

# 정부의 규모(Size), 기능(Scope), 역량(Strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로\*

문명재\*\* · 주기완\*\*\*

## <目 次>

- I. 서론
- II. 선행연구 및 쟁점
- III. 연구설계
- IV. 한국정부의 규모, 기능범위, 역량
- V. 결론

## <요 약>

최근 정부규모에 대한 논쟁이 뜨겁다. 정부규모를 측정하는 문제로부터 OECD 국가와 지난 정부와의 상대적 규모비교 그리고 규모가 주는 함의에 이르기 까지 다양한 분석과 의견이 개진되고 있다. 본 연구는 소모적인 정부규모 (Size) 논쟁에서 벗어나 정부규모의 문제를 정부의 기능범위 (Scope of Function)와 정부의 역량 (Strength)과 연계하여 문민정부, 국민의 정부 그리고 참여정부를 비교·고찰하였다. 정부규모는 공무원수와 재정규모를 중심으로 살펴보았으며 기능의 범위는 세계은행에서 제시한 소극적 기능, 중간적 기능, 그리고 적극적 기능으로 부처를 대별하여 분석하였다. 또한 정부의 역량은 정치성이 미흡하지만 가용한 세계은행의 거버넌스 지표를 중심으로 살펴보았다. 이 논문은 정부간 비교분석을 통하여 정부규모 변화 추이와 중간적 정부기능 확대현상을 보여주고 있다. 한편, 이 연구는 앞으로 정부규모에 대한 단선적인 연구보다는 정부규모, 기능범위 그리고 정부역량을 체계적으로 연구하면서 이들 간의 상관관계를 정치하게 분석해야 필요성을 제시하고 있다.

【주제어: 정부규모, 정부기능, 정부역량】

\* 2005년 연세대학교 행정학과 콜로키움과 2006년 하계 행정학회에서 좋은 제안을 주신 분들과 세분 심사자에게 깊은 감사를 드립니다.

\*\* 연세대 행정학과 교수(mjmoon@yonsei.ac.kr)

\*\*\* 고려대학교 행정학과 박사과정(joo77@korea.ac.kr)

## I. 서론

최근 정부의 규모를 둘러싼 관심이 높아졌다. 정부규모 논쟁의 핵심은 작은 정부와 큰 정부를 구분하는 기준과 측정지표에 대한 문제에 있다. 논자마다 여러 가지 잣대와 기준으로 정부의 규모를 규정짓고 있지만 합의된 기준을 찾기는 힘들다. 대개 정량적인 기준으로는 공무원의 수 (예, 인구 천명당 공무원 수)와 예산의 규모 (예, GDP 대비 정부예산)를 들 수 있으며 정량적인 기준으로는 규제 정도나 법령 수 그리고 시장에 대한 정부의 영향력을 살펴보기도 한다. 정부의 상대적 크기를 OECD 국가 또는 경제규모가 비슷한 국가와 비교하여 살펴보기도 한다. 이러한 정부규모에 대한 논쟁은 전통적으로 정부의 개혁의 방향과 맞물려 이루어진다.

20세기 초 세계대전을 치루는 가운데 정부의 역할에 대한 사회적 요구가 커가면서 보다 강하고 적극적인 정부의 역할을 가진 행정국가의 원형에 대한 밑그림을 제공하였다. 행정국가의 등장과 함께 복지국가가 출현하면서 강하고 적극적인 정부의 역할을 강조하며 큰 정부 (Big Government)를 지향하게 되었다. 그 후 미국의 위대한 사회 (Great Society)운동과 여러 선진 각국에서 추구하여 온 복지국가 모형은 정부의 보다 적극적인 사회적 역할을 강조하며 지속적으로 큰 정부를 지향하는 원동력이 되었다. 그 후 20세기 말에 전개된 신공공주의적 개혁은 역으로 신자유주의를 기치로 방만하고 비효율적인 정부에 대한 반성을 통하여 작은 정부를 추구하였다. 예를 들면, 영국, 호주, 뉴질랜드를 비롯한 영연방국들과 미국은 신공공관리론적 행정개혁을 주도하면서 정부효율성과 고객만족 등을 위하여 민영화, 분권화, 탈규제화 등을 적극적으로 추진하였다. 특히 효율성과 공공서비스의 질적 향상을 위하여 민영화나 민간위탁(contracting out)을 추진하는 한편 정부의 규모와 활동 범주 및 기능을 축소하고자 하였다.

정부개혁의 근간이 된 작고 효율적인 정부에 대한 모색은 최근 보다 효과적이고 역량이 있는 정부에 대한 필요성에 대한 논의로 인하여 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 최근 국가의 경쟁력이나 역량의 중요성이 부각되면서 정부규모 논쟁이 새롭게 전개되었다. 예를 들면, 미국 보수주의적 정치학자로 유명한 후쿠야마는 그의 저서에서 무분별한 작은 정부지향적 행정개혁이 때로는 국가의 역량을 감소시키는 원인을 제공할 수 있다는 주장을 펴면서 정부의 규모와 국가의 역량을 연계하여 살펴볼 것을 주장하였다(Fukuyama, 2004). 따라서 정부규모에 관련한 논쟁은 단순한 규모논쟁(size)에서 그칠 것이 아니라 기능의 범주(scope)와 중앙-지방정부의 역할분담(scale) 그리고 정부의 역량(strength)과 함께 논의되어야 필요성이 제기되었다.

따라서 이 논문은 최근 제기된 정부규모에 대한 논쟁을 중심으로 문민정부,

국민의 정부 그리고 참여정부를 비교하고, 정부의 기능변화와 역량변화도 함께 살펴보고자 한다. 정부의 규모를 측정함에 있어서는 공무원 수와 정부예산을 중심으로 세 정부를 비교하고자 한다. 또한 정부의 기능변화는 세계은행이 제시한 소극적 정부, 중간적 정부, 적극적 정부 영역으로 나누어 정부의 부처를 공무원 수, 재정규모 그리고 규제 수를 중심으로 살펴보고자 한다. 정부의 역량변화는 1996년부터 매 2년 마다 발표된 세계은행의 거버넌스 지표를 중심으로 살펴봄으로써 정부의 특성과 동태적 모습을 정부규모, 정부기능의 범위와 정부의 역량을 포함하는 3S<sup>1)</sup> (size, scope of functions, strength of government)를 중심으로 총체적으로 고찰하고자 한다.

## II. 선행연구와 쟁점: 정부의 규모, 기능과 역량

### 1. 정부의 규모

정부의 규모와 기능에 대한 연구는 정부개혁에 대한 연구의 일부분으로 1990년 대 이후 꾸준히 진행되어 왔다. 예를 들면, 박동서, 최병선·이달곤·권해수(1992)의 “작은 정부에 대한 개념적 논의”라는 논문은 작은 정부에 대한 개념적 분석틀을 제공하고 이론적인 토대를 제시하였다. 그 후 김근세·권순정(1997)의 “작은 정부?: 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석” 논문은 작은 정부에 대한 실증분석을 시도하였는데 정부의 규모를 공무원 수, 정부부처 수, 그리고 정부의 재정규모를 중심으로 살펴보았다.

이명석(1999)의 「제도와 정부규모:시정부를 중심으로」 연구는 지방행정제도의 변화가 정부규모의 변화에 영향을 주고 있다는 것을 보여주는 것으로, 특히 정부의 규모를 정부의 지출수준(일반회계세출결산액)과 지방자치단체 공무원 규모를 사용하고 있다. 윤영진(2001)은 지대추구이론적 시각에서 작은 정부를 통한 사회적 효율성 제고의 가능성을 논의하면서 정부개혁에 대한 시사점을 모색하였다. 백완기(2002)는 「시론: 한국사회에서의 작은 정부」에서 신자유주의에 의한 탈규제와 인력감축을 중심으로 한 작은 정부의 개념에는 일면 동의하지만 무분별적 수용에 대한 문제점을 지적하였다. 특히, 한국사회에서 서구에서 들어온 작은 정부의 의미를 받아들이기 어려운 이유로 문화적 이유, 불안정한 행정체제, 지속적인 행정수요의 창출 등을 들고 있으며, 작은 정부의 현실적 적용성에 대한 한계를 설명하였다. 박종민·왕재선(2004)의 “큰정부대 작은정부: 문화론적

1) 하나를 더 추가한다면 4S로 size (규모), scope (기능의 범위), strength (역량), scale (분권과 권력이양에 관계된 정부간 수준)를 들 수 있다.

분석”은 정부의 범위에 대한 국민의 인식에 대한 연구를 정치 이념적, 사회구조 및 문화적 요인의 상대적 중요성을 실증적으로 분석하였다.

김근세(2005)의 연구는 김영삼정부의 정부 규모에 대한 분석(김근세·권순정, 1997)에 이어서 인력, 예산 조직, 법령 등의 변수들 중심으로 김대중 행정부의 정부규모에 대한 실증분석을 하였다. 그 결과 전반적으로 작은 정부를 위한 김대중 행정부의 개혁은 크게 성공적이지 못했으며, 단지 인력수준과 조직수준, 규제수준에서 총량적인 감축만이 이루어졌다고 보고 있다. 김태일(2000)은 우리나라와 OECD 국가의 공무원 규모를 비교분석함으로써 정부의 규모에 대한 국제적 비교실증연구를 시도하였다.

정정길 외(2007)의 작은정부론은 경제적, 관리론적, 권력적 그리고 지방분권적 시각에서 작은정부를 살펴보았다. 단순히 구조조정적 측면에서 작은정부를 이해하는 단선적인 접근을 벗어나 정부와 시장과의 관계 그리고 중앙정부와 지방정부의 관계, 정부와 시민 등 다양한 차원에서 작은 정부를 이해하고자 하였다. 또한 안병영 외(2007)는 공공부문에 대한 철학적 개념과 이론적 틀을 통하여 공공부문을 종합적으로 정의하고 이를 정부부문, 준정부부문으로 나누어 그 규모와 성격에 대한 분석과 OECD 국가와의 비교분석을 시도하였다.

미국에서 정부규모에 대한 논쟁은 Paul Light 교수(1999)가 그의 저서 “The True Size of Government”에서 정부규모를 단순히 공무원 수로 이해하는 것에 대한 허구성을 밝히고 그림자 정부 (Shadow Government)에 대한 개념을 주장하면서 가시화되었다. Light 교수는 정부규모를 정확하게 계산하기 위해서 공무원 인력규모뿐만 아니라 민간위탁, 정부 그랜트 그리고 지방정부에 대한 연방정부의 위임사항으로 인한 인력효과에 상응하는 그림자 정부인력 (shadow government workforce)를 포함해야 한다고 주장하였다. Light 교수에 따르면 2002년부터 2005년까지 연방공무원의 수는 단순히 54,000명 증원되었으나 실제 정부계약, 보조금, 국방, 체신 분야를 포함하는 그림자 정부인력은 약 250만명 정도 늘어났다고 주장한다. 이밖에도 Margit Tavits(2004)는 정치적, 경제적 특성과 정부의 규모와의 관계를 규명하려는 연구를 시도하였고 Khalifa H. Ghali(1999)는 10개의 OECD 국가의 데이터를 이용하여 정부의 규모와 경제적 성장과의 상관관계를 분석하였다. 후쿠야마 (2004)는 위협적인 국제환경을 극복하기 위하여 강한 국가가 필요하다는 점을 인식하고 정부의 효율성과 함께 역량의 중요성을 강조하였다.

아래 표는 정부의 규모, 기능 그리고 역량에 대한 선행연구를 요약하여 보여준다. 기존연구는 정부의 규모와 역할에 대하여 각각 나름대로의 이론적 공헌과 실증적 공헌을 하였지만, 정부규모와 범위 그리고 역량을 연계시키면서 체계적인 연구를 하지 못한 아쉬움을 남기고 있다. 따라서 본 연구는 정부의 규모와 기능의 범위 정부의 역량을 함께 고려하여 문민정부 이후의 세 정부를 비교분

석하고자 한다.

<표 1> 선행연구요약: 정부규모, 기능, 역량

개념 및 이론연구			
저자 (연도)	제목	연구방법	요약
안병영 외 (2007)	한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향	문헌연구 및 자료분석	공공부문을 종합적으로 정의하고 이를 정부부문, 준정부부문으로 나누어 그 규모와 성격에 대한 분석과 OECD 국가와의 비교분석을 시도하였다. 또한 한국행정의 역사적 과정과 연계하여 다양한 개혁방향을 제시하였다..
Fukuyama (2004)	State-Building: Governance and World Order in the 21st Century	문헌연구 및 자료 분석	21세기의 거버넌스와 국제질서 속에서 강한 국가의 필요성을 강조하면서 정부의 규모, 기능의 범위와 거버넌스 역량을 설명한다. 특히 강한 국가가 되기 위하여 국가내부역량을 강화해야 한다고 주장한다.
백완기 (2002)	한국사회에서의 작은 정부	질적연구/ 문헌연구 (시론적 연구, 문헌 및 자료분석)	인력감축을 통한 작은 정부의 개념에 동의하고 있으나, 서구의 작은 정부 의미를 받아들이기 어려운 이유로 문화, 불완전한 행정체제, 지속적인 행정수요 창출 등을 지적하면서 현실적 적용성의 한계를 설명하고 있다.
윤영진 (2001)	"작은 정부론"에 대한 지대추구이론적 접근	질적 분석 (문헌연구 및 자료분석)	지대추구이론을 통한 분석으로 사회적 효율성 관점에서 정부를 바라보는 가운데, 작은 정부가 사회적 효율성을 높일 수 있는 정부라고 언급하고 있다.
Paul Light (1999)	The True Size of Government	문헌연구 및 자료분석	정부규모를 단순히 공무원 수로 이해하는 것에 대한 허구성을 밝히면서 그림자정부(shadow government)에 대한 개념을 주장하였다. 보다 정확한 정부규모를 파악하기 위해서는 그림자 정부 인력을 포함하여야 한다고 주장하였다.
오석홍 (1998)	작은 정부 구현의 전략탐색	질적 연구 (문헌연구 및 자료분석)	작은 정부의 의미와 필요성을 주장하며, 작은 정부의 구현과 방법 등에 관하여 제시하고 있다.
박동서·최병선·이달곤·권해수 (1992)	작은정부의 개념 논의	문헌분석 및 자료분석	작은 정부에 대한 개념적 분석틀을 제공하고 이론적인 토대를 제시하였다.
김광웅 (1983)	정부의 적정규모에 관한 논의	문헌연구	정부의 적정규모에 대한 연구로서 적정규모에 대한 판단이 쉽지 않다는 점과 작은 정부의 개념적 상대성과 상보성을 지적한다.
정부규모에 대한 연구			
김근세 (2005)	김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증 분석	양적분석 (one-way ANOVA)	이 연구는 작고 효율적인 정부를 표방하던 김대중 정부의 정부개혁 특징과 한계를 지적하였다. 정부규모의 측정변수로 인력, 예산 법령, 조직규모를 이용하였고, 독립변수로는 Wilson(1986)과 Clark & Dear(1984)에 의한 각각의 중앙행정기관의 분류(변수)를 사용하였다.

(다음 쪽에 계속)

Margit Tavits (2004)	The Size of Government in Majoritarian and Consensus Democracies	양적 분석 (기술통계, 회귀분석)	이 연구는 정부의 크기에 대한 민주적인 제도의 영향력에 대한 연구이다. 민주주의 형태와 정부규모의 상관관계를 연구하였다. 종속변수는 GDP 대 정부지출, GDP 대 정부 수입, 독립변수는 민주주의 형태(다수결/합의), 좌파내각의 석수, 연방주의, 경제적 개방성을 이용하였다.
Khalifa H. Ghali (1999)	Government size and economic growth: evidence from a multivariate cointegration analysis	다변량 공적분 분석	이 연구는 OECD 10개 국가의 데이터를 이용하여 정부규모와 경제성장 간의 상관관계를 연구하였다. 연구에 사용된 변수는 GDP 대 성장률, 총정부 소비, 투자, 수입, 수출이다.
진종순·박홍엽·황인수 (2005)	정부인력규모의 국제비교 분석	양적분석 (기술통계 분석)	국가별로 행정환경의 변화(세계화, 지방분권화, 정보화, 고령사회화), 재조정된 정부기능(탈규제화, 선택과 집중, 협치, 효율성, 컨버전스)에 따라 정부인력규모를 비교분석하고, 각 분야별 인력운영에 대한 방향을 제시함과 동시에 우리나라 국가공무원의 비율을 종합적으로 분석·비교하였다.
김태일 (2000)	우리나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교분석	양적 분석 (기술통계, 회귀분석)	우리나라와 OECD 국가와의 공무원 규모를 체계적으로 비교분석한 연구로써 우리나라 공무원 규모가 OECD 국가의 절반 수준이며, 재정축면보다 인력축면에서 훨씬 작다고 언급하고 있다.
이명석 (1999)	제도와 정부규모: 시정부를 중심으로	양적분석 (직접 시계열분석)	이 연구는 통합주의와 분리주의의 2가지 이론을 통해서 지방행정제도 변화가 정부규모의 변화에 미친 영향관계를 분석하고 있다. 우리나라 시 정부의 제도변화는 통합주의보다 분리주의와 부합하는 영향을 갖는 것으로 나타났다.
김근세·권순정 (1997)	"작은 정부?: 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석"	양적 분석 (기술통계, 집단간 분석, 회귀분석)	김영삼 정부의 규모 감축노력의 특징과 한계에 대하여 실증 분석을 통하여 보여주고 있다. 특히 인력과 조직에 대한 감축은 부분적으로 이루어졌지만 기관 강화를 가져오지 못한 한계를 지적하고 있다.
정부 역량에 대한 연구			
소순창·이승중·최미옥 (2006)	지방정부의 역량과 혁신 제도의 활용	양적분석 (설문조사, 상관관계분석, 요인분석, 회귀분석)	본 연구는 지방정부 혁신제도와 역량과의 관계를 규명하고자 한 논문으로, 지방정부의 역량 정도가 지방정부의 혁신제도 도입여부 및 활용정도에 영향을 미치는 것으로 검증되었다.
정용덕 (2005)	거버넌스와 국가 역량	질적 연구 (문헌분석 및 자료분석, 설문조사)	이 논문은 거버넌스 시대에 있어서 국가역량의 중요성을 환기시키면서 국가역량에 따라 거버넌스 역량이 영향을 받는다고 언급하고 있다. 또한 이런 상호 연관성을 통해서 우리나라가 지향해야 할 새로운 거버넌스 구축방안에 대해서 언급하고 있다.(국민역량증진, 민주성과 합리성 증진)
정부의 기능 및 범위에 대한 연구			
박종민·왕재선 (2004)	큰 정부대 작은 정부: 문화론적 분석	설문지 조사, 양적분석 (요인분석, 단순상관분석, 다변량 분석)	정부의 범위에 대한 국민의 인식 연구로서, 정치이념, 사회구조 및 문화적 요인의 상대적 중요성에 대해 실증적 연구를 통하여 분석하였고, 문화편향에 의해서 인식의 차이를 설명하고 있다.

(다음 쪽에 계속)

김근세·권순정 (2000)	한국중앙행정기관의 국가 기능과 행정수단	양적분석 (2원 분할표, Person x2검정)	한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단과의 관계를 중앙 부처의 실·국 수준에서 분석한 실증연구로 합의 및 집행기능은 직접행정방식의 행정수단, 생산 및 통합기능은 간접적 행정수단 방식을 사용하는 것으로 나타났다.
김성철 (1999)	정부역할 재규명: '작은 정부'를 중심으로	양적 분석(2차 자료를 통한 단순기술 통계 비교)	1990년대 한국정부는 작은 정부로 볼 수 있지만, IMF위기 이후 한국정부의 공공부분개혁은 미진하였음을 지적함과 동시에 명확한 정부행정의 책임과 권한을 통하여 역량극대화를 주장하고 있다.
최병선 (1993)	작은 정부를 위한 정부기능의 효율화 방안	문헌연구	정부기능의 효율화를 위한 공공부문과 민간부문의 역할을 재조명하고 규제완화와 민영화의 개념 정리, 공기업의 민영화 방안, 정부의 규제완화 추진방안, 정부기금운영의 합리화 방안을 등을 언급하고 있다.

## 2 정부기능범위와 역량

정부의 역할은 세계화와 정보화와 같은 거시적 행정환경의 변화와 시민들의 공공서비스에 대한 기대와 의식수준의 변화에 따라서 점진적으로 변화되고 조정된다. 이러한 행정환경의 변화에 대응하기 위한 정부의 노력은 정부조직개편의 형태로 나타나며 때때로 정치개혁의 모습을 띠기도 한다. 여러 가지 행정적 정치적 변화 속에서 쉽게 변하지 않는 정부의 고유 핵심기능이<sup>2)</sup> 있는데 이를 살펴보면 크게 공공재 생산활동 (production activities), 경찰기능 (police functions), 촉진기능(facilitative functions)을 들 수 있다(Salamon, 2002). 공공재 생산활동은 재화와 용역에 대한 직접적 생산활동을 가리키는 것으로 공교육, 상수 제공, 사회보장, 원효병원, 산림공원 활동 등이 포함되며 경찰기능은 합법적인 물리력 행사가 필요한 영역에서 정부가 담당하는 기능으로서 경찰, 국방, 교도 소운영, 형사처벌, 세금징수 등과 같이 다양한 형태의 물리력이 포함된다. 끝으로 촉진기능은 정부가 다른 부문들이 기능을 잘 발휘할 수 있도록 조력하는 기능을 말하며 여러 가지 법정제도, 통화운영, 우정행정, 경제정책 등이 포함된다

2) 미국의 경우 연방조달청의 조달정책교서 92-1 (the Office of Federal Procurement Policy's Letter 92-1)에 근거하여 공익이 중요시되는 아래의 다섯 가지 분야를 중심으로 공공서비스에 대한 정부의 직접서비스를 위한 가이드라인을 제공하고 있다. (Salamon, 2002)

1. 정부가 계약, 정책, 규제, 기준, 명령 등에 의하여 정부가 특정한 행동을 취해야 하는 사안
2. 중요한 경제적, 정치적, 영토적, 재산적 이익이나 또는 군사적 외교적 조치, 민형사 소추나 계약관리 등에 의한 이익에 관한 결정, 보호, 또는 추구에 관련된 사안
3. 생명, 자유, 그리고 사유재산과 개인의 삶에 크게 영향을 미치는 사안
4. 미국정부의 고급관료나 공무원에 대한 파견, 임명, 명령 그리고 통제에 관한 사안
5. 유무형의 동산과 부동산을 포함한 모든 유무형의 재산에 대한 취득, 사용 그리고 파기에 대한 최종적인 통제에 관한 사안

(Salamon, 2002).

Salamon(2002)은 정부의 핵심기능에 관련된 분야에 대하여 구체적으로 아래와 같이 정리하고 있다. 첫째, 합법적인 물리력이 사용되는 분야와 개인의 생명에 관련되거나 경찰 또는 감금과 같이 개인의 자유와 재산을 제한하는 사안은 주로 정부가 직접 개입하는 사안이다. 둘째, 국민보건이나 사회보장과 같이 특정한 업무의 성과를 단순한 우연이나 가능성에 맡길 수 없는 경우에도 정부가 직접 개입하게 되는데 이러한 사안의 특징은 실패의 사회적 부작용이 광범위하고 일관성 있는 질적인 서비스의 제공이 매우 중요한 사안일 경우이다. 셋째, 재분배와 같은 형평성의 가치가 매우 중요한 사안일 경우에도 정부가 직접서비스 제공방식을 택하게 된다. 간접적인 공공서비스의 제공은 불가피하게 비공공 행위자의 개입과 함께 그들의 판단에 의해 영향을 받게 되는데 이러한 외부 행위자들은 정부와 같이 형평성에 큰 가치를 두고 있지 못하기 때문이다. 넷째, 효과적인 시장메커니즘이 형성되어 있지 못한 재화나 서비스는 정부가 직접 개입하여 제공하게 된다. 예를 들면 우주사업, 인공위성 그리고 대규모 과학기술 사업과 같은 투자규모가 큰 사업일 경우 민간시장이 효과적으로 형성되어 있지 못한 경우인데 이는 정부가 국가의 장기적 이익을 위하여 개입하게 된다. 다섯째, 특정한 정부의 역량의 유지가 매우 중요한 영역일 경우 정부가 직접 서비스를 제공하게 된다. 주요 연구 분야에 민간연구소가 있음에도 불구하고 국방이나 에너지 관련 정부출연연구소를 전략적으로 가지고 있는 경우가 이에 해당된다. 이러한 다섯 가지 분야는 정부의 핵심기능으로서 정부의 직접적인 서비스제공이 선호되는 분야이다. 그러나 행정환경의 변화와 정치적 변수에 의하여 정부의 핵심분야도 간접적인 서비스제공 영역으로 변할 수 있다.

프란시스 후쿠야마(2004)도 State-Building 이라는 최근 저서에서 정부의 역할과 역량에 대하여 심도있게 논의하고 있다. 신자유주의를 등에 입고 작은 정부를 주창해온 신공공관리는 이론적인 설득력과 개혁의 지향점을 가지고 있다고 평가하지만 현실적 적용에 있어서는 조심스런 태도를 보이고 있다. 즉 현실적으로는 정부의 영역을 줄이고 약화시켜야 할 영역이 있는가 하면 오히려 강화시켜야 할 영역이 있다고 주장함으로써 후쿠야마는 정부의 영역을 줄이는 것과 정부의 역량을 줄이는 것을 혼돈해서는 안 된다고 견해를 밝히고 있다.<sup>3)</sup> 그는 세계은행의 정부의 기능에 대한 구분기준을 인용하여 정부의 기능을 적극적 기능, 중간적 기능 그리고 소극적 기능으로 대별하여 살핀다.

정부의 특성을 파악하기 위하여 정부규모와 정부기능을 중심으로의 범위와

3) 후쿠야마는 nation-building 과 state-building을 개념적으로 나누고 있는데 nation-building은 독립하여 민족국가가 생성되는 것이고 state-building은 정부의 틀을 잡고 역량을 갖추어가는 것을 의미한다.



함께 정부기관의 역량을 (strength of institutional capacity) 살펴보는 것이 매우 중요하다. 최근 규모논쟁과 함께 정부역량에 대한 관심도 높아졌다. 소순창 외 (2006)는 설문자료를 이용하여 지방정부의 역량과 혁신제도의 활용 간의 상관관계를 연구하였고 정용덕(2005)은 거버넌스 맥락에서 국가역량의 중요성을 강조하면서 국민역량, 민주성과 합리성의 증진을 역설하였다.

〈표 2〉 정부의 기능

	시장실패 해결			형평성 제고
소극적 정부	국방, 법규집행, 재산권, 거시경제정책, 국민보건			저소득계층에 대한 보호, 빈곤퇴치정책, 재난구제프로그램
중간적 정부	외부성 문제 (externality): 교육, 환경보호 등	독점규제: 전기규제, 반독점법 등	정보비대칭문제를 제고: 보험, 금융관련 규제, 소비자 보호 등	사회보험제도: 연금, 가족수당, 실업보험 등
적극적 정부	민간부분 조정 기능: 시장육성, 클러스터정책, 산업정책			재산재분배 정책

출처: World Bank, World Development Report (1997). Fukuyama, 2004. Building State: Governance and World Order in the 21st Century에서 재인용

국가론적 시각은 시민사회와 국가를 대비하며 강한국가 또는 약한 국가의 개념을 구체적으로 살펴보고 있다. 예를 들면 미국의 경우와 같이 풀뿌리 민주주의 전통이 강하고 시민사회가 활발한 활동을 하는 경우 강한사회 /약한국가 (Strong Society and Weak State)의 특성을 가지게 된다(Migdal, 1988). 그러나 국가와 사회세력 간의 관계에서 약한 국가 (Weak State)적 성격을 가진 미국이지만 수립된 정책에 대한 실행이나 법률 집행의 강제성 (enforcement) 측면에서 매우 강한 정부의 속성을 가지고 있다. 따라서 미국정부의 특징은 전통적으로 정부기능의 범위를 매우 제한하는 작은 정부적 성격을 띠고 있으면서도 주어진 정부기능의 범주에서 정책이나 법률을 제안, 집행하는데 있어서는 매우 강한 이중적 특징을 가지고 있다. 정부의 역량 (capacity/strength)을 논의함에 있어서는 다양한 측면을 포함할 수 있으나 간단하게 예를 들면 다음과 같은 요소를 포함하고 있다: 1) 최소의 관료제로 정책을 수립하고 실행하거나 법률을 제정하는 능력; 2) 부패와 뇌물을 통제하는 능력; 3) 투명하고 책임성 있는 정부를 유지하

는 능력; 4) 무엇보다도 법을 집행하는 능력 (Fukuyama, 2004).

아래의 <그림 1>은 정부의 범위와 역량을 두 축으로 정부특성의 가설적인 유형을 나타내는 것이다. 예를 들면 유형 1은 작은 정부를 지향하면서도 제도적 효과성 (institutional effectiveness)이 높은 강한 정부적 성격을 가지는 것으로 경제학적인 측면에서 가장 이상적인 유형이 할 수 있으며 원점에서 멀어질수록 국민의 재산권보호와 같은 가장 최소적 정부기능을 효과적으로 수행하지 못하는 경우를 나타낸다. 이러한 유형을 설명하기 위하여 후쿠야마(2004)는 미국을 상대적으로 정부의 기능범위는 작으면서도 정부의 역량은 큰 유형 1로 분류하고, 반대로 브라질을 상대적으로 정부의 기능은 넓지만 체제의 효과성은 낮아 상대적으로 정부의 역량이 약한 유형 4로 분류하였다. 한편 동태적인 유형화를 보여주기 위하여 신공공관리주의적 정부혁신을 통하여 정부의 기능범위를 축소시키면서 정부의 역량을 제고시킨 뉴질랜드를 유형 4에서 유형 1로 전환된 사례로 예시하였다.

<그림-1> 정부특성의 유형별 분류

정부의 역량	유형 1	유형 2
	유형 3	유형 4
	정부기능의 범위	

출처: Fukuyama, 2004. Building State. p. 11.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구대상 및 자료수집

본 연구는 정부의 특성변화를 분석하기 위하여 문민정부, 국민의 정부, 참여

정부를 중심으로 정부규모, 정부기능의 범위, 그리고 정부역량의 3가지 기준을 가지고 비교하여 분석하였다. 연구의 목적상 분석 단위는 각 시기별 정권이며, 연구기간은 문민정부 말기부터 참여정부의 집권시기인 1992년부터 2006년까지이다.<sup>4)</sup> 자료수집은 주로 문헌조사에 의존하였다. 자료는 행정자치부, 재정경제부, 기획예산처, 중앙인사위원회, 통계청 등 관련 중앙행정기관의 발간자료 및 정보관리시스템을 통하여 수집하였다. 또한 거버넌스 자료의 경우에는 The World Bank 홈페이지를 통하여 우리나라의 거버넌스 지표 측정자료를 수집하였다.<sup>5)</sup>

## 2. 변수개념과 측정

각 정권별 정부특성의 변화를 분석하기 위하여 정부의 규모, 정부기능의 범위, 정부역량 등 3가지 기준의 각각 세부적인 변수를 가지고 분석하였다. 정부규모를 측정하기 위하여 선행연구(김근세, 2005; 김태일, 2000; 김근세·권순정, 1997)에서 일반적으로 사용하고 있는 지표인 정부의 재정규모<sup>6)</sup>와 공무원수를 사용하였다. 상대적인 정부규모를 살펴보기 위하여 GDP 대비 정부의 재정규모와 인구대비 공무원 비율을 함께 살펴보았다.

정부기능의 범위는 앞서 살펴본 바와 같이 세계은행은 정부기능을 소극적 기능, 중간적 기능, 적극적 기능으로 구분하여 살펴보았다. 소극적 기능(minimal function)은 국가의 최소한의 간섭을 의미하는 것이다. 첫째, 순수한 공공재를 제공하는 것으로 예를 들면, 국방, 법, 그리고 질서, 사유 재산권, 거시경제적 관리, 공공보건 등이 있고 둘째, 불평등의 최소화, 다시 말하면, 모든 사람들이 개선된 평등을 누리도록 하는 부분을 포함한다. 적극적 기능(activist function)은 산업정책과 부의 재분배 기능 등 민간부문을 조정하는 기능을 포함하고 있다. 중간적 기능(intermediate function)은 첫째, 교육과 환경과 같은 외부적 특성을 검토해서 다루고, 둘째, 독점을 규제하고, 셋째, 불완전한 교육을 극복하기 위한 기능이다. 예를 들면, 교육, 환경, 보험, 재정적 규제, 사회보험 등이 있다. 적극적 기능으로 분류된 부처로는 시장개입과 관련된 산업자원부, 중소기업청, 정보통신부, 농림부 등이 포함되고 소극적 기능으로 분류된 부처는 국가의 안보와 기

4) 단, 정부역량에 대한 세계은행의 자료는 1996년 이후에 발표되었기 때문에 정부의 역량을 분석한 것은 1996년 이후이며 정부기능 범위에서 규제를 기준으로 분석한 것은 1998년 규제개혁위원회의 자료가 발표된 이후이다.

5) 1996년 이후로 연2회 조사를 실시하였으나, 2002년 이후에는 연1회로 매년 조사를 실시하고 있다. 현재 조사대상의 국가는 212개 국가이다.

6) 공기업과 기타 산하기관을 포함하지 않은 정부의 예산을 중심한 협의의 재정규모를 사용하였습니다.

본 통치기능과 관련된 국세청, 관세청, 통일부, 외교통상부, 법무부, 검찰청, 국방부, 병무청, 경찰청, 소방방재청, 해양경찰청 등이 포함된다. 그리고 중간적 기능으로 분류된 부처는 이에 포함되지 않은 중앙인사위, 기획예산처, 문화관광부, 산림청, 식약청, 환경부, 노동부 등을 포함한다.<sup>7)</sup> 정부기능변화를 살펴보기 위하여 각 부처를 세 가지 기능영역으로 분류한 후 부처별 공무원수, 예산, 그리고 규제 수를 중심으로 세 가지 정부기능에 대한 변화를 분석하였다.

〈표 3〉 변수의 개념과 측정

변수		지표측정
정부의 규모	재정규모	재정규모/GDP*100
	공무원	공무원수/인구수*100
정부기능의 범위 (부처별 공무원수, 재정규모(예산), 규제)	소극적 기능	경찰청, 관세청, 국가보훈처, 국무조정실, 국방부, 국세청, 법무부, 병무청, 보건 복지부, 소방방재청, 외교통상부, 재정경제부, 통일부, 해양경찰청 정부의 핵심기능을 수행하는 기관의 공무원비율, 재정규모(예산)비율, 규제비율
	중간적 기능	소극적 기능과 적극적 기능에 속하는 부처를 제외한 부처의 공무원비율, 재정규모(예산)비율, 규제비율
	적극적 기능	산업자원부, 정보통신부, 농림부, 농촌진흥청, 중소기업청 산업진흥청 등의 기능을 수행하는 기관의 공무원비율, 재정규모(예산)비율, 규제비율
정부역량	정치적 참여와 책임성	세계은행의 거버넌스 국가순위 백분율
	정치적 안정	세계은행의 거버넌스 국가순위 백분율
	정부의 효과성	세계은행의 거버넌스 국가순위 백분율
	규제의 질	세계은행의 거버넌스 국가순위 백분율
	법치주의	세계은행의 거버넌스 국가순위 백분율
	부패와 통제	세계은행의 거버넌스 국가순위 백분율

정부역량은 한 나라의 총체적인 역량이라고 생각할 수 있다. 흔히 정부의 능력을 의미로 사용되기도 한다. 한편으로는 국가뿐 아니라 사회분야까지를 포함하는 전체적인 역량을 의미할 수도 있다. 본 연구에서의 정부역량은 사회분야까지를 포함하는 총체적 의미에서의 역량을 의미하며, 측정지표는 세계은행(the world bank)의 6개 영역의 거버넌스 지표를 활용하였다. 첫째, 정치적 참여와 책

7) 이 기능의 범주는 매우 주관적으로 이루어졌기 때문에 향후 보다 정치하게 정부의 기능을 분류해야 한다. 특히 부처수준에서 기능을 분류하기보다는 부서별로 정치하게 분류해야 한다.

임성(Voice and Accountability)으로 국민의 민주적 정치참여와 민주제도, 언론에 의하여 정부가 정치적 책임성이 보장되어 있는 정도를 측정한다. 둘째, 정치적 안정성(political stability)으로, 헌법에 위반되는 수단이나 폭력적인 수단에 의해서 정부가 전복되거나 불안정할 가능성을 측정한다. 셋째, 정부의 효과성(Government Effectiveness)으로 공무원서비스의 질, 정치적 압력으로부터 독립성 정도, 정책공식화와 성취의 정도, 정부의 신뢰성을 측정한다. 넷째, 규제 질(Regulatory Quality)로서 정부가 민간부분 영역개발을 허용하고 촉진시킬 수 있는 정책과 규제를 공식화하고 성취할 수 있는 능력을 측정한다. 다섯째, 법치주의(Rule of Law)로서 관리자(agent)들이 사회의 규칙(rules of society)에 대한 확신과 준수하는 정도를 측정한다. 여섯째, 부패의 통제(Control of Corruption)로서 공권력이 독점뿐 아니라 사소하고 웅장한 형태의 부패를 포함하고 있는 사적이익에 대하여 권력을 행사하는 정도를 측정한다.

#### IV. 한국의 정부의 규모, 기능범위, 역량

다음은 정부의 특성의 변화를 살펴보기 위하여 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로 정부규모, 기능의 범위 그리고 역량을 비교적으로 분석하고자 한다. 특히 비교를 위하여 제한적이거나 선택된 사항을 중심으로 세 행정부의 규모, 범위, 역량을 함께 살펴볼 것이다. 정부의 규모는 공무원의 수와 재정의 규모를 중심으로 살펴보고 범위는 Fukuyama가 제시한 정부의 적극적 기능, 중간적 기능, 그리고 소극적 기능을 중심으로 살펴보며 정부역량은 세계은행의 6개 영역의 거버넌스 역량지표를 중심으로 살펴보고자 한다. 정부의 규모 (size), 범위 (scope), 역량 (strength)변수를 중심으로 3S의 측면에서 우리나라 정부의 특징을 각 시기별(1992~2006)<sup>8)</sup>로 고찰하고 정부의 규모, 범위, 그리고 역량에 관련된 함의를 도출하고자 한다.

##### 1. 정부 크기의 변화

재정규모와 공무원 수는 가장 자주 사용되는 정부의 규모를 나타내는 지표이다. 두 지표는 서로 상관성을 가지고 있기는 하지만 그 특성에서 서로 다른 측면을 가지고 있다. 즉 정부지출은 많으나 대부분의 지출이 정부의 직접서비스보다는 간접서비스의 형태로 이루어질 경우 재정규모면에서는 크지만 공무원

8) 문민정부의 출범은 1992년이지만 거버넌스 지표가 1996년부터 발표되었기 때문에 정부역량에 대한 분석은 문민정부의 말기인 1996년부터 참여정부의 말기인 2006까지로 한정하였다.

숫자에서는 작게 나타나게 되기 때문이다. 한국정부의 크기를 공무원 수와 정부의 재정규모를 통해서 살펴보면 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

1) 연도별 전체인구에 대한 공무원 비율

<표 4>에 나타난 바와 같이 1992년을 기준으로 공무원 수는 1997년까지 꾸준히 증가하다가 1997년을 기점으로 점차 감소하기 시작하였고 2002년에 들어 다시 증가하고 있다. 그러나 총 인구 대비 공무원의 수 (공무원 비율)은 1994년까지 증가하다가 1995년에 잠시 감소하고 있다. 1996년과 1997년에 다시 상승하는 모습을 보여주고 있지만, 이런 공무원의 증가율도 IMF 시기인 1998~2001 사이에 계속해서 감소하는 추세를 보였다. 2002~2004년에 잠시 증가하는 모습을 보여주다가 2005년에 들어서는 공무원 수와 인구대비 공무원의 수가 모두 감소하고 있다.

<표 4> 연도별 인구수와 공무원 수 (국가, 지방 공무원) 및 비율

시점	인구수 (외국인제외)	공무원수	공무원 증가율	공무원 증가 (1992년 기준)	인구대비 공무원 비율
	명	명	%	%	%
1992	44503200	886179	-	0	1.99
1993	45001113	899826	1.54	1.54	2.00
1994	45416339	907598	0.86	2.42	2.00
1995	45858029	905390	-0.24	2.17	1.97
1996	46266256	925794	2.25	4.47	2.00
1997	46684069	934247	0.91	5.42	2.00
1998	46991171	886582	-5.10	0.05	1.89
1999	47335678	877720	-1.00	-0.95	1.85
2000	47732558	872106	-0.64	-1.59	1.83
2001	48021543	868120	-0.46	-2.04	1.81
2002	48229948	889993	2.52	0.43	1.85
2003	48386823	915945	2.92	3.36	1.89
2004	48583805	936387	2.23	5.67	1.93
2005	48782274	931025	-0.57	5.06	1.91
2006	48991779	957208	2.81	8.02	1.95

자료: 통계청 자료 연도별 재정리

정부 별 공무원의 수를 살펴보면 문민정부(1993~1997)와 국민의 정부(1998~2002)의 임기 초기에는 다소 줄어드는 모습을 보이다가 다시 늘어나는 현상을 보여주고 있다. 특히 국민의 정부에서 감소의 형태가 정부의 중기까지 이

어진 현상은 IMF의 영향으로 볼 수 있다. 한편 참여정부(2003~)에서는 거의 IMF 경제위기 이전의 수준으로 돌아갈 정도로 공무원의 수가 늘어나는 모습을 보이고 있다. 특히 2005년도 공사화된 철도청 인력 2만 9756명으로 인하여 일시적으로 공무원 규모가 줄어든 것으로 나타난다. 철도청 공사화로 인한 감축효과를 제외하면 참여정부에서 공무원은 꾸준히 증원되었다. 참여정부의 공무원 증가는 주로 대국민서비스 분야인 교육, 경찰, 교정, 우정, 세무 등의 분야를 중심으로 이루어졌다. 참여정부 하에서 증원된 공무원 중에서 교원이 차지하는 비율은 51%이며 경찰이 11% 그리고 집배원, 세무공무원 그리고 교정이 각각 5%, 4%, 3%를 차지하고 있다 (행정자치부, 2007)

〈표 5〉 연도별 재정규모 (중앙정부와 지방정부의 재정지출)와 대GDP비율

구분	재정규모				GDP(억원)
	재정규모 (억원)	재정규모 증가율	재정규모증가 (1992년 기준)	GDP 대비(%)	
1992	649820	-	0	25.2	2575254
1993	738809	13.69	13.69	25.4	2906756
1994	906046	22.64	39.43	26.6	3402083
1995	1003369	10.74	54.41	25.2	3988377
1996	1167525	16.36	79.67	26.0	4485964
1997	1303993	11.69	100.67	26.6	4911348
1998	1432055	9.82	120.38	29.6	4841028
1999	1518452	6.03	133.67	28.7	5294997
2000	1699512	11.92	161.54	29.4	5786645
2001	1822204	7.22	180.42	29.3	6221226
2002	1866952	2.46	187.30	27.3	6842635
2003	2084945	11.68	220.85	28.9	7246750
2004	2179421	4.53	235.39	28.0	7793805
2005	2289131	5.03	252.27	28.1	8105159
2006	2408563	5.22	270.65	27.5	8478764

자료: 통계청 자료 재정리.

## 2) 연도별 재정규모와 대GDP 비율

정부의 재정규모는 해가 거듭될수록 증가하는 모습을 보이고 있다. 하지만 GDP 대비 재정지출로 놓고 볼 때 대체적으로 1998년까지는 꾸준히 증가하다가 1999년 이후에는 증가와 감소의 모습이 반복해서 나타나고 있다. 구체적으로 정부 별로 살펴보면 문민정부(1993~1997)은 GDP대비 정부의 재정 규모가 1995년에 잠시 주춤하는 것을 제외하고는 전반적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 국민의 정부(1998~2002)에서는 GDP대비 재정규모가 해마다 증가와 감소가 반복을

하였다. 참여정부에는 GDP대비 재정규모가 약 28%정도를 유지하고 있다. 여기서 연도에 따른 GDP 대비 정부의 재정규모는 정부에 따라 다르기는 했지만 비교시점인 1992년의 25%에 비해 약 3% 정도 증가된 규모의 모습을 보여 주고 있다.

## 2. 정부기능의 범위에 대한 변화

정부기능은 각 부처의 고유기능을 통하여 수행된다. 따라서 각 부처의 기능이 약화되거나 강화되는 것을 기준으로 간접적으로 정부기능의 변화를 가늠할 수 있다. 각 정부부처의 기능의 변화는 각 부처별 공무원의 수, 예산지출 그리고 규제 수를 통하여 간접적으로 측정할 수 있다. 단순히 부처 공무원의 수, 예산규모, 관련 규제의 수가 정부기능의 정도를 나타낸다고 할 수 없으나, 해당 부처의 공무원, 예산, 규제가 많은 만큼 그 분야에 대한 정부의 관여도가 크다고 생각해 볼 수 있다. 먼저 규제의 수를 기준으로 정부의 기능의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

<표 6> 연도별 정부 기능에 따른 공무원 수와 비율(교육부 교사직 공무원 포함)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
총계	560645	561952	555501	547563	545690	548003	562373	579448	589148	571982	590169	
소극적 기능	명	159588	160840	158092	156414	156857	157409	158366	159114	162337	166213	170642
	%	28.47	28.62	28.46	28.57	28.74	28.72	28.16	27.46	27.55	29.06	28.91
중간적 기능	명	356580	356918	354915	350995	350403	353017	365905	381294	386675	364537	377904
	%	63.60	63.51	63.89	64.10	64.21	64.42	65.06	65.80	65.63	63.73	64.03
극적 기능	명	44477	44194	42494	40154	38430	37577	38102	39040	40136	41232	41623
	%	7.93	7.86	7.65	7.33	7.04	6.86	6.78	6.74	6.81	7.21	7.05

자료: 정부조직관리 홈페이지, 중앙인사위원회 자료 재정리.

<표 6>은 중앙기관의 공무원 수 (교육 공무원 포함)를 기준으로 중앙기관을 정부의 기능에 따른 정부의 상대적 점유율을 정리한 자료이다. 공무원 수를 기준으로 산정한 정부의 기능별 점유율은 2000년까지 소극적 기능이 증가하는 모습을 보이다가 그 이후 감소하였고 2004-2005년에 다시 증가하는 모습을 보이



고 있다. 적극적 기능의 경우 대체적으로 상대적인 공무원 비율이 감소하다가 2005년에 다소 상승하는 양상 보여준다. 중간적 기능의 공무원 변화에 있어서는 지속적으로 증가하는 모습을 보였고, 2005년에 다소 감소하였으나 여전히 63.4~65.6% 정도의 수준에 머물고 있다(교육 공무원을 제외할 경우는 약 32%).

예산에 나타난 정부의 기능의 상대적 분포는 공무원 수에 나타난 상대적 분포와 다르게 나타날 수 있다. 정부의 소극적 기능에 대한 정부의 점유율은 공무원 수보다는 정부예산을 바탕으로 산정했을 때 보다 크게 나타난다는 것을 알 수 있다. 가령 2002년 예산을 기준으로 한 정부의 소극적 기능에 대한 점유율은 36.95%이지만, 공무원 수로 산정한 소극적 기능에 대한 점유율은 약 28%이다. <표 7>에서 보듯이 예산상에 나타난 정부의 소극적 (핵심기능)에 대한 점유율은 참여정부에 들어오면서 상대적으로 낮아진 반면 중간적 기능이 증가하였다.

<표-7> 연도별 정부기능의 범위의 예산과 비율

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
일반회계	58,823	66,705	75,583	83,685	88,736	99,186	109,630	118,132	120,139	135,216	146,963
소극적 기능	십억	25,908	28,047	31,327	35,567	38,111	37,742	40,504	43,715	42,758	55,404
	%	44.04	42.05	41.45	42.50	42.95	38.05	36.95	37.01	35.59	37.70
중간적 기능	십억	29,014	32,473	37,000	39,691	43,013	53,117	58,603	63,432	65,801	80,480
	%	49.32	48.68	48.95	47.43	48.47	53.55	53.46	53.70	54.77	55.68
적극적 기능	십억	3,901	6,185	7,256	8,427	7,612	8,327	10,523	10,985	11,580	10,676
	%	6.63	9.27	9.60	10.07	8.58	8.40	9.60	9.30	9.64	7.54

자료: 기획예산처 예산개요 자료 재정리.

정부 부처별 예산에 따른 정부기능의 범위의 변화를 나타낸 <표 7>은 정부의 중간적 기능이 1999년에 다소 줄다가 2000년에 다시 증가하는 모습을 보여 주고 있다. 예산에 나타난 소극적 기능은 1996년에 비해 2004년에는 상대적으로 매우 줄어든데 반해 적극적 기능도 1999년(10.07%)까지 증가하다가 2001년(8.40%)까지 감소, 이후 2004(9.64%)까지 증가하다가 최근 2006년(7.54%)에는 줄어들었다. 결과적으로 점차 국민들의 수요가 증가하고 결국 이런 현상들은 국가가 중간적 기능을 확대하게 하는 현상을 반영한 정부의 범위라고 생각할 수 있

다. 참여정부 초기부터 중간적 기능의 예산이 지속적으로 증가하는 모습을 보이면서 소극적 기능의 예산은 줄어든 반면 적극적 기능의 예산이 2004년까지 상대적으로 증가하는 현상을 보이고 있다. 특히 적극적 기능의 예산이 확대되었음을 알 수 있는데 이는 부분적으로 정보·과학기술 및 경제적 정책에 대한 예산이 증가한 것에 기인한다. 2006년에 중간적 기능이 잠시 감소하는 모습을 보이고 있지만 과거보다는 여전히 중간적 기능에 대한 비중이 높다는 것을 알 수 있다.<sup>9)</sup>

규제에 관한 데이터는 규제개혁위원회 출발 이후 정리된 1998년 이후의 데이터를 중심으로 살펴보았다. <표 8>을 보면 정부의 기능의 범위 중에서 소극적 기능분야의 규제는 상대적으로 점차 감소하다가 2004년 이후 다시 증가하는 모습을 보여주고 있고, 중간적 기능분야의 규제는 대체적으로 증가하다가 2004년 이후 상대적으로 조금 감소한 모습에서 증감을 반복하는 모습을 보여주고 있으며, 적극적 기능의 경우에는 1998년 이후 감소 하기는 했지만 약 18% 정도로 유지되는 모습을 보였고, 2006년(19.3%)에 다소 증가한 모습을 보이고 있다.

규제수를 기준으로 정부기능의 범위를 살펴볼 때, 국민의 정부의 정부기능의 범위를 비교해 볼 수 있는데, 정부의 초기에서 정부 말기로 갈수록 중간적 범위의 기능이 상대적으로 상승하는 모습을 보여주고 있다. 중간적 기능에 속하는 범주들은 대부분 복잡한 상황 속에서 해결하기 어려운 문제들에 대하여 정부의 관여 및 국민의 참여부분이 포함되어 있어 정부기능의 범위가 확대되고 있음을 추측해 볼 수 있다.

참여정부의 정부기능의 형태는 규제 수를 기준으로 정부 초기인 2003년에 중간적 기능이 약 57%까지 증가하였지만 그 이후 54%를 유지하고 있으며, 소극적 기능은 2004년 이후 26%, 적극적 기능은 18% 수준의 형태를 보여주고 있다. 한편, 국민의 정부에서 줄어든 규제의 수가 참여정부에서 꾸준히 늘어난 것으로 나타났다.

공무원, 예산, 그리고 규제의 수에 따른 정부 기능별 점유율을 살펴보면 규제나 공무원 수를 기준한 최근 소극적 기능의 상대적 점유율은 큰 변화가 없으나 예산에 나타난 상대적 점유율은 크게 감소하는 모습을 보여주고 있다. 이는 소극적 기능이 국가안보나 통치와 관련된 국가의 핵심기능이기 때문에 크게 공무원을 감축하지는 못하지만 상대적 예산크기는 감축하였다는 알 수 있다. 또한 예산의 증가와 다양한 공공서비스제공에 대한 정부의 관심이 증가하면서 중간적 기능에 대한 예산이 늘어났고, 이에 따라서 소극적 기능이 차지하는 예산상의 상대적 점유율은 감소하게 된 것이다. 중간적 기능의 경우 공무원의 비율에서는 예외적인 측면(일부의 연도에 있어서)이 있지만 지속적으로 증가하는 모습을 보

9) 정부의 기능이 여전히 과거보다는 중간적 기능에 초점을 두고 있다고 해석할 수 있다.

여주고 있다. 적극적 기능에 있어서는 다른 형태를 보여주고 있는데, 예산상으로 보면 정부의 적극적 기능은 정부초기에 상대적으로 늘어나다가 후기에는 감소하는 형태를 보이고 있는데 반하여 규제나 공무원 수에 나타난 적극적 기능은 꾸준히 비슷한 수준을 보이고 있다.<sup>10)</sup>

<표 8> 연도별 정부 기능 범위의 규제 수

연도		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
소극적 기능	규제수	2764	1969	1866	1906	1910	1894	2092	2114	2118
	%	27.14	27.62	26.07	25.55	24.73	24.17	26.66	26.37	26.20
중간적 기능	규제수	5166	3825	3965	4157	4389	4490	4291	4396	4406
	%	50.72	53.66	55.40	55.72	56.82	57.29	54.69	54.83	54.50
적극적 기능	규제수	2255	1334	1326	1398	1425	1453	1463	1507	1560
	%	22.14	18.71	18.53	18.74	18.45	18.54	18.65	18.80	19.30
기능별 규제의 합계		10185	7128	7157	7461	7724	7837	7846	8017	8084

자료: 정부규제개혁위원회 부처별 규제 수 재정리(2007년 현재).

한편 위의 표에서 알 수 있는 것처럼 공무원 수, 예산의 규모 그리고 규제의 수에 따라 정부의 기능을 나눌 때 조금씩 다른 특징을 보여 준다. 예를 들면 규제의 수를 기준으로 정부의 기능을 분류할 경우 다른 기준을 사용하여 분류하는 것보다 적극적 기능이 상대적으로 비중이 커진다는 것을 알 수 있다. 교육공무원을 포함한 공무원 수를 기준으로 하면 중간적 기능이 상대적 점유율이 크게 나타난다. 반면 예산규모를 기준으로 정부의 기능을 살펴보면 소극적 기능이 상대적으로 크게 나타난다. 이는 소극적 기능이 정부의 핵심기능이기 때문에 시장경제 사용이 제한되어 공무원이 그 기능을 주로 담당하고 상대적으로 공무원 당 예산집행이 높은 분야임을 알 수 있다. 한편 중간적 기능의 경우 교육과 같은 공공서비스에 해당하는 분야로서 공무원 당 예산 지출은 소극적 기능보다 작게 나타난다.

### 3. 정부의 역량에 대한 변화

정부의 역량을 분석하기 위하여 본 연구는 World Bank에서 조사한 거버넌스 지표를 사용하였다. 관련된 지표로는 <표 9>에 정리되어 있는 바와 같이 정치 참여와 책임성, 정치 안정성, 정부 효과성, 규제의 질, 법치주의 정도, 부패통제

10) 각 정부별로 상대적 비율을 다르지만 국민의 정부는 약 7%대, 참여정부는 약 6% 수준을 정부 내내 보여주고 있다.

가 포함된다.

첫째는 정치적 참여와 책임성이다. <표 9>이 보여주는 바와 같이 2003년을 제외하고 2004년까지 증가하는 모습을 보여주다가 2005년 이후 감소하고 있다. 특히 1990년대의 약61~66%보다 2000년대의 약 71~74%정도의 수준으로 향상된 결과는 국민이 정책의 결정과정에 참여하는 정도가 높아지고 시민의 자유와 정치적 권리가 증대된 결과를 반영한다고 볼 수 있다.

둘째는 정치적 안정성(political stability)이다. 2005년도까지 지속적으로 정치적 안정성이 낮아지는 모습을 보이다가 2006년에 다소 상승했다.<sup>11)</sup> 셋째는 정부의 효과성(Government Effectiveness)에 관련된 분야로 1996년 이후 1998년에 갑자기 낮아졌지만 2000년 이후 2006년까지 꾸준히 정부의 효과성은 다소 연도에 따라 차이가 있지만 좋아지는 모습을 보여주고 있다.<sup>12)</sup> 또한 다른 나라와 비교하는 상대적 순위는 2000년까지 낮아지다가 2002년에 들어와서 큰 폭으로 상승하고 있는 모습을 보여준다.

넷째는 규제 질(Regulatory Quality)부분으로 1996년 이후 규제 질에 대한 측정치는 1998년 이후 2002년(74.6%)까지 높아지다가 2003년과 2005년에 각각 71.2, 71.7%로 낮아졌으나 여전히 지난 1990년대보다 규제 질은 상대적으로 높은 수치를 보여주고 있다. 다섯째는 법치주의(Rule of Law)로 1996년 이후 계속 부침을 계속해오고 있는 것으로 나타나고 있는데 2003년에 들어오면서 지수가 큰 폭으로 떨어졌다. 하지만 2004~2005년에 다시 상승하고, 2006년에는 약 72.9%를 유지하고 있다. 이는 법의 집행에 있어서 법제도의 순응이 참여정부에 와서 상대적으로 낮아진 후 소폭 높아졌음을 나타낸다.

마지막으로 부패의 통제(Control of Corruption)는 최근 2004년보다 2005년에 높아지고 있으나, 전반적으로 1996년의 측정치보다 낮게 나타나고 있다. 이 지표는 매우 조심스럽게 해석을 해야 하는데 부패통제의 측정치가 낮아지고 있는 것을 바로 한국의 부패의 정도가 점차 심해지고 있는 것으로 해석할 수는 없다. 왜냐하면 지표가 부패에 대한 인식을 기준으로 만들어졌기 때문에 부패에 대한 지수가 상대적으로 나아지지 않고 악화되는 것은 보다 부패에 대한 정보가 공개되고 국민의 기대수준이 높아졌기 때문이라고 설명할 수도 있기 때문이다. 따라서 부패의 정도가 실제적으로 심화된다고 보다는 투명사회로 변화되면서 과거에 드러나지 않았을 부패들이 점차 공개되고 국민의 부패민감도와 기대가 높아져 이를 만족시키지 못하는 현실이 반영되어 부패통제지수가 낮아진 것으로

11) 참여정부에 들어오면서 정치적으로는 상당히 안정적이지 못하였다. 노무현 대통령의 발언, 민주당 탈당과 열린우리당 입당, 그리고 최근에는 다시 탈당에 이르기까지 다른 어느 정부보다도 정치적으로는 안정적이지 못한 모습을 보였다.

12) 정치적 안정성(political stability)과는 달리 정부의 효과성(Government Effectiveness)은 참여정부가 다른 어느 정부보다도 상대적으로 높게 나타난다.

조심스럽게 풀이할 수 있다.

〈표 9〉 연도별 거버넌스 역량지표

Governance indicator \ year	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
<b>정치적 참여와 책임성 (Voice and Accountability)</b>								
측정치 (-2.5 to + 2.5)	0.47	0.63	0.63	0.77	0.79	0.79	0.78	0.71
순위백분율 (0-100)*	61.2	66.8	66.3	71.2	70.2	74	72.6	70.7
표준편차	0.24	0.23	0.22	0.17	0.17	0.17	0.16	0.17
사용된 설문 데이터 수	5	6	6	9	9	9	10	11
<b>정치적 안정성 (Political Stability)<sup>13)</sup></b>								
측정치 (-2.5 to + 2.5)	0.15	0.07	0.12	0.31	0.32	0.48	0.55	0.42
순위백분율 (0-100)*	52.9	52.4	49.0	44.2	43.7	37.5	36.1	39.9
표준편차	0.29	0.24	0.23	0.22	0.23	0.22	0.21	0.22
사용된 설문 데이터 수	5	6	7	9	9	10	10	10
<b>정부효과성 (Government Effectiveness)</b>								
측정치 (-2.5 to + 2.5)	0.92	0.41	0.77	0.95	0.9	0.93	1.01	1.05
순위백분율 (0-100)*	80.6	66.8	76.8	81	79.6	78.7	78.7	82.9
표준편차	0.26	0.15	0.17	0.16	0.16	0.16	0.15	0.16
사용된 설문 데이터 수	6	8	8	11	11	11	11	12
<b>규제의 질(Regulatory Quality)</b>								
측정치(-2.5 to + 2.5)	0.52	0.4	0.56	0.76	0.66	0.75	0.77	0.7
순위백분율 (0-100)*	65.9	63.4	69.3	74.6	71.2	74.6	71.7	70.7
표준편차	0.23	0.26	0.2	0.19	0.17	0.18	0.18	0.18
사용된 설문 데이터 수	6	8	8	10	10	10	10	10
<b>법치주의 정도(Rule of Law)</b>								
측정치 (-2.5 to + 2.5)	0.71	0.69	0.74	0.79	0.65	0.7	0.78	0.72
순위백분율 (0-100)*	71.4	71.4	71.4	75.2	68.6	70.5	74.8	72.9
표준편차	0.19	0.16	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13	0.13
사용된 설문 데이터 수	9	11	12	14	14	14	14	15
<b>부패통제(Control of Corruption)</b>								
측정치(-2.5 to + 2.5)	0.52	0.07	0.14	0.33	0.4	0.22	0.47	0.31
순위백분율 (0-100)*	73.8	59.2	61.7	66.5	69.4	61.7	68.9	64.6
표준편차	0.2	0.15	0.15	0.14	0.13	0.13	0.13	0.14
사용된 설문 데이터 수	7	10	10	11	11	12	12	13

자료: <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/home.htm>

\* 순위백분율이 높을수록 다른 나라와 비교해 상대적으로 강한 역량을 있음을 표시함

13) 정치적 안정성의 백분율 수치는 다른 지표와 달리 역방향 관계를 가지고 있어 본 지표 상에 나타난 수치는 “계산식: 100-각 년도의 정치적 안정성 백분율 수치”를 함께 나타내었다. 이하 표 수치는 수정된 값을 사용하였다.

#### 4. 정부별 규모, 정부기능 그리고 역량 비교분석<sup>14)</sup>

정부규모에 대한 변화는 현재 정부가 작은 정부인가에 대한 문제와는 구별된다. 즉, 규모변화를 통해 작아지고 있는지에 대한 분석은 정부규모에 대한 변화의 방향과 내용을 의미하는 것이며 작은 정부인가에 대한 문제는 우리 정부가 다른 나라 정부와 비교함으로써 평가되는 상대적 규모에 대한 문제이기 때문이다.

앞서 지적한 바와 같이 정부규모에 대한 변화를 연구하고 이를 평가하면서 단순히 규모만을 살펴보는 것은 한계가 있다. 정부의 규모와 함께 기능의 상대적 분산 그리고 역량을 함께 고찰해야 한다.

첫째, 정부의 규모 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 공무원을 기준으로 볼 때, 문민정부 이후 국민의 정부 시기에는 지속적으로 감소하는 형태를 보이다가 2002년 이후 다시 증가하는 추세로 바뀌었다 2005년에 다소 감소하고 있고, 국가재정규모의 기준으로 볼 때, 문민정부 말기에서 국민의 정부 초기로 정부가 바뀌면서 잠시 재정의 규모가 증가했지만 그 이후 국민의 정부 말기의 재정규모는 상대적으로 축소되었다.<sup>15)</sup> 한편 참여정부에 들어서 각종 사회복지예산 등에 대한 확충으로 국민의 정부의 말기보다 GDP 대비 재정규모가 확대되었다. 하지만 중기이후 지속적으로 확대되어 오던 재정규모와 함께 GDP의 증가로 인하여 GDP 대비 재정규모는 상대적으로 소폭 줄어들었다. 이렇게 정부규모는 정책의 기조에 대한 변화와 외환위기와 같은 사회적 맥락에 따라서 달라진다.

둘째, 정부기능의 측면에서 볼 때, 정부의 소극적 기능은 예산기준면에서 상대적으로 계속 감소하고 있고(절대 규모가 아닌 중간적 기능과 적극적 기능에 대한 상대적 규모임), 중간적 기능은 지속적으로 증가하는 추세이다. 한편 적극적 기능의 경우에는 일정 수준을 유지하다가 최근에 다소 감소하고 있다. 정부의 기능을 공무원기준으로 살펴보다라도 소극적 기능의 경우에 지속적으로 감소하고 있으며, 적극적 기능의 경우는 다소 증가하다가 일정한 수준을 유지하고 있고, 중간적 기능의 경우 지속적으로 증가하여 상대적으로 점차 큰 점유율을 보이고 있다. 또한 규제기준으로 살펴볼 때도 소극적 기능이 최근으로 오면서 다소 상승하였으나 대체적으로 정부의 기능의 다른 측면에서 본 결과와 비슷한 형태를 보이고 있다. 특히 상대적 증가추세를 보이는 중간적 기능은 21세기로

14) 정부규모, 기능의 범위, 그리고 역량에 관한 지표를 한 그림에 나타내기 위하여 각 관련 지표를 필요에 따라 전환하였다. 즉 거버넌스 지표의 경우 각 측정치에 10을 곱하여 계산하였고 정부기능별 분산은 전체를 10으로 계산하여 각 범주 별 점유율을 상대적 지표로 나타내었다. 그리고 정부규모에 대한 지표는 인구대비 공무원 백분율을 사용하는 한편 GDP 대비 재정규모는 십분율로 계산하였다.

15) 국민의 정부의 재정규모는 IMF위기 및 다양한 경제적 상황에 의해서 국가의 재정규모가 상대적으로 늘어났다고 생각해 볼 수 있다.

접어들면서 점차 강조되는 정부의 공공서비스 기능 향상과 밀접한 관계가 있다. 이런 중간적 기능의 증가 추세는 정부가 산업정책과 같이 시장경제에 역행하는 적극적 정부의 기능을 점진적으로 지양하면서도 환경과 복지정책과 같이 시장 실패를 전략적으로 교정하고 형평성을 위하여 다양하게 정부의 기능을 확대하고 있는 현실이 반영된 것이라고 해석할 수 있다.

셋째, 정부역량의 측면에서는 <표 10>에서 보듯이 명확하게 시간의 흐름에 따라서 정치적 안정성을 제외한 다른 지표부분에서는 강한 정부를 모습을 엿볼 수 있다. 하지만 앞에서도 각각의 정부의 초기와 말기를 비교하면서 언급했지만, 연도에 따른 각 기준의 변화는 일부의 기준에 있어서 더 높게 나타나기도 하고, 그렇지 않은 변화도 보여주고 있다. 따라서 이런 변화의 모습을 통째서 볼 때, 결과적으로 정부역량의 측면에서 우리나라가 강한 정부라고 단언하기에는 무리가 있다.

<표 10> 김영삼 정부말기, 김대중 정부, 노무현 정부의 정부규모, 기능, 역량변화 비교

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
정부의 규모	공무원 기준	2.00	2.00	1.89	1.85	1.83	1.81	1.85	1.89	1.93	1.91	1.95	
	재정 규모 기준	2.6	2.66	2.96	2.87	2.94	2.93	2.73	2.89	2.80	2.81	2.75	
정부의 기능	소극적 기능	공무원 기준	2.85	2.86	2.85	2.86	2.87	2.87	2.81	2.75	2.76	2.91	2.89
		예산기준	4.41	4.20	4.14	4.25	4.29	3.80	3.69	3.70	3.56	3.64	3.77
		규제기준	-	-	2.71	2.76	2.61	2.56	2.47	2.42	2.67	2.64	2.62
	중간적 기능	공무원 기준	6.36	6.35	6.39	6.41	6.42	6.44	6.51	6.58	6.56	6.37	6.40
		예산기준	4.93	4.87	4.90	4.74	4.85	5.36	5.35	5.37	5.48	5.57	5.48
		규제기준	-	-	5.07	5.37	5.54	5.57	5.68	5.73	5.47	5.48	5.45
	적극적 기능	공무원 기준	0.79	0.79	0.76	0.73	0.71	0.69	0.68	0.67	0.68	0.72	0.71
		예산기준	0.66	0.93	0.96	1.01	0.86	0.84	0.96	0.93	0.96	0.79	0.75
		규제기준	-	-	2.22	1.87	1.85	1.87	1.85	1.85	1.86	1.88	1.93
정부의 역량	정치적 참여와 책임성	6.1	-	6.7	-	6.6	-	7.1	7.0	7.4	7.3	7.1	
	정치적 안정	5.3		5.2		4.9		4.4	4.4	3.7	3.6	4.0	
	정부의 효과성	8.1	-	6.7	-	7.7	-	8.1	8.0	7.9	7.9	8.3	
	규제의 질	6.6	-	6.3	-	6.9	-	7.5	7.1	7.5	7.2	7.1	
	법치주의	7.1	-	7.1	-	7.1	-	7.5	6.9	7.1	7.5	7.3	
	부패통제	7.4	-	5.9	-	6.2	-	6.7	6.9	6.2	6.9	6.5	

넷째, 정부의 규모에 있어서는 인구대비 공무원의 비율은 국민의 정부가 문

민정부보다 작은 반면 GDP대비 정부의 재정규모는 국민의 정부가 문민정부보다 다소 증가하였음을 알 수 있다. 그러나 국민의 정부 초기인 1998년의 GDP 대비 정부 재정규모가 2.96%이었던 것에 비하면 정부 말기로 가면서 재정규모도 어느 정도 감소하게 되었다. 그리고 정부기능의 범위에 있어서는 국민의 정부에서 소극적 기능은 감소하면서 중간적 기능과 적극적 기능은 문민정부보다 더 높게 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 적극적 정부의 기능이 다소 늘어난 것은 IMF위기를 해결하는 가운데 정부의 적극적 기능이 보다 확대된 결과라도 볼 수도 있을 것이다.

다섯째, 국민의 정부의 정부크기는 재정규모와 공무원 수의 변화가 일정하게 감소하는 모습을 보이고 있기 때문에, 정부 초기에 주장했던 작은 정부의 형태를 어느 정도 지속적으로 유지해 나갔다고 볼 수 있다. 재정규모의 측면에서는 볼 때에도 국민의 정부는 초기부터 말기로 가면서 GNP 대비 정부의 재정규모가 줄어드는 형태의 모습을 보여주고 있어 국민의 정부는 다른 정부보다는 규모의 측면에서 작은 정부의 형태를 지향했다고 조심스럽게 말할 수 있다. 정부역량의 측면에서는 정치적 안정성을 제외한 다른 지표에서 집권 초기부터 말기에 이르기까지 지속적으로 증가하고 있다는 결과를 보이고 있다. 또한 정부기능의 범위에 있어서 점차 작은 정부를 표방하는 가운데 중간적 기능의 범위를 점차 확대한 것으로 볼 수 있다. 정부역량의 측면에서 볼 때, 정치적 참여와 책임성 지수는 정부 초기에 잠시 감소하지만 정부 말기에 다시 증가하고 있다. 특히 정치적 안정성<sup>16)</sup>을 제외한 나머지 지표의 지수는 대부분 국민의 정부의 말기로 접어들면서 향상되는 모습을 보여주고 있다. 또한 정부기능의 범위 측면에서는 점차 사회가 복잡해지고 국가경제의 위기상황 속에서 중간적 기능이 강화되었다. 결국 국민의 정부는 규모에 있어서 작은 정부의 모습을 어느 정도 갖추고 정부의 역량도 제고하는 모습을 보여주었다. 그러나 국민의 정부는 말기에 오면서 정부의 규모가 다시 늘기 시작하였고 정치적 안정성이 낮아져 집권 초기의 작은 정부를 지향하던 모습에서 떨어진 아쉬움을 남겼다.

여섯째, 참여정부는 정부의 규모를 이전 정부에 비하여 확대하였다. 특히 공공서비스 분야인 교육, 경찰, 교정, 세무, 우정분야를 중심으로 공무원 수를 증원함으로써 작은정부 패러다임보다는 서비스를 확대하는 책임정부 패러다임으로 전환하고자 하였다. 공무원의 인구대비 비율이 정부 출범시의 1.89에서 2006년에는 1.95로 거의 문민정부 수준으로 높아졌다. 그러나 재정규모 대비 정부규모는 정부예산의 절대액 증가에도 불구하고 국가경제규모의 증가에 힘입어 안

16) 정치적 안정성 지수가 낮은 것은 국민의 정부 말기 그리고 참여정부에 이르기까지 민주화 이후 사회, 경제, 정치 등 각 분야에 민주성은 높아졌지만 각 이익집단, 시민단체의 등 다양한 집단의 목소리가 커지면서 시위가 늘어났고, 여소야대의 현상 등 정치적으로 안정적이지 못하였기 때문으로 생각된다.



정적인 규모를 유지하고 있다. 정부기능의 범위 측면에서는 정부의 중간적 기능의 범위를 지속적으로 확대하여 대국민 서비스 확대와 정부기능의 안정적 유지를 도모하고 있다는 점을 알 수 있다.

이상의 연도 변화에 따른 각각의 정부를 기준에 따라서 비교한 내용을 종합해 볼 때, 현재 우리나라는 작고 강한 정부의 모습을 띠고 있다고 단언하기는 힘들다. 공무원수와 정부예산의 절대적 규모면에서는 증가하면서도 인구대비 그리고 GDP 대비 상대적 규모는 비교적 일정한 수준을 유지하고 있다. 국민의 정부에서 IMF 위기를 극복하는 과정에서 어느 정도 작고 강한 정부의 모습을 일정 부분 보여 주었으나 참여정부에서는 철도공사 탄생에 따른 민영화 노력 이외에는 정부규모를 줄이는 노력보다는 정부의 일하는 역량을 높이기 위하여 공무원 증원에 비중을 두면서 정부를 운영하였다. 또한 한국정부는 세 정부를 걸쳐면서 비교적 정부기능 중에서 중간적 기능을 확대하면서 정부의 역량을 제고하는 노력을 기울이고 있지만 여전히 미흡한 점이 많다고 볼 수 있다. 앞으로 우리에게 맞는 정부의 규모, 기능의 범위, 그리고 정부역량을 제고하기 위하여 정부의 규모와 기능을 전략적으로 조정하고 이에 따라 정부의 역량을 제고하는 여러 가지 실험적 노력을 계속해야 한다.

## V. 결론 및 연구의 한계

정부규모에 대한 논쟁은 최근 우리나라 정부규모가 다른 나라 정부와 비교하여 볼 때 상대적으로 작은 정부나 하는 문제가 쟁점화되면서 정부규모에 대한 정의, 비교 대상국, 그리고 비교의 대상에 대한 문제가 관심의 초점이 되었다. 즉 정부규모의 정의와 관련된 부분은 정부규모를 산정함에 있어서 협의의 정부 재정만을 포함시켜야 할 것인지 아니면 최근에 제기된 바와 같이 정책금융에 영향을 받는 정부산하단체나 공기업 등을 정부재정규모에 포함시켜야 하는지에 대한 문제이다. 정부의 규모의 비교상대국에 대한 문제는 우리나라 정부규모를 우리와 소득이 비슷한 나라와 비교해야 하는지 아니면 복지서비스 수준이나 국방에 대한 정부의 재정부담 수준 등을 고려해서 비교해야 하는지에 대한 것이다. 이와 함께 정부규모를 비교함에 있어서 일괄적으로 인구대비 공무원 수 또는 GDP 대비 정부재정규모로 비교해야 하는지 아니면 교육, 복지 등과 같은 정책 분야 별로 다른 나라와 비교해야 하는지에 대한 것도 중요한 쟁점 중의 하나이다.

본 논문은 자칫 소모적일 수 있는 정부규모 논쟁의 한계를 벗어나려는 노력의 일환으로 정부규모(size), 정부기능의 범위(scope)와 역량(strength/capacity)의

관점을 연계하여 살펴보고자 하였다. 제한적이거나 3S의 측면에서 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 비교분석하였다. 신공공관리주의에 영향을 받아 문민정부에서부터 태동된 작은 정부를 위한 개혁적 노력은 국민의 정부에서 어느 정도 가시화되었으나 참여정부는 변화의 방향을 돌려 정부의 역할과 규모를 늘리고 효율성보다는 책임성에 강조점을 두고 적극적으로 사회문제를 해결하려는 노력을 기울이면서 정부의 규모는 상대적으로 커지게 되었다.

시기별로 보면 정부규모는 때때로 커졌다가 다시 줄어들고 또 다시 커지는 현상을 반복적으로 보여주는데 이는 정부교체가 이루어지면서 처음에 내세운 「작은 정부」 슬로건에 대한 정책적 노력이 정부의 말기에 접어들수록 정부의 비대화 현상이 반복적으로 나타나는 현상과 맥락을 같이 한다. 작은 정부를 적극적으로 지향했던 국민의 정부도 전체적으로 정부의 재정규모는 작아졌으나 공무원의 수에 있어서는 중기까지 작아지다가 다소 말기에 들어서면서 증가하는 모습을 보이고 있다. 참여정부도 철도청의 공사화로 규모를 일시적으로 줄이는 효과를 가졌지만 점차 교육, 경찰, 교정, 우정, 세무 등과 같은 공공서비스 관련 분야의 인력이 증원되면서 규모가 늘어나게 되었다. 연구 결과 참여정부는 국민의 정부에 비하여 GDP에 대비 상대적인 정부규모는 크게 커지지 않았으나 서비스분야에 대한 공무원 증원으로 인구대비 정부규모는 확대되었으며, 전체적으로 외환위기 이전인 문민정부하의 정부규모로 회귀하는 모습을 보여주고 있다.

정부기능의 범위에 있어서, 점차 사회가 복잡해지면서 국민의 요구가 다양해지고, 또한 국민의 참여가 많아지면서, 이런 환경에 대응하기 위해서 정부의 역할의 범위는 커져가고 있는 듯하다. 여기서 정부의 기능의 범위가 커지고 있다는 것은 과거의 정부가 크다는 것과는 다른 의미로서, 21세기에 접어들면서 사회가 독자적으로 해결하지 못하는 새로운 사회문제를 정부가 담당하게 되는 현상을 반영한다고 볼 수 있다. 특히 사회규제와 복지문제가 점차 중요하게 대두되면서 정부의 중간적 기능이 보다 확대되고 있는 것은 주목할 만한 일이다. 또한 참여정부가 들어서면서 특히 복지부분에 대한 적극적인 정책적 관심을 두고 있어 앞으로 정부의 역할과 기능에 있어서 상당한 영향을 줄 것이라 생각된다.

정부역량에 있어서도 6개의 범주 별로 줄어들거나 늘어나는 현상을 거듭하여 보여주고 있다. 이러한 모습은 정부규모와 정부역량을 연계하여 명확한 패턴을 보여주고 있지 않아서 처음에 가졌던 정부의 규모와 범위 그리고 역량에 대한 명확한 해답을 찾는 데 어려움이 있었다.

앞으로 정부규모, 범위, 역량의 상호연관성을 살펴보고 이를 토대로 보다 구체적인 정부특성의 변화를 동태적인 관점에서 지속적으로 살펴보는 것이 필요하다. 그리고 보다 객관적으로 다른 나라와 비교하여 정부의 상대적 규모를 진

단하고 평가하는 작업도 지속적으로 수행되어야 한다. 한편 행정환경 변화와 행정서비스 수요에 대한 변화와 관련하여 정부의 역할에 대한 변화를 전략적으로 예측하고 조정하는 노력을 경주해야 한다. 행정수요에 따른 인력증원 계획도 여유인력의 전환배치와 기능재설계, 업무방식개선, 시장기능 도입 등 다양한 대안을 고려하여 전략적으로 이루어져야 한다. 특히 정부의 전략적인 예산배정이나 정부인력 수급 예측과 관리를 위하여 체계적으로 정부의 규모, 기능, 역량을 연계하는 것이 경쟁력 있는 정부를 모색하는데 중요한 토대가 된다. 이와 함께 한국정부의 특성을 외국사례와 함께 다면적으로 비교/연구하는 것이 매우 필요하다.

본 연구는 다음과 같은 연구의 한계가 있다. 우선 데이터 수집에 있어서 연구자가 직접 제시한 데이터가 아닌 2차적 데이터를 활용의 한계로 인하여 정부의 역량과 같은 개념을 보다 정치하게 조작화 하지 못하였다. 또한 정부의 기능 분류로 부처수준에서 이루어져 정치한 분류를 하지 못하였다. 따라서 정부의 기능과 역량의 개념을 보다 정치화시키는 것이 필요하며 이들을 보다 정확하게 나타낼 수 있는 신뢰할 만한 지표개발이 이루어져야 한다. 이를 바탕으로 정부의 규모, 기능범위 그리고 역량의 상관관계와 인과관계에 대한 분석도 이루어져야 한다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강경식 외. (1988), “작은 정부가 강한 정부”(좌담) 월간조선 88년 3월호, 316-329
- 김광웅. (1983). 정부의 적정규모에 관한 한 논의. 행정논총. 21(1) 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소. p.1093-1104
- 김근세. (2005). “김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증분석,” 행정논총 43(2), 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소.
- 김근세·권순정. (1997). “작은 정부?: 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석,” 한국행정학보 31(3), 한국행정학회.
- 김근세·권순정. (2000). “한국중앙행정기관의 국가기능과 행정수단” 한국행정학보 34(1). 한국행정학회. p.59-81.
- 김성철. (1991). 정부역할의 재조명: ‘작은 정부’를 중심으로. 1999년도 동계학술대회 발표논문집. 한국정책학회.
- 김태일. (2000). “우리 나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교분석”. 한국행정학보. 34(1). 한국행정학회. p.117-135

- 박동서·최병선·이달곤·권해수. (1992), "작은 정부에 대한 개념적 논의," 한국행정학보 26-1, 한국행정학회.
- 박종민·왕재선. (2004), "큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 분석," 한국행정학보 38(4), 한국행정학회
- 백완기. (2002). 「시론: 한국사회에서의 작은 정부」, 행정포커스, 서울: 한국행정연구원.
- 소순창·이승중·최미옥. (2006). "지방정부의 역량과 혁신제도의 활용". 한국정책과학학회 회보 10-4. 한국정책과학학회. p.327-344.
- 안문석. (1991), "작은 정부와 비공식행정의 영역", 이문영교수정년기념논문편찬위원회, 작은 정부를 위한 관료제, 서울: 법문서, 76-91
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 「한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향」, 한림대학교 출판부.
- 오석홍. (1998). "작은 정부 구현의 전략 탐색". 행정논총. 36(2). 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소. p.25-39.
- 윤영진. (2001). 「"작은 정부론"에 대한 지대추구이론적 접근」, 한국사회와 행정연구 12(4), 서울행정학회.
- 이명석. (1999). "제도화 정부규모: 시정부를 중심으로," 한국행정학보 33(4), 한국행정학회.
- 이성복. (2004). 「한국행정사」 서울: 아세람.
- 이지순. (1991). "큰 정부 작은 정부" 계간 철학과 현실 1991 겨울호, 248-259.
- 정용덕. (2005). "한국적 거버넌스 패러다임의 모색 : 거버넌스와 국가역량". 2005년도 동계학술대회 발표논문집. 한국행정학회.
- 정정길·김성수·김재훈·김찬동·하정봉. (2007). 「작은정부론」. 부키.
- 진종순·박홍엽·황인수(2005). 「정부인력규모의 국제비교분석」 서울: 한국행정연구원, KIPA 연구보고.
- 최병선. (1993). 「작은 정부를 위한 정부기능의 효율화 방안」 연구총서 Vol-No.1, 한국경제연구원.
- 한국행정연구원 (2004). 행정에 관한 공무원과 국민의 의식조사
- 행정자치부 (2007). 내부자료.

## 2. 외국문헌

- Fukuyama, F. (2004). State-Building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century. Cornell University Press.
- Ghali, Khalifa H. (1999). Government Size and Economic Growth: Evidence from a Multivariate Cointegration Analysis. Applied Economics, 31:8, 975-987.
- Gamble, A. (1994). The Free Economy and the Strong State Durham: Duke

University Press.

- Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. Johns Hopkins University Press.
- Light, P. (1999). *The True Size of Government*. The Brookings Institute Press.
- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third Worlds*. Princeton University Press.
- Salamon, L. ed. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. T도 Oxford University Press.
- Peters, B. Guy. (1989). *The Politics of Bureaucracy* 3<sup>rd</sup> ed, Longman.
- \_\_\_\_\_. (1996). *The Future of Governing Four Emerging Models*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Tavits, Margit (2004). *The Size of Government in Majoritarian and Consensus Democracies*. *Comparative Political Studies*, 37:3, 340-359.

### 3.기타자료

통계청 홈페이지: <http://www.nso.go.kr>

월드뱅크 홈페이지: <http://www.worldbank.org>

기획예산처 홈페이지: <http://www.mpb.go.kr/>

## Abstract

# A Comparative Study on Government Size, Scope of Function, and Strength of Government in Three Administrations

M. Jae Moon · Kiwan Joo

Arguing that debates on government size are often wasteful and directionless, this paper presents a balanced framework that links government size to the scope of government functions and the strength of government. In particular, this study compares three administrations including the Kim Young Sam, Kim Dae Jung, and Roh Mu Hyun administrations in terms of size, scope, and strength of government. Government size is examined based on both absolute and relative number of government officials and size of budget. Referring to the World Bank's classification of government functions (maximalist, intermediate, and minimalist functions), we review the changes in the scope of government functions in terms of public officials, budget, and regulations. Strength of government is examined based on the governance indicators provided by the World Bank. This study suggests the nature of government size changes in the three different administrations and an emerging trend of increasing intermediate functions. This study suggests that future studies should be conducted to dissect the causal relationships among size, scope, and strength of government with better defined indicators.

**[Key words: Government Size, Scope of Government Functions, Strength of Government]**