

公共部門 生産性 提高를 위한 研究(II)

1997. 9

崔 洸 · 林周瑩(編)

KIPF 한국조세연구원

序 言

1960년대 초부터 정부주도에 의한 經濟開發이 시작된 이후 우리나라의 公共部門은 經濟成長을 위한 投資財源의 동원과 戰略產業部門에 대한 재원의 집중적 배분을 통해 高度成長의 견인차 역할을 담당해 왔다. 東아시아의 가난한 分단국가가 ‘한강의 기적’을 이룩하고 1인당 국민소득 1만달러 시대에 진입하는 데 公共部門이 강력한 리더십을 통해 기여해 왔다는 것은 국제적으로도 공인된 평가다. 소위 經濟發展論에서의 ‘東아시아 奇蹟模型’이 바로 公共部門의 主導에 의한 資源의 戰略的 配分을 핵심적 요소로 하며, 그 성공사례로서 우리나라가 제시되고 있는 것은 이러한 사실에서 기인한다.

그러나 우리나라의 公共部門은 이제 그 役割과 機能을 再定立하고 스스로 效率化할 것을 요청받고 있다. 우선 규모면에서 보더라도 政府主導의 經濟成長 過程을 통해 公共部門의 규모는 持續적으로 증대되어 왔다. 현재 公共部門 從事者는 總經濟活動人口의 10%를 상회하고 있고, 公共部門의 豫算 規模는 GNP의 30%를 넘어서고 있다. 각종 기금 및 공기업의 예산과 인력을 포함시킨다면 그 비중은 더욱 커질 것이다. 公共部門이 國民經濟에서 차지하는 이와 같은 비중을 감안한다면 公共部門의 生産性 向上과 公共서비스의 질적 향상은 바로 국민경제의 지속적이고 안정적인 발전과 직결되는 사안임을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 經濟規模의 확대와 國際環境의 변화는 民間部門에 대한 公共部門의 개입방식이 보다 시장지향적으로 변화할 것을 요구하고 있다. 우리 政府의 生産性이 규제를 통한 시장간섭과 관료주의에 의하여 매우 낮아지고 있다는 주요 외국기관의 평가는 단지

외국인이 늘어놓는 잔소리가 아니다. 국내 企業人들과 專門家들도 우리 정부의 생산성이 선진국들은 물론 일부 후발 경쟁국들과 비교하여도 상당히 열악한 것으로 평가하고 있으며 정부의 역할과 기능, 그리고 公共部門의 행태가 변화해야 한다고 한결같이 지적하고 있다. 이제 주권자인 국민들도 실제와는 상관없이 우리 政府의 生産性이 매우 낮고 公共서비스가 열악한 것으로 간주하며 또한 이를 당연하게 받아들이는 정서를 보이고 있다.

이에 따라 公共部門의 革新은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다. 그러나 공공부문의 혁신을 위한 지침이 될 만한 기존의 研究成果는 매우 제한된 상태이다. 기존의 연구는 대부분 특정 분야에 국한하여 이루어졌거나 외국의 제도나 경험을 소개하는 차원에서 이루어져 우리나라의 특수성이 반영된 상태에서 公共部門의 全般的 革新을 위한 방향을 제시하고 구체적인 정책대안을 마련하는 데 명백한 한계를 가지고 있다. 이와 같은 상황에 주목하여 本 研究院에서는 최초로 公共部門의 전반에 걸쳐 객관적인 分析 및 評價를 실행하고 이를 토대로 광범위한 개편방안을 제시하고자 하였다.

本 報告書는 崔 洸 前 韓國租稅研究院 院長과 本 研究院의 林周瑩 財政研究팀장이 편집책임을 맡고 12名の 국내 전문가가 1년 여 동안 수행한 연구의 결과이다. '1996년도 國家政策開發事業'의 일환으로 수행된 본 연구는 1996년 3월에 研究課題를 구체적으로 선정하여 본격적으로 연구에 착수하였다. 연구기간중인 1996년 8월에는 본 연구원의 개원 4주년 기념행사의 일환으로 '國家競爭力 強化를 위한 公共部門의 改革'이란 제목 아래 國際심포지엄을 개최하여 외국의 전문가들과 토론할 수 있는 기회를 마련하였다. 國際심포지엄에서는 미국 Rutgers University의 Marc Holzer 교수와 國際通貨基金(IMF) 財政局 局長인 Vito Tanzi 박사를 초청하여 公共部門에 대한 경쟁의 도입과 부정부패의 축소를 위한 政策方案에 대해 논의하였다.

본 연구는 韓國租稅研究院을 통해 의견을 교환하면서 研究者 各자의 책임하에 수행되었다. 研究結果의 編輯과 出版에는 申基銑 主任研究員과 卞敬淑 研究組員, 그리고 崔秉圭 팀장을 비롯한 출판팀이 수고를 아끼지 않았다.

아무쪼록 본 研究論文들이 公共部門의 改革을 위한 指針으로서 유용한 길잡이가 되길 바랄 뿐이며 연구논문들의 내용은 韓國租稅研究院의 公式的인 입장이 아님을 밝혀둔다.

1997. 9

韓國租稅研究院

院長 金 仲 秀

編 者 序 文

公共部門의 生産性 提高와 公共서비스의 質的 向上이 國民경제의 건전한 發展과 國民생활의 質的 向上을 위해 더 이상 미룰 수 없는 課題라는 것은 國民的 合意가 이루어진 상태라고 해도 과언이 아니다. 이제 문제는 公共部門의 改革을 위한 明確한 方向 提示와 함께 구체적으로 실행가능한 政策方向을 도출하고 실천하는 것이다.

公共部門의 競爭力 提高를 위한 政策方向을 제시함에 있어 우리 가 취한 立場은 단지 공공부문의 生産성이 낮기 때문에 生産성을 높여야 한다는 차원이 아니라 國家經營의 새로운 方向定立과 체계 의 구축을 위해서 공공부문의 개편과 혁신을 도모한다는 것이었다. 즉, 공공부문의 투입과 산출이 연계되는 行政過程과 情報體系, 生産性 測定指標의 개발 및 측정, 이와 관련된 예산·회계·감사·조달제 도 등 방대한 분야에 걸쳐 문제를 지적하고 포괄적인 개선방안을 제시하고자 하였다. 또한 동 분야의 研究들이 각각 부분균형적인 수준의 解答를 제시하는 데 그치는 것이 아니라 일반균형적인 解答 을 제시할 수 있도록 통일된 체계하에서 研究를 진행하고자 하였다.

이를 위해 우리는 國內 專門家 12名으로 研究진을 構成하여 1년 이 넘는 기간 동안 研究를 진행하였다. 本 研究의 擔當者와 研究課題 의 內容을 간략히 제시하면 다음과 같다.

第1卷의 첫 번째 논문에서 崔 洸 前 韓國租稅研究院 院長과 李咏 桓 主任研究員은 政治的·政策的 과정에서 공공부문의 生産성이 어 떻게 자리매김되는가를 서술하고 있다. 尹建永 延世大學校 教授는 두 번째 논문에서 公共部門 生産性에 대한 개념을 정립하고 현실적

과제를 총론적으로 제시하고 있다. 제1권의 마지막 논문에서는 本研究院의 林周瑩 博士가 공공부문의 생산성 제고에 관한 현직 공무원들의 의식을 설문조사를 통해 분석하고 있다.

第2卷에서는 行政過程과 情報體系, 生産性 測定指標의 開發 및 測定이라는 과제에 대한 분석이 이루어지고 있다. 먼저, 成均館大學校의 朴宰完 教授와 韓國租稅研究院의 林周瑩 博士, 그리고 玄鎭權 博士는 공공부문의 생산성 측정에 사용할 수 있는 지표를 개발하여 그 활용방안에 대해 제시하고 있다. 다음으로 서울大學校의 崔鍾元 教授는 行政情報化의 요체를 행정정보의 공동활용이라고 파악한 후 행정정보 공동활용을 저해하는 문제점을 지적하고 문제점의 극복을 위한 구체적인 정책방안을 제시하였다. 또한 安鍾範 서울市立大學校 教授는 '政策決定 過程과 公共서비스 提供 過程의 改善方向'이라는 논문에서 정책수요 파악수단의 개선을 위해 비용편익분석을 발전시키고, 정책결정의 전문성을 제고하기 위해 인력제도를 개선할 것을 주장하였다. 마지막으로 韓國租稅研究院의 張槿鎬 博士는 '國家競爭力과 經濟成長'이라는 논문에서 정책 투명성과 정책의 일관성이 유지되는 정부운영이 경제성장을 촉진하고 부정부패를 감소시킨다고 주장하고 있다.

第3卷은 豫算·會計·監査·調達制度 등 公共部門 業務 및 制度의 중요 영역별로 각각의 분야에서 구체적인 개선방안을 제시하고 있다. 韓國租稅研究院의 柳一鎬 副院長은 성과관리의 강화와 지출통제의 개선을 두 가지 큰 축으로 하여 豫算制度의 改革이 추진되어야 함을 강조하고 있다. 慶熙大學校의 李恩尙 教授와 李俊奎 教授는 공공부문 회계에 복식부기 및 발생주의 제도를 도입할 것을 제안하고 있다. 成均館大學校의 朴宰完 教授는 현행 公共監査의 問題點을 지적하고 공공감사의 합리화를 위한 방안을 제시하고 있다. 마지막으로 韓國租稅研究院의 鄭暎憲 博士는 政府調達制度의 改善方案을 제시하였다.

第4卷은 漢陽大學校 林陽澤 教授의 방대한 논문으로 구성되어 있다. 林陽澤 教授는 ‘公企業의 效率性 提高 및 競爭力 強化方案’이라는 논문에서 公共部門 生産性 提高를 위한 公기업 정책방안을 韓國 通信과 韓國電力公社를 중심으로 서술하고 있다.

이상 12편의 研究論文들이 公共部門 生産性 提高라는 國家的 課題에 대한 최종 답안이라고는 결코 생각하지 않는다. 본 연구논문들이 公공서비스의 受惠者인 民間部門과의 連繫 없이 公공부문 내부의 問題點들을 지적하고 政策方向을 제시하는 데 머물렀다는 것이 研究者들의 自體 評價結果이기도 하다. 따라서 본 연구는 公공부문 生産성 제고를 위한 體系的 研究의 出發點에 불과하며 後續 研究를 통해 補完되어야 할 것이다. 公공부문과 民間부문의 役割分擔, 公공부문 意思決定過程의 改善方案, 不正腐敗 防止方案 등 아직 많이 남아있는 연구과제들에 대한 추가적인 연구와 본 연구결과의 實踐的 推進方案 提示 등을 계속해서 추진할 것임을 約束드린다.

1997. 9

編者 崔 洸 · 林周瑩

目 次

第 1 篇 公共部門 生産性 指標의 開發과 活用

I. 政府生産性 測定의 理論的 基礎	3
1. 生産性の 基準	3
2. 生産性 測定의 意義와 틀	5
3. 生産性 測定方法에 관한 先行研究	7
4. 生産性 指標의 要件과 優先 適用分野	15
5. 生産性 指標의 限界	17
II. 우리나라의 公共部門 生産性 測定制度	20
1. 政府投資機關 經營評價	21
2. 政府出捐 研究機關 評價	25
3. 大學 評價	27
4. 地方教育廳 綜合評價	31
5. 地方自治團體 綜合成果 評價	34
6. 醫療保險組合 經營評價	34
7. 中央行政機關의 民願處理 國民滿足度 評價	37
8. 서울特別市 社會福祉館 運營評價	39
9. 서울特別市 自治區 區政診斷	41
10. 中央日報社의 都市 比較評價	43

III. 外國의 政府生産性 測定事例	45
1. OECD 會員國의 政府生産性 測定 動向	45
2. 英國의 生産性 測定事例	51
3. 美國의 生産性 測定事例	56
4. 캐나다의 生産性 測定事例	60
5. 濠洲의 生産性 測定事例	61
6. 핀란드의 生産性 測定事例	63
IV. 政府生産性 測定에 관한 設問調査 結果	65
1. 設問調査 應答者의 特性	65
2. 設問調査 結果의 分析	66
V. 政府生産性 指標의 構成體系	77
1. 測定基準別 政府生産性 指標	78
2. 測定對象別 政府生産性 指標	81
VI. 政府生産性 指標의 活用	98
1. 生産性 指標의 測定體系	98
2. 生産性 指標의 活用方法과 誘引裝置	100
3. 生産性 測定の 段階的 推進	102
參考文獻	105

第 2 篇 公共部門 生產性 提高를 위한 行政情報化의 效率的 推進方案

I. 序 論	115
1. 研究의 目的	115
2. 研究의 範圍와 方法	118
II. 政府生產性과 情報技術	120
1. 政府生產性	120
2. 情報技術	126
3. 情報技術과 政府生產性 提高	128
III. 外國의 行政情報化 推進體系 分析	130
1. 美國	131
2. 日本	144
3. 싱가포르	153
4. 캐나다	160
5. 外國의 推進體制 比較分析 및 示唆點	162
IV. 우리나라 行政電算網事業의 推進實績과 評價	168
1. 第1次 行政電算網事業(1987~1991)	169
2. 第2次 行政電算網事業(1992~1996)	179
3. 行政情報化 關聯 設問調查 分析	186
4. 綜合的 評價	188

V. 行政情報 共同活用 事例分析：	
住民登錄DB를 中心으로	190
1. 住民登錄電算網事業의 推進過程 및 實績	190
2. 住民登錄DB 共同活用 實態와 問題點 分析	194
3. 住民登錄DB 共同活用 不振의 原因 分析	201
4. 住民登錄DB 共同活用 增進을 위한 向後 政策方向	225
VI. 要約 및 政策提言	229
參考文獻	236

第3篇 政策決定過程과 公共서비스 提供過程의 改善方向

I. 公共部門 政策決定過程 改善의 意義	245
II. 政策決定過程과 公共部門 生産性	247
1. 政治的 意思決定과 市場的 意思決定	247
2. 政策決定過程과 公共서비스 提供過程	250
3. 政策決定에의 參與者	253
4. 費用便益分析을 利用한 公共서비스 提供過程	259
5. 行政情報 公開과 公共部門 生産性	265
III. 公共部門 政策決定過程의 現況과 問題點	269
1. 政策決定過程 段階와 問題點	269

2. 情報公開制度의 現況과 問題點	289
IV. 政府 政策決定 力量의 實態와 原因分析	292
1. 設問調查 概要	292
2. 政策決定 및 執行에 있어서의 專門性 不足	294
3. 政策需要 把握 및 反映의 未洽	299
4. 業務協助의 障礙	303
5. 政策決定過程上の 問題點	308
V. 公共部門 政策決定過程 改善의 基本方向	313
1. 政策需要 把握의 改善 및 費用便益分析의 改善	313
2. 立法化過程의 改善과 事後評價 改善	317
3. 政府政策 力量의 提高方案	318
4. 政策決定 進行 DB 構築 및 資料利用의 效率化	320
VI. 結 論	324
參考文獻	326

第 4 篇 國家競爭力과 經濟成長

I. 序 論	331
II. 國家競爭力	334
1. 各種 國際報告書上の 國家競爭力	334

2. 國家競爭力 測定方法	338
3. 우리나라 國家競爭力 決定要因	345
4. 競爭力指數의 信賴性 檢證	354
III. 經濟成長과 國家競爭力：實證檢討	362
1. 清廉(腐敗)指數와 經濟成長	362
2. 經濟成長과 國家運營	373
IV. 結 論	386
參 考 文 獻	390
附 錄	393

表目次

〈表 1-1〉生産性 測定指標	8
〈表 1-2〉生産性 測定方法	10
〈表 1-3〉政府投資機關 經營評價指標 中 多數 機關에 適用되는 計量指標	25
〈表 1-4〉政府出捐 研究機關 評價指標 中 主要 計量指標	26
〈表 1-5〉中央日報社의 全國大學 綜合評價 小指標 中 主要 計量指標	29
〈表 1-6〉市·道 教育廳 綜合評價指標 中 主要 計量化 指標	32
〈表 1-7〉地方教育廳 評價指標 試案 中 主要 計量指標	33
〈表 1-8〉地方自治團體 綜合成果 評價指標 中 主要 計量指標	35
〈表 1-9〉醫療保險組合 經營評價指標 中 主要 計量指標	36
〈表 1-10〉中央行政機關 民願業務處理 顧客滿足度 評價指標 中 主要 指標	38
〈表 1-11〉서울特別市 社會福祉館 評價變數 中 主要 計量變數	40
〈表 1-12〉서울特別市 自治區 區政診斷 模型 中 主要 計量指標	42
〈表 1-13〉中央日報社 都市 比較評價 指標	43
〈表 1-14〉OECD 會員國들의 公共서비스 基準 制定 現況	46
〈表 1-15〉OECD 會員國들의 成果情報 公開現況	50
〈表 1-16〉英國 雇傭서비스廳의 成果目標	52

〈表 1-17〉英國 地方自治政府의 主要 成果指標	54
〈表 1-18〉London市의 成果指標	56
〈表 1-19〉美國 Flint市 成果指標 中 主要 計量指標	58
〈表 1-20〉美國 內國稅廳과 遞信廳의 顧客서비스 基準	59
〈表 1-21〉캐나다 國稅廳의 成果指標	60
〈表 1-22〉濠洲의 成果指標	62
〈表 1-23〉핀란드 警察과 國道廳의 成果指標	64
〈表 1-24〉業務 生産性에 대한 平素의 主觀的 認識	67
〈表 1-25〉業務 生産性에 대한 機關長의 認識	67
〈表 1-26〉業務 生産性에 대한 主觀的 認識 變化	68
〈表 1-27〉生産性 指標 開發 必要性에 대한 豫算擔當 公務員의 認識	69
〈表 1-28〉業務 生産性 測定 與否	70
〈表 1-29〉勤務部署의 生産性 測定 可能性	71
〈表 1-30〉自身이 擔當하는 業務의 生産性 測定 可能性	72
〈表 1-31〉生産性 測定의 隘路事項	74
〈表 1-32〉個人別 生産性 測定結果의 活用方案	75
〈表 1-33〉部署別 生産性 測定結果의 活用方案	75
〈表 1-34〉政府의 總括生産性 指標	82
〈表 1-35〉國民計定과 IMF 財政統計의 差異點	83
〈表 1-36〉國稅部門 生産性 指標	85
〈表 1-37〉稅外收入 部門 生産性 指標	87
〈表 1-38〉主要 資本的 支出의 生産性 指標	90
〈表 1-39〉主要 經常的 支出의 生産性 指標	95
〈表 2- 1〉NII 推進의 基本方針·目標, 實踐方案	136
〈表 2- 2〉行政情報化推進 基本計劃에 나타난 情報化의 目的과 目標	145

〈表 2- 3〉 具體的인 行政情報化 推進方針	149
〈表 2- 4〉 NII 構築을 위한 分野別 課題	150
〈表 2- 5〉 日本의 地域情報化 推進事業 現況	152
〈表 2- 6〉 NCB의 組織 및 主要 業務內容	156
〈表 2- 7〉 캐나다 情報高速道路 構築計劃의 目標와 原則, 公共政策課題	163
〈表 2- 8〉 各國 事例의 比較分析	165
〈表 2- 9〉 우리나라 行政電算化 推進過程	168
〈表 2-10〉 6大 優先業務의 推進實績	174
〈表 2-11〉 行政業務處理의 能率性 向上 및 節次의 簡素化	176
〈表 2-12〉 住民登錄電算化事業 推進經過	191
〈表 2-13〉 住民登錄關聯 서비스機關 分布現況	192
〈表 2-14〉 住民登錄 電算化業務 運用現況 (1994. 7. 기준)	192
〈表 2-15〉 內務部 管理 行政電算網事業의 主電算機 設置現況(1995)	193
〈表 2-16〉 住民登錄DB 共同活用 現況	195
〈表 2-17〉 住民登錄情報를 必要로 하는 民願業務 現況 (총무처 민원사무처리기준표 1992. 10.)	196
〈表 2-18〉 住民登錄電算資料 需要調查 現況 (내무부 조사자료 1995. 3.)	199
〈表 2-19〉 地域電算本部 主電算機 月平均 障礙件數 및 復舊時間	212
〈表 3- 1〉 意思決定方式에 따른 差異	247
〈表 3- 2〉 情報公開의 여러 制度	267
〈表 3- 3〉 國務總理와 行政各部의 所管事項	274

〈表 3-4〉國務會議 運營資料	276
〈表 3-5〉國務會議 經濟部處 案件現況	276
〈表 3-6〉國務會議 經濟部處 案件處理 現況(1991年)	277
〈表 3-7〉各種 委員會 現況	282
〈表 3-8〉根據·形態別 各種 委員會 現況	284
〈表 3-9〉設問調查 對象者 現況	292
〈表 3-10〉擔當業務-業務過程別 現況	293
〈表 3-11〉設問調查對象 公務員의 在職期間別 現況	294
〈表 3-12〉部署移動 回數	295
〈表 3-13〉部署移動의 주된 理由	295
〈表 3-14〉政策代案의 分析機能	297
〈表 3-15〉部處別 專門職 公務員 現況	297
〈表 3-16〉自己開發을 위한 投資 有無	299
〈表 3-17〉自己開發을 위한 投資時間	299
〈表 3-18〉民間部門의 意見反映 程度	300
〈表 3-19〉業務改善을 위한 建議 有無	301
〈表 3-20〉業務改善 建議의 反映程度	301
〈表 3-21〉業務改善 建議를 하지 않는 理由	302
〈表 3-22〉職級別 業務改善 建議를 하지 않는 理由	303
〈表 3-23〉政策決定過程에서 가장 힘든 점	304
〈表 3-24〉現 政策決定體系에서 改善되어야 할 機能	304
〈表 3-25〉部處間 및 部署間 葛藤要因	305
〈表 3-26〉現 情報體系에 대한 見解	306
〈表 3-27〉他部署와의 業務協調 程度	307
〈表 3-28〉他部署와 業務 協調가 잘 안되는 理由	307
〈表 3-29〉現 稟議制에 대한 公務員들의 見解	308
〈表 3-30〉現 稟議制의 改善이 필요한 理由	308
〈表 3-31〉政策分野別 政策目標의 變更與否	312

〈表 3-32〉 政策分野, 所屬機關別 問議與否	312
〈表 4- 1〉 國際報告書上的 主要國家別 競爭力 順位와 經濟成長率	335
〈表 4- 2〉 競爭力指數와 生産水準, 經濟成長率과의 單純相關關係	337
〈表 4- 3〉 國際報告書에 나타난 우리나라 競爭力 順位의 年度別 變化	338
〈表 4- 4〉 IMD 競爭力指數 決定要因	340
〈表 4- 5〉 WEF : 綜合順位와 部門別 競爭力 決定要因 順位 (1996)	345
〈表 4- 6〉 IMD : 綜合順位와 部門別 競爭力 決定要因 順位 ...	346
〈表 4- 7〉 Economic Freedom : 綜合順位와 部門別 自由度 順位	347
〈表 4- 8〉 WEF : 政府部門 競爭力 決定要因과 그 順位 (1996)	348
〈表 4- 9〉 IMD : 政府部門 競爭力 決定要因과 그 順位	348
〈表 4-10〉 Economic Freedom : 政府部門과 評價要因의 自由度 順位	349
〈表 4-11〉 우리나라 政府運營의 評價基準과 順位(WEF)	351
〈表 4-12〉 우리나라 政府運營의 長·短點 評價內譯	353
〈表 4-13〉 部門別 順位와 經濟成長率과의 相關關係	355
〈表 4-14〉 經濟成長率과 競爭力指數의 相關關係 推定	357
〈表 4-15〉 經濟成長率과 競爭力指數, 其他變數와의 相關關係 推定	358
〈表 4-16〉 經濟成長率에 관한 競爭力順位, 投資比率의 說明力 比較	360
〈表 4-17〉 國家別 清廉度와 官僚主義 指數 및	

1人當 國內總生產	363
〈表 4-18〉 清廉指數와 競爭力指數, 1人當 國內總生產, 經濟成長率과의 相關關係	366
〈表 4-19〉 經濟成長率과 清廉度の 相關關係 推定	367
〈表 4-20〉 清廉指數에 대한 回歸分析結果	370
〈表 4-21〉 各種 指數와 變數의 平均 및 其他 統計數值	374
〈表 4-22〉 經濟成長率에 대한 回歸分析結果 比較	375
〈表 4-23〉 政府運營이 經濟成長과 不正腐敗에 미치는 影響: 綜合評價	378
〈附表 4-1〉 年度別 IMD 競爭力指數	393
〈附表 4-2〉 年度別 經濟的 自由指數 (Economic Freedom Index)	394
〈附表 4-3〉 年度別 國家危險度(country risk) 順位	395
〈附表 4-4〉 國家別 清廉도와 1人當 國民總生產	396
〈附表 4-5〉 國家別 官僚主義 順位(指數)	397

圖目次

[圖 2- 1] 政府生産性的 尺度와 關聯된 概念要素	121
[圖 2- 2] 政府生産性 提高의 模型	125
[圖 2- 3] 情報資源管理計劃의 推進體系	133
[圖 2- 4] 美國의 行政情報化 推進體系	133
[圖 2- 5] NII의 推進體系	137
[圖 2- 6] HPCC 프로그램 推進體系	140
[圖 2- 7] 日本의 行政情報化 推進體系	148
[圖 2- 8] 싱가포르 行政情報化 推進體系	157
[圖 2- 9] 싱가포르 國家情報基盤의 體系	158
[圖 2-10] 行政電算網事業의 推進體系	172
[圖 3- 1] 政策過程 흐름	252
[圖 3- 2] 公共서비스의 提供過程	253
[圖 3- 3] 우리나라의 政策決定過程	270
[圖 3- 4] 所管部處의 政策決定過程(法律案의 경우)	271
[圖 3- 5] 憲法과 政府組織法上的 國務總理의 地位	272
[圖 3- 6] 行政調整室의 機構 및 機能	273
[圖 3- 7] 大統領補佐 및 報告體系	274
[圖 3- 8] 國務會議 一般議案 審議節次	275
[圖 3- 9] 國務會議 議案 中 2個 部處 以上 關聯議案 審議節次	275
[圖 3-10] 國務會議 議案 中 法令案 審議節次	275
[圖 3-11] 國務會議 議案 中 經濟議案 審議節次	276

第 1 篇

公共部門 生産性 指標의 開發과 活用

朴宰完* · 林周瑩** · 玄鎮權***

* 成均館大學校 經濟學科 教授

** 韓國租稅研究院 研究委員

*** 韓國租稅研究院 研究委員

〈국문요약〉

公共部門의 生産性 測定은 成果管理라는 큰 틀 속에서 體系的으로 接近되어야 한다. 따라서 生産성 측정결과는 獨立的인 감사인이 검토하고, 측정결과는 프로그램에 還流되며, 보상과 책임추궁의 基礎資料로 活用되어야 한다. 또한 生産성 지표는 (1) 妥當性和 信賴性 (2) 比較 可能性 (3) 外部 影響의 最少化 (4) 管理者에 의한 逆機能 排除性 등의 요건을 갖추어야 한다.

이러한 관점에서 우리나라 中央政府의 生産性 指標를 예시적으로 제시하였는데, 이들 지표의 1차적인 活用단계는 豫算審査過程이다. 제시한 生産성 지표는 예산심사 외에도 (1) 豫算審議(國會) (2) 審査評價(國務總理 行政調整室) (3) 成果監查(監查院) (4) 組織管理·人事管理·事務能率 改善과 行政電算化(總務處) (5) 法制審議(法制處) (6) 國政弘報(公報處) (7) 地方財政交付金 配分(內務部, 教育部) 등에 活用할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 生産성 지표의 作成·評價·活用過程에 대해서도 제안하였다. 먼저, 국무총리 행정조정실장이 총괄하여 지표, 산식, 작성지침을 中央行政機關에 示達하고 중앙행정기관장은 지표를 작성하여 행정조정실장, 감사원장, 재경원 장관에게 제출하여야 한다. 필요하다면 산하기관 단위로도 지표를 작성하며, 지표의 評價結果는 예산안과 함께 國務會議과 大統領에게 上程·報告하고, 국회에 제출하는 政府 豫算案의 부속자료로 제출한다는 것이다.

I. 政府生産性 測定の 理論的 基礎

1. 生産性の 基準

생산성(productivity)에 관해서는 다양한 관점이 존재한다. 생산성은 투입(또는 원인)과 산출(또는 결과)을 연계하는 生産過程(또는 인과관계)의 정당성 또는 적합성을 판단하는 준거로서, 이른바 3E로 불리는 經濟性(economy), 效率性(efficiency), 效果性(effectiveness), 그리고 收益性(profitability) 등과 혼용되고 있다.

이들 중 經濟性(또는 節減性)은 투입부문의 합리성을 중시하는 개념으로 生産要素 또는 투입비용의 극소화를 뜻한다. 반면에 효과성(또는 성취성)은 산출측면을 강조하여 특정 목표 또는 의도한 결과의 극대화를 추구한다. 效率性(또는 能率性)은 투입에 대한 산출의 비율로서 양 측면을 균형 있게 감안하는 기준이다. 따라서 經濟的이거나 效果的이라도 效率的이지는 않을 수 있고, 그 逆의 관계도 성립한다. 영국과 뉴질랜드 등은 공공서비스의 成果(performance) 중 產出(output)과 結果(outcome)를 구분하고 있다. 즉 효율성은 투입 대비 산출로, 효과성은 투입 대비 결과로 파악한다(OECD, 1995f : 103)¹⁾. 수익성은 투입과 산출간의 관계를 시장가치로 환산하여 보여주는 것으로 效率性和 밀접한 관계가 있다. 그러나 수익성의 정도는 시장가치의 변화에 따라 달라지므로, 效率的이라도 반드시 收益性이 높다고 할 수는 없다. 투입요소와 산출이 한 가지만 있는 경우에는 이들 지표의 적용에 큰 어려움이 없다. 그러

1) 호주와 같은 나라는 양자를 구분하는 것을 반대한다.

나 政府部門의 투입요소와 산출의 종류는 매우 다양하며 계량화하기 어려운 문제점이 있다.

生産性은 效率性, 效果性과 비슷한 개념이나 兩者 중 效率性에 보다 근접한 의미로 많이 쓰인다. 이를테면 OECD(1995f : 157)는 效率性 척도를 생산성과 單位費用(unit cost)으로 구분하고, 전자를 투입 대 산출의 物的 비율로, 후자를 산출 대 비용으로 각각 파악한다. 하지만 논자에 따라서는 效率性은 量的인 개념으로, 生産性은 質的인 의미도 포함하는 더 넓은 개념으로 보아 효율성과 효과성을 모두 포함하는 의미로 생산성을 정의하기도 한다. 이 연구에서는 생산성을 廣義로 파악하여 효율성과 효과성을 망라한 뜻으로 사용하였다.

최근 經濟協力開發機構(OECD) 회원국들은 공공서비스의 성과 또는 質(quality)을 고객으로서의 국민의 만족도(satisfaction) 관점에서 파악하려는 경향이 두드러지고 있다²⁾. OECD(1996 : 23~25)는 공공서비스 質의 구성요소로 ① 適時性(timeliness) ② 서비스의 양(amount, volume) ③ 접근 가능성(accessibility)과 편의성(convenience) ④ 이용 가능성(availability)과 지속성(continuity) ⑤ 正確性(accuracy) ⑥ 安全性(safety) ⑦ 適切性(appropriateness) 또는 適合性(suitability)³⁾을 들고 있다. 캐나다가 조만간 공표할 예정인 「良質의 서비스 선언(Declaration of Quality Service)」은 ① 適時性 ② 접근 가능성 ③ 신뢰성(dependability) ④ 개방성 ⑤ 공정성(fairness) ⑥ 대응성(responsiveness) ⑦ 그리고 改善意志(commitment to improvement)를 공공서비스의 기준으로 삼을 계획이다 (Eggleton, 1996 : 221). 에이레의 공공서비스 평가기준은 適時性,

2) 이러한 경향을 촉발한 것은 OECD 산하 行政서비스委員會(Public Management Service)가 1987년 펴낸 「서비스로서의 행정, 고객으로서의 국민(Administration as Service : the Public as Client)」이었다.

3) 이들은 효과성과 유사한 개념이다.

接近 可能性, 持續性, 正確性, 效果性的 5가지이다(O'Shea, 1996 : 204~205).

그러나 국민 만족도는 생산성과는 다소 거리가 있다. 우선 비용 측면을 무시하고 성과만 부각시키므로, 만족도가 높더라도 효율적인지는 알 수가 없다. 그리고 만족도는 공공서비스에 대한 國民 期待의 函數(곧, 國民 만족도 \propto 공공서비스의 질-국민의 기대)이므로, 공공서비스의 질 또는 성과 자체만 客觀的으로 측정하기도 어렵다. 그 밖에 만족도의 구성요소들 사이에도 相衡關係가 존재하여, 가령 적시성은 증가하더라도 正確性이 감퇴한다든지, 서비스의量は 늘어났지만 安全性은 낮아질 수도 있어 만족도를 一律的으로 측정하기 어렵다.

2. 生産性 測定의 意義와 틀

政府生産性 測定은 행정개혁의 核心手段(linchpin)이다. OECD (1994a : 18~19)는 정부의 성과측정의 의의를 ① 經濟性, 效率性, 效果性, 費用-效果性과 서비스의 質의 관점에서 성과의 향상 ② 고위 관리자, 의회 구성원, 감사인의 통제 증대 ③ 정확하고 計量化된 成果情報를 예산과정에 반영 ④ 公務員들의 성과향상 誘引 부여 등 4가지로 집약하고 있다. 이러한 成果測定의 성공적인 수행을 위한 전제로서 OECD(1994a : 31~33)는 ① 측정하고자 하는 것을 정확히 측정하는 妥當性(validity) ② 측정과 관련된 内外부의 인사들의 이해와 참여를 확보하는 正當性(legitimacy) ③ 측정제도를 꾸준히 유지, 보완, 활용하는 持續性(continuity) 등 3가지를 들고 있다.

생산성 측정은 성과관리(performance management)라는 보다 큰 틀 속에서 이해되고 체계적으로 접근되어야 한다. 성과관리는 ① 프로그램의 成果目標(objectives와 targets) 결정 ② 프로그램 관리

자에 대한 재량과 자율 부여 ③ 목표 대비 성과의 측정 ④ 測定結果의 還流(feedback), 보상지급 또는 책임 추궁 ⑤ 外部監査인 및 감독기구에 대한 측정결과와 제출 등 5단계로 이루어진다(OECD, 1995f : 102~103).

이 중 제3단계에 해당하는 成果測定(performance measurement)은 ① 成果指標(performance indicators)와 ② 프로그램 분석·평가(program analysis or evaluation)의 2가지 요소로 구성된다. 성과지표는 성과의 정량적 척도로서 성과의 적합성 또는 목표 달성도를 파악할 수 있으나, 因果關係는 규명할 수 없다. 프로그램 분석·평가는 成果指標에 의한 측정결과를 심도 있게 분석하여 因果關係를 규명하고, 프로그램의 지속, 확대, 종료, 수정 등에 관한 결정을 돕는다. 따라서 성과측정 자체는 정부의 성과를 정확히 측정하는 것보다 성과의 개략적인 파악(feel) 또는 정책결정의 1차적인 基礎資料를 마련하는 데 더 큰 의의가 있다.

성과의 測定結果는 프로그램에 환류될 뿐만 아니라, 보상의 지급과 책임의 추궁의 기초자료로도 활용되어야 한다. 다만 시행 초기에는 지표의 불완전성, 제도의 定着 必要性 등을 감안하여, 책임 추궁 등 부정적인 방향으로의 활용보다 인센티브 보상을 강조해야 할 것이다. 이에 앞서 측정결과는 외부의 독립적인 감사인으로부터 검토를 받아야 한다. 뉴질랜드 監査院(Audit Office)은 1989년 개정된 재정법(Public Finance Act)에 의해 각 부처와 지방정부가 작성하는 成果指標에 대한 확인 목적의 감사를 실시한다(Bouckaert, 1995 : 26)⁴⁾. 핀란드와 스웨덴도 성과지표의 측정결과를 감사원이 반드시 점검하도록 制度化하였으며, 캐나다, 호주, 영국, 미국의 監

4) 새로운 제도를 도입한 첫 해에 뉴질랜드 감사원장(Auditor General)은 지방의회(Council)들이 성과지표를 부실하게 작성하였다는 이유로 한 지방의회를 제외한 모든 지방의회의 성과지표를 수정하였다(OECD, 1996 : 189).

査院은 의무사항은 아니나, 성과 測定結果를 중점 감사하고 있다 (OECD, 1995f : 105). 영국의 지방자치단체에 대한 外部監査를 총괄하는 監査委員會(Audit Commission)는 1992년부터 지방자치단체가 작성한 성과지표에 대한 감사결과를 地方自治團體別 성과의 순위와 함께 발표하고 있다.

끝으로 성과지표는 끊임없이 보완·수정되어야 한다. 이상적으로는 수요자인 국민과 1차 작성자인 각급 기관 관리자가 지표의 작성 과정에 적극적으로 참여하도록 하고 이들의 의견을 持續的으로 수렴하는 것이 중요하다.

3. 生産性 測定方法에 관한 先行研究

公共部門의 생산성 측정은 공공부문을 평가하고 개혁하는 데 있어서 근간을 이루는 작업이므로, 이에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 政府生産性を 측정하는 모형은 여러 가지가 있으나, 대표적인 방법으로 ① 單位 投入要素에 대한 產出量 測定方式 ② 成果 指標 方式 ③ 比較成果分析(comparative performance analysis) 方式 ④ 相對的 生産性 指標(relative efficiency of units performing similar tasks) 方式 등을 들 수 있다.

첫째, 단위 투입요소에 대한 產出量에 의한 측정방법은 가장 간단한 生産性 測定方法으로서 대표되는 투입 및 산출요소에 대한 비율을 사용한다. 이 방법은 분석적인 모형을 사용하기 전에 개략적인 生産性を 파악하기 위한 방법이므로, 많이 사용되고 있다. 둘째, 성과지표에 의한 방법은 공공부문의 생산물이 窮極的으로는 특정 한 성과물로 반영되므로 성과수준을 통해 生産性を 평가하는 방법이다. 예를 들면 도로 투자로 인하여 차량의 통행속도가 평균 어느 정도로 빨라졌는가 하는 것을 도로 투자에 대한 生産性を 평가하는 지표로 삼는다. 셋째, 比較成果分析은 유사한 환경에 있는 기관과

생산성을 비교하는 방법으로 상호비교를 통해 상대적인 성과를 측정하는 방법이다. 넷째, 상대적 生産性 지표는 유사한 업무를 수행하는 조직들의 生産性을 비교하여 상대적인 효율의 정도를 측정하는 것으로서 Data Envelopment Analysis(DEA)를 代表的인 기법으로 들 수 있다.

첫째와 둘째 방법은 公共部門의 투입요소, 산출요소, 성과, 수혜대상을 사용하여 단위당 생산성을 측정하는 것으로 具體的인 내용은 <表 1-1>과 같다.

〈表 1-1〉 生産性 測定指標

測定指標	方法
단위투입당 산출비율	산출/투입
단위부문투입당 산출비율	산출/부문별 투입
단위투입당 성과비율	성과/투입
단위부문투입당 성과비율	성과/부문별 투입
수혜대상 단위당 투입비율	투입/수혜대상
수혜대상 단위당 부문투입비율	부문별 투입/수혜대상

생산성을 측정하는 경험적 모형에도 여러 가지가 있으나, 대표적인 것으로는 ① 함수적 접근법(function approach) ② 생산성 지수법(productivity index approach) ③ DEA(data envelopment analysis)를 들 수 있다. 이들 방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 函數的 接近法(function approach)

多品目の 서비스를 생산하는 부문의 비용함수는, 규모 및 범위의 경제를 규명하기 위하여 여러 가지 유형의 多品目費用函數(multi-product cost function)가 제시되고 있다. 여기서는 신축적인 함수형태를 갖되 실증적 분석에 유용하도록 비교적 간단한 형태를 취하며 추정해야 할 母數의 수가 적은 트랜스로그(translog) 비용함수는 아

래 식 (1-1)과 같이 표현할 수 있다.

$$\ln C = \alpha_0 + \sum \alpha_i \ln y_i + \sum \beta_j \ln y_j + 1/2 \sum_{ih} \gamma_{ih} \ln y_i \ln y_h + 1/2 \sum_j \sum_l \delta_{jl} \ln p_j \ln p_l + \sum_i \sum_j g_{ij} \ln y_i \ln p_j + \epsilon \quad (1-1)$$

단, C : 총비용;

p_j, p_l : j 및 l 요소의 가격

y_h, y_i : h 및 i 품목의 산출물

$\alpha_0, \alpha_j, \beta_j, \gamma_{ih}, \delta_{jl}, g_{ij}$: 추정할 회귀계수

ϵ : 예측오차

트랜스로그 費用函數는 일반적인 函數形態이고, 2차 미분이 가능한 모든 형태의 함수의 테일러 변형(Taylor transformation)이라 할 수 있기 때문에 多品目 생산구조에 적합한 형태의 함수를 널리 대변할 수 있는 장점이 있다. 위 식을 추정함으로써 비용과 產出量間的 관계를 파악할 수 있고, 이에 따라 생산성을 평가할 수 있다.

이러한 費用函數接近法에 의한 연구는 모델 및 방법론상 많은 한계를 갖고 있다. 우선 통계적 회귀분석법을 사용함에 따라 연구결과에 상당한 차이를 가져오고 있다. 또한 동일한 함수형태를 사용하였다고 하더라도 산출물의 단위가 상이하고 이를 가격으로 환산할 경우 가격효과가 개재되게 된다.

이러한 비용함수적 접근법은 규모 및 범위의 경제에 대한 실증적 연구에 널리 적용되어 왔던 방법으로서 巨視的이고 統計的인 分析方法을 통하여 해당업종의 규모 및 범위의 경제성을 개관할 수 있는 장점은 있다. 그러나 사전적인 비용함수의 형태를 가정하고 있다는 문제 외에도 분석대상의 표본수가 한정되어 있는 경우 신뢰성 있는 비용함수를 추정하기가 어렵고, 최소자승법에 따른 평균값을

사용하여 生産性 차이를 측정하기 때문에 특정한 값의 영향을 크게 받게 된다는 단점이 있다.

나. 生産性 指數法(productivity index approach)

生産性이란 富의 산출량과 자원투입량과의 비율이라고 정의할 수 있고, 產出量은 설비·자원·에너지·노동·기술 등 다수의 요소가 결합된 투입의 결과로써 얻어지는 것이다.

이러한 生産性を 측정하기 위한 접근방법에는 總生産性(total productivity), 部分生産性(partial productivity), 總要素生産性(total factor productivity)의 세 가지로 크게 구분할 수 있고 이를 지수형태로 나타내면 다음과 같다.

〈表 1-2〉 生産性 測定方法

	計 算 方 法
總生産性	$[\text{산출량(금액)}] / [\text{노동} + \text{자본} + \text{에너지} + \text{원재료} + \text{기타 경비}]$
부분생산성 :	
노동생산성	$[\text{산출량(금액)}] / [\text{노동}]$
총요소생산성	$[\text{산출량(금액)} - \text{중간재투입액}] / [\text{가중된 노동투입시간} + \text{총자본}]$

部分生産性は 생산활동을 위해 투입한 모든 요소들을 종합적으로 고려하지 않기 때문에 전체적인 수준에서의 生産性 측정에는 부적합하다. 總要素生産性は 經濟學的 측면에서는 유용하지만 產出量을 부가가치로 계산하므로 中間財 投入이 원가의 큰 비중을 차지할 경우 원재료 투입이 生産性 측정에 반영되지 않는 등의 문제가 있어 生産効率의 측정에 부적합하다. 따라서 總體의인 산출과 투입이 함께 고려되고 있는 總生産性이 기업 전체적 수준의 生産性 평가에 보다 유용하다고 하겠다.

總生産性を 측정하는 지수법에는 여러 가지 형태의 모형이 있으나 일반적인 형태는 식 (1-2)와 같다.

$$\text{총생산성지수} \quad P = \frac{O}{L+C+R+O} \quad (1-2)$$

- O : 총산출량
- L : 노동 투입량
- C : 자본 투입량
- R : 원재료 투입량
- O : 기타경비 투입량

다. DEA(data envelopment analysis) 方法

1) 기본 모형⁵⁾

DEA(data envelopment analysis)는 비교대상들간의 상대적인 생산성을 평가하는 代表的인 方法이다. 이 方法은 선형계획법(linear programming)에 근거한 生産性 評價方法이며, 통계적인 회귀분석 方法과는 달리 특정한 함수형태를 가정하지 않고 일반적인 生産可能 集合(production possibility set)에 적용되는 몇 가지의 公準下에서 평가대상의 경험적인 투입요소와 산출물간의 자료를 이용해 經驗的 效率 境界(empirical efficiency frontier)를 도출한다. 위와 같이 도출된 效率 프런티어와 評價對象을 비교하여 效率치를 측정하는 方法이다.

여기에서 평가대상이 되는 단위를 意思決定單位(DMU; decision making unit)라고 하는데 각 DMU는 여러 가지 투입요소를 이용하여 다양한 산출물을 생산하는 단위를 말한다. 이러한 DMU로 사용되어 온 단위는 여러 가지가 있다. DMU끼리는 성격이 비슷해야 하며, 投入要素와 산출물 변수의 수에 비해 충분한 수의 DMU가 있어야 DEA에 의한 生産性 測定이 가능하다.

5) DEA 기본 모형의 설명은 안태식(1991)을 참고하였다.

DMU의 선택과 함께 投入要素와 산출물의 결정 또한 중요하다. DEA는 다양한 산출물과 여러 가지 投入要素를 동시에 고려하여 상대적 효율치를 도출하며 그 과정에서 각각의 산출물 또는 投入要素에 대해 미리 결정된 加重値를 필요로 하지 않으며 投入要素와 산출물간의 특별한 函數形態를 가정하지 않는다는 점이 특색이다.

가장 최초의 DEA모델인 CCR 比率模型(Charnes, Cooper and Rhodes, 1978)은 단위 투입요소에 대한 산출물인 공학적인 의미의 효율개념을 多產出物—多投入要素 상황에 발전시킨 형태로 표현된다. 그 비율은 具體的으로 식 (1-3)과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{Max } h_0 = \frac{\sum_{r=1}^s \mu_r Y_{r0}}{\sum_{i=1}^m 1\nu_i X_{i0}}$$

subject to

$$\frac{\sum_{r=1}^s \mu_r Y_{rj}}{\sum_{i=1}^m \nu_i X_{ij}} \leq 1; j=1, \dots, n$$

$$-\frac{\mu_r}{\sum_{i=1}^m 1\nu_i X_{ij}} \leq 1; j=1, \dots, s$$

$$-\frac{\nu_r}{\sum_{i=1}^m 1\nu_i X_{ij}} \leq -\epsilon; i=1 \dots, m$$

$$X_{ij}, Y_{rj}, \epsilon > 0 \quad (1-3)$$

여기에서 X_{ij} 와 Y_{rj} 는 각각의 DMU_j 에 해당되는 투입요소 'i'의 값과 산출물 'r'의 값을 나타내는 것이며 따라서 상수이다. 'ε'값은 양수이기는 하나 어떤 양수보다도 작은 상수이다. 여기에서 평가대상이 되는 DMU_0 는 목적함수에 나타나 있으며 위의 프로그램에 대한 解로서 U_r 과 ν_i 가 결정되고 이 값에 산출물과 투입물의 값을

곱함으로써 DMU_o 의 상대적 生産性 즉 ' h_o '가 계산된다. 制約條件에 잘 나타나 있듯이 각각의 產出物(Y_{r_o}) 및 投入要素(X_{i_o})에 가중치 벡터 μ 와 ν 를 곱한 비율은 1보다 같거나 작아야 된다. 이 조건은 모든 DMU 에 다 적용되기 때문에 目的函數의 값 h_o 또는 1보다 같거나 작아야 한다. 따라서 목적함수의 값 h_o 는 0과 1사이에 존재한다. 여기에서 μ_r 이나 ν_i 는 制約條件을 만족시키면서 目的函數인 DMU_o 의 效率值를 극대화하는 값이 선택된다.

식 (1-3)이 變換過程을 거쳐 전형적인 線型計劃法(linear programming) 형태로 바뀌어진 雙對(dual)는 식 (1-4)와 같다.

$$\min \theta_o = \theta - \varepsilon \left(\sum_{i=1}^m S_i + \sum_{r=1}^{s+} S_r \right)$$

subject to

$$\theta X_{i_o} - S^{-j} \left(\sum_{j=1}^m X_{i_j} \lambda_j \right) = 0; i=1, \dots, m$$

$$-S^{+r} + \left(\sum_{j=1}^m Y_{r_j} \lambda_j \right) = Y_{r_o}; r=1, \dots, s$$

$$S^{-i}, S^{+r}, \lambda_j > 0$$

$$\text{where } i=1, \dots, m; r=1, \dots, s; j=1, \dots, n \quad (1-4)$$

'Data Envelopment Analysis'에서 'Envelopment'라는 용어는 바로 위의 형태에서 유래된 것으로, 이는 最適解가 DMU 의 투입요수를 아래로부터 감싸고 ($\theta X_{i_o} > \sum X_{i_j} \lambda_j$) DMU_o 의 산출물을 위에서 감싼다($\sum Y_{r_j} \lambda_j > Y_{r_o}$)는 의미이다. 여기서 λ_j 가 양수인 경우는 DMU_j 가 DMU_o 를 평가하는 데 사용되었다는 것을 의미하며, 이와 같이 다른 DMU 의 평가에 이용된 DMU 는 모두 효율境界上의 DMU 이다. DMU_o 가 효율적이기 위해서는 ① $\theta_o = 1$ ② 여유변수(slack variables)=0을 동시에 만족시켜야 한다.

2) 既存의 研究

DEA 方法을 사용하여 분석한 대표적인 연구들을 살펴보도록 한다. DEA는 민간부문의 生産性을 측정하는 데 많이 사용되었으며, 공공부문의 生産性 측정이 최근에 활발히 진행중이다. DEA를 사용한 외국의 연구는 많이 있으나, 국내연구는 매우 한정되어 있다. 國內研究로는 은행산업에 적용하여 生産性을 분석한 손승태(1993), 안태식(1991)이 대표적이다. DEA를 公共部門에 응용한 연구로, 윤경준(1996)은 이론적 고찰과 함께 DEA技法을 통해 대도시 보건소의 生産性을 측정하였으며, 相對的 생산성 점수, 준거집단, 부문별 비효율의 정도와 改善方向, 그리고 보건소별 生産性 차이를 설명하였다.

DEA를 사용한 외국의 연구 중 대표적인 사례를 살펴본다. 먼저 Aschauer(1989)은 公共部門의 지출 증가와 民間部門 생산성 증가율의 감소와의 關聯性을 밝히고 있다. Callen and Falk(1993)는 DEA기법을 사용하여 非營利組織인 慈善團體의 기술적 生産性이 단체의 上部組織과 어떤 관련성이 있는지, 즉 代理人과 생산성의 관계를 실증적으로 연구하고 있다. 이들은 특히 여러 생산품간에 代替가 不可能한 狀態(nonsubstitutable output technology)에서의 技術的 효율계수의 構成技法을 제시하고 있다. Ferrier and Lovell(1990)은 DEA와 stochastic frontier estimation이 여러 점에서 아주 근사한 수치를 제시하는 점을 보이고 있다. Ganley and Cubbin(1992)은 DEA기법을 사용하여 공공부문의 生産性을 측정하면서, DEA의 성질과 適用方法을 논의하였다. 영국의 지방교육기관, 지역 교정기관 등에 대한 실제 適用事例를 포함한 이들의 연구는 生産性 척도와 파레토(pareto) 향상에 관한 연관성도 논의하고 있다.

한편 Kao(1994)는 DEA技法을 사용하여 얻어진 slack variable의 값을 기반으로 파레토(pareto) 향상을 가져오는 改善方案을 얻는 방안을 제시하고 있다. 하지만 실제로 파레토 향상을 위한 투입

요소와 생산의 조정이 불가능한 경우가 있어 제약구간을 부가할 필요가 있다. 이러한 現實的인 문제를 해결하기 위해 그는 투입요소와 생산에 제약구간을 부가한 상태의 DEA問題의 설정과 그 解를 제시하고 있다. Kooreman(1994a)은 DEA과 stochastic frontier estimation을 간단히 비교하고 이 두 기법의 보완적 기능을 서술하고 있으며, Kooreman(1994b)은 DEA기법을 통하여 네덜란드의 양로 시설의 技術的 生産성을 분석하고 있다. 生産性 係數의 결정인자를 添削回歸分析을 통하여 분석하여 規模의 經濟를 계산하고, 노동의 要素生産성과 養老保護의 質의 상충관계를 제시하고 있다. Mensah and Li(1993)는 非利潤動機를 가지고 있는 지방교정기관의 실증적 분석을 통하여 초월대수생산비용에 기초한 방법과 DEA技法을 비교하고 있다. Seiford and Thall(1990)은 DEA기법과 線型計劃法을 중심으로 한 서베이 형태의 논문이다. Sueyoshi(1994)는 24개 OECD국가의 공공 원거리 通信事業의 生産성을 비교하기 위해 DEA기법과 DEA/stochastic frontier estimation의 결합기법을 통해 非效率係數를 비교하고 있다. DEA/stochastic frontier estimation은 최소절대오차 추정법에 따른 것이다.

4. 生産性 指標의 要件과 優先 適用分野

生産性を 측정하는 도구에는 指標(indicator)와 尺度(measures)가 있는데, 엄밀한 의미에서 양자는 다소 차이가 있다. 척도는 프로그램의 직접적인 결과를 뜻하는 것으로, 서비스 고객수, 兵器의 정확도, 유아 사망률 감소, 세무조사를 통한 추정세액, 신설 도로의 길이 등이 그 예이다. 반면에 지표는 尺度보다 덜 직접적인 측정수단으로서 척도를 통한 측정이 어렵거나 비용이 많이 들 때 사용한다. 指標의 예로는, 자동차 안전설계의 개선으로 인한 交通事故의 감소, 마약단속정책의 결과를 나타내는 마약 거래가격의 變化 등이

있다(OECD, 1994a : 36). 하지만 여기서는 지표와 척도를 망라한 개념으로 指標를 쓰기로 한다.

정부성과 測定指標의 요건으로서 OECD(1995f : 103~104)는 ① 단순·핵심성(정부업무의 모든 부분을 망라하는 것보다 핵심지표에 치중하며 측정과정을 단순하게 유지할 수 있을 것) ② 充分性(정부 성과의 중요한 부분을 포괄할 수 있을 것) ③ 逆機能 排除性(성과 측정을 의식한 관리자가 공공서비스를 왜곡하는 逆機能을 유발하지 않을 것) 등 3가지를 들고 있다. 逆機能 중 특히 성과가 두드러지는 분야에 치중하는 ‘creaming’ 현상은 指標의 충분성을 확보하면 최소화할 수 있다(Wholey and Hatry, 1992 : 605).

이 밖에 생산성 지표는 다음의 요건을 갖추어야 할 것이다. 첫째, 妥當性(validity)과 信賴性(reliability)이 높아야 한다. 지표는 生産性を 제대로 측정할 수 있도록 同質性(homogeneity)을 지녀야 한다. 또한 측정하는 사람이나 시간대에 따라 측정치가 달라지지 않는 信賴性, 一貫性을 지녀야 한다. 둘째, 確實性(clarity)과 實用性(practicality)이 있어야 한다. 아무리 훌륭한 指標라 할지라도 이해하기 어렵거나 측정에 많은 비용이 들면 적용하기가 어렵다. 셋째, 正確性(accuracy)과 敏感性(sensitivity)을 지녀야 한다. 즉, 생산성 수준을 정확하게 측정해야 하며, 生産性を 변화시키는 요인이 발생할 때에는 이를 반영할 수 있어야 한다. 넷째, 비교 가능성(comparability)을 지녀서 벤치마킹(benchmarking)할 수 있어야 한다. 生産性 指標를 적용하여 측정한 결과는 ① 목표 또는 기준(최소치, 최대치, 평균치) ② 유사한 기관이나 외국 정부의 생산성 ③ 시계열 추세치 ④ 때로는 가상적인 상황에서 합리적으로 추정할 수 있는 성과 등과 비교를 통해 평가할 수 있어야 한다. 끝으로, 生産性 指標는 관리자의 統制可能性(controllability)을 지녀서, 성과와 무관한 외부요인에 의한 영향을 최소화해야 한다. 하지만 이상의 요건을 모두 갖춘 지표는 거의 없다고 보아도 무방하며, 이는 곧

후술하는 生産性 指標의 한계라고 할 것이다.

이상의 요건을 감안하여 Pollitt et al.(1994 : 18~19)는 생산성 지표를 적용할 수 있는 분야로서 ① 공공서비스의 단위가 표준화되어 있는 등 명확히 정의될 수 있고(예 : 운전면허증의 교부) ② 측정결과와의 비교가 가능한 내부 또는 외부의 比較對象(comparators)이 존재하며 ③ 내부 또는 외부의 고객이 명확히 있고 ④ 가급적 성과향상을 위한 計量的 接近方法을 시도한 경험이 있는 분야가 바람직하다고 지적하였다. 이를 우리 정부의 상황에 대입해 보면 ① 比較對象이 많고 企劃業務보다는 정형화된 執行業務가 많은 基礎地方自治團體와 稅務·경찰·소방관서 등 중앙정부의 산하기관 ② 공공서비스의 단위가 비교적 명확하고 수익자 부담원칙이 적용되므로 민간부문과의 비교가 가능한 政府機關 형태의 公企業과 사업소 단위기관 ③ 모든 기관이 공통적으로 수행하는 管理業務와 幕僚(staff)業務 ④ 移轉收入과 移轉支出 등이 生産性 指標를 우선적으로 적용할 수 있는 분야라고 하겠다.

5. 生産性 指標의 限界

생산성 지표의 측정과 평가가 政府成果의 향상에 필수적이기는 하지만, 문제점도 적지 않다. 첫째, 일률적이고 계량화된 지표는 公務員으로 하여금 이에 適應 또는 迂廻할 수 있는 여지를 제공하여 예기치 않은 逆機能을 초래할 수 있다. 생산성 지표의 성격에 따라 公務員은 투입시간, 生産要素, 서비스의 質, 민간의 행정협력 부담, 심지어는 달성목표 등을 選別的으로 조절할 수 있기 때문이다. 그리고 生産性 指標가 모든 업무를 포괄하지 못하는 이상, 生産性 指標에서 제외된 분야 또는 업무는 소홀히 할 유인도 나타난다. 미국 Nixon 行政府가 시도한 ‘목표에 의한 관리(MBO; management by objectives)’가 展示行政의 폐해로 인해 실효를 거두지 못한 사례는

유명하다⁶⁾. 나아가 生産性 情報을 왜곡할 가능성도 있다. 따라서 生産性 測定結果는 반드시 外部監査人이 확인하는 것이 바람직하다.

둘째, 생산성에는 政府의 노력과 무관한 外生變數가 영향을 미치므로, 측정결과와 차이가 곧 노력의 차이를 반영하는 것은 아니다. 예컨대, 地方政府의 성과에는 인구밀도, 사회적 결손 정도, 인구의 일일 또는 계절적 변화, 인구의 年齡構造, 언어와 문화의 차이, 지리적 여건, 주거 여건, 역사적 요인, 그리고 지역 물가 등이 커다란 영향을 미친다(Audit Commission, 1995a). 따라서 ① 統計的 技法을 사용하여 외부요인을 통제하거나 ② 測定結果에 대한 관리자의 해명 내지 분석을 덧붙이는 것이 필요하다⁷⁾.

셋째, 生産性 指標는 평균치에 기초하는 경우가 많으므로 이른바 ‘平均의 誤謬’가 발생할 우려가 있다. 따라서 變動係數(coefficient of variation) 또는 표준치(Z-값)를 사용하거나, 極端值(outliers)에 유의해야 한다.

넷째, 生産性的 측정, 평가에는 많은 시간, 비용과 노력이 든다. 하지만 정부의 책임자나 고위 관리자들은 視界(time horizon)가 제약되어 그 有用性을 체감하기가 쉽지 않다. 따라서 생산성 측정은 시행 초기에 政治的인 비판에 직면하여 좌초할 위험이 높다.

끝으로, 公共部門의 생산성은 민간부문에 비해 측정하기 어렵다는 점도 정부 生産性 指標의 중대한 한계이다. 公共部門은 ① 민간부와 달리 때로는 상충되는 多元化된 목표들(效率性, 效果性, 衡平性, 透明性, 民主性)이 존재하므로 목표간 우선순위와 가중치를 매기기가 어렵고 ② 政府의 각 부문이 복잡다기하게 상호연계되어

6) 자세한 내용은 Wildavsky(1988)를 참조하라. Pollitt et al.(1994 : 11~12)는 학생들을 가르치기보다 학생들의 시험성적에 더 신경을 쓰는 교사의 예를 들고 있다.

7) 後者は 미국 ‘정부회계기준위원회(GASB; governmental accounting standards board)’의 권고이다(Wholey and Hatry, 1992 : 607).

있고 공동노력에 의해 생산되는 경우가 많아, 因果關係의 파악을 통해 성과와 책임을 기관간에 배분하기가 곤란하며 ③ 業務의 독·과점성이 강해 산출물을 비교하기가 어렵고 ④ 市場價格機能의不在 등으로 산출물의 가치를 측정하기도 어렵다⁸⁾. 目標의 상충에서 비롯되는 問題點은 複數의 성과척도 사용으로 완화할 수 있지만 (Wholey and Hatry, 1992 : 605), 가중치 문제는 여전히 풀어야 할 과제이다. 이러한 한계를 감안하면 OECD(1994a : 31~33)의 주장처럼 생산성 지표는 ① 内外部 인사들의 이해와 참여를 확보하는 正當性과 ② 측정제도를 유지·보완·활용하는 持續性을 함께 갖추는 것이 중요하다고 하겠다.

8) 民間部門이 창출하는 재화와 서비스는 競爭性(rivalry)과 배타성(exclusiveness)을 지니므로 시장이 성립하며 가격이 형성된다. 그러나 공공재화와 서비스는 소비의 非競爭性과 非排他性으로 인해 시장가격이 형성되기 어렵다. 공공서비스의 가격을 潛在價格(shadow price)으로 추정하기도 하나, 主觀的인 요소에 의해 추정결과가 좌우되는 한계가 있다.

II. 우리나라의 公共部門 生産性 測定制度

우리나라에는 政府生産性을 체계적으로 측정하는 제도적 장치가 미흡하다. 「政府業務의 審査評價 및 調整에 관한 規程」(大統領令 제14531호)에 의해 國務總理 行政調整室(제4행정조정관실)이 半期別 또는 수시로 정부업무에 대한 심사평가를 실시하고 있으나 ① 평가대상이 포괄적이지 못하고 ② 評價基準과 評價指標가 불명확하며 ③ 과학적 평가방법의 不在 ④ 평가결과의 활용 미흡 등의 문제점이 있다. 또한 현행 정부업무 심사평가는 중점 시책과 사업의 推進狀況을 계획 내지 目標와 대비하여 진도를 분석하고, 추진과정에서 제기된 問題點 중심으로 概括的으로 평가하고 있어, 엄밀한 의미의 생산성 평가는 아니다⁹⁾.

1984년부터 본격 시행된 政府投資機關 경영평가는 이보다 정형화되고 체계적이거나 ① 역시 經營實績에 대한 거시적인 성과 평가에 그치고 ② 평가지표수가 기관별 25~35개로서 많지 않으며 ③ 기관간 평점의 偏差가 작다. 이 밖에 이공계 정부출연 연구기관, 4년제 대학, 地方教育廳, 사회복지관 등에 대한 성과측정은 이제 겨우 시작단계이며, 民間部門에 의하여 시도되고 있는 地方自治團體, 醫療保險組合 등에 대한 평가도 사정은 크게 다르지 않다. 다만 이들

9) 1996년에는 중점관리과제 50건, 각급 기관의 自體審査評價 課題 77건, 계 127건의 과제가 선정되었다. 심사평가 과제는, 불공정거래행위의 시정 강화, 규제완화의 持續的 推進, 세계개혁의 지속적 추진, 농어업인의 競爭能力 培養, 에너지 수급 안정, 中小企業의 육성기반 확충, 초고속 정보통신 기반 구축, 군사대비태세 유지, 국방 현대화 추진, 國際機構에서의 활동 강화 등 포괄적인 정부의 시책방향을 대상으로 하고 있어, 생산성 평가와는 차이가 있음을 알 수 있다.

이 사용하는 다양한 評價指標 중 生産성과 관련된 지표가 상당수 포함되어 있어, 여기서는 이를 간략히 살펴보기로 한다.

1. 政府投資機關 經營評價

1984년 ‘政府投資機關管理基本法’의 시행으로 정부투자기관에 대한 경영평가제도가 도입되었다. 이는 공기업 경영의 自律性を 최대한 보장하되, 經營實績에 대한 사후평가를 통해 責任經營을 확보하려는 강력한 제도적 장치이다.

經營評價節次는 財政經濟院 長官이 前年度 말 정부투자기관 經營評價委員會에서 確定한 「경영평가편람」을 각 정부투자기관에 시달하는 것으로 시작된다. 政府投資機關의 長은 위 편람에 따라 경영실적 보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 재정경제원 장관과 주무부 장관에게 제출하며, 이를 토대로 재정경제원 장관은 경영실적을 평가하여 6월 20일까지 경영평가위원회의 의결을 거쳐 大統領에게 보고하게 된다(財政經濟院, 1996a : 5).

經營評價 指標에는 다음과 같은 4가지 원칙이 적용되고 있다¹⁰⁾. 첫째, 경영평가의 주요 대상은 政府投資機關의 임직원이 경영개선 노력을 투입하여 이룩한 성과이다. 따라서 경영진의 노력과는 무관한 외부적인 요인에 의한 성과는 평가지표에서 제외된다. 둘째, 단기적 경영실적뿐만 아니라, 관리제도의 개선, 장기 경영계획, 조직개편, 연구개발, 대고객 서비스와 같이 장기적인 經營改善效果도 평가한다. 셋째, 경영평가의 대상은 經營實績 또는 成果로서 결과중심으로 평가하되, 결과가 있기까지 소요된 비용과 결과를 대비하여 평가한다. 넷째, 단기 순이익보다 공기업의 성격상 사회공익적 측면

10) 이하 정부투자기관 경영평가에 대한 설명은 송대회(1987)에서 발췌하였다.

에서 사회 전체의 부를 증대시키는 비용 또는 수익의 관점에서 評價한다.

評價指標은 ① 측정 가능성 ② 經營改善 가능성 ③ 관리 가능성 ④ 상대적 중요성 ⑤ 충분성 ⑥ 비교 가능성 등 6가지를 고려하여 개발하였다. 評價指標의 기본요소에는 ① 평가산식 ② 평가 기준치 ③ 등급구간 ④ 가중치 등 4가지가 있다. 평가산식은 評價指標의 구체적인 구성내용과 계산방법을 정의한 것으로 計量的 評價算式과 非計量的 評價算式으로 나뉜다. 평가 기준치는 평가지표가 의도하는 經營實績과 성과의 정도를 판단하는 기준을 뜻한다. 평가 기준치를 설정하는 방법으로는 타기관 실적 이용법, 과거실적 이용법, 計劃基準法 등이 있다. 등급구간은 經營 實績值를 評價 基準値와 대비하여 경영성과의 정도를 등급화하기 위한 구간이다. 끝으로 가중치는 경영성과를 종합적으로 평가하기 위해 개별 평가지표의 상대적 중요도에 따라 부여된다. 가중치는 ① 개별 지표의 상대적 중요성 또는 우선순위 ② 개별 지표를 통한 經營改善의 가능성 ③ 개별 지표가 경영 外的인 요인의 영향을 받는 정도 ④ 개별 지표 측정의 客觀性을 감안하여 결정한다.

1996년 政府投資機關 경영평가지표는 ① 종합경영 부문 ② 주요 사업 부문 ③ 관리효율 부문 ④ 경영관리 부문 등 4개 부문으로 구성되었다¹¹⁾.

1개의 가중치와 評價方法이 부여되는 기본단위를 개별 평가지표로 하여, 19개 政府投資機關別로 각각 25~35개 내외의 지표를 설정하고 있다. 기관별 가중치의 합계는 100점으로 하며, 計量指標와 非計量指標의 비율은 50 대 50을 원칙으로 하되 기관별 특성에 따라 적절히 조정한다.

지표의 評價方法은 계량지표의 경우 ① 목표 대 실적 ② 추세치

11) 이하의 내용은 財政經濟院(1996a)에서 발췌하였다.

③ β 분포로, 非計量指標는 9등급 구분법에 의해 각각 평가한다. 목표 대 실적은 물량, 공정률, 비율 등의 百分率로 표시하여 평가한다. 목표 달성도가 높을수록 經營實績이 좋은 경우(上向目標)와 반대의 경우(下向目標)로 나누어 식 (1-5)에 의해 목표 달성도의 평점을 계산한다.

$$\begin{aligned} \text{상향목표} &: 75\text{점} + \frac{(Y-85)}{15} \times 25\text{점} \\ \text{하향목표} &: 75\text{점} - \frac{(Y-115)}{15} \times 25\text{점} \end{aligned} \quad (1-5)$$

Y : 評價年度の 목표 달성도

추세치는 과거 13년 동안의 실적에 회귀분석법을 적용하여 標準値와 標準偏差를 추정하고, 이를 기준으로 實績値의 분포를 9등급으로 구분하여 평가한다. 標準値와 標準偏差는 식 (1-6)에 의해 推定한다.

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (Y_i - a - bX_i)^2}{(n-2)}} \times \left\{ 1 + \frac{1}{n} + \frac{(X_p - \bar{X})^2}{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2} \right\} \quad (1-6)$$

X : 독립변수

X_i : i 年度の X 값

X_p : 評價年度の X 값

Y : 종속변수

Y_i : i 年度の Y 값

\bar{X} : X 의 평균값

a, b : 회귀분석결과에 의한 母數 추정치

n : 회귀분석기간

β 分布도 과거 실적치 중 최상위 실적치와 최하위 실적치, 그리고 평가 직전 年度の 실적치를 기준으로 표준치와 標準偏差를 추정하

여 이를 기준으로 9등급으로 나누어 평가한다. β 分布의 표준치와 標準偏差는 식 (1-7) 및 식 (1-8)에 의해 각각 算定한다.

$$\text{표준치 } Y = \frac{Y_a + 4Y_m + Y_b}{6} \quad (1-7)$$

$$\text{표준편차 } S = \sqrt{\frac{(Y_b - Y_a)^2}{36}} \quad (1-8)$$

Y_a : 과거 실적치 중 최하위 실적치

Y_b : 과거 실적치 중 최상위 실적치

Y_m : 평가 直前年度の 실적치

특기할 점은 어떤 評價方法을 적용하든 평점의 上限値와 下限値를 각각 100점과 75점으로 제한하여 評價의 편차가 크게 벌어지지 않도록 배려하고 있다는 것이다. 이는 간단한 指標만으로 포착하기 어려운 여러 가지 요인들에 의해 초래된 極端値(outliers)를 가혹하게 또는 각별하게 취급하지 않으려는 의도로 풀이된다¹²⁾. 각 기관별 評價指標 중 다수의 기관에 공통적으로 적용되는 계량지표의 예는 <表 1-3>에 정리하였다. 經營評價結果는 정부투자기관별로 순위를 매겨 발표하고 인센티브 상여금을 차등지급한다. 또한 필요한 경우에는 주무부 장관에게 시정을 요구할 수 있으며, 중대한 責任이 있다고 인정되는 임원에 대해서는 經營評價委員會의 의결을 거쳐 해임도 건의할 수 있다¹³⁾.

12) 실제 평가시에도 극단치는 평가에서 제외하거나 假變數(dummy variable)로 처리하여 감안하고 있기는 하다. 극단치 여부는 대상연도의 실적치를 제외하고 回歸分析을 한 경우에 대상연도의 실적치와 추정치의 차이가 標準偏差의 3배 이상인 경우를 判斷基準으로 하되, 과거 연도의 處理方法과 발생원인 등을 함께 검토하여 결정한다.

13) 인센티브 상여금은 최저 125%, 최고 425%이다. 1984년 政府投資機關 경영평가가 시행된 이래 經營評價 結果에 책임을 지고 임원이 해임된 사례는 1건도 없었다.

2. 政府出捐 研究機關 評價

1991년부터 科學技術處는 과학기술계 정부출연 연구기관을 대상으로 자율적인 기관운영 능력과 연구사업의 성과를 종합평가해 오고 있다. 다만 이는 법적인 근거에 의해 이루어지는 것이 아니어서, 評價對象機關, 評價重點, 評價時期, 評價指標 등은 매년 변동되고 있다.

〈表 1-3〉 政府投資機關 經營評價指標 中 多數 機關에 適用되는 計量指標

	計 量 指 標	算 式	評價方法
종합경영	경영고정자본 생산성	영업이익/經營固定資本 또는 공공이익/經營固定資本	추세치
	영업비용 관리	영업비용/賣出額	추세치
主要事業	임직원 1인당 자금조달	資金調達額/임직원수/시간	추세치
	불건전 여신 관리	$\log(\text{고정} + \text{회수의문} + \text{추정손실} + \text{상각액}) / (\text{대상자산총액} + \text{상각액})$	추세치
	融資金 回收管理	(연체 + 대손상각) / (총대출 + 대손상각)	추세치
	勞働生産性	부가가치/상시 인원수/시간	추세치
	중간재 투입효율	재료비 투입액/매출액	추세치
	1인당 매출실적	매출액/종업원수	β 분포
	시설 가동률	예 : 발전량 / \log 발전시설용량	추세치 목표 대 실적
	생산 收率 또는 損率	生産量/生産 投入量	추세치 목표 대 실적
	건설사업 공정률	당년도 실적 80%, 누계 실적 20%	목표 대 실적
	재해율	재해인원/생산량 예 : 총사고 건수/고속도로 總面積	추세치
	生産量/賣出額 증가율	生産量 또는 賣出額/시간	추세치
	외상매출금 회수율	외상매출금 회수액/외상매출금	추세치
	海外事業 效率性	외화가득 수익/海外事業 總費用	추세치
	서비스 이용률	예 : 自動電話 통화도수/自動電話 加入者數; 중문단지시설 이용객수 / 제주도 입도객수	추세치 β 분포
	教育 成果	취업생수/졸업생수	목표 대 실적

〈表 1-3〉의 계속

	計量指標	算式	評價方法
管理效率	관리업무비	管理業務費/매출액	추세치
	인건비 관리	인건비/매출액	추세치
	자금관리	수입이자/현금성 자산의 平殘	추세치
	금융비용 관리	금융비용/차입금 평잔	추세치
	매출원가 관리	매출원가/매출액	추세치
	재고자산 관리	평균 재고자산/재고자산 사용액	추세치

資料 : 재정경제원(1996a)에서 발췌하여 재구성.

1993년도에는 18개 政府出捐 研究機關에 대하여 연구 및 사업수행 성과, 기관운영 성과, 발전 잠재력의 3개 부문별로 정부의 政策目標을 설정하고 이에 대한 세부 지표들을 선정하여 實績値를 점검하는 방식으로 평가하였다. 政策目標別 가중치는 研究機關의 성격에 따라 差等 適用하였으며, 評價結果 우수 연구기관에 대해서는 인센티브로 研究費를 배정하였다. 計量指標는 確率分布에 따라 5등급으로 나누어 평가하였는데, 분야별 평가지표 중 주요 計量指標는 〈表 1-4〉와 같다.

〈表 1-4〉 政府出捐 研究機關 評價指標 中 主要 計量指標

	政策目標	計量評價指標
研究 및 事業 遂行 成果	연구 및 사업수행의 실적과 생산성	○ 1人當 研究 및 사업비 계약고 增加率 ○ 專門人力 배출실적 ○ 기술료 徵收實績 ○ 산업 및 知的 財產權 실적 ○ 1人當 논문발표 실적 ○ 기술정보제공 실적 증가율 ○ 기자재 확보율 및 활용률
機關運營 成果	기관운영의 효율화	○ 행정지원 인력의 비율 ○ 위촉 및 임시직의 비율 ○ 교수 1人當 학생비율 ○ 연구원의 安息年 실시비율

〈表 1-4〉의 계속

分野	政策 目標	計量 評價指標
機關運營 成果		○ 경상운영비 비율, 1人當 경상운영비 增加率 ○ 보직자 比率
發展 潛在力	재원 안정성 확보노력	財政自立比率 개선도
	성장 잠재력 제고	他 研究機關과의 연구 및 人力 교류

資料 : 김신복 外(1995 : 25~26)에서 발췌하여 재구성.

3. 大學 評價

대학에 대한 평가는 大學教育協議會, 教育部, 그리고 中央日報社 등 3개 기관에서 각기 다른 목적으로 실시하고 있다. 이하에서는 大學評價制度를 간략히 살펴보았다.

가. 大學教育協議會의 大學評價認定制

먼저 大學教育協議會는 1994년부터 142개 4년제 대학에 대하여 종전의 대학평가제를 보다 확대한 大學評價認定制를 실시하고 있다. 이는 대학교육의 수월성, 효율성, 책무성, 자율성, 협동성을 제고하고 아울러 대학재정의 확충을 통해 대학의 자발적인 發展勞力을 유도하는 데 그 목적이 있다.

각 大學은 7년을 주기로 하는 大學綜合評價를 받아야 하는데 평가시기는 대학 자체적으로 선택할 수 있다. 개별 評價指標는 교육, 연구, 사회봉사, 교수, 시설과 설비, 재정과 경영 등 6개 영역에 걸쳐 100여개가 설정되어 있으며, 이 중 40여개가 계량지표이다. 計量指標는 5등급 구간척도에 기초하여 등급기준을 설정하여 평가한다. 非計量指標는 3단계 판단준거에 의해 평가한다. 評價認定 結果는 공개하여, 政府, 大學, 社會團體, 教育 需要者 등이 참고하도록 하고 있다. 특히 教育部는 대학에 대한 재정적 지원과 대학에 대한

自律性 부여의 基礎資料로 이를 활용하고 있다.

나. 教育部의 大學 教育改革評價

이와는 별도로 1996년에는 교육부 주관하에 대학의 教育改革 推進實績에 대한 평가가 수행되어, 평가결과 教育改革 推進實績이 우수한 대학에 대해 評價等級에 따라 교육부의 특별지원금이 배정되었다. 교육개혁 추진실적 평가는 ① 교육개혁 추진체제 구축 ② 대학의 특성화 ③ 열린 教育體制의 제도적 기반 구축 ④ 교육 正常化를 위한 학생선발 ⑤ 教育·研究의 수월성 제고 ⑥ 대학의 世界化·情報化 ⑦ 행정과 재정의 합리성 등 7개 분야에 걸쳐 127개 항목으로 나누어 수행되었다(大學教育改革評價委員會, 1996). 특이한 것은 모든 평가항목이 定性的 지표로 구성되어 質的인 측면을 중시하고 있으며, 각 대학의 본원적인 여건 차이 등을 감안하여 현재의 상태보다 변화의 속도를 평가의 중점요소로 하였다는 점이다. 이는 教育改革 推進實績을 평가한다는 본래의 취지에 비추어 타당하다고 하겠다. 교육개혁 推進實績은 각 항목별로 5등급 구간척도에 의해 평가되었다.

다. 中央日報社의 4年制 大學 綜合評價

한편 中央日報社도 1994년부터 전국 4년제 대학에 대한 종합평가와 학과별 평가를 3년째 시행해 오고 있다¹⁴⁾. 1996년도 전국대학 평가는 綜合評價와 함께, 政治外交學科, 經濟學科, 化學科, 藥學科(계열), 建築(工)學科 등 5개 학과에 대한 평가를 병행하였다. 163개 4년제 대학 중 교육대, 신학대, 개방대, 체육대, 방송통신대 등을 제외한 110개 대학을 평가대상으로 하였다. 評價指標는 대부분 計量指標이나, 대학교육 수요자의 하나인 企業體를 대상으로 대학에 대한 평판

14) 이하의 내용은 중앙일보사(1996)에서 요약, 발췌한 것이다.

도를 設問調査를 통해 평가한 것이 비계량지표를 구성하고 있다. 또한 학과별 평가에서는 동료평가(peer appraisal)를 도입하고 있는 점이 독특하다. 종합평가는 ① 교육여건과 시설 ② 교수와 연구 ③ 재정과 경영 ④ 도서관 ⑤ 기업 평판도 등 5개 부문으로 나누어, 각 부문별로 각 6~20개씩의 小指標를 評價하였으며 중요도에 따라 배점을 달리하였다.

각 小指標마다 평균값과 標準偏差를 산출하여 대학별로 標準化 數值(Z-값)를 구하고, 여기에 소지표별 가중치인 배점을 곱해서 나온 값들을 합산하여 가중평균을 구하는 방식을 채택하였다. 소지표별 배점은 해당 부문의 전체 점수를 100으로 했을 때 그 중에서 차지하는 비율을 말한다. 綜合順位는 5개 부문의 소지표들에 총점 대비 배점을 주어 각각의 표준화 수치와 배점을 곱한 값을 합산하였다. 이는 지표별 순위(등급)간 실제 격차의 크고 작음에 관계없이 1위부터 최하위까지 동일한 격차로 환산되어 총점에 반영되어 온 종래의 評價方式을 개선한 것이다. 곧 지표마다 대학간 실제 격차를 반영할 수 있도록 상대평가방식을 적용한 것이다. 기업 평판도는 賣出順位 5,000대 기업 중 표본추출한 221개사의 인사담당 부장을 대상으로 한 設問調査를 통해 이루어졌다. 中央日報社의 전국대학 종합평가에 적용된 小指標 중 주요 計量指標는 <表 1-5>와 같다.

<表 1-5> 中央日報社의 全國大學 綜合評價 小指標 中 主要 計量指標

	小指標 中 計量指標
教育與件과 施設	교수 1인당 학생수 교수 확보율(교육부 기준을 기준) 시간강사 의존율 학생전용시설 면적(기숙사, 학생회관, 박물관, 강당, 체육관) 교지 확보율, 학생 1인당 교지면적 학생당 校舍面積 獎學金 수혜율(학기당 학생 1인당 평균 장학금 기준) 電子計算所 보유율 실험실습설비 확보율, 실험실습설비 1대당 이용 학생수

〈表 1-5〉의 계속

	小指標 中 計量指標
教授와 研究	교수 1인당 조성 연구비 교수 1인당 연구논문(과제) 실적 : SCI 게재 논문 발표건수 및 인용 빈도, 과학재단의 연구비 支援等級 교수 1인당 기준外 실험실습설비(교육부 설비기준 外 설비) 교수 博士學位 소지율
財政과 經營	학생 1인당 교육비 : 국공립대는 일반회계+기성회계; 사립대는 운영지출금액+유형 固定資産 매입지출금액 학생 1인당 운영비 : 국공립대는 운영비, 입시관리비, 경상이전비, 예비비; 사립대는 관리운영비, 입시관리비, 전출금, 기타 經費 학생 1인당 시설비 : 국공립대는 시설비+자본적 경비; 사립대는 유형고정자산 매입비 지출 중 인건비 비중(財政經濟院 一般會計 편성기준의 50%를 중심으로 매±2.5%마다 등급 收入 중 납입금 비중 教育費 환원율(교육비/납입금) 受益容 기본재산 확보율 재단전입금의 재정 기여도 교원 1인당 보수총액 寄附金의 재정 기여도
圖書館	圖書館 시설 보유율 열람석당 학생수 圖書館 직원수, 전산인력수 학생 1인당 장서수(외국서적, 國內書籍), CD롬 등 非圖書類數 정기 간행물 구독 종수, 신문 구독 종수 학생 1인당 도서구입비 주산전기 보유 여부, 전산처리 용량 LAN 구축 여부, DB 구축 건수, 인터넷 등 네트워크 가입 여부 이용자 단말기수 수서, 목록, 검색 등 활용시스템
企業評判度	인성과 품성 ¹⁾ 직무 수행능력 ¹⁾ 기업을 經營한다면 함께 일하고 싶은 선호도 ¹⁾ 향후 발전 可能性 ¹⁾

〈表 1-5〉의 계속

	小指標 中 計量指標
企業評判度	卒業生 社會進出度: 행정부 공무원, 국회의원, 법조인, 상장회사 대표이사, 4대 국가시험 합격자, 공인회계사, 중앙일보 JOINS의 Who's Who 수록인사의 배출인원 합계 ²⁾

註: 1) 設問對象者에게 최우수 10개 대학을 순위대로 주관식 평가하도록 하였다.

2) 졸업생 社會進出度는 단기간에 큰 변동이 없으므로 5년 주기로 평가에 포함함. 1994년 첫 대학평가에 포함되었으므로, 1999년에 다시 社會進出度를 평가하게 된다.

資料: 中央日報社(1996)에서 발췌하여 재구성.

학과별 평가는 ① 교수와 교육여건 ② 학생 ③ 재정과 시설 ④ 평판도 등 4개 부문에서 20개 지표에 의해 실시하였다. 이 중 綜合評價에 반영되지 않은 지표로는 ① 교수 1인당 단행본수 ② 전임교수 주당 수업시간 ③ 학생 취업률 ④ 교수 배출자수 ⑤ 학생 1인당 專用圖書館 열람좌석수 ⑥ 교수와 학생수준에 대한 평판도 ⑦ 교수 1인당 특허출원 건수(약학과) ⑧ 有給助教當 학생수 등을 들 수 있다.

4. 地方教育廳 綜合評價

1996년 교육부는 15개 市·道 教育廳에 대한 종합평가를 시작하였으며, 1997년부터 시·군·구 教育廳에 대한 종합평가를 실시할 계획이다. 시·도 교육청에 대한 종합평가는 ① 교육재정 ② 교원지원 ③ 열린 학습 ④ 교육시설 및 정보화 ⑤ 조직관리 ⑥ 학교폭력 ⑦ 특기사항 등 7개 과제에 대하여 25개 항목으로 세분하여 항목별로 개별 指標를 설정하고, 지표별로 1994년과 1995년 2년간 실적의 平均值를 주로 사용하여 평가하였다(市·道 教育廳 評價委員會, 1996). 市·道 教育廳 綜合評價指標 中 주요 계량지표는 〈表 1-6〉

에 정리하였다.

참고로 地方教育廳 종합평가방안 연구진이 당초에 마련한 종합평가 試案에 따르면, 시·도 교육청에 대해서는 8개 대영역에서 104개 지표, 그리고 市·郡·區 教育廳에 대해서는 7개 대영역에서 91개 지표를 각각 선정한 바 있다(김신복 外, 1995). 이들 지표 중 주요 計量指標는 〈表 1-6〉에 수록하였다.

〈表 1-6〉 市·道 教育廳 綜合評價指標 中 主要 計量化 指標

評價 課題	評價 項目	計量指標 또는 산식
教育 財政	국가보조사업과 권장사업 반영	국가보조사업과 권장사업 자체 투자액 /국가보조사업과 권장사업 총투자액
	외부투자 유치	외부 지원금/세입결산 總額
	現場教育 支援	학교운영비 총투자액/세출결산 總額 (세출결산 총액 - 인건비)/세출결산 總額
教員 支援	인사의 公正性	인사자료 공개 건수/공개대상 인사자료 總件數 公開採用 教育전문직수/신규채용 教育전문직수
	교원연수	교원 연수실적
	교원업무 輕減	公文書, 業務連絡 유통량 증가율 6학급 이하 사무보조원 배치율 교사용 PC 보급률 교무실 배치 복사기 確保率 교무실용 전화회선 확보율
열린 학습	열린 학습 實踐	열린 학습 실천 학급수/전체 학급수 책가방 없는 날 운영 학교수/전체 학교수 학습 부진아 지도 실천 학교수/전체 학교수
教育 施設 및 情報化	시설 현대화와 교육 情報化	시설 現代化 투자액/시설투자 總額
	安全管理	안전관리사업 투자액/시설보안 投資總額
企劃·組織管理	학교 통폐합	통폐합 학교수/통폐합 대상 소규모 학교수 복식수업 학교수/소규모 학교수
學校 暴力		비행 학생수/전체 학생수(변화율)
	비행 및 생활지도	학생수련 總人員數/전체 학생수 건전단체 가입학생수/전체 학생수

資料：市·道 教育廳 評價委員會(1996)에서 발췌 정리.

〈表 1-7〉 地方教育廳 評價指標 試案 中 主要 計量指標

大 領 域	中 領 域	計量指標 또는 算式
幼稚園 教育	幼稚園 장학과 研究	유아교육 전공 獎學士/유아교육 장학사
	유치원 교원	전년대비 자격증 보유 幼稚園長 增加率 전년대비 유치원 전임교사 비율 增加率 사립유치원 교원 이직률 사립유치원 교원 임면의 법령기한 내 보고비율 원아수/교원수
	施設·設備	幼稚園當 학급수, 연령별 학급당 원아수 임대 幼稚園 비율 감소율 教材·教具 확보율 增加率
初 等 教 育	초등 학생	학생의 교과학업 성취수준 非行 발생률
	시설·설비	학교당 학급수, 학급당 학생수 장서 확보율 增加率
中 等 教 育	장학과 연구	현장교육연구 예산/總豫算
	교원	교원수/법정 교원 정원
	학교경영과 管理	특별교실수/법정 특별교실수 용도별 特別教室 활용수/특별교실수
學校體育· 保 健	학교급식	급식 학생수/全體 학생수 傳染病 발병 학생수/全體 학생수
社 會 教 育	공공 도서관	공공 圖書館 열람석/관내 人口 인구 1人當 장서 公共 도서관 이용자수/관내 인구
	방송통신고 運營	중도 탈락자/방송통신고 학생수
	아영수련활동 지도	수련원 이용학생수/總學生數
行 政 管 理	재정 확보	(전입금+기부금+자세수입)/세입총액 학생 1人當 운영비 人件費/세출총액
	시설과 설비	교육시설의 公開受注 比率 전체 직원수/PC 또는 단말기수
	민원처리	민원처리 소요일수/법정처리 소요일수 민원처리 불복건수/처리민원 件數

資料 : 김신복 外(1995)에서 발췌 정리.

5. 地方自治團體 綜合成果 評價

1996년 서울대학교 行政大學院과 東亞日報社는 민선 地方自治團體長 취임 1주년을 맞아 地方自治團體에 대한 종합성과를 평가하였다¹⁵⁾. 評價對象은 ① 서울특별시와 5개 廣域市 ② 道單位 9개 광역 지방자치단체 ③ 그리고 서울특별시 산하의 25개 自治區 등 3개 群으로 나누어 실시하였다.

成果評價를 위한 기준이 되는 지방정부가 지향해야 할 이념으로서 ① 변화에 능동적으로 대응하는 미래지향적 地方政府 ② 效率的이고 생산적인 지방정부 ③ 지원·조성 위주의 서비스 지향적 지방정부 ④ 民主的이고 개방적인 지방정부의 4가지를 설정하고, 각 이념에 대응하는 指標體系를 개발하였다. 評價指標의 체계는 ① 地方自治團體의 비전과 리더십 ② 내부관리 ③ 행정 서비스 및 주요사업 ④ 대외관계 등 4개 부문과 19개 하위부문별로 관심영역과 기본지표, 그리고 척도인 평가지표로 구성되어 있으며, 단위 指標別로 가중치를 배분하는 것은 지양하고 하위부문별로 가중치를 할당하였다. 地方自治團體 종합성과 評價指標 중 주요 計量指標는 〈表 1-8〉에 요약하였다.

6. 醫療保險組合 經營評價

1994년 구성된 醫療保障改革委員會의 권고에 따라 1995년 9월부터 의료보험조합연합회는 372개 직장의료보험조합과 地域醫療保險組合을 대상으로 경영실적을 평가하였다¹⁶⁾. 평가의 목적은 醫療保險組合의 경영 합리화를 통해 조합원인 국민의 부담을 경감하고 복지

15) 이하의 내용은 정정길 외(1996)에서 발췌 정리한 것이다.

16) 이하의 내용은 이충섭(1995)에서 발췌 정리한 것이다.

〈表 1-8〉 地方自治團體 綜合成果 評價指標 中 主要 計量指標

評價 部門	下位 部門	計量指標 또는 算式
內 部 管 理	機能·組織管理	사업부서 인력/내부관리부서 인력 위임전결권의 하향조정 件數/전체업무 건수
	財 政 管 理	세원발굴에 의한 지방세수 增加/지방세 수입 96년 체납세액/95년 滯納稅額 96년 발gul 세외수입/96년 稅外輸入 현금 및 資產運用 수익률 예산 불용액/전체 예산 예산 절감액/전체 예산
	情 報 管 理	전자문서 교환 및 전자결재 件數
行政 서비스 및 主要事業	地 域 經 濟	中小企業 육성기금 조성/中小企業數 관내 기업체수 增減 관내 종업원수 增減
	環 境 管 理	주민 1人當 상수시설 투자액 增減 상수도 보급률 增減 廢棄物 처리율(변화율) 환경기초시설 가동률(변화율) 民營化 대상 쓰레기 용량/총 쓰레기량(변화율) 오염방지 活動의 자원봉사원 확보율(변화율)
	社 會 福 祉	노인복지시설 수용자수/노령 인구수(변화율) 食品衛生業所當 재적발 건수 增減 연간 취로사업 일수 增減 저소득층 관련 支出/저소득자수(변화율) 문화시설 공간/人口數(변화율) 문화행사 참여자수/人口數(변화율)
	地 域 開 發 및 基 盤 擴 充	도로율(변화율) 기반시설의 유지보수비 增減
	災 難 管 理	災難管理 투자비/재난시설수(변화율)
	民 願	민원 1件當 처리시간 增減
	對 外 關 係	對 基 礎 團 體
對 海 外 部 門		국제행사 유치 건수

資料 : 정정길 外(1996)에서 발췌 정리.

서비스를 증진하기 위함이었다.

평가의 公正性和 衡平性を 확보하기 위해 地方自治團體 종합성과 평가와 마찬가지로, 조합규모와 소득수준 등 경영환경이 유사한 조합끼리 동일한 評價群으로 분류하여 5개 地域組合群과 4개 職場組合群을 대상으로 상대평가방식을 적용하였다. 評價指標는 ① 재정안정 ② 관리운영 ③ 保險料 부과·징수 ④ 보험급여 관리 ⑤ 경영개선의 5개 부문으로 구분하여 개발하였다. 개별 評價指標에 대한 가중치는 피평가자인 조합의 의견을 수렴하여 반영하였고, 계량적 요인에 대한 평가 외에 被保險者와 직원의 만족도, 經營改善 노력 등 定性的 요인에 대한 평가도 도입하였다. 評價方法은 1994 회계연도의 실적을 기준으로 ① 절대평가 ② 상대순위 비교 ③ 5등급 상대평가를 선별적으로 적용하였다.

綜合評價 결과 상위 5%에 해당하는 우수조합에 대해서는 경영우수상 수여와 함께 임직원에 대해 상여금을 지급하였다. 아울러 代表理事의 評價年度 퇴직금 지급기준율을 3.0으로 상향조정하고, 모범직원에 대한 海外 醫療保險制度 견학기회 부여 등 강력한 인센티브 시스템을 도입하였다. 하위 5%에 해당하는 실적이 未盡한 조합은 特別管理對象으로 선정하여 중점 관리·지도하고, 次期 評價時 未盡事項의 개선 여부를 재점검하도록 하였다. 의료보험조합 경영평가지표 중 주요 計量指標는 <表 1-9>에 열거하였다.

<表 1-9> 醫療保險組合 經營評價指標 中 主要 計量指標

評價項目	計量指標	計量指標의 算式
財 政 安 定 性	재정자립도의 適正性	(보험료 징수액+보험재정 국고부담금+공동사업배분금)/(보험 급여비+공동사업 각출금)
	누적적립금의 보유실적	적용인구 1인당 누적 보험재정/적용인구 1인당 전 3년간 평균 보험급여비
	자금운용의 수익성	평가연도 수입이자/(∑매월말 예금잔액/12개월)
管理運營의 效率性	사업예산 집행실적	事業費 예산 집행/事業費 승인 예산
	관리운영비 절감실적	관리운영비 집행/연평균 적용 인구수

〈表 1-9〉의 계속

評價項目	計量指標	計量指標의 算式
부 과 목 표 액 의 달 성 도	부과설계의 適正性	(保險料 부과액 + 보험재정 국고부담금) / (보험금 여비 + 준비금 이입예정액 + 전년말 누적 적자액)
	부과 목표액 달성도	보험료 징수액 / 保險料 부과액
	채납 保險料 징수노력	전년말 채납 보험료 중 징수액 / 전년말 채납보험료
給與管理의 능 동 성	장제비 지급	장제비 지급 건수 / 사망에 의한 資格 상실자수
	본인부담금 환급 금 지급	본인 부담 환급금 지급 件數 / 본인부담 환급금 발생건수
	부당급여 적발노력	부당급여 결정금액 / 보험급여 總金額
	부당급여 환수노력	부당급여 환수금액 / 부당급여 결정금액
조 합 의 經 營 改 善 과 발전	조합업무의 개선 노력	업무개선실적 + 제안제도 수상실적 + 전산 경진대 회 수상실적 (5등급 상대평가)
	교육훈련 實績	교육참석 인원 + 자체교육 실적 (5등급 상대평가)
	직원과 被保險者 의 직무만족도	5점 척도 設問調查 결과 누계

資料 : 이충섭(1995)에서 발췌 정리.

7. 中央行政機關의 民願處理 國民滿足度 評價

世界化推進委員會는 韓國行政研究院과 함께 1995년 12월부터 1996년 1월까지 37개 모든 中央行政機關(2원, 13부, 5처, 15청, 2 外局)의 민원업무 처리에 대한 국민만족도(public service satisfaction)를 조사하고 그 결과를 1996년 2월에 발표하였다¹⁷⁾. 선진국에 서 확산되고 있는 고객지향적 정부의 구축을 촉진하기 위해 실시된 동 조사는, 중앙행정기관의 민원접수대장에서 체계적 무작위 추출 (systematic random sampling) 방식으로 30~40명씩 모두 1,315명

17) 평가 결과 中央行政機關에 대한 종합만족도 평균 점수는 100점 만점 기준 56.71점으로, 미국 品質管理센터가 조사·발표한 行政서비스 분야 평균 점수 66.40 및 한국갤럽 등이 조사한 국내 民間部門에 대한 고객 만족도 평균 점수(電子製品 65.67점, 生命保險 63.47점, 호텔 67.67점) 에 비하여 뒤떨어지는 것으로 밝혀졌다(韓國行政研究院, 1996a, 1996b).

의 민원인을 선정하여 이들을 면접원이 방문하여 설문지에 대한 피조사자의 응답을 기초로 평가하였다. 고객만족도가 行政機關이 관장하는 本質的인 업무의 특성에 좌우되지 않도록, 설문항목은 모든 기관에 공통적으로 적용될 수 있는 사항을 선정하였다. 확인적 要因分析(confirmatory factor analysis)기법을 거쳐 최종적으로 선정된 평가지표는 ① 민원처리절차에 대한 만족도 ② 擔當職員의 업무처리 방식 및 능력에 대한 만족도 ③ 擔當職員의 고객응대 태도에 대한 만족도 ④ 民願處理結果에 대한 만족도 ⑤ 정책에 대한 만족

〈表 1-10〉 中央行政機關 民願業務處理 顧客滿足度 評價指標 中 主要 指標

	個別 設問 項目
處理節次 만족도	민원 접수 후 해결될 때까지 소요기간 민원처리를 위해 거쳐야 하는 기관 또는 부서의 數 구비서류의 분량 구비서류의 重複性 반복해서 行政機關을 접촉(전화, 방문 등)한 횟수 약속한(지정된) 處理期限
담당직원 처리방식· 능력 만족도	민원담당 직원의 업무처리기한 이행을 위해 애쓰는 정도 민원담당 직원의 業務處理 정확도 정해진 규정에 따라 처리하는 정도
擔當職員 고객응대태도 만족도	민원담당 직원과 접촉 용이성 민원담당 직원의 친절도 처리의 一貫性 정도 민원내용을 이해하려는 노력 민원인이 쉽게 알 수 있게 노력하는 정도
민원처리결과 의 內容 滿足度	최종 처리결과 의 內容
정책 만족도	政策樹立·조정시 의견수렴 집행 충실도 현실 適合性 공평성 일관성

資料 : 한국행정연구원(1996b : 38)에서 발췌 정리.

도의 5부문에 걸쳐 33개로 구성하였다. 이 중 주요 指標를 <表 1-10>에 정리하였다.

이와 유사한 시도로 박명호(1994)는 設問調查를 통해 1994년 우리나라의 공공서비스와 민간기업이 제공하는 서비스에 대한 시민 만족도를 측정하여 양자를 비교한 바 있다. 測定分野는 ① 개별 서비스의 품질 ② 개별 서비스의 요금·가격 ③ 經濟活動과 관련된 정부정책의 3가지로 구분하였다. 서비스 품질에 관하여는 106개 항목¹⁸⁾, 서비스의 요금 또는 가격은 品質關聯 항목 중 가격이 있는 항목, 그리고 政府政策에 대해서는 日常生活과 밀접한 관련이 있는 11개 항목을 선정하여 조사하였다. 만족도 지수는 3등급 또는 5등급 구간 척도로 평가한 개별 항목의 점수와 각 부문별 만족도의 평균값을 기준으로 아래 식 (1-9)에 의해 계산하였다¹⁹⁾.

$$\frac{[(\text{개별 항목의 만족도 점수} / \text{각 부문별 만족도 평균값}) - 1] \times 100 + 100}{100} \quad (1-9)$$

8. 서울特別市 社會福祉館 運營評價

1996년부터 서울특별시가 관내 사회복지관에 대한 보조금 지급 기준으로 적용하고 있는 사회복지관 운영평가모형은 서울시정개발 연구원이 개발하였다²⁰⁾. 평가의 기준은 ① 노력성 ② 서비스의 질 ③ 지역복지자원 동원능력 ④ 공평성의 4개 부문으로 구성하고, 각

18) 이 중 51개 항목은 공공서비스, 44개 항목은 민간서비스이며, 초중고등학교와 대학교, TV 등 11개 항목은 양자의 성격을 공유하고 있다.

19) 設問調查에 의한 평가결과, 공공서비스의 品質滿足度는 평균 110점으로 민간 서비스에 대한 만족도 122점에 비해 상당히 떨어지나, 공공서비스의 요금·가격에 대한 만족도는 116점으로 민간 서비스에 대한 價格滿足도 103점에 비해 높게 나타났다. 반면에 政府政策에 대한 만족도는 평균 79.8점으로 가장 낮게 조사되었다(박명호, 1994).

20) 이하의 내용은 이번송 외(1995)에서 발췌 정리한 것이다.

부문별로 평가변수를 선정하였다. 평가변수는 모두 계량변수로 구성되어 있는데 이 중 주요 변수는 <表 1-11>에 제시된 바와 같다.

평가방법은 우선 評價變數의 값을 구한 다음 이를 표준화하기 위해 변수별로 缺損指數(deprivation index)를 구하였다. 결손지수는 각 변수가 최대값으로부터 벗어난 정도를 변수의 영역(최대값에서

<表 1-11> 서울特別市 社會福祉館 評價變數 中 主要 計量變數

評價部門	評價項目	計量變數 또는 算式
노력성	인적자원	종사하는 社會福祉士의 수 전체 종사자의 수 사회복지사수-법정 社會福祉士數 사회복지사수/전체 종사자수 資格證 소지 사회복지사수/사회복지사수
	물적자원	건물면적 總支出 사회복지법인 부담액/총수입
서비스의 質	프로그램 평가	사업비 지출/總支出 社會福祉士 투입시간/이용자수(사업별 측정) 탈락자수/이용자수(사업별 측정) 社會福祉士의 이용자에 대한 투입시간/사회복지사의 총근무시간
	직무 만족도	社會福祉士의 보수 수준 사회복지사의 담당 업무량
지역복지 자원 동원능력	자원봉사	총 자원봉사시간 장기근무 자원봉사자수/全體 자원봉사자수 自願奉仕者에 대한 교육 및 평가 실적
	자문 및 후원위원회	후원금액 후원자수
공평성	低所得層 이용정도	住民들의 소득수준 이용자 중 생활보호대상자와 저소득자수/이용자수
	저소득층에 대한 재정혜택	이용료 수입/총수입 저소득층 이용료 水準

資料: 이번송 외(1995)에서 발췌 정리.

최소값을 뺀 값)으로 나누어 標準化한 것이다. 이 결손지수를 1에서 뺀 값이 특정 社會福祉館의 개별 변수에 대한 標準化된 평가지수이다. 평가지수는 최고값이 1이며 최저값이 0이므로, 변수 중 최저치와 최대치의 차이가 아무리 적어도 최저치는 항상 0이고 최대치는 1이 되며, 최고값이 다른 값보다 월등하게 큰 경우에는 다른 값들이 너무 작게 나오는 短點이 있다. 그럼에도 불구하고 단위가 상이한 여러 기준을 비교하는 데 적절히 標準化된 값을 사용할 수 있고 계산이 복잡하지 않은 長點이 있어 복잡한 조직을 비교평가할 때 普遍的으로 사용되고 있다.

9. 서울特別市 自治區 區政診斷

1995년 서울市政開發研究院은 서울特別市 自治區에 대한 區政診斷 模型을 개발하였다. 이 모형은 민선 자치시대에 새로운 구정의 가치지향을 具體化하기 위해 도출한 ① 조직 및 人力管理 ② 住民 서비스 ③ 財政 運用 ④ 指導力 등 4개 부문에 걸쳐, 조직의 탄력성 등 31개 變數를 선정하고 이를 기초로 81개 진단지표를 적용한 것이다. 이 중 기록조사(실태조사)에 의존하는 指標는 62개(76.5%)이고, 주민과 公務員을 대상으로 한 設問調查 결과에 의존하는 指標가 19개(23.5%)이다(최병대 외, 1995).

변수와 지표의 선정기준은 ① 區政 발전에 대한 因果性 ② 信賴性和 妥當性 ③ 비교 가능성 등 3가지로 삼았다. 評價方法은 진단 지표별로 평가된 측정치를 標準化하여 도출한 Z-점수에 지표의 가중치를 곱하여 변수별·요인별로 진단점수를 합산하여 종합점수를 算出하는 방식을 택하였다. 서울시 自治區 구정 진단지표 중 주요 계량지표는 <表 1-12>에 요약하였다.

〈表 1-12〉 서울特別市 自治區 區政診斷 模型 中 主要 計量指標

	變 數	計量指標 또는 算式	
조직 및 人力管理	公務員 직무만족도	소속 公務員의 이직률	
	電算化 및 自動化	公務員 1인당 電算化 기기 보급률 자치구당 PC통신 가입자수	
住民서비스	서비스의 能率性	쓰레기 1톤당 청소비용 PC통신을 통한 민원처리 비율	
	서비스 配分	주민복지 서비스 수혜자 1인당 수혜액 주민복지 서비스 수혜자 1인당 담당 공무원수	
財政運營	재 정 력	주민 1인당 세입규모와 증감률 주민 1인당 지방세 규모와 증감률 (지방세+세외수입+보통교부세)/세입 總額 (지방세+세외수입)/세입총액 (국고 보조금+양여금+지방교부세)/세입 총액	
	稅 務 行 政	세입 증감률 지방세수 증감률 地方稅 징수액/地方稅 부과액 滯納額/세입 총액 조세 감면액/세입 총액	
	세출규모와 構造	세출총액/주민수 投資費/주민수 경상적 經費/세출 총액 경상적 經費/경상 일반재원 투자비/비투자비 義務的 경비/일반 재원 人件費/세출 총액	
	세외 수입	세외 수입액/세입 총액 경상적 세외수입 증감률	
	재정운용의 計劃性	불용액의 豫算比率 분기별 예산사용 比率	
	現金 및 財産管理	현금운용 수익률 현금의 재산운용 收益率	
	지 도 력	서울市와의 관계	특별 교부금액/歲出豫算額
		區議會와의 관계	自治區 세출 안건의 부결비율 및 재의 요구비율

資料 : 최병대 外(1995)에서 발췌 정리.

10. 中央日報社의 都市 比較評價

1995년 中央日報社는 시민의 삶의 질에 중점을 두고 전국 74개 都市를 비교 평가하여 발표하였다. 평가분야는 건강한 生活, 안전한 生活, 교육복지, 經濟生活, 편리한 생활, 文化生活 등 6개 분야를 대상으로 하였으며, 細部評價指標는 모두 36개를 설정하였다. 평가지표는 〈表 1-13〉에 수록된 바와 같이 모두 계량지표로 구성되어 있다(中央日報社, 1995).

〈表 1-13〉 中央日報社 都市 比較評價 指標

	評 價 指 標
건강한 生活	인구수/面積 人口 만명당 약국수 및 의료인수 수질오염도 및 대기오염도 공원녹지 比率
안전한 生活	화재발생, 범죄발생, 강력범죄 발생, 交通事故 발생 件數 인구 만명당 유흥업소 인구 만명당 경찰관수, 소방장비수
教育 및 福祉	인구 만명당 사설학원수 인구 만명당 4년제 대학정원 인구 만명당 복지시설 수용인원 학급당 학생수 대학진학률 사회복지비
經濟 生活	재정자립도 1人當 예산 규모 市·郡 통합 여부 25평형 아파트 전세가격 就業率 장바구니 물가

〈表 1-13〉의 계속

評 價 指 標	
편리한 生活	주택 보급률 상수도 보급률 도시가스 보급률 자동차 평균 주행속도 인구 만명당 시장·백화점수
文化 生活	인구 만명당 음악·연극무대 객석수, 영화관 좌석수 인구 만명당 전시공간 면적 인구 만명당 공공 도서관 장서수, 서점수

資料 : 중앙일보사(1995)에서 발췌 정리.

III. 外國의 政府生産性 測定事例

1980년대 이후 특히 1990년대에 들어 OECD 會員國을 중심으로 政府生産性 測定の 重要性이 새롭게 인식되고 있다²¹⁾. 대부분의 선진국은 景氣沈滯와 財政赤字를 극복하기 위한 노력의 일환으로서, 공공부문의 生産性과 공공서비스의 質에 지대한 관심을 가지고 이들을 향상시킬 수 있는 다양한 방법을 강구하고 있다. 최근에는 OECD 行政서비스委員會(PUMA; Public Management Service)를 중심으로, 공공서비스 자체의 質보다 고객으로서의 국민에 대한 즉각적인 對應(response)이 더욱 중요하다는 인식까지 대두되고 있는 실정이다²²⁾. 정부생산성 측정과 관련된 先進國들의 努力은 다음과 같은 6가지 흐름으로 集約된다.

1. OECD 會員國의 政府生産性 測定 動向

첫째, 다수 국가가 <表 1-14>와 같이 고객이 기대할 수 있는 공공서비스 기준(PSSs; public service standards)을 제정하고, 공공기

21) 예컨대 미국의 50개 州政府에 대해 하급기관이 제출한 예산서를 분석한 결과 ① 신규 프로그램 예산요구서에 效果性 推定値와 生産性 推定値를 첨부한 경우가 각각 1970년 24%와 29%에서 1990년 95%와 86%로 ② 예산설명서에 效果性과 生産性을 논의한 것은 같은 기간 중 각각 10%와 24%에서 50%와 73%로 ③ 예산서에 效果성 尺度와 生産성 尺度가 포함된 것은 각각 29%와 45%에서 65%와 77%로 증가하였다(Lee, 1991 : 255~257).

22) 예컨대 빠른 恢復 또는 성공적인 治療와 같은 의료기술의 質보다 환자의 手術待機時間을 短縮하는 것이 더욱 중요하다는 것을 뜻한다. 이에 대한 자세한 내용은 OECD(1996)를 참조하라.

관이 이를 履行, 達成하는지 與否를 評價하고 있다²³⁾. PSSs는 대체로 최소 기준치(minimum standards)를 규정하고 있어 顧客의 權利(user entitlements)로도 해석될 수 있다(Pollitt et al., 1994 : 10~11). Arnberg(1996 : 248~249)는 이처럼 PSSs와 공공서비스 지침(statements)을 제정하는 목적을 ① 공공서비스 제공의 透明性과

〈表 1-14〉 OECD 會員國들의 公共서비스 基準 制定 現況

	공공서비스 기준	제정연도
벨기에	공공서비스 이용자 헌장(Public Services Users' Charter)	1992
캐나다	서비스 기준안(Service Standards Initiative) ¹⁾	1992
프랑스	공공서비스 헌장(Charter on Public Services)	1992
포르투갈	공공서비스의 질 헌장(The Quality Charter in Public Services)	1993
스페인	공공서비스의 질 감시(The Quality Observatory)	1992
영국	시민헌장(Citizen's Charter)	1991
미국	미국인 서비스 기준(Standards for Serving the American People)	1993
덴마크	서비스 기준 白書(White Paper on Service Statements)	N/A
南호주	시민헌장지침(Citizen's Charter Guidelines)	N/A

註 : 1) 「良質의 서비스 선언(Declaration of Quality Service)」을 조만간 공표할 계획으로 있다(Eggleton, 1996 : 221).

資料 : OECD(1996 : 15, 249)에서 재구성.

23) 영국, 미국, 캐나다, 덴마크는 서비스 기준 또는 成果情報의 提供을 강조하는 반면에, 프랑스와 벨기에는 顧客의 法的 權利(형평성, 中立성, 지속성, 이의제기권)와 함께 顧客의 義務에 관심을 기울이는 점이 다르다.

民主的 正當性 增大 ② 국민의 權利主張 許容 ③ 국민의 公公서비스 供給過程 참여 증진 ④ 공공서비스 水準과 質에 대한 顧客의 期待 形成 ⑤ 고객의 選擇 擴大 ⑥ 공공서비스 供給者의 成果 向上 ⑦ 공공부문에 대한 信賴 회복 등 7가지를 들고 있다. 이 밖에도 PSSs는 ① 공공서비스 品質의 標準化와 具體化 ② 공공서비스 성과의 測定基準 設定 ③ 공공서비스 供給者와 利用者間 의사소통 수단 제공 ④ 공공서비스 공급자에 대한 管理者(manager)의 物理的 監督限界를 克服하는 수단으로서 의의가 크다.

둘째, 공공서비스 기준에 입각한 成果協定(performance agreements) 締結이 늘고 있다. 성과협정은 대통령과 중앙부처, 중앙부처와 하급기관, 기관장과 부서장, 지방정부와 지방의회, 드물게는 기관장과 국·과장 사이에 성과목표, 성과의 측정과 평가방법, 성과에 따른 보상과 책임 등을 약정하는 것이다. 협정내용은 兩側 協議에 의해 결정되는데, 機關長·部署長은 성과목표를 달성할 의무를 지는 대신, 기관 또는 부서 운영의 廣範한 自律과 예산집행의 裁量權을 保障 받는다. 이러한 재량권은 ① 인력과 예산 등 서비스 생산 요소의 배합방법 ② 支出의 時期 ③ 사업과 활동, 計定科目間 資源의 配分과 相互融通 ④ 서비스 대가인 手數料 등의 賦課 ⑤ 성과향상으로 인해 절감된 예산의 사용 ⑥ 회계연도간 移越과 借越 등에 부여된다. 따라서 成果協定은 예산서의 새로운 형태로 자리잡고 있다²⁴⁾. 다만 성과협정은 통상 3년 이상의 기간으로 체결되고 있어서 實質的으로는 中期 豫算書의 變形이라고 할 것이다²⁵⁾.

24) 예산을 성과협정으로 보는 시각은 1982년 영국이 시작한 '재무행정개혁'(FMI; Financial Management Initiatives;)에 뿌리를 두고 있다 (Schick, 1990 : 27).

25) 경상경비의 비중이 점차 줄고 移轉(transfer)프로그램과 법령에 의한 恒久的 支出(permanent expenditures)이 증가함으로써, 의회의 年間 예산통제 의의가 감퇴된 것도 中期成果協定 締結의 증가 원인이다(OECD, 1995g : 31~32).

캐나다는 ‘部署 權限과 責任의 增進을 위한 改革(IMAA; Increased Ministerial Authority and Accountability)’에 의해 성과협정을 도입하였다. 뉴질랜드의 고위관리자(chief executives)는 장관과 성과협정을 맺고, 주어진 예산으로 일정 時限 내에 정해진 質과 量의 서비스를 공급해야 한다(OECD, 1995g : 49~50). 핀란드도 1988년부터 장관과 산하 기관장이 성과협정을 맺고 있는데, 1994년 재무부장관의 「年例活動報告書에 관한 指針(Guidelines for Annual Activity Reports)」은 성과협정의 內容과 그 達成 與否를 同 보고서에 수록하도록 의무화하였다(OECD, 1995a : 34~42).

셋째, 공공서비스 기준, 성과협정과 성과목표의 달성 여부는 체계적인 성과지표를 통해 측정하며, 벤치마킹에 의한 기관간·부서간 성과의 比較가 活潑하다. 성과지표는 지방정부들이 먼저 道路와 公園의 유지보수, 여가문화시설 活用, 범죄와 화재 예방, 醫療 및 教育서비스 등의 분야에 도입하였으나, 中央政府로 확산되고 있는 것도 주목할 만한 움직임이다. 네덜란드, 영국, 미국, 호주 등이 대표적인 예이다.

넷째, 生産性 測定 結果를 예산과정에 반영하고, 성과급을 지급하는 등 유인장치와 연계하는 傾向도 強化되고 있다. 성과측정 결과와 예산과정을 연계한 대표적인 사례는 후술하는 바와 같이 미국 캘리포니아주 Sunnyvale市이다. 이 밖에 ① 뉴질랜드는 1989년부터 中央行政機關의 산출물인 ‘政策 勸告(policy advices)’의 성과를 측정, 豫算配定과 연계하고 있으며 ② 스웨덴은 예산요구시 성과보고서를 함께 제출해야 하고 ③ 핀란드는 1993년부터 정부성과를 예산보고서에 ④ 노르웨이와 호주는 성과지표를 예산서와 사업계획서에 각각 수록한다(OECD, 1994g : 43).

한편 성과목표를 달성하고 不用額이 있으면 이의 일부 또는 전부를 반납하지 않고 당해 부서가 보유하도록 허용하는 정부도 증가하고 있다(OECD, 1995g). ① 호주는 ‘效率性 配當(efficiency divi-

dend)²⁶⁾을 초과하는 예산절감분을 ② 캐나다는 성과협정 달성후 豫算節減分과 手數料 收入을 ③ 덴마크는 목표의 超過 達成分을, 각각 당해 부서가 사용할 수 있도록 허용한다. ④ 나아가 덴마크는 부서 구성원에게도 몇 가지 조건이 충족되면²⁷⁾ 成果果實을 배분하고 있다. 後者는 성과향상 유인뿐만 아니라, 成果測定에 필요한 管理者의 協力을 증진시키는 의미도 지닌다.

다섯째, 성과지표를 평가하는 과정에서, 審査評價와 成果監査가 有機的으로 連繫 내지 統合되는 추세이다²⁸⁾. 감사부서가 심사평가를 통합한 사례는 미국 聯邦部處의 자체감사관(IG; Inspector General)을 들 수 있다. ① 미국 보건인력부, 국방부, 상무부, 법무부, 국무부, 에너지부 등 8개 부처 IG는 審査評價機能을 統合 遂行하며, 교육부, 노동부 등 4개 부처 IG도 성과평가를 部分的으로 遂行한다. 나머지 부처도 IG로 하여금 審査評價機能을 수행토록 할 계획이다(Light, 1993). ② 前述한 것처럼 영국 감사위원회는 지방정부가 작성한 成果尺度를 감사하고 그 결과를 발표한다. ③ 뉴질랜드 감사원은 1989년 「財政法」에 의해 成果指標 作成의 正確性 여부를 감사한다(Bouckaert, 1995 : 26). ④ 캐나다 감사원(OAG; Office of Auditor General)은 1982년부터 정부가 의회에 제출하는 豫算計劃書(main estimates) 제3편의 成果情報를 監査한다(OECD, 1995g : 56). ⑤ 핀란드, 스웨덴 감사원도 성과지표 점검이 必需的 監査事項이며 ⑥ 호주, 영국, 미국의 감사원도 각각 成果情報를 중점 監査한다(OECD, 1995a : 105).

26) 人件費와 行政經費를 汎政府的으로 1.25% 삭감하여 效率性 提高를 강제한 조치를 일컫는다.

27) 이들 조건은 ① 성과배당에 관한 約定이 締結되어 있고 ② 성과가 측정 가능하며 相當한 規模에 달하고 ③ 성과가 被補償者의 노력과 직접 관련이 있으며 ④ 당해 부서가 豫算限度를 遵守할 것 등이다(Schick, 1990 : 30).

28) Davis(1990)는 成果監査와 프로그램 評價의 統合 傾向에도 불구하고 양자는 아직도 뚜렷이 구분된다고 주장한다.

逆으로 審査評價部署가 감사기능을 통합한 예는 1989년 교육법 개정으로 신설된 뉴질랜드의 教育評價廳(Education Review Office)으로서, 장학관이 교육서비스 成果 評價와 會計檢査 機能을 兼任한다(OECD, 1996 : 145~147). 캐나다는 법무부장관(Solicitor General)이 관장하는 독립된 外部委員會가 정부성과 측정결과에 대한 外部監査와 審査評價를 병행하고 있다.

끝으로 성과정보의 공개가 강화되고 있다. ① 뉴질랜드 정부기관은 1994년 「財政責任法(Fiscal Responsibility Act)」에 의해 재정목표, 목표 달성계획, 進度和 成果에 관한 상세한 정보를 公開하고 있다(OECD, 1995a : 96). ② 영국은 장관과 체결한 成果協定, 연례 성과보고서, 과거 추세치를 알 수 있는 成果資料를 公開한다. 後述한 것처럼, 영국 감사위원회는 지방자치단체의 성과지표에 대한 측정결과를 그룹별 순위와 함께 공개하고 있다. ③ 노르웨이, 에이레, 호주는 성과측정 결과를 예산서에 수록하는 외에 年鑑으로 각각 발간하고 있다(OECD, 1994a : 43). <表 1-15>는 주요 OECD 회원국

<表 1-15> OECD 會員國들의 成果情報 公開現況

	성과정보 공개
영국	모든 정부기관은 장관과 체결한 성과협정, 성과에 관한 연례 보고서, 과거 추세치를 알 수 있는 성과자료 공개의무 1986/87 회계연도에서 1989/90 회계연도 사이에 공개된 경제성 지표는 300%, 효율성 지표는 100%, 효과성 지표는 150%, 서비스 質 지표는 75% 각각 증가
미국	모든 정부기관은 재무성과에 관한 보고서, 감사받은 재무제표 보고 의무 광범위한 성과지표의 개발과 궁극적 공개 촉구
노르웨이	성과평가 결과는 연감으로 발간, 예산서, 사업계획서에 포함
에이레	성과지표의 일부만 연감으로 발간
호주	성과지표는 예산서에 수록 모든 정부기관은 효율성 관련 성과를 연감에 수록 의무

資料 : OECD(1994a : 43)에서 재구성.

들의 성과정보 공개현황을 보여주고 있다.

이하에서는 이와 같은 주요 先進國들의 政府生産性 測定 動向을 보다 구체적으로 살펴보기로 본다.

2. 英國의 生産性 測定事例

英國은 市場經濟體制의 定立이 가장 빨랐던 것만큼이나 공공부문의 生産性 測定과 評價作業이 發達하였다. 일반적으로 영국에서 시행되고 있는 공공부문 생산성의 측정기준은 ‘標準的인 基準(standard benchmarking)’과 ‘結果 및 過程에 대한 基準(result and process benchmarking)’으로 구분된다.

표준적인 기준은 中央政府를 相對로 한 측정기준으로 총 125개 부서와 총 인원의 71%에 해당하는 37만 5천명의 公務員을 對象으로 한다. 이 기준의 측정은 영국이 공공서비스 現代化를 위해 1988년 도입하여 세계에 자랑거리가 된 Next Steps Project의 일환으로 定期的으로 施行된다. 평가기준은 評價對象機關의 特性을 勘案해 설정하고 측정결과를 상대비교하여 생산성을 평가한다. 특히 顧客 滿足度와 經營實績을 중점 분석하는 것이 특징이다. 구체적인 사례로서 1993/94 會計年度에 雇傭서비스廳(Employment Service Executive Agency)이 설정한 성과목표(performance objectives)를 <表 1-16>에 정리하였다.

공공서비스 기준의 효시로 1991년 제정된 市民憲章(Citizen's Charter)에 의한 생산성 평가도 이루어지고 있다. 시민헌장은 納稅, 鐵道, 醫療, 教育, 郵便, 上水道, 民願 등 개별 서비스 분야별로 독립된 현장이 함께 제정되어, 納稅者, 乘客, 患者, 學父母, 民願人 등 고객에게 수혜 서비스에 관한 정보를 제공한다. 이러한 정보에는 서비스의 運營方式, 費用, 成果基準, 서비스의 質 向上을 위한 정책, 苦衷處理裝置, 서비스 供給責任者 등에 관한 상세한 정보들이 포함

〈表 1-16〉英國 僱傭서비스廳의 成果目標

업 무 분 야	목표치
실업자 중 취업자수	147만명
장기 복지수혜자	27%
장애인	3%
도심 거주자	35%
취업훈련 추천자 중 취업훈련 참가자 비율	65%
취업자문 인터뷰 희망자 중 인터뷰자 비율	87%
실업수당 적격확인 당일 첫 수당 지급비율	87% ¹⁾
실업수당 지급금액 중 無誤謬率	96.5%
조사에 의해 철회되는 실업수당 청구 건수	63,000건
효율성 절약	21.2파운드

註：1) 4/4분기에는 90%로 상향조정.

資料：OECD(1996f : 35)에서 재구성.

된다. 현장의 성과지표들은 신규 旅券發給에 소요되는 시간 등 特定事項에서 일반적인 사항까지 범위가 넓다²⁹⁾.

이 외에도 영국에는 國家醫療서비스 機關과 政府出資機關을 대상으로 생산성 측정이 광범위하게 시행되고 있다. 중앙정부기관과 달리 이들은 정보의 개방 정도, 친절도와 有用性, 상담과 선택의 適合性, 바른 價値判斷 등의 기준에 입각하여 매우 정밀한 추정을 추구한다. 이 같은 기준을 평가하기 위해 질의에 대한 답신의 目標 達成量, 약속시간의 遵守比率, 서비스와 문의에 대한 弘報, 사용자를 위한 相談機能, 불만족 處理節次, 서비스의 提供範圍 등의 지표가 활용되고 있다.

29) 예를 들어 「鐵道憲章(The British Rail Charter)」은 ① 기차의 定時 출발과 도착 ② 延着時 고객에 대한 보상 ③ 철도공무원의 명찰 비용 ④ 철도공무원의 보수와 成果 연계 등을 규정하고 있다(Trosa, 1996 : 279).

중앙정부와는 별도로 총 449개 地方自治政府(local authorities)와 150만명의 지방공무원을 대상으로 결과와 과정에 대한 기준을 측정하는 작업도 이루어지고 있다. 특히 1982년 「地方財政法(Local Government Finance Act)」의 제정으로 영국의 지방자치정부에 대한 外部監査를 총괄하게 된 감사위원회(Audit Commission)는 1992년부터 모든 지방자치정부의 성과를 평가하고 있다³⁰⁾. 각 자치정부는 監査委員會가 선정한 성과지표를 일정 기간 안에 작성하여 보고하며, 감사위원회가 임명한 감사관들이 이 지표들을 검증하고 중대한 잘못이 있는 경우에는 당해 地方政府가 指標를 修正하도록 한다. 각 지방정부는 자신의 성과지표를 지방신문 등에 발표하고, 감사위원회는 전국의 성과지표를 지방정부의 순위와 함께 해설과 주석을 곁들여 공개한다. 지방자치정부는 규모와 특성에 따라 ① 런던시의 32개 boroughs ② 메트로폴리탄 지역의 36개 councils ③ 영국과 웨일즈의 47개 카운티(county) 등 3개 群으로 나누어, 각 群 내에서 성과지표를 비교한다. 따라서 성과지표는 지방정부의 實質的인 成果를 絶對的인 水準에서 측정하기보다는 지방정부간 성과의 相對的 差異를 나타내는 데 중점을 두고 있다.

지방정부의 성과에는 지방정부의 노력 외에 여러 가지 外生變數가 영향을 미치게 되므로, 특정 성과지표의 차이가 곧 그 분야에 대한 지방정부간 노력의 차이를 반영하는 것은 아니다. 예컨대, 人口密度, 사회적 缺損 정도, 인구의 一日 또는 季節的 變化, 인구의 年齡構造, 言語와 文化의 차이, 地理的 與件, 住居 與件, 歷史的 要因, 그리고 地域 物價 등이 성과에 중대한 영향을 미친다. 하지만 성과지표의 공표는 주민들이 ① 이웃 지방정부와 성과의 차이가 나는 원인은 무엇인지 ② 차이의 원인이 납득할 수 있는 것인지 ③ 차이

30) 이하 英國 監査委員會의 성과 평가에 관한 내용은 Audit Commission (1995a, 1995b, 1995c, 1995d)에서 발췌 정리한 것이다.

를 해소할 수 있는 방안은 무엇인지를 진지하게 생각하고 토의할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 큰 의의가 있다. 그리고 동일한 지방정부의 시간에 따른 성과의 추세치를 살펴보는 것도 의미가 크다고 하겠다. 地方政府의 成果指標는 교육, 사회복지, 폐기물 처리, 경찰, 소방, 쓰레기 수거, 주택, 지방세 징수, 고속도로 및 보도, 가로등, 공중 화장실, 폐기물 처리 등 19개 공공서비스 분야에 걸쳐, 모두 計量化하여 상당히 具體的으로 選定하고 있다. 이 중 주요 지표를 <表 1-17>에 열거하였다.

<表 1-17> 英國 地方自治政府의 主要 成果指標

	주요 성과지표
교육 서비스	3~4세 어린이 중 공공 유치원 취원자 비율 초등학생 1인당 공공 교육비 중고등학생 1인당 공공 교육비 특수교육 수요 아동에 대한 기술서를 민원인이 신청한 후 6개월 내에 완성한 비율
사회복지 서비스	自家에서 정부의 도움을 받는 75세 이상 노인 비율 65세 이하 주민 중 지방정부가 신체장애자로 파악하는 비율 自家에서 정부의 도움을 받는 신체장애자 비율 성인 1천명당 정부의 代理保護者(respite carer) 지원 일수
총 지출	주민 1인당 총지출
공공주택	공공주택의 재임대 평균 소요기간 13주치 이상 임차료가 밀린 임차가구 비율(250파운드 미만은 제외) 임대주택 1호당 평균 週間 임대료
housing benefit	주민 housing benefit 청구서의 14일 내 처리 비율
재활용	쓰레기 재활용 비율
planning	householder planning 청구서의 8주 내 처리 비율

〈表 1-17〉의 계속

	주요 성과지표
지방세 징수	가구당 지방세 징수비용 지방세 징수액 / 지방세 징수 예상액
경찰 999전화와 긴급상황대처	999전화 응답 목표시간 목표시간 내 응답된 999전화 비율 긴급출동 목표시간 목표시간 내 출동한 긴급사태의 비율
범죄와 예방	인구 1천명당 보고된 범죄 건수 수사에 의해 검거된 범죄의 비율 경찰 1인당 수사에 의해 검거한 범죄 건수
경찰 자원	인구 1천명당 정상근무중인 경찰관수 인구 1인당 경찰예산
소방 서비스	중앙정부 출동기준(소방장비와 출동시간)에 부합하는 출동

資料 : Audit Commission(1996a, 1996b, 1996c, 1996d)에서 발췌하여 재구성.

監査委員會 외에 개별 지방정부별로 성과를 測定하기도 한다. 런던市가 대표적인 사례로서 ① 예산지표 ② 생산성 지표 ③ 서비스 需要 또는 서비스 水準(demand/level of service) ④ 서비스의 成果 또는 質(outcome/quality of service) 등 4개 부문의 성과지표를 1992/93 회계연도부터 작성하여 산하 borough들 사이에, 그리고 연도별 추세치를 비교 평가하고 있다. 금액과 관련된 항목들은 實質費用을 파악할 수 있도록 小賣價格指數(retail price index)를 적용하여 조정하고 있다. 특이한 것은, 성과지표가 엄격한 직무분석을 기초로 각 부서의 機能別 單位(예 : 총무과 인사계 교육훈련)까지 具體的으로 設定되고 있다는 점이다. 런던市의 성과지표 중 몇 가지를 〈表 1-18〉에 발췌하였다³¹⁾.

31) Wandsworth(1995)에서 재구성하였다.

〈表 1-18〉 London市の 成果指標

	주요 성과지표
예산 척도	지출 대비 수입금액의 비율 목표 대비 수수료 수입금액의 비율
생산성 척도	상시 근무자 1인당 평균 病暇日數 근무자 1인당 보도자료 배포실적 쓰레기 1톤당 수거비, 가구당 쓰레기 수거비 공공 도서관 이용객 1인당 비용 공원 1Ha당 관리비용
서비스의 수요 / 수준 척도	임용/퇴직절차 평균 소요시간 방문객 중 30분 이상 대기 방문객 비율 마을회관 이용률 공공 도서관 회원수, 공공 도서관 장서대출 건수
서비스의 성과 / 질 척도	기한 內 민원처리 비율 불만 또는 항의서류 접수 건수 고발·고소 전체 건수 중 성공적 起訴 건수의 비율 자체감사 결과 예산절감액 가로수 생존비율

資料 : Wandsworth(1995)에서 발췌하여 재구성.

3. 美國의 生産性 測定事例

미국은 地方政府에서부터 生産性 測定이 시작되었다. 대표적인 사례는 캘리포니아州的 Sunnyvale市로서, 1970년대부터 生産性을 測定하고 그 결과를 豫算編成과 連繫함으로써 큰 성과를 擧揚하였다³²⁾. 市政成果는 82개 프로그램, 300여개의 서비스 수준목표(service level objective, 예 : 주민 1인당 103.82달러의 警察豫算으로 우리市와 규모가 비슷한 도시들의 Part I 犯罪發生率 分布에서 하위 25% 내에 머물러야 한다)와 이의 하위체계인 1,500여개의 과제(task)에 대한 성과지표로 측정한다. 이와 밀접한 관련을 가지는 것으로 공

32) 이하의 내용은 Mercer(1994)에서 발췌 정리한 것이다.

共서비스와 관련되는 24개 분야에서 市民의 生活與件을 測定하는 community condition indicators(CCI, 예 : 시민 1인당 도서관 방문 頻度)가 있다. CCI는 매 5년마다 재검토하여 보완한다.

Sunnyvale市는 성과지표에 관한 상세한 標準作成 節次(SOP; standard operating procedure)를 運用하고 있는 점이 자랑거리이다. SOP는 각 지표마다 누가, 언제, 어떻게 지표를 측정하고 기록하는지를 규정하고 있다. 관리자는 회계연도 말에 「管理成就計劃 報告書(MAPR; management achievement plan reports)」를 제출하는데, 이때 당해 연도의 성과지표 測定結果와 자신의 意見を 함께 제출한다. 提出된 測定結果에 대하여는 無作爲 抽出에 의한 감사를 실시한다. 성취결과에 따라 연봉의 10%를 상한으로 하는 一時 성과급을 지급하거나, 5%를 상한으로 하는 年俸削減을 並行하고 있다. 성과측정의 최종결과는 年例成果報告書로 작성되어 市長과 市議會에 제출되며 시민에게 공개된다. 이러한 노력의 결과, Sunnyvale市는 비슷한 크기와 유형의 도시들 중 가장 많은 서비스를 제공하면서도 公務員數는 35~45%나 적다. 1986년부터 1993년까지 기간 중 서비스 단위당 實質費用은 38%나 줄었다. 자연히 시민 1인당 擔稅額은 가장 적으며 豫算規模도 작은 편에 속한다. 하지만 공무원 보수는 가장 높다.

미시건州的 Flint市는 1972년 市政成果에 대한 綜合評價를 실시하였다. 1960년과 1970년의 市政成果를 비교하는 방식으로 실시된 이 평가에서, Flint市는 시정목표를 10개 부문으로 나누고 주민 삶의 질에 초점을 두어 31개 지표를 개발하였다. 평가지표 중 주요 計量指標는 <表 1-19>에 정리하였다.

지방정부의 노력에 자극을 받은 연방정부도 정부생산성 향상을 위한 여러 가지 조치를 시행하고 있다. 잘 알려진 바와 같이, 1993년 제정된 '政府成果法(Government Performance and Results Act)'에 의해, 1994년부터 모든 연방기관은 年間 성과계획을 수립

〈表 1-19〉 美國 Flint市 成果指標 中 主要 計量指標

	계 량 지 표
적정 생활수준	연방의 기준소득 이상 가구수 / 연방의 기준소득 이하 가구수
적정주택으로의 접근 용이성	무주택 가구수 / 총 주택수 1실당 1.01인 기준 이상인 주택거주 주민 / 같은 기준 이하인 주택 거주 주민 최고 주택가격 / 가구소득의 25%
물리적 환경	주민 1천명당 공원과 운동장 면적(1천명당 3.5acres 기준)
주거 안정	주요 범죄 증가율 주민 10만명당 줌도독수 주민 10만명당 자동차 사고 사망자수
보 건	사망자의 평균 연령 신생아 1천명당 사망아수 어린이 예방접종률
사법 정의	구속에서 재판까지 시간대별 비율
교육의 기회	어린이 1인당 의무교육비 지출 고등학교 졸업자의 비율, 대학교 졸업자의 비율 학교 자퇴자의 비율 표준학습시험의 평균 성적
교통의 적정성	도로의 연계율 주요 항로의 頻度
결정 참여	선거에의 참여빈도

資料 : Rapp and Patitucci(1977); 최병대 外(1995 : 139~141)에서 발췌하여 재인용.

하고, 1996년 豫算要求書의 일부로서 管理豫算處(OMB; Office of Management and Budget)가 제시한 기준에 따라 과거의 목표와 성과를 제출하고 있다. 또한 1998년부터 測定 可能한 成果와 連繫된 5개년 戰略計劃을 시행하며, 1998/99 會計年度에는 성과주의 예산

방식(performance budgeting)에 의해 최소한 5개의 pilot 프로젝트 예산을 편성할 예정이다(Gore, 1993 : 73~74).

아울러 1993년 「國家成果評價報告書(NPR; National Performance Review)」와 같은 해 9월 ‘고객서비스 기준 설정(Setting Customer Service Standards, 대통령 집행명령 제12862호)’은 모든 聯邦機關으로 하여금, 고객서비스 기준을 제정하고 이에 기초하여 성과를 측정하며, 民間部門의 최우수 사례와 벤치마킹할 것을 요구하였다. NPR의 ‘美國人을 위한 서비스 基準’은 1,500개의 서비스 기준을 수록하고 있으며, 100여개의 연방기관이 이 기준을 따르고자 노력하고 있다(Arnberg, 1996 : 251~252). 그러나 이들은 대부분 적시 성과 서비스의 多樣한 類型에 관한 정보를 담고 있으며, 영국과는 달리 正確性 또는 接近 可能性에 대한 기준은 거의 없다. 뿐만 아니라, 내국세청(IRS)과 체신청(USPS) 등 일부 기관을 제외하고는 “세금 서식과 안내문은 쉽고 단순하게 만든다”거나 “사회보장 민원인은 항상 친절히 응대해야 한다”와 같이 抽象的인 內容이 많아서 성과를 客觀的으로 點檢하기 어려운 문제점이 있다. <表 1-20>은 內國稅廳과 遞信廳의 고객서비스 기준의 일부를 수록하고 있다.

<表 1-20> 美國 內國稅廳과 遞信廳의 顧客서비스 基準

내국세청 (IRS)	서류에 의한 소득세 신고시 40일 내에 환급 전산에 의한 소득세 신고시 21일 내(국고수표), 14일 내(direct deposit) 각각 환급 세무상담은 1회 접촉으로 완결 無誤謬 소득세 신고분 90% 이상 유지
체신청 (USPS)	제1종(빠른) 우편물은 3일 내에 배달 지역내(local) 우편물은 1일 내에 배달 우체국 서비스 대기시간은 5분 내로 감축 지역 전화에 의한 24시간 우편정보 제공

資料 : Gore(1993 : 45~47)에서 구성.

4. 캐나다의 生産性 測定事例

캐나다 감사원(OAG; Office of Auditor General)은 1977년부터 성과감사를 실시하고 있으며, 특히 연방기관의 자체 성과평가를 감사하는 上位監査에 주력하고 있다. 연방기관이 적용하는 성과지표 중 비교적 定形化된 業務를 수행하는 국세청(Revenue Canada)의 지표를 <表 1-21>에 整理하였다. 國稅廳은 이들 성과지표를 적용하는 외에도 成果測定을 위한 2가지 방법을 추가로 적용하고 있다.

<表 1-21> 캐나다 國稅廳의 成果指標

생산성 지표	상시근무자 ¹⁾ 1인당 소득세신고서 조사 건수	목표 대비 실적
	상시근무자 1인당 체납세액 징수 건수	
	상시근무자 1인당 세무상담 응대 건수	
	세무조사 중 납세자 합의비율	
	납세자의 반대 또는 이의제기 없는 과세건수	
	납세자 반대/이의제기건 중 당초처분 유지 비율	
만족도 기준	개인소득세 서면신고서 처리기한	최대 4~6週
	소득세 전자파일 신고서 처리기한	최대 2週
	고객에게 세무관서 접촉방법 선택권 부여 : 우편, fax, 24시간 음성우편	
	연구조사가 필요한 전문적 상담에 대한 응답기한	최대 24시간
	문의·상담 서비스 대기시간	최대 20분

註 : 1) FTE(Full-Time Equivalent)로 환산한 수치이며, 年人員(per-person year)에 해당된다.

資料 : Baker(1994 : 44~48)에서 발췌하여 재구성.

하나는 ‘電話問議 監視프로그램(Telephone Enquiries Monitoring Program)’으로서 매년 소득세 自進申告期間中 운용하여, 세무공무원들의 전화응대를 劃期的으로 向上시키는 데 기여하였다. 다른 하나는 ‘서비스 向上 프로그램(Service Enhancement Program)’으로서 납세자의 不滿, 苦衷 등을 聚合, 分析하여 즉시 對應措置를 할 수 있도록 한 일종의 機動打撃 機能을 수행한다.

5. 濠洲의 生産性 測定事例

호주도 영국의 영향을 받아 政府生産性 提高의 必要性에 일찌감치 눈을 뜬 편이다. 광범위한 분야에 걸쳐 정밀한 추정작업이 진행되고 있는데, 中央政府는 가급적 부서의 특성을 반영한 지표를 추정하고 있으며, 지방정부는 서로 기능이 유사하므로 共通的인 指標를 적용하고 있다. 측정결과는 매년 내각의 核心調整機構에 회부되어 評價와 改善을 위한 작업에 반영되고 있다.

중앙정부 중 예산편성 실무를 담당하는 財務部(Department of Finance)는 일련의 성과지표 작성지침을 시달하였는데, 이 지침들은 지표의 概念과 類型에 관한 것과 예산과정 등에의 지표의 活用方法 등을 포함하고 있다(OECD, 1995g : 55). 의회에 제출하는 ‘포트폴리오 豫算書(일명 Program Performance Statements)’의 推定値와 註釋은 성과지표에 의해 작성할 것이 의무화되어 있다(Schick, 1990 : 29). 또한 신규 政策提案은 목표, 성과지표, 그리고 향후 평가 방법에 관한 기술이 반드시 포함된 이른바 ‘포트폴리오 豫算指標(PBMS; Portfolio Budget Measures)’가 수반되어야 한다. 성과지표는 效率性和 效果性으로 대분류되는 生産性을 주된 기준으로 구체적으로 설정되어 있다. 효율성은 사안별 資源使用의 程度, 時間嚴守率, 處理時間, 利用者에게 미친 영향 등을 지표로 추정하고, 효과성은 正確度, 이용자 滿足度, 심사평가 水準 등을 尺度로 삼는다.

한편 유사한 하부조직이 많은 社會保障, 國家報勳處, 職業教育訓練廳, 關稅廳 등 4개 기관을 선정하여 벤치마킹을 시범적으로 적용하고 있다. 비교 가능성이 높은 정보기술, 채무관리, 회계처리 분야에도 벤치마킹을 도입할 계획이다. 지방정부의 평가지표는 크게 교육, 병원, 공공주택, 공공서비스, 사법시설의 5개 기능분야로 나누어 측정하고 있다. 성과측정의 사례로 1992년 사회보장부(DSS; Department of Social Security)의 성과지표와 지방정부의 教育서비스 및 病院서비스 분야에서 서비스의 공급의 효율성과 효과성 기준의 성과지표를 <表 1-22>에 정리하였다³³⁾.

<表 1-22> 濠洲의 成果指標

	정부의 성과지표	비 고
사회보장부	年金 신청 28일 내에 지급	목표율 70%
	질병수당 신청 21일 내에 지급	90%
	1분 내에 전화응답	85%
	고객이 접수창구에 도착하기까지 대기시간 5분 이내	95%
	경상지출은 2일 내에 지급	95%
교육	학생 1인당 교육비 지출	효율성 지표
	교직원수 / 학생수	

33) 에이레 사회복지부(DSW; Department of Social Welfare)도 호주처럼 사회복지 서비스와 관련된 민원의 처리기간을 중점적으로 측정하고 있다. O'Shea(1996 : 213~214)에 따르면, 처리기간 측정에 힘입어 ① 소득조사에 기초한 퇴직연금 지급은 1992년 평균 10.3週에서 1994년 7.7週로 ② 보험에 기초한 퇴직연금은 1992년 평균 8.3週에서 1994년 4.2週로 ③ 청구된 연금의 90% 처리에 1992년 16週에서 1996년 15週로 ④ 소득조사에 근거한 실업청구는 1991년 6주에서 75%로 각각 감소되었다.

〈表 1-22〉의 계속

	정부의 성과지표	비 고
교 육	학업 성취도	효과성 지표
	졸업생의 진로(예 : 상급학교 진학률), 중퇴자의 진로	
	학생의 진학 또는 진급 유급률	
병 원	외래환자당 진료비용	효율성 지표
	입원환자의 체류기간	
	수술 성공률	효과성 지표
	응급환자의 再來院 比率	
	수술후 감염, 후유증, 再發 비율	
	외과수술 대기기간	
	응급처치 대기시간	

資料 : Trosa et al.(1995 : 23~24), Trosa(1996 : 288)에서 구성.

6. 핀란드의 生産性 測定事例

핀란드는 1988년부터 政府生産性 向上에 박차를 가하여, 成果協定 締結과 成果指標 測定을 並行하고 있다³⁴⁾. 1994년 財務部長官(State Treasury)이 발표한 「年例活動報告書 指針(Guidelines for Annual Activity Reports)」에 따라 장관과 산하 기관장이 맺은 成果協定の 內容과 그 達成 與否를 동 보고서에 수록하도록 義務化하였다. 성과지표의 대표적인 예는 〈表 1-23〉에 요약하였다. 國道廳(Finnish National Road Administration)의 경우에는 각 성과지표에 加重值(예산절감 실적은 40% 가중치 부여)를 주어 합산한 총점으로 평가하고, 성과협정에 규정된 목표 점수를 초과한 경우에는 평균 2.1%의 成果給을 支給하고 있다.

34) 이하의 내용은 OECD(1995a : 34~42)에서 발췌하였다.

〈表 1-23〉 핀란드 警察과 國道廳의 成果指標

성 과 지 표	
경 찰	사건현장 출동시간 형사범 검거율 인구 1인당 거리폭력 발생건수 교통량 대비 교통사고 발생건수, 교통량 대비 교통사고 부상자수 인구 1인당 신고 범죄건수 연도말 현재 수사중인 범죄건수
국 도 청	간선도로의 동절기 수선 수요의 88% 달성 제설목적의 소금 뿌리기에 따른 환경오염 효과 10% 감축 표면이 나쁜 도로의 總延長을 7,500km 이내로 억제 구조적 결함이 있는 도로의 總延長을 1,200km 이내로 억제 인구 10만명당 교통사고 사망자와 부상자수를 다른 Nordic 국가의 평균 이내로 억제 예산절감 실적

資料 : OECD(1995a : 39~41)에서 구성.

IV. 政府生産性 測定에 관한 設問調査 結果

정부생산성 측정에 관한 公務員의 認識, 정부생산성 측정 現況과 可能性 및 問題點, 측정결과 活用方案 등을 파악하고, 生産性 指標의 開發에 참고하기 위해 1996년 12월 26일부터 1997년 1월 12일까지 재정경제원 예산실의 협조를 얻어 설문조사를 실시하였다. 조사대상자는 國家公務員 650명으로 이 중 623명(95.8%)이 응답하여 回收率이 異例적으로 높았는데, 이는 예산실의 독려에 의한 것으로 추정된다.

1. 設問調査 應答者의 特性

응답자의 職級別 分布는 국장급인 이사관(2급) 2명(0.3%), 부이사관(3급) 11명(1.8%), 과장급인 서기관(4급) 70명(11.2%), 사무관(5급) 152명(24.4%), 주사(6급) 225명(36.1%), 주사보(7급) 132명(21.2%) 등으로 實務者에 該當하는 5급 내지 7급 公務員이 주류를 이루었다. 年齡別로는 30대(290명, 46.5%)와 40대(246명, 39.5%)가 대다수를 차지하였다. 公務員 在職期間은 5년 이하(111명, 17.8%)부터 20년 이상(140명, 22.5%)까지 대체로 고르게 분포되어 있었으며 平均 在職期間은 14.3년이었다.

압도적 다수인 618명(99.2%)이 中央行政機關 本部에 근무하고 있음에도 불구하고, 중앙행정기관의 고유기능인 政策·事業의 수립과 기획업무에 183명(29.4%), 정책·사업의 調整·統制·協調業務에는 108명(17.3%)만 각각 종사하고, 대체로 하급기관 또는 지방자치단체의 기능에 속하는 政策·事業·制度의 집행과 운영업무를 담당하는

인원이 202명(32.4%)이나 되었다. 담당하는 업무분야별로는 企劃·豫算編成 217명(34.8%), 經理·會計·調達·資産管理 92명(14.8%)으로 재무행정 분야가 2분의 1에 달하고 있으며, 법령규칙의 制定·開閉·解析과 總括·庶務가 각각 64명(10.3%), 組織·人事 38명(6.1%), 監査·審査評價·品質管理 32명(5.1%), 情報處理·電算化 21명(3.4%)으로 그 뒤를 이었다.

2. 設問調査 結果의 分析

設問 項目은 ① 생산성에 대한 認識(5개) ② 생산성 측정 現況(3개) ③ 생산성 측정의 可能性과 限界(5개) ④ 생산성 측정결과의 活用方案(2개), 계 15개 항목으로 구성하였다.

가. 生産性에 대한 認識

생산성에 대한 主觀的인 認識은 Likert의 5등급 區間尺度(scale)로 응답하도록 하였다. 먼저 <表 1-24>에 정리된 바와 같이, 평소에 업무를 수행하면서 생산성을 염두에 두느냐는 질문에는 ① “염두에 두는 편이다” 49.1% ② “늘 염두에 둔다” 21.5%로서 70%가 긍정적인 인식을 드러내었다. “생산성을 염두에 두지 않는다”고 否定的으로 응답한 경우는 7.4%에 불과하였다. 생산성에 대한 肯定的인 認識은 職級, 學歷, 年齡이 높을수록 두드러졌으며, 대체로 在職期間이 길수록 역시 증가하였으나 재직기간 6~10년인 공무원들의 인식은 가장 낮았다. 業務分野別로는 조달업무 담당 공무원들의 生産性에 대한 認識이 가장 높았으며, 생산성과 긴밀한 관련이 있는 豫算 編成과 審査業務를 담당하는 공무원들의 인식은 相對的으로 그다지 높지 않은 점이 특이하였다.

업무의 생산성에 대한 소속 부서장과 기관장의 인식 또는 의지에 대하여도 <表 1-25>에서 보는 바와 같이 ① 37.7%가 “다소 강한

〈表 1-24〉 業務 生産性에 대한 平素의 主觀的 認識

(單位: %)

	늘 업무에 돕	업무에 두는 편	보 통	업무에 두지 않는 편	전혀 업무에 두지 않음
전 체	21.5	49.1	22.0	7.1	0.3
일반공무원	21.3	49.2	21.9	7.2	0.4
예산공무원	16.4	56.4	20.0	7.3	0.0
조달공무원	28.8	40.4	25.5	5.8	0.0
이 사 관	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
부 이 사 관	36.4	45.5	18.2	0.0	0.0
서 기 관	32.9	45.7	15.7	5.7	0.0
사 무 관	21.7	55.3	15.8	6.6	0.7
주 사	18.7	48.4	26.7	5.8	0.4
주 사 보	16.7	46.2	26.5	10.6	0.0
연 구 사	30.0	40.0	15.0	15.0	0.0
20대	16.0	40.0	32.0	12.0	0.0
30대	18.6	50.3	22.4	7.9	0.7
40대	24.0	47.2	22.8	6.1	0.0
50대	28.6	53.6	12.5	5.4	0.0

〈表 1-25〉 業務 生産性에 대한 機關長의 認識

(單位: %)

	늘 강조	강한 편	보 통	약한 편	아주 약함
전 체	22.0	37.7	28.3	7.4	3.9
일반공무원	21.1	36.8	29.1	8.3	3.9
예산공무원	21.8	49.1	20.0	5.5	1.8
조달공무원	30.0	34.6	28.8	0.0	5.8
이 사 관	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
부 이 사 관	36.4	45.5	18.2	0.0	0.0
서 기 관	37.1	38.6	17.1	1.4	0.0
사 무 관	16.4	40.8	25.7	10.5	0.7
주 사	21.8	33.3	34.2	7.1	0.0
주 사 보	20.5	41.7	27.3	6.8	0.0
연 구 사	25.0	15.0	30.0	20.0	0.0

편이다” ② 22.0%가 “늘 강조하며 매우 강하다”고 응답하여 60% 정도가 긍정적으로 생각하였으나, 응답자 자신들에 비해 부서장 또는 기관장의 생산성에 대한 인식이 미치지 못하고 있다고 생각하는 경향이 발견되었다. 職級, 學歷, 年齡, 在職期間에 따른 肯定的 認識의 증가경향은 <表 1-24>와 비슷하나, 職級別로는 사무관, 그리고 學歷別로는 박사의 경우에 생산성에 대한 부서장 또는 기관장의 인식을 가장 낮게 평가하고 있는 점이 다르다. 아울러 예산담당 공무원들이 부서장 또는 기관장의 생산성에 대한 인식을 가장 높게(70.9%) 평가하는 점도 자신들에 대한 평가와는 다른 점으로 나타났다. 直屬上官의 생산성 인식에 대한 평가는 부서장 또는 기관장의 인식에 대한 평가와 크게 다르지 않았다.

“업무 생산성에 대한 자신의 인식이 과거에 비해 높아졌다고 생각하는가?”라는 질문에 대해서는 <表 1-26>에서 보듯이 ① “다소 높아진 편이다” 65.0% ② “대단히 높아졌다” 14.3%로서, 肯定的인 應答이 전체의 80% 가까이 차지한 반면에 否定的인 應答은 2.4%에 불과하였다. 담당업무 분야별로는 예산담당 공무원들의 인식이 가장 긍정적인 방향으로 변화하였다.

예산담당 공무원 55명에게만 따로 豫算支出의 성과를 측정하기 위한 생산성 지표 개발의 필요성에 대해 질문하였다. <表 1-27>에

<表 1-26> 業務 生産性에 대한 主觀的 認識 變化

(單位: %)

	대단히 높아짐	다소 높아짐	변함 없음	오히려 낮아짐	훨씬 낮아짐
전 체	14.3	65.0	18.1	2.4	0.0
일반공무원	14.1	65.1	18.2	2.3	0.0
예산공무원	18.2	63.6	12.7	5.5	0.0
조달공무원	11.5	65.4	23.1	0.0	0.0

〈表 1-27〉 生産性 指標 開發 必要性에 대한 豫算擔當 公務員의 認識

(單位：%)

매우 필요	필요	그저 그렇다	별로 필요없다	전혀 필요없다
23.6	56.4	10.9	9.1	0.0

나타나 있듯이 ① “필요하다” 56.4% ② “매우 필요하다” 23.6%로 긍정적인 응답이 80.0%나 차지하였다. ③ “별로 필요없다”는 9.1%에 불과하였으며 ④ “전혀 필요없다”는 응답은 1명도 없어, 豫算編成과 審査에 生産性 指標가 必要하다는 인식이 매우 강함을 알 수 있다.

나. 生産性 測定 現況

勤務部署(課 單位)에서 업무의 생산성을 실제로 측정하고 있는지는 질문에 대하여, 〈表 1-28〉과 같이 ① 定期的으로(8.5%) 또는 不定期的으로(11.7%) 측정하고 있다는 응답은 20.2%에 불과하였다. ② 반면에 “측정하고 있지 않으며, 앞으로 측정할 계획도 없다”고 응답한 비율이 41.3%에 달하였다. 따라서 생산성에 대한 인식은 매우 높으나, 測定의 어려움과 體系的인 測定制度의 未備 등으로 인해 실제로 생산성을 측정하는 경우는 많지 않음을 알 수 있다. ③ 다만 29.2%가 “지금은 측정하고 있지 않으나 앞으로 측정할 계획이다”고 응답하여, 生産性을 測定하는 課가 급격히 증가할 것으로 파악되었다.

7명(1.1%)은 “과거에 측정을 시도하였으나 중단하였다”고 응답하였다. 이들은 중단 사유로 ① 目標와 基準의 多元化로 一律인 測定이 困難(42.9%) ② 투입과 산출물의 계량화 곤란(14.3%) ③ 부서별로 成果와 責任의 配分 困難(14.3%) ④ 期間別 成果와 責任의 配分 困難(14.3%)을 각각 들었다. 중단 사유를 묻는 補充質問은 복수 응답이 가능한 多枝選擇型(closed-ended form)으로 제시되

〈表 1-28〉業務生産性測定與否

(單位：%)

정기적 측정	부정기적 측정	측정후 중단	측정 않으나 향후 측정계획	측정 않으며 측정계획 없음
8.5	11.7	1.1	29.2	41.3

었는데, 응답은 모두 성과측정의 어려움을 지적하였을 뿐, “측정지표가 잘못되어 다른 폐해가 나타났다”거나 “측정자의 주관과 자의가 개입되어 측정결과가 객관적이지 못하였다” 또는 “측정결과를 활용하지 못해 번거롭기만 하고 실효성이 없었다”는 항목을 선택한 사람은 없었다. 이와 함께 본 質問에서도 27명(4.3%)은 “일률적인 측정이 어렵다”고 응답한 점으로 미루어, 측정의 폐해나 실효성보다는 측정 자체의 어려움이 政府生産性 測定の 가장 큰 問題點으로 추정된다.

실제로 생산성을 측정하고 있는 경우에 該當 業務를 제시해 달라는 自由應答型(open-ended form) 보충질문에는 133명 중 38명(31.1%)이 응답하였다. 측정 업무는 다양하게 제시되고 있으나, 각급 기관의 共通의인 業務는 審査評價, 法令解析, 豫算節約, 民願回信, 資料入力, 監查實績, 購買契約, 에너지와 物資節約 등으로 나타났다. 현재 적용하고 있는 생산성 지표까지 제시한 사람은 29명(21.8%)에 불과하였는데, 1인당 처리량(예: 자료입력 건수, 민원처리 건수), 처리기간(예: 평균 심사기간), 계획 대비 진도, 채택률(예: 연구문건 인용률, 제안 채택률, 국가 勝訴比率), 豫算節減實績(예: 전기·가스·수도 사용량, 兩面複寫 수량) 등이 측정지표의 주류를 이루었다. 측정지표에 의해서 體系的으로 生産性을 測定하고 있는 경우는 드물다는 것을 알 수 있다.

다. 生産性 測定の 可能性과 限界

근무부서(課)의 생산성을 客觀的으로 測定할 수 있다고 생각하는

나는 질문에 대해, <表 1-29>에 나타난 것과 같이 ① “측정하기가 쉽지 않다”(50.9%) ② “전혀 측정할 수 없다”(3.4%)는 否定的인 應答이 過半數를 차지한 반면에 ③ “개략적으로 측정할 수 있다”(8.7%)와 ④ “정확히 측정할 수 있다”(1.9%)는 肯定的인 應答은 10.6%에 불과하고 ⑤ “일부만 측정할 수 있다”는 中立的인 應答이 30.7%에 달하였다. 職級別로는 과장급에 해당하는 서기관들의 20.0%가 肯定的으로 應答하여 生産性 測定에 가장 積極的이었다. 學歷이 높을수록, 그리고 公務員 在職期間은 짧을수록 生産성 측정 가능성에 대해 否定的으로 생각하는 경향이 높았다. 또한 전산망 관련 경험이 있는 공무원은 그 반대의 경우에 비해 生産성 측정을 낙관적으로 여기는 경향도 두드러졌다.

<表 1-29> 勤務部署의 生産性 測定 可能性

(單位：%)

	정확히 측정	개략적 측정	일부만 측정	측정 곤란	측정 불가능
전 체	1.9	8.7	30.7	50.9	3.4
이 사 관	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
부 이 사 관	0.0	9.1	27.3	54.5	9.1
서 기 관	4.3	15.7	25.7	48.6	1.4
사 무 관	2.0	7.2	34.2	50.7	3.9
주 사 사	0.9	7.6	28.4	55.1	3.6
주 사 보	3.0	8.3	31.8	47.7	3.0
연 구 사	0.0	10.0	35.0	45.0	0.0
국 졸	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
고 졸	4.8	7.7	30.8	42.3	3.8
대 졸	1.2	8.9	31.3	51.7	3.2
석 사	2.0	10.1	28.3	54.5	3.0
박 사	0.0	0.0	12.5	87.5	0.0
전산망 경험 있 음	4.0	13.9	30.7	40.6	3.0
없 음	1.5	7.7	30.8	52.7	3.5

자신이 직접 수행하는 업무의 생산성을 측정할 수 있다고 생각하느냐는 질문에 대해서는, <表 1-30>에서 보는 것처럼 무응답자가 크게 증가하여 48%나 되었다. 응답자 중 ① 부정적으로 생각한 사람은 48.1% ② 긍정적으로 생각한 사람 13.3% ③ 중립적으로 응답한 사람이 38.7%로서, 소속 부서(課)의 생산성 측정에 관한 응답과 커다란 차이는 발견할 수 없었다.

勤務部署(課)의 업무 또는 자신의 담당업무 중 생산성을 측정할 수 있다고 생각하는 전형적인 업무를 구체적으로 제시해 달라는 自由應答型 質問에는, 생산성을 측정할 수 있다고 응답한 276명 중 125명(45.5%)이 응답하였다. 구체적으로 摘示된 세부업무는 매우 다양하였다. 먼저 각급 기관에 공통적으로 관련되는 업무로는, 에너지 節約, 資源 再活用, 裝備와 部品の 購買, 資材管理, 施設工事와 廳舍 등 施設管理(예: 투입예산 대비 시설 확충), 契約과 見積의 審査, 국고수표 發行, 補任, 정원 조정, 사무 自動化와 人力節減, 進山망 開發, 감사의 制度改善, 教育訓練, 民願處理, 行政審判, 法令協議와 解析, 公文 접수와 발송, 정기보고(예: 보고 回數와 보고 문서량), 대통령 지시사항 處理, 證明書 發給, 統計 作成, 弘報(예: 홍보매체물 배부량, 홍보 回數) 등이 제시되었다.

特定 機關에만 해당되는 사항으로는 연구개발, 野生鳥獸의 밀도, 物資의 備蓄과 放出, 출국규제자 電算入力, 국가고시 管理, 발명내용 把握時間, 심사청구와 課稅適否 심사, 下水 처리, 防災, 해커

<表 1-30> 自身이 擔當하는 業務의 生産性 測定 可能性

(單位: %)

정확히 측정	개략적 측정	일부만 측정	측정 곤란	측정 불가능	무응답
1.0	5.9	20.1	23.6	1.4	48.0

(hacker)³⁵⁾ 搜查, 歲入, 수출입 통관, 無主 부동산 취득 등이 거론되었다. 응답 중에는 단위기간당 실적, 전년도와 결과가 비교가능한 업무, 반복되는 업무, 업무처리시간, 업무처리량, 사업비용과 매출이익의 비교, 계획 또는 목표 대비 실적, 예산집행 절감실적 등 具體性이 없거나 生産性의 基準을 제시한 경우도 적지 않았다.

한편 勤務部署(課)의 업무 또는 자신의 담당업무 중 生産성을 측정할 수 없다고 생각하는 전형적인 업무를 구체적으로 제시해 달라는 자유응답형 질문에는, 生産성을 측정하기 어렵다고 응답한 357명 중 비교적 많은 237명(66.4%)이 응답하였다. 측정이 불가능하다고 具體的으로 揭示된 세부업무도 매우 다양하였다. 各級 機關의 共通的인 業務로는, 민원 처리, 전화 응답, 법령의 제정·개정과 해석, 심사, 행정관리, 조직 및 정원관리, 대국회 업무, 업무보고 작성, 대통령 지시사항과 공약사항 실천, 임용과 채용시험, 예산 편성과 집행, 결산, 경리, 장비 도입, 물품관리, 서무, 청사 신축과 시설관리, 전산기기 관리, 감사, 국제협력, 多者會議 참여, 산하기관 지도·감독, 소송 수행, 부처간 협조, 사업계획 작성, 연구개발, 통계와 조사, 외국제도 조사, 동향 분석, 정보 수집, 비상대비, 행사 개최 등 거의 모든 幕僚業務가 망라되었다. 特定機關에 該當되는 業務로는, 중소기업 지원, 건설인력 수급안정, 골재수급 안정, 軍犯罪 예방, 치안, 병역특례기관 선정, 소방시설 관리, 체계규격의 검토·승인, 출입국 관리, 외교, 防災 등 주로 정책 개발과 입안, 중장기 계획 수립 등 기획업무에 해당되는 사항이 대부분이었다.

이들 업무 중 상당 부분은 生産성을 측정할 수 있다고 다른 공무원들이 앞에서 지적한 업무와 겹치는 것을 알 수 있다. 따라서 擔當業務의 差異뿐만 아니라, 生産성에 관한 概念 또는 認識의 差異도

35) 컴퓨터 시스템에 인가되지 않은 접근(unauthorized access)을 故意로 시도하는 사람을 뜻한다.

〈表 1-31〉 生産性 測定의 隘路事項

(單位：%)

목표와 기준 다원화	투입과 산출물 계량화 곤란	부서별 성과 배분 곤란	기간별 성과 배분 곤란	독과점화로 비교 곤란	측정지표의 잘못에 따른 폐해
20.9	68.4	17.3	12.6	11.7	1.4

생산성 측정의 實效性 또는 必要性에 대한 태도의 차이를 유발하는 것으로 추정되었다.

생산성을 측정하기 어려운 이유를 복수응답이 가능한 다지선택형으로 질문한 결과를 〈表 1-31〉에 정리하였다. ① 응답자 358명의 68.4%가 投入과 產出物을 계량화하기 곤란하다는 점을 지적하여 생산성 측정의 가장 큰 隘路事項으로 인식하였다. ② 20.9%는 수행 업무의 목표 또는 기준의 다원화 ③ 17.3%는 부서별 성과와 책임의 배분 곤란 ④ 12.6%는 기간별 성과와 책임의 배분 곤란 ⑤ 11.7%는 수행 업무의 독·과점화에 따른 타 부서 업무와의 비교 곤란을 각각 문제점으로 지적하였다. 測定指標의 弊害에 대한 지적은 1.4%에 불과하여 그다지 심각하게 여기지 않는 것으로 나타났다.

라. 生産性 測定結果의 活用

개인별 생산성 測定結果의 活用方案에 대한 질문은 복수 응답이 가능한 다지선택형으로 제시되었다. 〈表 1-32〉와 같이, 생산성을 측정할 수 있다고 응답한 277명 중 ① 47.7%가 “근무성적 평정 또는 인사고과에 반영해야 한다” ② 30.3%가 “성과급 지급의 기준으로 삼아야 한다” ③ 14.8%는 “개인별 유인제도는 필요없고 부서별로 성과급을 지급하거나 포상해야 한다” ④ 14.1%는 “휴가, 국내외 견학, 해외 교육훈련 등과 연계해야 한다”고 각각 지적하였다. ⑤ “성과의 일정 비율을 과실로서 당해 개인에게 배분해야 한다”는 이른바 ‘성과 배당제’의 도입을 지지한 사람도 10.8%나 되었다. 成

〈表 1-32〉 個人別 生産性 測定結果의 活用方案

(單位: %)

근무성적 평정에 반영*	성과급 지급의 기준	상훈에 반영	성과의 일정 비율 배분	휴가, 교육 훈련과 연계	부서별 유인에 반영
47.7	30.3	8.7	10.8	14.1	14.8

果 配當制는 職級이 높을수록 지지율이 증가하였다.

반면에 部署別 生産性 測定結果의 活用方案에 대하여는 〈表 1-33〉과 같이 성과 배당제를 지지한 비율이 31.4%로 가장 많았다. 뿐만 아니라 25.6%는 이와 비슷한 성과급 지급기준으로 설정할 것을 지적하여, 多數가 部署의 生産性 向上을 성과급과 연계하는 데 贊成하는 것으로 나타났다. 응답자의 26.0%는 부서의 상훈에 반영, 22.7%는 부서 所屬職員의 勤務成績 評定 또는 人事考課에 반영할 것을 각각 지지하였다. “부서별 유인제도는 필요없다”는 항목에는 아무도 찬성하지 않은 것은 특기할 점이다.

〈表 1-33〉 部署別 生産性 測定結果의 活用方案

(單位: %)

성과급 지급 기준	상훈에 반영	성과의 일정 비율 배분	부서장 인사 반영	소속직원 인사 반영	부서별 예산 편성에 반영	부서별 유인 불필요
25.6	26.0	31.4	9.7	22.7	7.6	0.0

이상의 설문조사 결과를 종합하면, 政府生産性의 重要性에 대한 國家公務員들의 인식은 비교적 높은 편이다. 그리고 생산성 측정결과를 勤務成績 評定에 反映하고 성과급 支給과 連繫하는 등 적극적으로 활용하여야 한다는 데에도 매우 肯定的인 態度를 보여주고 있

다. 그러나 정작 생산성을 측정하는 경우는 별로 없으며, 이의 주된 원인은 측정지표가 體系的으로 開發되어 있지 않기 때문이다. 아울러 생산성을 客觀的이고 妥當하게 측정할 수 있느냐에 대해서도 다수 공무원이 疑懼心을 품고 있다. 따라서 객관적이고 타당한 측정지표의 개발은 물론, 생산성의 개념과 측정방법에 대한 敎育과 弘報, 활발한 討議 등이 절실함을 알 수 있다.

V. 政府生産性 指標의 構成體系

이미 언급한 바와 같이 우리나라에는 정부생산성을 測定·評價하는 제도가 未洽하여 정부생산성 향상에 걸림돌이 되고 있다. 민간 부문과 달리 정부부문은 ① 목표가 多元化(효율성, 형평성, 효과성, 투명성, 민주성)되어 있고 ② 정부의 각 부문이 복잡다기하게 相互連繫되어 있어 성과와 책임의 기관간 배분이 곤란하며 ③ 업무의 獨寡占性이 강해 산출물의 비교 가능성이 微弱하고 ④ 시장가격기능의 不在 등으로 산출물의 가치를 측정하기가 어려워 생산성 측정에 문제점이 많은 것도 사실이다.

게다가 중앙행정기관은 정책의 입안과 수립 등 기획기능을 異質的인 각 분야에서 담당하고 있으므로 생산성을 측정할 수 있는 객관적인 지표의 마련이 더욱 어렵다. 외국의 경우에도 사업의 執行機能을 擔當하며 산출물의 비교가능성이 높은 지방정부 또는 사업소에 대한 성과평가 작업이 상대적으로 더욱 활발한 것은 이러한 이유 때문일 것이다. 우리 정부의 會計制度가 現金主義 原則에 입각한 단식부기를 적용하고 있는 점도 ① 資本的 支出의 효과를 기간간에 적정하게 배분하거나 ② 間接費用(overhead cost)의 기관간 按配 ③ 收益과 費用의 대응 ④ 潛在的 費用(예:自家 임차료)의 파악 등 정부생산성에 대한 정확한 평가를 어렵게 만드는 요인이 되고 있다³⁶⁾.

36) OECD(1995g: 50~52)는 성과측정의 성패가 정부의 프로그램과 활동에 비용을 完全하고도 正確하게 配分하는 것에 좌우되며, 이는 발생주의(accrual basis) 회계에 의해서만 가능하다고 지적한다. 뉴질랜드는 1990년 정부회계제도를 完全한 發生主義로 전환하였다. 캐나다는 ① 特

이 장에서는 이러한 이론적·현실적인 제약 하에서, 제 II 장과 제 III 장의 우리나라와 외국의 公共部門 生産性 測定事例와, 제 IV 장의 설문조사 결과를 바탕으로 中央政府 生産性 指標의 構成體系를 개발하고자 하였다. 연구의 범위를 너무 넓히지 않기 위해 지방정부의 생산성 지표는 제외하였으며, 측정결과를 財政經濟院의 豫算審査에 활용할 수 있도록 定性的·質的인 지표보다 定量的이고 계량화할 수 있는 지표만 고려하였다. 아울러 시범적으로 생산성을 측정할 수 있는 주요 事業과 業務, 그리고 기관을 대상으로 例示的인 지표도 가급적 함께 제시하여 앞으로 지표의 활용결과를 보아 단계적으로 생산성 지표를 補完·擴大해 나갈 수 있도록 하였다. 따라서 個別的인 指標의 상대적 중요성을 감안한 加重值를 부여한 뒤에 특정 사업이나 기관별로 종합점수 또는 종합지표를 산출하는 작업은 지양하였다.

1. 測定基準別 政府生産性 指標

정부생산성 지표는 測定基準에 따라 ① 勞動生産性(labor productivity) ② 資本生産性(capital productivity) 또는 支出生産性(expenditure productivity) ③ 收益率(profitability) ④ 利用率(utilization ratio) ⑤ 進度率 ⑥ 誤謬率(error ratio) ⑦ 遵守率(compliance rate) ⑧ 反應時間(response time) ⑨ 受惠 對象者數(number of beneficiaries) ⑩ 單位費用(unit cost) 등 10가지로 대별할 수 있다³⁷⁾. 이 밖에 고객 만족도(customer satisfaction)도 중요한 척도이

定 人件費 ② 賃借料와 宿泊費 ③ 중앙정부가 제공하는 財務會計서비스에 대해, 스웨덴은 1992 회계연도부터 3년 예산제도의 도입과 함께 정부 소유 또는 리스 건물 등에 部分的으로 각각 發生主義를 적용하고 있다. 미국 聯邦會計基準諮問委員會(FASAB; Federal Accounting Standards Advisory Board)는 자본예산에 대한 발생주의 회계기준을 제정하기 위해 작업중이다.

지만 설문조사나 간접적인 방법으로 측정할 수밖에 없어 論外로 하였다. 만족도는 공공서비스에 대한 期待의 函數이므로, 서비스의 質 또는 成果를 객관적으로 측정하기 어렵다. 또한 만족도는 구성요소들 사이의 相換關係로 인해, 가령 適時性은 증가해도 정확성이 감퇴하든지, 서비스량은 늘어나도 안전성은 낮아질 수도 있어 일률적으로 측정하기 어려운 문제점이 있다.

勞動生産性은 투입 노동인력 대비 產出, 成果를 나타낸다. 유의할 것은 노동인력은 常時勤務者(full-time equivalent)로 환산하거나, 특정 활동에 투입된 延人員(man hour)으로 측정해야 한다는 점이다. 노동생산성의 대표적인 지표에는 경찰공무원 1인당 犯罪檢舉 건수, 세무공무원 1인당 滯納稅 徵收額, 1인당 旅券發給 건수, 1인당 발표논문, 1인당 特許審査 건수, 1인당 쓰레기 收去量 등이 있다.

資本生産性은 투입자본 대비 산출 또는 성과를 나타낸다. 지출생산성은 정부부문에서 자본의 貯量(stock)을 파악하기 쉽지 않다는 점에서 그 有用性이 있으며, 생산성이 주로 당해 연도의 경상적 지출에 기인한 경우에 사용할 수 있다. 생산량을 정확히 측정하기 어렵거나, 초과수요의 존재 등으로 이용률이 100%에 가까운 서비스는 外形(turnover) 또는 용량(capacity)을 代變數(proxy)로 쓸 수도 있을 것이다. 한편 시장가격이 있으면 매출액으로 성과를 측정할 수도 있다. 賣出額은 市場價格에 의해 서비스의 質을 파악할 수 있는 장점이 있는 반면에, 시장가격이 管理者의 努力과 무관한 外生變數에 크게 영향을 받는 단점도 지닌다.

收益率은 시장가격이 존재하는 경우에 투입 대비 수익으로 측정

37) Johnson and Lewin(1984 : 225~227)은 생산성 지표의 기준을 ① 표준 생산단위 대비 소요자원을 이론적인 준거치와 비교하는 engineering 接近法 ② 준거치는 없이 소요자원 대비 생산량으로 정의하는 市場接近法에 의해 구분한다.

한다. 그러나 시장가격이 없으면 실효성이 낮다. 수입이자, 자산 대
 여료 등 稅外收入과 鐵道廳, 郵遞局 등 정부기관형태의 공기업에
 주로 적용할 수 있는 기준이다. 수익률 개념을 징세행정비 대비 國
 稅徵收額, 監查經費 對比 감사결과 시정금액 등에 직접 적용하려는
 경향이 있는데 이에선 신중을 기해야 한다. 이들 지표의 분모는 사
 회적 비용이지만, 분자는 移轉收入이 대부분을 차지하기 때문에 동
 일한 지표로 통합하여 비교하는 것은 무리이기 때문이다.

利用率은 공공서비스 투입요소의 과잉 또는 遊休 여부, 그리고
 해당 서비스에 대한 수요와 국민의 만족도를 간접적으로 측정하는
 지표이다. 공공시설의 稼動率, 근거리통신망 접속시간, 데이터베이
 스 검색률, 신고전화 통화율, 공공도서관 이용자수, 공공주택 또는
 工團 分讓比率 등을 예로 들 수 있다.

進度率은 목표 달성도, 계획 또는 서비스기준 대비 실적치를 측정하
 며, 현실적으로 광범위하게 적용되는 척도이다. 공사의 경우에는 工程
 率로도 나타난다. 진도율은 목표치를 의도적으로 낮게 책정하거나,
 回歸性向(regression toward a mean)을 통해 장래의 노력에 미치는
 累積效果를 회피하고자 하는 副作用을 유발하는 문제점이 있다.

誤謬率은 無缺水準이 理想的인 목표치가 되며, 손해율, 재해율,
 사고율, 異意申請率, 再發生率 등 다양한 형태로 적용된다. 범죄율,
 교통사고율, 단속에서 적발된 규제위반 행태의 재적발 비율, 응급환
 자의 再來院率, 대기오염도, 징수결정세액 대비 환급세액 비율, 국
 가소송 패소비율, 전산입력자료의 不附合 비율, 전산시스템의 장애
 시간 비율, 학교 中退率 등이 이 범주에 속한다.

遵守率은 오류율과 반대의 개념으로도 쓰이며, 適格率, 確保率,
 履行率, 採擇率 등으로 다양하게 변용된다. 教授 확보율, 사회복지
 사 자격증 소지자 비율, 범인 검거율, 전산시스템 전용회선 확보율,
 인구 1인당 도서관 장서, 어린이 중 유치원 취원자 비율, 쓰레기 종
 량제 이행률, 민원전화벨 3회 이내 응대비율 등이 그 예이다.

反應時間은 ① 고객이 서비스를 요청한 후 서비스가 완료될 때까지의 소요시간 또는 ② 서비스가 시작될 때까지 대기행렬(que)에서 고객의 待期時間(waiting time)으로 측정한다. 일반적으로 前者는 대기시간과 서비스 시간의 합계가 된다. 대기시간은 짧을수록 바람직하지만, 서비스 시간은 짧다고 해서 반드시 좋다고 할 수 없다. 서비스가 차별화되지 않고 표준화된 경우라면 서비스 시간이 짧은 것이 이상적이지만, 이러한 조건이 충족되지 않으면 서비스 시간은 서비스의 질과 비례할 가능성이 높기 때문이다. 진료긴급구조대 출동시간, 소득세신고서 처리기간, 고용보험금 지급기간, 여권발급기간, 진료예약 대기기간 등이 이에 포함된다.

受惠 對象者數는 산출의 가치 또는 생산성을 명확하게 계량화하기 어렵거나 준거수준을 결정하기 어려운 경우에 代變數로 쓰인다. 그만큼 불완전한 지표이기는 하지만, 농업 공무원수 대비 농민수, 직업훈련 이수생수, 국립공원 방문객수, 생활보호대상자수 등 유용하게 쓰일 수 있다³⁸⁾. 단위비용은 投入費用을 산출로 나눈 개념으로 支出生産性과 대체로 逆의 관계를 지니며, 서비스 단위 또는 생산 요소의 단위가 명확히 정의되는 경우에 유용하다.

2. 測定對象別 政府生産性 指標

측정대상별로는 정부생산성 지표를 ① 전체 정부의 총괄생산성 지표 ② 중앙행정기관의 歲入生産性 지표 ③ 중앙행정기관의 세출생산성 지표로 대별할 수 있다. 歲入指標는 다시 國稅收入과 稅外收入의 지표로, 세출지표는 자본적 지출과 경상적 지출의 지표로 각각 구분된다. 이 중 국세수입과 자본적 지출에 관한 지표는 대체

38) 마치 費用-便益分析(cost-benefit analysis)이 곤란한 경우에 費用-效果分析(cost-effectiveness analysis)을 사용하는 것과 같은 맥락이다.

로 특정 중앙행정기관 고유의 생산성을 측정하게 된다. 반면에 세외수입과 경상적 지출에 관한 지표는 대다수 기관에 공통적인 생산성을 측정하므로 기관별 상대비교가 가능하다. 하지만 특정기관에만 적용되는 지표도 ① 2차 이하 산하기관(예: 세무서, 지방환경청, 경찰서) ② 외국정부 ③ 유사한 기능을 수행하는 민간부문 그리고 ④ 당해 기관 성과의 時系列 추세치 등 다양한 비교대상이 존재하므로 측정의 의의는 크다.

이 밖에 각급 기관 固有業務의 生産性を 측정하는 개별 지표의 개발은 너무 방대한 작업이기도 하거니와, 주요 사업의 성과지표는 자본적 지출과도 부분적으로 겹치기 때문에 연구범위에서 제외하였다. 그러나 이 장에서 제시된 指標를 基準으로, 각급 기관 스스로가 個別 指標를 開發하여 活用하는 것은 크게 어려움이 없을 것이다.

가. 政府의 總括生産性 指標

중앙정부와 지방정부를 포괄하는 정부부문 전체의 총괄생산성은 國民計定上 巨視變數에 의해 측정할 수 있다. <表 1-34>에 정리된 3가지 지표가 그 예가 되겠다.

<表 1-34> 政府의 總括生産性 指標

지 표	算 式	평가방법	비 고
재정지출의 부가가치	국민계정상 정부부문 산출물 / (세출 + 순융자)	추 세 치	logrithmic형태 변환 가능
공무원 1인당 부가가치율	국민계정상 정부부문 산출물 / 공무원의 수 / 1인당 국민소득	추 세 치 국제비교	
재정지출의 투자효과	(총고정자본 형성 + 재고변동) / (자본지출 + 순융자)	추 세 치	logrithmic형태 변환 가능

첫째, 財政支出의 附加價值 指標로서 이는 국민계정상 정부부문 산출물(부가가치)을 국제통화기금(IMF)의 기준에 의한 통합재정지출 규모(세출 + 순융자)로 나눈 것이다. 이는 기본적으로 支出生産性을 기준으로 한 것이다. 다만 우리나라는 예산편성과 決算作成 時差로 인해 지방정부 부문을 統合財政支出 규모에 포함시키지 않고 있기 때문에, 정확한 통합재정 규모를 알 수 없는 문제점이 있다³⁹⁾. 또한 국민계정과 재정통계는 <表 1-35>와 같은 차이가 있어 서로 다른 기준에서 작성된 통계를 같은 지표의 요소로 삼기에는 한계가 있다. 그러나 이러한 한계가 지표의 유용성을 완전히 부인하는 것은 아니며, 같은 기준하에서 작성된 일정 기간 동안의 趨勢値를 살펴보는 것은 나름대로 의미가 있다고 할 것이다.

<表 1-35> 國民計定과 IMF 財政統計의 差異點

	국 민 계 정	재 정 통 계
거 래 기 준	발생주의	현금주의
생산과정 이용	감가상각비 포함	감가상각비 제외
조 세 의 분 류	생산과정, 시장가격 형성 영향에 따라 분류	기본성격에 따라 분류
용 자 금	정책목적의 용자라도 보전 재원으로 분류	정책목적 용자는 용자활동 (지출)으로 분류
금융활동 분류	정부가 수행하는 금융활동 은 정부부문으로 분류	정부가 수행하는 금융활동 은 금융기관부문으로 분류

資料 : 재정경제원(1995a : 26).

39) IMF의 권고에 따라 작성하는 우리나라의 統合財政 統計에는 적지 않은 문제점이 있다. 구체적인 문제점과 改善方案에 대하여는 옥동석(1995)을 참조하라.

둘째, 공무원 1人當 附加價値率 指標로서, 국민계정상 정부부문 산출물(부가가치)을 공무원의 수로 나누어 공무원 1인당 부가가치를 구한 뒤, 표준화를 통한 期間間 比較可能性을 높이기 위해 이를 다시 1인당 국민소득으로 나누어 공무원의 국민소득에 대한 相對的 寄與度를 평가한 것이다. 이 지표는 기본적으로 공무원의 노동생산성을 측정하는 것으로, 재정지출의 부가가치 지표와는 달리 지방정부부분의 漏落 또는 國民計定과 財政統計의 乖離에서 비롯되는 문제점이 없다.

셋째, 정부투자(總固定資本 形成 + 在庫變動)를 非經常支出(資本支出 + 純融資)로 나누면 재정지출의 거시경제적 투자효과를 측정할 수 있다. 이 지표도 지출생산성을 측정하는 것으로서, 지표의 요소가 모두 재정통계기준에 의해 작성되므로 국민계정과 재정통계의 차이에 따른 문제점은 없으나, 우리나라는 지방정부부분이 제외되고 있는 문제점은 여전히 남는다⁴⁰⁾.

이상의 3가지 지표에 대한 평가방법은 일정 기간 동안의 時系列 回歸分析에 의한 추세치를 적용하는 것이 이상적이며, 두번째 지표는 경제개발협력기구(OECD) 회원국의 지표와 비교하여 평가하는 것도 의미가 있을 것이다. 첫번째와 세번째 지표는 回歸函數의 特性化(specification)에 따라 요소의 일부 또는 전부가 logarithmic 형태로 변환되어도 무방할 것이다.

40) 政府生産性과 직접적으로는 관련이 없으나, IMF는 재정팽창지수(FII; Fiscal Impulse Indicator)를 개발하여 財政運用이 전년도와 기준연도에 비해 국내 총수요를 緊縮 또는 膨脹시켰는지 분석하는 데 사용하도록 권고하고 있다. 재정팽창지수는 통합재정수지의 실제 변동분에서 자동안정화 기능에 의한 자동변동분을 제외한 수지규모를 GNP 대비 비율로 표시한 지수이다. 재정팽창지수가 陽이면 팽창적, 陰이면 긴축적, 零이면 중립적이라고 판단하게 된다.

나. 中央行政機關의 歲入生産性 指標

1) 國稅收入 部門

國稅收入 部門에 적용할 수 있는 생산성 지표는 캐나다 國稅廳의 分類(Baker, 1994)와 같이 國稅 부과와 징수의 ① 效果性(진도율, 오류율, 준수율, 이용률) ② 效率性(생산성, 단위비용) ③ 脫稅 抑 止力(생산성) ④ 납세자의 受容性(오류율) 등 4가지를 설정하였다. 예시적인 척도는 國稅청(1995)과 감사원(1996a)을 기초로 <表 1-36>과 같이 작성하였다. 이들은 國稅청과 관세청에만 적용되는 지표이지만, 각급 지방청과 세무서별로 작성하는 경우에는 이들 下 級機關의 生産性을 비교하는 데에도 사용될 수 있다.

<表 1-36> 國稅部門 生産性 指標

	지표와 算式	평가방법
國稅행정 의 효과성(진도율)	國稅 징수액 / 國稅 부과액	추세치; 국제 비교; 지방청별, 세무서별, 세관별 비교
	불납결손세액 / 징수결정세액	
	기장신고 인원/종합소득세 확정신고 인원	
國稅징수 의 효율성	國稅 징수액 / 징세행정비	
	國稅 징수액 / 세무공무원의 수 / GNP deflator / GNP 대비 國稅부담률	
	징세행정비/납세인원수/1인당 국민소득	
國稅행정 의 탈세 억지력	탈세 적발액 / 징세행정비	
	탈세 적발액 / 세무공무원의 수 / GNP deflator / GNP 대비 國稅부담률	
	조사에 의한 추정 부과액 / 國稅 부과액	
國稅행정 의 수용성(오류율)	不服(이의신청+심사청구) 건수(또는 금액) / 國稅 부과 건수(또는 금액)	
	(취소+경정)결정 건수(또는 금액) / 國稅 부과 건수(또는 금액)	
	환급 세액 / 징수결정 세액	
	국가 敗訴 건수 / 國稅소송 건수	

첫째, 國稅行政의 效果性을 파악하는 지표로서 ① 국세 부과액 대비 국세 징수액의 비율 ② 징수결정세액 대비 不納缺損 세액의 비율 ③ 종합소득세 확정신고인원 대비 記帳申告人員의 비율을 제시하였다. 세번째 지표를 포함시킨 이유는 가장신고인원의 비율이 높을수록 성실납세 풍토를 유도하기 위한 國稅行政의 生産性이 높다고 보았기 때문이다.

둘째, 國稅徵收의 效率性을 측정하는 지표는 ① 징세행정비 대비 국세 징수액의 비율 ② 세무공무원 1인당 국세 징수액 ③ 납세인원당 징세행정비를 선정하였다. 이 중 두번째 지표는 期間間 比較可能性을 높이기 위해 GNP 디플레이터에 의하여 기준연도의 不變價格으로 換算하였다. 아울러 세율체계, 감면제도 등 조세제도의 변화와 累進稅制에서 비롯되는 소득증가의 creeping 효과 등을 감안하여 GNP 대비 國稅負擔率로 나누어 조정하는 것이 바람직하다.

셋째, 국세행정의 脫稅 抑止力(deterrence)을 평가하는 지표로는 ① 징세행정비 대비 탈세 적발액의 비율 ② 세무공무원 1인당 탈세 적발액 ③ 국세부과액 대비 조사에 의한 추정 부과세액 비율을 선정하였다. 이들 중 두번째 지표는 앞에서와 마찬가지로 이유로 GNP 디플레이터와 GNP 대비 국세부담률로 조정하였다.

끝으로 납세자의 국세행정에 대한 受容性을 추정하는 지표로서 ① 국세부과 건수(또는 금액)에 대한 不服(이의신청, 심사청구) 제기 건수(또는 금액)의 비율 ② 국세 부과결정 건수(또는 금액) 대비 취소결정 내지 경정결정 건수(또는 금액) 비율 ③ 징수결정세액 대비 환급세액의 비율 ④ 국세소송 중 국가패소 건수 비율을 제시하였다.

국세 부문의 지표에 대한 평가방법도 과거 실적치를 통한 추세치를 적용하는 것이 바람직하며, 부분적으로는 OECD 회원국과의 비교도 가능할 것이다. 그리고 지방청별 또는 세무서별(세관별) 생산성의 비교도 의미가 있다고 할 것이다.

2) 稅外收入 部門

〈表 1-37〉에 정리한 稅外收入 部門의 示意적 生産性 지표는 감사원(1996b)을 기초로 작성하였다. 이들 지표는 다수 기관에 공통적으로 적용될 수 있기 때문에 기관별 공통지표로 활용되어도 무방하다.

〈表 1-37〉 稅外收入 部門 生産性 指標

기 준	지표와 산식	평가방법
세의 수익률	토지 대여료 수입 / 국유토지 현재액 / 국세청의 토지임대소득 과세기준	추세치; 기간간 비교
	건물 대여료 수입 / 국유건물 현재액 / 專賣가격 지수	
	이자 수입 / (예금 및 예탁금 현재액 + 융자금 현재액) / 1년 만기 정기예금 이자율	
	정부출자 수입 / 정부출자 현재액 / 상장법인 평균 배당률	
	관유물 대여료 / 대여물품 현재액 / 리스시설 평균 대여료율	
세의채권 회수 가능성	(부실채권 잔액 + 회수불능 결손처분액) / 세의채권 현재액 ¹⁾	

註 : 1) 융자금, 예금, 예탁금, 未收利子, 관유물 매각대, 재화 및 용역의 판매수입 중 미수금, 대여료 미수금을 포함.

稅外收入 指標는 대부분 收益率과 관련된 것들로서, 기간간 비교를 위해 민간부문에서의 기준수익률을 적용하여 조정해야 하는 어려움이 있다. 곧 ① 토지 대여료는 국세청의 임대소득 과세기준으로 ② 건물 대여료는 전세가격지수로 ③ 정부예금 및 예탁금과 융자금으로부터의 이자수입은 1년 만기 정기예금 이자율로 ④ 정부출자수입은 상장법인의 평균 배당률로 ⑤ 관유물 대여료는 리스시설

평균 대여료율로 각각 조정하였다. 建物 貸與料에 대한 전세가격지수, 정부출자 수입에 대한 상장법인 평균 배당률, 관유물 대여료에 대한 리스시설의 평균대여료율 등 기준수익률의 일부는 적용 기반 등이 정부부문과 적지 않게 차이가 나지만, 이들을 일관되게 적용한다면 시간에 따른 추세를 관찰하는 데에는 큰 문제점이 없을 것이다. 특정 시점에 여러 기관간 생산성을 횡단적으로 비교하고자 할 때에는 기준수익률을 적용할 필요가 없음은 물론이다. 稅外收入 部門의 마지막 지표는 稅外債權의 回收 可能性(오류율)을 측정한 것이다. 融資金, 預金 및 預託金과 未收利子, 관유물 賣却代金과 財貨 및 用役의 販賣收入 중 未收金, 貸與料 未收金 등 세외채권 현재액 중 不實債權의 잔액과 회수가 불가능하여 결손처분한 금액의 비율을 말한다.

다. 中央行政機關의 歲出生產性 指標

1) 資本的 支出의 生產性指標

자본적 지출의 생산성 지표는 주요 사업의 생산성을 대체로 支出 生產性, 單位費用, 受惠對象者數, 誤謬率, 反應時間 등의 기준에 의해 측정하게 된다. 예시적 지표는 <表 1-38>에 정리하였다. 이들 지표는 각 사업을 수행하는 개별 중앙행정기관 나아가서는 지방자치단체의 생산성과도 밀접히 관련되어 있어, 사실상 개별 기관의 생산성을 측정하는 의의도 지니게 된다.

지표의 分子는 통계청(1995)이 집대성한 『韓國의 社會指標』와 재정경제원(1995b)의 『財政事業指標』를 참고하여, 지출의 결과, 수혜자 등의 당해연도중 증감분 또는 신규 발생분 등 流量(flow)개념을 중심으로 설정하였다. 이는 당해연도중 자본적 지출의 생산성을 과거의 재정지출에 기인하는 효과와 차별화하기 위함이다. 증감분은 ① 생산성이 상대적인 비율로 표시된 경우(예: 공공주택 보급률, 인구 100인당 전화보급대수, 상수도 보급률, 유아 사망률) ② 생산성

이 지금까지의 누적 재정지출을 반영하는 경우(예 : 국도 총연장, 항만 하역능력, 하수처리능력, 119 구조대 출동 평균 소요시간, 사법소송의 단계별 판결까지 평균 소요기간)에 적용하는 것이 바람직하다. 생산성이 주로 당해연도의 자본적 지출에 주로 연유하는 경우(예 : 신규 공공주택 건설 호수, 신규 공공도서관 좌석수, 신규 경지정리면적)에는 新規 發生分을 絶對値로 감안하였다.

지표의 分母는 재정경제원(1996b, 1996c)에 수록된 기능별 세출 예산의 단위사업 세부내역을 위주로 선정하되, 기간간 비교의 정확성을 위해 GNP 디플레이터 또는 1인당 國民所得에 의하여 標準化하였다. 분모를 1인당 국민소득으로 조정된 경우는 분자가 공공주택, 국립대학교 시설, 어민소득, 관광객수, 철도화물 운송량, 문화시설 이용객수와 같이, 국민소득의 변화에 따라 품질이나 수량이 크게 영향을 받을 것으로 추정되는 경우이다. 나머지 경우에는 GNP 디플레이터에 의한 物價調整만으로 충분하다. 그리고 中小企業 海外市場 開拓支援費 대비 중소기업제품의 신규 수출액과 같이, 지출 또는 성과가 환율에 영향을 받는 경우에는 분모와 분자간 貨幣單位 差異를 환율로 조정하였다. 나아가 직업훈련 이수자의 취업률, 공공주택의 분양률처럼 경기에 민감한 지표는 경기 지수를 포함하여 조정하였다. 후자의 경우에는 민간부문의 유사한 지표(예 : 민영주택 분양률)와 相對評價를 하는 방안도 고려할 수 있다.

시계열의 추세치로 평가할 수 있는 경상적 지출의 생산성과는 달리 一時的인 資本的 支出의 성격이 강한 사업의 생산성은 추세치보다 ① 前年度 대비 變化率에 의한 評價 ② 사업계획상 目標와 實績의 比較 ③ 비슷한 사업간 생산성을 비교하는 방법을 並行하는 것이 合理的이다. 이 경우 각 방법에 의한 평가결과에 가중치를 부여하여 종합평가결과를 산출하는 것이 바람직하다.

〈表 1-38〉 主要 資本的 支出의 生産性 指標

기 준	지표와 算式
단위비용	고속도로건설 사업비 / km / 1인당 국민소득
	공공주택건설 사업비 / 호 / 1인당 국민소득
	택지조성 사업비 / ha / GNP deflator
	경지정리 사업비 / ha / GNP deflator
	국책 과학기술연구기관 출연금 / 게재 논문(또는 특허 등 산업 및 知的 재산권 취득) 건수 / 1인당 국민소득
수혜 대상자수	농업관련 공무원수 / 농민수
	보훈사업관련 공무원수 / 보훈수혜 대상자수(국가유공자수 + 유가족수)
	공공도서관 건설·운영비 / 공공도서관 이용자수 / 1인당 국민소득
	국책연구기관 출연금 / 연구원수 / 1인당 국민소득
	에너지절약시설 설치 지원금 / 바닥면적(m ³) / 1인당 국민소득
	초등교육 예산 / 초등학생수 / 1인당 국민소득
	경상경비 / 공무원수 / 1인당 국민소득
오류율	산업재해율(재해자수 / 근로자수) / 산업재해예방 예산 / GNP deflator
	인구 萬名當 교통사고 사망자수(또는 차량 千臺當 교통사고 건수, 교통사고 1건당 평균 피해액, 도로면적당 교통사고 건수) / (치안행정예산 + 자동차교통관리개선 특별회계 예산) / GNP deflator
	화재 피해액 / 소방예산
	非進學 청소년 공공직업훈련 중도 탈락률 증감 / 공공직업훈련 예산 / GNP deflator

〈表 1-38〉의 계속

기 준	지표와 算式
지출 생산성	신규 공공주택 건설 호수 / 주택예산 / 1인당 국민소득
	공공주택 보급률 증감 / 주택예산 / 1인당 국민소득
	인구 100인당 전화보급대수 증감 / 통신 예산 / GNP deflator
	국도 포장률 증감 / 國道豫算 / GNP deflator
	국도(고속도로)연장 증감 / 국도(고속도로)예산 / GNP deflator
	공항 여객처리능력 증감 / 항공예산 / GNP deflator
	철도연장 증감 / 철도 건설예산 / GNP deflator
	항만 하역능력 증감 / 항만예산 / GNP deflator
	상수도 보급률(또는 상수도 급수량) 증감 / 상수도예산(간이 급수, 광역·지방 상수도 포함) / GNP deflator
	하수처리능력(또는 하수처리율) 증감 / 하수처리시설 사업예산 / GNP deflator
	국립대학교 시설 보유율 증감 / 국립대학 시설비 / 1인당 국민소득
	중소기업제품 신규 수출액 / 중소기업 해외시장 개척지원 예산 / GNP deflator / 對달러 환율
	인구 萬名當 공공도서관 좌석수(또는 장서수) 증감 / 공공도서관 예산 / 1인당 국민소득
	인구 萬名當 전시공간 면적(또는 공연장 객석수) 증감 / 문화예술예산 / 1인당 국민소득
	경지정리율(또는 경지정리지구 농산물 수확량) 증감 / 경지정리 예산 / GNP deflator
	소규모 어항 정주어민 어획고(또는 평균소득) 증감 / 소규모 어항생산기반시설 지원 예산 / GNP deflator(또는 1인당 국민소득)
	직업훈련 이수자수 / 직업훈련 예산 / GNP deflator
범인 검거율(또는 인구 萬名當 범죄 발생 건수) / 치안행정 예산 / GNP deflator	

〈表 1-38〉의 계속

기 준	지표와 算式
지출 생산성	운전면허증 발급수 / 운전면허장 관리 예산 / GNP deflator
	인구증가율(또는 가구당 인원수, 인구 千명당 신생아 출생률) 증감 / 인구대책 예산 / GNP deflator
	가족계획 시술자수 / 가족계획시술 지원 예산 / GNP deflator
	유아사망률(또는 병상당 인구, 전염병 감염자수) / 보건 예산 / GNP deflator
	폐기물 처리율 증감 / 폐기물 처리시설비 예산 / GNP deflator
	폐기물 재활용 비율 증감 / 재활용사업 지원 예산 / GNP deflator
	초등학교 학급당 학생수 / 초등교육 예산
	중등교원 1인당 학생수 / 중등교육 예산
	교수 1인당 학생수 / 국립대학교육 예산
	고속도로 물류비용 증감 / 고속도로 예산 / GNP deflator
	지하철 운송분담률 증감 / 도시교통 예산 / GNP deflator
	학술지 게재 논문수 / 教授數 / (교원 연구비 + 학술연구조성비 + 선진연구 장려금 등) / GNP deflator
	하천(또는 연안) 수질오염도 증감 / (하수도 예산 + 환경오염방지사업 예산 중 수질오염방기관련 예산) / GNP deflator
	공항 소음도 증감 / 공항소음대책사업비 / GNP deflator
	초등학교 4학년 국어 해독률 / 초등학교 교육재정교부금 / GNP deflator
	공업계 고등학교 졸업생 취업률 / 공업계 고등학교 지원금 / GNP deflator / 경기지수
	산업기술 신규특허 건수(또는 사용료 수입) / 산업기술자금 지원비 / GNP deflator
	(경지 1ha당 생산량 증감 + 인건비 증감) / 농업기계화 지원금 / GNP deflator
직업훈련 이수자 취업률(또는 평균임금, 평균취업기간) / 직업훈련 예산 / GNP deflator / 경기지수	

<表 1-38>의 계속

기 준	지표와 算式
지출 생산성	非進學 청소년 공공직업훈련 이수생 취업률(또는 평균임금, 평균취업기간)/공공직업훈련 예산/GNP deflator / 경기지수
	장애인 취업률 / 장애인고용촉진기금 운용액 / GNP deflator / 경기지수
	에너지(또는 집단에너지) 절감 / 에너지절약시설 설치 지원비(또는 집단에너지 공급사업 지원비 / GNP deflator
이용률	1인당 철도 이용거리 / 철도 예산 / 1인당 국민소득
	철도 화물운송량 / 철도 예산 / 1인당 국민소득
	대학생 1인당 도서관 대출 도서수 증감 / 대학도서관 전산화 사업 지원비 / GNP deflator
	청소년 수련원 이용자수 증감 / 수련원 건립지원 예산 / 1인당 국민소득
	관광객수(또는 관광수입) 증감 / 관광지 개발비 / 1인당 국민소득
	공공주택 미분양 비율
	공연장(또는 마을회관) 연간 이용일수 증감 / 공연장(또는 마을회관) 건설비 / 1인당 국민소득
체육시설 이용자수 증감 / 체육시설 건설비 / 1인당 국민소득	
반응시간	국도(고속도로) 평균 주행속도 증감 / 국도(고속도로) 예산 / GNP deflator
	범인검거 평균 소요기간 / 치안행정 예산 / GNP deflator
	119 구조대 출동 평균 소요시간 / 119 구조대 예산 / GNP deflator
	운전면허증 신청후(1차응시 합격자) 발급까지 평균 소요기간 / 운전면허장 관리예산 / GNP deflator
	여권발급 평균 소요기간 / 지방자치단체 경상이전비(외무부) / GNP deflator
	사법소송 단계별 판결 평균 소요기간 / 법원, 법무 및 검찰예산 / GNP deflator

2) 經常的 支出의 生産性 指標

경상적 지출에 대한 생산성 지표는 대체로 中央行政機關 共通業務의 生産性を 測定함으로써 기관간 생산성을 상대적으로 비교할 수 있는 지표이다. 이러한 共通業務로는 ① 인사관리(총무과) ② 예산편성(기획예산담당관실), 예산집행, 결산 및 재산관리(총무과) 등 재무관리 ③ 조직과 정원관리(행정관리담당관실) ④ 법·령·규칙의 관리(법무담당관실) ⑤ 홍보(공보관실) ⑥ 監査(감사관실) ⑦ 비상대비(비상계획관실) ⑧ 전산화, 행정사무 개선, 심사평가(전산담당관실 또는 행정관리담당관실) ⑨ 문서관리 ⑩ 민원 처리(각 系線組織) ⑪ 서무(총무과와 각 主務課) 등을 들 수 있다.

경상적 지출의 지표에는 利用率, 誤謬率, 遵守率, 反應時間과 함께 생산성을 의제하는 代變數를 많이 활용해야 한다. 代變數를 쓰는 이유는 자본적 지출과 달리, 경상적 지출은 일상업무와 관련된 幕僚組織의 업무로서 성과와 지출과 명확히 대응시키기 힘들고 따라서 생산성을 정의하기 어렵기 때문이다. 代變數를 사용한 지표의 예는 ① 소속 공무원 1인당 年間 病暇日數, 20세 이상 국민과 대비한 소속 공무원의 公認資格證 소지자 비율 ② 發注·契約 건수(또는 금액) 중 隨意契約의 건수(또는 금액), 발주공사의 건수(또는 금액) 대비 설계변경 횟수(또는 금액) ③ 민원처리 건수 대비 不服提起 건수 ④ 보도자료에 대한 주요 日刊紙 報道紙面 또는 보도시간 등이다.

또한 경상적 지출의 지표에는 單位費用도 相對的으로 重視된다. 단위비용은 개별 기관 또는 사업의 생산성을 추정하기에는 미흡하지만, 여러 기관의 공통적인 지출항목에 대한 생산성을 비교하기가 쉽기 때문이다. 단위비용 지표의 예로는 ① 소속 공무원 1인당 廳舍 임차료(귀속임차료 포함), 상수도 사용량 ② 소속기관 바닥면적당 광열비 ③ 소속 공무원 1인당 민간부문에 대한 손해배상금액 등을 들 수 있다. 경상적 지출의 예시적 지표는 <表 1-39>에 정리하였다.

〈表 1-39〉 主要 經常的 支出의 生産性 指標

분 야	지표와 算式
소속 공무원의 자질과 보유장비 등	소속 공무원의 평균 學齡(school years) / 20세 이상 국민 평균 학령
	소속 공무원 중 공인자격증 소지자의 비율 / 20세 이상 국민의 공인자격증 소지비율
	소속 공무원 1인당 年間 평균 교육·훈련(내부+외부)시간
	소속 공무원 1인당 PC 보급대수 / 20세 이상 국민 1인당 PC 보급대수
	보유 PC의 network 連繫比率
	소속 공무원 1인당 PC 통신계좌 개설수 / 20세 이상 국민 1인당 PC 통신계좌 개설수
	소속 공무원의 평균 해외여행 누적빈도 / 20세 이상 국민의 평균 해외여행 누적빈도
인사관리	소속 공무원 1인당 年間 病暇日數
	소속 공무원 중 공개경쟁 채용자 비율
	소속 공무원의 현재 補職 평균 재임기간
	신규임용 공무원의 평균 待期期間
재무관리	경쟁 發注·契約 건수(또는 금액) / 발주·계약 건수(또는 금액)
	발주공사 설계변경 횟수(또는 금액) / 발주공사 건수(또는 총금액)
	발주공사의 cost overruns 금액 / 당초 계약금액 합계
	公期·납기 지연 계약 건수 / 발주·구매 계약 건수
	여유자금 운용수익률
	재고자산 현재액 / 물품 구입액 누계
물품·장비 교체시 실제 使用年數 / 耐用年數	

〈表 1-39〉의 계속

분 야	지표와 算式
법 무	소관 법·령·규칙 제·개·폐 條文數 / 소관 법·령·규칙의 總條文數
	의견제출 안건수 / 他部處 소관 차관·국무회의 안건수
	勝訴 건수(또는 금액) / 기관이 당사자가 된 소송 건수(또는 금액)
	손해배상금액 / 소속 공무원수(또는 소관 세출예산)
홍 보	보도자료 건수 / 소속 공무원수
	배포한 보도자료의 주요 일간지 보도지면
행정관리	기안-결재 평균 소요일수
	문서 발송-접수-先覽-담당자 배포 평균 소요시간
	제안·창안을 통한 제도개선 건수(또는 예산절감실적) / 소속 공무원수
	위임·위탁사무 건수 / 단위 행정사무 건수
민원처리	민원처리 평균 소요일수 / 법정 민원처리 기한(14일)
	1차 기한내 민원처리 건수 / 민원접수 건수
	방문객수 / 민원처리 건수
	민원처리결과에 대한 不服提起 건수 / 민원처리 건수
자체감사	전자우편·fax 민원처리 건수 / 민원처리 건수
	자체감사결과 예산절감 금액/자체감사부서 인원/세출예산
	자체감사결과 시정(추징+회수+보전+환급+추급)금액 / (외부적발 비위금액 + 사고금액)
전 산	자체감사결과 징계·고발 인원 / 징계·고발 인원
	年間 정보시스템 장애시간 / 年間 정보시스템 가동시간 또는 年間 정보시스템 장애빈도
	主電算機 가동률
	전산입력 자료의 不附合(오류 검출) 비율, 전산출력 자료의 誤謬率
	구축 데이터베이스(DB) 檢索·利用率
전 산	근거리통신망(LAN) 접속이용률
	전자문서 처리·교환(내부결재 + 대내외 발송) 건수 / 문서 처리·교환(내부결재 + 대내외 발송) 건수

〈表 1-39〉의 계속

분 야	지표와 算式
서 무	廳舍 임차료(귀속임차료 포함) / 소속 공무원수
	업무용 차량 가동률(또는 1대당 연간 운행거리, 운행시간)
	상수도 사용량 / 소속 공무원수
	공무원 1인당 用紙 사용량
	광열비 / 소속기관 바닥면적
기 타	발간 책자·보고서 쪽수 / 소속 공무원수
	비위(징계 + 사고) 공무원수 / 소속 공무원수

경상적 지출 지표의 평가방법은 크게 2가지이다. 첫째는 橫斷評價로서, 중앙행정기관의 실적치 분포를 구하여 최상위 실적치와 최하위 실적치, 그리고 표준치 또는 中位置와 표준편차를 구하여 이를 기준으로 각 기관의 실적치를 몇 개의 등급으로 나누어 평가하는 방법이다. 이 방법은 경기변동처럼 評價年度의 특수한 사정으로 인한 생산성의 변화에 영향을 받지 않는 장점이 있는 반면에, 개별 기관 고유의 역사적 배경 또는 현실적인 여건, 그리고 수행업무의 성격상 차이 등을 감안하지 못하는 문제점이 있다. 다른 방법은 時系列 자료에 의한 추세치로서, 횡단평가와는 반대되는 장점과 한계를 지닌다. 일반적으로 업무의 성격, 규모 등이 유사한 기관(예: 경제부처)끼리는 동일한 평가집단으로 묶어서 2가지 방법을 병행하는 것이 바람직하다.

VI. 政府生産性 指標의 活用

제 V 장에서 제시된 정부생산성 지표는 中央豫算機關인 재정경제원 예산실의 예산심사 자료로 활용할 목적으로 개발되었다. 따라서 이들 지표의 1차적인 활용단계는 중앙행정기관의 豫算要求書를 審査하는 過程이 되겠다.

그러나 예산심사 외에도 ① 국회의 예산심의 ② 국무총리 행정조정실의 심사평가 ③ 감사원의 成果監査(performance audit) ④ 총무처의 조직관리, 인사관리, 사무능률 개선과 행정전산화 ⑤ 법제처의 法制審議 ⑥ 공보처의 國政 弘報 ⑦ 내무부의 지방재정교부금 배분 ⑧ 교육부의 지방교육재정교부금 배분 등 정부생산성 지표에 대한 수요는 대단히 많다. 또한 각 중앙행정기관 스스로도 本部와 下級機關의 生産性을 스스로 管理할 필요가 있다는 점에서, 보다 體系的이고 巨視的인 觀點에서 정부생산성 지표를 작성, 평가하고 활용할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 이 장에서는 생산성 지표의 활용방안을 ① 평가체계 ② 활용방법과 유인장치 ③ 단계별 추진방안으로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 生産性 指標의 測定體系

생산성 지표의 측정은 아래의 5가지 사항을 따르는 것이 바람직하다.

첫째, 성과측정의 對象機關과 需要機關이 중앙행정기관을 망라하므로, 국무총리 산하에 「政府生産性 評價委員會」를 신설하여 성과측정을 총괄하도록 하고, 행정조정실 제4 행정조정관실에서 실무적

으로 이를 뒷받침하는 것이 바람직하다. 행정조정실장은 1995년 12월 정부조직 개편에 따라 종전 경제기획원 심사평가국을 흡수하여 정부업무에 대한 심사평가 기능을 담당하고 있어, 정부생산성 평가 임무를 수행하는 데 필요한 법제, 組織 및 人力을 갖추고 있다. 또한 전 부처를 망라하는 업무를 총괄하기 위해서는 國務總理를 補佐하는 행정조정실장이어야 할 것이다. 생산성 지표의 가장 큰 수요기관인 재정경제원장관은 또 다른 需要機關인 國務總理나 監査院長에 비해 서열이 낮다는 점이 한계이다. 한편 委員會 組織으로 추진해야 하는 이유는 ① 생산성 측정의 객관성을 확보하고 ② 측정 대상기관과 수요기관의 의견 수렴을 통해 생산성 측정의 適實性과 受容度를 제고하며 ③ 외부 전문가의 참여를 통한 전문성을 높이기 위함이다. 위원장은 국무총리가 맡아서 모든 中央行政機關을 管掌하는 位相을 確保해야 한다.

둘째, 「政府生産性 評價委員會」는 생산성 측정 대상기관의 草案에 기초하여 생산성에 대한 구체적인 척도와 算式, 가중치, 그리고 작성지침을 마련하며, 행정조정실장은 이를 각 중앙행정기관에 시달한다. 중앙행정기관장은 이를 기초로 「政府生産性 報告書」를 작성하여 위원회에 제출한다. 생산성 지표가 주로 예산심사에 사용될 것이므로 측정결과가 각 기관의 예산요구서에도 반영되어야 한다는 점을 감안하여, 재정경제원장관이 매년 3월 31일까지 시달하는 익년도 「예산편성지침」과 함께, 행정조정실장은 「政府生産性 測定指針」을 시달하는 것이 바람직하다. 중앙행정기관장의 「政府生産性 報告書」는 매년 5월 31일까지 豫算要求書와 함께 제출하도록 해야 할 것이다⁴¹⁾.

41) 최근 호주, 핀란드, 뉴질랜드와 스웨덴은 예산안에 산출과 결과에 관한 참고자료를 첨부하도록 制度化하였다(OECD, 1995f : 34). 미국이 1998/99 회계연도에 성과주의 豫算編成方式에 따라 최소한 5개의 pilot 프로젝트 예산을 편성하기로 한 것은 제Ⅲ장에서 설명한 바와 같다.

셋째, 「政府生産性 報告書」는 ① 측정결과뿐만 아니라 ② 생산성이 향상, 담보 또는 부진한 원인 분석 ③ 「中期生産性 향상계획」 그리고 ④ 지표의 개선요망사항 등 생산성 측정에 관한 건의를 함께 포함해야 한다. ②와 ④는 關聯部署에 疏明機會를 附與함으로써 前述한 생산성지표의 限界를 補完하는 의의를 지닌다(Wholey and Hatry, 1992 : 607).

넷째, 생산성지표는 중앙행정기관 단위로 적용함을 원칙으로 하되, 「政府生産性 評價委員會」 또는 중앙행정기관장이 필요하다고 인정하면 2차 이하 산하기관별로도 측정하게 할 수 있다. 예컨대 국세수입 지표는 국세청 본부와 관세청 본부뿐만 아니라, 지방국세청 또는 세무서와 세관 단위로도 적용하는 것이 좋을 것이다. 전체 정부부문의 總括生産性은 財政經濟院이 측정하도록 한다.

다섯째, 測定結果는 감사원의 결산검사시 檢證과 행정조정실장의 確認을 거쳐 「政府生産性 評價委員會」가 최종 평가안을 작성한다. 평가방법은 지표에 따라 차이가 있으나, 대체로 ① 시계열 추세치 ② 목표 대비 실적치 ③ 기관별 또는 OECD 회원국 정부와의 상대 비교 등을 사용한다. 最終 評價結果는 예산안의 부속 참고자료로서 國務會議과 大統領에게 報告되고, 나아가 국회에도 제출되어 豫算 審議가 深層的으로 이루어지도록 지원해야 한다.

2. 生産性 指標의 活用方法과 誘引裝置

첫째, 行政調整室長은 제출된 생산성 지표 측정결과의 시계열 趨勢值, 기관별 또는 OECD 회원국과의 相對比較 등 적절한 평가방법을 적용하여, 정부 전체의 生産性, 기관별 生産性 順位, 생산성이 높거나 낮은 財政支出事業, 개선할 필요가 있는 共通業務 分野 등을 평가하고, 그 결과를 정부업무 심사평가에 반영해야 한다. 아울러 평가결과는 白書로 발간하여 우수·모범사례는 다른 기관에도 波

及效果를 거둘 수 있도록 알림과 동시에, 생산성이 취약한 기관의 분발을 촉구해야 한다.

둘째, 監査院長은 생산성 지표의 측정결과를 성과감사의 기초자료로 활용하는 한편, 중앙행정기관에 대한 결산검사시 각급 기관의 생산성 지표가 정당하게 작성되었는지를 필수점검사항으로 설정해야 한다. 나아가 생산성이 우수한 기관에 대하여는, 次期 定期監査를 생략(결산검사는 실시)하는 등 우대할 수 있을 것이다.

셋째, 財政經濟院 長官은 중앙행정기관 예산요구서의 심사에 활용하여, 총괄지표 중 재정지출사업의 성과지표가 탁월한 사업에 대하여는 예산을 많이 편성해 주고 그렇지 못한 사업의 예산은 삭감해야 한다. 선진국이 시행하는 成果配當制度를 적극 도입해야 한다. 성과에 따라 자원을 差等配分해야만 기관간, 사업간 限界成果를 근접시키고 정부 전체의 성과를 極大化할 수 있기 때문이다. 나아가 운영이 방만한 기관과 성과가 부진한 사업의 효율화를 위한 自救 노력도 유도할 수 있다. 다만 시행 초기에는 척도의 불완전성, 관리자의 참여 유인, 제도의 연착 등을 감안하여, 책임추궁보다 보상에 치중해야 한다. 나아가 中期財政計劃의 수립 및 조정, 그리고 거시경제정책의 입안에도 활용해야 한다.

넷째, 總務處 長官은 정부의 직무분석과 조직관리, 행정규제 완화, 행정사무의 위임과 위탁, 인사관리, 행정 전산화와 문서관리 등 사무능률 업무에 활용해야 할 것이다. 아울러 평가결과 우수기관에 대한 성과급 지급 및 포상과 함께, 부진기관에 대한 조직과 정원의 조정, 성과향상을 위한 교육 프로그램의 개발도 필요하다.

다섯째, 法制處長은 평가결과를 法·令·規則의 제정과 改正·廢止時 法制審議 업무에 활용하고, 공보처 장관은 생산성 지표의 상세한 평가결과를 언론보도를 통해 국민에게 알려야 한다. 이러한 성과정보의 공개는 체계적·정기적인 제도로 정착시켜 나가야 한다.

여섯째, 생산성 측정이 地方自治團體에도 확대 시행되면, 내무부

장관과 교육부 장관은 측정결과를 산하 지방자치단체와 교육자치단체에 대한 지방재정교부금, 지방교육재정교부금 등의 배분에 반영해야 할 것이다. 생산성 측정을 정착시키기 위해서는 特別交付金보다 普通交付金の 配分算式에 직접 반영하는 것이 바람직할 것이다.

끝으로, 中央行政機關長은 기관별 고유업무에 적합한 생산성 지표를 자체에서 개발하여, 산하기관별 또는 본부의 局·課別 생산성을 측정함으로써 생산성 향상을 유도하는 데 힘써야 할 것이다. 개인별 측정결과는 근무성적평정, 賞勳, 해외연수 등의 인사자료와 年末 성과급 지급의 기준으로 활용할 수 있을 것이다.

3. 生産性 測定의 段階的 推進

이 보고서에서 제시된 생산성 지표는 검증되지 않은 不完全하고 部分的인 例示的 指標들에 불과하다. 따라서 1998년도 예산안 편성 시에는 이들 지표를 바탕으로 보다 합리적인 지표를 개발하여 우선 시범적으로 적용하되, 평가결과에 따른 유인제도는 당분간 유보하는 것이 필요하다. 시범적으로 적용한 후 제기되는 여러 가지 문제점은 각급 기관의 의견을 반영하여 보완해야 할 것이다. 본격적인 생산성 측정은 1999년도 예산안 편성시부터 유인제도와 함께 시행하는 것이 바람직하다. 제 I 장에서 설명한 바와 같이, 본격 시행 후에도 생산성 지표는 끊임없이 修正, 補完하는 過程을 거쳐야 한다.

생산성 지표를 優先적으로 적용할 분야는 제 I 장에서 설명한 것처럼 ① 비교대상이 많고 정형화된 집행업무가 많은 기초 지방자치단체와 稅務, 警察, 소방관서 등 중앙정부의 2차기관 이하 산하기관 ② 公共서비스 단위가 비교적 명확하고 受益者 負擔原則이 適用되므로 민간부문과의 비교가 가능한 정부기관 형태의 공기업과 사업소 단위기관 ③ 모든 기관이 공통적으로 수행하는 관리업무와 幕僚業務 ④ 移轉收入과 移轉支出 分野 등이다. 따라서 1997년에는 지

방자치단체의 생산성 지표도 개발하여, 1999년도 예산안 편성시 시범 적용하도록 해야 할 것이다. 아울러 각 중앙행정기관과 지방자치단체 스스로도 각자의 목표와 여건에 적합한 다양한 생산성 지표를 개발하여, 생산성을 높이려는 노력을 督勵할 필요가 있다.

이 연구에서 제시된 생산성 지표는 計量指標 爲主로만 選定되었다. 여러 가지 어려움이 있기는 하나, 선진국처럼 설문조사를 통해 공공서비스에 대한 국민 만족도를 파악하는 등 定性的인 요소도 단계적으로 도입하여, 단순한 산출보다 공공서비스의 質을 함께 측정하는 지표로 점차 발전시켜 나가는 것도 중요한 과제이다. 특히 ① 地方自治團體 ② 受益者 負擔原則이 적용되는 사업소 ③ 對民接觸이 많은 警察, 消防業務 ④ 保健衛生, 建築, 交通, 環境, 安全管理 등 규제단속업무 ⑤ 非理誘惑이 많은 세금 賦課, 徵收, 調查業務 등에 대해서는, 국민 만족도를 중점 평가대상으로 반영해 나가야 할 것이다.

長期的으로는 ① 생산성 측정업무의 전산화를 추진하여 생산성 측정 자체가 단기적으로 생산성을 저해하지 않도록 하고 ② 複式簿記制度의 도입, 발생주의 원칙에 따른 정부회계의 計理, 政府會計情報시스템의 구축을 통해 공공서비스에 대한 費用意識을 높이며 ③ 성과지향 예산제도(performance-oriented budgeting)의 시행으로 예산 심사와 심의시 생산성에 대한 검토가 강화되어야 한다. 나아가 국민에 대한 공공서비스의 경우에는, 영국의 ‘市民憲章’처럼 정형화된 기준을 마련하여 공표할 수도 있을 것이다.

生産性的 測定에는 여러 가지 問題點이 있다. 특히 생산성 지표가 불완전하기 때문에 객관성과 타당성을 확보하기가 쉽지 않다. 하지만 생산성 측정은 선진국의 경험에서 보듯이 ① 생산성의 추세치 파악 ② 준거치 또는 기관간, 부서간 상대비교를 통해 차이나는 원인의 분석 ③ 생산성을 향상시키기 위한 방안 등에 대한 활발한 논의를 촉진하는 점만으로도 의의가 매우 크다.

OECD(1994a : 41~42)에 따르면, OECD 會員國들은 成果 測定의 隘路事項으로 ① 다양하고 상충되는 목표들을 포함한 복합적인 업무의 목표 설정 곤란 ② 유의성이 있고 측정 가능한 목표의不在 ③ 측정대상인 세부 목표와 기관이 추구하는 전체 목표의 상관관계 미흡 ④ 측정 담당자들의 경험 미숙과 숙련 회계직원의 부족 ⑤ 고위 관리자의 이해 부족 ⑥ 정보체계 구축예산 부족 ⑦ 직원과 노동조합의 근무시간 기록에 대한 반발 ⑧ 성과측정에 드는 시간과 비용 ⑨ 복잡한 지표체계의 파악과 통합의 어려움 등을 들고 있다. 이들은 제 V 장의 설문조사 결과와도 대체로 부합한다. 따라서 우리 정부의 경우에도 생산성 측정이 정착되기까지 적지 않은 투자와 상당한 시련이 예상된다. 그러나 어렵다고 해서 생산성 측정을 포기하고 감각에만 의존해서는 발전이 있을 수 없다. 요컨대 行政改革을 통한 정부 생산성 향상은 쉽게 되는 것이 아니다. 難關을 克服해야만 競爭力이 높은 선진 정부로 발돋움할 수 있는 것이다.

參 考 文 獻

- 감사원, 「1995년도 결산검사보고」, 1996a.
- _____, 「1995년도 기금, 국유재산, 물품 및 채권 검사보고」, 1996b.
- 국민고충처리위원회 외, 『고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대토론회』, 1996.
- 국세청, 『국세통계연보』, 1995.
- 김신복·박종렬·이종승·임연기, 『지방교육청 및 학교의 종합평가방안 연구』, 1995.
- 대학교육개혁 평가위원회, 『대학교육개혁 평가표』, 1996.
- 박명호, 『서비스의 시민만족도 조사 : 공공서비스를 중심으로』, 한국개발연구원 국민경제연구소, 1994.
- 손승태, 『국내은행의 경영효율성 비교분석』, 한국개발연구원, 1993.
- 송대회·이정구·김상기·유홍재, 『공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법 : 정부투자기관 경영평가를 중심으로』, 한국개발연구원, 1993.
- 시도교육청 평가위원회, 『1996년도 시·도 교육청 종합평가 편람』, 1996.
- 안태식, 「은행영업점의 성과평가방법으로서의 DEA : 테스트와 비교」, 『경영학연구』, 제21권 제1호, 1991.
- 옥동석, 「정부부문과 한국의 재정통계」, 『제일경제연구』, 제일경제연구소, 1995, pp. 42~71.
- 윤경준, 「DEA를 통한 보건소의 효율성 측정」, 『한국정책학회보』 제5권 제1호, 1996, pp. 80~109.

- 이번송·김진욱·함건식, 『서울시 사회복지관 단순평가모형 개발 : 합리적 보조금 지급방안 연구』, 서울시정개발연구원, 1995.
- 이충섭, 『의료보험조합의 경영평가 현황과 발전방향 : 지역의료보험 조합을 중심으로』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 정정길·오연천·김신복·이달곤, 『민선지방자치 1년의 평가와 과제』, 한국행정연구소 총서 4, 서울대학교 행정대학원, 1996.
- 재정경제원, 『한국 통합재정수지』, 1995a.
- _____, 『재정관련 통계집』, 1995b.
- _____, 『1996년도 정부투자기관 경영평가편람』, 1996a.
- _____, 「1996년도 예산개요」, 1996b.
- _____, 「1996년도 예산개요 참고자료」, 1996c.
- 중앙일보사, 『전국 74개市 비교평가 자료집 : 삶의 질 입체분석』, 1995.
- _____, 『'97 전국대학평가백서 : 내겐 이 대학 이 학과가 최고』, 1996.
- 최병대·김상목·양기용·송광태·윤의영·정지연, 『자치구 구정진단을 위한 모형개발에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 1995.
- 통계청, 『한국의 사회지표』, 1995.
- 한국행정연구원, 『중앙행정기관의 행정서비스에 대한 국민만족도 평가의의와 방법』, 1996a.
- _____, 『중앙행정기관의 행정서비스에 대한 국민만족도 평가 보고서』, 1996b.
- 행정조정실, 「부처 종합평가계획」, 1995.
- Arnberg, M., "Informing Clients : Statements of Service Information and Service Statements," *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, Public Management Service, Paris : OECD, 1996, pp. 245~264.
- Aschauer, D., "Is Public Expenditure Productive?," *Journal of Mon-*

etary Economics, 23, 1989, pp. 177~200.

Audit Commission, *Local Authority Performance Indicators*, Vol. 1, Educational Services, Social Services and Total Expenditure, London, 1995a.

_____, *Local Authority Performance Indicators*, Vol. 2, Council Housing, Housing Benefit, Recycling, Planning, Council Tax Collection and Total Expenditure, London, 1995b.

_____, *Local Authority Performance Indicators*, Vol. 3, Police and Fire Services, London, 1995c.

_____, *Local Authority Performance Indicators*, Appendix to Volumes 1 & 2, London, 1995d.

Baker, W.V., "Performance Measurement in Taxation : The Revenue Canada Experience," *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, Public Management Occasional Papers, No. 5, Paris : OECD, 1994, pp. 41~50.

Bates, J.G., *Managing Value for Money in the Public Sector*, London : Chapman & Hall, 1993.

Bouckaert, G., *Using Performance Measurement in Government*, Public Management Service, Paris : OECD, 1995.

Callen, Jeffrey L. and Haim Falk, "Agency and Efficiency in Nonprofit Organizations : The Case of "Specific Health Focus" Charities," *The Accounting Review*, 68, 1993. pp. 48~65.

Charnes, A., W.W. Cooper and E. Rhodes, "Measuring the Efficiency of Decision Making Units," *European Journal of Operational Research*, 2, 1978, pp. 429~444.

Davis, D., "Do You Want a Performance Audit or a Program Evaluation?," *Public Administration Review*, Vol.50, No.1,

- 1992, pp. 35~41.
- Eggleton, A., "A Client Focus : Implications for Elected Officials and Public Servants," *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, Public Management Service, Paris : OECD, 1996, pp. 219~223.
- Ferrier, G. and C. Lovell, "Measuring Cost Efficiency in Banking : Econometric and Linear Programming Evidence," *Journal of Econometrics*, 46, 1990, pp. 229~245.
- Ganley, J.A. and J.S. Cubbin, *Public Sector Efficiency Measurement : Applications of Data Envelopment Analysis*, Amsterdam : North-Holland, 1992.
- Gore, A., "Creating A Government That Works Better and Costs Less," Report of the National Performance Review, Washington, D.C., 1993.
- Holzer, M., "Public Productivity Handbook," New York : Marcel Dekker, Inc., 1992.
- Johnson, R.W. and A.Y. Lewin, "Management and Accountability Models of Public Sector Performance," T.C. Miller(ed.), *Public Sector Performance : A Conceptual Turning Point*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 224~250.
- Kao, C., "Efficiency Improvement in Data Envelopment Analysis," *European Journal of Operational Analysis*, 73, 1994, pp. 487~494.
- Kooreman, P., "Data Envelopment Analysis and Parametric Frontier Estimation : Complementary Tools," *Journal of Health Economics*, 13, 1994a, pp. 345~346.
- Lee, R., "Developments in State Budgeting : Trends of Two Dec-

ades," *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 3, 1991, pp. 254~262.

Light, P. C., *Monitoring Government : Inspectors General and the Search for Accountability*, Washigton, D.C. : The Brookings Institution, 1993.

Mensah, Y. M. and S. Li, "Measuring Production Efficiency in a Not-for-profit Setting : An Extension," *The Accounting Review*, 68, 1993, pp. 66~92.

Mercer, J., "The Performance Management and Budget System of the City of Sunnyvale, California," *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, Occasional Papers, No. 5, Public Management Service, Paris : OECD, 1994, pp. 51~61.

OECD, "*Administration as Service : the Public as Client*," Public Management Service, Paris, 1987.

_____, *Performance Management in Government : Performance Measurement and Results-oriented Management*, Public Management Occasional Papers, No. 3, Paris, 1994a.

_____, *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, Public Management Occasional Papers, No. 5, Paris, 1994b.

_____, *Using Performance Measurement in Government : Performance Management in 8 OECD Member Countries*, Public Management Service, Paris, 1995a.

_____, *Using Performance Measurement in Government : Benchmarking in Public Sector Performance Management*, Public Management Service, Paris, 1995b.

_____, *Developing and Using Performance Measures : The Nether-*

- lands Experience*, Public Management Service, Paris, 1995c.
- _____, *Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993*, Public Management Service, Paris, 1995d.
- _____, *Using Performance Measurement in Government : Overview and Synthesis of the Secretariat's Paper*, Public Management Service, Paris, 1995e.
- _____, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Public Management Service, Paris, 1995f.
- _____, *Budgeting for Results : Perspectives on Public Expenditure Management*, PUMA, Paris, 1995g.
- _____, *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, Public Management Service, Paris, 1996.
- O'Shea, R., "Case Study in Service Quality Improvement—Social Welfare Services, Ireland," *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, Paris : Public Management Service, OECD, 1996, pp. 203~217.
- Pollitt, C., M. Cave and R. Joss, "International Benchmarking as a Tool to Improve Public Sector Performance : A Critical Overview," *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, Public Management Occasional Papers, No. 5, Paris : OECD, 1994, pp. 9~22.
- Rapp, B. and F. Patitucci, *Managing Local Government for Improved Performance : A Practical Approach*, Boulder : Westview Press, 1977.
- Schick, A., "Budgeting for Results : Recent Developments in Five Industrialized Countries," *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 1, 1990, pp. 26~34.
- Seiford, L. and R. Thrall, "Recent Developments in DEA : The

- Mathematical Approach to Frontier Analysis,” *Journal of Econometrics*, 46, 1990, pp. 7~38.
- Sueyoshi, T., “Stochastic Frontier Production Analysis : Measuring Performance of Public Telecommunications in 24 OECD Countries,” *European Journal of Operational Research*, 74, 1994, pp. 466~478.
- Trosa, S. and S. Williams, *Using Performance Measures in Government : Benchmarking in Public Sector Performance Management*, Paris : Public Management Service, OECD, 1995.
- Trosa, S., “Quality Strategies in Three Countries : France, The United Kingdom and Australia,” *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, Paris : Public Management Service, OECD, 1996, pp. 265~297.
- Wandsworth, *Performance Measures : 1994/95 Results*, London, 1995.
- Wildavsky, A., “The New Politics of the Budgetary Process,” Harper Collins Publishers, 1998.
- Wholey, J. and H. Hatry, “The Case for Performance Monitoring,” *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, 1992, pp. 604~610.

〈abstract〉

Development and Utilization of Public Sector Productivity Indicators

The measurement of the productivity of public sector has to be approached within a broad framework of "output management." Thus, the result of the measurement of productivity has to be evaluated by an independent auditor, and it should be associated with the program, and used as a primary resource for reward and responsibility system. Also, the productivity index has to have the following requisites; (1) rationale and trustability, (2) comparability, (3) independence, and (4) free from the side effect by managers.

With all the consideration in the above, the productivity index for Korean government is introduced in this paper as an example, its first place to put in use is in the evaluation of the budget. The suggested productivity index also can be used for the following tasks; (1) Investigating the budget by National Assembly, (2) Evaluation process in executive departments, (3) Auditing results by the Board of Audit and Inspection, (4) Organization and human resource management, and computerization, (5) Evaluation of the law by Ministry of Justice, (6) Providing information by Ministry of Public Information, and (7) Distributing subsidy for local governments by Ministry of Home Affair and etc.

This study also suggests the establishment, evaluation, and implication of the productivity index. First, administrative coordination department is in charge of indexing, calculation, and setting the instruction, then the head of central administrative department should establish the index with the instruction given. The index should be transferred to the head of the administrative coordination department, the board of Audit and Inspection, and Ministry of Finance. If it is necessary, the index can be set by each sub-agency, reported to the president with the budget proposal, included in the budget proposal for National Assembly as a supplementary information.

第 2 篇

公共部門 生産性 提高를 위한 行政情報化의 效率的 推進方案

崔 鍾 元*

* 서울大學校 行政大學院 教授

〈국문요약〉

본 연구에서는 公共部門 生産性 提高를 목표로 하는 行政情報化의 효율적인 추진을 저해하는 문제의 原因을 糾明하고, 그에 대한 改善方案을 제시하였다.

우리나라의 행정정보화 추진과정에서 나타난 가장 심각한 문제는 個別 部處別로 이미 전산화가 이루어진 행정정보의 공공기관간 共同活用이 극히 制限的으로 이루어지고 있다는 점이다. 특히, 내무부가 管理責任을 맡고 있는 주민등록DB의 共同活用이 원활히 이루어지지 못하고 있다.

본 연구에서 행정정보 공동활용의 효율적인 추진을 위해 제시한 具體的인 政策方向은 다음과 같다. 첫째, 實質的인 調整能力과 權威를 가진 추진체계의 정비가 필요하다. 둘째, 행정정보화의 계획단계부터 이해관련자 (stakeholder)가 모두 참여하여 관련 당사자간에 共同利用에 관한 合意를 이루어야 한다. 셋째, 정보제공은 일종의 권력의 再分配過程으로 볼 수 있으므로 정보를 제공하는 立場의 便益과 選好를 고려한 현실적인 추진방안이 요구된다. 넷째, 현행 부처별 예산편성방식에서 프로젝트별 예산편성방식으로의 전환 등 豫算會計法의 制度改善이 요구된다. 다섯째, 현재 과중한 業務負擔을 지고 있는 情報提供機關에 대한 豫算支援 및 人力補強이 시급히 요구된다. 여섯째, 행정전산망 담당공무원의 사기 제고를 통한 專門性 蓄積이 필요하다. 일곱째, 정보제공기관의 情報提供에 따른 法的 保安責任의 경감 등 법적 제도개선이 필요하다.

I. 序 論

1. 研究의 目的

최근 國家競爭力과 政府生産性에 대한 관심이 정부 내외에서 급속히 고조되고 있다. 이렇게 關心이 고조되는 이유는 다음과 같은 두 가지의 우리 사회 전반에 대한 우려라고 판단된다. 첫째, 21세기를 목전에 둔 우리 사회가 先進國 進入의 문턱에서 심하게 비틀거리고 있으며, 개별 産業에서 국지적으로 나타나던 輸出不振과 産業不況이 이제는 産業全體의으로 확장되어 産業의 空洞化 現象이 심화되고 있다는 우려이다. WTO의 출범에 따른 無限競爭時代의 개막으로 종전에 가능했던 각종 進入障壁 構築에 의한 국내시장 보호가 더 이상은 가능하지 않다는 점도 그러한 우려를 증폭시키고 있다. 둘째, 國家競爭力의 구성요소에서 정부의 역할이 중요한 부분을 차지하고 있는데, 우리 정부의 生産性이 낮아 産業競爭力 提高에 걸림돌이 되고 있다는 인식이다.

본 연구는 현재 우리 정부의 당면과제가 정부의 生産性 提高를 통하여 보다 나은 행정서비스를 국민들에게 제공함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이라는 인식하에, 行政情報化를 통한 정부의 生産性 提高 방안을 모색하고자 한다. 政府의 모든 政策決定은 情報를 필요로 하며, 다양한 형태의 政府行動(governmental actions)이란 결국 정보의 수집, 처리, 가공, 교환, 그리고 分析過程으로 환원시킬 수 있다. 따라서 효율적인 行政情報化의 달성은 정부의 意思決定의 質을 높이고, 국민이 필요로 하는 行政서비스를 신속, 정확, 편리하게 제공하도록 할 뿐만 아니라 불투명하고 비정

상적인 행정관행을 제거하는 데 기여할 수 있다. 특히, 行政需要의 광역화, 다양화, 개별화로 말미암아 行政情報化를 통한 問題解決의 重要性은 더욱 더 커지고 있다.

오늘날 公共行政의 대국민서비스에 있어서 주요 障礙要因은 비효율성, 복잡성, 경직성, 접근곤란성, 지체성, 불친절성 등이다. 이로 인하여 공공서비스는 民間部門의 서비스에 비하여 그 質이 낮다고 評價되고 있다. 이러한 민간과 공공서비스 質의 차이의 原因으로는 여러 가지 요인이 있겠으나, 그 중 중요한 요인은 民間部門에서는 고객서비스의 질적 제고를 위해 일찍이 情報技術을 積極的으로 활용하여 왔으나, 공공부문에서는 그러하지 못했다는 점이다¹⁾.

情報通信技術은 情報化의 기반구조로서 行政部門의 활동과 밀접한 관련을 맺으며 다양한 영향을 미치고 있다. 情報通信技術의 발전은 情報의 전달, 처리, 유통, 축적을 劃期的으로 증대시킴으로써 行政機能의 새로운 변혁을 가능하게 해주며, 새로운 行政패러다임의 창출을 가속화시키고 있다. 情報通信技術의 혁신은 행정서비스의 高度化를 實現하게 해 주는데 이는 기존의 단순반복적인 정형화된 業務處理뿐만 아니라 고도의 창의적인 업무에도 情報通信技術이 적용될 수 있음을 의미한다.

최근 들어 先進國의 政府改革은 「기업가형 정부」, 「고객지향형 정부」의 실현을 추구하고 있다. 또한 우리나라에서도 1995년 8월에 제정된 情報化促進基本法에 根據하여 情報化促進基本計劃을 금년 6월에 確定하였는데, 동 계획의 10대 重點推進課題의 첫째가 「작지만 효율적인 전자정부의 구현」이었다. 行政業務의 情報化를 최대한 實現하여 迅速하고 정확하며 安定的인 대국민 행정서비스를 提供하려는 취지에서 출발한 電子政府論은 기존의 관료제의 비효율과 不公平을 개선하고 행정서비스의 刷新을 가져올 것으로 기대된다.

1) Mechling (1993), p. 1.

電子政府(electronic government)의 실현을 위해서는 우선적으로 政府部處間 그리고 公共部門과 準公共部門間的 情報네트워크의 구축과 정보의 共同活用이 요구된다. 더 나아가 이를 民間部門에까지 擴大하여야 한다. 오늘날 政府의 情報資源 管理機能은 기업의 戰略的 活動에도 매우 중요한 영향을 미친다. 情報共同活用을 통해서 政府와 企業間的 거래비용을 감소시키고, 불필요한 절차나 시간을 短縮할 수 있다. 즉, 다양한 기업활동에 필요한 적절한 情報와 서비스를 적시에 제공하는 것이 知能型 電子政府의 중요한 역할 중 하나이다.

우리 政府도 지난 20여년간 行政情報化事業을 持續적으로 推進하였으며, 1987년 이후 제1, 2차 行政電算網事業의 推進을 계기로 行政情報化가 국가적인 주요 정책의 하나로 추진되기 시작하였다. 이러한 政府의 지속적인 行政情報化 努力은 그 동안 일부 가시적인 정책집행 효과를 보였으나, 아직도 많은 問題點을 노정시키고 있다. 특히, 問題가 되는 사항은 公共機關間에 행정정보가 원활히 유통되지 못하여 行政情報 共同活用이 극히 제한적으로 이루어지고 있다는 점이다. 예를 들어, 內務部가 管理責任을 맡고 있는 주민DB의 경우, 동 자료의 이용을 원하는 機關이 많고, 개인정보 보호의 차원에서 큰 문제가 없는 경우에도 요구자료가 온라인(on-line), 實時間(real time)에 提供되지 못하고 있어 重複投資, 業務遲延 등의 비효율을 나타내고 있다.

이러한 行政情報化의 필요성과 현실적인 문제점을 고려할 때, 行政情報化를 통하여 政府生産性을 제고시킬 수 있는 새로운 機會(opportunity)를 발굴하고, 行政情報化의 효율적인 추진을 저해하는 問題의 원인을 규명하며, 그에 대한 改善方案을 제시할 수 있는 研究가 必要하다고 判斷된다.

2. 研究의 範圍와 方法

본 研究의 내용 및 구성은 다음과 같다. 제 II 장에서는 현재 다양한 意味와 形態로 사용되고 있는 政府生産性의 개념을 개괄한 후 情報技術과 政府生産性의 관련성을 고찰하도록 하겠다. 제 III 장에서는 미국, 일본, 싱가포르, 캐나다 등 선진 외국의 行政情報化(Government Information System) 推進現況과 推進體系를 분석하겠다.

제 IV 장에서는 우리나라 行政電算網事業의 추진현황을 제1, 2차 行政電算網事業에 초점을 맞추어 살펴보고, 推進實績을 평가하도록 하겠다. 國家基幹電算網事業의 일환으로 추진된 行政電算網事業의 성공 또는 실패 여부의 判斷은 매우 어려운 일이다. 이는 어떠한 시각, 어느 분야, 누구의 입장, 어느 시점에서 보느냐에 따라 그 평가가 엇갈리는 그야말로 복잡하고 미묘한 이해가 얽힌 문제이다. 제1, 2차 行政電算網事業에 대한 政策執行의 성패를 일의적으로 평가하기 어렵다는 점을 감안하여 사업결과에 대한 肯定的 立場과 懷疑的 立場의 양 시각을 각각 고찰하도록 하겠다. 아울러 行政情報化와 관련하여 본 研究에서 수행한 設問調査의 結果를 아울러 살펴보도록 하겠다.

제 V 장에서는 行政電算網事業을 통하여 구축된 주민DB의 共同活用に 대한 事例研究를 함으로써 주요 行政情報의 공동활용을 통한 政府生産性 제고방안을 모색하도록 하겠다.

情報通信技術을 이용한 政府生産性의 제고방안은 실로 다양한 事例가 있을 수 있다. 따라서 본 연구에서 굳이 주민DB 共同活用事例를 다루고자 하는 이유에 대하여 간략히 언급하고자 한다. 제 IV 장에서 자세히 살펴보겠지만, 현 시점에서 行政電算網事業의 推進過程에서 나타난 가장 심각한 문제를 꼽는다면 公共機關間에 行政情報가 원활히 유통되지 못하여 행정정보의 공동활용이 극히 제한적으로 이루어지고 있다는 점이다. 즉, 行政情報 共同活용이 미흡하여

중복투자의 경향이 나타나고 있으며, 行政業務 推進의 효율성이 저하되고, 국민들에게 불필요한 資料提出의 부담을 지우고 있다는 점이다. 현재 정부가 추진중인 원 스톱(one-stop), 논 스톱(non-stop) 民願處理의 전제는 원활한 行政情報 共同活用이다.

그런데 共同利用의 문제가 제기될 때, 가장 자주 등장하는 問題는 현재 內務部가 管理責任을 맡고 있는 주민DB에 대한 共同活用の 문제이다. 行政情報 共同活用 문제의 대부분은 이 문제로 귀결된다고 하여도 그리 심한 과장은 아닐 것이다. 따라서 政府生産性 提高를 위한 行政情報化를 다루고자 하는 본 연구에서는 주민DB 공동활용의 현황과 改善方案을 심도 있게 다루도록 하겠다.

本 研究의 자료와 研究方法은 크게 두 가지이다. 첫째, 기존의 國內外 관련 저서와 논문, 신문기사, 총무처, 정보통신부 등 行政情報化 關聯 主要 政府機關의 정책자료와 보고서, 그리고 通信開發研究院, 韓國電算院 등의 연구보고서 및 정기간행물 등을 蒐集·分析하는 書誌的 研究方法이며, 둘째, 一般公務員들에 대한 설문조사와 관련 實務擔當者 및 專門家들과의 면담이었다. 본 연구의 수행을 위하여 청와대 國家競爭力企劃團, 總理室, 情報通信部, 總務處, 內務部, 政府電算文書管理所 등의 관련 실무공무원들과 韓國電算院, 通信開發研究院 등의 專門家들과 심층적인 면담을 하였다. 그러한 과정을 통하여 그들이 당면하고 있는 각기 상이한 問題狀況과 制約條件을 파악할 수 있었으며, 現實에 대한 그들의 각기 상이한 문제인식과 그들이 바라는 각기 상충되는 해결방안에 대한 具體的인 정보를 얻을 수 있었다. 本 研究의 제 V장의 주요 내용은 그러한 면담 결과에 크게 의존하고 있다. 本 研究는 그들의 積極的인 협조 없이는 수행되기 어려웠을 것이다. 그러나 면담자의 다수가 현직 公務員들이고, 그들과의 면담시 研究報告書에 개별적인 인적사항은 밝히지 않을 것임을 전제하였기에 그들의 個別的인 인적사항과 관련된 내용은 서술하지 않도록 하겠다.

II. 政府生産性と 情報技術

1. 政府生産性

國際的 無限競争時代の 國民의 삶의 질은 國家競爭力이 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 國家競爭力 向上에서 차지하는 政府의 막대한 역할을 고려할 때, 政府活動에서의 생산성을 높이는 일은 國民의 삶의 질 향상을 위해 必須的이다. 따라서 公共部門, 특히 政府의 生産性은 政府와 國民, 학자, 기업 모두의 공통 관심사항이 되어왔다. 本章에서는 다양한 형태와 의미로 사용되고 있는 政府生産性의 개념에 대한 논의를 한 후 政府生産性 提高와 情報技術의 상호관계를 고찰하도록 하겠다.

가. 政府生産性的의 概念

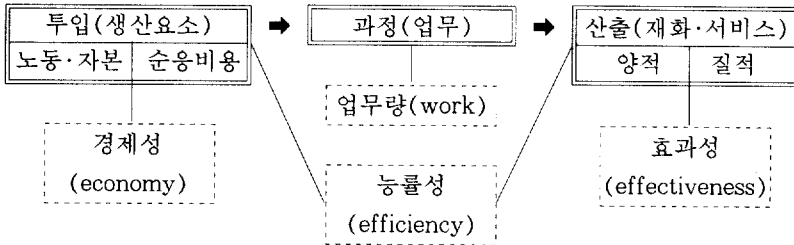
先行 研究들을 검토해 보면, 政府生産性的의 개념은 척도, 投入의 범위, 産出의 範圍 등에 따라 다양한 意味와 形態로 定義될 수 있음을 알 수 있다.

1) 尺度(measure)

政府의 활동에는 여러 종류의 投入이 必要하고, 그것이 政府 內의 정책과정을 거쳐, 각종 서비스나 재화의 産出로 변환된다. 國民이 공공재의 형태로 政府로부터 提供받는 것은 産出에 해당하므로 産出이 중요하다고 볼 수 있으나, 政府活動에 투입되는 자원들은 民間에서도 사용할 수 있는 稀소한 資源이기에 投入을 간과해서는 안된다.

이러한 投入－過程－産出 模型에서 어느 것을 生産性的 尺度로 하는가에 따라 生産性は 일반적으로 經濟性, 業務量, 效果性, 能率性²⁾ 등 여러 가지로 정의되고 있다. 다음 [圖 2-1]은 政府活動의 投入－過程－産出과 生産性的 여러 概念들을 連結하여 나타낸 것이다.

[圖 2-1] 政府生産性的 尺度와 關聯된 概念要素



生産性を 經濟性(economy)이라 定義한다면, 資源을 가장 적게 쓰는 것이 가장 생산성이 높은 것이 된다. 물론 이러한 개념설정시 ‘같은 産出을 만들 때’ 投入이 가장 적게 드는 것이 가장 生産성이 높다고 볼 수도 있겠으나, 産出側面이 소홀히 다루어지게 된다는 問題가 제기된다. 드물긴 하지만, 業務量(work) 그 자체를 尺度로 사용하는 경우가 있다. 가장 많은 일을 하는 것이 가장 生産성이 높다는 논리는 投入資源을 排除했다는 問題와 작은 政府를 지향하는 時代的 潮流를 적절히 반영하지 못한다는 한계가 있다.

生産性を 效果性(effectiveness)으로 定義한다면, 産出을 가장 크게 하는 것이 가장 生産性を 높게 하는 것인데, 政府의 모든 활동은 直·間接적으로 國民의 세금으로 충당된 희소한 資源을 사용하고, 더 많은 投入으로 더 많은 産出을 만들기는 그리 어렵지 않다는 점 등을 고려할 때, 이는 ‘同一 投入’이라는 條件下에서나 유용한 개념이다.

2) Ayres and Kettinger(1983), pp. 561~566; Swain and White(1992).

生産性は 一般的으로 能率性(efficiency), 즉 투입에 대한 産出의 比率로 定義된다. 이는 투입의 機會費用(opportunity cost)과 함께 産出水準을 고려하고, 그 비율을 生産性的 척도로 사용한다는 점에서 다른 概念設定에 비하여 우수성이 인정된다. 투입과 산출의 범위에 따라 연구 목적에 적합한 能率性 概念을 형성할 수 있다는 長點도 아울러 가지고 있다.

2) 投入의 範圍(scope of inputs)

政府活動의 투입은 投入資源에 지불되는 비용(cost)으로 파악할 수 있으며, 여기에는 집행비용(implementation cost)과 순응비용(compliance cost)이 있다. 집행비용은 政府가 정책과정에 所要되는 勞動과 資本이라는 生産要素 사용의 대가로 지불하는 費用으로서 대부분의 政府生産性 研究에서 관심의 대상이 되어왔다. 그러나 순응비용은 政府 政策執行의 대상집단인 국민이 負擔하는 시간과 노력으로서 지금까지 이에 대한 관심이 政府 內外에서 높지 않았다. 그러나 政策類型에 따라서는 그 규모가 執行費用보다 오히려 더 클 수도 있다³⁾.

生産성은 投入의 範圍에 따라 크게 「要素 生産性」과 「總投入生産性」으로 나눌 수 있다. 그리고 要素生産성은 또 다시 「一部要素生産性(partial factor productivity)」과 「總要素生産性(total factor productivity)」으로 나눌 수 있다. 一部要素生産성은 생산성을 특정 생산요소 한 가지에 대한 전체산출의 比率로서 정의하며(예를 들어, 노동생산성, 자본생산성 등), 「總要素生産性」이란 모든 投入要素의 비용과 全體 産出의 比率를 의미한다. 그런데 一部要素 生産性和 總要素生産性的 개념에서는 투입의 범위에 政府部門의 부담분인 執行費用만을 고려하지만, 總投入生産性에서는 집행비용과 더불어

3) 이준구(1994), p. 448. 대부분의 規制政策의 執行이 이에 해당되는 예이다.

어 順應費用까지도 고려하게 된다.

行政情報化를 통한 정부생산성 제고를 논의할 때, 생산성의 개념을 一部要素生産性的의 하나인 勞動生産性으로 정의하는 데에는 문제가 제기된다. 막대한 자원이 行政情報化에 투입되어 1人當 산출이 놀랄 만큼 증가하게 될 경우, 우리는 이를 놀랄 만한 생산성 향상으로 보기 어렵다. 情報技術에 대한 투자가 總要素生産性的의 향상 없이도 勞動生産性만을 증가시킬 수 있기 때문이다. 따라서 行政情報化를 통한 政府生産性 제고를 논의할 때, 一部要素生産性이 아닌 總要素生産性에 관심을 가져야 한다⁴⁾. 그러나 總要素生産性이 변하지 않았다 하더라도 국민의 순응비용이 減少했다면, 政府生産性은 增加된 것으로 보아야 한다. 실제로 情報技術이 政府部門에 적용될 때, 집행비용의 減少보다는 순응비용의 감소가 더 크게 나타날 수 있다.

3) 産出의 範圍(scope of outputs)

産出을 측정할 때는 量的인 면만을 고려할 수도 있고, 質的인 면까지 考慮하기도 한다. 政府의 産出에 관한 量的 指標(quantitative indicator)는 측정이 비교적 쉽다는 장점이 있다. 그러나 質的 指標(qualitative indicator)는 무형의 便益(intangible benefit)까지도 감안해야 한다는 現實的 어려움을 가지고 있다. 그렇다고 해서 質的인 면을 고려하지 않을 수는 없다. 産出의 量은 불변이라도 質에서 향상이 있다면 産出이 증가했다고, 즉 生産性이 향상되었다고 判斷되어야 한다⁵⁾. 특히 情報技術의 잠재적 편익은 양적인 면뿐만 아니라 질적인 면에서 더 큰 向上을 가져올 것으로 期待된다.

4) 여러 연구에서 政府生産性을 總要素生産性으로 하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 노화준(1982), pp. 199~214; Ayres & Kettinger(1983), p. 561; Swain & White(1992), p. 652.

5) 이러한 例로서 Ayres & Kettinger는 정확성(accuracy)의 側面에서 예를 들고 있다: 稅務公務員이 納稅申告書(tax return)를 처리하는 데서 추가적 費用 없이 실수를 줄인다면 生産性은 높아지는 것이다. Ayres and Kettinger(1983), p. 562.

나. 政府生産性 提高의 類型

情報化 過程에서 투입과 산출이 모두 변하기는 했으나 比例的으로 변했다면 能率性 概念으로 정의된 生産性은 불변이다. 政府生産性이 높아지는 경우란 投入이나(and/or) 產出이 변하되, 投入에 비해 產出이 상대적으로 더 增加하는 경우다. 즉 다른 조건이 일정할 때, 勞働이 감소하거나, 資本이 감소하거나, 順應費用이 줄거나, 業務量이 늘거나, 업무 質이 향상된다면, 生産性이 높아진다. 이를 다음 [圖 2-2]와 같이 다섯 가지 모형으로 분류할 수 있다⁶⁾.

물론 더 적은 投入으로 더 많은 產出을 내는 〈모형 1〉이 가장 이상적이겠으나, 行政情報化 過程에서 그런 상황을 기대하기는 힘들 것이다. 行政情報化에서는 情報通信 기자재와 그것을 사용할 인력을 擴充하는 것이 필요하기 때문이다. 그러나 투입의 增加와 더불어 국민이 부담하는 順應費用을 획기적으로 줄일 수 있거나 더 많은 양질의 서비스를 제공할 수 있다면 그것도 바람직한 生産性의 증가로 볼 수 있다⁷⁾.

情報化 過程에서 일반적으로 예상할 수 있는 狀況은 勞働이 增加 또는 減少($\Delta L < 0$)하고, 資本이 增加($\Delta K > 0$)하고, 順應費用이 減少($\Delta C < 0$)하고, 業務量이 增加($\Delta W > 0$)하고, 업무의 질이 향상($\Delta Q > 0$)하는 것으로 생각할 수 있다. 전체적으로 情報化에서 가장 가능성이 높은 상황은 상황은 投入 增加에 비해 產出의 증가가 훨씬 두드러지는 〈모형 4〉가 될 것이다.

6) Ayres and Kettinger(1983), p. 564의 Figure 2를 변형한 것이다. 우선 투입에 순응비용을 추가시켰고, costs를 inputs로, services를 outputs로 달리 표현했다.

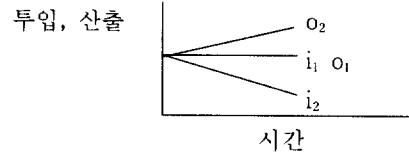
7) 生産性을 總要素生産性으로 정의할 때와 總投入生産性으로 정의할 때의 큰 差異는 여기에 있다. 서비스를 提供받기 위해 국민이 부담하는 時間과 努力을 비용 또는 투입으로 고려하지 않는다면 획기적 人力減縮이 있지 않고서는 모형 1과 같은 狀況을 상상하기 어렵다.

[圖 2-2] 政府生産性 提高의 模型

	투입 (input)		산출 (output)	
기준연도	$L+K+C$	i_1	$W \cdot Q$	O_1
비교연도	$L+\Delta L+K+\Delta K+C+\Delta C$	i_2	$(W+\Delta W) \cdot (Q+\Delta Q)$	O_2

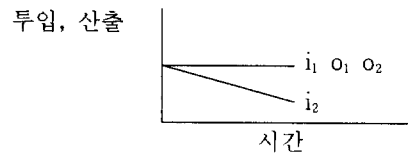
모형 1

- 투입 감소
- 산출 증가



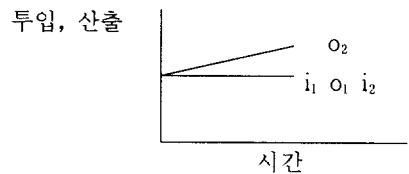
모형 2

- 투입 감소
- 산출 불변



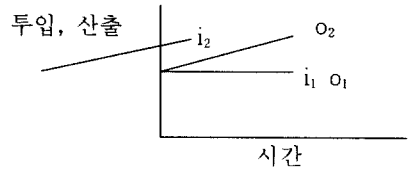
모형 3

- 투입 불변
- 산출 증가



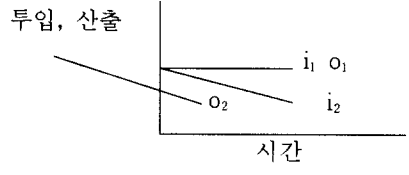
모형 4

- 투입 증가
- 산출은 더 크게 증가



모형 5

- 투입 감소
- 산출은 더 작게 감소



2. 情報技術

가. 情報通信과 情報技術

情報技術(IT ; information technology)⁸⁾의 사전적 의미는 ‘컴퓨터 시스템과 電氣通信을 이용하여 情報를 蒐集·貯藏·利用·送出하는 기술’이다. 즉 情報가 생산되어 소비되기까지 여러 過程을 거치게 되는데, 情報技術은 그와 관련된 일체의 기술로서, 全 社會·産業分野에 걸쳐 연관 파급효과를 유발함으로써 産業構造를 고도화하고 國家競爭力을 높여 주는 核心技術이다. 이것을 情報處理技術과 通信技術, 部品·材料技術 등으로 나눌 수도 있고, 하드웨어技術과 소프트웨어技術로 나눌 수도 있다.

情報技術의 급속한 發展으로 인해 오늘날 각국은 情報通信에 의한 급격한 社會變動을 경험하고 있다. 이러한 變化過程에서 정보통신의 政治的·經濟的·社會的 影響力이 확대되고 있으며, 情報에 대한 需要도 갈수록 增加하고 있다. 오늘날 情報通信은 기업의 生産性 提高, 더 나아가 國家競爭力 強化에 핵심적인 下部基盤構造로서의 위치를 차지하게 되었고, 이는 곧 國民의 安全과 福祉 實現을 달성하기 위한 중요한 手段임을 의미한다.

情報通信産業은 國家 情報傳達에 가장 기본이 되는 電氣通信網과 그와 관련된 처리체계에 의해 전반적인 産業活動의 근간을 제공하고, 情報의 가공·처리·축적에 의해 경제·사회·가정 생활에서 효율을 높이며, 情報流通의 공간적·시간적 단축을 실현하여 地域의 均衡的 發展에 기여하는 機能을 가지고 있다.

나. 情報技術의 發達

컴퓨터, 通信技術의 급속한 발달과 함께 1970年代에 와서 이루어

8) 本 研究에서의 ‘情報技術’은 넓은 의미로서의 情報技術, 즉 情報通信技術 (information and communication technology)이다.

진 컴퓨터와 通信技術의 융합으로 인해 새롭고 다양한 情報技術이 개발되어 생활의 많은 부분에 적용되고 있다. 전자교환기는 정보의 交換·加工·處理機能의 수행시 음성 이외에 데이터·문자 등으로 그 처리대상을 확대하였으며, 데이터통신은 情報의 生産·蓄積·流通·變換 등의 처리를 가능케 하여 팩시밀리, 비디오텍스, 텔리텍스, PC 통신 등을 실현하였다.

컴퓨터기술은 고속·대용량·지능화로 發展하고, 通信網은 통합·광역화로 진전하여 企業이나 가정의 個人用 컴퓨터가 電氣通信網에 의해 네트워크로 연결되고 있다. 소형·고기능화되는 컴퓨터와 다양한 부가기능이 追加된 전화가 情報通信端末機器로 융합되어 지능서비스, 복합정보통신서비스, 개인통신서비스 등을 가능하게 하였다.

이 모든 것은 ‘누구든지 원하는 다양한 情報를 자유로운 形態로 언제, 어디서나, 누구와도 편안하고 쾌적하게 주고받을 수 있는 서비스’의 實現 가능성을 높이는 變化들이다. 이는 知能化·複合化·個人化·人間化로 要約되기도 하는데⁹⁾ 좀더 具體的으로는 컴퓨터技術의 知能化·分散化·個人化·開放化, 通信技術의 廣帶域化·個人化·知能化·開放化로 표현되기도 한다¹⁰⁾. 이처럼 정보기술은 개별 기술들이 서로 융합되면서 급속한 속도로 발전한다는 점, 사회 모든 부문에 廣範圍하게 응용되면서 막대한 과금효과를 만들어 내고 있다는 점 등 여러 特徵을 가지고 있다. 그러나 情報技術革新이 사회적으로 수용되는 과정은 급작스럽게 이루어지지 않고 대체로 段階的·進化的으로 이루어진다.

앞서도 언급하였듯이 오늘날 情報技術은 電子政府라는 미래의 政府形態를 논할 단계까지 발전했다. 電子政府는 時間·距離의 장벽을

9) 이상의 네 가지, 즉 知能化, 複合化, 個人化, 人間化를 IMPH로 表現하기도 한다. IMPH는 intelligent, multimedia, personal, human의 머릿글자를 모은 것이다. 전자신문사(1994), p. 694 참조.

10) 한국전산원(1996b), pp. 35~42.

초월하여 政府와 국민간의 意思疏通이 훨씬 더 용이하고 신속하게 이루어지게끔 하고, 公共情報·서비스를 국민들이 원하는 때에 원하는 場所에서 제공하며, 문의사항에 대한 迅速한 응답, 자료의 蒐集과 檢證, 政府 내외에서의 원활한 정보흐름의 유지 등을 可能하게 한다.

3. 情報技術과 政府生産性 提高

최근 민간의 生産성이 급격히 增加하면서 政府와 민간의 生産性 差異가 크게 벌어지고 있다. 오늘날과 같은 國際的 無限競爭時代에 政府의 生産성이 낮을 경우 민간의 國際的 活動에 병목현상이 나타날 수 있는 등 제약요소로 作用하게 된다. 이런 상황에서 政府의 生産性은 國家競爭力 提高의 필수조건이 된다. 그런데 실제로 政府가 하는 일 가운데 많은 부분이 政策決定이고, 정책결정은 情報를 다루는 活動이다¹¹⁾. 모든 政策決定에는 단순히 수집된 情報만이 아니라 蒐集되어 結合·處理·加工·交換된 정보가 필요하며, 그것을 바탕으로 하여 대안을 분석하고 최적의 대안을 選擇하는 것이 政策決定이다. 이와 같은 사실은 政府部門에 정보기술이 매우 廣範圍하게 적용될 수 있음을 의미하고, 情報技術의 효과가 클 것임을 豫想할 수 있다.

情報化 社會라는 시대적 상황은 政府가 과감히 정부조직을 개편하여 정보화 사회를 발전시키는 데 先導的인 역할을 擔當하도록 요구하고 있다. 새로운 情報技術의 개발과 情報技術의 적용은 情報處理에 획기적 발전을 가져올 수 있고, 그것이 政府部門에 적용될 때, 政府의 기능과 역할에 변혁을 가져올 수 있다. 行政情報化는 정부

11) Levinson에 의하면, 政府의 업무는 情報交換이다(Government, at all levels, is in the information exchange business). Levinson, p. 144.

부문에 情報技術을 적용하는 것이다. 즉 오늘날 눈부시게 發展하고 있는 情報技術의 성과를 전체 行政過程에 적극적으로 導入·適用함으로써 행정업무와 서비스 수행에서 生産性を 높이려는 것이다. 이는 情報技術이 행정에 공헌할 수 있는 엄청난 潛在力에 대한 인식에서 출발한다. 情報技術의 활용은 政策決定過程의 합리성을 제고시키며, 국민 위주의 정부를 具現하는 데 중요한 역할을 할 것이다¹²⁾.

국민의 意識水準 向上에 따라 양질의 行政서비스 제공에 대한 요구가 增大되고, 政策決定에서 활용해야 할 정보가 多樣化·複合化되어 가고 있다. 또한 情報産業과 통신기술의 급속한 發展과 情報시스템 이용의 보편화에 따라 과학적 行政서비스 요구가 增大되고 있다. 이러한 行政서비스 수요의 多樣化·高度化에 적절히 부응하기 위해서는 情報技術이 다양하게 활용되는 행정의 情報化가 必要하다.

政府部門에 정보기술을 적용함에 있어서 주의할 점은 行政情報化가 문서로 하던 일을 컴퓨터를 써서 電算資料로 변환시키는 데 그쳐서는 안된다는 점이다. 지금까지 하던 일을 단순히 더 빠르게 하는 것이 궁극적인 목적일 수도 없다. 情報技術의 성공적인 적용을 위해서는 業務의 過程(process) 자체가 바뀌어야 한다. 최근 주목받고 있는 組織의 리엔지니어링(reengineering)이론은 核心的 成果에서 극적인 向上을 이루기 위해서는 업무과정의 根本的인 재설계가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 따라서 情報技術을 적용함으로써 단순히 投入을 줄이거나 產出을 늘리는 데에만 초점을 맞추기보다는 과정 자체를 변혁시킴으로써 生産性を 획기적으로 향상시킬 수 있는 方法을 찾아야 한다.

12) 여기서 국민 위주의 政府란 ① 국민이 接近하기 용이한 정부 ② 적시에 信賴性 있는 정보를 提供하는 정부 ③ 國民들의 요구를 사전에 調査하고 이에 對應하는 政府를 의미한다. 韓國電算院(1994b), pp. 21~23.

Ⅲ. 外國의 行政情報化 推進體系 分析

21世紀 高度情報化時代의 주도권 확보는 비약적인 發展을 거듭하고 있는 情報通信技術을 활용한 全面的인 개혁에 달려 있다는 인식 하에 美國, 日本, EU, 싱가포르 등 선진 각국은 國家情報化 推進에 총력을 기울이고 있다. 일찍부터 情報通信을 국가 최우선 전략사업으로 지정하였고, 超高速情報通信 基盤構造의 조기 구축을 국가정책의 최우선 과제로 삼았으며, WTO체제의 '情報戰爭'이라 불리는 無限競爭 속에서 국가경쟁력 확보를 위해 政府의 정보역량 強化와 국가정보네트워크 구축을 競爭的으로 推進하고 있다.

이렇듯 선진 각국은 급속히 發展하고 있는 情報通信技術의 성과를 政府·行政 過程 속에 적극적으로 導入·活用함으로써 行政業務處理와 대국민 行政서비스 제공에서 혁신을 이룩하려 하고 있다. 이제 情報技術을 이용한 電子政府를 구현함으로써 고객 지향성과 行政 能率性에 큰 變化를 일으키는 것을 기대할 水準까지 왔다.

國家的으로 막대한 자원이 투입되는 國家情報化에서 이미 앞서가고 있는 선진 각국의 추진 사례를 살펴보는 것은 우리나라 行政情報化 推進體系의 발전방향 및 超高速情報通信網과의 연계방안을 강구하는 데 매우 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 外國의 사례를 보면, 情報技術을 임기응변적으로 또는 散發的으로 적용하기보다는 全面的으로 그리고 總體的인 접근방법을 택하고 있음을 알 수 있다. 특히 美國 등에서 강조하는 '情報技術을 통한 리엔지니어링'에서와 같이 情報化는 그간 하던 業務 慣行을 그대로 둔 채 단순히 電算機器를 도입하는 것이 아니라, 業務過程 自體의 變化를 의미한다. 또한 政府·行政部門 自體의 업무능률을 높이는 데에 焦點을 두

기보다는 行政서비스의 수혜자인 國民의 입장이 強調되고 있다. 그리고 종전에는 생각할 수 없었던 새로운 形態의 行政서비스를 창출하는 것이 중요시되고 있으며, 더 나아가 行政刷新의 수단으로 認識되고 있음을 알 수 있다.

본장에서는 美國, 日本, 싱가포르, 캐나다 등 선진 각국의 公共部門에서의 情報化가 어떻게 이루어지고 있는가를 고찰하고, 아울러 超高速情報通信網 구축체계와 行政情報化 推進體系간의 연계를 파악함으로써 우리나라의 行政情報化 추진체계의 發展方向에 관한 시사점을 얻고자 한다.

1. 美 國

가. 概 要

美國 연방정부가 추진하고 있는 情報化事業은 크게 國家情報基盤(NII ; National Information Infrastructure)의 구축과 國家行政評價(NPR ; National Performance Review)의 실시로 요약할 수 있다. 아울러 연방정보자원이 각 部處에 산재되어 있는 것을 統合적으로 관리함으로써 重複投資를 방지하고 대국민 서비스 제공을 개선시키는 聯邦情報資源管理(IRM ; Information Resource Management) 政策을 強化하고 있다¹³⁾.

나. 行政情報化 推進現況 및 體系

美國의 行政情報化 추진의 基本方針은 PRA(Paperwork Reduction Act)법에서 강조한 각 부처별로 흩어져 있는 政府情報의 통합 관리, 情報資源의 효율적 활용을 통한 대국민 서비스 제공의 향상, 그리고 政府 內에서 정보기술의 效果的이고 革新的 適用 및 應用이

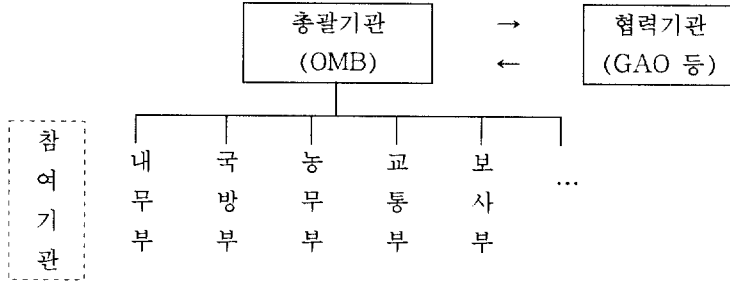
13) 韓國電算院, 『1996 國家情報化白書』, 1996, pp. 721~726.

다. 그런데 이러한 基本方針들은 1993년 9월에 클린턴행정부가 발표한 바 있는 國家情報基盤(NII) 政策과 동년에 制定된 Government Performance and Result Act에 의거한 國家行政評價(NPR) 政策으로 具體化되었다.

NPR 政策은 政府의 競爭力 強化를 위한 情報技術의 적용, 行政部門의 리엔지니어링 촉진 그리고 政府의 전략적 계획수립 能力 및 業務評價 能力을 함양하기 위한 政策이다. 즉 더 적은 費用으로 더 나은 서비스를 提供하기 위해 시도하는 政府프로그램으로서, 非能率과 不합理가 존재하는 기존 行政節次나 慣行, 制度 등을 획기적으로 改善하여 작고 效率的인 고객 중심의 政府를 구현함을 目的으로 한다. 美國 연방정부의 각 部處別로 추진하고 있는 情報資源管理計劃(IRM Plan)과 情報化 관련 新規事業은 정보기술을 통한 效率的인 情報資源管理와 대국민 서비스의 向上, 그리고 나아가서 NII라는 國家的 課題를 풀어나가는 過程에서 先導的인 역할을 수행할 것으로 期待된다.

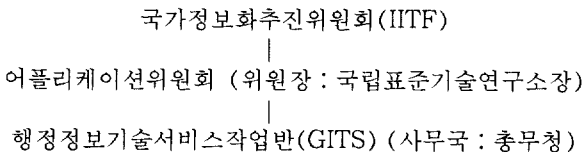
[圖 2-3]은 情報資源管理計劃의 추진체계를 나타낸 것이다. 대통령 직속기관인 豫算管理局(OMB ; Office of Management and Budget)이 이 계획의 總括機關이다. 豫算管理局 업무의 주요 내용은 ① 行政府 조직기구관리 및 豫算過程을 총괄하고 ② 效率的인 행정발전 및 유지계획을 樹立하며 ③ 政府事業의 효율적인 調整 그리고 ④ 行政關聯 정보시스템의 開發이다. 이처럼 美國의 行政情報化에 관한 업무추진은 豫算管理局에서 관장하고 있으며, 각 政府部處 및 廳은 行政情報化에 관한 계획을 수립, 추진하는 경우에 豫算管理局의 통제를 받으며, 情報시스템의 安全, 保護措置 등에 대해서도 豫算管理局의 기준이 적용되고 있다. 情報資源管理計劃에는 財務部, 國防部, 農務部 등 32개의 行政機關이 참여하고 있으며, GAO, GSA, NIST, NARA, OPM 등의 機關과도 협력체제를 維持하고 있다.

[圖 2-3] 情報資源管理計劃의 推進體系



美國의 行政情報化의 推進은 [圖 2-4]에서 보듯이 國家情報化 推進委員會(IITF ; Information Infrastructure Task Force) 아래의 行政情報技術서비스作業班(GITS ; Government Information Technology Services)이 擔當하고 있다¹⁴⁾. GITS는 總務廳, 國防部, 商務部, 財務部, 法務部, 醫療福祉部, 科學技術政策局 등 16개 관련부처 및 기관으로 構成·運營되고 있다. 여기에서 總務廳(General Service Administration)이 사무국 役割을 수행하고 있다. 行政情報技術서비스作業班의 설립목적은 정부가 情報技術을 효과적으로 응용하여 電子政府를 구현함으로써 民間企業과 같은 정도의 國內外的 행정서비스를 提供하는 데 있다.

[圖 2-4] 美國의 行政情報化 推進體系



14) IITF와 GITS의 구성 및 기능에 관한 논의는 후술한다.

行政情報技術서비스作業班은 ① 情報資源의 사용에 대한 計劃을 수립하고 ② 聯邦機關間 그리고 聯邦機關 內에 情報資源管理上的 리더십과 권한을 개선시키는 戰略을 개발하며 ③ 연방 情報資源管理活動에 대한 우선순위를 設定하고 ④ NPR報告書에 언급된 情報技術政策들에 대한 실행계획을 樹立하고, 그 推進過程을 감독하며 ⑤ 情報共同活用을 위하여 주정부, 지방정부 및 민간부문과 協力하며 ⑥ 汎政府的 어플리케이션을 設計·開發·具現하기 위하여 持續적인 보완계획을 樹立하고 ⑦ 情報技術政策의 집행을 위하여 部處間 조직에 권한을 부여하는 것을 主要 任務로 하고 있다¹⁵⁾.

行政情報技術서비스作業班長은 주요한 문제에 관하여 IITF의 어플리케이션위원장과 협력하며, 行政情報技術서비스作業班의 전반적인 운영은 IITF의 指示에 따른다. 그리고 그 活動狀況을 IITF와 어플리케이션위원회에 報告하고 있다. 작업반은 情報技術서비스 구현계획을 樹立하기 위하여 가능한 한 현재의 部處 조직을 活用하며, 필요시에는 새로운 組織을 構成할 수도 있다.

다. 國家情報基盤(NII)과 關聯된 主要 政策

美國의 경우 國家情報基盤과 關聯된 情報化는 그 동안 자율적 市場經濟原理에 입각하여 민간부문에 대부분 의존해 왔었다. 그러나 1991년 11월에 美議會에서의 고성능컴퓨팅법안 통과를 계기로 그러한 政策方向에 변화를 보이기 시작했다. 즉, 1993년 정보슈퍼하이웨이의 構築計劃에 따라 聯邦政府가 앞장서서 미국의 情報化를 촉진하였고 민간의 參與와 投資를 장려하는 積極적인 方向으로 선회하였다. 이같이 國家的 次元에서 그 동안 推進된 구체적인 情報化 시책으로는 國家研究教育電算網(National Research and Education Network : NREN), 고성능컴퓨팅시스템 開發, 高度의 소프트웨어

15) Information Infrastructure Task Force(1994) 참조.

어기술과 알고리즘 開發, 基礎研究 및 인력서비스 부문 強化 등으로 구성되고 있는 高性能情報通信計劃(HPCC ; High Performance Computing and Communications), 정보슈퍼하이웨이계획, 情報通信 기반기술계획 및 聯邦政府가 보유하고 있는 情報의 普及 促進 등을 들 수 있다.

그러나 이러한 政府主導의 超高速情報網計劃은 그후 큰 변화를 겪어 다시 民間主導의 계획으로 수정되게 된다. 클린턴 行政府 출범 당시 NII는 政府가 주도적으로 構築해야 한다는 생각이 政府 內의 주류를 이루었으나 AT&T의 Robert Allen 회장 등에 의하여 NII 구축은 민간주도가 되어야 한다는 입장이 強力하게 제기된 후 政府는 배후에서 NII 構築을 간접적으로 支援하는 방향으로 政策方向이 선회되었다. 즉, 政府는 NII의 모형을 만들며, 開發方向을 선도한다는 방침을 정하였으며, 이러한 計劃들이 1993년에 발표된 「國家情報基盤構築을 위한 行動指針(NII Agenda for Action)」에 集大成되었다.

1) NII 構築

현 美國 行政府는 국가경쟁력 강화와 國民生活의 질 향상 등을 目的으로 NII의 構築에 높은 優先順位를 부여하고 戰略的으로 추진하고 있다. 1993년의 「國家情報基盤 構築을 위한 行動指針」에는 정부역할과 관련된 基本方針과 目標, 實行方案, 推進體系 등이 실려 있다.

〈表 2-1〉은 NII 추진의 基本方針·目標, 實踐方案을 나타낸 것이고, [圖 2-5]는 NII의 추진체계를 나타낸 것이다. 이 報告書를 통해 다양한 정보인프라의 概念이 NII로서 정립되었으며, NII를 構築하는 주체가 民間企業임이 명확해졌다. 政府는 NII가 민간부문에 의해 構築되어 運營되도록 유도하고, 民間部門 투자를 촉진하기 위한 기반조성, 法·制度的 支援, 需要創出, 技術 및 어플리케이션 開發 등을 擔當한다.

〈表 2-1〉 NII 推進의 基本方針·目標, 實踐方案

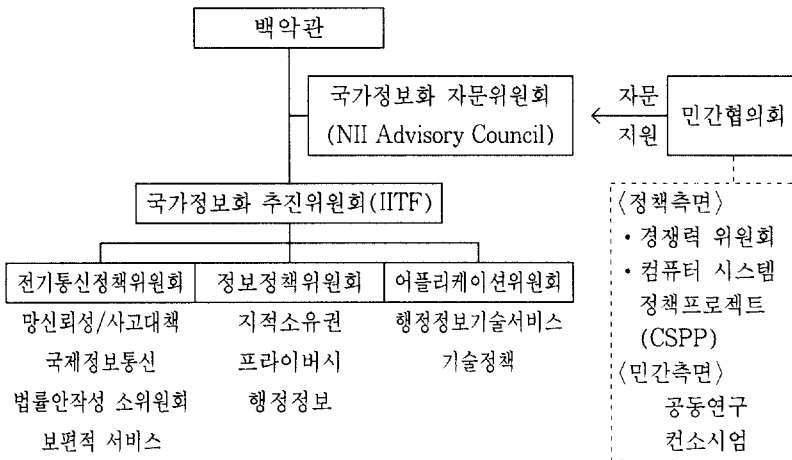
原則·目標	措 置
民間投資의 增進	<ul style="list-style-type: none"> • 通信改革法の 制定 : CATV와 시내 전화시장에서의 경쟁증진과 보편적 접근의 확보 • 租稅政策의 개편 : 연구개발과 신규사업을 위한 민간 투자의 조세우대 조치
보편적 서비스 概念의 擴大	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 서비스에 관한 공청회 및 공익단체 의견 聽取
技術革新과 새로운 이용 분야의 開發	<ul style="list-style-type: none"> • HPCC 프로그램의 繼續 실시 : 고성능 컴퓨터, 신속한 컴퓨터망, 고도 소프트웨어 開發을 위한 연구 개발 자금 支援 • NII 파일럿 프로젝트 計劃 수행 : NIIA 감독하의 자금 提供 • NII 응용 프로젝트 목록 作成 : 정부활동 목록배포, 전자포럼 設置
대화형의 使用者 위 주 運用 促進	<ul style="list-style-type: none"> • NII 응용을 신속히 處理할 수 있는 표준의 檢討
情報安全性과 네트워크의 信賴性 確保	<ul style="list-style-type: none"> • NII의 프라이버시 問題를 檢討 • 암호기술의 검토 • 네트워크의 信賴性 증진을 위해 産業界와 협력 : 네트워크 신뢰성 자문위원회
무선주파수대역의 管理 改善	<ul style="list-style-type: none"> • 주파수의 割當과 사용의 簡素化 : 1993년 포괄예산조정법의 주파수 관리규정 신설 • 주파수 분배에 시장원리 適用
지적재산권 保護	<ul style="list-style-type: none"> • 저작권법의 적절성 檢討 : 국내 저작권법 및 국제지적재산권 조약을 강화
政府機關과 기타 機關間 調整 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 국내적으로 州 및 地方管理와의 조정개선방법 講究 • 해외시장의 開放 • 호환성 없는 표준에 의하여 발생하는 障壁 除去 : 각종 표준위원회 참가를 통한 障壁 除去 • 國際 및 美國의 무역규제 檢討

<表 2-1>의 계속

原則·目標	措 置
政府情報의 접근제공 및 정보조달 改善	<ul style="list-style-type: none"> • 政府情報의 접근성 改善 : 적정 情報를 保管·提供하기 위한 부처간 작업, 政府정보의 이용 可能性을 나타내는 영상카드 목록 開發 • 政府정보의 배포를 위한 基盤構造 개선 : 政府문서의 전자배포를 위한 법률 제정, 인터넷, Fedworld를 이용한 배포능력 강화 • 政府情報의 시민접근 강화 : 政府정보의 배포비용 저렴화, 대화형 시민 참가센터 構成 • 電子郵便을 통한 부처간 조정 強化 • 政府가 최신 기술을 채택할 수 있는 聯邦調達過程 개혁

資料 : 한국전산원, 『1996 국가정보화백서』, 1996, p. 722.

[圖 2-5] NII의 推進體系



NII는 産業界, 勞動界, 學界, 國民 및 政府 사이에 강력한 정보네트워크를 構築하는 것이기 때문에 NII에 관련된 行政府, 議會, 州 및 地方自治團體의 NII관련 政策이 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 이에 따라 美國 行政府는 NII를 둘러싼 環境變化에 능동적으로

대처하고 깊은 상호 關聯性을 유지시키기 위해서 國家情報化推進委員會(IITF ; Information Infrastructure Task Force)와 민간자문위원회(Advisory Council on NII)를 구성하였다.

백악관 내에 설치되어 있는 國家情報化推進委員會(IITF)는 상무부 장관을 위원장으로 하고 聯邦政府 각 부처의 고위 정책결정자들을 위원으로 하며, 事務局은 상무부 산하의 NTIA(National Telecommunication and Information Administration)이다. 전기통신과 정보정책에 관련된 모든 주요 기관들로 구성되고, 백악관의 科學技術政策局(OSTP)과 國家經濟委員會(NEC)의 지원하에 운영되고 있으며, NII에 대한 비전을 설정하고, 관련 정책개발 및 시행을 擔當하고 있다. 民間諮問委員會는 사회 각계의 專門家들로 구성되며, 민간부문의 積極的인 참여와 支援을 위해 努力한다¹⁶⁾.

현재 美國이 추진하고 있는 NII의 特徵은 ① 민간부문의 參與와 投資를 誘導하기 위해 경쟁의 도입을 주요한 手段으로 사용하고 있고 ② 競爭의 導入과 함께 이에 따른 소수 事業者에 의한 지배와 독점적 지위의 濫用, 고도정보에 대한 普遍的 서비스 제공 의무, 情報公開 및 접근권 보장 등 公益保護를 위한 제도적 장치를 동시에 講究하고 있으며 ③ 전통적으로 美國 政府가 견지해 온 競爭促進 정책 이외에 技術開發이나 시범사업 등에 적극적으로 지원을 提供하고 있다. NII의 성공적 構築을 위해 ① 비전의 설정과 推進體系의 정립 ② 國民的 合意와 참여의 도출 ③ 競爭力 強化와 국민생활의 質 향상을 가져올 수 있는 정책과 원칙의 具體化 등에 焦點을 두고 있다. NII는 미국의 통신정책 결정, 의회의 電氣通信 관련법안 심의, 민간 전기통신회사의 전략에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

16) 통신개발연구원, 『통신정책동향』, 격주간, 1994. 4. 16.

2) 通信改革法 制定

1993년 클린턴 政府 출범 이후 情報高速道路에 관한 논의가 본격적으로 이루어짐에 따라 1994년 民主黨 주도의 通信改革法案들이 의회에 제출되었으나 폐기되었고, 1995년 共和黨에 의해 다시 통신법 개정이 추진되어 1996년 2월 8일 대통령의 서명으로 개정 작업이 완료되었다.

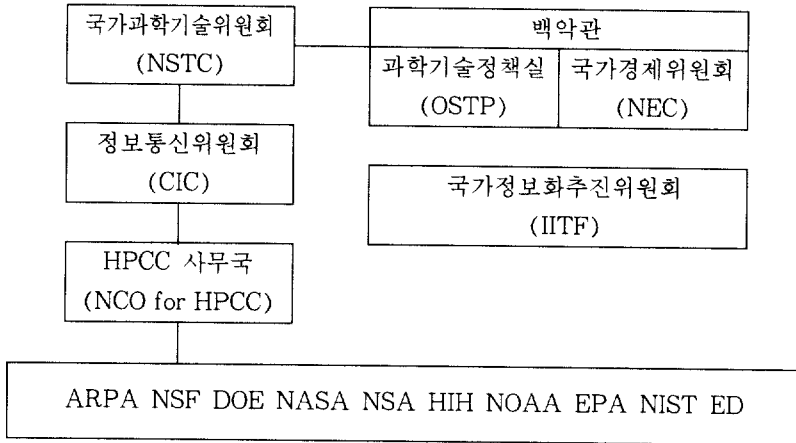
通信法の 개정은 민간의 참여와 투자를 積極적으로 유도함으로써 통신 기반의 구도화와 새로운 서비스의 開發 등을 촉진하여 NII의 성공적 構築을 가져올 것으로 기대된다. 通信事業 영역에서의 시장 진입 장벽 제거 및 완화, 競爭의 公正性 確保, 음란·폭력물에 대한 감시·제재 기능의 법제화 등을 特徵으로 한다.

3) 高性能 컴퓨터 및 通信網 프로그램

高性能 컴퓨터와 通信網 관련 기술의 개발 및 응용에 있어 美國이 경쟁적 우위를 확보하고, 國家安保, 教育, 醫療, 環境 등의 분야로의 광범위한 확산과 이용을 촉진하기 위하여 1991년에 제정된 高性能컴퓨터 및 通信法(High Performance Computing & Communications Act)에 법적 근거를 두고, 1993년부터 시행된 고성능 컴퓨터 및 통신망 프로그램(HPCC : High Performance Computing & Communications)은 NII의 구축에 요구되는 기술과 어플리케이션 등을 제공한다는 측면에서 重要性을 가진다. HPCC 프로그램 추진 체계는 [圖 2-6]과 같다.

현재 약 12개의 聯邦部處와 기관이 참여하고 있으며, 프로그램에 참여하는 기관의 대표들로 구성된 HPCCIT 소위원회가 國家技術科學委員會(NSTC ; National Science and Technology) 산하 情報通信委員會(CIC ; Committee on Information & Communication) 내에 設置되어 프로그램 시행상의 協議 및 調整 기능을 담당하고 있다. 또한 'NCO(National Coordination Office) for HPCC'는 HPCCIT의

[圖 2-6] HPCC 프로그램 推進體系



資料 : 한국전산원, 『1996 국가정보화백서』, 1996, p. 724.

사무국 역할을 수행한다.

4) TIIAP의 實施

정보통신기반 지원프로그램(TIIAP ; Telecommunications & Information Infrastructure Assistance Program)은 새로운 응용 서비스의 開發과 보급을 促進하기 위하여 聯邦政府가 學校, 圖書館, 病院, 州政府와 地方政府 등 비영리기관에 응용서비스의 개발 및 운영에 필요한 자금의 일부를 매칭펀드(matching fund)의 형식으로 支援하는 프로그램이다. 1994년부터 施行되었으며, 상무성의 NTIA (National Telecommunications and Information Administration)에 의해 運營되고 있다.

5) 周波數 競賣

NII의 構築을 위해 무선통신의 重要性이 강조됨에 따라 무선주파수의 최적 割當과 이용을 위한 여러 가지 政策手段을 마련하여 시행중에 있다. 특히 상용 목적의 주파수 할당과 이용을 責任지고 있

는 聯邦通信委員會는 기존의 청문회나 추첨 방식에 의한 주파수 할당방법 대신 경매방식을 도입하여 큰 效果를 거두고 있다.

6) NPR 實施

앨 고어 부통령이 주도하는 프로그램인 NPR은 行政을 국민에 대한 서비스의 전달로 새롭게 규정하고 國民의 需要와 期待에 부합하는 行政서비스를 제공하기 위한 改革方案을 연방정부의 各 部處 또는 시스템별로 檢討하여 1993년 9월 'Creating a Government that Works Better & Costs Less' 보고서를 발표했다.

NPR 프로그램은 政府의 조직이나 기능의 재설계에서 情報技術의 도입과 활용을 積極的으로 추진하며, 정부내 生産性 提高와 대국민 서비스의 劃期的 改善을 위한 다양한 어플리케이션의 開發과 適用을 통해 NII가 제공하는 서비스에 대한 대규모 수요를 창출함으로써 NII의 구현을 촉진하고자 한다. 또한 共通의 情報通信基盤 위에 하나로 연결된 각종 행정서비스를 언제 어디서나 제공할 수 있는 電子政府의 具現, 보다 적은 비용으로 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 行政改革, 國民에 대한 행정서비스의 즉각적인 제공 등에 役점을 두고 있으며, 民間部門에서 최상으로 제공되는 수준으로 정부가 국민들에게 서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해 情報通信技術을 적극적으로 도입하고 적용하는 것을 추진하고 있다.

라. 公共部門에 情報技術을 적용한 事例¹⁷⁾

1) 電子揭示板 시스템

行政情報에 대한 공개적인 접근시스템으로서 연방정부와 여러 州·地方政府는 전자게시판을 구축·운영하고 있는데, 聯邦技術情報廳(NTIS; National Technical Information Services)이 운영하고 있는

17) 한국전산원(1995b) 등을 참조했다.

FedWorld가 대표적이다. 이는 行政情報의 온라인 서비스를 제공할 목적으로 NTIS가 1992년에 도입한 시스템으로 WWW서버(world wide web server)가 구축되어 있고, 여러 政府機關의 전자계시판들과도 접속이 가능하다. 또한 NTIS가 보유한 情報도 제공하고 있다. NTIS는 가능한 한 다양한 方法으로 FedWorld에 접속할 수 있도록 하는 데 우선순위를 두고 있다. 대국민서비스 개선팀(Customer Service Improvement Team)은 NTIS의 FedWorld를 改善·發展시켜 연방정부 차원의 원스톱 전자계시판 구축을 시도하고 있다. 이것이 구축되면 국민들은 보다 간편한 접속으로 行政情報나 서비스, 데이터베이스 등에 접근할 수 있을 것이며, 어디에 情報가 있는지에 관한 정보소재 서비스도 제공받을 수 있게 된다.

郵政廳(Postal Service)은 Wings라는 WWW시스템을 構築하였다. 이는 전자적으로 제공될 수 있는 행정서비스에 國民들이 편리하게 접근할 수 있는 方法을 시험하기 위하여 추진되었다. 行政情報·서비스에 대한 게이트웨이로서의 기능을 수행하는 Wings는 국민들이 필요로 하는 聯邦·州·地方政府的 행정서비스를 통합적으로 제공받을 수 있는 환경을 만들고자 한다. 가령, 거주지를 이전하는 경우 이에 수반되는 투표자등록, 자동차관련 민원행정 등이 전자적으로 일회성 처리될 수 있도록 한다든가, 結婚, 離婚, 出生과 死亡 등에 따른 행정서비스의 수혜 등이 즉각적으로 확인될 수 있도록 하는 것이 이에 해당한다.

2) 電話 시스템

전화는 컴퓨터시스템과 같은 고도의 機能을 갖추지는 못하였지만 國民들 대부분이 보유하고 또한 쉽게 사용할 수 있는 정보기기이다. 이를 통해 行政情報·서비스에 대한 接近과 利用을 改善시키고자 하는 것의 대표적인 예가 GSA(General Service Administration)의 聯邦情報센터(Federal Information Center)이다. 聯邦情報센터는 수

신자부담 전화서비스를 통하여 國民들로부터 聯邦政府에 대한 제반 문의나 문제점 지적 등을 접수하여 이에 대한 답변을 제공하거나 필요한 경우 문의사항과 관련된 해당부서의 전화번호를 國民에게 알려주는 서비스를 제공하고 있다. 情報技術이 절차상의 복잡성을 줄임과 동시에 서비스 제공에 필요한 제반 도구들을 통합하는 데 유용하게 활용될 수 있다는 것을 보여주는 事例이다.

3) 키오스크(Kiosk) 시스템

지금까지 國民들은 公務員의 일과시간 내에서만 行政情報·서비스를 제공받을 수 있었기에, 업무처리시간 내에 관련 行政機關을 방문하여 行政處理를 하거나 팩스 또는 전화에 의한 서신의 교환 등의 부담이 있었다. 대화형 단말기에 해당하는 원스톱 行政서비스 키오스크(Kiosk) 시스템은 일과시간 이외에도 行政情報나 서비스에 접근할 수 있게 하며, 다양한 言語와 이미지, 사운드 등을 제공할 수 있기 때문에 學歷이나 身體障礙 등으로 인하여 발생하는 문제를 줄일 수 있다.

이는 民間金融部門의 ATM(automated teller machine)을 모델로 한 것으로서 國民들이 직접 자료를 입력하기 때문에 자료입력의 필요성도 줄이면서 오류의 발생도 抑制시키는 효과를 가진다. 키오스크 시스템의 導入으로 國民들은 이전보다 더 나은 서비스를 더 迅速하게 제공받을 수 있게 되었다. 동 시스템이 成功的으로 도입되기 위해서는 使用者들에게 친숙하게(user-friendly) 설계되어야 하고 일종의 Roadmap이 갖추어져야 한다. 그리고 도입에 앞서 데이터의 無缺성과 개인의 프라이버시 保護 및 保安에 관한 考慮가 있어야 한다.

4) 電子郵便·文書交換

情報通信基盤이 구축될 때 정부부처간 또는 정부와 國民간의 電子郵便 交換(electronic mail interchange)이 활발해질 것이다. 부처 또는 기관 내에 구축된 通信網을 이용하기도 하고 정보서비스 제공

업자들의 네트워크를 이용할 수도 있으나, 그런 상황이 여의치 않을 때는 인터넷으로 조직간 또는 조직과 개인간에 電子郵便의 교환이 이루어질 수도 있다.

電子文書交換(EDI ; electronic data interchange)은 미국의 行政部門에서 1970년대 초반부터 시작되어 그 이후 各機關에서의 활용이 급성장하고 있다. 各 行政機關들이 제각기 필요에 따라 EDI를 추진해 왔는데, 國防省이 가장 활발하게 업무에 적용하고 있다. 行政部門에서 이용되고 있는 EDI의 응용분야는 다음의 네 부문으로 크게 나누어 볼 수 있다. 첫째, 민간부문과의 거래 및 계약에 관련된 부문으로서 전체 응용분야의 약 절반을 차지하고 있다. 둘째로는 民間企業들이 행정기관에 법적으로 提出해야 하는 문서를 서류형식이 아닌 전자적인 양식으로, 다시 말해서 EDI를 통하여 제출하는 부문이다. 셋째로는 전체 응용분야의 약 20%를 차지하는 신상 기록이나 병력을 관리하는 부문이다. 마지막으로 운송부문으로서 전체 응용분야의 약 5%를 차지하고 있다. EDI 導入을 중심으로 한 事業은 특히 클린턴 行政政府의 등장 이후 汎政府的인 차원에서 政府 調達部門에서 활발히 추진되고 있다.

2. 日 本

가. 概 要

日本の 행정정보화는 美國 NII 구상의 영향을 받아 1993년부터 본격적으로 추진되기 시작했다. 1993년 10월 臨時行政改革推進審議會는 최종답신에서 행정정보화를 행정개혁의 일환으로 추진할 것을 제안했다. 이를 일본 정부가 수용하여 1994년부터 추진계획을 작성하기 시작하였고, 同年 12월 25일에 1995년을 원년으로 하는 5개년 계획인 ‘行政情報化推進 基本計劃’이 閣議에서 최종 확정되었다. 그 계획에 나타난 행정정보화의 목적과 기본계획의 목표 그리고 구

체적인 세부목표는 다음 <表 2-2>와 같다.

<表 2-2> 行政情報化推進 基本計劃에 나타난 情報化의 目的과 目標

행정정보화의 목적	행정의 모든 분야에서 정보통신기술의 성과를 보편적으로 활용하여 행정의 고도화와 대국민 서비스의 질적 향상을 이룩한다.
기본계획의 목표	정보시스템 활용을 행정 조직활동에 필수 불가결한 것으로 정착시킴으로써 서류에 의한 정보처리에서 통신 네트워크를 구사하는 전자화된 정보처리로 이행한다.
구체적인 세부목표	<ul style="list-style-type: none"> • 행정정보의 전자화와 고도이용 • 행정정보 유통의 원활화와 종합적인 이용 • 행정서비스의 고도화 • 정보시스템 및 직무환경의 고도화 • 통신네트워크의 고도화

나. 行政情報化 推進現況 및 體系

대체로 日本의 행정정보화는 지금까지 각 부처별로 독자적인 계획하에 상향식(bottom-up)으로 推進되어 왔다. 즉, 中央政府 차원에서의 종합적인 行政情報化計劃 없이 각 부처별로 필요에 따라 독자적인 정보화계획을 수립하여 자체적으로 추진하여 왔다. 예를 들면, 우정성은 광섬유를 중심으로 한 차세대 情報通信基盤의 구축에 관심의 초점을 두면서 멀티미디어산업의 육성·응용서비스 개발, 통신·방송사업의 육성, 지역정보화 촉진, 기술개발 촉진 등의 정책을 추진하고 있다. 반면에 통산성은 高度情報社會의 실현은 민간부문에 의해 주도되어야 하고, 정부역할은 단지 민간부문의 주도권을 補完·強化하는 데 있다는 기본적 시각을 견지하면서 정부가 直接的으로 네트워크 정비 등의 사업을 실시하는 것에는 否定的인 입장을

보여 우정성과 시각 差異를 나타내고 있다¹⁸⁾. 그 밖에도 문부성 등 各 省·廳에서 情報化計劃 및 政策을 독자적으로 추진하고 있다.

따라서 부처간 電算網의 연계나 행정정보의 공동활용 등이 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 또한, 인적 자원을 비롯하여 各種 電算資源의 운영에서 비효율적인 요소가 나타나고 있으며, 소프트웨어 개발, 行政情報DB 構築 등에 있어서도 중복투자로 인한 비효율성이 지적되고 있다. 이러한 비효율성의 문제를 극복하기 위해서는 부처별로 구축·운영하고 있는 전산시스템과 行政情報DB의 부처간 연계활용이 요구되지만, 현재는 중앙부처 수준에서 일부 行政情報의 공동활용이 이루어지고 있을 뿐이다. 일본 정부에서도 부처간의 시스템 연결이나 정보의 공동활용에 대한 필요성을 느끼고 있지만 中央政府와 省·廳間의 전산화가 독자적으로 이루어졌기 때문에 시스템통합의 전제가 되는 標準化問題가 해결되지 않아서 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

日本 行政情報化의 중앙조정기능은 總務廳에서 담당하고 있다. 總務廳이 행정전산화의 기획 및 조정기능을 수행하게 된 계기는 1968년 내각의 의결이다. 그 내용을 보면 ① 전자계산기의 이용에 관한 基盤構築을 위하여 신규 적용업무의 확대, 이용기술의 개발, 각종의 표준화 등을 조정·연구 ② 行政電算化業務 推進 및 문제해결을 위한 各 省·廳의 지도체제를 정비 ③ 전산요원의 양성을 各 省·廳에서 통일적으로 추진할 것 등이다. 이와 같이 行政電算化에 관한 논의가 진행되면서 1969년 7월에는 行政改革委員會의 「제2차 행정개혁」을 각의의 의결을 통해 전국적으로 실시하도록 하였다. 동 개혁의 내용을 살펴보면 ① 各 省·廳間 情報의 有機的, 多角的

18) 통산성의 이러한 입장과 주요 政策內容은 1994년 3월에 발표된 「새로운 영상사업 간담회 보고서」와 동년 5월에 발표된 「高度情報化프로그램」, 그리고 6월에 발표된 「産業構造審議會 基本問題 小委員會 報告書」 등에 잘 나타나 있다.

이용에 관한 연구추진 ② 각 성·청의 공통업무에 관한 시스템의 共同開發 ③ 전자계산기 및 정보파일의 공동이용과 각 성·청간 네트워크시스템의 構築 ④ 각 성·청에서 데이터기록매체, 소프트웨어, 데이터코드, 각종 사무처리방식에 관한 표준화 추진 등이다. 이후 總務廳은 1983년 이래 구성된 2개의 협의회와 6개의 共同實務作業班을 통하여 전산화에 대한 각 부처의 의견을 수렴하고, 기본계획을 수립하는 등 電算化에 따른 부처간 조정기능을 수행하고 있다¹⁹⁾.

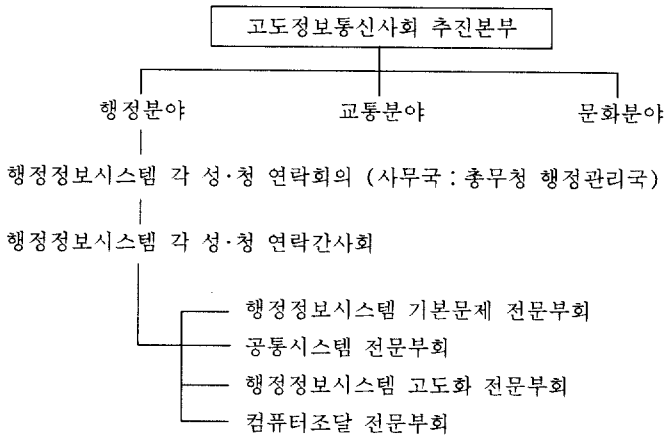
日本의 行政情報化 추진체계는 [圖 2-7]과 같다. 1994년 8월 일본 전체의 정보통신 기반 정비에 관한 시책을 綜合的으로 추진하기 위하여 ‘高度情報通信社會推進本部’가 설치되었고, 1995년 2월 ‘高度情報通信社會를 위한 基本方針’이 결정되었는데, 행정정보화 추진은 공공분야 정보화에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 高度情報通信社會 推進本部는 고도 지식정보사회 구축을 위한 시책을 綜合的으로 추진함과 동시에 情報通信 高度化에 관한 국제협력을 담당할 조직으로 수상을 본부장으로 하고, 관방장관, 우정장관, 통신산업장관 등이 참여한다. 행정정보시스템 각 성·청 연합회의는 總務廳의 행정관리국이 사무국 기능을 하며, 행정정보시스템에 관한 각 성·청의 공통사항과 行政情報化의 진척사항을 綜合적으로 管理하고 있고, 행정정보시스템 각 성·청 연합간사회에서는 보다 실무적으로 행정정보시스템에 관한 각 성·청 共通事項을 관리하고 있다.

중기적인 推進計劃의 수립을 위하여 1994년 3월 각 성·청에 의해 승인된 ‘行政情報化 推進計劃 作成 要領’에 의거하고 1995년을 원년으로 하는 5개년 계획은, ‘基本計劃’과 ‘共通實施計劃’ 및 ‘각

19) 그러나 總務廳의 이러한 기능의 성격은 강제적인 것이 아니고 지원 내지 자문적인 성격을 띠고 있다. 예를 들어 總務廳에서 각 중앙부처의 電算化過程을 조정하고 있으나 각 부처는 독자적인 電算化計劃을 갖고 있음. 이에 대해 총무청은 통합행정전산시스템을 구축하려는 노력을 기울이고 있지만 현재는 소수의 전산기만 연결되어 있을 뿐이다.

성·청별 계획'으로 구성된다. ① 基本計劃은 정부의 전체적인 추진 방침이나 정비 방침을 정한 기본적 사항과 이에 기초해서 각 성·청이 공동으로 분담해서 실시할 공통 실시 사항 등을 주요한 내용으로 한다. ② 共通實施計劃은 기본계획은 基本計劃의 共通實施事項 등을 실시하기 위한 것으로 1995년 3월 策定되었다. ③ 각 성·청별 계획은 基本計劃에 입각해서 각 성·청이 책정하는 것이다.

[圖 2-7] 日本의 行政情報化 推進體系



각 성·청별 行政情報化 推進計劃 작성 요령에 따르면, 계획목표는 ① 정보통신기술의 성과를 행정 각 분야에 적극적으로 도입하고 ② 정보시스템의 이용을 행정의 조직활동에 불가결한 것으로 정착시키며 ③ 문서에 의한 情報處理에서 통신망에 의한 電子情報處理로 이행시키는 것이다²⁰⁾. 이에 따른 구체적인 행정정보화 추진 방침은 다음 <表 2-3>과 같다.

20) 『情報化白書 1995』, 동경, 1995, pp. 122~133. 송희준(1996. 9), p. 101에서 재인용.

〈表 2-3〉 具體的인 行政情報化 推進方針

정보화 진전에 대응한 행정정보 시스템의 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 행정정보의 전자화와 고도 이용 • 행정정보 유통의 원활한 종합 이용 • 행정서비스의 고도화 • 정보시스템 등 집무 환경의 고도화 • 통신망의 고도화
정보화에 대응하는 제도·관행의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 행정내부의 의사전달 • 결정과 관련된 제도와 절차 • 국민과 사이에 사무·서비스 절차의 개선
기타 정보화를 추진하는 기반의 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 조직적 기반의 충실 • 인적 기반의 충실 • 예산 등 조달의 개선

다. NII의 推進現況 및 體系

장기간에 걸친 경기침체의 극복과 高度知識情報社會 對備를 위해 産業構造의 재편 필요성이 대두됨에 따라 일본 정부는 새로운 情報通信基盤, 즉 ‘新社會資本’의 구축을 대규모 國策事業으로 시행하고 있다. 우정성과 통신성의 계획을 기반으로 추진중인 新社會資本 構築은 2000년까지 總人口의 20%, 2005년까지 總人口의 60%, 2010년까지 모든 국민들에게 멀티미디어 서비스를 제공할 수 있는 광통신망의 구축을 목표로 하고 있다.

광통신망은 경제의 지속적인 發展과 國民生活의 質 向上, 지역간 정보격차의 해소 등을 위하여 가입자망까지 구축이 추진되며, 그 역할은 전적으로 민간부문이 담당하도록 하였다. 정부는 민간부문에 의한 광통신망 構築을 촉진하고 지원하기 위해 金融 또는 稅制上의 支援, 規制緩和 등을 추진하며, 신사회자본에 대한 수요창출을 위해 教育·醫療 등과 같은 분야에서 첨단기술과 어플리케이션의 개발과 적용에서 주도적인 역할을 수행하도록 하였다.

國家情報基盤(NII) 구축계획은 1994년 5월 우정성 情報通信委員

會의 보고서에 기초하여 수립하였다. 이 보고서의 주요 내용을 살펴보면 정보통신인프라 구축의 효과로서 ① 고부가가치산업으로의 日本 經濟構造 改編 ② 안락한 國民生活環境 具現 ③ 보다 활발한 國際協力活動 展開 ④ 環境問題 解決 ⑤ 고령화사회에 대한 對應 ⑥ 도심으로의 經濟, 人口集中 방지 등을 제시하였다²¹⁾.

또한 동 報告書는 2010년까지 상호연결성을 확보한 광대역 정보 인프라가 構築되어 국가 전체적으로 이용이 확대될 경우 日本의 멀티미디어 시장규모가 2010년에는 1990년의 16배에 달하는 67조엔에 이를 것으로 예측하고 있다. 그리고 네트워크관련 신시장이 파생적으로 창출됨으로써 그의 市場規模도 56조엔에 달하여 멀티미디어 관련 전체 市場規模는 총 123조엔(國內總生産의 5.6%)에 달할 것으로 전망하고 있다. 이와 함께 243만명에 달하는 새로운 고용이 創出될 것으로 보고 있다.

日本의 NII 구축 목표는 情報技術의 공공응용부문을 개발하여 실질적인 이용이 가능하도록 하는 것이며, 그 推進日程은 2000년까지 全·縣廳 소재지역(전인구의 20% 거주)에 대한 네트워크를 완성하며, 2010년에는 國家 全地域에 걸친 네트워크의 構築을 완성하는 것으로 되어 있다. 그리고 NII 구축을 위한 분야별 課題는 <表 2-4>에

<表 2-4> NII 構築을 위한 分野別 課題

정보통신분야	<ul style="list-style-type: none"> • 기존시스템의 재시험 • 신 유니버설 서비스 및 관세시스템 개발
정보정책분야	<ul style="list-style-type: none"> • 표준화, 안전대책 및 지적재산권 보호
사회 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 산업 및 고용에 대한 효과분석 • 새로운 작업스타일에 대한 적용 및 개인정보의 보호
재정 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문 및 민간부문의 소요예산 부담
국제 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 각국 정부와의 협력

21) Telecommunications Council(1994) 참조.

서와 같이 情報通信, 情報政策, 社會, 財政 및 國際分野로 각각 세부적인 과제가 설정되어 있다.

라. 公共部門에 情報技術을 適用한 事例

1) 地域情報化 事業

日本の 情報化事業 중 두드러진 것이 地域情報化事業이다. 중앙은 대강의 청사진을 제시하고 세부적인 집행은 하위 부서나 지역에서 담당하고 있는데, 해당지역을 몇 개의 구역으로 나누고 각 구역의 사정에 적합한 정보시스템을 구현한다는 전략이다. 각 성·청별로 독특한 형태의 地域情報化事業은 <表 2-5>와 같이 郵政省의 텔레토피아(1983년), 通商産業省의 뉴미디어 커뮤니티(1983년), 農林水産省의 그린토피아(1986년), 建設省의 인텔리전트 시티(1986년) 등이 있고, 텔리콤 리서치 파크, 뉴미디어 센터 등 민활법에 근거한 地域情報化 기간시설 구축계획이 있다. 이와 같이 부서별로 비슷한 사업을 전개함으로써 政策樹立과 投資의 重複性, 一貫性의 缺如에 대한 問題가 지적되고 있다.

2) 원스톱(one-stop) 행정서비스

원스톱 행정서비스란 行政機關의 업무가 행정전산망을 통해 횡적으로 연계됨으로써 국민 개개인이 어떤 行政機關을 통해서든 모든 행정서비스를 한꺼번에 일괄적으로 제공받는 것을 말하는데²²⁾, 주소 변경 신고의 一元化가 그 대표적인 예이다. 日本에서는 1945년 중반부터 민원행정 개선방안의 하나로서 창구일원화가 제창되었고, 이후 持續적으로 추진해 왔으나 아직도 가시적인 집행실적을 보이지 못하고 있다. 地方自治團體의 경우에는 통합적인 행정서비스의 제공이 相對적으로 많아서 비교적 용이하게 실현할 수도 있는데,

22) 오연천(1995).

〈表 2-5〉 日本의 地域情報化 推進事業 現況

	추진 사업	추진 현황
우정성	<ul style="list-style-type: none"> • 텔레토피아 • 하이비전 시티 • 텔리콤 타운 	<ul style="list-style-type: none"> • 121개 지역에서 총 334개 시스템 구축·운영 • 37개 지역 지정 • 16개 지역 연구조사중
통신성	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴미디어 커뮤니티 • 정보화 미래도시 • 하이비전 커뮤니티 	<ul style="list-style-type: none"> • 21개 모델 지역, 70개 응용 지역 지정 • 정보화 도시기반 조성중 • 31개 지역 지정
건설성	<ul style="list-style-type: none"> • 인텔리전트 시티 	<ul style="list-style-type: none"> • 53개 지역 지정
농림수산성	<ul style="list-style-type: none"> • 그린토피아 	<ul style="list-style-type: none"> • 53개 지역 지정
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치 정보화 계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 47개 도·부·현 중에 44개, 3, 259개 시·구·정·촌 중에 518개가 정보화 계획 수립
민활법사업	<ul style="list-style-type: none"> • 텔리콤 리서치 파크 • 뉴미디어 센터 • 텔리콤 프라자 • 멀티미디어 센터 • 텔리포트 	<ul style="list-style-type: none"> • 텔리콤 리서치 파크 : 경도부에 1개소 • 뉴미디어 센터 : 3개소 • 텔리콤 프라자 : 5개소 • 멀티미디어 센터 : 2개소 • 텔리포트 : 1개소

資料 : 한국전자통신연구소(1995. 6), p. 229.

국가 行政서비스의 경우에는 각 부처의 소관 업무가 명확하게 구분되어 있기에 권한과 책임의 측면에서 한 기관이 부처를 초월한 복수의 서비스를 제공하기가 힘들어 실현에 어려움을 겪고 있다. 그러나 최근 나타나고 있는 情報技術의 발달과 행정에 그것을 적용한 行政情報化의 영향으로 원스톱 行政서비스의 실현 가능성이 높아지고 있다. 關係部處間에 데이터를 전송함으로써 접수를 一元化하고 심사결과를 정리하여 회답할 수 있기 때문이다.

3. 싱가포르

가. 概 要

싱가포르는 비록 작은 도시국가이지만 情報技術의 활용에 대한 정부의 노력은 다른 國家들보다 앞서고 있다. 「세계경쟁력보고서(World Competitiveness Report)」에 의하면 싱가포르는 매우 效率的이고 발달된 情報通信技術을 가진 상위국가에 랭크되어 있다. 그리고 1인당 컴퓨터 보유대수 면에서 세계 10위권 국가에 포함되어 있다.

싱가포르는 정부주도하에 1980년대 초부터 단계별 情報化 政策을 추진해 왔다. 제1단계는 1980년에 推進된 1C(Computer) 중심의 國家電算化計劃이었다. 情報技術 人力의 養成, 公共서비스의 電算化, 소프트웨어 산업의 발전 지원 등의 政策을 行政分野를 중심으로 전개하였다. 제2단계는 1986년에 시작된 2C(Computer & Communication) 중심의 國家情報化計劃(National IT Plan)이었는데, 정보기술과 산업의 발전을 위해서 공공부문뿐만 아니라 민간부문까지 계획대상에 포함하였다²³⁾.

현재 싱가포르의 情報化는 IT2000 계획을 중심으로 전개되고 있다. 1991년 싱가포르 정부는 「Singapore : The Next Lap」이라는 제목으로 새로운 國家戰略을 발표한 이후 國家電算院(NCB : National Computer Board)는 情報通信技術이 어떻게 싱가포르의 국가경쟁력을 새롭게 창조하고 국민생활의 질을 높일 수 있는가를 조사하기 위해 「IT2000」에 대한 연구를 시작하였다²⁴⁾. 그리고 같은 해 8월 고척동 수상이 「IT2000비전」을 發表하였고, 1992년에 NCB에 의해 IT2000보고서(「A Vision of Intelligent Island : IT2000 Report」)가 발간되었다. 同 計劃에서는 ① 세계 중심거점으로서의 발전

23) 한국전산원(1996a), p. 23.

24) IT2000 위원회는 정부, 산업 및 학계 등 11개 분야에서 200명으로 구성되었으며, 사회 각 부문별로 연구그룹이 구성되었다.

② 經濟發展의 추진체로서의 역할 ③ 개개인의 잠재능력 증진 ④ 國內 및 國際社會와의 연계 ⑤ 생활의 질적 향상 도모 등이 戰略的 目標로 제시되었다.

1990년대 중반을 넘어서면서 情報通信部門의 대폭적인 자유화라는 변화가 두드러졌다. 1993년 싱가포르 텔레콤의 民營化가 이루어졌으며, 이어 여러 전기통신서비스 부문의 개방이 持續的으로 추진되고 있다. 어플리케이션 개발에서도 기존의 집적토지 이용시스템, 지적도 배치시스템, 차량등록 시스템, 소득세관리 시스템 등 공공부문의 전산화사업에 추가하여 새로운 어플리케이션의 開發에 정책적 努力이 투입되고 있다.

나. 行政情報化 推進現況 및 體系

싱가포르의 국가전산화위원회(CNC ; Committee on National Computerization)는 1981년 9월 政府部處 DB전문가들이 제안한 공공서비스 長期電算化의 필요성과 이의 추진을 위한 實行計劃에 관한 연구보고서를 채택하여 財務部 傘下에 國家電算院(NCB ; National Computer Board)을 설립하였다. 아울러 情報通信技術을 공공행정에 이용하여 행정의 效率性을 향상시키기 위한 공공서비스 전산화프로그램(CSCP ; Civil Service Computerization Programs)을 수립하였다.

싱가포르의 行政情報化計劃의 핵심을 이루는 CSCP는 부처별로 다양한 계획을 포함하고 있지만 공공부문 전체에 관련된 부분은 공동DB 구축과 通信網 構築으로 구분되며, 經濟性과 效率性을 높이는 데 주력하고 있다. 각 부처가 공동으로 집중화된 DB를 구축함으로써 부처별로 별도의 DB를 構築할 때 야기되는 데이터의 중복과 人的·經濟的 낭비 요소를 제거하고, 각 부처의 데이터에 대한 접근을 보장하여 모든 부처가 情報資源을 공유할 수 있도록 하고 있다. 보다 具體的으로 이를 설명하자면, 싱가포르 정부에서는 政府部處에

서 생산되는 모든 데이터 중에서 공동으로 사용될 필요와 가치가 있는 데이터를 주민허브(people hub), 토지허브(land hub) 그리고 企業 및 經濟關聯 허브(establishment hub) 등 세 종류로 나누어 세 곳의 情報센터에 보관하고 이를 각 부처가 공동으로 活用함으로써 정보의 蓄積이나 활용에 있어서 고도의 經濟性과 效率性을 도모하고 있다.

이러한 맥락에서 CSCP의 목적은 ① 정부업무의 生産性과 效率性 增大 ② 국민에 대한 정부서비스의 水準과 範圍 向上 ③ 새롭고 명확한 전산시스템의 운영에 의한 대민서비스 제공의 효과가 다른 經濟部門에서의 컴퓨터 활용 및 이해의 증진 등으로 파급되도록 유도하는 것 등이다²⁵⁾. 또한 CSCP를 效果적으로 추진하기 위해 각 部處에는 NCB에서 파견된 專門家로 구성된 컴퓨터 정보시스템부 (Computer Information System Department)가 설치되어 NCB와 관련 部處間의 전략적인 파트너관계를 持續적으로 유지하고 있다. 이러한 戰略的 關係의 유지는 자신의 업무와 자신이 필요로 하는 사항을 가장 잘 알고 있는 사용자인 각 부처가 電算專門家인 NCB요원과 협력하여 자신이 원하는 시스템을 구축하도록 하는 데 있다²⁶⁾. 따라서 각 부처는 필요한 예산을 獨自적으로 확보하고 情報管理를 주관하며, NCB는 부처별 예산이 合理的으로 투자되도록 總括적으로 조정하는 역할을 담당하고 있다.

이처럼 싱가포르의 國家情報化 推進에서 중추적인 역할을 담당하고 있는 NCB의 조직과 주요 業務內容은 <表 2-6>에서 보듯이 公共部門, 産業, 社會, 文化, 技術, 그리고 一般行政分野에 이르기까지

25) 1988년 監査報告書에 따르면 대민서비스 情報化 프로그램(CSCP : Civil Service Computerization Program)은 정부내 5천여명의 불요불급한 고용을 감소시켰다. 또한, 政府는 매년 CSCP를 위해서 IT에 투입해 온 예산대비 1달러당 2.71달러의 환수효과를 나타내고 있다고 추정한다 (NCB, Brochure on CSCP 참고).

26) Chan(1986)

〈表 2-6〉 NCB의 組織 및 主要 業務內容

원 장	정보시스템부	정부기관의 정보시스템구축 계획·통제 정부기관의 기술과 정보공유를 위한 정책수립과 표준화 정부기관의 시스템 구축에 필요한 기술확보·지도 정부기관의 시스템 개발참여와 시스템패키지화
	정보산업육성부	외국 IT관련회사의 싱가포르 유치 및 육성·지원 싱가포르 정보산업체의 육성을 위한 기술개발 지원 정보산업에 필요한 전문인력의 훈련계획 수립 및 조정
	응용시스템부	응용시스템 확산을 위한 전문인협회 및 사업체와 협력유지 전략산업분야의 시스템화 기반구축 계획 및 조정 중소기업의 전산화 추진 및 정보기술문화 형성
	정보기술원	SE, AI, 종합오피스시스템의 연구 정보제품의 개발에 대한 기업체와의 기술적 협력
	관 리 본 부	NCB사업에 대한 기획 및 통제 NCB의 재무, 회계, 총무 및 인사관리 NCB요원의 교육, 훈련, 관리 정부기관 전산화 감사 전산실 관리

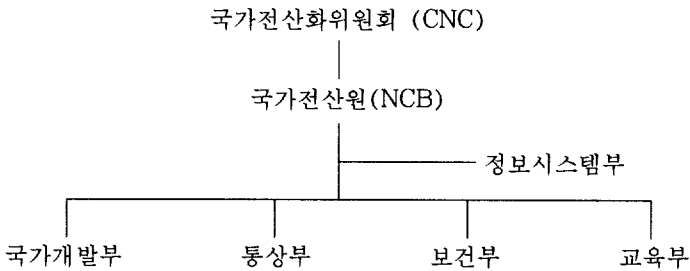
지 매우 廣範圍하다.

싱가포르의 行政情報化는 해당 부처와 NCB가 공동으로 추진하여 해당 부처의 전산실에 NCB 요원들이 파견되어 業務를 수행하는 형태를 취하고 있다. 이처럼 NCB는 싱가포르를 情報社會로 전환시키기 위한 包括的인 임무를 수행하고 있다. 특히, 정부부문에서의 효과적인 情報技術의 應用과 情報技術 人力資源 開發에 주력하고 있다.

한편, 通信網은 행정부처별로 電算化된 시스템을 상호연결시키기 위하여 이미 1988년부터 구축하기 시작한 정부부문간 네트워크(Inter-Departmental Net)가 활용되고 있다. 이 IDNet은 각 부처별로 구축된 하위망을 統合的으로 接續·管理될 수 있도록 하여 人的·

物的 資源을 절약하고, 異機種 시스템의 상호접속시에 발생하는 표준화문제에 包括的으로 대응하고 있다²⁷⁾. 싱가포르의 行政情報化는 이미 앞에서 살펴보았듯이 CSCP의 시작으로 본격적으로 진행되었다. CSCP의 초기 범위는 89개 어플리케이션과 10개 부처였으나, 이후에는 싱가포르 國家情報化의 전략적 구성요소가 되었으며, 새로운 기술에 의해 그 범위와 폭이 확대되었다. 싱가포르에서의 行政情報化 추진체계는 [圖 2-8]과 같이 國家電算院과 각 부처간에 긴밀한 협조체제가 구축되어 있으며 부처간에도 水平的 協調體制가 구축되어 있다.

[圖 2-8] 싱가포르 行政情報化 推進體系



다. NII 推進現況 및 體系

싱가포르의 國家情報化計劃은 「IT2000」에 잘 나타나 있다. 「IT2000」은 싱가포르의 國家競爭力과 國民生活의 質 向上에 情報技術이 어떠한 기회를 제공할 수 있는지를 제시하고 있다. 또한 「IT2000」의 핵심은 발전된 情報技術을 토대로 잘 통합되고 확장가능한 국가정보화 기반구조를 개발하는 데 있으며, 그 주요 내용은 情報技術을 토대로 한 국가 전체의 정보화, 즉 정보화국가를 이룩

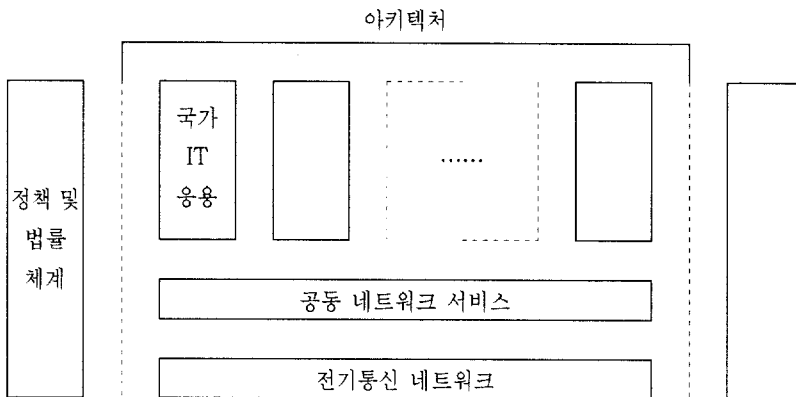
27) NCB, "Brochure on IDNet".

하기 위한 國家情報基盤構造(NII)를 정립하는 것이다.

싱가포르의 NII는 세 가지 要素로 구성되어 있다. 즉, 經路(conduit), 內容(content), 그리고 處理(compute)이다. 여기서 「經路」는 情報을 운반하는 물리적인 길이다. 이 같은 經路의 예로는 음성 및 데이터 通信回線, 放送 및 셀룰러 전송망이 해당된다. 「內容」은 이러한 경로를 통하여 흘러가는 情報를 말한다. 멀티미디어코스웨어, 오락프로그램, 정부의 DB기록자료, 그리고 각종 지불명세서 등이 이에 해당된다. 「處理」는 NII 내에서 위의 內容을 처리하는 것을 말한다. 이상과 같은 NII의 3개 요소는 각 政府部處의 관할 아래 분산되어 있으며 民間 및 公共分野가 모두 여기에 포함되어 있다.

[圖 2-9]는 싱가포르 國家情報基盤의 체계를 나타낸 것이다. 전기통신 네트워크는 정보의 전송설비를 말하며, 공동네트워크 서비스는 신뢰성 있는 情報交換을 보장하는, 주로 소프트웨어를 통한 부가가치 서비스다. 國家情報技術 應用은 기존의 전기통신망 응용과 미래의 高廣帶域 응용으로 구성되고, 기술표준은 國際的 그리고 사실상의 표준에 기초를 두며, 정책과 법률 체계는 社會的·經濟的·規制的 性格의 비기술적인 문제를 뜻한다.

[圖 2-9] 싱가포르 國家情報基盤의 體系



또한, NII를 추진하는 組織構造의 틀에는 다음과 같은 핵심조직들이 포함되어 있다. ① 국가정보기반 그룹(NIIG ; National Information Infrastructure Group)은 NCB 산하로 NII의 基本計劃을 입안하고 그 實行戰略을 선도한다. NIIG는 NII가 가지고 있는 서로 다른 요소들을 개발하고 기획하기 위해 싱가포르 텔레콤, SBC, 정보문화성(Ministry of Information & Art) 우정성 등을 포함하는 다른 여러 기관들과 협력하고 있다. NIIG는 시스템 아키텍처를 設計하고, 일반네트워크서비스의 機能的 스펙을 개발하며, 技術的 표준을 정하고 있다. ② 싱가포르 텔레콤과 싱가포르 放送公社 ③ 프로젝트스펙팀(Project Specification Team)은 NCB 산하로 민간 및 公共部門의 조직과 연계하여 실천가능한 연구를 수행하고, 시스템의 특정 사양을 개발하고, 國家情報技術 응용프로젝트의 메커니즘을 제시한다. ④ 고위운영위원회는 NII의 실행에 필요한 다양한 기관의 활동을 調整·監督한다.

이상의 프로토타입은 최근 개방시스템과 여러 벤더들의 소프트웨어를 통합하여 다양한 어플리케이션과 서비스를 제공할 수 있는 시범네트워크로 발전하였는데, 이것이 바로 LIVEwire다. 이는 현재 企業, 家庭, 기타 서비스 제공자를 대상으로 싱가포르에서의 NII 구축에 따른 기술적인 問題, 構築上의 장애요인, 정책문제 등을 이해하도록 하는 데 큰 기여를 하고 있다. 현재 몇 가지 어플리케이션들이 使用者와 서비스 제공자들간의 공동 노력을 통하여 開發되었으며, NCB는 使用者들에게 상용으로 서비스가 공급될 수 있도록 하기 위한 여러 노력을 기울이고 있다. 광대역 어플리케이션 研究開發을 목적으로 하는 고속 테스트베드를 구축하기 위하여 ITI 내에 프로젝트 管理組織이 1995년 3월 설치되었다.

라. 公共部門에 情報技術을 적용한 事例

가장 대표적인 사례로 윈스톱 주소변경 서비스를 들 수 있다. 싱

가포르의 모든 주민은 국가등록법에 의해 姓名, 生年月日, 住所 등이 기재된 ID카드를 소지해야 하며, 주소를 변경하면 28일 이내에 國家登錄廳 또는 가까운 파출소에 신고할 의무가 있다. 그렇게 한번 신고하기만 하면, ID네트를 통해 관련 각 부처에서 주소가 변경되도록 되어 있다. 국가등록청에 住所變更 申告를 할 때, 담당관은 주민이 지참한 ID카드에서 주소부문을 수정하고, 이는 싱가포르 전 주민의 데이터베이스인 주민허브에 입력되고, 파출소에 신고하면, 경찰관이 주소의 正確性 등을 점검한 후에 경찰 정보시스템을 통하여 주민허브에 입력한다. 이는 곧 ID네트를 경유하여 신고일 다음 날까지는 保健省, 教育省, 內國稅入廳 등 각 부처와 年金基金으로 전달된다.

4. 캐나다

가. 概 要

캐나다는 情報化 促進과 새로운 정보서비스 제공의 기초가 되는 核心技術과 情報通信基盤을 갖추고 있는 나라 중의 하나다. 全國的인 기간망의 상당부분은 이미 光通信網으로 구축되어 향후의 멀티미디어 서비스가 필요로 하는 대역폭이 확보되어 있다. 캐나다의 國家情報化 政策의 목표는 국민들에게 雇傭, 教育, 投資, 娛樂, 醫療 및 富의 創出 機會들에 대한 접근을 效率的으로 제공하기 위해 세계에서 가장 높은 질과 가장 낮은 비용의 정보네트워크를 구축하는 것이다.

情報基盤構造를 통하여 기업과 顧客, 産業과 政府 및 大學, 예술가와 문화조직 및 청중, 병원과 환자, 학교와, 지역사회 등 전국을 연결하여 아이디어 교환을 가속화하고 사업방식을 혁신시킬 것으로 기대되고 있다. 通信基盤의 고도화는 전적으로 민간부문에 의해 추진되도록 하고 있다. 정부의 역할은 規制體制와 法·制度的 整備, 그

리고 공공이나 사회에 큰 편익을 가져올 수 있는 서비스와 어플리케이션의 개발을 위한 投資로 한정되고 있다.

나. 行政情報化 推進現況 및 體系

GENet(Government Enterprise Network)는 情報技術을 통해 대 국민 행정서비스 제공을 劃期的으로 개선하기 위한 정부의 공통 정보통신기반이다. GTIS(Government Telecommunication and Information Services)에 의해 구축된 이러한 情報通信基盤을 통해 연방 정부 公務員들에게 전자우편, 디렉토리 서비스, 국제인터넷 등과 같은 서비스를 제공하고 있다. GTIS는 이와 함께 聯邦政府 부처들의 Web 사이트 개발을 도와주고 있는데, Information Delivery Services, Government Information Pathfinder, Information Server Service 등이 이에 해당한다.

다. NI의 推進現況 및 體系

情報高速道路가 장기적인 성장과 고용창출이라는 社會·經濟的 目標에 부합된다는 인식하에 캐나다 정부는 1994년 1월 연방예산 발표에서 情報高速道路 構築을 우선국가정책으로 표방했고, 1994년 4월 「캐나다 情報高速道路(The Canadian Information Highway : Building Canadas Information and Communication Infrastructure)」를 발표하였다. 이 報告書는 캐나다 정보화정책의 기본적인 사상과 틀을 제공했으며, 情報高速道路에 관한 국가비전과 전략, 해결해야 할 공공정책과제를 제시했다. 그후 정부는 민간 저명 인사들로 구성된 '정보고속도로 자문위원회(Information Highway Advisory Council)'를 발족시켜, 1995년 약 300개의 情報化 관련 권고안이 수록된 「정보고속도로의 도전(The Challenge of the Information Highway)」을 最終報告書로 제출했고, 또한 실행계획으로서 「정보사회의 구축(Building the Information Society : Moving Cana-

da into the 21st Century)」을 발표했다²⁸⁾. 〈表 2-7〉에는 캐나다 情報高速道路 구축계획의 목표와 원칙, 공공정책과제가 나타나 있다.

라. 公共部門에 情報技術을 適用한 事例

1) 열린政府 示範事業

열린정부 시범사업(Open Government Pilot Project)은 캐나다 산업부(Industry Canada)를 중심으로 추진되고 있는데, 하원과 상원 등의 立法機關, 大法院, 그리고 연방정부의 각 부처와 기관들에 대한 정보의 단일창구를 인터넷을 통하여 제공하는 것으로 캐나다 聯邦政府를 비롯한 여러 인터넷 사이트로의 접속을 통하여 정부가 보유한 각종 정보를 이용할 수 있도록 한다²⁹⁾.

2) SchoolNet

SchoolNet은 캐나다 初·中等學校를 인터넷에 접속하도록 하여 이를 교육과정에 활용하도록 하는 산업부의 프로그램이다. 이를 통해 교사와 학생들은 현재 電子圖書館 데이터베이스, 대화형 맵핑시스템, 400여 과학자 및 공학자들과의 온라인 접속 등의 서비스를 제공하고 있다.

5. 外國의 推進體制 比較分析 및 示唆點

각국이 情報化에 주력하게 된 동기에서는 다른 점이 발견된다. 美國은 새로운 상황을 맞이한 세계질서에서 주도권을 계속 확보하려는 의도에서 情報化에 매진하게 되었고, 日本은 미국의 그와 같은 위협적인 노력에 반응하여 PC, S/W, N/W 등에서 미국을 따라잡기 위한 동기가 있었고, 싱가포르은 國際的인 中心 據點(business

28) 한국전산원(1996c), p. 187.

29) 한국전산원(1995b).

〈表 2-7〉 캐나다 情報高速道路 構築計劃의 目標와 原則, 公共政策課題

	내 용	
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> • 기술혁신과 투자를 통한 고용 창출 • 캐나다의 주권 및 문화적 정체성 강화 • 적절한 비용으로 보편적 액세스 보장 	
운영원칙	<ul style="list-style-type: none"> • 네트워크 상호접속 및 상호운용에 의한 망 구축 • 민간과 공공의 협조에 의한 개발 • 시설, 상품, 서비스에서의 경쟁 • 프라이버시 보장과 네트워크 보안 	
공공정책과제	경쟁적이고 고도화된 네트워크 기반구조 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 고도화된 네트워크 기반구조 구축의 시기와 자금조달 방법 • 경쟁과 규제에 적절한 균형 • 통신망의 소유와 통제규정의 검토 • 보편적인 표준화의 달성시기 및 표준결정의 방법 • 연방정부와 다른 정부기관과의 조정방법
	정보고속도로의 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 저작권 및 지적 재산권의 해결방법 • 캐나다의 문화와 내용을 기반으로 한 제품, 서비스의 개발과 제공을 지원하는 데 필요한 조치 • 네트워크상에 있는 정보에 대한 통제 • 정부서비스 개선을 위한 정보고속도로의 사용방법 • 개인의 프라이버시와 정보안전성 보호방법
	정보고속도로의 혜택	<ul style="list-style-type: none"> • 정보고속도로에 의한 연구개발, 기술발전의 기회를 정보산업이 최대한 활용할 수 있는 방법 • 모든 기업, 특히 중소기업의 성장과 경쟁력 개선에 정보하이웨이의 활용방안 • 합리적인 비용으로 필수적인 서비스의 보편적 접근 확보방안 • 정보고속도로의 효과적 활용을 위한 소비자의 주지와 교육기회 제공방안 • 정부운영 개선을 위한 정보하이웨이의 기회제공

資料 : 한수용, 「캐나다 정보하이웨이의 비전과 정책과제」, 『통신정책통향』, 격주간, 제7권 제8호, 통신개발연구원, 1995. 5. 2.

hub)으로서의 위치를 공고히 하기 위한 동기가 있었다. 그에 따라 각국의 國家情報化에 대한 비전도 달라지는데, 美國의 경우 정보고속도로를 특히 중시하고, 國民을 支援하는(empower citizens) 측면을 강조하는 데 비해, 일본은 멀티미디어 情報化社會를 추구하고, 싱가포르의 지능성을 지향하고 있다³⁰⁾. 본절에서는 본장에서 살펴본 국가 중 美國, 日本, 싱가포르 세 나라를 중심으로 정보화 推進體系를 비교하기로 한다.

가. 比較分析

各國의 行政情報化 推進體系를 비교하기 위하여 네 가지의 基準—接近方式, 추진기관간 상호관계, 행정정보 共同活用 및 流通程度, 그리고 초고속정보망과의 연계정도—을 설정하고자 한다. 첫째는 行政情報化의 접근방식으로서 중앙정부의 情報化推進計劃에 따라 중앙집중적, 하향식(Top-Down)의 방법으로 추진되는지, 또는 이와는 달리 국가 전체적인 情報化計劃 없이 개별 行政機關이 필요에 따라 독자적인 계획을 수립하여 분권적, 상향식(Bottom-Up)의 방법으로 추진하는지를 기준으로 각국의 推進體制를 개괄적으로 구분할 수 있다.

둘째는 情報化 推進機關間의 상호관계에 관한 것이다. 우선 민간과 정부 중 어느 부문이 국가정보화를 주도적으로 추진하는가, 그리고 行政情報化에서 관련된 부처간의 協調·調整이 원활하게 이루어지는지의 여부에 관한 것이다.

셋째는 부처간 行政情報의 공동활용 및 유통에 관한 것이다. 行政資料 및 情報의 共同構築, 共同管理, 共同活用體制가 갖추어져 있는지의 여부와 부처와 관련기관간 네트워크 구축에 의한 부처간 정보공유 및 정보검색이 가능한지의 여부 등이 주요 기준이 된다.

30) 한국전산원(1996d).

〈表 2-8〉 各國 事例의 比較分析

		미 국	일 본	싱 가 포 르
접근방식		Bottom-Up (상향식) 분권화됨	Bottom-Up (상향식) 분권화됨	Top-Down (하향식) 집권화됨
추진 기관간	정부와 민간	민간주도적	정부주도적	정부주도적
상호 관계	정부 부처간	협조적	독립적	긴밀한 협조체제
정보공동활용 및 유통		정부부처간 네트 워크의 구축·운영 이 부분적으로 이 루어지고 있음	정부부처간 독립적 구축·운영에 의해 정보의 공동활용 및 유통이 원활하 게 이루어지고 있 지 못함	정부부처간 네트워크 의 구축·운영에 의해 정보의 공동활용 및 유통이 원활하게 이 루어지고 있음
국가정보기반구조 (초고속망)과의 연 계		국가정보기반구조 추진의 맥락에서 행정정보화가 추 진되고 있음	양자의 연계관계 가 아직 명확히 설정되지 못함	긴밀하게 연계되어 있음 : 국가정보기 반구조사업(IT2000) 의 강력한 추진구조 에 흡수되어 있음

넷제는 行政情報化 推進體系와 超高速情報通信網 推進體系와의 상호연계에 관한 것이다. 즉, 초고속정보통신망사업의 추진에 따라 行政情報化의 推進體系 및 運營方向에 어떠한 변화를 주었으며, 양자의 추진이 얼마나 有機的으로 연계되었는가에 관한 것이다.

〈表 2-8〉은 상기 기준에 의하여 미국, 일본, 그리고 싱가포르의 행정정보화의 추진체제를 비교한 결과이다. 미국은 分權化된 추진 체계하에서 民間主導的으로 국가정보화가 추진되고 있으며, 行政情報化와 관련된 정부기관간의 협조가 비교적 원활히 이루어지고 있고, 정부부처간 네트워크의 구축을 통하여 행정정보 공동활용 및 유통이 부분적으로 이루어지고 있다. 그리고 行政情報化는 초고속

망구축사업의 한 분과로서 이루어지고 있어서 양자는 긴밀하게 연계되어 있다.

日本은 개별 정부부처가 獨自的으로 행정정보화를 추진중이며, 국가정보화의 추진은 지금까지 國家主導的으로 이루어졌다. 일본의 경우 초고속정보통신망의 구축은 「新社會資本」이라는 이름으로 중요하게 다루어지고는 있으나 그에 대한 具體的인 청사진이 아직 제시되지 못하고 있어서 그의 推進主體, 推進方法 등에 대한 구체적인 계획이 아직도 불분명하다. 그리고 행정정보의 공동활용 및 유통이 원활히 이루어지지 못하고 있다.

싱가포르는 강력한 정부주도로 국가정보화와 행정정보화가 추진되었다. 정부부처간 협조는 NCB의 조정하에 매우 긴밀히 이루어지고 있으며, 정부부처간 네트워크 구축 및 운용을 통하여 행정정보 共同活用이 가장 원활하게 이루어지고 있다. 또한, 행정정보화사업은 IT2000의 중요한 部門으로서 양자의 연계가 매우 긴밀하다.

나. 示唆點

各國의 情報化 政策에서 대체로 一般的인 경향을 발견할 수 있다. 즉, 정부가 積極的으로 情報化에 매진하지만 民間의 參與를 유도하고 있는 것으로 보아 정부와 민간의 긴밀한 협조를 지향함을 알 수 있다. 또한 情報·通信과 관련하여 민간의 창의와 활력 증진에 걸림이 될 수 있는 규제 완화와 과감히 추진하고 있다. 그리고 자국 내의 정보화에 그치지 않고, GII, APII 등 전세계적으로 情報化 共同事業을 推進하는 노력을 전개하고 있다³¹⁾.

그런데, 선진 각국의 行政情報化 推進體系를 비교하여 보면, 동부문에 대하여 하나의 이상적이고 통일적인 모형의 제시가 어렵다는 점을 알 수 있다. 바람직한 행정정보화체계의 유형은 각국의 여러

31) 한국전산원(1996c), p. 15.

상이한 政策遺産(policy legacy) 및 政策環境에 따라 다를 것이다.

先進國의 制度와 制度運用 經驗의 高찰을 통하여 바람직한 행정 정보화의 추진을 위한 공통적인 示唆點을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 각국에는 행정정보화업무를 총괄·조정하는 전담기구로서 中央行政機關이 설치되고 있으며, 關係부처간에 긴밀한 협조체제를 유지하고 있음을 알 수 있다. 가령, 미국의 豫算管理局(OMB), IIFT, GITS, 日本의 총무청 행정관리국, 싱가포르의 NCB 등이 그러한 역할을 수행하고 있다. 둘째, 업무의 전문성과 연구활동을 제고하기 위하여 關係전문가로 구성되는 民間諮問委員會 또는 專門支援機關이 설치되어 있다. 셋째, 關係부처와 기관간 긴밀한 橫적 조정 및 정보의 공동이용을 極大化하기 위한 制度化된 協議體組織—미국의 IITF, 日本의 高度정보통신사회추진본부, 그리고 싱가포르의 CNC—이 廣範圍하게 활용되고 있다. 그리고 마지막으로, 행정정보화정책의 집행이 초고속정보통신망 사업과 매우 긴밀한 關聯을 가지고 推進되고 있다.

IV. 우리나라 行政電算網事業의 推進實績과 評價

우리나라의 중앙정부에서 컴퓨터가 行政業務 處理手段으로 최초로 도입된 시기와 부처는 1967년 경제기획원 통계국이었으며, 지방에서는 1971년 서울특별시 중구청이었다. 그러나 行政電算化를 우리나라에서 체계적으로 추진하기 시작한 시기는 제1차 행정전산화사업이 시작된 1978년 이후라고 할 수 있으며, 行政電算化를 국가적인 주요 정책의 일환으로 추진하기 시작한 시점은 제1차 行政電算網事業이 본격적으로 개시된 1987년이라고 할 수 있다.

〈表 2-9〉 우리나라 行政電算化 推進過程

(單位: 명, %)

	추진 사업	추진 기간
초기 도입 단계	제1차 행정전산화사업	1978 ~ 1982
	제2차 행정전산화사업	1983 ~ 1986
기반 구축 단계	제1차 행정전산망사업	1987 ~ 1991
확대 추진 단계	제2차 행정전산망사업	1992 ~ 1996
고도정보화 확산단계	제3차 행정전산망사업	1997 ~ 2001
	제4차 행정전산망사업	2002 ~ 2006

行政電算化事業의 총괄기관인 총무처에서는 우리나라 행정전산화의 추진상황을 초기도입단계, 기반구축단계, 확대추진단계, 고도정보화 확산단계 등 4단계로 나누고 있다³²⁾. 初期導入段階에는 제1~

32) 총무처(1994), p. 8.

2차 행정전산화 기본계획(1978~1986)이 포함되어 있으며, 基盤構築段階에는 제1차 행정전산망 기본계획(1987~1991)이, 擴大推進段階는 제2차 행정전산망 기본계획(1992~1996)이 추진되고 있다. 마지막으로 고도정보화 확산단계에는 제3, 4차 행정전산망 기본계획이 추진될 예정이다.

1978년부터 1986년까지 총무처 주도하에 제1, 2차 행정전산화사업이 추진되었다. 그러나 9년간에 투입된 전산자원이나 업무개발 실적은 1987년 이후 추진된 제 1, 2차 행정전산화사업과는 비교가 되지 않을 정도로 미미하며, 이 시기에 진행된 전산화는 그 대상업무가 統計處理, 一括處理 등의 手作業을 컴퓨터로 대체하는 작업이 고작이었다. 또한, 동 사업의 명목상 추진기관은 총무처였으나 사실상 부처별로 전산화가 추진된 경향이 강하게 나타난 시기였다. 따라서 이하에서는 行政電算網 事業이 본격적으로 추진된 1987년 이후의 제1, 2차 行政電算網 事業을 중점적으로 살펴보겠다.

1. 第1次 行政電算網事業(1987~1991)

가. 推進實績

國家基幹電算網事業은 공공기관의 업무능력을 제고하고 새로운 수요창출을 통해서 정보산업을 육성한다는 목적하에 1983년 사업의 기본방침을 정한 후 국가부문을 行政, 國防, 教育研究, 金融, 公安 등 5개 분야로 나누어 추진하였다. 동 사업은 1986년 5월 「전산망보급확장 및 이용촉진에 관한 법률」이 제정되면서 전산망조정위원회와 각 분야별 추진위원회가 구성됨으로써 기본적인 推進體制와 틀이 마련되었고, 현재도 그 사업이 추진중이다. 서삼영(1995)은 제1차 行政電算網事業의 推進經緯를 다음과 같이 설명하고 있다.

“... 제1차 행정전산망사업의 준비는 1983년 초로 거슬러 올라간다.

1983년 3월에 청와대 경제비서실에서 ‘情報産業育成方案’을 대통령

에게 보고하였는데 이 보고에 근거하여 동년 5월 반도체 및 정보산업 육성정책 수립·조정을 주요기능으로 하는 「情報産業育成委員會」가 발족되었다. 대통령 비서실장을 위원장으로 하는 동 위원회는 동년 12월에 대통령에게 ‘國家基幹電算網計劃’을 보고하였다. 이 보고서의 주요내용은 網別 推進計劃樹立과 網別 推進責任機關의 指定 등이었다. 행정전산망의 책임추진기관(추후 전담기관이라 함)으로서 DACOM이 지정되었다. 1984년 6월에는 대통령비서실 내에 「情報産業育成會」 대신 「國家基幹電算網調整委員會」를 설치함으로써 행정전산망을 좀더 효율적으로 추진할 수 있게 된 주요 계기가 되었다. 1985년 4월에는 DACOM에 의해 행정전산망용 주전산기의 요구사항이 작성되었다. ...동년 5월에는 국가기간전산망조정위원회에서 대통령에게 ‘行政電算網 推進計劃’을 보고하였다. 이 보고를 통해 6개의 우선개발 업무로서 주민등록관리, 부동산관리, 자동차관리, 고용관리, 경제통계 등이 선정되었고, 추진기구로는 추진 책임기관(주무부처), 총괄기관(총무처), 전담기관(DACOM)을 두며, 자금조달은 DACOM이 선투자하여 완성한 후 정부에서 예산으로 갚는 선투자 후정산 방식을 채택하였다. 1986년 5월에는 이 사업추진의 법적 근거로서 「電算網普及擴張과 利用促進에 관한 法律」이 제정되었다. 동년 10월에는 국산 주전산기로서 Tolerant 기종이 선정됨으로써 국산 중형컴퓨터 개발의 효시를 마련하였다. ...”³³⁾

제1차 행정전산망사업의 기본목표는 제1차(1978~1982) 및 제2차(1983~1986) 行政電算化 基本計劃의 추진에 따라 조성된 행정전산망 기반을 토대로 全國的 單一行政圈의 실현이다. 이를 위한 세부목표로서 ① 主要 行政情報 共同活用體制 構築을 통한 정책결정의 合理性·能率性을 제고하고 ② 전국적 종합전산통신망 구축을 통한 迅速·正確한 對民行政서비스를 제공하며 ③ 인건비, 사무비

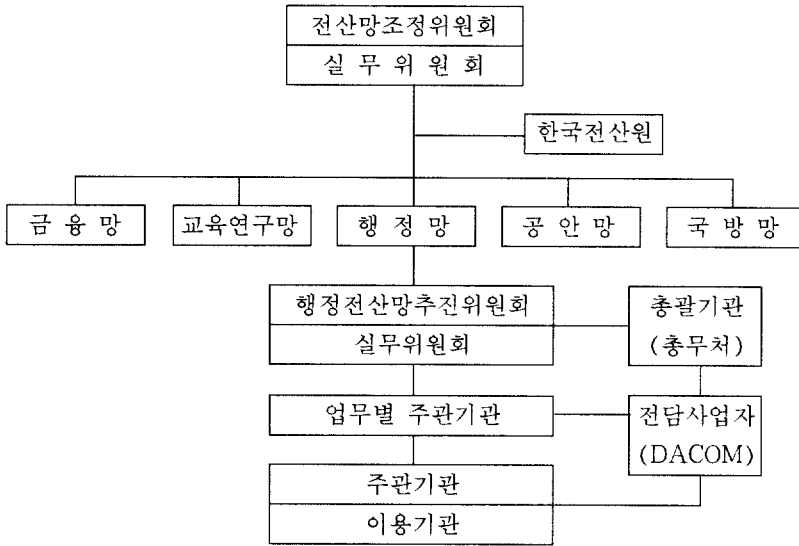
33) 서삼영(1995a), p. 402.

등 행정경비의 절감을 통한 작고 능률적인 정부를 구현하는 한편, ④ 국내 情報産業市場의 需要創出을 통한 정보통신산업의 육성에 기여하는 것이었다.

제1차 행정전산망사업의 추진체계는 [圖 2-10]에서 보듯이 국가차원의 종합조정기구인 電算網調整委員會, 정부내 추진기관인 行政電算網推進委員會, 그리고 利用機關 등으로 구성된다. 여기서 종합조정기구인 전산망조정위원회는 「電算網普及及擴張 및 利用促進에 관한 法律」 제6조에 근거하여 대통령 소속으로 설치된 기구로서 주요 역할은 「電算網普及及擴張 및 利用促進에 관한 法律 施行令」 제4조에 명시되어 있다. 국가기간망사업의 최고의결기구인 전산망조정위원회의 위원장은 초기에는 대통령비서실장이, 그리고 6공화국 출범과 함께 체신부장관(현 정보통신부장관)이 맡고 있다. 그리고 행정전산망추진위원회는 「전산망보급확장 및 이용촉진에 관한 법률시행령」 제9조에 근거하여 설치된 심의위원회로서 행정전산망 기본계획 및 연도별 事業推進計劃의 수립 및 수정, 추진실적 평가, 감리결과 확인 등을 주요기능으로 하며, 總務處 長官이 委員長을 맡아 왔다.

그 밖에 주요한 기관으로서 專擔事業者, 韓國電算院, 主管機關 등이 있다. 전담사업자는 행정전산망의 구축 및 운영을 담당하는 기관으로서 1차 사업의 전담기관으로는 DACOM이 지정되었다. 한국전산원은 「電算網法」 제13조에 의해 설립된 기관으로서 전산망사업에 대한 妥當性 檢討 및 監理, 전산망에 관한 技術의 標準化, 전산망의 開發普及을 위한 技術支援과 國家 및 公共團體의 電算化 促進을 그 주요기능으로 하고 있다. 주관기관은 개발대상업무를 관장하고 있는 부처로서 이들에게는 대상업무별 소요제기 및 업무내용을 검토 확인하는 임무가 부여되었다. 1차 行政電算網事業에서 정책결정은 각종 위원회를 통하여 이루어졌고, 업무는 기능별로 여러 기관에 분담시켰다.

[圖 2-10] 行政電算網事業의 推進體系



	기능
전산망조정위원회	• 국가전산화 기본정책 심의·조정 • 자금조달 및 상환, 관련기술 및 기기도입 심의·조정
실무위원회	• 전산망조정위원회 회부안건의 사전검토
행정전산망추진위원회	• 사업계획 심의·조정 • 전산망조정위원회 위임사항의 심의·조정
실무위원회	• 행정전산망추진위원회 회부안건의 사전 검토
총괄기관	• 관련기관간 협조·지원 등 총괄업무 수행
주관기관	• 대상업무별 소요제기 및 업무개발내용 검토·확인
이용기관	• 행정전산망의 각종 정보자료 이용
한국전산원	• 행정전산망사업 감리 및 관련기술 표준화
전담사업자	• 우선업무의 전산개발 및 전산망의 구축

資料 : 총무처(1992), p. 14.

제1차 行政電算網 사업의 범위는 優先業務, 計劃業務, 既存業務로 나누어 진다. 「優先業務」는 행정전산화 대상업무 중 관계부처의 수

가 많아 업무협조 및 자료의 공동이용 필요성이 높을 뿐 아니라, 전체 국민생활과 밀접한 관계가 있어 早期電算化가 필요한 업무로서 제1차 행정전산망사업의 核心이다³⁴⁾. 그 내용은 5개 기관 6개 업무로 주민등록관리(내무부), 부동산관리(내무부), 자동차관리(교통부), 통관관리(관세청), 고용관리(노동부), 경제통계(통계청)업무 등이다. 「계획업무」는 부처단위의 사업으로 행정전산망 표준에 따라 1987년 이후 각 기관별로 개발중이거나 개발예정인 업무이다. 기상청의 氣象情報管理 등 29개 기관 32개 업무가 선정되었다. 「既存業務」는 부처단위의 사업으로 행정전산망 기본계획 수립 이전에 각 부처별로 이미 개발 완료되어 사업기간중 運營·管理 및 維持補修 對象인 업무를 의미한다. 警察廳의 운전면허관리 등 29개 기관 38개 업무가 선정되었다. 제1차 行政電算網 推進의 핵심은 6개 우선 업무에 있다. <表 2-10>은 동 사업들의 추진실적을 요약한 것이다.

나. 評 價

行政電算網事業은 부처별로 전산화를 추진하는 데 따르는 한계를 극복하고 전국적인 행정전산망을 형성하는 데 목적이 있다. 즉, 지금까지 個別的으로 추진해 오던 전산화작업을 종합적인 계획하여 국가적인 차원에서 관리하고, 추진함으로써 행정전산화의 效果를 極大化시키고자 하는 것이다. 이는 단순히 행정업무의 전산화를 통한 行政能率의 改善뿐만 아니라 國民便宜 위주의 작고 效率的인 정부를 구현함으로써 國家行政能力을 제고시키고 窮極的으로는 國家競爭力을 強化시키는 效果를 가져오는 것을 목표로 하고 있다.

34) 「전산망법」 제20조 2의 1항에는 우선추진사업의 요건으로서 ① 전산망 사업에 기준을 제공하기 위한 사업 ② 관계 國家機關 등이 종합적으로 추진하는 것이 개별적으로 추진하는 것보다 經濟的이라고 인정되는 사업 ③ 全國規模의 사업 ④ 전국민의 便宜를 增進시키는 사업 ⑤ 정보의 互換性을 確保하기 위하여 필요한 사업 등을 제시하고 있다.

〈表 2-10〉 6大 優先業務의 推進實績

	주 관	추진실적
주민등록 관리	내무부	전국 4,300만 주민 및 900만 세대에 대한 78개 항목의 인적 자료 확보 약 3,800개 읍·면·동 등 지역단위의 민원업무 서비스 개시
부동산 관리	내무부	전국 3,200만필지에 대한 18개 항목의 토지자료 확보 전국 273개 시군구 출장소간에 정보통신망 구축 및 연결 개시
자동차 관리	교통부	전국 400만대에 대한 216개 항목의 자동차 등록자료 확보 전국 약 100개 기관간에 정보통신망 구축 및 연결서비스 개시
고용 관리	노동부	500만에 달하는 취업노동자에 대한 고용안정화 기여 전국 49개 노동사무소(중앙직업안정소 등 포함)간에 정보통신망 구축 및 연결서비스 개시
통관 관리	관세청	하루 1만건에 달하는 수·출입 신고 업무처리 김포·서울세관 관할지역의 약 100개 기관(관세사무소 포 함)간에 정보통신망 구축 및 연결서비스 개시
경제통계 관리	통계청	인구통계 등 20개 분야 105종의 통계자료의 제공 전국 25개 요청기관에 대한 정보통신망 구축 및 연결서비스 개시

資料 : 총무처(1992), pp. 21~23.

그 동안 行政電算網事業의 推進過程, 實績 등에 대한 분석과 평가는 총괄기관인 총무처나 감리기관인 한국전산원에서 담당하였다. 그러나 기술적인 측면에 치중하거나 기술감사에 偏向되는 경향이 많았고, 외부기관에 의한 평가시 政治的·行政的 脈絡을 간과하여 종합적인 평가가 이루어지지 못하였다.

行政電算網事業은 國家電算網事業 중 가장 과급효과가 큰 사업이다. 또한 전산관련 組織, 人員, 電算豫算 등도 이전에 비해 큰 증가추세를 보이고 있다³⁵⁾. 國家基幹電算網事業의 일환으로 추진된 행정

35) 주전산기의 경우 1988년에 59대에 불과했던 것이 1995년 현재 761대가 설치되었고, 전산 관련예산은 최근 매년 30%에 가까운 증가추세를 보이고 있다. 그러나 이러한 수치는 선진 외국에 비해 그 규모나 상대적 비율이 낮은 수준이다. 1994년의 경우 전산화예산은 전체 예산의 0.3%에 지나지 않으나 선진국의 경우 1%를 상회하고 있다.

전산망사업은 成功했는가, 失敗했는가? 이는 사업을 어떠한 시각, 어느 분야, 누구의 입장, 어느 시점에서 보느냐에 따라 그 평가가 엇갈리는 그야말로 복잡하고 미묘한 이해가 얽힌 문제이다. 다음에서는 제1차 행정전산망사업에 대한 政策執行의 成敗를 일의적으로 정의하기가 어렵다는 점을 감안하여 사업결과에 대한 肯定的 立場과 懷疑的 立場의 兩 視角을 개괄해 보고자 한다.

1) 肯定的 評價

제1차 행정전산망사업은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 국내외적으로 선례가 없던 대규모 신규사업으로서 부족한 技術과 經驗의 制約 속에서 추진되었다. 둘째, 전산화의 대상업무가 한 부서의 단일 업무가 아닌 多機關 連繫事業으로서 相互協力과 總括的 調整이 특히 요구된 복합적 사업이었다. 셋째, 전산망사업의 主管部署와 專擔事業者間的 고정액 계약방식이 아닌 先投資 後精算이라는 특이한 방식으로 추진된 사업이었다. 또한 이 사업에 투자되는 비용을 정보산업 투자에 연계시켜 國內情報産業을 육성하고, 主電算機를 國産化시킨다는 추가적 목적도 가지고 있었다³⁶⁾.

제1차 行政電算網事業의 추진실적으로 다음과 같은 점을 들 수 있다. 첫째, 국민의 日常生活과 직접 관련된 住民登錄, 不動産, 自動車, 雇傭, 經濟統計 등 6개 우선업무를 선정하여 전산망을 구축하였다. 그리고 그러한 사업추진시 순수한 국내기술과 장비로 전국의 시·도, 시·군·구 및 읍·면·동사무소 그리고 중앙행정기관의 일선기관 등 약 4,300여 기관을 연결하는 온라인망을 완성하여 거주지와 무관한 廣域行政서비스를 실시하고자 하였다³⁷⁾.

둘째, 국가기간전산망사업을 통해 不動産 綜合課稅가 가능해졌고,

36) 서삼영 (1995a), p. 408.

37) 그러나 「거주지무관서비스」가 본격적으로 실시된 시점은 제1차 사업기간중이 아닌 1995년 2월부터이다.

金融實名制의 도입이 가능해졌다는 점 등은 동 사업의 成功的인 執行을 示唆하기에 충분하다. 특히, 1차사업의 추진 결과, 6개 우선업 분야에서 전국망에 의한 온라인 업무를 본격 가동하여 대민서비스의 질을 향상시켰다. 예컨대, 주민등록 전·출입시스템의 가동으로 전·출입시 등본발급이 종전 5~20일에서 3분으로 단축되었다. 對民서비스의 向上과 行政業務 處理節次의 簡素化는 <表 2-11>에서와 같이 土地臺帳 發給, 自動車 新規登錄, 就業斡旋 등에서도 廣範圍하게 나타났다.

셋째, 이 사업을 통해 얻은 두드러진 성과 중의 하나로서 國內情報產業, 특히 국산 중형컴퓨터를 開發했다는 점을 들 수 있다. S/W는 물론 모든 컴퓨터 기기를 소, 중, 대형 할 것 없이 거의 전적으로 외국산, 외국기술에 의존하던 당시 상황의 심각성을 인식하여, 政府는 行政電算網事業을 계기로 이 사업에서 발생하는 電算需要를

<表 2-11> 行政業務處理의 能率性 向上 및 節次의 簡素化

	절차 간소화 및 시간절감	새로운 서비스 창출
주 민	등초본 발급 : 4단계(10분) ⇒ 2단계(2분)	• 전국 어디서나 열람 • 거주지 읍·면·동에서 종합 민원서비스
부 동 산	토지(임야)대장 등본발급 : 4단계(30분) ⇒ 2단계(5분)	• 전국 어디서나 토지(임야) 대장 열람
고 용	구인·구직연결 : 6단계(20분) ⇒ 2단계(3분)	• 지방사무소에서 전국을 대 상으로 취업알선
통 관	수입통관 : 5단계 ⇒ 2단계	• 세관에 가지 않고 관세사무 소에서 수출입신고, 보세 화 물확인
자 동 차	신규등록 : 4단계(30분) ⇒ 2단계(5분)	• 검사 및 정기점검의 사전기 일 안내
경제통계	통계정보제공 : 간행물, 보고서 즉시 제공	• 연구기관, 대학, 사회단체, 금융기관에서 온라인으로 검색

國內情報産業의 育成과 强하게 連繫시켜 推進하였다. 즉 6대 우선 업무의 개발 및 장비를 國內기술, 國內장비만을 사용하여 추진하도록 하였다. 이 결과 각종 표준 다기능사무기기의 개발 보급, 國內 S/W 사업의 成長基盤 構築 및 중형급 컴퓨터의 開發源泉技術의 확보가 가능하게 되었다.

끝으로 들 수 있는 성과는 행정부문에 있어서의 情報化의 可能性, 效用性, 必要性 및 重要性에 대한 인식의 이 사업을 통해서 또는 이 事業結果 惠澤을 봄으로써 크게 提高되고 擴散되었다는 점이다. 이러한 정보마인드의 확산이 지금 한창 進行되고 있는 정보화 사회 실현에 큰 힘이 되고 있다³⁸⁾.

2) 否定的 評價

행정전산망사업에 대한 批判的인 見解는 주로 學界, 產業界 그리고 言論界에 종사하는 전문가들에 의해서 제기되었다. 이러한 비판은 행정전산망을 構築·運營함에 따라 야기되는 역기능 또는 否定的 波及效果에 대한 우려의 소리로서, 프라이버시의 침해, 정보이용계층의 격차 발생, 그리고 전산망의 안전성에 대한 위협 등의 일반적 인 문제에 초점이 맞추어졌다. 보다 구체적으로 살펴보면 ① 標準化된 開發技法이 없었던 점 ② 적시적절한 법령의 뒷받침이 미흡했던 점 ③ 定額契約事業이 아닌 선투자 후정산 방식에서 온 애로 ④ 조직상의 문제 ⑤ 주전산기의 불안정 ⑥ 경험과 기술의 부족 ⑦ 추진계획의 빈번한 수정과 부적절한 대응 등이 問題點으로 지적되고 있다.

제1차 行政電算網事業 推進에서 제기된 문제점을 세부적으로 설명하면 다음과 같다. 첫째, 관련기관간 政策葛藤과 마찰이 持續적으로 發生하였다. 우선, 研究開發 주체인 시스템공학센터, 데이콤, 한

38) 서삼영 (1995a), p. 410.

국전자통신연구소, 대학간에 불협화음이 지속되었다. 이러한 기술관련기관의 갈등은 정책을 담당하고 있는 공무원들이 정책을 적시에 결정할 수 없도록 만들었으며, 이에 따라 정책집행이 지연되기도 하였다. 또한 사업에 참여하고 있는 기관간의 利害關係가 복잡하게 얽혀 문제를 더욱 어렵게 하였다. 기술자와 공무원, 전산원과 데이콤, 데이콤과 下請業體들간의 관계가 協調的 분위기에서 원만하게 이루어지지 않았고, 정부의 관련부처간 政策摩擦과 업체간 利害關係의 相衝으로 인해 갈등이 지속적으로 일어났다.

둘째, 정책결정은 위원회 방식으로, 자금조달은 선투자 후정산 방식으로 추진되었다. 그 결과 업무에 대한 책임의 불분명성과 責任의 轉嫁 傾向이 두드러졌고, 意思決定이 늦어지는 등 업무의 정상적인 진행이 어려웠다.

셋째, 專擔機關 指定에 의한 업무 추진방식이 야기한 문제가 많았다. 제1차 행정전산망사업은 DACOM을 전담사업자로 지정하여 전담사업자가 업무분석, 시스템 설계, 프로그램 작성, 통합테스트 및 설치 등의 전과정을 맡아 개발하도록 하였다. 따라서 주관기관, 즉 업무관장 부처의 自發的 參與가 약화될 수밖에 없었을 뿐만 아니라, 業務開發이 완료된 후에도 시스템을 인수하여 운영해야 할 주관기관에서 주전산기의 安定性 未洽, 最初分析, 設計未備, 응용 S/W 하자, 검사후 미비사항 補完缺如, 事業完了報告書 미제출, 기술이전 敎育不足 등을 이유로 시스템 引受를 미루는 등의 문제가 있었다. 넷째, 공무원의 運營能力 不足, 維持補修 豫算의 부적절한 책정 등은 시스템의 적절한 유지보수와 狀況 및 制度變化에 따른 시스템고도화를 어렵게 하는 요인으로 작용하였다³⁹⁾.

그러나 가장 심각한 문제는 제1차 사업의 중요한 목표 중의 하나였던 정보의 共同利用 體制의 構築이 부처간 理解不足과 현행법상의

39) 서삼영(1995a), pp. 410~411.

어려움으로 거의 이루어지지 않았다는 점이다. 이 결과 시스템 開發 效果가 크게 감소한 것은 물론 重複投資의 傾向도 야기되었다.

2. 第2次 行政電算網事業(1992~1996)

가. 推進實績

제2차 행정전산망 사업의 推進目標도 대체로 1차와 大同小異하다. 추진목표에서 차이가 있다면, 행정전산망의 전국적 확산에 따른 個人情報 保護, 電算資料의 安全管理, 標準化 등 관련제도의 정비 등에 보다 더 역점을 두고 있다는 점이다. 동 사업의 구체적인 추진 목표는 첫째, 제1차 행정전산망 사업의 추진으로 조성된 행정전산화 기반을 토대로 행정정보의 全國的 共同活用體制를 구축하고 둘째, 대민 서비스개선과 행정능률 제고 등 전산화 효과가 크고 국제화, 개방화에 대응하는 국가 주요정책업무의 전산개발을 중점 지원 하며 셋째, 행정전산망의 全國的 擴散에 따른 個人情報 保護, 電算資料의 安全管理, 標準化 등 관련제도를 정비하는 것이다.

제2차 행정전산망사업의 推進體系는 1차 사업 때와 동일하게 구성되어 있다. 그러나 그 기능면에서는 부분적으로 變更 또는 追加되었다. 1차에서는 전담사업자를 DACOM으로 지정하였지만 2차에서는 業務別로 專擔事業者를 선정할 수 있도록 하였다. 즉, 行政電算網의 主要業務 開發 등에 대하여 다양한 업체의 用役事業 參與를 許容하였다. 또한 1차에서는 정부전자계산소(GCC)⁴⁰⁾에 대한 역할이 明示되어 있지 않았으나, 2차에서는 主管機關 및 利用機關에 대하여 行政綜合情報시스템을 구축하고, 수요부처 업무의 전산화를 지원하는 등 중앙전산본부의 역할을 수행하도록 규정하였다. 2차 사업에서 韓國電算院에 대해서도 電算網 安定運營을 위한 支援과

40) 1996년 6월 이후 동 기관의 명칭이 政府電子文書管理所로 변경되었다.

技術諮問의 役割을 수행하도록 규정하였다⁴¹⁾.

제2차 행정전산망사업의 분류는 1차 사업과 약간 다른데, 1차 때와 같이 우선업무, 계획업무, 기존업무 외에 「重點支援業務」라는 사업이 추가되었다. 우선업무는 전국규모의 사업으로 행정능률 향상 및 對民奉仕 行政具現이 가능한 업무로서 7개 기관의 7개 업무가 선정되었다. 이에는 국민복지업무(보건복지부), 우체국종합서비스전산화(정보통신부), 해상화물관리(관세청), 지적재산권 정보관리(특허청), 기상정보관리(기상청), 물품목록관리(조달청), 어선관리(수산청) 등이 포함된다. 계획업무는 외무부의 외교정보관리 등 30개 기관 총 134개 업무가 해당되며, 기존업무는 財政經濟院 豫算管理 등 31개 기관 총 406개 업무이다⁴²⁾. 「중점지원업무」는 기존의 전산망법 체계에는 없는 업무구분으로서 國家競爭力 強化, 環境 및 租稅行政의 透明性 確保 등을 위해 修正計劃에서 追加적으로 선정된 업무이다.

정부는 UR 협상과 국제화, 개방화에 적극 대응하고 국가경쟁력 강화를 위하여 제2차 行政電算網事業의 기본계획을 대폭 수정하여 1994년 3월 18일 행정전산망추진위원회에 상정·의결한 후, 1994년 5월 17일 電算網調整委員會를 통하여 이를 최종 확정하였다. 經濟通商業務(재정경제원, 통상산업부, 외무부), 農業技術情報管理(농촌진흥청), 環境保全管理(환경부), 國稅綜合管理(국세청) 등의 4개 업무가 중점지원업무가 되었다⁴³⁾. 수정계획에는 ① 그 동안 미진했던 행정정보의 범정부적 공동활용을 촉진하고, 행정전산망 情報流

41) 한국전산원(1995c), p. 19.

42) 계획업무와 기존업무의 기관 수 및 업무 수는 매년 증가하고 있다. 당초에는 전자는 29개 기관 131개 업무였으며, 후자의 경우 31개 기관 322개 업무였다.

43) 제2차 행정전산망사업에서의 우선업무는 전국적 규모의 다부처가 관련된 國家的 次元으로 추진된 업무에서 총무처가 각 부처의 업무를 단순히 선정한 것으로 變質되었다. 따라서 수정계획 후에는 4대 重點支援業務가 優先業務보다 더욱 重要하게 되었다.

通센터를 설립하여 각종 公文書와 報告書式 등을 행정기관 상호간에 교환할 수 있는 유통체계의 구축 ② 정부에서 관리하고 있는 각종 행정정보의 네트워크를 이용하여 민원전산망을 擴大·構築함으로써 대국민서비스의 질적 수준을 향상 ③ 정보유통을 원활히 하고 행정정보의 공동활용을 위하여 하드웨어(H/W) 등 電算資源의 標準化 등이 강조되었다.

그러면 事業完了 年度를 1년여 남기고 있는 제2차 行政電算網事業은 具體的으로 어떠한 推進實績을 보이고 있는가? 제2차 사업에 대한 비교적 최근 평가자료인 한국전산원(1996)을 토대로 1995년 말까지의 추진실적을 살펴보도록 하겠다. 우선, 7대 우선추진업무는 전반적으로 事業推進이 正常的으로 진행되고 있다. 郵遞局 綜合서비스事業(정보통신부)의 경우 전공정 대비 85%의 추진실적을 보이고 있으며, EDI형 통관자동화(관세청)는 85%, 기상정보관리(기상청)는 90%, 그리고 어선관리업무(수산청, 현 해양부)는 100% 개발완료 하였다. 그러나, 物品目錄管理(調達廳)와 國民福祉業務(保健福祉部)는 1995년 말 현재 각각 40%, 50%밖에 진척을 보이지 못하고 있다. 전자의 경우 물품품목 입력작업이 지연됨에 따라 물품품목정보 공동이용시스템 및 물품정보관리 업무 추진이 연기되고 있으며, 후자의 경우 開發日程이 1996년에서 1998년으로 遲延될 것으로 보인다.

둘째, 經濟通商業務, 農業技術情報管理, 環境保全管理, 國稅綜合管理 등 4대 중점지원업무의 경우 대부분의 사업이 정상적으로 추진되고 있다고 보고되고 있다. 경제·통상업무는 정부전자계산소의 기술적 지원과 관련부처간 협의를 통하여 추진되고 있으며, 1995년말 현재 전공정 대비 70%가 진행되었다. 農業技術情報管理는 '농업과학기술 전산정보망 구축 계획' 및 '세부추진계획'을 수립하면서 정상적으로 추진되고 있다. 또한 농업기술정보 시스템 프로그램 개발 및 試驗運營이 되고 있으며, 농업생산출하 정보시스템이 개발중이

다(80% 진행). 그리고 環境保全管理와 國稅綜合管理도 각각 70%의 추진실적을 보이고 있다. 환경보전관리는 환경민원 사무자동화 네트워크 구성계획은 수립되었으나 원격탐사 감시업무에 대한 추진이 다소 미진한 것으로 나타났다. 그리고 業務推進의 效率化를 위해서 부처간 또는 부서간의 協調體系 構築이 필요한 것으로 나타났다. 국세종합관리(국세청)는 장기간의 용역사업으로 진행되고 있기 때문에 추진단계별로 檢證過程이 필요한 업무이다. 이 사업은 國稅綜合電算網 構築을 위한 業務分析과 設計를 完了했으며, 현행 세목별 전산시스템을 개인별 또는 업체별 시스템으로 통합시키는 작업이 진행중이다.

셋째, 제2차 행정전산망사업의 계획업무는 外務部의 外交情報管理 등 30개 기관 총 134개 업무로 구성되어 있으며, 이 중 121개 업무(90%)가 정상적으로 추진되고 있다. 한편, 기존업무는 財政經濟院의 豫算管理 등 31개기관 총 406개 업무를 대상으로 하고 있으며, 이 중 196개 업무에 대한 보완 및 개선이 완료되었다.

나. 評 價

제2차 국가기간전산망사업(1992~1996)이 1차 사업(1987~1991)과 다른 특징은 크게 보아 네 가지로 요약된다. 첫째, 제1차 사업의 초기에 강한 추진력을 보였던 電算網調整委員會의 位相 弱화가 지속되다가 제2차에서는 그 역할이 극히 미미해졌다. 즉, 사업의 전반적인 조정이나 投資優先順位의 결정 등 핵심적인 기능은 거의 수행하지 못하고 기본계획의 발간이나 컴퓨터 도입 심의 등 극히 주변적인 기능 밖에는 하지 못하였다.

둘째, 행정전산화 대상업무의 선정방식에서도 큰 차이가 있었다. 1차 사업에서는 대상기관과 업무를 電算網調整委員會에서 지정하여 선정하는 방식(top-down)을 채택함으로써 사업의 추진력은 발휘될 수 있었던 반면 주관기관의 자발적 참여를 약화시키는 결과를 초래

하게 되었고 부처별 책임의 한계를 모호하게 하였다. 그러나 2단계에서는 개별 부처가 정보화 대상업무를 결정하면, 總括部署인 총무처가 이를 단순히 추진하는 下向式(bottom-up) 추진방식을 채택함으로써 사업절차상 참여의 폭은 확대시키는 효과는 있었으나 單位部處의 單位業務 中心의 사업개발로 치우치는 결과를 낳았다. 그리하여 부처간 공동활용, 시스템간의 연계운용이 더욱 더 중요한 정책과제가 되었다.

셋째, 제1, 2차 전산망사업은 豫算運用方式에서 큰 차이가 있다. 1차에서는 先投資 後精算이라는 예산회계법상 예외적인 방법을 채택함으로써 安定的인 財源確保라는 이점은 살릴 수 있었으나 예산당국의 재원배분 권한의 약화를 초래하였다. 그러나 2차 사업에서는 각 부처 예산사업으로 行政電算網事業이 전개되었다.

끝으로, 앞서도 언급하였듯이 業務推進方式에 있어서 重點支援業務라는 範疇가 신설되어 行政情報化가 國家競爭力 強化라는 시급한 정책목표의 달성에 기여하도록 하는 계기를 만들었으며, 제1차와 달리 단독 전담사업자체제를 복수의 전담사업자체제로 바꾸어 참여의 폭을 확대하였다.

제2차 行政電算網事業은 1996년도에 완료될 예정이므로 전체적인 추진성과를 평가하기란 현시점에서는 무리가 따른다. 그러나 지금까지 매년 총무처 및 한국전산원에서 평가한 추진실적을 토대로 肯定的인 면과 否定的인 면을 評價하도록 하겠다.

1) 肯定的 評價

行政電算網事業의 총괄기관인 총무처나 감리기관인 한국전산원의 시각에서 보는 동 사업의 추진성과는 다음과 같은 네 가지이다. 첫째, 정보화촉진에 따라 발생할 수 있는 각종 역기능에 대한 방지대책으로 個人情報保護法, 電算安全管理 등이 마련되어 시행되었다는 점 둘째, 기관간 공동활용 업무에 대한 실태조사로 共同活用體制

構築을 위한 基盤을 造成했다는 점 셋째, 行政情報流通센터를 구축하고 운영하기 시작했다는 것, 그리고 국산 주전산기(TICOM)에 대한 보급이 지속적으로 확대(1993 : 13대 → 1995 : 50대)되었다는 점이다⁴⁴⁾.

그러나 1992년부터 추진된 제2차 事業期間中에 있었던 성과 중 가장 큰 의미가 있었던 사업은 극히 제한적인 범위와 형태로 이루어진 기관간 행정정보 공동활용 체제의 구축이라고 할 수 있다. 이의 대표적인 사업으로서 첫째, 대전에서의 시범사업을 통하여 1995년 9월부터 서울의 전지역에서 실시중인 一般旅卷 民願電算網의 구축이다. 따라서 현재 일반여권의 발급은 외무부 여권과가 아닌 서울시 4개 구청에서 이루어지고 있으며, 현재 동 서비스의 전국 확산이 추진되고 있다. 둘째, 주민등록 부동산 공시지가 자료를 연결, 개인별·가구별·기업별 土地所有 現況을 파악할 수 있는 부동산 投機防止를 위한 綜合土地情報시스템의 구축이 있었다. 그리고 주민등록 전입신고에 의한 1회 처리시스템의 구축 등을 들 수 있다.

2) 否定的 評價

앞서도 언급하였듯이 제2차 行政電算網事業은 현재 진행되고 있는 사업이므로 이에 대한 단정적인 평가는 어렵다. 그러나 이 사업은 사업의 推進體系, 事業의 進陟 등 거의 모든 면에서 상당히 未洽하다고 할 수밖에 없다⁴⁵⁾.

첫째, 제2차 行政電算網事業의 추진체계는 형식적으로는 1차와 동일하다. 그러나 실질적으로는 1차 행정전산망사업의 추진체계가 완전히 瓦解되었다고 할 수 있다. 위원회에 의한 政策決定機能部分은 사실상 없어지고, 각 主管部處가 民間開發業體 또는 政府電子計算所를 통해서 업무를 獨自的으로 수행하고 위원회는 形式的으로

44) 한국전산원(1995c), p. 25.

45) 서삼영(1995a), pp. 412~416 참고.

이를 追認하는 형태를 취하고 있다. 자금조달방법도 1차 때는 선투자 후정산 방식이었으나 2차 때부터는 각 부처가 一般豫算을 확보해서 추진하는 사업으로 변화였다. 그 결과 관료들의 정보화마인드의 부족으로 예산배정의 우선순위가 낮아서 財源을 確保하는 데 어려움을 겪게 되었다. 그리고 單年度 豫算會計方式으로 인해 長期的인 觀點에서 계획을 추진하기 어려웠다.

둘째, 2차 사업의 우선업무로 선정된 업무의 성격이나 규모를 1차 사업과 비교해 볼 때, 이들 업무는 國民全體 또는 行政에 크게 영향을 줄 수 있는 성격의 업무라고 보기는 힘들다. 그 이유는 2차 업무는 국가적 차원에서 추진된 업무가 아니라 각부처의 업무를 총괄부서인 총무처가 단순히 選定한 것에 불과하기 때문이다. 4대 중점업무도 豫算投入 등의 면에서 볼 때, 國稅綜合管理만이 비교적 대규모 사업으로 추진되고 있을 뿐이다.

셋째, 業務推進方式도 개별부처의 단위업무를 중심으로 개발하고 있기 때문에 대민서비스 향상 효과도 제한적일 수밖에 없다. 국민들의 行政에 대한 다양한 要求를 積極的으로 수용하기 위해서는 현재의 전산화 추진체계, 개발방식, 예산, 대상업무, 전산장비의 구성과 통신망의 구성, 법, 제도 등 제반측면에서 근본적인 변화가 요구되고 있다.

넷째, 일부 부처에서 나타나고 있는 현상으로서 推進計劃을 수립할 당시의 준비 소홀 등으로 계획이 자주 수정됨으로써 一貫性 있는 電算化 推進을 어렵게 하고 있다. 예를 들어 7대 우선추진업무 중 하나인 國民福祉業務의 경우 추진계획의 수정이 불가피하였다.

다섯째, 제2차 행정전산망사업 추진에서 1차와 마찬가지로 持續的으로 제기되고 있는 문제는 行政情報 共同活用의 未洽한 實施이다. 2차 계획에서는 총무처의 정부전자계산소(GCC)가 中央電算本部를 운영하도록 하며, 관련기관간 役割分擔體系를 구축하도록 하는 중앙전산본부로서의 기능을 부여했지만 개별전산망을 구축하고

있는 다른 부처에서 共同活用に 소극적인 자세를 보이고 있다는 점이다⁴⁶⁾. 더구나 공동활용이 갈수록 크게 요구되는 住民管理, 不動産管理를 비롯한 관련 데이터베이스가 이를 필요로 하는 타 부처에게 제공되지 못하고 있다.

3. 行政情報化 關聯 設問調査 分析

행정전산망사업과 관련하여 516명의 行政公務員을 대상으로 실시한 설문조사의 결과는 다음과 같다. 우선, 전체 대상 공무원 중 428명(82.9%)은 行政電算網과 관련된 업무를 담당할 경험이 없다고 대답하여 행정전산망사업이 일반공무원들에게는 아직도 生疎한 業務임을 확인할 수 있다. 그러나 공무원들에 대한 PC보급은 그동안 상당한 진척이 있었다. 조사대상 공무원의 50.2%가 2인당 한 대를 사용하고 있으며, 1인당 한 대인 경우도 전체의 34.3%나 되었다. 그리고 사용중인 컴퓨터가 외부 네트워크와 연결가능한 경우가 전체의 66.9%로서 비교적 높은 수치를 나타내고 있다.

그러나 PC의 利用現況을 묻는 “귀하가 담당하고 계시는 업무 중 PC 등 情報通信機器를 이용하여 처리되는 업무의 비중은 어느 정도입니까?”라는 질문에 대하여 0~30%의 업무라고 응답한 공무원이 전체의 27.3%, 30~50%가 23.6%, 50~70%가 16.5%, 그리고 70% 이상이라고 한 응답자가 29.5%였다(무응답, 3.1%). 따라서 50% 이상의 공무원들이 아직도 보급된 PC를 업무에 충분히 이용하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한, “귀하가 업무처리를 위하여 PC를 사용하실 경우 가장 빈번히 사용하시는 소프트웨어(S/W)는

46) 「행정전산망추진에 관한 규칙」 제12조는 “행정전산망 개발 결과를 다른 기관에 전수할 수 있도록 정부전자계산소장이 공동활용이 가능한 업무를 조사하여 그 목록을 유지·관리하고 그 업무를 전산화할 수 있다”고 규정하고 있다.

무엇입니까?”라는 질문에 대하여 70.2%가 워드프로세서라고 답한 것을 보아 현재 一般公務員들의 PC利用形態가 매우 初步的인 水準임을 알 수 있다.

業務遂行時 DB의 必要性을 묻는 “귀하의 업무를 수행하는 데 있어서 데이터베이스를 활용하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?”의 질문에 대하여, 전체의 25.2%가 “대단히 필요하다”, 46.7%가 “대체로 필요하다”라고 답한 반면, “별로 필요없다”나 “전혀 필요없다”라고 응답한 공무원은 각각 20.3%, 0.8%에 불과하였다(무응답, 7.0%). 그러나 이러한 필요성에 대한 인식에도 불구하고, DB 이용현황을 묻는 “현재 업무처리과정에서 데이터베이스를 사용하고 계십니까?”라는 질문에 대하여 “사용하지 않는다”가 전체의 69.4%였으며, “사용한다”가 26.7%였다(무응답, 3.9%).

DB를 사용하고 있다고 응답한 138명의 공무원들에게 利用DB의 종류를 묻는 “만약 데이터베이스를 사용하시고 계신다면, 현재 가장 많이 사용하고 계시는 데이터베이스는 어떠한 것입니까?”의 질문에 대하여 58.7%가 자신이나 자신의 부처에서 작성한 데이터베이스를 사용하고 있다고 답하였으며, 他 部處에서 작성한 데이터베이스를 이용하고 있다고 답한 공무원은 13.0%(기타, 7.2%, 무응답, 21.0%)에 불과하였다. 즉, 현재 DB를 이용하고 있는 소수의 공무원들도 대부분이 자신의 부처에서 직접 만든 DB만을 사용하고 있으며, 行政情報의 共同活用은 매우 제한적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

전체 조사대상 공무원들에 대한 行政情報 共同活用の 현황을 보다 직접적으로 질문한 “귀하의 업무를 수행하는 과정에서 다른 기관에서 작성된 데이터베이스를 사용해 보신 경험이 있습니까?”라는 설문문항에 대하여 전체 公務員의 불과 5.1%만이 “대단히 많다(1.2%)” 또는 “많다(3.9%)”라고 답한 반면, “다소 있다”와 “전혀 없다”가 각각 25.6%와 63.6%(무응답, 5.8%)의 大多數를 차지하고

있다. 즉, 우리나라의 대부분의 공무원들 사이에 行政情報 共同活用은 거의 이루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다.

4. 綜合的 評價

이상에서 제1, 2차 行政電算網事業의 推進實績 및 評價와 行政情報化와 관련하여 본 연구에서 수행한 설문조사의 결과를 개괄하였다. 행정전산망사업의 평가에 있어서 중요한 점은 행정전산망사업이 이미 완결된 사업이 아니라 持續的으로 推進되고 있는 사업이라는 점이다. 따라서 동 사업의 肯定的인 評價에만 안주할 것이 아니라 懷疑的인 소리에 귀를 기울여 그에 대한 積極的인 政策代案을 발굴해야 한다.

행정전산망사업의 기본전략은 부처별로 電算化事業을 추진하였을 때의 重複投資를 피하고 여타 전산망과의 圓滑한 連動을 꾀한다는 것이며, 이를 위하여 기존의 최소화 및 소프트웨어의 표준화를 실시하는 것이다. 행정전산망사업이 순조롭게 추진되려면 組織文化와 業務處理의 慣行이 서로 다른 부처간의 상이한 견해 차이가 해소되어야 한다. 아울러 컴퓨터시스템의 研究開發, 試驗評價, 品質保證 및 生産을 주도할 研究所와 生産業體, 行政電算網 및 應用소프트웨어를 개발할 전담사업자, 그리고 실제로 시스템을 이용할 행정부처간에 협조가 잘 이루어져야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못하다.

현 시점에서 볼 때, 행정전산망사업의 추진과정에서 나타난 가장 심각한 문제는 앞서의 설문조사 결과분석에서도 서술하였듯이 공공기관간에 이미 電算化가 이루어진 개별 행정정보가 圓滑히 流通되지 못하여 행정정보의 공동활용이 극히 制限的으로 이루어지고 있다는 점이다. 즉, 행정정보 공동활용이 미흡하여 중복투자의 경향이 나타나고 있으며, 행정업무 추진의 效率性이 低下되고, 국민들에게 불필요한 資料提出의 負擔을 지우고 있다는 점이다. 현재 정부가

추진중인 윈스톱, 논스톱 민원처리의 전제는 원활한 행정정보 공동 활용이다.

그런데 공동이용의 문제가 제기될 때, 가장 자주 등장하는 문제는 현재 내무부가 관리책임을 맡고 있는 住民DB의 공동활용 문제이다. 行政情報 공동활용의 문제의 대부분은 이 문제에 해당된다고 하여도 그리 심한 과장은 아닐 것이다. 住民DB의 경우, 이용을 원하는 기관이 많고, 개인정보보호의 차원에서 큰 문제가 없는 경우에도 요구자료가 온라인, 實時間에 제공되지 못하고 있어 重複投資, 業務遲延 등의 非效率를 나타내고 있다.

따라서 政府生産性 提高를 위한 행정정보화를 다루고자 하는 본 연구에서는 다음 장의 사례연구의 주제로서 주민DB 공동활용의 현황과 改善方案을 심도 있게 다루고자 한다.

V. 行政情報 共同活用 事例分析： 住民登錄DB를 中心으로

1. 住民登錄電算網事業의 推進過程 및 實績

제1차 행정전산망사업의 우선업무 중 내무부 주관의 주민등록관리업무는 가장 규모가 크고 방대한 핵심사업이었다. 國家人力資源情報의 효과적인 활용체제를 구축하고, 신속·정확한 주민등록 민원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 본 사업은 금융망이나 공안망 등 다른 전산망과의 연계 활용에서도 先導的인 役割을 담당할 것으로 기대된다. 주민등록전산망사업은 전국민의 姓名·住所 등 11개 분야 78개 항목을 종합 전산화하고 전국의 읍면동사무소와 유관부처를 온라인으로 연결하는 사업이다. 동 사업의 추진결과, 세대 및 주민등록표의 내용이 모두 컴퓨터에 입력 보관되고, 住民登錄·訂正·抹消·轉入·轉出 등의 電算處理가 가능하게 되었다.

住民網의 運用體系는 다음과 같다. 각 읍면동사무소 사용자본부에 설치된 행정망용 컴퓨터에 입력된 주민등록 전산자료가 15개 시·도의 지역전산본부에 설치된 주전산기에 연결되어, 사용자본부에서 발생하는 모든 자료가 즉시 地域電算本部에 入力·保管된다. 지역전산본부의 주전산기는 내무부의 중앙전산본부에 연결되어 중앙전산본부가 전국단위의 자료를 색인 형태로 관리하고 있다.

주민등록전산망사업은 1985년 5월 行政電算網基本計劃이 확정되면서 本格的으로 推進되었다. 1989년 6월에 전국민의 주민등록자료 5,200만건이 입력 완료되었다. 그후 1990년 경기지역에서 시범 운영된 후, 1991년 3월에 전국적으로 서비스가 실시되었다. 그러나

소프트웨어의 不安定性問題로 데이콤과 내무부간에 시스템 引繼·引受가 지연되어 1992년 말에 하드웨어가, 그리고 1993년 7월에 소프트웨어가 인계·인수되었다. 1995년 2월부터는 거주지와 관계없이 전국 어디서나 온라인으로 주민등록 등·초본 발급이 가능해졌고, 동년 5월부터는 주민등록 전출입이 統合管理되었다. <表 2-12>는 주민등록전산화사업의 추진경과를 정리한 것이다.

<表 2-12> 住民登錄電算化事業 推進經過

(單位: 명, %)

	내 용
1985. 5.	행정전산망 기본계획 확정
1989. 6.	전국민 주민등록자료 입력 완료(78개 항목, 5200만 건)
1990. 7.	경기지역 시범 운영
1991. 3.	전국 서비스 실시(원래 계획은 1990년 12월)
1993. 7.	데이콤으로부터 내무부로 주민관리 시스템 인계인수
1994. 7.	거주지 무관 전국 온라인 서비스 실시 시작(주민등록 등초본)
1995. 2.	거주지 무관 전국 온라인 서비스 전국적으로 확대(주민등록 등초본)
1995. 5.	주민등록 전출입 통합관리 서비스

資料: 한국전산원(1995a), p. 98.

현재 주민등록전산망사업은 읍·면·동에서 처리되는 주민등록업무를 위주로 하여 개발·운영중이다. <表 2-13>에서 볼 수 있듯이 대부분의 업무는 읍·면·동에서 담당하고 있다. 그리고 <表 2-14>의 주민등록전산화업무 運用現況을 보면, 1995년 7월 기준으로 총 42개 분야 283개 업무가 전산화 대상이며, 프로그램 수는 총 736본이다.

〈表 2-13〉 住民登錄關聯 서비스機關 分布現況

(單位: 개)

	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기
계	4,135	556	255	168	160	107	89	501
시군구	230	25	16	8	10	5	5	31
읍면동	3,905	531	239	160	150	102	84	470

	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	284	182	229	289	386	417	458	54
시군구	18	11	15	14	24	23	21	4
읍면동	266	171	214	275	362	394	437	50

資料: 한국전산원(1995a), p. 99.

〈表 2-14〉 住民登錄 電算化業務 運用現況(1995. 7. 기준)

	분 야	세부업무수	프로그램본수	프로그램스텝수
읍면동업무	22	208	261	359,965
시도업무	20	75	475	360,332
계	42	283	736	717,297

註: 분야 및 세부업무수는 기존 운영업무를 기준으로 재분류
 資料: 한국전산원(1995a), p. 98.

住民管理業務의 電算化를 위해 투입된 전산자원은 다른 우선업무에 비해 훨씬 많은데, 〈表 2-15〉는 내무부가 관리하고 있는 행정전산망사업의 주전산기 설치현황을 나타내고 있다. 表에서 보듯이 1995년 현재 住民登錄電算網事業에는 대형 컴퓨터로는 IBM 9121(128MB)이 한 대, 그리고 중형컴퓨터로는 주전산기 1호인 Tolerant(16MB)가 81대가 도입되었다. 이 중 8대는 내무부에 나머지 73대는 서울, 부산 등 6대 도시와 경기, 강원 등 9개 도에 배치되

어 있다. 그런데 이러한 전산장비는 1988년부터 구입된 것으로서 본 논문 제Ⅳ장에서 자세히 살펴보았듯이 장비의 老朽化問題가 중요한 政策問題로 대두되고 있어 조만간 全面的인 시스템교체가 不可避한 실정이다. 현재 대부분의 주전산기가 생산이 中斷된 주전산기 1호(Tolerant)이므로 향후 주전산기 2호(Ticom) 또는 3호로 대체될 것인데, 어느 기종으로 대체되든지 기종 대체시 많은 문

〈表 2-15〉 內務部 管理 行政電算網事業의 主電算機 設置現況(1995)

	주 전 산 기 현 황				비 고
	계	주 민	부동산	자동차	
합 계	157	81	39	37	
내 무 부	10	8	2	—	<ul style="list-style-type: none"> • 주민개발용 : 3대 • 부동산개발용 : 1대
자치단체	147	73	37	37	
서울	21	13	2	6	자동차 증설 : 1대
부산	11	6	2	3	자동차 증설 : 1대
대구	7	4	1	2	자동차 증설 : 1대
인천	6	3	1	2	
광주	4	2	1	1	
대전	4	2	1	1	자동차 증설 : 2대
경기	19	9	5	5	
강원	8	4	2	2	
충북	7	3	2	2	
충남	9	4	3	2	
전북	9	4	3	2	
전남	11	5	4	2	
경북	12	6	4	2	
경남	16	7	5	4	
제주	3	1	1	1	

資料 : 내무부 내부자료.

제가 발생할 것으로 예상된다. 가령, 주민등록전산화작업시 주전산기 1호에搭載할 어플리케이션 개발비용만 1,500억원이 소요되었는데, 運營體系와 CPU가 다른 기종에서 이를 그대로 사용할 수 없으므로 어플리케이션을 다시 개발해야 하는데 이 경우 1,500억원 이상이 소요될 것으로 예상된다.

2. 住民登錄DB 共同活用 實態와 問題點 分析

〈表 2-16〉은 內務部가 管理하고 있는 주민등록DB의 共同活用 現況을 나타내고 있다. 현재 온라인으로 정기적으로 주민자료를 활용하는 기관은 內務部 國土情報센터와 外務部뿐이다. 내무부 국토정보센터는 전국민의 세대주/세대원주민 색인자료를 중앙으로부터 매일 1회 온라인으로 제공받고 있다. 외무부는 旅卷發給 업무를 위해 접수시 수시로 申請人의 人的事項(가족관계, 병역 등)을 시·도로부터 온라인으로 제공받고 있다.

警察廳과 統計廳, 地方自治團體는 住民資料를 온라인이 아닌 一括處理方式으로 提供받고 있다. 경찰청의 경우 신원관리업무를 위하여 만 17세 이상 개인의 기본인적사항을 내무부로부터 마그네틱 테이프(M/T : magnetic tape)로 제공받는데, 중앙(내무부 전산지도과)으로부터 연 2회, 지방으로부터 월 2회 제공받고 있다. 통계청은 인구통계를 위해 인구이동자료를 월 1회, 지방자치단체는 住民稅 賦課를 위해 세대주소자료를 연 2회 시·도로부터 提供받고 있다.

주민등록 전산자료는 공동활용의 범위가 매우 넓다. 1994년 1월부터 1995년 10월까지 내무부가 경찰청, 국토정보센터, 국세청, 감사원 등의 기관에 정기·비정기적으로 자료를 제공한 실적은 총 50여 개기관, 150여회, 그리고 3억 7천만건에 이른다. 그러나 行政情報

47) 최준환(1996), pp. 40~41.

〈表 2-16〉 住民登錄DB 共同活用 現況

	자 료 명	활용업무	주기	제공기관	비고
내무부	전국민의 세대주/세대원주민 색인자료	국토정보센터	일 1회	중앙	온라인
외무부	신청인 인적사항	여권발급 전 산 망	접수시	시도	온라인
경찰청	만 17세 이상자 개인의 기본인적사항	신원관리	년 2회 월 1회	중앙 시도	M/T
통계청	인구이동자료	인구통계	월 1회	시도	M/T
지자체	세대주소자료	주민세 부과	년 2회	시도	디스켓

資料：한국전산원(1995a), p. 102.

의 共同利用이 政策決定의 效率性을 높이고 대국민 서비스를 향상시키는 것을 목적으로 한다면, 窮極的으로 각 기관이 보유하고 있는 정보를 온라인, 實時間에 제공하는 것이 가능하여야 한다. 그러나 주민등록DB의 경우에 여러 기관으로부터의 資料提供 要求를 현재 충분히 수용하지 못하고 있는 실정이다.

住民登錄 電算資料는 매우 많은 기관의 업무와 관련된다. 다음 〈表 2-17〉은 총무처 민원사무처리기준표에 나타난 주민등록정보를 필요로 하는 民願業務의 現況을 조사한 결과이며, 〈表 2-18〉은 내무부가 1995년 3월에 조사한 자료로서, 주민등록 전산자료를 필요로 하는 기관, 대상업무, 자료제공방식, 자료제공주기 등을 나타내고 있다. 공동활용 목적을 보면 크게 두 가지인데, 하나는 업무의 簡素·迅速화와 民願書類·住民不便의 減少, 즉 정부의 行政費用 節減과 國民의 順應費用 減少이고, 다른 하나는 자료의 正確性·信賴性을 높이는 것이다. 표를 보면 알 수 있듯이, 대부분의 기관이 주민등록정보를 필요로 하는 업무를 하고 있고 그 범위도 정부기관,

공단, 은행 등 매우 다양하다. 그러나 이러한 기관들의 수요와 <表 2-16>에서 살펴본 현재 定期的으로 이루어지고 있는 주민등록DB의 타기관 공동활용 현황을 비교하여 보면 양자간에 엄청난 乖離가 있음을 알 수 있다.

한편, 부처별로 데이터베이스의 공동활용이 이루어지지 못하여 데이터베이스가 重複으로 開發되는 현상이 나타나고 있다. 예를 들어, 내무부의 주민등록DB의 경우 關稅廳, 統計廳, 警察廳, 兵務廳, 保健福祉部 등 다른 부처에서도 그와 유사한 데이터베이스가 개발되고 있다.

<表 2-17> 住民登錄情報를 必要로 하는 民願業務 現況
(총무처 민원사무처리기준표 1992. 10.)

	민 원 명	필요서류
건 설 부	건축사보 신고	주민등록초본
	공유수면매립공사 대표자 변경 신고	주민등록등본
	부동산중개업 허가(갱신) 신청	"
	위임장 및 매도증서 발급 신청	주민등록초본
	주택관리업 면허	주민등록등본
	주택관리면허사항 변경 신고	"
	중기검사대행자 지정 신청	"
	중기대여업변경 허가 신청	"
	중기대여업 허가 신청	"
	중기등록번호표부착 및 중기등록번호 각자대행자 지정사항 변경 신고	주민등록초본
	중기등록번호표 재교부, 재봉인 신청	주민등록등본
	중기정비업 허가신청 및 변경 신청	"
	체미지소유자 주소 변경 신청	주민등록초본
	측량업등록사항 변경 신청	주민등록등본
	택지소유 실태 신고	"
택지취득 허가 신청	"	

〈表 2-17〉의 계속

	민 원 명	필요서류
교 육 부	고등학교 졸업학력(입학자격) 검정고시 교원자격증의 기재사항 정정 신청 중학교 전입·편입학 배정 신청 학원설립등록 인가 신청 학원설립자의 변경등록(인가) 신청	주민등록초본 " 주민등록등본 주민등록증사본 "
교 통 부	성능시험자의 지정 신청 시도를 달리하는 자동차 변경 등록 자동차검사대행자 지정 신청 자동차등록번호표 재교부(재봉인) 신청 자동차변경 등록 자동차신규 등록	주민등록초본 주민등록등본 주민등록초본 " 주민등록등본 "
국가보훈처	국가유공자 등록 신청 국가유공자 채무자관할 변경 신청 무공·보국수훈 및 유족 등의 등록 신청 반공포로상이자 등록 신청	주민등록등본 " " "
국 방 부	군복 및 군용장구의 제조판매업 허가 신청 사망조의금 청구	주민등록초본 주민등록등본
국 세 청	국가유공자 전학원서 과세(물품제조업, 물품판매업, 정소유흥 장소 개업변경폐업) 신고 근로자소득공제 신고 납세관리인선정 변경 신고 납세지신고(비거주자의 경우) 납세지신고(상속의 경우) 납세자지정 신청 사업지등록 자산양도차익예정 신고, 양도소득세 과 세표준확정 신고 및 자진납부계산	주민등록등본 " " " " " " " "

〈表 2-17〉의 계속

	민 원 명	필요서류
국 세 청	무주택가구소유나 토지과세 제외 신청	“
	질병 등으로 인한 농지과세 제외 신청	“
	천재지변 등으로 인한 농지과세 제외 신청	주민등록등본
	토지 등 매매차익예정 신고 및 예정신고 자진납부계산	“
	토지초과이득세 과세표준 신고 및 자진 납부계산	“
	토지초과이득세 납세의무자 신고 및 납 세자지정 신청	“
	토지초과이득세 부담 신고	“
내 무 부	공유재산매수인 명의 변경 승인	주민등록초본
노 동 부	공인노무사자격증 교부 신청	주민등록등본
	미지급보험급여 청구	주민등록등본
	산업재해보상 보험연금차액 일시급 청구	주민등록등본
	유족보상연금지급신청 및 청구	주민등록등본
	유족보상일시금(장의비) 청구	“
	유족위로금지급 신청서	주민등록등본
	직업훈련교사면허 신청	주민등록초본
문 체 부	국산영화제작업(외국영화수입업) 등록 신청	주민등록초본
	독립영화제작자 영화제작 신고	“
	영화등록사항 변경등록 신청	“
	전통사찰주지 취임 신고	“
법 무 부	배상금지급 신청	주민등록등본
	유족구조금 지급 신청	주민등록등초본
	피의자보상 청구	주민등록등본

資料 : 한국전산원(1995a), pp. 137~138.

〈表 2-18〉 住民登錄電算資料 需要調査 現況

(내무부 조사자료 1995. 3.)

	활 용 업 무	정 보 연계방법	제공주기	공동활용목적
통 일 원	북한주민접촉 및 방북신청 관련 업무	온 라 인	수시	민원업무의 간소화
	이산가족 관련 업무	"	"	
	통일관련 자료지원 업무	"	"	
	민원업무 등	"	"	
과학기술처	직원인사 관련 업무	온 라 인	수시	신속한 업무처리
국가보훈처	국가유공자 및 보훈가족 신상변동사항 관리	전산파일	연 2회	민원인의 불편해소
외 무 부	여권발급 업무	온 라 인	상시	민원서류 감축
법 무 부	채소자 신상확인 및 교정 업무	온 라 인	수시	업무의 간소화
	직원인사 및 보수교육 관 련업무	"	"	
교 육 부	대학수학능력시험 응시자 조회	전산파일	연 1회	신뢰성의 제고
통상산업부	공직자 재산등록사항	전산파일	연 1회	신고서류 감축 업무처리 간소화
	승상기검사자 및 관리자 관리	"	월 1회	
환 경 부	환경관련업체 인·허가 업무	온 라 인	수시	민원서류 감축
보건복지부	의료인 등 면허 관리	전산파일	연 4회	업무의 효율적 처리
	영아사망 및 암환자 조사 사업	"	3-5년 주기	
	지역주민건강관리 사업	온 라 인	99년 이후	
	진료비 미수금 징수 업무	전산파일	연 2회	
	적십자회비 보급 사업	"	연 1회	
	이산가족 사업	"	주 1회	
	보건의료분야 정책사업	"	연 2회	
	의료보험 자격관리	온 라 인	수시	
국민연금 자격관리	전산파일	월 2회		
노 동 부	직업훈련교사의 관리	전산파일	수시	업무 간소화
	산재보험 업무	"	10년 주기	
	국가기술자격취득자등록 관리	온 라 인	수시	

〈表 2-18〉의 계속

	활 용 업 무	정 보 연계방법	제공주기	공동활용목적
건설교통부	자동차관리시스템 오류자료 정비 자동차등록 관리 업무 선박운항관련 해난사고조사 및 실관 업무	전산파일 온 라 인 "	매분기 수시 "	자료의 정확성 유지 업무 간소화
국 세 청	소득세 및 법인세 부과징수 업무	전산파일	월 1회	업무의 효율성 제고
관 세 청	관세 등 체납세 징수 업무 관세법·외환관리법 등의 위반자 적발처리 업무	온 라 인 "	수시 "	신속한 체납세 처리 신속한 업무처리
병 무 청	예비군 자원관리 업무 제1국민역 자원 관리	전산파일 "	월 2회 연 1회	행정절차의 간소화
농촌진흥청	공무원 인사관리 업무 농어민 후계자 등 관리 업무	온 라 인 "	수시 "	신속한 업무처리
수 산 청	생산기술 및 소득개발지도 업무 채권관리 업무	온 라 인 "	분기별 수시	신속한 업무처리
철 도 청	철도범죄수사조사 및 송치 업무	전산파일	수시	업무처리 효율성 제고
한국주택은행	주택청약 관련업무	전산파일	수시	민원서류 감축
한국전력공사	1주택 수가구 전기요금 부과 업무 전기요금 고객관리 업무	전산파일 "	월 1회 수시	주민불편 해소 업무간소화
공무원연금관리공단	징수 업무 급여 관리 업무 주택사업 업무	전산파일 " "	연 1회 연 4회 연 1회	착오방지 업무처리 간소화 민원서류 감축
의료보험관리공단	피보험대상자 자격요건 재확인 의료보호대상자 자격취득 통보서 정확성 확인 기타징수금 징수대상자 거주지 확인 의료보험급여대상자 사후 관리 피보험자 자격관리 및 의료보험 부담급여, 환수대상자 거주지 확인	전산파일 " " " "	수시 연 1회 매분기 " 수시	민원편의도모 업무간소화 " " "

資料 : 한국전산원(1995a), pp. 139~140.

각 單位部處別로 주요 업무에 대한 전산시스템이 개별적으로 완료되어 감에 따라 시스템간의 연계가 중요한 정책이슈로 등장하고 있다. 시스템간 정보연계는 윈스톱, 논스톱 민원처리서비스의 전제가 된다. 그러나 현재 시스템간 정보연계에 필요한 制度的 與件未備로 인하여 민원서비스의 개선이 어려움에 봉착하고 있다. 예를 들어 醫療保險業務, 自動車登錄業務 등 住民登錄資料를 필요로 하는 민원업무 수행시 相關기관에서 주민전산자료를 직접 온라인방식으로 조회할 수 없기 때문에 민원인이 읍·면·동사무소를 방문하여 주민등록등본 등 相關서류를 발급받아 담당기관에 제출하는 불편을 겪고 있다. 또한, 주민의 인적사항에 대한 변동이 주민정보를 필요로 하는 타기관의 업무에 적시에 반영되지 않아 행정의 비효율성이 나타나고 있다. 자동차세 부과시 현주소 오류로 우편물이 평균 1% 정도 반송되어, 이를 처리하기 위한 업무가 가중되고 있다⁴⁸⁾.

3. 住民登錄DB 共同活用 不振의 原因 分析

가. 原因分析을 위한 理論的 틀의 摸索

국가기간전산망사업의 일환으로 추진된 행정전산망사업이 당초의 정책결정자들의 예상과는 달리 行政情報 共同活用の 側面에서는 커다란 성과를 거두지 못하였다. 그러면 行政情報 共同活용이 부진한 원인은 무엇인가? 이러한 의문에 대해 그 동안 많은 논의가 있었지만 종합적이며 일관된 분석들에 의거한 연구가 제대로 이루어지지 못하였다. 本 研究에서는 情報共同 活용이 부진한 원인을 밝히기 위하여 政策執行論의 理論的 論議를 검토하여 바람직한 이론적 틀을 제시한 후 그에 근거한 원인분석을 하도록 하겠다.

48) 한국전산원(1995c), p. 105.

1) 政策執行論의 既存 理論 檢討

지금까지의 정책집행에 관한 연구는 크게 두 가지 접근방법으로 대별될 수 있다. 즉, 정책집행을 일정한 정책목표의 달성을 위한 수단적 행위로 파악하는 下向式 接近方法과 정책집행을 참여자들 사이의 상호작용의 결과로 이해하는 上向式 接近方法이다. 하향식 접근방법에는 Van Meter and Van Horn(1975), Sabatier and Mazmanian(1979, 1980) 등의 연구가 있다. 하향식 접근방법에서는 다음의 세 가지 요소를 고려한다.

- ① 執行者 및 對象集團의 행위가 중앙의 정책결정과 어느 정도 부합하는가?
- ② 당초의 政策目標가 어느 정도 달성되었는가?
- ③ 정책산출과 결과에 영향을 주는 요소가 무엇인가?

본항에서는 Sabatier and Mazmanian(1979, 1980)의 연구를 중심으로 하향식 접근이론에 대하여 살펴보겠다. Sabatier and Mazmanian(1979)에 의하면 집행이란 법을 수행하는 과정이며, 따라서 집행분석은 법적 목적의 달성에 영향을 주는 요인들을 확인하는 것이다. 이러한 요인들은 執行過程의 각 단계에 영향을 주는 독립변수로서 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 問題解決의 容易性으로 이에 적절한 技術的 理論 및 技術의 利用可能性, 대상집단 행태의 多樣性, 대상집단이 전체 인구에서 차지하는 비율, 행태변화의 요구 정도 등의 네 가지 요소를 포함한다. 둘째, 집행에 대한 法令의 構造化 能力으로서 여기에는 明白하고 일관성 있는 목표, 적절한 인과이론의 적용, 재정자원, 집행기관의 階層的 統合, 執行機關의 決定規則, 執行官僚들의 充員方式, 외부자의 공식적 참여 등이 포함된다. 셋째, 집행에 영향을 미치는 非法律的 變數들로 여기에는 사회경제적 상황, 문제에 대한 大衆媒體의 關心, 大衆의 支持, 利益集團의 態度와 統治機關의 후원, 집행관료의 헌신과 리더십이 포함된다.

Sabatier and Mazmanian(1980)은 후속연구에서 문제해결의 용이성 측면을 제외시켜 성공적 집행을 위한 요건을 ① 분명하고 일관된 목표 ② 適切한 因果理論 ③ 집행관료들과 대상집단에 대해 순응을 확보하는 법적으로 구조화된 집행과정 ④ 헌신적이고 숙련된 관료집단 ⑤ 統治者와 利益集團의 支持 ⑥ 정치적 지지나 이론을 해치지 않는 사회, 경제적 환경변화 등으로 요약하였다⁴⁹⁾.

이러한 하향적 접근방법에 대해 상향적 접근방법의 시각에서 비판이 가해지고 있다⁵⁰⁾. 첫째, 下向的 接近方法은 中央政策決定者의 관점만을 고려하면서 다른 참여자를 무시하는 경향이 있다. 이런 방법론은 정책결정자만이 중요한 행위자이며, 다른 참여자들은 기본적으로 장애물이라는 생각을 갖게 한다. 둘째, 주도적인 정책이나 기관이 없고, 오히려 다수의 정부기관과 행위자들이 존재하는 상황에서는 활용이 어렵다. 셋째, 집행관료들과 대상집단이 정책집행을 회피하기 위하여, 그리고 자신들의 목적에 맞추어 본래의 政策目標나 내용을 歪曲·轉換시키기 위하여 사용하는 여러 가지 전략들을 무시하거나 過少評價하는 問題點이 제기되고 있다.

상향적 접근방법은 하향적 접근방법과는 달리 기본적으로 一線執行機關의 執行擔當者(street level bureaucrats)의 행동을 출발점으로 하며, 執行活動이란 문제의 상황에 대응하여 일어나는 것으로 본다. 目標指向的(goal-oriented)인 하향적 접근방법과는 달리 問題指向的(problem-oriented)인 상향적 접근방법은 문제발생지점에서 가장 가까운 곳에 위치하고 있는 일선관료가 그 문제해결에 필요한 정책수단이나 지식을 가장 많이 확보하고 있다는 인식에 기초한다. 이러한 상향적 접근방법에 속하는 연구로는 일선관료의 재량을 중시한 Lipsky(1976)의 연구, 적응적 집행(mutual adaptation)의 중

49) Sabatier(1986), p. 24.

50) Elmore(1979~1980), pp. 601~616.

요성을 강조한 Berman(1978)의 연구, Hjern과 Hull(1982)의 연구, 그리고 Elmore(1979~1980) 등이 있다.

하향적 접근에 의한 집행연구가 조직의 상위계층, 즉, 정책결정자의 시각을 강조하는 데 비해 上向的 接近은 집행이 실제로 이루어지는 최하위단계에 논의의 초점을 맞춘다. 즉, 하향적 접근은 어떤 사람이 政策決定權限에 가까이 있으면 있을수록 정책집행단계에서의 영향력도 커지고, 집행자에 대한 계층제적 통제메커니즘의 고안 및 실행이 문제해결에서 중요함을 강조한다. 그러나 상향적 접근은 어떤 사람이 問題의 根源(the source of the problem)에 더 가까이 있을수록 문제해결을 위한 여러 집행단계에서의 影響力이 커지고, 복잡한 체계의 문제해결 능력은 階層制的 統制가 아니라 문제해결에 가장 근접한 일선행정가의 재량의 원활한 활용에 있다고 본다.

상향적 접근에서는 특히 조직내 公式的 權威(상급자의 법적 권한)와 非公式的 權威(하급자의 전문성)간의 相互性(reciprocity), 계층적 통제가 복잡성을 증대시켜 문제해결을 어렵게 한다는 점, 집행에의 방해물 또는 필요악으로서가 아닌 문제해결을 용이하게 하는 적응기제로서의 裁量, 地域的 執行事業에 있어서 필수적 전제 조건이 되는 利益集團間 聯合 및 協商 등의 개념을 강조한다.

오늘날 公共政策研究에 있어서 새로운 관심과 주목을 끌고 있는 분야는 組織間 關係(interorganizational relations)가 정책형성과 집행에 미치는 영향과 그 메커니즘에 관한 분야이다⁵¹⁾. 이는 기존의 이론이 暗默的으로 가정하는 組織內 過程(intraorganizational process)의 결과로 정책이 결정되고 집행된다는 입장과는 근본적인 차이가 있는 시각이다.

이러한 연구는 스칸디나비아 반도의 국가를 비롯한 많은 선진국에서 나타나고 있는 구조적인 문제인 '統治不能의 危機(crisis of

51) Scharpf (1978), pp. 345~370.

ungovernability)', '政策失敗(policy failures)'의 원인을 규명하는 과정에서 대두되었다. 조직간 연구에서는 政策失敗의 원인을 정부의 政策決定이나 執行過程에서 참여하고 있는 다양한 공·사 기관의 복잡한 상호관계에서 찾고자 한다. 한 조직의 문제해결 능력은 당해 조직뿐만 아니라 相關기관의 선택과 결정에 의존하게 되며, 문제해결의 여부는 제반 조직들간의 관계에 의해 영향을 받게 된다는 점이 중시되고 있다.

기존의 정책연구는 單一의 統合된 行爲者(a single unified actor)의 존재를 전제로 하고 있다. 이는 조직간 정책결정이 내포하고 있는 다원주의적 특성과는 전적으로 상반된 것이며, 조직내 政策決定에 관한 설명에서도 한계를 지니고 있다. 왜냐하면 組織間 政策決定에 있어서는 相互獨立인 행위자의 多元性이 존재하며, 이 같은 다원성은 그 정도만 다를 뿐이지 조직내 정책결정에서도 어느 정도 존재하기 때문이다. 따라서 일련의 政策過程은 단일의 통합된 행위자에 의한 선택과정이 아니라 서로 다른 이해와 목표를 갖고 상이한 전략을 구사하는 別個의 多數 行爲者들에 의한 相互作用의 결과로 이해되어야 한다.

2) 本 研究의 分析틀

이상에서 우리는 下向的 接近方法, 上向的 接近方法, 그리고 組織間 政策理論의 주요내용과 특징을 개괄하였다. 행정전산망사업에서 行政情報 共同活用이 부진한 원인을 고찰하고자 하는 본 연구에서는 하향적 접근방법과 조직간 정책이론의 틀을 이용하고자 한다.

우선, 하향적 접근방법을 택하고자 하는 이유를 살펴보자. 본격적인 국가기간전산망사업은 1983년 12월 국가기간전산망계획(안)이 수립되면서 시작되었다. 國家的인 次元에서 종합적으로 전산화사업이 추진되면 重複投資를 피하고 정보의 공동활용도 가능하게 되어 효율적인 전산화가 이루어질 것이라는 最高政策決定者의 정책의도

가 국가기간전산망사업을 추진하게 된 주요한 동인이었다. 이러한 맥락에서 추진된 행정전산망사업은 下向的인 性格이 강하게 작용하였으며, 중앙정부에 의한 정책결정과 함께 집행이 시발되었다.

下向的인 接近方法에 따라 주민등록전산자료의 共同活用 不振의 원인으로서 ① 명확하고 일관된 政策目標의 不在 등 추진계획상의 문제 ② 法令上의 問題 ③ 技術的인 要因 ④ 집행기관의 人力과 財源의 不足 ⑤ 집행담당자의 專門性 不足과 歪曲된 態度的 問題 ⑥ 불리한 집행환경으로서 최고정책결정권자 및 정보이용기관의 적극적인 政策支持의 不足 등을 중심으로 고찰하도록 하겠다.

다음으로, 조직간 政策理論의 틀을 사용하고자 하는 이유는 본 연구의 분석대상이 되고 있는 행정정보화정책은 각기 상이한 利害關係와 誘引體系를 가진 다수의 기관이 관여한다. 우선 정부 내에서는 지원기관으로서 總務處, 情報通信部, 財政經濟院 등이 있고, 주관기관으로서 내무부가 있다. 그리고 이용기관으로서 國稅廳, 財政經濟院, 外務部 등을 비롯한 다수의 기관이 있다. 또한 한국전산원, 데이콤과 같은 전문기관도 포함되어 있다. 이들 기관간에 나타나는 관계의 양상은 매우 복잡하고 나타난다. 따라서 조직간 政策理論의 接近方法에 따라 정책집행의 문제점의 원인으로 ① 추진체계상의 문제, ② 부처간 갈등에 대한 적절한 조정기구의 부재, 즉 전산망조정위원회의 기능과 역할의 한계를 살펴보도록 하겠다.

나. 問題點의 原因分析

1) 下向式(top-down) 接近方法에서 본 住民登錄DB 共同利用 不振의 原因

가) 推進計劃上의 問題: 明確하고 一貫된 政策目標의 不在
주민등록DB의 정보공동이용이 원활히 이루어지지 못하는 이유는 행정전산망사업, 나아가서 국가기간전산망사업의 기본계획의 非一貫性, 不明確性에 기인한다. 앞서도 언급하였듯이 정부는 행정정보

의 공동활용을 제1, 2차 행정전산망기본계획, 그리고 수정계획에서 持續的으로 重要한 政策目標로 규정하고 있다. 그러나 보다 자세히 들여다보면 과연 그러한 목표가 다른 정책목표들과 양립가능한 목표인지, 그리고 정부가 이를 얼마나 충실히 이행하고자 실제로 노력하였는지가 의문시된다.

먼저 제1차 행정전산망사업의 경우에는 부처간 행정정보의 공동이용 이외에도 전국단위의 행정전산망의 구축, 國內情報産業市場의 需要創出을 통한 國內情報産業 育成 등의 정책목표가 있었다. 제1차 행정전산망사업의 경우에는 이러한 정책목표가 행정정보의 共同利用보다 우선시되었다고 판단된다.

첫째, 6대 우선업무의 전산시스템 구축에 급급하여 부처별, 단위 업무별로 전산화가 진행되었고 정보의 공동이용은 크게 염두에 두지 않았다. 물론 전산시스템의 구축은 정보의 공동이용을 위한 필요조건이 된다. 그러나 이것이 곧 정보의 共同利用을 保障하는 것은 아니다. 이는 개별 기관별로는 전산화가 상당히 진척되었음에도 불구하고 전산화가 각 기관별로 獨自的으로 추진되어 정보의 공동이용이 이루어지지 못하는 의료보험전산망의 경우를 보면 잘 알 수 있다.

둘째, 國內情報産業 育成의 목표가 중시되어 정보공동이용정책이 희생되었다고 판단된다. S/W는 물론 모든 컴퓨터 기기를 소·중·대형 할 것 없이 거의 전적으로 외국산, 외국기술에 의존하던 당시 상황의 심각성을 인식하여, 정부는 행정전산망사업에서 발생하는 電算需要를 국내 정보산업의 육성과 연계시키고자 하였다. 즉, 6대 우선업무의 開發 및 裝備를 國內技術, 國內裝備만을 사용하여 추진하도록 하였다. 이 결과 각종 표준 대기농사무기기의 개발·보급, 국내 S/W 산업의 성장기반 구축 및 중형급 컴퓨터의 개발기술의 확보가 가능하게 되었다. 특히 국산중형 컴퓨터인 주전산기 1호의 개발이

가장 큰 성과로 꼽혀지고 있다⁵²⁾. 이러한 과정에서 행정전산망사업의 관계자들은 국산컴퓨터의 개발 및 성능향상에 주로 관심을 보였을 뿐 行政情報의 共同利用 側面은 중요한 정책이슈가 되지 못하였다.

제2차 행정전산망 사업계획 및 수정계획을 보면 정부는 1차사업에 비하여 행정정보의 공동활용체제의 구현에 높은 관심이 있는 것처럼 보인다. 즉, 내무부의 주민관리업무 등 제1차 사업의 6개 우선업무와 각 부처에서 開發·運營하고 있는 기존업무를 대상으로 관련 기관 및 공공기관간에 정보를 상호 공동활용하고 민간기관에도 필요 정보를 제공할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이러한 정책의 기본 방향은 계획서에 강조되고 있으나 實踐的 方案에 대해서는 별다른 言及이나 방침이 제시되고 있지 않다⁵³⁾. 지금까지 행정전산망사업에서 행정정보 공동이용정책은 그 實現手段이 완전히 갖추어지지 않은 象徵的 政策(symbolic policy)의 차원에 있었다고 판단된다⁵⁴⁾.

나) 法令上의 問題

주민등록DB에 포함되는 個人身上情報는 保安性이 특히 강조되는 정보로서 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률(이하 개인정보보호법)」의 적용을 받게 된다. 개인정보보호법에서는 본인이나 이해관계가 있는 사람에게만 정보를 공개하도록 규정하고 있다. 즉 일반적인 경우에는 정보공개를 막고 例外的인 경우에 한하여 정보공개를 하도록 규정하며(제10조), 個人情報의 變更, 抹消, 不法流出로 개인의 인권을 침해한 경우 최고 10년의 형벌을 부과하도록 규정하

52) 서삼영(1995b), p. 30.

53) 오석홍(1994), p. 84.

54) 상징적 정책은 이를 집행에 옮겨 정책목표를 달성하기보다는 특정한 목표를 보유하고 있다는 사실 자체에 목적을 두고 있는 정책이다. 즉 정책목표를 상징적으로 결정하거나, 정책목표와 더불어 정책수단까지도 상징적인 의미만을 지니고 있어서 정책집행이 필요 없거나, 또는 현재에 집행을 하려는 의지가 있는 것이 아니라 장래에 집행하는 것이 바람직하기 때문에 이를 집행할 수 있는 방향으로 노력하려는 의지를 표명하는 정책을 의미한다. 정정길(1989), pp. 464~465.

고 있다(제23조).

반면, 최근(1996년 11월 30일) 국회를 통과한 「정보공개법」⁵⁵⁾과 금년부터 시행되고 있는 「정보화촉진기본법」에서는 원칙적인 정보의 공개와 공동활용을 규정하고 있다. 情報公開과 私生活保護는 동전의 양면과 같이 언제나 동시에 고려되어야 하는 문제이기는 하나 각기 다른 목적을 추구하는 정책문제이다. 公共的 目的을 갖는 한도 내에서 資料提供을 해야 한다고 할 때, 어디까지 보호하고 어디까지 공개해야 하는가는 항상 어려운 판단의 문제이다⁵⁶⁾. 이의 판단은 현재 내무부의 주민과에서 담당하고 있다⁵⁷⁾.

55) 1994년 12월 21일 세종문화회관 대회의실에서 열린 공청회 때의 동법의 정부시안에는 모든 정보의 공개를 원칙으로 하나 각국의 공통된 입법례처럼 일정한 범위의 정보에 대해서는 예외적으로 非公開할 수 있도록 하고 있다. 비공개에 조건에 대하여 동 시안은 국익에 관한 정보, 공익에 관한 정보 또는 개인의 사적비밀이나 법인의 영업활동과 관련된 사항 등 아홉 개 항목을 열거하고 있다(정보공개법안 제3조, 제4조, 제7조 등). 그러나 1996년 11월 30일 국회를 통과한 동법에서는 情報公開 制限範圍를 다른 법령이 비밀로 규정한 정보 등 여덟개 항목으로 줄였다.

56) 이의 根本的인 원인은 보호되어야 할 개인정보의 범위, 즉 프라이버시권의 내용이 무엇인지가 불분명하며, 법적으로 규정되어 있지 않다는 점에 있다. 個人情報保護法에 따르면 개인정보를 “생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명, 주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)”라고 한다(제2조의 2). 개인을 식별할 수 있는 정보는 무척 포괄적인 개념으로서 極端的으로는 모든 개인정보는 보호되어야 한다는 것으로 해석될 수도 있다. 이 경우 개인정보의 공동활용은 불가능해진다. 그리고 정보의 공동이용에 있어 주의하여야 할 사항은 이와 같은 서구식의 개인정보의 정의는 우리 나라만의 고유한 정서 등으로 말미암아 우리 나라의 현실에 적합하지 않을 수 있으므로 우리의 현실에 적합한 개인정보보호의 기준이 시급히 마련되어야 한다는 것이다. 또한 情報公開과 個人情報保護라는 상충적인 목적을 동시에 달성하기 위해서 종래의 消極的 프라이버시권의 概念이 아닌, 자기의 정보가 언제 어디에서 이용되고 있는지를 通知받을 수 있는 적극적 프라이버시권의 개념이 최근 학계에서 대두되고 있는바 이러한 개념이 하루 속히 법적으로 제도화되어야 한다.

57) 주민등록법은 “주민등록표화일 등 주민등록 전산자료를 이용 또는 활용하고자 하는 자는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 내무부장관

그러나 타 기관에 제공 가능한 주민DB의 범위와 개인정보의 유출로 인한 책임소재가 법적으로 명확히 규정되지 않는 한 內務部 住民課가 사생활보호 침해에 따른 責任負擔을 무릅쓰고 타 기관에 積極的으로 자료를 제공하지는 않을 것이다. 우리나라에서도 민주화의 과정을 통하여 개인의 權利保護가 向上되는 추세이므로, 제공DB의 범위와 책임소재가 명확히 규정되지 않으면 관계공무원들이 정보의 제공을 꺼릴 것이다. 실제로 내무부 관련공무원들은 주민DB 제공의 어려움의 원인으로 法的 根據의 未備點을 중대한 제약요소로 들고 있다.

다) 技術的인 要因

내무부 주민등록관리 전산시스템의 구축은 당초 계획인 1991년 3월보다 늦어졌고, 거주지무관 서비스 역시 1993년 3월부터 시행될 예정이었으나 1995년 2월에서야 실시되었다. 또한 電算網 構築에 소요된 재원도 당초 예산액 1,324억원을 훨씬 초과한 액수였다. 그러나 시스템 구축의 측면에서는 外形的으로는 成功的이라고 평가된다. 그러나 과연 정보의 共同利用이라는 관점에서 成功的이라고 할 수 있을 것인가?

내무부의 주민등록DB는 앞서 살펴본 바와 같이 아직 타 부처에 온라인, 實時間으로 접속이 이루어지지 못하고 있다. 이의 원인으로서는 내무부 관련공무원들은 主電算機의 容量不足을 가장 먼저 꼽고 있다. 내무부 주민전산망에는 주전산기 1호인 Tolerant가 이용되고 있다. 그러나 이 주전산기 1호는 접속가능한 단말기가 90여대에 불과할 정도로 외국산 컴퓨터에 비해 용량이 부족하여 주민등록DB의 공동이용에 장애요인이 되고 있다⁵⁸⁾. 기존의 시·도 및 시·군·구 등

의 승인을 얻어야 한다”고 규정하고 있으며(제18조의 2), 동법 시행령에서 심사기준을 제시하고 있다(제45조의 2).

58) 이러한 주전산기의 容量不足의 문제는 다음과 같은 전자신문의 기사내용이 잘 나타내주고 있다. “... 행정전산망 1단계사업 중 하나인 자동차

의 地方自治團體에 연결된 단말기를 제외하면 주민DB를 필요로 하는 수많은 기관의 요구에 대응하기에 未洽하다. 따라서 더욱 더 큰 용량을 가진 주전산기로의 대체가 불가피하다.

그러나 새로이 개발된 主電算機 2, 3호는 제1호와는 호환성이 없기 때문에 upgrade가 어렵다. IBM 등의 컴퓨터의 경우에는 family의 개념을 갖기 때문에 성능과 용량이 작은 것을 사용하다가 높은 것으로 upgrade가 가능하다⁵⁹⁾. 그러나 Tolerant와 주전산기 2, 3은 호환성이 없고 심지어 같은 기종이라도, 삼성, 현대, 금성, 대우에서 조립해서 만든 주전산기간에도 互換性이 손쉽게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 단순한 DB관리의 차원이 아닌 정보의 공동이용이라는 관점에서 볼 때, 주민등록관리 전산시스템에는 큰 문제가 있다고 판단된다.

주전산기부문의 문제점을 좀더 자세히 살펴보면, 安定性의 側面에서 볼 때, 지역전산본부 주전산기의 경우 하드웨어 老朽化에 따

등록관리업무가 자동차 보급대수의 폭발적인 증가로 내년 말경에는 주전산기 용량 포화현상이 발생하여 자동차 관련 행정업무의 효율적인 운영에 차질이 빚어질 것으로 예상되고 있다. ... 이는 호스트컴퓨터인 국산주전산기 1호(톨러런트계 532기종)의 성능이 주전산기 2호(타이컴)나 주전산기3호보다 매우 열악해 자동차 보급대수의 폭발적인 증가추세를 제대로 따라가기 힘들다는 지적이다. ... 게다가 내년 말이면 시스템 老朽化現象까지 발생하여 단말기 증설이 더욱 어려워지고 시스템 성능저하로 인한 행정업무의 生産性이 크게 떨어질 것으로 보인다. 이같은 사태를 방지하기 위해선 주전산기를 추가로 增設해야 하지만 이미 주전산기 1호가 단종된 상태이기 때문에 동일기종으로의 증설은 불가능한 실정이다. ...”(『전자신문』, 1995. 8. 3. 참조) 이 기사가 보여주듯이 주전산기 1호의 수용 능력은 크게 부족한 실정이다. 그러나 같은 주전산기 1호를 사용하는 주민등록 관리업무보다 자동차등록 관리업무의 주전산기 용량 포화현상이 먼저 나타나는 이유는 自動車登錄 管理業務의 경우 기하급수적으로 늘어나는 자동차 보급 및 이에 따른 자동차등록 업무를 모두 감당해야 하지만, 주민등록 관리업무는 기존의 주민등록DB만을 관리할 뿐, 다른 기관에의 단말기 접속을 통한 資料提供을 하지 않기 때문이라고 하겠다.

- 59) IBM기종을 사용하는 은행망은 1000~2000여대의 단말기를 접속할 수 있다. 따라서 각 은행은 전국의 수많은 지점, 자동현금지급기 등을 큰 무리 없이 접속시킬 수 있다.

른 장애발생이 잦아 업무수행에 어려움을 주고 있다. 다음 <表 2-19>는 지역전산본부 주전산기 월평균 장애건수 및 복구시간을 나타내고 있는데, 월평균 장애가 서울은 10건, 경기도는 7건이나 된다. 또한 현재 사용중인 DB형태인 C-ISAM은 安定性이 脆弱하며, 파일이 빈번히 깨지고 있으며, 또한 온라인 업무처리에 필요한 OLTP 기능이 없어 파일 毀損 및 不一致에 의한 심각한 장애가 발생할 위험이 내포되어 있다.

<表 2-19> 地域電算本部 主電算機 月平均 障礙件數 및 復舊時間
(單位: 건, 분)

		1994	1995						월평균
		월평균	1	2	3	4	5	계	
서울	장애건수	12	5	4	18	11	12	50	10
	복구시간	54	17	7	121	31	49	225	45
경기	장애건수	8	7	7	8	5	8	35	7
	복구시간	40	30	30	25	30	30	145	29

資料: 한국전산원(1995a), p. 105.

확장성의 측면에서 볼 때, 현재 사용중인 市·道 主電算機가 단종됨에 따라 業務量 增加, 新規業務 收容 및 維持補修를 위한 시스템 및 주변기기 확장이 곤란하다. 또한 읍·면·동 서버 및 運用體制(OS)는 현재 단종된 제품이기 때문에 정보처리기술 발전에 따른 기능이 지원되지 않아 지속적인 개선이 곤란하다.

구축된 자료의 측면에서도 문제는 지속된다. 內務部의 주민DB는 家族, 學歷, 兵役, 賞勳, 教育訓練 등 78개 항목의 자료를 포함한다. 이때 각 기관이 필요로 하는 자료항목(data segment)은 각 기관마다 다르다. 그러나 각 기관이 필요로 하는 항목을 온라인, 실시간에 접속할 수 있게 하려면, 각 항목이 DB로 구축되어 필요한 항목만 검색이 가능하도록 되어야 한다. 그러나 현재의 住民登錄시스템은 DBMS의 DB형태가 아닌 각 개인의 住民登錄番號에 모든 개인의

정보가 저장되어 있는 파일의 형태로 되어 있기 때문에 필요한 항목에 대해서만 실시간 접속으로 정보를 제공하기 어려운 실정이다.

또한, DB의 完全性(integrity), 無缺性(correctness) 측면에서도 문제가 제기되고 있다. 현재 住民登錄의 원본은 읍·면·동에 있고, 시·도나 본부의 Host DB에 변경사항이 갱신(update)되고 있다. 그런데 이러한 갱신과정에서 회선불량 또는 단절(down) 등으로 읍·면·동의 원본과 Host DB의 내용이 달라질 수 있다. 즉, 자동갱신이 되지 않아 읍·면·동의 DB원본과 시·도의 DB의 내용이 불일치할 가능성이 매우 높다. 이러한 요인으로 말미암아 1992년 당시 내무부는 데이콤이 개발한 주민등록관리 전산시스템의 인수를 수차 미루었다⁶⁰⁾.

라) 執行機關의 人力 및 財源의 不足

住民登錄DB에 관련된 전산업무는 현재 內務部 지방세제국 전산지도과에서 담당하고 있다. 그러나 이곳은 行政情報 共同利用을 전담하는 조직이 아니며, 인력도 15명에 불과하다. 그 중 7명은 내무부 自體 電算網事業(전산관리 담당계)에 투입되며, 행정전산망사업(행정망운영 담당계)에는 8명이 투입되고 있다. 내무부 내부에서 주민등록관리업무를 단순히 지방행정의 일환으로만 여기고 있고, 전산지도과의 행정망운영 담당계의 8명이 주민정보를 요구하는 수많은 기관의 요구를 담당한다는 현실적인 制約條件을 고려한다면, 주민DB가 이용을 원하는 타 기관에게 충분히 제공될 수 없다는 사실은 극히 당연한 일이다.

앞서 살펴보았듯이 내무부 住民登錄DB에의 온라인, 실시간 접속을 저해하는 요인으로서 주전산기의 용량부족을 들었다. 현재 住民管理業務에 사용되는 주전산기 1호는 단종된 상태이며, 주전산기 2호로의 대체에도 非互換性的의 문제가 발생하므로 온라인 실시간 接

60) 『전자신문』, 1992. 5. 13., 1992. 5. 11 참조.

續을 위해서는 예산을 투입하여 새로운 기종으로의 대체가 필요하다. 주전산기를 대체하면 이에 따라 관련된 S/W를 모두 새로 개발하여야 한다. 이는 막대한 비용이 소요되는 일이다. 한 대에 수억원을 호가하는 주전산기를 전부 교체하고, 그리고 그에 따른 새로운 S/W를 개발하는 데에는 천억원대 이상의 자금이 소요된다⁶¹⁾. 그러나 계획보다도 더 많은 비용을 투입하면서 겨우 시스템을 완성해 놓은 이 시점에서, 그리고 先投資 後精算의 財源調達方法이 없어진 현재에, 내무부 관계자들은 부서 내부에서도 예산의 확보를 요구하기 어렵고, 또한 내무부 부처 차원에서도 재정경제원 예산실에 예산의 확보를 요구하기 어렵다고 한다.

이처럼 예산의 부족 때문에 情報共同政策이 遲延된다고는 할 수 있지만 情報共同利用政策을 위해 무조건 예산이 많이 투입되어야 한다고는 할 수 없다. 정부예산에서 경상비를 제외하고 나면 실질적으로 사업을 추진할 수 있는 재원의 규모는 매우 제한적이다. 다른 사업도 산적한 마당에 행정전산망사업과 정보공동이용정책에만 관심을 기울일 수는 없기 때문이다. 따라서 電算化關聯 豫算의 적정성 여부는 외국과의 비교에 의하여 概括的으로 파악할 수밖에 없다. 그러나 우리 나라의 경우 선진외국의 경우에 비하여 전산화관련 예산의 규모가 매우 제한적이다. 해마다 情報化, 電算化 豫算이 다른 사업 예산에 비하여 높은 증가율을 보이고는 있으나 그 절대액이 크지 않으며, 선진국의 行政情報化豫算은 일반예산의 1% 이상을 상회하고 있으나 1995년도 현재 우리 나라는 0.35%에 지나지 않고 있다.

마) 執行擔當者의 專門性 不足과 歪曲된 態度

行政情報의 共同利用 및 그 效果의 極大化를 위해서는 집행담당

61) 주전산기 1호의 가격은 대당 1억 5천만원, 주전산기 2호의 가격은 대당 2억 5천만~6억원이다. 총무처(1995), p. 100.

공무원이 행정정보화에 필요한 知識과 專門性을 가져야 한다. 그러나 다음의 세 가지 문제점들로 인하여 현실적인 어려움에 직면해 있다⁶²⁾. 첫째, 일반행정공무원, 특히 意思決定의 지위에 있는 고위 공무원의 情報化 마인드 부족이다. 정보화나 정보의 공동이용에 대한 基本的인 이해나 중요성 등에 관하여 별로 인식하고 있지 않은 상급자들은 電算化를 지원해 주기보다는 오히려 電算職 公務員들의 전문적인 견해나 주장에 대해서 일종의 저항감을 갖고 있다.

둘째, 전산화의 대상업무의 담당자가 전산 및 컴퓨터에 대한 지식이 부족한 실정이다. 이들 담당자 중 상위직급에 있는 사람들은 대개 一般行政職 公務員들인데 만일 이들이 전산에 대하여 전혀 모른다거나 거의 알지 못할 경우 업무의 전산화를 전적으로 하위직에 있는 電算職 公務員에게 의지해야 한다. 그러나 양자간의 意思疏通의 어려움, 業務理解의 相異性, 相互協調의 不振 등으로 행정전산화와 행정정보의 공동이용은 대단히 어려워진다. 일반행정관료들은 전산업무를 行政領域과 구별되는 技術領域으로 보며, 기술영역을 하위영역으로 비하하는 경향이 있다. 또는 반대로 전산영역을 다른 사람들이 쉽게 도달할 수 없는 전문영역으로 간주하여 전산전문요원들에 대해 敬畏心을 갖기도 하지만 전반적으로 전산업무에 대해 무관심한 경향을 갖는다⁶³⁾.

셋째, 전산담당자가 대상업무와 관련된 일반행정에 대하여도 상당한 지식을 가지고 있어야 한다. 전산담당공무원이 대상업무에 대한 業務分析 能力이 없는 경우 對象業務의 電算化와 情報의 共同利用을 통해 얻으려는 最終產出의 획득이 어려워질 것이고, 이들이 개발한 프로그램의 適實性이 떨어지며, 오류가 많이 발생한다. 전산요원들은 지나치게 技術指向的인 전산화를 추진하는 경향이 있으

62) 김종환(1990), pp. 78~81.

63) 김완식·이윤식·유평준(1992), p. 156.

며, 一般的으로 사용자의 參與(user involvement)나 사용자의 要求(user need)의 반영에는 無關心하므로 애써 구축한 전산망이 실제 業務遂行에는 큰 도움을 주지 못하는 상황이 종종 발생하고 있다.

현재 행정정보의 공동이용이 부진한 원인 중 하나로 行政電算化에 대한 組織構成員의 소극적 수용태세 및 인식부족의 문제, 그리고 전산화사업의 實質的 推進過程에 專門知識을 갖춘 집행참여자가 적다는 점이 지적되고 있다. 또한, 행정전산망관련 담당인력의 잦은 교체와 현행의 낮은 보수체제로 말미암아 전산전문 우수인력을 확보하기 어려우며 민간기업으로의 이직으로 인해 電算化政策의 效率的인 執行 및 持續的인 補完·發展에 장애가 되고 있다.

관료조직 내에서는 흔히 「情報=힘(power)」이라는 믿음이 지배하고 있다. 정보를 관리하고 통제하는 기관이나 개인은 이를 필요로 하는 기관이나 개인에게 권력을 행사할 수 있기 때문이다. 정보가 權力的 源泉으로 작용할 가능성이 대단히 크기 때문에 이를 독점하려는 성향이 강하게 나타나게 되고 그 결과 情報의 共同利用이 저해된다⁶⁴⁾. 행정정보의 공동이용은 권력의 이동을 수반하는 再分配政策的 性格을 지니므로 行政情報의 提供過程에서 부처간에는 보이지 않는 파워게임이 일어나게 된다. 만일 정보의 제공, 교환, 유통이 자신이나 자신의 조직에게 이득이 된다는 인식이 없다면 구태여 정보를 소유한 기관은 자신의 정보를 제공하려 하지 않을 것이다. 이러한 경우에는 情報共同利用政策을 통해 달성하고자 하는 네트워크 外部效果(network externality)를 충분히 달성할 수 없다. 이러한 문제를 치유하기 위해서는 흔히 道德的 說得(moral suasion), 強制(coercion), 誘引의 附與(incentive endowment) 등의 방법이 제시

64) Wolf는 정부실패(government failure)의 한 원인으로서 관료들이 정보를 습득하고 다른 부처가 모르게 통제하려는 행태, 즉 다른 부처가 알지 못하는 것을 아는 것이 자신에게 유리하다는 행태를 들고 있다. Wolf, Jr.(1979), pp. 122~123.

된다. 그러나 정보를 갖고 있는 부서가 얼마나 진실하게 정보를 제공하는지를 다른 부서는 알기 힘든 정보의 非對稱性(information asymmetry)의 문제가 발생하므로 強制的 方法은 활용이 어려우며 유인의 제공이 가장 효과적이다. 강제적 방법은 나쁜 정보가 좋은 정보를 구축하게 되는 소위 정보의 그레삼의 법칙(Gresham's law)을 낳기 때문이다.

住民登錄DB의 경우에 내무부 관료들은 주민정보를 타 기관에게 제공할 현실적인 유인이 거의 없다. 내무부는 주민등록DB를 통하여 크게 세 가지의 목표를 달성하고자 한다. 첫째, 住民原簿 管理이며, 둘째, 居住地無關서비스의 실현이며, 셋째, 타 부처에 대한 政策資料의 提供이 그것이다. 그런데, 첫째와 둘째의 업무는 내무부의 내부적인 업무인 반면에 셋째는 기본적으로 다른 부처에 대한 서비스업무이다. 내무부의 입장에서는 우선 첫째와 둘째 목표를 잘 수행하는 것이 당면과제이다. 그러나 지금까지의 行政電算網事業 過程에서 첫째와 둘째의 목표를 달성하는 데에도 많은 어려움이 있었고, 이 목표들을 이미 완벽하게 달성했다고도 할 수 없다. 따라서 세번째의 목표는 우선순위에 있어서 당연히 밀리게 된다.

그리고 첫째와 둘째의 목표가 완벽하게 달성되었다고 하더라도 내무부가 정보의 제공이라는 세번째의 목표를 위해 自發的으로 노력할지는 의문이다. 內務部 官僚들은 그들이 애써 개발해 놓은 住民登錄DB를 그들의 것으로 여기고 있으므로, 이를 타 기관에게 제공하는 것을 꺼리게 된다. 또한 타 기관에 住民情報를 제공하는 과정이나 타 기관이 이를 이용하는 과정에서 만일 個人情報의 流出로 개인의 私生活이 침해되는 경우에 이에 따른 책임은 주민DB의 관리책임을 담당하고 있는 내무부가 지게 되므로 더 더욱 정보제공을 꺼릴 것이다. 住民登錄法의 개정을 통하여 내무부는 타 기관에게 주민 DB를 제공할 경우에 수수료를 받기는 하지만 이 수수료가 內

務部로 귀속되지 않고 자료가 속한 지방자치단체로 귀속된다⁶⁵⁾. 따라서 각 기관이 원하는 만큼의 정보가 충분히 제공되지 못하게 된다.

이러한 현상은 經濟學的으로 외부성의 개념으로 설명되어진다. 정보의 제공이나 공동이용은 긍정적인 외부성(positive externality)을 갖기 때문에 전체적인 관점에서는 사회적 限界便益과 사회적 限界費用이 일치하는 점에서 공급되는 것이 최적이다. 그러나 내무부의 입장에서 본다면 정보의 제공에 따르는 한계편익에 社會的 便益을 고려하지 않으므로 정보의 공급은 개인적 限界費用과 개인적 限界便益이 일치하는 수준에서 공급되며 이는 最適水準에 미달하게 되고, 네트워크 외부효과가 충분히 발휘되기 어렵게 된다.

바) 不利한 政策執行環境 :

大統領과 受惠集團의 消極的 政策支持

초기의 행정전산망사업은 국민들이나 행정부처 등이 그 필요성을 제기해서 추진된 사업이라기보다는 소수의 기술관료들(technocrats)을 중심으로 한 政策主導勢力에 의해서 입안되고 집행된 정책이다. 또한 정보의 共同利用에는 많은 관련기관의 이해가 충돌될 가능성이 높다. 행정정보의 공동이용정책처럼 각기 다른 목표를 가진 다수의 기관이 관여하는 정책에서는 최고정책결정권자나 상부기관의 관심과 지지가 높을수록 정책이 성공적으로 집행될 가능성이 높아진다.

제1차 행정전산망사업이 초기에 비교적 충실히 집행될 수 있었던 가장 큰 이유는 대통령의 높은 관심이다. 대통령의 높은 관심으로 말미암아 대통령 비서실장이 電算網調整委員會의 위원장이 되었고, 支援部署로서 한국전산원이 설립되었고, 선투자 후정산방식이라는 예외적인 재원조달방법이 채택될 수 있었다. 이에 비하여 6공화국 들어 추진된 제2차 사업에서는 大統領의 관심이 전무하였다고 할

65) 주민등록법 제4조 및 시행규칙 제9조, 제10조의 2.

수 있다. 國家基幹電算網事業은 청와대에서 체신부(현 정보통신부)로 이관되었으며⁶⁶⁾, 선투자 후정산제도의 시행이 중지되어 새로운 사업은 경제기획원(현 재정경제원) 예산당국의 直接的인 결정에 의존해야 했다. 체신부가 이 사업에 필요한 자금을 지원해 줄 것이라던 초기의 기대도 시간이 흐르면서 사라지고 國家基幹電算網事業은 새로운 사업보다는 이미 완성된 망을 운영하는 방향으로 자리를 잡게 되었다. 住民登錄DB의 공동이용이 부진하게 된 것도 이러한 정부내 분위기에 영향을 받았다고 판단된다.

最高政策決定權者의 지지 못지않게 중요한 것이 대상집단이나受惠集團의 반응이다. 정책으로 인한 수혜집단이 정책실시에 대한 요구를 강하게 할수록 정책이 집행될 가능성이 커진다. 이러한 측면에서 볼 때, 住民登錄DB의 공동이용이 부진한 이유로 이용기관의 소극적 태도를 들 수 있다. 醫療保險管理公團 등 자료의 이용기관 으로서는 기존의 업무추진 방식, 즉 독자적으로 자료를 수집하여 업무를 처리하는 방식이 존재하는 마당에 내무부에게 사정해 가며 자료를 얻어올 큰 유인이 없으므로 住民登錄DB의 제공을 강력히 요구하지 않고 있다. 行政情報化에 대해 비전과 전문성을 갖춘 몇몇 전산요원을 제외하고는 行政情報 共同利用이 情報利用機關의 절실한 政策課題가 되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 행정정보 공동이용의 기반구축에 소요되는 시간과 비용, 공동이용과 더불어 수반될 組織構造 改編, 業務處理 節次的 變化, 遊休人力 등의 문제를 고려할 때, 대체로 단기적인 재임기간 동안 가시적인 업무추진 실적을 보여야 하는 이용기관의 기관장으로서 情報 共同利用에 적극적인 태도를 보일 유인이 크지 않다.

66) 전산망조정위원회의 위원장이 대통령 비서실장에서 체신부장관으로 바뀐에 따라 전산망조정위원회의 조정기능은 거의 유명무실해졌다. 전산망조정위원회의 활동은 기본계획서의 발간이나 컴퓨터 도입심의 등으로 축소되었고, 9차 이후는 전산망조정위원회의 회의도 서면결의로 대체되었다.

2) 組織間 政策理論의 觀點에서 본 住民登錄DB 共同利用
不振의 原因

가) 推進體系上的 問題

行政電算網事業은 기능별 임무와 역할을 달리하는 여러 정부부처와 기관들에 의하여 업무가 추진되었다. 즉, 總括部處와 개발전담자 그리고 감리기관 등이 공동으로 업무를 추진하는 체계를 가지고 있다. 또한 1990년 이후 電算網事業이 선투자 후정산방식에서 각 부처별로 사업을 추진하는 형태로 바뀌면서 이를 전체적으로 조정하고 우선순위를 판단하는 체제에 큰 混亂이 야기되었다. 각 사업주체별로 독자적으로 예산을 확보하고 전산화를 추진하게 됨에 따라 전체적인 균형과 相互補完的 發展보다는 각자가 필요한 기능에만 초점을 맞추어 전산망사업의 實質的 綜合化가 어려워지게 되었으며, 이는 당초 의도했던 '분산적 개방과 공동이용체제의 확립'에 장애요인으로 대두되었다.

제2차 사업의 수정기본계획에서는 총무처의 정부전산정보관리소(구 정부전자계산소(GCC), 1996년 6월 명칭변경)가 中央電算本部로서 중요한 역할을 하도록 규정하였다. 그 주요기능으로는 행정정보의 공동활용방안 강구·시행, 행정전산망 정보유통센터 構築·運營, 행정업무의 전산화개발 및 技術支援, 公務員 電算教育計劃의 樹立·施行 등이다. GCC는 그 동안 각급 행정기관에서 공통적으로 사용되는 行政情報를 汎政府的으로 활용할 수 있도록 행정종합정보시스템(NATIS)을 구축하여 1993년 6월부터 서비스를 개시하여 1996년 6월 현재 법령, 국정소식, 민원, 고시안내 등 59개 DB를 125개 행정기관, 4,117개 부서에 온라인 서비스를 제공하고 있다⁶⁷⁾. 그리

67) 「행정전산망 추진에 관한 규칙」 제12조는 “행정전산망 개발결과를 다른 기관에 전수할 수 있도록 정부전자계산소장이 공동활용이 가능한 업무를 조사하여 그 목록을 유지 관리하고 그 업무를 전산화 할수 있다”고 규정하고 있다.

고 1996년 9월부터 기존 NATIS를 보완·확대한 「열린정부서비스시스템」을 시범 운영하여, 상용PC통신의 초기화면에 ‘열린정부 OPENGO’를 신설하였다.

그러나 공동이용이 가능한 주요 行政DB의 개발이 지연되고 있으며, 개별 行政DB를 구축하고 있는 行政부처에서 공동이용에 대하여 소극적인 자세를 보이고 있어 行政종합정보시스템의 구축이 제대로 이루어지지 않고 있다. 현재 NATIS에서 제공되고 있는 정보는 대부분 총무처의 업무사항에 한정되어 있고, 다른 부처에서 구축된 데이터베이스로는 經濟統計, 雇傭管理, 自動車管理 등이 制限的으로 提供되고 있다. 그러나 공동이용이 크게 요구되는 주민등록, 부동산관리를 비롯한 여타의 데이터베이스들은 제공되지 않고 있다.

이러한 현상의 원인으로서는 내무부의 住民登錄DB와 不動產DB의 특수한 성격을 들 수 있다. 즉 行政종합정보시스템에서 제공되는 行政情報는 불특정 다수가 이용가능하고, 개인의 사생활보호의 필요성이 적은 정보이나 住民登錄DB나 不動產DB의 경우에는 個人情報保護의 필요성이 큰 자료이다. 그러나 그렇다고 이들 데이터베이스의 공동이용이 전혀 이루어질 수 없는 것은 아니다. 어떠한 방식으로 공동이용할 것인가, 공개의 범위를 어느 정도로 할 것인가에 따라서 적어도 部分的으로는 共同利用이 可能하다. 현재에도 온라인이 아닌 배치(batch)형식으로나마 내무부가 주민관련 자료를 여러 타 기관에게 제공하고 있는 점을 고려할 때, 주민자료의 제공이 原則적으로 가능하나 불가능하냐의 차원이 아니라 얼마나 제공될 수 있는가 하는 정도의 문제라고 판단된다.

나) 總括調整機構의 機能과 役割의 限界

行政電算網은 사회 각분야의 수요를 충족시키는 기본적 정보공급 구조를 갖추어야 한다. 또한, 정보의 상호교환 또는 공동이용이 가능하도록 기술적 호환성을 추구해야 하며, 정보의 수집과 이용이

효율적으로 이루어지도록 조정되어야 한다. 즉, 정부부문과 민간부문, 민간부문간, 그리고 정부부처간에 적절한 네트워크가 형성되어야 한다. 만일 적절한 네트워크가 형성되지 못하면 국가 전체적인 중복투자로 인해 낭비와 손실이 초래된다. 이와 같이 네트워크의 형성이 國家 全體의 次元에서 추진되기 위해서는 조정자의 역할이 필요하며, 이에 필요한 政策手段이 구비되어야 한다. 본항에서는 行政情報化의 調整機構의 역할을 고찰함에 있어서 1995년 8월 「情報化促進基本法」의 제정 이전인 「電算網調整委員會」에 의한 조정시기와 제정 이후인 「情報報化推進委員會」에 의한 조정시기로 구분하여 논의를 전개하도록 하겠다.

전산망조정위원회는 국가전산화와 관련하여 부처별 기본계획을 검토하고 承認·調整하기 위해 만들어진 최고 審議·議決機構로서, 각 부처 차관과 약간의 민간전문가로 구성되었다⁶⁸⁾. 다수의 기관이 관여한 업무인 行政電算網事業이 效果的으로 推進되기 위해서는 강력하고 효율적인 조정기구가 필요하다. 그러나 이러한 역할을 담당하여야 할 電算網調整委員會의 기능은 그 동안 거의 有名無實하였다. 1987년부터 회의가 대부분 서면결의로 대체되고, 조정기능보다는 컴퓨터도입 심의 등에 국한되어 법률에서 정한 전산망조정위원회의 역할과 기능을 전혀 발휘하지 못하였다.

앞서도 언급하였듯이 國家基幹電算網事業이 초기에 원활하게 진행될 수 있었던 것은 靑瓦臺나 經濟企劃院 같은 기관이 정책집행에 필요한 수단을 가지고 있었기 때문이었다. 그러나 전산망조정위원회가 대통령비서실에서 情報通信部로 이관되면서 그 기능이 감소되었다. 즉, 전산망조정위원회는 부처간의 이해관계를 조정하는 데 實

68) 1989년 전산망조정위원회 위원장이 대통령비서실장에서 체신부(현, 정보통신부)장관으로 바뀌면서 업무도 체신부로 이관되어 위원회 사무국이 체신부 내에 설치되었다. 그러나 1991년 12월에는 위원회 사무국이 없어지고, 情報通信部 內에서도 그의 담당조직이 축소되고 있다.

質的인 機能과 權限이 不足하여 각 부처의 部處利己主義를 통제하는 역할을 적절히 수행하지 못하였다.

또한, 개별 부처 내에도 效率的인 電算化 推進體系가 결여되어 전담기관간 기능중복을 가져왔으며, 기관별 업무한계도 불명확하게 되었다. 행정전산망사업은 단순히 電算情報網 構築의 의미뿐만 아니라 산업기술 등 관련분야에 직·간접적인 영향을 미친다. 따라서 관련분야를 有機的으로 연결시켜 國家全體的 附加價値를 높이기 위해서는 정부의 지원기능이 효과적이어야 한다. 그러나 電算化事業을 비롯하여 정보통신관련 업무를 담당하는 政府部處의 다원성, 중복성 그리고 이에 따른 갈등으로 초래되는 非能率性으로 인해 효율적인 정책집행이 어려웠다.

지난 1995년 8월 국회에서는 超高速情報通信網事業을 포함한 정보화촉진과 정보통신산업의 기반조성을 위하여 「情報化促進基本法」을 의결하였다. 동법 제8조에서는 推進體系로서 국무총리를 위원장으로 하는 「情報化推進委員會」를 구성하도록 하였고, 동 위원회의 위원에 관련부처의 長뿐만 아니라 國會 事務總長, 法院 行政處長 등을 포함시켜 行政府, 立法府, 司法府 등을 망라하는 범국가적 추진체제를 갖추도록 명시하였다. 그리고 그 산하에는 정보화추진실 무위원회와 分野別 情報化推進分科委員會를 두고 있다⁶⁹⁾. 또한 동법의 제정을 계기로 그 동안 정부 내에 산재되었던 국가정보화 관련 기관, 예를 들어 電算網調整委員會, 超高速情報化推進委員會 등이 情報化推進委員會로 통합되었다.

정보화촉진기본법에 의한 이러한 정보화추진체계는 일견 매우 타당한 조치로 보이나 행정정보화를 둘러싼 부처간 갈등의 여지를 여전히 내포하고 있다. 향후 행정전산망사업은 정보화추진실무위원회

69) 정보화촉진기본법 시행령 제7조에서는 정보화추진분과위원회로서 행정, 교육, 과학기술, 금융, 국방, 공안, 산업, 종합물류, 정보보호, 지방자치, 환경, 보건복지, 문화, 산업인력 등 14개 분과위원회를 두도록 하고 있다.

산하의 행정정보화분과위원회가 담당할 것이며, 총무처가 동 분과위원회의 실무적인 역할을 맡고 있다. 그러나 超高速情報通信網事業(초고속국가정보통신망사업과 초고속공중정보통신망사업)의 구축과 이용촉진은 동법 시행령 제20조에 의하여 情報通信部의 주도로 이루어지고 있다⁷⁰⁾. 따라서 비록 정부 내의 여러 국가정보화 관련기관이 정보화추진위원회로 일원화되었으나 초고속국가망의 주요 부분인 행정전산망사업의 추진과정에서 과거의 총무처(政府電算情報管理所)와 정보통신부(韓國電算院)의 갈등관계는 지속될 것으로 예상된다.

이러한 갈등의 원인을 좀더 구체적으로 보면, 情報化促進基本法에서의 行政情報化分科委員會의 行政情報化事業과 超高速情報通信網構築事業의 超高速國家網事業間에는 물리적인 網과 논리적인 網의 불일치로 인하여 낭비와 비효율 그리고 갈등이 야기될 것으로 예상된다. 즉, 물리적인 망의 구축이라는 측면에서 보면, 행정정보화사업은 超高速國家網의 하위계층에 포함되어 있다. 정부의 초고속정보통신기반 구축계획에 따르면 1단계로 1997년까지 행정정보화사업을 비롯한 기존의 국가기간전산망사업 관련기관 5천여개를 초고속국가정보통신망으로 수용할 계획이며, 2010년까지는 국가, 지방자치단체 등 공공기관을 광케이블로 연결할 계획이다⁷¹⁾. 반면에 논리적인 망의 측면을 보면, 행정전산망사업은 정보화추진실무위원회 산하의 행정정보화분과위원회가 담당할 것이며, 총무처가 동 분과위원회의 실무적인 역할을 맡고 있다. 따라서 양자의 갈등관계 지속이 우려된다. 실제로 行政情報 共同活用の 推進主體가 누가 되

70) 정보화촉진기본법 시행령 제20조는 “... 초고속정보통신기반의 구축촉진 및 이용활성화시책을 효율적으로 추진하기 위하여 정보통신부에 초고속정보통신기획단(1996년 7월 1일부터 정보화기획실로 변경)을 둔다”라고 규정하고 있다.

71) 정보통신부(1995).

어야 하는가에 대하여 현재 총무처와 정보통신부간에 갈등을 겪고 있다. 총무처는 정부전산정보관리소(구 정부전자계산소)를 중심으로 한 방안을 추진중이며, 정보통신부는 싱가포르의 예를 들어 한국전산원의 기능 확대를 주장하고 있다.

4. 住民登錄DB 共同活用 增進을 위한 向後 政策方向

정보의 공동활용이 원활하게 이루어지기 위해서는 무엇보다도 다음과 같은 세 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 情報의 가공과 결합에 의해 새로운 부가가치가 창출되어야 한다. 情報共同活용이 잘 되고 있는 대표적인 사례로서 1993년에 실시된 금융망(은행)과 공안망(경찰)의 연계를 통한 부정수표단속업무를 들 수 있다. 이는 금융망과 공안망에서 구축된 DB를 공동으로 활용함으로써 불법적인 부정수표 사용을 단속하는 업무로서, 동 사례가 成功的으로 推進될 수 있었던 가장 큰 이유는 양 DB의 결합이 은행과 경찰이 공동으로 바라는 새로운 부가가치가 높은 전산자료를 창출할 수 있었기 때문이다.

둘째, 情報共有의 인센티브가 존재해야 한다. 情報共同活용으로 인한 果實이 情報提供으로 인한 受惠機關뿐만 아니라 情報提供機關에게도 귀속되어야 한다. 지속적인 정보공동활용이 제도화되기 위해서는 정보공유의 인센티브가 존재해야 한다. 가령, 내무부가 구축한 주민 또는 부동산DB의 경우 이용을 원하는 부처나 기관은 무수히 많은데 내무부 입장에서 볼 때 정보를 제공만 하고 받는 것이 없는 일방향적인 관계이다. 게다가 정보제공에 비용이 들고, 정보를 제공하고 난 후 責任問題가 발생할 소지가 있다면 內務部로서는 情報共同活용을 위해 적극적으로 나설 이유가 없다. 이러한 점을 고려할 때, 그 동안 정보공동활용이 미흡했던 것이 내무부의 부처이 기주의적인 행태에만 기인한다고 보기는 어렵다.

셋째, 持續的인 시스템의 업그레이드(upgrade)와 정보의 업데이트(update)가 가능해야 한다. DB의 생명은 지속적인 자료의 업데이트에 있다. 행정정보 공동이용의 대상이 되는 行政DB가 올바른 기능을 하기 위해서는 무엇보다도 DB의 관리기관과 DB의 업데이트기관이 동일한 기관이거나 긴밀한 관련을 갖는 기관이어야 한다.

이러한 전제조건하에 향후 행정정보 공동활용을 效率的으로 推進하기 위한 정책방향으로서 다음과 같은 사항을 제시하고자 한다. 첫째, 行政情報 共同活用の 活性化를 위한 가장 시급한 문제는 실질적인 조정능력과 권위를 가진 추진체계의 정비이다. 이미 앞에서 수차례 언급하였듯이 情報共同活用은 다수의 기관이 관여하는 복잡한 업무이며, 情報提供機關과 情報利用機關間의 각기 상이한 입장과 유인체제로 말미암아 자발적인 업무협조가 극히 어려운 일이다. 따라서 권위 있는 기관의 調整, 統制, 支援이 필요하다.

둘째, 앞으로 行政情報化와 관련된 정책과 사업은 共同活용을 前提로 推進되어야 한다. 즉, 통신망이나 DB는 共同活용을 염두에 두고 설계·구축되어야 하며, 행정정보화의 계획단계부터 이해관련자가 모두 참여하여 관련 당사자간에 공동이용에 관한 합의를 이루어야 한다. 그리고 정보 및 자료의 공동활용을 전제로 하여 關聯豫算을 배정하며, 이를 바탕으로 설계 및 개발업무가 이루어지도록 해야 한다. 그리고 開發機能은 專門業體에 委託하는 方案이 바람직하다. 물론 여기에는 정보제공시 나타나는 기존시스템의 용량, 시스템의 구축비용, 회선의 사용료, 운영비용 부담, 자료의 이용범위 및 보안대책 등 여러 가지 사항이 고려되어야 한다.

셋째, 정보관리 또는 정보활용을 官僚政治的인 맥락에서 이해할 때, 정보제공은 일종의 權力 再分配過程으로 볼 수 있다. 이때, 정보를 제공하는 입장의 편익과 선호를 고려하지 않고 정보제공을 무리하게 강요한다면, 강한 저항에 부딪히게 될 것이다. 따라서 이러한 저항을 最少化하기 위해서는 비록 정보공유가 이루어지더라도

情報提供機關의 조직, 인사 등에 불이익이 없다는 믿음과 신뢰를 주어야 한다. 또한, 현행 住民DB의 제공시 활용되는 手數料制度의 활성화 및 동 제도의 타 부문으로의 확산여부를 심도 있게 검토하여야 한다. 동일한 정부내의 부처간에 업무제공에 따른 手數料의 부과가 부적절하다는 논의도 이해는 가지만, 동 제도가 갖는 또 다른 機能, 즉 關聯 部處로 하여금 不要不急한 자료제공 요구를 스스로 자제하도록 하는 기능을 고려할 때, 보다 긍정적인 검토가 요망된다.

넷째, 현재의 행정정보화 관련 豫算編成制度가 改善되어야 한다. 현행 예산제도는 부처별 예산편성방식으로서 동 제도하에서는 행정정보 공동활용의 실현이 매우 어렵다. 부처별 예산편성하에서는 각 부처는 자신의 행정전산망이 자신의 돈에 의하여 구축되었다는 강한 인식을 갖게 되고, 이러한 인식은 타 부처와의 情報共有를 매우 어렵게 한다. 따라서 기존의 부처 위주의 예산편성방식에서 프로젝트별 예산편성방식으로 전환해야 한다. 이를 위하여 현행 예산회계법의 제도개선이 요구된다.

다섯째, 현재 과중한 業務負擔을 지고 있는 정보제공기관(예를 들어, 내무부)에 대한 豫算支援 및 人力補強이 시급히 요구된다. 앞서 언급하였듯이 내무부의 주요 行政DB의 타 부처 공유가 원활히 이루어지지 않는 이유로서 주전산기 용량 부족, 주전산기 1기종과 2, 3기종간의 互換不能 등 技術的 要因이 지적되고 있다. 그런데, 이러한 기술적 요인은 결국 재원의 문제로 귀결된다고 볼 수 있으므로 기술적 요인의 해결을 위한 재원지원이 요구된다. 또한, 현재 內務部 전산지도과에서 行政電算網을 담당하는 행정망운영담당계의 인원은 8명에 불과하다. 이러한 인원으로 방대한 타 부처의 자료제공 요구에 충실히 부응하기는 불가능하다. 따라서 향후 동 분야의 인원 증가가 요구된다.

여섯째, 행정전산망 담당공무원의 사기 제고를 통한 전문성 축적

이 필요하다. 현재 행정전산망의 構築·運用을 담당하고 있는 전산직공무원에 대한 昇進機會가 매우 制限的이다. 또한, 낮은 보수로 말미암아 우수한 인력의 充원이 매우 어렵고, 오히려 우수한 인력이 사부문으로 대거 빠져나가고 있다. 바람직한 行政電算網事業의 추진은 일반직공무원의 行政需要에 대한 지식과 電算職公務員의 技術的可能性에 대한 지식이 결합될 때 비로소 가능하다고 볼 때, 우수한 전산직공무원의 充員이 가능한 제도개선이 요망된다.

일곱째, 행정정보공유의 어려움은 법·제도의 미비에서도 기인한다. 특히 정보제공기관의 정보제공에 따른 法的 保安責任의 輕減이 이루어져야 한다. 즉, 정보제공을 받은 수혜기관의 잘못된 활용에 따른 법적 책임은 그 기관이 지도록 제도개선이 이루어져야 한다.

VI. 要約 및 政策提言

지금까지의 논의를 통하여 본 연구는 行政情報化를 통하여 정부 생산성을 제고시킬 수 있는 새로운 기회를 발굴하고, 행정정보화의 효율적인 추진을 저해하는 문제의 원인을 규명하며, 그에 대한 개선방안을 제시하였다. 본 연구 제 II 장에서는 현재 다양한 의미와 형태로 사용되고 있는 정부생산성의 개념을 개괄한 후 情報技術과 政府生産性의 관련성을 고찰하였다. 제 III 장에서는 미국, 일본, 싱가포르 등 선진 외국의 행정정보화(Government Information System) 추진현황과 추진체계를 분석하였다. 제 IV 장에서는 우리 나라의 행정전산망사업의 추진현황을 제1, 2차 행정전산망사업에 초점을 맞추어 살펴보고, 추진실적을 평가하였다. 그리고 제5장에서는 행정전산망사업을 통하여 구축된 住民登錄DB의 공동활용에 대한 사례연구를 통하여 주요 행정정보의 공동활용을 통한 정부생산성 제고방안을 모색하였다.

行政情報化의 實現은 첫째, 행정전산망사업의 우선업무 및 기타 단위행정기관 전산자료의 상호연계를 통한 全國規模의 效率的인 통계데이터베이스의 構築·運用, 둘째, 색인 및 요약데이터베이스로의 직접적 접근을 통해 다양한 정보의 제공 및 부처간 효율적인 정보의 접근경로의 구축, 그리고 셋째, 기존 공공부문의 전산시스템을 업무의 연관성에 따라 상호 연결하여 범부처적인 綜合情報서비스를 제공함으로써 달성된다⁷²⁾.

行政情報化의 요체인 행정정보 공동활용은 정부기관간 유사한 데

72) 정인근 외(1991), p. 6.

이터베이스의 구축을 사전에 방지하여 重複投資에 따른 非效率性을 제거하고, 개별정보의 상호연계 및 종합화를 통해 정보의 附加價値를 높이려는 데 그 목적이 있다. 情報共同活用은 부처간 신속하고 정확한 정보유통으로 행정서비스의 질적 향상과 정책의 環境對應性을 제고할 수 있다는 점에서 중요성이 강조된다.

情報共同活用이 성공한 사례로서 여권발급업무를 들 수 있다⁷³⁾. 이는 典型的인 서비스제공모델인데, 동 업무가 성공할 수 있었던 것은 국가안전기획부의 전향적 태도와 內務部, 兵務廳, 警察廳, 外務部 등 관련기관의 공유의식과 긍정적 태도변화에서 기인한다. 그런데 만일 行政業務의 共同活用이 제대로 이루어지지 않는다면 국민편의 측면에서 적지 않은 문제가 야기된다. 더구나 오늘날 국민들의 행정에 대한 서비스 수요가 종전의 단일부처 중심의 민원에서 多數部處 關聯의 複合民願으로 변하고 있는 상황에서 관련기관간 정보의 공동활용이 안된다면 행정서비스 수요자인 국민이 겪어야 할 번거로움과 불편으로 인해 적지 않은 사회적 비용이 초래될 것이다.

한국전산원의 조사에 따르면 우리 나라 주요 행정부처의 공무원들의 97.4%가 업무수행에서 정보공동이용의 필요성을 공감하고 있다⁷⁴⁾. 그러나 그 동안 두 차례에 걸쳐 추진되고 있는 행정전산망사업에서 정보공동활용이 성공적으로 추진된 사례는 소수에 불과하다. 前章의 분석에 따르면 그와 같은 현상의 원인은 技術, 制度, 人力, 財源, 行態 등 복합적인 문제의 소산이며, 구체적으로 다음과 같은 점이 지적될 수 있다.

73) 1994년 1월부터 대전광역시가 시범지역으로 선정, 서비스가 실시되었으며 서울지역으로 확대, 실시되고 있음. 특히, 대전지역은 주민등록업무 안정화지역으로 사업추진을 위한 예산 및 지원여건이 잘 갖추어진 지역이었음.

74) 한국전산원이 주요 행정부처 공무원 115명을 대상으로 한 정보공동활용 설문조사 내용임. 『전자신문』, 1994. 2. 21, p. 4.

첫째, 행정정보 공동이용을 위한 명확하고 일관된 정책목표가 제시되지 못하고, 타 정책목표의 추진과정에서 정보공동이용이라는 목표가 항상 부차적으로 취급되었다. 즉, 제1차 행정전산망사업의 경우에 부처간 행정정보의 공동이용 이외에도 전국단위의 행정전산망의 구축, 국내정보산업시장의 수요창출을 통한 국내정보산업육성 등의 정책목표가 있었으며, 이러한 정책목표가 행정정보의 공동이용보다 우선시되었다.

둘째, 법령상의 문제로서 타 기관에 제공가능한 전산자료의 범위와 개인정보의 유출로 인한 責任所在가 不分明하여 정보보유기관이 정보제공에 消極的이며 否定的 態度를 견지하고 있다. 앞으로 이 같은 책임문제 등이 법적으로 명확히 규정되지 않는 한 資料提供機關은 사생활보호 침해에 따른 책임부담을 무릅쓰고 타 기관에게 적극적으로 자료를 제공하지는 않을 것이다.

셋째, 技術的인 要因으로서 情報需要的 增大에 부응하여 주전산기 등의 용량증대 및 소프트웨어의 업그레이드가 원활히 이루어져야 하나 현실적으로 그러한 技術的인 支援이 뒷받침되지 못하고 있다. 또한, 데이터베이스의 完全性, 無缺性 측면에서도 문제가 제기되고 있다.

넷째, 執行機關의 인력 및 財源의 不足이 행정정보 공동이용의 걸림돌이 되고 있다. 정보공동이용의 요구 증가는 情報提供機關의 인력, 재원의 증가를 불가피하게 발생시키게 된다. 그러나 이러한 비용부담을 情報提供者가 전적으로 부담하기는 현실적으로 어렵다. 전산망운영이 이루어지면서 추가비용이 발생하는 경우 이러한 비용을 누가 부담할 것인가의 문제가 대두된다. 그런데 이러한 運營過程에서 발생한 費用負擔問題의 解決을 위한 원칙, 즉 정보망구축 및 이용에 따라 혜택을 받는 부처 또는 기관에서 소요경비의 일부를 부담하는 利用者負擔의 원칙이 제대로 마련되지 못하였다. 또한 정보의 공동활용이 원활하게 이루어지려면 각 부처는 자신의 고유

업무에 관한 사항만을 요청해야 하는데 필요이상의 것을 요청하거나 유사한 내용을 중복으로 요구함에 따라 情報提供部處의 인력 및 자원부족 현상을 가중시키고 있다.

다섯째, 집행담당자의 전문성 부족이 效率的인 行政情報化를 阻害하고 있다. 他部門에 비하여 특히 공공부문에서 전산직의 역할과 중요성에 대한 인식이 미흡하며, 이러한 현상은 전산직 공무원의 사기와 동기부여를 저하시키는 원인이 된다. 따라서 전산직 공무원의 잦은 이직으로 電算行政의 노하우가 제대로 蓄積되지 못하고 있다. 또한, 전산직공무원들의 일반행정분야에 대한 이해의 부족으로 말미암아 지나치게 技術指向的인 電算化를 추진하는 경향이 있으며, 애써 구축한 전산망이 실제업무수행에는 큰 도움을 주지 못하는 상황이 종종 발생한다.

여섯째, 자신의 업무에 관한 정보의 공개를 꺼리는 공무원의 행태적 요인을 지적할 수 있다. 일반적으로 정보공동활용의 실제적인 실현은 담당부서의 담당공무원의 마인드와 태도에 크게 의존한다. 지금까지 추진되어 온 行政電算化事業을 바탕으로 이제는 대부분의 주요 정부기관과 공공기관의 電算化가 完了되고, 적어도 하드웨어 상으로는 기관 상호간 情報共有의 토대가 마련되어 가고 있다. 그러나 문제는 정보를 다루는 사람들의 의식과 행태의 결집체인 행정문화가 아직 정보사회에 걸맞게 변화하지 못하고 있다는 점이다. 行政情報化過程에서 조직문화적 변화를 촉진하기 위한 제도적 뒷받침이 수반되어야 했는데, 그 동안은 기계적인 틀을 갖추는 데 치중하여 사람과 組織 風土의 변화에 대한 노력은 미흡하였다.

일곱째, 행정의 할거주의, 비밀주의에 의한 상호건제로 情報獨占化 現象이 나타나고 있다. 이는 정보에 대한 인식의 변화, 즉 정보는 권한이며 힘(power)라는 인식으로 인해 정보공개 및 공동활용을 기피하는 현상이다. 國家基幹電算網事業의 당초 취지에 의하면 각 부처는 공동으로 DB를 구축하고, 데이터에 대한 자유로운 접근

을 보장하여 정보자원이 공유되어야 함에도 불구하고 보안문제, 통신망의 불완전성, 情報通信機器 기종의 차이 등의 이유를 내세워 공동활용이 원활히 이루어지지 못하고 있다. 그러나 이러한 현상의 보다 근본적인 문제는 행정의 할거주의에 있다는 지적이 많다.

여덟째, 대통령과 수혜집단의 소극적 정책지지로서 제1차 전산망 사업에 비하여 6공화국 들어 추진된 제2차 사업에서는 대통령의 관심이 전무하였다고 할 수 있다. 또한, 정보제공의 수혜기관의 소극적인 태도가 行政情報 共同利用의 저해요인으로 작용하였다.

아홉째, 國家基幹電算網事業의 총괄적인 調整機能을 담당하여야 할 전산망조정위원회의 유명무실한 역할이 문제가 된다. 6공화국 이후 전산망조정위원회의 위원장이 대통령비서실장에서 체신부장관(현 정보통신부장관)으로 바뀐에 따라 전산망조정위원회의 활동은 기본계획서의 발간이나 컴퓨터 도입심의 등으로 축소되었고, 행정 정보 공동활용을 위한 실질적인 부처간 조정기능은 거의 수행되지 못하였다. 그나마 9차 이후의 전산망조정위원회의 회의는 서면결의로 대체되고 있다.

마지막으로, 政府機關間 情報의 공동활용을 위한 법·제도적 장치가 아직은 불충분한 상태이다. 가령 정보자원의 經濟的인 측면이 국가회계체계나 정부의 물품관리체계 내로 흡수할 수 있는 여지가 없으며, 제반 법률에서 데이터베이스에 관한 규정이 제대로 존재하지 않아 결과적으로 支援體系의 왜곡마저 유발하고 있다. 현재 정부부처간 정보거래시 정보의 경제적 가치에 대한 인식이 저조한 실정이다. 비록 내무부의 정보에 대해서는 정보거래시 수수료지불이 부분적으로 이루어지고 있지만 全體的인 行政部處 內에서의 정보활용을 위한 수준에는 못 미치는 수준이다.

이러한 문제들에 대한 구체적인 대응방안으로서 제 V장에 제시된 내용을 요약하면 첫째, 실질적인 조정능력과 권위를 가진 推進體系의 정비가 필요하다. 둘째, 행정정보화의 계획단계부터 利害關聯者

(stakeholder)가 모두 참여하여 관련 당사자간에 공동이용에 관한 합의를 이루어야 한다. 그리고 정보 및 자료의 공동활용을 전제로 하여 관련예산을 배정하며, 이를 바탕으로 設計 및 開發業務가 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 정보제공은 일종의 權力 再分配過程으로 볼 수 있으므로 정보를 제공하는 입장의 便益과 選好를 고려한 현실적인 추진방안이 요구된다. 넷째, 현행 부처별 예산편성방식에서 프로젝트별 예산편성방식으로의 전환 등 예산회계법의 제도개선이 요구된다. 다섯째, 현재 과중한 업무부담을 지고 있는 정보제공기관에 대한 예산지원 및 인력보강이 시급히 요구된다. 여섯째, 行政電算網 담당공무원의 사기 제고를 통한 專門性 蓄積이 필요하다. 일곱째, 情報提供機關의 정보제공에 따른 法的 保安責任의 輕減 등 법적 제도개선이 필요하다.

끝으로 바람직한 國家行政情報化의 推進을 위한 기본방향으로 다음과 같은 사항을 제시하고자 한다. 첫째, 短期的이며 近視眼的인 관점에서 行政情報化事業을 평가하려는 정치적 입장과 행정관료적 인식의 한계가 극복되어야 한다. 즉, 政權 變化에 따라 사업이 지연되거나 중요한 결정사항이 보류되는 등 정치적 요인의 변화로 인한 事業計劃의 不安感과 不確實性이 해소되어야 한다⁷⁵⁾. 지금까지 행정전산화를 위해 수많은 계획이 만들어지고 추진되었지만 안정적인 분위기 속에서 일관되고 지속적으로 추진된 경우는 드물었다. 정권이 바뀌면 사람이 바뀌면서 계획을 수정하거나 중단하는 경우가 많았다. 그러나 앞으로는 行政情報化를 비롯한 모든 국가전략적 사업은 政治的 影響과 政權的 限界를 벗어나야 한다.

둘째, 행정정보화의 추진은 상이한 이해관계를 갖는 다수의 기관이 관여하는 매우 복잡하고 어려운 일이다. 따라서 이의 효율적 추진을 위해서는 관련부처 및 기관의 노력을 효과적으로 결집·조정할

75) 통신개발연구원(1995), pp. 187~189.

수 있는 추진체계가 필요하다. 즉, 情報, 知識, 技術, 資源 등이 유기적이고 종합적으로 연계될 수 있는 추진체계를 갖추어야 한다. 본 연구의 제Ⅲ장 선진외국의 행정정보화 추진사례에서도 보았듯이 각국에서는 행정정보화업무를 總括·調整하는 전담기구로서 중앙행정기관이 설치되어 있으며, 관련부처간에 緊密한 協調體制를 유지하고 있다. 가령, 미국의 예산관리국(OMB), IIFT, GITS, 일본의 총무청 행정관리국, 싱가포르의 NCB 등이 이에 해당한다. 또한, 관련부처와 기관간 긴밀한 橫的 調整 및 情報의 共同利用을 極大化하기 위한 制度化된 협의체조직(예를 들어, 미국의 IITF, 일본의 고도정보통신사회추진본부, 그리고 싱가포르의 CNC)이 광범위하게 활용되고 있다.

셋째, 해당분야에 대한 충분한 연구를 통한 정확한 인식과 이해를 바탕으로 정책이 추진되어야 한다. 업무의 專門性和 客觀性 그리고 연구활동을 제고하기 위하여 關係專門家로 구성되는 民間諮問委員會의 積極的인 活用이 필요하다.

넷째, 行政情報化事業이 환경변화에 대해 안정적이고도 효율적으로 적응할 수 있는 제도화노력이 요구된다. 行政情報化를 위한 제도화로서는 정보처리에 의한 정보산출물의 법적 효력 부여, 행정정보 공동활용방안의 制度化, 行政情報 公開 및 個人情報 保護 등을 위한 제도화 등이 이에 포함된다.

그리고 마지막으로, 行政情報化政策이 超高速情報通信網事業, 地域情報化事業 등 국가의 다른 정보화정책과 충분한 連繫와 調整을 바탕으로 추진되어야 한다.

參 考 文 獻

- 김완식·이윤식·유평준, 『행정전산망사업 추진체제의 개선에 관한 연구』, 한국행정학회, 1992. 3.
- 김종환, 「행정과 전산의 상호보완—행정직과 전산직의 DOCKING」, 『행정과 전산』, 제12호, 1990. 12.
- 노화준, 「공공생산성 측정과 향상을 위한 접근방법」, 『행정논총』, 제20권 제1호, 1982. 6.
- 서삼영, 「행정전산망사업의 평가와 전망」, 『정보교육훈련을 위한 강의 및 교재개발에 관한 연구(下)』, 서울대학교 행정대학원, 1995a.
- _____, 「서비스행정 증진을 위한 정보화 정책」, 『한국행정연구』, 제4권 제2호, 1995b.
- 송희준, 「한·미·일의 전자정부 구축사례에 대한 국제비교」, 『국가기간전산망 저널』, 한국전산원, 1996. 9.
- 오석홍, 『행정전산화를 통한 민원업무 간소화 방안』, 서울대학교, 1994. 3.
- 오연천, 『국가기간전산망을 활용한 one-stop 행정서비스 제공방안 연구』, '94 통신학술 연구과제, 1995. 3.
- 이준구, 『재정학』, 서울: 다산출판사, 1994.
- 전산망조정위원회, 『국가기간전산망기본계획(1992~1996)』, 1992. 3.
- 전자신문사, 『정보통신연감 1994』, 1994.
- 정보통신부, 『초고속정보통신 기반구축 종합추진계획』, 1995. 3.
- 정인근 외, 『국가주요정보 수요조사 및 정책자료 활용방안 연구』, 1991. 6.

- 정정길, 『정책학원론』, 서울 : 대명출판사, 1994.
- 총무처, 「정부의 정보화추진계획」, 1995. 3.
- _____, 『94년도 행정전산망사업 추진실적 평가』, 1995. 4.
- 최준환, 「행정정보공동이용의 정책집행에 관한 분석」, 서울대학교 행정학 석사학위논문, 1996. 12.
- 통신개발연구원, 『격주간 통신정책동향』, 각호.
- _____, 『국가기간전산망의 효율적 운영방안』, 1990. 12.
- _____, 『주요국의 공공전산망 구축·운영 실태조사』, 1993. 12.
- _____, 『초고속정보통신국가전략』, 1995.
- 한국전산원, 『국가기간전산망저널』, 각호.
- _____, 『국가정보화백서』, 각 연도.
- _____, 『공공기관간 전산자원 공동이용활성화를 위한 제도연구』, 1993. 12.
- _____, 『해외각국 정보화정책 연구』, 1994a.
- _____, 『국가정보기반과 행정서비스 : 미국의 작고 효율적인 전자정부구축계획』, 1994b.
- _____, 『행정전산망 발전방안 종합보고서』, 1995a.
- _____, 『정보화 동향분석 자료』, 1995b.
- _____, 『행정전산망사업의 경제성 평가에 관한 연구 —비용편익분석을 중심으로—』, 1995c.
- _____, 『알기쉬운 정보기술 핸드북』, 1996a.
- _____, 『정보사회의 개념정립 및 정보화 추진방안에 관한 연구』, 1996b.
- _____, 『정보화촉진기본계획 해설서』, 1996c.
- _____, 『National Information Infrastructure —Comparison of Visions and Realities in France, Japan, Korea, Singapore, and the United States』, 1996d.
- 한국전자통신연구소, 『차세대 국가기간전산망에 관한 연구』, 1994. 5.

- _____, 『국가사회정보화 촉진방안 수립에 관한 연구』, 1995. 6.
- 한국정보문화센터, 『싱가폴의 정보화비전』, 1993. 10.
- 東京大學新聞研究所 地域情報研究班, 『地域情報化政策の 現状と課題』, 東京:東京大新聞研究所, 1988.
- 小林紘, 「情報化社會と 行政:地域情報化政策の 推進 (1)」, 『自治研究』, 通卷779號, 日本自治研究會, 1989. 1.
- 日郵政省電氣通信審議會, 『Reforms toward the Intellectually Creative Society of the 21st Century』, 1994. 5.
- Anderson, J., *Public Policy-Making*, 2nd ed., New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979.
- Ayres, Q. Whitfield and William J. Kettinger, "Information Technology and Models of Governmental Productivity," *Public Administration Review*, 43(6), 1983.
- Bell, Daniel, "The Third Technological Revolution," 『KTA강연집』, 1990. 7.
- Berman, Paul, "The Study of Macro- and Micro-Implementation," *Public Policy*, Vol. 26, No. 2, 1978.
- Chan, P., "Computerization in the Civil Service: The Singapore Experience," paper presented at the International Seminar on Computerization for Government Administration, Seoul, October 22~23, 1986.
- Department of Commerce, *The NTIA Infrastructure Report*, 1991. 10.
- Elmore, Richard E., "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions," *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, 1979~1980.
- Emery, F. and E. Trist, "The Casual Texture of Organizational Environment," *Human Relations*, 1965.

- Friedmann, J., *Regional Development Policy*, Cambridge : MIT Press, 1970.
- Garvin, D., "Building a Learning Organization," *Harvard Business Review*, 1993.
- Hjern, Benny and Chris Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism," *European Journal of Political Research*, Vol. 10, No. 2, 1982.
- Information Infrastructure Task Force(IITF), *A Vision for Government Information Technology Services(GITS) and the National Information Infrastructure*, 1994.
- Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston : Little, Brown Company, 1984.
- Levinson, Eliot, "Using Information Technology Effectively in Government Organizations," *Informatization and the Public Sector*, Vol. 1, No. 2.
- Lipsky, Michael, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy," Willis D. Hawley and Michael Lipsky(eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Prentice-Hall, 1976.
- Marquardt, M. and A. Reynolds, *The Global Learning Organization*, Chicago : Richard Irwin, 1994.
- Mechling, J., "Barriers to Customer Service in Government," Harvard University Seminar Report, 1993.
- Nohria, N. and R. Eccles(eds.), *Networks and Organizations : Structure, Form and Action*, Boston : Harvard Business School Press, 1994.
- Nolan, R. L., "Managing the Crisis in the Data Processing," *Harvard Business Review*, March—April 1979.
- Porter, M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York :

The Free Press, 1990.

Sabatier, Paul A., "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : a Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, Vol. 6, 1986.

Sabatier, Paul A. and Daniel Mazmanian, "A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal*, Vol. 8, No. 4, 1980.

_____, "The Conditions of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives," *Policy Analysis*, Vol. 5, Fall 1979.

Scharf, Fritz W., *Interorganizational Policy Studies*, Beverly Hills, California : Sage Publications, 1978.

Swain, John W. and Jay D. White, "Information Technology for Productivity : Maybe, Maybe Not : An Assessment," Marc Holzer(ed.), *Public Productivity Handbook*, New York : Marcel Dekker INC, 1992.

Telecommunications Council(Ministry of Posts and Telecommunications), *Reforms Toward the Intellectually Creative Society of the 21st Century — Programs for the Establishment of High-Performance Info-Communication Infrastructure*, May 31, 1994.

Van Meter, Donald and Carl Van Horn, "The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, February 1975.

Wolf, Jr., Charles, "A Theory of Nonmarket Failure : Framework for Implementation," *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 1, April 1979.

〈abstract〉

Efficient Sharing of Information and the Public Sector Productivity

This study reveals the origin of problems that prevents the government from being informative as a step for improving the public sector productivity, and it introduces a solution for the problems.

The most serious problem is that there is very limited sharing of the computerized information gathered by individual department. Especially, social security database maintained by Ministry of Home Affairs has not been shared appropriately.

The suggested approaches to have an efficient sharing of the information are introduced in this paper, and they are summarized as follows. First, the enforcement should be made by an organization that has practical controlling power and authority. Second, all stakeholders of the information have to work together from a planning stage, and agree with policies about the information sharing. Third, since the information distribution can be regarded as one of the processes of distribution of authority, the sharing system should be made based on an information provider. Fourth, current department-based budget should be replaced with a project-based budget system. Fifth, it is demanded that the support in the budget and staff has to be made on the department who provides the information for their current excessive tasks. Sixth, technical proficiency has to be built by motivating staffs in charge of the computerization. Seventh, the legal responsibility of the security of the information providing should be clearly defined in the law.

第 3 篇

政策決定過程과 公共서비스 提供過程의 改善方向

安 鍾 範*

* 서울市立大學校 經濟學科 教授

〈국문요약〉

본 연구에서는 우리나라의 政策決定過程 및 公共서비스提供過程의 현황을 검토함으로써 공공부문 생산성을 저해하는 요인을 살펴보고 개선방향을 제시하였다.

본 연구에서 지적된 우리나라 공공부문 정책결정과정의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 國政運營 基本計劃을 수립하는 기능이 미약하다. 둘째, 經濟部門과 非經濟部門의 政策決定體系가 달라 정책추진이 非效率的이다. 셋째, 계획수립단계에서 政策調整機能이 미약하며 黨政協議의 절차와 운용이 미숙하다. 넷째, 특별절차에 의한 정책결정이 상존함으로써 權力的·非公式的·祕密主義的 政策調整이 이루어지고 있다.

설문조사에서도 정책결정 및 집행에 있어서의 專門性 부족, 政策需要의 파악과 反映機能의 저조, 業務協助 부진, 현 품의제도의 경직성과 非效率性, 정책결정과정의 閉鎖性과 祕密主義, 그리고 政策의 一貫性 缺如라는 문제가 드러나고 있다.

문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같이 정책결정과정을 개선해야 한다. 먼저, 政策需要 把握手段을 改善하고 이를 위한 費用便益分析을 발전시키기 위하여 현행 公聽會의 형태와 개최시기를 개선하고 공청회 개최횟수를 늘릴 필요가 있다. 아울러 立法化過程을 개선하고 事後評價制度를 마련해야 한다. 다음으로 정책결정의 전문성을 제고하기 위해 각 분야별로 전문인력들을 풀(pool) 제도로 운영하고 專門委員會 등을 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다. 마지막으로 政策決定進行 DB를 구축하고 자료이용을 效率化하는 方案을 모색해야 한다.

I. 公共部門 政策決定過程 改善의 意義

公共部門에서의 政策決定過程은 민간으로부터 정책수요의 발생에서 출발하여 行政府에서의 정책개발, 개발된 정책대안에 대한 여론수렴을 통한 수정·보완, 입법부에서의 審議 및 法案議決 그리고 정책의 집행 및 사후평가에 이르기까지 다단계의 복잡한 과정으로 파악된다. 이와 같은 공공부문의 정책결정과정 단계별로 관련되는 각 공공부문이 자체적으로 완벽하게 기능한다 하더라도 각 단계별 紐帶關係 및 情報의 傳達體系가 원활하지 못하면 政策決定過程의 효율성이 크게 저해될 수 있다. 따라서 정책결정과정 단계별로 적절한 기능을 하고 있는지 그리고 단계간 유대관계가 적절한지를 평가하는 것이 중요하다. 아울러 政策決定에 의해 제공되는 공공서비스가 목적에 부합하도록 제공되는가를 평가하는 것이 필수적이다.

그런데 이러한 정책결정과정과 공공서비스 제공과정은 크게 주목받지 못하고 있다. 결국, 公共部門의 生産性を 높이기 위한 방안을 모색할 때는 政策의 決定過程上的 效率化뿐만 아니라 具體的으로는 공공서비스 提供過程의 效率化에 관심을 가질 필요가 있다.

따라서 본 연구는 그동안 소홀히 취급되었던 政策決定過程 및 공공서비스 提供過程에 대해 검토함으로써 공공부문의 생산성 제고를 위한 개선방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 공공부문 생산성과 관련된 이론, 우리나라의 정책결정과정 및 공공서비스 제공과정에 대한 현황을 검토함으로써 公共部門 生産性を 저해하는 요인, 즉 문제점을 살펴보고 改善方向을 제시하고자 한다.

구체적인 연구의 내용으로는 제II장에서는 政策決定過程과 公共部門生産성과 관련하여 공공의사결정의 특성 및 과정, 정책결정과

정에의 참여자, 費用便益分析을 이용한 공공서비스 제공과정, 정책 결정의 단계별 원칙 그리고 行政情報 公開와 公共部門 生産性과의 관계 등과 관련한 이론들을 검토한다. 제Ⅲ장에서는 우리나라에서의 공공부문 정책결정과정을 행정부의 각 단계별로 살펴보았으며 문제점을 기술한다. 제Ⅳ장에서는 대통령중심제하에서 정부가 핵심적 역할을 수행함에도 불구하고 우리의 政府政策 力量이 낮은 수준에 머물고 있는 원인을 設問調査를 통해 분석해 본다. 제Ⅴ장에서는 공공부문 특히 정부의 政策決定過程上 나타난 문제점에 대한 개선방향을 논의한다.

II. 政策決定過程과 公共部門 生産性

1. 政治的 意思決定과 市場的 意思決定¹⁾

政治過程은 기본적으로 개인적 선호를 집합적 또는 사회적 선호로 전환시키는 과정으로서 豫算政策, 租稅政策 또는 規制政策을 통하여 資源의 배분 및 소득의 분배에 영향을 미친다. 정치과정은 구체적으로 투표, 로비, 협상, 담합, 결탁 등의 다양한 활동으로 구성되며, 政治的 過程을 운영하고 정치적 결정에 영향을 미치는 제도적 장치에는 政黨, 官僚制度, 社會利益集團 등이 있다.

〈表 3-1〉 意思決定方式에 따른 差異

	시장적 결정	정치적 결정
힘의 크기	경제력에 비례	경제력과 무관
선택기준	만장일치	다수결

〈表 3-1〉에서 보는 바와 같이 市場的 意思決定과 政治的 意思決定間에는 현저한 차이가 존재한다. 즉 시장적 결정에서는 참여자가 자기 경제력에 비례하여 投票權을 행사하며 그 결정은 만장일치(예: 契約制度)에 의해 이루어지지만 정치적 결정에서는 모든 참여자에게 한 표씩의 투표권 행사만 허용되고 결정도 참여자 모두의 동의로 이루어지는 것은 아니다.

1) 강철규 외(1993), 제4편 공공경제학(최 광)을 요약한 것임.

民主主義에서 일반적으로 과반수 다수결을 선택하는 非市場的 決定過程에서는 시장실패는 일어나지 않더라도 자원의 효율적 배분이 일반적으로 이루어지지 않는다. 즉 過多供給, 過少供給이 발생하게 된다.

다수결제도에 의한 資源配分決定은 일반적으로 과다 또는 과소공급으로 나타나며 언제나 사회적으로 바람직한 자원배분이 이루어지는 않는다는 것이다.

즉 다수결에 의해 정책이 결정되는 한, 중위자의 선호에 따라 정책이 결정되므로²⁾ 중위에서 먼 투표자는 자기의 선호와 다른 결정을 받아들일 수밖에 없는 것이다. 이것이 현실의 政府政策이 상당수의 국민에게 政策에 대한 불만을 갖게 하는 이유가 된다. 정치적 결정과정이 중위자의 선호에 따라 過多·過少供給되는 비효율성을 나타내게 될 뿐만 아니라 일관성 있는 정책 대안의 선택을 보장하지 못하는 등 많은 문제점을 내포하고 있다.

가. 投票者의 合理的 無知

다수결제도하에서 투표자의 投票行爲는 效率的인 政策, 즉 총혜택이 총비용을 증가하게 되는 정책을 항상 지지한다는 보장이 없다. 즉 투표자들은 자신의 이해를 중심으로 투표권을 행사한다.

이러한 점은 개인이 자신의 意思決定에 필요한 정보를 수집하는 과정에서 소비자로서 시장적 의사결정의 경우보다 投票者로서의 政治的 意思決定의 경우에 상대적으로 더 적은 노력을 기울이게 되기 때문이다. 政治的 意思決定過程에서 투표자는 보다 불완전한 정보에 의거하여 意思決定을 하게 되는데 이를 合理的 無知라고 한다.

투표자의 合理的 無知 現象이 초래되는 주된 이유는 정치적 의사

2) 이와 같이 多數決制度를 통한 비시장적 意思決定過程에서 중위자의 선호가 결정적 역할을 하는 것을 公共選擇理論에서는 중위투표자 정리라 한다.

결정 과정에서 수집되어야 하는 정보와 관련한 비용이 높기 때문이다. 또 非市場的 의사결정을 위한 정보수집에서 향유하게 되는 이익이 시장적 意思決定을 위한 정보수집에서 초래되는 이득보다 적은 것이 投票者의 合理的 無知가 발생하는 또 다른 이유이다.

투표자의 합리적 무지가 존재한다는 사실은 비시장적 의사결정에서 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 政治家나 政黨이 투표자의 지지를 획득하는 과정에서 투표자에게 자세하고 충분한 정보를 제공할 필요가 없기 때문이다. 이로 말미암아 現實에서 政治的 演說이 구호에 크게 의존하고, 사실을 지나치게 단순화시켜 부각시키며, 不適切하거나 타당하지 않은 논리로 사실이 오도되기도 한다.

나. 利益集團과 社會的 能率低下

利益集團은 개인이나 기업의 집합으로서 일단 형성되면 市場에서 獨占力을 행사하거나 非市場的 意思決定過程에서 정치적 영향력을 행사하여 집단 구성원의 福利增進을 위해 노력한다.

이익단체가 構成員의 經濟的·社會的 地位 向上에 기여한다는 긍정적 측면도 있으나 가격통제, 생산제한, 지역제한, 획일적인 시장 형태의 유도, 新規進入의 制限 등 각종의 競爭制限의 行爲를 통하여 技術革新과 資本蓄積을 저해하는 등 전체적으로 보아 사회의 경직성을 유발하여 經濟成長을 부진하게 하는 부정적 측면도 있다.

그러나 利益集團으로 인한 社會的 能率低下를 최소화하기 위해서는 이익집단의 영향력을 제한할 수 있는 방안으로 다음 네 가지를 고려해 볼 수 있다.

첫째, 이익집단에 대해 그 활동을 공개하도록 하는 것이다. 예를 들면 로비스트로서의 등록, 國會에서의 利益集團의 대표자 식별 및 자금지원의 신고에 의해 그 활동을 공표할 의무가 주어질 때 투표자는 스스로의 수요를 자제할 수 있다. 國民投票(referenda)에서는 어떤 압력단체가 대체안을 주장하고 있는지에 대해서 투표자가 알

게 된다. 이때 이익집단은 스스로의 이익을 「公共財」로 동일시하는 것이 점점 곤란하게 된다. 가능한 한 정부와 行政機關이 정상화되지 않은 수요를 지지하는 것이 한층 어렵게 만드는 방법이다.

둘째, 정당간 경쟁을 증대시키는 것이다. 정당간의 경쟁이 증가하면 정부의 再選上에 제약이 심해진다. 이 경우 政府는 壓力團體의 요구를 밀쳐 버리지 않을 수 없고 특히 그것이 소규모의 소수파의 特需利益과 관계하고 있는 경우에 더욱 더 그렇다.

셋째, 對抗勢力(countervailing power)을 육성시킨다. 집단간의 경쟁은 對抗勢力의 창조에 의해 격렬해질 수 있다. 이것은 특히 그 이익이 조직에 의해 유효하게 대표되지 않는 소비자와 납세자의 이익의 경우에는 필요하게 된다. 예를 들면 直接民主主義에서는 선거 운동 경비의 일부가 國庫에서 조달되고 있는 것이다.

넷째, 內部組織에 제한을 가한다. 이익집단 내부에서의 민주적 대표에 관한 규칙이 사회적 합의에 의해 설정되는 경우 구성원은 스스로의 선호를 현시해서 그것을 수행시키는 범위를 확대할 수 있고, 조직의 寡頭制的(oligarchical) 指導層이 스스로의 이익을 추구하는 것이 곤란하게 된다.

2. 政策決定過程과 公共서비스 提供過程

政策이란 주어진 목적을 달성하기 위한 수단 선택이며, 이 중에서 經濟政策은 정부가 의식적으로 국민의 경제생활을 조정하거나 또는 이에 영향을 미치기 위하여 취하는 조치를 말한다. 특히 경제정책의 긍정적 목적은 국민의 經濟的 福祉의 增進에 있다. 그러나 국민의 경제적 복지를 나타내는 어떤 구체적 지표가 없이는 경제정책의 방향을 설정하기가 힘들다. 따라서 經濟政策 目標은 短期的인 것과 長期的인 것이 설정된다.

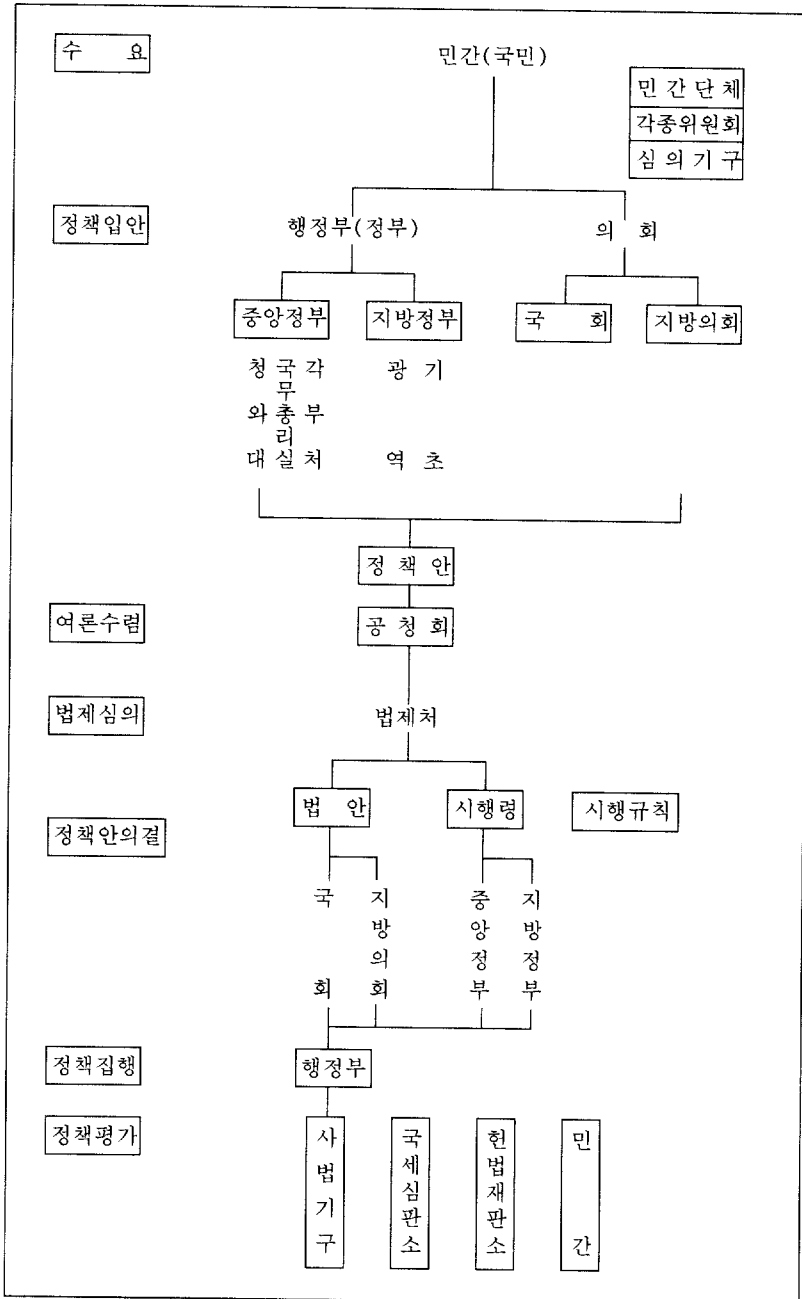
단기적인 경제정책의 목표로서는 完全雇用, 物價安定, 國際收支의

개선이, 그리고 장기적 목표로서는 經濟成長, 資源의 效率的 配分, 均衡的 所得分配와 社會保障, 특정지역과 산업의 保護·育成 등이 일반적으로 받아들여지고 있다. 목표달성을 위한 어떤 정책도구, 즉 정책수단이 필요하다. 경제정책의 수단에는 재정에 관한 수단, 금융에 관한 수단, 외환 및 무역에 관한 수단, 직접통제에 관한 수단 및 제도의 변경 등 크게 다섯 가지를 들 수 있다. 이들 여러 수단은 각기 세분된 政策手段을 내포하고 있다.

자본주의 경제에서는 자원의 효율적 배분이 가격기구를 통하여 자동적으로 달성될 것으로 기대되나 현실의 不完全競爭下에서는 정부의 개입 없이는 이것이 실현되지 않는다. 독과점의 경우 생산량을 제한함으로써 가격을 높여 자원의 효율적 배분을 저해함은 물론 비록 완전경쟁이 이루어진다 하더라도 社會的 利益과 個人的 利益이 일치하지 않는 현상이 발생한다.

經濟政策의 樹立, 執行 및 評價 過程에서 우리가 유의하여야 할 중요한 첫번째 사실은 경제정책목표 사이에 모순 내지 불일치가 존재한다는 사실이다. 목표간의 관계가 補完的일 때는 어느 하나의 목표가 달성되면 다른 목표는 저절로 달성되지만 목표간의 관계가 대립적일 때는 하나의 목표를 보다 충실하게 달성한다는 것은 다른 편의 목표달성을 희생하는 것을 의미한다. 따라서 한 나라의 經濟目標가 모두 서로 補完的이 아닐 경우 주어진 정책수단으로 이들 목표들을 달성하는 것은 불가능하다. 두번째의 중요한 사실은 구체적인 정책목표의 선택에 있어서 개개인의 價値判斷의 基準이 다르고 서로의 利害關係가 다르기 때문에 정책목표의 설정 자체가 어렵게 된다.

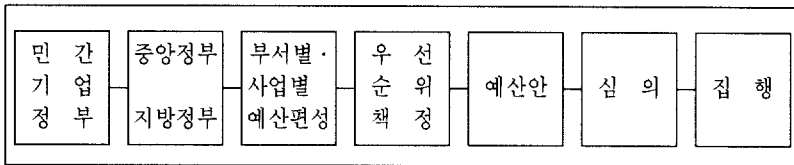
[圖 3-1] 政策過程 흐름



공공부문의 정책결정과정에 개입되는 정책결정 주체들간의 상호 유대관계를 파악하고 대별되는 정책결정 주체인 行政府와 國會의 政策決定過程에서의 각 위치를 요약하면 [圖 3-1]과 같다. 민간으로부터 창출된 정책수요에 따라 행정부 혹은 의회에서는 이에 부응하는 정책안을 마련하고 이는 의회에서 의결된 뒤 行政府에서 執行되고 司法機構 중에서 評價받게 되는 과정을 거친다.

정책결정과정에서 핵심적인 역할을 하는 공공서비스의 제공과정은 [圖 3-2]와 같이 요약될 수 있다. 政府의 주된 役割이 市場失敗와 外部性 存在에 의한 자원배분의 효율성을 확보하기 위해 公共財를 적절히 提供하는 것이라고 할 때, 정부의 예산편성과 심의 그리고 집행이 주요 정책결정과정이다.

[圖 3-2] 公共서비스의 提供過程



3. 政策決定에의 參與者

政策決定에 영향을 미치는 요인은 政治的 變數 및 社會經濟的 條件뿐만 아니라 政策決定過程의 參與者들의 의사결정에 의존하게 된다. 이러한 참여자 중에는 정책결정 체계 내에 공식적으로 포함되어 있는 참여자와 그렇지 않지만 정책결정에 영향을 미치는 의사결정주체들이 존재한다.

가. 公式的 參與者

공식적 참여자란 정책결정에 참여할 憲法的·法的 權限을 가진 자

로서 의회, 대통령, 법원, 행정기관들이 여기에 해당하며 이들의 정책결정에서의 역할은 상당한 차이가 있다.

1) 議 會

의회는 그들의 존립이 선거에 의존하므로 민의를 가장 잘 반영할 수 있다는 점에서 행정부와 차이가 있다. 政治體系 내에서는 立法機能뿐만 아니라 政策決定機能을 擔當하고 있다. 그리고 의회는 행정부 통제를 통해서도 정책결정에 영향을 미치고 있다. 그러나 의회가 정책결정에 얼마나 효과적이나 하는 것은 기본적으로 정치경제체제에 따라 달라진다. 일반적으로 의회가 정책결정과정에 참여하는 정도는 선진국의 경우가 후진국보다 높으며, 또한 권위주의적 정치체제보다는 민주주의적 정치체제에서 더 높다.

오늘날 실제로 의회가 얼마만큼이나 정책결정에 영향을 미치고 있는가에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다. 이러한 현상을 초래한 원인으로서는 社會問題의 複雜性, 決定의 專門性 그리고 時間의 急迫性 등 많은 요인이 있다.

2) 大統領

대통령의 리더십 스타일에 따라서 정책결정에 미치는 영향력이 달라질 수도 있지만 오늘날 대통령의 영향은 막강하다. 대통령은 행정부 내의 정책결정권을 지니고 있음을 말할 것도 없고 立法權을 통해 政策을 決定하며 行政府 指揮監督權 및 公務員의 任免權을 통하여 정책결정 과정 전반에 걸쳐서 막강한 영향력을 가진다.

대통령의 영향력은 선진국의 경우보다 개발도상국에서 더 강력하다. 개발도상국의 정책결정 구조는 선진국에 비해서 훨씬 단순하기 때문에 행정부의 정책결정이 지배적이다. 이러한 국가의 경우 이익집단의 영향력은 매우 약하다.

3) 行政機關

각국의 行政體制는 規模, 複雜性, 階層制 그리고 自律性의 程度에서 매우 다양하지만, 행정기관 내의 각료를 비롯한 고위 행정관들은 거의 자동적으로 정책결정 과정에 참여하게 된다. 傳統的인 行政模型에서는 행정은 이미 수립된 정책을 단순히 집행하는 것으로만 생각하였으나, 실제 행정은 정치와 밀접히 관련을 맺고 있을 뿐만 아니라 집행과정에서도 정책을 결정하게 된다. 오늘날 대부분의 政策問題들이 기술적으로 複雜하며, 專門性을 要求하는 것이 많고, 행정의 결정과 집행이 거의 동시에 이루어지기 때문에 전문적 능력을 지니고 있는 각료 및 고위 行政官들에 의해 정책결정 기능이 이루어진다. 따라서 의회에서는 개괄적이고 광범위한 지침만을 정하고, 세부적이고 구체적인 사항은 行政機關이 決定하게 된다.

행정기관 내의 관료들이 정책결정에 커다란 역할을 하게 되고, 그의 재량권이 넓어짐에 따라 그에 대한 정치적 통제의 필요성이 증대되었다. 왜냐하면 議會와 달리 行政官僚들은 국민에 의해 직접 선출되지 않을 뿐 아니라, 국민의 의사와는 다른 자신의 이해관계에 따라 정책을 결정할 可能性이 높기 때문이다.

4) 司法府

사법부는 法律 審査權이나 法令 解析權을 통하여 정책의 내용을 규정하거나 변경함으로써 정책의 결정에 영향을 미친다. 法에 위배될 때는 무효를 선언하거나 중단을 명령할 권한을 지니고 있다. 또 법령의 해석에 갈등이 생기면 司法府가 이를 최종적으로 결정할 수 있기 때문에 이런 측면에서 司法府는 政策決定에 개입할 수 있다.

政策決定에서의 사법부의 역할은 국가마다 차이가 있다. 특히 미국의 경우 법원의 역할은 매우 강력한데, 福祉·環境·落胎 등의 분야에서 積極的인 역할을 수행한다. 그러나 개발도상국의 경우 政策決定에서 법원의 역할은 소극적이라고 할 수 있다.

나. 非公式的 參與者

政策決定過程에는 앞에서 살펴본 공식적인 참여자 이외에도 政黨, 利益集團, 一般國民 등 非公式的인 참여자들이 중요한 역할을 수행한다. 이러한 참여자들을 비공식적 참여자로 분류하는 것은 그들이 정책결정 과정에 덜 중요하다거나 영향력을 행사하지 못하기 때문이 아니라, 政策決定을 법적으로 구속하는 헌법적 내지 법적 권한을 가지고 있지 않기 때문이다. 공식적 참여자들이 정책결정에 직접적으로 介入하는 데 반해 그들은 間接的으로 개입을 하게 된다. 그들은 정책요구를 만들어 내거나 표현할 때 특히 중요한 역할을 수행한다.

1) 利益集團

利益集團 내지 壓力團體란 특정 분야에서 이해관계를 같이하는 사람들이 집단을 형성하여 그들의 이익을 政策決定에 반영시키려는 조직을 의미한다. 이러한 利益集團이 政策決定過程에서 얼마만큼의 影響力을 행사하느냐는 그 국가의 정치체제가 민주적이나 독재적이나 또는 先進國이나 開發途上國이나에 따라서 차이가 난다. 이익집단은 일반적인 공익의 실현을 위해 노력하는 경우도 있지만 대개 자신의 이익을 표명하려고 한다.

이익집단은 국민과 정책결정자의 중간에 서서 국민들에 대해서는 情報提供과 財政支援의 役割을 하고, 政策決定者들에게는 전문기술성의 제공과 정치적 지지 및 재정지원을 한다. 따라서 이익집단은 이러한 제공과 지원을 통하여 양쪽 모두에 영향력을 행사한다.

의회의 의원은 시간과 능력 등이 부족하므로 이익집단으로부터 전문성과 정보를 획득하며, 관료들도 정책문제에 대한 정보를 얻기 위해서 그리고 國民이나 利益集團의 要求를 파악하기 위해서 이익집단과 접촉하게 된다. 이러한 상호 작용과정에서 이익집단들은 대체로 자신에게 유리한 정보를 촉진시키는 반면 자신에게 불리한 情

報는 은폐하려 하기 때문에 情報의 歪曲現象이 일어나기도 한다.

이익집단들이 政策決定에 영향을 미치는 방법 중에서 몇 가지를 지적해 보면 다음과 같다. 첫째, 정책결정시에 중요한 역할을 수행하는 의원이나 관료들을 자기 집단의 일원으로 흡수하거나 그들에게 우호적이 되도록 각종 수단을 동원한다. 둘째, 정당에 참여하고 그들의 영향력을 발휘하기도 한다. 셋째, 정책결정자들이 필요로 하는 票를 동원한다든지 어떤 聯合勢力을 형성함으로써 영향을 미치기도 한다.

이러한 利益集團들은 相互間에 競爭을 벌이거나 갈등관계에 서는 경우가 많고 또한 한 사람이 여러 개의 이익집단에 속해 있는 경우가 많으므로 그들의 영향력은 그만큼 약화된다. 결국에는 정치적 자원이 많은 利益集團의 주장이 관철될 가능성이 높은 것이다.

한편 일반적인 이익집단의 영향력은 정당간의 경쟁이 약하고, 도시 人口分布가 낮고, 1인당 소득이 낮은 환경에서 강하게 나타난다는 주장도 있다. 이러한 이익집단의 중요성은 오늘날 議會의 地域代表性이 약해지는 것과 대조적으로 기능적 대표성의 역할을 수행하고 있는 점이다.

2) 政 黨

정당이란 國民의 政治的 統合의 實質的인 매개체로서 동일한 정견을 지닌 사람들이 모여 政治權力의 獲得·維持를 통하여 그들의 정견을 실현시키려는 自主的이고 持續的인 결사체라고 할 수 있다. 따라서 정당은 일차적으로 정책 그 자체보다 권력의 획득에 관심을 두게 된다. 오늘날 대부분의 國家에서 실제로 정당간에 뚜렷한 정책적 차이가 없는 경우가 많으며, 단지 이데올로기상의 문제에 그치고 만다. 정당은 일반국민과 여러 利益集團의 요구를 하나로 결집하여 정책에 반영하는 기능을 수행한다. 또한 정당은 집권을 통해서 당의 구성원이 政策決定 擔當者로서 역할을 수행하기도 한다.

이러한 정당이 정책결정 과정에 얼마나 영향력을 행사할 것이냐 하는 것은 그 나라의 政治體制의 性格이나 政治 發展의 程度에 달려 있다.

3) 一般國民

一般國民도 여러 가지 방법을 통하여 정책결정에 영향을 미치고 있다. 일반국민이 정책결정에 참여하는 방법으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 投票를 통한 參與가 있다. 大統領과 國會議員을 선출하거나 국가의 중대사를 결정하는 투표 등이 있다. 그러나 이 경우 국민투표의 안건으로 제출될 수 있는 정책의 수나 범위가 한정되고 있고 그 영향도 間接的인 것이 된다. 둘째, 利益集團이나 政黨의 活動에 參與하는 방법이 있다. 직접 당원이 되지 않더라도 당이 추천한 후보자의 선거운동을 돕거나 자금을 지원하는 등의 방법을 통해서 정책결정에 간접적으로 참여할 수 있다. 그리고 이익집단의 활동에 참여하여 政策決定 當事者들에게 압력을 가하거나 정보 및 자원을 제공하여 간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 일반국민들이 나름대로의 創意力을 政策決定者에게 傳達함으로써 정책의 방향에 영향을 미칠 수도 있다. 넷째, 일반국민은 여론에 호소하거나 대중매체를 이용하여 정책결정에 영향을 미칠 수도 있다.

이상에서 본 바와 같이 일반국민이 정책결정에 영향을 미치는 방법은 거의가 간접적일 뿐만 아니라 그 범위도 제약되어 있다.

4) 輿 論

政策決定時에 여론의 영향은 현안에 따라 또한 장소에 따라 다양하다. 여론은 일반국민과 정책결정자를 연결하는 주요한 매개 역할을 한다. 대통령이나 국회의원은 그들의 존립 기반이 국민의 투표에 크게 의존하므로 여론에 민감한 반면, 정부기관의 관료들은 그럴 필요성이 없다.

정책결정시에 너무 여론에 영합하는 것도 좋지 않지만 여론을 무시하고 정책을 수립하는 것도 많은 問題點이 수반된다. 여론이 실제로 政策決定에 얼마나 영향을 미치느냐 하는 것을 측정하는 것은 매우 어려우며 실제 정책결정시에 여론의 영향은 약한 것으로 나타나고 있다.

5) 大衆媒體

오늘날 라디오·TV·신문 등 大衆媒體의 눈부신 發展으로 그것이 政策決定에 미치는 영향은 매우 강력하다. 대중매체는 일반국민의 여론을 형성해 줄 뿐만 아니라 정책결정자에게 직접적인 정보를 제공해 주는 수단이 된다. 오늘날 미국의 정치를 ‘스크린 정치’라고 할 정도로 TV의 영향은 매우 크다.

4. 費用便益分析을 利用한 公共서비스 提供過程

가. 費用便益分析의 概念

費用便益分析은 公共事業의 施行에 따라 예상되는 모든 사회적·경제적 편익과 비용을 화폐를 통하여 비교함으로써 해당 사업에의 투자를 결정하는 분석방법이다. 비용편익분석은 政策決定의 判斷基準으로서 중요한 效率性(efficiency)과 衡平性(equity) 중에서 특히 효율성에 대한 해답을 얻는 데 매우 효과적이라고 할 수 있다.

便益(benefit)이란 한 자원을 어떤 용도로 사용함으로써 나타나는 복지 또는 후생수준의 제고이며, 費用(cost)이란 한 자원이 다른 용도로 사용되지 못함으로써 나타나는 후생수준의 감소, 혹은 機會費用(opportunity cost)이라고 볼 수 있다.

단순한 財政的 分析과는 다음의 네 가지 측면에서 구분된다. 첫째, 보다 넓은 시각을 갖는다(사회 전체). 둘째, 시장가격이 주어지지 않거나 눈에 보이지 않는 효과도 포함한다. 셋째, 費用과 便益이

누구에게 할당되는가를 의식하지 않는다. 넷째, 비용과 편익은 진정한 경제적 영향을 평가하는 것이어야 하므로 흔히 潛在價格(shadow price)으로 표현된다.

費用便益分析을 함에 있어서는 단순히 비용과 편익에 관한 것 외에도 몇 가지 추가로 고려할 요인들이 있다.

첫째는 분석을 행하는 주체가 누구인가 하는 것이다. 分析主體가 중립적인 개인인가, 사업을 행하는 정부인가, 정부라고 하더라도 中央政府, 州政府, 地方政府 가운데 누가 분석을 하는가에 따라서 분석의 내용이 달라질 수 있다.

두번째는 二重計算(double counting)의 문제이다. 예를 들어 설명하면 만약 교통연결체계의 개선이 통근자의 편익이 되면서 동시에 재산가치의 증대로 연결된다면, 후자는 전자의 자본적인 표현으로 간주하여 따로 계산하여서는 안된다는 것이다. 또한 사용자의 편익이 한 번 계산되었다면 사용자의 비용절감은 계산에 포함되지 않아야 한다.

셋째는 프로그램 규모에 관한 것으로서 가급적 분석을 수행하는 규모가 적을수록 보다 정확한 분석이 된다.

오늘날 費用便益分析의 범위는 대단히 넓다. 시간적인 의미에서 볼 때는 프로그램의 전과 후에 모두 가능하며, 적용범위라는 측면에서 볼 때는 주로 수자원개발의 분석에 쓰여졌으나, 현재는 政府規制, 人力開發, 交通, 都市開發 등 다양한 정책 및 사업분야에서 활용할 수 있다.

나. 公共部門에서의 費用便益分析의 必要性

費用便益分析이 公共部門의 事業評價에서 중요시되는 이유는 사경제부문과는 달리 공공재에 대한 평가는 시장에서 이루어질 수 없는 경우가 많으므로 그만큼 더 객관적인 평가기법이 중요하기 때문이다. 또한 公共部門의 경우 하나의 政策決定의 影響은 당해 분야

에만 한정되는 것이 아니고 여타의 여러 분야에까지도 넓게 파급되는 경우가 대부분이므로 그 影響力과 波及效果를 신중히 고려해야만 하기 때문이다.

그러나 실제로 政府部門에서 발생하는 비용과 편익을 모두 평가하는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 政策決定者들에게 비용편익분석을 요구하는 보다 실제적인 이유는, 구체적이고 계량적인 분석은 불가능하다 할지라도 정책결정자들로 하여금 편익과 비용의 범주를 생각하고, 산출에 대한 기대를 확인하며, 결정의 相衝關係(trade-offs)에 관심을 기울이도록 하는 방법이 될 것이라는 데 있다.

規制政策의 경우에도 규제정책이 가져올 수 있는 편익과 그 규제정책을 시행하는 데 필요한 비용을 사전에 분석하게 함으로써 불필요한 규제가 이루어지거나 行政機關의 便宜를 위한 規制가 이루어지는 것을 막을 수 있다. 또한 이미 이루어지고 있는 규제의 경우에도 지속적으로 비용편익분석을 실시함으로써 그 유용성을 계속 평가하도록 할 수 있다. 이러한 개념은 이미 미국 등에서 日沒法(Sunset Law)의 형태로 나타난 바 있다.

그러나 政府行爲의 便益과 費用分析의 適用이 정부개입을 위한 모든 제안들이 비용편익분석의 형태로 나타날 수는 없다는 주장과 편익이 비용을 초과하기만 하면 정부의 개입을 정당화시킬 수 있으므로 바람직하지 않다는 주장에도 불구하고 이러한 분석을 수행하는 것은 정부자원의 배분을 증진시키는 데 도움을 준다. 특히 대안들간에 순위를 부여한 후 이에 의해 선택함으로써 政策決定에 政治的인 要因이 작용하는 영역을 줄임으로써 공공부문의 효율성을 증진시킬 수 있게 된다.

즉 비용편익분석과 같은 기법이 공공부문에 적용되는 이유는 근본적으로 그것이 가져다 줄 수 있는 經濟性和 客觀性에 있다. 그러나 동시에 이러한 기법의 적용은 정치적인 목적에 의한 것이기도

하고, 정치적인 목적을 배제하고자 하는 것이기도 하다.

그러나 費用便益分析은 앞에서 논의한 바와 같이 많은 한계점을 갖고 있는데, 공공정책에 적용될 경우에도 이는 마찬가지이다. 특히 資源의 效率的인 使用, 혹은 보다 가치 있는 사용이라고 하는 점은 많은 정책측면 중의 하나에 불과하다는 점 그리고 많은 경우 費用便益分析의 결과는 그 사업의 분배적인 효과를 쉽게 고려하지 못한다는 점 등이다.

다. 費用便益分析과 分配目標

一般的으로 公共事業은 利益을 보는 계층과 손해를 보는 계층이 존재하게 된다. 그런데 전통적인 費用便益分析에서는 所得分配에 있어서의 변화를 고려하지 않는다. 그러나 이것이 政策決定者들은 분배의 문제에 관심이 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 정치적으로 귀속된, 즉 국민의 지지를 의식하지 않을 수 없는 정책결정자들이 공공사업의 분배적 의미를 무시할 수는 없는 것이다.

어떠한 정책을 결정하는 데 있어서는 손익의 분배효과가 매우 중요한데도 불구하고 經濟學者들은 일반적으로 정책변화로 인한 손익의 分配效果에는 관심이 없고 단지 손익의 크기에 의해 정책을 평가하고 있다. 이러한 이유 때문에 어떠한 政策案에 대한 效率性和 所得分配의 效果가 동시에 고려되어야 하며, 특히 政府支出政策은 이러한 두 가지 기준에 의하여 평가되어야 한다.

그러나 효율성을 계측하는 것과 달리 分配的 效果를 계측하는 것은 어려운 작업이다. 종종 分配的 效果의 계측을 위해서는 主觀的인 판단이 필요하게 된다. 가장 어려운 점은 분배적 효과들에 대한 가중치를 객관적으로 결정하는 문제이다.

라. 費用便益分析에서의 利害集團의 問題

公共事業으로 인한 분배적 영향을 미치는 경우에 이해집단간의

문제는 몇 가지로 나누어 생각해야 한다. 첫째는 세대간 이해관계의 문제, 둘째는 현재의 대안으로 편익을 받거나 비용을 부담하는 사람들간의 이해관계, 셋째는 국가나 지역이 다른 사람들의 이해관계 등이 고려되는지의 여부이다. 그 밖에도 범최소득 등의 문제도 있다.

첫째로, 미래의 세대들과 관련해서, 개념적인 측면에서 볼 때 費用便益分析이 미래의 세대들에 대한 고려를 반영해야 한다는 것은 비교적 분명하다. 비용편익분석은 모든 결과가 결정이 내려지는 한 시점에서 비교된다는 점에서 靜的이며, 비용편익에 대한 측정은 기본적으로 사전적이다. 따라서 분석은 미래의 선호가 현재 존재한다는 가정하에서 이루어져야 하고, 적절하게 시간할인이 이루어져야 할 것이다. 즉 미래의 便益과 費用이 決定의 시점에서 편익에 대한 支拂用意額이 損失補償額을 초과하는지를 결정해야 하는 것이다.

두번째는 현재의 공공사업 관련자에 관한 것이다. 이 문제는 현재 이미 어느 프로그램에 따른 편익을 얻고 있거나, 비용을 부담하고 있는 사람들의 생각이 費用便益分析에 고려되어야 할 것인가에 관한 것이다. 이는 보건정책의 경우에 잘 나타난다.

이 문제는 비용편익분석이 사전적인 시각에서 취해지는 것이 더 낫다는 것을 보여준다. 현존하는 公共事業의 受惠者 혹은 費用負擔者들과 관련해서 사전적 시각은 다음과 같은 질문을 하게 된다. 즉 그 공공사업을 내년에도 지속시킬 것인가를 결정하는 데 있어, 내년의 수혜자를 모르는 상황에서 현재의 개인들은 비용보다 편익을 더 크게 생각할 것인가, 혹은 그 반대인가 하는 것이다. 현재의 결정은 내년의 잠재적인 수혜자들에게 영향을 미칠 것이다. 따라서 현재의 이해관계자들이 내년의 수혜자가 아닐 수 있기 때문에 현재의 이해관계자들의 생각을 반영하는 것은 곤란하다. 오히려 현재에 건강한 어느 개인이 내년도에는 자신이 보건정책의 혜택을 받게

될지 모른다는 측면에서 볼 때, 모든 개인은 현재의 입장과 관계없이 내년도에 발생할 환자들을 중점적으로 고려하는 것이 분명할 것이다.

세번째는 犯罪所得(criminal gains)에 관한 것이다. 費用便益分析에서 절도는 피해자의 손실이 절도범의 소득이 되는 하나의 소득이 전으로 다루어지는 경우가 있다. 즉 부가적인 범의 집행으로 犯罪行爲가 줄어들어 형벌비용이 감소하고, 범죄에 따른 사회적 피해가 줄어드는 편익이 있는가 하면, 그 비용에는 법률시행의 증가에 따른 비용과 범죄기회의 손실이 포함된다고 하는 것이다. 이처럼 범죄소득을 사회적 후생함수에 포함시키는 경향이 그후에 이어져 왔다. 범죄행위에 대한 경제적 접근은 범죄를 부정적인 외부성을 유발시키는 생산활동으로 파악하는 것이다.

그러나 費用便益分析에서 절도를 하나의 소득이전으로 파악하고 범죄의 감소가 사회적 편익뿐만 아니라 범죄기회의 손실이라는 사회적인 손실로 파악되는 것은 현존하는 사회적인 제약들과 부합하지 않는다. 犯罪所得은 비용편익분석에서 고려되어서는 안된다. 즉 비용편익분석은 사업의 결과가 나타날 제반환경을 규정하는 물리적 및 사회적 제약들에 부합해야 한다는 것이다.

넷째는 국가간의 경계에 관한 것이다. 만일 産業活動에 따른 공해가 국경을 넘어 이웃나라에까지 영향을 미쳤을 경우에는 그 산업활동의 社會的 費用에 이웃나라의 국민들이 부담해야 하는 것들이 포함될 것인가 하는 것이 문제가 된다.

국가의 境界線은 費用 및 便益에 影響을 미칠 수 있으며, 국경은 자원의 이동에 대한 인위적인 제약으로 작용한다. 만일 費用便益分析이 국경의 費用 및 便益에 미치는 영향을 고려하지 않았다면, 그 분석은 중요한 社會的인 제약에 따르지 않은 것이 된다. 사회에 대한 보다 의미있는 정의는 국적에 관계없이 한 사업에 영향을 받는 모든 사람들을 포함시키는 것이다.

5. 行政情報 公開과 公共部門 生産性

가. 公共情報 公開의 意義

情報化社會에서 정보는 경제의 한 요인인 동시에 하나의 위험요인이기도 하다. 정보는 경제요인으로서의 비중을 점차 늘려가고 있으며, 반면에 정보기술의 조작에 의해 犯罪行爲도 가능할 것이다. 이러한 정보가 행정에 집중되었을 때 經濟要因으로서의 공공부문의 효율성 증진이 가능해진다.

行政情報란 행정활동을 목적으로 하는 情報使用者나 公共組織을 위해 가치 있는 형태로 처리된 자료나 정보원을 말하며, 공공성, 광역성, 독점성, 합법성 그리고 정치성 등의 특성을 갖는다. 이러한 行政情報는 어디서든지 최저의 비용으로 接近可能하게 만들어야 하는데 그것은 데이터베이스를 구축함으로써 가능하다. 또한 이는 政策이나 行政의 科學化를 크게 앞당기게 될 것이다.

행정공개的主要대상으로서의 행정정보를 다음과 같이 분류할 수 있다. 첫째, 정책정보로서 시정의 현황, 장래예측, 정책방침, 정부의 중 장기계획, 豫算 및 決算狀況, 행정백서 등 각종 통계자료, 위원회의 의견서 및 보고서, 公開 聽聞會의 결과 등이다. 둘째, 계획정보로서 새로운 입법 조례안, 사업계획 등의 근거 취지 및 기대되는 새로운 효과 등이다. 셋째, 집행정보로서 執行事業에 있어 집행의 기준 및 방침의 세목을 표시하는 사항, 인·허가의 기준 및 규제범위·기준·벌칙, 건설계획의 설계명세, 행정서비스 제공의 방침 등에 관한 사항 등이다. 넷째, 평가정보로서 행정사업의 진행상황, 行政事業의 效果에 대한 객관적인 평가에 관한 사항 등이다.

政策過程 및 行政을 問題解決過程으로 보고 이를 중심으로 문제의 대두와 문제정의, 문제에 대한 해결대안들의 분석과 의사결정과정, 정책집행, 政策評價와 還流段階에 따라 다음과 같은 정보의 공개가 바람직할 것이다. 첫째, 행정과 정책의 혁신의지와 노력을 촉진하

고 활성화시키기 위한 것으로 정부가 수집해 관리하고 있는 사회적 여건이나 상황들에 대한 行政情報의 公開를 制度化하는 것이다. 둘째, 행정의 합리성을 제고시키기 위해 정책대안들의 비교·평가기준과 가중치 및 분석방법들에 대한 공개를 제도화하는 것이다. 셋째, 정책집행의 공정성을 제고시키기 위해 政策執行過程에서 적용하는 각종의 判定基準의 具體化와 이에 따른 관료의 재량권을 극소화, 그리고 판정기준의 공정한 적용에 대해 공개하는 것이다. 넷째, 행정책임성을 제고시키기 위한 것으로 국민들의 行政에 대한 監視效果를 기할 수 있다.

정보화사회의 진전으로 정보의 독점과 집중을 배제해 국민에게 情報의 平等한 利用을 保障하는 것이 중요한 과제로 대두하게 되었다. 행정의 내부관리를 위한 정보의 독점과 비공개가 행정능률을 높이기 위한 것으로 인식되더라도 일반국민을 소외시키고 그로 인해 정부에 대한 불신이 높아지는 것은 민주화 추진에 커다란 역효과를 가져오며, 이로 인해 능률 자체가 저하되는 방향으로 전개되어서는 안될 것이다. 정부, 공공단체, 대기업은 방대한 정보를 소유하고 있고, 국민은 이러한 정보를 입수함으로써 政治的·經濟的·文化的으로 풍요로운 생활을 영위할 수 있다. 이러한 알 권리의 구체적인 실현방안이 정보공개제도인 것이다. 나아가 행정과 정책과정에 시민을 참여시킴으로써 정책갈등요인을 사전에 줄이는 데 기여할 수 있다는 의의가 있다.

정보공개는 정보를 전달하는 방법에 따라 여러 가지로 나누어 볼 수 있다. 여기에는 行政機關이 정보를 재량에 의해 전달하는 ‘情報提供’과 法令에 의해 의무화된 ‘情報公開’로 대별할 수 있다. 구체적으로는 일방적으로 정보를 제공하는 弘報制度, 주민의 개별적 정보 수요에 대응하는 一般情報 서비스, 特定情報를 일반인에게 공표하는 公表制度, 당사자 및 이해관계인에게 정보를 제공하는 行政節次에서의 情報公開, 그리고 국민의 個別的 情報公開請求에 의해 정보를 공개하는 情報(公文書)公開制度가 있다. 이러한 정보공개 의 여러 제도적 양태를 정리하면 다음의 <表 3-2>와 같다.

〈表 3-2〉 情報公開의 여러 制度

	대상	공개원인, 공개 내용의 결정	정보내용	구체적인 예
정보 공 개	1. 홍보제도	불특정 다수의 주민	-행정의 재량	-홍보지 -간행물 -라디오, TV -주민회의 등 -공청회
	2. 일반정보 서비스	불특정 다수의 주민	-주민의 개별적 정보 수요 -행정의 재량	-주민회의 등 -공문서관 -자료실 -행정상담 -고충처리 -시설안내
	3. 공표제도 ① 의무적 공표제도	불특정 다수의 주민	-법령에 의한 의무적 공표	-가공정보 중심 -재정상황 공표 -종합개발계획의 공표 -소비자보호관계 정보의 공표
정 보 공 개	② 제재적 공표제도	불특정 다수의 주민	-법령의 제시 -법령에 의한 행정기관의 공표권 부여 -공표는 행정기관의 재량	-행정의 규제 지도에 따르지 않는 자의 성명공개 등 -각 개별법에 의함
	4. 행정절차 제도	당사자 이해관계인	-법령에 의한 공개 의무	-불이익처분, 관계자의 권리이익에 영향을 미치는 사업계획 등에 관한 정보 -개별법에 의한 인허가, 면허의 취소, 영업정지를 행하는 경우의 청문, 이유부기 -도시계획의 공람 -전기사업법에 의한 공청회
	5. 공문서 (정보) 공개제도	불특정 다수의 주민	-주민의 개별적 정보공개 청구 -정보공개법에 의한 공개 의무	-비가공정보 (공문서) 획득에 관한 정보 -법률에 정한 적용 제외사항 이외의 일체의 정보

資料 : 권해수(1992)에서 재인용.

나. 情報公開과 行政發展의 關係

행정기관으로의 정보집중에 따른 각종 피해는 이 정보가 각종 이권과 연계되어 있기 때문에 더욱 심각하다. 이는 市場失敗를 가져오는 요인으로서의 非對稱情報(asymmetric information)³⁾, 즉 정부 내에서는 정책결정자와 집행자가 알고 있는 행정정보를 국민이 모르는 경우가 많다. 이러한 정보의 비대칭문제를 해결하기 위해서는 사회적 비용이 초래될 수 있으므로 사전에 정부가 行政情報를 公開해야 할 필요가 있다.

지금까지 정보공개제의 제도화를 주장하는 핵심적인 논리는 두 가지로 요약된다. 첫째는 情報公開은 주민의 基本權으로서의 알 권리를 충족시키기 위해서, 둘째는 情報公開은 행정책임성의 제고라는 行政統制效果를 가져오기 때문에 필요하다는 것이다.

그렇지만 行政情報公開을 제도화하여 行政責任性의 확보와 함께 비공개함으로써 여러 가지 監督·統制를 위한 비용의 상당한 부분을 사전에 제거할 수 있다는 장점이 있다. 정보공개제도는 행정감시와 통제를 통한 행정의 민주성 확보가 가장 중요한 목적이다. 특히 社會的 弱者集團이나 疎外階層에 대한 政治的 配慮가 가능하다는 의미에서 사회적 정의 또는 형평을 실현하기 위한 기본이 된다. 현재 우리나라의 土地電算網, 國稅電算網 등은 이 분야에서 나타나는 사회적 모순을 극복하기 위한 政策代案들이라고 할 수 있다.

3) 비대칭정보란 각 경제주체간의 정보가 양과 질적인 면에서 상이하게 분포하는 것을 의미한다.

III. 公共部門 政策決定過程의 現況과 問題點

1. 政策決定過程 段階와 問題點

가. 政策決定過程 段階⁴⁾

국회의 입법기능이 상대적으로 미약한 우리나라에서 거의 대부분의 의미 있는 政策計劃樹立은 行政府 또는 官僚制 내부에서 이루어지고 있다고 할 수 있다. 대통령중심제를 택하고 있는 우리나라의 경우 국무총리, 국무회의, 재정경제원, 관계장관회의, 차관회의, 각종 위원회 등이 정책종류에 따라 정책결정과정에 참여하고 있으나 最終 決定 및 調整權限과 責任은 국정운영의 최고책임자인 대통령에 있다. 우리나라의 정책조정체계를 그림으로 나타내면 [圖 3-3]에서 보는 바와 같다.

한편 법률안의 경우에 결정과정은 [圖 3-4]에서와 같은 결정구조를 가지고 있다.

정책결정과정의 각 단계별로 기능 및 구성 그리고 심의절차에 대하여 보다 상세히 살펴본다.

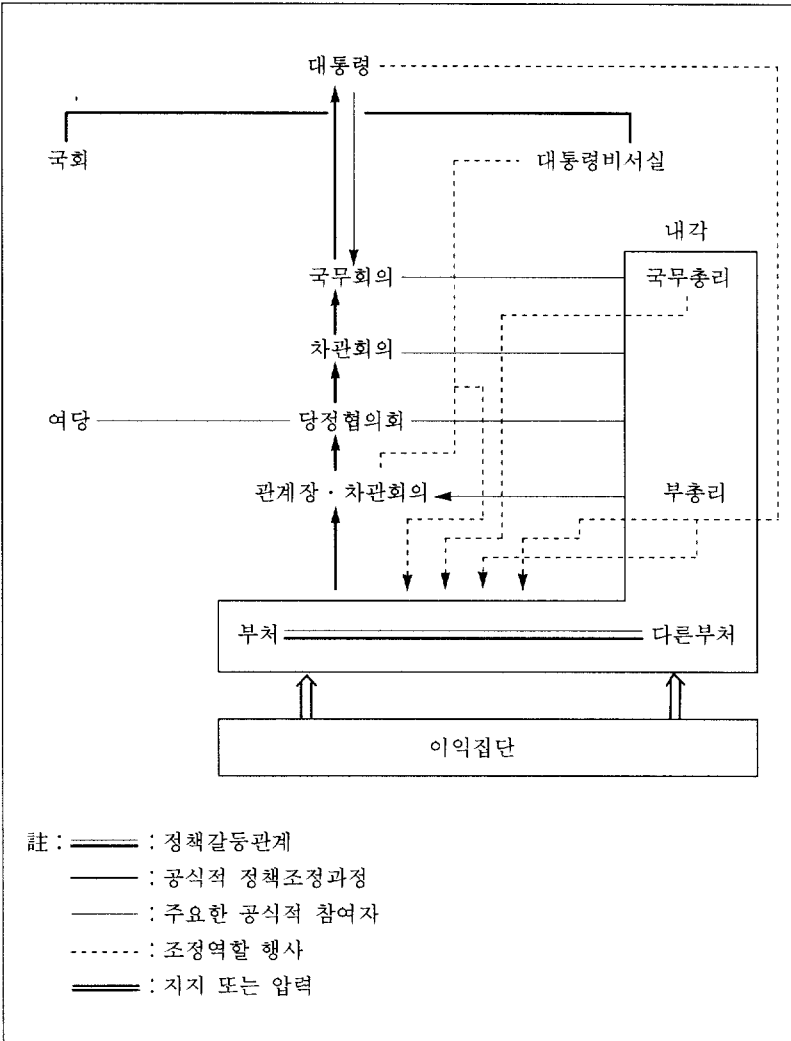
1) 大統領秘書室

大統領秘書室은 대통령 개인의 연장체이며 동시에 권력의 핵심으로서 국가의 重要政策을 결정함에 있어 가장 큰 影響力을 발휘하는 기구이다.

大統領秘書室은 정부 각 부처의 업무를 통제하고 정책을 조정하

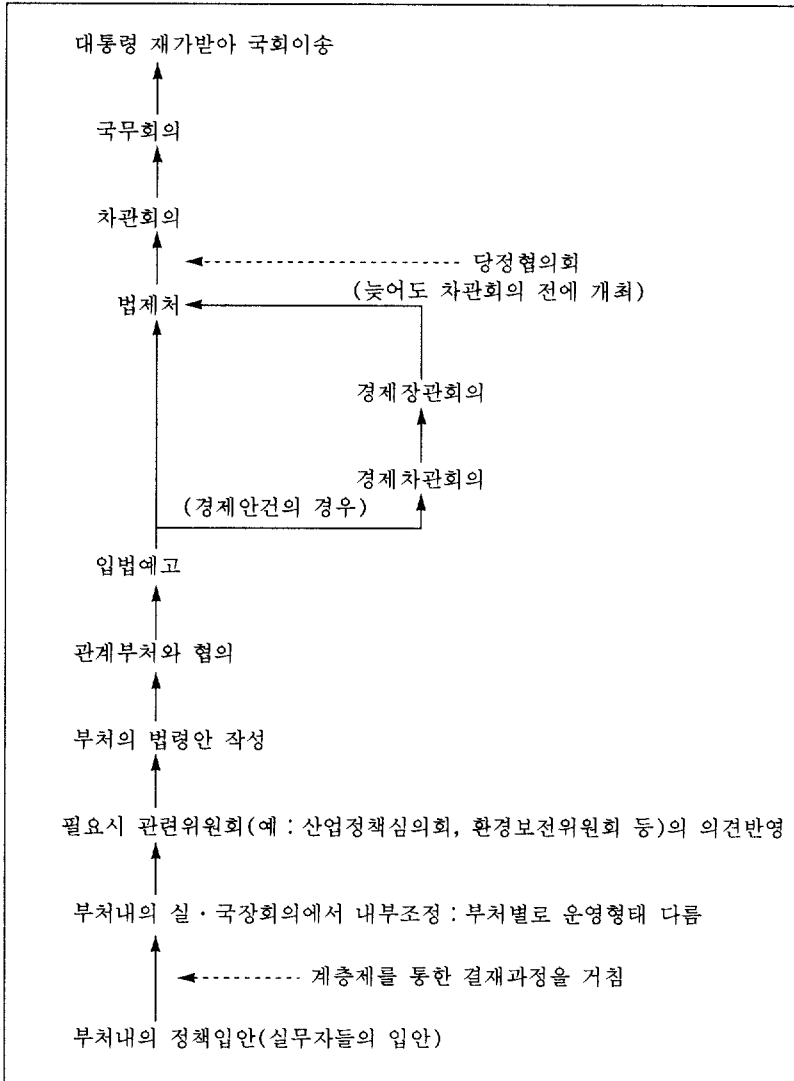
4) 이성우(1993)를 요약·정리한 것임.

[圖 3-3] 우리나라의 政策決定 過程



기 위한 수단으로 행정 각 부처를 나누어 맡는 분장방식, 즉 部處分掌主義의 形態를 취하고 있다. 이러한 부처분장주의에 의해 「經濟秘書室」은 경제관련 부처 및 청을 관장하고 있으며, 「外交安保秘書室」은 통일원, 국방부, 외무부 및 안기부 등을 관장하고 있다.

[圖 3-4] 所管部處의 政策決定過程(法律案의 경우)



2) 國務總理

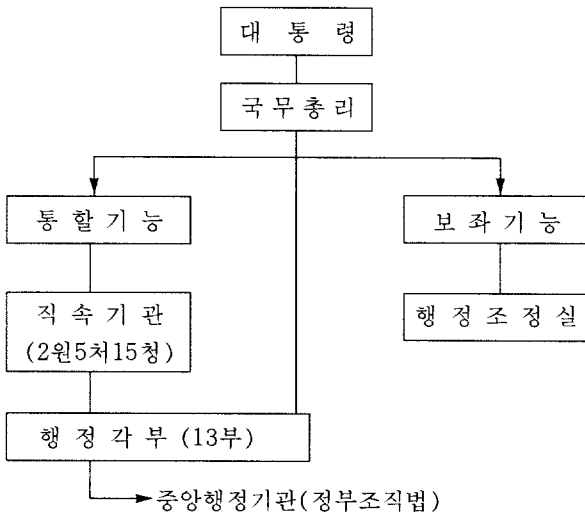
국무총리의 역할은 헌법상 대통령 보좌역할 및 행정각부 통할기능의 두 가지로 요약될 수 있으며, 행정각부에 대한 국무총리의 지

위는 정부조직법상 각 中央行政機關의 長에 대한 指揮監督과 各 中央行政機關에 대한 指揮·調整 및 監督으로 나눌 수 있어 법상으로 보면 국무총리는 행정부의 제2인자라 할 수 있다.

행정조정실은 국무총리를 보좌하기 위하여 부처를 분장하는 4개의 조정관실로 구성되어 있고, 각 행정조정관은 국무총리 소관행정의 조정에 관한 사항을 관장한다.

그런데 이 국무총리에 대한 보좌기능을 담당하고 있는 행정조정실은 또 다른 총리의 보좌기구인 국무총리 비서실과 기능이 중복된다고 할 수 있다.

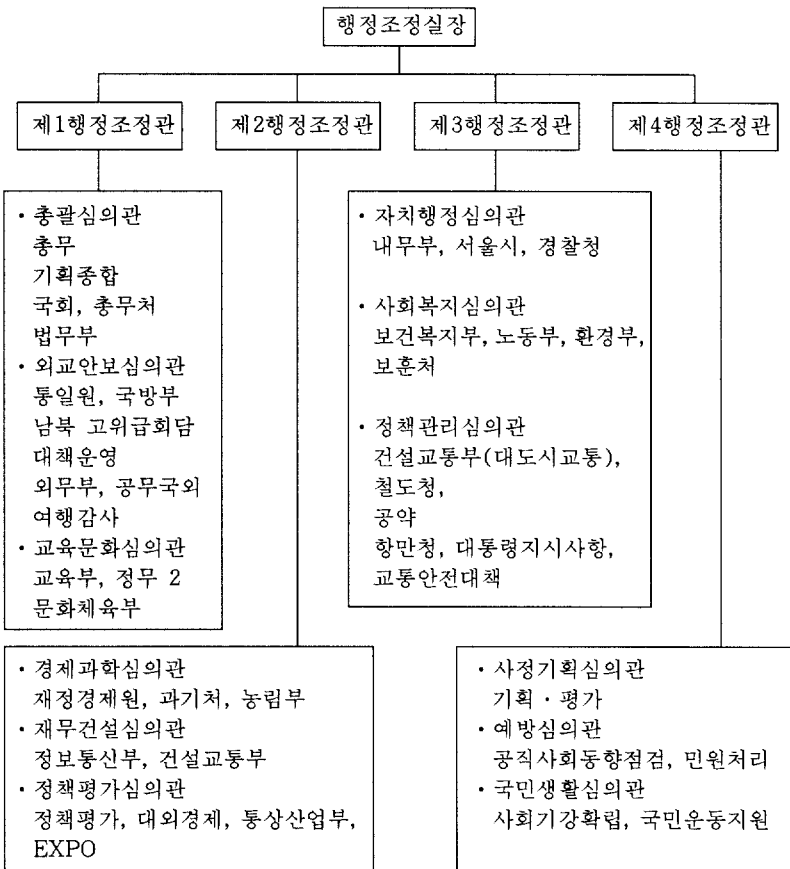
[圖 3-5] 憲法과 政府組織法上的 國務總理의 地位



국무총리는 법에 의하여 행정각부에 대하여 指示와 調整을 의미하는 統轄權을 가지고 있다. 그런데 이러한 국무총리의 행정부처에 대한 통할권은 행사에 있어서 다음과 같은 형식적인 한계를 가지고 있다. 즉, 헌법 제86조에 따라 “대통령의 명을 받아야” 할 것으로 되어 있고 정부조직법 제15조 및 제20조에 의거 행정각부의 협조

와 조정을 위해서만 행사해야 할 것이며 이 경우 指示調整權限은 포괄적인 지시조정에 한정되며 具體的·個別的인 집행권한을 행사할 수는 없는 것으로 해석된다. 헌법 제96조 및 정부조직법 제29조 내지 제41조에 의거, 행정각부의 자주적 업무수행에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 행사해야 하는 것으로 되어 있다.

[圖 3-6] 行政調整室의 機構 및 機能



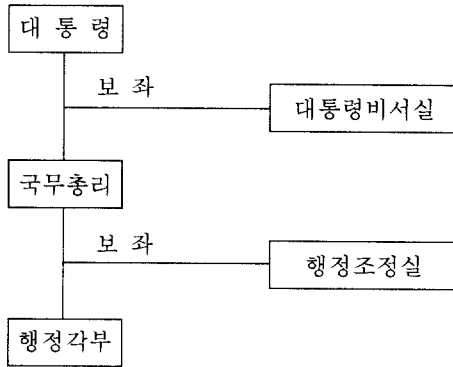
결국 법에 의하면 국무총리는 행정각부를 통할하는 데 필요한 사항으로서 행정각부에 공통되거나 종합조정이 필요한 사항, 행정각

부 지원사항 및 타부처에 속하지 않은 사항을 수행하고, 행정각부는 국민의 권리 의무 관련사항을 직접 처리하는 것이라고 할 수 있다(〈表 3-3〉 참조). 실제로 현행의 國家政策의 決定過程은 행정각부에서 1차검토 및 잠정결정되고 나면 행정조정실 또는 총리직속기관에서 2차검토가 이루어지며 國務總理에 의한 事前確認, 대통령비서실에 의한 3차검토 그리고 최종적으로 대통령에 의하여 결정된다고 할 수 있다.

〈表 3-3〉 國務總理와 行政各部의 所管事項

	국무총리	행정각부
소관법	행정조직법	행정작용법
대상	행정내부 조정 및 통할	대국민 권리의무관련사항

[圖 3-7] 大統領補佐 및 報告體系



政府組織法에는 中央行政機關으로서 院, 部, 處, 廳 및 局(외국) (제2조 제2항)과, 管理 및 調整 등의 사무를 관장할 목적으로 국무총리 소속하에 중앙행정기관인 원, 처(2원 5처)의 설치를 명시(제23조와 제28조)하고 있다.

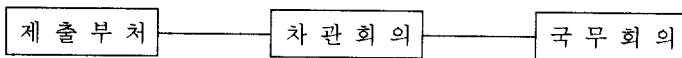
이 2원 5처는 정부조직법상 국무총리 소속으로 국무총리로부터 조 정권한을 위임받아 각부 사무의 조정업무나, 어느 한 부에 관장시키는 것이 불합리한 성질의 업무들을 관장하고 있다. 따라서 이 원, 처는 부 령에 해당하는 것을 독자적으로 발할 수 없고, 總理令으로서만 하게 되어 있다. 그러나 行政의 實際의인 運營은 이 원, 처도 독립적인 다른 「행정각부」(헌법 제86조 2항에 근거)처럼 인지되고 있으며, 따라서 총리령은 총리의 형식적인 결재만 받으면 되는 것으로 되어 있다.

이러한 현상은 근래에 들어 더욱 심화되고 있으며, 이로 인해 國務總理가 院, 處뿐만 아니라 여러 다른 行政各部에 대한 統轄調整 權을 행사하는 데 있어 큰 장애가 되고 있다.

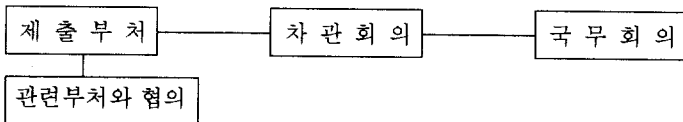
3) 國務會議

국무회의는 행정부의 公式的 最高審議機關으로(헌법 제89조) 중 요한 정책결정역할을 한다. 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의하는 憲法機關인 國務會議는 大統領·國務總理와 15인 이상 30 인 이하의 국무위원으로 구성(헌법 제88조)된다.

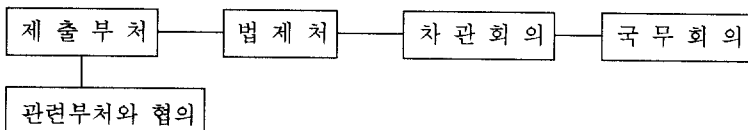
[圖 3-8] 國務會議 一般議案 審議節次



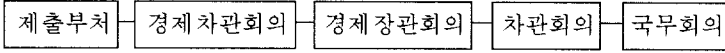
[圖 3-9] 國務會議 議案中 2個 部處 以上 關聯議案 審議節次



[圖 3-10] 國務會議 議案中 法令案 審議節次



[圖 3-11] 國務會議 議案 中 經濟議案 審議節次



<表 3-4> 國務會議 運營資料

(單位：분, 건)

	개최횟수	총개회시간	회당 평균 개최시간	안건처리 건 수	안건소요 시 간	안건당 평균 소요시간
총 계	231	24,965	108.07	3,464	12,351	3.57
1988	51	5,995	117.54	646	2,559	3.96
1989	55	6,065	110.27	825	3,246	3.93
1990	61	7,030	115.21	924	3,686	3.98
1991	64	5,875	91.79	969	2,860	2.95

資料：국무총리실 내부자료로 이성우(1993)에서 재인용.

<表 3-5> 國務會議 經濟部處 案件現況

(單位：%)

	법 률 안		대통령령안		일반안건		총 계		원 안
	원안	수정	원안	수정	원안	수정	원안	수정	무수정률
총 계	148	57	371	44	588	20	1,228		90.15
							1,107	121	
1988	23	7	65	6	129	2	232		93.53
							217	15	
1989	46	10	88	11	152	3	310		92.25
							286	24	
1990	35	18	111	19	163	6	352		87.78
							309	43	
1991	44	22	107	8	144	9	334		88.32
							295	39	

資料：국무총리실 내부자료로 이성우(1993)에서 재인용.

〈表 3-6〉 國務會議 經濟部處 案件處理 現況(1991年)

	소 계	법 률 안		대통령령안		일반안건	
		원안	수정	원안	수정	원안	수정
총 계	334	44	22	107	8	144	9
경제기획원	74	2		3		65	4
재무부	83	10	1	34		37	1
농림수산부	22	3	3	7		9	
상공부	21	4	2	7	2	6	
동력자원부	14	4		5		3	2
건설부	25		7	8		10	
보건사회부	18	2	1	11	1	3	
노동부	15			9		6	
교통부	28	7	4	12	2	3	
체신부	11	7		2		1	1
과학기술처	6	1	1	3		1	
환경처	17	4	3	6	3		1

資料：국무총리실 내부자료로 이성우(1993)에서 재인용.

4) 次官會議

合議制機關인 국무회의가 중요한 특정의 문제를 사전에 충분히 심의하도록 하여 國務會議의 審議機能을 補佐하기 위하여 국무회의 심의안건을 사전에 조정하도록 전심기구로서 관계장관회의, 차관회의 등을 두고 있다.

차관회의규정(대통령령 제13773호)에 따른 구성 및 기능은 다음과 같다.

행정 각 원·부처·청간의 협조를 긴밀히 하여 국무회의에 제출된 의안과 국무회의로부터 지시받은 사항을 심의하게 하는(제1조) 次官會議는 國務에 관하여 國務會議에 建議할 수 있으며(제1조), 통상 안건의 실무 기술적인 검토를 통하여 국무회의의 부담을 덜어 주고 있다.

次官會議는 行政 各 院·部處의 次官 및 次長으로 構成(제2조)되며, 의장은 재정경제원 차관(제3조)으로 한다.

5) 關係長·次官會議

우리나라의 관계장관회의로는 經濟關係長官會議, 統一關係長官會議, 司正關係長官會議, 治安關係長官會議 등이 있다. 이 중 경제장관회의와 통일관계장관회의는 대통령령으로 규정되어 있고, 기타 장관회의는 총리훈령 등에 근거를 두고 사안에 따라 위기관리 차원에서 필요하면 수시로 열린다. 회의시에는 대통령비서실의 관계 수석비서관이 참여하는 경우도 있다. 관계장관회의는 주로 국무총리 또는 부총리가 소집하며 懇談會議 형식도 관계장·차관회의의 형식으로 볼 수 있다.

관계장관회의는 어느 나라나 이와 비슷한 기구를 갖고 있으나 관계장관회의의 결정사항이 최종적인 것인지 아닌지에 있어서는 차이가 있다. 이 차이는 이 기구의 주재자가 대통령 또는 수상이나, 아니면 그보다 낮은 급의 고위직 인사냐의 차이와 밀접한 관련이 있다. 우리나라의 경우 관계장관회의의 결정은 최종적인 것이 되지 못한다. 예컨대 경제장관회의의 심의를 거친 사항이라도 차관회의와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

한편, 최근 들어서는 차관회의와 국무회의가 전 부처의 장·차관이 참여함으로써 논의가 形式的이며 通過儀禮의 성격이 짙다는 이유로 실질적인 조정을 위해 우리나라에 있어서는 關係長·次官會議의 活性化 必要性이 논의되고 있다.

6) 經濟長官會議(次官會議)

경제관계 각 부처의 상호협조 등을 위해 설치된 경제장관회의의 기능과 구성은 다음과 같다(경제장관회의규정, 대통령령 제12920호).

경제장관회의에서는 종합조정기관으로서의 국무회의에 經濟案件이 상정되기 전 이를 심의하거나 국무회의를 거칠 필요가 없는 經濟案件에 대한 最終決定을 하는데, 다음 각호의 사항을 심의한다.

- ① 國務會議의 審議를 요하는 경제에 관한 안건
- ② 정부의 경제개발계획과 대내외의 經濟政策에 관한 案件
- ③ 政府의 財政投融資計劃에 영향을 미치는 안건
- ④ 財政金融 및 物價安定 등 국민의 경제생활에 영향을 미치는 사항으로서 각 부처간의 조정을 요하는 안건
- ⑤ 국무회의의 의결에 의하여 회부된 안건
- ⑥ 기타 행정 각 부처의 장에게 제출하는 경제에 관한 안건 및 보고사항

경제장관회의의 구성에 있어, 의장은 재정경제원 장관이며 외무부, 농림부, 통상산업부, 건설교통부, 보건복지부, 노동부, 정보통신부, 과학기술처, 환경부 장관 기타 국무총리가 지정하는 국무위원과 심의안건의 해당부 장관을 정위원으로 하고 상기 부처의 차관과 심의안건의 해당부 차관을 대리위원으로 하여 구성된다.

한편, 경제장관회의와 밀접한 관련이 있는 經濟次官會議의 기능과 구성은 다음과 같다(경제차관회의규정, 대통령령 제13870호).

경제차관회의는 경제관계 각 부처간의 상호협조를 긴밀히 하며 경제장관회의에 제출된 의안과 經濟長官會議로부터 지시받은 事項을 審議하는 機能을 한다. 그 구성에 있어 의장은 재정경제원 차관이 되며, 외무부 차관, 내무부 차관, 농림부 차관, 통상산업부 차관, 건설교통부 차관, 보건복지부 차관, 노동부 차관, 정보통신부 차관, 과학기술처 차관, 환경부 차관 및 부총리가 지정하는 정무장관 보좌관을 위원으로 하여 구성된다.

7) 各種 委員會

위원회란 각 행정기관이 所管業務를 수행함에 있어 국민 및 각계 전문가의 중지를 체계적으로 모아 합리적인 결정을 함으로써 階層制 組織이 갖는 경직성을 완화하고 組織의 運營과 政策決定에 민주성을 확보하려는 2인 이상의 복수구성원으로 이루어진 合議制 行政

機關을 말한다(총무처, 1992, 23).

이 위원회의 관련법령으로서는 政府組織法(제4조)⁵⁾, 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 정책자문위원회 규정 및 기타 개별법령이 있다.

위원회의 유형은 특별히 법률적으로 규정된 것은 없으며, 관점에 따라 다양하게 분류되고 있다. 일반적으로는 委員會의 機能을 기준으로 하여, 각종 행정의 자문에 응하기 위한 자문위원회와 행정관청적 성격을 갖는 행정위원회, 양자의 중간적인 성격을 갖는 의결위원회로 대별해 볼 수 있다.

가) 諮問委員會

자문위원회는 설치근거별·성질별로 세분하여 나눌 수 있다. 설치근거별로는 헌법, 법률, 대통령령, 부령 또는 훈령에 따라 크게 네 가지로 분류된다.

구체적으로 살펴보면, 헌법에 근거한 위원회로는 국가원로자문회의, 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의 등이 있다.

법률에 근거한 위원회로는 국무총리 행정조정실 소속의 首都圈廣域行政調整委員會, 내무부 소속의 災害對策委員會, 재정경제원 소속의 國民投資基金運用審議會, 국방부 소속의 防衛產業審議會, 문화체육부 소속의 國民體育進興審議委員會, 靑少年育成委員會, 농림부 소속의 農業政策審議會, 건설교통부 소속의 首都圈整備審議會, 보건복지부 소속의 老人福祉對策委員會 등이 있다.

大統領令에 근거한 위원회로는 재정경제원 소속의 경제사회발계획심의회, 인력정책심의위원회, 총무처 소속의 사법시험위원회, 건설교통부 소속의 서해안개발추진위원회, 제2정무장관실 소속의

5) 정부조직법 제4조는 「행정기관에는 그 소관사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시험연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다」고 명시하고 있다.

여성정책심의위원회 등이 있다.

성질별로 자문위원회를 나누어 보면, 크게 정책결정자에 대해 단순의견을 제시하는 諮問的 性格의 純粹 諮問委員會와 정책결정에 앞서 意見調整 및 審議를 하는 審議調整委員會가 있다.

순수 자문위원회에는 행정조정실 소속의 민주이념발전위원회, 재정경제원 소속의 예산자문위원회, 국방부 소속의 중앙방위협의회, 조달청 소속의 비축제도운영자문위원회, 보건복지부의 노인복지대책위원회 등이 해당되고, 자문을 거칠 수도 있고 거치지 않고 의사결정을 할 수 있다. 따라서 이 위원회의 결정은 구속력이 없으며, 또한 국민의 권리 의무에 관한 구속력 있는 결정을 내릴 수 없다.

심의조정위원회에는 행정조정실 소속의 남북 및 북방교류협력조정위원회, 수도권 광역행정조정위원회, 해양정책조정위원회, 재정경제원 소속의 경제사회발전계획심의위원회, 인력정책심의위원회, 재무부 소속의 금융산업발전심의위원회 등이 해당된다. 이 위원회의 개최와 심의는 의사결정상의 요건으로 반드시 거쳐야 하지만, 순수자문위원회와 마찬가지로 구속력은 없다.

대표적인 심의기관으로 국무회의를 들 수 있다. 참고로 이에 속한 위원회의 규정을 보면 “...審議·議決한다”는 표현이 있지만, 이 법적 표현양식에 따라 위원회의 성질이 명쾌하게 구분지어지는 것은 아니다. 위원회의 결정이 구속력이 없으면 이 유형에 속하며 구속력이 있으면 다음에 설명하는 의결위원회에 속한다.

나) 行政委員會

行政委員會란 행정부처에 소속되어 있지만 어느 정도 독립된 지위를 누리면서 행정관청적인 성격을 가진 合議制 行政機關을 말한다⁶⁾. 이 위원회의 결정은 법적 구속력이 있다. 또한 행정집행권도

6) 「행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다」(정부조직법 제4조의 2).

가지면서 경우에 따라서는 규칙을 제정할 수 있는 準立法權과 裁決權을 행사하는 準司法權도 가진다.

현재 우리나라에 있어서의 행정위원회는 어떤 특수한 행정에 관련하여 발생하는 분쟁 등을 裁決하는 일을 주로 하고 있는데 공정거래위원회, 무역위원회, 노동위원회, 최저임금심의위원회, 소청심사위원회, 보존심사위원회, 토지수용위원회, 국사편찬위원회, 교원징계재심위원회, 중앙환경분쟁조정위원회, 보호관찰심사위원회, 국제심판소, (특허)심판소, 항고심판소, 중앙해난심판원 등 15개가 있다.

최근에는 행정의 다양화 추세에 대응하여 이 행정위원회 중 몇몇을 (예컨대, 공정거래위원회) 미국의 독립규제위원회처럼 어느 부처에도 소속되지 않는 위원회로 전환시킬 필요가 있다는 논의도 있다.

다) 議決委員會

의결위원회는 위의 諮問委員會와 行政委員會의 中間的인 性格을 갖는 위원회라 할 수 있으며, 국민의 권리 의무와 관련된 사무에 대한 의결적 기능을 수행하는 위원회로서 반드시 법적 근거를 요한다. 이 위원회는 그 意思決定이 羈束力을 갖는다는 점에서 자문위원회와 다르고, 집행권이 없다는 측면에서 행정위원회와 구별된다.

각 부처 소속의 징계위원회, 총무처 소속의 정부공직자윤리위원회, 공무원 연금급여재심위원회, 내무부 소속의 광주민주화운동관련자보상지원위원회 등이 이 유형의 위원회에 해당된다.

각종 위원회의 현황은 다음과 같다.

〈表 3-7〉 各種 委員會 現況

	위 원 회 명
국무총리실	행정쇄신위원회
	세계화추진위원회
	광복 50주년기념사업위원회

〈表 3-7〉의 계속

	위 원 회 명
재정경제원	경제장관회의, 산업정책심의회, 경제차관회의, 관세심의위원회, 세계발전심의위원회 등 38개 위원회
통상산업부	기업활동규제심의위원회, 통상정책자문위원회 등 27 개 위원회
보건복지부	보건사회통계위원회, 보건정책심의위원회 등 37개 위원회
농 립 부	농업정책심의회 등 23개 위원회
건설교통부	국토건설종합계획심의회, 수도권정비위원회 등 34개 위원회
내 무 부	지방세심의위원회 재해대책위원회 중앙민방위협의회 국립공원위원회 奧地·島嶼개발심의위원회 공립대학심의위원회 내무부 정책자문위원회
노 동 부	중앙노동위원회 지방노동위원회 산재심사위원회 최저임금심의위원회 노사관계개혁위원회
통 일 원	통일원 자문정책위원회
국 세 청	국세심사위원회 소득표준율심의회 재산세공정과세위원회 국세채납정리위원회 주류심의회 세무사시험위원회 행정심판위원회
관 세 청	관세심사위원회, 관세채납정리위원회 등 19개 위원회
통 계 청	통계위원회

資料 : 각 부처의 내부자료.

이 위원회들 중 새정부 출범당시 국무총리가 위원장인 위원회는 15개 부처 34개 위원회에 달하고 있었으나 총무처는 1993년 4월 이후 정비를 계속해 나가고 있다.

〈表 3-8〉 根據·形態別 各種 委員會 現況

(單位：건, %)

		건 수	비 율
근 거 별	법 률	222	49
	대통령령	119	27
	부령 이하	108	24
	계	449	100
성 격 별	자 문	163	36
	심의·조정	195	44
	의 결	91	20
	계	449	100

註：합의제 행정기관인 상설위원회는 13개임.

資料：총무처 내부자료(1993)로 이상우(1993)에서 재인용함.

8) 黨政協議會

우리나라의 당정협약에 관한 제반사항은 「黨政協調에 관한 處理 指針」(국무총리훈령 제178호, 1990. 8. 10. 개정)에 매우 간단하게 그리고 협약사항에 대해서는 매우 포괄적으로 정해져 있다.

한편 당정협약회는 여러 가지 형태로 운영되고 있으나 크게는 다음의 3가지 형태로 구분할 수 있다.

첫째, 여당의 대표와 국무총리가 주재하고 당 3역(사무총장, 정책위의장, 원내총무) 및 관계자가 참여하는 高位黨政會議과 둘째, 관계장관 및 여당의 정책위의장 및 정책조정실장 등이 참여하는 黨政協議會 그리고 셋째, 여당의 정책조정실장, 관련 분과위원회 전문위원 등과 관계부처의 차관, 기획관리실장 또는 담당국장 등이 참여하는 黨政實務協議會가 그것이다.

高位黨政會議은 국정전반에 관하여 논의하는 協議會로 그리 자주 열리지 않는다고 있다. 가장 자주 열리고 현실적으로 黨政協議가 이루어지는 곳은 당정실무협의회의이다. 이 협의회에서 별 문제가 없이 상호 이해된 경미한 사안은 이 단계에서 끝나며 협의가 안된 사항 또는 보다 상위의 기구에서의 논의가 필요한 사안은 두번째 형태의 당정협의회의로 상정된다.

黨政協議會制度는 행정부가 국회에 제안하는 여러 가지 정책(법률안, 예산안 등)에 대하여 그 결정이 있기 이전에 집권당의 의사를 반영하기 위하여 또는 여당이 국회에 정책안을 제안하기 이전에 행정부의 의사를 반영하고 상호 이해를 조정하는 기능을 갖고 있다.

외국의 경우 우리나라와 같은 당정협의체도가 여러 가지 형태로 존재하고 있으나 크게 보아 대통령중심제와 의원내각제에 따라 그 성격이 다르다고 할 수 있다. 의원내각제인 경우에는 당정간의 관계가 대통령제의 그것보다 더욱 우호적인 것이다.

나. 政策決定 過程의 問題點

1) 國政運營 基本計劃 樹立機能의 微弱

國政運營의 基本目標은 새 정부 출범시마다 표방하는 국정지표로 나타나고 이를 토대로 국가의 主要 政策課題를 선정하고 이의 실현을 위한 부문별 계획을 작성한 다음, 그 구체적인 실천계획을 선정하고 이의 실현을 위한 부문별 계획을 작성하여 그 구체적 실천계획을 연도별·부처별 업무계획에 반영하여 國政指標와 長短期 計劃 및 具體的 事業間의 一貫性을 維持하는 방식으로 이루어지고 있다.

이러한 정책결정 흐름이 제대로 기능하기 위해서는 국정지표를 그 정부 존속기간 내에 실천하기 위한 중장기 계획수립 메커니즘과 그 추진체계를 갖추어야 하나 이러한 체계가 제대로 정비되어 있지 못하다. 예컨대, 현재 국가운영 기본계획 관련 중장기계획이 대표적

인 것으로 재정경제원 주관으로 수립되고 있는 경제사회발전 5개년 계획과 일치하지 않고 있을 뿐만 아니라, 그 계획구조도 경제사회 부문 중심으로 되어 있어 국정지표가 지향하는 전분야 목표를 충실히 반영하고 있다고 보기 힘들다. 경제사회발전 5개년계획이 새 정부의 국정운영방향을 제대로 반영하고 있지 못하는 한계가 있어, 새 정부는 그 출범과 더불어 新經濟 100日計劃과 新經濟 5個年計劃을 1993년 초 수립하여 시행해 나가고 있다. 즉 대표적인 국가운영 기본계획인 경제사회발전 5개년계획은 유명무실한 것이 되고 말았다.

뿐만 아니라 각 부처 중심으로 특정분야별, 예컨대 교육발전 5개년계획, 환경부문 5개년계획 등이 수립되고는 있으나 종합적 관점에서는 크게 미흡하다고 할 수 있다.

2) 經濟·非經濟 部門의 政策決定 體系의 相異에서 오는 政策推進의 非效率性

경제부처 중심의 경제부문의 정책결정체계는 일반적 정책심의기구인 국무회의, 차관회의 이외에 그 前審機構로서 경제장관회의, 경제차관회의를 운영하고 있으나 이른바 非經濟部處는 이를 갖고 있지 못하다. 더욱이 이러한 전심절차를 거치기 때문에 국무회의, 차관회의에서 부처 차원이 아닌 범정부 차원에서의 의견개진과 심의가 원활치 못하게 되는 결과를 빚고 있다. 그 결과 경제분야의 정책결정에 있어서는 政策推進의 一貫性·綜合性을 제도적으로 보장받을 수 있다는 장점이 있는 반면 비경제적 측면의 고려가 소홀해질 수 있다는 단점을 갖고 있다.

또한 예산심의기능과 앞서 얘기한 바 있는 경제사회발전 5개년계획 수립기능 등이 財政經濟院 등에 집중되어 있어 경제부처는 계획수립 및 예산반영의 연결고리가 확실한 반면 비경제부처는 그렇지 못한 실정이다.

3) 計劃樹立 段階의 政策調整 機能 微弱

政策調整은 計劃樹立과 집행 등 각 정책추진 단계별로 이루어져야 한다. 다양한 행정수요가 제기되고 이를 뒷받침할 행정능력이 태부족인 현실에서 계획단계에서 각 계획간 우선순위의 조정의 필요성은 날로 커지고 있다. 그러나 현재 대부분의 정책은 그 수립단계에서의 具體的·定例的 調整節次가 제대로 이루어지지 않는 경우가 허다하다.

경제사회발전 5개년계획의 수립절차를 보면 대내외 여건 및 총량전망과 이를 달성하기 위한 부처별 검토문제를 설정하여 이를 부분별로 계획화하고 그 중 주요정책과제의 선정 및 계획간의 조정을 위해 한시적인 計劃調整委員會를 설치 운용하고 있다.

이러한 일련의 메커니즘이 일반화되지 못하고, 5개년계획 수립과정에 한정되고 있다.

4) 黨政協議 節次 및 運用의 未熟

현재의 당정협의체계는 각 부처와 여당의 정책위 또는 해당 분과위원회 차원의 당정협의를, 총리와 당대표 등이 대표로 참여하는 政府對國會(與黨) 次元의 高位黨政協議 등으로 이원화되어 있다. 부처 차원의 당정협이는 부처 필요에 의해 어느 정도 활성화되어 있으나 汎政府 次元의 黨政協議는 필요시 개최하는 형태로 운용되고 있다. 그 결과 현재 부처차원의 당정협이가 행정부의 기본방침에 관한 조율절차를 거치지 않은 채 이루어지기도 하고, 이러한 부처차원의 정책방침이 마치 정부 최종방침인 양 여론에 보도되기도 하고 또 경우에 따라서는 특정부처의 의견을 관철하기 위한 로비차원의 당정협이가 이루어지기도 함으로써 最終 政府方針 決定의 混線과 政府信賴를 떨어뜨리는 결과를 빚는 경우가 없지 않다. 따라서 부처 차원의 당정협이는 반드시 정부내 사전조율절차를 거친 후 하도록 하고 이러한 事前調律節次를 거치기 위한 政策調整 體系의 구

축이 필요한 실정이다.

5) 特別節次에 의한 政策決定 現象 常存 :

權力的·非公式的·秘密主義的 政策調整

모든 政策決定은 그 과정이 透明하고 明瞭해야 한다. 立案段階에서 확정·시행에 이르기까지 가급적 그 내용이 널리 알려져야 하고 그해야만 국민의 정책에 대한 豫測可能性이 보장된다.

그러나 우리의 현실은 정상적 정책수립 및 집행절차와는 별개의 입장에서 경우에 따라서는 현행 추진내용과 다른 새로운 정책결정이 이루어지는 경우가 가끔 있어 왔다. 예컨대, 부처간의 政策葛藤이나 비협조는 부처간의 力學關係에 의한 權力的 調整方式에 의하여 해결되는 경우가 많았다고 일반적으로 인식되고 있다. 이는 과거 우리의 行政風土가 강력한 대통령중심제하에서의 中央集權의 命令, 指示一邊倒였던 데 기인하지 않나 생각된다. 또한 부처간의 직접적인 접촉과 협조가 대체로 학연이나 지연 혹은 개인적인 친분에 근거하여 왔다는 지적도 있다. 결론적으로, 공식적 정책조정기구의 권한과 책임, 조정절차를 무시한 권력적 또는 비공식적 개입이 많았다는 것이다.

이러한 것은 현행 대통령 비서실의 업무분장체계가 부처분장주의를 채택하고 있으며 각 부처간의 원만한 사전의견 조율 없이 대통령비서실에 의하여 최종결정되는 데에서도 그 원인의 일부가 있으며, 국무총리의 대통령보좌기능 및 행정각부의 統轄·調整機能에 따르는 政策調整의 二元化體系와 報告의 重複에 따르는 문제이기도 하며, '組織'에 의한 國政運營이 아닌 '사람'에 의한 국정운영이라는 전근대적 행정관행이 아직 남아 있기 때문이기도 하다. 권력적 조정 또는 비공식적인 조정이나 협조방식이 순기능을 가져올 경우도 있지만 이 방식에만 의존하는 것은 기존의 제도를 유명무실하게 만들 뿐만 아니라 불투명한 조정과정에 따른 많은 부작용을 초래할

가능성이 높기 때문에 정책조정 체계와 조정제도 일반에 총체적으로 접근하여 대안을 마련하여야 한다.

2. 情報公開制度의 現況과 問題點

가. 情報公開制度의 根據法

현재 우리나라에는 情報公開에 관한 일반 법률이 없다. 개별법의 형태로 나타난 정보공개에 관한 내용을 개략적으로 보면 다음과 같다. 憲法에는 表現의 自由(제21조)에서 국민의 알 권리를 인정하고 있으며, 國會의 立法의 公開(제50조), 法院의 裁判의 公開(제109조), 行政의 公開⁷⁾가 있다. 이들 제도가 원칙적으로 공개하되, 예외적으로 비공개를 천명하고 있지만 실제 운용과정을 보면 그 반대이다.

개별법에서는 다양하게 公開와 非公開에 대해 규정하고 있다. 이들 법률에서는 공개, 공표, 열람, 공람, 공고, 공시, 고시, 공보 등 광범한 용어로 사용되고 있다. 개별 법령으로 규정된 것 이외에도 다양한 방법으로 정부는 정부정책 등 필요한 각종 정보를 공개하고 있다. 여기에는 관보발행, 정부기록보존소의 설치 및 운영, 정부공문서의 공개, 법령안 입법예고제, 정부간행물의 발간 등이 있다.

정보공개와 관련된 현행 법제를 간단히 살펴보면 다음 行政機關 등의 公正性 確保를 위한 制度, 國政運營, 裁判節次, 選舉 등에의 참여, 국민생활에 필요한 정보, 주요 국가정책에 대한 정보, 지시 권고를 이행하지 아니한 것에 대한 공개가 주요내용을 이루고 있다.

立法豫告制의 경우 국민의 입법 참여기회를 늘려 立法의 民主化와 法令의 實效性을 높이고 국정수행을 효율화하기 위해 1983년 대통령령으로 '法令案立法豫告에 관한 規程'을 제정하여, 도입되었는

7) 행정의 공개에 관한 명문규정은 없지만 "알 권리의 핵심은 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 국민의 알 권리, 즉 국민의 정부에 대한 일반적 정보공개를 구할 권리"라고 한 헌법재판소의 결정에 따른다.

데 행정절차법이 제정되기까지의 잠정적인 제도라고 할 수 있다. 다수 국민의 일상생활과 관련된 중요분야에 대해 입법예고를 하도록 되어 있으나 이의 판단은 豫告主體가 하도록 되어 있다.

立法豫告 實績을 보면 1984년 12%, 1989년 32%, 1990년 49%로 증가추세를 보이다가 1991년에 제정·개정된 법령 790건 중 입법예고된 것은 약 33% 수준인 258건에 지나지 않았다. 그러나 예고방법이 대부분 관보게재, 개별통지로 이루어졌고, 大衆言論媒體나 公聽會⁸⁾를 이용한 것은 극히 적었다.

나. 情報公開의 形態

문서취급 규정에 있는 공개의 형태를 보면 다음과 같다.

사무관리규정 제33조(각종 공문서의 열람 및 복사제도)는 행정기관에 대한 문서의 열람 및 복사는 “특별한 사유가 없는 한 허가할 수 있다”고 규정함으로써 적극적 공개의지가 약하다. 保安業務 規程 및 施行規則은 비밀분류에 ‘對外祕’(직무상 특별히 보호를 요하는 사항)條項을 추가해 판정기준을 모호하게 하고 있다.

國家情報資料管理 規程 제8조(자료의 열람 및 지원규정)를 보면 행정기관이 행정기관에 대해 公務遂行에 필요한 경우 閱覽 및 支援을 요청할 수 있다. 단, 보안유지상 고도의 통제대상인 경우 제외한다고 규정했다. 대상문서가 정부기록보존소에 보존중인 문서에 한정되어 있고, 동 규정의 법적 성격이 훈령으로 되어 있으며 또한 특별한 경우를 제외하고는 공개하도록 되어 있으나 특별한 사유가 무엇인지에 대해서 규정해 놓고 있지 않아서 담당자의 재량으로 공개여부가 가려진다. 따라서 일반인이 문서를 열람, 복사하기에는 현실적으로 매우 어렵다. 대외비는 그 지정자에게 일체 제한이 가해져

8) 각종 공청회(의무규정은 아님)의 경우도 주로 정부정책을 지지하는 사람만이 참석해 형식적으로 이루어지는 경우가 많았다.

있지 않아 관료의 재량으로 일반문서까지 대외비로 처리하는 경향이 많다.

다. 情報公開制度의 問題點

情報公開制度는 정책결정과정에서 정책수요로부터 政策執行에 이르는 단계를 거친 뒤 政策評價를 하는 데 필수적인 것이다. 정보공개가 실질적으로 원활하지 않을 경우 정책평가를 객관적으로 할 수 없게 된다. 앞에서 살펴보았듯이 공식적으로는 공개되는 것으로 되어 있는 정보가 실질적으로 여러 가지 이유로 공개되지 않는다는 것은 政策評價, 나아가 政策의 透明性에 심각한 문제를 발생시킬 수 있다.

현행법상 명시적으로 비공개로 된 입법례는 그리 많지 않다. 다만, 포괄적·추상적인 비공개가 주류를 이루고 있어서 문제가 된다. 그리고 우리나라의 현행 정보공개제도는 개별법규적 정보공개 단계에 있다. 즉, 정보공개 대상이 되고 있는 정보는 특정화하고, 일반국민이 아니라 利害關係人이나 爭訟當事者 등에게만 정보가 공개된다. 이러한 공개방식은 상대적으로 情報受惠者의 범위가 좁아 효과가 떨어진다는 문제점이 있다. 또한 행정기관이 정보의 공개여부를 재량으로 판단하는 경우가 많으며, 공개거부에 대한 法的 救濟裝置도 미흡한 실정이다. 전반적으로 우리나라의 현행법제는 독립적인 정보공개법령의 미비, 정보공개관련법제의 미흡, 비밀범위의 과다, 정보공표의 취약성이라는 문제점을 갖고 있으며, 이에 따라 총체적인 정보공개제도 도입의 필요성이 있다.

한편 國會의 國政調查權 및 國政監査權에 대해 많은 평가가 이루어지고 있지만 평소에 정보공개를 함으로써 多衆의 눈을 통해 확인되어야 한다.

Ⅳ. 政府 政策決定 力量의 實態와 原因分析

1. 設問調査 概要

본 연구를 위하여 직접 혹은 간접으로 정책결정에 참여하는 623 명의 공무원을 대상으로 1996년 말에 設問調査를 실시하였다. 표본 중에는 일반공무원이 516명으로 제일 많고 그 밖에 豫算擔當 公務員 및 調達擔當 公務員도 포함되어 있다. 직급별로 분류해 보면 <表 3-9>에서 보는 바와 같이 주사가 전체의 36.1%로 제일 많고 다음으로는 사무관, 주사보, 서기관, 연구사, 부이사관, 이사관의 순으로 표본이 구성되어 있다.

표본에서는 특히 사무관, 주사, 주사보가 80%를 차지하고 있는

<表 3-9> 設問調査 對象者 現況

(單位: 명, %)

	응답자 (비율)		응답자 (비율)
계	623 (100.0)	계	623 (100.0)
일반공무원	516 (82.8)	이사관	2 (0.3)
예산담당	55 (8.8)	부이사관	11 (1.8)
조달담당	52 (8.3)	서기관	70 (11.2)
		사무관	152 (24.4)
		주사	225 (36.1)
		주사보	132 (21.2)
		연구사	20 (3.2)
		무응답	11 (1.8)

〈表 3-10〉 擔當業務－業務過程別 現況

(單位：명, %)

	응답자 (비율)
계	623 (100.0)
무응답	11 (1.8)
문제의 인지, 정책/사업의 수립/기획	183 (29.4)
정책사업의 조정/통제/협조	108 (17.3)
자원(인력/물자/정보)의 동원	43 (6.9)
정책·사업·제도의 집행·운영	202 (32.4)
정책·사업의 분석·심사·평가·환류	61 (9.8)
기타	15 (2.5)

데 이는 政策部署의 경우 정책기안의 시발점 그리고 對民部署의 경우 대민업무의 시발점에 해당하는 역할을 담당하는 직급을 중심으로 조사가 이루어졌다는 점을 시사한다. 즉 정책수요를 정책결정으로 연결하는 핵심적 역할을 하는 직급을 중심으로 설문조사가 실시됨으로써 본 연구목적에 부합되는 적절한 標本抽出이라 평가된다.

담당업무와 업무과정별 분포는 〈表 3-10〉에서 보는 바와 같이 주사보 이상 사무관 이하가 80%를 차지하는 표본의 특성을 적절히 나타내고 있다. 즉 企劃, 調整, 執行業務를 담당하는 공무원이 80%를 차지하고 있다는 점이 이를 시사한다. 執行, 運營過程이 전체의 32.4%이고 다음으로는 정책결정의 제일 초기단계라고 할 수 있는 문제의 認知, 政策·事業의 樹立 또는 企劃過程이 전체의 29.4%를 차지하고 있다. 그 밖에 정책사업의 조정, 통제, 협조과정에 있는 표본도 17.3%를 차지하고 있으며 政策·事業의 分析, 審査, 評價, 還流過程에 있는 표본은 9.8%인 61명을 차지하고 있다.

在職期間은 〈表 3-11〉에서 보는 바와 같이 평균 근무기간이 14.3년이다. 따라서 설문조사 대상공무원의 대부분이 설문조사문항에

〈表 3-11〉 設問調査對象 公務員의 在職期間別 現況

(單位:명, %)

	응답자 (비율)
계	623 (100.0)
5년 이하	111 (17.8)
6 ~ 10년	113 (18.1)
11 ~ 15년	106 (17.0)
16 ~ 20년	152 (24.4)
20년 이상	140 (22.5)
무응답	1 (0.2)
평균 근무기간	14.3년

대한 이해가 충분하고 이를 기초로 한 답변의 신뢰성이 높을 것으로 기대된다.

2. 政策決定 및 執行에 있어서의 專門性 不足

가. 頻繁한 部署移動에 따른 低調한 業務遂行能力

평균 재직기간은 14.3년인데 〈表 3-12〉에서의 平均 部署移動 횟수는 4.8회로 나타났다. 이로부터 평균적으로 한 부서에서 약 3년간 근무한 것으로 추정된다. 3년이라는 기간이 한 부서에서 업무 파악에 충분한 것인지에 대한 것은 과학적으로 증명할 수 없지만 해당 부서에서 관장하는 政策決定이나 對民行政業務에 기초가 되는 정책수요를 파악하고 이를 정책에 반영하는 능력을 갖추기에는 충분하지 못한 것으로 판단된다. 이와 같이 부서이동 횟수가 빈번하다는 사실은 政府政策의 決定과 執行에 전문성이 결여되고 業務遂行能力이 저조하다는 점을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

〈表 3-12〉 部署移動 回數

(單位：명, %, 회)

	응답자 수	이동 경험 없음	1회	2회	3회	4회	5회	응답 안함	6회 이상	평균
전체	(623)	9.8	6.1	9.3	15.4	7.9	6.1	16.1	29.4	4.8
공무원 재직기간										
5년 이하	(111)	29.7	18.9	15.3	13.5	1.8	0.0	18.9	1.8	1.4
6 ~ 10년	(113)	9.7	6.2	15.9	31.0	9.7	8.0	14.2	5.3	3.0
11 ~ 15년	(106)	7.5	4.7	11.3	17.0	11.3	9.4	10.4	28.3	4.0
16 ~ 20년	(152)	2.0	2.0	3.3	14.5	11.2	9.9	16.4	40.8	5.8
20년 이상	(140)	4.3	1.4	4.3	4.3	5.0	2.9	18.6	59.3	8.5
무응답	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	-

〈表 3-13〉 部署移動의 주된 理由

(單位：명, %)

	응답자 수	자의	타의	조직개편 /승진 /인사	자의 + 타의	순환	해당 사항 없음	응답 안함
전체	(563)	27.9	47.2	9.1	4.4	2.1	2.0	7.3
공무원 재직기간								
5년 이하	(78)	30.8	35.9	7.7	1.3	0.0	2.6	21.8
6 ~ 10년	(103)	32.0	47.6	8.7	1.9	2.9	1.0	5.8
11 ~ 15년	(98)	31.6	49.0	6.1	4.1	5.1	1.0	3.1
16 ~ 20년	(149)	28.2	44.3	12.8	8.1	1.3	2.0	3.4
20년 이상	(134)	20.1	56.0	8.2	4.5	1.5	3.0	6.7
무응답	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

부서이동의 원인 중 〈表 3-13〉에서 보듯이 타의에 의한 부서이동이 50% 정도 된다는 점은 부서이동이 업무수행능력, 특히 업무수행의 동기부여에 부정적인 영향을 미쳤다는 의미를 갖는 것이다.

특히, 재직기간이 길수록 타의에 의한 부서이동비중이 커지는 것은 장기근속 공무원으로서의 전문성을 발휘할 기회가 줄어들고 아울러 적극적으로 政策決定과 政策執行을 하고자 하는 의욕에 손상이 갈 수 있다는 우려를 갖게 한다.

나. 政策分析 機能의 低調와 合理性 缺如⁹⁾

중앙행정부처의 政策決定力量 低下要因을 규명하기 위하여 한국행정연구원에서는 중앙행정부처 소속의 5급 이상 공무원 600명과 전직장관 18명을 대상으로 1995년 8월에 설문조사를 실시한 바 있다. 따라서 본 연구에서 실시한 설문조사 결과와 함께 한국행정연구원 설문조사 결과를 소개하고 비교·분석하고자 한다.

우리나라 정책결정 과정에서의 合理性 및 政策分析 機能이 미흡한 것은 우리나라 특유의 정책결정 관행도 그 한 요인이라고 할 수 있다. 이를테면 우리나라 정책결정 방식은 주로 최고결정자의 경험과 판단에 의존한다. 이에 따라 대체로 합리적 분석보다는 狀況論理, 政治論理에 좌우되는 경향이 있다. 외형적으로 전문가의 정책분석을 이용하는 경우에도 정책대안선정을 위한 것이라기보다는 정치적 가치와 목적을 위해 또는 이미 결정된 사항에 대한 합리화를 위해 이용하는 경우가 적지 않다.

한국행정연구원의 설문조사에 의하면 정책대안들에 대한 비교, 검토 및 분석이 체계적으로 이루어지고 있는가에 대한 질문에 대해 <表 3-14>와 같이 응답자의 60%가 부정적인 답변을 하였으며 그 이유는 필요한 情報의 不足(31.5%)과 時間不足(31.5%) 때문이라고 답변하였다.

한편 정책결정에 있어서의 전문성이 어느 때보다도 강조되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 현 국가공무원 중 전문직 공무

9) 한국행정연구원의 설문조사(박재희, 1996)를 참조.

원이 차지하는 비율은 매우 미미하다. <表 3-15>에서 보는 바와 같이 특수부처에 속하는 국방부, 공보처를 제외한 모든 부처의 전문직 공무원 비율이 1%에도 미치지 못하는 낮은 수준이다.

<表 3-14> 政策代案의 分析機能

(單位: %)

갈 등 요 인	내 용	응답자 비율
분석기능 확립정도	예	33.9
	아니오	66.1
분석결핍사유	시간부족	31.5
	전문지식부족	24.2
	인력부족	8.3
	필요한 정보 부족	31.5
	예산부족	4.5

註: 한국행정연구원의 설문조사(박재희, 1996) 참조.

<表 3-15> 部處別 專門職 公務員 現況

(單位: 명, %)

	부처별 정원	전문직 공무원수	전문직 공무원 비율
총 무 처	1,352	5	0.36
공 보 처	569	17	2.99
내 무 부	11,059	2	0.02
국 방 부	1,198	63	5.26
문 화 체 육 부	2,407	12	0.50
농 립 수 산 부	5,877	1	0.00
통 상 산 업 부	964	4	0.41
정 보 통 신 부	34,291	9	0.03
노 동 부	2,757	8	0.29
건 설 교 통 부	3,871	7	0.18

註: 전문직 공무원수에는 전임 및 비전임공무원을 포함함.

資料: 총무처, 『총무처연보』, 1995.

더욱이 情報化社會의 핵심부처인 情報通信部의 專門職 比率이 0.02%에 불과하며 국가경쟁력 차원에서 견인차 역할을 담당해야 할 부처들인 농림부, 통상산업부, 건설교통부의 경우도 각기 0.0%, 0.41%, 0.15%밖에 되지 않아 우리나라의 정책결정체제에 있어서 전문성 부족이 큰 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 전문직 공무원의 부족현상은 장관 임용시 아주 극소수 장관만이 소속부처 업무에 대한 전문지식을 가지고 출발한다는 점을 감안할 때 심각한 문제가 아닐 수 없다.

이와 같은 전문인력 부족현상은 본 연구의 설문조사 결과에서도 나타났듯이 잦은 부서이동에 따른 업무과외기간이 짧음으로 인한 전문성 결여가 주요요인으로 작용하였다. 즉 빈번한 循環補職으로 인해 한 업무분야에 대한 전문지식과 노하우를 쌓을 수 있는 충분한 시간적 여유를 가질 수 없다는 점이다. 또한 任用 및 人事管理의 閉鎖性은 외부전문가의 충원을 어렵게 하고 우수인력의 특정부처 편중현상마저 가져와 部處間 割據主義를 深化시키는 요인으로 작용하고 있다.

다. 自己開發의 限界

짧은 재직기간하에서도 전문성 확보를 위한 自己開發 意慾은 <表 3-16>에서 나타나듯이 저조하다. 자기개발을 위한 투자를 하지 않고 있는 자가 57%나 된다는 것은 전문성 확보를 위한 노력을 하지 않고 있다는 점을 시사하는데 이는 政府의 政策決定 力量을 長期的으로 그리고 構造的으로 低調하게 하는 根本原因이 된다.

자기개발을 위해 투자하는 자의 경우에 있어서도 <表 3-17>에서 보듯이 투자시간이 재직기간에 관계없이 짧다는 것은 政策決定과 政策執行에 종사하는 公務員의 專門性 提高가 얼마나 힘들 것인지를 시사하는 것이다.

〈表 3-16〉 自己開發을 위한 投資 有無

(單位: 명)

	응답자수	예	아니오	무응답
전체	(623)	42.4	56.5	1.1
공무원 재직기간				
5년 이하	(111)	55.9	43.2	0.9
6 ~ 10년	(113)	38.1	60.2	1.8
11 ~ 15년	(106)	40.6	57.5	1.9
16 ~ 20년	(152)	39.5	59.9	0.7
20년 이상	(140)	39.3	60.0	0.7
무응답	(1)	100.0	0.0	0.0

〈表 3-17〉 自己開發을 위한 投資時間

(單位: 명)

	응답 자수	1 시간	2 시간	3 시간	4 시간	5 시간	무응 답	평 균
전체	(265)	34.7	50.6	10.9	1.9	1.1	0.8	1.8
공무원 재직기간								
5년 이하	(62)	37.1	50.0	9.7	1.6	0.0	1.6	1.8
6 ~ 10년	(43)	34.9	46.5	11.6	4.7	2.3	0.0	1.9
11 ~ 15년	(43)	37.2	46.5	14.0	2.3	0.0	0.0	1.8
16 ~ 20년	(60)	26.7	58.3	11.7	0.0	1.7	1.7	1.9
20년 이상	(56)	39.3	48.2	8.9	1.8	1.8	0.0	1.8
없다	(213)	36.6	48.8	10.8	1.9	0.9	0.9	1.8
무응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0

3. 政策需要 把握 및 反映의 未洽

가. 意見反映 未盡

본 설문조사 결과에서 얻고자 하는 바는 제II장의 [圖 3-1]에서 본 바와 같이 정책과정 흐름도에서의 두 단계, 즉 政策需要段階

〈表 3-18〉 民間部門의 意見反映 程度

(單位：명, %)

	응답자 (비율)
계	623 (100.0)
의견을 적극 반영	169 (27.1)
의견을 다소 반영	306 (49.1)
의견을 반영하지 않음	27 (4.3)
의견을 반영할 만큼 여유가 없음	55 (8.8)
대민업무가 아니므로	43 (6.9)
무응답	23 (3.7)

와 政策立案段階에서의 문제점과 개선을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 먼저 정책수요를 파악하는 단계에서는 정책의 최종수요자인 민간의 의견정도를 검토하고 두번째로는 政策立案段階에서의 公務員들의 行態에 대하여 살펴보고자 한다.

정책결정과정의 흐름도에서 보는 바와 같이 정책결정과정은 제일 먼저 국민의 수요에 의해서 이루어지게 되는데 效率的이고 有効한 政策의 채택여부는 정책수요에 부응하는지의 여부에 의해 좌우된다고 보여진다. 〈表 3-18〉은 정책결정시 需要部門의 意見의 反映程度에 대한 조사결과이다. 조사결과 다소 반영한다는 답변이 제일 많은 49.1%를 차지하고 있으며 적극 반영한다는 의견이 그 다음으로 27.1%를 차지하고 있다. 나머지 13.1%는 의견을 반영하지 않거나 반영할 만한 시간적 여유가 없다고 답변하였다.

조사결과 제일 많은 비중을 차지하고 있는 ‘다소 반영한다’는 답변은 정책결정과정의 제일 첫 단계라는 중요성을 감안할 때 충분치 못한 반영이었음을 의미한다고 보여진다. 따라서 정책결정 과정에서 政策需要에 대한 正確한 把握이 선행되어야 함에도 불구하고 이 점이 경시되고 있음을 나타내는 결과라고 판단된다.

나. 未洽한 業務改善

정책입안 과정에 대한 평가를 위하여는 조사의 편의상 공무원들의 業務改善을 위한 행태를 살펴보고자 한다. <表 3-19>에서는 표본대상이 된 공무원들의 業務改善을 위한 建議 有無 調查結果이다. 조사대상의 14%인 87명은 적극적으로 改善建議를 하였으며 57.8%인 360명은 改善建議를 한적이 있다고 답변하였다. 반면 조사자의 26.8%인 167명은 개선건의를 한 적이 없다고 답변하였다.

한편 業務改善 建議에 대한 反映程度를 조사한 결과는 <表 3-20>과 같다. 어느 정도 반영되었다는 응답이 62.4%로 제일 많으며 다음으로는 거의 반영되지 않았다는 답변이 25.6%를 차지하고 있다.

<表 3-19> 業務改善을 위한 建議 有無

(單位: 명, %)

	응답자 (비율)
계	623 (100.0)
적극적으로 개선건의를 함	87 (14.0)
개선건의를 한 적이 있음	360 (57.8)
개선건의를 한 적이 없음	167 (26.8)
무응답	9 (1.4)

<表 3-20> 業務改善 建議의 反映程度

(單位: 명, %)

	응답자 (비율)
계	449 (100.0)
대체로 많은 부분이 반영이 됨	51 (11.4)
어느 정도 반영이 됨	280 (62.4)
거의 반영이 되지 않음	115 (25.6)
무응답	3 (0.7)

業務改善 建議를 하지 않은 이유에 대하여는 <表 3-21>에서 보는 바와 같이 건의할 방법이나 여유가 없다고 답변한 경우가 제일 많아 42.3%를 차지하며 다음으로는 건의할 사항이 없다는 답변이 28.6%를 차지하고 있다. 응답자의 15.5%는 건의해도 반영되지 않기 때문이라고 답변하고 있다. 이를 응답자 구분별로 보면 일반공무원의 경우에는 건의해도 반영이 안되기 때문이라는 응답이 상대적으로 많았다. 반면 건의할 방법이나 여유가 없다는 응답은 豫算擔當 公務員이 상대적으로 제일 높았다. 업무과약이 되지 않아 건의를 하지 않는다는 답변은 調達擔當 公務員이 제일 높은 11.8%에 이르고 있다. 특히 조달담당 공무원의 경우에는 <表 3-21>에서와 같이 대체로 많은 부분이 반영된다고 답변하였음에도 불구하고 건의하지 않은 응답자들의 경우에 건의해도 반영이 되지 않기 때문이라는 답변도 5.9%나 되고 있다.

<表 3-21> 業務改善 建議를 하지 않는 理由

(單位：명, %)

	응답자 (비율)
계	168 (100.0)
건의해도 반영이 안되기 때문임	26 (15.5)
건의할 사항이 없음	48 (28.6)
건의할 방법이나 여유가 없음	71 (42.3)
업무과약이 안됨	4 (2.4)
무응답	19 (11.3)

改善建議를 하지 않은 이유를 직급별로 보면 <表 3-22>와 같다. 특히 사무관의 경우에는 건의할 사항이 없다는 비중이 제일 낮아 건의를 하지는 않았지만 건의할 방법이나 여유가 없다는 답변이 55.6%나 된다는 점은 업무과약이 안되었다는 응답 7.4%이라는 점과 함께 주목할 만하다고 보여진다.

〈表 3-22〉 職級別 業務改善 建議를 하지 않는 理由

(單位:명, %)

	응답 자수	건의해도 반영이 안되기 때문임	건의할 사항이 없음	건의할 방법이나 여유가 없음	업 무 파악이 안 됨	무 응 답
전체	168	15.5	28.6	42.3	2.4	11.3
이사관	1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
서기관	8	12.5	37.5	37.5	0.0	12.5
사무관	27	7.4	22.2	55.6	7.4	7.4
주 사	71	16.9	26.8	43.7	1.4	11.3
주사보	53	17.0	32.1	35.8	0.0	15.1
연구사	6	16.7	33.3	33.3	16.7	0.0
무응답	2	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0

4. 業務協助의 障礙

가. 部處利己主義와 統合調整機能의 微弱¹⁰⁾

최근 정책이슈의 多樣化·複雜化 현상과 각종 시민단체들의 政治 參與 擴大 등으로 정책조정 과정에서 相關부처간의 대립과 갈등사 례가 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 현상은 現代 政府機構의 擴大 와 組織構造의 細分化 傾向으로 심화되고 있다.

한국행정연구원의 설문조사 결과에 의하면 정책결정 과정에서 가 장 어려운 점으로 응답자의 대부분이 意見調整이라고 답변하였으 며, 그 중에서도 64%가 相關부처간의 의견조정이 가장 힘들었다고 답변하였다.

10) 한국행정연구원의 설문조사(박재희, 1996)를 참조.

〈表 3-23〉 政策決定過程에서 가장 힘든 점

(單位：%)

정책결정과정에서 힘든 점	응답자 비율
관련부처간 의견조정	64.0
관련정보수집	36.8
부서간 의견조정	34.5
이익집단과 부처간 의견조정	27.7
이익집단간의 중재	32.9

註：복수 응답결과이며 한국행정연구원의 설문조사(박재희, 1996)를 참조.

한편 現 政策決定體制에서 개선 또는 보강되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하는냐는 질문에 대해서도 응답자의 69.4%가 정책조정이라고 답변함으로써 調查結果의 一貫性和 信賴性を 높여 주고 있다.

〈表 3-24〉 現 政策決定體系에서 改善되어야 할 機能

(單位：%)

내 용	응답자 비율
정책개발	71.3
정책조정	69.4
정보수집	68.8
기획	38.8
홍보	25.8
집행개선 또는 보강기능	29.4

註：복수 응답결과이며 한국행정연구원의 설문조사(박재희, 1996)를 참조.

한편 부처간의 주요갈등요인으로는 政策執行時 管轄權(46.0%)에 의한 것이 제일 많았으며 그 다음 주요요인으로는 政策方向(33.9%)과 豫算配分(13.0%)을 들었다.

부서간의 갈등요인에 있어서도 부처와 마찬가지로 管轄權(43.5%)과 政策方向이 가장 주요한 요인으로 지적되었으나 부처에서와는 달리 業務量의 衡平性이 갈등요인이라고 지적한 응답자도 14%나 되어 부처 내에서 部署間의 業務配分에 대한 再考가 요구되고 있다.

앞으로 국제화·개방화·지방화가 가속화됨에 따라 정책문제의 복잡화·다원화는 더욱 심화될 것으로 전망됨에 따라 복합적인 정책이슈에 대한 效率的 統合調整機能과 메커니즘 強化의 필요성을 시사하고 있다.

〈表 3-25〉 部處間 및 部署間 葛藤要因

(單位：%)

	응답자 비율	
	부 처 간	부 서 간
관할권	46.0	43.5
정책방향	33.9	30.4
예산배분	13.0	9.0
법조항에 대한 해석차이	7.1	—
인력배분	—	4.6
업무량의 형평성	—	14.0

註：복수 응답결과이며 한국행정연구원의 설문조사(박재희, 1996)를 참조.

또한 업무협조의 장애요인으로 지적할 수 있는 점은 情報綜合管理體系가 미비하다는 점이다. 조직내부의 정보관리, 전달체계가 단위조직간에 얼마나 유기적으로 잘 연결되어 있는냐에 따라 의사결

〈表 3-26〉 現 情報體系에 대한 見解

(單位: %)

	응답자 비율	
	정보관리체계	정보전문인력
매우 부적절	12.0	30.1
대체로 부적절	50.7	44.5
대체로 적절	20.1	14.7
매우 적절	0.6	1.5
잘모르겠음	7.5	9.1

註: 한국행정연구원의 설문조사(박재희, 1996)를 참조.

정의 진행속도와 내용이 좌우되므로 政策決定의 效率性を 좌우하는 중요요인이다.

설문조사를 통해 現 情報管理體系에 대한 공무원들의 견해를 물어본 결과, 응답자의 62.7%가 부적절하다는 견해를 표명하였으며 현 체계가 적절하다고 표명한 응답자는 29.7%에 불과했다. 또 情報擔當 專門人力의 規模에 대해서는 응답자의 74.7%가 부적절하다고 답변하였다.

나. 業務協調 不振의 理由

〈表 3-27〉은 他 部署와의 業務協調 程度에 대한 설문조사 결과이다. 응답자의 4.8%는 매우 원활하게 이루어지고 있다고 하였고 75.3%는 대체로 원활하게 이루어지고 있다고 답변하였다. 원활하지 못하다는 답변도 18.8%에 이르고 있다. 협조가 잘 안되는 이유에 대하여는 〈表 3-28〉에서 보는 바와 같이 업무협조 채널의 미비를 들고 있다. 또한 업무내용의 공개를 꺼린다는 답변도 20.7%를 차지하며 그리고 6.1%는 업무협조를 해도 유익한 사례가 없다고 답변하였다. 그 밖에 과·부서·실무자 이기주의, 업무협조할 사항이 없음 또는 업무과다, 담당자의 이해부족 그리고 실무자와의 대

화부족 등이 업무협조를 저해하는 요인들로 나타나고 있다.

타 부서와 업무협조가 보다 원활히 이루어지고 있지 못한 요인들로서 업무협조채널의 미비, 업무내용의 공개를 꺼림, 업무협조시 유의한 사례가 없다 등의 응답은 정책입안단계의 중요성을 고려할 때 의미하는 바가 크다고 판단된다.

〈表 3-27〉 他部署와의 業務協調 程度

(單位: 명, %)

	응답자
계	623 (100.0)
매우 원활하게 이루어지고 있음	30 (4.8)
대체로 원활하게 이루어지고 있음	469 (75.3)
원활하지 못함	117 (18.8)
무응답	7 (1.1)

〈表 3-28〉 他部署와 業務 協調가 잘 안되는 理由

(單位: 명, %)

	응답자
계	623 (100.0)
업무내용의 공개를 꺼림	129 (20.7)
업무협조의 채널 미비	150 (24.1)
업무협조시 유의한 사례가 없음	38 (6.1)
업무협조할 사항이 없음	6 (1.0)
업무과다	6 (1.0)
과/부서/실무자이기주의	11 (1.8)
담당자의 업무이해도 부족	1 (0.2)
실무자와의 대화 부족	1 (0.2)
무응답	281 (45.1)

5. 政策決定過程上의 問題點¹¹⁾

가. 現 稟議制度의 硬直性和 非效率性

현직 공무원들은 기존의 稟議制度의 效用性에 대하여 어떻게 생각하고 있는지를 알아보기 위해 설문조사를 실시한 결과 공무원의 71.9%, 장관의 94.4%가 개선을 바라고 있는 것으로 나타났다.

〈表 3-29〉 現 稟議制에 대한 公務員들의 見解

(單位: %)

	응답자 비율
현 상태대로 유지	20.3
부분적 개선	71.9
새 제도 도입	7.8
계	100.0

註: 한국행정연구원의 설문조사결과(박재희, 1996)를 참조.

개선의 주된 이유로는 공무원 응답자의 77.5%가 責任所在의 不明瞭性을 들었고 76.1%가 部處利己主義의 加速化 現象을 그리고 69.7%가 決裁書類의 上部集中 現象을 들었다.

〈表 3-30〉 現 稟議制의 改善이 필요한 理由

(單位: %)

	응답자 비율
책임소재의 불명료성	77.5
부처이기주의의 가속화 현상	76.1
결재서류의 상부 집중현상	69.7
참여자들의 합동토론회의 부재	63.3
하위직 공무원의 창의적 아이디어 중도유실의 가능성	55.8
지나친 다단계로 변화에 대한 신속한 대응력 부족	37.4
불필요한 시간, 인력의 낭비	36.2

註: 복수응답이며 한국행정연구원의 설문조사결과(박재희, 1996)를 참조.

11) 본절은 박재희(1996)를 참조하였음.

한편 장관의 경우 공무원과는 달리 決裁書類의 上部集中 現象(77.8%)을 개선의 첫번째 이유로 들었으며 그 다음으로 部處利己主義의 加速化現象(66.7%)과 責任所在의 不明瞭性(50.0%)을 들었다. 품의절차의 단계수가 지나치게 많은 것을 개선의 이유로 든 응답자는 장관이 50% 그리고 공무원이 37.1%를 차지하였다.

기존의 문헌 및 연구결과를 종합해 볼 때 정책결정 역량의 저해 요인으로서의 현 품의제의 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 稟議制는 기본적으로 수직적 다단계 결재방식으로 급격한 상황변화에 신속하고 기민하게 대처하기 어려우며 政策形成 過程에서 他 部處와의 水平的 連帶가 어렵다. 이러한 문제점은 최근 정책 이슈의 대부분이 복합적인 성격을 띠고 있어 정책결정 과정에서 관련부처와의 조정 및 협의의 필요성이 증대되고 있는 점을 감안할 때 더욱 심각하게 느껴지지 않을 수 없다.

둘째, 품의제는 기본적으로 기안을 작성한 사무관에서 장·차관에 이르기까지 결재사안에 대해 서명한 모든 사람이 공동으로 책임을 지는 제도로써 政策失敗 또는 過失에 대한 責任所在이 不分明하다. 이런 면에서 품의제는 ‘責任의 匿名性’이 보장되는 제도라고도 할 수 있을 것이다. 이로 인해 정책이 잘못되거나 실패할 경우 부처의 최고책임자인 장관이 모든 것을 책임지고 물러나는 것이 거의 일반적인 관행처럼 여겨져 장관의 능력에 상관없이 임기를 단축시키는 한 요인으로 작용해 왔다.

셋째, 거의 모든 결정사항 및 관련 서류들이 상부로 올라감에 따라 상부에 文書過多 現象과 決裁書類 集中現象이 생긴다. ‘품의제는 하위직 공직자들의 입장에서 보면 결재를 구실로 하여 자신의 존재를 상관에게 알릴 수 있는 기회를 제공한다.’

따라서 이들은 부처의 위임전결규정에 의하면 반드시 그렇게 할 필요가 없는 사안까지도 자신들에게 주어진 이러한 기회를 최대한 활용하기 위하여 또는 오랜동안 지속되어 온 관례에 따라 위로 갖

고 올라가려는 경향이 있다. 이로 인하여 장관에게로 결재서류들이 집중하게 되고 이들을 단시간 내에 처리해야 하는 장관은 결재내용을 일일이 검토할 충분한 시간적 여유를 갖지 못해 대부분의 경우 실무자의 기안내용과 중간단계 결재자들의 판단을 신뢰하고 결재하게 된다. 그리하여 하위직원이 올린 案이 그대로 통과되는 확률이 높아지는 등 소위 純粹研究參謀制度가 발달하지 못한 나라에서는 더욱 심각한 문제가 아닐 수 없다.

넷째, 앞서도 지적하였듯이 稟議制度는 多段階의 階層的인 政策決定構造이다. 즉 기안자와 중간, 최종결재자 사이에 서면을 통해 대개 혼자서 가부를 결정하기 때문에 관련자들이 전부 모여 토론을 통해 합의에 이르는 기회가 없다. 또한 기안서에는 대부분 하나의 안만이 상정되므로 비슷한 대안들을 놓고 결재자들이 충분히 검증할 수 있는 기회를 갖지 못한다. 이런 면에서 稟議制는 정보의 자유로운 교환이 어려우며 合理性이 缺乏된 制度라고 볼 수 있다.

나. 政策決定過程의 閉鎖性和 秘密主義

閉鎖的 政策決定 體系는 국가발전 초기에는 필요시 신속적인 정책전환을 가능하게 하는 등 일부 긍정적인 요인으로 작용했던 것이 사실이다. 그러나 국제적 개방화 추세와 함께 社會經濟構造가 급속도로 細分化·專門化되어 가고 있는 현시점에서 그와 같은 비밀주의는 이제 우리나라의 정치·경제·사회의 지속적인 발전에 장애요인으로 작용하고 있다.

閉鎖主義的 政策決定 方式은 문민정부의 출범과 함께 다소 완화되는 경향이나 아직도 그와 같은 관행이 완전히 사라진 것은 아니다. 이 같은 사실은 현 정부하에서 추진된 金融實名制, 政府組織改編, 教育改革 등 몇 가지 주요 개혁정책의 결정과정을 보더라도 알 수 있다.

이와 같은 정책결정과정에서의 폐쇄성과 비밀주의는 다음과 같은

몇 가지 점에서 정책결정 역량의 저하요인이 되고 있다.

첫째, 정책이 밀실에서 극히 제한된 소수 핵심세력에 의해서 이루어짐에 따라 정책결정 과정에서 외부로부터의 有用한 情報의 流入을 원천적으로 封鎖하게 되어 정책을 사전에 검증할 수 있는 기회를 잃어버리게 된다.

둘째, 정책결정 과정에서 실무자들이 제외됨으로써 시행단계에서 원래 意圖가 歪曲 執行되거나 국민들의 자발적인 참여와 협조를 끌어내기가 쉽지 않다.

셋째, 이권개입 등 부패의 온상을 제공하고 정책의 공정성에 대한 국민의 불신을 자아내고 政策의 豫測性을 低下시킴으로써 政局의 不安定을 야기할 수 있다.

政策決定過程의 公開는 정책과정에서의 합리성을 높이고 政策의 公正性·信賴性을 확보하기 위한 전제조건이다. 밀실 또는 비공식 채널을 통한 결정을 지양함으로써 제도의 정착화를 도모하고 정책의 安定性·豫測性을 동시에 제고할 수 있다.

다. 政策의 一貫性 缺如

그 밖에 政策決定의 一貫성과 관련하여 정책이 확정된 후 정책목표가 변경된 적이 있느냐는 질문에 응답자의 72.9%가 있다고 답변하였으며 그 중 경제분야가 36.8%로 제일 우위를 차지하였다. 이는 우리나라의 정책전반에 걸쳐 정책의 일관성이 매우 부족함을 시사하고 있으며, 특히 經濟分野의 政策의 一貫性이 타분야에 비해 상대적으로 낮은 것을 볼 수 있다.

한편 상부기관에서 지시한 정책의 목표가 불명확하다고 느낄 때 해당 상부기관에 그것에 대해 문의해 본 적이 있느냐는 질문에 응답자의 86.2%가 긍정적으로 답변함으로써 대부분의 공무원들이 政策樹立 過程에서 그것의 목표가 불명확하다고 느낄 때 시정하려고 노력하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 3-31〉 政策分野別 政策目標의 變更與否

(單位：%)

	정 책 목 표 의 변 경		
	있 다	없 다	계
경 제	36.8	10.1	46.9
사 회 문 화	21.8	8.6	30.4
행 정	13.2	5.9	19.2
외 교	1.1	2.4	3.5
계	72.9	27.1	100.0

註：한국행정연구원 설문조사결과(박재희, 1996)를 참조.

〈表 3-32〉 政策分野, 所屬機關別 問議與否

(單位：%)

	정 책 목 표 의 변 경								
		있다	없다	계		있다	없다	계	합계
정 책 분야별	경제	39.9	7.5	47.4	행정	16.0	3.5	19.5	
	사회문화	27.2	2.4	29.0	외교	3.1	0.4	3.5	
	계	67.1	9.9			19.1	3.9		100.0
소 속 부처별	재정경제원	9.2	0.7	9.9	환경부	5.9	0.4	6.4	
	농림부	3.3	0.2	3.5	정무2	2.4	0.0	2.4	
	통상산업부	8.1	2.4	10.5	내무부	3.7	1.1	4.8	
	정보통신부	7.7	1.3	9.0	법무부	3.5	0.4	3.9	
	건설교통부	4.8	0.9	5.7	총무처	7.9	2.0	9.9	
	노동부	3.7	1.1	4.8	국가보훈처	0.2	0.0	0.2	
	교육부	7.0	0.4	7.5	외무부	3.1	0.4	3.5	
	문화체육부	7.0	0.9	7.9	과학기술처	3.1	0.9	3.9	
	보건복지부	5.5	0.7	6.1					
	계	56.3	8.6			29.8	5.2		99.9

註：한국행정연구원 설문조사결과(박재희, 1996)를 참조.

V. 公共部門 政策決定過程 改善의 基本方向

1. 政策需要 把握의 改善 및 費用便益分析의 改善

정책수요를 제대로 파악하지 않고 정책을 결정한다는 것은 경제적으로는 資源配分의 심각한 歪曲을 초래하고 사회적으로는 계층간 갈등구조를 심화시키는 문제를 야기한다. 설문조사결과를 통해 논의하였듯이 우리나라 정부 공무원의 빈번한 부서이동과 이로 인한 專門性 不足 그리고 政策改善 建議 意慾이 低調한 것은 정책수요를 파악하는 데 기본적으로 소홀할 수밖에 없다는 사실을 시사하는 것이다.

정책결정은 민간으로부터의 정부정책의 필요성에 대한 정확한 조사 및 파악이 기초가 되어야 하는데 우리의 경우 이 과정이 소홀히 취급되고 있다. 따라서 정책결정 과정상 시발점이라 할 수 있는 정책수요 조사를 적절히 할 경우 政策案에 대한 輿論收斂과 國會審議過程에서의 혼선과 시간을 줄여 주는 효과가 있으므로 政策需要는 지속적으로 조사되고 분석될 필요가 있다.

정책수요 조사분석을 통해 여러 정책대안을 행정부에서는 개발할 수 있는데 제II장에서 살펴본 여러 政策代案別 費用便益分析을 통해 정책대안별 우선순위를 책정해야 한다. 아울러 여러 정책대안에 대한 공청회 등을 통한 의견수렴과정이 필요하다.

정책수요 파악을 위해서는 우선 현행 공청회의 형태와 개최시기를 개선하는 것이 필요하다. 현행 공청회는 정부의 정책대안이 거의 최종안으로 마련되어 입법예고 단계 과정에서 개최함으로써 여러 政策代案別 比較·檢討가 힘든 경우가 있기 때문이다. 따라서 공

청회의 개최를 현재보다 앞당겨 정부의 몇 가지 정책대안을 갖고 폭넓게 의견수렴을 할 수 있도록 해야 한다. 또한 공청회 개최후 제기된 의견을 반영하여 政策代案들을 修正補完하여 또다른 공청회를 개최하는 등 공청회의 개최횟수를 늘릴 필요도 있다. 다만 지나치게 공청회 횟수를 늘림으로써 불필요하게 이해집단간 의견대립이 지속되는 상황을 사전에 최소화할 필요도 있다. 의견수렴과정에서 제기된 각종 의견을 분석하여 정책대안을 수정보완하는 것은 반드시 필요하다.

政策需要 分析은 費用便益分析의 基礎가 된다. 제II장에서 논의되었듯이 비용편익분석의 적용은 경제논리와 정치논리의 조화가 필수적이다. 그러나 일반적으로 비용편익분석을 행함에 있어 경제논리에만 의존하고 정치논리는 무시되는 경향이 있다. 이는 政治論理를 費用便益分析에 적용하여 數量化하기가 어렵기 때문이다. 특히 분배효과를 수반하는 공공사업의 경우에 이는 더욱 심각하다. 제III장의 당정협의의 문제점에서 논의하였듯이 우리의 당정협이는 지나치게 당 중심으로 정책이 결정되는 과정을 거친다. 이는 정부가 마련한 政策案이 經濟論理와 政治論理를 調和시킬 수 없기 때문이다. 아무리 비용편익분석에 입각한 과학적인 근거가 있는 정책안을 당정협의 안건으로 상정하더라도 정치논리에는 취약할 수밖에 없는 상황이 빈번히 발생한다. 이는 정부안을 마련할 때 정치적 상황을 사전적으로 분석할 수 있는 기법의 활용이 요구된다는 것을 시사한다. 즉 정부안 마련의 기초가 되는 비용편익분석은 정책수요 파악에 근거하는 것이기 때문에 정치적 이해관계를 분석체계 내에 수용하기가 용이하다는 장점을 살려야 한다.

비용편익분석에서 정치적 요소, 즉 分配的 效果들에 대한 加重値를 고려한 기존의 연구들은 크게 두 가지의 방법론을 적용하였다. 하나는 所得彈力性에 따라 加重値를 달리하는 방법¹²⁾이며 둘째로는 所得 및 社會的 特性(social characteristics)에 의해 계층에 따라 가

중치를 달리하는 방법¹³⁾이다. 두 방법들은 모두 社會的 厚生函數 (social welfare function)를 이용하고 있다.

Mera(1966)는 分배적 가중치 적용에 있어서 所得계층만을 고려하였다. 반면 Weisbrod(1968)는 所得계층과 社會적 特性을 모두 고려하였다. Mera는 여러 계층의 所得의 상대적 限界효용으로 尤效 限界所得세율을 이용하였다. 尤效所得세율은 所得 이외에 社會적 特性을 의미하지는 못한다. 즉 社會적 特性들이 公共政策 評價를 위해 分배적 加중치로 이용될 때 人種, 性別, 나이, 지역 등과 같은 社會적 特性은 무시된다. 公共政策은 흑인, 여자, 노인 등과 같은 어느 특정 계층의 이익이 강조될 수 있다. 政策決定者는 저所得층 뿐만 아니라 흑인, 여자, 노인 등에게 보다 큰 加중치를 두기를 원하는 경우가 있다.

이러한 경우 社會후생함수와 개별 間접효용함수를 고려하자.

$$W=W(U^j) \quad (j=1, 2, \dots, h) \quad (3-1)$$

$$U=V(P, Y^j)$$

공공정책을 통한 個人所得의 變化에 기인하는 後생의 變化는 다음과 같다.

$$dw = \sum_j (dW/dU^j) (dU^j/dY^j) dY^j \quad (3-2)$$

여기서 dW/dU^j 그리고 dU^j/dY^j 는 모두 所得수준 및 社會적 特性에 따라 다르다. 왜냐하면 서로 다른 그룹들은 社會後생에 다른 영향을 미치고 所得의 限界效用은 다르기 때문이다.

限界효용 대신에 限界所得稅率을 이용하기 위해서는 두 가지 조

12) Feldstein(1972), Boadway(1976), Harberger(1978) 등

13) Haveman(1965), Maass(1966), Freeman(1967), Weisbrod(1968), Mera(1969) 등

건이 만족되어야 한다. 모든 그룹들의 후생에 미치는 영향이 같고 ($\partial W/\partial U^i=1$), 소득의 한계효용이 사회적 특성에 따라 영향을 받지 않아야 한다. 즉 효용함수는 사회적 특성을 포함하지 않아야 한다.

이를 구체적으로 보기 위하여 특정사회후생함수, 효용함수를 이용하여 네 그룹으로 모든 개인을 나눈다. 즉 저소득 흑인(LB), 고소득 흑인(HB), 저소득 백인(LW), 고소득 백인(HW)으로 분류한다.

$$W=W(V_i)=a_i V_i (i=LB, HB, LW, HW) \quad (3-3)$$

$$V_i=V_i(P, Y_i)=bP+c_i Y_i$$

여기서 c_i 는 네 그룹에서 모두 다르며 소득의 限界效用, 潛在價格이다. 限界所得稅率을 이용하기 위하여 다음 조건이 성립되어야 한다.

$$c(LB)=c(LW) > c(HB)=c(HW) \quad (3-4)$$

$$a(LB)=a(LW)=a(HB)=a(HW)$$

여기서 흑인 백인의 소득그룹이 같다면 흑인과 백인에게 동일한 가중치가 적용된다. 限界所得稅率 資料를 이용하기 위해서는 다음이 성립하여야 한다.

$$a(LB)=a(HB) > a(LW)=a(HW) \quad (3-5)$$

이는 個人別 效用의 社會的 效用 增加가 소득에 독립적이어야 한다. 즉 a_i 만이 사회적 특성이어야 한다. 이는 정책결정자가 백인의 사회후생함수 기여가 흑인의 사회후생함수 기여보다 크다고 생각하여 이미 限界所得稅率을 통하여 소득그룹에 대한 가중치를 적용하였다. 그러므로 社會的 特性($\frac{dW}{dV_i} : a_i$)加重値는 정책결정자에 의해 규범적으로(normatively) 적용될 수 있고 공공정책의 목적에 따라 달리 적용될 수 있다.

즉 式 (3-2)에서 $\frac{dU}{dY}$ 는 일반적으로 경제학자들이 有效限界稅率로 費用便益分析에서 分配效果를 고려할 수 있지만 $\frac{dW}{dV}$ 는 각 계층별로 일정하다고 가정한다. 그런데 앞의 예에서와 같이 사회적 특성이 중요한 공공사업일 경우에 정책결정자의 정치적 고려가 비용편익분석에 포함되어야 한다. 바로 이 점에서 $\frac{dW}{dV}$ 는 經濟論理와 政治論理를 연결시키는 고리가 될 수 있다. 즉 경제학자의 비용편익분석에서의 역할이 $\frac{dU}{dY}$ 의 배분으로 끝나는 것이 아니라 정책결정자의 $\frac{dW}{dV}$ 를 파악하여 이를 수량화할 수 있다는 것이다. 이는 그동안의 비용편익분석의 한계로 지적된 정치적 고려의 부재를 해결하는 방법을 제공하는 것으로 큰 의의가 있다.

2. 立法化過程의 改善과 事後評價 改善

대통령중심제하에서 아무리 정부의 역할이 중요시된다 하더라도 立法機關은 政策需要者인 國民의 立場에서 최종적으로 정부안을 심의한다는 중대한 역할을 담당하고 있다. 그런데 우리의 국회심의 과정은 정부에 대한 힘의 과시를 심의 역할로 착각할 정도로 政策審議 能力이 낮은 수준에 있다.

이와 같은 국회의 정책심의 과정에서의 문제는 공공부문의 생산성을 낮추게 하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 國會常任委의 審議過程에서나 國政監查過程에서 심의대상이 되는 정부안에 대한 정치·경제·사회적 이해관계를 객관적으로 파악하는 노력이 결여됨으로써 政策의 歪曲現象이 發生하는 사례도 있다. 이는 국회의 정책평가기능이 정부의 정책입안기능에 비해 상대적으로 뒤떨어지고 있기 때문이다. 국회의원이 국회심의과정에서 심의 대상이 되는 정책 관련 각종자료를 요구한다 하더라도 이를 철저히 분석할 수 있는 시간적 여유나 능력이 없는 실정이다. 이는 잘못된 정부안을 국회

심의과정에서 문제점을 제시하지 못한 채 통과시킬 수도 있는 반면에 잘된 정부안을 왜곡시킬 수도 있다는 것을 뜻한다.

따라서 권위적인 정부안이든 의원입법안이든 國會에서의 審議過程은 현행보다 深層的이고 長期的일 필요가 있다. 정책수요 조사단계부터 공청회에 이르기까지 국회 상임위원회 중심으로 관여하는 것이 바람직하며 이를 통해 정책안의 최종 심의단계를 그동안의 각 단계에서의 각종 기록을 이용하여 효율화할 수 있을 것이다. 아울러 국회심의 과정을 근본적으로 개선하기 위해서는 미국의 CBO (Congressional Budget Office)와 같은 國會內 政策評價 審議 專門 研究機關을 設立하는 방안을 검토할 수 있다.

국회에서의 정책심의 과정과는 별도로 정책집행기관의 경우 정책수요단계부터 정책결정 과정 전체에 대한 정확한 이해를 바탕으로 정책목표를 최대한 달성하도록 집행해야 한다. 정책이 결정되고 집행되면 집행을 책임지는 행정기관에서는 정책수요에 기초한 정책목표와 어느 정도 부합하는지 사후적으로 철저히 평가해야 하고 이러한 평가가 향후 유사한 정책수요 조사단계부터 반영되어야 한다.

3. 政府政策 力량의 提高方案¹⁴⁾

가. 政策決定의 專門性 提高를 위한 方案

한국행정연구원의 설문조사에 의하면 공무원들은 專門性 提高를 위하여 現行 採用制度의 改善(11.8%), 공무원교육훈련제도의 개선(28%)보다는 現 人事管理制度의 改善(60.2%)을 선호하는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 따른다면 각 분야별로 전문인력들을 풀(pool)제도로 운영하고 전문위원회 등을 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다.

14) 박재희(1996)를 요약·정리함.

나. 現行 稟議制度에 대한 改善方案

한국행정연구원에서 실시한 설문조사¹⁵⁾에 의하면 품의제도에 관한 설문조사결과 장관의 94%, 공무원의 72%가 현행제도의 개선을 바라는 것으로 나타났으며 이의 개선방안으로 토론을 통한 集團議決方式의 活性化, 팀제의 活用, 決裁段階의 縮小 및 簡素化 등의 의견을 제시하였다.

현행 품의제도는 토론의 부재, 주요사안에 대한 사전검증기회의 부재, 자발적·횡적 협조체제의 부재 등의 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제를 완화할 수 있는 방안으로서 政策協議會 등을 활용한다면 政策決定過程의 透明성과 公正성을 제고할 것이며 하위직 공무원의 창의적인 아이디어가 중간관리자에 의해 차단되지 않고 상급자에게 직접 전달될 수 있는 기회가 되며 정책과정을 공개함으로써 행정에 대한 국민의 신뢰도를 높일 수 있고 정책과정에서 비리의 소지를 차단하는 효과 등이 기대된다.

현 품의제도는 지나치게 많은 결재단계를 지닌 수직적 의사결정 체계라고 할 수 있다. 이의 개선방안으로서 해당업무에 대한 전결권을 가지고 있는 고위직 간부를 팀장으로 주무부서/부처와 관련부서/부처의 대표 등이 책임 및 권한을 동시에 가지는 팀제의 도입을 고려할 수 있다. 팀제는 정책결정에 소요되는 시간을 단축하고 部署 또는 部處利己主義를 緩和하는 역할을 하게 될 것이다. 특히 팀제는 사회의 전문화현상과 급격히 변화하는 국제환경에 대비하여 신속적인 정부의 정책결정을 가능하게 한다.

다. 政策調整 機能의 強化方案

현재의 우리나라의 조직적 차원에서 통합조정 기능의 강화를 위

15) 박재회(1996)를 참조.

해서는 대통령과 청와대에 의한 조정, 조정전담 중앙행정기구에 의한 조정, 국무총리실에 의한 조정, 자문위원회의 활용 등을 고려해 볼 수 있다.

대통령과 청와대에 의한 조정은 대통령책임제하에서는 대통령이 국정관리의 중심인 만큼 현실적으로 상당한 정도로 인정될 수밖에 없다고 할 수 있다. 한편 國務會議은 부처의 장관들이 참여하는 政策과 豫算審議를 하는 法律上的 유일한 集團議決機構이지만 현실적으로 조정이 쉽지 않은 실정이므로 국무총리실에 의한 조정도 국무총리의 권한이 강화되지 않는 한 어렵다고 할 수 있다. 또한 우리나라의 경우에 재정경제원이 예산권을 가지고 있다는 점에서 조정전담 중앙행정기구에 의한 조정자의 역할을 일부 수행할 수 있다고 본다. 끝으로 관련부처와 이해관계 대표들로 구성되는 자문위원회의 활용 등을 고려해 볼 수 있는데 이는 정책의 초기단계에서부터 결정단계까지 큰 마찰을 피하면서 의견의 조정이 가능하다는 이점이 있다.

그러나 우리나라의 중앙행정부 차원에서 활용되고 있는 調整手段들의 政策調整의 結果는 조정자에게 주어지는 法的權限 및 조정방법에 따라 달라질 수 있을 것이며 또한 앞으로 복합적인 정책문제의 증가추세가 지속될 것으로 전망된다.

따라서 정부는 명확한 國政目標와 國政方向을 제시하여 부처간 조정을 용이하게 해야 하며 조정권자 및 기구에는 인사권 및 예산권 등 실질적 권한이 주어져야 할 것이다.

4. 政策決定 進行 DB 構築 및 資料利用의 效率化

現在 行政情報 管理體系가 미비되어 있어 이에 따라 정책결정 과정에서 행정정보가 제대로 활용되지 못하고 있으며 부처간에 정보의 공유수준이 낮아 政策決定過程의 效率性을 低下시키고 있다고

평가된다. 따라서 각 정책결정 과정별 진행상황을 민간 및 공공부문에서 최단시간내 파악할 수 있도록 각종 정책대안별 진행상황 DB를 구축하여 공개할 필요가 있다.

우리나라의 情報公開制度는 단기적으로는 현행 체계를 실효성 있게 집행하고 중장기적으로 情報公開法을 制定하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 현실을 보다 정확하게 이해한다면 정보공개법을 제정해 이 틀 속에서 다른 법률들을 포괄하는 형식이 바람직하다. 복잡해지는 현대 행정에 대해 개별적인 법률규정으로 다루기는 매우 어려우며, 또한 개별 법률에서 각 정보의 공개를 규정하는 경우 일반국민이 이에 접근하기도 어려운 실정이기 때문이다. 그러나 정보공개법도 신중하게 제정되지 않으면 형식화될 가능성이 있다. 단순히 이름뿐인 법안이 될 뿐만 아니라 오히려 秘密保護法으로 作用될 가능성도 있다. 그래서 포괄적인 정보공개제도를 도입하는 대신에 현행 법규에 부분적으로 규정된 정보공개 관련조항들을 적절히 이용·확충하는 것이 보다 현실적이라는 의견도 있다. 이러한 의견은 우리나라의 법현실을 고려할 때 일견 타당한 측면도 있지만 보다 적극적으로 정보공개를 추진한다는 측면에서 일반 법률을 만들어야 할 것이다. 이에 대해 1989년 행정개혁위원회에서도 첫째, 行政의 政策樹立過程과 그 處理內容 및 行政機關이 보유한 각종 정보를 취득할 수 있는 일반적인 청구절차와 의무관계를 규정하고 둘째, 國家保安機密 國家利益에 관한 判斷基準을 個別化·具體化시켜 일정 기간이 경과한 비밀문서에 대해 공개를 제도화할 것을 건의한 바 있다.

정책결정 진행 DB를 구축하고 행정정보의 공개의 제도화를 위한 기본적 여건의 조성을 위해서는 첫째, 公文書 및 情報管理體系의 整備가 필요하다. 공문서 및 자료의 관리가 정보공개에 취지에 부합할 수 있으며, 행정정보체계와의 연관성하에서 정부의 정보관리체계를 정비해야 한다. 이는 사실상 우리나라의 공문서 분류작업

(분류절차 및 서류보관절차)부터 다시 해야 할 정도로 방대한 일이다¹⁶⁾. 그리고 行政情報室을 設置해야 할 것이다. 이는 과학행정과 민주행정을 결합시킬 수 있는 중요한 제도적 장치가 될 수 있다. 우리나라 데이터베이스산업이 안고 있는 가장 큰 문제점은 데이터베이스의 수가 적다는 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 정보공개법 등을 통해 국가기관이 갖고 있는 공개가능한 자료를 하루빨리 공개해 데이터베이스 제작자들이 손쉽게 데이터베이스를 만들 수 있도록 해야 한다.

둘째, 情報公開制度를 도입하기 전에 情報옴부즈맨制度¹⁷⁾를 採擇해야 한다. 정보공개제도를 채택한 대부분의 나라에서 전단계로서 정보옴부즈맨제도를 도입했다. 그리고 ‘情報公開審査委員會’를 구성해 모든 행정정보는 공개를 원칙으로 하며, 다만 국가이익을 심히 저해할 우려가 있는 행정정보는 해당부처의 제청에 의해 정보공개심사위원회의 심사를 거쳐 공개여부를 논의하여 비공개로 할 수 있다.

셋째, 情報公開에 대한 국민의 認識轉換과 公務員의 意識轉換이 必要하다. 현행 법규 내에서도 적극적으로 공개요구를 함으로써 적극적 권리관을 갖고 공무원들도 행정의 능률성과 함께 책임행정을 실현하고, 상사로부터의 부당한 압력으로부터 벗어나기 위해서는 정보공개가 반드시 필요하다는 생각을 갖고 적극적으로 대처해 나가야 할 것이다. 정부에서 생산되는 정보는 특별하게 비밀로 분류한 것이 아니면 국민 누구에게나 공개되어야 한다.

지금까지 행정기관들은 자기에게 불리한 정보는 ‘對外秘’라는 범

16) 일본의 경우 도쿄시 청사를 ‘정보’개념을 도입해 새로 건축했다. 행정정보에 대해 자유롭게 접근 가능하도록 정보빌딩(intelligent building)을 건축했다.

17) 옴부즈맨제도를 도입하는 경우 정보공개 권고만을 할 수 있어 사법부의 정보공개 명령에 비해 다소 약하다.

주를 만들어 정보를 독점해 왔다. 오늘날 정책에 관련된 정보는 행정기관만이 생산능력이 있다. 정보가 독점되었을 때 행정기관들은 체계적으로 정보를 왜곡하거나 선택적으로 정보를 활용한다. 그럼으로써 정책을 의도적으로 일정한 방향으로 유도해 사전적으로 특수이익을 보호한다. 뿐만 아니라 사회 각 부문으로부터의 비판을 차단함으로써 정책실패를 유도하고, 정책오차의 수정을 방해한다.

또한 各種 公共部門 資料를 效率的으로 이용할 수 있도록 해야 한다. 각 정부부처의 경우 상위 행정부로부터 그리고 국회로부터의 자료요청에 따른 資料蒐集 및 整理聚合業務가 주업무를 능가할 정도로 과다하다는 심각한 문제를 해결하는 자료이용의 획기적 개선 방안이 마련되어야 할 것이다. 즉 자료요청은 중복되지 않도록 하고 아울러 수시가 아닌 일정기간에 한번씩 행해지도록 법제화해야 하며, 한번 요청된 자료는 한곳에 비치하여 사후에도 다른 부문이 열람할 수 있도록 해야 할 것이다.

이와 같이 한곳에 집중되는 각종 정보 DB는 효율적으로 관리운영되는 것이 중요하다. 이를 위해서는 정책진행상황 DB 구축중 정책결정과정 전반을 수시로 점검하고 파악할 수 있는, 예를 들면 국무총리실 행정조정실, 국회 입법조사관실 등과 같은 부서를 둘 필요가 있다.

VI. 結 論

公共部門의 生産性은 각 부문에서의 기능이 원활하다고 제고되는 것은 아니다. 각 부문 그리고 각 단계를 연결시키는 고리로서 政策決定過程이 效率的으로 기능할 때 비로소 공공부문의 생산성은 높아진다. 이러한 사실은 본 연구에서 논의한 바와 같이 이론적으로나 설문조사를 통해 실증적으로 밝혀졌다고 할 수 있다.

그러나 政策決定過程의 效率化 및 改善은 부문별 생산성 제고와는 달리 쉬운 작업이 아니다. 정책결정 과정에 관련되는 부문과 단계들 사이의 상충관계가 어떠한 정책이라도 존재한다는 사실은 그만큼 정책결정 과정의 개선이 어렵다는 것을 뜻한다. 이 점에서 본 연구는 정책결정 과정의 출발점을 정책수요 파악에서 찾은 바 있다. 정책수요를 제대로 파악하지 못한 채 정부가 정책안을 개발한다는 것은 시작이 잘못되었다는 것을 뜻하기 때문이다. 따라서 정책수요 파악능력의 함양이 본 연구에서 도출한 결론의 핵심이 된다고 할 수 있다. 정책수요를 제대로 파악하기 위한 방안으로 정부공무원의 專門性을 提高하고 費用便益分析의 應用을 體系化하는 것을 제시한 바 있다.

제 V 장에서 논의한 정책결정과정의 개선방향은 정책수요 파악이 중심이 되어 여러 구체적 내용을 포함하고 있다. 우선 입법화 과정을 개선하기 위해 國會의 政策審議 能力을 培養해야 한다. 또한 政策需要를 제대로 파악한 뒤 최종적으로는 정책수요 파악으로부터 파생된 정책안이 合目的的으로 집행되었는지 事後管理制度를 마련해야 한다. 그리고 정부정책 역량을 제고하는 몇 가지 방안을 제시한다. 끝으로 정보의 원활한 공급이 政策決定過程을 效率化하는 기

초가 된다는 점을 강조하여 정책관련 각종자료 이용의 효율화방안을 제시한다.

본 연구에서 제시된 政策決定過程과 관련된 改善方案은 즉시 적용할 수 있을 정도로 완전하다고 볼 수는 없다. 다만 앞으로 정책결정 과정 개선의 필요성을 인식하여 여러 방안을 모색하는 논의에 있어서 기초가 될 수는 있을 것이다. 앞으로 정책결정과정을 포괄적으로 파악하는 넓은 시야가 요구되고 이를 통해서 보다 積極的이고 建設的인 政策決定過程 改善論議와 研究를 기대한다.

參 考 文 獻

- 강철규 외, 『현대경제학』, 서울 : 박영사, 1993.
- 권해수, 『민주화에 따른 행정정보공개 제도화방안 연구』, 연구보고서 92-14, 현대사회연구소, 1992.
- 박성복 · 이종렬, 『정책학원론』, 서울 : 대영문화사, 1993.
- 박영기, 『행정정보공개제도에 관한 연구』, 연구보고 92-04, 한국행정연구원, 1992.
- 박재희, 『중앙행정부처의 정책결정역량 제고방안』, 연구보고 95-17, 한국행정연구원, 1996.
- 이성우, 『행정부의 정책조정체계 연구』, 연구보고 93-01, 한국행정연구원, 1993.
- _____, 『정부규제의 비용 · 편익분석기법 개발』, 연구보고 94-02, 한국행정연구원, 1994.
- An, C., "The Distributional Weights in Benefit-Cost Analysis," mimeo, Univ. of Wisconsin, 1987.
- Boadway, R., "Integrating Equity and Efficiency in Applied Welfare Economics," *QJE*, November 1976.
- Feldstein, M., "Distributional Equity and Optimal Structure of Public Prices," *AER*, March 1972.
- Harberger, A., "On the Use of Distributional Weights in Social Cost-Benefit Analysis," *JPE*, April 1978.
- Haveman, R., "The Measurement of Economic Welfare : An Empirical Experiment," 1965.
- Mera, K., "Experimental Determination of Relative Marginal

Utilities," *QJE*, August 1969.

Weisbrod, B., *Income Redistribution Effects and Benefit-Cost Analysis*, 1968.

〈abstract〉

Procedures of Making Policies and Supplying Public Services and the Public Sector Productivity

This study reveals negative effects to the productivity of public sector by reviewing the procedures of making policies and supplying public services in Korea, and introduces approaches to improvement.

The problems found in policy making process in Korea are summarized as follows. First, it lacks of function that establishes an initial plan for government administration. Second, it is inefficient to have a difference in the mechanism of policy making for economical and non-economical policies. Third, controlling function in early planning stage of policy making is very limited that collaboration between assembly and the government is inefficient. Fourth, since a special policy making process is coexisted, the control is made authoritatively, unofficially, and secretly.

The lack of proficiency, consistency, and collaboration, the inefficiency in current system, and the secrecy in decision making are revealed in the survey as problems for current procedures of making policy.

In order to solve the problems in the above, improvements have to be made on the procedures. First, public hearings have to be held frequently in appropriate time and manner for reflecting the demand of a policy and improving the cost-benefit analysis. Also, juridical process is needed to be changed, and a feedback process should be implemented. The proficiency can be obtained through employing professions in pool-basis and cooperating with professional associations. Finally, database for the procedures should be maintained, and its effective use should be encouraged.

第 4 篇

國家競爭力斗 經濟成長

張 槿 鎬*

* 韓國租稅研究院 研究委員

〈국문요약〉

본 연구에서는 각종 國際報告書上的 國家競爭力 指數를 소개하고 작성방법을 검토하였다. 그 결과 국제사회에서 인식하고 있는 우리나라의 경쟁력은 勞動·技術部門과 政府運營의 양적인 측면은 우수한 것으로 평가되고 있으나, 對外開放도와 官僚主義 등 정부부문의 질적인 면에서는 상당히 뒤떨어진 것으로 인식되고 있다.

또한 각종 국가경쟁력 지수의 信賴性을 檢證하기 위하여 이들 지수와 경제성장률과의 相關關係를 살펴보았다. 그 결과 경쟁력지수가 경제성장률의 일정부분을 설명할 수 있으나 다른 변수들을 함께 고려하면 說明力이 급속하게 떨어져서 경쟁력지수의 安定性(robustness)에 問題가 있는 것으로 나타났다. 또한, 경쟁력지수에서는 구체적인 政策示唆點을 도출할 수 없다는 脆弱點이 存在한다. 국가경쟁력이란 나열된 經濟·社會指標를 불완전한 기준하에 일개 수치로 종합하였다는 점에서 政策順位度를 결정하는 데 도움이 될 수 없는 것이다.

마지막으로 본 연구에서는 국제보고서에 나타난 국가별 腐敗(清廉)度를 소개하고 非理의 經濟的 效果에 대하여 자세히 논의하였다. 實證分析에 의하면 官僚主義가 심각한 나라일수록 不正腐敗도 심한 반면 財政規模가 큰 나라일수록 政府의 非理는 적은 것으로 나타나고 있다. 또한 所得水準 등 다른 요인이 일정할 경우 官僚主義와 非理는 경제성장에도 否定的인 效果를 낳고 있다. 결국 政策透明性和 一貫性이 유지되는 政府運營이 成長을 촉진하고 腐敗를 低下시킨다는 것이 본 연구의 결론이다.

I. 序 論

최근 여러 國際研究機關이 評價·公表하고 있는 국가별 국제경쟁력에 대해 국내외 관심이 고조되고 있다. 국내 여론은 國際競爭力을 計量化하는 데에 따르는 문제점을 지적하고 그 신뢰성에 의문을 제기하면서도 우리나라 경쟁력이 평가대상국 중 중위권으로 분류되고 있는 현실에 대하여 깊은 우려의 뜻을 표하고 있다. 특히, 국제경영연구원(IMD; International Institute for Management Development)¹⁾이 우리나라 정부부문 경쟁력을 33위로 평가하자 일부 言論은 社說까지 동원하여 政府生産性 增大와 規制緩和를 주장한 바 있다²⁾.

국가경쟁력 강화에 대한 논의는 지금 우리 경제가 겪고 있는 어려움으로 말미암아 경제·사회 전 분야에 걸쳐서 더욱 심도있게 전개될 전망이다. 237억달러(1996년)에 달하는 貿易赤字와 高費用—低効率構造 그리고 OECD 가입에 따른 국내외 여건변화 등 산적한 어려움에 직면하여 정부는 국가경쟁력 10% 강화운동까지 제창하고 있고, 사회 구석구석에서 낭비와 비효율적인 행태를 우려하는 목소리가 높아지고 있다. 최근에는 보다 건실하고 지속적인 경제성장을 위하여 根本的인 經濟構造의 改革이 필요하다는 주장이 폭 넓은 공감대를 형성하면서 국가경쟁력 강화는 당분간 우리 사회 전반의 話頭로 존재할 가능성이 높다.

이렇듯 국가경쟁력에 관한 논의가 심화되고 있는 현 시점에서 본

1) International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996.

2) 「정부가 발목잡는 경쟁력」, 『매일경제신문』, 1996. 5. 27.

논고는 각종 국제보고서에 나타난 국가경쟁력을 소개하고 분석하고자 한다. 물론 한 나라의 경쟁력을 수치로 指數化하는 작업은 상당한 무리가 따르게 마련이고 따라서 개발된 지수에 대하여 절대적인 의미를 부여할 필요는 없다. 또한 우리나라에서 절대적 비중을 차지하는 국제무역이 제로섬 게임이 아닌 국가간의 比較優位(comparative advantage)에 의하여 창출된다는 점을 상기하면 더욱 그러하다.

그러나 上記한 바와 같이 국내외 경제환경의 상당한 변화가 예상되는 시점에서 국제경쟁력의 개념을 검토하고 經濟成長과의 因果關係에 대하여 분석하는 것은 나름대로 의미가 있을 수 있다. 특히 본고는 國際競爭力指數의 작성과정을 검토함으로써 競爭力指數의 虛와 實을 밝히고자 한다. 그리고 국제보고서상의 1차자료를 이용하여 진정한 經濟成長의 動因과 政府의 役割에 대하여 實證分析하고자 한다.

구체적으로는 우선 각종 국제보고서에 나타난 국가별 경쟁력을 비교·검토하고 이들 指數의 作成方法과 그 問題點을 지적한 다음 각종 指數를 경제학 이론에 비추어 照明하여 본다. 그리고 新發展論(new development theory)에 의거한 回歸分析을 통하여 국제보고서 대상 국가의 경제성장 결정요인을 분석한다. 특히 本稿에서는 정부소비나 보조금, 이전지출과 같은 量的 政府規模뿐만 아니라 良質의 政府運營이 成長에 미치는 영향을 검토한다.

이 밖에도 所得水準, 官僚主義(bureaucracy) 그리고 政府支出 등이 不正腐敗에 미치는 영향, 즉 腐敗度의 內生性(endogeneity)에 대하여 검토한 후 부패도와 관료주의가 경제성장에 미치는 효과를 연구한다. 본고는 특히 예산지출과 정부규제가 부정부패와 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지를 回歸分析을 통하여 검증하고자 한다. 왜냐하면 갈수록 침해화되고 있는 국가간의 경쟁 속에서 效率的인 政府運營은 政府生産性 提高뿐만 아니라 持續的인 經濟發展을

성취하기 위한 필수적 선행과제로 작용할 가능성이 높기 때문이다.

마지막으로 동아시아 경제성장과 정부의 역할에 대한 논의로서 內生的 成長論(endogenous growth theory)과 Krugman의 그 유명한 논문, 「아시아 기적의 신화(The Myth of Asia's Miracle)」로 새롭게 주목받고 있는 成長會計論(growth accounting theory)을 소개하고 이들 이론의 중요성을 吟味한다. 동아시아 성장에 대한 진지한 논의야말로 과거 우리나라 경제발전에 대한 반성과 함께 향후 전개될 경제개혁에 좋은 교훈으로 작용할 수 있으리라는 믿음이 있기 때문이다.

II. 國家競爭力

1. 各種 國際報告書上的 國家競爭力

〈表 4-1〉은 각종 국제보고서상의 중요 국가 경쟁력순위(1996년)와 경제성장률 그리고 1인당 국내총생산(GDP)을 정리한 것이다. 이들 보고서는 아래에서 자세히 설명하겠지만 研究主管機關의 競爭力 概念에 따라 사용된 기초자료와 경쟁력 평가요인 그리고 이들 要因에 대한 加重值가 보고서마다 相異하다.

세계경제포럼(WEF; World Economic Form)은 향후 5~10년간의 경제성장률을 예측하고자 하는 의도에서 신발전이론상의 경제발전 요인을 중시하는 반면 IMD는 國富(national wealth)의 培養能力이라는 抽象的 概念에 의거하여 각종 자료를 이용하고 있다. 한편 國際金融 專門誌인 『유러머니(*Euromoney*)』는 投資危險度를 평가하기 위하여 안정된 금융산업과 부채비율 등 금융부문을 중시하고 있고 프레이저연구소(The Fraser Institute)는 經濟的 自由度(EF; Economic Freedom)를 측정하기 위하여 政府介入度, 財產權 保護, 暗市場 등 경제적 행위의 자유를 보장하는 제도적 장치에 큰 비중을 둔다³⁾.

그러므로 競爭力指數의 크기는 각 기관이 추구하는 경쟁력 개념에 따라 사용된 기초자료의 성격과 지수작성시 자료에 응용된 加重值에 따라 결정된다. 이를 개별적으로 논의하기 앞서서 國家別 競

3) 『유러머니』는 1996년의 경우 178개국의 경제자료, 정치위험도, 부채지표, 신용평가 등을 중심으로 국가별 신임도를 조사하였다.

〈表 4-1〉 國際報告書上의 主要國家別 競爭力 順位와 經濟成長率

	WEF (1996)	IMD (1996)	Euro- money (1996)	Economic Freedom (1995)	1인당 GDP (1995)	1인당 실질 GDP 평균 성장률(1990~95)
싱가포르	1	2	3	2	26,110	6.61
홍콩	2	3	23	1	24,436	4.48
뉴질랜드	3	11	17	3	16,627	1.30
미국	4	1	5	4	27,532	0.80
룩셈부르크	5	8	1	-	48,259	4.56
스위스	6	9	2	5	42,968	-0.91
노르웨이	7	6	11	31	33,548	3.03
캐나다	8	12	15	9	19,354	0.39
대만	9	18	16	14	12,192	5.78
말레이시아	10	23	25	6	4,211	6.31
호주	12	21	14	11	19,036	1.26
일본	13	4	4	9	40,830	1.01
태국	14	30	26	6	2,797	7.10
영국	15	19	9	6	18,983	0.80
한국	20	27	24	12	9,995	6.42
독일	22	10	7	16	29,504	1.59
프랑스	23	20	10	24	26,980	0.75
인도네시아	30	41	39	32	1,024	6.03
필리핀	31	31	50	22	1,097	0.17
스페인	32	29	19	27	14,345	1.15
멕시코	33	42	53	27	2,541	-1.24
중국	36	26	40	-	554	10.45
이탈리아	41	28	22	32	19,372	1.53
인도	45	38	45	44	346	2.20
브라질	48	37	60	54	4,079	0.78
러시아	49	46	100	-	2,749	-12.67

資料 : International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996; James Gwartney and Others, *Economic Freedom of the World 1975~1995*, The Fraser Institute, 1996; Euromoney, *Euromoney*, March 1996.

爭力順位를 살펴보면 다음과 같다. IMD와 WEF는 1995년까지 보고서틀 함께 작성한 만큼 이용자료와 대상국가가 매우 유사하다⁴⁾. 그러나 WEF의 競爭力指數 作成目的이 중단기 경제성장을 설명하는 데 있으므로 피설명변수인 경제 또는 투자규모, 1인당 국내총생산 등은 설명변수에 포함되지 않는 반면 IMD는 이들을 포함하고 있다. 따라서 IMD의 경우 경제규모가 클수록 순위가 높고(미국, 일본) WEF에서는 小國이라도 잠재적 성장가능성이 높은 국가가 상위를 차지한다(싱가포르, 홍콩).

이와 같은 현상은 <表 4-2>에서 좀더 뚜렷히 드러난다. <表 4-2>는 경제성장률과 1인당 국내총생산 그리고 각종 경쟁력지수들의 相關關係係數(correlation coefficient)를 나타내고 있는데 IMD는 다른 경쟁력지수와 달리 指數數值(index value)가 아닌 順位(rank)이다. 그럼에도 불구하고 IMD 경쟁력지수와 1인당 GDP와의 상관계수는 0.76으로 그 값이 여타 지수에 비하여 높는데 이는 앞에서 이야기한 바와 같이 IMD지수가 1인당 GDP를 반영하고 있기 때문이다. 한편 WEF와 1인당 GDP는 0.60의 상관관계에 있고 EF는 그 상관계수가 0.39에 불과하다.

競爭力指數와 經濟成長率과의 관계는 대체적으로 1인당 GDP와 비교하여 그 상관관계가 미약하다. 다만 WEF지수가 목적으로 하는 잠재적 경제성장률의 설명이라는 측면에서 볼 때 IMD보다는 WEF지수가 실제 성장률과 더 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 이 밖에도 경쟁력지수들간의 상관계수는 IMD와 WEF가 0.87로 가장 높고 EF지수도 높은 상관관계를 유지하고 있다. 이와 같이 개별국가에 관한 경쟁력평가는 보고서별로 약간의 차이가 있지만 전체적으로는 상당히 유사한 모습을 보이고 있다.

4) 1996년 WEF(IMD)의 평가대상국은 49(46)개국으로 주로 OECD 국가와 아시아지역의 신흥공업국들인데 WEF 대상국가는 IMD의 대상국가 이외에 페루, 이집트, 요르단을 포함한다.

〈表 4-2〉 競爭力指數와 生産水準, 經濟成長率과의 單純相關關係

	1인당 GDP	경제성장률	WEF	IMD	Economic Freedom
1인당 GDP	1				
경제성장률	-0.12	1			
WEF	0.60	0.41	1		
IMD	0.76	0.27	0.87	1	
Economic Freedom	0.39	0.43	0.84	0.68	1

註：IMD에서의 경쟁력지수는 지수순위(ranking)를 의미함.

資料：〈表 4-1〉과 동일함.

우리나라의 國內總生産 規模는 세계에서 11위를 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 경제규모를 고려하고 있는 IMD에 따르면 1996년 우리나라 경쟁력은 27위이다. 반면 경제규모가 평가요인이 아닌 WEF에서는 우리나라가 20위로 평가되어 있다. 한편 Euromoney나 Economic Freedom은 그 평가대상국이 100여개국에 넘고 있는데 우리나라가 經濟的 自由指數(freedom index)에 있어서 12위를 차지하고 있고 國家別 危險度(country risk)에서는 24위를 기록하고 있다⁵⁾.

각종 보고서에 나타난 우리나라 경쟁력 순위의 연도별 변화는 〈表 4-3〉에 있다. IMD에 의하면 우리나라 경쟁력은 1992년 이후 26~32위권에 머물고 있는데 27개 OECD 국가 중에서는 20위(WEF는 15위)에 해당된다. Euromoney에 따르면 우리나라의 국가 위험도는 꾸준히 감소하여 1997년에는 18위로 순위가 오를 것으로 예상되고 있다. 〈表 4-3〉에는 나타나지 않았지만 우리나라 經濟的 自由指數의 경우 그 순위가 1980년 당시 28위에서 1995년 12위로 상승하였다.

5) 북한은 179개국 중 175위를 차지하고 있다. 국가별 위험도에서 우리나라가 상대적으로 순위가 낮은 것을 남북대치상황이라는 정치적 위험 때문으로 오인할 수 있으나 정치적 불안정성의 순위는 22위로서 국가별 위험도 24위보다 높다.

〈表 4-3〉 國際報告書에 나타난 우리나라 競爭力 順位の 年度別 變化

	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996
WEF						—	20
IMD		—	29	28	32	26	27
Euromoney		—29	27	26	24		
Economic Freedom	21	29	—	12	12	12	—

註：WEF보고서는 1996년에 처음 발간됨.

資料：〈表 4-1〉과 동일함.

이와 같이 Economic Freedom과 Euromoney에 따르면 우리나라 경제는 지속적으로 개선되어 최근에는 조사대상국 100여개국 중에서도 상위권에 속하는 것으로 간주되고 있다. 또한 IMD나 WEF보고서의 조사대상 국가가 주로 선진국이나 신흥공업국(NICS; Newly Industrializing Countries)임을 감안한다면 이들 보고서가 실제 세계 각국을 모두 포함한다 하여도 우리나라의 순위가 20~30위권에 머무를 것으로 예상된다. 이러한 관점에서 볼 때 國內 言論에서 보도된 바와 같이 우리나라 경쟁력이 여타 국가에 비하여 크게 낙후된 것으로 확대해석할 필요는 없다. 오히려 國際報告書에 나타난 우리나라 競爭力은 매년 그 순위가 上昇하고 있음을 지적할 필요가 있다.

2. 國家競爭力 測定方法

전술한 바와 같이 연구 주관기관의 競爭力 概念 또는 目的에 따라 競爭力指數 作成에 사용되는 基礎資料의 性格과 각종 要因에 대한 加重値가 다르다. 本節에서는 競爭力指數의 經濟的 意味와 信賴性 평가에 앞서 IMD와 WEF의 경쟁력지표 작성방법을 소개함으로써 이들 지표의 객관성을 서술적으로 검토한다.

가. IMD 指數

IMD가 작성하는 『世界經濟年鑑(*The World Competitiveness Yearbook*)』에 의하면 경쟁력이란 단순히 국내총생산 또는 생산성을 의미하지 않고 當該 國家의 政治·經濟·社會·教育 등의 환경적 요인이 기업활동에 미치는 영향과 관련된 개념이다. 다시 말하면 競爭力이란 한 국가가 자원과 생산공정, 국제교역상의 매력, 적극성, 세계화 그리고 國內經濟 管理와 모든 요인들의 경제적·사회적 통합을 통하여 부가가치를 창출하고 國富를 培養할 수 있는 능력을 의미한다⁶⁾.

WEF와는 달리 IMD의 競爭力 概念은 國富를 강조한다. 이러한 측면에서 IMD에서는 국내경제규모, 즉 국내총생산 또는 그 증가율이 경쟁력을 결정하는 8個 大要因(factor) 중 한 요인으로 간주되어 경쟁력지수 평가기준에 포함되고 있다. 따라서 만약 경쟁력이 경제성장을 결정하는 제반 사회·경제구조로 정의될 경우 彼說明變數가 설명변수로 채택되는 논리적 모순점을 IMD가 갖고 있다.

1996년 IMD 기초자료(小要因 : criterion)의 구성을 살펴보면 3,162명에 달하는 국제경영인으로부터 취득한 72개의 설문답변이 전체자료의 약 3분의 1에 해당하며 나머지 3분의 2는 152개 통계자료에 의존하고 있다. 이들 자료는 그 성격에 따라 다시 8個 大要因으로 구별되는데 이들 大要因과 小要因의 일부 내역이 <表 4-4>에 나타나 있다.

기초자료를 구체적으로 살펴보면 취득가능한 자료가 합리적인 기준에 의하여 체계적으로 이용되기보다는 恣意的으로 사용되는 인상이 강하다. 한 예로 국제화지수를 작성함에 있어서 무역수지, 국제수지, 수·출입 등의 絕對額과 國內總生産 對比 占有率을 동시에 고려하는 것은 일반적인 상식에 비추어서도 이해하기 어려운 일이다.

6) International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996, p. 42.

〈表 4-4〉 IMD 競爭力指數 決定要因

국제화 (32)	국제수지, 환율안정성, 수출(입)액과 국내총생산 대비비율, 관광수입, 산업보호도, 외국인투자규제, 국가이미지
정부 (30)	부채액, 재정수지, 정부소비, 각종세율, 물가통제, 정책탄력성, 투명성, 조달계약, 개방도, 독점금지정책, 부패도, 사법제도
금융 (17)	금리, 국가신용도, 주식시장, 자본시장, 내부거래, 중앙은행, 금융규제
사회간접자본 (26)	에너지소비, 원자재자립도, 통신투자율, 1인당 컴퓨터수, 전기료, 도로 상수도율, 그린하우스지수, 유통구조, 도시화
기술개발 (17)	연구개발비, 노벨상 수상자수, 엔지니어수, 지적재산권, 기본연구, 연구 기술의 협력도
경영 (24)	제조업 부가가치, 임금, 기업규모, 노동쟁위, 제품품질, 신제품개발속도, 기업의 대국민이미지
노동·국민 (32)	인구, 수명, 실직률, 문맹비율, 여성노동참가율, 직업교육정도, AIDS, 노동, 알코올, 충성도에 대한 사회적 평가, 소득분포
국내경제 (25)	각종 국내총생산액, 국민총생산액과 그 증가율, 투자액, 저축률, 물가 상승률, 아파트임대료, 구조조정의 필요성, 광고비용

註：() 안의 수치는 각종 大要因指數 作成에 사용된 기초자료들의 總計를 의미함.

資料：International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996.

더욱 심한 경우는 국내경제라는 대요인을 추정함에 있어 미국 달러화 기준 국내총생산(GDP)과 1인당 GDP 그리고 購買力評價指數(purchasing power parity) 基準의 GDP, 1인당 GDP, 국민총생산(GNP)을 제각기 따로 포함하고 있다는 점이다. 이는 경제규모라는

동일한 변수를 몇 번씩 반복하여 포함하는 것에 불과하다. 만약 경제규모가 중요하다면 이에 대한 가중치를 합리적인 수준에서 조정하는 것이 올바른 접근방법이다.

이 밖에도 고려된 기초자료 중에서 에이즈(AIDS) 감염자 수나 노벨상 수상자 수 그리고 광고비용 따위가 국가경쟁력과 얼마나 직접적인 연관이 있는지 의심스럽다. 이렇듯 모호한 성격의 기초자료들이 상당수 존재하는 것이 IMD자료의 특징이라면 특징이다.

IMD는 상기의 기초자료를 標準偏差方式(standard deviation method)으로 1~-1로 표준화함으로써 변수의 크기에 따라 경쟁력 지수에 대한 영향력이 변화하지 않도록 한다. 또한 설문자료와 통계자료의 상대적 신빙성을 감안하여 통계자료의 중요도가 전체자료의 3분의 1이 넘지 않도록 하였다. 그리고 개별 통계자료는 일률적으로 그 가중치가 한 단위가 되도록 하였다.

경쟁력 종합지수와 상기의 8개 부문지수(대요인지수)들의 고저는 첫째, 각종 大要因에서 고려된 小要因의 전체 수요와, 둘째, 설문자료와 통계자료의 구성비율에 따라 결정된다. 이와 같이 작성된 경쟁력지수는 통계자료의 취득여부, 고려된 기초자료의 숫자에 의하여 쉽게 변화되는 단점이 있다⁷⁾.

IMD는 모든 통계자료에 대하여 동일한 비중을 부여함으로써 기존의 성장론을 무시하고 있다. 經濟發展에 대한 제반 연구결과로 볼 때 各種 經濟·社會的 變數가 성장에 미치는 영향력은 고려된 변수의 성격에 따라 차이가 많이 난다. 新發展理論은 人的·物的 資本뿐만 아니라 기술개발이 경제발전 에 미치는 영향을 매우 중시한다. 반면 사회간접자본 혹은 무역규모에 대한 평가는 아직 그 중요성이 일관적으로 입증되고 있지 않다.

7) 따라서 IMD지수에서는 사용된 기초자료의 수요가 많은 국제화와 국민·노동부문의 가중치가 크고 금융과 기술개발부문의 가중치는 상대적으로 작다.

또한 政府支出이 經濟成長에 부정적인 영향을 미칠 수도 있지만 支出性格에 따라 긍정적인 효과를 유발할 수 있으며 그 지출규모도 限界生産性 遞減法則(the law of decreasing marginal productivity)에 의하여 영향력이 單線的(monotonic)이지 않을 수도 있다. 이러한 연구결과는 각종 요인에 대한 가중치를 일률적으로 고정하고 고려된 변수들의 수요, 즉 資料의 可用性에 따라 경쟁력을 추정하는 IMD방식의 위험성을 지적하는 것이다. 다음에서는 이러한 문제점을 최대한 시정하면서 최근 연구결과를 참작하여 새로이 國家別 競爭力指數를 개발한 WEF보고서를 살펴본다⁸⁾.

나. WEF 指數

WEF의 國際競爭力報告書(*The Global Competitiveness Report 1996*)는 IMD와 마찬가지로 세계 주요국을 대상으로 경쟁력을 측정하고 있는데 이들 국가들이 세계총생산에서 차지하는 비중은 94%이고 전체수출은 93%이다. WEF는 국제경쟁력을 “國民 生活水準 특히 1人當 GDP를 빠르게 그리고 지속적으로 증가시킬 수 있는 國家經濟의 潛在的 能力을 評價하기 위한 것으로 향후 5 내지 10년간의 成長潛在力을 推定한다”⁹⁾라고 하여 경쟁력의 개념을 좀더 명확히 밝히고 있다.

이와 같은 경쟁력 개념은 신발전이론을 반영한 것인데 구체적으로 이를 설명하면 다음과 같다. 新發展理論, 특히 內生的 成長理論에 의하면 한 나라의 경제성장률은 아래의 式 (4-1)로 표시될 수 있다.

$$r = f(Y, Y') \quad (4-1)$$

8) 물론 여기서도 작성자의 주관적인 의사가 개입될 수밖에 없다. 그러나 이러한 이유로 실증적 연구결과를 완전히 무시할 수는 없다고 생각한다.

9) Jeffrey D Sachs, “Why Competitiveness Counts,” *The Global Competitiveness Report 1996*, World Economic Forum, 1996, p. 9.

식 (4-1)에 따르면 현재의 1인당 국민소득(Y)이 낮을수록 그리고 均齊狀態(steady state)에서의 국민소득(Y^*)이 높을수록 경제성장률(r)도 높다. 所得水準이 經濟成長率과 負의 相關關係에 있는 이유는 자본, 노동 등 생산요소의 限界生産力 遞減法則 때문이다. 따라서 경제성장률은 시간이 흐르면 일정 수준으로 收斂할 수밖에 없는데 지속적인 경제성장을 위해서는 技術進步 또는 人的資本의 開發 등 效率性的 增進이 필요하다. 잠재적 국민소득 수준 Y^* 는 이러한 효율성에 도움이 되는 出產率 減少, 技術進步, 制度改善과 같은 經濟·社會的 要因에 의하여 결정된다. WEF의 競爭力指數는 中短期 經濟成長에 影響을 미치는 상기의 제 요인들을 하나의 수치로 표시하려고 한 것이다.

경쟁력지수를 개발함에 있어서 첫째로 필요한 작업은 지수에 포함될 성장요인을 결정하고 이들 요인을 資料化하는 것이다. WEF는 기존 연구결과를 바탕으로 155개의 각종 국제통계자료와 설문자료를 이용한다. 이 중 사법구조의 우수성처럼 통계화되지는 않았지만 경쟁력평가에 중요하다고 판단되는 요인은 약 2천여명에 달하는 경영자를 대상으로 한 설문조사 자료를 數值化하였다. 경쟁력을 결정하는 大要因을 설정함에 있어서 WEF는 IMD와 달리 국내경제 부문을 삭제하고 노동·국민 부문을 노동과 사회제도 부문으로 나누어 法的·制度的 社會基盤構造(social infrastructure)를 경쟁력을 결정하는 하나의 독립된 요인으로 간주한다.

두번째 작업은 습득된 자료를 8개의 大要因으로 통합하고 이들 대요인에 대한 加重值를 선정하여 綜合指數로 압축하는 과정이다. 이 작업은 성장이론을 바탕으로 이루어지는데 우선 기초자료를 IMD와 마찬가지로 標準偏差方式을 적용하여 평균치가 0, 분포는 1~-1까지로 표준화한다. 각 基礎資料(小要因)의 비중은 동일하지만 IMD와는 달리 자료가 다양하더라도 자료의 성격이 같을 경우 이들을 평균화하였다. 즉, 무역자유화에 대한 자료가 5개 있고 금융자유

화에 대한 자료는 1개만 존재할 경우 무역자유화 수치들을 일단 평균한 뒤 이를 금융자유화 수치와 함께 평균한다. 이는 물론 資料의 可用性이 指數규모에 영향을 미치지 않게 하기 위한 것으로 IMD에 비하여 진일보한 것으로 평가된다.

統計資料와 設問資料에 대한 처리는 競爭力 決定要因의 성격에 따라 그 중요성을 달리하는데 구체적으로는 이들 자료를 가중평균 하되 개방도, 정부, 금융, 노동부문에서는 양적 자료가 신빙성이 있으므로 통계자료의 가중치는 4분의 3, 설문자료는 4분의 1로 하고 사회간접자본, 기술은 그 반대로 하였다. 이 밖에 經營力, 社會組織은 완전히 設問調査에 의존하였다. 추정된 대요인을 종합지수로 통합함에 있어서는 기존 연구결과를 바탕으로 개방도, 정부, 금융, 노동부문의 가중치는 6분의 1, 사회간접자본, 기술부문은 9분의 1, 사회조직, 경영부문은 18분의 1로 하여 이들 성장요인이 경쟁력에 미치는 영향력을 차별화하였다.

WEF의 競爭力指數는 經濟發展理論과 回歸分析結果를 토대로 하여 IMD에 비하면 좀더 경제학적인 접근방식으로 개발되었다고 평가된다. 물론 아직도 이러한 指數작성에 있어서 판단의 자의성이 개재될 수밖에 없다. 다시 말하면 이론의 불완전성, 가중치의 부정확성, 측정오차 (measurement error) 등에 의하여 경쟁력 추정치의 偏倚(bias)가 나타날 수밖에 없다. 그 예로서 사회간접자본, 경영방식, 기술은 아직 회귀분석상 그 중요성에 대하여 어떤 판정이 나와 있지 않으며 政府規模도 經濟成長에 非線的(nonlinear)인 영향을 미칠 수 있다.

그러나 이러한 추론이 단순한 비판에 불과하지 않으려면 指數의 신뢰성이 실제로 검증되어야 한다. 그 한 가지 방법은 경쟁력지수가 얼마나 경제성장을 잘 설명 또는 예측할 수 있는가인데 이에 대한 실증분석을 소개하기 앞서서 우선 국제보고서에 나타난 우리나라의 부문별 경쟁력지수를 살펴보고 본고의 주된 관심인 政府運營에 관한 評價를 검토할 필요가 있다.

3. 우리나라 國家競爭力 決定要因

가. 部門別 評價

각종 국제보고서에 나타난 우리나라 경쟁력의 종합순위와 부문별 순위가 <表 4-5> 내지 <表 4-7>에 인용되어 있다. 경쟁력추정에 있어서 가장 경제학적 접근방식을 취한 WEF는 우리나라를 조사대상국가 49개국 중 20위로 평가하고 있는데 특히 勞動(7위)과 政府部門(9위)이 우수한 것으로 평가하는 반면에 開放度(41위)나 社會制度(civil institution : 34위)는 개선이 필요한 것으로 지적하였다.

한편 IMD보고서에서는 우리나라가 1990년대에 들어와 조사대상국 46개국 중 26위 내지 38위의 경쟁력을 지닌 것으로 평가하였다. IMD도 WEF와 마찬가지로 국제화(43위)에서 우리나라가 상당히 뒤처진 것으로 평가하였고 이어서 금융부문(40위)과 사회간접자본(34위)이 경쟁력이 떨어진 것으로 지적하였다.

<表 4-5> WEF : 綜合順位와 部門別 競爭力 決定要因 順位(1996)

	경쟁력 순위	개방도	정부	금융	사회간접자본	기술개발	경영	노동	사회제도
한 국	20	41	9	14	31	20	22	7	34

資料 : World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996.

연도별 추세로 보면 정부부문을 제외한 다른 부문은 1992년 이후 개선이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 특히 경제성장이 지속적으로 이루어지면서 國內經濟, 國民·勞動 그리고 社會間接資本의 競爭力은 향상되고 있으나 국제화, 기술개발 그리고 경영은 답보상태에 있다. 1995년에 비하여 1996년의 경쟁력이 떨어진 이유는 國際

〈表 4-6〉 IMD : 綜合順位와 部門別 競爭力 決定要因 順位

	경쟁력 순위	국제화	정부	금융	사회간 접자본	기술 개발	경영	국민· 노동	국내 경제
1992	29	44	25	45	38	25	29	23	14
1993	38	43	23	44	45	24	29	23	9
1994	32	44	35	42	36	24	37	23	9
1995	26	40	18	37	35	24	27	21	7
1996	27	43	33	40	34	25	28	21	4

資料 : International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Report 1996*, 1996.

化·政府·金融部門의 순위가 惡化되었기 때문인데 그 중에서도 정부 부문은 18위에서 33위로 급락하는 모습을 보이고 있다.

經濟的 自由指數를 나타내는 〈表 4-7〉을 살펴보면 1990년에 물가정책과 정부개입의 악화로 우리나라가 29위를 차지한 경우를 예외로 하면 조사대상국 58개국¹⁰⁾에서의 순위는 계속 올라가고 있고 1993~1995년에는 12위로 상위권에 속하게 되었다. 특히 화폐·물가정책은 1990년 이후 상당히 개선되었고 政府介入度도 미약하게나마 감소한 것으로 평가되었다¹¹⁾. 한편 우리나라의 국제화는 여타 보고서와 마찬가지로 Economic Freedom에서도 향상이 필요한 것으로 지적되었고 政府運營은 최근 10년간 經濟的 自由度를 많이 제한하는 부문으로 나타났다.

10) 조사대상국은 원래 102개국인데 1993년 이전에는 58개국에 대해서만 부문별 평가자료가 존재하므로 본고에서는 이를 기준으로 하여 경쟁력 순위를 재평가하였다. 1993년의 경우 우리나라의 종합순위는 조사대상국의 수에 상관없이 12위를 차지한다.

11) 정부개입도는 보조금과 이전지출의 국내총생산 대비 비율, 최고한계세율, 그리고 병역의무의 유무로 추정되었다.

〈表 4-7〉 Economic Freedom : 綜合順位와 部門別 自由度 順位

	競爭力	國際化	貨幣 및 物價	政府運營	政府介入
1975	28	25	52	20	25
1980	29	34	47	14	31
1985	21	26	38	6	17
1990	29	26	48	15	27
1993~95	12	27	21	20	22

資料 : James Gwartney and Others, *Economic Freedom of the World 1975 ~1995*, The Fraser Institute, 1996.

국제보고서에 나타난 부문별 평가를 종합하면 국제사회에서 우리나라는 국제화가 매우 부족한 국가로 지적받고 있고 이러한 인식은 보고서마다 동일하게 나타나고 있다. 특히 무역규모와 같은 開放度의 量的 規模는 우수하게 평가되었음에도 불구하고 설문조사를 통한 국제화와 시장개방 부문에서는 상당히 저조한 평가를 받아 대외 개방도의 문제점이 부각되고 있다. 한편 본고의 주된 관심인 政府部門은 IMD와 Economic Freedom이 저평가한 반면 WEF는 우리나라 정부운영이 우수한 것으로 평가하고 있다. 다음에서는 이러한 평가를 유발한 원인, 즉 정부운영의 평가기준과 부문별 순위를 자세히 살펴보기로 한다.

나. 政府部門의 評價

〈表 4-8〉 내지 〈表 4-10〉은 우리나라 정부의 평가요인과 그 순위를 인용하고 있다. WEF는 우리나라 정부운영을 9위로 평가하였다. 그 반면 IMD에서는 그 순위가 18위(1995년)에서 33위(1996년)로 급락하여 IMD와 WEF간의 政府效率性에 대한 評價基準의 相異性을 보여 주고 있다.

〈表 4-8〉 WEF : 政府部門 競爭力 決定要因과 그 順位(1996)

	종합순위	정부규모	재정정책	조세정책	정부개입도	관료주의
한 국	9	8	7	8	42	29

資料 : World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996.

양 기관이 우리나라 정부운영에서 동의하는 부문은 財政政策과 政府支出 規模로서 이 부문은 우수하게 평가되었다. 그리고 IMD는 國債部門이 건전하게 운영되고 있다고 간주하였고 WEF는 租稅政策을 좋게 평가하였다. 그러나 政府介入과 官僚主義(透明性)에 있어서는 우리나라 경쟁력이 매우 낮은 것으로 두 기관이 의견을 같이하고 있다. 특히 정부개입도는 평가대상국 가운데 하위권으로 분류되어 규제완화가 시급한 것으로 나타났고 그 중에서도 IMD는 우리나라 정부간섭이 46개국에서 가장 심각한 것으로 인식하고 있다.

〈表 4-9〉 IMD : 政府部門 競爭力 決定要因과 그 順位

	정부부문 종합순위	국채	정부지출	정부의 경제개입도	정책 효율성과 투명성	재정정책	사회· 정치적 안정성
1992	25	13	14	42	39	9	28
1993	23	9	13	41	39	7	28
1994	35	8	12	46	41	8	27
1995	18	8	14	42	36	9	26
1996	33	7	13	46	38	9	31

資料 : International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996.

〈表 4-10〉 Economic Freedom : 政府部門과 評價要因의 自由度 順位

	정부부문 종합지수	정부지출	공기업	물가통제	기업진출	법체계	금리정책
1975	20	13	18	--	-	--	20
1980	14	16	16	--	-	--	34
1985	6	13	17	-	-	-	11
1990	15	13	16	33	-	-	11
1993 ~95	20	16	18	40	26	16	35

資料 : James Gwartney and Others, *Economic Freedom of the World 1975~1995*,
The Fraser Institute, 1996.

이렇듯 WEF와 IMD가 우리나라 정부의 효율성에 있어서 일관되게 주장하고 있는 것은 質的 改善이다. 즉, 量的인 측면에 비하여 민간경제에 대한 政府干涉 또는 官僚主義, 政策의 透明性은 아직 우리가 매우 열악한 환경에 처하여 있다는 것이다. 〈表 4-10〉에 나타난 바와 같이 經濟的 自由指數에서도 정부지출(16위)보다는 物價統制(40위)와 金利規制(35위)가 낙후된 부문으로 평가되어 있다. 각종 국제보고서에서 동일하게 부각되고 있는 우리 정부의 문제점은 정부규제로서 규제완화가 경쟁력제고를 위하여 시급하다는 지적이다.

다. 政府部門의 評價基準

앞에서 논의한 바와 같이 국제기관이 우리나라 정부운영을 보는 시각은 상당히 一貫的이다. 즉 量的 側面에서는 높은 평가를 하고 있지만 質的인 면에서는 매우 비판적이다. 그럼에도 불구하고 종합적인 평가에서는 기관별로 차이가 많이 존재하는데 이는 IMD가 社會·政治的 安定性 部門에서 우리나라를 낮게 평가하였고 또 정부규

제의 폐쇄성이 IMD평가에서 상대적으로 더욱 부각되었기 때문이다.

그러나 보다 중요한 이유는 통계와 설문자료에 부과된 가중치의 차이에 있다. 즉 WEF의 경우 통계자료가 존재하는 정부규모 등에 대한 비중을 설문자료에 비하여 3배로 加重하고 있다. 그 반면 IMD는 모든 자료에 동일한 비중을 부여함으로써 두 기관 사이에 평가의 차이가 발생하게 된 것이다. 다시 말하면 비교적 우월하다고 평가받고 있는 우리나라의 量的 政府運營이 WEF에서 큰 비중을 차지함으로써 우리나라 정부부문이 전체적으로 WEF에서 양호하게 인식된 것이다. 그러므로 만약 설문조사를 통하여 취득된 관료주의 등이 經濟成長에 政府支出과 유사한 크기의 영향력을 발휘한다면 WEF에 비하여 IMD가 평가한 정부경쟁력이 진실에 근접한 지수라고 할 수 있겠다.

WEF가 평가한 우리나라 政府運營의 內譯은 각종 요인별로 <表 4-11>에 그 순위가 나타나 있다. 정부지출 외에 財政收支와 各種租稅의 (限界)稅率은 우수하게 평가되었으나 투자나 근로유인정책은 중간 정도의 평가를 받고 있다. 우리나라에서의 관료주의와 정부개입이 비효율적이라는 인식이 국제사회에 널리 퍼져 있는데 이 가운데 物價統制와 投資干涉 등에서 정부개입이 특히 심한 것으로 나타나 있다.

<表 4-11>에서 특기할 점은 강력한 物價統制(46위)에도 불구하고 1995년 물가인상률이 4.47%로 평가대상국 중 24위에 머무르고 있다는 것과 열악한 投資誘引策(24위), 資本利得稅(27위) 그리고 投資政策(44위)을 극복하고 우리나라 국내총투자가 국내총생산의 36.6%에 달하여 대상국가 중에서 4위를 기록하고 있다는 사실이다. 이러한 국제적 평가는 강력한 그러나 오용된 정부의지로 인하여 우리나라 시장의 가격구조가 왜곡되고 있고 민간투자는 정부시책에 따라 지금보다 더 증가할 수 있음을 지적한 것이라고 할 수 있다.

〈表 4-11〉 우리나라 政府運營의 評價基準과 順位(WEF)

정부규모(8)	일반정부지출(7) ¹⁾ 공기업 생산규모(19) ¹⁾
재정정책(7)	공공저축(5) ¹⁾ , 정부연금 혜택규모(9) ¹⁾ , 중앙정부 재정수지(7) ¹⁾ , 물가인상률(24)
조세정책(8)	평균 법인세율(15), 일반노동자의 한계소득세율(9), 부가가치세율(10), 고용인과 피고용인 봉급세율(9), 법인세에서의 투자유인(24) ²⁾ , 자본이득세규정(27) ²⁾ , 감가상각규정(13) ²⁾ , 개인세에서의 근로유인(22) ²⁾
정부개입도(42)	경쟁촉진정책(36) ²⁾ , 정부간섭(37) ²⁾ , 민간투자정책(44) ²⁾ , 물가통제(46) ²⁾ , 보조금정책의 효율성(17) ²⁾ , 재정정책의 균등성(36)
관료주의(29)	비정상적 행정관행(31) ²⁾ , 정책의 투명성(24) ²⁾ , 관료주의(32) ²⁾

註 : 1. () 안의 수치는 순위를 의미하며 봉급세율은 payroll tax rate임.

1) 국내총생산 대비 비율을 의미함. 2) 설문자료에 기초한 순위임.

資料 : World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996.

WEF와 IMD가 평가한 우리나라 정부운영의 장·단점은 〈表 4-12〉에 대비되어 나타나 있다. 이 표에서 보듯이 IMD가 평가한 우리나라 정부운영의 장·단점도 WEF와 유사하여 政府支出(9위), 國債(9위), 財政收支(11위) 등 예산 및 조세정책이 장점으로 나타나고 企業環境(46위), 物價統制(45위), 勞動市場의 彈性性(41위)과 獨寡占政策(40위)이 취약점으로 드러났다. 따라서 정부가 자신의 고유영역인 재정부문에서는 절제하려는 모습이 보이는 반면 노동시장과 제품시장에서 경쟁을 촉진하려는 노력이 부족하다는 인식이 해외에 유포되어 있다고 할 수 있다.

노동 및 상품시장에서의 경쟁을 고취하려는 정부의 노력이 부실하다는 IMD의 주장은 매우 중요한 지적이라고 생각된다. 왜냐하면 WTO와 OECD 가입과 함께 갈수록 첨예화되는 무역경쟁에서 우리나라가 지속적인 경제성장을 유지하려면 경쟁촉진정책을 통하여 현

재의 高費用—低效率構造를 打破하고 국내산업의 효율성을 배양하여야 하기 때문이다. 그런데 현재 진행중인 국가경쟁력 10% 강화 운동이나 금리 1% 인하와 같은 정책운용은 高地價, 高金利 등 산적한 경제문제를 해결할 수 있는 근본적인 치유책이 될 수 없다.

단순히 高費用을 억제하고자 하는 정책은 장기적으로 또 다른 경제적 왜곡을 조장하기 때문이다. 지금 정책담당자에게 요구되는 政策方向은 高費用 經濟構造가 발생하게 된 원인을 규명하고 이에 대한 구조적인 대책을 마련하여 국민의 신뢰를 회복하는 일이다. 그리고 이러한 개선책의 기본방향은 市場이 資源配分을 규정하는 환경을 조성하는 데 있다. 競爭的 市場體制의 확립이야말로 생산활동의 효율성을 증대시킬 수 있는 최고의 선택이기 때문이다.

최근 노동법개정과 한보사태를 둘러싼 논란에서 우려되는 것은 이러한 일련의 사태 그 자체보다도 여기서 표출된 사회와 국가운영의 미숙함이다. 노동법개정과 한보문제에 따른 경제적 폐해는 경제학적으로 풀이하면 一瞬間的인 衝擊(one-time shock)이므로 이는 우리 경제가 충분히 극복할 수 있는 ‘경제적 어려움’이다. 하지만 IMD가 지적한 바와 같이 政府의 政策透明性(36위)과 政治制度의 先進化(41위)가 결핍되어 있는 상황에서 합리적인 토의과정을 통한 제도개선이 이루어지지 않는다면 왜곡된 경제구조가 고착화되고 궁극적으로는 성장의 감퇴를 피할 수 없다.

환언하면 문제는 치열한 무역경쟁이나 고비용구조가 아니라 이에 탄력적으로 대응할 수 있는 國家運營의 柔軟性이다. 난관에 직면하였을 때 이를 熟知하고 합리적으로 대응하고자 하는 政治·社會的 制度의 成熟함이 없이 지속적인 경제성장을 기대하기에는 우리 경제가 이미 너무 많이 세계경제에 편입되어 버렸다. 국가경쟁력이라는 개념을 굳이 정의한다면 노동법이나 한보사태와 같은 國家的 難題를 合理的이고도 效率的으로 解決할 수 있는 政治·社會制度의 彈力性이 아닌가 한다.

〈表 4-12〉 우리나라 政府運營의 長·短點 評價內譯

	IMD	WEF
장점	정부소비지출(9) ¹⁾ 중앙정부 재정수지(11) ¹⁾ 중앙정부 국채(9) 중앙정부 외채(11) ¹⁾ 총 조세세입(11) ¹⁾ 간접세 세입(11) ¹⁾ 자본 및 재산세 세입(12) ¹⁾ 개인소득세 세입(14) ¹⁾ 개인세의 근로유인규정(14) ²⁾	일반정부지출(7) ¹⁾ 중앙정부 재정수지(7) ¹⁾ 공공저축(5) ¹⁾ 정부연금 혜택규모(9) ¹⁾ 일반노동자 한계소득세율(9) 부가가치세율(10) 고용인과 피고용인의 봉급세율(9) 감가상각규정(13) ²⁾
단점	독과점시장의 분포(40) ²⁾ 기업환경(46) ²⁾ 정책투명성(36) ²⁾ 법집행의 공정성(34) ²⁾ 관료주의(33) ²⁾ 물가통제(45) ²⁾ 조달정책의 해외개방도(44) ²⁾ 고용과 해고의 경직성(41) ²⁾ 정치체도의 후진성(41) ²⁾ 보조금규모(39) ¹⁾ 행정의 중앙집중도(37) ²⁾ 경제정책의 유연성(33) ²⁾	경쟁촉진정책(36) ²⁾ 정부간섭(37) ²⁾ 물가통제(46) ²⁾ 재정정책의 균등성(36) ²⁾ 민간투자정책(44) ²⁾
기타	총 정부적립금(15) 공무원비율(-) 경쟁촉진정책(19) ²⁾ 비정상적 행정관행(26) ²⁾ 법인세 세입(22) ¹⁾ 피고용인의 사회보장금지출(16) ¹⁾ 고용인의 사회보장금지출(15) ¹⁾ 기업활동보장(18) ²⁾ 재산권보호(22) ²⁾	공기업 생산규모(19) ¹⁾ 평균법인세율(15) 물가인상율(24) 보조금정책의 효율성(17) ²⁾ 비정상적 행정관행(31) ²⁾ 정책투명성(24) ²⁾ 관료주의(32) ²⁾ 법인세에서의 투자유인(24) ²⁾ 자본이득세규정(27) ²⁾ 개인세 근로유인규정(22) ²⁾

註 : 1. () 안의 수치는 순위를 의미하며 -는 순위가 존재하지 않는 부문임.

1) 국내총생산 대비 비율을 의미함. 2) 설문자료에 기초한 순위임.

資料 : International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996.

4. 競爭力指數의 信賴性 檢證

가. 競爭力指數의 問題點

앞에서 IMD와 WEF 경쟁력지수의 개념과 작성방식을 소개하면서 이들이 갖고 있는 장·단점에 대하여 논의한 바 있다. 특히 IMD의 경우 國際競爭力을 ‘國富를 培養할 수 있는 能力을 의미한다’고 정의하면서도 평가요인에 國內總生産, 經濟成長率을 포함함으로써 논리의 모순을 스스로 드러내고 있다. 더욱이 국내총생산 등 동일한 요인을 반복하여 포함하고 있고 이들 요인에 대한 가중치를 일률적으로 균등화함으로써 자료의 존재여부에 따라 경쟁력지수의 크기가 결정되는 등 자의적인 지수작성으로 인한 폐해가 매우 심한 것으로 평가된다.

WEF지수는 經濟成長論에 바탕을 둔 지수로서 IMD에 비하면 그 작성방식이 진일보한 것이다. 특히 동일한 성격의 자료가 많이 존재할 경우 이를 평균화하여 사용함으로써 자료의 가용성이 지수의 크기에 영향을 미치지 않도록 하고 기존 연구결과에 기초하여 각 요인에 대한 가중치를 달리하는 등 경쟁력지수의 작성방식이 많이 개선되도록 하였다. 그러나 理論과 資料의 不完全性, 加重值의 不正確性和 競爭力을 하나의 수치로 압축함으로써 유발되는 문제점들도 상존한다.

競爭力指數를 만드는 데 사용된 기초자료를 개별적으로 검토하는 것은 상당한 작업을 요하고 또 그 실효성이 의문시된다. 따라서 본고에서는 우선 종합지수를 개발하는 데 이용된 대요인의 순위도를 사용하여 각종 부문별 순위가 1990년에서 1995년까지의 1인당 국내총생산 실질 평균성장률을 얼마나 잘 설명할 수 있는지를 통계적으로 검토한다. 回歸分析을 통하여 나타난 추정계수는 ‘간접적으로’ 각종 대요인의 순위가 경제성장과 어떠한 상관관계에 있는지와 그 중요성의 규모를 밝혀 줄 것이다.

물론 여기서 사용된 설명변수는 지수의 절대규모가 아닌 순위이므로 지수의 추정계수가 부정확할 것이 틀림없다¹²⁾. 또한 각종 지수가 대부분 1995년 또는 그 이전자료를 기초로 작성되었으므로 成長率과 部門別 指數가 同時間的 相關關係(contemporaneous correlation)에 있을 것이다. 이 밖에도 基礎資料의 內生性(endogeneity)도 무시할 수 없다. 따라서 <表 4-13>의 분석결과는 이러한 점들을 감안하여 일종의 참고로 제시된 것으로 간주해야 한다.

<表 4-13> 部門別 順位와 經濟成長率과의 相關關係

			WEF	IMD
상	수		7.72(3.37)	3.01(0.91)
개	방	도	0.01(0.20)	-0.10(-1.61)
정	부		-0.09(-1.79)	-0.04(-0.69)
금	용		-0.13(-2.34)	0.09(1.10)
사	회	간	0.06(0.69)	0.05(0.96)
기	술	개	-0.08(-1.04)	0.12(1.79)
경		영	0.01(0.17)	-0.06(-0.78)
노	동	(국 민)	0.07(1.35)	0.02(0.36)
사	회	제	-0.04(-0.53)	-
국	내	경	-	-0.18(-3.38)
1인	당	GDP(1990)	-0.0001(-1.44)	0.0001(0.44)
		R ²	0.46	0.58
표	본	수	49	46

註 : 1. 종속변수는 1990~95년 1인당 국내총생산 실질 평균성장률이
 며 설명변수는 부문별 경쟁력 순위도임.

2. () 안의 수치는 t값임.

資料 : International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996.

12) IMD나 WEF는 부문별 경쟁력지수를 따로 공표하고 있지 않으므로 순위를 사용한다.

WEF의 경우 정부와 금융부문 순위가 올라갈수록(順位가 앞일수록) 경제성장률도 증가한다. 반면 IMD에서는 국내경제만 유의한데 이는 국내경제 부문이 피설명변수인 성장률을 포함하고 있으므로 당연한 결과라고 할 수 있겠다. 그러나 技術開發의 順位가 떨어질수록 경제성장 속도가 빠른 기형적인 현상이 IMD 회귀분석에서 나타나고 있다. 한편 추정계수의 크기에서 알 수 있듯이 각종 요인의 중요성은 동일하지 않다. 그러므로 各種 要因이 經濟成長을 설명함에 있어서 統計的 有意度로 본 중요성과 추정계수의 크기에 의한 成長寄與度는 서로 같지 않음을 알 수 있다.

경제학적 이론에 근거하여 부문별 경쟁력지수의 가중치를 달리한 WEF지수에서도 회귀분석이 내포하는 부문별 기여도, 즉 추정계수의 크기는 실제로 사용된 가중치와 비교할 때 그 오차가 작다고 할 수 없다. 따라서 國家競爭力指數를 사용할 필요가 있을 때에는 위에서 지적된 바 있는 문제점들을 염두에 둘 필요가 있다고 판단된다. 이러한 문제점들로 인하여 특히 경쟁력지수가 불안정적일 수 있으므로 이를 명확하게 검토하여 볼 필요가 있다. 그러므로 다음 절에서는 競爭力指數가 실제로 經濟成長을 얼마나 잘 설명할 수 있는가를 實證的으로 分析한다.

나. 競爭力指數의 信賴性: 實證檢討

第2節에서 內生的 成長理論을 소개하면서 경쟁력지수가 잠재적 소득수준을 대표할 수 있다고 논한 바 있다. 식 (4-1)을 상기하여 보면 경제성장률은 기준연도의 1인당 국내총생산(Y^t)과 잠재적 均齊狀態에서의 국내총생산(Y^*)으로 결정된다. 식 (4-1)을 추정식으로 변형하면 아래의 식과 같다.

$$r_t = a + b_1 Y_t^t - b^2 Y_t^* + e_t \quad (4-2)$$

식 (4-2)를 일반 최소자승식으로 회귀분석한 결과가 <表 4-14>

〈表 4-14〉 經濟成長率과 競爭力指數의 相關關係 推定

	WEF(I)	IMD(I)	EF(I)	WEF(II)	IMD(II)	EF(II)
상 수	3.93 (5.71)	10.36 (5.44)	-4.15 (-2.88)	7.23 (7.49)	8.38 (6.36)	5.85 (7.05)
경쟁력지수	2.46 (5.09)	-0.22 (-4.53)	1.24 (4.86)	-0.13 (-5.26)	-0.16 (-4.64)	-0.11 (-4.67)
1인당 GDP (1990)	-0.002 (-3.86)	-0.0003 (-4.11)	-0.0001 (-3.94)	-0.0002 (-5.05)	-0.0002 (-5.02)	-0.0001 (-3.84)
R ²	0.37	0.33	0.40	0.46	0.40	0.41
표 본 수	49	46	46	43	43	43

註 : 1. () 안의 수치는 t값이며 EF는 Economic Freedom을 의미함.
 2. 모형(I)에서 WEF와 EF의 경쟁력지수는 지수수치이며 IMD와 모형(II)에서의 경쟁력지수는 순위를 의미함.

인데 추정식에서 종속변수 y_i 는 국가 i 의 1990~1995년 1인당 實質平均 國內總生産增加率을, 所得水準은 1990년 1인당 國內總生産을 사용하였다. 추정모형에서 잠재적 국내총생산의 대리변수로서 각종 경쟁력지수를 이용할 수 있는데 모형(I)에서 경쟁력지수는 IMD를 제외하고는 지수값을 의미한다. 반면에 모형(II)에서는 각종 경쟁력지표의 설명력을 좀더 명확히 비교하기 위하여 IMD와 마찬가지로 경쟁력순위를 설명변수로 각 회귀식에 삽입하였으며 추정대상 국가도 모두 동일한 국가로 통일한 후 얻어진 결과이다.

추정결과는 기존 연구결과와 같이 1인당 국내총생산이 낮을수록 경제성장은 빠르게 이루어진다. 국제보고서상의 경쟁력지수 모두가 설명력을 갖는 것은 주목할 사실로 경쟁력이 높은 나라일수록(IMD에서는 경쟁력 순위가 올라갈수록) 성장률도 높다. 이들 두 변수만으로도 대략 국가간 성장률에 대한 변동률의 5분의 2 이상을 설명할 수 있다. 다만 IMD의 경우 비록 경쟁력지수 개발시 종속변수인

경제성장률을 한 요인으로 포함하였지만 순위도를 사용한 타인지 설명력이 다른 두 지수에 비하여 약간 떨어진다¹³⁾.

競爭力指數와 1인당 國內總生産만을 설명변수로 할 때 경쟁력지수가 상당히 유의한데 이들 지수와 다른 중요변수를 동시에 회귀분석에 포함할 경우 경쟁력지수가 중요성을 유지하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 만약 통계적으로 이들 지수가 계속 유의하다면 경쟁력지수가 독립적으로 의미가 있는(robust) 지수라고 할 수 있겠다. <表 4-15>는 이러한 노력의 일환으로 기존 연구결과들이 경제 성장에 상당한 영향을 미친다고 주장하는 변수 중에서 1995년 물가 상승률, 정부재정, 민간투자비율(국내총생산 대비)을 상기의 회귀분석에 첨가한 결과이다.

<表 4-15> 經濟成長率과 競爭力指數, 其他變數와의 相關關係 推定

	WEF	IMD	EF
상 수	4.31(1.84)	4.96(2.11)	0.56(0.15)
경쟁력지수	-0.05(-1.39)	-0.07(-1.79)	0.26(0.59)
물가상승률	-0.02(-1.28)	-0.03(-1.62)	-0.02(-1.24)
정부소비 / GDP	-0.06(-1.82)	-0.06(-2.03)	-0.06(-1.71)
총투자 / GDP	0.09(1.63)	0.10(1.92)	0.13(2.38)
1인당GDP(1990)	-0.00008(-1.18)	-0.0001(-1.54)	-0.00003(-0.50)
R ²	0.54	0.56	0.52
표본수	43	43	43

註 : 1. IMD모형에서 경쟁력지수는 順位이며 여타모형은 指數임.

2. () 안의 수치는 t값임.

資料 : World Bank, *World Development Report 1992*, 1994 ; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996 and Others.

13) 경쟁력지수와 성장률이 同時間的이므로 본 추정식이 인과관계를 설명하는 것이 아니라 다만 상관관계를 추정하는 것임을 밝혀둔다.

이 表에서 알 수 있듯이 경쟁력지수는 IMD를 제외하고는 그 설명력을 상실하는데 政府財政規模나 民間投資는 통계적으로 유의하다. 1인당 국내총생산도 그 영향력이 매우 미약하게 나타나 사용된 회귀분석 모형이 적정하지 않음을 알 수 있다. 이에 대한 한 가지 해석은 설명변수의 값이 1995년도 數値이므로 경쟁력지수가 다른 변수와 同時間的인 相關關係를 유지하기 때문이라는 것이다.

따라서 통계적으로 유의한 회귀분석은 다음에서 제시하겠지만 <表 4-15>에 나타난 결과에 따르면 競爭力指數가 그다지 '安定的'이지는 않다는 것이다. IMD지수도 아래 추정식에서는 중요하게 나타나지만 다른 중요변수를 이 모형에 첨가한다면 그 유의성을 잃게 되어 이 또한 그렇게 안정적인 지수라고 할 수 없다.

다. 競爭力指數：綜合評價

방법론상에 있어서 <表 4-14> 내지 <表 4-15>에서 사용된 변수가 同時間的이어서 각종 지수의 설명력을 제대로 평가할 수 없다는 지적이 나올 수 있다. 그러나 1990년과 1991년 자료를 이용한 1992년 IMD 競爭力順位와 1990년 投資比率의 상대적 설명력을 살펴봐도 본고의 결론이 변화하지 않는다. 즉, <表 4-16>의 추정식은 1992년 競爭力順位와 投資比率(GDP 대비)로 성장률을 분석하여 이를 비교한 것이다. 이 表에 따르면 경쟁력순위와 투자율이 각각 통계적으로 유의하고 1990년 1인당 GDP와 함께 국가별 성장률 변화의 40%를 설명할 수 있음을 알 수 있다.

<表 4-16>의 두 추정식은 경쟁력지수가 내포하고 있는 문제점과 그 한계를 명시하고 있다. 이 표에서 알 수 있듯이 투자비율은 경쟁력지수 못지않은 설명력을 갖고 있다. 따라서 정책시사점으로서 經濟成長을 위하여 投資를 增進해야 한다는 구체적인 결론이 자연스럽게 유도될 수 있다. 특히 경제성장에 영향을 미치는 각종 요인에 대한 多重回歸分析을 수행할 경우 각종 國家政策의 輕重을 비

〈表 4-16〉 經濟成長率에 관한 競爭力順位, 投資比率의 說明力 比較

	모형 I	모형 II
상 수	7.75(5.82)	-2.90(-2.02)
경쟁력순위(1992)	-0.14(-4.10)	-
총 투자 / GDP	-	0.22(4.28)
1인당 GDP	-0.0002(-4.45)	-0.0001(-1.50)
R ²	0.40	0.41
표본 수	36	36

註: 경쟁력순위는 IMD의 1992년 순위이며 () 안의 수치는 t값을 의미함.

資料: International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Report 1992, 1992 and Others*

교할 수 있고 각각의 정책이 경제성장에 얼마나 기여할 수 있는지를 예측할 수 있는 이점이 있다.

반면에 경쟁력지수를 강조할 경우 國家競爭力 強化를 위하여 어떠한 정책을 수행해야 하는지 그 정책적 시사점이 모호해지는 경우가 상당히 존재한다. 환언하면 한정된 자원으로 운용할 수밖에 없는 국가정책에 있어서 國家競爭力이란 政策의 順位度를 決定하는데 도움이 될 수 없는 것이다. 더욱이 최근 국가경쟁력이 정치적 구호로서 모든 생산활동에 대하여 효율·비효율의 구분이 없이 무조건적인 생산성증대를 요구하는 등 耳懸鈴鼻懸鈴의인 용도로 사용된다.는 점에서도 경제학자로서 이의 남용을 경계할 필요가 있다.

특히 우리나라에서 중요한 위치를 차지하고 있는 국제무역이 比較優位에 의하여 이루어지고 絶對優位에 의한 것이 아님을 명심하여야 한다. 올바른 국가정책이란 선별적으로 比較優位에 있는 産業은 國家競爭力을 계속 保存할 수 있도록 하고 비효율적인 산업은 시장에서 퇴출할 수 있게 하는 등 시장경제원칙이 제대로 적용될 수 있는 제반 환경을 조성하는 데 있다고 할 수 있다.

이러한 측면에서 본다면 경쟁력지수가 갖고 있는 정책적 시사점의 모호성이야말로 그 태생의 한계로서 지적될 수 있다. 따라서 경쟁력지수가 國家競爭力을 하나의 數値로 표시한다는 ‘宣言의’ 의미는 있을지 모르나 經濟成長의 因果關係를 분석하고 개선방향을 구체적으로 지적하는 학문적 가치는 부족하다고 하겠다.

전술한 바와 같이 각종 국제경쟁력 지수를 정책적으로 활용하는 데는 그 한계가 있다. 그러나 각종 국제보고서들이 한결같이 지적하고 있는 官僚主義와 不透明한 行政慣行 등 우리나라의 과도한 행정규제는 좀더 심각하게 검토할 필요가 있다. 그 이유는 官僚主義가 政府生産性뿐만 아니라 不正腐敗와 經濟成長에 심각한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

최근 WTO와 OECD에서도 부패라운드를 통하여 비리를 규제하는 논의가 제기되고 있고 이에 따라 부정부패가 경제에 미치는 영향에 대한 학문적 관심도 고조되고 있다. 따라서 다음 章에서는 國家別 清廉度와 정부운영에 대한 國際的 認識을 소개하고 이에 관한 심도 있는 논의를 하고자 한다. 특히 정부규모와 운영실태가 경제성장과 얼마나 밀접한 관련이 있는지를 검토하고 그 개선방향을 모색하여 본다.

III. 經濟成長과 國家競爭力：實證檢討

1. 清廉(腐敗)指數와 經濟成長

가. 國家別 清廉度

최근 『아시안 월스트리트 저널』은 所得水準과 腐敗度の 관계에 대하여 특집 기사를 낸 바 있다¹⁴⁾. 이 신문은 독일 괴팅겐(Goettingen)대학교와 국제투명성사회(Transparency International)가 조사한 清廉(腐敗)指數와 所得水準을 비교하면서 과연 부패가 經濟成長에 도움이 되는지에 대하여 여러 경제학자들의 의견을 제시하였다¹⁵⁾. 우리나라 여론도 부정부패가 사회전반에 만연되어 있으며 시급히 척결해야 할 과제로 지적하고 있다¹⁶⁾. 한편 미국을 중심으로 한 선진국은 WTO에서 不正防止를 새로운 協商課題로 提示하려는 움직임을 보이고 있어 부정부패에 대한 국내외 관심은 당분간 지속될 전망이다.

〈表 4-17〉은 主要國에서의 清廉도와 1人當 國內總生産 그리고 成長率을 나타낸 것으로서 우리나라는 그 청렴도에 있어서 27위를 차지하고 있다(腐敗度は 반대로 계산하여 28위임). 뉴질랜드는 1980년대 중반의 정부개혁으로 1위를 차지하였고 일본·미국은 각각 17위와 15위를 유지하고 있다. 〈表 4-17〉을 살펴보면 부패하

14) "Does Corruption Stunt Growth?," *The Asian Wall Street Journal*, 1996. 10. 22.

15) 괴팅겐 대학교와 국제투명성사회는 53개국을 대상으로 경영자에게 설문조사를 하여 부패지수를 개발하였다.

16) 「부정부패」, 국민의식조사, 『한국경제신문』, 1996. 11. 22.

<表 4-17> 國家別 清廉度와 官僚主義 指數 및 1人當 國內總生産

	청렴도	관료주의	1인당 GDP (1995)	1인당 실질 GDP평균 성장률(1990~95)
싱가포르	7 (8.80)	4 (4.52)	26,110	6.61
홍콩	18 (7.01)	3 (4.60)	24,436	4.48
뉴질랜드	1 (9.43)	2 (4.78)	16,627	1.30
미국	15 (7.66)	21 (2.79)	27,532	0.80
룩셈부르크	- (-)	1 (5.00)	48,259	4.56
스위스	8 (8.76)	9 (3.70)	42,968	-0.91
노르웨이	6 (8.87)	5 (4.04)	33,548	3.03
캐나다	5 (8.96)	13 (3.29)	19,354	0.39
대만	29 (4.98)	15 (3.25)	12,192	5.78
말레이시아	26 (5.32)	16 (3.23)	4,211	6.31
호주	10 (8.60)	11 (3.31)	19,036	1.26
일본	17 (7.05)	35 (2.34)	40,830	1.01
태국	37 (3.33)	19 (2.94)	2,797	7.10
영국	12 (8.44)	12 (3.30)	18,983	0.80
한국	27 (5.02)	32 (2.43)	9,995	6.42
독일	13 (8.27)	22 (2.61)	29,504	1.59
프랑스	19 (6.96)	29 (2.51)	26,980	0.75
인도네시아	45 (2.65)	39 (2.12)	1,024	6.03
필리핀	44 (2.69)	44 (1.86)	1,097	0.17
스페인	32 (4.31)	34 (2.36)	14,345	1.15
멕시코	38 (3.30)	46 (1.74)	2,541	-1.24
중국	50 (2.43)	48 (1.57)	553.8	10.45
이탈리아	34 (3.42)	45 (1.77)	19,372	1.53
인도	46 (2.63)	40 (2.03)	346	2.20
브라질	40 (2.96)	32 (2.43)	4,079	0.78
러시아	47 (2.58)	47 (1.59)	2,749	-12.67

註 : 관료주의 지수는 WEF 자료에 의거한 순위이며 청렴도에 관한 국가별 전체 순위는 <附表 4-4>에 나타나 있음.

資料 : *The Asian Wall Street Journal*, 1996. 10. 22.

지 않은 나라일수록 1인당 국내총생산이 높는데 실제로 청렴도와 1인당 국내총생산의 상관관계를 보면 相關係數가 0.80에 이른다.

이를 두고 한 국내 여론은 개도국이 경제발전에 성공하기 위해서는 부패척결이 우선되어야 한다고 보도한 바 있다¹⁷⁾. 부정부패의 폐해를 강조하는 논리는 부패를 통하여 비효율적인 생산자가 시장에서 버젓이 생존하게 되면 市場의 價格調節機能이 마비되어 시장경제의 효율성이 파괴되기 때문이라고 주장한다. 또한 經濟主體들은 地代追求(rent seeking)를 위한 정치적 투자에 몰두하게 되고 거래비용(transaction cost)이 증가하여 자원이 낭비될 수 있다. 이러한 투자나 비용은 社會全體의 立場에서는 非效率的인 浪費이다. 더욱이 부정부패는 개인의 창조성이나 일할 욕구를 감퇴시키게 되고 사회구성원간의 신뢰성을 저하시켜 대외경쟁력을 감소시킨다고 이들은 단언한다.

이와 반대로 소득이 높은 국가에서 부패가 적은 현상은 이들 국가의 사회제도가 제대로 定着되어 나타나는 ‘부산물’일 뿐이며 부패가 저개발국가에서는 ‘경제활동의 윤택유’적인 기능을 할 수도 있다는 주장도 있다. 즉 各種 社會·經濟制度가 완성되지 않은 저개발국가에서는 필연적으로 恣意的인 政府規制 또는 官僚主義가 존재하게 마련이다. 그러므로 정책운용에 있어서 恣意性이 개재되어 국가경제가 비효율적일 수 있는데 이 경우 적당한 부패는 실제로 총생산을 증진할 수가 있다.

한 예로서 동사무소의 민원서비스가 선착순으로 제공되고 이를 대리하여 받을 수 없다고 가정하자. 서비스 대상자인 주민들 가운데는 時間의 機會費用이 높은 사람이 있고 낮은 사람도 있다. 만약 기회비용이 높은 사람이 買收를 통하여 빨리 서비스를 받을 수 있다면 시간의 기회비용이 높은 사람은 다른 생산활동에 투입될 수

17) 「뇌물 많은 나라 경제도 엉망」, 『한국경제신문』, 1996. 10. 24.

있으므로 총생산은 증대될 것이다¹⁸⁾. 이러한 의미에서 매수는 공공 서비스에 대한 수수료의 역할을 수행하고 資源의 效率的 配分을 촉진한다고 할 수 있다(Lui, 1985).

이와 같이 이론적인 측면에서 볼 때 특혜가 시장에서 경매될 수 있다면 기회비용이 가장 큰 사람이 특권을 향유하게 되어 자원배분이 효율적으로 이루어질 수 있다(Lui, 1985). 그러나 부패가 엄정하게 이러한 시장기능을 수행하기란 현실적으로 어렵다. 사실 그럴수만 있다면 이는 부패가 아닌 地代追求라고 할 수 있다.

그러나 실제 상황에서는 면허권 따위의 정부규제로 발생하는 특권이 열린 市場에서 競賣를 통한 一時拂(lump sum)로 배분되지 않는다. 대부분의 경우 특혜는 學緣·地緣·血緣 등으로 연결된 폐쇄적인 집단 내에서 배분되기 쉽다. 그 이유는 특권의 施惠者와 受惠者가 특혜로 발생한 접촉 이외의 持續的이고도 拘束的인(binding) 관계를 유지함으로써 비리가 사후 폭로될 가능성이 낮고 따라서 비리를 은폐하기 위한 비용이 상대적으로 작기 때문이다.

비리가 성장에 걸림돌이 될 수밖에 없는 또 다른 이유는 특혜의 많은 부분이 비생산적인 정치적 투자로 낭비되고 시장제도의 도입을 위한 제반 여건이 조성된 이후에도 정부규제와 특혜가 지속될 가능성이 높기 때문이다. 또한 비리가 사회적으로 횡행하면 생산활동을 통한 利潤追求보다는 地代追求에 國家資源이 動員된다는 점에서도 不正腐敗는 非效率的일 수밖에 없다.

상기의 논의에 따르면 비리가 경제성장을 증진할 수 있는가에 대한 해답은 유동적일 수밖에 없다. 따라서 이들 변수들의 상관관계는 실증적 분석을 통하여 검증될 수밖에 없다. 그러므로 다음에서

18) 여기서 민원처리를 위하여 여러 명의 동사무소 직원이 있거나 일을 잘 하는 직원이 있으면 주민이 줄을 서서 기다릴 필요가 없을 것이다. 이러한 동사무소의 효율성이나 설비의 충분함이 선진사회에서 비리를 방지할 수 있는 제도의 완숙함을 의미한다고 할 수 있다.

는 腐敗度와 經濟成長의 內生性を 살펴보고 腐敗와 官僚主義가 經濟成長에 미치는 影響을 회귀분석한다.

나. 清廉度와 經濟成長

부정부패는 소득수준과는 負의 相關關係에 있다. 실제로 소득이 높은 나라는 사회제도의 확립, 그리고 시장기능에 의한 자원분배 등을 통하여 瀆職이나 請託이 성립하기 어렵다. 그러나 경제성장률과 부패도는 앞에서 논의된 바와 같이 그 관계가 매우 모호하여 자료분석을 통하여 검증할 수밖에 없다. 그러나 成長率과 清廉度の 관계를 살펴보는 것이 소득수준과 부패도의 관계를 검토하는 것보다 더 경제적인 의미가 있다. 왜냐하면 소득수준이 지속적으로 향상되기 위해서는 성장률이 높아야 하기 때문이다.

清廉指數와 各種 指數와의 相關關係는 <表 4-18>에 나타나 있는데 이 表에서 한 가지 흥미로운 사실은 經濟成長率과 腐敗度の 相關關係係數가 -0.03 이라는 점이다. 따라서 두 변수는 서로 상관이 없는 것으로 보여지는데 이에 대한 결론은 물론 성장률 결정요인들을 감안한 多重回歸分析(multiple regression)으로 검증되어야 할 것이다. <表 4-18>에 의하면 청렴도와 IMD, WEF 경쟁력지수의 상관관계도 매우 밀접하여 청렴한 나라일수록 경쟁력도 강한 나라로 나타난다.

<表 4-18> 清廉指數와 競爭力指數, 1人當 國內總生産,
經濟成長率과의 相關關係

	1인당 GDP	경제성장률	WEF	IMD	EF
청렴지수	0.80	-0.03	0.73	0.77	0.47

註: IMD에서의 경쟁력지수는 지수순위를 의미함.

〈表 4-19〉 經濟成長率과 清廉度의 相關關係 推定

종속변수	청렴지수	성장률	성장률
상 수	3.76(11.90)	1.55(1.42)	-0.19(-0.15)
청렴도지수	-	0.25(1.02)	-
관료주의지수	-	-	1.15(2.33)
1인당 GDP	0.0002(9.05)	-0.0001(-1.90)	-0.0001(-2.79)
R ²	0.64	0.09	0.17
표본수	46	46	46

註: 1. 종속변수인 성장률은 1990~95년 실질평균 1인당 GDP 성장률이고 1인당 GDP는 1990년 값이며 관료주의는 WEF설문조사 자료로 수치가 높을수록 비관료적인 사회임.

2. () 안의 수치는 t값임.

資料: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996; *The Asian Wall Street Journal*, 1996. 10. 22.

〈表 4-19〉는 성장률과 부패도와의 연관성에 대하여 단순한 一般最小自乘式(ordinary least square method)을 적용한 회귀분석 결과이다. 이 표의 첫번째 列은 清廉度와 1人當 國內總生産(소득수준)과의 相關關係를 추정한 결과로 예상한 바와 같이 부유한 나라일수록 청렴하고 모형의 설명력(R²)에서 보듯이 소득이 청렴도의 상당 부분을 설명한다.

두번째 列은 成長率에 대하여 清廉(腐敗)도와 1人當 GDP로 說明하는 모형인데 기존 연구결과와 같이 1인당 국내총생산이 높은 나라는 성장률이 낮다. 본 절의 주된 관심은 부패가 적은 나라가 얼마나 빠르게 성장하는가인데 청렴지수가 높은(부패가 적은) 나라가 성장속도가 빠르기는 하지만 이 관계가 통계적으로 有意하지 않고 모형의 설명력도 낮은 편이다.

부패가 경제성장과 관련이 있다고 가정을 하고 본 추정식에서 청렴지수의 추정계수가 통계적으로 유의하지 않은 이유를 추측하면

다음과 같다¹⁹⁾. 우선 앞에서 언급한 바와 같이 본 모형에서 사용된 청렴도에 관한 수치는 같은 설명변수인 1인당 GDP와 0.80이라는 높은 상관관계에 있다. 따라서 變數間의 多重線型性(multicollinearity)은 추정의 偏倚(estimation bias)를 유발할 수밖에 없다. 두번째로 <表 4-19>에서 사용된 추정모형은 R^2 의 크기에서 알 수 있듯이 완전한 모형이 아니므로 추정식의 偏倚(specification bias)가 발생할 수 있다. 마지막으로 각국의 청렴도는 소득 이외에 여러 經濟·社會要因의 內生變數(endogenous variable)로서 모형식의 변화가 필요하다.

腐敗度の 內生性이나 模型設定(model specification)에 관한 문제는 여러 설명변수를 포함하는 二段階 最小自乘式(two stage least square method)을 사용하여 해결할 수 있다. 우선 二段階 最小自乘式을 이용한 결과를 살펴보면 추정계수의 유의도는 약간 증가하지만 통계적으로 의미가 있지는 않았다. 따라서 경제성장에 영향을 미치는 기타 설명변수를 포함한 회귀분석이 필요한데 이는 다음 절에서 구체적으로 논의한다. 다만 이 경우에도 多重線型性問題가 해결되지 않아 릿지 회귀분석(Ridge regression)과 같은 모형의 교정을 요하므로 이를 감안하면서 그 결과를 해석할 필요가 있다.

본고에서는 이 밖에도 부패도를 결정짓는 요인(들)을 검토하고 이를 代變數(instrumental variable)로 하여 부패지수 대신에 통계 모형에 포함하여 보았다. 이는 부패와 관련 있는 요인이 부패를 통하여 경제성장에 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라 직접적인 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 이 관계를 검토함에 있어서 특히 비리와 관련 있는 요인은 官僚主義이다. 왜냐하면 정부규제나 간섭으로 인한 시장왜곡이 존재할 때 地代와 非理가 발생하게 되는 반면 완전한 시장체제하에서는 가격이 균형상태에 있으므로 經濟的 地代

19) 본고에서는 국제투명성사회가 발표한 국가별 청렴도가 신뢰할 수 있는 자료라고 가정한다.

(economic rent)가 발생할 수 없기 때문이다.

또한 부정부패를 은폐하고 특권을 계속 유지하기 위해서 많은 규제를 조성하고 행정절차를 복잡하게 만들 필요가 있다. 그러므로 관료주의가 부정의 원인이자 결과로 나타나고 이들이 서로 작용하여 확대재생산될 가능성이 높는데 이는 관료주의와 부정부패의 상관관계가 매우 높다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 볼 때 관료주의는 비리에 직접 영향을 미칠 뿐만 아니라 부패를 통하여 經濟成長에 直·間接적으로 상당한 影響力을 行使할 수 있으므로 이를 검증하여 볼 필요가 있다.

〈表 4-19〉의 세번째 列은 이러한 노력의 일환으로 WEF보고서에 수록된 관료주의 자료를 이용하여 회귀분석한 결과이다²⁰⁾. WEF 자료는 관료주의가 경제에 부담이 되지 않는지를 설문조사한 것으로 그 수치가 높을수록 비관료적인 국가이다. 주요 국가의 관료주의 지수는 〈表 4-17〉에 나타나 있는데 1人當 GDP와의 相關係數가 0.54로서 청렴지수(0.80)에 비하여 소득수준과의 상관관계가 낮다. 반면에 清廉指數와의 相關係數는 0.71에 달하여 부패도를 대리하는 변수로 상당히 유효하다.

분석결과는 〈表 4-19〉에서 알 수 있듯이 비관료적인 사회일수록 그리고 1인당 GDP가 낮을수록 경제성장이 빠르다. 두 설명변수가 清廉指數模型에 비하여 통계적 유의성도 높고 모형의 설명력(R²)도 크다. 이러한 결과를 바탕으로 다음 절에서는 관료주의와 부패가 경제성장에 미치는 영향을 多重回歸分析하는데 그 전에 부패에 영향을 미치는 요인들을 분석함으로써 政府運營의 改善方向을 모색한다.

20) 〈表 4-17〉에 나타나 있듯이 WEF에 따르면 관료주의 지수가 작은 나라는 홍콩(3위), 대만(15위), 미국(21위), 한국(32위), 일본(35위), 중국(48위) 등의 순이다. 한편 IMD의 순위는 홍콩(2위), 미국(15위), 대만(16위), 한국(33위), 일본(36위), 중국(46위) 등으로 나타나는데 WEF순위와 상관관계가 매우 높아 그 相關係數가 0.96에 달한다(〈附表 4-4〉 참조).

다. 不正腐敗와 官僚主義：回歸分析

관료주의가 성장률에 미치는 영향을 논의하기에 앞서서 부정부패 척결이 경제 및 사회발전에 필수불가결한 과제라면 腐敗度의 内生性에 대하여 면밀하게 조사할 필요가 있다. 따라서 본고에서는 국제투명성사회가 발표한 國家別 清廉指數를 從屬變數로 하고 부패도에 영향을 미칠 수 있는 여러 獨立變數를 사용하여 청렴도의 내생성을 검토하였다. 회귀분석모형을 식으로 표시하면 아래의 식 (4-3)과 같은데 여기서 Z_i 는 국가별 청렴도를, 설명변수 X_i 는 WEF가 조사한 官僚主義 指數, 정부소비 비율, 교육 및 소득수준과 보조금 비율을 포함한다.

$$Z_i = a + \beta X_i + e_i \quad (4-3)$$

<表 4-20>은 식 (4-3)의 회귀분석 결과를 나타내고 있다. 위에서 논의한 바와 같이 정부가 덜 관료적일수록 부패도는 낮으며 推定係數도 통계적으로 매우 유의하다. 따라서 각종 규제나 관료주의가 횡행하는 나라일수록 공직자의 비리도 심각한 것으로 인식되고 있는데 그 인과관계는 앞에서 논의한 바와 같이 상호적일 수 있다.

<表 4-20> 清廉指數에 대한 回歸分析結果

상수	-1.26(-1.45)
관료주의	1.02(4.11)
정부소비지출/GDP	0.09(2.46)
보조금·이전지출/GDP	-0.002(-0.08)
교육수준	0.29(2.65)
1인당 GDP(1990)	0.0001(3.64)
R ²	0.81
표본수	46

註：변수 관료주의의 수치가 높을수록 비관료적인 사회이며 교육수준은 초·중등 평균 교육연수임. () 안의 수치는 t값.

資料：World Bank, *World Development Report 1992, 1994*; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996, 1996*.

즉, 비리가 존속하기 위해서는 정부규제를 유지 또는 강화하여 기업들로부터 로비대상이 되어야 한다. 예상한 바와 같이 所得 및 教育水準과 清廉度는 正의 상관관계에 있으며 R^2 도 0.81에 달하여 국가별 청렴성 변화의 상당 부분을 위의 5개 변수가 설명한다.

본 실증분석에서 특기할 점은 다른 요인이 일정할 경우(*cetera paribus*) 국내총생산에서 政府가 消費하는 比重과 不正腐敗가 負의 相關關係에 있다는 관측이다. 즉, 정부가 국내경제에서 외양적으로 차지하는 비율이 크다고 해서 부정부패가 심하지는 않다. 오히려 소득수준과 관료주의가 통제되면 정부지출 비율과 청렴도는 正의 관계에 있게 된다. 다만 정부지출 가운데 보조금이나 이전지출과 같이 비교적 비경직적인 정부예산이 늘어나면 부패가 심화될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 보조금과 이전지출 비율(GDP 대비)을 추정식에 포함하였는데 이의 추정계수가 올바른 부호를 나타내고 있지만 통계적으로 유의하지 않아 이전재정이 많으면 부패가 심화된다고 단정할 수는 없다.

관료주의를 통제하면 政府消費 規模가 腐敗도와 負의 相關關係에 있다는 점은 매우 흥미로운 사실로 이는 부패가 적은 사회일수록 정부가 경제에서 차지하는 외양적 비중이 크다는 것을 의미한다. 이에 대한 해석은 다음과 같다. 만약 정부가 국가경제에 관여할 필요가 있는 경우에 그 정책수단으로서 국회나 여론의 감시를 받는 예산집행이 이용된다면 부패의 소지가 그만큼 적을 수 있다.

반면에 政府規模가 制御된 상황에서는 官僚主義와 清廉度는 負의 相關關係를 갖는다. 이는 정부가 경제를 통제함에 있어서 재정정책 대신 규제와 같은 관료주의적인 수단이 사용될 경우 필연적으로 정부관리의 자의성이 정책에 개제되어 비리가 유발되기 때문으로 해석된다. 이러한 분석결과는 대외적으로 드러나는 정부예산 이외에 관료주의를 통한 경제개입을 감안하여야 정부가 경제에 미치는 영향을 올바르게 파악할 수 있다는 사실을 간접적으로 시사하고 있다.

다시 말하면 제도의 미비로 야기될 수 있는 정부규제는 비리를 유발하게 마련이지만 비리 자체의 가격기능으로 인하여 경제의 효율성이 증진될 수 있다. 그러나 비리가 지연이나 학연 등 폐쇄적인 시장에서 독과점형태로 매대된다면 부정부패의 시장기능은 마비되게 마련이다. 이때 발생하는 경제·사회적 폐해는 政府豫算을 통한 간접적인 규제보다 더욱 심각할 수 있다. 왜냐하면 정부예산을 통한 經濟介入은 최소한 市場의 自律的 價格調整機能을 유지하기 때문이다.

이러한 측면에서 볼 때 관료주의는 비리를 유발할 뿐만 아니라 경제성장을 가로막는 요인이라고 할 수 있다. 특히 정부규제나 간섭이 자원배분의 비효율성을 유발할 뿐만 아니라 부패를 통하여 경제주체의 성장욕구를 저하시키고 地代追求의 動機를 부여한다면 더욱 그러하다. 관료주의가 실제로 경제성장을 감퇴시키는가에 대한 결론은 물론 실증분석을 거쳐야 할 문제이다. 따라서 다음 절에서는 관료주의와 청렴도가 경제성장률에 미치는 영향을 실증적으로 검토하는데 그 결과는 상기의 추론을 대체적으로 뒷받침한다.

상기의 논의를 종합하면 經濟成長을 도모하기 위해서는 政府豫算과 같은 量的 政府規模의 膨脹을 節制하는 것도 중요하지만 더욱 필요한 것은 관료주의를 통한 음성적인 정부간섭의 통제이다. 이는 정부규제의 경우 그 규모나 해악을 예측할 수 없을 뿐만 아니라 규제가 자의적으로 집행될 가능성이 농후하기 때문이다. 그러므로 정부가 민간경제에 간여할 필요가 있는 부문은 行政干涉이나 規制보다는 비교적 객관성을 떨 수 있는 財政이나 租稅政策으로 陽性化할 필요가 있다.

이러한 의미에서 볼 때 우리나라 정부개혁에 있어서 매우 시급한 것은 무조건적인 예산감소나 정부인원 감축보다도 다양한 정부규제 중 정부개입이 필요한 부문은 예산이나 조세정책으로 편입하고 이외의 정부규제를 과감히 철폐하는 일이다²¹⁾. 정부가 경제에 간여할

필요가 있을 때 재정정책을 통하여 당당하게 개입하고 또한 시장의 가격조정기능을 존중하는 태도야말로 깨끗하고 효율적인 정부 그리고 나아가서 지속적인 경제성장을 동시에 성취할 수 있는 길이기 때문이다.

2. 經濟成長과 國家運營

가. 經濟成長 決定要因 : 回歸分析

본절에서는 내생적 성장이론 등 기존의 연구결과를 바탕으로 국제보고서에 나타난 主要 國家들의 成長率을 推定하였다. 특히 위에서 언급한 바 있는 관료주의를 포함하여 성장요인을 검토함으로써 정부규모뿐만 아니라 그 운영이 경제성장과 어떠한 상관관계에 있는지를 분석한다.

회귀분석에서 이용된 설명변수들은 1990년 또는 그 이전의 수치로서 이는 물론 각종 獨立變數의 內生性を 피하기 위한 것이다. 다만 변수, 教育水準은 1995년 15세 이상 인구에서 평균 初·中等教育 修了年數를 이용하였고, 物價上昇率은 1986~1990년까지의 평균치를 사용하였다²¹⁾. 이러한 설명변수들은 식 (4-2)에서의 잠재적 국민총생산을 대리할 수 있는 변수들이다. <表 4-21>은 본고와 추정식에서 언급된 주요 指數와 變數의 평균 및 기타 통계치를 참고로 제시한 것이다.

-
- 21) 정부인원이 축소되면 규제도 자연적으로 감소하리라고 주장하는 의견이 일각에서 제기될 수도 있다. 하지만 이는 오히려 전문인력의 부족으로 인한 정책의 부실화를 유발할 수 있다. 중요한 것은 합리적인 정책의 입안과 수행을 제도화하는 일이다.
- 22) 1990년 물가상승률을 변수로 사용하여도 결과는 비슷하게 나타난다. 物價가 경제에 미치는 영향이 어느 정도 시간을 두고 나타난다는 점(lagging effect)을 고려할 때 1990년 이전의 平均物價가 더 의미있는 변수라고 판단된다.

〈表 4-21〉 各種 指數와 變數의 平均 및 其他 統計數值

(單位: US달러, %, 年)

변 수	평 균	표준편차	최소치	최대치
1인당GDP(1990)	10,731	9,592	299.4	33,560
경제성장률(1990~1995)	1.73	3.41	-12.7	10.5
WEF 경쟁력지수	-0.02	1.02	-2.36	2.19
IMD지수(순위)	23.5	13.42	1	46
EF지수	5.92	1.23	3.3	9.1
청렴도지수	5.89	2.42	2.43	9.43
관료주의지수	2.82	0.87	1.54	5
정부소비/GDP	15.27	5.81	5.6	28.8
물가상승률(1986~1990)	55.97	152.59	0.4	690.2
총투자/GDP	23.63	6.56	10.2	39.5
보조금·이전지출/GDP	13.5	9.8	0.9	37.2
출산율(1990)	2.41	1.03	1.3	6.3
교육수준	7.23	1.99	3.63	10.44

註: 경제성장률은 1인당 실질 국내총생산 평균성장률이고 교육수준은 초·중등 평균 교육연수임.

資料: World Bank, *World Development Report 1992, 1994*; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996, 1996*; *The Asian Wall Street Journal, 1996. 10. 22* and Others.

〈表 4-22〉는 추정식 결과를 나타낸 것이다. 이 표에서 첫번째 列 추정식(모형 I)은 관료주의를 감안한 회귀분석으로 기존 연구결과와 마찬가지로 투자율이 올라갈수록 그리고 출산율이 떨어질수록 경제성장률은 증가한다. 한편 教育水準은 成長率과 負의 相關關係에 있는데 통계적으로 유의하지는 않다. 文盲率이나 1人當 公共教育費를 그 대신 설명변수로 포함시켜도 이들 변수가 성장률을 통계적으로 유의하게 설명하지 않는다. 이 밖에도 배로(Barro, 1996)의 추정결과와는 달리 물가상승률도 경제성장과 유의한 상관관계에 있지 않는데 1990년 물가상승률을 대신 포함하여도 분석결과에 변화

는 없었다.

한편 경제성장에 대한 社會間接資本의 影響力을 검토하기 위하여 이를 대표할 수 있는 요인인 '道路鋪裝率'과 같은 변수를 추정식에 포함하여 보았으나 통계적으로 유의하지 않았다. 경제성장에 관한 기존 연구들도 사회간접자본이 경제발전에 미치는 영향력에 대하여 엇갈린 연구결과를 제시하고 있는바²³⁾ 이는 첫째, 사회간접자본을

〈表 4-22〉 經濟成長率에 대한 回歸分析結果 比較

	모형 I	모형 II	모형 III
상수	1.71(0.59)	2.86(1.01)	2.73(0.91)
관료주의	0.77(1.76)	-	-
청렴지수	-	0.32(1.34)	0.82(1.98)
총투자/GDP	0.13(2.36)	0.12(2.31)	0.11(2.89)
정부소비/GDP	0.04(0.59)	0.02(0.26)	-0.03(-0.34)
보조금이전지출/GDP	-0.12(-2.43)	-0.12(-2.58)	-0.11(-2.27)
출산물	-1.07(-2.35)	-1.09(-2.37)	-1.01(-2.07)
교육수준	-0.09(-0.45)	-0.13(-0.59)	-0.33(-1.23)
물가인상률	0.002(0.86)	0.002(1.08)	0.003(1.15)
1인당GDP(1990)	-0.0001(-1.96)	-0.0001(-2.00)	-0.0001(-2.41)
R ²	0.50	0.49	0.48
표본수	46	46	46

註 : 1. 모형 III은 이단계 최소자승식을 응용한 결과임.

2. 추정식에 이용된 각종 변수는 1990년 수치인데 교육수준은 1995년 15세 이상 인구에서 평균 초등·중등교육 修了年數를 물가인상률은 1986~1990년까지의 평균인상률을 의미함.

3. () 안의 수치는 t값임.

資料 : World Bank, *World Development Report 1992*, 1994; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996 and Others.

23) Easterly and Rebelo(1993)에 따르면 국민총생산에 대비한 사회간접자본 지출의 확대는 성장을 촉진한다. 그러나 Devarajan, Swaroop and Zou (1996)에 의하면 정부소비지출이 고정된 상태에서의 사회간접자본의 증가는 후진국의 경우 성장률을 둔화시키고 선진국에서는 성장을 촉진한다.

대리할 수 있는 변수의 정확성이 결여되어 있고, 두번째로 사회간접자본과 민간투자가 밀접한 관련이 있어 회귀분석에서 투자율이 사회간접자본을 대표하기 때문으로 생각된다²⁴⁾

본고에서의 주된 관심은 政府生産性인데 政府消費가 國內總生産에서 차지하는 비율이 증가한다고 성장률이 통계적으로 유의하게 증가하지 않는다. 정부지출이 경제성장에 미치는 영향이 전술한 바와 같이 非單線的(nonlinear)일 수 있으므로 추정식에 정부지출의 自乘値를 포함하여 보았으나 변화가 없었다. 이는 財政支出이 資源配分の 왜곡을 초래하는 租稅徵收를 전제로 하므로 비록 재정지출이 생산적이라 하여도 정부소비에 따른 조세왜곡과 생산위축효과를 감안하면 성장에 아무런 도움이 되지 않을 수 있다²⁵⁾.

그런데 조세징수에 의한 왜곡이 일정한 경우, 따라서 정부지출도 고정되었을 때 정부지출의 구조가 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 즉 한정된 정부예산의 많은 부분이 복지증대 등 정치적 고려에 의한 소비보다도 研究開發이나 社會間接資本에 투자된다면 성장률이 증가할 수 있다. 그러므로 국민총생산에서 補助金과 移轉支出이 차지하는 비중을 독립변수로서 본 추정식에 따로 포함하였다. 그 결과 成長率은 補助金 등과 負의 相關關係를 나타낸다.

일반적으로 복지확충에 주로 쓰여지는 移轉支出은 성장둔화적인 측면이 강하다. 그러나 산업정책적인 측면에서 지출되는 보조금은 효율적으로 사용된다면 성장에 도움이 될 수 있는 정부지출이다. 따라서 상기 변수의 추정계수가 혼합된 결과를 유발할 것으로 예상

24) 한편 대외개방도가 2차세계대전 이후에 각국의 경제성장에 기여하였다는 연구가 있는데 대외개방도가 투자비율과도 자료상 밀접한 상관관계를 나타내어 기존연구들은 대외개방도에 대하여 혼합된 결론을 내리고 있다(R. Levine and D. Renelt, 1992).

25) Devarajan, Swaroop and Zou(1996)도 이러한 추정결과와 유사한 관측을 하고 있는데 Barro(1996)에 의하면 국방비와 교육비를 제외한 정부지출은 성장을 둔화시킨다.

할 수 있는데 추정결과에서는 이전지출 효과가 강하게 나타나고 있다. 만약 보조금과 이전지출 내역에 대한 통계를 분리할 수 있다면 좀더 명확한 결론을 유도할 수 있을 것이다. 그러나 추측컨대 보조금이 만약 성장유망산업에 투입되지 않고 실제로 사양산업에 쓰여 지거나 정치적 로비에 따라 자의적으로 배분된다면 보조금 등은 본 추정식에서 보여 주듯이 성장률과 부의 상관관계를 가질 것으로 생각된다²⁶⁾.

이 밖에도 정부 재정구조의 역할을 좀더 구체적으로 파악하기 위하여 政府投資比率를 回歸分析에 포함하였는데 공공투자가 통계적으로 유의하게 성장률에 영향을 미친다. 그러나 GDP 대비 총투자 비율이 정부투자비율에 민감하게 반응하여 공공투자는 최종 추정식에서 삭제하였다.

상기의 실증분석에서 흥미로운 점은 비관료주의적인 국가일수록 성장률이 높다는 사실이다. 일반적으로 所得水準이 높은 先進 諸國에서는 官僚主義나 腐敗程度가 낮다. 한편 소득수준이 올라갈수록 성장률은 낮으므로 관료주의나 부패도와 성장률은 정의 상관관계에 있으리라는 예측이 가능한데 성장률에 영향을 미치는 여러 변수들을 감안한 本稿의 多重回歸分析 結果는 이러한 일반적 추측을 뒤엎는 결과이다²⁷⁾. 이와 같이 관료주의가 경제성장을 감퇴시키는 이유는 관료주의가 市場에 의한 효율적인 자원배분을 저해할 뿐만 아니라 비생산적인 비리를 조성함으로써 경제적 동기에 의한 성장욕구를 저해하기 때문으로 풀이된다.

26) 특히 보조금과 이전지출이 자의적으로 분배된다면 부패도 심각할 수 있는데 앞절에서 보듯이 보조금 등의 지출비율이 높을수록 청렴도도 떨어지지만 이러한 관측이 통계적으로 유의하지는 않다.

27) 본고에서 사용된 변수 (비)관료주의와 소득수준 그리고 경제성장률과의 單純相關係數(simple correlation coefficient)은 각각 0.54, 0.18에 달한다. 따라서 단순한 관계만 논한다면 관료주의적 풍토가 적은 나라일수록 성장률이 높기는 하지만 그 관계는 소득수준에 비하여 매우 미약하다.

정부소비가 정부의 量的 規模를 대표하는 변수라면 관료주의는 質的인 側面을 대리하는 변수이다. 따라서 상기의 추정결과는 비록 양적인 측면에서의 정부운영이 租稅歪曲을 동반하므로 경제성장에 혼합된 결과를 유발할 수 있지만 정부의 건전한 운영은 성장과 밀접한 관련이 있고 과도한 정부규제는 경제성장을 감퇴할 수 있음을 지적하고 있다고 할 수 있다. 더욱이 보조금과 이전지출 등 지출구조의 변화가 성장에 크게 영향력을 행사하고 있음을 감안하면 건전한 양질의 정부운영이 성장에 미치는 역할은 지대하다고 판단된다.

나. 經濟成長과 政府運營：綜合評價

본고에서는 정부규제와 정부예산이 부정부패와 경제성장에 미치는 영향을 각각 실증분석을 통하여 검토하였다. <表 4-23>에 요약된 바와 같이 관료주의는 경제성장을 저해하는 경향이 있으며 국가별 청렴도에도 부정적인 효과를 나타낸다. 한편 정부규모는 성장에 큰 영향을 미치지 않는 대신 부패도와는 負의 相關關係에 있다. 즉, 청렴한 나라일수록 정부지출이 국내총생산에서 차지하는 비율은 높다. 그러나 높은 정부비중이 경제성장을 저해하지 않고 다만 移轉支出과 같은 福祉性豫算이 성장을 감퇴할 수 있다. 그 반면 관료주의적인 사회일수록 성장률도 낮고 부패도 심하다.

이러한 현상에 대한 해석이 여러 가지 있을 수 있지만 본고에서

<表 4-23> 政府運營이 經濟成長과 不正腐敗에 미치는 影響：綜合評價

	경제성장	부정부패
정부소비	?	-
관료주의	-	+
이전지출	-	?

註：<表 4-20>과 <表 4-22>의 분석결과를 요약함.

주목하고 싶은 사실은 자본주의 역사가 깊은 나라일수록 관료주의가 적다는 사실이다. 선진국들은 역사적 경험을 바탕으로 정부규제의 폐해를 잘 인식하고 있고 따라서 간접적 정책수단이라는 하지만 시장기능을 보존하고 비리의 가능성이 적은 예산과 조세정책을 선호하여 정부규모가 팽창하게 된 것이 아닌가 한다.

한 예로서 정부가 개입할 필요가 있는 부문이 있다고 가정하자. 이 경우 정책수단으로서 정부는 行政指針과 같은 政府規制 또는 豫算과 租稅를 통한 정책유도를 피할 수 있다. 그런데 정부규제의 경우 신속하고 확실한 정책효과를 기대할 수 있지만 그 자의성으로 인하여 비리를 잉태할 수 있다. 더욱이 일단 부패가 유발된 후에는 부정을 은폐하고 존속시키기 위해서 관료주의를 바탕으로 한 시장 통제나 행정의 불투명성을 계속 유지할 필요가 있다. 다시 말하면 관료주의와 비리의 인과관계는 쌍방으로 이루어질 수 있고 비리는 관료주의라는 온상 안에서 확대재생산되면서 經濟成長에 直·間接적으로 악영향을 미칠 수 있다.

이러한 의미에서 경쟁력 향상을 위하여 가장 필요한 정부개혁은 정부규모 축소와 같은 외양적인 개선이 아니라 규제나 간섭이 요구되는 부문은 豫算과 租稅政策으로 陽性化하고 그 외의 규제는 과감히 풀어주는 일이다. 관료주의는 정부소비와는 달리 부패에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 성장에도 걸림돌이 되기 때문이다. 관료주의 개선과 규제완화를 통한 청렴한 정부운영이 수반될 때 경제성장도 더욱 빠르게 진전될 수 있다는 교훈을 위의 두 회귀분석이 내포하고 있다고 할 수 있다.

지금까지 관료주의가 경제성장에 직·간접적으로 미치는 영향을 논의하였다. 관료주의가 청렴도 대신 경제성장을 결정짓는 요인으로 사용된 주된 이유는 清廉度가 內生的일 수 있고 또 다른 독립변수인 所得水準과 多重線型性을 가질 수 있기 때문이었다. 이러한 추측에 대한 반증으로서 <表 4-22>의 두번째 列은 관료주의를 대

신하여 清廉度指數를 회귀식에 직접 포함한 후 일반 최소자승식(Ordinary Least Squares)을 사용한 결과이다. 예상한대로 청렴도의 추정계수는 비리가 적을수록 성장률이 올라감을 보여주고 있으나 추정계수가 통계적으로 유의하지는 않다.

청렴지수의 내생성을 극복하기 위한 한 가지 방법은 2단계 최소자승식(Two Stage Least Squares)을 이용하여 청렴도가 경제성장에 미치는 영향을 검토하는 것이다. 모형 III에 나타난 결과를 살펴보면 청렴한 나라일수록 경제성장이 빠르게 진행되고 통계적으로도 추정계수가 유의하다. 앞 절에서 不正腐敗는 價格機能을 복원함으로써 資源配分의 歪曲을 矯正할 수 있는 역할을 할 수 있다고 논하였다. 그러나 정부규제나 간섭으로 인하여 유발되는 특권이 완전경쟁하에 경매에 의하여 배분되지 않으면 비리의 가격기능이 오히려 비효율적일 수 있다. 상기의 추정식은 부정부패가 장기적으로 효율성을 증진하기보다는 성장에 걸림돌이 된다는 결론을 뒷받침하고 있다.

다. 既存 研究結果

지금까지 본고는 각종 국제보고서에 나타난 국가별 국제경쟁력지수의 신뢰성을 검토하고 또한 清廉指數와 官僚主義의 相關關係 그리고 이들 변수들과 經濟成長率과의 관계를 회귀분석하였다. 우선 경쟁력지수들의 신뢰성을 살펴보면 지수들이 잠재적 국내생산력을 대리하여 경제성장률을 상당히 유의하게 설명할 수 있었다. 그러나 이러한 관계가 다른 설명변수들을 포함할 경우 상당히 불안정적임을 알 수 있었다.

이 밖에도 경쟁지수를 사용할 경우 경제성장과 각종 成長動因에 대한 인과관계가 명확하게 밝혀질 수가 없고 따라서 정책의 우선순위를 판단할 수 없다. 그러므로 만약 한 국가의 경쟁력을 하나의 수치로 표시하여 인용할 필요가 있을 때 경쟁력지수의 한계를 감안하

지 않을 경우 오용될 여지가 있다.

이러한 문제들로 경제성장에 대하여 심각하게 접근하고 있는 기존 연구는 각종 성장요인들을 개별적으로 분석함으로써 실제 정책 결정에도 많은 도움이 될 수 있다. 기존의 연구들은 추정방식에 따라 대체로 두 가지로 나누어진다. 구체적으로 설명하면 본고에서와 같이 多重回歸分析을 이용하여 經濟成長을 推定하거나(Barro, 1996) 또는 生産函數推定(production function estimation)을 사용하여 成長率을 分析하는 研究이다(Young, 1994).

回歸分析은 經濟成長論에서 전통적으로 사용되고 있는 방식인데 이를 주로 사용하는 학자들은 동아시아에서의 경제성장에 대하여 긍정적인 반응을 보이고 있다. 그 예로 Barro는 우리나라가 향후 2000년까지 연평균 GDP성장률이 세계최고수준인 6.2%를 기록, 세계평균 성장률 2.5%를 크게 상회할 것으로 전망하고 있다. 한편 금융시장의 불안정성을 강조하고 있는 Stiglitz(1996)도 동아시아 국가가 변화하는 경제상황에 따라 정부정책을 신축적으로 적용함으로써 정책의 성공 가능성을 높이고 효과가 없는 정책은 주저없이 폐지하였다고 주장한다²⁸⁾.

이와 반대로 동아시아의 경제성장이 결코 반복될 수 없는 一回의 成長(non-repetitive one time growth)이라는 주장도 있다. Krugman(1994)이 *Foreign Affairs*에 기고한 그 유명한 「아시아 기적의 신화(The Myth of Asia's Miracle)」를 필두로 한 일련의 연구는 生産函數推定을 통한 동아시아 국가들의 경제성장을 추적한 결과 다음의 두 가지 결론을 맺고 있다. 첫째, 동아시아 신흥공업국의 급속한 성장은 각종 생산요소 특히 物的 資本의 急增에 기인한 것이다. 둘째, 이들 國家의 經濟成長은 效率性, 즉 단위당 생산량

28) 이 밖에도 Stiglitz는 동아시아 국가가 정부에 의한 금융시장과 금융제도 확립, 저축증진, 부족한 자원을 수출지원에 집중하여 투자의욕을 고취하였다고 논하고 있다.

증가가 아닌 生産要素의 增大로 인한 것이므로 지속될 수 없는 성격의 성장이다. 따라서 동양적 사회규범에 바탕을 둔 정부주도의 시장개입, 강력한 무역과 산업정책이 서양의 자유주의에 기초한 시장경제보다 더 효율적일 수 있다는 주장은 신빙성이 없는 추론이다.

체제논쟁까지 불러일으킨 Krugman의 주장을 Young의 연구결과가 실증적으로 뒷받침한다. Young은 생산요소의 產出彈力性(output elasticity, 실제로는 각 생산요소의 소득점유율)과 이들의 성장률로 총생산성장률을 설명하는 成長會計方式(growth accounting method)으로 동아시아 성장을 분석하였다. 그의 연구에 의하면 동아시아 제국의 總要素生産性(total factor productivity)²⁹⁾은 한국이 1.6%, 대만 1.9% 홍콩 2.3% 등으로 일본(4.1%), 독일(3.7%)보다 낮고 미국(1.4%), 영국(1.9%)과 비슷한 수준이다³⁰⁾. 그러므로 Young은 이들 국가의 成長이 投資, 勞動參加率, 教育率의 增加로 인한 '일시적(one-shot)' 성장이며 신고전 발전이론은 신흥국가의 발전을 충분히 설명할 수 있다고 단언한다.

成長會計論者들의 주장처럼 신흥공업국들(NICS)이 경제성장의 많은 부분을 생산요소의 단순한 증가로 메워 온 것은 사실이다. 물론 이들이 사용한 자료의 정확성이나 規模의 經濟의 一定性(constant return to scale)과 같은 假定의 문제점을 제기할 수 있다. 하지만 본고에서 주목하고 싶은 점은 內生的 成長理論에 바탕을 둔 物的資本의 內生性이다. Lucas에 의하면 투자율과 성장률은 正의 상관관계에 있게 마련인데 여기서 발전론의 학문적 역할이 끝나는 것은 아니다.

29) 중요소생산성은 각 생산요소가 두 비교연도 사이에 변화하지 않았을 경우 효율성 증진으로 발생한 생산량증가를 추정한 수치이다.

30) 동아시아 국가의 중요소생산성 증가율은 1966~1990년 사이의 증가율이며 선진국가 수치는 주로 1950~1973년 증가율이다(Young, 1994).

만약 경제성장이 수치화할 수 없는 人的 資本에 의하여 결정된다 하더라도 인적 자본의 증가에 대응하는 物的 資本에 대한 投資는 필요하다. 한 예로 직장 또는 경험에서의 학습효과(learning effect)에 의한 外部效果가 존재한다고 하자. 이러한 외부효과는 측정하기가 어려운 변수로서 만약 물적 자본이 이 변수와 상관관계가 있는 경우 觀測의 同一性(observational equivalence)으로 인하여 경제성장이 단순히 물적 자본의 증가에 기인한 것으로 오측할 수 있다. 따라서 국가별 생산함수의 추정식은 성장률과 생산요소 또는 생산요소 사이의 인과관계를 간과할 수 있다.

Lucas에 따르면 經濟成長의 動因은 人的 또는 知的 資本의 축적이다. 물적 자본이 필요불가결하지만 부수적 요소이다. 특히 중요한 것은 외부효과를 갖는 ‘직장에서의 배움(learning on the job)’이며 이를 바탕으로 경제가 계속 성장하려면 신상품의 개발과 생산이 지속적으로 이루어져야 한다. 그러므로 이러한 배움에 기반을 둔 성장은 특화될 수밖에 없고 이는 무역의 신장을 의미한다. 따라서 통계적으로 보면 成長率과 貿易規模 그리고 投資率은 正의 相關關係를 보이게 된다³¹⁾.

인적 자본의 중요성과 물적 자본의 인과관계를 강조하는 내생적 성장이론에 대한 실증적 뒷받침은 Gemmell(1996)에서 찾을 수 있다. Gemmell에 따르면 취학률이나 문맹률과 같은 인적 자본의 대리변수는 인적 자본의 역할에 대하여 부정확한 결론을 유도할 수 있다. 반면에 學業取得 年數와 기타 노동에 대한 통계자료를 응용한 인적 자본의 변수는 경제성장에 직접적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 물적 자본의 증가를 통하여 간접적으로 경제성장에 도움이 되고 있다.

31) 기존의 많은 연구가 투자율과 무역규모 사이에 多重共線性(multicollinearity)이 존재하며 이로 인하여 두 변수의 추정계수가 독립적이지 않다고 지적하고 있는데 본고의 회귀분석에서도 동일한 현상이 나타난다.

이와 같이 成長會計論의 限界 — 因果關係의 證明 — 는 분명히 존재한다. 그럼에도 불구하고 이 이론의 학문적 업적을 무시할 수 없는 이유는 技術開發과 制度改革을 통한 效率性 提高가 없는 경제성장은 지속될 수 없기 때문이다. 즉, 인적 자본이 경제성장의 동인이라는 Lucas의 이론을 우리가 수용한다 하여도 경제규모가 어느 수준에 이르면 동원 가능한 노동력이 고갈될 것이며 교육의 한계생산성도 떨어지게 된다.

그러므로 끊임없는 경제성장을 유지하려면 각종 제도개선을 통한 人的 資本의 蓄積과 技術開發이 先行되어야 한다는 Krugman의 주장을 우리가 겸허하게 수용할 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때 政策의 透明성과 一貫性 같은 양질의 정부운영이 성장을 촉진하고 부패를 저하시킨다는 본고의 결론은 매우 중요한 정책적 시사점을 제시하고 있다. 인적 자본의 개발에 있어서 두 가지 필수불가결한 요소는 多樣性이 존중되는 社會環境과 創意力이 보답받는 시장체제의 확립이다. 따라서 국민을 선도할 위치에 있는 정부가 규제와 간섭으로 국가경영에 임한다면 지속적인 경제성장은 요원할 것이다.

특히 관료주의와 정부개입이 만연되어 있는 우리나라 정부운영에 있어서 정책입안자들의 과감한 사고전환이 매우 절실하다. 이러한 체질개선은 현재 진행중인 임금동결을 통한 경쟁력 10% 올리기 운동이나 또는 금리 1% 인하와 같은 短期的이고도 強壓的인 政策運用이 아닌 構造的 接近을 통한 競爭力 強化를 요한다. 현재의 고비용-저효율구조, 무역수지의 악화 그리고 OECD 가입에 따른 대외 개방 압력 등 수많은 난제를 해결하기 위해서도 더욱 그러하다.

국가경영이 어려운 시기일수록 진정한 변화가 용이하며 올바른 개혁은 오히려 도약의 계기로 작용할 수 있다. 정부는 현 시점에 있어서 市場體制의 強化를 근간으로 각종 제도개선에 대한 구체적인 대안을 제시하고 이를 일관성 있게 추진할 수 있어야 한다. 정부가 스스로 기득권을 포기하는 모습을 보일 때 民間部門에서도 競爭과

創意를 尊重하는 시장이 제 기능을 발휘할 수 있다. 노력하는 자가
정당한 보답을 받는 사회의 확립이야말로 진정한 國家競爭力이기
때문이다.

IV. 結 論

본 논고는 각종 국제보고서상의 競爭力指數를 제시하고 그 작성 방법을 논한 후 우리나라의 경쟁력에 대한 국제적 평가와 그 배경을 설명하였다. 국제사회에서 인식하고 있는 우리나라 경쟁력은 과거에 비하여 계속 개선되고 있고 노동·기술부문과 정부운영에 있어서의 量的인 면은 우수한 것으로 평가되고 있다. 하지만 對外開放도와 官僚主義 등 政府部門의 質的인 측면에서는 우리가 상당히 뒤떨어진 것으로 인식되고 있다.

제 II 장에서는 각종 국제경쟁력 지수의 신뢰성을 검증하기 위하여 이들 지수와 경제성장률과의 상관관계를 살펴보았다. 그 결과 경쟁력지수가 성장률의 일정부분을 설명할 수 있으나 다른 변수들을 함께 고려하면 설명력이 급속하게 떨어져서 경쟁력지수의 안정성(robustness)이 문제가 되고 있음을 알 수 있었다.

경쟁력지수의 또 다른 문제점은 국가경쟁력이 취약하다 하더라도 여기서 구체적이고 명확한 정책적 시사점을 유도할 수 없다는 사실이다. 환언하면 한정된 자원으로 운용할 수밖에 없는 국가정책에 있어서 중요한 것은 各種 政策의 效率性을 比較할 수 있는 과정이다. 그러나 국가경쟁력이란 나열된 경제·사회지표를 불완전한 기준하에 하나의 수치로 종합하였다는 점에서 정책순위도를 결정하는데 도움이 될 수 없는 태생의 한계가 분명히 존재한다.

최근 국가경쟁력이 사용자의 의도에 따라 무차별적으로 인용되어 우리나라 경제개혁의 올바른 방향을 정립하는 데 혼동을 야기한다는 점에서도 개념의 남용을 경계할 필요가 있다. 특히 國際貿易은 比較優位에 그 기반을 두고 있으므로 경쟁력강화를 위한 시급한 과

체는 비교우위에 있는 산업과 그렇지 않은 산업을 구별하여 제한된 국가자원을 효율적으로 사용하는 데 있다.

이러한 의미에서 경쟁력지수가 국가경쟁력을 하나의 수치로 표시한다는 ‘선언적’ 의미는 있을지 모르나 경제성장의 인과관계를 분석하고 개선방향을 구체적으로 제시하는 실용적 가치는 제한되어 있다고 할 수 있다.

각종 국제보고서에서 일관되게 주장하고 있는 우리나라 政府部門의 취약점은 官僚主義와 非正常的인 行政慣行 등 政府運營의 非效率性이다. 비록 우리 정부가 재정이나 조세정책에 있어서 우수한 평가를 받고 있으나 투명한 정부운영이 이루어지지 않는다면 정부 부문이 향후 우리나라 경제발전에 상당한 걸림돌로 작용할 가능성이 많다.

이는 政府規制나 官僚主義가 政府生産性뿐만 아니라 經濟成長에도 直·間接적으로 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히 무역경쟁이 갈수록 치열해지는 현 시점에서 관료주의적 정부운영은 탄력적인 대응을 요하는 대외무역에 역기능을 할 수 있다. 또한 과도한 政府規制는 不正腐敗를 誘發하고 이를 확대재생산함으로써 부패를 심화시킬 수 있다.

이에 비하여 市場을 통한 효율적 자원배분은 국내산업의 경쟁력을 향상시킴으로써 현재의 高費用-低效率構造를 타파할 수 있다. 단순히 高地價 또는 高金利를 억제하는 정책은 또 다른 경제적 부작용을 조장할 것이다. 올바른 그리하여 국민의 신뢰를 받을 수 있는 정책이란 高費用構造가 발생하게 된 構造의 原因을 糾明하고 이를 합리적으로 시정하고자 하는 노력에서 비롯된다.

이러한 의미에서 우리나라가 당면한 가장 심각한 문제는 고비용 구조나 개방압력이 아니라 이러한 어려움에 탄력적으로 대응할 수 있는 國家運營의 柔軟性이다. 이제는 국가적 난관을 숙지하고 이에 효율적으로 대처할 수 있는 정치·사회제도의 성숙함이 없이 지속적

성장을 기대할 수 없다. 왜냐하면 첨예화되고 있는 무역경쟁 속에서는 기업뿐만 아니라 정부도 경쟁의 대상이 될 것이기 때문이다. 국가경쟁력을 굳이 정의하자면 노동법이나 한보사태와 같은 難題를 합리적이고도 효율적으로 해결할 수 있는 社會制度의 彈力性이 아닌가 한다.

최근 정부개혁과 관련하여 부정부패의 폐해에 대한 논의가 다양하게 표출되고 있지만 비리가 경제성장에 미치는 영향에 대한 실증적인 연구결과는 국내외에서 매우 드물다. 그리고 정부규제나 관료주의도 부정부패와 경제성장에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 제Ⅲ장에서는 국제보고서에 나타난 국가별 부패(청렴)도를 소개하고 비리의 경제적 효과에 대하여 자세히 논의하였다.

또한 非理의 内生性을 검토하기 위하여 관료주의나 정부소비 비율 그리고 소득수준 등이 부정부패에 미치는 효과를 회귀분석하였다. 그 결과 豫算支出과 같은 量的인 政府規模보다는 官僚主義 등의 質的 政府運營이 腐敗에 심각한 영향을 미친다는 것을 발견하였다. 이는 정부의 규제정책이 재정이나 조세정책보다 자의적이고 음성적으로 수행되어 비리가 조장될 여지가 많기 때문으로 해석된다.

한편 본고에서는 官僚主義와 非理가 經濟成長에도 否定的인 效果를 낳고 있다는 결론을 실증분석을 통하여 유도할 수 있었다. 따라서 관료주의는 부패를 유발하고 이를 통하여 경제성장에 간접적인 폐해를 끼칠 수 있을 뿐만 아니라 성장에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 연구결과는 수치화하기 어려운 제도적인 측면에서의 정부운영이 매우 중요함을 지적하는 것이다. 특히 전술한 바와 같이 각종 국제보고서가 한결같이 주장하고 있는 우리나라 정부부문의 문제점은 그 운영의 열악성이다. 그러므로 상기의 분석결과는 制度的 改革을 통한 政府運營의 透明性 提高가 정부개혁뿐만 아니라 경제개혁을 위해서도 시급하고도 중요한 과제임을 증명하고 있다고 할 수 있다.

이러한 논의가 모든 정부개입을 무조건적으로 철폐하라는 주장은 물론 아니다. 정부개입이 꼭 필요한 부문에 있어서는 정부가 행정 규제보다 豫算과 租稅政策을 통하여 民間經濟를 規制하여야 한다. 왜냐하면 재정정책은 첫째, 국회와 여론의 감시를 받는다는 측면에서 정부관리의 자의성과 비리가 개제될 여지가 상대적으로 적고, 둘째, 예산과 조세를 통한 정부개입은 시장의 자율적인 價格調整機能을 保存하기 때문이다.

정책투명성과 일관성이 유지되는 정부운영이 성장을 촉진하고 부패를 저하시킨다는 본고의 결론은 우리나라 경제개혁에 있어서 의미있는 정책적 시사점이라고 판단된다. 어려운 시기에 국가경영을 책임맡은 정부는 국가적 난관을 발전의 계기로 삼는 슬기로우미 필요하다. 그러한 현명함은 규제와 간섭을 최소화하고 다양성과 창의력이 보답받는 시장체제를 확립하는 데 있다. 노력하는 자가 정당한 보답을 받는 사회의 확립이야말로 진정한 국가경쟁력의 원천이기 때문이다.

마지막으로 정책담당자들은 현재 진행중인 부정부패 척결이나 규제완화가 일시적이고도 정치적인 목적으로 남용되지 않도록 노력함으로써 개혁의 성과를 국민들과 공유할 수 있어야 한다. 구체적으로는 공무원 처우개선과 부정부패방지법을 도입하여 비리의 구조적인 먹이사슬을 과감히 제거하여야 한다. 비리척결에 대한 확고한 정부의지를 국민에게 제시할 수 있을 때 진정한 개혁에 대한 폭넓은 공감대가 국민들 가운데 형성될 것이며 이러한 국민적 지지야말로 성공적인 정부개혁에 필수불가결한 요소이기 때문이다.

參 考 文 獻

- 「국제 민간평가기구 발표 믿을 만한가」, 『매일경제신문』, 1996. 5. 31.
- 「뇌물 많은 나라 경제도 엉망」, 『한국경제신문』, 1996. 10. 24.
- 「부정부패」, 국민의식조사, 『한국경제신문』, 1996. 11.
- Barro, Robert J., “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth,” *Journal of Political Economy*, Vol. 95, No. 5, Part 21, pp. 103~125.
- _____, “Korean Growth Prospects in a Cross-country Framework,” miemo, 1996.
- Beck, R. L. and J. M. Connolly, “Some Empirical Evidence on Rent-seeking,” *Public Choice*, Vol. 87, 1996.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, and Hen-fu Zou, “The Composition of Public Expenditure and Economic Growth,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, 1996, pp. 313~344.
- “Does Corruption Stunt Growth?,” *The Asian Wall Street Journal*, October 22, 1996.
- World Bank, *World Development Report 1992*, 1994.
- Dowrick, Steve, “Estimating the Impact of Government Consumption on Growth : Growth Accounting and Endogenous Growth Models,” *Empirical Economics*, Vol. 21, 1996, pp. 163~186.
- Easterly, William and Sergio Rebelo, “Fiscal Policy and Economic Growth,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, 1993, pp.

417~458.

Euromoney, *Euromoney*, Various months.

Gemmell, Norman, "Evaluating the Impacts of Human Capital Stocks and Accumulation on Economic Growth : Some New Evidence," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 58, No. 1, 1996, pp. 9~28.

Gwartney, James and Walter Block, *Economic Freedom of the World 1975~1995*, The Fraser Institute, 1996.

International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996.

Islam, Sadequl, "Economic Freedom, per Capita Income and Economic Growth," *Applied Economics Letters*, Vol. 3, 1996, pp. 595~597.

Kim, Jongil and Lawrence J. Lau, "The Source of Economic Growth of the East Asian Newly Industrialized Countries," *Journal of the Japanese and International Economies*, 8, 1994, pp. 235~271.

Krugman, Paul, "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6, November/December 1994.

_____, "What Are the Lessons of Asian Growth?," 『산업연구』, 제 2집 제1호, 1996, pp. 79~91.

_____, "Making Sense of the Competitiveness Debate," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 12, No. 3, 1996, pp. 17~25.

Levine, Ross and David Renelt, "A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions," *American Economic Review*, Vol. 82, No. 4, 1992, pp. 942~963.

Liu, Francis T., "An Equilibrium Queuing Model of Bribery," *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 3, 1985, pp. 760~781.

- Lucas, Robert E., "Making a Miracle," *Econometrica*, Vol. 61, No. 2, March 1993, pp. 251~272.
- Paul, Satya, "A Modified Human Development Index and International Comparison," *Applied Economics Letters*, Vol. 3, 1996, pp. 677~682.
- Shleifer, A. and Vishny R. W., "Corruption," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 58, No. 3, 1993, pp. 599~617.
- Stiglitz, Joseph E., "Some Lessons from the East Asian Miracle," *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 2, August 1996, pp. 151~177.
- Stiglitz, Joseph E. and Marilou Uy, "Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle," *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 2, August 1996, pp. 249~276.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996.
- Young, Alwyn, "A Tale of Two Cities : Factor Accumulation and Technological Change in Hong Kong and Singapore," *NBER Macroeconomics Annual*, 1992.
- _____, "Lessons from the East Asian Nices : A Contrarian View," NBER Working Paper No. 4482, October 1993.
- _____, "The Tyranny of Numbers : Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," NBER Working Paper No. 4680, March 1994.

〈附 錄〉

〈附表 4-1〉 年度別 IMD 競爭力指數

	1992	1993	1994	1995	1996
싱가포르	2	3	2	2	2
홍콩	4	4	4	3	3
뉴질랜드	18	18	10	9	11
미국	1	1	1	1	1
룩셈부르크	—	—	—	—	8
스위스	7	7	5	5	9
노르웨이	22	21	12	10	6
캐나다	17	17	20	13	12
대만	11	11	22	14	18
말레이시아	14	14	18	23	23
호주	20	20	16	16	21
일본	3	2	3	4	4
태국	26	26	26	27	30
영국	15	16	14	15	19
한국	29	28	32	26	27
독일	5	5	6	6	10
프랑스	16	15	13	19	20
인도네시아	37	38	36	34	41
필리핀	33	35	37	36	31
스페인	30	30	27	28	29
멕시코	34	33	29	42	42
중국	—	—	34	31	26
이탈리아	27	27	28	29	28
인도	42	42	38	37	38
브라질	44	44	43	38	37
러시아	—	—	46	46	46

註：WEF 대상국가를 기준으로 함.

資料：International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996.

〈附表 4-2〉 年度別 經濟的 自由指數(Economic Freedom Index)

	1975	1980	1985	1990	1995
싱가포르	6	3	2	2	2
홍콩	1	1	1	1	1
뉴질랜드	27	22	30	19	3
미국	10	9	6	3	4
룩셈부르크	—	—	—	—	—
스위스	3	2	3	4	5
노르웨이	38	42	34	32	30
캐나다	9	4	16	7	10
대만	25	19	19	21	16
말레이시아	19	16	4	5	7
호주	22	17	15	18	11
일본	18	13	8	6	9
태국	24	20	21	12	8
영국	20	26	11	8	6
한국	29	28	22	31	12
독일	11	12	12	13	18
프랑스	28	27	41	27	24
인도네시아	16	21	10	10	23
필리핀	26	24	23	25	22
스페인	32	30	32	33	28
멕시코	21	32	31	30	26
중국	—	—	—	—	—
이탈리아	30	35	36	29	31
인도	42	34	39	43	39
브라질	44	56	55	52	51
러시아	—	—	—	—	—

註：WEF상의 국가를 기준으로 함.

資料：James Gwartney and Others, *Economic Freedom of the World 1975 ~ 1995*, The Fraser Institute, 1996.

〈附表 4-3〉 年度別 國家危險度(country risk) 順位

	1993	1994	1995	1996	1996~1997
싱가포르	10	10	8	3	1
홍콩	22	24	24	23	22
뉴질랜드	19	18	18	17	21
미국	2	1	5	5	6
룩셈부르크	3	3	1	1	2
스위스	11	6	3	2	3
노르웨이	12	11	12	11	8
캐나다	5	4	14	15	26
대만	16	15	15	16	5
말레이시아	31	26	28	25	17
호주	17	17	17	14	12
일본	1	13	2	4	9
태국	32	28	30	26	19
영국	7	12	10	9	13
한국	29	27	26	24	18
독일	13	9	7	7	11
프랑스	4	7	4	10	14
인도네시아	41	43	40	39	33
필리핀	61	59	60	50	36
스페인	14	19	20	19	20
멕시코	49	46	52	53	63
중국	39	38	42	40	29
이탈리아	23	21	22	22	28
인도	53	50	51	45	39
브라질	74	63	58	60	62
러시아	141	138	141	100	107

註：WEF상의 국가를 기준으로 함.

資料：Euromoney, 1994~1996.

〈附表 4-4〉 國家別 清廉度와 1인당 國民總生産

청렴순위	청렴지수	국민 총생산 순위('94)	1인당 국민 총생산	청렴순위	청렴지수	국민총생산 순위 (1994)	1인당 국민 총생산
1. 뉴질랜드	9.43	22	13,190	28. 그리스	5.01	27	7,710
2. 덴마크	9.33	3	28,110	29. 대만	4.98	23	11,428
3. 스웨덴	9.08	8	23,630	30. 요르단	4.89	41	1,390
4. 핀란드	9.05	16	18,850	31. 헝가리	4.86	29	3,840
5. 캐나다	8.96	14	19,570	32. 스페인	4.31	21	13,280
6. 노르웨이	8.87	4	26,480	33. 터키	3.54	38	2,450
7. 싱가포르	8.80	10	23,360	34. 이탈리아	3.42	15	19,270
8. 스위스	8.76	1	37,180	35. 아르헨티나	3.41	26	8,060
9. 네덜란드	8.71	12	21,970	36. 볼리비아	3.40	45	770
10. 호주	8.60	18	17,980	37. 태국	3.33	39	2,210
11. 아일랜드	8.45	20	13,630	38. 멕시코	3.30	28	4,010
12. 영국	8.44	17	18,410	39. 에콰도르	3.19	42	1,310
13. 독일	8.27	6	25,580	40. 브라질	2.96	32	3,370
14. 이스라엘	7.71	19	14,410	41. 이집트	2.84	46	710
15. 미국	7.66	5	25,860	42. 콜롬비아	2.73	40	1,620
16. 오스트리아	7.59	7	24,950	43. 우간다	2.71	54	200
17. 일본	7.05	2	34,630	44. 필리핀	2.69	43	960
18. 홍콩	7.01	13	21,650	45. 인도네시아	2.65	44	880
19. 프랑스	6.96	9	23,470	46. 인디아	2.63	50	310
20. 벨기에	6.84	11	22,920	47. 러시아	2.58	36	2,650
21. 칠레	6.80	30	3,560	47. 베네수엘라	2.50	35	2,760
22. 포르투갈	6.53	24	9,370	48. 카메룬	2.46	47	680
23. 남아프리카	5.68	34	3,010	49. 중국	2.43	48	530
24. 폴란드	5.57	37	2,470	50. 방글라데시	2.29	53	230
25. 체코	5.37	33	3,210	51. 케냐	2.21	52	260
26. 말레이시아	5.32	31	3,520	52. 파키스탄	1.00	49	440
27. 한국	5.02	25	8,220	53. 나이지리아	0.69	51	280

資料 : The Asian Wall Street Journal, 1996. 10. 22.

〈附表 4-5〉 國家別 官僚主義 順位(指數)

	WEF			IMD		
	관료주의	정책투명성	행정관행	관료주의	정책투명성	행정관행
싱가포르	4	2	8	1	1	2
홍콩	3	5	19	2	6	19
뉴질랜드	2	3	1	3	4	4
미국	21	26	18	15	23	16
룩셈부르크	1	1	3	9	3	15
스위스	9	8	10	11	25	14
노르웨이	5	4	6	8	2	5
캐나다	13	16	4	14	11	9
대만	15	9	29	16	21	27
말레이시아	16	6	26	10	5	28
호주	11	14	11	17	17	6
일본	35	40	21	36	41	21
태국	19	22	36	27	37	27
영국	12	20	5	21	30	11
한국	32	24	31	33	36	26
독일	22	31	20	25	24	17
프랑스	29	41	23	22	35	22
인도네시아	39	32	44	40	32	42
필리핀	44	38	46	34	29	40
스페인	34	45	39	32	28	32
멕시코	46	43	43	43	43	44
중국	48	36	40	46	7	34
이탈리아	45	37	38	45	44	35
인도	40	42	45	35	33	43
브라질	32	23	37	39	19	37
러시아	47	48	49	41	45	46
핀란드	6	7	7	5	12	3
덴마크	7	10	2	4	10	1
칠레	26	11	17	12	8	20
네덜란드	14	12	13	13	16	12

〈附表 4-5〉의 계속

	WEF			IMD		
	관료주의	정책투명성	행정관행	관료주의	정책투명성	행정관행
아일랜드	17	13	14	20	18	8
남아프리카	31	15	30	29	15	25
페루	25	17	28	—	—	—
체코	23	18	33	30	20	30
스웨덴	8	19	9	6	27	10
이스라엘	24	21	16	18	9	13
이집트	27	25	27	—	—	—
아이슬란드	10	26	12	7	13	7
요르단	43	26	24	—	—	—
포르투갈	42	29	25	37	22	24
터키	36	30	42	26	37	33
아르헨티나	28	33	41	23	31	39
벨기에	20	34	22	18	26	23
오스트리아	37	35	15	24	14	18
콜롬비아	18	46	47	28	39	38
그리스	38	39	35	42	42	36
폴란드	41	44	32	38	34	31
헝가리	30	47	34	31	40	29
베네수엘라	49	49	48	44	46	45

資料 : World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996; International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Yearbook 1996*, 1996.

〈abstract〉

Nation's Competitiveness and Economic Growth

This study introduces different national competitiveness indexes on international reports, and reviews the method of indexing. As a result, competitiveness of Korea recognized internationally is relative outperformed quantitatively in labor, skill, and government administration, however, the qualitative aspect, such as openness and authoritative level, of the government sector is very behind.

A test is undertaken on the relationship between different national competitiveness indexes and economic growth rate for reliability. The national competitiveness indexes possess a problem in robustness, since it can only explain a certain part of economic growth rate, however, the explicability becomes very low when other variables are considered. Also, a weakness for the index is existed that a definite implication can not be driven by the index. In other words, the national competitiveness index can not help to prioritize different policies, since it consolidates listed economical and social indexes unstably.

Finally, it introduces corruption indexes reported on international papers, and discusses the economical effect of corruption. According to the analysis, if a country has stronger authoritative environment, the higher corruption rate is reported. However, the larger size of government finance, the lower corruption rate is reported. It is shown that the authoritative environment and corruption have a negative effect on economic growth. Therefore, the government administration maintaining transparency and consistency should encourage the growth, and discourage the corruption.