

한선 프리미엄 리포트

Hansun Premium Report

주 제 : 정부의 역할변화와 정부기능 및 조직구조의 재창조
발제자 : 이선우 한국방송통신대학교 교수
일 시 : 2016년 6월 2일 오전 7시 30분
장 소 : 국회의원회관 제3세미나실

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

223회 정책세미나 주요 내용

< 요약 >

☞ 6월 2일 정책세미나에서는 이선우 한국방송통신대 교수를 연사로 '정부의 역할변화와 정부기능 및 조직구조의 재창조'를 주제로 논의했습니다.

■ 오래전부터 진행되었던 세계화는 이제 질이 달라졌다. 문제는 세계화 속에서 다른 DNA와 결합해 새로운 질서를 만들어야 하는데 적절한 대응을 못하고 있다. 또 다른 화두는 융합사회이다. 지식정보화 및 과학기술이 가속화된 융합이다. 이미 새로운 세상으로 진입했다. 새로운 세상에선 인간에게 일자리 축소와 정보격차라는 위협이 생긴다. 민주화와 지역화는 가속될 것이다. 또한 민간과의 협치가 증가하면서 공공갈등도 증가한다. 그러나 공공갈등을 해결하는 정부 능력은 OECD 중 하위에 속한다.

■ 바람직한 정부 역할과 변화 방향은 첫 번째 효율적인 정부이다. 모든 것을 독점하고 사회에 관여하는 정부보다 아웃소싱을 많이 하는 분권형 정부가 효율적이다. 우리나라 GDP 대비 아웃소싱 지출비용은 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 아웃소싱 비율을 높일 필요가 있다. 두 번째, 투명하고 개방적인 정부이다. 전자정보 시스템을 보다 적극적으로 활용해야 한다. SNS 활용확산을 통해 정부의 신뢰도 높여야 한다. 세 번째, 포괄적인 정부이다. 정부가 사회적 불평등을 해소시키는 데 앞장 서야 한다. 정부지출을 늘려서 사회형평을 추진하고 진입장벽을 낮춰야 한다. 네 번째, 전략적 정부이다. 핵심행정부가 변화하고 전략기능이 강화되어야 한다.

다. 핵심정부는 기획, 조정, 평가 기능을 수행하는 지원 구조를 갖추어야 한다.

■ 우리나라에서 비즈니스를 하는데 가장 큰 문제는 정책의 불안정성이다. 정책의 일관성이 없기 때문이다. 정부가 바뀌면 조직이 바뀌고, 기능이 바뀐다. 또 다른 문제는 예산 운영의 배척성이다. 미국이나 다른 OECD국가들을 보면 최소한 5년에서 10년 후까지 예산의 방향이 정해진다. 우리나라는 매년 예산 이야기가 나오며 단기적으로 결정된다. 이런 예산 운영은 비효율적이다.

■ 정부 기능 변화의 전제조건은 불필요한 조직개편을 자제하는 것이다. 조직체계의 변화는 환경변화에 맞춰 핵심정부 기능을 강화하고 경제부처를 축소해야 한다. 미래 정부 조직개편의 기준은 OECD 정부 지출, 국가 경쟁력 순위, 기능 및 정책 중심 분류, 행정환경 변화로 네 가지이다. 궁극적으로 핵심정부의 기능과 융합 행정이 필요하다. 때문에 대통령 산하에 핵심정부기능이 있어야 한다. 부총리급으로 국가관리, 산업경제, 사회문화의 기능이 총괄적으로 관리되어야 한다. 앞으로 정부 크기는 줄어들고 정부 기능은 전국으로 분산될 것이다. 공간적 비효율은 사라지고 대규모 인력이 필요 없는 시대가 오고 있다.

■ 시대의 변화에 맞추어 국가 행정 운영도 바뀌어야 한다

: 세계화 질적 변화, 융합사회 가속화에 대응해야

- 최근 저출산, 고령화, 청년실업, 사회갈등 등 문제가 심각하게 나타났다. 전문성과 집중성이 부족했기에 큰 비용을 치루면서도 지속적으로 정부 정책은 실패했다. 주력 산업이 쇠퇴하고 있지만 대안 산업이 없다. 대기업들의 생산성 역시 떨어지는 추세이다.
- 과거에는 정부·시민사회·시장이 중심축 역할을 했다. 최근에는 외적 요인인 정치나 지방자치 같은 요소들이 국가에 큰 영향을 미친다. 과거보다 다양한 변수가 생겼으며 governance(사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 함께 국정에 참여하는 변화 통치 방식) 체제의 변화가 일어나고 있다.
- 오래전부터 진행되었던 세계화는 이제 질이 달라졌다. 과거에는 먹고 살기위해, 효율성을 높이기 위해, 질 좋은 제품을 만들기 위해 세계화가 진행됐다. 이제는 기업이 독립적인 경제체계를 갖추고 독과점, 양극화를 만들면서 세계가 빈익빈부익부로 가고 있다. 문제는 세계화 속에서 다른 DNA와 결합해 새로운 질서를 만들어야 하는데 우리는 적절한 대응을 못하고 있다.
- 또 다른 화두는 융합사회이다. 지식정보화 및 과학기술의 가속화된 융합이다. 인공지능이 하나의 시작점이라 볼 수 있다. 이미 새로운 세상으로 진입했다. 스마트폰을 활용하는 웨어러블(Wearable), 스마트카 시대이다. 이런 새로운 세상에선 인간에게 일자리 축소와 정보격차라는 위협이 생긴다. 민주화와 지역화는 가속될 것이다. 또한 민간과의 협치가 증가하면서 공공갈등도 증가한다. 그러나 공공갈등을 해결하는 정부 능력은 OECD 중 하위에 속한다.

■ 네 가지 바람직한 정부 역할을 제안

: 효율 · 개방 · 평등 · 전략적인 정부 역할이 필요하다

- 바람직한 정부 역할과 변화 방향은 첫 번째 효율적인 정부이다. 모든 것을 독점하고 사회에 많이 관여하는 정부보다 아웃소싱을 많이 하는 분권형 정부가 효율적이다. 지방 분권을 하면 지방과의 갈등이 많이 해소될 것이다. 국토교통부가 댐 건설을 관리하고 있다. 지방이 필요한 댐 건설을 국가가 관장하는 것은 불필요하다. 갈등을 유발하면서 댐을 지어야 하는지 고민해 봐야 한다. 우리나라 GDP 대비 아웃소싱 지출비용은 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 아웃소싱 비율을 높일 필요가 있다.
- 두 번째, 투명하고 개방적인 정부이다. 전자정보 시스템을 보다 적극적으로 활용해야 한다. SNS 활용과 확산을 통해 정부의 신뢰도 높여야 한다.
- 세 번째, 포괄적인 정부이다. 정부가 사회적 불평등을 해소시키는 데 앞장 서야 한다. 공유와 배분의 불평등을 완화하고 다양한 정책수단을 활용해야 한다. 정부지출을 늘려서 사회형평을 추진하고 진입장벽을 낮춰야 한다. 단순 재분배가 아닌 고용, 보건, 교육 정책을 융합적으로 활용해야 한다.
- 네 번째, 전략적 정부이다. 박세일 교수님이 주장하셨던 바이다. 핵심행정부가 변화하고 강화되어야 한다. 핵심정부는 기획, 조정, 평가 기능을 수행하는 지원 구조를 갖추어야 한다. 국무조정실의 역할을 강화하는 것도 한 방법이다. OECD 국가들의 핵심행정부 재직 인원은 평균 749명이지만 우리나라는 415명이다. 핵심 정부 인력이 효율적이고 유연하게 핵심정부 기능을 하는 것이 중요하다.

■ 역대 정부 목표와 조직개편의 특징

: 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지

- 역대 정부 부처 수를 보면 전두환 정부 이후로 큰 변화가 없다. 부처 수는 중요하지 않다. 앞으로 나아가야 할 방향에 대해 고민하는 것이 중요하다. 역대 정부들의 부처별 현황과 지향하는 바는 다음과 같다.
- 김영삼 정부는 남북통일, 재벌, 과거청산 등에 초점을 맞췄다. 국제 환경에 대응하고 사회개조를 통해 신한국을 창조하려 했다. 작은 정부라는 효율성과 민주성을 강조했다. 2차에 걸친 조직개편으로 2월 14부 5처 14청이 됐다.
- 김대중 정부는 조직개편 당시 IMF로 인해 국가 생존과 국가경쟁력을 제고시켜야 했다. 정부 품질 혁신을 위해 대대적 조직 진단과 개편을 목표로 했다. 그러나 현실적 한계를 넘지 못했다. 당시 자민련과의 공조가 잘 이뤄지지 않았다. 작은 정부는 김영삼 정부 이후로 계속 이뤄지고 있었다. 3차에 걸쳐 개편됐고 18부 4처 16청 4실 10위원회가 만들어졌다.
- 노무현 정부는 정보화가 화두였다. 김영삼 정부 때에도 초고속 통신망이 나왔지만 노

무현 정부의 정보화 이슈로 네티즌 영역이 확대되었다. 세계화와 국제화가 대두되고 4대 국정 원리와 12대 국정과제를 통해 정부혁신을 했다. 조직 개편을 크게 하기보다 정부기능 확대를 위해 위원회 중심으로 국가를 끌고 갔다.

- 김영삼 정부는 정부서비스 효율성을, 김대중 정부는 고객 만족을 강조했다. 노무현 정부는 참여정부를 내세웠다. 이 내용들은 1980년대 미국 레이건 대통령이 국가재건을 위해 추진한 프로젝트와 비슷하다. 서비스 질의 향상, 고객만족, 참여정부의 내용을 김영삼 정부에서 통합적으로 추진하지 못한 점이 아쉽다.

- 이명박 정부의 모토는 선진일류 국가였다. 창조적 실용주의를 표방하며 저탄소 녹색 성장을 주도했다. 하지만 경제성장이 둔화되고 금융위기를 겪으며 어려운 상황을 맞이했다. 15부 2처 18청 3실 5위원회를 갖췄다.

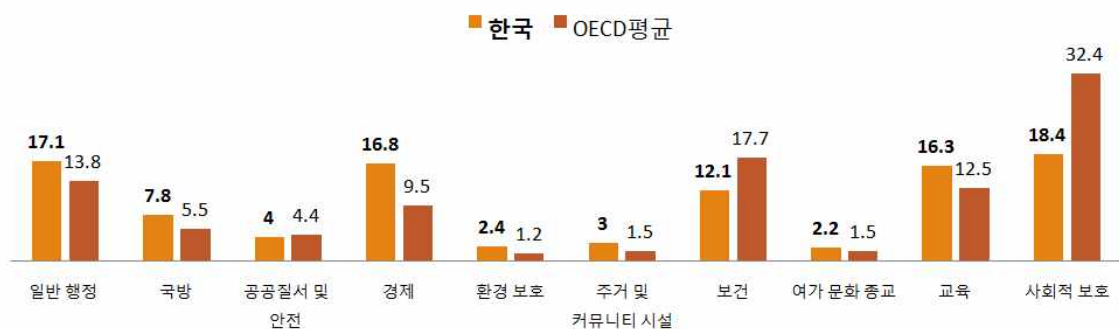
- 박근혜 정부는 행복한 국민, 행복한 한반도, 신뢰받는 모범국가를 만드는 것이다. 안전, 경제부흥, 복지국가, 경제민주화를 지향했다. 정부운영의 효율성, 합리성, 성과지향을 위해 17부 3처 17청으로 개편했다.

■ 미래 정부 조직개편의 기준과 원칙

: 불필요한 지출은 줄이고 부족한 부분은 강화해야 한다.

- 전반적으로 정부기능 분류 체계도는 기능별, 목적별로 분류한다. 각 부처별로 소기능, 중기능, 대기능으로 분류한다. 하지만 세부적으로 분류가 맞지 않는 부분도 있다.

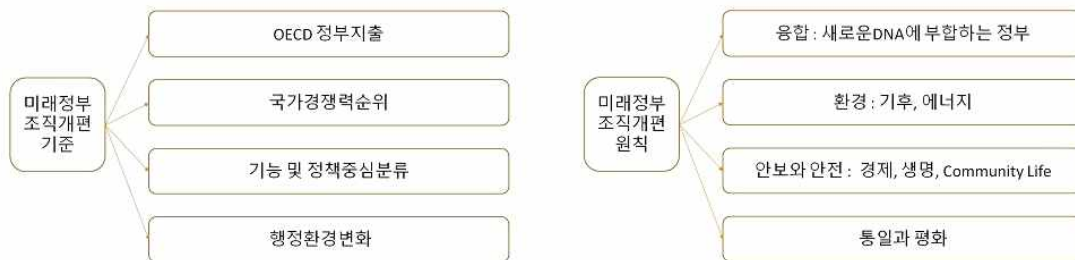
- 한국과 OECD의 정부 기능별 지출을 비교했다. 일반 행정, 국방, 경제, 보건, 교육 분야는 우리나라가 OECD 평균보다 지출이 많았다. 반면 사회적 보호, 보건, 공공질서는 상대적으로 적다. 한국의 국제 경쟁력 지수도 제도부분, 노동시장, 금융시장 부분이 140개국 중 낮은 수준에 속한다.



(OECD와 한국의 정부기능별 지출)

- 우리나라에서 비즈니스를 하는데 가장 큰 문제는 정책의 불안정성이다. 정책의 일관성이 없다는 것이다. 정부가 바뀌면 조직이 바뀌고, 기능이 바뀌기 때문에 그 동안 추진한 정책들이 소멸하게 된다. 단적인 예로 녹색성장정책이 새 정부가 들어서자 많이 없어졌다. 그전 정부가 했던 정책을 다음 정부가 이어가는 것이 필요하다.

- 또 다른 문제는 예산 운영의 배척성이다. 미국이나 다른 OECD국가들을 보면 최소한 5년에서 10년 후까지 예산의 방향이 정해진다. 우리나라는 매년 예산 이야기가 나오며 단기적으로 결정된다. 이런 예산 운영은 비효율적이다.
- OECD와 지출 경쟁력 순위를 비교하면 정부기능을 축소, 폐지, 유지, 전환, 강화, 통합해야 할 분야가 구분된다. 일반 행정, 경제, 교육, 국방은 줄여야 한다. 유지해야 할 분야는 여가, 문화, 종교, 주거커뮤니티 시설이다. 전쟁의 개념이 바뀌었기 때문에 국방도 전환해야 한다. 공공질서 및 안전, 환경, 사회적 보호는 강화되어야 한다.
- 정부 기능 변화의 전제조건은 불필요한 조직개편을 자제하는 것이다. 세계적으로 정부조직 개편을 대대적으로 하지 않는 추세다. 이미 기본적인 기반은 잡혀있기 때문에 전략기능을 강화하여 미래 대비를 해야 한다. 조직체계의 변화는 환경변화에 맞춰 핵심 정부 기능을 강화하고 경제부처를 축소해야 한다. 미래 정부 조직개편의 기준은 OECD 정부 지출, 국가 경쟁력 순위, 기능 및 정책중심 분류, 행정환경 변화로 네 가지이다.



- 궁극적으로 핵심정부의 기능과 융합 행정이 필요하다. 때문에 대통령 산하에 핵심정부기능이 있어야 한다. 부총리급으로 국가관리, 산업경제, 사회문화의 기능이 총괄적으로 관리되어야 한다. 그 아래 부처들이 나누어지고 여러 기능들 간의 소통이 자유로워야 한다. 앞으로 정부는 공무원이 많이 필요하지 않다. 정부가 정책을 수행하기 위해 인력이 필요하다면 각개 전문가를 소집해 정책을 만들고 다시 흩어지는 방식으로 하면 된다. 앞으로 정부 크기는 줄어들고 정부 기능은 전국으로 분산될 것이다. 공간적 비효율은 사라지고 대규모 인력이 필요 없는 시대가 오고 있다.

223회 정책세미나 질의응답

질문1 큰 정부, 작은 정부라는 의미는 정부 성향에 따라 달라지는 것이 아닌지?

답변 진보라는 용어가 우리나라에서는 원래 의미가 달라진 것 같다. 작은 정부가 자율성을 강조하고 사회적 역할에 비중을 둔다면 큰 정부는 정부의 사회적 역할을 강조한다. 김대중, 노무현 정부 기간 동안 신자유주의의 물결이 화두였다. 자연스럽게 이념과 관계없이 세계의 흐름을 따른 것이다. 요즘은 크고 작은 것이 중요한 것이 아니라 적정 사이즈가 중요하다.

질문2 공교육을 어떤 면에서 강화해야 하는지? 교육감 제도에 대해 어떻게 생각하

시는지?

답변 초·중·고등학교의 기능 강화는 지금 공교육이 제대로 되지 않았기 때문이다. 학교를 믿고 맡기자는 의미에서 강화시켜야 한다. 교사들에게 과격적으로 인센티브를 줘야 한다. 많은 혜택을 주는 대신 엄격한 규칙을 적용시켜야 한다. 현재 교육감 제도도 문제가 있지만 무엇보다 교육부의 많은 권한과 간섭이 큰 문제라고 생각된다. 교육감 제도 문제는 그 이후 생각해야 한다.

질문3 첨단시대에 대비해 정부는 어떤 운영을 해야 하는가?

답변 정부가 첨단시대를 잘 모른다면 간섭하지 말아야 한다. 앞으로 DNA가 완전히 다른 세상이 온다. 이런 시대에 제동을 거는 간섭은 할 필요가 없다. 인공지능시대에 발맞춰 열린 운영을 해야 한다.

※ 이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.
(한 통 2,000원)