97]	19<2>[90]	33<31>[92]	29<4>[81]	34<34>[92]	30<4>[81]
	실국급	63(101)<25>[94]	5<1>[100]	133<25>[92]	5<0>[83]	116<21>[86]	7<1>[88]
	과급	165<15>[86]	71<1>[78]	209<14>[81]	88<1>[71]	150<10>[67]	105<1>[73]
규제	기관장급	1<1>[3]	2<0>[10]	3<3>[8]	7<1>[19]	3<3>[8]	7<1>[19]
	실국급	6<1>[6]	0<0>[0]	12<2>[8]	1<0>[17]	19<3>[14]	1<0>[13]
	과급	27<2>[14]	20<0>[22]	49<3>[19]	36<0>[29]	74<5>[33]	38<0>[27]
계	기관장급	94	892	105	744	101	798
	실국급	402	845	536	1,286	546	1,379
	과급	1,116	10,064	1,478	13,054	1,432	13,093

주: 총무처, 「정부기구도표」 각 연도의 자료를 근거로 작성. < >는 전체 합계에 대한 비율, []는 각 기능별 합계에 대한 하위기능의 비율. 기관장급의 경우 본부는 장차관에 해당됨. 집행기능 하위기구의 경우 1982년의 장차관급 및 실국급의 () 안의 수치는 경제기획원, 1986년 「예산개요참고자료」에 나타난 대통령비서실의 조직을 포함시킨 경우의 수치임.

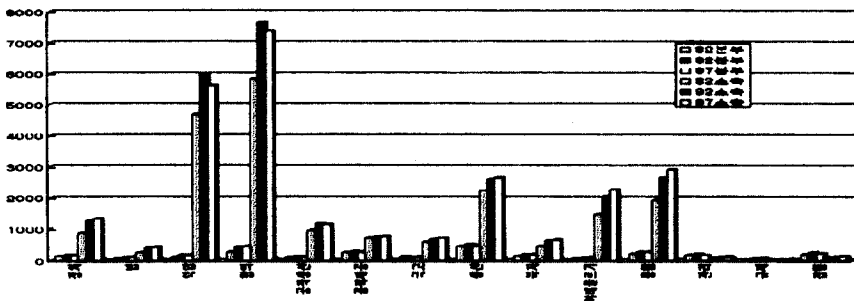


주: 본부의 경우는 장차관급이 이에 해당함.

〈그림 4-(1)〉 한국 중앙국가 하위기구의 조직규모(기관장급)



〈그림 4-(2)〉 한국 중앙국가 하위기구의 조직규모(실국급)



〈그림 4-(3)〉 한국 중앙국가 하위기구의 조직규모(과급)

5,600여 개의 억압하위기구 소속기관 과급조직은 뒤에서 보듯 타 기능유형의 의사기구가 수행하는 역할을 공권력주체인 중앙하위기구가 직접 수행하고 있음을 보여주는 것이다.

(2) 생산기능 하위기구

생산기능 하위기구의 본부조직규모는 1992~1997년 기간동안 모든 직급 수준에서 감소한 것으로 나타나고 있다 (<그림 3>). 이는 김영삼 대통령 시기의 여러 번의 기구통폐합의 결과이다.¹⁶⁾ 그러나 생산기능 하위기구의 비중은 장차관급 및 실국급에서는 합의기능 하위기구보다 비교적 낮지만 과급 수준에서 합의기능 하위기구에 비해 높다. 다만 과급 수준에서 1992년에 516개로 월등히 많았던 것이 1997년에는 483개로 다소 격차가 줄었을 따름이다. 이렇게 과급 조직의 비중이 큰 것은 한국의 생산기능 하위기구의 성격을 들여다볼 수 있는 중요한 측면이다. 장차관급의 숫자가 핵심행정부에의 접근도와 관련이 깊고, 실국의 숫자가 그 기관이 수행하는 기능들과 그 중요성을 보여주는 것이라면, 과의 숫자는 그 기관의 업무량과 매우 밀접히 관련된다. 생산기능 하위기구는 그 기능이 자본주의국가에서 매우 중요한 것이기는 하지만, 조직의 측면에서는 장차관급의 경우 후술하는 집행기능 하위기구나 합의기능 하위기구에 비해 그 비중이 작다. 즉 생산기능 하위기구는 그 예산의 규모나 과급의 규모에 비해서는 핵심행정부에의 접근도는 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 그리고 물론 이는 조직에 대한 이야기일 뿐이지만 보다 자세히 들여다보면 단순히 조직에 국한된 문제만은 아님을 볼 수 있다. 집행기능은 국가기능간의 우선순위를 조정하는 기능으로서, 이를 수행하는 구체적인 기관인 대통령비서실, 국무총리실, 재정경제원 등으로 구성된 핵심행정부는 전통적으로 생산기능을 중요하게 다루어왔다. 그런데, 집행기능 하위기구에 의해 조정되는 생산기능과 생산기능 하위기구가 수행하는 생산기능은 그 모습이 약간 다르다. 즉, 한국의 경우 경제정책에 있어 집행기능 하위기구가 주로 중요한 '정책결정'을 담당하고 있다면 생산기능 하위기구는 그 정책의 하위목표를 설정하고 이를 집행하는 역할을 담당하고 있다. 양자가 경제와 관련된 정책에 있어서 다소 다른 역할을 수행한다는 것은 통상산업부나 건설교통부 등 생산기능 하위기구에 해당하는 기관들의 직제를 보아도 알 수 있고, 특히 한국의 경우는 과거 박정희 대통령이나 전두환 대통령 등 군출신 대통령들이 인사관리에 있어서 양자를 달리 다루었음을 보아도 이를 간접적으로 알 수 있다. 이들 대통령들은 집행기능 하위기구의 핵심 엘리트들을 주로 정통경제관료나 외부경제전문가로 충원한 반면, 생

16) 생산기능 하위기구가 모든 직급 수준에서 감소를 보이고 있는 점은 주목할 만하다. 즉 생산기능의 통폐합 과정에서는 실질적으로 기구의 축소가 있었다고 볼 수 있다는 것이다. 그러나 이것이 합의기능 하위기구의 증가로 인해 하위기구 전체적으로는 상쇄되고 있는 것이다.

산기능 하위기구의 장차관들은 주로 전역한 장성들로 충원하였다 (정정길, 1994). 이것이 과거 경제기획원이라는 관리기구가 존재했던 한국의 국가기구체제에서 생산기능 하위기구의 특징 중 하나인 것이다.

반면 소속기관의 규모와 더불어 과급이 상대적으로 규모가 크다는 것은 생산기능을 수행하는 기관들의 업무량이 많다는 것을 의미하는 것이고, 경제에 있어서 과거의 정부부문과 민간부문의 관계를 고려해 볼 때 이는 결국 국가가 아직까지 시장에 직·간접적으로 깊고 다양하게 개입하고 있음을 시사하는 것이다. 특히 본부조직의 지속적인 감소에도 불구하고 소속기관의 규모는 계속 증가하고 있다는 점이 주목된다.

(3) 통합기능 하위기구

통합기능 하위기구는 1992~1997년 기간동안을 보면 앞서 예산분석에 있어서 증가율이 둔화되었음을 확인한 것과 마찬가지로 본부조직규모에 있어서도 변화가 없었다 (〈표 4〉〈그림 3〉). 1982~1992년 기간동안에는 모든 직급 수준, 특히 장차관급 수준에서 눈에 띄는 증가가 있었으나 1992~1997년 기간동안에 장차관급은 2개가 줄어, 여타 기능유형에 비해 가장 낮은 비중을 보이고 있다. 소속기관의 경우에 있어서도 비록 기관장급과 과급의 규모가 생산기능 하위기구와 비슷하지만 실국급이 상대적으로 미미하여 전체적으로 기관의 직급수준이 낮다는 점을 보여주고 있다.¹⁷⁾ 결국 예산규모의 변화와 더불어 권력의 조직화된 양상에 있어서도 지난 시기동안의 한국 국가기구의 특징이 다시 한 번 확인되고 있는 셈이다.

(4) 집행기능 하위기구

집행기능 하위기구의 경우, 집행기능이 국가기능간의 조정 및 국가기구 자체의 재생산을 감독하는 기능이라고 정의되는 한에 있어서 무엇보다 중요한 것은 바로 조직구조라고 할 수 있다. 〈그림 3〉을 보면 집행기능 하위기구의 본부조직규모는 전체 규모면에서 통합기능 하위기구보다 크며 장차관급과 실국급에서는 합의기능 하위기구보다도 큰 최대기구임을 확인할 수 있다. 『정부기구도표』를 통해 직접적으로 파악하지 못한 대통령비서실의 규모를 『예산개요 참고자료』에 나타난 예산

17) 그러나 그 방향에 있어서는 통합기능, 특히 복지하위기구 역시 실국급이 두터워지는 방향으로 나아가고 있음을 〈그림 4〉를 통해 알 수 있다. 특히 1982~1992년 기간동안 복지하위기구의 기관장급 수가 줄고 실국급 수가 늘어난 것은 노동부 소속 노동사무소의 일부가 지방노동청으로 승격하면서 경찰청의 경우와 같은 직제상의 변화를 보였기 때문이다.

정원에 의한 인력자료를 참고¹⁸⁾하여 포함시킨 집행기능 하위기구의 비중은 1997년의 경우 장차관급은 37개, 실국급은 135개, 과급은 224개로서 예산규모에 비해 거대한 조직규모를 가지고 있다는 점을 확인할 수 있다.¹⁹⁾ 이에 비해 소속기관은 타 기능유형과는 달리 각 수준에서 모두 본부보다 규모가 작은 특징으로 보며, 여타 기능유형에 비해 본부 그리고 고위직 중심으로 조직이 편성되어 있다는 사실이 명확하게 드러난다. 앞서 생산기능 하위기구의 조직을 살펴볼 때 언급하였듯이 한국의 집행기능 하위기구가 수행하는 정부기능 조정과 정부기구 재생산, 그리고 대외규제기능은 발전도상에 있었던 한국에 있어서 권력작용의 핵심적 영역이었으며 그러한 비중이 이와 같은 본부 고위직 중심의 조직구조를 통해서도 나타났다. 국가의 자율성을 정책능력을 통해 실제적으로 인식한다고 할 때, 이러한 정책결정을 담당하는 핵심행정부로서의 대통령비서실과 재정경제원이 포함된 집행기능 하위기구의 비중은 중요한 분석적 함의를 지니고 있는 것이다.

(5) 종합

전체적으로 조직규모는 합의기능 하위기구가 전 직급에 걸쳐 가장 큰 규모를 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 핵심행정부에의 근접정도를 나타내는 장차관급 조직규모에 있어서는 합의기능 하위기구와 더불어 집행기능 하위기구가 매우 크다는 점, 특히 집행기능 하위기구는 미미한 예산규모에도 불구하고 고위직 중심으로 큰 조직규모를 가지고 있다는 점이 특징적이다. 중앙정부의 직제상 가장 기초적인 공식 조직단위이며, 각 기관의 업무량을 짐작할 수 있는 근거가 되는 과급 직위수를 볼 때, 생산기능 하위기구 규모가 1992~1997년 기간동안 크게 줄었음에도 불구하고 아직 가장 큰 규모이며 통합기능 하위기구가 가장 작은 가운데 동 기간동안 거의 변화가 없었다는 점도 덧붙여 언급할 수 있다.

18) 재정경제원이 발간한 『예산개요 참고자료』를 보면 대통령비서실의 경우 1992년과 1997년에 동일하게 장차관급 인력이 13명, 실국급 인력이 50명으로 나타나고 있다. 한편, 1982년 자료를 대신하여 1986년도 『예산개요 참고자료』를 통해 살펴본 제 5 공화국 시기의 대통령비서실의 규모는 장차관급 인력이 14명, 실국급 인력이 38명으로 나타났다.

19) 안기부의 경우 조직규모를 파악할 수 없어 분석에 포함시키지 않았는데, 주의할 것은 안기부는 합의기능과 통합기능을 동시에 수행하고 있다는 점이다. 따라서 양자의 비중이 다소 높아질 것인 바, 이렇게 될 경우 합의기능 하위기구는 특히 실국급과 과급에서 그 규모가 훨씬 커질 것이다. 그러나 장차관급에서는 집행기능 하위기구의 규모와 비슷할 것이라고 예상할 수 있다.

〈표 5-(1)〉 한국 중앙국가기구의 본부 참모조직 규모

기능	1982년		1992년		1997년	
	실국급	과급	실국급	과급	실국급	과급
합의(a)	41<20>	101<24>	71<26>	195<34>	84<27>	204<35>
정치	27	59	44	69	51	73
법	12	29	12	49	20	55
억압	2	13	15	77	13	76
계선+참모(a')	96	279	144	432	162	452
a/a'	43%	36%	49%	45%	52%	45%
생산(b)	61<30>	150<36>	65<24>	176<31>	78<25>	175<30>
공적 생산	13	35	13	31	18	38
공적 제공	6	37	6	59	5	54
국고	42	78	46	86	55	83
계선+참모(b')	132	446	147	516	144	483
b/b'	46%	34%	44%	34%	54%	36%
통합(c)	33<16>	82<19>	52<19>	86<15>	60<19>	91<16>
복지	17	54	32	64	36	66
이데올로기	16	28	20	22	24	25
계선+참모(c')	67	199	100	272	105	273
c/c'	49%	41%	52%	32%	57%	33%
집행(d)	67<33>	88<21>	87<32>	111<20>	87<28>	116<20>
관리	66	66	86	85	81	75
규제	1	22	1	26	6	41
계선+참모(d')	107	192	138	258	130	224
d/d'	63%	46%	63%	43%	67%	52%
참모합계(e)	202<100>	421<100>	275<100>	568<100>	309<100>	586<100>
총기구합계(f)	402	1,116	529	1,478	541	1,432
e/f	50%	38%	52%	38%	57%	41%

주: 참모조직은 「정부기구도표」상 보좌기관으로 표시된 기관과, 보조기관으로 표시되었으나 참모기능을 수행하는 총무과 등을 포함. < >는 참모조직 합계 중 각 기능별 참모조직의 비중의 백분율임.

본부와 소속기관의 조직형성의 양상이 다르다는 점도 지적할 수 있다. 위에서 지적한 사항들 이외에 참모조직의 비중을 살펴보면(〈표 5〉), 소속기관에 비해 본부의 참모조직의 비중이 월등히 높다는 것을 발견할 수 있다. 특히 본부의 경우는 1982~1997년 기간에 걸쳐 전체적으로 참모조직의 비중이 높아지고 있다. 이는 한국의 국가기구 형성이 본부와 소속기관간에 뚜렷한 차이를 두고 이루어져가고 있음을 시사한다.

〈표 5-(2)〉 한국 중앙국가의 소속기관 참모조직 규모

기능	1982년		1992년		1997년	
	실국급	과급	실국급	과급	실국급	과급
합의(a)	67<84>	810<73>	98<77>	1,293<70>	107<77>	1,354<70>
정치	32	451	35	806	40	853
법	35	103	60	122	57	131
억압	0	256	3	365	10	370
계선 + 참모(a')	581	5,829	906	7,674	899	7,386
a/a'	12%	14%	11%	17%	12%	18%
생산(b)	6<8>	169<15>	15<12>	327<18>	13<9>	357<19>
공적 생산	0	46	6	74	0	50
공적 제공	1	55	3	71	7	90
국고	5	68	6	182	6	217
계선 + 참모(b')	230	2,232	266	2,597	311	2,648
b/b'	3%	8%	6%	13%	4%	13%
통합(c)	6<8>	85<8>	15<12>	170<9>	17<12>	156<8>
복지	3	53	2	121	10	102
이데올로기	3	32	13	49	7	54
계선+참모(c')	29	1,912	108	2,659	161	2,916
c/c'	21%	4%	14%	6%	11%	5%
집행(d)	1<1>	39<4>	0<0>	50<3>	2<1>	58<3>
관리	1	21	0	29	2	33
규제	0	18	0	21	0	25
계선 + 참모(d')	5	91	6	124	8	143
d/d'	20%	43%	0%	40%	25%	40%
참모합계(e)	80	1,103	128	1,840	139	1,925
총기구합계(f)	845	10,064	1,286	13,054	1,379	13,093
e/f	9%	11%	10%	14%	10%	15%

주: 참모조직은 『정부기구도표』상 보좌기관으로 표시된 기관과, 보조기관으로 표시되었으나 참모기능을 수행하는 총무과 등을 포함.

4. 의사기구의 규모

지금까지 살펴본 하위기구들은 국가기능의 수행에 있어서 본부와 소속기관을 통해서 뿐만 아니라 다양한 형태의 의사기구(para-apparatus)를 통해 이를 수행하고 있다. 흔히 정부산하단체 혹은 지원단체로 불리는 이들 자본주의국가의 의사기구들은 특히 조합주의적 성격의 국가에 있어서 그 분석적 중요성이 더욱 부각된다. 이러한 의사기구들을 클락(Clark)과 디어(Dear)는 '국가의 하위기구들과 동일한 기능을 수행하지만, 어느 정도 운영상의 자율성을 지니면서 국가와 여타 국가기구들과는 별개로 구성된 보조적 기관들의 집합'이라고 정의하고 있다

(Clark & Dear, 1984: 49). 이러한 정의는 한국에서 정부산하단체로 불리는 기관들을 포괄하기에 적절한 정의로 보인다.

한 가지의 문제는 의사기구들이 수행하는 기능을 국가기능상 무엇으로 볼 것인가에 관한 문제이다. 의사기구들은 국가와 사회부문의 중간에 위치하고 있으면서 한편으로는 국가정책의 일부를 직접 집행하기도 하고, 사회에 대해 규제를 하기도 하면서 국가기능이 보다 원활히 수행되도록 하는 역할을 하고 있다는 관점에서 이들 의사기구들을 집행기능 기구, 특히 규제기구로 볼 수도 있다 (정용덕, 1993b). 그러나 본 논문에서는 의사기구들이 국가기능이 원활히 수행되도록 하는 기능을 수행하고 있다는 점은 인정하지만, 그것은 의사기구들이 자신의 소관 국가하위기구들의 기능을 보조하는 가운데서 결과적으로 해석할 수 있는 2차적 측면이고, 집행기능 하위기구가 수행하는 의미의 집행기능을 수행하고 있다고 할 수는 없다고 본다. 과거의 연구(정용덕, 1993a)도 이러한 입장에 입각하여 분석을 하였다. 따라서 여기에서는 이들 의사기구들이 본래적으로 수행하는 기능을 네 가지 국가기능의 범주에 따라 구분하는 방법을 취하기로 한다. 한국의 의사기구를 정리한 것이 <표 6>과 <표 7>에 나타나 있다.²⁰⁾

1) 합의기능 의사기구

합의기능 의사기구의 규모는 중앙국가 하위기구에 비해 매우 작다고 할 수 있다. 인력규모와 예산규모가 중앙국가기구와 비교할 수 없는 것은 물론이고 1992~1997년 기간동안의 성장률을 보아도 인력의 경우는 5346명에서 두 배로 증가하였지만, 같은 기간동안 중앙국가 하위기구의 예산은 약 10조원이 증가한 반면 의사기구의 예산은 300억원이 채 증가하지 못했다. 또한 다른 유형의 의사기구와 규모를 비교해 볼 때도 예산에 있어서는 오히려 집행기능 의사기구보다도 작은 규모임을 볼 수 있다.²¹⁾

이러한 양상은 합의기능이라고 하는 국가기능의 특성을 그대로 드러내는 것이다. 사회계약이 유지되도록 정치적으로 혹은 물리적으로 권력을 행사하는 합의기

20) 여기서의 의사기구의 예산규모는 중앙국가기구로부터 이전받은 지원금을 제외하고 자체적으로 조달한 자금이다. 이는 국가부문의 비중 측정에 있어 중복을 피하기 위해서이다.

21) 앞서 언급했듯이 여기서의 의사기구의 예산은 정부로부터의 이전금을 제외하고 자체적으로 마련한 재원이다. 따라서 집행기능 의사기구의 예산보다 작다는 것은 합의기능 의사기구가 예산의 거의 대부분을 정부이전금으로 충당하여 기능을 수행하고 있다는 점을 보여주는 것이다.

능의 경우 인력을 통해서 직접 업무를 수행해야 하고, 나아가 이러한 공권력을 중앙국가기구가 아닌 의사기구에 위임하는 데는 한계가 있다는 점이 실제의 분석에서 그대로 나타나고 있다. 따라서 합의기능 하위기구가 가지고 있는 소속기관도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 소속기관이 수행하는 일선집행업무를 의사기구에 위임하는 것은 업무의 권력적 속성상 한계가 있으며 따라서 방대한 중앙국가기구 조직이 그대로 유지되어야 하는 것이다. 이는 매우 장기적인 시기에 걸쳐 한국의 자본주의국가로서의 성격에 의미있는 변화가 있고 난 이후에야 이들 합의기능 하위기구들의 조직화 방식에도 변화가 올 수 있으리라는 점을 짐작케 한다.²²⁾

2) 생산기능 의사기구

생산기능 의사기구에 대해 살펴보면 인력과 예산 공히 중앙국가기구에 비해 의사기구의 규모가 훨씬 크다는 점이 특징적이다. 규모면에서 두 번째인 통합기능 의사기구와 비교해도 1992년과 1997년 모두 4배 안팎의 규모를 가지고 있다. 기관수의 측면을 보아도 1990년대의 생산기능의 확대를 알 수 있다. 생산기능 의사기구는 1992년 72개였던 것이 1997년에는 306개에 이르고 있다. 이는 1997년의 총 의사기구 수인 552개의 절반이 넘는 수치이다 (<표 6>).

이러한 생산기능 의사기구는 권력기구라기보다는 국가가 법적인 혹은 정치적으로 직접적인 통제에서 벗어나 보다 유연하게 자본축적을 유도하기 위한 기구이다. 예산개념이 아닌 자본개념으로 운영되는 사실상의 기업이지만, 이윤이 보장되지 않거나 초기투자규모가 방대하여 개별자본에 의해서는 투자가 이루어지지 않는 영역에 있어서, 전체 자본을 위한 축적의 조건으로서는 필수적인 부분에 대해 국가가 의사기구의 형태로 이를 수행하는 것이다.²³⁾

22) 이러한 점은 민간위탁 등의 개혁전략에 대한 논란에 있어 시사점을 던져주는 것이라 생각된다. 이들 합의기능 하위기구가 대부분 직접 서비스를 산출하기 때문에 인력 및 조직규모가 상대적으로 클 수 밖에 없다. 행정개혁의 정치과정에서 이러한 기관유형의 유지가 부담스러운 것이라는 이유로 민간위탁전략을 대안으로 제시하는 것은 체제적인 관점에서 이들 기관이 합의기능을 수행하고 있다는 측면을 고려하면 한계가 있다.

23) 국가가 생산부문에 개입할 때의 예산개념과 자본개념이 차이가 있음을 오펜(Offe)가 지적하였다 (Offe, 1988, ch. 3). 그리고 예산개념과 자본개념의 차이에 의해 다음의 문제가 발생한다. 우선 이윤이 발생하지 않는 자본투자의 손실을 보전하기 위해 이윤개념이 없는 예산을 수단으로 사용함으로써 기업성을 모호

〈표 6〉 한국 중앙국가의 하위기구 및 의사기구 인력규모

기능		의사기구 기관수		하위기구 (A) 의사기구 국가기구 (B) (A + B)			하위기구 의사기구 국가기구 (A) (B) (A + B)		
		'92	'97	1992년	1992년	1992년	1997년	1997년	1997년
합의	합계	23	31	149,109 <96.6>	5,346 <3.4>	154,455 <100>	146,601 <92.6>	11,749 <7.4>	158,350 <100>
	정치	6	15	8,142	1,240	9,382	8,608	1,349	9,957
	법	2	4	18,495	616	19,111	20,885	888	21,773
	억압	15	12	122,472	3,490	125,962	117,108	9,512	126,620
생산	합계	99	306	81,091 <32.1>	172,016 <67.9>	253,107 <100>	80,477 <24.6>	247,081 <75.4>	327,558 <100>
	공적 생산 및 제공	79	245	42,917 15,992	107,817	166,726	41,799 15,475	188,227	245,501
	국고	20	61	22,182	64,199	86,381	23,203	58,854	82,057
통합	합계	73	211	336,769 <77.8>	96,957 <22.2>	433,299 <100>	343,143 <73.2>	125,855 <26.8>	468,998 <100>
	복지	51	126	300,755	27,454	328,209	304,096	41,496	345,592
	이데올로 기 제조	22	85	36,014	69,503	105,517	39,047	84,359	123,406
집행	합계	7	4	6,629 <81.4>	1,524 <18.6>	8,153 <100>	6,553 <88.1>	886 <11.9>	7,439 <100>
	관리	6	4	5,829	1,260	7,089	5,409	886	6,295
	규제기관	1	-	800	264	1,064	1,144	0	1,144
계		202	552	573,598 <67.6>	275,843 <32.4>	849,441 <100>	576,774 <60.0>	385,571 <40.0>	962,345 <100>

주: 안기부 및 군대의 인력규모는 제외됨. 의사기구의 1992년 자료는 정용덕(1993a), 1997년 자료는 대통령직인수위원회(1998)를 근거로 작성. < >는 각 기능별 국가기구 예산에 대한 하위기구와 의사기구 각각의 예산비중의 백분율임.

하게 만든다. 오페(Offe)의 말을 빌리면 이는 가치창출이 아니라 가치의 소모이다. 한편 공기업을 국가부문으로 볼 경우 운용규모의 측정상 문제가 발생한다. 공기업은 대차대조표 및 손익계산서를 사용하면서 그 규모가 자산개념으로 파악되기 때문에 국가부문의 규모를 예산이나 GDP 등 유량(flow)과 비교하여 파악할 경우 측정에 있어서 다소의 왜곡을 발생시킨다.

〈표 7〉 한국 중앙국가의 하위기구 및 의사기구 예산규모

기능		하위기구 (A)	의사기구 (B)	국가기구 (A + B)	하위기구 (A)	의사기구 (B)	국가기구 (A + B)
		1992년	1992년	1992년	1997년	1997년	1997년
합의	합계	18,305,623 <97.8>	427,400 <2.2>	18,733,023 <100>	28,992,790 <98.5>	454,430 <1.5>	29,447,220 <100>
	정치	6,269,358	178,100	6,447,458	8,261,322	66,377	8,327,699
	법	447,130	1,800	448,930	1,013,942	5,620	1,019,562
	억압	11,589,135	247,500	11,836,635	19,717,526	382,433	20,099,959
생산	합계	13,504,823 <26.0>	38,513,800 <74.0>	52,018,623 <100>	43,949,711 <31.7>	94,771,237 <68.3>	138,720,948 <100>
	공적 생산 및 제공	3,077,708 8,045,468	28,073,300	36,796,476	5,316,496 32,283,170	68,372,673	105,972,339
	국고	2,381,647	10,440,500	12,822,147	6,350,045	26,398,564	32,748,609
통합	합계	13,523,032 <60.3>	8,938,600 <39.7>	22,461,632 <100>	28,092,915 <51.6>	26,417,190 <48.4>	54,510,105 <100>
	복지	11,996,491	2,449,400	14,445,891	24,297,815	8,502,076	32,799,891
	이데올로 기 제조	1,526,541	6,489,200	8,015,741	3,795,100	17,915,114	21,710,214
집행	합계	496,652 <31.5>	1,082,500 <68.5>	1,579,152 <100>	1,332,360 <61.2>	848,131 <38.8>	2,180,491 <100>
	관리	459,703	1,082,300	1,542,003	1,243,408	848,131	2,091,539
	규제기관	36,949	200	37,149	88,952	-	88,952
계		45,830,130 <49.0>	47,762,300 <51.0>	93,592,430 <100>	102,367,776 <45.6>	122,490,988 <54.4>	224,858,764 <100>

주: 1992년 자료는 정용덕(1993a), 1997년 자료는 대통령직인수위원회(1998)를 각각 근거로 하여 작성. 의사기구 예산규모는 정부지원액을 제외한 순계규모임. < >는 각 기능별 국가기구 예산에 대한 하위기구와 의사기구 각각의 예산비중의 백분율임.

1990년대 들어서 이러한 생산기능 하위기구와 의사기구가 다른 기능유형의 기구들에 비해 월등히 성장했다고 하는 점은 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 우선 합의기능 하위기구와 대조해서는 한국의 정치상황이 더 이상 토대 즉 자본주의생산체제의 안정적 재생산을 위협하지는 않을 만큼 안정되었다는 점을 시사하고, 둘째로 통합기능 하위기구와 대조해서는 1980년대의 복지국가론에도 불구하고

〈표 8〉 한국 중앙국가 의사기구

기능		준정부기구		준비정부기구	
		1992년	1997년	1992년	1997년
정치	기관수	4 <5>	7 <2.5>	2 <2.9>	8 <2.9>
	인원	753 <0.3>	800 <0.2>	487 <1.5>	749 <1.0>
	자체예산	17,200 <0>	49,919 <0>	160,990 <4.8>	16,458 <0.1>
	정부지원액	33,200 <1.8>	77,475 <1.0>	2,500 <3.8>	4,845 <0.4>
법	기관수	2 <1.5>	1 <0.4>	0 <0>	3 <1.1>
	인원	616 <0.3>	69 <0>	0 <0>	819 <1.1>
	자체예산	1,800 <0>	207 <0>	0 <0>	5,413 <0>
	정부지원액	0,300 <0.3>	3,069 <0>	0 <0>	14,490 <1.3>
역업	기관수	5 <3.8>	5 <1.8>	10 <14.5>	7 <2.5>
	인원	2,450 <1.0>	5,058 <1.6>	1,040 <3.2>	4,454 <5.7>
	자체예산	3,800 <0>	147,133 <0.1>	243,900 <7.3>	235,300 <1.6>
	정부지원액	291,300 <15.6>	445,903 <6.0>	0 <0>	11,355 <1.0>
협의기능 합계	기관수	11 <8.3>	13 <4.7>	12 <17.4>	18 <6.5>
	인원	3,819 <1.6>	5,727 <1.8>	1,527 <4.6>	6,022 <7.8>
	자체예산	22,900 <0>	197,259 <0.2>	404,800 <12.1>	257,171 <1.8>
	정부지원액	330,800 <17.7>	526,441 <7.1>	2,500 <3.8>	30,480 <2.7>
국고	기관수	19 <14.3>	50 <18.2>	1 <1.4>	11 <4.0>
	인원	64,031 <26.4>	56,597 <18.4>	168 <0.5>	2,257 <2.8>
	자체예산	10,378,700 <22.8>	26,205,187 <24.3>	61,800 <1.8>	193,377 <1.3>
	정부지원액	3,500 <0.2>	696,997 <9.4>	0 <0>	1,235 <0.1>
공적생산 및 제공	기관수	53 <39.8>	139 <50.5>	26 <37.7>	106 <39.3>
	인원	80,697 <33.2>	149,794 <48.6>	27,120 <82.5>	38,433 <49.5>
	자체예산	25,486,300 <55.9>	62,728,817 <58.1>	2,587,000 <77.1>	5,643,756 <38.8>
	정부지원액	540,400 <29.0>	5,266,314 <71.2>	50,300 <75.5>	816,732 <72.5>
생산가능 합계	기관수	72 <54.1>	189 <68.7>	27 <39.1>	117 <42.2>
	인원	144,728 <59.6>	206,391 <67.0>	27,288 <83.0>	40,690 <52.4>
	자체예산	35,865,000 <76.6>	88,934,104 <82.4>	2,648,800 <78.8>	5,837,133 <40.2>
	정부지원액	543,900 <29.1>	5,983,311 <80.8>	50,300 <75.5>	817,967 <72.8>
복지	기관수	29 <21.8>	29 <10.5>	22 <31.8>	97 <35.0>
	인원	23,748 <9.8>	15,652 <5.1>	3,705 <11.3>	25,844 <33.3>
	자체예산	2,169,400 <4.8>	3,730,736 <3.5>	280,000 <8.3>	4,771,340 <32.8>
	정부지원액	2,980 <0.2>	811,829 <11.0>	9,500 <14.3>	183,323 <16.3>
이대출로 기 제조	기관수	15 <11.3>	40 <14.5>	7 <10.1>	45 <16.2>
	인원	69,162 <28.5>	79,334 <25.8>	341 <1.0>	5,025 <6.5>
	자체예산	6,467,900 <14.2>	14,267,196 <13.2>	21,300 <0.6>	3,647,918 <25.1>
	정부지원액	13,100 <0.7>	88,811 <1.2>	4,300 <6.5>	95,052 <8.4>
통합기능 합계	기관수	44 <33.1>	69 <25.1>	29 <42.0>	142 <51.3>
	인원	92,484 <38.1>	94,886 <30.8>	4,046 <12.3>	30,889 <39.8>
	자체예산	8,637,300 <18.9>	17,967,932 <16.7>	301,300 <9.0>	8,419,258 <58.0>
	정부지원액	311,100 <16.7>	900,440 <12.2>	13,800 <20.7>	278,375 <24.7>
관리	기관수	5 <3.8>	4 <1.5>	1 <1.4>	0 <0>
	인원	1,247 <0.5>	886 <0.3>	13 <0>	0 <0>
	자체예산	1,081,900 <2.4>	848,131 <0.8>	4,000 <0.1>	0 <0>
	정부지원액	666,200 <35.8>	10,742 <0.1>	0 <0>	0 <0>
규제	기관수	1 <0.8>	0 <0>	0 <0>	0 <0>
	인원	264 <0.1>	0 <0>	0 <0>	0 <0>
	자체예산	2,000 <0>	0 <0>	0 <0>	0 <0>
	정부지원액	11,900 <0.6>	0 <0>	0 <0>	0 <0>
집행기능 합계	기관수	6 <4.5>	4 <1.5>	1 <1.4>	0 <0>
	인원	1,511 <0.6>	886 <0.3>	13 <0>	0 <0>
	자체예산	1,082,100 <2.4>	848,131 <0.8>	4,000 <0.1>	0 <0>
	정부지원액	680,100 <36.4>	10,742 <0.1>	0 <0>	0 <0>
의사기구 합계	기관수	133 <100>	275 <100>	69 <100>	277 <100>
	인원	242,999 <100>	307,990 <100>	32,874 <100>	77,581 <100>
	자체예산	45,607,000 <100>	107,977,426 <100>	3,355,300 <100>	14,513,582 <100>
	정부지원액	1,865,900 <100>	7,400,934 <100>	66,600 <100>	1,126,832 <100>

주: 1992년 자료는 정용덕(1993a), 1997년 자료는 대통령인수위원회(1998)를 근거로 작성.

〈〉는 의사기구 전체 합계에 대한 백분비임.

하고 아직까지 한국 자본주의는 복지기능을 통해 국가정당성을 획득하려는 시도를 할 수 있는 정도의 성숙단계에는 다다르지 못했음을 시사하는 것으로 보인다. 중앙국가기구에 비해 의사기구가 주로 이러한 생산기능을 담당하고 있다는 점과 생산기능은 권력적 성격이 합의기능이나 통합기능에 비해 비교적 약하다는 점을 고려하면 향후 한국 국가기구변화에 있어서 생산기능은 의사기구의 비중이 더욱 커질 것이라고 예상할 수도 있다. 물론 한편으로는 의사기구의 형태로 존재했던 공기업 등이 민영화를 통해 완전히 사회부문에 편입될 가능성을 배제할 수 없다. 이 문제는 계속되는 연구를 통해 확인해야 할 사항이다.

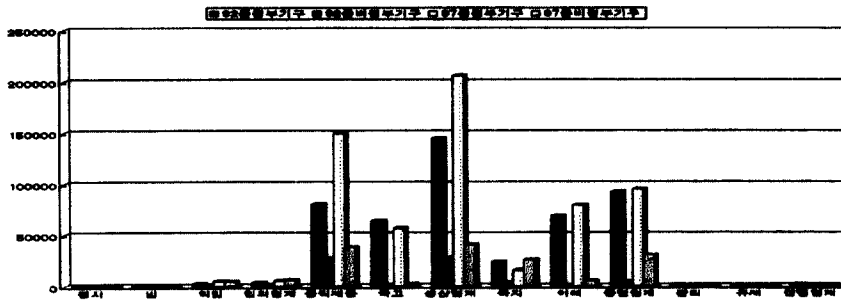
3) 통합기능 의사기구

통합기능 의사기구의 경우 복지 의사기구와 이데올로기 제조 의사기구의 비중이 중앙국가기구의 경우와는 전혀 달라진다는 점이 매우 특징적이다 (<표 6><표 7>). 기관수의 면에서 1997년을 보면 126개와 85개로 복지 의사기구가 숫적인 면에서 조금 앞서고 있으나 인력이나 예산의 측면을 보면 이데올로기 제조 의사기구의 규모가 오히려 큰 것을 발견할 수 있다. 다만 1992년에 비해 1997년에는 그 차이가 줄어드는 양상을 보이고 있다. 상대적으로 통합기능을 수행하는 중앙국가 하위기구들의 성장이 둔화된 가운데, 의사기구 수준에서 복지 의사기구의 비중이 증가하고 있는 것은(이데올로기 제조 의사기구의 비중이 높긴 하지만) 예산에 관하여서는 합의기능 하위기구 예산의 성장 둔화와 더불어 자원배분의 양상이 변화하고 있음을 보여주는 하나의 부분이라고 하겠다.

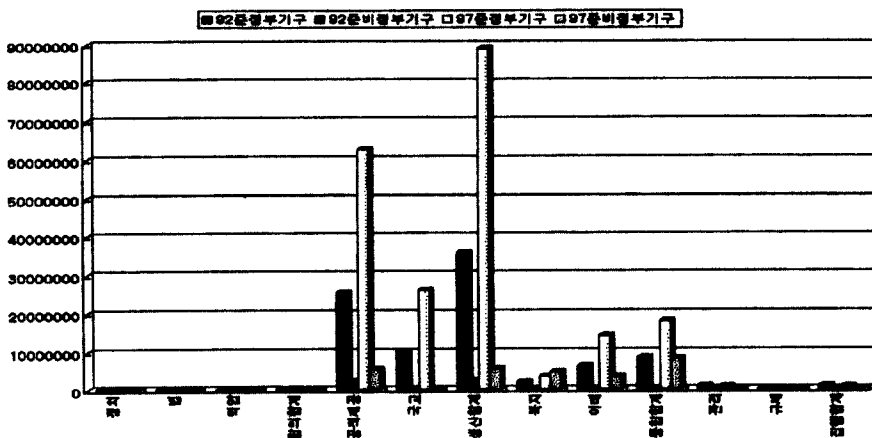
4) 종합

한국의 전체적인 하위기구와 의사기구간의 자원배분의 양상은 1992~1997년 기간동안 의사기구의 비중이 늘어난 것으로 나타났다. <표 6>과 <표 7>을 살펴보면, 의사기구의 국가기구 전체에 대한 비중은 인력이 1992년 32.4%에서 1997년에는 40.0%로 높아졌고, 예산에 있어서도 1992년 51.0%이던 것이 1997년에는 54.4%로 높아졌다. 기능별로 그 공헌을 살펴볼 필요가 있다. 인력의 경우는 생산기능을 제외한 모든 기능이 의사기구보다 훨씬 큰 하위기구 인력을 가지고 있는 것으로 드러난다. 그러나 하위기구에 대한 의사기구 비중의 증가는 집행기능을 제외한 타 기능 의사기구의 고른 성장에 따른 결과이다.

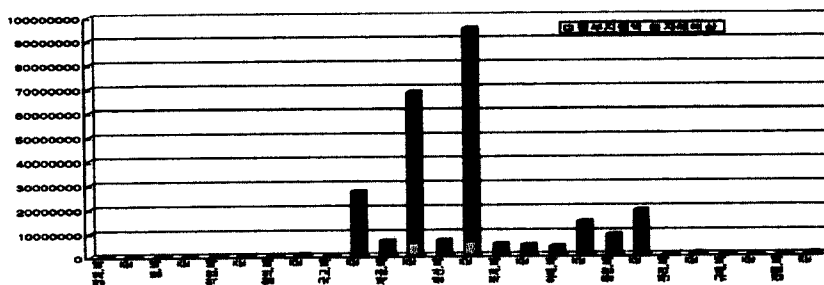
예산규모의 변화를 살펴보면, 인력규모의 변화와는 다소 다르게 생산기능 내에서 의사기구의 비중이 하위기구에 비해 줄어든 것으로 나타났다. 1992년 74.0%이던 것이 1997년에는 68.3%로 낮아졌다. 대신 통합기능 의사기구의 예산은 약



〈그림 5〉 한국 중앙국가 의사기구의 인력규모



〈그림 6〉 한국 중앙국가 의사기구의 예산규모(자체예산) (단위: 백만원)



〈그림 7〉 1997년도 중앙국가 의사기구의 예산규모 (단위: 백만원)

15조원 늘어나면서, 1992년 39.7%에서 1997년에는 48.4%로 통합하위기구와 예산상의 비중이 비슷해졌다. 이러한 가운데 국가기구 예산의 전체적인 성장률은 하위기구 예산이 123%인데 반해 의사기구는 156% 성장한 것으로 나타났다.

1990년대 들어서 이러한 의사기구 비중의 증가가 어디서 있었는지를 살펴보자. <표 8>에서 볼 수 있듯이 자원배분상 합의기능이나 집행기능을 수행하는 의사기구는 그 비중이 미미하다. 그러나 생산기능과 통합기능을 수행하는 의사기구는 기관수에서 각기 1992년에 비해 1997년에는 3배로 늘었다. 그러한 가운데 생산기능 의사기구는 주로 준정부기구가 크게 성장했으며,²⁴⁾ 통합기능 의사기구의 경우는 준정부기구의 비중은 모든 면에서 상대적으로 낮아지는 가운데 준비정부기구가 크게 성장한 것으로 나타났다. 특히 자체예산의 비중에서 통합기능 의사기구의 예산이 1992년에는 전체 준비정부기구 예산의 9.0%에 불과하던 것이 1997년에는 절반을 넘는 58%를 차지하고 있다. 결국 의사기구는 기능별, 기구별로 이러한 성장의 내적 특징을 보이는 가운데 1997년 시점으로 전체 국가기구의 자원배분상에서 차지하는 비중이 하위구에 비해 늘었다고 할 수 있다.²⁵⁾

IV. 결 론

이상에서 자본주의국가론의 시각에서 입각한 국가기능별 국가기구의 양적 규모를 분석하였다. 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저, 사회적 합의를 확보하기 위한 합의기능 하위기구는 규모에 있어서 1980년대의 높은 비중과 성장세가 1990년대 들어 일단 감소되는 모습을 보였다. 특히 예산규모에 있어서 1992년까지는 가장 많은 예산을 지출하고 있었으나, 1997년에 이르러서는 생산기능 하위구에 비해 약 15조원이 적은 29조원(전체예산의 28.4%)을 지출하였다. 그러나 조직규모는 전 직급에 있어서 아직까지 최대규모

24) 준정부기구 전체에 대한 생산기능 준정부기구로의 정부지원액 비중은 1992년 29.1%에서 1997년에는 80.6%로 늘었다. 즉 준정부기구에 대한 정부지원은 생산기능에 더욱 집중된 것이다.

25) 그러나 이에 대해서는 한 가지 고려할 것이 있다. 의사기구가 성장한 것으로 나타나는 것은 우선 실제로 이 기간동안 의사기구가 성장했기 때문이기도 하고, 1992년의 자료가 모든 의사기구들을 정확히 파악하지 못했기 때문일 가능성도 있다. 이들에 대한 자료는 그 전모를 파악함에 있어서 과거에는 접근에 어려움이 있었으며, 다만 점차 투명해지고 있다.

를 차지하며, 김영삼 정부에 의해 추진된 감축지향의 행정개혁 시도에도 불구하고, 조직규모의 확대가 이루어졌다.

지난 15년간에 나타난 또 다른 특징적 변화는 생산기능 하위기구 및 의사기구가 대폭 성장한 점이다. 생산기능 하위기구는 1992년에는 통합기능 하위기구와 같은 규모인 약 13조 5,000억원을 지출하였다. 그러나 1997년의 경우, 양자간의 차이가 각각 44조원과 28조원으로 벌어졌다. 이러한 생산기능 하위기구의 예산규모는 전체 국가예산의 43%에 달하는 것이며, 김영삼 정부 시기를 통해 최대비중을 차지하게 된 것이다. 생산기능 하위기구의 조직규모는 축소되었음에도 불구하고, 예산규모의 대폭적 성장이 이루어진 것은 1990년대의 한국의 자본주의적 축적에 있어서 국가의 역할이 계속 큰 부분을 차지했음을 보여준다.

생산기능 하위기구의 이와 같은 지속적인 성장의 이면에는(1980년대에 가장 높은 성장률을 보였던) 통합기능 하위기구의 성장 둔화가 자리잡고 있다. 한 자본주의국가의 역사적 발전의 특성을 논하기에는 비교적 짧은 15년이라는 기간에 통합기능 하위기구의 비중이 크게 부침하고 있는 점은 주목할 만하다. 1980년대에 복지정책 증대를 통해 국가의 정당성 확보노력이 있었다고 한다면, 1990년대에는 다시 자본축적의 여건 마련을 위한 생산기구의 확대가 이루어진 것이다. 이는 한국의 자본주의 발전이 아직은 복지기능을 본격적으로 수행할 수 있을 만큼 축적과정상의 사회적 잉여가 충분치 않은 단계에 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다.²⁶⁾ 또한 이는 복지기능 확대와 관련한 국가의 자율적 정책추진능력의 문제를 제기하는 것이기도 하다. 과거에 비해 이 시기는 한국 사회에서 노동세력의 강화와 더불어 시민사회가 크게 성장하던 때이기도 하다. 물론 대기업들의 영향력도 증가하기는 하였으나, 전자의 경우가 상대적으로 더 큰 성장세를 보였다고 할 수 있다. 그렇다고 할 때, 1990년대의 축적기능의 상대적 증가는 국가의 구조적 자율성의 한계를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한국의 전체 경제규모에서 국가기구가 차지한 비중을 살펴보면, 1992~1997년 기간에 국가부문의 비중이 증가하고 있다 (<표 9>). 인력규모면에서 전체인구증가율(5%)과 취업인구증가율(18%)에 비해 국가의 하위기구 증가율은 3.1%였고, 의사기구 증가율은 39%에 달했다. 결과적으로는 총인구에 대한 국가부문의 비중

26) 앞에서 지적한 것처럼, 통합기능은 국가가 생산에 있어서의 사회적 잉여를 '구매'함으로써 수행하는 것이다. 생산조건의 유지를 통한 자본축적기능의 수행과 복지정책을 통한 정당성 확보기능의 수행간에는 자원의 사용에 있어서 언제나 상충관계를 일으키는 것이다 (O'Connor, 1973).

〈표 9〉 한국 중앙국가기구의 비중

기구유형	인력(단위: 명, %; 92-97)			예산(단위: 억원, %; 92-97)		
국가기구 (TS = G + Q)	1,504,228-1,650,588	TS/TP	3.4-3.5	935,924-2,245,917	TS/GDP	38.9-53.3
		TS/E	8.2-7.5		TS/GNP	39.2-53.9
					TS/NI	43.4-60.2
하위기구(G)	1,228,598-1,266,774	G/TP	2.8-2.7	458,301-1,023,678	G/GDP	19.0-24.3
		G/E	6.7-5.8		G/GNP	19.2-24.6
					G/NI	21.3-27.4
의사기구(Q)	275,630-383,843	Q/TP	0.6-0.8	477,623-1,222,239	Q/GDP	19.9-29.0
		Q/E	1.4-1.7		Q/GNP	20.0-29.3
					Q/NI	22.2-32.8
전체인구(TP)	43,663,000-45,991,257			국내총생산(GDP)	2,403,920-4,209,860	
전체취업인구(E)	18,382,000-21,700,000			국민총생산(GNP)	2,387,040-4,160,170	
				국민가처분소득(NI)	2,153,670-3,725,530	

주: TP, E, GDP, GNP, NI는 천리안 통계청 통계정보서비스 데이터를 근거로 함. 하위기구 인력에 군대인력(정원기준으로 92년 655,000명, 97년 690,000명) 포함.

은 소폭 늘었으나 취업인구 중 비중은 줄어들었다. 예산규모면에서, 하위기구는 123%, 의사기구는 156%의 증가율을 보였는데 이는 동기간의 GDP증가율(75%)보다 높다. 결국 예산에 있어서는 국가부문의 비중이 모든 지표상으로 증가한 것으로 나타났다.²⁷⁾ 한국의 중앙정부가 차지하는 비중이 OECD국가들과 비교할 때 작은 편이지만, 의사기구까지 합한 전체 중앙국가부문의 규모는 OECD국가 중에서도 큰 정부에 속하는 셈이다(정용덕, 1998). 더구나 예산규모에 있어서는 작은 정부를 지향하는 개혁을 지속적으로 추진해왔던 1990년대 들어서도 국가부문의 비중이 더욱 커졌다. 자본주의국가론의 관점에서 볼 때, 이는 정치지도자들의 개혁전력 또는 관료들의 보수적 성향에서 초래되는 문제이기보다는, 한국의 자본주의의 발전과정상의 구조적 특성에서 비롯되는 것으로 설명하게 된다. 또한 한

27) 앞서 국가부문의 규모측정에 있어 문제가 발생한다는 점을 지적하였다. GDP는 유량(flow)을 측정하는 것이기 때문에 자산개념이 포함된 공기업의 비중은 다소의 왜곡을 발생시킨다. 그러나 이 점을 감안하더라도 의사기구의 비중이 증가하고 있는 것은 분명하다.

국의 국가는 공식적인 정부기구보다는 의사기구들을 많이 활용하고 있다. 특히 자본축적의 여건마련을 위한 생산기능분야에 대부분의 의사기구들이 설치되어 있는 것은 이원국가론의 명제를 입증하는 것이다.

15년이라는 비교적 짧은 기간이지만 분석대상기간 중 1980년대와 1990년대에 있어서 한국의 국가기구는 의미있는 특징적 차이를 보이는 점이 확인되었다. 1993년에 대한 분석결과(정용덕, 1993a)와는 매우 다른 결과들이 불과 5년이 지난 이번 연구에서 발견되었음은 한국의 국가기구 변화가-심지어 거시적 국가이론인 자본주의국가론의 관점에 의해 보는 경우조차도-매우 역동적임을 보여주는 것이다.

참 고 문 헌

- 대통령직인수위원회, 『정부 산하기관 및 지원단체 현황』, 1998.
- 손호철, 『해방 50년의 한국정치』, 서울: 새길, 1995.
- 정용덕, “자본주의국가의 기능과 기구,” 『한국관료제와 정책과정』, 서울: 다산출판사, 1993a, pp.145-183.
- , “‘자본주의국가론’에 의한 한국 중앙국가기구의 유형별 분석,” 『한국행정학보』 27(3), 한국행정학회, 1993b, pp.677-704.
- , “정부와 시장간의 관계: 행정학적 관점,” 『공공정책연구』(5), 1998, pp.31-57.
- 정정길, 『대통령의 경제리더십』, 서울: 한국경제신문사, 1994.
- 총무처, 『정부기구도표』, 1982, 1992, 1997.
- Althusser, L., *For Marx*, Harmondsworth: Penguin, 1969.
- Altvater, E., “Some Problems of State Interventionism.”, Holloway & Picciotto, eds., *State and Capital: A Marxist debate*, London: Edward Arnold, 1978, pp.40-42.
- Clark, G. & Dear, M., *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*, Allen & Unwin, INC., 1984.
- Crouch, C., “The State, Capital and Liberal Democracy,” *State and Economy in Contemporary Capitalism*, London: Croom Helm, 1979, pp.13-54.
- O'Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martins, 1973.
- Offe, C., “The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation,” Lindberg et al.(eds.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the*

Theory of the State, Lexington Books, 1975 (한상진 편, 서규환·박영도 역, 『국가 이론과 위기분석』, 서울: 전예원, 1988).