

政府의 適正規模에 관한 한 論議

金 光 雄*

<차 례>	
1. 序 論	3. 政府의 팽창추이
2. 政府의 位置와 役割期待	4. 結 論

1. 序 論

政府의 규모가 어느 정도이어야 적절할 것이냐에 관한 논의는 실상 아주 중요한 근본적인 문제이면서도 별반 깊히 다루지 못한 실정에 있다. 政府의 規模 문제는 이데오로부터 시작해서 構造的 크기와 機能의 구실까지 연결되는 것이며, 동시에 官僚主義化의 논쟁과도 결부되는 아주 광범위한 것이다.

그러면서도 政府의 適正規模에 관한 논의가 어려운 것은 규모결정에 필요한 합리적인 기준이 없기 때문만이 아니라, 그것이 國民의 一般意識 내지는 政治意識수준과 밀접한 관계를 가지면서 相對的인 개념이기 때문이다. 또 한가지 어려운 점은 國家에 의존할 수 밖에 없는 측면이 있어 이를 인정할 때에는 積極論이, 그리고 國家의 간섭으로부터 탈피하고 싶을 때는 消極論이 동시에 타당하기 때문이다.

國民의 受任에 의해 일하는 정부가 그 의사에 어긋날 때 국민은 政府를 비난할 수 밖에 없다. 지나치게 비만해 질 때 國民은 政府가 자신을 위한 政府라는 생각을 갖지 못한다. 그것은 民意가 점차 커질 수록 더하다. 이것은 닥아오는 미래사회에서 더욱 더 실감하는 과제가 될 것이다.

이에 하나의 試論으로 適正政府論을 스kets치 해 보려는 것이다. 생각의 대강이어서 끝이 무디고 具體이 분명치 않은 덧상이지만 관심있는 학도들을 위해 가교를 놓고서 논의를 시작해 보기로 한다.

어느 藝術家가 상상해서 그린 달 근처의 未來宇宙都市는 科學과 技術의 통제를 받는 이른바 「行政植民社會」이다. 대형 거울이 있어 태양을 직접 반사하여 안방 구석까지 빛을 전하는가 하면 晝夜를 뒤바꾸기도 한다. 統制는 이렇게 가능해지는 것이다. 그 막대한 자원을 들여 건설되는 오차원의 세계에서 살때 科學의 발달이 가져다 주는 혜택속에 人間의 의

* 서울: 學校 行政大學院 副教授

지와 감성속·물려버리고 마는 것이다.

예술이 그랬고 소설도 쓴 그런 사회가 어쩌면 실현될 지도 모른다는 가정에서 생각해 보면 行政은 과거의 봉사 위주였던 夜警國家에서부터 점차 규제중심의 統制國家로 이행하는데 주도적 역할을 담당한다고 할 수 있다.

政府는 啓明의 시대를 지나면서 점차 커져왔다. 커진 이유가 여러가지겠지만 그 중 두드러진 것으로 社會의 복잡성과 다양성을 들 수 있다. 現代社會의 제반 여건이 個人과 集團의 수준을 넘어서 國家와 政府의 기능을 인정치 않을 수 없게 되었다. 개인이 할 수 있는 일, 集團이 할 수 있는 일, 그리고 政府가 할 수 있는 일이 분명해 지면서 政府의 기능중 行政의 구성은 과거의 「관찰자」의 위치에서 「참여자」의 위치로 바뀌어 나라일을 좌우하게 되었다. 三權分立의 원리가 엄연히 있으면서도 行政權은 大統領의 權限과 비례해 비대해졌다. 政府는 항상 布施하고 國民은 수혜하는 입장이 된 것을 당연한 것으로 받아들이게 된 것은 실로 오랜동안의 관행에서였다. 군림하는 「레비아탄」을 이대로 방치해도 괜찮은 것인가?

政府가 등장하는 것 보다는 자연스레 일이 되게 하는 것이 바람직 한데도 政府의 목소리는 요란하다. 行政의 鐘소리는 누구를 위하여 울리는지 의심이 갈 지경이 되었다. 누가 무슨 일을 하는지 몰라도 될 정도가 되면, 국민이 관여를 안해도 될 정도로 잘 되어 가기만 하면 큰 政府·작은 政府를 논할 하등의 근거가 없다.

한 나라의 自由를 측정할 때 政府의 豫算이 國民 總生産중 차지하는 비중을 보는 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 이것은 물론 한 주장이자 학설에 불과하지만, 自由와 政府의 豫算, 즉 活動規模를 대비시켜 역의 相關關係로 보는 것은 깊은 의미를 지니는 것이다.⁽¹⁾ 政府는 그 만큼 國民 각자의 自由를 간섭 내지는 억압할 수 있다는 가능성에서 피는 주장이다. 그것은 하기가 先進國은 가지고 있는 物量만큼 自由를 누리지만 後進國은 필요한 物量만큼 自由를 억압당한다는 說을 수궁하면 쉽게 이해가 간다.

政府가 커질 때 거기에는 충분하고 정당한 이유가 있다. 개인과 집단이 하기에 벅찬 일들을 政府가 해야 하는 관습은 政府의 存在理由이기도 하다. 이것은 「에타티즘」으로서 社會變動 내지는 發展計劃까지 모두 政府가 해야 한다는 입장까지로 번지고 그래서 國民은 國家에 의존하는 國家積極論(Vertstaaflichung)의 政治理念을 두둔하게 된다. 經濟는 計劃되고 統制되며 國民生活도 더불어 政策에 運을 맡기게 된다. 政府의 決定은 하루아침에 國民의 마음속에 기쁨과 슬픔을 교차시킨다.

그러나 國民의 委任에 의해 合法하고 正當한 政府가, 國民이 낸 稅金으로 政策을 펴고 事業을 집행할 때는 國民을 위하여 하라는 뜻이지 스스로 살이찌고 비단하여 국민에게 위

(1) 이에 관한 실제연구로는 Shin, Doh C. and K.D. Kim, "Economic Growth and Social Welfare Development in Korea: A Longitudinal Analysis," Symposium paper, 1981. 9. Korean National Commission for UNESCO 참조.

압을 주라는 뜻이 아니다. 이것은 물론 어느 政府도 그 行路가 反國民性向이 아닐진데 곳 이 이 功의를 할 필요가 없었으나 많은 경우에 이 원리를 잊고 經世의 과정은 일그러져 布施는 자신을 위해서 하고 국민은 뒷전에 물리는 때가 있다. 도대체 政府가 모든 일을 다 할 수 있다는 생각이나 政府만이 國民을 보호하고 일을 조정할 수 있다는 생각은 封建主義의 舊習이다. 여기에 오늘에 이르러 公과 私의 共集合인 第3領域에 관심이 늘고 行政을 委讓하려는 경향은 반가운 현상이 아닐 수 없다.

그러면서도 아직은 이른바 러시아·일본·중국·태국·에리트 등과 같이 官僚國家圈에 속하는 우리나라가 그 타성에서 벗어나지 못하고 政府의 權威를 앞세우며 안방까지 파고드는 것은 태양 빛을 반사해 전하는 統制社會의 경우와 다를 바가 없다. 行政植民地는 이제나 미래나 가능한 실체이자 시나리오로서 국민에게 부담을 준다. 政府의 비만이, 그래서 나타나는 統制現象이 왜 국민의 부담이어야 하는가?

2. 政府의 位置와 役割期待

政府의 크기와 活動의 영역과 그 정도를 헤아려 적정수준을 말하기란 쉽지 않다. 커지는 政府를 놓고 이러면 안되고 저래야 한다는 논리를 펴기에는 政治世界의 非合理的 選擇이 크게 적용한다. 그래도 政府의 構造와 機能은 分化和 專門化의 과정에서 적의 논의되어야 낭비하지 않고 國富를 쌓는 길이다.

이 논의를 전개할 때 대개 제기되는 논점을 정리하면, 政府의 存在理由와 政府構造와 機能의 適正性이다. 이는 個人的 自由와 결부되어 논쟁거리를 만든다. 한편 適正規模는 物理的인 것으로서 機構·豫算·人力을, 그리고 心理的인 것으로서 態도와 期待의 변수를 놓고 가름하기 된다. 여기서 좀 理論的인 정리가 필요할 것 같다.

먼저 政府의 存在理由는 무엇인가이다. 어떤 政府哲學이나 政治理念이 이 의문에 대해 답을 줄 것인가?

政府가 국민을 위해 무엇을 어떻게 해야 할 것인가의 政府哲學은 본격적으로 17세기 유럽의 政治思想에서 비롯되는 바 그것은 國民의 基本權을 政府가 보호하고 보장해야 한다는 原理로 굳혀졌다. 個人的 權利, 個人的 平等, 國民의 生命과 財產을 보장하고 보호하는 것으로 政府의 機能을 한정했다. 이것은 특히 존 로크의 영향을 받은 美國쪽의 政治思想에 잘 현현되어 있다.

政府는 모름지기 이래야 한다는 규범이 그래서 주장된 것으로 그것이 오늘의 고민이긴 하지만 다분히 상징적인 의미를 지니고 있다. 즉 첫째, 政府는 오로지 개인과 그 재산을 보호하는 것으로 존재이유는 찾아야 한다. 둘째, 그래서 최소한의 政府가 최적의 政府인 것이다.⁽²⁾

(2) George Cabot Lodge, "Top priority: Renovating Our Ideology," Frederick S. Lane (ed.), *Current Issues in Public Administration* (New York: St. Martin's Press, 1978), 437-446.

먼저 政府의 役割論에서 볼 때, 프라도나 아리스토텔이 전제하던 政治的 동물로서의 人間論과 有機體的 社會原理나 칸트의 觀念論보다는, 政府의 起源과 根據은 국민의 同意로서 모든 인간은 자유롭고 평등하게 태어났다는 사상을 인정하면 政府의 존재이유는 自明해진다.

그러나 이 야기가 이처럼 쉽지는 않은 것이 政府만 하더라도 人權과 社會權을 어떻게 규정하고 어느 위치에 놓아야 할 것인가에 고민이 없을 수 없고, 더욱 어려운 것은 국민 모두가 스스로 자신의 일에만 충실한다는 전제가 항상 맞을 수 없다는 데 있다.

여기에 최소한의 政府가 바람직하다는 로크類의 사상이 도전을 받게 된다.⁽³⁾ 주변이 이처럼 더우기 전쟁상태에 놓이거나 경제공황을 회복하려 할 때 計劃家·刷新家·發展家들이 필요하게 되고 이 役割期待를 政府가 안게 된다. 원래 “작은 政府”라고 할 때 政府는 中央 政府를 뜻했어서 地方政府의 효율적 운영을 긍정적으로 받아들여졌다. 美國의 경우가 그랬다. 링컨 이후 實用主義 정신이 팽배하고 그것이 T·루즈벨트, 윌슨, 그리고 F·루즈벨트로 이어지면서 社會福祉와 權力和 資源의 균등한 배분을 위한 計劃에 政府가 책임을 져야 한다는 방향으로 전회했다. 自由放任的 個人主義敎理는 누군가가 개인을 위해 일하는 바는 유용하고 훌륭하다는 생각에 적응해 버리고 다윈의 교훈과 프로테스탄트의 명제를 조화있게 받아들여 변신했다. 다만 利益團體의 기능이 政府의 전횡을 막아줄 수 있다는 전제를 신봉하면서 위안했다. 이때 利益團體는 多元論을 전제하고 자유로운 競爭을 조건으로 일이 이루어지도록 하는 분위기를 말한다. 그러나 유감스럽게도 이러한 분위기가 실제하지 않는다는데 理念的이고 理論的 論點을 한군데 모으기가 어려운 까닭이 있다.

한편 政府의 존재자체나 과잉규모는 특히 개인의 自由를 억압할 가능성이 길다는데 의견이 모아진다. 政府가 일에 개입하는 한 상대적으로 개인의 의사 내지는 자유가 自意로 쓸 수 없다는 생각이 지배적이다. 이는 官僚化 특히 權威主義的 官僚化와 유관하다.⁽⁴⁾

미국의 연방예산이 1970년 이후 불과 5~6년 사이에 83퍼센트 증가한 것을 보고 와인버거 장관은 내각 위싱턴에 이사를 와서 그런가하고 농담섞인 말을 한 적이 있다.⁽⁵⁾ 미국만이 아니라 다른 여러 나라의 政府豫算이 증가하는 것이 사실이다. 이를 人口의 증가와 安保의 필요로 설명해도 틀리지 않으나 政府의 福祉責任으로 풀이하는 입장이 지배적이다. 教育·住宅·雇傭·建康·保健 등을 말하는 「福祉國家主義」(welfare statism)로 입장을 굳히는 것이다. 여기에서 社會間接資本의 投資를 정부가 외면할 수는 없는 일이다. 서기 2000년에 가서 美國 國民 總生産의 반 이상을 社會福祉事業에 쓰게 될지도 모른다는 계산은 근거없는

(3) 앞의 인용논문, 445.

(4) 이에 관한 최근의 논문은, 韓相震, “官僚的 權威主義와 韓國社會”, 서울大學校 社會學硏究會編, 「韓國社會의 傳統과 變化」李萬甲教授 華甲紀念論叢(서울:汎文社, 1983), 261-297.

(5) Caspar V. Weinberger, “Do more Public Programs Equal Less Private Freedom?” Frederick S. Lane (ed.), 앞의 인용책, 426-428.

이야기가 아니다. 人口의 절반은 나머지 반을 위해 일하는 쪽이 되는 것이다. 이렇게 된다면 自由企業이나 資本主義經濟體制가 뒤흔들리고 말 위험까지 생긴다. 政府가 그 처럼 社會保障 等에 책임을 져야 하는 것이라면 資本主義에 역행하는 統制의 가능성이 확연히 보인다고 아니할 수 없다. 여기서 물론 經濟成長을 가속시켜 社會福祉문제를 해결하는 다른 방안이 있기는 하나 후진국의 경우엔 그 성장 과정에서 또 다른 統制가 가해진다는 사실을 우리는 勿悉하고 있다. 비록 내용이 좋고 바람직한 것이라도 福祉國家主義는 개인의 自由를 그 대가로 지불하는 것이라고 말한다. 公共事業의 비용이 과다할 수록 개인의 自由는 희석된다는 所說은 후진국이 아닌 미국의 이야기다.

政府의 규모와 활동을 늘릴 때 그것을 官僚의 濫情主義를 걸들여 해석하려 들지 않고 어디까지나 人本主義를 내세우는 경우도 허다하다. 政府는 國民을 편케하고 원하는 바를 충족시켜 줄 의무가 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 늘 봉착하는 문제는 非政治的인 것을 政治的인 것으로 부터 분리시키고자 함이고, 그 같은 맥락에서 社會團體나 組合의 自由를 논하려 한다. 個人의 自由를 표방하며 외로운 개인을 만들고만 19세기의 전철을 밟지 말고 奉仕團體와 같은 집단을 도우며 分權化시키는 길을 찾아야 할 터인데 이는 또 다른 自由放任으로 가는 길이기도 하다.

人本主義보다는 濫情主義가, 民主的 官僚보다는 權威的 官僚가 분위기를 지배한다. 이것이 自由를 억압할 가능성이 길다고 흔히 말하는데, 이때 自由를 선택의 힘과 제약이 없는 상태로 규정한다. 현재의 상태를 예의 주시하면 이런 경향이 보인다.⁽⁶⁾ 첫째, 개인의 자유는 전반적으로 신장해가는 추세에 있다. 둘째, 官僚的 規制는 실상 自由의 신장에 그 원인이 있다. 선택의 자유가 크면 클 수록 관료의 규제가 따라 다녀야 할 필요가 생긴다. 셋째, 社會的 機能을 행하는데 있어서 필요 이상으로 官僚集團이 개인의 자유를 억압하는 것이 사실이다. 네째, 따라서 官僚化 現象이 개인의 선택의 자유를 넘어서 팽창할 것이다. 세금을 내는 국민은 정부가 무엇을 하고 있는지 늘 갖고 있는 궁금증을 풀길이 없는 채, 큰 사업이나 행사에 지나친 돈을 쓰는 것 같다는 의아심을 가진 채 밀고 다닐 수 밖에 없는 위치에서 서있는 것이 현실이다.

좀더 구체적으로 政府가 適正規模를 넘었느냐를 헤아리기 위하여 科學的 研究를 하기는 어렵다. 이 문제는 본질적으로 政治的인 질문이고 판단이어야 하기 때문이다. 그런 가운데에 科學的인 分析이 전혀 불가능하지 않고 계측가능한 범위내에서 부분적으로 효율을 따질 수 있는 여지가 더러 있다. 社會가 官僚化하고 더 더욱 權威的 官僚主義로 나가는 추이가 명백하여 이 속에서 適正과 超過를 헤아리지 않을 수 없기 때문이다.

그러나 그 보다는 心理的인 면이 앞서서 國民은 낭비하는 政府의 機關을 질타하고 혜택

(6) Anthony Downs, "Increasing Bureaucratization, Social Efficiency, and Individual Freedom," Frederick S. Lane (ed.), 앞의 인용책, 453-459.

받는 소수권·기관의 존재를 인정한다. 정확히 어느 기관은 적절한 일을 하고 어느 기관은 낭비하고 있다는 점을 명백히 구분하기가 어려운 것이 실정이다. 다만 통설은 非民主社會일 수록 官僚集團이 지나치다는 것이다. 후진국일 수록 그리고 전통적인 政治行政體制에 따라 그 경향의 차이가 두드러진다.

「큰 政府」의 문제는 機構·財政·人力 등과 같은 숫자보다는 오히려 態度와 期待의 변수와 관련됨을 강조한 것이 게리 하트라는 사람의 입장이다.⁽⁷⁾ 政府가 할 일을 안하고 국민에게 희망과 진전보다는 환멸을 주어 부푼 기대를 외면할 때 그 정부는 상대적으로 「큰 政府」가 된다. 또 무슨 문제든지 풀거나 도전하는 “신비로움”이 정부에 있다는 것이 큰 政府의 문제이자 고민이다. 이것은 조심스럽고 감각적인 것으로서 政府가 무엇이든지 할 수 있는 힘을 가졌다는 것은 神秘 이전에 거부반응일 수도 있다. 다른 각도에서 보면, 또한 정부가 기대와 요구를 배반할 때 국민은 정부에 대한 신뢰감을 버린다. 그러면서도 우매한 국민은 政府의 政策과 프로그램의 고객 또는 수혜자가 되면서 자신은 主權을 가진 國民이라는 것을 잊고 政府의 목소리에 따라 움직이며 定型化된다. 어엿한 市民으로서의 人本性을 잃고 機械的이 된다. 이것도 하나의 신비이며 불가사의이다.

그러나 政府와 國民의 관계를 非對稱的 上下로만 보지 않는 것도, 즉 나누어 지는 책임론의 시각을 갖게 되면 문제해결의 길이 훨씬 가까울 수도 있다는 생각을 할 필요가 있다. 다시 말해서 책임을 정부만이 지는 것이 아니고 또 국민은 마냥 기대만 부풀리다 환멸하고 마는 수동인이 아니라고 생각하면 「큰 政府」에 대한 비난이 방향을 바꾸어 줄어들 수는 있다. 나라의 主人은 국민인데 어찌다가 主人은 끌려다니며 성이 안차 분노하는 신세로 전락하고 말았다.

國民이 政府의 能力과 成就에 의문을 가지면 모든 것이 비싸고 낭비하며 희망을 버리게 된다. 주머니 계속 미워지게만 된다. 豫算은 낭비되는 것만 같고 社會的 能率은 낮아지는 듯이 보인다.

일단 政府와 그 機關이 하는 일에 의심이 가기 시작하면 나라 일이 못마땅해지고 不信任感이 미만해진다. 우리는 지금 그러한 時代에 살고 있다. 반면에 우리는 큰 일은 政府가 빨리 해주기를 조급해 하는 그러한 時代에서도 산다. 政府에 대한 지나친 기대가 항상 잠재되어 있기 때문이다.

3. 政府의 팽창추이

추상적인 哲學과 理念에 관한 논의보다 適正規模의 문제를 實際를 통해 알아 보기로 한다. 美國과 우리나라의 실례이다.

(7) Gary Fart, “Big Government: Real or Imaginary?” Frederick S. Lane (ed.), 앞의 인용책, 431-437.

지난 10년 내지 20년 동안 美國도 「큰 政府」의 문제로 고심해 왔다. 1974년 美聯邦政府는 13년치인 1961년의 공무원 숫자와 닷먹는 수를 신규채용한 적이 있다.⁽⁸⁾ 실로 놀라운 팽창이 아닐 수 없다. 이러한 팽창은 오히려 기존 기구와는 상관없이 없는 것으로 國務·國防·內務·農林·郵政 같은 부서는 1960년대보다 그 규모가 오히려 줄어들었다. 그러나 다른 부서가 새로 생겨났다는 말이 된다. 그러면서 公務員의 수가 날로 증가하였는데 과연 그만큼 필요한지는 아무도 정확히 판단하기가 어렵다. 1950년에 인구 1,000명당 13의 공무원이 1975년에는 14명이 되었고 20년이 지난 1975년에 같은 수를 유지하고 있다. 인구의 증가에 비례해서 공무원의 수가 늘었다는 뜻이 된다. 공무원수의 증가는 예산지출과 불가분의 관계를 갖는다. 대략 예산의 13~16퍼센트는 인건비로 지불되기 때문에 예산상의 비중은 크다고 하겠다.

美聯邦 公務員중 64퍼센트가 國方省에서 일하고 있으니 3분의 2를 차지하는 셈이다. 3백 2십만명이 이들인데 그중 3분의 2는 軍人의 신분이다. 郵政省도 상당수의 인원을 보유하고 있다. 무려 70만명이나 일하고 있는 것이다. 업무의 성격이 노동집약적이기 때문에 그만큼의 인력이 필요할 것이다. 이 밖에 다른 省은 郵政省의 4분의 1에 미치지 못한다. 國防과 郵政의 업무를 제하면 1백만명의 연방공무원이 2억 2천의 국민을 위해 봉사하고 있는 셈이 된다.

公務員수의 증가는 州政府에서 오히려 두드러진다. 1960년에 5백 50만명이었던 것이 1975년에는 그 배인 1천 1백 70만명이 되었다. 勞動力중 聯邦과 州政府의 직원이 차지하는 비중이 날로 늘어나는 것이다. 특히 州와 地方公務員중 대다수는 敎員집단이다. 그 다음이 警察과 消防公務員이므로 여타의 기능은 소수의 공무원에 의해 수행된다.

다음에 고려해 볼 것은 政府가 쓰는 豫算이다. 실제로 豫算規模는, 첫째 숫자가 워낙 커서 무슨 의미인지를 잘 모르겠고, 둘째 인프레가 심하며, 셋째 經濟와 人口가 증가하기 때문에 정확한 비교가 되지 않으나, 이를 보지 않고 政府의 크기를 논할 수는 없다. 1952년에 聯邦豫算은 國民總生産의 19퍼센트였고 20년 후에도 그 비율은 20.9퍼센트로 거의 동일 수준이었다. 해에 따라 약간의 기복은 있었어도 대개 5분의 1 정도의 비율을 차지하고 있는 것이다. 그러나 이 실제의 의미를 분석하고 파악하기는 쉽지 않다. 즉 의미있는 지출이냐에 의문을 갖게 되면 이를 풀이할 기준이 모호해진다. 한편 정부예산지출의 비중이 國防에서 所得保障과 醫療補助로 옮겨가는 것을 보면 國家의 활동과 사업의 성격변화를 감지할 수 있을 듯하다. 이는 平和時의 性格을 대변해 주는 것이다.

政府의 活動과 機能은 理念的으로 國民의 合意에 기반을 둘 때 正當하고 財政的으로는 租稅를 來源으로 合法性의 價値를 具體化 시켜간다. 政府는 이 稅金을 성실하게 효율적으로 집행할 의무가 있다. 미국의 경우 세율은 통털어 지난 20여년 동안 일달러당 20센트의

(8) 계속해서 인용하는 수치는 Hart의 앞의 인용논문에 수록된 것임.

수준을 꾸준히 유지했다. 다만 연방세금源이 기업에서 개인으로 비중을 옮겨간 것이 약간의 변화라기 변화였다.

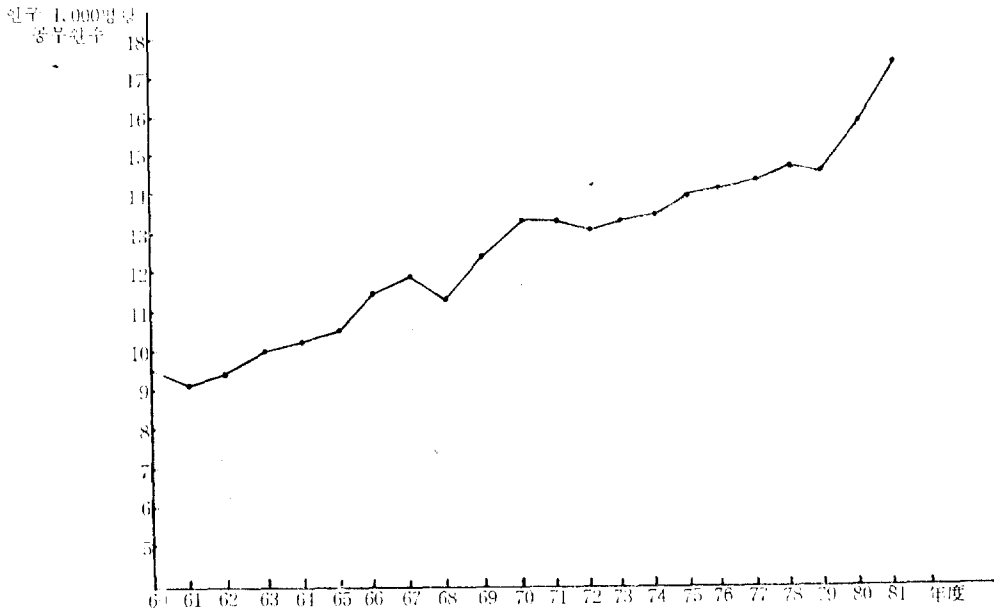
한편 韓國의 경우는 이렇다. 먼저 人力부터 보면, 1960년에 237,476명이었던 公務員의 수는 20년 후인 1980년에 596,431명으로 배 이상이 늘어났다. 1974년에 이미 466,444명으로 배가 되었다. 經濟成長의 기간과 결부되어 엄청난 팽창을 나타낸 것이다. 이 숫자는 政府수립 직후에 南北을 합쳐 98,000명이 있던 사정과 견주어 보면 실로 격세지감이 있다. 이 공무원의 증가비는 人口의 증가비인 0.66을 능가하고 있다. 1960년에 인구 1,000명당 9.5명이었던 공무원 수는 계속 상승추세를 보여 1970년에 미국 수준인 13.3명이 되었고 1980년에는 15.9명이 되었다. 더 자세한 내용은 <표 1>과 <그림 1>을 참조하기 바란다.

〈表 1〉 公務員定員의 變遷

연도	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
공무원 수	237,476	237,500	253,186	271,725	288,234	305,316	332,688	359,955	381,918	398,918	417,348
	(9.5)*	(9.2)	(9.5)	(10.0)	(10.3)	(10.6)	(11.4)	(11.9)	(11.3)	(12.6)	(13.3)
연도	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
공무원 수	436,686	438,573	452,054	466,444	478,562	502,702	519,110	540,658	541,552	596,431	665,895
	(13.3)	(13.1)	(13.3)	(13.4)	(13.8)	(14.0)	(14.2)	(14.6)	(14.4)	(15.9)	(17.2)

* 인구 1,000명당 공무원수

<자료출처> 總務處, 「政府組織變遷史」, 1980, 147의 표를 근거로 계산한 것임.

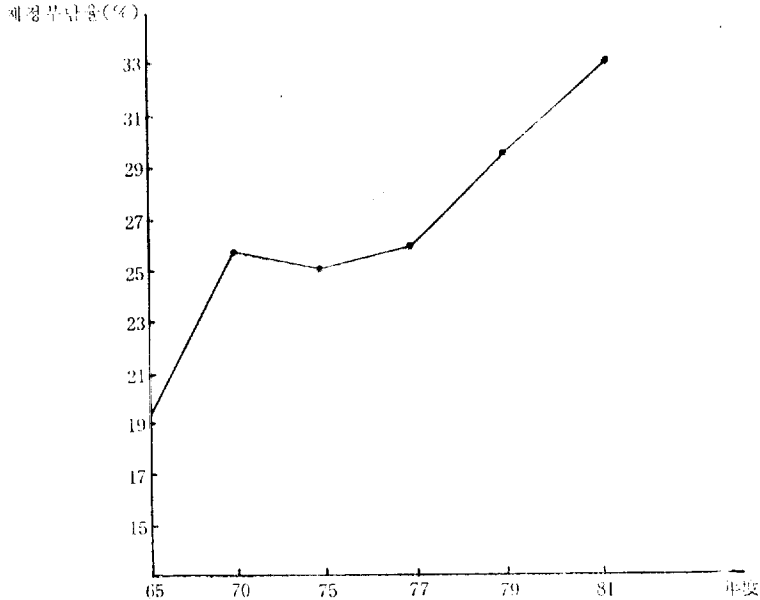


〈圖 1〉 人口 1,000명당 公務員수의 變遷

〈表 2〉 財政負擔率의 變化推移

	1965	1970	1975	1977	1979	1981
총재정부담률(%)*	19.1	25.8	25.3	26.0	29.4	32.8

* 一般會計와 特別會計를 합친 純計規模로서 (總財政規模/國民總生産)의 方式으로 계산할 것임.
 〈자료출처〉 經濟企劃院, 「豫算概要」, 1981.



〈圖 2〉 財政負擔率의 變化推移

이 비율을 가지고 두나라를 비교할 수는 없으나 우리의 경우 공무원수를 통해 政府의 팽창 정도를 다름하고도 남는다. 보다 질 높은 봉사를 위해 공무원의 수가 늘었다면 논의의견 하지만 앞으로 지적한 대로 봉사과정이 문제이며 또 그 재정적 부담이 국민을 위한 혜택에 역행하면 그 또한 문제인 것이다.

特別會計를 포함한 1981년도 우리나라 總財政의 세출순계는 14兆 64억원으로 國民總生産의 32.8퍼센트에 해당하는 방대한 예산이다. 이는 미국에 앞서는 비율이고, 1965년의 19.1퍼센트와 1970년의 25.8퍼센트보다 늘어난 것이다. 이를 정리한 표와 그림이 다음에 제시되어 있다. 〈表 2〉와 〈圖 2〉를 참조하기 바란다. 中央政府의 一般會計 財政規模만 보아도 經濟開發 5個年 計劃의 初年度에 國民總生産比가 25퍼센트였다가 건축제정후 감소되는 듯 하더니 965년부터 다시 확대되기 시작하여 1972년에 17퍼센트를 넘어섰다. 그후 증가세를 보이면서 1980년에 18.5퍼센트와 1981년에 17.6퍼센트를 기록했다. 이와 더불어 제 1 차부터 제 4 차까지 經濟開發 5個年 計劃기간동안 租稅負擔率이 7.7, 12.9, 13.1 그리고 16.1퍼센트로 증가해 왔다. 政府財政에 관한 한 這間의 증가추이를 쉽게 헤아려 볼 수 있는 것이

다. 그러나 다행히도 中央財政支出을 기능별로 분류했을 때 증가된 防衛費에 비해 一般行政費는 오히려 감소했다. 1972년에 15.3퍼센트였던 行政費는 1981년에 9.8퍼센트가 되었다.

한편 政府機構의 팽창과 축소추이를 보면, 우선 政府樹立당시 11部 4處였던 政府機構는 1960년에 1院 12部 1處 4廳 2外局으로 기능적 분화를 일으키면서 증가했다. 그것이 1970년이 되면 部處수의 증가보다는 廳과 外局이 각각 12와 7로 되어 크게 늘어나다가 1980년에

〈表 3〉 政府機構의 變遷

年度別	區 分	院	部	處	廳	外 局	委 員 會
1 9 4 8			11	4			3
4 9			12	5	1		3
5 0			12	5	1		3
5 1			12	5	1		3
5 2			12	5	1		3
5 3			12	5	1		3
5 4			12	5	1		3
5 5			12	2(室)	3		1
5 6			12	2(〃)	3		1
5 7			12	2(〃)	3		1
5 8			12	2(〃)	3		1
5 9			12	2(〃)	3		1
6 0		1	12	1	4	2	2
6 1		2	12	2	4	2	1
6 2		2	13	2	4	7	1
6 3		2	13	3	6	7	
6 4		2	13	3	6	7	
6 5		2	13	3	6	7	
6 6		2	13	3	9	7	
6 7		1	13	4	10	7	
6 8		2	13	4	10	7	
6 9		2	13	4	10	7	
6 9		2	13	4	10	7	
7 0		2	13	4	12	7	
7 1		2	13	4	12	7	
7 2		2	13	4	12	7	
7 3		2	13	4	13	5	1
7 4		2	13	4	13	5	1
7 5		2	13	4	13	5	1
7 6		2	13	4	14	5	1
7 7		2	13	4	14	4	2
7 8		2	14	4	14	4	2
7 9		2	14	4	14	4	3
8 0*		2	14	4	15	4	3

* 이후 81년에 勞動部, 그리고 82년에 體育部가 신설됨.
 〈자료출처〉 總務處, 「政府組織變遷史」, 1980, 109.

廳은 15개가 되고 外局은 오히려 4개로 준다. 院은 2, 部가 14, 處가 4로 되나 그후 勞動部와 體育部가 신설되었다. 政府樹立당시 없던 院이 2개, 部는 11개에서 14개로, 處는 그대로이나 없던 廳은 15개로 外局도 4개로 늘어난 것이다. 다음의 <表 3>을 참조하기 바란다. 그때 그때 增減의 이유야 모두 타당하나 30여년 동안 커다란 팽창의 추이를 엿볼 수 있다.

이러한 팽창은 1981년 기구축소의 진통을 겪고도 여전하다. 즉 政府는 1963년 현행 정보조직의 근간이 형성된 이후, ① 각종 유사중복기구가 난립하고, ② 기능이 지나치게 세분화되었으며, ③ 상위직이 급격히 늘어나 행정경비의 낭비가 심하고 행정의 종합성과 일관성이 결여되었다고 판단하여 2차에 걸쳐 조직을 정비했다. 4급이상 5,037개 직위중 60개직, 354개국급 60개국, 1,728개과중 224개과를 각각 감축했던 것이다. 부연하면 1차로 중앙행정기관에 대한 정비를 단행하여, 行政改革委員會, 國務總理企劃調整室, 國家安定保障會議事務局, 經濟科學審議會常勤委員과 事務局 및 지방원호청과 지방체신청을 폐지했다. 2차로 지방자치단체와 시도교육위원회에 대한 정비를 단행하여 각시도의 제 2 부시장 또는 제 2 부지사, 서울과 부산을 제외한 시·도교육위원회의 부교육감제, 그리고 139개군의 부군수제를 폐지했다. 그러나 이러한 기구감축에도 불구하고 신설된 것으로 社會淨化委員會, 經企院의 審査分析局, 國防부에 차관보를 폐지하는 대신에 企劃管理室과 國軍弘報管理所, 農村振興廳의 農藥研究所, 商工部の 產業政策官 등을 들 수 있다.

그러나 감소하는 行政費에도 불구하고 국방비를 제외한 一般會計對象公務員의 증가율이 1970~75의 2.2에서 1975~81의 4.0으로 늘었을 뿐만 아니라 一般會計中 차지하는 人件費도 앞기기의 28.9에서 뒷기간의 30.5로 증가했다. 1981년도 公務員수가 機構減縮 이후에도 665,895명으로 人口比 17.2가 된 것은 축소지향속에서도 결과적인 증가를 뜻한다.

政府의 機構를 축소해 가는 것은 비단 정부의 군살을 빼는 시각에서 바람직한 일이다. 앞서 제시한 기준에 따라 그렇게 했을진데 政府는 낭비를 줄이면서 現代國家의 能率政府를 지향하고 있음에 틀림없다. 그러나 그런 가운데에서도 部의 新設이 있었고 폐지되었던 기능이 회복된 경우도 있다. 이에 따라 전체 공무원수는 늘어날 수 밖에 없었다.

4. 結 論

앞에서 政府의 位置와 役割期待를 염두에 두면서 그동안 변해 온 政府의 機構·人力·財政 등을 검토해 보았다. 모든 것은 時間과 함수관계를 가지면서 변한다. 우리가 지금까지 관심을 가져 온 몇가지 變數들도 예외는 아니어서 시간의 흐름속에 변해왔고 그 방향은 正의 쪽이었다. 변화하는 社會에서 政府의 구실이 그만큼 커졌다는 증거이기도 하다.

여기서 이미 지적한 바와 같이 어떤 기준이 있어서 규모가 크다가나, 작다가나, 또 적정이라는 판단을 쉽게 내릴 수는 없다. 人口 1,000명당 公務員의 수가 얼마가 되면 지나치다

거나, 國民總生産중 政府財政이 차지하는 비중이 얼마라야 된다가나 하는 명백한 기준이 있는 것이 아니다. 그러나 분명한 것은 人口當 의사수가 많든지 1人當 國民所得이 많아지는 것이 좋고 바람직한 것과는 달리 公務員의 수나 그 비용이 많아 지는 것이 항상 좋은 것은 아니라는 점이다. 비만해지면 질수록 유지비가 더들고 그에 따른 적정 서비스 보다는 부작용이 날 가능성이 많기 때문이다. 政府機構의 수도 마찬가지이다. 機能的 專門化와 統攝의 묘가 잘 조화되는 가운데 적정규모를 유지하면 좋으나 항상 뜻대로 되지는 않는다. 대부분의 경우에 機構의 新設을 억제하고 組織을 개편하여 보다 능률적인 운영을 지향하고 있는 실정기긴 하다. 科學·技術의 광복할 만한 발달로 자진거의 살처럼 빠른 組織網의 중앙통제는 쉬운 일이어서 中間階層을 줄이고도 행정의 동력은 일선기관까지 쉽게 갔다 쉽게 되돌아온다. 그 표본이 NASA 조직인 바 이처럼 앞으로도 계속 조직정비의 가능성은 항존한다.

그러나 문제는 物理的 變化에만 있는 것이 아니다. 오히려 國民이 政府를 크다고 또는 작다고 느끼는 것은 心理的인 성격의 것이다. 이것은 政府가 國民을 위해 무엇을 어떻게 해 주느냐의 문제와 직결된다. 작은 일인데도 국민은 정부가 크다고 느낄 때가 있으니 그때는 정부가 국민에게 잘 못하는 때일수록 그렇다. 部處가 생기고 없어지는 큰 수준의 構造的 變化에 민감한 국민은 얼마되지 않는다. 민감하기로는 국민이 정부로부터 不利益이나 不公正한 대우를 받았을 때이다. 바로 政府의 行態가 문제인 것이다.

최근 經濟學者들이 모여 행한 좌담회의 한 대목에도 政府는 그 고유의 기능으로 公正去來를 위한 노력, 物價抑制, 社會間接資本의 건설, 독과점규제 및 소득의 분배와 같은 것이라고 규정하고 있다. 경제나 정치를 모르는 사람이 보아도 공감 가는 대목이다. 政府는 모름지기 가다한 많은 일을 하기 보다 힘을 축적해 놓았다가 보다 더 큰 일을 효과적으로 수행해야 할 것이다.

이를 위해서는 政府에 온갖 注文을 하지 않는 현명한 국민이 있어야 겠으며 성실하고 정직한 政府가 함께 있어 자신의 役割을 정확히 인지해야 할 것이다.

크고 작은 정부의 개념은 국민과의 관계에서 보아 다분히 相對的이고 相補的이지 대립관계가 아니라고 생각할 수 있는 때가 와야 할 것이다.