

머 리 말

民間主導經濟体制의 전개와 市場機構尊重의 經濟運營은 불가불 財政機能의 再調整없이 不可能하다. 특히 우리나라같이 官僚 내지 官僚制가 歷史的, 權力的으로 特殊한 性格을 띠는 환경에서는 財政機能의 再調整—行政機能의 再編成—官僚機構와 採用制의 改革은 하나의 一貫된 体系改革의 作業이어야지 部分的 手術로서 될 性질의 것은 아니다.

短期的으로 보아도 1982年을 起點으로 一般財政의 赤字化라는 重大한 財政의 變質이 進行되고 있다.

公共財의 需要와 供給이라는 性질을 갖는 財政의 機能이 表現은 經濟的 性格을 가지나, 그 근본에는 統治, 行政, 文化, 社會的 諸要素를 포괄하고 있는 것이기 때문에 財政機能의 再調整이라는 課題는 轉換期 韓國經濟社會에서 끊임없이 再照明, 再檢討되어야 할 研究課題이기도 하다.

租稅를 시발로 本研究院의 研究計劃에도 財政機能의 再調整문제는 重要한 위치를 차지하는 部門이다. 本研究는 特定한 價值前提(예를들면 최근 先進國에서 流行하는 「작은 政府」나 「新聯邦主義」 등) 없이 우리의 財政機能의 実績을 검토하고 財政機能의 전개와 관련된 行政, 官僚制度和 機構를 주로 量的 側面에서 검토한 것이다.

檢討라고 하지만 여기에는 財政學과 行政學의 學際的 接近이 必要한 것이어서 試圖로서 만족할 수는 없으나 몇가지 公共部門의 規模, 民間經濟機構에 넘길 수 있는 公共財의 概念 再定立 등 重要한 事實發見과 方向提示의 基礎作業이 이루어졌다고 믿는다.

앞으로 財政의 赤字要因, 預算制度改善, 歲入에서의 租稅歲出預算制 그리고 福祉財政을 중심으로 한 財政·行政機能의 再編方案, 官僚의 採用·動員方式과 業務委任 및 責任 등 質的이고 具體的인 研究課題를 계속 進行하여 갈 것이다.

1982年 10月 日

韓國經濟研究院
代表理事·副院長 金鎮炫

目 次

머 리 말

〈要約 및 結論〉

I. 序 論	14
II. 民間部門과 公共部門의 再調整	17
- 政治·行政學的 接近 -	
1. 發展의 論理와 政府機能의 擴大	17
2. 社會的 諸機能間의 關係	18
3. 行政國家에 對한 批判과 反省	22
4. 再調整의 方向	25
5. 再調整의 方法	26
(1) 無成長(zero growth)管理	26
(2) 減縮管理(cut-back management)	27
(3) 脫政治化(depoliticization)	27
(4) 全部門計劃(national planning)	28
(5) 內部統制의 政治化(repoliticization)	28
(6) 權力의 均衡確保	29
(7) 分 權 化	30
(8) 參與의 增大	31
(9) 公 社 化	31
III. 民間部門과 公共部門의 再調整	33
- 政治·經濟學的 接近 -	
1. 公共部門의 크기	33
2. 公共支出의 內容	36
3. 公共支出의 膨脹	37
4. 韓國公共支出의 一般의 特徵	38
5. 公共部門 統制의 接近法	43
(1) 巨視經濟的 接近法	43

(2) 微視經濟的 統制	44
IV. 社会福祉와 政府의 役割	51
1. 韓國의 社会開發	51
2. Beveridge型和 Bismarck型	61
V. 中央政府와 地方政府의 機能 및 組織整備	64
1. 中央集權化의 要因	64
2. 機能配分의 基準	67
(1) 國家와 地方自治團體間의 機能配分의 基準	67
(2) 道와 市·郡間의 機能配分의 基準	67
3. 整備의 方向	68
(1) 機能의 整備	69
(2) 區域 및 階層의 整備	75
VI. 官僚制度의 改編	82
1. 官僚制度의 公共進取理論의 接近	82
2. 社会變動과 官僚制	85
3. 官僚制 運營의 評價基準	88
4. 官僚制度의 改編方向	91
(1) 豫算制度의 合理化	92
(2) 目標管理	96
(3) 合理的인 財政政策의 樹立	101
5. 機構改編과 公務員數의 調整	104
(1) 機構, 公務員數, 豫算間의 關係	104
(2) 趨勢分析	108
(3) 앞으로의 發展方向	122

表 目 次

〈表Ⅱ - 1〉 社会体制의 諸變數	20
〈表Ⅲ - 1〉 公共部門의 財政規模	34
〈表Ⅲ - 2〉 韓國公共部門의 크기	35
〈表Ⅲ - 3〉 一般會計歲出의 推移	39
〈表Ⅲ - 4〉 財政支出의 國際比較	40
〈表Ⅲ - 5〉 特殊한 여건에 있는 國家의 國防費 比較	41
〈表Ⅲ - 6〉 財政硬直度	41
〈表Ⅲ - 7〉 各國의 中央政府 總支出의 GNP에 對한 比率	42
〈表Ⅲ - 8〉 支出 彈力性	42
〈表Ⅲ - 9〉 Arthur Seldon에 의한 公共支出의 分類	44
〈表Ⅲ - 10〉 Seldon의 分類에 따른 우리나라 公共支出의 機能別 分類	45
〈表Ⅲ - 11〉 公共 및 民間財에 對한 政府支出	46
〈表Ⅳ - 1〉 年次別 社会開發費 機能別 推計	52
〈表Ⅳ - 2〉 Beveridge報告書의 費用分担提案(英國의 事例)	62
〈表Ⅵ - 1〉 中央行政機關數의 變遷	108
〈表Ⅵ - 2〉 機能別 次官補 및 室數의 推移	109
〈表Ⅵ - 3〉 機能別 局數의 推移	110
〈表Ⅵ - 4〉 機能別 課數의 推移	111
〈表Ⅵ - 5〉 公務員의 變化推移	112
〈表Ⅵ - 6〉 機能別 公務員數의 推移	113

〈表VI-7〉 3機能別 公務員數의 推移	114
〈表VI-8〉 一般職 上位職 機能別 增加推移	115
〈表VI-9〉 各國의 公務員數 比較	116
〈表VI-10〉 中央財政의 歲入構造	117
〈表VI-11〉 租稅收入의 直·間稅 比率	117
〈表VI-12〉 租稅收入의 國稅와 地方稅 比率	118
〈表VI-13〉 年度別 租稅負擔率	118
〈表VI-14〉 歲入規模의 增加	119
〈表VI-15〉 歲出規模의 增加	120
〈表VI-16〉 財政硬直度	121
〈表VI-17〉 中央財政支出의 機能別 分類(一般會計)	121
〈表VI-18〉 各種 社會·經濟 指標의 變化	123

圖 目 次

〈圖II-1〉 政治體制의 類型	20
〈圖II-2〉 統制, 適應 및 調整還流	21
〈圖III-1〉 韓國의 公共部門	36
〈圖V-1〉 行政의 階層構造	65
〈圖VI-1〉 公共財 選擇理論의 分析模型	84
〈圖VI-2〉 中央行政機構圖表	106
〈圖VI-3〉 公務員의 分類	107

要約 및 結論

1. 序 論

(1) 政府樹立 이후 혼란기를 거치면서 팽대해지기 시작한 行政의 역할은 發展을 위한 主体的 機能을 담당하게 되면서 빠른 속도로 成長하게 되었다. 이러한 行政國家化의 경향은 先·後進國을 막론하고 공통된 現象이나, 특히 우리나라와 같은 發展途上의 國家에서는 行政이 社會變動에 対応할 뿐만 아니라 社會變動을 誘導하기 위하여 그 機能을 擴大하고 積極化하여 나가야만 할 필연성을 가지고 있었다. 60年代와 70年代의 經濟開發計劃의 적극적인 추진에 비례하여 公共部門은 비대해졌으며 상대적으로 民間部門은 지나치게 위축되어 公共部門과 民間部門의 相互支援機能의 수행에 차질이 생겨나게 될 상태에 까지 이르게 되었다.

(2) 70年代末 美國의 일부 州에서 있는 租稅 拒否運動은 지금까지 무한정으로 커지기만 해 오던 政府의 역할에 대하여 재인식해 볼수 있는 계기를 만들었다. 民間部門으로부터 조달된 資源을 政府가 非效率적이고 無價值한 일에 投入한다면 차라리 民間部門에 좀더 自律性을 부여하는 것이 나을 것이라는 생각이 대두되게 된 것이다.

2. 民間部門과 公共部門의 再調整

(1) 지난 10余年 동안에 公共部門의 크기는 계속 팽창하여 왔다. 특기할 사실은 1973年(特別會計의 規模가 縮少되어 公共部門이 축소됨)을 例外로 한다면 公共部門의 크기는 1972~74年間은 GNP의 25~26%, 1975~78年間은 GNP의 28~29%로 확대되었으며 1979년에는 31.1%, 1980년에는 33.9% 그리고 1981년에는 35.4%인 것으로 나타나 있다.

이것은 지난 10年동안 公共部門의 對 GNP 占有 比重이 거의 10% 포인트 증가한 것을 의미한다. 더욱 우려되는 것은 건축정책을 실시한 1979년부터 政府部門의 크기가 급속히 팽창하여 왔다는 사실이다. 이는 정부가 국민경제의 안정을 도모하기 위하여 건축정책을 추진하는 과정에서 민간부문은 위축되고 있을 때 정부기능만이 확대되었다는 것으로 밖에 달리 해석할 도리가 없다.

(2) 지난 수년동안 우리들은 民間主導經濟體制의 구축을 주장해 왔으며 이것은 民間에서 뿐만 아니라 政府側에서도 한국경제의 長期的 潛在力을 꽃피우기 위하여 필요한 措置라는 인식을 가지고 있어 이 문제에 관한한 거의 國民的 合意가 이루어진 것으로 이해하고 있다. 그러나 이러한 主張이나 當爲性과는 별도로 公共部門은 오히려 그 機能을 확대해 나가고 있으며 이것은 우리들로 하여금 적지않은 우려를 자아내게 하고 있다. 1981年 10월에 정부수립후 처음으로 政府機構를 縮小시키는 大改革이 단행되었고 1982年에도 정부기능의 再調整作業이 着手되어 擴大위주의 行政機能에 制動이 걸리기 시작

하였다. 이러한 作業의 結果가 아직 구체적인 수치로 나타나지 않고 있으나 公共部門을 얼마나 축소시키게 될 것인가는 더 두고 볼 일이다.

(3) 다른 어떤 나라에 비해서도 우리나라의 行政機能은 立法이나 司法機能보다 우위에 있다. 肥大할대로 肥大해진 우리나라의 官僚集團은 그 긍정적인 역할 못지 않게 부정적인 측면과 逆機能을 노출시키고 있다. 發展을 위해서는 어느 정도의 모순과 不作用은 불가피하다는 생각이 이러한 弊弊를 어느 정도 견뎌 낼 수 있게 하였으나, 民間으로부터 政府에의 資源投入機能의 限界點을 보이기 시작하면서 새로운 局面으로 접어들게 되었다.

(4) 政府는 官僚制를 통한 規制, 禁止, 奉仕, 創造, 助長 등의 活動이 他分野의 活動을 制約하여 스스로에게 필요한 流動資源조차 減少시키는 일이 없도록 해야 할 것이며 이것이 小規模의 簡素한 政府를 뜻하는 것이다. 또한 發展의 論理가 成功的인 결과를 가져왔다면 이러한 發展의 論理에서 조속히 脫皮하여 市場經濟의 原理에 입각, 民間部門의 自律性을 높여 나가는 方向으로 정부기능이 재조성되어야 할 것이다. 즉 資源配分機能을 民間部門에게 맡기고 政府는 所得再分配와 安定化機能에 力點을 두어야 할 것이다.

또 社會의 複雜性이 계속 증대할 것이므로 政府는 強制力보다도 通信率의 增加에 의하여 社會統合을 達成해야 될 것이다. 그러나 이러한 通信率의 增加는 社會的 諸事件을 部分的으로 모두 다룰 수 없게 만들지 모르므로 전체적인 脈絡에서 조정해나가야 할 것이다.

(5) 이러한 基本前提下에서 오늘날 비대해진 政府機能을 縮少하여 公共部門과 民間部門을 再調整하기 위한 몇 가지 方案을 열거하면 다음과 같다.

첫째로 無成長管理(zero-growth management)이다. 즉, 公共部門의 크기를 現在의 水準에서 동결시켜 두자는 것이다. 公共部門에 대한 어떠한 새로운 誘引도 없애고, 以前의 漸增主義式의 予算編成을 止揚하고 모든 政府의 活動을 現在의 수준에서 완전히 묶어 버리면, 相對的으로 民間部門은 自律性을 維持하며 지속적인 成長을 거듭해나갈 수 있으리라는 생각이다.

둘째는 減縮管理이다. 現狀態에서 凍結하자는 無成長管理에서 한 걸음 더 나아가서 비대해진 行政의 規模를 과감히 縮少시키자는 것이다.

셋째는 脫政治化(depolicitization)이다. 이는 어떤 問題가 발생했을 때 그것을 政治化시키지 않고 가능한한 民間部門에서 自體的으로 해결토록 하자는 것이다.

네째는 全部門計劃의 樹立이다. 어떤 一括的인 計劃아래 國家의 모든 組織을 포함하고 주어진 모든 條件을 投入하여 全體的으로 일관성있는 發展을 誘導해 보자는 것이다. 이러한 計劃에 있어서는 政府가 統制者로서 作用하는 것이 아니라 다른 社會組織과 마찬가지로 정부도 그 計劃속의 한 下位體制에 불과한 것이다.

다섯째로 內部統制組織의 政治化이다. 政府의 다양하고 방대한 活動을 제대로 統制·監視하기 위해서는 政府官僚組織으로부터 어느 정도 獨立된 監視體制를 확보할 필요가 있기 때문이다.

여섯째는 三權의 均衡確保이다. 民主主義가 추구하고 있는 本來的 意味의 三權分立

을 이룩하여 牽制와 均衡의 원리가 제대로 作動하게 만들어져야 할 것이다.

일곱째로 機能의 分權化이다. 즉 과도한 中央集權을 止揚하여 業務를 分權化함으로써 現地성과 能率性 및 対応性을 높여나가자는 것이다.

여덟째로는 國民參與의 增大이다. 國民들로 하여금 그들과 직접적으로 이해상관 있는 문제에 대해 스스로 政府階層의 각 水準에 참여할 수 있는 길을 넓히자는 것이다.

(6) 上述한 대로 公共部門도 民間部門間의 機能을 再調整하여 公共部門의 팽창을 抑制하거나 좀 더 적극적으로는 公共部門을 縮少시키려 할 때에 經濟學的으로는 두가지 接近法 - 巨視的 接近法과 微視的 統制方法 - 이 있을 수 있다.

巨視的 方法에 의한 政府機能의 統制는 先導적인 經濟政策道具를 이용하여 一定한 政策 準則을 고안해 냄으로서 가능하다. 예를 든다면 每年 租稅率을 미리 確定 公告하고 通貨供給의 短期的 目標增加量도 다음해에 기대되는 超過인플레이션에 따라 맞추어 가도록 하면서 政府가 스스로의 統制에 노력을 경주하는 방안이 바로 그것이다.

그러나 무엇보다도 官僚들의 公共選擇理論的 行動假定을 감안할 때 政府機能의 再調整은 價格機能에 이를 맡기는 微視經濟的 統制方法이 有用할 것 같다.

(7) 지난 10余年間 中央政府의 歲出을 分析해 보면 政府가 그 供給을 담당하여야 하는 純粹公共財는 總支出의 약 40%에 이르고 있다. 例로 1980年과 1981年에 不可分離的 便益을 유발하는 公共財의 공급규모는 각기 39.6%와 38.2%인 것으로 나타나 있다.

“약간 可分的 便益”을 유발하는 公共財의 공급은 지난 10余年 동안에 4年을 제외하면 대략 總歲出의 10% 内外에 머물렀다. 例로 1980年과 1981年에 이것은 각기 7.6%와 5.2%에 불과하였다.

“절대적으로 可分的 便益”을 유발하는 公共財는 총지출의 약 40%에 이르고 있다. 例로 1980年과 1981年에 이것은 각기 42.4%와 40.3%를 보여주고 있다.

微視的 方法을 통하여 價格機能을 再生시켜 政府部門을 통제할 수 있는 부분은 바로 可分的 便益을 유발시키는 公共財分野인 것이다.

3. 社会福祉와 政府의 役割

(1) 이와 더불어 政府가 国政指標의 하나로 내세우고 있는 福祉國家의 建設은 財政의 役割이 더욱 더 擴大될 것을 요청하고 있다. 그러나 前述한 바와 같이 우리나라의 公共部門은 너무 팽창하여 있는 현실이므로 社會福祉制度는 가능한 한 政府의 直接 參與를 最少化시키는 方向으로 創案되어야 할 것이다.

따라서 우리는 政府의 一般財政이 中樞的 役割을 하는 Beveridge型 福祉國家보다는 僱傭主와 被僱傭者의 寄与金을 통하여 福祉國家를 운영하는 Bismarck型制度에 지속적인 연구를 加하여 이러한 制度를 土着化 시키는 方案을 강구하여야 할 것이다.

(2) 뿐만 아니라 오늘날 西歐(특히 英國과 스칸디나비아諸國)의 福祉國家들이 福祉制度의 副作用으로 勤勞者들은 勤勞意慾을 상실하여 가고 있으며 高所得層은 社會 福祉制度의 운영에 필요한 財源을 위하여 過多한 租稅負擔을 감수해야 함으로써 전반적으로 成

長潛在力을 발휘하지 못하고 국민경제는 活力을 잃어가고 있는데 주의할 필요가 있다.

英國을 비롯하여 네델란드 등에서는 이미 이러한 경제침체를 극복하기 위하여 福祉國家 운영의 基本哲學을 再考하기에 이르렀다. 여기에서 제시되고 있는 改革案들은 대부분의 경우 社會開發分野에도 價格機能을 부활시켜 資源配分이 좀더 效率的으로 이루어져야 하겠으며 政府의 지나친 介入도 줄어들어야 한다는 것을 강조하고 있다. 우리나라가 福祉國家를 건설하려 할때 西歐의 例를 他山之石으로 삼아야 할 것이다.

4. 中央政府와 地方政府的 機能 및 組織整備

(1) 公共部門과 民間部門의 再調整과 아울러 政府의 財政機能合理化方案으로는 中央政府와 地方政府的 機能 및 組織整備를 들 수 있다.

우리나라의 경우 그 동안 安定과 發展爲主의 論理에 따라 行政의 統一性, 強力性 및 能率性을 지나치게 추구한 결과 지나칠 정도로 中央集權化하고 있는 실정이다. 事業, 人事, 予算 등의 權限이 中央에 集中되어 있으며, 行政事務의 量的 增大와 交通通信의 發達, 專門化된 人力의 必要 등 여러 要因에 따라 集權化가 계속 강화될 조짐을 안고 있는 것이다. 이러한 中央集權化는 그 長點에 못지않게 短點을 露呈시키고 있다. 行政의 地方의 特殊性을 고려치 않음에 따른 劃一主義의 피해와 地方團體에 대한 中央政府의 과도한 指揮·감독에 따른 自主性 상실, 民主的 統制의 弱화에 의한 專制的 경향의 조장 등을 들 수 있다. 우리나라의 中央集權化는 行政의 統一性과 能率性이 요구하는 이상으로 과도하게 集權化되어 있고 中央集權에서 오는 裨益이 그 長點을 상쇄하고도 남을 정도이다.

(2) 우리나라의 경우 行政階層의 縱的 機能의 未分化에서 나타나는 集權化 現象이외에 나름대로의 독특한 要因이 中央集權化를 助長해 왔다. 즉 地方住民의 要求, 政治人의 관심, 中央官僚의 利害關係 등이 바로 그것이다. 地方住民들이 劃一化된 行政의 피해를 입으면서도 集權化된 行政樣式을 助長하게 된 이유는 中央政府로 부터 支援을 많이 받을 수록 자신들의 費用 負擔없이 惠澤을 많이 받는 것으로 생각하는 경향 때문이다.

(3) 行政의 과도한 中央集權化를 막고 機能을 적정배분하기 위한 原則으로 現地性, 綜合性, 經濟性, 責任의 明確性, 民主性 등을 들 수 있다. 이런 原則下에 國家와 地方自治團體間의 事務配分의 調整은 國家의 存立에 직접 필요한 事務, 政策上 全國的 綜合的으로 행해지는 企劃에 관한 事務, 全國的인 基準의 統一 또는 調整을 要하는 事務, 全國的 廣域的인 基礎 위에서 統一的으로 처리하여야 할 事務, 地方自治團體의 技術로는 그 目的을 達成하기가 어려운 事務, 社會政策的 要求에 대응하기 위한 事務, 國家發展에 관한 事務 등을 제외하고는 모두 地方自治團體에 配分해야 할 것이다.

(4) 中央政府와 地方政府的 組織 및 機能整備를 몇 개의 分野로 나누어 설명하면 우선 機能의 整備에 있어서 參謀·支援分野와 內務行政分野, 産業行政分野, 社會行政 分野로 나눌 수 있겠다.

가. 參謀·支援分野에 있어서는 우선 道單位의 企劃機能을 強化하기 위한 制度的裝置

가 마련되어야 할 것이며, 企劃分野에서 담당하고 있는 展示的 性格의 業務나 事務分掌 規定에도 없는 業務 등은 합당한 他機關으로 이관토록해야 할 것이다. 또 中央과 地方 間의 統計行政機能의 一元化 方案을 모색해야 할 것이다. 監査業務의 効率化를 위해 地方自治團體의 監査擔當部署의 地位와 組織編制를 조정할 필요가 있다.

나. 內務行政分野에 있어서는 전통적으로 他局·課에 비해 막강한 세력을 가지고 있는 內務行政을 축소 조정하여 점진적인 民間參與의 신장, 地方行政의 自治性의 확대를 기하는 방향으로 나가야 할 것이다.

다. 産業行政分野에 있어서는 住民과 直結되는 業務가 많은 만큼 민간이양을 적극 추진해 나가야 할 것이며, 同時에 自主的인 組織體인 協同組合 등을 충분히 活用토록 노력해야 할 것이다. 물론 현재의 与件이나 能力上 民間主導의 事務處理가 어려운 실정이나 그렇다고 안이하게 官主導로 현상유지 시킬 것이 아니라 그들의 能力을 培養시켜 나가면서 점차로 사무의 민간이양을 꾀해나가야 할 것이다.

라. 社會行政分野에 있어서는 그 業務를 規制的인 것과 奉仕的인 것으로 나누어 볼 때 社會行政은 지금보다 좀 더 奉仕的인 쪽으로 이행되어야 할 것이다. 그 改善方向은 委任業務를 처리할 때 委任機關의 事前承認制를 폐지해야 하며 類似業務는 한 기관으로 統合調整되어야 할 것이다.

(5) 區域의 問題는 機能의 問題와 分離하여 생각할 수 없고 그 機能의 性格과 內容에 따라 그것이 수행되는 地域的인 範圍가 달라져야 하는 것이며, 그 機能의 變動에 따라 地域的인 範圍도 항상 신속히 적응해 나가야 하는 것이다. 또 機能의 配分問題는 地方行政의 階層構造와 밀접한 관련을 가진다.

우리나라 地方行政區域의 問題点으로는 自治的 規模와의 無関性, 經濟圈·開墾圈 및 生活圈과 行政區域의 遊離, 都市地域과 行政區域의 遊離, 自然條件變動에 따른 行政區域의 적응불능, 行政官庁 間의 距離 및 住民과의 地理的 距離의 非合理性, 自治團體 規模의 不均衡 등을 들 수 있으며, 現行 階層의 問題点으로는 自治團體間의 疎遠, 中間 階層의 단순한 中繼機關化, 上下階層間 役割의 重複, 重疊的 監督, 業務量의 創造와 行政能率의 沮害, 都市行政의 特殊性의 埋沒 등을 들 수 있겠다.

(6) 이러한 區域 및 階層構造의 모순을 改編하기 위해서는 세가지 立場을 들 수 있는데 첫째는 經濟·社會圈域 接近의 立場이고, 둘째는 地理·傳統·文化 接近의 立場이며 셋째는 政治·行政指向接近의 立場이다.

결국 우리나라 地方行政의 區域 및 階層構造의 改編은 앞에서 지적한 여러 問題를 해결하려는 각도에서 기본방향을 設定해야 하며, 地方行政의 民主化와 能率化를 지향하는 방향에서 이루어져야 한다. 또 앞으로 地方行政에 있어서도 電算化와 機械化가 대폭 이루어질 것을 전제로 하여 基本方向을 設定해야 할 것이다. 統率範圍, 地理上의 距離 등에 있어서 行政能力이 상당히 향상될 것도 전제로 해야 할 것이다.

또, 經濟·社會的 圈域, 住民의 生活慣習, 感情, 南北統一에의 杼備 등 여러가지 變數를 同時에 고려해야 할 것이며, 앞으로 계속 진행될 都市化傾向을 충분히 고려하여야 할 것이다.

5. 官僚制度의 改編

우리나라의 官僚制는 變動対応機能보다는 變動先導機能을 강조해 온 것 같다. 즉, 政府는 그가 処해 있는 環境与件의 變化에 적응만 하는 것이 아니라 環境与件을 能動的으로 修正하여 왔던 것이다. 이와 같이 막중한 機能을 수행하면서 韓國官僚制가 나타내는 逆機能을 그들에게 '安定된 目標을 設定해 줄 수 있는' 安定된 統治機構와 그들의 行動을 효과적으로 監視할 수 있는 与論이 모두 취약하다는데서 비롯되고 있다.

(1) 우리 官僚制는 行政過程上 아직도 改善되어야 할 점이 많다. 人事管理와 組織運營에 관한 問題를 제외한다고 하더라도 予算決定과 事業決定에 관한 決定作成過程上에 있어서도 改善해야 할 점이 많다. 어느 나라의 官僚制든지 長期的이고 綜合的인 안목에서 事業과 予算을 合理的으로 決定하기에는 여러가지 制約이 있는 것이지만 우리의 경우 政策의 一貫性이 없고 事業과 予算間의 目的-手段關係의 分析이 未洽한 것 같다.

(2) 財政의 흐름이라는 입장에서 볼 때 官僚制는 支出需要를 판단하여 그 收入 規模를 決定하는 것이 原則이다. 支出需要 즉 政府의 財政需要는 行政需要에 따라 決定되는 것이며, 行政需要는 行政의 環境으로서의 社會가 要求하는 業務의 範圍와 量 및 質의 水準에 따라 決定되는 것이다.

그러면 財政의 흐름이라는 입장에서 보아 官僚制의 運營을 어떤 基準에 따라 評價할 수 있는 가를 생각해 보면 여기에는 두가지 基準이 있다. 즉, 結果의 評價와 過程의 評價이다. 結果의 評價란 官僚制가 만들어 놓은 結果 즉 產出을 통하여 客觀的으로 그 運營成果를 評價하는 것이다. 이에 비해 過程의 評價란 官僚制의 產出을 정확히 포착하기 어려운 만큼, 官僚制 運營은 그 節次가 적절한가에 따라 評價해야 한다는 것이다. 이러한 節次의 評價에 있어서 그 節次가 科學的으로 合理化되어야 한다는 合理主義的 立場과 그 節次가 보다 民主化하여야 한다는 漸增主義的 立場이 있으며, 또 그 중간 형태로 양자 混合的인 立場이 있다.

(3) 合理的인 予算運營이 이루어지려면 먼저 經濟社會開發五箇年計劃과 같은 長期的인 計劃이 合理的으로 作成되어야 하며, 이로 부터 財政政策이나 中期財政計劃이 導出되어야 한다. 또 財政政策이나 中期財政計劃이 年度別 予算編成의 基準이 되어야 하며 承認된 予算에 따라 予算配定과 資金計劃이 作成되어야 하고, 配定된 予算과 資金計劃 및 稅法 등에 따라 歲入·歲出 등의 予算이 執行되어야 한다. 그러나 우리나라 현재의 財政運營은 많은 問題點을 내포하고 있다.

(4) 人事管理와 組織運營에 관한 問題는 제외하고 予算決定과 事業決定에 관한 決定作成過程上 改善해야 할 점을 중심으로 予算制度의 合理化와 目標에 의한 管理, 合理的인 財政政策의 樹立 등을 살펴보면 予算制度를 合理化하기 위한 方案으로서 財政機能과 役割의 再整備, 事業中心의 予算制度 發展의 모색, 企劃·予算 및 評價의 有機的 連繫化를 꾀해야 할 것이다. 또한 雜多한 特別會計를 統合整備해야 하고, 中央財政과 地方財政의 有機的인 連繫化를 이뤄야 할 것이며 政府企劃 및 政府投資企業의 經營·予算體制의 改編을 감행하여 좀 더 合理化시켜야 할 것이다.

특히 予算制度에 있어서는 지금까지의 統制志向의 予算制度에서 탈피하여 새로운 予算制度의 導入을 추진해 나가야 하는 데, 가장 좋은 方法으로는 그 동안 몇 차례 採擇이 論議된 바 있는 計劃予算制度(PPBS)와 零基準予算制度(ZBB)의 적절한 調和를 기하는 方法일 것이다.

(5) 目標에 의한 管理(management)는 參與의 過程을 통해 組織單位와 構成員들을 위하여 生産活動의 短期的 目的을 명확하고 体系있게 設定하고 그에 따라 生産活動을 수행하도록 活動의 結果를 評價·環流시키는 管理体制로서 최근 美國 私企業체로부터 시작되어 公共部門에 까지 널리 보급되기 시작한 것이다. 우리나라에서도 각종 政策에 있어서 目標와 手段間의 連繫性이 부족하다는 것을 감안할 때 目標管理의 必要性은 더욱 커지고 있다.

(6) 우리나라의 政府機構와 財政規模는 政府樹立 이후 環境의 文化와 政治体制의 變化, 수차례에 걸친 經濟開發計劃의 遂行에 따른 行政需要의 급증과 官僚制 組織의 內的인 要因 등에 의해 급격히 팽창해 왔다. 1948年 당시 11部 4處 3委員會에 불과하던 것이 1982年度에는 2院 16部 4處 14庁 4外局 1委員會로 늘어났다. 公務員數도 60年度에 234,217名에 불과했으나 1981년에는 607,284名으로 2.5배 가량 증가되었다.

趨勢를 分析해 보면 中央行政機關에 있어서 外局은 줄어들고, 반대로 部와 庁의 수는 늘고 있는데 이는 급증하는 行政需要를 部와 더불어 庁의 增設로 대처한 결과. 局水準을 보면 전체적으로 볼 때 局數가 過度하게 급증하여 왔다는 것을 알 수 있다. 이는 課數의 증가율을 알지르고 있는 실정이다.

公務員數의 增加를 보면 立法府·司法府에 비할 수 없을 만큼 빠른 속도로 行政公務員數가 증가하고 있으며, 다른 機能에 속한 공무원 수 증가율에 비해 經濟開發機能에 속한 公務員數의 증가율이 낮게 나타나 組織數의 增加率과는 反對의 現象을 나타내고 있는바 이는 經濟開發機能에 속한 組織이 過度하게 分化되었다는 사실을 알 수 있다.

職群別로 볼 때 一般職의 증가는 거의 없었으며 技術職의 경우 그 重要性이 強調되어 왔음에도 불구하고 年平均 0.85%의 증가율을 보이고 있다. 反對로 別定職은 6.86%로써 公務員 全體의 年平均增加率을 훨씬 上廻하고 있으며 가장 큰 증가율을 나타내고 있는 것은 雇傭員의 數로서 무려 19.14%나 증가하고 있다.

(7) 公共部門의 肥大化에 관한 以上の 論議를 바탕으로 앞으로의 發展方向을 모색해보면 첫째로 組織의 規模 및 數를 適正化해야 될 것이다. 大局大課制를 具現하고 上位機構를 縮少, 調整함으로써 예산의 낭비적 要素를 除去해야 할 것이다. 둘째로 組織을 增設하게 될 때에도 가능한한 臨時的인 組織構造를 利用하거나 民間에의 이양을 일단 考慮해 보아야 할 것이다. 셋째로 定員의 管理를 위해서는 總定員制를 도입함과 아울러 人力算定 技法 등에 의해서 適正所要人力을 算定할 수 있도록 해야 할 것이다.

네째로 上位職 公務員의 수를 억제하고, 雇傭員의 管理에도 만전을 기해야 한다. 다섯째로는 財政에 関한 한 民間部門의 能力을 인정하고 政府는 企劃者, 調整者의 位置를 지켜서 財政需要를 抑制하는 方向으로 나가야 할 것이다. 여섯째 公共部門 內的 投資에 있어서 硬直性 經費를 能率의 增大로 그 額數를 줄여나가는 노력을 기울여야 할 것이다.

I. 序 論

1982年부터 시작된 第2次5個年計劃에서는 經濟運用方式의 轉換이 불가피 함을 시사하고 있다. 70年代 후반기 이후 소위 政府主導型經濟로부터 탈피하여 民間主導型經濟를 指向하여야 한다는 當爲論은 번번히 논의되어 왔다. 民間部門과 政府部門間的 機能의 再調整은 바로 이러한 사실을 감안하여 이루어 져야 할 것이다.

그렇다면 民間主導型 經濟란 무엇을 의미하며 이것이 公共部門에의 뜻하는 바 含意는 무엇인가? 民間主導型經濟란 결코 政府의 機能을 약화시키자는 主張만은 아니다. 오히려 政府가 담당하여야 할 機能의 再配分을 의미한다고 할 것이다. 政府가 담당하여야 할 經濟的 機能은 다양하지만 대략 資源配分, 所得再分配, 그리고 經濟安定으로 압축할 수 있을 것이다. 經濟安定은 광범위하게 物價安定과 雇傭安定을 기하는 对内均衡과 國際収支均衡을 포함하는 对外均衡으로 区分할 수 있을 것이다.

과거 政府役割의 特徵을 지적한다면 대략 政府가 중점을 두어 관여하던 분야의 優先順位가 資源配分→經濟安定→所得再分配가 아니었나 생각된다. 정부는 60年代初이래 네차례의 經濟開發 5個年計劃을 추진해오는 과정에서 부족한 財源을 配分하지 않을 수 없는 처지에 놓여져 있었던 것도 사실이었다. 그러나 그러한 과정에서 나타났던 非市場메카니즘에 의존하는 資源配分基準은 점차로 國民經濟構造를 왜곡시키는 逆作用을 가져오게 되었다.

資源 혹은 財源의 配分은 두가지 다른형태로 나타났다. 그 하나는 財政을 통한 經濟開發費의 이용인데 이는 소위 投資를 통하여 政府가 직접 資源을 흡수하거나 혹은 融資를 통하여 企業에게 政府의 選好를 보여주어 그 방향으로 投資를 증용하는 것이었고 또 다른 하나는 金融을 통하여 直·間接的으로 財源配分을 간접하고 유도하는 방식이었다.

財政과 金融을 통한 政府의 資源配分機能에의 積極的 參與는 市場機能을 마비시키는 작용을 하는데 충분하였다. 특히 이러한 현상은 財政의 경우 60年代에, 그리고 金融의 경우는 重化學를 시작한 70年代에 특히 두드러지지 않았나 여겨진다.

4次에 걸친 5個年計劃의 結果로 經濟規模가 확대되었을 뿐만 아니라 經濟構造나 내용도 매우 복잡하여진 현시점에서 政府가 資源配分 혹은 財源의 配分을 임의로 간섭하는 데는 限界點에 다다른 것으로 보여진다. 더구나 이러한 配分體制에 대응하여 보다는 配分體制가 존재하고 있는 상황에서 逆作用과 副作用을 감수하면서 現存體制를 고집해야 할 하등의 이유도 없는 것이다.

資本主義를 표방하는 混合經濟體制에서 價格의 機能을 강화시키고 市場메카니즘을 活性化시키는 것은 韓國經濟가 나아가야 할 올바른 방향인 것이며 이를 위해서 政府와 企業간의 役割이 再調整될 필요성이 있는 것이다.

따라서 民間主導型 經濟에서 政府의 역할은 그 우선순위가 經濟安定→所得再分配→資源配分이 되도록 再調整되어야 하지 않는가 여겨진다. 물론 經濟安定의 분제는 30年

代 케인즈理論의 출현이래 政府의 國民經濟干涉에 큰 구실을 주어왔던 것이 사실이다. 케인즈的 상황이 크게 달라진 현재는 經濟安定에 있어서 케인즈的 妙方도 재검토되어야 할때에 이르는 하였다. 물론 政府가 經濟安定目標를 외면할 수는 없다. 다만 經濟安定目標를 달성하기 위하여 추진하는 政策이 個人的 誘因을 저해하지 않고 安定政策의 基調에는 價格메카니즘에 대한 信賴가 담겨져야 할 것이다.

第5 共和國의 출발과 더불어 福祉社會의 건설은 가장 중요한 國家目標로 부상되었거니와 이 분야도 또한 政府가 맡아서 추진해야 할 것이다. 무엇보다 社會的 安定없이 經濟的 安定을 기하기 어렵다는 사실은 1979年末以後의 경험으로 누구나 다 잘 알고 있는 사실이며 公平한 所得分配야말로 低所得國民들이 느끼는 相對的 박탈감을 해소하여 國民的 和合을 도모하는 지름길임을 우리들은 잘 알고 있다.

이처럼 政府機能이 再調整되는 과정에서 資源配分을 價格機構에 맡기도록 하는 것이야말로 民間主導型 經濟의 要諦인 것이다. 그렇다면 民間主導型 經濟를 어떻게 하면 하루 속히 定着시켜 韓國經濟의 활로를 되찾도록 할 수 있을 것인가? 이러한 體制의 定着에는 당사자 쌍방간의 協力이 절대적으로 필요할 것이며 이러한 동반자적 관계의 인식이야말로 문제해결의 실마리가 될 것이다. 그러나 이러한 協力에 앞서 政府와 企業은 각기 스스로의 責任과 역할의 한계를 劃定해 두어야 할 것이다.

政府의 立場에서는 무엇보다도 公共部門의 팽창을 억제할 수 있는 自制力을 발휘하여야 할 것이다. 第2次世界大戰以後 公共部門의 過大膨脹은 汎世界的현상이 되어왔으며 이러한 膨脹은 短期的으로 經濟安定의 저해요인으로 작용하였으며 長期的으로 經濟的 潛在力을 잠식하여 國民經濟의 均衡있는 發展을 저해하였다.

뿐만 아니라 政府政策形成에 있어서 因子的 역할을 하는 官僚의 行態에 큰 변혁이 촉구되기도 한다. 一般的으로 막스·베버類의 官僚들은 合理的이고 또 公共의 利益을 앞세우는 것으로 가정되고 있지만 최근에 개발되고 있는 公共選擧의 理論에 의하면 官僚들도 公益보다는 自己利益中心으로 행동준칙을 삼는 경우가 많이 있다는 것이다. 이러한 自己利益 중심적 행동준칙은 자기소속 部處와 人員·予算을 불필요하게 팽창시키며 이러한 官僚行態는 政府次元에서 볼 때 政府支出의 불필요한 팽창을 결과하게 된다는 것이다. 官僚들이 소속부처의 이익에 앞서 國民經濟的 立場에서 政策을 立案하고 추진하여야 하는 것은 너무도 당연한 요청인 것이다.

企業의 立場에서 볼 때 民間主導型 經濟基盤의 구축이란 바로 政府의 불필요한 支援이 철폐되는 것을 意味한다. 그동안 企業들은 政府의 너무도 意慾的인 開發計劃의 추진에 힘입어 金融, 稅制, 財政面에서 많은 혜택을 받아왔던 것이 사실이다. 비록 이러한 혜택의 분배가 企業과 産業간에 골고루 平等하게 돌아가지 않았다하더라도 이러한 혜택의 철폐는 受惠企業들에게 적지 않은 타격을 줄 것이다. 그러나 民間主導型經濟를 指向하는 企業이라면 政府가 그러한 혜택을 거두어 가기전에 先술하여 그 惠擇으로부터 해방되어 스스로의 自立을 겨냥한 努力이 있어야 할 것이다.

民間主導型 經濟下에서 企業은 좀 더 투철한 資本主義精神에 입각하여 企業經營에 임해야 할 것이다. 外型보다 內實을 기하고 販賣高못지않게 收益率에 企業의 目標를 설

정하여야 할 것이다. 民間主導型 經濟에 있어서 經濟運用의 主体가 바로 民間企業이라는 사실은 책임있는 경영의 필요성을 더 이상 강조할 필요가 없도록 하고 있다.

전환기에 처해 있는 韓國經濟가 당면한 애로와 고통을 政府와 企業이 같이 나누어 갖고 民間主導型 經濟體制를 定着시키기 위하여는 政府와 企業이 동반자적 입장에서 합심 협력할 때 韓國經濟의 成長潛在力은 그 저력을 다시 발휘 할 수 있게 될 것이다.

本研究의 目的은 이처럼 轉換期의 韓國經濟에 있어서 公共部門의 役制을 再照明하고 財政機能을 어떻게 하면 合理化시킬 수 있는냐는 것을 모색하는 데 있으며 이러한 研究를 위하여 經濟學的 接近法 못지않게 政治·行政學的 接近法을 利用하여 學際的 研究를 수행하고자 한다.

II. 民間部門과 公共部門의 再調整

— 政治·行政學的 接近 —

1. 發展의 論理와 政府機能의 擴大

우리나라는 政府樹立後 처음으로 1981年 10월에 政府機構를 축소하는 一大改革을 斷行하였으며 1982年度에는 政府機能의 再調整作業에 착수하였다. 이와 같은 改革과 調整을 正當化하는 근거로서는 「民間主導型的 經濟運營」 「自律的인 社會生活」 「小規模의 政府」 등이 拳論되고 있으며 그것은 당연한 것으로 받아들여지고 있다.

그러나 한편으로는 小規模의, 簡素한 政府라는 것이 어떠한 근거에서 正當化될 수 있는지 면밀히 검토해 보아야 할 필요가 있다. 왜냐 하면 지금까지는 發展의 論理에 따른 計劃經濟的인 성격의 經濟運營下에서 政府의 機能擴大가 강조되어 왔기 때문에 이와 같은 趨勢를 轉換시키려면 그럴만한 이유가 있어야 하기 때문이다. 그리고 이러한 根據가 있어야만 政府機能을 再調整해 나갈 방향을 결정할 수 있기 때문이다.

오늘날 先·後進國을 막론하고 그 國家의 특징을 行政國家(administrative state)라고 부를만큼 現代國家의 行政機能이 확대되어 왔다. 社會가 점차로 分化됨에 따라 그만큼 國家의 機能이 확대되었는데 그것은 주로 行政需要로 나타났고 그만큼 더 行政의 機能을 확대시켜 온 것이다. 그리하여 오늘날의 行政은 夜警國家時代에는 상상도 할 수 없었으리만큼 다양하고 廣範한 분야에서 많은 量의 업무를 처리하게 되었고 行政의 質的 水準의 향상에 대한 요구도 커져만 가고 있다.

이와 병행하여 行政의 성격에 관한 觀念에도 많은 변화가 있었다. 즉 國家權力의 三權分立에 관한 原理가 어느정도 실제로 적용될 수 있었느냐 하는 문제를 별개로 삼는다면 종래에는 行政이 「國家意思의 執行」에만 局限되어야 하는 것으로 생각하던 때도 있었으나 오늘날에 와서는 行政이 政策形成에도 적극적으로 참여하지 않을 수 없게 되었을 뿐만 아니라 또 참여하는 것이 마땅하다는 견해가 나타나게 된 것이다.

이렇듯 行政機能의 擴大와 積極化가 여러 나라에서 볼 수 있는 一般的인 경향이기도 하나 그 원인을 살펴 보면 先進國과 後進國間에는 한가지 두드러진 차이가 있다. 즉 적어도 自由陣營에 있어서 先進國의 行政은 社會變動에 대응하기 위하여 그 機能을 擴大하고 積極化하여 왔다고 말할 수 있으나 소위 發展途上의 國家에서는 行政이 社會變動에 대응할 뿐만 아니라 社會變動을 誘導하기 위하여 그 機能을 확대하고 積極化하여 왔다고 말할 수 있다. 따라서 發展途上國에 있어서는 發展의 論理가 政府機能의 擴大를 촉진시키고 또 正當化하여 왔다고 할 수 있을 것이다. 이러한 發展의 論理를 토대로 한 政府機能의 확대가 財政需要를 증대시키고 財政의 社會, 經濟的 機能을 강조하게 되었던 것이다.

二次大戰後에 독립한 수많은 新生國家의 두드러진 특징은 貧困과 社會的 機能의 未分化였다. 당시 貧困의 根本原因이 낮은 수준의 資本形成에 있다고 보고 經濟學者들은

政府에 의한 強制貯蓄과 社会間接資本에 대한 投資를 역설하였던 것이다. 자발적인 貯蓄과 投資가 이루어지지 않는 상황하에서 社会·經濟的 발전의 先導的 役割을 수행할 수 있는 것은 오직 政府官僚制뿐이라고 믿었기 때문에 經濟開發計劃下에서 選別的인 課稅와 投·融資가 실시되었으며 각종의 規制, 禁止, 奉仕, 創造, 助長이 직접 간접으로 이루어졌던 것이다.

政府官僚制에 의한 經濟開發計劃이 실패한 나라도 있고 성공한 나라도 있다. 經濟開發計劃이 紙上計劃으로 끝나버리거나 기타 이유로 실패한 나라들에 대하여 학자들은 計劃을 포기하거나 좀 더 실현가능한 計劃을 세우라고 권고하는 경우가 많다.

그런데 經濟開發計劃에 성공한 나라는 어떻게 해야 되는 것인가? 여기에 대한 대답은 두갈래로 나타나는 것 같다. 첫째는 計劃이 성공할 수록 모든 것을 計劃으로 처리할 수 없을만큼 社会가 복잡해진다는 것이고 둘째는 計劃이 성공할 수록 市場經濟의 原理에 따라야 할 部門이 커진다는 것이다. 어느 경우에 있어서나 發展의 論理는 스스로를 부정하게 되고 民間部門에서의 自律性的 提高가 강조된다. 그리하여 오늘날 發展된 國家의 計劃은 소위 指示的計劃(indicative plan)이 되어야 한다는 말도 나오게 되는 것이다.

우리나라도 그동안 四次의 5個年經濟社会開發의 성공적 수행을 통하여 놀랄만한 經濟發展과 社会發展을 이룩하여 왔다. 이러한 과정에서 選別的인 租稅制度의 운영과 財政投·融資가 큰 機能을 수행하여 왔다는 것을 부정할 수 없을 것이다. 그런데 이제 우리나라에서는 量을 줄이면서도 그 質을 향상시켜야 하는 것이 문제가 된다.

사실 이러한 尠大한 문제에 대하여 部分的短期 研究로서 解答을 구하기란 거의 불가능한 일이다. 그러므로 먼저 이러한 문제를 다룰 수 있는 視角부터 探索해 보기로 하겠다. 이러한 視角을 통하여 「簡素한 政府」의 의미와 民間部門의 自律性이 주장되는 이유를 이해할 수 있다면 財政機能의 再調整에도 指示的計劃의 중요성이 인정되고 政府의 簡素化를 부르짖고 民間部門의 自律性 提高가 주장되는 것은 그만큼 상황의 변화가 일어난 것이라고 할 수 있을 것이다.

그렇다면 經濟·社会發展이 가져오는 상황의 변화란 어떠한 것이며 그러한 상황하에서 요청되는 政府機能의 변화란 어떠한 것인가? 다시 말해서 政府는 相對的으로 그 機能의 範圍에 관하여 얼마간의 示唆를 받을 수 있으리라고 생각한다.

2. 社会的 諸機能間的 關係

社会變動에 대하여 行政이 対応한다거나 또는 社会變動을 誘導한다거나 하는 問題는 社会的 諸機能間的의 관계속에서만 理解될 수 있다.

汎社会的으로 볼 때 政治組織으로의 政府는 經濟분야와 宗教·文化분야 등 社会的 다른 分野와 일정한 관계를 유지할 때에만 存續이 가능하다. 이러한 見解는 構造·機能論이나 体制論을 따르는 社会学者들이 일반적으로 가지고 있는 견해다.

「T. 파슨즈」(Talcott Parsons)의 構造·機能論에서는 모든 社会가 目標達成(goal

attainment) 適應 (adapation) 類型維持 (pattern maintenance) 및 統合 (integration) 이라는 네개의 機能要件을 充足시켜야만 存續할 수 있다고 주장하며 各機能은 相互依存的이라는 것을 강조한다. 여기서 말하는 目標達成은 政體 (policy)이며 適應은 經濟이다. 政體는 어느 정도 自律的인 目標設定과 執行으로 經濟의 방향을 지도하여야 되지만 그와 同時에 經濟로 부터 資源을 供給받아야 하는 것이다.

歷史的 官僚制의 例들을 사용하여 이와같은 各分野間의 相互依存關係를 分析한 學者가 S. N. 아이젠슈타트 (S. N. Eisenstadt) 이다. 아이젠슈타트에 의하면 原始社會에 있어서는 政治 經濟 宗教 文化가 未分化되고 融合되어 있었으나 점차 各分野가 어느 정도 자율적이고 独自の인 目標를 추구할 수 있게 되면서 社會組織과 機能이 分化 (differentiate) 되어 나갔다는 것이다. 이러한 社會의 특징은 分화된 分野의 自律性이 인정되면서도 各分野는 獨自的으로 모든 필요를 自給할 수 없기 때문에 그만큼 他分野에 의존하지 않을 수 없게 되는 것이다.

그렇다면 더 구체적으로 말해서 政治는 經濟에 대하여 무엇을 제공하여 經濟는 政治에 대하여 무엇을 제공하는가? 일반적으로 표현하여 政治와 經濟는 서로 流動資源 (free floating resources)¹⁾을 제공하여야 되는 것이다. 政治分野는 그 鬭爭方式을 規則化하고 官僚制로 하여금 他分野의 안정된 機能을 위하여 일반화된 規制, 禁止, 奉仕, 創造 助長活動을 제공하도록 하여야 하며 經濟分野는 政治鬭爭과 官僚活動에 필요한 資源을 공급하여야 하는 것이다. 흔히 말하기를 完全 自由競爭의 市場經濟下에서만 適正한 資源配分이 이루어지는 經濟活動이 營爲될 수 있다고 말하지만 이와 같은 조건이라는 것도 따지고 보면 官僚制가 유지시켜주는 조건인 것이다. 그러므로 政府는 그 官僚制를 통한 規制, 禁止, 奉仕, 創造, 助長 등의 활동이 他分野의 활동을 制約하여 스스로에게 필요한 流動資源조차 감소시키는 일이 없도록 해야 할 것이다. 이것이 政治社會的인 견지에서 생각할 수 있는 「簡素한 政府」의 正當性이다. 다시 말해서 政府의 財政機能과 財政需要에 관한 판단은 단순히 單位資源의 生産性만을 기준으로 하여 이루어질 것이 아니라 汎社會的 諸機能間의 關係를 어떻게 적절하게 유지할 것인가 하는 見地에서도 이루어져야 할 것이다.

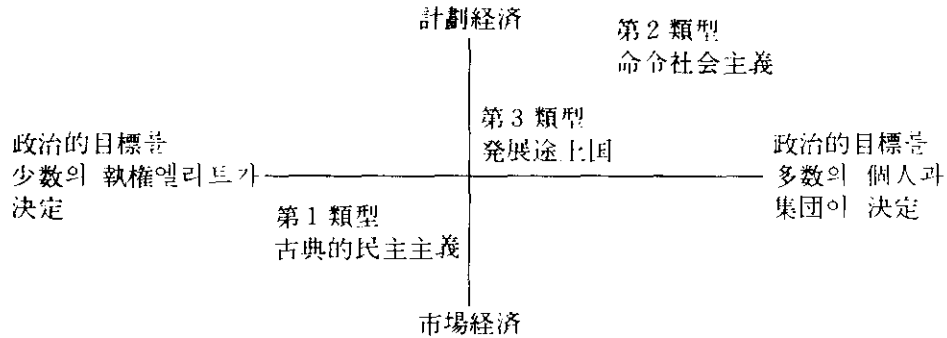
前述한 바와 같이 政府의 機能중에는 發展의 論理때문에 커진 부분도 있다. 그런데 政府의 財政機能을 再調整해야 된다는 생각중에는 政治體制의 性격을 어느 정도 修正하고자 하는 생각도 포함되어 있는 것 같다. 즉 지금까지 發展의 論理속에서 助長되어 온 政治體制의 性격을 修正하고자 하는 생각이다. 그렇다면 이제까지 助長되어 온 政治體制의 特徵은 무엇인가?

〈圖 II-1〉에 나타낸 바와 같이 政治的 目標를 누가 設定하느냐 하는 것과 經濟運營의 特徵이 무엇이냐에 따라 政治體制의 類型이 결정된다고 할 수 있다.

第1類型은 個人과 多數의 集團이 政治的 目標를 결정하고 市場經濟의 原理下에서 경제가 운영되는 古典的 民主主義體制이다. 第2類型은 少數의 執權엘리트가 政治的 目標

註 1): free floating resources란 한 분야가 자체적인 生存能力이외에 餘力을 가지고 있을 때 그 餘力을 말한다.

〈圖 II - 1〉 政治体制의 類型



를 결정하고 計劃經濟를 운영하는 命令社會主義体制이다. 第3 類型은 發展途上國들에서 나타나는 体制로서 上記 두 体制의 특징이 混合되어 있다. 이제 第3 類型的 体制가 「簡素한 政府」를 指向한다는 것은 지금까지 政治的目標을 결정해 오던 少數 執權엘리트의 비중을 낮추고 經濟에 있어서도 市場經濟의 比重을 높이고자 한다는 것을 의미한다.

그런데 만일 第3 類型的 政治体制가 社会·經濟的 與件으로 보아 가장 適合한 体制라고 한다면 그것을 修正해야 될 이유가 없을 것이다. 그러므로 爲政者가 簡素한 政府를 지향한다는 것은 意志의 問題일 수도 있고 與件의 變化를 반영하는 것일 수도 있다.

그렇다면 어떠한 與件의 變化 밑에서 政府規模의 縮少가 요청되는가 하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

〈表 II - 1〉 社會体制의 諸變數

局面	社会的資源 (支出水準)	社会構造 (配分度)	統合過程 (統制率)	社会的成果 (效果量)	社会的產出 (資源生産)
知識	教育의 水準 趣向의 水準	複雜性	通信率	制度的 變化量	情報量 藝術的創作量
權力	自律의 水準 家族投資水準	準中度	強制率	成長量	主權量 社会化人口數
報償	投資의 水準 餘暇의 水準	階層度	合意 紛爭率	能率量	生産量 餘裕量
權利	福祉의 水準 慈善投資의 水準	規範的 平等度	同調 逸脫率	構成員 參與量	福祉量 慈善量

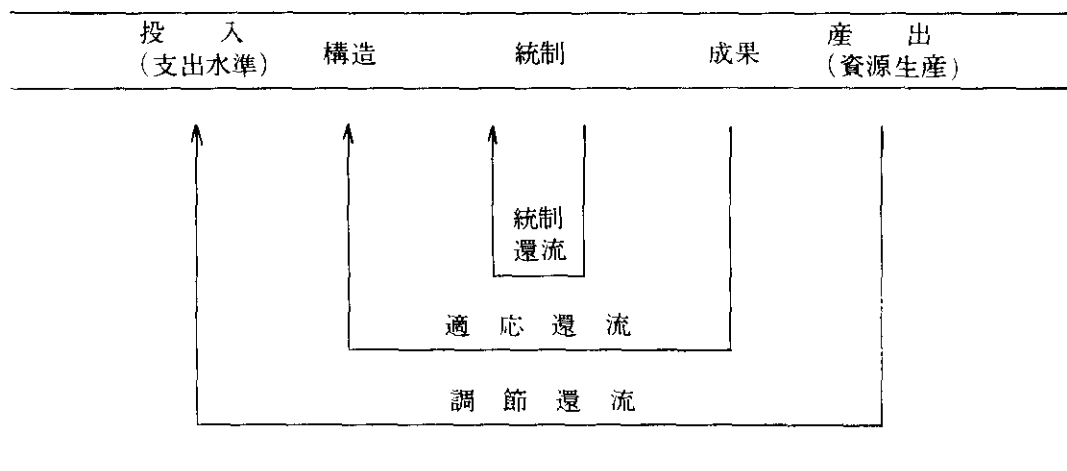
出處: Gerald Hage, Techniques and Problems of Theory Construction in Sociology
(New York: John Wiley & Sons, Inc., 1972), p. 134.

우선 構造·機能論, 社会葛藤論 등을 절충한 社会体制論의 視角에서 볼 때 하나의 社会体制은 <表 II-1>이 보여 주는 바와 같이 各種 變数間의 關係를 가지고 있다. 이들 變数들은 모두 동일한 방향으로만 작용하는 것이 아니라 서로 같은 방향으로 補強하기도 하고 反對의 방향으로 영향을 미치기도 한다.

가령 社会的으로 볼 때 知識分野에 支出이 늘어 나면 그만큼 社会構造는 복잡해지는데 그것을 通信率의 증가로 統合할 수 있으면 그만큼 制度的인 刷新을 가져 와서 社会的으로 情報과 藝術的 創作 등의 產出이 늘어 난다. 그와 반대로 知識分野의 支出의 증가에도 불구하고 複雜性, 通信率 刷新 등이 감소하면 社会的 產出도 감소하게 될 것이다.

그리고 社会構造의 複雜性이 증가하면 集中度와 階層度는 낮아지고 規範的平等度는 높아질 것이다. 또 紛爭率이나 逸脫率이 높아지면 通信率이나 強制率을 높이게 된다. 더 나아가서 社会的成果가 떨어지면 社会構造를 변화시켜야 하며 社会的產出이 감소하면 支出水準을 높여야 되는데 이와 같은 관계는 還流(feedback)라는 관점에서 <圖 II-2>와 같이 나타낼 수 있다.

<圖 II-2> 統制, 適應 및 調整還流



出處: 前掲書 Jerald Hage, p. 184.

<圖 II-2>가 보여 주는 것은 紛爭과 逸脫은 通信이나 強制로 統制되는데 이것을 統制還流(control feedback)라고 부를 수 있고 成果의 變化는 構造變化를 요구하게 되는데 이것을 適應還流(adaptation feedback)라고 부를 수 있다. 또 產出變化는 投入을 규제하게 되며 이것을 調節還流(adjustment feedback)라고 부를 수 있다는 것이다.

이와 같은 變数間의 關係에 있어서 만일 權力の 局面을 公共部門 또는 政府라고 한다면 小規模의 簡素한 政府라함은 權力の 集中度를 낮추고 強制率을 낮추는 것을 의미한다. 集中度나 強制率을 낮추게 되는 이유는 社会的 複雜性의 증가에 따라 불가피하게 이루어지는 수도 있고 社会的인 能率이나 參與가 떨어질 경우 階層度를 낮추고 規

範的平等度を 높이기 위한 의도적인 措置로서 이루어지는 수도 있을 것이다. 이것을 다른 말로 표현하면 社会的知識이 증가하여 職業의 종류와 專門性이 늘어나면 政府가 모든 權限을 集中하여 強制力으로 統制할 수는 없게 된다는 것이다. 그리고 一定水準까지는 統制된 經濟로서도 能率을 향상시킬 수 있으나 일정한 시점에 이르르면 所得再分配와 經濟의 自律性 등이 없고서는 生産能率이 떨어질 것이라는 것이다. 그와 마찬가지로 社会構成員의 參與를 늘리려면 福祉政策 등에 의하여 構成員間의 規範的平等度を 높여 주어야 되고 이것은 나아가서 權力의 集中度를 낮추게 되는 것을 의미한다.

3. 行政国家에 對한 批判과 反省

한 國家의 發展이 꼭 다른 西歐 先進國의 經驗을 單線的으로 汲지 않는다고 하는 觀點에서도, 現在의 우리의 처지는 行政國家에 對한 過信, 反省과 再點檢, 앞으로의 方向 模索이라는 圖式으로 연구할 수도 있다는 것을 이상의 論議에서 알 수 있다.

사실 行政國家(administrative state) 현상은 佛蘭西革命(French revolution) 이후 公益을 증진시키는 道具로 나타난 것이다. 不公平한 人間의 支配 대신 公正한 法의 支配를 가능하게 하려는 試圖이었다. 國家의 에너지(energy)를 이용함으로써, 行政國家는 國家의 公益을 증진시키고 福祉를 향상시켜 外부의 위협을 방지하려고 하였다. 실제로 行政은 機會만 주어지면 대부분의 일을 처리하는 데 아주 적절한 道具이었다. 그리하여 社會의 다른 어느 분야보다 能率과 專門性을 확보하고 드디어는 충분한 資源만 주어진다면 어떠한 일도 해낼 수 있을 것으로 믿을 정도로 行政國家化하였던 것이다. 1950年代에 이르러서는 東西를 막론하고 國家主義(statism)는 보편적인 현상이었다. 問題가 公共分野에서 발생하게 되면, 그것은 곧 政治化되고, 政府로 決定하여 官僚들에게 問題의 解決을 요구하게 되고 利益團體와 公衆의 감시하에 그것이 盾環되는 것이 거의 定例化된 것이다. 그리고 國民들은 行政國家야말로 社會福祉를 개선하고 惡을 방지하는 必須不可缺한 무기로 간주하게 된 것이다. 즉 社會問題(social issues)가 政治化되고 뒤따라 官僚化되면서 公共分野가 확대되는 것을 환영하였다고 볼 수 있겠다.

한편 官僚들은 資源의 自動的인 動員(automatic mobilization of resources)은 政府가 社會問題를 해결하고 政策을 執行하는 데 필요한 政府要素를 위해서는 당연한 것으로 생각하게 되었다.

이러한 상황하에서, 政府部門은 어떠한 指標를 보더라도 크게 비대화하였다는 것을 알 수 있다. 公布된 法律과 命令의 數, 財政規模, 公務員數, 書類의 種類와 數 등을 통해서 볼 때 行政國家는 무엇이든지 달성할 수 있을만큼 팽창되었다고 볼 수도 있었다.

이러한 과정에서 公共部門이 한계에 이르렀다는 징후가 발견되기도 하였다. 말하자면 成長過程에서 隘路點(bottlenecks)이 나타나게 된 것이다. 과도한 課業을 맡고 있던 行政國家는 새로이 부과되는 需要를 위해서는 더욱 가속적인 행방이 필요하게 되었는데 이것이 용이한 일은 아니었다. 公共事業은 연기되거나 完료가 되지 못한 상황이

발생되고 傳統的인 규정이 不適節한 것으로 나타나기도 했다. 업무수행에 위협이 되따
르고 또 중요한 문제는 投入이 增加되고 能率性を 提高시키는 노력이 있음에도 불구하고
성과가 반드시 향상되지는 않았다는 점이다. 事業評價(program evaluation)와 生
産性 測定(productivity measure)에서도 이러한 점이 民間部門보다는 公共部門에서
특히 지적되고 있는 것이다. 政治적으로는 상승된 期待의 과절이 발생되고 納稅者는 불
평하게 되었다. 당황한 官僚들은 資源만 충분하다면 모든 것의 해결이 가능한 것인양
하지만 복잡한 社會問題는 이미 용이한 單純解決을 어렵게 하고 官僚의 対応이라는 것
도 부적절하고 때로는 사태를 더욱 악화시키는 것이기도 하였다. 技術的인 側面에서 보
더라도 쉽게는 行政國家의 趨勢(momentum)가 누그러지지 않을 것이다. 民間部門도
당분간은 公共部門이 그 政策과 事業을 그대로 밀고 가리라는 前提下에서 行動할 것이
기 때문이다. 投資된 事業의 終決이란 아직도 抵抗을 일으키고 있음은 事實이다. 行政
國家는 國民들로 하여금 確實하지도 않는 安全感을 주는 長技를 가지고 있는 것이다.

國家는 行政國家의 희생물이 된 일부의 정당한 批判을 무시하고 더욱 主導權(initiat-
ives)을 주장하고, 規制를 하며 稅金을 과중시키면서 官僚化의 길로 나아갈지도 모른
다. 그리하여 最近에 行政國家의 기본적인 前提를 修正하도록 압력을 받게 되었다.

첫째, 行政國家는 필수적이거나 必要惡이라고 보지 않는다. 그것이 社會問題를 다
해결하지도 못했고 民間部門의 장의를 빼앗고 개인의 企業意慾을 둔화시키며 個人的
意志와 個人主義를 약화시켜 모든 것을 政府에 의존하게 하였다는 것이다. 行政國家의 趨
勢를 그대로 둔다는 것은 官僚集團主義(bureaucratic collectivism)를 강화시키며 나아
가서는 國家全體主義(state totalitarianism)로 발전될 가능성을 胚胎시키는 것이라고
보고 있는 것이다. 이제 政府는 官僚의, 官僚에 의한, 官僚를 위한 것이 되었고 政府
官吏가 실질적인 社會의 支配者로 등장하게 되었으나 이러한 現象은 고쳐지고 修正되
어야 된다는 것이다.

둘째, 社會問題의 政治化는 결코 問題 해결을 보장하지 않는다는 점이다. 公共機關이
도덕적 타락을 방지하고, 분쟁을 종식시키며, 人口成長을 예방하고 平等을 保障하고
犯罪를 예방하리라는 기대는 갖지 못하게 되었다는 것이다. 해결된 문제는 몇가지에
지나지 않으며 資源은 行政間接費와 自己正當化를 위한 事業들에 많은 부분이 投入되
었다고 하는 것이다.

셋째, 行政國家의 內包인 強力한 執行府는 그들의 權力을 남용하고 公共의 責任을
회피하려고 했다는 것이다. 大衆傳達體를 조종하고, 政黨을 회유하며 내부의 批判을
억압하고, 會計規程과 法令을 위반하면서까지 公共機關을 私的 利益을 위한 道具로 이
용하기도 한다는 것이다. 行政國家는 이제 대중이 統制할 수 없을만큼 肥大化되었다.

이것은 最近 經濟學(political economy)에서 論議하고 있는 바와 일맥상통하는 것
이다.

네째, 專門職業化가 有能함을 保障하지 않는다는 점이다. 社會內에서 가장 우수한
人力이 公共部門에 모여들지 않는다는 점과 公共部門內의 節次는 有能한 人力을 만드
지 못하며 無能人力을 도내시키지도 못한다는 것이다. 이러한 상태의 公共部門에 資

源이 과도하게 投入된다는 것은 社会全体로 볼 때는 最適狀態를 과회하고 能率性을 저하시키게 된다는 것이다.

다섯째, 資源의 自發的 動員과 政府의 強制的 要求에 대한 同調가 전처럼 당연시 될 수는 없다는 것이다. 政府의 활동은 그 구성원 全体를 위해 쓰여진다는 논리에 의해 政府의 國民에 처한 税金賦課는 누구에게나 당연한 것처럼 이겨져 왔다. 政府의 活動이 正義롭고, 유익하며 生産的인면을 내포하고 있다고 믿었기 때문에 民間에서는 資源을 提供하고, 提供된 資源에 상응할 수 있는 產出을 기대하는 것이었다. 실제로 政府의 활동은 民間에 많은 유익한 產出을 낼 수 있었고, 그에 따라 民間으로부터의 動員은 더욱 증대되어 현재의 비대한 行政國家가 될 수 있었던 것이다.

그러나, 政府의 활동에는 스스로의 한계가 있었으니 앞에서 지적한 바와 같이 政府의 能力的 過信으로부터 생겨난 것이었다. 國民의 상당한 부분 특히 相稅와 인플레이의 압박을 가장 크게 느끼고 있는 中産層들은 政府活動에의 자발적인 參與나 政府의 協助體制의 維持에 심한 회의를 나타내기 시작했다. 政府에의 投資가 그들이 원하는 만큼의 便益을 가져오지 못한다는 것이다. 그리하여 활동이 적은 축소된 政府를 원하게 되고 전보다 낮은 担稅率을 요구하고 나오고 있는 것이다. 政府의 活動을 믿지 못하게 되었으니 이제는 자기 스스로 活動하는 것이 더 나을 것이라고 생각하는 것이다. 政府는 그 효과가 의심스러운 프로젝트(project)에 비용을 投入하기 일췌이고, 腐敗나 일삼고 있어, 公共財政의 인센티브는 이제 더 이상 존재하지 않는다고 한다. 政府의 管理者들은 일정 기간 동안에 얼마나 지출을 많이 했고, 部廻의 機構가 얼마나 방대해졌는가하는 것으로 그 들의 成功度를 측정한다는 것이다. 政府의 계속적인 活動을 위한 支持體制가 점점 흔들려가고 있는 것이다.

여섯째, 사람들은 자신들의 삶에 대해 좀 더 많은 부분을 자신들의 統制下에 두고 싶어하게 되었다. 자신들의 실정을 가장 잘 이해하는 것은 자기 자신이며, 자신의 삶에 가장 큰 관심을 쏟아주는 것도 역시 자기 자신이라는 생각이 전보다 훨씬 강력하게 대두되고 있는 것이다. 現代社會가 거대해감에 따라 人間의 疎外意識은 그에 비례하여 점점 커져 왔다. 리바이어던(leviathan)의 이 社會에서는 어떠한 곳의 어떠한 存在도 자기자신을 생각해 주지 않는다는 것에 대해 人間들은 하잘것없는 그런 存在가 아니라 무엇인가 熟考하고 計算하며, 진단하는 知性人이 되려고 하고 있는 것이다. 政府는 그들이 원하는 일을 반드시 지원스럽게 해결해주지 못한다는 생각이 以前 어느 時代 보다는 강력하게 생겨나고 있다. 自己自身の 問題解決을 위해 政府를 믿기 보다는 스스로의 힘에 의하겠다는 생각은 越南戰 이후 美國 國民들의 納稅拒否運動 등에서 볼 수 있다.

政府의 活動에 거부반응을 보이기 시작하는 國民들은 그들 스스로 政策問題를 결정하기를 원하고, 中間매개체를 통하지 않고, 직접 政策決定體에 영향을 미치고자 한다. 그들은 이제 잘 알 수 없는 '어둠상자'(blackbox) 속의 政策決定이나 執行을 믿지 않게 되었으며, 統治수위부의 能力이나 政府官僚들의 力量을 더 이상 신뢰치 못하게 되었다. 政府의 설득이나, 위협에 더 이상 귀를 기울이려 하지 않는다.

行政에 대한 이러한 思考의 變化는 지금까지 行政國家가 보여주었던 많은 성과에 못지 않게 관심을 끌게 되었다. 行政에 대한 이러한 회의는 쉽게 씻어질 수 없는 것이며 전처럼 行政國家의 전성시대를 기대하기는 극히 어려운 것이다.

그렇다면 이러한 公共行政에 처한 民間의 도전을 적절히 해결해나가려면 어떻게 해야 할 것인가 어떻게 해야 이 처럼 거대해진 政府를 統制할 수 있을 것이며, 어떠한 統制가 가장 효과적이고, 어떠한 새로운 統制方法의 導入이 필요할 것인가.

4. 再調整의 方向

이상의 여러가지 視角에 의한 分析을 財政上의 規模로 표시하더라도 두드러진 경향을 찾아볼 수 있을 것 같지가 않다. 즉 政府가 異常肥大化하였다고 판단할만한 計數的인 증거도 없고 따라서 財政需要를 크게 감소시킴으로써 民間部門과 公共部門間的 再調整을 期할 수 있는 範圍도 극히 한정되어 있는 것 같다.

美國과 같은 나라에 있어서는 政府의 財政規模의 增加를 國民總生産의 增加 人口增加, 都市化와 人口密度의 增加 등의 요인만으로 설명할수 없는 부분이 있기 때문에 이와 같이 설명되지 않는 부분은 官僚制의 構造와 行態때문이라고 보는 학자들도 있다.

우리나라의 경우 政府權力의 명백한 증가에도 불구하고 상대적으로 보아 財政規模가 크게 伸張된 것이 아니라면 그나름대로의 특수한 이유가 있는지도 모른다. 즉 政府機能의 擴大를 그대로 財政에 반영하지 않는 어떤 메카니즘이 있는지도 모른다. 이러한 메카니즘의 작용에 있어서 初期條件(initial condition)으로 주어진 것이 貧困인 듯 하다. 1950年代에 財政의 상당부분을 外援에 의존하지 않을 수 없었던 初期의 條件은 그 후 國民總生産의 증가에도 불구하고 상대적으로 급속한 財政의 증가를 제약하는 조건이 되었을 것이다. 이와 같은 初期의 條件에다가 予算決定의 前年度 踏襲主義와 機關間的 「公平한 配分」이 작용하여 전체적으로는 均分成長(allometric growth)이 이루어진 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 그리고 政府權力의 강화는 반드시 公式的인 予算節次에 반영되지 않을 수도 있었던 것이 아닌가 하는 의문이 생기는데 이러한 의문을 풀어줄만한 자료를 찾기란 어려운 일이다.

결국 民間部門과 公共部門의 再調整은 어떤 뚜렷한 計數나 指標에 의하여 그 방향이 설정된다고 하기 보다는 우리가 앞에서 시도한 바와 같은 社會體制分析의 結果로 볼때 政府機能이나 권한에 관하여 좀 더 면밀한 檢討를 요하는 몇가지 징후가 나타나고 있다고 말할 수 있을 뿐이다. 이와 같은 징후에 비추어 볼 때 公共部門의 財政機能은 다음과 같은 方向으로 再調整되어야 할 것 같다.

첫째 政府는 民間部門으로 부터의 流動資源(free floating resources)의 흐름을 억제하는 조치를 취하지 말아야 할 것이다. 즉 政府는 일반화된 規制手段(generalized means of control)²⁾의 사용을 발전시키도록 하고 일반화된 交換手段(generalized means of exchange)³⁾의 助長에 힘쓰도록 하고 개별적인 統制와 간섭을 줄여 나가도록 해야 할 것이다.

둘째 發展의 論理가 성공적인 결과를 가져 왔다면 조속히 이러한 發展의 論理에서 탈피하여 市場經濟의 原理에 입각한 民間部門의 自律性을 높여 나가려는 현재의 방향을 계속 추진하여야 할 것이다.

세째 社會의 複雜性이 계속 증대할 것이므로 政府는 強制力보다도 通信率의 增加에 의하여 社會統合을 달성하여야 될 것인데 이러한 通信率의 增加는 社會的 諸事件을 부분적으로 모두 (bits by bits) 다룰 수 없게 만들 것이므로 전체적인 脈絡(context)을 조정하는 方向으로 나가야 할 것이다.

이상과 같은 方向으로 政府의 機能을 再調整한다는 것은 단순히 平面的으로 政府機能의 範圍와 量을 줄여 나가는 것을 의미하는 것이 아니라 行政의 質的 變化를 요구하게 될 것이며 이와 같은 行政의 質的 變化가 있어야만 汎社會的인 效果性(societal effectiveness)이 향상될 수 있을 것이다.

이상과 같은 맥락하에서만 經濟成長, 所得再分配 및 資源配分機能을 民間部門에 맡기고 政府는 安定機能만을 담당하여야 된다는 主張이 이해될 수 있을 것이다.

5. 再調整의 方法

다음에 公共部門과 民間部門을 再調整하기 위한 몇 가지 방법을 提示해 보겠는 데 이는 어떤 革新的인 방법의 모색이 아니라 현상태를 더 이상 악화시키지 않는다는 전제하에 구상된 방법이라고 해야 할 것 같다.

(1) 無成長(zero-growth)管理

현재의 거대한 公共部門의 문제를 해결하기 위해 가장 먼저 대두되는 것은 公共部門의 크기를 현재의 水準에서 동결시켜 버리자는 것이다. 公共部門에 대한 어떠한 새로운 誘引도 차후로 연기해 버리고, 予算의 規模를 현재의 수준에서 묶고, 公務員의 數는 현상태에서 그 缺員만을 보충하고 더 이상 증원을 하지 않는 것이다. 支出도 예측가능한 선이나 國民總生産의 몇 퍼센트로 그 上限線을 정해 두는 것이다.

이전의 漸增主義式의 予算編成을 止揚하고, 모든 政府의 활동을 현재의 수준에서 완전히 묶어 버리는 것이다. 그럼에 따라 상대적으로 民間部門은 自律性을 유지하며 계속적인 성장을 거듭해 나갈 수 있을 것이다.

거대한 政府는 더 이상 커질 수 없다. 政府가 더욱 成長을 하기 위해서는 그에 비례해서 계속적인 資源의 확충이 이루어져야만 하는 데, 公共部門의 成長은 상대적으로 民間部門을 縮小시켜 資源의 공급은 그 만큼 줄어들기 때문이다. 고정된 일정한 領域內에서 公共部門의 公共서비스와 公共財는 民間部門의 民間서비스 및 私的 財貨와 效率的인 競爭을 할 수 있도록 行政의 強力한 統制力을 완화시켜 나가야 할 것이라 생각

註 2), 註 3): 經濟分野의 一般화된 交換手段은 돈이고, 政治分野에서는 權力이며 社會分野에서는 成就感이나 認定感등이라 할 수 있다. 政治分野의 經濟分野에 대한 一般화된 統制手段은 權力이며 그 반대는 돈이다.

한다.

(2) 減縮管理(cutback management)⁴⁾

減縮管理란 逆機能의이거나, 重複·過多하거나 불필요한 機能, 機構, 人力, 政策 그리고 사업 등을 의식적으로 축소 조정하는 것을 말한다.

앞의 無成長管理는 巨大해진 行政을 더 이상 키우지 않고 현상태에서 凍結시키자는 것이었으나 減縮管理는 한 걸음 더 나아가서 비대해진 行政에 메스를 대서 그 規模를 縮小시키자는 것이다. 즉 政府의 活動水準을 낮추고, 政府의 여러 機能들을 民間으로 이양하고, 公共部門의 財政規模를 縮小하며, 幕僚등 人員을 減小시키자는 것으로 집행상 상당히 어려운 측면을 내포하고 있는 것이다.

小政府主義者들은 오래 전부터 政府의 規模를 縮小할 것을 주장해 왔다. 반드시 政府의 활동에 의하지 않으면 안될 警察이나 國防 등의 역할 만을 政府가 遂行하고, 불필요한 計劃들을 과감하게 버리고, 尙民서비스를 줄이며, 政府의 쓸데없는 의식을 간소화하며, 資源의 일반적인 民營化를 추구해야한다는 것이다.

그러나, 현재 政府가 하고 있는 많은 일들은 겉으로 보기에는 必須不可缺한 것처럼 생각되기 때문에 쉽게 사라지지는 않을 것이다. 그렇기 때문에 없앤다는 原則보다는, 政府의 統制力을 약화하여 非政府的 組織體(non-governmental bodies)로 이전시킨다는 原則을 내세우는 것이 좋을 것이다. 그렇게 하므로써 小政府主義者의 協力을 유도하고 본래의 業務의 遂行에 效率化를 기할 수 있을 것이다.

公共部門의 減縮은 民間部門에 대한 간섭을 그 만큼 줄일 수 있으며, 반면에 오히려 制度的 代案은 늘어날 수 있을지도 모른다. 또 사회적인 安全裝置(societal redundancy)도 훨씬 더 강화될지도 모른다. 왜냐 하면 民間部門이 政府의 역할에 덜 의존하고, 독자적으로 選擇을 해나갈 것이기 때문이다.

(3) 脫政治化(depolicitization)

脫政治化(depolicitization)란 결국 民營化(privatization)란 概念과 유사하다고 할수 있겠는데 民營化란 현재 政府에서 행하고 있는 업무를 民間으로 넘기는 것을 말한다. 다시 말하면 公共部門에서 현재 수행되고 있는 많은 업무들을 政府의 意思決定領域 밖으로 끌어 내 民間部門이 스스로 意思決定을 행하는 것을 말한다. 脫政治化란 결국 어떤 問題를 政治化시키지 않고 가능한한 民間部門에서 자체적으로 해결토록 하는 것이다.

현대의 行政國家는 意思決定過程에 너무나 많은 障礙要素를 가지고 있으며, 政府部門 이외의 어느 곳에서는 결정 가능한 그런 문제가 지나칠 정도로 政府에 밀어닥쳐져 있는 것이다. 政府는 올바른 결정을 적절한 時期에 제대로 해낼 수가 없는 것이다. 또 문제의 성격상 정부로서는 제대로 파악조차 하기 어려운 것이 너무나 많다.

註 4) : 허범, 基本政策의 관점에서본 韓國行政의 減縮管理, 韓國政治行政의 體系, 博英社, 서울

政府로서는 民間의 事業活動에 대해 제대로 統制하기 곤란하며, 公共倫理的인 측면을 法制化 할 수 없다. 이러한 것은 전적으로 다른 社會制度의 管割로 넘겨 私적으로 結정이 이루어 지도록 해야 한다.

公的 問題의 政治化는 너무 심화되어 있다. 그리하여, 政府나 政治家들이 그들의 그 방대한 影響력을 쉽게 縮小하리라고는 기대하기 어렵다. 그들은 오히려 그들의 影響력이 미치고 있는 限界分野(marginal area)에 대하여 그들의 力量을 시험하려 하고 있다. 그러나, 政府나 政治家들의 意思決定能力은 오늘날 그 한계를 보이고 있는 것이다. 社會적으로는 政府의 適正한 규모와 適切한 役割에 대하여 이미 논쟁의 바람이 일고 있다.

政府의 능력에 처해 이제 더 이상 맹신하려 드는 사람은 없다. 問題에 대한 올바른 해결점을 찾고자 하는 大衆은 議會에서의 變칙적 立法에 만족할수 없게 되었으며 서서히 不信感을 느끼고 있는 政府를 그대로 바라만보고 있으려 하지 않는다.

行政官僚나 政治家들은 이미 어떤 업무는 그들의 능력으로는 성취 불가능하고 政府組織이 아닌 다른 機關으로 이전시켜야만 되리라는 것을 느끼고 있다. 다만, 그 시기를 정하지 못하고 있는 것 같다.

(4) 全部門計劃(national plannig)

現在의 거대한 行政國家의 발을 묶거나(無成長管理), 재갈을 물리는(減縮管理) 대신에 政府를 포함해서 모든 社會組織이 참여하는 全國的인 計劃을 수립하는 것이다. 어떤 일괄적인 計劃 아래 國家의 모든 組織을 포함하고, 주어진 모든 與件을 投入하여 전체적으로 일관성있는 발전을 유도해보자는 것이다.

이러한 計劃 아래서는 모든 社會的 활동들이 全部門計劃의 計劃體系나 그 成長 指標에 순응해야 한다. 이 計劃體系나 指標에는 國家的인 目標가 수립되어 있어야 하고, 또한 그 目標들 간에 우선 순위가 정해져 있어야 한다. 또 利用可能한 資源의 적절한 配分, 成長路線에서 심하게 이탈한 傾向들을 감시할 수 있는 安全裝置 등이 포함되어 있어야 한다.

이러한 計劃에 있어서는 政府가 統制者로써 작용하는 것이 아니라 다른 社會組織과 마찬가지로 그 네트워크(network)의 일부분일 따름이다.

成果의 測定은 全體的인 시야에서 이루어지며, 미리 그 성과를 셀 수 있는 社會指標(social indicator)를 정해두는 것이 좋을 것이다.

이러한 全部門計劃은 아직 뚜렷이 채택하고 있는 나라는 없으나 그런 방향으로 指向해나가는 나라는 몇 있다. 2次大戰后 共產陣營에서 이런 식의 計劃으로 얼마 간의 성공을 거둔 적이 있으나 이는 여기서의 計劃과 근본적으로 차원이 다른 것이라고 할 수 있다.

(5) 内部統制의 政治化(repoliticization)

政府가 거대해지고 이 거대해진 정부를 官僚集團이 장악하게 되면 분세는 심각해

진다. 官僚体制의 正機能에 비해 그 逆機能은 영향력이 훨씬 광범하게 미치게 된다. 그리하여 行政의 활동에 대한 監視体制이 필요하게 된다.

行政의 활동을 완전한 統制体制 밑으로 넣기 위하여 책임있는 政治的 監視体制을 설치해야 하는 데 그 設置方案을 보면 다음과 같다.

첫째, 統制体制은 政府官僚制로부터 어느정도 독립할 수 있도록 하여 政府의 人事權, 預算權 등으로부터의 간섭을 크게 받지 않도록 해야 할 것이다. 즉 監視者를 政府官僚組織의 밖에 위치하고 있는 독립된 政策研究單位에 소속하게 하거나 지금까지의 統制体制와는 다른 代案的 通路를 수립하는 것이다. 그렇게 하면 위로 부터의 강압적인 指示形態의 政策이 아닌 다른 政策을 수립함에 도움이 될 수 있을 것이다.

둘째, 이러한 政治的인 監視者가 충분히 활동할 수 있도록 幕僚陣을 더욱 보강시켜야 할 것이다. 그리고 그 幕僚는 官僚階層의 어느 수준에나 自由롭게 접근할 수 있도록 해야 하고, 政治的인 指向에 대해 따를 것인가 말 것인가도 스스로 결정할 수 있도록 해야 한다. 그래야만 政治的 指向이 바람직하지 못하다고 판단할 때는 저항을 하고, 爭點이 있을 때는 집요하게 물고 늘어져 그 해결점을 모색하거나 잘못된 방향을 바로 잡을 수 있을 것이다.

셋째, 이 政治的 監視者에게는 法的인 制約에 의해 심히 縮小되지 않거나 官僚制的 統制方案에 依存치 않을 수 있도록 상당한 管理的 權限을 발휘할 수 있어야 할 것이다. 政治的 남용가능성에 대한 지나친 의심을 씻고, 일정한 安全裝置를 둔 범위 내에서 어느 정도 法的 規制를 완화해야 할 필요가 있다.

(6) 權力の 均衡 確保

民主國家는 그 權力の 남용을 방지하기 위하여 國家의 權力を 立法·司法·行政으로 나누어 그 각각을 서로 독립된 立法府·司法府·行政府에서 담당하게 하고 있다. 이 三權分立의 원리는 民主主義의 理論的 支柱로서 수세기 동안 많은 國家에서 채택해오고 있는 것이다. 물론 그 적용면에 있어서는 각국의 실정에 따라 조금씩 차이점이 있기는 하다.

그러나 오늘날에 있어서는 이 三權分立의 理論은 發展의 論理에 따라 상당히 변형되어 있는 것이다. 즉 産業發展을 國家의 최대 目標로 삼게 됨에 따라 行政의 역할이 점점 더 많이 요구되게 되고 결국에는 오늘날의 대부분의 國家에서 볼 수 있는 行政肥大化現象을 노출시키게 된 것이다. 行政이 肥大化됨에 따라 상대적으로 立法과 司法은 縮小되지 않을 수 없었다. 行政官僚의 權限이 行政에 처한 統制를 目標로 수립된 立法과 司法에 까지 미치게 되었다.

行政國家의 지나친 巨大化를 막기 위해서는 그 동안 너무 위축되어 있던 立法과 司法의 機能을 行政의 水準까지 끌어올려 어느 정도 三權이 均衡을 이루도록 해야 한다. 行政에 대한 統制는 行政府內의 自体統制 보다는 外的統制가 훨씬 효과가 있으리라는 것은 명약관화하다.

立法府는 政府가 제출하는 案件에 대해 단순히 승낙하는 것에 만족할 것이 아니라

스스로 調査·研究하고 評價할 수 있어야 한다. 行政府의 강력한 權限에 쉽게 움츠러 들지만 말고, 行政權力의 남용가능성을 極小化시키기 위해 끊임없이 감독해야만 한다. 司法은 또 나름대로 法의 해석과 行政의 法執行 상황에 대해 立法에 못지않는 統制能力을 가져야할 것이다.

우리나라의 경우 立法 및 司法의 能力을 民主主義 본래의 의미대로 行政府和 同等한 位置로 부상시켜 牽制와 均衡의 原理를 일거에 復活시키는것이 무리일 수 있다. 그러나 지금까지 적용되어 왔던 發展의 論理가 이제는 수정되어야만 하고, 앞으로의 福祉國家 指向을 위해서는 반드시 이룩되어야만 할 과제라 하겠다.

(7) 分權化

現代 行政國家는 너무나 集權化되어 있다. 그동안 經濟·社會發展을 유도하기 위해 行政의 役割이 지나칠 정도로 요구되다 보니 機能의으로, 構造의으로 中央集權化가 되지 않을 수 없었다. 우선 發展하고 보자는 식의 思考方式이 民主主義의 原理도 무시한 채 集權化를 유발하고 말았던 것이다.

一般的으로 集權化는 通信技術의 發達, 予算의 팽창, 行政活動의 統一性의 要求등 많은 要因에 의해 이루어 진다. 이렇게 行政이 集權化되면 모든 意思決定이 실제로 그 效果를 받게될 現地住民으로부터 너무나 멀리 떨어진 위치에서 결정되게 되어 의사결정 과정에서 現地性이 약화된다. 그러나 意思決定의 관심이 公的인 것에 가까와지려면 意思決定者는 훨씬 더 対応性(responsiveness)을 가져야 한다. 그러기 위해서는 公法이나 國家的計劃이나 政府의 技術 등이 새로이 설계되어야만 한다.

分權化를 위해서는 組織成員의 態度, 組織의 構造 및 環境의 諸 變數를 分權化에 유리하게 改善하도록 노력해야한다. 즉 決定權 또는 權力의 委任은 결국 사람이 주고받은 일인데 그에 관련된 사람들의 態度가 委任을 촉진할 수 없는 것이라면 分權化는 이루어지지 않을 것이다. 그러므로 權力을 위임하려는 態度와 權力을 委任받아 책임있게 行使할 수 있는 態度를 육성해야 한다. 委任의 과정을 원활하게 改善할 뿐아니라 그에 결부된 指導過程(leadership process)이나 組織參與者를 任用하는 過程, 그리고 訓練시키는 과정 등을 分權化의 요청에 맞게 改善해야 할 것이다. 權力의 委任을 제약하는 構造的 要因의 제거에도 힘써야 한다.

또, 組織의 環境이 分權化를 제약할 수도 있다. 組織이 環境에 미칠 수 있는 영향의 범위는 제약되어 있지만 가능한 범위 내에서 環境的 勢力이 分權化에 유리하게 되도록 노력해야 할 것이다.

地域的으로 公共機關들은 어떤 한 곳에 함께 모여 있어서는 안되고, 公務員들이 그들이 봉사하는 國民들과 어떤 紐帶感을 맺을 수 있도록 전국에 골고루 분포되어 있어야 한다.

機能的으로, 政府의 활동은 中央政府로 부터 道·郡으로, 더 나아가 邑·面·洞·統班으로 이양되어야 한다.

構造的으로, 執行權力의 分化가 촉진되어야 하며, 政府 그 자체가 一般大衆과 좀더

가까와 질 수 있도록 公共機關内部에 있어서의 활동이 좀 더 地域化해야 할 것이다. 또한 現在의 거대한 官僚制가 정비되고 分化되어야 한다. 官僚制의 分化없는 分權化는 行政에 대한 民衆統制를 어렵게 만들 것이기 때문이다.

(8) 參與의 增大

巨大한 行政國家化의 制禦는 内部統制 만으로는 불충분하며, 代議制 만으로도 불충분하다. 여기에 直接 利害相關問題가 관계되어 있는 民衆의 參與가 필요하게 되는 것이다.

代表에 의한 利益表明은 歪曲되기가 쉬우며, 民衆으로서의 代表들의 행태에 따라 자기들의 利害가 크게 관계되어 있을 때 참고 앉아 있을 수 만은 없다. 自身들의 利益을 위해 직접 각 수준의 官僚階層에 영향력을 발휘하고자 하게 된다. 官僚制의 각 수준에 따른 모든 意思決定過程에 자신들의 利益이 포함되어질 수 있도록 압력을 가하고자 한다. 그들은 集團을 構成하고, 官僚制 밖에서 시위를 하며 政府의 행동에 때로는 비난을 하고, 때로는 적극적으로 支持를 표명한다. 그들의 代表인 국회의원이거나 国会内の 各 委員會에 압력을 가하기도 하고, 政府의 各 委員會에 한 成員으로 참여하거나 영향력을 발휘하고자 한다.

우리나라의 경우 地方自治의 實施는 아직 요원한 실정이다. 거대한 政府에 조언을 하고, 統制를 하고, 官僚들의 業務遂行에 신중을 기하도록 하기 위해 우리도 빠른 시일 내에 地方自治가 실시되어야만 할 것이다.

現在 실시되고 있는 國政諮問委員制度를 좀 더 내실을 기하고, 學界 뿐만 아니라 全國民的인 參與가 유발될 수 있는 형태로 유도해 나가야 할 것이다.

民衆의 參與를 증진시키고, 行政에 대한 統制를 강화시키기 위해 그 동안 소멸되어 버린 國民提案, 國民召還制度를 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다. 官僚가 國民의 뜻을 제대로 이해하지 못하고 政策을 遂行하거나, 그들의 지위를 남용하여 國民의 뜻에 어긋나는 行態를 보일 때는 國民 스스로가 징계할 수 있도록 하고, 政府가 民意를 제대로 모를 때는 國民 스스로가 政策을 제안토록 하는 것이 바람직할 것이다.

行政國家의 限界點이 드러남에 따라 國民으로부터 政府의 權威에 대한 도전이 일어나고, 自發的인 納稅가 거부되고, 政府의 執行에 처한 受動的인 抵抗이 일고, 궁극적으로는 스스로 行動하기를 원하고 있다. 이런 상황속에 政府는 좀 더 많은 國民參與制度를 모색해나가지 않으면 안 될 것이다.

(9) 公社化

政府의 規模가 統制 불가능할 정도로 팽창되어 졌다면 이를 類似業務單位別로 구분하여 公社化를 꾀하는 것도 바람직하다. 公社化함으로써 그 분야의 業務는 제대로 管理되어질 수 있고, 能率性을 확보할 수 있을 것이다.

公社化는 이미 많은 나라에서 채택하고 있으며 우리나라에서도 비교적 잘 시행되고 있다. 그러나 지금까지 시행된 것보다 좀 더 넓은 범위까지 확대해야 할 것이다. 즉

保健, 教育, 福祉, 言論, 또, 郵便-電話, 文化事業, 音樂, 박물관, 體育 등 전반적으로 그 범위를 넓혀야 할 것이다.

公社は 政府로부터 독립적으로 運營되어 자체적으로 技術을 개발하고, 能率性を 추구해나가도록 法制化되어야 한다. 또 그 效果性에 대한 査定은 国会산하 專門會計機關 같은 곳에서 하게 하도록 한다.

무릇 많은 숫자의 작은 政府가 하나의 거대한 政府보다는 다루기가 더 쉬운것은 명약관화하다.

以上, 公共部門과 民間部門을 改善·再調整할 수 있는 방안을 알아 보았다. 具體적인 방안이라기보다는 概略적인 方向 提示라고 할 수 있겠다.

오늘날 國民은 이 거대한 政府에 대해 이미 存在해 있거나, 조만간 생기게 될 統制方法에 대해 잘 모르고 있다. 現在의 統制制度가 과연 적절한 것인지 아닌지, 이 統制制度를 아예 파기해버려야 할 것인지 아니면 보강해나가야만 할 것인지 잘 모른다. 그들은 단지 政府 活動에 대한 統制가 제대로 되고 있지않다는 것만을 느끼고 있을 따름이다. 또 누군가가 이 統制制度마저 빼앗아 버릴지 모르며, 그렇게 되면 전혀 아무 일도 할 수 없을 것이 아닌가 걱정하고 있다.

III. 民間部門과 公共部門의 再調整

—政治·經濟學的接近—

1. 公共部門의 크기

財務部가 발표하는 財政金融統計에 의하면 우리나라의 公共部門의 크기는 <表III-1>에서 보는바와 같다. 이것에 의하면 1972年 公共部門의 크기는 GNP의 21.0%였으며 1973~74年間 약간의 감소를 보였으나 그후 1979년까지 21~22%에 머물러 있었다. 그러던 것이 1980년에 이르러 公共部門은 GNP의 24.6% 그리고 다시 1981년에 26.6%로 급격히 상승한 것으로 나타나서 民間部門의 상대적 크기가 公共部門에 비해 크게 위축된 것으로 나타나 있다.

지난 2年間 GNP에 대한 公共部門의 占有率이 거의 5% 포인트나上昇한 것은 民間主導經濟를 指向하려는 政府의 基本的 政策構想과 상반되는 결과라고 아니할 수 없다.

그러나 財務部가 발표한 公共部門의 크기에 관한 統計도 우리나라 公共部門의 크기를 올바르게 반영한다고 할 수가 없다. 왜냐하면 이 통계에 포함된 公共部門은 中央政府와 公企業뿐이며 地方政府가 포함되어 있지 않기 때문이다. 이러한 部門이 포함되지 않은 公共部門이 실제 公共部門의 크기보다 過少評價되어 있음은 더 말할 나위도 없다.

地方政府를 포함시킨 우리나라의 公共部門의 크기는 <表 III-2>에서 보는 바와 같으며 여기에 나타난 公共部門의 크기는 결코 작은 것이 아니라는 사실에 우리들은 유의할 필요가 있다. (만일 여기에 金融機關까지 포함시킨다면 우리나라의 公共部門은 이보다 훨씬 큰것으로 나타날 것이다)

<表 III-2>에서 볼 수 있는 바와 같이 1972年 우리나라의 一般政府部門의 크기는 GNP의 23.1% 그리고 公共部門의 크기는 GNP의 25.9%였다. 그러던 것이 지난 10余年間에 이러한 比重은 서서히 증가하여 一般政府部門의 크기가 1980년에 29.6% 그리고 1981년에 29.8%에 이르게 되었고 公共部門의 크기도 각기 33.9%와 35.4%에 이르게 되었다.

GNP의 35%線에 이른 公共部門의 크기는 결코 낮은 수준이 아니다. 이것은 국민경제에 점하는 民間部門의 비중이 65% 정도밖에 이르지 못하고 있음을 의미하며 앞서 언급한 바와 같이 政府가 의사결정에 직접적으로 관여할 수 있는 金融部門까지 포함시킨다면 우리나라 民間部門의 크기는 보다 작은 것으로 나타나지 않을 수 없다.

그러나 더 우려되는 사실은 지난 수년동안에 이러한 크기의 상대적 점유율이 급격히 상승하여 온 데 있다고 할 것이다.

일반적으로 經濟開發 초기에 정부의 적극적 역할은 인식되어 있으며 그러한 의미에서 60年代와 70年代에 걸쳐 後進圈을 탈피하려는 노력을 보였던 기간에 公共部門의 확장은 일단 수궁이 간다고 할 수 있을 것이다. 그러나 70年代 후반에 이르러 後進圈을

〈表 III-1〉 公共部門 財政規模¹⁾ (單位：億圓)

	'72	'73	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81 ²⁾
中央政府(A)	7,462	7,212	12,030	17,653	25,789	32,744	44,080	59,899	76,820	101,265
一般會計	4,460	4,617	6,954	9,962	14,421	25,701	33,003	47,071	59,678	73,176
特別會計	2,307	1,952	3,410	5,245	6,901	2,739	3,461	4,268	6,262	9,451
基金 ²⁾	116	27	698	1,322	2,093	2,602	4,336	6,007	7,134	12,733
歲入歲出外 ³⁾	579	616	968	1,124	1,774	1,702	3,280	2,553	3,746	5,905
公企業(B)	1,112	1,863	3,026	5,626	6,040	6,262	9,055	10,660	14,742	24,412
企業會計	1,092	1,215	1,741	3,101	3,997	4,729	6,309	8,121	13,487	21,146
基金 ⁴⁾	20	648	1,285	2,525	2,043	1,533	2,746	2,539	1,255	3,266
公共部門計 ⁵⁾ (C)	8,465	8,447	14,186	21,586	29,097	36,605	50,010	62,101	84,545	114,811
經營GNP(D)	40,289	52,383	73,325	97,929	132,726	170,214	229,176	290,721	343,216	431,553
A / D (%)	18.5	13.8	16.4	18.0	19.4	19.2	19.2	20.6	22.4	23.5
C / D (%)	21.0	16.1	19.3	22.0	21.9	21.5	21.8	21.4	24.6	26.6

註 1) : 歲出 및 純融資基準으로서 內部去來 및 債務償還 등을 差減한 純計值. 3) : 對民間 轉貸借款, 國防部物資借款(FMS)等 4) : 權益基金 및 調達基金
 2) : 財形貯蓄, 獎勵基金, 外國換平衡基金, 輸出保險基金 除外. 基金 5) : 中央政府(A)와 公企業(B)間의 內部 去來를 差減한 純計值(地方行政 不包含)

資料: 財務部, 재정금융통계, 1982. 3.

〈表 III-2〉 韓國公共部門의 크기

(단위 : 억원, %)

연도	中央政府(A)			地方政府(B)			一般政府(D)		公企業(C)		公共(E) 部門	經常(F) GNP	E/F	A/F	B/F	D/F	A+C/F	
	小計	一般會計	特別會計	小計	一般會計	公企業	其他特會	小計	企業會計	基金								
1971	5485								1202			32948						
1972	7462	4460	2307	269	2086	181	432	9325	1112	1092	20	40289	25.9	18.5	6.7	23.1	21.0	
1973	7212	4617	1952	27	2355	210		9506	1863	1215	648	52383	21.7	13.8	6.0	18.1	16.1	
1974	12030	6954	3410	698	3249	317	749	15405	3026	1741	1285	73325	25.1	16.4	5.9	21.0	19.3	
1975	17653	9962	5245	1322	4756	470	950	22460	5626	3101	2525	97929	28.7	18.0	6.3	22.9	22.0	
1976	25789	14421	6901	2093	5882	513	1194	31864	6040	3997	2043	132726	28.6	19.4	5.7	24.0	21.9	
1977	32744	25701	2739	2602	8619	733	1746	42008	6262	4729	1533	170214	28.4	19.2	6.5	24.7	21.5	
1978	44080	33003	3461	4336	11408	1289	2633	56941	9055	6309	2746	229176	28.8	19.2	6.7	24.8	21.8	
1979	59899	47071	4268	6007	17299	1842	3978	79655	10660	8121	2539	290721	31.1	20.6	8.0	27.4	21.4	
1980	76820	59678	6262	7134	21972	2672	4203	101567	14742	13487	1255	343216	33.9	22.4	8.4	29.6	24.6	
1981	101256	73176	9451	12733	22205	3829	6395	128486	244122	21146	3266	431553	35.4	23.5	7.5	29.8	26.6	

資料 : 中央政府와 公企業(A, C) : 재무부, 재정금융통계(1982. 3), pp 52-53.

地方政府(B) : 내무부, 지방재정연감(1981).

地方財政 交付金 : 재무부, 재정금융통계(1982. 3), pp 70-71.

- 註 1) : 一般政府는 中央政府와 地方政府의 合計임
 2) : 公共部門은 一般政府와 公企業의 合計임(財務部가 발표한 公共部門은 中央政府와 公企業의 合計인 中 A+C/F)
 3) : 一般政府部門은 中央政府에서 地方政府로 이진된 交付金을 차감한 순계치임
 4) : 公共部門은 中央政府와 公企業간의 內部去來를 차감한 후 計算된 순계치임
 5) : 그러므로 $D < A + B$, $E < A + B + C$ 임
 6) : 1981년도 통계치는 予測值임

벗어나 申進圖에 진입한 우리나라의 경제에 公共部門의 비중이 급격히 증가된 사실은 여러 가지 의미에서 우리들의 우려를 자아내게 하고 있다.

더우기 1980年代에 社會福祉制度의 확충을 통하여 福祉國家를 건설하려는 것이 國政指標의 하나인 것을 감안할 때 社會福祉費用의 증가가 政府部門의 비중을 더욱 크게 키울 가능성마저 없지 않다.

이제까지 팽창하여 온 公共部門을 다스릴 수 있는 방안은 무엇이 있을까?

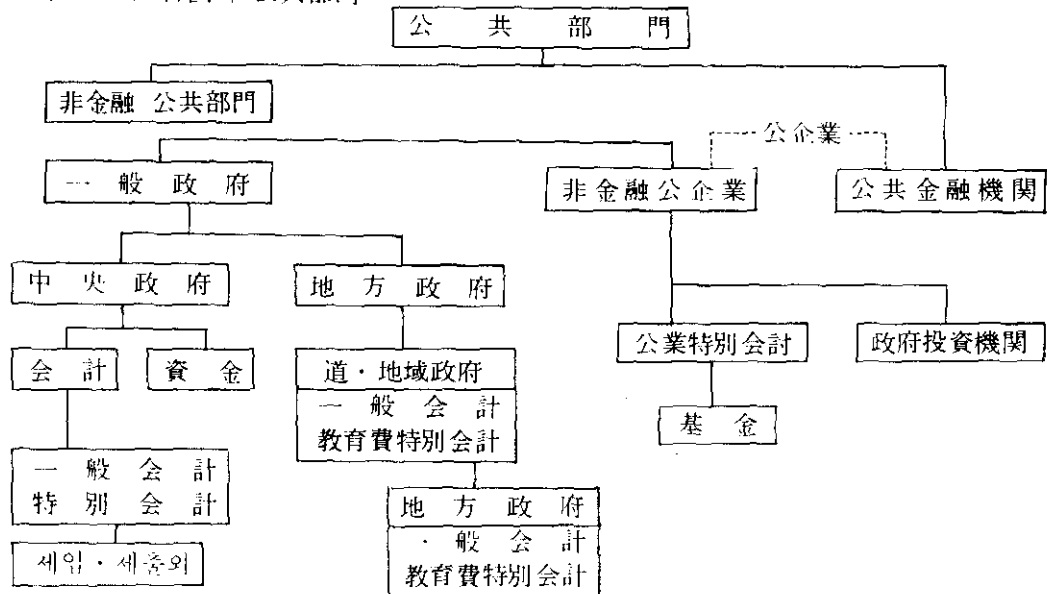
아래에서는 공공부문과 관련된 政治學的 및 行政學的 接近을 소개하고 巨視的 方法과 微視的 方法을 통하여 어떻게 하면 政府支出을 억제할 수 있느냐 하는 방안을 檢討해 보도록 하겠다.

2. 公共支出의 內容

公共支出은 民主的 政府가 그의 經濟的 機能인 配分的 機能과 分配的 機能, 安定的 機能을 수행하기 위해서 議會主義에 입각하여 國內외의 經濟活動으로 발생되는 租稅를 그 근거로 하여 執行하는 公共部門의 予算에 의하여 결정되나 政府에 의한 法律, 規制 등으로 나타나는 民間部門의 間接的 支出을 포함하는 경우도 있다.

그러나 公害防止를 위한 法律이나, 勤勞環境改善을 위한 法律 등으로 인한 民間支出의 변화는 直接的인 公共機關의 經濟行爲가 아니기 때문에 여기에서는 제외하고 순수한 公共部門의 支出만을 分析의 대상으로 한다. 政府의 直接的인 機構를 통한 公共의 經濟行爲는 그 行爲者別로 구분했을 때 우리나라의 경우 <圖 III-1>과 같다.

<圖 III-1> 韓國의 公共部門



資料：財務部, 韓國의 財政統計, 1981

國家財政의 活動과 그 機能은 實質上 政府的인 것과 企業的인 것으로 구분된다. 政府的인 것은 國家機關이 여타의 國民經濟部門에 강제적으로 賦課하여 財源을 조달하고 이 財源으로 集團消費를 위한 公共財를 생산하거나 資源을 配分하는 機能을 의미하며 그 것은 또한 政策이 立案되고 遂行되는 地域的인 범위에 따라 中央政府部門과 地方政府部門으로 구분된다.

利潤追求를 목적으로 하는 一般 私企業과 동일한 機關으로서 國家가 直接 所有 또는 統制하고 있는 公企業이 있는데 이것은 그 운영에 있어서 國家의 政策目標에 직접적으로 影響을 받는다. 公企業은 그 機能이 金融活動에 관한 것이냐 아니냐에 따라 公共 金融機關과 非金融 公企業으로 区分된다.

細分해서 보면 中央政府의 財政活動은 一般會計와 特別會計, 資金, 歲入·歲出外의 財政去來를 포함하고 있다.

一般會計란 中央行政機關의 公共行政과 民間經濟活動의 支援行政인 國防·教育·保健 등 社會開發, 經濟開發등이 포함되고 그 歲入의 主宗은 租稅收入이 되고 있다.

特別會計란 政府가 特定事業을 運營하거나 特定한 資金을 보유하며 運營하는 경우와 기타 特定歲入으로 特定歲出에 相當할 필요가 있어 各 特別會計法으로 設치한 것이다. 歲入은 一般會計로부터의 轉入金, 借入金(借款 포함), 기타 자체의 收入으로 相當된다. 現在 中央政府의 特別會計로는 ① 資金管理 特別會計 ② 文化財管理 特別會計 ③ 國立大 附屬病院 ④ 國有林野管理 ⑤ 援護 ⑥ 矯導作業 ⑦ 産災補償 ⑧ 軍用施設郊外移轉 ⑨ 國民 福祉年金 ⑩ 司法施設 ⑪ 國立醫療院 ⑫ 公務員年金 ⑬ 軍人年金 特別會計 등이 있다. 基金으로서는 山林開發, 貯炭, 水産振興, 農業安定, 種子改良, 愛國志士事業, 職業再活事業, 觀光振興開發, 軍需産業育成, 職業訓練促進, 農魚民後繼者, 農業機械化, 科學技術 振興, 機械工業振興基金등 23개의 基金이 運營되고 있다.

歲入·歲出外의 去來는 豫算이나 豫算外의 基金에는 포함되어 있지 않으나 中央政府의 財政活動에 포함시켜야 할 것으로는 轉代借款과 이에 따른 轉代融資金, 徵發補償証券의 發行, F.M.S借款의 도입에 따른 財貨와 用役의 구입 및 決算上 歲出剩與余의 처분 등이 있다.

地方政府는 서울市, 釜山市, 仁川市, 大邱市와 9개道 등의 地域政府와 45個市와 139 개郡의 地方政府로 구분되며 一般會計와 教育費 特別會計가 있다.

非金融 公企業은 糧穀管理, 專売事業, 鐵道事業, 通信事業, 調達基金을 포함하고 있다.

3. 公共支出의 膨脹

世界各國은 대부분 여러가지 經濟的·社會的·政治的 要因에 의해 公共支出이 팽창되어 왔다. 이러한 支出의 膨창원인과 성격을 分析한 巨視的 模型을 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 R. A. 머스그레이브(R. A. Musgrave)¹⁾ 나 W. W. 로스토우(W. W. Rostow)²⁾ 등

에 의한 發展模型인데, 經濟發展의 初期段階에서는 下部構造에 대한 投資가 급격히 증대되며 成長의 中間段階에서는 民間部門投資에 대한 補完的 投資가 이루어지고, 成熟段階의 經濟에서는 教育, 保健, 福祉 등의 支出이, 大量消費段階에서는 所得維持計劃과 福祉再分配政策이 필요함으로서, 지속적인 支出의 増大가 이루어진다고 주장하고 있다.

또한 유럽과 美国·日本 등의 19世紀 公共支出을 실증적으로 分析한 A. 와그너(A. Wagner)는 産業化에 따른 市場의 복잡화에 의한 統制機構의 필요성의 増大와 도시화에 의한 公共의 간섭이 필요하므로 이로 인한 支出의 増大와 公共財중 대부분, 특히 社會福祉支出에 대한 需要는 所得彈力的이라고 보고 所得増大에 따른 支出増大는 필연적인 것으로 보았다.³⁾

세제는 A. T. 피콕(A. T. Peacock)과 J. 와이스만(J. Wiseman)에 의한 英國의 公共支出 分析에서 社會的 혼란의 시기에는 民間部門의 支出이 公共部門의 支出로 轉換되고 이것은 혼란이 끝난 후에도 원상태로 복귀되지 않는다고 하는 “代替效果”와 투표자는 혼란기간 동안에 社會問題를 인식하므로써 支出이 増大되는 것을 용인하는, 즉 容認水準(tolerable level)이 높아진다는 관찰효과(inspection effect)를 支出의 증대 원인으로 보았다.⁴⁾

C. V. 브라운(C. V. Brown)과 P. M. 잭슨(P. M. Jackson)은 또한 微視的 模型으로서 效用極大化를 취하고자 하는 中間투표자의 公共財 需要에서 所得彈力的인 公共財는 國民所得이 높아질수록 그 需要가 높아지고, 社會經濟的 環境과 地政學的 環境의 변화에 따른 費用의 増大로 支出의 변화가 발생하며 人口의 증가에 따른 과민현상과 같은 外部性이 있는 혼합재의 경우에 있어서 人口보다 比例 以上으로 支出이 増大되는 것과 供給되는 財貨의 質的 변화와 要素價格의 변화 등으로 인한 支出의 増大를 주장하고 있다.⁵⁾ 이러한 支出팽창 原因分析以外에도 技術變化, 移轉支出의 범위변화, 조세기구(tax-handle)의 有用性的 増大 등을 들 수 있다.

4. 韓國 公共支出의 一般의 特徵

우리나라 公共支出의 推移는 <表 III-3>에서 보는 바와 같이 처G.N.P比率이 계속적인 증가추세를 보이고 있다.

이러한 증가추세에 크게 작용하는 요인으로서는 첫째 北韓의 軍事的 위협과 自主國防의 必要성의 증대에 따른 防衛費의 증대와, 社會的 不安요소에 따른 치안유지비의 증대가 주요한 원인으로 작용하고 있다.

註1) : R. A. Musgrave, "Expenditure policy for Development" in D. T. Geithman (ed.), Fiscal policy for Industrialization Development in Latin America, 1974.

2) : W. W. Rostow, "Politics & the Stages of growth" Cambridge Univessity Press, 1971

3) : R.M.Bird, "Wagner's Law of expanding State Activity", Public Finance 26, 1971.

4) : A. T. Peacock and Jack. Wiseman; the Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton University Press, New Jersey, 1961.

5) : C. V. Brown and P. M. Jackson, Public Sector Economics, Martin Robertson, London, 1978, pp. 93~98.

〈表 III-3〉 一般會計歲出의 推移

(%)

구분 년도	일반행정		일반지출		사회계발비			경제개발비				기타		총GNP		
	일반행정	국방비	계	교육및 문화	의료및 보건	사회 보장	주택 임대	계	국도자원 보존개발	농수산 지원	공업기 업지원	전 력 동 력	운송 통신		계	
63	11.9	28.7	40.6	14.2	1.4	7.3	5.0	22.9	-	8.2	6.4	7.1	3.1	24.8	6.6	15.08
64	12.4	32.8	45.2	15.8	1.6	6.3	2.8	26.5	-	8.6	4.4	4.7	2.9	20.6	7.8	10.74
65	13.6	31.7	45.3	16.2	0.97	5.7	3.4	26.3	-	9.6	8.0	1.6	1.7	20.9	7.4	11.81
66	11.9	28.5	40.4	17.6	1.1	5.6	2.4	26.7	-	10.3	8.1	2.6	2.5	23.5	9.3	13.82
67	13.7	27.3	41.0	17.5	0.8	5.4	4.1	27.8	-	7.1	6.4	2.7	1.7	17.9	13.3	14.27
68	12.6	24.5	37.1	16.2	0.9	5.8	7.0	29.9	-	10.4	3.6	3.8	2.4	20.2	12.8	16.12
69	11.7	22.5	34.2	15.1	0.7	5.1	9.0	30.5	-	11.2	5.3	2.7	2.6	21.8	13.3	17.43
70	11.8	23.0	34.7	17.5	1.2	3.5	8.5	30.7	-	9.3	5.0	3.4	3.4	21.1	13.4	16.67
71	9.6	25.8	35.4	17.9	0.8	1.7	0.8	21.2	2.8	6.9	6.0	2.1	3.1	20.9	22.5	16.92
72	16.4	25.8	42.2	16.8	0.7	1.1	0.7	19.3	2.3	5.7	5.7	1.4	2.3	17.4	17.0	17.68
73	10.3	29.5	39.8	18.2	0.9	2.3	1.1	22.5	2.5	6.4	3.7	1.2	7.0	20.8	17.0	12.62
74	8.9	30.0	38.9	15.0	0.8	3.0	0.5	19.3	2.9	4.4	4.9	1.8	6.3	20.3	21.4	14.21
75	8.3	30.3	38.6	14.2	0.7	3.0	0.9	18.8	2.1	8.0	6.2	2.3	7.2	25.8	16.8	16.36
76	9.9	33.2	43.1	14.8	1.2	2.1	0.9	19.0	1.9	6.1	7.9	4.5	6.2	26.6	11.3	17.37
77	10.6	34.7	45.3	15.4	1.2	2.0	0.9	19.5	2.6	4.5	6.5	4.0	7.4	25.0	10.1	17.50
78	10.2	36.2	46.4	17.8	0.6	1.9	1.6	21.9	2.9	3.8	6.3	2.4	6.4	21.8	9.8	16.15
79	11.3	32.7	44.1	19.6	0.7	1.8	0.7	22.8	5.6	10.9	3.4	1.1	4.7	25.7	7.5	15.71
80	10.4	34.8	45.2	16.7	0.7	4.1	2.7	24.2	2.1	4.5	7.0	2.8	5.2	21.6	8.8	19.04

資料：財務部，各年度 決算概要

둘째는 국민의 높은 교육열에 따른 教育支援 및 文化費의 增大를 들 수 있다. 세째는 經濟開發政策에 따른 社會間接資本의 확충과 農水産支援政策 등으로 인한 支出의 增大를 들 수 있으며 네째는 높은 一般行政費의 增大와 다섯째는 장식적인 성격을 더욱 포함하는 인건비의 높은 비율임을 들 수 있다.

經濟社會開發5周年計劃이 시작되는 1982年 이후의 公共支出은 그 계획이 安定·能率·均衡을 목표로 하고 있으므로, 國防費나 一般行政費 등의 축소요인이 없는 가운데서 社會福祉費用의 상대적 증가와 地域間·産業間·所得階層間의 均衡發展을 유지하기 위한 經濟開發費의 增大가 예상된다.

우리나라 公共支出의 특징을 몇가지로 先進國들과 비교하여 分類해보면 우선 비교적 낮은 財政規模率을 들 수 있다. 이러한 사실은 財務部가 내놓은 <表 III-4>의 내용에서 볼 수 있다. 이 表의 내용대로 풀이한다면 財政負擔이 다른 나라에 비하여 낮은 편이고 늘어나는 公共財의 需要를 충족시키지 못하고 있는 것으로 나타나 있다. 그러나 <表 III-4>의 財政規模는 韓國의 경우에 中央財政規模만을 포함하고 있으므로 다른 나라의 그것과 비교하는 데 우리가 따르고 있으며 그 뿐만 아니라 1978년까지 安定되었던 財政規模率이 1979年以後 매년 급속히 증가하여 온 것을 감안할 때 반드시 위와같은 단정을 내리기는 어려울 것 같다.

<表 III-4> 財政支出의 國際比較

区 分	比 較 年 度	一人当 GNP (\$)	財 政 規 模 率 (財政支出/GNP)
美 国	1976	7,902	22.8
英 国	1976	4,000	39.5
프 랑 스	1976	6,624	37.2
西 独	1976	7,282	31.3
日 本	1974	4,206	22.5
이 태 리	1975	3,142	48.6
네덜란드	1973	4,509	45.2
韓 国	1978	1,279	19.2

資料：財務部, 우리나라의 財政統計(1979)

둘째는 높은 國防費 負擔率이다. 특수한 여건에 있는 國家의 國防費 負擔率은 <表 III-5>를 통해서 보면 우리나라의 國防費가 歲出子算比率로 볼 때 단연 上位圈에 속한다. 이란과 이스라엘 같은 나라는 세출예산비율이 우리나라보다 작으면서 GNP비율이 높은 원인은 전체 歲出이 GNP에 차지하는 비율이 높기 때문이다.

세째로 높은 財政硬直性을 보이고 있다. 81年度 子算으로 分析해보면 그 硬直性은 <表 III-6>과 같다. 방위비와 인건비 등의 硬直的인 子算이 全体子算의 77% 이상을 차지하고 있으므로 子算을 통한 景氣調節機能이 약한 상태에 있다.

〈表 III-5〉 特殊한 여건에 있는 國家의 國防費 比較

区 分	국 방 비	1인당국방비	세출예산비율	GNP 비율
1. 이 스 라 엘	3,310백만\$	887\$	30.4%	29.9%
2. 사우디아라비아	13,170	1,704	35.1	13.6
3. 이 란	9,942	273	23.8	10.9
4. 대 만 ¹⁾	2,119	120	41.5	7.1
5. 미 국	113,000	517	23.0	6.0
6. 한 국 ²⁾	3,626	95	34.8	6.9
7. 영 국	13,170	239	11.2	5.0
8. 프 랑 스	17,518	325	20.3	3.6
9. 서 독	21,355	337	22.9	3.4
10. 이 태 리	5,610	98	7.9	2.4
11. 일 본	8,567	74	5.5	0.9

資料 : 경제기획원, 韓國財政의 現況과 課題, 1980. 5.

註 1), 2)는 1980년 기준, 기타는 1978년 기준

〈表 III-6〉 財政硬直度

区 分	81년도예산(10억)	구 성 비(%)
방 위 비	2,699	34.4
인 건 비	1,216	15.5
교 부 금	1,100	14.0
법 정 경 비 등	1,052	13.4
경 직 도	6,067	77.3
가 변 경 비	1,784	22.7

資料 : 경제기획원, 1982년 예산, 1981. 12

네째는 높은 教育費 負擔과 극히 낮은 社會保障費와 保健費이다. 〈表 III-7〉에서 보는 바와 같이 各國의 教育費負擔은 0.2~1.8%(GNP對比) 수준인데 우리나라의 教育費 支出은 3.5%수준을 능가하고 있으며 또한 86年度부터 中학교 義務教育制度和 教育稅의 신설로 인한 財源의 확보가 이루어지면 教育費의 支出은 더욱 增加할 것으로 전망된다. 또한 社會保障費는 西獨이 14.9%로 최고수준을 차지하고 있는데 비해 우리나라는 0.5%수준을 밑돌고 있는 실정이다. 이렇게 낮은 수준의 社會保障費는 國民所得이 상승함에 따라 수요가 彈力的이므로 硬直的인 支出의 축소가 없는 한 公共支出의 증대 요인으로 작용한다.

다섯째는 公共支出/GNP비율을 나타내는 GNP탄력성은 〈表 III-8〉에서 보는 바와 같이 1의 수준을 중심으로 움직이되 증가하는 상태를 보이고 있음은 公共支出/GNP 비율

〈表 III-7〉 各国의 中央政府總支出의 GNP에 对한 比率

(단위 : %)

区 分	미 국 (1977)	스위스 (1977)	서 독 (1977)	일 본 (1979)	대 만 (1980)	한 국 (1980)
1. 一 般 行 政	0.8	0.9	1.2	1.8	0.7	1.8
2. 防 衛	4.8	2.1	2.9	0.9	7.1	6.8
3. 教 育	0.7	0.8	0.2	1.8	1.2	3.5
4. 保 健	2.5	2.1	5.7	0.2	0.1	0.3
5. 社 会 保 障	7.4	9.9	14.9	3.8	1.9	0.5
6. 住 宅, 地 域 施 設	0.6	0.3	0.1	0.3	0.1	0.4
7. 經 濟 関 係	2.3	2.9	2.3	3.3	4.5	4.1
- 농 어 촌	0.4	1.0	0.2	1.2	0.3	0.9
- 도 로	0.3	0.8	0.6	0.8	0.5	0.5
- 운송·통신	0.4	0.8	1.1	0.2	0.6	1.0
8. 기 타	2.7	1.2	2.2	4.6	1.6	1.7
支 出 計	21.8	20.2	29.4	16.6	17.2	19.1

資料 : 경제기획원, 한국재정의 현황과 과제, 1980. 5

〈表 III-8〉 支出 弾力性

기 간	GNP 탄력성 ¹⁾		한 계 성 향 ²⁾	
	총 지 출	비국방민간지출	총 지 출	비국방민간지출
63~66	0.92	0.92	12.6	9.1
67~71	1.19	1.21	18.6	13.9
72~76	0.98	0.88	17.3	10.9
77~80	1.09	1.06	20.5	12.8

資料 : 財務部, 各年度 決算概要

註 1): 公共支出증가율/GNP 증가율

2): (公共支出의 增加額/GNP 증가額)×100

이 낮은 증가상태에 놓여 있음을 의미한다. 또한 公共支出의 증가액이 GNP의 증가액에 어떤 영향을 받고 있는가하는 것을 나타내는 公共支出의 限界性向은 總支出面에서나 非國防 公共支出面에서 모두 증가하는 추세를 보이고 있다.

이상에서 보았듯이 우리나라의 公共支出이 증가추세에 놓여 있음을 외국과 비슷하나 財政의 구조적인 면에서 특수한 상태를 면하지 못하고 있는데, 보다 덜 硬直的이고 보다

더 社会開發的인 支出構造로의 轉換이 시급한 當면과제로서 계속 연구의 대상이 되어야 할 것이다.

5. 公共部門統制의 接近法

民間主導經濟를 指向하며 政府와 民間部門間의 關係를 再調整한다는 것은 의도적으로 政府部門의 統制를 어떻게 效率的으로 이룰수 있느냐 하는 것을 의미한다. 經濟學的方法論에 의하여 접근할 때 政府에 대한 統制는 巨視的 方法과 微視的 方法으로 구분할 수 있다.

(1) 巨視經濟的 接近法

巨視經濟的 統制는 傳統的 政策道具인 予算政策, 金融政策, 租稅 그리고 安定化準則 등을 이용하여 고안해 볼 수 있을 것이다.⁶⁾

例로 A. P. L. 민포드(A. P. L. Minford)가 政府統制를 指向하며 提示한 巨視經濟的 統制準則과 그를 위한 作業基準을 살펴 본다면 대략 다음과 같다.⁷⁾

첫째로 매년 租稅率(租稅收入이 아님)을 미리 確定公告할 것이다.

둘째로 來年度 平均稅率(GDP의 比率로 표시된)은 來年度에 期待되는 超過需要의 1%當 目標租稅率보다 x (例로 0.1% 즉 27에서 27.1%) 더 增大시킬 것이다.

셋째로 來年度 通貨供給의 短期的 目標增加量은 來年度에 期待되는 超過인플레이의 1%當 y (例로 0.1% 즉 10에서 9.9%)씩 減少시킬 것이다.

민포드(Minford)는 “超過需要”는 各種 生産施設利用指數(capacity utilization index), 熟練工不足指數(skilled labour shortage index) 및 一般空席率(general vacancy rate) 등의 加重平均值를 指標로 이용할 것을 주장하고 失業率은 그 해석상 적지않은 혼선을 야기시킴으로 제외시키고 있다.

“超過인플레이”는 인플레이와 長期的 予算赤字 및 通貨供給目標에 의하여 의도되는 長期的 인플레이간의 차이로 定義되고 있다.

具體的인 例를 하나들어 보자. 만일 長期的으로 財政이 均衡을 이루고 3%의 通貨供給目標(이것이 經濟成長率과 같다고 가정할 때)를 세웠다면 超過인플레이는 0일 것이다. 그러나 만일 예기하지 못했던 외부의 충격으로(例로 石油危機) 經濟가 1次年度에 不況으로 돌입하고 2次年度에는 可能的 成長潛在力보다 3%未滿에서 운영된다고 하면 政府는 2次年度에 租稅率을 임시로 0.3% 引下시킬 것이다. 만일 1次年度에 예기치도 못했던 일로 5%의 인플레이가 일어나고 이것이 2次年度에도 3%로 계속될 것이라고 예측된다면 政府는 임시로 2次年度의 通貨供給을 3%에서 2.7%로 감소시키고 非銀行民間部

註6) : 이러한 巨視經濟的 統制의 試案에 대해서는 다음을 참조할 것.

A. P. L. Minford, "Macro-economic Controls on Government" in IEA Readings 21. The Taming of Government, IEA; London, 1979, pp. 47~58.

7) : Ibid, pp. 65~66. Minford가 제시한 방안은 英國政府統制를 염두에 두고 있다.

門에 이에 準하는 公債를 더 發行하여야 할 것이다. 여기에서는 通貨가 物價를, 그리고 予算은 產出量에 더 영향을 미친다는 가정이 바탕이 되고 있다.

물론 上記와 같은 均衡狀態보다는 不均衡狀態에서 政策을 立案해야 하는 것이 일반적으로 모든 정부들이 당면한 現實的 問題일 것이다.

오늘날 우리가 당면한 스태그플레이션을 상정하여 문제를 접근해 보자. 例로 財政赤字가 GDP의 6%, 인플레이가 年 10%, 實際GDP는 潛在GDP보다 6% 낮고 通貨量이 年 12% 增加한다고 가정하고 이때 政策變化가 있다고 하자. 즉 財政赤字는 每年 1.5%씩 감소하여 4年後에 零(0)이 되며 通貨供給은 每年 2.25%씩 감소하여 4年後에 3%가 되도록 계획될 수 있을 것이다. 이와 같은 계획에 맞추어 정부는 財政과 金融政策을 上記 準則에 따라 立案할 수 있을 것이며 이에 政府는 스스로 統制의 폭을 넓혀 갈 수 있을 것이다.

(2) 微視經濟的 統制 : 價格機構에 의한 政府活動의 代替

上記 巨視的 統制方法은 政府의 機能을 확대시키는 데 주동적 역할을 하는 官僚들이나 政治人들이 바로 담당하는 것이므로 그의 效果에 대하여 회의를 느끼지 않을 수 없으며 政府部門의 膨창이 自己利益에 부합하는 한 어떠한 방법을 써서라도 훌륭하게 立案된 政策이라도 이를 自己目的에 맞도록 利用할 구실을 찾을 것이다.

따라서 政府機能의 規制를 價格에 맡겨보자는 것이 微視經濟的 통제방법인 것이다.

아서 셀든(Arthur Seldon)에 의하면 英國의 경우 순수한 公共財 즉 政府가 그 供給을 담당하여야 하는 支出은 總予算의 3分の 1에 不過하며 나머지 3分の 2는 現金形態의 移轉支出이나 便益이 可分한 財貨 및 서어비스에 대한 支出이라고 규명하고 있다.⁸⁾

그는 財政支出을 우선 不可分的 便益의 公共財 나 약간 可分的 便益의 公共財 나 절대적으로 可分的 公共財 라 補助金 償與金 補償金과 現金支払 그리고 마 國債利子 등으로 分類하고 특히 上와 下의 경우 價格機構가 크게 代替的 役割을 할 수 있다고 論述하고 있다.

그의 分類方法의 구체적 내용은 <表 III-9>과 같다. 그의 分類는 英國에서 社會福祉支出의 대부분이 政府로부터 市場機構로 이양되어야 하며 또 될 수 있다는 信念 아래서 이루어진 것이므로 이에 異見을 가진 論者들도 많다는 사실을 간과할 수는 없을 것이다.

<表 III-9>

Arthur Seldon에 의한 公共支出의 分類

가. 不可分的인 便益의 公共財	
1) 국방비	2) 민간 방위비
3) 對外관계(대사관, 특사, EEC 등)	4) 왕족비와 법정
5) 교도비	6) 공공 보건

8) Arthur Seldon, "Micro-economic Controls disciplining the State by Pricing" in IEA, the Taming of Government, IEA; London, 1979, pp. 71~74.

- 7) 배수장치와 해안보존 8) 財政과 조세징수
- 9) 기타 정부 용역

나. 약간 可分的인 便益의 公共財

- 1) 政府(中央·地方)와 公共企業 현금·자본 지출
- 2) 도로와 公共 조명 3) 연구 개발비
- 4) 공원과 오락 시설 5) 지방 정부 보조
- 6) 경찰 7) 소방
- 8) 기록·등기·調査

다. 絶對적으로 可分的인 便益의 公共財

- 1) 교육 2) 국립 보건 용역
- 3) 個人的인 社會 용역 4) 학교 급식·우유·복지 식량
- 5) 고용 용역 6) 도서관·박물관·예술관
- 7) 주택 8) 수도·하수도·쓰레기 처리
- 9) 운송과 통신

라. 보조금·상여금·보상금과 기타 현금 지불

- 1) 농업·임업·어업·식량 등
- 2) 사회 보험을 위한 현금 편익 등
- 3) 기타 보조금·상여금·대부금 등

마. 국채에 대한 이자

資料 : A. Seldon, "Micro-economic Controls Disciplining the State by Pricing", in IEA, The Taming of Government, IEA; London, 1979, pp. 73~74.

上記와 같은 문제를 비롯하여 셀든(Seldon)의 分類方法을 우리들이 직접 응용하려고 할 때 적지 않은 理念的 그리고 理論的 問題를 제기할 것이나 우선 比較를 위하여 그의 方式을 적용하여 우리나라의 公共支出을 分類해 볼 때 그 機能別構成은 <表III-10> 과 같다.

<表 III-10>

Seldon의 分類에 따른 우리나라 公共支出의 機能別分類

가. 不可分的인 便益의 公共財	
1) 국방비	2) 일반 행정비(행정·국제개발원조·공공질서·일반조사)
3) 보건행정 및 조사와 인구통계(공공 보건)	
4) 기타	
나. 약간 可分的인 편익의 公共財	
1) 사회보장비(사회보장 행정규제 조사·기타 민간 자원)	
2) 복지사업비(복지행정 규제 및 조사·기타 복지 사업)	
3) 기타 지역 사회 사업(오락 및 문화·방송 및 신문·종교 및 기타)	
4) 경제 행정 규제 및 조사	

〈表 III-11〉 公共 및 民間財에 對한 政府支出

가. 不可分的인 便益의 公共財

년 구	도 분	1970			1971			금 액
		금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	
1)	국 방 비	106.3	22.7	4.0	149.4	27.2	4.5	194.2
2)	일 반 행 정 비	108.5	23.2	4.0	129.0	23.5	3.9	89.7
3)	공 공 보 건	2.2	0.5	0.1	4.8	0.9	0.1	2.4
	계		46.4	8.1		51.6	8.5	

나. 약간 可分的인 便益의 公共財

년 구	도 분	1970			1971			금 액
		금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	
1)	지역 사회사업	6.5	1.4	0.2	7.7	1.4	0.2	9.8
2)	경제행정규제 및 조사	19.7	4.2	0.7	17.3	3.2	0.5	66.4
3)	경제사업 및 기타	15.4	3.3	0.6	12.4	2.3	0.4	62.7
4)	도 로	26.0	5.6	1.0	18.8	3.4	0.6	29.2
5)	내륙 및 연안수로	6.0	1.3	0.2	66.8	1.2	0.2	7.5
	계		15.8	2.7		11.5	1.9	

다. 절대적으로 可分的인 便益의 公共財

구	분	1970			1971			금 액
		금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	
1)	교 육	78.2	16.7	2.9	98.9	18.0	3.0	120.3
2)	병원및진료소(개인보건사업)	3.9	0.8	0.1	4.9	0.9	0.1	6.6
3)	사회보장 및 복지	23.1	4.9	0.9	27.0	4.9	0.8	37.3
4)	주택건설 및 지역사회	1.3	0.3	0.05	3.5	0.6	0.1	7.3
5)	전기 gas 증기·수도	17.6	3.8	0.7	13.9	2.5	0.4	18.9
6)	기타 운송및 통신	5.0	1.1	0.2	7.1	1.3	0.2	27.3
	계		27.6	4.85		28.2	4.6	

라. 보조금·상여금과 기타 현금지불

1)	농림·수산업·수렵업	52.4	11.2	2.0	32.0	5.8	1.0	△4.1
2)	광업·제조업·건설업	△13.9	-3.0	-0.5	2.8	0.5	0.08	△23.0
	계		8.2	1.5		6.3	1.08	

마. 기 타

기 타	10.5	2.2	0.4	12.2	2.2	0.4	93.7
-----	------	-----	-----	------	-----	-----	------

합계 총예산, GNP	468.7		17.5	548.5		16.6	746.2
-------------	-------	--	------	-------	--	------	-------

(單位：10億원)

1972		1973			1974			1975		
對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP
26.0	4.8	202.5	28.1	3.9	321.0	26.7	4.4	465.2	26.4	4.8
12.0	2.2	85.9	11.9	1.6	132.3	11.0	1.8	230.6	13.1	2.4
0.3	0.06	2.6	0.4	0.05	3.1	0.3	0.04	5.0	0.3	0.1
38.3	7.06		40.4	5.55		38.0	6.24		39.8	7.3

1972		1973			1974			1975		
對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP
1.3	0.2	8.1	1.1	0.2	11.2	0.9	0.2	13.6	0.8	0.1
8.9	1.6	12.7	1.8	0.2	37.9	3.2	0.5	113.9	6.5	1.2
8.4	1.6	10.3	1.4	0.2	28.4	2.4	0.4	43.8	2.5	0.4
3.9	0.7	36.1	5.0	0.7	31.8	2.6	0.4	50.2	2.8	0.5
1.0	0.2	9.0	1.3	0.2	10.5	0.9	0.01	24.5	1.4	0.3
23.5	4.3		10.6	1.5		10.0	1.51		14.0	2.5

1972		1973			1974			1975		
對總액	對	금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP	금 액	對總액	對GNP
16.1	3.0	119.9	16.6	2.3	154.7	12.9	2.1	224.5	12.7	2.3
0.9	0.2	6.8	0.8	0.1	10.0	0.8	0.1	11.4	0.6	0.1
5.0	0.9	42.6	5.9	0.8	61.8	5.1	0.8	85.5	4.8	0.9
1.0	0.2	14.0	1.9	0.3	16.2	1.3	0.2	16.0	0.9	0.2
2.5	0.5	28.2	3.9	0.5	58.0	4.8	0.8	65.6	3.7	0.7
3.7	0.7	14.6	2.0	0.3	46.8	3.9	0.6	63.9	3.6	0.7
29.2	5.5		31.2	4.3		28.8	4.6		26.3	4.9

-0.5	-0.1	44.9	6.2	0.8	58.3	4.8	0.8	115.7	6.6	1.2
-3.1	-0.6	△10.8	-1.5	0.03	114.7	9.5	1.6	72.1	4.1	0.7
-3.6	-0.7		4.7	0.83		14.3	2.4		10.7	1.9

12.6	2.3	93.8	13.0	1.8	105.7	8.9	1.4	159.8	9.1	1.0
------	-----	------	------	-----	-------	-----	-----	-------	-----	-----

	18.5	721.2		13.8	1203.0		16.4	1765.0		18.0
--	------	-------	--	------	--------	--	------	--------	--	------

가. 不可分的인 便益의 公共財

년 구	도 분	1976			1977			금 액
		금 액	처 총액	처 GNP	금 액	처 총액	처 GNP	
1)	국 방 비	770.5	30.6	5.8	1,008.3	30.8	5.9	1,438.1
2)	일 반 행 정 비	253.7	10.1	1.9	296.9	9.1	1.7	419.1
3)	공 공 보 건	5.0	0.2	0.04	23.5	0.7	0.1	22.6
	계		40.9	7.74		40.6	7.7	

나. 약간 可分的인 便益의 公共財

년 구	도 분	1976			1977			금 액
		금 액	처 총액	처 GNP	금 액	처 총액	처 GNP	
1)	지역 사회사업	20.1	0.8	0.2	25.4	0.8	0.1	37.0
2)	경제행정규제 및 조사	155.5	6.2	1.2	63.6	1.9	0.4	81.7
3)	경제사업 및 기타	89.5	3.6	0.7	84.3	2.6	0.5	107.7
4)	도 로	45.4	1.8	0.3	86.0	2.6	0.5	85.5
5)	내륙 및 연안수로	47.5	1.9	0.4	38.8	1.2	0.2	45.2
	계		14.3	2.8		9.1	1.7	

다. 절대적으로 可分的인 便益의 公共財

년 구	도 분	1976			1977			금 액
		금 액	처 총액	처 GNP	금 액	처 총액	처 GNP	
1)	교 육	349.4	13.9	2.6	470.4	14.4	2.8	605.0
2)	병원 및 진료소(개인보건사업)	17.7	0.7	0.1	25.3	0.8	0.1	45.7
3)	사회보장 및 복지	107.9	4.3	0.8	143.8	4.4	0.8	189.2
4)	주택건설 및 지역사회	38.2	1.1	0.2	47.0	1.4	0.3	55.0
5)	전기·gas·증기·수도	186.0	7.4	1.4	178.0	5.4	1.0	208.0
6)	기타 운송 및 통신	69.1	2.7	0.5	63.9	2.0	0.4	92.3
	계		30.1	5.6		28.4	5.4	

라. 보조금·상여금과 기타 현금지불

1)	농림·수산업·수렵업	120.8	4.8	0.9	186.6	5.7	1.1	217.1
2)	광업·제조업·건설업	23.0	0.9	0.2	178.5	5.4	1.0	317.4
	계		5.7	1.1		11.1	2.1	

마. 기 타

기 타	244.6	9.7	1.8	353.1	10.8	2.1	441.4
-----	-------	-----	-----	-------	------	-----	-------

總計 총예산, GNP	2518.9		19.0	3275.3		19.2	4408.0
-------------	--------	--	------	--------	--	------	--------

1978		1979			1980			1981 (예산)		
처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP
32.6	6.3	1597.4	26.7	5.5	2,349.1	30.6	6.7	2,965.9	29.3	
9.5	1.8	547.5	9.1	1.9	655.5	8.5	1.9	861.3	8.5	
0.5	0.09	27.4	0.5	0.09	36.1	0.5	0.1	45.1	0.4	
42.6	8.19		36.3	7.49		39.6	8.7		38.2	

1978		1979			1980			1981		
처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP
0.8	0.2	38.9	0.6	0.1	53.9	0.7	0.2	56.9	0.6	
1.9	0.4	95.9	1.6	0.3	94.5	1.2	0.3	62.5	0.6	
2.4	0.5	233.2	3.9	0.8	205.8	2.7	0.6	151.6	1.5	
1.9	0.4	85.3	1.4	0.3	148.3	1.9	0.4	159.0	1.6	
1.0	0.2	59.3	1.0	0.2	81.4	1.1	0.3	88.7	0.9	
8.0	1.7		8.5	1.7		7.6	1.8		5.2	

1978		1979			1980			1981		
처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP	금 액	처총액	처GNP
13.7	2.6	863.0	14.4	3.0	1,124.4	14.6	3.2	1,464.7	14.5	
1.0	0.2	29.4	0.5	0.1	42.2	0.5	0.1	67.6	0.7	
4.3	0.8	283.0	4.7	1.0	437.9	5.7	1.3	580.1	5.7	
1.2	0.2	105.5	1.8	0.4	191.1	2.5	0.5	374.7	3.7	
4.7	0.9	265.2	4.4	0.9	163.7	2.1	0.5	294.7	2.9	
2.1	0.4	212.9	3.6	0.7	285.7	3.7	0.8	146.7	1.4	
27.0	5.1		29.4	6.1		29.1	6.4		28.9	

4.9	0.9	598.3	10.0	2.1	451.8	5.9	1.3	638.5	6.3	
7.2	1.4	355.1	5.9	1.2	565.5	7.4	1.6	512.1	5.1	
12.1	2.3		15.9	3.3		13.3	2.9		11.4	

10.0	1.9	592.7	9.9	2.0	795.1	10.4	2.2	1171.9	11.6	
------	-----	-------	-----	-----	-------	------	-----	--------	------	--

	19.2	5990.0		20.6	7682.0		21.9	10,126.5		
--	------	--------	--	------	--------	--	------	----------	--	--

- 5) 경제 사업 및 기타(관광·상업·소비자 보호·국가 자원 보존·기타)
- 6) 도로
- 7) 내륙 및 연안 수로
- 8) 지방 정부 이전

다. 절대로 可分的인 편익의 公共財

- 1) 교육
- 2) 병원 및 진료소
- 3) 개인 보건 사업
- 4) 가족 분담
- 5) 노령자 보호
- 6) 무능력자·정신 박약자 보호
- 7) 유아 보호
- 8) 주택 및 지역 사회 개발
- 9) 전기·gas·증기·수도
- 10) 기타 운송 및 통신
- 11) 재해 대책 및 구호

라. 보조금·상여금·보상금과 기타 현금 지불

- 1) 병약자·일시적 취업 불능자
- 2) 실업
- 3) 노령·무능력자·유가족
- 4) 농림·수산·수렵업
- 5) 광업·제조업·건설업

마. 공채 이자

資料 : Ibid, pp. 74~75

1970년부터 1981年(予算額)까지 우리나라의 政府支出을 이러한 方式으로 구분하였을 때 不可分的 便益의 公共財의 比重은 <表 III-11>에서 볼 수 있는 바와 같이 平均的으로 총지출의 約40%에 해당하며 GNP의 約8%에 이르고 있다. 약간 可分的 便益의 公共財는 1970年 以來 계속 그 重要性이 감소되어 왔으며 1970年 總支出의 約16%, GNP의 2.7%이던 것이 1980年에는 각각 7.6%와 1.8%에 머물렀다.

절대적으로 可分的 便益의 公共財는 總歲出의 約30%未滿, GNP의 5~6%에 머물렀으며 補助金 등에 해당하는 支出은 상당한 기복을 보이고 있으나 70年代初보다 後半에 크게 伸張勢를 보이고 있다.

微視經濟學的 방법에 의하여 價格機構에 依存하면서 政府를 統制하려고 할 때 政府의 역할을 감소시킬 수 있는 분야는 주로 대와 나 分野일 것이며 따라서 이 分野에 대한 細部項目의 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다.

IV. 社会福祉와 政府의 役割

1. 韓國의 社会開發

1976年 現在 우리나라의 貧困家口는 100萬에 이르며 貧困人口는 519萬名으로 全体人口의 14.8%에 이르고 있다. 그동안 貧困의 퇴치를 위한 公共部門의 支出은 매우 저조하였다. 이러한 支出은 주로 社會開發費의 範圍에 속하는 것으로 1963年 이내 우리나라의 社會開發費를 검토해 보면 <表 IV-1>과 같다.

韓國의 社會開發費는 教育, 保健, 社會保障 및 特殊福祉事業 그리고 기타 特殊事業으로 구분되는 데 住宅開發費는 特殊事業部門에 포함되고 있다.

본 연구의 편의상 연차별로 社會開發費를 추계할 때 포함하여야 하는 구체적 항목은 1963~1970년간은 教育機能에 행정, 국민학교, 중고등학교, 기타 등을 포함시켰으며 保健機能에는 행정 및 조사, 병원과 기타등을 포함시켰고 社會保障 및 特殊福祉事業에는 행정, 재대자수혜비, 母子보건, 기타 등을 그리고 其他特殊事業 기능에 주택과 기타 등을 포함시켰다.

1971~1977년간에 教育 및 文化機能에서 행정 및 기타, 국민학교, 중등교육, 대학교육, 특수교육, 홍보비, 사회교육 등을 포함시켰으며 保健 및 社會保障機能에서 보건위생, 원호비, 사회문제, 근로자복지, 인구대책을 포함시켰으며 그외에도 결산서에 나타나 있는 농가소득지원, 농어촌생활환경개선, 치수 및 재해대책 그리고 도시 및 특정지역개발을 포함시켰다.

1978년에 이르러서 保健 및 生活環境開善의 기능에 포함된 보건, 상하수도, 위생 공해등도 社會保障機能에 포함된 의료보험 및 보호, 원호, 근로자복지, 기타 사회복지등이 포함되고 있다.

1980년에 이르러서는 人力開發 및 人口대책의 기능으로 실업교육, 직업교육, 인구대책과 직업안정등을 새로운 항목으로 사회개발비의 추계에 포함시켰다.

이제 1963년~1980년간의 社會開發費의 추이를 살펴보면 몇가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 첫째 GNP에서 점하는 社會開發費의 비중은 1963년에 약3.4%에 해당하였으며 總歲出(特別會計포함)에서 점하는 비중은 약15.6%였는데 지난 18년 동안 이러한 비중이 크게 변화한 것이 없다. 1980년에 이르러 GNP에서 점하는 社會開發費의 비중이 4.8%로 높은 것으로 나타나 있으나 당해년도는 마이너스의 성장을 기록한 비정상적 해였으므로 의외로 크게 나타나 있을 뿐인 것이다. 1979年度의 對GNP 비중은 3.6%였고 總歲出의 비중은 17.4%에 불과하였다.

둘째는 社會開發費의 대종은 교육부문에 투입되고 있다는 사실이다. 1963年 社會開發費 총액 약173억원 가운데서 62.3%인 107억원이 교육부문에 투입되었으며 1970년에는 983억원 가운데서 79.6%인 782억원이 교육부문에 흡수되었다. 1980年の 社會開發費 1조6,966억원 가운데서 65.7%인 1조1,146억원이 교육부문에 흡수되었다.

〈表 IV-1〉 年次別 社會開發費 機能別 推計

(단위 : 백만원)

機能	年次別 區分	'63 결산액 /총액	/GNP	'64 결산액 /총액	/GNP		
1. 교 육		10,742	62.17%	2.14%	12,108	66.75%	1.69%
가. 행 정							
나. 국 민 학 교							
다. 중 · 고 등 학 교							
라. 대 학							
마. 기 타							
2. 보 건		1,025.7	5.93%	0.20%	1,218.4	6.72%	0.17%
가. 행 정 및 조 사		607.4			648.3	3.6	
나. 병 원		418.3			570.1	3.1	
다. 기 타		-			-		
3. 사회보장 및 특수복지사업		4,366.9	25.27%	0.87%	3,967.6	21.87%	0.55%
가. 행 정							
나. 제대자수혜비(veteran)							
다. 모 자 (母子) 보 건							
라. 기 타							
4. 기 타 특 수 사 업		1,140.0	6.61%	0.23%	-		
가. 주 택							
나. 기 타							
총 액		17,277.6			18,137.9		
총 세 출		110,993	15.57%		120,672	15.02%	
G N P		502,900		3.43%	716,310		2.53%

'65 결산액	/총액	/GNP	'66 결산액	/총액	/GNP	'67 결산액	/총액	/GNP
15,334	71.32%	1.90%	25,219	72.94%	2.43%	31,829	73.82%	2.48%
						1,102.9		
						26,228.3		
						1,869.2		
						2,445.1		
						187.3		
923.6	4.30%	0.11%	1,523.1	4.41%	0.15%	1,526.2	3.54%	0.12%
375.9	1.8		1,024.5	2.9		1,007.7		
307.8	1.4		498.6	1.5		479.3		
239.9	1.1		-			39.2		
4,257.8	19.80%	0.53%	6,235.6	18.03%	0.60%	7,906.4	18.33%	0.62%
						252.8		
						3,599.4		
						101.5		
						3,952.7		
983.6	4.57%	0.12%	1,599.3	4.63%	0.15%	1,854.6	4.30%	0.14%
360.0			500	1.45		624.3		
623.6			1,099.3	3.18		1,230.3		
21,499.1			34,577.3			43,116.4		
154,146	15.03%		230,979	14.97%		291,251	14.80%	
805,720		2.67%	1,037,040		3.33%	1,281,230		3.37%

機能	年次別 區分	'68 결산액	/총액	/GNP	'69 결산액	/총액	/GNP
1. 교	육	42,842	70.68%	2.59%	56,365.5	72.07%	2.61%
가. 행	정	1,308	2.2		1,828	0.2	
나. 국 민 학 교		34,647.5	57.1		45,614.9	58.3	
다. 중 · 고 등 학 교		2,811.5	4.6		3,194.2	4.1	
라. 대 학		3,796.9	6.3		5,157.0	6.6	
마. 기 타		278.1	0.5		571.4	0.7	
2. 보	건	2,443.0	4.03%	0.15%	2,593.8	3.31%	0.12%
가. 행 정 및 조 사		893.1	1.5		1,386.5	1.8	
나. 병 원		730.7	1.1		1,095.0	1.4	
다. 기 타		819.2	1.4		112.3	0.1	
3. 사회보장 및 특수복지사업		13,149.3	21.69%	0.795%	15,877.3	20.30%	0.74%
가. 행 정		370.8	0.61		257.5	0.3	
나. 제대자수혜비(veteran)		5,026.5	8.29		6,121.7	7.83	
다. 모 자(母子) 보 건		-			149.3	0.19	
라. 기 타		7,752.0	12.79		9,348.8	11.95	
4. 기 타 특 수 사 업		2,179.5	3.6%	0.13%	3,376.2	4.32%	0.16%
가. 주 택		1,145.0	1.9		1,440.2	1.84	1.84
나. 기 타		1,034.5	1.7		1,936.0	2.48	
총	액	60,613.8			78,212.8		
총	세 출	402,880	15.05%		578,041	13.53%	
G	N P	1,652,930		3.73%	2,155,270		3.63%

'70 결산액	/총액	/GNP	'71 결산액	/총액	/GNP
78,223.4	79.6	2.91%	교육 및 문화 99,613.8	75.47%	3.02%
1,969.3	2.0		행정 및 기타 427.3	0.32	
60,193.2	61.2		국민학교 77,643.5	58.82	
8,546.5	8.7		중등교육 11,074.3	8.39	
6,566.2	6.7		대학 5,305.5	4.09	
948.2	1.0		특수교육 83.3	0.06	
			홍보비 2,413.9	1.83	
			사회교육채위 1,164.2	0.88	
4,897.9	5.0	0.18%	보건 및 사회보장 41,021.0	10.62%	0.43%
1,266.8	1.3		보건위생 4,367.1	3.31	
			원호비 313.0	0.24	
1,509.8	1.5		사회문제 5,441.0	4.12	
			근로자복지 336.1	0.25	
2,121.3	2.2		인구대책 3,563.7	2.70	
12,570.7	12.8	0.47%	농가소득지원 5,971.9	4.52%	0.18%
490.4	0.5		농어촌 생활환경 개선 3,491.3	2.64%	0.11%
6,629.0	0.7				
202.6	0.2		치수 및 재해대책 4,389.7	3.33%	0.18%
5,248.7	5.3				
2,614.5	2.7	0.097%	도시 및 특정지역 개발 4,512.1	3.42%	0.14%
1,478.3	1.5				
1,136.2	1.2				
98,306.6			131,999.8		
468,666	20.97%		548,481	24.08%	
2,684,020		3.66%	3,294,830		4.01%

機能	年次別 區分	'72 결 산 액	/총액	/GNP	'73 결 산 액
1. 교 육		119,717.7	80.85%	2.97%	119,955.8
행 정	육	322.5	0.22		800.0
초 중	등	105,973.7	71.57		103,994.3
대 학	학	7,288.0	4.92		7,882.5
특 수	수	106.6	0.07		122.7
문 화 예 술	술	2,199.9	1.49		2,530.6
홍 보 비	비	2,751.4	1.86		3,188.6
사 회 교 육	육	1,075.3	0.73		1,302.7
보 건 및 사 회 보 장		21,306.7	14.39%	0.53%	21,058.7
보 건 위 생	생	5,817.4	3.93		5,999.9
원 호 비	비	9,263.4	6.26		8,969.4
사 회 문 제	제	5,212.9	3.52		4,752.7
근 로 자 복 지	지	388.6	0.26		339.3
인 구 대 책	책	624.1	0.42		997.2
농 가 소 득 지 원		3,182.8	2.15%	0.08%	3,927.2
농 어 촌 생 활 환 경 개 선		3,858.9	2.60%	0.10%	7,641.1
치 수 및 재 해 대 책					4,102.8
도 시 및 특 정 지 역 개 발					7,370.5
가. 주 택	택				
나. 기 타	타				
총 액		148,066.1			164,056.1
총 세 출		746,135	19.84%		721,289
G N P		4,028,880		3.68%	5,238,300

/총액	/GNP	'74 결 산 액	/총액	/GNP	'75 결 산 액	/총액	/GNP
73.12%	2.29%	156,290.5	70.95%	2.13%	227,110.7	71.61%	2.32%
0.49		1,466.0	0.67		1,828.2	0.58	
63.39		129,913.4	58.98		192,320.5	60.64	
4.8		13,827.8	6.23		18,399.4	5.80	
0.07		141.9	0.06		215.0	0.07	
1.54		3,813.3	1.73		4,806.8	1.52	
1.94		5,359.1	2.43		6,861.8	2.16	
0.79		1,768.7	0.8		2,678.7	0.85	
12.84%	0.40%	39,748.4	18.04%	0.54%	59,108.1	18.64%	0.60%
3.66		8,107.8	3.68		11,631.4	3.67	
5.47		10,341.2	4.69		13,668.9	4.30	
2.9		20,486.1	9.3		31,691.8	10.00	
0.21		523.4	0.23		536.4	0.17	
0.6		289.8	0.13		1,579.5	0.5	
2.39	0.08%	5,048.3	2.29%	0.07%	4,146.9	1.30%	0.04%
4.66%	0.16%	6,509.9	2.96%	0.09%	6,090	1.92%	0.06%
2.50%	0.08%	7,516.3	3.41%	0.10%	6,057.7	1.91%	0.06%
4.50%	0.14%	5,164.1	2.34%	0.07%	14,635.9	4.61%	0.15%
		220,277.4			317,149.3		
22.74%		1,202,945	18.31%		1,765,281	17.96%	
	3.13%	7,332,500		3.00%	9,792,850		3.24%

機能	年次別 區分	'76 결 산 액	/총액	/GNP	'77 결 산 액
1. 교	육	339,043.9	66.64%	2.55%	461,050
행	정	1,411.5	0.28		1,452
초	· 중	306,751.2	60.29		404,268
대	학	21,862.5	4.30		36,427
특	수 교	291.3	0.06		472
문	화 예	5,834.9	1.15		10,084
홍	· 보	-			-
사	회 교	4,338.4	0.85		8,334
보	건 및 사 회 보	74,396.6	14.62%	0.56%	95,720
원	· 위 생	26,657.9	5.24		36,016
사	· 호 비	21,375.3	4.20		31,892
근	· 회 문	7,670.5	1.51		20,537
인	· 로 자 북	633.8	0.12		1,874
	· 구 대	3,059.2	0.60		5,401
취	로 구 호	15,000	2.95%	0.11%	9,086
농	가 소 득 지 원	2,649.4	0.52%	0.12%	11,652
농	· 어 생 · 환 · 개	22,966	4.51%	0.17%	9,400
치	수 및 재 해 대 책	7,801.3	1.53%	0.06%	38,232
도	· 특 · 지 · 개	46,896.7	9.22%	0.35%	
총	액	508,753.9			625,140
총	세 출	2,518,799	20.19%		3,274,442
G	N P	13,272,590		3.83%	17,021,370

/총액		/GNP		'78 결 산 액		/총액		/GNP		'79 결 산 액	
73.75%		2.71		596,520		76.67%		2.60%		863,244	
0.23				1,388		0.18				행 정 3,612	
64.67				508,127		65.31				국·중 709,290	
5.83				56,160		7.22				대 93,499	
0.08				551		0.07				기술 56,843	
1.61				15,503		1.99					
1.33				—							
1.33				14,791		1.90					
15.31%		0.56%		보건및생활환경개선 53,644		6.89%		0.23%		보장 및 복지 82,559	
5.76				보 건 23,398		3.01				행 정 658	
5.10				상 하수도 24,506		3.15				병약자및일시적실업	
3.29				위생·공해 3,241		0.42				18,995	
0.30				행 정 2,499		0.32				노령·무능력·유가족	
0.86										3,554	
1.45%		0.05%		사회보장 70,960		9.12%		0.31%		민간지원 59,352	
1.86%		0.07%		의료보험및보호 6,831		0.88				보 건 32,999	
				원 호 40,550		5.21				주택건설및지역개발	
1.50%		0.06%		근로자복지 2,765		0.36				30,535	
				기타사회복지 20,815		2.68				기타 지역사회사업	
6.12%		0.22%		주택및지역사회개발 28,270		3.63%		0.12%		32,283	
				주 택 12,789		1.64				오락문화 28,063	
				도시개발 2,634		0.34				방송 및 신문 4,220	
				지역사회개발 12,847		1.65					
				농가소득지원 14,592		1.88%		0.06%			
				치수 및 재해대책 14,086		1.81%		0.06%			
				778,018						1,041,620	
19.09%				4,408,047		17.64%				5,989,972	
		3.67%		22,917,600				3.39%		29,072,080	

機能	年次別 區分	/총액	/GNP	'80 결 산 액	/총액	/GNP
1. 교 육		82.88%	2.97%	1,114,550	65.69%	3.18%
행 정		0.34		행 정 6,990	0.41	
국 · 중		68.09		국 · 중 941,890	55.51	
대 학		8.98		대 학 125,378	7.39	
기 술		5.46		기 술 894	0.05	
				홍 보 비 20,172	1.19	
				사회교육 19,226	1.13	
사 회 보 장 및 복 지		7.93%	0.28%	인력개발및인구대책 98,718	5.82%	0.28%
행 정		0.06		실업교육 55,911	3.3	
병 약 자 및 일 시 적 실 업		1.82		직업교육 32,613	1.92	
노 령 · 무 능 력 · 유 가 족		0.34		인구대책 9,238	0.54	
				직업안정 958	0.06	
민 간 자 원		5.70%	0.20%	보건및생활환경개선 95,030	5.60%	0.27%
보 건		3.17%	0.11%	보 건 45,859	2.70	
				상 · 하수도 33,051	1.95	
주 택 건 설 및 지 역 개 발		2.93%	0.11%	위생 · 공해 12,685	0.75	
				행 정 3,435	0.20	
기 타 지 역 사 회 사 업		3.10%	0.11%	사회보장 177,415	10.46%	0.51%
오 락 문 화		2.69		의 료 보 험 25,332	1.49	
방 송 및 신 문		0.41		원 호 62,455	3.68	
				근로자복지 5,563	0.33	
				사 회 복 지 84,065	4.95	
				주택및지역사회개발 133,889	7.89%	0.38%
				주 택 71,196	4.20	
				도시개발 3,121	0.18	
				지역사회개발59,572	3.51	
				농가소득지원 36,235	2.14%	0.10%
				치수 · 재해 40,793	2.40%	0.12%
총 액				1,696,630		
총 세 액		17.39%				
G N P			3.58%	35,030,620		4.84%

세제는 社會福祉의 근간을 이룬다고 할 수 있는 사회보장 및 의료보험등에 할당되는 社會開發費의 비중은 매우 미미한 상태에 있다. 1980年 이 부문에 해당되는 政府支出은 1,774억원으로 그 가운데 의료보험 지원이 253억원으로 이는 社會開發費의 1.5%에 불과한 것으로 아직도 政府部門이 주도하는 社會福祉의 비중이 작음을 나타내 주고 있다.

정부는 福祉社會建設을 정책목표로 설정하고 사회안정을 위한 제반 조치를 취해 갈 것을 확고히 한바 있다. 이러한 일련의 조치들은 당연히 社會福祉가 정부에 의하여 주도되어 가는 것을 의미하며 따라서 社會開發費의 절대적 수준과 상대적 비중이 점증하여 갈 것이 틀림없는 사실이다.

이와같은 社會開發費의 擴大는 다른 조건이 같다고 할 때 政府部門의 급격한 팽창을 수반하지 않을 수 없을 것이며 이것이 國民經濟의 성장잠재력에 미치는 효과를 간과할 수 없을 것이다. 歲出의 전체적 수준의 확대 없이 다른부문, 예로 經濟開發費를 전환시켜 社會開發費로 충당하려고 할 때라도 국민경제에 미치는 효과를 무시할 수 없을 것이다. 왜냐하면 생산성이 높은 부문으로 부터 생산성이 낮은 부문으로 자원의 배분이 이루어지면 자연히 경제성장은 둔화되지 않을 수 없는 때문이다.

社會開發費의 증대를 통해 社會福祉의 확산은 사회안정을 기해주며 이것은 다시 經濟安定의 전제조건을 이루어 주는 것이지만 이것으로 부터 연유하는 경제적 부작용도 감안하여 社會福祉國家의 설계는 조심성있게 시간을 두어 깊이 연구하면서 단계적으로 추진해 가야할 것이다.

이러할 때 社會福祉의 費用負擔은 어떠한 원칙에 입각하여 분담되어야 하며 政府의 역할은 어떠한가 할 것인가? 일반적으로 福祉國家의 형태는 Beveridge型和 Bismarck型으로 구분되는 데 아래에서 이 두 유형에 대한 설명을 하고 民間主導型 經濟를 指向하는 우리에게 비교적 적합한 模型을 모색해 보도록 한다.

2. Beveridge型和 Bismarck型

社會福祉制度를 推進하여 가는 과정에서 Beveridge型은 그 財源을 주로 政府의 一般 予算에 의하여 調達받는 데 비하여 Bismarck型은 政府의 財源보다는 雇傭主와 被雇傭 者의 寄與金에 의존한다는 큰 차이가 있으며 이것은 政府規模에 대하여 적지않은 畝意를 지니고 있다.

Beveridge型의 요체는 1942年 11月 英國議會에 제출한 「윌리엄·비버리지」 William Beveridge 卿이 주동이 되어 연구한 「社會保險과 聯關서비스」(social insurance and allied service)라는 보고서에서 읽을 수 있다.¹⁾

Beveridge 보고서에서는 社會福祉制度의 費用負擔에 관하여 적지않은 論議를 하고

註 1) : Social Insurance and Allied Service Report by Sir William Beveridge (HMSO : London, Reprint.d 1978), Connd 6404

있다. Beveridge 보고서가 제시하는 방안은 첫째 租稅에 의하여 調達하는 방법과 둘째 社會保險寄與金에 의하여 調達하는 방법인데 後者は 다시 自發的 寄與金과 強制的 寄與金으로 구분되고 있다.²⁾

租稅는 社會保障等の 惠澤과 아무런 관계도 없이 担稅能力에 따라서 부담하는 것인데 反하여 寄與金은 應能原理가 아니라 受惠原理에 따라 부담하는 것이다.

社會保險寄與金의 경우에 자발적 기여금은 危險(risk)의 정도에 따라 조정되어야 하는 프리미엄인데 이것은 危險率이 낮은 保險對象者는 危險率이 높은 사람들 보다 寄與金을 적게 내야하는 것을 의미한다. 만일 그렇게 되지 않는다면 아무도 保險에 加入하려 하지 않을 것이다.

強制的 保險의 경우에도 寄與金은 危險의 정도에 연계시킬 수 있을 것이나 반드시 그렇게 할 필요는 없다.³⁾

Beveridge 報告書는 이상의 세가지 費用負擔의 방안을 논의하면서 특히 保險寄與金은 雇傭主와 被雇傭者가 분담할 수 있다고 제시하고 있다.

〈表 IV - 2〉 Beveridge 報告書의 費用分担 提案
-英國의 事例-

(單位：百万파운드)

	1938~39	1945		1965
		現 行	提 案	提 案
政府財政	212(62.0)	265(61.3)	351(50.4)	519(60.5)
被雇傭者	55(16.1)	69(16.0)	194(27.8)	192(22.4)
雇傭主	66(19.3)	83(19.2)	137(19.7)	132(15.4)
其他(利子等)	9(2.6)	15(3.5)	15(2.1)	15(1.7)
計	342(100)	432(100)	697(100)	858(100)

資料：Beveridge Report, p. 112

* 괄호()안은 %임.

Beveridge 報告書가 구상했던 社會保障의 費用分担內譯은 〈表 IV - 2〉에서 볼수 있다. Beveridge 보고서가 提案하였던 1945年 英國의 社會保障費用의 분담은 政府가 一般財政에서 50%를 부담하고 保險의 혜택을 받는 被雇傭者가 약 28% 그리고 雇傭主가 약 20%를 각각 분담하는 것으로 권고하고있다.⁴⁾ 여기에서 財政負擔의 比率이 20年후에는 60%가 되도록 건의되었다.

註 2) : 租稅와 寄與金에 관한 贊反論議는 Beveridge 보고서 第4部 The Social Security Budget 'Taxation and Contributions'를 참조할것. Beveridge Report, pp 107~109

註 3) : 強制的 寄與金에 관해서는 Beveridge Report, pp 41~42 參照.

註 4) : 英國의 社會保障制度에 있어서 寄與金制度는 Class 1, 2, 3, 4로 구분하여 실시하고 있는데 이의 자세한 내용은 다음을 참조할것.
李海英, 韓昇洙, 英國의 社會福祉, 서울大學校出版社, 1980年, pp 175~176

英國에 있어서 社會福祉政策의 또 다른 하나의 기둥이 國民醫療制度(National Health Service)이다. 이 制度의 財源 또한 財政이 대부분을 담당하고 있다. 이러한 一般財政負擔은 1949~50年間 87.8%에서 1958~65年間 약 80%線으로 감소되었으나 다시 서서히 증가하기 시작하여 1974~75年間에는 91.3%에까지 이르렀고 그뒤 다시 조금 내려져서 1978~79년에는 88.2%에 이르고 있다.⁵⁾

이처럼 英國에서 시행되고 있는 社會福祉의 費用은 대부분 政府財政으로 조달하고 있으므로 福祉惠澤의 受惠者와 福祉費用의 負擔者는 서로 같다고 할 수가 없다. 財政의 대부분이 租稅에 의하여 充當되며 英國租稅構造가 累進的 直接稅 中心으로 짜여져 있는 것을 감안할 때 英國은 政府가 租稅와 社會福祉制度를 통하여 두번에 걸친 所得再分配政策을 추진해 나가고 있는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

이에 比하여 Bismarck型은 西獨이 代表的으로 운영하고 있는 制度인데 여기서는 政府 一般財政의 役割이 작는데 반하여 雇傭主와 被雇傭者의 寄與金이 中心的 役割을 하는 것이다.

例를 들어 西獨의 疾病金庫(Die Krankenkasse)의 財源을 본다면 政府의 支援은 극히 예외적이고 被雇傭者의 寄與가 50% 그리고 雇傭主의 寄與가 50%로 되어 있으며 低賃金勤勞者의 경우에는 雇傭主가 全額을 負擔하고 있다. 1979年 現在 基本賃金中에서 醫療保險寄與金の 比率은 平均 11.4%에 해당되고 있다.⁶⁾

단적으로 말하여 Bismarck型의 費用負擔은 受益者原理에 입각하여 惠澤을 받는 사람들이 費用도 負擔하도록 짜여져 있다.

Beveridge型과 Bismarck型은 각기 나름대로의 社會福祉를 定着시켜 나가려 할 때 어떤 類型을 채택할 것이냐가 적지않은 難題가 될 수 있다. 그러나 70年代를 고비로 이미 政府의 機能에 대한 再評價가 서서히 일어나기 시작하였고 이에 부응하여 國民경제의 운영이 정부주도로 부터 民間주도 혹은 市場指向型 經濟體制로의 전환의 필요성에 대한 國民的 合意가 이루어져 가고 있는 사실을 감안할 때 政府의 一般 財政이 社會福祉의 큰 몫을 하도록 하는 Beveridge型 보다는 民間部門內에서의 負擔分配가 이루어지는 Bismarck型에 대해 우리들의 選好를 表示하여야 할 것 같다.

註5) : Report of Royal Commission on the National Health Service (HMSO, London, 1979), p. 436.

註6) : 崔鍾義, 西獨의 社會福祉와 勞使關係(서울大出版社, 1980), p. 27.
其他 社會保險 例로 年金, 災害, 失業 등에 대한 財源調達 및 具體的 내용은 上揭書 pp. 30~54를 참조할것.

V. 中央政府와 地方政府的 機能 및 組織整備

1. 中央集權化의 要因

行政學者들은 일반적으로 中央集權의 長點을 다음과 같이 말하고 있다.

- ① 國家社會의 政治的 統一性和 安定性を 확보하여 준다.
- ② 行政의 全國적 統一水準을 유지하게 된다.
- ③ 外交 國方 財政 등의 統合性 유지와 國民經濟의 綜合的 開發등에 편리하다.
- ④ 國家의 力量을 집결시켜서 大規模의 事業을 수행할 수 있다.
- ⑤ 國家的 危機에 있어서 신속한 動員態勢를 갖출 수 있다.
- ⑥ 全國적인 計劃行政이나 行政統制 등에 유리하다.

요컨대 中央集權은 行政의 統一性, 強力性 및 能率性を 보장하는 장점이 있다는 것이다.

그와 반면에 中央集權의 短點으로서는 다음과 같은 것들이 지적되고 있다.

- ① 行政의 地方의 特殊性을 고려치 않으므로써 일어나는 劃一性의 폐해가 있다.
- ② 中央政府의 부담과중에 의한 能率의 저하가 있을 수 있다.
- ③ 中央政府의 지휘 감독의 강화에 의한 번잡화를 가져 온다.
- ④ 民主的 統制의 弱화에 의한 專制的 傾向을 조장할 우려가 있다.

우리나라의 경우 事業 人事 予算 등의 權限이 中央에 集中되어 있다는 것은 周知의 사실이며 위에서 열거한 中央集權의 長·短點이 그대로 나타나고 있다고 할 수 있다.

더우기 오늘날 行政事務가 量的으로 增大되고 質的으로 복잡해졌으며 交通·通信의 발달로 行政이 廣域化되어 가는데 地方政府은 이러한 복잡한 行政을 수행할만한 專門化된 人力이 부족할 뿐만 아니라 富도 首都와 大都市에 편중되어 있어서 그에 따른 新中央集權化 傾向이 두드러지게 나타나고 있다는 것이다.

이상에서 지적한 中央集權의 長點과 新中央集權化의 傾向을 그대로 받아 들인다면 우리나라의 경우 地方自治制가 실시되고 있지도 않으며 行政은 中央에 集權化되어 있으므로 中央政府와 地方政府間에 機能이나 組織을 再整備해야 될 필요성이 크지 않다고 해야 될 것이다.

그럼에도 불구하고 요사이 地方分權을 要請하는 소리가 높게 일고 있는데 그러한 要請을 받아 들이자면 그것을 正當化할 만한 根據를 찾아 보아야 할 것이며 그와 같은 根據가 있어야만 中央政府와 地方政府의 機能 및 組織을 整備해 나가는 방향을 결정할 수 있게될 것이다. 다시 말해서 우리나라의 中央集權化는 行政의 統一性과 能率性이 요구하는 것 이상으로 과도하게 集權化되어 있고 中央集權에서 오는 폐해가 그 長點을 상쇄하고도 남으며 어느 정도의 地方分權化를 통해서 行政의 能率과 效果가 향상되리라 하는 근거가 있어야 될 것이다.

그런데 사실은 行政의 實驗的 시뮬레이션을 거쳐보지 않은 狀態下에서 地方分權이 中

中央集權보다 越等하게 큰 長點을 가지고 있다는 근거를 자신있게 제시하기란 어려운 일이다. 그러므로 앞에서 언급한 과도한 集權化, 集權化의 폐해, 分權化의 長點 등에 관해서도 間接的으로만 推定할 수 있을 뿐이다.

그런데 우리나라의 中央政府와 地方政府와의 관계는 國家와 地方自治團體間的의 관계가 가지고 있는 특성때문에 생겨나는 것 만은 아니다. 즉 地方自治團體의 機能이 「適正」하지 못한 이유가 있으면 그것은 첫째 우리나라 行政 全般이 안고 있는 集權化 傾向과 둘째 中央과 地方의 관계에 있어서의 中央集權化 傾向때문에 생겨나는 것으로 보여진다.

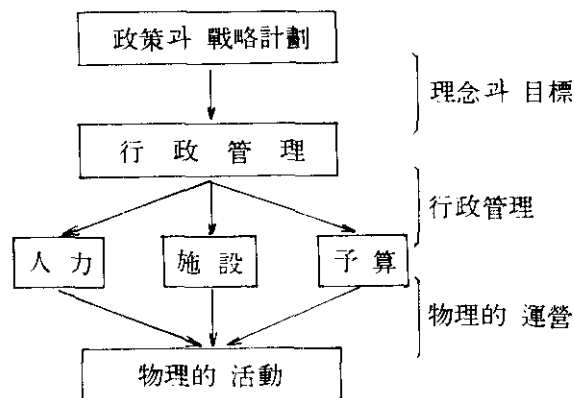
먼저 行政 全般이 안고 있는 集權化 傾向이란 어떠한 것인가?

우선 行政組織의 構成的 特徵은 階層制(hierarchy)라고 할 수 있는데 이것이 잘못 발전하는 경우 行政이 複雜한 狀況變化에 對應하지 못하고 오히려 不確實性만 높여 준다고 하는 것이다. 狀況이 不確實하면 組織의 各階層과 單位는 部分的인 確實性 즉 모든 權限과 責任을 직접적으로 行使하려는 경향을 助長하는데 이렇게 增加된 부분적인 確實性은 오히려 전체적인 不確實性만을 높여 주게 된다.

가령 中央의 어떤 한 부처가 어떤 事業을 地方에서 실시함에 있어서 가장 확실한 방법은 特別會計를 두고 독자적인 事業所를 운영하는 것이다. 이러한 경향은 과거 外援에 의한 事業에서도 나타나는 경향이 있었던 것이다.

원래 階層構造는 橫的인 分業과 專門化에서 오는 部分的 分離(segmentation)를 방지하고 分化된 機能을 統合 調整하기 위하여 필요한 것이다. 그런데 여기서 말하는 統合(integration)과 調整(coordination)은 下位階層의 業務를 綜合 管掌한다는 뜻이 아니고 그나름의 특수한 機能인 것이다.

〈圖 V-1〉 行政의 階層構造



즉 行政運營을 위한 階層構造의 特徵을〈圖 V-1〉과 같이 나타낼 수 있다. 여기서 最高管理層이 政治的 理念과 目的에 따라 行政組織의 戰略計劃과 政策을 작성하여 執行함으로써 統合과 調整을 행하며 中間管理層이 좁은 의미의 行政管理으로써 統合과 調

整을 행하며 下位層이 行政의 실제적 活動인 物理的인 운영을 맡게 되는 것이다.

그런데 만일 政策과 戰略計劃을 담당하여야 할 最高管理層이 物理的 活動까지를 직접 關與한다면 行政이 제대로 운영될 수 없을 것이다. 우리나라의 行政機關의 集權化란 이와 같이 下位層에서 처리해야 할 업무까지도 上位層의 關望하에 들어 가게 되는 경향을 가지고 있다는데 그 특징이 있는 것 같다. 이러한 경향은 소위 現場確認이라는 이름아래 크게 助長되었던 것 같다. 이와 같은 경향은 中央의 部處와 그 傘下機關間의 關係에서 뿐만 아니라 國家機關과 自治團體機關間에도 나타난다.

이상과 같이 行政階層의 縱的 機能의 未分化에서 나타나는 集權化 現象에 추가하여 우리나라에는 그 나름의 독특한 요인이 中央集權化를 助長해 온 것 같다. 즉 地方住民의 要求, 政治人의 關心, 中央官僚의 利害關係 등이 모두 中央集權化를 助長해 온 勢力들이라고 할 수 있다.

첫째 地方住民들이 劃一化된 行政의 피해를 입으면서도 集權化된 行政樣式을 助長하게 된 理由는 소위 租稅의 負擔感과 政府支出의 受惠感사이의 乖離에서 오는 虛構性이라 하는 것으로서 地方住民들은 中央政府로 부터 支援을 받을 수록 자신들이 그 費用을 부담하지 않는 惠澤을 받는 것으로 생각하는 경향이 있다는 것이다. 이와 같은 住民의 호응을 얻는 財政支出을 늘려 나가기 위하여 中央政府가 더 큰 권한을 가지려고 하는 것은 당연한 일이다. 이와 같은 이유로 종전에는 外國援助 등의 支援을 받아 地方에 생겨난 零細한 特別會計와 事業所의 數도 많고 이것이 그만큼 財政을 압박한다고 볼 수도 있다.

中央集權化를 助長하는 둘째의 勢力은 아마도 우리나라의 國會議員選舉制度和 政治人의 배경일 것이다. 우리나라의 選舉에 있어서 官權이 반드시 不正選舉에 가입하는 것이 아닌 경우에도 全國적으로 強力한 行政權의 統制下에서 選舉가 실시되어 왔으며, 그럴수록 中央의 權限이 強化되어 온 것이라고 볼 수 있다. 그리고 國會議員은 전체의 國民을 대표하는 것이면서도 地域區에서 選출되기 때문에 中央으로부터 무엇인가 地域에 惠澤이 될만한 事業을 따내지 않을 수 없는 것이고 이와 같은 關係에서는 中央에 얼마간의 余裕를 留保해 두어야 할 것이며 이것은 또한 中央의 權限을 강화하게 되는 것이라고 할 수 있다. 그 뿐만 아니라 地域區出身의 國會議員들조차도 진정한 의미에서 地方民이라고 할 수 없는 경우가 많다.

셋째 우리나라의 內務行政制度가 中央集權化를 助長하는 勢力으로 작용하고 있다고 말할 수 있을 것이다. 中央·道·市·郡으로 연결되는 우리나라의 地方行政體制에 있어서 地方에서는 綜合行政이 이루어져야 할 필요가 있고 中央에서는 어느 機關인가가 調整과 統制를 담당하여야 할 필요가 있다는 것은 누구나 認定할 수 있다. 그러나 地方에서의 綜合行政과 中央에서의 調整과 統制를 반드시 內務官僚만이 수행해야 될 이유는 없을 것이다. 現行 制度下에서는 地方長官을 內務官僚의 階層構造下에서 장악하고 있기 때문에 강력한 行政이 이루어지고 있는 것도 사실이나 또한 余他의 行政業務가 無力化해지는 문제도 간과해서는 안될 것이다. 우리가 郡의 保健所와 農村指導所 등의 문제를 상상해 보면 이러한 問題의 심각성을 쉽게 짐작할 수 있을 것이다.

2. 機能配分の基準

學者들은 흔히 中央과 地方間의 機能配分の 원칙으로서 現地性, 綜合性, 經濟性, 責任의 明確性, 民主性 등을 들고 이러한 原則에 입각하여 鄭世煜교수는 國家·道·市·郡間의 機能配分(事務配分)의 일반적 기준을 다음과 같이 設定하고 있다. (『國家와 地方自治團體間의 機能配分論』金雲泰外 共著, 韓國政治行政의 體系, 서울, 博英社, 1982年, pp. 165~200)

(1) 國家와 地方自治團體間의 機能配分の 基準

國家와 地方自治團體間의 事務配分の 조정은 그 事務의 性質상 당연히 國家가 처리하여야 할 事務를 제외하고는 모두 地方自治團體에 배분하여야 한다는 원칙 아래에서 國家가 담당하여야 할 事務를 다음과 같이 例示하고 있다.

① 國家의 存立에 직접 필요한 事務

예: 外交, 國防(國家保安), 貨幣, 兵務, 大統領 및 國會議員의 選舉, 國家의 組織 및 財政(國稅 및 國債), 司法 및 行刑, 國家警察(海洋警察 포함)에 관한 事務 등

② 政策上 全國의 規模로서 全國的·綜合的으로 행하는 企劃에 관한 事務

예: 經濟開發計劃, 國土綜合開發計劃, 全國幹線道路計劃에 관한 事務 등

③ 全國的으로 基準의 統一 또는 調整을 要하는 事務

예: 度量衡의 基本, 醫師, 藥劑師등의 試驗 및 免許, 勤勞基準, 國勢調査 및 全國的인 統計調査에 관한 事務 등

④ 道の 區域을 넘는 事務, 道에서 有效하게 처리할 수 없는 事務 및 地方自治團體의 區域에 관계가 없는 事務

예: 遠洋漁業, 大河川, 港灣, 發電所, 國有林, 大規模 土地改良事業에 관한 事務 등

⑤ 全國的 廣域的인 基礎에서 統一的으로 처리하여야 할 事務

예: 食糧管理, 物資 및 物價의 統制, 農地制度 및 漁業權制度의 改善, 貿易 및 檢疫, 銀行業, 保險業, 鑛業, 電氣事業, 海上運送事業 등의 監督, 公正去來의 確保, 海難審判, 麻藥團束, 중요한 文化財의 보호에 관한 事務 등

⑥ 全國的 또는 廣域的 規模의 現業

예: 郵便, 電信, 電話 電波管理, 鐵道, 專買에 관한 事務

⑦ 地方自治團體의 技術로서는 그 目的을 달성하기가 어려운 事務

예: 氣象, 航空保安 및 航行, 水路, 原子力의 開發利用, 고도의 技術을 要하는 試驗研究·檢査, 大學에 관한 事務 등

⑧ 社會政策的 要求에 대응하기 위한 事務

예: 失業對策, 社會保障, 生活能力이 없는 者에 대한 保護에 관한 事務 등

⑨ 國家發展에 관한 事務

예: 國民形成, 社會變動에 관한 事務 등

(2) 道와 市·郡間의 機能配分の 基準

基礎自治團體로서의 市·郡에는 일반적으로 광범하고 포괄적인 權限이 부여되는데 中間自治團體인 道가 담당해야 할 機能에 관하여는 논의가 많으므로 특히 道가 담당해야 할 다음 機能을 제외하고는 모두 市·郡에 配分하여야 되는 것으로 보고 있다.

- ① 二個以上の 市·郡의 區域에 걸치는 廣域行政
- ② 市·郡의 能力으로 처리하기 어려운 事業의 補完 및 代行機能
- ③ 中央政府와 市·郡사이의 連絡 및 調整機能
- ④ 市·郡에 대한 部分的인 指揮 및 監督機能

이상의 基準은 모두 妥當하다. 그러나 機能配分問題를 平面的으로 생각하는 것 즉 全體의 業務의 種類와 量을 各級 政府間에 分割하는 것으로 생각해서는 現代政府의 行政問題를 풀어나갈 수 없으리라고 생각한다. 왜냐 하면 現代國家가 당면하는 行政需要의 總規模를 그대로 둔채 그것을 단순히 算術的으로 分割한다고 해서 效果가 크게 향상될 것으로 보이지는 않기 때문이다. 따라서 우리는 현실적으로 필요한 行政을 그저 간소화하는 것이 能事가 아니라 行政方式을 개선하여야 하는데 여기에서 中央政府와 地方政府간의 機能이 조정되어야 하는 것이다. 즉 앞에서 언급한 바와 같이 政府를 전체적으로 보거나 하나의 組織을 보거나 거기에는 行政階層에 따른 機能上의 分化가 있는데 이렇게 分化된 機能이 제대로 발휘될 수 있게 만들어 주어야 하는 것이다.

行政은 各種 業務의 算術的合計가 아니라 그나름의 構成的特徵을 지니고 있는데 이러한 構成的特徵을 살려 나가는 것이 중요한 것이다.

3. 整備의 方向

우리의 분석에 따르면 地方政府를 위한 機能과 組織은 위에서 提示한 基準과 함께 다음과 같은 점을 고려하면서 조정하여야 될 것이다.

첫째 地域住民들이 그들의 財政負擔과 惠澤間的 關係를 어느 정도라도 직접적으로 느낄 수 있게 해줄 수 있는 수준까지 中央이 가지고 있는 事業, 財政, 權限 그리고 責任을 各級 地方政府에 移讓할 필요가 있다.

둘째 選舉管理는 철저하게 各級 選舉管理委員會의 책임하에서 실시될 수 있게 해야 할 것이다.

셋째 道와 直轄市의 長의 지위를 서울特別市長에 준하는 地位로 格上시키는 방안도 검토해 볼만 하며 현재 內務部가 맡고 있는 調整 統制 監督의 權限을 總理室 또는 第三의 機關으로 이관시켜서 地方行政이 內務行政의 體制로 부터 벗어날 수 있게 하던지 아니면 內務部에서 警察業務를 분리시키든지 하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다. 그리하여 各級 地方政府에 있어서의 行政이 綜合行政의 틀 속에서 조정되도록 하되 綜合行政은 반드시 內務行政이라야 된다는 固定觀念에서 벗어날 수 있게 하고 他分野의 專門行政이 제대로의 權限과 責任을 맡을 수 있도록 해 주어야 할 것이다.

넷째 地方自治團體는 모두 中央部處가 관장하는 업무를 列舉的으로 分掌하는 방식을 탈피해야 될 것 같다. 中央의 모든 部處가 담당하는 事務가 13,000種類라고 할 때 이

중에서 순수하게 國家의 事務에 속하는 것을 제외한다고 하더라도 그 많은 종류의 업무를 縱的으로 그대로 地方自治團體의 업무로 연결시킨다면 地方自治團體의 擔當業務가 너무 잡다하여질 염려가 있다. 따라서 中央에 相應하는 업무를 自治團體가 擔當할 경우 그들 업무를 너무 明細化하여 규정할 것이 아니라 地方에서의 裁量이 허용되도록 어느 정도 포괄적으로 규정할 수 있는 방안을 검토해야 될 것이다. 이 문제는 소위 委任事務에 관한 것인데 委任은 포괄적으로 하고 그 事業明細는 道등의 條例와 規則등에 따라 정할 수 있게 해야 될 것이다. 이와 관련하여 地方自治團體에 대한 國庫補助도 事業別로 이루어질 것이 아니라 차과리 交付金의 비율을 높여 나가는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

다섯째 中央部處가 그 一線機關을 통하여 실시하고 있는 業務와 관련되는 事務는 自治團體에 대하여 중복해서 委任하는 일이 없도록 하여야 된다. 물론 地方自治團體는 그 權限과 義務 그리고 財政資源의 범위내에서 그 固有事務를 실시할 수 있을 것이다.

이렇게 되면 國家機關으로서의 中央部處는 주로 企劃 調整 統制 등의 機能을 맡고 中央部處의 一線機關 등이 執行과 現業에 관한 활동을 맡을 수 있게 될 것이다. 그리고 地方自治團體로서의 特別市·道·市·郡 등은 그 固有事務와 아울러 中央에서 좀 더 포괄적으로 委任한 事務의 執行을 擔當할 수 있게 될 것이다.

(1) 機能의 整備

中央政府와 地方政府的 機能 및 組織整備를 몇 개의 분야로 나누어 설명해 보기로 한다.

가. 參謀·支援分野

모든 系線組織들은 그들의 主機能을 效率的으로 수행하기 위해서 여러가지 支援을 필요로 한다. 直接的인 지원으로는 技術指導, 關係情報 및 資料제공, 企劃·調整·統制 등 諸般 管理 및 分析活動을 들 수 있다.

參謀機能은 조직의 目標達成에 직결된 固有業務가 아니라 共通的인 支援을 위한 業務를 말한다. 또 參謀機能을 수행하는 부서는 指示命令을 받거나 직접사업을 집행하는 권한이 없으며 다만 건의하고 지원을 제공하는 역할을 擔當할 뿐이다. 따라서 모든 指揮命令은 系線을 통해서 이루어져야 하며 이러한 命令系統의 單一化는 行政의 效率化를 위해 필수적인 要件(命令統一의 原則)으로 간주되고 있다.

그러나 오늘날의 복잡하고 전문화된 行政體制에 있어서 系線機能間의 엄격한 구분은 사실상 곤란하며 바람직하지도 않다.

地方行政機關의 機構編制와 人力配置는 下位階層으로 갈수록 줄어들어 業務量의 폭주현상을 빚고 있다. 이는 그동안 中央政府는 機構와 定員이 계속 확대되어 온데 비해서 地方行政機關들은 踏涉狀態를 면치 못한데 基因한다. 가장 典型的인 예로서 面의 경우는 中央·道·郡을 거쳐 내려오는 막대한 업무를 겨우 4個條로 감당해야할 형편에 있는 것이다.

機能 및 組織整備面에 비추어 볼 때 問題點으로 대두되고 있는 것으로는 첫째로, 企劃·預算機能이 기획관리실과 內務局에 分散되어 있다는 점이다. 企劃擔當室에서는 道

政 전반에 걸친 計劃樹立과 予算編成을 관장하고 있으나 市·郡 基本運營計劃 심사분 석은 內務局 地方課에서 담당하고 市·郡의 予算配定 및 執行 決算作業은 역시 內務局 에서 관장하고 있는 것이다.

이와같이 計劃수립 및 予算機能이 분산되어 있어서 道政전반의 政策方向과 各 市·郡 의 開發計劃 및 予算 사이에 乖離가 생기고 실제 行政面에서 중복과 혼선을 빚을 우려 가 있다. 또 企劃과 予算이라는 參謀機能을 執行부서인 內務局에서 관장함으로써 日常 的인 調整作業化하여 원래의 機能을 다하지 못할 가능성도 있다. 企劃機能과 執行機能 이 혼합되면 企劃機能이 약화되는 이른바 “企劃의 그레삼(Gresham)法則”이 作用 하기 때문이다.

그 해결책으로는 道の 企劃管理室長 밑에 予算担當官을 두어 道廳 자체뿐아니라 市 ·郡 予算까지도 직접 관장하도록 하여 예산편성업무를 일원화하고 企劃과의 統合을 기 하는 방안이 있다. 이러한 改編方向은 企劃室을 두고있는 市廳의 경우에도 그대로 적 용된다. 이 경우에 內務局의 統制機能이 약화되고 예산업무가 과중될 우려가 있으나 道단위의 參謀機能強化라는 관점에서는 바람직하다 하겠다.

둘째로 監査課가 內務局에 소속되어 있는 것도 문제로 지적되어 왔다. 中央部處의 경우에 監査官은 대부분 次官 직속으로 설치되어 行政階層上 각 室·局의 上位에 두고 있으며 部處에 따라서는 기획관리실을 두기도 하였다. 이는 監査機能 자체가 參謀機能 이고 높은 次元의 決斷과 指揮감독권을 필요로 하기 때문이다. 道廳의 現在 職制처럼 監査課가 內務局에 소속되어 있는 상태에서는 他 室·局의 業務를 監査하는데 제약이 있을 것이다. 따라서 監査部를 副知事 직속으로 설치하던지 최소한 企劃管理室에 두 는 것이 바람직하다는 제안이 수차례 걸쳐 제시된 바 있다. 그렇게 되면 計劃수립과 予算의 執行은 물론 그 효과를 確認·評價하여 是正措置를 취하는 일련의 기능들이 有 機的으로 연결되고 統合을 기할 수 있다는 것이다.

道나 市의 경우와는 달리 郡의 部署組織은 이러한 參謀機能統合의 原則에 보다 부 합하는 編制를 보이고 있다. 內務課가 行政係, 企劃予算係, 監査係, 統計係, 兵事係로 구성되어 있어 參謀機能을 統合하고 있을 뿐 아니라 郡廳과 산하 邑面의 계획수립 및 예산편성에 一慣性을 期할 수 있는 위치에 있다.

邑·面단위에서는 自体計劃樹立 및 予算編成機能이 없으므로 參謀機能이 사실상없다 고 보아야 할 것이며 統計業務도 調査員을 동원하여 조사를 실시하는데 그치고 있다.

현재의 參謀·支援分野의 改善方向을 機能에 따라 간략히 서술하면 다음과 같다.

첫째, 道단위의 企劃機能을 強化하기 위한 制度的 裝置가 마련되어야 하겠다. 이미 지적한 바와 같이 현재의 기획기능은 各局에서 제출한 資料를 취합·편집하는데 그치고 있어 실질적인 企劃의 主体역할을 다하지 못하는 것 같다. 長期的 國土計劃의 일환인 地 域開發計劃이나 經濟社會開發 5個年計劃의 下位計劃으로서 道단위 종합계획의 수립은 중요한 기능이며 地方行政의 자율성이 강구되는 추세에 비추어 앞으로 더욱 강화되어 야할 機能이라 하겠다. 그러나 수차례 걸친 國土開發計劃 및 經濟計劃에서는 道단위의 개발계획이 수반되지 않는 탓이며 이는 地域開發計劃을 수립하고 執行할 수 있는 企劃

力量이 欠如된데 큰 요인이 있는 것이다.

道단위 기획기능을 統合·強化하기 위해서는 企劃管理室에 「綜合企劃團」을 구성하여 專門人力들을 活用할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 여기에는 企劃擔當官室 要員들은 물론 各局의 企劃主務者들을 수시로 파견근무하도록 하고, 外部의 諮問敎授나 專門家들도 참여하도록 해야 할 것이다. 「綜合企劃團」에서는 農業, 建設, 保健社會등 分野別 計劃들을 中央의 계획과 연결시키는 작업은 물론 道 자체의 종합적인 地域開發計劃을 수립하고 그 執行 결과를 계속적으로 評價하는 작업을 담당해야 할 것이다. 企劃을 담당하는 行政要員들은 유능하고 經驗이 풍부한 사람들을 배치해야 할 것이며 報酬 및 人事管理面에서 우대하는 措置가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 企劃(管理)室의 業務中 狀況室 및 委員會 운영은 展示의 성격을 止揚하고 行政에 실질적인 기여를 하도록 內實을 기해야 할 것이다. 外部來訪者에 대한 브리핑과 展示的 資料의 구비에 과도한 노력을 기울여 기획실 본연의 업무가 소홀히 되어서는 안된다는 것이다.

셋째, 事務分掌에 규정되지 않은 業務中 企劃部署에서 담당할 수 밖에 없는 불가피한 것을 제외하고는 他機關에 이관하는 것이 바람직하다.

네째, 中央과 地方間의 統計行政機能의 一元化 方案의 모색이다. 中央統計機關인 調査統計局을 統計廳으로 擴大改編해야 한다는 주장은 오래 전부터 있었으나 政府의 公務員 增員억제 및 機構縮少방침에 밀려 실현이 안되고 있다. 그러나 現代行政에서 統計가 점하는 중요성이나 날로 증가하는 業務量 그리고 專門性 배양의 필요성에 비추어 統計廳을 신설할 필요는 절실하다고 본다.

中央에 統計廳이 신설되면 農水產部의 統計擔當局(農水產統計官)이나 保健社會部의 統計擔當課 등의 기능도 흡수·통합되어야 할 것이다. 그리고 統合職列을 신설하여 充員 및 人事管理面에서 독자성을 유지하고 專門職의 처우를 개선하는 조치가 있어야 할 것이다.

地方단위에서의 統計行政機構는 中央統計機構(統計廳)와 직접적인 연계를 갖도록 一元化시키는 것이 바람직하다. 1961年 이전에는 統計擔當部署가 지방자치단체에 소속되어 있었으며 그 나름대로 長短點이 있었다. 전체 주민이나 모든 지역을 대상으로 하는 全數調査나 義務的인 신고를 바탕으로 하는 受動的인 統計資料를 획득하는데 있어서는 광범하고 강력한 內務行政채널을 活用하는 것이 효과적이다. 그러나 統計의 中立性이나 統計要員들의 專門性 배양이라는 견지에서는 독립된 地方에도 統計專担기관을 두는 것이 유리하다. 따라서 지방의 統計行政機構도 一元화되 현재의 警察局과 같이 일반 道行政組織의 外廳形態로 설치하는 것이 바람직하다. 여기서도 현재의 統計擔當官室과 調査統計局 직속의 統計事務所, 그리고 農水產部 직속의 統計事務所 등을 흡수 統合하여 局단위로 설치되어야 할 것이다. 마찬가지로 市·郡단위에서도 이러한 비교적 독자성을 가진 형태의 統計行政組織을 형성할 필요가 있다.

다섯째, 地方自治團體의 監査業務를 효율적으로 추진하기 위해서는 각 行政階層間에 機能分担을 명확히 하고 監査擔當部署의 지위와 組織編制를 조정할 필요가 있다.

우선 上級機關의 예하기관에 대한 監査를 최대한 二段階 즉 次下位 機關으로 제한할 필요가 있다. 예컨대 監査院 監査는 中央 各 部處 및 各 市道에 국한하여 실시하고 內務部 監査는 道 및 市·郡까지만 대상으로 해야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 重複 監査를 피하고 被監査機關인 일선 地方官署들이 감사로 인한 업무수행상의 지장을 최소한으로 줄일 수 있을 것이다. 또 監査院 監査는 원칙적으로 國庫子算과 地方政府에 주는 補助金, 前途金등에 置重하고 地方自治의인 예산에 관해서는 內務部에서 중점적으로 監査하도록 機能을 分担할 필요가 있다고 본다.

다음에 道 및 郡의 監査相當部署를 格上시켜 系線組織으로부터 獨立性을 유지하면서 總括的인 參謀機能을 수행하도록 해야 할 것이다. 道의 경우는 현재 內務局에 두고 있는 監査課를 副知事직속의 監査室로 설치하여 예하기관에 대한 監査뿐 아니라 道 本廳의 監査에 불편한 관계를 느끼지 않도록 해야 할 것이다.

그리고, 그동안 여러 갈래로 추진되어온 公務員社會의 淨化 및 비위除去作業은 어느 정도 軌道에 올려놓아 特別監査나 集中調查報告등의 방식을 지양하고 公式的인 監査채널을 통해서 지속적으로 이루어지도록 一元化해야 할 것이다. 이와 관련하여 파견하는 확인독려, 확인지도, 實態調查 등도 정기적으로 綜合評價를 실시하는 형태로 單純化하는 것이 바람직하다. 專門分野別로 中央의 各 部處에서 技術指導와 行政管理上의 諮問, 그리고 財政的 지원을 제공하는 것은 많을수록 도움이 되겠지만 실제에 있어서는 확인독려나 확인지도가 監査的인 성격을 띠어 正規業務遂行에 지장을 초래하고 있기 때문이다.

일단 실시된 監査에서 밝혀진 자료와 評價結果는 관계되는 各 部處나 기관에서 공동으로 이용할 수 있도록 情報交換 및 報告채널이 制度化되어야 할 것이다. 따라서 有關 部處가 합동으로 地方行政機關에 대해서 綜合評價 혹은 合同監査를 정기적으로 실시하는 것은 장려할만 하며 그 결과는 政策樹立 및 支援計劃樹立에 충분히 반영되도록 해야 할 것이다. 요컨대 地方自治團體에 대한 監査는 그 頻度를 줄이되 實施方法을 体系化하고 活用度를 높여 行政에 대한 본래의 環流(feedback) 機能을 충분히 수행할 수 있어야 한다는 것이다.

나. 內務行政分野

우리나라 地方行政에 있어서의 內務 및 總務行政의 歷史는 解放後의 產物이 아니라 日帝때부터의 유물인 것이다. 따라서 장기간의 歷史와 막강한 권한이라고 하는 특성을 지니고 있는 것이다. 이러한 오랜 歷史를 갖고 있는 內務行政의 機能은 주로 統制機能의 성격을 지니고 있으며 따라서 統制의 주요 수단이라고 볼 수 있는 人事權, 子算 및 財政權, 그리고 情報등에 관한 일을 관장하고 있다.

內務行政은 이와 같이 모든 統制의 수단 또는 行政을 하는데 소요되는 主要資源을 다 장악하고 있으므로 산하기관은 물론 같은 機關內의 다른 局·課도 內務局 또는 總務局(市), 內務課(郡)의 영향을 크게 받을 수 밖에 없는 것이다.

中央과 地方行政機關間的 관계에서 보면 크게 上下階層關係를 이루고있는 경우가 있는가 하면 그렇지 않고 地方行政機關이 비록 관할영역은 적어도 自治性을 지녀 法制上

中央機關과 上下關係가 아닌 水平關係를 유지하고 있는 것을 볼 수 있으며 前者의 경우는 地方自治가 이루어지고 있지 않거나 이루어지고 있어도 취약한 경우가 이에 해당되며 後者の 경우는 地方自治性이 강한 경우를 의미한다. 우리나라의 경우는 50年代까지는 自治行政의 도입 및 적용이 다분히 少數人의 理念에 의하여 他律的으로 수입·도입된 것이었다고 하겠다. 이와 같이 內生的·內在的인 요청에 의한 比重이 적어 운영 면에서 적지 않은 逆機能이 노출되어 60年代에 들어서면서 法制上의 自治性이 크게 후퇴하게 되었으며 이에 대하여 크게 반발하지 않았던 이유도 과거의 非成功的인 경험에 기인한다고 생각된다.

그러나 20余年이 지난 지금 國民의 教育水準, 참여기대가 높아지고 있음은 물론 社會經濟構造의 分化로 인하여 中央政府에 의한 획일적인 決定·執行이 한계에 부딪치게 됨은 물론 이로 인한 資源의 낭비가 나타나고 있어 우리나라의 行政이 앞으로 점진적인 참여의 신장, 地方行政의 自治性의 신장을 기하는 방향으로 나가야 한다는데는 異論이 없을 것 같다.

이러한 점에서 우리의 基本的인 問題點과 방향을 제시한다면 최소한 다음의 세 가지가 고려되어야 할 것이다.

첫째, 현재보다는 自治의 伸張, 參與伸張의 方向으로 나가야 한다는 것이다. 이는 어디까지나 점진적이어야 함과 동시에 그간 개발 이론 및 과거의 비싼 경험을 토대로 하여 상대적으로 성공할 수 있는 구역부터 신장시켜 나가야 할 것이며 우선 여건을 갖추고 있는 大都市와 마을 단위부터 실시해 보는 것이 바람직할 것이다.

둘째로 우리는 현재까지 自治制의 伸張을 두려워하는 주요한 이유로서 能率性의 저하를 들고 있으나 이에 모순되거나 相反되는 行政階層制를 유지해 왔으며 오히려 더 악화시켜가고 있는지도 모르겠다. 즉 中央으로부터 國民에게 이르는 階層數가 과다할 뿐만 아니라 모든 業務가 수 많은 階層을 모조리 거치고 있어 엄청난 낭비, 지연을 초래하고 있다. 解放後 교통통신의 발달에도 불구하고 階層의 수는 오히려 증가하여 面·洞 밑에서 統·班이라는 2個의 階層이 생겨 났으며 결국 6個의 階層을 통해 行政을 수행하고 있는 실정이다.

이는 기본적으로 責任政治, 政治發展은 기하지 않으면서 다만 行政力의 침투만을 기하려는데 있다고 보아야 할 것 같다. 환원하면 中央을 비롯 각 階層에서의 결정에 市民이나 利害關係人의 참여없이 결정이 되고 보니 國民이 원하지 않는 것이 쏟아져 나오기도 하는데 일단 결정만 되면 行政力을 동원하여 100% 실천에 옮기고자 하는데 그 원인이 있다고 보아야 할 것 같다.

결국 能率化를 위한 방법으로서 參與의 신장을 기하고, 階層을 축소하여 시각과 돈을 절약하고 國民에 대한 서비스를 향상시키는 것이라고 생각되며, 階層 間의 分業이 業務別로 이루어지도록 하여 中間階層인 道·市·郡의 人力을 크게 감축하고 一線機關에 전보시키는 것이다. 또 업무의 성격에 따라 어떤 업무는 道·市郡, 어떤 업무는 市郡邑面洞에서 처리케 함으로써 현재 3階層에 걸쳐 처리되는 것을 2階層에서 끝낼 수 있게 하자는 것이다.

세째로는 각 階層人의 能力에 일치되는 業務의 分擔이다. 지금까지 우리나라 地方行政의 병폐의 하나는 모든 일이 三階層 이상 거쳐 가면서 中間階層에서 완결되는 것이 적고 거의 다 一線機關인 畵面洞에서 처리되거나 심지어는 정식 行政人도 아닌 統班長에 의하여 처리되고 있어 허구성, 부실성을 면하지 못하게 되고 있다. 여기서 우리가 망각해서는 안될 것은 이와 같이 最一線機關으로 떠맡겨지는 일은 흔히 肉體勞動이 많이 필요하면서 利權性이 없는 것인데 반하여 利權性이 높은 것은 民主行政에서 중요시 해야할 現地性이 경시되고 中央이나 上位階層으로 옮겨 가고있어 住民의 심한 불편과 一線 行政人의 사기저하를 초래하고 있다. 그러므로 바람직한 것은 이와 같이 階層間의 分業이 이루어지는 경우 과거와 같이 利權性을 기준으로 할 것이 아니라 그 業務를 처리할 行政人의 能力, 專門性을 重視해야할 것이다.

다. 産業行政分野

産業行政分野中 農林·殖産分野는 다른 國家機能보다도 住民과 직결되는 부분이 많다. 따라서 특히 地域的 特殊性과 주민의 便宜를 고려하여 각 單位業務의 再配分 興否를 검토하여야 한다.

이 분야는 內務部 소속하의 각 새마을담당機關과 업무내용이 비슷한 것이 많은데 이는 權限과 組織이 방대한 內務部에서 새마을운동 자체를 實効性이고 강력하게 추진하고자 하는 의도이나 業務의 二元化를 초래하여 효율적인 사무관리를 저해할 가능성이 크다.

또, 住民과 직결되는 業務가 많은 만큼 民間이양을 적극 추진해야 하며 동시에 自主的인 組織體인 協同組合 등을 충분히 활용토록 노력해야 할 것이다. 물론 현재의 輿件이나 能力上 民間主導의 事務處理가 어려운 실정이나, 그렇다고 官主導의 현상을 답습할 것이 아니라 그들의 能力을 배양시켜 나가면서 점차로 사무의 民間이양을 꾀해나가야 할 것이라 생각한다. 또 專門的인 組織體인 농촌지도소나 농산물검사소 등을 활용하여 形式的인 業務處理가 아니고 實質的으로 실효를 거둘수 있는 業務의 橫的 이동도 동시에 고려되어야 할 것이다.

産業行政分野中 商工行政은 商工部·動力資源部·工業振興廳등 中央官署가 대부분의 權限을 가지고 있어 地方行政과는 그 關聯性이 가장 작은 分野이다. 또 商工行政은 都市計劃, 觀光運輸 등과 더불어 都市地域에 그 對象이 集結되어 있다. 地方行政의 主流가 과거에는 農村爲主의 것이었기 때문에 아직도 이런 성격에서 크게 탈피하지 못한 實情에 놓여 있다. 따라서 行政業務가 실제로 발생하는 都市地域에서는 市廳이 불가피하게 이를 다룰 수 밖에 없으나 道廳은 아직 이에 對應할 만한 태세도 되어 있지 않고, 또 該當 中央官署들이 權限을 委任한 것도 적기 때문에 道の 指導를 받을 만한 것이 많지 않다. 또 郡은 아직도 農村爲主의 行政이 많기 때문에, 商工行政에 관한 한 市가 핵심적 地位에 있다고 할 수 있다.

이상과 같은 狀態에 대하여 그 改善方向을 고려해 보면 첫째로, 中央商工官署는 地方行政機關에 權限을 委任하는 것보다 當該 系統의 民間關係機關에 業務를 委任 또는 이양하는 것이 바람직하며 規制系統의 業務는 이를 폐지하는 것이 옳다고 생각한다.

둘째로 道는 市의 商工行政에 관한한 가급적 간섭을 하지 말도록 해야 할 것이다.
세째로 商工行政分野는 民間人들의 自律的 활동에 맡기는 것을 원칙으로 하여 市도 그들의 創意와 競爭을 돕는 方向으로 企業活動을 유도하는 것이 옳다고 생각한다.

라. 社會行政分野

行政의 機能을 크게 規制的인 것과 奉仕的인 것으로 나누어 볼 때 社會行政은 奉仕的인 것으로서 社會一般, 保健一般, 婦女兒童, 環境衛生 등을 포함하고 있다. 社會行政의 기본성격이 奉仕와 서비스 같은 것이라고 해서 실제 行政을 하는 경우 한낱 서비스적인 측면만 강조할 수는 없는 것이다.

行政人들은 社會行政이 奉仕的인 쪽으로 이행되어야 한다는데 수긍을 하면서도 아직도 權威主義的인 性向 때문인지, 또는 國民의 能力水準을 믿지 못해서인지 어느 水準까지는 官의 지원·지도·감독 등을 통한 개입이 필요하다는 점을 역설한다. 그러나 문제는 지원·지도보다 감독과 통제가 더 많고 개입이라기 보다 간섭이 더 심한 사정이고 보면 官과 民의 관계에서 야기되는 기본문제가 行政 내지는 社會行政의 성격을 일그러뜨려 놓는 결과를 빚곤 한다.

社會行政業務의 문제점은 대개의 경우 그 業務가 住民의 便益과 배치 될때 지적된다. 좀 더 구체적으로 말해서 業務의 중복으로 인한 行政人力의 낭비때문에 주민편익사업 수행의 지연, 과중한 지도·감독으로 인한 업무수행의 신축성 저해, 住民들과의 접촉이 보다 용이한 下部機關의 權限不足, 類似業務에 대한 관장 部署의 二元化등이 커다란 문제점으로 지적되고 있다.

業務의 조정에 따른 改善方向을 보면 다음과 같다.

첫째로, 委任業務를 처리할 때 委任機關의 事前承認制는 폐지되어야 한다. 따라서 委任事務處理指針을 제시하여 事後 監督만을 行使하도록 해야 한다.

둘째로, 業務를 委任할 때 權限과 責任을 일치시키도록 해야 한다. 노동조합의 근로자 지도·감독업무를 다룸에 있어서 근로자와 사용자 간의 노사분규 또는 滯拂貨金의 問題가 발생하는 경우 문제 해결의 결정적인 역할을 하는 것은 司法權을 가진 勞動部 地方事務所이다. 그러나 중대한 하자의 발생으로 말미암아 勞動者들의 집단반발이 생겨났을 경우엔 이유를 불문하고 一次的인 責任은 地方長官에게 있게 되는 不合理한 측면이 있는 것이다.

세째로, 委任되어야 할 業務가 執行對象地域의 실정에 밀접한 관련을 맺고 있는 경우, 이는 당연히 現地 실정에 밝은 一線機關에서 業務執行이 이루어지도록 해야 한다. 그것은 行政의 能率化를 기할 수 있을 뿐 아니라 行政事務의 간소화도 이룩할 수 있다. 즉 零細民 救護對象者 選定의 業務나 自助勤勞事業(취로사업)對象者 選定業務인 경우엔 市·郡보다는 里·洞에서 담당하는 것이 훨씬 이상적이라 하겠다.

네째로, 유사업무의 性格을 띠는 두 종류의 업무 임에도 불구하고 각기 관장하는 기관이 달라 기구의 二元化에 따른 人力낭비가 있는 경우에는 이를 一元化하여 業務의 適正配分을 이루어야 할 것이다.

(2) 區域 및 階層의 整備

區域의 문제는 機能의 문제와 분리하여 생각할 수 없다. 즉 수행하는 機能의 성격과 내용에 따라 그것이 수행되는 地域的인 範圍가 달라져야 하는 것이며, 그 機能의 변동에 따라 地域的 範圍도 항상 신속히 적응해 나가야 하는 것이다. 또 機能의 配分問題는 地方行政의 階層構造와 밀접한 관련을 가진다. 즉 機能의 配分은 廣域的인 機關내지 團體와, 주민의 일상생활에 밀접한 관계가 있는 小規模的인 구역을 관할하는 機關내지 團體 간의 役割構造의 정립을 의미하는 것이므로, 거기에는 地方行政單位 간의 階層的 体系가 전제되어 있지 않으면 안되는 것이다.

이리하여 구역과 階層의 문제는 機能의 配分을 매개로 하여 밀접한 관계를 가지고 있다. 區域은 階層的 体系를 떠나서 생각할 수 없고, 階層은 區域問題를 떠나서 생각될 수 없다. 결국 區域과 階層의 문제는 하나의 문제가 되고 있는 것이다. 만약 區域의 폭을 넓게 설정하면 全國的으로 그 區域들을 管轄하는 機關 또는 團體의 수가 줄어들어서 이러한 機關 및 團體를 指揮·監督할 上位의 機關 또는 團體를 여러 階層으로 둘 필요가 없기 때문에 階層의 수가 줄고, 따라서 階層의 깊이(深)가 얕아지게 된다. 반대로 區域의 幅을 좁게 설정하면 階層의 수가 늘어나 階層의 깊이(深)가 깊어지게 된다. 따라서 階層과 區域은 서로 相反된 관계에 있다.

區域과 階層이란 일단 정하여지면 그것이 개편될 때까지는 고정되어 있는데 비하여 住民의 生活圈이나 産業·經濟圈域은 항상 유동하는 것이기 때문에 區域은 이러한 社會圈域에 彈力的으로 대응해나가지 못하는 결점을 항상 안고 있다. 더구나 區域의 改編은 막대한 費用과 混亂을 수반하는 것이기 때문에 그 全面的인 改編은 數世紀에 한 두번 있을까 말까할 정도로 어려운 작업이다. 또한 區域이 일단 성립되면 그것을 기초로 하여 住民들의 생활이 영위되고 그것이 쌓여서 傳統化하고 住民들의 生活感性이 형성되기 때문에 이를 改編하는 데에는 강력한 抵抗이 따르게 마련이다.

가. 地方行政區域의 問題點

우리나라 地方行政區域의 문제점으로는 대체로 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

① 自治的 規模와의 無關性

현행 自治區域은 地方自治와는 관련이 없는 단순한 行政區域으로 획정된 것을 地方自治法의 실시와 더불어 이를 그대로 自治區域으로 이용한 것에 불과하였다. 따라서 그것이 地方自治團體의 行政 및 財政能力이나 住民의 參與 등을 고려하여 획정되지 못하였다. 특히 현재의 기초自治團體인 郡의 行政區域은 1961년까지 道와 邑·面 사이에서 連絡事務를 취급하던 단순한 連絡機關의 관할구역이었으므로 그것이 住民들의 生活共同體의 성격을 가지고 있을 리 없었다. 더구나 郡은 그 平均面積이 686km²나 되고 平均人口 13万이나 되는데, 이러한 大規模의 單位가 基礎自治團體로 되어 있는 나라는 全世界적으로 韓國 밖에 없다. 基礎自治團體의 규모가 크면 클수록 그것은 住民과 거리가 먼 것이 되고 만다.

② 經濟圈·開發圈과 行政區域의 遊離 現代의 行政은 住民의 經濟生活와 밀접한 관계를 가지고 그것을 助成·調整·統制하고 있으므로 行政區域이 經濟圈과 일치하는 경우에는 이러한 機能을 좀 더 원활하게 수행할 수 있는 것이다. 또한 오늘날의 地方行

政은 地域의 開發에 중점을 두고 있기 때문에 資源圈이나 消費圈이 同·自治團體의 區域內에 있는 경우에는 效果的으로 開發計劃을 수립·집행해 나갈 수가 있다. 現代行政에 있어서 行政區域의 廣域化傾向은 이러한 開發計劃의 달성을 위하여 추진되고 있다. 할 것이다. 특히 地方自治團體의 區域은 하나의 經濟機能區域으로서 交通·産業立地등을 감안하여 國 開發地域開發의 효율적 추진이라는 관점에서 확정되어야 할 당위성이 강하다.

그런데 우리나라의 行政區域은 오래 전에 주로 自然的 條件을 기준으로 확정된 것이어서 그 동안의 눈부신 產業·經濟·交通·通信手段의 발달로 인한 經濟·開發圈의 變動相을 이에 반영하지 못하고 있다. 여기에 經濟·開發圈과 行政區域 간에는 심한 불일치가 노정되고 있는 것이다.

③ 生活圈과 行政區域의 遊離

현대의 行政 특히 地方行政은 住民의 福祉·厚生機能의 향상을 그 주된 機能으로 하고 있다. 따라서 그 行政區域은 住民들 간의 經濟·文化·社會的인 生活 및 感情上 깊은 紐帶關係를 형성하고 있는 하나의 地域單位, 즉 生活圈을 기준으로 하여 확정될 때에 그 行政機能을 보다 원활히 수행해 나갈 수가 있는 것이다. 특히 基礎自治團體인 市·郡의 구역과 그 下位行政單位인 邑·面·洞의 區域은 住民生活圈과의 일치를 필요로 하고 있다.

그러나, 오늘날의 급속한 交通·通信手段의 發達과 經濟去來圈의 확대는 住民生活圈을 가속도적으로 확대시켜 나가고 있고, 또 그 동안의 많은 建設工事는 住民生活圈을 변칙적으로 일변시키고 있다. 이리하여 住民生活圈과 行政區域의 不一致의 弊害가 곳곳에서 나타나고 있는 바, 이의 시정은 시급하다 할 것이다.

④ 都市地域과 行政區域의 遊離

1960年代부터 심각해지기 시작한 人口의 都市集中現象은 全國의 人口分布狀況을 크게 變化시키고 있으며, 都市圈의 範圍를 가속도적으로 확대시키고 있다. 이러한 경향 하에서는 都市의 周邊地域은 그 中心都市와 經濟·社會·文化的으로 매우 긴밀한 유대關係를 갖게 되고 그 地域에 거주하는 住民들의 생활은 中心都市의 都市行政에 의하여 크게 영향을 받게 된다. 뿐만 아니라 都市와 都市의 關係에 있어서는 그 關係의 긴밀화로 인하여 聯合都市的 關係나 衛星都市의 關係가 形成하는 것이다. 이리하여 人口의 都市集中은 都市圈의 整備問題와 아울러 行政區域의 再整備를 불가피하게 하고 있다. 더 나아가서 地域開發의 據點 育成을 위하여 적극적으로 地方都市 地域을 정비하여 地方都市를 육성해 나가야 할 과제도 안고 있는 것이다.

⑤ 自然條件의 變動

우리나라의 地方行政區域은 오래전에 주로 自然的 條件을 기준으로 하여 확정된 것임을 전술한 바 있거니와, 오늘날에 있어서 그 自然條件이 여러가지 要因에 의하여 크게 변화하고 있으나 行政區域이 이에 신속하게 적응해 나가지 못하고 있다. 즉 그동안의 많은 鐵道·高速道路建設, 橋梁建設, 直江工事, 干拓工事 등 각종 建設공사로 인하여 自然的 境界線이 변동되어 이에 따라 住民들의 生活圈과 區域의 經濟·開發圈에 크

게 변화가 오고 있는 것이다. 人類는 본질적으로 自然的 條件에 의하여 영향을 받지 않을 수 없는 것이기 때문에 自然的 條件의 변화에 따라 行政區域도 再調整되어야 하는 것이다.

⑥ 行政官廳과의 距離

地方自治團體 또는 地方行政單位내에서 그 本廳과 下級行政機關 간의 地理的 거리 및 行政官廳과 住民 간의 地理的 거리는 行政能率 提高라는 면에서나 住民의 便宜 내지 住民參與의 면에서나 매우 중요한 의미를 지닌다.

그런데 우리나라 地方行政區域에 있어서는 그 劃定당시부터 이와 같은 거리면에서 문제가 있는 지역이 많았으며, 그것이 특히 邑·面自治制로부터 郡自治制로 轉換된 후에는 더 큰 問題點으로 부각되었다. 거기에 더하여 근래에는 각종 建設工事로 인하여 自然的 條件이 크게 변동함에 따라 문제가 심각해지고 있는 지역이 많아지고 있다. 이리하여 行政官廳과의 距離關係로 인하여 行政區域을 再調整하여야 할 필요성이 현실적으로 매우 크다.

⑦ 自治團體規模의 不均衡

同一階層의 地方自治團體 또는 地方行政單位의 規模 간에 심한 不均衡이 나타나 있는 것이 또 하나의 큰 문제점이다. 즉 道나 郡 그리고 面과 里의 管轄面積, 包容人口, 管轄下級單位數(統率範圍), 財政力 등에 있어서 隔差가 매우 심한 것이다. 地方自治團體 간의 財政規模 및 財政自立度の 심한 격차는 地域發展의 不均衡을 초래하여 國土의 均衡의 發展을 통한 國民福祉의 極大化를 저해하게 된다.

나. 現行 階層의 問題點

우리나라 現行 行政階層의 문제점을 들어보면 다음과 같다.

① 住民과 自治團體간의 疎遠

과거에는 基礎的 自治團體가 邑·面이었기 때문에 自治團體와 住民이 里의 中繼를 통하여 비교적 활발히 대화할 수 있었으나, 기초자치단체가 郡으로 개편된 후에는 郡과 住民 사이에 邑과 里의 二段階 行政階層이 개재하고 있어서 自治團體와 住民이 매우 소원하고, 따라서 그 간의 協調도 원활히 이루어질 수 없는 형편에 있다. 外國의 경우를 보면 基礎自治團體가 住民과 직접 접촉하고(基礎自治團體의 規模 자체가 人口 500~800명의 소규모임)여러가지 사정으로 불가피할 경우에 예외적으로 支所나 出張所를 두고 있는데 비하여 우리나라에서는 基礎自治團體의 下部階層이 지나치게 많은 것이다.

② 中間階層의 단순한 中繼機關化

地方行政에 여러 계급의 階層이 있으면 그 각 階層이 담당하여야 할 뚜렷한 역할의 分化가 전제되어야 한다. 그러나 지금까지의 우리의 실정을 보면 中間階層들은 上位階層에서 내려오는 命令이나 指示를 그대로 下位階層에 하달하는데 그치는 경우가 많다. 심지어 어떤 경우에는 上位階層의 命令이나 指示를 그대로 複寫해서 전달하기만 하는 경우도 있다. 이러한 역할만 하는 機關을 通過機關(tunnel agency)이라고도 하거니와 우리나라의 地方行政에는 이러한 通過機關이 많은 것이다.

③ 上下階層間 役割의 重複

우리나라에는 地方行政 階層간에 업무의 分担에 관한 명백한 규정이 없다. 즉, 地方自治法에서는 道·市·郡 할 것 없이 「地方自治團體는 그 地方의 公共事務와 法令에 의하여 그 團體에 소속된 事務를 處理한다」라고 포괄적으로만 규정하고, 廣域自治團體의 基礎自治團體 間的 事務分担의 차이를 두지 않고 있다. 이와 같은 상황 아래서는 地方의 각 階層의 업무는 그 대부분이 上位階層의 裁量에 의하여 부분적으로 委任된 것이며, 따라서 각 階層 間에는 심한 業務의 重複, 役割의 重複이 나타나게 된다. 실제로 우리나라의 地方行政에 있어 階層간 役割重複이 심하게 나타나고 있다.

④ 重疊的 監督

地方行政의 階層이 여러 重層으로 이루어져 있기 때문에 基礎自治團體는 中央政府와 廣域自治團體로부터 二重으로 監督을 받고 있어 地方行政의 自律性이 심히 制約받고 있다. 따라서 그 地域의 實情에 맞는 行政을 신속히 수행해 나갈 수도 없거니와 적극적인 對民奉仕도 사실상 해 나가지 못하고 있다.

監督體系는 원칙적으로 中央은 道를, 道는 郡을, 郡은 面을, 面은 里를 順次的으로 監督하게 되어 있는데도, 現實적으로는 邑面이나 里洞의 業務에 郡·道 및 中央이 각각 직접 指導·確認·監督하는 경우가 많고, 특히 上位階層이 監査를 실시하는 경우에 그 下位階層들이 階層別로 각각 이에 對備監査를 실시하기 때문에 말단 邑面이나 里洞에서는 二重·三重으로 監査를 받고 있다. 이리하여 말단의 邑面里洞은 二重·三重의 指示와 監査에 시달려 그 본연의 임무를 제대로 수행해 나갈 겨를조차 없는 처지에 있다.

⑤ 業務量의 派生과 行政能率의 詛害

行政階層의 지나친 多重層은 業務量의 派生 및 行政能率의 詛害를 가져오기도 한다. 즉, 中央에서 報告指示 1件이 발생하면 이것이 각 階層을 따라 起案과 指示가 반복되면서 말단 里洞에 이르고, 말단 里洞으로부터 起案과 報告가 반복되면서 中央에 이르면 文書量은 무려 45,000余件이 된다고 한다. 이리하여 階層이 많으면 많을수록 派生業務量은 幾何級數的으로 늘어나게 되는 것이다.

⑥ 都市行政 特殊性的의 埋沒

廣域自治團體인 道는 그 區域내에 성격이 서로 다른 都市團體와 農村團體, 그리고 人口·財政能力이 相異한 많은 團體들을 포괄하고 있고, 한편 基礎自治團體인 郡도 그 區域내에 성격이 다른 都市地域과 農村地域, 그리고 人口·稅源 등 資源이 다른 많은 지역들을 포괄하고 있는데, 대개 이러한 上級團體는 그 산하에 있는 각 團體나 地域의 特殊性和 個別性을 고려하지 아니하고 그 區域내에서 시행되는 行政機能을 劃一的으로 처리하는 경향이 있다. 그리하여 都市的 性格을 가진 地域을 道나 郡의 下位階層으로 묶어두어야 되는가에 관하여 많은 의문이 제기되고 있는 것이다.

다. 改善方向

地域 및 階層構造의 改編을 추진해 나가기 위한 基本立場에는 여러가지가 있을 수 있으나 여기서는 세가지로 나누어서 생각해 보기로 한다.

① 經濟·社會圈域 接近的 立場

國土 전체에 있어서의 각 地域의 經濟的·社會的 機能의 特殊性 如可에 따라 그 地域의 開發의 方向 내지 開發의 軸점을 달리하여야 하기 때문에, 이러한 각 地域을 각각 다른 行政區域으로 劃定하여 專門的인 地域行政을 수행해 나가도록 하려는 立場이다.

각 經濟的·社會的 圈域은 어떤 地域의 核을 중심으로 하여 그 周邊地域과의 相互依存關係에 의하여 結合됨으로서 성립한다. 따라서 모든 經濟的 社會的 圈域에는 반드시 地域的 核이 있다. 이러한 地域的 核은 일반적으로 도시이기 때문에 經濟·社會的 圈域은 결국 都市圈을 의미한다고 할 수 있다. 經濟·社會的 圈域은 그의 核인 都市의 大·中·小에 따른 都市(勢力)圈의 廣·狹이 달라진다. 또한 같은 經濟圈내에서도 그것이 商圈이나 資源圈이나 交通圈이나에 따라 그 限界와 廣·狹이 달라지고 社會圈내에서도 日常生活, 交通·通學, 娛樂 등의 圈域이 달라진다.

經濟·社會的 圈域은 항상 流通하는 것이며, 보는 관점에 따라 반드시 일치하지 않기 때문에 이를 기준으로 行政區域을 劃定하는 데에는 적지 않은 難點들이 있다.

② 地理·傳統·文化 接近的 立場

이는 自然條件내지 오랜 慣習을 기준으로 하여 行政區域을 劃定하려는 입장이다. 즉 河川과 山脈 등에 의하여 人間의 生活圈이 형성되고 이것이 오랜 세월을 거쳐오는 동안 傳統化하고 그것이 기초가 되어 하나의 文化가 형성된 自然的이고도 歷史的·生活感情的인 사실을 그대로 國家의 行政區域 劃定에 반영하려는 것이다. 전술한 經濟·社會 圈域 接近的 立場은 일정한 地域 또는 國土 全體의 開發에 기여하기 위한 意圖的인 區域劃定の 立場이었는데 비하여, 이 地理·傳統, 文化 接近的 立場은 歷史的인 條件 그대로를 수용하는 無意圖的인 區域劃定の 立場이라는데 특징이 있는 것이다. 行政이란 自然條件을 무시하고 실시될 수 없는 것이고, 住民들의 生活慣習과 生活感情을 떠나서는 실효를 거둘 수 없는 것이기 때문에 이러한 立場은 현실적으로 매우 타당성이 높다고 할 수 있다.

③ 政治·行政指向 接近的 立場

이는 行政區域을 일정한 政治的·行政的 指向의 觀點에서 劃定하려고 하는 立場이다. 行政區域은 國家의 추구하는 理念, 發展의 程度, 政治狀況 등 여러가지 特殊한 요인에 의하여 결정되는 것이다. 크게는 封建制度, 聯邦制度, 單一國家制度 등 그 制度 여하에 따라 그 區劃이 달라지고, 같은 國家制度下에서는 政權과 政策 그리고 政治力學의 차이에 따라서도 그 區域이 달라지는 것이다. 그리고, 그 行政이 能率化를 주로 추구하느냐, 民主化를 주로 추구하느냐 여하에 따라서도 그 區劃의 方向이 달라지게 된다. 또한 行政區域은 그 나라의 地方行政體制, 즉 地方自治團體의 種類, 自治階層, 機能分擔, 住民參與度, 行·財政能力 등과도 밀접한 관련을 갖는다.

이러한 政治·行政指向 接近的 立場은 行政區域이란 政治·行政的 필요에 의하여 언제든 뜻하는 方向으로 개편될 수 있는 것으로 받아들이며 따라서 매우 편리하게 된 반면에, 그 區域劃定이 經濟·社會的 圈域내지 住民의 생활감정과 상치되고 政治的으로 이용되기 쉽게 된다.

결국 地方行政의 區域 및 階層構造의 改編은

첫째로, 앞에서 지적한 우리나라 地方行政 區域·階層의 問題點을 해결하려는 각도에서 基本方向을 설정해야 한다. 區域·階層構造의 改編은 이러한 문제점을 해결하기 위한 수단이기 때문이다.

둘째로, 地方行政의 民主化와 能率化를 조화하는 각도에서 이루어져야 한다. 地方行政은 地域住民의 편의를 최대한 보장하고 地域住民에 대한 최대한의 奉仕를 기함을 목적으로 하기 때문이다.

셋째로, 앞으로 地方行政에 있어서 電算化와 機械化가 대폭 진전될 것을 전제로 하여 基本方向을 設定해야 할 것이다. 따라서 統率範圍, 地理上의 距離 등에 있어서 行政能力이 상당히 향상될 것을 전제로 해야 할 것이다.

넷째로, 經濟·社會的 圈域, 住民의 生活慣習·感情, 南北統一에의 대비 등 여러가지 變數를 동시에 고려하여야 할 것이다. 물론 廣域團體의 區域, 基礎團體의 區域, 都市區域에 따라 각 變數의 加重値는 달라질 수 있다.

다섯째로, 앞으로 계속 진행될 都市化傾向을 충분히 고려하여야 할 것이다. 都市化의 진행에 따라 都市區域이 계속 확장되고, 都市行政의 特殊性이 계속 강화될 것이기 때문이다.

VI. 官僚制度的改編

1. 官僚制度的 公共選擇理論의 接近

公共財 決定에 관한 理論은 대부분의 경우 公共財의 需要가 어떻게 결정되느냐에 주로 관심을 두어왔으며 이의 供給에 관하여는 일단 需要만 결정되면 官僚機構에 의해 自動的으로 供給은 이루어지는 것으로 다루어 왔다.¹⁾ 그러나 現代國家에 있어서의 行政機能의 확대와 함께 政策形成過程에서의 증대되는 官僚機構의 役割과 관련하여 官僚機構는 公共財의 供給에 있어 주어진 需要를 受動的 立場에서 供給하는 역할을 한다기보다 供給되는 公共財의 種類와 規模의 결정에 적극적인 機能을 하게 됨으로써 公共財 決定과 관련하여 官僚機構에 관한 經濟學的 分析이 이루어지게 되었다.

이러한 分析의 特徵은 모든 現象에 있어서의 行爲者를 이기적이고 합리적인 效用極大化 追求者(egoistic rational utility maximizer)로 전제하고 그 行態를 분석함으로써 社會現象을 설명하고 예측하려는데 있다.²⁾

예컨대 政治의 經濟理論은 民主社會에서의 政府나 政黨의 目標을 選舉에서의 多數票 획득에 의한 執權(執權黨의 경우에는 再執權)이라고 단정한 다음, 政治에 있어서도 經濟모델에서의 合理性에 따라 모두가 행동한다는 전제하에 어떠한 條件下에서는 어떠한 政治行動이 있게 될 것인가를 分析하고 預測하려고 한다. 이 理論은 또한 앞에서 指適한 바와 같이 政治的 行爲도 經濟的 行爲에 있어서와 마찬가지로 궁극적으로 利己的인 動機에 의하여 이루어진다는 것을 根本前提로 한다. 아담 스미스가 그의 國富論에서 말한 것처럼 농사를 지은 사람은 다른 사람들이 食糧을 얻을수 있게하여 결과적으로 그들의 基本的 욕구를 충족시켜주지만 그렇다고 농사를 짓는 사람의 動機가 타인의 食糧걱정을 하는 博愛精神에서 나온 것이 아니라 利己的인 利益을 생각하는데서 나왔다고 보게 된다면 동일한 論理로 政治에서도 政治人의 目標은 選舉에서의 勝利로 얻게 되는 職位(office) 그 자체에 관한 利己的인 것이며 政策은 이와 같은 利己的인 目標을 달성하기 위한 수단에 지나지 않는 것으로 볼 수 있게 된다. 또 한편 選舉에서의 投票人들 역시 利己的인 動機에서各自에게 利益이 되는 政策을 약속하는 政治人에게 投票를 할 것이기 때문에 政治人들이 選舉에서 多數票를 얻기 위해서는 多數가 追求하는 利益에 부합하는 政策을 手段으로 이용하여야 한다. 이에 따라 利己的인 動機에서의 政權의 획득과 유지를 위한 政治活動이 결과적으로는 政府의, 公共的 機能을 수행하게 되는데, 이는 마치 經濟行爲에 있어서의 生産者의 利己的인 動機와 그 結果로서의 社會的 必要의 充足과 같은 것으로서 이와 같이 行爲의 動機와 行爲의 結果로서의 社會

註1) : James M. Buchanan, "From Private Preferences to Public Philosophy. The Development of Public Choice" in James M. Buchanan et al. The Economics of Politics, The Institute of Economic Affairs, 1978.

註2) : Dennis C. Mueller, Public Choice, Cambridge Univ. Press, New York, 1979, p. 1.

的 機能을 구별함으로써 規範的 立場을 벗어나서 實証的인 行態의 分析을 할 수 있게 된다.³⁾

官僚機構에 관하여도 官僚의 目標을 利己的인 權力의 증대라고 假定한다면 官僚는 政治人과의 相互作用을 통해서 이 目標의 極大化를 추구하게 될 것이며 이 과정에서 資源의 制約때문에 생기는 競争으로 인해 그 行為의 결과는 多數國民이 追求하는 目標에 부합하는 것이 될 것이라고 생각할 수 있다.⁴⁾ 이 경우 官僚機構 内部에서의 競争은 選舉에 있어서의 政治人間의 競争에서 처럼 直接 投票者인 國民의 支持와 관련된 것은 아니지만 民主政治體制下에서는 資源의 配分決定權을 議會가 가지므로 議會의 政治人을 상대로 벌이는, 官僚의 資源을 배정 받기 위한 競争은 결국 國民을 상대로 벌이는 競争과 같게 된다. 여기서는 이와같은 公共選擇理論에 의하여 官僚의 行態가 公共財 供給에 미치는 경향을 分析해 보려고 한다.

企業家は 自己의 努力으로 利潤을 實現할 경우 이를 나누어 가질 수 있기 때문에 利潤의 極大化를 추구하게 되고 이를 위해 費用을 最小化하려고 最善을 다하는 동시에 競争的 市場에서 살아남기 위해 生産의 限界費用을 消費者가 支払하고자하는 價格과 일치시키지 않으면 안된다. 그러나 官僚에게는 費用의 節減을 기한다해도 制度上 그로 인한 直接的인 惠沢을 요구할 수 없기 때문에 費用節減을 추구할 誘因이 없으며 따라서 官僚가 極大化하고자하는 利己的인 目標은 利潤이 아닌 다른 것이라고 생각할 수 있다. 니스카넨(Niskanen)과 툴록(Tullock)은 이를 權力(power), 名譽(reputation), 威勢(prestig) 職務上 누리는 特典(perquisites of the office) 동일 것이라고 생각하고 이들은 機構의 확장이나 予算規模의 확대를 통해 실현될 수 있다고 봄으로써 官僚가 추구하는 極大化對象(maximand)을 測定이 가능한 「機構의 크기」 또는 「予算의 크기」로 假定하고 官僚의 行態를 分析하고 있다.⁵⁾

公共財는 많은 경우 그 產出高(output)를 직접 측정하기 어려운 특징을 가지며 또한 官僚機構에 의해 独占的으로 供給될 뿐 아니라 그 生産函數에 관한 情報를 官僚機構 外部에서 알기 어렵다는 특징을 갖는다. 바로 이러한 특징이 官僚機構의 公共財供給 費用 즉 予算規模의 확장을 가능하게 한다. 競争的 市場에서의 供給者는 限界費用을 限界便益과 일치시켜야 함으로 消費者가 지불하려고 하는 最低額을 받아낼 수 있을뿐인데 비해 公共財의 供給者는 公共財의 위와 같은 특징으로 인해 總費用이 總利益과 일치하는 데 까지 費用 즉 予算을 늘려서 予算決定機關으로부터 획득할 수 있게 된다.⁶⁾

이 경우 官僚機構는 超過分을 超過利潤으로서가 아니라 權力과 威勢의 極大化가 실현될 수 있는 機構擴張과 그에 따른 公共財 供給의 필요이상의 增加形態로 이를 획득하

註3) : Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, Inc, New York, 1957, pp 27~31.

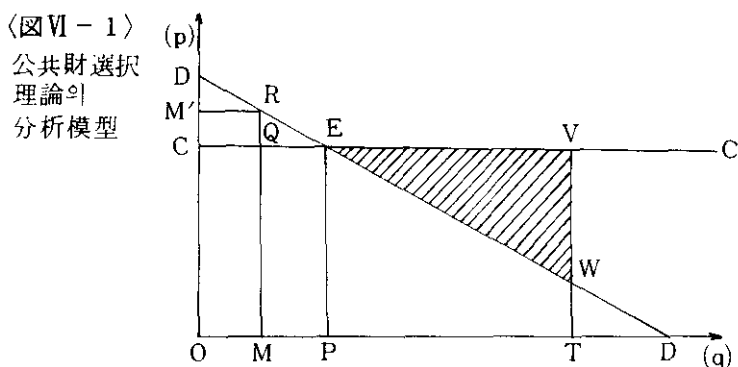
註4) : Albert Breton, "Economics of Representative Democracy" in James M. Buchanan et al., *op. cit.*, p 62.

註5) : Gordon Tullock, *The Vote Motive*, The Institute of Economic Affairs, 1976, p. 28 및 Dennis C. Mueller, *op. cit.*, p. 158.

註6) : Alan Peacock, "The Economics of Bureaucracy: An Inside View" in James M. Buchanan et al., *op. cit.* p., 120.

게 된다.

예컨데 公共財의 供給費用이 불변이고 이에 대한 需要가 <圖VI-1>에서의 D-D 曲線과 같다고 假定할 경우 만일 競爭的 狀況에서 이 供給이 이루어 진다면 P 點에서 最適供給量이 결정되고 이 때의 費用은 OCEP가 되며 DCE 만큼의 消費者剩餘가 있게 될 것이다.⁷⁾



한편 利潤極大化를 目標로 하는 独占供給者가 이를 공급할 경우에는 供給價格을 OM'으로 높여서 OM을 供給함으로써 CM'RQ 만큼의 超過利潤을 획득하게 되고 이에 따라 消費者剩餘는 M'DR로 줄게 될 것이다.

그런데 官僚機構에 의해 公共財가 独占供給되는 경우에는 앞에서 지적한 바와 같이 費用을 OCVT로 늘려서 이에 해당하는 予算으로 供給량이 OT로 擴大되고 이에 機構의 확장이 있게 된다는 것이 公共選擇理論에 의한 分析模型에서의 假說이다.

만일 予算決定機關이 公共財의 供給費用에 관한 完전한 정보를 保有할 수 있다면 民主的 政治制度下에서는 予算決定機關이 公共財 需要者인 國民의 代表機關이므로 公共財의 需要와 費用의 均衡點을 알 수 있으므로 <圖VI-1>에서 OP의 供給량과 이에 대응하는 OCEP 만큼의 費用만을 予算으로 配定할 수 있게 되어, 供給이 競爭的 狀況에서 이루어질 경우와 동일한 결과를 얻을 수 있다. 그러나 前述한 바와 같이 公共財의 供給費用에 관한 情報은 이를 独占供給하는 該當 官僚機構에서 거의 獨점하고 있고 公共財의 產出高測定이 또한 困難하므로 予算決定機關은 官僚機構가 제시하는 내용에 따라 予算을 결정할 수 밖에 없게 된다.

이 결과 OT의 供給이 이루어지게 되면 <圖VI-1>에서 사선이 그어진 부분(EVW)만큼의 純社會的 浪費가 발생하게 된다. 즉 이 부분의 供給은 限界便益을 초과하는 限界費用으로 이루어지게 된다. 또 한편 EVW의 면적은 競爭的 供給時의 消費者剩餘를 나타내는 CDE의 면적과 같으므로 公共財가 OP에서 OT로 擴大되어 공급할 경우에는 消費者剩餘가 완전히 없어지고 總費用이 總便益과 일치하게 된다. 다만 모든 경우에 消費者剩餘가 완전히 없어질만큼의 公共財 供給費用을 官僚機構가 予算決定機關으

註 7) : Gordon Tullock, op. cit., pp. 30~33.

로부터 얻어낼 수 있느냐에 관해서는 予算決定機關이 生産函数에 관한 情報를 부분적으로 알 수 있는 경우가 있을 뿐 아니라 官僚機構로서도 予算획득에 필요한 노력을 언제나 다한다고는 볼 수 없으므로 公共財 供給費用은 消費者剩餘가 일부는 남는 水準에서 결정된다고 생각할 수 있다.

官僚機構의 이와같은 행태는 選舉에서의 支持票 極大化를 추구하는 政治人의 입장에서 볼 때 國民의 稅負擔의 증가를 가져오는 것인데도 官僚機構의 予算擴大 要求가 予算을 결정하는 政治過程에서 받아들여질 수 있는 것은 國民이 납부하는 稅金이 政府가 供給하는 公共財와 직접적인 代價關係를 갖고 있지 않은데서 그 이유를 찾아볼 수 있다. 즉 이와같은 稅金과 公共財間의 관계로 인해 國民은 公共財 惠沢을 자신의 代價 支払없이 받는 것으로 착각하기 쉬우며 그 결과 되도록 많은 政府의 公共財 惠沢을 추구하게 됨으로써 政治人들은 支持票의 획득을 위해 公共財 供給의 擴大를 추구하는 官僚機構의 요구에 同調하게 된다고 생각할 수 있다.⁸⁾

이상의 分析模型에 관하여는 다음과 같은 점들이 지적될 수 있다. 첫째, 이 模型에서는 官僚機構의 予算規模 極大化 追求가 公共財의 擴大供給을 결과하는 것만으로 보고 있으나 公共財 供給水準을 확대하지 않고 供給費用만을 높이므로써 予算規模를 확장하는 경우도 생각할 수 있으며 이 경우에는 官僚機構의 効用函数에 작용하는 變數에 관한 假定이 달라져야 할 것이다.⁹⁾ 둘째로 이 模型에서는 予算決定機關이 公共財의 生産函数에 관한 情報를 거의 保有하지 않은 것으로 假定하고 있으나 費用·便益 또는 費用·効用性 分析의 要求 등에 의한 予算決定 過程에서의 能率化가 기하여질 수 있게 된다면 이 假定이 문제될 수도 있다.¹⁰⁾ 이 分析模型에 관하여 끝으로 주의를 요하는 것은 이 模型은 政府의 予算規模 膨脹現象의 전부를 설명하려는 것이 물론 아니며 그 중 供給担当者로서의 官僚機構의 行態가 政府의 予算規模 擴大에 미치는 영향만을 分析한 것임을 잊어서는 안된다. 동시에 이와 같은 分析은 序頭에서 지적한 바와 같이 官僚機構 内部에의 競争体制 導入方法 등의 改善條件을 모색하기 위한 바탕을 이룰 수 있다는 점에서 이해되어야 할 것이다.

2. 社会變動과 官僚制

우리나라는 解放以後 国土分斷의 상황하에서 建国, 6.25事變, 4.19革命, 5.16軍事革命, 維新 등의 격동기를 거쳐 왔으며 그와 더불어 人口增加, 都市化와 産業化, 教育人口의 增加, 軍의 成長 및 經濟의 成長과 發展 등 커다란 社会變動을 겪어 왔다. 이와 같은 社会變動過程에 있어서 우리나라 官僚制는 우수하고 현신적인 많은 젊은 人材를 확보하여·활용하였으며 이러한 官僚制가 建国과 戰爭 經濟開發事業 등을 담당하면서

註8) : Alan Peacock, op. cit., p. 121.

註9) : Ibid p. 126

註10) : Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave Public Finance in Theory and Practice McGraw Hill, Kogakusha, Ltd., Tokyo, 3rd. 1980. 6, p. 124.

國家·社會의 發展에 지대한 공헌을 하였다는 것은 아무도 부정할 수 없을 것이다.

그러나 이와 같은 지대한 공헌에도 불구하고 어느 나라의 官僚制나 마찬가지로 우리나라의 官僚制도 肥大해지면서 몇가지 病弊와 逆機能을 가지게 되었다. 우리의 官僚制에게 요청되는 것은 社會變動에 대응할 뿐만 아니라 社會變動을 先導하는 역할을 수행하는 것인데 이러한 兩面的 역할을 수행하는 과정에 있어서 흔히 지적되는 權威主義와 獨善, 無事安逸主義와 形式主義, 秘密主義와 割據主義, 不正과 腐政 등의 逆機能이 나타나기도 하였던 것이다.

원래 韓國과 中國 등의 官僚制는 그 自体가 統治體制로서 被治者인 國民을 支配해 왔다. 이와는 달리 유럽의 絶對主義主權下에서 발달한 近代官僚制는 王權에 봉사하는 것이었고 王政이 共和政으로 바뀌면서 國民에게 봉사하게 되었는데 官僚制의 기본 구조는 王政下에서 확립되었던 것이다. 이러한 歷史的 상황하에서 발달한 官僚制의 機能은 統治勢力이 설정해 준 목표를 충실하게 성취시키는데 있었다고 할 수 있다.

美國에서는 近代的 官僚制가 자리를 굳히기 전에 住民自治의 전통이 수립되었고 輿論을 존중하는 政治體制가 확립되었기 때문에 産業化 이후에 자리를 굳혀 온 官僚制도 國民輿論에 민감하고 선출된 上官의 의사를 크게 존중하지 않으면 안되었던 것이다. 이러한 官僚制는 무질서한 것 처럼 보이고 실제에 있어서도 不正과 腐政에도 말려 들기 쉽고 浪費와 無能이 심하였기 때문에 初期의 美國 行政學者들은 일사불란하게 움직이는 官僚制를 理想으로 삼아 階層制의 原理, 命令統一의 原理, 分業의 原理, 部組組織의 原理 등을 주장하고 이러한 原理를 통하여 官僚制의 능률을 향상시키고 政府預算의 浪費를 방지하려고 하였던 것이다. 그러나 美國과 같이 自由企業이 존중되고 企業經營者의 社會的地位가 높은 나라에 있어서는 政府官僚制만이 國家·社會發展의 原動力이 되는 것은 아니다. 그러므로 美國의 官僚制도 社會變動을 先導하는 면이 없지는 않지만 그들의 社會變動에 대한 先導機能보다는 対応機能이 더 큰 비중을 차지해 왔다고 할 수 있다.

前述한 바와 같이 우리나라의 官僚制는 그 變動対応機能보다는 變動先導機能을 강조해 온 것 같다. 즉 政府는 그가 처해 있는 環境與件의 變化에 적응만 하는 것이 아니라 環境與件을 能動的으로 修正하여 왔던 것이다.

이와 같이 막중한 機能을 수행하면서 韓國官僚制가 나타내는 逆機能은 그들에게 安定된 目標을 설정해 줄 수 있는 安定된 統治機構와 그들의 行動을 효과적으로 監視할 수 있는 輿論이 모두 취약하다는데 그 根本原因이 있는 것이라고 할 수 있다.

다시 말해서 韓國官僚制의 逆機能은 유럽이나 美國과는 다른 役割을 가지고 있다는 사실과 더불어 이러한 官僚制를 통제할 수 있는 메카니즘이 약하기 때문에 일반적으로 말하는 官僚制의 病弊 이외에도 그 나름의 특수한 逆機能이 발생하는 것이라고 볼 수 있다. 우리 官僚制가 가진 특수한 役割은 앞에서 언급한 變動先導役割이다.

그런데 統制메카니즘의 缺陷이란 外部統制의 결함, 官僚制 自体가 가진 自制力(self-restraint)의 결함 및 行政節次上의 未備 등이라고 할 수 있다.

우선 外部統制의 메카니즘이 지닌 缺陷이란 官僚制를 강화하는 요인이기도 하지만

官僚制의 강화가 가져온 결과이기도 하다. 우리는 統治機構가 安定되고 輿論이 集約될 수 있는 條件이 마련되기 전에 官僚制가 강화되었으며 이렇게 강화된 官僚制는 國會를 더욱 약화시켰으며 利益集團과 輿論을 통제할 수 있게 되었다. 따라서 國會와 輿論이 行政統制에 있어서 미약하다는 것이다. 여기에서 나타난 결과로써 官僚制가 스스로 國家의 目標을 설정하는데 있어서 더 큰 비중을 차지하게 만든 것이다.

그와 더불어 우리 社會는 官僚制로 하여금 그들이 文化的 傳統의 계승자이며 발전 담당자라는 自己尊重의 욕구를 충족시키도록 하지 못하고 오히려 강력한 國家權力의 行使者이거나 단순한 行政技術者로 다루었기 때문에 官僚制는 自制力을 행사하는 능력이 부족한 것이 아닌가 하는 의문이 든다. 朝鮮王朝의 官僚制는 官僚個個人이 修己治人의 理念으로 그 行動을 自制하도록 하였는데 이와 같은 自制가 이루어진 시대에는 治績이 뛰어났으나 官僚들이 自制力을 잃은 시대에는 갖가지의 病弊가 나타나고 政治가 혼란에 빠졌던 것이다. 自制力이 약한 官僚制에 대하여 아무리 많은 監査를 실시한다고 하더라도 그 효과는 미약할 수 밖에 없다. 물론 現代 官僚制는 王朝時代의 官僚制와는 다르다. 그러나 官僚 특히 高級官僚는 그 社會의 文化傳統의 계승·발전자라는 긍지를 가지고 社會에 기여할 수 있도록 그 社會의 意識을 계발할 수 있도록 해야 될 것이다.

우리 官僚制는 行政過程上 아직도 개선되어야 할 점이 많다. 여기서 人事管理와 組織運營에 관한 문제를 제외한다고 하더라도 豫算決定과 事業決定에 관한 決定作成過程上 개선하여야 할 점이 있는 것이다. 어느 나라의 官僚制든지 長期的이고 綜合的인 안목에서 事業과 豫算을 합리적으로 결정하기에는 여러가지 制約이 있는 것이지만 우리의 경우 너무나 政策의 일관성이 없고 事業과 豫算間의 目的·手段關係의 分析이 미흡한 것 같다.

이와 같은 決定作成過程上의 결함을 가져오는 요인은 貧困과 不確實性이다. 財政과 관련하여 볼 때 여기서 말하는 貧困은 經濟的 貧困만이 아니라 余裕의 貧困, 情報의 貧困, 그리고 能力의 貧困 등을 의미한다. 이와 같은 貧困은 決定狀況과 結果의 不確實性을 가져오고 이 不確實性 속에서 각자가 부분적인 確實性을 높이려고 하는데, 부분적인 確實性이 높아질수록 전체적인 確實性이 떨어지는 악순환을 가져오는 것이다. 가령 特別會計와 基金은 부분적인 確實性을 높여 주지만 財政 전체로서는 不確實性이 높아진다. 그와 마찬가지로 부분적으로 行政上의 하자를 필할 목적으로 요구되는 각종의 보고와 구비서류는 오히려 전체적으로 불확실성을 높이는 경우도 있다.

그와 더불어 우리나라 官僚 個個人의 權力과 공식적인 收入間의 불일치도 문제가 되는 것 같다. 이것은 항상 報酬問題로서 다루어지는 문제인데 권력과 收入間에 불일치가 있을 때 갈등이 있거나 그것을 일치시키기 위한 다른 手段을 찾게 되는 것은 당연하다. 그런데 이렇게 다른 수단을 찾는 노력의 경과로 나타나는 것이 不正이거나 豫算浪費일 것이다.

요컨대 이상의 諸要因이 작용하여 官僚制가 社會的인 요구를 적절한 產出로 전환시키지 못할 때 문제가 생기는 것이다. 우리의 官僚制는 단순히 그것이 肥大해진거나

膨脹한다는 문제가 있는 것이 아니라 肥大해진 만큼의 轉換能力을 발휘하지 못할 때 문제가 생겨나는 것이라고 해야 할 것이다.

3. 官僚制 運營의 評價基準

財政의 흐름이라는 입장에서 볼 때 官僚制는 支出需要를 판단하여 그 收入規模를 결정하는 것이 원칙이다. 支出需要 즉 政府의 財政需要는 行政需要에 따라 결정되는 것이며 行政需要는 行政의 環境으로서의 社會가 요구하는 業務의 範圍와 量 및 質的水準에 따라 결정되는 것이다. 따라서 만약 官僚制가 社會의 要求를 정확하게 파악하여 그것을 토대로 다시 行政需要와 財政需要를 결정하고 그에 따라 政府收入을 결정하거나 그와 반대로 國家의 經濟能力에 따라서 財政需要와 行政需要를 調節할 수 있다면 官僚制뿐만 아니라 社會·經濟·文化的인 모든 制度가 순조롭게 운영될 수 있을 것이다. 사실 지금까지의 소위 政治經濟學이나 行政學 등의 주요 관심은 위와 같은 理想을 실현시켜 보려고 노력해 왔던 것인데 그것이 쉽사리 달성될 수 있는 理想이 아니라는 사실도 잘 알고 있다.

더구나 오늘날 美國의 일부 經濟學者들 중에는 社會的 要求의 팽창을 反映하여 政府의 財政規模가 팽창한 부분도 있지만, 그와 더불어 官僚制의 生産性을 평가하기 어렵다는 이유와 官僚制의 權力作用때문에 財政規模가 팽창하게 된 부분도 크다고 주장하고 있다.

그러면 財政의 흐름이라는 입장에서 보아 官僚制의 運營을 어떤 基準에 따라 評價할 수 있는가? 논리상 여기에는 두개의 基準이 있는 것 같다. 즉 結果의 評價와 過程의 評價다.

첫째 官僚制가 잘 운영되고 있는가 하는 評價基準으로서 官僚制가 만들어 놓은 結果 즉 產出(output)을 생각할 수 있다. 政府의 政策이나 事業의 結果가 社會적으로 정당하고 적절한 것이면 그러한 結果를 가져 온 官僚制는 잘 운영되고 있는 것이라고 판단할 수 있다. 그런데 이와 같이 당연한 것 같으면서도 產出에 의하여 客觀적으로 官僚制의 運營成果를 평가하는 데에는 커다란 어려움이 있다. 왜냐 하면 이것은 價値의 문제를 내포하는데 價値의 문제는 諸集團의 當事者들이 選好하는 것이지 客觀적으로 결정하기가 어렵기 때문이다. 가령 經濟成長이나 發展, 不況의 打開 등에 관하여 합의할 수 있다고 하더라도 무엇이 不況의 打開이며 經濟成長率을 얼마로 정하는 것이 좋은가 하는 것에 관하여는 異見이 있을 수 있다. 더구나 各分野에 대한 적절한 資源配分內容을 客觀적 분석에 의하여 결정하기란 거의 不可能한 일이다. 國防, 教育, 經濟開發 등의 分野에 각각 얼마만큼의 資源을 배분할 것인가에 관하여 個人의 意見を 주장할 수는 있어도 그것을 客觀적으로 판단하기는 어렵다는 것이다. 이렇듯 客觀적으로 產出의 내용에 관하여 합의하기가 어려우면 產出內容如何를 기준으로 삼아 官僚制運營은 그 절차가 적절한가에 따라 評價되어야 한다고 하는 주장이 많다. 즉 官僚制는 社會的 需要를 受容하여 그것을 產出로 轉換시킴에 있어서 적절한 節次를 사용하

고 있는가에 따라 평가되어야 한다는 것이다. 이와 같은 節次에 관하여도 異見이 많은데 크게 나누어 볼 때 두가지로서 하나는 節次를 科學的으로 合理化시킬 수 있다는 생각이고 다른 하나는 節次를 民主化하여야 한다는 생각이다. 흔히 前者를 合理性模型(rational model)¹¹⁾ 이라고 부르고 後者를 漸增主義模型(Incrementalism)¹²⁾ 이라 부르는데 이 두 模型을 시정하려는 第3의 模型중에는 混合走査模型(mixed scanning model)이 있다.

첫째 合理性模型은 官僚制가 各事業의 社會的 目的을 명확히 규정하고 이런 目的을 達成하기 위하여 目的-手段 關係를 科學적으로 분석하여 연결시켜 나가고 있으면 그러한 官僚制는 잘 운영되고 있다는 것이다.

그러나, 두번째의 漸增主義에서는 官僚制가 해 놓은 目的-手段分析을 客觀적으로 판단하기도 어렵지만 그 보다는도 官僚制가 目的-手段分析을 할 수 있는 능력이 없다는 것이다. 왜냐 하면 決定當事者들 사이에 目的이 무엇인지 합의하기도 어렵거니와 目的-手段의 적절한 關係를 판단하기 위한 여러가지 要因間의 考慮가 현실적으로 너무나 복잡하여 人間의 計算能力의 한계를 초월하는 것이라고 주장한다. 그리하여 漸增主義者들은 決定節次가 民主的이고 그러한 節次를 통한 相互調節이 이루어지는 그러한 官僚制가 더 적절하게 운영되는 것이라고 評價한다. 이와 같은 相互調節에서는 어떤 絶對的 價值가 주어지는 것이 아니라 決定當事者間에 부분적 價值를 서로 漸增적으로 조절해 나가게 되는 것이다. 사실상 政治와 行政의 現實에 있어서 가장 널리 쓰이고 있는 節次가 漸增主義이기도 하다.

세계 第3의 模型이라고 할 수 있는 混合走査에서는 長期的이고 綜合的인 汎社會的(Societal)인 시각 밑에서 短期的이고 部分的인 決定을 하는 것이 더 적절한 節次라고 주장한다.

美國의 預算決定에 있어서는 전통적으로 品目別預算(line item budgeting)이 운영되어 왔으며 이것이 非合理的이라고 하여 비판을 받아 오면서도 漸增主義라 하여 정당화되기도 하였다.

品目別預算制度의 非合理的 측면을 改善하기 위하여 成果主義預算(performance budgeting)이 운영되기도 하였으며 計劃預算制度(planning-programming-budgeting system)가 시도되기도 하였으나 그것은 실현될 수 없는 合理的模型을 적용하는 것이라고 하여 漸增主義者들의 공격을 받아 왔다.

이러한 상황에서 政府預算의 규모를 줄이고 官僚制를 改編하려는 노력으로 소위 減縮管理(cut-back management) 日沒法(sun-set law) 등과 더불어 제로·베이스 預算制度(zero-base budgeting)가 試圖되었는데 그것은 基礎(base)를 零으로 돌리지도 못하였을 뿐만 아니라 그 預算決定은 漸增主義에 불과하다느니 計劃預算制度의 변형에 불과하다느니 하여 상반된 평가와 함께 논란도 많다. 周知하는 바와 같이 우리나라 政

註11) : Herbert A. Simon, Administrative Behavior, Macmillan, 1948.

註12) : Charles E. Lindbion, "The Science of Muddling Through", Public Administration Review, Vol. 19, No. 1, 1959.

府에서도 1983年度予算의 編成作業부터는 「零基準予算」이라는 이름아래 zero-base budgeting이 도입되고 있다.

이상과 같이 官僚制運營을 評價할 수 있는 基準이 확고한 것도 아니고 따라서 그것을 개선할 수 있는 妙案이 있는 것도 아니지만 예산운영에 있어서는 우선 일반적으로 다음과 같은 관계부터 定立되어야 한다는 것은 명백하다.

첫째 經濟·社会開發五個年計劃과 같은 長期的인 計劃이 合理的으로 작성되어야 한다.

둘째 長期的인 開發目標과 計劃으로 부터 財政政策이나 中期財政計劃이 導出되어야 한다.

셋째 財政政策이나 中期財政計劃이 年度別 予算編成의 基準이 되어야 한다.

네째 承認된 予算에 따라 予算配定과 資金計劃이 작성되어야 한다.

끝으로 配定된 予算과 資金計劃 및 稅法 등에 따라 歳入, 歳出 등의 予算이 집행되어야 한다.

經濟·社会開發 五個年計劃, 財政政策予算의 編成과 承認, 予算의 配定과 資金計劃, 그리고 予算의 執行段階間的 연계가 논리적으로는 위와 같이 분명한데도 그것이 현실적으로는 乖離되어 있는 면이 있다는 지적을 받는다.

우선 우리나라의 경우 明示的인 財政政策이라는 것이 「不在」라고 되어 있고 그에 代置할 만한 中期財政計劃이 운영되고 있는데 그것은 5個年計劃中の 財政需要를 판단한 것이지 租稅 歳出 公債管理 등을 수단으로 하는 財政政策이 아니다.

그리고 予算編成에 있어서 아직도 前年度 踏襲主義가 지배적인 경향으로 지적되고 있으며 승인된 予算의 執行에 있어서도 法的 行政的 節次에 따라서가 아니라 실질적으로 變形되는 부분이 있다는 지적을 받아 왔다.

이렇듯 財政運營에 관련되는 長·短期計劃과 執行間에 連繫가 미약하고 乖離가 나타나고 있는데 이런 점은 조속히 시정할 필요가 있다.

이상과 같은 分析에 비추어 볼 때 우리나라의 官僚制가 당면한 財政的 문제는 予算의 第一次, 第二次 및 第三次의 規制能力(regulation capability)을 동시에 키워 나가야 한다고 하는 매우 어려운 문제이다.

그리고 官僚制가 위와 같은 능력을 키우게 할 수 있는 방법에는 따로 妙案이 있는 것이 아니고 政治学 行政学, 등에서 항상 주장하는 바와 같은 外部統制의 強化와 함께 官僚制 스스로에 의한 자체의 轉換能力의 향상뿐이다.

우선 予算에 대한 官僚制의 規制能力이라 함은 官僚制가 予算을 手段으로 사용할 수 있는 능력을 말한다.

우리가 앞서 第4章에서 中央政府와 地方政府의 機能調整을 고찰할 때에 언급한 바와 같이 行政은 理論과 目標, 行政管理 그리고 物理的 運營이라는 三段階의 階層을 가지고 있는데 理念과 目標는 政策과 戰略計劃 등을 통하여 실현되며 行政管理는 통상적 의미의 行政管理로 나타나며 物理的 運營은 실제로 이루어지는 物理的 活動을 말하는데, 物理的 運營은 行政管理를 통하여 規制되며 行政管理는 理念과 目標에 의하

여 규제될 수 있어야 한다. 그런데 物理的運營은 人員과 物資 등의 흐름을 규제하는 것이므로 그것을 第一次의 規制라고 할 수 있는 것이다. 그러면 行政管理과 理念 및 目標를 각각 第二次 및 第三次의 規制라고 할 수 있는 것이다.

이상과 같은 관계를 予算에 적용하면 歲入의 徵收와 歲出의 支出 및 그에 따른 會計的인 事務를 財政의 第一次의 規制라 할 수 있고 予算의 編成과 予算執行에 있어서의 予算配定 및 資金供給 등을 第二次의 規制라고 말할 수 있으며 長期計劃과 財政政策 등을 第三次의 規制라고 할 수 있을 것이다.

그런데 上位次元의 規制가 가능해야만 財政運營이 그 방향을 찾아 갈 수 있겠으나 동시에 우선 第一次의 規制가 正常化되지 않고서는 財政運營의 실태조차 제대로 파악할 수 없는 것이고 下位次元의 規制가 그 토대를 마련해 주지 못하면 上位次元의 規制가 非現實的인 것 또는 形式的인 것이 되고 말 것이다.

官僚制가 이와 같은 능력을 키우게 만드는 첫째의 방법이 外部統制다. 序頭에서도 지적한 바와 같이 그렇게 될 수 밖에 없는 상황이라고는 하더라도 国会와 政務官, 國民과 輿論에 의하여 官僚制를 統制하지 않고서는 그 肥大化와 무능을 막을 길이 없는 것이다.

둘째로 官僚制가 自制能力에 의하여 스스로의 能力을 키워나갈 수 있는 職業公務員制를 조속히 정착시키고 官僚制가 안고 있는 權力和 公式的報酬間의 불일치를 해소시켜 주어야 할 것이다. 값싼 報酬로써 公務員의 能力을 발휘케 하려는 것은 그들로 하여금 業務能率을 저하시키거나 予算을 變態시키거나 第三의 收入源을 찾으라고 묵시적으로 助長하는 것이나 다름이 없는 것이다.

세째로 통상적인 意味에서의 行政改善을 통하여 行政公務員 個個人을 억누르고 있는 制度的 構造의인 모순을 풀어주고 그들이 能力을 발휘할 수 있는 여건을 마련해 주면서 決定作成의 節次를 개선하여야 될 것이다.

이와 같은 決定作成節次의 改善은 變動하는 社會에 対応하고 그것을 先導하기 위한 膨脹計劃을 짤 때에도 필요하지만 그에 못지 않게 減縮計劃을 짤 때에도 필요한 것이다. 그러한 의미에서 政府가 1983年度 予算의 編成作業부터 zero-base budgeting 을 시도해 보는 것은 매우 적절한 措置라고 생각된다. 特히 稅收上의 압박을 받고 있는 실정 하에서는 國民에게 필요한 기본적인 서비스를 희생시키지 않고서 事業規模를 적절하게 減縮할 수 있는 能力을 向上시킨다고 하는 일은 매우 중요한 일이다. 이것이 바로 物件의 변화에 따른 自体轉換能力을 향상시켜 나가는 일이다. 그런데 우리나라 行政에 있어서 큰 문제중의 하나는 決定作成에 필요한 資料와 情報를 축적시키지 못해 왔다는 점이다. 앞으로는 각종 行政資料의 체계적인 정리와 함께 政府 各機關의 予算 人力 機構 및 事業과 受惠對象間의 관계를 신속히 파악할 수 있는 管理情報體制(management information system)를 개발해 나가야 할 것이다.

4. 官僚制度的 改編方向

官僚制度의 改編方案모색에 있어서 앞에서도 언급했듯이 人事管理와 組織運營에 관한 문제는 제외하고 予算決定과 事業決定에 관한 決定作成過程上 개선해야 할 점을 중심으로 앞의 내용에 덧붙여서 좀 더 상세히 알아 보기로 한다.

(1) 予算制度의 合理化

人間能力의 不完全성과 社会的 目標의 不合致는 予算過程에 있어 漸增主義的 決定形態와 踏襲主義的 行態를 나타내며 새로운 改革과 變化에 저항하게 된다.

그동안 予算制度의 合理的인 개선이나 成果主義 予算制度의 부분적 實施, PPBS의 導入研究 등에도 불구하고 傳統的 統制本位의 現行 予算制度는 여러가지 문제점을 지니고 있다.

먼저 綜合的인 問題點을 보면 다음과 같다.

① 合理的 予算概念의 欠如

國家의 모든 財政活動을 파악하고 이를 동시에 명료하게 나타낼 수 있는 통일된 予算의 概念이 정립되지 못함으로써 予算規模와 措入을 包含한 政府의 財政收支狀況을 알 수 없을 뿐만 아니라 財政이 國民經濟에 미치는 영향을 분석하기가 극히 어렵다. 또한 複雜한 會計間의 轉出入으로 予算의 明瞭性和 包括性이 결여되어 있다.

② 統制志向型 予算制度和 予算科目 再分類의 必要性

品目別 予算主義로 인하여 予算은 管理나 能率 중심으로 編成되지 못하여 資源의 合理的인 再分類 決定을 하지 못하고 있으며, 目分類도 一貫性和 明瞭性이 결여됨으로써 財政이 國民經濟에 미치는 영향을 정확히 분석하기가 거의 불가능하다.

③ 單一年度主義와 長期的 時界의 欠如

予算編成의 時界가 1년에 국한됨으로써 歲出과 歲入의 전망을 사전에 예측할 수 없으며, 이러한 予算의 長期展望 欠如로 인하여 予算의 編成은 自然히 計劃의 長期目標와 일관성있게 編成하는 것을 저해한다.

④ 財政의 硬直性和 計劃-予算의 遊離

우리나라 뿐 아니라 많은 國家에서 統制가 불가능한 項目이나 比較的 統制가 곤란한 支出이 歲出예산에 큰 比率를 차지하게 됨에 따라 財政의 硬直性 問題가 심각하게 제기되고 있다. 또한 年次計劃制度의 二元化로 計劃이 予算의 規制的 機能을 발휘하지 못하거나, 予算制度上 計劃反映의 制度的 裝置가 부족하다.

⑤ 費用-效果分析의 不足과 政府企業 및 投資機關의 經營不實

現行 予算制度의 문제점의 하나로서 費用과 效果, Input와 Output을 관련시켜 보려는 노력이 부족하다. 또한 政府企業과 政府投資機關의 經營改善을 위한 集中分析和 官業예산의 彈力性的 賦與가 요청된다.

⑥ 特別會計의 亂立과 整備미흡

1970年度에 29個에 달하였던 特別會計가 많이 整備되어 1979年度 이후에는 18個로 감소되기는 했지만 아직도 財政의 自立性이 낮아 一般會計에 크게 의존하거나 事業의 獨立性이 적어 特別會計로서 實益이 없는 것, 또는 機能이 類似하거나 規模가 작아 제 機能을 발휘할 수 없는 것 등이 남아 있어 앞으로 特別會計의 全面的인 再整備가

검토되어야 할 것 같다.

⑦ 基金制度와 運營上의 問題点

予算會計法 第89条의 規程에 의하여 法律로서 설치되어 予算外로 運用되는 基金의 수가 많지 뿐만 아니라 그 統制가 많은 문제점을 제거하고 있다.

⑧ 地方財政制度의 問題点

地方財政 分野에서도 國家와 地方間의 事業分担体制을 整立해야할 뿐만 아니라 補助事業도 整立하여야 한다. 특히 地方交付稅制度의 改善이 중요한 문제로 등장한다.

또 予算編成上의 問題点을 보면 다음과 같다.

① 予算査定の 前年度 踏襲主義와 非現實的 予算評價

予算編成이 주로 前年度 基準에다가 人員增加, 物價上昇 등을 가산한 方法의 적용으로 前年度 予算을 답습하는 경우가 많으며, 予算評價의 非現實性은 予算의 轉用, 變態經理를 초래할 危險이 있으므로 予算編成의 政策決定機能을 강화할 必要性이 있다.

② 各 部処의 誇張된 予算要求

各 部処의 予算要求額은 成立予算을 훨씬 초과하는 架空性을 지니고 있어 불필요한 時間, 努力의 浪費와 予算査定過程의 문제점을 야기한다.

③ 決算과 予算編成의 遊離

한 會計年度 予算執行의 結果인 決算이 予算編成을 하는데 제대로 반영되지 못하고 있고, EDPS의 도입으로 決算過程이 단축되었으나 여전히 決算과 遊離되고 있다.

④ 予算의 組織別 編成 및 運營計劃과 予算의 遊離

현행법상 歲入歲出予算의 中央部暑의 組織別 編成은 事業이 大型化, 綜合化됨에 따라 전체事業의 일관성 있는 협조와 추진이 곤란하다. 또한 予算을 각 部処의 運營計劃과 상관없이 査定할 뿐만 아니라 基本運營計劃指針과 予算編成指針과의 相互關聯性이 부족하다.

⑤ 國民統制의 微弱

予算編成에 관한 國民關心의 微弱과 予算査定の 非公開로 인하여 國民輿論의 予算編成過程의 統制나 民主化의 분위기가 형성되지 못하고 있다. 또 執行은 立法府의 意圖를 具現하고 立法府에서 정한 財政的 限界를 엄수하여야 하며, 予算成立 후 與件의 변동에 상응하는 伸縮性의 유지가 요망되고 있다.

그러나 그동안 予算의 轉用, 移越의 規定改正에도 불구하고 執行上의 伸縮性이 欠如되고 있고 또한 資金의 供給이 適期에 되지 못하여 事業執行에 지장이 초래되거나 繼續費制度의 彈性性 부족 등이 문제시되고 있다.

끝으로 會計檢査·決算上의 問題点은 다음과 같다.

① 會計報告의 內容不正確과 지연

會計가 手作業으로 作成·集計됨으로써 노력과 시간이 과다하게 소요될 뿐만 아니라 計數錯誤의 가능성이 크고 文書送達에 多段階를 경유하여 집계·보고됨으로써 報告期間이 長期化하여 보고가 지연되기 때문에 予算執行実績의 즉각적인 파악과 통제

가 불가능하게 되어 있다.

② 合法性 위주의 會計檢査

會計檢査가 會計의 適法性 여부만을 밝혀내고 그 効果性은 고려하고 있지 않기 때문에 公務員들은 法에 어긋나는 것만 피하려하고 보다 創意力을 발휘해서 行政을 進取的으로 수행해 나가려하지 아니한다. 適法性檢査는 消極的 檢査에 불과하며 效果性 檢査이어야만 積極적 檢査를 기할 수 있는 것이다.

③ 無誠意한 決算審査

決算審査過程에 있어서 각 常任委員會와 本會議는 물론이고 予算決算委員會조차도 거의 무관심했던 것이 사실이다. 政府 측의 予算執行 狀況에 대한 책임있는 評價의 정신이 필요하다 하겠다.

이상 우리나라 現行 予算制度의 문제점에 관하여 간략하게나마 알아 보았다. 이러한 많은 문제점을 어느 한 순간에 拂拭시킨다는 것은 어렵고 차근차근 단계별로 고쳐 나가야할 것이다. 현재의 予算制度를 개선해나가기 위한 基本方向을 고찰해 보면 다음과 같다.

첫째로 財政의 機能과 役割을 再整備해야 할 것이다. 그러기 위해서는 우선 政府가 직접 수행하거나 관여할 義務의 範圍·限界와 民間에게 맡길 義務의 範圍·限界를 再整備해야 한다.

둘째로 事業中心의 予算制度의 發展을 모색해야 한다. 予算을 事業(project) 중심으로 編成·執行하는 것이 필요하다. 새마을 사업 등 여러 部처가 관련되어 있는 事業을 一絲不亂하게 추진해 나가기 위해서다.

셋째로 企劃·予算 및 評價의 有機的 連繫化를 꾀해야 한다. 企劃, 予算 및 評價를 유기적으로 連繫시킴으로써 予算의 長期的 時界의 확보와 목표의 효과적 달성에 이바지 하게 하여야 한다.

네째로 잡다한 特別會計를 統合整備해야 한다. 經濟開發特別會計를 비롯하여 道路開發特別會計·서울大學病院特別會計 등 특별히 存置할 필요성이 적거나 그 財源을 一般會計에 크게 의존하고 있는 特別會計를 統合整備하여 予算運營의 一元化를 기해 나가야 한다.

다섯째는 中央財政과 地方財政의 有機的 連繫化를 이뤄야 할 것이다. 中央政府와 地方政府의 企劃循環을 再調整하는 등 中央政府와 地方政府의 予算編成·確定·配定·執行·會計報告를 유기적으로 連繫시킴으로써 目標의 효과적 달성에 이바지하도록 하여야 한다.

여섯째, 政府企業 및 政府投資企業의 經營·予算體制의 改編을 감행하여 좀더 合理化시켜야 한다. 즉 專売事業, 遞信事業, 鐵道事業 등 政府企業의 企業性 강화와 經營의 合理化를 위해서 점차로 이들을 公社로 개편함으로써 그 予算을 獨立法人(政府投資機關) 予算으로 改編해 나가는 것을 연구하여야 한다. 이와 아울러 현재 獨立法人企業(政府投資企業)을 점차로 民營化함으로써 國家財政의 範圍와 限界를 명백히 하는 것도 연구하여야 한다.

予算制度的 측면만을 좀 더 상세히 보면, 앞에서 지적한 많은 문제점들을 극복하기 위하여는 무엇보다도 이제까지의 統制志向의 予算制度에서 탈피하여 새로운 予算制度의 도입을 추진하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

새로운 予算制度로 들 수 있는 것은 成果主義 予算制度和 計劃 予算制度(PPBS), 그리고 零基準 予算制度(ZBB) 등인데, 이 중 成果主義 予算制度는 과거에 그 채택을 시도한 바 있으나 여러가지 이유로 말미암아 성공하지 못하고 말았다. 따라서 앞으로의 改革方向은 PPBS와 ZBB의 採択을 중심으로하여 이루어져야 할 것이다. 이미 우리나라는 1969年 經濟企劃院에서 「PPBS의 基礎理論」이라는 訳書を 발간하였을 뿐만 아니라 그 導入可能性을 타진하기 시작함으로써 PPBS에 대한 본격적인 研究가 개시되었으며 國防부와 遞信部에서 그 도입을 위한 구체적인 시안을 마련한 바 있다. 그 후 國防部는 PPBS의 도입을 위한 연구를 꾸준히 繼續하여 1979年에 國防部訓令으로 國防企劃制度가 제정되었고, 이에 따라 韓国的인 PPBS의 적용을 위한 제도적 장치가 마련되었다고 볼 수 있다. 다만 현행의 초보적인 國防計劃 予算制度下에서는 計劃 構造別 予算編成이 다음 會計年度의 予算이 확정되고 난 뒤에 事後的으로 이루어지고 있으며 아직 많은 문제점을 안고 있는 실정이므로 이를 全部에 걸쳐 擴大適用하기에는 아직 時機尙早라고 본다.

또한 우리의 行政은 지금까지 投入의 極小化나 資源의 효율적 配分 등의 能率問題를 소홀히 다루어 왔다. 따라서 일단 予算이 編成・成立되면 그 사업의 효과나 필요성, 優先順位 등을 분석하지 아니하였기 때문에 효과가 없거나 優先順位가 낮은 事業에도 매년 予算이 증액되는 등 浪費가 심했던 것이다. 따라서 이러한 문제점을 시정하고 予算의 낭비를 막기 위하여 새로운 予算制度인 ZBB의 도입은 시급한 것으로 생각된다. 그리고 이러한 ZBB의 필요성은 減縮管理와의 관련성에서도 찾을 수 있는데, ZBB를 韓國行政에 도입을 할 경우 資源難 속에서 減縮管理(cutback management)를 시도하고 있는 우리나라의 行政에 많은 도움이 될 것이다. 그것은 특히 ZBB가

- ① 予算節減을 前提로 하고 있으며
- ② 既得權을 무조건 인정하지 않는다는 것이고
- ③ 下位管理者의 責任과 政策決定參與를 인정하고 있다는 점에서 더욱 그렇다.

한편 PPBS와 ZBB가 과연 동시에 導入되어 양립할 수 있느냐의 문제가 제기될 수 있는데, 이에 대하여 ZBB의 創始者인 P. Pyhrr는 兩制度는 相互矛盾되는 것이 아니며, 오히려 兩制度의 결합은 相互補完的으로 調整된 效果를 낼 수 있을 것으로 기대한다. 다만 PPBS를 현재 그 도입이 추진되고 있는 ZBB와 함께 實施・適用하기에는 아직 문제점이 많고 그 준비도 부족한 실정이므로 우선 ZBB를 도입, 실시하고 PPBS의 효과를 충분히 살릴 수 있는 방향으로 그 도입이 추진되어야 할 것이다. 다만 國防部의 경우 현행의 計劃構造別 予算編成體制가 안고 있는 諸般 문제점을 해결할 수 있는 방안의 하나로 ZBB와 PPBS의 결합을 생각해 볼 수 있는데 이에 대하여는 좀더 연구가 진행되어야 할 것이다. 그리고 이러한 予算制度의 도입은 그들 스스로 露呈한 단점과 문제점을 버리고 장점만을 우리의 현실에 알맞게 보완하여 도입

하는 방향으로 그 도입이 추진되어야 할 것이다.¹³⁾

결국 現在의 過去基準算制度(incremental budgeting)의 短点を 是正·補完하기 위하여 ZBB를 도입하려는 것이나 ZBB 자체도 단점이 있는 것이니 이 兩者의 長·短점을 서로 調和·補完하여 나가야 할 것이다.

零基準算制度(ZBB)는 二段階의 代案開發과 綜合優先順位의 作成過程을 통하여 總資源의 한계안에서 필요한 代案에 필요한 만큼의 예산을 배정함으로써, 總資源의 總效果를 極大化시키는 간축능력을 가진다. 그러나 그것의 運用이 대단히 어렵다는 短점을 가지고 있다. 이것에 비하여 過去基準算制度는 가장 사용하기 쉬운 예산이지만, 總資源의 總效果에 입각한 간축능력이 전혀 없고 오히려 予算漸増을 가져오는 短점을 가진다.

만약 過去基準算制度(incremental budgeting) 속에 들어 있는 準恒久的 経향, 순환 또는 政策과 組織을 찾아내서 이것을 零基準算制度(ZBB)에 統合시킬 수 있다면 零基準算制度의 實用可能性이 크게 增進될 것이다.

(2) 目標管理(management by objectives)

目標管理(MBO)는 參與의 과정을 통하여 組織單位의 構成員들을 위하여 生産活動의 短期的 目的을 명확하고 체계있게 설정하고 그에 따라 生産活動을 수행하도록 활동의 결과를 評價·還流시키는 管理体制라고 할 수 있다. 公式的 目的을 実体化하는 과정이라고 할 수도 있는 「目標管理(MBO)는 명확한 目的設定과 責任限界의 규정, 參與와 上下協助, 還統의 改善을 통한 管理計劃의 改善, 組織參與者의 動機誘發, 그리고 業績評價의 개선 등을 도모하고 궁극적으로는 組織의 效率性を 증진시키려는 것이다.¹⁴⁾

目標管理의 基本的 過程은 官僚組織 전체의 諸下位体制과 결부되기 때문에 目標管理는 總體的인 管理体制化하는 것이다.

결국 目標管理라는 概念은 計劃과 統制라는 통상적인 管理機能의 연장이라고 하겠는데 이것이 큰 주의를 끌게 된 것은 실제로 計劃과 統制를 엄격하게 실행할 수 있었다는 데 있다.

그리고, 또 엄밀히 말해서 目標管理는 予算制度가 아니다. 그러나 予算上의 資源分配에 관한 결정이 없이는 目標管理를 운영할 수 없기 때문에 兩者는 불가분의 관계에 있게 된다.

目標管理는 근래 美国을 중심으로 한 先進工業社會에서 광범하게 전파되어온 組織運營의 한 풍조를 반영하는 것이다. 당초에는 經營學分野에서 理論적으로 体系化한 接近方法이며, 이것을 태동시키고 組織管理의 실제에 채택하기 시작한 것은 美国의 私企業체들이다. 私企業체에 대한 目標管理의 보급은 꾸준히 확대되어 왔으며 1970년대 중반까지 美国의 私企業체 가운데 80% 가량이 目標管理를 채택하였다.

註13) : 朴英熙, "削減管理와 零基準算制." 韓國政治行政의 体系, 박영사, 1982.

註14) : Stephen J. Carroll, Jr. and Henry L. Tosi, Jr., Management by Objectives; Applications and Research, Macmillan Co., 1973.

公共部門에서도 차츰 보급되기 시작하여 美國에 있어 政府에서도 많은 채택을 하게 되었다.

美國에서의 이러한 試圖는 우리의 관심거리가 아닐 수 없다.

行政業務에 對한 管理評價方法의 변천 過程을 McCon Key는 三段階로 구분하여 설명하고 있다. 그 최초단계는 目標에 의한 管理의 前段階로서 업무의 특징에 의한 測定段階이다. 여기에서는 管理者를 그들이 지닌 健康・이니셔티브・忠誠・正確性・機能의 파악 능력과 같은 特徵的 要素를 근거로 측정할 것이 강조된다. 이것은 管理者가 성취할 결과와 관련되지 않은 방법인 까닭에 매우 미약한 管理方法이다. 둘째 段階는 1955年~1972年의 目標에 의한 測定段階이다. 여기에서는 管理者들이 그들의 목적을 어느 정도 성취했느냐 실패했느냐를 근거로 측정할 것이 강조된다. 이것은 結果指向의이기 때문에 보다 나은 接近方法이다. 그러나 그것은 効果性を 강조하나, 能率性を 고려하지는 않는다.

세째 段階은 目的과 能率에 의한 測定段階이다. 여기에서는 目的은 물론 얼마나 能率的으로 管理者가 그 目的을 성취했는가를 강조한다. 이것은 効果성과 能率성을 결합시키는 附加的 長點을 지니고 있다고 주장한다.

우리나라의 각종 政策에 있어서 目標-手段間의 連繫性이 부족하다는 것은 많은 사람들이 인정하고 있으며, 비대해진 政府行政의 영향력을 생각해 볼 때 目標管理의 필요성은 지대한 것이라 아니할 수 없다. 手段에 대한 모색없이 결정되는 目標도 문제이지만 그와 반면에 目標가 手段에 의해 편리한 대로 변경되어지는 것은 더욱 문제가 아닐 수 없다.

目標管理의 기본적인 價値는 業績評價와 計劃行態를 개선하고 組織参与者의 職務満足度を 높임으로써 組織의 效率性を 提高하는데 있다고 할 수 있다. 특히 職務遂行과 評價過程, 그리고 報償體制를 연결지움으로써 生産성과 職務満足度を 동시에 향상시킬 수 있는 매개체가 될 수 있다. 현행 官僚制組織의 많은 모순점을 止揚하고, 발전적인 行政體制를 확립하기 위해서는 目標管理의 채택・실시가 필요하다 할 수 있겠는데 그 長點은 다음과 같다.

① 生産活動을 組織의 목적 성취에 指向시킴으로써 官僚制組織의 효율성을 제고시킬 수 있다. 분명한 目標體系가 없거나 그에 대한 이해가 충분치 못하면 노력의 낭비를 가져온다. 요긴하지 않은 일에 시간을 허비할 수도 있고, 절차를 목적시하는 사례도 있을 수 있다.

어떤 專門業務에 심취된 사람들은 組織 전체에 대한 기여도가 지극히 낮음에도 불구하고 자기들이 맡은 일은 본래적으로 가치 있는 것이라 생각하기 쉽다. 目標管理가 이러한 폐단을 근절시킨다고까지 장담할 수는 없지만 目標管理는 生産活動과 그 목적을 統攝시키는 강력한 유인을 제공한다고 말할 수 있다.

② 目標管理者는 最高管理者, 中間管理者 및 一線監督者로 하여금 業務計劃을 세우도록 강제하고 또 그것을 돕는 역할을 한다. 目標管理는 조직 전체를 통해 計劃과 目的體系를 統攝시키는 과정이라고도 할 수 있기 때문에 각 계층의 管理者들은 目的設

定에 입각한 計劃樹立을 회피할 수 없는 것이다. 더우기 문제를 파헤치고 意思傳達을 원활하게 하며 意思決定에 관련된 사람들의 相互理解를 증진시키기 때문에 計劃活動을 크게 돕는다. 計劃活動의 개선은 時間 및 資源活用の 効率化, 業務配分の 合理化, 그리고 緊急事態와 不時事業의 發生減少등에 기여한다.

③ 官僚組織 내의 각 참여자들의 士氣를 提高시킨다. 즉 管理・監督者 및 一線公務員의 업무에 대한 태도를 긍정적으로 변화시킨다. 目標管理가 실시되면 각자의 목적이 뚜렷하게 제시되고 上下間의 접촉이 많아지기 때문에 職務의 確實性이 높아진다. 이것은 직무에 대한 안정감을 향상시킨다. 그리고 目標管理가 형성하는 분위기는 公務員들로 하여금 스스로의 능력이 보다 잘 활용되고 권한의 폭이 넓어졌다고 생각하게 하며, 上下間의 人和를 증진시킨다. 자기의 業務目的 設定에 참여하면 職務滿足度 또한 증진될 것으로 예상된다. 目的成就도와 報酬가 연결되면 물질적 欲求도 공평하게 충족시킬 수 있을 것이며 상대적으로 不正・腐敗를 줄일 수도 있을 것이다. 이러한 諸要因은 士氣를 제고시킬 것으로 판단된다.

④ 人的資源 活用の 効率化를 기할 수 있다. 즉 官僚制組織의 각 成員의 능력을 보다 잘 활용할 수 있도록 뒷받침을 해 준다. 個人別 능력에 맞는 目的設定을 가능하게 하며 개인이 業務를 수행하면서 배울 수 있도록 해야한다는 요청을 目的設定에서 배려함으로써 개인의 成長・發展을 촉진할 수 있기 때문이다.

또 目標管理는 還流過程에서 과거의 失敗原因을 따질 때 個人別 訓練需要가 확인된다. 이것을 자기발전의 과제로 삼도록 유도하면 訓練事業의 個人化를 도모할 수 있다. 또 監督者에 의한 個人指導를 용이하게 하므로 訓練의 個人化를 더욱 촉진할 수 있다.

⑤ 業績評鑑의 客觀的 基準을 제공하며 管理上의 問題認知를 용이하게 한다. 目標管理는 実績에 기초한 業績評鑑의 실현이 가능하도록 客觀的인 業務基準을 제시하기 때문에 개인적 特性에 착안한 傳統的 評鑑方法의 결함을 시정할 수 있다.

또 目的達成을 가로막는 障礙를 쉽게 인지하게 해준다. 目的設定과 目的成就의 進度確認을 위하여 上官과 部下가 빈번하게 접촉하고 의논하는데 이것은 問題의 早期診斷을 촉진한다. 問題의 早期診斷은 問題의 확대를 미리 막고 目的設定의 適正化와 目的의 성취를 촉진하는데 기여할 수 있다.

⑥ 目標管理는 業務와 人間을 조화시킬 수 있다. 즉 職務中心의 管理方式과 人間中心의 管理方式을 적절히 統合시킬 수 있다. 目標管理는 職務遂行의 効率化를 추구하면서 自己實現의 人間屬性에 주의를 기울이고 職務上의 目的을 가능한한 個人的 自己實現의 欲求, 関心, 能力 등에 부합되도록 설정하려하기 때문에 職務中心主義와 人間中心主義를 효과적으로 조화시킬 수 있다.

⑦ 官僚制의 否定的인 속성을 제거하는데 도움을 준다. 目標管理는 分權化와 參與管理를 조장하기 때문에 이것을 도입하면 官僚化된 組織에서 나타나는 硬直性・集權的 構造, 權威의 行態 등 傳統의 特性을 타파하는데 기여할 수 있다.

目標에 의한 管理에 있어서는 무엇보다도 目的設定作業이 중요하다. 測定 可能하고

비교적 단기적인 業務遂行 目的을 설정하는 것인 데, 이것은 보다 장기적이고 일반적인 목적에 연관지어 설정되어야 하기 때문에 目標管理은 政府의 長期的·一般的인 計劃과 무관할 수 없다.

그러나 目標管理의 과정에서 組織單位와 構成員들의 책임을 밝히기 위해 구체적으로 設定하려는 것은 業務遂行 目的이다. 目標管理가 주된 대상으로 삼는 것은 비교적 단기적인 목적인데, 보통 數個月 내지 1年 정도의 계획을 말한다.

目標管理은 官僚集團과 個人이 무엇을 해야 하는가를 잘 알수록 그것을 잘 해낼 수 있는 가능성이 크다는 것을 전제로 하기 때문에 목표의 명확한 설정은 가장 중요한 것이다.

目標管理가 目的設定을 통해 관리한다는 사실에 함축되어 있는 것은 目的追求에 있어서의 裁量性이다. 즉 목적이 설정된 다음에 이를 실현하는 사람은 그 수단을 선택하는데 있어서 어느 정도의 自律性을 누리도록 한다.

둘째로 필요한 要素는 参与이다. 目標管理에서는 参与의 과정을 통한 目的設定을 매우 강조하기 때문에 参与管理라고도 한다. 下位階層의 成員은 수행할 目的을 보다 上位階層의 管理者와 협의를 거쳐 설정한다. 참여에 의하여 目的을 設定할 때 目的은 보다 實現性있고 타당한 것이 될 수 있다. 그리고 자기의 目的設定에 참여한 사람은 그러한 목적을 보다 쉽게 수용한다. 目的에 관한 意思決定에 참여한 사람이 그것을 정당하다고 생각할 때 그의 職務滿足度는 향상되며, 따라서 生産性에 긍정적인 영향을 미친다. 이처럼 참여를 불가결한 요소로 삼는 目標管理은 그만큼 인간적인 接近方法이라 할 수 있다.

셋째로, 目標管理에서는 活動의 과정과 結果를 평가하고 이를 還流시킨다. 이것이 없으면 目標管理의 의미는 살릴 수 없을 것이다. 目標管理에 있어서의 評價와 還流는 해당자가 수행하려고 했던 목적에 비추어 이루어져야 한다.

目標管理에서 還流를 중요시하는 까닭은 명확한 환류가 集團의 問題解決能力을 증진시키고 개인의 職務遂行能力을 향상시킨다고 보기 때문이다. 決定作成에 대한 신뢰의 향상, 적극적인 행동, 상관이 갖는 期待의 予測 可能性 向上 등은 원활한 정보유통에 의하여 役割期待를 분명하게 하는 還流에 긴밀히 연관되어 있다. 下位階層의 成員들이 還流를 客觀的이고 支援的이라고 이해할 때 그들이 적극적인 행동을 취할 가능성은 커진다. 作業中 客觀的인 基準에 입각하여 役割遂行을 평가하는 還流가 이루어지면 상관의 감독에 대해 下位職 成員들은 긍정적인 반응을 보이게 된다.

目標에 의한 管理는 어떤 한정된 技法이라기보다 총체적인 管理体制이므로 官僚組織 全般에 걸쳐 필요한 여건이 갖추어 지지 않으면 성공적으로 채택·실시되기 어렵다. 目標管理의 실시의 先行條件中에서 중요하다고 생각되는 몇 가지를 들어보면 다음과 같다.

① 最高 管理層이 目標管理의 실시를 지지하고 솔선수범해야 한다. 目標管理의 채택은 官僚組織 全般에 미치는 영향이 크기 때문에 最高 管理層의 적극적인 지지가 없이는 곤란하다. 官僚制內에서 이 제도를 導入 實施하는 주체가 微力하거나 最高 決定

權者의 支持를 받지 못하면 이 제도의 도입이 좌절되거나 설령 도입되더라도 소기의 성과를 거두지 못하게 된다. 또한 最高 管理層의 지지는 行動 指向的이어야 한다. 즉 스스로 위험부담을 각오하고 目標管理의 도입에 필요한 자원을 원활히 공급하며 스스로 실천하며 솔선수범해야 한다.

② 官僚制의 구조와 과정이 目標管理를 수용할 수 있도록 마련되어야 한다. 官僚制 內의 下位 體制들의 성향이 이 제도와 상충되거나 조화를 이루지 못하면 目標管理는 성공할 수 없다. 參與에 의한 意思決定·協同的 努力, 目標執行의 自律性, 自己規制 등을 강조하는 目標管理를 실시하려면 참여자들에게 책임을 위임함으로써 그들의 自律統制를 조장할 수 있도록 구조와 과정이 마련되어야 한다. 여기서 가장 중요한 것은 分權化와 自律的 管理節次의 형성이다. 보다 많은 責任과 裁量權이 官僚制의 下位 階層에 주어져야 한다.

③ 目標管理와 다른 管理機能은 相互支持的인 통합을 이룩해야 한다. 目標管理는 業務遂行의 목적을 설정하고 그에 따라 결과를 평가하기만 하면 되는 고립적 技法이 아니다. 目標管理는 總體的 管理體制이므로 다른 管理機能과 긴밀히 연관되어 있다.

目標管理와 체계적인 연계를 형성해야 할 機能들은 予算·人力配置·企劃·審査 分析·訓練·報酬管理·勤務成績 評價·調査 研究活動 등이다.

④ 官僚制 組織內에 원만한 意思傳達와 還流의 과정이 형성되어 있어야 한다. 의사전달과 還流의 개선은 目標管理가 촉진하려는 조건이기도 하지만 이것은 또한 目標管理의 도입에 필요한 조건이기도 한 것이다. 官僚制 上下間, 또 水平間의 意思傳達가 원활해야 할 뿐만 아니라, 環境과의 相互作用 또한 중요하다. 앞에서 말했듯이 創意的 目的設定과 설정된 목적에 따른 意思決定, 그리고 活動結果의 평가에 필요한 情報가 순조롭게 공급될 수 있는 管理情報體制가 마련되어야 한다.

⑤ 官僚制 組織發展에 대한 노력이 선행적 및 동시적으로 추진되어야 한다. 行態의 요인에 치중하여 組織의 改革을 도모하려는 좁은 의미의 組織發展은 管理者의 目的設定 能力向上, 構造와 役割의 融通性 增進, 對人關係와 개인적 動機의 개선, 自己評價와 監督者訓練의 지속적인 개선을 목적으로 삼는다. 그런데 目標管理의 성공은 組織發展이 改善 對象으로 삼는 조건에 의존하는 바가 크다.

⑥ 官僚制 組織內의 調査 研究活動이 촉진되어야 한다. 環境의 요청에 적합한 長·短期의 목적을 設定하려면 現況을 정확히 파악하고 미래를 예측하여 각종 요청 사이의 優先順位를 결정하는데 길잡이가 될 지표를 발견하기 위해 활발한 調查研究活動을 전개해야 한다.

⑦ 目標管理가 효용을 발휘하려면 官僚制 조직 및 內外의 여건이 어느 정도 安定性을 가지고 있어야 한다. 즉 未來의 상황에 대한 적정수준의 예측이 가능하도록 官僚制 組織 內外의 조건이 안정되어 있어야 한다. 組織 內外의 여건이 예측될 수 없을 만큼 급변하면 目標管理가 성공하기 어렵다. 그리고 業務指揮의 합리성과 예측 可能性이 결여되거나 權利·義務의 관념이 투철하지 못해도 目標管理의 성공을 기대할 수 없다.

美国에서는 닉슨行政府 時代에 以前의 予算制度였던 PPBS 를 대신하기위해 나왔던 이 目標에 의한 관리도 닉슨행정부의 소멸과 함께 흐지부지되어 버렸다. 이는 아마도 政府官僚制의 근본적 性向이 目標管理를 제대로 수용할 수 없었던 때문일 것이다.

우리나라도 점진적으로 目標에 의한 管理의 도입을 추진하되 그 수용가능성을 충분히 타진해보며 점진적으로 条件을 조성해나가야 할 것이다.

(3) 合理的인 財政政策의 樹立¹⁵⁾

予算은 國民이 부담하는 税金을 財源으로 하기 때문에 보통 1年單位로 會計年度를 기획하여 憲法과 予算會計法을 비롯한 각종의 法律과 規定에 따라 成立·執行·統制된다. 議會的 승인을 받아 성립되며, 이에 따라 行政府가 執行하고 그 결과가 決算報告된다.

그러나, 現代國家의 財政運用은 中장기적 觀點에서 財政政策을 수립하여 政策方向을 설정하고, 이를 基礎로 하여 法定의 單年度 予算을 편성해 나가지 않고서는 財源配分의 合理化를 기대하기 어려운 것이다.

50年代末까지만 하더라도 財政政策의 목표는 좁은 의미의 經濟安定에 한정되었으나 60年代 이후 先進國家에서는 財政政策의 목표에 經濟成長이 추가되었다. 더욱이 所得分配의 시정과 資源의 합리적 配分까지를 財政政策의 목표에 넣기도 한다.

經濟安定, 經濟成長, 所得分配의 시정 등과 같은 여러가지 목표 중 어느 것에 역점을 두느냐는 國家에 따라서 다를 것이며 同一國家에 있어서도 시점에 따라 변할 것이나 財政政策의 目標을 세우고 이에 의거하여 租稅, 歲出, 公債管理 등의 수단이 적절히 活用되어야 한다는 것은 주지의 사실이다.

우리나라는 1960年代初 이래로 4次에 걸친 經濟開發5個年計劃을 수립·운용하여 왔으며, 1982年을 始發로 하는 第5次經濟社會發展5個年計劃이 집행중에 있다. 이와 같은 종합적인 5個年計劃은 政府部門뿐만 아니라 民間部門까지 대상으로 하며 金融, 貿易, 外換 및 產業政策 등이 모두 政策手段으로 동원된다는 점에서 財政計劃보다는 광범위한 성격을 갖고 있다.

그러나 지금까지의 5個年計劃의 運用經驗을 돌이켜 보면, 財政政策을 政府貯蓄, 財政規模 등과 같은 巨視的 總量計劃의 한 부문으로 취급하여 왔으며 微視的 投資計劃에서는 年次別 財政支援所要를 구분하지 아니함으로써 5個年計劃과 予算編成이 乖離되는 현상을 보여왔다. 이와 같은 현상은 5個年計劃의 運用方法에서도 연유된다. 經濟開發計劃은 일단 수립되면 5年동안 基本計劃을 공식적으로 수정하지 않는 方法으로 運用됨으로써 70年代와 같이 급변하는 經濟狀況속에서는 當初計劃과 現實과의 隔差가 크게 벌어지게 되었다. 이러한 5個年計劃과 予算의 連繫性 缺如는 5個年計劃제도 자체에 內在하는 문제점 때문에 야기된 것이 아니고 그 동안의 5個年計劃이 기본적으로 計劃作成 過程에서 國民的 합의를 모색하고, 政府·民間을 포함한 모든 意

註15)：康奉均，中期財政計劃制度，“國家予算과 政策目標”，韓國開發研究院，1981.

思決定者들에게 판단의 지침을 제시하는 역할을 갖는 소위 誘導的 성격을 갖추었을 뿐, 한번 수립된 계획을 끝까지 추구하는 방법으로 運用되지 않았기 때문이었다. 따라서 새로 모색되는 財政政策은 이를 매년 連動化 함으로써 景氣變動 및 國民欲求 등과 같은 變化되는 여건에 적응하는 방법을 채택하여 計劃과 現實의 괴리를 축소시켜 나가야 할 것이다.

우리나라에서는 財政政策의 수립과 이의 집행을 담당할 기구의 미비등으로 인하여 財政政策의 부재라는 상황이 계속되어 왔으며 財政政策이 제대로 활용되지 못한 실정이라는 것이 빈번히 지적되어 왔다. 그러나 財政政策을 수립하는 明示的인 절차가 없고 財政政策이라고 하는 하나의 문서가 잘 마련되지 못한 것은 사실일지라도 予算過程 자체는 明示的이건 아니건 간에 어떤 默示的인 財政政策을 사실상 집행하여 왔다고 말할 수 있을 것이다. 왜냐하면 予算은 歲入과 歲出 등을 통하여 당국자가 원하던 않건간에 國民經濟의 構造와 水準에 대하여 영향을 미치기 때문이다. 이제부터는 予算編成 과정에 있어서 財政政策이 歲入의 策定과 歲出의 決定을 위한 실질적인 지침으로서의 役割을 수행하고 予算執行 過程에 있어서도 財政政策이 歲入의 徵收, 予算의 配定, 資金의 供給 등을 위하여 실질적인 지침을 제공하는 데 도움이 되도록 개선해야 할 필요가 있다고 생각한다.

効率的인 財政政策의 樹立方案을 摸索하기 전에 우리나라가 앞으로 추진해야 할 財政政策의 주요 課題를 살펴보는 것이 순서일 것이다. 80年代 前半期에 추진하도록 되어있는 第5次計劃이 특히 강조하고 있는 財政政策의 주요 課題를 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 經濟安定基盤의 정착을 위한 財政의 건전한 運用과 政府貯蓄의 증대 도모이다. 앞으로의 발전을 위한 장기적 시야로 볼 때 政府貯蓄의 필요성은 지대하다고 하겠다. 그러기 위해서는 다음과 같은 정책이 생각된다.

① 財政需要 膨脹의 最大限 抑制

經濟社會의 成長發展에 따라 公共財에 대한 需要는 늘어나기 마련이지만 특히 80年代에는 지금까지 미흡하였던 社會서비스분야의 需要가 크게 늘어나게 될 것이 분명하여 지고 있다. 所得水準의 상승에 따라 教育, 保健, 生活環境의 改善整備에 대한 국민의 욕구가 크게 늘어 날 수 밖에 없기 때문이다.

② 適正收入의 確保와 負擔의 衡平性 增進

國民經濟의 成長에 상응하여 民間部門과 公共部門이 다 같이 均衡的 成長을 이룩하여야 하지만, 그 前提條件은 적정한 資源을 政府部門에 移轉시키는 일이다. 우리나라는 현재 國民總生産의 6%水準에 달하는 國防費를 負擔하고 있기 때문에 社會開發의 확대와 經濟發展의 持續을 위하여서는 政府部門에 대한 추가적인 資源移轉이 불가피하다.

③ 財政收支의 均衡

5次開發計劃은 經濟安定基盤의 정착을 最優先 목표로 설정하고 있으나 이에 따라 財政收入 범위내의 支出로 財政收支의 均衡을 도모하여 직접적인 通貨增發 요인인 韓

銀借入을 止揚하고, 糧穀基金 및 肥料計定 적자를 段階的으로 해소시키기 위한 年次別 執行計劃을 수립 실시하도록 하고 있다.

둘째로 能率의 향상을 위한 産業支援合理化 및 競争의 촉진, 誘導이다. 産業支援의 合理化를 위하여는 경쟁력 있는 産業에 대한 投資支援의 확대, 技術革新 및 人力開發 投資에 대한 誘引의 강화 등과 함께 産業政策審議會를 設置 運用하며 産業政策과 貿易政策 및 関稅政策과의 綜合性을 확보하도록 하고, 輸入開放의 적극 추진으로 海外競争을 도입하기 위하여 非競争輸入品目은 輸入自由화와 関稅率 引下를 並行 하며 競争輸入品目은 段階的으로 自由化하되 필요시 関稅로 補完하고 産業政策과 부합되는 関稅率 構造로 개편하도록 하고 있다. 또한 輸出間接費用의 절감을 위하여 関稅率 構造의 단순화로 還給業務도 간소화한다는 과제를 제시하고 있다.

그밖에 課稅減免은 전반적으로 再整備하되 電子工業 高度化技術, 精密化學工業技術, 産業安全性 技術開發研究, 機械工業高度化技術, 시스템産業技術 등 유망산업을 위한 核心 技術의 개발에 대하여는 金融・稅制 支援을 강화하도록 하고, 國產機械使用을 촉진하기 위한 稅額 控除나 特別償却과 같은 유인을 강화하며, 農村工業의 개발을 위해서도 稅制・金融面의 誘引施策을 강화하도록 하고 있다.

셋째로 社會開發을 위한 財政機能 強化이다. 住居環境이나 教育・醫療施設 등 國民의 基本需要 충족과 관련되어 있는 生活便益 시설에 대한 投資擴大로 社會開發만이 아니라 經濟開發에도 기여할 수 있는 분야에 重點 投資하는 한편 地方財政의 기능을 강화하여 住民福祉를 증진케 하기위해 漸進的인 지방自治制의 基盤造成과 地方財政의 自律性 提高, 教育, 住宅, 上下水道 등 주민의 이해와 직결되고 自治團體의 直接 遂行이 효율적인 사업은 地方政府에 이양하는 한편 地方讓與稅 등 새로운 地方財源을 개발한다는 課題도 제시하고 있다.

이상과 같은 政策課題에 따라 効率的인 財政政策의 수립方案을 모색해 보기로 한다.

財政政策을 수립하는데 있어서 당면하는 가장 큰 隘路는 不確實性이다. 따라서 불확실한 상황 속에서 확실성을 갖는 일이 가장 큰 과제라고 할 수 있다. 規範的・論理的으로만 말한다면 合理的인 절차를 도입하여 長期計劃으로부터 財政政策을 도출하여 그것을 予算運營과 연결시키는 것이다. 그러나 현실적으로 實現 不可能한 절차를 도입한다는 것은 形式化에 불과할 뿐이므로 運用可能한 範圍內에서 制度의 改善이 모색되어야 한다.

經濟企劃院에서는 中期 財政計劃制度의 실시를 1981年 3月 발표한 바 있다. 여기서 말하는 中期財政計劃은 財政政策과 별 차이가 없는 것으로 우리나라에서 이 제도를 도입한 것은 일단 바람직한 일이라 할 수 있으며 이러한 財政計劃 制度의 운영을 향상시켜 나가면 財政政策을 효율적으로 수립해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 주장은 현행의 財政政策担当機構를 擁護하거나 현행 財政計劃을 정당화시키려는 것이 아니라, 이러한 計劃節次의 개선을 통하여 財政政策 樹立의 能力이 향상될 수 있다는 것을 지적하려는 것이다.

中期 財政計劃은 현행 予算編成制度를 보완하려는 것이고 다음과 같은 補完效果를 기대하고 있다.

첫째로, 可用財源限도의 判斷方式의 도입이다. 이것은 현재 予算의 硬直도가 높고 物價上昇 때문에 資金供給을 안정시킬 수 없는 陰路를 타개하려는 것으로서 予算이 「消滅」되어 버리는 것을 방지하려는 것이다. 앞에서도 말했듯이 予算 內容이 확실성을 갖게 만드는 작업이 財政政策 樹立의 先行要件인 것이다. 財政計劃이 可用財源을 판단하는 단계로부터 발생하는 것은 적절한 조치라고 할 수 있다.

둘째로, 予算編成 作業의 効率化이다. 이것은 微視的인 予算要求를 하기 전에 予算當局과 部処間의 政策協議를 制度化하여 巨視予算을 編成하는 단계라고 볼 수 있다. 일단 이와 같은 巨視予算이 編成되면 그러한 巨視予算의 기초가 되는 基本政策 및 可用財源 配分方向과 부합되는 범위 안에서 각 部処가 予算을 요구하게 하므로써 「불리기와 깎기」의 악순환을 탈피하려는 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 財政構造 改善의 단계적 推進이다. 租稅制度, 事業計劃 承認 및 管理, 中央과 地方間의 機能 配分 등을 조정하고 改善 하려는 것이다. 넷째로, 財政運營에 대한 국민적 合意基盤의 확대이다. 즉 國民의 財政負擔에 관한 이해를 높이고, 政府事業에 대한 予測 可能性을 賦与하며 政府事業의 일관성을 유지 하려는 노력이다. 이상과 같이 中期財政計劃은 現行予算編成制度를 보완하는 것을 그 일차적인 목표로 삼고 있다. 우리는 이 財政計劃과 같이 現行制度를 개선하려는 작업이 장차 더 복잡한 요인을 포함해서 고려해야 하는 政策을 수립할 수 있는 기반을 조성해 주어야 된다고 생각한다.

그러기 위해서는 中期 財政計劃이 歲入 歲出의 總規模를 결정하고 그것을 주요 機能別로 配分하는 機能에서 한 걸음 더 나아가서 予算의 財政政策的 효과를 판단할 수 있는 分析段階와 情報体制를 그 절차 속에서 발전시켜 나가야 될 것이다. 이와 같은 分析和 情報은 關係部処와의 連繫속에서 점차로 쌓아 올려감으로써 발전시켜 나가야 되는 것이지 一方的・下向的으로 賦課시켜서는 안되리라고 믿는다. 여기에 다시 관계 부처간의 협조를 증진시켜야 되는 어려운 문제가 남게 되는 데 어느 경우에 있어서나 모든 機能을 모두 單一機關에 통합시키지 않는 한 相關된 組織單位間의 相互作用과 協助가 불가피한 것이다.

부분적인 合理性과 確實性を 제고하려는 노력이 전체적인 非合理性과 不確實性만을 높여가는 상황에서 탈피하여 전체적인 合理性과 確實性を 높여 가려면 現行制度의 부분적인 改善부터 이루어나가되 전체 体制의 운영에 관한 안목이 그 방향을 설정해 주어야 하는 것이다

5. 機構改編과 公務員數의 調整

(1) 機構・公務員數・予算間의 關係
우리나라 政府機構와 財政規模는 政府樹立 이후 環境의 변화와 政治体制의 변화 그리

고 4次에 걸친 經濟開發計劃의 수행에 따른 방대한 行政需要 등의 要因과 官僚制 내부 요인들에 의해서 급격히 팽창하여 왔다. 行政組織의 확대와 公務員數의 증대 그리고 財政規模의 팽창은 적극적인 측면에서 볼 때 國家分業体制의 公式構造化, 行政機能의 專門化 그리고 發展行政의 과정에서 불가피한 것이었고 특히 國民形成 (nation building) 과 社會經濟体制의 발전이라는 國家目標을 달성하기 위해서는 必須的이었다고도 볼 수 있다. 반면에 소극적인 측면에서 보면 이러한 확대, 증가는 行政機能의 중복과 組織의 細分化, 非能率化와 업무처리의 복잡화를 초래하고 行政經費의 팽창을 유발하면서 財源配分面에서 극대화를 이루지 못하게 하는 主要原因이 되어 온 것도 사실이다.

이하에서는 앞으로의 方向模索을 위하여 政府樹立後 현재까지의 組織, 公務員數, 財政規模 등의 세 分野에 관하여 우선 概括적으로 살펴 본후 다음 項에서 量的인 추세를 분석하며 거기에 內在된 問題點을 찾아보고자 한다.

먼저 行政組織을 보기로 하겠다. 政府組織은 環境의 변화에 영향을 받게 된다. 政治体制의 變化, 인구의 증가, 産業技術의 發達, 國民의 意識水準의 向上에 따른 욕구의 변화 등은 기존의 機構, 機能 및 技術의 能率을 저하시키거나 組織目標의 再調整을 요구하게 된다. 한편 組織도 그러한 環境과 價值體系의 변화를 예측하고 그의 組織目標을 計劃적으로 변화시키고 그에 따라 의도적으로 機能과 機構 및 職制를 再整備·調整하게 된다.

現在 우리나라 政府組織¹⁶⁾은 다음(圖 VI-2)와 같이 그려질 수 있는데 모든 組織이 그러하듯이 우리의 政府組織도 부단한 변화를 거듭하였다. 즉 政府가 樹立된지 32년이 경과하는 동안 무려 35회나 政府組織法이 改正되었고, 政府樹立 당시 11部 3處 1室 3委員會에 불과하던 機關이 82년에는 2院 16部 4處 14庁 4外局 1委員會 등 41個 機關으로 확대·분화되었다.

各 部處의 機能을 參謀와 執行機能으로 大分하고 다시 執行機能을 基本, 經濟開發, 社會開發機能으로 나누어 볼 수도 있으나 여기서는 基本維持機能, 經濟開發機能, 社會開發機能으로 三大分하여 組織圖表上的 소속과는 달리 각부처를 다음과 같이 분류하기로 한다. 여기에는 大統領과 國務總理 直屬의 몇개 기관이 포함되어 있지않으나 추세의 변동을 찾는 데는 큰 問題가 아니다.

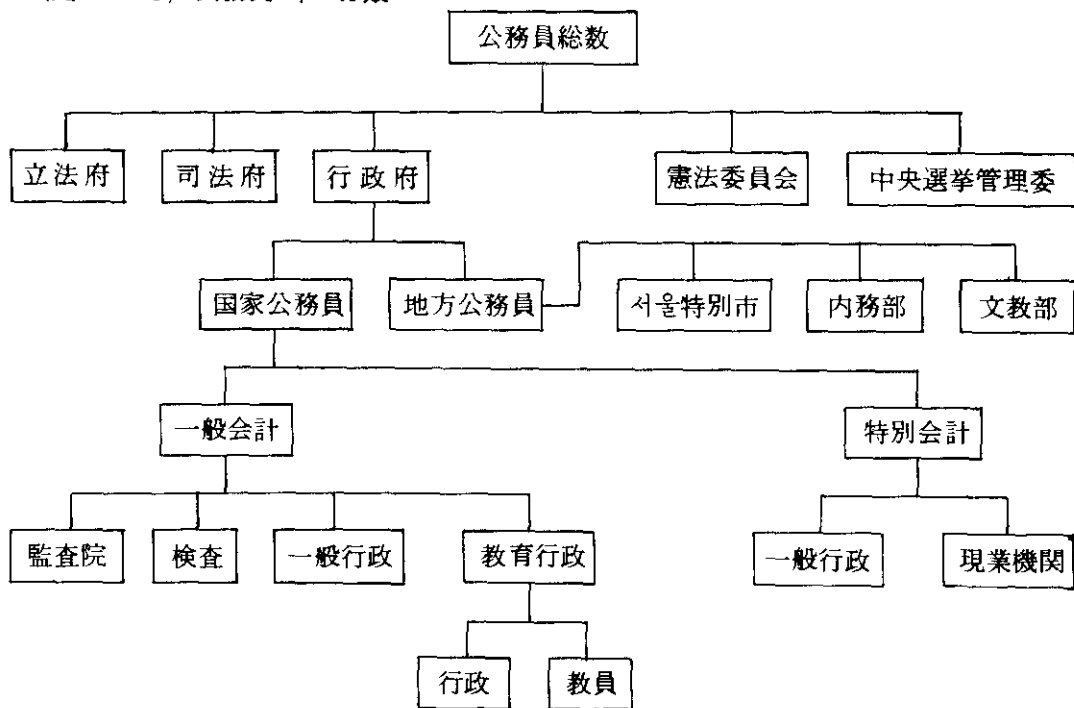
- ① 基本機能：總務處, 法制處, 國土統一院, 外務部, 內務部, 檢察廳, 國防部, 兵務廳.
- ② 經濟開發機能：經濟企劃院, 調達廳, 科學技術處, 財務部, 專賣廳, 國稅廳, 關稅廳, 農水產部, 農業振興廳, 水產廳, 商工部, 工業振興廳, 特許廳, 動力資源部, 交通部, 鐵道廳, 港灣廳, 山林廳.
- ③ 社會開發機能：文敎部, 保健社會部, 環境廳, 勞動部, 通信部, 文化公報部, 援護處

註 16) : 여기서 論議하려는 政府組織은 國家統治機構 전반이 아니고 國家政策을 執行하는 機關의 裝置로서의 行政府를 대상으로 하고 地方組織보다는 中央行政機構에 重點을 둔 것이다.

다음은 公務員數(定員)를 보기로 하자. 통상 定員이라함은 法規에 의해 策定된 한 機關이나 組織 또는 部署別 人員配置 上限을 말한다. 行政組織과의 관계에서 보면 所要人員을 토대로 下部組織을 構成해야 되겠지만 業務의 성격과 作業過程에 비추어 組織編制가 先行되는 것이 論理的이다. 現行「行政機關의 組織 및 定員에 관한 通則」에 의하면 局, 課의 設置要件으로서 ① 業務의 限界가 분명하고, 業務의 獨自性和 계속성이 있을 것, ② 局은 3 個課 이상, 課는 10人 以上을 필요로 하는 業務量이 있을 것 등이 규정되어 있다. 물론 이렇게 定員을 職制와 관련시켜 놓았지만 官僚制에는 파킨슨(Parkinson)의 法則이 지적하는 이유 때문에 人員은 業務量과는 무관하게 증대되기도 한다.

公務員은 <圖 VI-3>과 같이 立法府, 司法府, 其他機關(憲法委員會, 中央選舉管理委員會) 그리고 行政府 소속 公務員으로 나누어 行政府 소속 國家公務員을 予算과 관련시켜 분류할 수도 있다. 우리나라 公務員 總數는 1960년에는 234,217名이었으나 1981년에는 607,289名으로 그간 2.6배가 증가되었다.

<圖 VI-3> 公務員의 分類



마지막으로 國家予算을 보면 國家予算이란 방대한 政府活動에 필요한 費用支出과 所要財源의 總額을 集計한 것인데, 여기에는 民間慾求와 公共慾求, 國防費와 기타 非國防公共支出, 經濟開發部門과 社會開發部門 등의 重要度가 나타나 있다. 따라서 予算의 규모를 적절한 分類基準에 따라 추세를 분석해 보는 것도 公共部門의 크기 및 그 内部의 優先順位를 아는데 도움이 될 것이다.

이상에서 組織, 公務員數, 予算 등에 관하여 概括적으로 살펴 보았다. 다음에서는 公共部門이 그동안 配分成長(allometric growth) 을 해왔느냐의 如否를 판단하기 위해 量的인 側面에서 具體的인 추세분석을 하기로 하였다.

(2) 趨勢分析

가. 機構 (組織)

中央行政機關의 數的 增加를 <表 VI-1> 에서 보면 外局의 경우는 줄어들고 (外庁으로 확대가 대부분) 庁은 계속적으로 늘고 있는데, 이것은 늘어나는 行政需要를 部와 더불어 庁의 增設로 대처하였음을 뜻한다.

1948年 18個 機關이었던 것이 1963년에는 31個 機關으로 그리고 1982년에는 41個 機關으로 늘어났다. 特히 經濟開發分野의 증가가 두드러지고, 外庁의 경우 11個 機關이 經濟開發機能을 담당하는 것으로 나타났다.

1981年 政府組織 정비로 國家安定保障會議事務局, 經濟科學審議會事務局, 行政改革委員會, 企劃調整室 등은 폐지되었으나 基本的인 機能再分擔 次元에서의 改革이 이루어진 것은 아니었다.

<表 VI-1> 中央行政機關數의 變遷

年度別	區分	院	部	處	庁	外局	委員會
1948			11	4	1		3
1949			12	5	1		3
1950			12	5	1		3
1951			12	5	1		3
1952			12	5	1		3
1953			12	5	1		3
1954			12	5	1		3
1955			12	2(室)	3		1
1956			12	2(室)	3		1
1957			12	2(室)	3		1
1958			12	2(室)	3		1
1959			12	2(室)	3		1
1960		1	12	1	4	2	2
1961		2	12	2	4	2	1
1962		2	13	2	4	7	1
1963		2	13	3	6	7	
1964		2	13	3	6	7	
1965		2	13	3	6	7	

1966	2	13	3	9	7	
1967	1	13	4	10	7	
1968	2	13	4	10	7	
1969	2	13	4	10	7	
1970	2	13	4	12	7	
1971	2	13	4	12	7	
1972	2	13	4	12	7	
1973	2	13	4	13	5	1
1974	2	13	4	13	5	1
1975	2	13	4	13	5	1
1976	2	13	4	14	5	1
1977	2	13	4	14	4	2
1978	2	14	4	14	4	2
1979	2	14	4	14	4	3
1980	2	14	4	15	4	3
1981	2	15	4	14	4	1
1982	2	15	4	14	4	1

다음 次官補에서 室에 이르는 補助機關의 變遷을 <表 VI-2>에서 보면 다음과 같은 사실을 발견하게 된다.

<表 VI-2> 機能別 次官補 및 室數의 推移

年 度	基 本 機 能		經 濟 開 發 機 能		社 會 開 發 機 能
1962	2 ¹⁾	6 ²⁾	6 ¹⁾	9 ²⁾	5 ²⁾
1963	3	5	6	6	5
1964	3	5	6	6	5
1965	3	5	6	10	7
1966	3	5	6	12	7
1967	4	6	8	8	5
1968	4	9	8	9	6
1969	4	9	8	9	5
1970	4	9	8	8	5
1971	4	9	8	8	5
1972	4	8	8	8	5
1973	5	9	13	8	5
1974	5	8	13	8	5

1975	5	9	13	9	5
1976	5	9	13	9	5
1977	7	10	13	9	5
1978	7	10	13	10	6
1979	7	10	13	11	6
1980	7	10	13	12	6

註 1): 次官補數 2): 室數

次官補는 62년에 신설되었는데 이에 따라 決裁 段階가 課長—副局長(審議官) —局長—次官補—次官—長官에 이르는 형태가 되었다. 또 社会開發機能을 담당하는 部處는 아직 次官補가 없는 반면 經濟開發機能을 담당하는 부처에는 13명의 次官補가 있다. 물론 81年 行政改革 때 최고 4名까지 있던 특정 部處 次官補數를 2名 이내로 調整하고 과거

〈表 IV-3〉 機能別 局數의 推移

年 度	基 本 機 能		經 濟 開 發 機 能		社 會 開 發 機 能		計	
1962	21		44		22		87	
1963	22	(4.70)	44	(0)	24	(9.09)	90	(3.45)
1964	22	(0)	48	(9.09)	24	(0)	94	(4.44)
1965	22	(0)	48	(0)	24	(0)	94	(0)
1966	22	(0)	54	(12.5)	24	(0)	100	(6.38)
1967	25	(13.64)	57	(5.56)	25	(4.17)	107	(7.00)
1968	26	(4.00)	59	(3.51)	25	(0)	110	(2.80)
1969	34	(30.77)	64	(8.47)	28	(12.00)	136	(23.64)
1970	57	(67.65)	114	(78.13)	42	(50.00)	213	(56.62)
1971	55	(-3.51)	117	(26.32)	42	(0)	214	(0.47)
1972	59	(7.27)	118	(0.85)	52	(23.81)	229	(7.01)
1973	66	(11.86)	147	(24.58)	66	(26.92)	279	(21.83)
1974	73	(10.61)	149	(13.61)	61	(-7.58)	283	(1.43)
1975	80	(9.59)	142	(-4.70)	65	(6.56)	287	(1.41)
1976	83	(3.75)	147	(3.52)	65	(0)	295	(2.79)
1977	94	(13.25)	161	(9.52)	69	(6.15)	324	(9.83)
1978	138	(46.81)	178	(10.56)	75	(8.70)	391	(20.68)
1979	131	(-5.08)	183	(2.81)	76	(1.33)	390	(-0.56)
1980	130	(-0.77)	174	(-4.92)	83	(9.21)	387	(-0.77)
年平均增加率 (%)	10.65		7.93		7.66		8.65	

※ () 안은 增加率 (%) ※ 81. 7. 現在 局은 201, 相當官은 187명 (全行政府).

糸線의 機能을 바꾸어 長官이 命하는 特殊業務를 關장하도록 하는 制度改編이 이루어졌다.

室의 경우는 數的 增加를 제외하면 다른 問題는 발견하기가 어렵다. 次官補와 室을 單純合計하면 經濟開發機能을 담당하는 機構가 과도하게 增設되었고, 基本 維持機能을 담당하는 部処에도 크게 늘어났다.

다음 局水準 (2,3級 担当官 包含)의 推移를 보면 <表 VI-3>과 같다.

우선 전체적으로 볼 때 70年代 들어 局數가 과도하게 늘어났고 이것을 局長級이 담당하는 「室」과 합하여 볼 때 더욱 크게 增加된 것으로 나타났다. 그리고 經濟開發機能을 수행하는 部処에서의 局數增加가 두드러지지만 基本機能을 수행하는 部処의 局數 增加率도 높다.

다음 課水準(4級 担当官 포함)의 推移를 보면 <表 VI-4>와 같다. 여기서 발견할 수 있는 것은 課의 增加나 分化 역시 상당한 정도이고, 특히 經濟開發機能을 수행하는

<表 VI-4> 機能別 課數의 推移

年 度	基 本 機 能	經 濟 開 發 機 能	社 會 開 發 機 能	計
1962	88	182	88	358
1963	86 (-2.27)	211 (11.11)	81 (-8.64)	378 (5.59)
1964	86 (0)	211 (0)	83 (2.47)	380 (0.53)
1965	87 (1.16)	209 (-1.05)	83 (0)	379 (-0.26)
1966	87 (0)	223 (6.70)	89 (7.23)	399 (5.28)
1967	98 (12.64)	234 (9.44)	94 (5.62)	426 (6.77)
1968	110 (12.24)	248 (5.98)	101 (7.45)	459 (7.75)
1969	110 (0)	269 (8.47)	100 (-0.99)	479 (4.36)
1970	148 (34.55)	320 (19.00)	139 (39)	607 (26.72)
1972	154 (4.05)	327 (2.19)	138 (-0.72)	619 (1.98)
1972	141 (-8.44)	326 (-0.31)	119 (-13.77)	586 (-5.33)
1973	154 (9.21)	402 (23.31)	131 (10.08)	687 (17.24)
1974	150 (-2.60)	413 (2.74)	136 (3.82)	699 (1.75)
1975	179 (19.33)	414 (0.24)	141 (3.68)	734 (5.01)
1976	184 (2.79)	427 (3.14)	143 (1.42)	754 (2.72)
1977	196 (6.52)	463 (8.43)	142 (-0.70)	800 (6.10)
1978	206 (5.10)	509 (9.94)	154 (8.45)	869 (8.63)
1979	202 (-1.94)	508 (-0.20)	159 (3.25)	869 (0)
1980	203 (0.50)	512 (0.79)	174 (9.43)	889 (2.30)
年平均增加率 (%)	4.75	5.91	3.86	5.18

()은 增加率 ※ 81. 7. 現在 課는 733, 4級 担当官은 567명(全行政府)

部処의 課數가 상대적으로 많이 增加되었다는 點이다.

끝으로 지적할 수 있는 것은 전체적으로 局數의 增加率이 課數의 增加率보다 높다는 것과 小局現象이 나타났다는 사실이다. 그리고 이러한 現象은 基本機能을 수행하는 部處에서 더욱 두드러진다.

나. 公務員數 (定員)

다음은 公務員數의 추세분석을 통해 公共部門의 規模를 살펴보기로 한다.

〈表 VI-5〉에서 볼수 있는 바와같이 總公務員은 253,186名이었는데 1980年 에는 1962年度에 249,211名이던 것이 1980년에 이르러서는 589,020名으로 年平均 4.89%의 增加率을 나타내고 있다. 그 중에서 國家公務員이 1963年 이후 年平均 3.86%, 地方公務員은 年平均 8.36%의 增加를 보이고 있다.

한편 行政府 公務員數를 除한 立法部, 司法部, 憲法委員會, 中央選舉管理委員會 소속의 公務員數 增加率은 年平均 3.52%로 行政府 公務員數의 增加率보다 상대적으로 낮게 나타났다.¹⁷⁾

〈表 VI-5〉 公務員의 變化 移

年 度	總 計(A)	行政府計(B)	國家公務員	地方公務員	A-B
1962	253,186	249,211	127,234 *	121,977 *	3,975
1963	271,725 (7.32)	268,475 (7.73)	230,078 (80.83)	38,397(-68.54)	3,250 (-22.3)
1964	288,234 (6.08)	284,917 (6.12)	241,837 (5.11)	43,080 (12.20)	3,317 (2.02)
1965	305,316 (5.93)	301,734 (5.90)	253,974 (5.02)	47,760 (10.86)	3,582 (7.4)
1966	332,688 (8.97)	329,106 (9.07)	277,097 (9.10)	52,009 (8.90)	3,582 (0)
1967	359,955 (8.20)	356,104 (8.20)	301,029 (8.64)	55,075 (5.90)	3,851 (7.0)
1968	381,918 (6.10)	377,925 (6.13)	322,123 (7.01)	55,802 (1.32)	3,993 (3.56)
1969	398,050 (4.22)	393,942 (4.24)	330,687 (2.66)	63,255 (13.36)	4,108 (2.8)
1970	417,348 (4.85)	412,852 (4.80)	344,171 (4.08)	68,681 (8.58)	4,496 (8.63)
1971	436,686 (4.63)	431,761 (4.58)	359,600 (4.48)	72,161 (5.07)	4,925 (8.71)
1972	438,573 (0.43)	433,415 (0.38)	362,396 (0.75)	71,019 (-1.58)	5,158 (4.52)
1973	452,054 (3.07)	446,105 (2.93)	350,745 (-3.22)	95,360 (34.27)	5,949 (13.3)
1974	466,444 (3.18)	460,746 (3.28)	359,716 (2.56)	101,030 (5.95)	5,698 (-4.41)
1975	478,562 (2.60)	472,775 (2.61)	365,390 (1.58)	107,385 (6.29)	5,787 (1.54)
1976	502,702 (5.04)	496,771 (5.08)	378,129 (3.49)	118,642 (10.48)	5,931 (2.43)
1977	519,110 (3.26)	512,900 (3.25)	389,537 (3.02)	123,363 (3.98)	6,210 (4.49)
1978	540,658 (4.15)	533,784 (4.07)	401,922 (3.18)	131,862 (6.89)	6,874 (9.66)
1979	541,552 (0.17)	534,678 (0.17)	401,947 (0.01)	132,731 (0.66)	6,874 (0)
1980	596,431 (10.13)	589,020 (10.16)	438,454 (9.08)	150,566 (13.44)	7,411 (7.25)
1981	607,289 (*)	*	*	160,357 (*)	
年平均增加率 (%)	4.87	4.89	3.80	8.36	3.52

* * : 計算에서 除外

註 17): 이러한 數値는 물론 基準年度를 어더로 잡느냐에 따라 變化될 수도 있다. 그러나 이와같은 推移分析은 나름대로의 意味가 있다고 할수 있다.

〈表 VI-6〉은 機能別 公務員數 추이를 나타낸 것이다. 表에서 볼 수 있는 바와 같이 3 가지 機能에 關聯된 組織에 속해 있는 公務員의 數는 1963年 以後 年平均 4.15%씩 증가하였고 基本機能 부문은 3.60%, 經濟開發機能 부문은 3.01%, 社會開發機能 부문은 4.78%씩 增加하였다. 이러한 추이를 분석할때 人員數에 關한한 基本機能과 社會開發機能을 擔當한 公務員이 相對的으로 높은 增加率을 나타내고 있으며 經濟開發機能에 속한 公務員數는 낮은 增加率을 보이고 있다는 것이다.

組織數의 增加率은 앞에서 살펴본 바와 같이 그 반대의 현상을 보이고 있다는 점을 감안하면 經濟開發機能에 속한 組織이 과도하게 分化되었다는 사실을 알 수 있다. 또한 基本機能을 수행하는 人員도 過大 增加한 것으로 나타났다.

다음은 公務員을 一般職, 別定職, 技能職 그리고 雇傭員으로 나누어 살펴보고 一般職의 경우 職級別 變化 추세를 보고자 한다.

〈表 VI-6〉 機能別 公務員數 推移

年度	行政에 關聯된 3 機能에 屬한 數	基本	經濟	社會
1962	124,235	44,326	51,067	28,842
1963	216,755 (74.47)	46,798 (5.58)	51,559 (0.96)	118,398 (311.1)
1964	237,154 (9.41)	48,963 (4.63)	54,399 (5.51)	133,792 (13.00)
1965	249,313 (5.13)	51,292 (4.76)	56,751 (4.32)	140,969 (5.36)
1966	271,538 (8.91)	56,339 (9.84)	62,696 (10.48)	152,503 (8.18)
1967	295,481 (8.82)	59,302 (5.26)	68,841 (9.80)	167,338 (9.73)
1968	316,281 (7.04)	60,734 (2.51)	72,883 (5.87)	182,664 (9.16)
1969	324,829 (2.70)	61,871 (1.87)	73,698 (1.12)	189,260 (3.61)
1970	339,100 (4.39)	63,671 (2.91)	76,258 (3.47)	199,171 (6.29)
1971	353,173 (4.15)	65,252 (2.48)	77,353 (1.44)	210,568 (5.72)
1972	357,046 (1.10)	65,832 (0.89)	73,235 (-5.32)	217,979 (3.52)
1973	346,227 (-3.03)	66,497 (1.01)	74,277 (1.42)	205,453 (-5.94)
1974	354,898 (2.50)	65,914 (-0.88)	75,672 (1.88)	213,312 (3.83)
1975	360,391 (1.55)	66,387 (0.72)	75,305 (-0.48)	218,299 (2.34)
1976	373,153 (3.54)	70,260 (5.83)	78,149 (3.78)	224,744 (2.95)
1977	384,382 (3.01)	71,962 (2.42)	79,584 (1.84)	232,836 (3.60)
1978	396,378 (3.12)	75,013 (4.24)	80,912 (1.67)	240,453 (3.27)
1979	396,378 (0)	75,013 (0)	80,912 (0)	240,253 (-0.08)
1980	432,383 (9.08)	85,308 (13.72)	85,403 (5.55)	261,672 (8.92)
年平均增加 率 (%)	4.15	3.60	3.01	4.78

* 1963年을 基準年度로 함.

〈表 VI-7〉에서 보는 바와 같이 一般職은 증가가 거의 없었다. 또한 技能職의 경우도 그 중요성이 강조되어 온데 비해서는 相對的으로 낮은 年平均 3.48%의 증가율에 그치고 있다. 반대로 別定職은 6.53%로서 公務員 全體의 年平均 增加率을 上廻하고 있다. 그리고 가장 큰 증가율을 나타내고 있는 것은 고용원의 數로서 9.02%라는 높은 增加率을 보이고 있다.

以上과 같이 上位職(1~3級)이 下位職(4~5級)에 비하여 相對的으로 過度하게 增加하였다는 점이나 機能職 增加率은 낮고 雇傭員 增加率은 높았다는 점 등은 公務員의 定員管理에 문제가 있음을 말해 주는 것이라 하겠다.

〈表 VI-7〉 3機能別 公務員數의 推移

年 度	別 定 職	一 般 職 (A)	1~3級 (B)	4~9級(A-B)	技 能 職	雇 傭 員
1962	3,792	91,018	365	90,653		29,375
1963	84,068(2,116.98)	88,914(-2.31)	383 (4.93)	87,431(-3.55)	39,730	1,053(-86.20)
1964	973,83(15.84)	90,815 (2.14)	383 (0)	90,432 (3.43)	45,343 (14.13)	3,613(-10.86)
1965	102,703(5.46)	94,204 (3.73)	390 (1.83)	93,814 (3.74)	40,260(-11.21)	11,845(227.84)
1966	108,718 (5.86)	103,442 (9.81)	439 (12.56)	103,003 (9.79)	41,794 (3.81)	17,584 (48.45)
1967	114,458 (5.30)	113,456 (9.68)	502 (14.35)	112,954 (9.66)	43,636 (4.41)	23,931 (36.10)
1968	119,736 (4.61)	120,575 (6.27)	558 (11.16)	120,017 (6.25)	43,748 (0.26)	32,322 (35.06)
1969	167,644(40.01)	82,747(-31.37)	608 (8.96)	82,139(-31.56)	41,380(-5.41)	32,968 (2.00)
1970	175,599 (4.75)	84,696 (2.36)	684 (12.5)	84,552 (2.94)	41,684 (0.73)	36,520 (10.77)
1971	183,750 (4.64)	78,964(-6.78)	659 (-3.65)	78,315(-7.38)	70,516 (6.92)	19,509(-46.58)
1972	194,472 (5.84)	78,039(-1.17)	691 (4.86)	77,353(-1.23)	68,117(-3.40)	20,874 (7.00)
1973	194,706 (0.12)	73,707(-5.56)	778 (12.60)	72,929(-5.72)	68,855 (1.08)	8,894(-57.39)
1974	198,347 (1.87)	76,217 (3.41)	818 (5.14)	75,419 (3.41)	70,434 (2.29)	9,834 (10.57)
1975	202,800 (2.25)	77,248 (1.35)	853 (4.28)	76,395 (1.29)	70,020(-0.59)	10,257 (4.30)
1976	207,574 (2.35)	83,628 (8.26)	906 (6.21)	82,725 (8.29)	70,093 (0.14)	11,791 (14.96)
1977	215,001 (3.58)	87,652 (4.81)	942 (3.97)	86,710 (4.82)	69,374(-1.03)	12,288 (4.22)
1978	223,427 (3.92)	90,335 (3.06)	1,020 (8.28)	90,408 (4.26)	68,968(-0.59)	13,580 (10.51)
1979	223,427 (0)	90,335 (0)	1,020 (0)	90,408 (0)	68,968 (0)	13,580 (0)
1980	246,235(10.21)	97,474 (7.90)	1,035 (1.47)	96,128 (6.33)	71,023 (2.98)	17,584 (29.48)
年平均增加率(%)	16.53	0.54	6.02	0.56	3.48	9.02

※ 1963年? 基準年度로 한.

한편 上位職을 機能別, 職級別로 살펴 볼때도 問題點이 드러나고 있다. 〈表VI-8〉에서 볼 수 있는 바와 같이 1級의 경우 經濟開發 및 社會開發機能 分野에는 증가가 거의 없으나 基本機能 分野의 경우 대폭적인 增加가 있는 것으로 나타났다. 2~3級의 경우도 經濟開發 및 社會開發分野에 많은 인력의 增加가 있었으나, 基本機能分野는 더욱 큰 증가를 보이고 있다. 여기에 國防關聯 軍人을 추가할 경우 增加率 및 相對的 人力投入이 더욱 커지게 된다. 더우기 여기에는 立法, 司法 그리고 大統領室과 그 외의 三機能에서 제외된 部處가 빠져있다는 것을 고려해 보면 基本機能에 과도한 高級人力 投入은 檢討를 要하는 문제라 하겠다.

1981年度の 政府組織整備時에 上位의 組織은 일단 減縮되었었다. 그러나 上位의 高級 公務員은 職業公務員의 身分保障 등의 理由와 發展的 活用方案을 들어서 總 中央上位職 公務員 중에서 533名을 減縮하는데 그쳤다. 그 중 174名은 教育研修, 파견 등으로 活用 하고 359名은 別定職, 公社移替要員으로 배치, 減員이 되었다고는 볼 수 없게 되었다.

〈表 VI-8〉 一般職 上位職 機能別增加 推移

年 度	1 級			2, 3 級		
	基本	經濟	社会	基本	經濟	社会
1962	28	22	9	92	124	90
1963	12	19	8	112	135	97
1964	11	19	8	110	136	99
1965	12	19	9	115	133	102
1966	15	24	9	125	157	109
1967	17	35	9	148	178	115
1968	22	38	9	171	193	125
1969	22	41	9	177	206	153
1970	27	23	8	226	237	163
1971	27	23	8	223	238	140
1972	33	23	7	237	243	148
1973	35	18	8	274	297	146
1974	36	19	10	289	298	166
1975	41	19	10	301	309	174
1976	45	16	10	371	285	179
1977	48	16	10	385	300	183
1978	48	17	11	435	315	194
1979	48	17	11	445	315	193
1980	51	19	12	445	308	200

〈表 VI-9〉는 公務와 관련된 人員數에 관하여 우리나라를 포함한 日本, 英國, 프랑스 등의 單一國과 美国, 西獨 등의 聯邦制 國家들의 統計를 정리한 것이다.

물론 여기에서는 年度上의 問題, 國家間의 分類上의 不一致, 國家間에 존재하는 統治 制度, 社会構造上의 差異 등의 問題가 내포되어 있기 때문에 단순 比較는 의미가 없겠지만 대체적인 우리의 位置는 가늠해 볼 수 있으리라 생각된다.

표에서, 우리나라의 경우 人口나 就業人口를 對比의 基準으로 할 때는 아직도 그 數值는 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 이 表는 先進 5個國과의 比較이었고 또 公務員의 數라는 單純指標의 比較이기 때문에 많은 制約이 따르는 것이라 하겠다.

〈表 VI-9〉 各国の公務員数比較

(1976年)

区 分		韓 国			日 本			英 国		
總 人 口		3,586万 (3,820)			11,277万			5,593万		
就 業 人 口		1,183万 (1,371)			5,223万			2,463万		
		人 口 千人当	就業人口 千人当		人 口 千人当	就業人口 千人当		人 口 千人当	就業人口 千人当	
中 央 政 府	国家公務員(A)	千 384,061 (445,845)	10.7 (11.7)	32.5 (32.5)	千 866	7.7 16.6		千 498	8.9 20.2	
	政府企業(B)	(97,212)	(2.5)	(7.1)	938	8.3 18.0		2,008	35.9 81.5	
	国 防(C)	*620,000 (600,000)	17.3 (15.7)	52.4 (43.8)	294	2.6 5.6		586	10.5 23.8	
	計 (D)	1,004 (984)	28.0 (27.4)	84.9 (76.3)	2,098	18.6 40.2		3,092	55.3 125.5	
	除国防(D-C)	384 (446)	10.7 (11.7)	32.5 (32.5)	1,804	16.0 34.5		2,506	44.8 101.7	
地方公務員(E)		(150,566)	(3.9)	(11.0)	2,969	26.3 56.8		2,800	50.1	
總 数(D+E)		1,122,642 (1,134,566)	31.3 (31.3)	94.9 (87.3)	5,067	44.9 97.0		5,892	105.3 239.2	
除国防(D+E-C)		118,642 (596,431)	14.0 (15.6)	42.5 (43.5)	4,773	42.3 91.4		5,306	94.9 215.4	

区 分		프 랑 스			美 国			西 独		
總 人 口		5,292万			21,507万			6,150万		
就 業 人 口		2,076万			8,478万			2,483万		
		人 口 千人当	就業人口 千人当		人 口 千人当	就業人口 千人当		人 口 千人当	就業人口 千人当	
中 央 政 府	国家公務員(A)	千 1,773	33.5	85.4	千 1,235	(5.7) 8.9	(14.6) 22.5	千 120	2.0 4.8	
	政府企業(B)	871	16.5	42.0	675	(3.1) (8.0)		955	15.5 38.5	
	国 防(C)	451	8.5	21.7	3,041	14.1 35.9		636	10.3 25.6	
	計 (D)	3,095	58.5	149.1	4,951	23.0 58.4		1,711	27.8 68.9	
	除国防(D-C)	2,644	50.0	127.4	1,910	8.9 22.5		1,075	17.5 43.3	
地方公務員(E)		469	8.9	22.6	12,410	57.7 146.4		3,372	54.3 135.8	
總 数(D+E)		3,564	67.4	171.7	17,381	80.7 204.8		5,083	82.6 204.7	
除国防(D+E-C)		3,113	58.9	150.0	14,320	66.6 168.9		4,447	72.3 179.4	

※ 就業人口は 1975年 統計値.

※ () 是 1980年 統計値.

다. 財政規模 (予算)

우리가 財政規模라고 할때 보통 歳出予算의 規模를 말하는데, 여기서는 財政歳入을 먼저 분석해 보고 다음 財政歳出을 분석하고자 한다.

먼저 財政歳入構造의 특징을 보면, 첫째 租稅收入 비중이 과다하다는 점이다. <表 VI-10>은 一般会計規模의 90% 이상을 租稅收入에 의존하고 있음을 보여주고 있다. 다른 나라의 租稅收入 의존도는 台灣이 74%, 日本이 64%이다. 이와 같이 지나친 租稅收入 의존은 財政의 追加財源確保에 어려움을 주고 동시에 歳入予算運用에 伸縮性을 상실하게 하고 있다. 또한 租稅收入의 구성을 보면, 間接稅의 비중이 상대적으로 過多하면서 매년 계속 增加하고 있음을 알 수 있다.

<表 VI-11>에서 볼 수 있는 바와 같이 附加價值稅가 導入, 施行된 1977年 부터 이 비율이 더욱 증대되고 있다.

間接稅의 逆進性이 財政의 重要機能의 하나인 所得再分配機能을 저해하고 또 直接稅 보다는 物價上昇을 자극할 우려가 높다는 점을 생각할 때 問題點으로 지적될 수 있겠다.

<表 VI-10> 中央財政의 歳入構造

(一般会計)

(單位: %)

	1970	1975	1977	1979	1980	1981
租 稅 收 入	82.7	90.6	95.7	94.7	89.3	92.3
內 國 稅	64.3	65.9	61.1	60.1	56.6	58.4
關 稅	11.5	11.8	14.1	15.0	12.3	12.1
防 衛 稅	—	4.1	12.5	12.5	12.6	13.1
專 賣 益 金	6.8	8.8	8.0	7.1	7.9	8.7
借入 및 其他收入	17.3	9.4	4.3	5.3	10.7	7.7
總 歳 入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<表 VI-11> 租稅收入의 直·間稅比率

(單位: %)

	1970	1975	1977	1979	1980	1981
內國稅總收入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
直 接 稅	49.5	40.1	36.7	37.1	33.0	31.6
間 接 稅	50.5	59.9	63.3	62.9	67.0	68.4

둘째, 地方財政이 零細하다는 점이다. 추세로 볼 때 1977年 이후 비슷한 수준을 維持하고 있는데, 1981年의 경우 地方自治團體의 一般会計 歳入予算의 財源構成을 보면, 地方稅가 46%, 기타 稅外收入 15.7%, 地方交付金이 26.7%, 國庫補助金 11.6%로서 自体財源 비중이 61.7%를 차지하고 있다. 서울特別市를 제외할 경우 自体財政收入 比重은 52%에 지나지 않고 道, 郡의 경우 30~40%로 낮다. 또한 우리나라 總租稅收入에서

地方稅가 차지하는 비중은 <表 VI-12>에서 보는 바와 같이 11% 線을 유지하고 있다. 参考로 日本의 경우는 37%, 台湾의 경우 34% 이다.

<表 VI-12> 租稅收入의 國稅와 地方稅比率

(單位: %)

	1970	1975	1977	1979	1980	1981
總 租 稅 收 入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
國 稅	91.7	89.8	88.6	88.8	88.2	88.7
地 方 稅	8.3	10.2	11.4	11.2	11.8	11.3

한편 國民의 租稅負擔率을 보면, <表 VI-13>에서와 같이 약간의 기복은 있지만 계속적인 上昇을 보이고 있다. 社會開發需要의 擴大, 農業 등의 產業構造改編을 위한 投資需要의 증족, 經濟開發需要의 지속, 그리고 財政構造上的 問題點(韓銀借入, 國債, 財政

<表 VI-13> 年度別 租稅負擔率

(GNP基準: %)

年 度	租 稅 負 担 率
1962	10.6
1963	8.6
1964	7.1
1965	8.6
1966	10.7
1967	11.9
1968	13.9
1969	14.6
1970	14.8
1971	15.0
1972	13.0
1973	12.5
1974	14.0
1975	15.8
1976	17.4
1977	17.4
1978	17.9
1979	18.4
1980	19.2
1981	18.8

構造의 硬直化, 追加更正予算編成의 慣例化 등) 등을 해결하기 위해서는 財政運用 規模를 줄여야 된다는 논의도 있고 또 外國에 비하여 租稅負擔率이 낮으니 規模의 擴大가 가능하다는 論理도 생각할 수 있으나 國民經濟의 規模가 우리의 경우 작다는 점과 租稅外의 國民負擔(誠金 등)을 생각해 보면 財政歲入規模의 확대는 한계에 다다른 것으로 보인다.

그리고 歲入規模의 增加率을 不變價格으로 환산하여 살펴본 결과 <表 VI-14> 에서와 같이 年平均 11.27%씩 增加하였다. 이러한 增加率은 全体社會의 成長과 비교해 보면 과대한 것임을 알 수 있다.

〈表 VI-14〉 歲入規模의 增加

(單位: 10億圓)

年 度	GNP deflator	總歲入(經常, 75年不變價格增加率)		
1962	11.6	93.2	803.4	
1963	15.0	76.0	506.7	(-36.93)
1964	19.5	79.4	407.2	(-19.64)
1965	20.7	105.5	509.7	(25.17)
1966	23.7	153.8	648.9	(27.31)
1967	27.4	199.0	726.3	(11.93)
1968	31.8	275.8	867.3	(19.41)
1969	36.5	376.0	1,030.1	(18.77)
1970	42.2	445.9	1,056.6	(2.57)
1971	45.9	551.5	1,201.5	(13.71)
1972	54.7	706.8	1,292.1	(7.54)
1973	61.9	697.6	1,127.0	(-12.78)
1974	80.2	1,046.4	1,304.7	(15.77)
1975	100.0	1,630.2	1,630.2	(24.95)
1976	117.7	2,378.2	2,020.6	(23.95)
1977	136.9	2,990.8	2,184.7	(8.12)
1978	165.1	4,040.5	2,447.3	(12.02)
1979	197.0	5,507.3	2,795.6	(14.23)
1980		5,804.0		
年平均增加率 (%)				(11.27)

* ()은 不變價格 總歲入增加率(%)

* 年平均增加率은 어노正 政常財政으로 회복되었다고 할수 있는 1963年을 基準年度로 하였음.

다음으로 財政 歳出面의 문제점을 살펴 보면, 첫째 一般会計만을 볼 때도 그 증가율이 너무 크다는 사실이다. <表 VI-15>에서 알 수 있는 바와 같이 1975년을 不變으로 할 때 每年 10.94%씩 증가하고 있는 것으로 보인다. 이것은 歳入規模의 增加率에서와 같이 資源配分이 公共分野로 급격히 쏠리고 있음을 말해주는 것으로 公共分野에서의 支出의 生産性이나 能率性이 떨어지는 경우 큰 문제가 아닐 수 없다.

〈表 VI-15〉 歳出規模의 增加

(單位 10億圓)

年 度	中央財政(一般会計) (經常, 75年不變價格增加率)		
1962	88.4	762.1	
1963	72.8	485.3	(-36.32)
1964	75.2	385.6	(-20.54)
1965	93.5	451.7	(17.14)
1966	140.9	594.5	(31.61)
1967	180.9	660.2	(11.05)
1968	262.1	824.2	(24.84)
1969	370.5	1,015.1	(23.16)
1970	441.3	1,045.7	(3.01)
1971	546.4	1,190.4	(13.84)
1972	701.1	1,231.7	(7.67)
1973	655.4	1,058.8	(-17.39)
1974	1,013.9	1,264.2	(19.40)
1975	1,535.3	1,535.3	(21.44)
1976	2,142.2	1,820.1	(18.55)
1977	2,739.9	2,001.4	(9.96)
1978	3,538.7	2,143.4	(7.10)
1979	5,032.2	2,554.4	(19.18)
1980	5,804.1		
平 均			(10.94)

※ ()안은 不變價格 總稅出增加 (%)

※ 年平均增加率은 어느 정도 正常財政으로 회복되었다고 할수 있는 1963년을 基準年度로 하였음.

둘째는 財政의 硬直性이다. 歳出構造를 보면 彈力的인 運用이 거의 불가능한 防衛費, 人件費, 地方交付金, 法定費用 등이 큰 比重을 차지하고 있다.

1981年만을 볼 경우, <表 VI-16>에서와 같이 78.2%가 硬直性 經費로 財政 固有가

능의 하나인 景氣調節과 같은 機能이 위축되고 있는 실정이다. 특히 國防費는 人件費를 제외하고도 25.1%를 차지하여 非國防部門에 대한 政府의 可用資源의 弱化를 가중시키고 있다. 그리고 一般行政費의 比重이 1972年以後 계속 감소하다가 최근 제자리 걸음을 하고 있는데 台灣의 약 5%, 美國의 약 3.7%와 비교해 보면 아직도 行政能率의 향상이 절실함을 알 수 있다.

세계의 特徵은 社会開發部門이 빈약하다는 점이다. 現代國家의 窮極的目 (goal)은 社会福祉(social welfare)의 증진이라도 할 수 있는데 우리는 그동안 手段的 위치에 있다고도 볼 수 있는 經濟開發에 財源을 집중시켜온 것이 사실이다. 이러한 過程에서 公共部門內에서의 財源配分이 <表 VI-17>에 나타나 있는 바와 같이 社会開發機能分野의 계속적인 증가에도 불구하고 작게 配分되고 있는 것이다. 그런데 1981年을 예로 볼 때 社会開發分野의 비중은 24.5%를 차지하고 있으나 教育部門이 17.8%로서 總社会開發支出의 72.7%를 차지하므로써 教育部門을 제외한 여타 社会開發分野(保健 및 社会保障 등)에 대한 支出은 극히 빈약한 실정이다.

〈表 VI-16〉 財 政 硬 直 度

1981年 一般會計部門預算

(單位：10億圓, %)

	金 額	構 成 比
硬 直 性 經 費	6,139	78.2
防 衛 費	2,770	35.3
人 件 費	1,216	15.5
地 方 交 付 金	1,101	14.0
法 定 經 費	1,052	13.4
其 他 經 費	1,712	21.8
總 支 出	7,851	100.0

〈表 VI-17〉 中央財政支出의 機能別 分類(一般會計)

(單位：%)

	1972	1975	1976	1979	1980	1981
一 般 行 政	15.3	11.3	10.4	9.3	9.4	9.8
防 衛 費	24.2	28.8	32.8	30.8	35.8	35.3
經 濟 開 發	15.5	26.6	25.0	27.8	20.7	20.0
社 会 開 發	18.8	19.4	21.0	22.7	24.4	24.5
教 育	13.3	12.5	14.6	17.1	17.0	17.8
其 他	5.5	6.9	6.4	5.6	7.4	6.7
其 他	26.2	13.9	10.8	9.4	9.7	10.4
總 支 出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

베제는 規制中心의 行政을 들 수 있다. 다른 어느 分野보다도 不變價格으로 환산하여 公共分野에서 차지하는 경비가 相對적으로 급증하고 있다는 점에서도 알 수 있다. 行政 規制가 뒤따르면 監督機能이 강화되어야 하고 이를 監督하는 새로운 行政이 介在되는 식의 과정이 있어 왔다. 認許可와 規制業務가 복잡한 樣式을 거쳐 國民經濟의 구석구석에서 官僚主義의 폐단이 지배하게 되고 企業人은 의욕을 상실하게 되며, 行政力이 조성한 特惠와 排他主義가 經濟能率의 本源的인 推進力을 잠식하게 된다. 또한 政府의 直接的인 管理에 의한 金融政策으로 金融機關 자체의 자율적인 機能의 수행이 힘들게 되고 따라서 不實企業이 발생하는 원인으로도 작용하였다. 經濟行政이 과도한 統制手段의 방편 위에서 이루어지고 價值創造의 機能이 行政機構에 과도하게 의존되고 있을 때 資本主義 經濟는 體質面에서 能率性이 저해되고 不条理와 不合理性이 심화되기 마련이다. 肥大化된 行政의 팽창과정에서 가장 심각하게 제기되는 문제점은 民間企業이 담당해야 할 業務와 機能이 自律性을 상실하게 된다는 점이라 생각된다.

(3) 앞으로의 發展方向

公共部門의 成長에 관해서 앞에서는 公共組織의 規模 및 數, 公務員의 數, 財政規模 등 자체내의 指標로써 분석을 시도하였다. 여기서는 다른 社會·經濟的 指標와 對比를 해본 다음 앞으로의 發展方向에 대해서 論議해 보고자 한다.

〈表 VI-18〉에서 알 수 있는 바와 같이 人口는 年平均 2.0%, 經濟活動人口는 2.9% 씩 증가하였다. 公務員의 增大要因인 行政需要와 人口나 經濟活動人口 사이에 직접적인 相關關係(correlation)가 있는 것은 아니지만 公務員 數의 增加率이 3.52%~8.36%인 것을 보면 公共關聯人員의 상대적인 높은 증가를 알 수 있다.

그리고 1975年度를 基準으로 한 不變價格으로 GNP와 1人當(per capita) GNP를 換算하여 그 增加率을 각각 구하면 8.6%, 7.5%가 된다. GNP를 經濟成長率, 1人當 GNP를 人口成長率을 감안한 1人當 所得의 增加로 볼 때 財政規模의 歲入, 歲出의 增加率이 이들을 훨씬 능가하고 있어 財源이 公共分野에 과도하게 집중되고, 均分成長이 이루어지지 않았다고 판단할 수 있다.

公共部門의 肥大化에 관한 이상의 論議를 바탕으로 지금의 상황에서 實現可能的인 發展代案을 고려해 보면 다음과 같다.

첫째, 組織의 規模 및 數를 適正化해야 될 것이다. 大局大課制를 具現하고 上位機構를 縮少, 調整함으로써 予算의 낭비적 要素를 제거하여야 될 것이다. 各級 部署의 增設과 新設을 신중히 하고 行政需要의 변천에 맞추어 폐지시킬 것과 職級을 下向調整시킬 것 등은 과감하게 실행에 옮길 수 있어야 되겠다.

둘째, 가능한 범위내에서 組織을 增設하는 경우에도 臨時的인 組織構造를 利用하거나 民間에의 移讓을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 定員의 管理를 위해서는 總定員制를 도입함과 아울러 人力算定 技法들에 依해서 適正 所要人力을 산정하여 定員管理를 하여야 될 것이다. 우리나라의 경우 公務員의 數가 얼마면 適節한가라는 논의는 行政機能, 需要 그리고 對國民 서비스의 質과 관련된 것이므로 確定的인 數值를 제시하기는 不可能에 가깝다. 다만 여기서는 行政機能을 縮

〈表 VI-18〉 各種社会・經濟指標の变化

※ GNP 单位是 10 億圓, 1 人当 GNP 单位是 千圓圓. () 内是增加率(%)

年度	人口(千)	經濟活動人口	GNP(經常, 75年不變價格增加率)	1 人当 GNP(經常, 75年不變價格增加)
1962	26,513		355.5 3,071.1 (2.2)	13.4 115.5
1963	27,262 (2.8)		502.9 3,350.7 (9.1)	18.4 122.7 (6.2)
1964	27,984 (2.6)		716.3 3,671.5 (9.6)	25.6 131.3 (7.0)
1965	28,705 (2.6)	16,591	805.7 3,885.0 (5.8)	28.1 135.7 (3.4)
1966	29,160 (2.1)	16,840 (1.5)	1,037.0 4,378.5 (12.7)	35.2 148.5 (9.4)
1967	30,131 (2.3)	17,169 (2.0)	1,281.2 4,669.5 (6.6)	42.5 155.1 (4.4)
1968	30,838 (2.3)	17,433 (1.5)	1,652.9 5,195.6 (11.3)	53.6 168.6 (8.7)
1969	31,544 (2.3)	17,579 (0.8)	2,155.3 5,911.4 (13.8)	68.3 187.1 (11.0)
1970	32,241 (1.8)	18,253 (3.8)	2,684.0 6,363.0 (7.6)	83.2 197.2 (5.4)
1971	32,883 (2.0)	18,984 (4.0)	3,294.8 6,962.5 (9.4)	100.2 218.3 (10.7)
1972	33,505 (1.9)	19,724 (3.9)	4,028.9 7,365.6 (5.8)	120.3 219.9 (0.7)
1973	34,103 (1.8)	20,438 (3.6)	5,238.3 8,463.5 (14.9)	153.6 248.1 (12.8)
1974	34,692 (1.7)	21,148 (3.5)	7,332.5 9,141.0 (8.0)	211.4 263.6 (6.2)
1975	35,281 (1.8)	21,833 (3.2)	9,792.9 9,792.9 (7.1)	277.6 277.6 (5.3)
1976	35,860 (1.6)	22,545 (3.3)	13,272.6 11,275.5 (15.1)	370.1 314.4 (13.3)
1977	36,436 (1.6)	23,336 (3.5)	17,021.4 12,432.3 (10.3)	467.2 341.3 (8.6)
1978	37,019 (1.5)	24,024 (2.9)	22,917.6 13,877.1 (11.6)	619.1 375.0 (9.9)
1979	37,605 (1.5)	24,678 (2.7)	29,072.1 14,759.1 (6.4)	773.1 392.4 (4.6)
1980	38,195 (1.6)	25,335 (2.7)	35,030.6 13,921.3 (-5.7)	917.2
1981	38,860 (1.6)		14,763.5 (6.0)	1,147.5
年平均增加率(%)	2.0	2.8	8.6	7.5

小하고, 民間에의 이양을 전제로 한다면 現在의 定員 限度를 갖고 더 增加시키지 않으면서(zero growth)公共分野内の 下位分野間, 職種間 再調整을 통하여 行政需要를 조정하는 것과 더불어 정원도 조정되어 나가는 것이 바람직한 方法으로 생각된다.

네째, 公務員의 數에 관해서도 組織에서와 같이 上位職 公務員數를 억제하고 雇傭員數 管理에 중점을 두어야 할 것이다. 上位職의 증가는 비서, 운전원, 關聯下位職員, 부대시설 등의 추가증가를 요하므로 國家財政에 미치는 效果가 크다고 할 수 있다. 雇傭員의 경우는 그 採用이 情實에 의하는 경우가 많을 뿐만아니라 人件費 自体만 적다는 것일 뿐 다른 便益은 다른 公務員과 꼭 같은 수준으로 받는다는 점에서 管理에 万全을 기해야 될 것이다.

다섯째, 財政에 관한 한, 民間部門의 能力을 인정하고 政府는 企劃者, 調整者의 위치를 지켜서 財政需要를 억제하는 방향으로 나가는 것이 바람직하다고 본다. 政府는 民間企業이 갖고 있는 弱點 내지는 限界를 보완해 주고 民間企業은 그들이 가질 수 있는 創意力과 能率性, 效率性을 충분히 발휘함으로써 지속적인 經濟發展을 이룰 수 있도록 努力하면서 財政規模를 總經濟規模의 增加率에 일치시키는 것도 한 방법이라고 생각된다.

여섯째, 公共部門内の 投資의 優先順位를 調整하면서 硬直性 經費는 能率의 增大로 그 額數를 줄여나가는 노력이 뒤따라야 할 것이다. 基本維持費를 줄이고 經濟開發 機能과 社會開發機能에의 適正한 投資 配分이 可能하도록 하여야 될 것이다.