論 壇

큰 政府와 작은 政府의 比較 考察

申 洵 雨*

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 政府의 機能 및 役割
Ⅲ. 작은 政府와 큰 政府의 비교
Ⅳ. 우리 나라 政府 機能 및 豫算의 변천과정
Ⅴ. 結 論

Ⅰ. 序 論

우리나라는 1962년부터 착수된 경제개발 5개년계획을 시작으로 하여 금년으로 제6차 경제사회발전 5개년계획이 마무리되어 가고 있는 과정에 있는바 그동안 우리나라는 원시산업사회에서 고도 산업사회로의 이행으로 경제·사회·문화 등 각 부문의 급격한 변화와 더불어 행정의 양적 팽창과 질적 다양화가 심화되고 있으며 그 결과 정부의 규모는 계속적으로 확대되고 정부의 예산은 급격히 팽창되어 왔다.

이에 따라 국민들의 租稅負擔率이 증가되고 행정의 비능률이 부분적으로 나타나게 되어 일부에서는 행정기구의 대폭 축소개혁으로 "작은 政府"를 지향하려는 시도도 몇차례 있었으나 무위로 끝나고 말았다.

따라서 본 논문에서는 "작은 정부론"과 "큰 정부론"의 양 이론을 비교·분석함으로써 어느쪽 이론이 우리나라의 현실 여건에 보다 더 적합한 정부기능인가를 고찰해 보고자 한다.

연구의 범위는 1948년 정부수립 이후 최근까지로 하였으며 연구방법은 문헌조사와 관련기관 방문, 동료들과의 토론과 필자의 행정경험 등을 병행하였다.

Ⅱ. 政府의 機能 및 役割

먼저 정부기능의 변천 과정을 살펴보면 行政은 살아있는 生物과 같이 끊임없는 成長·發展으로 變化를 거듭하고 있거니와 정부조직은 이러한 행정의 발전방향에 따라 행정의 성격에 부합되도록 발전되고 있다.

지난 몇 세기 동안에 정부의 기능은 중대한 변천을 거듭하여 왔다.

서구의 자유혁명을 계기로 하여 18세기

* 農林水産部 派遣局長

의 절대주의적인 警察國家는 마침내 19세기의 자유주의적 法治國家로 대치되고 다시 독일의 바이마르 헌법을 기점으로 전환되었던 것이다.

19세기의 自由主義國家에서는 정부는 다만 소극적으로 질서유지만을 담당하고 나머지 국민생활 부문에 대하여는 최대한으로 개인의 자유를 放任하여 중립을 유지한다는 의미에서 夜警國家라고 할 수 있는데 반하여 20세기에 들어와서는 정부는 단순히 국민의 정치적 자유의 보장에 그치지 않고 公共福祉를 증진하며 경제·사회·문화면에 있어서 실질적인 자유와 평등을 보장하는 등 적극적으로 국민생활에 개입하지 않으면 안된다는 의미에서 福祉國家요 厚生國家라고 할 수 있다.

19세기 야경국가에 있어서는 미국의 제3대 대통령인 제퍼슨(Jefferson)이 주창한 바와같이 「最少의 行政이 最善의 政府」(Government is best when governing least)이며 따라서 행정조직도 규모적으로 작고 기능적으로 약할수록 좋은 것이었다. 그러나 오늘날에는 복지국가의 행정에 호응하기 위하여 행정조직은 다시 확대·강화되어 「最大의 奉仕가 最善의 政府」(Government is best when serve most)라는 사상으로 대치되고 있다.

또한 자유방임주의시대의 아담 스미드(A·Smith)는 「보이지 않는 손」 또는 「神의 섭리」에 의해서 국민경제도 국가의 보호간섭정책에서 해방시킴으로써 보다 자유스러운 경제의 발전이 가능하다고 주장하였으나 豫定調和의 경제질서는 19세기 독점자본의 대두로 붕괴되어 자본가와 노동자간의 심각한 마찰을 가져왔으며 이에 따라 경제적 노력과 국가권력의 접근이 새로운 현상으로서 요구되었다.

卽 비약적으로 발전된 자본주의적 사회·경제기구는 새로운 많은 문제를 행정분야에 제공하게 되었으며 복잡한 사회·경제문제를 합리적으로 해결하기 위하여 국민생활의 모든 부문에 행정적인 관여를 하게 되었다.

이는 곧 행정기능의 양적확대를 뜻함과 동시에 질적인 전문화를 나타내는 것이다. 요컨대 현대정부의 행정은 적극적이고 사회봉사적인 성격을 띠게 되었으며 그에따라 행정조직은 규모의 擴大와 기능의 分化를 가져오게 되었다.

다음으로 현대 행정조직의 특징을 살펴보면 현대행정은 양적으로 肥大하고 질적으로 專門化되고 있다.

이러한 복잡한 현대행정을 수행하기 위하여 현대행정조직은 한편으로는 民主性의 보장을 도모하고, 다른 한편으로는 행정의 能率性을 확보하여야 한다.

따라서 현대행정조직의 특징은 행정조직의 민주성과 능률성의 합리적인 調和에 있다고 하겠다.

현대행정조직의 특징을 다섯가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째로, 행정조직의 巨大性이다. 현대 행정조직은 방대한 인원과 예산 및 거대한 기구를 가지고 있다.

현대행정국가에 있어서는 국민의 정부에 대한 요구가 19세기 사회의 안녕과 질서의 유지라는 소극적인 것이 아니라 국민의 福祉增進이라는 적극적인 기능으로 변모됨에 따라 이러한 행정의 수요를 충족시키기 위

하여 행정조직은 날로 팽창하지 않을 수 없다.

둘째로, 행정조직의 專門性을 들 수 있다. 현대사회는 그 사회구조의 기능분화에 따라 행정조직에 있어서도 기능의 전문화 현상이 광범위하게 나타나고있다. 이에 따라서 행정업무의 처리에 있어서는 자동화와 기계화가 요구되고 그 구성원의 채용시에는 그 분야의 전문가가 요구되지 않을 수 없다.

세째로, 행정조직의 統合性과 階層性이다. 현대행정조직은 통일적인 국가목적의 실현을 위하여 전체로서의 통합성을 유지하고 있으며 이에 따라 행정수요에 대응하기 위하여 행정조직은 필연적으로 전체가 어떤 정점을 구심점으로 하여 피라밋型의 계층성(Hierarchy)를 구성하여 상하의 계층을 형성하고 지휘·감독 등의 방법에 의하여 행정목적을 통일적으로 실현하고 있다.

네째로, 행정조직의 民主性을 들 수 있다. 행정조직 내외에 있어서 행정의 관료주의적 요소를 제거하고 국민에 대한 행정의 獨裁性을 제거하기 위하여 민주성이 보장되어야 한다.

즉, 행정의 민주성은 대외적으로 국민과의 관계에 있어서도 중요하지만 대내적으로도 행정기관내부 또는 행정계층제의 상하관계에 있어서도 확보되어야 하는 것이 현대행정조직의 특징이다.

끝으로, 행정조직의 獨自性을 들 수 있다. 현대행정조직은 행정기관의 설정방법에 있어서 독자성을 원칙으로 하고 있다. 그것은 행정의 능률성과 신속성을 확보하고 행정의 책임성을 보장하기 위함이다. 그러나 다른 한편으로 행정의 민주성과 공정성을 확보하기 위하여 업무의 내용이 허용하는 한 合議制를 취하는 경우도 있다.

Ⅲ. 작은 政府와 큰 政府의 比較

1. 작은 政府論

작은 정부론의 등장배경을 보면 현대국가가 복지사회를 지향하는 행정국가의 성격을 강화하면서부터 적극정부의 개념에 입각하여 새로운 행정수요가 발생할 때마다 정부는 이에 적극적으로 대응하여 새로운 행정기능을 첨가하거나 새로운 행정기구의 설립을 통하여 정부의 규모를 계속 팽창시켜 왔다.

그러나 1970년대에 들어와서 석유파동으로 인한 인플레이션이 심해지는 등 세계적인 자원난과 경기침체에 직면하게 되자 이러한 팽창주의적 行政觀은 수정을 받지 않을 수 없게 되었다.

즉, 불필요하거나 비능률적인 기구나 사업을 축소하여 예산을 절감함으로써 국민의 경제적 부담을 줄임과 동시에 「작은 政府」를 실현함으로써 행정의 기능과 역할을 축소하려 하였다.

작은 政府論은 비대한 정부기구 및 기능의 폐지·축소와 減稅政策을 통하여 정부의 규제와 간섭을 축소시키고 자유시장경제제도를 확산시켜 행정의 역할과 守備범위를 축소함으로써 능률적인 정부를 지향하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 작은 정부론은 자본주의체제하에서의 강력한 정부주도 경제정책과 사회복지정책에 대한 반발로서 1970

년대 후반부터 대두한 新自由主義를 기본으로 하고 있는데 이는 ①行政改革 ②自由市場制度의 확산 ③通貨秩序의 확립을 통하여 능률적인 정부를 지향하고 있다.

그러나 한국적인 특수성에 비추어 작은정부론의 제약요인을 들면 다음과 같다.

첫째로 社會文化的 특성이다.

한국인에게 전통적이면서 보편화된 가치관의 하나는 運命主義라고 할 수 있다. 운명적 인간은 늘 무력감에 젖어 있으며 인간의 능력을 믿지 않는다.

그렇기 때문에 국민은 발전의 주체가 되겠다고 하기 보다는 정부가 그 주체가 되어 주기를 바라며 정부가 先導하면 따라가겠다는 태도이다.

물론 부분적으로 발전의 주체가 되겠다는 경우도 있고 나아가서 정부의 지도나 간섭을 기피하는 경우도 있으나 전체적으로는 行政主導를 선호하고 정부가 자기들을 이끌어 주고 무엇인가를 베풀어 주기를 바라는 생리에 젖어 있다고 하겠으며 자기 스스로가 問題解決者라는 의식이 희박하다.

사회내에는 국민 스스로가 해결할 필요가 있고 해결해야만 하는 일들이 있음에도 불구하고 그들이 자발적인 운동이나 공공부문 외의 어떤 기구를 통해서 그것을 떠맡지 않으면 정부가 할 수 없이 그 일을 맡게 되고 따라서 정부의 활동분야는 증가되게 마련이다.

둘째는 經濟的 特性이다.

歐美諸國은 20세기에 들어와서 급속한 재정팽창추세를 보여왔다. 이러한 정부재정규모의 팽창은 복지관련 지출의 증대로 설명된다. 특히 이러한 복지지출의 주요부문이 실업보험이나 의료보험, 年金受惠者가 비교적 밀접하게 연결되어 있었기 때문에 재정규모 팽창에 대한 사회적 저항이 크지 않았던 것이다.

〈表 1〉 일반정부 지출의 항목별 국제비교

단위:%

區 分	韓國	日本	美國	스웨덴
一 般 行 政	12.8	11.3	12.2	9.1
國 防	22.2	2.9	15.3	6.7
教 育	14.2	16.9	18.7	13.0
保 健	2.0	15.3	8.3	15.1
社會保障 및 福祉	4.8	23.5	32.3	45.2
住宅 및 地域開發	6.3	9.5	2.5	5.8
經 濟 事 業	33.9	20.6	10.6	5.1
其 他	3.8	—	—	—
合 計	100	100	100	100

資料 : 곽태원, 福祉財政機能의 擴大와 租稅體制, KDI.1986.

그러나 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 한국의 경우 일반정부지출에서 차지하는 국방비와 경제사업지출의 비중이 선진국보다 훨씬 높다는 특징을 갖고 있다. 이런 점에 비추어 볼 때 우리나라는 사회보장 및 복지부문 수요의 급팽창 추세에 비추어 그에 대한 지출은 지속적으로 증대되어야 할 것인 바 이런 점에서 구미제국과 달리 작은 정부론에는 제약이 따르게 마련이다.

셋째는 政治·行政的 特性이다. 한국의 정치와 행정적 전통은 서구의 그것과는 상당한 차이가 있다. 서구의 경우에는 시민혁명을 통해서 개인의 자유를 최우선으로 하는 자유민주주의를 발전시켜온 결과 서구의 정치·행정철학 중에서 가장 두드러진 것은

개인의 자유와 민간활동에 대한 간섭을 最少化하려는 노력이다. 그 이유는 민주주의 절차와 의회주의의 성숙으로 정부가 국민의 활동을 간섭하는 것은 곧 국민의 자유를 억압하는 것으로 보기 때문이다. 따라서 정부규모가 팽창해가면 반드시 작은 정부로의 회귀를 요구하는 시민운동이 발생하는 것이 거의 전통이 되고 있다.

그러나 한국의 경우는 역사적으로 볼 때 중앙집권적 전통이 강하고 상하의 질서관계를 중시하며 혈연과 지연 등 제1차적 집단을 중시하는 정치·행정문화를 가지고 있다. 즉, 개인보다는 전체, 조직, 국가의 역할을 비교적 중요시하는 전통을 가지고 있는데 민주사회에 접어 들면서 이런 요소들이 많이 줄어들었다고 하더라도 정치와 행정의 영역에 지대한 영향을 미치고 있다 하겠다. 따라서 작은 정부라는 능률성 위주의 이념만을 추구하다 보면 現實適合性을 상실하게 되어 더 큰 資源의 낭비를 가져올 가능성이 있는것이다.

2. 큰 政府論

큰 정부론의 이론적 배경을 살펴보면 행정기능의 확대·강화의 경향을 美國의 행정학자인 화이트(L.D.White)는 「200년전의 국민은 정부에 대하여 壓制이외에는 아무것도 기대하지 않았다. 100년전의 국민은 정부가 그들을 放任해 주기를 요망했다. 그런데 오늘날 그들은 정부의 각종 서비스와 보호를 기대한다」고 역설했다.

이러한 국민의 기대와 요청에 따라서 행정기능은 확대일로를 걷게 되었으며 전체적으로 보아 엄청나게 팽창하여 왔는 바 이와 같은 행정기능의 확대·강화의 일반적인 요인을 살펴보고자 한다.

① 파키슨의 법칙(Parkinson's Law)

영국의 경영학자인 파킨슨은 「공무원의 수는 해야 할 일의 輕重이나 그 有無에 관계없이 일정비율로 증가한다」는 법칙을 발견하였는데 공무원 증가의 이유로 "部下倍增의 법칙"과 "業務倍增의 법칙"을 들었는데 전자는 第1公理, 후자를 第2公理라 하였다.

第1公理는 A라는 공무원이 과중한 업무에 허덕이게 될 때 그는 자기의 동료 B를 보충받아 그 업무를 半分하기를 원치 않고 그를 보조해 줄 부하 C를 보충받기를 원한다는 것이다.

第2公理는 상술한 바와 같이 부하가 倍增되면 과거에 A혼자서 일하던 때와는 달리 지시, 보고, 승인, 감독 등의 파생적 업무가 창조되어 본질적 업무의 증가없이 업무량의 倍增現象이 나타난다. 그리고 이상과 같이 第2公理에 의하여 증가된 업무량 때문에 다시 第1公理인 部下倍增현상이 나타나고 이는 다시 業務倍增현상이 창조되는 순환과정을 거침으로써 본질적 업무량과는 관계없이 정부규모가 커져 간다는 것이다.

② 행정수요의 증가와 對應性

행정이란 본질적으로 행정수요에 대한 공급의 의미를 가진다고 하였다. 그러므로 정부는 변동되는 행정수요에 대응하여 국민에 대한 각종 서비스를 공급하고 규제활동을 가하는 것을 그 責務로 한다.

20세기에 들어서면서 국민의 기대감은 늘어났으며 사회의 도시화, 산업화에 따른 여러 요인에 의해서 행정수요는 급증했으며 민주주의 정부하의 행정기능은 對應性의 이념에 따라 행정수요의 증가에 맞추어 확대·강화될 수밖에 없었다.

③ 政治人·官僚의 特性

國家를 관리하는 정치인들은 눈부신 치적으로 국민들의 뜨거운 지지와 신망속에서 장기집권을 추구하는 한편, 관료들은 그들의 경제적내지는 비경제적 욕구를 충족시키기 위하여 보다 많은 예산을 집행하여 공적을 세우고자 한다.

Anthony Downs는 "관료들은 줄곧 그들이 속해 있는 부처의 자원을 증가시키려고 한다"고 했으며 William Niskanen은 "관료들은 그들 부처의 예산이 극대화되는 것을 추구한다"고 하였다.

④ 經濟開發의 必要性

현대의 거의 모든 국가는 경제발전에 대한 책임을 지고 있고 각종 경제개발계획을 갖고 있으며 重稅에 시달린 기업이 감당하기 어려운 서비스를 뒷받침하고 침체된 자본주의의 지원을 위해서 정부기능은 확대되어 가는 형편이다. 특히 후진국에서는 사기업 부문이 취약해서 국유화된 기업이 사기업부문까지 대신하게 되며 공공활동이 사적부문을 보충하게 된다.

⑤ 低生產性

19세기 독일의 경제학자 Wagner는 한나라의 경제발전 과정에서는 정부의 역할과 기능이 확대되며 그러한 가운데 정부지출이 지속적으로 늘어난다고 하였는데 그 이론적 근거로서 ①자유방임적 시장의 실패 ②경제발전의 필요 ③정부부문과 민간부문의 생산성 격차야말로 정부지출 팽창을 초래하는 요인이라고 하였다.

큰 政府論에도 문제점이 없는 것은 아니며 이를 열거하면 다음과 같다.

① 國民의 自由侵害

행정기능이 확대·강화되면 국민개인은 엄격한 지배와 규제에서 벗어날 수 없으며 개인의 자유는 감퇴되어 간다. 우리나라의 경우도 조세부담율이 점차 증가하고 있으며 경제개발 과정에서 각종 경제적 규제가 날로 증가되어 왔으며 경제개발에 따른 산업화로 사회적 규제와 간섭이 늘어나서 개인의 자유를 제한하며 간접적으로 개인의 자유보전을 위협하고 있다.

② 행정의 對應性 沮害

행정의 대응성은 전반적으로 행정기능의 규제와 밀접한 관련이 있다. 특히 행정기능간의 배분의 문제 즉 어떤 행정기능이 국민의 수요에 비추어 적절하지 못할 때의 문제가 확대·강화된 행정체제하에서 더욱 중요하다.

Yates교수가 지적한 바와 같이 행정의 규모가 거대화되면 국민의 요구에 無對應性을 나타낸다고 할 수 있다.

우리나라의 경우에는 전통적인 요인 등이 작용하고 있겠으나 국민의 기대와 요구에 따르지 못하는 행정기능의 경우를 사회복지 등의 분야에서 볼 수 있다.

③ 政府에의 過負荷 招來

정부의 과부하현상은 정부의 능력을 초과하는 행정수요에서 발생하는데 정부의 능력, 행정기능의 공급이 절대적으로 부족할 때에도 나타난다. 우리나라의 경우 행정의 존사상으로 인해 정부에 대한 기대와 요구가 많으며 실제 공급원인 행정기능간의 격차로 인해 국민과 정부는 갈등관계가 생기며 특히 저소득층과의 갈등은 더욱 심화되고 있다.

Ⅳ. 우리나라의 政府 機能 및 豫算의 변천과정

1948년 정부수립 후 40여년간 우리나라의 행정조직은 수많은 변천을 거듭해왔다. 행정조직은 정부의 정책을 효율적으로 수행해야 하는 틀이므로 행정조직은 정부의 정책변화와 행정수요의 변천에 따라 변모되지 않을 수 없다.

정부수립과 더불어 새로운 행정수요를 담당해야 할 우리나라의 행정조직은 거듭되는 개헌파동으로 인한 통치 권력구조의 불안정한 변동, 6·25전쟁 후의 부흥계획, 4·19의거 후의 議員內閣制度의 채택, 5·16혁명 후의 장기 경제개발계획, 企劃制度의 도입, 행정관리의 科學化 추구 및 1981년 세계적 추세인 「보다 작은 政府」(Less Government)를 구현하기 위한 노력 등으로 말미암아 빈번한 조직개편을 되풀이 하지 않을 수 없었다. 이로써 정부수립 이후부터 1985년까지 37년간 34차례의 정부조직개편을 치루어 왔다. 정부조직의 수 많은 변천과정을 모두

〈表 2〉 정부조직의 변천

	1948	1970	1991
조 직	11부 4처 3위원회	2원 13부 4처 12청 7외국	2원 16부 6처 15청 1위원회
조 직 증 감 내 역	내무부, 외무부, 국방부, 재무부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부(11부) 총무처, 공보처, 법제처, 기획처(4부) 고시위원회, 감찰위원회, 경제위원회(3위원회)	(신설) 경제기획원, 국토통일원, 문화공보부, 총무처, 법제처, 과학기술처, 원호처, 조달청, 국세청, 관세청, 검찰청, 병무청, 농촌진흥청, 산림청, 수산청, 노동청, 철도청, 원자력청, 조사통계국, 특허국, 중앙계량국, 표준국, 수로국, 전파관리국, 문화재관리국 (폐지) 국무원사무처, 해무청, 외자청, 검찰위원회, 공안위원회, 부흥위원회	(신설) 체육청소년부, 노동부, 공보처, 환경처, 통계청, 기상청, 경찰청, 비상기획위원회 (폐지) 전매청, 노동청, 환경청, 조사통계국, 전파관리국, 사회정화위원회, 특정지역종합개발추진위원회, 전자통신개발추진위원회

자료 : 대한민국정부조직변천사, 총무처, 1987

열거할 수는 없으므로 그 양과 규모를 추정해 볼 수 있는 정부기관의 수와 공무원수의 변화를 봄으로써 행정기능의 확대과정을 보기로 한다.

〈表 2〉에서 알 수 있는 바와 같이 우리나라의 정부조직은 1948년에는 11部4處 3委員會로 출발하여 1970년에는 2院 13部 4處 12廳 7外局으로 늘어났으며 1991년 현재로는 2院 16部 6處 15廳 1委員會로 확대되었다.

공무원의 정원은 〈表 3〉에서 보는 바와 같이 1962년의 253천명에서 1990년에는 818천명으로 무려 323%로 증원되었다.

〈表 3〉 공무원 정원 증가 추이

단위:명, %

연도	1962	1970	1980	1990
정원	253,186	417,348	596,431	818,121
(대비)	(100)	(164.8)	(235.6)	(323.1)

자료 : 총무처 연보. 총무처, 1991.

공무원수의 증가와 함께 예산의 규모도 팽창되어 왔는데 특히 정부 주도의 경제개발 과정에서 더욱 급증하여 왔는바 그 증가추세는 〈表 4〉에서 보는 바와 같이 1980년의 8조6,478억원에서 10년 후인 1990년에는 32조 4,078억원으로 375%로 팽창하였고 공무원 인건비는 같은 기간중 1,369억원에서 3,726억원으로 272%로 늘어났다.

공무원 인건비가 절대액으로는 많이 늘어났으나 정부의 전체예산중 인건비가 차지하는 비중은 지난 10년간 오히려 줄어들었음을 〈表 5〉에서 볼 수 있다.

〈표 4〉 GNP와 정부예산, 공무원 인건비 비교

단위:10억원

구 분	1980	1990
GNP(경 상 가 격)	36,749.7	168,437.8
	(100.0)	(458.3)
정 부 예 산	8,647.8	32,407.8
	(100.0)	(347.8)
공 무 원 인 건 비	1,369.1	3,725.8
	(100.0)	(272.1)

자료 : 경제기획원

*일반회계 및 특별회계, 중앙정부 및 지방정부예산이 모두 포함된 수치임.

〈表 5〉 정부예산중 인건비 比重

단위:%

구 분	1980	1990
• 전체예산중 공무원 인건비	15.8	11.5
• 일반회계 예산중 공무원 인건비	21.2	13.6

자료 : 경제기획원

우리나라의 행정기능이 확대·강화된 배경에는 한국 행정문화의 특수한 요인이 작용했다고 볼 수 있는데 그것은 우리나라 국민의 행정의존 사상, 행정만능 사상 및 공무원의 私的 便宜性에 기인한다고 볼 수 있다.

특히 1962년부터 착수한 경재개발 5개년계획의 수행으로 후진국에서 선진 개발도상국의 일원이 되었고 머지않아 선진국 대열에 진입할 단계에 와 있는 현시점에서 볼 때 새로운 행정수요는 일일이 열거할 수조차 없을 정도로 폭주하였다.

그중에서 중요한 몇 가지만 간추려 보면 경제계획수립 및 경제개발을 추진하기 위하여 復興部를 경제기획원으로 확대·개편하여 경제개발의 주체 역할을 하고 있으며 1981년에는 민간기업체들의 독과점과 불공정거래를 방지하기 위하여 公正去來委員會를 신설하였고 같은 해에 勞使문제가 점차 사회문제화되자 보건사회부 산하의 노동청을 노동부로 독립·승격시켰으며, 환경보존 및 날로 심각해가고 있는 公害문제를 취급하기 위하여 보건사회부 산하에 환경청을 신설하여 1990년에는 장관급인 環境處로 독립·승격시킨바 있다.

농림수산부의 예를 들면 1965년까지는 山林局과 水產局으로 농림부의 1개 局단위이던 조직이 1966년도에 산림의 보호육성과 증식, 임산물의 이용개발 등의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 산림국을 山林廳으로, 韓·日 어업협정의 체결을 계기로 한국수산업의 근대화와 이의 개발 및 어민소득을 증대시킬 목적으로 수산국을 水產廳으로 昇格시킨바 있다.

어린아이가 성장하여 체격이 커짐에 따라 의복도 따라서 커져야 하는 것과 같이 한 국가가 후진국에서 선진국으로 이행하는 과정에서 새로이 발생하는 행정수요에 걸맞게 행정조직과 공무원수 그리고 이를 뒷받침할 예산이 확대·팽창되는 것은 너무나 당연한 것이라 아니할 수 없다.

작은 정부론을 주창하는 입장에서는 우리나라의 행정조직이 너무나 비대하고 공무원수만 많이 늘려 지나치게 예산이 팽창됨으로 인하여 국민들의 조세부담만 늘어나므로 획기적인 행정개혁을 통하여 조직·인원·예산을 축소시켜 효율적인 작은 정부를 운영하자고 주장할 것이나 외국의 예와 비교해 보면 반드시 그렇지 않다는 사실이 증명된다.

첫째, 1985년 현재 각국의 공무원 1인당 국민수를 〈表 6〉에서 보면 스웨덴 6인, 미국 14인, 일본 23인, 한국 62인으로 10개국중 인구 대비 공무원 수가 가장 적은 편이다.

〈表 6〉 **공무원 1인당 인구수, 1985**

단위:인

국별	인구수	국별	인구수
스웨덴	6	일본	23
미국	14	말레이지아	24
서독	14	싱가폴	32
프랑스	15	대만	43
영국	20	한국	62

자료 : 서태윤, 한국정부 조직론

둘째로, 1980년대에 들어와서 범죄는 〈表 7〉에서 보는 바와 같이 양적으로 증가하고 질적으로 고도화되어 가고 있으나 경찰력은 이를 따르지 못하고 있으며 외국에 비하여 경찰인력도 많이 부족한 실정임을 〈表 8〉에서 알 수 있다.

〈表 7〉 **80년대 총범죄의 양적 증가 추이**

단위:건

발생량 \ 연도			1980	1985	1989
總犯罪	전국	實數	620,710	794,777	1,043,901
		指數	100	128	169
	서울	實數	172,500	239,470	317,197
		指數	100	139	184

자료 : 치안본부, 범죄 분석

〈表 8〉 警察官 1人當 人口數, 1989년

단위:인

國 別	人口數	國別	人口數
이 태 리	253	영 국	395
프 랑 스	273	일 본	557
독 일	311	한 국	605
미 국	357		

자료 : 일본 경찰 백서

세째로, 국민들의 조세부담율은 선진국이 될수록 사회보장 부담율때문에 높아지게 마련이며 선진외국과 비교해 보면 우리나라 국민들의 조세부담율이 별로 높지 않음을 알 수 있다.

〈表 9〉에서 보면 GNP對 일반정부 총지출의 비율은 1980년을 기준으로 할 때 한국이 23.5%인데 비하여 미국이 33.5%, 영국이 43.1%, 스웨덴은 61.6%이고 국민소득대비 국민부담도 비슷한 추세이다.

〈表 9〉 국민경제에서 차지하는 정부활동의 비중, 1980

단위:%

國名	GNP對 一般政府 總支出	國民所得 對比 國民負擔		
			租 稅 負 擔 率	社會保障 負 擔 率
한 국	23.5	18.4	18.4	—
일 본	29.6	32.7	23.4	9.3
미 국	33.5	38.5	28.9	9.6
영 국	43.1	49.0	39.3	9.7
서 독	44.3	52.2	32.6	19.6
프 랑 스	44.0	54.6	29.3	25.3
스 웨 덴	61.6	64.1	45.1	19.0

자료:OECD 및 일본경제 기획청.

V. 結 論

지금까지 큰 정부론과 작은 정부론의 이론적 배경과 문제점, 한국정부기능 및 예산의 확대·팽창과정을 살펴 보았으나 그 어느 정부조직도 완벽한 것일 수는 없다.

미국의 제퍼슨(T·Jefferson)대통령이 "最少의 行政이 最善의 政府"라고 갈파했고 독일의 경제학자 슈마허(Schumacher)는 "Small is beautiful"이란 저서에서 큰 정부보다 작은 정부가 상대적으로 바람직하다고 주장하고 있으나 이상과 현실은 항상 일치하는 것은 아니며 국가별 시대상황에 따라 어느 조직형태가 적절한 것인지는 달라지게 마련이다. 미국의 경우를 보더라도 자유방임주의를 강조한 아담·스미스(A.Smith)는 정부의 기능을 국방과 치안유지 및 사회간접자본 시설유지만을 담당해야 한다고 주장했으나, 1930년대의 세계적인 대공황을 극복하기 위해서는 대대적인 공공사업을 정부가 주도해서 실시해야 한다고 주창했으며, 1960년대 죤슨(L.Johnson)미국 대통령도 소득재분배를 위한 福祉國家를 강조한 바 있다.

우리나라의 경우에도 해방 이후 자본주의가 도입되면서 계속 정부의 간섭에 의하여 경제가 운용되어 왔으며 제3공화국이 출범하면서 국가주도의 경제개발 5개년계획의 추진으로 특히 경제관련 정부조직이 비대해지기 시작했으며 國土統一院, 공정거래위원회, 환경청, 노동부, 體育靑少年部 등의 조직 및 인원을 확대·증원하지 않을 수 없었다.

1990년대에 들어와서 1인당 GNP가 6천

불을 상회하였고 2000년대 선진복지국가 진입을 목전에 두고 있는 현상황에서 생활의 質향상에 따른 사회적 욕구의 多樣化와 分權化에 따라 종합조정을 위한 企劃機能의 확대가 요구되고 있다.

자유경쟁의 결과에 따른 불공평을 해소하기 위해 所得再分配, 음성 不勞所得者들의 호화·사치생활로 말미암은 국민간의 위화감을 해소하기 위하여 철저한 稅源발굴을 위한 세무공무원과 날로 급증하고 있는 범죄를 抑止하기 위한 경찰 공무원, 교사의 부족으로 콩나물 교실에서 비효과적인 교육을 받고 있는 학생들을 위한 교육공무원, 그리고 전국민의 10%인 4백만 장애인을 위한 사회복지 행정기능의 강화를 위하여 앞으로도 우리나라의 정부조직 및 인원은 대폭 확대·증원되지 않을 수 없는 상황에 처해 있다.

다만, 정부의 적극적 역할과 分權化에 대한 요구를 조정할 수 있는 능력이 요청되는 이때 정부의 활동이 시장경제에 적응하면서 이루어져야지 과거와 같이 강제력에 의존해서는 안될 것이다.

參 考 文 獻

金甫炫, 金庸來,「地方行政의 理論과 實際」, 1983

安海均, "日本行政改革의 最近動向," 行政論叢, 第11卷 第2號

李文永, 작은 政府를 위한 官僚制, 1990

金東建, 現代財政學, 1984

徐泰潤, 韓國政府組職論, 1986

金繁雄 共著, 現代韓國行政論, 1991

L. D. White, *Introduction to Science of Public Administration*, 1955

D. Yates, *Bureaucratic Democracy*, 1982.

A. Downs, *Increasing Bureaucratization, Social Efficiency and Individual Freedom*, 1978