



참여민주사회시민연대 공동대표: 김중배·김창국·박성중 110-734 서울시 종로구 안국동 175-87 안국빌딩 5층 전화: 723-5300 / 팩스: 723-5055  
천보안 호텔 PSPD, 뉴누리유니텔: 참여연대 / 전자우편: pspd@soback.komet.nm.kr / 인터넷 홈페이지: http://www.koreanet.org/~pspd/

수 신 각 언론사 정치부, 사회부  
발 신 참여연대(정책실장 김민영 : 723-5052)  
제 목 '정부조직개혁의 방향과 과제' 토론회  
날 짜 1998. 1. 20. (총 5 쪽)

## 보 도 자 료

### 정부조직개혁의 방향과 과제에 관한 토론회가 열렸습니다.

일시 및 장소 : 1998. 1. 20 오후 2시 / 프레스센터 19층

1. 참여연대(공동대표 金重培·金昌國·朴相增)는 신정부가 추진해야 할 5대 개혁과제를 확정하고 이에 대한 정책대안과 실천방안을 놓고 연속 5차례에 걸쳐 정책토론회를 개최한다..
2. '국가개혁 어떻게 할 것인가'라는 제목으로 열리는 연속토론의 첫 번째 주제로 최근 논란이 되고 있는 정부조직개편에 관해 1월 20일 오후 2시 프레스센터에서 '정부조직개혁의 방향과 과제'라는 제목으로 토론회를 개최했다.
3. 이번 토론회에서 주제발표를 한 성균관대 박재완교수는 정부기구개편이 아니라 '정부기능의 개혁'으로 접근할 때만 행정개혁에 성공할 수 있음을 강조하고 불필요한 업무나 민간이 할 수 있는 업무는 과감히 폐지하거나 민간으로 이관해 경쟁적 경영방식을 도입할 것을 주장했다. 이러한 정부기능의 전환을 통해 정부의 집약화,정예화,명확화 등을 이루는 것이 필요하다고 지적했다. 정부조직은 업무간 연계성을 강화해 광대역화해야하고 중앙통제적 시스템을 분권적 시스템으로 수직적 위계를 평판화 하는 등의 조직설계를 해야 한다고 발표했다.
4. 또한 인사관리에 있어 고위관료(4급이상의 공무원)에 대해서는 탄력적인 계약제 도입과 전문인력의 과감한 채용, 행정고시의 폐지 검토 등의 공무원 관리방식의 전환을 주장했다. 이와 더불어 예산회계의 원칙을 투입위주의 경직적 방식에서 성과를 중시하는 방식으로 전환하지 않고서는 정부의 비효율과 낭비적 요소를 제거할 수 없음을 지적했다

5. 이번 토론회는 박재완교수(서울대행정대학원 교수)가 사회를 맡았으며 정치권에서 국회의원의 김승흠의원, 한나라당 최병렬의원어. 그리고 KDI 황성현박사, 연세대 행정학과 이종수 교수 등이 참가했다.

■ 별첨 : 토론회 발제문 요지

---

연속정책토론회 '국가개혁 어떻게 할 것인가' -1  
'정부조직개혁의 방향과 과제'

■ 참석자

사회 : 정용덕 (서울대 행정대학원 교수)  
발제 : 박재완 (성균관대 행정학과 교수)  
토론 : 김승흠 (국민회의 국회의원) 최병렬 (한나라당 국회의원)  
황성현 (KDI연구위원) 이종수 (연세대 행정학과 교수)

<토론회 주요요지> 박재완 교수

---

**장관숫자 줄인다고 정부가 바뀌나?**

- 기구개편이 아니라 정부의 기능과 역할이 바뀌어야 한다
- 정부기능에 있어 집약화, 정예화, 명확화의 원칙 제시
- 정부조직은 광대역화, 분권화, 평판화의 방향 견지

○ 1981년 이래 지금까지 수차례의 축소지향적인 정부조직 개편이 있었지만, 실질적으로 정부가 하는 일은 줄지 않았다. 정부가 무슨 일을, 어떤 방식으로 할 것인지를 먼저 확정된 뒤에 이에 맞는 조직을 설계하는 것이 순서이다. 우리 정부는 아직도 개발독재시대의 '정부 만능주의' 환상에서 벗어나지 못하고 많은 일을 직접 그리고 독점적으로 처리하려 한다. 정부만능주의는 곧 정부의 무능을 반증하는 것에 다름아니다. 따라서 정부가 꼭 하지 않으면 안되는 일을 빼놓고는 모두 민간으로 이양한다라는 원칙에서 정부의 기능에 대한 전반적인 재검토가 이루어져야 한다.

○ 정부의 기능중 반드시 필요하지 않은 업무, 불필요하고 낡은 정부기능은 폐지하고, 반드시 정부가 책임지지 않아도 되는 업무는 민영화 또는 非정부조직으로 이관하며, 반드시 직접 수행해야 할 업무라 하더라도 기획기능과 집행기능을 분리하여, 집행기능은 기업경영 방식을 적극 도입하는 등의 원칙에서 그 역할을 대전환해야 한다.

○ 한편, 정부가 반드시 힘을 쏟아야 하는 함에도 불구하고 도외시해왔던 다음의 기능은 반드시 강화되어야 한다. 특히 국민들의 인간다운 삶의 질 보장을 위한 사회보장제도의 확립, 환경감시, 정부성과에 대한 사후평가 및 감사기능과 관료부패의 통제기능, 치안과 재난 구제, 예금자 보호를 위한 금융감독, 부실 회계감사에 대한 제재 등 사유재산권의 보호, 분쟁의 저렴, 신속, 공정한 해결을 위한 사법제도 확립, 시장진입과 퇴출장벽의 제거 등 자유롭고 공정한 경쟁품토의 조성 과 소비자 보호 등 시장질서 유지 등에 정부는 역점을 두어야 한다.

## 관료는 영원하다?

### 고위공직자에 대한 계약제 등 탄력적인 인력관리방식으로 전환해야

○ 직업공무원 신분보장이라는 원칙이 무능하고 불성실한 공무원에게도 첩보통식으로 신분보장이 확대해석되어서는 곤란하다. 단기적으로는 가시적인 인력 감축의 숫자놀음에 집착하기보다, ① 정부기능의 폐지, 축소에 따른 부문별 잉여인력을 기능을 강화할 부문으로 재배치하는 한편, 이를 촉진할 수 있는 교육훈련에 주력하고, ② 직무분석에 기초하여 기관별 총정원제 또는 인건비 총액한도제를 도입하는 대신에, 각 기관의 실정에 적합한 다양한 인사제도를 정착시킬 수 있도록 총무처의 인사통제를 줄여야 한다. 장기적으로는, ① 환경 변화에 대응해 부문간 인력의 이동성을 높일 수 있도록, 하위직에 대한 시간근무제, 고위관리직(중앙정부의 4급 이상, 지방자치단체의 5급 이상)에 대한 계약제 등 탄력적인 인력관리방식을 확대하고, ② 電子정부를 앞당겨 실현하여 인력을 절감해 나가는 한편, ③ 신분보장장치를 완화하여 능력이 현저히 떨어지거나 장기간 성과가 부진한 공무원을 도태시킬 수 있는 근거를 마련해야 한다.

○ 고등고시제도의 폐지문제도 적극적으로 검토해보아야 한다. 지금의 고시제도는 암기위주의 죽은 지식을 검증하는 단발성 필기시험에 의존하고 있어서, 문제해결능력과 창의력을 갖추고 다양한 전문지식과 현장경험을 지닌 고위공무원을 선발하기에 미흡함은 의문의 여지가 없다. 따라서 장기적으로는 미국 Harvard 대학의 Kennedy 정부대학원, 프랑스 국립행정대학원(ENA) 또는 조선왕조의 成均館처럼 고위공무원을 체계적으로 양성하는 교육기관을 설립함과 동시에, 다양한 분야에서 일정한 자격요건을 갖춘 전문인력을 영입할 수 있도록 입직경로를 다원화해야 할 것이다.

○ 미국 연방정부는 고위관리직이 단기계약제, 업관제 등으로 임용되어 전보인사가 잦은 편이지만, ① 직무중심의 인력관리가 정착되어 있어서 직위의 자격요건(예: 변호사)이 잘 지켜지고, ② 精緻한 표준업무편람(field manual)이 작성되어 있으므로, 자리아동의 문제점이 크지 않다. 일본은 우리처럼 직업관료제를 근간으로 하지만, 일반행정가와 전문가를 엄격히 구분하여 소수의 일반행정가 외에는 전문가로서의 직업경로(career path)를 따르도록 유도함으로써 전문성을 확보하고 있다. 이에 비해 우리 정부는 일본식 직업관료제에다 미국식 자리아동을 절충하고 있어서, 인적자본을 축적하고 창의적인 아이디어를 개발하여 적극적으로 국가에 기여하기보다는, 잠시 머무르는 자리에서 大過없이 지내다가 더 좋은 자리로 옮기려는 욕구만 부풀려져 있는 것이 솔직한 현실이다.

### 예산회계시스템을 바꾸면 정부조직이 바뀐다.

○ 우리 정부의 예산회계제도는 투입과 통제를 중시하는 품목별 예산제도의 틀을 유지하고 있다. 한 번 따온 예산은 상황 변화와 관계없이 기득권화되어 예산낭비가 심각하며, 정직한 예산운용으로 적기 구매에 지장을 초래하는 등 시간과 비용을 과도하게 유발한다.

○이러한 문제점을 바로잡기 위하여는 투입보다 산출, 산출보다는 성과를 중시하는 성과지향예산(budgeting for results)제도를 도입해야 한다. 곧 ① 예산집행에 관한 단위기관의 재량을 크게 확대하는 대신에, ② 사후에 재정지출의 성과를 엄격하게 평가하고 평가결과를 정기적으로 공개하며, ③ 나아가 조직설계, 예산편성, 급여, 교육훈련 등과 평가결과를 공정하게 연계해야 한다. 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 핀란드 등과 같이, 대통령과 중앙부처,

중앙부처와 하급기관, 기관장과 부서장, 지방정부와 지방의회 사이에 성과목표, 성과의 측정과 평가방법, 성과에 따른 보상과 책임 등을 약정하는 성과협정(performance agreement)을 도입하면 성과지향예산제도를 더욱 내실화할 수 있다

### **정부개혁의 추진전략**

○ 점진적 개혁은 실증을 유발하기 쉽고, 보수층의 반격을 허용하여 소모적인 정쟁으로 국력을 소진할 우려가 있기 때문에, Big Bang식의 획기적인 접근방법이 보다 효과적일 수 있다. 그럼에도 불구하고, 공론화의 과정을 무시한 채 밑실에서 만들어진 개혁 프로그램이 전격 추진되는 것은 용두사미로 끝날 가능성이 높으므로 소망스럽지 못하다. 결론적으로 3개월 내지 6개월 정도의 시한을 정해서, 전문가와 다양한 집단의 대표자가 참여한 가운데 모든 논의가 투명하게, 그리고 즉시 공개되는 과정을 거쳐 큰 그림을 완성하고, 정부조직 개편 등 시급한 사항부터 단계적으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

○ 인기에 연연하여 단기적, 전시적인 성과에 집착하거나, 여론의 압력과 비난을 견디지 못하는 나약한 리더십을 경계해야 한다. 특히 개혁의 추진주체가 임기내에 개혁의 과실을 맛보려는 유혹을 떨쳐버려야 한다. 당장 눈에 띄는 성과가 없어도, 온갖 비난을 감내하더라도, 백년대계의 주춧돌을 놓아서 훗날 역사의 평가를 받겠다는 자세를 지닌 리더가 있어야 정부개혁은 성공할 수 있다.

○ 정부개혁은 우리 사회의 다른 부문에 대한 개혁작업과 함께 추진되어야 한다. 다른 부문의 개혁(예: 금융개혁, 노동개혁, 교육개혁)과 정부개혁은 상호보완적이므로 개혁 프로그램들이 유기적인 연계성을 지닐 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 선후와 완급은 있겠지만, 정부개혁도 국가전체의 개혁에 관한 비전과 전략의 틀 속에서 일관되게 추진되어야 한다.