한국의 개조 : 균형의 길
발전동력을 살려라

정 경 배 (전 한국보건사회연구원장)
최 낙 삼 (한양대학교 공과대학 교수)

□ 일 시 : 2017년 3월 2일(목) 14:00~17:00

□ 장 소 : 광화문 프레스센터 20층 프레스클럽

리더십 한림원

사단법인 선진복지사회연구회

< 목 차 >

제 v 장 행정효율과 관료제도의 개혁 ····· 81
1. 행정개혁의 원칙 ····· 81
2. 작은 정부와 강력한 정부 ····· 82
3. 행정 비대화와 비효율 ····· 83
4. 행정개혁 내용 ····· 84

이 저작물은 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국 저작권에 따라 이용하실 수 있습니다.

제 v 장 행정효율과 관료제도의 개혁

1. 행정개혁의 원칙

행정개혁 추진원리

(1) 국민중심주의
행정개혁의 기본원리는 국민을 위한 개혁, 주권재민의 원리, 고객중심주의, 소비자중심주의, 국민편의주의, 시민중심주의 등의 관념을 포괄.

(2) 행정민주화 촉진
국민중심주의적 행정서비스를 충실화, 다원화되어가는 권력중추들과 행정체제의 파트너십
발전도 민주화의 과정을 통해야한다.

(3) 통합성 향상
통합화는 행정조직의 모든 활동이 궁극적으로 조직의 목표와 국가의 목표에 귀일, 협력과정을 통해 통합조정능력을 향상

(4) 성과주의 실현
성과주의를 절차나 수단보다는 목표를 중요시하고 형식주의를 배격하여 과잉측정, 목표왜곡, 수량화의 오류, 측정피로 등 폐해는 막아야한다.

(5) 정보화 촉진
행정은 스스로 그리고 국민이 정보기술발전의 혜택을 누릴 수 있도록 정보화에 앞장서야한다. 행정개혁에서 추구하는 정보화는 인간적 정보로 인간의 필요에 충실해야한다.

(6) 반부패주의
비부패사회·비부패행정을 구현하는 것은 행정개혁의 장기적인 과제이다. 과격한 대증적 반부패행동의 폐해에 대해서는 경각심을 가져야한다.

(7) 연성화 촉진
인간생활 전체에 걸쳐 부드럽고 유연한 행정체제의 연성화를 촉진해야한다.

(8) 작은 정부 지향
규모가 비교적 작지만 꼭 해야 할 일은 잘하고 불필요한 일은 하지 않고 낭비하지 않는 정부를 구현하기 위해 노력해야한다.

(9) 민간화 지향
정부는 민간경영으로 부터 배우고 민간에 필요한 정보를 제공해야한다.

(오석홍, 서울대 행정대학원)

2. 작은 정부와 강력한 정부

1) 정치관료화

- 1960년대에서 1980년대에 이르는 기간 동안 소위 국가주도적 발전전략을 추진했던 주체는 최고통치자인 대통령과 더불어 중앙정부 관료제였다

- 2015년 현재의 한국의 중앙관료제는 조직과 규모의 측면에서 그 크기가 지속적으로 증대했으며 그들이 행사하는 국정차원의 영향력은 물론 정치적 권력마저 강화되었다. 이제는 관료제는 기술관료를 넘어 정치관료로 변모, 정치화

-정부의 힘이 다른 나라에 비해 강하고 국가가 대통령과 정부를 중심으로 위계적으로 조직화된 한국에서 중앙관료제가 전문화된 행정권력은 물론 강한 정치적 권력마저 행사하는 양상이 국가적 안전성과 발전 적응력에 장애요소

2) 부정부패 집단화

- 전방위적 부패 결탁(대형부패 결탁, 세월호 사건, 방산비리, 금융비리)와 비공식네트워크(부정부패, 부정청탁, 분식회계, 공기업부패, 관피아, 교피아, 해피아) 등.

- 성과평가: 국정목표 달성에 추동력을 제공하고 국익증진에 기여한 우수관료에 대해서 국민 지도자의 기회를 보장하고, 반면에 사익을 추구하고 공익에 손실을 끼는 공직자는 불이익을 받도록 성과평가 제도가 엄정 운영 되어야 함.

3) 작은정부

-1993년 출범한 김영삼정부가 OECD가입을 시도하기 위해 대대적인 금융 자유화를 시작함으로써 규제국가로의 전환이 시작되었다

-작은정부가 발생한 것은 금융위기 발생이후 등장한 김대중정부 하에서였다. 김영삼정부 이래 한국이 추구하던 규제국가의 모델은 '작지만 강한'정부로 표현되는 영미적모델(Vogel 1996; Gamble 1988)에 입각한 것이었다. 즉 정부의 규모가 과거 발전국가시대의 간섭국가모델에 비해 조직 그리고 인원 측면에서 경량화 되지만 추진력은 더 강한 것이 되기를 지향했다.

이러한 목표는 일차적으로 1980년대 부터 영미를 중심으로 파급되기 시작한 신우파적 패러다임(Letwin 1992)의 영향을 받은 것이었고 나아가 1997년 겨울 구제금융을 제공하기로 약속한 IMF의 요구 사항을 반영한 결과였다.

4) 관료제의 권한 강화

- 관료제는 정치인과 더불어 발전자원을 분배하는 권력을 가지고 있다. 강력한 행정권력을 바탕으로 사회와 시장을 통솔할 수 있는 능력을 정치적 민주화와 경제적 자유화의 진전에도 불구하고 결코 포기하지 않는다.

- 관료제가 시장에 간섭할 수 있는 정책적 수단을 다시 부활시키고 있고 시장감독 권한을 활용하여 과거 발전국가시대처럼 산업을 통제하는 권한마저 획득하는 양상이 이명박정부들어 급격하게 나타났다.(이연호 연세대학교, 2016)

3. 행정 비대화와 비효율

1) 비효율 경고: 경고자(whistle blower)호루라기 역할

시민사회가 국가의 정책과정을 감시 위하여 참여할 필요, 참여정부는 시민사회가 정부는 물론이고 입법부, 재벌을 비롯한 시장에 대한 참여적 감시활동을 전개, 시민감시활동을 전개하도록 → 패권주의(특권 권력 부패)

-삼각관계모델(Iron Triangle Model)은 정치인-관료-기업인 간의 삼자간 연합(Adams)하여 정치인의 국가발전이라는 목표, 부처 관료들 산업지원정책을 추진, 국가지원 받은 기업, 전략산업의 선정, 금융자원의 공급, 인허가 등(Adams, Gordon. 1989. The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting. N.k, Council on Economic Priorities)

-강한정부(이명박 정권)요구: 4대강 사업, 녹색성장 사업의 추진력 필요.

2) 규제국가적 개혁의 결과:

- 정부를 대신해 시장감독을 수행하는 제3의 기관이 설립되었다. 당초 이들 정부 외 감독기관들은 정부의 영향력뿐만 아니라 민간으로 부터도 독립된 조직으로 설계되었다. 시장자유화와 정치적 민주화가 지향하는 정치로부터 시장의 독립을 상정한 것이었다.

-금융시장분야의 금융감독위원회와 금융감독원, - 금감원은 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원 그리고 신용관리기금이 통합되어 탄생

- 중앙정부의 관료들은 이들 정부외 감독기관을 정부의 내부조직화 또는 하부기관화. 현직 관료를 파견하거나 퇴직한 관료들을 보임하여 실질적인 통제력을 유지. 규제국가적 개혁이후 중앙정부의 관료제는 사실 상 더 큰 권력을 획득할 수 있었던 것.(임도빈, 2007)

3) 관료제의 비대화

공무원 정원의 연도별 증가 추세

	재임기간	공무원수	증 감	%
노태우 정부	1988	737,225		
	1992	886,179	148,954	20.2
김영삼 정부	1993	899,826		
	1997	935,759	35,933	4.0
김대중 정부	1998	888,334		
	2002	889,993	1,659	0.19
노무현 정부	2003	915,945		
	2006	957,208	41,263	4.5
현 재	2014.9	1,006,246	49,038	5.1
		군인 불포함		

*자료: 행정자치부, 『2014년 통계연보』,

4. 행정개혁 내용

1) 국익의 훼손

= 정치권력 결탁(정치인+관료+학자+노조) ⇨ 부정부패, 사익추구

⇨ 국익규제(제약, 당리, 무책임) ⇨ 민생규제+국익제약

2) 성과책임제 = 성과주의(시민평가) + 책임주의(예산,보수) = 국회 예산정책실

①정치인 실적평가 = 예산소멸 = 공약의 허구성(예산 + 예상효과)

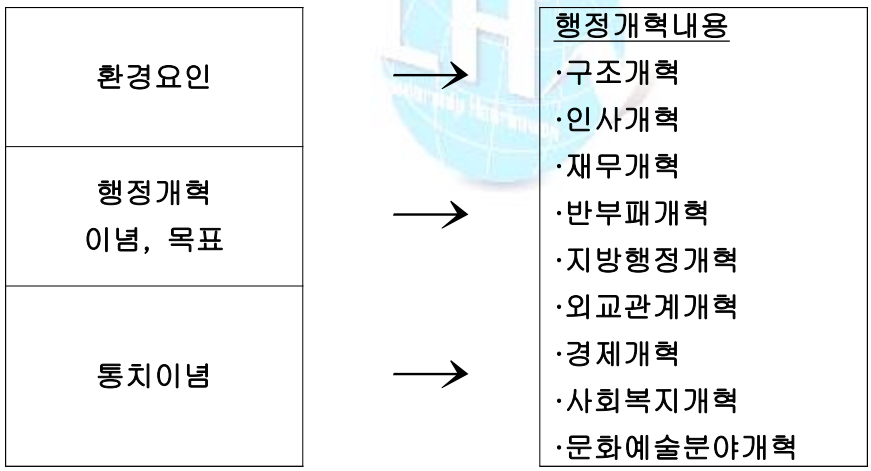
②관료평가: 네트워크 결탁

③교수의 평가: 진실을 왜곡한 수많은 평가보고서

④노조의 평가: 노조의 국제경쟁력 = 생산성/보수 지표

* 자동조절기능: = 건강한 제도 <균형의 길>= 모든 평가(국익판단)

3) 행정개혁내용



4) 총리실이 너무 비대하다.

-장관급 실장, 총괄조정관 경제행정조정관 사회문화조정관, 심사평가조정관, 규제개혁조정관, 국민안전처, 식약처

-명칭이 애매 모호한 부서 : 미래창조과학부, 지식경제부

-정부조직의 큰 영역 : 경제영역, 안보국방영역, 사회영역은 각 부총리 필요.