행정논총 (제40권 제2호)

관료와 규제개혁 : 공익이론의 적용가능성

이용규* · 이성로**

〈目　　次〉

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 이론적 분석의 틀 : 관료와 규제개혁
Ⅲ. 변혁시대 우리나라 관료의 사회인식
Ⅳ. 데이터와 연구방법
Ⅴ. 결　론

〈요　　약〉

규제개혁에 대한 강력한 정부정책에도 불구하고 일반시민들이 보는 규제개혁의 체감도는 아직도 낮은 편이다. 왜 이러한 결과가 나올까? 왜 한국에서는 완전하고 전면적인 규제개혁 또는 규제완화를 달성할 수 없을까? 이 논문은 이 질문들에 대한 답을 찾으려는 노력의 일환으로 규제개혁과 관련한 지방공무원의 사회/경제/정치적 가치체계와 대응태도를 분석하려한다. 일반시민에 비해서 한국의 관료는 시장원리에 대해 상당한 거부감을 갖고 있으며 시민사회에 대한 낮은 신뢰도를 보이고 있다. 한국의 관료는 목민자(牧民者)로서 강한 사명감을 갖고 사회공동체 안정과 공공이익 보호를 최우선시하는 전통을 갖고 있다. 지방공무원의 이러한 가치체계는 그들이 갖고 있는 정부의 역할과 범위를 결정하고 규제개혁에 대한 저항 정도에 커다란 상관관계가 있다. 규제개혁에 대한 정부의 의지가 아무리 강해도 일선행정관료들의 의식구조가 변하지 않는다면 규제개혁의 성과는 분명한 한계를 갖게 될 것이다.

[주제어 : 규제개혁, 관료의 의식구조, 정부규제, 지방관료제]

* 중앙대학교 행정학과 교수
** 중앙대학교 행정학과 강사

Ⅰ. 들어가며

김대중정부는 정부 출범과 동시에 조속한 경제회생과 경제활성화를 위하여 경제활동의 자율성을 보장하고 개인과 국민의 창의력을 최대한 보장하는 정책을 추진하였는데, 규제개혁은 그 구체적 정책의지의 표현이었다. 김대중 대통령은 '개혁은 정부로부터 시작되어야 한다'며 시장원리에 기초를 둔 새로운 국정운영 방식을 천명하였다. 이에 따라 정부 출범초기에 이미 행정규제의 거의 50%가 철폐되었는데 이는 실로 파격적이었다.[1)]

그럼에도 불구하고 일반 기업들이 보는 규제개혁의 체감도는 아직도 낮은 편이다. 대한상공회의소(1999)가 감사원과 공동으로 전국의 기업인들을 대상으로 실시한 '규제개혁 체감실태와 개선과제' 조사에 따르면, 기업들은 김대중정부의 규제개혁의지를 높게 평가하면서도 긍정적 반응은 과반(49.1%)에 미달하고 있다. 또 다른 조사에 의하면 한국은 경쟁국에 비해서도 규제의 강도가 높은 국가라고 대답하였다(규제개혁위원회, 2000 : 858). OECD(2000) 또한 '규제개혁이 내실보다 외형에 치중하고 있다'고 지적하고 있다. 전경련(1999a)도 국민의 정부의 규제개혁의지를 문민정부보다 상대적으로 더 높이 평가하면서도(55.1% vs 70.0%) 본질적 규제개혁과는 거리가 멀다는 입장이다.[2)] 실제로 한국은 세계에서도 기업하기가 가장 어려운 나라 중에 하나로 꼽히고 있다.

그러면 왜 이러한 상반된 평가가 나올까? 왜 한국에서는 완전하고 전면적인 규제개혁 또는 규제완화를 보다 효과적으로 달성할 수 없을까? 이 논문은 이 질문들에 대한 답을 찾으려는 노력의 일환으로 지방자치단체의 일선공무원과 일반시민

---

1) 김대중정부의 규제개혁의 성과를 보면 정부는 1998년 1단계로 11,125건 중 5430건(48.8%)을 폐지하고 2411건(21.7%)을 개선하였다. 1999년에는 2단계로 잔존규제 6811건 중 503건(7.4%)을 다시 폐지하였고 570건(8.4%)을 개선하였다(규제개혁위원회, 2000). 민간기관인 한국경제연구원도 규제의 중요도를 고려하고도 약 47% 개혁된 것으로 평가하고 있다. OECD 보고서도 "이러한 정책변화는 OECD 국가들이 추진한 규제개혁 가운데서도 가장 광범위한 정책적 노력을 담고 있다"고 쓰고 있다(산업연구원, 2000: 15).

2) 규제개혁 성과가 부진한 이유로; 1) 아직도 규제가 많다, 2) 여러 부처에서 중복 규제, 3) 낮은 규제의 질, 4) 규제업무 처리방식이 낙후, 5) 신설 규제 증가, 6) 규제개혁과 정부혁신의 미연 등을 꼽고 있다(전경련, 1999a). 또 다른 보고서는 규제개혁이 미흡한 이유로 핵심규제 개혁 불충분(55.1%), 일선 담당자의 기존 관행 고집(14.2%), 행정지도 등 규제실체 존재(10.3%)를 들었다(전경련, 1999b).

이 갖고 있는 정치 경제 사회에 대한 가치 차이를(1) 시장경제에 대한 신봉도, 시민사회에 대한 신뢰도, 공익증진에 대한 몰입도, 그리고 정부역할에 대한 기대수준의 세 가지 측면으로 나누어서 밝히고(2) 이러한 가치의 차이가 어떻게 규제개혁에 대한 일선관료의 부정적 태도로 연결되는가를 이론적 틀과 설문조사 자료를 사용하여 분석하려 한다.

김대중정부가 강력한 규제개혁 정책을 추진할 수 있는 것은 그것이 IMF와의 협의사항이라는 외적 변수가 가장 큰 작용을 한다고 보아야한다. 그리고 시장중심의 자유경제체제에 대한 대통령의 신념 또한 확고한 것으로 보인다. 그러나 시장경제로의 전환에 대한 IMF의 압력이 강하고 규제개혁에 대한 대통령의 의지가 아무리 강하다 하더라도 행정일선에서 상당한 권한을 행사하는 행정관료들의 협조가 없다면 규제개혁은 분명한 한계를 갖게 될 것이다. 한국의 관료는 IMF의 신자유주의 물결 속에서도 시장원리에 대해 상당한 거부감을 갖고 있으며 시민사회에 대한 낮은 신뢰도를 보이고 있다. 한국의 관료는 부패했다는 비난을 받고 있으나 동시에 목민자(牧民者)로서 강한 사명감을 갖고 사회 공동체 안정과 이익보호를 최우선시하는 전통을 갖고 있다. 그러나 이러한 가치가 관료사이에 존속하는 한 정부가 추진하고 있는 규제개혁은 분명한 한계에 부딪칠 것이다.

Ⅱ. 이론적 분석의 틀 : 관료와 규제개혁

먼저 규제개혁의 의미에 대해서 간단히 살펴보면 규제개혁은 단순히 규제완화나 규제철폐를 뜻하는 것은 아니다. 규제개혁은 규제완화와 철폐는 물론 기존의 규제의 품질을 개선시키는 작업 등 규제관리의 개념을 포괄하고 있다. 그러나 이 논문에서는 정부나 일반적으로 사용하는 규제철폐나 완화에 초점을 맞추고 있다.

우리나라에서 규제개혁이 정부의 의도대로 성공하지 못하는 이유로 학자들은 정치적 지도력의 부족, 제도적 미비, 그리고 규제개혁에 저항하는 관료 행태가 지적되었다(사공영호, 1998; 홍성종, 1996; 김재홍/홍성종, 1993). 특히 이들은 배타적 기득권을 지키려는 관료들의 의식적, 무의식적 저항은 규제완화의 효과를 크게 저해하고 있다고 지적한다. OECD(1996)의 보고서는 김영삼정부 시절 한국이 시장원리를 국정운영에 도입하는 데 있어서 관료들이 주요 장애물이 되고 있다고 지적한다. 이 보고서에 의하면 이들이 변화를 반대하는 이유로서 직업안정에 대한 불안, 명예와 권력에 대한 집착, 개혁이 한국경제에 미칠 부정적 영향에 대한 우

려, 정부개입을 선호하는 의식구조 등을 들고 있다. 동 보고서는 김영삼정부가 정부규모를 축소하고 중앙부처를 통폐합하는 일련의 과정에서 정부관료가 보여준 대응 행태는 복지부동으로 요약되는데 그것은 업무영역을 지키는 것과 되도록 위험을 회피하는 것이라고 지적하였다.

관료집단이 규제개혁에 장애물이 되고 있다는 지적은 김대중정부에서도 마찬가지라는 주장이 제기된다. 현재 진행되고 있는 규제개혁의 성과가 일정한 한계를 갖는 이유에는 일선 공무원의 행정편의적 사고 또는 기존관행 고집 때문이라는 응답이 높아 중앙정부의 규제개혁 의지가 행정일선까지 파급되지 못하고 있음을 시사해 준다고 볼 수 있다(전경련, 1999a, 1999b).

이러한 학자와 언론의 지적은 어느 정도 타당성을 갖고 있는 것이 사실이다. 행정업무의 과반 이상이 규제업무인 현실에서 행정관료가 규제권한을 상실한다면 그들의 업무영역의 축소, 조직 축소 등으로 이어질 것이 분명한데 적극적으로 규제완화를 추진할 공무원은 많지 않을 것이다. 특히 부정적 시각에서 관료를 바라보는 학자들은 행정만능주의나 관료집단 이기주의는 당연히 규제완화에 저항할 것이라는 주장을 제기한다. 하지만 이러한 주장은 규제개혁에 대한 관료의 저항 원인을 모두 설명하는 것은 아니다. 즉 관료가 규제개혁에 저항한다면 이것이 순전히 이기주의적 동기에서 비롯한 것은 아닐 것이다. 그렇다면 또 다른 이유가(우리는 이타적 동기를 설정함) 있는지는 실증적 연구를 통해 사실을 밝혀내야 한다.

관료의 자율성을 중시하는 시각에서 볼 때(Katzman, 1980; Wood, 1989) 규제를 담당하는 관료는 하나의 정치적 주체로서 그들만의 정치적 의제와 선호를 갖고 있으며 그것을 정책에 반영시키려 하는 적극적인 정치 행위자이다. 한국의 관료는 전통적 지배계층으로서 정책결정과 집행과정에서 막강한 권한과 책임을 부여받았으며 국가정책을 주도해 왔다. 그들은 그들이 보유하고 있는 법적 권위, 물적 자원, 정보, 전문적 지식, 그리고 국가주도의 경제성장정책 전략 등의 이유로 정책형성단계에서부터 막강한 영향력을 발휘해 왔다.

따라서 규제와 규제개혁과정을 이해하는데 있어서 가장 중요하게 논의되어야 할 부문은 규제업무를 담당하고 있는 규제기관과 관료이다(최병선, 1999). 규제기관과 관료는 규제의 신설 또는 완화 등 변화로 이익과 손해를 보는 집단의 이익이 엇갈리는 곳이기 때문에 규제에 관한 관료의 태도와 행태에 대한 연구의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

그러나 지금까지 규제를 연구하는 학자들은 관료가 규제완화에 저항하는 원인의 규명에 연구의 초점을 주로 공공선택이론의 시각에 맞추어왔다. Johnson &

Liebcap(1994)과 Mitnick(1980)과 같은 학자들은 규제완화가 관료의 이익을 침해한다는 점을 강조한다. 즉 규제완화는 조직의 축소나 업무특성과 수단의 변화를 가져오기 때문이라는 것이다. 관료도 시장의 소비자와 같이 효용 극대자로서 조직예산의 증가와 조직의 팽창을 추구하며, 정부관료제는 하나의 이익집단화하여 자신의 이해를 침해할 규제완화에 반대한다는 것이다. Hogwood & Peters(1983)는 관료는 기본적으로 변화를 싫어하는 보수적 집단인데 이것이 규제완화를 기피하는 원인이 된다고 보았다. 이들에 의하면 변화에 대한 기피는 한편 자원부족, 매몰비용 등으로 설명할 수 있는데 관료로서 갖는 '안정에 대한 집단적인 편익'이 안정을 해칠지 모르는 규제완화에 반발한다는 것이다. Niskannen(1995), Dunleavy(1992), Cohen(1994) 또한 규제완화가 관료들의 권한 축소를 의미하기 때문에 이에 반발한다고 주장한다. 권한축소는 관료가 누리던 민간부문에 대한 영향력 감소, 예산의 감소, 산하단체의 축소, 퇴직 후 민간 부문에 자리마련에 대한 유인요인 감소 등 다양한 기득권의 감소로 이어져 규제완화에 저항한다는 것이다.

그러나 다른 견해에 따르면 관료가 정책결과에 영향을 미치는 변수로서 관료가 특정 정책에 대해서 갖고 있는 성향 또는 태도를 들고 있다. 정책집행자가 특정 정책에 대해 호의를 갖고 있으면 정책 결정자가 의도한 대로 집행할 가능성이 많으나 집행자가 그 정책에 대해 부정적이면 정책 결정자의 의도는 실현되기 어렵다(Edwards and Sharkansy, 1978). 그 중에서도 정책집행을 일선에서 담당하고 있는 소위 일선관료들이 갖고 있는 사회적 · 경제적 · 정치적 성향은 정책의 결과에 영향을 주는 중요한 변수가 된다. 그러나 이 견해는 공공선택론에 대한 대안적 설명이라기보다는 오히려 또 다른 질문을 유발할 뿐이다, '무엇이 규제에 대한 공무원의 성향을 결정 또는 영향을 줄까?' 또 다른 말로 '무엇이 관료를 규제완화에 저항하게 만들까?'

우리는 여기서 대리인 공익론을 가설로 내세운다. 공익이란 개념에 대해 학자들 사이에 합의된 정의는 아직 존재하지 않지만 그렇다고 공익적 접근방법이 전혀 부당하다고는 볼 수 없다(김용우, 1998). 또한 규제정책과정에서 공익 개념을 명확하게 정의할 수 없다고 해서 기업가적 정치인과 공익집단과 같은 대리인의 역할을 무시할 수는 없다. 사실 규제정책과정에 참여하고 있는 모든 참여자는 대리인이라고 할 수 있다. 대리인을 통해 그 이익이 대표되고 있는 민간집단, 국회의원, 그리고 관료도 모두 대리인으로 볼 수 있다.

Mitnick(1980)은 공익근원설을 구성하고 있는 이론들을 대리인이론, 구조적 · 법적이론, 집단이론, 기능적이론 등 네 가지로 나누고 있다. 그 중에서 대리인 공익

이론에 의하면 규제란 공익적 목적에 부응하여 시행된다고 것이다. 관료를 포함한 대리인들은 위탁자의 기대 또는 규범에 구속되어 그들의 행동을 결정한다. 즉 이들 대리인들은 자신의 사적 이익을 떠나 주인의 이익에 부합되게 행동해야 한다는 의식을 갖고 있다. 비록 주인의 결정이 대리인 자신에게는 손해가 된다고 할지라도 대리인은 주인의 이익을 위하여 행동한다(김용우, 1998).

따라서 규제의 대리인 공익이론에 따르면 관료가 규제완화에 저항하는 이유를 이기주의의 발현이 아니라 이타주의의 발현으로 볼 수 있다. Hogwood & Peters(1983)에 의하면 관료는 그들이 수행하는 일들이 공익을 지키는 것이라고 믿는다. 관료는 누구보다도 공익의 수호자로서 국민의 복리와 편익을 우선하고 자신의 이익을 희생할 각오가 되어 있다는 주장이다. 그런데 관료가 갖고 있는 공익에 대한 사명감은 소속된 조직에 따라서 달라진다. 즉 관료제의 문제는 집단이기주의 행정만능주의에 있는 것이 아니라 공익을 지킨다는 열정이 과도한 데 있다고 시사한다. 따라서 관료는 규제완화가 공익을 해칠 것이라고 믿고 이에 저항한다는 것이다.

이러한 주장은 Derthick & Quirk(1985)에 의해 지지되었다. 그들은 미국의 항공, 트럭, 통신사업 등 주요산업에 대한 규제완화 연구에서 관료들이 규제가 더 이상 공익에 부합되지 않는다는 것이 분명해질 때 관료 스스로 규제완화를 시행하였다고 주장한다. 이것은 규제완화를 둘러싼 부정적 관료행태에 대한 가설을 뒤집는 것으로서 규제완화에 대한 공무원의 저항이 이기적 동기뿐만 아니라 공익이라는 이타적 동기에도 있다는 가설을 뒷받침하고 있다. Wood(1989)에 연구에 의하면 환경정책을 집행하는 관료들은 그들이 갖고 있는 전문지식과 경험을 바탕으로 그들만의 독자적 목소리를 갖고 있으며 그들이 공익에 부합된다고 믿고 있는 정책을 추구하는 것을 발견하였다. 그에 의하면 미연방 환경청(EPA) 관료들은 레이건 정부가 강력히 추진했던 규제완화정책에 맞서 환경보호를 포기하기를 거부하였다.

Ⅲ. 변혁시대 우리나라 관료의 사회인식

관료의 사회적 가치와 그들의 역할에 대한 상당한 연구가 진행되어 왔다. 대부분의 연구는 관료의 병폐에 초점을 맞추고 있다(박천오 & 박경효, 1996). 김석준(1992)은 관료가 자본가 계급 등 특정세력의 이익을 위해 일한다고 보고 관료가

사적 이익을 추구한 나머지 공익을 저버리고 있다고 신랄하게 비난하였다. 그는 관료제를 부정부패, 관권선거, 행정편의주의, 개혁에 대한 저항과 결부시켜 매우 부정적으로 보았다. 이래운(1992)은 관료의 병폐는 정치권의 정당성 결여, 권위주의 및 부정부패, 박봉과 격무 등에서 비롯된다고 보고 관료의 병폐로 무사안일, 복지부동, 책임전가 등을 지적하였다.

이와는 조금 다르게 김영평(1988)은 관료가 비판에 대상이 되는 이유는 관료내부에 문제가 있다기보다는 일반시민의 관료가 갖고 있는 기능과 책임에 대한 이해 부족 등 외부적 요인이 더 크다고 시사하였다. 즉 관료는 정통성 없는 정권이 추진하는 국가정책을 수행하는 과정에서 정권의 하수인의 역할을 어쩔 수 없이 하였기 때문에 부당하게 평가받고 있다고 시사한다.

한국관료에 대한 긍정적 평가는 주로 경제학자의 연구에 나타난다(Jones and Sakong, 1981). 경제학자들은 한국의 고도성장의 한 원인을 유능하고 성실하며 부패하지 않고 국가이익 수호에 충성하는 기술 관료집단의 존재에 두고 있다. 어느 측면에서 보면 관료 때리기(bureaucrats bashing)의 실상은 국민들의 비현실적인 높은 기대감과 이해부족, 그리고 자본주의 체제의 불완전성에서 오는 모순에 있다고 보았다(Goodsell, 1985).

한국의 관료는 전통적으로 통치자와 피통치자 사이에서 중요한 역할을 담당하여 왔다. 그 역할은 한마디로 목민관으로 압축할 수 있다. 다산 정약용은 그의 저서 '목민심서'에서 관료가 지녀야할 기본적 가치로서 몇 가지를 제시하고 있는데 그것은 기본적으로 忠義精神과, 民本主義的 愛民思想, 爲民思想으로 요약되는데 목자의 민에 대한 사랑을 '목민자'로서 정의하였다. 목민관으로서 관료는 민본주의 정치사상을 실현하는 주체가 된다. 즉, '백성은 국가의 근본이며 군주의 하늘이다'. 즉 한국의 관료는 전통적으로 牧民官으로서의 역할을 자부하여 왔다. 그것은 하늘이 통치자에게 맡긴 정치는 혼자서 할 수 없는 일이라는 것이다. 통치자가 모든 정치 실무에 직접관여 하는 것이 아니라, 기강을 바로 세우고 목표를 제시하면 관료들이 이를 수행하는 역할을 맡는다(한영우, 1983).

목민자가 해야할 애민으로는 노인 공경을 꼽았다. 노인 공경을 효의 기풍을 유지할 수 있게 하는 정책으로 중시했다. 봄에는 고아를 구휼해야 했다. 길에 버려지는 아이들은 이 나라 백성이고 가장 먼저 사랑해야 할 불쌍한 백성으로 보았다. 자식이 없는 홀아비와 자식이 없는 과부를 중매하는 합독을 권하여 목민관이 고을의 결혼을 주선하도록 하였다. 혼수가 없을 경우 관가에서 모든 것을 대도록 하였고 결혼식을 올리기 어려울 땐 수령이 직접 나서 권장해야 한다고 했다. 이렇게

관리가 개인이나 가정 차원의 문제까지 관여하는 것은 백성이 국가의 기본이며 국가안정의 기본으로 여기는 유교적 인식에 근거한 것이다.

조선시대의 관료가 갖고 있는 충의정신, 애민사상은 현대에도 계속해서 강조되는 덕목이다. 다만 충의정신이 전통적으로 군주에 대한 충성으로 대변되었지만 현대는 군주 개인이 아닌 국가라는 정치체제에 대한 충성을 의미한다(안병만, 1997). 애민사상도 민주화와 더불어 그 개념이 상당히 변한 것은 사실이지만 공직자가 국민에 대한 봉사자 또는 공복이라는 의미는 예나 지금이나 큰 변화가 없다고 볼 수 있다.

기본적으로 관료는 정치적·사회적 변화에 민감하게 반응한다. 그들은 새로 들어서는 행정부정책에 긍정적·적극적으로 호응하는 것을 민주적 규범으로 생각하고 있다(Rohr, 1987). 그러나 관료가 갖고 있는 개인적·집단적 가치를 쉽게 버리지는 않는다. 그들은 전통적으로 내려오는 직무상·직업상의 가치에 충실하려는 경향을 갖고 있다. 이러한 관료의 경향은 행정부가 그들의 가치관과 서로 상충하는 정책을 추진하고 있을 때 상당한 갈등을 야기하며 정부정책에 영향을 미칠 것은 분명하다.

최근에 이르러 관료의 사회적 가치에 관한 연구는 매우 활발하게 진행되었다. 배병룡 외(1997)는 Huddlestone(1981)의 연구를 기초로 관료의 가치를 정치적 가치와 경제적, 사회적 가치로 나누어 보다 구체적인 측정을 시도하였다. 정치적 가치는 국가주의의 강도가 얼마나 되는가하는 것인데 이는 개인의 자유와 권리를 어느 정도 보장하는가 하는 정도 또는 국가전체의 이익과 개인의 행복추구권 중 어느 것을 어느 정도 보장하는가하는 문제를 말한다. 경제적, 사회적 가치는 자본주의와 형평주의에 대한 관료의 믿음을 말한다. 자본주의는 관료가 어느 정도 시장경제를 옹호하고 부익부 빈익빈 현상을 자연스러운 것으로 간주하는가를 말하고 형평주의는 부익부 빈익빈 현상을 교정하고 형평적인 사회를 추구하며 이를 위한 조치로 국가의 개입을 정당화하는 사상을 말한다.

배병룡 외의 연구는 한국의 공무원의 대다수인 73.5%가 자유주의자라고 보고하고 있으나 동시에 공무원들의 자본주의에 대한 믿음은 낮은 것을 발견하였다. 한국의 공무원들은 지나친 경쟁과 부익부 빈익빈 현상에 대해 부정적 반응을 보였다. 그들은 또 70%의 응답자가 적자생존 원리를 제한해야 한다고 함으로써 사회구성원간의 형평성을 중요시하였다. 요컨대, 한국의 관료들이 자본주의적 사회질서에 상당한 거부반응을 보이고 있는 것을 확인한 것이다. 이와 비슷하게 조경호(1997)는 공무원들이 기업활동에 어떠한 반응을 보이는가에 대해 연구하였다. 그

에 따르면 과반수 이상의 응답자가 정부의 기업활동 개입과 정부의 노동시장 개입에 찬성하는 것으로 나타났다.

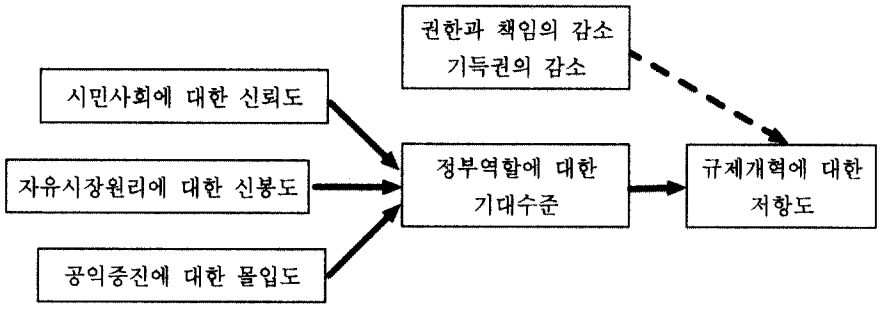
박천오와 박경효(1999)의 조사에 의하면 관료들은 다원주의적 정치환경에 대하여 매우 적대적인 것으로 나타났다. 즉 경제성장, 교육수준의 향상, 정치적 민주화에 따른 시민사회의 발전에도 불구하고 관료들은 시민사회의 자율능력에 대해 불신감을 떨치지 못하고 있다. 전체 응답자의 93%가 자신들의 정책수립능력이 정당이나 국회보다 우월하다고 믿고 있다. 그리고 '기본적으로 바람직한 정책을 수립할 수 있는 것은 정당이나 국회가 아니라 관료이다'라는 주장에 39.9%의 응답자가 전적으로 찬성을 표시했으며 52.7%가 다소 찬성을 표시했다. 또 '국가이익은 특수 사회 이익집단들간의 끊임없는 충돌로 인해 심각한 위협을 받는다'는 주장에 84%의 응답자가 전적인 찬성이나 다소 찬성을 표시했다.

위의 논의를 종합해 볼 때 관료의 사회적 인식은 그들이 생각하는 정부역할과 중요한 상관관계가 있음을 알 수 있다. 즉, 관료는 시장을 비롯한 시민사회가 아직 미성숙하다면 당연히 정부가 시민사회를 규제해야 마땅하다고 믿고 있다. 또 정부규제정책에 대한 관료들의 반응은 정부역할에 대한 기대수준에 달려있다고 볼 수 있다. 정부역할에 대한 높은 기대수준을 갖고 있는 관료는 정부의 민간에 대한 간섭을 자연스러운 것으로 받아들일 것이다. 따라서 이러한 공무원은 정부의 규제개혁정책에 대해 불만을 갖거나 적어도 동의하지는 않을 것이다.

그러면 무엇이 정부역할에 대한 기대수준을 결정할까? 여기서는 앞의 연구자들의 기존연구를 토대로 개인이 갖고 있는 시민사회에 대한 신뢰도, 자유시장원리에 대한 선호도, 그리고 공익에 대한 몰입도의 세 가지 영역으로 나누어서 분석을 시도하였다. 시민사회에 대한 신뢰도는 앞서 말한 국가주의와 비슷한 개념인데 이것은 정부의 개입 없이도 시민이 자신의 이익을 위하여 다양한 공공재를 생산할 수 있는 능력을 말한다. 자유시장원리에 대한 신봉도는 자본주의나 형평주의에 대한 선호도, 즉 개인이 어느 정도 시장경제를 옹호하고 부익부 빈익빈 현상을 자유스러운 것으로 간주하는가, 또는 역으로 부익부 빈익빈 현상을 교정하고 형평적인 사회를 추구하며 이를 위한 조치로 국가의 개입을 어느 정도 허용할 것인가 하는 정도를 말한다. 공익에 대한 몰입도는 공익을 보호하고 증진하려는 개인의 관심과 의지를 말한다.

이 세 영역에서 관료들은 일반 시민에 비해 차별된 인식체계를 보일 것으로 예상되는데 그것은 상대적으로 시민사회에 대한 낮은 신뢰도, 시장원리에 대한 낮은 신봉도, 그리고 공익에 대한 높은 몰입도를 갖고 있고 이러한 요인들이 그들의

정부역할에 대한 높은 기대수준으로 연결되고 이것은 다시 규제개혁에 대한 부정적 영향을 주는 것으로 보인다. 지금까지 논의된 내용을 <그림 1>으로 나타내면 다음과 같다.



* 점선부분은 이 논문의 분석하지 않았음

<그림 1> 관료들의 규제개혁에 대한 저항수준에 영향을 미치는 가치체계

규제개혁이 추구하는 기본적 사회질서는 시장원리를 중심으로 하는 다원적 자유경제체제이다. 관료들은 일반시민에 비해 상대적으로 더 자유경제체제가 완벽한 정치사회 질서는 아니라고 믿고 있는 듯하다. 그들은 자유경제체제가 개인과 기업의 자유와 창의력을 존중하는 대신 개인능력과 사회구조상의 격차에서 비롯되는 빈부격차, 계층간 갈등, 노사간의 대립 등 치유하기 힘든 병폐를 안고 있다고 보고 국가관료제를 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 사회의 다양한 병폐를 보완할 수 있는 방법으로서 간주하고 있는 것이다.

지금까지의 논의를 실증적으로 뒷받침하기 위해 우리는 관료와 일반시민이 느끼는 시장원리에 대한 신봉도, 시민사회에 대한 국가권력의 역할 정도, 사회공동체 이익에 대한 몰입도(committment) 정도의 세 영역에서 가치관을 측정하였다. 정부역할의 확대는 당연히 관료의 역할확대를 의미하고 이것은 다시 시민사회에 대한 정부규제의 확대를 의미한다고 볼 수 있다. 물론 공무원이 선호하고 있는 정부역할의 확대가 반드시 정부규제의 확대만을 뜻하는 것은 아니다. 앞에서도 말했듯이, 정부의 역할은 민간의 여러 행위주체를 위한 지원, 조장, 배려 등 복지차원에서 역할증진을 포함한다. 이렇게 다양한 종류의 정부역할과 규제의 성격은 공무원이 보여준 규제개혁에 대한 다양한 반응을 상징하고 있다고 보여진다.

우리는 공무원이든 일반시민이든 개인이 갖고 있는 시민사회에 대한 신뢰도나

자유시장원리에 대한 신봉도, 그리고 공익증진에 대한 몰입도를 보고 그의 정부규제에 대한 태도와 행태를 예측할 수 있다고 가정한다. 이 논문에서는 실제로 지방공무원이 정부규제에 대해 어떻게 반응하고 있는가를 실증적 연구를 통해 확인해보려고 한다.

Ⅳ. 데이터와 연구방법

설문조사는 2001년 4월 한달 간 경기도 이천시 공무원과 이천시 주민을 대상으로 실행하였다. 표본선발은 연구자가 무작위 추출법을 사용하여 선정하였다. 표본집단은 351명의 공무원 273명의 일반시민 등 모두 624명이다. 표본추출은 경기도 이천시 시청과 읍 면 동 지역 공무원의 명단을 입수하여 그 중에서 무작위로 표본추출하였다. 단 질문이 일반 시민이 이해하기 어려운 점이 있다는 것을 감안하여 어려운 질문은 가급적 피하고 쉬운 질문을 통하여 우회적 추론을 하는 방법을 채택하였다. 조사방법은 설문지를 직접 전달하여 대상자가 응답을 거부하는 경우를 제외하고 그 자리에서 회수하는 방법을 사용하였다(회수율 91.5%).

<표 1> 이천시 공무원 직급별 분포

직 급	인 원
3-4	6
5-6	169
7-8	346
9	44

* 이 숫자는 기능직 106 법정직 19 기타 42명이 포함되어 있지 않다.

<표 2> 이천시 공무원 연령분포

20대	154
30대	343
40대	194
50대	41

2001년 6월 현재 경기도 이천시에는 모두 732명(남자 524, 여자 208명)의 공무

원이 근무하고 있다. 이들은 일부 기획과 관리를 담당하는 상급자를 제외하고는 대부분 시청과 읍 면 동 관공서의 일선창구에서 또는 거리에서 가가호호에서 시민과 직접 얼굴을 맞대며 시민생활을 규제하는 역할을 날마다 수행한다. 그것을 직급별, 학력별, 연령별로 보면 <표 1>, <표 2>, <표 3>과 같다. 일반시민에 대한 표본은 이천시내 분산된 3개 동에서 나누어서 선정되었다[3]. 데이터의 분석은 SPSS를 이용 빈도수, 평균, 백분율, t-검정을 이용하였다. 설문지 작성은 설문 항목들간의 연관관계와 내적 일관성을 확보하기 위해 문항분석과 요인분석을 실시하여 문항을 엄선하였다.

<표 3> 이천시 공무원 학력별분포

대학원졸 / 재학	20
대학 / 재학	306
전문대 / 재학	81
고 졸	293
중 졸	19

V. 연 구 결 과

1. 공무원과 일반시민의 정치경제사회에 대한 인식

각 개념 영역에서 공무원과 일반시민들은 질문항목에 따라 편차가 있지만 대체로 서로 상당히 다른 반응을 보였다. 일반적으로 공무원들은 일반시민에 비해 낮은 시민사회에 대한 신뢰도를 나타냈으며, 자유시장원리 대해 회의적 반응을 보였으며 공익의 보호와 증진에 높은 수준의 몰입도를 나타났다(표 4 참조).

1) 자유시장원리에 대한 인식의 차[4]

먼저 자유시장원리에 대한 공무원의 반응은 긍정과 부정이 혼합된 복잡한 반응을 보이고 있다. 그러나 일반적으로 공무원들은 자유시장원리가 한국사회의 지배

3) 여기서 일반시민에 대한 사회 인구학적 통계 자료는 본 논문의 논제와 직접적 관련이 없으므로 생략한다.

4) 이 개념을 측정하기 위한 3개의 설문항목은 조경호(1997)와 배병룡 외(1997)의 설문을 사용하였다.

적 원리로 수용하는 데 대해 부정적이라고 볼 수 있다. 먼저 공무원들은 기업의 자유보다는 사회 전체의 이익을 더 중요한 가치로 여기고 있다고 볼 수 있다. "한국의 기업은 이윤추구를 위해서 사회 전체의 이익을 침해하고 있다"는 명제에 공무원 중 14.4%가 전적인 동의를 표시했으며 36.7%가 단순한 동의를 하여 약 51.1%가 자유시장의 원리가 기업의 이익을 위한 원리로 간주하고 있었다. 그러나 일반시민 집단은 6.1%가 전적인 동의를 36.1%가 단순한 동의를 하여 42.2%가 긍정적 반응을 보였다. 이러한 두 집단의 평균값의 차이는(t=2.97) 5%의 통계수준에서 유의한 것으로 나타났다.

이와 비슷하게 "기업가의 기업 자유보다는 사회전체의 화합이 상대적으로 더 중요하다"에 대한 반응에서 공무원은 일반시민과 현격한 차이를 보이고 있다. 공무원이 단 한 명도 전적인 부동의를 표시하지 않았고 16.8%만이 부동의를 보인 반면 일반시민은 5.6%가 전적 부동의를 16.3%가 단순 부동의를 표시하였다. 그리고 공무원은 44.2%가 동의를 20.8%가 전적인 동의를 표시하였고 일반시민은 51.0%가 단순동의를 11.7%가 전적인 동의를 표시하였다.

그런데 공무원은 적어도 외형적으로는 자유시장적 사회질서에 거부감이 없는 것으로 나타났다. "자유시장경제의 원리야말로 우리사회가 수용해야 할 최고의 가치다"라는 명제에 공무원집단은 일반시민에 비해 오히려 더 강한 신념을 갖고 있는 것으로 나타났다. 공무원 32.2%가 전적인 동의를 40.0%가 단순동의를 표시한 반면에 일반시민은 5.6%와 44.9%로 각각 나타났다. 이러한 시장원리에 대한 두 집단간의 차이는 5%통계 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

공무원이 자유시장적 사회질서에 대한 보편적·일반적인 이념 수준의 신념과 그것을 행동으로 실천하기 위한 구체적 정책수준의 신념은 별개의 것으로 보인다. 공무원은 한편으로는 자유시장적 사회질서를 신봉하면서도 다른 한편으로는 시장에서의 정부 역할의 필요성을 강조하고 있다. 그리고 자신들의 행동으로 공익이 증진하는 데 기여한다고 믿고 있다. 분명 자유시장적 사회질서와 정부역할의 확대와는 서로 상충되는 개념이다. 그럼에도 불구하고 공무원 집단이 두 개념을 같이 신봉하고 있는 것은 분명 그들의 양면성을 나타내고 있다. 이것은 자유시장경제의 원칙을 국정의 주요이념으로 내세우는 정부 방침에 대한 관념상의 지지 내지는 외견상 호응의 결과로 보아야 할 것이다.

2) 시민사회에 대한 인식의 차이

공무원은 일반시민에 비해 시민사회에 대해 낮은 수준의 신뢰도를 보였다. "교

통경찰의 단속이 없다면 길거리는 당장 아수라장이 될 것이다"는 명제에 공무원은 14.3%가 전적인 동의를 26.6%가 단순동의를 표시하여 40.9%가 교통경찰 없는 길거리 질서에 우려를 표명하였다. 그러나 일반시민 집단은 6.1%가 전적인 동의를 35.2%가 단순동의를 표시하여 41.3%가 주어진 명제에 동의를 보였고 42.3%가 부정적 반응을 보였다. '대부분의 국민은 자신의 장기적 이익이 무엇인지 모른다'[5]는 주장에 공무원의 18.0%가 전적으로 동의를 표시했고 35.5%가 단순 동의를 표시하였다. 이에 비해 일반시민은 13.6%가 전적동의를 30.3%가 단순동의를 표시하였다.

"IMF외환위기는 대기업의 방만한 경영에 그 1차적 책임이 있다"라는 주장에 공무원은 29.0%가 전적인 동의를 34.6%가 단순동의를 표시한 반면 일반시민은 8.2%와 52.0%로 차이를 보였다.

이러한 결과는 우리나라의 공무원이 다원주의적 사회질서 속에서 우리 시민사회가 스스로 자율할 수 있는 능력을 갖고 있는가에 대해 상당한 회의를 갖고 있다는 박천오 & 박경효(1999)의 연구를 재차 확인하고 있다고 볼 수 있다.

3) 사회공동체 이익보호에 대한 몰입도의 차이

세 번째로 공무원과 일반시민은 사회공동체 이익(공익)에 대한 보호와 증진에 대한 몰입도의 수준에서 상당한 차이를 드러냈다. 예상했던 바와 같이 공무원이 훨씬 더 높은 수준의 공익몰입도를 보여주었다. "나는 공공이익 증진에 최선을 다하고 있다"라는 주장에 두 집단은 각각 32.2/8.7%와 40.0/35.2%가 전적 동의와 단순 동의를 표시하여 차이를 보였다. 또 두 집단은 각각 3.7/0.8%와 16.8/9.7%가 전적 부동의와 단순 부동의하여 차이를 보였다. "공적자금을 쓰고도 망한 기업주는 형사 처벌해야 한다"라는 주장에 두 집단은 각각 '전적으로 동의한다'가 49.8%와 31.6%로 나타났고 '동의한다'가 32.5%와 36.7%로 차이를 보였다. "공장폐수를 몰래 버리는 업주는 구속 수사해야 한다"라는 주장에 공무원과 일반시민은 62.6%와 43.6%가 '단순동의'를 23.0%와 19.5%가 '전적동의'를 보여 대조를 보였다. 공익몰입도에 대한 공무원과 일반시민의 차이는 세 질문 항목 모두 0.01의 통계 수준에서 유의하였다.

---

5) 이 개념을 측정하기 위한 3개의 설문항목은 박천오&박경효(1999)의 설문을 사용하였다.

4) 정부역할의 범위와 한계에 대한 인식의 차이

개인이 갖고 있는 정치 경제 사회에 대한 가치체계는 정부역할의 범위와 한계에 대한 인식의 차이로 연결된다. 공무원과 일반시민이 인식하는 정부의 존재의의, 그리고 그들이 기대하는 정부역할의 범위와 한계는 분명히 차이가 있었다. 공무원들은 정부가 시민 개개인의 이익보호 보다는 공익을 위해 존재한다는 강한 신념을 갖고 있는 것으로 나타났다. "정부가 개인의 이익보다는 공익을 위해 존재한다"는 명제에 공무원 중 31.5%가 전적인 동의를 표시했으며 50.0%가 단순한 동의를 표시하여 약 81.5%의 응답자가 긍정적 반응을 보였다. 그러나 일반시민 집단에서는 12.2%가 전적인 동의 42.9%가 단순한 동의를 표시하여 약 55%가 긍정적 반응을 보였다.

"현재 시민생활에 대한 정부 간섭은 좀 지나치다"라는 주장에 공무원은 32.5%가 '동의하지 안는다'고 한 반면 일반시민은 11.2%에 그쳤다. 또 이 주장에 동의하는 공무원은 25.9%인 반면 일반시민은 31.6%이나 되었다. 그리고 전적인 동의는 각각 15.4%와 16.3%로 비슷한 분포를 보였다.

"현재 우리사회의 가장 큰 문제는 공공권위의 추락이다"라는 주장에 공무원과 일반시민은 각각 31.8/19.6%가 전적 동의를 46.7/28.5가 단순 동의를 보였으며 각각 6.1/11.2%가 단순 부동의를 5.1/12.1%가 전적 부동의를 표시하였다. 정부역할에 대한 두 집단 사이의 차이는 세 항목 모두 5%수준에서 유의한 것으로 나타났다.

5) 공무원의 정치 경제 사회적 가치관과 정부역할의 상관관계

지금까지 본 정치 경제 사회와 정부역할의 범위와 한계에 대한 공무원과 일반시민의 가치의 차이는 규제개혁을 둘러싼 논란(정부의 규제개혁성과와 일반시민이 느끼는 체감도의 차이)이 발생원인에 대해 어느 정도의 설명을 제공해주고 있다고 보여진다. 공무원과 시민의 가치 차이는 정부에 대한 기대감의 차이를 낳고 그것은 다시 규제개혁에 대한 저항도에 영향을 준다고 볼 수 있다. 이 연결고리를 통계적으로 밝히기 위해 우리는 공무원이 갖고 있는 정치 사회 경제적 가치관과 정부역할에 대한 기대 수준과는 어떠한 상관관계가 있는가를 보았다.

<표 4> 일선관료와 일반시민의 정치/사회/경제적 가치와 정부역할의 범위에 대한 인식.

질문 :	평균값과 독립집단 T-검정 결과 (N=524) 전적으로 동의하지 않는다	동의하지 않는다	그저 그렇다	동의한다	전적으로 동의한다	공무원(%)/일반시민(%) n=251/n=273 (평균값 t값 유의도)
I. 시장경제원리에 대한 신봉도						
1. 기업가의 기업 자유보다는 사회전체의 화합이 상대적으로 더 중요하다. (사회화합)	0.0/5.6		16.8/16.3	18.2/15.3	44.2/51.0	20.8/11.7
				3.68/3.46	4.05	0.021**
2. 한국의 기업은 이윤추구를 위해서 사회 전체의 이익을 침해하고 있다. (사회이익)	4.2/1.0		24.3/23.0	20.6/33.8	36.7/36.1	14.4/6.1
				3.32/3.43	2.97	0.014**
3. 자유시장경제의 원리야말로 우리사회가 수용해야 할 최고의 가치다. (시장경제)	3.7/1.0		16.8/13.8	7.2/34.7	40.0/44.9	32.2/5.6
				3.66/3.40	4.33	0.030**
II. 시민사회에 대한 신뢰도						
4. 교통경찰의 단속이 없다면 길거리는 당장 아수라장이 될 것이다. (교통단속)	17.5/6.6		29.4/35.7	12.1/16.3	26.6/35.2	14.3/6.1
				3.98/2.98	0.010***	
				3.88		
5. 대부분의 국민은 자신의 장기적 이익이 무엇인지 모른다. (국민인지)	0.00/10.5		27.1/12.0	19.4/33.6	35.5/30.3	18.0/13.6
				3.84/3.44	0.028**	
				2.59		
6. IMF위기는 대기업의 방만한 경영에 그 1차적 책임이 있다. (IMF 위기)	11./6.6		15.4/18.9	10./14.3	34.6/52.0	29.0/8.2
				3.55/3.36	0.040**	
				3.06		
III. 공익에 대한 몰입도						
7. 나는 공공의 이익증진을 위해 최선을 다하고 있다. (공익증진)	3.7/0.8		16.8/9.7	7.2/45.9	40.0/35.2	32.2/8.7
				3.88/3.45	0.001***	
				3.28		
8. 공적자금을 쓰고도 망한 기업주는 형사 처벌해야 한다. (국민인지)	0.0/1.0		10.5/16.8	7.2/13.8	32.5/36.7	49.8/31.6
				4.21/3.81	0.000***	
				4.93		
9. 공장폐수를 몰래 버리는 업주는 구속 수사해야 한다. (공장폐수)	0.0/1.0		9.2/20.5	5.2/5.4	62.6/43.6	23.0/19.5
				4.44/3.60	4.06	0.000***
IV. 정부역할의 범위와 한계						
10. 정부는 시민 개개인의 이익보다는 공익을 위해 존재한다. (정부존재)	0.9/3.6	0.9/22.4	16.6/18.9	50.0/42.9		31.5/12.2
				4.10/3.37	6.33	0.000***
11. 현 시민생활에 대한 정부간섭은 좀 지나치다. (정부간섭)	10.7/0.1	32.5/11.2		15.4/40.8	25.9/31.6	15.4/16.3
				3.02/3.65	2.27	0.035**
12. 현재 우리사회의 가장 큰 문제는 공공권위의 추락이다. (공공권위)	5.1/12.1		6.1/11.2	10.3/34.6	46.7/28.5	31.8/19.6
				3.94/3.84	2.02	0.043**

1) 여기서 평균값는 1부터 5까지(1=전혀 동의하지 않는다; 2=동의하지 않는다; 3=그저 그렇다; 4=동의한다; 5=전적으로 동의한다)의 산술평균이다.

2) 위의 설문항목은 박천오(1999), 배병룡 외(1997), 조경호(1997), 김재홍/홍성종(1993)의 연구에서 선택적으로 채택하였음. 단 4 6 7 8, 9, 12번은 본 연구자가 만들었음.

3) 각 측정영역 별 크론바하의 α 값은 I-0.714, II-0.760, III-0.676 IV-0.893 로 상당한 내적 일관성을 보여준다. 4) *** 1% 수준에서 유의 ; **5% 수준에서 유의

<표 5> 시민사회에 대한 신뢰도와 정부역할에 대한 기대수준과의 상관관계(Pearson R)

	교통단속	국민인지	IMF위기
정부간섭	-.129*	-.252**	-.109*
정부존재	-.204**	.044	.024
공공권위	.151**	.151**	.409**

*** 1% 수준에서 유의 ; **5% 수준에서 유의 ; *1% 수준에서 유의

<표 6> 자유시장원리에 대한 신봉도와 정부역할에 대한 기대수준과의 상관관계(Pearson R)

	사회이익	사회화합	시장경제
정부간섭	-.117*	-.253**	.088
정부존재	-.042	.223**	.201**
공공권위	.199**	.168**	.450**

<표 7> 공익보호와 증진에 대한 관심과 정부역할에 대한 기대수준과의 상관관계(Pearson R)

	공익증진	공적자금	국가이익
정부간섭	-.156*	-.095	-.352**
정부존재	.339**	.398*	.398**
공공권위	.212**	.371**	.054

간단히 말해, 시민사회에 대한 신뢰도와 자유시장원리에 대한 신봉도 그리고 정부역할에 대한 기대수준 간에는 역의 상관관계가 있고, 공익의 보호와 증진에 대한 몰입도와 정부역할에 대한 기대수준 간에는 정의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 물론 이 상관관계가 모든 설문항목에서 나타나는 것은 아니고 일부항목 사이에는 아무런 상관관계가 없는 경우도 있다 (물론 '정부간섭'과 다른 변수들은 음(-)의 상관관계가 존재한다.) 즉 변수와 변수 사이의 관계에는 선택적 유사성(selective affinity)이 존재하며 따라서 우리가 검증하는 가설을 구성하는 하위개념들 사이에는 부분적으로 부정합이 존재한다. 그러나 그 중에서 '공공권위'는 공무원의 정치경제사회적 가치와 일관성 있게 상관관계를 보여주고 있다. 이 상관관계는 <표 5>, <표 6>, <표 7>에 요약되어 있다.

2. 구체적 규제개혁정책에 대한 공무원의 반응

공무원들은 실제로 규제개혁에 반대하고 있을까? 공무원들이 갖고 있는 가치로 본다면 그들은 현재 진행되고 있는 규제개혁정책에 대해 상당한 거부반응을 보일

것으로 예상된다. 우리는 그 동안 정부가 실시했던 구체적 정책사례를 사용하여 공무원의 의견을 물었다. 설문조사의 결과를 보면 대부분의 항목에서 상당수의 공무원이 정부의 규제개혁 또는 규제완화 정책에 반대하고 있다는 것이 확인되었다. 그러나 거의 같은 비율의 공무원이 규제개혁에 찬성하고 있다. 우리가 던진 질문은 규제개혁이 실시되고 있는 4개 분야--환경, 건설교통, 시장질서--에 걸쳐져 있는데 그 빈도수로 본 결과는 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 규제철폐정책에 대한 지방일선공무원의 의견(%)

	사업장 입주	정화조 설치	샘물개발	경보기 설치	영업범위 제한	심사자료 제출	불공정거래 (공정위)	보고의무 (농림부)
전적동의한다	7.8	2.6	12.9	8.6	8.6	7.8	12.1	1.7
동의한다	25.0	34.5	27.6	38.8	21.6	28.4	13.0	25.9
그저 그렇다	14.7	15.5	15.5	22.4	19.8	26.7	12.9	19.0
동의안한다	37.1	34.5	26.7	24.1	39.7	27.6	31.9	40.5
전적 동의안한다	15.5	12.9	17.2	6.0	10.3	9.5	12.1	12.9
합 계	100	100	100	100	100	100	100	100

1) 크론바하의 α=0.775

* 설문에 포함된 질문 항목들은 다음과 같다.

(1) '환경부는 울산 등 공단지역의 대기 수질 오염방지를 위해 그 지역의 새로운 사업장 입주를 제한하는 규제를 철폐하였다'(사업장입주) ; (2) '환경부는 정화조를 설치기준에 적합하게 유지, 관리하기 위해 하던 규제를 철폐하였다'(정화조설치) ; (3) 환경부는 공공자원의 보호와 지하수의 환경오염방지를 위해 그 동안 시행해 오던 먹는 샘물개발허가 제한을 폐지하였다'(샘물개발) ; (4) '건설교통부는 시민의 생명과 재산보호를 위해 그 동안 시행해 오던 전기누전 경보기의 설치대상 기준을 대폭 완화하였다'(경보기설치) ; (5) '건설교통부는 건설업자의 적정시공 및 전문화 유도를 위해 그 동안 시행해 오던 건설업자의 영업범위 제한을 대폭 완화하였다'(영업범위제한) ; (6) '공정거래위원회는 기업이 시장지배력을 이용하여 부당이익을 획득하는 것을 방지하기 위해 그 동안 시행해오던 기업에 대한 심사자료 제출의무를 폐지하였다'(심사자료제출) ; (7) '공정거래위원회는 공공기관이 발주하는 건설공사를 따기 위해 저가로 입찰함으로써 경쟁사업자를 배제할 수 있는 불공정거래행위를 막기 위한 규제를 철폐하였다'(불공정거래) ; (8) '농림부는 농지관리제도 관련질서유지를 위해 시행해 오던 농지의 소유, 거래, 이용에 관한 보고의무를 폐지하였다'(보고의무).

그러면 공무원이 갖고 있는 정부역할에 대한 기대수준과 규제개혁에 대한 저항도의 상관관계는? 두 변수 사이에는 예상대로 상당히 높은 정의 상관관계를 갖고

있다. <표 9>에서 이는 것처럼 '정부공익'과 '정화조 설치' '영업범위' '공정위' '보고의무' 변수들과는 긍정적 상관관계가 있는 것으로 나타났고 '정부간섭'과 '샘물개발' '경보기' 변수들과도 긍정적 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이 상관관계가 모든 항목에서 나타나질 않고 부분적으로 나타난 것은 정부규제에 대한 공무원의 반응은 선택적임을 뜻하고 있다.

<표 9> 정부역할에 대한 기대수준과 규제개혁에 대한 저항도와의 상관관계 Pearson

	사업장 입주	정화조 설치	샘물개발	경보기 설치	영업범위 제한	심사자료 제출	불공정거래 (공정위)	보고의무 (농림부)
정부공익	.054	.294**	.054	.090	.199*	.065	.163*	.200*
공공권위	.024	.064-	.215**	.091	.132	.155	.019	.153
정부간섭	.044	.095	.252**	.186*	.120	.067	.061	.043

이러한 결과는 공무원이 구체적 규제개혁정책에 대해 확립된 의견을 갖고 있지 않다는 것을 시사하고 있다. 더 나아가 공무원의 가치관이 규제개혁에 대한 저항도와 어떤 인과관계가 있다는 추정도 가능하다. 더구나 최소한 '두 변수 사이에는 높은 상관관계가 있다'는 것이 분명한 이상 앞으로의 연구는 다변량 분석을 통한 인과관계의 설정이 가능하리라고 생각한다.

끝으로 그러면 어떤 공무원이 규제개혁에 호의적일까? 이미 밝혀진 바와 같이 모든 공무원이 규제개혁에 반대하는 것은 아니다. 규제개혁에 대한 선호도가 나이나 학력과 같은 사회적 변수에 영향을 받는 것이 아닌가하고 예상할 수 있다. 즉 나이가 먹어감에 따라 정치적 사회적 보수주의를 띠는 경향을 감안할 때 이들 이슈에 대한 두 집단의 반응은 나이에 따라 변할 수 있지 않을까 하는 의문을 가질 수 있다. 또 공무원의 학력이 정부규제를 보는 개인의 시각에 어떤 영향을 미칠 것인가 하는 문제는 중요하다고 하겠다.

분석의 결과 나이와 공무원이 규제개혁에 대한 저항도와 긍정적 상관관계가 있는 것으로 확인되었다. 즉 나이가 많을수록 정부규제개혁에 저항하는 경향이 있었다<표 10>. 이것은 나이가 관료의 조직문화 습득과 상관관계가 있기 때문으로 보인다. 즉 나이가 들수록 관료제의 일원으로서 조직의 이익과 자신의 이익을 일치시켜나가는 경향이 있는 듯하다. 그 외의 사회적 변수--학력, 직급--와 규제개혁의 저항도와는 별 의미 있는 상관관계는 발견되지 않았다.

<표 10> 나이와 규제개혁에 대한 저항도의 상관관계

	사업장 입주	정화조 설치	샘물개발 설치	경보기 제한	영업범위 제출	심사자료 (공정위)	불공정거래 (농림부)	보고의무
나이	.066	.303**	.051	.217*	.240*	.139	.336**	.368**

끝으로 이 연구는 표본을 이천시로 한정했기 때문에 규제개혁에 있어 중앙정부와 중앙행정기관에 근무하는 공무원들의 주도적 역할에 비해 상대적으로 제한된 지방공무원의 역할인식의 차이를 연구결과에 반영하는 데 한계가 있을 수 있다. 따라서 연구결과를 전 공무원으로 일반화하는 데에는 의문이 제기될 수 있다.

V. 결 론

이 논문은 규제개혁에 대한 공무원의 정치경제 사회적 가치가 정부역할의 범위와 한계, 그리고 규제개혁에 대한 저항도에 영향을 미치는 변수 사이의 상관관계를 살펴봄으로써 규제개혁에 대한 공무원의 저항을 관료의 기득권 보호의 시각에서 보는 공공선택이론에 대한 대안적 설명을 가능케 한다. 이 논문은 규제개혁과 관련한 지방관료의 정치·경제·사회적 가치체계를 분석해 보고 왜 한국에서의 규제개혁은 한계를 가질 수밖에 없는가를 밝히려 하였다. 우리나라의 관료들과 일반시민이 갖고 있는 가치체계의 차이는 곧 의도된 정부규제개혁과 일반시민이 느끼는 체감도 사이의 차이를 반영한다고 볼 수 있다. 여기서 우리는 공무원이 비록 공익이라는 이타적 동기를 갖고 있지만 그것은 결국 정부의 규제완화정책의 집행을 어렵게 하고 있다는 가설을 면접과 설문조사를 통하여 검증해 보았다.

비록 우리 가설은 부분적으로 성립하고 있지만 규제개혁에 대한 관료의 저항이 일어나는 근본적 이유는 그들이 갖고 있는 가치나 신념이 규제개혁이 추구하는 목표와 서로 상반되기 때문이다. 지방자치단체를 통해서 본 한국의 관료는 IMF와 신자유주의 거센 물결 속에서도 시장원리가 지향하는 새로운 사회질서에 대해 상당한 거부감을 갖고 있는 것으로 나타났다. 동시에, 우리 관료는 다원주의적 시민사회에 대한 상대적으로 낮은 신뢰도를 보이고 있으며 국가와 사회의 전체적 복리증진을 위하여 상대적으로 더 강한 정부역할이 필요하다고 여기고 있다. 그리고 이러한 가치는 규제개혁에 대한 저항도와 밀접한 상관관계가 있는 것으로 나

타났다.

우리나라의 관료는 여러 병폐를 보이고 있지만 전통적 목민관으로서 국가와 사회 전체이익의 대변자 또는 수호자로서 신념과 사명감을 갖고 있는 것으로 보인다. 이러한 관료들의 신념은 현대에 와서 상당히 변화한 것으로 보이나 유교적 권위주의와 결부되어 아직도 강하게 남아있다. 결론적으로 말해 관료들은 시장원리를 중심으로 하는 자유경제체제를 제한적으로 받아들이고 있다. 아무리 자유경제체제에 대한 정부정책이 확고하다 하더라도 행정일선에서 상당한 권한을 행사하는 행정관료들의 의식개혁이 없다면 규제개혁은 분명한 한계를 갖게 될 것이다.

끝으로 이 연구는 표본으로 지방자치단체로 한정했기 때문에 앞으로의 연구는 중앙부처의 공무원을 대상으로 확대할 필요가 있다. 그리고 공무원의 가치체계와 규제개혁에 대한 저항도 사이의 단순한 상관관계를 밝히는 것을 넘어 다른 사회경제적 변수 사이의 인과관계에 대한 연구도 필요할 것이다.

참 고 문 헌

규제개혁위원회(2000) <규제개혁백서>

김석준(1992) "위기의 한국관료사회" <월간중앙> 1월 호.

김영평(1988) "국가기관으로서의 정부관료제" <계간경향>, 봄 : 198-209.

김용우(1997) <규제행정론>. 대영문화사.

김재홍/홍성종(1993) "정부규제의 평가 및 개선방안" 한국경제연구원 규제연구센터.

대한상공회의소 (1999). '규제개혁 체감실태와 개선과제'

박천오(1998) 정부관료제 : 정책과정상의 역할과 영향력. 하태권 외, <현대한국정부론>, 129-176. 법문사.

박천오/박경효(1999) <한국관료제의 이해 : 현상과 변화>. 법문사.

배병룡/김정남/배석원(1997) <공무원 가치관 실태와 정립방안>. 집문당.

사공영호(1998) '가부장적 행정문화속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상 연구' <한국행정학보> 32권 2호 여름 113-129.

산업연구원 (2000) <OECD 한국 규제개혁 심사 보고서> KIET 정책자료 203호.

이래운(1992) "관료사회가 무너진다" <월간중앙> 193, 2월호

이성우(2000) "규제개혁 2년의 평가와 과제" <규제개혁백서>. 규제개혁위원회

이연호(1999) "김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계" <한국정치학회보>. 33/4. 287-308.

전경련(1999a) "규제개혁이 잘 안되는 7가지 이유" CEO-MEMO.

_____(1999b) "규제개혁 내실화를 위한 과제" 조사자료연구, ECO 99-27.

조경호(1997) <전환기의 공무원 가치관>. 집문당.

최병선(1999) <정부규제론>. 법문사.

_____(1997) "규제개혁 어떻게 해야하나" 서울대학교 국가정책과정 발표논문.

한영우(1983) <정도전 사상의 연구>. 서울대학교 출판부.

황윤원(2000) "기업가적 정부개혁 패러다임의 한계와 21세기 개혁 방향" <한국행정연구>. 제9권 1호, 봄.

홍성종(1996) <정부규제의 선택>. 한국경제연구원.

Cohen, J. E.(1994) "The Dynamics of the Revolving Door on the FCC" *American Journal of Political Science* 33 : 11.

Derthick, M. & Quirk, P. J.(1985) *The Politics of Deregulation*. Washington D.C. : The Brookings Institution.

Dunleavy, Patrick(1992) *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice : Economic Explanations in Political Science*. NY : Harvester Wheatsheaf.

Edwards C. George & Ira Sharkansy(1978) *The Policy Predicament : Making and Implementing Public Policy*. San Francisco : Freeman.

Goodsell, C. T.(1985) *The Case for Bureaucracy*. Chatham, N.J. : Chatham House.

Hogwood B. W. & B. G. Peters(1983) *Policy Dynamics*. New York : St. Martin's Press.

Johnson, R. N. and G.D. Libecap(1989) 'Agency Growth, Salaries and the Projected Bureaucrat.' vol 27, 431-451.

Jones, L.P & Sakong, Il(1981) *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development : The Korean Case*, Cambridge : Harvard University Press.

Lowi, T.(1972) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*. vol. 32. July/August.

Mitnick, B.(1980) *The Political Economy of Regulation : Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. NY : Columbia University Press.

Niskanen W. A.(1995) "Bureaucrats and Politicians," in Elizabeth E.B.& Pack, J.R.(eds.) *The Political Economy of Privatization and Deregulation*, 169-225.

OECD CLP(1997) *Annual Report on Competition Policy in Korea* 1995.

OECD CLP(2000) *The OECD Report on Regulatory Reform.*

Repley, R. B and G.A. Franklin(1987) *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. The Dorsey Press.

Rohr, John(1987) "The Administrative State and Constitutional Principle" *A Centennial History of the American Administrative State*.(ed.) Ralph C. Chandler. New York : The Free Press.

Wood, B. Dan(1988) "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements." *American Political Science Review* 82 : 213-8.