

# 현대 중국 정부기능 전환 연구(Ⅰ)

- 當代中國政府職能轉變研究 翻譯論文 -

指導教授 金 中 燮

洪 愛 貞

이 論文을 通譯翻譯學 碩士學位 論文으로 提出함



2003年 12月

제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

洪愛貞의 通譯翻譯學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 趙 洪 善

委 員 宋 炫 宣

委 員 金 中 燮

濟州大學校 通譯大學院

2004年 1月

# 차 례

서 언 .....1

제 1장 정부기능 및 전환에 대한 .....13

## 일반이론

제 1절 국가와 정부 .....13

제 2절 정부기능 .....18

제 3절 정부기능 이론에 대한 종합적 서술 .....21

제 4절 정부기능 전환의 본질은 개혁이다 .....36

제 5절 정부기능의 끊임없는 개혁은 현대 .....40

사회발전의 보편적 규율이다

제 2장 외국의 정부기능 전환에 대한 .....46

## 평가와 분석

제 1절 서방선진국의 정부기능 전환 .....46

제 2절 현대 서방국가 정부와 기업의 일반적 관계 .....53

제 3절 현대 서방선진국의 공공행정개혁 .....60

제 4절 동아시아모델과 정부기능의 변혁 .....73

## 서 언

사회주의라는 기본체제는 좋은 것이지만 정부체제를 포함한 일부 구체적인 체제에는 적지 않은 폐단과 결함이 나타난다. 따라서 이를 보완하고 성숙시켜 나가기 위해서는 개혁을 실시해야 하는데 이런 인식은 실제로 정치체제에 대한 평가문제로까지 이어졌다. 서로 다른 계급의 입장과 주관적 가치관을 갖고 있는 사람들은 각각 주관적 각도에서 다른 가치기준으로 정치체제를 평가하고 있다. 덩샤오핑(鄧小平)은 마르크스주의적 입장에서 정치체제를 다음과 같이 과학적으로 정리하였다. “한 국가의 정치체제, 정치구조, 정책이 정확했는지를 평가하려면 세 가지 요소, 즉 국가가 정치적으로 안정되었는지, 국민의 단결력을 강화하고 국민의 생활을 개선시킬 수 있는지, 그리고 생산력을 지속적으로 발전시킬 수 있는지를 보아야 한다.”<sup>1)</sup> 정치학의 원리와 각도에서 분석해 볼 때 최상의 정치형태는 그 나라의 독특한 역사, 사회, 문화 환경에 가장 잘 부합되는 정치형태이다. 국가마다 사회구조, 경제제도, 문화양식, 역사와 전통이 서로 다르다. 이런 요소들은 정치를 발전시키고 정부체제의 발전방향을 제시하는 종합적 역할을 수행한다. 지난 20년 동안 중국은 중대한 사회적 변화를 겪었다. 중국의 정부체제를 전환하는 것은 현대화 과정의 중요한 부분의 하나로 매우 방대하고 심대한 일이다. 세기가 바뀌는 시기에 중국이 걸어온 길을 토대로 정부체제 개혁에 대한 경험과 교훈을 종합하여 그 역사적 작용을 과학적으로 고찰하는 것은 정부체제 개혁의 강도를 높이는 한편 정부기능을 정확하고 효과적으로 수행해 나가는데 매우 중요한 의의가 있다.

### 1.

영국의 사상가 홉스(Thomas Hobbes)는 체계적이고 효과적인 정부가 없는 사회에서 생활하는 사람들은 고독하고 빈곤한 삶, 그리고 비굴하고 잔인한 생활을 하며 심지어 단명할 것이라고까지 얘기한 바 있다. 그래서 그는 사람들에게

---

1) 『鄧小平文選』 第3卷, p213

게 좋은 정부의 필요성과 중요성을 일깨워주었다. 역사와 현실에서 모두 그렇듯 정부는 국가의 경쟁우위를 확보하고 높이는 측면에서 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 경제성장이나 사회의 지속 가능한 발전을 위해서도 능력 있고 효율적인 정부는 반드시 필요하다.

역사를 통해 각국의 흥망성쇠를 살펴볼 수 있다. 고대 그리스 문명의 번영은 도시국가의 정치형태, 정치방식과 밀접한 관련이 있으며 고대 중국의 문경지치(文景之治 - 한 고조가 죽은 후 뒤를 이어 즉위한 문제(文帝)와 경제(景帝) 때에도 기존의 정책을 고수하여 농민들은 빈곤한 생활을 벗어나 점차 나은 생활을 할 수 있었는데 이 시기를 문경지치라고 부름)와 정관지치(貞觀之治 - 당태종 이세민(李世民)의 재위 기간 중 이룩한 태평성대를 일컬음)는 당시의 정부기능의 발휘와 밀접한 관련이 있다. 마찬가지로 서유럽 중세기가 암담하고 우매(愚昧)했던 것은 종교신학의 정치에 대한 통제 및 노역(奴役)과 관련이 있으며, 낙후되었던 중국 근대사회도 봉건왕조의 무능한 통치와 직접적인 관련이 있다. 현재 정부의 역할은 더욱 두드러진다. 선진국, 개발도상국, 신흥 산업화국가 및 지역의 다양한 발전과정 속에서 정부는 항상 매우 중요한 역할을 하고 있다. 서방선진국에서는 일반적으로 자본주의 시장경제를 실시하고 있으며 정부가 기업의 경제활동을 직접 통제하지는 않는다. 그러나 거시적으로 볼 때, 정부가 수행하는 기능은 갈수록 커지고 있고 그 권한도 확대되고 있으며, 시장실패로 인한 정부의 책임과 임무는 갈수록 커지고 있다. 개발도상국에서 정부가 안정되면 경제발전, 사회번영을 이룩할 수 있고, 국민은 편안한 생활을 하게 될 것이다. 반대로 정부가 나약하고 무능하면 사회는 동요되어 불안해질 것이고, 심지어 전쟁이 일어나 국민들이 살 곳을 잃게 될 수도 있다.

역사를 살펴보아도 경제와 사회를 발전시키려면 정부체제를 끊임없이 개혁해야 한다는 것을 알 수 있다. 중국과 같이 발전 중에 있는 사회주의국가에서 정부시스템이 사회발전의 요구에 부합되어야 하는 것은 개혁개방과 현대화건설을 추진하는 전제조건이다. 중국의 시장경제체제의 확립 및 사회의 발전은 정부체제의 개혁을 요구하고 있다.

정부체제개혁에는 정부체제의 여러 요소 및 관계의 조정, 혁신, 완비 등 그 범위가 상당히 넓다. 여기에는 주로 정부기능의 전환, 정부기구의 개혁, 행정권

력의 조정, 인사제도의 개혁 등이 포함된다. 정부체제개혁의 핵심 내용은 “정부의 해야 할 일”에 대한 문제를 해결하는 것이다. 정치, 경제, 사회, 문화, 과학기술이 빠르게 발전하는 현대사회에서 정부기능의 혁신은 이미 세계 각국이 공동으로 직면하고 있는 문제가 되었다.

덩샤오핑(鄧小平)은 11기 3중전회(중국 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의)를 맞이하여 현대화건설의 요구에 부응하기 위해서는 반드시 상부구조를 변화시켜야 한다고 지적하였다. 그리고 11기 3중전회(중국 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의)에서는 네 가지 현대화를 실현하려면 “생산력의 발전과 서로 부응하지 않는 상부구조를 다방면으로 개혁하도록 해야 한다”고 지적하였다.<sup>2)</sup> 1986년 덩샤오핑(鄧小平)은 “경제체제개혁에 대한 행보를 할 때마다 정치체제 개혁의 필요성을 절감했다”라고 지적하였다.<sup>3)</sup> 1997년 중국공산당 제15차 전국대표대회 보고서에서 정치체제개혁은 계속 심화되어야 하며, 현재와 향후 일정기간 동안 정치체제개혁의 주요 임무는 민주발전, 법제강화, 정경분리, 기구 간소화, 민주 감독제도 완비, 안정적인 단결 유지임을 제시했으며 ‘정부기능의 전환’이라는 명제를 다시 한번 강조했다.

정부기능의 전환을 보고서에 포함시켜 21세기 중국의 주요 임무를 보는 것에서 중국 공산당이 정부시스템개혁에 대해 깊이 인식하고 있음을 알 수 있다. 세계 각국의 사회주의의 실천에서 보더라도 훌륭한 정부시스템이 없으면 정부의 역할을 정확하게 수행할 수 없고 사회주의 사업이 정체되거나 실패할 수도 있다는 것을 알 수 있다.

경제분야에 대한 정부역할은 어지러운 세상을 바로잡고자 했던 시기인 1970년대 말부터 중국학계의 관심을 받았던 문제로 결코 우연히 일어난 것이 아니다. “문화대혁명”은 중국의 경제를 붕괴의 위기로 몰아 계획경제체제에 대한 국민의 희망을 철저하게 짓밟았다. 그리하여 그들에게 방향을 바꾸고, 부국강민(富國強民)을 실현할 수 있는 현대화의 길을 모색하도록 즉, 시장의 역할을 확대시키도록 했다. 그러나 낡은 사상관념은 여전히 사람들을 심하게 구속했고, 사회의 개혁과 발전의 걸림돌이 되었다. 이 때문에 계획경제체제 하에서 형성

2) 『三中全會以來』(上卷), 人民出版社 1982年版, p4

3) 『鄧小平文選』第3卷, p176

된 만능의 정부기능 모델 및 그 관념에 대해 새롭게 연구하고 평가해야 한다.

1978년 중국은 사회주의 현대화 과정을 재추진하기 시작했다. 중국은 농촌에서 공동생산 전담책임제를 실시함으로써 경제체제 개혁의 장을 열었다. 1982년 열린 중국 공산당 제12차 전국대표대회에서 사회주의경제는 “계획경제를 중심으로 하고, 시장조절을 보조수단으로 삼아야 한다”고 제시했다. 1984년 12기 3중전회(중국 공산당 제12기 중앙위원회 제3차 전체회의)에서 통과된 『경제체제 개혁에 관한 결정』에서는 사회주의 경제가 “공유제를 토대로 한 계획상품경제”임을 분명히 했으며, 1987년 중국 공산당 제13차 전국대표대회에서 “사회주의 계획상품경제”의 뜻을 “계획과 시장의 내적 통일”로 더 명확하게 정의 내려 시장을 계획과 동등한 지위에 놓았다. 1989년 13기 4중전회(중국 공산당 제13기 중앙위원회 제4차 전체회의)에서 중국경제는 “계획경제와 시장조절이 서로 결합되어 있는 형태이다”라고 평가했다. 중국의 경제체제에 대한 인식은 중국 공산당 제14차 전국대표대회에서 ‘사회주의 시장경제’로 확정되면서 실질적인 변화가 일어났는데, 이는 중국의 경제체제개혁이 새로운 시기로 접어들었음을 의미한다. 이 때문에 정부기능의 전환도 더욱 절박한 현실적 문제가 되었다. 개혁 이전의 정부기능은 계획체제와 서로 일치했다. “만능주의(萬能主義)”의 관리 모델 하에 있는 각급 정부는 위로부터 아래로 적절하게 관리부문을 설립했으며, 강제적 명령계획을 통해 생산·유통·교환·분배 등의 각 과정을 엄격하게 통제했다. 공유제가 확대됨에 따라 정부의 기능과 기구도 계속 팽창되었다. 건국이후 중국정부는 여러 차례 기구개혁을 단행했다. 그러나 늘 “팽창 — 간소화 — 재팽창 — 재간소화”의 악순환에 빠졌다. 이는 바로 중국의 정부기능모델에 심각한 결함이 있었음을 설명해준다. 덩샤오핑(鄧小平)은 1982년 1월 “기구 간소화는 혁명”이며, “이는 사람에 대한 혁명이 아니라 체제에 대한 혁명”이라고 지적한 바 있다.<sup>4)</sup> 장쩌민(江澤民) 전 주석도 중국 공산당 제14차 전국대표대회 보고에서 “정부기능 전환의 가속화는 경제기초에 부응하고 경제발전을 추진하는 상부구조의 중대한 문제이기 때문에, 이 분야에서 실질적 성과를 거두지 못하면 개혁을 심화시키기 어려우며 사회주의 시장경제체제를 구축하기도

---

4) 『鄧小平文選』(1975~1982), p351, p352

어렵다”라고 지적하였다. 따라서 시장경제체제 하에 있는 정부기능의 특징과 모델을 연구하고 검토하는 것은 현재 중국의 가장 중요한 임무이며 계획경제에서 시장경제로 전환할 수 있는지에 대한 핵심요소이기도 하다.

상부구조는 반드시 경제기초와 서로 부합되어야 한다. 그렇지 않으면 생산력 발전의 걸림돌이 될 것이다. 이것은 유물사관의 기본원리로서 어느 정부체제나 모두 경제기초의 변천에 부응하여 점차 발전하고 완비된다. 역사를 통해서 사람들은 생산력의 발전이 중요한 전환점에 도달할 때마다 정부체제에도 반드시 그에 부합하는 변화가 일어났음을 알게 된다. 경제혁명이 일어나기 전에 주동적으로 개혁을 추진한 정부는 모두 자국경제를 빠르게 발전시켰다. 이런 점으로 볼 때 19세기 중국이 쇠퇴하고 실패한 근본적 원인은 낙후되고 부패한 정부에 있었음을 인정할 수밖에 없다. 정책자의 사상이 진부하고 개혁에 대한 담력과 식견, 그리고 세계적 안목이 부족했기 때문에, 보수적이고 경직되어 있던 부패한 정부는 시장경제를 부흥시킬 능력이 없었을 뿐만 아니라 권력의 망을 이용해 경제발전을 방해했다. 그 결과 국가는 무기력하고 쇠퇴했으며 자연히 열강의 침략을 받을 수밖에 없었다.

2차 대전 이후 정부개혁은 세계적인 추세가 되었다. 경험에서 보여주듯이 현대화의 실현에는 서로 다른 모델이 있을 수 있다. 낙후된 국가는 시장발육과정을 최대한 단축하여 낙후된 상품경제 및 그에 따른 조직 경험, 소양, 정보전달 등의 낙후된 상태를 가능한 한 빨리 개선하도록 노력하는 한편, 자각적인 과정을 통해서 초기자본주의 국가들의 현대화 과정에서 나타났던 문제들을 예방할 수 있도록 조치를 취해야 한다. 이런 경험을 가지고 있는 일본, 한국, 싱가포르, 대만 등의 국가와 지역을 살펴보면 이 일을 추진하는 것이 결코 불가능한 것만은 아님을 알 수 있다.

사회주의 발전사(史)에서 볼 때도 이것은 검토해 볼만한 문제로 마르크스주의 발전사(史)에서는 해답이 제시되지 않았던 문제이다. 현 상황으로 볼 때 소련의 실천이 성공을 거두지는 못했지만 그 교훈적 가치는 크다고 할 수 있으며, 중국은 현재 개혁개방과정에서 이 문제를 실천하고 있다. 물론 중국의 정부기능은 중국적 특색을 갖추고 있다. 그러나 덩샤오핑(鄧小平)은 “사회주의가 자본주의보다 우위를 점하기 위해서는 반드시 인류가 만들어낸 모든 문명의 성과

와 현대사회화의 생산규율을 반영하는 자본주의 선진국을 포함한 세계 각국의 선진 경영방식과 관리방법을 대담하게 수용하고 본보기로 삼아야 한다.”고 말한 바 있다.<sup>5)</sup> 그러므로 우리는 반드시 국가의 상황을 근거로 해외의 정부기능과 개혁에 대한 교훈을 연구하여 중국의 정부기능 전환의 참고자료로 삼아야 한다.

많은 사람들은 개혁과정에서 체제를 개혁하면 정부의 경제행위에 대한 의미가 점차 상실될 것이라는 착각을 하여 중국의 현 정부기능 변화의 의의와 효과를 완전히 무시하고 관심조차 두지 않았다. 또, 어떤 사람은 현대 시장경제 하에 있는 정부의 능력을 믿을 수 없으며, 스미스(Adam Smith)—하예크(Friedrich A Hayek)—프리드먼(Milton Friedman)의 시장자유주의의 처방을 채택하여 시장의 “보이지 않는 손”의 조절작용이 충분히 발휘되도록 해야 한다고 여겼다. 정부의 주체적인 경제 개입에 대한 약화추세를 정부기능의 전체적인 약화추세로 추론하는 관점은 분명 논리적 착오이다. 사람들은 점점 실천을 통해서만 전환에 대한 정확한 사고를 할 수 있으며, 객관적 현실을 벗어난 주관적 생각은 부정확한 것으로 인식하고 있다. 사실 어떤 현대 시장경제모델이든 모두 정부가 어떻게 거시적 조절과 경제관리를 해나가느냐 하는 문제점을 안고 있다. 오늘날 우리는 사회주의에 시장경제가 필요하다는 사실을 의심하지 않지만 사회주의 시장경제 조건 하에서 정부기능을 어떻게 발휘해나가야 하는가하는 문제에 대해 개입을 최소화하는 정부가 최상의 정부(이것은 분명 불가능한 일이다)이라는 것을 인정할 수밖에 없으며, 계속 검토를 해나가야 한다.

중국사회는 고도로 집중된 계획경제체제에서 현대 사회주의 시장경제체제로 궤도를 수정하는 개혁과 발전의 역사적 시기에 있다. 1970년대 말부터 시작된 체제에 대한 궤도수정은 21세기의 첫 10년 혹은 더 긴 시간이 소요될 수도 있다. 1990년대 이후는 신구(新舊)체제의 전환을 실행하는 중요한 시기로서 경제를 발전시키고 정치체제를 개혁하기 위해 정부기능의 전환에 대한 연구의 필요성과 절박함이 더욱 두드러진다.

---

5) 『鄧小平文選』第3卷, p373

2.

정부기능이란 정부가 수행해야 되는 역할과 책임져야 되는 직책을 가리킨다. 정부기능의 전환에 관한 문제는 지금 정치학, 경제학, 행정학에서 가장 활발하게 연구되고 있는 주제 중의 하나이다. 사회주의 시장경제체제를 형성하고 발전시키기 위해서는 정부기능의 전환 및 그 토대 위에 세워진 정부역할의 모델을 재구축 해야 된다. 즉, 정부기능은 약화, 강화, 변화 및 제도화의 과정 속에서 새로운 관계모델을 형성한다.

개혁개방 이후 중국은 정부기능 및 전환에 대한 연구에서 비교적 큰 성과를 거두었다. 우선 사상해방, 실사구시의 사상노선을 지도이념으로 하여 이 문제에 대한 연구를 활발하게 진행함으로써 정부기능의 전환과 발전에 대한 검토를 할 수 있었다. 바로 이런 상황에서 1980년대 이후 정부기능의 개념에서부터 정부역할의 범위와 지위에 대한 서술, 그리고 정부 기능전환의 필요성에 대한 검토에서부터 기능전환을 위한 사상과 내용에 대한 전체적 검토에 이르기까지 다양한 연구가 이루어졌다. 중국의 지속적인 경제체제개혁은 정부기능의 전환이라는 직접적인 실천으로 이어졌고, 정부기능에 대한 검토도 점차 결핍기식에서 탈피해 규율에 대한 인식이나 파악과 같은 좀더 새롭고 깊은 분야로까지 확대되었다. 그 다음은 현대 정부기능에 대한 연구이다. 만능형 정부모델에 대한 분석을 통해 중국은 정부기능의 전환에 대한 구체적 목표를 명확히 하는 한편, 외국의 정부기능 이론을 수용하여 정부기능의 전환 연구를 위한 참고자료로 삼았다. 시기상으로 보면 1980년대 이후 진행된 중국의 시장경제이론과 정부기능이론에 관한 연구는 서방의 이론과 두 세기에 달하는 시대적 차이를 보인다. 새로운 시기를 맞이하여 학자들은 서방 시장경제이론과 정부기능이론에 대한 글을 번역해 소개하였으며, 이에 대한 전면적인 연구와 토론을 벌였다. 다소 복잡하고 지루한 과정이기는 하나 이는 반드시 필요한 과정이며, 일정기간 동안의 이론 연구가 집적되어 실천적 도야(陶冶)를 거치면 더욱 풍부하고 실속 있는 성과를 거두게 될 것이다. 정부기능의 전환과 관련된 문헌은 비교적 많다. 예를 들면 세칭구이(謝慶奎) 등의 『중국의 정부체제 분석』, 스웨화(施雪華)의 『정부의 권력과 능력에 대한 이론』, 주광화(朱光華)가 편집한 『정부의 경제기능과 체제개혁』, 런샤오(任曉)의 『중국의 행정개혁』, 선야핑(沈亞平)의 『공공

행정에 관한 연구』, 자오리보(趙立波)의 『정부의 행정개혁』, 저우시안(周喜安)의 『정부의 경제기능 투시』, 왕위카이(汪玉凱)가 편집한 『중국의 행정체제개혁 20년』 등이 있다. 이런 저작들은 각각 다른 각도와 범위에서 중국의 정부기능 전환에 대한 과제를 분석하고 검토하였으며, 자신의 견해를 덧붙여 제시하였다. 데이비드 오스번 & 테드 게블러(David Osborne & Ted Gaebler)의 『정부혁신의 길 - 기업가정신이 정부를 변화시킨다』와 중국학자 마오서우룡(毛壽龍)의 『서방정부의 치도(治道)변혁』에서는 현대 서방국가의 정부기능 및 그 변혁에 관한 문제를 분석하고 검토하였다. 1990년대 이후 세계은행에서 발표한 연차세계발전보고서에서는 정부가 시장경제 조건 하에서 공적업무를 어떻게 처리하여 지속 가능한 발전을 이룩할 수 있는지에 관한 문제를 평가하고 있다. 더 나아가 1997년에는 “세계 속의 정부를 개혁한다”라는 주제를 가지고 시장경제 조건 하에서의 정부의 통치방법을 체계적으로 검토하였다.

세칭구이(謝慶奎)가 편집한 『중국의 정부체제 분석』에서는 정부기능의 전환에 대한 개념, 필요성과 원칙을 주요 골자로 하여 검토했다. 스웨화(施雪華)의 『정부의 권력과 능력이론』에서는 현대화추진과정에서 서로 다른 유형국가의 정부기능구조 중심이 이동되는 원인을 분석하였으며 정부기능 전환의 걸림돌, 원동력과 모델 등의 문제에 관한 검토를 통해 정부기능의 전환과 정부능력의 상호관계 및 현대화추진과정에 미치는 영향을 보여주었다. 주광화(朱光華)가 편집한 『정부의 경제기능과 체제개혁』에서는 체제개혁의 각도에서 정부기능을 서술했다. 저우시안(周喜安)은 『정부의 경제기능 투시』에서 정부기능은 역사의 발전과정에서부터 파악해야만 정확한 판단을 내릴 수 있기 때문에, 후발(後發) 국가가 경제 따라잡기 목표를 달성하려면 “강한 정부가 필요하다”라고 했다. 주관적 각도와 견해를 가지고 있는 이런 연구 성과들은 모두 일정 수준을 대표하고 있어 필자의 연구방향을 제시해 주었다. 그러나 비약적으로 발전하고 있는 현 상황에서 이론과 실천적 측면으로 볼 때 연구는 더 깊이 진행되어야 한다. 가령, 사변이 많고 실증적 분석은 부족한 이론, 기초 자료는 많지만 이론적인 정리가 부족한 것, 역사적 고찰이 부족하여 깊이가 없는 것, 국외에 대한 연구는 많으나 국내적 연구는 부족한 것 등을 예로 들 수 있다. 특히, 중국의 정치문화·실제 상황·실제 경험에 대한 깊이 있는 사고가 부족하고 중국의 국가

상황에 비추어 제시한 여러 가지 과제 해결에 대한 노력도 부족하다.

필자는 마르크스주의의 유물사관에 근거하여 경제학·정치학·관리학 등의 과학적인 지식과 방법을 종합적으로 운용하여 새로운 중국 정부기능의 변천사, 특히 개혁개방 이후 경제체제개혁과 정부기능의 전환 과정을 분석, 정리하였다. 또한 외국의 경험과 교훈을 학습하여 본보기로 삼은 토대 위에 발전·개혁·사회안정 유지를 위한 활기찬 사회주의 정부기능모델을 찾아내어 설명하였다. 아울러 중국의 정부역할 수행을 위한 사고의 방향을 제시했다. 이것은 전략적 의의를 갖는 중대한 이론적 과제일 뿐만 아니라, 사회주의 시장경제 발전과 현대화를 순조롭게 추진하는 실천적 과제이기도하다.

### 3.

사회정치 문제에 관한 연구는 어떤 문제이든 모두 사회의 역사적 과정과 사회구조 속에서 고찰되어야 한다. 현대 정부기능에 관한 문제 연구도 이와 같다. 이렇게 하려면, 반드시 역사 유물주의의 기본관념과 방법을 견지해나가야 한다. 인류사회는 생산력과 생산관계의 모순운동에서 발전하였다. 레닌은 “사회생활의 여러 가지 분야에서 경제분야를 구분하고 사회관계 속에서 생산관계를 구분해야 한다.”<sup>6)</sup> “사회관계를 생산관계로 귀결시키고 생산관계를 생산력 수준으로 귀결시킨다.”라고 지적하였다.<sup>7)</sup> “구분한다”와 “귀결시킨다”라는 이 두 가지 사고는 사회생활에서의 생산력과 생산관계의 지위를 예리하게 개괄했을 뿐만 아니라, 생산방식의 모순운동 및 규율을 파악하여 사회의 역사인식에 대한 중요한 방법론적 의의를 심도 있게 설명하였다.

경제기초와 상부구조의 모순은 사회의 또 다른 기본적 모순이다. 이 모순운동은 사회발전의 또 다른 기본 규율, 즉 상부구조가 경제기초 상황에 부응해야 한다는 규율을 만들었다. 경제기초의 성격이 상부구조의 성격을 결정지으며, 정치는 곧 경제관계의 집중된 표현이다. “소유제 형태와 생존의 사회적 여건이 다르므로, 여러 가지 다른 감정, 환상, 사고방식과 세계관으로 이루어진 상부구조를 가진다.”<sup>8)</sup> 그러나 역사유물주의에서도 상부구조의 경제기초에

6) 『列寧(레닌)選集』第1卷, p6

7) 『列寧(레닌)選集』第1卷, p8

대한 반작용을 인정했다. 경제에 대한 국가의 반작용에 관하여 엥겔스는 다음과 같이 예리한 분석을 한바 있다. “국가권력의 경제발전에 대한 반작용에는 세 가지 경우가 있다. 국가권력이 동일한 방향을 따라 작용을 할 경우 경제가 비교적 빠르게 발전할 것이고, 서로 반대 방향을 따라 작용할 경우는 모든 나라의 상황처럼 일정한 시기가 지나면 모두 붕괴될 것이다. 또는, 이미 정해진 방향으로 가는 경제발전을 방해하여 다른 방향을 정해 줄 수도 있다(이런 상황은 결국 앞의 두 가지 상황 중의 한 가지로 귀결된다). 그러나 두 번째, 세 번째 상황 하에서는 정치권력이 경제발전에 막대한 타격을 가져다 줄 것이고 대량의 인력과 물력의 낭비를 가져올 것이다.”<sup>9)</sup> 이런 관점이 정확했음은 20세기 사회주의건설의 모든 과정에서 입증되었다. 정부기능 및 전환에 관한 문제는 이러한 사상을 지도이념으로 하여 주로 아래와 같은 몇 가지 방법으로 연구된다.

### 계통적 방법

정부기능의 전환은 독립적인 현상이 아닌 사회역사적 과정의 일부분으로서 사회의 다른 분야 중에서 경제분야와 가장 먼저 영향과 제약을 주고받는다. 그러므로 정부기능 전환에 대한 관찰과 분석을 현대화추진과정의 하나로 보아야 진정한 연구가 진행될 수 있다.

### 역사적 방법

어떤 사물이든 모두 하나의 과정이라고 할 수 있다. 과거의 교훈은 현재와 미래의 정책에 대한 토대로 삼을 수 있으므로, 정부기능 변화의 발전규율을 파악할 수 있다면 향후의 발전 방향을 정확하게 예측할 수 있다. 정부기능의 기원·발전 및 변혁을 연구의 핵심으로 삼고 각종 역사연구 자료와 학자의 저작을 주요 근거 자료로 한다.

### 비교방법

8) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)全集』 第8卷, 人民出版社 1961年版, p149  
 9) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第4卷, p701

중(縱)적인 시간 관점에서 정부기능 및 전환에 대해 관찰을 하는 동시에, 횡(橫)적인 측면에서도 다른 국가의 정부기능 및 개혁에 대해 연구해야 한다. 비교는 매개역할을 하기 때문에, 비교가 없으면 발전과 창조가 없다. 뿌리깊은 문화, 집적된 문명 및 수용 능력을 가지고 있으며 현재 개혁개방을 추진하고 있는 중국은 넓은 시야로 문화를 초월한 비교 작업을 해야 하며, 그 속에서 중국의 현대화 건설과 발전에 부합되고 중국적 특색을 갖춘 정부기능 모델을 수립하기 위하여 자체적인 평가·개혁·창조에 힘써야 한다. 외국의 정부기능 개혁에서 얻은 경험과 문제점은 중국의 정부기능 전환에 도움이 될 것이며, 이는 남의 장점을 받아들여 자신의 단점을 보완하는 것이라 할 수 있다.

#### 4.

금융전문가인 루이스는 1980년대 각국의 치명적 약점은 정부의 경제기능을 이해하지 못한데 있다고 여겼다. 미국 학자 존슨(E. Johnson)의 『정부는 도대체 무엇을 해야 하는가?』라는 저서에서도 정부는 모두 경제개입을 하며, 또한 그에 부합되는 이유도 있지만 문제는 개입의 정도와 목적이 무엇인가 하는 것에 있다고 했다. 이는 20세기 이후 계속 정치적으로 중요한 문제가 되었으며, 이런 결론은 서방선진국 또는 개발도상국에 모두 정곡을 찌르는 말이었다. 지금 중국은 전통적 계획경제체제에서 시장경제체제로의 전환을 힘겹게 추진하고 있는 시기에 있다. 정부가 경제기능을 확립함으로써 계획경제시기의 관성에 의해 방해를 받고, 시장경제 조건 하에서의 피할 수 없는 모순에 부딪히는 동시에, 또 지식경제의 도전과 세계 각 선진국들의 정부기능변혁에 따른 압력을 받고 있다. 따라서 이 책에서는 아래의 7개 분야에서 연구를 할 것이다.

1. 정부기능 및 변혁에 대한 일반이론. 전체적인 테두리 속에서 정부기능 및 전환에 대한 이론을 거시적으로 파악한다.
2. 국외의 정부기능변혁에 대한 평가와 분석. 서방선진국과 동아시아 각국 정부의 사회경제발전에 대한 역할과 기능전환을 심도 있게 총괄하고 그 성과와 득실을 검토한다.
3. 사회주의의 전통적 정부기능 분석. 주로 현대 중국의 정부기능 전환에 대한

이론과 실천적 근원을 고찰한다.

4. 정부기능의 전환과정, 성과 및 문제. 개혁개방 이후 중국의 정부기능 전환 과정을 고찰한다. 특히, 전환형 사회경제에서의 정부역할과 그 기능에 역점을 두고 현존하는 문제와 원인을 분석한다.
5. 정부기능의 전환에 대한 원칙과 정부기능모델을 검토한다.
6. 정부기능의 전환 과정에서 나타나는 일부 기본적 문제를 토론한다.
7. 시대의 발전과정에서 부딪히게 되는 정부기능의 새로운 과제를 연구한다.

마지막으로, 맺음말에서는 앞에서 논술한 범위를 벗어나지 않았으며, 다만 독자가 가장 짧은 시간 내에 이 책의 내용을 이해할 수 있도록 비교적 쉬운 통속 언어로 핵심 사상을 개괄했을 뿐이다.



## 제 1장 정부기능 및 전환에 대한 일반이론

정부기능의 전환은 현대 경제와 정치를 발전시키기 위한 시대적 과제이다. 1970년대 말 중국은 경제체제개혁을 시작함으로써 정부기능의 전환이라는 문제를 필연적으로 제시하게 되었다. 이 문제에 대한 이론적 해답을 위해 우리는 정부, 정부기능, 전환에 관한 기본이론을 분명히 해야할 필요가 있다.

### 제 1절 국가와 정부

#### 1. 국가 및 본질

인류사회의 진보와 발전, 사람들의 생존과 활동은 모두 국가와 서로 연계되어 있다. 마르크스주의의 국가론에서 “국가는 결코 외부로부터 사회를 억압하는 힘이 아니다. …… 국가는 사회발전단계의 산물이다. 국가는 이 사회가 해결할 수 없는 자체적 모순에 빠져있고, 조화를 이룰 수 없는 대립적 측면으로 분열되어 있으며, 이런 대립적 측면을 벗어날 힘도 없음을 인정하고 있다. 이런 대립현상과 경제적 이익에 대한 상호 충돌을 보이는 계급이 무의미한 투쟁 속에서 자신과 사회를 파멸의 경지로 내몰지 않으려면 표면적으로 사회를 압도하는 힘이 반드시 필요하다. 이런 힘으로 충돌을 완화시키고 ‘질서’를 유지시킬 수 있어야 한다. 사회로부터 나왔지만 사회의 위에 있다고 자처하고, 또 사회와 갈수록 이질화되어 가는 힘이 바로 국가이다.”라고 했다.<sup>10)</sup> 이 말에서 국가 탄생의 신비를 알 수 있다. 국가는 바로 계급지배에 필요했기 때문에 생겨난 것이다. 즉, 국가는 지배계급이 피지배계급을 억압하는 수단이다. “국가는 결코 예전부터 있어왔던 것이 아니다. 국가가 필요 없었을 뿐 아니라, 근본적으로 국

10) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엔겔스)選集』 第4卷, p170

가와 국가의 권력이 무엇인지도 모르는 사회가 있었다. 경제가 일정한 단계로 발전함에 따라 사회가 계급으로 분열되었고 국가는 바로 이런 분열 때문에 필요하게 되었다. 현재 우리는 빠른 속도로 생산력의 발전을 향해 가고 있다. 이 단계에서는 계급이 더 이상 필요 없게 되었을 뿐만 아니라 오히려 생산의 걸림돌이 되고 있다. 계급은 이전에 불가피하게 생겨났던 것처럼, 다시 불가피하게 사라지게 될 것이다. 계급이 사라짐에 따라 국가도 자연스럽게 사라질 것이다. 생산자는 자유롭고 평등한 공동체 토대 위에 새로운 방식에 따라 생산사회를 조직할 것이며, 모든 국가기구도 그것이 있어야 할 곳에 놓여 질 것이다. 즉, 몰레나 청동도끼와 함께 고물전시관에 진열될 것이다.”<sup>11)</sup>

여기서 알 수 있듯이 마르크스주의에서는 국가는 역사적 산물이며 원래 있었던 것이 아닐 뿐만 아니라, 영원히 존재하는 것도 아니라고 보고 있다. 그리고 생산력이 발전하고 물질적 재산이 지나치게 풍부해지면 계급은 소멸될 것이고, 계급이 소멸되면 국가도 불가피하게 소멸될 것이라고 보고 있다.

국가는 본질적으로 한 계급이 또 다른 계급을 지배하는 폭력 수단으로 몇몇 특수한 권력기관으로 구성된다. 현대 국가 중 이런 특수한 권력기관에는 입법기관·사법기관·행정기관·군사기관 등이 포함된다. 우선 국가기능은 지배계급의 이익, 통치지위, 관련 정치제도를 보호한다. 이런 기능은 모두 정치기능의 범주, 즉 계급기능에 속한다. 넓은 의미에서 볼 때 국가의 또 다른 기능은 사회적 업무와 공적업무에 대한 관리, 즉 국가의 사회성을 말한다. 마르크스와 엥겔스는 국가의 역사적 발전과정을 체계적으로 고찰하여 국가는 사회의 공적업무를 관리하고 공권력을 행사하는 기능과 연계되어 있다고 여겼다. 엥겔스는 『가족, 사유재산, 그리고 국가의 기원』에서 “국가는 사회구성원전체와 서로 분리된 특수한 공권력을 전제조건”으로 하며<sup>12)</sup> 이런 특수한 공권력은 국가가 무엇인지도 모르는 씨족사회에서 공적업무를 관리하던 기능으로부터 발전해왔다고 분석하였다. 엥겔스는 아테네 국가의 탄생 과정에 대한 분석을 통해 “국가가 씨족제도기관을 어떻게 부분적으로 개선하여 새로운 기관을 설치했으며, 결국 어떻게 진정한 국가기관으로서 씨족제도를 대체하고 발전해왔는지”<sup>13)</sup> 보여 주

11) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第4卷, p174

12) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第4卷, p94

었다. 이런 부분적인 개선과 배경으로 씨족제도를 대체한 결과, 형식적으로는 공권력이라는 형태를 남겼지만 본질적으로는 대중과 분리되는 공권력이다. 그렇기 때문에 국가는 공적업무를 관리하는 기능을 가지는 한편, 외적방어, 노예 억압의 기능을 동시에 가졌다. 계급사회에서 사회관리기능을 수행하고 실현하려면 공권력에 의존해야 하기 때문에, 국가는 정치적 지배와 밀접하게 연계되어 있다. 하지만 정치적 지배를 유지시키려면 반드시 사회관리기능의 수행을 토대로 해야 한다. “왜냐하면 정치적 지배는 모두 사회기능의 수행을 토대로 하고 있을 뿐만 아니라, 사회기능을 수행할 경우에만 지속될 수 있기 때문이다”.<sup>14)</sup> 이 두 가지 기능을 통일시키기 위해 국가는 사회를 지배하고 조정하는 과정에서 반드시 두 가지 기능을 동시에 수행해야 하며, 아울러 그들간의 관계를 조정해야 한다. 이렇게 해야지 통치가 안정되고 사회가 발전할 수 있다. 마르크스와 엥겔스는 역사적으로 국가 현상을 검토함으로써 일정기간 동안 국가는 모두 계급을 지배하는 국가이며 본질적으로 피착취계급을 진압하는 통치기구, 즉 국가는 계급을 착취하는 통치기구라고 보았다. 심지어 가장 자유롭고 진보적인 부르주아계급 국가형태인 민주공화국조차도 이런 사실을 부정할 수 없으며, 실질적인 형식만 바꿀 수 있을 뿐이다. 따라서 그들은 부르주아 국가기구를 없애야 한다는 결론을 내렸다. 마르크스주의에서는 프롤레타리아계급이 폭력혁명을 통해서 국가기구를 없앤 후 그 대신에 프롤레타리아계급 국가를 세울 것이라고 여겼다. 프롤레타리아계급 국가는 노동자계급이 이끄는 농공연맹(農工聯盟)을 토대로 한 국가이다. 기본적 특징은 새로운 형태의 민주와 독재정치의 국가라는데 있다.

## 2. 정부 및 그 특징

사람들은 정부라는 개념을 각각 다르게 이해하고 있다. 대체로 다음과 같이 귀납해볼 수 있다. (1) 가장 넓은 의미의 정부는 규칙을 제정하여 주민을 위해 공공서비스를 제공하는 기구를 가리킨다. (2) 그 다음 넓은 의미의 정부는 국가

13) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第4卷, p107

14) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第4卷, p523

와 사회를 다스리는 정치기구를 가리킨다. (3) 넓은 의미의 정부는 공권력을 장악하는 각 급 입법기관·행정기관·사법기관을 포함한 모든 국가기구를 가리킨다. (4) 좁은 의미의 정부는 각 급 국가의 행정기관, 즉 입법·행정·사법 삼권분립의 원칙에 따라 설립된 행정기구를 가리키며 중앙과 지방 행정기관을 포함한다. (5) 가장 좁은 의미의 정부는 중앙정부만을 가리킨다. 서양문헌 중의 Government라는 단어는 좁은 의미의 정부, 즉 행정부만 뿐만 아니라 넓은 의미의 정부도 가리킨다. 게다가 공적업무와 공공질서를 통치하고, 다스리고, 관리한다는 의미도 있다. 지금 중국에서 통상적으로 사용하는 정부개념은 협의의 정부개념, 즉 국가의 행정기관을 가리킨다. 그래서 국무원을 중앙인민정부라고도 한다. 이 책에서는 넓은 의미와 좁은 의미의 정부개념을 동시에 사용하였다. 왜냐하면 공적업무를 관리하는 과정에서 정부는 일정한 단계에 있는 국가의 기본원칙과 기본임을 필연적으로 지키고 구현해야 하는데, 이런 기본원칙과 기본임을 제정, 확정하려면 행정기관뿐만 아니라 입법기관과 사법기관을 거쳐야 하기 때문이다. 그밖에, 집권당기구도 일부 정부역할을 수행한다. 왜냐하면 집권당은 정부기구의 규칙과 형식에 따라 자신의 조직기구를 만드는 한편, 정부활동의 정책과정에 적극적으로 참여하여 중요한 역할을 수행하기 때문이다. 중국 공산당은 현대 중국에서 사실상 사회의 공권력일 뿐만<sup>15)</sup> 아니라, 정부기구의 핵심이기도 하다. 그래서 이 책에서는 정부의 개념을 사용할 경우 일반적으로 넓은 의미의 정부를 가리키며 종종 집권당기구를 포함하기도 한다. 그러나 좁은 의미의 정부개념을 사용할 때도 있으며 일부 상황 하에서는 정부기관, 즉 국무원과 각급 인민정부만을 가리킨다. 결국 본문 중에 사용된 정부개념이 넓은 의미로 사용되었는지 좁은 의미로 사용되었는지는 위아래의 내용에 따라 어렵지 않게 구체적으로 구별할 수 있다. 동시에, 학계에서는 유행하는 용법에 따라 대부분 국가와 정부를 바꿔서 사용하고 있다. 예를 들면 시장경제에서 국가역할이라고 하나 정부역할이라고 하나 여기에서의 정부와 국가의 의미는 같은 것이다.<sup>16)</sup>

15) 이는 서방국가의 정당이 사회기구만 가리키는 것과 다르므로 서방국가의 정당이론으로 중국의 현실적 상황을 결부시켜서는 안 된다. 정치학비교의 각도에서 보면 중국 공산당의 구조와 기능은 서방국가의 정당보다는 정부에 더 근접한다.

국가는 사회질서 유지, 경제생활 관리, 공권력 행사를 위하여 정부를 조직한다. 정부는 전문적인 국가기구 혹은 정권실체로서 국가의 계급성격을 불문하고 모두 공공성이 있는데, 구체적으로 아래와 같이 나타난다.

첫째는 공공성이다. 정부는 사회의 공공수요로 생겨났기 때문에 공공성을 띤다. 엥겔스는 공권력은 국가와 씨족을 구분하는 근본 지표가 되며, 또한 이런 공권력은 사회를 훨씬 능가하는 힘이라고 여겼다. 정부기구는 사회적 개체로 구성되지만, 정부의 공공성 때문에 정부의 일반기능은 사회의 공익을 보호하고, 공적문제를 해결하는 것이다. 정부관리가 사회의 공복이 되어 주기를 바랬던 마르크스·엥겔스의 사상은 바로 정부의 공공성이라는 토대 위에 세워진 것이다.

둘째는 보편성이다. 공권력을 행사하는 정부로서 그 기능은 사회 각 분야와 개체에 영향을 미친다. 일정한 지역내의 사회개체와 조직이 아무리 복잡하다 하더라도, 그들은 동일한 정부 하에서 생활하고 관할을 받을 수밖에 없다. 따라서 정부가 사회에 이익을 가져다주든 억압을 하든 모두 보편적 의의를 띤다.

셋째는 강제성이다. 강제성은 공권력을 세우고 운영할 수 있게 하는 기본적인 요소이다. 따라서 공권력의 주체로서의 정부는 어느 계급의 이익을 대표하든지 강제성이라는 특징이 분명하게 나타난다. 이런 강제성은 또 국가무력을 버팀목으로 삼는다. 정부는 이런 강제적 권력을 장악하고 있기 때문에 사회의 정상적 질서를 유지할 수 있는 것이다. 반대로 정부가 강제성을 띠지 않는다면 공권력의 역할을 발휘할 수 없을 뿐만 아니라 정부기능을 수행할 수도 없다.

넷째는 비영리성이다. 시장행위와 정부행위를 구분하는 중요한 지표는 영리를 추구하는지에 달려 있다. 정부는 공권력을 대표하여 사회의 공적관리를 책임지기 때문에, 정부행위는 반드시 비영리적인 정책목표를 바탕으로 해야 한다. 즉, 정부가 사회직책을 수행할 때 직접적인 비용이나 수익을 계산해서도 안 되고 계산할 수도 없다. 어떤 정부가 교육사업, 사회의 치안업무를 시행할 때 이윤을 얼마나 얻을 수 있을지 고려한다면, 이런 일들을 성공적으로 처리할 수

---

16) 여기서는 국가와 정부에 대한 구분과 연계성을 자세히 논하지 않겠다. 이와 관련된 토론문제는 저우광화(朱光華)의 『政府經濟職能和體制改革』-天津人民出版社 1995年版, p 2~4를 참고로 볼 수 있다.

없을 뿐만 아니라 정부의 이미지를 왜곡시켜 정부역할을 잘 수행하지 못할 것이다.

## 제 2절 정부기능

### 1. 정부기능이 내포하는 것

정부기능이란 주로 이론적 개념이지 법률적 개념이 아니다. 중국의 헌법·정부조직법에는 결코 정부기능이라는 용어를 사용하지 않는다. 헌법학·행정법학에서도 일반적으로 특별하게 정부기능이라는 개념을 사용하거나 서술하지는 않는다. 이론적으로 사람들은 직책·기능·역할·직권 등의 분야에서 정부기능을 규정한다. 예를 들면 “행정기능이란 정부가 법에 따라 국가의 사회생활분야를 관리하는 직책과 역할을 말한다”. “정부기능 또는 행정기능이라고 하는 것은 정부가 일정기간 동안 국가와 사회발전의 요구에 따라 수행하는 직책과 기능을 가리킨다.” 간단하게 정부기능이란 정부가 사회경제생활에 대한 관리를 할 때 마땅히 담당해야하는 직책과 가지고 있는 기능을 말한다. 정부는 국가의 공권력기구로서 그 기본기능은 바로 국가의 공적업무를 보호, 처리하는데 있다. 정부기능을 세 가지 측면으로 분류해 볼 수 있는데, 기능의 역할분야로 나누면 정치기능·경제기능·교육, 과학, 문화의 기능과 기타 사회기능으로 나눌 수 있고, 기능의 속성으로 분류하면 수호기능·통치기능·관리기능·서비스기능으로 나눌 수 있으며, 기능의 작용법칙으로 보면 입법기능·행정기능·사법기능·감찰기능 등으로 나눌 수 있다. 일반적으로는 기능역할의 분야로 정부기능을 설명한다.

정부기능은 경제발전과 사회발전에 따라 변한다. 초기의 정부는 수호기능과 통치기능에 치중했으며, 사회질서 유지와 안정을 목표로 삼았다. 그리고 기능을 수행하는 수단은 보통 인위적인 강제성을 띠어 정부기능이 비교적 간단하였다. 인류사회가 발전함에 따라 사회교제와 교류가 빈번해지고, 사회질서에도 많은

변화가 일어났다. 이런 상황 하에서 정부기능의 비중이 변화가 생겨 수호기능과 통치기능이 상대적으로 축소되었으며, 관리기능과 서비스기능의 비중이 점차 확대되었다.

계급사회에서 국가의 통치기능은 매우 중요한 지위를 차지했으며 심지어 일부 특수한 단계에서는 가장 중요한 역할을 했다. 그러나 국가는 폭넓은 공적관리기능도 있다. 여기서 말하는 공적관리기능이란 국가가 통치기능을 수행하는 것 이외의 모든 기능을 말하며, 사회의 경제·문화·교육 및 기타 공적업무관리의 기능이 포함된다. 마르크스는 『영국의 인도통치』에서 국가의 공적기능에 대한 연구를 통해 아래와 같은 결론을 얻었다. “아시아에는 상고시대부터 일반적으로 정부부문이 세 개밖에 없었다. 즉, 재정부문 혹은 대내 약탈부문, 전쟁부문 혹은 대외 약탈부문, 공공공사부문이다. ……그래서 아시아의 모든 정부는 경제기능인 공공공사기능을 수행할 수밖에 없었다.”<sup>17)</sup> “우리는 일부 아시아제국에서 종종 농업이 한 정부통치 하에서 쇠퇴하고, 또 다른 정부통치 하에서 다시 부흥했던 것을 알 수 있다. 유럽의 농업이 기후의 영향에 따라 변화해온 것처럼 거기에서 거두어들이는 성과는 정부의 영향력에 의해 결정된다.”<sup>18)</sup> 마르크스는 영국인의 인도통치에서 농업이 쇠퇴된 원인이 바로 그들이 정부의 재정부문과 군사부문만 받아들여 공공공사부문을 완전히 무시한 데 있다고 말했다. 국가의 공공공사에 대한 관리는 경제관리기능으로 변천되었다. 지금 국가의 경제관리기능은 뚜렷하게 강화되었다. 엥겔스는 일찍이 이런 추세를 예견했다. 그는 『공상에서 과학까지의 사회주의의 발전』에서 “트러스트가 있든 없든 모든 상황 하에서 자본주의사회의 공식 대표인 국가는 결국 생산에 대한 지도를 맡을 수밖에 없다.”<sup>19)</sup> 국가의 공공기능은 교육·문화·위생과 사회복지 등의 분야를 관리하는 것으로 나타나는데, 이것들은 국가의 경제기능과 함께 국가의 공공기능 중 비교적 안정적인 부분을 이룬다. 정부기능은 국가기능을 구체적으로 운영하는 것이다. 즉, 정부기능은 통치기능과 공공관리기능을 실제로 운영하는 것으로 표현된다. 현재 세계 각국의 정부기능이 기본적으로 변화하는 추세

17) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第1卷, p762

18) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第1卷, p763

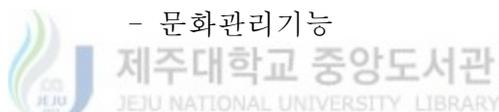
19) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엥겔스)選集』 第3卷, p752

를 보이고 있는데, 통치기능은 약화되고 공공관리기능이 강화되고 있다. 특히, 공공관리기능에서 경제관리기능과 사회관리기능이 뚜렷하게 팽창되었는데, 이런 상황으로 인해 사람들은 정부기능에 대해 서로 다른 견해를 내놓았다. 어떤 견해에서는 정부기능이 2단계, 4대 기능으로 구성된다고 하였다. 즉,

- 정부기능 — 통치기능
- 공공관리기능 - 경제관리기능
- 사회관리기능
- 문화관리기능

또 다른 견해에서는 경제관리기능을 공공관리기능에서 분리시켜 통치기능, 공공관리기능과 함께 같은 위치에 놓아야 한다고 여겼다.

- 정부기능 — 통치기능
- 경제관리기능
- 공공관리기능 - 사회관리기능
- 문화관리기능



위에서 말한 두 가지 의견의 차이점은 정부기능구조에서 경제관리기능의 위치에 있다. 이는 어떤 측면에서 경제관리기능의 지위가 날로 중요해지고 있음을 설명해준다. 그러나 그 성격으로 보면 공권력의 대표로서 정부는 경제관리기능에서 사회대중에 영향을 미치는 경제 환경을 조정하고 관리하는 것으로 나타난다. 다만, 지금은 이런 조절과 관리의 범위가 확대되고 역량이 강화되었으며 영향력이 커졌을 뿐이다.

## 2. 정부기능의 중요성

정부기능이란 공공행정의 본질적 표현으로서 공공행정의 기본내용과 활동방향을 반영한다. 그 중요성은 아래와 같다.

첫째, 정부기능은 공공행정의 핵심 내용을 구현하여 직접 공공행정의 성질과 방향으로 나타난다. 정부기능은 정부가 “한 일”, “해야 할 일”, “하지 말아야 할 일”, “하고 있는 일” 등과 같은 여러 가지 문제에 대해 직접적인 해답을 주고

있다. 정부기능에 대한 이해를 통해 공공행정활동의 범위와 방향을 파악함으로써 행정조직, 행정행위, 행정법규 등 다른 행정활동의 내용을 이해할 수 있다. 따라서 정부기능에는 공공행정의 가장 기본이 되는 내용이 포함된다.

둘째, 정부기능은 정부기구 설치에 대한 기본적 근거가 된다. 정부기능과 정부기구의 관계는 두 가지 측면에서 이해할 수 있다. 우선 정부기구는 정부기능의 수단으로 정부기능을 효과적으로 수행하려면 반드시 정부기구를 통해 실현되어야 한다. 그 다음 정부기구의 설치는 반드시 정부기능이라는 중요한 기준을 근거로 해야한다. 정부기능은 여러 부분에서 정부기구의 설치·규모·단계·수량 및 운영방식을 결정한다.

셋째, 정부기능을 전환하는데는 행정관리체제와 기구개혁이 중요하다. 행정관리체제와 기구를 개혁하려면 정부기능의 전환이라는 이 핵심 요소를 잘 파악해야 한다. 반드시 정부기능의 변화에 따라 기구를 개혁해야 하는데, 우선 정부기능의 증감분합(增減分合)을 확정된 후 거기에 맞게 정부기구를 조정, 개혁해야 한다.

넷째, 정부기능의 실시 상황은 행정의 효율성을 평가하는 중요한 기준이 된다. 공공행정의 최종 목표는 행정효과를 끊임없이 향상시키는 것이다. 행정효과에 영향을 미치는 것에는 여러 요소들이 있는데, 예를 들면 조직기구 설치, 업무요원 상황, 업무환경, 업무절차 등이 있다. 그러나 행정의 효율성을 점검하는 최종 기준은 정부기능이 전체적으로 잘 수행되고 있는가하는 것이다. 정부기능의 배치가 합리적이고 실시효과가 좋으면 행정의 효율성은 향상될 수 있지만, 이와 상반되면 행정효과는 향상될 수 없다.

### 제 3절 정부기능 이론에 대한 종합적 서술

부르주아계급혁명 전후에 국민의 생명과 재산권을 함부로 짓밟는 봉건전제주의의 난폭한 행위에 맞서 부르주아계급 사상가들은 정부행위를 제한해야 한다고 강조하였다. 그들은 정부의 권력이 국민의 권리를 보호하는 범위로 엄격히

제한되어야 하는데, 오히려 그 범위를 벗어나 국가수립의 목적에 위배되었다고 여겼다. 영국의 부르주아계급 사상가인 로크(John Locke)는 바로 이 분야에서의 두드러진 예이다. 그는 17, 18세기의 여러 사상가들처럼 자연법·사회계약론을 토대로 정부를 논증했다. 그의 가설(假說) 전제 조건에 따르면 인간은 맨 처음 자연상태에서 생활했으며, 그 속에서 모든 사람들이 지켰던 자연법이 지배 역할을 했다. 그러나 이런 사회 속에서도 사람들은 그렇게 안정적인 생활을 한 것만은 아니었다. 어떤 요소들 때문에 일부 사람들은 어떤 상황 하에서 자연법의 정상질서를 파괴했으며, 그로 인하여 그들이 가지고 있던 고유권한을 침해받기도 했다. 이런 상황이 자주 일어나자 사람들은 불편함을 느껴 연합하고자 하는 염원을 갖게 되었으며 그들의 일부 권력을 사회에 이양하여 그것을 행사할 기구를 조직하게 되었다. 그래서 더 크고 기본적인 자연권리를 보장받았는데, 이것이 바로 국가와 정부가 존재하는 근거이다. 이러한 사고를 통해서 그가 얻은 결론은 다음과 같다. 정부는 사람들이 양보한 권력밖에 얻을 수 없는 이상 그들의 역할은 분명 제한적일 것이며, 사람들이 이양할 수 없는 권력을 보호하기 위한 일종의 수단일 뿐이다. 따라서 기능적인 측면에서도 사람들의 생명, 자유, 재산의 안전 확보로 국한될 것이다. 이것이 바로 로크를 위시로 하여 서방 정치학자들이 논증한 정부기능이 지나치게 커서는 안 된다는 이론이다.

그러나 정부기능을 체계적으로 논증한 사람은 역시 경제학자들이다. 시장경제가 발전함에 따라 여러 가지 정부기능에 관한 이론이 생겨났다. 여러 가지 관점을 귀납해 보면 대체로 세 가지로 나뉘볼 수 있다.

## 1. 자유주의적 기능관

경제학분야는 자유방임주의자의 창시자인 아담 스미스(Adam Smith)가 경제학의 각도에서 정부기능의 정의를 내렸다. 스미스는 자연적 경제제도가 가장 좋은 것이며, 시장경제는 사회전체의 이익을 효과적으로 실현하는 가장 좋은 형태라고 보았다. 왜냐하면 시장경제는 인류의 본성을 따르기 때문이다. 본질적으로 인류는 모두 개인적이고 이기적이지만, 이런 이기심이 바로 경제발전을 추진하고 더 많은 자산을 창출하는 원동력이 된다. “사람은 누구나 모두 개인

의 자본운용에 힘써 그 생산품에 대한 최대가치를 얻으려고 노력한다. 일반적으로 개인은 공익을 증진시키려고 의도하지 않으며, 또 얼마나 증진시킬 수 있는지도 알지 못한다. 단지, 자신의 만족과 이익을 위하여 행동할 뿐이다. 이렇게 하는 가운데 ‘보이지 않는 손’의 인도를 받아서 자신이 의도하지도 않았던 목표를 달성하게 된다. 그 자신의 이익을 추구하기 때문에, 그 효과는 개인이 사회의 이익을 증진시키고자 할 때 얻는 효과보다 더 클 것이다.”<sup>20)</sup> 이것이 바로 유명한 “보이지 않는 손”의 원리이다. 그는 충분한 자유방임의 실행, 즉 “보이지 않는 손”의 역할을 수행해야만 개인의 자본사용효과를 높일 수 있고, 사회의 이익을 높일 수 있다고 보았다. 그러므로 국민의 재산을 늘리고, 사회의 공익을 늘리는 최상의 경제정책은 바로 개인의 경제활동에 완전한 자유를 주어 자유롭게 발전하도록 하는 것, 즉 경제자유주의를 실행하는 것이다. 개인의 이익을 위해 생산을 추진하는 경제제도가 가장 좋은 경제제도라면, 국가가 경제활동에 적극적으로 개입할 필요가 없으며, 단지 “야경(夜警)”의 역할만 하면 된다. 그는 정부의 역할이 다음과 같은 것에만 국한된다고 여겼다. 자국의 사회안전을 보호하여 다른 사회의 침략을 받지 못하도록 한다. 국민을 보호하여 사회의 어느 누구도 타인의 모욕과 억압을 받지 않도록 한다. 바꾸어 말하면, 엄격한 사법행정기구를 세우는 것이다. 공공사업과 공공시설을 구축하고 유지해야 하는데, 이런 종류의 기관이나 공사는 당연히 사회에 유익한 것이어야 하며, 개인 또는 소수 사람이 설립하거나 보호할 것이라는 기대를 해서는 안 된다.<sup>21)</sup> 여기에서 아담 스미스(Adam Smith)는 정부의 경제기능을 완전히 부정하지는 않았다는 것을 알 수 있다. 그가 제시한 정부의 세 가지 기능으로 볼 때 정부는 경제운영을 위한 환경보호의 기능을 수행한다. 그는 정부가 직접 경제생활 내부에 개입하는 것을 반대하여 “정치가가 개인에게 그들의 자본을 어떻게 운용해야 하는지 지도하고자 한다면 그것은 가장 신경 쓸 필요 없는 문제를 걱정하는 것이다……뿐만 아니라 이런 통제는 십중팔구 쓸데없고 해로운 것이다”.

20) (美)Paul A Samuelson & William D Nordhaus- 『經濟學』(第 12版), 中國發展出版社 1992年版, p67

21) (英)Adam Smith- 『國民財富의性質和原因의研究』(下卷), 商務印書館 1981年, p252, p 253

22)라고 하였다.

19세기 중엽부터 산업혁명과 경제위기의 출현으로 정부기능이 객관적으로 다소 확대되었다. 경쟁보호, 소비자의 이익보호를 위하여 정부는 시장규율 보호의 기능을 발휘하기 시작했다. 이런 변화에 맞서 고전자유주의는 근대자유주의로 바뀌고, 동시에 정부기능에 대한 새로운 해석을 내렸다. J·S·밀(Mill John Stuart)은 1861년 『대의정체론(代議政體論)』을 발표하여 정부는 두 가지 기능을 가지고 있다고 제시하였다. 첫째는 국민에게 미덕과 지혜를 쌓도록 하는 것이고, 둘째는 공적업무에 대한 경제적 효율성을 높여 공공활동을 위한 경제서비스를 제공하는 것이다. 스펜서(Herbert Spencer)의 1843년에 출판된 『정부역할의 범위』에서는 정부가 개인을 목적으로 해야 한다고 지적하였다. 정부의 역할은 개인의 생명과 재산을 보장하고 개인을 위해 복지를 도모하는 것으로 제한되어야 한다. 정부는 경제적 개입을 할 수 있지만, 이런 개입은 자유시장의 결함을 보완하기 위한 것이라야 한다. 고전 자유주의와 서로 비교해 볼 때 근대자유주의는 정부의 ‘야경(夜警)’기능뿐만 아니라 정부에 ‘소방대원’이라는 새로운 기능, 즉 시장의 개별적 결함을 보완하는 기능을 부여했다.

20세기로 들어서면서 근대자유주의는 현대자유주의 - 신자유주의로 변화 발전되었다. 1960, 1970년대 이후 자본주의사회는 심각한 경제 “스태그플레이션”의 위기를 겪으면서 케인스주의에서 주장한 경제생활에 대한 정부개입과 정책이 아무런 도움이 되지 못하는 것처럼 보였다. 그래서 “보이지 않는 손”의 부활을 주장하고, 정부의 경제개입을 반대하는 목소리가 날로 커졌다. 이런 배경하에서 1930년대에 나온 신자유주의 경제학은 비교적 큰 발전을 거두었다. 신자유주의 경제학은 넓은 의미와 좁은 의미로 나누어진다. 넓은 의미의 신자유주의에는 신화폐주의가 포함되며, 좁은 의미의 신자유주의는 특히, 하예크(Friedrich A Hayek)의 신자유주의와 독일의 신자유주의를 가리킨다.

서방경제학과 가운데 가장 완벽한 자유주의는 프리드리히 하예크(Friedrich A Hayek)의 신자유주의이다. 하예크의 경제철학은 개인주의이다. 그는 경제자유주의를 경제에 대한 개인주의의 필연적 결과라고 여겼다. 각 사회구성원의

---

22) (英)Adam Smith- 『國民財富의性質和原因의研究』(下卷), 商務印書館 1981年, p252, p 27

이익은 통일된 질서정연한 목표 서열로 표현될 수 없을 뿐만 아니라, 어느 누구도 모든 사람의 여러 가지 수요를 이해하여 앞뒤 순서를 배열해줄 수 있는 능력이 없다. 이 때문에 경제에 대한 어떤 집단주의 행위도 효과가 없거나 효과가 낮으며, 개인적 전략만이 경제활동에 대한 효과를 보장할 수 있다. 시장은 바로 정보를 분산하는 메카니즘으로서 사람들이 심혈을 기울여 설계한 그 어떤 메카니즘보다 더 효과적이다. 하예크(Friedrich A Hayek)는 개인자유기업제도가 가장 합리적인 것이고 시장메카니즘이 가장 완벽한 것이기 때문에, 국가가 수입재분배나 “복지국가”에 대한 처방을 할 필요가 없으며 “혼합경제”도 필요 없거나 심지어 해로운 것이라고 여겼다. 그는 화폐의 비국유화를 제창하였는데, 화폐에 대한 정부의 독점과 국가화폐제를 폐지하여 경쟁적 민간은행으로 대체할 것을 주장하였다. 그러므로 정부의 기능은 법률완비, 효과적인 경쟁제도의 설립과 보호, 가능한 한 효과적 경쟁을 할 수 있도록 여러 가지 여건을 마련하는 것이라야 한다. 또한, 경쟁메카니즘의 역할로 효과가 발휘되지 못하는 곳을 보완하여 사회를 위해 공공물품(사회에 유익하지만 개인이 경영하면 얻는 것보다 잃는 것이 많다.)을 제공해야 한다. 극단적으로 정부개입을 반대하는 이런 주장은 당대 자본주의가 발달한 국가라 할지라도 받아들이기 어려웠다.

미국의 경제학자인 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)은 신화폐주의의 저명한 대표자이다. 그들은 정부와 자유는 동등한 것이면서도 대립적인 것이라고 보았다. 프리드먼은 “자유는 최대 위협은 권력의 집중현상이지만, 정부는 우리의 자유를 보호하기 위한 필수 불가결한 요소이며 정부라는 수단을 통해서 자유를 행사할 수 있기 때문에, 정부는 꼭 필요한 것이다. 그렇지만 권력은 실권자의 수중에 집중되기 때문에 자유를 위협할 수도 있다”라고 여겼다.<sup>23)</sup> 이런 모순을 해결하기 위하여 정부역할의 한계를 분명히 해야 한다. 정부는 자유시장이 잘 운영될 수 있도록 안정적인 버팀목을 제공할 수 있을 뿐이다. 중앙은행은 화폐가 적당하게 안정적 성장을 거둘 수 있도록 힘써야 될 뿐만 아니라, 경제를 자동조절에 맡겨 아담 스미스의 “보이지 않는 손”인 가격메카니즘의 역할을 부활시켜야 한다. 화폐주의 입장에서 보면 개인경제는 안정성이 내재되어 있는데,

23) (美)Milton Friedman-『資本主義與自由』, 商務印書館 1988年版, p26

정부의 여러 가지 개입정책으로 인하여 이런 안정성이 파괴되기 때문에, 경제가 불안해질 뿐만 아니라, 오히려 경제적 불안이 가중되는 것이다. 재정정책이나 금융정책으로 경제를 자극시키는 것은 모두 단기적인 정책이다. 즉, 정부의 개입정책은 단기간 내에 실업률을 낮출 수 있을지 모르지만 장기적으로는 오히려 재앙이라는 결과를 야기할 수 있다. 이것을 근거로 하여 화폐주의에서는 정부의 경제기능은 경제정책을 통해 경제활동과 시장메카니즘에 개입하는 것이 아니라, 시장경제를 정상적으로 운영하기 위한 좋은 환경을 만든 것이라고 보고 있다. 그러나 그들도 양호한 환경에는 법률질서, 인프라와 사회보장뿐만 아니라 물가안정이 포함된다고 여겼다. 그래서 화폐주의는 결국 정부의 경제적 기능과 역할을 완전히 부정하지는 않았다.

1930년대 초 영국의 경제학계에서 국가개입을 위주로 하는 “케인스혁명”이 형성되고 있을 무렵, 독일에서는 중요한 신자유주의학파인 프라이부르크(Freiburg)학파가 탄생했다. 창시자는 오이켄(W Eucken)이며, 대표 인물로는 뮐러 아르막(Mueller Armack), 뢰프케(W Ropke), 에르하르트(Erhard) 등이 있다. 이 학파가 제시한 사회시장경제이론은 전후 독일연방 경제정책의 중요한 이론적 기초였다. 그들은 이것을 자본주의도 사회주의도 아닌 특정형식의 경제라고 여겨 자유방임과 정부개입 사이에서 “제3의 길”을 찾고자 노력했다. 사회시장경제이론의 창시자인 오이켄의 해석에 따르면 사회시장경제란 “사회의 공평하고 안정된 경제질서에 도달하기 위하여 국가와 법률보호 하에서 실현되는 완전경쟁을 가리킨다.”<sup>24)</sup> “사회시장경제”를 독일연방경제의 강령으로 삼은 아르막은 “사회시장경제는 시장경제의 규율에 따라 진행되며, 사회보충과 사회보장을 특징으로 하는 경제제도”라고 여겼다. 또 “방임하여 관리하지 않는 시장경제가 아닌 의식적으로 지도를 하는 것, 즉 사회가 지도하는 시장경제”이며, “목적은 경쟁경제 토대 위에서 자유의 적극성을 시장경제의 성과로 보장받는 사회발전과 연계시키는 데 있다”라고 여겼다.<sup>25)</sup> 독일의 “경제기적의 아버지”라고 찬사를 받는 에르하르트(Erhard)의 사회시장경제이론에는 국내외적인 측면 두 가지가 포함된다. 국내적 측면으로는 두 가지의 기본 내용이 있다. (1) 사회시장경제의

24) 毛永林-『當代各國宏觀經濟比較分析』, 中國展望出版社 1989年版, p6

25) 毛永林-『當代各國宏觀經濟比較分析』, 中國展望出版社 1989年版, p7

기본목표는 국민전체의 복지를 실현하는 것이다. (2) 목표에 도달하는 수단은 자유시장경제조절을 위주로 하고 국가의 제한적 개입으로 보충한다. 즉, 독점을 반대한다. 국제적 측면으로는 “완전히 자유를 허용”하는 국제경제정책과 경제 통합을 주장한다. 에르하르트(Erhard)는 “서독은 무슨 특별한 과학을 채택한 적이 없다. 사실 나는 각국의 현대 경제학원리를 실천한 것에 불과하며 무제한의 자유와 잔혹한 정부관리 사이에 장기적으로 존재해 왔던 모순을 해결하여 자유와 집권사이에서 건전한 중립의 길을 찾았다”라고 지적한 바 있다.<sup>26)</sup> 여기에서 알 수 있듯이 그들이 주장하는 정부기능과 역할은 계획경제처럼 자원배치와 경제조절을 하지 않으며, 케인스주의에서 주장하는 것처럼 경제정책을 통한 경제 개입을 하지도 않는다. 단지 시장경제질서를 보호하는 것에 불과하다. 즉, 정부는 운동선수로서 시합에 참가하는 것이 아니라 심판으로서 경기질서를 보호하는 것일 뿐이다. 이런 체제에서의 정부기능은 구체적으로 다음과 같다. (1) 화폐조절 정책은 반드시 필요한 것이기 때문에 통화의 안정을 유지한다. (2) 개인 기업가는 이런 사업을 경영하기가 쉽지 않거나 경영을 원하지 않기 때문에 교통, 운수, 인재양성과 서비스부문을 발전시킨다. (3) 어느 정도 수입재분배를 실행함으로써 사람들의 생활을 보장하여 자본주의의 “비인도”적인 고질적 전철을 다시 밟지 않도록 한다. (4) 개인기업가와 시장경제의 결합이나 부족한 역량을 보완하기 위한 계획을 마련하여 장기적인 경제활동을 지도하고 안내한다. 독일의 신자유주의는 분명 독특한 점이 있지만 경제자유주의에 대한 주장은 다른 신자유주의자와 일치한다.

## 2. 개입주의의 정부기능론

경제학사(史)에서는 중상주의(重商主義)에서 처음으로 막강한 정권의 힘이 국가를 부강하게 하는 중요한 보장제이며, 정부의 적극적 개입이 국민재산을 늘리는 중요한 경로임을 확고히 했다. 16세기에는 자본주의가 막 싹트기 시작했기 때문에 부르주아계급의 경제력이 비교적 취약하였다. 그래서 경제를 발전시

26) 毛永林-『當代各國宏觀經濟比較分析』, 中國展望出版社 1989年版, p6

키기 위해 국가의 보호와 지지가 필요했다. 중상주의는 초기 상업자본과 신흥 부르주아계급의 원시적 축적의 요구를 반영했다. 화폐재산 축적의 목적을 달성하기 위해 초기중상주의자는 국내에서 화폐저장형식으로 화폐를 축적하고자 노력하였다. 말기 중상주의자는 수출을 장려하고 수출의 초과달성을 실현하기 위해 국가가 보호관세정책을 실시하며, 아울러 수출상품을 생산하는 수공업을 육성, 장려하는 정책을 취할 것을 주장했다. 리스트는 독일의 부르주아계급 혁명 시기의 경제학자이다. 그는 상대적으로 낙후된 독일에게 비교적 발전된 영국과 자유무역을 통한 경쟁을 하도록 하는 것은 어린아이에게 어른과 서로 경쟁을 하도록 하는 것과 다름없으므로, 독일의 경제발전을 보호하기 위해 관세보호정책을 실시해야 하며 정부의 경제개입을 강화해야 한다고 보았다.

20세기로 접어들어 후 자유경쟁자본주의는 독점자본주의로 넘어갔다. 자본주의 고유의 모순이 심화됨에 따라 1929년 서방 세계는 경제적 대위기에 부딪히게 되었다. 마치 어떤 학자가 “서방 세계가 ‘영원한 번영’이라는 환상에 도취되어 있을 때 이미 돌이킬 수 없는 위기의 수렁 속으로 빠져들었다”라고 얘기한 것처럼 경제적 위기로 인하여 서방 세계전체가 흔들렸다.<sup>27)</sup> 경제적 대위기로 사람들은 자유방임주의에서 말하는 자본주의경제의 자동조절메카니즘이 실패했음을 알게 되었다. 따라서 경제학자는 새로운 경제이론과 정책을 찾을 수밖에 없었다. 새로운 경제이론은 일반적으로 케인스주의를 지표로 한다.

케인스보다 약간 빨리 나온 영국의 경제학자 피구(A C Pigou)는 1920년에 출판된 『복지경제학』에서 “시장실패”는 존재하기 때문에, 사회복지를 최대화하기 위해서 정부가 자원배치와 수입분배를 조절해야한다고 지적했다. 피구의 이론적 배경 하에서 여러 가지 정부개입주의 사상이 계속 나왔다. 그러나 자유방임주의에 종지부를 찍은 사람은 케인스이다. 그는 1926년 『자유방임주의의 종결』이라는 글을 발표하여 자유방임주의의 원칙을 포기하겠다고 공개적으로 밝혔다. 그는 자본주의경제를 현명하게 관리할 필요성을 논증하려고 했으며, 화폐유통과 신용대출에 대한 정부조절기능을 통해 자본주의 실업과 위기를 극복할 수 있다는 것을 증명하고자 했다. 1936년 케인스는 그의 가장 중요한 저서

---

27) 晏智杰-『西方市場經濟下的政府干預』, 中國計劃出版社 1997年版, p85

인 『고용, 이자 및 화폐의 일반이론』을 출간하여 케인스의 기본원리를 확립했다. 케인스의 이론체계는 유효수요 부족, 3대 심리법칙, 반(反)주기정책주장이라는 세 부분으로 구성된다. 『고용, 이자 및 화폐의 일반이론』에서 케인스는 “전체량 분석”의 방법을 통하여 유효수요 원리를 명백하게 서술하였다. 그는 사회의 고용률이 유효수요(소비수요와 투자수요를 포함함)에 달려있으며 유효수요는 또 3대 기본심리, 즉 “소비성향”·“자본의 미래 수익에 대한 예상(투자의 한계효율)”, 화폐에 대한 “유동성 선호” 및 화폐수량에 의해 결정된다고 생각했다. 자본주의사회에 실업과 공황이 존재하는 이유는 바로 이런 심리적 요인으로 인한 유효수요의 부족 때문이지만, 위기의 폭발은 주로 자본의 미래 수익에 대한 신뢰감 부족으로 야기되는 “투자한계 효율”의 “갑작스런 붕괴” 때문에 일어난다고 보았다. 그는 이런 이론을 기초로 하여 정부가 경제개입을 해야 할 필요가 있으며, 정부기능에는 다음과 같은 것이 있다고 지적하였다. (1) 재정지출을 확대한다. 공채발행, 적자재정과 화폐발행량의 증가 등의 “반(半)인플레이션”정책을 통해 물가를 안정적으로 상승시키고 유효수요를 늘려 경제를 자극시킴으로써 충분한 고용량을 달성, 유지한다. (2) 세금을 통해 투자를 장려한다. (3) 이자율을 높여 화폐공급을 통제함으로써 개인투자와 소비에 간접적인 영향을 준다. (4) 상품과 자본수출을 확대한다. 케인스 이론체계의 “혁명”은 세이의 법칙(공급은 스스로 수요를 창출하며, 저축은 투자에 해당한다)대한 반대와 고전과 신고전이론이 공급을 위주로 하여 수요를 공급함수로 삼는 전통에 반대하는 것으로 나타났으며, 신고전이론이 미시적 분석에만 치중하여 전체적인 분석 등을 무시거나 경시했다는 비판으로 나타났다. 뿐만 아니라 아담 스미스 이후 정부역할을 소홀히 다룬 경제학체계를 동요시켜 경제운영 메카니즘과 경제학체계에서는 정부요소를 도입하게 되었으며, 정부가 적극적으로 경제개입을 해야 한다는 주장으로 이어졌다. 케인스주의는 국가 독점자본주의의 요구에 부응함으로써 1930년대의 대위기속에서 자본주의제도를 구제하는 “기사회생”의 역할을 한 바 있다. 이 때문에 2차 대전 이후로 케인스주의는 서방 각국의 정부에서 경제적 기능을 집행하고 확대시키는 이론적 근거가 되었다.

1950년대 이후 케인스주의의 추종자는 양대 파벌인 “신고전종합파”와 “캠브리지학파”로 분열되었다. “신고전종합파”의 대표 인물로는 폴 새뮤얼슨(Paul A

Samuelson), 토빈(Tobin)등이 있다. “신고전종합”이라는 단어는 폴 새뮤얼슨이 처음 썼다. 이 이론은 케인스의 거시적 이론과 신고전학파의 미시적 이론을 “종합”하였다. 폴 새뮤얼슨이 말한 “종합”의 주요 특징은 자본주의경제를 “혼합 경제”라고 한 데 있다. 소위 혼합경제란 시장메카니즘의 역할뿐만 아니라, 정부 메카니즘의 역할까지도 수행하는 것을 가리킨다. “정부만 있거나 시장만 있는 경제는 반쪽경제에 불과하다”.<sup>28)</sup> 여기에서 정부의 경제역할은 법률체계 확립, 거시경제정책 결정, 자원배치에 영향을 줌으로써 경제의 효율성 제고, 수입분배에 영향을 주는 합리적 메카니즘구축 네 가지 분야로 총괄된다.<sup>29)</sup> “캠브리지학파”에는 영국의 경제학자인 로빈슨(Joan Robinson) 등이 있다. 그들은 자본주의사회의 문제점이 분배제도의 불합리성과 수입분배의 불균형에 있다고 하면서 “신고전종합파”의 관점을 반대하였다. 그러므로 자본주의사회의 문제를 해결하려면 수입분배의 불합리성을 우선적으로 해결해야 한다고 보았다.

현대 서방 경제학의 “신제도학과(新制度學派)”와 “스웨덴학파”도 정부의 경제개입을 주장했다. “신제도학과”의 대표 인물로는 미국의 경제학자인 갤브레이스(J K Galbraith)가 있다. 자본주의사회는 “구조혁명”을 통해 미비한 구조를 보완하고 공공목표를 집권당국의 중시를 받을 수 있게 하며 권력과 수입(收入)을 균형 있게 분배해야 한다. 이것이 정부의 장기적이고 근본적인 강령이다. 이 밖에, 정부는 임금-물가통제정책, 계획경제정책, 반(反)트러스트정책, 환경보호정책, 여러 가지 복지시책 등의 경제조절 처방을 단기정책으로 삼아 시행해야 한다. 경제조정에서 정부의 중요한 임무는 소기업과 자영업자의 활동을 제한하는 것이 아니라, 대기업의 활동을 제한하는 것이다. 반대로 소기업과 자영업자는 마땅히 정부보조금이나 우선적 배려의 대상이 되어야 한다. 이것이 바로 신제도학파의 주장이다. “스웨덴학파”는 “북유럽학파”나 “스톡홀름학파(Stockholm)”라고도 불리며, 대표 인물로는 린달(Lindahl Erick Robert), 뮈르달(Myrdal)등이 있다. 그들은 정부의 주요기능을 화폐정책과 재정정책을 통하여 경제를 조정하는 것이라고 여겼다. 공공투자정책을 통하여 투자량을 직접 조정하고, 인력정책을 통하여 취업문제를 원만하게 해결하며, 수입(收入)정책을 개선함으로써

28) (美)Paul A Samuelson-『經濟學』(第 12版), 中國發展出版社 1992年版, p87

29) (美)Paul A Samuelson-『經濟學』(第 12版), 中國發展出版社 1992年版, p1 169~1170

부(富)의 균형을 조절한다. 정부의 경제정책의 기본목표는 국유화(주요 부문의 국유화), 복지국가(수입재분배정책, 단체서비스제공, 정부안정정책)와 시장경제(기업의 1급 수준의 분업화구축, 경쟁개혁, 반(反)독점화) 3자를 융합하는 것이다.

### 3. 제한적 개입기능에 대한 관점

서방경제학계에서 완전경쟁시장이란 가설(假說)적 조건이 엄격한 시장형태라고 정의된다. 첫째, 어느 시장이나 대량의 구매자와 판매자가 있는데 그들 중 어느 누구도 가격을 통제하고 영향을 줄 수 있는 힘이 없으며, 다만 이미 정해져 있는 가격을 받아들일 수 있을 뿐이다. 둘째, 시장에 있는 같은 종류 제품의 품질은 모두 서로 같다. 셋째, 외부효과, 즉 외부비용이나 외부수익이 없다. 넷째, 제조업체나 소비자 모두 완전한 정보를 얻을 수 있으며, 또 적시에 그것을 활용할 수 있다.

그러나 현행 시장경제는 결코 고전교과서에서 묘사한 것처럼 그렇게 논리적이지도 조화롭지도 않다. 시장도 마찬가지로 효과를 발휘하지 못할 수 있는데 구체적으로 다음과 같은 내용으로 나타난다.

**외부효과.** 외부효과란 한 사람 또는 여러 사람(제조자)의 활동이 타인(피해자)의 행위에 영향을 미치는 것을 말한다. 이런 영향을 받은 사람은 종종 제조자의 활동에 개입할 의도는 없지만, 나쁜 영향의 대가 혹은 좋은 영향의 수익을 분담해야 한다. 경제학에서는 이런 영향을 외부효과 또는 외재(外在)효과라고 부른다. 외부효과는 부당한 결과(수익이나 손해)와 서로 연계되어 있다. 외부효과는 일부 사회비용과 이윤이 개인의 정책계산에 포함되어 있지 않다는 것을 의미한다. 예를 들면 어떤 당사자들은 대가를 지불하지 않고 외부경제를 얻을 수 있지만, 일부 당사자들은 보상도 받지 못하고 오히려 외부불경제로 인한 손해를 입는다.

외부효과에는 긍정과 부정적 측면의 두 가지 효과가 있다. 외부효과의 존재는 정부개입에 대한 이유를 제공한다. 긍정적 외부효과로는 교육을 예로 들 수

있다. 피교육자는 직접 이익을 창출할 뿐 아니라, 주로 사회를 위하여 긍정적 외부효과의 수익을 창출하는데 경제학에서는 이것을 외부경제라고 한다. 수익의 외부효과 때문에 제조자(생산자)에게 상응하는 비용을 부담하도록 하는 것은 부당하다. 부정적 외부효과로는 비행기나 기타 산업활동으로 배출되는 화학물질과 소음을 예로 들 수 있는데, 경제학에서는 이를 외부불경제라고 한다. 여기에서 가격을 따질 수 없는 외부손실의 특징 때문에, 시장메카니즘으로는 해결할 수 없으며 거래비용이 많이 들면 제조자와 피해자간에 서로 협의가 이루어지더라도 외부손실을 해결할 수 없게 된다. 예를 들어 비행장 때문에 인근 주민들이 심각한 소음공해의 영향을 받는다고 하자. 주민의 입장에서 봤을 때 보상을 받고 원래의 생활환경을 회복하기 위해 지불해야 되는 거래비용(영향을 준 사람과 협상을 벌이기 위해 소비한 시간, 정력, 금전과 공동 피해자를 위해 소비한 시간, 금전, 정력 등)이 지나치게 높거나 또는 피해자가 나쁜 영향을 해결하기 위해서 입은 손실액이 초과될 경우, 이 때 문제를 해결하려면 제 3자의 도움을 받지 않을 수 없다. 일반적 상황으로는 법원에서 피해주민이 보상을 받을 수 있도록 책임을 진다. 이는 정부개입에 대한 이유를 제공한다. 이런 부정적 외부효과를 고려할 사람이 없기 때문에, 세금이나 직접적 제한 조치를 통해 생산량이 초과되는 시장성향을 보완한다.

**공공물품의 공급.** 공공물품은 개인물품과 서로 대조되는 개념으로 많은 사람들이 동시에 사용하도록 제공할 수 있는 물품을 말하며, 공공물품을 공급하는 비용과 그것을 사용하는 효과는 사용자수 규모의 변화에 따라 변하는 것이 결코 아니다. 공공물품은 두 가지 중요한 특징이 있는데, 첫째는 소비행위의 비저항성과 소비자의 비배타성이다.

공공물품은 공급되어야 하지만 공공물품을 공급하려면 비용이 들고 이런 비용은 수익자가 공동으로 분담해야 한다. 그러나 다른 한 편, 공급이 이미 형성된 이후에는 비용을 분담하지 않은 자의 소비행위를 막을 방법이 없다. 그래서 “무임승차자”가 생겨난다. 이런 행위가 나타날 수도 있기 때문에, 사람들은 자유시장에서 개인물품의 소비를 통제할 방법을 쓸 수 없으며, 공급되는 공공물품의 종류·수량·규모·사회구성원마다 부담해야 하는 몫을 공동으로 결정할 수밖에 없다. 이것이 바로 정부개입의 이유가 된 것이다.

이 밖에, 시장에서의 가격정보에 대한 불완전성과 공정한 분배 측면에서 나타나는 시장의 결함은 모두 정부가 일정한 범위 내에서 정책을 취하여 개입을 함으로써 손실을 보충해야 한다. 하지만 정부가 개입한다고 해서 반드시 일이 더 잘 처리될 수 있는 것은 아니다. 정부개입에는 시장경제와 마찬가지로 유한성과 결함이 있으며, “정부실패” 또한 존재하고 있기 때문에, “시장실패”가 결코 정부개입의 근거가 될 수는 없다. 정부실패에는 행정효율의 저하, 비용의 상승, 계획집행의 부당함, 관리의 특권 횡포, 기구의 자체적 확장 또는 특수이익 집단의 개인주머니를 채워주는 정부의 대량지출, 관료주의의 창궐이 포함된다. 따라서 “실패한 정부”가 “실패한 시장”에 개입한다면 분명 그 실패는 배가 될 것이다. 그러나 시장실패도 존재하므로 정부가 수수방관해서도 안 된다. 정부는 시장의 일시적인 실패에 개입하는 것이 아니라, 장기적인 실패에 개입해야 한다. 단기적·우발적인 실패는 자주 발생하는 것이다. 일정 기간동안 시장을 조정하면 이런 실패는 자체적으로 해결될 수 있으므로 보통 전면적으로 개입할 필요는 없다. 현대 시장경제에서 마찰로 인해 효율성을 떨어뜨리는 정보제약, 무임승차, 사기 이 세 가지 요소는 시장의 근본적 결함에 속하며, 정부가 이 문제를 해결해야 한다. 시장과 정부 둘 다 실패하면 어떤 결정을 내려야 할까? 이 문제에 대해 1988년 미 랜드사(Rand corporation)는 울프(C wolf)가 주관한 보고서를 통해 검토했다. 이 보고서의 제목은 『정부 혹은 시장 - 두 가지 결함의 비교』이다. 울프는 시장결함과 정부결함에 대해 아래와 같이 대비했다.

시장결함

외재효과와 공공물품  
이윤 증가  
시장의 불완전  
분배의 불공평  
(수입이나 재산)

정부결함

비용과 수입의 분리  
내재효과와 조직목표  
파생적 외재효과  
분배의 불공평  
(권력과 특권)

비교를 통해서 울프는 정부가 시장을 개선하고 확대하는 역할을 해야 하며, 또 시장의 힘을 이용하여 정부기능을 개선해야 한다는 결론을 내렸다. 즉, 정부를 이용하여 시장의 결함을 보완하는 동시에, 시장을 이용하여 정부의 실패를

극복한다는 것이다.

여기에서 이론의 본질은 다음과 같다는 것을 알 수 있다. (1) 시장의 자동조절능력을 믿고 정부개입을 줄여 정부기능을 개선한다. (2) 시장과 사회의 역량을 이용하여 공공서비스의 시장화, 사회화를 실현한다. 그리하여 정부규모의 확대를 효과적으로 억제하며, 부족한 정부재산과 서비스 능력을 보완하여 공공서비스의 질과 업무의 효율성을 높인다. (3) 공공서비스 과정에서 경쟁메카니즘을 도입하여 대중에게 자율적으로 선택할 수 있는 권리를 줌으로써 더 많은 고객을 확보할 수 있도록 서비스의 질을 개선한다.

#### 4. 소결론

서방의 정부기능 이론은 서로 다른 학술적 배경을 가진 학자들이 서로 다른 역사, 사회, 문화 여건을 근간으로 하여 제시한 것이며, 전체적으로 볼 때 이 학자들은 모두 자본주의제도의 옹호자라는 것에 주의해야 한다. 그러나 동시에, 또 현대 시장경제체제 하에 있는 정부의 규율운영에 대한 유익한 교훈은 본보기로 삼을 만하다.

1) 전체적인 각도에서 경제의 역사를 파악해보면 아담 스미스 시대는 “보이지 않는 손”을 특히 강조하였지만 케인스혁명 이후에는 오히려 “보이는 손”을 강조하였다. 케인스주의의 “혁명의 혁명”에 맞서 스미스 시대로 돌아가려 해도 역사적으로 이것은 불가능하다. 오늘날 갈수록 많은 정부나 학자들은 이미 정부와 시장의 역할이 똑같이 중요하다는 것을 인정했다. 정부와 시장의 역할에 대해 사람들은 그들의 역할에서가 아니라, 그들의 결합에서 비교적 깊은 인식을 할 수 있었다. 시장의 “결합”에서 “정부의 역할”을, 정부의 “결합”에서 “시장의 역할”을 고려했고 반복적인 인식과 실천을 통해 결국 “두 개의 손”이 병존해야 한다는 중요성을 인식했으며, “두 손”의 역할에 의존하여 사회발전을 이룩할 수 있기를 기대했다.

이미 증명되어 있듯이 정부의 역할이 과도하면 “정부실패”를 가져올 것이다. 반대로 시장의 역할이 지나쳐도 “시장실패”로 이어질 것이다. 정부의 기능을

정확하게 수행하는 것은 매우 어려운 일이다. 정부와 시장, 정부와 기업, 정부와 사회의 최상의 결합점을 선택한다는 것은 이론적 문제라고 하기보다는 기술적 문제라고 할 수 있다. 정부의 역할은 국가마다 서로 다르다. 일반적으로 경제발전의 초기단계에서 후발(後發)국가의 정부는 주로 “지팡이”의 역할을 했지만 경제가 발전하고 시장이 형성되어 점차 건전해짐에 따라 “지팡이”는 일부 분야에서부터 자연스럽게 불필요해졌다. 이 시기에 일부분야에서 “지팡이”를 던져버리지 않았다면 경제발전을 방해했을 것이다.

2) 시장에 결합이 있다는 사실 때문에 정부개입이 필요하지만 정부개입에도 마찬가지로 결합이 있다. 여기서 얻은 결론은 다음과 같다. (1) 비록 중국에서 정부기능의 전환과 혁신을 대폭적이고 급진적으로 추진하는 것은 불합리하거나 다소 비현실적이라고 주장하지만, 정부기능 전환의 긴박성과 필요성은 확실하게 인식되었다. 최소한 개입수단을 바꾸거나 개선해야 한다 할지라도 정부는 과도한 경제개입에서 벗어나야 한다. (2) 정부의 일부기능은 시장메카니즘을 통해서 실현시킬 수 있지 않을까? 예를 들면 정부의 공공부문을 대체하기 위해 경쟁을 정부부문으로 도입하여 개인의 시장이용을 확대하는 것 등이다. 정부권력의 공공성 때문에 일부 범위 내에서 서비스의 안정성을 유지할 필요가 있지만, 일부분의 경쟁도입은 틀림없이 효율성의 향상, 서비스의 개선, 정부의 활력증진에 도움을 줄 것이며 대체로 실현 가능한 것이다.

3) 공공선택학파는 “경제인” 가설(假說)을 시장의 거래분야에서 정부의 연구범위로 추진함으로써 정치학에 새로운 시야와 연구루트를 제공하였다. 서방선진국의 경험과 사회주의건설의 교훈에서 알 수 있듯이 경제인의 가설을 인정해야 하며, 그것을 전제로 하여 사회주의시장경제 조건 하에 있는 정부관리모델에 대한 이론의 출발점을 다시 세워야한다. — (1) 사회주의 시장경제조건 하에 있는 정부관리는 기타 사회구성원들처럼 가치의 최대화를 추구하는 사람들이다. (2) 정부의 인지(認知)·행위의 능력은 한계가 있다. (3)지대추구(rent-seeking)행위는 여전히 존재하며 부패를 낳는 원인이다. 이상의 논점들은 정부기능 전환의 방향을 결정한다. — (1) 정부개입의 범위를 줄인다. 시장조절기능으로 역할을 잘 발휘할 수 있는 분야라면 정부가 개입해서는 안 되며, 시장능력이 미치지 못 하거나 역량이 부족할 때 정부개입으로 보완한다. 동시에, 정부개입

행위에 대한 수익과 비용을 대조 분석하여, 수익이 비용보다 큰 개입시책을 선택해야 한다. (2) 정부의 개입행위를 개선한다. 시장경제는 필요시 정부개입을 요구할 것이며 정책이 실패할 수도 있다. 따라서 유일한 해결책은 바로 정책을 개선하고 상응하는 제도를 마련하여 정부의 불합리한 행위를 제약함으로써 정책이 효과적으로 실시될 수 있도록 하며 지대추구(rent-seeking)활동을 감소시키거나 막는 것이다.

#### 제 4절 정부기능 전환의 본질은 개혁이다.

변증법적 유물주의는 우리에게 세계의 모든 사물은 끊임없이 변화하고 있으며, 정부기능도 예외는 아님을 말해 주고 있다. 사실상 모든 국가의 정부기능은 늘 경제와 사회의 발전에 따라 발전해 왔으며, 서로 다른 시기의 정세와 임무의 변화를 둘러싸고 끊임없이 조정되고 변화되어 왔다.

정부기능을 전환한다는 것은 정부의 중심과 관리방식의 전환을 의미한다. 앞에서 서술한 것처럼 정부기능에는 주로 크게 두 가지, 즉 통치기능과 공공관리기능이 포함된다. 인류사회에서 상당히 오랫동안 정부기능의 핵심은 통치기능이었다. 특히, 계급통치와 정치질서 수호의 기능은 매우 두드러지게 수행되었는데, 이것은 생산능력 수준이 비교적 낮은 상황에서 자신의 이익을 보호하고, 통치 토대를 공고히 하려는 통치계급의 요구와 일치하는 것이다. 자유자본주의시기에는 자유주의이론 관점이 통치지위를 차지하였다. 금세기 이후로 사회생활에 대한 국가의 전반적이고 폭넓은 개입과 정부의 공공관리기능은 이미 사회전체의 정상적인 운행에 필수 불가결한 조건이 되었고, 정부는 점차 사회의 핵심기구가 되었다. 공공관리기능이 강화된 반면에 정부의 통치기능은 상대적으로 약화되었으며, 심지어 어떤 사람은 통치기능이 더 이상 중요하지 않다고 말하기도 한다. 이런 관점은 단편적이고 부정확한 것이다. 사실 정부기능은 전체적인 것, 즉 통치기능과 공공관리기능은 서로 연계되어 있어 영향을 주고받는 통일체이지 상호 모순되거나 대립적 관계가 아니다. 어떤 의의에서 보면 정부의

공공관리기능이란 지배계급이 통치의 합법성을 보호하기 위하여 대량의 공공서비스를 통해 사회적 지지를 폭넓게 구하고, 사회의 정치 토대를 강화시키는 것들 말한다. 정부의 계급지배기능과 공공관리기능에는 명확한 한계선이 없으며, 운영과정에서 사실 함께 맞물려 있다. 경제문제가 어느 정도로 발전하면 정치문제로 전환되는 것은 상식으로도 알 수 있는 일이다. 따라서 공공관리기능은 정치기능과 함께 국가전체의 이익을 위해 서비스하는 것이라고 할 수 있다.

사회적 업무자체가 복잡하기 때문에 광범위해지고 다양해졌지만 정부가 모든 사회적 업무를 공공관리의 범위에 포함시킬 수는 없다. 동시에, 정부의 공공관리기능이 영향을 미치는 사회적 업무도 계속 조정되고 변화한다. 이런 변화는 한 나라의 지배계급의 정치적 선택에 달려있으며, 사회발전의 객관적 수요와 가능여부에 달려있다. 공적업무를 조정하고 변화시킴으로써 공공관리 분야를 축소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 공적관리의 새로운 분야를 만들어낼 수도 있다. 전체적으로 볼 때 공공분야의 범위는 계속 확대되고 있으며, 그 중 경제적 기능이 뚜렷하게 확대되고 있다. 정부기능의 역할범위는 갈수록 커지고 있으며, 사회생활의 각 분야로 침투되고 있다. 우리는 세계 각국 정부의 사회경제적 기능이 계속 변화되고 있다는 사실을 알아야 한다. 사실 이것은 현대 정부체제와 기능이 빠른 경제발전, 눈부신 과학기술의 발전, 사회 면모의 근본적 변화에 부응하여 진행되는 거대한 변혁이라 할 수 있다.

이상은 정부기능의 기본이론을 서술하였고 아래에서는 “현대 중국 정부기능의 전환”을 구체적으로 나누어보겠다.

이 책에서 지적한 시간적 범위는 중화인민공화국수립 이후, 즉 1949년부터 지금까지가 바로 현대 중국의 개념이다. 당연히 연구 중에 1949년 이전의 상황을 언급할 수도 있지만, 이것은 분석하는데 필요한 역사적 배경과 실마리를 제공하는 것에 불과하다.

현대 중국을 몇 단계로 나눌 것인가는 학계마다 견해가 다르다. 연구의 편의를 위해서 필자는 대체로 세 단계인 계획경제시기(1949년 — 1978년 12월), 신경제체제 탐색시기(1978년 12월 — 1992년 초), 사회주의시장경제의 목표확립 이후(1992년 초 이후)로 나누었다. 정부는 시장운영 메카니즘의 주요 구성성분이자 사회활동의 활동주체로서 국가를 대표하여 여러 가지 기능을 행사한다.

11기 3중전회(중국 공산당 제11기 중앙위원회 제3차 전체회의) 이후, 중국은 “계급투쟁을 지도원칙으로 삼는다”는 방침을 과감하게 폐지하여 전통사회에서 현대사회로 변화하기 시작했다. 이것은 위대한 역사적 변혁이라고 할 수 있다. 지금 중국에서 진행되고 있는 정부기능의 전환은 정부의 사회, 경제, 문화를 관리하는 기능, 특히 정부의 경제 적기능에 대한 재구축, 정부체제를 혁신하는 데 취지가 있다. 이것은 실질적으로는 현대 중국사회변혁의 구성성분이므로 그 역사적 의의를 충분히 평가해야 한다.

정부기능의 전환은 사회주의 시장경제체제 구축을 위한 객관적 요구이며, 현대 중국의 행정관리체제와 기구개혁을 위한 내부적 요구이기도 하다. 사회주의 시장경제 메카니즘구축의 중요한 조건으로서 이 분야에서 획기적인 발전을 거두지 못한다면, 모든 개혁을 추진하기 어렵다. 사회주의 시장경제를 구축하고 발전시키려면 정부기능의 전환이라는 핵심 요소를 잘 이용하여 기능을 조정하고 배치하는 것부터 시작해서 행정체제와 기구개혁을 추진해야 한다.

그렇다면, 정부기능 전환이 기본적으로 내포하는 것은 무엇일까?

정부기능은 변화, 발전하는 것으로서 현대에서는 주로 사회경제 기능의 변화를 말한다. 서로 다른 사회형태에서 정부기능은 서로 같지 않다. 또, 동일한 사회형태이지만 시기가 다르면 정부의 기능에도 차이가 있다. 즉, 동일한 시기에서도 정부의 두 가지 기본기능의 비중이 점차 편중되거나 서로 증감(增減)된다. 앞에서 서술한 것처럼 정부기능은 다원적 복합체로서 그 기본적 기능은 일의 경중(輕重)과 완급(緩急)이라는 문제만 존재했을 뿐, 전환문제는 존재하지 않았다. 중국 현 단계에서 추진되고 있는 정부기능의 전환은 주로 정부의 구체적 기능 중의 일부기능의 전환, 특히 원래의 경제관리기능 중의 일부 내용의 전환을 가리킨다.

**정부관리권한의 전환.** 정부기능이란 행정권력을 집행하는 과정과 효능을 말한다. 따라서 정부기능의 강·약화는 행정권력의 크기에 달려있으며, 행정권력의 크기는 또 국가권력의 분배에 의해 결정된다. 정부기능의 전환은 먼저 정부의 관리권한을 바꾸어 “무한정부”에서 “유한정부”로 바꾸어야 한다. 지방정부에 속하는 권력은 지방정부에 이양하여 양측의 적극성을 충분히 동원해야 한다.

경영권을 기업에 환급하여 자주적 경영을 하게 함으로써 기업이 진정한 시장경제의 주체가 될 수 있도록 한다. 일부의 정부기능을 사회에 환급하여 정부기능의 월권행위를 방지한다. 동시에, 정부에 속하는 기능을 정부소유로 회수하여 정부기능의 공석을 막도록 한다. 정부와 비정부기구 사이에 있는 기능을 재조정하여 정부가 “해야 할 일”과 정부의 “개입해야 할 대상”을 명확하게 해야 한다. 이것이 정부기능 전환의 기본 출발점이다.

**정부기능 수행 방식의 전환.** 즉, 행정수단을 위주로 하여 행정적·경제적·법률적 수단이 서로 결합되도록 전환하는데, 그 중 경제적 수단을 위주로 한다. 명령적 계획 위주(국가의 구속력을 지닌 계획)에서 국가의 지도적 계획 위주로 전환한다. 또한, 직접관리 위주에서 간접관리 위주로, 미시적 관리 위주에서 거시적 관리 위주로 전환한다. 이런 변화는 정부기능의 전환에 매우 중요한 것이다. 뿐만 아니라 사회생산력과 과학기술이 비약적으로 발전함에 따라, 사회의 분업이 갈수록 세분화되고 새로운 분야가 날로 증가하여 정부의 사회경제관리 기능에도 새로운 내용이 늘어날 것이기 때문에, 관리의 수단과 방식도 바뀌어야 한다. 이런 전환은 시장경제발전의 수요이자 사회현대화의 수요이며 관리의 과학화와 민주화의 수요이기도 하다.

**정부기능의 전환과 향상.** 소위 정부능력이라는 것은 정부가 실제에 부합되는 현대화정책을 마련하여 이런 정책을 효과적으로 추진하고 관철시킬 수 있는지, 또 이런 정책을 지속적이고, 안정적으로 이끌어 갈 수 있는지에 대한 능력을 말한다. 정부능력을 평가하는 기준에는 크게 두 가지가 있다. 하나는 정부의 권위성, 즉 정부가 대중의 지지와 옹호를 어느 정도 얻을 수 있는냐는 것이며, 나머지 하나는 정부의 효과성, 즉 정부가 방침·정책을 어느 정도 관철시킬 수 있는가 하는 것이다. 이런 정부능력은 계획지도능력·사회동원능력·분배능력·적응능력·이익조합능력·협조감독능력·관리능력·서비스능력 등으로 나타난다. 이런 정부능력은 처음부터 줄곧 있어왔던 것이 아니라, 사회생산력, 과학기술의 발전과 정부의 민주화과정에 의해 끊임없는 개혁과 탐색을 거쳐서 점차 형성된 것이다. 그리고 정부능력이 향상되는 과정 속에서만 정부기능의 전

환은 실현될 수 있으며, 또 정부기능을 전환하려면 이런 능력을 진정으로 갖추어야 한다.

여기에서 알 수 있듯이 정부기능의 전환은 사회를 변혁시키는 시스템공학으로서 우리는 마르크스주의를 지도이념으로 삼아 과학적으로 설계하여 단계적으로 추진해야 하며 심혈을 기울여 실시해야 한다.

## 제 5절 정부기능의 끊임없는 개혁은 현대 사회발전의 보편적 규율이다

정부기능이란 사회의 상부구조 중의 중요한 구성부분으로서 경제기초를 위해 서비스하는 것이다. 정부기능은 언제나 경제가 발전함에 따라 계속 변화되었으며, 특히 현대사회는 경제혁명을 대대적으로 추진하고 있기 때문에, 정부기능의 변혁은 절박하고 보편적인 일이 되었다. 이것은 이미 세계 각국의 역사와 현실로 증명되었다. 현대화과정에서 정부기능은 갈수록 중요해지고 있는데, 이는 각국의 정치가와 이론계에서 더 인정하는 부분이다.

원시사회는 생산력이 극도로 낮고 사회분업이 발달되지 않아 잉여 제품이 없었을 뿐만 아니라 계급이나 국가도 없었다. 정부기능은 더 말할 필요도 없다. 생산력이 발전함에 따라 인류는 계급사회로 접어들었으며, 정부는 그 특유의 기능을 수행하게 되었다. 그러나 자본주의시기 이전에 지배계급은 국가나 정부의 계급통치기능을 강조했다. 사회가 자본주의사회로 발전하면서, 특히 20세기 이후 정부는 사회경제분야에서 갈수록 중요한 기능을 수행하게 되었다. 당연히 계급통치기능은 계속 존재하며 때로는 강화되기도 할 것이다.

중상주의에서 “야경(夜警)정부”와 케인스주의까지, 다시 당대의 보수주의와 자유주의에 대한 논쟁에 이르기까지, 이론계에서는 정부가 역할을 어떻게 수행해나갈 것인가 하는 문제를 계속 검토해 왔다. 1992년 7월 비엔나에서 “1990년대 공공행정의 변혁과 창조”를 주제로 하여 제22차 국제행정과학학회(IAS)총회를 개최하였으며 “변혁과 창조는 현대 세계 공공행정이 직면하고 있는 공동의 과제”라고 지적하였다. 총회의 주요 보고에서 세계의 새로운 변화 및 공공

행정의 변혁과 창조에 대한 압력을 분석하였다. (1) 경제, 재정, 자원분배에 대한 변화. (2) 시장변화에 대한 압력과 경제적 업무에 대한 점진적인 국제화 및 그 관계의 복잡화. (3) 급변하는 국제정치 환경. (4) 계획경제에서 시장경제로의 전환. (5) 계속 일어나는 새로운 사회문제(환경보호, 국제화). (6) 이데올로기의 영향. (7) 새로운 과학기술의 도전. (8) 관리혁명과 관리방식에 대한 끊임없는 창조. (9) 민주화에 따라 계층마다 다르게 나타나는 갈등. (10) 정부의 간소화·개방성·투명성 제고, 국민의 정책참여, 행정효과 제고에 대한 요구 및 공공행정의 질적 수준에 대한 사회의 더 높은 요구. 현재 이런 압력은 이미 개혁과 창조의 원동력이 되었다.<sup>30)</sup>

데이비드 오스번과 테드 게블러(David Osborne & Ted Gaebler)는 『정부의 재창조』에서 “정부를 고정 불변하는 것으로 여기는 사람들은 정부의 재창조를 실현 불가능한 허황된 일이라고 의구심을 품을 것이다. 그러나 사실상 각 급 정부는 모두 계속 변화하고 있다. 과거 한 때 정부의 무기공장에서 무기를 제조하였는데, 사영(私營)기업에서 이와 같은 중요한 임무를 맡을 수 있을 것이라고 생각하는 사람이 없었지만 지금은 오히려 정부에서 무기를 제조할 것이라고 생각하는 사람은 없다.”<sup>31)</sup> “우리는 효과적인 정부가 없으면 문명사회가 효과적으로 운영될 수 없다고 믿지만, 사실 오늘날 효과적인 정부를 찾아보기란 쉽지 않다. 우리는 산업화시기에 정부의 관료기구가 방대할 뿐만 아니라 집권화되어 있으며 천편일률적으로 표준화된 서비스를 제공하고 대상을 마주 대하지도 않기 때문에, 빠르게 변화하는 정보화사회 및 지식경제의 도전을 맞이할 수 없다고 믿는다.”<sup>32)</sup> 관료주의가 현대사회에서 생명력을 쉽게 잃는 것에 대해서 그들은 후기 산업/정보화사회의 입장에서 보면 개인이 현재 보유하고 있는 정보총량은 이전을 훨씬 초과하며, 정보소스와 정보가공자(加工者)로서의 산출량(產出量)도 이전을 훨씬 초과하는 것을 알 수 있다고 지적했다. 그래서 인간의 자아

30) 劉怡昌-『變革和創新-當代各國公共行政的共同課題』(『中國機構與編制』,1992年版 참고)

31) (美)David Osborne & Ted Gaebler-『改革政府』, 上海譯文 出版社 1996年版, 前言, p1~2

32) (美)David Osborne & Ted Gaebler-『改革政府』, 上海譯文 出版社 1996年版, 前言, p4

가치가 향상되어 인간의 개성과 수요는 더 다양하고 복잡해졌으며, 사물의 변화와 속도도 크게 빨라지고 있으므로 정부체제개혁도 반드시 이런 추세에 순응해야 한다.

일본 통치그룹과 부르주아계급의 정치가는 일본의 사회현대화과정에서 사회개혁이 일본 역사발전의 큰 특징이고 현대화를 추진하는 원동력이며, 사회개혁에 따라 행정개혁을 추진하는 것이 일본사회의 통치효과를 높이는 기본 루트임을 알게 되었다. 일본정계와 학계에서는 정부개혁을 장기간에 걸친 역사적 임무이며, 국가기구의 정상적 운영과 사회발전을 추진하는 객관적 필연성으로 여겼다. 또, 행정을 현대사회의 키포인트이며, 국가의 목표를 실현하는 주요 수단이라고 생각했다. 한 국가의 정부는 시기마다 다른 문제에 부딪히고 다른 임무를 수행하게 될 것이며, 단계별로도 다른 표현방식이 있을 수 있다. 한 두 차례의 개혁만으로는 정부부문의 모든 문제를 해결할 수 없다. 낡은 폐단을 극복하면 새로운 폐단이 또 생겨날 것이다. 나카소네(中曾根) 일본 전 수상은 “일본은 메이지(明治)유신 이후 달리기 속도로 서유럽을 따라잡고 추월했다. 일본이 이 일을 어떻게 성공시킬 수 있었을까? 일본은 봉건제에서 중앙집권국가로 전환하여 서유럽을 따라잡기 위해 정부가 직접 민간의 역량을 지도하고 강제적 관리를 실행하였으며, 또 이를 강하게 추진했기 때문이다.”<sup>33)</sup> “현재 민간은 이미 상당한 실력을 갖추어 경제관리 측면과 과학기술분야 및 기타분야에서 모두 정부보다 훨씬 앞서 있다. ……국제무대에서 일본의 경제관리능력은 이미 본보기로 인정받고 있다.” 현재 “이러한 시기에 과거 중앙집권정부의 지도방침 및 강제적 관리방식을 이용해서 국가발전의 수단으로 삼아야 하며, 또한 대전환을 해야 한다.”<sup>34)</sup>라고 확신하였다. 객관적 상황에 변화가 일어나면 정부의 관리방식도 반드시 그것에 따라 변화되어야 한다. 동시에, 나카소네 전 수상은 “일본의 정치·경제·사회 등 각 분야에서의 산적한 문제를 해결하기 위해서 ……행정개혁·재정개혁·교육개혁을 착실하게 추진해야 한다.” “행정개혁은 자민당의

---

33) 『中曾根の思想和行動』, p57. (鄒鈞-『日本行政改革概論』吉林大學出版社 1991年版 참고)

34) 『中曾根の思想和行動』, p56. (鄒鈞-『日本行政改革概論』吉林大學出版社 1991年版 참고)

생명이다. 이런 개혁은 어떤 어려움에 부딪치더라도 반드시 끝까지 견지해 나가야 한다.”라고 여겼다.<sup>35)</sup> 그는 또, 이런 주장을 통해 일본정계에 행정개혁에 대한 이해와 태도를 보여주었다. 일본 현대화의 성공은 사회경제의 발전에 부응하기 위한 정부의 끊임없는 혁신과 매우 밀접한 관련이 있다. 1996년 일본정부는 수상을 의장으로 하는 행정개혁회의를 설립하여 21세기 초 일본 중앙성청(中央省廳)의 개혁문제를 검토했다. 1997년 행정개혁회의에 대한 최종보고서거나와 2001년부터 1부(府) 21개성청(省廳)을 1부(府) 12개성청(省廳)으로 조정하기로 했다.

한국에서는 정부가 “신한국”을 건설하려면 “신정부”가 필요하다고 제시하였다. 여기에는 아래의 6개 원칙이 포함된다. (1) 적시성(適時性). 정부주도형 국가의 경제시대에서 추종했던 정부의 역할과 조직기구를 정상적인 자유시장경제 시대의 정부의 역할과 조직기구로 전환해야 한다. 시대적 요구에 부응하여 국가기구를 재조정하고 개선해야 한다. (2) 작은 정부. 공정과 경쟁을 원칙으로 하는 자유시장경제로 전환한다. 이것이 바로 과거 방대한 정부기구를 작은 정부로 전환하는 것이다. 작은 정부란 정부가 민간에, 중앙이 지방에 권한을 이양하는 것을 의미한다. (3) 정보화 조직. 정보화 사회는 지금의 중앙집권방식의 조직기구를 새로운 조직기구로 대체하도록 요구한다. 정보화조직은 전통적 조직보다 일 처리를 더 효율적으로 한다. (4) 효율성 높은 행정. 종합적인 국가행정 전산망을 구축하여 행정관리를 자동화한다. 이렇게 해야만 21세기를 따라잡을 수 있다. (5) 투명한 행정. 투명하고 공정한 행정은 부패를 방지하는 효과적 수단이다. 투명한 행정이 없으면 도덕을 숭상하는 신한국을 세울 수 없다. (6) 정부부문간의 상호 연계성을 강화한다.<sup>36)</sup> 지금 한국의 행정개혁은 경제와 사회생활에 대한 국가의 통제를 완화하고 민간기업의 적극성을 유발하며 계속 행정 절차를 간소화하는 방향으로 발전해 가고 있다.

동시에, 세계 다른 국가에서도 점차 적극적으로 행정개혁을 추진하고 있다. 개혁에는 정부의 경제관리방식, 중앙정부의 권력구조 조정, 중앙정부와 지방정

35) 『中曾根의思想和行動』, p59. (鄒鈞-『日本行政改革概論』吉林大學出版社 1991年版 참고)

36) (韓國) 金泳三(金泳三)-『開創21世紀的新韓國』, 東方出版社 1993年版, p76~81

부의 관계, 기구 재설립, 재정지출 억제, 행정개방성 강화, 행정효율성 향상 등의 각 분야가 포함된다.

선진국의 정부개혁이 일반적으로 이미 정해진 틀 내에서 이루어지는 조정과 보완이고 대부분이 기술적인 문제라고 한다면, 경제와 사회의 대전환을 겪고 있는 개발도상국은 정부개혁을 추진함에 있어 기술분야의 지출 삭감·효율성 제고뿐만 아니라, 사회발전을 추진하기 위하여 정부기능을 어떻게 조정하고, 국제환경이 제시하는 도전을 대처하기 위해 어떻게 정부역할을 재평가하고, 효율성 높은 청렴한 정부의 이미지를 만들 것인가 등의 과제를 더 많이 검토해야 한다.

전(戰)후 각국의 현대화의 경험과 교훈에서 알 수 있듯이 정부기능이 어떻게 발휘되느냐가 특정한 조건 하에서는 한 국가의 성공에 결정적 요소가 된다. 일본과 아시아의 신흥 산업화 국가의 빠른 발전이 바로 이를 증명해 준다. 사람들은 이런 국가와 지역에 대한 연구를 통해 현대화과정에서 정부가 발휘했던 막중한 역할을 점차적으로 보여주었다. 저명한 일본문제 전문가인 존슨은 일본의 경험을 분석할 때, 일본의 발전조건은 엘리트 관리인재들이 조직한 유능한 행정전문기구와 행정기구에서 새롭게 내놓은 견해를 효과적으로 집행할 수 있도록 하는 정치시스템, 시장규율을 주축으로 하는 정부와 기업 간의 관계, 통산성(通産省)과 같은 방향을 인도하는 기구가 있다는 데 있다고 보았다. 물론, 어느 국가의 모델이든 한 국가의 역사, 사회, 문화의 산물임이 분명하지만, 시사하는 바는 매우 크다. 각국의 현대화와 사회발전의 혹독한 시련과정을 살펴보면 대략 다음의 몇 가지 주요 방식으로 귀납해볼 수 있다. (1) 약탈에 의한 자본의 원시적 축적에 의존. (2) 풍부한 자원에 의존. (3) 자체적인 경제성장. (4) 체제와 자원에 의존. 상술한 내용을 비교해 보면 우리가 현실에 맞붙이기 위해서는 네 번째 방식을 선택할 수밖에 없다는 것을 알 수 있다. 즉, 체제혁신을 통해서 중국의 현대화를 실현한다. 합리적인 체제를 통해 자원을 더 효과적으로 배치하여 사회발전을 추진한다. 체제혁신 그 자체만으로는 이미 정해져 있는 물질자원의 총량을 늘릴 수 없지만, 비물질적 자원을 제공하여 현재의 자원을 더 효과적으로 배치, 사용할 수 있도록 해주며 국제경쟁에서 더 유리한 지위를 확보할 수 있도록 해준다. 그리고 현대화과정에서 나타나는 여러 가지 갈

등을 해소시켜줄 수 있으며 사회발전을 위한 지속적인 가동력을 제공해 준다. 세계를 살펴보면 21세기의 경쟁은 전면적인 경쟁이 될 것이다. 21세기에는 이상적인 정부를 만들어내는 국가가 곧 주도권을 잡는다고 할 수 있다.

지금 중국은 유례 없는 도전과 기회에 직면해 있다. 이제 막 변화하는 과정 속에 놓여있는 중국은 국내외적인 모순, 그리고 전통과 현대적인 갈등이 두드러지게 나타나고 있다. 중국은 후발(後發)국가로서 산업화 국가로부터 학습하여 정부기능의 모델을 재구축 할 수 있는 기회를 가지고 있지만, 정부기능의 재구축을 빠르게 추진하여 단번에 성공을 거둘 수 있다고 생각하지 않는다. 또한, 정부기능의 전환은 세계적 보편규율이라는 인식을 하게 되었으며, 해야 할 일이 여전히 매우 많다는 사실을 알게 되었다. 하지만 관념적 인식을 먼저 하고 실천적 인식을 나중에 한 것은 논리적인 것이다.

이렇게 일부 기본이론을 개괄한 후 선진국과 동아시아국가 정부기능의 변화 과정과 경험을 검토해나갈 것이다.



## 제 2장 외국의 정부기능 전환에 대한 평가와 분석

마르크스-엔겔스는 『공산당선언』에서 “부르주아계급은 생산수단, 생산관계, 사회전체 관계에 대한 혁명을 끊임없이 해야 한다. 그렇지 않으면 생존할 수 없다.”<sup>37)</sup>고 했다. 따라서 자본주의가 형성된 후 그 경제체제와 정치체제는 바뀔 수밖에 없었다. 1880년대 이후 과학기술혁명과 경제혁명을 추진하는 과정 중에 서방국가, 신흥 산업국가와 지역, 궤도를 수정하는 국가에서 모두 정부개혁의 바람이 불었다. 영국의 “대처(Thatcher Margaret Hilda)주의”·미국의 “정부개혁”운동과 일본의 “작은 정부·큰 사회”의 개혁에서부터 유럽대륙과 러시아의 현 정부개혁에 이르기까지 모두 이 점을 보여주었다. 각국의 정부기능모델을 비교해보면 우열의 문제는 존재하지 않는다. 한 국가의 정부기능 모델은 결국 그 나라의 상황에 서로 부합되는 것이다. 중국의 정부기능모델은 다른 국가의 모델을 그대로 답습해서는 안 되며, 그렇게 할 수도 없다. 그러나 세계 각국의 성공과 실패를 검토하고 본보기로 삼아 세계 각국의 정부기능의 전환 과정에서 쌓은 풍부한 경험과 교훈을 받아들인다면 틀림없이 중국의 정부기능 변화에 유익한 교훈이 될 것이다.

### 제 1절 서방선진국의 정부기능 전환

서방선진국의 현대 정부기능모델은 근대 부르주아계급 민족국가가 탄생한 후 자본주의의 생산방식이 출현하고 발전함에 따라 여러 차례의 변혁을 거쳐 형성되었다.

#### 1. 자본주의의 원시적 축적시기

---

37) 『馬克斯恩格斯(마르크스-엔겔스)選集』第 1卷, p275

이 시기는 서유럽의 봉건사회 말기부터 부르주아계급혁명 완수이전까지, 즉 약 15세기초에서 18세기말까지의 삼백여 년을 가리킨다. 이 단계는 자본주의의 원시적 축적이 이루어져 자본주의의 생산관계가 점차 형성되었다. 동시에, 서유럽 전체가 농업사회에서 산업사회로 전환하기 시작하는 시기이기도 하다.

정치적으로 서유럽에는 부르주아계급의 민족국가가 점차 형성되었으며, 서유럽의 국가형태에는 봉건계급과 부르주아계급의 반복적인 힘겨루기속에서 점차 근본적인 변화가 일어났다. 이 시기에 자본주의의 원시축적에 대한 보호역할을 한 것은 부르주아계급의 대의제(代議制)정부가 아니라, 봉건군주제에서 점차 부르주아계급군주제로 전환한 전제(專制)정부이다. 당시 봉건군주는 로마교황 및 지방 귀족세력과 권력 쟁탈전을 벌이기 위해 신흥 시민계급과 동맹을 맺어 그들의 공동적인 귀족할거세력과 종교세력에 대항할 수밖에 없었다. 그래서 당시의 전제주의 국가는 이중적 계급성격을 보였으며, 뚜렷한 변화형 사회의 공통 특성을 띤다. 국가형태에서 볼 때 이런 정부에서는 기본적으로 봉건계급이 권력을 장악한다. 그러나 이것은 순수한 봉건주계급의 독재정치라고 볼 수 없다. 왜냐하면 이것은 봉건계급의 이익을 대표하고 있을 뿐만 아니라, 신흥 시민계급의 이익을 대표하는 것으로 전환하기 시작했기 때문이다. 정치형태로 볼 때 기본적으로 전제주의 방식을 채택했다. 군주들은 지방 귀족할거세력과 교회세력과의 치열한 쟁탈전을 통하여 점차 입법·행정·사법·종교 등의 권력을 하나로 모아 고도로 집중된 전제주의의 정부관리모델을 형성하였다. 정부와 사회관계에서 당시 전제주의 정부는 기본적으로 고도로 집권되거나 적극적으로 개입하는 정책을 실행하였기 때문에, 사회활동에 대해 강제적으로 개입하는 행위 모델을 채택하였다.

이런 정부관리모델은 경제적 기능 측면에서 전제정부가 기본적으로 중상주의 경제정책을 추진하고 있다는 것을 보여준다. 중상주의는 15~17세기의 서유럽 사회가 봉건사회에서 자본주의사회로 바뀌어 가는 시기이며, 전제왕권이 상업 자본주의와 결합하여 자본주의 원시축적을 함께 추진한 이익관계였음을 보여주고 있다. 이 시기의 정부기능의 특징은 국가개입주의를 추진했다는 데 있다. 초기 중상주의는 개인의 경제활동범위를 제한했을 뿐만 아니라, 국가독점방식으

로 직접 개인의 경제활동을 통제했다. 행정적 수단과 입법적 수단을 통하여 경제활동에 개입했을 뿐만 아니라, 정치적 수단, 외교적 수단 심지어 대규모의 폭력과 군사적 방법으로 정부의 재정수입 확대의 목표를 달성했다. 말기에 이르러 중상주의로 인한 국가개입주의는 절정에 이르렀으며, 이중적인 역사적 사명을 완수했다. 즉, 자본주의의 원시적 축적을 빠르게 발전시키는 한편, 봉건제도의 붕괴를 가속화 시켰다.

## 2. 자유자본주의시기

이 시기는 부르주아계급혁명의 발생에서 산업혁명의 완성까지, 즉 18세기말에서 1970년대까지를 말한다. 이 시기 서유럽의 선진국은 잇따라 부르주아계급혁명을 완성했고, 봉건주계급의 독재정치는 이미 부르주아계급의 독재정치로 대체되었으며, 부르주아계급은 억압받는 계급에서 사회의 지배계급으로 탈바꿈하였다. 이에 서로 부응하여 정치형태에도 중대한 변화가 발생하였는데, 전제주의의 분화되지 않은 기능모델이 기능분화와 분권을 실시하는 대의제정부로 바뀌어 고도로 집권된 전제군주제도는 분권을 실행하는 의회민주제로 대체되었다.

부르주아계급의 대의제정부는 형성되자마자 부르주아계급이 정치를 집권하는 방향으로 빠르게 전환되었다. 이 시기에는 계급의 갈등이 너무나 첨예하게 나타났기 때문에, 부르주아계급은 국가기구의 독재정치 기능을 강화하지 않을 수 없었다. 부르주아계급혁명 초기에 계급의 분권 방식으로 이루어진 소위 “협정의 정부”인 행정조직이 부르주아계급의 사회, 정치, 경제의 관리기능을 독립적으로 이행하여 미완성상태에서 점차 완비되었다. 점차적으로 완비된 행정권력은 즉시 의회권력과 서로 분리되어 독립적인 경제적 이익을 추구였으며, 자신의 독립적인 발전과정을 걷기 시작했다.

부르주아계급의 정부행정조직의 독립화 추세는 깊은 역사적 배경을 띠고 있다. 이 시기는 상공업자본이 빠르게 성장하기 시작했지만, 이전의 고도로 집권된 국가개입형의 정부관리모델이 곧바로 역사적 무대 뒤로 사라지지는 않았다. 아담 스미스(Adam Smith)의 자유방임주의의 확설이 당시 산업 강대국인 영국

에서 주도적 경제정책으로 간주되어 환영을 받았다. 하지만 프랑스·미국·독일 등의 당시 신진자본주의 산업국의 부르주아계급은 산업혁명완수 직전의 시기에 있었으므로 영국의 공산품과 경쟁을 벌일 실력을 갖추지 못했다. 민족의 산업발전을 보호하기 위하여 이런 국가들은 기본적으로 보호주의 경제정책을 취했다. 그래서 정부기능모델에서 볼 때 이런 부르주아계급의 정부는 중앙집권을 약화시키지 못했을 뿐만 아니라, 반대로 나약한 정부를 강력한 정부로 전환하였다. 그리고 정부기능이 강화된 동시에 정부권력을 확대, 팽창시키는 결과를 낳았다.

### 3. 자유자본주의에서 독점자본주의로 전환하는 시기

1970년대부터 20세기 초 1차 대전 이전까지 서방선진국은 잇따라 산업혁명을 두 차례 완수하여 자유로운 자유자본주의에서 독점자본주의로 전환하는 과도기를 보냈다. 사회생산력의 발전이 자본주의 경제구조에 새로운 변화를 일으켜 자유자본주의는 독점자본주의로 바뀌기 시작했으며, 부르주아계급의 정부기능 모델에도 중대한 변화가 일어났다. 이 시기 서방선진국은 짧은 황금시기를 맞이하였는데 경제적 실력 측면에서 미국, 프랑스, 독일 등 주요 자본주의국가는 유명한 산업국가인 영국을 따라잡아 추월하기 시작하여 그와 대항할 수 있는 실력을 갖추었다. 그래서 이 시기에는 신진 자본주의정부만이 고도의 개입정책을 변화시킬 여건을 마련하게 되었다. 그리고 계속 자유방임주의를 자신의 주도적 경제정책으로 삼아 사회경제생활에서 소위의 불개입주의를 실행하여 자유주의 경제학자가 표방하는 “가장 약한 의미의 정부”를 구축하였으며, 사람들이 보통 말하는 “작은 정부, 큰 사회”의 정부기능모델을 실행하였다.

### 4. 두 차례의 세계대전 시기

자유자본주의가 국가독점자본주의로 전환된 이후 자본주의사회의 경제구조는 빠르게 독점자본 및 국가권력과 결합되었다. 자본주의의 경제적 위기 때문에 자본주의의 국내외적 갈등이 전례 없이 심해져 자본주의발전에 대한 전체적인

통제를 하지 못하였다. 그리하여 20세기 전반에 두 차례나 세계대전이 일어났다. 자본주의로 발동된 세계대전이 인류문명에 끼친 재앙적 손실은 “보이지 않는 손”을 통해 사람들에게 복지를 가져다 줄 수 있다는 고전방임주의 이론의 신화를 뒤흔들면서 서방국가의 정부기능모델에 변화를 가져왔다.

이 시기에는 빈번하게 자본주의의 정부기능모델이 자유방임형에서 고도로 집중된 적극적 개입형 또는 강력한 개입형으로 전환되었다. 고도로 집중된 강력한 개입형의 정부기능모델에는 두 가지 유형이 있다. 그 중 극단적인 유형은 바로 독일·이탈리아·일본의 파시즘 정부기능모델이다. 1차 세계대전의 토대 위에 발전한 파시즘정부는 국가를 진압수단으로 바꾸어 사회전체에 정치경제가 고도로 통합된 독재정치를 실행하였으며, 국민경제를 전쟁의 궤도로 포함시켰다. 그리하여 결국은 군국주의의 길을 걸으면서 2차 세계대전을 일으켰다. 이렇게 인간성을 완전히 상실한 파시즘방식을 통해서 경제적 약탈을 한 국가독점자본주의의 정부형태는 전 세계 국민들의 버림을 받았을 뿐만 아니라, 부르주아계급 전체의 이익에 파멸적 타격을 안겨주어 부르주아계급의 버림까지 받았다.

다른 한 유형은 바로 루즈벨트(Teddy Roosevelt) 대통령의 “뉴딜정책”을 대표로 하는 정부기능모델이다. 이 정부기능모델은 영국의 경제학자인 케인스가 먼저 제시하였으나, 오히려 미국에서 중요하게 다루어져 성공을 거두었다. 루즈벨트 대통령의 뉴딜정책이란 기본적으로 전통적인 자유방임주의의 경제정책을 버리고 국가가 적극적으로 개입하는 정부기능모델을 실시하는 것을 말하는데, 국가가 사회경제활동을 적극적으로 조절, 통제하여 독점조직과 융합하고 사회수요를 확대함으로써 실업을 없애 경제불황으로 인한 경제적 위기를 완화시키고자 했던 정책이다. 루즈벨트(Teddy Roosevelt)대통령이 실시한 뉴딜정책의 성공은 서방국가에 “케인스혁명”을 불러 일으켰으며, 자유방임주의의 최후종결을 선고했다. 이 때에 이르러 서방국가의 정부는 모두 더 이상 사회경제활동에 대한 거시적 통제를 방치하지 않았다.

## 5. 전후(戰後)시기

### 1). 케인스주의의 근원

2차 세계대전 종식 후 케인스주의는 서방 경제학의 주도적 유파가 되었으며, 서방국가에서는 보편적으로 개입주의정책을 채택했다. 서유럽과 북유럽의 일부 국가에서는 사회민주당이 집권했기 때문에, “복지자본주의”정책을 대대적으로 추진하여 국가의 독점자본주의를 발전시킴으로써 국민의 수입 몫을 확대하고 사회투자와 국영기업의 수량을 늘려 사회생활에 대한 국가조절과 통제를 강화하였다. 그리고 국민경제의 계획화와 생활복지정책을 실시하여 사회재산을 두 차례 분배함으로써 어느 정도 사회의 불평등문제를 완화시켰다. 서방국은 잇따라 자유방임정책을 약화시키고, 국가통제를 강화하는 정부기능모델로 바꾸었다. 국가의 경제개입에 대한 수단·방식·방향·범위·처방이 다소 다르다 할지라도 서방국의 정부기능모델을 자유방임형에서 적극개입형으로 전환하는 방침은 기본적으로 같다. 적극개입형의 정부기능모델은 여러 자본주의 정부기능모델의 유형이 되었다.

## 2) 보수주의의 부흥

1970년대~1980년대에 서방국의 경제발전 속도는 보편적으로 느려져 경제적 위기가 빈번했으며, 실업률은 계속 증가하였다. 그리고 인플레이션이 날로 심각해져 계속 재정적자는 늘어났으며, 국제무역과 국제금융이 큰 혼란에 빠졌다. 서방국의 경제는 보편적으로 “스태그플레이션” 추세를 보였는데, 이로 인하여 2차대전 시기에 형성된 케인스주의를 위시로 한 적극개입형의 정부기능모델은 점차 그 빛이 퇴색되었으며 자본주의의 새로운 정부기능모델을 혁신하기 시작했다. 그리하여 “신보수주의”이론이 시대에 부응하여 생겨났다. “신보수주의”는 “보이지 않는 손”의 자동조절의 역할을 중시해야 한다고 주장하면서 경제적 위기는 정부의 과도개입으로 야기된 것이라고 단정하였으며, 또한 정부개입을 최소화한 “작은 정부, 큰 사회”의 모델을 실시해야 한다고 주장하였다. 서방의 주요 선진국은 잇따라 “신보수주의”정책을 추진하여 대대적으로 행정개혁을 실시하였으며, 행정개혁을 통해 “행정국가”가 사회적 업무에 대한 모든 일을 도맡는 체제를 극복하고자 적극개입형을 자유방임형으로 바꾸었다. 그래서 국가의 “간소화”, “몸집 줄이기” 등은 서방국가 역대정부의 지도자 정권교체선거에서 가장 민심을 현혹시키는 구호가 되었다.

### 3). 신케인스주의

1990년대로 접어들자 신보수주의는 경제활동조절에 대한 여러 가지 폐단을 다시 한번 폭로하였는데, 특히 미국이 심각하였다. 1992년 클린턴은 미국 대통령에 당선되자 “신케인스주의” 정책을 취하겠다고 밝혀 국가의 역할을 재차 강조하였다. 1990년대에 서방국가에 출현한 “제3의 길”<sup>38)</sup>이 바로 이 정책을 구현한 것이다.

클린턴 전 대통령은 먼저 경제성장에 관심을 보였으며, 그는 이 목적을 달성하기 위해 자유방임을 국가개입과 결합시키고자 하였다. 그는 자신의 말을 이용하여 “우리는 정부관리 철학을 성공적으로 제시하였으며, 이 철학은 낡은 관념을 초월하였다”라고 하였다.<sup>39)</sup> 블레어 총리는 사회의 공정성에 관심을 보이는 사람들에게 경제성장에 더 관심을 가져줄 것을 호소하였다. “제3의 길”에서 국가와 시장의 역할을 재평가하며, 전통적 국가개입주의를 자유방임주의와 결합시키는 동시에, 필요한 사회복지제도를 개혁할 것을 주장하였다. 사회복지정책을 실시함으로써 경제성장을 촉진할 수 있어야 하고, 복지의 축소를 취업의 증가와 결합시켜야 한다고 강조하였다. 개인의 책임과 의무를 강조함으로써 자립을 사회의 상호 협조와 결합시키고, 사회복지효과를 최대한 발휘할 수 있도록 복지지출을 알맞게 함으로써 사회자원의 낭비를 없애고자 했다.

서방국가의 정부개입정책에서 얻은 성과는 서방국가의 정부기능의 또 한번의 변혁을 예시하고 있다.

---

38) “제3의 길”이라는 것은 신조어가 아니라 역사적으로 서로 다른 형태로 존재해 왔다. (1) “2차 세계대전 시기에 이것은 동유럽 농촌의 평민주의자들이 자신을 묘사한 것이거나 각지의 파시즘인텔리들이 좋아했던 유행어 - 파시즘의 무정부상태와 공산주의 전제정치간의 제3의 길”을 가리킨다. (「뉴욕타임즈」 1998년 9월 27일자에 뉴욕대학교 리마크 이코노믹 아카데미의 토니 월튼(Tonny Walton) 원장의 글이 실렸으며, “第3條路并不是天堂之路”라는 제목으로 1998년 10월 12일 「參考消息」지에 실렸다.) (2) 헝가리, 폴란드 등의 동유럽 사회주의국가의 사회학자들이 제시한 소련 사회주의체제에 대한 대체모델. (3) 일반적으로 현대 민주주의사회의의 중요한 이론적 구성요소 및 구현을 위한 제3의 길을 가리킨다.

39) 李琮-“敢問路在何方”라는 자구(字句)를 인용하여 「世界知識」지에 실었다. 1998년(20)

## 6. 소결론

이상에서 정부기능의 수행은 경제발전 수준으로 결정된다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 산업화 초기에 자본의 힘이 비교적 약했을 때 정부는 주로 “지팡이”의 역할을 수행했지만, 산업화가 어느 정도에 성과를 거두고 시민사회가 강화되었을 때는 오히려 주로 “야경(夜警)”의 역할만 수행했다. 그리고 정부기능의 주요 역할은 시장메카니즘의 역할수행을 위한 외부적 환경과 여건 조성에 치중하는 것이었다. 정부는 “법률”과 “질서”만 관리한다고 주장한 로크는 영국 출신이며, “보이지 않는 손”의 신비한 역할을 굳게 믿었던 스미스도 영국 출신이다. 하지만 프랑스는 정부의 “지팡이”의 역할에 의존할 수밖에 수 없었으며, 신흥 독일과 일본의 정부의존도는 더욱 컸다. 오늘날 갈수록 많은 학자들이 정부와 시장의 역할이 똑같이 중요하며 정부와 시장의 관계를 잘 처리해 나가야 한다고 여기고 있다.



### 제 2절 현대 서방국가 정부와 기업의 일반적 관계

서방국가의 개인기업은 국민경제의 주체이며 수량 면에서나 산출 측면에서 모두 절대적 우세를 차지한다. 국영기업의 비중은 비교적 낮으나 산업 분포는 상대적으로 집중되어 있어 공공물품 공급·취업확대·경제안정·성장촉진이라는 막대한 임무를 맡고 있다.

#### 1. 정부와 개인기업의 관계

서방국가의 정부와 일반 개인기업의 관계는 시장경제에 대한 이해를 기초로 하여 성립된다. 고전경제학자는 정부가 기업과 개인에게 자유방임정책을 실행할 것을 주장했다. 그러나 자유시장경제의 실천과 현대경제학의 발전에서 알 수 있듯이 시장메카니즘에는 일련의 자체적으로 극복하기 어려운 결함이 있다.

상업주기성·독점·외부효과·불충분한 정보 등의 시장실패 현상들은 정부의 경제개입의 필요성에 대한 근거를 제공한다. 따라서 현대 서방국가들 중 정부가 아무 일도 하지 않았는데 잘 다스려진 것이 아니며, 기업이 마음대로 했던 것도 결코 아니다. 정부는 여러 가지 경제와 법률적 수단으로 기업에 중요한 영향력을 발휘하고 있다. 정리하면 서방국가의 정부와 개인기업의 관계는 주로 세 가지 분야의 내용으로 이루어진다.

### 1) 규범과 통제

자유시장경제원리의 예상가격은 늘 시장의 수요와 공급의 관계에 의해 결정된다. 그러나 사실상 자연적 독점으로 인해 오히려 어떤 기업들은 가격을 올리고, 생산을 줄여 초과된 독점적 이윤을 얻었다. 이런 소비자의 이익이 침해받고 효율성이 떨어지는 상황에 직면하여 서방국가의 정부는 모두 적당한 처방을 내렸다. 예를 들면 미국은 자연 독점적 성격을 갖고 있는 공공사업에 대해 일반적으로 가격통제·이윤통제 방법을 취하여 제품과 서비스의 가격을 지나치게 올리지 못하도록 함으로써 합리적인 이윤을 얻을 수 있도록 하였다. 서유럽국가는 이런 기업에 대해 가격을 통제했을 뿐만 아니라, 국유화 처방을 내려 통제하기 편리하도록 국영기업으로 전환하였다. 가격조작과 공정경쟁을 파괴하는 시장결탁·인수합병·부당한 판매 등의 인위적 독점행위에 대하여 서방국가 대부분은 반(反)트러스트 법률을 제정하고 전문기구를 설립하여 기업행위에 대한 조사를 실시하였다. 미국의 반(反)독점관련법에는 한 기업의 제품시장할당액이 시장총판매액의 1/3을 초과하지 않도록 규정하고 있어 규모가 큰 기업은 회사를 분리해야 하며, 위반자는 거액의 벌금을 내야한다. 예를 들면 1984년 미국연방무역위원회(FTC)의 강요로 AT&T사는 지역전화회사를 매각하였다. 그 이유는 AT&T사가 장거리 전화 서비스를 독점했기 때문이다. 이것이 바로 반(反)트러스트법을 집행한 가장 잘 알려진 예이다.

외부효과는 또 다른 전형적인 시장실패 현상이다. 외부효과에 대하여 서방국가에서도 모두 그에 상응하는 법률을 제정하여 통제함으로써 기업에게 그것으로 인한 사회비용을 직접 부담하게 하여 환경을 보호하고 경제효율을 높이고자 하였다. 예를 들면 미국의 1963년에 제정된 『공기청정법』과 1964년에 제정된

『수질오염 방지법』에는 공기와 수질오염 물질을 규정된 범위 내에서 통제하기 위하여 기업이 항오염 장비를 설치해야 한다고 규정되어 있다. 1970년 미국 국회는 또, 환경보호국(EPA)을 설립하여 연방환경통제조례의 집행상황을 전문적으로 감독하고 있다.

서방국가에서 기업을 통제하는 것은 경제효율을 높이기 위한 것일 뿐만 아니라, 공정한 목표를 달성하기 위한 것이다. 공평이란 시장거래가 모든 거래자에게 다 합리적·정당하다라는 것을 의미하는데, 거래자 양측 모두가 자유거래에 대한 권리가 있고, 거래의 가능결과를 알고 있으며, 거래내용에 대한 충분한 정보를 가지고 있어야 한다. 공평한 시장거래, 규범화된 기업의 시장행위, 소비자·노동자 등의 약자의 이익보장을 위해서 각국에서는 모두 일련의 시장질서와 시장규칙에 관련된 입법을 제정하였다. 예를 들면 공사법·동업법·상업어음법·증권법·은행법·파산법·노동법·소비자권익보호법·반(反)불공정경쟁법 등이다. 이런 규범과 통제에 관한 입법을 통해 기업은 경제활동의 토대를 구축한다.



## 2) 촉진과 지원

서방국가는 개인기업을 규범화시키고 통제했을 뿐만 아니라, 또 직접·간접적인 방식으로 개인기업에 여러 가지 원조를 함으로써 기업의 발전을 도모하였으며, 주어진 사회경제 목표를 달성하였다. 서유럽과 일본은 모두 대기업의 연구와 개발계획에 대량의 재정적 지원을 함으로써 기업의 신제품 연구제작을 장려하였으며, 노동의 생산성을 높였다. 그 원인은 과학기술이 공공물품 성격을 강하게 띠고 있어 국가의 원조를 필요로 할 뿐만 아니라, 자국산업의 경쟁력 제고·수출 촉진·경제구조 조정·현대화 실현 등과 같은 각국의 특정한 목표와 연계되어 있기 때문이다. 일본의 많은 대기업육성사업은 바로 경제현대화를 실현하기 위해 내린 중요한 처방이다. 조세감면은 기업을 발전시킨 또 다른 중요한 수단이다. 세금은 일반적으로 기업의 생산경영과 밀접한 관련이 있다. 세금을 늘리면 통상적으로 기업생산의 적극성을 약화시킬 것이다. 이 때문에 레이건 정부시기 미국은 침체된 경제를 진흥시키기 위해 감세정책을 추진했다. 이로써 일부 기업은 세금을 내지 않았을 뿐만 아니라 정부로부터 많은 원조를

받았다.

여러 국가에서 대출이나 대출담보 방식으로 개인기업을 원조하였다. 1979년 미국의 3대 자동차 제조업체 중의 하나인 유명한 크라이슬러(Chrysler)사는 경영부실로 도산의 위기에 놓여 있었다. 자유방임 경제학의 관점에서 이 문제를 본다면 이런 회사가 파산하는 것은 시장메카니즘 역할의 결과 때문일 것이다. 그러나 현대 각국의 정부는 일반적으로 모두 취업촉진·사회경제안정의 책임을 져야 하며, 어떤 국가의 정부도 파산·실업 등에 대해 방관해선 안 된다. 그래서 미국정부는 이 회사에 대출금 15억 달러를 제공하겠다고 밝혀 결국 크라이슬러사는 기사회생하였다. 서방정부의 개인기업에 대한 가장 중요한 역할은 교육·교통·국방 등과 같은 전통서비스에 나타난다. 각국 정부의 자금원조를 받은 공립대학과 단과대학에서는 매년 모두 기업에 대량의 전문 기술인재를 보내고, 신제품 개발에 쓰일 수 있는 기초 연구성과를 제공한다. 결국 정부는 개인기업의 가장 큰 후원자와 지지자이다.

### 3) 간접인도



시장경제는 자주 상업위기의 영향을 받았기 때문에 거시경제의 성장속도가 빨랐다가 침체되었다가 심지어 경제적 위기에 빠지기도 하였다. 이 때문에 서방국가는 모두 지속적인 거시경제정책을 통해 기업과 소비자의 행위를 간접적으로 인도하여 경제안정·취업증가·인플레이션억제·경제촉진 등의 건전한 발전을 도모하였다. 거시경제정책에는 주로 재정정책과 화폐정책이 포함된다. 재정정책은 재정지출과 세율의 변화를 통해 사회수요와 공급을 자극하거나 억제하여 기업의 생산경영정책에 영향을 주었다. 반면, 금융정책은 중앙은행을 통해서 화폐량을 증가, 감소시켜 시장이율의 변화에 영향을 줌으로써 기업의 투자행위를 자극하거나 통제하였다.

결국, 법률과 경제적 수단으로 기업을 규범과 통제, 원조와 촉진 및 간접적 인도를 한 것은 현대 서방국가 정부와 개인기업 관계의 일반적 특징이다. 그러나 서로 다른 국가에서 개인기업에 미치는 정부의 영향력이 완전히 같은 것은 아니다. 예를 들면 서방국가 중에 미국의 기업은 통제와 원조를 가장 적게 받았다. 특히, 1970, 1980년대 이후로 미국은 여러 산업에 대한 통제를 더욱 완화

시켰다. 하지만 일본, 프랑스 등 국가의 정부는 경제계획과 산업정책을 통해 개인기업에 비교적 큰 영향을 미치고 있다.

## 2. 국영기업에 대한 정부의 관리

국영기업은 서방국가에 보편적으로 존재한다. 서방국가가 국영기업을 설립한 데는 이데올로기와 관련된 정치적 원인뿐만 아니라, 시장실패 방지·공정성과 복지추구·경제체도의 고지 점령 등의 원인이 있다. 국영기업은 일반적으로 서방국가에서 “공기업”이라고 불리며, 주로 공공사업(전기 공급·급수·가스·우편·전신·철도·항공 등), 인프라산업(석탄·철강·석유·원자력 등), 금융(은행·보험 등) 및 교육과 보건 등의 분야에 분포되어 있는데, 대체로 다음의 세 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다. (1) **부문기업**. 이런 기업은 정부기구의 구성부분의 하나로 독립적인 법인 지위를 갖지 않는다. 그들의 구성원 대다수는 정부공무원에 속하며 재무수지도 정부의 재정예산에 포함된다. 그러나 그들은 더 이상 전형적인 정부부문의 특징을 띠지 않는다. 많은 유럽 국가의 우편경영관리부문이 바로 이런 유형의 국영기업에 속한다. (2) **공기업**. 이들은 독립적 법인 지위를 갖는 공법기구이며 보통 정부의 특별법률과 법령으로 설립된다. 이런 특별법률과 법령에 따라 이런 회사의 감독과 관할의 책임을 맡고 있는 정부부문이 관리와 감독을 한다. 공기업은 주로 재무방면에서 정부재정 원조나 대출에 의존하지 증권발행으로 자금조달을 받지 않는다. 영국, 프랑스, 이탈리아, 미국의 국영기업은 대부분 공기업에 속한다. 예를 들면 영국의 국유화산업, 이탈리아의 국영자치회사, 미국의 체신총서, 테네시강유역 관리국 등이다. (3) **국영기업**. 이들은 공기업과 다르다. 국영기업은 일반회사법에 따라 설립되며 정부에서 주식을 통제하는 사법부서이다. 국영기업의 주요유형으로는 유한책임회사와 유한책임주식회사가 있다. 이런 기업은 정부에서 전체 또는 일부 주식을 보유하고 있기 때문에 정부의 직접·간접적인 영향을 받는다. 정부가 주식을 얼마나 보유해야지 국영기업이라고 하는지는 각국의 상황에 따라 다르다. 유럽 경제위원회의 규정에 따르면, 정부의 주식이 50%를 넘어야 한다. 국영기업의 수는 주로 서유럽국가에 많은데, 영국의 석유회사, 프랑스의 항공사, 스페인의

국가전력회사 및 오스트리아의 국유화기업 등이 모두 정부에서 주식을 통제하는 국영기업이다. 그러나 미국에는 오히려 국영기업이 거의 없다.

서방선진국은 이미 몇 백년의 시장경제 발전의 역사를 가지고 있다. 2차 세계대전 이후 이런 국가들은 국가자본주의 정책을 취하여 시장경제에 대한 정부 개입을 강화하였으며 정부와 기업 간의 관계를 조정하였다. 주요 방식은 다음과 같다. 관리메카니즘부터 착수하여 정부와 기업의 권한에 대한 경계를 분명히 했다. 영국은 전통적인 시장경제국가이기 때문에, 기업이 시장정책의 주체이고 정부는 기업의 경영활동에 개입할 권한이 없으며, 단지 법률과 경제적 수단으로 시장질서와 기업행위를 규범화시킬 수 있을 뿐이다. 그러나 국영기업에 대해 정부는 정책과 관리적 측면에서 여전히 비교적 큰 영향력을 발휘하고 있는데, 주로 주관부(主管部), 재정부와 의회를 통해 국영기업의 관리, 감독에 대한 영향력을 행사한다. 프랑스 정부의 국가와 기업의 관계를 조정하는 기본원칙은 정부에 소유권과 지도권을 확보해줄 뿐만 아니라, 기업에 경영자주권을 보장해주어 대다수 기업이 민간기업처럼 일반적인 시장법규와 시장규율에 따라 운영할 수 있도록 해준다. 이 때문에 프랑스 정부는 국영기업에 거시적 관리를 실행한다. 즉, 국영기업에 자산소유권, 지도권과 감독권을 행사한다. 그러나 기업은 스스로 중장기적 계획을 마련할 수 있으며, 시장개발·제품개발·이윤분배 등에서 정부정책을 근거로 하여 직접 정책을 마련할 수도 있다.

주식을 운용하여 조절한다. 주식통제방식으로 국영기업을 관리하는 것은 선진국의 정부와 기업 간의 관계를 조율하는 주요 특징이다. 국영자산관리부문을 설립하고 있는 정부는 주식통제회사를 통해 기업에 영향을 준다. 이탈리아 정부의 “국가참여부” 등을 예로 들 수 있는데, 그의 권력은 바로 주식통제회사를 지도, 감독하는 것이다. 국가에서 세운 각 급 주식통제회사가 기업의 주식을 점차 통제함으로써 기업의 경영활동을 보장하는 것은 정부의 목표와 서로 일치되는 것이다. 조직관리시스템은 세 가지 계층으로 나뉘어진다. 상위계층은 중앙정부부문, 즉 국가참여부를 가리키는 것으로 정부의 경제정책 실현과 정부의 각종 사회목표 실현을 보장하기 위하여 몇 개의 큰 주식통제회사에 총체적인 정책방안을 발표할 책임을 진다. 중간계층, 즉 각 종 업계에 따라 구성된 주식통제회사를 말한다. 하위계층은 주식통제회사의 통제를 받는 여러 기업을 말한다.

프랑스에서는 재정경제부와 예산부에서 국가를 대표하여 기업을 직접 통제하고, 국가은행과 금융기구에서 기업을 간접 통제를 한다. 스웨덴 정부는 주식제도를 개선하는 가운데 국가의 주식이 기업의 총주식의 51%를 차지한 것으로 나타나 국가가 국영기업의 소유권을 포기하지 않음으로써 기업 및 경제에 대한 조절과 개입을 보장받으려 했다는 것을 보여준다.

이사장관리시스템을 추진한다. 이것은 여러 국가에서 모두 계속 채택해온 정부와 기업 간의 관계조절방식이다. 이사회는 소유자와 경영자 사이를 개입하는 조직으로서 국영자산의 가치를 늘리기 위하여 위로는 국가에 대한 책임을 지며, 기업자산의 효과적 경영을 실현하기 위해 아래로는 기업노동자에 대한 책임을 진다. 예를 들면 스웨덴 정부는 정부부문의 경제관리 부담을 줄이기 위해 국영기업의 주식화를 개선하는 과정에서 이사회관리시스템을 대대적으로 보급하고, 제창하였다. 국영기업 중에서 국가의 이익 대표를 세우기 위하여 정부는 이사회를 통해 기업에 대한 통제권을 행사하였는데, 스웨덴 관련 입법규정에 따라 이사회는 정부에서 지명하고, 선거를 통해 설립된다. 이사회에는 최소 1~2명의 정부대표가 있다. 그러나 정부대표는 이사회에서 결코 특권을 누리지는 않는다. 그는 주로 정부와 기업 간의 정보교류의 역할을 한다. 기업의 미시적 운영은 정부의 거시적 유도방향과 서로 일치하도록 했다. 프랑스의 국영기업은 일반적으로 이사회 하에 있는 관리책임제를 실행하고 있으며, 정부에서 이사회에 참가할 대표를 파견한다. 국가에서 100%나 90%이상의 주식을 통제하는 기업은 주관부(主管部)에서 이사장과 사장을 지명하고, 내각의회의 토론을 거쳐 법령형식으로 임명한다.

기업에 대한 관리와 지도를 분류시킨다. 각국은 기업의 성격, 재무관계 등의 기준에 따라 국영기업을 분류하고, 서로 다른 유형의 기업에 대해 다른 관리방식을 채택한다. 예를 들면 프랑스 정부는 기업의 경쟁성, 업계의 경제규모나 네트워크 효과, 대량의 인프라투자의 필요성 여부를 기준으로 국영기업을 독점적 국영기업과 경쟁적 국영기업으로 나누었다. 전자는 프랑스전력회사, 프랑스석탄회사, 프랑스철도회사 등이다. 이들은 일반적으로 국영독자(獨資)기업으로서 국가에서 주식을 100% 통제한다. 이런 기업은 정부 주관부문에서 가격과 경영방침을 규정한다. 그래서 자주권의 정도가 상대적으로 낮아 기업내의 노동, 재무

와 조직관리권으로만 제한된다. 후자는 르노사, 프랑스석유회사, 국영프랑스철광회사 등으로 정부에서 직접 또는 간접적으로(국유화를 통한 금융기구) 주식을 통제하고 있는데, 주식통제 액수는 51%에서 99%까지로 서로 다르다. 이런 기업에 대해 국가는 가격과 기업의 경영관리에 직접적으로 개입하지 않기 때문에 기업은 기본적으로 개인기업과 동등한 지위를 차지하여 완전한 경영자주권을 확보하였으며, 이들에 대한 정부의 관리는 회사에 이사과건 및 회사재무에 대한 심사와 감독을 할 때만 현실화되었다.

### 제 3절 현대 서방선진국의 공공행정개혁

약 20~30년 동안 사회경제발전의 수요에 부응하기 위한 공공행정<sup>40)</sup>개혁의 물결이 서방선진국을 석권하였다. 각국의 공공행정개혁의 내용, 방식과 처방이 완전히 일치하지는 않았지만, 학계에서도 이런 개혁에 대해 서로 다른 명칭을 덧붙였으며 모두 일부 공통된 특징과 추세를 보였다. 그 안에서 유익한 경험들을 본보기로 삼을 수 있도록 여기서는 주로 현대 서방국가에서 정부개혁을 추진하게 된 배경, 내용, 추세와 방법을 고찰한다.

#### 1. 공공행정개혁의 배경

1970년대부터 세계 각국의 공공행정에는 중대한 변화가 일어났다. 효과적인 공공행정이 갈수록 심각한 도전을 받아 판에 박힌 듯 경직된 과(科)층 시스템은 갈수록 빠르게 변화하는 지식정보집약형 사회와 경제생활에 부응하지 못했다. 정부는 재정위기로 인한 사회복지정책 유지의 어려움, 날로 방대해져 가는 기구의 효율성 저하, 정부능력에 대한 대중의 불신 등의 문제에 부딪히게 되었다. 바로 이러한 역사적 배경 하에서 새로운 공공행정이론과 관리모델인 “신공

---

40) 행정을 보통 국가행정과 사회조직, 개인기업의 행정으로 나눌 수 있다. 국가행정을 서방에서는 일반적으로 “공공행정”(Public Administration)이라고 한다.

공관리(New Public Management)”가 1980년대 영, 미 양국에서 시대적 요구에 부응하여 생겨나 서방 각국으로 빠르게 확산되었는데, 전통적 공공행정 테두리 내에서 진행되었던 이전 개혁과는 다르다. 신공공관리는 현행 행정관리체제에 대해 어느 정도의 부분 조정을 하거나 행정관리의 비용을 낮추기 위한 것일 뿐만 아니라, 기존의 공공행정이론모델에 대한 일종의 전체적인 청산과 부정이라고 할 수 있다. 공공행정을 경제발전과 사회발전에 부응하도록 하기 위해 각국은 새로운 선택을 했다.

서방국가 경제의 “재시장화”는 위에서 말한 공공행정개혁에 대한 중요한 배경요소라는 것을 짚고 넘어가야 한다. 서방선진국의 재시장화는 아래와 같은 몇 가지 측면에서 행정분야에 필연적인 영향을 미쳤고, 행정 분야의 개혁에 대한 절박함을 제시하였다. (1) 소유제 형식을 조정했다. 1980년대 이후 일부 서방국가에서 과도한 정부개입을 반대하는 신자유주의의 물결이 일어났는데, 그 중 “사유화”는 가장 중요한 내용이며 표현이라고 할 수 있다. 최근 몇 년 동안 EU에서 실시해온 사유화계획의 규모는 국영자산 680억 달러에 달한다. (2) 거시적 조절시스템을 개혁하였다. 미국은 1990년대 이후로 케인스주의와 신보수주의 사이의 제3의 길을 채택하였다. 정부는 국민경제의 기초부문부터 착수하여 재정·화폐·분배·세금 등의 분야에서 거시적 경제정책을 조정하였다. 프랑스 등 서유럽국가 역시 재정예산에 대한 문제 해결을 경제개혁의 중요한 지위에 놓았다. (3) 전(戰)후 몇 십년 동안 실시해온 사회 보장시스템을 새롭게 대폭 조정하였다. 1980년대 중반 이후 위기에 부딪히자 여러 복지국가들 중 프랑스, 미국, 일본은 1995년에 지출을 대폭 삭감하였으며, 사회보장계획을 개혁하였다. (4) 현대 기업제도를 추진하는데 박차를 가하였다. 1990년대 이후로 서방에는 회사합병·은행합병·내부개혁 등의 주목을 끄는 현상들이 나타났는데, 거의 5년 동안 프, 영, 일은 각각 20%, 30%, 40%의 회사를 개혁하였다.

위에서 말한 상황뿐만 아니라 국제정치구조의 변화, 경제글로벌화의 발전, 국제 간의 경제경쟁에 대한 압력이 커지고 국민의 민주의식이 강화되면서 정부의 재정위기·관리위기·신임위기를 해결할 수 있는 공공행정개혁이 급선무가 되었다.

## 2. 개혁의 목표

현대 서방 공공행정개혁의 목표는 정부의 재정위기·관리위기·신임위기를 완화시키고 정부의 행정능력을 강화하여 행정효율을 높이는 것이다.

### 1) 정부가 수용하기 힘든 재정압력 축소

재정압력은 세계 각국 정부가 직면하고 있는 공동의 문제이다. 따라서 개혁을 통해 정부가 도달하고자 하는 첫째 목표는 바로 정부가 받는 재정압력을 줄이는 것이다. 전통적 관료체제<sup>41)</sup>하에 있던 20여 년 동안 세계 각국이 행정개혁을 시도해 왔든 효율성 추구는 세계 각국 정부의 변함없는 노력방향이 되어왔다. 효율성을 높이기 위해 점차 형성되었던 관료체제는 오히려 효율성을 떨어뜨린 대명사가 되었다. 이 때문에 정부의 이미지를 새로 만들기 위한 관료체제 개혁은 지금 세계 각국 정부개혁의 초점이 되고 있다.

행정개혁을 추진하는 과정에서 지금 선진국은 모두 “사회에 더 나은 서비스를 제공한다”는 것을 행정개혁의 중요한 목표로 삼고 있다. 그렇지만 각국 정부의 행정개념에 대한 폭넓은 인식과 정부가 갖고 있는 염원이 곧 국민이 바라는 행정과 결과를 가져온다는 것을 의미하지는 않는다. 과거 각국 정부의 행정 실천 과정에서 종종 이런 이념, 바램과 서로 상반되는 상황이 출현했었다. 정부의 “국민을 위해 서비스한다”는 취지는 시종일관 변하지 않더라도 확실한 구체적인 행동으로 옮기려면 어려움이 매우 많을 것이다. 효율성을 추구하는 정부의 여러 가지 노력이 일시적 효과를 보일지는 모르지만 영원한 원동력이 되기는 어렵다. 재정적자 상황을 극복하려는 정부의 지속적인 노력은 오히려 재정적자를 더 부추기는 현실로 변해 버렸다. 날로 불어나는 재정압력과 정부의 관

41) 여기에서의 관료의 의미는 영문의 bureaucracy 혹은 bureaucratic을 번역한 것이다. 일상생활에서 “관료”라는 단어는 종종 부정적 의미를 가지고 있지만, 여기에서의 “관료”의 의미는 학술용어로 전혀 부정적 의미가 없다. 다른 뜻으로 해석하거나 오해를 하지 않도록 “관료제” 또는 “과(科)층제”라고도 번역하였다. “관료”라는 단어는 비교적 통속적일 뿐만 아니라 현실생활에서 쓰이고 있는 “관료제”는 분명 “관료주의”(후자는 부정적 이미지를 띤다)와 함께 사용되고 있다. 따라서 이 책에서는 “관료”라는 용어를 사용하지만, 관료를 관료주의의 부정적 의미와 구분하였다. 서방국가가 비교적 안정적이고 정상적인 행정기능을 유지할 수 있는 것은 관료제를 실시하는 행정구조와 밀접한 관계가 있다.

료주의 폐단에 대한 국민의 강한 불만에 직면하여 정부가 보여준 전통적 대응책은 “손가락과 발가락을 일부 잘라내는 것” 즉, 직접적인 방식으로 기구를 간소화하고 인원을 감축하여 여러 가지 관련 규정으로 정부요원의 행위를 제약함으로써 보완했다. 이런 방법은 단기간에 정부의 압력을 줄일 수 있을지 모르지만 그에 따르는 진통 또한 매우 클 것이다. 그리고 “파킨슨”법칙의 작용으로 인해 종종 아무런 성과도 없이 기구만 팽창되어 관료주의의 폐단은 여전하였기 때문에, 전통적 관료체제는 더 이상 시대의 변화에 부응할 수 없게 되었다. 그러므로 산업화시대의 전통메카니즘의 잔재를 반드시 개선해야 한다.

## 2) 정부간의 관계 조정에 대한 권력 분산, 이양의 방향

분권이란 상위계층에서 하위계층으로 권력의 종(縱)적 구조를 전환하기 위하여 행정조직체계의 내부권력을 상대적 집중에서 분산시키는 방향으로 발전시키는 것을 말한다. 권력이양은 정부와 시장·국가와 사회 간의 권력지위를 지정하는 문제로 권력의 횡(橫)적 구분을 말한다.

지방정부에 권력을 이양하여 지방정부가 지역업무에 대한 결정권을 가지도록 함으로써 지역사회에 대한 서비스직무를 효과적으로 수행한다. 과거 20년 동안 일부 서방국가는 권력집중에서 지방과 하위계층으로의 권력 분산에 이르기까지의 변화과정을 겪었는데, 이는 이런 국가들에게 많은 이점을 가져다준 동시에, 정부의 질적 수준을 높여 주었으며 지방과 대중의 이익과 요구를 반영했다. 지방과 지방·도시와 도시 사이의 상호경쟁은 각지의 경제와 사회발전을 자극하였다. 그래서 1996년 4월 UN 제50차 총회에서 통과된 공공행정에 관한 제225호결의 중에서도 공공행정의 분권추세를 적극 장려하였다.

서방국가에서 프랑스, 독일, 미국은 비교적 빨리 권력 분산을 추진한 국가이다.

프랑스. 1982년 3월 2일 의회는 관련 법률을 통과시켜 권력이양을 주요 내용으로 하는 지방분권개혁을 공식적으로 시작했다. 이는 정책권, 관리권의 이양에 까지 영향을 미쳐 지방의회의 역할을 확대시켰으며, 정부의 재정예산·세금기능에 대한 한계를 재조정하게 했다.

독일. 분권이 두 가지 측면으로 나타났다. 첫째, 지방정부의 직접민주제를 강

화하였다 왜냐하면 직접민주제는 지방과 지역범위 내에서 가장 효과적이기 때문이다. 둘째, 공공서비스 분야에 대한 지방정부의 정책권을 강화하였다.

미국. 1980년대 레이건 정부는 보수주의적 분권관념을 신봉하여 사회복지 항목의 축소, 연방정부 부담의 분산에 취지를 둔 분권을 추진하였다. 레이건 정부는 일부 분류성 보조를 전체적 보조·세계개혁·규제폐지라는 세 가지 경로로 나누어 정부간의 제한적 분권을 실현하였다. 1990년대 클린턴 정부의 “지역사회 중시”·“결과 중시”라는 두 가지 새로운 분권방향에서 미국의 분권 실행은 미국정부의 공공정책을 함께 고려한 집행결과임을 보여주었다. 즉 부담과 권력의 분산이 목적이 아니라, 진정한 목적은 국민의 수요를 만족시키는 것이다.

그러나 분권이 실행가능하며 유리한 것만은 결코 아니다. 이는 먼저 중앙정부의 능력과 권위에 달려있으며 정치적 능력에 달려있다. 그 다음은 권력을 분산하는 제도에 부응하기 위한 융통성 있는 기제를 구축하여 이런 상황 하에서 경제를 관리하는 중앙정부의 능력과 사회의 응집력을 보장하며, 더 효과적인 권력감독시스템을 만들어야 한다.



### 3) 국민과 공공행정의 관계 조정

신공공행정은 전통모델 하에 있는 정부와 국민간의 관계를 개선시키고자 노력한다. 정부는 이제 더 이상 민중과 괴리되어 있는 “자체적 서비스”만 하는 관료기구가 아니다. 그리고 정부의 공무원은 책임을 다하는 “기업과 경영의 관리인”이 되어야 한다. 사회대중은 정부에 세금을 바치는 “납세자”인 동시에 정부의 서비스를 보상으로 누리는 “고객”이다. 정부는 고객을 유도방향으로 삼아 사회대중의 호응도를 높여야 한다. 최근 영국, 미국, 프랑스, 독일, 네덜란드 등 국가의 정부에서 취한 서비스수속 간소화, 서비스표준의 제정과 발표, “통제를 서비스로 전환”, “국민을 행정서비스의 중심에 놓는 것” 등은 바로 이런 새로운 정부인 국민관계모델 하에서 실시되는 일부 구체적 조치이다.

국민과 정부간의 관계조정은 동시에 국민참여의 문제이기도 하다. 납세자의 지지를 얻기 위해 공공행정은 사회 각층에서 온갖 방법을 동원하여 임용범위를 확대하고, 인적자원을 특히 중시하는 등 대중의 참여를 유도한다. 그들은 이익과 관련된 참여와 자문과정이 없다면 어떤 일급 행정관리도 모두 효율성을 보

이거나 책임을 다할 수 없을 것이라고 여긴다. 국민참여는 민주정치체도의 핵심이며 행정의 효율과 효능을 높이는 조건이기도 하다. 지금 일반 행정관리와 보통 사람들은 행정정책권과 행정기구 밖으로 소외당하는 것에 불만을 품고, 사회참여제를 통한 행정업무의 민주화를 실현하도록 요구하고 있다. 사회참여제에서는 행정활동의 핵심이 아래로 이동시켜, 조직기구의 하위계층조직과 조직기구의 고객, 즉 서비스대상 자체로 확대해야 된다고 제시한다. 관료기구 하위계층의 막대한 에너지와 재능이 억압받아 충분하게 발휘되지 못하고 있다. 하위계층의 노동자와 서비스 대상(고객)은 정부가 제공하는 서비스에 가장 가까이 있고 대량의 정보를 장악하고 있으며, 정부서비스에 대해 가장 큰 발언권을 갖고 있다. 하위계층의 노동자와 고객의 재능, 의견을 충분히 이용한다면 정부는 더욱 잘 운영될 것이다. 이 때문에 정부정책 밖으로 소외당하는 하위계층의 노동자와 고객에게 더 많은 참정권을 부여해야 한다는 목소리가 날로 커지고 있다. 이 밖에, 기관의 업무계획, 업무평가, 인적관리와 경비지출 상황을 발표하라는 의견도 계속해서 제시되고 있다.

국민들의 공공행정에의 참여범위가 넓어져 내용이 풍부해졌으며, 형태가 다양해졌다. 그리고 국민의 참여는 종종 조직사회, 즉 사회 이익집단의 참여형식으로 나타난다. 현재 서방에는 윈윈이론이 유행하고 있다. 이런 이론은 정부와 국민이 협상하고 참여하는 과정에서 만들어졌으며, 한쪽이 승자이고 다른 한쪽이 패자가 아니라 양측 모두 자신의 목적을 달성할 수 있다. 이렇게 함으로써 사회를 빠르게 발전시킬 수 있다.

#### 4) 시장메카니즘의 도입과 행정개념의 전환

우선 전통적 행정개념을 관리개념으로 전환한다. 엄격한 의미에서 말하면 행정과 관리는 두 개의 다른 개념이다. 전자는 국가가 정치권력을 행사하는 것을 가리키며, 정치적 의미의 사회효과와 사회만족을 목표로 한다는 것을 더 많이 강조한다. 그리고 후자는 일종의 경영행위로 효과를 목적으로 한다. 그러나 내부조직 관리의 구성요소로 말하면 유사성이 매우 클 뿐만 아니라, 이런 유사성은 갈수록 더 뚜렷하게 강화되고 있으며, 전통적 행정개념을 관리개념으로 개선하도록 요구하고 있다. 간단히 말하면 정부관리는 “관료개념”을 “경영개념”·

“책임이념”으로 전환해야 한다 즉, 정책집행만 강조하여 대량의 자원투입 후에 생성되는 실제적 결과를 경시했던 풍조를 변화시켜야 한다.

그 다음, 사회경제에 대한 정부의 관리기능을 바꾼다. 즉, “노젓기”(집행기능) 기능을 축소하여 “방향잡기”(정책관리기능)기능으로 전환한다. 데이비드 오스번과 테드 게블러(David Osborne & Ted Gaebler)는 정부는 방향잡기 기능만 하고, 노젓기의 역할은 하지 말아야 한다. “방향잡기 기능에 온 힘을 쏟는 정부는 지역사회·주(州)와 국가의 발전전망을 결정한다. 그리고 그들은 더 많은 정책을 실행한다……이와는 대조적으로 서비스제공에만 급급한 정부는 방향을 인도하는 기능을 주동적으로 포기했다.”<sup>42)</sup> “성공한 조직은 상위의 관리기능과 구체적 조정기능을 분리했다…… 이렇게 함으로써 정부는 현명한 구매자로서 업무를 처리하게 되었으며, 자신의 정책목표를 완수할 수 있는 방식으로 여러 생산 제조업체를 이용할 수 있게 되었다.”<sup>43)</sup>라고 여겼다.

### 3. 변혁의 내용



#### 1) 정부개입의 감소

현대 서방선진국의 정부개혁의 핵심 내용 중의 하나는 정부기능의 경계를 다시 정하여 정부개입을 축소하는 것이다. 건국 이후 미국연방정부는 기능적 측면에서 작은 정부에서 큰 정부로, 그 다음 다시 큰 정부에서 작은 정부로의 과정을 겪었다. 1930년대 이전 미국정부는 기능적 측면에서 전형적인 작은 정부에 속한다. 1929년~1933년 경제적 위기와 그에 따른 대공황으로 인하여 사람들은 시장제도만으로는 많은 문제를 해결할 수 없으며, 시장실패가 존재한다는 사실을 인식하게 되었다. 시장실패를 보완하기 위하여 미국은 루즈벨트의 뉴딜 정책을 실시하여 정부에 폭넓은 사회경제적 기능을 부여하였다. 정부는 사회안정·경제발전을 도모하기 위해 법률로 사회와 경제생활을 간섭하는 정부의 정책조치를 계속 합법화·고정화시켜 미국정부의 사회기능·경제적 기능의 급격한 팽창을 가져왔다. 그 후 또 트루만(Henry Truman)의 “페어딜정책”의 시기,

42) (美)David Osborne & Ted Gaebler- 『改革政府』, 上海譯文出版社 1996年版 p8

43) (美)David Osborne & Ted Gaebler- 『改革政府』, 上海譯文出版社 1996年版 p12

존 케네디의 “신개척정신”의 단계를 거쳤다. 역대 정부의 노력을 통해 미국은 계통적 사회보장시스템과 대규모의 사회경제통제제도를 구축하였으며, 그 규모는 전례 없는 지경에 이르렀다.

1970년대 초 미국경제는 다소 어려움을 겪었다. 첫째는 경제적 위기로서 1973년 석유위기와 일본의 경제부흥은 미국산업에 치명적 타격을 안겨주었다. 이 때문에 2차 대전 이후 번영했던 미국은 깊은 수렁 속으로 빠져들었다. 둘째는 사회적 위기로 베트남전과 민권운동이 사회의 분열과 치열한 저항을 불러일으켰고, 일부 사회복지정책의 실패로 인하여 가난한 사람은 더욱 가난해졌으며, 정치적 부담은 갈수록 심각해졌다. 셋째는 재정적 위기로 국가의 거액의 적자, 국민의 납세거부, 연방정부의 자금지출 대폭 삭감 등으로 인해 많은 주(州)와 지방정부가 파산지경에 근접하거나 이미 도달했다. 넷째는 정부신임의 위기로 뉴딜정책, 특히 2차 대전 후의 위대한 정부의 이미지가 일순간에 추락했다.

1980년대로 접어든 이후 미국정부는 심각한 스태그플레이션·거액의 재정적자 때문에 큰 어려움에 빠졌다. 이런 위기로 인하여 정부개혁의 목소리는 미국 각계인사의 공감대를 불러일으켰다. 어려운 상황을 빠져 나오기 위해 미국정부는 전체적인 시장개혁을 시작했다. 이 개혁은 레이건이 대통령으로 당선된 이후부터 시작되었다. 당시 미국정부의 시장화개혁은 주로 정부기능의 시장화와 정부의 경제사회생활통제에 대한 완화로 나타났다. 1990년대 이후 이 분야에서 클린턴 정부의 개혁은 주로 의료보건제도의 시장화, 사회복지제도의 시장화 및 정부공공서비스의 재구축 등으로 편중되었다. 이 밖에, 전산화 추세 및 기업계의 재개혁풍조의 영향을 받아 미국의 각급 정부도 정부의 재창조를 시도하기 시작했다.

미국 학자 데이비드 오스번과 테드 게블러(David Osborne & Ted Gaebler)의 『정부의 재창조』에서는 20~30년 동안 기업가 정신을 도입하여 정부를 재창조하는 방침을 종합 정리하였다. 『정부의 재창조』는 출판된 이후 미국과 세계 각지에서 베스트셀러가 되었을 뿐만 아니라, 다시 출판되어 1990년대 “신공공관리사상”에 대한 핵심 대표작이 되었다. 데이비드 오스번과 테드 게블러(David Osborne & Ted Gaebler)는 그 후 얼마 되지 않아 클린턴 정부의 개혁 고문이 되었다. 클린턴은 “미국에서 관리로 당선되는 사람은 모두 이 책을 읽

어야 한다. 우리가 1990년대 정부에 새로운 활력을 불어넣으려면 반드시 정부를 개혁해야 한다. 이 책은 우리에게 개혁에 대한 청사진을 제공한다.”<sup>44)</sup>라고 지적했다.

## 2) 사유화 실행을 통한 정부와 기업의 관계 조정.

현대 서방국가의 정부개혁에서 사유화는 정부와 기업의 관계를 조정하는 주요 모델로 영국이 가장 대표적이라 할 수 있다. 영국은 세계에서 출선하여 계획적으로 국영기업의 사유화를 추진한 국가이다. 1979년 보수당이 집권하기 시작한 이후 대처(Thatcher Margaret Hilda)정부는 경제정책조정·민영화·공공서비스전담 등을 골자로 하는 정부개혁을 추진하기 시작하였다. 사유화를 대규모로 추진하는 한편, 보유하고 있던 국영기업의 개혁을 실시하였다. 시장원칙에 따라 영리를 경영관리의 첫째 목표로 삼았으며 사영기업과 경쟁을 벌이도록 장려하였다. 민영화의 핵심 내용은 우선적으로 시장의 힘에 의존하여 국영기업을 활성화시키는 것으로 가장 전형적인 방법은 바로 국영기업 절반이상의 주식을 개인에게 매각하는 것이다. 그 다음은 국영기업에 대한 관리를 완화하고 시장경쟁메카니즘을 도입하여 국영기업을 활성화시키는 것이다. 대표적인 방법은 바로 사영(私營)기업에게 국영(國營)기업이 경영하는 업종에 뛰어들도록 허락하여 정부독점을 타개하는 것이다. 대처정부의 민영화개혁은 영국의 석유회사의 일부주식을 매각하는 것으로부터 시작되었다. 그 후 점차 우주비행·항공·전력·전신·에너지 등의 국영자산으로 확산되었다. 1988년에 대처정부는 민영화의 금지구역은 없으며, 전력·급수·천연가스 등의 전통적 자연 독점업종이라고 보여지는 것은 정부에서 직접 관리경영을 해야 하지만, 이런 부문도 민영화를 추진해야 한다고 하였다. 국영기업의 주식을 개인에게 대량 매각하고 개인자본을 국가투자경영 분야로 투자하도록 장려하여 기업의 경영효과를 높였으며, 정부의 재정부담을 줄였다. 뿐만 아니라 개인주식 보유자가 대량으로 생겨난 동시에, 사영기업의 경영과 발전에 유리한 환경을 만들어 주었다. 1990년대 이후 민영화 분야는 계속 확대되어 체신·철도·운수 등 부문의 민영화는 세인

---

44) (美)David Osborne & Ted Gaebler-『改革政府』, 上海譯文出版社 1996年版, 中文版 책뒤표지.

의 주목을 끄는 초점이 되었으며, 공공주택 입주자들에게도 주택을 매입하도록 장려하였다. 심지어 위생·교육부문도 민영화를 추진하기 시작했다. 민영화개혁의 효과는 두드러졌다. 비록 각 분야에서 비난과 찬사가 동시에 쏟아졌지만, 전체적으로 영국의 경제는 마침내 스태그플레이션을 빠져나와 느리지만 안정적인 성장의 길로 나아갔다. 노동당은 야당시절 계속 보수당의 민영화 개혁에 대해 비평을 하였기 때문에, 1997년 노동당이 집권한 이후에는 민영화 개혁이 중단되었다. 블레어 정부는 심지어 개인기업이 사립학교를 운영하는 것을 검토하여 더 많은 개인기업들이 전통적으로 정부기업이 경영하거나 정부가 통제하던 업종에 뛰어들도록 장려하고 있다. 미국은 사유화 측면에서 기업에 대한 통제를 완화시키는 정책을 취하여 사영기업에 더 큰 자유를 주었다. 예를 들면 1970년대 말 증권·항공·통신의 통제를 완화시킨 후 미국은 계속해서 조치를 취하여 경제개입에 대한 정부의 여러 가지 규제를 완화시켰다. 독일정부는 공기업을 사유화함으로써 국민과 기업을 위한 새로운 활동분야를 개척할 수 있을 뿐만 아니라, 경쟁을 통해 비용의식을 강화시켜 결국 경제효과와 국제무대에서 독일 경제의 경쟁력을 높일 수 있을 것이라고 여겼다. 독일은 이미 사유화의 중요한 발걸음을 내디뎠다. 예를 들면 루프트한자항공 유한책임주식회사, 독일철도 유한책임주식회사 등은 모두 개인이 경영, 관리하는 기업이다. 1997년 체신·은행·프랑크푸르트 주택공사와 독일건축회사를 사유화의 중심으로 놓았으며, 독일정부는 향후 계속 사유화정책을 추진할 것이라고 밝혔다.

### 3) 정부의 기업화

이것은 1970년대 이후로 많은 서방국가에서 유행한 정부조직의 사상이다. 1980년대 이후 정부의 “기업화” 사상을 배경으로 하는 관리모델인 상업모델이 갈수록 사람들의 중시를 받았으며 정부활동에 폭넓게 운용되었다. 정부의 “기업화”는 미국에서 더욱 두드러졌다. 예를 들면 클린턴 미국 대통령이 적극적으로 추진한 “정부개혁”은 경쟁방식을 도입하고 대중적 책임을 다하며, 권력 분산과 기업화된 정부구축에 취지를 두었다. 영국은 대처부인 집권시기에 모든 중, 고위급의 관리를 사영기업에 계획적으로 투입시켜 업무를 수행하거나 배우도록 하는 조치를 내린 바 있다. 독일의 “정부간소화”의 계획에 따른 미래의

행정기구는 국민에게 더 이상 상·하위 급으로써 나타나는 등급제 국가가 아님을 반영하고 있다. 반드시 행정부문의 성격을 점차 서비스기업으로 바꾸어야 한다. 독일 전문가는 서비스기업으로 바꾸는 것은 범세계적인 글로벌화 추세일 뿐만 아니라, 현대 경제와 사회구조 개혁의 두드러진 특징이라고 보았다. 행정 관리 부문에서 이런 개혁을 실시하고자 한다면 그것은 바로 기업 마케팅에서 사용되는 많은 전략과 기술이 행정기관의 일상업무, 즉 판매를 목표로 하는 판매학뿐만 아니라, 관리의 질적 수준을 개선하는 일상적 업무 등에도 응용되어야 한다는 것을 의미한다.

#### 4) 정부관리의 사회화

현대 서방국가의 개혁배경과 상황이 서로 다르다 할지라도 공통적 특징을 보이고 있다. 즉, 시장규칙이 정부부문의 관리 속으로 폭넓게 도입되었다. 공공서비스는 정부의 중요기능으로 200여 년 동안 지속되어 온 시장경제에서 정부가 직접 장기간 동안 공공서비스를 제공했음을 보여준다. 그러나 1970년대 이후에는 정부가 공공서비스를 더 이상 독점할 수 없게 되었다. 현대 서방국가의 정부개혁에는 이런 추세가 나타난다. 즉, 정부는 시장과 사회의 힘을 충분히 활용하여 공공서비스의 사회화를 추진하였다. 실천과정에서 공공서비스의 사회화는 아래와 같은 형식을 취하였다.

**계약제.** 계약제란 바로 정부가 독점적 공공물품에 대한 생산제공권을 사영기업·비영리 조직 등의 기구에 계약형식으로 이양하는 것을 의미한다. 즉, 계약제를 통해 사영기업·비영리조직·지역사회조직·정부내부기구 등의 조직은 경쟁적 입찰방식으로 정부가 제공하는 공공항목의 경영권을 취득한다. 또, 계약형식으로 정부의 주관부문과 계약관계를 맺거나 정부가 서비스 항목을 선택하여 임대를 한다. 계약제를 실시하는 공공서비스 항목에는 환경·의료·사회보장·주택과 도로건설·교통과 통신 등의 분야가 포함되며, 성사된 계약도 상당 부분을 차지한다. 계약제추진은 현대 서방 공공행정의 새로운 추세를 집중 표현한 것으로 신공공행정에는 다음과 같은 특징이 있다. 1) 공공행정의 투입에서 관리비용을 언급하지 않던 것이 공공행정산출을 중시하는 것으로 바뀌었다. 2)

“정부중심”에서 “고객중심”으로 바뀌었다. 3) 절차에 따라 일을 처리하는 것에서 탈피해 관리의 최종적 효과를 중시하였다. 4) 집권형 관리를 민주참여체제로 바꾸었다.

영, 미 양국에서 추진한 공공서비스의 계약임대방식은 공공서비스를 제공하는 정부의 재원 및 기술적 힘을 확대시켜 비용을 낮추었으며 효율성을 높였다. 데이터에 따르면 계약임대방식은 정부의 직접공급보다 비용을 20%~30% 낮추었다. 그러나 계약임대는 부패의 온상이 되었고, 정부가 하청업체의 계약집행을 감독하는 것에 대한 거래비용의 상승도 골칫거리가 되었다.

**공사(公私)간의 협력.** 정부는 납세자의 세금으로 사영부문에서 제공하는 서비스를 구매할 필요가 없고, 정부특허나 기타 형식으로 낙찰 받은 사영부문을 인프라 구축에 참여시키거나 서비스를 제공하도록 유도한다. 정부의 규제 하에서 소비자를 만족시키는 가격메카니즘을 통해 사영부문은 투자에 대한 보상을 받는다. 공사(公私)가 서로 협력을 함으로써 사회자원을 통해 공공서비스의 생산능력을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 가격메카니즘을 통한 실질적 수요를 보여줄 수 있다. 예를 들면 미국의 통신위성사·연방부동산 연합회 등은 정부의 고정 파트너로서 정부가 요구하는 특정한 관리기능을 이행하며 정부는 토지징용 등의 분야에서 그들에게 모종 형식의 특혜를 주고 있다. 고정적 관계가 아닌 파트너와의 협력에서는 허가증을 발급할 때 일부 부가문건을 제출하는 등의 형식을 취함으로써 사영기업에게 특정한 사회서비스를 제공하도록 요구하고 있다.

**공공서비스의 사회화.** 정부는 지역사회에 권한을 부여하여 각 지역사회에서 양로원·수용소·장애인 서비스센터 설립 등의 공익사업을 펴도록 장려한다. 사회서비스를 개선하고, 범죄를 예방하기 위해 사회업무 부문·경찰국 등과 같은 정부기구에서 마을간의 상호 지원·거리 공동 방어 등을 직접 조직한다. 미국의 어느 한 지역에서 보여주듯이 지역사회가 권리를 되찾음으로써 사람들은 미래에 대한 예측을 바꾸어 자신감을 가지게 되었을 뿐만 아니라, 자신의 문제를 해결하기 위한 정상적 공공서비스보다 더 좋은 방법을 제공하였다.

전체적으로 살펴볼 때 서방국가에서 실시한 공공서비스의 사회화 방법은 이미 사람들의 보편적인 인정을 받았다. 이런 정치시책은 1980년대 이전 정부에서 공공서비스를 제공하고 시장에서 개인서비스를 제공하는 이차원적 분리구조를 변화시키기 시작했다. 정부가 시장을 공공서비스를 하는 공급분야로 도입하기 시작하자 예산방식과 관리방식의 조정을 불러왔다. 정부는 정부집행의 투자에 대한 관심을 정부집행의 결과에 대한 관심으로 돌렸다.

#### 5. 인적자원의 개발 중시

미국인의 “지도를 통한 경쟁우위 확보”라는 연구보고에서 1972년~1992년 사이에 연평균 최고 이윤을 획득한 미국기업은 모두 유능한 지도력을 통해 노동자의 잠재력을 개발한 기업임이 입증되었다. 독일의 전문가는 행정관리부문도 이와 같다고 여겼다. 왜냐하면 행정기관에서 실행하는 업무는 공공활동의 창조성과 관리의 질적 수준에 결정적 영향을 미치기 때문이다. 시종일관 국민의 요구에 부응하여 서비스 등을 만족시키는 높은 소양과 책임감 있는 업무요원만이 기업화 사상·경제행위를 현실화시킬 수 있다. 이런 업무요원은 반드시 업무추진에 노력하고 필요한 개혁을 지지해야 한다. 진취적인 책임자와 추진자가 부문·부서를 지도해야 하며, 개혁추진 과정에서 관리자의 역할을 맡아야 한다. 이 때문에 그들의 능력은 개혁목표의 성공에 결정적 의의가 있다. 인간을 지도·양성·교육하는 것은 지도자의 가장 중요한 임무이다.

#### 4. 교훈

서방의 공공행정개혁에 대한 새로운 추세는 서방세계의 특정한 사회·정치·경제 여건의 산물이라고 할 수 있지만, 어느 정도 현대 공공행정의 발전과 개혁에 대한 일반적 규율과 추세를 반영한다고도 할 수 있다. 예를 들면 정부기능은 반드시 사회경제의 변화에 따라 조정되어야 하고, 경제환경 및 기술환경과도 서로 일치되어야 한다. 지식경제 시대에는 반드시 인재개발, 과학기술 교육을 통한 발전을 위주로 하여 정부기능을 배치해야 한다. 정부개혁의 방식과

공공서비스의 과정에서 권력 분산(分權)을 통해 정부의 정치능력을 높여 정부의 부담을 줄여야 한다. 정부부문은 조문(條文)에 따라 일을 처리하며 심지어 업무요원을 가두거나, 억류하거나, 억압만 하는 관료기구가 아니라, 기업과 대중을 위해 서비스한다는 사고를 확실하게 세워야 한다. 정부의 관리범위를 규범화시키고 정부임무 특히, 경제분야의 업무를 대폭 줄여 기업에서 처리할 수 있는 일은 기업이 모두 처리하며, 정부는 가장 필요한 관리업무만 수행해야 한다. 현대화 단계로 볼 때 중국의 발전정도는 선진국과 다르며 정부와 사회·정부와 시장관계의 기본구조도 다르다. 이 때문에 양자의 구체적 개혁에는 약속할 수 없는 부분이 있으며 그대로 모방해서도 안 되지만, 결국 중국에 많은 이념적 교훈을 줄 수 있다.

#### 제 4절 동아시아모델과 정부기능의 변혁



##### 1. 동아시아모델이란 무엇인가?

비유럽모델로서의 동아시아모델은 결코 이론적 존재가 아닌 현실적 존재이다.<sup>45)</sup> 동아시아모델에는 일본, 아시아의 “네 마리 작은 용”, 아세안 국가들이 포함되며 서방 현대화와 다른 전(戰)후 반세기 동안의 발전을 거쳐 이루어진 모델로서 정치·경제·문화 등 여러 분야의 폭넓은 내용이 포함된다. 정치적으로 동아시아모델의 특징은 중앙집권주의와 엘리트정치의 실행에 있다. 엄격한 억압체제로 안정적인 사회환경과 정치환경을 성공적으로 유지시켰고, 능력 있는 기술엘리트를 훈련시킴으로써 합리적이고 과학적인 정책을 보장하여 경제성장을 이룰 수 있었다. 2차 세계대전 이후 동아시아의 국가들은 보편적으로 권위주의정치체제를 실시하고 있다. 이런 권위주의정권은 서방의 의회민주제, 과

45) 여기서 가리키는 동아시아는 넓은 의미의 동아시아로서, 즉 좁은 의미의 동아시아에 다 인도지나반도와 말레이군도의 여러 나라들이 포함된다. 그 중 중국의 상황에 대해서는 여기서 논하지 않을 것이며, 뒷부분에서 구체적으로 논술할 것이다.

시즘집권주의와 다르고 제3세계(그룹과 가정)의 개인이익형 집권정부와도 다르다. 이런 정권은 기본적으로 국가와 민족의 이익에서 출발하여 사회발전의 요구에 따라 효과적인 현대화실현을 위해 설립된 집권제정부이다. 정치적 국면을 강제적으로 안정시키는 통치방법을 취하여 경제발전을 위한 안정적인 정치적·사회적 환경을 제공하였다. 이런 강제적 안정은 불확실성을 띠며 심지어 위험성이 매우 크지만, 부득이하게 취한 조치이다. 전문 지식과 전공 특기를 가진 기술엘리트와 정치엘리트는 국가경제생활에 결정적 역할을 하여 동아시아국가 경제발전의 공신이 되었다.

문화적 특징에서 유가전통문화는 “동아시아발전의 문화영향모델”, 또는 “동방 감정형” 모델로 불리고 있으며, “현대형모델”이라 불리고 있는 서방형 문화와 다르다. 신교윤리에 근거한 서방문화의 현대형모델의 특징은 효율성추구와 개성 강조에 있다. 하지만 동방의 감정형모델에서는 인간관계를 강조하고 집단의식을 숭상하며 그리고 개인의 이익보다 국가이익을 우선시 하여 윤리와 도덕으로 인간행위를 규범화시킴으로써 인간관계를 조화롭게 할 것을 주장한다. 동아시아 신흥국가의 지도자는 이런 감정형 문화를 제창함으로써 윤리도덕과 올바른 인간관계에 관한 아시아의 가치체계를 형성하였으며, 동아시아경제와 정치발전의 중요한 촉진제 역할을 하고 있다. 또한, 이런 문화는 동아시아지역의 산업경제발전에 결정적 역할을 한 것으로 간주되며, 아시아의 경제운영은 이런 독특한 가치관에 입각한 것으로 여겨진다.

동아시아의 현대화모델에 대해 학계에는 폭넓은 논쟁이 벌어지고 있으며, 학자들은 각기 다른 각도에서 자신의 견해를 내놓고 있다. 예를 들면 뤼룽취(羅榮渠)선생은 동아시아의 현대화과정에서 나타나는 세 가지 기본 발전형식 즉, 일본형, 한국형과 중국형을 제시하였다. 일본 학자 와카나타카시(若菜隆)는 유형전환의 각도에서 “국민국가형”·“국부(國富)형”·“산업화형”·“대항(對抗)형” 및 “지역권형”·“민부(民富)형”·“후발(後發)산업화형”·“공존형”으로의 전환을 제시하였다. 일본 학자 고바야시카타시(小林加多士)는 동아시아 현대화의 선구자는 유럽과 다른 그룹인문형에 속한다는 것에서 출발하여 주요 특징이 국가주도형 현대화에 있다<sup>46)</sup>고 했다.

동아시아의 현대화는 “후발(後發)”형 현대화이다. 이런 특징으로 인해 동아시아

아는 현대화과정에서 주체적 자각을 강하게 보였으며, 전통 및 현대적 자원(資源)을 동원한다는 측면에서는 서방의 자발적 방식과 비교적 큰 차이를 보인다. 이런 특징을 강조하기 위해서 우리는 “정부주도형”을 동아시아의 현대화모델로 보았으며, 이 용어의 핵심 내용은 현대화과정에서 국가권력이 중대한 역할을 했다는 것이다. 그러나 “정부주도형”이란 시장의 역할을 완전히 대신할 수 있는 경제체제가 아니라, “정부가 시장경제의 발전을 위해서 안정된 제도적 틀을 제공하고 사람들의 원동력과 정보를 충분하게 이용할 수 있다”라는 의미임을 설명할 필요가 있다. 아오키마사히코(青木昌彦)등 학자들은 이것을 “시장증진론(市場增進論)”<sup>47)</sup>이라고 하고 있다. 이 점은 바로 후발(後發)형 현대화 국가의 선진국 따라잡기 과정에서 꼭 필요한 요소였다. 일부 학자의 말을 인용해 보면 동아시아모델의 우수성은 바로 시장경쟁력이 충분하고 정부세력이 막강하며 정부의 힘과 시장의 힘이 어떤 의미에서의 균형을 이루고 있다는 데 있다. “동아시아모델”가운데 일본은 30년이라는 짧은 시간동안 경제강대국이라는 지위를 회복하였으며, 미국, 유럽과 함께 세계경제에서 막강한 파워를 갖추었다. 그리하여 “아시아의 작은 용 네 마리”는 빈곤, 약운의 땅에서 신흥경제스타로 탈바꿈하였으며 국제기구에서는 이들을 “경제발달권(經濟發達圈)”의 구성원으로 받아들였다. 태국, 말레이시아 등의 아세안국가들은 아시아의 금융위기 이전부터 그들이 얻은 경제성장으로 인하여 국제사회의 보편적 찬사를 받았다. 동아시아경제는 30년 동안 고속성장을 유지하였으며, 심각한 경제적 위기는 발생하지 않았다. 전(戰)후 서방국가들 두 차례나 위기로 내몰았던 석유파동도 동아시아국가와 지역의 빠른 경제성장을 막지 못했다.<sup>48)</sup> 동아시아국가와 지역의 현대화를 역사적 근원에서 살펴보면 “동아시아모델”은 일정한 시기에 경제발전의 조류에

46) 羅榮渠-『東亞現代化：新模式與新經驗』，北京出版社 1997年版。

47) (日) 青木昌彦-『政府在東亞經濟發展中的作用』，中國經濟出版社 1998年版，p13

48) 1960년대 초부터 1990년대 초까지 초기에 발전한 일본뿐만 아니라, 동아시아의 “네 마리의 작은 용”과 그 후의 “네 마리 작은 호랑이” 등은 모두 세계범주 안에서 계속 높은 경제성장을 거두었고 경제성장률이 라틴 아메리카와 남아시아의 국가보다 거의 2배, 아프리카 사하라이남 국가보다 5배나 높았으며, 석유생산이 풍부한 중동국가보다도 높아 산업화국가를 추월하였다. 1960년~1985년 사이 일본과 “네 마리 작은 호랑이”의 실제 일인당소득은 4배 넘게 증가하였으며 기타 동아시아의 신흥국가도 배 이상 증가하였다. 이러한 진보는 역사적으로도 이례적인 일이라 할 수 있다.(世界銀行참고. 『東亞奇跡：經濟增長與公共政策』，中國財政經濟出版社 1995年版，p243~250, p253)

순응하였다. 따라서 동아시아모델을 완전히 부정하거나 심지어 포기를 주장하는 견해는 설득력이 없다. 동아시아모델에서 정부의 독특한 역할을 정확하게 이해하려면 동아시아가 왜 “정부주도형”모델을 선택했는지에 대해 분명히 알아야 한다. 먼저, 초기 산업화에서 동아시아가 직면했었던 당시 여건을 검토해야 한다. 초기 동아시아의 각국(지역)은 지리적 위치와 자연자원 등의 자연적 요소에서 상대적으로 불리한 지위에 있었으며, 특히 역사적 축적조건이 비교적 열악했다. 이런 상황은 이론적으로 정부가 더 적극적으로 영향력을 발휘하도록 하는 근거를 제공했다. 동시에, 이런 현실을 근거로 한 정부의 역할은 경제발전에 필요한 제도와 질서를 제공하는 것뿐만 아니라, 여러 분야에서 직접 경제조정활동에 참여하는 것이었다. 다음은 동아시아에서 산업화 초기에 직면했던 정치경제구조를 검토해야 한다. 동아시아가 산업화를 추진하기 시작했을 때는 대다수 서방국가들이 이미 발전을 이룩한 상태였는데, 동아시아는 낙후된 상황을 벗어나기 위해 치열한 국제경쟁에서 두각을 나타내었으며, 정부의 엘리트들은 보편적으로 “추월하기”를 주요 골자로 하는 발전철학을 따랐다. 정부의 도움 없이는 “추월하기”전략을 실현할 수 없다. 케인스주의가 또 다시 막대한 영향을 미쳤기 때문에, 1950년대부터 1970년대까지 각국은 정부개입의 합리성을 정치경제학의 정통관념으로 받아들였다. 마지막은 동아시아의 문화적 배경인데, 위에서 이미 언급했으므로 여기에서는 더 이상 설명하지 않겠다. 그러므로 역사적 각도에서 보면 동아시아가 “정부주도형”의 경제발전모델형식을 선택한 것은 필연적 결과이다. 총괄하면 동아시아국가는 시장경제라는 기본 틀 안에서 정부개입기능을 발휘하였다. 현재 동아시아에 나타나는 경제·금융의 위기는 동아시아모델이 초보적 단계에서 고급 단계로 발전하는 과정에서 생겨난 문제로 서방국가의 경험을 정리하고 교훈을 받아들여 동아시아모델을 계속 정비하고 발전시켜 나가야 한다.

## 2. 대표적 모델

### 1) 일본모델

일본의 근대발전은 아래와 같은 매우 특수한 역사적 단계를 거쳤다. 일본은

반세기라는 짧은 기간에 봉건사회를 자본주의사회로 전환하는 사회혁명을 완수한 동시에, 봉건사회에서 자본주의경제로 비약 발전하는 산업혁명을 완수하였다. 일본은 메이지(明治)유신 이후 중앙집권제 국가를 세웠는데, 메이지(明治)정부는 국가정치체제에서 부르주아계급의 의회제를 채택하지 않고, 고대 대화혁신(大化革新) 이후의 율령제 국가, 즉 “태정관제(太政官制)”를 채택하였다. 태정관(太政官)은 최고국무원기구로서 일본의 메이지(明治)정부가 발표한 정치체제 지침서에는 “정령(政令)이 두 갈래의 길에서 나오는 우환을 없애기 위해 천하 권력을 모두 태정관(太政官)으로 귀속시킨다.”라고 강조하였다. 이것은 정부를 선두주자로 하여 일본 전체의 근대화 과정을 추진한다는 초기 메이지(明治)정부의 정부주도형의 관리사상을 분명히 나타내고 있다. 정부주도형 관리체제는 일본 특색의 역사적 환경의 산물이며, 일본의 후진자본주의(後進資本主義)의 특징에 의해 결정된 것이다. 메이지(明治) 초기의 급선무는 어떻게 현대화 실현에 박차를 가하느냐 하는 것이었다. 메이지(明治) 직전에 봉건적 도쿠카와(德川)막부가 몰락하여 전쟁이 빈번하였기 때문에 일본은 중국·인도의 뒤를 이어 식민지나 반식민지로 전락하였으며, 강제적으로 자본주의시장에 들어가게 되었다. 메이지(明治)정부는 제국주의의 틈에서 생존하고 강요받는 제국주의의 여러 가지 불평등조약을 철폐시키기 위한 조약수정이 이루어지지 않자 반드시 부국강병(富國強兵)해서 가장 빠른 속도로 “아시아에서 벗어나 유럽으로 진입”하여 서방의 선진대열로 들어서야 한다는 것을 뼈저리게 느꼈다.

당시 일본의 자본주의발전은 공백상태로 자본주의 시장구조가 형성되지 않았다. 기업의 경영활동은 사유제를 기초로 한 자본주의 경제에서 분산되어 기업은 각자의 경영활동에 따라 정책을 하였으며, 그들의 활동은 정부가 주체적으로 국민경제를 지도한다는 최종 목표에 부응하지 못했다. 근대 일본의 급선무는 낙후된 상태를 벗어나는 것이었기 때문에, 이런 자유경쟁의 시장경제와 서로 비교하여 메이지(明治)정부는 직접 국가를 위해 서비스하는 국가통제의 경제적 수단을 비교적 많이 채택하였다. 메이지(明治)정부는 먼저 일본의 자본주의청사진을 그려 앞장서서 시범공장을 세웠으며 개인기업을 육성하였다. 또한, 국가의 행정관리지도를 기업의 내부관리에 적용하였다.

메이지(明治)유신 시기에 일본은 자본이 매우 빈약하였고 토지 임대료와 이

자가 매우 높았기 때문에, 상업 고리대금자본을 공채·토지·금융에 투자할지 언정 모험을 무릎 쓰면서까지 근대 산업경영에 뛰어들려고 하지는 않았다. 즉, 일본에는 당시 상공업가로 구성된 부르주아계급이 형성되지 않았다. 그래서 책임을 전가할 수 없었던 메이지(明治)정부가 중책을 맡게 되었다. 그러나 그들 앞에는 자본축적과 산업혁명 옹호자라는 이중적 임무가 주어졌기 때문에, 고도로 집중된 국가정권이 필요했다. 원시적 자본축적을 추진하는 여러 가지 정책과 조치마련에서부터 국영기업육성과 정부의 기업경영권이양 등에 이르기까지 국가자본은 큰 활약을 보였다. 정부의 인도·옹호·보호 속에서 벗어나 자수성가한 개인자본은 유동성이 떨어졌다. 이 때문에 일본정부는 경제생활의 주도자가 되어 정권의 힘으로 개인자본의 발전을 계획적으로 지지하고 도와주어 일본의 현대화를 추진했다.

전(戰)후 일본은 “정부주도형”의 시장경제모델을 실행하였다. 일본의 독특한 정부와 시장관계모델은 경제발전의 목표를 실현하게 해주었는데, 그 주요 특징은 다음과 같다. (1) 주체적 시장역할의 발휘, 시장메카니즘의 준수, 재산의 사유·계약화·리스크 분담 3개 원칙의 추진을 통해서 비교적 완비된 시장체계를 만들었다. 그리고 시장을 통한 자원배치, 가격메카니즘과 생존경쟁의 원리에 따라 경제발전을 추진하였다. (2) 정부는 산업정책과 경제계획을 통해 기업정책에 깊이 개입하였고, 재정·금융·세금 등을 근간으로 하여 경제활동을 거시적·간접적·효과적으로 조정하였다. 이로써 경제발전의 방향을 파악하였으며, 무정부상태와 경제적 위기에 대한 충격을 완화시켰다. 동시에, 일본정부는 경제개입에서 일반적으로 경제유도를 위주로 하는 간접조절의 방법을 취하였으며, 간접조절로 효과를 거두기 어렵다고 판단될 때에만 구체적으로 필요한 부분에 대해 개입하였다. 이 때문에 기업의 자주적 활동범위는 여전히 넓었으며, 정부와 기업 양측의 적극성을 결합시켜 일본경제 전체에 활력을 불어넣을 수 있었다. (3) 민간단체의 지도적 역할을 더욱 발휘하고 민관(民官)의 협상과 정부·기업 간의 교류를 통해 민간단체의 염원을 정부정책에 충분히 반영하도록 하였으며, 또한 민간단체를 정부의 지도방향에 적극적으로 협조하게 하여 ‘민(民)과 관(官)’을 일치 단결시켰다.

정부개입의 방법 중 가장 특색 있는 것은 소위 “행정지도”이다. 정부는 법률

과 행정적 방법을 이용하는 것이 아니라, 금융신용대출창구를 직접 접촉하여 “권고”나 “설득”의 방법으로 기업에 영향을 줌으로써 기업이 정부의 의견을 따르도록 하여 경제발전조절이라는 목적을 달성하였다. 예를 들면 민간은행의 대출이 과다할 경우, 일본은행이 민간은행에 “창구지도”를 실행함으로써 화폐 대출량을 통제하도록 권고하였다. 민간은행은 일본은행의 도움이 필요했기 때문에 그 요구를 거절하기 어려웠다.

일본정부가 경제발전에서 적극적이고 막강한 역할을 발휘하는 것은 결코 우연한 일이 아니다. 역사적 원인뿐만 아니라, 정부자체의 능력, 행위규범 등도 매우 중요한 요소이다. 먼저 일본정부는 경제개입의 뒷받침으로 삼을 수 있는 막강한 실력을 갖추고 있다. 시장경제 운영이 정부의 정해진 목표를 벗어날 때, 정부가 직접 시장에서 상품·외환 등을 거래한다. 그 다음, 일본정부는 시장규율에 따라 거시경제를 통제하여 정부와 기업 양측이 상호 규제를 가하고 균형상태를 유지하도록 하고 있다. 이것은 개인기업이 거시적 조정을 받지 못해 발생하는 심각한 무정부상태를 피할 수 있도록 해주었으며, 정부의 과도한 통제 때문에 기업의 활력이 떨어지는 현상도 막아 주었다. 또한, 기업 간에는 적당한 경쟁을 유지시켜 시장메카니즘의 긍정적 역할을 충분하고 올바르게 발휘하도록 하였다. 셋째, 일본정부기구는 관리수준과 업무처리의 효율성이 비교적 높고, 또한 항상 민주협상을 통해 경제정책을 제정하므로 비교적 실제에 부합된다고 말할 수 있다.

일본 시장경제체제인 민관(民官)일체의 관리모델에 대해 구미 각국에서는 완곡한 비난을 하고 있다. 이것이 전(戰)후 일본을 빠르게 발전시킨 원인중의 하나라고 평가하는 한편, 동시에 자유주의경제의 원칙을 벗어난 과도한 정부개입이라는 비난도 하고 있다. 어쨌든 이러한 비난은 오늘날까지도 계속 이어지고 있다. 1980년대 이후 일본과 미국의 무역마찰 문제는 구미 각국이 일본을 더 비난하는 근거가 되었다. 어떤 국가는 심지어 일본의 민관일체의 경제관리모델을 “대일본주식회사”라고 비웃고 있다. 해외 각국의 비난에 대해 일본정부는 일본의 국가개입이 구미 국가들보다 조금 많기는 하지만, 실제로 시장경제제도를 이탈하지는 않았다고 여긴다. 뿐만 아니라, 시장경쟁을 위주로 하고·국가개입을 보조수단으로 하는 전제조건 하에서 경쟁원리와 계획원리를 융합하는 비

율은 각국의 상황에 따라 정해야 되며, 일률적으로 논해선 안 된다고 보고 있다. 한 국가 안에서도 양자의 경계를 사전에 확정할 수 없다. 사실, 양자는 항상 상호 배척하고 상호 부응하는 긴장된 관계 속에서 새로운 평형을 이룬다. 그러므로 이 문제는 동적인 관점으로 사회발전의 정도에 따라 국가이익, 전통 문화 등의 측면에서 고찰할 수밖에 없다.

## 2) 한국모델

한국경제는 1960년대부터 빠르게 발전하기 시작하여 그 후 몇 십년 동안 고속성장을 계속 유지하였는데, 여러 경제학자들은 이 현상을 “한국경제의 기적”이라고 부른다. 한국은 시장경제국가로서 자원배치와 기업운동을 주로 시장경제의 규칙에 의존한다. 그러나 “후발(後發)”국가라는 지위로 인하여 한국정부는 경제발전에서 서방국가의 정부와는 다른 역할을 하게 되었다. 국가전체를 선진국을 “추월”할 수 있는 상황으로 끌어올리기 위해서는 정부가 경제건설의 최전방에 서서 경제의 현대화와 지속적인 발전을 위한 중심적 역할을 해야 했다. “현대화, 산업화를 이룬 사회에 깊이 뿌리내리도록 하려면 정부가 주도하는 ‘상명하달(上命下達)’식의 현대화, 산업화정책을 채택할 수밖에 없다. 후발(後發) 국가는 사회발전을 위해서 상명하달(上命下達)식의 지도방침에 의존할 수밖에 없다.”<sup>49)</sup>

확실히 “상명하달”식의 발전모델은 한국에게 집권적인 “강경한” 관리체제를 취하도록 요구했다. 서방국가중 대다수는 초기형 현대화모델에 속하며, 사회내부에 싹튼 시장의 힘과 신구사회질서의 교체가 거의 동시에 이루어졌다. 그러나 “후발(後發)”국가에서는 시장의 힘이 전통사회의 유대와 사회기제를 끊임없이 침범하는 반면, 새로운 사회질서는 잡히지 않아 이런 진공(眞空)상태에 대한 조절을 정부의 권위라는 수단을 통해 보완할 수밖에 없었다. 1950년대부터 1960년대 중반까지 주변국 또는 지역과 비교해 볼 때, 한국경제가 가장 낙후되었다. 한국의 경제발전을 위한 필수불가결한 정치적 전제조건은 안정된 “강한” 정부를 구축하는 것이었다. 그러나 한국정부는 경제개입에서 가장 본질적인 것,

49) (日) 富永健一 - 『社會結構與社會運行』, 云南人民出版社 1988年版, p197

즉 사유재산제도와 경쟁법칙에 대해서는 언급하지 않았다.

한국정부와 경제의 관계는 주로 계획과 시장의 관계에 나타난다. 계획은 한국정부가 거시적 조정을 하는 주요 메카니즘이며, 정부가 경제에 개입하는 주요 수단이기도 하다. 계획의 역할은 한국경제의 비약적 발전과정에서 다른 것으로 대체될 수 없으며, 재정·금융 등의 경제적 지렛대와도 비교될 수 없다. 그러나 계획은 시장경제에 서비스하며, 기업과 개인에 대한 구속력이 없다.

### 3) 싱가포르모델

싱가포르는 1959년 영국의 통치에서 벗어나 자치(自治)권을 획득하였으며, 1965년 말레이시아연방에서 독립한 후 1959년부터 지금까지 인민행동당이 계속 싱가포르를 통치하고 있다. 이 시기 1980년대 중반에 약간 주춤했던 것을 제외하면, 싱가포르경제는 두 자리수의 비율로 계속 고속성장을 해왔다. 1995년까지 싱가포르의 경제발전모델은 이미 완전한 형태를 갖추었고, 1인당국민총생산이 싱가포르달러 34,459불에 달하여 세계 6위를 차지하였다. 싱가포르경제를 무실업·저인플레이션·고투자·막강한 금융실력으로 표현할 수 있다. 싱가포르정부는 경제분야에서 막중한 역할을 수행하고 있다. 정부는 강제적인 경제계획을 피하고 경제효과에 대한 기업과 자유경쟁의 역할을 확대시키는 시장경제의 기본구조를 받아들일 수 있다고 믿었다. 한편, 정부는 각 분야에서 통치지위를 차지하여 경제와 여러 상업활동을 관리하였다. 정부는 직접 이 지역 및 외국기업과의 합자·융자·무역·금융·항공운송·슈퍼마켓·정유·서비스업·조선 및 수리·철강제조·식음료가공·건축자재·신발제조·방직·목재·인쇄·화학공업 등을 통해 정부의 상업적 이익을 직접 혹은 간접적으로 매 분야에 투입했다.

싱가포르정부를 배경으로 하는 기업도 모두 다른 사영(私營)기업들처럼 운영되고 있으며 공개적 경쟁과 이익의 최대화를 추구하고 있지만, 그 권력을 제한하는 명확한 규칙과 제도가 있다. 정부기업은 어떤 특권이나 특혜를 누리지 않으며 어떤 지대추구(rent-seeking)에도 휘말려서는 안 된다. 사업단위는 국가나 개인 모두 시장규칙을 따라야 하며, 공정한 경쟁을 장려해야 한다. 싱가포르정부의 배경 하에 있는 기업들 대다수가 영리기업인데, 그 주요 원인은 그들도

사영(私營)기업체의 상업원칙과 똑같은 엄격한 관리를 받기 때문이다. 반드시 근로자와 관리자에게 시장수준의 임금을 지불해야 하는 동시에, 또한 이윤을 얻기 위하여 반드시 자유경쟁에 참여해야 할 뿐만 아니라, 예산의 제한도 받는다. 만약 그들이 투자에 실패한다면, 정부는 그들을 파산시키는 수밖에 없다.

상술한 분석을 통해 경제적으로 낙후된 개발도상국이 경제를 되도록 빨리 발전시키기 위해서는 반드시 국가의 힘으로 양호한 외부환경을 조성하여 경제조직활동에 참가해야 한다는 것을 알 수 있다. 치열한 국제경쟁 속에서 정부보호가 없다면 개발도상국의 취약한 경제는 막강한 해외경제에 밀리게 될 것이다. 이러한 모델의 효율성과 생명력은 동아시아가 이룬 경제의 기적에서 이미 증명되었고 보편적인 지도이념이 되고 있으므로 계속해서 개발도상국 경제발전의 본보기가 될 것이다

### 3. 동아시아의 금융위기와 정부기능의 전환

#### 1) 동아시아의 금융위기와 그 원인

1997년 7월 초 화폐위기가 태국·필리핀·인도네시아·말레이시아·싱가포르와 홍콩에 차례로 불어 닥쳤고, 그 뒤를 이어 한국·일본으로까지 확대되었다. 사람들은 서로 다른 각도에서 금융위기의 발생원인을 분석하였다. ‘마하티르 모하마드 전 말레이시아 총리가 말한 조지 소로스(George Soros)가 금융위기를 야기한 장본인이다. 외자에 의존하는 동아시아의 수출유도형의 산업화전략이 어려움에 빠졌다. 미국을 위주로 한 서방선진국이 동아시아를 억압했다’라는 등의 적지 않은 예들이 있다.<sup>50)</sup>

50) 이것은 냉전종식 후 서방선진국의 전략적 전환이라고 할 수 있다. 일본과 아시아의 “네 마리 작은 용”이 경제의 고속성장을 이루던 시기는 바로 냉전의 절정기로서 미국과 서방선진국이 소련과 중국을 저지하기 위하여 동아시아에 정책적 뒷받침을 강화하였던 시기이다. 동아시아의 각국은 산업화추진시기에 우수한 미국시장의 일방적 개방이라는 양호한 조건을 가지고 있었으므로 상호간의 경쟁이란 거의 존재하지 않았을 뿐만 아니라, 자금·기술 등의 분야에서도 선진국의 지지를 받았다. 냉전시기 완화된 외부경제환경이 없었다면 동아시아는 결코 이처럼 고속경제성장을 이루지 못했을 것이다. 냉전이 종식됨에 따라 미국의 세력은 상대적으로 약화되었으며, 미국은 일방적인 무역법안을 강제로 제정하여 실시하기 시작하였는데, 걸핏하면 “301조항”을 내걸며 보호무역주의를 발동시켰다. 미국은 “네 마리 작은 용”에 대한 특혜제도를 철폐시키는 한편, 일본과 “네

다음은 정부기능의 각도에서 분석해보겠다.

동아시아모델의 주요 특징은 정부가 사회경제에 비교적 많이 개입한다는 것이다. 동아시아의 경제발전 초기단계에는 시장체계가 잡히지 않았고 자금이 부족했으며 기술도 낙후되었기 때문에, 정부가 경제를 주도하는 역할을 수행함으로써 국가의 힘으로 경제성장을 이룩해야 했다. 동아시아의 경제가 빠르게 발전함에 따라 각 경제의 내부시장체제도 점차 성숙되었으므로 시장의 역할이 충분히 발휘되는 분야부터 시작해서 제때에 정부개입을 철수해야 했다. 그러나 스스로 강화되는 국가개입의 관성적 역할 때문에, 비록 정부가 이점에 주의를 기울였다 하더라도 불필요한 개입이 뚜렷하게 줄어들지는 않았다. 정부의 과잉보호는 자국의 경제발전을 가져다 준 동시에, 시장기능의 수행을 다소 방해하고 기업의 진취성유발을 가로막아 기업의 생기와 활력을 떨어뜨렸다. 한국을 예로 들면 한국경제가 1980년대에 비약적 발전을 거둔 것은 정부에서 은행신용대출체계를 통제하여 기업에 특혜대출을 보장해 주었기 때문이다. 한국기업은 정부의 옹호와 엔화평가절상의 기회를 이용하여 투자와 생산력의 확대에 주력하였으며, 서방국가의 선진기술을 받아들여 빠른 속도로 상품을 고급화시켰다. 그러나 시간이 흐르고 상황이 변하면서 한국경제는 단순한 생산과도기에서 더욱 복잡한 단계로 접어들었으며, 정부의 모든 관리는 더 이상 실제 정세에 걸맞지 않았다. 정부가 일부 기업을 옹호해 줌으로써 얻을 수 있는 이점은 경제상에서의 비교우위를 인위적으로 만들어내어 대기업이 계속 세계에서 두각을 나타낼 수 있도록 조절할 수 있다는 데 있다. 이런 기업은 정부관리들과 특수

---

마리 작은 용”에게 농공업제품시장과 금융보험 등의 서비스업시장을 개방하도록 요구하고 있다. 동시에, 세계의 맹주지위를 유지하기 위하여 미국은 세계 기타 각국에도 상응하는 억제정책 취하였을 뿐만 아니라, (린다 Y. C 리의 “동남아시아의 위기와 음모론”, 『國際金融研究』 1998년 제 8기를 참고. 이 글에서 저자는 미국을 대표하여 국제적 유희자금이 미국정부의 옹호를 받았다는 관점에 대해 반박하고 있는데, 우리는 또 다른 측면에서 소위 선진국이 동아시아국가를 삼키려는 음모를 이해할 수 있다.), 금융위기 속에서 국제적 투기꾼들이 정부의 옹호를 받았는지에 대해서도 말하지 않았다. 다만, 동아시아의 위기에 대한 미국의 비협조적인 태도에서 미국은 이번 동아시아의 위기를 통해 세계의 일극이 되는 동아시아의 발전추세를 성공적으로 억제했다는 것을 알 수 있을 뿐이다. 이와 동시에, IMF를 조종하여 동아시아 각국의 국내시장을 개방하도록 하는 협박을 함으로써 전 세계를 통제하는 전략적 목표를 달성하였다(袁木, 楊德明-『震撼世界的亞洲金融危機』, 當代中國出版社 1998年版, p51참조)

한 관계를 맺고 있어 대출 받기가 쉬웠기 때문에, 생산을 제멋대로 확대하고 경영범위를 재빨리 모든 업종에까지 확대하였다. 그 결과, 기업은 시장의 영향과 최대 이윤을 고려하지 않고 단지, 자신의 시장과 자본 몫의 최대화에만 치중하게 되었다.

우리는 동아시아의 정부주도형모델을 객관적 발전의 관점으로 인식해야 한다는 점에 주의를 기울여야 한다. 서방국가의 자본주의가 발육하여 성숙에 이르기까지는 300여 년이라는 시간을 거치고 나서야 비로소 오늘날과 같은 비교적 성숙한 단계로 발전하게 된 것이다. 뿐만 아니라, 오늘날까지도 계속 조정되고 변화하고 있다. 동아시아모델은 겨우 몇 십 년이라는 짧은 시간을 거쳤기 때문에, 여러 가지 결함과 미숙함이 나타날 수밖에 없다. 정리하자면, 동아시아모델은 초급단계에 있으며 서방 현 단계의 성숙한 모델을 기준으로 현재 동아시아의 미숙한 모델을 적용하거나 평가할 수는 없다. 구미모델의 발전과정과 마찬가지로 동아시아모델도 어느 한 분야 혹은 여러 분야에서의 발전상황이 시대적 변천보다 낙후되어 있기 때문에 개혁을 해야한다. 이것은 지극히 정상적인 일이며 비난받을 일이 아니다. 우리는 “동아시아모델”이 좌절을 한 차례 겪었다고 해서 동아시아모델을 시대에 뒤떨어진 것으로 단정지어 말할 수 없다. 모델은 한번에 완벽한 형태를 이룰 수 있는 것이 아니라, 완전한 형태를 갖추기 위해서는 외부조건이 필요하며 자체적인 개혁과 정비가 더욱 필요하다. 현재 동아시아의 각국은 정부의 내실 다지기, 정경유착현상 근절, 정책의 투명성 제고, 법제완비에 노력하고 있으며, 아울러 산업구조 조정, 내수확대, 과학기술교육 중시, 동아시아의 경제부흥에도 주력하고 있다.

## 2) 각국의 정부기능 조정 방향

동아시아의 각국과 지역은 혹독한 금융위기 및 그로 인한 심각한 경제적 위기를 겪게 되자 전체적인 정부개혁을 통해 제도적 혁신을 실현하고자 하였다. 그래서 현대화 추진을 위한 제도적 여건을 마련하는 것이 너무나 절실하고 중요했다. 문제는 동아시아의 각국과 지역이 어떤 주도적 가치관을 가지고 정부의 이념과 정부개혁에 관한 체계적이고 합리적이며 실행 가능한 목표모델을 세우느냐하는 것이었다.

동아시아의 각국과 지역은 발전수준, 역사, 전통 등의 분야에서 비교적 큰 차이를 보이고 있기 때문에, 정부개혁의 거시적 목표 또한 당연히 큰 차이를 보일 것이다. 그러나 동아시아의 각국과 지역의 현대화추진과정은 동일한 발전모델에서 나왔을 뿐만 아니라, 금융위기 및 그로 인한 경제적 타격 또한 서로 비슷하다. 따라서 정부제도의 혁신이란 바로 자국과 세계 경제발전의 객관적인 수요에 따라 폭넓은 경제·정치·사회·문화생활 속에서 정부의 역할지위와 역할규범을 바로잡고 확정하는 것을 말한다. 이것은 정부의 행정적 성격·목적·책임·행위방식 등의 행정이념에 영향을 미칠 것이다.

국가마다 정부에 서로 다른 규제를 할 것이지만, 문제는 이미 정해진 규칙이 국가발전에 유리한지의 여부에 있다. 동아시아국가와 지역의 정부기능을 재해석하는 취지는 전통적 “대체정부”에서 탈피해 더 중요하고 폭넓은 역할을 시장과 사회에서 수행하도록 하는 데 있다. 정부의 의의에 대해 말하면 정부기능이란 사회자체에서 통제할 수 없고, 간섭해선 안되며, 간섭하길 바라지 않는 여러 가지 공적업무를 처리하는 것을 가리킨다. 그 중 자원배치에서의 시장의 기초 역할을 인정하고 보호하는 것은 정부기능을 재해석하는 핵심 문제이다.

동아시아국가와 지역에서 정부기능을 재해석하는 역사적 이유 중의 하나는 바로 시장이 형성되고 성숙되어감에 따라 경영방식과 발전방향을 자유롭게 선택할 수 있도록 방임해야 하기 때문이다. 정부의 기본적인 경제적 기능은 공공정책을 제정, 집행함으로써 거시적 경제조절을 하고 시장에 순응하여 시장을 감독하는 것이다. 그러나 시장의 역할을 강조함과 동시에, 정부도 시장과 마찬가지로 반드시 필요한 존재임을 알아야 한다. 정부기능의 전환은 “정부가 유일한 공급자로서가 아니라 추진자, 관리자로서 새롭고 색다른 역할을 수행해야 한다”<sup>51)</sup>는 것을 의미한다. 이런 국가와 지역에서의 정부기능의 전환은 정부기능을 전체적으로 약화시키는 것이 아니라 단지 전통적 정부기능의 분야·범위·방식을 개선하여 강제적·주도적·억압적 성격만 변화시키는 것이다.

1997년 발생한 금융위기의 원인에 대해 어떤 사람은 동아시아 각국(지역)이 과도하게 경제개입을 함으로써 각 경제부문 발전의 불균형을 초래했기 때문이

---

51) 세계은행- 『1997년 세계발전보고 : 變革世界中的政府, 中國財政經濟出版社, 1997年版, p2

다. 따라서 경제를 경제자유화의 궤도로 들어서게 하기 위해 각국(지역)의 정부당국은 과도한 경제개입을 완화시켜야 한다고 보고 있다. 그러나 어떤 사람은 동아시아 각국(지역)의 정부가 경제개입에 대한 강도를 높여야 한다고도 여기고 있는데, 이는 경제자유화를 앞당기면 경제발전의 불균형을 가져올 것이며, 또한 정부가 산업육성주도를 포기한다면 자국과 그 지역이 날로 치열해지는 국제경쟁에서 경쟁우위를 잃게 될 것이기 때문이다. 사실 이 두 견해는 모두 일리가 있지만, 장기적 목표와 단기적 목표에는 서로 모순점이 있다. 장기적으로 볼 때 경제운영은 역시 시장메카니즘을 위주로 하여 결국 경제시장화의 방향으로 가야한다. 그러나 단기적으로 볼 때 지금 동아시아 각국에는 경제운영에서 조속히 해결되어야 할 구조적 문제들이 나타나고 있는데, 정부의 도움과 지도가 필요하다. 각국은 국가의 상황을 근거로 점차 조정해야 할 것이다. 예를 들면 한국은 이번 금융위기에서 금융체제상의 폐단이 많이 드러났다. 즉, 대기업에 대한 정부의 과잉보호정책은 그들을 정부에 지나치게 의존하게 했다. 이 문제는 은행·기업 간의 관계개혁과 금융자유화를 통해 어느 정도 해결될 수 있다. 타이완(臺灣)이 받은 금융위기의 충격은 크다고 할 수 없지만, 잠재적 위기는 오히려 자주 발생하고 있다. 따라서 경제에 활력을 불어넣기 위해서는 공기업의 민영화개혁의 가속화를 다음 단계의 주요 전략으로 삼아야 할 것이다. 홍콩은 계속 “적극불개입주의”를 제창하고 있지만, 이번 금융위기에서는 정부의 통제능력을 보여주었다. “불개입”이라는 말은 상대적인 것으로서 필요시에 손을 내밀어 개입할 수 있을 뿐만 아니라, 상당히 효과적이기도 하다는 것을 알 수 있다. 앞으로 홍콩은 경제개입에 상대적으로 방임적 태도를 취할 것이지만, 산업정책 조정과 경제질서 안정에 대한 개입은 계속 강조해야 할 것이다.

#### 4. 교훈

동아시아의 금융위기로 인하여 학자들은 동아시아모델을 심도 있게 검토하고 연구하였다. 서방, 특히 미국의 여러 학자들은 금융위기가 동아시아모델에 큰 충격 가져다주었다고 보고 있다. 미국의 외교평론지 『포린 폴리시』에서는 “아시아의 금융위기로 미국모델이 정확했음이 입증되었다”라고 더 분명히 말하기

도 했다. 이것은 미국의 일부학자들의 오만함을 다소 반영한 것이다. 서방국가의 모델에도 발전과정에서 심각한 위기가 자주 나타났다. 미국경제가 위기에 빠졌을 때 어느 모델이 옳다고 주장했을까? 이와 서로 비교해 보면 30년 동안 고속 성장해 온 동아시아경제에 심각한 위기는 발생하지 않았다. 이것은 그 자체가 기적적인 일이므로, 아시아뿐만 아니라 각국이 심각한 경제적 위기에 빠졌다고 해서 동아시아모델을 부정할 수는 없다.

동아시아의 정부주도하의 시장경제는 동아시아의 발전과정에서 중요한 기능을 발휘했기 때문에 그 공로를 과소평가해서는 안 된다. 국가가 정부와 시장의 관계를 적절하게 조정해야 되는데, 문제는 정부개입을 필요로 하는지에 있는 것이 아니라 어떻게 개입을 하느냐에 있음을 금융위기에서 보여주었다. 동아시아모델에서 성숙도가 비교적 높은 싱가포르, 중국의 대만과 홍콩지역에서는 부당한 정부개입 현상이 아직까지 없었다. 사실 경제와 사회발전에 대한 싱가포르정부의 거시적 개입은 결코 적지 않았다. 인도네시아와 말레이시아가 많은 세계 급의 고층빌딩을 세웠을 때 싱가포르정부는 오히려 은행에 호화로운 부동산대출을 줄이고 부지액수를 줄이도록 지시하였으며, 항만·공항·도로 등의 인프라구축과 민간주택 건설을 계속 강화하였다. 리광야오(李光耀)는 ‘일부 국가의 과실은 정부자체에 있다’라고 지적한바 있다. 홍콩특구는 “적극불개입”의 경제정책을 계속 실행했지만, 홍콩특구정부는 오히려 금융위기에서 독특한 역할을 수행하여 함부로 날뛰는 국제적 투기꾼에 대한 충격을 강력하게 대처했다. 동아시아의 일부 국가와 지역이 이번 금융위기에서 얻은 교훈은 정부가 필요치 않다는 것이 아니라, 정부와 시장이 각자의 능력을 발휘하고 책임을 다해야 한다는 것이다.

동아시아의 경제발전은 큰 범위로 볼 때 정부의 강제적 제도 마련의 덕택이라고 할 수 있다. 그러나 이런 발전결과는 더 깊고 전체적인 시장경제를 요구한다. 정부는 시장을 육성하여 자국경제를 빠르게 성장시킨 이후 적시에 점차 성장하는 시장으로 전환해야 한다. 또한 경제규율과 시장규칙을 더욱 준수함으로써 시장을 조절하고 발전시켜 나가야 한다. 이 점에 대해 사람들은 점차 공감대를 이루어 가고 있다. 또 다른 각도에서 보면, 동아시아가 직면하고 있는 경제성장의 위기는 심각한 “정부의 위기”이기도 하다. 그러나 이것이 신고전주

의로 전환하여 경제발전에 대한정부의 역할을 부정하고, 다른 극단적 방향으로 가야한다는 것을 의미하지는 않는다. 장기적 역사발전과정에서 이루어진 정치경제구조로 인하여 개발도상국가는 서방선진국보다 정부의 힘에 더욱 의존하게 되었다. 따라서 정부와 관련된 기본문제에 계속 관심을 기울이고 검토해나가는 것은 동아시아의 문제일 뿐만 아니라 개발도상국의 현실적인 문제이기도 하다.

앞에서 서술한 것처럼 정부와 시장의 관계에 대해 역대로 자유방임주의와 국가개입주의라는 두 가지 주장이 있었다. 그러나 자유방임주의를 주장하는 사람이 국가의 개입정책을 완전히 반대하는 것은 아니다. 국가개입주의에서는 정부가 개입함으로써 시장경제로 극복하기 어려운 결함을 보완해야 한다고 주장한다. 여기에서 다음과 같은 세 가지 결론을 얻을 수 있다. 첫째, 정부의 시장개입은 필요한 것이다. 둘째, 정부의 시장개입은 시장을 기초로 해야 한다. 셋째, 목적은 자체적 해결이 어려운 시장메커니즘의 결함을 보완하는데 있다. 시장은 자원분배에서 여전히 기초적 역할을 하고 있다. 그러므로 정부의 권력을 제한하고 감독해야 한다.

한편, 정부는 시장을 무시하여 행정권력을 남용하거나 시장의 주체적 행위를 대체해서는 안 된다. 그렇지 않으면 기업이 정부에 의존하게 되어 시장에서의 기업의 운영과 경쟁력을 약화시킬 것이며 시장이 훼손될 것이다. 어떤 이는 아시아의 금융위기를 일본과 한국의 산업정책에 연결시켜서 경제규모를 갖추고 있는 대기업이나 기업그룹의 발전을 강조한 것이 금융위기를 불러온 주된 원인이라고 보고 있다. 사실 산업경제가 주도적 지위를 차지하거나 지식경제가 초보적 단계에 있을 때 규모경제의 효과는 생산의 효율성을 높이고 경쟁우위를 확보하는 중요하고도 경시할 수 없는 방법이다. 최근 서방선진국이 대기업합병을 대대적으로 추진한 것 또한 이를 입증하고 있다. 경제규모의 요구에 따라 기업의 상위규모·상위수준을 추진하는 것은 정부의 적극적 역할 중 중요한 내용인데, 이런 방법은 금융기구와 직접적인 관계가 없다. 문제는 일부 동아시아 국가와 지역의 정부가 대기업을 지나치게 신뢰, 편애하거나 심지어 그들의 불합리한 요구조차도 수용했으며, 특히 은행대출에 지나치게 개입함으로써 대량의 부실로 이어졌다는 데 있다. 일정한 정책목표를 실현하기 위해서는 정책금융기구가 반드시 신용대출 분야에서 역할을 수행해야 하며, 이는 각국의 관례이

기도 하다. 그러나 정부가 은행에서 신용대출 대상을 조사하고 대출리스크를 평가하는 일을 대신 처리할 수는 없다. 은행이 대출항목에 대해 심사와 감독을 함으로써 은행자체의 안전을 보호할 수 있을 뿐만 아니라, 국가전체의 경제효과를 높일 수 있다. 그러나 한국정부는 대기업에 지나치게 끌려 다녔다. 은행이 정부의 지지를 얻거나 국민경제에 중요한 영향을 미치는 대기업에 대출을 해줄 때, 정부가 중요한 역할을 했으며 대부분의 대출은 특혜를 받은 재벌그룹의 수중으로 흘러 들어갔다. 이런 재벌그룹들은 갈수록 이념을 신봉하여 시장용량에 대한 냉정한 분석은 소홀히 하였으며, 더 많은 대출에 의지하여 기업규모를 확대하였다. 또, 기업규모가 확대된 이후에는 은행대출을 더 쉽게 받았다. 이 때문에 객관적 조건은 살펴보지 않고 평면적 확장을 맹목적으로 추구하여 대량의 잉여생산능력을 형성했다. 그리고 자금을 제때에 회수할 수 없어 상황이 어려워졌는데, 이것이 대량의 부실로 이어져 결국 금융위기를 불러일으킨 원인이 되었다.

한편, 시장에 문제가 발생했을 때 정부는 어떤 성과도 거두지 못하는 시장을 맹목적으로 믿으면 안 된다. 대다수 분석가들은 태국 금융위기의 원인이 외국자본을 전면적으로 개방하고 시장을 맹목적으로 신임하여 시장에서 실제와 부합되지 않는다는 신호를 보내왔을 때에도 정부가 계속 개입하지 않고 능력을 발휘하지 않은데 있다고 여겼다. 한 프랑스 경제학자는 “자신의 알에 구멍이 생기면 누가 파리가 날아들지 않도록 막을 수 있는가?”라고<sup>52)</sup> 예리하게 평론했다. 시장의 힘을 맹목적으로 신임하여 개입해야 할 때 개입하지 않은 태국정부는 우리에게 깊은 교훈을 남겼다. 이번 금융위기가 시사하는 것은 금융자유화가 지나치게 빨리 실시된 반면, 금융감독과 리스크방어책은 마련되지 않았다는 것이다. 따라서 개발도상국의 미시경제분야가 개방될수록 시장화와 자유화과정은 빨라질 것이므로, 정부가 거시조절능력에 대한 융통성을 더욱 효과적으로 발휘해야 할 것이다. 이것은 경제글로벌화시대에 정부가 직면하고 있는 도전이며, 새 시대의 정부기능개혁에 대한 새로운 과제이기도 하다.

---

52) 李羅力-『金融風暴』, 貴州人民出版社 1997年版, p93