

小政府化의 接近과 戰略**

朴 東 緒*

〈目 次〉	
I. 小政府의 뜻	III. 戰 略
II. 接 近	IV. 結 語

〈要 約〉

小政府라고 하는 것은 언제나 일정한 소규모를 유지해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니고 政府機能에 따라 變化擴大되는 것은 불가피하나 가급적 소규모로 유지하여 한다는 상대적인 의미를 갖는 것이라고 하겠다.

이런 소정부화는 政府規模의 축소와 權力에 대한 統制의 의미로 풀이되는 데 우리와 같이 民主化, 權力에 대한 統制가 未及한 國家에서는 규모의 팽창에 대한 억제도 고려해야 겠지만, 동시에 權力에 대한 統制에 대해 더 관심을 갖지 않을 수 없던 것이다.

그러므로 우리나라의 상황에서의 소정부화를 위한 接近은 政治面에서 權力的 民主化를 진전시키는데 주력하면서 이와 동시에 또는 이에 이어서 管理 개선을 도모하는 것이 지속적으로 소정부화를 성공적으로 이룩하는 接近이라 할 것이다.

小政府化를 이룩하는데는 權力에 대한 統制와 行政管理의 效率化라는 2대 접근이 있으며 이를 구체적으로 살펴보면 權力에 대한 統制는 기본적으로 民이 해야 하므로 民으로 구성된 社會의 自律성과 이의 權力者에 대한 영향력이 向上되어야 하며 입법부의 法的 權限強化, 사법부의 독립성 확보, 行政權內의 分立性을 통한 國家權力的 分립성의 향상이 필요하다 할 것이다.

둘째로 行政管理의 效率化는 公式의인 行政機關이 담당하는 영역을 가급적 축소하는 것과 같은 일의 效率性을 높임으로서 가급적 규모를 축소하고 民의 부담을 감축하는 것이라고 할 수 있는데 이를 위해서는 行政領域의 減縮, 통제 기능의 향상, 그리고 결정기능의 향상과 분업체제의 구축, 자원관리의 효율화, 동작화와 사기양양을 통한 내부관리의 효율화, 통제기능의 향상이 구체적으로 필요하다 할 것이다.

이렇게 볼때 소정부화를 효율적으로 이룩하기 위해서는 우리의 경우 權力에 대한 統制를 우선시 하면서 이것과 管理技術의 진전을 위한 여러 정치 및

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 이 글은 최병선, 이달근, 권해수, 정광호 연구자들과 공동연구한 것을 토대로 한 것이나 同一하지 않은 부문은 필자의 의견으로 제시한 것이며 이는 1992년 6월 國家政策 세미나에서 발표한 내용이다.

경영管理技術을 개발 및 적용해 나가는 전략을 뒤따르게 하는 것이 현명한 것으로 생각된다.

I. 小政府의 뜻

民主·資本主義 國家에서는 一般的으로 가급적 小政府를 가질 것을 끊임없이 요청해 왔지만 계속 政府機能이 擴大되어 정부의 규모는 커져왔으며 납세자와의 갈등은 끊이지 않았던 것이다. 그러므로 우선 여기의 小政府라고 하는 것은 언제나 일정한 小規模를 유지 하여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니고 政府機能에 따라 擴大되는 것은 不可避하나 가급적 소규모로 유지 하여야한다는 상대적인 의미를 갖는 것이라고 하겠다.

이와 같이 주로 정부의 규모, 즉 기능·기구·인력·예산 등과 같은 것에 초점을 두고 논의하는 예로서 우리는 이미 상당한 정도의 民主化, 權力에 대한 民主統制가 이루어진 先進民主國家의 경우가 있는가 하면¹⁾ 이와 달리 아직 産業化, 民主化의 정도가 未及하여 정부의 규모는 상대적으로 적어도 權力濫用의 가능성이 커 民의 立增에서 政府가 巨大한 두려운 存在로 인지되고 있는 경우²⁾ 關心은 이러한 權力에 대한 統制에 보다 關心을 갖게 된다고 하겠다.

이와 같이 크게 두가지 의미로 小政府의 뜻을 풀이하는 경우 先進民主國에서는 1970年代 中半 이후 經濟難과 福祉事業의 중대로 인한 二重的인 財政難을 해결하고자 노력하다가 1980年代에 들어서 本格的으로 權力面 보다도 規模의 축소에 큰관심을 갖고 축소하거나 최소한도 팽창을 억제하고자 한데서 이 문제에 대한 관심과 연구가 활발하게 이루어진 것이다.²⁾

그러나 우리와 같은 民主化, 權力에 대한 統制가 未及한 國家에서는 물론 규모팽창에 대한 억제도 고려해야겠지만 이와 동시에 權力에 대한 통제에 先進國의 경우 보다 더 큰 관심을 갖지 않을 수 없었던 것이다.

따라서 우리도 1980年代 初에 경제재정난으로 규모의 억제를 위한 노력을 해왔지만 6共에 들어서 民主化의 요청과 더불어 權力的인 문제에 본격적으로 관심을 갖고 개편에 착수하였으며 部分的으로 진척이 있었다고 하겠다.

이러한 의미를 갖는 小政府에 관한 개념적인 틀을 그림으로 제시하면 다음과 같다.

1) 미국의 2次大戰後의 여러 차례에 걸친(行政改革 예로서 Hoover 위원회)

2) 미국, 영국, 일본의 行政改革

이 개념들을 우선 간단히 설명하고자 한다.

첫째 政府機能의 수요변수로서 여러가지 제시되고 있으나 수를 압축하여 기본적인 것만 제시한다면 人口와 GNP나 經濟發展度를 들 수 있으며 人口面에서는 理念으로서 民主·資本主義體制 對 社會·國有主義를 생각할 수 있으며 後者의 경우 규모는 커진다고 하겠으며 이것하고 不可分의 關係에 있는 것으로서 政府관과 정치의식을 제시하였다. 政府관에서 國家중시 對 社會중시를, 정치의식에서 의존 對 자율, 참여를 제시하였으며 前者의 경우 정부의 규모는 커진다고 하겠다. 끝으로 人口數가 많아지면 정부규모가 커지며 이러한 경향은 GNP나 경제발전의 발전할수록 정부의 규모는 커진다고 하겠다.

둘째로 現在 우리정부가 담당해야 할 것으로 기대되고 있는 主要事業, 機能으로서 民主化를 위하여 立法, 司法府의 擴大, 地方議會의 구성 등을 들 수 있으며 福祉·社會保障으로서 교육, 의료, 주택, 연금, 노사관계 및 환경 등으로 인구가 擴大를 들 수 있겠다. 또한 民生治安을 위한 경찰인원수와 장비확충을

小政府의 개념들

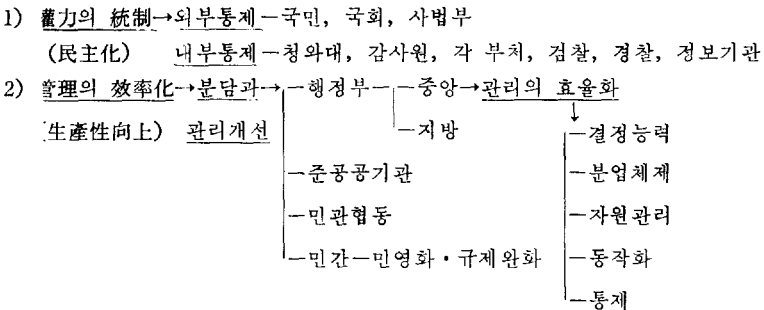
- (1) 需要變數-증감 : 1) 인구(국민)
 - 이념-민주, 자본주의/사회, 국유주의
 - 정부관-국가/사회관
 - 정치외식-의존 대 자율
 - 수

2) GNP - 개인소득
 경제발전도- - 생산성

- (2) 主要事業 : 1) 민주화-분권
 - 2) 복지/사회보장-환경, 교육
 - 3) 민생치안-생명, 재산보호
 - 4) 경제발전-사회간접자본(SOC), 기술개발, 산업지원
 - 5) 통일-북방정책

- (3) 供給增大와 行政變化 1) 규모팽창과 억제
 - 2) 권력팽창과 억제

(4) 小政府化



위한 확대 및 앞으로 경찰의 自律化·分權化도 고려되어야 할 것이며, 지속적으로 경제발전을 위한 자원과 규제도 이루어져야 할 것이다. 끝으로 統一을 위한 北方政策을 위하여 외교면의 확대가 있을 것이 예상된다.

물론 이러한 擴大요인과 반대로 경제발전을 위한 사업은 상대적으로 비율이 적어질 것이며 이와 동시에 南北韓關係의 긴장완화가 되면 國防行政이 차지하는 비율도 감소될 것이 예상되기는 하나 총체적으로 상술한 擴大要因들이 우리의 경우 크므로 앞으로 상당한 기간 擴大될 것이 예견된다고 하겠다.³⁾

첫째로 이와 같이 事業이 擴大되고 정부기능이 커지면 정부규모가 상대적으로 커짐과 동시에 權力도 이에 따라 팽창될 것이 예상되는 것이다.

둘째, 그러므로 이를 억제하여야 한다는 요청이 납세자나 국민들로부터 제기될 것이 예상된다고 하는 것이다. 이러한 국민의 요청은 우선 政治過程을 통해서 선거, 이익단체, 시민운동, 입법부를 통해서 규모의 억제와 권력에 대한 통제를 위한 조치가 취해질 것을 요청하는 요망이 높아짐에 따라 정부는 行政內部面에서 權力의 통제와 분담 및 管理改善을 통해서 규모의 팽창을 억제하려고 노력하게 되는 것이다.

따라서 4大分擔機關으로서 行政機關(中央과 地方), 準公共機關(公企業, 基金 및 出資, 出損機關) 民官協同(Coproduction) 및 民間(民營化와 規制緩和) 등을 들 수 있겠으며 行政內部的 管理改善으로서는 決定能力, 分業體制, 資源管理, 動作化 및 統制 등을 들 수 있겠다.

이와 같이 보는 경우 一般的으로 國民의 납세자의식과 참여의식이 높은 民主資本主義國家에서 小政府를 위한 노력은 더 클 것이 예상되며 우리의 경우도 이와 제도를 같이 한다고 하겠다.

그러나 우리의 경우 이제 民主發展, 經濟發展의 도상에 있으므로 이를 상당한 정도로 이룩한 先進國과 달리 앞으로 계속 政府機能이나 事業이 급팽창할 가능성이 크다고 하는 것이다. 예시하면 地方自治, 福祉事業의 擴大 등만을 고려해 보아도 알 수 있는 것이다. 물론 그렇다고 해서 속수무책일 수밖에 없다고 하는 것을 의미하는 것은 아니고 가급적 규모의 확대를 억제함과 동시에 현기능이나 사업도 내부관리의 생산성 향상을 통해서 팽창요인을 감축할 여지는 있으므로 지속적으로 노력할 필요는 있는 것이다.

이와 동시에 우리의 경우는 政治民主化의 지체로 인하여 아직 權力濫用이 이루어지고 있으며 앞으로 단시일 내에 이에 대한 통제가 성공적으로 이루어질

3) 공무원의 수만 보면 1992年末에서 92年 6月末까지 약 24.5%가 급증하고 있다.

가능성이 높지 않은데 규모의 지속적인 팽창가능성은 權力의 팽창을 수반하게 되므로 더욱 權力에 대한 통제를 어렵게 하므로 民의 입장에서 政府가 크고 두터운 存在로 비치게 된다는 것이다.

이러한 의미에서 여기의 小政府란 규모면에서만 풀이할 것이 아니라 權力面에서도 풀이하는 것이 우리의 현실 상황에 부합되는 의미를 갖는다고 하겠다.

II. 接 近

우리 와 같이 아직 權力에 대한 통제가 얼마 이루어지지지도 않아 남용의 가능성이 있음과 동시에 行政機能이나 事業이 앞으로 당분간 계속 擴大될 것이 예견되고 있으며 또 한편으로는 民의 小政府 즉 權力에 대한 통제, 行政의 民主化와 규모억제에 대한 요청이 강해지는 현 시점에서 이를 해결하기 위하여 우리는 어떠한 接近을 해야 할 것인가 하는 것이 다음의 문제라고 하겠다.

이에 대한 답은 한쪽으로는 權力에 대한 통제를 강화함과 동시에 다른 한편에서는 행정관리의 개선 즉 내부관리의 효율성을 향상시킴과 동시에 규모의 신구확대를 억제하는 兩面接近을 하는 것이라고 하겠다.

물론 이 양자간에 상호연관성을 지니고 있으므로 權力의 민주화나 통제가 이루어지면 행정관리의 개선에도 도움이 될 수 있음과 동시에 행정관리의 개선이 선행되면 權力에 대한 民主化도 진전이 될 것으로 생각되며, 이와 반대의 경우도 야기될 수 있음을 생각할 수 있는 것이다.

그러다면 우리의 경우 양자에 대한 同一한 비중을 두고 小政府化를 위한 接近을 하는 것이 현명한 결정인가 하는 것이 문제시된다고 하겠다. 그런데 이 문제에 대한 異見이 있겠으나 필자의 견해는 同一한 비중을 두고 接近하는 것이 현명하지 못하며 權力統制에 우선순위를 두고 接近하는 것이 현명하다는 것이다.

왜냐하면 行政의 2大構成要素인 權力과 管理技術이 不可分の 관계를 갖고 있지만 權力의 民主化는 일정한 管理技術, 行政管理의 발전이 이루어지면 權力의 民主化도 부분적으로 이루어지겠지만 일정수준하의 權力의 民主化程度下에서 관리기술이 진전할 수 있는 단계는 한정되어 있다고 하는 것이며 이러한 관리기술의 진전만으로 權力의 民主化를 진전시킬 수 있는 정도는 한정되어 있다고 하는 것이다(社會主義나 獨裁國家). 그러므로 政治面에서 權力의 民主化가 진전되지 않고는 관리개선의 가능성도 제약을 받게 된다고 하는 것이다.

이에 반하여 權力の 民主化가 진전되면 管理 개선이 이루어지는 것이 틀림없으나 어디까지 管理 개선이 이루어 지겠느냐 하는 것이다. 이 경우도 아무리 權力の 民主化가 선행되어도 管理 기술 자체의 발전이 없어서는 權力の 民主化로 인한 管理 개선의 한계가 있을 것은 틀림없다고 하겠다.

그러나 문제는 管理 개선의 선진화가 權力の 民主化를 밀 수 있는 한계와 반대로 權力の 民主化가 管理 개선의 선진화를 밀 수 있는 한계와는 차이가 있지 않느냐 하는 것이다. 더구나 우리와 같이 權力至上의 文化로 인하여 權力이 주는 매력의 너무나 크고 따라서 權威主義性이 지배하고 있으며 權力の 民主化가 높기 못한 狀況에서는 管理 기술의 선진화가 權力の 民主化를 밀어나가면서 지속적으로 行政發展을 이룩하고 이를 통하여 小政府化가 이루어 질 수 있는 제약이 상대적으로 크다고 생각되는 것이다.

그러므로 우리와 같은 狀況에서는 政治面에서 權力の 民主化를 진전시키는데 注力하면서 이와 동시에 또는 이에 이어서 管理 개선을 도모하는 것이 지속적으로 小政府化를 성공적으로 이룩하는 接近이 아닌가 생각된다. 왜냐하면 權力の 民主化가 선행되면 管理 개선의 새로운 진전은 계속 노력여하에 따라 이루어 질 수 있으나 管理 개선의 선진화가 이루어지는 경우 이것이 權力の 民主化를 이룩하는 데는 제약이나 한계가 크며 따라서 아무리 훌륭한 管理 기술이 개발되어도 權力の 民主化가 그것을 받아 드릴 수 있는 정도가 되어 있지 않으면 새로운 개작 안은 無用之物이 되는 것을 우리는 지난 몇 10년간 수 없이 體驗한 것이다 (人力, 財源의 절약 기술의 채택 어려움).

이를 보다 구체화하면 아무리 行政合理化에 도움이 되는 管理 기술이 새로이 개발되어 소개되어도 그것이 그 당시의 정치발전의 정도, 權力統制의 정도에 부합되지 않거나 執權者의 정권유지나 기득권에 반하면 아무리 政治發展, 小政府化에 도움이 되어도 채택되지 않으며 이것을 管理 기술의 선진화만으로 관철하는 것은 力不足이며 不可能한 것이기 때문이다.⁴⁾ 그러나 權力の 民主化가 선행된 경우 管理 기술의 發展度自體는 일시적으로 제약이 될 수 있으나 그의 지속적인 개발가능성은 權力の 경우보다도 크다고 생각되는 것이다.

그러므로 權力の 民主化가 많이 진척된 나라보다 우리의 경우는 權力の 民主化를 이룩하는데 注力을 더 우선적으로 하는 것이 우리가 의도하는 小政府化를 보다 효율적으로 이룩하는 길이라고 생각된다.

4) 공무원단체의 구성이나 근무성적평정의 개선이 이루어지지 않은것, 인사가구의 中立化가 이루어지지 못하는 것 등이 이에 속한다고 하겠다.

Ⅲ. 戰 略

小政府化를 이룩하는데 2大接近中 權力에 대한 統制를 통한 民主化가 중요하다는 견해에 따라 우선 權力에 대한 統制 戰略부터 검토하려고 한다.

(1) 權力에 대한 統制

權力에 대한 통제는 기본적으로 民이 하여야 하므로 民으로 구성된 社會의 自律性和 이의 權力者에 대한 영향력이 向上되어야 하며 이와 같이 될적에 行政權에 대한 統制機關인 立法府나 司法府도 그의 기능을 바람직하게 할 수 있게 될 것으로 생각되므로 여기서는 이들에 대한 논의를 우리의 실정에 비추어 언급하려고 한다.

1) 社會의 自律性和 影響力 向上

우리는 거의 최근까지 權力擔當者인 國家가 거의 一方的으로 社會를 지배하여 왔던 것이므로 社會에 의한 權力者에 대한 영향력의 행사는 너무나 미미하였던 것이다.

그러나 그간 민주교육과 경제발전 및 民主國家들과의 開放的 交流로 점차 社會의 自律性和 權力者에 대한 영향력이 向上되기 시작하다가 4.19와 6月抗爭후 本格化되기 시작했다고 하겠다. 따라서 우선 앞으로 계속 民에 대한 民主教育의 質的 向上, 民主導經濟體制로의 전환(民營化, 規制緩和)을 이룩하면서 政經밀착으로 인한 特惠와 막대한 政治資金의 交換關係가 정리 단절되어야 할 것 같다.

이와 같은 일이 성공적으로 이루어지면 民의 有權者 의식이 높아지므로서 현재까지와 같은 돈과의 投票權交換 및 地域別 무더기 투표는 시정되어 갈 것으로 생각된다(영호남의 무더기표, 女性후보자의 全員낙선, 九老區에서의 民衆黨 黨首의 낙선)

둘지로 수 많은 利益團體들, 특히 商工 關係人이 거의 「犯法者化」되어 있는 데다 權力濫用性으로 인하여 權力者에 대하여 예측성을 지니게 되어 할말도 제대로 하지 못하면서 막대한 정치자금과 준조세를 부담하고 있는 것이 현실이라고 하겠다.⁵⁾

5) 최근 조사에 의하면 中小企業의 준조세액이 年平均 4,500萬원이나 되며 이는 R&D에 대한 투자액수 보다 큰 돈일 뿐만 아니라 총매출액의 신장률보다도 준조세 증가율이 더 앞서가고 있다는 것이 밝혀졌다.

그러므로 經濟의 正常的인 活動上 지킬 수 없는 法令이나 規制는 시정되어져야 한다는 것을 諸團體의 힘을 빌려 정식으로 權力者에게 投入하는 노력을 어렵지만 하면서 그들이 갖고 있는 돈은 權力界에 特惠나 免罪 또는 財産保護를 위하여 個別的 또는 集團的으로 제공하는 것을 크게 감축하고 오직 그들의 生産性向上을 위하여 投資되어 질 수 있어야 하는 것이다.

이와 같은 경우 政府도 이들의 요청을 단절없이 받아 公益의 입장에서 취사선의를 하게 되는데 주의를 요하는 것은 공익의 해석을 지나치게 集合主義的으로 하여 도저히 수많은 經濟人들이 현 시점에서 받아 들이지 못하는 것을 잘못된 공익의 이름을 내세워 강요해서는 안된다고 하는 것이며, 그들이 큰 무리없이 받아 들일 수 있는 선에서 결정하므로써 漸增的인 개혁의 길을 택하여야 할 것이다(大企業에 대한 규제안).

신재 최근 言論의 영향력은 대단히 커졌으며 이의 소속원의 수는 적지 않지만 이들 중 실제 보도내용, 특히 뉴스의 내용, 이의 중요성의 결정권을 갖고 있는 사람의 수는 대단히 적으며 따라서 小數人이 갖고 있는 결정권은 대단히 크다고 하겠다. 그러므로 이들 小數人의 결정이 공정하고 객관성을 지님과 동시에 언제나 民主化나 국가발전과 관련시켜 이루어져 하는데 그러하지 못하는 경우가 있다는 것이다.

이의 주요 요인으로서 이들에 대한 각계로부터의 소위 로비, 성의 제공, 그들이 소속하고 있는 언론사주로부터의 상업성에 입각한 압력 등을 들 수 있다고 하겠으며 이러한 점에서 최근 다시 증가하고 있는 재벌기업의 단독 소유로서 언론사를 장악하는 것이라고 하겠다.

이와 같은 점에서 우리나라의 언론도 종래의 權力者 및 社主에 의한 통제와 돈에 의한 유혹이나 규제로부터 해방되어 전문직업성을 갖고 있는 언론인들이 우타의 국가발전과 민주화를 위하여 독립적으로 판단 決定할 수 있는 여건이 조성되어야 할 것이다.

2) 權力分立性의 向上

權力을 통제하는데 첫째로 중요한 것은 民에 의한 통제이지만 그 다음은 國家權力의 分立이라고 하겠다. 이러한 점에서 우리도 해방후 名目上 分立體制를 갖고 있다고 하겠으나 실제에 있어서는 거의 모든 權力이 行政府 그 중에서도 大統領室 周邊에 集權, 集中되어 왔다고 하겠다. 이러한 점에서 여기서는 立法·司法府의 分立性과 行政府內의 分立性을 검토하고자 한다.

첫째로 現 立法府의 法的 權限은 憲法의 헌법에 규정된 것이므로 과거에

비하면 크게 강화되었다고 하겠다. 그러나 입법부의 기능은 기대에 미치지 못하는 면이 적지 않다고 하겠다.

이 각 원인이 여러가지 있겠으나 크게 보면 선거법에 의한 民意의 歪曲, 입법부를 위시한 정치권에 몸담고 있는 사람들의 能力, 意慾, 行動志向性과 公薦制 및 公選에 대한 政治資金의 所要 등이라고 하겠다.

우선 정치인의 경우 양질의 다수인이 이에 뛰어들기 어렵게 되어 있으며 이의 요인은 정치인에 대한 사회적 평가, 자격요건의 심한 제약, 막대한 돈의 소요, 또는 불확실성 및 공천제 등이라고 하겠으며, 둘째로 당선이 되어도 공천제와 많은 돈의 소요 때문에 소신있는 개별행동이 어렵다고 하는 것이다. 의원은 공료가 되어서는 안되는데 우리의 경우 관료화의 성격을 농후하게 띠게 된다고 하는 것이다. 셋째로 정치불안으로 의원의 교체율이 심한데다가 이들 의원의 활동을 지원하는 보좌인들의 지원능력이 정당내, 국회내에서 상대적으로 취약함으로 전문성과 막대한 지원을 장악하고 있는 행정에 대한 統制가 용이하지 않다고 하는 것이다.

그러므로 통제력을 향상시키려면 정당별 득표수에 따른 국회구성(代表性)의원의 자격요건의 대폭적인 개방과 완화, 사회적 평가와 향상, 정치자금이나 비용의 감축과 공개, 공천제의 단계적 폐지와 당내 민주성의 향상, 의정활동에 대한 이해신장과 보좌능력의 향상 등을 들 수 있을 것 같다.

이와 같은 개선을 통해서 의원은 그들의 본분인 입법·예산심의 및 행정통제 활동의 성과를 크게 향상하여야 할 것 같다.

둘째로 사법부는 行政權의 濫用에 대하여 공정하게 판가름을 함으로써 인권이나 만익을 보호해야 하는 것이다. 그러나 유감히도 그간 行政權으로 부터 독립성을 견지하지 못하였을 뿐만 아니라 절대다수의 국민은 사법절차가 너무나 시간과 돈, 비용이 소요되므로 이에 도움을 받을 수 있는 기회를 실제 갖기 어려웠으며 다수 국민에게 民權擁護機關으로서의 기능을 하지 못하였던 것이다.

그러나 6공후 헌법재판소가 신설되고 법관의 지위도 약간 독립성을 지니게 되고 행정통제의 기능이 향상되었다고 하겠으나 아직 미흡하므로 앞으로 더욱 이들 독립성 향상과 재판에 소요되는 시간과 비용이 크게 감축되고 빈곤한 사람들을 지원하는 법률구조사업의 확장이 요청된다고 하겠으며 법관의 인원수를 크게 증가하여 일인당 담당건수를 크게 감축하여 보다 많은 시간을 경주할 수 있게 지원하여야 할 것 같다.

이와므로써 우리의 정부나 행정을 작은 정부화하는데 제일 중요한 외부통제

의 여러 방안을 評價하였는데 과거에는 國家權力이나 行政權이 전 사회를 지배 힘으로써 權力的 민주성, 책임성을 찾아보기 어려웠으나 최근 이 면은 약간 시정되어 가는 감이 있으나 이에 대신하여 돈이 여러 분야의 자율적 결정과 행동을 해치고 있어 외부통제력의 향상을 저해하고 있다고 하겠다.

셋째로 立法, 司法府가 약간의 分立性을 갖게 되므로서 行政權에 대한 통제 기능이 강화되었다고 판단되나 아직 대단히 未及하다고 하겠으며 行政權의 남용저지는 적지 않으며 일단 남용된 후 이에 대한 구제는 대단히 어려운 것이 현실이라고 하겠다.

이와 같은 점에서 行政權自體도 內部的으로 分立性을 지닐 必要가 있으며 ① 우선 中央政府와 地方政府間의 分權 즉 地方自治의 擴充을 기한다고 하는 점에서 自治團體長의 선거가 조속히 있어야 겠다. ② 監查院이 현 위치에서 모든 行政權에 대한 감사가 어려울 것으로 평가되므로 보다 높은 수준의 分立性이 요청되며(國會로 이전), ③ 세무행정과 경찰, 검찰의 경우 6共후에 변화의 정도가 적은 것 같아 조속히 세무행정의 공평화, 경찰의 中立化, 自治化가 필요하며 검찰의 경우 中立性이 더욱 요청된다고 하겠다. 이와 동시에 제정보기관의 中立性과 활동범위의 축소가 고려되어야 하겠다. ④ 下位職 공무원들에 대한 공무원단체의 점진적인 인정이 있어야 겠다는 것이다.

이상과 같은 行政府內의 分立을 통해서 權力的 남용방지와 民의 지위향상이 요청된다고 하겠는데 6共후 地方議會 構成外에는 거의 아무런 진전이 없다고 하겠다. 行政自體가 本來 保守性을 지니는데도 원인이 있지만 그것보다 더 큰 원인은 民에 의한 民主化, 責任行政에 대한 요망이 아직 약해 權力者들이 계속 未구립된 行政權을 장악하고 있는 것이 政權維持에 도움이 된다는 구시대적인 생각을 벗어나고 있지 못하기 때문인 것 같다.

보다 옳고 현 상황에 부합되는 생각은 보다 조속히 行政權內의 分立性을 높임으로서 責任性을 向上시켜 民의 政權에 대한 支持度を 높이는 것이 政權維持에 도움이 된다고 하는 생각을 갖고 이를 위한 점진적인 조치를 취하는 것이라고 하겠다(지방의회 구성의 순기능 고려).

(2) 行政管理의 效率化

여기서는 크게 두 가지로 나누어 하나는 行政的인 것으로 생각되는 것을 전술한 바와 같이 여러 곳에서 分擔함으로써 공식적인 行政機關이 담당하는 영역을 가급적 축소하는 것과 다른 하나는 맡은 일의 效率性을 높임으로써 가급적

규모를 축소하고 民의 부담을 감축하는 것이라고 하겠다.

그러나 다시 한번 상기 할 것은 이러한 두가지 점에 관해서 小政府化의 方向으로 실제실천이 옮겨지려면 물론 行政人들의 선도적인 역할도 중요하지만 그것은 일반적으로 기대가능성이 희박하며 보다 확실한 길은 行政外部에서 民에 의한 강한 요청 또는 이들의 政治圈에 대한 강한 요청, 압력이 있을 때라고 하는 것이다.

1) 行政領域의 減縮

앞서 4大擔當者 ① 行政府, ② 公共機關, ③ 民官協同 및 ④ 民間으로 나누었는데 바람직한 것은 ①로부터 ②, ③, ④로 업무내용을 가급적 이관하여, ①, ②, ③이 담당할 내용을 감축하는 것이라고 하겠다.

따라서 行政府는 公共性, 특히 權力性이 있는 업무를 주로 擔當하고 非權力의인 事業의 성격을 띤 것은 他部門에게 이관하는 것이 소망된다고 하겠다. 現在 準公共機關에는 巨大한 규모를 갖고 있는 政府投資機關들과 이들이 출자한 出資行社들이 많으며 이 외에 基金, 公團 및 出損機關들이 있는데 이들의 경우는 관장업무의 公共性과 存續必要性을 정기적으로 평가(sunset law)하여 가급적 政府의 부담을 덜고 民으로 이관하는 것이 요망된다고 하겠다.

왜냐하면 이러한 기관들은 경우에 따라서는 外部人에 의한 감시, 통제는 오히려 行政機關보다도 적게 받으면서 이들을 감독할 것으로 간주되고 있는 行政機關의 비호를 받고 있어 오히려 小政府性을 역행하게 되기 때문이다. 이를 환언하면 공식적인 行政機關의 규모는 적게하면서 이러한 準公共機關을 「경쟁적」으로 많이 조성하는 면이 있는데 결과적으로 民이 어렵게 산출한 소중한 재자원을 막대하게 公共分野에서 처분하고 있다는 점에서 行政機關의 경우하고 큰 차이가 없기 때문이다.

公共性도 약하고 事業性이 농후한 것은 民官協同이나 民營으로 돌리는 것이 바람직하다고 하겠으며 또한 이 경우도 行政에 의한 규제는 계속 완화하는 것을 기본방향으로 하되 다만 독과점, 공정거래 및 환경과 같은 사회규제는 지속하거나 강화할 필요가 있다고 하겠다.

그러나 이 경우 주의를 요하는 것은 權力行使의 책임성이 높지 못한 우리의 경우 민영화나 규제완화를 무색하게 할 우려가 있으므로 週期的인 合同監査와 市民團體의 도움을 받는 방안이 강구되었으면 한다.

2) 内部管理의 效率化

전통한 바와 같이 가급적 공식적인 行政機關이 담당할 업무양을 감축한 후

의 관리를 효율적으로 함으로써 부담을 지속적으로 억제하거나 감축하는 노력을 하여야 한다는 점에서 다음과 같은 몇가지를 제시하고자 한다.

① 決定能力의 向上

종래 우리는 權威主義性, 即興性, 公益性的 경시 등을 일반적으로 지적해왔으며 6共후 이를 시정하겠다고 하였으나 별로 진전이 없는 것 같으며 큰 실수를 범하고 있는데 이를 예시하면 12.12의 증시부양정책, 조급한 北方政策, 適時性을 잃은 經濟政策, 人事의 심한 1次集團性 등을 들 수 있겠다.

이러한 잘못을 시정하는 길은 決定權者의 能力向上과 構造的인 것으로 行政節次法의 제정과 참여의 확대를 들 수 있겠다.

前者의 경우는 계속 政治人의 지지부진한 能力向上과 權威主義文化로 인하여 이러한 政治人이나 政務官 밑에 실사 有能한 行政人이 있어도 그들이 能力을 발휘 할 수 없게 되어 有能하고 애국적인 政治人이나 政務官의 육성이 시급하다고 하겠다.

② 分業體制의 구축

公共組織을 막론하고 조직의 成果를 좌우하는 중요한 요인으로서 分業과 統合을 들 수 있는데 우리의 경우 종래 지나친 集權性, 地位위주의 편성 및 統合性의 취약 등으로 인하여 成果가 높지 못하였다.

그러므로 우선 分權化하여야 한다는 점에서 自治團體長의 선출과 機關의 점진적인 分權化를 위하여 各自治團體의 選任者는 全國的, 地域的인 協議會를 구성하여 分權을 촉진하는 운동을 民의 지원을 받아 전개하는 것이다. 둘째 自治의 利點은 기초자치단체가 활성화될 때 있으므로 우리의 경우도 현재 가장 취약한 기초단체 기능의 확대에 주력하여야 하며, 셋째 中央政府와 廣域 및 基礎自治團體는 종래의 계층성을 벗어나 진정한 分業體制로 전환시켜 나가야 할 것이다.

우리는 조직이나 직제를 課業遂行위주로 하지 않고 行政人의 地位제공, 승진 기회제공 등을 많이 고려하여 편성하므로 하는 일에 비하여 머리만 큰 조직을 형성하므로 小局, 小課, 小係를 형성하고 있어 全面的인 평가와 재편성이 필요하다고 하겠다.

끝으로 統合을 위하여 국무총리나 당대표와의 정기적인 대통령의 獨對는 바람직하나 國防, 安保, 統一政策을 담당하고 있는 기관간의 統合과 社會文化分野의 統合을 위한 것이 취약하므로서 정책결정의 合理性이 저하되고 있다고 하겠다. 그러므로 이 두가지 分野도 經濟分野와 같은 小閣議가 제도화되어 통합

정이 향상되었으면 한다.

③ 資源管理의 效率化

資源의 종류를 여러가지 들 수 있겠으나 여기서는 다음의 네가지로 검토하려고 한다.

㉠ 政治的 支持의 획득과 활용

어떠한 일을 하던 여기의 政治的 支持, 힘의 지원이 필요하므로 이의 획득과 활용이 중요시된다고 하겠다. 6共政府는 과거의 정권에 비하면 正當性이 向上 되었으므로 상대적으로 이의 획득이나 활용이 용이해졌다고 평가되는데 개혁을 위한 정치적 지지획득면에서도 취약했고 民間에서 조성된 것도 활용하지 못하고 있다(라고 하겠다(6共의 行政改革과 選舉法의 개정).

그러므로 누가 行政責任者가 되던 보다 정치적인 감각을 갖고 힘의 지원을 얻어내는 노력을 적시에 함과 동시에 이것이 조성된 경우 그들이 추천하는 일에 활용할 수 있는 능력과 이의 발휘가 요청된다고 하겠다.

㉡ 人力的 充員과 能力發展

일은 사람이 하는 것인데 계속 경시되고 있는 것이 人力管理라고 하겠다. 이의 관리를 효율화하기 위하여 ㉠ 공무원수의 증대억제, 특히 고급공무원과 지방공무원의 경우 급팽창될 가능성이 많으므로 억제를 강화해야 할 것이다. ㉢ 行政職務의 분화와 非行政職列人의 증가, ㉣ 公採者數의 증대, 특히 지방 5급 공무원의 공채시작과 증가, ㉤ 行政人의 인습적인 權力觀 시정과 전문성 向上을 위한 훈련과 전보의 합리화 등이 요청된다고 하겠다.

㉢ 歲出入의 合理化

우리는 종래 行政에서 財源을 중시하면서 이미 國庫에 들어온 돈의 배분이나 쟁탈에 큰 관심을 가졌지만 歲入에 대해서는 상대적으로 등한시하여온 감이 있다.

그러므로 歲入源으로서의 조세의 公平化를 통한 地下經濟나 不勞所得의 감축이 긴급히 요청된다고 하겠다. 이러한 점에서 稅制의 合理化와 脫稅者에 대한 제재가 엄청나게 강화되어야 할 것이다(죄의식, 공직취임의 자격시).

歲出에 있어서는 한정된 재원의 우선순위 결정이나 액수 결정에 있어서 經濟技術的 合理性보다 權力의 作用이 앞서가는 일(이동통신, 경부고속전철)이 감축되어야 재원의 절약이 가능해질 것이며⁶⁾ 이와같이 되기 위하여는 經濟企劃

6) 경제적, 기술적 합리성은 적어도 자기보다 강한 권력자가 원하면 그에 따르는 일이 이번이 있게 되는 것을 의미한다.

院, 黨政協議 및 國會에서의 심의과정에서 보다 많은 사람의 참여와 공개가 있어야 할 것 같다.

㉔ 情報管理의 合理化

과학, 경제의 발전에 따라 앞으로 정보가 차지하는 비중이 높아지며 따라서 이의 개발, 수집, 분류, 공급 및 활용이 중요시됨은 필연적인 것이라고 하겠다. 이러한 정보관리의 발전은 작은 정부화에도 여러모로 도움이 된다고 하겠다. 정확하고 신속한 정보의 제공에 따라 정부에 대한 통제가 발달될 수 있고 또한 행정의 공평성과 효율성을 높인다고도 하겠다.

이와 같은 점에서 우리는 이를 서둘러 이에 대한 중요성에 대한 인식과 관리능력을 향상시켜야 되는데 지난 10년간 크게 신장된 면도 있지만 아직 선진국과 비교하면 진척시켜야 할 면이 많다고 하겠다.

첫째, 아직 우리의 거의 모든 분야인의 이의 중요성에 대한 인식자체가 미급하여 따라서 이에 대한 투자의 우선순위가 높지 못하다고 하는 것이며 이의 예로서 국내 각 대학이나 연구소 및 대기업에서의 이에 대한 투자액과 현황이라고 하겠다. 정말로 연구와 정보의 중요성을 인식하고 이에 대한 관리를 제대로 하고 있느냐 하는 것이다.

둘째로 하드웨어(hardware)인 기기는 적지 않게 공급되었는지 모르지만 얼마나 이것이 단순자료처리나 계산외에 意思決定에 활용되고 있느냐 하는 것이다. 다분히 막대한 돈을 들여 기기만 각 방에 사놓고 그의 활용이 저급하다는 것이다.

셋째, 설사 情報의 중요성은 이해가 되어가고 있다하더라도 스스로 선진적으로 새로운 정보를 어렵고 돈이 소요되는 연구를 통해서 얼마나 개발하고 있느냐 하는 것이다. 그간 양적으로 교육이나 경제가 크게 발전했지만 역사도 짧고 초기부터 선진국에 의존성향이 높았던 것을 현재까지 극복하지 못하는 실정이라고 하겠다. 그러므로 우리 스스로 연구를 통해서 새로운 정보를 자연과학과 사회과학의 모든 면에서 개발하는데 주력해야 행정능률화가 될 수 있을 것이다.

넷째로 行政이 갖고 있는 정보의 공개성을 신장하면서 이와 동시에 私生活과 人權의 침해는 있을 수 없게 한계를 지켜야 할 것이다.

3) 動作化와 士氣의 양양

조직의 구성원이 높은 근무의욕을 갖고 열심히 일할 적에 성과가 오르고 따

라서 政府化될 수 있는 것이다. 알려진 이론에 의하면 人力의 수나 학력보다 중요한 것은 그들의 士氣인 것이다. 이러한 점에 비추어 불적에 종래 이를 제일 등한시해 왔으며 최근 계속 저하되고 있다고 하겠다.

6共11府에 공이 있었다면 보수의 인상을 위한 노력을 하여 왔다고 하는 것이다. 그러나 우리가 유념하여야 할 것은 보수인상은 불만의 원인을 완화하겠지만 사기 양양과 직결되는 것은 아니며, 더구나 창의력 개발과는 거의 무관하다는 것이다. 이러한 점에서 돈도 적게 소요되면서 사기와 창의력을 진작시킬 수 있는 방안이 적극 개발되어야 하며 이의 예로서 승진의 공정성, 근무평정의 정상화 하위자의 하의상달, 참여를 조장할 수 있는 제장치, 즉 QC활성화, 노사협의체, 제안제가 활용됨과 동시에 전보권의 남용방지 등이라고 하겠다.

이와 같은 것이 채택되려면 인사권자가 인사권을 사감이나 이기주의적 목적을 위해서 권위주의적으로 행사하지 말고 인간은 아무리 하위자라도 누구나 창의력이 있으며 일할 의욕여하에 따라 엄청나게 큰 성과를 낼 수 있다는 인간관을 갖고 이를 실천에 옮기는 것이라고 하겠다. 이와 같이 되어야만 소수인을 가지고 큰 성과를 내는 작은 정부가 될 수 있는 것이다. 그런데도 6공에 들어서도 일이 잘 안되거나 큰 사고만 나면 이러한 인간관에 따른 개선보다는 행정인수의 순증과 상위직의 증설로 대처하고 있어 작은 정부와 역행하고 있는 것이다.

(4) 統制機能의 向上

행정 관리가 민주적·효율적으로 이루어지기 위해서는 기획과 통제가 정상적으로 편인지워져야 하는데 그러하지 못한 것이다. 이의 첫째 이유로서 기획자체가 과부장관의 단명과 전시적 행정성으로 인하여 자주 바뀐다고 하는 것이다. 그러므로 이의 합리성 자체가 문제시되는 것이다.

둘째로 이의 성과에 대한 평가가 올바르게 이루어져야 하는데 5共以後 총리실의 이 기능이 없어져 각 부처에서 한 일을 스스로 그들의 동료가 평가하는데 그러므로 이의 공정성이 의심되는 것이다.

한정된 일에 대해서는 경제기획원이나 감사원에서 하고 있으나 상당히 한정된 분야의 일이고 특히 감사원의 결산보고는 작성되나 이의 활용이 별로 이루어지고 있지 못하다는 것이며 이에 대한 권력자들의 관심이 높지 못하다는 것이다.

셋째로 이러한 평가의 결과 시정할 점이 곧 시정되어야 같은 실수를 반복하지 않고 지속적으로 행정역량의 향상을 기할 수 있는데 이 개혁기관도 총리실

에 있었던 것을 약한 총무처 밑으로 축소, 이관하여 그 기능을 다하고 있지 못해 왔다고 하겠다. 그리고 최근 거의 모든 부처에 대규모 연구기관이 창설되었으나 기관에 따라서는 솔직한 평가와 개혁안의 제시가 어려워 해당부처와 독립적인 인물이나 기관의 참여가 있어야겠다는 것이다.

그러므로 행정관리의 개선을 통한 작은 정부화를 이룩하려면 우선 기관장으로 일단 임명했으면 최소한도 2년이상 재직케 함과 동시에 평가기능과 개혁기능은 과거와 같이 총리실에 복귀시켜야 할 것이다. 왜냐하면 평가와 개혁은 당사자 보다 제 3자가 참여하여야 함과 동시에 이러한 일에는 힘의 지원이 있어야 하기 때문이다.

IV. 結 語

小政府라고 하는 경우 一般的으로 규모가 적은 정부를 뜻하는 것으로 풀이하나 이는 權力에 대한 통제가 상당한 정도 이루어진 先進民主國의 경우 해당된다고 생각된다. 그러나 우리와 같이 權力에 대한 통제가 未及하고 民主化의 첫발을 내디딘데 지나지 않은 경우에는 이것에 못지않게 또는 이것에 앞서 고려되어야 할 것이 權力에 대한 통제문제라고 하겠다. 왜냐하면 규모는 적지만 權力濫用의 가능성이 크므로 언제나 民의 입장에서 보면 두려운 巨大한 存在로 인지되고 있기 때문이다.

그러므로 小政府를 위한 接近이나 戰略에 있어서도 규모면만 보아서는 不充分하며 오히려 우선 權力을 통제하는데 注力하는 것이 현명하다는 것이다. 왜냐하면 이것이 이루어지지 않으면 관리기술의 개발을 통한 小政府化는 크게 제약을 받기 때문이다. 반대로 權力에 대한 통제가 先行되어도 관리기술의 개발이 이루어지지 않으면 이 경우에도 小政府化의 제약을 받으나 전자의 경우와 달리 이 경우에는 지속적으로 관리기술의 개발을 통해 小政府化가 꾸준히 이루어질 가능성이 있기 때문이다.

그러므로 이와 같이 小政府化를 효율적으로 이룩하기 위해서는 우리의 경우 權力에 대한 통제를 우선시하면서 이것과 관리기술의 진전을 위한 여러가지 政治 및 經營管理技法을 개발·적용해 나가는 戰略을 뒤따르게 하는 것이 현명한 것으로 생각된다.