

공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은
2006. 3. 28(화) 朝刊부터 보도하여 주시기 바랍니다.

2006~2010년 국가재정운용계획

- 일반공공행정 분야 -

- 2006년 3월 27일(월) 10:00 ~ 12:00
- 기획예산처 MPB Hall (청사 별관 2층)

국가재정운용계획 일반공공행정 분야 작업반

동 자료는 '06~'10국가재정운용계획 일반공공행정 분야 작업반에서 준비한
자료로서 정부의 공식적인 입장이 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

09:30 ~ 10:00

등록 및 네트워킹

10:00~12:00

정부인력 운영, 어디로 가야 하나?

사 회 : 유홍립 (단국대학교 행정학과 교수)

발 표 : 이근주 (이화여자대학교 행정학과 교수)

쟁점토론 1 : 우리 정부인력, 과연 얼마나 늘었나?

쟁점토론 2 : 어디를 줄이고 어디를 늘려야 하나?

토 론 :

김미경 (상명대학교 행정학과 교수)

서영복 (행정개혁시민연합 사무처장)

서원석 (한국행정연구원 인적자원관리센터 소장)

안현실 (한국경제신문 논설위원)

서필언 (행정자치부 조직혁신단장)

김동극 (중앙인사위원회 성과후생국장)

김대기 (기획예산처 재정운용기획관)

목 차

I. 정부인력 운영을 위한 재정투자 현황	1
1. 그 동안의 재정투자	1
2. 인건비 비중	2
II. 정부의 기능변화와 외국의 인력운영 동향	3
1. 정부의 역할 변천	3
2. 우리정부의 역할 변화	5
3. 외국의 동향	6
III. 참여정부의 인력운영 현황	9
1. 정부인력 규모 현황	9
2. 참여정부의 인력규모 변동	11
3. 참여정부의 인력운영에 대한 평가	15
4. 참여정부 인력의 외국과 비교	16
IV. 정부인력 운영방향과 과제	23
1. 향후 인력관리 방향	23
2. 인력 증가분야와 감축분야	28
3. 인력 비중이 높은 분야의 관리방안	29
<참고1> 인력현황과 관련 국민수요 조사	32
<참고2> 참여정부의 인력운영 성과	33

I. 정부인력 운영을 위한 재정투자 현황

1. 그 동안의 재정투자

□ '97년 IMF 외환위기 발생 이후 '99년까지 국가공무원을 1만 5천명 감축하고, '98년에서 '99년 2년간 공무원 보수를 삭감하는 등 정부 부문의 구조조정으로 공무원 인건비가 감소

□ '00년 구조조정이 마무리된 이후 '02년까지 교원 등을 중심으로 인력증원이 이루어지고, 민간부문에 비해 상대적으로 낮은 공무원 보수를 민간과 대등한 수준으로 인상하기 위한 「공무원 보수 현실화 계획*」을 추진하는 등으로 인건비가 크게 증가

* 공무원 보수 현실화 계획('00~'04) : 공무원 보수를 민간 중견기업 (상용근로자 100인이상의 사무·관리직 대상)의 보수수준으로 인상

□ 2003년부터 현재까지는 국민이 필요로 하는 서비스를 적시에 제공하는 “일 잘하는 정부(enabling government)” 구현을 목표로 교원·경찰 등 대민서비스 분야를 중심으로 인력증원을 하였으나, 처우개선이 물가상승률 수준 이하로 낮아짐('04년 3%, '05년 동결, '06년 2%)에 따라 인건비 증가율은 다소 둔화

<인건비 규모 추이(국가공무원)>

(조원, %)

	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
▪ 인건비	11.7	11.4	10.9	12.5	14.0	15.3	16.8	18.0	19.0	20.4
(증가율)	-	△2.4	△4.5	14.5	11.8	9.6	9.5	7.1	6.0	7.3

2. 인건비 비중

- 참여정부의 인건비 증가율은 7.5% 수준으로 IMF 외환위기 기간중 인건비가 삭감된 특수한 경우인 국민의 정부 시기의 인상율(6.1%) 보다는 다소 높고, 문민정부 시기의 인상율(10.8%)보다는 크게 낮은 수준

<정부별 인건비 증가율(연평균)>

	문민정부('92~'97)	국민의 정부('98~'02)	참여정부('03~'06)
증가율(%)	10.8	6.1	7.5

* 5공화국(일반회계) : 11.3%, 6공화국(일반회계) : 18.6%

- 재정 및 GDP에서 차지하는 인건비 비중은 IMF 외환위기 이전보다 다소 낮거나 유사한 수준
- 통합재정대비 인건비 비중은 인건비 증가율이 재정증가율보다 낮은 수준을 유지함에 따라 '97년 11.7%에서 '02년까지는 11.3%로 유사한 수준을 유지하다가 '06년 10.1% 수준으로 하락
 - GDP대비 인건비 비중은 '97년 수준인 2.4%를 '05년에도 유지

<인건비 규모(회계별)와 인건비 비중>

(조원)

	'97년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년
□ 인건비 규모	11.7	15.3	16.8	18.0	19.0	20.4
▪ 일반회계 ¹⁾	10.5	13.9	15.3	16.4	17.4	18.6
▪ 특별회계	1.2	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8
□ 인건비 비중						
▪ 통합재정대비(%)	11.7	11.3	9.7	9.8	9.8	10.1
▪ GDP대비(%)	2.4	2.2	2.3	2.3	2.4	N/A

1) 봉급조정에비비 포함

Ⅱ. 정부의 기능변화와 외국의 인력운영 동향

1. 정부의 역할 변천

작은 정부, 큰 정부의 흐름은 역사적으로 浮沈을 거듭

- ▶ 19C 말엽까지는 야경국가론에 기초한 작은 정부론
 - ▶ '30년대 경제대공황 ~ '70년대 오일쇼크전까지는 시장실패로 큰 정부론
 - ▶ '70년대 오일쇼크, 스태그플레이션 등으로 정부실패 문제가 제기되어
'80년대 신자유주의, 신공공관리론에 기초한 작은 정부론의 부활
- ⇒ 현재의 정부는 시장실패와 정부실패의 동시해결 필요

□ 19C말엽까지의 夜警국가 : 작은 정부

- 민간의 私的 영역에 있어서는 정부의 역할을 최소화하고, 정부는 치안과 국방 등 질서유지 역할에 국한해야 한다는 견해
- 모든 문제는 시장의 '보이지 않는 손(invisible hand)'에 의해 자동적으로 해결될 수 있다는 믿음

□ 19c말 ~ 20c초 시장실패 : 작은 정부의 한계 대두

- 자본주의의 진전에 따라 독점 발생, 공공재의 공급 부족, 외부효과, 소득 불균형 심화 등 시장이 지니고 있는 내재적 한계 노출
- 1929년 미국의 경제대공황 발생으로 시장이 모든 문제를 해결해 줄 수 있을 것이라는 믿음이 깨짐

□ 1930년대 경제대공황 이후 케인즈적 복지국가 : 큰 정부

- 1929년 미국의 경제대공황과 같은 시장실패를 극복하기 위해 등장
- 뉴딜정책과 같은 유효 수요창출과 '요람에서 무덤까지'로 대표되는 영국의 사회복지 정책 등과 같은 국가개입을 통하여 자본주의의 모순 완화를 도모

□ 1970년대 오일쇼크 이후 정부실패 : 큰 정부의 문제 제기

- '70년대 석유파동과 스태그플레이션 발생, 뉴욕시 재정파탄과 캘리포니아 주민의 조세저항과 같은 케인즈적 복지국가의 한계 노정
- 국민의 조세부담 증가, 경직된 국가관료제, 공공지출 확대 등의 정부실패 문제 제기

□ 1980년대 신자유주의, 신공공관리론 : 작은 정부의 부활

- '80년대에 영국의 대처리즘, 미국의 레이거노믹스처럼 정부지출 억제 및 규제완화를 내용으로 하는 작은 정부론 대두
- 정부부문의 감축관리 등 생산성 향상과 민영화 등 정부개입 범위의 축소를 통한 재정지출의 건전화 도모

⇒ 현재 정부의 과제 : 시장실패와 정부실패를 동시에 해결 필요

- 역사적 경험으로 볼때 작은 정부/ 큰 정부의 이분법적, 택일적 접근은 실패할 가능성이 높음
- 현대정부는 시장실패와 정부실패를 동시에 극복 필요

2. 우리정부의 역할 변화

- '80년대 후반까지는 규제·정책금융 등 다양한 정책수단을 동원하여 정부주도의 경제개발이 이루어짐
 - 농촌사회의 개발을 위한 새마을운동 및 6차에 걸친 경제개발 5개년 계획 수립·시행 등
- '80년대 후반부터 '00년대 초반까지는 각종 규제완화, 민영화 및 시장 개방 등을 통해 민간과 시장주도의 경제로 전환
 - 규제완화 : '91.8월, 단계별 금리자유화 추진계획 발표
'93.6월, '기업활동 규제완화에 관한 특별조치법' 제정
'94.1월, '행정규제 및 민원사무기본법' 제정
 - 민영화 : '93년 58개 공기업 민영화
10개 공기업 통·폐합
 - 개방화 : '93.12월, UR 타결('95.1 WTO 발족)
'94.11월, APEC 정상회담관련 '세계화'선언,
'96.12월, OECD 가입
- '00년대 초반 이후에는 규제완화·개방화 등 시장경제를 활성화 하면서도 저소득층 대책 등 양극화 해소를 위한 정부의 적극적인 역할을 다시 강조하는 흐름으로 전환
 - '희망한국 21' 대책 수립 등 양극화 해소 노력

3. 외국의 동향

□ 최근 각국은 정부규모 자체에 대한 관심보다는 거버넌스(Governance)와 성과를 중시하는 추세

○ 대부분의 선진국에서는 지난 '80~90년대 신자유주의, 신공공관리론을 기초로 작은 정부를 지향하는 정부 개혁을 추진하여 왔으나,

○ 최근의 각국 정부는 구조조정이나 감축관리의 논리에서 벗어나 효율을 강조하면서 시민-기업-정부간의 협치(Governance)를 바탕으로 한 새로운 국정관리의 틀을 구축하는 데에 관심을 집중

* '05.5월 서울에서 개최된 제6차 정부혁신세계포럼의 주제는 “참여와 투명을 지향하는 국정관리 Governance”

○ 투입요소를 강조하는 「작은 정부」의 논리보다는 산출과 성과에 역점을 두는 “능력있는 정부(enabling government)”를 지향

□ 정부인력 규모로 보면 과거의 감축 일변도 보다는 “감축-증가”의 순환 경향이 있으며, 최근 외국의 정부 인력운영 방향은 감축기조와 성과·산출중심으로 이원화

① 투입에만 주안점을 두는 '작은 정부'보다는 투입과 성과에 기반한 '능력있는 정부(enabling government)'를 중시

- (영국) '80년대 대처정부 이후 본격적으로 정부규모 감축을 추진 하였으나, '99년 이후 공무원 수는 완만한 증가세

<영국 국가공무원 연도별 변동 추세>

(단위 : 천명)

'79	'84	'89	'94	'97	'99	'00	'01	'02	'03	'04
735	626	573	540	475	459	475	482	490	516	534

* 영국 Cabinet Office(Personnel Statistics) 2005

- (뉴질랜드) '90년대 중반 공무원 인력을 대규모로 감축하였으나, '01년을 기점으로 공무원 수는 다시 증가

※ '90년대 중반 인력감축은 순수 인력 감축 외에 정부기능을 책임 운영기관이나 공기업 등으로 이전함에 따른 인력 이동이 큰 요소

<뉴질랜드 국가공무원 연도별 변동 추세>

(단위 : 명)

'86	'95	'99	'01	'02	'03	'04
89,105	34,656	29,463	30,354	31,585	33,118	35,645

* 뉴질랜드 State Services Commission 2004

○ (미국) 클린턴 정부인 '90년대 초부터 약 30만명의 공무원을 감축 하였으나, '00년부터 수년간 공무원을 증원

※ '90년대초 무계획적인 감축으로 정부인력의 부족 등의 문제가 제기되자 의회, 회계감사원(GAO) 등에서도 인력관리 문제를 감시 대상화

※ 연방공무원 수 : '00년 2,708천명 → '03년 2,726천명(OPM 통계)

② '작고 효율적인 정부'의 실현을 목표로 감축 추진

○ (일본) 재정건전화를 위한 세출억제 방안의 하나로 국가공무원의 GDP 대비 인건비 비율을 향후 10년내에 현재의 절반수준으로 감축 목표

▪ 우정공사(26만명)의 민영화 : '07년부터 시행 추진

* 우정 민영화 관련 법안이 국회에 기 제출

▪ 우정공사를 제외한 국가공무원(69만명)을 인력 재배치, 사무축소 등을 통해 향후 5년내에 5% 이상 감축

Ⅲ. 참여정부의 인력운영 현황

1. 정부 인력규모 현황 ('05.12월 기준)

□ 공무원 총수는 931,025명

○ 행정부 공무원 정원은 910,452명

○ 기타 헌법기관 정원은 20,573명

* 입법부 3,176명, 사법부 : 14,852명, 헌법재판소 210명, 선관위 2,335명

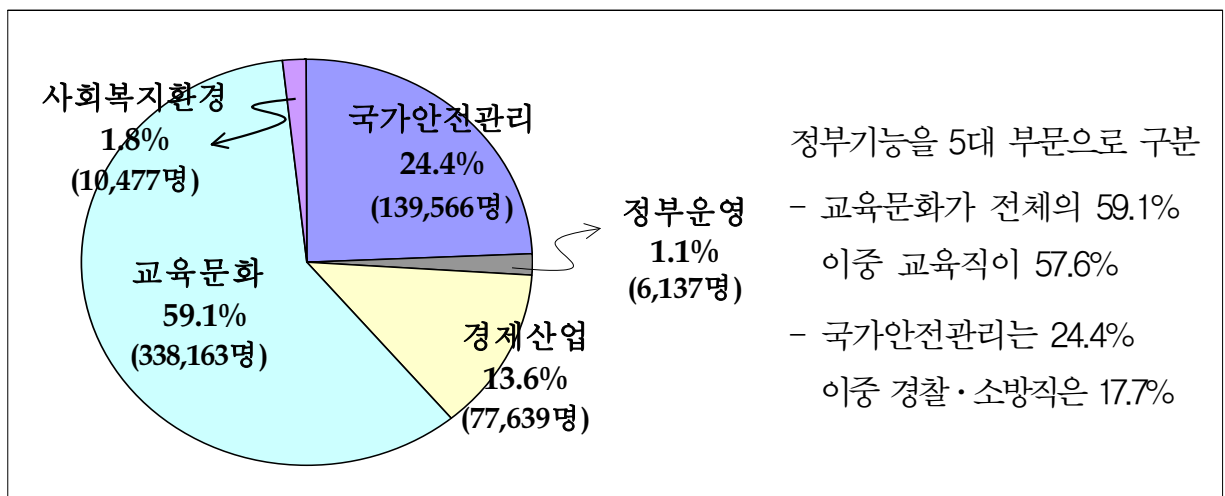
□ 행정부 공무원

○ 국가공무원은 571,982명(62.8%),

○ 지방공무원은 338,470(37.2%)

- 지방자치단체 소속 274,271명(30.1%)

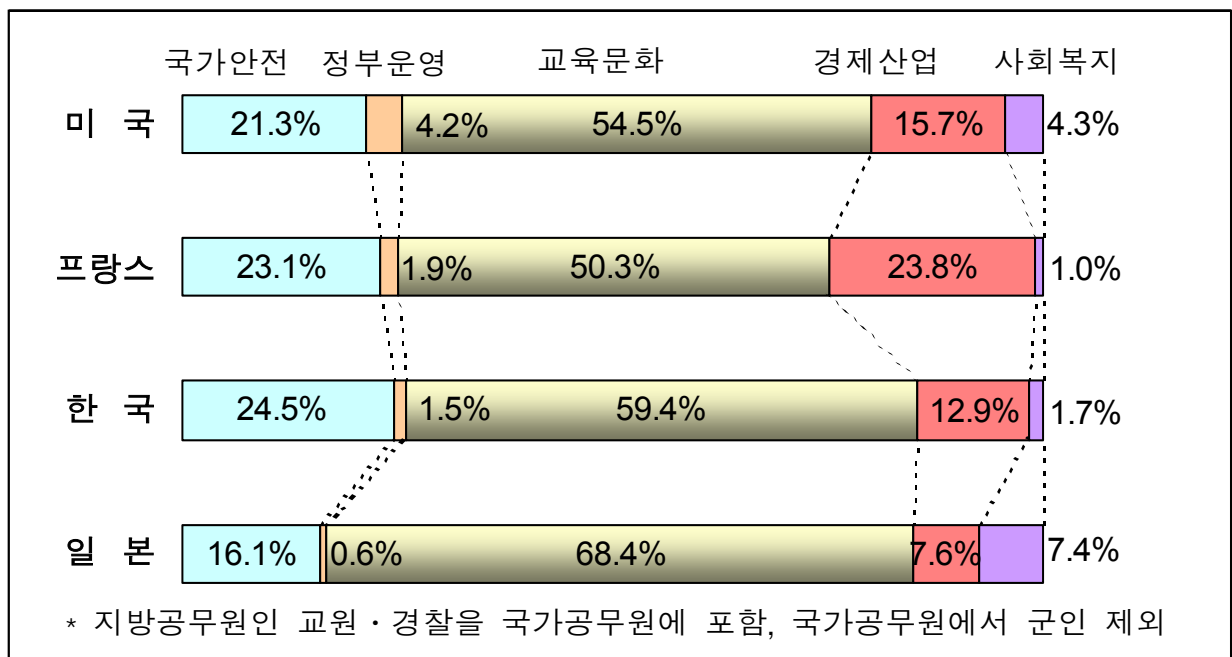
- 교육자치단체 소속 64,199명(7.1%)



□ 외국정부와의 분야별 인력비교

- 기능별 인력규모에 있어 우리나라는 사회복지, 보건, 환경분야의 인력비중이 상대적으로 낮음
- 미국 연방정부의 인력구성은 우리와 유사하나, 사회복지(4.3%)와 정부운영(4.2%) 및 경제산업(15.7%)분야의 비율이 높음
- 프랑스는 인력비율이 우리와 유사하나 교육문화분야가 다른 나라보다 낮으며 경제산업분야(23.8%)의 비율이 높음
- 일본은 교육문화 비율(68.4%)이 다른 나라보다 높으며, 우리에 비해 사회복지(7.4%) 비중이 높은 편임

<분야별 공무원 비중의 국제비교>



2. 참여정부의 인력규모 변동

□ 참여정부 이후 국가공무원 정원은 57만 6천명에서 57만 2천명 수준으로 4천여명 감소

○ 단, 철도청 공사화에 따른 감소인력(2만 9천여명)을 제외할 경우, 2만 5천여명 증가

<참여정부 국가공무원 정원 현황>

(명)			
구 분	'03.2월말(A)	'05.12월말(B)	증 감(B-A)
▪ 국가공무원 (철도공사 포함)	576,223	571,982 (601,738)	△4,241* (25,515)
- 교육공무원	316,873	328,105	11,232
- 경찰공무원	96,324	101,219	4,895
- 일반공무원 (철도공사 포함)	163,026	142,658 (172,414)	△20,368 (9,388)

* ()은 철도청 공사화에 따른 감소인력(29,756명) 제외시 인원

□ 참여정부의 인력증원(25,515명)중 교원, 경찰, 집배원 등 국민생활과 직결되는 서비스를 제공하는 분야가 78% 수준

○ 교원은 11천여명으로 44%를 차지

○ 경찰은 4천 9백여명으로 19%를 차지

<참여정부의 분야별 인력증원 현황>

	합 계	교원	경찰	집배원	교 정	특허심사	기 타
▪ 인 원(명)	25,515	11,232	4,908	2,694	697	333	5,651
▪ 비 중(%)	100	77.9					22.1

□ 정부인력 추세 분석 (역대정부의 인력변동 내역)

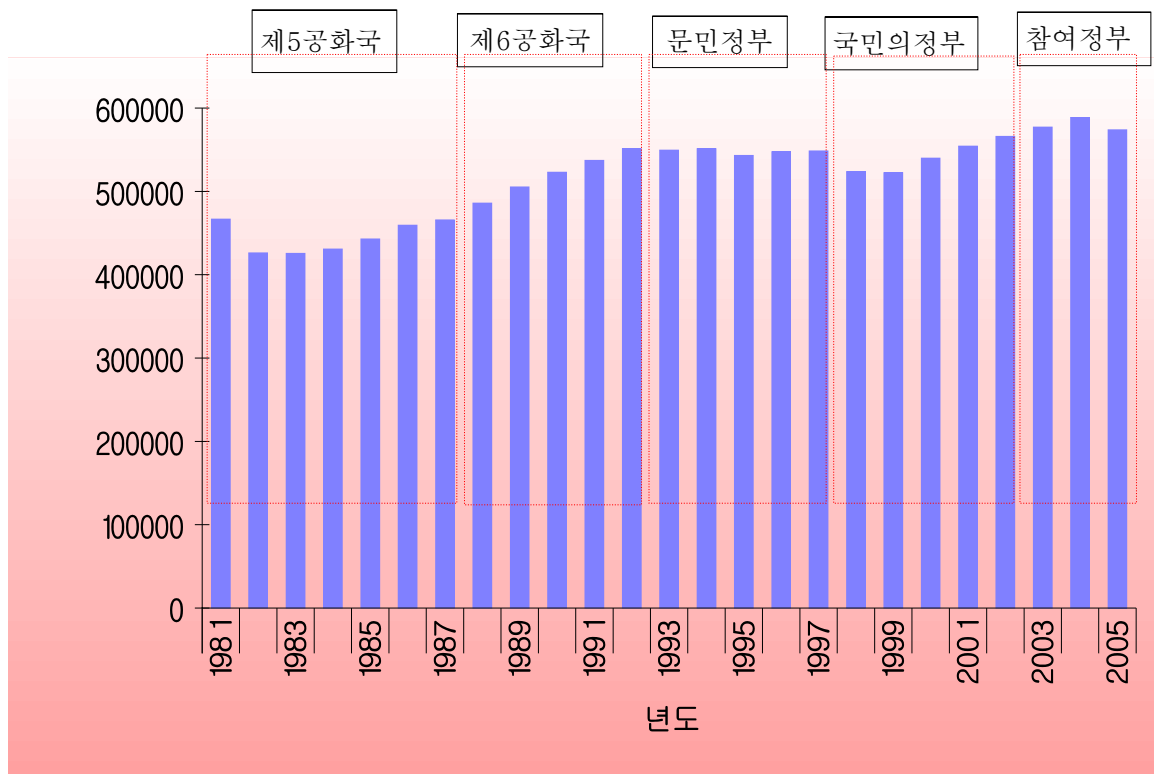
- 정부인력은 정부수립 후 3~4공화국까지 지속적으로 증가(4~8%) 하였으나 5공화국부터 감축기조가 나타나고 증가율도 둔화

<역대 정부별 국가공무원 증가율>

구 분	5공화국	6공화국	문민정부	국민의 정부	참여정부
국가공무원 정원 증감	57,650	87,969	△3,163	14,271	△4,241 (25,515)
증가율	8.82%	18.44%	△0.56%	2.54%	△0.74% (4.08%)

* ()는 철도청의 철도공사화에 따른 감소인력 제외시 기준

<역대정부별 총정원 변동 내역>



<5공화국 주요 변동내역>

- (증원내용) 전 부처에 걸친 일용직 등의 정규직화, 교도소 인력 증원, 노동부 승격, 체육부 신설, 국립의료원 등 국립병원 신설, 아시안게임·올림픽 유치 관련 부서 신설 등이 주요증원 내역
- (감축내용) 전화국은 한국전기통신공사로 전매청은 담배인삼공사로 개편, 정부조직 축소 작업 및 공직사회 정화운동 등 감축 추진

<6공화국 주요 변동내역>

- (증원내용) 서울올림픽 이후 아프리카, 아시아, 공산권 등까지 외교관계 확대, 지방노동사무소 신설, 보호관찰소 및 구치소 등 신설, 범죄와의 전쟁 선포로 경찰서 신설, 토지초과이득세제 시행으로 세무서 신설, 국립병원 신설, 환경처 승격, 주택10만호 건설사업 신도시 건설로 우체국·수도권 전철 등 신설 등
- 감축없이 전 부처의 인력이 지속적으로 증원된 것이 특징

<문민정부 주요 변동내역>

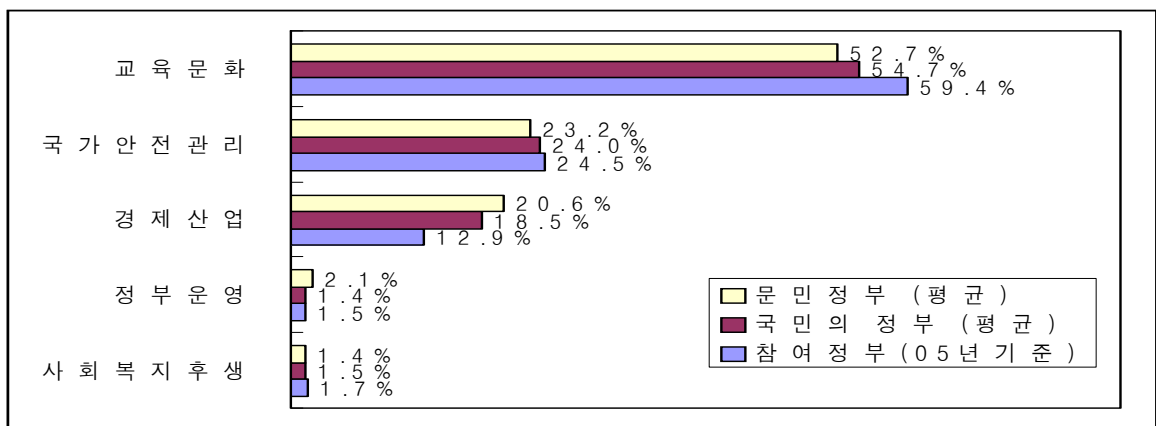
- (증원내용) 공정거래위원회, 해양수산부, 중소기업청 등 신설 및 환경부 승격
- (감축내용) 작고 강한 정부를 표방하면서 공무원 증원 억제, 문화체육부 통합, 지방자치제 실시로 대규모 국가공무원 지방직화

<국민의 정부 주요 변동내용>

- (증원내용) 전 정부에 대한 인력감축 및 조직통폐합 추진
- (감축내용) 교육여건 개선계획의 일환으로 교원 대규모 확대, 여성부, 인권위, 부방위, 중앙인사위 등 신설

□ 분야별 변동내역 비교

- 교육분야는 교육여건 개선으로 문민정부 52.7%에서 국민의 정부 54.7%, 참여정부 59.4%로 대폭 증가
- 국가안전관리 분야는 전반적으로 감축기조를 유지했던 국민의 정부에서도 축소되지 않았음
 - * 교원 및 경찰·소방·교정 공무원은 감축대상에서 제외
- 경제산업 분야는 문민정부의 20%에서 국민의 정부 18.5%, 참여정부 12.9%로 지속적으로 감소되는 추세
 - 참여정부 들어 감소 폭(△5.6%)이 큰 것은 철도청 공사화에 기인
 - * 철도청을 포함할 경우 경제산업분야 비중은 17.3% 수준
- 정부운영 분야는 소폭 감소, 사회복지환경 분야는 소폭 상승



3. 참여정부의 인력운영에 대한 평가

가. 참여정부의 인력운영 비판론

- 우리 정부는 참여정부 들어 지속적으로 인력이 증가하는 비효율적인 ‘큰 정부’로서, 특히 상위직 인력이 다수 증가하고 있음
- 미국, 영국 등은 이미 ‘작은 정부’의 모범 국가이며, 일본, 싱가포르, 독일 등은 지속적으로 공무원 감축을 추진하는 등 ‘작은 정부’를 지향하는 것이 세계적 추세이나 참여정부는 이러한 추세에 반하는 방향으로 나아가고 있음
- 양극화 문제 등의 해소는 정부가 직접적으로 해소하는 것 보다는 시장을 통해 자연스럽게 해결하는 것이 바람직함

나. 참여정부의 인력운영 찬성론

- 참여정부는 단순히 공무원 수를 줄여 나가는 “감량위주의 작은 정부”가 아닌 국민에게 필요한 행정서비스를 적절히 제공하는 “일 잘하는 정부(enabling government)”를 지향
 - 따라서, 참여정부는 ‘big government’가 아닌, ‘good government’로서 “정부가 해야 할 일은 하는 정부”
- 간섭과 규제는 축소해 나가되, 대국민 서비스 향상 및 민생안정 제고, 고소득층과 저소득층간의 양극화 해소 등 동반성장을 통해 장기적인 발전을 뒷받침하는데 필요한 정부의 역할은 확대
- 상위직 증가는 민주적 의사결정 시스템 도입에 따른 합리적 국정 운영의 결과

4. 참여정부 인력의 외국과 비교

가. '큰 정부'와 '작은 정부'의 구분 기준

- '큰 정부'와 '작은 정부'에 대한 일반적 개념 정의가 존재하는 것은 아니나, 정부가 민간부문에 미치는 영향력의 실질적인 크기(국가 권력의 범위와 정도)와 명목적인 크기(재정, 인력 등) 등 다양한 측면에서 논의가 가능
- 단, 국가 기능의 범위, 국가별로 처한 역사적 상황, 경제·사회적 여건 등에 차이가 있으므로 일률적인 기준을 적용하여 판단하기에는 한계가 있음

나. 국가권력의 범위 비교

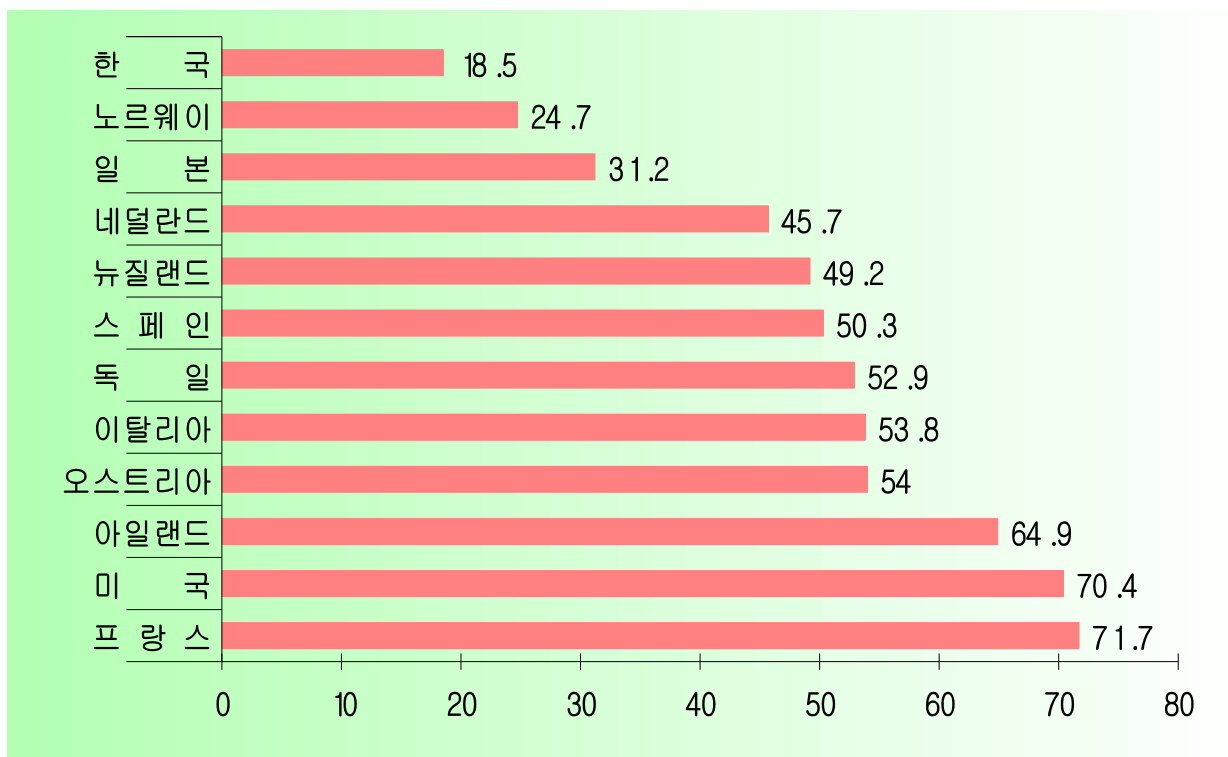
- 국민이 실질적으로 체감하는 정부규모의 크기는 국민의 생활에 국가권력이 행사하는 범위와 밀접한 관련이 있으므로, 국가권력 범위의 비교를 통해 정부규모를 판단할 수 있으나, 국가권력의 범위를 객관화하여 비교하기는 어려운 측면이 있음
- 다만, 정부 규제에 의해 민간이 정부의 정책 이행에 따른 비용을 지불할 경우 큰 정부라고 인식할 수 있으므로, 각국의 규제수준 비교를 통해 간접적으로 국가권력의 범위를 짐작할 수 있음
- OECD에서 발표한 규제품질 수준에서 우리나라는 18위로 분류되어 있음. 다만, 우리나라의 규제수준은 '90년대 이후 규제완화, 민영화, 국민 참여 확대 등이 지속 추진되어 국가권력의 영향력은 축소되는 추세

다. 정부 인력규모 비교

- 인구 1천명당 공무원 수(국가+지방)가 18.5명으로 OECD 국가중 가장 적은 규모이며, OECD 평균은 약 51명으로 우리나라의 약 2.8배 수준
- 우리나라는 프랑스(71.7명)와 미국(70.4명)에 비해서는 약 1/4 수준이고, 스페인(50.3명), 독일(52.9명), 이탈리아(53.8명), 네덜란드(45.7명) 등 다른 주요 국가와 비교시에도 1/2~1/3 수준에 불과

<주요 국가별 인구 1천명당 공무원 수 비교>

(명)



* OECD 『Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends』(2002)

* 중앙정부와 지방자치단체에서 보수를 지급하는 경우는 모두 공무원 (full-time 기준)에 포함하는 것을 원칙

<OECD 국가간 인력규모¹⁾ 비교 ('00년 기준)>

(명)

국 가	인구 (천명)	공무원수	공무원 비율(%)	공무원1인당 인구수	인구천명당 공무원수	인구천명당 국가공무원수 ²⁾
한 국	47,008	869,964	1.9	54.0	18.5	11.6
일 본	126,926	3,964,803	3.1	32.0	31.2	16.7
미 국	282,128	19,869,558	7.0	14.2	70.4	28.2
뉴질랜드	3,873	190,630	4.9	20.3	49.2	-
오스트리아	8,110	438,264	5.4	18.5	54.0	-
프 랑 스	60,589	4,344,934	7.2	13.9	71.7	46.5
독 일	82,188	4,347,300	5.3	18.9	52.9	-
이탈리아	57,762	3,108,803	5.4	18.6	53.8	-
네덜란드	15,922	727,849	4.6	21.9	45.7	-
노르웨이	4,491	111,046	2.5	40.4	24.7	-
호 주	-	-	-	-	76.1	-
캐 나 다	-	-	-	-	80.5	-
핀 란 드	-	-	-	-	98.3	-
멕 시 코	-	-	-	-	23.1	-
스 페 인	-	-	-	-	49.0	-
터 키	-	-	-	-	24.9	-
영 국	-	-	-	-	48.6	-

1) 『Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends, OECD, 2002, 1997』

2) 직업군인 제외, 교원·경찰 포함

□ 전체 경제활동인구에서 공무원(국가+지방)이 차지하는 비중도
3.9%로 일본(5.9%), 미국(13.9%) 등 주요국의 1/2~1/4 수준에 불과

<경제활동인구 대비 공무원 수('00년 기준)>

국 가	경제활동인구(천명)	공무원수(천명)	공무원 비중(%)
한 국	22,181	870	3.92
일 본	67,650	3,965	5.86
미 국	143,006	19,870	13.89
호 주	9,818	191	19.42
프 랑 스	26,786	4,345	16.22
독 일	40,121	4,347	10.83

* 『경제활동인구연보』(2000) 및 OECD 자료 인용

라. 주요 분야별 인력규모 비교

□ 각 분야별로 일반정부 기준의 공무원 규모를 제시한 통계는 존재하지 않으나, OECD National Account(2004)에는 일반정부 기준으로 각 분야별 인건비 지출액이 제시되어 있음.

□ 각 분야별 인건비 비중의 차이가 공무원수 비중의 차이와 동일하다고 가정한다면, 일반정부 기준의 총 공무원수와 각 분야별 인건비 비중으로부터 각 분야별 공무원 수를 추정 가능

○ 아래의 표는 이러한 방식으로 인건비 비중으로부터 환산한 분야별 공무원 수를 제시한 것임.

<인구 1000명당 분야별 환산 공무원 수('04년 ILO 통계)>

국가	보건	치안	교육	사회복지
오스트리아	3.46	5.74	22.33	2.53
벨기에	1.58	7.79	33.30	3.68
덴마크	26.65	6.44	43.11	57.51
핀란드	24.84	6.75	25.72	19.48
프랑스	15.11	4.24	25.09	4.76
독일	0.39	8.00	18.18	7.54
아일랜드	23.53	7.54	14.76	1.27
이탈리아	11.55	7.65	18.19	2.02
일본	1.00	5.21	13.21	2.04
룩셈부르크	0.22	3.79	16.56	2.65
네덜란드	1.16	5.07	17.10	5.75
노르웨이	39.58	6.80	37.03	26.46
포르투갈	13.17	6.05	22.25	2.46
스웨덴	28.65	7.49	36.25	38.73
영국	2.16	9.96	18.70	6.78
한국	0.11	6.47	12.67	0.22
OECD평균	12.87	6.57	24.12	12.24

- 이 수치는 인건비 비중으로부터 추정한 환산 공무원 수로서 실제 인원과는 차이가 있어, 정부 인건비의 분야별 지출 비중에 총 공무원수를 곱한 것으로 분야별 공무원 수를 추정한 것임
- 공무원의 1인당 평균 인건비가 분야별로 동일하지 않다면, 실제 공무원 수와는 괴리가 있음
 - 만일, 교육공무원의 보수가 일반 공무원보다 높다면, 실제 교육 공무원 수는 더 적을 것임.
 - 또한, 사회복지 공무원의 보수가 다른 분야의 공무원보다 낮다면 실제 사회복지 공무원 수는 더 많을 것임.
- 동 수치는 절대 규모 자체는 오류가 있을 수 있으나 국가간, 분야별 공무원 규모의 상대적인 크기를 개략적으로 비교하는 것은 가능
 - 우리나라의 보건과 사회복지 분야 공무원 규모는 타 분야에 비하여 크게 부족한 상황으로 전체 공무원은 OECD 평균의 약 1/3 수준인데 비하여, 보건분야는 1/100 이하이고, 사회복지 분야는 1/60 이하임.
- 교육 부분은 우리나라 사립 중고등학교 교원은 인건비가 제외되어 있으나, 사립학교도 인건비의 대부분을 국가보조에 의지하므로 공립학교 교원과 동일하게 취급이 가능함

마. 재정 규모 비교

□ 우리나라의 재정규모와 국민부담율 등 재정측면에서는
OECD 국가들보다 매우 적은 규모임

- GDP대비 재정규모는 OECD 평균인 40.8%보다 매우 낮은 27.3% 수준이고, 주요국인 미국(36.0%), 영국(43.7%), 독일(47.7%), 일본(37.6%)보다 낮은 수준
- GDP대비 국민부담률도 OECD 평균인 36.2% 보다 매우 낮은 24.6% 수준으로 미국(25.4%), 영국(36.1%), 일본(25.3%)을 하회

<OECD 국가별 재정규모 비교¹⁾(GDP대비)> (%)

구 분	한국	미 국	영 국	독 일	스웨덴	일본	OECD평균
▪ 재정 규모	27.3	36.0	43.7	47.7	58.2	37.6	40.8
▪ 국민부담률	24.6	25.4	36.1	34.6	50.7	25.3 ²⁾	36.2 ²⁾

1) OECD Economic Outlook('05.5) '04년 기준, 2) 일본, OECD평균은 '03년 기준

□ 같은 소득수준 기준 대비 재정규모를 비교할 경우에도
우리가 주요 선진국보다 낮은 수준

<1인당 국민소득 단계별 재정규모(GDP대비)> (%)

	한국	미국	영국	일본
▪ 1만\$	20.8('95)	32.1('78)	43.6('87)	32.9('84)
▪ 1만 5천\$	27.3('04)	37.0('83)	42.2('90)	32.2('86)
▪ 3만\$	30.1('15)	35.4('97)	43.4('03)	32.6('92)

* 자료 : OECD Economic Outlook ('05. 5), ()는 1인당 국민소득 달성시점

바. 정부규모 비교의 시사점

- ☐ 큰 정부/작은 정부의 개념은 국가기능의 범위, 역사적 상황, 경제적·사회적 여건 등에 따라 달라지므로 특정국가가 큰 정부나 작은 정부냐를 일률적으로 판단하기는 곤란함
- ☐ 다만, 외국과의 인력규모 비교(인구 천명당 공무원수, 경제활동 인구 대비 공무원수), 재정규모(GDP대비 재정규모, GDP대비 국민부담율) 등을 종합적으로 비교할 때 우리나라의 정부가 크다고 보기는 어려움
- ☐ 큰정부 또는 작은정부에 대한 논의보다는 국가가 행정서비스에 대한 수요에 얼마나 부응하고 있는가에 대한 논의가 보다 바람직
 - 필요한 분야별로 적정한 인력규모가 있고, 행정수요에 부합하는 적정 서비스가 제공되는지에 대한 상세한 접근이 필요
- ☐ 사회복지 부분의 경우 OECD 평균기준과 비교시 우리나라의 사회복지 서비스는 매우 낮은 수준으로 향후 급격한 노령화와 위생수준의 제고 등을 예상하면 사회복지 서비스에 대한 수요는 증가될 것으로 전망
- ☐ 공무원의 규모를 공무원의 수 자체에 대한 논의 이외에 행정수요, 서비스의 질 그리고 행정서비스를 제공하는 방식 등을 함께 논의하여 적정 수준을 찾으려는 노력이 필요

IV. 정부인력 운영방향과 과제

1. 향후 인력관리 방향

- ◇ 행정서비스 제공을 위해 필요한 분야의 인력은 증가하되, 제도적 개선 노력을 통한 인력운영의 효율화를 통해 양적으로 급격히 늘어나지 않도록 체계적인 관리가 필요
- ◇ 정부인력을 적정하게 관리하고, 효율성을 높이기 위해 아래와 같은 다양한 방안을 검토하여 구체화하는 노력이 필요

① 조직진단을 통한 거시적 기능 재조정

- “정부”가 해야 할 업무와 “민간”에 맡길 업무를 명확하게 구분
- 정부가 해야 할 업무를 “국가”가 직접 수행할 업무와 “지자체가 수행할 업무”로 구분하고, 중앙정부와 지방정부간 전달체계를 기능적으로 연계하는 노력
- 단순 서비스 제공, 집행 업무, 조사·연구, 교육훈련, 시설물 관리 등 시장원리 적용이 가능한 분야의 아웃소싱, 바우처 제도 등 확대

② 행정환경 변화, 행정 서비스 수요 등을 고려하여 중기적 안목에서 인력의 ‘증가분야’와 ‘감축분야’를 체계적으로 관리

- 문제발생 후 사후적 대처를 위한 관리적 측면의 대중적 인력운영 방식에서 탈피하여 국가의 미래 청사진과 연계된 정책 우선순위를 고려한 사전적인 중장기적인 인력배분을 고려
- 조직·인력운영에 대한 성과관리 강화를 통해 증가분야와 감축분야를 과학화·체계화하여 관리

③ 인력 재배치 및 교육훈련 강화

- “낡은 일을 버리고 새 일을 찾는 노력” 등 부처 내부의 인력을 신규 업무 소요가 있는 곳으로 재배치

* (예시) 소년보호대상자가 감소함에 따라 관련분야 인력 150여명을 재교육하여 보호관찰 분야에 재배치

- 인력의 양적인 측면과 함께 교육훈련 등을 통한 기존인력의 능력 신장 등 인력의 질적인 향상도 함께 고려할 필요

④ 조직·인력 운영의 자율성 부여를 통한 성과 향상 도모

- 총액인건비제, 본부·팀제, 책임운영기관 제도 확대 등 참여정부 들어 확대된 기관의 조직·인력 운영의 자율성을 최대한 활용함으로써 성과향상 도모

① 총액인건비제 시행

- 부처 인건비 총액 범위내에서 인력규모·보수수준 등을 자율 결정함으로써, 각 부처 성과를 제고하는 방향으로 조직·보수·예산 운용이 가능토록 하는 제도로 '05.7월부터 시범 실시*를 시작하였으며, '07.1월부터 중앙부처에 전면 도입을 추진

* 행정자치부, 기획예산처, 중앙인사위, 노동부, 농림부 등 8개 부처 및 책임운영기관 시범실시중

② 본부제 · 팀제 도입

- 정부조직법 개정('05.3.24) 등으로 보조기관 직급을 5급까지로 확대(5급 팀장도 가능), 실·국장 명칭을 본부장·팀장 등으로 다양화하였으며, 이를 도입함으로써 계층구조 단순화로 인한 의사결정 시간 대폭 단축, 권한의 하부위임 강화 등이 가능

* 행정자치부, 기획예산처, 건설교통부 등 18개 부처 팀제 도입

- 팀제 도입과 함께 정부업무관리시스템을 통해 팀제의 성과와 보상의 연계를 추진함으로써 효율성 도모

③ 책임운영기관 제도 확대

- 각 부처 소속기관 중 공공성과 민간의 경쟁원리를 병행함이 효율적인 기관에 대해 책임운영기관제를 적용하여 자율성 및 성과 제고하였으며, '06년부터 17개 기관에서 44개 기관으로 확대

* (예시) 국립산림과학원, 국립중앙극장, 국방홍보원 등

- 소속기관뿐만이 아니라 특허청 등 청단위 중앙행정기관도 책임운영기관으로 운영하여 성과를 높일 수 있도록 추진

④ 직무성과 계약제 도입

- 상급자와 하급자간 직무성과 목표를 명확히 설정하고, 이에 따른 성과평가를 하는 직무성과 계약제 확대 시행

⑤ 공공부문에의 시장원리 확대

□ 도입 필요성

- 공급자 중심의 일방적 서비스 공급으로 수요자의 선택권이 보장되지 않아 수요자에 부응하는 서비스가 미흡하고 공공부문의 효율성이나 공공서비스 만족도가 미흡하는 등 공공부문의 비효율 요인이 상존
- 이에 따라, 경쟁·선택·참여 등 시장경제의 효율적 기제를 공공부문에 적극 활용하였으며, OECD국가는 '80년대부터 MTMs (Market Type Mechanisms)을 활용하여 공공서비스의 효율화와 질적 개선 도모

□ 외국의 시장원리 도입방식(MTMs) 활용 현황

- 선진 각국에서는 대표적인 시장원리 도입방식으로 서비스 공급주체를 정부에서 민간으로 전환하는 아웃소싱(Outsourcing), 바우처(Voucher), 민자유치 등을 적극 활용하고 있음

<시장원리 도입방안별 특성>

	아웃소싱	바우처	민자유치
주요시장원리	경쟁	선택	참여
서비스 공급 주체 변화	· 정부 → 민간	· 정부 → 민간·정부 경쟁	· 정부 → 민간
서비스 성격	· 정부업무이지만, 민간에서 대행가능	· 주택, 보육, 교육 등 공공성이 강한 서비스	· 공공재이지만, 민간에서도 공급가능
계약당사자	· 정부와 민간업체	· 정부와 개인	· 정부와 민간업체
비용부담	· 정부	· 정부	· 이용자

- 아웃소싱은 미국, 영국, 호주 등 국가들은 단순업무(시설관리, 청소) 외에 정부 고유업무(국방, 복지, 회계검사 등)까지 활용하는 추세

국 가	분 야(예시)
미국 · 영국(국방성), 뉴질랜드(해군)	군사훈련시설 운영
뉴질랜드(회계검사원)	회계검사
미국(Wisconsin주, Kansas주)	사회복지
호주(New South Wales), 캐나다(Ontario)	교정

- 바우처 제도는 미국, 영국, 뉴질랜드 등의 국가에서 사회복지 · 주택 · 교육 · 직업교육 등의 분야에서 다양하게 도입 · 활용

국 가	분 야(예시)	서비스	수혜자
미국, 영국	보육	보육료 지원	저소득층
미국, 뉴질랜드	직업훈련	훈련비 지원	비진학 청소년
미국, 영국	주택	임대료 보조	저소득층
미국, 칠레	교육	사립학교 교육비	저소득층

- 민자유치는 '92년 영국에서 시작한 이후 거의 모든 OECD 국가에서 적극적으로 도입 · 활용하고 있으며, 체코 · 헝가리 등 동구권 국가는 SOC분야에 활용하고, 영국 · 프랑스 등 선진국은 학교, 병원, 군막사 등의 건설분야에도 도입

국 가	분 야(예시)
영국, 프랑스 등 선진국	SOC, 학교, 병원, 군 막사
체코, 헝가리 등 동구권 국가	SOC

2. 인력 증가분야와 감축분야

□ 대국민 서비스 개선을 위해 인력보강이 필요한 분야

- 저출산·고령화, 복지 전달체계 개선 등 사회 인프라 구축 관련 분야
 - 다만, 사회복지 관련 인력소요는 대부분 국가보다는 지방에서 발생하고, 지방보다는 제3섹터에서 발생하는 경향이 있는 점을 감안
 - * (예시) 간병인, 사회복지사, 직업상담원 등
- 질병관리, 식·의약품 안전, 해상구조를 비롯한 재난 관 등 국민 전체의 삶의 질 향상 및 민생안정 제고 분야
- 청년실업 해소 등 고용지원서비스 분야

□ 정부기능 변화에 따른 인력 감축 분야

- 전자정부, IT 도입 확대 등 정보화에 따른 업무혁신 및 업무프로세스 개선을 통해 인력 절감이 가능한 분야
 - 업무전산화, 자동화기기 도입에 따른 단순 집행인력
 - 업무수행방식 개선에 따라 필요성이 작아진 지원 인력
- 민간 이양, 아웃소싱 등을 통한 정부기능 조정
 - “call center” 등 단순 서비스 제공 분야
- 규제 업무, 1·2차 산업 지원 등 경제 개발시대에 과다해진 분야
- 행정 환경 변화로 업무 범위가 대폭 축소된 인력
 - 자연 감소할 경우 충원하지 않고, 기존 인력에 대해서는 업무소요가 많은 분야로 전환하는 방식 등으로 인력운영을 효율화

3. 인력비중이 높은 분야의 관리방안

① 교 원

□ 교원은 총 32만 여명으로 전체 국가공무원의 57% 차지하고 있으며, 그간 교육여건 개선을 위한 지속적으로 교원을 증원

○ 그럼에도 불구하고, 아직 우리나라 법정교원 확보율은 88.5% 수준

<연도별 교원정원 증원 및 정원확보율 현황>

(단위 : 명,%)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05
법정정원	290,863	296,548	310,870	321,496	332,262	340,776
확보정원	265,541	267,657	278,645	291,162	296,357	301,588
부족정원	25,322	28,891	32,225	30,334	35,905	39,188
확보율(%)	91.3	90.3	89.6	90.6	89.2	88.5

○ OECD 국가와 비교시 우리의 교육여건은 여전히 낮은 수준

<OECD와 우리의 교육여건 비교>

(명)

구 분		초등	중등	고등	평 균
교원 1인당 학 생 수	한 국	25.1	19.4	15.1	19.9
	OECD평균	16.5	14.3	13.0	14.6
학 급 당 학 생 수	한 국	31.8	35.3	32.7	33.3
	OECD평균	21.6	23.9	30.9	25.5

□ 고려할 사항

① 교원 증원의 중요 요인인 '학생수'는 출산을 저하로 지속 감소하고 있으며, 단기, 부문별 수급 불균형을 '재교육' 등으로 해소하는 방안

② 학급당 학생수는 지난 10년간 44.2명('94년)→ 33.4명('04년)으로 감소

* 학급당 학생수 1명 감축시 : 약 3조원 예산소요

③ 과소 학교 통폐합에 따른 잉여 인력을 감안한 증원 필요

④ 교원수요의 절반이상을 차지하는 수도권 지역의 학교증설 문제

2 경 찰

□ 민생치안을 담당하는 경찰인력은 지속적으로 증원

- 대규모 구조조정 시기(국민의 정부)에도 경찰인력은 증원(약 3천명) 하였으며, 참여정부의 증원인력(약 26천명)중 경찰이 3천여명 (약 10%) 차지

<경찰인력 증원현황('98~'05)>

								(명)
계	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
5,198	926	68	47	149	825	573	1,106	1,504

□ 고려할 사항

- ① 경찰 1인당 담당 인구수는 주요 선진국과 비교시 다소 부족하나, 전·의경 포함시 경찰규모는 오히려 큰 것으로 나타남

<주요 국가별 경찰 규모 비교>

국 가	총 경찰 수 (국가·지방)	인구수(만명)	경찰 1인당 담당인구	비 고
한 국	93,265	4,839	519	인구 : '04.1, 경찰: '04.9 기준
	143,874(전의경포함)		337	
일 본	243,256	12,647	520	'04.4 기준
프랑스	218,425	6,040	277	'03.12 기준
독 일	199,644	8,193	411	'01 기준

* 자료 출처 : 경찰청 제공자료 참고, 단 미국의 경우 통계국 발간 "Federal Government Employment and Payroll, 2003" 참조

- ② 대규모 경찰 인력증원을 수반하는 일련의 경찰제도 개혁
(예 : 2→3교대)의 타당성 재검토 및 인력증원을 최소화하기 위한 제도개선 방안 마련 필요
- ③ 총기 사용 제한 등 외국과의 치안여건 차이

□ 교 정

□ '99년 이후 지속적인 교정공무원 증원 및 재소자 감소로 「공무원 1인당 재소자 수」는 전반적으로 감소

○ 교정 공무원 1인당 재소자수는 '99년 6.2명에서 '06년 4.3명으로 감소

연도 구분		'99(A)	'01	'03	'05	'06(B)	증 감(B-A)
교 정	교정시설 재 소 자	68,087	62,235 (△8.5%)	58,945 (△5.20%)	52,403 (△11.0%)	50,000 (△4.50%)	△18,087 (△26.5%)
	공무원 수 (1인당)	10,959 (6.2)	11,021 (5.7)	11,164 (5.3)	11,360 (4.6)	11,503 (4.3)	544 (△1.9)

○ 우리 교정직원 대비 수용자 비율은 외국에 비해 높은 수준

<교정직원 대비 수용자 비율>

(‘05.년 말 기준)

구 분	한 국	영 국	호 주	캐나다	스웨덴
비 율	4.3	2.3	2.0	1.1	1.5

□ 고려할 사항

① 교정교화제도가 '수용형(재소자)→교육형(보호관찰)'로 전환되어
보호관찰자는 증가하는 반면, 교정시설 재소자는 감소 추세

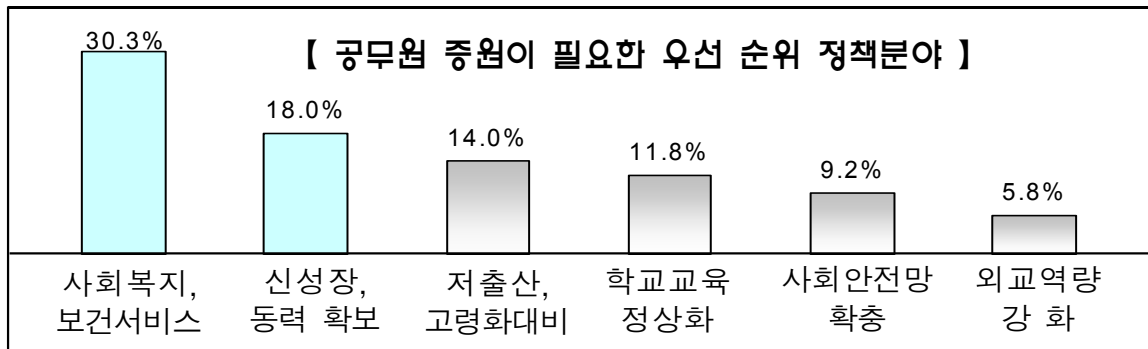
② 교정시설 관리운영에 시장원리(아웃소싱) 도입방안 검토

○ 일부 선진국(영국, 호주 등)들은 교도소 운영을 민간에 위탁

<참고1> 인력현황과 관련 국민수요 조사

□ 한국갤럽조사연구소('05. 3월, 전국 20세 이상 1,500명)

- 사회복지·보건서비스' (30.3%), '신성장동력 확보(18.0%)', '고령화 사회 대비(14.0%)' 등에 증원이 가장 필요하다 응답



□ KDI 여론조사('06. 1월, 일반 1,030명·전문가 281명)

- 일반국민 : 노후생활보장, 고용안정 등에 관심
- 전문가 : 핵심인력 양성, 저출산·고령화대비, 기술개발 투자, 사회적 일자리 등에 관심

<일반국민들이 생각하는 우선해결과제>



<참고2> 참여정부의 인력운영 성과(행정자치부)

- (해경) 해경의 역할이 과거 단순 경비 위주에서 불법 조업 외국어선 단속, 인명구조, 방재 등 확대된 치안서비스 및 적극적인 서비스 분야로 확대

구 분	증 원 전	증 원 후		
	2002년	2003년	2004년	2005.9
불법조업 외국어선 단속·검거	176척	240척(37%)	662척(276%)	651척
해난사고 구조	191척	228척(19.4%)	360척(88.5%)	375척

- (특허) 특허심사인력 확충에 따라 특허출원인의 대기시간 감축

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년(전망)
특허·실용신안	22.6월	22.1월	21.8월	17.8월
상 표	11.9월	10.7월	9.6월	8.3월
디자인	8.4월	7.3월	7.0월	6.7월

- (교원) 학급당 학생수가 '02년 35.2명에서 '04년 33.6명으로 1.6명 감소

구 분	교원 증원(명)	학급당 학생수(명)			
		평 균	초 등	중 등	고 등
2002	12,000	35.2	34.9	36.7	33.9
2003	13,623	33.9	33.9	34.8	33.1
2004	5,515	33.6	32.9	35.1	32.7

일반공공행정 분야 작업반

단국대학교	유홍림(교수)
이화여자대학교	이근주(교수)
한국형사정책연구원	연성진(연구위원)
국립방재연구소	이종설(연구기획팀장)
교통안전관리공단	임평남(연구위원)
대한법률구조공단	재정기획팀장
예금보험공사	기금관리부장
금융감독위원회	비은행감독과장
경찰청	재정기획관
대법원	사법정책실 심의관
법무부	재정기획관 예산계장
소방방재청	재정기획팀장
재정경제부	보험제도과장
통계청	재정기획관
해양경찰청	재정기획관
행정자치부	조직기획팀장
한국개발연구원	이재형(연구위원)
기획예산처	해정재정기획단장
	재정기준과장