

불균형성장론 관점에서 본 정부의 역할*

김태일**

본 연구에서는 보몰의 불균형성장론 관점에서 현대 경제사회구조의 특성을 고찰하고, 그에 대한 정부의 역할을 논의하였다. 보몰은 불균형 성장론에서 경제가 성장할수록 제조업 등 생산성 증가가 빠른 부문의 일자리는 감소하고, 인적 서비스 등 생산성 정체 부문의 일자리는 증가한다고 하였다. 이 이론이 예측하는 결과는 지식기반 경제 혹은 이중 노동 시장론의 결과와 유사하지만 그 원인에 대한 해석이 다소 다르며, 그에 따라 처방도 달라진다. 본 연구는 불균형 성장론이 시사하는, 한국사회의 정부 역할로서 다음과 같은 것들을 논의하였다. 첫째, 의료와 교육 및 돌봄 서비스(보육, 노인부양 등)에 대한 정부 역할은 대폭 확대되어야 한다. 둘째, 작은 정부론에 대한 소모적인 논쟁은 종료 혹은 수정되어야 하며, 현대의 경제사회구조에서 정부가 해야 할 일을 제대로 하고 있는가에 대한 고민이 필요하다. 셋째, 민간 위탁 등 서비스 간접 제공을 제대로 하기 위한 행정운영체계 수립이 필요하다.

주제어: 정부역할, 보몰, 불균형성장론, 지식기반경제

I. 서론: 문제의식

본 연구의 목적은 보몰(Baumol)의 불균형 성장론(unbalanced growth)의 관점에서 현대 경제사회구조의 '노동' 관련 특성을 고찰하고, 그에 대한 정부의 역할을 논하는 데 있다.

노동과 관련된 우리 사회의 특성은 '고용 없는 성장'이나 '양극화' 등의 표현으

* 본 연구는 2007년도 고려대학교 특별연구비의 지원을 받은 논문입니다.

** 미국 Carnegie Mellon 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 정책분석평가와 복지정책이다(tikim@korea.ac.kr).

로 요약할 수 있다. 즉 경제는 성장하지만 (괜찮은) 일자리는 늘지 않고, 상 하위 계층 간의 소득격차는 더욱 커진다는 것이다. 그리고 그 원인으로는 지식기반경제의 도래, 세계화 등을 들고 있다. 경제구조가 제조업 중심에서 지식산업 위주로 바뀌었다는 것, 세계화로 인하여 전통적인 제조업의 경쟁력이 중국 등 후발주자에게 밀린다는 것은 분명히 일리 있는 설명이다. 하지만 본 연구에서는 우리 사회의 이러한 ‘노동’ 관련 특성을 조금 다른 측면에서, 즉 보물의 불균형 성장론에 의하여 설명하고 시사점을 논의하려고 한다.

뒤에서 기술하듯이, 불균형 성장론의 설명은 ‘지식기반경제’의 도래와 원인 진단 및 결과에서 유사한 점이 많다. 하지만 강조점이 다르며, 그에 따라 처방도 다르게 된다. 그런데 필자에게는 불균형 성장론의 설명이 좀 더 근본적인 이유를 제시해 주며, ‘지식기반경제’가 제공하지 못하는 보다 유용한 시사점을 주는 것으로 판단된다.

보물의 불균형 성장론은 40여 년 전에 발표된 경제학 이론이다. 오래 전에 발표되었지만 여전히 유효하고, 경제 이론이지만 행정에 대한 시사점이 더욱 많다. 하지만 대부분의 행정학자들은 이 이론에 대하여 모르고 있다. 행정학에 많은 시사점을 던져 주지만 대부분이 잘 모르고 있다는 것, 이것이 필자가 본 논문을 집필하게 된 동기이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 이어지는 2절에서는 불균형 성장론의 내용을 간략히 기술한다. 그리고 3절에서는 불균형 성장론의 내용을 필자 나름의 시각으로 해석한다. 그리고 4절에서는 2절과 3절에서 제시된 문제점을 해결하기 위한 정부의 역할에 대하여 논의한다.

II. 불균형 성장론의 내용

불균형 성장이론은 부문 간 생산성 격차 이론이라고도 하는데 그 내용은 다음과 같다. 상품과 서비스 생산 경제는 노동 생산성이 빠르게 증가하는 부문(노동자 1인당 생산량이 빠르게 증가하는 부문)과 노동 생산성 증가가 정체된 부문(노동자 1인당 생산량 증가가 느린 부문)으로 구분할 수 있다. 노동 생산성 증가가 빠른 부

문으로는 기술혁신, 자본축적, 규모의 경제 등의 효과로 대량 생산이 이루어지는 제조업 분야가 대표적이다. 이 부문은 노동과 자본 중에서 자본 집약적인 생산이 이루어지는 부문이라고 할 수 있다. 노동 생산성 증가가 정체된 분야는 장인의 수작업에 의존하는 공예품, 요리사의 조리 솜씨가 중요한 고급 레스토랑의 요리 등 생산자의 노동에 크게 의존하며 소량 생산만 가능한 상품 생산 부문 및 이발, 가사도우미 등 인적 서비스(personal service) 부문이 해당된다. 이 부문은 노동과 자본 중에서 노동 집약적인 생산이 이루어지는 부문이라고 할 수 있다. 자본 집약적인 산업에 비하여 노동 집약적인 산업의 노동 생산성이 떨어지는 것은 당연하다. 예를 들어서 컴퓨터 생산과 이발 서비스에 대하여 30년 전과 지금을 비교해 보자. 30년 전의 컴퓨터와 지금의 컴퓨터는 성능에서 비교할 수 없음은 물론이다. 그리고 성능은 차치하고라도, 컴퓨터 한 대를 만드는 데 들어가는 노동력은 30년 전에 비하여 지금이 더 적을 것이다. 즉 컴퓨터 제조 산업의 노동생산성은 30년 전에 비하여 지금이 훨씬 높을 것이다. 이발의 경우는 어떨까? 이발 기구도 그 동안 발달하였을 것이므로 이발사의 노동 생산성(가령 하루에 이발할 수 있는 사람의 수)도 30년 전에 비하여 지금이 더 높아지긴 하였을 것이다. 하지만 그렇게 큰 차이가 나지는 않을 것이다. 즉 지난 30년간 이발사의 노동 생산성 증가 속도는 컴퓨터 산업의 노동 생산성 증가 속도보다 훨씬 떨어질 것이다.

보물은 노동생산성 증가가 빠른 부문과 정체된 부문이 존재하는 경우 정체부문은 증가부문에 비하여 상대적으로 ① 가격(생산 비용)이 더 많이 상승하며, ② GDP 대비 비중이 증가하고, ③ 고용이 더 많이 이루어진다고 주장하였다.

노동 생산성 정체 부문의 생산 비용이 노동 생산성 증가 부문에 비하여 상대적으로 더 많이 상승한다는 것은 자명하다. 공산품과 서비스 가격 변화를 생각해 보더라도 이런 현상은 쉽게 납득할 수 있다. 공산품 가격도 예전에 비하면 올랐지만, 서비스 가격은 더 많이 올라서 공산품 대비 서비스의 상대적 가격은 훨씬 상승하였음을 알 수 있다(심지어 기술 혁신이 빠른 일부 공산품은 오히려 가격이 내려간 경우도 있다).¹⁾

1) 참고로 본 연구의 논의와 직접적인 관련은 적지만, 공공부문의 비효율성에 대해 잠깐 생각해 보자. 흔히 공공부문은 민간부문에 비하여 비효율적이라고 한다. 이 때 비효율적이라는 의미는 생산성이 낮다는 말과 동일한 의미로 사용된다. 그런데 전술한 바와 같이 교육, 치안, 보건, 복지, 일반 행정 등 공공부문은 대부분 보물이 정의한 생산성 정체 부문에 해당한다. 이에 비

생산성 정체 부문의 생산물 가격이 생산성 증가 부문에 비하여 더 크게 상승한다면 소비자들은 어떤 반응을 보일까? 우선 생산성 정체 부문 제품 구입이 감소될 것임을 예상할 수 있다. 특히 생산성 증가 부문에 적절한 대체재가 존재한다면 더욱 그럴 것이다(극단적으로는 제품 구입을 그만 둘 수도 있을 것이다). 보물은 장인이 생산하는 수공예품 등을 예로 들면서, 이들은 소수 부유층을 상대하는 틈새시장으로만 존재하게 되었다고 한다. 확실히 대량 생산된 공산품의 등장으로 더 이상 전통적인 장인의 명맥이 이어지지 못하는 경우가 많다는 것은 익히 알고 있는 사실이다.

다른 한편 보물은 생산성 정체 부문의 생산물 중에는 가격 탄력성이 낮은 것이 많다고 한다. 가격 탄력성이 낮으면 낮을수록(1보다 작으면 작을수록), 소비자의 전체 구매 액(=가격×수량) 중에서 생산성 정체 부문이 점유하는 비중은 증가할 것이다. 극단적으로 소비자들의 후생을 극대화하는 생산성 증가 부문과 정체 부문의 생산물 비율이 (수량 기준으로) 일정하다면, 생산성 정체 부문 생산물 가격 상승에 비례하여 생산성 정체 부문의 전체 경제에서의 비중도 증가할 것이다.

‘생산성 정체 부문의 상대적 비용 상승’ 및 ‘생산성 정체 부문의 상대적 크기 증가’의 결과로서 생산성 정체 부문의 고용량은 생산성 증가 부문에 비하여 상대적으로(혹은 절대적으로) 증가하게 된다. 이를 이해하기 위하여 다음의 예를 보자.

소비자의 소비지출은 생산성 증가 부문의 생산물인 A재와 생산성 정체 부문의 생산물인 B재의 둘로 구성되어 있다고 하자. A재와 B재의 소비량 비율이 1:1일 때 효용을 극대화하는 소비가 이루어진다고 가정하자(이는 금액이 아니라 양이 기준임에 유의하자). 즉 20년 전의 소비자나, 10년 전의 소비자나, 현재의 소비자나 모두 1:1의 비율로 재화와 서비스를 소비할 때 효용이 극대화된다고 가정하자(물론 이는 단지 논의의 단순화를 위한 가정일 뿐이며 이 가정을 보다 현실화해도 논의의 본질적 내용은 영향을 받지 않는다).

평균적인 소비자의 경우 20년 전에는 생산성 증가 부문의 생산물 A 100단위, 생

하여 흔히 비교 대상이 되는 민간부문(혹은 민간기업)은 많은 경우 제조업이 바탕이 된다. 즉 본질적으로 생산성이 정체된 부문이 중심이 되는 공공부문과 생산성 증대 부문이 중심이 되는 민간부문을 비교한다. 이 경우 공공부문이 민간부문에 비하여 생산성이 낮은 것은 당연할 것이다. 물론 경쟁 부재, 비용의식 결여 등으로 공공부문이 민간부문에 비하여 비효율적인 면이 있을 것이다. 하지만 공공과 민간의 생산성 비교가 타당하고 이를 통하여 공공부문 개혁에 의미 있는 시사점을 얻으려면, 이처럼 두 부문의 생산물 속성의 차이에 기인한 생산성 격차와 순수하게 공공부문 운영의 비효율에 기인한 생산성 격차를 구분할 필요가 있을 것이다.

산성 정체 부문의 생산물 B 100단위를 소비하였는데, 이제는 경제가 성장하여 평균적인 소비자가 A 200단위, B 200단위를 소비한다. 그런데 A재의 경우 노동 생산성이 4배가 증가하여, 20년 전에는 100단위를 생산하는 데 100명이 필요하였으나 지금은 200단위를 생산하는 데 50명이면 된다. 이에 비하여 B재의 경우 노동 생산성은 1/3(33.3%)이 증가하여 20년 전에는 100단위를 생산하는 데 100명이 필요하였으나 지금은 200단위를 생산하는 데 150명이면 된다.

이 경우 생산성 증가 부문의 생산물인 A와 생산성 정체 부문의 생산물인 B의 소비량(=생산량) 비율은 30년 전이나 지금이나 동일하게 1:1이지만, 이의 생산을 위한 양 부문 종사자의 비율은 1:1에서 1:3으로(100:100에서 50:150으로) 변하였음을 알 수 있다.

이는 극단적인 예이지만, 제조업 부문과 인적 서비스 부문의 고용 추세를 비교하면 제조업 부문의 고용에 비하여 인적 서비스 부문의 고용이 상대적으로 증가하였음을 쉽게 알 수 있다. <표 1>은 지난 10여 년 간 우리나라의 산업별 종사자수 변화를 보여 주고 있다.

<표 1> 산업별 종사자수 변화(단위: 천명, %)

산업별	1993	1996	2000	2003	2006	증가율
전산업	12,245	14,007	13,604	14,729	15,436	26.1
농업, 임업, 어업	26	61	56	35	32	21.1
광업	52	36	21	21	18	-64.3
제조업	3,884	3,749	3,333	3,411	3,435	-11.6
전기, 가스 및 수도사업	39	48	57	62	67	74.1
건설업	654	1,049	641	714	845	29.2
도매 및 소매업	2,276	2,452	2,493	2,539	2,468	8.5
숙박 및 음식점업	1,099	1,381	1,556	1,739	1,662	51.2
운수업	573	756	765	858	880	53.6
통신업	75	92	131	139	140	86.3
금융 및 보험업	692	785	614	600	620	-10.5
부동산 및 임대업	210	299	330	396	416	97.8*
사업서비스업	355	541	619	926	1,176	231.3*
일반 행정	507	585	521	508	539	6.3
교육 서비스업	649	806	921	1,079	1,246	91.9*
보건 및 사회복지사업	283	386	488	559	696	145.6*
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	192	248	318	355	377	96.9*
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	679	734	740	787	819	20.7

이 표를 보면 서비스업의 고용 증가율이 다른 분야의 고용 증가율에 비하여 훨씬 높다는 것을 알 수 있다. 1993-2006 기간에 90% 이상의 고용 증가가 이루어진 분야는 모두 5개 부문인데(* 표시), 이들은 모두 서비스업에 해당한다. 그리고 광업과 제조업 부문은 고용이 감소하였음을 알 수 있다. 금융 및 보험업도 고용이 감소하였는데, 이들은 서비스업 분야이지만 정보화에 의하여 생산성 증가가 빠르게 발생하는 분야에 해당하기 때문인 것으로 판단된다.

Ⅲ. 불균형 성장론의 해석

보물의 불균형 성장이론은 다양한 측면에서 행정 혹은 정부 역할에 대하여 유용한 시사점을 준다. 이들을 정리하면 다음과 같다.

1. 비용 질병(cost disease)인가 소비자 선택(consumer decision) 인가?

보물 이론에 따르면 경제가 성장할수록 전체 경제에서 생산성 증가 부문의 규모는 생산성 정체 부문에 비하여 매출액 기준으로 감소하며, 고용 기준으로도 줄어들게 된다. 생산성 증가 부문에 더 많은 자원이 투입되어야 경제 성장이 촉진될 텐데, 오히려 생산성 정체 부문에 더 많은 자원이 투입되는 역설적인 현상에 대하여 보물은 'cost disease'라는 표현을 사용하였다. 이는 생산성이 증가하면 추가적인 비용 증가 없이도 생산량을 늘릴 수 있지만, 생산성이 정체된 상태에서 생산량을 늘리면, 비용도 비례하여 늘어나기 때문이다.

이 'cost disease'는 경제 성장을 저해하는, 극단적으로는 파국을 가져올 수 있는 난치병적 재앙으로 생각될 수 있다. 하지만 좀 더 깊이 생각하면 그렇게 비관적일 필요는 없다는 결론에 도달할 수 있다. 이는 생산성 정체 부문의 비중이 증가하는 것은 소비자의 자발적인 선택의 결과이며, 경제 성장의 결과로 사회 전체적으로 소비할 수 있는 재화와 서비스 양은 증가하였기 때문이다.

앞의 예에서 20년 전에는 생산물 증가 부문의 생산물인 A재 100단위, 생산성 정체 부문의 생산물인 B재 100단위를 소비하였으며, 이의 생산을 위하여 A재와 B재

각각 100명이 투입되었다. 그런데 20년간 A재의 노동 생산성은 4배가 증가하고 B재의 경우 노동 생산성은 1/3(33.3%)이 증가하였다. 따라서 A재와 B재 생산을 위하여 20년 전과 동일하게 각각 100명이 투입된다면, A재 400단위와 B재 133단위를 생산·소비할 수 있다. 또한 생산성 증가 속도가 빠른 A재 생산에 더 많은 인원을 투입하여 A재 생산에 125명, B재 생산에 75명을 투입하면 A재 500단위와 B재 100단위를 생산·소비할 수 있다. 그러나 A재 생산에 50명, B재 생산에 150명을 투입하였기 때문에 A재 200단위와 B재 200단위를 생산·소비하게 된 것이다. 중요한 것은 이러한 의사 결정은 효용 극대화를 위한 자발적인 선택(?)이었다는 점이다.

생산성 정체 부문에 더 많은 노동력이 투입되었으나, 20년 전에 비하면 A재와 B재 모두 소비량이 증가하였다. 구체적으로 A재 100단위, B재 100단위를 더 소비하게 되었다. 물론 B재의 소비량을 20년 전과 동일하게 100단위로 유지한다면 A재를 500단위 생산할 수 있다. 즉 B재 생산을 100단위 줄이면, A재 생산을 300단위 증가시킬 수 있다. 그러나 소비자는 B재의 추가적인 300단위 증가 대신에 A재의 100단위 증가를 더 선호한 것이다. 그렇다면 A재 500단위와 B재 100단위를 소비하는 대신에 A재 200단위와 B재 200단위를 소비하는 것에 대하여 '재앙'이라고 할 수 있을까? 당연히 아니다. A재 200단위와 B재 200단위 소비가 소비자의 효용을 더 증진시키므로 자발적으로 선택한 것일 따름이다.

분명히 해야 할 것은 20년 전과 비교하면 전체 경제에서 차지하는 비중은 생산성 증가 부문에 비하여 생산성 정체 부문이 더 높아졌지만, 두 부문 모두 생산량(소비량)은 증가하였다는 점이다. 즉 경제가 성장할수록 생산성 증가 부문의 비중은 감소하고, 생산성 정체 부문의 비중이 증가한다는 것 자체는 경제의 'cost disease'가 아니며, 'customer decision'의 결과이다.

2. 산업 구조에 대한 함의

앞에서 경제가 성장할수록 생산성이 높은 부문보다 생산성 정체 부문이 확대되는 것을 비판적으로 볼 필요는 없다고 하였다. 경제 전체로는 이전보다 소비할 수 있는 재화와 서비스 양이 증가한다. 그리고 생산성이 빠르게 증가하는 부문의 생산을 더 늘리는 것보다 생산성 정체 부문의 생산을 더 늘리는 것이, (비록 비용은 증가하겠지만) 소비자 효용을 더 크게 한다.

분명히 생산의 관점에서 본다면 생산성 증가 부문의 규모가 감소하고, 생산성 정체 부문의 규모가 증가하는 것을 문제라고 할 수 없다. 그러나 생산된 부(富)의 배분의 관점에서 본다면 문제가 발생한다. 이는 다음과 같은 이유에서이다.

우리 사회의 일자리를 높은 지식/기술이 필요한 일자리(하이테크 일자리)와 그렇지 않은 일자리(로우테크 일자리)로 구분해 보자. 하이테크 일자리와 로우테크 일자리는 생산성 증가 부문과 생산성 정체 부문 모두에서 존재한다.

전통적인 생산성 증가 부문은 제조업인데, 제조업은 하이테크 일자리뿐만 아니라 로우테크 일자리의 경우도 높은 생산성과 노동조합의 영향 등으로 비교적 괜찮은 보수와 고용 안정성을 제공할 수 있다. 즉 전통적인 블루컬러 일자리는 저학력/저기술 인력에게 괜찮은 보수와 안정된 고용이 보장되는 일자리에 해당한다.

전술하였듯이 생산성 정체 부문은 노동력이 생산에서 핵심이 되는 분야로서 서비스업이 대표적이다(물론 서비스업 중에서도 정보화 등 과학기술이 바탕이 된 자본의 역할이 중요한 분야는 생산성 증가 부문에 해당한다).

생산성 정체 부문이라도 하이테크 일자리는 높은 보수와 안정된 고용을 제공할 수 있다. 예를 들면 의사의 경우는 전형적인 생산성 정체 부문의 하이테크 일자리에 해당한다. 의사 일자리가 요구하는 높은 수준의 지식과 기술에 의하여 의사 공급이 제한되어 있기 때문에 생산성 정체 부문이라도 높은 보수와 안정된 고용이 보장된다.

그러나 로우테크 일자리는 다르다. 생산성 정체 부문의 로우테크 일자리의 예로는 일반 음식점, 세탁, 이발, 가사도우미 등의 개인서비스와 보육, 노인부양 등의 사회서비스를 들 수 있다. 이러한 일자리는 본래부터 생산성이 낮으며 또한 생산성 증가가 정체되어 있고, 조직화된 노동조합도 부재하기 때문에 보수 수준이 낮고 고용도 불안정하다.²⁾

정리하면 저학력/저기술 인력의 경우 제조업으로 대표되는 생산성 증가 부문은 비교적 괜찮은 보수와 안정된 고용을 제공하지만 인적 서비스(개인 및 사회 서비스)로 대표되는 생산성 감소 부문은 그렇지 못하다. 그런데 제조업 분야의 일자

2) 저학력 노동자에게 비교적 괜찮은 보수를 제공했던 제조업 일자리는 감소하고, 여성의 노동 참여율은 증가함에 따라 로우테크 서비스에 대한 공급은 증가하기 때문에 낮은 보수 수준이 계속 유지될 수 있다.

리는 줄고 인적 서비스업 분야의 일자리는 증가한다. 따라서 저학력/저기술 인력에게 가능한 일자리는 대부분이 낮은 보수와 불안정한 고용이 제공되는 일자리에 해당하게 된다.

이처럼 고학력/고기술 인력에게는 높은 보수와 안정된 고용의 일자리가 제공되는데 비하여, 저학력/저 기술 인력에게는 낮은 보수와 불안정한 고용의 일자리만 제공되는 것은 지식기반경제에서의 설명 혹은 예측과 동일하다. 즉 경제 전체로는 더 많은 재화와 서비스가 존재하는 데 비하여, 이를 소비할 수 있는 소득은 이전보다 더욱 불균등하게 배분되기 때문에, 양극화가 심화되고 저학력/저기술만을 지닌 사람들의 생활은 (이의 해결을 위한 정책이 취해지지 않는 한) 점점 더 어려워진다는 것이다.

IV. 문제의 해결

1. 문제의 개괄

사회 전체로는 부(富)가 늘어났지만(즉 가용한 재화와 서비스 양이 증가하였지만), 이의 배분이 계층 간에 불균등하게 이루어진다는 것이 불균형 성장론의 결과로 나타나는 현대 사회의 모습이다. 이러한 부의 배분 구조는 물론 사회 정의(正義) 차원에서 문제가 된다. 그러나 정의의 문제에 앞서서, 이러한 상태가 지속된다면 불균형 성장론의 주장 혹은 예측 자체가 틀릴 수 있다.

앞에서 불균형 성장론의 내용을 설명하면서, 경제가 성장하여 사람들이 이전보다 잘 살게 되면, 생산성 증가 부문의 생산물뿐만 아니라 생산성 정체 부문의 생산물에 대한 수요도 증가하며, 이러한 소비자 선택의 결과로 생산성 정체 부문의 비중이 증가한다고 하였다.

그런데 이러한 소비자 선택은 암묵적으로 소득분배 상태가 경제 성장 이전과 이후 사이에 큰 변화가 없다는 것을 전제로 한 것이다. 경제 성장 이전과 이후 사이에 소득분배 구조가 크게 변화한다면 소비자들의 선택은 분배 구조 변화에 의하여 달라질 것이며, 이 경우 불균형 성장론의 설명대로 선택이 이루어질 것이라

는 보장은 없다.

소득 분배의 불균등이 심화되어, 성장의 과실이 소수의 상위계층에게 귀착되고 다수의 나머지 계층은 소득이 이전과 별 차이가 없거나 오히려 더 나빠진다면 어떤 결과가 나타날까? 이에 대해서는 긴 설명이 존재한다(예. Esping-Andersen, 1999). 하지만, 간략히 결론만 말하면 대표적인 생산성 정체 부문인 인적 서비스에 대한 수요가 충분히 증가하지 않게 된다. 그리고 비록 (낮은 소득과 불안정한 직장이지만) 저학력/저기술 인력에게 제공되는 일자리가 충분하지 않게 됨을 의미하여, 이는 이들 계층의 실업으로 이어진다. 그리고 사태는 더욱 악화된다.

정리하면 불균형 성장론의 설명, 즉 비록 생산성 증가가 둔화되지만 사회 전체적으로 소비할 수 있는 재화와 서비스 양은 늘어나며 소비자의 효용은 더욱 커진다는 것은 소득 분배의 불균등이 심화되고 광범위한 빈곤 계층이 존재하게 되면 달성되기 어렵다. 그렇다면 이에 대한 대책은 무엇일까? 기본 논리는 산업사회에서 복지국가가 탄생한 것과 마찬가지로이다.

제조업 중심의 산업사회에서 대표적인 사회적인 위험은 노령, 질병, 산재, 실업으로 인하여 노동력을 상실함으로써 빈곤에 빠지는 것이었다. 따라서 그에 대한 대책으로서 노령, 질병, 산재에 대한 사회보험과 공공부조를 근간으로 하는 사회보장정책을 실행하게 된 것이다.

불균형 성장론에서 말하는 사회경제 구조, 즉 경제가 성장함에 따라 생산성 증가 부문에 비하여 생산성 정체 부문의 비중이 점점 더 커진다는 것은 제조업 중심의 산업사회에서 서비스업 중심의 탈산업 혹은 후기산업사회로 사회경제 구조가 바뀐다는 것을 의미한다. 그런데 탈산업 혹은 후기산업사회에서 (이전의 산업사회에서와 달리 새롭게 나타난) 대표적인 사회적 위험은 근로빈곤이다. 전술한 바와 같이 일을 하더라도 보수가 낮아서 생계에 어려움을 겪는 사람이 많아지는 것이다.

그 다음으로 새롭게 등장하는 사회적 위험으로는 맞벌이 증가에 따른 보육과 노인부양 등 돌봄 서비스에 대한 수요 급증이 있다. 산업사회에서 제조업은 저학력의 남성 블루 컬러 노동자에게 괜찮은 수준의 보수를 제공할 수 있었다. 이에 따라 부부 중에서 남성은 일하고 여성은 가사에 종사하는 것이 일반적인 가족 형태였으며, 보육과 노인부양은 가정 내 여성의 역할이었다. 그러나 후기산업 사회에

서 서비스업은 저학력 계층에게 낮은 수준의 보수만 제공하므로, 이전처럼 남성 혼자 벌어오는 소득은 온 가족이 생활하기에는 충분하지 않게 된다. 즉 일정 수준의 생활을 영위하려면 부부가 함께 벌어야만 한다. 다른 한편 제조업 중심 사회에 비하여 서비스업 중심 사회의 일자리는 여성에게 유리한 것들이 많다. 이에 따라 제조업 중심 사회보다 여성 취업이 용이하며, 이러한 일자리의 특성도 맞벌이 부부의 증가를 촉진시키는 요인이 된다.

맞벌이 부부의 증가에 따라 이전에는 가정 내에서 여성 가사 노동으로 해결되던 보육과 노인부양이 더 이상 가정 내에서 해결되기 어렵게 된다. 이는 보육과 노인부양이 가정 내 문제에서 사회적 문제로 전환됨을 의미한다. 특히 저출산 고령화 경향과 맞물려서 보육과 노인부양은 정부의 해결해야 할 중요 과제로 등장하게 된다.

다수의 근로빈곤 계층의 존재 및 보육과 노인부양의 사회 문제화는, 우리보다 먼저 후기산업사회에 진입한 선진국은 70년대 이후부터 겪었던 것들이며, 우리 사회도 최근 들어 경험하고 있는 것들이다.

산업 사회에서 노령, 질병, 산재, 실업으로 인한 빈곤화를 방지하는 것이 국가의 역할이었듯이, 후기산업 사회에서 근로빈곤 및 보육·노인부양 문제를 해결하는 것은 국가의 책임이 된다.³⁾ 산업 사회에서 노령, 질병, 산재, 실업을 해결하기 위한 정부의 정책 대안은 사회보험이었다. 그렇다면 후기산업사회에서 근로빈곤 및 보육·노인부양 문제는 어떤 방식으로 해결해야 할까? 이를 위해서는 우리보다 먼저 후기산업사회로 진입하였고, 우리보다 앞서서 근로빈곤 및 보육·노인부양 문제가 정부 책임으로 되었던 선진국들의 사례가 좋은 참고가 될 수 있을 것이다. 그런데 선진국들 내에서도 국가에 따라 동일한 문제에 대한 해결 방식이 상이하다. 예를 들어서 복구의 사회민주주의 국가인 스웨덴, 덴마크, 노르웨이의 해결 방식과 자유주의 국가인 미국의 해결 방식은 크게 다르다.

선진국들이 동일한 문제에 대하여 어떤 서로 다른 정책 대안을 제시하였으며, 그 결과는 어떻게 되었는가를 다룬 연구들은 다수 존재하며, 흥미 있는 내용들도

3) 물론 그렇다고 해서 노령, 질병, 산재, 실업으로 인한 빈곤화 방지가 더 이상 정부의 역할이 아니라는 것은 결코 아니다. 이들은 여전히 정부의 역할이며, 이에 더하여 근로빈곤 보육·노인부양이 탈산업사회에서 새롭게 등장한 정부의 역할이라는 것이다.

많다. 그러나 본 연구에서 이를 소개하는 것은 생략한다. 그보다는 기존의 연구들을 참조하여, 특히 우리 사회에서 필요하다고 생각되는 정책 대안에 대한 필자의 견해를 간략히 제시하고자 한다.

필자가 제시하는 정책 대안의 핵심은 ‘사회적 임금’이다. 사회적 임금이란 생계비 비중이 크며 공공성을 지닌 소비 항목에 대한 비용 보조를 통하여 가격을 낮춤으로써 낮은 소득으로도 소비가 가능하게 하는 것이다. ‘사회적 임금’은 다양하게 제공될 수 있지만 필자가 주로 고려하는 것은 다음과 같은 것들이다.

2. 의료와 교육에 대한 정부 역할

보물이 노동 생산성 정체 부문 가운데 GDP 대비 비중이 크고, 계속 증가하는 대표적인 분야로 꼽은 것은 의료와 교육이다. 의료와 교육 서비스 생산량을 결정하는 데는 자본과 기술의 역할도 중요하지만 의사와 교사의 노동력이 핵심이다. 지난 30여 년간 의료 기술이 발전했다고 해도 의사가 하루에 치료할 수 있는 환자의 수는 별로 증가하지 않았을 것이다. 마찬가지로 수업시간에 컴퓨터, DVD 등 다양한 교재의 활용으로 수업의 질은 높아졌을 수 있으나 교사의 수업시간 혹은 가르치는 학생 수도 증가하지 않았을 것이다.

경제가 성장할수록 의료와 교육에 대한 수요가 증가한다는 것은 경험을 통하여 알고 있는 일이다. 경제가 성장할수록 수요는 증가하지만 생산성 증가는 어렵기 때문에, 의료와 교육은 GDP 대비 비중이 계속 증가하고 고용도 증가하게 된다. 앞에서 제시한 <표 1>에서도 ‘교육 서비스업’과 ‘보건 및 사회복지사업’의 고용 증가율이 매우 높음을 확인할 수 있다. 한편 <표 2>는 우리나라를 포함한 OECD 국가 의료비 지출의 연도별 변화를 제시하고 있다. 각 연도에서 ‘의료비’ 항목은 공공과 민간을 합친 총 의료비의 GDP 대비 비중을 나타낸다. 그리고 ‘공공’은 총 의료비(공공+민간) 중에서 공공 지출의 비중을 나타낸다.

<표 2> OECD 국가 의료비 지출의 연도별 변화(단위: %)

국가	1976년		1986년		1996년		2005년	
	의료비	공공	의료비	공공	의료비	공공	의료비	공공
호주	6.5	67.2	6.8	69.4	7.6	65.2	8.8	67.0
오스트리아	7.1	69.6	6.7	76.5	9.7	71.5	10.3	76.5
벨기에	5.8	-	7.1	-	8.4	79.5	10.6	-
캐나다	7	77	8.4	75.1	8.8	70.9	9.9	70.2
덴마크	8.6	87	8.2	84.6	8.2	82.4	9.5	83.7
핀란드	6.5	78.3	7.2	79.3	7.8	74	8.3	75.0
프랑스	-	-	-	-	10.4	79.6	11.1	79.9
독일	8.4	78.9	8.7	77.6	10.4	82.2	10.7	77.0
아일랜드	7.2	78.7	7.4	75.4	6.5	71.3	8.2	79.5
이탈리아	-	-	-	-	7.4	70.6	8.9	76.7
일본	5.7	75.1	6.7	72.4	7	82.8	8.2	82.7
룩셈부르크	4.4	91.8	5	89.4	5.7	92.8	7.8	90.2
네덜란드	6.9	68.6	7.4	68.1	8.2	66.2	-	-
뉴질랜드	6.2	74.8	5.2	86.3	7.1	76.7	-	-
노르웨이	6	97.4	7	87	7.8	84.2	9.1	83.5
폴란드	-	-	-	-	5.9	73.4	6.2	69.3
포르투갈	4.9	66	6.3	52.6	8	65.3	10.2	71.8
스페인	5	73.7	5.3	79.9	7.5	72.4	8.3	70.6
스웨덴	7.8	90.2	8.2	90.2	8.2	86.9	9.2	81.7
스위스	7.1	-	7.9	50	10.1	54.7	11.4	59.6
터키	2.3	-	2.7	42	3.9	69.2	5.7	71.4
영국	5.5	91	5.9	85.3	7	82.9	8.2	86.9
미국	8.1	40.4	10.2	40.3	13.2	45.4	15.2	45.1
한국	-	-	3.3	30.9	4.1	40.7	5.9	53.7

GDP 대비 총 의료비 지출의 비중을 나타내는 ‘의료비’ 항목을 보면 모든 국가에서 지난 30년간 비중이 계속 상승해 왔음을 알 수 있다. 미국의 경우는 1976년 8.1%에서 2005년 15.2%로 30년간 90% 정도 비중이 증가하였는데, 15.2%의 비중은 OECD 국가 중에서 가장 큰 수치이다. 우리나라는 1986년 3.3%에서 2005년 5.9%로 20년간 80% 정도 비중이 증가하였다. 1986-2005 기간 동안 80% 정도의 비중 증가는 OECD 국가 중에서 터키를 제외하고는 가장 빠른 속도이다. 하지만 2005년 5.9%의 의료비 지출은 OECD 국가 중에서 터키를 제외하고는 가장 낮은 수치이다.

한편 전체 의료비 지출 중의 공공 지출 비중을 나타내는 ‘공공’ 항목을 보면 우리나라의 총 의료비 중의 공공지출의 비중은 30.9%에서 53.7%로 크게 증가하였다.

그러나 다른 OECD 국가들과 비교하면 여전히 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 2005년 기준으로 우리나라의 총 의료비 중의 공공지출 비중은 전 국민 의료보험 체계를 갖고 있지 않은 미국을 제외하면 OECD 국가들 중에서 가장 낮다.⁴⁾ 미국의 경우도 총 의료비 중의 공공지출 비중은 우리나라보다 낮지만 총 의료비 지출 수준이 매우 크기 때문에 GDP 대비 공공 의료비 지출 비중은 우리나라보다 훨씬 높다(2005년 기준으로 미국은 6.9%인데 비하여 한국은 3.2%임).

<표 3> 민간의 의료비와 교육비 지출 비중(%)

	가계 소비지출 대비		GDP 대비	
	의료비	교육비	의료비	교육비
1986	5.7	7.9	2.3	3.2
1996	4.6	10.5	2.4	5.5
2005	4.9	11.8	2.7	6.5

<표 3>은 우리나라의 민간의 의료비와 교육비 지출 추이를 보여 준다. 두 유형의 통계가 제시되어 있는데, 하나는 가계 소비지출 중의 비중을 보여주며(도시 근로자 가구 기준), 다른 하나는 GDP 대비 비중을 보여준다.⁵⁾ 의료비의 경우 1986년과 1996년 사이에 가계 소비 지출 중의 비중은 감소하였으나 GDP 대비 비중은 증가하였는데, 이는 연도별로 가구원수가 동일하지 않으며, 가계 소득 중의 소비지출 비중도 다르기 때문인 것으로 판단된다.

의료비와 교육비의 민간지출 추이를 비교하면, 1986-2005 기간에 교육비 지출은 크게 증가하였으나 의료비 지출은 별로 증가하지 않았음을 알 수 있다(GDP 대비 기준). 이는 1986-2005 기간에 의료보험의 확대가 이루어져 정부지출이 크게 증가한 데 기인한 것이다. 1986-2005 기간의 의료비 민간지출 추이는, 동 기간에 의료비 민간지출이 별로 증가하지 않았다(따라서 의료 소비는 별 문제가 없다)가 아니라, 의료보험의 확대에도 불구하고 민간지출은 줄지 않았으며 오히려 늘어났다라

4) 의료보험이 상당 부분 민영화되어 있는 스위스의 경우도 공공 비중은 59.6%로 낮음을 알 수 있다.

5) GDP 대비 비중은 가계소비지출 비중 자료와 <표 2>의 자료를 이용하여 필자가 추정한 것이다.

고 해석하는 것이 타당하다.

교육비의 경우는 1986-2005 기간에 GDP 대비 민간지출 비중이 두 배 이상 증가하여, 증가 속도가 매우 빠름을 알 수 있다. 교육비 증가 속도가 이처럼 빠른 것은 사교육비 지출 증가에 기인한 면이 크다. 2005년의 경우 공교육에 대한 민간지출 비중은 GDP의 3.0% 정도이다(정부지출 비중은 4.2%). 즉 사교육에 대한 민간지출 규모가 공교육에 대한 민간지출 규모보다 더 크다.

우리나라의 경우 보통 사람들의 생활에서 교육비와 의료비가 큰 부담이 된다는 것은 굳이 통계수치로 확인하지 않더라도 잘 알려진 일이다. ‘의료’와 ‘교육’ 서비스는 가치재의 성격을 갖고 있기 때문에 사적 재화이면서 동시에 공적 재화의 성격을 갖고 있다. 따라서 공공과 민간, 두 영역 모두에서 제공될 수 있으며, 국가에 따라 공공과 민간의 제공 비율은 상당한 편차를 보인다.

<표 2>에서 보았듯이 우리나라의 경우 의료비에 대한 공공지출 비중은 다른 OECD 국가들에 비하여 매우 낮다. 또한 2005년도 공교육에 대한 정부지출 비중은 우리나라의 경우는 58.9%인데 비하여, 다른 OECD 국가들의 평균은 85.8%이다(OECD, 2008). 한편 사교육을 포함한 총교육비 기준으로 하면 2005년도 우리나라의 정부지출 비중은 39.3%이다. 비록 다른 OECD 국가의 사교육비에 대한 통계는 구하지 못했지만, 다른 OECD 국가들의 경우 사교육 비중이 매우 낮다는 것을 감안하면 사교육을 포함한 총 교육비를 기준으로 할 경우 우리나라와 다른 OECD 국가들의 정부지출 비중의 격차는 더욱 벌어질 것이다.

되풀이 하지만 경제가 성장하였다는 것은 사회 전체적으로 소비할 수 있는 재화와 서비스 양이 증가하였음을 의미한다. 하지만 이의 분배는 계층에 따라 동등하지 않아서 고학력/고기술 계층은 부와 소득은 이전의 산업사회보다 훨씬 커지지만, 사회의 다수를 구성하는 저학력/저기술 계층의 부와 소득은 이전의 산업사회보다 감소하게 된다.

이런 구조에서는 가치재 성격을 지닌 재화와 서비스에 대한 정부 지원을 통하여 저소득 계층도 이들을 소비할 수 있게 하며, 그를 통하여 사회 전체적인 소비를 증대시켜야 한다. 그렇게 해야만 사회 전체적인 후생이 증가하며, 불균형 성장론이 예측한 후기산업사회에서의 경제 성장과 안정이 지속 가능해 진다.

가치재 성격의 재화 중에서 대표적인 것이 ‘교육’과 ‘의료’인데, 이는 불균형 성

장론에서 대표적인 수요 증가 부문으로 예측하고 있는 것들이면서, 또한 우리 사회에서 보통 사람들의 삶의 질에 매우 중요하며, 가계지출에서 큰 부담이 되는 항목들이다. 그렇다면 정부의 역할은 자명해 진다. 즉 ‘교육’과 ‘의료’에 대한 정부의 부담은 지금보다 더욱 확대되어야 한다.⁶⁾

3. 돌봄 서비스에 대한 정부의 역할

의료와 교육이 정부와 민간 모두에서 제공 가능하듯이, 보육과 노인부양 같은 돌봄 서비스 역시 정부와 민간 모두에서 제공 가능하다. 단, 의료와 교육의 경우 민간 제공은 대부분 시장에 의한 제공을 의미하는 데 비하여 돌봄 서비스의 민간 제공에서는 시장 이외에 가정이 중요한 역할을 한다.

돌봄 서비스에 대한 정부 개입이 없다면 민간에서 돌봄 서비스가 제공될 수밖에 없다. 이 경우 시장에서 제공하는 돌봄 서비스의 가격이 비싸다면, 소득이 충분한 가정의 경우는 이를 구매하겠지만, 소득이 충분하지 못한 가정의 경우는 시장에서 구매하는 대신 여성의 가사 노동 등에 의하여 가정에서 해결하려고 할 것이다. 그런데 전술한 바와 같이 탈산업사회에서 다수 저학력 가구의 경우 맞벌이를 하지 않는다면 (산업사회에서의 저학력 가구만큼의) 소득 수준을 유지하기 어렵다. 즉 다수 저학력 가구의 경우 (가구주 혼자만 벌 경우의) 낮은 소득을 보충하기 위하여 맞벌이를 해야 하지만, 보육과 노인부양을 시장에서 구매하기도 어려운 상황에 처하게 된다. 이 경우 저학력 가구가 선택할 수 있는 대안은 맞벌이를 포기하고 낮은 소득을 받아들이거나, 혹은 맞벌이를 하는 대신 부실한 보육과 노인부양을 감수할 수밖에 없다. 이러한 상황을 실제로 우리 사회의 많은 가구가 겪고 있음은 잘 알려진 일이다.

한편 돌봄 서비스는 노동력이 주가 되는 생산성 정체 부문에 해당한다. 그리고 교육과 의료와는 달리 저학력 계층, 그 중에서도 특히 여성이 주로 취업하는 부문에 해당한다. 따라서 돌봄 서비스에 대한 수요가 충분하지 못하면 저학력 계층 여

⁶⁾ 이러한 역할에는 재정부담 이외에 가격규제도 포함된다. 자세한 논의는 생략하지만, 사교육과 의료 시장은 서비스의 성격 상 수요자와 공급자 사이에 정보 비대칭이 존재하기 때문에 균형가격 이상으로 높게 가격이 형성되기 쉽다.

성의 취업문은 그만큼 좁아지게 된다.

대부분의 선진국들에서 돌봄 서비스에 대해서는 높은 수준의 정부 지원이 이루어지고 있다. 이는 전술하였듯이 탈산업화 사회에서 보육이나 노인부양 등은 정부 역할이 요구되는 사회문제화 되었기 때문이다.

우리나라의 경우도 최근 들어 보육과 노인부양에 대한 정부 지원이 확대되고 있다. 육아 수당 또는 바우처 지급이 활성화 되고 있으며, 어린이집 등 보육 서비스 공급자에 대한 보조도 확대되고 있다. 또한 2008년부터 장기요양보험이 도입됨으로써 의료와 마찬가지로 노인부양도 사회보험에 의한 서비스 제공이 이루어지고 있다.

의료와 교육에 대한 정부지원 수준이 우리나라의 경우 다른 OECD 국가에 비하여 매우 낮은 것처럼 돌봄 서비스에 대한 정부지원 수준도 우리나라는 다른 OECD 국가에 비하여 매우 낮다. 하지만 의료와 교육에 대한 정부지출이 빠르게 증가하는 것처럼 돌봄 서비스에 대한 정부지출도 빠르게 증가할 전망이다.

보육이나 노인부양에 대한 정부지원 확대는 저출산과 고령화라는 사회문제에 대한 대응이라는 측면이 크다. 그러나 지금까지 논의하였듯이, 저출산과 고령화 문제가 없더라도, 보육이나 노인부양 등 돌봄 서비스에 대한 지원은 후기산업사회에서 경제가 지속적으로 그리고 안정적으로 성장하기 위하여 요구되는 정부의 역할인 것이다.

4. 행정의 역할 변화

앞에서 의료와 교육, 그리고 보육과 노인부양 등의 돌봄 서비스에 대한 정부 역할이 지금보다 더욱 확대되어야 한다는 논의를 하였다. 이하에서는 이러한 정부 역할의 확대가 보다 구체적으로 행정에 시사하는 점에 대하여 논의한다.

1) 작은 정부론 논쟁의 종료 혹은 수정

지난 10여 년 간 정부 역할에 대한 우리 사회의 주된 담론은 ‘작은 정부론’으로 요약할 수 있다. 즉 정부 규모가 지나치게 크며, 정부가 필요 이상으로 시장에 개입하므로 정부 규모를 줄이고 역할을 축소해야 한다는 것이다. 이러한 ‘작은 정부

론'은 학계뿐만 아니라 주류 언론의 논지이기도 하며, 학자뿐만 아니라 일반인들의 정부에 대한 견해이기도 하다.

‘작은 정부론’의 주장에는 정부 규제를 줄여야 한다는 것, 정부 업무가 보다 효율적으로 수행되어야 한다는 것, 시장이 더 잘 할 수 있는 일은 시장에 맡겨야 한다는 것 등과 같이 타당한 내용이 적지 않다. 그러나 적어도 정부 규모 및 복지에 대한 정부 역할 측면에서 본다면 작은 정부론의 주장은 우리나라의 경우 설득력이 약하다.

필자가 다른 논문에서도 밝혔듯이 우리나라의 정부 규모는 인력을 기준으로 하든 지출을 기준으로 하든 다른 OECD 국가들에 비하여 크게 작다.⁷⁾ 그리고 앞에서 논의하였듯이 의료와 교육, 그리고 돌봄 서비스에 대한 정부 역할은 지금보다 더욱 확대될 필요가 있다.

사회 전체의 부(富)가 증대될수록 이의 분배 문제는 더욱 중요해진다. 그리고 분배 문제는 본질적으로 정부의 역할이다. 특히 후기산업사회에서는 이전의 산업사회에 비하여 시장의 의한 부의 배분 구조가 악화되기 때문에, 더욱 정부의 분배 역할이 중요해진다. 더구나 최근 들어 후기산업사회의 문제를 겪고 있는 우리나라의 경우는 더욱 그렇다.

‘작은 정부론’은 매력 있는 논리이다. 그러나 후기산업사회에서는, 특히 우리사회에서는 설득력이 약하다. 그리고 정부 규모 논쟁에 치중하다 보면 정작 해야 할 정부의 역할을 방기하기 쉽다. 중요한 것은 정부 규모 자체가 아니라 정부가 제 역할을 하고 있는가이다.

2) 행정 운영 방식의 변화

앞에서 의료, 교육, 보육, 노인부양 서비스에 대한 정부 역할이 확대되어야 한다는 주장을 했다. 이들 분야는 모두 사람의 노동력에 크게 의존하는 분야이다. 따라서 이 분야에 대한 정부의 역할 확대에는 두 가지 방향이 가능하다. 하나는 정부 스스로 인력을 고용하여 이러한 서비스를 직접 제공하는 것이다. 다른 하나는 정부는 재원을 보조하고, 민간위탁 등 민간 부문을 통하여 간접 제공하는 것이다.

7) 김태일(2000)

선진국들의 과거 사례를 보면 이 두 방향 중에서 직접 제공에 더 중점을 둔 경우도 있으며 간접 제공에 더 중점을 둔 경우도 있다. 그런데 최근에는 많은 국가에서 간접 제공 방식을 강조하는 추세에 있다.⁸⁾

필자가 다른 논문에서 논의하였듯이 우리나라의 경우는 행정 제도의 특성이나 행정을 둘러싼 외부환경을 고려할 때 정부의 직접 제공보다는 민간 부문을 통한 간접 제공 방식을 택할 수밖에 없다.

공무원은 신분 보장으로 인하여 인력관리에 경직성이 크며, 호봉제와 연금으로 인하여 인건비가 더 많이 소요되는 경향이 있다. 또한 공공부문은 소유권 부재, 경쟁 부재, 가격기구 부재의 3不로 인하여 민간부문보다 비효율적이기 쉽다. 따라서 공무원에 의한 직접 제공보다는 민간을 활용한 간접 제공이 더 효율적인 경우가 많을 것이다. 그러나 다른 한편으로 민간 위탁의 경우, 민간이 공공의 목적을 위하여 제대로 일을 수행한다는 보장이 없다. 이는 공무원의 경우도 마찬가지이지만 공무원은 민간에 비하여 감독이 쉬우며, 비영리이기 때문에 이런 문제가 덜하다. 하지만 민간의 경우는 이윤 극대화가 목적이어서 일은 적게 하면서 돈은 많이 받으려고 한다. 이 경우 감독이 제대로 이루어지지 않는다면, 처음의 계약대로 일이 수행되기는 어렵다. 의료 행위, 각종 교육 바우처 사업, 장기요양보험 사업에서 이미 많은 도덕적 해이와 비리가 발생하고 있음은 잘 알려진 일이다.

공공 서비스를 공무원이 직접 제공하는 것에 비하여 민간에 의해 간접 제공하는 것은 장점이 많으며 향후 행정 운영에서 간접 제공은 더욱 확대될 수밖에 없다. 직접 제공은 전통적인 행정 수행 방식이기 때문에 어느 정도 체계가 정립되어 있지만, 간접 제공은 많은 부분이 새롭게 이루어지는 것이기 때문에 아직까지 체계가 제대로 정립되어 있지 않으며, 그에 따라 많은 문제가 발생하고 있다.

향후 행정 운영에서는 ‘민간을 활용한 서비스의 간접 제공’을 제대로 하는 것이 핵심 과제가 될 것이다.

8) 공교육은 다소 예외이다. 공교육은 여전히 많은 경우 정부에 의한 직접 제공으로 서비스가 제공된다.

■ 참고문헌

- 김태일. 2000. “우리나라와 OECD 국가의 공무원 규모 비교 분석.” 《한국행정학보》. 34(1): 117-135.
- Baumol, William J. 1967. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of the Urban Crisis. *American Economics Review*, 57:415-26
- Baumol, William J. 1993. Social Wants and Dismal Science: The Curious Case of the Climbing Costs of Health and Teaching. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 137:612-37
- Esping-Andersen, G. 1999. [박시중 (역). 2006. 《복지체제의 위기와 대응》. 성균관대학교출판부]
- OECD 홈페이지. (<http://www.oecd.org/>)
- 국가통계포털 (<http://www.kosis.go.kr/>)