

公共部門 生産性 提高를 위한 研究(I)

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 분단국가가 ‘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 研究논문들의 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

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 玄鎮權 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 공기업 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 공공서비스의 受惠者인 民間部門과의 連繫 없이 공공부문 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 공공부문 생산성 제고를 위한 體系的 研究의 出發點에 불과하며 後續 研究를 통해 補完되어야 할 것이다. 공공부문과 민간부문의 役割分擔, 공공부문 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 政治的·政策的 過程과 公共部門 生産性

I. 公共部門과 政治的 過程	3
1. 序論	3
2. 公共部門과 政治的 過程	6
II. 公共部門의 膨脹과 適正規模	10
1. 公共部門 規模의 推移와 現況	10
2. 公共部門의 適正規模	16
3. 公共部門活動의 經濟的 效果: 最近의 主要理論 要約	18
III. 國家競爭力과 公共部門 生産性 評價	27
1. 國家競爭力的 概念	27
2. 國家競爭力 評價方式	30
3. 國家全體 競爭力	47
4. 公共部門의 國家競爭力	52
IV. 政府失敗와 公共部門의 低生産性: 올바른 認識	59
1. 市場經濟와 市場失敗	59
2. 政府의 失敗	61

3. 公共部門의 非效率性과 低生産性	65
V. 政治的 過程과 公共部門 生産性	73
1. 政治的 意思決定과 市場的 意思決定	73
2. 多數決制度和 資源配分の 非效率性	78
3. 多數決制度和 政策決定의 循環	82
4. 投票者의 合理的 無知와 口號政治	84
5. 利益集團과 社會的 能率 低下	86
6. 地代追求와 社會的 損失	90
VI. 政策決定過程과 政策生産性	102
1. 經濟政策의 目的과 手段	102
2. 經濟政策 目標의 相衝問題	105
3. 經濟政策 目標 設定의 問題	106
4. 經濟知識 限界의 問題	108
5. Tinbergen의 法則	109
6. 政策時差의 問題	110
7. 차가운 머리와 뜨거운 가슴	111
VII. 公共部門改革 論議의 前提와 課題	114
1. 資本主義와 競技規則	114
2. 公共部門 改革의 前提條件	118
3. 政策決定過程의 問題	119
4. 財政運營 關聯 制度의 改革	120
5. 競爭과 誘引의 重要性	123
參考文獻	126

第2篇 公共部門 生産性 提高를 위한 概念 들과 現實的 課題

I. 序 論	137
II. 政府生産性の 概念	140
1. 社會福祉와 政府生産性	140
2. 政府役割의 合理性	143
3. 效率性	145
4. 效果性	147
III. 韓國에서의 政府生産性 問題	148
1. 政府生産성에 대한 評價	148
2. 投入과 節次 中心의 政府管理	151
3. 市場原理의 輕視	153
4. 情報體系의 問題	155
5. 政府中心의 思考와 責任性	157
IV. 政府生産性 提高를 위한 課題	160
1. 成果中心의 政府管理	160
2. 市場原理의 適用範圍 擴大	162
3. 規制의 合理化	166
4. 政策決定의 改善	168
5. 豫算管理의 合理化	170
6. 政府組織의 改編	172
7. 人事管理制度의 改編	175

V. 맺는 말	179
參 考 文 獻	182
第 3 篇 公 共 部 門 生 產 性 提 高 를 위 한 公 務 員 意 識 設 問 調 查	
I. 序 論	187
1. 設 問 調 查 의 必 要 性	187
2. 設 問 調 查 의 方 法 과 對 象	188
3. 調 查 對 象 公 務 員 의 特 性	189
II. 政 府 生 產 性 의 概 念	195
III. 業 務 生 產 性 에 대 한 意 識	206
IV. 政 策 決 定 過 程 의 效 率 性	220
V. 行 政 電 算 化	234
VI. 豫 算 制 度 의 改 善	256
VII. 政 府 調 達 制 度 의 改 編	266

表 目 次

〈表 1-1〉 OECD 諸國의 政府消費支出의 對GDP比率 (經常價格 基準)	12
〈表 1-2〉 OECD 諸國의 政府消費支出의 對GDP比率 (1990年 不變價格 基準).....	13
〈表 1-3〉 韓國의 一般政府 消費支出 推移.....	14
〈表 1-4〉 IMD 競爭力指數 決定要因	33
〈表 1-5〉 IMD의 國家別·部門別 競爭力 順位(1997年)	35
〈表 1-6〉 우리나라의 國家競爭力 評價 및 部門別 脆弱點 (IMD)	36
〈表 1-7〉 WEF의 主要 國家別·部門別 競爭力 順位 (1997年)	42
〈表 1-8〉 韓國經濟研究院의 國家競爭力 評價(1996年)	43
〈表 1-9〉 產業研究院의 國家競爭力 評價	44
〈表 1-10〉 WEF : 綜合順位와 部門別 競爭力 決定要因 順位(1997年)	47
〈表 1-11〉 最近 5年間 世界競爭力 順位(IMD)	49
〈表 1-12〉 아시아 4龍의 部門別 國家競爭力 順位(IMD).....	50
〈表 1-13〉 年度別 國家競爭力 推移(IMD)	51
〈表 1-14〉 Economic Freedom : 綜合順位와 部門別 自由度指數	52
〈表 1-15〉 WEF의 政府部門 競爭力 決定要因과 順位 (1996年)	53
〈表 1-16〉 IMD의 政府部門 競爭力 決定要因과 順位	53

〈表 1-17〉 Economic Freedom：政府部門 競爭力指數의 決定要因 指數	54
〈表 1-18〉 公共部門의 具體的 競爭力 推移	55
〈表 1-19〉 私的生產과 公的生產의 效率性 比較	69
〈表 1-20〉 豫算規模에 관한 假想的 選好度	83
〈表 1-21〉 各國의 地代追求 費用	98
〈表 1-22〉 政府豫算의 再分配에 따른 浪費의 程度(美國)	99
〈表 3- 1〉 人的事項－職級	190
〈表 3- 2〉 人的事項－學歷	190
〈表 3- 3〉 人的事項－年齡	191
〈表 3- 4〉 人的事項－公務員 全體 在職期間	191
〈表 3- 5〉 人的事項－現在 部署 勤務期間	192
〈表 3- 6〉 人的事項－行政電算網 事業 關聯業務 擔當 有無	192
〈表 3- 7〉 擔當業務－業務過程	193
〈表 3- 8〉 擔當業務－業務分野	193
〈表 3- 9〉 政府生產性 提高의 意味	195
〈表 3-10〉 政府生產性과 國際競爭力	196
〈表 3-11〉 生產性 提高를 위한 核心課題	198
〈表 3-12〉 人力政策	199
〈表 3-13〉 政府組織 改編의 對象	200
〈表 3-14〉 政府組織 改編의 基本方向	201
〈表 3-15〉 豫算制度의 改革	202
〈表 3-16〉 政策決定過程의 改編	203
〈表 3-17〉 政府行態의 問題點	204
〈表 3-18〉 業務生產性에 대한 認識	206
〈表 3-19〉 業務生產性에 대한 機關長의 意識	207

〈表 3-20〉	直屬上官의 業務生産性에 대한 認識	208
〈表 3-21〉	業務生産性에 대한 意識變化	209
〈表 3-22〉	業務生産性 測定與否	210
〈表 3-23〉	生産性 測定の 實際-測定業務	211
〈表 3-24〉	生産性 測定の 實際-測定指標	212
〈表 3-25〉	生産性 測定の 中斷事由	212
〈表 3-26〉	部署生産性の 測定 可能性	213
〈表 3-27〉	業務生産性 測定 可能性	214
〈表 3-28〉	生産性 測定の 實際	215
〈表 3-29〉	個人別 生産性 測定 結果의 活用	216
〈表 3-30〉	部署別 生産性 測定 結果의 活用	217
〈表 3-31〉	生産性 測定이 不可能한 業務의 例	218
〈表 3-32〉	生産性 測定の 隘路點	218
〈表 3-33〉	部署移動 回數	220
〈表 3-34〉	各 部署 勤務期間	221
〈表 3-35〉	部署移動의 주된 理由	222
〈表 3-36〉	現 部署에서의 滿足度	222
〈表 3-37〉	部署移動 後의 業務把握 期間	223
〈表 3-38〉	自己開發을 위한 投資 有無	224
〈表 3-39〉	自己開發을 위한 投資時間	225
〈表 3-40〉	民間部門의 意見反映 程度	226
〈表 3-41〉	業務改善을 위한 建議 有無	227
〈表 3-42〉	業務改善 建議의 反映程度	227
〈表 3-43〉	業務改善 建議를 하지 않는 理由	228
〈表 3-44〉	不必要하거나 改善의 餘地가 있는 業務	229
〈表 3-45〉	他部署와의 業務協助 程度	230
〈表 3-46〉	他部署와 業務協助가 잘 안되는 理由	231
〈表 3-47〉	政府 統廢合에 의한 影響 與否	231

〈表 3- 75〉	障礙要因 - 綜合的인 政策의 未備	251
〈表 3- 76〉	障礙要因 - 總括機構의 不在	251
〈表 3- 77〉	障礙要因 - 豫算不足	252
〈表 3- 78〉	障礙要因 - 責任의 不明確	252
〈表 3- 79〉	障礙要因 - 共同活用 對象의 不明確	252
〈表 3- 80〉	障礙要因 - 關聯 公務員의 專門性 不足	252
〈表 3- 81〉	障礙要因 - 部處間 非協力的 態度	253
〈表 3- 82〉	障礙要因 - 上級者의 關心 不足	253
〈表 3- 83〉	障礙要因 - 專門人力의 不足	253
〈表 3- 84〉	障礙要因 - 既存 시스템간의 互換性	254
〈表 3- 85〉	障礙要因 - 資料의 互換性	254
〈表 3- 86〉	障礙要因 - 構築된 데이터베이스의 不足	255
〈表 3- 87〉	障礙要因 - 主電算機의 容量 不足	255
〈表 3- 88〉	生産性指標 開發의 必要性	256
〈表 3- 89〉	經濟性 分析의 活用度	257
〈表 3- 90〉	該當部處의 裁量權 擴大	258
〈表 3- 91〉	經常經費의 移越	259
〈表 3- 92〉	豫算配定의 持續性	260
〈表 3- 93〉	多年度 豫算編成	261
〈表 3- 94〉	多年度 豫算編成의 期間	262
〈表 3- 95〉	現行 交付稅率의 適正性	263
〈表 3- 96〉	地方交付稅 配分方式	264
〈表 3- 97〉	政府會計의 改編	265
〈表 3- 98〉	物品의 調達規模	266
〈表 3- 99〉	用役의 調達規模	266
〈表 3-100〉	工事의 調達規模	266
〈表 3-101〉	調達廳을 통한 調達の 滿足度	267
〈表 3-102〉	調達廳을 통한 調達の 隘路事項	267

〈表 3-103〉 向後 바람직한 調達の 方向	268
〈表 3-104〉 外國會社의 調達市場 入札 參與에 대한 見解 ...	268
〈表 3-105〉 現行 豫定價格制度에 대한 見解	269
〈表 3-106〉 最低價落札制 基準金額에 대한 見解	270
〈表 3-107〉 最低價落札制 基準金額 - 上向 調整	270
〈表 3-108〉 우리나라 調達制度의 問題點	270
〈表 3-109〉 團體隨意契約에 대한 意見	271
〈表 3-110〉 工事契約保證方法 轉換	271
〈表 3-111〉 適正 既成代價 支給期間	271
〈表 3-112〉 政府調達協定 加入에 대한 意見(贊成比率)	272

圖目次

〔圖 1-1〕 公共部門과 政治的 過程	8
〔圖 1-2〕 國家競爭力의 定義(IMD)	32
〔圖 1-3〕 公共財의 最適供給과 多數決 供給	79
〔圖 1-4〕 地代追求 活動의 厚生損失	94

第 1 篇

政治的·政策的 過程과 公共部門 生産性

— 올바른 認識을 위한 基本論議 —

崔 洸* · 李咏桓**

* 保健福祉部 長官(前 韓國租稅研究院 院長)

** 韓國租稅研究院 主任研究院

〈국문요약〉

公共部門에는 낮은 生産性을 維持할 수밖에 없는 특수한 구조적 요인이 내재되어 있으므로 특수한 構造的 要因에 대해 제대로 인식하는 것이 필요하다. 먼저, 意思決定 體制面에서 민간부문은 관련 당사자간 만장일치의 의사결정과정을 거치는 데 반해 공공부문은 구성원 전원의 참여에 의한 多數決 票決 등 정치적 意見收斂 過程을 거친다. 또한, 민간부문의 생산성은 效率性만이 기준이 되나 공공부문은 效率性和 衡平性을 동시에 고려하여 그 업적을 평가할 수밖에 없으므로 민간부문의 잦대로 공공부문을 평가하는 것은 그 자체가 문제이다.

公共部門의 낮은 生産性 또는 政府失敗의 구체적 원인은 국민의 공공서비스에 대한 선호표출의 不完全性, 공공부문 산출물 측정의 基準不在, 불완전한 知識과 情報, 정책수단의 非效率性 또는 不完全性, 각종 政治的 制約, 效率性 達成을 위한 인센티브의 부재, 관료조직에 대한 불완전한 통제, 정책담당자의 개인적 目標나 偏見의 개입 등이다.

그러므로 공공부문 생산성 향상을 위해서는 공공부문 그 자체에 대한 근본적인 改革이 있어야 한다. 정부부문 생산성의 劃期的 提高를 위해서는 무엇보다도 競爭促進制度의 確立과 誘引體系의 導入이 절실히 필요하다. 공공부문의 공공서비스 제공과 관련하여 관찰되는 한가지 매우 중요한 사실은 공공부문이 당해 공공서비스의 유일한 提供者나 供給者인 경우가 많다는 점이다. 그러므로 공공부문의 전 사업부서가 어떠한 제한도 없이 모든 사업분야에서 경쟁에 참여할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 정부부문에 외부 專門人力의 充員을 대폭 확대하여 자연발생적인 競爭이 발생하고 정부부문내 勞動市場의 硬直性이 克服되도록 유도하여야 한다.

마지막으로 정부부문에서의 組織間·人力間 競爭을 定着시킬 수 있도록 豫算運營方式·報酬體系·人事考課 등에서 각종 유인체계의 확립이 필요하다.

I. 公共部門과 政治的 過程

1. 序論

現代 資本主義 國家의 國民經濟는 民間部門과 公共部門이 병존하는 混合經濟體制로 特正지어진다. 資本主義의 초기단계에서는 家計와 企業이 중심이 된 民間部門이 중심적 역할을 하여 왔으나 經濟의 規模가 확대되고 내용이 복잡화됨에 따라 公共部門의 機能 및 役割이 현저히 증대되었다.

WTO 體制의 출범과 더불어 시작된 국경을 초월한 無限競爭時代의 전개는 사회 전체의 生産性和 競爭力에 대한 재검토와 반성을 불가피하게 하였다. 한 나라의 生産性和 競爭力이 國家內 각 부문, 각 主體의 生産性和 競爭力에 의해 좌우됨을 인식할 때 결국 우리의 과제는 民間部門과 公共部門의 生産性和 競爭力을 개별적으로 그리고 統合的으로 어떻게 提高시키느냐에 있다.

아직도 더욱 노력할 여지는 분명히 있으나 貿易規模의 持續的 增大와 國內企業 海外進出의 급속한 확대 등을 살펴볼 때 民間部門의 生産性和 競爭力은 어느 정도 확보된 것으로 평가될 수 있다. 그러나 公共部門의 生産性和 競爭力은 최근의 몇몇 調査에서 나타난 바와 같이 매우 우려되는 상태에 있다.

최근 수년간 IMD(International Institute for Management Development)와 WEF(World Economic Forum)가 공동으로 세계 각국의 國家競爭力을 평가한 『世界競爭力報告書(The World Competitiveness Report)』에 의하면 우리나라는 종합적으로 國家競爭力이 기대 수준에 크게 못 미치며 특히 政府部門의 競爭力은 더욱 낮아 우리

의 國家競爭力 전반을 크게 저하시키는 것으로 파악되고 있다. IMD-WEF의 報告書가 아니더라도 公共部門의 生産性이 낮고 도리어 國家運營의 걸림돌로 작용하고 있는 현상은 우리의 일상생활에서도 쉽게 관찰되는 바이다.

脫冷戰, 情報化 時代의 도래 등 社會經濟 與件의 變化 속에서 政府의 개념도 종래의 權力的 統治機構에서 行政서비스 제공이라는 産業的 性格으로 그 본질이 변화되어 가고 있다. 行政서비스의 供給者인 公共部門의 生産性 및 競爭力 향상은 民間部門의 生産성과 競爭力 提高에 지대한 영향을 미치게 된다.

비대해진 公共部門, 民間部門에 비해 낮은 生産性 등에 대해서 많은 언급이 있어 왔음에 반해 公共部門의 生産性 자체에 대해서는 國內에서는 아직까지 體系的인 分析이 이루어진 바가 전혀 없다. 民間部門이 일반적 財貨와 서비스를 제공하고 公共部門이 行政서비스를 제공한다는 사실에서 보면 公共部門과 民間部門은 산업적 성격에서 共通性을 갖고 있으나 意思決定 體制에 이르게 되면 民間部門이 관련 당사자간의 만장일치의 意思決定過程을 거치는 데 비하여 公共部門은 구성원 전원의 참여에 의한 多數決 票決 등 政治的 意見收斂過程을 거치기에 두 部門은 판이한 성격을 지닌다고 말할 수 있다.

民間部門에 적용되는 잣대만으로 公共部門을 평가할 수는 없지만, 그리고 평가해서도 아니되지만 公共部門의 生産성과 競爭力 提高는 정책결정자와 국민 모두의 관심사가 되지 않을 수 없다.

本 研究의 주된 목적은 최근 많이 언급되고 있는 公共部門 生産性에 대하여 올바른 인식을 하는 데 필요한 基本的인 論議의 틀, 思考의 틀을 제공하는 데 있다. 사실 公共部門 生産性 問題는 民間部門 生産性 問題와 같은 시각에서 인식되어서는 안된다.

民間部門 生産性은 效率性만이 기준이 되나 公共部門은 效率성과 衡平性이 동시에 고려된 상태에서 그 업적이 평가될 수밖에 없다.

또한 民間部門은 최고결정자 한 사람의 獨裁가 허용되는 制度(system)이나 公共部門의 경우 民主主義 制度下에서는 構成員간 어떤 형태로의 합의 도출이 필수적인 過程이다.

公共部門 生産性에 대한 최근의 활발한 논의에도 불구하고 公共部門의 生産性 자체가 안고 있는 복잡한 내용에 대해 제대로 인식이 이루어지고 있지 않다는 것이 筆者의 판단이다. 民間部門과 단순한 평면적 비교 결과로서 公共部門의 生産性을 향상시키기 위해 조직의 階層構造를 單純化하라, 管理者層과 일선업무 종사자간에 협력을 강화하라, 결과 위주로 조직을 개편하라, 組織構成員들에 대해 教育·訓練을 강화하라, 고객을 위해 技術革新을 하라, 情報化·自動化體系를 확립하라, 民間企業의 管理技法을 도입하라, 프로그램 豫算體系를 확립하라 등등의 제안이 이루어지고 있다. 물론 모두 옳고, 그리고 적절한 제안이다. 그러나 公共部門에는 이런 제안들이 전부 도입되더라도 낮은 生産性을 유지할 수밖에 없는 복잡한 구조적 요인이 내재되어 있다.

물론 本 研究가 公共部門의 낮은 生産性을 야기하는 모든 요인들을 망라하고 선정된 요인들에 대해 철저하게 분석을 하고 있다고는 주장하지 않는다. 적어도 公共部門 生産性 提高 논의와 관련하여 지금까지 명시적으로 논의되지 못했던 부문을 지적함으로써 정책당국과 다른 研究者들에게 새로운 시각을 제시하고자 한다.

本 研究의 構成은 다음과 같다.

第 I 章에서는 政治的 過程에서의 公共部門의 位相과 役割을 개략적으로 살펴보고 公共部門 生産性의 概念을 간략히 정리한다. 第 II 章과 第 III 章은 앞으로 전개되는 公共部門 生産性 論議와 관련한 基礎資料를 제공한다. 第 II 章은 公共部門 規模의 推移, 公共部門의 適正規模와 관련된 論爭 그리고 公共部門 活動의 經濟的 效果 등을 살펴보고 第 III 章은 國家競爭力 및 公共部門 競爭力과 관련된 각종 實證的 研究資料를 입수가능한 범위에서 요약·제시함으로써 우리나라

라 公共部門 生産性의 位相을 살펴본다. 政府가 왜 失敗하느냐 그리고 公共部門은 왜 근원적으로 生産性이 낮고 非效率的일 수밖에 없느냐 하는 問題가 第Ⅳ章에서 論議되고 있다. 第Ⅴ章과 第Ⅵ章은 政治的 過程과 政策決定 過程이 각기 公共部門 生産성과 政策生産性에 어떻게 영향을 미치느냐를 다루고 있다. 政府가 國民이 원하는 바를 충분히 제공하지 못하는 것을 낮은 生産性으로 해석할 때 民間部門에 적용되는 아무리 훌륭한 기법을 도입하더라도 公共部門은 生産性이 낮을 수밖에 없는 구조적 모순을 잉태하고 있다는 것이 第Ⅴ章과 第Ⅵ章의 基本內容이다. 第Ⅶ章은 公共部門 生産性 論議와 관련하여 언급이 되지 못한 몇 가지 사항 그리고 公共部門 生産性 증대를 위한 改革論議에서 前提되어야 할 몇 가지 사항을 살펴본다.

2. 公共部門과 政治的 過程

최근까지만 하여도 經濟學者들의 주된 관심은 豫算政策의 經濟的 效果分析, 歲入 및 歲出에 대한 規範的 基準(normative criteria) 設定 등의 문제에 국한되어 왔으며 公共部門과 民間部門의 相互關係나 公共部門 膨脹에 수반하여 파생되는 여러가지 問題點 등에 대해서는 理論的·實證的 研究가 소홀했었다.

보통 經濟는 家計·企業·政府로 구분되어 분석되는데, 家計 및 企業에 대해서는 消費理論 및 生産理論이 經濟學에서 잘 발달, 정리되어 있으나 이에 비견할 만한 公共部門 經濟理論이 아직 정립되어 있지 않다. 經濟分析을 위해 公共部門을 도입하는 경우에도 보통 公共部門은 外生的으로 주어지는 變數(exogenous variable)로 취급되거나 內生的으로 결정되는 變數(endogenous variable)로 다루어질 경우에도 대부분 論理 展開의 편의를 위해 다른 變數와의 관계를 단순히 임의적으로 가정하여 분석이 진행되고 있음을 본다.

따라서 지금까지의 論議로부터 分명한 사실은 公共部門 자체에 대한 理論的·實證的 分析이 더 進행되어야 한다는 것과 公共部門과 民間部門 상호관계에 대해서도 단순한 주장보다 면밀한 分析과 檢討가 있어야 한다는 것이다.

公共部門은 다양한 조직체계를 갖추고 각종 財貨(goods)와 用役(service)을 직접 생산하거나 民間部門이 생산한 것을 공급하고 있다. 종래의 전통적 經濟分析의 틀에서 보는 公共部門과 최근 대두되어 확립된 公共選擇理論의 분석틀에서 보는 公共部門은 크게 다르다. 물론 현실의 公共部門은 전통적 틀에서 고찰될 수 없고 새로운 公共選擇理論의 틀에서 고찰될 수밖에 없다.

지금까지 국내에서의 政府生産성에 관한 理論的·政策的 論議에서 政府生産성은 傳統的 經濟分析의 틀에서 이루어지고 있는 데 비해 本 研究의 경우 第V章에서 政治的 市場과 관련한 公共部門 生産성이 다루어지며, 第VI章에서 政策實施 市場에서의 公共部門 生産성이 다루어지고 있다.

[圖 1-1]에서 볼 수 있듯이 종래의 傳統的 經濟分析에 있어서는 單一 主體로서의 公共部門은 經濟의 體系 外에 존재한다고 인식되었기에 政府의 정책은 외생적 여건으로서 처리되어 왔다. 이에 대하여 公共選擇理論에서는 公共部門이 議會(政黨)와 관료기구로 나뉘어 받아들여지고 있다. 그리고 民間部門의 經濟主體를 포함해서 각각의 主體間에 「市場」이 성립한다고 간주된다.

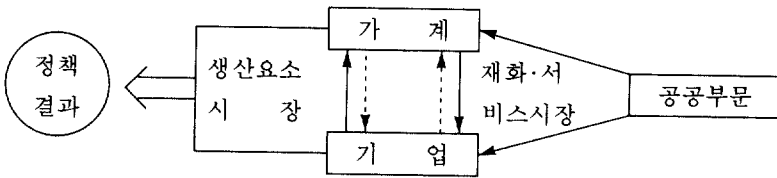
政治過程에 관한 「市場」의 경우 약간의 설명이 필요한데 여기서 말하는 「政治的 市場」이라는 것은 有權者로서의 消費者 家計와 政黨(政治家)간에 성립하는 「市場」에 있어서 選舉過程을 통해서 票와 政策과의 「交換」이 행해진다는 것이다. 다음에 「豫算市場」이라는 것은 議會(執權黨)와 관료기구간에 성립하는 「市場」에 있어서 政策의 策定 實施上 필요한 豫算을 둘러싸고 去來가 이루어지는 것을 말한다. 「政策實施市場」이라는 것은 각종의 政策이나 政府內의 각

主體의 行動이 民間部門의 經濟活動에 영향을 미칠 뿐만 아니라 逆으로 民間部門內의 각 主體에서 政府內의 각 主體로의 작용 또는 政策實施에 대한 反作用을 일으킨다는 相互依存 關係를 市場으로 진단하고 표현한 것이다.

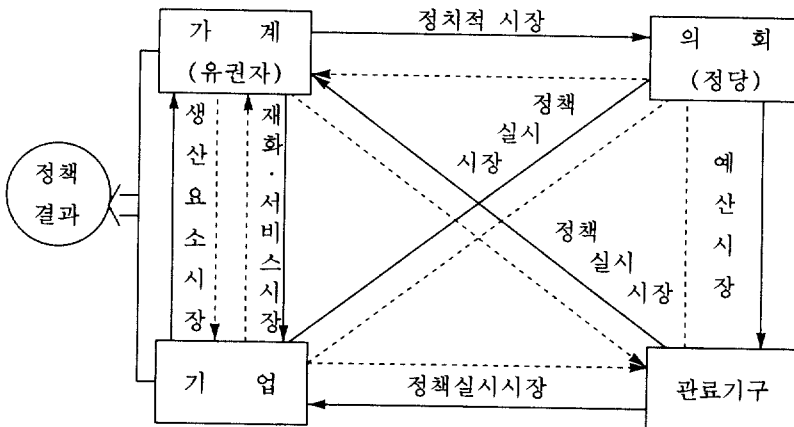
이와 같은 政治的 過程과 관련한 3가지 「市場」 가운데 이제까지 비교적 자주 분석대상으로 삼은 것은 「政治的 市場」이다. 한편 「政策實施 市場」의 분석은 중간 정도였다고 할 수 있다. 政策實施가 民間部門의 經濟活動에 미치는 효과에 대해서는 經濟體系에 政策變數를 파라미터로서 導入, 해당변수의 변화가 다른 경제제량에 어떠

[圖 1-1] 公共部門과 政治的 過程

(a) 傳統的 經濟分析 틀에서의 公共部門



(b) 公共選擇理論 틀에서의 公共部門



註: —→ 는 지령의 방향, ----→ 는 반작용의 방향을 나타냄.

한 영향(impact)을 주는가가 分析되어 왔다. 民間部門의 각 주체의 政府內의 주체에 대한 작용과 政策實施로의 반작용면에 대한 고려는 불충분했다. 「豫算市場」의 分析에 대해서는 종래 거의 행하여지지 않았지만 1960年代 후반 이래 점차 理論과 實證의 양면에 걸쳐서 활발한 양상을 보이고 있다.

[圖 1-1]이 분명히 보여주는 것은 현실의 公共部門을 종래의 傳統的 分析의 틀에서 검토하게 되면 문제의 本質이 크게 호도된다는 점이다. 政治的 過程 속에서 家計(有權者), 企業, 政黨(政治家) 그리고 官僚가 함께 相互作用하는 것 자체가 公共部門의 生産性 論議와 동시에 검토되어야 한다.

II. 公共部門의 膨脹과 適正規模

1. 公共部門 規模의 推移와 現況

國家에 따라서 다소의 차이는 있으나 先·後進國을 막론하고 戰後 經濟의 중요한 특징의 하나는 각국의 公共部門이 급격히 膨脹했다는 사실이다. 公共部門의 役割과 膨脹에 대해서는 오랫동안 많은 論議가 있었으나 최근 各國이 높은 失業率, 인플레이, 生産性 低下, 經濟成長 鈍化 등의 제문제들로 經濟事情이 악화되자 公共部門과 民間部門과의 관계에 대한 論議가 대두하고 있다.

公共部門에 대한 일반적인 인식은 政府組織이 너무 비대하여 財政運用에 있어서도 浪費가 심하고, 政府가 필요 이상으로 經濟活動에 간여하고 있다는 것이다.

최근 保守主義 思想을 신봉하는 사람들은 政府의 어떤 經濟活動 관여도 바람직하지 못하며, 현 사회의 모든 經濟的·非經濟的 問題가 公共部門 자체에서 비롯되며, 公共部門이 그 規模面에서 적으면 적을수록 社會 全體로는 더 유익할 것이라고 극단적으로 이야기하고 있다.

「작은 政府」, 「民間主導」, 「自律化」 등의 용어의 빈번한 사용이 보여주듯 國內에서도 公共部門 規模의 축소와 政府의 經濟活動 奇與 억제를 중심으로 公共部門과 民間部門 關係의 재정립을 위한 論議가 진행되어 오고 있다.

筆者도 公共部門의 활동에 民間部門에서 볼 수 없는 硬直性, 非效率, 浪費가 심하기 때문에 이의 방지를 위한 制度的 改善이 이루어져야 한다는 데는 전적으로 동의한다. 그러나 公共部門에 대한

매도가 그릇된 사실과 논리에 의해 이루어지고 있는 데에 대해서는 일면 안타까움을 느끼고 있다.

公共部門과 관련된 두 가지의 과제, 즉 公共部門이 일반에게 인식된 정도로 실제로 과대하게 膨脹되어 있는가, 公共部門이 民間部門에 비해 과연 生産성이 낮고 그 운영에 있어 非效率的인가 하는 문제를 서술·설명하고자 한다.

먼저 公共部門의 규모는 어느 정도인가, 최근에 급격히 膨脹하였는가, 膨脹된 規模가 適正水準을 넘어섰는가 하는 문제부터 검토하여 보자.

現代 資本主義 經濟에 있어서 公共部門의 役割은 매우 다양하므로 公共部門의 규모를 하나의 기준으로 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 公共部門의 규모를 측정하기 위한 기준을 理論的으로 정립하기도 어렵지만, 이를 실제로 측정하는 데 필요한 자료의 存在 與否 및 입수가능 여부 등의 제약 때문에 주어진 개개의 目的에 적합한 기준과 자료를 가지고 調査 分析에 임하고 있다.

예를 들어, 公共部門의 消費者로서의 役割을 강조하는 경우, 公共部門 消費支出의 對國民總生産(GNP) 비율이 하나의 적합한 기준으로 사용될 수 있을 것이며, 公共部門의 雇傭者로서의 役割이 문제가 될 때는, 公共部門 雇傭의 總勞動人口 比率이 하나의 좋은 척도가 된다. 또 公共部門의 所得再分配 役割이 문제의 초점이면 이전비 지출의 GNP 대비 비율이나 租稅歸着에 관한 자료가 보다 적합할 것이다.

가장 일반적인 公共部門 規模의 측정기준인 政府支出의 GNP에 대한 비율을 지난 40년간의 자료에 의거 각 나라별로 비교해 보면, 정도의 차이는 있으나 모든 나라에 있어서 그 비율이 계속적으로 증가하여 왔음을 알 수 있다. 따라서 公共部門의 規模가 계속 팽창하여 왔다고 할 수 있다. <表 1-1>에 나타난 모든 나라에서 政府消費支出의 對GDP 비율은 크게 증가하였다.

문제는 비율을 계산하는 과정에서 분자인 政府支出의 내용에 무엇을 포함시키느냐, 분모에 GNP를 사용하느냐, 國民所得을 사용하느냐, 그리고 政府支出 및 國民總生産이 要素價格으로 평가되느냐, 市場價格으로 평가되느냐, 또는 經常價格으로 평가되느냐, 不變價格으로 평가되느냐에 따라 公共部門의 크기가 크게 달라짐은 물론이고 歷史的 推移도 상당히 달라진다는 데 있다.

公共部門의 규모측정 研究에서 가장 흥미로운 결과는, 公共部門 支出規模를 不變價格 기준으로 측정하면 公共部門의 규모가 일반에 알고 있는 것보다 훨씬 적으며 상당수의 나라에서 公共規模가 팽창하고 있기보다는 오히려 축소되어 왔다는 사실이다.

〈表 1-1〉 OECD 諸國의 政府消費支出의 對GDP 比率(經常價格 基準)
(單位: %)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
캐 나 다	13.43	14.41	18.53	19.49	19.20	20.09	20.33	20.24
미 국	16.84	16.68	18.73	18.56	17.59	18.12	17.83	16.45
일 본	8.00	8.19	7.44	10.04	9.81	9.58	9.14	9.83
오스트레일리아	11.12	12.68	13.70	17.18	17.56	18.47	17.24	17.74
뉴 질 랜 드	10.59	12.40	13.45	15.54	17.95	16.04	16.84	14.70
오 스트 리 아	12.98	13.48	14.70	17.22	17.97	18.91	17.76	18.84
벨 기 에	12.42	12.80	13.42	16.45	17.79	17.17	14.38	14.96
덴 마 크	13.23	16.29	19.98	24.59	26.69	25.27	25.34	25.29
핀 란 드	12.03	13.63	14.46	17.05	17.96	20.19	21.06	22.39
프 랑 스	14.22	14.36	14.70	16.59	18.14	19.37	17.98	19.58
독 일	13.72	15.58	16.19	21.01	20.79	20.52	19.41	19.59
이 탈 리 아	11.99	14.22	12.97	14.11	14.71	16.44	17.41	17.08
룩셈부르크	8.14	9.48	8.790	12.54	14.12	13.25	13.43	12.84
네 델 란 드	12.21	14.06	14.89	16.81	17.38	15.76	14.53	14.22
노 르 웨 이	12.61	14.67	16.51	18.81	18.31	18.07	20.70	21.31
스 웨 덴	16.07	17.97	21.78	24.14	29.27	27.90	27.36	27.26
스 위 스	8.85	10.50	10.48	12.62	12.73	13.35	13.44	14.10
영 국	16.40	17.02	17.92	22.40	21.62	21.14	20.56	21.63
OECD 총 계	14.43	14.66	15.22	16.76	16.60	16.95	16.47	16.18
OECD 유 럽	13.45	14.79	15.40	18.72	19.01	19.04	18.34	17.92

資料: OECD, *Annual National Account(1960~1994)*, Paris, 1996.

GNP에 포함된 개개 항목들의 가격이 일정기간 동안에 모두 같은 비율로 증가하지 않는 것과 마찬가지로, 또한 公共部門이 소비하는 財貨나 用役이 GNP에 포함된 개개 항목들의 가격이 일정기간 동안에 모두 같은 비율로 증가하지 않는 것과 마찬가지로, 公共部門이 소비하는 財貨나 用役에 대한 價格上昇과 民間部門이 소비하는 財貨나 用役의 價格上昇率이 같을 필요는 없다.

〈表 1-2〉 OECD 諸國의 政府消費支出의 對GDP 比率(1990年 不變價格 基準) (單位 : %)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
캐 나 다	20.09	20.28	23.00	22.75	21.04	20.08	20.33	19.67
미 국	21.92	20.56	21.27	19.27	17.91	18.17	17.83	16.03
일 본	15.79	13.49	10.36	10.85	10.67	10.22	9.14	9.34
오스트레일리아	13.41	14.50	14.67	16.15	16.82	17.18	17.24	17.24
뉴 질 랜 드	16.30	15.83	16.15	16.83	18.04	16.94	16.84	14.50
오 스 트 리 아	22.46	21.01	19.25	19.31	19.26	19.70	17.76	18.08
벨 기 에	14.77	15.71	15.57	16.71	16.83	16.55	14.38	14.45
덴 마 크	19.54	19.96	22.66	25.18	27.90	26.43	25.34	24.60
핀 란 드	16.77	17.27	17.30	19.04	20.44	21.30	21.06	21.55
프 랑 스	20.41	18.82	17.77	17.75	17.96	18.81	17.98	19.36
독 일	19.68	20.50	19.67	21.93	21.16	20.79	19.41	19.36
이 탈 리 아	21.28	20.23	18.01	18.68	16.96	18.17	17.41	17.46
룩셈부르크	14.54	13.60	14.36	14.90	15.11	14.56	13.43	13.81
네 델 란 드	17.94	16.29	14.84	14.30	14.73	15.22	14.53	14.12
노 르 웨 이	14.95	16.51	17.97	18.53	18.96	19.63	20.70	20.21
스 웨 덴	22.79	23.00	25.24	25.74	28.41	28.43	27.36	28.51
스 위 스	10.24	11.75	11.31	12.40	12.25	12.84	13.44	13.55
영 국	23.96	23.67	22.79	24.73	23.86	22.54	20.56	20.83
OECD 총 계	19.97	18.96	18.15	17.93	17.21	17.26	16.47	16.03
OECD 유 럽	19.65	19.22	18.23	19.25	18.99	19.29	18.34	18.67

資料 : OECD, *Annual National Account(1960~1994)*, Paris, 1996.

〈表 1-3〉 韓國의 一般政府 消費支出 推移

(單位: 億圓, %)

	경상가격기준		불변가격기준	
	금액	對GNP 비율	금액	對GNP 비율
1953	38	7.9	4,039	18.3
1954	68	10.2	3,934	17.0
1955	101	8.8	4,043	16.7
1956	139	9.2	4,199	17.5
1957	214	10.8	4,184	16.3
1958	262	12.8	4,250	15.7
1959	309	14.2	4,225	15.0
1960	355	14.5	4,270	15.0
1961	401	13.6	4,243	14.1
1962	496	14.0	4,331	14.1
1963	547	10.9	4,513	13.5
1964	611	8.5	4,471	12.2
1965	748	9.3	4,688	12.1
1966	1,034	10.0	5,140	11.8
1967	1,302	10.2	5,564	11.9
1968	1,726	10.4	6,083	11.7
1969	2,207	10.3	6,660	11.3
1970	2,646	9.7	23,484	13.6
1971	3,351	9.9	25,349	13.5
1972	4,124	9.9	26,079	13.1
1973	4,482	8.3	26,521	11.7
1974	6,882	9.2	29,189	11.9
1975	9,765	9.7	30,442	11.7
1976	14,077	10.2	32,233	10.8
1977	18,626	10.3	35,172	10.5
1978	24,659	10.2	39,737	10.8
1979	30,483	9.8	39,785	10.1
1980	42,680	11.6	42,680	11.6
1981	53,834	11.9	45,319	11.6
1982	61,103	12.0	45,691	11.1
1983	67,534	11.4	48,109	10.4
1984	70,791	10.7	48,350	9.7
1985	78,934	10.8	51,295	9.8
1986	94,007	10.4	90,137	10.2
1987	107,085	10.1	96,367	9.7
1988	124,871	9.9	105,380	9.4
1989	150,647	10.6	115,622	9.7
1990	181,870	10.2	181,870	10.2
1991	221,695	10.3	197,250	10.1
1992	261,103	10.9	212,228	10.4
1993	287,459	10.8	218,685	10.1
1994	324,247	10.7	227,881	9.7
1995 ^P	363,865	10.4	234,326	9.2

註: 1953~1969年: 1975年 不變價格, 1970~1985年: 1980年 不變價格
 1986~1989年: 1985年 不變價格, 1990~1995年: 1990年 不變價格
 資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.

따라서 公共部門이 소비하는 財貨나 用役의 가격이 民間部門보다 빨리 증가하면 公共部門의 규모가 명목상으로는 확대되더라도 실질적으로는 公共部門이 사용하는 財貨나 用役이 전체에서 차지하는 비중은 감소될 수도 있다. 公共部門의 실질규모가 民間部門에 비하여 상대적으로 증가하였는지의 여부를 살피기 위해서는 公共支出의 GNP에 대한 비율이 不變價格 기준으로 分析·檢討되어야 한다.

이러한 不變價格 기준의 公共部門 규모에 관한 연구결과는 아직도 미미하나 최근의 크라비스(I. Kravis)와 벡(M. Beck)의 분석결과에 의하면, 지난 30여년간 많은 나라에서 公共部門의 규모가 전반적으로 그다지 膨脹하지 않았으며 프랑스, 독일, 스위스, 일본, 싱가포르 등의 나라에서는 公共消費支出의 대GNP 비율이 30여년 동안 같은 수준에 머물고 있거나 오히려 감소하고 있다.

〈表 1-2〉는 불변가격 기준으로 政府消費支出의 對GNP 비율을 보여주고 있는데 〈表 1-1〉과는 달리 상당수의 나라에서 政府規模가 감소하였으며 증가한 나라의 경우도 經常價格 기준일 때보다 그 정도가 훨씬 적다. 〈表 1-2〉에서 관찰되는 흥미로운 결과는 OECD 18개 先進國 중 1960년에 비해 1994년에 政府消費支出의 비중이 증대한 나라는 6個國에 불과하다는 사실이다.

〈表 II-3〉에 정리된 바와 같이 우리나라 一般政府 消費支出의 對GNP 비율은 經常價格 기준으로 지난 40여년간 다소 기복을 보이고 1964년 이후 계속 증가하고 있다. 그러나 不變價格 기준으로 볼 때는 一般政府 消費支出의 대GNP 비율은 계속 감소하여 1950년대 초 17% 수준이었던 것이 최근에는 10% 수준에 불과하다. 크라비스의 연구결과에서도 우리나라의 一般政府 消費支出이 그 상대적 규모면에서 실질적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

결국 公共部門이 구매하는 財貨나 用役의 상대가격이 公共部門에 불리하게 진행되었기 때문에 名目 公共消費의 名目 GNP 대비비율은 증가현상을 보이고 있으나, 實質公共消費의 實質 GNP에 대한

비율은 오히려 감소하고 있다. 이의 요인으로는 公共部門의 낮은 生産性, 公共部門이 生産性이 낮은 산업체로부터 財貨와 用役을 조달하는 경향, 公共部門 生産의 硬直性, 民間部門과의 평형유지를 위한 公務員 給與의 인상조정 등이 지적될 수 있다.

지금까지의 논의로 밝혀진 사실은, 公共部門의 규모가 팽창하기는 했지만 일반적으로 인식되고 있는 만큼 위험수준은 아니며, 公共部門과 民間部門이 사용하는 財貨나 用役의 상대가격 변화를 고려하면 公共部門의 상대적 규모가 오히려 감소한 것으로 나타나는데, 두 부분의 상호관계 정립을 위해서는 이에 대한 보다 자세한 분석이 이루어져야 한다는 것이다.

2. 公共部門의 適正規模

公共部門의 규모는 政治·經濟活動의 산물인데, 公共部門의 규모가 현재 지나치게 팽창된 상태인지 아닌지에 대해서는 논란이 분분하다. 保守主義 經濟學者들은 현재의 선진제국의 公共規模가 적정선을 넘어 위험수위에 달하여 있다고 주장한다. 그러나 進歩主義 經濟學者들은 아직도 公共部門의 활동범위를 더 확대시켜야 한다고 믿고 있다. 두 집단 모두 현실의 政治·經濟 制度上에 公共部門의 과대팽창 및 과소팽창을 야기시키는 조직적 편견이 내재하고 있다고 주장하는바, 이들의 주장을 간단히 살펴보기로 하자.

피구(A.C. Pigou)가 그의 저서 『厚生經濟學』에서 外部效果 개념을 근거로 市場機能에만 맡겨두면 사회가 원하는 많은 財貨나 用役이 과소공급될 것이므로 公共部門의 개입이 불가피하다고 역설한 이래, 많은 進歩主義 經濟學者들은 현실에서 나타나는 公共部門의 규모는 適正線보다 낮으므로 더 확대되어야 한다고 주장한다.

갈브레이드(J.K. Galbraith)와 다운스(Anthony Downs)가 이러한 進歩主義者들의 견해를 대표하고 있다. 갈브레이드의 社會不均

衡假說에 의하면, 民間部門 企業들의 지나친 상품광고는 消費者의 판단을 그르쳐서 국민들로 하여금 社會財보다 民間財를 더 선호하게 만들며, 이로 인해 公共部門에서 공급되어야 할 각종의 서비스가 방치되고 있기 때문에, 보다 많은 稅金을 거둬들여 政府가 보다 많은 社會財를 공급하여야 한다고 주장한다.

한편 다운스는 다른 논리를 전개하기는 하나 갈브레이드와 같은 결론에 도달하고 있다. 民主國家에 있어서 公共部門의 적정규모는 정당과 투표자인 국민이 완전한 정보를 가지고 각기 公共部門 활동의 편익과 비용을 검토한 결과로써 결정되어야 하는데, 현실에 있어서는 投票者인 국민이 완전한 정보없이 대의정치에 참가하기 때문에 適正規模를 상회 또는 하회하는 수준에서 公共部門 규모가 보통 결정된다.

또한 다운스는 현실의 政治·經濟過程을 거쳐 나타나는 公共部門의 규모는 적정선보다 下廻할 것이라고 주장하는데 그 근거로서 그는, 어떤 공공사업을 전개할 것인가 아닌가를 결정할 경우 국민들은 계획사업에 필요한 추가적 租稅負擔은 확실히 직접적으로 피부로 느끼지만 그 사업으로 나타날 便益은 보통의 경우 확실하지 않거나 間接的이기 때문에, 대부분 計劃事業을 포기하는 경향이 있음을 지적한다. 즉, 다운스에 의하면 국민들이 완전한 정보를 갖지 못함으로써 公共部門 活動의 편익보다는 비용부담을 직접적으로 인식하게 되며, 완전한 情報가 있을 경우 편익과 비용의 형평유지로 채택될 수 있는 각종의 公共事業이 폐기될 것이므로 公共部門은 적정선보다 낮은 규모에서 제반 활동을 떠나가게 된다는 것이다.

부케넨(J. M. Buchanan)과 툴록(G. Tullock)도 다운스와 유사한 분석방법을 사용하지만 결론은 정반대인데, 그들은 民主國家에 있어서 公共規模는 적정선을 상회할 경우가 더 많다고 주장한다. 부케넨과 툴록은 代表民主主義 國家에서 완전합의가 아닌 多數決로 결정이 이루어지고 있음에 착안하여, 多數決로 公共支出에 대한 결

정을 내리는 경우와 개개인이 개개 지출의 便益과 費用을 근거로 완전합의에 달하여 결정을 내리는 경우를 비교하여, 前者의 경우가 後者の 경우보다 公共支出이 더 확대될 가능성이 있음을 지적한다.

公共部門 개개 사업의 채택여부를 多數決로 결정할 경우 채택 쪽으로 기울 가능성이 많은데, 이는 입수 가능한 정보가 완전하지 않은 상태에서 특정사업의 채택에는 그 사업으로 이익을 보게 되는 特定集團을 중심으로 단지 과반수의 찬성이 필요하지만 비용은 찬성한 특정집단 구성원 외에도 반대한 집단, 즉 국민 모두가 조세의 형태로 부담할 것이기 때문이다. 특정 사업에 필요한 재원은 조세의 형태로 국민 모두에 광범위하게 부담되지만 사업으로 발생하는 혜택은 特定集團에 집중적으로 귀속되므로, 利害集團들은 가능한 많은 사업을 추진하려 할 것이고 결국 公共事業이 계속 늘어나 公共部門은 適正水準을 상회하여 과도하게 팽창된다는 것이 부캐넌과 툴리의 주장이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 갈브레이드나 다운스와 같은 進歩主義 經濟學者와 부캐넌과 툴리 같은 保守主義 經濟學者는 불완전한 정보라는 같은 근거에서 출발하였으나 서로 상반된 결론에 도달한다. 이러한 극단적인 두 견해의 진위 여부를 판단하기 위해서는 두 견해를 뒷받침하는 이론 자체에 대해 보다 면밀한 검토가 필요함과 동시에 두 견해에 대한 實證的 研究가 이루어져야 하는데, 아직은 이렇다 할 實證的 調査가 없는 실정이다.

3. 公共部門活動의 經濟的 效果：最近의 主要理論 要約

公共部門이 膨脹하였는가 하지 않았는가, 현재의 規模가 적정선을 상회하고 있는가 하회하고 있는가 하는 문제는 그 자체로서는 별로 중요한 것이 못되며 識者들이 오랫동안 公共部門의 역할과 規模膨脹에 대해 많은 관심을 기울여 온 이유는 公共部門의 팽창 및

政府의 經濟政策이 經濟全般에 미치게 되는 여러가지 經濟的 효과 때문이었다. 특히 최근에는 각국이 당면하고 있는 物價上昇, 低成長, 高失業 등의 問題가 公共部門 자체의 活動에 기인한다는 주장이 대두되고 있는데 本節에서는 이러한 견해 중 대표적인 것을 간단히 소개하고자 하며 이들 論旨들의 구체적 평가는 다음 節 이하에서 살피고자 한다.

가. David Smith의 分析

스미드(D. Smith)는 政府의 높은 消費支出이 經濟成長, 輸出 및 인플레이에 미치는 장기효과를 분석한 바 있다. 公共消費 增加의 구조적 효과분석에서 스미드는 公共消費의 增加는 消費支出보다 투자에 더 불리하게 작용하여 公共部門 膨脹이 經濟의 脫産業化(de-industrialization)를 초래한다고 결론짓는다. 公共消費의 增加가 民間部門의 투자를 감소시키는 이유에 대해서 스미드는 세 가지를 들고 있는데, 첫째는 支出을 增大시키기 위한 增稅가 貯蓄을 감소시키며 둘째, 擴大財政政策은 보통 緊縮通貨政策이 뒤따라야 하는바, 이는 보통 利率의 上昇으로 나타나고 利率이 올라가면 投資가 감소되며 셋째, 租稅는 投資收益率을 감소시켜 투자가 감소된다는 이유 등이다. 시설투자 저하로 固定資本 形成이 어려우면 經濟成長이 둔화되기 때문에 스미드는 公共支出의 增加가 결국 經濟成長을 저하시킨다고 본다. 스미드는 1961~72年 기간 동안 OECD國家 중에서 19개국의 資料를 回歸分析方法에 의해 분석하여 公共部門의 增加가 낮은 投資를 가져온다는 것과 公共部門의 증대와 經濟成長이 반비례관계에 있음을 보여주고 있다. 19個國의 자료에 의거한 스미드의 분석의 한 구체적 결론은 政府支出이 1% 증가하면 經濟成長이 0.2% 저하된다는 것이다. 政府의 消費支出보다 移轉費支出이 經濟成長에 끼치는 惡影響이 크다고 일반적으로 인식되고 있으나 스미드는 이러한 일반적 결론과는 반대로 財貨나 用役に 대한

消費支出이 經濟成長 저하에 미치는 영향이 移轉費 支出 增加로 나타나는 成長鈍化 效果보다 더 심한 것으로 밝히고 있다.

나. R. Bacon과 W. Eltis의 理論

2차대전 이후 先進國 중에서 가장 어려움을 겪고 있는 英國經濟에 대한 분석 및 해결책은 여러 사람들에 의해 제시되었는데 베이컨(R. Bacon)과 엘티스(W. Eltis)는 최근 그들의 共著, *Britain's Economic Problem : Too Few Producers*에서 英國經濟의 쇠퇴에 대해 새로운 설명을 하고 있다. 베이컨과 엘티스는 먼저 經濟를 두 부문으로 구분하는바, 이는 市場部門(market sector)과 非市場部門(non-market sector)이다. 市場部門은 一國 經濟의 國內消費, 輸出 및 資本蓄積 등에 소요되는 모든 財貨와 用役을 生産, 販賣하며 확대 재생산에 필요한 재원은 이 市場部門에서 생산된 財貨와 用役의 판매로부터 자체적으로 충당될 수 있는 것이 특징이다. 한편 公共部門의 대종을 이루는 非市場部門은 財貨나 用役의 生産에 직접 참가하여 財貨나 用役의 공급증대에는 기여하지 못하고 생산된 財貨나 用役의 수요만을 갖는 부문으로 수요에 소요되는 재원이 租稅나 財政赤字 등으로 충당되는 것이 특징이다. 시장부문에서는 財貨나 用役이 가격을 통하여 給付·反對給付 형식으로 제공되나 非市場部門에서는 무료로 제공되는 것이 두 부문의 차이로 지적된다.

베이컨과 엘티스의 견해는 經濟를 生産部門(productive sector)과 非生産部門(unproductive sector)으로 구분하였던 古典派 經濟學者들의 입장과 농업만이 생산적이고 증여생산이 가능한 것으로 믿었던 重農主義學派의 주장과 그 맥을 같이 한다. 베이컨과 엘티스에 의하면 오늘날 英國經濟의 문제점은 經濟的 자원이 시장부문의 재화나 용역의 생산보다 非市場部門의 用役生産에 더 많이 사용되는 사실에 기인한다는 것으로 지난 20여년간 英國 總勞動人口 중 점차로 더 많은 지분이 非市場部門에 고용되고 있음을 지적하고 있다.

베이컨과 엘티스의 분석내용을 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다. 市場部門이 Q_m 만큼을 생산하고 C_m 만큼 소비하면 잉여는 $E_m = P_m - C_m$ 이 된다. 이 剩餘生産이 市場部門의 投資 I_m , 非市場部門의 投資 I_u , 非市場部門의 消費 C_u , 그리고 輸出 B_m 에 충당되므로 다음과 같은 기본항등식이 성립된다.

$$E_m \equiv Q_m - C_m \equiv C_u + I_u + I_m + B_m \quad (II-1)$$

式 (II-1)의 양변을 Q_m 으로 나누고, $e_m = \frac{E_m}{Q_m} = \frac{Q_m - C_m}{Q_m}$, $c_u = \frac{C_u}{Q_m}$, $i_u = \frac{I_u}{Q_m}$, $i_m = \frac{I_m}{Q_m}$, $b_m = \frac{B_m}{Q_m}$ 으로 각기 정의한 후 정리하면 다음의 기본항등식을 얻게 된다.

$$i_m + b_m \equiv e_m - c_m - i_m \quad (II-2)$$

식 (II-2)가 보여주는 것은 市場部門에서 再投資(i_m)와 輸出(b_m)이 이루어지기 위해서는 市場部門의 剩餘生産(e_m)이 非市場部門의 消費(c_u) 및 投資(i_u)를 능가하여야 한다는 것이다. 따라서 市場部門의 剩餘(e_m)가 고정되어 있는 한 非市場部門인 公共部門의 消費(c_u)와 投資(i_u)가 증가하면 市場部門의 투자(i_m) 및 수출(b_m)이 감소하지 않을 수 없다. 한편 잉여생산을 하는 市場部門이 꾸준히 성장하면 經濟全體가 인플레이 없이 안정성장을 유지하지만 지난 20여년간 英國에 실제로 있었던 바와 같이 노동력이 市場部門보다도 非市場部門에 더 많이 고용되게 되면 확대재생산을 위한 投資 및 輸出이 부진하게 되고 經濟는 低成長과 國際收支의 赤字 등과 같은 문제에 직면하게 된다고 베이컨과 엘티스는 주장한다.

다. W. Baumol의 理論

政府活動의 單位費用(unit cost) 증가가 公共部門 膨脹의 주된 원인임은 잘 알려진 사실이다. 보몰(W. Baumol)에 의하면 이러한 단위비용상의 民間部門과 公共部門 차이는 두 부문의 生産性的 차이에 기인하며 이러한 生産性的 차이가 있을 경우 公共部門과 民間部門의 均衡成長을 실현하려는 어떠한 정책도 결국 全體經濟의 성장을 저해하게 될 것이라고 주장하였다. 보몰은 經濟를 技術 向上(technologically progressive)이 계속적인 부분과 그렇지 않은 부분으로 구분하는데 政府에서 공급하는 각종 서비스, 教育, 藝術活動, 기타 餘暇善用 活動 등은 후자에 속한다.

技術 向上이 계속적으로 이루어지지 않고 간헐적으로 이루어지는 부문에서 生産성이 낮은 것은 이 부문활동의 대부분이 勞動集約的이기 때문이다. 우리의 관심은 公共部門의 활동이 勞動集約的이기 때문에 生産성이 낮아 政府活動의 단위비용 증가가 불가피하다는 사실보다 公共部門과 民間部門의 生産性 差異가 있을 때 양부문의 균형발전을 인위적으로 도모할 경우에 발생할지도 모르는 심각한 문제에 있다.

生産성이 낮은 公共部門이 生産성이 높은 民間部門과 同率로 성장하기 위해서는 점차 더 많은 자원이 公共部門에 투입되어야 한다. 公共部門과 民間部門의 生産성에 차이가 있음에도 불구하고 두 부문의 均衡發展을 도모할 경우 더 많은 자원이 公共部門에 투입되어야 하고 이는 곧 全體經濟의 성장 저하로 나타날 것이다. 따라서 두 부문간에 生産性 차이가 있는 한 公共部門의 팽창은 결국 經濟成長의 저하로 연결된다고 보몰은 주장한다.

라. E. F. Denison의 推論(conjectures)

經濟成長 요인분석의 대가인 데니슨(E. F. Denison)은 최근의

한 연구에서 미국의 노동고용자 1인당 所得成長率이 1948년과 1973년 사이에 연 2.6%였던 것이 어떻게 해서 1973년과 1976년 사이에는 3.2% 포인트가 떨어져 연 -0.6%가 되었는데 이를 분석하였다. 분석 결과 데니슨은 1973년 이후 成長 惡化의 주된 원인을 자신도 잘 모르겠다고 솔직히 시인하면서 제1차 석유파동 이후의 負(-)의 生産性 向上은 하나의 '미스터리'라고 불렀다. 하지만 그는 단순한 '미스터리'라고 부르는 데 만족하지 않고 17가지 사항을 가장 가능한 요인으로 分析·提示하였는데 이 중 7개 항목이 公共部門의 經濟活動에 관련되어 있으며 그들은 다음과 같다.

① 政府規制活動에 따르기 위한 제생산요소의 본래 목적 외의 전환

② 과중한 對政府書類 및 事務處理

③ 規制 및 租稅로 야기된 企業家들의 努力 分散

④ 政府規制로 인한 각종 計劃事業의 遲延

⑤ 規制 및 租稅에 따른 資源配分の 歪曲

⑥ 高稅率로 인한 效率性的 低下

⑦ 高稅率(특히 固定資產 賣買差益에 대한)로 인한 貯蓄의 減少

데니슨은 政府의 각종 規制活動과 國民 및 企業의 조세부담 증가가 生産性 低下에 다소 기여하지 않았나 추측하고 있으나 그 자신도 위의 요인들이 제1차 석유파동 이후의 生産性 低下의 원흉이었다면 그 성격상 生産性 低下가 서서히 발생하여야 했었는데 실제에 있어서는 生産性 低下가 갑자기 나타났기 때문에 최근 美國의 經濟成長 鈍化가 政府活動에 기인한다고 보기는 어렵다고 밝히고 있다.

마. 不安定性 假說 : Stop-Go政策

다수의 理論經濟學者 및 실무자들은 낮은 經濟成長이 조령모개

한 政府政策 때문이라고 주장하고 있다. 즉, 政府가 안정정책을 추구하는 過程에서 經濟政策을 너무 자주 바꿈으로 해서 經濟가 安定되기보다는 오히려 景氣變動의 진폭변화가 심화되고 이로 인해 불확실성이 고조되어 經濟成長이 둔화되었다는 것이다.

不安定性 假說(instability hypothesis)의 진위여부는 다음과 같은 2단계의 논리가 모두 옳은 것으로 밝혀져야 하는데 그 첫째는, 低成長은 예측이 불가능한 큰 경기변동에 의해서 야기되었으며 둘째는, 이러한 景氣變動이 政府의 Stop-Go政策에 의한 것이라는 것이다. 政府의 景氣安定을 위한 Stop-Go政策이 경기변동을 둔화시켰는지 심화시켰는지는 經濟學者間 격심한 논쟁의 대상이 되어 왔으며 프리드만(M. Friedman) 같은 經濟學者는 政府의 總需要管理政策이 景氣變動을 더 심화시킨다고 이론적으로 설명하고 있으나 실제 자료에 의한 충분한 증명은 지금까지 나오지 않고 있다.

政府의 安定化 政策이 오히려 景氣不安定을 초래하는 이유로서, 관련변수들 상호관계에 대한 현재 우리의 經濟知識이 완전하지 못한 점, 정책결정이 때로는 이해집단의 압력에 의해서 이루어지는 점, 問題의 把握, 政策의 立案 및 更正 그리고 政策效果의 達成過程에 내재되어 있는 時差(time lag)의 存在, 가치판단의 차이로 말미암아 발생하는 정책목표 설정에 대한 의견 등이 지적되고 있다. 과연 政府의 安定화정책이 景氣變動을 심화시켰는지에 대해서는 분명한 결론이 아직 나와 있지 않으나 政府의 安定化政策이 적극적으로 도입되었던 戰後의 景氣變動과 그렇지 않았던 戰前의 景氣變動을 선진국 중심으로 비교하여 얻을 수 있는 결론은 戰後의 景氣變動이 戰前에 비해 심하지 않았던 것으로 보아 政府의 安定化政策이 경기의 安定化에 기여한 것으로 볼 수 있지 않나 하는 것이다.

그러면 不安定性이나 심한 景氣變動이 經濟成長을 저해한다는

근거는 무엇인가? 매디슨(A. Madison)은 주된 이유로 投資가 감소되고 이로 인해 經濟成長이 둔화된다고 지적한다. 政府의 經濟政策이 변덕스러운 경우 투자수익에 대한 위험성이 증가하게 되므로 투자가 적게 이루어지며 또한 투자를 할 경우에도 生産性이 높은 長期施設投資보다는 주기성의 短期投資를 하게 되므로 政府가 꾸준한 安定化政策을 펴나가는 경우보다 經濟成長率이 낮아진다는 것이다.

베이컨과 엘티스도 매디슨과 비슷한 논지를 펴고 있으나 政府의 Stop-Go政策이 製造業部門 시설투자에 미치는 영향을 강조한다. 앞에서 살펴본 대로 일국의 經濟成長은 市場部門인 製造業의 건실한 성장으로 가능한데 政府의 安定化政策이 景氣變動을 심화시킬 경우 다른 부문보다 製造業部門의 시설투자가 더 저해되며 이는 곧 全體經濟의 생산능력 저하를 의미하는바, 결국 經濟成長이 둔화된다는 것이다.

매디슨, 베이컨 그리고 엘티스는 모두 安定化政策이 투자에 미치는 영향을 중심으로 政府의 Stop-Go政策의 經濟成長에 대한 효과를 분석하고 있는 반면 스웨덴의 經濟學者 룬드버그(Erik Lundberg)는 景氣變動사이클 동안에 진행되는 賃金上昇이 物價와 輸出에 미치는 영향을 분석함으로써 政府의 安定化政策과 經濟成長과의 관계를 밝히고 있다. 즉, 경기가 上昇局面에 접어들면 노동수요가 늘어나 賃金과 所得이 올라가지만 下降局面에 접어들더라도 賃金과 所得은 감소되지 않는다. 경기침체시에는 生産性이 저하되거나 상승하더라도 그 정도가 호황시만 못하게 되는바, 이는 곧 생산단위당 賃金原價의 上昇을 의미한다. 이러한 賃金上昇으로 인한 생산단위당 원가상승은 국내수요면에서는 별 문제를 제기하지 않으나 輸出에 있어서는 저해요인으로 등장한다. 따라서 輸出主導型 經濟成長을 추구하는 나라에 있어서는 政府의 Stop-Go政策이 經濟成長을 저해할 여지가 있다.

이상에서 살펴본 不安定性 假說에 대한 實證的 研究은 아직 미미하나 主要 先進國의 전후자료에 의한 분석결과는 동 假說에 대해 의문을 제기하고 있다. 윌슨(T. Wilson)과 휘팅(A. Whiting)은 각기 완전하지는 못하나 合理的인 不完全性에 대한 자료를 고안하여 각국의 經濟成長率과 비교하여 본 결과 가장 빨리 經濟가 성장한 일본의 경우 景氣變動의 변화가 가장 심하였으며 成長이 느렸던 英國의 경우에는 景氣變動의 진폭이 덜 심하였던 사실을 알아내어 不安定性 假說을 현실자료가 입증하지 못한다고 주장한다.

지금까지 살펴본 논의들에 의하면 規模膨脹으로 또는 政策의 一貫性 缺如로 公共部門은 經濟全般에 利得보다는 害를 많이 끼치는 것으로 나타난다.

본절에서 살펴본 견해들에는 많은 논지가 포함되어 있으나 크게 세 가지로 요약될 수 있다. 그 첫째는 公共部門의 支出增大가 民間支出, 특히 民間投資支出을 감소시킨다는 소위 驅逐(crowding-out)效果이고 둘째는, 增大된 支出을 충당하기 위해 高율의 조세가 부과될 경우 勞動供給, 投資 및 貯蓄이 감소되어 經濟成長이 저하된다는 것이며 셋째, 公共部門은 本質的으로 非效率의이며 生産性이 낮다는 주장이다. 그러면 이러한 주장들이 과연 타당한가? 이러한 주장을 근거로 政策이 수립·집행되어도 문제가 없는가? 하는 등의 의문에 제기되는바 다음에서는 上記의 세 가지 논지를 논리 전개와 실증을 중심으로 구체적으로 각기 살펴보기로 한다.

III. 國家競爭力과 公共部門 生産性 評價

1. 國家競爭力的 概念

최근 國家競爭力(national competitiveness)이란 용어가 널리 사용되고 있다. 특히 1984年 미국에서 國際競爭力 強化를 위한 大統領 特別委員會의 설치를 계기로 國際競爭力에 대한 연구가 활발하게 진행되었고, 우리나라에서도 1990년대에 들어서면서 일반의 관심이 고조되고 있다.

그러나 아직까지 國際競爭力에 대한 명확한 概念 정립은 이루어지지 않고 있다. 그 이유는 國際競爭力的 분석대상이 企業, 産業, 國家 등으로 다양할 뿐만 아니라 WTO의 출범에 따라 世界經濟가 국경 없는 하나의 地球村 經濟로 통합되어 가는 過程에서 기존의 이론들이 國際競爭力的 분석단위로 설정했던 국적 있는 企業과 심지어 國家 등에 대한 관심이 흔들리고 있기 때문이다.

國際競爭力 제고방안을 논의하기 위해서는 무엇보다도 그 제고방안에 적합한 國際競爭力的 개념부터 명확하게 정립할 필요가 있다.

國際競爭力이란 국제간의 비교대상이 무엇이냐에 따라 企業競爭力, 産業競爭力, 國家競爭力 등으로 나누어 볼 수 있다. 포터(Michael E. Porter) 교수는 1990년 『國家競爭優位(The Competitive Advantage of Nations)』는 저서에서 처음부터 國家競爭力을 3단계로 구분하고 國家競爭力的 기본 분석단위를 가능한 한 세분화된 산업으로 삼으면서 이를 중심으로 企業-産業-國家를 연결시켜 설명하였다.

企業競爭力이란 한 企業이 他 企業에 비하여 경쟁우위를 확보할

수 있는 조건을 말하며, 産業競爭力은 세계시장에서 해당 산업이 일정수준 이상의 수익성을 획득하고 지속적인 성장을 도모함으로써 경쟁상대보다 우월한 시장지위를 차지하는 것이다. 國家競爭力, 즉 國家의 國際競爭力이란 장기적이고 자연스러운 조건하에서 형성되는 한 나라의 기본적인 競爭力이다.

지금 우리는 국경이 없는 경쟁의 시대를 살고 있다. 국경이 없는 경쟁의 시대에서 살아남고 치열한 경쟁에서 이기기 위해, 企業마다 세계일류가 되기 위한 改革에 여념이 없다. 企業마다 세계일류의 모범사례를 찾아 벤치마킹에 힘쓰면서, 사업수행 방식의 재설계와 改善運動을 끊임없이 추진하고 있다. 그런데 이러한 모범 사례를 찾아 改革에 힘쓰는 일은 企業體에서만 필요한 게 아니라, 國家次元에서도 필요하다.

실제로 企業들은 競爭力을 유지하기 위해 과감한 다운사이징(downsizing)을 단행하여 왔을 뿐만 아니라, 政府도 各種 委員會를 조직하여 國家의 經濟的 성과를 극대화시키기 위한 방법을 모색하여 왔다.

國家競爭力이란 간단히 말해 世界市場에서 한 나라나 企業이 競爭相對者보다 더 많은 富를 축적할 수 있는 능력을 말한다. 그러나 이에 대한 정의는 각 國際研究機關마다 조금씩 상이하다. 각 기관은 國家競爭力을 다음과 같이 정의하고 있다.

WEF(World Economic Forum)¹⁾는 國家競爭力을 “1인당 GDP의 높은 증가율을 지속적으로 달성할 수 있는 國家力量(the ability of a country to achieve sustained high rates of growth in GDP per ca-

1) WEF는 1971년 스위스정부가 세계경제와 사회발전에 기여하기 위하여 제네바에 설립한 비영리법인으로서 정치계, 산업계, 학계 등의 세계적 지도자들간 유대강화에 노력을 기울이고 있다. 지난 1989년부터 1995년까지 IMD와 공동으로 『세계경쟁력보고서(The World Competitiveness Report)』를 발표하였으나 금년부터는 독자적으로 『국제경쟁력보고서(The Global Competitiveness Report)』를 발행하였다.

pita)”이라고 보다 구체적으로 정의하고 있다.

IMD(International Institute for Management Development)²⁾는 國家競爭力을 “天然資源, 人口 등의 資産과 공정(assets and processes), 外國人의 國內投資 매력도와 國際市場 進入에 대한 積極性(attractiveness and aggressiveness), 經濟體制間的의 汎世界性과 隣接性(globality and proximity)을 관리하고 이들 관계를 經濟的·社會的 모델에 통합함으로써 附加價値를 창출하고 이를 통해 國富를 증가시키는 역량(the ability of a country to create added value and thus increase national wealth by managing assets and processes, attractiveness and aggressiveness, globality and proximity, and by integrating these relationships into an economic and social model)”이라고 다소 皮相的으로 정의하고 있다.

OECD(Organization for Economic Co-operation and Development)는 1995년에 發刊한 *Governance in Transition*이란 책에서 國家競爭力을 “한 國家가 자유롭고 공정한 市場條件下에서 國際市場의 요구에 부합되는 상품과 서비스를 생산하고 實質所得을 증가시킬 수 있는 能力”으로 정의하였다. 이에 따라 OECD는 환율요인을 고려한 單位勞動費用, 總費用 및 製造業生産性 등을 중심으로 각국의 競爭力 차이를 설명하고 있다.

國家間的의 競爭力 분석에 도움을 주는 國際報告書로는 여러 가지가 있으나 가장 대표적인 것으로 IMD와 WEF의 『世界競爭力報告書(*The World Competitiveness Report*)』를 들 수 있다.

그동안 IMD와 WEF는 1989년부터 1995년까지 공동으로 연구·

2) 스위스 로잔에 소재한 IMD는 기업의 최고경영자 및 중간관리자를 대상으로 한 Management Training Programme의 제공을 주업무로 하는 비영리법인으로서 1980년 이후(1989년~1995년은 WEF와 공동) 세계 주요국의 국제경쟁력을 종합 평가한 『세계경쟁력보고서(*The World Competitiveness Report*)』를 발표하고 있다.

발표해 왔으나 1996년부터는 각자 따로 발표하고 있으며, 그 報告書에 나타난 國家別 順位에 많은 나라들이 관심을 보이고 있다.

이러한 報告書들에 대해서는 많은 國家에서 國際競爭力을 計量化하는 데 따른 問題點을 지적하고 그 신뢰성에 의문을 제기하면서도 그 결과를 國家政策에 반영하고 있다. 즉, 國家競爭力이 낮게 나온 國家에는 정책을 변경할 수 있는 根據資料로, 높게 나온 나라에서는 기존 정책의 正當性을 입증하는 자료로 인용하고 있다.

우리나라의 경우 특히 1997年 5月 이들 國際研究機關이 발표한 결과를 놓고 국내 여론이 매우 민감한 반응을 보인 적이 있다. 이들 여론은 우리나라 競爭力이 평가대상국 중 中下位圈에 분류되고 있는 현실에 대하여 깊은 우려의 뜻을 표하였다. 특히 IMD가 평가한 우리나라 政府部門 競爭力 順位가 1995年 18위에서 1997년에 30위(1996年, 33위)로 급락하자 일부 여론은 사실까지 동원하여 政府生産性 強化와 規制 緩和를 주장한 바 있다. 이러한 國家競爭力 강화에 대한 논의는 貿易收支 惡化와 高費用-低效率 構造調整 그리고 OECD가입 등 대내외 經濟與件의 변화와 맞물려서 國家競爭力 10% 강화운동까지 제창되는 등 한동안 우리 經濟의 話頭로 유지될 전망이다.

한 나라의 國家競爭力을 하나의 수치로 지수화하는 것이 상당한 무리가 따르게 마련이고, 또 개발된 지수에 큰 의미를 부여하기는 어려움에도 불구하고 本章에서는 資料가 허용하는 범위 내에서 國家競爭力 및 公共部門 競爭力과 관련된 각종 實證的 연구자료를 要約·提示함으로써 우리나라 公共部門 生産性的 위상을 살펴본다.

2. 國家競爭力 評價方式

國家競爭力은 研究 主管機關의 競爭力 概念 또는 目的에 따라 競爭力指數 작성에 사용되는 基礎資料의 性格과 각종 요인에 대한 加

重值가 다르다. 여기서는 IMD와 WEF 두 研究機關과 기타의 研究機關으로 나누어 競爭力指標 작성방법을 소개하고 長短點을 서술적으로 검토함으로써 이들 지표의 객관성을 평가하고자 한다.

가. IMD의 評價方式

IMD는 1981년부터 매년 世界 主要 産業國家를 대상으로 총체적인 國家競爭力을 調査·發表해 오고 있다. 1995년까지는 WEF와 공동으로 作成·發表하였으나, 1996년부터는 競爭力 평가항목을 어떻게 개정할 것이냐에 대한 이견이 발생하여 각각 독자적으로 作成·發表하고 있다.

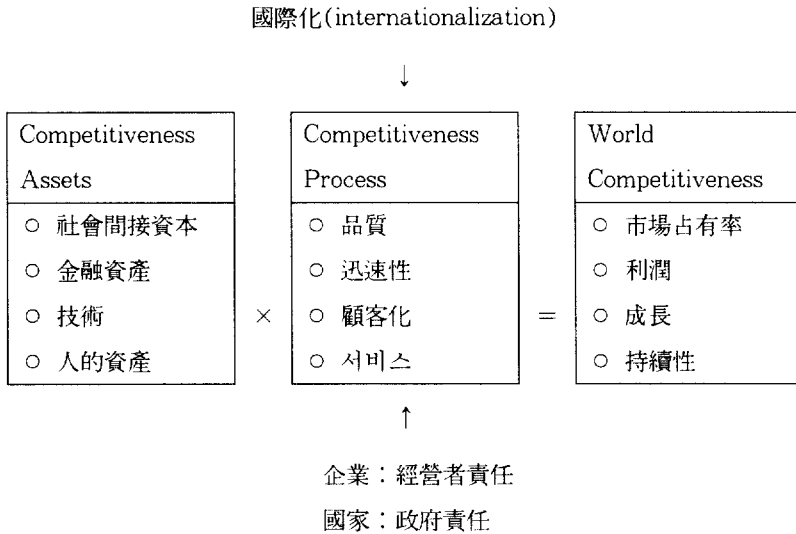
IMD는 國家競爭力을 [圖 1-2]에서와 같이 競爭力의 물적기초로서 資産(competitiveness assets)과 그 資産을 運營하는 變換과정(competitiveness process)과의 結合으로 얻는 結果를 들고 있으며 그 變換과정은 國際化(internationalization)에 의해 가속되는 것으로 보고 있다.

IMD가 작성하는 『世界競爭力報告書』의하면 競爭力이란 단순히 國內總生産 또는 生産性을 의미하지 않고 당해국의 政治·經濟·社會·教育 등의 環境적 요인이 企業活動에 얼마나 도움 또는 방해가 되는지에 달려 있다. 즉, 競爭力이란 한 國家가 資源과 生産工程, 國際交易上의 魅力, 積極性, 世界化 그리고 國內經濟의 관리와 이들 요인에 대한 經濟的·社會的 모델로의 統合을 통하여 부가가치를 창출하고 國富(national wealth)를 배양할 수 있는 능력을 의미한다³⁾.

IMD의 定義에 따른 競爭力은 주로 國富를 강조하는 측면에서 볼 때 WEF와는 달리 절대액으로의 國內 經濟規模를 8개 大要因(factor) 중 하나의 變수로 간주하여 競爭力指數 개발에 포함하고 있다. 따라서 競爭力을 經濟成長을 결정하는 제반 社會 經濟構造로 정의

3) IMD, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, 1997. 5, p. 42.

[圖 1-2] 國家競爭力的 定義(IMD)



할 경우 피설명변수가 설명변수로 채택되는 논리적 모순점을 갖고 있다고 할 수 있다.

調査對象國과 전체 평가항목수는 해마다 조금씩 다르다. 調査對象國 數는 1994年 44個, 1995년에는 48個國이었으나 1996년부터는 46個國으로 2個國이 전년도에 비해 축소되었고, 調査項目도 1994年 381個, 1995年 378個 項目이었던 것이 1996년부터는 무려 154個 項目이 축소되어 224個로 대폭 縮小 調整되었다.

1996년부터 IMD 基礎資料(criterion)의 구성을 살펴보면 3,162명에 달하는 국제경영인으로부터 매월 2월말에 실시하는 72개의 設問 答辯이 전체 자료의 약 3분의 1에 해당하며 나머지 3분의 2는 26개 OECD국가와 20개 신흥공업국 및 시장경제 참여국을 대상으로 國際機構, 地域 또는 民間機構, 그리고 각국 政府로부터 수집한 152개 國際 統計資料에 의존하고 있다. 이들 資料는 그 성격에 따라 다시 8개 大要因으로 구별되는데 이들 大要因과 기초자료의 내

역은 <表 1-4>에 나타나 있는 바와 같이 國內經濟力 部門 27個, 國際化 部門 34個, 政府 部門 34個, 金融 部門 17個, 社會間接資本 部門 28個, 經營 部門 25個, 科學 技術 部門 17個, 人的資源 部門 42個 項目으로 되어 있다.

<表 1-4> IMD 競爭力指數 決定要因

評價部門	主要 評價 內容	項目數
國 際 化	國際收支, 換率의 安定性, 輸出入額과 GDP 對比比率, 觀光收入, 產業의 保護程度, 外國人에 대한 投資規制, 國家의 이미지 等	34개
政 府	負債額, 財政收支, 政府의 消費, 各種稅率, 物價統制, 政策彈性, 透明性, 調達契約, 開放度, 獨占禁止政策, 腐敗度, 司法制度 等	34개
金 融	金利, 國家의 信用度, 株式市場, 資本市場, 內部去來, 中央銀行의 金融規制 等	17개
社會間接資本	에너지消費, 原資材 自立度, 通信投資率, 一人當 컴퓨터數, 電氣料, 道路, 上水道率, 그린하우스指數, 流通構造, 都市化 等	28개
科 學·技 術	研究開發費, 노벨상 受賞者, 技術者數, 知的財産權, 基本研究, 研究技術의 協力度 等	17개
經 營	製造業, 附加價值, 賃金, 企業規模, 勞動爭議, 製品品質, 新製品開發速度, 企業의 對國民이미지 等	25개
人 的 資 源	人口, 壽命, 失職率, 文盲率, 女性勞動參加率, 職業教育程度, AIDS, 勞動, 알코올, 忠誠度에 대한 社會價值, 所得分布 等	42개
國 內 經 濟	各種 國內總生産額, 國民總生産額과 增加率, 投資額, 貯蓄率, 物價上昇率, 아파트賃賃料, 構造調整의 必要性, 廣告費用 等	27개

資料 : IMD, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, 1997. 5.

基礎資料를 살펴보면 취득 가능한 자료가 合理的인 기준에 의하여 체계적으로 이용되기보다는 恣意的으로 사용되는 인상이 강하다. 한 예로 國際化 部門에 貿易收支, 國際收支, 輸出·入 등의 絶對額과 그 占有率이 함께 포함되는 것은 설명력이 없다. 더욱이 國內經濟라는 大要因을 추정함에 있어서 미국달러상의 國內總生産(GDP)과 1인당 國內總生産과 購買力評價指數(purchasing power parity)상의 GDP, 1인당 GDP, 國民總生産을 따로 포함하는 것은 經濟規模라는 동일한 변수를 몇 번씩이나 카운트하는 것에 불과하다. 만약 經濟規模가 중요하다면 이에 대한 加重値를 크게 하는 것이 합리적인 접근방법이다.

IMD는 WEF指數와 마찬가지로 競爭力指數를 만드는 데 있어서 각 나라의 相對的 競爭力 隔差를 8개 分野別로 指標를 結合하기 위해 上記의 基礎資料를 標準偏差方式(standard deviation method)을 이용하여 1에서 -1로 標準化함으로써 變數의 크기에 따라 그 影響力이 變化하는 것을 피하고 있다. 또한 設問資料와 統計資料의 相對的 信憑性을 감안하여 統計資料의 重要도가 全體 資料의 3분의 1을 넘지 않도록 하였다. 그리고 個別 統計資料는 일률적으로 그 加重値가 한 단위가 되도록 하였다. 이러한 방법에 의해 작성된 구체적인 主要 國家別·部門別 競爭力 順位는 <表 1-5>에서 보는 바와 같다.

그러나 競爭力 綜合指數와 8개 部門指數(大要因)들은 첫째, 각종 大要因에 포함된 基礎資料의 전체 수와 둘째, 설문 대비 統計資料의 構成比率에 따라 그 高低가 결정된다. 그러므로 이렇게 작성된 競爭力指數는 統計資料의 취득여부, 고려된 基礎資料의 숫자에 의하여 쉽게 변화되는 단점이 있다⁴⁾.

4) 따라서 IMD 종합경쟁력지수에서는 사용된 기초자료의 수가 많은 국제화와 국민·노동의 가중치가 크고 금융과 기술개발지수의 가중치는 상대적으로 작다.

자료의 가용성에 따른 문제점뿐만 아니라 IMD는 모든 統計資料에 대하여 동일한 비중을 부여함으로써 기존의 成長理論을 무시하고 있다. 經濟發展에 대한 제반 연구결과로 볼 때 各種 經濟·社會的 變數가 성장에 미치는 상대적 영향력은 고려된 변수의 성격에 따라 다르다. 新發展理論에 따르면 人的·物的資本뿐만 아니라 技術開發이 經濟發展에 미치는 영향은 매우 중대하다. 반면 社會間接資本 혹은 貿易規模에 대한 평가는 아직 그 중요도가 일관적으로 입증되지 않는다. 또한 政府 部門의 消費가 經濟成長에 否定的인 영향을 미칠 수도 있지만 財政構造에 따라 긍정적인 효과가 있을 수도 있고 政府支出의 규모도 限界生産性 遞減法則(the law of decreasing marginal productivity)에 의하여 그 영향력이 單線的(monotonic)이지 않을 수도 있다. 이러한 연구결과는 각종 요인에 대한 加重值를 일률적으로 고정하고 고려된 변수들의 수에 따라 競爭力을 추정하는 방법의 위험성을 지적하는 것이다.

〈表 1-5〉 IMD의 國家別·部門別 競爭力 順位(1997年)

(單位：46개국 중 순위)

	국 내 경제력	국제화	정 부	금 용	사회간 접자본	경 영	과 학 기 술	인 적 자 원	적 중 합 순 위
한 국	13	45	32	43	34	26	22	22	30
미 국	1	1	7	1	1	3	1	12	1
일 본	6	32	28	5	20	7	2	11	9
독 일	26	7	25	9	7	25	3	19	14
싱가포르	3	2	1	6	11	1	8	5	2
홍 콩	9	3	2	12	19	2	18	13	3
뉴질랜드	34	22	3	15	13	11	16	8	13
네덜란드	16	6	22	2	12	4	12	10	6
스 위 스	32	26	5	3	9	9	5	6	7
노르웨이	8	23	13	11	2	13	11	4	5

資料：IMD, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, 1997. 5. 17.

한편 <表 1-5>에 나타난 특징은 세계 경제의 國際化 趨勢가 가속화되어 競爭力 있는 나라들이 구사하는 競爭力 強化戰略이 점차 同質化되어 가고 있다는 것이다. 1인당국민소득이 2만 8,472달러를 기록한 싱가포르의 아시아에서 두번째로 선진국이 되었으며, 정부 부문의 행정서비스 수준을 높이고 열린경제로 치열한 경쟁압력을 주어 外國企業이든 國內企業이든 경영효율을 최고의 수준으로 유지하고 있다는 점이다.

<表 1-6> 우리나라의 國家競爭力 評價 및 部門別 脆弱點(IMD)
(單位: 46개국 중 순위)

	평 가 순 위						평 가 내 용
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
국 내 경 제 력	14	9	9	7	4	13	과다한 생활비와 임대료, 구조 조정 미흡 등이 지속적인 성장의 제약요인
국 제 화	44	43	44	40	43	45	외국기업과의 협력규제, 외국 인력에 대한 규제 등으로 미흡
정 부	25	23	35	18	33	32	경제활동에 대한 과다한 간섭, 가격통제, 정부정책의 투명성 저하 등으로 경쟁력 약화
금 융	45	44	42	37	40	43	금융규제 과다, 낮은 자본시장 개방이 최하위 평가의 주요인
사회간접	38	45	36	35	34	34	물류배송체계의 비효율성, 적체된 도로, 항만 등으로 경쟁력 개선에 한계
기업경영	29	29	37	27	28	26	높은 임금비용, 낮은 경영효율 등
과학기술	25	24	24	24	25	22	기업간 기술협력 부족, 고급기술자 부족, 기술개발자금 조달 부족 등이 문제
인적자본	23	23	23	21	21	22	「삶의 질」 등에서 하락
전 체	29	28	24	24	27	30	「고비용-저효율」 경제구조와 국제화 미흡이 경쟁력 저하의 주요인

資料: IMD, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, 1997. 5. 17.

또한 經濟改革에 성공한 英國과 뉴질랜드는 競爭力이 상승한 반면 금융개방 수준이 미흡한 日本과 경직적인 勞動市場을 가진 獨逸의 경쟁력은 계속해서 추락하고 있는 점도 주목을 끈다. 핀란드, 노르웨이, 네덜란드처럼 정보화 교육투자와 정부기능 리엔지니어링에 앞서가는 나라들이 國際化 時代에 새로운 경쟁력 모델로 등장하고 있는 점 또한 주목을 끌고 있다.

다음 節에서는 이러한 問題點을 최대한 시정하면서 최근 연구결과를 참작하여 새로이 國家別 競爭力指數를 개발한 WEF指數를 살펴본다.

나. WEF의 評價方式

WEF와 IMD가 共同으로 매년 발표하는 國家競爭力에 대하여 1994년 미국 스탠포드대학교의 經濟學 教授인 크루그만(Paul Krugman)은 “競爭力이란 國家經濟에 적용되는 경우 의미없는 단어에 불과하며 최악의 경우에는 保護主義를 조장한다”고 주장하여 양 기관의 報告書에 찬물을 끼얹은 적이 있다.

크루그만 教授는 國家와 企業의 競爭方式은 서로 다르다면서 일반적으로 두 企業이 경쟁할 때 한 企業이 이득을 얻을 경우 다른 企業은 손실을 보게 되나 國際貿易은 제로섬 게임(zero-sum game)이 아니므로 두 國家가 무역을 통해 서로 경쟁할 때 두 國家 모두 승자가 될 수 있다고 주장했다.

크루그만 教授의 주장은 대체로 옳다고 할 수 있으나 그렇다고 競爭力 측정이 전혀 무의미한 것도 아니다. 왜냐하면 한 나라의 미래 번영은 生産性 向上에 의존하게 되는데 政府政策은 生産性 向上에 영향을 미칠 수 있으며, 國家도 생활수준을 향상시키기 위해 어떤 정책을 선택한다는 점에서 서로 경쟁하고 있다고 볼 수 있기 때문이다.

이러한 점들을 감안하여 WEF는 1996년부터 美國 하버드대학 석

스(Jerry Sachs) 교수의 주도하에 國家競爭力 측정에 사용되는 항목들을 완전히 재구성하였다. 삭스 교수는 최근의 學問的 發展을 참고해 競爭力 概念을 새로 정리하는 한편 經濟發展 要因을 중시하여 土地所有權의 安定性, 經營陣의 國際經驗 등을 競爭力 산출에 추가해야 한다는 多國籍 企業들의 의견도 충실히 반영하였다. WEF가 발표한 1996년부터의 報告書는 이러한 대대적인 수정을 거친 뒤에 나온 것이기 때문에 많은 관심을 끌게 되었다. 즉, IMD와 WEF는 1995년까지는 共同으로 『世界競爭力報告書』를 作成·發表해 왔으나 1996년부터는 競爭力 평가항목을 어떻게 개정할 것이냐에 대한 이견이 발생하여 IMD는 기존의 방식에 기초한 평가방법을 고수한 반면 WEF는 새로운 평가방식으로 競爭力을 평가하여 각각 독자적인 평가결과를 발표하여 많은 관심을 끌었다.

WEF는 평가방식의 正確性을 높이기 위해 평가조사 항목수를 대폭 축소하되 조사항목의 선정에 신중을 기하였다. 1995년 IMD와 共同으로 378개 항목을 조사하였으나 1996년부터의 단독 평가에서 WEF는 調查項目을 155개로 대폭 축소한 반면 조사 대상국을 지난해 48개국에서 49개국으로 늘렸다가 1997년에는 53개국으로 또다시 4개국 늘렸다.

한편 調查項目은 중전과 같이 統計調查 항목과 企業家를 대상으로 한 設問調查 項目으로 구분하되 統計調查 項目은 학계의 연구결과 데이터의 신뢰성이 높고 經濟成長率과의 相關關係가 크다고 입증된 항목들을 선정하였다. 즉 經濟成長의 精確한 動因에 대해서는 의견이 엇갈리고 있으나 대부분의 연구논문은 市場開放, 낮은 稅率, 높은 貯蓄率, 人的資源, 法治主義 등의 중요성을 재확인하고 있다는 점에서 일치하고 있다.

이에 따라 WEF는 IMD와는 달리 GDP成長, 輸出增加, 外國人 直接投資 流入 등과 같은 일부 변수에 대해 이들 변수가 國家競爭力의 원천이 아니고 결과라는 이유로 評價項目에서 제외하였다.

아울러 WEF는 종전과는 달리 각 평가항목에 대해 동일한 加重值를 부여하지 않고 대부분의 연구에서 經濟成長에 가장 중요하다고 인정된 ① 貿易 投資에 대한 經濟의 開放度, ② 政府의 役割(政府支出의 對GDP 比率, 限界稅率), ③ 金融部門의 效率性, ④ 勞動市場의 彈力性(教育, 熟練度, 柔軟性) 등 4개 부분에 전체 加重值의 3분의 2를 배정하였다. 나머지 加重值(3분의 1)는 經營의 質, 社會間接資本, 技術, 法的·政治的 機關의 效率性 등에 배정하였다.

WEF의 『國際競爭力報告書(*The Global Competitiveness Report*)』에서는 그들이 정의한 “國民 生活水準 특히 一人當 GDP를 빠르게 그리고 지속적으로 증가시킬 수 있는 國家經濟의 잠재적 능력을 평가하기 위한 것으로 향후 5년 내지 10년간의 성장잠재력을 추정한다”⁵⁾라는 競爭力의 개념을 좀더 명확히 밝히고 있다.

이와 같은 競爭力의 개념은 新發展理論을 반영한 것이며 구체적으로 이를 설명하면 다음과 같다. 新發展理論, 특히 內生的 成長理論(endogenous growth theory)에 의하면 한 나라의 經濟成長率은 아래의 식 (III-1)로 표시될 수 있다.

$$r = f(Y, Y^*) \quad (III-1)$$

식 (III-1)에 따르면 현재의 1인당 國民所得(Y)이 낮을수록 그리고 均衡狀態(steady state)에서의 國民所得(Y^*)이 높을수록 經濟成長率(r)도 높다. 所得水準이 經濟成長率과 負의 相關關係에 있는 이유는 資本, 勞動 등 生産要素의 限界生産力 遞減法則(the law of decreasing marginal productivity) 때문이다. 따라서 經濟成長率은 시간이 흐르면 일정수준으로 수렴할 수밖에 없는데 지속적인 經濟成長을 위해서는 技術進步 또는 人的資本의 개발이 필요하다. 潛在

5) Jeffrey D Sachs, "Why Competitiveness Counts," *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996, p. 9.

的 國民所得水準 Y^* 는 이러한 효율성의 증진에 도움이 되는 出產率 減少, 技術進步, 法制度 改善과 같은 經濟·社會的 要因에 의하여 결정되는데 WEF의 競爭力指數는 中·短期 經濟成長에 영향을 미치는 상기의 제 요인들을 하나의 수치로 표시하려고 한 것이다.

이와 같은 競爭力指數를 개발함에 있어서 무엇보다도 필요한 작업은 지수에 포함될 成長要因을 결정하고 이들 요인을 추정하는 것이다. WEF는 각국의 經濟成長, 民主主義, 人的資本形成, 成長潛在力 등에 대한 國際比較 研究論文의 指標도 사용하였고, 기존 研究結果를 바탕으로 155개의 각종 國際統計資料와 設問資料를 이용하였다. 설문자료는 사법구조의 우수성과 같이 統計資料로 평가할 수 없는 요인을 약 3천여명에 달하는 세계적인 기업의 經營者 및 指導者로부터의 設問調査를 통하여 습득하였다. 競爭力을 결정하는 대요인을 설정함에 있어서는 WEF는 IMD와 달리 國內經濟 規模 대신 國民·勞動 部門을 勞動 部門과 社會制度 部門으로 나누어 法的·制度的 社會基盤構造(social infrastructure)를 競爭力을 결정하는 한 요인으로 간주하였다.

이렇게 추출된 자료를 8개의 大要因으로 통합하고 이들 大要因에 대한 加重值를 선정하여 하나의 綜合指數로 압축하는 작업이 필요하다. 이 작업은 成長理論을 바탕으로 이루어지는데 우선 기초자료들은 IMD와 마찬가지로 標準偏差方式을 적용하여 平均值가 0, 分布는 -1에서 1까지로 標準化하였다. 각 基礎資料의 비중은 동일하나 IMD와는 달리 자료가 다양하더라도 자료의 성격이 같을 경우 이들을 평균하였다. 즉 貿易自由化에 대한 數值가 5개가 있고 金融自由化에 대한 수치는 1개만 존재할 경우 貿易自由化 자료들을 일단 평균한 뒤 이를 금융자유화 자료와 함께 평균한다. 이는 물론 자료의 可用性이 지수결정에 영향을 미치지 않게 하기 위한 것이다.

이후 統計資料와 設問資料에 대한 처리는 競爭力 결정요인의 성격에 따라 그 중요성을 달리하는데 구체적으로는 이들 자료를 加重

平均하되 開放度, 政府, 金融, 勞動 部門에서는 量的資料가 신빙성이 있으므로 統計資料의 加重値는 4분의 3, 설문자료는 4분의 1로 하고 社會間接資本, 技術은 그 반대로 하였다. 이 밖에 經營力, 社會組織은 완전히 설문조사에 의존하였다. 이렇게 추정된 大要因을 종합지수로 통합함에 있어서는 기존 연구결과를 바탕으로 開放度, 政府, 金融, 勞動 部門의 加重치는 6분의 1, 社會間接資本, 技術 部門은 9분의 1, 社會組織, 經營 部門은 18분의 1로 하여 이들 성장요인이 競爭力에 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 IMD에 비하여 좀더 세밀하게 개발되었는데 물론 아직도 이러한 指數 作成에 있어서 판단의 恣意性이 개재될 수밖에 없다. 다시 말하면 競爭力指數의 개발에 있어서 理論의 不完全性, 加重値 값의 不正確性, 測定誤差(measurement error) 등에 의하여 競爭力 推定値의 偏倚(bias)가 나타날 수밖에 없다. 그 한 예로서 社會間接資本, 經營方式, 技術은 아직 回歸分析上 그 중요성에 대하여 어떤 判定이 나와 있지 않으며 政府規模도 經濟成長에 非線型的인(nonlinear) 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이러한 비판이 단순히 비판에 머무르지 않고 각종 國際報告書上的 競爭力指數에 대한 신뢰성을 검증하려면 資料分析을 통한 비판이 있어야 한다.

한편 WEF의 調査에 따르면 主要 世界 各國의 部門別 國家競爭力은 <表 1-7>에 나타난 바와 같다.

<表 1-7>에서 나타나는 특징은 싱가포르, 홍콩과 같은 다이내믹하고 작은 열린경제가 역시 계속 강한 성장세를 보이고 있다는 점이다. 이들 나라의 핵심은 완전 개방된 금융시장, 청렴한 관료의 行政서비스, 탁월한 社會間接資本, 고학력의 勤勞人口에 있다.

競爭力指數를 만드는 데 사용된 基礎資料를 개별적으로 검토하는 것은 상당한 작업을 요하고 또 그 實效性이 의문시된다. 그러므로 本節에서는 위에서 논의된 바 있는 문제점들을 염두에 두고 각종

〈表 1-7〉 WEF의 主要 國家別·部門別 競爭力 順位(1997年)

(單位 : 53개국 중 순위)

	개방화	정부 부문	금융	사회간 접자본	기술력	기업 경영	노동 시장	사법 기관	종합 순위
한 국	38	10	9	21	26	29	14	32	21
미 국	6	17	3	3	2	1	7	15	3
일 본	37	20	15	7	8	6	9	13	14
독 일	21	41	33	20	16	15	44	2	25
싱가포르	3	1	1	2	1	7	2	9	1
홍 콩	1	2	4	1	21	13	1	19	2
뉴질랜드	24	7	12	11	9	12	5	12	5
네덜란드	7	30	7	15	12	4	28	4	12
스 위 스	25	9	8	12	11	5	16	10	6
노르웨이	28	6	10	6	13	8	17	7	10

資料 : WEF, *The Global Competitiveness Report 1997*, 1997. 5.

國際報告書에 나타난 競爭力指數를 해석하여야 한다는 것으로 일단 結論을 맺고 다음 節에서 이들 報告書에 나타난 部門別 競爭力指數를 살펴본다.

다. 其他 評價方式

IMD의 『世界國家競爭力報告書』가 主觀的인 태도조사를 기초자료로 사용함에 따른 한계를 보완하고자 全經聯 傘下 韓國經濟研究院은 새로운 國家競爭力 評價를 1994년에 시도하였다. 韓國經濟研究院은 競爭力의 개념을 “競爭力 創出資源(投資力量, 學術力量, 社會力量)을 활용하여 시장에서 가치 있는 새로운 所得과 富를 창출하는 자발적이며 의욕적인 企業活動과 이를 보상하고 부추기는 제고와 정책을 선택하는 政府行政서비스의 품질로 평가한 한 나라의 世界經濟 속에서의 競爭優位 確保能力”으로 定義하고 있다.

韓國經濟研究院이 평가한 國家競爭力 평가의 내용은 <表 1-8>과 같다. 同 研究院은 IMD와 WEF의 競爭力評價에 사용된 지난 4년간의 統計資料를 國內의 統計 分析資料로 보완하여 1993年은 37個國 333個 指標, 1994年은 43個國 354個 指標, 1995年은 48個國 373個 指標, 1996年은 46個國 381個 指標를 基礎資料로 사용하고 있다. 分析方法은 核心競爭力要素(KFC; key factors competitiveness) 抽出法을 이용하여 기초통계, 서베이지표를 10개 항목으로 나눈 후 競爭力 기여도 가중치를 추계하고, 그 비중에 따라 집산작업을 하여 핵심세부요소를 추출한 후 競爭力 분포결합법에 의해 상위 지표의 점수와 순위를 계산하고 있다.

그 결과를 IMD 報告書와 비교해 보면 1994年度의 경우 우리나라는 綜合順位 24위에서 29위로 하락하고 일본이 3위에서 2위로, 싱가포르는 2위에서 4위로, 홍콩은 4위에서 7위로, 스위스는 6위에서 3위로 다소 調整 評價되고 있다.

<表 1-8> 韓國經濟研究院의 國家競爭力 評價(1996年)
(單位: 46개국 중 순위)

	총 합 순 위	경제운영성과		프로세스효율성		투자역량		학습역량		사회역량	
		국내경 제활력	국제화 수준	정 부 행 정	기 업 경 영	금 용 환 경	사회간 접자본	과학및 기술 본형성	인적자 본형성	고 용 관 계	사 회 응 집력
한 국	27	11	45	22	26	36	31	25	15	21	25
미 국	2	1	8	18	4	2	1	2	21	10	17
일 본	11	7	37	26	12	16	21	1	4	4	13
독 일	14	21	9	27	20	12	12	3	12	19	18
싱가포르	1	2	3	1	7	1	11	8	5	2	1
홍 콩	3	3	2	2	2	3	13	21	16	6	12
뉴질랜드	4	9	13	3	1	7	10	17	8	3	3
네덜란드	12	17	4	14	10	6	17	12	14	20	21
스위스	6	22	26	9	6	5	9	4	2	1	9
노르웨이	5	5	20	6	5	9	2	7	3	7	4

資料: 정진호, 『韓國經濟의 글로벌國家競爭力 1993~1996』, 서울: 韓國經濟研究院, 1997. 6.

우리나라의 경우 國內競爭力이 7위에서 22위로 크게 낮게 평가된 반면 다른 부문은 유사하게 나타났다. IMD 報告書에는 없는 勞使關係는 21위, 社會凝集力은 22위로 평가되어 전반적으로 國家競爭力 수준이 낮음을 확인해 주고 있다.

각 항목별 특징을 살펴보면 經濟運營成果 部門에서 國內經濟力이 國際化 水準에 미치지 못하고 있고, 프로세스 效率性 部門에서는 政府의 지배욕과 企業의 경쟁기피 현상이 非效率을 초래했음을 보여주고 있다. 投資力量 部門에서는 산업의 발목을 잡는 金融環境과 비즈니스 인프라스트럭처가 낮음을 보여주고 있고, 學習力量 部門에서는 사람에게는 있으나 조직 속에서는 찾기 어려운 技術·知識·情報 部門이 다소 뒤쳐져 있다. 社會力量 部門에서는 합의에는 인식하지 않으나 나서서 뛰지 않는 사회응집력이 문제로 지적되고 있다.

〈表 1-8〉에 나타난 우리나라 國家競爭力의 특징은 科學技術이 앞선 先進國과 풍부한 勤勞資源의 품질이 좋은 후발경쟁국의 중간 자적 위치에 있다는 점이다. 우리 經濟가 國家競爭力을 높이게 되

〈表 1-9〉 産業研究院의 國家競爭力 評價

	중 합 순 위	정 부 재 정	정치체제 안정성	국제화	사회간접 자본	정 책	금 융
한 국	15	7	10	17	13	16	13
미 국	8	11	5	10	5	8	6
일 본	9	4	1	14	7	14	5
독 일	6	13	6	4	8	5	4
캐 나 다	10	16	11	7	4	10	9
스 위 스	1	2	2	6	3	4	1
싱 가 포 르	3	10	8	1	9	3	8
홍 콩	2	1	12	5	6	1	2
말레이시아	12	17	14	8	12	6	14

資料：産業研究院, 『우리나라의 國家競爭力』, 1994.

면 學習能力과 개방 흡수력에 힘입어 교량 역할을 하여 쉽게 先進國으로 도약할 수 있으나, 國家競爭力을 빠른 시간 안에 회복하지 못한다면 선진국에 밀리고 후발경쟁국에 쫓겨 선진국의 문턱에서 낙오하게 될 것이다.

한편 産業研究院도 1994年 國家競爭力을 政府財政, 政治體制 安定性, 國際化, 社會間接資本, 政策, 金融의 6개부분으로 나누어 평가한 적이 있다.

産業研究院이 평가한 國家競爭力은 <表 1-9>에 정리된 바와 같다. 産業研究院의 경우 스위스가 1위, 홍콩 2위, 싱가포르 3위, 미국이 8위, 일본이 9위의 순위를 보이고 있고 한국은 15위로 IMD 報告書보다는 높은 반면 미국, 일본, 독일 등은 IMD 報告書보다 낮게 평가되고 있다.

라. 評價

IMD는 各國의 經濟가 市場의 開放化 및 世界化, 産業技術 및 情報通信技術의 高度化, 企業의 經營革新, 화이트칼라生産性的의 向上 등 새로운 經濟環境의 틀 안에서 움직이고 있다.

經濟環境의 변화가 國家競爭力에 미치는 영향이 급속도로 증가하고 있다고 주장하고 있으나 실제 각국의 競爭力 평가시에는 이와 같은 역동적인 요인들이 충분히 반영되지 않는다. 이에 따라 IMD의 國家競爭力 평가결과는 장기적이고 근원적인 成長潛在力보다는 최근의 短期的 經濟狀況에 크게 의존하고 있다.

競爭力을 평가하는 데 있어서 項目別 重要度의 차이에도 불구하고 부문별 加重值가 각 부문의 구성 항목수에 따라 결정됨에 따라 金融, 經營, 科學·技術 등에 비해 國際化, 政府, 人的資源 등에 높은 加重值가 주어졌으나 이에 대한 객관적 논거가 희박하다.

또한 各國 統計資料를 이용한 평가항목의 경우 各國 統計의 단순 비교를 통해 점수를 산정함에 따라 經濟規模나 經濟構造上的 차이

를 반영한 평가가 이루어지지 못하고 있다.

특히 평가대상국 企業의 최고경영자 및 經濟指導者들을 대상으로 한 설문조사 방법에는 많은 문제가 내포되어 있다. 즉 응답자들이 모든 調查對象國들을 비교 응답한 것이 아니라 自國만을 주관적으로 평가 응답한 것이기 때문에 이에 기초한 國家別 順位策定에는 客觀性面에서 문제가 있다. 또한 2만 1천명에게 배포된 설문지 중 3,162개만이 회수되어 회수율이 15%에 그침으로써 그 信賴度도 매우 낮다.

한편 WEF의 報告書는 1996년부터 調查項目 설정에 있어 대대적인 수정을 거친 뒤에 나온 것이어서 더욱 관심을 끌었던 것도 사실이다. 하버드대학의 삭스 교수가 주도하면서 평가를 보다 客觀化하기 위한 작업이 진행되었다.

그러나 이 報告書에는 經濟成長이 빠르고 생활수준이 높은 나라들의 순위가 낮게 나타나고 있다. 日本이 겨우 14위를 차지한 반면 앵글로색슨계 國家들이 저마다 상위에 랭크되는 모순이 나타났다. 즉 이 報告書는 높은 시장점유율, 生産性 향상과 연계된 高賃金 등 實際的인 競爭力을 갖춘 나라들에 상위순위가 돌아가게 하는 데 실패했다.

또한 國家別 순위와 각 國家의 經濟成長率, 고용창출 등 經濟指標들이 제대로 부합되지 않았다. 이 報告書가 나오기 시작한 지 29년이나 지났다면 당연히 특정 國家의 順位와 經濟指標間 상호 연관성이 다소라도 입증되어야 했을 것이다.

우리나라도 이상의 報告書들에 나타난 결과를 다른 모든 나라와 마찬가지로 무시해도 좋을 것이다. 문제는 실질적인 競爭力 확보에 달려 있는 것이기 때문이다. 產業構造 調整期에 처한 우리나라로서는 競爭力 확보를 위해 政府나 企業 모두가 새로운 전략을 가다듬을 필요가 있다.

그러나 그 동안 우리 經濟가 政府主導의 高度成長 過程에서 도입

한 각종 규제가 광범위하게 남아 있고 經濟下部構造 및 經濟制度도 先進化되지 못한 것은 사실이며 이와 같은 구조적 취약성이 이상의 報告書에서 우리나라의 競爭力이 낮게 평가되는 주된 요인으로 작용한 것이다.

그러나 이상의 報告書上의 國家競爭力 평가순위에 지나치게 큰 의미를 부여할 필요는 없다 하더라도 이러한 評價 結果를 토대로 우리 經濟의 당면과제인 規制 緩和, 金融自律化, 開放化, 制度改革 등을 적극 추진함으로써 國際競爭力 제고에 배전의 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

그리고 실질적인 성과에 바탕을 둔 競爭力指數가 나와야 할 것이다. 일부 多國籍企業만이 만족하는 指數나 學問 世界의 理論놀이가 아니라 ‘現實’을 그대로 반영하는 지수가 개발되어야 한다.

3. 國家全體 競爭力

각종 國際報告書에 나타난 우리나라 競爭力의 綜合順位와 競爭力을 결정하는 부문별 순위가 <表 1-10>에 인용되어 있다. 競爭力推定에 있어서 가장 經濟學的 접근방식을 취한 WEF는 우리나라를 調查對象 國家 53개국 중 21위로 평가하고 있는데 특히 金融과 政府 部門이 우수한 것으로 나타나 있는 반면에 開放度나 사법기관(civil institution)은 改善이 필요한 것으로 지적되었다.

<表 1-10> WEF : 綜合順位와 部門別 競爭力 決定要因 順位(1997年)
(單位 : 53개국 중 순위)

	경쟁력 순 위	개방도	정부 부문	금융	사회간 접자본	기술 개발	기업 경영	노동 시장	사법 기관
한국	21	38	10	9	21	26	29	14	32

資料 : WEF, *The Global Competitiveness Report 1997*, 1997. 5. 21.

한편 IMD 報告書에서는 調查對象國 46개국 중 우리나라가 1990년대에 들어와 26위 내지는 38위에 속하는 것으로 나타났는데 WEF와 마찬가지로 國際化에서 우리나라가 상당히 뒤처진 것으로 평가되었고 이어서 金融 部門과 社會間接資本이 다른 나라에 비하여 競爭力이 떨어진 것으로 나타났다.

전체적인 추세로 보면 우리나라는 1992년에 비하여 政府 部門을 제외한 다른 부문에서는 개선이 이루어지고 있는데 특히 經濟成長이 지속적으로 이루어지면서 國內經濟와 勞動 그리고 社會間接資本의 競爭力은 향상되고 있으나 技術開發은 담보상태에 있다.

〈表 1-11〉은 주요 國家들의 최근 5년간 國家競爭力의 변화를 보여주고 있다. 특히 〈表 1-11〉은 지난 1993년 우루과이라운드 협상 타결 이후 世界化가 급진전되면서 美國과 英國式 自由競爭 市場經濟體制를 지향하는 나라들과 日本과 獨逸式 保護·育成次元의 政府介入을 지속하는 나라들간 國家競爭力 격차가 점차 심화되고 있음을 보여주고 있다.

1997년 5월에 발표된 IMD 報告書에 따르면 우리나라의 國家競爭力 綜合順位가 30위로 5년전 1993년의 28위에서 2단계 떨어진 것으로 나타났다. 〈表 1-11〉에서 보듯이 우리나라는 國家競爭力을 높이기 위해서는 日本과 獨逸式의 政府의 保護·育成보다는 美國과 英國式의 自由市場 經濟體制를 經濟의 발전모델로 삼아야 할 것으로 생각된다.

1997년도 IMD의 國家競爭力 조사에서는 상위 15위권안에 미국(1위), 싱가포르(2위), 홍콩(3위), 캐나다(10위), 영국(11위), 뉴질랜드(13위)와 같은 영어권 國家들이 國際化와 世界化, 政府行政서비스, 企業經營革新 등 분야에서 우월한 것으로 나타났다. 또 네덜란드, 핀란드, 노르웨이 같은 유럽연합(EU) 地域 國家들이 새로운 競爭力 모델로 등장하고 있음이 주목을 끌고 있다.

특히 핀란드와 노르웨이는 각 21, 16단계의 競爭力 上昇을 기록

하였는데, 이는 주로 情報化 教育 및 投資와 企業型 政府經營革新 도입에 의해 이뤄진 것으로 분석되고 있다.

이에 비해 政府介入에 상당 수준 의존하고 있는 日本(9위)과 獨逸(14위)은 지난 5년간 國家競爭力 順位가 각각 7등급, 9등급씩 떨어진 것으로 나타났다.

〈表 1-11〉 最近 5年間 世界競爭力 順位(IMD)

	세계경쟁력 순위			지난 5년간 순위 변화
	1997	1995	1993	
미 국	1	1	1	0
싱가포르	2	2	3	1
홍 콩	3	3	4	1
핀 란 드	4	18	25	21
노르웨이	5	10	21	16
네덜란드	6	8	8	2
스 위 스	7	5	7	0
덴 마 크	8	7	6	-2
일 본	9	4	2	-12
캐 나 다	10	23	17	7
대 만	23	14	11	-12
중 국	27	31	-	7
태 국	29	27	26	-3
한 국	30	26	28	-2
필 리 핀	31	36	35	4

資料 : IMD, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, 1997. 5.

1995년에 비하여 1997年 競爭力이 떨어진 이유는 國際化 政府

金融 部門이 1997년에 악화된 것으로 평가되었기 때문이다. 調查對象 46개국 중 26개 OECD會員國을 제외한 20個國 중 우리나라는 11위를 기록하였다. 특히 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국의 이른바 ‘아시아 4龍’ 중에서 韓國의 競爭力 順位는 最下位에 머물고 있고, 5위를 기록한 말레이시아와 7위를 기록한 中國에까지 밀리고 있다.

우리나라가 아시아 開途國들에 비해 競爭力 순위에서 가장 크게 뒤지고 있는 부문은 國際化(45위), 金融(43위), 社會間接資本(34위), 政府(32위)의 順이다. 특히 아시아 개도국 중 최고의 競爭力을 지닌 것으로 평가되는 싱가포르를 國際化, 政府 部門에서 세계 제1위의 競爭力을 지닌 것으로 평가되며, 國內經濟能力과 金融 部門에서의 競爭力은 世界 3위인 것으로 평가되었다.

〈表 1-12〉 아시아 4龍의 部門別 國家競爭力 順位(IMD)

(單位 : 46개국 중 순위)

	한 국	싱가포르	홍 콩	대 만
국내 경제 능력	13	3	9	17
국 체 화	45	2	3	30
정 부	32	1	2	20
금 용	43	6	12	23
사회 간접 자본	34	11	19	28
기 업 경 영	26	1	2	18
과 학 · 기 술	22	8	18	10
인 적 자 원	22	5	13	21
46개국 종합순위	30	2	3	23

資料 : IMD, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, 1997. 5.

〈表 1-13〉 年度別 國家競爭力 推移(IMD)

(單位: 46개국 중 순위)

	국 내 경제력	국제화	정부	금융	사회간 접자본	경영	과학 기술	인적 자원	종합 순위
1992	14	44	25	45	38	29	25	23	29
1993	9	43	23	44	45	29	24	23	28
1994	9	44	35	42	36	37	24	23	32
1995	7	40	18	37	35	27	24	21	26
1996	4	43	33	40	34	28	25	21	27
1997	13	45	32	43	34	26	22	22	30

資料 : IMD, *The World Competitiveness Yearbook 1997*, 1997. 5.

싱가포르가 國際化, 政府 部門에서 세계 최고수준의 競爭力을 지니고 있는 이유는 뛰어난 貿易成果(2위), 활발한 輸出入 實績(2위), 文化開放(1위)의 요인으로 國際化 部門에서 2위를 차지하였으며, 政府의 效率性과 透明性(1위), 政治的 安定性(1위), 政府支出의 效率性(1위), 產業政策의 自律性(1위) 등으로 政府 部門에서 수위를 차지하였기 때문이다.

소위 아시아의 4마리 籠으로 불리는 우리나라, 싱가포르, 홍콩, 대만의 部門別 國家競爭力 順位는 〈表 1-12〉에 나타난 바와 같으며, 年度別 우리나라의 國家競爭力 推移는 〈表 1-13〉에 정리되어 있다.

經濟的 自由指數를 나타내는 〈表 1-14〉를 살펴보면 1990년 物價政策과 政府介入의 惡化로 우리나라가 31위를 차지한 경우를 예외로 調查對象國 110개국에서의 순위는 계속 올라가고 있고 1993~1995년에는 12위로 上位圈에 속하게 되었다. 특히 貨幣·物價政策은 1990년 이후 많이 개선되었는데 政府介入度는 다른 부문에 비하여 自由度가 떨어진다⁶⁾. Economic Freedom에서 우리나라의 國際

6) 정부개입도는 보조금과 이전지출의 국내총생산 대비 비율, 최고한계세율, 그리고 병역의무의 유무로 추정되었다.

화가 비교적 양호하게 나타난 반면 IMD와 WEF 報告書에서는 우리나라가 相對的으로 폐쇄된 사회로 지적되었다. 이는 貿易規模 등 開放度의 양적 규모에서는 우리가 우수한 반면 設問調査를 통한 國際化는 우리나라가 아직 미흡한 수준에 머물러 있기 때문이다.

〈表 1-14〉 Economic Freedom : 綜合順位와 部門別 自由度指數

	경쟁력 (순위)	국제화	화폐 및 물가	정부운영	정부개입
1975	29	5.3	1.3	5.5	4.5
1980	28	4.2	2.6	6.0	3.6
1985	22	5.0	3.8	7.6	4.5
1990	31	6.6	2.8	6.2	4.6
1993~95	12	7.3	7.8	6.6	5.5

註 : 경쟁력부문 수치는 順位를, 그리고 부문별 수치는 自由度指數를 의미함.

資料 : James Gwartney and Others, *Economic Freedom of the World 1975 ~ 1995*, The Fraser Institute, 1996.

4. 公共部門의 國家競爭力

우리나라에서 公共部門이 차지하는 비중은 작은 편이다. 1995년 一般政府의 消費支出 構造를 살펴보면 政府의 消費支出이 GNP에서 차지하는 비중이 經常價格 基準으로 10.4%, 1990년 不變價格 基準으로 9.2%를 차지하고 있다. 이는 OECD 國家들의 最低水準에도 훨씬 미치지 못하는 수준이다.

1997년 國家競爭力 중에서 公共部門은 WEF의 경우는 전체 53개국 중에서 10위, IMD의 경우 전체 46개국 중 32위로 평가하여 많은 대조를 이루고 있다. 특히 IMD의 경우 1995년도에는 18위로

평가하였으나 1997년에는 무려 14단계나 下落하였다.

〈表 1-15〉와 〈表 1-16〉에 정리된 WEF와 IMD가 발표한 公共部門의 競爭力 決定要因과 順位에 나타난 우리나라의 財政 및 租稅 政策은 양호한 것으로 평가되었으나 政府介入, 官僚主義(bureaucracy)에서는 상대적으로 競爭力이 낮게 평가되었다. 이와 같이 財政支出, 公企業 또는 國債規模 등 政府運營에서는 좋은 평가를 받은 반면 經濟에 대한 政府干涉의 배제와 政策의 투명성이 競爭力 提高에 필요하다는 지적은 〈表 1-17〉의 經濟的 自由指數에서도 일관되게 나타나고 있다.

〈表 1-15〉 WEF의 政府部門 競爭力 決定要因과 順位(1996年)

정부규모	재정정책	조세정책	정부개입도	관료주의	종합순위
9	8	7	8	42	29

資料 : WEF, *The Global Competitiveness Report 1996*, 1996.

〈表 1-16〉 IMD의 政府部門 競爭力 決定要因과 順位

	국가채무	정부지출	정부의 경제 개입도	정 책 효율성과 투명성	재정정책	사회· 정치적 안정성	계
1992	13	14	42	39	9	28	25
1993	9	13	41	39	7	28	23
1994	8	12	46	41	8	27	35
1995	8	14	42	36	9	26	18
1996	7	13	46	38	9	31	33
1997	10	12	44	42	8	31	32

資料 : IMD, *The World Competitiveness Report 1997*, 1997. 5.

그러면 公共部門의 순위가 상대적으로 낮게 나타난 IMD의 경우를 살펴보자. 우리나라는 전체 46個國 중 32위로 下位圈에 속한다.

〈表 1-17〉 Economic Freedom : 政府部門 競爭力指數와 決定要因 指數

	정부지출	공기업	물가통제	기업진출	법체계	금리정책	종합지수
1975	7	6	—	—	—	2	5.5
1980	7	6	—	—	—	4	6.0
1985	8	6	—	—	—	10	7.6
1990	8	6	3	—	—	10	6.2
1993~95	8	6	4	7.5	7.5	8	6.6

資料 : James Gwartney and Others, *Economic Freedom of the World 1975 ~ 1995*, The Fraser Institute, 1996.

우리나라의 全分野의 國家競爭力이 30위임을 고려할 때 公共部門은 다른 분야보다 상대적으로 競爭力이 취약한 것으로 나타났다.

IMD는 公共部門의 競爭力 비교를 위해 총 34개 항목으로 세분하여 측정하였다. 34개 항목을 분류별로 살펴보면 國家의 經濟에 대한 關與度, 立法 및 規制環境, 通貨 및 財政政策, 競爭環境과 社會的·政治的 安定 등이다.

公共部門에서 가장 높은 순위를 기록한 國家는 싱가포르(1위), 홍콩(2위), 말레이시아(4위), 대만(6위), 태국(8위) 등 동남아의 新興工業國들이며 중국(9위), 칠레(5위), 인도(14위), 필리핀(12위) 등이 우리를 훨씬 앞서고 있다. 政府의 能率과 清廉度 등에서 명성이 있는 싱가포르가 계속 1위를 고수한 것은 그렇다 하더라도 外債, 不淨과 腐敗 및 中央政府의 財政赤字가 크고, 國家經濟 규모에 비해 외환보유고가 적으며, 공무원의 不正腐敗가 심하기로 유명한 브라질이 18위를 기록하고 있어 우리를 놀라게 하고 있다.

〈表 1-18〉에서 알 수 있듯이 우리나라는 개별항목별로 볼 때 中央政府의 國家債務, 外換保有高, 租稅, 政府消費支出, 政治的 危險度 등은 상위권에 속한 반면 산업에 대한 國家의 干涉, 環境保護, 農業政策, 財政政策과 價格統制 部門에서는 下位圈에 머물고 있다.

〈表 1-18〉 公共部門의 具體的 競爭力 推移

	1992	1993	1994	1995	1996
1. 중앙정부					
중앙정부 채무(對GDP비율)	2	2	4	6	—
국내채무(對GDP비율)	4	4	5	10	9
해외채무(對GDP비율)	12	11	12	13	11
예산 흑/적자(對GDP비율)	16	15	15	11	11
총외채액(\$)	10	11	17	22	—
2. 외환보유					
외환보유고(\$)	16	16	16	17	—
금보유고(Ounces)	32	33	37	42	—
3. 정부지출					
정부소비지출(對GDP비율)	9	10	10	13	9
국방비(對GDP비율)	28	28	32	35	—
정부고용(對총고용비율)	3	5	6	6	44
4. 국가의 산업통제					
국가가 기업활동에 간여하는 정도	5	30	40	40	—
유망산업에 대한 정부보조금(對GDP비율)	8	13	20	16	10
기업통제	17	34	39	35	—
투자통제	—	33	41	40	—
가격통제	34	37	41	47	45
5. 조세					
부담률(對GDP비율)	2	4	6	12	11
법인세(對GDP비율)	20	14	18	22	22
개인소득세(對GDP비율)	4	4	11	15	14
개인세	12	16	14	16	14
高소득세	29	31	31	27	—
간접세(對GDP비율)	7	9	12	16	11
6. 재정정책					
재정정책(공기업 포함 기업활동에 대한)	28	35	30	36	34
기업활동에 영향	14	22	41	16	18
7. 사회보장					
피고용자의 사회보장기여(對GDP비율)	10	12	14	18	16
고용주의 사회보장기여(對GDP비율)	10	12	13	19	15

〈表 1-18〉의 계속

	1992	1993	1994	1995	1996
8. 정부능률 및 투명성					
정부경제정책의 현실적 적용도	25	26	30	24	33
투명도	21	25	33	27	36
지방정부의 독립	—	28	40	47	37
정치체제	29	28	37	40	41
관료체제의 기업발전 저해정도	—	—	38	39	33
보건정책	—	—	25	18	—
9. 정당하지 못한 관행					
뇌물/부패	27	28	31	26	26
로비	16	25	30	12	—
10. 환경보호					
환경	35	29	35	30	46
11. 농업정책					
국가경제 기여도	31	30	38	32	—
12. 고용 및 해고 관행					
신축도	18	22	35	29	41
13. 기타					
공공부문계약의 대외개방도	33	34	41	47	44
반독점법	13	9	31	22	19
시장지배	26	33	40	46	40
정부정책 지지도	22	25	18	22	—
정치적 위험도	20	19	22	21	—
사회적 안정성	25	17	19	19	22
정의	26	30	27	30	34
중범죄	5	5	3	4	7
전 체 순 위	29	28	32	26	27

資料 : IMD, *The World Competitiveness Report*, 1992~1996.

구체적으로 競爭力 평가에서 상위를 기록한 부문은 犯罪率 7위, 政府의 最終消費支出 9위, 中央政府의 國家債務 9위를 기록하였다.

반면 競爭力이 취약한 부문을 살펴보면, 政府의 規制가 다른 나라에 비해 심한 것으로 나타나고 있는데, 政府가 企業活動에 關與하는 정도가 심하며(1995년, 40위), 政府의 企業에 대한 統制가 産業의 公正한 競爭을 왜곡시키고 있고(1995년, 35위), 투자가 政府에 의해 매우 심한 干涉을 받고 있는(1995년, 40위) 등 政府規制는 民間企業의 創意性을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

政府의 財政構造는 社會保障費用의 부담이 크지 않아 건전한 것으로 나타났다. 그러나 政府의 大企業 정책이나 經濟規制의 측면에서는 매우 낮은 평가를 받았을 뿐만 아니라 그 改善 程度도 대단히 미약한 것으로 나타났다.

그 외 구체적으로 公共部門에 대한 評價內譯은 <表 1-18>에 나타난 바와 같다. 우리나라의 公共部門은 지난 40여년간의 市場介入과 規制에 젖어 있는 經濟部處가 과거의 관행에서 쉽게 헤어날 수 못하고 있으며, 既得權을 가진 企業이 이를 이용하고 있다. 그리고 政策執行에서 透明性和 豫測性이 보장되지 못하고, 官僚의 恣意的 介入이 과도하며 지킬 수 없는 법이 너무 많아 법이 제대로 집행되고 있지 못하다.

國家競爭力을 作成·發表한 IMD는 公共部門의 競爭力 強化를 위해 政府의 이상적인 機能과 役割을 다음과 같이 설명하고 있다.

첫째, 企業活動에 대한 政府의 干涉은 企業의 競爭條件을 조장할 수 있도록 최소화에 그쳐야 한다.

둘째, 政府는 예측가능한 巨視經濟的·社會的 條件들을 제시하여 企業들로 하여금 外部的인 危險(external risks)을 줄이도록 유도하여야 한다.

셋째, 國際環境 變化에 적응하는 經濟政策을 수립할 수 있도록 政府가 伸縮的이어야 한다.

世界 各國은 公共部門에서 競爭力을 제고하기 위해 부단한 노력을 기울이고 있다. 美國은 고어 副統領의 주도로 政府機能의 개혁을 단행하여 公共部門에 市場經濟의 原理를 도입하여 政府를 顧客指向型 政府, 企業家型 政府로 변혁시켜 만성적인 赤字로 허덕이는 美國의 豫算節減 效果를 어느 정도 거두고 있다. 한편 일본도 “行政은 최대의 서비스 産業이다”라고 주장하면서 政府機能의 서비스 指向化를 추구하고 있다.

말레이시아의 경우는 2020년 先進國 進入을 목표로 One Stop Service제도를 도입하여 外國企業이 국내에 투자할 경우 相關기관 한곳에 서류를 접수하면 그 기관에서 모든 절차를 대행해 주고 있는 등 公共部門의 競爭力은 政府 對 政府의 機能과 能率의 競爭으로 多樣化하고 있다.

따라서 國境 없는 世界化時代를 맞아 우리도 公共部門의 生産性을 제고하기 위해서는 앞으로 綜合的이고 體系의인 規制革新方案을 마련하여 一貫性 있게 추진하며, 규제완화의 事後的 감독을 강화하여야 할 것이다. 특히 企業 및 金融기관的 營業환경 改善, 國際化의 촉진 등 企業이 절실히 요구하는 과제부터 우선적으로 추진하여야 할 것이다. 行政管理의 혁신을 위해서는 公직윤리 확립, 企業型 行政의 사고 도입, 行政監査制度의 개선이 요구된다.

그리고 재산관련 稅制를 合理的으로 개선하며, 企業의 國際競爭力을 제고할 수 있는 企業課稅方案을 마련하여야 할 것이다. 여기에는 勤勞所得稅와 土地超過利得稅, 讓渡所得稅의 문제점을 綜合·分析하여 개선방안을 마련하는 일이 필요하다.

經濟力 集中抑制를 위해 出資規制制度를 탄력적으로 운영하며, 비관련업종으로의 무리한 확장을 억제하도록 出資總額制限比率을 引下하고, 獨寡占市場의 경쟁화를 촉진하기 위해 신규사업자의 진입을 제한하는 제도개선을 추구하고야 한다. 또한 公企業經營을 쇄신하여 民間의 참여를 높이고 國民經濟의 효율을 높여야 한다.

Ⅳ. 政府失敗과 公共部門의 低生産性： 올바른 認識

1. 市場經濟와 市場失敗

現代 資本主義 國家의 國民經濟는 公共部門과 民間部門이 병존하는 混合經濟體制로 특징지어진다. 民間部門의 주체는 家計와 企業이고 公共部門의 주체는 政府와 政府의 통제하에 있는 公企業이다.

資本主義의 市場經濟體制에 있어서 資源의 배분은 價格機構를 중심으로 消費者와 生産者들간의 자발적인 交換과 競爭을 통하여 이루어진다. 그러므로 市場價格機構가 競爭的인 상태로 운영되는 한, 그리고 몇 가지 전제조건이 충족되는 한 效率的인 資源配分은 달성될 수 있다.

計劃經濟와 비교하여 市場經濟의 장점으로서는, 첫째 생산될 상품의 種類, 生産方法 및 分配와 관련한 生産者와 消費者의 이해관계와 供給조건의 변화가 자동적으로 조정된다는 점 둘째, 각종 經濟問題의 해결에 있어 인간에 의한 인간의 統制를 배제한다는 점 셋째, 消費者가 원하는 상품을 최소의 비용으로 생산하도록 保障한다는 점 넷째, 需給 不均衡이 자동적으로 교정되는 점 등을 들 수 있다.

完全競爭을 토대로 하는 自由市場制度는 위에서 언급한 여러 가지 장점을 가지고 있으나, 현실의 市場制度는 완전한 市場制度와 큰 차이를 보이고 있다. 財貨와 用役의 生産 및 分配를 전적으로 市場機能에 맡길 경우 각종의 非效率과 分配에 있어서의 社會的 不正義가 초래되기 때문에, 政府가 民間部門의 經濟活動을 直接·間接으

로 干涉·規制하고 있다. 따라서 오늘날 國民生産物의 상당부분이 政府나 公企業에 의해서 직접 生産·提供되어 公共慾求를 충족시키고 있는 현상 자체가 시장기구만에 의한 經濟問題의 해결에 난점이 있다는 것을 단적으로 나타낸다고 하겠다.

市場機構에 의한 經濟問題의 해결을 위해서는 몇 가지 前提條件이 충족되어야 하는데, 현실에는 이러한 基本條件이 충족되지 못하고 있으며, 이런 경우 시장은 자원의 效率的 配分 및 公正한 달성에 실패한다. 이를 市場의 失敗라 한다.

市場의 失敗가 발생하는 경우 政府의 介入에 의한 문제해결이 필연적인 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 政府의 介入에 의해 문제가 반드시 해결되리라는 보장은 없으며, 때로는 문제를 더 악화시킬 수도 있다. 이를 政府의 失敗라 한다.

市場失敗의 원인은 크게 세 가지 유형으로 구분되는데, 첫째는 市場의 構造的 前提가 파괴되는 경우이고, 둘째는 市場이 效率的으로 작동할 수 있도록 보증하는 제반 가정이 무너지게 되는 경우이며, 셋째는 市場이 이상적으로 기능하더라도 해결하지 못하는 문제가 생기는 경우이다. 이들을 각기 市場의 機能障礙, 시장의 內在的 缺陷, 그리고 시장의 外在的 缺陷이라 지칭한다.

구체적으로 자동차를 예로 들어 이들 市場失敗의 유형을 살펴보면, 市場失敗는 자동차가 목적지까지 예정대로 갈 수 없는 경우와 비교할 수 있을 것이다. 자동차가 목적지까지 갈 수 없는 경우는, 첫째 자동차 자체가 고장이 나서 갈 수 없을 경우로서 시장의 機能障礙와 비교된다. 둘째는 도로의 노면이 평탄하지 못해서 또는 눈이 많이 와서 특수한 체인이나 스노타이어를 부착하여야만 갈 수 있는 경우인데 이 경우가 市場에 內在的 缺陷이 있는 경우이다. 셋째는 目的地의 중간에 하천이 있거나 넘을 수 없는 장벽이 있어 目的地에 갈 수 없는 경우인데, 이것이 市場의 外在的 缺陷에서 오는 市場의 失敗의 경우와 비교된다.

市場의 失敗 중에서 市場의 機能障礙에 의하여 나타나는 것에는 獨占의 市場支配力과 價格硬直性에서 오는 不況이나 失業問題들이 있으며, 市場의 內在的 缺陷에 의한 것에는 外部效果 公共財 費用 遞減產業 不確實性 등이 있으며, 所得分配의 不公正性은 市場이 이상적으로 기능한다 해도 해결할 수 없는 市場의 外在的 缺陷에 의한 市場失敗이다. 다음에는 이들 市場失敗의 개별적인 특성과 政府에 의한 구체적 대응책을 살펴보기로 하자.

2. 政府의 失敗

市場失敗로 인하여 市場機構가 그 機能을 발휘하지 못하는 경우 政府는 각종 정책을 통하여 經濟에 介入한다. 그러나 市場失敗는 政府介入의 必要條件이지 充分條件은 아니다. 왜냐하면 政府介入 자체가 경우에 따라서는 資源配分の 왜곡을 수반하여 經濟 전반의 非效率을 더 크게 야기할 수 있기 때문이다.

현실의 經濟에서는 각종의 市場失敗 현상이 동시에 존재하기 때문에 부분적인 政府介入은 經濟狀況에 따라서 오히려 效率的인 資源配分을 저해할 수 있다. 또한 公共部門에서는 民間部門에서와 같은 效用 極大化나 利潤 極大化 등의 동기부여가 전혀 없거나 충분하지 못하므로, 官僚集團에 의한 民間部門 經濟活動에의 介入은 각종 弊端을 초래하여 문제를 더욱 惡化시킬 수도 있다. 이러한 경우를 市場失敗와 대응되는 개념으로 政府의 失敗(government failure)라 한다.

政府의 失敗란 政府의 각종 政策이나 規制活動의 缺陷으로 인해서 원래의 政策目標나 規制目標의 달성에 失敗하는 것을 말하는데, 政府의 지나친 介入에 의하여 초래되는 適正水準 이상의 物價昂騰, 높은 失業率 등의 巨視的 市場失敗를 포함하는 개념이다. 政府失敗는 政府의 政策決定者가 무지하거나 나쁜 의도가 있어서가 아니라

잘 하려고 노력하더라도 政府라는 經濟機構에 의한 政策決定 過程의 속성에서 자연스럽게 발생된다.

政府失敗의 구체적 원인으로 規制者의 불완전한 知識과 情報, 규제수단의 非效率性 또는 不完全性, 規制의 硬直性, 政治의 制約條件, 近視眼的 規制의 可能性, 規制者의 개인적 목표나 偏見의 영향 등을 들 수 있다. 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「政府의 失敗」는 政府가 단일의 意思決定 主體가 아니고, 政黨(政治家)과 관료 등 복수의 주체의 集合體이고, 더욱이 각 주체는 개별적 이해를 고려하면서 행동한다는 것, 政府의 產出(output) 즉 公共서비스를 측정하기가 곤란하고 시장에서 평가하기 어려운 성질을 갖는다는 것과 각 主體의 행동의 성과(performance)를 정확히 판정하는 客觀的 기준이 존재하지 않는 것 등에 기인한다.

둘째, 政府內의 정보의 편재가 「政府의 失敗」를 초래한다. 예를 들면, 公共서비스 供給의 비용에 관한 정보는 官僚가 獨占하고 있다. 이러한 정보의 독점과 전술한 첫번째 요인을 연결지어 생각하면 公共서비스가 效率的으로(最小費用으로) 공급된다는 보장은 없을 것이다. 한편 선거에서 當選되는 것을 지상목표로 하는 政治家는 각 선거구의 이해를 대표하고 있으며, 특정의 공공서비스에 대한 강한 수요를 등에 업고 의회에 들어간다. 그 결과는 비용증대에 대한 관용적인 태도로 나타날 것이다.

셋째, 「政治的 外部性」이다. 이것은 기본적으로 不確實性에서 유래하는데 어떤 정책의 실시가 전혀 예기하지 않았던 부차적 효과를 가져오는 것을 말한다. 이러한 불확실성은 「政府의 失敗」에만 관계하는 것은 아니다. 그러나 「政治的 外部性」이 실령 政府 내의 각 주체가 「공익」 실현을 향해 이상적으로 행동한다고 해도 발생하는 「失敗」임에는 틀림없다.

넷째, 市場失敗의 한 요인인 所得分配의 不公平에 대응해서 권력

혹은 영향력의 분배의 不公平을 「政府의 失敗」의 한 요인으로 들 수 있다. 어떤 公共政策의 策定 실시는 거기에 관계하는 일부의 官僚와 政治家에게 특권을 준다. 또한 다양한 公共政策의 동시적 수행은 이와 같은 권력에 중층구조를 초래할 것이다. 그리고 일부 주체로의 權力集中은 재량적 결정의 여지를 확대시키고 社會的 便益(費用)으로의 배려를 희박하게 할 것이다.

다섯째, 政府의 운영에 있어서는 일반적으로 비용과 수입간의 연계가 제대로 이루어지지 않아 비용이 지속적으로 증가하며, 競爭이 없으므로 X-효율성을 달성하기 위한 인센티브가 부족하다는 問題點이 나타난다. 그리고 관료제의 속성상 장기적이고 效率的인 생산보다는 단기적이고 금방 눈에 띄는 생산에 치중하는 경향도 있다. 더 나아가서 政府의 성과나 관료의 업적을 쉽게 평가할 수 있는 객관적인 지표가 없을 경우에는 公共의 목적과 거리가 먼 내부적인 상벌이 政府나 관료들의 행위에 더 큰 영향을 미치게 된다. 울프(C. Wolf, 1993)는 이러한 경향을 外部性에 대응하여 內部性(internality)이라고 불렀다.

여섯째, 政府의 政策決定 過程은 經濟的 原理에 따르기보다는 이해당사자들간의 타협을 통한 政治的 意思決定 過程을 거치게 된다. 이 過程에서 經濟的 효율성이 희생되는 경우가 많다. 따라서 政府의 介入은 각각의 市場失敗에 대해서 政府介入의 장점과 단점을 비교하여 이루어져야 한다. 근래에 와서는 이러한 문제가 公共選擇理論의 주요 관심사가 되고 있다.

일곱째, 民間部門 반응의 統制 不可能性 때문에 政府失敗가 초래된다. 政府의 정책이 의도된 효과를 거두기 위해서는 民間部門이 이 정책에 대해 일정한 방식으로 반응을 보여야 할 것이다. 政府의 介入이 효과를 발휘하는 것은 결국 民間部門이 어떤 방식으로 반응하기 때문에 가능한 것이라고 말할 수 있다. 그런데 어떤 정책이 실시된 후 民間部門이 반드시 기대된 대로 반응한다는 보장은 없다.

政府가 民間部門의 반응을 완벽하게 통제할 수는 없기 때문에 원래 기대하였던 바와는 다른 반응을 보게 될 경우가 많다. 이 경우에도 政府의 失敗가 일어나는 것은 두말할 나위도 없다.

여덟째, 관료조직에 대한 不完全한 統制로 政府失敗가 야기된다. 대부분의 經濟理論은 모든 정책이 실제로는 관료들에 의해서 執行되고 있다는 사실을 고려하지 않고 있다. 만약 이 執行過程에 어떤 굴절이 있으면 政策의 효과는 전혀 엉뚱한 방향으로 나타날 수 있음에도 불구하고 이 가능성은 거의 무시되어 온 것이 사실이다. 정책이 실행에 옮겨지는 過程에서 굴절이 생길 수 있는 것은 官僚들이 나름대로 독특한 유인구조를 가지고 있기 때문이다. 관료들도 인간인 만큼 공익보다는 자신의 이익을 앞세울 가능성이 있고, 이에 따라 어떤 經濟政策은 원래 意圖된 바와 매우 다른 방식으로 실행에 옮겨질 수 있다. 뒤에 보게 될 官僚制의 模型(bureaucracy model)에서도 지적되고 있듯이, 관료들이 자신의 이익을 고려하여 행한 선택은 사회적인 관점에서 볼 때 非效率的이기 십상이다.

만약 官僚組織에 대한 國民의 統制, 혹은 국민을 대표한 정치가의 통제가 완전하게 행해질 수 있다면 그와 같은 문제는 발생하지 않을 것이다. 그러나 관료들이 어떻게 행동하고 있는지에 대한 정보가 완벽하게 전달될 수 없는 현실적인 여건상 이들의 도덕적 해이를 막는 것은 힘든 일이 아닐 수 없다. 현실에서 일어나는 政府의 失敗 중에서 많은 부분이 이 측면과 밀접한 관련을 가지고 있으리라 생각한다.

政府失敗가 발생하는 것은 政府의 政策決定者가 무지하여서도, 나쁜 의도가 있어서도 아니며, 아무리 잘 하려고 노력하여도 公共서비스에 대한 선호가 정확히 표출되지 않는 한, 서비스의 공급에 따른 투입과 산출이 제대로 계측되지 않는 한, 좁은 의미의 효율성을 넘어 광의의 효율성에서 제약을 받는 한, 그리고 정책결정자 개인의 목표나 편견이 介入되는 한 公共部門의 활동결과는 民間部門

에서와 같은 양태로 나타날 수 없으며, 이 결과 사회구성원에 비친 公共部門의 이미지는 부정적일 수밖에 없다.

政府의 失敗는 政府의 介入이 市場失敗를 적절히 치유하지 못함으로써 야기되는 것이지, 이 때문에 政府의 市場介入 자체가 부정되는 것은 아니다. 따라서 중요한 것은 政府가 介入할 때 그로 인해 초래되는 사회적 편익이 사회적 비용을 초과하여야 한다는 점이다.

대체적 기구 또는 방법의 도입과 관련하여서는 첫째, 기구를 운영하는 過程에서 소요되는 비용문제와 둘째, 기구의 목적과 經濟主體의 개별적 행동동기가 양립될 수 있느냐 하는 문제가 대두된다. 기구의 운영은 최적성을 실현하기까지의 不均衡 費用, 대가를 지불하지 않는 主體를 배제시키는 비용, 조직의 운영에 따른 정보 및 교환비용 등 세 가지가 주축을 이루며, 요인 양립성(incentive compatability)은 기구내에 설정된 행동원칙에서 벗어나는 것이 개 經濟主體에게 이익을 가져오느냐 하는 동기상의 문제이다.

政策的 觀點에서의 선택은 결국 市場의 失敗와 政府의 失敗 중 어느 경우가 더 심각한가에 따라 결정될 문제이다. 價格機構, 즉 시장의 不完全성을 지나치게 의식하여서도 안 되겠지만, 市場의 役割을 지나치게 과소평가하여서도 안 된다.

3. 公共部門의 非效率性和 低生産性

浪費的 支出, 非效率性, 低生産性 등이 政府活動의 특징으로 언급되고, 公共部門 活動의 利潤追求 動機 缺如, 지나친 관료적 繁文縟禮(red tape) 그리고 政府活動이 합리성의 추구보다는 政治的 動機에 의해 결정되기 때문에 公共部門은 본질적으로 비능률적이라고 인식되고 있다. 만약 政府가 企業에 있어서와 같은 비용절감을 가져오는 조치들을 취하면, 公共部門에서도 民間部門과 같은 효율이 成就·提高될 수 있을 것으로 주장되고 있다.

公共部門과 民間部門 중 어느 쪽이 상대적으로 더 효율적이냐 하는 문제는 많은 논의의 대상이 되어 왔다. 公共部門이 民間部門보다 非效率的이라는 일반적 인식은 이론적 근거가 없는 것은 아니지만, 筆者는 지금까지의 논의가 잘못 진행되어 왔으며, 일반적 인식에 대한 결정적인 實證的 證據는 아직 제시되지 않고 있음을 지적하고자 한다. 公共部門과 民間部門의 상대적 效率性의 우위를 비교하기 위해서는 효율성의 개념 자체를 명확히 할 필요가 있다. 效率性의 개념은 여러 가지 의미가 내포된 것으로 때로는 論者의 주관적 요소가 포함되어 있음을 종종 본다.

民間部門에서 效率性이란 용어는 보통 주어진 目的을 어떻게 최소의 비용으로 달성하느냐, 또는 주어진 자원으로 어떻게 생산을 極大化하느냐의 의미로 사용된다. 公共部門에서는 이러한 협의의 效率性뿐만 아니라 공평한 所得分配, 經濟安定, 經濟成長, 福利增進 등의 여러 정책목표가 내포된 광의의 효율성 추구를 목적으로 한다. 民間部門이 公共部門보다 더 效率的이라는 일반적 인식은 협의의 效率性에 그 근거를 두고 있는바, 이러한 인식과 근거가 항상 타당한 것은 아니다.

政府가 제공하는 서비스를 수량적으로 측정하는 데는 많은 어려움이 있는데, 본질적으로 公共部門이 非效率的이라는 주장의 한 가지 근거는 이러한 측정상의 문제이다. 올슨(Mancur Olson) 같은 經濟學者는, 公共部門 활동의 일부는 원칙적으로 非效率的인데, 이러한 非效率性이 불가피함을 다음과 같은 4단계 논법으로 논증하고 있다. 첫째, 公共部門은 公共財를 生産하거나 外部效果로 야기되는 市場失敗를 교정하는 것이 하나의 주된 업무이다. 둘째, 公共財의 生産 및 外部效果의 통제와 관련하여 消費者의 정확한 선호를 파악하기가 극히 힘들다. 셋째, 公共財의 供給 및 外部效果 統制에 대한 計測化가 거의 불가능하다. 넷째, 產出物에 대한 計量化가 불가능하므로 效率性이 측정될 수 없는 이상 이의 달성은 더욱 어려운

것이다.

公共서비스의 需要에 대한 消費者인 社會構成員의 정확한 선호과 악은 매우 중요하다. 民間部門에서 공급되는 私的財의 경우 이에 대한 消費者의 수요가 시장에 정확히 그리고 분명히 나타나는 데 반하여 公共部門이 제공하는 공공재에 대하여는 사회구성원이 서로 無賃乘車(free ridding)를 원할 뿐이며 어떤 財貨를 얼마만큼, 어떤 가격으로 원하는지를 나타내지 않는다. 이러한 상황에서 公共部門이 아무리 최선을 다해도 그 결과에 대해 社會構成員은 불만일 수밖에 없으며 그 활동이 非效率的인 것으로 투영될 수밖에 없다.

公共部門에서 生産性を 향상시키는 것은 企業에서보다도 어려운 데, 이는 公共部門의 生産性を 계측하는 데 따르는 문제점도 있지만, 조직상으로 직원의 수를 늘려 많은 사업을 벌이는 관료에게만 공이 돌아가고, 절약하여 生産性を 향상시키는 관료는 보상은커녕 자리를 잃게 되는 현실의 여건도 중요한 요인으로 되고 있다.

政府가 제공하는 서비스의 값어치를 측정할 수 없는 한 民間企業에서 통상적으로 사용하는 방법으로 政府活動의 효율성을 논할 수는 없다. 公共部門 活動의 非效率性은 公共部門이 어떤 재화와 용역을 생산하는 過程에서의 비능률성보다는 오히려 公共部門이 生産·供給하는 財貨나 用役 자체의 본질적 특성에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 때로는 公共部門 產出物의 값어치가 투입물의 값어치로 측정되는데, 이 경우 生産性은 항상 1이며 生産性 增加는 제로(0)인 것이다. 이러한 상황에서 公共部門과 民間部門의 效率性を 비교 평가하는 것은 무의미하다.

浪費와 非效率性은 民間部門에서도 지적되어야 할 중요한 사실이다. 公共部門에 낭비가 있음을 부인하는 것은 아니나, 公共部門에 주로 발생한다고 주장하는 것은 잘못이다. 公共部門의 지출이 GNP의 3분의 1에 달한다고 하여 浪費와 非效率이 公共部門에서 주로 발생한다고 주장하는 것은 잘못이다. 公共部門의 지출이 GNP의 3

분의 1에 달하고 있으나, 이 지출에 의한 실제 생산활동의 상당부분은 이윤동기에 지배받는 民間企業에서 이루어지고 있다.

적정하게 측정되었을 때 公共部門의 生産性이 民間部門의 生産性보다 낮을 수도 있으나 民間部門도 어떤 분야, 특히 제3차 산업인 서비스업에서는 生産性이 公共部門만큼 낮음이 밝혀지고 있다. 서비스업에서 公共部門과 民間部門이 모두 生産性이 낮은 것에는 아마도 공통된 요인이 있을 것으로 추정되는데, 낮은 雇傭勞動力의 質, 投入要素의 勞動集約的인 구성, 技術革新의 저조 등이 지적될 수 있을 것이다.

예일대학의 노드허스(W. Nordhaus) 교수는 1948년에서 1971년 사이의 미국 勞動生産性의 저하를 분석한 결과 그 주된 원인이 經濟의 산업별 구성의 변천에 있음을 밝히고 있다. 여기에는 公共部門뿐만 아니라 金融業, 保險業, 不動產業 및 農業이 포함되어 있다. 즉 經濟 전체의 生産性 저하는 公共部門의 低生産性 때문만은 아니며, 民間部門에서도 生産性이 낮아 經濟全體의 生産性을 저하시키는 부문이 있음을 노드허스 교수의 연구결과가 보여주고 있다.

公共部門과 民間部門間的 生産性 및 效率性에 있어서의 상대적 우위문제는 이론에 의한 유추보다는 實證的 分析으로 비교되어야 할 것이다. 여기에는 民間部門이 더 효율적이고 生産性이 높다고 밝힌 實證的 研究가 있으나, 반대의 결과를 보인 實證的 分析도 있다. 그 한 예로 미국 몬태나州에서 쓰레기 및 오물수거를 地方政府에서 직접하기도 하고 民間企業이 하기도 했는데, 한 實證的 分析結果에 의하면, 地方政府에서 직접하는 것이 民間企業의 경우보다 效率성과 生産性이 높은 것으로 밝혀지고 있다.

〈表 1-19〉는 각종 生産領域과 國家들에 있어서, 私의生産과 公的生産의 상대적인 비용 효율성을 경험적으로 검증하기 위하여 행해진 연구결과를 모은 것이다. 사용된 데이터와 추정방법에 관한 정확한 정보가 없기 때문에 요약된 결과의 해석에는 세심한 주의가

〈表 1-19〉 私的生産과 公的生産의 效率性 比較

분야, 연구자 및 출판연도	기관 및 조직	결 론
1. 공익사업		
a. 전력		
Wallace and Junk (1970)	미국의 지역별 137개 기업	공기업은 경영비에서 40~75%, 투자비용(Kwh당)에서 40% 높 음.
Meyer(1975)	미국내 장기적·지역별 90개 기업	공기업은 경영비가 낮지만 수송· 유통비는 높음.
Spann(1977)	미국의 4대도시의 기업	민간기업은 경영비에 관해 같은 정도로 효율적이든가 그 이상 효 율적임.
b. 수력		
Mann and Mikesell (1976)	미국의 지역별 기업	공기업의 비용이 20% 높음.
Morgan(1977)	미국의 6개주에 있어서 의 143개 기업	공기업의 비용이 15% 높음.
Crain and Zardkoohi(1978)	미국의 112개 기업	공기업의 생산성이 40% 낮음.
2. 건강 및 보험		
a. 병원		
Clarkson(1972)	미국	비영리병원에서는 「繁文縟禮」가 보다 일반적임.
Wilson and Jadlow (1980)	전매약을 생산하고 있는 미국의 1,200개 병원	전매권을 갖고 있는 병원이 완전 한 효율성 지표에서의 이탈정도 는 공립병원보다 적음.
b. 보험청구		
Frech(1979)	미국의 사회보장기관에 의한 메디케어 청구로 부터 추출; 12개 영리 단체 및 66개 비영리 단체	상호보험회사는 독점적인 회사보 다 비용이 45~80% 더 들.

〈表 1-19〉의 계속

분야, 연구자 및 출판연도	기관 및 조직	결 론
3. 쓰레기 수집		
Pier, Vermon and Wicks(1974)	몬태나州的의 26개 도시	자치제에 의한 공급쪽이 보다 효율적임.
Kitchen(1976)	캐나다의 48개 도시	자치제에 의한 공급쪽이 민간보다도 비용이 더 들.
Pommerehne and Frey(1976)	스위스의 인구 5,100명에서 42만 3천명까지의 103개 대도시	경영비는 민간기업쪽이 공기업보다 확실히 낮음.
Stevens and Savas (1977)	미국의 인구 2,500명에서 72만명까지의 314개 도시	공기업은 민간기업보다 10~30% 경비가 더 들.
Collins and Downes (1977)	미주리州的의 세인트루이스 소재	분명한 비용격차는 없음.
Spann(1977)	미국의 각 도시	공기업은 45% 비용이 더 들.
4. 운수		
a. 철도		
Oelert(1976)	서독, 웨스트파리아	공기업은 민간기업의 계약가격에 비해 일반적으로 160% 정도 경비가 더 들.
Caves, Christensen and Swanson (1980)	캐나다 국유철도(공유)와 캐나다 퍼시픽 철도(민간)	생산성에는 분명한 차이는 보이지 않음. 캐나다 국유철도는 1965년 이전의 규제가 엄했던 기간에는 효율성이 낮았으나 그 후에는 캐나다 퍼시픽 철도의 생산성보다 높은 상승률을 보였음.
b. 항공		
Davies(1977)	오스트레일리아 ANSET(민간)와 TAA(공용)	민간항공회사는 공공보다 분명히 보다 효율적임.

〈表 1-19〉의 계속

분야, 연구자 및 출판연도	기관 및 조직	결 론
5. 은행 Nichols(1967) (1974)	캘리포니아주 저축대부 상호와 증권회사	상호기업쪽이 13~30% 경영비 용이 높음.
Davies(1982)	오스트레일리아 은행	민간은행의 생산성과 수익성 공 공은행보다 높음.
6. 청소 Bundesrechnungshof (1972)	독일연방우편, 통신, 전화	사무소의 청소비는 외부위탁에 의하지 않고 공기업이 실시한 경 우쪽이 42~66% 높음.
Fischer-Mender- shausen(1975)	독일, 함부르크	구역의 80%가 외부위탁된다면 청소비 30%만 삭감가능.
7. 일기예보 Bennet and Johnson (1980)	미국의 기상청과 민간 의 예보기관	정부서비스쪽이 50% 경비가 더 들.

資料 : Thomas E. Borcharding, Werner W. Pommerehne and Friedrich Schneider, "Comparing the Efficiency of Private and Public Production : An International Survey," *Zeitschrift für Nationalökonomie*, 89, 1982, pp.127~156 ; Charles Beat Blankart, *Oekonomie der öffentlichen Unternehmen*, Munich : Vahlen, 1980, Table 6 The individual contributions are cited in these works.

出處 : Bruno S. Frey, *Democratic Economic Policy*, New York : St. Martins, 1983, pp. 114~115.

필요하다. 이제까지 이루어진 實證的 研究에서 엿보이는 일반적 결과는 公의生産은 私의生産보다 경비가 많이 든다는 점이다. 캐나다 철도의 연구에 의하면, 생산자간 경쟁유무가 보다 중요한 것으로 나타나고 있다.

公共部門의 生産性이 언제나 낮다든지 항상 非效率的이라고 단정하는 것은 다소 지나친 감이 있다. 우리가 현실에서 보는 民間部門

도 결점투성이며 사실 公共部門의 많은 활동은 이러한 民間部門의 失敗와 문제점을 시정하기 위한 것이다. 물론 公共部門이 이러한 활동을 수행하는 과정에서 보다 더 효율적으로 수행할 여지는 많이 있음을 본다.

公共部門과 民間部門을 비교할 때는 완전한 어느 한쪽과 불완전한 다른 한쪽을 비교할 것이 아니라, 完全한 경우의 두 부문 또는 不完全한 경우의 두 부문을 상호 비교하여 보다 현실성 있는 분석과 처방이 이루어져야 할 것이다. 현실에 있어서는 民間部門, 公共部門 모두 不完全하므로 어떻게 하면 각기 더 효율적으로 운용될 수 있으며 상호보완될 수 있는지를 면밀히 검토해야 한다.

V. 政治的 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

混合經濟體制에서 經濟活動은 經濟主體인 家計, 企業, 政府에 의해 영위되는데, 經濟活動의 주된 내용인 資源의 配分과 所得의 分配은 기본적으로 두 가지 형태의 意思決定에 의해서 이루어지는데, 그 첫째가 市場機構를 통한 意思決定, 즉 市場的 決定이며, 둘째가 政治機構를 통한 意思決定, 즉 政治的 또는 非市場的 決定이다.

資本主義 經濟體制下에서는 수많은 家計와 企業이 消費者 또는 生産者로서 市場機構를 통한 生産 및 交換過程에서 각자의 效用 내지 利潤을 極大化하는바, 結果의 적절성과 수용 여부를 논외로 하고, 資源의 配分과 所得의 分配이 이루어진다.

傳統的인 經濟理論은 市場에 있어서의 家計와 企業의 經濟活動을 그 분석의 대상으로 삼아 왔는데, 수많은 학자들의 끊임없는 노력과 인접과학의 발전에 힘입어 市場的 決定을 통한 資源의 配分과 所得의 分配에 관해서도 이론이 고도로 발전되어 있으며 상당한 實證的 研究이 이를 뒷받침하고 있다.

社會構成員은 한편으로는 生産者 또는 消費者로서 市場을 통하여 개별적으로 資源의 配分과 所得의 分配에 영향을 미치고, 다른 한편으로는 政治的 過程을 통하여 집단 전체로서 資源의 配分과 所得의 分配問題를 決定하고 이에 영향을 미친다. 특히 오늘날과 같이 政府의 經濟的 役割이 증대된 상황 아래서는 市場機構를 통하지 않는 政治的 意思決定에 따른 資源配分과 所得分配은 그 중요성이 매우 크다.

社會構成員은 政府를 형성하고, 政府는 자체의 살림살이에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 租稅 또는 기타의 방법으로 수입을 확보하며, 이를 바탕으로 각종 支出活動을 하고, 공권력의 뒷받침으로 때로는 각종 규제 및 통제를 하여 資源配分 및 所得分配에 영향을 미친다. 그런데 政府에 의한 經濟活動에의 영향은 기본적으로 社會構成員의 참가에 의한 政治的 意思決定을 통해서 이루어진다.

문제는 傳統的 純粹經濟學이 시장에 있어서의 家計와 企業의 經濟行爲를 그 주된 분석대상으로 삼아 왔고, 또 다른 經濟主體인 政府의 經濟行爲(政策)는 외부로부터 주어진 것으로 보아 그 효과를 분석하였으며, 經濟效率의 달성을 위한 資源配分과 社會的으로 바람직한 所得分配을 달성할 수 있는 最適政策을 모색하는 과정에서, 國民經濟의 구석구석에 영향을 미치는 政府의 經濟政策이 누구에 의해서 어떻게 決定되고 실행되며, 그 결과가 어떻게 나타나는지에 대해서는 거의 관심을 두지 않았다는 데 있다. 즉 傳統的인 厚生經濟學은 經濟政策에 관한 여러 가지 규범적 권고를 제시하고 公共政策을 합리화하기 위한 근거를 제시하여 왔을 뿐이고, 政策 자체가 누구에 의해서 어떠한 과정을 거쳐서 수립·집행되는지는 전혀 분석의 대상으로 삼지 않았다.

經濟學者는 시장에 있어서의 합리적인 經濟人의 행동을 분석하여 시장의 失敗를 도출하고 이 市場失敗는 政府의 규제나 통제에 의해 교정될 수 있다고 보아 논리를 완결시키려고 한다. 그러나 이 과정에서 市場失敗의 교정을 둘러싼 교정의 對象·主體·方法, 그리고 그 내용을 무시하고 政策論議를 완결하려는 것은 행동체계를 恣意的이고 동시에 非科學的으로 폐쇄하려는 것으로서 정당화될 수 없다. 그러한 논리의 완결 이전에 政治過程에 등장하는 사람들의 행동이 분석되어야 한다.

예를 들어, 教育에 政府補助가 지급되는 경우를 살펴보자. 傳統的

厚生經濟學이 시사하는 바와 같이 教育의 外部效果에 기인하는 資源配分の 非效率性 때문에 教育에 대한 보조는 정당화될 수 있는 政策이다. 그러나 현실에서 시행되고 있는 教育에 대한 보조는 資源配分の 非效率이 주된 이유로서 이루어지고 있는 것은 아니라고 할 수 있다. 教育補助金の 지급이 어떤 경우에는 所得移轉을 위한 수단으로 이용될 수 있으며, 또다른 경우에는 어떤 특정 집단의 사람들이 다른 집단의 희생을 통해서 자신들의 이익을 증대시키려는 政治的 분쟁의 결과인지도 모른다. 이 過程에서 규명되어야 할 것은, 왜 教育에 補助金이 지급되어야 하는가에 대한 합리적 근거보다는 教育에 대해 補助金이 지급되고 있는 사실에 대한 설명이다. 教育에 어떠한 형식으로 어느 정도의 보조를 하는가 하는 決定은 公共選擇을 통해서 이루어진다. 따라서 公共選擇은 그 자체가 분석되어야 하는 것이다.

일반적으로 우리는 政治的 決定이라 하면 과오를 범하지 않는 전지전능한 主體에 의해 높은 곳으로부터 이루어지는 것으로 알고 있으나, 이는 사실이 아니며 民主國家에서는 이렇게 되어서도 안된다. 市場活動, 政治活動, 그 외의 다른 모든 상호작용적 活動에 있어서 행동하는 主體는 어디까지나 사회의 구성원인 개인이다. 따라서 市場活動에 있어서 개인의 행동분석 결과를 다른 活動으로 확장함으로써 행동체계가 완결되고 논리의 일관성이 유지된다. 公共選擇이 지향하는 바가 바로 이것이다.

政治過程은 基本的으로 개인적 선호를 집합적 또는 社會的 選擇로 전환시키는 過程으로서 豫算政策, 租稅政策 또는 規制政策을 통하여 資源의 配分 및 所得의 分配에 영향을 미친다. 政治過程은 구체적으로 投票, 로비, 協商, 談合, 結託 등의 다양한 活動으로 구성되며, 政治的 過程을 운영하고 政治的 決定에 영향을 미치는 제도적 장치에는 政黨, 官僚制度, 社會利益集團 등이 있다.

종래의 經濟學이, 인간이 經濟行爲를 할 때는 이기심에 따라 자

자기이익을 추구하지만 政治行爲를 할 때는 公共心에 따라 公共利益을 추구한다고 하는 이원론적 행동원리에서 출발하는 것과는 대조적으로, 公共選擇理論은 인간이 經濟行爲를 할 때나 政治行爲를 할 때나 언제나 利己心에 따라 자기이익을 추구한다는 일원론적 행동원리를 기준으로 한다는 점이 중요한 특징이다.

公共選擇에 대해 구체적으로 설명하기 전에 지금까지의 논의를 요약하면 公共選擇·社會的 選擇 또는 集團的 選擇은, 傳統的인 經濟學이 무시하여 온 문제인 非市場的 意思決定 즉 政治的 意思決定이 어떻게 이루어지고, 그 결과가 資源配分 및 所得分配를 포괄하는 經濟的 效率達成에 어떤 영향을 미치며, 또한 政治的 意思決定이 이루어지는 과정에서 個人(投票者), 政治家(政黨), 官僚 등이 어떻게 행동하는가를 그 분석대상으로 한다는 것이다.

民主主義 社會에 있어서 政治的 決定에 의한 所得分配나 資源配分은 社會構成員들의 투표에 의해서 이루어진다. 또 현재 民主主義 制度下에서 유권자는 모두 한 사람이 하나의 投票權을 보유·행사하여 非市場的 意思決定에 참여하고 있다. 政治的 決定에 있어서 社會構成員이 똑같은 정도의 決定權(1人 1票)을 가지고 참여한다는 사실은, 市場的 決定에 있어서 社會構成員 자신이 갖고 있는 經濟力에 비례하여 불균등하게 참여하는 것과는 큰 대조를 이룬다. 즉 甲의 재산이 100이고 乙의 재산이 1,000일 경우, 시장을 통한 意思決定 過程에서는 乙이 10배의 投票權을 행사할 수 있으나, 意思決定에서는 甲·乙 모두 한 표씩 같은 정도로 決定權을 행사한다.

政治的 意思決定 過程에서의 선택은 市場意思決定 過程에서처럼 언제나 가능한 것이 아니고 選擇도 매일매일 이루어지는 것이 아니며, 특정기간이 가능하나 國民의 대표는 만약 선거가 5년마다 있다고 한다면 비록 현재의 대표가 마음에 들지 않는다 하여도 5년간 기다릴 수밖에 없으며, 特定 財貨는 여러 곳에서 살 수 있지만 政治的 意思決定 過程에서는 선택의 폭이 매우 제한적이다.

社會構成員이 市場的 決定과 政治的 決定過程에서 행사하는 힘의 크기에서 차이가 있을 뿐만 아니라 합의를 決定하는 기준에서도 차이가 있음을 주목해야 한다. 市場的 決定過程에서는 經濟力의 크기에 따라 決定權을 행사하는 정도는 다르지만 參加者 全員이 합의를 한다는 사실은 만장일치가 이루어지고 있음을 의미한다. 시장에서 A라는 家計와 B라는 企業이 어떤 물건을 서로 사고 파는 것은 A, B 모두 매매행위로부터 얻는 혜택이 費用보다 크기 때문이며, 賣買가 이루어지는 한 市場參與者는 항상 滿場一致의 합의를 본 것이다.

이와는 대조적으로 政治的 意思決定 過程에서는 滿場一致는 매우 드문 경우이다. 예를 들어, 마을 앞의 강에 다리를 놓는 것을 決定하는 過程에서 투표라는 수단을 사용한다면, 費用負擔의 조건에 따라 정확한 결과는 다르겠지만, 일반적으로 모든 주민이 찬성하는 경우는 극히 예외적이고 현실에서는 과반수 이상의 住民이 贊成하게 되면 다리는 놓이게 될 것이다. 일부의 反對가 있더라도 다리는 놓이게 되는데, 이는 市場機構를 통한 經濟活動에서 消費者가 자기 원하지 않는 물건에 대해 대가를 지불하지 않고 따라서 그로부터의 혜택도 향유하지 못하는 것과는 대조를 이룬다. 市場的 決定에서는 참여자가 자기 經濟力에 비례하여 投票權을 행사하며(돈이 투표하기 때문임) 그 결과는 滿場一致가 되지만, 非市場的 決定에서는 모든 참여자에게 한 표씩의 投票權 행사만 허용되고 決定도 참여자 모두의 동의로 이루어지는 것은 아니다.

현실에서의 政治的 意思決定은 참여자의 과반수가 찬성하면 받아들여지는 多數決制度에 의해서 이루어지고 있다. 사안의 중요성에 따라 2분의 1 이상의 찬성을 요하는 단순 多數決制度와 3분의 2 이상의 찬성을 요하는 條件附 多數決制度 등이 있으나, 非市場的 意思決定 過程에서는 集合의 선택기준으로서 多數決制度가 현실적으로 널리 활용되고 있다.

2. 多數決制度和 資源配分の 非效率性

投票를 통한 非市場的 意思決定의 기준으로 多數決制度가 현실에서 널리 활용되고 있는데, 多數決制度는 우리에게 너무 익숙하여 있기 때문에 制度 자체와 그 영향에 대해 제반 측면에서의 깊은 분석 없이 받아들이고 있다. 多數決制度에 대해서는 많은 흥미 있는 분석이 있으나, 우리의 목적에서 다루고자 하는 흥미 있는 과제는 과반수 多數決制度가 社會的으로 바람직한 資源配分을 가져오느냐 하는 것이다.

모든 政治的 意思決定 過程에 아무런 이의도 제기되지 않고 항상 활용되고 있는 과반수 多數決制度가 社會的으로 바람직한 資源配分을 가져오는가 하는 문제에 대해서 우리의 결론은 부정적이다. 즉 市場的 決定過程에서는 참여자가 經濟力에 비례하여 投票하면 市場失敗가 일어나지 않는 한 資源의 效率的 配分이 보장되는 것과는 대조적으로, 과반수 다수결을 선택한 非市場的 決定過程에서는 市場失敗는 일어나지 않더라도 일반적으로 資源의 效率的 配分이 이루어지지 않는다.

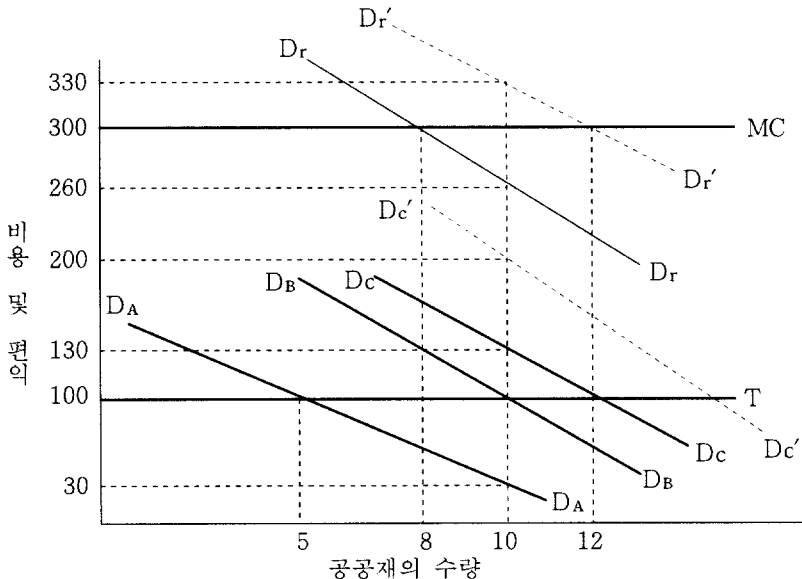
이를 좀더 구체적으로 설명하기 위해서는 A, B, C 세 사람으로 구성된 社會(國家)를 상정하고, 이들이 公共財의 공급량을 多數決 投票方法에 의해 決定할 경우 그 결과가 經濟的 效率性을 달성하게 되는지의 여부를 살펴보기로 하자.

여기서 문제가 되고 있는 公共財의 단위당 生産에 요구되는 비용, 즉 限界生産費用이 300만원이고, 이를 구성원 세 사람이 세금을 통하여 똑같이 부담하기로 합의했으며, A, B, C 세 사람의 公共財에 대한 需要量과 價格, 즉 각각의 公共財에 대한 需要曲線이 [圖 1-3]에 표시된 D_A, D_B, D_C 와 같다고 가정하자. D_A, D_B, D_C 는 社會構成員 A, B, C 가 각기 다른 수준의 公共財의 공급에서 얻

는 限界便益을 나타낸다. 예를 들어, A는 公共財가 5일 때는 100만원의 便益을, 그리고 수량이 10일 때는 30만원의 便益을 얻는다. 또한 같은 수량 10에 대해서 A, B, C가 얻는 便益은 30만원, 100만원, 130만원으로 각기 다르다. 公共財의 社會的 需要函數, 즉 總便益은 A, B, C의 需要函數를 수직으로 합한 것인데 [圖 1-3]에서는 이것이 D_T 로 표시되어 있다.

물론 특정 수준의 公共財 공급에 대한 贊成, 反對의 意思決定을 하는 過程에서 개개인은 세금으로 부담하는 비용과 公共財의 공급에서 얻는 편익을 비교하여 전자가 후자보다 크면 반대를, 그리고 후자가 전자보다 크면 贊成을 하게 될 것이다. 300만원을 세 사람이 똑같은 세금부담으로 나누기로 약정하였으므로 개개인이 公共財의 공급과 관련하여 부담하는 費用水準은 각기 100만원이다([圖 1-3]의 $T=100$). 따라서 社會構成員은 특정수준의 公共財 공급에서 얻는 편익의 규모가 100만원을 초과하면 찬성을, 그렇지 않으면

[圖 1-3] 公共財의 最適供給과 多數決 供給



반대를 하게 될 것이다.

이상에서 설명한 상황에서 非市場的 決定, 즉 投票過程을 거쳐 決定되는 公共財 公供給수준이 어느 정도이며 그 規模가 社會的으로 바람직한 수준인지를 살펴보자.

먼저 5단위 이전까지의 公共財 公供給수준에서는 구성원 A, B, C 모두 찬성하게 될 것이다. 이는 물론 5단위 이전까지는 便益이 費用(租稅負擔)보다 크기 때문이다. 5단위를 넘는 수준, 예를 들면 6단위 수준의 公共財 公供給에 대해서는 B와 C는 찬성을 하고 A는 반대를 하게 될 것이다. 多數決制度下에서 세 사람 중 두 사람이 贊成하므로 6단위의 公共財 公供給은 통과되게 될 것이지만 公共財의 公供給이 6단위 수준에서 멈추지 않게 될 것이다. 왜냐하면, B와 C의 경우 10단위까지는 公共財 公供給에 따른 편익이 비용보다 크므로 계속적으로 公供給수준의 확대를 요구할 것이기 때문이다.

한편, 위에서 기술한 費用負擔 및 便益條件과 多數決 意思決定制度下에서는 公共財 公供給의 均衡수준은 10단위가 될 것이다. 이는 10단위 이상의 公供給에 대해서는 다수(A와 B)가 반대하고 10단위 이하의 公供給에 대해서는 또다른 다수(B와 C)가 반대할 것이기 때문이다.

그러면 다음으로, 이렇게 多數決制度를 통해 이루어진 資源配分이 社會的으로 적당한가, 즉 經濟的 效率性的의 관점에서 최적수준의 公共財 公供給이 이루어지는가를 검토해 보자.

公共財이든 私有財이든 특정 財貨의 최적 公供給수준은 社會的인 限界便益과 社會的인 限界費用이 일치하는 수준이다. [圖 1-3]에서 10단위의 公共財 供給이 이루어질 때 A, B, C 세 사람이 각기 향유하는 便益의 수준은 30만원, 100만원 그리고 130만원이므로 社會的 限界便益은 이들의 합인 260만원이다. 한편, 社會的 限界費用은 앞에서 설명한 대로 300만원이다. 따라서 10단위 公供給과 관련하여서는 便益이 費用보다 적으므로 비록 社會構成員 중 다수가 원

하여 그 공급수준이 決定되었다고 하더라도 經濟的 效率性的 觀點에서는 과다공급이 이루어진 셈이다.

물론 多數決에 의한 決定이 지금까지의 논의와는 반대로 公共財의 과소공급으로 나타날 수도 있다. 예를 들어 [圖 1-3]에서 C의 公共財 수요함수가 D_c 가 아니고 D_c' 라면 社會的 總便益函數는 D_A, D_B, D_c 로 바뀌더라도 多數決制度下에서는 여전히 10단위의 公共財 공급이 決定될 터인데, 이는 經濟的 效率성이 最적이 되는 수준보다 낮은 수준이다. 왜냐하면 10단위 공급과 관련된 限界費用은 300만원이지만, 社會的 便益은 330만원으로 便益이 費用보다 커 과소 공급이 이루어지기 때문이다.

[圖 1-3]에 간략히 요약된 단순한 사례가 보여주는 것은, 多數 決制度에 의한 資源配分決定은 일반적으로 過多 또는 過少供給으로 나타나며 언제나 社會的으로 바람직한 資源配分이 이루어지지 않는다는 것이다.

우리의 목적이 多數決制度下에서 합의되는 公共財 공급수준의 最적여부를 밝히는 데 있지만, C의 需要函數가 D_c 에서 D_c' 로 바뀌는 데 따른 過多·過少供給 여부를 논의하는 過程에서 매우 중요한 事實을 부수적으로 발견하게 된다. 이는 社會構成員 C의 선호변화에도 불구하고 多數決制度에 의하여 決定되는 公共財에 대한 需要函數가 D_c 이든 D_c' 이든 다수결로 決定되는 公共財 공급규모는 계속 10단위라는 사실이다. 이러한 결과는 家計와 企業이 상호의존하는 市場的 意思決定 過程에서 선호와 비용상의 조그마한 변화도 균형 수량의 변화에 즉각적으로 영향을 미치는 것과는 큰 대조를 이루는 것으로서, 市場的 意思決定과 非市場的 意思決定의 차이와 특징을 단적으로 보여주는 중요한 점이다.

[圖 1-3]에서 논의될 수 있는 또 하나의 매우 중요한 결과는 세 사람의 다수결로 합의되는 公共財 공급수준의 決定에서 중간에 위

치한 사람, 즉 B의 선호가 決定的인 역할을 한다는 사실이다. 10단위 수준에서 B의 비용부담과 편익수준이 같기 때문에 多數決 決定에서 10단위 공급으로 낙착되는 것이며, 만약 B의 편익수준이 15단위에서 미리 정해진 비용부담 수준과 일치한다면, B의 선호가 중간에 위치하는 한, A와 C의 선호에 關係없이 多數決制度下에서 公共財 공급수준은 15단위로 決定되게 될 것이다.

이와 같이 多數決制度를 통한 非市場的 意思決定 過程에서 중위자의 선호가 決定的 역할을 하는 것을 公共選擇理論에서는 中位投票者 定理라 부른다. 中位投票者 定理는 현실에서 왜 政府의 政策에 대하여 많은 일반 國民이 불만을 갖느냐에 대한 해답을 제시해 준다는 데에 그 중요성이 있다.

즉 多數決에 의해 政策이 決定되는 한, 중위자의 선호에 따라 政策이 決定되므로 중위에서 먼 投票者는 자기의 선호와 다른 決定을 받아들일 수밖에 없는 것이다. 이것이 현실의 政府政策이 상당수의 國民에게 政策에 대한 불만을 갖게 하는 이유가 된다.

3. 多數決制度和 政策決定의 循環

多數決制度가 일관성 있는 政策決定을 보장하는지의 여부는 매우 흥미롭고 중요한 사항이다. 이를 위한 구체적 사례로서 豫算規模에 대해서 세 가지 대안, 즉 큰 규모의 豫算(L), 中規模의 豫算(M) 그리고 작은 규모의 豫算(S)이 있고, 세 사람의 구성원 A, B, C가 多數決投票로써 대안을 選擇·決定한다고 상정하자. 세 사람의 豫算規模에 대한 선호도가 <表 1-20>과 같을 경우, 最終政策決定은 순환적이고 一貫성이 보장되지 않으며 임의적일 수밖에 없다.

우선 <表 1-20>의 내용을 간단히 설명하면, A는 政府의 적극적인 개입을 찬성하여 큰 政府豫算(L)을 가장 選好하고, B는 중도자로서 중간규모 豫算(M)을 選好하고, C는 작은 政府를 주창하는 자

로서 작은 규모의 豫算(S)을 가장 選好한다. 또한 A는 M보다 L을, S보다 M을 選好하고, B는 S보다 M, L보다 S를 選好하며, C는 L보다 S, M보다 L을 選好한다.

〈表 1-20〉 豫算規模에 관한 假想的 選好度

투표자 선호도	A	B	C
1	L	M	S
2	M	S	L
3	S	L	M

세 投票者 A, B, C의 선호순위를 기초로 세 가지 대안 L, M, S 중의 選擇을 多數決投票로 決定하려면 각 대안들이 짝으로 비교되어야 한다. 예를 들어, M과 S를 선택대안으로 하여 多數決로 決定한 다음에 선택된 대안으로 다시 L과 비교함으로써 최종대안이 선택될 수 있을 것이다. 〈表 1-20〉에서 정리된 선호도에 근거하여 M과 S를 投票에 부칠 경우 A와 B 두 사람이 M을 더 選好하므로 M이 선택될 것이다. 이제 M과 L을 짝으로 하여 그 決定을 多數決에 부치면 A와 C 두 사람이 L을 더 선호하므로 결국 세 가지 대안 중 L이 가장 選好되는 것 같이 보인다.

그러나 짝지우는 순서를 바꾸어서 처음에 M과 L을 놓고 投票하면 L이 선택되고, 이 결과에 따라 L과 S를 비교하면 S가 最終적으로 선택되게 된다. 또한 먼저 대안 S와 L을 비교하면 S가 選擇되고 이에 따라 S와 M을 놓고 投票를 하면 대안 M이 最終적으로 선택되게 된다.

이상의 사례가 보여주는 바는 선택대안의 비교순서에 따라 최종 선택이 달라진다는 것이다. 즉 多數決制度下에서는 일관성 있는 政

策結果에 대한 보장이 없다는 것이다. 대안을 投票에 부치는 순서에 따라 최종결과가 다르게 나타나는 현상은 프랑스의 수학자이자 철학자인 콘도세(M. de Condorcet)에 의해 약 200년 전에 밝혀진 바 있는데, 애로우(Kenneth. J. Arrow)는 이를 「投票의 矛盾」 또는 「逆理」(voting paradox)라 불렀다.

多數決制度는 非市場的 意思決定과 관련한 가장 일반적이 投票에 의한 決定方式이지만, 지금까지의 우리의 논의는 多數決制度가 非市場的 意思決定 過程에서 效率的인 資源配分을 보장하지 못하고 또한 일관성 있는 政策 代案의 선택을 보장하지 못하는 등 많은 문제점을 내포하고 있음을 지적하였다.

4. 投票者의 合理的 無知와 口號政治

投票者의 投票行爲와 관련하여서 주목해야 할 사실은, 投票者들이 國家 전체적으로 바람직한 政策, 즉 시행하여 총혜택이 총비용을 능가하게 되는 政策을 항상 지지한다는 보장은 없다는 것이다. 예를 들어, 政策 X의 시행에 따른 총혜택이 총비용보다 社會적으로 적더라도 投票者 A는 자기에게 상당한 혜택이 부여되는 한 政策 X를 지지하게 될 것인데, 만약 政策 X가 投票者 A의 지지로 채택되면 非效率性을 야기되게 된다.

모든 投票者가 非效率的인 政策을 지지하리라고 기대하기 힘들지만, 중요한 사실은 投票者가 자신의 이해를 중심으로 投票權을 행사한다는 것이다. 投票者는 市場的 意思決定에서는 私의利益을 추구하여 經濟行爲를 하고, 非市場的 意思決定에서는 公共利益을 위하여 投票를 하는 이원적 기준에 따라 행동하는 것이 아니고, 市場的 意思決定 過程에서나 非市場的 意思決定 過程 모두에서 개인의 사적이익 추구를 목표로 행동한다.

앞에서 언급한 投票者의 合理的 無知란 상당히 중요한 개념인데

이를 간단히 설명하면, 投票者의 합리적 무지는 개인이 자신의 意思決定에 필요한 정보를 수집하는 過程에서 消費者로서 市場的 意思決定의 경우보다 投票者로서의 政治的 意思決定의 경우에 상대적으로 더 적은 노력을 기울이고 보다 불완전한 정보에 의거하여 意思決定을 한다는 것으로 이해될 수 있다. 投票者의 合理的 無知는 非市場的 意思決定과 市場的 意思決定間의 상대적인 개념이지 개개인이 市場的 意思決定에는 완전한 정보를 근거로 행동하고 非市場的 意思決定 過程에서는 완전한 무지에서 행동한다는 내용의 절대적 개념은 아니다.

意思決定에 필요한 정보를 수집하는 데에는 비용이 소요되므로 어느 경우이나 완전한 정보를 수집한 후에 意思決定을 하는 일은 극히 드물다. 따라서 投票者의 합리적 무지현상이 초래되는 주된 이유는 政治的 意思決定 過程에서 수집되어야 하는 정보와 관련한 비용이 높기 때문이다. 또 非市場的 意思決定을 위한 정보수집에서 향유하게 되는 이득이 市場的 意思決定을 위한 정보수집에서 초래되는 이득보다 적은 것이 投票者의 합리적 무지가 발생하는 또다른 이유이다.

投票者의 합리적 무지가 존재한다는 사실은 非市場的 意思決定에서 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 政治家나 정당이 投票者의 지지를 획득하는 過程에서 投票者에게 자세하고 충분한 정보를 제공할 필요가 없기 때문이다. 이로 말미암아 현실에서 政治的 연설이 구호에 크게 의존하고, 사실을 지나치게 단순화시켜 부각시키며, 부적절하거나 타당하지 않은 논리가 판을 치고, 때로는 사실이 오히려 되기도 한다. 投票者들은 政治家들의 주장을 정확히 평가할 정보를 갖고 있지 않기 때문에 이를 기회로 政治家는 정확하거나 균형된 의견의 제시보다는 오히려 사실을 자신에게 유리하게 왜곡하려고까지 한다.

또한 선거 때나 특정 조직의 意思決定 過程에서 유권자나 구성원

이 종종 기권을 하는 것도 投票者의 합리적 무지와 관련된 행위이다. 즉 정보수집에 상당한 비용이 들고 投票結果에 자신이 미치는 영향력은 적어서 얻은 이득이 상대적으로 미미하므로 결국 개인은 意思決定 자체에 참여하지 않게 된다.

5. 利益集團과 社會的 能率 低下

利益集團은 개인이나 企業의 집합으로서 일단 형성되면 시장에서 독점력을 행사하거나 非市場的 意思決定 過程에서 政治的 影響力을 행사하여 집단 구성원의 복리증진을 위해 노력한다.

우리가 주위에서 볼 수 있는 대표적인 利益集團에는 勞動組合, 카르텔, 使用者組合, 產業別聯合會, 事業者團體, 專門職業人團體, 學會, 同窓會, 消費者團體 등이 있는데 構成員의 共同利益을 추구하는 일체의 大小組織을 利益集團이라 할 수 있다.

現代 民主主義 國家에서는 이와 같은 利益集團의 형성이 법률로써 허용·권장되기도 한다. 國家도 사실은 한 나라만의 經濟를 고려할 때 우리가 상상할 수 있는 가장 큰 利益集團으로서 그 構成員은 國民全體이다.

利益集團의 행위에 대한 經濟的 分析은 올슨(Mancur Olson) 교수에 의해 완성되었다. 그가 규명하고자 하였던 것은 어떠한 전제 조건 아래서 經濟的 및 政治的 利益集團이 형성되고, 이들 집단이 어떠한 태도를 취하며, 그리고 利益集團이 資源의 配分, 所得分配, 經濟成長 등에 어떠한 영향을 미치느냐 하는 것 등의 과제로서 다음에서는 이들을 차례로 설명하고자 한다.

몇몇 개인이 존재하고 이들이 어떤 공통의 목적을 발견할 경우, 이들은 개인적으로 각기 원하는 바를 추구하기보다는 하나의 利益集團을 형성하여 원하는 목적을 공동으로 추구하리라는 것이 우리의 상식적 판단이 아닌가 한다. 하나의 구체적인 예로서 설명하면,

많은 勞動者들은 勞動條件의 改善 및 賃金引上이라는 公同의 目的이 있으므로 즉각적으로 아무런 제약없이 勞動組合을 形成하여 共同 目標인 賃金引上 鬭爭과 勞動條件의 改善을 도모하리라는 것이다.

이러한 상식이 政治學에서나 經濟學에서 올슨 이전에는 당연히 옳은 것으로 받아들여져서 이를 기초로 여타 이론이 정립되고 政策이 수립되어 왔는데, 올슨은 이에 대하여 근본적 의의를 제기하고 새로운 시각에서 논리를 전개하고 있다.

공통적인 目標의 달성이 利益集團 構成員의 利益을 증진시켜 주지만, 개개인이 합리적 행동을 할 경우 利益集團이 자동적으로 형성되고 개별 회원들이 그들의 행동을 항상 共同 目標의 추구에 둔다는 보장은 없다는 것이 올슨의 주장이다. 이러한 결론의 理論的 설명은 公共財理論에서 구해진다.

잘 아는 바와 같이, 公共財의 특성은 소비에 있어서의 비경합성과 배제원칙의 적용 불능이다. 즉 公共財는 어떤 종류이든 간에 일단 제공되면 비용의 지불여부와 관계없이 關係자들이 모두 소비할 수 있는 기회가 부여되는 재화나 용역이다.

올슨은 어떠한 이해집단이 그것의 形成을 촉진하였던 公同목적의 무엇이든간에, 그 構成員에게 제공하는 서비스는 公共財의 성격을 띠고 있음을 지적한다.

가령 어느 특정 산업의 勞動組合이 勞動爭議를 통하여 높은 賃金引上을 달성하면, 그 산업에 종사하는 勞動者는 모두 똑같이, 심지어 조합의 회원이 아닌 사람도 賃金引上의 혜택을 누리게 된다.

한편, 이해집단이 그 구성원에게 제공하는 서비스가 公共財의 기술적 특성(소비에 있어서의 비경합성과 배제원칙의 적용불능)을 갖는다는 점에 착안하여, 올슨교수는 利益集團의 形成가능 여부·形成過程 등을 논리적으로 규명하였는데, 이 중 중요한 결론은 利益集團은 조직구성의 자유가 주어지더라도 상당히 기간이 지난 후 서서히 形成된다는 것이며 특수한 경우에는 분명히 共同利益이 존재하

는 데도 利益集團이 형성되지 않는다는 것이다.

이러한 결론에 대한 實證的 뒷받침으로서 올슨은 산업혁명이 18세기 중반부터 시작되어 勞動組合의 결성에 대한 필요성은 오래 전부터 존재하였으나 勞動組合이 가장 먼저 조직된 나라에 있어서도 그 시작은 산업혁명 후 1세기가 지난 후부터이며, 금세기 초에 와서야 정착되었다는 역사적 사실을 지적한다. 분명히 공동익이 존재하는 데도 이를 추구하기 위한 利益集團이 형성되지 않는 경우로 빈곤집단이나 납세자집단을 생각할 수 있다.

가난한 사람들이나 납세자들은 所得再分配 또는 세금감기 내지 세금납부 거부 등을 구심점으로 하여 利益集團을 형성하고 이의 추구를 실행행사로서 할 수 있음직한데 정상적 조건 아래서는 이러한 사태가 발생하지 않으리라는 것이 올슨의 주장이며 그의 예측은 현실과 일치하고 있다.

利益團體가 구성원의 經濟的·社會的 지위향상에 기여한다는 긍정적 측면도 있으나 價格統制, 生産制限, 地域制限, 획일적인 市場形態의 誘導, 新規進入의 制限 등 각종의 競爭制限의 行爲를 통하여 기술혁신과 자본축적을 저해하는 등 전체적으로 보아 사회의 경직성을 유발하여 經濟成長을 부진하게 하는 부정적 측면이 지배적이라고 올슨은 주장한다.

특히 특정 利益集團의 규모가 사회 전체의 규모에 비하여 상대적으로 작을 경우 이들이 經濟의 원활한 순환을 크게 저해할 것인바, 이는 개별집단의 利益과 經濟全體의 利益과는 상치하는 경우가 많고, 소규모 利益集團은 國家全體의 公共利益보다 개별집단의 私的 利益을 우선으로 하여 행동할 것이기 때문이다.

가령 특정제품에 대하여 관련사업자 단체에서 로비活動을 통하여 지금까지 수입제한조치가 취해져 왔다고 가정하자. 國家全體로 보면 제품에 대한 수입을 자유화하는 것이 經濟의 效率性 향상에 분명히 더 기여할 것이지만, 문제의 사업자단체는 수입제한조치의 폐

지를 극력 반대할 것인바, 이는 수입제한조치의 폐지로 구성된 전체에 돌아오는 惠澤(經濟의 效率性 向上)이 기존 특혜의 상실에서 오는 화폐적 손실에 크게 못 미칠 것이기 때문이다.

利益集團이 구성원의 利益을 추구하는 過程에서 所得의 均등한 分配를 저해하고 資源配分의 왜곡을 초래하는 政策決定을 유도하므로 社會적으로 바람직하지 못한 측면이 있는 것은 사실이나, 문제는 現代 民主主義 社會에서 개개인의 선호가 政策決定에 반영될 수 없는 어려움이 있기 때문에, 계층간의 균형을 위하여 利益集團의 형성이 불가피하다는 점이다. 즉 民主主義를 꽃피우기 위해서는 利益集團의 형성을 촉진해야 하지만, 이의 형성이 社會的 能率低下를 초래하는 데 우리의 고민이 있다.

利益集團의 영향력을 제한할 수 있는 방안으로 다음 네 가지를 고려해 볼 수 있다.

첫째, 利益集團에 대해 그 活動을 공개하도록 요구할 수 있다. 예를 들면 로비스트로서의 登錄, 國會에서의 利益集團의 代表者 식별 및 자금지원의 신고에 의해 그 活動을 공표할 의무가 주어질 때 投票者는 스스로의 수요를 자제할 수 있다. 國民投票(referenda)에서는 어떤 압력단체가 대체안을 주장하고 있는지에 대해서 投票者가 알게 된다. 이때 利益集團은 스스로의 利益을 「公共財」로 동일시하는 것이 점점 곤란하게 된다. 가능한 한 政府와 행정기관이 명확하게는 정상화되지 않은 수요를 지지하는 것을 한층 어렵게 만드는 방법이다.

둘째, 政黨間 競爭을 증대시키는 것이다. 政黨間의 競爭이 증가하면 政府의 再選上에 제약이 심해진다. 이 경우 政府는 壓力團體의 요구를 밀쳐 버리지 않을 수 없고 특히 그것이 소규모 소수파의 特殊利益과 관계하고 있는 경우에 더욱 더 그렇다.

셋째, 대항세력을 육성시킨다. 集團間의 競爭은 대항세력(countervailing power)의 창조에 의해 격렬해질 수 있다. 이것은 특히

그 利益이 조직에 의해 유효하게 대표되지 않는 消費者와 납세자의 利益의 경우에는 필요하게 된다. 예를 들면 直接民主主義에서는 선거운동 경비의 일부가 국고에서 조달되고 있는 것이다.

넷째, 내부조직에 제한을 가한다. 利益集團의 내부에서의 민주적 대표에 관한 規則이 社會的 합의에 의해 설정되는 경우 구성원은 스스로의 선호를 현시해서 그것을 수행시키는 범위를 확대할 수 있고, 조직의 과두제적(oligarchical) 지도층이 스스로의 利益을 추구하는 것이 곤란하게 된다.

6. 地代追求와 社會的 損失

地代追求란 개념은 우리에게 다소 생소한 개념이지만 최근 자주 언급되고 있고 앞으로 우리 사회에서 널리 활용될 것으로 예상되며 政策的 觀點에서도 매우 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다.

地代追求란 용어는 미네소타 대학에서 강의를 하다 세계은행 부총재로 자리를 옮긴 크루거(A. O. Krueger) 여사가 1974년에 「地代追求社會의 政治經濟學」이라는 논문에서 처음으로 사용하였다. 그러나 地代追求라는 개념이 본격적으로 검토된 것은 1967년에, 1986년도의 노벨經濟學賞 受賞者인 부캐넌(J. M. Buchanan)과 더불어 公共選擇理論의 정립에 크게 기여해 온 툴록(G. Tullock)에 의해서인데, 서구에서는 1970년대 후반부터 사용되기 시작하여 이제는 상당히 빈번히 사용되는 개념이 되었다.

일상적으로 사용되는 용어로서의 지대는 토지의 사용료를 지칭하기 때문에, 地代追求라 하면 지주가 그들이 소유한 不動產으로부터 지대를 거두어들이는 행위로 받아들이기 쉬운데, 이러한 通常的 짐작과는 전혀 다른 개념이다. 地代追求라는 용어에서 지대는 일상적으로 사용되고 이해되는 의미의 지대와는 전혀 상관이 없는 특수한 용어이므로, 먼저 地代라는 이 단어의 概念부터 살펴보자.

經濟學에서 地代라는 용어는 두 가지 의미로 사용되고 있는데, 그 하나가 통상적인 生産要素로서의 토지용역에 대해 지불하는 보수로서의 지대이다. 또다른 의미에서의 지대 또는 經濟的 地代(economic rent)는, 특정 生産要素의 소유자가 生産要素의 사용과 관련하여 그것을 다른 용도에 사용하였을 때 얻을 수 있는 것보다 더 많은 대가를 받을 때, 그 초과분을 지칭한다. 즉 지대는 生産要素의 機會費用으로 초과하는 수입으로서, 문제되고 있는 生産要素가 특정 용도에 활용되기 위하여 정당하게 지불되어야 하는 대가를 초과하여 덤으로 지급받는 부분이다. 독점하에서 발생하는 長期利潤은 經濟的 地代의 대표적인 예이다. 지대를 이렇게 정의할 때, 지대는 生産要素 중 토지에서만 발생하는 것이 아니며 여타의 生産要素인 자본 및 勞動에서도 지대를 획득할 수 있다.

특정 生産要素의 소유자가 그 生産要素에 대해 所得創出力 이상, 즉 機會費用 이상의 대가를 받는다면 社會的으로 보아 분명히 증여가 발생한 것이다. 또한 生産要素는 그러한 목적을 위해 사용되어야 한다. 따라서 질서정연한 시장조직하에서의 經濟的 地代는 生産要素의 소유자는 물론 이 生産要素를 결합하여 제품을 生産해 내는 企業家들에게 經濟的 活動의 동기를 부여한다. 이러한 經濟的 地대를 얻기 위한 새로운 기회의 摸索過程에서, 이윤추구가 목적인 企業家는 계속적인 資源再分配의 動態的 過程을 창출해 내는바, 이 過程에서 經濟發展과 성장은 부수적 산물로 나타난다.

經濟的 地代와 관련하여서 두 가지 점을 유의할 필요가 있다. 첫째는, 시장질서하에서 모든 經濟的 地代는 시간이 지나서 조정이 이루어짐에 따라 점차 소멸하게 된다는 점이다. 당해 부문 또는 관련 부문에 生産要素의 고용이 증대됨에 따라 당초의 經濟的 地代는 감소하게 되고, 균형상태에 도달하면 완전히 소멸한다.

둘째로, 완전한 최종적 균형에 도달하면 經濟的 地代는 소멸되지만, 균형에 도달하는 동태적 過程에서 經濟的 地代는 負의 값을 갖

기도 하고 正의 값을 갖기도 한다.

甲이 X라는 제품을 만들어 돈을 벌기로 결심하였다고 가정하자. 이미 다른 사람이 X재를 生産·販賣하고 있으므로 競爭에 이겨서 돈을 벌기 위해서는 새로운 제조기법을 고안하여 품질을 향상시키거나, 보다 좋은 조직을 구성하고 열심히 능률적으로 일을 하여 원가를 절감하는 것이 최선의 방법일 것이다. 이러한 정상적 방법 외의 방법으로 생각할 수 있는 하나의 방법은, 政府에 로비活動을 하여 X재의 獨占的 生産權을 확보하고 여타 生産者들을 시장에서 축출하는 방법이다. 만약 獨占的 生産權이 확보될 수만 있다면 기술 혁신 등의 원가절감 노력을 경주하지 않더라도 甲은 분명히 더 많은 돈을 벌게 될 것이다. 獨占的 生産權의 확보를 위하여 甲은 시간과 노력을 투입할 것이며, 필요한 경우 뇌물의 공여도 불사할 것이다. 동시에 獨占的 生産權이 확보된 후에는 이 獨占的 生産權이 제 3자에게로 넘어가지 않도록 하기 위하여 계속적으로 시간과 努力, 賂物을 投入할 것이다.

이 모든 過程에서 甲은 技術革新, 獨占權의 確保, 獨占權의 維持 등의 活動에 투입되는 비용의 단위당 限界收益이 같도록 노력할 것이다. 사회전체로 볼 때, 甲뿐만 아니고 다른 사람도 많은 利潤을 보장해 주는 獨占的 生産權을 확보하기 위하여 시간과 노력, 뇌물을 투입하게 되리라는 사실을 분명히 인식하는 것이 중요하다. 獨占的 生産權의 획득·유지·쟁탈과 관련하여 현실적으로 상당한 資源이 투입되리라는 사실을 인정하게 되면, 이에 따라 도출되는 중요한 결론은 X財의 품질향상과 가격하락을 가져올 기술개발에 투입되는 資源이 감소할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 地代追求를 위하여 투입되는 生産要素는 낭비이며 결과적으로 經濟發展을 저해한다.

競爭者가 政府를 통해 언제 獨占的 生産權을 빼앗아 갈지 모르기 때문에, 매우 유망한 투자기회가 있을지라도 이는 언제나 큰 위험

부담을 안게 된다. 이러한 여건에서 企業의 투자비는 유망한 투자 사업에 들어가는 직접적 투자비 외에도 지대회피와 관련된 비용이 상당한 정도에 이를 것이다. 최고경영자들은 그들의 관심과 시간의 대부분을 生産性的 향상보다 이러한 獨占的 生産權의 獲得·維持·爭奪에 투입하게 될 것이다.

이상의 설명은 企業家의 利潤追求 過程의 설명에 불과하다. 그러면 地代追求 過程은 어떻게 설명되며 그 특징은 무엇인가? 앞에서 언급한 獨占的 生産이 혁신적 企業家가 새로운 제품을 고안함으로써가 아니라, 자신이 生産하는 제품의 중요성을 인식시켜 자신만이 獨占的 生産을 하도록 政府로부터 허락을 받고, 政府가 이를 법적으로 뒷받침하여 줌으로써 이루어지는 경우를 상정하여 보자.

이 경우 독점적 生産權을 부여받은 企業家は 막대한 獨占利潤, 즉 經濟的 地代를 획득하게 될 것이다. 독점에 의한 과도한 利潤의 발생은 여타 企業家로 하여금 문제되고 있는 제품의 生産에 참여하도록 부추길 것이지만, 문제는 國家가 특정 개인에게 이미 독점적 生産權을 허락하였기 때문에 여타 企業家は 참여할 수 없다는 것이다.

그런데, 여타 企業家들은 앉아서 당하거나 쉽게 물러서지 않으려고 할 것이다. 政府가 特定企業家에게 부여한 독점권은 언제나 철회될 수 있으므로, 여타 企業家들은 자신들에게로 독점권을 이전하기 위하여, 또는 유사한 특혜를 받기 위하여 時間과 資源을 투입하게 될 것이다. 즉 여타 企業家들은 귀중한 시간과 資源을 地代追求 活動에 소비하게 될 것이다. 이 過程에서 나타나는 결과는, 社會的으로 제한된 資源이 새로운 부가가치의 창출에 활용되기보다는 이미 창출된 所得의 이전을 꾀하는 過程에서 낭비되게 된다는 것이다.

혁신적 企業家들에 의한 利潤追求 活動으로, 市場進入이 허용된 完全競爭市場 상태에서는 낮은 가격의 형성을 통해 보다 많은 부가

문제의 상품이 完全競爭市場에서 生産·販賣되는 경우 시장에서의 均衡生産量은 Q_c 가 되고 均衡價格은 C 가 된다.

이제 한 企業이 政府에 로비活動을 하여 제품의 獨占的 生産權을 획득하였다고 가정하자. 獨占化된 企業은 利潤을 極大化하는 過程에서 價格을 M 으로 올리고 生産量은 Q_m 으로 감소시킬 것이다. 이때 물론 獨占企業의 獨占利潤은 [圖 1-4]에서 사각형 MEFC의 크기로 측정된다.

地代追求란 개념이 나타나기 전의 經濟理論에서 競爭産業이 독점 산업으로 전환됨에 따라 초래되는 厚生的 損失은 삼각형 DEF의 크기로 측정되었다. 競爭에서 독점으로 시장여건이 변함에 따라 生産量이 Q_c 에서 Q_m 으로 감소하고 이때 消費者가 입게 되는 經濟的 損失은 消費者剩餘의 減少分 DCME다. 消費者剩餘의 減少分 중 MEFC가 獨占利潤으로 확보, 회생되기에 사회 전체가 순수하게 잃게 되는 經濟的 損失은 삼각형 DEF이다.

獨占權을 획득하기 위하여 企業은 資源을 투입할 것인바 [圖 1-4]에 나타난 상황에서 企業이 獨占權 획득을 위하여 투입하게 될 人的 物的 資源의 貨幣的 價値의 최대치는 獨占企業의 超過利潤인 사각형 MEFC의 크기와 같다. 따라서 企業이 人的·物的資源을 투입하는 로비活動을 통하여 독점권의 획득을 도모하는 경우 사회가 잃어버리는 후생손실의 크기는 최대로 사변형 MEDC가 된다.

政府가 개인적 권리와 재산을 보호하는 역할을 하고 당사자간에 합의된 규약의 준수를 지켜 주는 제한된 역할을 하는 경우에만, 시장에서의 競爭過程은 힘을 발휘하고, 어떤 經濟的 地代도 종국적으로 소멸되는 결과가 초래되며, 經濟的 地代의 존재 및 이의 획득을 위한 企業家의 活動이 동태적으로 經濟成長과 발전으로 귀결될 것이다.

그러나 政府가 市場活動에 적극적으로 개입하게 되면 經濟的 地代는 動態的 過程에도 소멸하지 않게 되고, 經濟的 地代의 존재는

시장참여자들로 하여금 이의 획득을 유도하게 되는바, 이 과정에서 사회의 귀중한 資源은 낭비되게 된다.

지대의 개념에 대한 이해를 전제로 地代追求란 개념을 정식으로 정의해 보자. 地代追求란 國家의 비호 아래 社會構成員 또는 利益集團이 각기의 經濟的 利益을 증대시키기 위하여 다른 社會構成員 또는 利益集團으로부터 富의 이전을 꾀하는 ‘浪費的 活動’을 지칭한다.

地代追求는 經濟에 있어서 政府의 活動 및 관여범위와 직접적인 관련을 갖는다. 政府의 免許, 割當, 許可, 認可, 承認 등등 제한적 조치로 재화나 용역의 공급이 제한되게 되면 需要供給의 법칙에 따라 가격이 상승하게 될 것이고 이에 따라 각종 특혜를 받은 企業은 地代를 획득하게 된다. 政府의 각종 제한적 조치가 바람직한지 또는 바람직하지 않은지는 그 자체로써 중요한 과제이기 때문에 별도로 논의되어야 하고, 여기에서의 우리의 주된 관심사항은 아니다. 그 존재 이유가 어디에 있는 政府의 市場介入 또는 제한적 조치는 공급제한을 의미하고, 공급제한은 결국 地代의 생성을 초래하며, 地代의 生成은 이를 추구 또는 획득하려는 행동으로 나타나고, 이 과정에서 生産的 목적에 사용되어야 할 귀중한 資源이 낭비된다는 것이다.

제품의 生産費用을 절감함으로써 가격을 낮추기 위하여 또는 消費者가 보다 좋아하게 될 제품을 生産하기 위하여 노력하는 대신에, 地代追求 社會(rent-seeking society)에서의 企業家は 그가 다른 사람에게 지불해야 하는 지대를 가능한 한 작게 지불하려고 하는 반면 다른 사람으로부터 받게 되는 지대를 가능한 한 크게 하려고 온갖 시간과 노력을 기울인다. 이러한 노력의 결과는 개인적 관점에서 보았을 때 그 보상이 매우 높으나 社會的 觀點에서는 전혀 生産的인 것이 못된다. 귀중하고 유한한 資源이 인간의 욕구를 충족시켜 후생을 증대시키는 목적으로 활용되지 못하고 社會的으로 낭비적인 活動에 사용되고 만다.

政府가 金融資金의 供給, 투자허가, 수입허가, 수많은 각종 규제 등을 통해 市場機構에 개입하게 되면, 企業家들은 지대를 쟁취·확보하기 위하여 競爭을 하게 되고 이 過程에서 資源이 낭비된다. 地代追求로 낭비되는 資源의 규모 즉 經濟的 損失을 정확히 측정하는 것은 불가능하다. 그러나 직접 간접으로 관련되어 나타나는 지표는 엄청나다. 地下經濟의 창궐, 官僚資本主義라 지칭될 정도의 정경유착, 고급음식점과 요정의 번창 등은 地代追求 活動의 양상과 규모를 간접적으로 시사하고 있다.

카츠(E. Katz)와 로젠버그(J. Rosenberg)는 政府豫算의 移轉支出을 둘러싼 地代追求 費用을 측정하였다. 그들은 완전소모를 가정하여 豫算配分上의 변화를 달성하기 위해 사용된 資源의 크기가 豫算配分上의 변화액수와 같다는 가정하에 다음 공식을 사용하여 추정하고 있다.

$$R = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n | S(t)_i - S(t-1)_i |$$

여기서 R 은 豫算項目別 豫算配分金額의 변화로 표시된 豫算配分에 대한 地代追求 費用을 표시한다. $S(t)_i, S(t-1)_i$ 는 t 와 $t-1$ 년도의 i 목적에 支出된 豫算액이며, n 은 예산분류항목의 수(여기서는 9개의 기능별 분류항목임)이고, 2로 나눈 것은 이중계산을 피하기 위함이다. 카츠와 로젠버그가 20個國을 대상으로 측정한 결과에 의하면 관료제가 잘 확립된 先進國보다 開發途上國의 地代追求 費用이 더 크다. 우리나라의 地代追求 費用은 <表 1-21>에 나타난 20개국 중 12위로 先進產業國을 제외하고는 相對的으로 낮은 것으로 나타나고 있다.

라번드(D. N. Laband)와 소포크레우스(J. P. Sophocleus)는 美國經濟에서의 地代追求의 歸着과 經濟成長과의 관계에 대한 경험적 연구를 시도한 바 있다. 이들은 개업번호사의 數를 法的·政治的 地

代追求 水準의 대리변수로 보고 측정을 하였는바, 1985년 美國의 地代追求活動은 GNP의 22.6%에 상당하는 추가비용을 야기시킨 것으로 나타나고 있다.

스쿨리(G. W. Scully)는 미국의 政府豫算에서의 政治的 地代追求 行爲를 1900년에서 1988년까지 시계열로 분석하였다. 그의 연구결과를 보면 20세기 초기의 연방, 주 그리고 地方政府 모두의 낭비 정도가 國民總生産 增加分の 10% 정도이고 오늘날은 약 3배 정도가 증가하였다.

〈表 1-21〉 各國의 地代追求 費用

(單位: %)

	사회적 낭비의 GNP에 대한 백분율: W_c	W_c 의 순위	평균 지대추구의 정부예산에 대한 백분율: R_c	R_c 의 순위
스 위 스	0.19	1	2.10	3
서 독	0.20	2	1.38	2
프 랑 스	0.51	3	1.28	1
캐 나 다	0.59	4	2.61	7
미 국	0.62	5	2.80	8
스 페 인	0.66	6	2.92	10
벨 기 에	0.73	7	2.13	4
영 주 국	0.81	8	2.87	9
스 웨 덴	0.89	9	2.55	5
캐 나 다	0.99	10	2.59	6
한 국	0.99	11	3.97	11
그 리 스	0.99	12	6.08	14
맥 시 코	1.25	13	5.28	12
터 키	1.75	14	10.16	19
인도네시아	1.78	15	7.70	17
칠 레	1.80	16	7.85	18
이탈리아	1.99	17	5.32	13
이 집 트	2.65	18	7.31	15
이 스 라 엘	5.19	19	10.19	20
	5.43	20	7.58	16

資料: E. Katz and J. Rosenberg, "Rent-Seeking for Budgetary Allocation: Preliminary Results for 20 Countries," *Public Choice*, Vol. 60, No. 2, 1989, pp. 140~142.

〈表 1-22〉 政府豫算의 再分配에 따른 浪費의 程度(美國)

(單位：%)

	연방정부	주정부	지방정부	총 계
1980~88	18.8	4.8	6.7	30.3
1970~79	13.9	3.9	5.2	23.0
1960~69	18.3	3.5	5.3	27.1
1923~29	4.8	1.9	7.6	14.3
1900~17	2.2	1.1	6.7	10.0

註：GNP의 증가분에 대한 낭비의 평균증가분의 비율임.

資料：G.W. Scully, "Rent-Seeking in U.S. Government Budgets, 1900~88," *Public Choice*, No. 1, 1991, p. 103.

우리나라의 경우 강철규 교수가 財閥이 資源을 낭비하는 것을 地代追求 活動의 일환으로 보고, 財閥이 추구하는 地代 중 生産要素市場인 金融市場에서 얻어내는 金利差 地代가 무엇이며 얼마나 되는가를 추정 한 바 있다. 강교수는 우리 經濟에 있어서 일정 시점의 가용자금의 機會費用을 社會的 平均金利라고 보고 社會 平均金利보다 유리한 조건의 金利로 자금을 조달할 경우 그 차이를 金利差 地代로 보았다. 이러한 정의에 따라 社會的 平均金利와 大企業集團의 調達金利를 계산하여 그 차이를 金利差로 간주하고 金利差에 차입 금액을 곱하여 金利差 地代를 계산한 결과 1987년 이래 1991년까지 30대 재벌은 매년 GNP의 1~1.4% 정도의 金利差 地代를 획득하고 있는 것으로 나타났으며, 1991년의 경우에는 약 2조 9천억원의 地代가 발생하고 있는데 이는 GNP의 1.4%에 해당되는 것으로 분석되고 있다.

윤영진 교수는 經濟發展過程을 地代追求 觀點에서 분석한 결과 1950년대에는 外換部門, 1960년대와 1970년대에는 金融部門에 대한 政府介入에서 많은 經濟的 地代가 창출되었으며 地代追求 活動도 활발하였음을 보여주고 있다. 윤 교수에 의하면 1950년대에는

환율왜곡으로부터 비롯된 地代追求 活動이 활발하였으며, 1960년대 이후에는 金融部門에서의 地代追求 活動이 활발하였는바, 地代追求의 社會的 비용은 1950년대에는 환율왜곡에서 GNP의 약 12%, 수입허가제에서는 수입품의 需要彈力性이 2인 경우 9~17%, 1인 경우 15~27%, 2분의 1인 경우 38~62%에 이른 것으로 나타났으며, 金融部門에서는 私債金利를 기준으로 할 경우 1960년대에는 GNP의 3~6% 수준, 1970년대에는 6~9% 수준을 유지한 것으로 나타났다.

地代追求 行爲를 배제시킬 수 있는 또는 그 정도를 감소시킬 수 있는 政策의 手段 또는 방향은 어떠해야 하는가? 이 질문에 대한 해답을 얻기 위해서는 기본적으로 시장으로 하여금 資源配分을 하도록 하고 이를 제도적으로 보장하면 社會적으로 바람직한 결과가 초래되지만, 市場에 대한 政府의 介入이 일단 이루어지면 政治가 資源配分을 하게 된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

地代追求는 시장에서의 政治的 介入이 社會構成員에게 혜택을 차등적으로 베풀게 되어 특정집단이 다른 집단보다 經濟적으로 더 이득이 되는 특권을 향유하기 때문에 나타나는 현상이다. 政治的 介入이 이루어지더라도 地代追求 行爲가 발생하지 않게 할 수 있다. 政府의 介入으로 발생하는 혜택을 社會構成員 모두가 같은 정도로 향유할 수 있게 한다면 地代追求에 따른 資源浪費는 발생하지 않게 된다.

우리의 경우 政府의 介入이 經濟活動의 구석구석에 존재함으로써 經濟적으로는 낭비가 발생하고 政治적으로는 유해한 地代追求 행위가 성행하고 있는바, 이를 방지 또는 억제하기 위해서는 經濟活動과 관련하여 객관성과 공정성을 띠는 競技規則의 확립과 준수가 필요하다. 이와 아울러, 企業人들도 특혜에 의해서가 아니라 競爭的 市場原則에 입각하여 사업을 운영하는 것이 장기적으로 자신들에게 유리하다는 것을 깨닫는 것이 필요하다.

政府의 介入이 地代追求를 조장한다고 하여 地代追求를 제거하거나 억제하기 위하여 완전한 자유방임이 이루어져야 한다는 논리는 도출되지 않는다. 만약 政府가 經濟 전체를 완전히 통제하는 경우 여러 가지 非效率은 초래될 것이지만 우리가 논의하고 있는 地代追求 活動은 나타나지 않게 될 것이다. 그러나 自由競爭의 經濟秩序의 유지는 地代追求를 불가능하게 하거나 별 所得이 없게 할 수 있다. 政府 公權力과 관련된 地代追求 活動이 없다고 해서 經濟 전체에서 地代追求 活動이 소멸된다고 할 수는 없다. 순수한 民間部門 내에서도 地代追求가 발생하는바, 이의 대표적인 경우가 政府의 介入에 바탕을 두지 않은 獨占力 형성의 경우이다.

地代追求 행위가 社會的으로 經濟的 厚生の 손실을 가져오는 資源浪費的 行爲라는 사실은 지금까지 되풀이하여 언급되었다. 地代追求가 社會에 가져오는 보다 큰 해악은, 地代追求 行爲가 社會에 만연할 경우 國民들이 經濟體制에 대해 그릇된 인식을 갖게 된다는 데 있다. 所得의 획득과 富의 축적이 競爭的 노력의 결과가 아니고 투기와 특혜에 의해 決定되고, 운 좋게 도박을 한 地代追求 종사자가 그것을 향유하게 되면, 市場機構와 經濟體制 자체에 대한 의구심이 나타나고 資本主義 體制의 본질이 의문시될 것이다.

VI. 政策決定過程과 政策生産性

1. 經濟政策의 目的과 手段

우리들이 살고 있는 現代資本主義 國家들이 지향하는 이상적인 사회는 國民 모두의 생활 수준이 높고 가난뱅이가 없는 社會, 일하기를 원하는 사람은 누구나가 직장을 가질 수 있으며 物價가 안정된 사회일 것이다. 동시에 所得이나 財産의 分配가 公平하여 빈부의 격차가 적은 社會, 住宅·公園·衛生·教育 등의 시설이 잘 갖추어져 있고 公害가 없는 社會, 民主的이며 勞使分爭도, 國家間의 무역 분쟁도 없는 사회를 일컫는 것이다.

물론 이와 같은 조건을 다 만족시키는 이상적인 사회를 실현한 나라는 이 지구상에 아직은 없다. 經濟政策의 문제는 經濟의 현 상태와 모든 사람이 원하는 이상적 상태 사이에 차이가 있기 때문에 나타난다.

政策이란 주어진 목적을 달성하기 위한 수단 선택이며, 이 중에서 經濟政策은 政府가 의식적으로 國民의 經濟生活을 조정하거나 또는 이에 영향을 미치기 위하여 취하는 조치를 말한다.

經濟政策의 궁극적 목적은 國民의 經濟的 복지의 증진에 있다. 그러나 國民의 經濟的 복지를 나타내는 어떤 구체적 지표가 없이는 經濟政策의 방향을 설정하기가 힘들다. 따라서 經濟政策 目標은 단기적인 것과 장기적인 것이 설정된다.

단기적인 經濟政策의 目標로는 完全雇用, 物價安定, 國際收支의 改善이, 그리고 장기적 目標로는 經濟成長, 資源의 效率的 配分, 均衡的 所得分配와 社會保障, 特定地域과 産業의 保護·育成 등이 일

반적으로 받아들여지고 있다.

이와 같은 目標들을 만주먹으로 달성할 수는 없다. 目標達成을 위한 어떤 정책도구, 즉 政策手段이 필요하다. 經濟政策의 수단에는 크고 작은 많은 것들이 있으나 크게 분류하여 財政에 관한 手段, 金融에 관한 手段, 外換 및 貿易에 관한 手段, 直接統制에 관한 手段 및 制度의 變更 등 크게 다섯 가지를 들 수 있다. 이들 여러 수단은 각기 세분된 政策手段을 내포하고 있다.

하나의 政策手段은 여러 가지 효과를 내고 각 政策手段에는 각각의 특징이 있고 장·단점이 있어 구체적 상황이 제시되기 전에는 여러 가지 政策手段 가운데 어느 것이 더 중요하고 또 덜 중요한가에 대해서 일률적으로 말할 수 없다.

財政手段을 예로 들어 政策手段이 달성하고자 하는 政策目標와의 관련성을 간단히 살펴보자. 財政手段은 그 영향력이나 유효성이란 점에서 볼 때 政策手段 중 가장 중요한 위치를 차지한다. 財政手段은 歲出에서의 支出政策과 歲入에서의 租稅政策을 포함한다.

支出政策과 租稅政策을 통하여 所得再分配, 物價安定, 完全雇用, 經濟成長과 같은 經濟政策 目標를 달성할 수 있다. 이와 함께 治安과 國防 등의 公共財와 관련된 效率的 資源配分은 支出政策을 통하여 달성될 수 있다. 政府支出의 크기와 구조는 巨視的으로 國民總生産 수준에 대하여, 그리고 미시적으로는 資源의 配分이나 所得의 分配에 대하여 매우 큰 영향을 미친다.

政府의 道路·港灣·通信·運輸 등의 公共事業 및 教育에 대한 支出은 有形·無形の 社會間接資本에 대한 支出로 經濟成長에 기여하게 될 것이다.

임가의 住宅建設, 失業者에 대한 手當, 老人 및 疾病者에 대한 補助, 災害手當, 零細民 救護費 支出 등은 所得再分配의 의미를 함축하고 있다. 農產物 價格支持制度, 輸出補助金, 特定事業에 대한 投資補助金 등의 企業에 대한 선별적 移轉支出은 特定産業 또는 特定

經濟活動에 대한 보호 또는 육성책으로 사용된다.

資本主義 經濟에서는 資源의 效率的 配分이 價格機構를 통하여 자동적으로 달성될 것으로 기대되나 현실의 不完全競爭下에서는 政府의 개입 없이 이것이 실현되지 않는다. 독과점의 경우 生産量을 제한함으로써 가격을 높여 資源의 效率的 配分을 저해함은 물론 비록 完全競爭이 이루어진다 하더라도 社會的 利益과 個人的 利益이 일치하지 않는 현상이 발생한다.

때문에 國民이 생활하는 데 없어서는 안되는 財貨가 生産되지 않고 이에 따라 資源의 效率的 配分이 이루어지지 않는 경우가 있다. 公共財가 이러한 예인데 道路·公園·教育·警察·消防·國防 등의 公共財를 生産하여 이를 유지하는 것은 수지가 맞지 않기 때문에 民間企業의 힘으로는 어렵다. 개인적 손실이 사회적 손실보다 적기 때문에 사회가 원하지 않는데도 불구하고 民間經濟活動의 결과로 나타나는 것도 있는데 공해와 같은 것이 그 예이다. 이와 같은 公共財의 공급과 공해방지와 관련한 市場機構의 非效率的 資源配分은 政府의 歲出政策과 租稅政策에 의하여 시정될 수 있다.

租稅政策은 所得分配를 개선하고 經濟成長을 촉진하고 단기적으로 經濟를 안정시키는 데 사용된다. 所得分配의 개선을 위해서는 稅制改革이 이용되고 經濟成長의 촉진을 위해서는 法人稅의 變更, 投資償却制度의 變更 등이 이용된다. 단기적 經濟安定이라 함은 完全雇用, 物價安定, 國際收支의 改善 등을 말하는데 세율의 변경으로 세수증감이 이루어지며 好況 및 不況에 대한 景氣對策이 이루어진다.

지금까지의 經濟政策의 目標, 이의 達成手段, 그리고 政策目的과 手段과의 相關성에 대한 간단한 기술에서 제기되는 하나의 큰 의문은 國民經濟의 政策目標가 분명히 파악되어 있고 이들의 달성을 위한 여러 가지 政策手段이 마련되어 있으며 政府가 각종의 수단을 관장하고 있는데도 왜 目標가 달성되지 못하고 현실의 經濟가 앞서

언급한 理想的 社會와 많은 차이가 있느냐 하는 것이다.

또 하나의 다른 의문은 현실에 봉착하는 여러 가지 經濟問題에 대한 진단과 해결책이 왜 政策立案者나 專門家들 사이에서 다르게 나오느냐 하는 것이다.

요즘 논의되고 있는 景氣活性化와 관련하여 일각에서는 金利를 내려야 한다고 주장하고 다른 일각에서는 換率을 올려야 한다고 외친다. 또다른 한편에서는 政府가 稅金을 인하시켜야 한다고 주장한다. 케인즈학과와 통화론자들간의 지난 20여년 동안에 걸친 열띤 논쟁을 차치하고라도 거의 모든 현실의 經濟問題에 관한 한 내로라하는 經濟學者는 물론이고 개개 시민 모두가 다른 해결책과 의견을 가지고 있는 인상을 우리는 받는다.

앞서 지적한 두 가지의 의문, 즉 왜 現實 經濟에서 經濟政策 目標가 적절한 經濟政策 手段의 활용으로 달성되지 못하느냐? 왜 주어진 하나의 문제에 대해 서로 다른 해결책이 수없이 제시되느냐는 다음에서 分析·檢討되는 다섯 가지의 經濟政策 운용상의 問題點을 이해하는 過程에서 그 해답이 구해질 것으로 생각된다.

2. 經濟政策 目標의 相衡問題

經濟政策의 수립, 집행 및 평가 過程에서 우리가 유의하여야 할 중요한 첫번째 사실은 經濟政策 目標 사이에 모순 내지 불일치가 존재한다는 사실이다. 가령 어떤 하나의 目標를 달성하기 위해 어느 하나의 수단이 선택되었다고 하자. 이 目標 외에 다른 目標가 있다고 할 때 선택된 수단의 채택은 원래의 目標達成에는 공헌하지만 다른 目標에 대해서는 좋지 않은 영향을 미치는 경우도 있다. 예를 들어 제1의 目標가 經濟成長이고 그 수단으로 政府支出의 증대가 채택될 경우, 제2의 目標가 完全雇用이라면 政府支出의 증대에 의해 좋은 영향을 받을 것이나 物價安定이라면 좋지 못한 영향을 받

을 것이다. 즉 經濟成長이란 目標에 대해 物價安定이란 目標은 대립적 관계에 있다. 目標間的 관계가 補完的일 때는 어느 하나의 目標이 달성되면 다른 目標은 저절로 달성되지만 目標間的 관계가 대립적일 때는 하나의 目標을 보다 잘 달성한다는 것은 다른 편의 目標達成을 희생하는 것을 의미한다. 따라서 한 나라의 經濟目標가 모두 서로 보완적이 아닐 경우 주어진 政策手段으로 이들 目標들을 달성하는 것은 불가능하다.

불행하게도 현실의 經濟에서 우리는 주요한 經濟目的들이 상호배타적이거나 상호모순적임을 많이 본다. 完全雇用과 物價安定이 양립될 수 없는 목적들임은 필립스곡선(Phillips Curve)이 잘 보여주고 있으며 資源의 效率的 配分과 균등한 所得分配 목적들은 상충하고 있음을 종종 본다.

3. 經濟政策 目標 設定의 問題

經濟政策 운용과 관련하여 우리가 일반적 토의에서 간과하는 두 번째의 중요한 사실은 개인 및 民間企業들이 國民福利 增進이라는 전반적 經濟目標에는 합의를 하지만 실제 구체적인 政策目標의 선택에 부딪히면 각기 다른 요구를 하여 目標의 설정 자체가 어렵다는 것이다. 유효적절한 經濟政策 手段의 강구에 앞서 政策目標의 설정이 선행되어야 하는데 이러한 구체적 政策目標의 설정 자체가 어려운 이유는 개개인의 가치판단의 기준이 다르고 서로의 利害關係가 다르기 때문이다.

完全雇用の 目標과 物價安定의 目標은 대립적 관계에 있는데 실업자로서 國家의 실업보조금에 의존하여 생활하는 사람은 政府로 하여금 完全雇用 目標達成을 위한 政策手段을 강구하여 일할 기회를 부여할 것을 요구할 것이다.

그러나 이미 일자리를 가지고 안정된 생활을 꾸려 나가고 있는

사람은 物價安定을 더 바랄 것이다. 이 경우 政府가 物價安定 및 完全雇用을 각기 달성하기 위한 대책을 가지고 있더라도 두 目標가 동시에 달성될 수 없는 한 政府의 經濟政策에 대한 일부 계층의 불만은 사라지지 않는다.

累進的인 所得稅率을 현상대로 유지할 것인가, 폐지하고 비례적인 稅率로 바꿀 것인가에 대한 문제가 대두했을 때 부자들은 比例稅率의 채택으로 貯蓄 및 投資增大를 도모하여 보다 높은 經濟成長을 달성하여야 한다고 주장할 것이다. 그러나 가난한 사람들은 租稅의 所得再分配 기능을 근거로 현행의 누진적 세율제도를 유지하도록 요구할 것이다.

위의 예들은 어떤 經濟政策이 개개인의 이해와 관련되어 있을 경우 公共利益보다 私的利益을 고려하여 행동하기 때문에 政策目標上의 우선순위를 설정하기 어려움을 보여준다. 따라서 민주적 방법에 의해 政府가 추구하여야 할 政策目標에 대해 國民的 합의를 이루는 일이 중요하다.

사실 經濟政策에 관한 논쟁의 대부분은 價値判斷(value judgement)의 차이에 기인한다. 두 사람의 經濟學者가 주어진 어떤 문제에 대한 공청회에서 완전히 다른 해답을 제시하는 것을 종종 보게 된다. 많은 경우 이들의 견해 차이는 그들이 알고 있는 經濟原則과 理論에 대해서 合一점을 찾을 수 없기 때문이라기보다는 自由民主主義 國家의 한 시민으로서 사회가 지향해야 할 방향에 대하여 각기 다른 가치판단 기준을 가지고 있기 때문이다. 요즈음 논의되고 있는 현재의 政府規模가 너무 비대한가 아닌가에 관한 논쟁은 어떤 決定的인 經濟理論이나 實證的 資料에 근거하고 있다기보다는 비대한 政府는 곧 개인 자유의 침해라고 생각하는 保守主義 思想(conservatism)과 國家가 所得再分配 등의 經濟活動에 더 관여해야 한다고 믿는 進歩主義 思想(liberalism)간의 사상대립이라고 볼 수 있다.

效率的인 經濟政策 운용을 위해서는 經濟政策에 관련된 規範的

을 것이다. 즉 經濟成長이란 目標에 대해 物價安定이란 目標은 대립적 관계에 있다. 目標間的 관계가 補完的일 때는 어느 하나의 目標이 달성되면 다른 目標은 저절로 달성되지만 目標間的 관계가 대립적일 때는 하나의 目標을 보다 잘 달성한다는 것은 다른 편의 目標達成을 희생하는 것을 의미한다. 따라서 한 나라의 經濟目標가 모두 서로 보완적이 아닐 경우 주어진 政策手段으로 이들 目標들을 달성하는 것은 불가능하다.

불행하게도 현실의 經濟에서 우리는 주요한 經濟目的들이 상호배타적이거나 상호모순적임을 많이 본다. 完全雇用과 物價安定이 양립될 수 없는 목적들임은 필립스곡선(Phillips Curve)이 잘 보여주고 있으며 資源의 效率的 配分과 균등한 所得分配 목적들은 상충하고 있음을 종종 본다.

3. 經濟政策 目標 設定의 問題

經濟政策 운용과 관련하여 우리가 일반적 토의에서 간과하는 두 번째의 중요한 사실은 개인 및 民間企業들이 國民福利 增進이라는 전반적 經濟目標에는 합의를 하지만 실제 구체적인 政策目標의 선택에 부딪히면 각기 다른 요구를 하여 目標의 설정 자체가 어렵다는 것이다. 유효적절한 經濟政策 手段의 강구에 앞서 政策目標의 설정이 선행되어야 하는데 이러한 구체적 政策目標의 설정 자체가 어려운 이유는 개개인의 가치판단의 기준이 다르고 서로의 利害關係가 다르기 때문이다.

完全雇用の 目標과 物價安定의 目標은 대립적 관계에 있는데 실업자로서 國家의 실업보조금에 의존하여 생활하는 사람은 政府로 하여금 完全雇用 目標達成을 위한 政策手段을 강구하여 일할 기회를 부여할 것을 요구할 것이다.

그러나 이미 일자리를 가지고 안정된 생활을 꾸려 나가고 있는

의 채택이 원하지 않는 부작용을 가져온다. 이와 같은 일이 현실 經濟政策의 運用過程에서 거의 예외 없이 나타나고 있다.

그러면 20여년이라는 經濟學의 역사에도 불구하고 왜 經濟에 관한 우리의 지식은 아직 충분하지 못한가? 그 첫째 해답은 經濟學에서는 자연과학에서와 같은 현실에 있어서의 통제된 실험이 불가능하다는 사실이다. 어떤 經濟政策의 효과를 分析·檢討하기 위하여 한 나라의 여러 經濟活動을 정지하여 이 실험, 저 실험을 한 나라는 지금까지 없으며 또 어느 나라도 할 수 없다.

經濟活動은 인간행위의 결과이며 經濟行爲의 主體인 인간은 실험실의 기계보다 그 본질에 있어 말할 수 없을 정도로 다양하다. 이러한 다양성 때문에 어떤 經濟政策에 대한 반응을 예측하는 것이 불가능하다는 것이 우리의 經濟知識이 제한된 두번째 이유이다. 현재 우리의 經濟에 관한 지식이 제한적인 것이 사실이고 앞으로 상당기간 동안 그러하리라 생각되지만 지금까지 理論的·實證的 經濟知識의 축적이 대단함도 간과되어서는 아닐 것 사실이다. 세번째로 오늘날 각국의 많은 經濟問題들이 이론이 빈약해서라기보다는 政治的·社會的 制約으로 인해 많은 이론들의 有效性 및 妥當性을 실험할 기회가 주어지지 않았기 때문에 미해결의 章으로 남아 있는 경우도 많은 것이 한 가지 요인이다.

5. Tinbergen의 法則

불행하게도 모든 政策目標을 달성하기에 충분한 數의 政策手段을 가지고 있지 못하다는 점이 經濟政策에 있어 또다른 문제점이다. 앞서 다섯 가지의 주요 政策目標과 다섯 가지의 주요 政策手段을 언급하였다. 각기의 政策手段은 여러 가지 세분된 政策手段을 내포하고 있으므로 밖에서 보기에 수많은 政策手段이 존재하는 것 같지만 그 내용을 자세히 살펴보면 실제로 독립된 효과를 가져오는 政

策手段의 수는 많지 않다.

金利引下, 通貨供給 增大, 換率引上, 稅率引下, 政府支出 增大 등이 모두 각기 다른 政策手段인 것 같으나 物價安定 目標 및 完全雇用 目標의 달성에 관한 한 똑같은 효과를 가져오므로 실질적으로는 하나의 政策이다.

이들은 외형적으로는 다르나 실질적으로는 같은 다섯 가지의 政策手段으로서, 物價安定과 完全雇用은 동시에 달성될 수 없다.

1969년 최초로 노벨 經濟學賞을 받은 틴버겐(Jan Tinbergen)에 의하면 한 나라의 經濟가 달성할 수 있는 政策目標의 數는 상호 독립된 政策手段의 數와 같다.

즉 열 가지 政策目標가 있고 일곱 가지의 독립된 政策手段이 있을 때 政府는 일곱 가지 目標만 달성할 수 있으며, 나머지 세 가지 目標는 달성할 수 없는 것이다.

政策手段의 數보다 政策目標의 數가 더 많은 현실에서 정책당국의 고민은 어떤 政策目標들을 포기하느냐 하는 것과 새로운 政策手段을 고안해 내는 것으로 귀착된다.

포기할 目標들을 설정하는 것은 쉬운 일이 아닌데 하나의 설정기준은 여러 政策目標의 포기에 따른 社會的 費用이 極小化되도록 政策目標를 적절히 통합하는 것이다. 이 과정은 본질적으로 政治的 과정이므로 純粹經濟理論보다 政治經濟가 해결해야 할 문제이다.

6. 政策時差의 問題

政府의 經濟政策 運用을 어렵게 하는 또하나의 問題點은 예측할 수 없는 사태의 發生과 정책수립, 집행 그리고 기대효과의 달성에 따르는 時間差異(time lag)의 존재이다. 특히 다른 나라의 經濟와 밀접한 관련을 갖고 있는 우리나라의 경우 대외여건의 변동은 즉각적으로 우리나라의 經濟運用에 영향을 미친다. 이러한 경우 적절한

수단으로 대비할 수 있는 경우도 있지만 그렇지 못한 경우도 많다.

問題가 발생한 연후에도 問題發生 자체를 파악하는 데는 시간이 걸리며—認識差異(recognition lag)—, 필요한 대책의 마련에도 시간이 걸리며—履行時差(implementation lag)—, 그리고 마련된 대책이 소기의 성과를 나타내기까지에도 긴 시간이 걸리게—反應時差(response lag)—마련이다. 채택된 政策手段이 효과를 나타낼 무렵에는 당초의 문제점이 저절로 사라졌거나 다른 내용의 문제가 발생하여 이미 채택된 政策手段은 본래의 目標에 적절하지 않거나 때로는 오히려 사태를 악화시키는 경우가 생긴다. 이러한 이유 때문에 保守主義 經濟學者인 프리드먼(Milton Friedman)은 政府의 積極的 介入에 의한 安定化 政策을 어떤 경우에도 시행하지 말 것을 권고하고 있다.

7. 차가운 머리와 뜨거운 가슴

이상에서 살펴본 經濟政策의 運用에 따르는 여러 가지 問題點 때문에 敗北主義者的 立場에서 우리가 아무것도 할 수 없다거나 항상 國民經濟를 보다 效率的인 수단을 강구함으로써 해결하려는 노력을 포기하자고 주장하는 것은 아니다.

주된 論旨은 인간의 지성과 유익한 경험을 바탕으로 國家經濟의 여러가지 經濟問題를 해결하도록 노력해야 하는데 위에서 살펴본 본질적이고 현실적인 어려움이 이러한 經濟政策 運用過程에 내재되어 있다는 것이다. 따라서 經濟政策의 논의에 있어 專門家, 一般大衆 모두가 이러한 어려움과 문제점을 먼저 인식하고 經濟政策이 수립·집행되도록 해야 한다.

經濟政策의 운용은 經濟理論(science)에 근거를 둔 하나의 藝術(art)이다. 科學的 要素와 藝術的 要素가 잘 조화될 수 있을 때 經濟政策은 성공할 수 있으며 國民福利는 증진될 수 있다. 이 過程에

서 政策立案者는 두 가지 요건을 구비해야 하는데 첫째는 냉철한 판단을 할 수 있는 차가운 머리(cold head)이며 둘째는 공정한 입장에서 國民 모두의 복리를 최대한 增進시키겠다는 특히 불리한 여건에 처한 집단의 복리 증진을 우선으로 하는 뜨거운 마음(warm heart)이다.

차가운 머리와 뜨거운 마음을 소유한 政策立案者들이 민주적으로 經濟政策을 운용할 때 經濟政策에 대해 國民의 호응을 받을 것이고 나아가 소기의 목적이 달성될 것이다.

끝으로 종종 제도상의 문제점 때문에 훌륭한 내용의 經濟政策도 失敗로 끝나고 있음을 본다. 經濟政策은 현실에서 그 효과를 나타내는 것이다. 따라서 어떤 政策이 소기의 효과를 거두기 위해서는 이에 상당하는 制度的 뒷받침이 먼저 마련되어야 한다.

法律制度, 金融制度, 流通制度 등 수많은 制度上的 차이를 인식하지 않고 다른 나라의 성공적 政策事例를 그대로 집행하려고 한다면 뜻하지 않은 부작용에 직면하게 될 것이다. 그 예로 부가가치제도의 도입을 들 수 있다. 附加價值稅는 間接稅 중 가장 훌륭한 세목인데도 도입 이래 논란이 그치지 않고 있는 것은 우리나라의 流通制度가 附加價值稅의 성공적 도입을 뒷받침할 만큼 잘 정비되어 있지 않기 때문이다.

經濟政策은 時間과 場所에 따라 그 내용과 타당성이 모두 달라진다. 經濟政策의 수립을 위한 理論과 아이디어는 모두 利己의 人間의 經濟行爲를 대상으로 하므로 세계 각국에 공통적일 수 있으나, 구체적 經濟政策은 時間과 空間의 제약을 받는 인간집단의 상호작용에 의하여 나타나는 것이므로, 한 나라에서 성공한 具體的 政策이 다른 나라에서도 성공하리라는 보장은 없다.

앞에서 살펴본 經濟政策 운용상의 문제점들은 세계 각국에 공통된 것이나, 한국에서의 특이한 문제점으로 특별히 지적되어야 할 것은 정책수립의 줄속주의이다. 지금까지 政策擔當者의 변경은 필

수적으로 政策의 변경을 수반하여 왔다. 거기다가 새로운 政策擔當者가 그 영향과 효과면에서 막중한 政策을 충분한 분석·검토 없이 단기간에 수립·집행하려는 것이 우리의 현실임을 누구도 부인하지 못할 것이다.

정력을 소모하고 혼란을 초래한다는 이유로 政策論爭을 피하고 있으나, 經濟政策 決定을 위한 합리적인 논쟁은 절대적으로 필요하다. 왜냐하면 논쟁 가운데서 문제의 핵심이 파악되고 政策關聯者 상호간의 이해가 조정될 수 있기 때문이다. 經濟政策 운용의 졸속주의는 企業 및 家計의 民間部門 經濟運用に 혼돈을 야기시키며, 資源配分에 큰 낭비를 가져오므로 단연코 배격되어야 할 것이다.

Ⅶ. 公共部門 改革 論議의 前提와 課題

1. 資本主義와 競技規則

오늘날 우리는 政治體制로는 民主主義 體制, 經濟體制로는 資本主義 體制下에서 삶을 영위하고 있다. 국어사전을 찾아보면 資本主義는 生産手段의 私有制를 기초로 해서 私的 利潤을 추구하여 널리 商品生産이 一般的·支配的으로 행하여지는 歷史的·社會的 經濟體制라 정의되고 있다. 資本主義의 기본적 특징은 사유재산제도와 經濟的 자유를 근간으로 하여 개별 經濟主體가 자기의 책임하에 자유롭게 사익을 추구하도록 함으로써 기본적인 經濟問題들을 해결하는데 있다.

資本主義 經濟體制的 본질은 공정한 規則에 의해 競技가 치러지는 것을 전제로 하고 있다. 規則이란 競技의 참가자들이 다같이 지키자고 합의한 원칙이므로 規則을 위반한 경우에는 그에 상응하는 罰則이 가해진다.

오늘날 우리 사회에서의 각종 혼란과 고통, 특히 經濟的 측면에서의 혼란과 고통은 기본적으로 資本主義의 본질에 대한 이해의 부족과 資本主義를 뒷받침하는 사회질서, 즉 競技規則에 대해 정책당국과 社會構成員 모두의 이해가 부족하고 문제의 핵심을 고심해 보지 않은 데서 기인하는 것으로 판단된다. 資本主義의 競技原則을 무시하고 資本主義를 하려는 데서 모든 문제가 발생한다.

競技에 관련된 당사자들로는 競技參與者(選手), 競技進行者(審判), 競技觀覽者(觀衆), 그리고 競技保護者(警察) 등이 있다. 이들은 각기 競技가 공정하게 진행되도록 할 의무가 있다.

競技와 競技規則의 내용에 따라 상황을 분류해 보면 첫째, 公正한 規則으로 公正한 競技가 실시되는 경우 둘째, 規則은 公正한데 競技가 不公正한 경우 셋째, 競技는 公正한데 規則이 不公正한 경우 넷째, 競技와 規則 모두 不公正한 경우 등이 있을 것이다.

우리나라의 경우 제도로서 公正한 競技規則이 확립되어 있지 않으며 競技의 운영에 있어서도 公평무사하게 이루어지지 않아 문제가 야기된다. 엄격한 規則이 없고 競技가 公평하게 운영되지 않는다 보니 競技結果에 대해 당사자들이 승복을 하지 않으며 競技를 觀전하는 觀衆도 競技에 흥미를 갖지 못하며 방관자로서 不평만 하고 있다.

우리나라의 所得分配의 수준은 統計的으로 같은 所得水準의 다른 나라나 先進國의 경우와 비교할 때 매우 좋은 것으로 나타나고 있다. 그러나 國民들 누구에게 물어봐도 현실의 分配結果에 만족하는 사람을 찾아보기 힘들며 그동안의 꾸준한 經濟成長에 힘입어 상당 수준의 所得水準을 향유하고 있는데도 심한 상대적 박탈감으로 허탈해 하고 있다.

所得分配에 대해 國民의 불만이 대단한 것은 分配와 관련하여 國民經濟가 제대로 된 競技規則을 가지고 競技가 公평하게 치러지고 있다고 생각하는 사람이 많지 않기 때문이다.

100m 경주에서 거의 모든 사람들이 출발점에서 출발하는데 30m, 50m 전방에서 출발하는 사람이 있다면 그 누가 우승자를 축하해 줄 것인가? 競技에서 競技의 심판관이 특정 선수의 진행을 방해하거나 골라인에 도착한 순서에 관계없이 자의적으로 우승자를 決定할 때 누가 競技에 나가려 하며 競技를 觀전하는 어느 觀客이 환호할 것인가?

競技規則의 위반에 대하여는 철저한 제재가 가해져야 한다. 運動 競技에서 정해진 規則에 따라 競技를 하도록 하고 벌칙이 가해지지 않을 때 그 競技의 결과에 대하여 양팀의 선수들은 선수들대로, 관

중은 관중대로 승복을 하지 않을 것임은 분명하지 않은가?

하나의 중요한 사실은 모든 競技에서 競技始作 전에 競技에 관련된 당사자 모두가 競技의 規則에 대해 滿場一致의 의견합의를 보아야 한다는 것이다. 즉 競技規則에 대해 社會的 합의 또는 國民的 합의를 보는 것이 중요하다. 競技가 진행중인 過程에서 또는 競技가 종료된 후에 競技規則을 바꾸는 잘못을 저지르지 말아야 한다.

발생된 所得을 놓고 社會構成員間에 어떻게 分配하느냐 하는 문제를 社會構成員들이 논의를 하여 합의를 보는 것은 불가능하다. 그러나 競技의 시작 전에 어떠한 規則에 따라 競技를 할 것인가에 대해 합의를 보는 것은 비교적 쉬운 일이다. 합의된 規則에 따라 치른 競技에 대해서 승자는 뿌듯한 자부심을 가질 것이며 패자도 마음에는 차지 않더라도 本質的으로 결과에 대해서 승복할 수밖에 다른 도리가 없을 것이다.

善意의 競爭과 自律을 원리로 하는 건실한 資本主義 經濟에서 生存·勝利하는 者は 勤勉, 誠實, 節約, 信用의 덕목을 갖춘 사람이야 한다. 그런데 우리의 현실은 어떠한가? 떡과 떡고물을 주고받는 權力과의 結託, 不動產 投機로 不勞所得을 획득하는 데 정신이 없는 복부인과 졸부들, 각종 인허가와 관련된 비리, 명암이 선명한 고급아파트와 달동네의 병존, 經濟力 集中, 不公正 去來의 橫行, 環境의 破壞, 交通秩序를 지키지 않아 초래되는 交通混雜 등등은 모두 基本秩序, 즉 競技의 規則을 지키지 않는 데서 비롯되고 있다.

법질서를 존중하고 원리원칙을 지킨다는 것은 다양하고 수없이 많은 구성원이 서로의 私利追求에 전념하는 資本主義의 대전제인데 우리 사회는 언제부터인가 政府는 政府대로 편의주의와 변칙적 방법으로 법과 제도를 운용하고, 國民은 國民대로 법과 원칙을 지키면 모자라는 사람으로 인식되는 단계에 도달해 있다.

공정한 競技規則의 마련과 이의 집행을 위해서는 우리 사회 구성원 개개인의 인식에 있어서의 대전환이 필요하다. 스스로는 交通秩

序를 지키지 않으면서 政府에 교통질서의 확립을 요구하고, 스스로는 不動產投機에 밤낮으로 온갖 정열을 쏟으면서 政府의 不動產對策을 비난하며, 높은 임금을 요구하면서 인플레이를 政府의 잘못으로 탓하는 자기 모순적 행동과 사고에서 벗어나야 한다.

企業은 자신의 위상을 살피며 홀로서기에 최선을 다해야 한다. 企業은 사업의 성패를 政府의 支援이나 特惠에 맡기는 소극적 태도에서 벗어나 다소의 고통이 따르더라도 競爭的 市場秩序下에서 정당당히 競技에 임해 승부를 겨루는 자세를 가져야 한다.

정해진 競技規則을 제대로 지키지 않는 것은 개인이나 企業만이 아니다. 외부여건과 國民들의 수요변화에 맞춰 제도개선과 체질변화를 政府가 솔선수범하여야 하는데 政府는 舊態依然하면서 비교적 제대로 적용하고 있는 民間部門에 대해서 改革을 부르짖는 잘못을 범하여 왔다.

行政改革委員會를 만들어 政府의 할 일을 획기적으로 바꾸어 보겠다고 큰소리쳤지만 자신들의 자리를 넓히는 데만 급급했고 역대 정권마다 規制緩和를 구호로 내세웠지만 인허가에 따른 중요한 권한을 움켜진 채 國民을 불편하게 하며 相關공무원들의 주머니 불리기에 더 관심을 보여 왔다.

經濟運用이 民間主導로 이루어진다 하여 政府의 영향력 약화나 政府의 개입배제를 의미하는 것이 아니다. 변화하는 여건에서 새로운 競技規則을 제정하고 엄격히 집행하는 심판자로서의 정부의 역할은 종전과 다름없이 유지되어야 한다. 다만 변화된 여건에서 제정하는 競技規則의 내용에 변화가 있을 뿐이다.

政府의 개입은 법규의 테두리 내에서 이루어져야 한다. 법규는 그 운용상 예방적 기능을 할 수 있도록 마련되어야지 결코 소급적 성격을 띠어서는 아니되며 그 내용이 가능한 한 명확해야 하고, 예외나 차별조치 없이 모든 개인에게 동등하게 적용되어야 한다.

經濟運用의 기본전제는 존중되는 競技規則을 제정하고 이를 엄격

히 그리고 예외없이 진행하는 것이다. 競技規則을 존중하게 만드는 가장 확실한 방법은 존경받을 수 있는 競技規則을 제정하고 그 執行過程에서 공감을 획득하는 것이며 법을 制定하려는 사람들의 道徳性이 일반의 인정을 받는 것이다.

2. 公共部門 改革의 前提條件

지금까지의 반성과 비판을 전제로 할 때 앞으로 政府의 일반적인 운영 방향과 나라 살림살이의 방향이 어떠해야 할지는 분명하다고 생각된다. 간소한 살림살이와 能率的인 살림살이가 基本的인 방향이 되어야 하는데 이는 꼭 政府의 손길이 필요로 하는 부분의 기능만을 ‘公共部門’이 담당하고 여타 기능은 가능한 한 民間部門의 창의에 맡겨야 하는 것과 政府의 손길을 꼭 필요로 하는 경우에도 최소의 비용으로 최대의 효과를 달성하도록 制度改善을 추진하는 동시에 운영의 묘를 추구해야 하는 것을 의미한다.

다른 여타 改革의 추진에서와 마찬가지로 나라 살림살이의 改革은 이를 뒷받침하는 여건 또는 前提條件에 대한 검토가 먼저 이루어져야 하는데 이와 관련하여 추진되어야 할 基本課題는

첫째, 不正腐敗의 剔抉과 政經癒着의 斷絶

둘째, 政府組織의 改編

셋째, 中央政府와 地方政府의 業務調整

넷째, 稅制의 大幅的 改編

다섯째, 政治 및 政府外廓 團體의 整備

여섯째, 公企業의 果敢한 民營化

일곱째, 行政 電算化의 보다 積極的 推進

여덟째, 政策決定 過程 및 情報의 公開와 民間의 實質的 參與保障 등이다.

이상의 基本課題를 추진하기 위해서는 制度的 改革이 선행되어야

하는바 ‘行政改革委員會’ ‘稅制改革委員會’ ‘地下經濟對策委員會’를 대통령 직속으로 설치함으로써 간소하고 능률적인 나라살림의 실현 방안을 研究·檢討·提示하도록 조치하여야 한다. 또한 국회 자체의 기구로서 국회 내에 ‘政策開發機能強化委員會’를 설치하여 財政運營 및 經濟運營에 대한 行政府의 拙速政策과 전횡을 방지하고 민의에 바탕을 둔 자체의 政策開發을 추진하도록 해야 한다.

3. 政策決定過程의 問題

나라살림살이의 기본방향과 그 구체적 시책을 제시하기에 앞서 政府의 政策決定과 관련하여 筆者가 평상시에 느끼고 있는 몇 가지 사항을 지적하면서 이 점에 대해서도 改善策 마련을 촉구하는 바이다.

지금까지 政府는 政策의 내용에만 관심을 집중하고 政策決定 過程 자체가 合理的이고 民主的인지에 대해서는 등한시하여 왔다. 政策決定 過程의 문제는 전반적인 問題點, 政策立案 過程上의 問題點, 그리고 政策諮問上의 問題點으로 구분되어 고찰될 수 있다.

먼저 전반적인 問題點으로는 첫째 國民의 欲求를 政策化할 수 있는 창구가 마련되어 있지 않고, 둘째 政府의 意思決定 方法이 國民意識의 變化, 經濟規模의 擴大, 그리고 사회발전에 적응하지 못하고 있으며, 셋째 政策間 그리고 部處間에 일관성이 결여된 점이 지적될 수 있다.

다음으로 政策立案 過程上의 문제점에는 첫째, 目標設定에 있어서 가치관이 분명히 인식·설정되어 있지 못하고 둘째, 國民要求의 정확한 파악이 이루어지고 있지 못하며 셋째, 指示復命的 政策立案으로 창의성이 결여되고 있으며 넷째, 중간관리계층의 검토가 불충분하며 과잉여과가 이루어지고 있는 점 등이 있다.

끝으로 政策諮問上의 문제점으로 지적되어야 할 것은 첫째, 많은

專門研究機關이 설립되어 있으나 고유의 政策開發業務에 전념하지 못하고 있고 둘째, 정보의 官獨占化에 따라 전문가들조차도 현실적 政策討議에 실질적으로 참여하여 전문적 政策諮問을 하지 못하고 있는 점 등이다.

이상에서 언급한 政策決定과 관련되는 問題點은 일견 상식적인 것으로 생각하여 중요하지 않다고 판단하는 경향이 있으나 이러한 상식이 통하는 훌륭한 政策決定이 이루어지는 것이 중요하다.

또한 財政政策을 포함한 각종 政策의 수립과정에서 政府는 문제의 제기 또는 필요성만을 제기하여 놓고 經濟團體, 勞動團體, 研究機關 그리고 學者들이 제각기 독자적인 의견을 표출하도록 여건을 조성하고 여론의 흐름에 따라 最大公約數 또는 최선의 대안을 선택하도록 해야 하며 과거와 같이 政府가 무리하게 政策을 추진하는 방법은 지양되어야 한다.

政府는 가능한 문제의 제기에만 관심을 쏟고 해결책은 뒷전에서 묵묵히 여론의 향방을 주시하여 사후적으로 하는 것이 政策失敗의 가능성을 감소시키고 政府政策의 성공을 보장하고 信賴性을 유지하는 최선의 방법이다.

제도적 改革으로 앞서 언급한 기본과제가 추진되고 政策決定에 관한 문제가 해결될 때 간소한 政府 그리고 능률적인 政府가 달성되는 동시에 政府의 모든 政策은 결과에 못지않게 過程을 중시하게 되고 지금까지의 병폐인 병 주고 약 주는 政策에서 탈피하게 될 것으로 확신하는 바이다.

4. 財政運營 關聯 制度의 改革

歲出 및 租稅政策의 합리적 수행을 위해서는 현행 제도상 미비한 점이 보완되고 필요한 경우에는 새로운 제도가 도입되어야 하는바, 중요한 것을 언급하면 다음과 같다.

첫째, 豫算政策審議機構가 제대로 설치되어야 한다.

豫算 및 稅制가 중심이 되는 財政政策의 基本目標 및 방향을 설정하고 설정된 目標를 달성하기 위한 각종 대안을 전문적으로 분석·검토하여 政策代案을 건의하는 政策審議機構의 육성이 필요하다고 생각된다. 일본의 경우 財政制度審議會가 豫算編成에 관한 구체적인 건의를 하고 있으며, 미국의 경우 議會豫算室이 行政府가 제출한 豫算案 및 稅法案을 매우 상세히 검토하여 政策提示를 함으로써 行政府의 전횡을 막는 동시에 政策內容의 질적 향상을 도모하고 있는 바 우리나라의 경우도 우리의 실정에 맞는 유사한 전문기관의 설립 운영이 바람직하다고 생각한다.

둘째, 決算審議를 강화하기 위한 제도적 정비가 이루어져야 한다.

豫算은 編成, 審議, 執行 그리고 決算의 네 단계를 밟는데 豫算의 편성이 앞으로 할 일의 약속이라면 決算은 약속의 이행여부를 확인하는 절차이다. 전년도 豫算의 집행결과를 분석·검토하여 집행중에 있는 당년도 豫算과 차년도 豫算의 편성에 적용함으로써 效率을 높이는 사후절차로서 決算은 매우 중요한 역할을 하는데 매년 정기국회에서 豫算案의 심의에 3주를 배정하면서 決算에는 2~3일밖에 할애하지 않는 실정이다. 이에 實績 中心의 審議의 종료가 아니라 과오와 시행착오를 되풀이하지 않도록 하는 審議의 시작절차로서 決算審議의 기능이 강화되어야 한다.

셋째, 特別會計 및 基金의 정비가 이루어져야 한다.

特定事業의 단력적 운용을 위하여 國家는 特別會計와 政府管理 基金을 설치하여 운용하여 오고 있는데 이들 특별회계나 기금의 종류가 많은은 물론 규모도 방대하여 國家 財政構造를 복잡하게 하는 동시에 운용상의 非效率로 인해 財政全般의 效率을 저해하고 있다.

基金 및 特別會計 운용의 根本的 改善을 위한 기본적 방향은 첫째, 자체 재원 조정능력이 없거나 事業活動이 미미한 特別會計는 一般會計에 흡수시키고 둘째, 政府管理 基金 중 동일한 목적을 위

하여 特別會計와 基金이 분리 운영되는 것은 이를 통합하여 사업의 탄력적 운용과 회계처리 財産管理 및 決算의 簡素化를 도모하며 셋째, 基金의 設立趣旨나 目的에 비해 ‘實效성이 적은 것’ ‘金融支援에 의해 支援方法의 전환이 가능한 것’ ‘사업의 성격이 유사하며 개별적 운용이 效率性을 저하시킬 수 있는 것’은 가급적 統·廢합을 강구하며 넷째, 현재 각 부처의 관장하에 있는 基金의 統合管理가 가능하도록 하고 基金運用이 豫算 및 國家 經濟政策과 연계성을 갖도록 하기 위한 제도적 장치를 강구하는 것 등이다.

넷째, 租稅支出豫算制度가 도입되어야 한다.

稅制上的 特別減免, 特別控除, 特別低稅率, 特別留保 등에 의한 각종의 장려 및 지원형태가 租稅支出이며 이로 인한 세수감소액을 종합분류하여 나타낸 것이 租稅支出豫算이다. 租稅支出은 그 효과가 豫算上的 一般支出과 똑같으면서도 지금까지 豫算編成 過程에서 고려되지 않고 있으며 豫算에 나타나지 않고 있는바, 租稅支出豫算制度가 도입됨으로 해서 豫算 및 租稅制度가 일관성 있게 통합되어 財政運用上 資源配分の 效率性이 증대되고 세부담의 형평과 관련하여 國民의 稅政에 대한 신뢰를 증대시킬 수 있다. 租稅支出豫算制度가 豫算의 일부로 정식 채택되면 稅制上的 각종 보조, 지원, 장려 제도가 전반적인 政策目標의 관점에서 검토되어 부적당한 租稅支出이 폐기될 것이며, 이 폐기에 따라 세수증대가 이루어지면 租稅負擔의 전반적인 인하가 가능하거나 또는 증대된 세수로 國民의 새로운 기본수요를 충족시킬 수 있을 것이다.

다섯째, 中期 財政制度의 내실화와 日沒法制度가 명시적으로 도입되어야 한다.

財源配分の 우선순위를 가용재원, 즉 國民負擔의 한계를 전제로 합리적으로 설정해 나가고 이에 수반되는 財政政策에 대한 조정을 유도해 가는 것이 주된 목적인 中期 財政制度가 豫算編成에 조직적·적극적으로 활용되지 못하고 있는바, 이의 명실상부한 활용이 보

장되도록 制度改善을 이룩하는 것이 필요하다고 생각된다. 日沒法 制度는 일단 실시하기 시작한 모든 시책을 일정기간 후에 검토하여 日沒에 달하였다고 판단되는 시책은 중지하고 새로이 日出시키는 것이 필요하다고 판단되는 活動은 다시 제안시키는 것을 법률로써 정하는 것인데 당국의 목적이 달성되어 현재에 불필요한 또는 부적절한 시책, 당국의 목적달성에 失敗한 시책, 여건의 변동으로 현재 존속이유가 희박해진 시책 등을 중지시켜 불필요한 支出을 막고, 稅制上的 특혜가 계속되는 것을 막기 위하여 同 制度가 도입되어야 한다.

5. 競爭과 誘引의 重要性

公共部門의 公共서비스 제공과 관련하여 관찰되는 한 가지 매우 중요한 사실은 公共部門이 당해 公共서비스의 유일한 제공자 또는 공급자인 경우가 많다는 점이다. 이는 곧 競爭이 부족함을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이 公共部門에서는 재산권(property rights)이 분명히 규정·설정되어 있지 않아 公共서비스의 生産過程에서 비용과 정보에서 우위를 지니고 있는 관료들과 실제 公共서비스 수요자들간에 본인-대리인의 문제(principal-agent)가 발생한다.

公共部門의 生産性を 제고하기 위해서는 첫째, 競爭을 촉진하고 둘째, 生産性 제고의 유인을 높이고 셋째, 모니터링을 강화할 필요가 있다. 구체적으로는 다음의 몇 가지 기본방안이 제시될 수 있을 것이다.

첫째, 民間과 政府間 역할 정립이 이루어져야 한다.

政府가 民間이 해야 할 일을 맡게 되는 것은 이미 우리 經濟의 규모상 어렵게 되었다. 政府가 資源配分에 개입하기에는 정보비용이 너무나 크다. 규제완화가 필요하다.

둘째, 政府間 또는 部處內 競爭의 촉진이 필요하다.

民間과 政府部處間 競爭 또한 자연스럽게 일어나고 이를 통해 장기적으로 역할 再定立이 이루어질 것으로 예상된다. 이를 위해 公開競爭 입찰제도의 강화, 조직 내외로부터 競爭(예를 들면 out-sourcing)을 강화할 수 있겠다.

셋째, 昇進制度, 評價制度에서 유인제도의 모색이 필요하다.

地方公共서비스 生産의 경우, 英國의 市民憲章에서와 같은 의지 표명, 투입관리(國防, 外交 등 政策關聯 업무)와 산출관리(遞信, 通信 등 直接的 서비스공급)의 강화 등이 필요하다. 私的財를 公共部門이 生産하고 있다면 民營化가 한 방법이 될 수 있을 것이다.

넷째, 民間의 참여가 활성화되어야 한다.

道路, 港灣, 鐵道, 地下鐵 등의 부문에서 民間의 참여가 활성화되어야 한다. 이 부문에서의 요금수준이 주요한 政策變數로 인식되어야 하며 요금수준이 民間에 의해 전적으로 決定될 경우 독점요금 수준에서 決定되지 않도록 모니터링되어야 할 것이다.

다섯째, 豫算運用과 관련하여, 사후관리를 철저히 할 필요가 있다.

公共서비스 제공을 위해서 公開競爭 입찰의 경우 최저가격 입찰제가 우리나라에서 아직 실시되지 않고 있는 실정이다. 터무니없고 낮은 가격의 입찰로 서비스의 질이 저하되는 관행을 개선하기 위해서는 사후관리를 엄격히 하여 제재조치를 강화해야 한다.

크게는 公共部門 全體, 작게는 公共部門 중의 사업부서가 직접 공개입찰 등의 방법을 통하여 民間部門과의 競爭에 참여하고 이를 통하여 生産性을 제고하는 것이야말로 公共部門 生産性 제고를 위해 競爭의 요소를 도입하는 가장 근본적인 방안이다.

이와 같은 公共部門의 競爭參與는 이미 미국의 경우 인디애나폴리스를 비롯한 많은 地方政府에서 시험적으로 운영되어 성공하고 있다. 즉 民間部門이 公共部門에 비하여 競爭的인 만큼 더 效率的이라는 명제가 전면적으로 부인되고 있다. 낙찰을 위한 부정, 民間業者끼리의 담합, 特殊 公共財 生産에 있어서의 民間部門의 낮은

生産性 등의 요인으로 民間部門은 競爭的이지만 더 이상 效率的이지 않은 존재가 되어가고 있다.

이와 같은 사실은 公共部門도 노력에 따라서는 얼마든지 效率的일 수 있다는 단순한 점을 발견해 낸 것일 뿐이다. 따라서 단순히 민영화를 시도하기 전에 公共部門의 競爭參與가 먼저 시도되어야 하며, 이것은 최소한 민영화와 함께 병행되어야 할 필요가 있다.

보다 전향적인 公共部門의 競爭參與를 위해서는 다음과 같은 방안들이 도입될 필요가 있다. 첫째, 公共部門의 전 사업부서가 어떠한 제한도 없이 모든 사업분야에서 競爭에 참여할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 경우 원칙의 선언에 지나지 않을 수 있으나 미국과 유럽에서는 실제로 일어나고 있는 현상이며 競爭效果의 極大化를 위해서는 필요한 조치로 생각된다.

둘째, 公共部門 내에서만의 競爭을 도입하여야 한다. 특수분야의 사업은 公共部門만이 담당할 수 있으며 이 경우 競爭은 배제될 수밖에 없었던 것이 지금까지의 실상이라면 이제부터는 이들 분야에도 公共部署끼리의 競爭이 도입되어야 하는 것이다.

셋째, 公共部門의 競爭參與를 진작시킬 수 있는 법령의 정비와 제도의 도입이 필요하다. 특히 생소한 競爭에의 참여를 지원하기 위한 내부 및 외부 자문회사의 설립과 公企業 事業部署의 확장은 가능하며 필요한 조치들이다.

參考文獻

- 姜哲圭, 「財閥의 地代追求와 社會的 費用」, 1992年度 韓國經濟學會 定期總會 및 學術大會發表論文, 서울: 한국경제학회, 1993.
2.
- 金 仁, 「政府生産性の 概念 및 理論的 接近」, 『韓國行政研究』, 第5卷 第2號, 1996, pp. 5~28.
- 羅城麟·錢英燮, 『公共經濟學』, 서울: 學峴社, 1995.
- 朴在弘, 『競爭力은 生産性이다』, 서울: 유나이티드컨설팅그룹, 1995.
- 蘇秉燾, 「財閥爲主 産業政策과 地代追求의 效率性」, 『韓國政策學會報』, 第3號, 1994, pp. 7~31.
- 辛海龍, 『公共選擇의 財政經濟學』, 서울: 世明書館, 1994.
- M.울슨, 『集團行動의 論理』, 尹汝德(譯), 서울: 靑林出版, 1987.
- _____, 『國家의 興亡盛衰』, 崔 洸(譯), 서울: 韓國經濟新聞社, 1990.
- 윤영진, 「政府-企業關係에 대한 地代追求의 接近」, 『韓國行政學報』, 第26卷 第1號, 1992年 봄, pp. 127~148.
- 李啓植·文亨杓(編), 『政府革新』, 서울: 韓國開發研究院, 1996.
- 李煥範, 「公共分野에서의 生産性向上 方案」, 1996年度 秋季學術發表論文, 서울: 한국공공정책학회, 1996.
- 崔 洸, 「主要國의 經濟 및 財政再建計劃과 韓國의 財政運用」, 『國家豫算과 政策目標』, 朴宗淇·李圭億(編), 서울: 韓國開發研究院, 1982.
- _____, 「公共部門의 膨脹과 影響에 관한 小考」, 『韓國開發研究』,

Vol. 4, 1982年 봄.

_____, 「財政改革의 基本視角과 具體的 方案」, 『經濟民主化의 基本構想』, 서울 : 韓國經濟研究院, 1988. 3.

_____, 『現代經濟學의 理解』, 서울 : 比峰出版社, 1988.

_____, 『分配正義와 財政政策』, 서울 : 大韓商工會議所, 1991.

_____, 「利益集團과 國民經濟」, 『經濟論集』, 第30卷 第2號, 서울 : 서울大學校 經濟研究所, 1991.

_____, 「財政政策의 基本課題와 政策方向」, 『韓國政策學會報』, 第3卷 第2號, 1994. 12.

韓昇洙, 『經濟政策論』, 서울 : 東亞出版社, 1996.

高島博, 『公共部門生産性の財政論』, 東京 : 晃洋書房, 1993.

Ardolini, C. and J. Hohenstein, "Measuring Productivity in the Federal Government," *Monthly Labour Review*, November 1974, pp. 13~20.

Bacon, R.W. and W.A. Eltis, "Stop-Go and De-Industrialization," *National Westminster Bank Quarterly Review*, November 1975, pp. 31~43.

Bacon, Robert and Walter Eltis, *Britain's Economic Problem : Too Few Producers*, London : St. Martin's Press, 1976 and 1978.

_____, "The Measurement of the Growth of the Non-Market Sector and Its Influence," *Economic Journal*, Vol. 89, June 1979, pp. 402~415.

Bahl, R. W. and J. Burkhead, "Productivity and the Measurement of Public Output," *Urban Affairs Annual Review*, Vol. 13. 1979, pp. 253~369.

Bator, Francis M., *The Question of Government Spending*, New York : Harper and Brothers, 1960.

- Baumol, William J., "Macroeconomics of Unbalanced Growth : The Anatomy of Urban Crisis," *American Economic Review*, Vol. 57, June 1967, pp. 415~426.
- Beck, M., "The Expanding Public Sector : Some Contrary Evidence," *National Tax Journal*, Vol. 29, March 1976, pp. 15~21.
- _____, "Public Sector Growth : A Real Perspective," *Public Finance*, Vol. 34, No. 3, 1979, pp. 313~343.
- Bird, R. M., *Charging for Public Services : A New Look at an Old Idea*, Canadian Tax Foundation, 1976.
- Blackaby, Frank(ed.), *De-Industrialization*, London : Heinemann Educational Books, 1979.
- Blades, D., "Goods and Services in OECD Countries," *OECD Economic Studies*, No. 9, 1987, pp. 159~184.
- Blankart, C. B., "Bureaucratic Problems in Public Choice : Why Do Public Goods Still Remain Public?," K.W. Roskamp (ed.), *Public Choice and Public Finance*, Paris : Editions Cujas, 1980.
- Brown, C. V. and P. M. Jackson, *Public Sector Economics*, Oxford : Basil Blackwell, 1992.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962.
- Choi, Kwang, *Theories of Comparative Economic Growth*, Ames Iowa State University Press, 1983.
- Chubb, John E. and Paul E. Peterson(eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, D.C. : Brookings Institution, 1990.
- Craven, John, *Social Choice*, New York : Cambridge University Press, 1992.

- Cullis, John and Philip Jones, *Public Finance and Public Choice*, London : McGraw-Hill, 1992.
- Denison, Edward F., *Accounting for Slower Economic Growth : The United States in the 1970's*, Washington D.C. : Brookings Institution, 1979.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York : Harper and Row, 1957.
- _____, "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy," *World Politics*, Vol. 21, July 1960, pp. 541~562.
- Eltis, W.A., "Is Stop-Go Inevitable?," *National Westminster Bank Quarterly Review*, November 1969.
- Frey, B. S., *Democratic Economic Policy*, New York : St. Martins, 1983.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago : University of Chicago Press, 1962.
- Galbraith, John Kenneth, *The Affluent Society*, Boston : Houghton Mifflin, 1958.
- Gore, Al, *Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1993.
- Hanusch, H., "Determinants of Public Productivity," R. H. Haveman(ed.), *Public Finance and Public Employment*, Detroit : Wayne State University Press, 1982.
- _____, "Inefficiencies in the Public Sector : Aspects of Demand and Supply," H. Hanusch(ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin Heidelberg : Springer-Verlag, 1983.
- Head, J. G. and C.S. Shoup, "Public, Private, and Ambiguous Goods Reconsidered," *Public Finance*, Vol. 28, 1973, pp. 384~392.

- International Institute for Management Development, *The World Competitiveness Report*, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.
- Katz, E. and J. Rosenberg, "Rent-Seeking for Budgetary Allocation : Preliminary Results for 20 Countries," *Public Choice*, Vol. 60, No. 2, 1989, pp. 140~142.
- Kelley, Jerry S., *Social Choice Theory*, Berlin : Springer-Verlag, 1988.
- Laband, D.N. and J.P. Sophocleus, "The Social Cost of Rent-Seeking : First Estimates," *Public Choice*, Vol. 58, No. 3, 1988, pp. 269~275.
- Lane, Jan-Erik, *The Public Sector*, London : Sage Publications, 1993.
- Levin, Martin A. and Mary S. Sanger, *Making Government Work*, New York : Jossey-Bass, 1994.
- Mark, J. A., "Progress in Measuring Productivity in Government," *Monthly Labour Review*, December 1972, pp. 3~6.
- Miller, Jim, *Fix the U.S. Budget*, Stanford : Hoover Institution Press, 1994.
- Mueller, Dennis C., *The Political Economy of Growth*, New Haven : Yale University Press, 1983.
- Nordhaus, William D., "The Recent Productivity Slowdown," *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 3, 1973, pp. 493~545.
- OECD, "The Role of the Public Sector, Causes and Consequences of the Growth of Government," *OECD Economic Studies*, No. 4, 1985.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1971.

- _____, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven : Yale University Press, 1982.
- _____, "Evaluating Performance in the Public Sector," Milton Mess(ed.), *The Measurement of Economic and Social Performance*, New York : National Bureau of Economic Research, 1973.
- Osborne, D. and T. Gaebler, *Reinventing Government*, New York : William Patric Book, 1992.
- Perie, Madsen, *Blueprint for a Revolution*, London : Adam Smith Institute, 1992.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York : The Free Press, 1990.
- Rosen, E. D., "Productivity : Concepts and Measurement," M. Holzer and S.S. Nagel(eds.), *Productivity and Public Policy*, Beverly Hills : Sage Publications, 1984.
- Saunders, P. and F. Kulau, "The Role of the Public Sector," *OECD Economic Studies*, Spring 1985.
- Scully, G.W., "Rent-Seeking in U.S. Government Budgets, 1900~88," *Public Choice*, No. 1, 1991, pp. 99~106.
- Seldon, Arthur, *The State Is Rolling Back*, London Institute of Economic Affairs, 1994.
- Smith, D., "Public Consumption and Economic Performance," *National Westminster Bank Quarterly Review*, November 1975, pp. 17~30.
- Wolf, C. Jr., "A Theory of Nonmarket Failure : Framework for Implementation Analysis," *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, April 1979, pp. 107~139.
- _____, *Markets or Governments Choosing between Imperfect*

Alternatives, 1988.

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 1996.

⟨abstract⟩

The Political and Policy Processes and the Public Sector Productivity

Even though in detail there have been considerable differences among countries, an important characteristic of all countries in the postwar era has been the rapid expansion in the size of the public sector. In almost all textbook discussions, the modern public sector is simply viewed as an exogeneous black box whose basic characteristics are never examined in depth.

Wasteful spending, inefficiencies, and low productivity levels are commonly cited as characteristics of government operations. A popular view has been that the public sector is inherently inefficient because of the lack of a profit motive, the bureaucratic red tape, political shenanigans, and so on. It is suggested that if government adopted the kind of techniques resulting in cost saving in business, all the advantage of business efficiency could be achieved and there would be less taxation for any given level of government output. However, this is not necessarily the case.

The relative efficiency of the public and private sectors has been a subject for speculative disagreement. Though the conventional wisdom that the public sector is inefficient relative to the private sector is not without merit, our position is that arguments so far have been misplaced and involve some fallacies. In general, the superiority in efficiency of the private over the public sector is based on the assumption that efficiency from the point of view of the private sector must imply economic efficiency from the point of view of the society. Apart from efficiency in the use of resources in general, efficiency in the context of public expendi-

ture has a different connotation than in business.

Difficulty in measuring output of public services also contributes to the inefficiency argument of the public sector. One can point out that inefficiency on the part of government is fundamental and in many cases incurable. This argument takes four steps: (1) government produces a collective good or controls an externality; (2) there is difficulty in getting consumers to reveal their preferences concerning a collective good or externality; (3) the output of collective goods or controlling an externality does not take the form of divisible physical units that can be counted; (4) because of the inability to measure output, productive efficiency cannot be measured and hence it cannot be achieved.

It is true that the lack of readily countable output of governments that produce collective goods and the resulting lack of objective bases for judging performance lead to complicated, cumbersome, and expensive restrictions on public management. This source of government inefficiency is due primarily to the nature of goods and services provided by the public sector, not to the inherent inability of the government to produce output efficiently. Since we cannot determine the volume or value of government output, we cannot use conventional business enterprise measures to estimate or control the efficiency of government provisions of services without major qualifications. An analogy between government and business is misleading because output of the public sector is measured by the use of inputs.

It is emphasized that the primary means to achieve efficiency or to increase productivity in the public sector is to promote competition. To maximize competition, bids should be thrown open to agencies regardless of their locus within the public sector, or in another jurisdiction and regardless of their mission.

第 2 篇

公共部門 生産性 提高를 위한 概念 틀과 現實的 課題

尹 建 永*

* 延世大學校 經濟學科 教授

〈국문요약〉

政府의 활동은 窮極的으로 사회복지를 높이기 위한 일종의 生産過程으로서 정부의 생산성은 社會福祉 極大化를 목적으로 하는 정부의 성과를 나타내는 것으로 정의할 수 있다. 즉, 정부의 생산성은 정부사업의 成果와 互換的으로 사용될 수 있으며 效率性, 效果性, 정부의 役割과 目標의 適切性을 포괄하는 개념이다.

이러한 관점에서 볼 때 한국의 정부생산성이 낮은 이유는 다음과 같다. 첫째, 정부의 管理가 요소의 投入과 節次를 중심으로 이루어지며 사업의 結果나 成果는 소홀히 하기 때문이다. 둘째, 市場原理가 輕視되고 있다. 셋째, 정부의 生産性을 높이는 데 필요한 기본적인 情報의 生産과 活用이 제대로 이루어지지 않고 있다. 넷째, 政府中心的 思考와 국민에 대한 責任性 缺如가 정부생산성을 떨어뜨리는 중요한 요인이 되고 있다.

따라서 정부생산성 제고를 위한 과제는 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저, 成果와 補償의 연계 등을 통한 성과중심의 政府管理方式로 전환하고 民營化와 規制改革 등을 통해 시장원리의 적용범위를 확대해야 한다. 다음으로 情報公開과 政策決定過程의 開放 등을 통해 정책결정과정을 개선하고 豫算運用의 伸縮性을 擴大하며 성과중심의 豫算管理體制를 도입한다. 마지막으로 權限 移讓과 地方化 등을 통해 정부조직을 개편하고 과잉신분보장을 폐지하며 業務와 補償의 調和를 도모하는 방향으로 인사관리제도를 개선한다.

I. 序 論

소련의 붕괴와 독일의 통일, 그리고 동유럽 여러 나라의 市場經濟體制로의 轉換 등으로 세계열강의 국제적 관심은 전통적인 軍事·外交 問題로부터 經濟問題로 이동하게 되었다. 한편 동서 이념경쟁과 냉전의 굴레에서 벗어난 國際經濟秩序는 1993년 12월의 우루과이 라운드 협상 타결과 1995년의 세계무역기구 출범으로 신속하게 재편되고 있다. 여기에다 지난 30여년 간의 급속한 성장으로 이미 세계 10위권에 접근하고 있는 韓國經濟는 1996년의 OECD 가입으로 世界經濟의 中心을 향하여 더욱 빠른 속도로 다가서고 있다¹⁾.

국경 없는 자유경쟁을 핵심으로 하는 새로운 國際經濟秩序가 형성되고 있는 현 시점에서 선진국을 향한 발걸음을 재촉하고 있는 한국이 성장과 발전을 지속하여 국제사회에서의 위상을 높이고 통일과 민족중흥을 이룩하기 위해서는 내실을 다지고 국제경쟁력을 확보하는 것이 중요하다. 국가발전을 위해서는 정부는 물론 家庭, 企業, 宗教團體, 其他 非政府組織(NGO) 할 것 없이 사회전반의 역량을 개발하고 결집하여 이를 효과적으로 활용할 수 있어야 한다. 그러나 최근 국가발전에 대한 정부의 기여가 기대에 미치지 못하고 있다는 평가를 배경으로 政府生産性的의 提高가 중요한 國家的 課題로 떠오르고 있다.

政府生産性이 強調되는 데에는 몇 가지 이유가 있다. 무엇보다도 국제경쟁이 갈수록 치열해지고 있으며 정부의 생산성이 國民經濟의

1) 1995년에 한국은 경제규모 기준으로 세계 11위였으며 교역량 기준으로는 세계 12위였다.

生産性と 企業의 國際競爭力에 큰 영향을 미친다는 사실이다. 둘째, 정부나 공무원은 국제경쟁에 직면하지 않고 있기 때문에 생산성이 낮아도 민간기업이나 회사원처럼 직접적인 영향을 받지 않는다. 만약 낮은 政府生産性에 따른 손실이 관련 政治人이나 공무원에게 집중적으로 귀착된다면 政府生産性의 향상은 저절로 이루어지게 될 것이다. 셋째, 한국 정부의 생산성은 民間部門에 비해 낮을 뿐만 아니라 국제적으로도 경쟁국의 政府生産性에 비해 낮은 수준에 있다는 인식이 널리 퍼져 있다.

政府生産性 提高의 窮極的 目標은 國民經濟의 생산성을 높이는 것이라고 할 수 있을 것이다²⁾. 한편 최근 한국에서 政府生産性이란 용어는 널리 사용되고 있지만 그 의미는 일정한 내용을 담고 있는 것으로 보이지 않는다. 政府生産性의 提高를 주장하는 목소리가 높음에도 불구하고 효과적인 정책방안이 입안되어 시행되지 못하고 있는 것은 政府生産性에 관한 개념의 혼란에도 원인이 있는 것으로 보인다. 본 연구에서는 먼저 이러한 개념상의 혼란을 극복하기 위해 政府生産性 提高를 위한 개념 틀을 제시하고자 한다. 이어서 政府生産性이 낮은 이유, 政府生産性의 提高方案, 예상되는 문제점 등에 대하여 생각해 본다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저 제 II 장에서는 政府生産性

2) 이러한 견해는 본 연구를 위해 중앙정부 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과와도 부합된다. 즉 '정부생산성이 높아지면 우리나라의 국제경쟁력도 높아진다'는 말의 의미를 묻는 질문에 응답자의 61.6%는 '좋은 정책으로 민간부문의 자원배분 효율성을 높일 수 있다'는 의미라고 하였고, 16.1%는 '정부의 인력과 예산을 절약함으로써 적은 비용으로 나라살림을 꾸려 갈 수 있다'는 의미라고 응답하였다. 전자의 경우는 정부생산성을 정부가 민간부문에 미치는 영향을 중심으로 인식하는 반면 후자는 정부관리의 효율성을 중심으로 인식하고 있다. 그러나 어느 쪽이든 정부생산성 제고를 국민경제의 생산성과 결부시키고 있는 것은 동일하다. 이 설문조사는 623명의 중앙부처의 공무원을 대상으로 하였는데 이 중 82.8%는 일반공무원이고 나머지는 예산담당(8.8%)과 조달담당(8.3%) 공무원이었다.

의 개념을 效率性, 效果性, 政府役割의 合理性과 目標을 중심으로 알아본다. 제Ⅲ장에서는 한국의 政府生産性 問題의 現況을 살펴보고 낮은 생산성의 원인으로 생각되는 투입과 절차 중심의 정부관리, 시장원리의 경시, 생산성 제고에 필요한 정보의 부족, 정부중심적 사고와 책임성의 결여 등을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 한국의 政府生産性 提高를 위한 과제를 식별하고 방안을 모색한다. 주요 과제로는 成果中心의 政府管理, 市場原理의 適用 擴大, 規制의 合理化, 政策決定의 改善, 豫算管理의 合理化, 組織과 人事管理의 改善 등이다. 끝으로 제Ⅴ장에서는 본 연구의 주요 내용을 간략하게 정리하면서 글을 맺는다.

II. 政府生産性の 概念

1. 社會福祉와 政府生産性

政府生産性(government productivity)은 본질적으로 民間部門의 生産性和 동일하게 정의할 수 있다. 한편 동일한 용어도 맥락에 따라 다른 의미를 지닐 수 있듯이 생산성이란 용어도 경제학적인 생산성 이외의 여러 가지 의미로 쓰이고 있다. 따라서 政府生産性에 대한 논의가 具體性和 一貫性을 지닐 수 있기 위해서는 政府生産性의 개념에 대한 操作的 定義(operational definition)가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 정부부문의 생산활동이 지니는 특징에 대해 생각해 보는 것이 좋을 것이다.

民間部門과 政府部門의 生産은 여러 면에서 차이가 있다. 政府部門에서는 私益보다는 公益을 추구하며, 公益을 위해 정해진 절차에 따라 정책이 결정되고 시행된다. 民間部門에서는 당사자의 私的 利益을 토대로 하는 자발적 거래를 기본으로 하지만 政府部門은 民間部門 당사자와의 상호 합의보다는 公益을 위하여 필요한 경우 民間部門의 협조를 요구하거나 強制할 수도 있다. 또한 정부부문의 활동은 대부분 시장기구를 통한 자원배분에 의존하지 않기 때문에 投入物과 生産物 그리고 정책이나 사업의 목표와 그 達成度를 규정하고 측정하는 것이 民間部門에 비해 어려운 경우가 많다.

개념적으로 정부부문의 목적은 社會福祉를 極大化하는 것이라 할 수 있다. 社會福祉는 정부뿐만 아니라 民間部門의 활동에 의해서도 증진될 수 있기 때문에 民間部門 生産物의 소비벡터를 X , 정부 生産物의 소비벡터를 G 라고 하면 정부의 社會福祉 W 에 대한 기여는

다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$W = F[X, G]$$

정부의 生産物은 정부의 활동으로 생산되는 모든 재화와 서비스를 포함하는데 그 중에는 規制와 같이 많은 사람들이 번거롭게 생각하는 것도 들어 있다.

한편 政府의 生産物은 要素 投入으로부터 시작되는 생산 과정을 거쳐 만들어지는 것으로 볼 수 있다. 따라서 위의 식은 정부의 생산 함수 $G = g(Z)$ 를 이용하여 다음과 같이 다시 쓸 수 있을 것이다.

$$W = F[X, g(Z)]$$

여기서 Z 는 정부생산에 투입되는 요소이다. 이제 정부는 생산과정 g 에서 생산요소 Z 를 사용하여 生産物 G 를 창출하고 궁극적으로 社會福祉 W 에 기여하는 것으로 볼 수 있다.

정부의 활동을 이와 같은 생산과정으로 이해할 때 政府生産性은 일반적으로 경제학에서 사용되는 생산성의 개념과 동일하게 정의할 수 있을 것이다. 즉 政府生産性은 G 와 Z 의 비율인 效率性(efficiency)으로 나타낼 수 있다. 실제로 학계에서는 公共部門의 生産性을 效率性和 互換的인 것으로 사용한 적도 있다³⁾. 그러나 최근에 논의되고 있는 公共部門 生産性은 效率性보다는 넓은 개념이므로 여기서는 效率性和 生産性은 구별하기로 한다. 投入과 產出의 비율로 측정되는 效率性은 民間部門은 물론 정부의 성과(performance)를 평가하는 데 매우 중요한 개념이다. 그러나 民間部門의 성과가 생산과정의 技術的 效率性에 의해서만 결정되는 것이 아닌 것처럼 政府의 成果도 要素 投入과 產出의 비교만으로 평가하기는 어렵다.

정부의 성과를 평가하기 위해서는 궁극적으로 G 와 Z 의 비율보다

3) Geert Bouckaert(1992), p. 36.

는 W 와 Z 의 비율에 초점을 맞추어야 한다. 그런데 W 와 Z 의 비율은 G 와 Z 의 비율과 W 와 G 의 비율의 곱으로 나타낼 수 있기 때문에 정부의 성과가 높기 위해서는 產出/投入 比率를 나타내는 效率性이 높아야 한다는 것을 알 수 있다. 즉 效率性은 정부의 성과가 높기 위한 필요조건이라고 할 수 있지만 정부의 성과를 직접 나타내 보이기에는 부족하다는 것을 알 수 있다⁴⁾.

政府의 活動은 궁극적으로는 社會福祉를 極大化하는 것을 목적으로 하고 있지만 공공사업의 원활한 관리를 위해 궁극적인 社會福祉의 增大에 기여하는 것으로 볼 수 있는 중간목표를 설정하는 것이 일반적이다. 중간목표를 설정하는 데는 여러 가지 기준이 있지만 중요한 것을 몇 가지 들면 우선 窮極的 目的인 社會福祉 水準과 긴밀한 正(+)⁵⁾의 상관관계를 지녀야 한다. 그 외에도 중간목표는 그 達成度를 객관적인 방법으로 쉽게 측정할 수 있어야 하며 정부의 노력에 민감하게 반응하는 것일수록 좋다. 이 中間目標의 達成度를 보통 效果性(effectiveness)이라 하는데 中間目標와 社會福祉 사이에 正(+)⁵⁾의 관계가 있을 경우 公共事業의 效果性이 높을수록 社會福祉에 대한 기여도는 높다고 할 수 있다.

이상의 논의를 정리하면 공공사업이 社會福祉에 많은 기여를 하기 위해서는 效率性和 效果性이 높아야 하며, 사업목적의 달성이 社會福祉의 向上에 긴밀하게 연관되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 최근 한국에서 많은 관심을 끌고 있는 政府生産性은 공공사업의 投入과 產出 사이의 기술적 관계를 나타내는 效率性뿐만 아니라 效果性和 事業目的의 合理性을 포괄하는 개념으로서 보다 널리 사용되고 있는 정부의 성과와 같은 개념으로 이해하는 것이 좋을 것이다⁵⁾.

4) 흔히 투입(input), 산출(output), 결과(outcome)를 구별하는 것은 여기서 Z , G , W 를 구별하는 것과 개념적으로 동일하다.

5) 정부부문의 생산성에 대한 본 연구의 개념정의는 정부부문의 산출/투입

政府生産性を 이와 같이 포괄적으로 정의하여 정부의 성과와 동일한 개념으로 파악할 때 생산성의 결정 요인은 문제를 보는 각도에 따라 다양할 수 있기 때문에 구체적으로 다 나열하기 어렵다. 따라서 아래에서는 정부사업의 목표와 직결되는 政府의 役割과 生産性的의 主要 構成要素인 效率性和 效果性에 대해 좀더 생각해 본다.

2. 政府役割의 合理性

市場經濟 理論에 의하면 시장경제가 성립하기 위해서는 최소한 私有財産制와 契約의 履行을 強制할 수 있는 法的·制度的 基盤이 있어야 한다. 정부는 이러한 경기의 규칙을 만들고 시행함으로써 시장의 제도적 기반을 조성하고 유지하는 기능을 한다. 이는 정부의 최소한의 역할이다. 그러나 정부의 역할은 여기서 끝나지 않는다. 정부는 경기의 규칙을 만들 뿐만 아니라 시장이 사회적으로 중요한 기능을 수행하기에 적절하지 않을 때 規制나 支援으로 시장을 보완하기도 하고 직접 재화와 서비스를 생산하거나 공급할 수도 있다.

국방이나 법과 질서의 유지와 같은 이른바 순수 공공서비스의 공급을 시장에 맡기기 어렵다는 것은 잘 알려져 있다. 외부효과, 독과점, 정보의 비대칭 등에 따른 市場의 失敗도 政府에 의한 資源配分 調整을 正當化하는 根據로 자주 거론된다. 정부만이 공급할 수 있는 서비스는 당연히 정부가 공급해야 한다. 시장에 결함이 있다면 政府가 民間部門의 經濟活動을 規制하거나 직접 시장의 자원배분과정에 개입함으로써 문제를 해결할 수 있을 것이다. 그러나 공공재

비율을 나타내는 효율성과 호환적으로 사용되는 좁은 의미의 생산성과는 구별해야 할 것이다. 동일한 입장에 대해서는 W. V. Baker(1994), 정부 생산성 정의의 변천에 대해서는 Geert Bouckaert(1992), pp. 32~41 참조.

의 공급이나 시장의 실패가 정부개입을 자동적으로 정당화하는 것은 아니다. 정부도 시장과 마찬가지로 불완전하여서 모든 것을 다 잘할 수는 없기 때문이다. 정부의 개입은 민간에 맡길 경우에 비해 사회적으로 더 큰 순이익을 얻을 수 있을 때에만 정당화되는 것이다.

정부개입에 대한 경제이론과는 달리 政府生産性에 관한 현실적인 논의는 주로 效率性과 效果性 中心으로 이루어지고 정부역할과 목표의 적절성은 소홀히 다루어지는 경향이 있다. 그러나 政府의 事業目標가 궁극적으로 社會福祉의 增進에 얼마나 긴밀하게 관련되어 있는가 하는 것은 事業의 效率性이나 效果性에 선행하는 문제로서 정부의 성과에 결정적인 영향을 미친다. 정부의 생산성과 관련하여 중요한 政府役割 範圍의 문제는 시장과 정부 사이의 역할분담, 公企業 民營化, 規制의 縮小, 政府部門에서의 市場原理의 適用可能性 등에 관한 것이다. 民資誘致, 公교육과 사교육의 역할분담, 환경보호, 사회보장, 知識社會·情報化 社會의 도래에 대비하는 제도의 정비 등도 정부역할의 설정과 관련되어 있다.

政府의 役割範圍를 설정하는 데에는 경우에 따라 政府와 民間의 役割分擔에 관한 經濟理論이 적용될 수 있다. 예를 들면 순수공공재의 공급은 정부가 담당하는 것이 좋다는 결론은 이론적 분석에서 쉽게 도출된다. 또한 정부가 어떤 재화나 서비스를 공급하기 위해서 생산까지 맡아야 할 필요가 없다는 것도 분명하다. 그러나 이론적 분석만으로는 명쾌한 결론에 도달할 수 없는 경우도 많다. 먹는 물의 공급이나 교육의 경우처럼 民間部門이 담당할 수도 있고 정부가 담당할 수도 있는 역할의 경우에는 이론적 분석만으로 政府役割의 適正한 範圍를 찾아내는 것이 어렵다. 정부가 시장에 직접 참여하지 않고 민간의 활동을 規制하거나 支援하는 경우에도 문제가 어렵기는 마찬가지이다. 이때 정부의 시장참여나 개입은 정부와 시장의 성과에 대한 비교분석과 경험적 평가에 따라 결정되어야 할 것

이다.

政府의 役割範圍를 適正化하기 위해서는 새로운 役割(事業, 規制, 支援 등)의 담당여부에 대한 결정을 합리적으로 하는 것이 중요하다. 그런데 정부 사업의 부담은 많은 수의 납세자에게 분산되는 반면 그 편익은 서비스 수혜자, 공무원, 납품업자 등 정부사업에 관련된 비교적 소수의 사람들에게 집중적으로 귀착되는 경우가 많기 때문에 政府의 事業이 사회적으로 適正한 水準 이상으로 팽창할 가능성이 높다. 같은 이유로 새로운 사업을 시작하는 것이 기존의 사업을 축소 또는 폐지하는 것보다 훨씬 쉬운 것이 보통이다.

실제로 우리나라의 농업부문에서와 같이 정부사업의 사회적 유용성이 줄어들거나 심지어 없어져도 사업은 축소되지 않거나 오히려 늘어나는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다. 더 이상 필요가 없는 規制가 지속되고 特定部門에 대한 支援이 기득권화하여 반영구적인 제도로 굳어져 버리는 경우도 수없이 많다. 따라서 新規事業의 妥當性 檢證에 못지않게 중요한 것은 정부가 이미 시행하고 있는 사업의 타당성을 재점검하고 社會的 價値가 費用에 미치지 못하는 경우에는 과감하게 폐지하는 일이라 할 수도 있을 것이다⁶⁾.

3. 效率性

政府의 產出/投入 比率를 나타내는 效率性을 높이기 위해서는 정부가 일정한 수준의 서비스를 공급하는 데 필요한 요소투입을 극소

6) 정부가 사회적 가치가 없어진 사업을 버리지 못하는 현상은 정부의 과잉팽창의 중요한 원인으로 여러 나라에서 관찰되는 보편적인 현상이다. Al Gore 미국 부통령은 “연방정부가 덧셈은 알지만 뺄셈은 모른다”면서 남은 것을 버릴 줄 모르는 정부를 비판하고 있다. Peter Drucker도 뚜렷한 개선의 길이 보이지 않거나 무엇이 문제인지조차 분명하지 않은 사업은 폐기하는 것이 상책이라고 권하고 있다. Al Gore(1993), p. 1 ; Peter Drucker(1995), pp. 294~296.

화하거나 일정한 요소투입에서 얻는 產出을 극대화해야 한다. 政府의 效率性を 높인다는 것은 政府 안의 資源을 效率적으로 配分한다는 것과 동일하다. 자원배분의 效率性を 높이기 위해서는 무엇보다도 투입요소의 產出物에 대한 기여를 토대로 자원이 배분되어야 한다⁷⁾.

한국은 예산과정을 통하여 요소의 投入費用에 대해서는 많은 관심을 보이고 있지만 政府事業의 產出物을 소홀히 다룸에 따라 자연스럽게 效率性を 등한히 하게 되는 경향이 있다. 예를 들면 對民서비스를 담당하는 부서의 경우 費用과 產出을 측정하고 그 비율을 정부 관리의 지표로 활용하는 경우는 거의 없다. 이러한 결과는 단순히 效率性的 有用성을 몰라서가 아니라 설사 어떤 관리자가 效率性에 관심을 가지고 있다고 하여도 效率性 指標를 이용하여 소관부서의 效率性を 높일 수 있는 제도적 기반이 갖추어져 있지 않은 데 보다 근본적인 문제가 있다.

效率性を 政府管理의 指標로 활용할 수 있기 위해서는 먼저 效率性を 측정할 수 있어야 한다. 그러나 우리나라의 예산회계는 아직도 금전출납부 수준을 벗어나지 못하고 있어 특정사업의 총비용(full cost)을 계산하는 것이 불가능한 형태로 되어 있다. 또한 產出을 측정하는 체계가 갖추어져 있지 않아 效率性的 指標를 만드는 것부터가 어려운 실정이다. 물론 사업이나 부서에 따라서는 費用과 產出의 측정이 비교적 용이한 경우도 있을 터이지만 效率性 指標를 사용하여 政府의 效率性を 높이기 위한 체계적 노력은 찾아보기 어렵다.

7) 흔히 산출물을 양적인 개념으로 사용하지만 여기서는 논의를 단순화하기 위하여 질도 반영하는 개념으로 사용한다.

4. 效果性

效果性은 事業目標의 達成度를 나타내는 것이므로 效果性을 政府 生産性의 지표로 사용하기 위해서는 사업의 목표가 설정되고 사업의 產出物이 사업의 목표달성에 어느 정도 기여했는지를 객관적으로 측정할 수 있어야 한다. 效果性은 要素의 投入量은 고려하지 않고 단순히 事業目標의 達成度만 측정하는 것이기 때문에 유용성에 한계가 있다. 그러나 목표의 달성 정도를 요소투입량과 비교하는 費用-效果分析을 활용한다면 단순한 效果性 指標의 한계는 극복될 수 있다.

效率性의 경우와 마찬가지로 한국에서는 전반적으로 要素投入과 절차에 대한 命令과 統制(command and control)를 중심으로 정부를 관리하고 있으며 產出이나 事業의 效果性에 대한 관심은 거의 기울이지 않는다고 하여도 과언이 아니다. 사업의 효과는 사업의 產出보다도 측정하기가 어려운 것이 보통이며, 개념적으로 요소투입의 직접적인 결과인 產出보다도 투입에서 더 멀기 때문에 效果性을 측정하여 정부관리나 사업의 타당성과 성과분석에 사용하는 것은 效率性 指標를 사용하는 것이 보다 더 어렵다.

III. 韓國에서의 政府生産性 問題

1. 政府生産성에 대한 評價

1980년대까지만 해도 30여년간의 고도성장 과정을 주도한 정부에 대한 신뢰는 거의 절대적이었으며, 權威主義的 政治·行政文化는 政府生産성에 대한 평가나 반성을 할 수 있는 여유를 허용하지 않았다. 그러나 권위주의 정부가 민주 정부로 전환되기 시작한 1990년대에 들어오면서 政府生産성에 대한 비판적인 논의가 공개적으로 이루어지기 시작하였다. 특히 1996년에는 예상을 훨씬 넘는 237억달러의 대규모 경상수지적자가 발생하여 韓國經濟의 國際競爭力이 위기에 있음이 드러나자 政府生産성에 대한 강한 회의론이 제기되었다.

질적 수준이 낮은 정책, 경직적인 官僚主義, 無事安逸, 과도하고 비효율적인 規制 등으로 인하여 기업의 비용이 높아지고 국제경쟁력이 떨어진다는 주장은 어느 사이엔가 진부하게 들리기 시작하였다. 심지어 정부는 서비스가 아니라 反서비스(disservice)를 제공하기 때문에 공무원이 일하는 시간이 많을수록 경제의 생산성은 오히려 떨어진다고 극언할 정도로 政府生産성을 낮게 평가하는 사람도 있다. 이는 물론 예외적인 사례를 염두에 두었거나 과장된 표현이기 때문에 일반화하기 어렵지만 政府生産성이 매우 낮다는 인식을 반영하고 있는 것은 틀림없다.

지난 30여년간의 성공적인 경제발전을 주도해 온 정부가 마침내 사회발전의 걸림돌이 되고 있다는 평가를 받기에 이르렀으며, 政府生産性的 提高는 이제 국가전략의 핵심과제로 등장하게 되었다. 정

부가 고도성장의 엔진이었다는 찬사에 익숙해진 사람들에게 이는 놀라운 일임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 산업의 경쟁력은 기업의 내부적 效率性뿐만 아니라 政府政策에 따른 企業環境의 變化에도 큰 영향을 받기 때문에 産業의 國際競爭力 低下에 대한 책임의 일단이 정부에 돌아갈 수도 있다. 그것은 經濟發展에 대한 功勞의 일부를 정부가 차지한 것과 동일한 논리의 당연한 귀결이기도 하다.

政府生産성에 대한 관심이 높아지고, 낮은 생산성에 대한 우려가 확산되고 있지만 政府生産性を 나타내는 객관적인 척도는 아직 많지 않다. 따라서 政府生産성이 낮다는 인식은 상당부분 객관적인 생산성지표에 근거하기보다는 개인적인 체험이나 산발적인 에피소드에 기초하고 있는 경우가 많을 것이다. 그럼에도 불구하고 政府生産성이 낮다는 평가는 상당한 설득력을 지닌 것으로 보인다. 가장 쉬운 논거는 국제비교에서 찾을 수 있다. 비교적 널리 알려진 국제비교의 하나는 스위스의 국제경영연구원(IMD : International Institute for Management Development)의 평가인데, 1996년 한국의 國際競爭力은 調査對象 46개국 중에서 27위였으며 政府競爭力은 33위로서 매우 낮은 것으로 평가되었다⁸⁾.

공장 설립 허가를 받는 데 걸리는 시간이나 구비서류의 종류도 한국정부의 낮은 국제경쟁력을 비판하는 데 자주 사용되는 지표이다. 1997년의 전경련 자료에 의하면 한국에서 공장을 하나 짓는 데 걸리는 시간은 평균 925일로서 일본의 492일, 대만 245일, 미국 175일, 말레이시아의 35일보다 길다. 또한 공장건설과 관련된 인허가 서류도 44.2종으로서 동남아 평균 25.6종, 중국 9.5종, 선진국 평균 6.5종(미국 5종, 영국 7.5종)보다 현저히 많다. 아직 체계화된

8) 1996년의 경우 종합순위인 27위보다 경쟁력이 낮은 것으로 평가된 부문은 국제화(43위), 정부(33위), 금융(40위), 사회간접자본(34위), 경영(28위)이었다. IMD(1996).

연구결과는 없지만 국내의 民間企業과 政府의 效率性 比較도 政府 生産性이 낮다는 주장을 뒷받침하는 좋은 근거가 될 수 있을 것이다.

지난 30여년간의 고도성장으로 한국사회는 엄청난 변화를 경험하였으며, 같은 기간에 한국을 둘러싼 국제환경도 많이 변하였다. 그럼에도 불구하고 政府의 役割, 管理方式, 行態는 별로 달라진 것이 없다. 정부의 환경과 시대적 역할이 변하는데도 정부는 달라지지 않았다는 것은 유기체인 政府組織의 硬直化와 機能低下를 의미한다. 정부가 경제개발의 견인차 역할을 성공적으로 해냈다는 찬사에도 취되어 있는 사이에 세상이 변해 버리고 政府生産性은 낮아지게 된 것이다. 결국 자기 자신의 성공에 의해 희생된 것이다.

1980년대 후반부터 급속하게 진행되고 있는 國際 經濟秩序의 再編으로 국제경쟁력의 중요성은 한층 더 커지게 되었다. 또한 정보가 광속으로 처리·전달되고 지식과 창의성이 중시되는 21세기 情報化 社會의 도래는 환경의 변화에 대해 기민하고도 창의적으로 대응하지 못하는 어떤 사회적 존재도 성공할 수 없음을 예고하고 있다. 특히 환경과 시대적 역할의 변화에 기민하게 대응하지 못하는 정부의 生産性과 國際競爭力은 빠른 속도로 낮아지고, 비생산적이고 경쟁력 없는 정부의 무게에 짓눌린 사회의 생존은 위태로워지게 될 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 정부의 생산성을 높이는 것이 중요한 국가적 과제가 되는 것은 당연한 일이다.

새로운 환경에서 높은 생산성을 얻기 위해 정부는 새로운 모습으로 다시 태어나지 않으면 안된다. 생산성이 높은 새로운 정부를 만들기 위해서는 먼저 정부의 생산성이 낮은 원인을 규명하는 것이 필요하다. 아래에서는 政府의 管理方式, 市場原理의 輕視, 情報體系, 政治·行政文化 등의 측면에서 한국정부의 생산성을 떨어뜨리고 있는 요인에 접근해 보고자 한다.

2. 投入과 節次 中心의 政府管理

지금까지의 정부는 요소의 투입과 절차에 대한 명령과 통제를 중심으로 사업을 운영해 왔다. 정부부서는 사전에 정해진 절차에 부합되게 사업을 진행하면 소임을 다하는 것으로 평가되고 사업이나 정책의 성과에 대한 관심은 적었다. 실제로 사업이나 정책의 성과에 대한 정부부서의 무관심은 民間部門의 資源配分에 비추어 보면 놀라울 정도이다⁹⁾. 政府事業의 窮極的 目的은 社會福祉를 極大化하는 것이다. 그럼에도 불구하고 정부의 자원배분이 투입과 절차만 중시하고 사업의 결과나 성과를 소홀히 한다면 공공지출의 가치는 낮을 수밖에 없다.

政府의 管理가 投入과 節次를 중심으로 이루어지고 있다는 단서의 하나는 항목별 예산제도에서 찾아볼 수 있다. 항목별 예산은 정부의 예산이 어떤 용도로 사용되는가는 잘 보여주지만 예산을 투입하여 어떤 효과를 얻게 되는지에 대해서는 거의 아무런 정보도 제공하지 못한다. 항목별 예산은 명령과 통제를 통한 投入과 節次 中心의 管理에는 유용하지만 成果中心의 管理에는 도움이 되지 않는 제도인 것이다. 따라서 항목별 예산제도 아래서는 정부가 의식적으로 사업의 성과를 중시하고 항목별 예산의 단점을 보완하기 위한 노력을 기울이지 않는다면 豫算運用이 硬直的으로 이루어지고 수단과 목적의 전도현상이 나타나게 될 위험이 높다.

정부의 사업이 투입과 절차 중심에 그치고 결과나 성과에 대해서는 소홀한 원인은 그 외에도 여러 가지가 있다. 우선 事業의 結果나 成果를 측정하기 위해서는 보통 상당한 시간과 노력을 들여야 하지만 투입과 절차는 쉽게 관찰할 수 있다는 것이다. 설사 사업의 성과

9) 1996년의 강릉 잠수함 침투사건에서 동해안의 대잠수함 레이더는 실제로 침투하는 적잠수함을 포착할 수 있는가에 대한 충분한 검증 없이 설치·운영되어 온 것으로 밝혀졌다.

에 관심을 갖는 관리자가 있다고 하여도 그것을 적은 비용으로 신속·정확하게 측정하기 어렵다면 차선으로 투입과 절차 중심의 관리에 비중을 두게 되기 쉽다. 그러나 비교적 쉽게 성과를 측정할 수 있는 정부사업의 영역이 상당히 있을 뿐만 아니라 최근에는 公共部門의 生産性을 測定하는 방법이 많이 개발되고 있어 성과중심의 정부관리가 가능한 영역은 급속도로 넓어지고 있다¹⁰⁾.

정부관리자의 업무성과가 보수나 경력발전에 결정적인 영향을 미치지 않는다는 것도 문제이다. 특히 業務成果는 보수에 직접적인 영향을 미치지 않으며, 승진을 위한 성적평가도 업무성과에 대한 객관적인 평가보다는 年功序列에 따른 昇進順序를 合理化하기 위한 요식행위로서의 의미만을 지니는 경우가 대부분이다. 이러한 평가와 보상체제 아래에서는 이른바 큰 과실 없이 임기를 채우는 것이 관리자 개인에게는 최선의 대책이 될 수 있는 것이다.

이러한 인센티브(incentive) 문제를 더욱 심화시키는 것은 절차의 합법성을 중시하는 消極的 監査制度이다. 감사가 절차의 합법성을 중시하는 데에는 성과중심의 정부관리를 뒷받침할 수 있을 정도로 감사 방법이 발달되지 않은 이유도 있다. 그러나 보다 중요한 이유는 정부관리자에게 자율과 재량을 허용한 뒤에 사후평가를 하기보다는 사고에 방에 역점을 두는 감사가 규범으로 고착되어 있다는 점이다. 이러한 경우 管理者는 事業의 成果보다는 技術的인 절차의 준수에 대한 책임을 져야 하기 때문에 감사에 대비하여 절차를 따질 뿐 문제의 해결에는 소극적으로 되기 쉽다. 또한 관리자는 재량권이 있어도 사업의 성공을 위해 이를 적극 활용하기보다는 자신의 보호를 위하여 합법성 위주로 소극적인 관리를 하는 데 그치게 될 것이다.

政府의 經營이 成果中心으로 이루어지지 않는 이유는 국민과 정

10) 정부생산성을 측정하려는 최근의 노력에 대해서는 OECD(1994a, 1994b) 참조.

부 사이의 역학관계에도 있다. 특히 한국과 같이 민주주의 전통이 완전히 뿌리내리지 못한 사회에서 정부는 국민을 위해 봉사하는 조직이 아니라 국민 위에 군림하고 국민을 ‘政府의 必要’에 따라 行政의 대상으로 삼는 사고가 만연되어 있어 정부가 국민의 입장에서 서서 成果中心의 經營에 관심을 가지게 될 유인은 크지 않다. 이러한 政治·行政文化는 정부가 공권력을 배경으로 삼고 있을 뿐만 아니라 대부분의 정부사업에서 정부가 독점적인 위치에 있기 때문에 더욱 심각한 문제가 될 수 있다.

3. 市場原理의 輕視

政府主導下의 經濟成長 過程에서 정부는 광범위한 영역에서 정부 기관(철도청, 전매청)이나 公企業을 통하여 사적재화를 직접 생산하거나 規制를 통하여 民間部門의 資源配分을 調整하였다. 1960년대와 1970년대의 韓國經濟의 빈약한 자본, 기술, 경영기법 등을 생각할 때 이와 같이 폭넓은 정부의 개입은 고속성장을 추구하는 經濟開發戰略을 위해 불가피했는지도 모른다. 정부의 경제계획은 곧 정부에 의한 자원배분을 의미한다. 경제의 규모가 작고 구조가 단순할 경우에는 경제계획이 불완전하게 작동하는 시장에 자원배분을 맡기는 것보다 더 좋은 성과를 낼 수도 있다.

그러나 경제성장의 결과 民間部門의 역량이 현저하게 향상된 뒤에도 경제계획을 중시하던 開發年代의 政府－民間關係를 유지하는 것은 부자연스러울 뿐만 아니라 經濟的 効率과 衡平을 毀損할 위험이 높다. 그 이유는 무엇보다 경제의 규모가 커지고 구조가 복잡해질수록 합리적인 자원배분을 위해 처리해야 할 정보의 양은 기하급수적으로 늘어나는 반면 정부의 정보처리능력은 산술급수적으로 증가하기 때문이다¹¹⁾. 또 다른 이유는 경제계획이 성공할 경우 정책엘리트는 자만에 젖어 변화에 둔감해지고, 民間部門에 대한 規制와 干涉이

地代創出(rent creation)의 手段으로 전략하여 經濟論理보다는 편협한 政治論理에 따라 자원배분이 이루어질 위험이 높아지는 것이다.

韓國에는 開發年代의 政策遺産이 산적해 있다. 민간자본의 부족 때문에 정부가 시작한 公企業은 물론 中央集權的인 政治·行政文化와 정부주도형 경제개발의 상승작용이 빚어낸 수많은 規制와 干涉은 과거 개발연대에 정부가 지녔던 影響力의 範圍와 強度를 잘 보여주고 있다. 동시에 무소부재의 정부개입은 한국이 새로운 세계질서에 능동적으로 참여하고 기민하게 적응함으로써 스스로 발전해 나갈 수 있는 역량을 저해하고 있다. 최근 대두되고 있는 公企業 民營化, 規制緩和, 政府改革 등의 변화를 요구하는 주장은 과도한 정부개입의 심각성에 대한 인식에 기초하고 있으며, 문제해결을 위해 제시되는 대안의 핵심에는 대부분의 경우 市場原理의 適用範圍를 넓혀야 한다는 원칙이 자리하고 있다.

民間部門의 成長과 經濟의 對外開放에도 불구하고 정부가 여전히 民間部門의 資源配分에 불합리하고도 과도하게 개입함으로써 경제의 생산성이 낮아졌다는 견해가 거의 기정사실로 받아들여지고 있기 때문에 시장원리의 적용영역을 확대해 나가야 한다는 결론에 대해서도 큰 비판이 있을 수는 없다. 그러나 이는 고도성장을 주도하면서 시장에 깊이 개입해 온 정부에는 행동의 변화는 물론 매우 어려운 思考와 認識의 轉換을 요구하는 것이다. 뿐만 아니라 시장원리의 확대 적용은 기득권을 포기해야 하는 집단의 반발을 불러일으키게 될 수도 있다. 최근 정부가 公企業의 民營化와 規制緩和에서 후퇴한 것은 시장원리의 적용범위를 확대하는 것이 매우 어려운 과제임을 보여주고 있다. 그러나 韓國經濟의 지속적인 발전을 위해서는 民間部門뿐만 아니라 政府部門에서의 資源配分에도 市場原理가 지배하는 영역을 확대하는 것이 필수적이다.

11) 이는 사회주의 계획경제가 실패한 중요한 원인의 하나이기도 하다.

4. 情報體系의 問題

정부의 성과를 높이기 위해서는 費用, 產出, 效果, 서비스의 質, 需要者의 滿足度 등 정부사업이나 정책에 대한 良質의 情報가 適期에 생산되어 공급되고 정책의 결정과 사업성과의 평가에 활용될 수 있도록 널리 공개되어야 한다. 그러나 이러한 情報의 生産과 管理體系는 아직 지극히 초보적인 단계에 머물러 있다. 비용의 측정도 문제이지만 산출, 효과, 서비스의 질, 수요자의 만족도 등에 대한 정보를 활용하여 정부의 성과를 높이려는 노력은 더욱 부족하다.

政府豫算의 配分이나 事業의 選定에 있어 비용이나 효과에 대한 정보가 정확하지 않을 경우 정책결정의 내용이 부실하게 되는 것은 당연하다. 예를 들어 유사한 기능을 가진 A, B 두 기관이 있는데 A 기관은 자체의 사무실 건물을 보유하고 있는 반면 B기관은 사무실을 임대하여 사용한다고 하자. 이때 A기관의 건물사용에 따른 임대료를 機會費用으로 정확하게 반영하지 않으면 두 기관의 效率性을 비교하는 것은 의미가 없다. 그러나 한국의 정부회계는 이러한 정보를 정책결정에 반영할 수 있는 체계를 갖추지 못하고 있다.

시장원리의 적용 가능성을 판단하는 데도 정보의 역할은 결정적이다. 예를 들면 어떤 서비스를 外部調達(outsourcing)에 의존할 것인지 아니면 정부 내에서 생산할 것인지를 결정하는 문제가 있다고 하자. 만약 지금과 같이 政府會計의 缺陷으로 인하여 정부 내에서 생산할 경우의 총비용을 알 수 없다면 외부조달 여부에 관한 의사결정의 질은 낮을 수밖에 없고 그 결과는 낮은 政府生産性과 높은 國民負擔으로 나타나게 될 것이다.

規制政策의 경우 비용에 관한 정보의 부실도 심각한 문제로 발전할 수 있다. 規制政策의 사회적 비용에는 規制政策의 집행에 소요되는 行政費用과 함께 被規制者가 規制에 순응하기 위해 부담해야 하는 비용도 포함되어야 한다. 미국 연방정부의 경우 民間部門의

規制順應 費用은 1993년에 4,300억달러로서 GDP의 9%에 달하는 것으로 나타났다. 한편 1992년의 미국의 聯邦政府 規制의 총비용은 약 5천억달러로서 GDP의 10%나 되었지만, 規制行政費의 총액은 약 90억달러에 불과하였다는 연구결과도 있다. 결국 規制行政費 1달러당 55달러의 사회적 비용이 발생한 셈이다¹²⁾. 문제는 정부가 規制政策의 費用을 規制政策의 執行에 소요되는 行政費用으로만 인식하는 경향이 있다는 것이다. 그 결과는 물론 過剩規制이다.

정부사업의 효과와 관련된 정보의 부족은 비용에 관한 정보의 부족보다 더 심각하다. 교육이나 치안부문에 많은 예산이 투입되고 있지만 교육의 성과나 국민들이 밤거리를 걸어 다닐 때 느끼는 불안감의 정도가 투입된 예산과 연계되어 논의되는 경우는 거의 없다. 政府部門의 資源配分을 위한 情報의 生産과 活用도 중요하지만 정부의 사업과 그 성과에 대한 정보는 政府의 責任性을 높이는 데도 중요한 기여를 할 수 있다. 특히 민주화로 국민의 정부기관에 대한 대응력이 높아지고 있기 때문에 정부의 정책과 사업에 대한 정보의 공개는 정부와 관련된 각종 대리인 문제(agency problem)를 완화하고 정부와 공무원의 책임성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다

정보체계의 부실은 정보의 생산과 활용에 이르는 전과정에서의 制度, 慣行, 政治·行政文化 등의 여러 가지 요인과 관련되어 있다. 중요한 제도적인 요인으로는 現金主義 單式簿記에 의한 會計制度和 單一年度 豫算制度를 꼽을 수 있다. 한국정부는 이미 1967년 11월의 세계개혁에서 모든 법인과 매출액 일정규모 이상의 개인사업자에게 복식부기의무를 부과하였다¹³⁾. 그러나 정부 자신은 아직도 현금기준의 금전출납부로 예산회계를 하고 있는 것이다. 豫算管理의 下部構造(infrastructure)라 할 수 있는 회계방식의 낙후성은 예산

12) Al Gore(1993), p. 32 ; OECD(1995a), p. 69.

을 통한 정부관리의 의미를 원천적으로 약화시키는 요인이 되고 있다.

單一年度 豫算制度에 의한 경직적인 예산운영으로 인하여 정부사업의 타당성에 대한 正確한 評價와 效率的인 豫算執行이 어려운 것도 문제이다. 연말의 지출러시는 이미 잘 알려진 사실이며 그 결과 예산이 낭비되는 사례는 수없이 많다. 장기간에 걸쳐 추진되는 사업의 경우 사업의 효과에 대한 종합적 평가는 물론 사업의 총비용에 대한 정확한 인식도 없이 첫 1년에 소요되는 비용을 기준으로 사업의 타당성과 예산의 배정에 대한 의사결정이 이루어질 경우 발생하는 문제도 있다. 특히 대규모의 토목사업이나 軍의 裝備 現代化 計劃의 경우 1년 단위 예산의 한계는 심각하다.

政府規制, 政府組織, 公共事業과 政策 등의 타당성과 성과를 평가하는 데 보다 많은 良質의 정보가 투입된다면 政府生産性이 높아질 여지는 넓다. 물론 정부의 성과를 높이기 위한 정보의 생산도 비용을 발생시키는 것이기 때문에 무조건 많은 정보를 사용하는 것이 좋다고는 할 수 없으며 정보의 부족을 일시에 해소하려고 하는 것도 바람직하지 않다. 그러나 한국의 정부운영 방식을 기준으로 한다면 보다 많은 정보를 개발하여 政策決定과 事業成果의 評價에 사용하는 것이 타당한 부문이 많다.

5. 政府中心的 思考와 責任性

정부의 성과가 좋지 않은 것으로 평가되고 정부가 民間部門의 國際競爭力 向上에 걸림돌이 되고 있다는 비판의 基底에는 정부가 民間部門의 필요에 민감하지 않다는 의미도 담겨 있다. 부정적 의미의 官僚主義의 특징으로 집약되는 無事安逸, 補身主義, 伏地不動,

13) 재무부(1979), p. 825.

部處 利己主義 등은 정부관료제가 수요자인 국민의 욕구보다는 공직사회의 사적인 이익을 우선적으로 충족시키는 성향을 지니고 있음을 반영하고 있다. 정부의 무책임한 행태는 근본적으로 정부가 投入과 節次에만 관심을 가지고 產出이나 成果는 경시하여도 이에 대한 효과적인 비판과 제재가 없기 때문에 더욱 심각하게 나타나는 병리적인 현상이다.

技術的인 관점에서 보면 정부의 책임성이 부족한 다른 이유는 정부운영의 경직성에서도 찾아볼 수 있다. 이는 본질적으로 결과나 성과보다는 절차를 중시하는 政府 經營方式과도 관련되어 있다. 관리자의 재량이 과도하게 제약될 경우에 업무지침에 따르기 위해서는 결과가 비합리적인 것이 되어도 어쩔 수 없는 상황이 된다. 한국에서 공직자가 경직적인 업무지침에 충실함으로써 발생하는 년센스는 수없이 많다. 成果보다는 節次를 중시하는 정부관리는 결과에 대한 事後評價와 監督보다는 事前統制를, 權限과 責任의 分散보다는 中央集中을, 誘引을 제공하기보다는 命令과 統制를 중시하는 관리와 맥을 같이한다.

정부의 책임성이 낮거나 책임성이 쉽사리 높아지지 않는 원인으로서는 관료제의 일반적인 결함 외에도 政治·行政文化的인 요인도 있다. 헌법이 민주주의를 표방하고 있음에도 불구하고 官尊民卑의弊習은 아직도 도처에 뿌리 박혀 있다. 또한 政府는 國利民福을 위해 봉사하기보다는 국민 위에 군림하고, 국민을 봉사의 대상이기보다는 공권력을 배경으로 하는 行政의 대상으로 인식하는 경향이 남아 있다. 아직도 한국의 行政은 수요자 중심이 아니라 공급자 중심의 관행에 젖어 있는 것이다.

정부 중심적인 사고와 낮은 책임성은 결국 절차만 중시하는 감사 방식, 政府優位의 政治·行政文化, 물인간적 관료제의 병리 등의 복합적인 요소에 기인한다. 정부중심적 사고를 극복하고 政府生産性を 높이기 위해서는 결과 또는 성과를 중시하는 政治·行政文化와

政府管理方式이 필요하다. 이러한 변화는 민주화의 성숙으로 정부에 대한 국민의 통제가 강화되고 정부의 성과가 공개되고 공직자에 대한 보상체계에 연계될 때 비로소 완성될 수 있을 것이다.

IV. 政府生産性 提高를 위한 課題

政府生産性은 投入, 産出, 結果, 成果 등의 여러 가지 개념과 관련되어 있다. 특히 投入, 産出, 結果는 生産性的의 構成要素라 할 수 있으며 성과는 생산성과 호환적으로 사용하는 것이 본 연구의 취지와 부합된다. 政府生産性을 이와 같이 포괄적으로 정의할 때 政府生産性을 제고하기 위한 방안도 다양하게 제시될 수 있다. 그러나 政府生産性的의 提高를 위한 현실적인 방안을 사전식으로 망라하는 것은 간단한 일도 아니지만 큰 도움도 되지 않는다. 따라서 여기서는 우리나라의 공공부분의 현황을 염두에 두고 生産性 提高를 위해 도움이 되는 戰略的 方案을 중심으로 생각해 본다.

1. 成果中心의 政府管理

世界貿易機構(WTO)의 출범으로 상징되는 세계시장의 통합바람이 일자 국제경쟁력이란 말이 유행하고 企業과 政府生産性이 국제경쟁력에 결정적인 영향을 미친다는 생각이 널리 퍼지게 되었다. 특히 우리나라에서는 장기간의 고속성장을 주도해 온 정부부분이 관료제의 타성에 젖어 새로운 국제경제환경의 변화를 체감하지 못하고 民間部門에 대한 規制와 干涉만을 능사로 삼을 뿐 民間部門의 生産性 提高에 도움이 되지 않거나 오히려 걸림돌이 되고 있다는 비판이 일고 있다. 정부부분 내에서의 자원배분을 개선하기 위해 정부의 조직, 인사, 예산의 불합리한 구조와 경직적 운용을 혁파하는 것이 중요하다는 견해도 있다.

政府生産性에 대한 국제비교에서도 한국정부의 생산성이 경제발

전을 주도한 명성에 어울리지 않게 낮은 것으로 나타남에 따라 정부에 대한 비판은 더욱 설득력을 얻고 있다. 政府生産性이 낮은 원인은 일단 정부 내부에서 찾아야 할 것이다. 가장 중요한 것은 아마도 政府의 管理方式이 結果나 成果보다는 投入의 統制와 정해진 절차에만 충실하면 된다는 지극히 소극적인 사고에 기초를 두고 있기 때문일 것이다. 사업의 성과나 결과에는 상관하지 않으면서도 관료제 내부의 명령과 통제에는 지상의 가치를 부여하는 것은 本末顛倒이다.

정부의 관리방식이 관료제의 통제를 위한 行政節次를 준수하는데 목표를 두거나 投入과 產出에만 집착해서는 政府生産性이 결코 높아질 수 없다. 도로 건설사업에서는 신설된 도로의 길이에만 매달릴 것이 아니라 도로의 신설로 절감되는 수송비와 늘어나는 수송 능력에 관심을 가져야 할 것이다. 1993년의 우루과이라운드 협상타결 이후 박차를 가하고 있는 농업부문에 대한 투자도 農業의 競争力 提高에 대한 기여로 평가되어야 하는 것이지 투자의 규모나 재원이 정해진 절차에 따라 사용되었는지의 여부로 평가되어서는 안 되는 것이다. 그러나 대부분의 公共事業이나 政府支援事業의 管理는 규정의 준수나 投入과 產出의 규모에만 관심을 둘 뿐 사업의 결과와 효과에 대해서는 소홀한 경향이 있다.

정부의 관리방식을 투입과 절차 중심에서 성과중심으로 전환하기 위해서는 정부사업의 관리자에게 재량권을 부여하고 事業의 結果에 대해 責任(accountability)을 지우는 것이 필요하다. 여기서 사업의 관리자에게 재량권을 부여한다는 것은 상급자 또는 상급기관으로부터 하급자 또는 하급기관으로 권한을 위임하는 것을 의미하며 책임을 진다는 것은 事業成果에 따라 상벌이 수반된다는 것을 의미한다. 이러한 정부의 관리방식은 지금까지의 事前統制 中心에서 事後管理 中心으로 정부경영의 축을 전환하는 것을 의미한다. 또한 중앙의 정책이나 지시에 의존하지 않고 현장에서 중간관리자의 책임

아래 문제가 해결될 수 있기 때문에 이른바 수요자만족에도 유리한 관리방식이 될 것이다.

정부는 물론 일반 국민도 쉽게 알 수 있도록 사업의 성과를 체계적으로 分析·整理하여 공개하는 일도 중요하다. 성과의 측정과 공개는 투입과 절차중심의 현행 정부관리방식을 성과중심으로 전환하는 데 중요한 자극제가 될 것이며, 政府의 浪費와 非効率을 除去하고 정부지출이 비용—효과면에서 타당성을 지니도록 유도하는 효과도 지니게 될 것이다. 특히 지방자치가 본격적으로 시행되고 국민의 민주역량이 급속도로 향상되어 가고 있는 현 시점에서 정부사업의 성과를 측정하여 분석하고 그 결과를 공개한다면 政府의 透明性과 국민에 대한 責任性을 높이는 데도 중요한 기여를 하게 될 것이다.

2. 市場原理의 適用範圍 擴大

나라마다 처한 상황에 따라 政府와 民間部門 사이의 역할분담 내용은 다르다. 그러나 시장경제를 표방하는 모든 경제는 실제로 혼합경제이며 사회주의적 색채를 띤 경제는 물론 대부분의 자본주의 경제에서도 정부는 가장 규모가 큰 경제주체로서의 지위를 지니고 있다. 선진 자본주의 경제에서 정부의 규모가 커진 가장 중요한 원인은 社會福祉와 관련된 分配問題라 할 수 있으며 최근에는 생산에서의 정부의 역할을 가급적 축소하려는 경향이 지배적이다. 한편 개발도상국가의 경우 分配에 관한 政府役割의 範圍는 제한적일 수밖에 없는 반면 시장의 미성숙으로 인한 문제에 대한 정부의 대응이 큰 비중을 차지한다¹⁴⁾.

14) 정부의 생산활동 참여를 축소한 좋은 예로는 영국의 대처(Thatcher)정부의 민영화정책을 들 수 있다. Phillip Morgan(ed.)(1995). 한편 구소련과 동유럽에서의 민영화는 체제의 전환에 수반되는 현상이라는 점에서 이미 자본주의 경제질서가 확립된 영국이나 프랑스의 민영화와는 구별되어야 할 것이다.

韓國의 政府生産性 提高를 위해 시장원리를 널리 적용해야 한다는 견해도 분배정책보다는 생산활동에 대한 정부의 개입과 간섭을 줄이자는 뜻으로 이해된다. 이러한 주장의 핵심은 시장에서의 경쟁 원리를 활용함으로써 國家經濟의 效率性を 높이는 데 있다. 市場經濟體制의 基本原則은 시장이 제대로 기능할 수 없는 경우에 정부의 개입으로 社會福祉가 향상될 수 있을 때에만 정부개입이 정당화된다는 것이다. 그러나 정부역할의 축소가 강조되고 있는 것은 정부의 개입이 부적절하여 效率性이 오히려 떨어지거나, 效率性 이외의 목적(예 : 공평성)을 추구하는 정부의 정책이 效率性を 지나치게 떨어뜨린다는 평가에 근거하고 있다.

市場原理의 適用範圍 擴大는 편의상 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있을 것이다¹⁵⁾. 하나는 정부에서 담당하고 있는 역할을 民間部門에 넘겨 줌으로써 政府官僚制의 硬直性和 非效率性を 배제하고, 수요-공급의 균형으로 配分의 效率性を 높이며, 시장의 경쟁압력을 이용하여 생산성을 높이는 것이다. 정부기업의 민영화가 전형적인 예이지만 사업전체의 민영화가 아니라도 정부사업의 일부를 民間部門에 개방함으로써 政府部門과 民間部門의 競爭을 유발하는 것도 같은 범주에서 생각할 수 있다¹⁶⁾. 다른 하나는 정부가 시장원리를 이용하여 民間部門의 행동변화를 유도하거나 정부부문의 자원배분을 변화시키는 것인데 여기에는 여러 가지의 유형이 있다.

民間部門의 行動變化를 유도하기 위해서는 民間部門 生産者 사이의 경쟁을 촉진하고 공정거래규범을 확립하거나, 補助金, 租稅支援,

15) 규제완화도 시장원리적용의 확대에 해당되지만 그 중요성을 감안하여 아래에서 별도로 다룬다.

16) 그러나 민간부문이 항상 공공부문보다 좋은 성과를 내는 것은 아니기 때문에 Marc Holzer는 민영화에 대한 대안으로 정부 또는 정부부서가 직접 경쟁에 참여하는 방안을 제안하고 있다. 이때 경쟁 대상자는 민간 부문에 있을 수도 있고 공공부문에 있을 수도 있다. Marc Holzer (1996).

褒賞과 같은 유인제도를 운영할 수 있다. 政府-民間의 競爭도 자원 배분의 변화를 유발할 수 있지만 수수료 징수, 내부가격제(internal pricing), 내부시장, 외부조달, 정부간 계약, 민자유치, 바우처, 시장 검정(market testing) 등의 다양한 방법을 사용할 수도 있다. 그러나 이러한 제도는 대부분 비교적 최근에 논의되기 시작하였거나 광범하게 사용된 실적이 없기 때문에 그 성과에 대해서는 아직 믿을 만한 평가가 이루어지지 않은 실정이다. 이들 제도의 성과는 제도의 설계 뿐만 아니라 정부 내외의 環境的 要因, 施行方法 등에 민감하기 때문에 사전에 면밀한 검토를 거쳐 시행해야 할 것이다¹⁷⁾.

먼저 정부부문의 역할을 民間部門으로 이전하는 民營化의 경우를 보자. 민간기업과의 경쟁관계에 있는 부문에서의 정부생산은 경쟁으로부터 公企業을 보호함으로써 經營效率을 높이는 데 긴요한 유인을 무디게 하는 부작용을 지니고 있다. 특히 경제개발단계에서 民間部門의 역량부족으로 정부가 시작한 公企業의 경우에는 民間部門이 성장한 다음에 민영화하거나 민간기업과의 경쟁에 노출시킨다면 생산성이 높아질 가능성은 높다. 보다 극단적으로는 경쟁적 시장이 발달할 수 있는 조건이 갖추어진 산업에서조차 정부가 법적 우월성을 이용하여 수입이나 생산을 독점하는 경우도 있다. 이러한 부문에서의 정부생산은 일차적으로 민영화의 대상이 되어야 할 것이다. 다만 산업의 구조상 自然獨占으로 인하여 民間獨占과 政府獨占의 양자간에 택일해야 하는 경우에는 어떤 選擇이 옳은지 분명하지 않지만 民間獨占을 選擇하는 경우에는 政府의 規制가 필요하다.

韓國의 公企業 중에는 민영화의 조건을 갖춘 것으로 볼 수 있는 경우가 다수 있으며 적어도 비공식적으로는 이들의 민영화에 대한 논의가 상당기간에 걸쳐 진행되어 왔다. 문제는 規制縮小의 경우에서와 같이 민영화의 경우에도 관련 기업 종업원이나 관련 부처 공

17) 보다 자세한 논의에 대해서는 OECD(1995a), Chapter 15 참조.

무원이 사적으로 손해를 볼 수 있다는 것이다. 이는 기존 公企業의 經營이 非效率的이라는 것을 반증하는 의미도 지니기 때문에 명분 상으로는 민영화를 지연시키기보다는 오히려 촉진하는 요인이 될 수도 있다. 그러나 소수의 집단에 집중되는 손실이나 이득은 政治的으로 매우 강한 힘을 발휘한다는 公共選擇理論의 예측과 같이 公企業의 종업원이나 相關공무원의 사적이익 훼손은 민영화의 가장 심각한 장애요인이 되고 있다.

또 다른 민영화의 영역은 공공목적을 위해 사용된다는 이유로 정부가 직접 생산에 참여하는 경우이다. 그러나 정부에 의한 재화와 서비스의 공급을 위해서는 정부가 반드시 생산까지 맡아야 할 이유는 없다. 公共圖書館이나 公園을 정부가 직접 건설해야 할 필요가 없으며 전투기를 민간기업이 생산하여 정부에 납품하여도 되는 것을 보면 이는 쉽게 알 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 이 단순한 원리를 무시함으로써 정부의 생산성이 떨어지는 경우가 있다. 저소득층을 위한 주택을 공급하기 위해 정부투자기관이 직접 주택건설을 담당하는 경우가 좋은 예이다¹⁸⁾.

민영화보다 새롭고 더욱 흥미있는 것은 政府部門 안에서의 資源配分에 市場原理를 응용하는 것이다. 이는 정부부문 내에서도 일정한 조건 아래서는 시장원리에 따른 자원배분을 통하여 效率性を 높일 수 있다는 아이디어에 기초하고 있다. 시장의 장점은 많은 정보를 효율적으로 처리할 수 있으며, 供給者間의 競爭과 消費者의 選擇을 통하여 資源配分の 效率性を 높이는 것이다. 따라서 政府-民間의 競爭을 유도하는 것은 물론, 정부부문 안에서도 시장기구에

18) 시장원리에 완전히 노출되어 있는 민간기업도 극히 예외적인 경우를 제외하고는 핵심기능을 제외한 모든 기능을 외부조달에 의존하지 않는 것을 보면 외부조달이 반드시 내부생산보다 유리한 것은 아님을 알 수 있다. 그러나 군수물자의 생산, 주택, 의료서비스, 출판의 경우와 같이 민간부문의 발달로 정부가 공급(provide)하더라도 생산(produce)은 하지 않는 것이 더 효율적인 경우가 많다.

의한 자원배분을 導入한다면 效率性を 높일 수 있는 것이다.

한국에서는 장기간에 걸친 고속경제성장으로 民間部門의 力量이 성숙되고 경제구조가 고도화됨에 따라 개발연대 초기에는 정부가 담당해야 했던 여러 가지 생산활동을 이제는 民間部門이 담당할 수 있는 여지가 많이 넓어졌다. 특히 민영화, 외부조달, 바우처 등을 통한 경쟁과 選擇機會의 擴大 可能性은 넓을 것으로 보인다. 그러나 정부부문 내의 資源配分 效率性を 높이기 위한 시장지향적 배분수단의 효과에 대해서는 결정적인 평가를 내리기 어려운 단계에 있기 때문에 시장과의 유사한 조건을 많이 갖춘 영역에서부터 市場原理의 適用範圍를 확대해 가는 신중한 접근을 시도하는 것이 좋을 것이다.

3. 規制의 合理化

政府의 規制는 民間部門의 기능을 직접 또는 간접적으로 촉진하거나 억제함으로써 사회적으로 바람직한 질서를 형성하고 그 결과 社會福祉를 증대시키는 목적을 지니고 있다. 나라에 따라 規制의 역할은 적극적인 형태를 지니기도 하고 소극적인 형태를 지니기도 한다. 극단적으로 사회주의 경제질서 아래에서는 政府規制가 광범할 뿐만 아니라 정부가 대부분의 생산수단을 보유하고 배분하면서 생산활동을 주도한다. 반면 市場經濟秩序下에서는 民間部門의 自生的(spontaneous)인 질서에 결함이 있어 政府의 規制가 社會福祉의 증대에 기여할 수 있는 경우에만 規制가 정당화된다. 政府의 規制는 이상적으로 民間部門의 역량이 부족한 경우에만 이를 보완하는 소극적 역할을 담당하는 것이다.

市場經濟體制에서도 정부활동의 많은 부분은 規制的인 성격을 지니고 있으며 정부로부터 완전히 자유로운 시장경제는 현실적으로 존재하지 않는다. 그것은 시장이 불완전한 경우가 많은 데다 현실

적으로 정부개입의 기준도 분명하지 않기 때문이기도 하지만 정부 관료제의 팽창지향적인 속성도 일익을 한 결과로 볼 수 있다. 특히 중앙집권적 전통이 강하고 정부주도하에 경제발전을 이룬 한국에서는 정부가 광범한 영역에서 시장기구의 작동을 조절하는 다양한 規制裝置를 적극적으로 운용해 왔다. 이렇게 볼 때 規制緩和는 市場原理의 適用을 확대하는 결과를 가져오게 될 것이다.

최근 國際競爭力의 提高와 관련하여 規制를 緩和해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이는 불필요한 規制가 많을 뿐만 아니라 원칙적으로 필요한 規制라고 하여도 너무 정밀하거나 경직적이어서 불합리한 요소가 많다는 인식을 반영하는 것이라 할 수 있다. 불필요한 規制, 순기능보다 역기능이 많은 規制, 社會的 便益보다(순용비용을 포함한) 社會的 費用이 큰 規制 등은 당연히 폐지되어야 한다. 물론 規制가 필요한 부문에서는 기존의 規制裝置가 있다면 이를 발전시키고 없다면 새로운 規制를 도입해야 할 것이다. 이러한 대원칙에는 異論이 있을 수 없다.

廢棄되어야 할 規制와 縮小 또는 合理化되어야 할 規制를 선별하는 문제에 대해서는 일반론 이상으로 자세하게 논하기는 어렵다. 그러나 정작 어려운 문제는 規制의 緩和를 실행에 옮기는 일이다. 그것은 規制의 廢止나 縮小가 公共部門의 役割範圍를 좁히기 때문에 공공부문 종사자의 사적인 이익과 모순관계에 있는 것이 보통이기 때문이다. 구체적으로 말하면 規制의 縮小는 정부 내의 일자리와 승진기회를 줄이게 될 것이며, 많은 경우에 公務員의 權力基盤과 地代追求 機會를 박탈하게 될 것이다¹⁹⁾.

따라서 효과적인 規制改革을 위해서는 반대세력의 저항을 극복하는 일이 무엇보다 중요하다. 특히 불합리하거나 과도한 규제의 폐

19) 규제축소의 반대세력에는 규제장치로 인하여 지대를 얻는 민간부문의 이익집단도 포함될 수 있다. 이 경우에도 규제장치를 유지하고 운용하는 주체인 공직자가 지대의 분할에 참여할 수도 있다.

해를 설득력 있게 밝힘으로써 規制縮小의 當爲性을 국민들로부터 인정받고 저항세력을 설복할 수 있어야 한다. 이때 중요한 것은 政治指導者가 신념을 가지고 정부 안팎의 이익집단의 저항을 극복할 수 있는 강력하고도 지속적인 리더십을 발휘하는 일이다. 중요한 것은 規制縮小의 與否가 아니라 規制縮小의 方法이라는 것이다²⁰⁾.

4. 政策決定의 改善

政府中心的, 中央集權的 文化가 지배하고 참여민주주의가 발달하지 않은 한국에서는 정부가 핵심적인 정책관련 정보를 독점하거나 정책결정 과정이 공개되지 않는 경우가 많다. 정책결정이 소수의 정책담당자에 의해 독점될 때 정책에 대한 비판은 원천적으로 봉쇄되거나 무력화되기 쉽다. 또한 정책이 정책담당자의 검증되지 않은 個人的인 信念이나 行政便宜에 따라 좌우되거나 公益보다는 特定集團의 利益을 중시하여도 비판의 대상이 되지 않을 수도 있다. 정책결정과정의 폐쇄적이어서 정책이 장기적이고 근본적인 처방보다는 임시방편적인 대증요법에 치우치고, 經濟原理보다는 政治的인 力學關係에 좌우되는 일이 많아지게 되는 것도 심각한 문제이다.

정책의 질을 높이기 위해서는 정책결정 과정을 개방하고 정책관련 정보를 국민에게 널리 공개하는 것이 매우 중요하다²¹⁾. 정책결정과정의 공개는 官僚와 政治人이 공개적으로 정책을 논의하는 것뿐만 아니라 중요한 政策決定 過程에 民間部門의 專門家와 一般市民이 參與할 수 있는 문을 활짝 연다는 것을 의미한다. 정책결정과정의 개방은 정책결정에 걸리는 시간과 비용을 늘리겠지만 보다 많은 정보를 정책형성에 투입함으로써 정책의 질을 높이고 정책에 대한

20) 이러한 관점에서 규제개혁은 민영화와 많은 공통점을 지니고 있다.

21) 물론 국가안보와 같이 중요한 공익이나 개인의 정당한 비밀은 당연히 보호되어야 한다.

사회적 합의도를 높임으로써 정책의 성과를 높일 수 있는 장점도 있다. 종합적으로 보면 한국은 정책결정 과정을 공개함으로써 얻는 이익이 현행의 폐쇄적인 제도와 관행을 유지하는 것보다 유리할 것이다.

政策關聯 情報의 公開은 民間部門의 專門家나 정책결정에 직접 관여하지 않는 정부부서의 공직자뿐만 아니라 일반국민이 정책관련 정보를 공유함으로써 정책결정 과정의 책임성을 높이고 政策의 質과 궁극적으로 政策의 成果를 높이는 데 유용한 자극이 될 것이다. 정보의 공개는 일련의 善循環의 시발점이 될 수 있는 것이다²²⁾. 반면 정부에 의한 정책관련 정보의 독점은 정책결정 과정의 폐쇄성과 상승작용을 일으켜 정보에 대한 사회적 수요를 줄이고 정책에 긴요한 정보의 수집활동도 약화시킬 수 있다. 정책관련 정보의 부족은 정책의 성과를 평가하기 어렵게 하고 그 결과 정책담당자나 사업시행부처는 정책이나 부처의 성과에 대해 책임을 지지 않아도 되기 때문에 情報保安, 質 낮은 政策, 情報不足, 낮은 責任性, 낮은 成果로 이어지는 惡循環은 계속될 수 있는 것이다.

잘못된 정책은 아무리 잘 집행해도 높은 성과를 낼 수 없다. 정책의 질을 높이는 것은 정부의 성과를 높이기 위한 전제가 되는 것이다. 질 높은 정책을 만들기 위해서는 정책결정 과정에 관한 여러 가지 조건이 갖추어져야 한다. 공무원을 대상으로 한 본 연구의 여론조사에 의하면 “政府政策의 質을 높이기 위한 政策決定 過程의 改

22) 같은 맥락에서 행정부와 국회 사이의 정보의 비대칭을 생각해 볼 수 있다. 대부분의 나라에서 행정부가 의회보다 더 많은 정보를 가지게 되는 것이 일반적이며, 특히 대통령중심제를 택하고 있는 한국의 경우 국회가 행정부에 버금가는 수준의 정보를 보유하는 것은 현실적으로 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 행정부를 독려하고 견제해야 할 국회가 필요한 정보를 충분히 보유하지 못한다면 이는 심각한 문제라 할 수 있다. 이러한 관점에서 미국의 CBO(Congressional Budget Office)와 같은 기관을 국회에 설치하는 것이 좋을 것이며 감사원과 국회의 관계에 대해서도 재검토할 필요가 있다.

編에서 중요한 것이 무엇인가”라는 질문에 대하여 정보의 공개를 통해 정책의 타당성이 객관적으로 평가될 수 있게 해야 한다는 항목에 찬성하는 응답이 36.9%로 가장 많았다. 이는 공무원 자신들도 폐쇄적인 정책결정 과정이 정책의 질을 떨어뜨린다는 사실을 인정하고 있음을 뜻한다.

또한 部處間 政策調整(22.5%)과 公務員의 力量 向上(16.5%)의 필요성을 인정하고, 公聽會(11.2%)와 政策實名制(7.5%) 등에 대해서도 긍정적인 반응을 보이고 있는데, 이는 공무원들이 정책의 질을 높이는 데 상당히 긍정적인 관심을 지니고 있음을 나타내고 있다. 그러나 外部專門家の 活用に 대한 지지는 불과 4.2%에 불과하여 정보를 공개하고 공무원의 자질을 높이며 정책결정 과정을 개선하는 것은 수용할 수 있지만 정책결정권은 양보하기 어렵다는 입장을 보이고 있다. 이러한 공무원사회의 분위기는 외부전문가에 대한 불신 때문일 수도 있지만 정책결정 과정의 쇄신을 위해 극복되어야 할 公務員社會의 閉鎖性과 排他性을 보여주는 것일 수도 있다.

5. 豫算管理의 合理化

한국은 통제에 편리한 항목별 예산제도를 중심으로 예산을 운용하고 있지만 예산집행의 성과를 예산의 투입에 연계하는 노력은 매우 미흡하다. 예산담당관의 주된 관심사는 豫算의 執行結果 事業目的의 效果的으로 달성되고 비용에 상응하는 사회적 가치가 창출되도록 하는 것이 아니라 예산이 규정에 맞게 집행되도록 하는 것이다. 규정의 준수 자체는 물론 나쁜 것이 아니다. 그러나 규정이 지나치게 자세하고 관리자에게 재량의 여지가 없을 때 硬直的인 規程의 運用은 社會的 損失을 발생시킬 위험이 높다. 한국의 예산제도는 바로 이러한 결함을 지니고 있다.

豫算過程은 보통 編成, 審議, 執行, 決算의 네 단계로 구분하는데 우리나라의 경우 집행에 대한 사후관리는 매우 허술하게 이루어지고 있다. 특히 國會의 決算審議는 3~4일에 끝나는 것이 관행으로 되어 있는데 이는 國會가 예산의 집행에 대한 사후관리에 별 관심이 없다는 것을 의미한다. 아무리 유능한 국회의원도 3~4일간의 決算審議로는 예산집행의 결과나 효과를 제대로 이해하기는 어렵다. 國會가 이와 같이 예산의 집행결과나 정부사업의 성과에 대해 무관심한 것은 國會의 役割과 政府事業의 事後點檢 및 評價의 중요성에 대한 인식부족과 결산에 많은 시간과 노력을 투입하는 것이 政治적으로 큰 이득이 되지 않는다는 판단 때문일 것이다.

문제는 결산심의나 정부사업의 사후 평가에만 있는 것이 아니다. 行政部가 編成한 豫算의 내용을 제대로 이해하고 국가경영의 관점에서 평가하기 위해서는 國會가 行政部에 버금가는 전문성을 지니고 있어야 함에도 불구하고 國會에는 이러한 역할을 담당할 전문인력이 없다. 뿐만 아니라 예산심의를 담당하는 핵심위원회인 豫算決算特別委員會는 이름 그대로 상설위원회가 아닌 특별위원회이기 때문에 위원들의 전문성이 축적될 기회가 제한적이다. 한국과 같이 대통령제를 택하고 있는 미국의 경우와 비교하더라도 한국 國會의 예산기능은 매우 취약한 것으로 볼 수 있다.

예산회계체제도 문제이다. 금전출납부 방식의 회계로는 정부의 재정상태를 정확하게 파악하기 어려운 것은 물론 사업의 비용을 정확하게 인식하기도 불가능하다. 또한 單一年度 中心의 會計制度이기 때문에 다년간에 걸친 사업의 타당성에 대한 분석이 어렵고 회계연도 사이의 資源配分의 合理性이 낮아질 위험이 높다. 단일연도 중심의 예산회계제도 아래에서 다년도사업이 채택되게 하기 위하여 첫 사업연도에 소요되는 예산액을 적게 계상하는 것은 고전적인 방법이다. 결국 예산회계체제의 결함으로 인하여 정부사업에 대한 자원배분이 효율적으로 이루어질 수 없게 되는 것이다.

豫算制度의 合理化를 위해서는 항목의 세분을 피하고, 예산의 전용과 회계연도간의 이월을 용이하게 하여 현행 예산제도의 경직성을 완화하는 것이 필요하다. 또한 成果中心의 豫算運營을 도모하고 特別會計와 基金을 縮小하여 예산통합의 원칙에 충실함으로써 예산 운용의 效率性을 높이는 것도 중요한 과제이다. 예산 운용의 신축성을 높이기 위한 노력은 절차의 준수보다는 성과의 극대화에 초점을 두고 사후관리를 강화하는 노력과 균형을 이루어야 한다. 같은 맥락에서 국회의 예산기능을 강화하는 것도 필요하다. 끝으로 豫算會計體系를 現金主義 單式簿記에서 發生主義 複式簿記로 전환하고, 다년도예산제도를 도입하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

설문조사에 참여한 공무원들의 생각도 앞의 결론과 대체로 부합되는 것으로 보인다. 특히 경직적인 균형예산의 관념으로부터의 탈피(29.2%)와 豫算運用의 自律權 擴大(27.6%)에 찬성하는 의견이 압도적으로 많아 예산의 신축적 운용을 강조하고 있다. 흥미있는 것은 예산편성기구를 대통령이나 국무총리 직속으로 이관해야 한다는 의견이 17.8%나 된다는 것이다. 이러한 조직개편은 대통령이나 국무총리의 권한 강화보다는 예산편성기구의 위상을 높임으로써 부처간의 견조정을 쉽게 할 수 있다는 판단에 근거하고 있는 것으로 보인다. 한편 國會의 豫算決算審議 強化(7.7%)와 特別會計와 基金의 縮小(5.5%)는 그리 중요하지 않는 것으로 보고 있는데 이는 경제원리보다는 예산의 政治的 측면에서 쉽게 이해할 수 있는 반응이다.

6. 政府組織의 改編

政府生産性을 높이기 위해 필요한 조건에 대해서는 많은 연구가 이루어지고 있다. 연구결과는 생산적인 정부가 갖추어야 할 여러 가지 요건으로 집약될 수 있다. 예를 들어 Osborne and Gaebler (1993)는 企業家的 政府(entrepreneurial government)는 觸媒的인

며²³⁾, 共同體가 主人이 되고, 競爭의이며, 目的指向的·結果指向的·顧客中心的·企業家的이며, 事前에 對備하고, 分權的이며, 市場指向的이어야 한다고 주장하고 있다²⁴⁾. 이는 현존하는 대부분의 정부와 그 역할, 구조, 행태가 판이하게 다른 종류의 정부를 묘사하고 있는 것으로 볼 수 있다.

정부조직도 다른 조직과 마찬가지로 유기체적인 특징을 지니고 있어 변화하는 역할과 환경에 기민하게 대응하지 않으면 생존과 발전이 어렵다. 이는 경제발전과 사회변화에 따라 정부의 역할과 행태도 달라질 필요가 있음을 의미한다. 대부분의 정부조직은 산업사회의 구조와 체질을 지니고 있는 데 비해 社會는 情報化社會에 進入하고 있다. 따라서 情報化時代가 요구하는 정부가 되기 위해서는 정부의 조직이 근본적으로 달라져야 한다. 낡은 정부조직을 그대로 두고서는 새로운 역할과 행태를 기대할 수 없기 때문이다.

유기체로서의 정부조직은 긴 시간에 걸쳐 나라마다 처한 상황에 따라 서로 다른 모습으로 변화해 갈 것이다. 한국의 정부조직은 어떻게 변화해야 좋은지를 판단하기는 어렵다. 그러나 우선 정부의 역할 중에서 民間部門의 成長과 成熟을 감안하여 시장개입적인 부분은 대폭 줄여야 한다는 시대적 요청을 받아들여 政府組織에 반영하여야 할 것이다. 둘째는 정부의 운영이 비효율적이며 정부가 오히려 사회발전의 걸림돌이 되고 있다는 비판을 겸허히 받아들여 정부운영의 效率性和 效果性を 높이고 불필요한 기능을 대폭 축소해야 할 것이다. 이와 관련해서는 특히 政府組織을 改編하여 規制縮小를 뒷받침하고, 成果中心의 管理가 이루어지도록 정부중심에서 수요자 중심으로 정부조직을 개편해야 할 것이다.

23) 원문은 Catalytic Government : Steering Rather Than Rowing인데 정부에 의한 서비스의 직접적인 공급보다는 정부의 의사결정기능을 강조하는 의미이다.

24) 이는 Osborne and Gaebler(1993)의 10개 章의 제목에서 인용한 것이다.

셋째, 中央政府와 地方自治團體의 役割分擔 調整에 따른 組織整備가 필요하다. 이는 물론 역할분담의 조정을 전제로 하는 것인데, 우선적으로 고려되어야 할 부문은 初·中等 教育, 治安, 環境, 社會福祉, 中小企業, 地域開發 등이다. 넷째, 지방자치가 정착될 수 있도록 地方自治團體에 대한 경직적이고 세세한 規制와 統制를 廢止하고 자율을 허용하는 대신 결과에 대해 책임지도록 하는 방향으로 권한과 책임 그리고 재원배분의 조정이 이루어져야 할 것이다. 권한과 책임의 하부 이양은 중앙정부와 지방자치단체의 관료제 내부에서도 폭넓게 추구되어야 할 것이다.

다섯째, 政府의 組織은 情報化時代의 經營方式을 적극 수용하는 방향으로 달라져야 한다. 특히 情報化時代의 정부는 정보의 수집, 처리, 관리, 활용하는 능력을 제고하여 양질의 다양한 서비스를 저비용으로 신속하고 편리하게 제공할 수 있어야 한다. 한국에서는 비록 사회전반에 컴퓨터의 사용이 보편화되고 있지만 政府經營은 아직도 情報化時代와는 거리가 멀다. 선진국에서는 이미 전자정부(electronic government)를 만든다는 구호 아래 정부의 사업과 조직구조의 개편이 이루어지고 있음에 유의할 필요가 있다²⁵⁾. 정부의 조직개편은 公企業 民營化, 市場原理의 適用 擴大, 人事制度와 豫算制度의 改革 등을 뒷받침하기 위해서도 필요하다.

여론조사에 의하면 정부조직개편에 대한 공무원들의 생각도 기본적으로는 비슷한 것으로 보인다. 특히 정부조직개편은 중앙정부 전체에 대하여 대폭적으로 이루어져야 한다는 의견이 압도적(43.7%)이었으며, 정부조직개편의 기본방향에 대해서도 정부조직을 축소개편하면서 部處間 役割分擔을 조정해야 한다는 견해가 지배적(44.5%)이었다. 이러한 반응은 정부의 조직이 오랫동안 근본적인 재점검 없이 팽창일변도의 길만 걸어 왔으며 역할분담의 내용도 현실에 잘 맞지 않는다는 사실을 반영하는 것으로 풀이된다.

25) Al Gore(1993), pp. 112~117.

7. 人事管理制度의 改編

인사관리제도의 개편은 조직개편과 함께 정부개혁을 구체적으로 뒷받침하는 역할을 맡아야 한다. 무엇보다 成果指向的이고 官僚利益을 追求하기보다는 國民에게 奉仕하는 정부가 되기 위해서는 공직자의 이익과 국민의 이익이 일치하도록 유도하는 장치가 있어야 한다. 그러나 현행 인사제도는 과도한 신분보장으로 생산성이 낮은 공무원들을 해고하는 것은 물론 부처간의 원활한 인력재배치도 어렵게 되어 있다. 이러한 제도는 공무원에게는 유리하고 납세자인 국민에게는 불리한 제도이다. 극단적으로 공무원이 公益보다는 私益만을 염두에 두고 일한다면 국민을 위한 정부가 되기는 원천적으로 불가능한 것이다.

공무원에 대한 철저한 신분보장은 공무원을 관료제 안팎의 부당한 압력으로부터 보호함으로써 오로지 公益만을 위해 공무를 수행할 수 있도록 하는 데 목적이 있다. 이는 기본적으로 법관의 신분을 보장함으로써 법관이 양심에 따라 공정한 재판을 하기를 기대하는 것과 같은 이치이다. 이러한 견해는 외부의 압력만 없다면 공직자는 충실하게 公益을 수호할 것이라는 가정하에서만 타당하다. 그러나 현실적으로 공무원은 公益을 위해 일하기도 하지만 私益에도 무관심할 수 없는 존재이기 때문에 대리인 문제에 대한 대책이 있어야 한다. 공무원에 대한 과도한 신분보장은 대리인 문제를 더욱 심화시킬 수 있음에 특별히 유의할 필요가 있다²⁶⁾.

대리인 문제는 기본적으로 대리인의 행동을 감독하는 것이 어렵

26) 정부 내의 대리인 문제는 단순한 이론적인 가능성이 아니라 실제로 매우 심각한 문제이다. 본 연구의 여론조사에서 “우리 정부가 안고 있는 가장 중요한 문제는 무엇인가”라는 질문에 대해 공무원의 50.4%가 국민을 위해 일하기보다는 정치인과 특정부처의 이익을 위해 일하는 것이라고 응답하였다. 그 외에 정책의 질이 낮아 많은 돈을 쓰면서도 기대한 효과는 얻지 못하는 것이라는 응답이 28.6%, 관료와 정치인이 국민을 위한다는 인식이 없고 국민 위에 군림하려 하는 것이라는 응답이 11.6%였다.

기 때문에 발생하는 것이다. 따라서 대리인 문제를 완화하기 위해서는 보통 대리인에 대한 보상을 대리인의 성과에 연계함으로써 유인을 제공하는 방법을 사용한다. 공무원의 경우에도 公益을 희생하면서 私益을 추구하는 행동을 적발하는 것이 어렵기 때문에 대리인의 문제가 중요한 관심사가 된다. 정부부문의 대리인 문제를 해소하기 위해서는 民間部門에서와 같이 공무원 개인이나 부서의 성과를 보상에 연결하는 장치를 마련하는 것이 필요하다. 보상을 성과에 연계하는 것은 정부개혁의 기본 원칙인 結果中心, 成果中心의 政府管理와도 잘 조화되는 것이다.

최근 政府生産性에 대한 비판이 쏟아지고 있는 데에는 공무원이 신분보장의 장막 뒤에서 公益보다는 私益 추구에 급급하고 있다는 인식도 한몫을 하고 있다. 이는 공무원의 신분보장제도의 목적과는 전혀 다른 부작용으로서 적극적인 대책이 필요한 현상이다. 政府生産性을 높이기 위해서는 불필요하거나 비용에 비해 효과가 적은 업무는 과감히 정비하고 생산성이 낮은 공무원에 대한 과도한 신분보장은 철폐하는 것이 효율과 형평의 원리에 맞는다. 따라서 과도한 身分保障을 廢止하고 政府人事制度를 柔軟하게 만드는 것이 필요하다.

인사관리제도의 유연성을 위해서는 임용뿐만 아니라 보직, 승진, 보수의 신축성도 필요하다. 직급이 동일하다고 해서 책임의 경중과 업무량에 관계없이 보수가 동일하거나, 능력과 업적에 관계없이 보직과 승진이 결정된다면 適材를 適所에 배치할 수 없는 것은 물론 위험을 부담하면서 열성적이고 창의적으로 일하려는 동기를 유발할 수 없다. 유연한 인사관리제도를 확립하기 위해서는 성과와 보상을 연계한다는 원칙이 확립되어야 하며, 모든 공무원은 물론 일반국민도 이를 이해하고 있어야 한다.

인사제도의 개혁은 다른 개혁과 독립적으로 이루어질 수 있는 것이 아니다. 우선 成果中心의 人事制度가 의미를 지니기 위해서는

재량의 폭이 넓어져야 한다. 공직자가 재량을 갖지 않는 부문에서는 규칙에 따라 행동할 수밖에 없기 때문에 결과에 대해 책임을 진다는 것은 무리가 있다²⁷⁾. 이는 곧 권한과 책임의 하부 이양을 의미하며 이를 뒷받침하는 조직과 예산운용의 변화를 필요로 한다. 이때 발생할 수 있는 문제는 管理의 伸縮性과 中央統制의 必要性 사이에 調和를 이루는 것이다.

한국의 중앙정부는 총무처 기능의 일부를 각 부처로 분산하고 지방자치단체의 인사에 대한 중앙정부의 통제를 완화하는 방향을 모색할 필요가 있다. 그러나 이는 중앙통제의 필요성을 부인하는 것이 아니라 개별부처나 地方自治團體의 自律性을 擴大하면서 중앙의 통제는 필요한 최소한에 그치게 한다는 뜻이다. 예를 들면 총무처는 각 부처의 인원이나 인건비의 총량을 통제하고 나머지는 인사의 기본원칙 범위 안에서 부처의 장이 자율적으로 결정할 수 있게 하는 것이다. 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제나 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 통제의 경우에도 마찬가지이다.

정부의 인력관리는 경직적일 뿐만 아니라 매우 폐쇄적으로 이루어지고 있다. 政治的 任用이 가능한 극소수의 경우를 제외하면 민간 전문가가 정부의 관리직을 맡을 수 있는 기회는 거의 없으며, 부처간의 인사교류도 극히 적다. 또한 외부 전문가의 의견이 정책결정과정에서 반영될 수 있는 기회도 제한되어 있다. 정부운영과 정책결정이 폐쇄적인 부처간의 장벽속에서 과잉신분보장을 받고 있는 관료에 의해 독점되고 있는 것이다. 경직적이고 폐쇄적인 인사제도는 결국 정책의 질과 정부사업의 성과를 떨어뜨리고 政府官僚制를 公益을 추구하기보다는 偏狹한 官僚利益을 追求하는 클럽으로 만들 위험이 있다. 개방적인 인사관리는 관료제의 목적을 公益에

27) 공무원이 재량을 가지고 관리할 수 있는 사업의 성과에 대해서만 책임을 지는 것이 타당하다. 따라서 사업의 성과와 보상 사이의 연계는 하위직보다는 관리직에 적용하는 것이 용이하다.

일치시키고, 정부의 대표성을 높이며, 정부부처간은 물론 政府部門과 民間部門 사이의 교류를 통해 政府서비스의 質을 높이는 데 유리할 것이다.

인사관리에 관한 공무원 여론조사 결과에는 낙관적인 요소와 비관적인 요소가 섞여 있었다. 우선 생산성 제고를 위해서는 봉급인상과 승진을 통한 사기진작이 중요하다고 생각하는 사람이 32.3%로 가장 많았다. 이러한 반응은 공무원사회가 정체되어 있음을 나타내는 것으로 보이지만 봉급인상과 승진이 구체적으로 어떻게 생산성제고에 기여하게 되는지는 분명하지 않다. 반면 외부 專門人力의 積極的 活用(25.2%), 과도한 신분보장의 축소와 實力爲主의 人事制度(24.7%), 採用, 昇進, 補職의 伸縮性 提高(15.2%)에 대한 긍정적인 반응도 적지 않아 인사제도의 발전에 희망은 있다고 할 것이다.

V. 맺는 말

韓國의 政府生産性이 낮다는 평가에는 일부 공직자를 포함하여 많은 사람이 동의하고 있다. 따라서 당면과제는 그 원인을 규명하고 생산성 제고 방안을 마련하는 일이다. 그런데 政府生産性이 낮다는 사실을 政府生産性의 절대적 수준에 대한 정확한 지표를 사용하여 확인하기는 어렵다. 그러나 韓國의 政府生産性이 낮다는 사실은 국제비교나 民間部門과의 비교에서 충분히 확인되었다고 볼 수 있기 때문에 본 연구에서는 자세히 논하지 않았다. 그 대신 政府生産性을 떨어뜨리는 요인을 식별하고 政府生産性의 提高 可能性을 확인함으로써 政府生産性의 提高가 현실적인 과제임을 보이고자 하였다.

韓國의 政府生産性이 낮은 이유는 관점에 따라 여러 가지 방법으로 정리할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 정부의 활동을 궁극적으로 社會福祉를 높이기 위한 일종의 생산과정으로 인식하고, 정부의 生産性은 社會福祉 極大化를 목적으로 하는 정부의 성과를 나타내는 것으로 정의하였다. 다시 말하면 정부의 생산성은 정부사업의 성과와 호환적으로 사용될 수 있으며 效率性, 效果性, 政府의 役割과 目標의 適切性을 포괄하는 개념으로 보는 것이다. 이러한 관점에서 韓國의 政府生産性이 낮은 첫번째 이유로, 정부의 관리가 요소의 투입과 절차를 중심으로 이루어지며 사업의 결과나 성과는 소홀히 한다는 것이다.

두번째 원인은 시장원리가 경시되고 있다는 것이다. 시장이 결코 완전한 것이 아니기 때문에 시장원리가 만병통치약은 아니다. 그러나 韓國經濟의 成長과 構造的 複雜性의 增大는 정부가 시장에 깊숙

이 개입하고 간섭하던 개발시대의 행태에서 하루 빨리 벗어나 민간의 自律性과 創意性을 살릴 수 있는 경제질서를 구축할 것을 요구하고 있으며, 무한경쟁을 전제로 하는 國際經濟 秩序의 개편은 이러한 체제정비를 더욱 절실하게 만들고 있다.

셋째, 정부의 생산성을 높이는 데 필요한 기본적인 정보의 생산과 활용이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 특히 정부사업의 비용과 효과를 분석하여 성과를 평가하고 자원배분의 합리성을 높이는 데 필요한 정보의 부족은 政府生産性 提高의 중요한 걸림돌이 되고 있다. 정부활동과 성과에 대한 정보의 개발과 공개는 정부로 하여금 투입과 절차중심의 관리방식에서 벗어나 결과와 성과 중심의 경영으로 전환하게 하고, 정부의 투명성을 높이고 대리인 문제를 완화하여 수요자 만족에 충실하도록 하는 효과도 지니게 될 것이다.

넷째, 政府中心的 思考와 國民에 대한 責任性 缺如가 政府生産性을 떨어뜨리는 중요한 요인이 되고 있다. 만연되어 있는 정부중심적 사고와 국민에 대한 책임성의 결여는 부분적으로 투입과 절차중심의 관리에도 원인이 있다. 이러한 제도적 요인 외에 중앙집권적 전통과 관준민비와 같은 비민주적 사고가 관료제의 폐쇄성, 경직성, 몰인격성과 상승작용을 일으킨 면도 있다.

政府生産性 提高를 위한 실천적 과제는 대부분 한국정부의 생산성이 낮은 원인에서 쉽게 도출될 수 있다. 본 연구에서 강조하는 과제는 성과와 보상의 연계 등을 통한 성과중심의 정부관리, 민영화와 規制改革 등을 통한 市場原理의 適用範圍 擴大, 정보공개와 정책결정과정의 개방 등을 통한 정책결정의 개선, 예산운용의 신속성 확대와 성과중심의 예산관리, 권한 이양과 지방화 등을 통한 정부조직 개편, 과잉신분보장의 폐지와 업무와 보상의 조화를 도모하는 人事管理制度의 改善 등이다.

政府生産性的의 提高를 위한 개혁은 어려운 일이다. 그러나 그것은

불가능한 일은 아니며 한국의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 반드시 이루어야 할 과제이다. 개혁은 다양한 이해의 상충을 수반하는 과정이기 때문에 개혁의 당위성과 현실 사이에는 엄청난 괴리가 있을 수 있음에 유의하여야 한다. 개혁의 궁극적인 목적은 국민의 이익과 국가의 발전을 위해 政府生産性을 높이는 것이다. 한편 관련 이해 당사자들의 참여와 협력이 없다면 개혁은 성공하기 어렵다. 다행인 것은 공무원들도 정부의 생산성이 낮다는 사실을 인정하고 政府生産性을 높이기 위한 정부조직의 대폭적인 축소개편, 인사제도와 예산운용의 신축성 제고, 정책결정과정의 합리화 등의 필요성에 공감하고 있다는 사실이다.

參 考 文 獻

- 유일호, 「공공부문 생산성 제고를 위한 예산제도의 개선」, 『국제경쟁력 강화를 위한 공공부문의 생산성 제고』, 개원 4주년 기념 심포지엄 논문집, 한국조세연구원, 1996. 8.
- 재무부, 『韓國稅制史(下)』, 1979.
- 황성현, 「21세기에 대비한 재정정책방향과 정부생산성의 제고」, 『21세기 경제장기구상』, 공개공청회, 한국개발연구원, 1996. 6.
- Baker, W. V., “Performance Measurement in Taxation : The Revenue Canada Experience,” Paris : OECD, 1994.
- Bouckaert, Geert, “Public Productivity in Retrospective,” Marc Holzer(ed.), *Public Productivity Handbook*, New York : Macel Pakker Inc., 1992.
- Breton, Albert, *Competitive Government : An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge University Press, 1996.
- Drucker, Peter E., *Post-Capitalist Society*, New York : Harper Collins Publishers, 1993.
- _____, *Managing in a Time of Great Change*, New York : Truman Talley Books, 1995.
- Gillespie and Bob Schellhas(eds.), *Contract with America : The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey, and the House Republicans to Change the Nation*, Times Books, 1994.
- Gore, Al, *From Red Tape to Results : Creating a Government That Works Better & Costs Less*, Report of the National Perform-

- ance Review, U.S. Government Printing Office, 1993.
- Holzer, Marc, "Competitive Government : Reconsidering Productivity Paradigms-Competition as an Alternative to Privatization," 『국제경쟁력 강화를 위한 공공부문의 생산성 제고』, 개원 4주년 기념 심포지엄 논문집, 한국조세연구원, 1996. 8.
- International Institute for Management Development(IMD), *The World Competitiveness Report 1996*, 1996.
- Morgan, Philip(ed.), *Privatization and the Welfare State : Implications for Consumers and the Workforce*, Dartmouth Publishing Co., 1995.
- OECD, *Performance Management in Government : Performance Measurement and Result-oriented Management*, OECD Occasional Papers, No. 3, Paris, 1994a.
- _____, *Performance Measurement in Government : Issues and Illustrations*, OECD Occasional Papers, No. 5, Paris, 1994b.
- _____, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, 1995a.
- _____, *Budgeting for Results : Perspectives on Public Expenditure Management*, Paris, 1995b.
- _____, *Responsive Government : Service Quality Initiatives*, 1996.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Plume, 1993.
- Parkinson, C. Northcote, *Parkinson's Law*, New York : Ballantine Book, 1957.
- Wildavsky, Aaron, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd ed., Harper Collins Publishers, 1992.

〈abstract〉

Conceptual Framework and Current Problems to Improve the Productivity of Public Sector

The productivity of the government can be defined as the outcome of the government in their services for the purpose of maximizing social prosperity, since an activity of the government is basically a production process to promote the social prosperity. Thus, the productivity of the government can be compatible with the outcome, and it includes the efficiency, effectiveness, and appropriateness of its role and purpose conceptually.

The reasons for low productivity of Korean government can be summarized as the followings. First, the government is focusing only on the inputting and processing of resources, but the output and result of their performance. Second, the principle of "Market" is negligent. Third, primary information to improve the government's productivity is rarely produced and used. Fourth, the government oriented minded and lack of responsibility toward the people are major reasons for the low productivity.

Therefore, recommended approaches to increase the government's productivity are summarized as the followings. First, the management system of the government should take a result-oriented approach through matching outcomes with rewards, and the market principle should be applied more broadly with privatization and policy reform. The improvement of decision making process should be made through publicize the information and policy-making process. The flexibility of the budget should be broader, and a result-oriented budget system should be implicated. Finally, the government's organizational structure can be improved through the transferring authority to local government, and excessive protection law for government officials should be abolished.

第 3 篇

公共部門 生産性 提高를 위한
公務員意識 設問調査

林 周 瑩*

* 韓國租稅研究院 研究委員

〈국문요약〉

본 연구에서는 公共部門 生産性 提高에 대한 현직 公務員들의 意識을 살펴보기 위하여 18개 중앙부처와 12개 외청에 재직하고 있는 612명의 公務원을 대상으로 한 설문조사결과를 분석하였다. 설문조사는 1996년 12월 말에 시작되어 1997년 1월말에 완료되었다.

一般公務員에 대해서는 정부생산성이라는 概念에 대한 認識, 公務원들이 현재 담당하고 있는 業務에 관한 生産性 意識, 政策決定過程의 改善과 行政電算化을 위한 意見 등을 조사하였으며, 豫算擔當 公務員에 대해서는 豫算制度의 改善方案에 대한 의견을, 그리고 調達擔當 公務員에 대해서는 調達制度의 改善方案에 대한 의견을 추가적으로 조사하였다.

그 결과 주목되는 것은 다음과 같다.

政府生産性 提高를 위한 가장 중요한 과제로서 조사대상 公務원 중 29.9%는 “公務원의 資質向上과 外部 專門人力의 活用”, 29.2%는 “部處利己主義와 無事安逸主義 克服”이라고 응답하였다. 또한 정책결정과정의 개선을 위해서는 “정보의 공개를 통해 政策의 妥當性이 客觀적으로 評價될 수 있게 해야 한다.”는 응답이 36.9%로서 가장 많았다. 마지막으로 政府行態의 가장 큰 문제점으로는 과반수인 50.4%의 公務원이 “국민을 위해 일하기보다는 政治인과 特定部處의 利益을 위해 일하는 경우가 많다”는 점을 지적하였다.

I. 序 論

1. 設問調査의 必要性

公共部門의 生産性 提高에 있어서 公共部門 從事者는 生産性 向上의 客體인 동시에 主體이다. 따라서 生産性 向上을 위한 制限 노력은 國民 一般의 問題意識뿐만 아니라 公共部門 從事者들의 의견이 매우 重要하게 作用한다. 따라서 과연 公共部門 從事者들은 生産性에 問題點을 느끼고 있는지 아니면 나름대로 最善을 다하고 있어 그 必要性이 없다고 判斷하는지를 알아보는 것은 그 重要性을 떠나 이 部門의 研究者들에게 크나큰 흥미를 느끼게 하는 部門이다.

이 연구에 있어서 公共部門 從事者들의 견해가 重要한 것은 이에 그치지 않는다. 가령 國民 一般이 어떤 特定 方向으로의 生産性 提高가 이루어져야 한다고 믿는다 할지라도 현실은 복잡다기하기 때문에 그 실현이 쉽지 않다. 또한 동일한 方向하에서도 제시될 수 있는 구체적인 實踐方案은 천차만별일 수 있다. 公共部門의 從事者들은 누구보다도 본인이 담당하고 있는 분야의 問題點과 複雑한 현실을 잘 체득하고 있다. 따라서 이들의 축적된 지식과 經驗을 토대로 하지 않은 生産性 提高의 노력은 매우 비싼 비용을 지불하게 되거나 失敗할 가능성이 큰 것이다. 이러한 觀點에서 公共部門 從事者에 대한 設問調査는 그 必要性이 인지될 수 있다.

그러나 이러한 문제들에 대하여 公共部門 從事者 전체의 견해를 물어 보는 것은 물리적으로 불가능하다. 또한 廣範圍하고 다양하게 존재하는 公共部門의 개별조직에 대하여 設問調査를 실시하는 것도

매우 어려운 작업이다. 한정될 수밖에 없는 표본의 크기에 비하여 분포의 散開範圍가 지나치게 넓기 때문이다.

따라서 본 設問調査는 中央部處의 공무원들만을 대상으로 실시하기로 하였다. 또한 우리 公共部門의 구성상 중앙부처의 生産性은 전체 公共部門의 生産性 향상으로 직접 연계되어 있다. 그러므로 中央部處의 生産性 沮害要因들과 改善方案들은 전체 公共部門과 사실상 동일한 성격을 지닌다고 보아도 큰 무리는 없다고 판단된다. 나아가 調査對象을 中央部處의 공무원에 국한하는 것은 또 다른 측면에서 重要性을 지니고 있다. 그것은 현재와 같이 공공부문 의사결정의 대부분이 중앙부처에 의존하는 상황에서 중앙부처 정책담당자들은 사실상 生産性 향상의 실체로 작용하기 때문이다. 따라서 中央部處 公務員들의 問題意識과 개선의지 정도를 가늠하는 것은 바로 전체 公共部門 生産性 提高作業의 내용과 實現 可能性을 판단할 수 있는 하나의 기준이 될 수 있다고 생각된다.

2. 設問調査의 方法과 對象

본 設問調査는 1996년도 12월 말에 일제히 실시되어 다음해 1월 말에 완료되었다. 調査對象으로는 재정경제원, 통일원, 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 교육부, 문화체육부, 농림부, 통상산업부, 정보통신부, 환경부, 보건복지부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부, 총무처, 과학기술처의 18개 中央部處와 조달청, 국세청, 관세청, 통계청, 경찰청, 병무청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 철도청, 해양경찰청, 기상청의 12개 외청에 대하여 실시되었다. 이 외에도 大統領秘書室, 총리실, 감사원, 공보처 등의 機關이 存在하고 있으나 이번 調査에서는 일단 제외하였다.

본래 계획된 設問調査의 對象은 각 부처·청별로 24명씩으로 총 720명이었으나 짧은 調査期間으로 말미암아 全體가 아닌 612명분

이 회수되었다¹⁾. 각 機關別 회수율은 특정한 한두 기관을 제외하고는 거의 비슷한 水準을 보이고 있다. 調査는 재정경제원 예산실 예산정책과가 주관하여 개별 부처를 담당하고 있는 豫算室 내의 각 과를 통하여 해당 부·처·청으로 보내 작성한 후 다시 豫算室로 회수하는 방식을 통하였다²⁾.

本 調査는 調査의 특성을 제대로 反映하기 위하여 직급이나 보직에 제한없이 전체 집단을 對象으로 실시되었으나 연구수행자들의 요구에 의하여 一般公務員 외에 豫算分野와 調達分野 公務員은 각 機關別로 반드시 포함되도록 하였다. 電算職의 경우 현재 별도의 직능으로 존재하고 있으나 본 연구의 과제 중 하나인 정보화 부문은 電算職 專門人力이 아닌 一般公務員을 대상으로 하고 있다는 점을 勘案하여 특별히 포함시키지 않았다. 이 외의 특정 직종도 동일한 이유에서 반드시 포함시키는 對象에서 제외되었다. 다음 절에서는 본 設問調査 對象 公務員의 分布上의 특성을 보다 자세히 살펴보기로 한다.

3. 調査對象 公務員의 特性

표본에 속한 調査對象 公務員의 보다 자세한 特性은 다음과 같다. 우선 調査對象 公務員을 직급별로 살펴보면, 6급 주사가 36.1%로 가장 많았고, 5급 사무관이 24.4%, 7급 주사보가 21.2%였다. 서기관 이상의 고위공무원은 13.3%이었다. 職級을 基準으로 調査對象 公務員의 特性을 살펴보면 다음 <表 3-1>과 같다.

調査對象 公務員을 學歷別로 구분해 보면 ‘대졸’이 가장 많은 65.2%

-
- 1) 이는 결국 85%의 회수율을 의미하는데 기존의 설문조사 가운데에서는 매우 높은 회수율이다.
 - 2) 본 조사의 높은 회수율을 가능하게 해준 예산실 관계관들의 노고에 다시 한번 감사를 표한다.

〈表 3-1〉 人的事項 - 職級

(單位:명, %)

	응답자수	서기관이상	사무관	주사	주사보	연구사	무응답
전 체	(623)	13.3	24.4	36.1	21.2	3.2	1.8
일 반 공 무 원	(516)	13.3	24.0	36.0	21.5	3.1	1.9
예 산담당공무원	(55)	14.5	29.1	41.8	10.9	3.6	.0
조달담당공무원	(52)	11.5	23.1	30.8	28.8	3.8	1.9

를 차지했고, ‘고졸’이 16.7%, 석사학위를 가진 公務員이 15.9%였다. 學歷을 基準으로 調査對象 公務員의 特性을 살펴보면 다음 〈表 3-2〉와 같다.

〈表 3-2〉 人的事項 - 學歷

(單位:명, %)

	응답자수	국졸	고졸	대졸	석사	박사	무응답
전 체	(623)	0.2	16.7	65.2	15.9	1.3	0.8
일 반 공 무 원	(516)	0.0	16.1	65.1	16.7	1.4	0.8
예 산담당공무원	(55)	0.0	18.2	67.3	10.9	1.8	1.8
조달담당공무원	(52)	1.9	21.2	63.5	13.5	0.0	0.0

調査對象 公務員의 年齡分布를 보면 30대가 46.5%로 가장 많았고, 40대가 39.5%를 차지하여 주로 30~40대의 公務員을 對象으로 하였다. 年齡을 基準으로 조사대상 公務員의 特性을 살펴보면 다음 〈表 3-3〉과 같다.

조사대상 公務員의 全體 在職期間을 보면 16~20년을 근무한 公務員이 24.4%로 가장 많았고, 公務員 재직기간 5년 이하인 경우가

〈表 3-3〉 人的事項 - 年齡

(單位: 명, %)

	응답자수	20대	30대	40대	50대	무응답
전 체	(623)	4.0	46.5	39.5	9.0	1.0
일 반 공 무 원	(516)	3.3	47.7	39.0	9.3	0.8
예 산 담 당 공 무 원	(55)	7.3	38.2	49.1	3.6	1.8
조 달 담 당 공 무 원	(52)	7.7	44.2	34.6	11.5	1.9

17.8%, 6~10년 근무한 공무원이 18.1%, 10~15년 근무한 공무원이 17.0%, 20년 이상 근무한 공무원이 22.5%로 分布되어 있다. 調査對象 公務員의 평균 在職期間은 14.3년이였다.

公務員 在職期間을 基準으로 調査對象 公務員의 特性을 살펴보면 다음 〈表 3-4〉와 같다.

〈表 3-4〉 人的事項 - 公務員 全體 在職期間

(單位: 명, %, 年)

	응답자수	5년 이하	6~10년	11~15년	16~20년	20년이상	평균
전 체	(623)	17.8	18.1	17.0	24.4	22.5	14.3
일 반 공 무 원	(516)	17.8	18.6	18.0	22.9	22.5	14.3
예 산 담 당 공 무 원	(55)	14.5	20.0	12.7	30.9	21.8	14.5
조 달 담 당 공 무 원	(52)	21.2	11.5	11.5	32.7	23.1	14.9

現在 勤務하고 있는 部署에서의 在職期間을 基準으로 살펴보면 11년 이상 근무한 공무원이 28.7%로 가장 많고 1년 미만의 공무원은 10%, 1~2년의 공무원은 13.6%, 2~4년은 17.7%, 4~5년은 12%, 그리고 6~10년은 17.7%였다. 現在 部署 勤務期間을 基準으로 조사대상 공무원의 特性을 살펴보면 다음 〈表 3-5〉와 같다.

〈表 3-5〉 人的事項 - 現在 部署 勤務期間

(單位:명, %, 년)

	응답자수	1년미만	1~2년	2~4년	4~5년	6~10년	11년이상	평균
전 체	(623)	10.0	13.6	17.7	12.0	17.7	28.7	7.7
일 반 공 무 원	(516)	9.5	13.6	16.9	12.6	17.1	30.0	7.9
예 산 담 당 공 무 원	(55)	18.2	10.9	20.0	7.3	25.5	18.2	6.2
조 달 담 당 공 무 원	(52)	5.8	17.3	23.1	11.5	15.4	26.9	8.1

行政電算網 事業 關聯業務의 담당 유무를 基準으로 조사대상 공무원의 特性을 살펴보면 調查對象 公務員 중 83.5%는 行政電算網 사업 關聯業務를 擔當한 적이 없으며, 16.2%의 公務員들만 擔當한 經驗이 있는 것으로 나타났다. 자세한 사항은 다음 〈表 3-6〉과 같다.

〈表 3-6〉 人的事項 - 行政電算網 事業 關聯業務 擔當 有無

(單位:명, %)

	응답자수	있다	없다	무응답
전 체	(623)	16.2	83.5	0.3
일 반 공 무 원	(516)	16.7	82.9	0.4
예 산 담 당 공 무 원	(55)	12.7	87.3	0.0
조 달 담 당 공 무 원	(52)	15.4	84.6	0.0

調查對象 公務員을 業務特性別로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 擔當業務를 業務過程別로 살펴보면 政策, 事業, 制度의 執行 및 運營을 擔當하는 공무원이 32.4%로 가장 많았고, 問題의 認知, 政策 또는 事業의 樹立 및 企劃을 擔當하는 공무원이 29.4%, 政策 또는 事業의 調整, 統制, 協助를 遂行하는 공무원이 17.3%의 순이었다.

〈表 3-7〉 擔當業務 - 業務過程

(單位: 명, %)

	응답자수	무응답	문제의 인지, 정책/ 사업의 수립/ 기획	정책 사업의 조정/ 통제/ 협조	자원 (인력/ 물자/ 정보) 의 동원	정책, 사업, 제도의 집행· 운영	정책, 사업의 분석, 심사, 평가· 환류
전 체	(623)	1.8	29.4	17.3	6.9	32.4	9.8
일 반 공 무 원	(516)	1.6	31.0	15.9	4.1	34.3	10.3
예 산 담 당 공 무 원	(55)	3.6	27.3	34.5	9.1	16.4	9.1
조 달 담 당 공 무 원	(52)	1.9	15.4	13.5	32.7	30.8	5.8

調査對象 公務員을 業務分野別로 살펴보면 다음과 같다.

企劃/豫算編成 分野의 공무원이 34.6%로 많았는데, 예산담당 공무원을 제외한 일반공무원의 경우에도 30.6%로 가장 높은 比重을 보이고 있다. 다음은 經理, 會計, 調達, 資産管理 分野의 공무원이 14.8%, 總括, 庶務, 부속실의 공무원이 10.6%, 法令, 規則의 制定, 開閉, 解析 分野의 공무원이 10.3% 등의 순이었다.

〈表 3-8〉 擔當業務 - 業務分野

(單位: 명, %)

	응답자수	기획/ 예산편성	조직/ 인사	경리/ 회계/ 조달/ 자산관리	정보처리 /전산화	법령/ 규칙의 제정· 개폐· 해석	인허가/ 신고/ 등록/ 규제/
전 체	(623)	34.8	6.1	14.8	3.4	10.3	1.4
일 반 공 무 원	(516)	30.6	7.2	10.5	4.1	12.0	1.7
예 산 담 당 공 무 원	(55)	94.5	0.0	1.8	0.0	0.0	0.0
조 달 담 당 공 무 원	(52)	13.5	1.9	71.2	0.0	3.8	0.0

〈表 3-8〉의 계속

	검사/ 검정	민원접수 /처리	부과/ 징수	판매/ 영업	조사	감사/ 심사평가 품질관리	홍보/ 교육
전 체	0.5	1.3	0.3	0.2	2.1	5.1	2.1
일 반 공 무 원	0.6	1.6	0.4	0.2	2.5	5.8	2.5
예산담당공무원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.6	0.0
조달담당공무원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

	총괄/ 서무/ 부속실	국제협력	기술 협력	사무혁신 제도개선	업무지원 유지보수 차급관리	국유재산 관리	무역통상
전 체	10.6	1.6	0.2	0.3	0.5	0.3	0.2
일 반 공 무 원	11.8	1.9	0.2	0.4	0.6	0.4	0.2
예산담당공무원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
조달담당공무원	9.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

	산림자원 조성	정책업무 보조 법인관리	노사협력 관련업무	대 외 협 력 업 무	정책회의 운영 및 정부서무 업무	남북한 인도사업 중 이산가족 재회분야	국회/ 정당관련
전 체	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
일 반 공 무 원	0.2	0.4	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2
예산담당공무원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
조달담당공무원	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

다음 장에서는 이상과 같은 特性을 보이고 있는 中央部處 公務員을 對象으로 한 本 設問調査의 내용을 구체적으로 살펴보기로 한다.

II. 政府生産性の 概念

政府生産性の 概念에 대한 질문을 여러 가지 각도에서 提起하였다. 먼저, “흔히 정부의 생산성을 높여야 한다고 합니다. 이는 다음 중 어느 것과 가장 가까운 의미라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 全體 응답자의 54.6%가 “정책의 질을 높여 국가적 자원 낭비를 줄인다”고 답하여 가장 높은 수치를 기록했고 다음으로는 “정부의 조직·인력과 예산 낭비를 줄여야 한다”는 응답이 30.3%를 기록하였다. 이 외에 “부처이기주의와 무사안일을 극복해야 한다”는 응답이 7.4%, “부정부패를 추방해야 한다”는 응답이 6.4%를 기록하였다. 또한 공무원의 능력개발이 중요하다는 응답과 동기부여가 중요하다는 응답도 提起되었다.

〈表 3-9〉 政府生産性 提高의 意味

(單位：명, %)

	응답자수	정부의 조직/인력과 예산 낭비 감소	부정부패 추방	정책의 질을 높여 국가적 자원 낭비 감소	부처이기주의와 무사안일을 극복	동기부여	능력개발이 중요
전체	(623)	30.3	6.4	54.6	7.4	0.2	0.5
국회	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고졸	(104)	36.5	7.7	42.3	12.5	0.0	0.0
대졸	(406)	28.3	6.4	56.9	6.9	0.0	0.7
석사	(99)	31.3	4.0	59.6	5.1	0.0	0.0
박사	(8)	50.0	12.5	37.5	0.0	0.0	0.0
무응답	(5)	20.0	0.0	60.0	0.0	20.0	0.0

〈表 3-9〉의 계속

	응답자수	정부의 조직/인력과 예산 낭비 감소	부정 부패 추방	정책의 질을 높여 국가적 자원낭비 감소	부처이기주의와 무사안일 극복	동기부여	능력 개발이 중요
공무원 재직기간							
5년 이하	(111)	33.3	6.3	54.1	4.5	0.0	0.9
6 ~ 10년	(113)	26.5	5.3	56.6	8.0	0.0	1.8
11 ~ 15년	(106)	36.8	7.5	50.9	4.7	0.0	0.0
16 ~ 20년	(152)	30.9	6.6	53.9	8.6	0.0	0.0
20년 이상	(140)	25.7	6.4	56.4	10.0	0.7	0.0
무응답	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0

註: 응답자 중 비율의 합계가 100%에 미달하는 경우는 응답비중이 매우 작은 항목과 무응답을 제외하였기 때문임. 이하 같음.

〈表 3-10〉 政府生産性和 國際競爭力

(單位: 명, %)

	응답자수	규제 합리화로 기업의 비용 절감	민간부문에 대한 자원배분 효율성 제고	적은 비용으로 나라살림 운영	SOC 투자를 통한 불적유통 비용절감	무응답	
전	체	(623)	13.6	61.6	16.1	8.0	0.3
학	력						
국	줄	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
고	줄	(104)	12.5	45.2	24.0	18.3	0.0
대	줄	(406)	14.8	65.8	12.1	6.4	0.5
석	사	(99)	11.1	63.6	22.2	3.0	0.0
박	사	(8)	12.5	50.0	37.5	0.0	0.0
무	응	(5)	0.0	60.0	20.0	20.0	0.0
응	답						
공무원 재직기간							
5년 이하	(111)	8.1	71.2	18.0	1.8	0.0	
6 ~ 10년	(113)	15.0	70.8	6.2	5.3	1.8	
11 ~ 15년	(106)	17.9	55.7	18.9	7.5	0.0	
16 ~ 20년	(152)	14.5	58.6	16.4	10.5	0.0	
20년 이상	(140)	12.9	54.3	20.0	12.9	0.0	
무응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	

“정부생산성이 높아지면 우리나라의 국가경쟁력도 높아진다고 합니다. 어떤 의미에서 그렇다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 “좋은 정책으로 정부가 민간부문의 자원배분 효율성을 높일 수 있다”는 의미로 解析한 응답자가 61.6%를 기록하여 가장 많았다. 다음으로는 “정부의 인력과 예산을 절약함으로써 적은 비용으로 나라살림을 꾸려 갈 수 있다” 16.1%, “규제합리화로 기업의 비용이 줄어든다” 13.6%, “사회간접자본 투자를 증가시킴으로써 물적 유통비용이 줄어든다” 8.0% 순이었다.

다음은 政府生産性的 提高를 위한 정부개혁의 과제에 대하여 公務員들의 의견을 調査하였다. 먼저, “우리나라 정부의 생산성을 높이기 위해 해결해야 할 가장 중요한 과제는 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문을 한 결과 政府生産性 提高를 위한 가장 중요한 과제로서 調査對象 公務員 중 29.9%는 “공무원의 자질향상과 외부전문인력의 활용”, 29.2%는 “부처이기주의와 무사안일주의 극복”이라고 응답하여 비슷한 比重을 보였다. 이 외에도 “정부조직 개편”이 18.5%를 기록했고 公務員의 업무실적에 대한 철저한 평가 10.9%, 예산제도의 개혁 9.0% 순이었다.

政府生産性 提高를 위한 인력정책에 대하여 公務員의 견해를 살펴보기 위해 정부의 生産性 提高를 위한 인력정책의 내용에 대해 설문하였다. “다음 중 정부의 생산성 제고를 위해 가장 중요한 인력정책은 어느 것이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 “公務員의 승진을 빠르게 하고 봉급을 인상하여 사기를 높인다”는 응답이 32.3%로서 가장 높았고 다음으로는 “정부관료제의 폐쇄성을 극복하고 외부의 전문인력을 적극 활용한다” 25.2%, “과도한 신분보장을 축소하고 실력위주의 인사제도를 확립한다” 24.7%로서 公務員 인력시장에도 경쟁요소를 도입할 것을 주장하는 응답이 많았다. 또한 “현행의 행정고시를 없애는 대신 채용, 승진, 보직의 신축성을 높인다”는 응답도 15.2%로서 公務員 인력시장을 개방하여 신축성

을 살려야 한다는 답변이 많았다.

〈表 3-11〉 生産性 提高를 위한 核心課題

(單位: 명, %)

	응답자수	정부조직 개편	공무원의 자질향상 과 외부 전문인력 의 활용	부처이기 주의와 무사안일 주의 극복	예산제도 개혁	공무원의 업무실적 에 대한 철저한 평가	
전	체	(623)	18.2	29.9	29.2	9.0	10.9
학	력						
국	졸	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
고	졸	(104)	17.3	27.9	31.7	6.7	16.3
대	졸	(406)	18.5	30.8	30.5	9.1	8.1
석	사	(99)	19.2	28.3	22.2	11.1	17.2
박	사	(8)	37.5	12.5	12.5	12.5	12.5
무	응	(5)	0.0	60.0	20.0	0.0	0.0
응	답						
공무원 재직기간							
5년 이 하		(111)	19.8	33.3	27.0	9.0	9.0
6 ~ 10년		(113)	19.5	29.2	26.5	8.0	15.0
11 ~ 15년		(106)	19.8	27.4	27.4	7.5	13.2
16 ~ 20년		(152)	21.7	25.7	27.6	11.2	10.5
20년 이 상		(140)	12.1	33.6	36.4	8.6	7.9
무	응	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
응	답						

그런데 人力政策에 관한 設問結果에서 특이한 점은 學歷別로 볼 때 응답비율이 약간 차이가 있다는 점이다. 먼저 學歷別로 살펴보면 석사학위를 가지고 있는 高學歷 公務員의 경우 실력위주의 人事制度를 도입해야 한다는 주장이 33.3%로서 가장 많았고 정부관료제의 폐쇄성을 극복하고 外部專門人力을 적극적으로 活用해야 한다는 응답이 25.3%를 기록했다. 반면 公務員의 사기진작은 21.2%에 머물렀다. 이것은 高卒, 大卒學歷者가 公務員의 사기진작에 가장 강조점을 두고 있는 것과 비교할 때 상당히 흥미롭다. 이것은 行政高試 출신의 서기관 이상 고위공무원들과 급여 등의 면에서 相對的으

로 낮은 보수를 받고 있는 하위직 公務員들간에 인식의 隔差가 있음을 보여주고 있는 것으로 생각할 수 있다.

〈表 3-12〉 人力政策

(單位：명, %)

		응답자수	공무원의 사기진작	실력위주 의 인사 제도 확립	외부 전문인력 적극 활용	채용, 승진, 보직의 신축성 제고	무응답
전	체	(623)	32.3	24.7	25.2	15.2	0.8
학	력						
	졸	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
국	졸	(104)	32.7	22.1	28.8	11.5	1.0
고	졸	(406)	35.0	23.4	24.4	15.3	0.7
대	사	(99)	21.2	33.3	25.3	18.2	1.0
석	사	(8)	25.0	25.0	25.0	12.5	0.0
박	사	(8)	25.0	25.0	25.0	12.5	0.0
무	응	(5)	20.0	20.0	20.0	40.0	0.0
응	답	(5)	20.0	20.0	20.0	40.0	0.0
공무원	재직기간						
	5년 이	(111)	40.5	25.2	19.8	12.6	0.9
	하	(111)	40.5	25.2	19.8	12.6	0.9
	6 ~ 10	(113)	31.0	31.9	21.2	14.2	0.0
	년	(113)	31.0	31.9	21.2	14.2	0.0
	11 ~ 15	(106)	35.8	28.3	24.5	9.4	0.9
	년	(106)	35.8	28.3	24.5	9.4	0.9
	16 ~ 20	(152)	31.6	21.1	25.0	19.1	0.7
	년	(152)	31.6	21.1	25.0	19.1	0.7
	20년 이	(140)	25.0	20.0	32.9	18.6	1.4
	상	(140)	25.0	20.0	32.9	18.6	1.4
	무	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	응	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	답	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0

다음은 정부조직 측면에 초점을 맞추어 정부조직 개편의 對象과 기본방향에 대한 公務員의 의식을 調査하였다. 먼저 정부조직 개편의 중점대상에 대한 의견을 調査하기 위해 “생산성 제고를 위해 정부부문의 조직을 개편한다면 다음 중 어느 것이 가장 중요한 과제라고 생각하십니까?” 라는 설문을 한 결과 경제부처나 비경제부처 등의 구분없이 “중앙정부 전체에 대한 대폭적인 개편이 필요하다”는 응답이 43.7%로서 가장 높았다. 다음으로는 “경제부처 조직을 다시 개편해야 한다”는 응답이 21.0%, “비경제부처 조직을 근본적

으로 개편해야 한다”는 응답이 11.6%를 기록했다. 당초 예상과는 달리 “지방정부의 역할 및 기능에 대한 대폭적인 개편이 필요하다”는 응답은 9.5%를 기록하는 데 그쳤다. 이 외에 특기할 만한 점으로는 “공기업을 민영화해야 한다”는 응답이 10.6%로 나타나 中央部處 公務員들의 관점에서 공기업을 改革이 상당한 改革課題로 인식되고 있다는 것을 보여주었다.

〈表 3-13〉 政府組織 改編의 對象

(單位 : 명, %)

	응답자수	경제부처 조직 재개편	비경제 부처 조직의 근본적 개편	청와대 조직 개편	공기업 민영화	중앙정부 전체에 대한 대폭적인 개편	지방정부 역할 및 기능에 대한 대폭적인 개편
전	(623)	21.0	11.6	1.9	10.6	43.7	9.5
학							
국	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고	(104)	27.9	9.6	2.9	16.3	28.8	13.5
대	(406)	19.7	12.8	1.7	9.6	45.8	8.6
석	(99)	18.2	7.1	2.0	9.1	51.5	9.1
박	(8)	50.0	12.5	0.0	0.0	37.5	0.0
무	(5)	0.0	20.0	0.0	20.0	40.0	20.0
공무원 재직기간							
5년 이하	(111)	18.0	11.7	0.9	6.3	49.5	9.9
6 ~ 10년	(113)	21.2	9.7	1.8	11.5	48.7	6.2
11 ~ 15년	(106)	19.8	7.5	1.9	9.4	46.2	12.3
16 ~ 20년	(152)	21.7	13.8	3.3	8.6	41.4	9.9
20년 이상	(140)	23.6	13.6	1.4	16.4	35.0	9.3
무	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0

政府組織 改編의 基本方向에 대한 意見을 調査하기 위해 “정부조직이 개편되어야 한다면 그 기본방향은 다음 중의 어느 것이어야 한다고 생각하십니까?” 라는 설문을 한 결과 “정부조직을 축소 개편하면서 부처간 역할분담을 조정해야 한다”는 응답이 44.5%로서

가장 높았고 다음으로는 “정부조직의 전체적인 규모는 그대로 두고 부처간 역할분담을 조정해야 한다”는 응답이 28.6%를 기록하였다. 또한 “정부조직의 규모가 중요한 것이 아니다”라는 응답이 20.4%를 기록하였으며 “정부조직을 확대해야 한다”는 주장은 4.8%에 머물렀다. 이러한 설문결과를 종합적으로 파악해 본다면 政府의 規模보다는 部處間 役割分擔 등 정부내부의 기능조정, 政府의 效率的 運營이 더욱 중요한 과제라는 응답이 더욱 많았다고 평가할 수 있다.

〈表 3-14〉 政府組織 改編의 基本方向

(單位：명, %)

		응답자수	축소개편 하면서 부처간 역할분담 조정	확대개편 하면서 부처간 역할분담 조정	전체규모 동일, 부처간 역할분담 조정	규모가 중요한 것은 아님
전	체	(623)	44.5	4.8	28.6	20.4
학	력					
	국	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0
	고	(104)	47.1	5.8	23.1	22.1
	대	(406)	43.1	4.9	29.1	20.7
	석	(99)	48.5	4.0	31.3	16.2
	박	(8)	37.5	0.0	25.0	37.5
	무	(5)	40.0	0.0	40.0	20.0
	응					
	답					
공무원	재직기간					
	5년 이하	(111)	45.0	1.8	26.1	25.2
	6 ~ 10년	(113)	39.8	7.1	28.3	20.4
	11 ~ 15년	(106)	48.1	6.6	24.5	18.9
	16 ~ 20년	(152)	46.1	5.3	28.9	18.4
	20년 이상	(140)	43.6	3.6	33.6	19.3
	무	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0
	응					
	답					

다음으로 政府生産性 提高를 위한 주요 개혁과제로 지적되는 예산제도의 개혁에 대한 의견을 調査하였다. “예산제도가 달라져야

한다면 다음 중 어느 것이 가장 중요한 과제입니까?” 라는 질문을 한 결과 豫算編成과 집행에 있어서 신축성을 提高해야 한다는 견해가 많은 것으로 나타났다. 즉, “경직적인 균형예산의 관념에서 벗어나야 한다”는 응답이 29.2%로 가장 많았고 다음으로는 “예산운영에 있어서 보다 많은 자율권을 부여해야 한다”는 응답이 27.6%를 차지했다. 특히 學歷別로 살펴볼 때 석사 이상의 학위를 가진 高學歷 公務員의 경우 豫算運營의 자율성이 필요하다는 응답이 35%를 넘어 가장 많은 것으로 나타났다. “예산편성기구를 대통령이나 국무총리 직속으로 이관”하여 豫算編成의 제도적 틀을 개편해야 한다는 응답이 17.8%를 차지했고 “성과주의에 입각한 예산”을 운영하

〈表 3-15〉 豫算制度의 改革

(單位: 명, %)

	응답자수	예산편성 기구를 대통령 이나 국무총리 직속으로 이관	국회심의, 결산기능 강화	특별 회계와 기금의 수 감축	경직적인 균형 예산의 관념 에서 탈피	성과 주의에 입각한 예산 운영	예산운영 에 많은 자율권 부여
전	체 (623)	17.8	7.7	5.5	29.2	11.1	27.6
학	국 (1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
고	졸 (104)	12.5	10.6	7.7	29.8	15.4	24.0
대	졸 (406)	18.7	7.4	5.7	29.8	10.8	26.4
석	사 (99)	18.2	7.1	2.0	26.3	9.1	35.4
박	사 (8)	37.5	0.0	0.0	25.0	0.0	37.5
무	응답 (5)	20.0	0.0	20.0	20.0	0.0	40.0
재							
작							
기간							
5년 이하	(111)	20.7	12.6	5.4	24.3	5.4	29.7
6~10년	(113)	16.8	8.8	1.8	27.4	17.7	26.5
11~15년	(106)	15.1	7.5	1.9	38.7	8.5	27.4
16~20년	(152)	18.4	5.3	7.9	29.6	9.9	27.6
20년 이상	(140)	17.9	5.7	8.6	26.4	13.6	27.1
무	응답 (1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0

여 예산운영의 效率性을 提高해야 한다는 응답도 11.1%였다. 이외에 “국회의 심의, 결산 기능을 강화해야 한다” 7.7% “특별회계와 기금의 수를 줄여야 한다” 5.5%로 나타났다.

〈表 3-16〉 政策決定過程의 改編

(單位: 명, %)

	응답자수	공무원의 역량 향상	외부 전문가 적극적 활용	국민의견 적극 반영	부처간 정책의 효과적 조정	객관적인 정책의 타당성 평가	정책 실명제 실시
전 체 학 력	(623)	16.5	4.2	11.2	22.5	36.9	7.5
국 졸	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
고 졸	(104)	11.5	3.8	15.4	30.8	29.8	8.7
대 졸	(406)	17.0	3.9	11.8	20.9	36.7	7.9
석 사	(99)	19.2	6.1	4.0	20.2	45.5	5.1
박 사	(8)	25.0	0.0	12.5	25.0	37.5	0.0
무 응 답	(5)	20.0	0.0	20.0	20.0	40.0	0.0
공무원 재직기간							
5년 이하	(111)	18.0	3.6	14.4	23.4	34.2	5.4
6 ~ 10년	(113)	17.7	6.2	12.4	21.2	33.6	6.2
11 ~ 15년	(106)	16.0	4.7	9.4	20.8	36.8	10.4
16 ~ 20년	(152)	18.4	3.3	6.6	24.3	38.8	7.9
20년 이상	(140)	12.9	3.6	14.3	22.1	39.3	7.9
무 응 답	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0

다음으로 정책결정과정의 개편방향에 대해 調査하였다. “정부정책의 질을 높이기 위해 정책결정과정의 달라져야 한다면 다음 중 어느 것이 가장 중요하다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해서는 “정보의 공개를 통해 정책의 타당성이 객관적으로 평가될 수 있게 해야 한다”는 응답이 36.9%로서 가장 많았다. 이것은 現在의 많은 政策決定이 정책수요와 정책성과를 분석하고 평가할 정보가 부족한 상태에서 利益集團의 압력이나 公務員의 직관에 따라 이루어지고

있음을 보여주는 반증이라고 할 수 있다. 즉 정책결정 및 집행 당사자인 공무원들 스스로 정치논리라든가 객관적으로 입증되지 않은 직관에 의해 정책이 결정되는 관행의 문제점을 인식하고 있으며 이에 대해서는 情報公開에 기반한 객관적 평가와 분석을 통해 정책을 科學化할 필요가 있다는 점을 시사하고 있는 것으로 해석된다. 다음으로는 “부처간 정책조정이 효과적으로 이루어져야 한다”는 응답이 22.5%를 차지하였고 “공무원의 역량이 향상되어야 한다” 16.5%, “국민의 의견을 적극적으로 반영해야 한다” 11.2%, “정책입안자가 공개되는 정책실명제가 실시되어야 한다” 7.5%의 순서인 것으로 나타났다.

〈表 3-17〉 政府行態의 問題點

(單位：명, %)

	응답자수	정치인과 특정 부처의 이익 대변	정책의 질이 낮아 기대한 효과에 미달	정책의 불신임	관료와 정치인의 대국민 의식 결여	적극적 경쟁 원리 도입	
전	체	(623)	50.4	28.6	5.6	11.6	0.6
학	력						
국	졸	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
고	졸	(104)	60.6	17.3	4.8	16.3	1.0
대	졸	(406)	46.3	32.0	6.4	10.8	0.5
석	사	(99)	52.5	29.3	4.0	9.1	1.0
박	사	(8)	75.0	12.5	0.0	12.5	0.0
무	응	(5)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
공무원 재직기간	답						
5년 이 하		(111)	45.9	31.5	2.7	14.4	1.8
6 ~ 10년		(113)	48.7	31.0	6.2	10.6	0.0
11 ~ 15년		(106)	53.8	25.5	3.8	13.2	0.0
16 ~ 20년		(152)	53.3	30.3	3.9	8.6	0.0
20년 이 상		(140)	49.3	25.0	10.7	12.1	1.4
무	응	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

마지막으로 公務員 스스로 생각하는 政府行態의 가장 큰 問題點을 調査하였다. “우리 정부가 안고 있는 가장 중요한 문제는 무엇이라고 생각하십니까?” 하는 질문에 대해 過半數인 50.4%의 公務員이 “국민을 위해 일하기보다는 정치인과 특정부처의 이익을 위해 일하는 경우가 많다”고 응답하였다. 이것은 政策決定過程의 改編에 관한 위의 設問結果와도 一脈相通하는 것으로서 客觀的인 評價基準 없이 정치권과 利益集團의 壓力에 의해 政策이 決定되는 현행 방식에 대해 강도 높은 批判意識을 公務員 스스로 가지고 있음을 나타내고 있다. 다음으로 “정책의 질이 낮아 많은 돈을 쓰면서도 기대한 효과는 얻지 못하는 경우가 많다”는 응답이 28.6%를 기록하였고 公務員들이 奉仕精神을 缺如한 채 국민 위에 군림하려는 자세의 문제점을 지적한 응답도 11.6%를 기록하였다. 또한 “정부의 설명만으로는 정책의 진의를 알 수 없기 때문에 정책을 믿을 수 없다”는 政策의 모호성과 이에 따른 政策의 信賴性 喪失을 지적한 경우도 5.6%를 기록했다.

III. 業務生産性에 대한 意識

다음으로는 業務生産性에 대한 公務員들의 意識과 生産性的 측정 여부 및 측정결과의 活用 등에 대해 調査하였다. 먼저, 業務生産性에 대한 公務員 일반의 意識을 살펴보기 위해 “평소에 업무를 수행 하시면서 업무의 생산성(효과/비용 또는 산출/투입)을 염두에 두십니까?”라는 設問을 한 結果 “염두에 두는 편”이라는 응답이 49.1%로 가장 높았고 “보통”이라는 응답이 22.0%, “늘 염두에 둔다”는 응답이 21.5%로서 비슷한 比重을 보였다. 반면 “염두에 두지 않는 편”이라는 응답은 7.1%에 머물렀다. 특이한 점은 學歷別로 살펴볼 때 碩士學位 이상을 가진 高學歷 公務員일수록 業務生産性을 積極的으로 고려하며 업무를 遂行하고 있는 것으로 나타났다는 점이다.

〈表 3-18〉 業務生産性에 대한 認識

(單位: 명, %)

		응답자수	늘 염두에 둬	염두에는 두는 편임	보통	염두에 두지 않는 편임	전혀 염두에 두지않음
전	체력	(623)	21.5	49.1	22.0	7.1	0.3
학	졸	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	고	(104)	18.3	44.2	26.9	10.6	0.0
	대	(406)	20.4	49.0	23.9	6.2	0.5
	석	(99)	28.3	52.5	11.1	8.1	0.0
	박	(8)	37.5	62.5	0.0	0.0	0.0
	무	(5)	20.0	60.0	20.0	0.0	0.0
공무원	응답	(5)	20.0	60.0	20.0	0.0	0.0
	재직기간						
	5년 이하	(111)	23.4	45.0	21.6	9.9	0.0
	6 ~ 10년	(113)	12.4	47.8	29.2	8.8	1.8
	11 ~ 15년	(106)	23.6	48.1	23.6	4.7	0.0
	16 ~ 20년	(152)	22.4	49.3	22.4	5.9	0.0
	20년 이상	(140)	24.3	54.3	15.0	6.4	0.0
무	응답	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

위의 설문결과는 調査對象 公務員 자신에 대해 평가할 때 業務生産性에 대해 비교적 의식을 하면서 업무를 추진하고 있다는 것을 보여주고 있다. 이와 함께 위의 설문에 대한 연장선상에서 일반공무원들이 業務生産性에 대한 기관장의 의식 또는 의지를 어떻게 평가하고 있는가를 調査하였다. 즉 “귀하가 소속된 부서의 장과 기관장은 업무의 생산성에 관한 인식 또는 의지가 어느 정도입니까?”라는 질문을 던진 결과 “다소 강한 편”이라고 평가한 公務員이 37.7%로서 가장 많았고 “보통”이라는 의견이 28.3%, “늘 강조하며 매우 강하다”는 의견이 22.0%를 기록했다. 반면 “다소 약한 편이다”라는 의견은 7.4%, “아주 약하다”는 의견은 3.9%에 머물렀다. 이 결과에 따르면 정부부처 기관장들의 業務生産性에 대한 의식 및 의지가 다소 강한 것으로 일반 公務員들은 생각하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 3-19〉 業務生産性에 대한 機關長의 意識

(單位：명, %)

		응답자수	늘 강조하며 매우강함	다소 강한 편임	보통	다소 약한 편임	아주 약함
전	체력	(623)	22.0	37.7	28.3	7.4	3.9
학	국	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	고	(104)	28.8	34.6	26.0	7.7	2.9
	대	(406)	20.4	40.6	27.6	6.9	3.2
	석	(99)	21.2	30.3	32.3	9.1	7.1
	박	(8)	12.5	12.5	50.0	12.5	12.5
	무	(5)	20.0	60.0	20.0	0.0	0.0
	응답						
공무원	재직기간						
	5년 이하	(111)	18.0	37.8	29.7	8.1	4.5
	6 ~ 10년	(113)	12.4	31.9	34.5	12.4	7.1
	11 ~ 15년	(106)	18.9	38.7	29.2	10.4	2.8
	16 ~ 20년	(152)	26.3	37.5	27.6	4.6	3.3
	20년 이상	(140)	30.0	42.1	22.1	3.6	2.1
	무	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	응답						

業務生産性에 대한 인식 정도를 調査하는 또 다른 내용으로서 直屬上官의 業務生産性에 대한 인식 또는 의지에 대한 평가를 시도해 보았다. 즉, 해당 機關長이 아닌 소속 下部組織의 直屬上官이 業務의 生産性에 대해 가지고 있는 인식 또는 의지를 下級者들은 어떻게 評價하고 있는가 하는 점이다. “귀하의 직속상관은 업무의 생산성에 관한 인식 또는 의지가 어느 정도입니까?”라는 設問에 대해 “다소 강한 편”이라는 응답이 39.8%, “보통”이라는 意見이 30.3%, “늘 강조하며 매우 강하다”는 意見이 22.5%를 기록하였다. 반면 “다소 약한 편”이라는 응답은 4.8%, “아주 약하다”는 意見은 2.2%에 그쳤다. 이상의 業務生産性에 대한 3개의 設問結果를 綜合해보면 全體的으로 業務生産性에 대하여는 公務員 스스로 評價할 때 다소 강한 인식 또는 의지를 가지고 있는 것을 알 수 있다. 다만, 公務員 자신은 業務生産性에 대한 인식 또는 의지가 매우 강하거나 또는 다소 강한 것으로 생각하고 있는 반면 機關長이나 直屬上官은

〈表 3-20〉 直屬上官의 業務生産性에 대한 認識

(單位: 명, %)

		응답자수	늘 강조하며 매우강함	다소 강한 편임	보통	다소 약한 편임	아주 약함
전	체력	(623)	22.5	39.8	30.3	4.8	2.2
학	국	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	고	(104)	24.0	40.4	26.9	7.7	1.0
	대	(406)	23.2	40.1	31.8	2.7	1.7
	석	(99)	17.2	37.4	29.3	10.1	6.1
	박	(8)	25.0	25.0	37.5	12.5	0.0
	무	(5)	20.0	80.0	0.0	0.0	0.0
공무원	응답						
	재직기간						
	5년 이하	(111)	27.9	34.2	28.8	5.4	2.7
	6 ~ 10년	(113)	15.0	41.6	29.2	10.6	2.7
	11 ~ 15년	(106)	16.0	40.6	32.1	6.6	4.7
	16 ~ 20년	(152)	27.0	36.8	33.6	2.0	0.7
	20년 이상	(140)	23.6	45.7	27.9	1.4	1.4
무	응답	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

業務生産性에 대한 인식이 相對的으로 뒤떨어지고 있는 것으로 評價하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 業務生産性에 대한 意識變化를 살펴보자. 公務員 스스로는 과거에 비해 業務生産性에 대한 意識이 “다소 높아지거나”(65.0%), “대단히 높아진 것”(14.3%)으로 평가하고 있다. 반면 “변함이 없다”는 응답도 18.1%인 것으로 나타나고 있는 점도 주목할 필요가 있을 것이다.

(表 3-21) 業務生産性에 대한 意識變化

(單位：명, %)

		응답자수	대단히 높아짐	다소 높아진 편임	변함 없음	오히려 낮아진 편임	무응답
전	체	(623)	14.3	65.0	18.1	2.4	0.2
학	력						
국	졸	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
고	졸	(104)	16.3	66.3	15.4	1.9	0.0
대	졸	(406)	13.1	65.5	19.0	2.2	0.2
석	사	(99)	17.2	62.6	16.2	4.0	0.0
박	사	(8)	12.5	37.5	50.0	0.0	0.0
무	응답	(5)	20.0	80.0	0.0	0.0	0.0
공무원	재직기간						
5년	이하	(111)	9.9	64.9	21.6	3.6	0.0
6~10년		(113)	8.0	69.9	19.5	2.7	0.0
11~15년		(106)	16.0	58.5	21.7	3.8	0.0
16~20년		(152)	16.4	64.5	17.1	1.3	0.7
20년	이상	(140)	19.3	67.1	12.1	1.4	0.0
무	응답	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0

이상의 業務生産性에 대한 設問結果는 公務員들의 業務生産性에 대한 意識이 다소 높으며 또한 過去에 비해 많이 높아진 것을 보여주고 있다. 그러나 意識 또는 의지를 현실에서 實踐할 수 있는 것인가는 별개의 問題다. 따라서 業務生産性的의 測定의 實態를 把握하고

業務生産性の測定이 現實에서 수월하게 이루어지고 있지 않다면 그 原因이 무엇인가를 調査해 볼 필요가 있다.

이를 위해 먼저 業務生産性 測定與否를 調査하였다. “귀하가 근무하시는 과(부서)는 업무의 생산성을 측정하고 있습니까?”라는 질문에 대해 “정기적으로 측정한다”는 응답은 8.5%에 머물렀고 “부정기적으로 측정한다”는 응답(11.7%)을 합친 경우에도 20.2%에 머물렀다. 또한 現在 測定하고 있지 않은 部署 중 過去에 測定을 시도하였던 部署도 1.1%에 머물렀다. 반면 現在 測定하고 있지 않은 部署가 80%에 육박하여 現在 大部分의 政府部處에서는 業務生産性을 不定期的으로도 測定하지 않는 것으로 把握되고 있다.

또한 現在 業務生産性을 測定하고 있지 않은 部署 중 40% 이상은 向後 測定할 計劃이 있는 것으로 調査되었으나 약 60%는 앞으

〈表 3-22〉 業務生産性 測定與否

(單位：명, %)

		응답자수	정기적 측정	부정기적 측정	과거에 측정을 시도하였 으나중단	향후 측정할 계획	향후 측정할 계획 없음
전	체	(623)	8.5	11.7	1.1	29.2	41.3
학	력						
	국	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	고	(104)	10.6	5.8	1.0	33.7	40.4
	대	(406)	8.1	12.8	1.0	27.6	42.1
	석	(99)	9.1	11.1	2.0	31.3	39.4
	박	(8)	0.0	12.5	0.0	37.5	50.0
	무	(5)	0.0	40.0	0.0	20.0	20.0
	응						
	답						
공무원	재직기간						
	5년 이	(111)	10.8	12.6	0.0	25.2	45.0
	하						
	6 ~ 10년	(113)	6.2	10.6	0.9	25.7	47.8
	11 ~ 15년	(106)	3.8	10.4	0.9	25.5	50.9
	16 ~ 20년	(152)	9.2	11.2	1.3	34.9	34.2
	20년 이	(140)	11.4	13.6	2.1	32.1	33.6
	상						
	무	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	응						
	답						

로서 測定할 計劃이 없는 것으로 나타나 設問對象 政府部處의 41.3%가 現在도 業務生産性を 측정하지 않고 앞으로도 측정할 計劃이 없는 것으로 나타났다.

이와 같이 生産性を 측정하고 있는 部署가 드물기는 하지만 몇몇 部署는 現在 측정하고 있거나 과거에 측정한 經驗을 가지고 있다. 그렇다면 生産성을 측정하고 있는 部署는 어떤 業務를 어떤 生産性 測定指標를 통해 측정하고 있는 것인지 궁금하지 않을 수 없다. 또한 生産성을 측정하고 있지 않은 部署의 경우 왜 측정이 不可能한지를 調査해 볼 필요가 있다.

먼저, “생산성을 측정하고 있다”는 公務員은 총 133명이었는데, 이들에 대해 “귀하가 근무하시는 과(부서)에서 생산성을 측정하였거나 측정하고 있는 업무(예: 여권발급업무)와 당해 업무의 생산성 지표(예: 1인당 1일 발급여권수, 여권발급 평균소요기관)를 구체적으로 제시해 주십시오”라고 要請을 한 결과 구체적으로 적시하지 못한 무응답이 69.9%로 나타났다. 반면 이들이 제시한 구체적인 事例를 보면 審査評價運營案과 실용시안심사제도 업무, 그리고 심사청구, 법령해석 등의 업무 등에서 生産性 測定을 하고 있는 것으로 보고하고 있다. 이외에도 예산절약이나 자료입력, 민원회신 업무, 부동산투기 혐의자 조사실적 평가, 비위적발건수 등에서 生産

〈表 3-23〉 生産性 測定의 實際 - 測定業務

(單位: 명, %)

	응답자수	심사평가 운영안	실용시안 심사제도	심사 청구	예산 절약	업무 전반	목표 관리제도
전 체	(133)	3.0	3.8	2.3	1.5	3.8	1.5
	법령 해석	민원 회신	자료 입력 업무	공표 및 발간승인 신청	부동산투기 혐의자 조사실적평가	비위적발 건수	무응답
전 체	3.0	1.5	1.5	1.5	0.8	0.8	69.9

性 測定이 이루어지고 있다고 지적하고 있다. 이때 生産性 測定の 指標로 사용하고 있는 것으로는 ‘分期別 推進進度’ 및 ‘실적/계획’ 지표가 가장 많았고 資料入力平均件數, 1인당 민원처리건수 등을 통해 測定이 이루어지는 경우도 있었다.

〈表 3-24〉 生産性 測定の 實際 - 測定指標

(單位: 명, %)

	응답 자 수	심사관 1인당 연간 처리량	심사 평가	분기별 추진 도	이용률	1인당 1보당 지급 액	계획 대 실적	자료 입력 평균 건수	1인당 민원 처리 건수	예산집행 결과 및 사업진 도 파악	조사기획 소요 시간당 추정액	무 응 답
전체	(133)	0.8	1.5	4.5	1.5	1.5	4.5	1.5	0.8	1.5	1.5	78.2

다음으로 過去에는 生産性을 측정하였으나 現在는 측정하고 있지 않은 部署의 公務員을 對象으로 生産性 測定이 중단된 事由를 調査하였다. “귀하가 근무하시는 과(부서)가 생산성 측정을 중단한 이유에 해당되는 것을 아래에서 선택해 주십시오(복수응답)”라는 요청에 대해 대부분 일률적으로 성과를 측정하기가 곤란하다는 것을 원인으로 지적했다. 즉, “업무의 목표 또는 기준이 다원화되어 일률적인 측정이 어려웠다”는 응답이 가장 많았고, 업무의 투입과 산출을 계량화하는 것이 곤란하거나 성과와 責任의 配分이 곤란한 것이 원인이라고 지적하고 있다. 또한 여러 部署가 관련되어 부서별로

〈表 3-25〉 生産性 測定の 中斷事由

(單位: 명, %)

	응답자수	목표 기준의 다원화로 일률적 측정곤란	투입· 산출 계량화 곤란	부서별 성과와 책임의 배분곤란	기간별 성과와 책임의 배분곤란	무응답
전 체	(7)	42.9	14.3	14.3	14.3	28.6

성과와 책임을 배분하기 곤란하였거나 장기간에 걸쳐 遂行된 業務이기 때문에 기간별로 성과와 책임을 배분하기 어려운 것도 生産性 測定의 애로점인 것으로 나타났다.

現在 部署의 업무생산성을 측정하고 있는 경우가 드물게 나타난 것은 업무내용이 生産性 지표로 측정하기 곤란하기 때문일 수 있다. 따라서 업무생산성의 測定可能性을 部署의 업무생산성과 擔當 業務의 업무생산성으로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 먼저, “귀하가 근무하시는 과(부서)의 생산성을 객관적으로 측정할 수 있다고 생각하십니까”라는 설문에 대해 “측정하기 쉽지않다”는 응답이 50.9%로서 가장 높았고 “측정할 수 있는 부분도 있고 그렇지 않은 부분도 있다”는 응답이 30.7%를 기록하여 部署 업무 중 일부만 측정 가능하다는 의견을 보였다. 또한 “전혀 측정할 수 없다”는 응답이 3.4%를 기록하였고 “개략적으로 측정할 수 있다”는 응답은 8.7%

〈表 3-26〉 部署生産性的의 測定 可能性

(單位：명, %)

		응답 자수	정확히 측정할 수 있음	개략적 으로 측정할 수 있음	일부만 측정할 수 있음	측정하기 쉽지 않음	전혀 측정할 수 없음
전	체	(623)	1.9	8.7	30.7	50.9	3.4
학	력						
	국	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	고	(104)	4.8	7.7	30.8	42.3	3.8
	대	(406)	1.2	8.9	31.3	51.7	3.2
	석	(99)	2.0	10.1	28.3	54.5	3.0
	박	(8)	0.0	0.0	12.5	87.5	0.0
	사	(5)	0.0	0.0	40.0	40.0	20.0
무	응						
공무원	답						
	재직기간						
	5년	(111)	1.8	6.3	28.8	54.1	5.4
	이하	(113)	0.0	9.7	31.9	54.9	0.9
	6 ~ 10년	(106)	0.9	7.5	28.3	53.8	2.8
	11 ~ 15년	(152)	2.6	9.9	29.6	50.7	3.3
	16 ~ 20년	(140)	3.6	9.3	34.3	43.6	4.3
	20년 이상	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
무	응						
	답						

生産性を 測定할 수 있다고 생각하는 典型的인 業務는 다음과 같 이 나타나고 있다.

단위기간별 실적건수, 자금지원사업, 예산절약실적, 예산배분과 집행실적의 평가, 업무처리과정의 개발과 개선에 따른 처리시간의 단축, 민원업무 등이 복수로 지적된 사항들이며 이 외에 감사를 통한 각종 제도개선 실적이나 전년도 결과와 비교가능한 업무에 대해서는 생산성을 측정할 수 있다는 응답도 있었다.

〈表 3-28〉 生産性 測定の 實際

(單位：명, %)

	응답자수	출국 규제자 전산입력 과정	단위 기간별 실적건수	전년도와 결과 비교가 가능한 업무	반복되는 업무 (증명서 발급)	자금지원 사업	증명서 발급	
전 체	(276)	0.7	2.2	0.4	0.7	1.1	1.1	
		인사 관리 업무	예산 집행 절약	보수 검정 업무	장비 부품 구매	업무처리 과정개발/ 개선에 따른 처리시간 단축	감사를 통한 각종 제도개선 실적으로	
전 체	1.8	2.9	1.1	1.8	1.8	1.4		
		교육 훈련	민원 업무	연구 개발 실적	예산 투입 분야 및 시설 확충	계약/ PQ 및 심사 실적	예산 배분과 집행 실적 평가	무응답
전 체	1.4	3.6	1.1	1.4	1.4	3.6	54.7	

생산성 측정 여부와 생산성 측정 가능성에 대한 설문 후에 생산성 측정 결과의 活用方案에 대하여 설문하였다. “개인별 생산성 측

정결과를 어떻게 활용하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?(복수 응답)"라고 設問한 結果 “근무성적평정(인사고과)에 반영해야 한다”는 응답이 47.7%로 가장 많았다. 또한 “성과급 지급의 기준으로 삼아야 한다” 30.3%, “휴가, 국내의 견학, 교육훈련과 연계해야 한다” 14.1%, “생산성 향상의 일정비율은 과실로서 당해 개인에게 배분해야 한다”는 응답이 10.8%로서 해당 개인에게 금전적으로 직접 보상이 돌아갈 수 있도록 하거나 해당 공무원의 能力開發 기회를 提供해야 한다는 응답이 압도적이었다. 반면 “개인별 유인제도는 필요 없고 부서별로 성과급을 지급하거나 포상해야 한다”는 응답은 14.8%에 머물렀다.

〈表 3-29〉 個人別 生産性 測定 結果의 活用

(單位: 명, %)

	응답자수	근무성적 평정에 반영	성과급 지급의 기준으로 설정	상훈에 반영	성과의 일정 비율을 담당자 에게 배분	휴가· 견학, 교육과 연계	부서별로 성과급을 지급/ 포상	
전	체	(277)	47.7	30.3	8.7	10.8	14.1	14.8
학	력							
국	졸	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고	졸	(50)	52.0	22.0	12.0	6.0	12.0	22.0
대	졸	(180)	47.2	31.1	8.3	12.2	13.3	13.9
석	사	(41)	46.3	31.7	7.3	9.8	22.0	12.2
박	사	(1)	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0
무	응	(4)	50.0	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0
공무원	계직기간							
5년	이하	(46)	37.0	28.3	4.3	15.2	15.2	17.4
6~10년		(51)	49.0	35.3	7.8	3.9	23.5	11.8
11~15년		(43)	41.9	32.6	4.7	11.6	14.0	14.0
16~20년		(68)	58.8	29.4	8.8	13.2	10.3	5.9
20년	이상	(69)	46.4	27.5	14.5	10.1	10.1	24.6

部署別 生産性 測定結果의 活用方案에 대해서는 “생산성 향상의 일정비율은 과실로서 당해 부서에 배분해야 한다”는 응답이 31.4%로 가장 많았다. 그 외에는 “상훈에 반영해야 한다” 26.0%, “성과급 지급의 기준으로 삼아야 한다” 25.6%, “부서소속 직원의 근무성적평정에 반영해야 한다”는 응답이 22.7%를 기록했다. 이것은 결국 생산성 측정의 결과 생산성이 향상된 것으로 나타날 경우 그 果實을 개인 또는 部署가 향유할 수 있도록 유인체계를 構築할 必要性이 있다는 점에 公務員들이 대체로 동의하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈表 3-30〉 部署別 生産性 測定 結果의 活用

(單位：명, %)

	응답자 수	성과급 지급의 기준으로 설정	상훈에 반영	성과 일정 비율을 담당부서에 배분	부서장의 근무성적 평정에 반영	부서소속 직원의 근무성적 편성에 반영	부서별 유인제도 필요없다	
전	체	(277)	25.6	26.0	31.4	9.7	22.7	2.2
학	력							
국	졸	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고	졸	(50)	16.0	32.0	34.0	12.0	22.0	0.0
대	졸	(180)	25.0	25.0	31.7	8.9	23.3	2.8
석	사	(41)	39.0	22.0	31.7	4.9	24.4	2.4
박	사	(1)	0.0	0.0	0.0	200.0	0.0	0.0
무	응답	(4)	50.0	50.0	0.0	25.0	0.0	0.0
공무원	재직기간							
5년	이하	(46)	30.4	23.9	26.1	8.7	10.9	2.2
6	~ 10년	(51)	29.4	23.5	29.4	5.9	31.4	2.0
11	~ 15년	(43)	30.2	23.3	25.6	11.6	20.9	4.7
16	~ 20년	(68)	22.1	25.0	35.3	13.2	23.5	2.9
20년	이상	(69)	20.3	31.9	36.2	8.7	24.6	0.0

生産性 測定이 不可能한 경우, 예를 들어 어떤 업무의 생산성 측정이 불가능한 것인가를 조사하여 보았다. 그 결과 공무원들이 지적한 業務는 매우 많은데 代表的 사례는 다음과 같이 나타나고 있다.

〈表 3-31〉 生産性 測定이 不可能한 業務의 例

(單位：명, %)

	응답자 수	업무량 증가	민원 (대민 업무)	법령 유권 해석	법령 제정 개정	예산 편성 및 집행	물품 운영 및 관리
전 체	(357)	0.8	2.5	1.7	5.6	15.4	2.0
	대국회 (정당 업무)	업무 보고 자료 작성	총괄 서무 업무	기획	정책 수립	감독 업무 지도 감독	무응답
전 체	5.3	1.4	6.4	10.4	3.1	2.5	33.6

〈表 3-32〉 生産性 測定の 隘路點

(單位：명, %)

	응답자 수	업무 목표 또는 기준의 다원화	투입 산출물 계량화 곤란	부서별 성과와 책임을 배분 곤란	기간별 성과와 책임을 배분 곤란	타부서/업무와 비교 곤란	잘못된 측정 지표로 인한 폐해 발생
전 체	(358)	20.9	68.4	17.3	12.6	11.7	1.4
학 력							
고 졸	(50)	12.0	54.0	18.0	20.0	16.0	0.0
대 졸	(238)	22.3	70.2	15.1	13.0	10.9	2.1
석 사	(60)	23.3	76.7	25.0	5.0	11.7	0.0
박 사	(7)	14.3	71.4	14.3	14.3	14.3	0.0
무 응 답	(3)	33.3	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0
공무원 재직기간							
5년 이하	(70)	15.7	68.6	12.9	14.3	8.6	1.4
6 ~ 10년	(65)	27.7	70.8	16.9	15.4	12.3	3.1
11 ~ 15년	(63)	23.8	66.7	15.9	12.7	9.5	1.6
16 ~ 20년	(91)	20.9	71.4	16.5	13.2	12.1	0.0
20년 이상	(69)	17.4	63.8	24.6	7.2	15.9	1.4

마지막으로 위에서 지적한 業務들의 生産性 測定이 곤란한 理由를 調査하였다(복수응답). 가장 큰 이유는 “당해 업무의 투입-산출물을 계량화하기 어렵다”는 것으로 나타났는데, 전체 응답자의 68.4%가 지적하였다. 다음으로는 “당해 업무의 목표 또는 기준이 다원화되어 있다”는 응답이 20.9%, “여러 부서가 당해 업무에 관련되어 부서별로 성과와 책임을 배분하기 곤란하다”는 응답이 17.3%를 기록하였다. 또한 “장기간에 걸쳐 업무가 수행되므로, 기간별로 성과와 책임을 배분하기 곤란하다”는 응답도 12.6%를 기록하였다.

IV. 政策決定過程의 效率性

本章에서는 政策決定過程이 效率的으로 이루어지고 있는가를 把握하기 위한 調査結果에 대해 살펴본다. 이를 위해 먼저 公務員들의 部署移動의 횟수, 각 부서에서의 平均勤務期間 그리고 자기개발 시간 등을 조사하여 공무원들의 業務遂行條件을 알아보았다.

調査對象 公務員의 平均 部署移動回數를 보면 4.8회, 各 部署에서의 平均勤務期間은 2.8년으로 調査되었다. 부서이동의 횟수는 公務員 在職期間이 길수록 높게 나타나서 20년 이상 재직한 공무원의 경우 평균 8.5회 이동한 것으로 나타났다. 學歷別로는 고졸 공무원들의 이동횟수가 6.5회로서 가장 높게 나타났다.

〈表 3-33〉 部署移動 回數

(單位: 명, %, 회)

		응답자수	이동경험 없음	6회 이상	평균이동횟수
전	체	(623)	9.8	29.4	4.8
학	력				
	국	(1)	0.0	0.0	3.0
	고	(104)	6.7	35.6	6.5
	대	(406)	11.6	26.8	4.3
	석	(99)	6.1	34.3	5.0
	박	(8)	12.5	12.5	2.6
	무	(5)	0.0	40.0	6.7
	응				
	답				
공무원 재직기간					
	5년 이하	(111)	29.7	1.8	1.4
	6 ~ 10년	(113)	9.7	5.3	3.0
	11 ~ 15년	(106)	7.5	28.3	4.0
	16 ~ 20년	(152)	2.0	40.8	5.8
	20년 이상	(140)	4.3	59.3	8.5
	무	(1)	0.0	0.0	
	응				
	답				

各 部署의 平均 勤務期間은 學歷이나 公務원 재직기간별로 비슷하게 나타났으나, 公務원 재직기간이 16~20年인 公務원들의 경우가 다소 높은 3.1년이며, 재직기간이 5년 이하인 公務원은 2.0년인 것으로 나타나고 있다.

〈表 3-34〉 各 部署 勤務期間

(單位：명, 年)

		응답자수	평균 근무기간
전	체	(563)	2.8
학	력		
국	졸	(1)	2.0
고	졸	(97)	2.6
대	졸	(360)	2.8
석	사	(93)	2.9
박	사	(7)	3.6
무	응	(5)	2.0
공	무		
원	원		
재	재		
직	직		
기	기		
간	간		
5	이	(78)	2.0
년	하		
6	~	(103)	2.7
~	10		
년	년		
11	~	(98)	2.8
~	15		
년	년		
16	~	(149)	3.1
~	20		
년	년		
20	이	(134)	2.9
년	상		
무	응	(1)	
응	답		

이러한 빈번한 部署移動의 原因은 자신의 의사와는 관계없이 행해지는 境遇가 많은 것으로 나타났다. 즉, 他意에 의한 이동이 全體 응답자의 47.2%를 기록하고 있으며 自意에 의한 部署移動은 27.9%에 머물고 있다.

現 部署에 대한 滿足度를 살펴보면 “보통”이라는 응답이 61.2%로 가장 많았고 “만족”이 24.7%, “불만족”이 9.0%인 것으로 나타나고 있다.

〈表 3-35〉 部署移動의 주된 理由

(單位：명, %)

		응답자수	자의	타의	조직개편/승진/인사	자의+타의	순환
전	체력	(563)	27.9	47.2	9.1	4.4	2.1
학	졸	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	고	(97)	24.7	49.5	13.4	4.1	1.0
	대	(360)	28.6	45.0	8.6	4.7	2.5
	석	(93)	29.0	52.7	7.5	2.2	2.2
	박	(7)	42.9	42.9	0.0	14.3	0.0
	무응답	(5)	0.0	60.0	0.0	20.0	0.0
공무원 재직기간							
	5년 이하	(78)	30.8	35.9	7.7	1.3	0.0
	6 ~ 10년	(103)	32.0	47.6	8.7	1.9	2.9
	11 ~ 15년	(98)	31.6	49.0	6.1	4.1	5.1
	16 ~ 20년	(149)	28.2	44.3	12.8	8.1	1.3
	20년 이상	(134)	20.1	56.0	8.2	4.5	1.5
	무응답	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

〈表 3-36〉 現 部署에서의 満足度

(單位：명, %)

		응답자수	만족	보통	불만족	무응답
전	체력	(623)	24.7	61.2	9.0	5.1
학	졸	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0
	고	(104)	16.3	64.4	11.5	7.7
	대	(406)	26.1	59.9	9.1	4.9
	석	(99)	28.3	60.6	7.1	4.0
	박	(8)	25.0	75.0	0.0	0.0
	무응답	(5)	0.0	100.0	0.0	0.0
공무원 재직기간						
	5년 이하	(111)	32.4	43.2	10.8	13.5
	6 ~ 10년	(113)	31.9	54.0	11.5	2.7
	11 ~ 15년	(106)	20.8	70.8	5.7	2.8
	16 ~ 20년	(152)	21.7	68.4	8.6	1.3
	20년 이상	(140)	19.3	66.4	8.6	5.7
	무응답	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0

위의 調査에서 平均的으로 한 부서의 勤務期間이 2.8년인 것으로 나타났는데, 그렇다면 부서이동 후 業務把握을 위해 어느 정도의 期間이 소요되는가를 살펴볼 필요가 있다. 調査對象 公務員에게 있어 業務把握에 소요되는 期間은 平均的으로 4.4個月인 것으로 나타났다. 응답비중으로 보면 55.6%의 응답자는 3개월 이내에 業務把握이 可能하다고 대답하였고, 30.7%의 응답자는 4~6개월이 소요된다고 응답하였다. 반면 12개월이 소요된다고 응답한 公務員도 5.2%에 달했다.

〈表 3-37〉 部署移動 後의 業務把握 期間

(單位：명, %, 개월)

	응답 자수	1개월	2개월	3개월	소계	3~6 개월	6개월 초과	평균
전	(563)	13.3	12.6	29.7	55.6	30.7	8.9	4.4
학								
국	(1)	0	0	100	100	0	0	3.0
고	(97)	13.4	14.4	37.1	64.9	22.6	7.3	3.9
대	(360)	13.3	12.5	29.2	55	31.5	8.7	4.5
석	(93)	14	10.8	23.7	48.5	35.5	10.9	4.7
박	(7)	0	0	28.6	28.6	57.1	14.3	6.0
공무원 재직기간								
5년 이하	(78)	10.3	15.4	14.1	39.8	34.6	9.1	4.7
6 ~ 10년	(103)	19.4	12.6	28.2	60.2	30.1	7.7	4.3
11 ~ 15년	(98)	13.3	17.3	25.5	56.1	32.7	9.1	4.5
16 ~ 20년	(149)	13.4	10.1	34.2	57.7	27.5	12.2	4.7
20년 이상	(134)	10.4	10.4	38.1	58.9	31.3	5.1	4.1

公務員들의 勤務條件을 살펴보는 마지막 設問으로서 公務員들이 勤務時間中 자기개발을 위해 投資할 시간이 있는가 與否에 대해 調査하였다. “귀하는 업무 이외에 자기개발을 위하여 투자할 시간이 있습니까?”라는 設問에 대해서는 “없다”는 응답이 56.5%로서 “있

다”는 응답의 42.4%보다 많았다.

(表 3-38) 自己開發을 위한 投資 有無

(單位: 명, %)

		응답자수	예	아니오	무응답
전	체	(623)	42.4	56.5	1.1
학	력				
국	졸	(1)	0.0	100.0	0.0
고	졸	(104)	35.6	62.5	1.9
대	졸	(406)	43.8	55.4	0.7
석	사	(99)	44.4	53.5	2.0
박	사	(8)	50.0	50.0	0.0
무	응답	(5)	20.0	80.0	0.0
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
무	응답	(1)	100.0	0.0	0.0

自己開發을 위해 投資할 시간이 있다는 응답자 265명에 대해서는 어느 정도의 時間이 있는지 追加 設問하였다. 그 結果 平均적으로 하루 1.8시간의 자기개발시간이 있는 것으로 나타났다. 응답비율로 보면 2시간이라는 응답자가 50.6%로 가장 많으며 1시간 응답이 34.7%로서 대부분 2시간 미만인 것으로 나타났다.

이제 이러한 勤務環境에 처해 있는 公務員들의 業務過程을 살펴볼 차례다. 本 調査에서는 공무원들의 業務過程 實態를 파악하기 위해 민간부문의 의견을 반영하는 정도, 업무개선을 위한 의지 그리고 업무협조의 정도 등을 調査하였다.

〈表 3-39〉 自己開發을 위한 投資時間

(單位：명, %, 시간)

		응답자수	1시간	2시간	3시간	4시간	평균
전	체력	(265)	34.7	50.6	10.9	1.9	1.8
학	졸	(37)	21.6	59.5	13.5	0.0	2.0
고	졸	(178)	34.3	51.7	11.2	1.7	1.8
대	사	(44)	45.5	43.2	6.8	4.5	1.7
석	사	(4)	50.0	25.0	25.0	0.0	1.8
박	사	(4)	50.0	25.0	25.0	0.0	1.8
무	응답	(2)	50.0	0.0	0.0	0.0	1.0
공무원 재직기간							
5	년 이하	(62)	37.1	50.0	9.7	1.6	1.8
6	~ 10년	(43)	34.9	46.5	11.6	4.7	1.9
11	~ 15년	(43)	37.2	46.5	14.0	2.3	1.8
16	~ 20년	(60)	26.7	58.3	11.7	0.0	1.9
20	년 이상	(56)	39.3	48.2	8.9	1.8	1.8
없	다	(213)	36.6	48.8	10.8	1.9	1.8
무	응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	2.0

먼저, 민간부문과 直接的으로 關係된 業務를 遂行할 때 민간부문의 意見을 어느 정도 반영하는가를 調査하였다. “귀하는 대민업무나 정책업무를 수행할 때 민간부문의 의견을 어느 정도 반영합니까?”라는 設問에 대해 公務員들의 70% 이상이 민간부문의 意見을 積極的으로 反映하거나(27.1%), 다소 反映하고 있다(49.1%)고 답변하고 있다. 반면 의견을 반영하지 않는다는 의견이 4.3%, 의견을 반영할 만큼 여유가 없다는 의견은 8.8%를 기록하고 있다.

다음으로 業務改善에 대한 建議與否를 調査하였다. “귀하는 업무 개선을 위한 건의를 한 적이 있습니까?”라는 設問에 대해 “적극적으로 개선 건의를 한다”는 응답은 14.0%에 불과하였으며 “개선을 건의한 적이 있다”는 응답이 57.8%로 나타나 가장 많았다. 그런데 주목할 것은 “개선건의를 한 적이 없다”는 응답이 26.8%에 달하는

〈表 3-40〉民間部門의 意見反映 程度

(單位: 명, %)

	응답자수	의견을 적극 반영	의견을 다소 반영	의견을 반영하 지 않음	의견을 반영할 만큼 여유가 없음	대민 업무가 아니 므로	
전	체	(623)	27.1	49.1	4.3	8.8	6.9
학	력						
국	졸	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
고	졸	(104)	20.2	49.0	5.8	11.5	9.6
대	졸	(406)	29.6	48.3	3.7	7.9	6.9
석	사	(99)	24.2	52.5	6.1	9.1	5.1
박	사	(8)	37.5	37.5	0.0	25.0	0.0
무	응	답	(5)	20.0	80.0	0.0	0.0
공무원	재직기간						
5년	이하	(111)	26.1	45.9	4.5	8.1	9.9
6 ~ 10년		(113)	26.5	51.3	2.7	8.0	6.2
11 ~ 15년		(106)	23.6	50.0	3.8	10.4	7.5
16 ~ 20년		(152)	28.3	48.7	3.9	8.6	7.2
20년 이상		(140)	30.0	49.3	6.4	9.3	4.3
무	응	답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0

것으로 나타나 상당수의 公務員들이 業務改善 活動에 消極的인 것으로 調査되었다.

業務改善을 積極的으로 建議하거나 또는 業務改善을 建議한 적이 있다는 449명의 公務員을 대상으로 건의의 반영정도를 추가조사하였다. “업무개선 건의를 한 적이 있다면 그 건의가 어느 정도 반영이 되었습니까?”라는 設問에 대해 “어느 정도 반영이 된다”는 응답이 62.4%로 가장 많았다. 그러나 “거의 반영되지 않는다”고 답하여 業務改善 建議에 대해 否定的인 見解를 가지고 있는 公務員도 25.6%에 달하는 것으로 나타났다.

〈表 3-41〉 業務改善을 위한 建議 有無 (單位：명, %)

		응답자수	적극적으로 개선 건의를 함	개선 건의를 한 적이 있음	개선 건의를 한 적이 없음	무응답
전	체력	(623)	14.0	57.8	26.8	1.4
학	졸	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0
고	졸	(104)	14.4	50.0	33.7	1.9
대	졸	(406)	11.1	57.9	29.8	1.2
석	사	(99)	22.2	67.7	8.1	2.0
박	사	(8)	62.5	37.5	0.0	0.0
무	응답	(5)	0.0	60.0	40.0	0.0
공무원	재직기간					
5년	이하	(111)	9.0	48.6	39.6	2.7
6 ~ 10년		(113)	9.7	62.8	26.5	0.9
11 ~ 15년		(106)	12.3	60.4	25.5	1.9
16 ~ 20년		(152)	19.1	52.6	27.0	1.3
20년	이상	(140)	17.1	64.3	17.9	0.7
무	응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0

〈表 3-42〉 業務改善 建議의 反映程度 (單位：명, %)

		응답자수	대체로 많은 부분이 반영됨	어느 정도 반영이 됨	거의 반영이 되지 않음	무응답
전	체력	(449)	11.4	62.4	25.6	0.7
학	졸	(69)	8.7	63.8	27.5	0.0
고	졸	(280)	11.4	61.8	26.4	0.4
대	졸	(89)	12.4	66.3	20.2	1.1
석	사	(8)	25.0	25.0	50.0	0.0
박	사	(8)	25.0	25.0	50.0	0.0
무	응답	(3)	0.0	66.7	0.0	33.3
공무원	재직기간					
5년	이하	(65)	7.7	63.1	27.7	1.5
6 ~ 10년		(82)	8.5	58.5	32.9	0.0
11 ~ 15년		(78)	9.0	60.3	29.5	1.3
16 ~ 20년		(109)	15.6	61.5	22.0	0.9
20년	이상	(114)	13.2	66.7	20.2	0.0
무	응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0

또한 業務改善 建議를 하지 않는 168名의 응답자에 대해 그 이유를 추가적으로 조사하였다. “귀하가 업무개선 건의를 하지 않는다면 그 이유는 무엇입니까?”라는 設問에 대해 “건의할 방법이나 여유가 없다”는 응답이 42.3%를 차지하여 가장 높은 수치를 기록했다. 건의할 事項이 없어서 건의하지 않는다는 응답비율은 28.6%였으며 “건의해도 반영되지 않기 때문”이라는 회의적 見解를 표명한 公務員도 15.5%에 이르는 것으로 나타났다. 이로부터 現在 公務員 組織 내에서 業務改善을 위한 體系的인 통로가 開設되어 있지 않거나 건의가 反映되지 않고 무시되는 慣行이 만연하고 있는 것은 아닌가 추측해 볼 수 있을 것이다.

〈表 3-43〉 業務改善 建議를 하지 않는 理由

(單位：명, %)

		응답 자수	건의 해도 반영이 안되기 때문임	건의할 사항이 없음	건의할 방법 이나 여유가 없음	업무 파악이 안됨	무응답
전	체	(168)	15.5	28.6	42.3	2.4	11.3
학	력						
	국	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	고	(32)	15.6	34.4	34.4	3.1	12.5
	대	(124)	16.1	28.2	43.5	2.4	9.7
	석	(9)	11.1	11.1	44.4	0.0	33.3
	무	(2)	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
	응						
	답						
	공무원						
	재직기간						
	5년	(45)	13.3	28.9	37.8	0.0	20.0
	이하						
	6~10년	(31)	16.1	22.6	48.4	3.2	9.7
	11~15년	(25)	20.0	20.0	48.0	0.0	12.0
	16~20년	(42)	9.5	42.9	38.1	4.8	4.8
	20년 이상	(25)	24.0	20.0	44.0	4.0	8.0

그러면 具體的으로 어떤 業務가 不必要하다고 생각되거나 보다 改善할 여지가 있다고 생각되는 것일까? “귀하의 업무 중 불필요하다고 생각되거나 보다 개선할 여지가 있다고 생각되는 것을 적어 주십시오”라고 요청한 결과 現職 公務員들은 많은 유형의 업무를 不必要한 作業이라고 지적하고 있다.

그 중 代表的인 것을 지적해 보면 “불필요한 보고자료를 작성하는 것”을 가장 많이 지적하여 一般的인 豫想과 부합되었다. 決裁過程을 單純化해야 한다는 응답도 이와 비슷한 견해인 것으로 생각된다. 또한 과도한 회의를 지적한 공무원도 많았으며 이 외 특기할 사항으로는 無意味한 文書破棄와 과도한 文書行政 및 豫算執行節次の 번거로움 등이 지적되었다는 점이다.

〈表 3-44〉 不必要하거나 改善의 餘地가 있는 業務

(單位: 명, %)

응답자수	결재 과정의 단순화	불필요한 보고자료 작성	잡은 회의	무의미하고 형식적인 문서 파기	예산 집행 절차	없음	무응답
전체(623)	3.3	8.1	0.5	1.4	1.0	2.1	73.2

다음으로 업무협조와 관련된 調査를 수행하였다. “귀하의 업무와 관련하여 관련 타부서와의 업무연락과 협조가 잘 이루어지고 있습니까?”라는 設問에 대해 “대체로 원활하게 이루어지고 있다”는 응답이 75.3%로 가장 많았고, “원활하지 못하다”는 응답은 18.8%였다. 반면 매우 원활하게 이루어지고 있다는 응답은 4.8%에 머물렀다.

〈表 3-45〉 他部署와의 業務協助 程度

(單位：명, %)

		응답자수	매우 원활하게 이루어지 고 있음	대체로 원활하게 이루어지 고 있음	원활하지 못함	무응답
전	체	(623)	4.8	75.3	18.8	1.1
학	력					
국	졸	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0
고	졸	(104)	5.8	75.0	16.3	2.9
대	졸	(406)	4.7	76.6	18.0	0.7
석	사	(99)	4.0	72.7	22.2	1.0
박	사	(8)	12.5	37.5	50.0	0.0
무	응	(5)	0.0	80.0	20.0	0.0
공무원	재직기간					
5년	이하	(111)	1.8	69.4	27.0	1.8
6 ~ 10년		(113)	2.7	77.9	18.6	0.9
11 ~ 15년		(106)	6.6	71.7	20.8	0.9
16 ~ 20년		(152)	6.6	79.6	13.2	0.7
20년	이상	(140)	5.7	75.7	17.1	1.4
무	응	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0

業務協助가 잘 이루어지지 않는 경우 그 원인으로는 “업무협조의 채널이 없다”는 응답이 가장 많은 24.1%를 기록하고 있다. 다음으로는 “업무내용의 공개를 꺼리기 때문”이라는 응답이 20.7%를 기록하여 원인을 나름대로 지적한 公務員들은 대부분 이 두 가지를 業務協助가 잘 안되는 이유로 지적하고 있다.

마지막으로 政府統廢합이 公務員들의 業務效率率과 業務量, 業務滿足度 등에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보자. 먼저, “귀하는 정부통합합에 의해 부서이동 등의 영향을 받았습니까?”라는 設問에 대해 政府統廢합의 影響을 받았다고 응답한 公務員은 10.9%에 불과하였고 영향이 없었다는 公務員이 82.3%에 달하여 대다수의 공무원들은 政府統廢합의 影響을 받지 않은 것으로 나타났다.

〈表 3-46〉 他部署와 業務協助가 잘 안되는 理由

(單位: 명, %)

	응답자 수	업무 내용의 공개를 꺼림	업무 협조의 채널 미비	업무 협조시 유의한 사례가 없음	과/부서/실무자 이기주의	실무자와의 대화 부족	무응답
전	체력 (623)	20.7	24.1	6.1	1.8	0.2	45.1
학	국 (1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
고	대 (104)	25.0	17.3	8.7	1.0	0.0	45.2
대	석 (406)	17.5	26.1	5.9	2.0	0.2	47.0
석	박 (99)	28.3	22.2	5.1	2.0	0.0	38.4
박	사 (8)	37.5	12.5	0.0	0.0	0.0	37.5
무	응답 (5)	20.0	60.0	0.0	0.0	0.0	20.0
공무원 재직기간							
5년 이하	(111)	17.1	32.4	1.8	3.6	0.0	42.3
6 ~ 10년	(113)	17.7	14.2	5.3	0.9	0.0	60.2
11 ~ 15년	(106)	19.8	21.7	10.4	1.9	0.0	43.4
16 ~ 20년	(152)	23.0	27.6	5.3	2.0	0.7	40.1
20년 이상	(140)	24.3	23.6	7.9	0.7	0.0	41.4
무	응답 (1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

〈表 3-47〉 政府 統廢合에 의한 影響 與否

(單位: 명, %)

	응답자수	예	아니오	무응답
전	체력 (623)	10.9	82.3	6.7
학	국 (1)	0.0	0.0	100.0
고	대 (104)	11.5	79.8	8.7
대	석 (406)	9.9	83.7	6.4
석	박 (99)	15.2	80.8	4.0
박	사 (8)	0.0	87.5	12.5
무	응답 (5)	20.0	60.0	20.0
공무원 재직기간				
5년 이하	(111)	5.4	82.0	12.6
6 ~ 10년	(113)	8.0	86.7	5.3
11 ~ 15년	(106)	9.4	84.0	6.6
16 ~ 20년	(152)	14.5	78.9	6.6
20년 이상	(140)	15.0	81.4	3.6
무	응답 (1)	0.0	100.0	0.0

政府統廢合으로 영향을 받은 公務員들은 타부서에 전입되는 등의 영향을 받은 것으로 나타났는데, 政府統廢合 이후의 業務效率을 보면 대다수가 별다른 변화가 없다고 응답하고 있다. 반면 업무량은 統廢合 이전보다 增加했다는 응답이 가장 많았으며 變化없다는 應答이 그 다음 순이었다. 급여는 대다수 변화가 없었으며 業務滿足度의 경우에도 대부분 변화가 없었는데, 만족도가 증가했다는 응답보다 감소했다는 응답이 많아 주목할 만하다.

〈表 3-48〉 政府 統廢合의 影響에 대한 事例

(單位: 명, %)

	응답자수	타부서 전입	정부 통폐합	승진 지체	업무 이관	무응답
전 체	(67)	4.5	4.5	4.5	1.5	85.1

〈表 3-49〉 統廢合 後의 變化 - 業務效率

(單位: 명, %)

	응답자수	증가	불변	감소	무응답
전 체	(623)	7.5	28.3	7.9	56.3

〈表 3-50〉 統廢合 後의 變化 - 業務量

(單位: 명, %)

	응답자수	증가	불변	감소	무응답
전 체	(623)	22.0	20.4	1.6	56.0

〈表 3-51〉 統廢合 後의 變化 - 俸給

(單位: 명, %)

	응답자수	증가	불변	감소	무응답
전 체	(623)	0.3	42.4	0.2	57.1

〈表 3-52〉統廢合 後の 變化 - 業務滿足度

(單位:명, %)

		응답자수	증가	불변	감소	무응답
전	체	(623)	3.0	30.5	9.5	57.0

한편 統廢合 以後 애로사항 및 문제점으로는 다음과 같이 지적하고 있다.

〈表 3-53〉統廢合 後の 隘路事項이나 問題點

(單位:명, %)

응답자수	업무 중복	체제(시 스템) 통합/ 조정 곤란	담당 업무 증가	직원간 인화 및 업무 협조	인사 적체	상호 이질적 업무 수행 으로 업무 효율성 저하	무응답
전체(623)	0.8	0.6	2.4	0.8	1.9	1.0	89.1

V. 行政電算化

行政電算化의 현황을 파악하기 위해 먼저 개인용컴퓨터의 보급과 네트워크 연결현황을 조사하였다.

一般公務員 516명을 대상으로 PC보급 현황을 파악하기 위해 “현재 귀하의 사무실에서 컴퓨터(PC) 보급정도는 어느 정도입니까?”라는 設問을 한 결과 “2인에 1대” 普及되어 있다는 응답이 50.2%로서 가장 많았고, “1인에 1대 이상”은 34.3%를 기록하였다. 반면 “3인에 1대 이하”라는 응답은 10.3%, “4인 이상당 1대”는 3.9%를 기록하였다.

〈表 3-54〉 PC普及 現況

(單位：명, %)

		응답자수	4인 이상 한대	3인에 한대	2인에 한대	1인당 한대 이상	무응답
전	체	(516)	3.9	10.3	50.2	34.3	1.4
학	력						
	고	(83)	3.6	8.4	55.4	30.1	2.4
	대	(336)	3.6	12.5	48.8	34.2	0.9
	석	(86)	5.8	4.7	50.0	37.2	2.3
	박	(7)	0.0	0.0	42.9	57.1	0.0
	무	(4)	0.0	0.0	75.0	25.0	0.0
	응						
공무원	재						
	직						
	기간						
	5년	(92)	3.3	8.7	47.8	38.0	2.2
	이하						
	6년	(96)	2.1	6.3	55.2	35.4	1.0
	~ 10년						
	11년	(93)	0.0	6.5	55.9	36.6	1.1
	~ 15년						
	16년	(118)	4.2	14.4	44.9	35.6	0.8
	~ 20년						
	20년	(116)	8.6	12.9	49.1	27.6	1.7
	이상						
	무	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	응						
	답						

現在 公務員들이 사용하고 있는 개인용컴퓨터에 하이텔(Hitel), 인터넷(internet), 행정전산망 등과 같은 외부네트워크가 연결되어 있는가를 조사한 결과는 연결가능한 개인용컴퓨터가 66.9%인 것으로 나타났다. 연결된 컴퓨터의 연결형태는 근거리통신망(LAN)이 53.9%로 가장 많았고 모뎀으로 연결되어 있다는 응답도 39.6%를 차지하였다.

〈表 3-55〉 네트워크 連結 現況

(單位:명, %)

		응답자수	불가능	가능	무응답
전	체	(516)	31.0	66.9	2.1
학	력				
고	졸	(83)	24.1	71.1	4.8
대	졸	(336)	34.5	64.0	1.5
석	사	(86)	25.6	72.1	2.3
박	사	(7)	14.3	85.7	0.0
무	응답	(4)	25.0	75.0	0.0
공무원 재직기간					
5년	이하	(92)	29.3	69.6	1.1
6	~ 10년	(96)	28.1	69.8	2.1
11	~ 15년	(93)	32.3	64.5	3.2
16	~ 20년	(118)	31.4	67.8	0.8
20년	이상	(116)	33.6	63.8	2.6
무	응답	(1)	0.0	0.0	100.0

〈表 3-56〉 네트워크 連結 形態

(單位:명, %)

		응답자수	모뎀	근거리 통신망	연결하지 않음	무응답
전	체	(356)	39.6	53.9	1.4	5.1

電算裝備의 利用實態는 개인용컴퓨터의 이용도, 이용하고 있는 소프트웨어, 데이터베이스의 이용여부를 통해 조사하였다. 먼저, “귀하가 담당하고 계시는 업무 중 PC 등 정보통신기기를 이용하여 처리되는 업무의 비중은 어느 정도입니까?”라는 設問에 대해 30% 이하라는 응답이 27.3%로 가장 많았으며, 30%~50% 정도라는 응답이 23.6%로 그 다음 순위였다. 또한 개인용컴퓨터에 절대적으로 의존하는 형태인 90% 이상이라는 應答도 17.1%를 기록하였다. 대체로 46%의 응답자는 업무 중 절반 이상을 개인용컴퓨터를 통해 수행하는 것으로 조사되었다.

〈表 3-57〉 PC 利用度

(單位: 명, %)

		응답자수	0~30%	30~50%	50~70%	70~90%	90%이상	무응답
전	체	(516)	27.3	23.6	16.5	12.4	17.1	3.1
학	력							
	고	(83)	26.5	25.3	8.4	12.0	21.7	6.0
	대	(336)	28.6	22.0	17.3	12.5	17.3	2.4
	석	(86)	25.6	26.7	19.8	10.5	14.0	3.5
	박	(7)	14.3	42.9	28.6	14.3	0.0	0.0
	무	(4)	0.0	25.0	25.0	50.0	0.0	0.0
	응							
	답							
	공무원 재직기간							
	5년 이하	(92)	22.8	21.7	20.7	12.0	19.6	3.3
	6 ~ 10년	(96)	25.0	20.8	14.6	15.6	20.8	3.1
	11 ~ 15년	(93)	32.3	21.5	12.9	10.8	19.4	3.2
	16 ~ 20년	(118)	28.8	26.3	16.1	11.9	16.1	0.8
	20년 이상	(116)	27.6	26.7	18.1	12.1	11.2	4.3
	무	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	응							
	답							

個人用컴퓨터를 業務處理에 사용할 때 가장 빈번하게 사용하는 소프트웨어는 워드프로세서 프로그램인 것으로 나타났다. “귀하가

업무처리를 위하여 PC를 사용하실 때 가장 빈번히 사용하시는 소프트웨어(S/W)는 무엇입니까?”라는 設問에 대해 70.2%의 응답자가 워드프로세서 프로그램이라고 응답하여 압도적인 比重을 보였다. 자체개발 프로그램을 이용하는 경우는 2.3%에 머물렀으며 통신 프로그램이나 스프레드시트 등을 이용하는 경우는 거의 드문 것으로 조사되었다. 이는 결국 통계의 작성과 분석에 입각한 科學的 行政이 아직 이루어지지 못하고 있음을 반증하는 것으로 생각된다.

〈表 3-58〉 가장 頻繁히 使用하는 소프트웨어

(單位: 명, %)

		응답자 수	워드 프로세서	통신 프로그램	Win95 /OS2	자체 개발 프로그램	엑셀	무응답
전	체	(516)	70.2	1.0	2.3	2.3	0.8	21.9
	학							
	고	(83)	54.2	1.2	0.0	1.2	0.0	41.0
	대	(336)	71.1	0.6	2.7	2.7	1.2	19.9
	석	(86)	81.4	1.2	2.3	2.3	0.0	12.8
	박	(7)	71.4	14.3	14.3	0.0	0.0	0.0
	무	(4)	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0
	응							
	답							
	공무원재직기간							
	5년 이하	(92)	85.9	0.0	2.2	0.0	2.2	8.7
	6 ~ 10년	(96)	81.3	1.0	4.2	0.0	1.0	10.4
	11 ~ 15년	(93)	71.0	0.0	0.0	3.2	0.0	24.7
	16 ~ 20년	(118)	68.6	2.5	2.5	2.5	0.0	22.9
	20년 이상	(116)	50.0	0.9	2.6	5.2	0.9	37.9
	무	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	응							
	답							

데이터베이스를 사용하고 있는 公務員은 많지 않은 것으로 나타났다. “현재 업무처리과정에서 데이터베이스를 사용하고 계십니

까?”라는 設問에 대해 조사대상 공무원 516명 중 26.7%의 공무원만이 업무에 데이터베이스를 사용하고 있다고 응답하였으며 69.4%의 공무원은 사용하고 있지 않은 것으로 나타났다.

〈表 3-59〉 데이터베이스 利用 與否

(單位：명, %)

		응답자수	사용하지 않는다	사용한다	무응답
전	체	(516)	69.4	26.7	3.9
학	력				
고	졸	(83)	69.9	21.7	8.4
대	졸	(336)	69.0	27.7	3.3
석	사	(86)	69.8	27.9	2.3
박	사	(7)	57.1	42.9	0.0
무	응답	(4)	100.0	0.0	0.0
공무원 재직기간					
	5년 이하	(92)	68.5	30.4	1.1
	6 ~ 10년	(96)	72.9	24.0	3.1
	11 ~ 15년	(93)	68.8	28.0	3.2
	16 ~ 20년	(118)	72.9	25.4	1.7
	20년 이상	(116)	63.8	26.7	9.5
	무응답	(1)	100.0	0.0	0.0

데이터베이스를 사용하고 있는 공무원 138명에 대해 현재 가장 많이 사용하고 있는 데이터베이스를 조사하였다. “만약 데이터베이스를 사용하고 계신다면, 현재 가장 많이 사용하고 있는 데이터베이스는 어떠한 것입니까?”라는 질문에 대해 58.7%는 자신이나 자신의 部處에서 작성한 데이터베이스를 사용하고 있다고 응답하였으며 13%만 他部處에서 作成한 데이터베이스를 사용하고 있는 것으로 나타났다.

〈表 3-60〉 利用 데이터베이스

(單位: 명, %)

		응답자수	자신이나 자신의 부처에서 작성한 데이터베이스	타부처에서 작성한 데이터베이스	기타	무응답
전	체	(138)	58.7	13.0	7.2	21.0
학	력					
고	졸	(19)	57.9	15.8	5.3	21.1
대	졸	(92)	59.8	10.9	8.7	20.7
석	사	(24)	54.2	20.8	4.2	20.8
박	사	(3)	66.7	0.0	0.0	33.3
공무원 재직기간						
5년	이하	(27)	81.5	3.7	3.7	11.1
6 ~ 10년		(23)	43.5	21.7	8.7	26.1
11 ~ 15년		(29)	51.7	13.8	10.3	24.1
16 ~ 20년		(28)	67.9	14.3	7.1	10.7
20년	이상	(31)	48.4	12.9	6.5	32.3

이때 자신이나 자신의 部處에서 作成한 데이터베이스 중 使用하고 있는 것을 구체적으로 살펴보면 統計資料가 가장 많았고, 그 외에 많이 사용하는 것으로는 KOSIS, 輸出入統計, 人事管理시스템 등이었다.

〈表 3-61〉 自身이나 自身の 部處에서 作成한 데이터베이스

(單位: 명, %)

응답자수	등록 외국인 관리	인사 관리 시스템	통계 자료	상품 DB	수출 통계	LAN	법령	데이터베이스 IV	KOSIS	무응답
전체(81)	2.5	4.9	9.9	2.5	7.4	2.5	4.9	4.9	8.6	43.2

他部處에서 作成한 데이터베이스 중 가장 많이 利用하고 있는 것은 內務部의 住民登錄 데이터베이스인 것으로 나타났다. 다음으로 는 法令 데이터베이스, 政府會計 關聯 데이터베이스 등이었다.

〈表 3-62〉 他部處에서 作成한 데이터베이스

(單位: 명, %)

	응답자 수	CTNET	법령 데이터베이스	행정 전산망	내무부 주민등록 데이터베이스	정부 회계	무응답
전 체	(18)	5.6	11.1	11.1	16.7	11.1	22.2

위의 결과를 볼 때 現在 公務員들이 業務遂行 과정에서 별로 데이터베이스를 使用하고 있지 않은 것으로 판단된다. 이와 별도로 公務員들은 데이터베이스의 必要性에 대해 어느 정도 느끼고 있을까? “귀하의 업무를 수행하는 데 있어서 데이터베이스를 활용하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?”라는 設問에 대해 調査對象 公務員 중 46.7%는 대체로 필요하다고 응답하였고, 대단히 필요하다는 응답도 25.2%를 차지하여 71.9%의 응답자가 데이터베이스의 필요성에 대해 共感하고 있는 것으로 나타났다. 반면 별로 필요없다는 응답은 20.3%에 머물렀다.

그러나 業務遂行 過程에서 다른 기관에서 작성된 데이터베이스를 사용해 본 적이 있다는 응답은 30.7%에 머물렀으며 63.6%의 응답자는 전혀 사용해본 적 없다는 응답을 보였다. 결국 대다수의 공무원들이 데이터베이스를 利用하여 업무를 추진할 필요성을 느끼고 있으면서도 실제로 데이터베이스를 利用하고 있지 못하는 것이 現在의 業務遂行條件인 것으로 생각된다.

他部處의 데이터베이스를 사용한 경험이 있는 159명의 공무원에

〈表 3-63〉 데이터베이스의 必要性

(單位: 명, %)

		응답자수	대단히 필요하다	대체로 필요하다	별로 필요없다	전혀 필요없다	무응답
전	체	(516)	25.2	46.7	20.3	0.8	7.0
	력						
학	졸	(83)	30.1	27.7	22.9	2.4	16.9
	졸	(336)	24.1	50.6	19.9	0.6	4.8
대	사	(86)	24.4	48.8	19.8	0.0	7.0
	사	(7)	42.9	42.9	14.3	0.0	0.0
박	사	(7)	42.9	42.9	14.3	0.0	0.0
	사	(7)	42.9	42.9	14.3	0.0	0.0
무	응	(4)	0.0	75.0	25.0	0.0	0.0
	답	(4)	0.0	75.0	25.0	0.0	0.0
공무원 재직기간							
5	년	(92)	30.4	44.6	17.4	2.2	5.4
	이						
6	년	(96)	26.0	46.9	19.8	0.0	7.3
	~						
11	년	(93)	22.6	44.1	24.7	0.0	8.6
	~						
16	년	(118)	28.0	45.8	20.3	1.7	4.2
	~						
20	년	(116)	19.8	50.9	19.8	0.0	9.5
	이						
무	응	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0

〈表 3-64〉 他部處 데이터베이스 使用 與否

(單位: 명, %)

		응답자수	대단히 많다	많다	다소 있다	전혀 없다	무응답
전	체	(516)	1.2	3.9	25.6	63.6	5.8
	력						
학	졸	(83)	1.2	3.6	24.1	59.0	12.0
	졸	(336)	0.6	4.2	24.1	66.4	4.8
대	사	(86)	3.5	3.5	29.1	59.3	4.7
	사	(7)	0.0	0.0	57.1	42.9	0.0
박	사	(7)	0.0	0.0	57.1	42.9	0.0
	사	(7)	0.0	0.0	57.1	42.9	0.0
무	응	(4)	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0
	답	(4)	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0
공무원 재직기간							
5	년	(92)	1.1	5.4	21.7	66.3	5.4
	이						
6	년	(96)	1.0	4.2	25.0	62.5	7.3
	~						
11	년	(93)	0.0	2.2	29.0	62.4	6.5
	~						
16	년	(118)	1.7	5.9	22.9	66.9	2.5
	~						
20	년	(116)	1.7	1.7	29.3	59.5	7.8
	이						
무	응	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
	답	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0

대해서 그 使用方法을 추가적으로 調査하였다. “다른 기관에서 작성된 데이터베이스를 사용해 보신 경험이 있다면 다음 중 어떠한 방법을 통해서 사용하십니까?”라는 질문에 대해 “행정통신망(NATIS)을 통해서” 사용했다는 응답이 34.6%로 가장 많았으며 “협조공문을 통해서” 30.2%, “개인적 친분을 통해서” 20.1% 순이었다.

〈表 3-65〉 他部處 데이터베이스 使用方法

(單位: 명, %)

		응답자 수	행정통신망을 통해서	협조공문을 통해서	개인적 친분을 통해서	PC 통신망	무응답
전	체	(159)	34.6	30.2	20.1	3.1	8.8
학	력						
고	졸	(23)	26.1	17.4	34.8	0.0	17.4
대	졸	(99)	40.4	28.3	18.2	4.0	8.1
석	사	(31)	25.8	45.2	12.9	3.2	6.5
박	사	(4)	25.0	0.0	50.0	0.0	0.0
무	응	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
공무원	재직기간						
5년	이하	(26)	53.8	34.6	3.8	3.8	3.8
6 ~ 10년		(30)	33.3	23.3	23.3	6.7	6.7
11 ~ 15년		(29)	24.1	41.4	20.7	3.4	6.9
16 ~ 20년		(35)	37.1	25.7	20.0	2.9	11.4
20년	이상	(39)	28.2	28.2	28.2	0.0	12.8

그러나 公務員들은 他部處 데이터베이스 사용시 상당한 불편을 겪고 있는 것으로 나타났다. “다른 기관에서 작성된 데이터베이스를 사용하는 데 있어서 불편을 겪은 경험이 있습니까?”라는 질문에 대해 22.0%의 공무원이 많은 不便을 겪고 있다고 응답하였으며 61.6%의 공무원은 다소 있다고 응답하고 있다. 반면 전혀 없다는 공무원은 5.7%에 불과하였다.

〈表 3-66〉 他部處 데이터베이스 使用時 不便 與否

(單位：명, %)

		응답자수	대단히 많다	많다	다소 있다	전혀 없다	무응답
전	체	(159)	4.4	22.0	61.6	5.7	6.3
학	력						
고	졸	(23)	0.0	21.7	69.6	0.0	8.7
대	졸	(99)	4.0	24.2	58.6	5.1	8.1
석	사	(31)	6.5	19.4	61.3	12.9	0.0
박	사	(4)	25.0	0.0	75.0	0.0	0.0
무	응답	(2)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
공무원 재직기간							
5년	이하	(26)	7.7	26.9	57.7	3.8	3.8
6	~ 10년	(30)	0.0	30.0	53.3	10.0	6.7
11	~ 15년	(29)	3.4	17.2	75.9	3.4	0.0
16	~ 20년	(35)	5.7	20.0	54.3	8.6	11.4
20년	이상	(39)	5.1	17.9	66.7	2.6	7.7

他部處의 데이터베이스를 使用할 때 不便을 겪는 이유로는 “데이터베이스 공동활용을 위한 제도적 기반이 미흡하다”가 29.7%로 가장 높았고 “공동활용되는 데이터베이스가 너무 부족하다”는 응답이 22.8%로 다음 순위를 기록하였다. 또한 “데이터베이스 공동활용이 기술적으로 복잡해서 사용이 불편하다”는 응답이 19.7%를 기록하였고 “데이터베이스를 제공하는 부처가 비협조적이다”라는 응답은 10.1%, “접속상의 문제” 때문이라는 응답은 3.2%에 불과하였다. 따라서 타부처 데이터베이스를 이용하는 데 발생하는 주된 애로사항은 데이터베이스의 공동활용을 위한 制度的 基盤과 시설, 그리고 내용의 問題 때문인 것으로 생각할 수 있다.

〈表 3-67〉 他部處 데이터베이스 使用時 隘路點

(單位：명, %)

	응답자 수	공동 활용되는 데이터베이스가 너무 부족	데이터베이스를 제공하는 부처의 비협조	데이터베이스 공동 활용 기술 복잡해 사용 불편	데이터베이스 공동 활용 제도 기반 미비	접속상의 문제	무응답
전체	(158)	22.8	10.1	19.6	29.7	3.2	14.6
학							
고	졸 (23)	21.7	13.0	17.4	30.4	0.0	17.4
대	졸 (98)	22.4	8.2	20.4	30.6	3.1	15.3
석	사 (31)	22.6	12.9	16.1	29.0	6.5	12.9
박	사 (4)	25.0	25.0	25.0	25.0	0.0	0.0
무응답	(2)	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0
공무원 재직기간							
5년 이하	(26)	23.1	15.4	7.7	30.8	11.5	11.5
6 ~ 10년	(30)	26.7	10.0	20.0	16.7	3.3	23.3
11 ~ 15년	(29)	24.1	10.3	24.1	34.5	0.0	6.9
16 ~ 20년	(34)	26.5	2.9	23.5	23.5	2.9	20.6
20년 이상	(39)	15.4	12.8	20.5	41.0	0.0	10.3

다음으로 다른 機關의 데이터베이스를 使用한 경우 어느 정도 業務에 도움이 되었는지를 공무원 스스로 評價해 보도록 하였다. “다른 기관에서 작성된 데이터베이스를 사용한 경험이 귀하의 업무에 어느 정도 도움이 되었습니까?”라는 設問에 대해 “조금 도움이 되었다”는 응답이 58.5%로 가장 많았고, “별로 도움이 되지 않았다”는 응답과 “크게 도움이 되었다”는 응답은 각각 17.0%와 16.4%로 비슷한 비중을 보였다.

〈表 3-68〉 他部處 데이터베이스 使用의 效用

(單位:명, %)

		응답자 수	크게 도움	조금 도움	별로 도움	도움 안됨	무응답
전	체	(159)	16.4	58.5	17.0	1.3	6.9
학	력						
	고	(23)	13.0	69.6	13.0	0.0	4.3
	대	(99)	17.2	53.5	17.2	2.0	10.1
	석	(31)	19.4	61.3	19.4	0.0	0.0
	박	(4)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	무 응 답	(2)	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
공무원 재직기간							
	5 년 이 하	(26)	23.1	50.0	23.1	3.8	0.0
	6 ~ 10 년	(30)	23.3	53.3	16.7	0.0	6.7
	11 ~ 15 년	(29)	17.2	69.0	13.8	0.0	0.0
	16 ~ 20 년	(35)	20.0	51.4	14.3	0.0	14.3
	20 년 이 상	(39)	2.6	66.7	17.9	2.6	10.3

다음은 行政電算化의 요체라고 할 수 있는 데이터베이스의 共同活用に 대해 조사한 결과를 살펴보자. 먼저, 현재 담당하고 있는 업무의 효율적인 추진을 위하여 他部處가 보유하고 있는 데이터베이스의 활용이 필요한지 여부를 설문한 결과 “대체로 필요하다”는 응답이 가장 많은 48.4%를 기록하였고, “대단히 필요하다”는 응답도 17.1%를 보여 調査對象 公務員의 65.5%가 데이터베이스를 共同으로 活用할 필요성을 절감하고 있음을 알 수 있다. 데이터베이스의 共同活用在 “별로 필요없다”는 응답은 16.5%, “전혀 필요없다”는 응답은 1.7%에 불과하였다.

그렇다면 구체적으로 어떠한 데이터베이스가 가장 많이 필요한 것일까? 전체 응답자수 337명 중 가장 많은 공무원이 必要하다고 응답한 데이터베이스는 재정경제원의 經濟統計 데이터베이스였다.

〈表 3-69〉 데이터베이스 共同活用の 必要性

(單位: 명, %)

		응답자 수	대단히 필요	대체로 필요	별로 필요 없음	전혀 필요 없음	무응답
전	체	(516)	17.1	48.4	16.5	1.7	16.3
학	력						
	고	(83)	13.3	41.0	20.5	3.6	21.7
	대	(336)	15.5	50.0	15.8	1.8	17.0
	석	(86)	27.9	45.3	17.4	0.0	9.3
	박	(7)	14.3	85.7	0.0	0.0	0.0
	무	(4)	0.0	75.0	0.0	0.0	25.0
	응답						
공무원	재직기간						
	5년 이하	(92)	18.5	53.3	14.1	1.1	13.0
	6 ~ 10년	(96)	17.7	44.8	19.8	1.0	16.7
	11 ~ 15년	(93)	16.1	55.9	9.7	3.2	15.1
	16 ~ 20년	(118)	20.3	42.4	17.8	1.7	17.8
	20년 이상	(116)	12.9	47.4	19.8	1.7	18.1
	무	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	응답						

이는 앞의 설문에서 現在 가장 많이 使用되고 있는 데이터베이스가 內務部 주민등록 데이터베이스라는 점과 대비하여 적지 않은 시사점을 준다고 할 수 있다. 그 다음으로는 內務部の 住民登錄 데이터베이스가 必要한 것으로 응답되었으며 또한 統計廳의 韓國의 主要 經濟指標 데이터도 많은 공무원들이 필요로 하는 데이터로 지적되었다.

〈表 3-70〉 必要한 데이터베이스

(單位: 명, %)

		응답자 수	재경원 경제 통계 데이터베이스	부동산 데이터베이스	통계청의 데이터베이스	법제처 법령 데이터베이스	주민등록 데이터베이스	무응답
전	체	(337)	17.8	1.5	4.5	3.3	10.1	43.9

데이터베이스의 共同活用은 行政業務處理에 여러 가지 이점을 제공 할 것으로 예상되는데, 공무원들은 구체적으로 어떠한 효과를 기대하고 있는가를 조사하였다. “부처 상호간의 데이터베이스 공동 활용이 활성화되는 경우 얻을 수 있는 가장 큰 이점은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 “정책입안 및 결정에 필요한 기초적인 정보를 제공받을 수 있다”는 응답이 46.5%로 가장 많았다. 다음으로는 데이터베이스의 構築으로 “행정업무 처리능률을 향상시킬 수 있다”는 점이 29.1%를 기록하였고 “중복투자가 방지됨으로써 전산화 사업의 타당성을 높일 수 있다”는 응답은 9.1%를 기록하였다.

〈表 3-71〉 데이터베이스 共同活用の 利點

(單位: 명, %)

	응답자 수	행정업무 처리능률 향상	정책에 필요한 기초정보 제공	중복 투자 방지로 전산화 타당성 제고	변화 효과를 기대할 수 없다	무응답
전 학	체 력 (516)	29.1	46.5	9.1	0.2	15.1
고	졸 (83)	21.7	36.1	15.7	0.0	26.5
대	졸 (336)	31.5	45.2	8.6	0.3	14.3
석	사 (86)	24.4	61.6	5.8	0.0	8.1
박	사 (7)	42.9	57.1	0.0	0.0	0.0
무 응 답	(4)	50.0	25.0	0.0	0.0	25.0
공무원 재직기간						
5년 이 하	(92)	34.8	44.6	7.6	0.0	13.0
6 ~ 10년	(96)	22.9	47.9	10.4	0.0	18.8
11 ~ 15년	(93)	33.3	49.5	8.6	0.0	8.6
16 ~ 20년	(118)	28.8	44.1	10.2	0.0	16.9
20년 이 상	(116)	26.7	46.6	8.6	0.9	17.2
무 응 답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0

“데이터베이스 공동활용을 활성화시키기 위해서 다음 중 어떤 요인이 가장 필요하다고 생각하십니까?”라는 質問을 통해 데이터베이스 공동활용의 活性化를 위한 方案을 조사하였다. 그 결과 안정적으로 共同活用할 수 있는 데이터베이스의 構築이 가장 중요한 것으로 나타났다. “기술적으로 공동활용이 쉽고 안정적이어야 한다”는 응답이 34.9%로 가장 높았으며, 다음으로는 “관련 공무원이 적극적으로 협력하는 태도를 지녀야 한다”는 응답이 29.8%를 기록하였다. 또한 “공동활용이 되는 자료가 충분하여야 한다”는 응답이 16.5%, “예산지원을 포함하여 법률·제도의 정비가 이루어져야 한다”는 응답이 8.9%를 기록하였다.

〈表 3-72〉 데이터베이스 共同活用 活性化 要因

(單位：명, %)

	응답자 수	공무원의 적극적/협력하는 태도	활용이 쉽고 안정적 이도록 기술 지원	공동 활용 자료를 충분히 마련	예산 지원 및 법률·제도의 정비	무응답
전	체 (516)	29.8	34.9	16.5	8.9	9.9
학	력					
고	졸 (83)	19.3	33.7	14.5	10.8	21.7
대	졸 (336)	30.1	36.3	15.5	9.8	8.3
석	사 (86)	34.9	33.7	20.9	4.7	5.8
박	사 (7)	71.4	0.0	28.6	0.0	0.0
무	응답 (4)	50.0	25.0	25.0	0.0	0.0
공무원 재직기간						
5년 이하	(92)	31.5	39.1	13.0	8.7	7.6
6 ~ 10년	(96)	24.0	38.5	19.8	8.3	9.4
11 ~ 15년	(93)	31.2	35.5	19.4	5.4	8.6
16 ~ 20년	(118)	32.2	33.1	12.7	9.3	12.7
20년 이상	(116)	30.2	30.2	18.1	11.2	10.3
무	응답 (1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0

데이터베이스의 共同活用을 위해서는 기술적으로 공동활용이 쉽고 안정적이어야 한다는 점을 위에서 살펴보았는데, 이러한 데이터베이스의 共同活用體制를 構築하기 위해 데이터베이스 共同活用 推進體制가 성공적으로 역할을 수행할 수 있으려면 가장 필요한 조건은 무엇인가를 설문하였다. 그 결과는 “전문지식을 지닌 인력이 뒷받침되어야 한다”는 응답이 50.4%로서 가장 높은 비중을 보였다. 이것은 위의 設問結果와 관련하여 살펴볼 때 데이터베이스의 共同活用을 위해서는 먼저, 技術的인 檢討가 최우선적으로 수행되어야 한다는 것을 시사하는 것이다. 다음으로 “여러 부처의 협력을 이끌어 낼 수 있는 리더십을 갖추어야 한다”는 응답이 21.3%를 기록하였고, “데이터베이스 관련예산에 대하여 실질적인 배분권한을 가져야 한다”는 응답도 17.1%를 기록하였다.

〈表 3-73〉 데이터베이스 共同活用 推進主體의 活性化 條件

(單位:명, %)

	응답자 수	실질적인 데이터베이스 관련 예산배분 권한	전문 인력의 뒷받침	부처간 협력 유도를 위한 리더십	다양한 정보 축적과 활용의 편의성 제고	대상자에 홍보와 교육	무응답
전체	(516)	17.1	50.4	21.3	0.4	0.2	10.7
고졸	(83)	13.3	42.2	21.7	0.0	1.2	21.7
대졸	(336)	17.3	52.4	20.5	0.3	0.0	9.5
석사	(86)	19.8	46.5	26.7	1.2	0.0	5.8
박사	(7)	14.3	85.7	0.0	0.0	0.0	0.0
무응답	(4)	25.0	75.0	0.0	0.0	0.0	0.0
공무원 재직기간							
5년 이하	(92)	21.7	47.8	22.8	0.0	0.0	7.6
6 ~ 10년	(96)	10.4	56.3	21.9	1.0	0.0	10.4
11 ~ 15년	(93)	15.1	43.0	29.0	0.0	1.1	11.8
16 ~ 20년	(118)	17.8	49.2	19.5	0.8	0.0	12.7
20년 이상	(116)	19.8	54.3	15.5	0.0	0.0	10.3
무응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

그렇다면 어떠한 機關이 가장 바람직한 推進主體인가를 생각해 볼 수 있다. “현실적으로 선생님께서 가장 바람직하게 생각하시는 부처간 데이터베이스 공동활용 추진체제는 어떤 것입니까?”라는 設問에 대해 특정 부서나 기관이 주도적으로 데이터베이스의 共同活用을 위한 推進主體로 나서는 방식에 대해서는 부정적인 견해를 피력하였다. 즉 “부처간 협의네트워크가 구축되어야 한다”는 응답이 41.5%를 기록하여 가장 많았고 다음으로는 單一部處로서 情報通信部를 지정한 공무원이 21.5%였다. 總務處가 推進主體가 되어야 한다는 공무원도 14.9%였으며 “새로운 조정기구를 구성해야 한다”는 응답은 9.7%였다. 반면 靑瓦臺가 추진주체가 되어야 한다는 응답은 3.5%에 머물렀다.

〈表 3-74〉 데이터베이스 共同活用 推進主體

(單位: 명, %)

	응답자수	청와대	정보통신부	총무부	내무부	새로운 조정기구	협의네트워크구축
전	체력 (516)	3.5	21.5	14.9	0.4	9.7	41.5
고	졸 (83)	0.0	26.5	12.0	0.0	4.8	36.1
대	졸 (336)	4.5	22.6	14.3	0.3	11.0	40.5
석	사 (86)	2.3	11.6	22.1	1.2	7.0	52.3
박	사 (7)	14.3	14.3	0.0	0.0	28.6	42.9
무	응답 (4)	0.0	50.0	0.0	0.0	25.0	0.0
공무원 재직기간							
5년 이하	(92)	5.4	22.8	9.8	0.0	8.7	46.7
6 ~ 10년	(96)	4.2	14.6	13.5	0.0	10.4	52.1
11 ~ 15년	(93)	1.1	25.8	14.0	0.0	12.9	36.6
16 ~ 20년	(118)	1.7	22.9	17.8	0.0	6.8	39.8
20년 이상	(116)	5.2	20.7	18.1	1.7	10.3	34.5
무	응답 (1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

그러나 現實的으로 데이터베이스의 共同活用을 推進해 나가는 과정에서 各중 장애요인들이 제기되고 있다. 이 중 어떠한 要因이 가장 크게 장애가 되는 것일까를 조사하였다.

그 결과 먼저, “종합적인 정책의 미비”에 대해서는 “매우 심각하다”는 응답이 20.0%, “약간 심각하다”는 응답이 39.5%를 기록하여 조사대상 공무원의 59.5%가 綜合的인 政策의 미비를 주된 장애요인으로 지적했다.

〈表 3-75〉 障礙要因 - 綜合的인 政策의 未備

(單位: 명, %)

	응답자수	매우 심각	약간 심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	20.0	39.5	11.8	0.4	28.3

둘째, 총괄기구의 부재에 대해서는 “매우 심각하다” 17.2%, “약간 심각하다” 34.9%로서 총 52.1%가 障礙要因으로 지적하였다.

〈表 3-76〉 障礙要因 - 總括機構의 不在

(單位: 명, %)

	응답자수	매우 심각	약간 심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	17.2	34.9	19.0	1.0	27.9

셋째, 豫算의 不足에 대해서는 “매우 심각하다” 13.8%, “약간 심각하다” 41.1%로서 총 54.9%가 장애요인으로 지적하였다.

넷째, 責任의 不明確에 대해서는 “매우 심각하다” 13.0%, “약간 심각하다” 38.6%로서 총 51.6%가 장애요인으로 지적하였다.

〈表 3-77〉 障 碍 要 因 - 豫 算 不 足

(單位：명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	13.8	41.1	16.3	0.8	28.1

〈表 3-78〉 障 碍 要 因 - 責 任 的 不 明 確

(單位：명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	13.0	38.6	18.8	0.8	28.9

다섯째, 共同活用の 對象이 不明確하다는 점에 대해서는 “매우 심각하다” 9.5%, “약간 심각하다” 36.4%로서 총 45.9%가 장애요인으로 지적하였다.

〈表 3-79〉 障 碍 要 因 - 共同活用 對象의 不明確

(單位：명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	9.5	36.4	26.0	0.6	27.5

여섯째, 關聯 公務員의 專門性 不足에 대해서는 “매우 심각하다” 15.1%, “약간 심각하다” 37.0%로서 52.1%가 장애요인으로 지적하였다.

〈表 3-80〉 障 碍 要 因 - 關 聯 公 務 員 的 專 門 性 不 足

(單位：명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	15.1	37.0	19.2	1.4	27.3

일곱째, 部處間 非協力的 態度에 대해서는 “매우 심각하다” 18.8%, “약간 심각하다” 39.9%로서 58.7%가 장애요인으로 지적하였다.

〈表 3-81〉 障礙要因 - 部處間 非協力的 態度

(單位: 명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	18.8	39.9	13.8	0.8	26.7

여덟째, 上級者의 관심 부족에 대해서는 “매우 심각하다” 15.3%, “약간 심각하다” 34.3%로서 49.6%가 장애요인으로 지적하였다.

〈表 3-82〉 障礙要因 - 上級者의 關心 不足

(單位: 명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	15.3	34.3	21.5	1.0	27.9

아홉째, 專門人力의 부족에 대해서는 “매우 심각하다” 12.2%, “약간 심각하다” 42.4%로서 54.6%가 장애요인으로 지적하였다.

〈表 3-83〉 障礙要因 - 專門人力의 不足

(單位: 명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	12.2	42.4	15.9	1.2	28.3

열제, 各 部處가 保有하고 있는 시스템의 互換性이 없다는 問題는 “매우 심각하다” 11.8%, “약간 심각하다” 33.5%로서 45.3%의 공무원이 障礙要因으로 지적하였다.

〈表 3-84〉 障礙要因 - 既存 시스템간의 互換性

(單位: 명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	11.8	33.5	23.8	1.0	29.8

열한제, 入力資料의 포맷이 서로 다르다는 問題는 “매우 심각하다” 8.5%, “약간 심각하다” 36.4%로서 44.9%의 공무원이 障礙要因으로 지적하였고 “별로 문제가 없다”는 의견도 23.6%인 것으로 調査되었다.

〈表 3-85〉 障礙要因 - 資料의 互換性

(單位: 명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	8.5	36.4	23.6	0.8	30.6

열두제, 構築된 데이터베이스의 不足은 “매우 심각하다” 10.5%, “약간 심각하다” 43.8%로서 54.3%의 공무원이 障礙要因으로 지적하였다.

마지막으로 主電算機의 容量不足은 “별로 문제없다”는 응답이 32.6%로 가장 많았으며 “매우 심각하다” 7.9%, “약간 심각하다” 26.9%로서 34.8%의 공무원만이 障礙要因이라고 지적하여 가장 낮

〈表 3-86〉 障礙要因 - 構築된 데이터베이스의 不足

(單位: 명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	10.5	43.8	15.3	0.8	29.7

은 수치를 기록하였다. 이것은 政策的 의지만 있으면 주전산기의 容量不足은 기술적으로 해결될 수 있는 문제라고 공무원들이 생각하고 있음을 보여주는 것이다.

〈表 3-87〉 障礙要因 - 主電算機의 容量 不足

(單位: 명, %)

	응답자수	매우심각	약간심각	별로 문제없음	전혀 문제없음	무응답
전 체	(516)	7.9	26.9	32.6	1.7	30.8

이상의 결과를 종합해 볼 때 데이터베이스의 공동활용체제를 구축하는 과정에서 장애가 되고 있는 가장 큰 요인은 綜合的인 政策이 없다는 점과 關聯 公務員에 있어 專門性이 결여된 점이라고 할 수 있다.

VI. 豫算制度의 改善

豫算制度에 관한 설문은 각 部處의 예산담당 공무원 55명을 대상으로 하여 진행되었다. 설문은 최근 예산제도 개편의 쟁점으로 제기되고 있는 사항들을 重點的으로 질문하는 방식으로 진행되었으며, 그 결과는 예산제도 개편논의에 重要的 參考事項이 될 것으로 생각된다.

〈表 3-88〉 生産性指標 開發의 必要性

(單位: 명, %)

		응답자수	매우 필요하다	필요하다	그저 그렇다	별로 필요없다
전 학 고 대 석 박 무 공무원 재직기간	체 력	(55)	23.6	56.4	10.9	9.1
	졸	(10)	20.0	60.0	20.0	0.0
	졸	(37)	24.3	56.8	8.1	10.8
	사	(6)	33.3	50.0	16.7	0.0
	사	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0
	응 답	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0
	5년 이 하	(8)	25.0	62.5	0.0	12.5
	6 ~ 10년	(11)	18.2	45.5	27.3	9.1
	11 ~ 15년	(7)	28.6	71.4	0.0	0.0
	16 ~ 20년	(17)	11.8	64.7	17.6	5.9
20년 이 상	(12)	41.7	41.7	0.0	16.7	

먼저, “예산지출의 성과측정을 위해 적절한 생산성지표를 개발하는 것이 필요한가” 하는 質問에 대한 設問結果를 살펴보자. 生産性

지표의 필요성에 대해 豫算擔當 公務員들은 대부분 그 필요성을 절감하고 있는 것으로 나타났다. 생산성지표가 “매우 필요하다”는 응답은 23.6%, “필요하다”는 응답은 56.4%로 나타나 전체적으로는 80%의 公務員이 생산성지표의 必要性을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 반면 “별로 필요없다”는 응답은 9.1%, “그저그렇다”는 응답은 10.9%에 그쳤다.

대형투자사업을 遂行하는 데 있어 經濟性 分析이 얼마나 活用되고 있는가를 調査하였다. “현재의 대형투자사업(예 : 사회간접자본) 수행에 있어 경제성 분석이 얼마나 活用되고 있다고 생각하십니까?”라는 設問에 대해 經濟性 分析이 豫算支出 分野를 選定하는 데 있어 매우 잘 活用되어 필수불가결한 요소라는 응답은 1.8%, “잘 活用되고 있다”는 응답은 5.5%에 그쳐 經濟性 分析이 거의 活用

〈表 3-89〉 經濟性 分析의 活用度

(單位 : 명, %)

	응답자 수	필수불가결한 요소이다	잘 活用되고 있다	그저 그렇다	별로 活用되지 못하고 있다	불필요하다	무응답	
전	체력	(55)	1.8	5.5	36.4	43.6	7.3	5.5
학	고졸	(10)	0.0	0.0	40.0	40.0	0.0	20.0
대	졸	(37)	2.7	8.1	32.4	45.9	8.1	2.7
석	사	(6)	0.0	0.0	50.0	33.3	16.7	0.0
박	사	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
무	응답	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
공무원 재직기간								
5년 이하		(8)	12.5	12.5	12.5	50.0	0.0	12.5
6 ~ 10년		(11)	0.0	9.1	45.5	36.4	9.1	0.0
11 ~ 15년		(7)	0.0	0.0	14.3	71.4	0.0	14.3
16 ~ 20년		(17)	0.0	0.0	52.9	41.2	5.9	0.0
20년 이상		(12)	0.0	8.3	33.3	33.3	16.7	8.3

되고 있지 않음을 보여주고 있다. 반면 “별로 활용되지 못하고 있다”는 응답이 43.6%, “그저그렇다”는 응답이 36.4%를 차지하였다. 또한 “요식행위로서 불필요하다”는 견해도 7.3%나 되었다는 점은 주목할 만하다. 이것은 제 II 장의 政策決定過程의 改善方向에 대한 답변으로 정보의 공개를 통해 정책의 객관적 타당성을 제고해야 한다는 응답비중이 높았던 것과 일관된 응답으로서 경제적 분석에 입각한 객관적인 妥當性 評價보다는 직관이나 政治的 考慮에 의해 豫算支出이 이루어지는 실정임을 다시 한번 확인해 주고 있다.

부처별 경상경비 豫算樹立 및 執行過程에서 해당부처의 裁量權을 어느 정도 증대시켜야 하는 점이 現在 豫算制度 改善의 課題로 제기된다. 이에 따라 “현재의 부처별 경상경비 예산수립 및 집행과정에서 해당부처의 재량권을 어느 정도 증대시키는 것이 바람직하다

〈表 3-90〉 該當部處의 裁量權 擴大

(單位：명, %)

		응답자수	담당부처에 전적인 재량권 부여	현재보다 어느 정도는 확대	현재수준
전	체	(55)	43.6	50.9	5.5
학	력				
	고	(10)	30.0	50.0	20.0
	대	(37)	45.9	51.4	2.7
	석	(6)	66.7	33.3	0.0
	박	(1)	0.0	100.0	0.0
	무	(1)	0.0	100.0	0.0
	응답				
	공무원 재직기간				
	5년 이하	(8)	62.5	37.5	0.0
	6 ~ 10년	(11)	54.5	45.5	0.0
	11 ~ 15년	(7)	42.9	57.1	0.0
	16 ~ 20년	(17)	41.2	47.1	11.8
	20년 이상	(12)	25.0	66.7	8.3

고 생각하십니까?”라는 設問을 실시한 結果 “현재의 재량권을 대폭 확대하여 담당 부처에 전적인 재량권을 줘야 한다”는 반응이 43.6%인 것으로 나타났다. 또한 “현재보다는 어느 정도 확대하는 것이 바람직하다”는 응답이 50.9%를 기록하였고 “현재 수준이면 적당하다”는 응답은 5.5%에 머물렀다. 반면 현재 수준보다 약간 더 統制하거나 裁量權의 대폭 축소가 바람직하다는 의견은 한 명도 제시하지 않았다.

豫算運用 過程에서 主要 懸案이 되고 있는 경상경비의 이월 또는 차용을 허용해야 하는가를 조사하였다. “경상경비의 차년도 이월 또는 차년도로부터의 차용을 허용해야 한다고 생각하십니까”라는 設問에 대해 “경상경비의 차년도 이월 또는 차년도로부터의 차용을 전면적으로 허용해야 한다”는 의견은 7.3%에 머물렀지만 “일정 한

〈表 3-91〉 經常經費의 移越

(單位：명, %)

		응답 자수	전면허용	일정한도 내에서 허용	차용금은 금지 이월 전면허용	차용금은 금지 이월 전면허용	차용/ 이월 전면금지
전	체	(55)	7.3	52.7	16.4	7.3	16.4
학	력						
	고	(10)	10.0	50.0	20.0	0.0	20.0
	대	(37)	5.4	54.1	13.5	10.8	16.2
	석	(6)	16.7	50.0	16.7	0.0	16.7
	박	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	무 용	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
	공무원 재직기간						
	5년 이 하	(8)	12.5	37.5	25.0	12.5	12.5
	6 ~ 10년	(11)	18.2	36.4	18.2	0.0	27.3
	11 ~ 15년	(7)	0.0	85.7	0.0	0.0	14.3
	16 ~ 20년	(17)	0.0	47.1	23.5	11.8	17.6
	20년 이 상	(12)	8.3	66.7	8.3	8.3	8.3

도내에서 이월 및 차용을 허용한다”는 의견은 52.7%에 달하여 經常經費 運用에 있어 彈力性を 附與할 必要가 있다는 의견이 많이 提示되었다. 또한 “차용은 금지하고 전면적인 이월을 허용한다”는 의견도 16.4%를 기록하였으며, “차용·이월을 모두 금지한다”는 의견은 16.4%에 불과하였다.

다음으로 中長期 豫算編成과 關聯하여 豫算配定の 지속성에 대해 設問하였다. 먼저, “대형투자사업의 예산편성에 있어 계속비 및 국고채무부담행위의 적용 확대가 필요하다고 생각하십니까?”라는 設問에 대해 “제한된 사업에 한해 확대 적용할 필요가 있다”는 의견이 70.9%를 기록하여 압도적인 수치를 보였다. 반면 “대폭 확대가 필요하다”는 의견은 16.4%, “현행대로가 좋다”는 의견은 9.1%에 머물렀다.

〈表 3-92〉 豫算配定の 持續性

(單位: 명, %)

	응답자 수	대폭 확대	제한된 사업에 한해 확대	현행 대로	국고채무 부담행위를 폐지하고 예산경직성 제거	무응답
전 학	(55)	16.4	70.9	9.1	1.8	1.8
고 졸	(10)	20.0	40.0	20.0	10.0	10.0
대 졸	(37)	16.2	75.7	8.1	0.0	0.0
석 사	(6)	16.7	83.3	0.0	0.0	0.0
박 사	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
무 응 답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
공무원 재직기간						
5년 이하	(8)	25.0	62.5	12.5	0.0	0.0
6 ~ 10년	(11)	27.3	72.7	0.0	0.0	0.0
11 ~ 15년	(7)	14.3	57.1	28.6	0.0	0.0
16 ~ 20년	(17)	0.0	82.4	11.8	5.9	0.0
20년 이상	(12)	25.0	66.7	0.0	0.0	8.3

中長期 財政計劃의 요체라고 할 수 있는 다년도 예산편성에 대해서는 현재의 단년도 예산편성에서 다년도 예산제도로 轉換하는 것이 바람직하다는 의견이 대다수를 기록했다. 81.8%의 응답자는 다년도 예산제도로 전환하는 것이 바람직하다는 견해를 표명했으며 다만, “시일을 두고 점차적으로 시행”해야 한다는 의견이 60.0%로서 가장 많았고, “매우 바람직하므로 지금 당장 시행해야 한다”는 의견은 21.8%에 머물렀다. 반면 “현행 제도가 좋다”는 의견은 16.4%에 머물렀다.

〈表 3-93〉 多年度 豫算編成

(單位: 명, %)

		응답자수	바람직 하므로 당장 시행	바람직 하나 시일두고 시행	현행 제도 그대로	사업비에 한하여 다년도 예산제도 채택
전	체	(55)	21.8	60.0	16.4	1.8
학	력					
고	졸	(10)	30.0	30.0	30.0	10.0
대	졸	(37)	18.9	64.9	16.2	0.0
석	사	(6)	16.7	83.3	0.0	0.0
박	사	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0
무	응	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0
공무원 재직기간						
5년	이하	(8)	25.0	62.5	12.5	0.0
6 ~ 10년		(11)	27.3	54.5	18.2	0.0
11 ~ 15년		(7)	28.6	57.1	14.3	0.0
16 ~ 20년		(17)	5.9	64.7	29.4	0.0
20년	이상	(12)	33.3	58.3	0.0	8.3

나아가 만일 다년도 예산편성이 바람직하다면 그 기간은 어느 정도가 되어야 할 것인가를 파악하기 위해 조사한 결과 “3~5년”이

좋다는 의견이 61.8%로서 가장 많았다. 2년이 좋다는 의견은 21.8%를 기록하였고 5~10년은 5.5%에 머물렀다.

〈表 3-94〉 多年度 豫算編成의 期間

(單位: 명, %)

		응답자수	5~10년	3~5년	2년	무응답
전	체	(55)	5.5	61.8	21.8	10.9
학	력					
고	졸	(10)	0.0	50.0	30.0	20.0
대	졸	(37)	8.1	64.9	16.2	10.8
석	사	(6)	0.0	50.0	50.0	0.0
박	사	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0
무	응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0
공무원 재직기간						
5년	이하	(8)	25.0	62.5	12.5	0.0
6	~ 10년	(11)	0.0	54.5	36.4	9.1
11	~ 15년	(7)	0.0	57.1	42.9	0.0
16	~ 20년	(17)	0.0	52.9	17.6	29.4
20년	이상	(12)	8.3	83.3	8.3	0.0

다음으로 地方財政調整制度와 관련되는 地方交付稅에 관하여 현행 교부세율의 적정성과 배분방식에 대한 설문을 실시하였다. 먼저, 현재 13.27%로 되어 있는 법정교부세율의 適正性에 대해 조사한 결과는 일반의 예상과는 달리 교부세율을 상향 조정해야 한다는 의견이 하향 조정해야 한다는 의견보다 많았다. 구체적으로 살펴보면 “약간 상향 조정이 필요하다”는 의견이 41.8%로 가장 많았으며 “늘어나는 지방재정 수요에 대처하기 위해 대폭 상향 조정해야 한다”는 의견 12.7%를 포함하면 상향 조정해야 한다는 의견이 조사 대상 공무원의 54.5%를 차지했다. 반면 “높은 편이므로 약간 하향 조정이 필요하다”는 의견은 23.6%, “너무 과다하므로 10% 미만으

로 대폭 축소해야 한다”는 의견은 1.8%로서 하향 조정해야 한다는 의견은 25.4%에 머무르고 있다. “현재가 적정 수준이다”는 의견은 9.1%였다. 이상의 조사 결과는 앞으로 중앙행정의 기능이 地方自治 團體로 이양될 경우를 염두에 두고 많은 공무원들이 地方交付稅率 을 상향 조정해야 할 것으로 생각하고 있음을 보여주고 있다.

〈表 3-95〉 現行 交付稅率의 適正性

(單位：명，%)

	응답자수	10% 미만으로 대폭 축소	약간 하향 조정	현재가 적정 수준	약간 상향 조정	대폭 상향 조정	무응답
전 체 학 고 대 석 박 무	(55)	1.8	23.6	9.1	41.8	12.7	10.9
응답	(10)	0.0	10.0	20.0	30.0	10.0	30.0
공무원 재직기간	(37)	2.7	21.6	8.1	43.2	16.2	8.1
5년 이하	(6)	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0
6 ~ 10년	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
11 ~ 15년	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
16 ~ 20년	(8)	0.0	12.5	12.5	62.5	0.0	12.5
20년 이상	(11)	0.0	27.3	18.2	27.3	9.1	18.2
	(7)	0.0	28.6	14.3	14.3	28.6	14.3
	(17)	5.9	29.4	0.0	47.1	5.9	11.8
	(12)	0.0	16.7	8.3	50.0	25.0	0.0

현재 일부에서는 地方交付稅의 固定配分方式을 財政需要에 대한 신축성 있는 대처를 위해 가변배분방식으로 바뀌어야 한다는 견해가 제시되고 있다. 이에 대한 예산담당 공무원들의 의견을 조사한 결과 가변배분방식으로의 전환에 찬성하는 입장이 반대하는 입장보다 많은 것으로 나타났다. “적극적으로 찬성”하는 견해는 12.7%, “대체로 찬성”하는 견해는 45.5%를 기록하여 조사대상 공무원 중 58.2%

가 지방교부세 배분방식을 신축성을 살리는 방향으로 전환해야 한다는 의견에 찬성하고 있다. 반면 “절대로 바꾸면 안된다”는 의견은 3.6%에 머물렀고, “전환에 찬성하지 않는다”는 견해도 9.1%에 머물렀다.

〈表 3-96〉 地方交付稅 配分方式

(單位：명, %)

		응답자 수	매우 그렇다	그렇다	모르겠다	그렇지 않다	절대로 바꾸면 안된다	무응답
전	체	(55)	12.7	45.5	21.8	9.1	3.6	7.3
학	력							
	고	(10)	10.0	20.0	40.0	0.0	10.0	20.0
	대	(37)	16.2	45.9	18.9	13.5	0.0	5.4
	석	(6)	0.0	83.3	0.0	0.0	16.7	0.0
	박	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	무	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	응							
	답							
공무원	재직기간							
	5년 이하	(8)	25.0	37.5	37.5	0.0	0.0	0.0
	6 ~ 10년	(11)	0.0	72.7	9.1	0.0	9.1	9.1
	11 ~ 15년	(7)	42.9	0.0	14.3	28.6	0.0	14.3
	16 ~ 20년	(17)	0.0	58.8	23.5	5.9	0.0	11.8
	20년 이상	(12)	16.7	33.3	25.0	16.7	8.3	0.0

마지막으로 현재 정부회계에서의 자기검증기능을 확보하고 정부부문의 성과평가를 원활하게 추진하기 위해 제기되고 있는 政府會計의 改編問題에 대한 의견을 조사하였다. 이것은 政府部門도 民間部門과 같이 복식부기방식에 의한 재무제표를 작성해야 하는가 하는 문제인데, 이에 대해 대다수의 공무원들은 상당히 신중한 입장을 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉, “정부회계와 기업합계는 다르므로 작성하는 것이 불필요하다”는 의견이 38.2%로 가장 많았고,

“대차대조표같이 용이하게 작성할 수 있는 것만 작성한다”는 의견이 34.5%를 차지하였다. 이것은 정부부문에 대해 企業會計와 같이 복식부기에 의한 財務諸表를 作成하는 것은 필요가 없으며, 필요한 부분이 있다고 해도 작성에 소요되는 막대한 비용을 생각하여 신중히 檢討해야 한다는 견해인 것으로 해석된다. “모든 재무제표를 작성해야 한다”는 의견은 3.6%에 머물렀으며 정부회계와 기업회계의 차이점 및 기업회계방식으로의 전환이 어떠한 의미를 가지는지 잘 모르겠다는 응답도 23.6%나 되었다.

〈表 3-97〉 政府會計의 改編

(單位：명, %)

		응답자수	모든 재무제표 작성	작성이 쉬운 것만 작성	잘 모르겠다	작성 불필요
전	체	(55)	3.6	34.5	23.6	38.2
학	력					
	고	(10)	0.0	20.0	50.0	30.0
	대	(37)	5.4	37.8	18.9	37.8
	석	(6)	0.0	50.0	0.0	50.0
	박	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0
	무	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0
	응					
	답					
공무원	재직기간					
	5년 이 하	(8)	25.0	37.5	12.5	25.0
	6 ~ 10년	(11)	0.0	54.5	18.2	27.3
	11 ~ 15년	(7)	0.0	28.6	28.6	42.9
	16 ~ 20년	(17)	0.0	17.6	35.3	47.1
	20년 이 상	(12)	0.0	41.7	16.7	41.7

VII. 政府調達制度의 改編

마지막으로 정부 각 부처의 調達擔當 公務員 52명을 대상으로 현행 政府調達制度와 그 문제점 및 개선방향에 대해 조사하였다. 조사대상 공무원이 소속된 機關의 年間 物品 調達規模는 平均 5억 8천만원 정도였고, 用役 調達規模는 平均 1억 7,300만원, 工事調達規模는 平均 4억 3,610만원이었다.

〈表 3-98〉 物品의 調達規模

(單位: 명, %, 만원)

		응답자 수	1억원 미만	1억~10억원	10억원 이상	무응답	평균
전	체	(52)	5.8	25.0	13.5	55.8	57,883.7

〈表 3-99〉 用役의 調達規模

(單位: 명, %, 만원)

		응답자 수	1억원 미만	1억~10억원	무응답	평균
전	체	(52)	23.1	9.6	67.3	17,330

〈表 3-100〉 工事의 調達規模

(單位: 명, %, 만원)

		응답자 수	1억원 미만	1억~10억원	10억원 이상	무응답	평균
전	체	(52)	9.6	3.8	15.4	71.2	43,610.2

먼저, 현행 調達廳을 통한 조달 결과에 대한 만족도를 조사한 결과 많은 부처의 調達擔當 公務員들은 그 결과에 대해 만족하지 않는 것으로 나타났다. “귀 기관이 조달청을 통해 조달한 결과에 대해서 어떻게 생각하십니까?”라는 질문에 대해 조달결과가 “보통”이라는 응답이 44.2%로 가장 많았는데, 그 다음은 “불만족” 23.1%, “매우 불만” 5.8%였다. 이러한 설문결과를 “만족” 17.3%, “매우 만족” 1.9%와 비교해 보면 불만족스럽다고 생각하는 공무원들이 다소 많은 것으로 보인다.

〈表 3-101〉 調達廳을 통한 調達의 満足度

(單位: 명, %)

	응답 자수	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만	무응답
전 체	(52)	1.9	17.3	44.2	23.1	5.8	7.7

다음으로 調達廳을 통한 集中調達方式에서 겪는 애로사항에 대해 조사하였다. “귀 기관이 조달청을 통해 조달할 때 가장 큰 애로점은 무엇입니까?”라는 질문을 한 결과 “조달의 품질이 나쁘다”는 견해가 42.3%로서 주로 품질불량에 대한 불만이 가장 높은 것으로 밝혀졌다. 다음으로는 “시간이 많이 소요된다”는 불만이 32.7%였고 “절차가 복잡하다”는 불만도 9.6%를 차지하였다.

〈表 3-102〉 調達廳을 통한 調達의 隘路事項

(單位: 명, %)

	응답자수	조달의 품질이 나쁘다	절차가 복잡하다	시간이 많이 소요된다	무응답
전 체	(52)	42.3	9.6	32.7	15.4

위와 같은 調達廳을 통한 集中調達方式에 대한 불만은 조달주체의 變更에 대한 調達擔當 公務員들의 생각에도 그대로 반영되어 나타나고 있다. 즉, “우리나라를 제외한 대부분의 외국에서는 조달청을 통하지 않고 해당기관이 직접 조달을 실시하고 있습니다. 우리나라의 조달의 주체에 대해서 어떻게 생각하십니까?”라는 設問에 대해 외국과 같이 調達廳을 통하지 않고 해당기관이 직접 조달을 실시하는 分散調達方式에 대해 찬성하는 견해가 59.6%로서 현재와 같이 조달청을 통해 조달하는 방법을 찬성하는 견해 28.8%의 2배 이상을 기록하였다.

〈表 3-103〉 向後 바람직한 調達의 方向

(單位: 명, %)

	응답자수	현행 그대로	해당 기관이 직접 조달	무응답
전 체	(52)	28.8	59.6	11.5

1997년부터는 政府調達市場이 외국에 개방되었는데, 이와 관련하여 外國會社의 입찰참가에 대한 견해를 조사하였다. “1997년부터 정부조달시장이 외국에 개방됩니다. 이와 관련하여 귀하는 외국회사의 입찰참가에 대해서 어떻게 생각하십니까?”라는 설문에 대해서는 “외국회사를 적극 참가시켜야 한다”는 견해는 25.0%에 머물렀으며 “국내기업을 보호하는 방안을 모색해야 한다”는 견해가 61.5%로서 압도적으로 높은 비중을 보였다.

〈表 3-104〉 外國會社의 調達市場 入札 參與에 대한 見解

(單位: 명, %)

	응답자수	적극 참여	국내 기업은 보호	무응답
전 체	(52)	25.0	61.5	13.5

現行 調達方式은 制限的 最低價落札制를 실시하고 있는데, 이때 豫定價格은 낙찰자 선정의 핵심이 되고 있다. 현행 예정가격제도에 는 예정가격의 사전유출 등 부정의 소지가 내포되어 있고 이에 따라 現在의 豫定價格制度를 廢止해야 한다는 주장이 제기되고 있는데, 이에 대해 조달담당 공무원들의 견해는 대체로 부정적인 것으로 나타났다. “제한적 최저가낙찰제에 있어서 예정가격은 낙찰자 선정의 핵심이 되고 있어서 부정의 소지가 있습니다. 현재의 예정 가격제도에 대한 의견은 무엇입니까?”라는 설문에 대해 “현행대로 유지해야 한다”는 견해가 46.2%를 차지한 반면 “예정가격을 폐지 해야 한다”는 견해는 32.7%에 머물러 현재와 같이 예정가격제도를 유지해야 한다는 견해가 다소 많은 것으로 나타났다.

〈表 3-105〉 現行 豫定價格制度에 대한 見解

(單位: 명, %)

	응답자수	현재대로 유지	폐지	무응답
전 체	(52)	46.2	32.7	21.2

現在의 制限的 最低價落札制度에 있어서 기준금액은 예정가격의 88%로 되어 있다. 이 기준금액의 적절성에 대해 설문한 결과 많은 공무원들은 현재와 같이 예정가격의 88%가 적절한 것으로 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 상당수 공무원들이 기준금액을 상향 조정해야 한다는 견해를 표명한 점도 주목할 만하다. 조사대상 공무원의 21.2%는 基準金額을 상향 조정해야 한다고 보고 있으며 상향 조정할 경우 90%로 해야 한다는 견해가 가장 많았고, 95%로 조정해야 한다는 견해가 그 다음이었다. 下向 調整해야 한다는 공무원이 제시한 基準金額은 豫定價格의 85%였다.

다음으로는 調達擔當 公務員들이 생각하는 우리나라 政府調達制

〈表 3-106〉 最低價落札制 基準金額에 대한 見解

(單位:명, %)

	응답자수	상향 조정	현재가 적절	하향 조절	무응답
전 체	(52)	21.2	48.1	1.9	28.8

〈表 3-107〉 最低價落札制 基準金額-上向 調整

(單位:명, %)

	응답자수	90%	93%	95%	평균
전 체	(11)	54.5	9.1	36.4	92.1

도의 최대 문제점에 대해 조사하였다. “우리나라 정부조달제도의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 “계약관련 비리”가 가장 큰 문제라는 견해가 36.5%로 가장 많았고, 다음으로는 “전문성 부족”이 25.0%를 차지하였다. 반면 “경쟁제한”은 13.5%, “특혜성 계약의 상존”은 9.6%에 머물렀다.

〈表 3-108〉 우리나라 調達制度의 問題點

(單位:명, %)

	응답자수	전문성 부족	경쟁 제한	특혜성 계약의 상존	계약 관련 비리	조달청을 통한 집중 조달	무응답
전 체	(52)	25.0	13.5	9.6	36.5	1.9	13.5

단체수의계약을 廢止할 것인가 현행대로 維持할 것인가에 대해서는 “중소기업 보호를 위해 유지”해야 한다는 견해가 36.5%에 머무른 반면 “폐지하고 중소기업간의 경쟁을 유도”해야 한다는 見解가 50.0%로 더 많았다.

〈表 3-109〉 團體隨意契約에 대한 意見

(單位:명, %)

		응답자수	중소기업 보호를 위해 유지	폐지하고 중소기업 간 의 경쟁유도	무응답
전	체	(52)	36.5	50.0	13.5

또한 現行 工事契約保證方法을 人的保證制에서 物的保證制로 전환하자는 제안이 있는데 이에 대한 의견을 조사한 결과 찬성의견 50.0%, 반대의견 23.1%로서 찬성의견이 더 많은 것으로 나타났다.

〈表 3-110〉 工事契約保證方法 轉換

(單位:명, %)

		응답자수	찬성	반대	무응답
전	체	(52)	50.0	23.1	26.9

현재 일부에서는 기업의 자금부담을 완화하기 위해 정부조달 물품 및 공사에 대한 代金を 가능한 앞당겨 지급해야 한다는 견해가 있다. 調達擔當 公務員에게 이를 근거로 “기업의 자금부담 완화를 위한 적정 기성대가 지급기간은?”이라는 질문을 제기하였다. 그 결과 “30일”이 32.7%, “60일”이 25.0%, “90일”이 17.3%로 나타나 빨리 지급하는 것이 좋다는 의견이 많았다.

〈表 3-111〉 適正 既成代價 支給期間

(單位:명, %)

		응답자수	30일	60일	90일	무응답
전	체	(52)	32.7	25.0	17.3	25.0

마지막으로 政府調達協定 가입에 대한 의견을 조사하였다. 먼저 정부조달협정 가입에도 불구하고 정부조달시장에 큰 변화는 없을 것이라는 의견은 31.9%에 머물렀다. 반면 조달시장개방으로 경쟁이 촉진되면서 국내기업들은 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상되었다. “국내기업이 외국 정부조달시장에 진출하여 큰 성과를 거둘 것”이라는 전망에 동의하는 意見은 29.8%로 매우 낮게 나타났다. 반면 “외국기업의 국내 진출로 국내기업이 어려움을 겪을 것이다”라는 전망에 대해서는 78.7%가 동의하여 조달시장이 개방될 경우 경쟁력이 취약한 국내기업에 대해 어두운 전망을 하고 있다. 조달시장 개방으로 중소기업의 타격이 클 것이라는 데 동의하는 공무원들도 78.7%에 달하여 국내 중소기업에 대한 대책이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

그러나 정부조달시장 개방의 효과로서 건전한 調達環境이 조성될 것이라는 밝은 전망에 대해서는 72.3%가 찬성하였고 不實工事의 축소라는 긍정적 효과에 대해서도 72.3%의 공무원이 동의하였다. 또한 入札關聯 비리가 상당히 줄어들 것이라는 전망에 대해서도 66.0%의 공무원이 동의하고 있다.

〈表 3-112〉 政府調達協定 加入에 대한 意見(贊成比率)

(單位：명, %)

응답자수	(47)
국내기업이 외국 정부조달시장에 진출하여 큰 성과를 거둘 것이다.	29. 8
외국기업의 국내 진출로 국내기업이 어려움을 겪을 것이다.	78. 7
건전한 조달환경이 조성될 것이다.	72. 3
정부조달시장에 큰 변화는 없을 것이다.	31. 9
중소건설업체의 타격이 클 것이다.	78. 7
부실공사가 축소될 것이다.	72. 3
입찰관련 비리가 상당히 줄어들 것이다.	66. 0

〈abstract〉

A Questionnaire Survey on the Productivity of Public Sector

In this study, the analysis is made based on the result of the survey conducted to 612 government officials in 18 central and 12 local government departments in order to monitor how they are aware of the improvement of the productivity of public sector. The survey was started the end of December, 1996, it finished the end of January, 1997.

As for general officials, the conception toward the government productivity and the productivity applied to their current tasks, and comment on the improvement of policy-making process and computerization were asked. Additional questions were asked to the officials in budget and supply department for the improvement of budget and supply system, respectively.

The result can be summarized as the followings. "The educating themselves and utilizing professions from outside", and "Breaking departmental selfishness and a peace-at-any-price minded" were scored as 29.9% and 29.2% respectively for the question about the most important task to be made in order to improve the productivity of the government. Also, as for the question regarding the improvement of decision making process, "Rationale of decision has to be examined objectively through publicizing the information" was top-scored of 36.9%. Finally, it is pointed that the government is not working for the people, but for certain politicians or departments as it is scored 50.4% for the most serious problem for the government.