

세계화시대의 정부의 정책기능과 구조

노화준*

〈目次〉	
I. 序 言	IV. 國家競爭力 決定要因으로서 의 政府政策能力의 상대적 인 중요도
II. 世界化 時代에 있어서 우리 사회의 核心課題와 政策的 對應의 論理	V. 政府의 政策機能과 構造刷 新의 優先順位
III. 主要部門別 國家競爭力 弱化 要因과 問題解決의 優先順位	

〈요약〉

이 연구는 정부의 政策機能과 構造刷新의 優先順位를 二元比較方法에 의한
分析的 階層化過程法을 사용하여 設定하고 있다.

이를 위해서 세계화와 개방화의 의미와 본질을 고찰하고, 政策企劃의 論理
에 의하여 國家競爭力 강화를 위한 政策企劃論理를 형성하고, 이 논리에 따라
한국정책학회가 주최한 “국가경쟁력 강화를 위한 국민대 토론회”에서 개
진된 각 분야 전문가들의 의견과 토론 내용들을 분석하였다. 이 분석의 목
적은 국가경쟁력의 제 1 차적인 결정요인을 식별하고 아울러 이를 결정 요인
들에 대한 저해요인들을 식별하는 것이었다.

국가경쟁력에 대한 제 1 차적 결정 요인과 저해요인들을 식별한 것을 토대로
국가경쟁력 강화를 위하여 다양한 행동주체들과 정부의 정책기능들을 식
별하고 설정한 다음 한국정책학회 회원 100명을 대상으로 二元比較方法에 의
한 설문조사를 실시함으로써 국가경쟁력의 제 1 차적 결정요인, 저해요인의 상
대적인 중요도와 정부정책기능의 우선순위를 식별함으로써 정부구조개선의
우선순위를 제시하였다.

I. 序言

세계화 시대를 맞이하여 정부의 기능을 무엇으로 設定하고 構造를 어떻게 改
編하느냐야 하느냐 하는 것이 정부당국의 최대의 과제인 동시에 온 국민들의 관
심사기기도 하다. 왜냐하면 政府의 機能과 構造를 어떻게 설정하고 개편하는냐

* 서울대학교 행정대학원 교수

하는데 따라 국민과 정부간의 상호작용의 패턴, 정부가 국민들에게 제공하는 각종 서비스의 내용과 성격, 우리나라가 세계무대에서 차지하는 위치와 역할 등○ 모두 달라질 수 있기 때문이다.

그러면 세계화 시대를 맞이하여 政府의 機能을 무엇으로 設定하고 構造를 어떻게 改編해 나가야 하겠는가? 여기에 대하여 대답하기 위해서는 몇 가지 작업이 수행되어야 한다. 즉, 첫째, 世界化의 意味는 무엇이며 그러한 의미의 세계화 시대에 적응하면서 살아남기 위해서는 하나의 生活共同體로서의 우리 국가 사회가 갖추어야 할 기본적인 요건은 무엇인가 하는 것을 밝혀야 한다. 둘째, 하나의 生活共同體로서의 우리 국가사회가 갖추어야 할 기본적인 요건들을 갖추는데 있어서 국가사회를 구성하고 있는 각 행위주체들(actors)이 수행하는 역할들이 상대적으로 얼마나 더 중요하며, 하나의 행위주체로서의 정부가 수행하여 할 기능들은 무엇이고, 이들 기능들의 상대적인 중요성은 어떠한가를 밝혀야 한다. 셋째, 정부가 수행하여야 할 기능들의 상대적인 중요성이 밝혀지고 나면 그 정이 요구되는 구조를 식별해 내야 한다. 이는 정부가 수행하여야 할 것으로 기대되는 기능의 우선순위와 현재 정부가 수행하고 있는 기능들의 우선순위들을 비교함으로써 식별가능하게 될 것이다. 이러한 작업을 수행하는 데에는 여러가지 서로 다른 접근방법들이 사용될 수 있을 것이다. 미래사회발전에 대한 논리를 개발하고 이의 달성을 위하여 요구되는 정부의 기능과 구조를 연역적으로 식별해 내는 접근방법도 있을 수 있고 전문가 집단들의 논의를 통한 컨센서스빌딩(consensus building) 과정을 통하여 세계화의 의미를 규명하고 요구되는 정부의 기능과 구조를 식별해 내는 접근방법도 있을 수 있다.

이 연구에서는 후자의 접근방법을택하고 있다. 한국정책학회에서는 1993년 12월에 ‘세계화, 개방화의 본질과 대응전략’이라는 세미나를 개최하였고, 1994년 2월에는 ‘국가경쟁력 강화를 위한 국민대토론회’를 개최하였다. 이들 전문가들의 세미나와 토론회에서는 세계화의 의미와 본질, 세계화 과정에서 우리나라가 당면하고 있는 해결해야 할 문제점들과 정부가 수행해야 할 정책적 과제들에 대하여 집중적인 논의를 하였는데 본 연구는 이들 세미나에서 논의되고 토론된 결과들을 기초로 하여 연구를 출발하였다.

世界化 時代의 政府의 政策機能과 構造라는 주제는 매우 광범위하고 포괄적인 주제이기 때문에 하나의 연구에서 이것을 모두 다루기에는 시간적으로나 능력면에서 매우 어렵다고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 世界化 時代의 政府의 機能과 構造라는 연구주제 가운데 (1) 정부의 기능은 주로 정부가 수행하여

야 할 정책기능에 범위를 한정하여 초점을 맞추고 (2) 정부의 구조개편에 대해서는 정부가 수행하여야 할 것으로 식별된 정책기능의 우선순위에 따라 개편되어야 할 정부구조의 방향설정에 논의를 국한하고자 한다.

Ⅱ. 世界化時代의 核心課題와 政策的 對應의 論理

1. 世界化時代의 核心課題

세계화 시대의 핵심과제가 무엇이냐 하는데 따라 요구되는 政府의 機能과 構造은 달라질 수 있다. 그런데 세계화시대의 핵심과제가 무엇이냐 하는 것도 세계화를 무엇으로 보느냐 하는데 따라 달라질 수 있기 때문에 세계화에 대한 성격구분이 먼저 이루어져야 한다.

世界화와 관련하여 혼용되고 있는 용어들은 國際化와 開放化이다. 이들 가운데 國際化란 국제적으로 용인될 수 있는 규범, 관행, 행태를 따르는 태도를 말하고, 자기 고유의 질서를 준수함과 동시에 새로운 국제질서를 따르는 것을 의미하는 것으로 받아들여지고 있다(한국정책학회 1993). 이에 비해서 開放化란 금지했던 것을 풀어주는 것으로서 국경의 개념이 넓어지고 사람, 정보, 자원의 이동이 자유로워지는 상태를 의미한다. 한편 世界化(globalization)란 전인류가 공동으로 대처하는 것을 말하는데 이에는 상태계 보존, 빙ゴ탈피 등의 문제들도 포함된다.

國際化, 開放化, 世界化는 이와 같이 그 의미가 약간씩 다른 개념이나 일반 사회에서는 그 의미를 포괄하여 사용하는 경향을 보이고 있다. 그러므로 이 글에서는 세계화를 국제화, 개방화 등 다른 용어들이 내포하는 의미까지도 포괄하는 개념으로 사용하고자 한다.

世界化, 開放化는 지구상의 모든 개인이나 조직, 기업과 산업에 대하여 협력과 경쟁을 불가피하게 하고 있다. 협력을 통하여 공동의 문제를 해결할 수 있는 여지가 많아지고 서로 나누어 가질 수 있는 편익이나 파이를 더 크게 할 수 있다. 그러나 한편으로는 더 많은 사람, 조직, 기업들이 국경이 희미해진 무대에서 활동하기 때문에 경쟁이 한층 더 치열해 질 수 밖에 없다.

世界化, 開放化時代에는 사람, 조직, 기업 및 산업의 활동무대가 세계시장이 되는 것이 사실이지만 그렇다고 자동적으로 그 활동영역이 넓어지는 것은 아니구. 경쟁력이 있는 사람, 조직, 기업 및 산업에게는 시장과 활동무대가 넓어지겠지만 반대로 경쟁력이 없는 개인, 조직, 기업 및 산업의 활동무대는 오

하여 더 좁아지거나 소멸될 수 밖에 없다.

世界化를 국가간의 경계가 없어지고 사람을 제외한 정보와 자원의 흐름이 자유로워지는 세계 단일 공동체 형성 과정으로 파악한다면, 세계화가 진행되는 과정에서 국민국가(nation state)는 과연 소멸될 것인가 하는 것이 관심의 대상으로 떠오르고 있다. 이같은 논의의 근거에는 세계화를 국가간의 제로섬(zero-sum)적이고 무한경쟁으로 파악하는 국가주의나 자유방임적인 코스모폴리타니즘(cosmopolitanism) 중에서 어느 하나를 선택해야만 한다는 생각이 암암리에 깔려있다(Drucker 1993, 214-235; Reich 1991, 301-315).

세계화는 과연 이들 두가지 입장 가운데 반드시 어느 하나의 입장을 선택해야만 하는 것인가? 여기에 대한 대답은 그렇지 않다고 하는 것이다. 세계화가 진행되는 과정에서 위의 두가지 대안들보다 더 우월한 대안이 있을 수 있다. 그 경우 한 나라가 얻은 만큼 다른 나라가 빼어야 하는 제로섬적 사고나 일종의 세계 시민의식에 기초한 자유방임적 사고가 아니라, 각 국가들이 생산적이고 충만한 생활을 위하여 자국민들의 종체적인 능력을 향상시키면서, 또 한편으로는 자신의 향상이 타국의 희생을 결과하지 않도록 국가간 공동노력을 해야 한다는 사고이다. 이러한 적극적인 사고를 통행서만 우리는 세계화 과정에서 다른 나라들과 협력을 통한 공존의 토대를 닦으면서 국민들의 삶의 질을 크게 높여갈 수 있는 것이다. 세계화 과정에서 다른 나라들과 마찬가지로 우리 나라도 국민들로 종체적인 능력, 즉 국가경쟁력을 여하히 향상시켜 세계가 나누어 가질 파이를 크게 하면서 우리의 뜻도 크게 할 수 있느냐 하는 것이 과제이다.

그렇기 때문에 세계화 시대에 있어서 우리 사회의 가장 핵심적인 과제는 사회를 구성하고 있는 각 행동주체들의 경쟁력을 향상시키는 일이라고 할 수 있을 것이다.

2. 競争力 있는 社會와 政策企劃

최근 한국정책학회를 비롯하여 각종의 학술발표대회와 정책토론회, 그리고 언론 등에서는 국가 경쟁력을 강화하기 위해서는 ‘사회를 이렇게 바꾸어 나가야 한다’, ‘국민의식과 행동을 이렇게 바꾸어야 한다’ 또는 ‘정부는 이라이러한 기책을 꼭 나가야 한다’는 등 여려가지 다양한 의견과 아이디어들이 개진되고 논의되었다(한국정책학회 1994). 국가경쟁력을 강화시킬 수 있는 방안으로 제시된 의견이나 아이디어들 가운데에는 개인이나 민간기업, 학교나 연구소, 시민단체나 경제단체 등이 주도적으로 개선해 나가야 할 내용들도 있었으나 정부

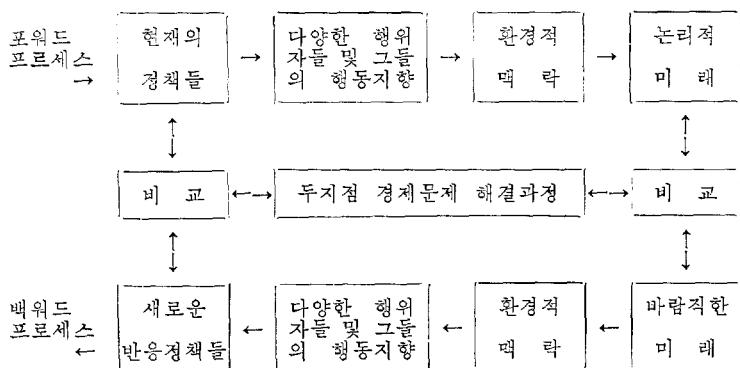
의 정책을 통하여 해결해 나가야 할 내용들이 주류를 이루었다.

전부가 시행하는 정책은 어떠한 사회를 어떻게 만들겠다고 하는 것을 결정하는 것이다. 국가경쟁력 강화를 위한 정책 또한 우리 사회를 경쟁력 있는 사회로 만들고자 하는 것이기 때문에 여타의 정책들과 마찬가지로 정책기획의 과정을 거쳐서 만들어진다. 그러므로 국가경쟁력 강화를 위한 각종의 정책토론회와 언론 등에서 개진된 의견과 아이디어들도 정책기획과정의 틀속에 집어 넣음으로써 이해하기 쉽게 정리할 수 있고 효과적으로 정착화할 수 있는 것이다.

일반적으로 政策企劃은 퍼워드프로세스(forward process)라는 과정과 백워드프로세스(backward process)라는 과정을 반복함으로써 작성된다(Saaty 1991). 政策企劃은 먼저 한 셋트의 정책을 식별하는 것으로부터 시작된다. 여기서 한 셋트의 정책이란 일련의 정책군, 정책의 집합을 말한다.

정책企劃에 포함될 한 셋트의 정책 아이디어들의 식별은 현존의 정책으로부터 논리적 미래를 추론하는 퍼워드프로세스와, 바람직한 미래로부터 반응정책, 즉 시로운 정책의 셋트를 추론하는 백워드프로세스의 반복과정으로 이루어진다.

<그림 1>에서 나타내고 있는 바와 같이 현재의 정책들은 관련된 다양한 행위자들 및 그들의 행동지향에 영향을 미치게 된다. 관련 행위자들 가운데에는 개인들 뿐만 아니라 조직이나 집단들도 포함되어 있다. 그렇기 때문에 자연히 개인의 행동지향과 조직의 행동방침이 모두 정부정책에 의하여 영향을 받게 된다. 그들 개인이나 집단의 목적지향적인 행동이나 정책의 효율성은 맥락 또는 전후 환경(contextual environment)에 의하여 영향을 받게되고 그 결과로서 일정한 미래 시점에서의 사회, 즉 논리적 미래가 추론될 수 있다. 이러한 논리적 미래의 추론과정이 퍼워드프로세스이다. 현재의 정책들로부터 논리적 미래를 연결



<그림 1> 정책기획의 과정

하는 화살표들은 일종의 영향관계를 나타내는 것이다. 한편 정책집행의 결과로서 나타나게 될 바람직한 미래사회를 만들기 위해서는 바람직한 정책산출물들을 극대화하고 바람직하지 않은 정책산출물들을 극소화하여야 하는데, 그러기 위해서는 행위자들의 행동지향을 바꾸고 그들의 행동에 영향을 미치는 전후 환경적 맥락도 바꾸어야 한다.

바람직한 미래사회를 만들기 위해서는 다양한 행위자들의 행동지향과 그들이 활동하는 환경적 맥락을 바꾸어 나가야 하는데 그렇게 하기 위해서는 이들에 영향을 미치는 핵심적인 정책의 내용들을 수정·보완하거나 새로운 정책을 도입할 필요가 있는데 이것이 바로 새로운 반응정책이다. 바람직한 미래사회가 경쟁력 있는 사회라고 한다면 새로운 반응정책들은 바로 국가경쟁력을 강화하기 위한 정책의 셋트라고 할 수 있다. 새로운 반응정책들을 기획하는 과정은 먼저 바람직한 미래사회를 실현할 수 있는 몇개의 정책산출물을 상정하고 이러한 정책산출물을 가져올 수 있는 다수의 정책옵션들을 하나하나 검토한 다음, 여기서 제기된 문제를 해결하거나 더 큰 상승효과(synergy effect)를 가져올 수 있도록 우선순위를 정하여 하나의 정책세트로서 통합하는 절차에 따르는 것이다.

III. 主要部門別 國家競爭力 弱化要因과 問題解決의 優先順位

I. 主要部門들의 國家競爭力 弱化要因들과 요구되는 反應政策들

우리나라 사회를 몇개의 부문으로 나누어 國家競爭力を 약화시키는 요인과 문제점들 및 문제해결을 위한 反應政策들을 식별하느냐 하는 것은 연구의 범위 설정과 관련된 문제이다. 이 연구에서는 자료의 이용가능성과 시간제약 등을 고려하여 경제·과학기술부분, 사회·교육부분 및 정치·행정부분 등 크게 여섯부문만을 분석의 대상으로 설정하였다.

(1) 經濟·科學技術部門

현재의 경제정책이 그대로 지속되고, 경제적 행위자들의 현재와 같은 행동지향이 계속된다면, 그리고 현재와 같은 환경적 맥락이 지속된다면, 우리 경제의 생산성은 더욱 저하되고 국가경쟁력은 더욱 상실될 것이 우려된다.

국가경쟁력과 관련 정책토론회에서 논의된 내용들 가운데 經濟·科學技術部門의 주요 문제점들은 〈附表 1〉과 같으며 그 요지는 다음과 같다. 즉, 과거 정부의 정책들은 양적 팽창에 초점을 맞추어왔고, 규제와 통제, 지원과 특혜로

경쟁력을 이끌어온 결과 지난 70년대와 80년대에는 양적인 성장을 이룩할 수 있었으나 이제는 국가발전의 제약요인이 되고 있다. 정부는 아직도 정부주도의 공기발전이라는 과거 성공사례에서 벗어나지 못하고 권위주의적이고 관료적인 사고를 버리지 못하고 있다. 기업들도 양적 팽창에 집착하고 있고 특혜와 독점에 의하여 성장하였던 과거 성장시절의 환상에서 빠져 나오지 못하여 경쟁을 회피하려 하고 있다. 경영은 가족중심의 경실인사로 인하여 전문경영인에 의한 경영체제를 갖추지 못함으로써 경영의 효율성을 저하시키고 있고, 노동자들은 80년대와 같은 높은 임금인상을 위하여 집단행동도 서슴치 않는 등 각기 자기 풋팅기기에 열중하고 있다. 뿐만 아니라 소비자들 역시 과소비와 의제선행태가 수그려들지 않고 있다.

지난 80년대 우리나라는 3차 현상으로 급속한 경제성장과 높은 무역흑자를 기록하기도 하였으나 사회간접자본 투자가 빈약하여 물류비용이 과도하게 증가하고 있는 가운데 EEA, NAFTA의 출범과 같은 지역주의 및 그린라운드(GR)로 대변되는 환경기준의 강화로 인하여 해외무역의 여건은 갈수록 악화되고 있다(附表 1 참조).

따라서 경제의 경쟁력을 강화하기 위해서는 기업이 양적 위주의 성장에서 질적 위주의 성장으로 전환하고, 경쟁과 모험을 적극적으로 취하는 자세로 경영전략을 바꾸어 나가야 하며, 노동집약적 생산방식으로부터 지식기술집약적 생산방식으로 과감히 전환하고, 연구개발투자를 확대해 나가야 한다. 노동자들은 공동체 이익을 중시하는 자세로 임함으로써 산업평화와 안정을 이룩할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 사회간접자본의 투자를 배가하여 자원과 생산품의 유통을 우활히 함으로써 생산원가를 낮추지 않으면 안될 것이다. 경제의 경쟁력을 높이는데 무엇보다도 절실히 요청되는 요소는 대기업, 중소기업 할 것 없이 기업을 경영하는 경영자들의 창조적 기업가정신이다. 경영자들이 창조적 기업가정신으로 충만해 있을 때 이것이 경쟁과 모험을 유발하는 원동력이 되어 새로운 산업의 개척도 활발해지고 연구개발투자도 활기를 띠게 될 것이다(附表 2 참조).

科學技術開發시스템의 기술혁신능력은 국가경쟁력의 핵심적인 요소이다 (Rosenberg 1993, 3-20). 그러나 우리나라 과학기술 시스템의 기술혁신능력과 생산률은 국가경쟁력 향상에 크게 기여하지 못할 것으로 전망되고 있다. 기업들은 과거 손쉬운 기술이전과 모방의 습성을 쉽게 버리지 못하고 있으며 대학의 연구능력은 낙후되어 있고 정부출연연구소들의 연구원들은 사기가 저하되어

있다. 과학기술시스템의 가장 근본적인 문제점은 과학기술 연구개발투자가 적고 연구개발시설과 장비가 낙후되어 있을 뿐만 아니라 산·학·연 협동연구시스템이 잘 가동되지 못하고 있다는 것이다. 정부의 과학기술정책은 부처이기주의로 과학기술 개발목표와 우선순위가 뚜렷하지 못하고 통합조정이 잘 이루어지지 못하고 있다(附表 1 참조).

따라서 과학기술개발 시스템의 연구개발능력을 제고시키고 생산성을 향상시키기 위해서는 기업의 수요지향적 기술개발과 산·학·연 협동연구가 시급히 활성화되어야 한다. 정부는 민간부문과 정부부문간의 역할분담과 전문화체제를 갖추고, 연구기관들의 자율성을 증진시키며, 산·학·연 협동연구가 활발히 수행될 수 있도록 정책적으로 뒷받침하여야 한다. 또한 과도한 부처이기주의 풍토를 불식하고 정책목표설정과 우선순위설정 과정에서부터 통합과 조정이 이루어질 수 있도록 체제를 정비하여야 한다(附表 2 참조).

(2) 社會・教育部門

현재와 같은 상태로 세계화, 개방화가 추진된다면 국가사회 공동체의 해체가 가속화되고 민족문화 정체성이 상실되어 갈 것으로 전망되고 있다. 이는 사회를 형성하는 개인이나 집단이 공동체 이익보다는 개별적인 이익을 중요시하는 성향이 너무 강하기 때문이다. 언론은 한전주의 행태가 만연되어 있고 행정체제의 지원을 받는 시민단체들이 여전히 시민운동의 상당 부분을 차지함으로써 시민단체들간의 갈등을 증폭시키고 있다. 시민들은 시민의식이 부족하고 부정직성이 지배하고 있는데 이것이 한국병의 근원이 되고 있다. 정부는 여전히 위로부처의 동원체제를 유지하기 위하여 노력하고 있고 시민단체에 대한 다양한 규제나 시민에 대한 통제 행태로부터 벗어나지 못하고 있다. 이 결과로 국가공동체의 해체가 가속화되고 민족문화는 정체성을 상실해 갈 것으로 전망되고 있다(附表 3 참조).

따라서 민족공동체를 형성하고 민족문화의 정체성을 확립하는 것이 사회부문에 옮어서 가장 중요한 과제이다. 세계화 사회에 있어서 민족공동체의 형성은 단순히 애국심만 강조하는 것만으로 이룩될 수 없고 시민정신이 뒷받침되어야 한다. 이때 시민정신이란 시민 개개인이 자신의 국가를 위하여 공헌하려는 의지이다(Drucker 1993). 지역사회나 공동체는 혈연이나 친소관계에 의하여 형성되는 것이 아니라 참여와 애정에 토대를 두어야 한다. 때문에 정부는 시민이나 시민단체들을 통제나 규제의 대상이 아니라 참여에 의하여 지역공동체를 이루는 대상으로서 자율적으로 활동할 수 있도록 뒷받침하여야 한다. 또한 통신위

성.의 발전으로 전세계 어느 곳이나 방송을 보낼 수 있고, 멀티미디어의 발전으로 정보는 진정으로 범 국제적인 것이 될 것이기 때문에 이제 정부가 정보를 통제한다는 것은 시대착오적인 발상이다. 따라서 정부는 정직성과 공정성이 지배하는 규칙을 만들고 실천해 나가는 역할과 갈등조정자로서의 역할, 그리고 정.교속도로의 건설 등 정보화사회의 기반을 조성하는 역할을 수행해 나가야 할 것이다.

교육은 창의력을 개발하고 자율적으로 학습할 수 있는 능력을 개발하고 부여함으로써 지식기술사회에서 국가경쟁력 배양에 가장 핵심적인 기능을 수행할 수 있다. 그러나 현재와 같은 정책으로는 이러한 기능을 제대로 수행하기 어려운 것으로 전망되고 있다. 대학은 교육보다는 교세 확장과 교육투자의 축소에 열중하고 있으며, 초등교육과 중등교육은 창의력의 개발을 위한 교육보다는 지식의 주입을 위한 교육에 치중하고 있다. 학교 시설은 낙후되어 있고 대학들은 학교 간의 경쟁을 두려워하여 여러 가지 구실을 붙여 大學評價制를 미루고 있다. 학교 모들 사이에는 자기 자식 우선주의가 팽배하여 사교육비가 공교육비를 훨씬 뛰어서고 있다. 그러나 정부의 정책은 이러한 교육의 파행을 올바른 방향으로 주도하지 못하고 오히려 통제에 급급하고 있고, 무경쟁을 지원하는 경향까지도 보이고 있다. 선진국에서는 학교간의 경쟁이 기업간의 경쟁보다 훨씬 더 치열하다(Drucker, 1993). 정부는 언제까지나 과보호와 지시 일변도의 통제정책을 지속할 것이 아니라 하루 빨리 학교간의 경쟁 풍토를 정착시켜 나감으로써 교육의 질적수준을 제고하여야 할 것이다.

교육의 질적수준을 높이고 창의력을 개발하여 지식기술사회를 주도해 나갈 인력을 양성해 내기 위해서는 단순히 지식의 주입을 위주로 하는 교육보다는 창의력을 개발하고 공정하게 경쟁하는 방법을 배우며, 지식기술사회에서는 지식의 질과 아울러 과정지식도 똑같이 필요하다는 점을 인식하고 스스로 배우는 방법을 터득할 수 있는 교육을 꿔 나가는 방향으로 교육정책을 바꾸어 나가야 한다. 뿐만 아니라 지식기술사회에서는 새로운 지식이 쏟아져 나오는 속도가 매우 빠르므로 학교에서 뿐만 아니라 사회에서도 꾸준히 배울 수 있도록 사람을 활용하는 모든 조직에서 재교육을 시키도록 하여야 한다. 무엇보다도 시급한 것은 낙후된 교육시설을 확충할 수 있도록 교육투자를 크게 증가시켜 나가야 한다는 것이다(附表 4 참조).

(3) 政治・行政部門

우리 사회를 경쟁력이 높은 경제체제로 전환시키고 생산성이 높은 과학기술

체제로 전환시키며 민족공동체를 형성하기 위해서는 행정과 정치의 국민통합, 갈등관리, 정책조정능력이 전제되어야 한다. 그러나 현재 상태가 계속된다면 미래에 정치·행정체제가 이러한 능력을 갖추기는 어렵다는 의견이 제시되고 있다. 이는 행정관료들의 권위주의적이고 관료적인 사고, 관우월의식, 행정영역의 확대, 정보관리 마인드의 부재, 정치인들의 낮은 책임의식과 정책개발능력, 그리고 감시와 견제기능이 미약한 현재의 상태가 여전히 계속될 것이라고 보기 때문이다. 더욱이 기능이 소멸된 행정기구들의 존속, 타성적인 정책집행과 복잡한 행정절차, 시민참여 기회의 제한, 국회와 정당의 자율성의 부족과 같이 정치·행정을 둘러싼 환경적 맥락이 아직도 구태를 벗어나지 못하고 있는 것이 중요한 제약요인으로 작용하고 있다. 따라서 빠른 시일내에 행정체제의 정치개발·통합·관리능력을 높이고, 정치체제의 국민통합·갈등관리·정책형성능력을 획기적으로 제고시키는 것이 급선무이다(附表 5 참조).

나는 갈등관리와 국민통합능력을 보유하고 효율적인 정책통합관리능력을 가진 정치·행정시스템을 만들기 위해서는 개선되어야 할 문제점들이 너무나도 많다. 행정관료들의 사고가 고객지향적인 사고, 경영가적 사고로 먼저 바뀌어야 한다. 행정업무의 민영화가 크게 확대되어야 하며, 정보관리 마인드가 착근되어야 한다. 권력기관의 관여 형태가 지양되어야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 정치인들의 높은 책임의식, 공익우선의 사고, 정책개발노력이다. 국회와 정당의 자율성이 높아지고 합리성에 바탕을 둔 활동과 업적에 의하여 국민의 심판을 받는 풍토가 조성되어야 한다. 이러한 정치·행정의 개혁은 하루아침에 이루어지는 것이 아니기 때문에 정치인과 행정가, 그리고 국민 모두가 목표의식을 가지고 구준히 노력해 나가야 할 것이다(附表 6 참조).

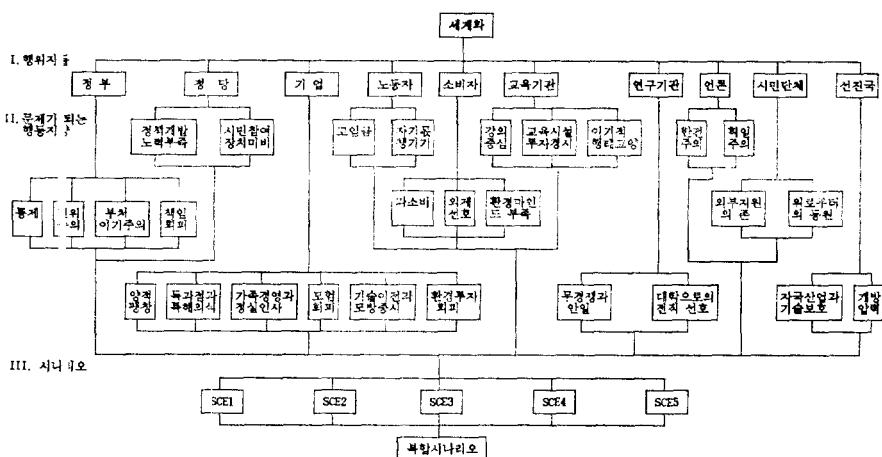
2. 미래사회의 복합시나리오와 요구되는 정부의 정책능력

세계화 시대에 있어서 예상되는 우리 나라사회의 논리적 미래상은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 다양한 행위자들과 그들의 행동지향 및 환경적 맥락에 의하여 결정되게 된다. 이러한 논리에 의하여 한국정책학회의 정책토론회와 언론 등에 발표되고 논의되었던 우리나라 사회의 미래를 형성하는데 영향을 미치리라고 생각되는 주요 행위자들(actors)과 그들의 행동지향 및 환경적 맥락에 대해서는 앞에서 논의한 바와 같다. 이러한 논의과정에서 몇몇 행위자들의 역할과 관련된 행동지향들은 서로 다른 맥락에서 여러차례에 걸쳐 언급되기도 하였다. 이는 이들 행위자들과 그들의 행동지향이 우리나라의 미래사회를 결정하는

예 그만큼 중요함을 의미한다.

우리나라 사회의 미래를 형성하는데 영향을 미칠 것으로 지적된 행위자들은 다양하였으나 그 중에서 특히 영향력이 큰 행위자들은 정부, 정당, 기업, 노동자, 소비자, 교육기관, 연구기관, 언론, 시민단체, 선진국 등으로 그 범위를 좁힐 수 있을 것이다. 그리고 이들 주요 행위자들과 이들의 주요 행동지향, 특히 세계화 시대에 우리나라 사회의 국가경쟁력 향상에 저해요인이 되거나 약화요인으로 작용할 주요 행동지향, 그리고 이러한 행동지향에 따라 가능한 몇 가지 미래사회의 시나리오를 그림으로 나타내면 <그림 2>와 같다. 각 행위자들의 문제가 되는 행동지향들에 대해서는 이미 앞에서 언급한 바와 같으며, 여기에서는 이를 가운데에서도 특히 중요하다고 생각되는 행동지향들만을 그림에 포함시켰다.

정부의 행동지향 가운데 문제가 되는 행동지향으로는 여러가지가 지적되었으나 특히 통제와 규제지향성향, 권위주의, 부처이기주의, 책임회피성향 등이 중요한 행동지향으로 생각해 볼 수 있을 것이며, 정당의 경우에는 경제개발노력 부족, 시민참여장치미비 등을 특히 중요한 문제들로 지적할 수 있을 것이다. 기업의 경우에는 양적팽창지향, 독과점과 특혜의식, 가족경영과 정실인사, 모험 회피, 기술이전과 모방중시, 환경투자회피 등이 문제가 되는 중요한 행동지향



註 : SCE1 : 기술나후로 이한 경쟁력 상실과 선진국에의 경제적 예속

SCE2 : 과학기술 연구개발 시스템의 연구개발능력과 생산성 저하

SCE3 : 창의력 상실과 자율적 학습능력 저하로 인한 정체된 사회

SCE4 : 민족문화의 정체성 상실

SCE5 : 국민통합·갈등관리 능력의 상실과 국가공동체 해체의 가속화

<그림 2> 세계화에 따라 예상되는 논리적 미래 : 퍼워드 프로세스(forward process)

으로 지적할 수 있다. 여타 주요 행위자들의 문제가 되는 행동지향들도 <그림 2>이 포함시켰으며, 그들이 미래사회의 예상되는 시나리오의 가능성과 어떻게 관련되어 있는가를 표시하였다.

우리의 미래는 주로 국가경쟁력이 약화된 상태를 나타내는 가상적인 다섯 가지 시나리오로서 상정해 볼 수 있다. 이들 가능한 시나리오들은 이미 앞의 논리적 미래에 대한 분석에서 추출된 것들이다. 첫번째 시나리오는 기술낙후로 인한 경쟁력 상실과 선진국에의 경제적 예속이다. 둘째 시나리오는 과학기술 연구개발시스템의 연구개발능력과 생산성저하, 셋째는 창의력상실과 자율적 학습 능력 저하로 인한 정체된 사회이며, 넷째는 민족문화의 정체성이 상실된 사회이다. 그리고 다섯째는 국민통합, 갈등관리능력의 상실과 국가공동체의 해체가 가속화된 사회로 상정해 볼 수 있다.

세계화시대의 우리나라 사회는 이를 가상적인 시나리오들 가운데 어느 하나가 선택되는 사회가 아니라 이들이 복합된 복합적 시나리오(composite scenario)로 확성된 사회일 것이며, 각 시나리오들의 상대적인 비중이 얼마나 되느냐 하는데 따라 그 사회의 성격과 문제점들도 달라지게 될 것이고, 이에 따라 문제점을 해결하기 위하여 내려야 할 처방도 달라져야 할 것이다.

국가경쟁력 향상을 위하여 수행하여야 할 각 행위자들이 역할과 그들의 행동지향에 대한 纏正(correction) 需要是 <그림 1>에 나타난 백워드프로세스(bacward process)에 의하여 평가될 수 있다. 이러한 일반론을 구체화한 것이 <그림 3>의 바람직한 미래와 정부의 정책적 기능이다.

국가경쟁력을 결정하는 중요한 요소들은 다양하나 앞에서의 분석에 나타난 가장 중요한 제 1차적 요소들은 공사조직의 경영여건, 과학기술연구개발, 질적으로 우수한 인력의 보유, 문화적 정체성, 정치·사회적 안정 등 5가지 요소인 것으로 나타났다.

한국 제 1차적 요소의 개선 내지는 향상에 장애요인으로 작용하는 주요 문제점들을 앞에서의 분석에 의하여 혁신마인드의 부족, 사회간접자본축적의 저위, 과학문화적 국민의식의 부족, 산학협동연구의 부족, 시민의식의 부족과 부정적 성, 디지털문화발전 활동의 부족, 공교육투자의 저위, 개인이나 집단이기주의 등으로 나타났다. 물론 이러한 문제점들이 모든 제 1차적 요소의 개선이나 향상에 영향을 미치는 것은 아닐 것이며, 또한 그 영향의 정도도 달라질 것이다.

이 연구의 주된 관심의 대상은 국가경쟁력을 향상시키는데 제 1차적 요소들 가운데 어떤 요소가 상대적으로 더 중요하며, 또 이들 제 1차적 요소를 개선시

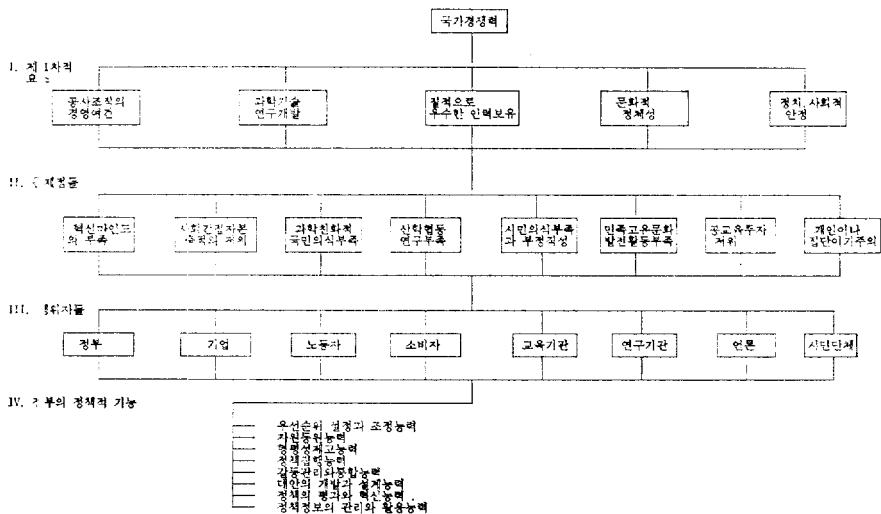


그림 3> 바람직한 미래와 정부의 정책 능력 : 백워드 프로세스(Backward Process)

키거나 향상시키는데 어떤 요인들이 더 중요한 장애요인으로 작용하느냐 하는 것들·식별하는 것이다.

그리고 이들 장애가 되는 문제점들의 상대적인 중요성을 감안할 때 이 문제점을 해결함으로써 국가경쟁력을 향상시키는데 있어서 정부, 기업, 노동자, 소비자, 교육기관, 연구기관, 언론, 시민단체들 가운데 상대적으로 어떤 행위자들로 역할이 더 중요한가 하는 것을 분석해 내는 것은 각 행위주체들이 자기들의 역할의 중요성을 이해하고 나아가서 그들의 역할을 정립하는데 필수적인 과제가 될 것이다.

○ 연구는 정부의 정책적 기능들 가운데 어떤 정책기능들이 상대적으로 국가경쟁력 향상에 장애가 되는 문제점들을 해결하는데 더 중요한가 하는것을 분석해내는 것이기 때문에 앞에서의 분석결과를 기초로 8가지의 정책기능수행과 관련된 정책능력들을 추출하였다. 이들 8가지 정책능력들은 우선순위설정과 조정 능력, 자원동원능력, 협평성제고 능력, 정책집행능력, 갈등관리와 통합능력, 대안의 개발과 설계능력, 정책의 평가와 혁신능력, 정책정보의 관리와 활용 능력 등이다.

여기서 우선순위설정과 조정 능력은 정부에 대한 수많은 갈등하는 수요들 (demands) 가운데 우선순위를 설정하고 유지하며 정부가 그들에 의하여 압도되거나 명예가 실추되지 않도록 할 수 있는 능력으로 이는 우선순위설정과 조정 기능을 수행할 수 있는 능력이다. 자원동원 능력은 정부가 활동하는데 필요로

하는 자원을 동원하며 또한 가장 효과적인 곳에 초점을 맞추어 자원을 활용할 수 있는 능력으로 이는 세입과 세출기능을 수행하는 능력이다. 한편 형평성제고 능력은 힘있는 사회집단이나 개인들에게 손실을 부과할 수 있고, 조직화가 잘되 조직의 집중된 이익의 대변뿐 아니라 분산되고 조직화가 잘 안된 이익을 대변 할 수 있는 능력이다. 정책집행능력은 일단 정부정책으로 결정되고 나면 그 정체에 대한 효과적인 집행을 확보할 수 있고 정체의 안정성을 확보함으로써 정체이 그 효과를 낼 수 있는 시간을 확보할 수 있는 능력으로 정책집행기능을 효율적으로 수행할 수 있는 능력이다. 갈등관리와 통합능력은 한 사회가 전치적인 응집력을 가질 수 있도록 서로 갈등하는 목표들을 조정할 수 있고, 사회내 분쟁이 급격한 사회혼란으로 확대되지 않도록 정치적 분쟁을 관리할 수 있는 능력으로 국민통합과 사회안정기능을 수행할 수 있는 능력이다. 대안개발과 설계능력은 문제를 분석하고 해결대안을 탐색하고 분석하며 설계하는 등 정부의 정책분석기능을 수행할 수 있는 능력이며, 대안평가와 혁신능력은 정체의 기행과정과 집행결과를 평가하고 정체의 오류를 최소화 할 수 있도록矯正하는 정책평가기능을 수행할 수 있는 능력이다. 끝으로 정책정보의 관리와 활용능력은 정부가 수행하는 제반활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 정부내외에서 산출되는 각종 정보를 수집 보관하고, 네트워크화 하며, 표준화하고, 혁신의 기보통신기기의 활용을 국대화함으로써 전략적 정책결정과 정체의 집행을 효율적으로 수행할 수 있도록 뒷받침 할 수 있는 능력이다.

국가경쟁력 향상에 장애가 되는 문제들을 해결함으로써 국가경쟁력을 강화하기 위하여 요구되는 정부의 정책기능들의 상대적인 중요도는 이러한 기능들을 수행하기 위하여 향상시켜야 할 정부의 정책기능들의 상대적인 중요도에 의하여 결정할 수 있게 될 것이다. 그리고 정부가 국가경쟁력을 향상시키기 위하여 수행하여야 할 정책기능들의 상대적인 중요도가 식별될 때 이러한 기능들의 수행을 뒷받침 할 정부구조의 개편방향과 그들 구조간의 개편의 상대적인 중요도 또한 결정될 수 있을 것이다.

IV. 國家競爭力 결정요인으로서 政府政策能力의 상대적인 중요도

1. 調査의概要

國家競爭力 결정에 영향을 미치는 제 1 차적 요소들의 상대적인 중요도, 이들

제 1 차적인 요소들의 개선이나 향상에 장애요인으로 작용하는 문제점들의 상대적인 심각도, 이러한 문제점들을 해결하여 國家競爭力を 높이는데 기여하는 각 행위자들의 역할의 상대적인 중요도, 그리고 문제점들을 해결하여 國家競爭력을 높이는데 요구되는 정부의 정책능력들의 상대적인 중요도들을 分析的 階層化 遷程法(analytical hierarchy process: AHP)을 이용하여 분석할 수 있도록 二元比較方法에 의한 설문조사를 실시하였다.

調査對象은 한국정책학회 회원이었으며 조사기간은 6월 25일~6월 27일 사이였다. 100명의 조사자중 응답자는 41명이었으며 분석가능한 응답은 40매이었다.

조사대상자들의 연령은 20대와 30대가 15명으로 37.5%였고, 40대가 21명으로 52.5%, 그리고 50대 및 60대가 4명으로 10%였다.

직종별로는 교수가 32명으로 80%, 공무원이 3명으로 7.5%, 그리고 연구원 등 기타가 5명으로 12.5%였다.

근무기간별로는 5년이내가 13명으로 32.5%, 5년이상 10년 미만이 8명으로 20% 10년이상 15년 미만이 10명으로 25%, 15년 이상이 8명으로 20% 무응답이 1명으로 2.5% 등이었다.

2. 國家競爭力 결정의 영향요인과 政策能力의 중요도

(1) 國家競爭力 決定에 영향을 미치는 요인

國家競爭力 決定에 영향을 미치는 요인은 공사조직의 경영여건, 과학기술연구개발 능력, 질적으로 우수한 인력, 문화적 정체성, 정치·사회적 안정 등이었다.

이들 요인들의 상대적인 중요도는 질적으로 우수한 능력의 보유가 0.304, 과학기술연구개발 0.220, 정치·사회적 안정 0.215, 공사조직의 경영여건 0.157 문화적 정체성 0.104 등의 순이었다.

〈표 1〉 國家競爭力 결정에 영향을 미치는 주요 요인들

도 인	내 용
공사조직의 경영	정부, 사기업, 비영리단체 등이 효율적으로 조직관리를 수행할 수 있는 여건
과학기술 연구개발	공사부문의 연구소 및 교육기관의 연구개발능력과 생산성
질적으로 우수한 인력	지식기술사회를 리드해 갈 수 있는 자질을 갖춘 인력
문화적 정체성	고유한 문화를 유지하고 발전시킬 수 있는 능력
정치·사회적 안정	계층간·지역간 이해를 조정하고 갈등을 해소하여 국민통합을 이룬 사회

정책학자 및 정책학 관련 공무원들이 보는 세계화 시대에 있어서 우리나라의 國家競爭力 결정에 가장 중요한 제 1 차적 영향요인은 질적으로 우수한 인력의 보·유와 과학기술 연구개발능력이라는 드리커, 로센버그, 토플러 등의 주장과 맥을 같이하는 것이다. 정치·사회적 안정도 國家競爭力 향상에 중요한 요인으로서 지적되고 있는데 이는 분단국가로서의 우리나라의 특수한 여건, 특히, 최근의 북한핵문제와 관련하여 정치·사회적 안정의 중요성을 강조하는 것이라 볼 수 있다.

〈표 2〉 國家競爭力의 제 1 차적 영향요인

요인	상대적 중요도
공사조직의 경영여건	0.157
과학기술 연구개발능력	0.220
질적으로 우수한 인력 보유	0.304
문화적 경체성	0.104
정치·사회적 안정	0.215
$\lambda_{\max} = 6.029$	CI = 0.257 CR = 0.230

(2) 國家競爭力의 제 1 차적 결정요인 들에 대한 장애요인들의 상대적인 중요도
 國家競爭力의 제 1 차적 결정요인들에 대한 장애요인(문제점)들의 상대적인 중요도는 8개 요인들 가운데 공교육투자가 0.247로 가장 높았고, 그 다음이 시민의식의 부족과 정부직성 0.244, 산학협동연구의 부족 0.152, 과학기술친화적 국민의식부족 0.126 등의 순이다. 공교육투자가 가장 중요한 문제점으로 지적

〈표 3〉 國家競爭力 決定要因들에 대한 장애요인들의 상대적인 중요도

	공사조직의 경영	과학기술 연구개발	질적으로 우수한 인력	문화적 경체성	정치·사회적 안정	전체 가중치
현 신마인드의 부족	.467					.072
사회간접 자본의 부족	.202					.030
과학기술 친화적 국민의식		.262	.260			.126
산학협동연구 부족		.310	.266			.152
시민의식의 부족 & 부정직성	.234			.602	.658	.244
문화 활동 부족				.398		.039
공교육투자		.428	.427			.247
개인/집단 이기주의	.090				.342	.091
λ_{\max}	4.557	3.195	3.360	2.000	2.000	
CI	.186	.100	.184	.014	.013	
CR	.206	.172	.313	.007	.005	

된 것은 國家競爭力 強化에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 질적으로 우수한 인력·을 확보하는 것이고, 질적으로 우수한 인력을 확보하는데 가장 큰 장애요인이 우리사회의 공교육 투자부족이라고 진단한데 기인된 것이다.

이번 분석에서 발견된 사실 가운데 가장 중요한 사실의 하나는 시민의식부족과 부정직성이 공교육투자와 거의 동등한 정도로 우리사회의 國家競爭力 강화를 장애하는 요인으로 정책학자들이 인식하고 있다는 것이다. 또한 개인과 집단 이기주의의, 이들 시민의식의 부족, 부정직성 등 국민들의 정신적인 개혁없이는 질적으로 國家競爭力を 强化하기는 어렵다는 사실을 이 분석 결과는 말해주고 있다. 그리고 산학협동 연구부족과 과학기술친화적 국민의식 부족은 모두 세계화시대에 있어서 國家競爭力 決定의 중요요소인 과학기술연구개발을 어렵게 하는 장애요인이라고 지적하고 있는 것은 지식기술사회에 있어서 과학기술이 國家競爭力의 원동력이라고 하는 국민들의 공감을 확실히 해주는 진단이 될 것이다.

(3) 행위자들의 역할의 상대적인 중요도

國家競爭力 강화를 저해하는 문제점들을 해결하는데 중요한 역할을 해야 할 것으로 생각되는 행위주체들 가운데 정부의 역할이 0.316으로 가장 중요도가 높은 행위자로 지적되었으며, 다음이 언론 0.186, 기업 0.173, 교육기관 0.155 등으 순이었다. 따라서 정책학자들은 정부, 언론, 기업, 교육기관 등이 國家競爭力を 저해하는 문제점들을 해결하는데 있어서 중요한 역할을 담당해야 할 행위자들로 보고 있는 것으로 나타났다.

(4) 문제점 해결을 위한 정부의 정책능력의 상대적인 중요도

〈표 4〉 문제점의 해결에 영향을 미치는 행위자

	혁신마인드의 부족 .072	사회간접자본 .030	과학기술친화 .126	산학협동연구 .152	시민의식부족 .244	민족문화발전 .039	공교육투자 0.247	개인/집단이기주의 0.091	전체가중치
정부	.326	.754	.166	.244	.247	.316	.518	.159	.316
기업	.388	.246	.112	.384		.092	.164	.198	.173
노동자	.104								.032
소비자	.181								.014
교육기관			.268	.183	.226		.166		.155
언론			.142	.188					.052
언론			.311		.344	.352	.152	.229	.186
시민단체					.183	.240		.190	.073
λ_{\max}	4.728	2.00	6.356	4.713	4.679	4.586	4.545	6.156	
CI	.243	.017	.339	.238	.227	.195	.182	.289	
CR	.270	.010	.303	.265	.252	.217	.202	.258	

國家競爭力を 강화하는데 장애가 되고 있는 문제점들을 해결함으로써 國家競爭力を 강화하는데에는 정부의 여러가지 정책기능이 요구되고 있다. 정부가 이러한 기능들을 원활히 수행하기 위해서는 여러가지 정책능력이 요구되는데 그들 가운데 중요한 것으로 논의되었던 요인들은 우선순위 설정과 조정능력, 자원·원능력, 형평성 제고능력, 정책집행능력, 갈등관리와 통합능력, 대안개발과 설기능력, 대안평가와 혁신능력, 정책정보의 관리와 활용능력 등이다.

國家競爭력 향상에 장애요인으로 작용하는 문제점들을 해결하기 위한 정부의 정치능력을 가운데 가장 중요한 능력은 우선순위 설정과 조정능력이고(0.169), 다음은 대안개발과 설계능력(0.142)과 정책정보의 관리와 활용능력(0.142)이다. 갈등·관리와 통합능력(0.134), 자원동원능력(0.118)과 정책집행능력(0.1118)은 그 다음 중요한 능력으로 지적되었다. 따라서 國家競爭력을 저해하는 문제점을 해결함으로써 國家競爭력을 향상시키기 위해서는 정부의 優先順位 設定과 調整能力 機能, 代案開發과 設計 등을 수행하는 政策分析 機能, 정부가 수행하는 정책형성, 집행, 행정관리 등의 활동을 효율적으로 수행할 수 있도록 뒷받침하기 위하여 효율적인 행정시스템과 행정진산망을 구축하고 활용하는 기능, 갈등·하는 목표들을 조정할 수 있고, 정치적 분쟁을 관리할 수 있는 정치·사회적 통합기능 등을 우선적으로 개선·보완해 나가야 할 것이다.

V. 政府의 政策機能과 構造刷新의 優先順位

1. 構造刷新의 優先順位

政府構造에 대한 刷新의 문제는 정권이 바뀔 때마다 대두되었고, 그때마다 “行政改革委員會”다 또는 “行政刷新委員會”다 하는 등 여러가지 명칭의 政府機能과 構造의 개편작업이 진행되어왔다. 물론 행정개혁이나 구조개편의 문제가 대두될 때마다 여러가지 명분과 목적, 그리고 이를 뒷받침하는 논리들이 개발되었다. 그들 가운데 가장 빈번하게 동원된 논리가 작은 정부론이었다. 그러나 이 같은 정부론에 의한 행정개혁이나 구조개편에 있어서는 명분은 있었으되 목표가 뚜렷하지 않았다. 왜냐하면 “작은 정부”는 명분은 될 지언정 그 자체가 목표가 될 수는 없기 때문이다. 그렇기 때문에 政府組織과 構造刷新의 優先順位를 설정하기 어려웠을 것으로 보인다. 왜냐하면 優先順位의 設定은 목표가 뚜렷할 때 비로소 가능하기 때문이다.

優先順位가 없이 이루어지는 정부기구의 쇄신활동은 초점을 맞추기 어려운

활동이 될 가능성이 높을 뿐만 아니라 그 쇄신의 결과도 꼭 필요한 개혁이 이루어졌다고 보기 어렵다. 물론 정부구조의 쇄신활동이 적정한 優先順位에 따라 이루어졌느냐 하는 문제와 쇄신 그 자체가 적정하게 이루어졌느냐 하는 것은 별개의 문제라 할 수 있다. 그러나 政府構造 刷新活動도 다른 여타의 목적지향적 활동들과 마찬가지로 시간과 자원이 한정되어 있기 때문에 優先順位에 따라 초점을 맞추어 수행하지 않으면 안된다.

세계화 시대는 국경없는 무한경쟁의 시대이며 政府構造의 改革은 가장 효율적으로 國家競爭力を 향상시킬 수 있는 정부시스템을 만들 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.

이려한 논리에 따르다면 政府構造의 刷新活動은 國家競爭力 강화에 저해요인으로 작용하는 문제점들을 해결할 수 있는 정부의 정책기능들을 원활히 수행할 수 있는 정책능력을 가진 정부시스템을 만드는데 그 초점을 두어야 할 것이다.

이번 分析的 階層化 過程法을 활용한 분석결과 國家競爭力 향상을 저해하는 문제점 해결을 위해 최우선적으로 강화해 나가야 할 정부의 네가지 정책능력은 優先順位設定과 調整能力, 代案開發과 設計能力, 政策情報의 管理와 活用能力, 葛藤管理와 統合能力 등이었다. 이는 다른 말로 바꾸어 말하면 정부의 優先順位 計定과 調整機能, 政策分析機能, 情報管理와 活用機能, 국민들의 葛藤管理와 統合機能의 強化가 國家競爭力 強化를 위하여 정부가 최우선적으로 그 기능을 강화해야 할 優先順位가 높은 기능들로 식별된 것이다.

그 덕분에 정부구조의 쇄신도 당연히 이들 기능들을 강화하는데 最優先順位를 두고 수행해 나가야 할 것이다.

1. 構造刷新 活動에 있어서 주요 고려사항

政府의 政策能力을 향상시키기 위한 機能과 構造刷新의 接近方法에는 정부가 수행하는 기능을 하나하나 분석검토하고 그 존폐여부와 통폐합 또는 신설을 검토하는 접근방법과 모든 정책기능들을 수행하는데 공통적으로 적용될 수 있고 그들 모든 정책기능들의 수행능력을 동시에 향상시킬 수 있는 기능과 구조의 쇄신에 초점을 맞추는 접근방법이 있을 수 있다.

전자의 접근방법을 택하는 경우에는 국단위를 하나의 기능으로 보는 대기능 분류의 경우라 할지라도 그 기능이 367개에 이르며, 과 단위를 하나의 기능으로 보는 중기능 분류의 경우에는 무려 1,428개의 기능에 이르는데 (총무처, 1994) 이를 방대한 기능들을 하나하나 분석·검토하는 작업을 수행하여야 한다.

물론, 그려한 분석·검토작업도 필요하리라 본다. 그러나 거시적으로 모든 분야별 정책기능들을 수행하는데 공통적으로 적용될 수 있는 정책능력을 향상시킬 수 있도록 정부의 政策機能과 構造를 刷新할 수 있는 접근방법을 택하는 경우 노트에 비하여 과급효과는 더 큰 것이 되지 않을까 생각된다.

그리고 國家競爭力 향상을 위하여 우선적으로 그 정책능력을 향상시키는 것이 사람직한 것으로 나타날 정책기능들, 즉 優先順位 設定과 調整機能, 政策分析機能, 政策情報의 管理와 活用機能, 葛藤管理와 統合機能들 및 이들 기능들의 향상을 위한 쇄신활동에 있어서는 다음과 같은 사항들을 우선적으로 고려하여야 한다.

첫째, 優先順位 設定과 조정기능의 문제에 있어서는 우리나라가 대통령 중심제이면서 동시에 국무총리제도를 채택함으로써 정책조정 체계상의 이원화와 행정각부 보고체계의 중복성을 초래하고 있고, 이에 따라 정책 혼선, 기관들 상호간의 책임회피 등을 유발하고 있다는 점(이성우, 1993), 개발년대에 경제기획원이 수행하였던 것과 같은 경제사회정책의 조정기능을 민간주도의 발전방향으로 전환하고 있는 현 시점에서도 그대로 계속 수행하도록 하여야 할 것인가 하는 점^{주)}, 통일문제에 있어서 실질적인 힘을 보유하고 있지 않은 통일원의 정책 조정 기능이 제대로 수행될 수 있는가 하는 점, 그리고 과학기술정책등과 같이 여려 부처가 중복하여 그 기능을 수행하고 있는 경우 유명무실한 심의회의(○ 경우는 국가 종합과학기술정책심의회의)록 통한 명목상의 조정기능을 계속할 것이냐 하는 점과 같은 근본적인 사항들을 환경변화를 고려하면서 체계적으로 분석·검토하여야 한다.

둘째 政策分析 機能의 문제에 있어서는 현재 각 부처마다 전문적인 정책개발, 대안의 분석과 평가 기능들을 산하연구기관들이 수행토록함으로 급격히 저하되고 있는 정부조직의 정책개발, 대안의 분석과 평가기능들을 조직개편과 활용에 여하게 반영하여 향상시킬 수 있는가 하는 것을 분석·검토하여야 한다. 그리고 조직폐제를 연구조직과 같이 좀더 플랫트(flat)한 조직으로 개편하는 방안을 모색하도록 하여야 한다.

셋째, 政策情報의 管理와 活用 機能에 있어서는 공공기관간 전산정보의 공동 이용을 활성화할 수 있는 제도적 장치와 아울러 공동이용의 효율화를 위한 공동이·조정기구를 어떻게 설치·운영하고 각 부처와의 관계를 여하히 설정할 것인가 하는 점을 분석·검토하여야 한다. 또한 첨단의 정보통신기술을 조직의

주) 이 연구는 재정경제원의 통폐합 전에 이루어 졌음.

리엔지니어링에 응용하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다.

첫째, 葛藤管理와 통합·조정기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 국회와 정당의 역할의 재정립, 당정간의 관계, 지방자치의 본격화에 따른 중앙정부와 지방정부간의 기능배분, 지방자치단체간 즉 도와 시군간의 수직적 기능재배분이나 수평적 기능배분 등에 대하여 분석검토하여야 한다.

이상과 같은 政府의 機能과 構造改編에 있어서 기본적으로 고려하여야 할 몇 가지 검토과제들을 통해서 볼 때 이들 기본적인 검토과제 하나하나가 방대한 작업이라고 하는 것을 알 수 있으며, 이러한 기본적인 과제들의 검토에 있어서도 또한 검토의 優先順位 設定이 필요하다는 것을 알 수 있다.

참 고 문 헌

- 장우규, “국민의식전환과 사회개혁의 방향”, 노화준, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 147-160.
- 강민, “김영삼 ‘경쟁국가’의 정치논리”, 세계화와 국가경쟁력 노화준, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 175-192.
- 김시원, “국제경쟁질서의 변화와 한국경제의 과제”, 노화준, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 47-58.
- 김수일, “세계화시대의 교육개혁의 방향”, 노화준, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 161-174.
- 김연우, “과학기술의 경쟁력 강화전략”, 노화준, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 97-118.
- 노호준·이달곤, 「공공기관간 전산정보 공동이용 활성화를 위한 제도 연구」(한국전산원, 1993. 12).
- 마이클 해머 & 제임스 챔피 공저, 안중호 박찬규 역, 「리엔지니어링 기업혁명」(서울 : 김영사, 1993).
- 안중호, Business Reengineering에서의 R & D의 역할, 기술경영경제학회, 월례토론회 논문(1994. 4. 18).
- 李成佑, 「行政府의 政策調整體系研究」(서울 : 韓國行政研究院, 1993).
- 이현빈, “21세기를 위한 세계의 재편성과 국가경쟁력 강화를 위한 정책과제”, 노화재, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 31-46.
- 정정길, “행정개혁의 평가와 앞으로의 방향”, 노화준, 송희준 편, 세계화와 국

- 기·경쟁력(나남, 1994), pp. 223-240.
- 최복선, “국제화·개방화 시대의 경제산업의 진로와 과제”, 노화준, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 59-96.
- 총독처, 「정부기능총람」(1994), p. 13.
- 파트 드러커저, 이재규역, 「자본주의 이후의 사회」, (서울: 한국경제신문사, 1993), pp. 214-235.
- 한국정책학회, “국가경쟁력 강화를 위한 국민대토론회 : 분야별토론” 노화준, 송희준 편, 세계화와 국가경쟁력(나남, 1994), pp. 275-336.
- Etzioni, Amitai, “American Competitiveness: The Morale Dimension” in Amitai Etzioni, *Public Policy in a New Key* (Transaction Publishers, 1993), pp. 2-30.
- Gore, Al, *Creating A Government That Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review* (New York: Penguin Books, 1993).
- Majone, Giandomenico, “Policy Analysis and Public Deliberation.” in Reich, Robert B.(ed.), *The Power of Public Ideas* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1988).
- Nelson, Richard R, *National Innovation Systems* (N.Y.: Oxford University Press, 1993), pp. 3-20.
- Reich, Robert B., *The Work of Nations* (New York: Vintage Books, 1991), pp. 301-315.
- Rosenberg, Nathan, *Technological Innovation and National Competitiveness: Lessons from the Experience of Industrialized Countries* (STEPI, 1993).
- Saaty, Thomas L. and Vargas, Luis G., *The Logic of Priorities* (Pittsburgh: RWS Publication, 1991), pp. 101-116.
- Saaty, Thomas L., *The Analytic Hierarchy Process* (New York: McGraw-Hill Inc., 1980), pp. 130-132.
- Weaver, R. Kent and Rockman, Bert A., “Assessing the Effects of Institutions” in R. Kent Weaver and Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter* (Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993), pp. 1-11.
- Weaver, David L. and Vining, Aidan K. *Policy Analysis: Concepts and Practice* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1992), pp. 204-217.

[表附 1] 퍼워드프로세스 : 주요 국가경쟁력 결정요인, 경쟁력을 약화시키고 있는 정책 및 논리적 미래

국가 경쟁력 결정 요인 (분야)	경쟁력을 약화시 키고 있는 정책	행위자들	경쟁력을 약화 시키는 활동특 성과 행동정향 (정책)	경쟁력을 약화 시키는 환경적 맥락	논리적 미래
경 제	— 과도한 규제와 통제 — 지원과 특혜 — 최소의 경쟁과 최대의 모험회피 — 공급중심의 정책 기조	정부	— 정부주도의 공업화 — 권위주의적, 관료적 사고	— 사회 간접 자본 절대 부족	
		기업	— 기업의 양적팽창 — 가족경영과 정설 인사 — 생산자 중심사고 — 해외투자의 위험 회피	— 3D의식 팽배 — 노동시장 기능 취약 — 지역주의 (EEA 출범 NAFTA 출범)	
		노동자	— 경쟁회피 — 독과점과 특혜 의식		
		소비자	— 고임금 — 자기 뜻챙기기 — 과소비 — 외제선호	— 환경기준강화 (그린리운드)	
					생산성의 저하와 경쟁력의 상실
	— 정책우선순위부재 (모든 첨단분야 육성) — 연구개발능력의 전반적 향상 — 정부 연구개발 투자 부족 — 정책 비일관성	정부	— 부처중심의 기술 개발정책 — 부처이기주의	— 연구시설과 장비의 절대 부족과 낙후	
		기업	— 기술이전과 모방 증시		
		대학 정부출연 연구소	— 강의주심 — 연구개발중 연구부문치중 — 연구원 사기 및 연구동기 저하와 대학으로의 이전선호	— 대학연구비의 절대 부족 — 연구능력 부족 — 무경쟁풍토	과학기술 시스템의 연구개발 능력 저하와 과학기술 생산성 저하

〔附表 2〕 배워드프로세스 : 마람직한 미래와 정책의 개선

국가 경쟁력 결정인 (분야)	정부의 반응정책 새로운 정책	행위자들	경쟁력을 강화 시킬 수 있는 활동 목표와 행동 방향(정책)	경쟁력을 강화 시킬 수 있는 환경적 맥락	마람직한 미래
경 제	구조조정	정 부	—경제의 자율화	—사회 간접자본의 확충	경쟁력 있는 경제시스템
	규제의 완화		—문화 · 결위 주의 성장	—사회 하부구조 (infra-structure)의 고속화	
	—경쟁의 체질화와 시장경제의 활성화		—결문경영과 업적주의	—경제 행위에 있어서 합리적 사고	
	—질적 성장(지식기 출산업 육성)	기 업	—지식기술산업 중심사고	—기업가정신의 고양	
	—소비자 중시		—경쟁과 모험중시	—작업 현장에서 혁신한다는 마음자세	
	—경제체제의 투명성, 일관성		—적극적인 해외 진출	—	
	—노동자 소비자		—공동체 이익중시 —합리적인 소비 행태	—	
과학기술	—전략적 우선순위 설정과 조정	정 부	—법 부처 적 통합조정과 협력 —연구의 자율성 부여	—산학협동연구와 산학연협동연구 분위기 조성	연구개발 능력과 생산성이 높은 과학기술체계
	—민간주도 과학기술개발	기 업	—수요지향적 기술 개발과 경쟁 우위의 지속을 위한 기술개발	—기업의 연구개발 우선 품토조성	
	—과학기술개발의 특화		—우선순위가 높은 기술의 획득	—과학기술 친화적인 국민의식 조성	
	—기업연구소, 대학연구소, 정부 출연연구소간의 협활정립	대 학 연 구소	—분야별 특화	—	
	—정책의 일관성		—법·융기술, 복지기술 개발 능력 증대 —연구개발을 통한 차아실현	—대학과 출연연구소의 장기적인 과학기술시설 투자	

[附表 3] 퍼워드프로세스 : 주요 국가경쟁력 결정 요인, 경쟁력을 약화시키고 있는 정책 및 논리적 미래

국가 경쟁력 결정 요인 (분야)	경쟁력을 약화시키고 있는 정책	행위자들	경쟁력을 약화시키는 활동 목표와 행동정향 (정책)	경쟁력을 약화시키는 환경적 맥락	논리적 미래
△ 사회	—집단 또는 개인 이기주의 조장	개인 언론 시민단체	—개인/집단의 이익 우선지향	—일방향 커뮤니케이션	국가 공동체의 해체 가속화와 민족문화 정체성의 상실
	—황금만능주의 조장		—언론의 한전주의 행태	—자원봉사 조직 미약	
	—목표 달성을 만능주의 조장		—획일성		
	—국민의식 전환 운영 비효율성		—행정체제의 지원 하에 만들어진 목표 설정, 지도에 의한 국민 운동	—시민의식 미약 —부정적 성	
△ 교육	—규제와 통제 —무경쟁 조장 —양적 평창정책 —교육 투자 부족	경부 대학 초·중 고등학교 학부모 기업	—통제력 유지 —경영 우선(교세화 장 투자 축소) —책임보다 권한에 관심 —운집 속의 보호 —교수들의 무책임 —주입식 교육 강화 와 창의력 제한	—교육 시설의 절대적 낙후 —사교육 만연 —불개성 —민족문화의식 부족	창의력의 상실과 자율적 학습 능력 저하
			—공동체의식 보다 이기적 의식, 형태 고양		
			—자기자식 우선주의와 사교육 집중 투자		
			—대학과 기업 간의 대화와 협력 부재		

〔附表 4〕 백워드프로세스 : 바람직한 미래와 정책의 개선

국가 경쟁력 결정 요인 (분о.)	정부의 새로운 반응정책	행위자들	경쟁력을 시킬 수 있는 활동 목표와 행 정 경향(정책)	경쟁력을 시킬 수 있는 환경적 맥락	바람직한 미래
사 회	— 공동체의식의 형성	개인 언론	— 공동체이익 우선 지향	— 생방향커뮤니 케이션	민족 공동 체의 형 성과 문화경 제 성의 확 립
	— 관변단체의 지원 증진		— 공동체적 삶의 형 성	— 멀티미디어시스 템으로의 전환	
	— 주민통합, 갈등 조정 능력의 신장	시민단체	— 주체성의 확립	— 부패와 부정 적성 을 부끄러워하는 국민의식	
	— 국민욕구의 경 제화 및 경 정책 화기능 신장		— 다양성의 중시 — 자발적이고 자율 적인 개혁 참여	— 공평성과 공정성 이 지배하는 사 회의 정착	
		정부	— 자유영역의 확대 를 가로막는 각 종 규제의 철폐		
교 육		정부 대학 초·중 고등학교 학부모 기업	— 최소의 관여 — 교육우선 — 질적 수준 향상, 대 학 간의 경쟁지향 — 교수들의 책무성 — 창의력, 개인 특 기 양상 — 공동체 의식 함양 — 대학과 기업 간의 협력 증진	— 교육의 수월성 제 고와 교육 품질 관 리 체계 확립 — 교육 시설 투자의 증대 — 공교육 질 향상의 시제고 — 개성 존중, 민족 문 화의 경제성 확립	창의력의 개발, 교 육의 질 적 수준 향 상과 양 인력 제공
	— 자율화와 지원				
	— 경쟁 유도				
	— 질적 수준 향상				
	— 교육 투자의 실 질화				

[附表 5] 퍼워드프로세스 : 주요 국가경쟁력 결정 요인, 경쟁력을 약화시키고 있는 정책 및 논리적 미래

국가 경쟁력 결정 요인 (분야)	경쟁력을 약화시키고 있는 정책	행위자들	경쟁력을 약화시키는 활동 목표와 행동 경향 (정책)	경쟁력을 약화시키는 환경적 맥락	논리적 미래
현 경	—정책통합조정 기능 미약	정부 행정 관료	—위로부터의 동원 체제	—복잡한 행정 절차	행정의 정체통합 조정 및 수행 능력 저하
	—의사결정권의 집중		—시민 단체의 규제	—행정 조직 거대화 및 기능소멸된 행정기구 존속	
	—법의 지배력 상실		—국민 통제	—행정 정보망 미비	
	—민간부문의 역할 미약		—타성적인 정책 집행	—권위주의적/판료 주의적 사고	
	—직업 공무원제 유형 무설화		—권력기관의 개입	—행정 업무 영역 확대	
			—행정 자료와 정보 보전 노력 미약		
정 치	—각종 정치개혁 추진 노력 미흡	정치인 국민	—책임 의식 부족	—자율성 제약	국민통합 갈등 관리 및 정책화 정위기 관리 능력 저하
	—국민 윤구 통합/갈등 조정 능력 미약		—이권 우선	—시민 참여 장치의 미비	
	—위기 관리 능력 부족		—정책 개발 노력 부족		
	—국민 윤구의 정책 의제화 및 정책화 기능 미약		—경제와 감시 기능 미약		

[附表 6] 백워드 프로세스: 바람직한 미래와 정책의 개선

국가 경쟁력 결정인 (분야)	정부의 새로 운 반응정책	행위자들	경쟁력을 갖고 있는 활동 특성과 행동정향 (정책)	경쟁력을 갖고 있는 활동 특성과 행동정향 (정책)	바람직한 방법
행 경	정책의 통합·조정 능력 신장	행정 관료	고객지향적이고 경영가적 사고	행정 절차의 간소화·표준화 기능이 소멸된 기구의 역할이 바뀐 조직의 재조정 행정 정보의 내실화	행정 스텝의 시스템은 통합화로 능력
	의사결정권 한의 분권화		권력기관의 개입 지양		
	법의 저해		행정업무의 민영화 확대		
	민간부문의 역할 증대와 정부·민간부문의 효율적인 역할 분담		행정자료와 기록의 준중보존 노력 강화		
	직업공무원제의 확립				
	각종 정치개혁주 전 노력의 실질화				
정 치	국민 육구의 통합·갈등조정 능력의 향상	정치인	높은 책임 의식 공익우선	자율성의 제약 시민 참여 장치의 내실화	정치 시스템의 능력은 통합·국민복 표제공, 갈등 관리 정책 위기 능력
	위기 관리의 능력 강화		정책 개발 노력의 극대화		
	국민 육구의 정책 의제화 및 정책화 기능 강화		경제와 감시기능 강화		