

정부경쟁력(Government competitiveness)의 개념정립: 시간과 공간의 관점에서*

알프레드 Ho**

임도빈***

..... < 목	次 >
I. 문제제기	IV. 정부경쟁력의 구성요소
II. 국가경쟁력 개념의 비판적 검토	V. 맺는말
III. 새로운 개념으로서 '정부경쟁력'	

<요 약>

본 연구는 경영학에서 시작된 국가경쟁력 개념의 대안으로서 행정학에서 필요한 정부경쟁력이라는 개념을 제안하는데 목적이 있다. 우선 기존 산업 또는 기업하기 좋은 국가의 개념에서 출발해서 구성된 국가경쟁력의 개념에 대한 비판과 해체를 시도하였다. 기존 국가경쟁력 개념은 이론적 기반이 취약함에도 불구하고 그 영향력은 큰 편이기 때문에 비판이 필요하다. 즉, 정부의 역할과 기능에 대한 숙고 없이 정부역할을 시장경제활성화라는 경제적인 부문으로 한정하고, 현실에 대한 평가에 제한되어 향후 어떻게 노력을 해야 하는지에 관한 방향제시가 없으며, 국민의 삶의 질이라든지 행복과 같은 부문은 간과하고 있었다. 따라서 본 연구에서는 정부역할과 기능에 대한 고찰을 통해서 정부경쟁력 개념을 새롭게 구성하는 것을 제안한다. 특히 정부경쟁력 개념을 구성하고 이를 측정하는데 있어서 각국이 처한 시간과 공간에 대한 고려가 필요하며, 시간과 공간에 따라 각기 다른 투입(input), 산출(output), 전환(throughput), 그리고 결과(outcome)가 각기 다른 형태의 정부경쟁력으로 나타난다는 것을 제시한다. 이것은 한국의 경험을 외국에 전수하는 이론적 틀로써도 유용하리라고 본다.

【주제어: 정부경쟁력, 국가경쟁력, 경제발전】

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-330-B00195).

** 캔사스대학교 교수(alfredho@ku.edu)

*** 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr)

논문접수일(2012.5.15), 수정일(2012.8.22), 게재확정일(2012.8.27)

I. 문제제기

이명박 대통령은 정부출범시 5년 내에 국가경쟁력을 세계 15위권 이내로 격상시킨다는 목표 하에 대통령직속 국가경쟁력강화위원회를 신설하였다. 민간위원 28명으로 구성된 이 위원회는 매월 대통령이 직접 참석하여 현재 총 26회에 걸쳐 회의를 주관하는 등 각종 활동을 하고 있다. 그러나 과연 여기서 국가경쟁력의 의미가 무엇인지 정확히 정의를 내리거나 검토하지 않고 있다는 심각한 문제를 안고 있다. 즉, 국가경쟁력강화위원회에서는 ‘성장잠재력 확충을 통한 국가경쟁력 향상’을 표어로 내세우고 있지만, 위원회의 홈페이지에서는 어디에도 국가경쟁력에 대한 정의를 하지 않고 있다). 아마도 이명박 정부 출범 시 약속한 7% 경제성장을 ‘국가경쟁력’이라고 생각하지 않나 짐작된다. 국가경쟁력에 대해서는 실무계에서의 정의는 물론이고 학술적 개념 정의조차 이루어지지 않은 채 사용되고 있는 형편이다.

역사적으로 그동안 각 국가는 다른 나라와는 비교적 단절적인 상황에서 주권을 행사해온 폐쇄체제였다. 그러나 워싱턴 합의(Washington Consensus)를 필두로 하여 국가 간 투자와 무역이 증대되기 시작하였으며, 특히 최근에는 인적·물적 자원의 자유이동을 주장하는 세계화 추세에 따라 점차 국가 간 경쟁이 중요하게 되었다. 이에 따라 투자자들은 어느 나라가 가장 매력적인 투자처인가, 투자하려는 국가의 위험요소는 무엇인가에 대해 평가하고 비교하기에 이르렀다. 역사적으로 볼 때 이것은 국가경쟁력이란 이름으로 주로 경제학, 경영학부문에서 많이 연구되어왔고, 실제로 이와 관련하여 각국의 투자환경을 나타내는 지표들이 개발되었다. 그러나 경쟁력이라는 개념이 국가와 결합될 수 있는 내용인지, 국가가 경쟁을 하는 주체인지, 국가가 경쟁하게 되는 가치는 무엇인지에 대해서는 논쟁이 있어왔다 (이명진·양재진, 2011). 특히 단기간 내 급속한 성장 달성이라는 우리나라의 특수한 상황에서 빠짐없이 언급되는 것이 바로 국가주도 발전과정에서의 정부의 역할이며, 이러한 측면에서 국가경쟁력 중 정부의 역할이 강조되어야 함에는 의문의 여지가 없다.

본 연구는 그동안 학술적으로 명확한 정의가 없이 사용된 국가경쟁력 개념을 비판하고, 그 대안 중 하나로서 정부경쟁력 개념을 제시하고자 한다. 경쟁력에 대한 개념과 차원, 그리고 지표가 명확하게 이해되지 않고 합의되지 않은 상황에서는, 자료를 수집하고 분석하는 과정에서 적절하게 국가를 비교하는 것이 불가능하다. 따라서 본 논문에서는 정부경쟁력의 개념정의를 살펴보고, 어떠한 요소와 차원이 정부경쟁력이란 개념을 구성하는지에 대해 구체적으로 살펴봄으로서 새로운 개념으로서의 정부경쟁력의 실용가능성을 구하고자 함이다. 그러나 본 연구는 탐색적인 차원에서 이루어지는 것으로서, 본격적으로 완성틀이나 지표를

1) <http://www.pcnc.go.kr/nccusr/m05/Intro.aspx> 참조

제시하는 것은 차후 과제로 남긴다.

II. 국가경쟁력 개념의 비판적 검토

국가경쟁력의 개념정의에 대해 부정적인 입장을 밝히는 학자들도 있으나,²⁾ 국가간 경쟁력이란 차원에서 순위를 산출하는 것은 유행이 되는 것 같다. 이것은 실용적인 측면에서 막강한 위력을 가지고 있기도 하다. 그러나 이론적 근거도 미약하고, 특히 행정학적 접근이 부족하였다. 우리나라에서도 일부 행정학자들이 이들 개념을 그대로 차용하거나 부분적 비판을 정도에 멈추고 있는 것이다. 따라서 국가경쟁력을 기준으로 비교하기 이전에, 과연 국가경쟁력이 국가 간의 비교기준으로 바람직한 것인가에 대해 살펴보는 작업이 필요하다.

1. 국가경쟁력의 개념의 모호성

국가경쟁력은 국가경제의 전반적인 힘과 능력을 나타내는 개념으로서 정의에 대해서는 학자에 따라 다양한 견해가 존재한다(Porter, 1990; IMD, 2009; WEF, 2008; EU, 2011; WB, 2011; 기획재정부, 2011). 넓은 의미에서의 국가경쟁력 연구는 절대우위론, 비교우위론 등 고전 경제학이론으로까지 거슬러 올라간다. 경제학자들은 사실 국가경쟁력 개념의 사용에 있어 부정적인 입장을 견지하였는데, 특히 Krugman(1994)은 “국가는 기업과 달리 단순한 지표 하나로 핵심내용을 표현할 수 없기 때문에 경쟁력 개념은 국가에 적용될 수 없다”고 하였다. 즉, 국가 간 경쟁에서의 비교우위는 자유무역을 통해 자동적으로 조정되는 것이지 인위적으로 조절할 수 있는 변수가 아니라는 것이다.

그럼에도 불구하고 최근 사용되는 국가경쟁력 개념은 레이건 대통령의 산업 경쟁력 위원회에 참여했던 Porter(1990)를 계기로 본격화되었다. 이를 계기로 국가경쟁력은 경영학자들의 주된 관심영역이자 존재를 정당화하는 수단으로 기능하였다. 이렇게 Porter는 국가경쟁력의 실체는 국내산업의 생산성이며, 이러한 산업의 경쟁력에 영향을 미치는 국가적 차원의 요인을 국가경쟁력이라 보았다. 그가 제시하는 다이아몬드 모델(diamond model)에 의하면 산업 경쟁력에 결정적인 4대 요인은 자본과 노동력 요소(factor), 수요(demand), 기업 환경(firm strategy, structure, rivalry), 그리고 관련 산업(Related industries)이다. 한편 여기에서는 정부의 역할이나 능력에 대해서는 크게 고려하지 않았다. 정부는 산업 생산성의 결정적 요인은 아

2) 대표적으로 P. Drucker는 “엄밀하게 말해 국가경쟁력이란 말은 있을 수 없다. 지금은 국가가 경쟁을 하는 시대가 아니라, 기업과 기업이 경쟁하는 시대이다”라고 밝혔다.

니지만 제한적 영향을 미치는 요소로 간주되었다(Porter, 1990).³⁾

실무적으로 영향을 과시하는 스위스 국제경영개발원(International Management Development, IMD)과 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)에서 제시하는 국가경쟁력 지수는 Porter의 다이아몬드 모델에 근거한 것이다. 이들 모형은 정교한 이론에 바탕을 두기 보다는, 통념상 국가경쟁력에 가장 근사한 것이라 판단되는 변수를 포함하여 비교하는 방식을 채택하고 있다(기획재정부, 2011). 이들 기관들이 국가경쟁력에 대해 어떻게 정의하고 있는지를 살펴보면, IMD는 “영토 내 활동 중인 기업들이 국내외 경쟁력을 유지할 수 있는 제반 여건들을 창출하고 유지할 수 있는 국가의 능력(IMD, 2009)”이라고 정의하면서, ‘경제성과’, ‘정부효율’, ‘기업효율’, 그리고 ‘인프라’ 등의 4개 분야로 나누어 각국의 경쟁력을 측정한다. 한편 WEF는 “한 국가의 생산성 수준을 결정하는 제도, 정책 및 요소들의 집합체(WEF, 2008)”로서 국가경쟁력을 정의하며, ‘기본요인’, ‘효율성 증진’, 그리고 ‘혁신 및 성숙도’의 3개 요소를 통해 평가한다.

한편, EU와 아일랜드에서도 독자적으로 국가경쟁력을 평가하고 있으며, 세계은행, 헤리티지 재단, 국제투명성기구, 싱가포르 리관유 대학 등에서도 국가경쟁력의 하위요소에 초점을 맞추어 각국의 경쟁력지수를 보고하고 있다. 우리나라에서는 기획재정부와 한국산업정책연구원 등에서 각각 국가경쟁력 보고서를 매년 발표하고 있는데, 기획재정부에서는 국가경쟁력을 “한 나라의 경제·사회 여건이 부가가치를 지속적으로 창출하여 국부를 증가시킬 수 있는 총체적 능력”이라 정의하고 있고, 한국산업정책연구원에서는 별도로 정의를 하고 있지는 않다. 이들이 제시하는 국가경쟁력의 개념과 주요 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 국가경쟁력 모형

발행기관	내용	순위	발표시기
국제경영개발원(IMD) 경쟁력지수 (World Competitiveness Scoreboard, WCS)	·경제성과, 정부효율성, 경영효율성, 인프라 등 4대 부문 250여개 세부항목을 평가 ·통계 등 경성자료와 설문자료를 각각 6:4의 비율로 활용	22위/59개국 (2011년)	매년 5월
세계경제포럼(WEF) 경쟁력지수 (Global Competitiveness Index, GCI)	·국별 기본요인, 효율성 증진, 기업환경의 성숙도와 기술혁신 등 3대 부문 12개 세부부문 평가 ·경성자료(약 30%)와 설문자료(약 70%) 활용	24위/142개국 (2011년)	매년 9월
EU 경쟁력보고서 (European Competitiveness Report)	·미국과 EU의 1인당 GDP, 생산성 증가율, 취업률 등 비교	종합순위 내지 않음	매년 11월

3) 하지만 포터가 산업 경쟁력에 미치는 국가의 영향을 폄하하는 것은 아니었고, 세계화의 경쟁 속에서 오히려 국가의 역할이 중요해질 것으로 전망했다는 견해도 있다(강동근·이근, 1997).

	·거시경제여건, 수요조건, 생산투입, 혁신 등 6대 경쟁력 원천이 유럽산업에 미치는 영향 분석		
아일랜드 경쟁력보고서 (Ireland Competitiveness Report)	·경쟁력 목표인 지속가능한 성장(국민소득, 삶의 질 등)을 달성하기 위한 현재 경쟁력(기업성과, 생산성 등)과 미래경쟁력(기업 환경, 물적 인프라 등)을 평가	종합순위 내지 않음	매년 8월
세계은행(WB) (Doing Business)	·국가별 기업환경을 창업 등 10개 부문으로 나누어 기업 활동에 대한 규제정도를 파악하고 종합 및 부문별 순위를 발표	16위/183개국 (2011년)	매년 11월
헤리티지 재단 경제자유지수 (Index of Economic Freedom)	·기업 활동, 조세, 무역정책 등 10개 부문의 경제자유정도를 계량화하여 평가	35위/179개국 (2011년)	매년 1월
경제자유네트워크 자유지수 (Economic Freedom of the World)	·무역자유, 통화건전성, 시장규제 등 5개 부문에 대한 경제자유정도 평가	30위/141개국 (2011년)	매년 9월
국제투명성기구 부패인식지수 (Corruption Perception Index)	·공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정	39위/178개국 (2011년)	매년 11월
아세안 경쟁력 보고서 (Asean Competitiveness Report)	·번영 요인(노동생산성 등), 매개 경제적 성과(투자, 혁신 등), 삶의 질의 세 가지 부문을 중심으로 측정	종합순위 내지 않음	매년 6월
기획재정부 국가경쟁력 보고서	·좁은 의미의 경제성장 뿐만 아니라 사회 통합과 환경의 질 제고를 위해 경제, 사회 통합, 환경의 3대 부문으로 나누어 측정 ·경성자료(약 95%)와 설문자료(약 5%) 활용	종합순위 내지 않음	매년 11월
산업정책연구원 국가경쟁력 연구보고서	·경영여건, 생산조건, 수요조건, 관련산업 등의 물적 부문과 기업가, 전문가, 정치가 및 관료, 근로자 등 인적부문 등을 포함하여 총 9개 부문 측정	19위/65개국 (2011년)	매년 7월

자료: 기획재정부(2011) 보고서 인용 및 수정.

2. 국가경쟁력 개념의 문제점

앞서 살펴본 국가경쟁력은 주로 정부의 경쟁력에 대한 개념적 모호성, 사회전체를 고려하지 않은 시장중심의 편향성, 평가방법의 신뢰성과 타당성 등의 측면에서 문제점이 지적되고 있다(정용덕, 2005; 최영출, 2006; 정병걸·염재호, 2007; 길종백, 하민철, 2007; 정병걸, 2010; Kathuria, 1999). 여기에서는 개념 구성 상의 문제점과 국가경쟁력을 측정함에 있어 야기되는 문제점을 중심으로 살펴본다.

1) 개념 및 지표 구성상의 문제점

국가경쟁력은 매우 모호한 개념이며, 이론적 기반도 없다. 예를 들어, 김정민 외(2005)⁴⁾는

IMD와 WEF에서 발표하는 국가경쟁력 지수가 경제학적인 정당성을 갖고 있지 못하다는 점을 지적한다. 국가경쟁력에 관한 기존연구들이 그 실제적 측정기준에 대해서만 논의할 뿐, 국가경쟁력에 대한 이론적 타당성에 대한 연구는 경제학 분야에서 논리를 제시하지 못하였다는 것이다. 그럼에도 불구하고 일종의 컨설팅 목적으로 여기저기 남용된 측면을 가지고 있다.

또 한 가지 큰 문제점은 대부분의 국가경쟁력 지표들이 ‘경제 부문’에 국한되어 있다는 것이다. 각 모형에서 국가경쟁력 측정 시 가장 많은 비중을 차지하는 지표가 국내총생산(GDP)관련 지표들이다. 예컨대 IMD에서는 국가경쟁력의 316개 세부 항목 중 무려 61개 항목이 GDP를 기반으로 산출되고 있다. GDP는 기본적으로 자산 가치의 증가만 측정하는 개념이어서, 부(富)의 분배나 교육·건강 등 삶의 질(質)에 영향을 미치는 많은 요소들을 간과한다는 심각한 문제를 안고 있다. 예컨대, 교통체증으로 인해 운전자가 엄청나게 스트레스를 받는데도 휘발유 사용 증가로 GDP는 올라갈 수도 있다. 실제로 프랑스의 ‘경제 실적과 사회 진보의 계측을 위한 위원회’⁵⁾가 작성한 보고서인 'Mismeasuring Our Lives'에서는 GDP를 비롯한 계량·통계적 측정 방법들이 다양한 삶의 요소들과 사회의 변화 속도를 반영하지 못하고 있다고 비판한다. 특히 시장가격에 기초한 계산으로는 산출할 수 없는 한 사회의 생산성, 이 중에서도 정부가 제공하는 집단적·개인적 성격의 서비스의 생산성은 GDP에 의해 계측되지 못하고 있다는 지적이 있다(스티글리츠 외, 2011: 76-117). OECD도 통계분과에서도 진정한 발전(progress)이라는 것이 무엇인가에 대한 고민하고 있고, 2009년 부산에서 개최된 회의에서 이를 주제로 논의한 바 있다.

이렇게 경제성장에 초점을 맞추다 보니, 자연스럽게 국가경쟁력에서 담당하는 정부의 영역은 작아질 수밖에 없다. 즉, 경제자유주의적 이념에 경도되어 있다. 국가경쟁력은 국가사회전체(societal)를 대상으로 하는데, 이는 정치적으로 선진화되고 자본주의가 발달한 사회에서는 정부가 국가경쟁력을 담당할 수 있는 부분이 제한적이거나 부수적이라고 보는 이념적 기반을 가지고 있다. 이에 따라, 정부의 경쟁력을 ‘기업하기 좋은 환경의 조성’에 국한시켜, 마치 국가경쟁력의 하위 부문처럼 인식하는 것이 가장 큰 문제라 할 수 있다. 이는 자유주의의 기조 하에서 시장이 우선적으로 성장한 서구의 경우에는 일면 타당할지 모르지만, 우리나라 및 많은 아시아 국가들과 같이 국가발전 과정에서 정부의 영역이 크게 확장한 다음

4) 이 논문은 각 국가들이 주어진 국가의 잠재능력인 인적 자원, 물적 자원, 기술수준 등을 통하여 국민 소득을 얼마만큼 효율적으로 생산하였는가를 계측하기 위하여 Stochastic Production Frontier 함수를 이용하여 IMD, WEF 지수의 문제점을 증명하고자 하였다.

5) 니콜라스 사르코지 프랑스 대통령에 의해 설립된 위원회로, Joseph E.Stiglitz, Amartia Sen, Jean Paul Fitoussi를 비롯한 세계적 석학들로 구성되었다.

시장이 단계적으로 성장한 경우에는 잘 부합되지 않는다.

2) 측정오류의 가능성

경쟁력 평가방법의 타당도와 신뢰도 문제도 심각하다. 이를테면 이들이 발표하는 연도별 순위변동이 매우 심하다. 이는 국가 간의 상대적 평가 및 설문조사에 의한 주관적 평가로 인해 각국의 당해년도 경제운용성과에 민감하게 반응하기 때문이다. 특히 이들 지표의 경우에는 주로 기업인들을 대상으로 설문조사를 실시하는데, 이 경우 항목 자체에 대한 객관적 평가보다는 개인적 기대수준, 조사시점에서의 경제, 사회적 분위기 등에 크게 좌우될 가능성이 크다. 또한 기업인들은 장기적, 근본적 경제 상황을 판단하기 보다는 단기적 경제 상황 및 전망에 치중하는 경향이 있기 때문에 장기적 관점에서 국가경쟁력을 평가하는 데에는 한계가 있다(이정우, 2005).

WEF의 발표결과에 따르면 우리나라는 2006년 24위에서 2007년에 11위로 순위가 13위나 급상승하는 것으로 나타난다. 그러나 이러한 결과를 실질적 통계수치로 설명하기는 힘들다. 2006년에 우리나라에 대대적인 개혁이 있었다거나 변혁적인 사건이 있어서 대대적인 사회 진보를 이루었다면 말이 될지도 모르나 그런 경험이 있었다고 보기 어렵다. 또한 한 국가에서 몇 명의 기업인을 대상으로 하는지, 많은 기업 중 어떤 기업을, 어떤 기준으로 설문대상으로 선택하였는지에 대한 과정을 공개하지 않아 블랙박스로 남아있다. 그러나 어떻게 무엇보다 가장 큰 문제점은 설문 문항 자체를 공개하지 않아 무엇에 대한 인식을 측정했는지에 대한 정확한 판단이 불가하다는 것이다. 한편 IMD에서의 우리나라의 순위는 2008년 31위, 2009년 27위, 2010년 23위, 2011년 22를 기록하여 점차 순위가 상승하는 반면에, WEF에 의하면 같은 기간 11위, 13위, 19위, 22위, 24위로 IMD와는 반대로 점차 국가경쟁력 순위가 하락하는 것을 볼 수 있다. 그렇다면 이 중 어떠한 결과를 믿어야 하는 것인가? 측정과정상 타당성과 신뢰성에 심각한 문제가 있음을 알 수 있다.

3) 경쟁력 지수 활용상의 문제점

이러한 문제점에도 불구하고, 매년 IMD, WEF에서 발표되는 경쟁력지수는 많은 국가지도자의 성과를 평가하는 기능을 한다. 앞에서 밝힌 것과 같이 사실 국가경쟁력지수는 정부를 주 고객으로 한 것이 아님에도 불구하고 이들 매년 지수가 낮은 것을 정부의 탓으로 돌리는 경우가 많다. 또한, 이러한 지수의 결과를 토대로 정책문제를 정의하고 대책을 세우기도 한다.

우리나라에서는 경쟁력 지수가 발표될 때마다 매스컴에 크게 보도되고, 그때마다 당해부

치는 만족하거나 해결책을 강구한다. 실제로 타당도와 신뢰도가 의심시되는 지표를 통한 순위 위에 과민반응을 보이는 것이다. 전체순위뿐만 아니라, 부문별 점수에서도 심각한 문제가 있다. WEF(2008)에 따른 우리나라의 정부효과성 지수(government effectiveness Index)는 1.26 점을 기록하고 있는데,⁶⁾ 이는 에스토니아(1.15)나 말레이시아(1.13), 몰타(1.26), 슬로베니아(1.09) 등과 비슷한 수준이다. 주지하였듯이 우리나라는 발전과정에서 정부 및 관료들이 견인차 역할을 하였고, 최근에는 동남아시아 등의 여러 국가들로부터 벤치마킹의 대상이 되어 이들을 위한 연수 및 교육 프로그램도 증가하는 추세에 있다. 그런데 이러한 우리나라 정부의 효과성이 벤치마킹을 위해 우리나라를 방문하는 국가들과 비슷한 점수를 기록하는 것은 상식적으로 납득이 되지 않는 일이다.

더구나 설혹 국가경쟁력이란 개념의 유용성을 그대로 받아들인다 하더라도, 경쟁력 강화를 위한 실천적 각론에 들어가면 매우 혼란스러워진다. 평가하고 비교하는 것은 쉽지만 과연 어떻게 해야 경쟁력이 올라갈 수 있는가라는 전략적 차원에서는 문제가 발생한다. 예컨대 국가경쟁력 강화를 위해서 그동안 경제·과학기술 부문, 사회·교육 부문, 정치·행정 부문 등 사회 내 거의 모든 영역에서의 개혁과 혁신을 동시에 요구해왔다(노화준 등, 1994: 277 이하 참조). 즉, 모든 내용을 담고 있는 국가경쟁력 개념은 사실상 아무것도 말하고 있지 않는 빈 공식(Leerformel)이거나 수사적 어휘에 불과한 것이다.

Ⅲ. 새로운 개념으로서 ‘정부경쟁력’

사회과학연구에서 ‘개념’은 어떤 분야 연구의 출발점으로서 연구문제의 방향까지 제시하는 중요한 기능을 한다. 즉, 새로운 개념은 새로운 연구의 지평을 열기도 한다. 강신태(2002)은 이와 관련하여 개념분석(concept analysis)을 주장한다. 개념이라고 하는 것에는, 첫째로 각 학자들이 거의 독자적으로 정의하는 “명목적 개념정의”가 있고, 둘째로 경험적 의미를 규명하여 이해토록 하는 “실질적 개념정의”라는 두 가지가 있다. 이하에서는 주로 정부경쟁력이란 개념을 주로 경험적으로 어떤 의미를 가져야 하는가를 논의하기로 한다.

6) 여기서는 최저점을 -2.5점으로, 최고점을 2.5점으로 하고 있다.

1. 새로운 개념의 필요성

1) 다양한 대안적 접근

국가경쟁력에 대한 비판에 대해 어느 정도 합의가 형성되면서 국가경쟁력의 개념 및 하위 지표 변화 등을 통해 이러한 문제를 해결하려는 노력이 이미 대두되었다. 이는 크게 두 가지 방향으로 나눌 수 있는데, 첫 번째는 기존 국가경쟁력의 개념을 가져가면서 이를 수정·보완하는 것이고, 두 번째는 국가경쟁력을 대체할 수 있는 새로운 개념을 제시하는 것이다.

국가경쟁력이 경제부문 등 양적인 성장만 반영한다는 비판에 대해, 삶의 질(quality of life)이나 환경과 같은 질적 변수를 추가하는 추세이다. IMD와 WEF는 기존의 경제성장 관련 지표만 사용하였지만 최근에는 국가경쟁력에 삶의 질과 관련한 변수를 추가하기 시작하였으며, 아세안 경쟁력 보고서의 경우에는 노동생산성, 노동이동성, 투자, 혁신 등의 기존 경제지표에 부의 분배, 삶의 질 등의 변수를 추가한 바 있다. 기획재정부의 국가경쟁력 보고서의 경우 2010년 처음 발간했을 때에는 경제와 인프라 관련 변수만을 포함시켰지만, 2011년에는 사회복지지출증가율, 빈곤율, 여성임금비율 등을 포함하는 ‘사회통합’과 이산화탄소 배출량, 환경보호지출 비율 등을 포함하는 ‘환경’의 변수를 추가하여 균형적인 국가경쟁력 지수 산출을 꾀하였다.

두 번째로, 평가의 근거자료가 설문에 의존하여 신뢰성 및 타당성이 부족하다는 비판에 대하여는 연성자료의 비율을 줄이고 경성자료의 비율을 늘리려는 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 기획재정부의 보고서에서는 약 95%를 지니계수, 고등교육 이수율, 도로보급률 등 경성지표를 바탕으로 하고 있으며, EU 경쟁력보고서나 산업정책연구원의 경우에도 지수산출을 위한 자료 중 경성자료의 비율을 늘려왔다.

국가경쟁력 이외에 새로운 지표들도 등장하고 있다. 몇 년 전 계 최빈국 중 하나인 히말라야의 소국 부탄이 ‘국민총행복(Gross National Happiness: GNH)’이란 개념을 들고 나왔다. 이때만 해도 웃고 넘겼지만, 2년 전쯤부터 오바마 미국 대통령, 캐머런 영국 총리, 사르코지 프랑스 대통령 등이 잇따라 새로운 국가지표 찾기를 주창하자 세간의 관심이 쏠리고 있다. 금융위기 이후 탐욕과 효율을 강조하는 신자유주의에 대한 자성과 맞물려, 새로운 국가지표 찾기는 우리 사회의 모순을 해결할 수 있는 출발점으로 여겨지기도 한다(조선일보, 2011. 12. 8).

한편, 영국 정부는 최근 자국민의 웰빙(well-being) 수준을 측정하는 10가지 지표를 제시했다. 여기에는 소득, 교육, 건강, 일의 만족도 등 개인적인 평가요소와 함께 정치체제, 경제, 환경 등 공적인 요소들도 포함된다. 영국 정부는 이들 지표 개발을 위해 지난 1년간 3만 4000여명에게 "무엇이 당신에게 가장 중요한가"를 물었고 치열한 전문가 토론도 거쳤다고

한다. 이러한 움직임들은 전반적인 ‘국민들의 생활수준(standard of living)’이 주관심사로 부각되는 것을 의미한다. 영국 신경제재단(New Economics Foundation: NEF)에서는 생활만족도, 기대수명, 기대수명 중 행복하게 살 수 있는 시간, 생태발자국지수(Ecological Footprint: EF) 등으로 구성된 지구행복지수(Happy Planet Index: HPI)를 발표하여 각 국가들이 얼마나 행복한 삶을 살고 있는지를 평가하고 있다. 하지만 GDP를 대체하는 새로운 국가지표 찾기에 냉소적인 시각도 많다. 사람들의 주관이 개입된 행복지수만으로는 현재의 경제 상황을 설명할 수 없으며, 일각에서는 그저 가난과 저성장을 합리화하려는 의도라고 비판하기도 한다.

그러나 이러한 국가경쟁력을 보완·개선 노력만으로는 충분치 않다. 평가에 경제부문 이외에 다른 측면을 고려한다 하더라도, 여전히 정부는 뒷전에 있다. 정부의 역할과 기능이 저평가되는 문제점이 해결되지 못한 것이다. 다양화되는 사회문제와 세계화 속에서 효과적으로 대응하는 정부의 역량을 측정할 수 있는 개념이 필요하다. 관료의 역량(bureaucracy competence) 등과 같은 변수를 추가한다 하더라도, 국가경쟁력의 기본적인 아이디어는 기업의 경쟁력 제고라는 목적을 달성하기 위한 하나의 수단으로서 정부를 인식하는 것이다. 이와 관련하여 Kathuria(1999)는 범위를 기업에 한정하고 기업경쟁력이 국가경쟁력을 증진시킬 것이라 가정하는 경쟁 정책(competition policy)에서 이제는 범위를 더 넓혀 국가에 초점을 맞추는 경쟁력 있는 정책(competitiveness policy)으로의 전환을 강조한 바 있다. 또 다른 문제로서, 횡단면적으로 국가들의 상황을 판단함으로써 개별 국가의 발전단계를 고려하지 못한다는 문제점도 해결되지 못하고 있다. 각 국가들의 사회적, 문화적 차이가 고려되지 못하고 이는 것이다.

그렇다면, 국가경쟁력을 넘어서 정부의 역할을 온전히 담을 수 있고, 국가 전반의 양적 질적 성장을 모두 포함할 수 있는 새로운 경쟁력의 개념이 필요하다. 새로운 개념은 국가 발전단계에 따른 각각의 단계에서의 경쟁력을 포함할 수 있는 개념이어야 한다. 이는 국가 경쟁력 개념을 수정한다고 해서 달성되는 것이 아니다. 국가경쟁력은 이미 밝혔다시피 궁극적으로 기업경쟁력을 위한 개념이기 때문이다. ‘정부’에 초점을 맞추어 과거에 정부가 이룬 성과를 평가하고 현재 어느 정도 위치에 도달하였는지, 그리고 미래에는 어떤 일을 해야 하는지 예측하는 것은, 즉 ‘정부경쟁력’을 도입하여 살펴보는 것은, 전에 없었던 새로운 시도로서 경쟁력 개념의 외연적 확장에 공헌하게 됨은 물론, 보다 정확하게 한 국가의 역량을 평가하는 데에 도움이 될 것이다. 이러한 작업을 통해 특히 반세기라는 짧은 시간에 걸쳐 성장을 이룬 우리나라의 경쟁력이 재평가되고, 나아가 시간의 경과에 따른 우리나라 정부의 역할과 기능을 개발도상국에도 참고하도록 할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

따라서 이하에서는 ‘정부경쟁력’을 본격적으로 개념화하는 작업을 할 것이다. 그러나 이러한 작업 이전에, 새로운 개념으로서 갖추어야 할 몇 가지 조건을 먼저 살펴본다.

2) 새로운 개념이 갖춰야할 조건

기존 국가경쟁력과 차별화되도록 정부경쟁력을 구성하기 전에 과연 정부경쟁력 개념은 어떤 특성을 갖추어야 하는가를 논의해보기로 한다.

첫째, 기본 분석단위(level of analysis)는 국가이어야 한다. 연구 수행에 앞서 지역, 국가, 지역(아시아, 유럽 등) 등의 지리적인 경계를 설정하여야 한다. 앞에서 살펴보았던 IMD나 WEF에서 발표되는 순위들이 ‘국가’를 대상으로 한 것이라면, 도시와 농촌에 대한 비교연구의 경우에 분석단위는 ‘지역’이 될 것이다. 그러나 최근 세계화 효과에 의해 인적, 물적 자원의 국가 간 이동이 급격히 증가하고 한 국가의 지방자치단체가 직접 다른 국가의 지방자치단체와 교섭하는 일이 많아지고 있으므로, 정부의 경쟁력을 살필 때에 지역수준을 염두에 두고 지방정부의 경쟁력을 논할 수도 있다. Chiarelli(2010)는 지방정부가 개발의 이해관계자들(시민사회, 지역사회모임, 정책결정권자)을 모으는 중요한 역할을 담당하고 있으며 서비스의 전달을 담당하고 있기 때문에 개발 협력에서 지방 정부의 역할에 대한 인식이 증가하고 있다고 보고 있다. 따라서 정부경쟁력을 논할 때 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 포함시켜 연구하여야 할 것이다. 하지만 포괄적 개념으로서의 국가는 여전히 다른 어떤 부분보다도 두드러진 단위이다. 국가를 기준으로 하여 하나의 독립성을 가진 제도로서 정치체제나 구체적인 제도 등이 달라지기 때문이다. 단, 국가 수준의 비교연구를 수행하려면, 국가라는 차원이 연구하고자 하는 변수에 결정적인 영향을 미쳐야 하고, 현실적으로 연구하려는 변수가 국가 내에서 변화될 수 있는 성질의 변수이어야 한다(임도빈, 2011: 37-44). 이런 기준에 비춰볼 때, 각국에는 하나의 중앙정부만이 존재하고, 정부경쟁력은 국가에 따라 달라진다. 또한 교육, 국방 등 정부가 수행하는 기능은 한 국가가 충분히 통제할 수 있는 변수이다. 따라서 국가를 분석단위로서 하여 경쟁력 개념을 만드는 것은 의미가 있다.

둘째, 이러한 국가를 단위로 할 때, 그 중심에는 정부가 있다. ‘정부’의 개념은 모호하지만, 여기서는 국가기관을 행정부와 입법부, 그리고 사법부로 나누었을 때의 행정부를 중심으로 본다. 또한 국가기관이란 관료제의 속성을 가지고 있기 때문에 정부의 질은 관료제의 질로 치환하여 설명할 수 있다(윤건수, 2011). 정부는 민간기업과는 달리 국익을 추구해야 한다. 근시안적으로 개인의 이익만을 추구하려는 경향이 더 크면 클수록, 정부는 장기적으로 국가전체의 이익을 보호하는 역할을 해야 한다. ‘국가경쟁력’ 개념이 정부가 만들어 낸 결과(outcome)인 ‘기업하기 좋은 환경’을 하나의 고려요소로 본다면, 새로운 개념은 정부자체(즉, system)를 중심에 놓아야 한다. 정부 역할의 범위와 기능수행방법에 관해서는 많은 논란이 있을 수 있다. 한국과 같이 행정의 역할이 큰 행정국가에는 정부경쟁력이 국가경쟁력의 절대적인 결정요인이라는 점에 이견이 없을 것이다. 뿐만 아니라, 시장주의가 발달한 선진국의 경우에도 정부의 역할이 중요하다는 점은 본질적으로 다르지 않다. 2008년에 경험

한 미국 발 세계금융위기가 2011년부터 악화일로에 있는 남유럽 국가들의 경우를 통해, 정부가 없이 시장만 존재한다는 것이 과연 가능하며 또 바람직한 것인지에 대해 의문을 제기할 수 있다. 합리적으로 훈련받고 전문화된 지식을 가지고 있는 관료들에 의해 사회문제가 해결된다고 밝힌 Weber(1977:16)와 같이, 관료들은 문제를 해결하는 데에 있어 주도적인 역할을 할 것으로 기대되며, 특히 오늘날과 같이 커다란 불확실성과 그에 따른 위험이 존재하는 상황에서는 정부와 그 안에 존재하는 관료들의 역할이 더욱 절실히 요구된다고 할 수 있다.

셋째, 바람직한 경쟁력은 그 국가의 현재 상태에 대한 것이기 보다는 미래 지향적인 것이어야 한다. 국가경쟁력은 지표의 구성과 측정에서 항상 과거(즉, 지난 1년)를 측정한다는 한계를 가지고 있다. 정부는 국민과 소통하면서 국민들이 필요로 하는 것을 ‘미리’ 알아내고 이를 ‘적기’에 공급하여야 한다. 즉, 전략적 측면을 고려한 실체를 담고 있어야 한다. 예컨대, 국가 경쟁력지표의 일부로 사용되는 ‘GDP 대비 국가부채’ 등은 사실상 그 내용이 담겨 있지 않아서 아무런 전략적 의미를 가지지 못한다. 그 부채가 미래를 위한 투자에 의한 것인지, 이미 산더미같이 누적되어 있는 부채의 이자를 상환하는 것이 대부분인지는 그 의미가 전혀 다르기 때문이다. 환언하면, 현재의 경쟁력 수준이 얼마인가 비교하는 것이 새로운 개념의 1차적 조건이라면 이를 개선하려면 어떻게 해야 하는가라는 방향제시 여부가 2차적 조건이다. 2차적 조건을 충족시키지 못한다면 사실 무력한 개념이 되고 말 것이다.

넷째, 아무리 노력해도 바꿀 수 없는 주어진 환경보다는 국민이나 정부의 노력에 의해서 변화될 수 있는 면을 가능한 많이 반영하여야 의미가 있다. 즉, 어떻게 하면 정부경쟁력을 향상시킬 수 있는가에 대한 시사점 추출이 가능해야 한다. 자연적, 물리적 환경은 사실 국민과 정부가 힘을 합해도 바꾸기가 거의 불가능하다. 환경을 일종의 제약요소(constraints)로 인식하고, 이를 기반으로 정부와 국민이 노력하는 것이 반영되어야 한다. 정치제도와 같은 인간이 노력하여 발전시킬 수 있는 것도 고려해야 한다. 하지만 역사적 신제도주의에서 말하는 바와 같이 이런 제도도 잘 바뀌지 않는다. 이런 점을 고려할 때, 객관적으로 측정가능하고 관찰할 수 있는 요소를 상당부분 반영하는 개념이어야 한다. 또한 그럼에도 불구하고, 행정의 본질적인 목표가 국민의 삶의 질 향상에 있음을 고려할 때, 새로운 개념에는 국민의 행복감과 같은 주관적 측면도 동시에 반영하고 있어야 한다.

다섯째, 다른 나라와 비교 가능해야 한다. 경쟁력이란 기본적으로 비교우위의 개념에서 도출되는 것이기 때문이다. 각 나라는 처한 환경이 다르고 경험한 역사도 다르기 때문에 한 국가를 다른 국가와 비교하는 것은 쉽지 않다. 따라서 비교 가능한 집단 내에서 비교 가능한 것을 비교하는 개념이 되어야 한다. 또한 더 나아가서 구체적으로 지표를 만들어 평가할 때, 흔히 범하기 쉬운 오류로서 서로 다른 차원과 요소의 것을 비교·평가하는 문제가 있으

므로 주의를 요한다.⁷⁾ 이때 다른 나라와의 비교는 가급적 수치로 표현할 수 있는 것이 좋을 것이다. 비교가능집단에서 점수와 순위가 제시되어 각 나라 지도자들로 하여금 각국이 처한 위치를 파악할 수 있어야 한다. 물론 지나친 단순화는 지양하고 특수한 상황에 대한 설명을 하고 구체적 지적을 하는 서술화 작업이 수반되어야 할 것이다.

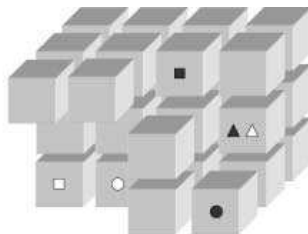
2. ‘정부경쟁력’ 개념의 정립

정부경쟁력은 상술한 국가경쟁력과 차별성을 갖는 것에서 출발한다. 따라서 여기서는 ‘정부경쟁력(government competitiveness)’을 ‘정부가 주어진 제약을 바탕으로 국내외 자원을 동원하여 사회적 경제적 문화적 조건들을 향상시키고, 전체적으로는 그 사회의 질을 제고하여 미래의 바람직한 방향으로 이끌어 내는 힘’이라고 정의하기로 한다. 이 정의에서 “주어진 제약”, “사회의 질”, 그리고 “미래의 바람직한 방향”이라고 하는 것은 해당 국가나 정부가 처한 상황이나 발전 정도에 따라 다르게 상정될 수 있는 것이다. 따라서, 이것이 어떤 것들인지 구체적인 예시에 대해서는 이후에 정부경쟁력 개념의 적용을 설명하는 부분에서 다루고하고, 먼저 정부경쟁력이라고 하는 것 자체가 신개념이기 때문에 유사개념과의 비교를 통해 당해 개념의 특수성 및 차별성을 밝히고자 한다.

정부경쟁력과 유사한 개념으로 우선 ‘정부성과(government performance)’를 들 수 있다. 정부성과를 어떻게 정의하느냐에 따라서 정부경쟁력의 개념을 포괄하거나 정부경쟁력의 하위 개념으로 볼 수도 있을 것이다. 하지만 기존의 정부성과의 개념은 주로 효율성(efficiency), 생산성(productivity), 효과성(effectiveness)의 개념으로 사용되어 왔다. 또한 정부성과는 실증연구에서는 정부를 분석단위로 하기 보다는 특정부처 등 조직단위로 연구가 이루어져 왔다. 이러

7) 예컨대 Padovani & Scorsone(2009)은 정부 간 성과 비교에 있어서 ‘비교하려는 분석단위의 수준은 무엇인가’, ‘공공서비스 공급주체간의 관계는 어떠한가’, 그리고 ‘어떤 유형의 성과에 초점을 맞출 것인가(예: 효율성, 효과성 등)’의 세 가지 기준을 제시하였으며, 이를 통해 세 가지 차원(dimension)을 구성하였을 때 <그림 1>에서 같은 블록 내에 위치한 서비스는 서로 비교가 가능하지만, 서로 다른 블록에 위치한 서비스를 비교하기에는 무리가 있다고 하였다.

<그림 1> Padovani & Scorsone의 성과비교 블록



한 점에서 본다면 조직성과, 조직의 효율성, 조직 효과성과 연결시킬 수 있을 것이다. 그러나 대부분의 연구에서는 정부가 목표로 하는 바를 얼마나 비용 효율적으로 달성할 수 있느냐에 주로 초점을 맞추기 때문에 정부가 무엇을 목표로 하는지에 대한 고민이 부족하다. 특히 이러한 정부성과의 개념은 주로 관리적인 측면에 초점을 두고 있는 것으로 정부의 정책결정 기능을 간과한 측면이 있다. 대부분의 중요한 정책실패는 집행의 실패라기보다는 목표설정과 이러한 목표간 우선순위 부여의 실패로부터 발생한다는 점을 통해서 볼 때 목표설정에 대한 고려 없는 효율성만으로는 진정한 정부경쟁력 개념을 구성하는데 한계가 있다.

기존연구에서 ‘정부능력(government capability)’이란 개념을 사용하고 있는 경우도 있다 (Pearce 외, 2011). 이는 “정부가 일국의 영토에 걸쳐 권한을 행사할 수 있는 능력”을 의미한다. 예를 들어, 정부는 기업성과를 달성하게 하는 지원적 역할을 수행하게 되는데, 정부능력이 강한 국가일수록 정부가 효과적으로 교육에 투자하고, 관료들은 기업에 대한 간섭적 행위를 최소화하여 기업의 운영에 지장이 가지 않도록 한다. 그러나 반대로 정부 능력이 약한 국가의 경우에는 시민사회와 시장 또한 발달하지 않아, 정부 관료들은 거의 모든 집행단계에서 정책을 수행하기 어려우며, 관료들은 뇌물을 수수하거나 여러 부패행위로부터 자유롭지 못하게 된다. 정부능력은 정부의 역할에 초점을 맞춘다는 점에서 정부경쟁력과 유사한 면이 있지만, 정부가 기본적으로 기업의 성과를 향상시키기 위해 존재한다는 점에서 전술한 국가경쟁력 개념과 보다 유사하다 할 수 있다.

다음으로 한국에서 자주 사용되는 ‘행정능력’이라는 개념에 주목해야 할 필요가 있다. 정정길(2005: 15-31)은 행정능력을 지적능력, 정치적 능력, 그리고 실행능력으로 구분하고 있다. 여기에서 지적능력은 창의성 및 전문성을 의미하고, 정치적 능력은 간·직접민주주의적 책임확보, 고객지향적 대응성 확보 등을 의미하며, 실행능력은 리더십, 동기부여, 자원확보 능력 및 외부(정치 및 민간)지원의 확보능력을 말한다. 행정능력의 개념은 한국 행정부가 정책목표에 해당하는 행정기능의 우선순위 등을 실질적으로 행사하고 있기 때문에 행정의 정치적 능력이 중요하다는 점에 착안하고 있다. 즉, 한국행정이 미국행정부와 달리 관리적 기능뿐만 아니라 정책결정기능을 담당하고 있기 때문에 이러한 부분도 행정능력에 포함시키고 있는 것이다. 한편 윤건수(2011)는 “정부의 질(quality of government)”이라는 개념을 소개하며 이를 정부관료제의 질과 동일시하고 있다. 또한 정부관료제의 질은 구체적으로 Weber의 관료제 이념형 속성을 기준으로 평가하여 공직자의 생애주기에 따라 과소관료제와 과잉관료제의 양상이 어떻게 나타나는지 살펴본 바 있다. 이러한 점에서 볼 때 행정능력이나 정부의 질이라는 개념이 본 연구에서 개념화 하고자 하는 정부경쟁력에 근접하였다고 볼 수 있다. 그러나 행정능력의 경우에는 다른 국가와의 비교를 전제로 하지 않았으며, 행정능력은 행정의 능률성과 민주성이라는 행정학에서의 근본적이고 추상적인 이념 달성을 목적으

로 하고 있지만, 정부경쟁력은 국민의 구체적인 욕구를 충족시키는 것을 목표로 한다는 점에서 차이가 있다. 즉, 정부의 질의 경우에는 각 나라의 정부의 질을 비교할 것을 궁극적인 목표로 하고는 있지만 이에 대한 구체적인 방법이나 지표는 제시하고 있지 않으며, 또한 각국의 역사적인 맥락과 발전경로에 따라 정부의 질의 비교기준이 달라질 것임에도 불구하고, 이에 대한 고려를 하고 있지 않다는 점이 본 논문에서의 정부경쟁력과는 다른 점이다.

또한, 정치학에서 주로 논의되는 개념 중에 국력(national power)이 있다. 이는 현실주의와 주권론의 관점에서 국가안보(national security)와 관련되어 논의되어 왔는데, 여기서의 힘(power)이란 국제관계에서의 군사적인 승리나 안전을 의미한다. 최근 심화되고 있는 세계화와 상호의존성에도 불구하고, 주권국가는 여전히 핵심적인 주체인 것이다(Griffin, 2010). 국가안보는 국가를 분석의 단위로 하고 있다. 그러나 정부경쟁력은 정부가 가지고 있는 다양한 자원과 역량을 활용하는 체제론적(system theory) 모형에서 ‘전환’의 과정(conversion process 또는 throughput)에 대응되는 개념이나, 국가안보는 이러한 자원의 활용은 상대적으로 덜 중시하고 그로인한 산출물(output), 즉 일국이 다른 국가에 비해 가지는 물리력 우위에 관심을 둔다. 정부경쟁력은 군사력과 같이 눈에 보이는 물리력보다는 눈에 보이지 않는 추상적인 권력이란 점에서 다르다.

행정의 기능 또는 목표와 관련하여 최근 빈번하게 회자되는 개념이 “good governance” 또는 “quality of life”이다. 예컨대, Rothstein & Teorell(2008)은 단지 경제 성장과 발전에만 초점을 두는 것이 아니라, 행복, 민주주의의 안정성 등과 같은 보다 상위차원을 추구해야 한다고 한다. 기존 경제학자들이 기업성과 향상이 전국가적인 경제성장(output)을 가져오고, 이에 따라 국민의 행복(outcome)도 담보된다고 주장하였다면, 이제는 국가의 경제성장이 국민의 행복이라는 만족스러운 성과를 가져 오지 못할 수 있다는 경험으로부터, 행복이나 삶의 질과 같은 직접적인 성과(즉, outcome)로 전환하려는 노력을 꾀해야 한다는 것이다. 국민의 삶에 대한 주관적 느낌이라는 질적인 측면도 본 연구에서 포괄하여야 할 개념임에는 틀림없다. 그러나 각 국가가 처한 경제적, 사회적 발전단계에 따라서 이러한 개념의 적용을 달리하여야 할 필요성이 있다. 예를 들면 당장 국민의 기본적인 욕구인 안전, 생존의 욕구를 해결해주지 못하는 국가에서 삶에 질, 민주주의에 대한 지나친 강조는 시기상조일 수 있기 때문이다.

보론으로서, 분석수준을 지방자치단체 혹은 지역으로 보고 사용하는 ‘도시경쟁력’이라는 개념과의 관계를 생각해보기로 한다. Tiebout(1956)는 시민들의 “발로하는 투표(vote with their feet)”에 의해 효율적인 지방공공재의 배분이 가능하다고 주장하였다. 이러한 티부 모형(Tiebout Model)은, ‘완전한 이동성(fully mobile)’의 전제 때문에 비현실적인 모형이라 비판받아왔지만, 최근에는 점차 지방정부에 대한 정보 제공이 많아지고 교통·통신의 발달로, 지방

정부가 만족스러운 행정서비스를 제공하지 않는 경우 시민들이 거주 지역을 옮길 가능성이 높아지고 있다. 이에 따라 지방정부간의 경쟁은 치열해지고 도시경쟁력의 개념이 부각되는 것이다. 한편, Collins(2007)는 지역경제 발전 기회를 제공하는 기본 인프라(사람, 중앙정부 기금, 민간투자)에 집중함으로써 도시의 경쟁력을 증진시킬 수 있다는 주장을 하였으며, Clark et al. (2002)는 후기산업사회의 도시에 살고 있는 시민들은 보다 심미적인 관심을 더 기울이고 삶의 질을 강조하기 때문에 지역사회의 문화시설(amenities)이 도시의 경쟁력을 좌우한다고 보았다. 이처럼 도시경쟁력도 국가경쟁력과 마찬가지로, 이를 바라보는 학자들에 따라 경제발전에 중점을 두기도 하고 삶의 질과 같은 질적인 측면에 초점을 두기도 한다.

그러나 본 논문에서는 지방정부보다는 중앙정부에 초점을 맞춘 정부경쟁력을 개념화하고자 한다. 물론 상술한 도시경쟁력에 관한 논의는 (중앙)정부경쟁력 개념에 매우 유용한 시사점을 제공한다. 특히 서울과 같이 대도시의 경쟁력은 한국의 전체 정부경쟁력을 좌우하는 경우에는 실질적으로 양자간 높은 상관관계가 있을 것이다. 그러나 지방정부의 경쟁력이 높아지면 국가 전체로서도 경쟁력이 높아지는 결과를 기대할 수 있겠지만, 실질적으로 일국의 수준의 경쟁력을 좌우하는 것은 중앙정부의 정책결정이다. 지방정부의 정책의 영향력은 당해 지방자치단체에 한정되지만 중앙정부의 정책은 국가 전체에 영향을 미치기 때문이다. 이상의 내용에서 각 유사개념이 사용되는 의미와 분석단위, 그리고 특징을 정리하면 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 정부경쟁력의 유사개념

	개념이 사용되는 의미	분석 단위	특징
정부성과	효율성, 생산성, 효과성	특정부처나 조직 단위	관리적인 측면에 초점을 둠. (정책결정에 대해 간과함)
정부능력	정부가 일국의 영토에 걸쳐 권한을 행사할 수 있는 능력	정부	기업의 성과를 향상시키기 위한 측면에서의 정부역할
행정능력	정부의 지적능력, 정치적 능력, 실행능력	정부	행정의 정치적 능력(정책결정)이 중요함을 강조, 국가간 비교를 전제로 하지 않음
정부의 질	정부관료제의 질	관료제	Weber의 관료제 이념의 속성을 기준으로 평가. 능률성이나 민주성 등 추상적인 이념달성을 목적
국력	국가안보와 관련하여 국제관계에서의 군사적인 승리나 안전을 가져오는 힘	국가	군사력과 같이 눈에 보이는 물리력 우위에 관심
도시경쟁력	타 도시에 비해 만족스러운 행정서비스를 제공하는 것	지방정부	"바로 하는 투표"에 의한 지방정부간 경쟁을 전제로 함
정부경쟁력	정부가 주어진 제약을 바탕으로 국내외 자원을 동원하여 사회적 경제적 문화적 조건들을 향상시키고 전체적으로는 그 사회의 질을 제고하여 미래의 바람직한 방향으로 이끌어내는 힘	정부	국민의 구체적인 욕구를 충족시키는 것을 목표, 구체적인 방법과 지표 제시, 각국의 발전정도 고려

3. 정부경쟁력이 기반으로 하는 이론들

정부경쟁력개념을 정립하는 데에는 몇가지 이론적 전제를 가져야 한다. 먼저 정부의 역할에 관해서는 체제이론을 전제로 하고, 시대에 따라 정부가 해야할 기능에 관해서는 Maslow의 욕구단계론을 기초로 하고, 시장과 정부와의 관계에 대해서는 Fukuyama의 국가기능론을 원용하기로 한다.

1) 체제이론

D. Easton의 체제이론에서 체제는 환경으로부터 자원을 받아들이고 전환 과정을 거쳐 산출물을 내보내는 과정을 거친다. 이러한 체제이론을 정부경쟁력에 적용하여 설명할 수 있다. 정부는 정책 환경으로부터 투입된 요소들을 전환하여 일종의 산출(output)과 결과(outcome)를 도출한다. 즉 정부경쟁력이란 환경으로부터 투입된 자원을 얼마나 잘 전환시킬 수 있는가에 관한 것이고, 이러한 투입(input)-전환(throughput)-산출(output)의 과정에서 정부는 ‘전환’의 과정을 주로 담당하게 된다. 관료제 및 관료들의 역량에 따라 같은 자원을 가지고도 더 좋은 결과물이 나올 수도 있고, 더 나쁜 결과물이 나올 수도 있다. 따라서 정부경쟁력의 개념과 차원을 구성함에 있어서는 가능한 한 모든 투입요소들과 산출요소, 그리고 결과 요소들을 고려해야 한다. 산출이 무엇인가는 보는 시각에 따라 각각 다르다. 흔히 경제성장(economic growth)이 사용되지만, 이에 대한 비판도 많이 있다. 그럼에도 불구하고 절대빈곤이 있는 나라에서는 아직 경제성장이 중요한 정부의 목표치입에는 이론의 여지가 없다. 그러나 (특히 선진국에서는) 경제성장이나 경제적 부가 전부가 아니라는 점에도 공감대를 형성하고 있다. 국민의 행복정도가 그 예이다. 따라서 이 연구는 결과변수로도 경제성장, 국민행복도 등 복수이상을 사용할 것을 제안한다.

본 연구의 강점은 기존의 국가경쟁력 지표들은 주로 산출물들만을 다루었다면, 여기서는 같은 자원을 가지고도 이를 어떻게 관리하는가에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 점을 고려하여 체제론적으로 접근했다는 데에 있다. 정부경쟁력은 Brunsson(2002)이 주장하는 말(talk), 의사결정(decision), 행동(action)중에서 ‘행동’, 즉, 정책집행에 중점을 둔다. 정책집행을 통해 산출물(output)과 효과(outcome)를 실제로 구현했는가 가장 중요한 요소이다. 역사적 신제도주의에서 주장하는 바와 같이 현재는 과거의 연속선상에서 존재하는 것이다. 그리고 미래는 현재의 연장이기 때문에 현재에 미래를 준비하거나 미래에 발현된 잠재력을 기르지 않으면 안 된다.

2) 욕구단계이론

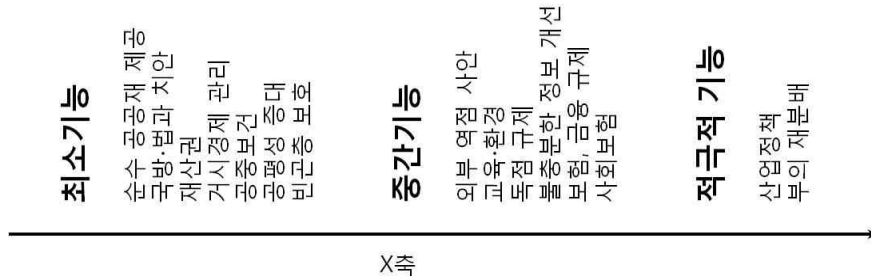
Maslow의 이론은 개인에 대한 것이었지만, 관점을 국민 전체의 욕구로 확장하여 생각해 볼 수 있다. 우선 정부가 수행하는 기능을 여러 가지 관점에서 볼 수 있다. 정부는 국민이 필요로 하는 욕구를 충족시켜주는 역할을 해야 하며, 이에 따라 Maslow(1954:80-106)의 욕구계층론과 유사하게 ‘정부의 욕구단계이론’을 구성할 수 있을 것이다.⁸⁾ Maslow와 같이 욕구의 각 단계를 규정하고, 국민들은 이러한 욕구의 충족을 정부에 요구할 수 있다는 것이다. 단 이러한 다섯 가지 욕구는 Maslow의 원래 아이디어에 따라 계층에 따라 순차적으로 생겨나며 하위욕구가 채워져야 그 다음 단계의 욕구가 유발된다고 볼 수 있겠다.

3) Fukuyama의 국가기능

Fukuyama(2005: 24)는 국가의 기능을 최소기능, 중간기능, 그리고 적극적 기능으로 분류하였다. 최소한의 기능은 국방, 치안 및 순수공공재의 제공을 의미하며, 중간기능에는 독점 규제, 교육 및 환경, 사회보험 등이 있다. 또한 적극적 기능에는 산업정책과 부의 재분배 등이 포함된다. 이를 정부욕구단계이론에 부분적으로 적용해 볼 수 있다. 최소기능은 생리적 욕구와 안전욕구에 해당한다. 그러나 중간기능과 적극적 기능은 아직 생리적 욕구와 안전욕구 단계에 머물러 있으며, 교육 등 사회복지 기능은 구성원의 ‘사회적 욕구’나 ‘자아실현 욕구’와 부분적으로 관련되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 최소기능이 달성되었을 때에 비로소 중간기능에 대한 논의가 대두되게 되며, 중간기능이 달성되었을 때 정부의 적극적 역할에 대한 국민의 요구가 대두될 것이라 볼 수 있다.

8) Maslow의 욕구계층론은 동기부여 이론 중 하나로 일을 하게 만드는 유인을 설명하고자 함이었지만, 여기에서는 시각을 달리하여 어떻게 욕구 자체가 생기는가에 초점을 맞춘다. 여기에서 최하의 욕구인 생리적 욕구(physiological needs)란 의·식·주와 같은 인간의 생명 유지와 직결되는 욕구이고, 두 번째 ‘안전 욕구’(safety needs)는 육체적·경제적 안전을 갖고자 하는 욕구를 말하며, 세 번째로 ‘사회적 욕구’(social needs)는 소외되지 않으려고 어떤 집단에 가입하고자 하거나 동료들과 친목(내지는 사랑)을 갖고자 하는 욕구를 말한다. 네 번째 자기존중의 욕구(self-esteem needs)는 다른 사람으로부터 좋은 평가와 존경을 받고 싶어 하는 욕구이고, 마지막의 자아실현의 욕구(self-actualizing needs)란 자기의 잠재적 역량을 최대한 발휘하여 창조적인 인간이 되고자 하는 최상위의 욕구이다(Maslow, 1954: 80-106).

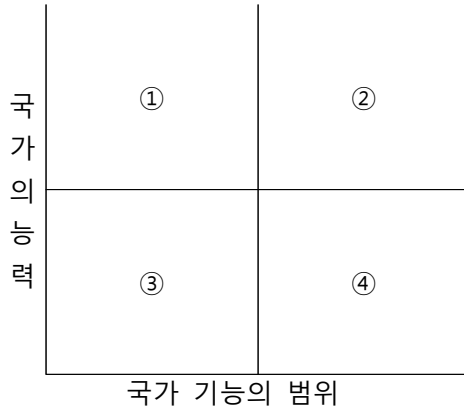
<그림 2> Fukuyama(2005)의 국가기능분류



정부가 국민의 욕구를 충족시켜준다고 하더라도 그것을 정부만이 독점적으로 해야 한다는 것은 전체주의 국가에서나 가능한 것이다. 정부개입의 범위는 ‘정부가 얼마나 일을 수행할 수 있는가’라는 능력의 범위와 연결되어 논의되는데, 정부가 담당해야 하는 기능과 정부의 능력을 연결시켜 살펴본 Fukuyama(2005)의 주장을 참고할 만하다. Fukuyama는 X축에는 정부의 기능을, Y축에는 정부의 능력으로 한 모형을 제시하였다. 정부의 능력의 대표되는 Y축에는 정책을 확정하고 시행하며 법률을 제정하는 능력, 최소한의 관료제로 효율성 높게 국정을 관리하는 능력, 독직이나 부정부패, 수뢰 등을 감시하는 능력, 제도 내에서 높은 수준의 투명성과 책임감을 유지하는 능력, 그리고 가장 중요한 능력으로서 법을 집행하는 능력 등이 포함된다(Fukuyama, 2005: 24). 이러한 Fukuyama의 분류는 국정의 방향제시나 기관 차같이 국가를 추진력 있게 이끄는 좀 더 적극적 역할은 제시하지 못하고 있으나 X축과 Y축으로 두 측면을 고려하면서 X축의 분류를 통해 유형화하고 있다는 장점이 있다. 향후 정부능력도 이와 같이 각 국가가 해야 할 기능 분야와 그를 실현시킬 수 있는 능력을 포함하는 것이어야 할 것이다.

Fukuyama의 모형을 <그림 3>와 같이 4사분면으로 나누었을 때에 ①은 제한된 국가의 기능을 강력하게 수행할 능력이 있다는 점에서 최적의 위치라 할 수 있고(지나치게 X축의 원점에 가까운 경우는 제외한다) ②는 다수의 유럽 국가들이 해당하는 위치로 볼 수 있으며 ④는 비능률적인 국가가 감당할 수도 없는 대규모 활동 영역을 떠맡는 최악의 위치라 할 수 있다. 정부경쟁력의 개념으로 보았을 때, 경쟁력있는 정부란 정부의 역할(기능)과 규모를 지나치게 확대하지 않고 적정한 범위와 규모를 유지하면서 탁월한 능력을 발휘하는 정부를 지향하는 것이므로, 이는 Fukuyama의 4사분면에서 ①사분면 상태에 있는 정부에 가깝다고 할 수 있다. 그러나, 언제나 ①의 상태에 그치는 것이 아니고, 그 나라의 발전단계를 고려할 때, 미래를 위해서 중요한 기능은 비록 비효율성이 있다고 하더라도 추진할 수 있는 것이 바로 그 나라의 이상적인 정부경쟁력이라고 할 수 있다.

〈그림 3〉 국가성과 효율성(Fukuyama, 2005: 26)



IV. 정부경쟁력의 구성요소

여기서는 본 고가 주장하는 정부경쟁력을 어떻게 구체적으로 나타내 볼까를 고민하고자 한다. 상술한 정의와 조건에 맞춰서 과연 정부경쟁력이 어떻게 표현되어 우리가 학술연구나 실제 국제가 비교에 사용할 수 있는가에 대한 생각을 제시해 보고자 한다.

1. 시간과 공간 차원의 도입

과거 한국정부의 경쟁력은 현재의 눈부신 발전을 통해 볼 때 매우 높은 수준으로 발전해 왔다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 경쟁력 수준을 기준으로 오늘날 다른 나라의 경쟁력을 평가할 수는 없을 것이다. 즉, 역사적 발전단계로서 시간이 중요하다. 획일적 기준보다는 국가의 발전단계와 같은 시간적 관점을 더하여 정부경쟁력의 스펙트럼을 넓혀야 할 것이다. 역사의 진행과정의 특정시점에서 그 나라가 처한 공간 및 시간적 특수성을 고려해야 정부가 정부경쟁력을 높이기 위해 어떠한 일을 해야 할 것인가에 대한 타당성있는 제안을 할 수 있을 것이다.

예컨대 Im & Park(2010)은 1960년대 한국정부는 우유생산과 공급을 증진하는데 많은 노력을 기울은 것을 주목한다. 이는 미래의 성장잠재력인 아동들의 신체적·지적능력의 개발을 위함이었다고 한다. 그리고 어느 정도의 긴급한 생존을 위한 기반이 조성된 이후 정부는 농업위주의 산업에서 중·경공업 중심의 산업정책을 중시하고 이를 위한 도로건설과 같은 인프라 구축을 위해 노력하였다. 반면에 환경과 문화적인 부분의 정책들은 당시에는 관심의

대상이 아니었으며, 이는 1990년대 후반에서 2000년에 이르러서야 주목 받기 시작하였다고 한다.

보다 일반적으로, 민주주의의 경우에도 시간의 흐름에 따라 정부 경쟁력에 동일한 영향을 미치는 것은 아니다. Charron & Lapuente(2010)는 시간에 따라 민주주의가 정부의 질에 미치는 영향이 달라진다는 연구결과를 발표한 바 있다. 민주주의에 노출된 시간이 적을 때에는 민주주의가 오히려 정부 효과성에 부정적인 영향을 미치지만, 역사적으로 민주주의가 축적된 국가에서는 정부의 효과성을 담보하는 역할을 한다는 것이다. 정부경쟁력과 여기에 영향을 미치는 변수들 간에는 선형적인 관계만 있을 수 있는 것이 아니라, 시간의 흐름에 따라서 비선형적인 관계를 나타낼 수도 있는 것이다.

이처럼 ‘시간’이라는 요소를 고려하여 국가발전단계에 따라서 국가의 기능과 역할이 달라졌고, 이런 기능과 역할 변화에 따라서 정부가 얼마나 정책목표를 잘 세우고, 이를 잘 집행해왔는지가 정부경쟁력을 구성하는 핵심요소가 되어야 한다. 요컨대, 정부경쟁력을 제고시키는 도구로서 정부관료제는 가장 중요한 요소이다. 관료제의 성과에 관한 기존 연구에서 다뤄진 것을 바탕으로 새로운 차원을 재배열하고 강조점을 두는 것이 본 연구의 과제이다. 특히 시간차원으로 볼 때 ‘과거’의 성과와 ‘미래’의 성과를 모두 고려해야 다른 나라와 비교할 수 있는 경쟁력을 알 수 있을 것이다.

나아가서 정부경쟁력의 개념에는 ‘공간’에 대한 고려가 필요하다. 여기서 관심을 갖고 있는 ‘정부’란 비단 중앙정부 수준뿐만 아니라 지방정부까지 포괄하는 개념이며, 서구 및 동양과 같은 지역도 포함하고 있다. 즉 서구사회가 추구하는 가치와 정부에 대한 인식은 동양에서의 그것과 다르다는 가정 하에 공간에 대한 고려가 필요할 것이다. 예컨대 아랍권과 같은 석유산출국에서 국부 창출에 매우 중요한 역할을 하는 석유 채취 인프라가 우리나라와 같이 석유산출과는 상관이 없는 국가에는 무의미한 요소라는 것을 생각하면 이해하기 쉬울 것이다. 나아가 공간적으로 특정국가 지니고 있는 문화적·제도적 속성에서부터 발현된 행정 전통(administrative tradition)도 정부경쟁력을 구성하는 중요한 요인으로 작용한다(Painter & Peters, 2010).

공간이란 측면에서 특히 물적 자원이란 측면을 주목할 필요가 있다. 여기서 말하는 물적 자원이란 공간에 따라 각 국가와 정부에게 고정적으로 정해진(given) 것으로서의 물적자원을 말하는 것이다. 예컨대 그 나라의 지리적 위치(위도, 경도 등)와 이에 따른 기후는 중요한 정부경쟁력의 결정요인이다. 열대지역인가 한대지역인가 온대지역인가 등에 따라 국가의 전략이 달라질 수 있다. 나아가서 자연환경(산지, 평지 등)과 지하자원(석유 매장량 등), 수자원 등을 고려할 필요가 있다. 이렇게 공간의 차이에 따른 상이한 물적자원은 인적 자원과는 달리 거의 고정된 것으로 봐야할 것이다. 다른 한편 자원으로는 금융자원(즉, 외환보유고,

무역규모 등), 정보자원, 사회간접자본, 그리고 문화자원 등을 고려할 필요가 있다. 이 부분은 사실상 국가가 지금까지 축적한 성과의 결과라는 측면을 많이 가지고 있다. 정부경쟁력은 이러한 제약점이 주어졌다는 가정 하에 이를 잘 활용하기도 하고 극복하기도 하는 방향으로 표출된다.

그러나, 시간과 공간의 차원을 고려해야 한다는 것은 정부경쟁력의 구성요소와 차원, 그리고 그 상대적 중요도가 달라져야 한다는 의미이지, 정부경쟁력의 개념 자체가 다시 정의되어야 한다는 것은 아니다. 그리고 시간과 공간의 차이에 따라 다른 기준으로 정부경쟁력을 평가해야 한다는 뜻이지, 선진국과 개도국 간에 비교가 불가능해지는 것은 아니다. 즉, 현재 이들을 같은 기준과 요소로만 평가하는 것이 한계가 있으므로 각기 처한 시간적 공간적 맥락을 고려해 조정해야 한다는 것이다.

2. 정부경쟁력 개념의 틀

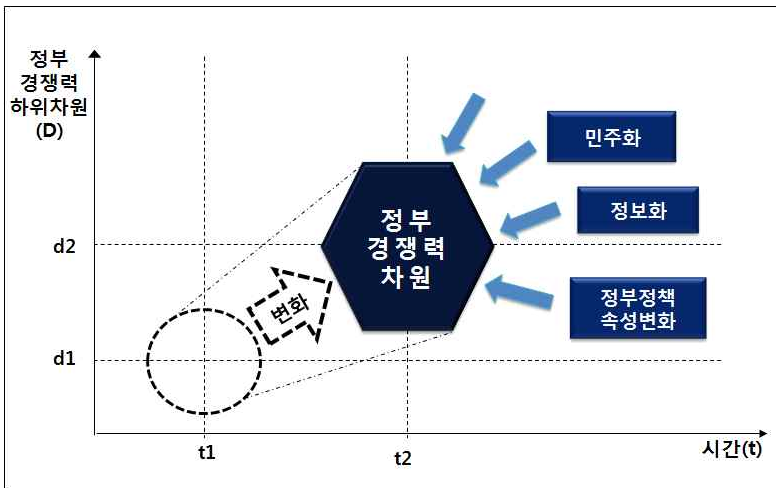
본 연구가 제안하고자하는 것은 정부경쟁력을 개념화하고 측정하는 목적이 단지 현재상태의 각 국가의 경쟁력을 비교하고, 미래 각 국가의 상태를 예측하는데 있는 것만은 아니다. 정부경쟁력을 1차적으로 한국 사회를 대상으로 연구하여 그 시사점을 찾아내야 한다는 것을 제안한다. 각 요소가 국가경쟁력에 갖는 의미가 단계별로 달라질 수 있다는 점을 주목해야 비로소 기존 국가경쟁력과 차별성이 있게 된다. 예를 들어 앞서 정부경쟁력을 구성하는 주요 개념 중 하나로 절차적 합리성과 민주주의를 제시한 바 있다. 그러나 민주주의는 시간의 흐름에 따라 정부 경쟁력에 동일한 영향을 미치는 것은 아니다.

<그림 4>는 정부 경쟁력 개념이 시간에 따라서 달라지고, 이는 민주화, 정보화, 정부정책의 속성 변화와 같은 내·외적 환경에 따라 영향을 받는다는 것을 도식화하여 보여주고 있다. 개념적으로 볼 때, 우리 한국사회는 <그림 4>에서 보는 바와 같이 t1의 단순한 국가(정부)경쟁력 개념을 가지고 오늘날까지 오고 있다. 국가의 발전단계와 같은 시간적 관점을 더 하면 정부경쟁력 개념의 스펙트럼을 넓힐 수 있다.

예컨대 WEF에서는 1인당 GNP 2000\$이하를 1 국가군으로 하여, 총 5단계 국가유형으로 분류한다. 그리고 여러 가지 지표를 종합한 중간범주로서 사용하는 기본조건 범주, 효율성 제고장치 범주, 혁신의 정교화 범주의 각각 가중치를 달리하고 있다. 전술한 1단계국가군의 경우, 가중치가 기본조건 60%, 효율성 제고장치 35%, 그리고 혁신의 정교화가 5%인데 비하여, 1인당 GDP 17,000\$이상인 5 국가군은 기본조건 20%, 효율성제고장치 50%, 그리고 혁신의 정교화 30%로 가중치를 달리하고 있다. 그러나 WEF의 이런 노력에도 심각한 문제가 있다. 왜냐하면 같은 기본조건이란 항목(제도, 인프라, 거시경제, 보건 및 초등교육)도 제 1국

가군과 5 국가군에서 의미하는 바가 완전히 다를 수 있기 때문이다.

〈그림 4〉 사회의 다원화와 정부경쟁력의 변화



따라서 측정의 내용을 고려하면서 지표를 개발할 필요가 있다. 이러한 점에서 본 연구는 한국의 경우를 좀 더 면밀히 검토하여 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 구체적으로, 당시 한국정부의 경쟁력에 대한 연구는 아직도 저개발 단계에 있는 여러 국가들에게 벤치마킹을 위한 많은 정보를 제공해 줄 수 있을 것이다.

또한 미래 한국 사회는 현재와는 달라질 것이므로 이에 대한 대비를 하는 것이 바로 정부경쟁력의 핵심이 될 것이다. 우리사회에서 두드러지게 나타나는 민주화, 정보화, 정부정책의 효과성과 정부경쟁력과의 관계를 분석하고, 정부경쟁력을 구성하는 차원과 요인들까지 고려하여 정부경쟁력의 개념을 재정립하여야 한다.

이는 현재 한국 정부의 정부경쟁력에 대해 이것은 기존의 경제발전에 중점을 둔 개념에서 확장하여 과연 국민행복을 증진시키기 위한 정부의 경쟁력은 어느 정도인가에 대한 비판적 시각을 가지고 정부경쟁력의 개념, 차원, 요소들을 제시하기 위함이다. 이 부분은 정보화와 급속한 시민참여 등 우리 사회가 다른 선진국에 비해 앞서가는 부분이 있을 것이므로 국제사회에 매우 시사하는 바가 클 것이다.

그렇다면 저출산, 자살률 1위, 정부불신의 증폭과 같은 현재 사회에서 한국정부의 경쟁력을 측정하는 지표는 무엇이 되어야 할 것인가? 미래 사회에 요구되는 현재수준의 정부경쟁력은 무엇인가? 이미 언급한 바와 같이 기존의 경제성장을 위한 정부경쟁력 개념을 넘어선 국민의 행복을 증진시키기 위한 정부경쟁력 개념을 구성해야 할 것이다. 특히 한국 사회와

같이 정보화 수준과 국민들의 교육수준이 높은 국가에서 미래 정부 경쟁력을 증가시키기 위한 정부의 역할은 무엇인지를 고민해야 할 것이다. 예를 들면 최근 지방선거에서 트위터, facebook과 같은 소셜미디어의 활용이 높아지면서 젊은 층의 투표참여가 높아지고 있는 것은 정부가 새로운 환경의 변화에 직면하고 있다는 것을 잘 보여주는 것이다. 따라서 달라진 환경변화에 따라 정부의 경쟁력 개념이 달라져야 할 필요성이 있다.

3. 정부경쟁력 개념의 적용: 국가발전단계별 구성요소

1) 단계구분

발전단계는 발전의 기반이 다져지는 도입기와 급속도로 성장을 하는 도약기, 그리고 어느 정도 발전이 진행되어 완만한 성장곡선을 그리는 성숙기로 나눌 수 있다. 이에 더하여 체제 모형에 기반하여 각 시기별 투입(input)해야 하는 요소와 전환(throughput), 산출물(output), 그리고 결과(outcome)를 나누었다. 이러한 투입과 전환, 산출, 그리고 결과는 발전의 준비기, 도약기, 그리고 성숙기에 걸쳐 모두 달리 존재할 것이며, 이는 동시에 Maslow의 욕구단계이론을 적용한 것이기도 하다. 각각의 시기에 대응하는, 즉 국민들이 원하고 그 시기에 꼭 이루어야 할 요소들이 존재한다는 것이다. 적기에 이러한 요소들을 투입하였는가, 그리고 이를 통해 적기에 바람직한 요소들을 산출하였는가가 정부경쟁력의 주요한 개념이다. 그러나 투입과 산출, 그리고 결과의 관계는 선형일수도 있고 회귀선 모양을 그릴 수도 있다.

이와 같은 차원은 발전 시기라는 시간적인 특징뿐만 아니라 공간의 개념을 적용한 것이기도 하다. 정부경쟁력의 개념은 개발도상국이나 선진국 모두에 중요하다. 다만 그 구체적인 역할은 국가와 사회가 처한 발전단계별로 다를 것이다. 따라서 획일적인 정부경쟁력 개념보다는 이를 구성하는 차원과 요인들의 가중치는 차별화하거나, 혹은 전혀 다른 기준을 적용해야 할 것이다. 그렇다면 각 국가들이 어떠한 유형에 속하는지 살펴보고 각 유형에 따라 발전을 위한 각기 다른 처방이 필요하다.

우리는 역사적인 경험으로 미루어볼 때 관료제가 가장 효율적인 조직이라는 것을 알고 있다. 실제로 동아시아 지역의 경제적 발전을 설명하는 과정에서 관료제의 영향력에 주목하고 있는 연구들이 많다(Evans and Rauch, 1999; Hendersonh, 2007). 특히 한국의 경우에는 준비기에 관료제가 산업화에 결정적인 역할을 했다. 이 시기의 정부의 역량에 따라 개발도상국에서 선진국으로 발돋움할 수 있는가의 여부가 결정된다.

이하에서는 한국의 경우에 기초하여 발전시기별 각 구성요소에 대한 설명과 함께 이러한 구성요소들의 측정이나 유형화에 있어 고려하여야 할 점을 간단히 제시한다.

2) 준비기

준비기는 발전의 초기단계이자 발전의 기반을 마련하는 단계이다. 국민소득이 얼마 되지 않는 후진국에 여기에 해당한다. 이 단계에서는 식품과 위생, 그리고 건강이 주요한 관심사이다. 국민 대부분이 빈곤층으로 기아에 시달리며, 질병에 노출되어 있기 때문이다. 사람들이 굶어죽는 일이 많고 제 때에 예방주사를 맞지 않아서 사망하기도 한다. 유아사망률이 매우 높고 기대수명이 40세를 넘기 않는다. 거주할 곳이 없는 경우도 많아서 천막 등 임시거처를 마련하여 거주하기도 한다. 따라서 이 시기의 궁극적인 목표이자 결과는 빈곤해소와 기아 해결, 질병예방, 그리고 주택보급 등이다. 생리적인 욕구에 해당하는 의식주가 해결되는 것이 목표이다.

한편, 이러한 기본적인 욕구를 충족하는 것 외에도 교육적인 측면도 매우 중요하다. 교육을 통해 미래의 발전의 성장 동력인 인적자원을 양성할 수 있기 때문이다. 우리나라의 경험에 비춰보았을 때 제일 잘 알 수 있지만 교육이 가난을 벗어날 수 있는 가장 좋은 수단이다. 따라서 의무교육이 확대되어야 한다. 그러나 이러한 목표는 이 시기 도달해야할 궁극적인 결과(outcome), 즉 2차적인 산출물이고, 이를 달성하기 위해서는 일단 예방접종, 상하수도 건설, 교육시설 확대, 의료시설 확충, 가족계획 등이 이루어져야 한다. 이것이 1차적인 산출(output)이라 할 수 있을 것이다.

그렇다면 이 시기에 정부에서는 산출 및 결과를 달성하기 위해 어떠한 투입(input)과 전환(throughput)이 이루어져야 하는가? 일단 발전에 대한 확고한 의지를 가진 리더와 여러 준비를 이끌 수 있는 리더십이 있어야 한다. 또한, 이러한 리더의 의지를 충실히 실현시킬 수 있는 관료가 존재해야 하는데, 이러한 관료는 이론적으로나 실무적으로 충분한 역량을 갖춘 사람들이어야 하고, 동시에 국가에 대한 헌신도나 자신이 속한 부처에 대한 조직몰입도가 높은 사람이어야 한다. 발전의 기반을 마련하기 위해서는 일단 투자가 필요하므로, 상당한 크기의 정부지출이 확보되어야 한다. 그러나 아직 자국 내에서 투자할 수 있는 경제력이 갖추어져 있지 않으므로 외국으로부터의 지원을 이끌어낼 수 있는 설득력 등을 갖추고 있어야 한다. 준비기에서는 특히 관료의 역량이 중요하다. 결국 투입을 얼마만큼 산출이나 결과로 전환시킬 수 있는가 하는 것은 관료의 몫이다. 이후의 도약기나 성숙기에서 발전하기 위한 기틀을 마련하는 작업인데, 여기에서 관료가 주축이 되어 단시간 내에 효과적으로 마련하는 것이다. 즉 발전의 견인차가 되는 것이다.

그렇다면 준비기의 정부경쟁력을 측정할 수 있는 구체적인 지표들에는 무엇이 있는가? 일단 투입과 전환의 측면에서는 공무원의 수, 정부지출 규모, 관료들의 평균 교육연한, 공직몰입도, 강력한 리더 유무 등이 지표가 될 수 있을 것이고, 산출의 경우에는 문맹률, 유아사망률, 의사 1인당 환자 수, 병원 수, 학교 수, 교사 1인당 학생 수, 식량생산량 등으로 측정할

수 있고, 결과 측면의 지표에는 주택보급률, 빈곤률 등이 지표로서 사용될 수 있을 것이다.

3) 도약기

도약기는 앞서 준비기에서 마련된 것들을 기반으로 하여 경제성장에 박차를 가하는 시기를 말한다. 동남아시아 등 개발도상국들이 여기에 해당할 것이다. 이 시기의 주요 관심영역은 경제발전이다. 생존을 위한 기본적인 요건들이 갖추어졌으니 본격적인 경제활성화에 집중한다. 따라서 이 시기에는 다른 국가와의 무역을 확대하고 수출 수입을 증대하며, 국내 시장을 확대하여 국민소득 증대를 꾀하고자 한다. 또한 경제발전의 시기에는 사회간접자본의 확충이 필수적이다. 따라서 댐건설이나 도로건설 등이 1차적인 목표로 하는 산출물이라 할 수 있고, 교역조건이나 무역장벽 완화 등도 무역증진이라는 결과를 위한 전제조건으로서의 산출이라 할 수 있다.

이러한 산출과 결과를 달성하기 위한 정부의 투입(input) 및 전환(throughput) 요소는 준비기와 유사하다. 공무원의 수와 예산 등 일정한 수준의 정부규모가 갖추어져야 하고, 정부지출이 필요하며, 여러 가지 사업 추진을 위한 리더십도 필수적이다. 이 시기에는 물질적이고 물리적인 확장을 목표로 하므로 사회 많은 부문에 투자가 필요하고, 이를 위해서는 안정적인 조세수입이 필수적이다. 자금력이 주요한 요인이기 때문이다. 준비기와는 다르게 도약기에서 해외원조를 계속 받을 수는 없고, 자국의 힘으로 발전을 할 수 있는 역량을 갖추고 있어야 한다. 또한 이 시기에는 기업에 대한 경제적인 규제가 적용되는 시기이다. 준비기에서 관료제의 역할이 중요함을 밝혔으나, 도약기에서도 정부의 역할은 매우 중요하다. 우리는 역사적인 경험으로 미루어볼 때 관료제가 가장 효율적인 조직이라는 것을 알고 있다. 실제로 동아시아 지역의 경제적 발전을 설명하는 과정에서 관료제의 영향력에 주목하고 있는 연구들이 많다(Evans and Rauch, 1999; Hendersonh, 2007). 특히 한국의 경우에는 관료제가 산업화에 결정적인 역할을 했다. 이 시기의 정부의 역량에 따라 개발도상국에서 선진국으로 발돋움할 수 있는가의 여부가 결정된다.

도약기의 정부경쟁력의 측정에 투입 및 전환 측면은 조세수입, 경제적 규제의 정도, 공무원의 수 등을 통해 이루어질 수 있으며, 관료들의 연령별 분포나, 필요이상으로 조직이 비만해진 가칭 ‘조직비만도(organizational fat)’ 등을 통해서도 알 수 있을 것이다. 산출은 고속도로의 총길이, 도로개선을, 댐의 수, 교역조건, 대학진학률 등을 통해 측정할 수 있고, 결과는 수출량, 무역적자, 1인당 GDP, 경제성장률 등을 통해 구할 수 있을 것이다.

4) 성숙기

성숙기는 경제발전이 어느 정도 궤도에 올라 안정적인 수준에 도달한 상태를 말한다. 영미권 국가들과 서유럽, 그리고 아시아에서는 우리나라와 일본, 싱가포르 등이 이 단계가 있다고 볼 수 있을 것이다. 준비기에서 의식주 등 사람들의 기본적인 욕구가 채워졌고, 도약기에서 물질적으로 보다 풍요로워졌다. 물질적인 욕구가 어느 정도 채워진 후에는 국민들은 보다 상위적인 차원의 욕구를 표출한다. 예를 들어 행복이나 삶의 질, 환경보호, 평등, 인권, 정신건강, 여가 등과 같은 결과로 표현되는 것들에 관심을 가지기 시작하며, 이는 웰빙(well-being)이라는 단어로 특징지워진다. 즉 도약기가 물질적인 측면에 초점을 맞추었다면, 성숙기에는 비물질적인 것, 정신적인 것에 초점을 맞추는 것이다.

한편, 이전에는 정부의 행정서비스를 수동적으로 받는 존재였다면, 이제는 정부에 자신들이 원하는 것을 적극적으로 표출하고 정부의 정책에도 자신이 영향을 미치고자 한다. 따라서 정부신뢰나 시민참여 등이 주요 이슈로 떠오르게 된다. 그 밖에도 외국과의 관계가 중요해짐에 따라 국가브랜드 등과 같이 국가 이미지에도 신경을 써야한다.

이러한 결과를 내기 위해서 정부는 도서관, 영화관, 박물관, 미술관 등과 같은 문화시설의 확충에 힘을 쏟아야 하고, 재활용이나 분리수거 등도 환경보호의 측면에서 해결되어야 할 문제들이다. 공원을 조성하거나 도시디자인 등에 관심을 보이는 것도 이와 유사한 이유에서이다. 한편, 시민참여를 촉진하고 정부신뢰도를 높이기 위해서는 정책홍보가 제대로 이루어져야 하며, PC나 핸드폰의 상용화, 인터넷 접근율의 제고 등도 참여를 촉진하는 데에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

그리고, 사업에 대한 직접적인 투자 외에도 연구개발 등 장기적인 안목을 가질 것이 요구된다. 이러한 산출을 내기 위해 정부의 투입과 전환에도 변화가 일어난다. 장기적인 안목을 가지고 현재의 정책에 접근한다는 점에서 비전과 전략체계가 중요해진다. 민간 부문이 대체할 수 없는 정부의 역할 가운데 하나가 미래에 대한 장기적인 안목의 준비이다. 특히 여러 범주의 자원을 활용하기 위한 관리의 측면에서 이루어지는 미래에 대한 준비가 주요할 것이다. 예를 들어 인구 규모나 성비, 연령 분포와 같은 인적자원의 경우 향후 수년 뒤 노령 인구 부양비용에 대한 대책이나 주택 공급과 같은 구체적인 정부 정책에 영향을 미칠 뿐 아니라 국가 전체의 생산성을 좌우하는 자원이기 때문에 반드시 고려되어야 하는 부문이다.

다양한 사회세력들의 성장으로 다원국가적 차원에서 의사결정의 합리성 등이 주요 과제로 떠오른다. 무엇보다 변화된 개발전략에 대응하기 위해 관료들에 대한 시기적절한 교육훈련이 필요하며, 경제적 규제보다는 사회적인 규제가 유용해진다. 결과만이 중요한 것이 아니라 이러한 결과에 도달하는 과정과 절차 또한 중요해지는 것이다.

민주적 구성은 우리 헌법 상 가장 기본적인 정부구성의 원리이기 때문에 국가경쟁력의

개념에 민주성이 포함되어야 한다(송기춘, 2005: 52). 또한 정부의 효율적인 업무 집행을 위해서도 법치주의가 정착되어 있어야 한다. 즉, 국민의 의사가 정치·행정체제에 투입되고 이것이 정책으로 집행되기 위해서는 민주적 절차의 합리성이 중요하다. 이러한 절차의 합리성은 또한 모든 국민에서 예측가능성을 제공하고, 따라서 공정하다. 이처럼 정부경쟁력은 견제와 균형, 적법절차의 확보를 통한 절차의 합리성을 포함하는 개념이어야 한다. 그러나 예측할 수 있는 수준에서 정책의 결정 및 집행절차의 합리성의 정도를 국가 간 비교하기 전에 각 나라의 특수한 상황을 고려해야 한다. 각국의 국민들에게 절차의 합리성에 대한 설문 조사를 하는 것은 그들이 느끼는 절차합리성을 측정할 수는 있으나, 응답자가 가지고 있는 정보의 한계나 주관적 평가의 오류성이 들어있어 그대로 사용하기에는 무리가 있다.⁹⁾

성숙기의 정부경쟁력을 평가할 수 있는 구체적인 지표를 살펴본다면, 투입과 전환의 측면에서는 비전, 전략체계의 유무 및 완성도, 공무원 1인당 국민 수, 정권교체 빈도, 부패지수, 사회적 규제의 정도, 교육훈련의 질 등이 있을 것이고, 산출의 측면에서는 이산화탄소 방출량, 소음 공해량, 노동시간, 미술관 수, 도서관 수, 녹지면적 등이 있을 것이며, 결과 측면에서는 행복지수, 소득불평등지수, 정부신뢰도, 자살율, 여가시간 등으로 측정할 수 있을 것이다.

각 발전단계별로 국가경쟁력 요소에 대한 이상의 논의를 요약하면 다음의 <표 3>와 같다.

9) 따라서 각 나라의 정치행정체제에 대한 분류가 필요하다. 정치행정체제(그리고 조직이나 기관)가 얼마나 분화(differentiation)되었는가의 기준과 다른 한편으로 이들 분화된 기관이나 조직이 얼마나 서로 조화롭게 통합(integration)되는가라는 기준을 동시에 볼 필요가 있다. 분화는 조직이 분화는 분화가 되지 않았을 때보다 어느 정도 자율성을 가진다고 보고, 이것은 곧 절차합리성을 담보해주는 장치가 되는 것이다. 이런 관점에서 완전통합모형, 비통합모형, 상대적 통합모형의 3가지 국가행정체제의 유형화가 가능하다(임도빈, 2011). 완전통합모형은 종교국가, 전제국가와 같이 분화의 정도가 낮으면서 동시에 여러 기구간의 인적 중복 등으로 자율성이 보장되지 않은 국가를 말하며, 비통합모형은 부족간의 전통으로 중앙정부의 힘이 미치지 못하고 각 주체나 조직이 비교적 높은 자율성을 가져서 조정이 잘 되지 않는 국가모형을 말하며, 상대적 통합모형은 적절한 수준의 분화도 일어나고 이를 적절하게 조화시키고 통합시키는 기능고 발달한 국가를 말한다. 이들 3가지 유형에 따라 절차적 합리성을 구성하는 구체적인 내용이 달라지고, 그 정도(즉, 지표로 할 경우, 가중치가 달라짐)가 달라질 것이다. 전술한대로 절차합리성에 대한 설문조사를 하는 경우에도, 이러한 국가유형별 차이를 고려할 필요가 있다.

〈표 3〉 국가경쟁력의 단계별 요소

	발전단계		
	준비기	도약기	성숙기
투입 (input)	정부지출 외국으로부터의 원조	정부규모 정부지출 조세수입	법치주의 민주주의
전환 (throughput)	관료의 교육수준 리더십 공직몰입	경제적 규제 리더십	비전, 전략체계 교육훈련 투명성 의사결정과정 사회적 규제 선거제도 공직윤리 부패정도
산출 (output)	예방접종 상하수도 건설 교육시설 확대 의료시설확충 가족계획 평균수명 연장	사회간접자본 확충 댐건설 도로건설 교역조건 무역장벽 완화	물가안정 도시디자인 공원조성 PC/핸드폰상용화 인터넷 접근율 제고 문화시설 (도서관, 영화관, 미술관) 정책홍보 친환경, 재활용, 분리수거 R&D
결과 (outcome)	빈곤해소 기아 주택보급 질병예방 의무교육 확대	무역증진 내수확대 국민소득 증대 고등교육 제공	정부신뢰 시민참여 행복 삶의 질 환경보호 인권보호 국가브랜드 평등 정신건강 여가 외국과의 관계
관심 영역	식품, 위생, 건강	경제발전	웰빙(well-being)

V. 맺는말

국가경쟁력은 언제나 어디서나 볼 수 있는 개념이 되어 이를 사용하는 것이 하나의 유행

처럼 되었다. 그러나 이론적 근거도 없이 통용되는 국가경쟁력 개념은 행정학의 발전을 위해서는 엄격한 비판을 거쳐 사용되어야 하였다. 특히 이 개념을 공공성을 배태하고 있는 정부부분의 경우에는 무분별하게 사용되어온 것은 반성할 필요가 있다. 이렇게 탄생에서부터 편향(biased)된 국가경쟁력 개념으로서 IMD나 WEF의 경쟁력 지수와 순위가 발표되고 많은 나라에서 이 순위가 떨어지기라도 하면 언론에 의해 정부의 무능을 비판하는 근거로 사용되어져 왔다. 그러나 정부의 역할이 외국의 투자만을 받아들이게 하는 것에 있는 것은 아니다. 나라에 따라서 다르지만, 외국투기세력의 증가가 결국 그 국가의 경제에 도움이 안 되는 면도 있다.

그렇다면 비교를 하지 말자는 것인가? 세계화 시대에는 외국과의 인적, 물적 교류가 활발하기 때문에 국제적 경쟁력비교는 불가피한 것이기도 하고, 어떤 방식이든 이뤄진다. 오히려 거꾸로 다양한 주체들에 의한 경쟁력 지표들이 발표되고, 자칫 ‘악화가 양화를 구축’하는 현상이 나타날 수도 있다. 이런 맥락에서 기존의 비과학적인 이런 지표들을 벗어나, 방법론적 과학화를 통하여 설득력 있는 것을 만들어 내달라는 수요는 충분히 있는 것이다. 이에 본 연구에서는 기존의 편향된 국가경쟁력 개념을 대신할 정부경쟁력을 개념화하기를 시도한 것이다.

이 연구는 기존의 국가경쟁력이란 개념이 모호하고 그 내용면에서 실용성이 적다는 단점을 가지고 있기 때문에 정부경쟁력이라는 개념을 새로 도입하는 것을 주장한다. 한국어로는 간혹 쓰이기도 하는 정부경쟁력은 현대국가에서 정부의 역할이 중요하다는 점에서 좀 더 세련화되고 구체적으로 정의될 필요가 있다. 특히 본 연구에서는 정부경쟁력의 개념을 시간과 공간의 차원에서 구성하는 것을 제안한다. 경쟁력은 기본적으로 다른 국가와의 비교를 전제로 가능한 개념이기 때문에 각 국가의 특성을 충분히 반영해야 한다는 문제점이 있다. 여러 가지 환경적 조건과 정치행정 제도적 특성을 고려한 지표체계를 만드는 것은 지난한 작업이다. 본 연구가 제시하는 비교불가능(uncomparable)한 정부체제를 비교가능하게 하는 방법은 결국 여러 국가를 유형화하는 것이다.

유형화를 한 하위범주 내에서 비교를 하고, 비록 제한된 의미가 있지만 전 세계적 비교가 이들 간의 가중치를 달리함으로써 비교가능(comparable)하게 하자는 것이다. 또한 정부의 목표를 단지 경제성장이라는 측면으로 한정하지 않고 정부기능과 범위에 대한 시간적 공간적 차원을 고려하고 있다. 아직 연구의 초기단계에 있기 때문에 이후에 많은 부분의 보충이 이뤄져야 할 것으로 생각된다. 본 연구의 목적은 일단 전에 없었던 정부경쟁력이란 개념을 정의하고 차원을 구성하는 것이지만, 후속연구에서는 구체적인 지표 개발이 이루어질 것이며, 이를 통해 정부경쟁력 논의가 구호 없는 이론이 아닌 실제 활용 가능한 실용적인 개념으로 발전할 것으로 기대한다.

본 연구는 본격적으로 정부경쟁력을 지표화하는 수준까지는 이르지 못하였다. 적어도 행정학적 이론을 개발하고 개발도상국에 한국의 모델을 참고할 대상으로 보여주고자 하는데 그 목표가 있다. 특히 각 국가의 발전단계에 따라서 국가의 기능이 달라진다는 가정 하에 발전단계별 국가경쟁력 개념을 구성하여 저개발 국가들의 롤 모델을 설정하여 주는 것을 제시하였다. 구체적으로, 우리나라 한국정부의 경쟁력에 대한 연구를 본격화한다면 아직도 저개발 단계에 있는 여러 국가들에게 벤치마킹을 위한 많은 정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 보인다. 즉, 한국의 모델을 적어도 개발도상국에 참고할 대상으로 보여주는 것인데, 이것은 한국행정학이 가진 중요과제이기도 하다.

참고문헌

- 강신택 (2002). 「사회과학 연구의 논리」. 서울: 박영사
- 강동근·이근. (1997), 경쟁력과 산업정책의 경제학, 기술과 진화의 경쟁력 연구회 편. 「한국산업의 기술능력과 경쟁력」, 서울: 경문사.
- 기획재정부. (2011). 「2011년 국가경쟁력보고서」.
- 김정민·전영서. (2005). 기술적 효율성에 근거한 국가경쟁력 측정에 관한 연구. 「산업조직연구」, 9(2).
- 김진하. (2006). 국가 경쟁력 제고를 위한 국회 기능의 정상화. 「의정연구」, 12(2).
- 노화준·송희준. (1994). 「세계화와 국가경쟁력」. 서울: 나남출판.
- 송기춘. (2005) 정부형태와 국가경쟁력. 「세계헌법연구」, 11(1).
- 양재진·이명진. (2011). 복지국가와 국가경쟁력의 관계에 대한 연구. 한국행정학회 추계학술대회.
- 윤건수. (2011). 정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공직’개념을 중심으로. 「정부학연구」, 17(3): 19-48.
- 안상훈. (2007). 복지국가 재편기 북유럽 탈빈곤 정책의 변화. 「사회복지연구」, 33:313-337.
- 이정우. (2005). 한국경제의 미래와 도전: 참여정부의 국가경쟁력 강화전략. 「경제학연구」, 53(4): 279-311.
- 임도빈. (2011). 「비교행정 강의」. 서울: 박영사.
- 정정길. (2005). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- Arrow, K. J. (1963). *Social Choice and Individual Values*, 2nd edition. New York: Wiley.
- Alvarez, R. M., Hall, T. E. (1963). Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration. *Policy Studies Journal*, 34(4): 491-510.
- Charron, N., Lapuente, V. (2010). Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research*, 49(4), 443-470.

- Clark, T. N., Lloyd, R., Wong, K. K., & Jain, P. (2002). Amenities Drive Urban Growth. *Journal of Urban Affairs*, 24(5), 493-515.
- Coccia, M. (2011). The interaction between public and private R&D expenditure and national productivity. [Article]. *Prometheus*, 29(2), 121-130.
- Collins, A. (2007). MAKING TRULY COMPETITIVE CITIES – ON THE APPROPRIATE ROLE FOR LOCAL GOVERNMENT. *Economic Affairs*, 27(3), 75-80.
- Chiarelli. (2010). Enhancing aid effectiveness: The Case for stronger local government involvement in development. [Opinion]. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 6, 146-151.
- Emanuele Padovani and Eric Scorsone. (2009). Comparing local government's performance internationally : a mission impossible? *International Review of Administrative Science*, 75:219-237.
- Eriksen, E. O. (2003). Understanding Habermas: Communicative action and deliberative democracy. *Policy Studies Journal*, 34(4): 491-510.
- Evans, Peter and James E. Rauch. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effect of "Weberian state structures on economic growth", *American Sociology Review*, 64(5):748-765.
- Fishburn, P. C. (1970). Arrow's Impossibility Theorem: Concise proof and infinite voters. *Journal of Economic Theory*, 2(1): 103-106.
- Fukuyama, F. (2005), *State Building : Governance and World Order in The 21st Century*, 안진환 역, 강한 국가의 조건, 황금가지.
- Gutmann, A. (2004). *Why deliberative democracy?* New Jersey: Princeton University Press.
- Gutmann, A., Thompson, D. (2002). Deliberative democracy beyond process. *Journal of Politics and Philosophy*, 10(2): 153-174.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to Discourse Theory of Law and Democracy*. Transl. W Rehg. Cambridge, MA: MIT Press.
- Henderson, Jeffrey, David Hulme, Hossein Jalilian, and Richard Phillips. (2007). Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Agencies and Poverty Reduction, *Sociology*, 41(3):515-532.
- Jone L. Pearce, Katherine M. Xin, Qiumei Jane Xu, Alaka N. Rao. 2011. Managers' Context: How Government Capability Affects Managers, *British Journal of Management* 22(3): 500-516.
- Krugman, Paul, (1994), Competitiveness: A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs*, 73(2).
- Laffont, J., Martimort, D. (2001). *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. New Jersey: Princeton University Press.
- Mackay, C. (1932). *Extraordinary popular delusions and the madness of crowds*. New York: Random House.
- Maslow, A. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harper & Brothers.
- Miller, G., Whitford, A. B. (2007). The Principal's Moral Hazard: Constraints on the Use of Incentive in Hierarchy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2): 213-232.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. N. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial

- Government Institutions. *Governance*, 21(2): 165-190.
- Schick, F. (1969). Arrow's Proof and the Logic of Preference. *Philosophy of Science*, 36(2): 127-144.
- Stiglitz, J. E., Amartya, S., Jean-Paul, P. (2011). *Mismeasuring Our Lives*, GDP는 틀렸다, 박형준 역. 과주: 동녘.
- Surowiecki, James (2004). *The Wisdom of Crowds*. N.Y.: Ancor books
- Tiebout, C.(1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy* 64(5): 416-24.
- Padovani, E., and Scorsone, E. (2009). Comparing local government's performance internationally : a mission impossible? *International Review of Administrative Science*, 75:219-237.
- Painter, M. and Peters, B. G. (2010). *Tradition and Public Administration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York : The Free Press. 마이클 포터의 국가경쟁력 우위. 문휘창 옮김. 21세기북스.
- Vinish Kathuria. (1999). "Competition sans Competitiveness: Need for a Policy". *Economic and Political Weekly*, Vol.34, No. 45, pp. 3175-3177.

ABSTRACT

Defining a New Concept of Government Competitiveness

Alfred Ho and Tobin Im

This paper criticizes various indexes of national competitiveness that are widely used these days and discusses the necessity of a new concept that represents the institutional capacity of a government of a country whose natural and historical conditions are different from others. National competitiveness indexes, such as IMD's and WEF's, for example, lack rigorous theoretical foundations and contain a lot of validity and reliability problems. Based on the arguments concerning the inherent defects of these concepts, this study proposes a new concept of Government Competitiveness. The new concept, incorporating systems theory, Maslow's hierarchical needs theory, and Fukuyama's state function theory as three basic foundational pillars, proposes the core components of a country's competitiveness by integrating temporal and spatial dimensions. This study calls for further study to elaborate a more detailed model and more systematic indicators that will serve a country's leaders for making strategic policies toward a more competitive government.

【Keywords: government competitiveness, national competitiveness, government performance】