

작은 政府 구현의 전략 탐색*

吳 錫 泓**

<目 次>

- | | |
|------------------------|-------------------|
| I. '작은 정부'의 의미 | III. 政府減縮의 애로와 저항 |
| II. 정부팽창의 폐단과 축소지향의 압력 | IV. 政府減縮의 추진방안 |

<요 약>

오늘날 행정개혁론에서 빼놓을 수 없는 의제가운데 하나는 '작은 정부'의 구현이다. 대다수의 논자들이 脫國家化, 정부축소, 행정축소 등의 명제들을 신봉하고 의심치 않는 것 같다.

시대적 조건과 요청이 연구인들의 접근방법을 그런 방향으로 유도하고 있다. 시대적 조건과 요청이란 산업화이후사회·정보화사회에 사는 선진국들의 조건과 요청, 그리고 '발전행정'에 의한 개발연대를 벗어나고 있는 발전도상국들의 조건과 요청을 말한다.

우리나라에서도 국민생활에 대한 국가간여를 줄이고 작은 정부를 구현해야 한다는 생각이 대세를 이루고 있다. 근래의 기구개편과 인력조정은 대체로 작은 정부구현이라는 목표를 표방한 것이었다.

그러나 작은 정부구현을 위한 정부 내외의 노력은 여러 곳에서 좌절을 경험하였다. 정부감축의 개혁이 곧 이어지는 팽창적 변동에 의해 상쇄되거나 압도되는 일이 예사였다. 정부규제완화는 지지부진하고 국민은 규제완화의 효과를 좀처럼 체감하지 못했다. 기구증설, 계급인플레이, 인력증원은 되풀이 되었다. 작은 정부추진에 대한 저항세력은 대단히 광범하고 강력하다.

작은 정부 구현의 방책과 추진력을 재정비하는 데 일조하기 위해 이 글을 쓴다. 우선 작은 정부의 의미부터 따져 보려한다. 그리고 정부감축의 필요성은 무

* 이 論文은 서울대학교 발전기금 1998년도 일반학술연구비의 지원을 받아 쓴 것이다.

** 서울대학교 행정대학원 교수

엇이며 감축추진상의 애로와 저항은 무엇인지 알아보고 감축추진의 전략을 논의하려 한다.

I. '작은 정부'의 의미

1. '작은 정부'의 정의

작은 정부는 필요하지 않거나 바람직하지 않은 일을 하지 않는 정부이며 낭비가 없고 생산성이 높은 정부이다. 할 일은 잘하되 낭비는 하지 않고 높은 생산성을 발휘하는 정부인 것이다.

작은 정부 구현을 위한 노력의 주된 대상은 행정체제이다. 현대국가에서 정부 감축의 중점영역은 행정부문일 수밖에 없기 때문이다. 작은 정부의 논의에서 정부감축은 행정감축과 같은 뜻으로 쓰일 수 있다.

작은 정부의 평가지표는 단순한 것이 아니다. 정부가 작다 또는 크다는 것을 결정할 때 지표로 될 수 있는 것은 여러 가지이다. 공무원의 수, 조직의 구조, 사용하는 예산, 기능의 크기와 성격, 국민생활에 대한 규제 범위, 정치체제의 성격, 정부와 국민 사이의 권력관계, 경제의 정부존도, 民官關係에 관한 문화의 특성 등이 그러한 지표에 해당한다. 정부감축의 필요성을 논할 때는 이와 같은 여러 지표들을 종합적으로 고려해야 한다.

공무원의 수만을 기준으로 결론을 내리면 안된다. 그리고 또 한 가지 유의할 것은 작은 정부를 추진한다고 해서 어떠한 부분적 확대도 용인하지 않고 모든 면에서 축소만 있어야 한다고 주장하는 것은 아니라는 점이다. 이런 문제들에 대해 오해하는 사람들이 있다.

2. '작은 정부'에 대한 오해

위에 지적한 오해 때문에 우리나라에서는 작은 정부의 처방이 적합하지 않다고 주장하는 사람들이 있다.

선진국의 경우와 달리 우리나라에서는 정부가 간여해야 할 새로운 영역 즉 선진형 문제영역들이 늘어나고 있기 때문에 작은 정부 추진은 안된다고 말하는 사람들이 있다.

그러나 작은 정부를 주장하는 것은 정부가 반드시 대응해야 할 새로운 행정수요를 외면하라고 요구하는 것은 아니다. 행정의 경계를 절대적으로 동결하거나

축소만 하라고 요구하는 것도 아니다. 정부규모의 총량에 관심을 갖고 무절제한 정부팽창에 반대한다. 그러나 불가피한 분야에서는 확장가능성을 용인한다.

작은 정부의 처방은 노폐된 것, 불필요하게 된 것, 낭비적인 것, 계속 유지하면 오히려 해독이 큰 것을 없애자고 주장한다. 필요해서 증설하게 되는 구조와 기능도 적정수준을 넘지 않게해야 하며 낭비를 배척해야 한다고 주장한다.

공무원 1인당 국민의 수를 들추어 작은 정부 추진을 반대하는 사람들도 있다. 즉 선진국들의 경우에 비해 우리나라의 공무원 수가 상대적으로 적기 때문에 작은 정부의 추진이 어렵다는 것이다.

그러나 공무원의 수만을 기준으로 정부의 크기를 평가하는 것은 무모한 일이라는 점을 이미 지적한 바 있다. 공무원 수가 정부의 크기를 측정하는 지표 가운데 하나인 것은 사실이지만 그것이 전부는 아니다. 공무원수만을 기준으로 평가를 하면 무의미한 결과를 얻을 수도 있다.

공무원이 일하는 체제와 환경의 조건이 다르면 그의 국민생활 간여능력은 판이하게 달라질 수 있다. 가부장적 권위주의체제하에서는 공무원 한 사람이 민주적 체제하에서 일하는 공무원 한 사람의 경우보다 여러 배의 대국민 영향력을 행사할 수 있다.

II. 정부팽창의 폐단과 축소지향의 압력

1. 정부팽창의 폐단

1960년대 이래 우리 행정은 급속히 팽창되어 왔다. 그 결과 거대정부와 행정국가화 현상이 초래되었다. 정부팽창을 유도하고 또 그것을 가능하게 했던 요인으로는 절대관료제의 역사적 유산, 발전행정을 앞세운 권위주의적 정권의 개발독재, 관료제적 병폐로서의 확장지향성 또는 제국건설경향, 행정의 경제확장에 대한 국민적 통제역량의 미성숙 등을 들 수 있다.

조직증설과 같은 정부확장 가운데는 처음부터 과잉적·낭비적인 것이 있다. 그런가 하면 처음에는 적정한 것이었지만 상황적 조건의 변화에 적응하지 못해 과잉적·낭비적인 것으로 전락한 경우도 있다. 우리의 정부확장에는 이 두 가지가 혼합되어 있는 것으로 보인다. 처음에 필요해서 확대한 것 가운데도 과잉적·낭비적인 요소가 적지아니 포함되어 있다는 뜻이다.

행정이 거대해진다는 것 자체에 수반될 수 있는 폐단은 다음과 같다.

(1) 책임 확보의 어려움

행정팽창은 조직 내에서 책임을 분산시킨다. 국민에 의한 행정의 민주적 통제가 어려워진다. 이 문제는 정치·행정의 불균형성장에 결부되는 것이다. 행정은 거대화되고 정치는 상대적으로 약화되면 정치과정을 통한 국민의 행정통제가 약화된다.¹⁾

(2) 창의성의 억압

조직 내에서 공무원들이 창의성을 발휘하기 어렵게 된다. 충충시하의 계층적 통제가 강화되기 때문이다. 국민생활에 대한 정부간여확대는 민간부문의 창의적인 활동을 방해한다.

(3) 過負荷와 낭비

행정체제가 너무 많은 일에 간여하다보면 이를 감당하기 어려운 과부하에 걸린다. 힘에 부치는 짐을 지게 되면 임무수행역량이 저하된다. 크고 무능한 정부가 되는 것이다. 여기에는 업무지연과 낭비가 수반된다.

(4) 제국건설경향과 집권화 경향

커진 조직은 더욱 커지려는 충동을 갖게되며 이를 실현할 세력을 얻게 된다. 특히 고위직 증설을 조장하고 그들의 지위를 강화하는 경향이 나타난다. 고위직 중심의 거대관료제는 집권화된다. 일선 공무원들에게 일할 수 있는 힘을 실어주지 못하고 그들을 피동화한다. 이러한 조직을 흐르는 정보는 왜곡되기 쉽다.

(5) 권한과 책임의 괴리

조직의 거대화는 권한과 책임의 괴리를 크게 한다. 상·하계층간의 사회적 거리가 멀고 책임이 분산된 조직구조에서 권한과 책임의 일치를 구현하기는 어렵다. 권한은 크고 책임은 작거나 책임은 크고 권한은 작은 공무원들이 있게 된다.

(6) 조직의 保守化

거대정부는 보수화된다. 그리되면 환경적 요청에 대한 적응력·대응력이 약해지고 공무원들의 능력이 저하된다.

정부와 행정이 거대하다는 것은 그 자체로서 많은 문제를 내포한다. 그런데 규모확대가 '지나친' 경우에는 그 폐해는 더욱 커진다. 정부규모가 지나치게 커진다면 정부는 정부에 대한 국민의 기대와 환경적 조건에 비추어 판단할 일이다.

1) Paul C. Light, *Thickening Government* (Brookings Institute, 1995), pp.61.-128.

2. 정부감축요청의 증대

많은 문제와 폐단에도 불구하고 거대정부를 필요로 하고 또 이를 지지·용인하는 조건이 있을 때는 거대정부에 대한 공격은 약화된다. 사람들은 거대정부의 손실보다 이익에 주목한다.

그러나 거대정부를 지지 또는 용인하던 조건은 사라지고 작은 정부를 요구하는 조건은 강화될 때 상황은 반전된다. 정부팽창의 득보다 실이 크게 부각된다. 우리에게 그러한 조건변화가 일어나고 있다.

우리는 고도산업화 그리고 정보화가 겹치는 발전단계에 접어들고 있다. 산업화를 통한 고도성장기에 우리는 거대정부·행정국가를 만들었다. 그러나 개인의 창의성을 발전의 원동력으로 삼는 정보화시대에는 脫國家化·脫官僚化의 요청이 강화된다. 정보망은 확장되고 정보의 흐름과 처리는 늘어나더라도 거대정부의 실물은 축소하고 그 내부구조는 다양화해야 한다는 요청이 커지고 있다.

(1) 高費用構造 탈피의 압력

경제의 고도성장 이후에는 정돈기가 따르고 경쟁은 더욱 격화된다. 인구성장율은 떨어지고 인구는 고령화된다. 국민은 세금의 낭비를 더욱 강력하게 반대한다. 정부에 대한 재정자원 긴축요구는 더욱 커진다.

날로 치열해지는 국제경쟁은 민간이나 정부의 고비용구조를 용납하지 않는다. 민간기업은 살아남기 위해 감량경영의 고통을 겪고 있는데 정부만 비만한 몸집을 유지할 수는 없다.

(2) 생산성저하에 대한 불만

정부의 생산성저하에 대한 국민의 불만은 고조되어 있다. 거대한 몸집에도 불구하고 '우리의 문제'를 제대로 해결해 주는 것은 없다고 불평한다. 불필요한 간섭은 많이 하면서도 해야 할 일은 못한다고 공격한다. 낭비배제와 생산성제고 즉 작고 강력한 정부 구현에 관한 국민의식개발은 아주 중요한 변인이다.

(3) 무결점주의의 요청

사람들은 점점 더 행정봉사의 질적 고도화 그리고 무결점(zero-defect)의 행정을 요구한다. 행정여건의 변화 때문에 행정의 실책은 전에 없이 큰 폐단을 수반하다. 사후적 통제에 의한 실책의 시정보다는 사전적 통제에 의한 실책의 예방이 더욱 절실히 요망된다. 불필요한 일, 해서는 안될 일을 하는 것도 심각한 실책이

므로 그로 인한 정부팽창을 예방하는 데 더 많은 주의를 기울여야 한다.

(4) 민간의 자율능력 신장

그동안의 발전으로 민간부문의 자율능력이 크게 신장되었다. 민간의 自生力缺如·자율능력취약을 전제로 채택했던 시책들은 이제 민간부문의 발전노력을 속박할 뿐이다. 지금은 창의성이 살아남는 관건이다. 정부의 불필요한 간섭은 민간의 창의적 노력을 방해한다. 오늘날의 창의력 억압은 예전보다 월등히 더 큰 폐단이 된다.

(5) 적응성의 요청

오늘날 행정환경은 격동적이다. 행정수요는 다양하며 자주 변한다. 이러한 조건에 대응하려면 행정체제는 고도의 적응성과 잠정성을 지녀야 한다. 거대정부의 관료적 경직성은 그러한 요청에 부응할 수 없다.

(6) 세계화의 진전

세계화가 촉진되면 정부간여의 팽창이 국제적 마찰을 빚을 수도 있다. 국제적인 경제활동에 지장을 주고 자율경쟁을 속박하기 때문이다. 우리 정부의 과도한 행정규제와 번문욕례에 대해 외국의 정부와 기업이 불평하는 것은 흔한 일로 되어 있다.

Ⅲ. 政府減縮의 애로와 저항

위에서 정부팽창의 폐단 그리고 그러한 폐단을 더욱 악화시키고 견디기 힘들게 하는 조건변화를 살펴 보았다. 이를 감안할 때, 그리고 정부간여에 대해 국민이 느끼고 평가하는 것을 생각할 때 정부의 규모는 너무 크고 불필요한 정부간섭은 너무 많다고 말하지 않을 수 없다. 작은 정부의 추구는 우리 시대의 공익이라고 보아야 한다.

그러나 정부감축의 실천은 여의치 않다. 여러 애로와 저항 그리고 반작용이 있기 때문이다. 접근방법상의 문제, 관리체제상의 문제, 정부관료제의 현상유지적 성향과 확장지향성 등이 작은 정부로 나가는 길을 가로막고 있다. 정부확장세력은 작은 정부 추진세력을 압도하고 있는 것으로 보인다.

1. 접근방법상의 문제

우선 기술적인 문제를 들 수 있다. 감축결정의 과학적 근거를 마련하기 어려운 문제가 그것이다. 정부조직의 활동목표는 흔히 모호하다. 정부조직의 활동에 대한 비용·효과분석 등 생산성측정이 어렵다. 정부활동은 대부분 시장적 통제도 받지 않는다. 감축추진의 과정에 개입하는 온정주의는 또 하나의 장애이다. 이런 조건하에서 저항이 거세면 감축추진은 쉽게 좌절된다.

다음으로는 개혁추진 리더십의 문제가 있다. 정부감축에는 강력한 정치적 리더십의 지지가 필요한데 그것이 흔들릴 때가 많다. 최고관리층의 신념결여와 보신주의도 문제이다.

정책결정과정의 잘못 때문에 감축의 접근방법을 그르칠 때가 많다. 감축정책의 대내적·대외적 일관성이 결여되기도 한다. 적절한 후속조치를 강구하는 데 실패하기도 한다.

2. 管理體制上的 문제

관리체제의 속성이 성과주의적인 것이 아니다. 조직과 기능의 존속을 결정할 때 고려하는 가장 중요한 요인은 산출이 아니라 인력·예산 등 투입요소이다. 정부활동의 성과를 측정하는 데는 일반적으로 게으르다.

예산결정은 점증주의의 지배를 받는다. 따라서 근본적인 감축이 어렵다. 점증주의적 예산결정과정은 오히려 관료조직의 단계적 확장전략에 이용당한다.

3. 정부관료제의 現狀維持的 性向

관료조직의 현상유지적 성향은 아주 강하다. 그러한 성향의 가장 일반적인 이유는 경직된 관료제구조와 그에 결부된 변동저항적 관료행태이다.

관료들이 조직변동의 요청을 지각하는 데는 시간이 걸린다. 변동필요의 지각에 아주 실패할 수도 있다. 변동필요를 인지하더라도 여러 가지 이유로 변동행동에 저항할 수 있다.

이전의 조직확장결정이 정당했었다는 것을 고집하고 그에 대한 공격을 방어하기 위해서 축소결정에 반대할 수 있다. 조직확대에 든 매물비용이 크기 때문에 축소조정을 주저하거나 반대할 수 있다. 조직감축으로 인한 전환비용증대의 우려

도 그에 연관된 문제이다. 조직구성원들이 기득권상실에 대한 우려 때문에 또는 막연한 불안감 때문에 조직감축에 저항할 수 있다. 조직축소를 관리하는 감축관리에 어려움이 많고 감축관리의 과정에서 실책을 저지르지 않을까 걱정되기 때문에 현상유지를 고집할 수도 있다.

4. 정부관료제의 擴張指向性

관료조직은 현상유지에 머무르지 않고 강한 확대지향성을 행동화한다. 이러한 경향은 작은 정부 추진노력을 패배시키고 그에 역행하는 '逆縮小'의 변동을 야기한다.²⁾

개별적인 정부조직들은 규모확대가 자기 조직의 이익과 성공에 크게 기여한다고 믿는다. 기관의 위상이 높아지고 인력, 예산, 직위 등의 획득경쟁에서 승리할 수 있는 역량이 강화된다고 믿는다. 조직의 장들은 조직확장이 그들의 역량을 평가하는 주요지표라고 생각한다. 최고관리층의 엽관인사육구는 조직확장동기를 더욱 강화한다.

정부조직의 고객들은 자기들에 대한 서비스조직의 확대를 요구하는 압력을 형성한다.

관료적 권위주의와 집권화구조, 그리고 부처이기주의는 조직팽창의 경향을 더욱 강화한다.

정부관료제는 온갖 핑계와 방법으로 조직팽창을 기도한다. 특히 상급관리층의 확장과 계급증설에 몰두한다. 새로운 행정수요가 생기고 업무량이 늘어 조직이 커지는 경우도 있지만 다른 이유로 인한 조직확대가 아주 많다.

위인설관을 하기도 하고 중요사업임을 내세워 기구를 신설하거나 기구를 승격시키기도 한다. 기구가 승격되면 직급이 줄줄이 상향조정된다. 직원들의 승진적체를 해소해 사기를 진작시켜야 한다는 이유로 상위직을 증설하기도 한다.

관료제의 책임을 확보한다는 이유를 내세워 관료제를 견제할 기구와 직위를 늘리기도 한다. 전문적인 자문이 필요하다는 이유를 들어 자문기구와 직위들을 늘리기도 한다. 지위격상에 관한 경쟁심 때문에 조직을 키우고 상위직을 늘리기도 한다. 다른 조직의 확장을 모방하여 조직의 격상과 확대를 추진하기도 한다. 이런 모방적 확장의 경향은 정부조직간의 상향평준화경향을 결과한다.

2) 참조: 조석준, 한국행정조직론(법문사, 1994), 311-318면; Light, *ibid.*, pp.129-165.

강한 팽창지향성을 가진 정부관료제는 스스로 막강한 세력을 형성하고 있기 때문에 조직팽창을 통제하기가 어렵다. 조직팽창에 대한 내부통제장치는 미약하다. 외적 통제장치 역시 부실하다. 행정팽창을 견제해야 할 정치부문에서는 선심쓰기의 일환으로 기구확대를 부채질하기도 한다.

Ⅳ. 政府減縮의 추진방안

정부확장은 쉽지만 축소는 어렵다. 축소의 후유증도 많은 것이다. 작은 정부구현이 성공하려면 국민의 지지, 정치·행정적 개혁세력의 결집, 개혁추진자의 확고한 결의, 유리한 여건의 조성, 탁월한 감축전략과 방법이 필요하다.

첫째 국민의 지지가 있어야 한다. 정부팽창을 견제할 궁극적인 감시자는 국민이다. 정부의 크기와 행정간여범위의 적정성에 관한 국민의식이 개발되어야 한다. 그리고 국민은 여러 통로를 활용해서 정부팽창견제에 능동적으로 나설 수 있어야 한다.

둘째 정치권은 작은 정부의 필요성을 분명히 인식하고 정부확장에 대한 견제역할을 충실히 해야 한다. 이에 관한 정치적 리더십의 헌신이 필요하다.

셋째 정치적·행정적 리더십을 포함한 개혁추진자들은 정부내외의 지지·동조세력을 규합하여 관료적 저항에 강력하게 대응하여야 한다.

넷째 정부확장을 유도하거나 고착시키는 요인이 되는 구조적 경직성과 수구적 행정문화를 개혁해야 한다. 정당한 정부감축에 대한 관료적 저항을 극복할 방안을 마련해야 한다.

다섯째 조직과 사업에 대한 평가를 강화하고 감축을 정당화하는 과학적 근거를 마련하는 데 주력해야 한다. 감축정책의 정당성을 높이고 일관성을 유지하도록 노력해야 한다.

여섯째 정부감축과 감축유지를 위한 구체적인 방법들을 개발하고 이를 상황에 적합하도록 시행해야 한다.

일곱째 조직설계와 관리방법을 개선하여 조직활동 전반의 생산성을 향상시켜야 한다.

위와 같은 전략하에 작은 정부를 구현하려면 여러 분야에 걸친 감축노력이 추진되어야 한다. 권한감축, 예산감축, 사업감축, 규제감축, 기구와 인력의 감축, 생산성향상을 위한 관리개선 등은 그러한 노력의 예시이다. 이 가운데서 관리방법개선과 기구 및 인력감축에 대해서는 조금 더 길게 논의하려 한다.

위와 같은 전략하에 작은 정부를 구현하려면 여러 분야에 걸친 감축노력이 추
진되어야 한다. 권위감축, 예산감축, 사업감축, 규제감축, 기구와 인력의 감축,
생산성향상을 위한 관리개선 등은 그러한 노력의 예시이다. 이 가운데서 관리방
법개선과 기구 및 인력감축에 대해서는 조금 더 깊게 논의하려 한다.

일관체 조직설계와 관리방법을 개선하여 조직활동 전반의 생산성을 향상시켜야
적합하도록 시행해야 한다.
여섯째 정부감축과 감축유지를 위한 구체적인 방법들을 개발하고 이를 상황에
도 적용해야 한다.
마련하는 데 주력해야 한다. 감축정책의 정당성을 높이고 일관성을 유지하도록
다섯째 조직과 사업에 대한 평가를 강화하고 감축을 정당화하는 과학적 근거를
제공 마련해야 한다.

행정부문을 개혁해야 한다. 정당한 정부감축에 대한 판표적 저항을 극복할 방안
넷째 정부확장을 유도하거나 고착시키는 요인이 되는 구조적 경제성과 수구적
세력을 구할하여 판표적 저항에 강력하게 대응하여야 한다.
셋째 정치적·행정적 리더십을 포함한 개혁추진자들은 정부내외의 지지·동조
력을 충실히 해야 한다. 이에 관한 정치적 리더십의 현신이 필요하다.

둘째 정치권은 작은 정부의 필요성을 분명히 인식하고 정부확장에 대한 견제역
을 해야 한다.
다. 그리고 국민은 여러 동료를 활용해서 정부팽창건제에 능동적으로 나설 수 있
이다. 정부의 크기와 행정간여범위의 적정성에 관한 국민의식이 개발되어야 한
첫째 국민의 지지가 있어야 한다. 정부팽창을 견제할 궁극적인 감시자는 국민

고한 절의, 유리한 여건의 조성, 탁월한 감축전략과 방법이 필요하다.
원이 성공하려면 국민의 지지, 정치·행정적 개혁세력의 결집, 개혁추진자의 확
정부확장은 쉽지만 축소는 어렵다. 축소의 후유증도 많은 것이다. 작은 정부구

IV. 政府減縮의 추진방안

강한 팽창지향성을 가진 정부판표제는 스스로 막강한 세력을 형성하고 있기 때
문에 조적팽창을 통제하기가 어렵다. 조적팽창에 대한 내부통제장치는 미약하다.
외적 통제장치 역시 부실하다. 행정팽창을 견제해야 할 정치부문에서는 선심쓰기
의 일환으로 기구확대를 부채권하기도 한다.

여섯째 생산성향상을 위한 교육훈련을 강화해야 한다. 직무교육에 의한 업무수행능력의 신장은 그 자체가 생산성향상의 요인이 된다. 태도변화훈련(정신교육)도 중요하다. 태도변화훈련에서는 생산성의식을 고취해야 한다. 생산성의식이란 생산성제고에 대한 감수성이다. 그리고 주인의식을 함양하고 팀워크를 향상시킬 태도를 길러야 한다.

일곱째 조직단위와 인력의 기동성 있는 활용으로 조직팽창을 억제해야 한다. 노폐화된 조직과 인력을 그대로 유지하면서 새로운 행정수요에 대응하려면 조직팽창을 결과할 수밖에 없다. 노폐기구와 인력의 폐지 또는 전용을 기민하게 함으로써 그러한 폐단을 막아야 한다.

2. 組織과 人力의 조정

행정조직과 인력운영을 개혁해 나갈 때에는 작은 정부 추구라는 제약조건을 수용해야 한다.⁴⁾

(1) 行政機能의 개편

행정체제의 기능은 민간화·정치화·지방화·세계화의 요청에 부응하도록 감축 또는 조정되어야 한다. 민간의 자율에 넘겨야 할 정부기능은 민간화의 방법으로 감축하여야 한다. 그리고 정부는 민간의 기업가적 기능수행특성을 배워야 한다.

정치화시대의 요청에 맞게 행정은 많은 것을 정치에 내놓아야 한다. 그리고 정치로부터 정책기능수행방법과 국민대표기능수행방법을 배워야 한다. 지방화시대의 요청에 맞게 중앙행정은 지방에 많은 것을 넘겨 주어야 한다. 그리고 지방자치의 참여주의·고객중심주의·현장주의 등을 배워야 한다. 세계화에 의해 불필요하게 된 행정기능을 폐지하고 세계적인 시야에서 선진행정을 배워야 한다.

국민통제적 기능은 감축되고 민주화되어야 한다. 과거 정당성없는 정권의 유지를 위해 남של했던 감시·억압적 기능은 폐지되어야 한다.

시장실패를 바로 잡는다는 명목으로 확대하였던 정부간여는 축소하여야 한다. 국민의 복지를 증진하고 문화생활의 질적 고도화를 지원하는 영역, 경제적·사회적 기본질서를 유지하는 영역 등에서 정부기능의 강화가 요청될 수 있으나 과거

4) Light, *op. cit.*, pp.171-182; 한국행정학회, 한국행정 어떻게 할 것인가?(1993); 서울대 행정대학원, 새정부의 행정조직 개편의 방향(1993); 한국행정연구원, 정부의 조직과 인력관리, 이대로 좋은가?(1993).

와 같은 낭비적 기능팽창은 방지해야 한다.

유사중복기능은 통폐합하여야 한다. 기능분립주의는 시정하여야 한다. 앞으로는 기능의 분화보다 통합에 역점이 있어야 한다.

(2) 機構의 감축

행정조직의 높이는 낮추어 저층구조화해야 한다. 저층구조화는 大局大課制에서 처럼 조직의 폭을 넓히는 경향이 있다. 이것은 분권화를 위해서 바람직하지만 그 한도를 지키게 해야 한다. 조직의 폭을 줄일 때에는 언제나 조직의 높이도 함께 줄여야 한다. 조직의 감축에서는 상급구조의 감축에 더 많은 역점을 두어야 한다.

중앙행정기구들의 경쟁적 지위격상을 방지해야 한다. 장관과 차관의 관계를 제외하고는 '分身으로서의 部下' (alter ego deputy)와 같은 1대 1의 통솔범위는 원칙적으로 인정하지 말아야 한다. 국민에 대한 군림적 간섭·율권의 위험이 큰 조직들의 지위는 하향 조정해야 한다.

조직의 상급구조보다는 국민에게 직접 봉사하는 중·하위 관리층 이하의 조직계층을 중요시해야 한다. 그러나 요긴하지 않거나 기능을 상실했거나 다른 조직대안이 더 효율적인 하급조직·일선조직은 폐지해야 한다. 지방자치단체에 더 많은 업무를 이관하고 지방자치단체와 중앙행정각부 사이의 협조체제를 강화함으로써 특별지방행정관서의 수를 줄여나가야 한다.

새로운 행정수요의 발생에 대응할 때에는 항구적인 관료제조조직의 신설은 최대한 억제해야 한다. 기능구조와 사업구조를 복합시킨 기동적 구조를 활용하거나 일차적으로는 한시적 조직을 활용해야 한다. 각종 정부위원회와 같은 한시적 조직이 항구화되는 것을 감시하는 특별한 규정이 있어야 한다. 參謀組織이 系線組織으로 변질되는 것도 막아야 한다.

정부 전체의 행정농도는 낮추어가야 한다. 그러나 대통령은 국정수행을 위해 필요한 관리수단을 확실히 보유해야 한다. 관리수단이란 예산·인사·조직·행정개혁·지방행정에 관한 대통령의 관리작용을 돕는 기구를 말한다. 이들 기구는 참모조직으로서 대통령 가까이에 있어야 한다. 대통령의 관리수단이 확실하게 설치되면 정부의 다른 영역에서 현저한 조직감축이 가능할 것이다. 대통령과 국무총리의 관계를 명료화하고 기능중첩을 피하게 하면 또한 조직감축의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

중앙행정부처의 수는 줄여나가야 한다. 부로 존치할 필요가 없는 것들을 폐지

하면 우선 부처의 수가 줄어들 것이다. 그리고 잔존부처의 통폐합도 연구해 나가야 한다.

지방분권화의 촉진은 중앙정부의 짐을 덜어주고 조직감축을 촉진할 것이다. 지방정부의 역할은 상대적으로 확대될 것이다. 그러나 여기에도 작은 정부추구의 원리는 적용되어야 한다. 주민자율을 신장하기 위해 지방정부 간여의 폭을 축소해 나가는 일반적인 노선을 따라야 한다.

감축요청에 신속히 대응하고 상황적응적 행정으로 생산성을 높일 수 있으려면 지방자치단체의 조직은 적응적 체제로서의 면모를 갖추어야 한다. 지방자치단체에 대한 관료적 중앙통제는 완화되어야 하며 지방자체단체간의 계서적 통제 또한 완화되어야 한다.

지방자치단체의 구성 그리고 그 하위행정조직의 구성은 획일주의를 탈피해 나가야 할 것이다. 상황적 조건과 행정봉사의 유형에 불구하고 관료체적 조직을 전국에 통일적으로 설치하는 원칙은 시정되어야 한다. 지방자치단체의 조직은 다원조직제 원리의 적용을 받아야 한다.

작은 정부구현을 위해서는 지방행정계층의 수를 줄여야 할 것이다. 조직 내에서나 조직 간의 관계에서나 계층의 수가 많은 것은 오늘날 우리가 신봉하는 행정개혁원리에 어긋난다.

지방행정계층의 수와 지방자치단체의 규모는 서로 긴밀히 연관되어 있다. 이 두 가지 요인에 대한 개혁을 구상할 때에는 행정봉사의 주민에 대한 근접성 그리고 행정봉사의 인간화라고 하는 개혁원리를 수용해야 한다. 그러한 원리를 따르면 지방행정계층의 수가 늘어나는 것을 막아야 한다. 그리고 주민의 일상적인 생활에 관련된 생활행정 단위의 규모는 작게 유지해야 한다. 규모가 커지면 관료화되고 대응성이 약화될 가능성이 커진다. 생활행정을 기초자치단체가 직접 담당할 수도 있고 그에 소속된 하급행정체제라는 전달체제를 통해 수행할 수도 있다. 어떤 경우이든 주민과 직접 접촉하는 생활행정단위가 거대해지는 것은 바람직하지 않다.

지방행정계층의 수를 줄이자는 제안의 내용은 다양하다. 광역자치단체를 폐지하는 방안, 기초자치단체를 없애는 방안, 양자를 모두 폐지하고 중간 크기의 자치단체를 새로 구성하는 방안, 기초자치단체의 하부행정기관을 폐지하는 방안 등이 그 예이다. 이 가운데서 근래 가장 자주 거론된 것은 기초자치단체의 하부행정기관인 읍·면·동을 폐지하자는 방안이다. 이에 관한 논쟁은 따로 살펴 볼 필요가 있다. 교통·통신이 발달되고 여러 민원업무의 전산처리가 늘어나고 있다는

것, 전자화된 주민등록증 등이 쓰이게 된다는 것, 소규모의 분산된 일선행정구조는 낭비적이라는 것 등이 읍·면·동 폐지론의 핵심적인 논거이다.

군소 일선 행정기관을 없애고 이를 규모가 큰 상위계층의 조직에 통폐합하자는 주장은 기술적 정보화의 편익에 집착한 것이기도 하다. 기술적으로 집중관리가 얼마든지 가능한데 구시대의 읍·면·동 체제를 유지할 필요가 있느냐는 것이다. 기술적 정보화의 능력신장만을 쫓아가게 되면 언젠가는 지방행정체제 전체가 필요 없다는 주장을 하는 사람도 나오게 될 것이다. 그러나 지금 거대화 논리와 기술적 정보화의 논리는 공박받고 있으며 장래에는 더 큰 공격의 대상이 될 것이다. 산업화 시대의 규범이 빚어 놓은 후유증과 폐단은 크고, 정보화시대의 진전에 따라 인류의 새로운 갈망이 날로 강화되기 때문이다.

사람들은 자치화를 원하고, 인간적 정보화를 원하고, 개방화되고 인간화 된 행정봉사를 원한다. 그리고 고객중심의·소비자중심주의에 입각한 행정개혁을 원한다. 이러한 점증하는 갈망에 거대화되고 기술적 편의중심으로 꾸며진 지방행정조직이 대응할 수 있을지는 심히 의심스럽다. 거대한 관료화의 구조는 생활자치, 그리고 정이 담긴, 개별화되고 인간화된 행정봉사에는 극히 불리한 장치이다. 행정수요의 변화에 적시성 있게 대응하는 데도 불리하고 고객에 대한 충성심을 확보하는 데도 불리한 장치이다. 인간적 애착과 충성심이 담긴 봉사를 원하는 요청에 부응하려면 규모가 작고, 협동적으로 움직이고, 주민과 대면적으로 가까이 있고, 주민과의 관계에서 문턱이 높지 않고 친구 같은 근린행정조직·생활행정조직이 있어야 한다.

앞으로 읍·면·동의 성격은 달라져야 한다. 주민과 보다 가까워져야 한다. 그리고 지방행정구조의 전면적인 개편과 더불어 읍·면·동을 가름할 소규모 행정기관이나 자치단체가 새로 구성되면 읍·면·동은 폐지될 수 있다. 그러나 조건 없는 읍·면·동 폐지안을 지지하는 데는 망설여지지 않을 수 없다. 지방행정 계층구조를 축소하기 위해 작은 쪽의 행정단위를 없애야 한다는 가치 편향은 재평가 되어야 한다.

(3) 감축지향적 人事行政

제급의 상향조정을 필요한 기간 동안 동결하거나 강력하게 억제해야 한다. 일반적으로 직위중설과 인력증원을 까다롭게 감시해야 한다. 수시로 인력감사를 실시해 유명무실하거나 요긴하지 않은 고위직을 확인하여 폐지해야 한다. 승진문제 해결을 위한 직급 인플레는 중지해야 한다. 고위직의 '지위상징' 유지비를 감축

해 나가야 한다.

기술집약화에 의해 발생하는 과원은 적시성있게 감축해야 한다. 일반적 감원의 결정에서는 상위직의 감원비율을 더 늘려야 한다. 통폐합에 의한 기구축소에도 불구하고 통폐합 이전의 인력정원을 계속 유지하는 일은 없어야 한다.

방만한 훈련정원제도운영을 시정해야 한다. 훈련사업의 강화를 위해 한정적인 범위 내에서 훈련정원을 인정할 필요가 있는 것은 사실이다. 그러나 형식적인 훈련을 위해 많은 고급직위의 훈련정원을 장기간 연속적으로 인정하는 것은 만성적인 過員의 제도화라고 하지 않을 수 없다. 이런 관행은 시정해야 한다. 임용구조의 개방성을 높이고 계약제직원을 늘려 잠정적 인력증원이 계속 유지되는 것을 막아야 한다.