

## 공공부문개혁의 향후 전개방향\*

안 문 석\*\*

(目 次)

1. 서 論
2. 후반부 국정운영의 일련의 과정
3. 국민의 정부가 열어놓은 유산
4. 국민의 정부를 계승하여 추진
5. 공공부문 개혁의 향후 방향
참 考 文 헌

<요 약>

공공부문의 개혁은 수명주기를 갖는다. 개혁은 새로운 정권의 출범을 출생시점으로 하여 정권이 교체되면 종언을 고한다. 그리고 개혁의 수명주기는 일정한 유형을 갖는다. 본 논문의 대상인 국민의 정부는 이전의 정부인 문민정부와 여러 면에서 유사성을 갖고 있다. 개혁수명주기의 유형 면에서도 유사성을 갖고 있다.

본 논문은 이전의 정부가 보여주었던 후반부 국정개혁의 특징을 이전의 정부로부터 도출하였다. 또 후반부 국정개혁은 전반부 국정개혁의 성과에 의하여 좌우된다. 이런 측면에서 국민의 정부 전반부 국정개혁의 특징을 도출하였고, 이를 토대로 후반부 국정운영의 방향을 도출해 보았다.

후반부 국정운영의 방향으로는 개혁의 마무리와 개혁의 제도화가 제시되었다. 개혁에너지가 부족한 후반부에서는 새로운 개혁과제를 발굴하여 추진하지 말고, 이미 추진중인 개혁과제를 충실히 마무리해야 하며, 미진한 개혁과제는 제도화를 통하여 다음 정부에서도 계속적으로 추진되도록 해야 한다.

또 본 논문에서는 지식정보화 사회의 특징을 살려 투명한 행정, 지능형 행정, 그리고 예측능력을 갖춘 행정을 통하여 신뢰가 구축된 정부를 만들어야 함을 지적하였다. 신뢰구축을 위한 제도적 노력이 중요한 것은 이 노력이 성공할 경우에 한국이 몸통국가로부터 두뇌국가로 이행하여 명실상부한 선진국가가 될 것이기 때문이다.

\* 본 논문은 2001년 2월 서울대학교 행정대학원에서 개최한 「후반부 국정운영의 좌표와 구조조정 과제」에서 발표한 「공공부문 개혁의 향후 전개방향」을 논문형식으로 정리한 것이다.

\*\* 고려대학교 행정학과 교수

## I. 서 론

5년 단임인 대통령의 임기를 중심으로 보면 2001년 2월은 국민의 정부가 출범한지 만 3년이 되는 해이다. 국민의 정부가 추진해 온 공공부문의 개혁은 ‘후반기 국정’이라는 큰 틀 속에서 움직일 수밖에 없다.

이런 측면에서 본 논문은 ‘후반기 국정운영’의 일반적 특징과 함께 국민의 정부가 수행해 온 개혁의 특징을 살펴보고, 후반기 개혁방향을 논한다.

국민의 정부 국정후반기를 예측하는 데에 있어서는 역대정부의 후반기 국정운영 특히 문민정부의 후반기 국정운영을 참고하였다.

## II. 후반기 국정운영의 일반적 특징

추상적 기계이론 (automata theory)<sup>1)</sup>에 의하면 ‘동일한 투입에 대하여 동일한 산출’을 하는 시스템은 동일한 것으로 본다. 문민정부와 국민의 정부라는 2개의 상이한 시스템이 시간이라는 투입과 통치권자의 인기라는 산출을 비교하면 두 시스템이 비슷한 시스템이라는 것을 알 수 있다. 한 예로, 취임 3년이 되는 시점에서 실시한 한 신문의 여론조사 결과<sup>2)</sup>에 의하면 김대중(金大中)대통령이 일을 잘했느냐는 질문에 ‘잘 못했다’ (47%)가 ‘잘 했다’ (45%)를 앞지르고 있다. 특히 주목할 점은 취임 1년 때 81.9%에 이르던 압도적 지지도가 2년째의 73.7%에 이어 3년째에는 44.5%로 급락했다는 것이다. 이런 현상은 김영삼 대통령의 문민정부에서도 비슷하게 나타났던 현상이다.

이전 정부의 사례를 중심으로 후반기 국정운영의 특징을 정부개혁이라는 측면에서 정리해 보면 다음과 같다.

### 1. 개혁유�효기간의 도래와 단축화 현상

5년 단임인 대통령의 임기 중 마지막 1년은 대통령선거 등 정치일정 때문에 ‘개

---

1) Automata Theory에 대해서 흥미를 느끼는 사람은 John E. Hopcroft, Rajeev Motwani, Jeffrey D. Ullman, *Introduction to Automata Theory, Languages, and Computation (2nd Edition)*, (November 14, 2000) Addison-Wesley Pub Co (Net)를 참조할 것.

2) 동아일보, 2001년 2월 20일

혁' 부재의 상태가 된 것을 볼 수 있다.

이렇게 보면, 국민의 정부에서도 개혁과 관련하여 '유효한' 시기는 2001년 말까지 1년 정도가 될 것이라는 데에 동의할 수 있을 것이다.

우리나라의 행정개혁 역사를 보면 (박정희 대통령 시절부터 전두환 대통령시기까지) 개발기에서는 개혁이 체제내의 '먼지를 청소'하는 성격과 '숙청적'인 성격을 띠고 있었고 그 주기는 대략 10년이었다. 1960년대 초의 행정개혁위원회, 1970년대 초의 유신시기의 개혁, 1980년대 초의 전두환 대통령의 국보위 시절 등이 그것이다. 개혁의 유효시한(effective period of reform)이 이전에는 10년 정도라는 것을 추론할 수 있도록 해 주는 대목이다. 산업사회에서는 '지식과 정보의 평균수명이 10년 정도'라는 상식과도 일맥 통하는 수치이다.

1990년대 초, 노태우 정권시절에는 개혁다운 개혁이 없었다. 아마도 정치적 환경과 정권의 특성상 그랬을 것이지만, 10년 주기의 청소를 하지 않았기 때문에 소위 '한국병'이 만연했고, 그 치유는 김영삼 정권에게 주어졌다는 시각도 있다.

1990년대가 되면서, 본격적인 정치적 민주주의가 작동하고 초고속망이 설치되는 등 정보화 시대가 시작하고, 세계화가 진행되면서 주기가 빨라지기 시작한 것 같다.

문민정부의 개혁은 최대 3년 정도 유효했고, 그 이후는 형식적인 구호만 난무했던 것으로 보인다. 개혁의 유효기간이 지난 이후에 나타나는 현상의 하나가 위원회의 남설(濫設)로 볼 수 있다. 문민정부 시절 대표적인 것이 '위원회의 연방체'의 성격을 띤 세계화추진위원회였다.<sup>3)</sup>

이렇게 보면, 국민의 정부에서도 개혁의 유효기간은 집권 후 3년 길어도 4년 정도로 보아야 하지 않을까 한다. 국민의 정부가 4대 개혁의 마감시한을 2001년 2월 말 잡은 것도 이런 맥락에서 보면 이해할 수 있다.

## 2. 통치권 누수현상

후반기 현상의 일반적 현상으로 자주 거론되는 것이 통치권의 누수(漏水)현상이다. 특히 대통령 단임제를 채택하고 있는 경우, 후반기에 통치권이 약화되는 것은 '당연한' 현상일 수도 있다.

개혁은 '에너지'를 필요로 한다. 그리고 그 에너지원의 중요한 원천이 대통령의

3) 이 부분에 대한 논의는 안문석, 「정부와 기업 그리고 시민사회」(박영사) 제12장 "행정개혁의 시스템 이론적 정의와 전략"을 참조할 수 있을 것임.

통치권이다. 이 힘이 약화된다는 것은 개혁과정에서는 심각한 문제를 야기할 수도 있다.

여당에 대한 대통령의 통제가 약화되고, 정책결정 및 집행에서 대통령의 지시가 제대로 전달이 되지 않는 현상이 통치권 누수현상이다. 역대정권에서 대통령의 여당에 대한 통제는 총선에서 국회의원의 지명권을 행사한 이후 나타나는 특징을 갖는다. 국회의원의 임기(4년)와 대통령의 임기(5년)가 일치하지 않기 때문에 문민정부 시절에는 취임 후 3년 후부터 당에 대한 대통령의 통치권 누수현상이 나타났으나, 국민의 정부에서는 취임 후 2년 후부터 통치권 누수현상이 나타날 가능성이 나타난다.<sup>4)</sup>

문민정부 시절에는 초창기 개혁을 위한 에너지를 재산등록 등 정보공개를 통한 깨끗한 정부 구현에서 찾았고, 국민의 정부 시절에는 IMF외환위기의 극복이라는 과제가 초창기 개혁에서 필요한 에너지를 공급하였다.

그러나 초기 문민정부와 국민의 정부에 보여 준 국민적 지지는 시간이 흐르면서 약화되었고, 국정운영의 후반부에 들어서면서부터는 이런 현상이 가속화되는 추세를 보여 주었다.

### 3. 개혁 아이디어의 소멸

후반부가 되면 개혁 아이디어가 소진되는 현상을 목격할 수 있다. 개혁의 ‘좋은 소재’가 전반부에 모두 사용되고 후반기에는 ‘악성’ 개혁재료만 남는 현상이 발생한다. 개혁을 위한 ‘역지 개혁’이 등장하는 것도 이 시기이다.

## Ⅲ. 국민의 정부가 물려받은 유산

정권은 바뀌어도 정부는 영원하다. 개혁도 정부적 차원에서 볼 때는 연속성을 갖는다. 문민정부가 (좋은 섹터) 권위주의적인 정권으로부터 유산을 상속받았다면,

---

4) 1993년에 취임한 김영삼 대통령은 취임후 3년차인 1996년에 공천권을 행사하였으나, 1998년 취임한 김대중 대통령은 취임후 2년차인 2000년에 공천권을 행사하였다. 공천권 행사가 대통령의 당에 대한 장악력의 핵심기제로 작용한다고 가정하면 김대중 대통령은 김영삼 대통령에 비하여 1년 정도 통치권 누수현상이 조기에 나타날 가능성을 갖는다고 볼 수 있다.

국민의 정부도 문민정부로부터 개혁유산을 상속받은 것이다.

유산에는 자산도 있고 부채도 있다. 자산이 부채보다 많으면 좋지만 현실은 반드시 좋은 방향으로만 전개되지 않는다. 부채를 줄이고 자산을 증식시키는 노력은 당사자의 몫이다.

개발기의 부실공사가 성수대교 붕괴 등 하드웨어의 부실로, 그리고 그 ‘유산’이 문민정부로 전수되어 문민정부의 부담으로 작용한 것과 같이, 문민정부의 경제정책 등 소프트웨어의 부실은 IMF외환위기라는 ‘유산’을 국민의 정부에 안겨주었다.

개혁이 과거로부터 완전히 자유스럽지 못한 이유이다. 그리고 이 유산 때문에 황금 같은 ‘유효개혁시한’을 과거의 부실을 제거하는데 사용하여 본격적인 개혁을 수행할 시간적 여유를 상실하는 원인이 되기도 한다.

문민정부가 물려준 유산 가운데는 좋은 유산도 물론 발견할 수 있다. 문민정부는 많은 ‘개혁입법’을 하였다. 이 가운데서도 행정규제기본법과 정보공개법 등의 법제화는 좋은 유산에 속한다. 또 정치적으로는 수십 년 간 유지되어온 개발기에 형성된 기득권계층과의 결별도 플러스적인 유산으로 생각할 수 있다.

개혁과 관련하여 대단히 중요하면서도 아직도 해결되지 않은 유산도 있다. 정치개혁이 그것이다. 보스중심의 정치행태는 개혁에 중대한 문제를 야기한다는 것을 모두가 인식하지만 그 해결은 요원하다.

그리고 공공부문이 제대로 개혁을 못하는 근원에는 미완의 정치개혁이 항상 자리를 하고 있다.

이제, 전반부 국민의 정부가 수행한 개혁을 되돌아보기로 한다.

#### IV. 국민의 정부 행정개혁의 특징

##### 1. 개혁의 우선 순위 : 경제위기 탈피

국민의 정부가 출범하면서 당면한 최대의 과제는 외환위기로부터의 탈출이었다. 문제가 분명한 만큼 해결책도 분명했다. 해외자본가의 신뢰를 획득하여 빠져나간 외국자본을 다시 들여오는 것이었다.

신뢰회복을 위한 조치가 개혁의제가 된 것이다. 장부의 진실성을 확립하는 일, 방만하고 비능률적인 요소를 제거하는 일 등이 개혁의 제1차적 과제로 등장한 것이다.

정부가 내세운 4대 개혁<sup>5)</sup>이 모두 IMF 위기극복을 위한 노력으로 초점이 모아졌다.

출범 후 한동안 공공부문의 개혁은 경제개혁의 ‘찬조출연자’와 같은 역할을 한 것으로 해석할 수도 있다. 그 예가 공공부문 개혁의 필요성에서 ‘고통분담’을 강조한 점이다.<sup>6)</sup>

개혁의 우선 순위가 경제개혁이었기 때문에 개혁의 논리도 경제성과 능률성에 강조점이 주어졌다. 이것은 공공부문 개혁에도 그대로 이어졌다. 공공부문의 개혁에서 ‘경영’이 우월한 것으로 여겨졌고, 전통적인 ‘행정’은 ‘왕따’를 당하는 상황이 전개되었다.

국정 전반부에는 행정의 경영화도 상당히 진행되었다. 개방형 임용, 계약제의 도입, 기관의 agency화, 외부위탁 등이 그것이다.

경제위기의 극복이라는 절대절명의 과제 때문에 고통분담차원에서 추진된 공공부문의 개혁은 효과도 있었지만, 부작용도 있었다. 그 부작용의 대부분은 공공부문과 민간부문 사이에 존재하는 차이를 인정하지 않은 데에서 나타난 것으로 볼 수 있다.

또 다른 문제는, 공공부문의 개혁을 경제위기 탈피의 보조수단으로 활용했기 때문에 공공부문 개혁이 추구하는 밑그림이 부족했다는 것을 지적할 수 있다. 다시 말하면, 공공부문 개혁이 완수된 이후에 그려질 이상적인 그림이 제시되지 않았다는 점이다.

그러나 이런 지적에도 불구하고, 1997년 말에 시작된 외환위기를 조기에 탈출할 수 있었던 것은 국민의 정부 치적으로 보아야 한다.<sup>7)</sup>

전반기에 모든 개혁의 목표를 외환위기 등 (유산으로 받은) 경제위기의 탈피에 두었기 때문에 외환위기가 사라지자 개혁이 이완되는 현상이 나타났고 이것이

---

5) 4대개혁은 공공, 금융, 기업 그리고 노사부문의 개혁을 말한다.

6) ‘고통분담’ 과 ‘고통경감’ (이준희 사회부 차장)의 해설 칼럼에서 볼 수 있는 바와 같이 1998년정부개혁의 화두는 「고통분담」으로 정해졌다. 한국일보 1998-01-03, 6면.

7) 2001년 3월 김대통령은 지난 3년의 국정운영을 ‘절반의 성공’으로 평가했다. 김대통령은 “지난 3년을 되돌아보면 국민이 정부와 함께 난국을 극복해 온 과정의 연속이었다”며 외환위기 극복, 정보강국 토대 마련, 남북관계 개선, 사회안전망 확보 등 네 가지를 성과로 꼽았다. 김대통령은 특히 금융 기업 공공 노사 등 4대부문 개혁을 철저히 하지 못한 데 대해 아쉬움을 나타내면서 “경제적 어려움이 있지만 4대 개혁을 충실히 하고 지식정보화를 뒷받침하면 하반기부터 단계적으로 경제가 호전될 것”이라고 전망했다. 동아일보 2001-03-02, 5면

2001년의 국내 경제위기로 다시 나타난 것으로 해석할 수도 있다.<sup>8)</sup>

## 2. 개혁의 에너지: 공동정부와 시민단체

개혁에는 에너지가 필요하다. 특히 성문법(成文法) 체제를 갖고 있는 우리나라에서는 국회에서의 의석분포가 개혁의 성공여부에 관건이 된다.

국민의 정부는 국회에서 과반수를 차지하지 못한 상태에서 정권을 인수하였다. 그 힘의 공백을 자민련과의 공동정부 구성을 통하여 메웠다. 여당 내에서 다수파를 형성하지 못했던 문민정부 초기에도 비슷한 상황이 전개되었다. 문민정부시절에는 대통령의 재산공개 등 '솔선수범'을 통하여(여당 내) 다른 파벌을 제압할 수 있었고, 국민적 지지를 바탕으로 개혁을 수행할 수 있었다.

국민의 정부 초기 개혁의 에너지는 대통령에 대한 기대와 개인적인 인기였다. 그리고 무엇보다도 중요한 것은 '우리나라가 위기에 처해있다'는 국민적 공감대였다.

이 환경적 요인인 에너지로 작용하여 초기의 경제위기 극복에 기여한 것이라고 볼 수 있다.

환경은 변하는 것이고, 인기도 변하는 것이다. 외환위기가 사라지고, 새로운 정권과의 '밀월'이 끝나자 개혁의 에너지는 급속히 줄어들기 시작한 것이다.

개혁에 필요한 에너지원의 하나로(외국을 비롯하여 많은 나라에서 지목되고 있는 것이) 시민단체의 힘이다. 사실, 문민정부와 국민의 정부에서 시민단체의 개혁에 대한 투입은 상당한 에너지원으로 작용하였다.

개혁의 또 다른 에너지원은 개혁의 제도화이다. 개혁을 법제화하여 제도가 개혁을 이끌어 가도록 하는 일이다. 그러나 이것도 야당의 협조 없이는 불가능하다는 것이 이전의 역사는 말해준다.

공동정부는 개혁에 필요한 최소한의 에너지를 공급해 주고, 급진적인 개혁에 제동을 거는 등 장점이 있었지만, 개혁주체가 소신껏 개혁을 하는 데에 필요한 에너지원으로는 부족함이 있었던 것도 사실이다.

개혁이라는 관점에서 보면 DJP 공조의 붕괴<sup>9)</sup>는 개혁을 위한 제도권의 에너지

8) 'The premature announcement in December 1999 (the second anniversary of the IMF agreement) that the crisis is over has impeded reform and increased public disenchantment with subsequent events.' "Economic Reform in Korea: Achievements and Future Prospects" by Marcus Noland, 03/15/2001, <http://www.iie.com/TESTMONY/noland0201-3.htm>

9) DJP 어색한 동거 4년... 끝내 파경, 중앙일보 2001-09-04, 5면.

공급에 결정적인 타격을 입힐 수밖에 없다.

### 3. 성공적인 조직의 network화 : 조정력

지식정보화 사회의 특징은 조직의 slim화이고, 네트워크화이다. 국민의 정부에서는 구조조정이 대규모로 이루어졌다. 제1차 정부조직개편에서 2원 14부 5처 4청 (국무위원 21명)이 17부 2처 16청 (국무위원 17명)으로 줄어들었다. 그 근처에는 ‘국무회의를 대통령이 직접 주재하겠다’는 의지가 들어있었다. 그리고 시급한 개혁과제를 대통령이 직접 간여하기 위해서 기획예산처를 대통령 소속으로 하고 인사의 공정성을 확립하기 위하여 중앙인사위원회를 역시 대통령소속으로 하려 하였다. 역시 개혁에서의 조정력을 강조한 대목이라고 할 수 있다.

이 조치는 국회심의과정에서 무산되었고, 엉거주춤한 제1차 조직개편안 때문에 1년도 되지 않아서 제2차 정부조직개편을 해야 했고, 이것이 공무원내부에 ‘개혁 피로증’을 부추긴 원인으로 평가되고 있다.<sup>10)</sup>

국민의 정부에서의 부처간 조정력은 문민정부 시절에 비해서는 상대적으로 나아졌지만 미흡하다는 평을 받는다.

국민의 정부 조정의 핵심에는 ‘유능한’ 대통령이 있는 것 같다. 그러나 대통령의 업무처리능력에는 한계가 있다. 조정이 성공하기 위해서는 시스템적으로 조정이 이루어져야 한다. 최근에 부총리제를 다시 도입한 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있을 것으로 보이지만 이것은 근본적인 대책은 아니다.

개발기에는 정부의 중요한 조정은 청와대가 수행하였으나 정부의 기능이 확대되어 있어서 청와대가 조정을 다 할 수 있는 여건은 지났다고 할 수 있다. 기능별 조정이 가능하도록 정부 내에 정교한 조정 시스템을 설계하고 운영해야 하겠지만 과도적으로 조정기능은 민간인이 대폭 참여하는 민간위원회에 위임할 수도 있을 것이다.<sup>11)</sup>

---

10) 대통령제를 채택하고 있는 나라 가운데는 정부조직 개편권을 전적으로 대통령에게 주는 나라도 있다. 정부조직은 행정의 중요한 수단이다. 새롭게 선출된 대통령의 정부조직개편안에 대하여 야당이 국회에서 제동을 거는 경우, 특히 여소야대의 상황에서는 대통령의 통치권 누수현상과 함께 국정운영의 책임론이 야당에 까지 비화될 가능성을 갖는다.

11) 문민정부시절에는 행정쇄신위원회가 그 기능을 하였고, 국민의 정부에서는 규제개혁위원회가 그 기능을 수행하고 있는 것을 볼 수 있다.



#### 4. 학습능력있는 정부 : 조기경보체계

IMF 경제위기 직전, 우리나라 행정에는 조기경보체계가 없었다는 것이 일반적인 견해이다. 조기경보체계가 가동하기 위해서는 환경변화에 대한 모니터링장치, 수집된 정보를 체계적으로 분석하는 요소, 상이한 견해를 조정하는 요소, 그리고 결정된 정책을 신속히 집행하는 요소 등이 있어야 한다.<sup>12)</sup>

경제위기를 극복한 후에도 몇몇 분야에서는 조기경보체계 도입을 위한 노력이 있었으나, 전반적으로 미흡하다는 지적이 많다.

조기경보체계와 함께 필요한 것이 정책의 시뮬레이션 능력이다. 시뮬레이션은 정책을 집행하기 전에 가상 공간에서 정책을 미리 집행하여 예상되는 부작용을 인식하고, 부작용을 최소화하기 위한 대책을 마련하는 능력이다.

정책 시뮬레이션 부족현상은 국민의 정부 국정전반부를 통하여 지속적으로 나타난 현상이다. 가장 대표적인 것이 의약분업이었다.<sup>13)</sup> 정책이 사전에 아무런 준비 없이 ‘저질러 놓고 보자’는 식으로 집행되는 것은 지식정보화 사회에서는 가장 나쁜 정책이다. 정책 시뮬레이션이 결여되면 ‘좋은 의도를 갖는 좋은 정책’이 집행과정에서 나쁜 정책으로 둔갑해 버린다.

#### 5. 공식개혁과 체감개혁 : 평균개혁과 한계개혁

공공부문 개혁을 평가하는 과정에서 항상 문제가 되는 것이 ‘국민이 피부로 느끼는 체감개혁’이다. 최근 언론 보도를 보면 공공부문개혁이 타 부문 개혁에 비하여 가장 낮고, 체감개혁도 낮다고 보도하고 있다.<sup>14)</sup>

그러나 정부는 다른 시각을 갖고 있음을 알 수 있다. 2001년 2월 7일자 일간신문의 인터뷰 기사에 나타난 정부의 시각을 보자(전윤철 기획예산처장관).<sup>15)</sup>

“인력을 13만 1,000명이나 감축했습니다. 목표보다 800명을 더 줄었어요. 공기업 민영화만 해도 과거 정부에선 계획만 세워놓고 전혀 실천하지 못했지만, 지금

12) 외환위기 당시 부총리였던 강경식씨의 일기에는 외환위기 당시 우리나라에는 외환의 흐름을 적시에 monitoring할 수 있는 제도가 없었다고 적고 있다.

13) 한 일간지의 여론조사에 의하면 김대통령의 ‘잘못한 일’로는 물가상승(24.5%), 실업대책 실패(12.8%), 의약분업(10.3%), 경제불안(8.6%)순으로 주로 경제쪽을 들고 있다. 의약분업이 3위를 한 것이 보인다. 중앙일보 2001-09-21, 5면.

14) 1998년 부터는 체감개혁론이 개혁의 화두로 등장하고 있다. DJ의 ‘체감개혁론’ / “국민 피부로 느끼도록 변해야” 재촉 한국일보 1998-10-22, 5면.

15) 취임6개월 전윤철 기획예산처장관 인터뷰, 한국일보 2001-02-07, 10면.

은 11개 대상기업 중 6개를 완료했어요. 퇴직금 누진제도 219개 대상기관 가운데 218개 기관이 폐지했고, 37개 공적자금투입 금융기관까지 추가로 폐지했습니다. 성과가 없다는 것은 결코 올바른 평가가 아닙니다.”

문민정부에서 기본 틀을 만들었고 국민의 정부에서 본격적으로 시행에 들어가 규제개혁만 해도 국민의 정부 출범이후 첫 1년 동안에 등록된 규제의 절반 가량을 폐지하거나 수정하는 등의 조치가 있었고, 신설규제의 경우, 엄격한 규제심사를 받도록 하는 등의 조치가 있었으나, 언론에는 아직도 ‘규제 때문에 사업을 할 수 없고,’ ‘규제완화 때문에 소비자 보호에 문제가 있다’는 비난을 받고 있다.

중앙인사위원회를 만들어서 고위직 인사의 편파성을 심사하고 있고 관가에서는 중앙인사위원회의 심의가 ‘상당한 부담’으로 작용하고 있으나, 아직도 편파인사 시비가 사라지고 있지 않다고 언론을 연일 보고하고 있다.

공기업을 방만 경영 행태가 감사원 감사를 통하여 세상에 알려지자, 공공부문 개혁 전체에 대한 불신으로 번지고 있다.

정부가 느끼는 개혁과 시민이 느끼는 체감개혁 사이의 차이가 왜 나타날까? 한마디로 시민들은 자신을 둘러싸고 있는 한계규제(限界規制)의 개혁을 중심으로 평가하고, 정부는 개혁전체를 중심으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

시민의 입장에서는 나라 전체의 규제개혁 보다는 자신이 느끼는 한계개혁이 체감으로 나타난다.

시민이 느끼는 체감개혁 즉 한계개혁이 미흡하게 느껴지는 이유의 하나는 개혁에 임하는 정부의 접근방법에서도 찾아 볼 수 있을 것으로 보인다.

IMF 위기를 거치면서 정부는 top-down 방식으로 위로부터의 개혁을 시도하였다. 일정한 기준을 정해 놓고 위로부터 개혁을 하는 방식이다. 이 방식은 단시일에 숫자상으로 많은 성과를 거둘 수 있고, 또 시급을 요하는 개혁상황에서는 대단히 좋은 접근이 될 수 있다. 그러나 이 방식은 개혁의 성과가 국민에게 느껴지기까지 상당한 시일을 요한다.

체감개혁이라는 측면에서 보면 개혁에 있어 bottom-up 방식이 병행적으로 진행될 필요가 있다. bottom-up 방식이란 개혁이슈를 국민이 찾고, 그것의 해법도 국민과 함께 찾아가는 방식이다.<sup>16)</sup>

16) 문민정부 시절의 행정쇄신위원회는 bottom-up 방식으로 개혁을 수행하였다. 개혁안의 채택부터 국민의 참여를 유도하였고, 개혁대안의 마련과정에서도 국민의 참여를 기본으로 하였다. 문민정부 시절, 행정학자등은 문민정부의 개혁이 ‘단편적이고

## V. 공공부문 개혁의 향후방향

개혁의 대상인 공공부문은 중앙정부, 지방자치단체, 공기업, 정부출연기관, 정부투자기관 등 광범위하고 다양하다. 공정성을 생명으로 하는 기관이 있는가 하면, 경제성 능률성을 중시하는 기관도 있다. 단순 반복적이면서 일상화 된 일을 수행하는 기관이 있는가 하면 연구개발과 같이 첨단성을 요구하는 기관도 있다.

이렇게 다양한 기관을 동일한 기준으로 구조조정을 하고 판단을 하는 것은 무리일 수밖에 없다. 예를 들어, 경험이 소중한 자산이 되는 기관의 경우에도 나이순으로 구조조정을 하여 경험이라는 소중한 자산이 사라지게 하는 것 등이 하나의 예로 볼 수 있다. 초기에는 '고통분담'이라는 차원에서 동일한 기준으로 구조조정을 수행해 온 것은 이해되지 않는 것은 아니지만, 후반부 국정운영에서는 이것이 주는 부작용에 대해서도 심각한 논의가 있어야 할 것이다.

정부도 살아있는 시스템이다. 국민의 정부는 1998년 2월에 출생하여 2003월 초까지 생존하는 살아있는 시스템이다. 국민의 정부가 출생한 1998년은 정부환경이 극도로 나쁜 때였다. 어려운 유아기와 청년기를 거쳐서 국민의 정부는 이제 장년기로 접어들었다.

청년기가 낡은 것을 제거하는 시기라면 장년기는 새로운 것을 창조하는 시기가 되어야 한다. 창조는 파괴보다 더 어렵다고 한다. 후반기 국정운영에서는 청년기와는 다른 차원에서 새롭게 태어나야 한다.

그러나 현실에서는 새롭게 태어나는 것보다 어려운 일은 없다. 사회현상에서는 미래는 과거의 '거울'과 같은 속성을 보이기 때문이다. 국민의 정부가 소년기와 청년기에 경험한 시행착오는 후반기 국정운영의 방향을 정하는 데에 큰 영향을 미칠 것이다. 또 이전 정부의 국정운영의 경험도 국민의 정부 국정운영의 후반기 방향을 정하는 요인으로 작용할 것이다. 지금까지의 논의를 중심으로 후반부 국민의 정부가 추진해야 할 공공부문 개혁의 방향을 정리해 보기로 한다.

---

전체적인 시각을 갖지 못하고 있다'고 비판하였다. 국민의 정부에서는 규제개혁위원회 등에서 일정한 기준을 정해서 규제개혁을 하는 top-down 방식을 기본적인 접근방식으로 채택하였다. 물론 규제개혁위원회에서도 개혁안건 채택과 결정과정에 이해당사자를 참여토록 하는 등 노력을 하였으나 국민의 입장에서 만족스럽지 않았던 것으로 보인다.

### 1. 이제는 마감을 할 시기이다.

에너지가 부족할 때에는 새로운 일을 시작하는 것은 무리이다. 후반부 국정운영의 가장 큰 특징은 ‘권력의 누수현상’이었다. 권력 누수현상은 개혁에 필요한 에너지의 공급부족현상을 가져온다.

이 사실을 고려하면 후반기 개혁의 요체는 개혁을 새롭게 벌리지 말고 마무리하는 것으로 잡아야 할 것이다. 이미 약속한 개혁과제를 완료하고, 이들 개혁의 성과가 지속되도록 유지·관리하는 방향으로 잡아야 할 것이다.<sup>17)</sup>

후반부 국정운영에서는 개혁의 에너지가 증만했던 시기의 개혁신화에 매여서는 안된다. 후반부 국정운영에서는 ‘성공의 실패’<sup>18)</sup>를 가장 경계해야 한다.

### 2. 개혁을 시스템화해야 한다.

개혁을 시스템화하는 것은 개혁을 법제화하는 등 제도화하는 것을 의미한다. 개혁의 제도화는 ‘현 정부에서 못다한 개혁을 다음 정부에 넘기는’ 역할을 한다.

이런 측면에서 성공적인 사례를 문민정부의 행정규제기본법<sup>19)</sup> 제정에서 찾을 수 있다. 문민정부 말에 제정된 이 법은 국민의 정부에 들어와서 규제개혁위원회의 활동을 통하여 빛을 보고 있다. 제도화는 개혁을 추진하는 에너지원(源)을 지속적으로 공급하는 기능을 한다. 국민의 정부에서도 전반기 국정운영에서 미흡한 개혁은 제도화하는 방향으로 노력해야 할 것이다.

---

17) 정부가 2001년부터 개혁의 화두를 상시(常時)개혁체제로 둔 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

18) ‘성공의 실패’는 성공을 경험한 사람은 난관에 부딪치면 성공시의 해결책을 고집하는 성향을 갖게 되고, 이것 때문에 실패하게 된다는 현상을 말한다. 경제적 측면에서 성공의 실패 사례를 체계적으로 설명한 논문으로는 Clayton Christensen, Thomas Craig, and Stuart Hart의 “The Great Disruption,” *Foreign Affairs*, March/April 2001, pp. 80-95가 있다.

19) 1998년 2월 28일 공포된 행정규제기본법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함을 목적으로 제정된 개혁입법이다. 이 법에 근거하여 규제개혁위원회가 대통령 직속으로 설치되었고 기존규제의 개폐, 신설규제의 억제 등 정부개혁에 많은 기여를 하였다.

### 3. 공무원을 개혁의 대상으로 하지말고, 개혁의 주체로 이끌어야 한다.

공공부문의 개혁이 갖는 딜레마는 공무원이 개혁의 대상이면서 동시에 주체라는 점에서 발견된다. 공무원을 개혁대상으로 하여 강도 높은 개혁을 수행하는 것은 개혁초기에는 가능하다. 그리고 성과도 거둘 수 있다. 그러나 지나치면 개혁피로증에 걸릴 위험이 있고, 개혁의 확산이 멈출 위험이 있다.

그러나 다른 측면에서 보면 공공부문의 개혁은 공무원에 의하여 추진되고 집행된다. 개혁의 추진체가 개혁피로증에 걸리면 개혁은 확산되지 않는다.

개혁의 주체인 공무원에게 개혁의 과실이 돌아갈 것이라는 확신을 심어 주어야 하고, 특히 자신이 수행한 개혁에 대하여 강한 자부심을 심어 주어야 한다. 공무원은 ‘자부심으로 산다’는 말이 있다. 이 말은 공무원의 후생정책에서 고려해야 할 중요한 요소이다. 공무원이 공익의 수호자이고 공무원을 통하여 개혁이 이루어지고 공무원이 나라의 생존에 필요한 중요한 기능을 수행하고 있다는 믿음이 공무원과 국민에게 퍼질 때에 공무원은 ‘적은 월급’으로도 국가를 위하여 헌신을 한다.

국정개혁의 후반부에는 공무원에 대한 사회적 인식을 높이는 방향으로 이루어져야 한다. 공무원에 대한 ‘왕따현상’은 더 이상 있어서는 안된다.

### 4. 후반부 개혁에서는 ‘투명성 전략’을 활용해야 할 것이다.

투명성(transparency)의 확보는 국민의 정부 경제개혁의 핵심요소로 작용하여 왔다. 후반부 국정운영에서도 제2의 IMF외환위기가 도래하지 않도록 하기 위해서는 기업과 금융 부분에서 보다 철저하게 투명성을 확보해야 한다는 주장이 큰 설득력을 갖고 있다.<sup>20)</sup>

공공부문의 개혁에서도 정책결정에서부터 집행과정에 이르는 모든 과정이 자세하게 기록되고 저장되고 일정한 기준 하에서 국민에게 공개되어야 한다.

투명한 곳에는 부정과 부패가 자리를 할 수 없고, 투명성이 확보되면 ‘정치논리가 경제논리를 지배’하기 때문에 발생하는 각종 부조리와 비능률이 자리를 할 수 없다는 것을 명심해야 한다. 서울시의 민원공개시스템(OPEN)<sup>21)</sup>은 이런 측면에

20) Noland는 외부감사법의 도입 등을 통하여 외부감사 요건을 강화하고, 금융감독원을 설치하여 기업과 금융기관에 대한 체계적인 감시체제를 도입하는 등의 성과가 있었으나 아직도 미흡하다는 지적을 하고 있다. Noland의 앞의 논문.

21) OPEN은 Online Procedures Enhancement for Civil Applications의 약자로 서울시 민원공개

서 많은 도움을 줄 것이다.

투명성 확립을 위해서는 전자정부(electronic government)의 구축<sup>22)</sup>이 시급하다. 전자정부구축은 후반부 국정개혁의 한 축이 될 수 있을 것이다.

### 5. 공공부문의 개혁에서는 공정성이 관건이다.

공공부문은 기본적으로 '시장실패가 존재하는 영역'이다. 따라서 공공부문이 수행해야 할 가장 중요한 기능은 '조정'기능이다. 조정에서 가장 중요한 것은 공정성이다. 능률성은 공정성이 확립된 이후에 의미를 갖는다.

계층적 조직을 통하여 조정을 하던 시기는 지났다. 네트워크 사회에서는 수평적으로 기능적으로 상호 조정이 가능해야 한다. 이를 위해서는 상호조정이 가능하도록 하는 행정 시스템을 설계하고 네트워크 조직이 효과적으로 움직일 수 있는 관행의 정립이 시급하다.

경재부총리와 교육부총리를 도입한 것은 아직도 우리나라에서는 수평적인 조정이 성공하고 있지 않다는 증거이다. 이런 추세라면 환경부총리, 과학부총리, 정보부총리 등을 두어야 한다는 목소리가 계속하여 들릴 것이다. 이것은 지식정보화 사회에서는 정답이 아니다. 기능별로 그 기능을 담당하는 부처가 다른 부처를 조정할 수 있는 제도를 확립해야 한다.

비교적 부처중립적인 민간위원회를 통하여 부처간 조정을 과도기적으로 할 수 있을 것이다. 부처간 조정과 조정의 공정성 확립을 위해서는 건전한 상식을 갖춘 시민들의 적극적인 참여가 필수적이다.

---

시스템을 말한다. 이 시스템은 민원인이 민원을 신청한 후 자신의 민원서류가 서울시 누구의 책상에 있는지를 Internet을 통하여 실시간으로 검색할 수 있도록 하였다. 이 투명성을 통하여 서울시는 민원처리 시간을 단축하고 특히 민원처리에서 투명성을 확보하여 부정의 소지를 제거하는 성과를 거두었다. 서울시의 OPEN 시스템은 국제적으로도 인정을 받았다. UN은 이 시스템을 반부패의 성공적인 시스템으로 보고 개발도상국에 보급하기로 하였다.

- 22) 전자정부의 구축은 세계적인 추세이다. 대부분의 나라가 전자정부 구축 1차적 완성 시기를 2003년으로 보고 있다. 우리나라에서도 정부혁신위원회의 특별위원회 형식으로 전자정부특별위원회를 만들고 2002년말 까지 11개 핵심사업의 전자정부화 계획을 수립하여 집행하고 있다. 전자정부사업의 이념으로 투명성 확보가 들어 있다.

## 6. 시민의 상식성에 근거한 상시개혁이 가능하도록 체제를 개편해야 한다.

이 부분에서 개혁에 성공한 대부분의 나라, 미국, 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드 등이 '모두 불문법 국가라는 사실'에 주목해야 한다. 이 현상은 지식정보화 사회의 특징으로부터 도출되어 나온다. 즉 지식정보화 사회는 지식과 정보의 평균수명이 2년 정도로 단축된다. 이것은 행정환경도 평균 2년 정도로 단축되었다는 것을 의미한다.

모든 것을 법령으로 처리하는 대륙법 계통의 국가에서는 개혁의 시차 즉 개혁을 인지하여 법령개정을 하는데 소요되는 시일이 평균 1년 반 내지 2년 정도이다. 이 말은 개혁법령이 집행되기도 전에 행정환경이 다시 변해 버렸다는 것을 의미한다.

불문법 국가에서 채택하고 있는 '배심원'제도가 갖는 장점에 대해서도 깊이 생각해 볼 시점이 도래한 것으로 보인다.<sup>23)</sup>

개혁이 '소리만 요란하고 실속이 없다'는 주장에도 귀를 기울여야 한다. 그리고 그 원인으로 등장한(기존의 고객중심적 개혁이 아닌) 시민중심적 개혁의 필요성에 대해서도 귀를 기울여야 한다.<sup>24)</sup>

## 7. 시뮬레이션 능력을 갖춘 정부를 구축해야 한다.

시뮬레이션은 정책을 수립할 때에 또는 집행할 때에 현실에서 발생할 수 있는 일을 미리 실험해 보는 일이다. 이 단계에서 모든 가능한 경우를 상정하고 이에 대한 대비를 마련해 두어야 한다. 그리고 이 단계에서 비용이 효과보다 클 경우에는 정책집행을 보류하는 지혜를 가져야 한다.

환경이 급속하게 변화하는 지식정보화 사회에서는 미래의 불확실성이 높다. 이런 상황에서는 위기변수(contingency variable)에 대한 체계적인 대응이 반드시 필요

23) 대륙법체제를 채택하고 있는 일본에서도 이 문제의 심각성을 인식하고 준비심원 제도의 도입을 고려하고 있다고 한다. 사법판단의 최종책임은 법관이 지되, 그 앞 단계에서 배심원을 두고 그들의 판단을 참고하는 제도이다.

24) '소리만 요란한 개혁'의 원인으로 Linda deLeon과 Robert B. Denhart는 지나친 시장중심적 개혁, 시민이 아닌 고객중심적 개혁, 그리고 지나친 혁신의 강조를 들고 있다. 이들의 주장은 Linda deLeon and Robert B. Denhart, "The Political Theory of Reinvention," *Public Administration Review*, March/April 2000, Vol. 60, No.2, pp. 89-97에서 찾을 수 있음.

하다. 위기변수는 ‘발생할 확률은 적으나 일단 발생하면 그 피해가 시스템의 붕괴로까지 이어질 가능성이 큰’ 변수이다.<sup>25)</sup> 위기변수에 대한 대응은 시뮬레이션 밖에 없다.

생각하는 정부, 지능이 높은 정부를 후반기 국정개혁의 방향으로 잡아야 한다.

#### 8. 체감개혁을 높이는 방향의 개혁도 필요하다.

그 동안 국민의 정부가 수행한 총체적 개혁이 제대로 평가를 받기 위해서는 국민이 느끼는 체감개혁을 높여야 한다. 이를 위해서는 밑으로부터의 개혁을 정착해야 한다. 개혁과제의 선정에서부터 개혁대안의 마련 그리고 개혁의 집행에 이르기까지 국민이 적극적으로 참여할 수 있는 제도를 마련하고 시행할 수 있을 것이다.

## VI. 결 론

개혁은 멈출 수 없는 과정이다. 투명성 확보를 통한 부정부패가 없는 정부, 생산성이 높은 정부, 공정한 정부, 미래예측능력이 있는 정부, 위기관리능력이 있는 정부, 그리고 무엇보다도 믿을 수 있는 정부의 구현이 앞으로 후반기 국민의 정부가 추구해야 할 방향이다.

이런 개혁방향이 제대로 뿌리를 내리면 우리나라는 세계에서 가장 살기 좋은 나라가 될 것이다.

세계화 시대에 국민의 정부가 추구해야 할 목표는 세계에서 가장 살기 좋은 국가를 만들어서 자본이 흘러 들어오고, 첨단지식을 가진 연구자들이 다투어서 살기를 원하고, 기업가들이 기업하기를 원하도록 만드는 일이다<sup>26)</sup>. 이 일이 성공하면 우리나라는 개발도상국 시절의 몸통국가(body nation)로부터 벗어나서 두뇌국

25) 안문석, 「환경행정론」, 법문사, 1995. p.54, p.437.

26) Avinash Persaud는 세계화에서 승자가 되기 위해서는 knowledge development, cross-fertilization of ideas among knowledgeable people, 그리고 good governance를 들고 있다. 그는 Good governance의 지표로 조세정책, 노동정책, 인프라정책, 정치적 환경을 들고 있다. 특히 투명성과 반부패 노력도 중요한 지표로 삼고 있다. Avinash Persaud, "The Knowledge Gap," *Foreign Affairs*, March/April 2001, pp. 107-117.



가(brain nation)<sup>27)</sup>로 이행하게 될 것이다. 21세기에는 두뇌국가가 창출되는 부가가치의 대부분을 갖게 된다는 사실을 명심해야 한다.

끝으로, 본 논문에서는 국정개혁을 행정부를 중심으로 하는 정부개혁에 한정하였다. 그러나 우리나라를 세계에서 가장 살기 좋은 나라 즉 두뇌국가로 만들기 위해서는 정치개혁과 사법개혁도 동시에 추진해야 한다. 이후 정부개혁과 관련하여 정치개혁과 사법개혁에 대해서도 많은 논의가 있길 기대한다.

## 참 고 자 료

### 1. 국민의 정부 전반부 조직개편 과정

- 국민의 정부 출범 전 : 2원(부총리) 14부 5처 4청(21 국무위원)
- 1차 정부조직 개편(1998. 2) : 17부 2처 16청(경제, 통일 부총리페지, 총무처 공보처 통폐합, 과기부 격상)(17 국무위원)
- 2차 정부조직 개편(1999. 5) : 17부 4처 16청(기획예산처(장관), 국정홍보처(차관) 신설)(18 국무위원)
- 3차 정부조직개편(2001. 1) : 18부 4처 16청(재정경제부 교육인적자원부 부총리격상, 여성부 신설)(19 국무위원)

### 2. 정부발표 전반부 정부개혁 성과

#### 가. 부처별 성과

- 20개 부처의 경영혁신과제를 평가한 결과, 2000년 말까지 마무리해야 할 과제, 1,943개 중 1,923개 완료(99%).
- 인력조직정비 분야에서는 총 25개 과제 중 254개 완료: 인력구조조정실적은 3년 간(1998-2000) 총 131,082명을 감축하여 목표대비 804명을 초과달성.
- 퇴직금 누진제는 평가대상기관 176개 기관 중 173개 완료.

이를 표로 살펴보면 다음과 같음.

---

27) Brain Nation과 Body Nation의 개념과 특징에 대해서는 Francis Fukuyama, *The Great Disruption : Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Touchstone Books, June 2000 ISBN: 0684865777을 참조할 수 있을 것임.

	총과제수	완 료
총 계	1,943	1,923
인력조직정비	255	254
퇴직금 누진제	176	173
자회사 정리	26	26
기관 통폐합	22	22
외부위탁	209	209
자산매각	70	70
연봉, 계약제	293	290
복리후생제도개선	635	624
기타(기능조정, 운영시스템 개선 등)		

출처 : 정부혁신위원회 점검평가특별위원회, 2001. 1. 30

나. 정부발표 공기업 평가결과

감사원이 지적한 방안 경영을 중심으로 점검평가를 한 결과, 662건 중 470건을 이행하여 71%의 이행률을 보임(출처: 점검평가특별위원회, 2001. 1. 30).

### 참 고 문 헌

- 안문석, 「정부와 기업 그리고 시민사회」, 박영사, 2001.
- 안문석, 「환경행정론」, 법문사, 1995.
- Avinash Persaud, "The Knowledge Gap," *Foreign Affairs*, March/April 2001.
- Clayton Christensen, Thomas Craig, and Stuart Hart, "The Great Disruption," *Foreign Affairs*, March/April 2001.
- Francis Fukuyama, *The Great Disruption : Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Touchstone Books, 2000.
- John E. Hopcroft, Rajeev Morwani, Jeffrey D. Ullman, *Introduction to Automata Theory, Languages, and Computation (2nd Edition)*, Addison-Wesley Pub Co., 2000.
- Linda deLeon and Robert B. Denhart, "The Political Theory of Reinvention," *Public Administration Review* Vol. 60 No. 2, March/April 2000.
- Marcus Noland, "Economic Reform in Korea : Achievements and Future Prospects," <http://www.iie.com/TESTMONY/noland0201-3.htm>, 2001.