

## 정부의 최적규모에 관한 연구: Barro모형을 중심으로

정철현\*·김정한\*\*

효율적으로 정부를 운영하기 위한 전제조건으로 정부의 최적규모를 알지 못하는 상태에서 무조건 작은 정부를 추진하는 행정개혁은 국가의 역량을 감소시킬 수 있다는 문제가 제기된다 (Fukuyama, 2004). 지금까지 정부규모와 관련된 연구는 단순하게 공무원 수나 정부의 재정 지출 규모를 다른 나라들과 비교해왔다는 점에서 비교대상국가의 적절성이나 연구결과의 적실성 측면에서의 한계가 존재했다. 이번 연구는 단순하게 지표를 비교한 선행연구들의 한계를 극복하고 국가경제 발전에 있어 공·사의 균형을 유지할 수 있는 최적의 정부규모를 제시하기 위해 정부의 소비지출규모를 정부규모로 파악한 Barro모형을 이용하였다. 1970년부터 2007년까지 37년의 기간에 걸쳐 OECD 회원국들의 국민계정체계(system of national account) 자료를 토대로 패널분석을 한 결과 정부의 최적규모는 실질GDP내 14-15% 정도로 분석되었다. 미국, 룩셈부르크, 그리스 등이 최적규모에 가깝게 정부를 운영하고 있으며 그 외 대부분의 OECD 국가들은 최적규모에 비해 큰 정부규모를 운영하는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 2007년 정부규모는 12.3%로 최적규모에 비해 2-3% 정도 작은 것으로 나타나 서구선진국에 비해 정부규모가 크지 않으며 새로운 행정서비스와 민간부문에 잘 대응하기 위해서는 정부규모를 증가해야한다는 필요성을 지지했다.

주제어: 정부규모, 작은 정부, OECD, 한국정부

\* New York University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 공공관리, 정보정책, 문화정책 등이다(chul@yonsei.ac.kr).

\*\* 연세대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였다. 관심분야는 공공관리, 행정개혁, 정책수단 등이다(kan425@yonsei.ac.kr).

## I. 서론

대공황과 세계대전 이후 정부의 역할에 대한 사회적 기대가 커지자 경제발전이 있어 정부의 적극적인 시장개입과 수요창출을 강조하는 케인지안 경제이론이 주목받게 되었으며 정부규모는 지속적으로 증가하게 되었다. 하지만 1970년대 오일 쇼크 이후 공공부문의 과도한 복지지출과 정부의 방만한 조직운영이 지적되자 각국의 정부들은 신자유주의 가치를 토대로 작고 효율적인 정부를 강조하는 행정개혁을 추진하기 시작하였다. 신자유주의적 행정개혁은 정부의 기능과 역할 범위를 넓게 인정하던 전통적인 케인지안 접근방식에서 탈피해 정부의 역할(role)은 그대로 유지한 채 정부의 규모(size)를 최소화하고 시장의 경쟁과 선택을 정부서비스에 도입하는 것을 주요 내용으로 한다. 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 중심으로 시작되어 세계 각국 정부들이 추진하고 있는 신자유주의 행정개혁은 성과평가와 경쟁원리의 도입이 긍정적으로 역할을 한다는 평가도 있지만, 민영화, 민간위탁, 규제완화 등 작은 정부를 위한 전략들이 성공적이지 못했다는 부정적인 평가도 있다(Duleavy et, 2006: 471).

우리나라의 정부규모 관련 행정개혁은 김영삼 정부의 ‘작지만 강한 정부’로부터 시작되어 김대중 정부의 ‘작지만 효율적으로 봉사하는 정부’에 이어 노무현 정부의 ‘효율적인 정부’로 이어져왔다. 하지만 이와 같은 노력에도 불구하고 신자유주의자들 중심으로 실질적으로 정부규모가 줄어들지 않았으며 매우 방만하고 비효율적으로 정부가 운영되고 있다는 주장이 계속되고 있으며, 이와는 달리 증가하는 사회복지 수요 등에 비추어 현재 정부규모는 오히려 확대되어야 한다는 주장이 대립되고 있는데<sup>1)</sup> 문제는 이러한 주장들이 객관적이고 과학적인 사실의 근거 없이 논의되고 있다는 점이다(김판석 외, 2007). 특히 효율적으로 정부를 운영

1) 작은 정부가 무조건 선호되면서 과거에는 정부가 담당했던 SOC 부문의 도로, 항만, 공항 등이 지금은 민자유치에 의해 건설되는 경우가 많은데 과연 어느 것이 더 효과적인지는 알 수 없다. 민영화와 민간위탁은 공공성과 수익성의 두 마리 토끼를 쫓으려다 서비스 질을 떨어뜨리거나 안정적 공급이 어려운 경우가 발생할 수 있다. 최근 정부조직의 비효율성을 극복하고 오히려 민간부문이 담당하는 것보다 더 효과적인 조직으로 거듭날 수 있다는 가능성으로 역민영화(reverse privatization)와 역계약관계(contract-back-in)에 대한 논의가 시작되었고, 민간부문에 이양할 수 없는 정부의 핵심기능과 영역에 대한 관심이 대두하고 있다(문명재·주기완, 2006).

하기 위한 전제조건으로 정부의 최적규모를 알지 못하는 상태에서 무조건 작은 정부를 추진하는 행정개혁은 국가의 역량을 감소시킬 수 있다는 점에서 문제가 된다(Fukuyama, 2004).

지금까지 정부규모와 관련된 연구는 단순하게 공무원 수나 정부의 재정지출 규모를 다른 나라들과 비교해왔다는 점에서 비교대상국가의 적절성이나 연구결과의 적실성 측면에서의 한계가 존재했다. 이번 연구는 단순하게 지표를 비교한 선행연구들의 한계를 극복하고 국가경제 발전에 있어 공·사의 균형을 유지할 수 있는 최적의 정부규모를 제시하기 위해 정부지출규모를 정부규모로 파악한 Barro모형을 이용하였다.<sup>2)</sup> Barro모형은 GDP 증가에 미치는 영향요인으로 노동, 자본과 함께 정부지출을 고려한다는 점에서 정부지출과 GDP 변화의 인과관계를 살펴본 다른 선행연구들에 비해 동태적이며 이론적으로 유용하다고 평가 받는다(Karras, 1997). 본 연구는 Barro모형을 이용해 정부의 최적규모를 제안하기 위해 1970년부터 2007년까지 37년의 기간에 걸쳐 OECD 회원국들의 국민계정체계(system of national account) 자료를 토대로 패널분석을 이용하고자 한다. 이러한 분석을 통해 우리나라에 적용할 수 있는 최적의 정부규모를 도출하고 이를 근거로 현재의 정부규모의 적정성을 평가할 수 있을 것이다.

## II. 정부규모의 이론적 논의

### 1. 정부규모에 대한 국내·외 연구

정부규모에 관한 국내 연구는 정부개혁을 중심으로 진행되었는데, 작은 정부에 대한 개념적 틀과 이론적 토대를 제시한 박동서·최병선·이달곤·권해수(1992), 정부규모를 공무원 수, 정부부처 수, 재정지출로 한 김근세·권순정(1997), 정부규모를 정부지출의 일반회계세출결산액과 지방자치단체 공무원 수로 한 이명석

2) 정부규모의 측정에 정부지출에 더해 정부의 역량이나 규제와 같은 비계량적 요소들을 고려해야 한다는 주장이 있지만 민간경제에 영향을 미치는 최적의 정부규모를 제시하는 연구목적을 달성하기 위해 정부지출과 정부규모를 동일한 개념으로 사용하고자 한다.

(1999), 지대추구이론을 적용하여 작은 정부를 사회적 효율성 높일 수 있는 도구로 본 윤영진(2001), 작은 정부의 국내 현실적 적용에 관한 문제를 지적한 백완기(2002), 정부규모를 정치이념, 사회구조, 문화요인에 의해 분석한 박종민·왕재선(2004), 김대중 정부의 정부규모를 인력, 예산조직, 법령의 변수로 실증분석한 결과 작은 정부 개혁은 그리 성공적이지 못했다는 김근세(2005), 정부의 특성과 동태적 모습을 총체적으로 고찰하여 작고 강한 정부를 정부규모는 작지만, 적절한 정부기능의 범위를 가지며, 강한 정부의 역량을 가지는 것으로 본 문명재·주기완(2006), 세계화가 정부에 미친 영향을 신자유주의, 신맑스주의, 사회민주주의로 나누어 우리나라 정부규모를 GDP 대비 총예산 비율로 보고 실증분석한 하태수(2007) 등의 연구가 있다.

정부규모에 관한 국외 연구는 시장실패를 교정하려는 정부역할의 결정에 있어서 중위투표자 이론을 제시한 Downs(1967), 민간부문보다 낮은 공공부문의 생산성이 정부규모 증가를 가져온다는 Baumol(1967), 공공선택이론을 중심으로 정부팽창에 대한 비판의 Buchanan(1967), Niskanen(1971), Cameron(1978), Higgs(1987) 그리고 Muller(1987), 민주화에 따른 주민수요의 급증으로 정부규모의 증가를 이해하는 Pelzman(1980)과 Muller(1986), 압력집단간의 경쟁이 정치적 압력으로 작용한다는 Becker(1983), 정부규모에 있어 그림자 영역(shadow of government)을 논의한 Light(1994), 시민수요 파악의 어려움으로 정부는 적정규모를 초과할 수밖에 없다는 Stanbury & Thompson(1995), 공공부문 임금이 정부규모 증가의 주요 요인이라는 Ferris & West(1999), 세계화에 대응하기 위한 정부의 노력 즉 세계시장의 개방으로 국제업무가 증가함에 따라 정부규모가 증가한다는 Rodrick(1998), 정부규모는 시민의 수요보다는 정부관료의 수요를 반영한 것이라는 Garrett & Rhine(2006) 등의 연구가 있다.

이와 같이 정부규모에 관한 다양한 선행연구들은 주로 왜 정부규모가 증가하게 되는가에 관심을 갖고 있다. 하지만 대부분 어디부터 비효율적인 증가분인가 어디까지가 적절한 정부규모인가에 대한 전제가 없어 이에 대한 보완이 요구되고 있다.

## 2. 정부규모에 대한 이념적 논의

전통적으로 정부규모에 대한 논의는 정부규모 축소를 통한 시장의 효율성을 강조하는 보수와 정부규모 확대를 통한 복지강화라는 진보의 이념적 논쟁으로 양분되어 왔다. 역사적으로 각국이 추구한 정부형태는 20세기 중반까지 복지국가를 위한 큰 정부를 20세기 후반 신자유주의가 등장하면서 작은 정부였으며 현대에는 성과주의를 추구하는 능력 있는 정부를 추진하고 있다. 하지만 이와 같은 정부형태의 변화에도 불구하고 정부의 역할이나 규모는 지속적으로 증가하여 왔다.

정부의 규모가 증가하는 이유에 대해, 신자유주의자들은 중앙정부가 가지고 있던 권한을 지방정부 또는 비영리조직 등으로 이전 할 뿐 실질적인 정부규모의 축소가 이루어지지 않았고 있기 때문이라고 주장하고 있으며, 신패스주의자들은 신자유주의 행정개혁에도 불구하고 중앙정부의 억압기능과 사회복지 기능이 강화되기 때문에 기존의 자본축적(경제성장)지원 영역에서 정부의 역할이 위축되더라도 최종적으로는 정부의 규모가 축소되지 않을 것이라고 한다. 다음으로 사회민주주의자들은 정부가 산업을 직접적으로 지원하는 역할은 중단되지만 간접적으로 지원하는 연구개발 지원과 사회간접자본투자 등에서 역할을 확대하고, 초국적 자본의 움직임을 감시하기 위해 금융감독을 강화하므로 정부의 경제기능도 축소되지 않을 것이라고 보고 있어 이념적 논쟁과는 별도로 정부규모는 지속적으로 증가될 것으로 지적되고 있다(하태수, 2007).

우리나라의 경우 김영삼 정부, 김대중 정부는 OECD 가입 IMF 외환위기 등 세계화 과정 및 국제기구의 요구에 따라 정부규모 축소가 진행되었다.<sup>3)</sup> 그러나 김영삼 정부의 정부규모 축소를 위한 행정개혁은 인력·조직의 감축에도 불구하고 예산과 법령은 증가추세를 보여 근본적인 정부규모의 축소를 달성하지 못했으며 규제기관 및 중앙관리기관의 강화도 이루지 못해 전체적으로 작은 정부 전략이 성공하지 못한 것으로 평가받고 있다(김근세·권순정, 1997). 김대중 정부도 정치적

3) 작은 정부론은 정부실패(government failure)와 공공부문의 비효율성을 비판하고 사부문의 경영 원리를 공공부문에 적용시키려는 시장모형(market model)에서 출발한다. Miller(2006)는 큰 정부가 시민의 자유를 침해하고 과도하게 지출하며, 가계소득을 감소시키고 서비스 비용을 증가시키며, 고용을 방해하고 기업이 정신을 침해하며, 시장의 창의성과 혁신성을 방해한다고 주장하였다.

이해관계가 상대적으로 작은 하위직과 생산직 공무원들을 대상으로 다소 총량적인 인원감축만 이루어졌을 뿐 실질적인 정부규모의 축소가 이루어지지 않았다고 한다(김근세, 2005). 노무현 정부는 정부규모의 축소보다는 확대 및 기능강화에 초점을 두고 정부를 운영하였으며, 이와는 반대로 이명박 정부는 정부조직 개편과 공무원 인원 감축 등을 내용으로 정부규모 축소를 위한 행정개혁을 추진하고 있다. 이러한 정부의 행정개혁 방향은 보수와 진보의 이념대결로 가시화 되는 경향이 있는데, 우리나라의 공무원 수는 선진국의 1/3수준이며 인력증원도 우편, 교육, 그리고 경찰 등 민원현장의 서비스 인력 중심으로 이루어지고 있어 정부규모의 축소 논의는 부적절하다는 진보진영의 주장과 우리나라 정부는 방만하게 운영하고 있어 규모를 축소해야 한다는 보수진영의 반박이 첨예하게 대립하고 있다.

## 2. 정부규모의 개념 및 측정지표

정부규모에 대한 논의는 공무원 수 또는 재정지출 측면에서의 관리론적 접근, 시장에 대한 규제와 개입의 정도에 따른 경제학적 접근, 개인자유를 최대한 보장한다는 의미에서의 정치권력적 접근으로 구분한다(김찬동, 2007). 따라서 정부규모와 관련된 많은 연구들은 주로 정부규모의 개념을 정의하기 위한 정부의 범위와 이를 측정할 수 있는 지표들, 그리고 정부의 적정규모를 판단할 기준의 세 가지 연구주제를 중심으로 다양하게 진행되었다. 그러나 아직까지 정부규모에 대한 합의된 개념이나 측정지표가 없는 상태이다.

### 1) 정부의 개념: 정부의 범위를 어디까지 할 것인가?

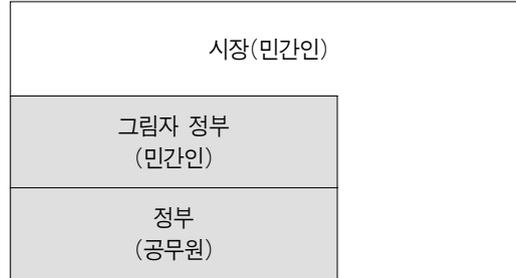
정부규모와 관련된 첫 번째 논쟁은 정부의 범위를 어디까지로 할 것인가이다. 일반적으로 광의의 정부는 입법부, 사법부, 행정부를 모두 포함한 총체적인 정부기관을 의미하며, 정부를 국가 통치기구 내지 국가권력구조로 본다. 반면에 협의의 정부는 입법부와 사법부에 대한 행정부를 의미하며, 정부를 행정부의 조직·작용의 형태로 본다. 정부규모에 대한 논의는 일반적으로 협의의 정부를 대상으로 한다(윤영진, 2001: 146). 협의의 정부는 다시 준정부기관 및 비영리공익기관, 그리고 공기업 등을 정부의 범위에 포함시킬 것인가의 문제가 있다. 준정부기구와 공

기업 같은 그림자 정부(shadow of government)는 종종 실제 정부규모를 축소하기 위한 수단으로 이용되기도 하는데 보다 정확한 정부규모의 측정을 위해서는 정부의 예산지원을 받는 거의 모든 조직을 정부규모에 포함시켜야 한다(Light, 1999). 정책수단을 이용해 그림자 정부를 포함한 정부규모를 측정하는 방법이 제시되기도 하는데 조직화된 정부(direct government)와 함께 그림자 영역으로 사회적 규제(social regulation), 정치적 규제(economic regulation), 계약(contracting), 보조금(grant), 직접대출(direct loan), 대출보증(loop guarantee), 공적보험(government insurance), 조세지출(tax expenditure), 사용료 및 과징금(fees and charges), 공기업(government corporation), 현물보조증서(voucher) 등 고려하기도 한다(김준기, 2002) 최근에는 정부규모는 단순한 크기(size)가 아니라 국가의 기능과 역량을 연계해 논의해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다(문명재·주기완, 2007). 하지만 이와 같이 정부의 기능 범주를 구분하고 역량과 함께 정부규모를 논의하는 것은 보다 구체적이고 명확한 정부규모의 변화를 설명할 수 있는 장점이 있지만, 정부의 기능은 배타적으로 구분되는 것이 아니라 상호 영향을 미치며 중복된 영역이 존재한다는 점과 정부의 역량과 같은 개념을 구체화하기 어려워 정확한 정부규모를 측정하기 어렵다는 한계가 있다. 결국 정부의 범위는 조직, 인력, 예산과 같은 숫자상의 문제뿐만 아니라 태도와 같은 기대변수를 포함하는 국가가 행사하는 영향력과 동원되는 자원까지로 정의되는 것이며(박동서 외, 1992: 39-40) 이와 함께 측정가능한가의 문제를 통해 규정되어야 한다.

## 2) 정부규모의 측정 지표

정부의 범위를 설정하는 것과 함께 정부규모 연구의 가장 중요한 이슈로 정부규모를 측정하는 지표를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 있다. 정부규모를 측정하기 위한 지표를 결정하는데 있어 가장 우선 고려되어야 할 점은 정부규모를 확정지을 수 있는가와 시장과 정부와의 관계에서 정부의 영향력을 총체적으로 파악할 수 있는가이다. 뿐만 아니라 지표가 모든 국가에서 동일한 대상을 동일한 방법으로 측정해 상대적 비교가 가능한가의 문제도 매우 중요하게 고려되어야 할 요소이다.

&lt;그림 1&gt; 정부규모의 측정 대상



선행연구들은 정부규모를 측정하기 위한 지표로 공무원의 수, 규제법률의 수, 정부의 재정규모 등을 제시하고 있다. 우선 가장 많이 쓰이는 지표로 인구 1000명당 공무원의 수와 같은 방법이 있다. 공무원 수로 정부규모를 측정하는 것은 통일된 기준으로 국가 간의 차이를 쉽게 비교할 수 있다는 점에서 유용하다. 하지만 <그림 1>에서 보는 바와 같이 민간인들로 구성된 준정부기관, 민간위탁, 계약직 등 그림자 정부 형태의 다양한 서비스 공급 체계를 지니고 있는 현대 정부구조에서는 국가별 인력운용 체계가 매우 다르게 존재해 공무원의 수로 정부규모를 파악하고 비교하는데 한계가 있다. 또한 군인을 공무원으로 포함할 경우 모병제와 징병제의 차이에서 발생하는 오차도 크다.

다음으로 정부규모를 측정하기 위해 가장 많이 사용되는 지표로 정부지출이 있다. 정부지출은 <그림 1>의 어두운 부분으로 정부뿐만 아니라 그림자 정부도 포함한다. 이렇게 정부지출이 국가경제 전체에서 차지하는 비중을 살펴보는 것은 시장에 영향을 미치는 정부규모를 파악하는데 매우 유용한 수단이다. 특히 책임운영기관, 산하기관 등 독립된 조직행태가 증가하는 현대정부의 특성상 이들의 지출을 포함할 수 있다는 점은 정확한 정부규모 측정에 매우 큰 도움을 준다(Light, 1999).<sup>4)</sup> 하지만 단순히 지출만으로 정부규모를 분석하는 것은 정부규모를 수량화 할 수 있다는 장점이 있지만 민간부문에 미치는 영향이나 비교 국가간의 차이를 고려하지 못한다는 한계가 지적되기도 한다.<sup>5)</sup>

4) 이때 정부지출은 투자의 경우에만 긍정적인 효과를 내며 소비의 경우 부정적 효과를 나타낸다는 주장도 있지만 정부지출이 소비와 투자로 명확하게 구분되지 않는다는 점에서 문제가 있다.

최근에는 정부규모를 측정하는데 있어 규제법률의 수 등 영향력과 같은 강도가 함께 고려해야 한다는 주장이 제기되고 있다(Borcherding, 2004). 정부는 재정지출 뿐 아니라 규제를 통해서 민간경제활동에 개입할 수 있다. 과도한 재정지출은 국가채무를 증대시키고 지나친 규제는 경제활동 자유를 제약하여 시장의 활력을 저해하므로 정부규모의 측정은 재정지출과 규제를 모두 포함해야 한다는 것이다. 하지만 규제법률의 수를 측정하는 것은 개별 법률이 지도적 의미를 지니고 있어 처벌규정을 포함하지 않아 사실상 시장에 강제하기 어려운 경우도 있는 등 정확하게 정부의 영향력을 고려하는데 한계가 있다.

기존연구들이 정부규모를 측정하기 위해 채택한 지표들의 한계를 극복하여 정부 자체가 아니라 민간부문에 미치는 영향력을 고려하고 국가간 비교·분석이 가능한 방법으로 국가경제에 영향을 미치는 요소로 고용(labor), 자본(capital) 그리고 정부지출(government expenditure)을 함께 고려하는 방법이 있다.<sup>6)</sup> Barro(1990)는 고용과 자본뿐만 아니라 정부지출이 함께 GDP 성장에 영향을 미친다는 경제학적 가정을 이용해 민간부문에 영향을 미치는 정부의 최적규모 모형을 제시하였는데, 이와 같은 접근법은 단순히 정부지출로 정부규모를 파악하거나 정부지출과 GDP와의 상관관계를 고려한 선행연구들과는 달리 민간부문의 의사결정에 영향을 미치는 국가의 영향력을 고려할 수 있다는 점에서 측정된 정부규모의 설명력을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다.<sup>7)</sup>

- 5) 자료입수와 국가간 비교가 용이하다는 점에서 GDP 대비 재정지출을 주로 사용하는데 국가간 비교에 있어 상대가격의 문제, 지역통화의 문제, 비시장 부문의 공공재 계산 등의 문제점이 있다.
- 6) 이 방법은 한 나라 경제의 총체적인 모습에 대한 체계적인 정보를 살펴볼 수 있으며 국가경제의 각 주체별 경제활동내역을 제공한다는 점에서 정부와 민간의 변화와 서로 간에 미치는 영향력을 알아볼 수 있으며 국제적으로 공통된 기준에 따라 작성되므로 각국 정부규모를 비교하는 데에도 매우 유용하다
- 7) Lane(1995: 5-9)은 정부규모를 ‘정부활동과 및 정부권한의 결과’로 보는 권한적 해석, ‘정부소비, 투자 및 이전지출액’으로 보고 예산에 초점을 맞추는 분배적 해석, ‘정부소비와 정부투자’로 보는 배분적 해석, ‘정부생산’으로 보는 공공재공급 해석, ‘정부의 생산수단 소유’로 파악하는 소유측면의 해석, ‘정부조직의 노동력 고용정도’로 보는 고용면의 해석 등으로 구분하였는데 대부분 민간부문과 대비되는 정부지출로 분석이 가능하다는 점에서 Barro(1990)의 제안은 매우 타당하고 볼 수 있다.

### 3. 정부의 최적규모: Barro모형

지금까지 많은 선행연구들은 문화적 차이, 불완전한 행정체제 등 지속적인 행정수요 창출에도 불구하고 무비판적으로 작은 정부 논의를 수용해 왔으며 적정규모에 대한 판단 없이 규범적인 측면만 다루어왔다(윤영진, 2001, 백완기, 2002). 후쿠야마(2004)가 지적한 것처럼 약화시켜야 할 정부영역과 강화시켜야 할 영역이 구분된다는 점에서 무조건적으로 작은 정부를 추진하는 것은 국가의 역량을 감소시킬 수도 있다.<sup>8)</sup> 따라서 다른 국가들과의 상대적 비교를 통한 최적 정부규모를 파악하는 것이 무엇보다 중요한 일이다.

정부규모는 경제성장에 영향을 미치는 중요한 요인으로 고려되고 있다. 하지만 경제성장과 정부규모의 관계는 이론적 중요성이나 다양한 실증연구에도 불구하고 아직까지 학자들 간에 합의된 이론이 없다(Karras, 1997: 281). 정부규모의 증가가 경제성장을 저해한다는 부정적 주장(Landau, 1983; Grier & Tullock, 1989)과 정부규모가 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 주장(Ram, 1986)이 공존하고 있으며, 이외에도 정부규모가 경제성장에 영향을 미친다는 증거는 어디에도 없다는 연구(Kormendi & Meguire, 1985), 정부규모의 증가가 GDP성장과 약한 상관관계를 간다는 실증연구(Levine & Renelt, 1992), 정부규모를 군비(military), 일반행정지출(flow government), 자본지출(non-military public capital stock)로 구분해 투자성 지출만 경제성장과 양의 관계를 미친다는 연구(Aschauer, 1989) 등 다양한 견해가 존재한다.

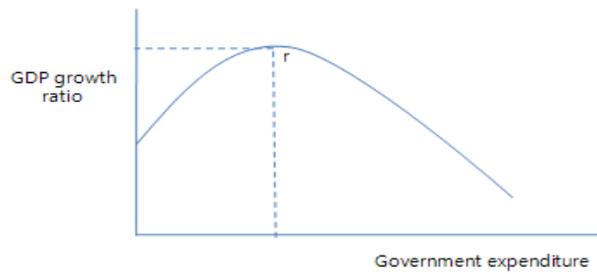
최근 정부규모가 경제에 긍정적 혹은 부정적 영향을 미친다는 연구와는 별도로 경제발전에 긍정적 영향을 미치는 정부의 최적규모에 관한 내용인 Barro모형이 주목받고 있다. Barro모형은 Romer(1986)와 Lucas(1988)에 의해 발전된 내생성장모형(endogenous growth model)을 이론적 기반으로 경제학적 접근을 이용해 GDP 성장에 영향을 미치는 정부의 최적규모를 제시한다. 내생성장모형은 기존의 외생성장모형(exogenous growth model)이 경제성장 과정에서 정부의 역할을 설명하지 못

8) 후쿠야마(2004)는 정부의 기능을 적극적 기능, 중간적 기능, 소극적 기능으로 나누고 독립국가의 형성기를 nation-building으로 정부의 틀을 잡고 역량을 갖추는 단계를 state-building으로 구분하여 단계에 따라 축소 또는 확대되어야 하는 정부기능이 다르다고 주장했다.

한다는 점을 지적하고 장기적인 경제발전은 교육받은 노동자, 자본, 정부규모와 같은 경제적 유인에 의해 내생적으로 결정된다고 주장한다(Lucas, 1988).

Barro모형에서 정부는 조세와 같은 강제적 수단으로 수입을 마련하고 국가전체의 치안, 경제성장 등 복합적인 목표를 추진하여 민간부문의 의사결정에 영향을 미치고 경제적 효과를 유발하는데 정부규모가 최적 상태보다 작거나 큰 경우 모두 경제성장에 부정적인 영향을 미치기 때문에 정부규모와 경제성장률은 <그림 2>와 같이  $\cap$  형태의 관계가 성립된다고 가정한다. 즉 정부규모의 증가가 경제성장에 긍정적 영향을 미치다가 일정한 시점에서 극대가 되고 구축효과(crowding-out effect)가 나타나는 시점 이후 경제성장에 부정적 영향을 미치게 된다는 것이다.

<그림 2> 정부지출과 경제성장의 관계



주: Barro(1990: 118)

Barro모형을 이용해서 정부의 최적규모를 산출하는 것은 몇 가지 행정학적 의의를 갖는데 첫째 정부를 사회간접자본에 투자하고 자본형성에 기여할 뿐만 아니라 교육을 통해 경제성장에 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 중요하게 고려한다는 점, 둘째 정부의 영향력과 같이 측정하기 곤란한 지표와 준정부(shadow government)와 같이 정부규모를 왜곡시킬 수 있는 요인을 함께 고려하여 보다 정확하게 정부규모를 설명할 수 있다는 점, 셋째 정부규모를 수량화해 구체적으로 측정할 수 있으며 현재의 정부규모상태와 비교할 수 있다는 방법론적 장점 등이 있다.

### Ⅲ. 연구설계 및 분석결과

#### 1. 자료의 수집

정부지출을 정부규모로 가정하고 분석하는 Barro모형을 이용하여 최적을 정부 규모를 추정하기 위해 계량분석자료로 30개 OECD 회원국의 국민계정 중 1970년부터 2007년까지의 실질GDP(GDPV), 정부지출(CGV), 고정자본(GTCFV), 고용(ET) 항목을 이용하였다.<sup>9)</sup> OECD 국가들의 통계자료를 이용하는 것은 몇 가지 장점이 있다. 첫째, 통계자료는 지표의 정의에 따라 나라마다 다를 수 있는 문제가 있는데 OECD는 회원국들에게 통계자료를 수집하는 기준을 명확하게 요구하고 있어 보다 정확하고 통일된 통계분석이 가능하다는 점이다. 더구나 OECD 정부영역(government sector)을 중앙정부, 지방정부, 사회보장지출뿐만 아니라 대표적인 그룹자정부인 준정부·비영리조직을 포함하여 정의하고 있어 점점 규모가 증가되고 있는 준정부·비영리 조직 등 정부기관에 의해 재정적 지원을 받는 대상들을 정부규모에 포함한다는 점에서 정부규모의 일반화와 이론화를 연구하는데 있어 매우 유용하다는 장점이 있다(OECD, 2007: 342).<sup>10)</sup> 둘째, OECD 회원국은 다른 나라들에 대해 배타적 기준을 가지므로 이론의 일반화와 함께 어느 정도 정부의 특수성을 고려할 수 있다는 점이다. OECD는 최상의 경제성장을 바탕으로 자국민의 경제·사회적 수준의 향상을 도모할 것을 공통목적으로 공유하는 국제단체이다. OECD는 다른 국제단체와 달리 일정한 경제수준에 도달할 경우에만 가입할 수 있고 가입국들은 준수해야할 정부분야의 기준도 요구받는다. 즉 OECD는 지리적 기준이 아니라 경제·정치·사회적 수준을 공유하는 폐쇄그룹이며 따라서 OECD에 가입되어 있는 우리나라에도 적용 가능한 준거 틀을 제시할 수 있다는 장점이 있다(최영, 1998: 283).

9) 개별항목에 대한 자세한 설명은 <http://stats.oecd.org/glossary/> 참조

10) 통상 공기업은 민간을 대체하는 수단으로 이용되어 공공기관으로 분류되지 않는데 우리나라의 경우에도 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조는 통상 자체수입 비율이 50% 이상인 기관만을 공기업으로 정의하고 있다.

## 2. 분석방법

분석을 위한 통계자료들은 매년 관찰된 정보를 표본에 포함시키는 패널자료(PCS: Pooled Cross-Section) 형태로 수집되었다. 패널자료 형태로 수집된 자료를 기초로 이루어진 분석결과는 시계열분석이 목적으로 하는 시간의 변화에 기초한 각 변인의 변량은 물론, 시간과는 독립적으로 표본에 포함된 각 국가 단위별로 나타날 수 있는 변인의 변량도 동시에 분석할 수 있다. 그러나 패널자료를 이용한 시계열적 회귀분석(PLS: 패널최소자승법)에서는 표준선형 모형(linear equation model)의 가정들이 쉽게 위반될 수 있다는 문제도 있어 이를 극복하기 위해 단위근검정 모형(GLS)에 기초한 회귀분석을 이용하기도 한다. GLS에 기초한 회귀분석은 수집된 자료의 성격이나 분석의 필요에 따라 표본에 포함된 국가군들과 관찰시점을 나타내는 모조변인을 만들어 각 모조변인에 의한 상수항으로 절편의 값을 달리하는 고정효과모형(Fixed Effect Model)과 국가군들과 관찰시점의 영향을 각각의 분석에서 얻어 지는 무작위 변인들로 추정된 후 그 평균을 공통절편으로 추정하고 이를 상수항으로 대체하는 무작위효과모형(Random Effects Model)의 두 가지로 나뉜다. 고정효과모형은 자기상관관계의 문제점을 해결할 수 있다는 장점이 있지만 시간의 변화에 대한 단위효과뿐만 아니라, 전체적으로 적용되는 상수항까지도 포함하여 각 관찰시점과 개별국가에 대한 모조변인들을 일일이 지정함으로써 절편들이 집단이나 시점에 따라 다양하게 변할 수 있도록 해준다. 그러나 고정효과모형은 주로 모든 국가에 대한 모조변인들을 포함함으로써 보다 높은 자유도를 이용하기 때문에 무작위효과모형에 비해 효율적이지 않다는 점이 지적되기도 한다. 또한 고정효과모형은 각 국가군과 관찰시점을 나타내는 모조변인이 동시에 포함되어야 하는 제약에 따라 분석 결과가 단지 그러한 국가들을 대상으로 특정의 관찰시점에만 적용 가능하다는 비판이 있기도 한다. 이와 달리 무작위효과모형에 기초한 GLS 회귀분석은 각 국가군과 관찰시점에 나타나는 영향을 각각의 체계적인 순서에 의하지 않고 무작위로 측정함으로써 패널자료에서 나타날 수 있는 자기상관관계에 의한 문제점을 보정함은 물론 고정효과모형에 보다 상대적으로 낮은 자유도에 기초한 분석을 가능하게 한다(김영수·장용석, 2002: 39-41).<sup>11)</sup> 이러한

11) 패널분석에 대한 보다 자세한 설명은 김영수·장용석(2002: 39-41)을 참조.

이유로 인해 본 연구에서는 패널최소자승법(PLS)와 함께 GLS회귀분석에 있어 고정효과모형과 무작위효과모형을 동시에 분석해 살펴보고자 한다.

### 3. 연구설계

Barro(1990)가 제안한 정부의 최적규모 모형함수는 수식(1)과 같이 표현할 수 있다.

$$\text{수식(1)} \quad Y = F\left(K, L, \frac{G}{L}\right)$$

이때 Y는 실질GDP(GDPV)를 K는 자본(CTCFV), L는 노동(ET), G는 정부지출(CGV)을 의미한다.<sup>12)</sup> 수식(1)에 Y의 변화에 따른 시계열적 요소를 적용하면 수식(2)로 표시할 수 있다

$$\text{수식(2)} \quad \frac{\Delta Y}{Y} = \alpha \frac{\Delta L}{L} + MPK \frac{\Delta K}{Y} + MPG \frac{\Delta g}{g} \frac{G}{Y}$$

이때  $\alpha$ 는 고용탄력성(output elasticity of labor employment)이며, MPK는 자본의 한계생산(marginal product of capital), MPG는 정부서비스의 한계생산(marginal product of government services)을 의미한다. g는 노동(ET)대비 정부지출(CGV)의 정도( $G/L$ ),  $G/Y$ 는 실질GDP 대비 정부지출규모(size of government consumption)이다. 수식(2)에 따라 정부서비스의 생산성에 대해 다음과 같이 가설을 설정할 수 있다.

영가설:  $MPG = 0$  상태에서 정부규모 실질GDP와 관계가 없다

대안가설:  $MPG > 0$ , 상태에서 정부규모는 실질GDP에 긍정적 영향을 미친다.

12) 정부지출은 규제나 환경보호와 같이 민간의 생산을 위축시키는 역할도 포함하고 있다. 하지만 이번연구에서는 정부지출의 긍정적 효과를 가정하였으며 이에 대해 자세한 실증연구결과는 Barro(1981), Ram(1986), Karras(1993), Evans & Karras(1994)에 나와 있다.

다음으로는 정부규모에 대해 다음과 같이 가설을 설정할 수 있다.

- 영가설:  $MPG = 1$  상태에서 정부규모는 최적 상태이다.
- 대안가설:  $MPG < 1$  상태에서 정부규모는 초과 상태이다.
- 대안가설:  $MPG > 1$  상태에서 정부규모는 부족 상태이다.

$MPG=1$ 은 정부가 재화를 1단위를 투입했을 때 실질GDP에 1단위만큼 생산되는 최적상태로  $MPG$ 가 1이 되는 정부의 최적규모  $\gamma$ 을 알기위한 방정식은 수식(3)과 같다.

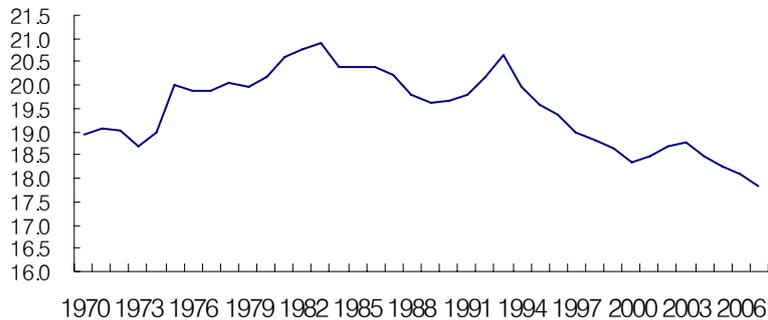
$$\text{수식(3)} \quad \frac{\Delta Y}{Y} = \alpha \frac{\Delta L}{L} + MPK \frac{\Delta K}{Y} + \gamma \frac{\Delta g}{g}$$

### 3. 분석결과

#### 1) 정부규모의 변화

OECD국가들의 GDP 대비 정부규모는 <그림 3>과 같이 1970년대 이후 증가추세를 보였지만 1990년대 이후 꾸준히 감소해 신자유주의 행정개혁은 OECD 국가들에도 영향을 미친 것으로 나타났다.

<그림 3> 년도별 평균 정부규모 (OECD, 단위: %)



1980년대 이후 OECD 회원국들은 스페인(ESP), 아이스랜드(ISL)와 포르투갈(PRT) 등 몇몇 나라를 제외하고는 영국(GBR), 미국(US), 뉴질랜드(NZL)와 같이 대표적인 신자유주의 행정개혁을 주도한 국가와 우리나라(KOR)를 포함한 대다수의 국가가 공통적으로 정부규모가 줄어드는 모습을 보이고 있다.

<표 1>은 보다 구체적으로 1970년부터 2007년까지 OECD 국가별 GDP대비 정부지출을 통한 정부규모를 보여주고 있는데, 평균 정부규모가 가장 큰 국가는 전통적인 복지국가인 스웨덴(SWE)으로 28.8%로 나타났다. 신자유주의를 주도한 미

<표 1> OECD 국가별 정부규모

(1970년-2007년, 단위 %)

국가	평균	최고	최저	2007년	국가	평균	최고	최저	2007년
AUS	18.3	20.1 (1991)	16.1 (1971)	18.1	ISL	21.7	25.4 (1995)	16.6 (1971)	22.8
AUT	19.1	20.2 (1982)	17.6 (2007)	17.6	ITA	20.6	22.1 (1983)	18.4 (2000)	19.2
BEL	24.5	26.8 (1981)	21.9 (2007)	21.9	JPN	15.4	17.9 (2003)	13.5 (1973)	17.2
CAN	22.8	25.8 (1975)	19.2 (2000)	19.5	KOR	14.9	20.4 (1970)	12.1 (2004)	12.3
CHE	11.5	12.0 (1992)	10.5 (2007)	10.5	LUX	16.3	17.7 (1982)	14.6 (2007)	14.6
CZE	21.4	24.6 (1993)	18.5 (2007)	18.5	MEX	10.3	12.1 (1986)	8.6 (2007)	8.6
DEU	19.2	19.8 (1996)	18.2 (2007)	18.2	NLD	23.7	25.9 (1987)	21.6 (1974)	24.4
DNK	26.3	30.0 (1981)	24.8 (2007)	24.8	NOR	21.7	23.3 (1992)	20.8 (1997)	21.2
ESP	15.5	19.1 (2007)	10.8 (1973)	19.1	NZL	18.0	20.5 (1978)	16.2 (1974)	17.5
FIN	22.4	25.7 (1992)	18.3 (2007)	18.3	POL	18.7	21.7 (1992)	16.8 (2007)	16.8
FRA	23.5	25.8 (1993)	21.5 (1974)	22.7	PRT	17.4	20.7 (2005)	10.9 (1973)	19.8
GBR	23.8	28.0 (1975)	20.4 (2001)	20.5	SVK	20.3	25.4 (1993)	16.8 (2007)	16.8
GRC	14.7	16.9 (1987)	11.5 (1987)	13.6	SWE	28.8	32.6 (1993)	23.6 (2007)	23.6
HUN	22.9	29.9 (1993)	19.1 (2007)	19.1	TUR	7.2	8.7 (1999)	5.3 (1970)	7.3
IRL	23.1	30.0 (1980)	15.8 (2005)	16.1	US	17.7	23.2 (1970)	14.3 (2007)	14.3

주: ()안은 최대규모와 최소규모 해당 연도임, 덴마크와 멕시코는 최근 변화에 주목하기 위해 최소값과 01.% 차이인 2007년도를 표기

국, 영국, 뉴질랜드를 살펴보면 미국(US)의 경우 평균 정부규모는 17.7%였으며 2007년에는 조사기간 내 최저규모인 14.3%까지 감소하였다. 영국(GBR)의 경우 평균 정부규모는 23.8% 최고 28%까지 증가했던 정부규모는 2007년 20.5%까지 감소했으며 뉴질랜드(NZL)의 경우 평균 정부규모는 23.7%이고 2007년에는 17.5%로 나타났다. 우리나라(KOR)의 경우 1970년이 20.4%로 가장 높았으며 2004년에는 12.1%로 가장 낮았고 2007년에는 12.3%로 2000년 이후 12%대를 유지하는 것으로 나타났다.

## 2) 정부의 최적규모

<표 2>는 Barro모형의 수식(1)에 따라 OECD 국가들을 대상으로 패널최소자승법(PLS: Pool Least Squares)과 함께 단위근검정모형(GLS)의 고정효과모형과 무작위효과모형을 이용하여 분석한 결과이다. 세 가지 분석 결과 모두 통계적으로 신뢰할 수 있는 수준이었다. 첫 번째 모든 모형은 패널최소자승법과 단위근검정모형 모두 분석결과 99% 범위 내의 신뢰수준을 얻었다. 유럽국가들만을 대상으로 한 선행연구(Karaas, 1997)와 달리 OECD 국가들의 정부지출은 정부의 한계생산(MPG)이 매우 유의미한 수준에서 높은 것으로 나타나 정부지출이 실질GDP에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 독립변수뿐만 아니라 모형 전체의 신뢰도(P값)가 매우 유의미한 것으로 나타나 이번 연구에서도 Barro모형이 정부

<표 2> OECD 정부규모가 실질GDP에 미치는 영향

분석방법 intercept	PLS	GLS	
		고정효과모형	무작위효과모형
a	0.72*** (15.76)	0.70*** (14.44)	0.70*** (14.88)
MPK	0.10*** (20.24)	0.09*** (3.84)	0.10*** (4.94)
MPG	0.41*** (2.80)	0.30*** (2.01)	0.33*** (2.20)
R-squared	0.29	0.36	0.34
Prob(F-statistic)	0.00	0.00	-

주: \*\*\* 99% 이상 신뢰도, (t)값은 모두 오차의 표준편차보다 작아 통계적으로 유의미한 어떤 편의도 없는 것으로 나타났다.

규모를 측정하는데 매우 유용한 수단으로 나타났다.<sup>13)</sup>

개별국가를 일반회귀분석결과 노동과 자본의 경우 실질GDP 증가에 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났지만 정부규모의 경우 실질GDP 증에 무의미하게 영향을 미치는 것으로 나타.<sup>14)</sup> 결국 개별국가들의 최적규모에 대해서는 유의미한 결과를 얻지 못했지만 정부의 최적규모를 구하기 위한 수식(3)을 통해 <표 3>과 같이 유의미하게 일반화 할 수 있는 정부의 최적규모를 제시할 수 있었다. OECD 회원국들 정부의 최적규모에 관한 분석결과인 <표 3>은 독립변수와 모형 전체가 모두 유의미한 것으로 나타났으며 특별한 편의를 발견할 수 없었다. OECD국가 정부의 최적규모는 실질GDP 대비 14-15% 정도인 것으로 나타났다<sup>15)</sup>. 2007년 현재 최적규모와 유한 정부규모를 운영하는 나라는 미국(US), 룩셈부르크(LUX), 그리스(GRC)였으며 그 외 대부분의 OECD 국가들은 최적규모에 비해 큰 정부규모를 운영하는 것으로 나타났다. 멕시코(MEX), 스위스(CHE), 터키(TUR) 및 우리나라(KOR)의 정부규모는 최적규모에 비해 작은 것으로 조사되었다.

<표 3> OECD 정부의 최적규모

분석방법 interecpt	PLS	GLS	
		고정효과모형	무작위효과모형
a	0.77*** (17.81)	0.76*** (16.67)	0.76*** (17.07)
MPK	0.09*** (20.09)	0.07*** (2.96)	0.08*** (3.92)
$\gamma$	0.15*** (6.43)	0.14*** (5.88)	0.14*** (6.04)
R-squared	0.32	0.38	0.37
Prob(F-statistic)	0.00	0.00	-

주: \*\*\* 99% 이상 신뢰도, (t)값은 모두 오차의 표준편차보다 작아 통계적으로 유의미한 어떤 편의도 없는 것으로 나타났다.

13) 선행연구(Karras, 1997: 286)는 하지만 전체 경제에서 차지하는 비중에 비해 고용(a)항목의 계수가 높게 나온다는 점을 지적하고 있는데 이번 연구에서도 동일한 연구결과가 나타났다.

14) 우리나라의 경우 MPG:는 -0.6, p=0.54이 나타났다

15) Karras(1997)는 Barro모형을 이용해 유럽 국가들을 대상으로 정부의 최적규모를 실증분석한 선행연구는 정부지출의 최적규모는 실질GDP 대비 약 18%로 조사하였다.

#### IV. 결론 및 연구의 한계

정부규모에 관한 연구는 국가재정 및 부채 문제, 감세 대 증세라는 조세정책 문제, 규제 개혁문제, 중앙정부의 조직정비 문제, 공무원 구조조정 문제, 지방정부로부터의 분권화 문제, 공기업의 민영화 문제 등의 이슈들과 결부되면서 매우 복잡한 양상으로 전개되고 있다(김판석 외, 2007: 216; 한국경제연구원, 2007). 정부규모에 관한 연구는 정부의 비대화를 우려하고 왜곡되고 있는 시장 기능을 회복시키기 위해 중앙정부 규모 축소와 더불어 공공기관 전체의 규모를 축소해야 한다는 주장과 이와는 반대로 우리나라는 신자유주의 행정개혁 국가들과 다른 형태의 경제·사회구조를 띠고 있으며 노령화 등 각종 사회문제가 새로운 행정수요를 증가시키고 있어 정부규모를 확대시켜야 한다는 주장이 대립되어 합의된 의사결정을 이루지 못하고 있다.

우리나라의 정부규모가 크다고 인식되는 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다. 첫 번째로 우리나라는 권위주의 체제하에서 국가주도로 경제성장을 추진하였는데 그 결과 억압적이며 규제 중심적인 국가개입에 의한 심리적·문화적 인식에 따라 실제적 사실과 관계없이 막연하게 정부의 규모가 크고 비효율적으로 인식되어 왔다는 점을 이유로 들 수 있다(안병영 외, 2007: 28-29; 안병영, 1994). 두 번째는 신자유주의 행정개혁과정에서 복지지출과 탈규제를 명확하게 구분하지 않아 탈규제를 중심으로 정부규모가 크다고 인식되었다는 점이다. 우리나라의 정부규모에 대한 논의는 과도한 복지지출에 대한 지적이 아니라 발전국가의 위기에 대한 대응으로서 민영화와 같은 경제관계의 탈규제에 초점을 두어왔다(하연섭, 2006). 하지만 신자유주의 행정개혁의 과정에서 복지지출과 탈규제를 구분하지 않은 채 작은 정부를 강조함에 따라 선진국에 비해 규제가 강한 우리나라는 정부규모가 크다고 인식되어 왔다. 마지막으로 새로운 정권에 이전 정권과는 다른 차별성을 부여하는 반복된 과정에서 사실과는 관계없이 이전 정부규모를 비효율적이고 크다고 지적함으로써 정부규모에 대한 잘못된 인식이 형성되었다는 점을 이유로 들 수 있다.

결과적으로 우리나라의 정부규모가 크다는 인식은 과학적이고 타당한 분석에 따른 결과가 아니라 문제가 된다. 본 연구는 정부규모의 연구가 주제의 중요성이

나 높은 관심에도 불구하고 막연하게 크다고 인식된다는 문제를 해결하기 위해 근본적인 전제조건으로 정부의 최적규모에 대한 논의가 부족했다는 점을 지적하고 Barro모형을 토대로 정부의 최적규모를 제시하여 우리나라에 적용하였다. 지금까지 정부규모에 관한 연구들은 대부분 공무원의 수나 GDP 대비 정부지출의 산술적 크기를 비교하는 연구방법을 채택해왔다. 하지만 이와 같은 단순비교는 각 나라별로 독특한 경제·사회·문화적 상황을 고려하지 못하며 특히 지표를 수집하는 방법에도 차이가 있다는 한계가 지적되어 왔다. 이번 연구에서는 이런 한계를 극복하기 위해 정부규모의 측정지표인 정부지출과 함께 노동 및 자본이 국가 경제에 미치는 영향을 동시에 고려하는 생산함수를 이용하였다.

경제적으로나 제도적으로 유사한 정부구조를 보이는 OECD 회원국들을 대상으로 Barro모형을 이용해 패널분석한 결과 정부의 최적규모는 실질GDP내 14-15% 정도의 정부지출로 나타났다. 분석결과 룩셈부르크(LUX)와 미국(US)은 2007년 최적정부규모를 유지하고 있으며 벨기에(BEL), 네덜란드(NLD), 프랑스(FRA) 덴마크(DNK), 노르웨이(NOR), 스웨덴(SWE) 등은 최적규모에 비해 5% 이상 높은 정부규모를 유지하는 것으로 조사되었다. 우리나라의 경우 2007년 정부규모는 12.3%로 최적규모에 비해 2-3% 정도 작은 것으로 나타나 서구선진국에 비해 정부규모가 크지 않으며 새로운 행정서비스와 민간부문에 잘 대응하기 위해서는 정부규모를 증가해야한다는 필요성을 지지했다.

이번 연구결과는 정부의 최적규모에 대한 절대적 기준을 제시한다는데 매우 큰 의의가 있지만 정부의 민간에 대한 영향력은 지출규모 뿐만 아니라 다양한 정책수단을 통해서 행사된다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 통계적으로 OECD 회원국들 중 우리나라 정부의 지출규모는 작은 것으로 나타났지만 그렇다고 해서 민간에 미치는 영향력이 다른 나라에 비해 작다고 할 수 없다. 예를 들어 우리나라의 경우 국세감면율이 정부지출에서 차지하는 비중은 13-14% 정도로 민간부문의 의사결정에 매우 큰 영향을 미치는 요인이 된다(재정경제부, 2007). 하지만 이러한 다양한 정책수단들이 모두 지출규모에 포함되지는 않기 때문에 민간부문에 미치는 영향력으로 정부규모를 측정하는 것은 어려운 문제이다. 이러한 한계에도 불구하고 이번 연구결과는 우리나라의 정부규모 관련 행정개혁이 총량에 대한 규제보다는 수평적 횡적 유연성을 통해 경쟁을 강화하고 성과에 따른 전략적 관리방

안을 마련하는 것이 중요할 뿐만 아니라 지출규모를 증가시킬 필요가 있다는 주장을 뒷받침 한다는 점에서 의의가 있다.

▣ 참고문헌

- Aschauer, D. A., (1989). "Is public expenditure productive?," *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, 23(2): 177-200
- Baumol, William J. (1967), "The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis." *American Economic Review*, 57(3), pp. 415-26.
- \_\_\_\_\_. (1967) The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Economic Review*, 57(3): 415-426
- Becker, Gary S. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics*, 98(3), pp. 371-400
- Borcherding, Thomas E., J. Stephen Ferris and Andrea Garzoni. (2004) A Changes in the Real Size of Government Since 1970", in Juergen Backhaus and Richard Wagner (eds.), *Handbook in Public Finance* New York: Kluwer Academic Press. Forthcoming.
- Buchanan, James M. (1967) *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Cameron, D. (1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review* 72 (4): 1243-1261.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Scott Foresman & Co
- Duleavy, P., Margetts H., Bastow, S. Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance, *JPART* 16: 467-494
- Ferris, J Stephen & West, Edwin G. (1999). Cost Disease versus Leviathan Explanations of Rising Government Cost: An Empirical Investigation, *Public Choice* 98(3-4):307-323
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press.
- Garrett, Thomas A. and Rhine, Russell M. (2006), "One the Size and Growth of Government," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 88(1), pp. 13-30.
- Grier, Kevin B. & Tullock, Gordon. (1987). *An Empirical Analysis of Cross national Economic Growth, 1950-1980*. Manuscript. Pasadena: California Inst. Tech.

- Higgs, Robert, (1987) *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government*. Oxford University Press US
- Joshua Aizenman & Reuven Glick. (2006). "Military expenditure, threats, and growth," *Journal of International Trade & Economic Development*, *Taylor and Francis Journals* 15(2): 129-155
- Kormendi, R. C. & Meguire, P. G. (1985). Macroeconomic Determinants of Growth, Gross-country Evidence. *Journal of Monetary Economic Inquire*. 16(2): 141-163
- Landau, D. (1983). Government Expenditure and Economic Growth: a Cross-country Study. *Southern Economic Journal*. 49(1): 783-792
- Lane, Jan-Erik. (1995). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE Publications.
- Levine, R. & Renelt, D. (1992). A Sensitivity Analysis of Cross-country Growth Regressions. *American Economic Review*. 82(4): 942-963
- Light, P. (1999). *The True Size of Government*. The Brooking Institute Press.
- Lucas. (1988). On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*. 22(1): 3-42.
- Muller, D.C. (1987). "The Growth of Government-A Public Choice Perspective", *International Monetary Fund*, Vol.34, pp.115-149.
- Niskanen, W.(1971). *Bureaucracy and Representative Government*, *Aldine-Atherton*, New York
- OECD. (2005). *Modernising Government :The Way Forward*. UN. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Glossary of statistical terms*. OCED.
- Pelzman, Sam. (1980), "The Growth of Government," *Journal of Law and Economics*, 23(2), pp. 209-87.
- Ram, R. (1986). Government Size and Economic Growth: a New Framework and Some Evidence from Gross-section and Time-series Data. *American Economic Review*. 76(1): 191-203
- Robert J. Barro (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*. 98(5): 103-125
- \_\_\_\_\_. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries *The Quarterly Journal of Economics*. 106(2): 407-443.

- Rodrick, Dani. (1998), "Why Do more Open Economies Have Bigger Governments," *Journal of Political Economy*, 106(5), pp. 997-1032.
- Romer, Paul M. (1986) "Increasing Returns and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, 94(5): 2-37
- Salamon, L. ed. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. The Oxford University Press.
- Stanbury, W.T., and Thompson, Fred. (1995). "Toward a Political Economy of Government Waste," *Public Administration Review*. 55(5): 418-427.
- 곽태원 (1991) ‘우리나라 경제, 사회발전과정에서 재정지출의 역할’ 인덕 이승윤 박사 회갑기념 논문집, 법문사.
- 김광웅. (1983). 정부의 적정규모에 관한 논의. 《행정논총》 21(1): 1093-1104
- 김근세 (2005). 김대중 행정부의 정부규모에 관한 실증 분석. 《행정논총》, 43(2): 33-62
- 김근세·권순정.(1997). “작은 정부?: 김영삼행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석, 《한국행정학보》, 31(3): 275-293
- 김영수·장용석. 2002. 제도화된 조직구조의 합리성에 대한 신화와 비판: 정부조직의 구조적 분화와 그 경제적 효과에 관한 연구, 1951-1990. 《한국사회학》, 36(6):27-55.
- 김찬동. 2007. 작은 정부론 : 권력적 접근 서울행정학회 2007년 동계학술대회 발표논문 129-165
- 김판석, 홍길표, 김완희. (2007) 공공기관의 규모, 무엇이 문제인가-쟁점과 발전방향- 2007한국정책학회 동계학술대회: 215-243
- 문명재, 주기완 (2006). 정부의 규모, 기능 역량에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. 《행정논총》, 45(3)
- 박동서·최병선·이달곤·권혜수. (1992). 작은 정부의 개념논의. 《한국행정학보》, 26(1): 39-55
- 박종민·왕재선. 2004. 큰 정부대 작은 정부: 문화론적 분석. 《한국행정학보》. 38(4):
- 백완기. (2002). 시론: 한국사회에서의 작은 정부. 《행정포커스》, 11(12): 6-9
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 한국의 공공부문 - 이론, 규모와 성격, 개혁방향. 한림대학교 출판부. 정은출판
- 오석홍. (1992). Stephen K. Bailey의 행정이론 분류. 오석홍 편, 행정학의 주요이론, 서울: 법문사
- 윤영진. (2001). “작은 정부론”에 대한 지대추구이론적 접근. 《한국사회와 행정연구》,

12(4): 143-166.

재정경제부. (2007) 2007년도 조세지출보고서 국회제출. 조세지출예산과 보도참고자료.  
2007.11.30

전승훈·강성호·임병인. (2004). 선형패널자료 분석방법에 관한 비교연구. 《통계연구》,  
9(2):1-24

조선일·엄석진·박상희. (2006). 정부의 규모- 연구의 경향 및 주요 쟁점. 한국거버넌스학  
회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집: 787-810

최 영. (1998) OECD 가입에 따른 한국의 지역(APEC) 및 세계블록(OECD)에서의 위치와  
역할: 커뮤니케이션 네트워크를 중심으로. 《한국언론학보》, 43(1): 277-311

하연섭. (2006) 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중  
심으로. 《행정논총》, 44(4): 1-27

하태수. (2007). 세계화 이후 한국 정부 규모 및 기능 변화에 대한 실증 분석. 《한국사회  
와 행정연구》, 18(1): 1-26