

平成 14 年度 - 平成 15 年度科学研究費補助金 (特別研究員奨励費)  
研究成果報告書

公共サービス供給における市民セクターとの協力に関する研究

縣 公一郎・吳 承恩

平成 16 年 5 月

## 研究組織

研究代表者： 縣 公一郎 (早稲田大学政治経済学部教授)  
研究分担者： 吳 承恩 (同外国人特別研究員)

## 交付決定額 (金額単位：千円)

	直接経費	間接経費	合計
平成 14 年度	200	0	200
平成 15 年度	800	0	800
総 計	1,000	0	1,000

## 研究発表：

1. 吳承恩、「公共サービス生産の新しい可能性－NGO を中心に」、韓国行政学会学術大会論文集、2002：541-554 頁。
2. 吳承恩、「英米の住宅政策に関する歴史制度主義的アプローチ」、政策分析評価学会誌、13 卷 1 号、2003：183-203 頁。
3. 吳承恩、「日本の特殊法人改革に関する研究」、韓国行政学会誌、2004 (印刷中)。
4. 吳承恩、「新公共管理論と地方経営」、韓国地方自治学会誌、2004 (印刷中)。
5. 吳承恩他、『地方政府生産性の理論と実際』、集文堂、2003。
6. 吳承恩他、『行政学研究入門』、大栄文化社、2004。

(様式8-3) 該当する研究種目…「特別研究員奨励費」が該当する  
平成15年度科学研究費補助金(特別研究員奨励費)実績報告書(研究実績報告書)

1. 機関番号 3 2 6 8 9      2. 研究機関名 早稲田大学  
 3. 研究種目名 特別研究員奨励費      4. 研究期間 平成14年度～平成15年度  
 5. 採用年度 平成 14 年度 ・ 受付番号 0 2 2 8 8  
 6. 研究課題名 公共サービス供給における市民セクターとの協力に関する研究  
 7. 研究代表者

研究代表者名	所属部局名	職名
アガタ, コウイチロウ アガタ, コウイチロウ 縣, 公一郎	政治経済学部	教授

8. 研究分担者

研究分担者名	所属部局名	職名
OH, S. -E.	政治経済学部	外国人特別研究員

9. 研究実績の概要(600字～800字で記入。図、グラフ等は記載しないこと。)

本研究者は日韓地方政府の公共サービス供給における生産性測定に関する理論的基礎、すなわち理論の背景、概念、類型を考察し、日韓両国で試行されている公共サービスの類型と特徴を調べており、公共サービスの提供における市民セクターとの協力で成功している地方政府の生産性を他の地方政府と計量的に分析するため、計量分析モデルを作っている。

採用期間中、受入研究者及び学生たちと共に毎週定期的なディスカッションに参加しているし、関連カンファレンスに参加して研究に有用な情報と助言を受けた。また、本研究のフレームワークの確立のため、ガバナンスに関する文献及び計量分析に関する文献を分析し、関連資料の収集のために官庁及びNPOを訪問した。

採用期間中の研究実績としては地方政府の生産性分析に関する理論と実際応用の整理した著書を出版して(地方政府生産性測定の理論と実際(共著)、2003。ソウル:集文堂)、フレームワークになるガバナンスの理論に関する著書も一冊今年出版予定である。(行政学研究入門(共著)、2004。ソウル:大栄文化社。)専門学術誌に発表した論文としては、地方政府のサービス提供の比較分析の`英米の住宅政策に関する歴史制度主義的アプローチ`、市民セクターとの協力のよる生産の`公共サービス生産の新しい可能性: NGOを中心に`などがあり、それからいくつかの論文(日本の特殊法人改革に関する研究`新公共管理論と地方経営`など)が載せられる予定である。

※ 成果の公表を見合わせる必要がある場合は、その理由及び差し控え期間等を記入した資料(A4判縦長横書き1枚)を添付すること。

10. キーワード

- (1) Productivity      (2) comparative policy      (3) Data Envelopment Analysis  
 (4) Stochastic Frontier Analysis (5) Regression Analysis      (6) Governance  
 (7) NPM      (8) Policy Evaluation

(裏面に続く)

11. 研究発表（発表予定を含む。但し、投稿中、投稿準備中は除く。）

【雑誌論文】

著者名	論文標題			
吳承恩	公共サービス生産の新しい可能性：NGOを中心に			
雑誌名	巻・号	発行年	ページ	
韓国行政学会学術大会論文集		2002	541 - 554	

著者名	論文標題			
吳承恩	英米の住宅政策に関する歴史制度主義的アプローチ			
雑誌名	巻・号	発行年	ページ	
政策分析評価学会誌	13(1)	2003	183 - 203	

著者名	論文標題			
吳承恩	日本の特殊法人改革に関する研究			
雑誌名	巻・号	発行年	ページ	
韓国行政学会誌 (予定)		2004	-	

著者名	論文標題			
吳承恩	新公共管理論と地方経営			
雑誌名	巻・号	発行年	ページ	
韓国地方自治学会誌 (予定)		2004	-	

著者名	論文標題			
雑誌名	巻・号	発行年	ページ	
			-	

著者名	論文標題			
雑誌名	巻・号	発行年	ページ	
			-	

【図書】

著者名	出版者		
吳承恩外(共著)	集文堂		
書名	発行年	総ページ数	
地方政府生産性の理論と実際	2002	186	

著者名	出版者		
吳承恩外(共著)	大栄文化社		
書名	発行年	総ページ数	
行政学石研究入門	2004		

12. 研究成果による工業所有権の出願・取得状況

工業所有権の名称	発明者名	権利者名	工業所有権の種類、番号	出願年月日	取得年月日

ABSTRACTS OF RESEARCH PROJECT, GRANT-IN-AID  
FOR SCIENTIFIC RESEARCH ( 2003 )

1. RESEARCH INSTITUTION NUMBER: 32689

2. RESEARCH INSTITUTION: Waseda University

3. CATEGORY: Grant-in-Aid for Scientific Research

4. TERM OF PROJECT ( 2002 ~ 2003 )

5. PROJECT NUMBER : 14-02288

6. TITLE OF PROJECT: Research on Citizen's Co-Production of Public Services

7. HEAD INVESTIGATOR	REGISTERED NUMBER	NAME	INSTITUTION, DEPARTMENT, TITLE OF POSITION
	00159328	Koichiro Agata	School of Political Science and Economics, Professor

8. INVESTIGATORS	REGISTERED NUMBER	NAME	INSTITUTION, DEPARTMENT, TITLE OF POSITION
(1)		Oh, Seung-Eun	School of Political Science and Economics, Foreign Researcher
(2)			
(3)			

9. SUMMARY OF RESEARCH RESULTS

This study is based on the investigation of the effectiveness and efficiency of best practices through empirical and case studies about citizens' coproduction in Japan and Korea. There are many studies in public administration focusing on how to improve public services and some of them are about governance, however, most prior research has been qualitative. For this reason, this study uses qualitative and quantitative approaches simultaneously.

The primary goal of this research is whether partnerships and alliances make better performance and testing the degree of evidence for the hypothesized effectiveness of the coproduction. And the scope of this research is limited to the citizens' coproduction of public services at the local level so participation in the policy-making process and state level services are not included.

To complete this study, there have been regular discussions with host researcher and students every week and I have been participated in irregular meetings and related conferences when needed. Letters and emails from many researchers around the world have been much helpful and thanks to the cooperation of many librarians in both countries, theoretical and empirical sources in a wide variety of disciplines and fields have been collected. Ms. Oh visited several prefectural government offices, city offices (Aomori, Akita, iwate, kanagawa, Tokyo etc.) and NPOs to interview officers and get data.

She published one book (Local Government Productivity Measurement; Theory and Practice) and two papers("A Comparative Study on Housing Policy: U.K. and U.S. in Historical and Institutional Perspective". "New Possibility of Public Services Coproduction; With a Special Emphasis on NGOs) during the first year and another two papers will be published in this year.

10. KEY WORDS

- |                                  |                         |                               |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| (1) Productivity                 | (2) Comparative Policy  | (3) Data Envelopment Analysis |
| (4) Stochastic Frontier Analysis | (5) Regression Analysis | (6) Governance                |
| (7) NFM                          | (8) Policy Evaluation   |                               |

11. REFERENCES

AUTHORS , TITLE OF ARTICLE	JOURNAL , VOLUME-NUMBER , PAGES CONCERNED , YEAR
Oh, Seung-Eun, New Possibility of Public Services Coproduction: With a Special Emphasis on NGOs	Proceeding of Korean Association of Public Administration, 2002:p. 541-554.
Oh, Seung-Eun, A Comparative Study on Housing Policy: U.K. and U.S. in Historical and Institutional Perspective	Journal of Policy Analysis and Evaluation. 13-1. 2003:p. 183-203.
Oh, Seung-Eun, A Study on Reform within Japanese Public Corporations	Journal of Korean Association of Public Administration, 2004 in printing
Oh, Seung-Eun, NPM and Local Management	Journal of Korean Association of Local Autonomy, 2004 in printing
Oh, Seung-Eun et al. , Local Government Productivity Measurement; Theory and Practice	Shubundo, 2003.
Oh, Seung-Eun et al. , Introduction to Administrative Research	Daiei Bunkasha, 2004.

平成 14 年度 - 平成 15 年度科学研究費補助金 (特別研究員奨励費)  
研究成果報告書

公共サービス供給における市民セクターとの協力に関する研究

目次

1. 研究概要
2. Local Government Productivity Measurement; Theory and Practice
3. A Study on the Reform within Japanese Public Corporation
4. A Comparative Study on Policy Evaluation System; Perspective on NPM
5. New Possibility of Public Services Coproduction; With a Special Emphasis on NGOs
6. A Comparative Study on Housing Policy; U.K. and U.S. in Historical and Institutional Perspective

## 1. 研究概要

本研究では、日韓地方政府の公共サービス供給における生産性測定に関する理論的基礎、すなわち理論の背景、概念、類型を考察し、日韓両国で試行されている公共サービスの類型と特徴を調べており、公共サービスの提供における市民セクターとの協力を成功している地方政府の生産性を、他の地方政府と計量的に分析するため、計量分析モデルを作っている。

研究期間中、研究代表者と研究分担者は、研究室の学生を交えて、毎週定期的なディスカッションを展開し、また関連コンファレンスへの参加を通じて、研究に有用な情報の取得と交換に努めた。また、本研究のフレームワーク確立のため、ガバナンスに関する文献及び計量分析に関する文献の渉猟・分析を繰り返し、加えて関連資料収集のために、複数の官庁とNPOを訪問した。

本研究期間中の研究実績として、研究分担者は、地方政府の生産性分析に関する理論と実際応用を整理した著書を韓国語で出版（2. において著作内容の英文要約と分担者執筆部分を本報告書に掲載：『地方政府生産性測定の理論と実際』、ソウル、2003）した。加えて、韓国語の論文として、「日本における公企業改革に関する研究」（3. に英文要約と本文を掲載）、「政策評価システムの比較研究—NPMの視座から」（4. に英文要約と本文を掲載）、「市民セクターとの協力による公共サービス新供給の可能性—NGOを中心に」（5. に英文要約と本文を掲載）、及び「住宅政策比較研究—英米歴史制度比較研究」（6. に英文要約と本文を掲載）を発表した。



## 2 Local Government Productivity Measurement; Theory and Practice

Lee, Eun-Kook / Won, Gu-Whan / Oh, Seung-Eun

### Abstract

This book is based on the idea that there have been inefficiency in traditional bureaucracy because it just concentrates on inputs rather than outputs. Without the information about productivity, local governments often stick to the things like seniority-based system, management budget, bureaucratic authority. So they are easy to be deteriorated into one of 'interest group'. For this reason, primary goal of this book is to construct a measurement system which is concerned with productivity of local governments.

This book is composed of two parts; theory and practice. In the first part, several theories to measure productivity of local governments are investigated. And in the second part, each theory is applied to analysis some cases empirically.

\* key words: productivity, data envelopment analysis, stochastic frontier analysis, regression analysis

아산재단 연구총서 제135집

# 지방정부 생산성 측정의 이론과 실제

이은국 · 원구환 · 오승은

집문당

# Local Government Productivity Measurement; Theory and Practice

## Part I. Theory of Local Government Productivity Measurement

### Chapter 1. Local Government Productivity Measurement

1. Concept
2. Theories of Productivity Measurement
3. Case Analysis; Korea and other countries
4. Framework

### Chapter 2. DEA and Local Government Productivity Measurement

1. DEA and Productivity Measurement
2. DEA Studies Review

### Chapter 3. SFP Function and Local Government Productivity Measurement

1. Concept
2. Stochastic Frontier Production Function Studies Review

### Chapter 4. Regression Analysis and Local Government Productivity Measurement

1. Concept
2. Regression Analysis Studies Review

## Part II. Practice of Local Government Productivity Measurement

### Chapter 6. Local Government Productivity Measurement by using SFP

1. Characteristics of Case and Variables
2. Critique for Precede Studies
3. Stochastic Frontier Production Function via Panel Data
4. Positivistic Analysis by using of Stochastic Frontier Production Function
5. Results and Implications

### Chapter 8. Summary and Implication

제 1 장

지방정부 생산성 측정의 본질

1. 지방정부 생산성의 의미
2. 지방정부 생산성 측정의 다양한 이론
3. 한국과 외국의 지방정부 생산성 측정사례
4. 분석틀의 설정

# 제 1 장 지방정부 생산성 측정의 본질

## 1. 지방정부 생산성의 의미

### 1) 공공부문 생산성 개념의 등장

자유롭고 질서 있고 아름답다는 '이상적' 시장의 환상에서 깨어나게 되면서, 즉 애덤 스미스의 '보이지 않는 손'을 가진 시장의 자동조절기능이 체구실을 못할 수도 있다는 사실이 현실세계에서 증명되면서, 공공부문의 시장개입은 합리화되었고 그 영역을 지속적으로 확대해 왔다. 현대 복지국가의 등장으로 이러한 현상은 더욱 가속화되었고, 과거 권력의 중심이었던 중앙정부로부터 지역주민의 실생활과 밀접한 서비스를 제공하는 지방정부에로 권력과 기능이 분산된 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

<표 1-1> 정부의 경제적 기능의 변천

구 분	1970년대	1980년대	1990년대
경제 시스템	혼합경제 시스템	신고전파적 시스템	정부기능의 재평가
정책적 과제	시장의 실패	정부의 실패	정부기능의 재평가 (중앙기적 구조정책 등)
기 능	-공공재의 제공 -마크로 안정화 -대항력정책	-순수 공공재에 한정 -준공공재는 시장에 -신뢰 상실	-새로운 공공재 통신·정보기반 등 -신진국형 산업정책 -전략적 무역정책 -경쟁정책의 시점에서 규제개혁

자료: 大住 莊四郎(1989), p. 16.

그러나 '시장의 실패'를 계기로 팽창을 거듭하던 공공부문도 두 차례에 걸친 석유파동을 겪으면서 다시 '정부의 실패'를 경험하게 되고, 이로 인해 공공부문 내부에서도 시장적 요소, 효율성의 개념이 주요 화두로서 등장하게 되었다.

특히 우리나라는 1990년대 중반부터 시작된 지방자치단체장 직 접선거를 계기로, 지방정부는 주민의 다양한 행정수요에 민감하게 대응하고 지역복지를 극대화해야 하는 현실적인 목표에 직면하게 되었다. 그러나 우리의 현실을 살펴보면, 지방정부 스스로 필요한 재원을 충당하지 못하여 중앙정부나 상급기관에 의존하는 것이 상 당수이며, 이러한 이유로 인해 지방자치의 본래적 목표도 제대로 실행되고 있지 않는 실정이다.

이와 같이 지방자치단체의 공공 서비스 제공을 위한 재원의 확보 문제는 지방정부들이 현재 당면하고 있는 과제 중에 가장 심각 하고도 중요한 사안이며, 이를 해결하기 위한 지방정부의 전략은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째 방안은 지방의 자원, 즉 세 수를 증가시키는 것이며, 두 번째 방안은 지방자치단체의 내부적 효율성을 향상시키는 것, 그리고 마지막 방안은 서비스를 제공하 지 않는 방법이다.

첫번째 전략의 경우, 지방정부가 세수의 증대를 단순히 지방세 에 의존하려고 하여 세율을 높이는 경우 주민의 저항에 부딪히게 되며, 차기 선거에서 승리하지 못할 가능성이 많다. 마지막 세 번 째의 경우도 적절하게 주민의 수요에 대응하지 못하는 무능한 단 체장의 경우 차기 선거에 당선되지 못할 가능성이 크다. 따라서 세율을 높이지 않으면서 내부적 효율성을 향상시켜서 보다 양질의 다양한 서비스를 제공하도록 하는 방법이 지방정부가 취하게 되는 최선의 전략이다.

오늘날 지방정부가 제공하는 공공 서비스와 관련된 논의 중

요한 논점은 무엇을 제공하느냐 뿐만이 아니라 그것을 어떻게, 얼마나 효율적으로 제공하느냐의 문제일 것이다. 그러나 생산성과 경영능률이라는 면에서 볼 때, 민간기업들과 비교할 때 공공부문의 생산성이 떨어진다는 것이 일반적인 평가이다. 공공부문의 저 생산구조의 본질적인 이유를 생각해 볼 때 가장 먼저 들 수 있는 이유는 공공부문에서는 경쟁에 의한 시장의 자동조정기능이라는 것이 작동하지 않는다는 점일 것이다. 즉, 자유경쟁하에서 생산비의 절감과 품질개선에 의한 가격경쟁력이 승리하는 것이 아니라, 이익집단간의 힘겨루기와 로비력 등 정치적 과정에 의해 결정되므 로, 자원의 배분적 효율을 달성하는 것이 어렵다.

두 번째 이유는, 공공부문이 제공하는 서비스는 대부분 초기비용이 많이 들어 시장진입이 어려운 등의 이유로 독점성이 강한 사업이 많으며, 때문에 대체적 서비스 제공자의 부재로 시장에서의 퇴출 위험이 없으므로 내부적 효율성을 높이라는 노력에의 동기부 여도 없다는 점을 들 수 있다.

세 번째 이유는, 재화나 서비스의 제공을 통한 이익창출이 목적 이 아니므로 이윤을 기대하기 어려울 뿐더러, 혹여 이윤이 창출되더라도 조직원들에게 배분되지 않으므로 인센티브도 없다. 다시 말해 공급주체가 누구의 소유인가가 불분명함으로 인해 이윤을 추 구할 이유도, 또 비효율에 대한 책임을 물을 대상도 불분명해지는 것이다.

이러한 이유들로 인해 공공부문에서는 구조적 저생산의 가능성이 높으며, 이를 적절히 통제하고 효율성을 높이기 위해서는 공공 부문에 대한 객관적이고 공정한 평가와 이를 통한 지속적이고도 교정적인 피드백, 그리고 선거를 통한 단체장예의 처분 등이 요구 되는 것이다.

## 2) 지방정부가 제공하는 공공 서비스

공공 서비스를 공공재의 범주 안에 포함시켜 파악하는 입장(Savas, 1983)에서는 공공 서비스가 두 가지의 기본적인 특성, 즉 비경합성(non-rival consumption)과 비배제성(non-exclusion)을 지니고 있는 것으로 파악한다. 그러나 정부, 특히 지방정부가 공급하는 서비스 가운데 이러한 두 가지 특성을 완전히 갖춘 것은 드물며, 대부분의 서비스가 정도를 달리하여 갖고 있다(박경원, 1992: 340). 따라서 공공 서비스란 비경합성과 비배제성의 원리가 엄격히 적용되는 순수 공공재라기보다는 순수 공공재와 오공재, 공유재의 오소를 두루 포함하는 비사적재(non-private goods) 혹은 준공공재(quasi-public goods)라고 하는 것이 보다 정확한 것이다(손희준, 1991: 11; 이효, 1994: 10).

지방정부가 제공하는 공공 서비스는 이러한 공공 서비스의 성격에 '지역'이라는 한정적 공간과 서비스의 제공주체가 지방정부라는 의미를 포함시킨 것이다. 따라서 지방정부가 제공하는 공공 서비스는 일정 지역을 대상으로 지방정부에 의해 생산·제공되며 소비되어지는 공공 서비스라고 정의할 수 있다.

지방정부가 제공하는 공공 서비스는 중앙정부가 제공하는 공공 서비스와는 성격상 차이가 있다. 중앙정부의 공공 서비스가 국방, 치안의 예처럼 순수 공공재적 성격을 띤 전형적인 국가의 고유기능에 연결되는 공공 서비스라면, 지방정부의 공공 서비스는 지역이라는 공간적 차원에서 시민들의 편익을 제공하는 것이다(김규덕, 1999: 8). 따라서 지역적 공공 서비스의 성격을 가진 서비스는 지역의 특수성과 지역주민들의 선호를 반영하여 편익을 제공하기 위해 중앙정부보다는 지방정부에 의해 공급되는 것이 바람직하다.<sup>1)</sup>

1) 공공 서비스의 분권화 논리에 반해 오히려 공공 서비스의 집권화 내지는 지역적

지방정부가 제공하는 공공 서비스는 일반적으로 다음과 같은 몇 가지의 특성을 지닌다.

첫째, 지방정부가 제공하는 공공 서비스는 기본적으로 공공재의 성격을 지니고 있어 시장기제에 의한 원활한 공급이 어렵고, 공공부분의 개입을 통해 공급이 가능하다(김원, 1996: 189). 즉 양과 질에 있어 사회적으로 필수적으로 생각되는 서비스이지만 시장기구를 통해 제공할 수 없는 성격이 있다(박수영, 1993: 240).

둘째, 지방정부가 제공하는 공공 서비스는 부지적 성격을 지니 지역주민의 생활의 질적 수준향상과 복지의 증진을 도모하는 주된 기반이라는 성격이 있다. 또한 주민복지의 달성을 위해서는 공공서비스의 효율적 생산뿐만 아니라 공평한 배분을 도모하는 일이 주요한 과제가 되므로 시민복지적 측면과 사회형평적인 측면에서 고려되어야 한다(손희준, 1991: 12).

셋째, 지방정부가 제공하는 공공 서비스는 일정한 지역 내에 거주하는 주민을 수혜대상으로 하여 제공되는 서비스이다. 이러한 공간적 성격 때문에 시민들이 가장 선호하는 서비스의 비용부담과 편익의 배합이 가능한 지역을 이론적으로 판별할 수가 있다. 따라서 공공 서비스를 제공하는 시설이 어디에 위치하는가 하는 입지 선정(location)의 문제가 중요시된다.

이러한 지방정부의 공공 서비스는 공공재적 성격, 사회적 기능, 서비스 수혜범위, 공익성과 필수성, 서비스 배분 등의 여러 가지 분류기준에 의해 유형화할 수 있다.

광역화를 요구하는 주장도 있다(Fisher, 1996). 첫째는 지역 간의 외부효과(externalities) 문제도, Cates(1972)가 지적한 바와 같이 지방정부의 행정구역이 이 상적 서비스 도달범위와 일치하지 않으면, 지방부간 외부효과가 발생하여 비능률이 초래된다. 둘째, 규모의 경제로 인해 중앙정부에 의한 공급이 더 효율적이라는 주장이다. 셋째는 행정비용과 순응비용의 문제로 중앙정부에 의한 공급이 더 바람직하다는 것이다. 이 외에도 지방제도의 비능률성이나 징세상의 취약점 등의 문제로 중앙정부의 개입이 필요시되는 경우도 있다.

〈표 1-2〉 재화 및 서비스의 유형

재화 및 서비스의 특성		소비의 결합성 여부	
		경 합	비경합
배제성 여부	가능	사적재	요금제
	불가능	공유재	(순수)공공재

공공재적 성격에 의한 분류는 가장 일반적인 분류로, 소비의 경합성과 배제성을 기준으로 분류하면 다음과 같은 네 가지 형태로 구분할 수 있다(Ostrom and Ostrom, 1977: 12).

그러나 공공 서비스의 경합성과 배제성의 정도에 관한 엄격한 기준을 제시하기란 매우 어려우며, 단지 이론적으로 이러한 일반적인 공공재적 성격에 따라 서비스를 구분하는 것이 가능할 뿐이다. 우선 각 재화의 특성 및 내용별로 공공 서비스를 살펴보면 다음과 같다(Savas, 1987: 37-48).

먼저 사적재(시장재, 민간재)의 경우는 시장에서 수요·공급의 원칙에 따라 제공되므로 공급의 문제는 제기되지 않으며, 서비스의 안정성, 가격기준, 저소득층의 생활안정 등을 고려한 사회적 차원에서 정부의 규제가 필요할 뿐이다.

둘째, 요금제는 사용자 수가 증가함에 따라 단위비용이 감소하는 자연독점(natural monopoly)의 성격이 존재하므로 이를 방지하기 위해 정부의 개입이나 규제가 필요하다.

셋째, 공유재는 경합성은 존재하지만 배제가 불가능하므로 서비스 공급에 대한 문제가 발생한다. 한정된 자원이라는 특성상 공공부문의 적극적 규제가 필요하며, 재화의 보호와 소비에 대한 적절한 비용부담체제가 필요하다.

마지막으로, 공공재(집단지, 집합재)는 시장을 통해 공급할 수 없는 재화로, 시장의 자율기능과 분리되는 별도의 공급장치에 의하지 않고는 심각한 공공문제를 해결하지 못하므로 공공부문이 조세

〈표 1-3〉 도시 공공 서비스의 분류

기준	유형	내용	해당 서비스
사회적 기능	일상적 서비스	이용자 요금, 수익자 부담을 통해 개별적으로 제공	상하수도, 쓰레기 수거
	보호적 서비스	사람과 재산을 보호하고 공공질서를 유지하는 기능	경찰, 소방, 범 집행, 흉수통제, 위생감사
	발전적 서비스	개인의 경제적·지적·정신적 잠재력의 향상을 도모하는 기능	교육, 도서관, 공원, 문화위락시설
	사회적 최저 수준보장 서비스	최저수준의 시민생활을 보장해 주기 위한 서비스로 경제적 제문제기능	공공부조, 병원, 공중보건, 생계유지
서비스 혜택 범위	연결재 (joint goods)	도시활동 및 도시기능을 연결시켜 주는 서비스	도로, 상수도, 경찰, 소방, 쓰레기 수거
	가치재 (merit goods)	혜택이 선택적이고 주로 개인의 편익증진을 위한 서비스로 소득재분배효과가 강한 서비스	학교, 병원, 도서관, 박물관, 사회복지 서비스
공공성 성격	보호적 서비스	여러 가지 위험으로부터 시민들을 보호하기 위한 서비스	소방, 경찰, 쓰레기 수거, 식품위생감사
	공동적 서비스	진 시민에게 편익을 제공하고 시민들의 이익을 적극적으로 증진시키기 위한 서비스	도로정비, 가로등, 도시미관 보호, 편의시설
	개인적 서비스	개인적 욕구를 충족시키기 위해 개인에게 직접적 원조	이동보호, 노인보호, 생활무능력자 원조
경쟁적 서비스	기업성 또는 경영 수익성이 확보될 수 있는 서비스	상수도, 교통, 택지개발, 주택개발	

자료: 박수영(1993), pp. 243-246.

를 통해 공급해야 한다.

이상과 같이 재화 및 서비스의 공공재적 성격에 따라 서비스를 구분하여 보면, 사적재는 공공 서비스와 관련되는 부분이 거의 없으며 시장 메커니즘에 의한 공급이 보다 효율적이며, 공공재의 경우에는 공공 서비스의 특징을 모두 지니고 있으며, 요금제와 공유재는 공공 서비스의 특징을 부분적으로 지니고 있다. 결국 공공 서비스는 공공재의 전부와 요금제와 공유재의 일부로 구성된다고 할 수 있다.

한편, 지방정부가 제공하는 공공 서비스는 이 외에도 다양한 분류기준에 의해 유형화할 수 있다. 첫째, 사회적 기능의 관점에서



시민의 일상생활에 필요한 서비스, 사람과 재산을 보호하고 공공 질서를 유지하는 서비스, 개인의 잠재력을 향상시키는 서비스, 최저수준의 생활을 보장해 주는 서비스로 분류할 수 있다. 둘째, 서비스 혜택범위를 기준으로 도시생활 및 기능을 연결시켜 주는 서비스, 혜택이 개인에게 개별적으로 수혜되는 서비스로 분류할 수 있다. 셋째, 공공성의 성격에 따라 보호적 서비스, 공동적 서비스, 개인적 서비스 경영적 서비스로 분류할 수 있다.

### 3) 지방정부 생산성 측정의 의의

앞서 지적하였듯이, 지방자치제도가 발전하기 위해서는 정치적 분권화와 함께 재정적 분권화가 필수적으로 병행되어야만 한다. 그러나 1980년대 말부터 시작된 행정환경변화를 기점으로 전세계적으로 지방정부는 날로 증가하는 주민의 새로운 행정수요와 재정 규모 간의 불균형으로 인한 재정상의 문제, 즉 재정위기에 봉착하게 되었다. 특히 우리나라의 경우 외환위기 이후 경제사정의 악화로 인한 지방세수와 이전재원의 감소로 지방정부의 재정적 어려움은 더 한층 가중된 형편이다(<표 1-4> 참조).

지방재정과 관련된 문제점은 우선 지방재원의 절대량이 부족하다는 것이다(오연진, 1987: 37-43). 우리나라의 지방자치사를 살펴보면, 그 시작부터 지방정부의 재정상태는 매우 취약하였다. 본격적 지방자치가 시작되었던 1994년의 재정자립도를 살펴보면, 지방정부 전체 평균 자립도가 55.4%였으며, 서울특별시 86.3%, 광역자치단체의 평균 재정자립도가 48.4%였고, 군의 경우 평균이 27%에 불과하였다. 이러한 재정자립도는 2000년 현재 지방자치단체 전체의 평균 자립도가 46.6%로 오히려 악화된 실정이다.

<표 1-4> 지방자치단체의 총계규모 자립도 (단위: 백만 원)

연도	구분	세입 합계	지체 수입	자립도(%)
1991		17,118,480	9,940,404	58.1
1992		20,800,246	12,820,733	61.6
1993		23,028,458	13,760,664	59.8
1994		28,443,555	15,754,447	55.4
1995		34,058,567	17,750,725	52.1
1996		40,372,894	20,543,384	50.9
1997		47,932,140	25,961,208	54.2
1998		55,222,649	29,668,269	53.7
1999		54,265,047	25,776,255	47.5
2000		57,742,222	26,923,884	46.6

자료: 한국행정연구원 홈페이지(<http://www.kipare.kr>)에서 재구성.

두 번째 문제점은 지방재원의 구조가 신축적이지 못해 늘어나는 재정수요를 소화해 내기 어렵다는 점이다. 지방재원은 크게 자주재원인 지방세와 세외수입, 그리고 의존재원인 지방교부세와 보조금으로 구성되는데, 지방재원의 대부분을 차지하는 지방세는 재산세가 주종을 이루고 있기 때문에 경제성장에 둔감하며, 또한 직접세의 형태이므로 주민의 조세저항에 민감하고 정책세의 비중이 높다는 데에 그 문제점이 있다. 또한 중앙정부에 의존하고 있는 의존재원을 대폭 확충하는 것 또한 현실적으로 기대하기 매우 어려운 일이다.

이러한 지방재정상의 문제를 해결하기 위해 지방정부가 취하는 방법은 크게 재정확충과 효율성 향상, 감축정책의 세 가지로 나눌 수 있다(Pammer, 1990: 15-16).<sup>2)</sup> 이 중 서비스의 삭감 또는 폐지를 뜻하는 감축을 제외하고, 우선 재정의 확충과 관련된 지방정부의

2) 재정위기 타개를 위한 전략으로서 클라크와 윌터는 박탈, 새로운 세수(稅收), 효율성의 향상, 인건비 지출통제, 지출삭감, 서비스 삭감을 들고 있으며(Clark and Walter, 1986), 고바야시와 이와가미는 사용자 증대, 다른 세수 증대, 인건비 지출 삭감, 일반지출 삭감, 효율성의 향상, 서비스의 민영화 등을 들고 있다(Kobayashi and Iwagami, 1995: 568). 이러한 분류는 모건과 파머의 분류로 간략화될 수 있다고 보고, 본 연구에서는 모건과 파머의 분류에 따라 설명하기로 한다.

전략에 관해 살펴볼도록 하자.

재정의 확충은 지방정부가 공급하는 서비스의 규모가 증대됨에 따라 재원이 증가하여야 한다는 논리에 따르는 것이다. 지방재정을 구성하고 있는 재원은 크게 지방세와 세외수입, 이전재원으로 이루어져 있으므로, 이를 확충하는 방식 또한 이 구분에 따라 는 의해 보자.

첫째로, 지방세를 통한 재원확충방안은 중앙·지방정부 간 세원의 합리적 재조정방안과 새로운 세원의 발굴 그리고 재산과세 기 능의 강화 등이 있다. 그러나 지방세의 가장 큰 부분을 차지하는 재산세의 경우, 대다수 지방정부에서 캘리포니아주의 의제 13(Proposition 13)처럼 일정 한도 이상의 세금징수가 불가능하도록 법제화되어 있는 등 현실적으로 한계가 있다.

두 번째는 사용자, 수수료, 수수료, 지방채 발행 등을 통한 세외수입 증 대이다. 우리나라에서 세외수입의 역사는 긴 편이나, 지방정부의 자체수입원 확충과 재정자립도 제고를 위해 조세수입과 구분하여 별개의 개념으로 정립되고 본격적으로 개발하기 시작한 것은 1961년의 세계개혁으로 1962년 내무부 본부에 지방세과를 신설한 후부 터이다. 이후 1970년대에 들어서는 소위 경영수익사업이 등장하였 고, 1980년대에 들어 지방정부의 재정문제 해결을 위한 타개책으로 경영수익사업이 본격적으로 시작되게 되었다.

실제, 지방정부 예산에서 지방세외수입이 차지하는 비중은 <표 1-5>에서 볼 수 있는 바와 같이 매년 증가하며 조세수입이나 이전재원 보다 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 지방자치단체가 제공하는 서 비스 중 수익자 부담의 원칙에 의거한 급부적 서비스가 확대됨을 나타내 주는 것이라 할 수 있으며, 이러한 현상은 대도시 또는 도 시지역에서 더욱 현저하게 나타나고 있다.

<표 1-5> 세외수입의 비중

(단위: 억 원, %)

구분	징 수 액									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
연도										
세입총액	146,376	203,166	153,436	158,579	170,052	197,494	235,142	267,441	227,710	230,642
지방세	66,064	82,853	98,243	112,989	132,619	140,910	165,751	181,467	167,529	178,731
지 방 교부세	28,338	37,474	41,214	43,832	51,615	57,623	64,155	67,707	73,082	63,837
보조금	0	0	38,933	38,713	58,939	58,802	114,243	133,530	167,726	202,353

자료: 한국행정연구원 홈페이지에서 재구성(세입예산 총계규모 기준).

셋째, 현행 지방재정조정제도의 기능의 보완을 고려할 수 있다. 지방교부세나 국고보조금 등과 같은 중앙·지방 간 재정기능의 재 조정을 통해 재원이 보강되고 지방정부간 형평성이 강화된다면, 지방정부의 대응력이 크게 향상될 수 있다. 그러나 이전재원의 강 화는 중앙정부의 재정통제가 강화되고 지방정부 스스로가 징수하 려는 노력이 저해될 수도 있는 부작용이 있다.

이처럼 지방정부가 취하는 대책은 일반적으로 세금을 인상하거 나 서비스를 줄이거나 이전재원을 요구하는 것이었으나(Savas, 1992), 최근에 와서는 지방정부가 제공하는 서비스에 있어 기업적 원칙을 도입할 필요성이 점차로 높아졌다. 이는 지방정부가 낮은 효율성으로 인해 주민의 요구와 기대에 적절한 대응을 하지 못하 기 때문에 공공부문의 서비스에 대한 새로운 대안을 모색하게 되 었고, 그 대안을 민간부문의 관리방식에서 찾게 된 것이다.

오늘날 학문적으로 이루어지고 있는 지방행정에 관한 연구는 주 로 중앙과 지방과의 관계에서 지방자치권을 확보하려는 노력의 일 환으로 지방조직 개편, 기능의 재배분, 지방공무원제도, 지방재정 제도, 광역행정(조합 및 행정협의회 등), 지방의회의 활성화 등을 주요 과제로 삼아 왔다. 물론 이러한 연구가 지방행정을 연구함에

있어 매우 중요한 과제이기도 하지만, 주로 제도적이고 운영적 인 측면에 초점을 맞추어 중앙으로부터 자치권을 확보하려는 것이 연구의 주류였다. 따라서 지방자치환경의 변화에 따른 지방정부 스스로의 체질개선노력이 자치권의 확보라는 측면에 가려 등한시되어 왔다고 볼 수 있다.

즉 현재 제기되고 있는 지방자치환경의 변화 중에서 오랜 중앙 집권적인 행정체계에 대한 지방자치권의 확보문제도 매우 중요하지만, 이와 아울러 지방정부의 비효율적 요소를 개선하여 좀더 효율적인 지방정부를 모색할 수 있도록 지방정부의 영역에도 경영의 개념을 도입하여 경영체질을 개선시켜야 하는 당면과제를 지방행정은 부여받고 있다. 지방정부가 상당한 자치권을 향유하고 있다 하더라도 이를 스스로 관리하고 운영할 수 있는 역량이 마련되어 있지 못하다면 자치의 의미를 상실하고 말 것이다. 이렇게 볼 때 자치권에 대한 개념과 아울러 지방자치 경영의 개념은 매우 중요한 개념일 수밖에 없으며, 지방정부에 기업적 요소 내지 이에 준하는 요소의 투입을 통한 체질의 개선은 지방행정을 연구할 때 필수적이라고 할 수 있다.

이러한 경향성은 학문적 패러다임 및 지방환경의 변화와 밀접한 관련이 있다. 즉 기존의 행정이라는 개념은 주로 정책결정자에 대한 지원의 역할과 집행에 관심을 기울이는 투입과정에 초점을 맞추는 데 비해, 새로운 패러다임(예를 들어 신공공관리론의 등장)은 공공생산과정에서의 경제적 가치를 중시하고 그 속에서 관리자의 관리방향을 모색하는 것으로 주로 산출과정에 초점을 두고 있다.

그 배경에는 정부의 역할이 소비자적 입장에서 서비스 생산자적 입장으로 변화되었음을 내포하고 있다. 즉 과거 정부는 소비자적 입장에서 지출개념에 초점을 맞추어 정부가 생산한 것은 정부가 자원을 소비한 것과 같은 개념으로 인식하여, 정부의 생산이란 정

부가 생산하기 위해 필요한 자원을 얼마나 소비했는가에 의해 측정되었다. 그러나 지출을 통해 어떠한 결과를 달성했는가, 그리고 다양한 사람들에게 어떠한 효과를 가져왔는가를 분석하는 것에 관심을 기울이지 못했다.

따라서 앞으로의 방향성은 투입통제에서 산출통제와 같은 결과 중심적인 방향으로 나아가갈 필요가 있으며, 관리 중심적이고 성과 측정적인 방향으로 이행되어야 할 것이며, 정치와 행정의 밀접한 관계 속에서 회소한 자원을 변화하는 환경에 따라 의도한 목표대로 합리적으로 배분하는 관리적 측면을 중시함으로써 자율성과 성과에 따른 책임성을 통해 효율성을 향상시켜야 한다.

결국 전통적 관료제적 지방정부가 성과보다는 투입에 초점을 맞추으로써 성과를 측정할 수 없는 비효율적 운영을 실현하고 있는데, 성과에 대한 정보가 없는 상태에서의 지방정부는 연공서열, 관료예산, 관료제적 권력의 수준에 기초하여 자신들의 이익을 옹호하는 데 주력하게 된다. 특히 오늘날 시민들은 서비스의 질은 형편없으면서 터무니없이 높은 가격의 서비스를 받기 위해 많은 세금을 납부하려 하지 않는 현실 속에서 회계 책임, 성과, 결과와 같은 개념을 지방정부에 투영시키는 것이 매우 중요하다. 따라서 지방정부의 가장 큰 당면과제는 성과지향적 정부를 구현하는 것이며, 이를 위해서는 올바른 평가체계를 구축해야 한다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 현행 지방정부의 가장 큰 문제점을 투입 중심적 시스템에서 찾고, 이를 해결할 수 있는 방안으로 성과 중심적 시스템으로 전환할 수 있는 지방정부의 생산성 평가체계를 구축하는 데 목표를 둔다. 이러한 연구목표를 설정하게 된 이유는 다음과 같다.

첫째, 기존 지방정부의 운영이 비효율적인 가장 큰 이유는 투입과 산출을 연계시키지 못하고, 법제도적 관점에서 과거 답습적 투

입구조를 반복하기 때문에 지방정부의 지출은 있으며 이에 따른 성과를 측정할 수 없다는 점이다.

둘째, 성과를 정확히 측정할 수 있는 조직은 그 결과를 통해 자신을 변화시킬 수 있다는 점이다. 즉 목표의식과 책임소재를 분명히 할 수 있고 사업의 성과를 파악함으로써 성공에 대한 걱정된 보상체계를 마련할 수 있으며 실패로부터 귀중한 교훈을 얻을 수 있다.

셋째, 지방정부의 폐쇄적·무사안일적 행정관례를 성과측정을 통해 보다 생산적 조직체제로 전환할 수 있다는 점이다.

#### 4) 생산성의 개념정의

학자들의 연구결과를 살펴보면 생산성이라는 말이 여러 가지의 아이디어와 활동을 의미하는 말로 사용되어 왔음을 알 수 있다. 이는 투입과 산출의 비율분석, 조직의 전체 수준의 산출측정, 비용의 절감, 조직의 구조나 작업방법의 개선, 업무의 측정, 사업평가 등에 사용되어 온 개념이다. 이처럼 여러 가지 의미를 나타내는 대용어로 사용되어 왔으며, 최근 효율성의 측정과 분석을 통해 정책이나 의사결정을 내려야 할 필요성이 증대함에 따라 그 개념을 정의하기 위한 노력들도 계속되었다.

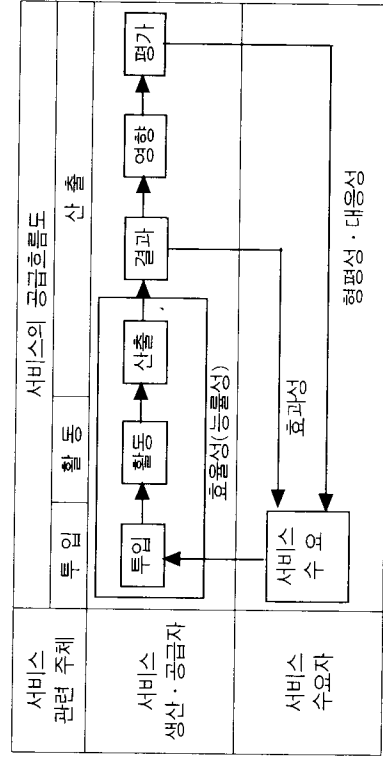
대표적인 학자들의 정의를 보면 다양한 시각에서 접근하고 있을 수 있을 있는데, Turtle의 경우 경제, 공학, 회계, 관리, 심리학의 다섯 가지 시각에서 정의하였으며(Turtle, 1983), Quimm은 경제학적, 산업공학적, 행정적 관점에서 정의하였고(Quimm, 1978), Pritchard는 ① 경제학: 투입에 대한 산출의 비율, ② 회계학: 재정적 효율성, ③ 산업 엔지니어: 처리과정에서의 능력, ④ 심리학: 개인의 행태(신택, 훈련, 환류, 이익배분)에 초점, ⑤ 관리: 조직기능 수행에 관련된

모든 측면(Pritchard, 1992)이라는 다섯 가지 시각으로 정의하였다. 생산성의 개념정의에 있어 유사 개념들, 즉 효율성, 효과성, 능률성과 어떤 관계를 가지는가를 살펴보는 것은 중요하다.

우선 효과성은 행정활동의 산출을 평가하는 개념으로, 계획했던 산출과 실제 산출이 일치하는가에 대한 문제이다(西尾 勝, 1990). 즉 계획했던 목표를 얼마나 달성하였느냐에 초점을 두며, 목표치를 달성하거나 그 이상의 산출을 얻으면 투입의 증감과는 상관 없이 효과성이 향상된 것으로 본다.

반면 능률성은 투입 측면에 한정하여, 계획투입수준과 실제 투입수준 간의 관계를 살피는 것으로 비용절감에 관련된 개념이다. 능률성의 측면에서 볼 때, 당초 투입보다 실제 투입이 적다면 산출량에 관계없이 능률성은 증가된 것으로 본다.

생산성과 효율성의 관계를 살펴보면, 효율성과 동일한 개념으로 사용하는 경우와 생산성을 효율성과 효과성, 능률성 등 여타 성과지표를 동시에 의미하는 광의의 개념으로 정의하는 경우로 정리할 수 있다.



자료: 손희준(1992b), p. 82의 그림을 재구성.

<그림 1-1> 공공 서비스의 공급체계와 투입·산출과의 관계

〈표 1-6〉 선행 연구에서의 생산성의 개념

기존 연구	요소	개념정의
이재성(1987), 이영균(1994), 이호(1994), 남기범(1995), 김인(1996), 진재규(1998), 김내원(1999), 이상복(2000), 김성종(2000)	능률성 효과성	투입-산출비율로서 공공 서비스의 효과적인 진 달을 위한 자원투입의 효율성뿐만 아니라 프로 그램 효과와 서비스의 질을 고려하는 개념
박용채(1999)	효율성 형평성	규범적으로 능률성과 효과성을 동시에 포함하 며, 나아가 공공 서비스 전달의 형평성을 포함
윤경준(1995), 이상섭·김규덕(1998), 문종걸(1998), 김규덕(1999), 임동진·김상호(2000), 원성수(1999), 오승문(2000)	효율성과 동일시	협의를 개념으로 정의하여 효율성과 동일시함

다른 용어를 사용하는 경우가 많지만, 대체로 효율성은 크게 기술적(technical) 효율성과 배분적(allocative) 효율성의 두 가지 요소를 포함하는 것이라 할 수 있다(오승문, 2000).

(1) 기술적 효율성

기술적 효율성(technical efficiency 또는 technological efficiency)이란 관리적 효율성(managerial efficiency)이라고 불리기도 하는 것으로, 조직의 내적 운영에 초점을 두고 산출을 최대화하는 데 관심을 갖는 것을 뜻하는 말이다. 즉 물리적 자원을 활용하여 하나의 조직이 효과성을 극대화할 때, 또는 어떤 조직이 일정한 수준의 효과성을 얻기 위해 물리적 자원을 최소로 투입할 때 얻어지는 물리적 산출로서 설명이 된다. 여기서 ‘물리적’이란 투입 또는 산출을 화폐단위로 환산하지 않고 측정단위를 그대로 사용한다는 뜻이다(Mercalle and Richards, 1987). 공공부문의 산출은 주로 서비스의 형태를 띠는 경우가 많아 이를 화폐단위로 환산하는 것이 곤란하기 때문에 대개의 경우 기술적 효율성의 개념을 사용하고 있다(윤

그러나 생산성 지표의 중심은 역시 투입에 대한 산출의 비율인 효율이며(이재성, 1987: 42). 측정의 차원에서는 효율성과 동일한 개념으로 사용되고 있다(윤경준, 1995: 14). 물론 정부활동은 재화가 아닌 서비스의 형태로 공급되는 경우가 많기 때문에 질적 서비스가 포함되지 않는 협의의 생산성은 의미가 없다고 볼 수도 있으나(임동진·김상호, 2000: 219) 중앙정부의 생산성이 질적인 서비스가 많은데 비해 지방정부는 상수도, 쓰레기 처리와 같이 계량화가 가능한 양적 서비스를 상당수 포함한다(김대원, 1999: 332). 따라서 지방정부가 제공하는 서비스 부문을 연구대상으로 하여 효율성을 측정할 경우에는 효율성과 생산성을 동일시하는 협의의 개념 정의를 사용해도 될 것이다.

생산성을 광의의 개념으로 정의할 경우 성과의 개념과 유사해지기 때문에 생산성이라는 개념보다는 성과라는 개념을 이용하는 것이 일반적이므로, 효율성이라는 좀더 협소한 개념과 동일 개념으로 정의하는 것이 보다 설득력을 가질 수 있을 것이다(윤경준, 1995: 20-23).<sup>3)</sup> 본 연구에서도 이러한 입장을 수용하여 측정 가능성 확보와 정확한 측정이라는 측면에서 광의의 생산성 개념보다는 협의의 생산성, 즉 효율성의 개념을 사용하기로 하겠다.

일반적으로 효율성의 기본개념은 경제학적인 개념, 즉 투입(비용)에 대한 산출(수익)의 비율로서 설명할 수 있으며, 투입과 산출 어느 한 측면이 아니라 양자의 관계에 관심을 기울이는 것이라고 할 수 있다. 진술한 바와 같이 학자들에 따라 동일한 개념에 대해

3) 헤트리와 피스크 같은 학자는 과거 효율성과 효과성을 포괄하는 폭넓은 개념으로 정의하였던 입장(Harry and Fisk, 1974)을 수정하여 최근에는 비용에 초점을 둔 '단위생산당 비용'을 효율성으로, 생산 측면에 초점을 둔 '단위비용당 생산'을 생산성으로 정의하여 별 차이가 없다고 설명하고 있다(Harry and Fisk, 1992). 또한 Starling(1986)과 Morley(1986)의 연구에서도 생산성과 효율성을 구분하는 것이 별 의미가 없다고 하여 동일한 개념으로 취급하고 있다.

경준, 1995: 13).

이러한 기술적 효율성에 대해 Lovell은 특정한 생산물의 산출을 늘리기 위해 다른 생산품의 산출을 감소시켜야 하거나 다른 자원의 투입이 필요한 경우, 그 생산자가 기술적으로 효율적이라고 말하고 있다(Lovell, 1993: 10). 이는 결국 더 적은 자원으로 동일한 수준의 산출을 얻거나, 같은 투입을 이용하여 더 많은 생산을 거두는 경우 기술적 효율성이 존재한다고 말하는 것이다. 기술적 효율성의 추정치는 적정 산출에 대한 실제 산출의 차이로 표현이 되는데, 이들간의 차이를 기술적 비효율이라 부르며, 이는 0부터 1 사이의 값을 가지게 된다.

## (2) 배분적 효율성

배분적 효율성은 가격 효율성(price efficiency) 또는 경제적 효율성(economic efficiency)이라고 불리기도 하는 것으로, 조직의 외적 운영에 초점을 두고 투입과 산출의 균형을 추구하려는 시도를 뜻하는 것이다. 즉 완전경쟁체제의 시장에서 생산단위들 간의 자원배분에 관한 문제로 비용과 편익을 둘러싼 파레토 최적상태를 의미하는 것으로, 주어진 투입가격하에서 같은 산출을 만들기 위해 실제로 이용된 투입의 양과 적정 산출을 만들기 위해 요구되는 투입의 최소량의 비율로서 설명된다. 배분적 효율성은 기술적 효율성과는 달리 투입과 산출의 가격요소를 고려하고 있으나, 공공 부문에서 투입자원의 정확한 시장가격을 반영하는 것은 현실적으로 어려운 경우가 많다.

이처럼 배분적 효율성을 파레토 최적으로 설명하는 경우 조직 내에서 일어나는 비효율을 적절히 설명하지 못한다는 주장이 1960년대 이후 나오면서 배분적 효율성은 X-효율성이라는 개념을 포함

하는 것으로 논의되고 있다. Leibenstein은 조직 내부적 행태에서의 효율성을 배분적 효율성이 적절히 설명하지 못한다고 주장하면서, 실증적 연구자료를 통해 자원의 관리와 관련하여 X-효율성이라는 새로운 개념을 제시하였다(Leibenstein, 1976: 29-47).

이전의 연구들이 자원이 효율적으로 배분되기만 하면 이 투입은 모두 동일한 산출을 가져온다는 가정에 기초하고 있는데 비해, Leibenstein은 승진, 급여, 작업환경 등의 다양한 경영의사결정과 이로 인한 동기부여, 기타 구조적 문제들로 인해 같은 투입으로도 상이한 산출을 낼 수 있음을 밝히고 있다. 결국 자원의 배분을 다루는 분배적 효율성 외에도, 이 자원들을 어떻게 활용하여 생산하느냐 하는 조직관리의 문제가 존재한다는 사실을 새롭게 지적하고, 이를 X-효율성이라는 용어로 정의한 것이다. 또한 그는 X-효율성이 다른 동기부여요소와 함께 경쟁에도 영향을 받는다고 말하고 있는데, 경쟁의 압력이 낮으면 조직은 효율성 향상을 위한 노력을 경주하지 않는다고 주장한다. 한편, Berger는 산출수준과 관련하여 기업이 적정 규모에 얼마나 가까운가를 나타내는 s-효율성이라는 개념을 제시하기도 하였다(Berger, 1993).

이러한 기술적 효율성과 배분적 효율성에 관한 개념들을 최초로 제공한 것은 Farrell(1957)의 연구인데, 이 분석은 비교적 간단하다.  $x_1, x_2$  두 가지 투입이 있고 한 가지 산출  $y$ 를 생산하는 기업이 있다.  $y$ 에 대한 생산함수<sup>4)</sup>가  $y=f(x_1, x_2)$ 라고 할 때, 생산기술에 있어

4) 일반적으로 생산함수란 주어진 기술수준하에서 특정의 투입물을 사용하여 생산할 수 있는 최대산출량 수준을 의미하는 것이다. 에이그니와 추는 생산함수의 개념을 기업생산함수(firm production function), 산업생산함수(industry production function), 산업총생산함수(industry's aggregate production function)의 세 가지로 구분하여 설명하고 있는데, 기업생산함수란 주어진 기술수준하에서 일정한 투입을 사용하여 최대의 산출량을 얻는 기업의 투입·산출관계이며, 산업생산함수란 산업 전체의 평균적인 생산함수를 말하고, 산업총생산함수란 산업 내의 총투입과 총산출에 의해 규정되는 투입·산출관계라고 정의하고 있다(Aigner and Chu, 1968: 826-839).

투입  $(x_1, x_2)$ 의 비율을 나타내는 것이다.

한편  $PP'$ 가 투입가격의 비율을 나타낸다고 하면, <그림 1-2>에서 최소가격점은 C이다. 점 D에서와 점 C에서의 비용이 동일하므로, 기업의 배분 효율성은  $\frac{OD}{OB}$ , 배분 비효율성은  $1 - \frac{OD}{OB}$ 로 정의

할 수 있고, 총효율은  $\frac{OD}{OA}$ , 총비효율은  $1 - \frac{OD}{OA}$ 가 된다.

오컨데, Farrell에 의하면 개별 생산단위의 효율성은 0부터 1사이 에 있으며, 기업의 실제 산출이 적정 산출과 같을 때(다시 말해서 효율성이 1일 때) 기술적으로 효율적이고, 실제 투입이 적정 투입 가격과 같을 때 배분적으로 효율적이다.

이 외에도 상대적 효율성이라는 개념이 있다. 효율성을 측정하는 방식에는 여러 가지가 있을 수 있다. 우선 알려진 생산함수나 전문가들의 분석에 기초하여 기준을 설정하고 그에 따라 측정하는 방법이 있다. 이 방법은 특정한 함수형태를 모든 산업에서 가정하거나 연구자의 주관에 전적으로 의존해야 한다는 점에서 공공부문의 효율성을 측정하는 데는 한계를 지닌다. 두 번째 방법은 유사한 기능을 수행하는 다른 조직과의 비교를 통해 측정하는 것이다. 이를 우리는 상대적 효율성이라고 부르는데, 전자의 방법이 어떤 기준점을 정해 놓고 이에 따라 평가하는 절대적 효율성을 측정하는 것이라면, 후자는 어떤 조직의 효율성이 다른 조직의 효율성에 의해 결정된다는 의미에서 이렇게 부르는 것이다.

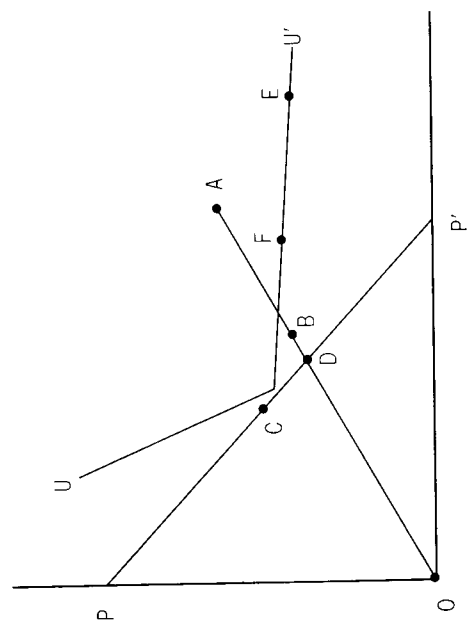
## 2. 지방정부 생산성 측정의 다양한 이론

널리 알려진 바와 같이, 공공부문과 민간부문은 비분질적인 면

수확이 일정하다(constant return to scale)고 가정하면  $1 = f\left(\frac{x_1}{y}, \frac{x_2}{y}\right)$

이며, 다음의 <그림 1-2>와 같이  $\frac{x_1}{y}$  축과  $\frac{x_2}{y}$  축으로 이루어진 그래프로 나타낼 수 있다.

<그림 1-2>에서 등량곡선  $UU'$ 는 완벽하게 효율적인 기업(효율성=1)이 두 가지 생산요소를 조합하여 산출을 생산하는 다양한 방식을 나타내는 점들의 집합이다. 기업이  $y^*$ 를 생산하기 위해 투입  $(x_1^*, x_2^*)$ 를 사용한다고 가정할 때, 다음의 <그림 1-2>에서 정의에 의해 곡선  $UU'$  아래쪽에는 올 수 없는 점  $\left(\frac{x_1^*}{y^*}, \frac{x_2^*}{y^*}\right)$ 를 A라 하면, 기업의 기술적 효율성은  $OB/OA$ 이다.<sup>5)</sup> 따라서 기업의 기술적 비효율은  $1 - \frac{OB}{OA}$ 이며, 이는 산출의 감소 없이도 감소될 수 있는



<그림 1-2> 파렐의 효율성

5) 이는  $y^*$ 를 생산하기 위해 필수적인  $x_1^*, x_2^*$ 의 비율을 뜻한다.

이용하여 효율성을 측정하는 새로운 방법들이 많이 개발되었다(박용치, 1998: 242).

계량적 방법을 통하여 대상의 효율성을 분석하는 방법은 크게 프런티어 접근법과 비프런티어 접근법의 두 가지로 대별할 수 있다. 학자에 따라 프런티어 접근은 주어진 기술조건하에서 일정한 투입을 사용하여 최대의 생산을 거둔 것(best practised production) 또는 잠재적 생산, 성취하지 않으면 안 될 절대적 효율 등 여러 가지 용어들을 통해 표현되고 있다(오승은, 2000: 55). 예를 들어 극대조건에서의 생산함수하에서 기업 A가 동일조건에서의 기업 B보다 더 많은 생산을 하였다면, 기업 A는 잠재적 생산성, 최대생산성, 절대적 생산성, 프런티어 생산성을 이루하였다고 보는 것이다(한규수, 1988: 23). 따라서 효율적인 조직은 비용 또는 생산 프런티어 곡선 상에서 운영되는 조직이고, 비효율적인 조직은 생산 프런티어의 경우 프런티어 아래쪽에, 비용 프런티어의 경우 프런티어 위쪽에 위치하는 조직이다. 반대로 이러한 최대생산치(프런티어)를 상정하지 않고 투입과 산출의 비율이라든지, 평균적 생산치의 계산수치를 기준으로 개별 조직의 생산량과 비교하는 방법은 비프런티어적 접근에 해당한다. 다음에서는 각각에 해당하는 대표적인 분석기법들에 대해 간략히 살펴보고자 하겠다.

#### (1) 비프런티어 접근법

일반적으로 공공부문의 효율성을 측정하기 위해 사용되는 방법 가운데 비프런티어 접근법으로 비용-편익분석(cost-benefit analysis), 비율분석(ratio analysis), 회귀분석(regression analysis) 등이 있다.

비용-편익분석(cost-benefit analysis)은 투입된 비용과 얻어진 생산물의 비율을 통해 한 조직의 효율성을 측정하는 방법이다. 즉 이

에서만 같기 때문에 공공부문의 생산성을 평가하는 것은 쉽지 않다. 즉 공공부문의 경우 사부문과는 다른 특성을 지니며, 보다 복잡한 양상을 띠기 때문에 효율성에 관한 개념정의는 물론, 그 측정 정도 사경제부문보다 복잡하다. 따라서 정부의 효율성을 이윤이라는 목적을 위해 움직이는 일반 사기업의 효율성과 동일한 잣대로 비교하는 것은 많은 문제를 내포할 수도 있는 것이다. 이러한 이유로 공공부문의 효율성 측정은 그 필요성에도 불구하고 그간 많은 학자들 사이에서는 공공 서비스의 특성상 사부문과 같은 방식으로 계량화하기 어렵고 측정하기 어렵다는 이유로 논쟁이 거듭되어 왔다.

하지만 공공부문에서의 효율성 측정은 비교 및 평가의 기준으로 활용할 수 있다는 점(이영균, 1994: 774), 책임성을 확보할 수 있다는 점(김인, 1996: 18), 관리정보로 제공된다는 점, 측정의 결과물 통한 조직 각 부분들의 통제 메커니즘으로 활용될 수 있다는 점, 그리고 예산편성의 근거와 기초자료가 된다는 점(이영균, 1994: 774; 김인, 1996: 18; 진재구, 1998: 16-18; 김규덕, 1999: 18-19) 등에서 그 필요성이 인정된다. 본 절에서는 공공부문의 생산성을 측정하기 위해 사용되는 다양한 방법들을 살펴보고, 그 각각의 장점과 한계점을 살펴보고자 하겠다.

#### 1) 기존 생산성 측정기법의 종류

공공부문의 생산성을 고양하고자 하는 노력의 일환으로, 학자들은 효율성을 보다 정교하게 측정할 수 있는 방법들을 찾는 노력을 계속해 왔다. 그 결과 통계학적 또는 다른 계량적 기법을 사용하여 이를 개선하려는 노력이 있었으며, 프런티어(frontier)의 개념을



편 주어진 목표를 달성하기 위해 최소자원을 가장 효율적으로 사용할 수 있는 대안, 다시 말해서 사회적 순편익(net social benefit)을 극대화하는 대안을 선정하기 위해 사용되는 방법이며, 일반적으로 n년 간에 걸쳐 수행되는 대안은 다음의 <식 1-1>과 같이 계산된다.

$$\sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} \quad (Bt : t\text{년도 편익, } Cr : t\text{년도 비용, } r : \text{할인율})$$

$$\sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

<식 1-1>

따라서 비용-편익분석은 주로 의사결정에 있어 다수의 대안적 투자사업들 간의 선택 또는 우선순위의 결정을 위한 비교의 목적으로 활용되거나 단일사업에 대해서 투자의 가치가 있는지를 판단하기 위해 사용된다.

비용-편익분석기법의 기본논리는 다음과 같은 사실을 기초로 한다(박종화 외, 1998). 첫째, 모든 투자사업은 자원을 사용한다. 다시 말해서 모든 투자사업은 비용(cost)을 지불한다. 둘째, 모든 투자사업은 편익(benefit)을 제공한다. 셋째, 만약 비용과 편익이 정확하게 측정된다면 투자로부터 발생하는 비용과 편익을 비교·평가하여 어떤 투자사업의 타당성 여부를 평가하거나 투자사업의 우선순위를 매길 수 있다는 점이다. 대안들 간의 선택 또는 우선순위의 결정시 효율성을 선택의 기준으로 삼는 경우 각 대안에 투입되는 비용과 이로부터 얻을 수 있는 편익을 종합적으로 검토하여 최적의 대안을 결정하게 된다.

그러나 비용-편익분석이 가지는 한계 때문에 효율성 측정을 위

해 비율분석의 일종인 비용-효과분석(cost-effectiveness analysis)을 사용하기도 한다. 비용-효과분석은 산출을 반드시 금액으로 표시하지 않고 물리적 단위를 그대로 사용하기 때문에 비용-편익분석이 가지는 한계를 다소 극복할 수 있다.

또한 효율성을 측정하는 한 방법으로 회귀분석을 이용하는 경우도 있다. 이 방법은 평균적 효율성을 추정하고 이러한 평균적 효율성과의 관련 속에서 각 조직이나 서비스의 효율성을 측정하는 것을 말한다. 회귀분석은 한 변수의 변이를 다른 변수의 변이를 통해 설명하는 방법으로 주로 예측을 목적으로 활용된다.

## (2) 프런티어 접근법

프런티어를 측정하는 방식(7)은 두 개의 주요한 방법으로 대별될 수 있다. 즉 계량경제적(econometric)인 접근으로 프런티어를 추정하여 절대적인 효율성(absolute efficiency)을 측정하는 확률적·모수적(stochastic·parametric) 방법이 확률전선모형(stochastic frontier model):

6) 많은 논자들이 회귀분석기법을 이용하여 효율성을 측정하려 했는데, 그 최초의 시도는 Feldstein이다. 이는 생산함수를 이용하여 기술적 효율성과 배분적 효율성을 측정하는 것으로 기본적인 논지는 다음과 같다(박용진, 1998: 254-256).

① 기술적 효율성은 Cobb-Douglas 생산함수를 변형하여 다음의 식을 만들 수 있다.  

$$\ln Y = \beta_0 + \sum \beta_j \ln X_j + u_i \quad (Y: \text{산출}, \beta : \text{산출탄력성}, X_j: \text{투입}, u_i: \text{오차항})$$
 여기에 OLS를 적용하면  $\beta$ 의 추정치를 얻을 수 있으며 오차항  $u_i$ 도 계산되는데, 오차항  $u_i = 0$ 인 조직(즉, 프런티어 위에 있는 조직)은 평균적인 기술적 효율성이 있는 조직이고, (+)의 잔여를 갖는 조직은 평균 이상을, (-)의 잔여를 갖는 조직은 평균 이하의 기술적 효율성을 갖는 조직이다.

② 배분적 효율성도 Cobb-Douglas 생산함수 두 가지를 가정하여 다음의 식이 성립된다.  

$$\beta_j/\beta = P_j X_j / P_i X_i$$

여기서 배분적 효율성은 투입 k와 j의 각 쌍에 대해 두 가지 투입에 대한 지출의 비는 그것들의 산출탄력성의 비와 같아야 하며, 각 쌍의 투입에 대하여 위의 식의 양쪽 편의 차이를 제산함으로써 배분적 효율성을 계산한다.

7) 프런티어를 이용한 효율성 측정을 시도한 연구는 Farrell(1957)의 연구가 효시인데, Farrell은 Debreu(1951)와 Koopmans(1951)의 연구에 근거하여 다수의 투입요소를 사용하는 기업의 프런티어 효율성 측정방법을 제시하였으며, 이후 40여 년 동안 다양한 경험적 효율성 프런티어의 측정방법들이 고안되었다(Coelli, 1996).

SFA or SFP)이고, 이에 반해 수리계획적(mathematical programming) 접근으로 프런티어를 추정하여 상대적 효율성(relative efficiency)을 측정하는 결정적·비모수적(deterministic·non-parametric) 방법은 자료포락분석(DEA)이다(Coelli, 1996: 4; 박용치, 1998: 243; 윤경준, 1998: 260; Bryce, et al., 2000: 512-514; Washington and Dollery, 2000: 471).

먼저 확률전선모형의 생산함수인 확률전선생산함수는 현재의 기술수준하에서 일정한 양의 생산요소(input)를 투입했을 때, 생산 가능한 최대의 생산량을 나타내 주는 함수식이다. 즉 생산함수에서 최대생산량을 전선(frontier) 또는 변경(boundary)으로 정의하여, 이러한 전선으로부터 실제의 관찰치와의 차이를 기술적 비효율성(technical inefficiency)으로 간주한다. 그리고 확률전선모형에서는 오차항을 확률오차(vi)와 비효율로 인한 오차(ui)로 구분하기 때문에, 여기서의 전선은 확률오차(random error)를 포함하게 되어 확률전선(stochastic frontier)이라고 불리며, 비효율로 인한 오차에 의해서 개별 단위들의 기술적 비효율성을 추정할 수 있다.

둘째, 프런티어 접근법으로서 DEA는 Charnes, Cooper, and Rhodes(1978: 429-444) 등이 Farrell의 효율성 개념을 도입하여 주로 비영리 조직과 같은 개별 의사결정단위(decision making unit: DMU)의 상대적 효율성 정도를 측정하기 위해 개발하고 명명한 수리적 계획법(mathematical programming)으로, 병원, 공공기관, 정부투자기관 등의 효율성 측정을 위해 많이 사용되어 왔다. 특히 DEA는 다투입·다산출관계에 대한 특수한 함수형태와 선형적인 가중치를 필요로 하지 않는다는 점에서 적용범위가 다른 효율성 측정방법에 비해 훨씬 넓고 유연성을 지니고 있다. 따라서 투입요소나 산출물의 가격에 대한 정보가 부족한 조직들의 효율성을 측정하는 것을 용이하게 해주고(이상섭·김규덕, 1998: 170-171), 물리적인 단위로

도 효율성을 측정할 수 있어서 다차원적인 구조를 잘 반영할 수 있다. 이러한 특성은 비영리단체와 같은 DMU들의 효율성을 분석할 경우에 유용하게 사용되고 있다(박창제, 1997: 11).

## 2) 기존 생산성 측정기법의 한계

우선, 비용-편익분석을 사용하는 경우 몇 가지 문제점이 발생하게 된다. 가장 중요한 문제는 투입(비용)과 산출(편익)이 화폐단위로 환산되어 표시되어야 한다는 것이다. 공공 서비스의 경우 투입은 비교적 용이하게 계산할 수 있으나 산출부문에 있어 시장가격이 형성되어 있지 않은 경우가 많기 때문에 화폐단위로 환산하기 어려워 효율성 측정을 위한 수단으로서는 한계를 지닌다(윤경준, 1995: 52).

비용-편익분석의 한계로 지적되는 또 하나는 다른 시점에서 발생하는 비용과 편익을 어떻게 비교할 것인가의 문제, 즉 할인율의 결정에 관한 것이다. 할인율의 결정은 사업의 평가에 중요한 영향을 미치며, 적용되는 할인율에 따라 효율성에 대한 평가가 달라질 수 있기 때문이다. 또한 시장이자율을 할인율로 사용하는 경우에는 미래세대에 대한 고려가 없어 세대간 형평성의 문제를 내포할 수도 있는 것이다.

마지막 문제점은 예측력과 관계된 것으로 미래에 발생하는 비용과 편익을 과연 얼마만큼 정확히 예측할 수 있을 것인가에 관한 문제이다. 이러한 미래예측의 불확실성으로 인해 비용-편익분석은 한계를 지니게 된다.

비용-효과분석의 경우도 중요 비율을 선정하고, 각각에 가중치를 부여해야 하며, 각각의 산출에 드는 비용을 계산하여 효율성을

<표 1-7> 효율성 분석기법의 장단점

구분	장점	단점
비용-편익분석	· 대안들 간의 선택을 위한 비교 · 단일 사업의 투자/저기 판단에 유리	· 화폐단위를 사용 · 할인율의 결정 · 예측력의 결핍
비용-효과분석	· 물리적 단위의 사용	· 지표선택의 자의성 · 평가의 공정성 결여
회귀분석	· 산출과 투입 양 측면에서 설명 가능	· 평균적 생산관계만을 나타냄 · 개별 조직의 비효율 정도 측정 불가
지표포락분석	· 가격을 요구하지 않음 · 복수의 산출물을 생산하는 경우 유리	· 시계열 자료를 이용한 분석 불가 · 비효율성의 정도가 과장 · 가치의 차이를 구분하지 못함
활동전선모형	· 최대생산량을 기준으로 효율성 평가 · 시계열 자료를 이용한 추이분석 가능	· 단년도 자료를 사용하는 경우 오차 · 상의 분포를 가정하여야 함

자료: 오승은(2000).

추정하고, 이 각각의 비율을 다시 서비스 조직 간에 비교·평가하는 절차를 거쳐야 하기 때문에, 지표선택에 있어 자의성이 개입되기 쉽고 평가의 공정성이 결여되기 쉬운 약점이 있어서 서비스 생산조직의 효율성을 측정·비교하는 방법으로는 한계가 있다.

본 연구에서 실증분석을 위해 사용하는 방법은 회귀분석과 자료포락분석 그리고 활동전선모형이다. 물론 이 방법들도 <표 1-7>에서 보는 바와 같이 장단점을 가지지만, 기존의 비용-편익 분석이나 비용-효과분석에서는 계산할 수 없었던 생산성에 영향을 미치는 요인들을 모색하고, 개별 사업의 효율성을 계산하기 위한 분석기법으로서의 장점을 채택하고자 본 방법들을 사용하고자 한다.

### 3. 한국과 외국의 지방정부 생산성 측정 사례

지방정부의 생산성 평가에 대한 연구는 크게 질적 분석과 양적

분석이라는 각도에서 대별해 볼 수 있으며, 양적 분석도 다양한 분석기법을 적용하는 사례들이 증가하고 있다. 그러나 대체적인 양적 분석이 횡단면적 자료에 의한 분석을 시도(김영기, 1992: 165-181; 손희준, 1992: 149-164; 최영출, 1992: 625-644; 이혁주·박희봉, 1996: 121-137)하거나 시계열적 자료에 의한 분석(Beck and Katz, 1995)을 별도로 수행함으로써 양자간의 조화로운 분석이 시도되지 못한 것이 사실이다. 또한 1967년부터 1995년까지의 『한국행정정보』에 기고된 541편의 논문 중에서 160편이 통계적 분석방법을 사용하고 있는데, 이 중 시계열적 분석이 22편(13.8%)이며 나머지는 횡단면적 분석으로 집계되었다(권경득, 1996: 139-153). 따라서 지방정부에 대한 생산성을 평가함에 있어 횡단면적 자료와 시계열적 자료의 통합에 의한 분석체계의 도입이 절실히 요망되고 있는데, 패널데이터를 이용한 분석은 바로 이러한 양자의 자료를 접목하는 분석체계라 할 수 있다.

Darnell(1995)은 패널데이터(panel data)를 “여러 단위의 개체(individual units)를 여러 시점(time periods)에 걸쳐 관찰한 데이터”라고 정의하고 있다. 이러한 정의에서 여러 단위의 개체는 횡단면적 측면이라고 하고, 여러 시점은 시계열적 측면이라 한다. 따라서 패널데이터는 횡단면적 측면과 시계열적 측면에서 많은 정보를 제공하는 장점을 가지고 있다. 이러한 장점으로 인하여 패널데이터를 이용한 분석은 순수하게 횡단면적 측면만 고려하거나 시계열적 인 측면만을 고려해서는 파악할 수 없는 효과들을 체계적으로 설명함으로써 높은 유용성을 제공한다.

아울러 대부분의 국가에서 지방정부의 생산성을 제고하기 위해 기존의 투입관리적 성향에서 벗어나 산출관리적 성향으로 전환하고 있으며, 그 핵심은 산출에 대한 올바른 평가를 통해 행정비용을 절감하고 지역주민들이 만족할 수 있는 행정 서비스를 제공하

는 데 있다고 볼 수 있다. 그러나 평가체계에 대한 필요성과 중요성이 부각되고 있으면서도 그 의미는 크게 부각되고 있지 못하고 있는 실정이다. 그 이유는 평가제도 자체에 대한 문제보다는 평가 방식에 대한 불만에서 유래되는 것이라 할 수 있다. 즉 평가주체의 관료화와 평가방식의 오류로 인해 객관적인 성과를 측정하지 못함으로써 평가결과를 신뢰하지 못하고, 이는 다시 평가제도 자체의 타당성 문제로 귀결되고 있다. 따라서 평가방법의 개선을 위한 노력이 다각도로 진행되고 있는데, 자료포락분석(data envelopment analysis), 확률변경생산함수(stochastic frontier production function)를 이용한 효율성 측정 등과 같은 제안들이 제시되고 있다(Coelli, 1992: 29-32; Ganley and Cubbin, 1992).

공공부문의 생산성 측정을 지방재정의 위기와 관련지어 논의한 연구로는 윤경준(1995)의 연구와 오승은의 연구(2000)가 있다. 즉 자치단체가 재정위기를 타개하기 위한 방법으로는 서비스의 공급을 삭감하는 방법, 세수를 늘림으로써 지방재정을 확충하는 방법, 민영화를 통해 서비스 전달의 비용을 절감하는 방법, 그리고 정부의 효율성 향상방안 등이 있는데, 이 중에서 지방정부의 내부적 효율성을 향상시킴으로써 지방재정문제를 해결하는 방안을 고려할 수 있다는 것이다.

하지만 우리나라에서 가장 활발히 논의된 것은 민영화를 통한 지방재정문제의 해결이다. 즉 민영화를 통해 서비스 제공을 보다 효율적으로 할 수 있다는 것인데, 쓰레기 수거 서비스를 대상으로 한 연구들 중 대부분이 이러한 내용을 실증적으로 분석한 연구들(손회준, 1991; 홍종욱, 1995; 홍완식, 1999)이다.

## 1) 한국의 생산성 측정사례

지방 공기업이 지역경제에서 차지하고 있는 비중이 점차 커져가고 있을 뿐더러 그 중요성이 증대됨에 따라 제기되고 있는 책임성의 검증문제와, 현재 우리가 직면하고 있는 IMF 상황하에서의 효과성 및 효율성의 요구가 더 한층 높아지고 있는 상황하에서도 지방 공기업의 경영성과에 대하여 실증적으로 접근한 관련 연구는 많지 않은 것이 사실이다. <표 1-8>에서 볼 수 있는 바와 같이 조직의 효율성에 대해 계량적으로 접근한 연구는 비교적 많지 않으며, 또한 이들 중 대부분 은행과 관련된 연구로 공공조직의 경우는 대부분 보건소나 병원조직에 한정되어 있는 경우가 많다.

정형선과 이기호(1996), 박창제(1996), 권영진(1992), 이영범(1998)의 연구는 공공병원을 대상으로 병원 효율성을 분석하였는데, 이 중 이영범의 연구만이 확률전선함수를 이용하였고 나머지 연구는 모두 DEA 기법을 사용하여 효율성을 분석하고 있다. 이들 연구는 모두 단년도 자료를 대상으로 공공병원의 효율성을 설명하고 있으며, 주로 병원의 효율성을 설명하는 변수들을 추정해 내는 데에 그치고 있어 실제적인 비효율의 원인이 무엇인가, 또 그것의 극복 방안이 무엇인가에 대해서는 구체적인 대답을 주지 않고 있다.

이에 비해 원구환(1998)의 연구는 지방 상수도사업을 대상으로 확률전선생산함수를 이용하여 효율성을 분석하였고 그 비효율의 원인으로 인건비와 시간변수를 지적하였으며, 또한 다개년도에 걸친 패널데이터를 이용하여 개별 사업의 효율성을 측정하였고 시간의 흐름에 따른 효율성의 변화추세에도 관심을 기울이고 있다. 오승은(2000)의 연구는 비효율의 원인으로 시간변수 이외에 경영주체를 사용하여 시장구조가 충분히 경쟁적이지 않고 불안한 상황에서서는 민영화의 효과가 역으로 생산성을 저하시키는 작용을 한다는

것을 증명하였다.

윤경준(1995)과 남기범(1995)의 연구는 지방자치단체 서비스(보건의소)의 상대적 효율성을 DEA 기법을 사용하여 분석하였는데, 효율성을 설명해 주는 변수와 효율성의 수준을 비교적 정교하게 추정해 주고 있으나, 이 역시 분석기법이 갖는 한계로 인해 단년도 자료만을 사용하고 있어 시간의 흐름에 따른 추이는 설명해 주지 않고 있다.

이 밖에 조직의 효율성을 계량적 접근을 통해 시도한 연구를 살펴보면 DEA 기법을 이용하고 있는 연구로 정운수(1992), 이동규(1992)의 병원 효율성 연구, 양정식(1989)의 정부투자기관의 효율성에 관한 연구 등이 있으며, 확률전선생산함수를 이용한 논문은 최재성(1995)의 미국 요양원 산업의 효율성 분석 연구, 오동일(1991)의 국내 51개 증권회사 사업부 조직의 효율성 평가에 관한 연구와 손승태(1993)의 국내 20개 은행의 효율성 분석 등이 있다.

이러한 여러 연구들의 내용과 분석기법 그리고 개별 연구가 주는 시사점이 <표 1-8>에 정리되어 있다. 이상과 같은 기존 연구의 검토를 통하여 알 수 있는 사실은, 첫째로 최근 지방 공기업의 효율성에 대한 분석은 그 필요성과 중요성이 널리 인식되어 다양한 접근이 시도되고 있지만, 그 분석대상이 주로 지방공사 의료원에 집중되어 있으며, 이제까지의 논문들이 조직 효율성을 결정짓는 조직 내부적 변수들(인건비 기타 조직운영상의 요소들)만을 밝히는 데 그치고 있다.

둘째, 지금까지의 많은 논문들이 확률전선생산함수보다는 방법론적인 제한성을 갖는 DEA 기법을 사용하여 왔다는 사실을 한계로 지적할 수 있다. DEA를 사용하여 단년도의 기업의 효율성만을 분석하는 경우, 투입의 효과가 즉각적으로 나타나지 않는 공공부문의 개별 기업 또는 공기업 전체의 효율성을 측정하는 것은 어렵

<표 1-8> 기존 국내 연구의 검토

대상/방법/저자	연구내용	주요 시사점	
S	오승은(2000)	지방정부의 기업적 활동의 효율성	• 지방공영개발사업에 비효율 존재 • 직접경영상식이 간접경영상식보다 효율적
F	이영범(1988)	병원조직의 효율성	• 병원조직에 비효율이 존재 • 민간병원이 공공병원보다 효율적
P	원규환(1988)	지방 상수도사업 패널데이터 분석	• 지방 상수도사업의 효율성 결정변수
	윤경준(1995)	보건소 효율성	• 보건소 효율성 설명변수
	남기범(1995)	보건소 효율성	• 생산성 측정모형 설계
D	박종재(1995)	지방 공공의료원의 효율성	• 지방공사 의료원의 효율성 설명변수
E	양정식(1989)	정부투자기관의 효율성	• 정부투자기관 효율성 설명변수
A	장형선, 이기호(1996)	공공병원의 효율성	• 공공병원 효율성 설명변수
	정운수(1992)	Teaching 병원 효율성	• 병원 효율성 설명변수
	윤재홍(1984)	공공부문 생산성 측정	• 회계측정법, 백터모형의 소개
	노희준(1982)	공공생산성 측정과 항상변분	• 생산성에 영향을 미치는 요인
기	이영균(1994)	공공영역의 생산성 측정모형	• 학자들의 생산성 측정변수 정리
타	한국생산성본부(1996)	지방행정 서비스의 투입/산출 측정	• 투입/산출 면에서의 효율성 지표
S	최재성(1995)	미국 요양원 산업의 효율성 분석	• 변수 및 비효율성 추정치 예측
F	이영훈(1995)	한국 경제의 잠재적 GDP 추정	• 적정 성장능력 예측
C	곽영진(1992)	병원의 효율성	• 설명변수 도출
조	이동규(1992)	병원의 효율성	• 비효율점수 계산
D	오동일(1991)	국내 증권회사 사업부 조직의 효율성	• 여타 측정방법과의 비교
E	손승태(1993)	국내 은행의 효율성	• 프로그램 효율성 측정

주: SFP는 확률전선생산함수, DEA는 자료포락분석의 약자임.

우며, 그 비효율의 추정치가 통계적 참음함으로 인해 과장될 우려가 있기 때문이다.

따라서 확률전선생산함수를 이용하여 지방 공기업의 효율성을 측정함으로써 지방자치단체의 기업적 활동을 보다 정확히 평가할 수 있는 준거를 마련할 필요가 있으며, 효율성에 영향을 끼치는 변수로서 조직 내부적 요인뿐만 아니라 개별 공기업이 가지고 있는 조직형태상의 요인도 고려할 필요가 있다.

## 2) 외국의 생산성 측정사례

기술적·배분적 효율성 또는 비효율성의 정의와 이를 측정하기 위한 분석틀(frame-work)을 제시한 가장 기초적인 연구는 앞에서 소개한 1957년의 Farrell의 연구일 것이다. 그 후로 다양한 산업에 걸쳐 기업의 효율성, 비효율성의 측정을 시도한 문헌들이 발견되었다.

우선 프런티어 생산함수모형을 사용한 논문을 살펴보면, 아이그너와 그 동료들은 생산 가능 프런티어(production possibilities frontier)로 기술적 비효율을 추정하는 계량경제 프로시저를 개발해 내었고(Aigner, Lovell, and Schmidt, 1977), Schmidt and Lovell은 이 연구를 보다 확장시켜 기술적·배분적 비효율을 측정하였다(Schmidt and Lovell, 1979: 1980).

Pitt and Lee(1981)의 연구에서는 확률전산모형에서 기업절편을 설정함으로써 기술적 비효율의 근원이 기업특성의 함수라는 것을 밝혔다. 이들은 설정된 기업특성을 생산함수에 추정된 기업절편과 회귀하여 파라미터를 추정하였다.

또한 Kumbhakar, Ghosh and McGuckin(1991)의 연구에서는 기술적 비효율의 영향이 정규분포의 음이 아닌 부분이라고 가정, 미국 낙농가에 기술적 비효율효과를 적용시켜 본 결과 농민의 교육수준과 농업농작규모와 관련이 있는 것을 발견하였다.

한편 Reiffschneider and Stevenson(1991)은 비음 설명변수와 비음 확률변수(half-normal, exponential, gamma 분포)의 합을 포함하는 확률전산생산함수모형을 제시하였다. 이 모형은 다른 세 시기의 미국 전력생산자료의 분석에 활용되었다.

프런티어 생산함수모형을 사용하지 않고 비효율을 추정한 것으로는 Toda(1976)의 연구를 들 수 있다. 그는 구소련의 제조업에서 관찰된 가격비율과 의사가격비율(shadow price ratio)을 고정시켜 두

투입 간의 배분 비효율성을 측정하였다. 그 후 Atkinson 등이 이 모형을 사용하여 미국 전력산업에 있어 규제로 인한 배분 비효율성을 측정하였다(Atkinson and Halvorsen, 1984). 그러나 프런티어 생산함수모형을 사용하지 않는 연구들은 배분적 비효율을 기업들 간에 단일한 파라미터로 추정하며, 개별 기업의 배분 비효율을 추정해 내지 못한다는 단점을 가진다(Sakano, Obeng, and Azam, 1997).

이러한 이유로 효율성과 관련된 최근의 논문들은 프런티어 생산함수모형을 대부분 사용하고 있다.

## 4. 분석틀의 설정

### 1) 연구대상 사업

지방정부가 수행하는 사업의 범위는 매우 다양하며, 서비스를 공급하는 방식도 사업의 수만큼이나 광범위하다. 따라서 지방정부가 수행하는 사업 중에서 어떤 사업을 분석의 대상으로 선정할 것인가가 매우 중요한데, 본 연구에서는 서비스 공급방식에 따른 기준을 사용하기로 한다. 즉 지방정부의 서비스 공급방식을 지방정부가 공급주체가 되느냐의 여부(Savas, 1987)에 따라 지방정부가 독립적으로 운영하거나 민간에 위탁하여 운영하는 서비스, 지방정부가 독립적으로 직접 공급하는 서비스, 그리고 지방정부가 독립된 법인체를 설립하여 간접 공급하는 서비스로 구분하고, 그 중에서 가장 대표적인 서비스를 선정하기로 하였다.

우선 지방정부가 독립적으로 운영하거나 민간에 위탁하여 운영하는 대표적인 사업은 쓰레기 수거사업이다. 이러한 사업을 선정할 이유는 단순히 쓰레기 수거사업의 성과만을 측정하려는 것이

있는데, 이를 분석하기 위한 기법으로는 다중회귀분석기법을 적용  
키로 한다.

## 2) 분석방법

본 연구에서는 우선 문헌분석을 통하여 지방정부의 생산성 측정  
에 관한 이론적 배경 및 이제까지의 연구경향을 종합 정리하고,  
생산성의 측정을 위해 사용되는 기법들의 특징을 살펴본다. 또한  
이러한 분석기법들을 이용하여 실제 사례분석을 시도해 보도록 하  
며, 기존의 연구가 단년도 자료만을 대상으로 한 것과는 달리, 횡  
단면적 측면과 시계열적 측면을 동시에 확보할 수 있도록 패널데  
이터를 이용한 통계분석도 포함시키도록 한다.

대상사업별로 살펴보면 쓰레기 수거사업의 경우는 DEA, 상수도  
사업의 경우는 확률변경생산모델(stochastic frontier production  
model), 의료사업의 경우는 회귀분석(regression analysis)을 활용하여  
분석해 보기로 한다.

대상사업별로 서로 다른 분석기법을 사용하는 까닭은, 첫째 분  
석의 대상이 되는 사업의 성격이 다르다는 점과, 둘째 분석기법  
상호간의 비교를 통해 상대적 유용성을 도출하려는 데 그 의의가  
있다.

아니라, 지방정부가 독립적으로 운영하는 방식과 민간에 위탁하여  
운영하는 방식 중에서 어떤 방식이 지방정부의 생산성을 극대화할  
수 있는가를 아울러 분석하기 위함이다. 쓰레기 수거사업에 대한  
분석기법은 DEA(data envelopment analysis)를 사용하여 분석하고자  
한다.

둘째, 지방정부가 직접 공급하는 서비스 중에서는 필수 공익사  
업으로 분류되고 있는 상수도사업을 선정한다. 그 이유는 상수도  
사업이 지방정부별로 특별회계로 처리되는 기업적 방식을 채택하  
고 있어 다른 공공 서비스보다 성과측정이 용이하고 사회적 공동  
소비 수단에 속하는 사업으로 생활필수성, 대체회박성, 자본의 장  
기 고정성을 바탕으로 한 독립성을 지니고 있을 뿐만 아니라 비  
배체적·비경쟁적 요소를 포함하고 있기 때문이다. 즉 정부에 의  
해 독립적으로 운영되면서 기업적으로 운영되고 있는 사업이며,  
이를 통해 자치단체 간의 성과를 비교 측정할 수 있기 때문이다. 이러한  
수도사업에 대한 평가는 패널데이터를 이용한 확률변경생산함  
수(stochastic frontier production function)를 사용하고자 한다.

셋째, 지방정부가 독립된 법인체를 설립하여 간접 공급하는 서  
비스는 여러 가지가 있지만, 지역주민의 공공성에 가장 합치되는  
의료사업을 선정하였다. 특히 의료사업의 경우는 지방정부가 독립  
된 법인체를 설립하여 간접 공급하는 서비스 중에서 가장 많은 비  
중을 차지하고 있는 사업이지만, 그 동안 공공성이라는 측면에 지  
나치게 안주함으로써 성과에 대한 측정이 진무했던 사업이다. 특  
히 의료사업을 정책순환론적 입장에서 분석·평가하여 교정적 환  
류작용으로 연계시키지 못하고, 이로 인해 의료사업에 대해서는  
비효율적 운영을 해도 크게 문제삼지 않거나 인이한 경영성과를  
공의성으로 대체하는 경향이 있었다. 따라서 의료사업에 대한 평  
확한 생산성을 측정함으로써 지방정부의 성과를 보다 향상시킬 수

제 2 장

DEA와 지방정부 생산성 측정

1. DEA와 생산성 측정
2. DEA 적용사례와 개선방안



## 제 2 장 DEA와 지방정부 생산성 측정

### 1. DEA와 생산성 측정

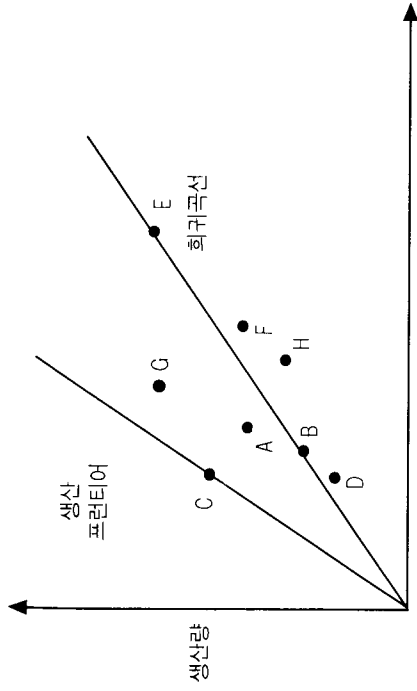
#### 1) DEA의 개념

자료포락분석(data envelopment analysis)은 1978년에 “European Journal of Operational Research” 중에서 텍사스 대학의 Charnes와 Cooper 교수에 의해 제창된 실용성 높은 경영분석수법으로, Cooper 교수의 지도하여 쓰여진 Rhodes의 박사논문이 최초의 연구논문이다. 따라서 흔히 이 세 사람의 이름을 따서 CCR 모델이라고도 불려진다. 이들은 비영리 조직에서는 투입과 산출을 결합할 수 있는 시장가격이 존재하지 않으므로 효율성은 상대적 관점에서 측정할 수 밖에 없다고 보아,<sup>1)</sup> Farrell의 효율성에 입각한 모형을 제시하였다.

자료포락분석은 주로 비영리 조직의 상대적 효율성을 측정하기 위해 개발된 수리적 계획법으로 병원, 공공기관, 정부투자기관 등의 효율성 측정을 위해 많이 사용되어 왔으나(양정식, 1989), 현재는 업적평가 외에도 컴퓨터 공학의 데이터 마이닝과 경영분석의 도산예측 등 여러 분야에서 쓰여지고 있다.

---

1) 자연과학에는 매트릭스 척도 등 절대척도가 존재하지만 사회과학에는 그러한 절대척도가 존재하지 않으므로 기업 등의 조직평가에는 개별 조직을 상대적으로 비교하여 평가하는 상대척도가 필요하다. 이러한 상대척도 상대평가의 개념은 DEA 분석에 있어 근간을 이루는 것이다.



<그림 2-1> 회귀곡선과 프런티어 곡선

<그림 2-1>은 단일투입, 단일산출, 수확일정을 가정하였을 경우 회귀분석과 DEA 분석의 차이점을 보여 준다(宋吉俊幸, 2001: 4). 그림에서 원점을 통과하는 회귀곡선은 데이터들의 거의 중앙을 지나며 평균 생산성을 보여 주는 직선으로, 이보다 위쪽에 위치하는 기업들은 생산성이 높고, 아래쪽에 위치하는 기업들은 생산성이 낮은 것으로 평가된다. 이에 대해 DEA의 경우 가장 우수한 기업을 기준으로 한 평가법으로, 프런티어 라인 위에 위치하는 기업 C의 노동생산성은 100%이며, 그 외의 기업들은 비효율적 요소들을 가지고 있는 것으로 평가되는, 소위 '상대평가'의 개념을 보여 주고 있다. 따라서 이들 비효율적 기업들은 투입요소의 삭감이나 생산량의 증대를 통해 프런티어 라인 쪽으로 이동할 필요가 있는 것이다.

다음의 <식 2-1>은 DEA의 모형을 보여 준다.

$$\frac{\sum_{i=1}^m V_i Y_i}{\sum_{k=1}^n W_k X_k} \quad (k = 1, 2, \dots, m, i = 1, 2, \dots, t) \quad \text{<식 2-1>}$$

이 모형은 투입 X를 사용하여 산출 Y를 생산하며, 투입과 산출에는 각각 W, V의 가중치가 부여되어 있을 경우의 효율성을 나타낸다.

이처럼 조직의 효율성을 평가하고 개선과정의 탐색에 사용되는 DEA 모형은 다음과 같은 몇 가지 중요한 속성을 지닌다(이영범, 1998: 36).

첫째, 복수의 투입과 복수의 산출이 포함되며, 개별 산출 또는 투입에 가중치를 적용할 필요가 없다. 따라서 DEA는 단순비율분석에서 나타나는 모호성을 회피하면서 분석에 다수의 산출을 포함시킨다.

둘째, 의사결정단위(decision making unit)들의 실제값이 효율적 프런티어를 형성하기 때문에, 비효율적 의사결정단위는 단위비용당 더 낮은 산출을 생산하므로 비효율적이라고 할 수 있다. DEA는 각 DMU의 상대적 효율성을 수치로서 표시해 준다.<sup>2)</sup>

셋째, 통제할 수 있는 투입이 포함되는 경우 효율성의 개선을 위한 관리전략의 개발이 가능하다. 효율성을 달성하기 위해 산출의 증대, 투입의 감소 또는 필요한 경우 두 가지 방법 모두를 선택하여 개선전략을 수행할 수 있다.

## 2) DEA의 유용성

DEA의 유용성은, 첫째 비용-효과분석이나 회귀분석과 달리 개별 조직의 비효율의 정도를 측정할 수 있다는 점이다. 즉, 가장 효

2) Charnes와 Cooper는 어떤 DMU의 효율성은 ① DMU의 한 산출물이 투입요소의 일부를 증가시키거나 산출물의 다른 일부를 감소시키지 않고는 증가될 수 없는 경우, ② DMU의 한 투입물이 산출물의 일부를 감소시키거나 또는 투입물의 다른 일부를 증가시키지 않고서는 감소될 수 없는 경우 달성된다고 하고 있다.

율적인 조직을 기준으로 0-1 사이의 점수로 개별 조직의 효율성 점수를 알려 줌으로써 조직간 상대적 비교가 가능하다는 것이다.

둘째, 투입요소나 산출요소의 가격을 요구하지 않는다. 공공부문 의 경우 가격으로 환원할 수 없는 요소들이 포함되는 경우가 많으 므로, 계량화하기 어려운 한계를 극복할 수 있다.

셋째, 복수의 산출물을 생산하는 경우를 쉽게 다룰 수 있는 점 이다.

## 2. DEA 적용사례와 개선방안

### 1) DEA의 적용사례

DEA는 병원, 공공교육기관, 은행, 정부투자기관 등의 효율성을 측정하기 위해 많이 이용되었다.

정형선과 이기호(1996), 박창제(1996), 권영진(1992)의 연구는 공 공병원을 대상으로 DEA를 이용하여 병원 효율성을 분석하였다. 이들 연구는 모두 단년도 자료를 대상으로 공공병원의 효율성을 설명하고 있으며, 주로 병원의 효율성을 설명하는 변수들을 추정 해 내는 데에 그치고 있어 실제적인 비효율의 원인이 무엇인가, 또 그것의 극복방안이 무엇인가에 대해서는 구체적인 대답을 주지 않고 있다.

윤경준(1995)과 남기범(1995)의 연구는 지방자치단체 서비스(보 건소)의 상대적 효율성을 DEA 기법을 사용하여 분석하였는데, 효 율성을 설명해 주는 변수와 효율성의 수준을 비교적 정교하게 추 정해 주고 있으나, 이 역시 분석기법이 갖는 한계로 인해 단년도 자료만을 사용하고 있어 시간의 흐름에 따른 추이는 설명해 주지

않고 있다.

이 밖에 조직의 효율성을 계량적 접근을 통해 시도한 연구를 살 펴보면, DEA 기법을 이용하고 있는 연구로 정운수(1992), 이동규 (1992)의 병원 효율성 연구, 양정식(1989)의 정부투자기관의 효율성 에 관한 연구 등이 있다.

### 2) DEA의 적용에 따른 문제점과 개선방안

위에서 살펴본 바와 같이, DEA는 공공부문의 비효율성의 추정 에 자주 사용되는 모델이지만 다음과 같은 문제점을 가진다.

첫째, DEA 기법은 다변수의 생산요소의 생산량을 사용하여 유 사한 조직간의 상대적 효율성을 측정하는 방법이므로, 생산성 측 정 대상이 이질적이고 시차적으로 제약이 있는 경우에는 편의 (bias)가 포함될 가능성이 높다(원구환, 1998: 292). 따라서 지방자 치단체에 따라 사업의 규모가 크게 차이나는 경우는 DEA 기법을 사용하는 데 한계가 있다.

둘째, DEA는 최고 성취수준을 1로 삼아 이를 기준으로 대상 조 직들의 효율성을 추정하는 상대적 평가방법으로, 이에 도달하지 못하는 모든 수치를 비효율로 계산하기 때문에 확률적 오차(random error)를 비효율에 포함시키는 오류를 범하게 된다. 따라서 측정상 의 오차 등의 확률오차가 비효율에 포함됨으로써 비효율성의 정도 가 과장되는 효과를 나타내며(이영범, 1997: 37), 데이터에 잡음항 이 존재하는 경우 잡음항에 민감하게 된다.

셋째, DEA는 투입과 산출에 있어 가치의 차이를 구분하지 못한 다. 예를 들어 어느 지역에서 특정 투입요소가 최소한 경우 그 투 입자원의 투입비율은 여타 지역에 비해 낮을 것이다. 이로 인해

효율성 추정시 왜곡의 가능성이 높아진다.

넷째, DEA는 단년도 자료를 사용하여 효율성을 분석하므로, 한 대상의 연도별 효율성을 비교하거나 연도별로 대상조직의 효율성을 비교하기에는 적당치 못하다. 특히 공공부문처럼 투입의 효과 가 즉각적으로 나타나지 않는 사업의 경우에는 다개년에 걸쳐 효율성을 측정하는 것이 바람직하다.

## 제 3 장

# Stochastic Frontier Production Function과

## 지방정부 생산성 측정

1. Stochastic Frontier Production Function의 의의
2. Stochastic Frontier Production Function 적용사례와 개선방안

### 제 3 장 Stochastic Frontier Production Function과 지방정부 생산성 측정

#### 1. Stochastic Frontier Production Function의 의의

##### 1) Stochastic Frontier Production Function의 개념

확률전선생산함수는 확률적 프런티어 방법으로 현재의 기술수준 하에서 일정한 양의 생산요소를 투입(input)하였을 때 산출할 수 있는 최대의 생산량(output)을 나타내 주는 함수식이다(Schmidt, 1985-1986: 289). 즉 생산함수에서 최대생산량을 전선(frontier) 또는 변경(boundary)으로 정의하여, 이로부터 실제의 관찰치와의 차이를 기술적 비효율(technical inefficiency)로 간주한다. 회귀분석으로 최소자승법(OLS)을 이용하여 <식 3-1>과 같이 추정하는 경우는 비효율성으로 말미암아 최대생산량보다 작은 값을 가지는 관찰치들을 이용함으로써 주어진 생산요소를 사용하여 얻을 수 있는 최대의 산출량을 나타내 주는 생산함수를 도출할 수 없고, 확률전선생산함수의 아래쪽에 위치하는 곡선(평균 생산함수)만을 얻을 수 있게 된다.

$$y_i = f(x_i; \beta) + v_i \quad \text{<식 3-1>}$$

( $y_i$ 는  $i$ 기업의 생산량,  $x_i$ 는 생산요소벡터,  $\beta$ 는 생산요소의 파라미터 벡터)

## 2) Stochastic Frontier Production Function의 유용성

확률전선모형의 가장 큰 유용성은, 첫째 확률적 오차와 비효율을 분리시킴으로써 순수 비효율을 측정해 낼 수 있으며, 따라서 '최대생산'의 아이디어에 기초한 정확한 프런티어를 계산해 낼 수 있다는 점이다.

둘째, 다년간 자료를 이용한 시계열 분석이 가능하다는 점이다. 공공부문의 경우 투입의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 경우가 많으므로, 단년도의 자료분석만으로는 효율성을 계산하는 데 한계가 있으므로, 다개년 자료를 이용하는 경우보다 정확한 효율성을 측정해 낼 수 있을 것이다.

셋째, 최대생산에 기초한 개별 기업의 효율성 점수를 계산해 낼으로써 조직간의 상대적인 효율성 평가가 가능하다는 점이다.

## 2. Stochastic Frontier Production Function 적용사례와

### 개선방안

#### 1) Stochastic Frontier Production Function 적용사례

결정적 확률 프런티어 생산함수를 이용하여 공공부문과 민간부문의 효율성을 측정·비교한 연구로는 Kraft 등의 연구(Kraft, and Tiriroglu, 1998)가 있다. 이들은 1994년과 1995년의 크로아티아 은행의 자료를 대상으로 이들 은행을 경영주체와 설립시기에 따라 네 가지 카테고리(1989년 이전에 설립된 국영은행, 1989년 이후에 설립된 국영은행, 1989년 이전에 설립되었으나 후에 민영화된 은행, 1989년 이후 설립된 민간은행)로 분류하여 분석하였다.

그러나 확률전선모형의 경우 생산기술 및 잔차에 대해 어떤 식

통계적 측면에서 볼 때는 최대생산량이 왜 평균 생산량보다 높미로운지는 분명치 않으나, 경제적 질문들 특히 특정 재화나 서비스를 공급하는 기업 또는 생산자의 효율성을 측정하는 것과 최대 가능생산량은 관계가 있으며, 투입량의 함수로써 그것을 추정하고자 하는 연구들이 행해져 왔다. 이러한 함수들은 '프런티어(frontier; 전선) 생산함수'라고 불리며, 여기서 '전선'이라는 용어는 그것에 배태되어 있는 최대성의 아이디어를 강조하는 말이다.

Farrell의 논의 이후 효율적 생산함수를 추정하여 효율성을 측정하고자 하는 시도들이 계량경제학자들에 의해 계속되었는데, 이들 프런티어 접근법은 결정적 프런티어와 확률적 프런티어로 구분할 수 있다. 결정적 프런티어의 경우는 특정 함수형태를 가정한다. 가장 대표적이며 자주 사용되는 함수는 Farrell이 제안한 것으로, 관찰된 기업의 자료들로부터 모수적 불록결합을 구하는 방법인데, 비교적 그 형태가 단순하면서 추정이 쉬운 <식 3-2>의 Cobb-Douglas 생산함수이다.<sup>1)</sup>

$$Q = aL^{\alpha}K^{\beta} \quad (Q: \text{산출}, K: \text{자본}, L: \text{노동}) \quad \text{<식 3-2>}$$

이러한 <식 3-2>의 양변에 로그를 취하여 <식 3-3>과 같은 회귀식을 만든 후 상수항과 지수를 추정하게 된다.

$$\log Q = \log a + b \log L + c \log K \quad \text{<식 3-3>}$$

1) Farrell이 사용하는 Cobb-Douglas 생산함수는 동차적이며 대체탄력성이 1이라고 가정하고 있지만 규모에 대한 수확불변을 가정하지는 않는다. 따라서 노동 및 자본만을 투입요소로 하고 산출물이 한 가지인 경우를 가정하여  $Y=ALK^{\alpha}$ 로 생산함수가 주어지는 경우에 생산규모에 대한 수확불변의 가정은  $H0: \alpha+\beta=1, H1: \alpha+\beta \neq 1$ 의 형태로 검정할 수 있다(오동일, 1991: 19).

으로든지 함수형태를 가정하기 때문에 사실과 다른 함수형태를 가  
정할 경우 심각한 설정오류에 빠질 수 있다.

또한 확률전선모형은 기본적으로 회귀모형이기 때문에 투입(비  
용함수의 경우)이나 산출(생산함수의 경우) 중 어느 한 쪽은 하나  
의 변수로 통합되어야 하는 문제(aggregation problem)를 가지고 있다.

## 2) Stochastic Frontier Production Function의 적용에 다른 개선방안

결정적 확률 프런티어가 내포하는 가정은 모든 개별 기업들이  
동일한 생산, 비용, 이익함수를 가지며, 개별 기업 간의 산출량의  
차이는 프런티어에 도달하지 못하게 하는 개별 기업의 비효율성에  
기인한다는 것이다. 그러나 이러한 가정은 통제될 수 없는 요인,  
즉 측정오차나 환경적 요인까지도 모두 비효율로 해석하는 오류를  
범하게 된다.

이러한 문제점을 해결하고자 Aigner, Lovell, and Schmidt(1977)은  
오차항을 확률오차( $u_i$ )와 비효율로 인한 오차( $v_i$ )로 나누어 이들  
이 각기 독립적이라는 전제하에 다음의 <식 3-4> 및 <식 3-5>와  
같은 추정방정식을 도출해 내었다.

$$y_i = f(x_i; \beta) + v_i - u_i \quad \text{<식 3-4>} \\ (u_i \geq 0; \text{비효율에 의한 생산량의 손실}, v_i \sim N(0, \sigma_v^2))$$

2) 연구하는 학자들에 따라서는  $v_i = f(v; \beta) + v_i + u_i, u_i \leq 0$ 으로 쓰는 사람도 있  
으나, 오차항  $u_i$ 가 비효율을 의미한다는 점에서 본 연구에서는 음의 부호를 쓰는  
쪽을 택하였다.

$$\ln y = \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_i \ln x_i + v - u \quad (u \geq 0) \quad \text{<식 3-5>}$$

여기서  $v_i$ 는 개별 기업이 통제할 수 없는 환경적인 요인이나  
추정상의 오차를 의미하는 것이며, 기업에 의해 통제 가능한 비효  
율은  $u_i$ 항으로 나타내었다. 이때  $v_i$ 와  $u_i$ 는 서로 독립이며  $v \sim$   
 $N(0, \sigma_v^2), u \sim N(0, \sigma_u^2)$ 인 분포로 가정하여 프런티어 생산함수를 추  
정한다.

Aigner and Chu(1968)의 연구에서는 Farrell의 제안을 바탕으로  
<식 3-6>과 같은 동차 Cobb-Douglas 생산함수를 구성하였다.

$$\ln y = \ln f(x) - u = \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_i \ln x_i - u \quad (u \geq 0) \\ (f(x): \text{생산함수}, y: \text{실제 산출량}) \quad \text{<식 3-6>}$$

<식 3-6>에서 오차항  $u$ 가 음이 아니므로 모든 실제 산출량에 있  
어  $y \leq f(x)$ 가 되며, 이 경우 모수는 오차항의 절대치를 최소로  
만드는 선형계획법 또는 이차계획법(quadratic programming)에 의해  
추정된다. 모수가 추정되어 생산함수가 확정되면 오차항의 값이  
비효율성 지표로 사용될 수 있게 되는 것이다. 이러한 생산함수는  
형태가 수학적으로 간단히 표현되고 규모에 대한 수확일정  
( $\sum \alpha_i = 1$ )을 가정하지 않아도 되는 장점이 있지만, 지나치게 함수  
형태가 간단하다는 지적을 받을 수도 있다. 또한 이러한 결정적  
프런티어는 기업의 통제범위 밖에 있는 상황변수들을 허용하지 않  
으며(Lee, 1993), 극단적 관찰치(outlier)가 프런티어를 결정하게 되  
고 일정한 투입의 범위 내에서 가능한 최대산출치를 과장하는 단

점이 있다. 이러한 단점을 해결하고자 하는 시도가 바로 결정적 확률 프런티어(deterministic statistical frontier) 방법이다.

위의 <식 3-6>에서 변수  $x_i$ 는 확정변수이고  $u_i$ 는 확률변수로 간주하는 것이 일반적이다. 결정적 확률 프런티어 방법은 <식 3-4>의 오차항이 특정한 통계적 성질을 가진다고 가정하고 모수를 추정하는 방법이다. 비효율 오차항의 분포에 대하여 half-normal, exponential distribution, one-sided 분포를 가정하게 되는데, 오차항의 분포를 어떻게 가정하느냐에 따라 추정치가 달라지게 된다.<sup>3)</sup>

3) 비효율 오차항  $u_i$ 가 지수분포를 취하는 경우는 선형계획법에서의 추정량이 최우 추정량이 되며,  $u_i$ 가 반정규분포(half-normal distribution)를 취하는 경우 이차계획법에서의 추정량이 최우추정량이 된다(Schmidt, 1985-1986: 289-328).

## 제 4 장

# Regression Analysis와 지방정부 생산성

## 추정

1. Regression Analysis의 의의
2. Regression Analysis의 적용사례와 개선방안



## 제 4 장 Regression Analysis와 지방정부 생산성 측정

### 1. Regression Analysis의 의의

#### 1) Regression Analysis의 개념

공공부문의 효율성을 측정하기 위해 사용되는 또다른 방법으로는 회귀분석이 있다. 이는 한 변수가 다른 여러 변수들에 의해 설명 또는 예측되는 양태와 정도를 알아보기 위한 통계적인 방법으로 종속변수와 독립변수 간의 선형관계를 가정하고 있다(오동일, 1991: 16). 즉 다수의 관찰된 생산량으로부터 평균적 효율성의 추정치를 구해 이 수치와 각 조직의 관찰치를 비교하여 효율성을 추정하는 방법으로 주로 예측을 목적으로 사용되며, 일반적으로 다음 식과 같이 계산된다.

$$I = a + \sum_{i=1}^n b_i O_i + v_i \quad \text{<식 4-1>}$$

$$O = c + \sum_{i=1}^n d_i I_i + u_i \quad \text{<식 4-2>}$$

(I: input O: output a, b, c, d: 회귀계수,  $v_i, u_i$ : 오차항)

이러한 회귀식을 사용하여 효율성을 측정하는 경우 투입 편에서

〈표 4-1〉 회귀분석과 프런티어 접근의 지수화 방식 비교

구분	회귀분석에 의한 방법	프런티어적 접근법
투입-산출의 관계	함수관계	상대적 효율의 관계
가중치	무여	부여하지 않음
관리전략	제시 안 함	비효율적 단위에 대해 제시
사용 예	회귀분석	DEA, 확률전선모형

자료: 남기범(1995), p. 42.

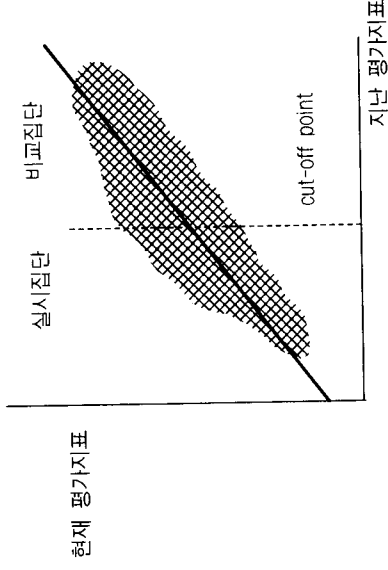
하나의 산출 또는 복수 산출의 조합변이에 의해 설명할 수 있고, 산출 측면에서 하나의 투입 또는 여러 투입의 조합의 변이에 의해 설명할 수도 있다. 즉 회귀식이 추정된 수치와 실제의 투입량 또는 산출량을 비교하게 되는데, 잔차가 양의 부호를 가지면 상대적으로 으로 비효율적이며, 잔차가 음의 부호를 가지면 상대적으로 효율적인 것으로 판단하게 되는 것이다. 다시 말하면 모형에 의해 계산된 평균적 효율성의 추정치와 각 조직의 실제 관찰치를 비교하여 추정치보다 높은 관측치를 보이는 조직은 효율적인 것으로, 추정치보다 낮은 관측치를 보이는 조직은 비효율적인 것으로 판단하는 것이다.

## 2) Regression Analysis의 유용성

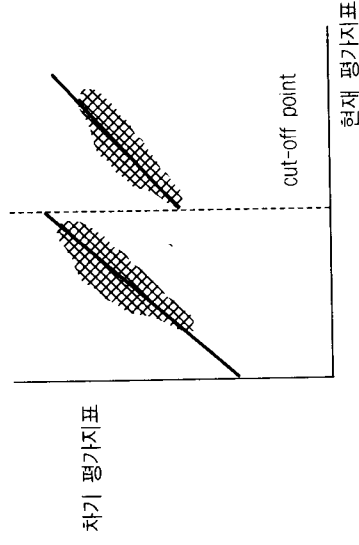
다변량 자료간의 관계를 해석하기 위한 통계수법 중 회귀분석은 가장 널리 실용되고 있는 방법이다. 다변량 자료의 인과관계 및 상호 의존관계를 해석함은 물론, 예측이라고 하는 측면에서도 유용한 통계적 방법이다. 일상에서 의식하지 못할지라도 질병의 진단, 일기예보, 선거예측, 경기예측 등은 모두 회귀분석에 근거하고 있는 것이다.

회귀분석모형은 성과의 평가뿐만 아니라 정책영향평가에도 사용

되는데, 사회과학에서의 프로그램 실시 전의 랜덤 어사인먼트가 항상 가능한 것은 아니므로, 이를 대신하여 어사인먼트를 채용한 평가모형(준실험모형; quasi-experiment model)으로서 회귀모형을 사용하기도 한다.



〈그림 4-1〉 정책 프로그램 실시 전 회귀분석모형



자료: 龍 慶昭 외(2000), p. 62.

〈그림 4-2〉 정책 프로그램 실시 후 회귀분석모형

<그림 4-1>과 <그림 4-2>는 회귀분석을 이용한 정책 프로그램의 효과를 평가하는 예를 보여 준다. 실시·비교집단을 만들 때, 랜덤 어사인먼트가 아닌 성과지표에 있어 기준치(cut-off point)보다 낮은 그룹과 기준치보다 높은 그룹으로 나누어 각 집단의 회귀선을 계산하고, 이 두 회귀선이 연결되는 것을 확인한다(<그림 4-1> 참조). 성과가 낮은 그룹에 정책 프로그램을 실시한 후 일정 기간이 지나 다시 두 집단의 각각의 회귀선을 계산해 본다. 이 두 집단의 회귀선이 연결되지 않고 단절되는 경우 프로그램의 효과가 나타났다고 평가하는 것이다(<그림 4-2> 참조).

## 2. Regression Analysis의 적용사례와 개선방안

### 1) Regression Analysis의 적용사례

회귀분석을 사용하여 공공부문과 민간부문의 효율성을 측정·비교한 연구로는 Levy(1981)의 연구가 대표적이다. 그는 1962년부터 1968년까지 종업원의 수, 노동시간, 임금, 생산물의 가치, 전력소비량 등의 매개물을 변수로 사용하여 이타크의 공기업과 민간기업의 기술적 효율성을 측정·비교하였고, 그 결과 동일한 산업 내에서 공기업이 민간기업보다 상대적으로 효율성이 높다는 가설을 검증하였다.

또한 Sexton은 미국의 요양원을 대상으로 한 효율성 평가분석에서 환자별 재원일수의 합을 종속변수로, 의료진과 약재원가를 독립변수로 사용한 회귀분석을 실시하였다. 그는 회귀식에서 얻어진 추정계수에 개별 요양원의 실제 투입원가를 대입하여 얻은 실제값을 비교함으로써 성과를 평가하고, 동일한 투입·산출을 사용한

비율분석결과와 비교함으로써 가장 효율적인 요양원을 찾아내었다.

### 2) Regression Analysis의 적용에 따른 문제점과 개선방안

효율성은 기본적으로 투입 측면에서는 최소의 투입으로서, 또 산출 측면에서 볼 때는 최대의 산출을 얻는 것을 기본으로 하는 개념이므로 평균적 수준을 제시해 주는 회귀분석만으로는 효율성을 판단하기 힘들다. 특정의 산업 내에는 다양한 기술수준과 기술자원 그리고 상이한 생산조직, 경영기법을 가진 기업들이 다수 존재하게 되는데, 어떤 기업은 다른 기업에 비해 동일한 투입생산요소를 사용하여 높은 산출을 얻을 수도 있고 낮은 산출을 얻을 수도 있는 것이다. 회귀분석에 의해 얻어지는 생산함수는 투입과 산출의 평균적인 생산관계만을 나타내는 생산함수이므로 효율성을 측정하는 방법으로는 한계를 지닌다.

즉 앞의 <식 4-1> 또는 <식 4-2>에서 각각의 지방자치단체는 사업경영 (=1)시 내재하는 비효율성으로 말미암아, 얻어지는 생산량은 최대생산량보다 작은 값을 나타내게 된다. 따라서 평균적 성과로 부터의 차이를 계산하는 방법으로는 효율성을 정확히 측정할 수 없으며, 효율성 또는 비효율성을 정확히 계산해 내기 위해서는 최대생산량을 계산해 이것을 기준으로 평가할 필요가 있다.

제 2 부

지방정부 생산성 측정의 실제

## 제 6 장

# 확률전선모형과 지방정부의 생산성 측정

1. 분석대상 사업 및 변수의 선정
2. 기존 지방 상수도사업의 생산성 평가에 대한 비판
3. 패널데이터를 이용한 확률변경생산함수
4. 확률생산변경함수에 의한 실증분석
5. 실증분석의 결과와 정책적 시사점

## 제 6 장 확률전선모형과 지방정부의 생산성 측정

### 1. 분석대상 사업 및 변수의 선정

공익사업에 대한 개념은 학자 및 분류기준에 따라 다양한 개념 정의가 가능하지만, 대체적으로 사회적 공동소비수단에 속하는 사업으로 생활필수성, 대체회박성, 자본의 장기 고정성을 바탕으로 한 독점성을 지니고 있을 뿐만 아니라 비배제적, 비경쟁적 요소를 포함한 것으로 이해되고 있다(山本秀雄, 1986: 230-231; Savas, 1987: 47-49; Browning and Browning, 1983: 23). 그러나 공익사업에 대한 논의를 전개하면서 가장 크게 직면하는 문제는 그것이 갖고 있는 내재적 특성에 대한 규명이 아니라 공익사업을 정책순환론적 입장에서 분석·평가하여 교정적 환류과정으로 연계시키지 못하는 것이고 이로 인해 공익사업에 대해서는 비효율적 운영을 해도 크게 문제삼지 않거나 안이한 경영성과를 공익성으로 대체하는 경향이 있다. 따라서 공익사업의 생산성에 대한 평가체계의 확립은 공익이라는 목적적 가치의 추구치리를 위한 기본개념으로서의 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

공익사업에 대한 생산성 평가에 대한 연구는 크게 질적 분석과 양적 분석이라는 각도에서 대별해 볼 수 있으며, 양적 분석도 다양한 분석기법을 적용하는 사례들이 증가하고 있다. 그러나 체계적인 양적 분석이 평단면적 자료에 의한 분석을 시도(김영기,

1992: 165-181; 손희준, 1992: 149-164; 최영출, 1992: 625-644; 이혁주·박희봉, 1996: 121-137)하거나 시계열적 자료에 의한 분석(Beck and Katz, 1995)<sup>1)</sup>을 별도로 수행함으로써 양자간의 조화로운 분석이 시도되지 못한 것이 사실이다. 따라서 공익사업에 대한 생산성 평가를 실시함에 있어 횡단면적 자료와 시계열적 자료의 통합에 의한 분석체계의 도입이 절실히 요망되고 있는데, 패널데이터를 이용한 분석은 바로 이러한 양자의 자료를 접목하는 분석체계라 할 수 있다.

Damell(1995)은 패널데이터를 “여러 단위의 개체(individual units)를 여러 시점(time periods)에 걸쳐 관찰한 데이터”라고 정의하였다. 정의에서 여러 단위의 개체는 횡단면적 측면이라 하고 여러 시점은 시계열적 측면이라 한다. 따라서 패널데이터는 횡단면적 측면과 시계열적 측면에서 많은 정보를 제공하는 장점을 가지고 있다. 이러한 장점으로 인하여 패널데이터를 이용한 분석은 순수하게 횡단면적인 측면만 고려하거나 시계열적인 측면만을 고려해서는 파악할 수 없는 효과들을 체계적으로 설명함으로써 높은 유효성을 제공한다. 따라서 본 연구에서는 이러한 패널데이터의 장점을 이용하여 공익사업의 비용 생산성을 추정·분석하고 각 지방자치단체별 생산성 추정치를 통해 새로운 생산성 평가체계를 확립할 수 있는 하나의 시사점을 제시하는 것에 연구의 목표를 둔다. 데이터의 분석은 FRONTIER(Version 4.1) 프로그램을 사용하였다.

연구대상인 공익사업의 범위에 대해서는 1997년 3월 10일자로 개정된 노동조합 및 노동관계조정법 제71조<sup>2)</sup>의 정의에 따르면, 본

1) 1967-1995년까지의 「한국행정정보」의 541편의 기고논문에 대한 분석에 의하면 160편이 통계적 분석방법을 사용하고 있는데, 이 중 시계열분석이 22편(13.8%)으로 집계되었다(권경득, 1996: 139-153).

2) 제71조에 의하면 공익사업을 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 사업으로 정의하고 있으며, 이러한 공익사업 중에서 업무의

연구의 대상사업으로는 공익사업 중에서도 필수공익사업에 속하는 수도사업을 선정하였다. 특히 수도사업은 공급지역의 범위에 따라 광역 상수도사업과 지방 상수도사업으로 구분해 볼 수 있는데(北久一, 1953: 40-41), 지방 상수도사업은 각 지방자치단체별로 특별회계로 처리되는 공기업적 방식을 채택하고 있다. 따라서 필수공익사업 중에서도 정부에 의해 독점적으로 운영될 뿐 아니라 기업적 운영방식을 채택하고 있는 수도사업을 연구의 대상으로 선정하였다. 분석을 통해 얻을 수 있는 이점으로는, 첫째 각 자치단체 간의 사업생산성을 비교 평가하여 독점적 자치단체 간의 경쟁관계를 성립시킴으로써 지방정부의 생산성을 제고할 수 있을 뿐 아니라 수도사업의 관리자와 종사자들의 업적평가와 통제를 시도할 수 있다. 둘째, 단년도에 의한 횡단면적 평가분석체계를 장기적인 시계열적 분석과 상호 연계시킴으로써 사업의 생산성을 보다 정확하게 추정할 수 있다. 셋째, 수도사업의 관리자 및 채무정보 이용자들에게 보다 명료한 분석기법을 도입하여 합리적인 의사결정을 유도할 수 있다. 마지막으로, 형식적이고 부분적으로 시행되고 있는 현행 지방 상수도사업에 대한 평가제도의 미비점을 보완할 수 있는 하나의 대안을 제시할 수 있다.

## 2. 기존 지방 상수도사업의 생산성 평가에 대한 비판

지방 상수도사업에 대한 생산성 평가는 전무한 실정이며, 설사 평가가 이루어진다고 하더라도 주로 결산이라는 예산의 법적 준수

정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 철도 및 시내버스(특별시 및 광역시에 한함) 운송사업, 수도·전기·가스 및 식유정제·공급사업, 의료사업, 은행사업, 통신사업 등은 필수공익사업으로 분류되고 있다.

여부만을 가리는 합법성 검사나 회계검사가 주종을 이루고 있다. 다만, 자치단체가 공동으로 설립한 지방자치경영협회에 의해 부분적인 평가가 이루어지고 있는 실정인데(지방자치경영협회, 1996), 이러한 현행 평가제도는 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

우선 현행 지방 상수도사업에 대한 평가는 효과성에 초점을 두고 있을 뿐 생산성 평가를 실시하지 못했다(오희환·이용식, 1991; 백승천, 1996; 조임근, 1997). 현행 평가제도에서는 산출이 목표를 초과하였을 경우 '효과적'이라는 평가를 함으로써 목표달성도만을 평가하고 있을 뿐 투입과 산출의 연계에 의해 얼마만큼의 자원을 소비하여 목표를 달성하였는가에 대한 생산성 평가가 이루어지고 있지 않다. 특히 현행 평가제도는 효과성 분석을 우선시하기 때문에 피평가조직이 최초의 목표설정단계에서 목표 그 자체를 조직의 실제 능력보다 낮게 책정하도록 유도할 가능성이 있다(Granick, 1967: 218). 또한 효과성에 중점을 둔 목표 대 실적지표의 경우 평점의 상한치(100점)와 하한치(75점)가 정해져 있는데, 이는 극단치(outliers)를 특별히 취급하지 않으려는 의도이다.<sup>3)</sup> 그러나 평점의 상하한치 설정은 초과달성에 대한 평가와 평점이 일정 기준점 이하로 내려가지 않는 문제점을 안고 있다. 그러나 미국의 경우는 주로 투입과 산출과의 비율에 의한 생산성 평가가 주종<sup>4)</sup>을 이루고 있으며, 영국의 경우는 수도사업의 민영화를 통해 정부(Ofwat,

3) 상향목표의 경우는  $75점 + \left[ \frac{25점 \cdot \text{평가대상 연도의 목표달성도} - 85}{15} \right]$ 이며, 하향목표는  $75점 - \left[ \frac{25점 \cdot \text{평가대상 연도의 목표달성도} - 115}{15} \right]$ 으로 평가된다(지방자치경영협회, 1996: 9).

4) 미국 16개 자치단체의 상수도사업 평가에서 공통적으로 적용되는 효율성 지표는 취수·정수·배수비용, 계량기 설치·수선·기류비용, 상하수관망 설치비용, 1인 1일당 수송가 계량기 기류, 정수처리시간 등의 지표를 사용하고 있다(Hairy and Fisk, 1992: 154).

DGWA)에 의한 가격상한 규제방식으로 재무회계적 생산성 평가를 실시하고 있다.

두 번째로 지적할 수 있는 문제점은 지방 상수도사업이 기업적 방식으로 운영되고 있으면서도 손익계산서 계통(경영성적)이나 대차대조표 계통(재정상태)상의 경영분석이 실행되지 않음으로써 자본을 어느 정도 투하·운용하여 어느 정도의 이익을 올리고 있으며, 재정상태의 양부나 지불능력에 대한 분석이 결여되어 있다(井上孝男, 1986: 164-165). 따라서 재무제표를 중심으로 한 재무비율을 분석의 도구로 사용한 평가체계의 확립이 필요하다(최종원, 1994: 412-435; 유일호, 1996: 6-27).

세 번째로 지적할 수 있는 문제점은 회귀함수를 전제로 한 추세 분석상의 오류이다.<sup>6)</sup> 즉 회귀함수는 평균적 생산성의 추정치와 각 개체의 실제 관찰치를 비교하여 생산성을 추정하기 때문에 실제의 함수형태와 상이하다. 특히 단순 선형회귀함수에 의한 생산성의 추정은 생산 가능한 최대생산량을 표시하지 못하는 문제점을 갖고 있기 때문에 생산 가능한 최대생산량과 실제 생산량과의 차이, 즉 기술적 비효율성을 설명하지 못한다(박재완·임주형·현진권, 1997: 7-19). 또한 추세치 평가는 이상수치(outlier)에 대한 관리를 하도록 하는 동기를 주고 있다.<sup>7)</sup>

5) 1989년 수도법에 의해 Ofwat(office of water service)가 만들어지고, DGWA(director general of water authorities)가 신설되었다. DGWA는 수도사업의 인가조건(차별 및 시혜금지, 회계정보 제공, 품질정보와 목표설정 등)의 이행여부를 감시한다(이인호, 1996: 147-159).

6) 한영주·이혁주·송석희(1997)는 이러한 오류를 극복하기 위해 3개년 β분포 분산을 평가방법에 사용하는 것을 지양토록 권고하고 있다.

7) 이왕에 실적이 나쁠 경우 아주 나쁘게 함으로써 다음 연도부터 경영 외적으로 볼 수 있도록 동기화하거나, 또 어느 한 해에 경영 내적 요인보다 경영 외적 요인에 의하여 실적이 아주 좋게 되면 그 다음 연도부터 해당 지표에 대하여 불리하게 평가받을 각오를 해야 한다. 따라서 추세치 분석하에서는 피평가관들이 실적이 어느 한 해에 너무 좋지 않도록 원만히 상승하도록 하려는 동기를 갖고 있다.



해 제한되었다. 생산함수는 현재의 기술수준하에서 일정한 양의 생산요소(input)를 투입했을 때, 생산 가능한 최대의 생산량(output)을 나타내 주는 함수식으로 정의한다. 따라서 생산함수에서 최대 생산량을 변경(frontier) 또는 경계(boundary)라고 정의하며, 이러한 변경으로부터 관찰된 생산량과의 차이는 0보다 크거나 같은 값으로서 기술적 비효율성(technical inefficiency)으로 정의한다. 즉, 기술적 비효율성은 생산 가능한 최대생산량과 실제 생산량과의 차이로 정의되기 때문에 이러한 기술적 비효율성을 추정하기 위해서는 횡단면적 자료에 의한 회귀함수의 추정이 아니라 패널데이터를 이용한 확률변경생산함수를 추정할 필요가 있다.<sup>9)</sup> 이렇듯 확률변경생산함수는 주어진 생산요소에 대해 평균 생산량을 나타내는 회귀함수(regression function)와는 다른 개념이며, 상대적 효율성을 측정하는 비모수적 방법인 DEA 모형과도 구분되는 이점이 있다.

DEA 방법은, 첫째 다변수의 생산요소와 생산량을 사용하여 유사한 조직간의 상대적 생산성을 측정하기 때문에 생산성 측정대상 이 실질적이고 시차적으로 제약이 있는 경우가 기법에 의한 생산성 측정은 바이어스(bias)가 포함될 가능성이 크다. 특히 본 연구의 상수도사업과 같이 자치단체별 규모의 차이가 크면 DEA의 적용에 한계가 따른다. 둘째, DEA는 결정적 방법론이고 확률잡음항(random disturbance)을 조절할 확률항(stochastic term)을 포함하지 않기 때문에 데이터에 잡음항이 존재하는 경우 잡음항에 민감하다.<sup>10)</sup> 셋째, DEA 방법은 최고의 생산성을 가지는 대상을 1로 기준하여 나머지 대상을 추정하는 상대적 평가방법이기 때문에 한 대상에 대해 연

9) 비용의 최소화와 같은 행태적 기정을 추묵적으로 하는 경우는 technical efficiency 와 allocative efficiency 모두를 모형화하지만, 본 연구의 경우는 각 지방정부의 공익사업에 대한 효율성을 추정하는 데 연구목적이 있으므로 technical efficiency만을 고려하기도 한다.

10) 확률변경생산함수 모형은 influential observation에 대해 덜 민감한 이점이 있다.

마지막으로 현행 지방 상수도사업의 경영평가는 통일된 지표에 따라 가중치를 부여하여 평가하기 때문에 특정한 지방 상수도사업의 절대적 평가는 가능하나, 경영성과가 우수한 자치단체와 그렇지 못한 자치단체를 비교하여 경영성과에 따른 자치단체 간의 경쟁을 유도할 만한 평가체제를 갖고 있지 못하다. 이는 공익사업의 경쟁부재와 주인의식 결여문제(윤성식, 1994: 9)를 평가체도의 확립으로 개선하려는 본래의 의도를 손상시키고 있다.

따라서 지방 상수도사업을 상대적인 관점에서 비교하여 우수한 자치단체의 경영사례를 그렇지 못한 사례와 대비시킴으로써 효율적 경영을 위한 준거틀을 형성할 수 있는 평가체계를 도입할 필요가 있으며, 부분별 지표의 단순합계식 평가가 아니라 전체적인 경영성과를 파악할 수 있는 평가방법의 도입이 필요하다. 또한 생산 가능한 최대생산량과 실제 생산량과의 차이를 추정할 수 있는 방법이 필요하며, 분석의 기초단위로서 재무제표 분석을 통한 생산성 측정이 도입될 필요가 있다.

### 3. 패널데이터를 이용한 확률변경생산함수

#### 1) 확률변경생산함수의 의미 및 유용성

확률변경생산함수(stochastic frontier production function)는 Aigner, Lovell, and Schmidt(1977)와 Meeusen and van den Broeck(1977)에 의

8) 예를 들면 책임경영을 위한 노력(8점)은 관리자의 경영철학, 사명감 및 직원의 의식이 3점, 경영목표의 합리적 달성을 위한 관리자의 노력정도가 2점, 중장기 경영계획 수립 및 적정성이 3점으로 배정되어 있다. 또한 급수계획 및 운영의 적정성(38점), 경영관리의 효율성(32점), 재무회계운영의 건전성(15점), 조직인력운영의 효율성(7점) 등 다섯 개 평가지표별로 24개 세부지표에 의한 가중치 평가가 이루어지고 있다(지방자치경영협회, 1996: 8-9).

도별 생산성 비교 및 연도별 대상들의 생산성을 비교하기에는 적당하지 않다. 그러나 확률변경생산함수 모형은 전체 연도의 데이터를 동시에 사용하여 추정하기 때문에 생산성에 대한 연도별 추세를 분석이 DEA보다 우수하며 상대적 생산성의 개념을 보다 강화시킨 기법이다.

다음으로 확률변경생산함수는 회귀함수와 다른 의미를 지닌다. 즉 회귀함수는 생산가능곡선(production possibility curve)을 도출할 수 없고 생산변경 밑에 위치한 값만을 얻게 되는데, 이는 관찰할 수 있는 데이터의 문제에서 찾을 수 있다. 즉 생산요소 데이터는 실제로 생산활동에 투입되는 양을 나타내 주고 있으나, 생산량 데이터는 투입된 생산요소를 이용할 때 산출할 수 있는 최대생산량과 반드시 일치한다고 정의할 수가 없다. 이는 각 자치단체 간의 사업 내에 내재하는 비효율성으로 말미암아 실제로 생산된 양(데이터로부터 관찰할 수 있는 양)은 최대생산량보다 작은 값을 갖게 된다. 다시 말해 생산가능곡선에 위치하는 점이 아니고 그 밑에 존재하는 점들이 데이터로 관찰되고 실증분석에 이용되고 있다. 따라서 수집된 데이터로부터 관찰할 수 없는 비효율성을 추정하기 위해서는 다음과 같은 확률변경생산함수를 도입할 필요가 있다.

$$y = f(x) + e$$

$$e = u + v$$

단,  $y$ 는 생산량,  $x$ 는 생산요소,  $e$ 는 총오차<sup>11)</sup>

$u (\leq 0)$ 는 기술적 비효율성에 의한 생산량의 손실,

$v$ 는  $N(0, \sigma_v^2)$ 를 가지는 오차항

11) Error component model은 fixed effect model과는 달리 개체(individual)와 시간에 따라 변화하는 요인을 오차항에 포함시킨다. 이는 이질성(heterogeneity)이 fixed effect model에서는 내생변수의 기대값과 결합되지만, error component model에서는 분산과 결합되는 것을 의미한다. 따라서 본 논문의 모형은 error component model을 사용하였다고도 볼 수 있다.

이 모형에서의 생산량은 변경  $f(x) + v$ 에 의한 위로 유계(bounded above)이며, 변경은 오차항  $v$ 를 포함하고 있기 때문에 확률변경(stochastic frontier)이라고 부른다. 이 모형에서 단측분포로 가정된  $u$ 는 총오차  $e$  중에서 비효율적인 요인으로 간주할 수 없는 요인에 의해 발생한  $v$ 를 뺀 나머지로써 기술적 비효율성을 의미한다. 따라서  $u$ 에 의해서 개별 자치단체의 기술적 효율성을 추정할 수 있기 때문에 먼저 확률변경생산함수를 추정한 후 비효율성을 대표하는 변수  $u$ 를 추정해야 한다.

초기의 확률변경생산모형은 단일 횡단면(single cross section)만을 고려하여 추정되지만, 횡단면 데이터만을 사용하여 기술적 비효율성을 추정하는 것은 몇 가지 결점이 있다. 첫째,  $u$ 는  $x$ 와 독립적이지 않을 수도 있다. 둘째,  $u$ 의 분포에 대한 가정에 따라 비효율성이 다르게 추정될 수 있다. 셋째, 기술적 비효율성은 오차항  $v$ 의 분산이 관찰되는 개체의 수에 상관 없기 때문에 일차적으로 추정되지 않는다. 따라서 이러한 결점을 해결하기 위해서는 패널 데이터를 사용할 필요가 있다. 그 이유는 전형적으로 횡단면 데이터로부터 확률변경모형을 추정하기 위해서는 각 개체들이 비효율성 면에 대해서 무엇인가를 알고 있고 이것이 생산요소를 선택하는 데 영향을 미칠지도 모른다는 사실에도 불구하고 기술적 비효율성이 생산요소와 독립이라는 가정이 필요하지만, 패널데이터는 이러한 독립에 대한 가정을 완화시킬 수 있기 때문이다.

또한 확률변경모형을 추정하고 잡음항으로부터 비효율성을 분리하기 위해서는 통계적 잡음항과 기술적 비효율성에 대한 특별한 분포에 대한 가정이 필요하다. 그러나 패널데이터를 사용하면 이러한 분포에 대한 가정을 피할 수 있고, 분포에 대해 가정을 부과한 후 검증할 수 있다. 특히 각 개체에 대해 여러 번 관찰함으로써

타내며, 이는 기업간의 차이에 대한 비효율성을 의미한다. 즉 이 모형에서 비효율성 효과  $u_{it}$ 는  $z_{it}$  설명변수  $z$ 와  $u_{it}$  모수벡터  $\delta$ 의 함수로 가정되므로 기술적 비효율성 모형을 다음과 같이 설정할 수 있다.

$$u_{it} = z_{it}\delta + w_{it}$$

단,  $w_{it}$ 는 서로 독립이며 평균이 0이고 분산이  $\sigma^2$ 이며  $-z_{it}\delta$ 에서 절단된 정규분포

만일 비효율성 모형에서 모수벡터  $\delta$ 의 모든 원소가 0으로 추정되면, 기술적 비효율성 효과는 설명변수  $z_{it}$ 와 상관 없다는 것을 의미한다.

이 두 모형이 추정되면 추정된 모형으로 시점  $t$ 에서 자치단체 상수도사업  $i$ 에 대한 기술적 효율성을 다음 식을 이용하여 추정할 수 있다.

$$TE_{it} = e^{(-u_{it})} = e^{(-z_{it}\delta - w_{it})}$$

(2) 모형의 추정

확률생선변경함수와 비효율성 모형은 최우추정법을 사용하여 추정한다. 모형들의 추정을 위해 다음과 같은 3단계 절차를 거친다. 첫째, 최소제곱추정법을 사용하여 확률변경생선함수의 계수벡터  $\beta$ 와  $\sigma_s^2$ 를 추정한다. 둘째, 첫째 단계에서 구한  $\beta$ 와  $\sigma_s^2$ 의 값을 가지고 2단계 격자탐색법<sup>12)</sup>을 사용하여  $v$ 의 추정치<sup>13)</sup>를 구한다.

12) 1단계에서  $\gamma$  ( $k=1, 2, \dots, 9$ )라고 가정하여, 각  $k$ 에 대해 최대대수우도값을 계산하여 이 값을 최대가 되게 하는  $\gamma$ 를 선택한다. 2단계에서는 1단계에서 구한  $\gamma$ 의 값 주위를 세분화하여 1단계와 같은 방법으로 구한다.

써 기술적 비효율성을 더 정확하게 추정할 수 있을 뿐만 아니라 각 개체의 시계열 관찰치  $T$ 가  $\infty$ 로 접근할 경우 패널데이터를 사용하여 각 개체의 효율성에 대한 일치추정량을 구할 수 있다.

2) 확률변경생선함수의 설정과 추정

(1) 확률변경생선함수의 설정

Pitt and Lee(1981)는 처음으로 확률변경생선함수와 기업 생산성을 추정하는 데 패널데이터를 사용할 것을 제안하였다. Schmidt and Sickles(1984)는 처음으로 변경과 패널데이터 간의 관계 및 기업 생산성 추정에 관한 패널데이터의 이점에 관하여 체계적으로 정리하였다. 패널데이터를 사용하여 기술적 비효율성을 추정하기 위한 확률변경생선함수를 다음과 같이 정의한다.

$$y_{it} = x_{it}\beta + v_{it} - u_{it},$$

$$i = 1, \dots, N, \quad t = 1, \dots, T$$

단,  $y_{it}$ 는 생산량,  $x_{it}$ 는 생산요소벡터,  $u_{it}$ 는 서로 독립이며 정규분포  $N(0, \sigma_u^2)$ 을 가지는 오차항  $u_{it} (\geq 0)$ 는 시점  $t$ 에서 사업  $i$ 에 대한 기술적 비효율성으로서, 평균이  $\delta$ 이고 분산이  $\sigma^2$ 이며 0에서 절단된 정규분포,  $z$ 는 시간에 따른 자치단체 생산성의 비효율성과 관련된 설명변수벡터,  $\delta$ 는 모수벡터

이 모형에서  $u_{it}$ 는 변경  $(x_{it}\beta + v_{it})$ 로부터  $y_{it}$ 의 손실을 나

이 단계에서 모수벡터  $\delta$ 의 값들은 모두 0으로 고정한다. 셋째, 격자탐색법으로 추정된 값들을 초기치로 사용하여 반복기법(iterative procedure)으로 최우추정치를 구한다.

#### 4. 확률생산변경함수에 의한 실증분석

##### 1) 실증분석의 대상과 변수

실증분석의 대상으로는 89개 지방 상수도사업을 선정하였으며, 대상기간으로는 1996년부터 2000년까지의 5개년 간의 패널데이터를 이용하여 지방자치단체 상수도사업에 대한 생산성을 추정·분석하였다. 생산성 추정을 위해 투입되는 생산요소는 각 자치단체 원수비 및 취수비, 정수비, 배수비, 급수비, 급수비, 일반관리비, 정수 및 수송관리비, 급수공사비, 감가상각비, 지급이자, 지급손실 등을 변수로 사용하였으며, 종속변수로서의 생산량에 대한 지표는 총수지비율을 선정하였다. 이러한 생산요소의 선정기준은 기업의 손익계산서 계정(경영성적)의 비용계정<sup>14)</sup>에 포함되는 모든 생산요소를 고려한 것으로, 사용된 생산요소와 생산량의 데이터는 각 연도의 결산기준이다. 특히 이러한 변수의 선정은 지방 상수도사업이 갖는 특수성, 즉 자본거래와 손익거래를 명확히 구분해야 할 필요성 때문이다. 다시 말해 지방 상수도사업은 공기업적 운영방식을 채택하고 있으므로 공기업의 자본증가는 두 가지 활동에 의해 이루어

13)  $\gamma$ 에 대한 정의는  $\gamma = \frac{\sigma^2}{\sigma^2 + \sigma^2}$  과 같다. 추정을 위해 우도함수(likelihood

function)를 분산모수  $\sigma^2$ 과  $\gamma$ 로 표현하였으며, 반복기법(iterative procedure)을 사용하여 위하여 단지 초기치를 격자탐색법을 사용하여 구하였다.

14) 지방 상수도사업의 계정과목은 지방공기업법시행규칙 별표 1호의 계정과목표에 의하여 각 자치단체에 공통으로 적용되고 있다.

어진다. 하나는 공기업의 경영활동에 의해 발생한 손익결과(손익계산서 계통; 경영성적)이고, 다른 하나는 손익의 발생과 무관계한 자본 자체의 증가(대차대조표 계통; 재정상태)<sup>15)</sup>이다. 따라서 공기업이 갖는 기업경영 외적 요인을 통제하고 순수 경영성적적의 미하는 손익계산서 계통의 생산요소를 투입요소로 선정하였으며, 이에 상응하는 생산량을 추정하기 위해서는 당연히 손익계산서 계통의 생산량을 선정하여야 한다. 특히 생산성 추정을 위한 기초자료로서 재무제표상의 패널데이터를 이용한 것은 지금까지 분석하지 못했던 지방 상수도사업의 재무제표 자료를 이용한 경영분석을 통해 관리자에게 보다 유용한 재무관리정보를 제공하기 위함이다. 아울러 비효율성 모형에서는 인원수, 연도<sup>16)</sup> 등을 변수로 사용하여 모형화하였다.<sup>17)</sup> 비효율성 효과에 관한 분포의 가정들은 기술적 변화(technical change)의 효과들과 시간에 따라 변화하는 비효율성 효과들의 행태를 식별할 수 있게 해주기 때문에 시간변수는 중요한 의미를 지닌다. 즉, 비효율성 모형에서 연도변수는 비효율성 효과가 시간에 관하여 선형적으로 변화할 수 있다는 것을 의미한다(Battese and Coelli, 1995: 325-332). 또한 비효율성 모형에서 인원수 변수는 비효율성 효과가 사업운영주체로서의 담당자에 따라 선형적으로 변화할 수 있다는 것을 가정한 것이다.

15) 예를 들면 일반회계, 다른 특별회계로부터의 출자금, 국고보조금 등에 의해 자본이 직접 증감하는 것이다. 이는 지방 상수도사업이 갖는 공익적 특성에 따라 정부가 요금을 규제하고 이에 대한 부족분을 정부가 부담하는 것으로 기업이 통제할 수 없는 경영 외적 요인이다.

16) 연도변수의 경우 효율성에 대한 시간적 선형추세를 살펴보려 하였기 때문에 본 연구에서는 비선형형태인 (연도변수)<sup>2</sup>를 고려하지 않았다.

17) 비효율성 모형의 추정을 위한 변수선정은 대부분의 학자들이 시간변수만을 고려한 경우가 많으나(Resti, 1997: 221-250), 나이(age), 학력(schooling), 시간변수(year) 등을 고려한 연구도 있다(Battese and Coelli, 1995: 325-332). 따라서 본 연구에서는 이론적 검증이 실행되지 못한 상태에서 여러 학자들에 의해 가장 보편적으로 채택되는 시간변수와 공기업 비효율을 가장 단적으로 예시하는 경상경비 중에서 인건비에 해당하는 인원수를 변수로 선정하였다.

## 2) 실증분석

지방 상수도사업의 생산성을 추정하기 위해 원시의 생산값에 대하여 Cobb-Douglas 등과 같은 확률변경생산함수를 설정하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \log(\text{총수지비율}_{it}) = & \beta_0 + \beta_1 \log(\text{원수 및 취수비}_{it}) + \beta_2 \log(\text{정수비}_{it}) \\ & + \beta_3 \log(\text{배수비}_{it}) + \beta_4 \log(\text{급수비}_{it}) \\ & + \beta_5 \log(\text{일반관리비}_{it}) + \beta_6 \log(\text{정수 및 수용기관리비}_{it}) \\ & + \beta_7 \log(\text{급수공사비}_{it}) + \beta_8 \log(\text{감가상각비}_{it}) \\ & + \beta_9 \log(\text{지급이자 및 기업채무 제비용}_{it}) \\ & + \beta_{10} \log(\text{특별손실}_{it}) + v_{it} - u_{it} \end{aligned}$$

단,  $v_{it}$ 는 서로 독립이며 정규분포  $N(0, \sigma_v^2)$ 를 가지는 오차항

이 모형에서 자치단체 상수도사업의 비효율성 모형은 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$u_{it} = \delta_0 + \delta_1 \text{인원수}_{it} + \delta_2 \text{연도}_{it} + w_{it}$$

단,  $w_{it}$ 는 서로 독립이며 음수가 아닌 절단정규분포  $N(0, \sigma^2)$ 을 가짐

이상의 분석을 토대로 최소제곱추정치를 초기값으로 사용하고 최우추정법을 이용하여 추정된 확률변경생산함수 모형은 다음과 같다.

확률변경생산함수 :

$$\begin{aligned} \log(\text{총수지비율}_{it}) = & 103.629 - 0.00115 \log(\text{원수 및 취수비}_{it}) \\ & + 0.00033 \log(\text{정수비}_{it}) + 0.00045 \log(\text{감가상각비}_{it}) \\ & - 0.00185 \log(\text{지급이자}_{it}) \end{aligned}$$

비효율성 모형 :

$$u_{it} = 0.6796 - 0.0115 \text{인원수}_{it} - 3.1136 \text{연도}_{it}$$

확률변경생산함수의 추정에서 고려된 생산요소는 열 개였으나, 배수비, 급수비, 일반관리비, 정수 및 수용기관리비, 급수공사비 등은 비유의적인 것으로 분석되었다. 따라서 비유의적 변수 가운데 t-ratio가 제일 작은 변수를 제거한 후 다시 추정하는 방법으로 비유의적 변수들을 제거함으로써 유의적인 생산요소를 확정하였다. 즉 확률변경생산함수에서 열 개의 생산요소 중에서 원수 및 취수비, 정수비, 감가상각비, 지급이자의 네 개 변수들은 생산량인 총수지비율 변수에 유의적으로 나타났다. 또한 비효율성 모형에서 인원수와 연도 등의 변수도 비효율성에 유의적인 것으로 나타났다. 따라서 이러한 유의적인 변수들만을 독립변수로 사용하여 모형을 재구축하였다(<표 6-1> 참조).

계수들의 부호는 정수비 및 감가상각비의 부호가 양의 추정치가 된 것을 제외하고는 예상대로 추정되었다.

〈표 6-1〉 확률변형생산함수 모형

변수	구분	coefficient	standard-error	t-ratio
상수		0.10347504E+03	0.10638951E+01	0.97260569E+02
원수 및 취수비		0.11142940E-02	0.37179320E-03	0.29970799E+01
정수비		0.33261899E-03	0.25062176E-03	0.13271748E+01
배수비		-0.17146616E-03	0.59477782E-03	-0.28828609E+00
금수비		-0.33451310E-03	0.99646489E-03	-0.33569984E+00
일반관리비		0.27486023E-03	0.68348860E-03	0.40214311E+00
정수 및 수송기관리비		-0.42672547E-03	0.72971575E-03	-0.58478315E+00
금수공사비		0.46841245E-03	0.96044990E-03	0.48770109E+00
값가상각비		0.54384050E-03	0.51984357E-03	0.10461618E+01
지급이자		-0.17735439E-02	0.10119861E-02	-0.17525378E+01
특별손실		-0.10122635E-02	0.21411411E-02	-0.47276821E+00
상수		0.51379885E+00	0.27393738E+01	0.18756069E+00
인원수		-0.11858388E-01	0.15004485E-01	-0.79032288E+00
연도		-0.27859689E+01	0.25135195E+01	-0.11083936E+01
sigma-squared		0.49901770E+03	0.10457149E+01	0.47720243E+03
gamma		0.11754914E+00	0.49848747E-01	0.23581163E+01

주: log likelihood function = -0.200477445E+01

〈표 6-2〉 유의적 변수에 의한 확률변형생산함수 및 비효율성 모형의 추정치

변수	coefficient	standard-error	t-ratio
beta 0(상수)	0.10362948E+03	0.10496435E+01	0.98728263E+02
beta 1(원수·취수비)	0.11557830E-02	0.29249394E-03	0.39514767E+01
beta 2(정수비)	0.33184685E-03	0.24313365E-03	0.13648742E+01
beta 3(값가상각비)	0.45680422E-03	0.34018965E-03	0.13427928E+01
beta 4(지급이자)	-0.18577123E-02	0.90045353E-03	-0.20630852E+01
delta 0(상수)	0.67966587E+00	0.29004424E+01	0.23433180E+00
delta 1(인원수)	-0.11596500E-01	0.15038326E-01	-0.77112971E+00
delta 2(연도)	-0.31136675E+01	0.26946504E+01	-0.11554996E+01
sigma-squared	0.50033038E+03	0.10529729E+01	0.47515981E+03
gamma	0.11866527E+00	0.45786651E-01	0.25917058E+01

주: mean efficiency = 0.59623617E+00

### 5. 실증분석의 결과와 정책적 시사점

#### 1) 지방 상수도사업의 특성

지방 상수도사업이란 수도법 제3조에서 규정한 수도사업을 의미

하며, 간이 상수도(18)사업은 제외한다. 즉 수도법 제3조 제16호에 따르면 수도사업이란 일반의 수요자 또는 다른 수도사업자에게 수도(19)에 의하여 원수(20) 또는 정수(21)를 공급하는 사업을 말하며, 일반수도사업과 공업용 수도사업으로 구분한다. 지방공기업법에서 규정되고 있는 수도사업은 지방 상수도인데, 지방 상수도란 지방자치단체가 관할 지역주민, 인근 자치단체 또는 그 주민에게 원수 또는 정수를 공급하는 일반수도로서 광역 상수도 및 간이 상수도의 외의 수도를 의미한다. 수도사업은 통상 상수도사업이라 일컫는데, 상수도 시설은 일반적으로 다음과 같다.

우선 상수도사업의 사업현황을 살펴보면, 첫째 상수도의 보급률이 해마다 감소하고 있는 추세이다. 즉 급수인구는 계속 증가하고 있는데, 이에 대한 상수도 보급시설은 증가되는 급수인구를 따라가고 있지 못한 상태라 할 수 있다. 둘째, 상수도의 보급률과는 달리 실제로 물을 공급받는 우수율의 경우 약 70% 수준에 이르고 있다. 따라서 상수도 보급률과 우수율의 차이만큼 누수되고 있을 수 있다. 셋째, 상수도 시설의 경우 정수시설도 중요하지만 노후화된 상수도관을 개량하고 누수비율을 낮추는 것도 비용을 절감할 수 있는 중요한 기준이다. 셋째, 상수도 시설용량과 배수량과의

18) 간이 상수도란 지방자치단체가 대통령령이 정하는 간이한 수도시설에 의하여 급수인구 100인 이상 2,500인 이내에게 정수를 공급하는 일반수도로서 1일 공급량 20세제곱미터 이상 500세제곱미터 미만인 수도 또는 이와 비슷한 규모의 수도로서 시장, 군수가 지정하는 수도를 의미한다(수도법 제3조 제9호).

19) 수도란 도관 기타 공작물을 이용하여 원수 또는 정수를 공급하는 시설의 전부를 말하며, 일반수도, 공업용 수도 및 전용수도로 구분한다. 다만 일시적인 목적으로 설치된 시설과 농어촌정비법 제2조 제4호 규정에 의한 농업생산기반시설을 제외한다(수도법 제3조 제5호).

20) 원수라 함은 음용, 공업용 등에 제공되는 자연상태의 물을 말한다. 다만 농어촌 발전특별조치법 제2조 제8호 규정에 의한 농어촌 용수를 제외한다(수도법 제3조 제1호).

21) 정수라 함은 원수를 음용, 공업용 등의 용도에 적합하게 처리한 물을 말한다(수도법 제3조 제4호).

<표 6-4> 상수도사업의 경영성과 (단위: 억 원)

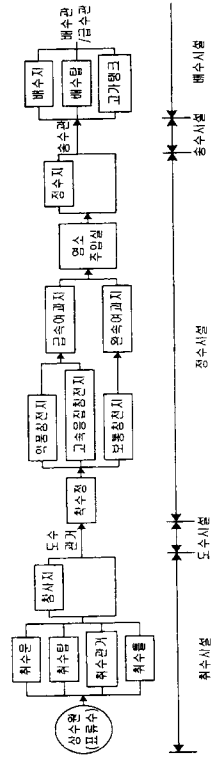
구분	영업손익	경상손익	당기 순손익	자산	부채	자본	부채비율
연도							
1991	932	547	507	41,486	13,645	27,841	49.0
1992	666	338	305	48,000	15,414	32,586	47.3
1993	826	320	253	62,573	18,304	44,268	41.4
1994	1,266	729	766	71,037	20,979	50,058	41.9
1995	1,177	898	811	88,718	23,172	65,546	35.4
1996	1,804	1,574	1,496	101,618	26,360	75,258	35.0
1997	1,526	1,105	1,015	114,459	31,145	83,314	37.4
1998	1,012	878	819	123,893	33,671	90,222	37.3
1999	2,485	1,970	1,766	140,861	35,142	105,719	33.2
2000	2,686	2,104	1,965	149,882	35,526	114,356	31.1

주: 영업손익 = (영업수익 - 영업비용), 경상손익 = 영업손익 + (영업 외 수익 - 영업 외 비용)  
 당기 순손익 = 경상손익 + (특별이익 - 특별손실)  
 자료: 행정자치부(각 연도), 『지방공기업결산 및 경영분석』.

한 부채비율이기 때문에 개별 상수도사업의 부채비율과는 다르다 (<표 6-4 참조>).

2) 분석결과외의 정책적 시사

우선 지방 상수도사업의 비용 효율성을 결정짓는 중요한 변수로는 영업비용상의 원수 및 취수비, 정수비 등으로 나타나고 있으며, 영업 외 비용으로는 감가상각비, 지급이자 및 기업채무와 관련된 준비금이 유의미한 변수로 분석되었다. 이러한 추정결과는 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다.



<그림 6-1> 지방 상수도사업의 시연

<표 6-3> 상수도사업의 사업현황

구분	총인구 (천 명)	급수인구 (천 명)	보급률 (%)	시설용량 (천 톤/일)	조정량 (천 톤/일)	배수량 (천 톤/일)	유수율 (%)	1일 평균 급수량(1)	시설 이용률(%)
연도									
1991	32,312	30,921	95.7	15,442	7,906	12,316	64.2	398	79.8
1992	34,144	32,266	94.5	17,282	8,383	12,639	65.3	398	74.3
1993	36,619	34,244	93.5	17,189	9,386	13,993	67.1	409	81.4
1994	37,472	35,042	93.5	19,605	10,304	14,828	69.5	423	75.6
1995	40,124	36,384	90.7	21,030	10,485	14,910	70.4	410	70.9
1996	41,351	37,129	89.8	21,773	11,048	15,671	70.5	422	71.9
1997	41,830	37,758	90.3	22,923	11,439	15,958	71.7	423	69.6
1998	42,445	38,397	90.5	24,636	10,833	15,409	70.7	401	62.5
1999	42,903	38,025	91.0	25,889	11,444	15,465	73.9	397	59.8
2000	43,650	38,893	91.4	25,924	11,650	15,532	74.9	389	59.9

자료: 행정자치부(각 연도), 『지방공기업결산 및 경영분석』.

비율, 즉 시설이용률을 살펴보면 해마다 시설이용률이 감소하고 있음을 알 수 있다. 또한 1일 평균 급수량도 다소 증가하다가 다시 줄어들고 있다(<표 6-3> 참조).

다음으로 상수도사업의 경영성과를 연도별로 살펴보면, 첫째 상수도사업은 전체적으로 당기 순이익을 실현하고 있으나, 1997년과 1998년에는 순이익의 규모가 상대적으로 낮아지고 있다. 둘째, 자산은 해마다 증가하고 있으며 1999년과 1991년을 대비해 보면 세 배 정도 증가하고 있다. 셋째, 부채비율이 상대적으로 낮아지고 있어 재무적 안정성을 나타내고 있지만, 이는 전체 상수도사업에 대

전제조건을 이해할 필요가 있다.

## (2) 영업 외 비용의 효율적 관리

### ① 감가상각비의 효율적 관리

지방 상수도사업의 자산은 그 기업이 소유하는 유형, 무형의 재산상의 권리로서 유동자산과 고정자산으로 구분하고, 유동자산은 당회자산과 재고자산으로, 고정자산은 유형자산, 무형자산, 투자자산으로 구분한다(동법 시행령 제12조). 고정자산과 유동자산의 구분은 당회 자산의 지불수단으로서의 능력(유동성)을 기준으로 행하는 것인데, 대차대조표일로부터 기산하여 1년 이내에 회수 또는 현금화할 수 있는 것이 유동자산이고, 회수 또는 현금화하는 것이 1년을 넘는 것이 고정자산이다. 즉 자산이란 간단히 말하면 기업이 소유하는 유형, 무형의 재산상의 권리이다(지방공기업법시행령 제12조). 기업은 그 기업이 제공하는 재화, 서비스와 수요자가 지불하는 대가간의 등가교환을 기준으로 활동하는 경제주체이나, 재화나 서비스의 제공을 위해서는 인간의 노동이나 각종의 원재료만 이 아니라 재화나 서비스의 생산수단으로서의 토지, 건물, 설비 등이 필요하게 된다. 기업의 자산이란 이러한 기업활동의 수단이 되는 스톡(stock)으로서의 경제가치이고, 이 스톡(stock)으로서의 경제가치를 기업이 사용함에 따라 재화나 서비스가 공급된다고 이해하는 것이다. 이러한 자산은 기업에서 본다면 역시 시장에서 경제거래를 통하여 취득되는 것이 통례이므로 당연히 그 가치에 대응하는 화폐 등이 투하된다. 또 재화나 서비스의 공급이 이루어짐에 따라 자산 자체도 손모하고 그 가치가 감소된다. 역으로 말하면 자산의 가치감소에 의하여 비로소 재화나 서비스의 산출이 가능하게 되므로 기업으로서는 그 재화나 서비스를 시장에 공급하여 대

## (1) 영업비용상의 효율적 관리

우선 지방 상수도의 효율성을 결정짓는 중요한 변수로는 원수 및 취수비와 정수비를 들 수 있다. 이는 <그림 6-1>에서 보는 바와 같이 지방 상수도사업은 상수원의 원수를 취수하여 도수시설을 거쳐 정수한 이후에 송·배수시설을 거쳐 수용자에게 공급되는 서비스이므로 영업비용상에서 원수 및 취수비와 정수비는 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 따라서 원수 및 취수, 정수에 소요되는 영업비용, 예를 들면 약품비 등은 지방 상수도사업의 비용 효율성을 결정하는 데 있어 중요한 변수임을 알 수 있다. 지방 상수도사업의 경영은 소득항상에 따른 주민생활의 질적, 양적인 변화에 직면하여 이를 경영에 반영하여야 하는 상황에 처해 있다. 즉, 시설이나 자재를 이러한 변화에 대응하여 개량하거나 현대화할 필요가 있다. 따라서 종래의 현상유지적 사고에서 벗어나 경영의 감축과 수입의 확보에 노력하고 경영의 기반을 장기적으로 안정시켜야 한다.

지방 상수도사업에 대해 공공적·비영리적 성격이 강하게 요구되고 공공성이 강조된 나머지 지방 상수도사업에서는 이윤을 남기는 안 된다는 견해가 지나치게 내면화되면서 지방 상수도사업의 적자는 당연한 것으로 인식되고 있으며, 적자에 대해서는 정부가 당연히 보조하는 것으로 간주되어 기업적 경영을 도모하기 어려운 실정이다. 따라서 종래까지의 지방 상수도사업 요금이 비용을 보상하는 것만으로 족하다는 생각을 고쳐 지방 상수도의 원가요소 중에서 원수 및 취수비, 정수비 등의 단기 비용뿐 아니라 지역주민을 위한 장기적 재투자비용까지 포함되는 공적 이윤제도를 도입할 필요가 있다. 지방 상수도사업이 적정 이윤을 남긴다는 것을 기업유지와 지역사회 전체에 대한 공적 서비스로 재분배하기 위한



가를 얻음으로써 자기의 자산의 감소부분을 회수할 필요가 있다.

지방 상수도사업의 자산은 재정상태를 확정하고 자산의 적정한 감가상각의 기초를 확립하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 평가하여야 한다(지방공기업법 부칙 제2호). 지방 상수도 사업의 자산평가는 지방공기업법을 새로 적용할 때의 자산가액을 확정하기 위한 평가와 지방 공기업의 보유자산에 대한 감가상각 기초를 제공하기 위한 재평가로 구분하되, 그 세부평가기준 및 방법은 행정자치부 장관이 정한다(동법 시행령 제42조).

지방 상수도사업에 있어서는 지방공기업법 시행규칙 제20조에서 “지방 공기업의 고정자산은 사업년도마다 감가상각을 하여야 한다. 다만 정기적으로 교체하거나 취득원가가 10만 원 미만인 유형 자산에 대하여는 감가상각을 하지 않고, 이를 환치자산<sup>22)</sup>으로 분류하여 그 취득원가를 비용으로 처리할 수 있다”라고 규정하여 감가상각이 강제되어 있다. 또한 회계연도 중에 취득한 지방 상수도 사업의 고정자산의 감가상각은 취득 후 사업년도 종료일까지의 월 수가 6월 이하인 경우에는 6월로, 6월을 초과하는 경우에는 1년으로 하여 감가상각액을 계산한다.

지방 상수도사업의 고정자산에 대한 감가상각액은 크게 유형자산과 무형자산, 두 가지로 구분하여 계산한다. 우선 유형자산은 유형자산 감가내용 연수표(<표 6-5> 참조)에 의한 정액법<sup>23)</sup> 또는 유형자산 정률법 상각률표(<표 6-6> 참조)에 의한 정률법<sup>24)</sup>에 의해 계산한다. 이 경우에는 정액법 또는 정률법 중 하나의 방법만을 적

22) 환치자산이라 함은 회계연도마다 감가상각을 하는 대신 교체시에 신규로 취득하는 자산의 취득원가 전액을 일시에 비용으로 처리하는 자산을 말한다(동법 시행규칙 제2조).

23) 정액법이라 함은 감가상각대상액을 내용연수에 걸쳐 각 회계연도에 균등하게 배분하는 방법을 말한다(동법 시행규칙 제2조).

24) 정률법이라 함은 유형자산의 미상각잔액에 일정한 상각률을 곱하여 매 회계연도의 감가상각액을 산정하는 방법을 말한다(동법 시행규칙 제2조).

<표 6-5> 유형자산 감가내용 연수표의 일례

종 류	구조 및 용도	자산범위	내용연수
건 물	목 조	· 사무소, 점포 및 주택	25
		· 병원, 학교, 기숙사 및 아파트용 건물	23
구축물	수도용	· 도수설비, 정수설비, 배수설비	50
		· 배수관 주철제	40
기계장치	공업용수도용	· 펌프설비, 약품주입설비	15
		· 멸균설비, 계측설비	10
차 량	철도용	· 전동차, 내연자동차, 화차	15
선 박		· 카페리선	18
공 구	사무기기	· 활자, 금형	2
		· 사무용 기기	5

<표 6-6> 유형자산 정률법 상각률표

내용연수(상각률)	내용연수(상각률)	내용연수(상각률)	내용연수(상각률)
2(0.776)	11(0.238)	21(0.133)	31(0.092)
3(0.632)	12(0.221)	22(0.127)	32(0.089)
4(0.527)	13(0.206)	23(0.122)	33(0.087)
5(0.451)	14(0.193)	24(0.117)	34(0.084)
6(0.393)	15(0.181)	25(0.113)	35(0.082)
7(0.348)	16(0.171)	26(0.109)	36(0.080)
8(0.312)	17(0.162)	27(0.105)	37(0.078)
9(0.283)	18(0.153)	28(0.101)	38(0.076)
10(0.259)	19(0.146)	29(0.098)	39(0.074)
	20(0.139)	30(0.095)	40(0.072)

<표 6-7> 무형자산 정액법 상각내용 연수표

무형자산	내용연수
정수(하수)시설 이용권	50년
영업권	5년
특허권	10년
차지권(지상권)	5년
수리권	15년
전용특신 이용권	25년
전기가스 공급시설 이용권	15년
전신전화시설 이용권	20년
기 타	지법자치단체의 장이 정하는 연수

용하여야 하며, 그 후의 사업연도에 있어서도 계속하여 그 감가상

각방법을 적용하여야 한다. 다음으로 무형자산은 무형자산 정액법  
 상각내용 연수표(<표 6-7> 참조)에 의한 정액법에 따라 계산한다.  
 이상과 같이 지방 상수도사업은 자산이 차지하는 비중이 크므로  
 감가상각이 중요한 관리대상이 될 수 있다. 따라서 감가상각에 대  
 한 철저한 고려가 실행되어야 하는데, 특히 고정자산에 대한 재평  
 가기준을 선정함에 있어 자치단체별로 일률적으로 적용함에 따른  
 문제점을 사전에 예방할 수 있어야 하며, 다음과 같은 사항을 고  
 려하여 지방 상수도사업의 효율적 자산관리에 임해야 할 것이다.

자산재평가의 필요성은 화폐가치의 변동에서 찾아볼 수 있는  
 데, 회계상의 화폐가치변동은 다음과 같은 문제를 일으키고 있기  
 때문에 자산이 재평가될 필요가 있다(남상오, 1988: 301-302). 첫째,  
 화폐가치는 역사적으로 변동하므로 화폐가치에 대한 현실주의 원  
 칙의 예외가 인정될 필요가 있다. 둘째, 자산이 역사가치로 표시된  
 으로서 화폐가치가 변동할 경우 대차대조표는 기업의 재무상태를  
 정확히 표시하지 못한다. 기업의 자산은 현행 가치(현재 가치)로  
 표시되어야지 과거의 가치인 역사원가로 표시되어서는 안 된다.  
 재무제표는 기업의 역사적 기록이 되는 것보다 미래의 예측자료가  
 되어야 하며, 정보이용자의 경제적 의사결정에 도움이 되는 자료  
 가 되어야 한다. 셋째, 화폐성 항목은 화폐가치변동의 영향이 반영  
 되고 있으나 비화폐성 항목은 거의 반영되지 않고 있어 현재의 시  
 점에서 자산평가의 관점에서 볼 때에는 계정과목 간의 불균형이  
 있다. 따라서 유동자산은 최근의 화폐가치로 표시되어 고수준을  
 나타내나 고정자산은 저수준을 나타내는 경향이 있다. 넷째, 각각  
 다른 시점에서 취득된 고정자산을 합계하는 것은 화폐가치가 다른  
 고정자산을 합한 것이므로 의미 있는 정보가 되지 못한다. 또 이  
 때문에 자산비용으로 인한 경제효율을 측정할 수 없어 경영자의 자  
 산보유비용에 대한 성과측정을 할 수 없다. 다섯째, 현행의 수익과

현행 원가를 대응시키지 못함으로써 수익비용의 대응이 적절히 이  
 루어지지 않는 문제점이 있어 손익계산이 합리적으로 이루어지지  
 않는다. 또 자산가치가 실제로 증가하였음에도 불구하고 자산보유  
 손익을 계산하지 않는 문제점도 있다. 여섯째, 고정자산의 경우 인  
 플레 시기에 원래의 취득원가에 따라 감가상각을 하면 감가상각액  
 이 과소하게 되어 고정자산을 대치할 경우 신자산으로의 대체가  
 불가능하게 된다. 또 감가상각비가 적게 계상됨으로써 제품원가가  
 적게 되어 가공이익이 발생하게 된다. 이러한 가공이익을 기초로  
 이익배당, 세액의 결정, 상여금 지급이 이루어지면 자본을 침식하  
 는 결과를 초래한다. 일곱째, 화폐가치의 변동에도 불구하고 기업  
 의 재무상태, 경영성과에도 그 영향이 고려되지 않아 각종의 경영  
 분석, 경영비교에 문제점이 있다. 또 경영자가 경영정책을 세우는  
 데에도 역사적 원가의 회계자료는 도움이 되지 않는 수가 있다.

## ② 채무관련 지표의 효율적 관리

분석결과 영업 외 비용으로서의 채무관련 지표가 중요한 정책적  
 시사점을 지닌다고 볼 수 있다. 이는 공익사업으로서의 지방 상수  
 도사업이 갖는 내생적 특성에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 지  
 방 상수도사업은 그 특성상 타인자본에 대한 의존도가 높기 때문  
 에 자본을 조달할 때 자기자본 이외에 추가적인 타인자본을 조달  
 하여 자기자본에 대한 수익률을 높이는 방안이 필요하다. 따라서  
 지방 상수도사업에 대한 재무제표를 작성할 시에는 채무관련 비율  
 을 보다 강화하여 재무정보 이용자나 관리자로서 하여금 보다 효율  
 적으로 사업을 통제할 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 이자부담  
 률, 지급이자 대 영업수익률, 고정장기적합률, 부채비율 등과 같은  
 재무비율적 요소의 고려가 중요하다.

지방 상수도사업은 장기 자본이나 추가자본을 각 연도의 가격요

금으로 충당하지 않고 채권발행에 의해 투자시장으로부터 자금을 달하고 그 원리를 각 연도의 영업수입으로 상환해 나가는 방식을 채택하고 있기 때문에 타인자본에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 구조를 갖고 있으며, 이는 특히 기업성보다는 공공성이 더 요구되는 사업이므로 타인자본에 대한 의존도가 높다. 이러한 재무 구조적 특성상 지방 상수도사업은 자본을 조달할 때 자기자본 이외에 추가적인 타인자본을 조달하여 자기자본에 대한 수익률을 높이는 것이 필요하다. 그러나 재무 레버리지는 위험이라는 요소를 포함한 개념이다. 즉 타인자본을 사용하면 저렴한 이자율로 자금을 조달해서 투자수익률을 높일 수 있는 장점이 있으나, 타인자본이 증대될수록 파산위험도 높아지는 경향이 있다.

따라서 재무 레버리지를 통해서 타인자본 의존도를 결정하는 자본조달정책, 특히 장단기 자본조달에 관한 의사결정을 수립하고 이를 체계적으로 관리할 수 있는 경영능력이 요구된다. 그러나 지방 상수도사업의 뒤에는 거대한 힘의 소유자인 정부가 있기 때문에 부채의 도입·상환·운용 등에서 비효율적인 경영을 하였다 할 지라도 지방 상수도사업이 파산하는 사례는 없다. 오히려 비효율적인 부채관리로 지방 상수도사업의 생산성이 크게 저하되었을 경우 정부로 하여금 대신 부채상환을 실시하여 줄 것을 요구하거나 지방 상수도사업의 요금을 인상해 줄 것을 요구하는 사례도 있다. 이러한 구조적 특성상 지방 상수도사업은 타인자본의 조달이 민간 기업에 비해 쉬운 수밖에 없으며, 타인자본을 조달하였다 하여도 체계적인 관리의 필요성을 민간기업에 비해 동한시킬 수 있다. 결국 재무 레버리지를 통해 지방 공기업의 총자산 중에서 타인자본이 차지하는 비율에 대한 의사결정과 이에 대한 효율적 관리체계의 확보를 유도해 낼 수 있어야 한다. 즉 타인자본 발행계획단계에서는 재원의 합리적 배분 및 계획적 집행이 가능하도록 해야 하

며, 타인자본 조달단계에서는 조건이 좋은 자금을 차입하여 기업에 부담이 되지 않도록 해야 한다. 또한 타인자본 유통단계에서는 주민의 이익을 도모함과 아울러 채권을 매력 있는 투자수단으로 육성해야 하며, 상환단계에서는 이자부담을 최소화할 수 있도록 해야 한다.



정책적 함의 및 결론

## 제 8 장 정책적 함의 및 결론

이상에서 지방정부 생산성의 측정을 위해 다양한 부문에서 새롭게 적용되고 있는 분석기법을 소개하였고, 이 중 대표적 기법들을 이용하여 실제로 지방정부가 제공하는 서비스의 생산성을 측정하였다. 특히 단순 이론적 고찰이 아닌 실증분석을 통하여 올바르게 평가함으로써 행정비용을 절감하고 지방정부의 효율성을 증대시킬 수 있는 정책적 대안을 도출하고자 하였다.

본 연구는 이런 취지에 따라 새로운 평가방식으로 이해되고 있는 자료포락분석(DEA), 확률변경생산함수(stochastic frontier production function), 다중회귀분석(multi-regression analysis) 방식을 실제 적용하여 지방정부의 생산성을 측정하고자 하였으며, 사업별로 어떤 방식이 지방정부의 생산성을 측정하는 데 유리한 분석도구가 될 수 있는가를 도출하는 데 역점을 두었다.

본 연구에서는 서비스 공급방식에 따른 기준을 사용하여 분석대상을 선정하였다. 즉 지방정부가 공급주체가 되느냐의 여부에 따라 지방정부가 독립적으로 운영하거나 민간에 위탁하여 운영하는 서비스, 지방정부가 독립적으로 직접 공급하는 서비스, 그리고 지방정부가 독립된 법인체를 설립하여 간접 공급하는 서비스로 구분하고, 각각의 범주에 해당하는 사업으로 쓰레기 수거사업, 상수도 사업, 지방공사 의료원을 선정하였다.

우선 지방정부가 독립적으로 운영 또는 민간위탁운영의 대표적

인 사업인 쓰레기 수거사업은, 단순히 쓰레기 수거사업의 성과만을 측정하려는 것이 아니라 지방정부가 독립적으로 운영하는 방식과 민간에 위탁하여 운영하는 방식 중에서 어떤 방식이 지방정부의 생산성을 극대화할 수 있는가를 아울러 분석하였다. 쓰레기 수거 서비스에 사용된 자료포락분석은 주로 비영리 조직의 상대적 효율성을 측정하기 위해 개발된 수리적 계획법으로 ① 개별 조직의 비효율의 정도를 측정할 수 있고, ② 투입요소나 산출요소의 가격을 요구하지 않으며, ③ 부수의 산출물을 생산하는 경우를 쉽게 다룰 수 있는 장점을 가진다. 반면 ① 측정대상이 이질적이고 시차적 제약이 있는 경우 편(bias)이 포함될 가능성이 높고, ② 확률적 오차(random error)를 비효율에 포함시킴으로써 비효율의 정도가 과장되는 효과를 나타내고 잠음항에 민감하며, ③ 투입과 산출에 있어 가치의 차이를 구분하지 못하고, ④ 연도별 효율성 비교나 연도별 대상조직의 효율성을 비교하기에는 적당치 못하다는 단점을 지닌다. 자료포락분석을 통한 실증분석의 결과 규모의 비효율이 쓰레기 수거 서비스의 효율성에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타나, 앞으로 서비스 공급규모의 적정성을 유지하기 위해 노력해야 할 것으로 보인다.

둘째, 지방정부가 직접 공급하는 서비스 중에서는 필수공역사업으로 분류되고 있는 상수도사업을 선정하였다. 상수도사업은 기본적인 방식을 채택하여 여타 공공 서비스보다 성과측정이 용이하고 사회적 공동소비수단에 속하는 사업으로 생활필수성, 대체회박성, 자본의 장기 고정성을 바탕으로 한 독점성을 지니고 있을 뿐만 아니라 비배제적·비경쟁적 요소를 포함하고 있기 때문이다. 즉 정부에 의해 독점적으로 운영되면서 기업적으로 운영되고 있는 사업이며, 이를 통해 자치단체 간의 성과를 비교 측정할 수 있기 때문이다.

상수도사업에 대한 평가는 패널데이터를 이용한 확률변경생산함수(stochastic frontier production function)를 사용하여 분석하였다.

한편, 확률전선생산함수는 현재의 기술수준하에서 일정량의 생산요소를 투입하였을 때 산출할 수 있는 최대생산량을 나타내 주는 함수식이다. 확률전선생산함수를 이용한 실증분석은 89개 지방상수도사업을 대상으로 하여 1996년부터 2000년까지의 5개년 간의 패널데이터를 이용하여 지방자치단체 상수도사업에 대한 생산성을 추정·분석하였다. 생산성 추정을 위해 투입되는 생산요소는 자치단체 원수비 및 취수비, 정수비, 배수비, 급수비, 일반관리비, 정수 및 수용기관리비, 급수공사비, 감가상각비, 지급이자, 특별손실 등을 변수로 사용하였으며, 종속변수로서의 생산량에 대한 지표는 총수지비율을 선정하였다.

기존의 지방 상수도사업에 대한 평가는 효과성에 초점을 두어 산출이 목표를 초과하였을 경우 ‘효과적’이라는 평가를 함으로써 목표달성도만을 평가하고 있을 뿐, 투입과 산출의 연계에 의해 얼마만큼의 자원을 소비하여 목표를 달성하였는가에 대한 생산성 평가가 이루어지고 있지 않기 때문에, 본 연구에서는 최대생산치를 이용한 효율성 평가를 위해 확률전선생산함수를 이용하여 분석을 시도하였다. 그 결과 지방 상수도의 효율성을 결정짓는 중요한 변수는 영업비용 중 원수 및 취수비와 정수비로 나타났다. 지방상수도사업의 경영은 소득향상에 따른 주민생활의 질적, 양적인 변화에 직면하여 이를 경영에 반영하여야 하는 상황에 처해 있으므로, 종래의 현상유지적 사고에서 벗어나 경영의 감축과 수입의 확보에 노력하고 경영의 기반을 장기적으로 안정시켜야 하며, 지방상수도의 원가요소 중에서 원수 및 취수비, 정수비 등의 단기비용 뿐만 아니라 지역주민을 위한 장기적 재투자비용까지 포함되는 공적 이윤제도를 도입할 필요가 있다.

또한 지방 상수도사업은 자산이 차지하는 비중이 크므로 감가상각이 중요한 관리대상이 될 수 있다. 따라서 감가상각에 대한 철저한 고려가 선행되어야 하는데, 특히 고정자산에 대한 재평가기준을 신중함에 있어 자치단체별로 일률적으로 적용함에 따른 문제점을 사전에 예방할 수 있어야 하며, 다음과 같은 사항을 고려하여 지방 상수도사업의 효율적 자산관리에 임해야 할 것이다.

분석결과 영업 외 비용으로서의 채무관련 지표가 중요한 정책적 시사점을 지닌다고 볼 수 있는데, 이는 공익사업으로서의 지방 상수도사업이 갖는 내생적 특성에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 지방 상수도사업은 그 특성상 타인자본에 대한 의존도가 높기 때문에 자본을 조달할 때 자기자본 이외에 추가적인 타인자본을 조달하여 자기자본에 대한 수익률을 높이는 방안이 필요하다. 따라서 지방 상수도사업에 대한 재무제표를 작성할 시에는 채무관련 비율을 보다 강화하여 재무정보 이용자나 관리자로 하여금 보다 효율적으로 사업을 통제할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로, 지방정부가 독립된 법인체를 설립하여 간접 공급하는 서비스로는 지역주민의 공공성에 가장 합치되는 의료사업을 선정하였다. 특히 의료사업의 경우는 지방정부가 독립된 법인체를 설립하여 간접 공급하는 서비스 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 사업이지만, 그 동안 공공성이라는 측면에 지나치게 인주함으로써 성과에 대한 측정이 전무했던 사업이다. 특히 의료사업을 정책순환론적 입장에서 분석·평가하여 교정적 환류작용으로 연계시키지 못하고, 이로 인해 의료사업에 대해서는 비효율적 운영을 해도 크게 문제삼지 않거나 안이한 경영성과를 공익성으로 대체하는 경향이 있었다. 따라서 의료사업에 대한 명확한 생산성을 측정함으로써 지방정부의 성과를 보다 향상시킬 수 있는데, 이를 분석하기 위한 기법으로는 다중회귀분석기법을 적용하였다.

다중회귀분석은 다수의 관찰된 생산량으로부터 평균적 효율성의 추정치를 구해 이 수치와 각 조직의 관찰치를 비교하여 효율성을 추정하는 방법으로 주로 예측을 목적으로 사용한다. 회귀분석을 이용한 실증분석은 전국 34개 지방공사 의료원 전체를 대상으로 1997년부터 2001년까지 5개년 간의 자료를 분석하였다. 지방자치단체가 제공하는 공공 서비스 중 의료 서비스의 경우는 여타의 서비스와 달리 독점성이 매우 약하기 때문에 민간의료기관과의 대등한 경쟁에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 민간병원과의 직접 비교를 통한 효율성의 평가보다는 동일한 서비스를 제공하는 조직간 비교가 보다 유용할 것으로 생각된다. 지방공사 의료원의 경쟁력 제고를 위해서는 좋은 시설과 의료진 그리고 효율적인 경영관리가 요망된다. 따라서 본 장에서 측정된 것처럼, 운영의 효율화를 통하여 일반운영비를 절감하고 유능한 의료진의 확보를 위한 인건비와 부리후생비를 확보하며 좋은 시설을 갖추기 위한 병상구도와 첨단 의료장비의 확보에 주력하여야 할 것이다.

또한 지방공사 의료원에 있어 투자자산의 비중이 낮음을 볼 수 있다. 이는 회귀모형에서 밝혀진 바와 상통하는 것으로, 양질의 서비스를 위한 투자자산의 비중을 늘릴 필요가 있는 것으로 분석된다. 지방공사 의료원의 경영위탁 후 효율성이 개선되었다는 점을 고려할 때 지방공사 의료원설치조례의 개정과 정관의 개정 등을 통해 경영위탁체제로의 적극적인 검토가 요구된다.

오늘날 공공부문의 생산성을 측정하고 이를 통하여 공공 서비스 제공의 질적 향상과 비용절감을 도모할 필요성은 많은 분야에서 여러 학자들이 공감하고 있으며, 객관적이고 과학적인 평가체계에 대한 필요성과 중요성이 부각되고 있으면서도 실제로 활발히 시행되고 있지 못한 실정이다. 그 원인은 평가제도 자체가 가지고 있는 문제보다는, 평가주체의 관료화와 평가방식의 오류로 인해 객

관적인 성과를 측정하지 못함으로써 평가결과를 신뢰하지 못하는 데 있으며, 이는 다시 평가제도 자체의 타당성 문제로 귀결되고 있다. 따라서 생산성 측정체계를 명확히 확립하기 위해서는 정확한 분석기법을 활용하는 것이 중요하며, 이를 통한 평가결과를 신뢰할 수 있어야 한다.

- 강인재 외, 1993, 『지방재정론』, 서울: 대영문화사.
- 강형기·김병준·김병국·허만형·배용수·허훈·조경호·김보흠·김창호, 1998, 『지방자치단체 평가 표준모델 정립에 관한 연구』, 행정자치부.
- 곽영진, 1993, “자료포락(DEA)을 이용한 병원의 효율성 평가에 관한 연구,” 박사학위논문, 충남대학교 대학원.
- 권경득, 1996, “한국행정학의 연구경향에 관한 실증적 분석,” 『한국행정학보』 30(4), pp. 139-153.
- 김규덕, 1999, “지방정부 공공 서비스의 성과평가에 관한 연구: 쓰레기수거서비스를 중심으로,” 박사학위논문, 영남대학교 대학원.
- 김규정, 1998, 『행정학원론』, 서울: 법문사.
- 김대원, 1999, “통합시의 생산성 증대효과 분석: 공공 산출물의 측정모형의 적용을 중심으로,” 『한국행정학보』 33(3), pp. 327-344.
- 김동민 외, 1998, 『환경학개론』, 서울: 양서각.
- 김영기, 1992, “공공 서비스성과에 대한 수혜지평가의 결정요인,” 『한국행정학보』 26(1), pp. 165-181.
- 김 원, 1996, 『도시행정론』, 서울: 박영사.
- 김 인, 1996, “정부생산성의 개념 및 이론적 접근,” 『한국행정연구』 5(2), pp. 5-28.
- 김인환·이덕길, 1998, 『신환경정책론』, 서울: 박영사.
- 김중순, 1999, “지방세출 격차의 실태 및 결정요인에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』 11(1), pp. 95-114.
- 김지욱, 1997, 『재활용품 수거체계 개선방안 연구』, 서울: 시정개발연구원.
- 김태일, 1997, “행정학분야 논문에 사용된 통계기법들의 분석,” 『한국행정학보』 31(3), pp. 19-35.
- 남공근, 1994, “우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로,” 『한국행정학보』 28(3), pp. 991-1012.
- 남기범, 1995, “지방정부의 생산성 측정체계에 관한 연구—서울특별시 구청 시민국을 중심으로,” 박사학위논문, 연세대학교 대학원.



### 3 A Study on the Reform within Japanese Public Corporations

Oh, Seung-Eun(Yonsei University)

#### Abstract

Public corporations, one of the traditional governance mechanisms designed to deliver public service by central and local government, have played a significant role in the market. Therefore, the study of public corporations as a sub-field of public administration is essential to cultivation an understanding of the context of administrative reform and government performance.

Despite the strong historical and institutional impact of Japanese public corporations on its system in Korea, such entities have been received little attention by Korean researchers. In this context, this study analyzes the historical efforts of Japanese government in relation to debt-creating public corporations "Tokushu-Hojin", the characteristics of new reform under Koizumi government and the future prospect of public corporations in Japan. In addition, this study suggests some implications to Korean public corporations.

\* key words: Public corporation(Tokushu-Hojin), administrative reform, privatization

# 일본의 특수법인 개혁에 관한 연구

오 승 은 (연세대학교)

공기업은 전통적으로 시장에 의해 전적으로 조달되기 어려운 서비스를 전달하기 위해 공공부문이 시장에 개입하는 도구로서 활용되어 왔다. 따라서 행정개혁이나 정부생산성을 논의할 때 공기업에 관한 논의는 필연적으로 한 부분을 차지하게 되는 것이다. 우리나라의 공기업은 그 뿌리를 일본 공기업에 두고 있으며, 또 제도적으로도 많은 영향을 받아왔음에도 불구하고 우리나라에서 일본 공기업에 대한 심층적인 연구는 찾아보기 힘들다. 이에 본 논문은 특수법인 문제의 해결을 둘러싼 일본 정부의 행정개혁 노력과 그간의 전개과정, 현 고이즈미 정권 하에서 이전보다 활발히 논의되고 있는 특수법인 개혁의 특징을 분석하여 여전히 남아있는 문제의 원인을 뉴거버넌스적 관점에서 분석하여 그 과제와 해결방안을 모색하며, 이것이 우리에게 주는 함의를 검토함으로써 향후 참여정부에서의 공기업의 합리적 운영방향을 고찰하고자 하였다.

\* 주제어: 특수법인, 행정개혁, 공기업 민영화

## I. 서론

1980년대 이후 신보수주의의 확산과 함께 민영화, 규제완화 등 공익사업부문의 개혁은 전세계적으로 폭넓게 전개되고 있는 보편적 현상이다. 일본의 경우도 예외가 아니어서, 소위 거품경제의 붕괴이래 일본의 공공부문 또한 재정상의 위기를 겪고 있으며, 이를 해결하기 위해 국철(國鐵), 전전(電電), 전매(專賣)의 3공사가 민영화되고 특수법인의 개혁, 텔레콤·에너지·운수분야에 걸쳐 규제완화가 실시되는 등 행정개혁 프로그램이 진행되어 왔다.

일본에서는 내각의 총리가 바뀔 때마다 행정개혁의 단행을 내세웠으며 그 중에서도 행정개혁의 역사와 함께 하였다고 해도 과언이 아닐 만큼 매번 등장한 것이 특수법인의 개혁이었다. 이는 특수법인이 사용하는 예산이 일반세출의 60% 상당을 차지하고, 사용자로부터 징수하는 요금을 포함시키면 국가의 일반회계예산과 거의 동일한 액수가 되며, 특수법인에서 근무하는 직원의 수가 현업직을 제외한 각 성청의 공무원과 동일한 규모를 차지하기 때문이다. 특수법인은 정부의 자회사로서 정부가 정책 실행을 위해 만든 조직이므로 각 성청의 강력한 통제 하에 있으며, 운영에 있어서도 관료적·팽창적·복지부동적 성향이 강하게 나타난다. 때문에 세금의 낭비와 민간기업활동의 압박, 부정부패의 온상이 되는 등의 폐해가 나타나고 있으며, 이로 인해 특수법인의 필요성에 대해 찬반논의가 계속되어 온 것이다.

2001년 출범한 현 고이즈미(小泉) 정권의 경우도 발족직후인 동년 5월 특수법인 등에 대하여 영기준(zero-base)에서 재검토하여 재정지출을 대폭 삭감할 것을 선언하였고, 동년 12월에는 특수법인등정리합리화계획(特殊法人等整理合理化計劃)을 발표하여 이에 근거한 법률의 개정 및 특수법인 개혁을 추진하고 있으나, 그 과정은 역시 순조롭지만은 않다.

우리나라의 공기업이 그 뿌리를 일본의 공기업에 두고 있고 또한 많은 제도적 영향을 받아온 것에도 불구하고, 일본의 공기업에 관한 연구는 매우 드물며 특수법인 개혁만을 다룬 연구는 전무한 실정이다. 이에 본 논문에서는 첫째, 특수법인의 개념을 정립하고 유사개념들을 정리하며, 둘째, 특수법인 문제의 해결을 둘러싼 일본 정부의 행정개혁 노력과 그 간의 전개과정을 사적, 주요사업분야별로 고찰하여 이를 유형화하고 현 정권에서 새롭게 시도되는 점을 살펴보고, 셋째, 특수법인 개혁의 한계를 특수법인 경영과 관련된 관련주체별로 뉴거버넌스라는 시각에서 분석하고 그 과제를 살펴보고, 마지막으로 이것이 우리의 공기업 개혁에 주는 함의를 검토해 보고자 한다.

## II. 특수법인의 개념

### 1. 특수법인의 정의

일본 최초의 특수법인은 1912년 설립된 農林中央金庫(현재는 민간법인화된 특수법인)이며, 현존하는 것으로는 1936년에 생긴 商工組合中央金庫가 가장 오래된 것이다. 특수법인은 법령상 및 행정운영상으로도 그 정의가 확실치 않은 채 사용되고 있는 개념으로<sup>1)</sup>, 總務省이 발간하는 特殊法人總覽에 의하면 특수법인이란 ‘광의로는 특별법에 기초하여 한정 설립된 법인을 말하며, 협의로는 법률에 의해 직접 설립된 법인<sup>2)</sup> 또는 특별법에 의한 특별설립행위<sup>3)</sup>로 설립해야 하는 법인(總務省設置法4조15호)’이라고 정의하고 있다. 즉, 정부가 필요에 의해 특별법을 제정하여 설립한 법인, 정부의 자회사(松原聰, 1995: 61)의 의미로 생각할 수 있으며, 법인의 신설·목적의 변경, 그 외 당해 법률이 정한 제도의 개정 및 폐지에 관해서 총무성이 심사를 행하도록 되어 있다<sup>4)</sup>. 이들은 2002년 현재 公団, 事業団, 公庫, 特

1) 이는 곧 諸說은 있으나 定說이 없다는 뜻이다. 학자들의 정의를 살펴보면 山内一夫는 “일반 법률(민법·상법 등)에 의해 설립된 법인인 일반법인에 대하여, 특별법에 기초하여 설립된 법을 특수법인이라고 최광의로 정의하고 있다(精解行政法下, 1971). 또한 川村俊雄는 ” 공공적, 국가적, 또는 독점적인 사업을 수행하기 위해 특정의 특별법에 기초하여 법률에 의해 직접 또는 정부가 임명한 설립위원 등의 특별설립행위에 의해 설립된 전국 유일의 법인(단독법인)으로서 협의의 정의를 내리고 있다(注釋民法(2), 1974). 한편 山田幸男는 공기업의 조직형태를 독립법인과 특수법인의 2종류로 나누어, 독립법인은 국가의 전액출자로 설립되어 정부로부터 어느 정도의 독립성을 인정받는데 비해, 특수법인은 공사혼합형태라고 분류하고 있다(法律學全集 公企業法, 1957).

2) 이는 과거의 일본국유철도(현JR), 일본전매공사(현JT), 일본전신전화공사(현NTT)의 3공사를 지칭하는 것으로 이들이 민영화된 이후로는 존재하지 않는 범주였으나, 2003년 4월 郵政公社가 탄생하여 현재 유일한 형태이다.

3) 특별설립행위란 정부가 명하는 설립위원이 행하는 설립에 관한 행위를 말하며, 이는 총무성이 법인의 신설, 목적의 변경, 그 외 다른 법률의 개정과 폐지에 대한 심사를 하는 것이다.(行政管理研究センター, 2002: 639).

殊銀行과 金庫, 營團, 株式會社, 기타의 모두 7개 범주 74개 법인으로 구성되어 있다(<표 2-1 참조>).

<표 2-1> 특수법인의 종류 및 해당법인명(2002년 현재)

구분	특수법인명
公團(11)	綠資源公團, 石油公團, 地域振興整備公團, 日本道路公團, 首都高速道路公團, 阪神高速道路公團, 水資源開發公團, 日本鐵道建設公團, 新東京國際空港公團, 本州四國連絡橋公團, 都市基盤整備公團
事業團(12)	簡易保險福祉事業團, 國際協力事業團, 宇宙開發事業團, 科學技術振興事業團, 日本私立學校振興・共濟事業團, 勞動福祉事業團, 社會福祉・醫療事業團, 農畜産業振興事業團, 金屬鑛業事業團, 中小企業總合事業團, 環境事業團, 運輸施設整備事業團
公庫(6)	國民生活金融公庫, 住宅金融公庫, 中小企業金融公庫, 農林漁業金融公庫, 公營企業金融公庫, 沖繩振興開發金融公庫
特殊銀行(2), 金庫(1)	國際協力銀行, 日本政策投資銀行, 商工組合中央金庫
營團(1)	帝都高速度交通營團
特殊會社(10)	日本電信電話株式會社, 東日本電信電話株式會社, 西日本電信電話株式會社, 日本だばこ産業株式會社, 電源開發株式會社, 關西國際空港株式會社, 北海道旅客鐵道株式會社, 四國旅客鐵道株式會社, 九州旅客鐵道株式會社, 日本貨物鐵道株式會社
기타(31)	北方領土問題對策協會, 國民生活センター, 日本放送協會, 國際交流基金, 日本育英會, 日本原子力研究所, 理化學研究所, 日本藝術文化振興會, 日本學術振興會, 核燃料サイクル開發機構, 放送大學學園, 日本體育・學校健康センター, 社會保險診療報酬支拂基金, 日本勞動研究機構, 心身障害者福祉協會, 勞動者退職金共濟機構, 雇用・能力開發機構, 年金資金運用基金, 日本中央競馬會, 農林漁業團體職員共濟組合, 地方競馬全國協會, 農業者年金基金, 日本自轉車振興會, 日本貿易振興會, 日本小型自動車振興會, 新エネルギー・産業技術總合開發機構, 奄美群島振興開發基金, 國際觀光振興會, (財)日本船舶振興會, 日本勞動者住宅協會, 公害健康被害補償豫防協會

먼저, 公團은 사회적으로 요청이 강한 공공사업을 실시하는 것으로 사업의 규모가 크고 복잡하며 자금을 민간 또는 지방공공단체에 구하는 것이 적당한 것으로서 경영상 독립채산성을 가지고 있는 것을 말하고, 業務万法書, 事業計劃, 收支豫算 등에 있어 주무대신의 인가를 받도록 되어 있다.

事業團은, 公團이 주로 공공사업을 대상으로 하는 데 비하여, 그 외 국가의 경제정책, 사회정책을 담당하여야 할 것을 말하며, 公團보다 기업성이 희박하고 규모가 작으며 독립채산

4) 이는 우리나라의 특수법인 신설에 있어 총괄적 심사를 담당하는 정부기관이 없는 것과 구별되는 점이다.

성이 기대되지 않는 것들이다.

公庫는 전액 정부가 출자한 법인으로, 독립채산성이 희박하고 정책금리에 의해 특정대상에 용자하는 것으로, 일반시중금융의 보완적인 역할을 하는 것이다. 예산 및 결산에 대해서는 「공고의예산및결산에관한법률」의 적용을 받으며 국가예산의결 例에 의한 예산에 대해 국회의 통제가 행해지고, 결산도 국회에 제출된다.

특수은행은 公庫와 성격상 별다른 차이가 없으나, 그 업무의 운영에 있어 가능한 한 기업성을 존중하여 자주적 경영에 의한 목적달성을 꾀하기 위하여 은행이라는 용어를 사용하고 있다. 또한, 金庫라 함은 조합금융을 경영하는 법인으로써, 中小企業等協同組合, 商工組合, 輸出組合, 收入組合 등을 출자자로 하여, 여기에 정부의 출자를 더해 계통금융기관으로서의 기능을 발휘하는 것이다. 한편, 信用金庫 및 勞動金庫라는 것이 있는데, 이는 中小企業等協同組合法에 의한 신용협동조합과 같은 협동조직적 성격의 법인으로 특수법인에는 속하지 않는다(行政管理研究センター, 2002: 640-656).

營團은 보통 營團地下鐵이라 불리는 것으로, 2002년 말 국회를 통과한 특수법인개혁관련 법에 의해 2004년 4월부터는 東京地下鐵株式會社라는 이름으로 주식회사화 될 예정이다. 이는 100% 정부출자로 된 특수회사이며, 주식시장에의 상장이라는 완전민영화의 계획은 아직까지는 없어 당분간 정부의 관여가 지속될 가능성이 있다.

特殊會社는 정부가 설립한 주식회사로서 설립근거법에 의해 설치되며, 그 중 주식의 정부보유 및 사업계획, 인사 등에 관해 主管省이 규제를 가한다.

이처럼 특수법인은 그 임무와 업무방식이 개별법에 의해 정해져 있으며, 사업의 계획에 있어서는 소관 성청에서 결정되므로 당해 법인은 당사자 능력을 가지지 않는다.

## 2. 유사용어의 정의

### 1) 認可法人

인가법인은 銀行(日本銀行), 事業團(日本下水道事業團<sup>5)</sup>, 聯合會(厚生年金基金聯合會), 協會(日本萬國博覽會記念協會) 등 여러 가지 이름으로 불리고 있으며, 개별 설립법에 의한 설치라는 점은 특수법인과 같지만, 특별설립행위에 의해 정부가 강제로 설립한 것이 아니라 민간으로부터 설립신청을 받아 주무대신이 인가한 법인이라는 점이 다르다<sup>6)</sup>(예: 日本公認會計士協會, 日本赤十字社, 日本商工會議所 등). 그러나 최근 설립된 인가법인 중에는 각 성청의 지시에 의해 민간이 설립신청을 한 것이 대부분이어서 실질적으로는 특수법인과 별 차이가 없다. 2001년 12월 현재 총수는 86개이며, 그중 45개가 공제조합으로 정책과 관련된 것은 전체의 절반 정도이다. 한편, 인가법인이 설립법에 법인과 그 수가 한정되어 있는데 비해, 수가 한정되지 않은 것은 소위 광의의 공익법인이라 불리는 指定法人이 된다(日本經濟新聞編, 2001: 20).

5) 日本下水道事業團은 2003년 10월 地方共同法人으로 재출범하며, 이후 47개 도도부현이 출자하여 자치체의 대표로 구성되는 평의원회가 사업운영과 임원선임에 관한 권한을 가지게 되고, 국가의 관여는 없어지게 된다(毎日新聞, 2002년 11월 19일자).

6) 다시 말하면, 특수법인의 사업내용이 총무성의 심사를 받는 데 비해, 인가법인은 주무관청이 감독한다.

## 2) 民間法人化된 特殊法人·認可法人

이 제도는 1983년의 제2차 臨時行政調査會의 제5차 답신에 의한 것으로, 특수법인과 인가법인 중 설립형식을 바꾸지 않고 당해 법인의 제도적 독점을 배제하여 ① 정부로부터의 출자가 제도상, 실제상 폐지 ② 임원의 선임을 자주적으로 행함 ③ 경상적 사업운영경비에 대한 국가 또는 이에 준하는 것으로부터의 보조금 등을 폐지 ④ 기타 정부의 관여를 최소화하기 위한 제도적 개정을 행하여 경영의 활성화, 사업의 효율화를 꾀하는 것이다. 다시 말하면, 설립형식에 있어서는 계속 특수법인의 형태를 가지고 있으나 민간법인화의 취지에 따라 총무성의 심사규정을 적용하지 않고 독립성을 높인 법인이다. 민간법인화된 인가법인으로는 日本消防檢定協會, 消防団員等公務災害補償等共濟基金, 農林中央金庫, 東京中小企業投資育成株式會社, 名古屋中小企業投資育成株式會社, 大阪中小企業投資育成株式會社, 高壓ガス保安協會, 日本電氣計器檢定所가 있으며, 특수법인이나 인가법인의 리스트에서는 제외되어 있다<sup>7)</sup>.

## 3) 獨立行政法人

독립행정법인은 2001년 4월 1일 창설된 것으로, 1996년부터 1997년에 걸쳐 하시모토(橋本) 내각이 창설한 행정개혁회의에서 중앙성청의 개혁안을 검토하면서 만들어진 것이다. 이는 1980년대 영국 대처정부의 책임집행기관(Executive Agency)를 모델로 하여 만들어진 것으로, 특수법인이나 인가법인의 경우는 개별 설립법 외에는 전체를 총괄하는 법률이 없는 데 비해, 독립행정법인은 獨立行政法人通則法<sup>8)</sup>이 제정되어 있어 전체의 목적과 업무운영의 기본원칙 등이 규정되어 있으며, 개별 법인의 구체적인 내용은 설립법에 규정되어 있다(<표 2-2> 참조). 이는 중앙성청을 기획부문과 실시부문으로 나누어 간소화하고자 한 것이었으나, 독립행정법인화된 것은 航空宇宙技術研究所, 畜産試驗場, 國立博物館, 國立教育婦人會館 등 규모가 작은 것들이었다. 2002년 말 현재 독립행정법인은 총 59개이며 이후 조폐국과 인쇄국 등의 조직이 추가될 예정으로, 고이즈미 정권 하에서 특수법인에서 독립행정법인으로의 형태변경이 많아질 전망이다<sup>9)</sup>.

## 4) 行政委託型公益法人

행정위탁형 공익법인은 민법에 의해 설립된 민간법인으로, 정부기능의 일부를 위탁받아 담당하는 재단법인, 사단법인을 가리킨다. 이들 중에는 제품이나 식품의 조사, 검정 등이 법

- 7) 총무성은 민간법인화의 조건으로 ① 사업의 독점 배제 ② 국가출자의 폐지 ③ 임원의 선임을 자주적으로 실행 ④ 국가보조금의 폐지 ⑤ 정부관여의 최소화를 들고 있다(松原聰, 1995: 71). 이는 민영화를 추진하려는 臨調노선과 이에 저항하는 관료간의 정치적 타협의 산물이라 하겠다.
- 8) 獨立行政法人通則法 제2조 제1항에서는 독립행정법인을 ‘국민생활과 사회경제의 안정 등 공공상의 이유로 반드시 실현되어야 할 필요가 있는 업무 또는 사업과 관련하여 국가가 스스로 주체가 되어 직접 시행할 필요는 없으나, 민간에 맡기면 꼭 시행된다고 보장하기 어려운 것 또는 다수기업의 경쟁체제에 맡기기보다는 하나의 조직에서 독점적으로 수행하는 것이 더 효율적인 경우 獨立行政法人通則法과 개별법률에서 정하는 바에 의하여 설립된 법인’이라고 정의하고 있다.
- 9) 2002년 11월 特殊法人等改革關連法案이 의회에서 통과되어 2005년까지 개혁예정인 94개 법인 중 水資源開發公社와 雇用·能力開發機構 등 42개 법인이 38개의 獨立行政法人으로 재편될 예정이다(毎日新聞, 2002년 11월 19일자).

를에 기준이 정해져 있는 동시에 구체적인 기관명이 정해져 있는 경우도 있으며, 임원이 소관관청의 전직 공무원으로 매년 보조금이 지급되는 경우도 있어, 특수법인이나 인가법인과 별다른 없는 경우도 있다. 또한 외곽단체(外廓團體)라는 용어도 있는데, 이는 각 성청과 연계성이 강한 사단법인과 재단법인을 이르는 것이다.

5) 財投機關(財政投融資機關)

이는 우편저금이나 후생연금, 간이보험 등의 형태로 국가가 모은 기금을 정부기관에 용자하거나 투자하는 대상이 되는 기관을 말하는 것으로, 住宅金融公庫와 같은 금융기관, 日本道路公團같은 사업실시기관, 국립병원과 국립대학 같은 특별회계에의 용자, 지방자치단체에의 용자 등이 있다. 2001년 4월부터 제도가 변하여 우편저금이나 후생연금 등은 모은 자금을 자주 운용하는 것이 원칙화되었기 때문에, 재투기관은 스스로 채권(財投機關債)를 발행하여 자금을 조달하게 되었다. 2001년도 재투기관채를 발행한 기관은 19개 1조 1058억엔, 2002년도에는 25개 기관 26조 8000억 엔으로, 독자적 자금조달 비율은 1% 정도이다.

<표 2-3> 특수법인과 독립행정법인의 비교

	특수법인	독립행정법인
설립근거	개별 설립근거법	제도전체의 기본이 되는 통칙법 및 개별법
수속	특별설립행위	특별설립행위
업무	설립근거법에 명기	개별적으로 명기
임원	설립근거법에 명기	개별법에 명기, 업무실적평가에 근거한 해임제도
운영	기본적으로 매년 예산, 사업·자금계획을 책정	주무대신이 중기목표 지시 매년 계획을 주무대신에 제출 중기계획은 주무대신의 인가
정원	인가예산제도는 있으나 기본적으로 장의 재량	기본적으로 법인의 장의 재량
관여	일반적 감독권	일반적 감독권 없음
재무	기본적으로 특수법인등회계처리기준에 의함. 외부감사는 거의 없음.	독립행정법인회계처리기준에 의함. 회계사 감사의 의무가 있음.
평가	총무성이 신설 등 심사	총무성 등에 평가위원회 설치

\* 주: 官脇 淳외(2001), 55면.

6) 公社

일반적으로 3공사라고 총칭되는 日本國有鐵道, 日本專賣公社 및 日本電信電話公社는 실정법상 공공기업체라고 칭해지는데, 소위 특수법인 중에서는 가장 공공적 성격이 강한 것으로, 종전 국가가 특별회계로 경영하던 국유철도사업, 담배 등의 전매사업 또는 공중전화통

신사업을 독립채산성이 강한 기업체로서 독립적으로 운영하기 위해 특수법인으로 한 것이다. 1985년 4월 1일 일본전매공사와 일본전신전화공사가, 일본담배산업주식회사와 일본전신전화주식회사로 개조되었고, 일본국유철도도 1987년에 분할 민영화되어 이후 공사의 범주에 속하는 특수법인은 없었으나, 1998년의 中央省廳等改革基本法에 의해 기존의 郵政事業廳이 日本郵政公社로 바뀌어 2003년 4월 새로이 설립되었다.

#### 7) 지방공사와 제3섹터

일본에서 지방공사는 협의로는 각각 특별법에 의해 설립된 住宅供給公社, 地方道路公社, 土地開發公社의 3공사를 지칭하며, 광의로는 공사, 협회, 기금, 주식회사 등 민법 또는 상법에 의해 설립된 법인 중 지방자치단체가 25% 이상을 출자한 것을 말한다. 제3섹터는 민법·상법상의 광의의 지방공사를 가리키는 경우도 있고, 상법상의 법인만을 가리키는 경우도 있다. 또한 2001년 12월 총무성의 조사에서는 자치단체가 25% 이상 출자한 법인에서 특별법인의 3공사를 제외한 것을 제3섹터로 칭하고 있는데, 이는 1992년 이래로 지속적인 감소추세를 보이고 있다. 이 외에도 公營企業이라고 하는 용어가 있는데, 이는 자치단체가 행사는 상하수도사업, 교통사업 등 사업분야를 지칭하는 것으로, 독립된 법인을 가리키는 것은 아니다.

### Ⅲ. 특수법인 개혁의 내용

이상에서 일본의 특수법인은 다양한 형태로 존재하며, 또한 유사조직이 많은 복잡한 구조로 이루어져 있다는 것을 설명하였다. 이하에서는 이러한 특수법인의 개혁의 필요성과 논점을 살펴보고 그동안 각 정권이 어떠한 방식으로 특수법인 개혁을 시도해왔는가의 그 구체적인 내용을 살펴보도록 하겠다.

#### 1. 특수법인개혁의 필요성

특수법인의 개혁 필요성은 비대하고 방만한 정부기능의 축소 지향이라는 신보수주의의 흐름과도 일맥상통한다. 즉 세금 또는 각종 사용료를 통하여 마련된 재원이 유용하게 쓰여지고 있는가가 주된 논점이 되는 것이다. 이러한 필요성을 몇가지로 정리하여 보면 다음과 같다.

##### 1) 자원배분의 비효율성

원칙적으로 공공부문은 시장의 결함을 보완하는 기능을 담당해야 함에도 불구하고 오히려 시장에서 압도적인 힘을 행사하여 민간기업의 활동을 저해하는 경우로, 이는 금융과 방송, 통신 등의 분야에서 그 폐해가 현저하게 나타나고 있다. 또한 우체국 저금을 통해 모인 재원이 특수법인으로 자동적으로 배분되는 구조로 인해 지방정부의 재원확보가 어려워지고, 따라서 지방정부가 주도하는 정책전개가 어려워지는 결과를 가져와 지방 분권마저 어렵게 된다.

##### 2) 경영책임의 불명확성

특수법인의 경우 재원이 특별회계에 의해 자동 확보되므로 예산에 구애받지 않고 무책



임하게 방만한 계획을 세워 세금을 낭비하는 경향이 많다. 또한 특수법인의 경우 회계처리의 방식이 민간기업의 방식과 다르고 자금조달의 경로 또한 복잡하며<sup>10)</sup>, 자회사(子會社), 손회사(孫會社) 등의 존재로 인해 일반 국민들이 이해하기 힘들기 때문에 적절한 통제가 이루어지기 힘들다. 또한, 특수법인이 담당하는 급부행정에 대하여 국민에게 참가권이나 감시권이 인정되지 않고 행정의 자유재량영역이 됨으로써, 세금의 낭비로 인한 책임을 물을 수 있는 방도도 확보되어 있지 못하다. 따라서 일관된 기준의 회계처리방식과 투명한 경영 공개를 통해 국민이 적절한 통제를 행사하고 그 책임을 물으며, 서비스의 질이나 공급에 관한 요구를 할 수 있도록 제도적 개선이 요구되는 것이다..

### 3) 경영 자율성의 결여

특수법인이 시행하는 사업의 경우 국가가 책정한 계획에 따라 제약받는 경우도 많아, 채산성이 없는 사업의 경우도 피동적으로 실시하여야만 하므로 구조적인 적자의 발생의 원인이 되기도 한다. 따라서 특수법인의 설립 취지에 맞춘 적절한 자율성의 보장이 요구되는 것이다.

### 4) 보편성·명확성의 확보

특수법인의 경우 개별 설립법에 근거하여 설립되므로, 전체를 규율하는 공통의 법규가 없기 때문에 보편성과 명확성의 확보가 곤란하다. 특수법인이 담당하고 있는 업무는 경제사회의 구조 및 가치관이 변화함에 따라 다양성을 필요로 하는 것이나, 민간부문과 비교하여 공공부문이 담당해야 할 부문 및 서비스 제공방식 등에 대한 재고가 없이는 더 이상 '공공성', '시장의 실패의 보완'과 같은 추상적 언어만으로 정당화되기는 힘들다. 따라서 개별 사업뿐만 아니라 전체를 보편적으로 총괄하고 공공부문에 의해 제공될 범위를 명확하게 규정할 필요가 있다.

### 5) 조직·업무의 자기증식성

이는 바그너의 공공경비팽창의 법칙이나 파킨슨의 법칙, 니스카닌의 예산 극대화 모형 등에서 지적되고 있는 공공조직의 비효율적 자기증식이 특수법인에도 나타나고 있음을 지적하는 것이다. 따라서 업무의 효율적 처리를 위한 적정규모의 유지 필요성에 의해 개혁이 요구되는 것이다.

## 2. 특수법인의 개혁 과정

이상에서 살펴본 바와 같이 지적된 특수법인 개혁의 필요성 때문에, 정권이 바뀔 때마다 특수법인 개혁은 행정개혁의 주된 내용을 차지하여 왔다. 그 주요 내용을 시대별로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 第1次 臨時行政調査會(1964)

특수법인의 개혁은 1964년(昭和 37년) 제1차임시행정조사회(第1次臨調)<sup>11)</sup>의 답신을 최초

10) 이러한 문제점을 해결하고자 독립행정법인에는 행정서비스 실시 비용계획서를 작성하도록 하고 있으며, 특수법인에게도 이에 따라 행정비용계산서를 작성하도록 하여, 거의 모든 특수법인이 행정비용계산서를 작성하여 홈페이지에도 공개하고 있으나, 이를 일반 국민이 이해하기는 어렵다.

11) 이는 행정개혁을 위해 이케다(池田) 내각 때인 1962년 내각총리대신의 자문기관으로 설치된

로 시작되었다. 이는 업무나 사업내용에 관한 것이 아니라 행정의 조직·업무를 효율적·효과적·경제적으로 개선, 개혁하고자 개별최적화를 추구하는 것이어서, 중복행정의 배제와 그 사명이 다한 특수법인을 정리하는 것이 주 내용을 이루고 있다. 따라서 개혁을 위한 적극적인 조치라고 볼 수는 없으며, 이후 1967년에는 특수법인이 오히려 113개까지 늘어나 사상 최대수치를 기록하게 된다.

#### 2) 昭和 55年 行政改革(1980)

1970년대 후반에 들어 고도경제성장이 끝나고, 1980년대에 들어 국가재정상황이 급격히 악화되면서 행해진 행정개혁으로, 戰後 부흥기에 급증하여 당시 111개에 달하던 특수법인의 통폐합이 주요 내용을 이루고 있다. 여기에는 각 省에 대해 담당 특수법인이 10개까지인 관청에는 1개, 10개 이상인 관청은 2개를 삭감하도록 하는 일률삭감방식이 채용되어 19개 법인이 통합, 자치단체 이관, 민영화를 통해 정리되었다.

#### 3) 第2次 臨時行政調査會(1981)

1981년의 제2차임시행정조사회(第2次臨調)는 고도성장기 동안에 설정된 규제의 틀을 재검토하는 계기를 마련한 것으로, 관·민간의 역할분담을 목표로 하여 國鐵, 電氣, 專賣의 3 공사를 민영화할 것을 주장하였다. 이에 따라 1985년 日本電信電話公社가 日本電信電話株式會社(NTT)로, 日本專賣公社가 日本だばこ産業株式會社(JT)로 이행되었으며, 1987년에는 日本國有鐵道가 東日本旅客鐵道株式會社 등의 8개로 분할되어 주식시장에 상장, 민간기업이 되었다<sup>12)</sup>. 또한 민영화에 가까운 민간법인화된 특수법인이라는 것을 만들어, 1986년 7개의 특수법인이 민간법인화 되었다.

#### 4) 山村內閣의 개혁(1994)

제2차 임시행정조사회의 개혁 이래로 1993년 한차례 다시 특수법인 개혁이 논의되었으나 관계자들의 저항으로 좌절되었고, 이후 1994년 무라야마(山村)내각에서 소비세의 인상 검토와 함께 특수법인의 매각을 검토하였으나, 결국 旧日本開發銀行과 旧北海道東北開發金融公庫 등 몇 개 법인의 통합에 그쳤고, 직원수의 변동조차 없었다.

#### 5) 橋本行革(1996)

하시모토(橋本) 내각의 행정개혁에서 가장 눈에 띄는 것은 2003년 국영 우정사업의 공사화 결정이다. 또한 이에 따라 우편저금의 財投制度 또한 개혁되었는데, 기존의 제도에서는 우편저금과 후생연금에서 모아진 자금이 대장성의 자금운용부에 위탁되어 재투제도가 운용되었으나, 2001년 4월부터는 우편저금과 후생연금의 자금이 원칙적으로 자주 운용되도록 하였고, 재투 및 재투기관들은 재투채, 재투기관채를 발행하여 자금 조달을 하도록 하였다. 또한 총무청(現 總務省)에 특수법인자료열람실을 설치하여 특수법인에 관한 정보를 일반국민에게 공개하도록 하였으며, 「특수법인의재무제표등의작성에있어공개촉진에관한법률」의 공포·시행으로 재무제표의 작성 및 공개가 의무화되었다.

#### 6) 小泉改革(2001)

현 수상인 고이즈미(小泉)는 자민당 내에서는 드물게 우편저금(郵貯)의 해체를 주장하는

---

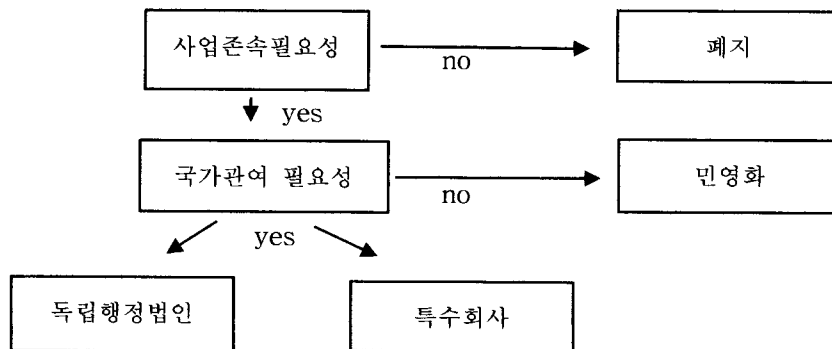
것으로 강력과 권한과 규모를 가진 것이었다.

12) NTT의 경우 1999년 지주회사제를 도입하여 NTT 및 동서의 지역회사는 특별법의 적용을 받는 특수법인이지만, NTT 도쿄모 등은 특수법인이 아니다.

인물로, 우편저금을 주요 재원으로 사용하는 특수법인과 재정투융자개혁에 관심을 가지고 있다. 고이즈미 내각은 2001년 11월 27일 日本道路公団 등 7개 법인의 개혁 프로그램을 발표하였는데, 日本道路公団, 首都高速道路公団, 阪神高速道路公団, 本州四國連結橋公団의 4개 공단은 민영화(또는 독립행정법인화), 住宅金融公庫, 都市基盤整備公団, 石油公団의 3공단은 폐지하도록 하였다.

고이즈미 개혁의 특징은, 특수법인이 대부분 국가가 주도적으로 시장을 이끌던 시기에 만들어졌던 것으로 현재의 시장상황을 고려하면 오히려 그 독점적 지위가 시장의 기능을 저해할 수지가 있다는데 착안하여, 기존의 개혁들과는 달리 사업자체의 필요성을 검토하여 사업의 존폐라는 근본적인 문제로부터 출발하는 특징을 보이고 있다. 즉, 사업의 존속이 필요한가를 먼저 검토하여 불필요한 사업은 과감히 폐지하고, 사업의 존속이 필요한 경우 그것을 특수법인이 실시할 필요성이 있는가 아니면 민간이 시행하는 것이 가능한가를 검토하여 민영화 여부(민간법인화, 완전민영화)를 검토하고, 국가가 관여할 필요가 있는 경우 다시 조직형태를 독립행정법인이나 특수회사의 형태로 개편하는 것을 검토하는 3단계 과정을 거치고 있다. 이를 플로우 차트식으로 도식화 해 보면 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 고이즈미 정권의 특수법인 개혁방안



2단계에서 사업의 채산성이 높고 국가의 관여 필요성이 적은 법인, 기업적인 경영방식을 택하는 쪽이 사업을 보다 효율적으로 계속 실시할 수 있는 법인 또는 민간에서도 사업을 실시할 수 있는 법인은 원칙적으로 민영화하도록 한다<sup>13)</sup>.

### 3. 주요 사업별 개혁내용

#### 1) 도로관련

13) 여기서 최근 새롭게 검토되고 있는 것이 地方共同法人(가칭)인데, 지방자치단체가 공통의 이익이 되는 사업이나 그 성격상 지방자치단체가 주체적으로 담당해야 할 사업으로 국가의 정책실시기관에서 실시될 필요성이 없는 경우 당해 특수법인 등을 지방자치단체가 주체가 되어 운영하는 지방공동법인으로 변환시키는 것이 검토되고 있다.

도로관련 특수법인은 日本道路公団, 首都高速道路公団, 阪神高速道路公団, 本州四國連絡橋公団이다. 일본의 도로는 국도와 지방도로 나누어 국가와 지방자치단체가 각각의 관리주체로 되어있으나, 국도 중 100번 이상의 경우는 지방자치단체가 위탁관리를 하고 있으며, 지방도의 경우도 국가로부터 보조금이 나온다. 또한 國土交通省 소관의 도로 외에도 農水省 소관인 農道와 林道가 있어, 임도의 경우 綠資源公団이 그 건설을 행하고 있는 등 대단히 복잡한 구조로 되어있다. 도로관련 특수법인의 경우 예산은 주무대신의 인가사항이며 특별회계로 계상되고, 재산의 처분에도 규제가 없어 자유로이 처분이 가능하다. 따라서 사업의 자율적이고 방만한 운영으로 채산성이 없는 노선이 계속 증가하여 경영악화가 지속되어 왔으나, 그 복잡한 구조로 인해 도로관련 법인에 관한 개혁은 현정권 이전에는 거의 행해지지 않았다. 고이즈미 정권은 先行7法人이라 하여 日本道路公団과 住宅金融公庫 등, 규모가 크고 사업 지속을 위해 많은 세금이 투입되어 온 기관을 우선적으로 민영화 또는 폐지하겠다고 공약하였다. 그 구체적 방식으로 行革擔當大臣의 諮問機關인 行革斷行評議會에서는 도로를 관리하는 독립행정법인 道路保有機構를 설립하여 이를 다시 6개로 분할, 민간기업에 리스하여 그 수입으로 30년간 부채를 상환하는 방법을 제안하였으며, 민간의 싱크탱크인 構想日本은 각 노선의 채산성에 따라 분류하여, 채산노선은 민간회사가, 불채산 노선은 保有機構를 설립하여 수입과 관리비의 차액을 리스료로 징수하여 대여하는 방법을 제시하고 있다(상세 사항은 <부록> 참조).

## 2) 통신사업

전술한 바와 같이, 1981년의 第2次臨時行政調査會(臨調)는 기본답신에서 3공사 및 특수법인의 개혁방안을 제시하였는데, 경영책임과 노사쌍방의 자각, 대규모 독점사업 등의 문제를 해결하기 위해서는 현행제도의 개선만으로는 불충분하며, 보다 근본적인 개혁을 위한 민영화가 필요하다는 결론을 내렸다. 이에 臨調는 전기통신사업분야가 기술혁신을 기초로 한 양적인 확대에서 질적인 충실로 이행하는 과정에서 電電公社가 많은 과제에 대응해야 할 필요가 있음을 지적하고 다음과 같은 구체적인 방안들을 제시했다. ① 충분한 당사자 능력을 가지며 철저히 합리화된 경영체를 지향하기 위해 기본적으로 경영형태가 민영화 쪽으로 개혁되어야 한다. ② 전기통신사업이 가지는 기술적 측면과 기술혁신의 가능성을 고려하면서 현재 및 장래에 가장 적절한 경쟁 구조의 설계로 독점의 폐해를 제거해야 한다. ③ 대규모 경영조직으로부터 오는 경영 관리의 한계를 고려하여 규모의 적정화를 꾀할 필요가 있다.

臨調의 기본답신에서는 電電公社를 5년 이내에 기간회선부분을 운영하는 회사(중앙회사)와 지방의 전화서비스 등을 운영하는 복수의 회사(지방회사)로 분할하여 특수회사로 이행시키는 안이 제시되었으나, 당사자 측의 저항에 의해 결국 1984년 12월 ‘電電公社개혁을 위한법률’ 가결로 1985년 4월 NTT가 되었다. 電電民營化와 동시에 參入規制가 완화된 결과 통신회선시설을 보유하는 제1종 통신사업자로서 장거리계 3사, 지역계 10사, 위성계 2사, 이동계 58사의 신규회사가 출현하게 되었다. 통신사업의 경우 대부분 이미 특수회사형태를 취하고 있으므로 이에 관한 특별한 처분조치는 현정권의 계획에 포함되어 있지 않다.

## 3) 철도사업

1949년 公社가 된 國鐵은 전국적인 수송력의 증대에 공헌해 왔으나 1964년도 이래로는

경영악화의 길을 걸었다. 臨調의 기본답신에서는 철도사업의 경영악화 원인으로 ①국철이 철도특성을 발휘할 수 있는 분야(도시간 여객수송, 대도시권 여객수송, 대량정형화물수송)에 특화하지 못한 점 ②국회 및 정부의 과도한 관여, 관리한계를 넘는 거대한 기업규모, 국철자체의 기업의식과 책임감의 상실 등의 이유에서 기업성을 발휘할 수 없었던 점 ③노사관계 불안정으로 인한 생산성의 저하 ④높은 인건비 비율, 연금·퇴직금·누적채무에 대한 거액의 이자부담 등을 지적하고 있으며, 이러한 문제점의 해결을 위하여 책임 경영, 효율적 경영을 목표로 국철의 분할, 민영화가 제안되었다.

이에 따라 1986년 11월 국철개혁을 위한 법률이 성립했고, 새로운 경영형태에 관한 일본 국유철도개혁법에 의해 1987년 4월 北海道, 東日本, 東海, 西日本, 四國, 九州의 6개 旅客鐵道株式會社와 日本貨物鐵道株式會社 및 新幹線保維機構와 國鐵정산사업단이 발족되었고, 1993년이래 東日本, 西日本, 東海의 각사가 부분적인 주식매각을 실시했다. JR은 민영화와 동시에 지역분할을 실현하였기 때문에, 조직의 구성을 둘러싼 커다란 혼란은 없었다. 철도사업의 경우 현정권에 들어와 도로관련 법인처럼 급격한 민영화 계획은 없으며, 독립행정법 인화하여 담당 사업은 대폭 축소할 계획이다(<부록> 참조).

#### 4) 주택관련

주택관계의 특수법인을 살펴보면, 1955년 住宅公團이 설립되어 공단주택의 분양·임대업무 담당하게 되었으며, 1975년에 설립된 宅地開發公團과 1981년 통합되어 住宅·都市整備公團이 되었고, 다시 1999년 都市基盤整備公團으로 명칭이 변경되었다. 그러나 이것은 합병에 의한 명칭변경이었을 뿐, 업무의 내용이나 조직구조 등에 있어서는 큰 변화가 없었다.

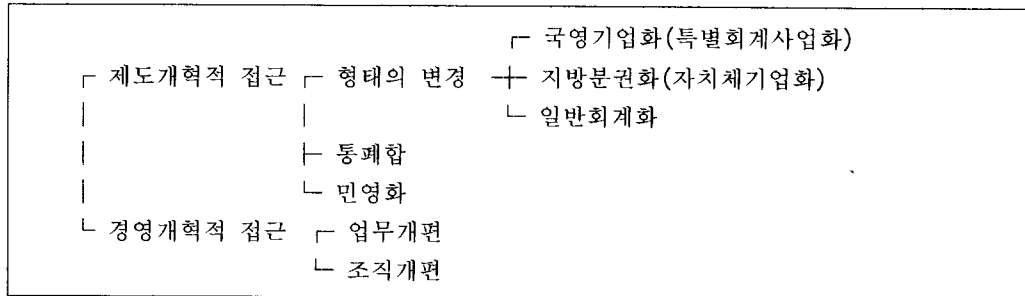
한편 주택과 관련된 금융사업을 담당하는 住宅金融公庫는 1950년 설립되었는데, 주택에 대하여 35년 간 고정금리의 대출을 시행하고 있어 전체 국내 금융기관의 주택 론 잔고의 약 40% 정도를 차지하고 있다. 이처럼 민간금융에서는 불가능한 형태의 대출이 가능했던 것은 재투제도와 함께 일반회계로부터 매년 안정적으로 자금이 조달되었기 때문이다.

고이즈미 정권의 특수법인 개혁방안에는 도시기반정비공단과 주택금융공고는 통폐합할 예정이며, 신규건설을 중단하고 임대주택의 관리는 민간에 위탁하며 용자업무는 단계적으로 축소하는 방식을 취하고 있다.

### 4. 특수법인의 개혁 방식

이상에서 살펴본 특수법인의 개혁 방식을 본 연구에서는 크게 제도개혁적 접근과 경영개혁적 접근의 두 가지 방식으로 나누어 살펴보고자 한다. 제도개혁적 접근은 법인의 외형적 형태를 변경함으로써 개혁을 시도하는 것으로, 국가 또는 지방자치단체가 일반회계나 특별회계를 통하여 직접적으로 운영하도록 하거나, 통폐합을 통해 숫자상의 감소를 꾀하는 것, 그리고 조직을 민간에 매각하여 서비스 제공을 위임하는 민영화로 나눌 수 있다. 반면 경영개혁적 접근은 법인의 외형적인 형태를 변경하는 것이 아니라 조직 내부적인 개혁, 즉 수익성이 높은 사업중심으로 업무를 재개편하거나 수익성이 낮은 사업의 축소, 조직의 재개편, 인사의 적정관리 등을 통해 개별 법인의 효율성을 높이고자 하는 시도이다. 이를 도식화해 보면 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 특수법인개혁의 방식



위에서 살펴본 바와 같이, 현정권 이전의 정권에서 특수법인 개혁의 흐름을 보면 1980년 대의 3공사 민영화를 제외하면 대체로 통폐합을 통한 법인수를 약간 감소하는 것을 주로 단행하여 왔고, 특수법인이 담당할 필요성에 관한 검토나 근본적인 업무내용에의 변화와 같은 경영개혁적인 측면의 고려가 없어, 주로 가시적으로 숫자상의 축소만을 지향하는 제도개혁적 접근에 치중해왔다고 할 수 있다. 이에 비해, 현 고이즈미 정권의 제도개혁에서 눈에 띄는 점은 특수법인의 조직형태 변경뿐만 아니라 그것이 담당하고 있는 업무의 내용도 고려하는 경영개혁적 접근을 함께 시도하고 있다는 점이라 하겠다.

#### IV. 특수법인 개혁의 한계 및 과제

##### 1. 특수법인 개혁의 한계

이상에서 살펴본 바와 같이, 각 정권들은 행정개혁의 제1과제로서 특수법인 개혁을 내세우고 여러 가지 노력을 기울여 온 것처럼 보이나 결과적으로 근본적인 개혁이 이루어지기 보다는 숫자상 다소 감소하는데 그치고 말았다. 기존 정권의 행정개혁과는 차별성을 주장하는 고이즈미 정권의 개혁방안 또한 그 진행이 순조롭지 않으며, 여전히 해결되지 않는 근본적인 불비점을 가지고 있다. 실제로 特殊法人等整理合理化計劃에 따르면(<부록>참조) 민영화 등 45개, 독립행정법인에의 이행이 38개, 다른 기관에 통합되는 것이 17개, 재검토대상 13개, 현상유지 5개, 기타 45개 공제조합이 정리합리화의 대상으로 되어 있다. 그러나 민영화의 내용을 살펴보면 민영화 대상 중 19개 기관은 민간법인화될 예정이며, 주식회사가 될 14개 중 JR 7개사, NTT 3개사, 電源開發과 帝都高速度交通營團처럼 이미 민영화 방침이 정해져 있던 것이 대부분이다. 따라서 그 수가 대폭 감소하는 것처럼 보이나 실질적인 감소는 크지 않아<sup>14)</sup> 역시 의견상의 감소효과를 기대하고 있는 듯 하다.

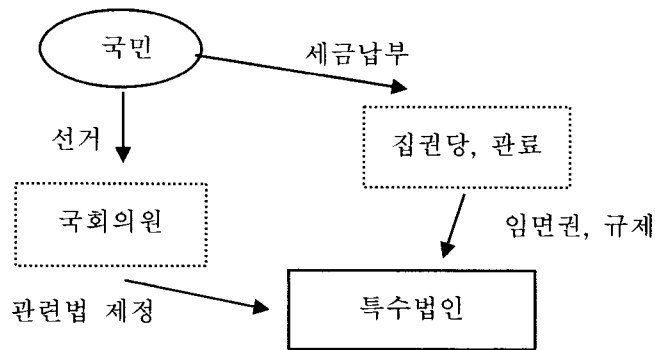
이처럼 현 정권의 특수법인 개혁이 순조롭게 진행되지는 않는 원인을 본 논문에서는 현

14) 마이니찌 신문에 의하면, 국가로부터 분리되어 발족한 59개의 독립행정법인이 독립행정법인의 임원수가 분리이전에 비해 3배 팽창하였고, 이들의 반수가 감독관청 등의 전직관료가 차지하고 있으며, 상근직만을 따지면 90%에 달한다(毎日新聞, 2002년 11월 24일자). 따라서 독립행정법인으로의 이행이 기대만큼 독립성과 효율성의 개선을 가져올지는 의문이다.

정권이 기존의 정권과는 달리 경영개혁적 접근을 함께 시도하고 있다고는 하지만, 특수법인이 가지는 근본적인 구조적 원인들을 해결하고 있지 못하기 때문이라고 파악한다. 즉, 특수법인이 가지는 문제들의 근본적 원인은 주인-대리인(principal agent problem)의 복합성으로 인하여 발생하는 요인들이므로, 개별 행위자들이 가지는 각각의 문제에 초점을 맞추어 해결하여야 하는 것이다.

특수법인은 이상철(2002: 305)이 공기업의 거버넌스 구조에서 지적하고 있는 바와 같이, 주인인 국민이 소유하고 국민의 위임을 받는 정부(의회)가 이를 감독하며, 위임자에 의해 임명된 경영자가 운영하는 복잡하고도 독특한 다단계 거버넌스 구조를 취하고 있다. 따라서 제도적 접근과 경영개혁적 접근 외에도, 그 근본적 원인을 파악하고 이를 해결하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이하에서는 거버넌스내 행위주체를 <그림 4-1>과 같이 세분화하여 행위자별로 그 원인을 분석해보도록 하겠다.

<그림 4-1> 특수법인의 거버넌스 구조



우선 납세자이자 소유자인 국민의 시점에서 볼 때, 특수법인 개혁의 동기는 세금을 효율적 또는 합리적으로 사용하고 있는가하는 경제적 합리성의 측면과, 본인이 저축이나 보험의 형태로 납부하고 있는 자금을 안전하게 돌려 받을 것이 보장되는가 하는 측면일 것이다. 그러나 경제적 합리성의 경우 특수법인의 재무상황을 정확히 알지 못하는 정보의 비대칭성이 존재함으로써 인해 효과적인 통제가 이루어지지 않고 관심의 영역에서 벗어나게 되며, 본인이 납부한 우편저금이나 간이보험의 경우 정부가 지불을 보증하고 있다는 점에서 위기감을 절박하게 느끼지 않는다. 때문에 특수법인문제의 해결을 위한 압력을 적극적으로 행사하거나 효율적인 통제력을 발휘하지 못하게 된다.

한편 집권 정당이나 정부관료의 입장에서 볼 때, 선거 이후의 논공행상용이나 공무원 퇴직 이후의 사후 취직자리의 보장을 위해서, 또는 정치자금의 동원을 위한 조달수단으로서 특수법인을 소유하고 그에 대한 임면권을 장악하고 있는 편이 유리하기 때문에 구조조정이나 민영화 추진에 적극적인 인센티브를 가지지 않는다. 따라서, 다만 행정개혁이라는 표제어 아래 가시적인 성과만을 보이기 위해 몇 개의 특수법인의 숫자를 줄이는 데 그치는 소극적 개혁을 주장하고 근본적 개혁에는 반발하는 것이다.

국회의원의 입장에서 볼 때 특수법인은 자신의 출신 지역의 이익을 유도하는 도구이며

지역경제활성화와 고용을 파생시키는 공공사업의 발주자로서의 역할을 담당한다. 따라서 지역주민에게 지역의 이익을 위한 공약을 제시하기에 유리한 수단이 되며, 다른 한편으로는 선거운동의 자금을 마련하기 위한 정치현금의 원천지가 되기 때문에 특수법인의 폐지를 주장할 인센티브가 없다.

## 2. 특수법인개혁의 당면과제

그렇다면 이러한 특수법인이 가지는 근본적 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇일까?

첫째는 정보공개제도의 개선 및 통일된 회계기준의 마련이다. 국민이 가지는 정보의 비대칭성을 해소하기 위해 일본정부는 1995년 12월 특수법인의 디스클로져(재무내용등의 공개)를 閣議에서 결정, 1997년 6월 「특수법인의재무제표등의작성및공개의추진에관한법률」을 공포하였다. 이에 따라 특수법인의 대차대조표 및 손익계산서를 관보에 공고하는 것이 의무화되어 있다. 그러나 2001년 4월 실시된 정보공개법에서는 특수법인이 대상으로 포함되어 있지 않으며, 특수법인의 회계제도의 기준이 통일되어 있지 않아 재무내용을 파악하기 힘들기 때문에 사업운영의 실태가 불투명하다. 따라서 통일된 회계기준에 의하여 작성된 재무상황을 공개하도록 의무화하여 투명한 의사결정은 물론 정치인들 및 관료와의 유착고리를 끊게 하는 제도개선이 요구된다.

둘째는 낙하산 인사의 금지조치이다. 일본의 경우 국가공무원법 103조에 퇴직 후 2년 동안 민간기업에의 취업을 금지하고 있으나 특수법인에 대해서는 아무런 규정이 없어, 특수법인과 인가법인의 임원 중 절반 정도가 전직 공무원으로 채워지고 있는 실정이다<sup>15)</sup>. 이처럼 낙하산 인사가 횡행하게 되는 이유는 특수법인의 경우 자기 결정권을 갖지 못하므로 관청과의 관계를 원활하게 하기 위해 관료출신을 기용하게 되고, 또한 관료들은 퇴직 후의 자리를 확보하기 위해 특수법인을 존속시키게 되는 것이다. 따라서 설립당시의 목적이 이미 달성되어 폐지되어야 할 조직도 그 수가 날로 늘어감에, 내부적 승진기회가 감소됨으로 인해 조직원의 사기에도 악영향을 미쳐 조직의 침체화·비활성화를 가져오는 폐단을 낳고 있다. 이러한 낙하산 인사로 인한 폐단은 고이즈미 정권에 들어서도 계속되고 있으며, 특수법인뿐만 아니라 특수법인과 관계를 맺고 있는 회사(일명 패밀리기업)들로 특수법인 임원 출신이나 관료출신의 낙하산 인사가 행해짐으로써, 특수법인의 업무발주를 독점하는 불투명한 거래가 행해지고 있다. 따라서 비용이나 서비스의 질에 대한 의식이 희박하고, 조직원들의 사기 저하로 인한 조직의 생산성 저하 문제의 해결을 위해 낙하산 인사는 명문 규정으로서 금지되어야 할 것이다.

셋째는 전문가에 의한 사업내용의 검토와 독립적 규제기관의 마련이다. 先行7法人 등이 담당하고 있던 대부분의 사업이 내용상 개선이나 사업량의 억제와는 연결되지 않고 있다. 예를 들면 도로관련법인의 경우 현재 건설되어 있는 도로만을 대상으로 하고 있어 향후의 도로 건설 문제는 논외로 되어 있어, 결국 특수법인이 담당하던 사업을 국가가 직할방식으

15) 일본정부의 발표에 의하면, 2002년 12월 1일 현재 국가공무원 중 중앙성청 기획관급 이상 퇴직자 1136명 중 461인이 각 성청으로부터 설립허가를 받은 공익법인에 낙하산 인사로 재취업하고 있으며, 105명이 특수·인가법인에 재취업한 것으로 나타났다(毎日新聞, 12월 26일자).



로 건설하게 되므로 건설 주체만이 바뀔 뿐 채산성에 대한 근본적인 검토가 없기 때문에 적자노선이 다시 건설되어 또 다른 재정적자를 가져올 가능성은 여전히 남아 있다. 따라서 전문가로 구성된 평가단이 객관적 평가기준에 의해 향후의 사업을 면밀히 검토하고, 사후에 평가시스템을 통해 공정히 감시할 독립규제기관을 마련할 필요가 있다.

넷째는 실질적 정리를 위한 명문규정의 마련이다. 고이즈미 정권이 기본적으로 특수법인 개혁을 사업의 존속 필요성으로부터 검토하겠다는 의지를 표방한 것은 기존의 정권과 차별되는 특징이라고 할 수 있다. 그러나, 현실에 있어서는 특수법인에 있어 정기적인 사업의 재검토 규정 및 해산에 관한 명확한 규정이 없어 실질적 정리를 위한 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 또한 특수법인을 존속시키는 경우 이를 독립행정법인화할 것인가와 특수회사화할 것인가에 관한 명확한 기준이 없어 명문화가 요구된다. 현재의 특수법인은 그 종류의 다양성뿐만 아니라 유사법인들의 난립으로 혼선을 겪고 있으므로, 유사법인들에게도 적용할 수 있는 명문의 규정을 마련하여 간소화하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째는 시장적 환경조성을 위한 제도 개선이다. 현재 재투개혁에 도입된 財投機關債 제도의 경우도 특수법인이 시장에서 스스로 자금조달을 하게 함으로써 사업의 적절함을 시장이 판단하여 특수법인의 사업규모가 축소되리라는 기대에서 시작된 것이다. 그러나 현실적으로 재투기관채가 가지는 신용도는 거의 동일하므로 단순히 발행량에 의해서 투자금이 마련되는 결과를 낳고 있다. 따라서 각 기관별 재무상황 및 운영실적을 투명하게 공개하고 이에 따라 투자가 결정되는 차별적, 경쟁적 시장 환경을 조성함으로써 민간과의 경쟁에서 자연도태 및 사업축소를 유도하는 것이 바람직하다.

## V. 결론 및 정책적 함의

이상에서 특수법인 문제를 해결하기 위한 일본 정부의 행정개혁 노력의 전개과정을 살펴보고 유형화하며, 특수법인문제의 근본적 원인을 행위자별로 분석하여, 현정권이 해결하여야 할 당면과제 및 해결점을 살펴보았다. 서구의 여러 나라가 집권정부의 이념에 따라 민영화와 국영화의 양극을 오갔던 것과는 달리, 일본은 자민당의 장기집권에도 불구하고 재정적자의 개선과 공공성이 희박해진 기업을 정리하기 위해 공기업의 구조조정이 이루어졌던 점에서 한국과 그 성격을 같이 한다고 볼 수 있다. 이러한 일본의 특수법인 개혁의 전개과정이 우리나라 공기업의 향후 운영방향에 주는 함의를 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 정책결정에 있어서의 투명성 확보의 필요성이다. 공기업의 구조변화는 국민경제적 측면에서 중요한 여건의 변화를 초래함은 물론 기업경영에 커다란 영향을 미치므로 종업원, 정부, 민간의 이해관계가 상충될 가능성이 높아 이를 사전에 충분히 조정하여 정책에 협조적인 환경여건을 조성할 필요가 있다. 기술한 내용을 통해 일본에서는 자문기관으로서의 심의회나 위원회, 조사회, 연구회 등을 통해 공익사업개혁이 진행되어 왔음을 알 수 있다. 정책 형성의 측면에서는 이들의 제안이나 발언이 공개되었으나, 위원이외의 이해관계자나 국민이 자발적으로 직접, 관여하는 기회는 충분히 확보되어 있다고는 할 수 없다. 우리나라의 경우도 그동안 공기업 민영화 과정에서 공공의 의견을 수렴하는 절차가 결여되었으며,

정치적인 동기에 의해 급속히 추진되다 보니 늘 특혜시비 등이 일었고 민영화계획이 발표된 이후 관련 이해당사자들이 공기업 민영화의 연기를 강력히 요구하는 악순환이 계속되어 왔다. 따라서 정책결정 과정에서 외부에서의 의견을 듣는 ‘퍼블릭 코멘트’ 방식의 채용 등을 통해 정책결정과정을 투명하게 함으로써, 이해관계자의 반발로 인한 정책의 실패를 줄여야 할 것이다.

둘째, 경영개혁적 접근을 위한 객관적 평가시스템의 구축이다. 공공부문의 경우도 사업성과의 객관적인 평가와 검증이 필요하며, 소위 정부활동의 상대성(官脇 淳외, 2001: 205)을 중심으로 한 ‘정부의 실패’로 인한 각종 리스크 관리의 필요성을 인식할 필요성이 있다. 현재 일본의 특수법인은 정책비용분석의 결과를 경제재정자문회의와 재무성에서의 예산편성 작업에 구체적으로 반영하는 제도적인 장치가 없으므로 분석평가결과를 예산에 반영하는 편성작업의 지침화가 필요하다. 우리나라의 경우 공기업의 경영평가가 행해지고 있으나, 보다 정교한 평가지표의 개발을 위한 노력과 아울러 이것이 경영의 인센티브로서 작동하도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있을 것이다.

셋째, 평가시스템을 공정히 활용할 독립적 규제·평가기관의 창설이다. 일본의 공익사업 개혁에서는 규제완화 추진계획과 같은 종합적 정책은 책정되어 왔지만 실제로 공익사업의 모든 업종에 걸쳐 공통된 정책이 전개된 것은 아니었다. 따라서, 개별 업종에서의 경쟁 도입, 기존의 독점 기업과 신규 참가자간의 경쟁을 어떻게 조정할 것인가, 경쟁촉진에 의해 초래될 폐해의 방지 등의 문제가 지속적으로 고려되어야 하며, 이러한 문제를 적절하고 급속히 처리할 수 있는 독립적 규제기관의 설치가 불가결할 것이다. 특히 현재의 정책비용분석은 소관 성청이 자기평가를 하도록 되어 있어 그 신뢰성을 제3자가 검사할 필요가 있으며, 정치적 영향력을 받지 않고 독자적으로 분석, 검토할 독립 조직이 필요하다.

넷째, 경영실적 향상을 위한 업무 개선이다. 사실상 특수법인 개혁의 문제는 조직개편이라는 제도개혁적 접근보다는 향후 사업의 운영을 어떻게 해 나갈 것인가, 특수법인이 행하는 사업을 어떻게 제어할 것인가의 경영개혁적 접근에 달려 있다고 할 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 특수법인의 문제는 그동안 예산확보의 용이성을 바탕으로 사업을 계속적으로 확대해 결국 조직의 비대화, 비효율화를 가져오게 된 것이므로 보다 작고 능률적인 조직으로의 개편과 사업에 관한 철저한 비용편익분석, IT 기술의 활용을 적극 도입해야 할 것이다.

다섯째, 지방분권의 실현이다. 국가가 직접 시장에 개입하여 해결하려 하기보다는 가능한 것은 민간부문에 맡기고, 공적 개입이 필요한 경우는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 할 것이다. 따라서 여태까지 국가 레벨에서 일률적으로 제공되어오던 서비스를 블록화하여 기본적으로 각 자치단체의 주도 하에 제공하도록 하여야 하며, 그 방법은 민자유치(PFI)의 수법을 사용하는 것이 바람직할 것이다.

이제까지 한국에서의 민영화는 정부지분의 매각을 통한 소유권의 민간이전을 주로 의미하여 왔으며, IMF 위기를 거치면서 공공부문의 규모를 줄이기 위해 이러한 경향은 더욱 심화된 듯 하다. 이는 제도개혁적 접근에 치중하였던 기존의 특수법인 개혁과 같은 맥락이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 최근 일본이 민영화에 대한 또 하나의 대안으로 새로운 조직형태로의 전환과 함께 내부적 업무개선, 즉 경영개혁적 접근을 동시에 시도하는 것은 주

목할만하다. 공기업 구조변화의 궁극적인 목표는 정부가 가진 지분을 매각하거나 일부 자산을 파는 것이 아니라, 공기업간에, 또는 공기업과 민간기업간에 경쟁이 이루어지도록 하고, 경쟁에서 진 공기업은 일반 기업처럼 시장에서 물러날 수밖에 없는 풍토를 조성하는 것이 진정한 목표일 것이다. 그동안 우리의 공기업 또한 방만한 경영으로 적자가 발생하면 정부의 지원에 기대 왔고, 자회사를 설립해 유희인력을 처리해 오는 방식을 취했다. 이러한 구태하고 나약한 공기업의 체질을 개선하여 국제경쟁력을 갖추도록 하는 것이야말로 진정한 공기업 문제의 해결을 의미하는 것일 것이다.

### <참고문헌>

- 안용식. (1996). 「현대공기업론」. 서울: 박영사.
- 원구환. (2000). 자치시대 지방공기업의 행정통제에 관한 연구. 한국지방자치학회 하계학술 세미나.
- 이상철. (2001). 정부투자기관 이사회의 구조적 특징과 목표지향적 구조로의 발전방향. 「한국행정학보」, 35(2): 139-154.
- 이상철, 성도경. (2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요인분석: 뉴거버넌스의 관점에서. 「한국행정학보」, 36(4): 303-320.
- 황동욱. (1999). 「기업통치와 이사의 책임」. 서울: 동헌출판사.
- Curwin, Peter J. (1986). *Public Enterprise : A Modern Approach*, New York: Martin Press.
- Farazmand, Ali(ed.). (1996). *Public Enterprise Management*, Westport: Greenwood Press.
- Strzyzewska-Kaminska, Marianna. (1993). The Privatization Processes in Japan in the 1980's, in V. V. Ramanadham(ed.), *Privatization: A Global Perspective*. New York: Routledge.
- 官協淳, 梶川幹夫. (2001). 「獨立行政法人とは何か」. 東京: PHP研究所.
- 多胡圭一. (2002). 「二十一世紀の法と政治; 大阪大學法學部創立五十周年記念論文集」. 東京: 有斐閣.
- 舟田正之. (1985). “特殊法人論” 「現代行政法体系 7. 行政組織」 東京: 有斐閣.
- 獨立行政法人制度研究会. (2001). 「獨立行政法人制度の解説」. 東京: 第一法規.
- 並河編. (2002). 「檢證行政改革」. 東京: イマジン出版社.
- 北澤榮. (2001). 「公益法人-隱された官の聖域」. 東京: 岩波新書.
- 石井晴夫. (1996). 「現代の公益事業」. 東京: NTT出版株式會社.
- 小西砂千夫. (2002). 「特殊法人改革の誤解」. 東京: 東洋經濟新報社.
- 松原聰. (1995). 「特殊法人改革」. 東京: 日本評論社.
- 塩野宏. (1991). “特殊法人に關する一考察” 「行政組織法の諸問題」. 東京: 有斐閣.

日本經濟新聞社(編). (2001). 「檢證特殊法人改革」. 東京: 日本經濟新聞社.

日本地方自治學會(編). (2000). 「公共事業と地方自治」. 東京: 敬文堂.

堤和馬. (2002). 特殊法人解体白書: ヒト・カネ・利權の全データ. 東京: 中央公論新社.

財務省. (2001). 「財政金融統計月報」. No. 591.

總務省. 「特殊法人總覽」. 各년도.

總務省行政監察局. (1995) 「特殊法人等の活性化に關する調査結果報告書 : 公共事業關係法人」. 東京: 大藏省印刷局.

總務省行政監察局(編). (1998). 「特殊法人のディスクロージャ」(I)(II). 東京: 大藏省印刷局.

行政管理研究センター(2002). 「特殊法人總覽」. 東京: 東京デザイン出版.

日本經濟新聞 홈페이지 <http://www.nikkei.co.jp>

毎日新聞 홈페이지 <http://www.mainichi.co.jp>

總務省 홈페이지 <http://www.soumu.go.jp>

國土交通省 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp>

#### <부록> 고이즈미 정권의 特殊法人等整理合理化計劃

##### (1) 內閣府

- ① 國民生活센터: 독립행정법인으로 이행. 직접상담은 단계적 축소, 최종적으로는 지방자치단체의 소비생활센터로부터의 경유상담으로 특화. 상품비교 테스트는 폐지.
- ② 北方領土問題對策協會: 독립행정법인으로 이행. 市町村資金은 폐지.
- ③ 沖繩振興開發協會公庫: 미정<sup>16)</sup>

##### (2) 總務省

- ① 簡易保險福祉事業團: 통폐합. 가입자복지시설에 대해 불채산시설 통폐합, 민간경합시설의 민영화 또는 민간이관 등 민관과 이질적인 것에 한정. 조성사업, 土地高度利用事業은 폐지.
- ② 公營企業金融公庫: 미정. 貸付분야·규모의 축소. 재투기관채의 발행확충, 정부보증의 축소
- ③ 日本放送協會: 현행유지. 자회사를 포함한 업무확대를 억제하는 조직의 창설

##### (3) 外務省

- ① 國際協力事業團: 독립행정법인으로 이행. 開發投融資事業·移住者送出業務 폐지, 융자사업은 단계적으로 정리하여 2005년도 폐지.
- ② 國際交流基金: 독립행정법인으로 이행. 외교정책상 중요한 것에 한정하여 사업량 축소

##### (4) 財務省

- ① 國民生活金融公庫: 미정. 일반대부 규모축소. 특별대부제도의 기한 및 폐지의 지표 설정. 교육대부 대상자의 개정 및 규모의 축소.
- ② 國際協力銀行: 사업규모의 축소, 대부잔고의 압축. 수입금융에 관한 자원관계이외의 업무 및 일반투자금융에 관한 선진국제관계의 대부업무는 원칙적으로 폐지.
- ③ 日本政策投資銀行: 미정. 프로젝트 파이낸스<sup>17)</sup>, 지역프로젝트 등 고리스크 업무에 특화. 융자대

16) 원래의 용어는 先送り로, 단순히 결정되지 않음이 아니라, 아무것도 결정하지 않은 채 결정을 연기함(何も決めないままに決定を先に延期する), 부작위의 부정적 의미이다.

17) 프로젝트 파이낸스라 함은 사업 등 특정의 경제단위를 대상으로 한 자금조달로서, 자금의 공급측은 단일사업을 통해 확보된 자금과 사업자금을 대부자금의 회수원으로 하는 금융적 수

상사업의 개정. 대부잔고의 압축, 보증기능의 적극적 활용

(5) 文部科學省

- ① 宇宙開發事業團: 통폐합. 제3차 평가에 의한 자원의 중점배분. 기술의 성숙도에 따라 민간에의 이관, 위탁 추진
- ② 科學技術振興事業團: 독립행정법인으로 이관. 總合科學技術會議하에서 경쟁적 자금공급업무조정. 日本科學未來館, 과학기술정보데이터베이스 운영업무의 유사업무통합후 민간위탁확대.
- ③ 日本私立學校振興・共濟事業團: 공제조합. 사학조성의 일부를 국가직접교부. 용자조건개편
- ④ 日本育英會: 통폐합. 무이자대여 축소. 효율적·합리적인 개편. 고교장학금을 도도부현으로 이관.
- ⑤ 日本原子力研究所: 독립행정법인. 비용 대 효과분석을 포함하여 철저한 평가
- ⑥ 理化學研究所: 독립행정법인. 센터시설의 신설억제
- ⑦ 日本藝術文化振興會: 독립행정법인. 경쟁적 자금공급업무의 總合科學技術會議하에 업무조정. 科 研費의 일부를 국가로부터 직접교부
- ⑧ 核燃料사이클開發機構: 독립행정법인. 비용, 개발과정 등을 국민에게 공개
- ⑨ 放送大學學園: 학교법인화.
- ⑩ 日本體育・學校健康센터: 독립행정법인. 국립경기장의 관리운영의 전면적 민간위탁도입 추진. 학 교급식관계업무의 제조권 정비 후 폐지.

(6) 厚生勞動省

- ① 勞動福祉事業團: 독립행정법인. 산재질환에 대해 연구기능을 갖춘 중핵병원을 중심으로 재편. 대 부업무, 휴양시설 폐지.
- ② 社會福祉・醫療事業團: 독립행정법인. 병원 등 용자는 대상을 의료정책상 필요한 것에만 한정하 여, 용자조건을 개정. 사회복지시설퇴직수당공제는 介護保險제도 개정에 맞춰 조성.
- ③ 社會保險診療報酬支拂基金: 민간법인.
- ④ 日本勞動研究機構: 통폐합. 순수학술적 연구 폐지 등을 통해 정책연구기능으로 순화
- ⑤ 心身障害者福祉協會: 독립행정법인. 重度知的障害者의 모델적 처우를 행하는 시설과 명확하게 위상확립
- ⑥ 勞動者退職金共濟機構: 독립행정법인. 복지시설용자업무의 폐지
- ⑦ 雇用・能力開發機構: 독립행정법인. 민간에서 실시 가능한 직업훈련은 모두 민간위탁. 노동자복 지시설은 2005년까지 폐지. 고용촉진용자업무 폐지. 조성금 업무의 일부를 국가에서 직접 교부.
- ⑧ 年金資金運用基金: 통폐합. 연금자금관리운용방식에 대해 차기 財政再計算시 결정. 대규모 年金 保養基地는 2005년까지 조기폐지.

(7) 農林水産省

- ① 綠資源公団: 독립행정법인. 水源林造成사업은 단계적으로 財投借入金에서 제외. 출자금방식에서 보조금 방식화, 조성비용도 축소. 대규모 林道사업은 제3차 위원회에서 검토, 한도공기의 설정 과 신규사업채택의 억제. 特定中山間保全整備사업은 엄격한 외부평가에 의해 정비수법을 정밀 심사.
- ② 農畜産業振興事業團: 독립행정법인. 加工原料乳生産者補給交付金, 肉用子牛生産者補給交付金 등 은 생산성 향상 보급금 반영 등에 의해 축소노력.
- ③ 農林漁業金融公庫: 미정. 용자는 사업규모를 축소. 용자조건은 농림어업 실정, 정책성, 조달비용

---

법을 의미한다. 기본적으로 조직의 신용력을 담보로 사는 코퍼레이트 파이낸스와는 달리, 기 본적으로 조직체의 신용력과 분리하여 특정사업의 자산과 현금흐름을 신용으로 하는 금융형 태이다(官脇 淳외, 2001: 210).

등을 고려하여 적절히 개정.

- ④ 農業者年金基金: 독립행정법인. 新農業者年金의 자금운용체제 정비. 구제도에 관한 체제감축 등, 철저한 합리화·효율화
- ⑤ 日本中央競馬會: 현상유지. 조성금 교부사업에 대해 조성대상의 중점항목 등의 명확한 설정, 사회경제정세의 변화에 즉응하는 적절한 개편. 관리경비·경쟁사업비의 삭감 등 사업의 효율화. 경쟁입찰범위의 대폭 확대. 관계회사 등에 대한 위탁비등의 삭감
- ⑥ 地方競馬全國協會: 현상유지. 조성금 교부사업에 대해 조성대상의 중점항목 등의 명확한 설정, 사회경제정세의 변화에 즉각 대응하는 적절한 개편. 조성금 교부처 등의 적극적인 정보개시
- (8) 經濟産業省
  - ① 石油公団: 통폐합. 석유개발을 위한 위기관리공급기능, 연구개발기능, 국가비축통합관리 등의 기능은 金屬鑛業事業團으로 통합.
  - ② 地域振興整備公団: 통폐합. 지방도시개발정비 등 사업은 도시재생을 제외하고 신규채택을 억제. 공업재배치사업은 신규사업 채택을 억제. 지방거점진흥사업 폐지. 중심시가지 활성화사업 등은 국가가 관여하여야할 사업에 한정
  - ③ 金屬鑛業事業團: 독립행정법인. 금속자원개발사업은 꼭 필요한 부문에 한정(국내 지질구조조사 폐지). 금속광업물비축사업은 비축대상·비축량을 꼭 필요한 것으로 한정
  - ④ 中小企業總合事業團: 독립행정법인. 고도화융자는 신규감축. 벤처출자사업은 산업기반정비기금의 사업과 통합. 기계류신용보험사업 폐지
  - ⑤ 中小企業金融公庫: 미정. 일반대부는 대부규모감축. 특별대부제도의 기한 및 폐지의 지표설정
  - ⑥ 商工組合中央金庫: 미정. 특별대부제도의 기한 및 폐지의 지표 설정
  - ⑦ 日本貿易振興會: 독립행정법인. 무역진흥사업은 꼭 필요한 사업에 한정. 아시아경제연구소 사업에 자원을 중점배분.
  - ⑧ 新エネルギー・産業技術總合開發機構: 독립행정법인. 경쟁적 자금공급업무는 總合科學技術會議회에서 업무조정. 신에너지도입 촉진사업·海外炭事業은 꼭 필요한 부문에 한정.
  - ⑨ 日本自轉車振興會: 현상유지. 조성금 교부사업은 조성대상의 중점항목 등의 명확한 설정, 사회경제정세의 변화에 즉응하는 적절한 개정. 대부사업은 자전거산업에 한정.
  - ⑩ 日本小型自轉車振興會: 현상유지. 조성금 교부사업은 조성대상의 중점항목 등의 명확한 설정, 사회경제정세의 변화에 따라 적절히 개정. 대부사업 폐지.
- (9) 國土交通省
  - ① 日本道路公団·首都高速道路公団·阪神高速道路公団·本州四國連結橋公団: 민영화.
  - ② 都市基盤整備公団: 통폐합. 자체적 토지구입을 행하는 공단임대주택의 신규건설은 행하지 않음. 임대주택의 관리는 가능한 한 민간위탁 범위를 확대.
  - ③ 住宅金融公庫: 통폐합. 융자업무는 2002년부터 단계적 축소.
  - ④ 水資源開發公団: 독립행정법인. 신규사업은 실시하지 않음. 실시계획조사중인 사업 중지. 사업중인 사업의 규모축소 등에 의한 전체 사업량 감축
  - ⑤ 日本鐵道建設公団: 독립행정법인. 도시철도사업을 원칙으로 신규채택은 행하지 않음. 民鐵線 사업은 현재실시중인 것에 한정하여 민간사업자가 주체적으로 철도정비를 추진하는 환경 정비.
  - ⑥ 新東京國際空港公団: 내년 검토
  - ⑦ 關西國際空港株式會社: 내년 검토
  - ⑧ 運輸施設整備事業團: 독립행정법인. 鐵道整備費無利子貸付 등 사업은 원칙적으로 신규채택은 행하지 않음. 船舶共有建造업무는 사업규모를 대폭 축소하여 2016년까지 조기미수금을 처리, 종료시 폐지를 포함하여 사업의 향방 결정

- ⑨ 帝都高速度交通營団: 특수회사.
  - ⑩ 아미미群島振興開發基金: 독립행정법인. 보증업무 및 용자업무는 재무의 건전화를 포함. 출자업무는 늦어도 2005년까지 폐지.
  - ⑪ 國際觀光振興會: 독립행정법인. 국가관여(보조금) 축소
  - ⑫ 日本勞働者住宅協會: 민간법인
  - ⑬ 日本船舶振興會: 현상유지. 사업실시의 기준을 명확화
- (10) 環境省
- ① 環境事業団: 특수회사. 건설양도사업에 있어 집단설치건물의 폐지 등을 축소. 지구환경기금사업을 다른 법인으로 이관. 폐기물처리기술개발사업, 환경정화기재대부사업의 폐지. 채권회수에 있어서는 민간위탁 등을 통해 효율적으로 실시하여 특수회사에의 이행에 적절히 처리
  - ② 公害健康被害補償豫防協會: 독립행정법인.

## 4 A Comparative Study on Policy Evaluation System ; Perspective on NPM

Oh, Seung-Eun(Yonsei University)

There have been signs of a changing perspective regarding what governments are expected to do and how they should do it since 1980s. Because the public sector is increasingly seen as rigid and bureaucratic, expensive, and inefficient, governments in many countries are interested in developing policy evaluation system and NPM(New Public Management).

This study tries to compare the policy evaluation systems among several countries like USA, UK, Australia, Netherlands, Finland, Sweden, and Japan and to find the characteristics of each country.

\* Key words; policy evaluation, NPM, productivity



# 신공공관리론과 지방경영

- 각국 지방정부의 정책평가체계를 중심으로 -

오승은(연세대 사회과학연구소 전문연구원)

## I. 서론

과거 '행정'이 갖는 이미지는 공권력을 사용하여 주민을 강제하는 것이었으나 오늘날의 행정은 세금을 지불하는 주민이 고객인 서비스 산업의 이미지로 바뀌고 있다. 근간의 행정 개혁이 경영개혁의 성격을 띠는 것은 이런 맥락에서일 것이다. 1980년대의 재정위기 이래 지방정부는 더 작은 조직을 통한 고도의 서비스 제공, 즉 주민의 다양해진 행정수요에 신속히 대응하고 지역복지를 극대화하여야 하는 딜레마에 처하게 되면서, 공공부문의 성과는 사기업과 달리 측정하기 힘들다는 과거의 고정관념에서 벗어나 공공부문의 정책성과를 객관적으로 측정하고 민간기업의 관리이론과 기법을 폭넓게 수용하여 공공부문의 효율화 및 서비스 질의 향상을 꾀하는, 이른바 신공공관리론(New Public Management)에 기초한 정부 개혁이 주목을 받게 된 것이다.

우리나라의 경우 1990년대부터 학계를 중심으로 공공부문의 성과를 측정해야 할 필요성이 대두되었고, 1990년대 중반 본격적인 지방자치의 실시로 이러한 경향은 더욱 확산되었으며, 1990년대 말 김대중 정부에서는 신공공관리론을 국정관리의 준거모형으로 채택하기에 이르렀다. 그러나 새로운 행정학의 패러다임으로 주목을 받고 있는 신공공관리론은 아직도 그 실효성에 관한 논쟁과 비판이 끊이지 않고 있으며<sup>1)</sup>, 각 국가가 처한 행정환경과 정부의 구조 등에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다.

우리 정부의 신공공관리론은 급진적 민영화와 시장원리의 도입을 추진하고 있는 앵글로 색슨계 국가들을 모델로 하였으나, 이것이 우리의 행정환경이나 정치적 구조에서 수용 가능한 것인가에 관한 충분한 검토와 논의가 이루어지지 않아 시행착오와 부작용의 우려가 있다. 본 논문에서는 이러한 문제인식 하에 신공공관리론의 특징 중 성과평가에 초점을 맞추어 첫째, 신공공관리론의 등장배경과 각국이 공공부문의 효율화를 위해 어떤 성과평가

---

1) 신공공관리론에 관한 비판은 이 모형이 기초하고 있는 신자유주의적 가치들이 민주적 가치와 양립이 가능한가 하는 이데올로기상의 문제로부터 이론의 독창성, 성과에 관한 논쟁에 이르기까지 매우 다양하다(김태룡, 2000: 2).

를 채택하고 있는가를 살펴보고 둘째, 지방정부를 중심으로 그 특징들을 유형화하며, 셋째, 이러한 사례들이 우리의 지방정부에 주는 시사점을 고려하여 바람직한 모형을 탐색해보고자 한다.

성과평가의 개념은 여타 사회과학의 개념정의와 마찬가지로 학자에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 정부사업의 실적을 판단하거나 또는 정부사업의 전반적인 효과 즉 목표달성 정도를 심사하는 것으로 정의하는 협의의 개념정의(Anderson, 1979: 153)로부터, 정부사업의 효율성이나 능률성의 측정뿐만 아니라 정책집행과정 및 성패의 원인규명까지를 검토하고, 이를 정책과정에 환류시킴으로써 보다 합리적인 정책결정과 기존정책의 수정보완 및 종결, 그리고 집행방법의 개선에 활용하는 과정(Franklin, 1976: 23)으로 보는 포괄적 개념 정의까지 다양하게 정의되고 있다<sup>2)</sup>.

본 논문에서 사용하는 성과평가의 개념은 광의의 개념정의로, 효과성과 능률성에만 국한되지 않으며, 정책과정에의 환류를 통한 교정적 과정까지를 포괄하는 개념으로 사용하도록 하겠다.

## II. 신공공관리론의 의의

### 1. 신공공관리론의 개념

신공공관리론(New Public Management)은 신제도파 경제이론과 관리주의에 근간을 두고 1980년대 재정압박을 극복하기 위해 영국을 중심으로 한 앵글로색슨계 국가에서 형성된 공공부문 관리이론을 칭하는 말이다. Hood는 신공공관리론이 등장하게 된 원인을 제2차 세계대전 이래 선진국들의 경제성장에서 발전된 특정 사회상황에 대한 반응으로 해석하여, ① 유권자의 소득수준과 배분의 변화 ② 사회기술시스템의 발전에 따라 공공부문 노동과 민간부문 노동간의 전통적 장벽이 허물어지고 ③ 비판적 화이트칼라가 급증한 것을 들고 있다(Hood, 1991: 7-8).

학자들에 따라 신공공관리론은 다르게 정의되고 있는데, Hirst는 종래의 국가의 역할을 ① 국가-사회간 권한·책임의 배분규칙설정 ② 사회활동에의 개입(규제)와 서비스 공급 ③ 사회적 합의의 촉진·이익의 조정으로 나누어, 신공공관리론은 ①의 역할만을 담당하던 자유주의국가로의 회귀와 자율적 사회의 창출을 목표로 하여 ②의 역할을 축소·해체하는

---

2) 이 외에도 해트리 등은 정책평가를 특정 정부의 사업이 국민생활에 미치는 장·단기적 효과에 관한 정보를 제공하기 위해 그 사업을 체계적으로 검토하는 것이라고 정의하고 있다(Hatry, Winnie and Fisk, 1973: 8). 이는 정책의 효과성과 능률성의 측정에 관심을 갖는 비교적 협의의 개념정의인데 비해, 로시 등은 정책평가를 정부가 시장에 개입하는 사업의 사회적 성격의 개념화와 계획, 집행 및 모니터링을 통해 효율을 측정하기 위한 사회조사의 절차를 체계적으로 적용하고 이 정보를 서비스 향상을 위해 다시 활용하는 과정까지를 포함하는 것으로 정의하고 있다(Rossi and Freeman, 1982: 20). 이러한 개념 정의는 정책의 효과성이나 능률성 이외에도 정책의 집행과정 및 구조, 기획과 같은 정책의 제 측면에 관한 검토까지를 포함하는 포괄적 정의이다.

것이라고 한다(Hirst, 2000: 26). 한편, Haggett는 상의한 학자들의 개념간에는 공통점을 가지고 있다고 하였는데(Haggett, 1996: 12) 첫째, 행정서비스 부분을 보다 분권화, 분산화된 단위의 활동으로 조정하며 시장의 경쟁원리의 도입을 꾀한다는 점과 둘째, 정책의 기획과 집행을 분리하여 기획부문에서는 집권적으로 전체적, 종합적 사고를 토대로 결정하고, 집행부문에서는 분권화된 단위에 권한을 이양하는 점, 셋째, 업적 및 성과에 기초한 관리수법을 가능한 한 널리 도입한다는 점을 들고 있다.

이러한 특징들을 종합하여 대략적으로 정의한다면, 공공부문에 시장의 원리를 도입하고 업무를 평가하여 보다 작은 조직으로 고객의 요구에 대응적인 행정서비스를 공급하겠다는, 이른바 “적은 국민 부담으로 보다 나은 서비스의 제공(getting more for less)”이 중심사과를 이루는 공공부문 경영이론이라고 정의할 수 있겠다.

## 2. 신공공관리론의 특징

신공공관리론의 두드러진 특징의 하나는 공급부문을 정부에서 시장으로 전환하려는 움직임, 소위 민영화의 활발한 추진으로 기존의 방대한 정부기능을 축소하고자 하는 것이다. 민영화에는 대부분의 공공서비스의 생산주체를 민간으로 이양하여 공공부문이 최소한의 공공재만을 제공하는 협의의 민영화로부터, 계약에 의한 서비스의 민간위탁, 바우처 제도 등 다양한 단계가 포함되며, 이를 통해 자연스럽게 서비스 수혜자인 국민을 과거 일방적 수요자에서 자신의 선호를 가진 시장에서의 고객으로 바라보는 것이다.

또 하나의 특징은, 관료제 조직 내부적으로도 최고 책임자를 공개모집에 의해 채용하는 소위 에이전시(agency)화와, 이들에게 책임과 권한을 이양한 후, 업적과 성과에 따라 면밀히 평가하고 경영상의 부담을 지우는 것이라고 할 수 있다. 소위 주인-대리인 이론(principal-agency theory)에서의 정보의 불완전성과 비대칭성의 문제를 성과에 대한 엄밀한 평가를 통해, 이에 따른 인센티브와 제재조치를 활용하여 극복해 보겠다는 발상인 것이다.

이러한 특징들을 전통적 관료제와 대비해 보면 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표-1> 전통적 관료제와 신공공관리론의 비교

전통적 관료제	신공공관리론
법령과 규칙에 의한 관리 단일의 직무에 특화된 분업체계 명확한 계층제 경쟁적인 수단의 한정적 활용 전략적 관리의 결어	업적과 성과에 의한 관리 서비스공급의 효율화를 위한 유연한 조직운용 소규모 조직간 계약에 의한 관리 민간위탁과 내부시장체계의 활용 고객의 수요를 반영하는 관리

\*주: Naschold.(1996): 14.

정부의 입장에서 볼 때 재정위기를 극복하기 위한 가장 쉬운 방법은 민영화를 통해 실질적으로 정부가 더 이상 서비스를 제공하지 않고 순수 공공재 정도만을 제공하는 것일 것이다. 하지만 무리한 민영화로 야기 될 수 있는 요금인상의 가능성과 수익률이 낮은 서비스의 원활한 제공이 어려울 수 있음을 감안할 때, 주민의 일상생활과 가장 밀접한 공공 서비스를 제공하는 지방정부의 입장에서는 내부적 효율성의 증진을 통한 비용절감을 택하는 것이 보다 바람직한 선택이 될 것이다. 이러한 이유에서 많은 국가의 지방정부들이 최근 성과와 관련한 평가지표의 개발과 적용에 많은 관심을 가지는 것이라 생각된다.

### 3. 신공공관리론의 전제조건

이러한 신공공관리론이 실질적인 자원관리의 개선과 공공부문의 대응성을 높이기 위해서는 다음의 몇 가지 요건들이 충족되는 것을 전제로 한다.

첫째, 성과의 기준과 측정가능성이다. 이는 지나치게 당연한 말로 들릴 수 있으나, 사전에 성과를 평가하기 위한 효율적 기준에 관한 합의가 있어야 하며<sup>3)</sup>, 사후에는 이를 측정하여 기준과 비교할 수 있어야 하는 것이 제일의 전제조건이다.

둘째, 서비스를 제공받는 고객이 스스로의 선호에 관해 정확히 인지하고 있어야 한다는 점이다. 고객의 서비스 질 평가는 투입과 산출만으로 계산되는 정량적 비용편익분석의 한계를 극복할 수 있는 대안이므로, 이를 위해서는 고객 스스로가 자신의 선호 및 제공되는 서비스의 질에 대해 정확히 주체적 판단을 내릴 수 있는 평가자의 자질을 갖추고 있어야 한다.

셋째, 대안적 서비스 제공자 또는 서비스 제공 방식이 존재하여야 한다는 점이다. 주민이 만족하지 못하는 서비스의 경우라도 공급자가 독점적 지위를 가지거나 다른 공급방식을 취할 수 없는 경우 평가는 유명무실해질 뿐이다. 따라서 대안적 제공자나 제공방식은 필수적 전제조건이다.

넷째, 공공부문이 사용하는 투입부문에 대한 정보가 주어져야 한다는 것이다. 시장에서의 소비자 만족도를 측정하는 마케팅조사의 경우, 평가되는 상품의 가격은 물론 시장에서의 다른 대체품에 관한 정보까지 소비자가 알고 있는 것을 전제로 한다. 물론 공공부문은 민간에 비해 이러한 모든 정보가 제공되는데 어려움이 있지만, 최소한의 비용 정보만이라도 확보되어야 주민만족도의 측정이 가능할 수 있을 것이다.

### 4. 신공공관리론의 유형

Ferlie(1996: 10-15) 등은 신공공관리론의 모형을 시대적 발달순서에 따라 다음과 같은 4

---

3) 주로 이것은 유사한 사업간의 우선순위를 어떻게 정할 것인가 하는 정치적, 배분적 효율에 관한 합의일 것이다.

가지 형태로 분류하고 있다<sup>4)</sup>.

모형 I은 효율추구형(The Efficiency Drive)이다. 이는 1980년대 초·중반, 특히 대처정부 시대의 영국에 지배적이었으며, 공공부분을 민간기업과 다르지 않게 보아 목표를 명확히 설정하여 재정적 통제 및 회계감사를 강화하고, 계층제에 의한 통제를 강화하며 고객에 대한 대응성을 중시하는 것이다.

모형 II는 감축과 분권형(Downsizing and Decentralization)이다. 이는 공공부분과 민간 부분에서 공통적으로 등장한 포스트포디즘적 특성들, 즉 조직감축 및 유연성의 증강, 계약의 증가, 전략과 예산상 책임성의 분산 등 일반적 조직의 발전에서 기인한 것이다. 따라서 공공부분내의 자원배분에 있어 기존의 시장중심적 사고로부터 보다 정교하고 개발된, 유연한 준시장적 메카니즘(quasi-markets mechanism)으로의 전환과 위탁계약을 통해 조직의 규모를 줄이고 제공하는 서비스의 형태를 보다 다양하게 바꾸는 노력들이 특징적이다.

모형 III은 장점탐색형(In Search of Excellence)이다. 이는 인간관계론을 공공서비스 제공에 응용하여 모형 I의 지나친 합리적 접근을 거부하고, 조직원의 자기발전과 참여를 중시해 가치, 문화, 상징 등 조직문화에 초점을 맞추는 것이다. 모형 III은 다시 Top-down 형태와 Bottom-up 형태로 세분할 수 있는데, Top-down 형태의 경우 조직개발과 학습에 중점을 두어, 조직문화라는 것이 조직원들을 단결케 하는 일종의 접착제 구실을 하는 것으로 바라보아, 이를 변혁시키는 카리스마적 리더십을 강조한다. Bottom-up 형태의 경우는 조직문화를 내발적으로 변화시키는 데 중점을 두어, 협동훈련 프로그램의 실시와 의사소통전략, 인적자원관리, 광범한 분권화에 보다 관심을 둔다.

모형 IV는 공공서비스 지향형(Public Service Orientation)이다. 이는 공공서비스의 사명을 명확히 하고 민간부분의 높은 질적 관리를 받아들여, 이를 공공부분의 상황에 맞도록 응용함으로써 공공부분이 과거의 병리에서 벗어나 재활성화 되도록 하고자 하는 것이다. 따라서 주요 관심사는 서비스의 질적 수준이며, 관리과정에서 사용자의 관심이나 가치가 반영되도록 임명제가 아닌, 선거에 의해 선출된 관료들에게 힘을 실어주고자 하는 것이 특색이다.

한편, Naschhold(1996: 131-135)는 국가간 비교를 통해 신공공관리론의 유형을 다음과 같은 3가지 형태로 구분하고 있다.

첫 번째 유형은 계약모델이다. 이는 과거의 법령이나 규칙에 의한 전통적 관료제의 지배로부터 조직운영상의 핵심요소로서의 업적 또는 성과에 의한 지배로의 전환을 말하는 것으로, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등의 국가가 대표적이다.

두 번째 유형은 소비자선택모델로, 과거 정부나 공기업 등의 공공부분에 의한 제공으로부터 시장, 즉 민간기업이나 NGO 등의 경쟁적 제공자를 활용하는 것이며, 영국, 뉴질랜드

---

4) 이들은 NPM을 시행하고 있는 국가들을 앵글로색슨계 국가와 북구형 국가로 분류하기도 하였다 (Ferlie et. al., 1996: 15-20).

등의 국가가 대표적이다.

세 번째 유형은 시장중심모형으로 순수 공공재를 제외한 거의 모든 부문에서 시민과 NGO가 참가하는, 직접민주주의에 유사한 형태이며, 덴마크와 네덜란드가 대표적 국가이다.

이 외에도 Pollitt와 Bouckaert(2000)는 신공공관리론의 유형을 현상유지형(the maintainers: 노르웨이), 현대화형(modernisers: 스웨덴), 시장형(marketisers: 오스트레일리아, 뉴질랜드), 최소국가형(the minimal state)으로 구분하고 있다.

#### 5. 공공부문의 성과평가

주민이 납부한 세금을 사용하는 지방정부가 그 결과에 대해 책임을 져야한다는 것은 매우 당위적인 이야기지만, 바람직한 결과란 무엇인지 또는 정부의 정책이 성공적으로 시행되었는지에 관해 알기는 쉽지 않다(Campbell, 1998). 이러한 문제를 해결하기 위해서 지방정부의 성과에 관한 평가가 요청되는 것이다. 지방정부의 성과평가는 지방재정의 위기를 해결하고 지역주민의 복지 극대화라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 행정의 책임성을 높이고 공공부문의 생산성을 제고하기 위해 필수적인 과정이다. 최소한의 투입요소를 사용하여 최대의 생산을 실현하며, 다양하고 정확한 정보의 획득을 통해 주민의 욕구에 빠르고 정확하게 부응하는 것이 현대의 지방정부에 주어질 과제인 것이다.

이러한 이유로 과거의 정책평가가 주로 회계감사, 즉 예산이 특정 사업에 의도한 대로 쓰여졌는가 하는데 치중하였는데 비해 최근 들어서는 지방정부의 성과측정에 대한 시도가 활발히 행해지고 있다. 성과의 평가에 대한 초기의 관심은 지방정부의 투입요소부문, 즉 지출의 감축에 중점을 두고 있었으나 시간의 경과와 함께 근간에는 유사조직간 비교를 통한 상대성 효율성의 측정 등 주로 민간조직의 성과평가에 사용되던 기법들을 많이 사용하고 있는 것이 특징적이라 할 수 있다.

공공부문의 성과평가에 관한 기존의 연구들을 살펴보면 성과를 어떻게 개념정의하고 있느냐에 따라 다양한 방법으로 평가를 내리고 있는 것을 볼 수 있다(<표 2> 참조). 이는 성과의 의미가 다의적이고 복합적이어서 그 개념정의가 어렵기 때문이다(Rogers, 1990: 14).

이들 성과평가는 무엇을 기준으로 이루어졌느냐에 따라 다섯 가지 유형으로 대별할 수 있다((그림-1) 참조).

첫째 유형 ①은 가장 단순하고 많이 시행되는 방법으로, 수행하고 있는 업무량을 측정하는 것이다. 이는 단순하게 작업량을 보여줄 수는 있으나 업무의 난이도나 성공적인 수행에 관한 정보는 주지 못하므로 한계가 있다.

두 번째 유형 ②는 능률성(efficiency)에 초점을 맞추어 투입에 대한 산출의 비, 즉 단위비용에 대한 산출량을 구하는 것으로 성과를 측정하는 것이다. 능률성은 경제적 합리성과 동일어로 사용되는 개념으로 지방정부가 최소의 비용으로 최대의 결과를 얻고자 얼마나 노력하였는가가 관심의 대상이 되는 것이다.

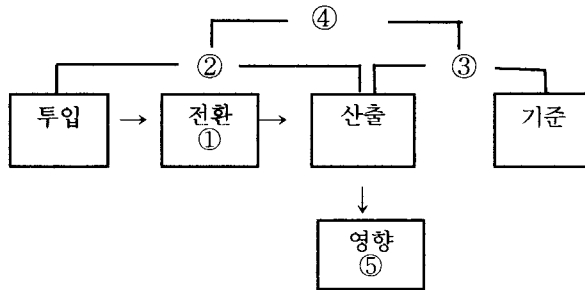
세 번째 유형 ③은 효과성(effectiveness)에 초점을 맞추는 것으로, 공공기관이 설정한 서비스 제공의 목표를 얼마나 달성했는가하는 목표달성정도에 따라 성과를 측정하는 것이다. 따라서 의도했던 결과나 영향을 실제로 달성했는가에 관심을 가지는 목표관리와 관련된 평가가 이에 해당한다.

<표-2> 성과 평가의 기준

학자	평가기준
Ammons(1996)	업무량, 능률성, 효과성, 생산성
Yamada(1972)	생산성, 서비스, 질적인 것, 비용
Rogers(1990)	경제성, 능률성, 효과성, 서비스수준, 대응성
Epstein(1992)	소득, 능률성, 효과성
Fried & Ravinovitz(1980)	성실성과 인권, 대응성, 효과성
Usher & Comia(1981)	노력, 능률성, 효과성, 형평성
Altman(1979)	업무량, 능률성, 효과성
Brudney & England(1982)	능률성, 효과성, 형평성, 대응성

\* 자료: 김시영, 김규덕(1996: 139).

(그림-1) 성과평가의 유형



네 번째 유형 ④는 효율성 및 생산성과 관련된 것으로서 투입 단위당 최대산출을 통하여 행정목표를 달성하였는가를 살펴보는 것이다.

다섯 번째 유형 ⑤는 산출(out)보다는 영향(outcome)에 관한 것으로, 대응성 및 형평성, 주민 만족도에 관한 성과지표와 측정이 이에 해당된다.

최근에 와서 이러한 지표들은 대략 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)로 집약되는 경향을 보인다.

## 6. 성과평가의 과정

지방정부의 성과를 평가하기 위해서는 대체로 다음의 다섯 가지 과정을 거치게 된다.

1) 지향하는 결과를 명확히 한다 : 이 과정에서는 조직의 구성원과 서비스의 수혜자인 고객이 참여하여 조직의 임무와 목표, 목적을 확인한다.

2) 성과를 평가하기 위한 모형 개발을 추진한다: 모형에는 다음의 다섯 가지 정보가 포함된다.

① 투입지표: 정책의 추진에 사용된 자원들

② 산출지표: 생산된 재화의 양 또는 서비스의 단위.

이는 재화나 서비스의 증대를 위한 노력량을 반영하는 업무량을 포함한다.

③ 결과지표: 시행된 정책의 결과 및 질(quality)

④ 효율성 및 비용효과성 지표: 산출 또는 결과의 단위당 비용을 측정

⑤ 설명정보: 조직의 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 정보.

3) 성과기준을 설정한다. 이에는 다음의 기준들이 비교대상이 된다.

① 이전의 성과

② 유사한 조직의 성과

③ 가장 효율적인 조직의 성과

④ 이미 정해진 목표

4) 성과평가의 결과를 보고한다: 이 결과는 주기적으로 발간되며, 선거에 의해 선출된 공무원과 정책결정자, 일반 대중들에게 정보로써 제공된다.

5) 얻어진 정보를 기획, 관리 예산에 활용한다: 성과측정으로부터 얻어진 정보는 목표와 목적을 재평가하고 우선순위를 조정하기 위해, 그리고 사업의 운영과 성과를 지속적으로 개선하기 위해 사용된다.

## III. 주요 국가의 공공부문 성과평가체계

정책성과를 평가하기 위해서는 측정이 필수적이며, 측정을 위해서는 구체적 정책과 직접, 간접적으로 관련성을 갖는 지표의 선정이 무엇보다 중요하다<sup>5)</sup>. 또한 평가의 과정은 객관적이고 체계적인 방법을 통해 이루어져야 한다. 각 국가의 정책평가시스템을 살펴보면 다음과 같다.

---

5) 성과지표는 객관적 성과지표와 주관적 성과지표로 구분되는데, 객관적 성과지표는 공공서비스를 제공하는 공공기관의 공문서에 나타난 서비스 산출 자료를 활용하는 지표이며(Brown & Coulter, 1983: 50), 주관적 성과지표는 지방정부의 공공서비스에 대한 주민의 평가, 행정수요의 충족도, 태도를 평가하는 것이다(김시영, 김규덕, 1996: 131-132).



1. 미국

미국의 경우 지방정부나 州정부에서 효과성 또는 효율성 등의 성과측정이 이루어진 것은 1970년대에 들어서이다. 1970년대 중반 이후 지방정부를 중심으로 한 부분적인 성과측정이 이루어졌으며 점차 주정부와 연방정부 수준으로까지 그 대상범위가 확대되었다<sup>6)</sup>. 1980년대에 들어 민간부문의 총체적 품질관리(Total Quality Management)와 같은 생산성 제고운동에 자극 받아 서비스의 질적 향상 및 고객만족, 그리고 결과에 의한 관리 등으로 정책성과측정의 범위가 확장되었으며, 1993년에 정부성과에 관한 법률(Government Performance and Results Act)이 제정된 이후로는 모든 연방정부 기관에서 성과기준과 목표의 수립 및 지출부문에 대한 성과 보고가 이루어지고 있다. 1993년 8월에는 정부성과 및 결과에 관한 법률(Government Performance and Results Act)이 제정되어 양질의 서비스를 제공하기 위한 전략적 5개년 계획을 수립할 것이 요구되고 있는데, 전략적 계획의 출발은 ① 최고수준의 목적과 목표뿐만 아니라 연간사업목적을 수립하고 ② 그러한 목적을 어떻게 달성할 것인지를 밝히며 ③ 어떻게 목표 달성에 있어 기관과 사업의 성과를 측정할 것인지를 명시해야 한다. 미국행정연구원(National Academy of Public Administration)이 제시하는 성과측정의 지표는 <표 3>과 같다.

<표-3> 성과측정지표(Performance Indicators)

투입지표	- 산출물이나 서비스를 생산·전달하기 위해 소요되는 투입예산 또는 투입인력처럼 하나의 사업에 소비된 자원의 양
산출지표	- 고객에게 제공된 결과물이나 서비스의 양으로서 투입된 노력의 정도를 추측가능 ex) 졸업생의 수, 포장된 도로의 길이
능률성 및 비용효과성 지표	- 산출물이나 서비스의 단위당 소요비용 또는 소요시간 ex) 졸업생 1인당 비용, 도로 1마일 포장하는데 드는 노동시간
결과 지표	- 산출물이나 서비스에 의해 나타난 결과로 질(Quality)도 고려 ex) 상급학교 진학률 또는 취업률
보충설명정보	- 사업과 관련하여 성과에 영향을 미칠 수 있는 내적, 외적 요인 - 조직이 통제가능한 요인 외에 통제불가능한 외적요인도 포함

한편, 주정부 수준에서도 많은 주정부들이 거시적 수준에서의 전략적 계획, 예산, 성과 측정을 하고 있으며<sup>7)</sup>, 오레곤 벤치마크 프로그램(Benchmark Program), 미네소타 마일스

6) 미국에서 중앙과 지방정부 중 어느 쪽이 성과측정을 먼저 실용화하였느냐의 문제는 명확하지 않으나 Downs and Larkey(1986)의 연구는 연방정부보다는 지방정부쪽이 먼저 실시되었다고 보고 있다.  
7) Melkers and Willoughby의 1998년 연구에 의하면 50개 주정부 중 47개 주정부가 성과에 기초한 예산을 운영하고 있으며, 각 기관에 성과측정과 관련된 보고를 하도록 하고 있다(Melkers and

톤(Milestones), 텍사스 투모로우(Tomorrow)가 가장 선진적 예이다. 오레곤주의 경우 장기적 관점에서의 정책방향성을 주정부, 시민, 의회가 공동으로 작성하고, 이것의 수행정도를 측정하기 위한 정책영향성과지표(Outcome-based Performance Indicators)를 개발하였다. 이들은 다시 예산과 관련지어, 각 기관이 예산을 청구할 때 당해 행정기관의 프로그램 산출물과 오레곤 벤치마크와의 관련성을 기술하도록 하여 각 기관의 행정활동을 일괄관리, 파악하도록 하고 있다.

텍사스 주의 경우 이미 1970년대부터 업적측정시스템을 정비하였으며, 1991년 클린턴 정부의 NPR(National Performance Review)시책에 발맞춘 포괄적 행·재정개혁을 시작하여 전략적 기획과 성과측정, 그리고 이에 기초한 예산편성을 본격적으로 도입하였다.

## 2. 영국

영국은 대처정부의 출범과 함께 '작고 강력한 정부'를 지향하면서 지방정부의 정책성과 평가에 대한 많은 관심과 노력을 기울여 왔다. 특히 1991년 당시 수상이었던 메이저는 행정서비스의 개선을 목적으로 시민현장을 선포하였는데, 이는 단순한 서비스의 효과적 공급뿐만 아니라 수혜자의 입장에서 공공서비스를 평가하려는 의도였다<sup>8)</sup>.

1992년 영국 정부는 지방정부법을 개정하여 지방정부에 대한 성과평가를 제도화하였는데, 이에 따르면 지방자치감사위원회(Audit Commission)는 성과 평가의 개요 및 각 서비스 부문별 평가방법에 관한 지침서(Performance Review in Local Government: A Handbook for Auditors and Local Authorities)를 발간하는 한편, 평가지표를 지속적으로 개발하여<sup>9)</sup> 지방정부에 공급하도록 법제화되어 있으며, 각 지방정부는 이러한 평가지표에 근거하여 매년 상세한 성과평가를 실시하고 이를 공표하도록 의무규정화되어 있다.

그러나, 이러한 지표들이 모든 지방정부에 일률적으로 적용되기 어려운 점을 감안하여 지역적 특성이나 인구구성상의 특성에 의한 주민요구의 상이성, 예상치 못한 사건들(자연재해 등)을 고려하여 불확실성이 높은 서비스 제공에 있어서는 지표의 해석이나 목표설정

---

Willoughby, 1998)

- 8) 행정서비스 질의 개선을 목적으로 하는 영국의 시민현장에 담겨있는 여섯 가지 원칙은 다음과 같다. 첫째, 서비스 기준(Standards)의 설정. 둘째, 서비스에 관한 정보의 공개(Information and Openness), 셋째, 서비스를 선택할 기회의 제공과 협의(Choice and Consultation), 넷째, 친절한 서비스의 제공과 이용자에게 도움이 될 것(Courtesy and Helpfulness), 다섯째, 서비스 제공에 문제가 있을 경우 시정(Putting Things Right), 여섯째, 납세에 대하여 가치있고 경제적인 서비스의 제공(Value for Money)으로 고객의 요구에 대응하는 행정서비스의 품질관리를 시도하는 것이다.
- 9) 지방자치감사위원회는 매년 정보공개지침(The Publication of Information Direction)을 작성하는데, 이는 17개 그룹(Dealing with the public, Housing, Homelessness, Refuse collection, Waste disposal, Planning and land searches, Housing benefit and council tax benefit, Collecting council tax, Leisure and recreation, The local environment, Education, Social services,, Libraries, Police services, Fire services, Highways and streetlights, Spending and income generally)의 약 70개의 지침이 있다.

에 있어 자치단체에 상당한 재량을 부여해 주는 경우도 있다. 이러한 지표들은 대별하면 다음과 같은 4개의 범주로 분류된다.(Audit Commission, 1995: 13)

- 지방정부가 제공하는 서비스의 목표치를 설정하며, 그 측정방법도 결정.
- 지방정부가 특정부문의 측정치를 공표하도록 하나 목표치는 설정하지 않음.
- 지방정부가 특정부문의 측정치를 공표하도록 하나, 목표치 자체는 스스로 결정.
- 지방정부가 무엇을 측정하며, 목표치를 얼마로 할 것인가를 결정

이러한 지표들은 시계열상의 비교가 가능하도록 연차별 수치를 기록하도록 하고 있어 시민현장의 지표상의 각 항목의 개선 또는 악화정도를 알 수 있도록 하고 있다.

### 3. 오스트레일리아

호주의 경우는 인근국가인 뉴질랜드의 영향을 강하게 받았으며, 정책영향평가에 보다 초점을 두어 발생주의 회계방식을 채택한 성과주의 예산을 채택하고 있어, 재정계획·관리와 성과계획·관리를 일체화시키고 있다는 점이 특징적이다.

특히 산출에 기초한 관리(Output Based Management; OBM)에 기초하여, 주민의 요구에 대응하는 산출을 생산하기 위해 정부가 서비스 구입자로서 자원배분을 행하며 각 행정기관의 재정상태와 운영수지를 감시하고, 각 행정기관은 서비스 제공자로서 정부가 요구하는 목표달성을 위해 스스로 서비스를 제공하거나 민간의 기업과 계약을 체결한다. 또한 각 행정기관은 5년에 걸친 중기 재정계획을 업적측정과 연결시켜 목표달성을 추진하도록 하고 있다.

<표-4> 서오스트레일리아 주의 성과지표 예(경찰서비스)

측정기준		측정지표
산출지표	양(Quantity)	- 지역지원, 방법, 공공질서유지를 위한 활동시간
	질(Quality)	- 경찰의 공공질서 문제 처리에 관한 만족도 - 경찰이 지역공동체의 문제를 지원하는데 대한 만족도
효용성지표	적시성(Timeliness)	- 신고전화에 대한 경찰의 대응시간
	비용(Cost)	- 지역지원, 방법, 공공질서 유지를 위한 시간당 비용
	기타	- 자택을 안전하게 느낀다고 응답한 비율 - 옥외활동(산보, 조깅 등)시 안전하게 느낀다고 응답한 비율

이러한 OBM의 장점은 ①산출과 정부가 의도하는 정책목표를 명확하게 연결시켜 목표치와 결과를 비교평가하여 정책의 산물 및 그 영향의 공헌도를 검토하는 것이 가능하며,

② 행정서비스의 질과 효율성을 향상시키기 위한 경쟁적 환경을 촉진할 수 있고, ③ 정부가 정책영향의 우선순위를 결정하여 이를 달성하기 위한 산출물의 최적조합을 선택할 수 있고, ④ 각기관이 서비스 제공에 있어서의 효율성에 대해 가능한 여타 官·民의 제공자와 비교하는 것이 가능하므로 벤치마킹을 시도할 수 있다는 점이다(白川一郎, 2001: 122).

현재 성과측정과 OBM을 실무에 활발히 도입하고 있는 대표적 주들은 서오스트레일리아주, 빅토리아주, 퀸즈랜드주, 남오스트레일리아 주 등이다. 이러한 주 들의 성과지표는 산출지표와 효율성지표로 나누어 볼 수 있는데, <표 4>는 경찰서비스 부문에서의 성과지표의 예이다.

#### 4. 네덜란드

네덜란드 역시 장기간의 저성장과 실업, 고도의 복지국가의 발전이라는 과제를 풀기 위해 공공부문 개혁의 필요성을 느끼게 되었다. 그러나 네덜란드에 있어서의 해결방법은 영국과 같은 급격한 시장메카니즘의 도입이나 급진적 민영화가 아닌 내부적 근대화 수단들, 예컨대 MBR이나 계약관리<sup>10)</sup>, 예산 등을 사용하는 것이다.

네덜란드는 형태상으로 단일국가이지만 정치적으로는 다중심적이고 조합적인 국가이므로, 초기에는 북구형 국가들 중에서는 비교적 활발히 민영화를 추진하였지만, 지방정부를 중심으로 법적 절차의 간소화와 지출감축을 위한 다양한 측정수단의 개발, 정치적 분권화를 강화하는 방향으로 차츰 변환되었다.

성과주의 예산이 처음 도입된 1976년의 예산회계법에는 주로 투입을 중심으로 한 지표들이 측정되었으나 1991년부터는 산출중심의 지표로 전환되기 시작하였고, 1994년부터는 기업회계를 도입하는 공공기관들도 등장하게 되었으며 민간부문에서 TQM 관련된 고객만족지표도 도입되기 시작하였다(Pollitt, 1999: 47-49).

#### 5. 핀란드

핀란드의 공공부문에서의 신공공관리론의 등장은 네덜란드의 경우와 마찬가지로 경제성장의 저하와 민간부문의 실업률해소의 필요성에서 제기되었지만, 그 과정은 네덜란드보다 훨씬 점증적 경향을 띤다. 핀란드에서 채택되는 방식은 역시 지방정부가 주도하여 제한된 통제하에 MBR/MBO에 기초한 체계의 경험적 개발과 산출에 근거한 예산을 위한 노력, 그리고 TQM과 공공서비스에 대한 시민만족도의 환류 등에 관한 성과지표의 활용 위탁계약 등 내적 성과의 향상, 그리고 정부 권한의 분산화이며, 중앙정부에 의한 강제계약방식(CCT) 등은 아주 제한적이고 시험적으로 일부에서 실시되고 있을 뿐이다. 따라서 국가수준에서의 대대적 민영화같은 조직사이즈의 감축현상은 거의 찾아보기 힘들며, 주로 복지서

10) 여기서의 계약 또한 영미형의 네오 테일러리즘이 아닌, 지속적 학습에 의한 인적자원개발과 관련된 것들이다.

비스와 관련한 지방정부의 내부적 효율성의 향상을 위해 공공서비스의 질적, 양적 성과에 관한 평가를 시도할 뿐이다(Pollitt et al., 1999: 45-47).

## 6. 스웨덴

제2차 세계대전 이전부터 복지국가로서 팽창하여 온 스웨덴은 장기간에 걸친 복지국가의 구축으로 인해, 스칸디나비아 국가들 중 비교적 준수한 경제성장과 생산성, 그리고 낮은 실업율을 유지해왔으나, 1990년대에 들어 완전고용정책과 통화절하 정책이 기능을 하지 않게 되면서 역시 공공부문의 개혁의 필요성을 절감하게 되었다. 1991년 보수당 정권은 생산자로서의 국가로부터 서비스의 보증자로서 국가의 역할변화를 선포하였고, 지방정부의 지원자로서 협력적 관계를 유지하였다.

스웨덴에 있어 신공공관리론적 경향은 예산관리, 규제완화, 사업과 연관된 평가, 공기업 등에 있어 MBO와 MBR에 의해 관리함으로써 국가주의와 조합주의간의 재구조화를 꾀하였다는 것이다. 스웨덴의 지방정부들은 높은 자율성의 헌법적 기초하에 지방세를 자율결정할 수 있는 권한을 가지고 있으며, MBR의 논리에 따른 시장원리의 내면화와 축적된 성과 평가의 경험을 활용하여 자발적 벤치마킹과 복지자원의 효율적 배분에 주력하는 경향을 나타내고 있다. 따라서 이들 지방정부가 활용하는 지표들은 주로 TQM과 시민만족도의 환류를 위한 체계적 평가를 위한 지표들이다(Naschold, 1996: 136).

## 7. 일본 - 미에현의 사례

지금까지 살펴본 국가들과 일본은 성격을 달리한다. 일본의 경우는 서구적인 시각에서 바라볼 때 그다지 복지국가적 성향을 가지지 않으며<sup>11)</sup>, 높은 경제성장과 생산성 향상, 그리고 낮은 인플레이 및 실업율을 경험하였기 때문이다. 1980년대 중반부터 기존의 강력한 법치는 시장적 기제로 일부 대체되었으나, 민영화된 기업들은 여전히 정부의 지배에 크게 의존하였다.

일본은 1990년대에 들어 행정의 근본적 개혁이라는 기치아래 민간의 경영기법을 도입하고 시스템을 변혁시켜 생활자 중심의 행정을 확립하고자 하는 노력을 계속해왔다. 특히 정보의 투명성이 사회의 분권화와 시민의 참여를 촉진시키며, 정치시스템의 방향을 개혁시킨다는 생각아래 구조적, 질적 개혁을 시도하였다. 총무성 홈페이지에 의하면 2000년도말 현재 일본의 지방정부 중 79%가 성과평가를 실시하고 있는 것으로 나타났으며, 가장 대표적인 지방정부가 미에현(三重縣)이다. 미에현은 1995년부터 기타가와(北川正恭)지사를 필두로 사무사업평가시스템을 개발하였다. 사무사업평가시스템은 사무사업을 목적 자체부터 재고하여 그 목적을 성과지표라는 형태로 나타내어 비용 대 효과의 평가를 실시하고 목표관리

---

11) 실제로 일본의 경우 전체 경제에서 공공부문의 고용이 차지하는 비중이 1974년 6.3%에서 1991년에는 5.9%로 점차 감소하는 경향을 나타내었다(Naschold, 1996: 39).

를 하는 구조이며, 평가의 주체는 주민, 의회, 회계감사기관, 제3자 기관, 집행기관이다.

사무사업은 수혜자의 시점에서 사무사업의 목적을 '대상'과 '의도', '결과'로 구분하고 이를 달성하기 위해 어떤 수단을 사용할 것인가를 명확히 한다. 그리고, '수단'에 대응하기 위한 활동지표와 '의도'에 대응하기 위한 성과지표를 설정한다(<표 5> 참조). 이처럼 지표가 설정되고 나면 지표의 현재치와 과거의 수치의 추이를 측정하고, 이를 바탕으로 활동지표와 성과지표의 목표치를 설정한다. 이러한 모든 과정에는 주민참가 및 직원참가에 의한 모니터링이 이루어지며 평가의 결과는 모든 현민에게 공표한다.

<표-5> 활동지표와 성과지표의 차이 예

활동	의도	활동지표	성과지표
자원봉사 리더육성 강화	지역에서 많은 사람들이 리더로서 활동하도록 함.	강좌참가자수 제공강좌수	육성강좌를 수강한 사람 중에서 지역에서 실제로 자원봉사활동을 하고 있는 사람의 수
직업훈련 학교	시대의 요구에 부응하는 직업능력을 습득한다.	직업훈련학교 입학자 직업강좌 수강자	취업이 가능한 능력을 습득한 졸업생

#### IV. 국가별 비교의 시사점

이상에서 신보수주의의 흐름아래 1990년대이래 많은 국가들에서 자연스럽게 공공부문에 신공공관리론이 적용되고 있음을 살펴보았다. 개별 국가의 내부적 개혁구조를 살펴보면, 중앙정부의 경우 전체적, 계획적 측면에서 국가공기업의 소유이전과 공공서비스의 시장제 공을 통한 민영화에 박차를 가한 반면, 주민의 생활과 밀접한 서비스를 제공하는 지방정부의 입장에서는 계약을 포함한 보다 광의의 의미에서의 민영화를 추진하고, 더욱 정교한 성과평가시스템을 구축하기 위한 다양한 지표의 개발에 힘을 기울이는 양상을 보이고 있다. <표 6>을 살펴보면 중앙정부와 지방정부에서 이러한 행태가 나타나는 원인을 알 수 있는데, 비용효율성만을 고려하는 경우 광의의 민영화가 효율적인 반면, 지방정부의 입장에서는 성과에 기초한 관리가 비용부담이 적기 때문이다.

한편, 국가별로 특징을 살펴보면, 영국과 뉴질랜드, 미국 등의 앵글로색슨계 국가들에서는 Ferlie의 모형 I과 II, Neo-Taylorism을 근간으로 성과에 의한 엄격한 관리 및 행정기능의 분산화, 세분화를 추진하고, 민간위탁, 바우처, PFI, 강제경쟁입찰(CCT) 등 보다 광범위한 민영화 수단을 도입하고 있으며, 시장화를 폭넓게 추진하여 공공조직 자체의 규모 축소를 지향하는 경향을 보인다. 또한 서비스의 질을 확보하기 위해 시민현장 등을 채택하는 등 톱다운 방식의 빠른 개혁을 추진하여, 이전보다 중앙집권적 경향을 보이는 것이 특징적

이다. 따라서 자연히 연방정부나 주정부의 전체적 계획이 중심을 이루고 있다. 이들 영미형의 경우, 먼저 정책목표와 행정서비스에 관한 전략적 기획을 수립한 후 이에 따라 예산을 수립하는 경우인데, 이 경우 정책결과 및 영향에 중점을 두는 지표들을 활용하므로 계획, 집행, 보고가 동일한 회계베이스로 이루어지지 않기 때문에 비용을 정확히 파악하는데는 어려움이 따른다. 다시 말해, 성과중심예산의 경우 자원배분의 효율성(Allocative Efficiency)에 중점을 두어 행정서비스 제공의 효율성(Operational Efficiency)은 떨어지는 편이다.

<표-6> 조직개혁의 의한 비용절감효과

	광의의 민영화 (민간위탁, 바우처 등)	예산책임성 (단순한 성과에 의한 관리)	세입책임성 (경쟁적 수단을 포함하는 성과에 의한 관리)	통제 (규제에 의한 관리)
지방정부 부담 비용	-7.9%	-4.2%	-9.1%	-3.6%
비용효율성	-12.3%	-4.1%	-9.8%	-3.6%

\* 주: Naschold. (1996): 53.

반면, 스웨덴이나 핀란드, 덴마크 등 북유럽 국가들의 경우 Non-taylorism을 채용하여 행정기관의 기능의 분산화, 세분화를 추진하여, 민간위탁 등 광의의 민영화가 적용되는 것은 보조적 서비스를 중심으로 한정된 범위에 그치고 있다. 이들 국가에서는 내부적 시장 메카니즘의 적용을 선호하여 공적 서비스의 제공을 민간에 넘겼을 때의 위험성을 흡수해 보고자 하는 것이다. 따라서 이들 국가들은 지방분권을 유지, 강화하며 서비스의 질적 수준의 확보도 TQM과 같은 조직내부적 개혁을 통해 달성하고자 한다. 이러한 경향 때문에 성과측정에 있어 중심을 이루는 것은 실제로 서비스를 제공하는 각 행정기관의 계획이다(白川一郎, 2001, 74). 북유럽형의 경우 먼저 중기재정계획목표를 수립한 후, 이에 기초하여 정책목표를 설정한다. OBM의 경우도 제한된 자원 내에서 민·관의 경쟁적 서비스 제공자들간에 가장 효율적인 제공자를 선발하여 정부가 구매하는 시스템이다. 따라서 예산의 계획, 집행, 보고가 발생주의 회계방식에 의해 통일되어 전 자원의 통합관리가 가능하며, 비용파악이 용이한 장점이 있다. 그러나 이러한 행정서비스 제공의 효율성을 측정하기 위한 지표가 영미형의 성과중심예산에 비해 덜 개발되어 있어 아직 실효성은 떨어지는 편이다.

요컨대, 영미형의 경우가 국가가 주도적으로 시장 메카니즘의 공공부분에의 적용을 Top-down방식에 의해 힘으로 도입하는 방식을 택하는 반면, 북구형의 경우 지방정부가 주도권을 담당하며 아직도 공공서비스를 공공부분이 담당할 사회적 대응성의 관점에서 바

라보고, 참여와 같은 인본적 문제들을 중시하고 있다는 것이 가장 큰 상이점일 것이다.

여기서 주목할 만한 것은 일본적 신공공관리론, 지방정부의 성과지표개발이다. 일본의 경우는 중앙정부 차원에서 민영화를 급격히 추진하였으나, 사실상 이들 기업은 실질적으로는 여전히 정부의 지배 하에 있으며, 오히려 지방정부의 주도하에 성과와 관련된 지표의 개발이 활발하게 이루어지고 있다. 영미형과 북구형 어디에도 속하지 않는 중간적 형태를 띠는 특이한 구조를 취하고 있는 것이다. 이는 일본이 처한 상황이 구미형 복지국가와 달리 공공부문이 심각하게 팽창된 상태가 아니었으며, 공공서비스에 대한 주민의 수요가 비교적 다원화되어 있지 않았다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 구미의 국가들이 극심한 재정위기와 주민의 주세저항으로부터 공공부문의 규모를 줄이고 성과를 향상시켜야 할 필요성을 절감한 반면, 일본의 경우는 오히려 이를 자각한 공공부문으로부터의 개혁이었다는 점이 가장 큰 차이점으로 지적될 수 있을 것이다.

## V. 결론

새로운 정권이 출범할 때마다 항상 '개혁'이 화두가 되고, 이를 통해 역대 정권과의 차별화를 꾀하는 것은 의례적인 일이다. 특히나 IMF라는 전대미문의 사건과 함께 출범한 국민의 정부로서는 신공공관리론의 적용은 가장 매력적인 대안이었을 것이며, 이러한 맥락에서 중앙정부 수준에서 대통령령으로 '정부업무의심사평가및조정예관한규정'을 제정하여 정부가 추진하는 업무에 대한 심사평가 및 조정을 하도록 하였다. 이에 따르면 국무총리는 심사평가지침을 작성하여 당해년도 말까지 각 중앙행정기관의 장에게 시달하며 각 행정기관의 장은 주요업무시행계획을 작성하여 매년 2월 10일까지 국무총리에게 제출하도록 하고 있다. 종래 우리나라에서 시행되고 있는 심사평가의 내용은 크게 계획수립부문평가, 사업추진과정평가, 그리고 사업성과부문의 평가로 구성되어 있었으나 이는 업무추진실적에 치중하였고 성과에 대한 체계적 분석은 결여되어 있었다(<표-7> 참조). 이러한 미비점을 시정하고자 1999년부터 목표관리제를 도입하여 정책의 성과관리와 이에 상응하는 보상을 하도록 하고 있으며, 행정자치부는 '행정서비스헌장제도'를 1999년부터 실시, 국민만족도 조사를 시행하도록 하여 서울시를 비롯한 자치단체에서 자발적으로 시민만족도 조사를 실시하고 있으며, 참여정부에 들어서도 이를 추진하고 있으나 전국적인 시행은 아직 활성화되고 있지 않다고 보여진다.

김대중 정부 초창기에 추진되었던 급격한 민영화 방안과 함께 생각해 볼 때, 이러한 제도들은 강력한 국가주도에 의한 영미형 신공공관리론에 유사한 형태를 띠고 있는 것으로 보이며 중앙집권적 성격이 강하여 직접 공공서비스의 공급과 관련되는 지방정부 수준에서의 성과평가 및 지표개발, 그리고 성과와 예산의 연계장치 등은 미흡한 편이다. 이러한 관점에서 볼 때, 김대중 정부가 지방정책에 있어서는 오히려 지방정부간 평등성과 확실성을



지향하는 국가의 지방개입과 후견인 역할을 강조하여 지방정부가 성과지향적이지도, 성장 지향적이지도 못하였다는 비판(유재원, 2000: 164-168)은 타당하게 여겨진다.

<표-7> 부문별 평가기준

부문별	평가기준
계획수립부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업시행을 위한 사전준비의 충분성</li> <li>- B/C 분석 등 사업타당성 분석의 적정성</li> <li>- 정책목적 및 제반여건에 따른 분석의 적정성</li> <li>- 사업추진의 시의성</li> <li>- 계획수립과정의 공개성, 민주성 및 책임성 확보정도</li> </ul>
사업추진과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인력 및 예산투입의 적정성</li> <li>- 당해 세부사업추진의 일관성</li> <li>- 타기관 관련사업과 세계화, 지방화 등 정부상위정책과의 연계, 부합성</li> </ul>
사업성과부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당초 기대효과 충족정도</li> <li>- 외부집단에 의한 평가결과</li> <li>- 종래 문제되던 사업의 개선정도</li> <li>- 유사정책의 성과 및 당해사업의 예년의 성과와 비교</li> <li>- 세부사업의 제반조치중 부작용 발생</li> </ul>

\* 자료: 한국정책학회(1996: 51).

본문에서는 '작고 강력한, 대응성 있는 정부'를 만들기 위해 주요국가의 지방정부가 정책평가시스템을 어떻게 구축하고 있으며, 구체적 지표들은 어떻게 개발하고 있는가를 간략하게 살펴보았다. 이러한 정책의 평가가 효과적이기 위해서는 공무원에 대한 동기의 부여와 서비스 개선, 예산편성 및 자원배분 등을 고려하여 행정기능을 종합적으로 평가할 수 있는 양적, 질적 평가지표를 끊임없이 개발하도록 노력해야 할 것이다. 또한 이러한 지표는 다방면을 고려하여 선정하여야 하며, 평가결과를 연차적, 시계열적으로 분석하여 다음년도 수요예측 및 미래의 성과목표를 설정하는 데 활용하여야 할 것이다. 또한 주민 생활과 밀접한 공공서비스 전달에 직접적 관련을 맺고 있는 지방정부 수준에서 정책성과의 평가를 활성화시키기 위해서는 지방정부가 시행하고 있는 주요 공공사업에 대하여 성과진단을 하도록 인센티브를 부여하고, 이 진단 결과 사업에 소요되는 비용과 목표달성의 정도, 서비스의 질에 관한 평가의 정보를 공개하여야 할 것이다. 또한 지방의회가 지방정부에 대한 감시감독과 주민 요구의 반영이라는 본연의 기능을 다 할 수 있도록 그 기능을 충분히 강화시켜야 할 것이며, 지역주민과 시민단체의 적극적 참여를 활성화시키기 위해 시민 음부즈만 제도, 주민감사청구제 및 주민소송제 등 다양한 제도를 도입하여야 할 것이다.

신공공관리론은 최근 들어 많은 비판에 직면하고 있는데, 이를 정리하여 보면 첫

제로, 시장화에 대한 비판을 들 수 있다. 이는 개개인에게 선택의 기회를 권리로써 부여하고 시장은 이러한 수요에 대해 대응성을 가지며, 자원배분의 효율화가 이루어짐으로써 비시장적 기제보다 우월함을 가정하고 있다. 그러나 실제로 거래를 규정하는 권한과 책임을 정부가 가지고 있음으로써 이는 관리된 경쟁이다.

둘째는 시민을 서비스의 고객으로서 바라보는 시각에 대한 비판이다. 신공공관리론에서의 시민은 공익의 추구보다 개인의 단기적 이익에 대응하도록 정부를 강요하게 된다는 것이다. 정부서비스의 고객은 직접적 수령자 뿐만 아니라 미래세대의 잠재적 수혜자 등을 포함하고 있으므로 명확하게 특정 짓기 어렵다. 또한 정부활동은 서비스 공급 이외에도 많으며, 고객 또한 민츠버그가 지적하고 있듯이 고객 이외의 속성, 즉 교육등의 전문서비스의 수혜자, 납세 및 규제를 준수하는 피치자, 공공시설 이용이나 사회적 안전 보장 등의 권리를 가진 시민 등 여러 속성을 지니므로(Mintzberg, 1996: 77-78) 순수한 고객의 범주에 속하는 정부활동은 상대적으로 적다.

### < 참고문헌 >

- 김시영, 김규덕. (1996). "지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고". 「지방자치학회보」, 8(3): 121-147.
- 김태룡. (2000). "행정학의 신패러다임으로서의 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구". 「한국행정학보」, 34(1): 1-20.
- 라휘문, 한표환. (1999). "지방자치단체 성과평가를 위한 지표개발". 「한국정책학회보」, 8(2): 93-114.
- 박동서, 최병선, 이달곤, 권혜수. (1992). "작은 정부의 개념 논의". 「한국행정학보」, 26(1): 39-55.
- 오철호. (2002). "정책평가 활용의 논리와 실제". 한국정책학회보, 11(4): 415-456.
- 이영균. (1994). "공공영역의 생산성 측정 모형에 관한 소고". 「한국행정학보」, 28(3): 769-789.
- 정윤수. (1995). "경찰관 성과평가 척도의 발전방향". 「한국행정학보」, 29(2): 397-414.
- 정정길. (1996). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 한국정책학회. (1996). 「정부업무심사평가기능의 활성화 방안」. 서울: 한국정책학회.
- 행정자치부. (2001). 「목표관리제 운영 성과측정모델」. 서울: 행정자치부.
- Ammon, David N. (1995). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Community Standards*, London: SAGE Publications.
- Audit Commission. (1995) *The Publication of Information Derection 1995*.
- Bowman, James S. (1999). "Performance Appraisal: Verisimilitude Trumps Veracity." *Public Personnel Management*, 28(4): 557-576.
- Brudney, Jeffrey L. & England, Robert E. (1982). "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?" *Public Administration Review*, 42(2): 127-135.

- , F. Ted Hebert, Deil S. Wright. (1999). "Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform." *Public Administration Review*, 59(1): 19-30.
- Campbell, Michael. (1998). *Outcome and Performance Measurement Systems: An Overview*. <http://www.alliance.napawash.org>.
- Christensen, Tom & Per Laegreid. (2001). *New Public Management: The transformation of ideas and practice*. Burlington: Ashgate.
- Downs, George W. and Patrick D. Larkey. (1986). *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. New York: Random House.
- Ferlie, Ewan et. al. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, Andrew, Bill Jenkins, and Bob Segsworth. (1993). "Perspectives on Budgeting, Auditing, and Evaluation: an Introduction." in Andrew Gray, Bill Jenkins, and Bob Segsworth, (eds.). *Budgeting, Auditing, and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Haggett, P. (1996). "New Modes of Control in the Public Service." *Public Administration*, 74(spring): 9-32.
- Hatry, H., R. Winnie and D. fisk. (1973). *Practical Program Evaluation for State and Local Government Officials*. Washington D. C.: The Urban Institute.
- Hirst, Paul. (2000). "Democracy and Governance", in Pierre, Jon(ed.), *Debating Governance*, New York: Oxford University Press.
- Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 Spring: 3-19.
- Ingraham, Patricia Wallace, Sally Coleman Selden, and Donald P. Moynihan. (2000). "People and Performance: Challenges for the Future Public Service: the Report from the Wye River Conference." *Public Administration Review*, 60(1): 54-60.
- Kopczynski, Mark and Michael Lombardo. (1999). "Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort." *Public Administration Review*, 59(2): 124-134.
- Mercer, John. (1998). *The Performance Measurement and Budget System of the City of Sunnyvale, California*. <http://www.alliance.napawash.org>.
- Nachmias, David. (1979). *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press.
- Naschhold, Frieder. (1996) *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. New York : Walter de Gruyter.
- Oregon Progress Board. (2001). *The 2001 Benchmark Performance Report: HIGHLIGHTS*.
- Poister, Theodore H., Gregory Streib. (1999). "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice." *Public Administration Review*, 59(4): 325-335.
- Pollitt, C and G. Bouckaert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogers, Steve. (1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.

- Rossi, Peter and Howard Freenam. (1982). *Evaluation: A Systemic Approach*, 2nd ed. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.
- Wholey, Joseph S. and Hatry Harry. (1992). "The Case for Performance Monitoring." *Public Administration Review*, 52(6): 604-610.
- 大住莊四郎. (2000). *ニューパブリックマネジメント*. 東京: 日本評論社.
- 梅田次郎, 竹内泰夫. (1999). "三重縣の事務事業評価システム", *自治體政策評價*. 東京: ぎょうせい.
- 白川一郎(編). (2001). *NPMによる自治体改革*. 東京: 經濟産業調査會.
- 森岡賢治(2000). "協同による地域社會の可能性と展開". *都市問題研究*, 52(11): 118-128.

# New Possibility of Public Services Coproduction

## ; With a Special Emphasis on NGOs

Oh, Seung-Eun (Yonsei University)

### Abstract

Since 1980s, we can identify signs of a changing perspective regarding what governments are expected to do and how they should do it. The public sector is increasingly seen as rigid and bureaucratic, expensive, and inefficient.

This study is based on the investigation of the effectiveness and efficiency of best practices through empirical and case studies about citizens' co-production. There are some studies in public administration focusing on how to improve public services, however, there is little evidence about how to manage coproductive programs at the community level.

For this reason, this study tries to find the possibility of public services coproduction with citizen sector by investigating successful cases among America, Europe, and Japan.

\* Key words: coproduction, NGO, local governance

(presented at Korean Association for Public Administration conference)

# 공공서비스 생산의 새로운 가능성

## -NGO를 중심으로

오승은(연세대 사회과학연구소 전문연구원)

### 1. 서론

오늘날 많은 지방정부는 주민에게 '더 많은, 더 다양한, 보다 양질의 서비스'를 제공해야 하는 상황에 처해있다. 정보통신기술의 발달과 인터넷의 확산으로, 과거와 달리 주민의 다양하고도 복잡한 요구는 불과 몇 초만에 행정조직에 전달되며, 이에 적절히 대응하지 못하는 지방정부는 대중매체를 통한 비난과 선거를 통한 '처단'을 받게 된다. 실로 '무한경쟁의 도래'라는 현상은 공공부문에서도 예외는 아닌 것이다.

이러한 난국을 해결하기 위해 지방정부가 택할 수 있는 전략은 크게 세 가지이다. 첫째는 늘어가는 비용문제를 해결하기 위해 지방정부의 세입을 증대시키는 것이고, 둘째는 보다 생산적인 정부조직을 만드는 것이며, 셋째는 주민의 요구가 있더라도 제공하지 않는 것이다. 이 전략들을 살펴보면 우선 세 번째 전략은 자치단체장 직접선거가 실시된 이후로는 사용하기 곤란해진 전략이다. 무능력한 정부의 이미지는 선거에서의 패배로 연결되기 때문이다. 첫 번째 전략인 세입증대는 지방세의 확대와 이전재원의 확대로 나뉘어서 살펴볼 수 있는데, 거세어진 주민의 조세저항으로 지방세를 늘리기는 쉽지 않은 일이며, 이전재원의 경우 중앙정부의 재원에도 한계가 있을 뿐 아니라 자칫 중앙정부에 의해 좌지우지되는 유명무실한 지방자치에 그치기가 쉽다. 이렇게 볼 때, 최근 많은 지방정부들이 보다 효율적이고 생산적인 정부를 만들기 위해 열을 올리는 것은 당연한 결과이다. 소위 신공공관리론(New Public Administration)을 중심으로, 보다 적은 투입으로 보다 양질의 서비스를 제공하기 위해 공공부문이 '생산성'이라든지 '성과'에 열을 올리게 된 것이다.

이제까지의 행정서비스는 정부에 의한 공급, 즉 정부가 직접 재화나 서비스를 생산·전달하거나 공기업을 통하는 것이 일반적인 형태였다. 그러나 이러한 서비스는 비효율적이고 질적 수준이 낮으며 주민이 선호도를 제대로 반영하지 못한다는 문제점을 갖고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방정부는 서비스 제공에서의 독점적 위치를 과감히 버리고 대안적 서비스 제공수단을 모색하고 시장의 원리를 도입하여야 한다는 시대적 요청에 직면하고 있다(Walsh, 1995).

민간의 역량제고와 공공부문의 축소 경향은 공공 서비스 공급방식의 다원화뿐만 아니라 서비스 공급의 주체 또한 다양한 방식으로 발전하게 하고 있는데, 그 대안적 방법으로 새롭게 등장한 것이 바로 NGO에 의한 공동생산방식(coproduction)이다. 이는 시민의 행정에의 참여를 통하여 시민의 의사를 반영하는 동시에 공공부문에 대한 이해를 높이고 민주주의를 실현하는 장(場)이 되는 동시에, 민간부문의 전문가와 시민의 손을 활용하여 보다 적은 비용과 작은 정부조직으로 시민의 요구에 민감하게 대응할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

이러한 시각에서 본 연구에서는 NGO의 개념과 정부, 기업과의 관계, 그리고 각국 NGO

의 특징 및 각국 정부가 NGO를 어떻게 활용하고 있으며, 또 어떻게 지원하고 있는지를 살펴보고, 우리의 현황을 살펴보고야 공공서비스의 생산 및 전달의 대안으로서 NGO 활성화를 위한 바람직한 방향성을 모색해보고자 한다.

## 2. NGO의 개념

### 1) NGO의 개념

일반적으로 NGO는 이윤을 추구하거나 배분하지 않는 민간 비영리조직이라는 의미로, 정부기관이 아니라는 점을 강조해서 NGO(Non-government Organization)라고 부르기도 하고, 영리를 추구하지 않는다는 점을 강조해서 NPO(Non-profit Organization)라고 부르기도 한다. 즉, NGO는 민간의 입장에서 이익을 추구보다는 사회적 사명의 실현을 우선하는 조직의 성격을 갖는다. 또한 이를 자원봉사활동과 혼용해서 사용하는 경우가 많은데, 영리를 추구하지 않는다는 측면에서는 자원봉사활동과 차이가 없지만, 자원봉사가 개인적 수준에서의 활동인데 비해 NGO는 이러한 개개인이 모여 보다 조직화된 형태라 할 것이다.

NGO는 Non-profit Sector, Independent Sector, Voluntary Sector, Third Sector<sup>1)</sup> 등 다양한 명칭으로 불리기도 하는데, 법적 조직에 있어 법인격을 가지고 일정한 공공적 목적에 기초한 시민활동조직을 일컫는 것<sup>2)</sup>으로 정의하여 조직형태를 중시하는 정의가 있는 반면, 조직의 성격을 중시하는 정의도 있다. 가장 대표적인 것은 미국 존스 홉킨스 대학의 Salamon교수(1995) 팀에 의한 것인데, 이들은 1990년 이래로 선진국 7개국과 개발도상국 5개국을 대상으로 NGO를 비교 연구하여 다음과 같이 5가지 요건을 정리하였다.

① 이윤을 분배하지 않을 것(Non-profit Distributing)

: 비배분 제약(Non-distribution constrain)이라고 불리는 것으로, 조직활동을 통해 발생된 이윤을 이해관계자에게 배분하지 않음을 가리킨다.

② 공식적 조직(formal): 조직으로서의 체제를 갖추고 있어야 한다.

③ 민간 조직(private): 정부의 일부조직이어서는 안된다.

④ 독립된 조직을 자체적으로 운영하고 있을 것(self-governing): 다른 조직에 의해 지배되지 않고 스스로 조직관리 능력을 갖추고 있어야 한다.

⑤ 자발적인 요소(voluntary)

또한 일본 NPO 센타의 정의에 의하면(1994) 'NPO란 의료·복지, 환경·생태, 문화·예술, 지역·거리 만들기(마치쓰꾸리), 국제협력, 교류, 인권, 평화, 교육, 학습, 스포츠, 또는 이후 새롭게 발생한다고 생각되는 일체의 분야에 있어 시민활동단체 등의 비영리조직을 지칭하고, 민간의 입장에서 활동하는 것이라면 법인격의 유무와 종류를 묻지 않는다'고 하여, 이 역시 조직의 형태보다는 그 성격을 중시하는 것을 알 수 있다.

---

1) 우리 나라에서의 Third Sector란 일반적으로 민·관합작기업을 의미하는 데, 여기서의 의미는 정부섹터, 기업섹터라는 두 섹터 외에 존재하는 제3의 섹터라는 의미로 상이한 것이다.

2) 토마스 윌프의 저서 "NPO의 경영"에 의하면 "NPO란 법적으로 조직된 비정부(민간) 조직이며 州法 하에 자선단체 또는 비영리단체로서 법인화되어 있는 것으로 일정한 공공목적을 위해 설립되고 국내세입청(IRS)으로부터 면세조치를 받고 있는 단체를 말한다"고 정의하고 있다.

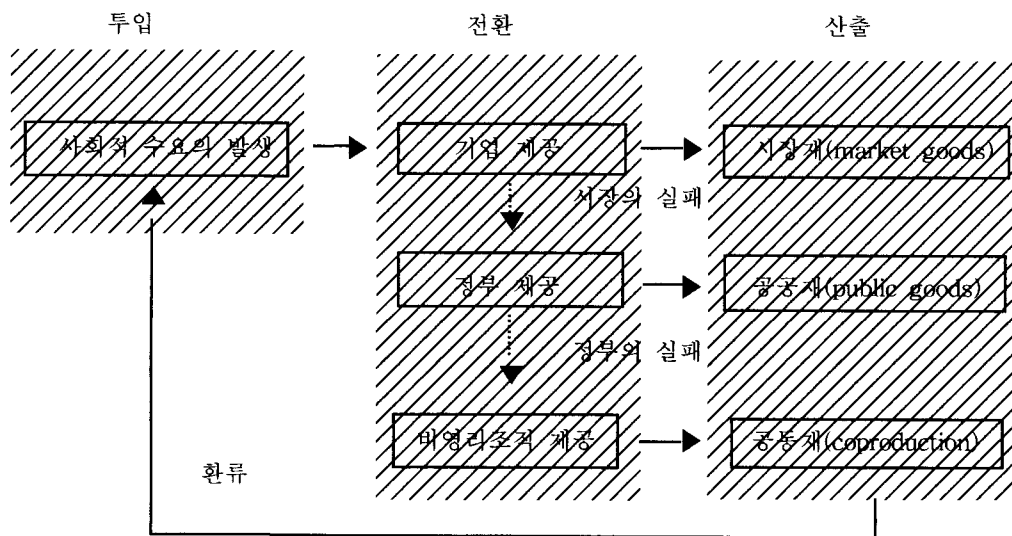
최근 일본 NPO 학회의 경우 보다 자세한 정의를 내리고 있는데, (1) 개인이 자유롭게 참가 (2) 어느 정도 계속하여 활동 (3) 특정 테마 또는 복합적 테마에 관한 문제해결을 목표 (4) 개인이 아닌 조직된 그룹, 단체로 정의하고 있다(2000: 74).

이러한 정의들을 종합해 볼 때, NGO는 학교법인, 의료법인, 협동조합, 종교단체, 사교클럽 등을 포함하는 포괄적 의미로 받아들일 수 있는데, 이들을 대별하면 공공의 목표를 위해 활동하는 공익활동·공공봉사단체(public-serving organization)와 회원에 한정해 서비스를 제공하는 회원봉사형 단체(member-serving organization)로 나눌 수 있다.

## 2) NGO의 등장배경

NGO의 등장은 사회의 구조적 변화, 즉 여가시간의 증대, 고령화, 정보화 등으로 인해 다양하고 개별적인 삶의 가치를 추구하게 되고 이에 따라 다양해진 주민의 수요에 행정이 적절히 대응하지 못하게 된 소위 정부의 실패(government failure)와, 이것을 단순히 영리를 추구하는 기업에 맡길 수도 없는 시장의 실패(market failure)에 대한 대안으로 나타난 것이라고 할 수 있다. 급격한 경제발전으로 중산층이 성장하게 되고, 사회가 분화·다양화 되면서 표출되는 사회적 욕구들을 정부부문이 충족시키는 데 한계를 인식하게 되어 이에 대한 하나의 대안으로서 NGO가 활성화된 것이다. 또한 최근 확산된 인터넷의 영향으로 지역적, 공간적 제약을 뛰어넘어 인권보호와 환경보존을 위한 전지구적 NGO의 결성 또한 가능하게 되었다.

<그림-1> 재화 및 서비스의 전달 시스템

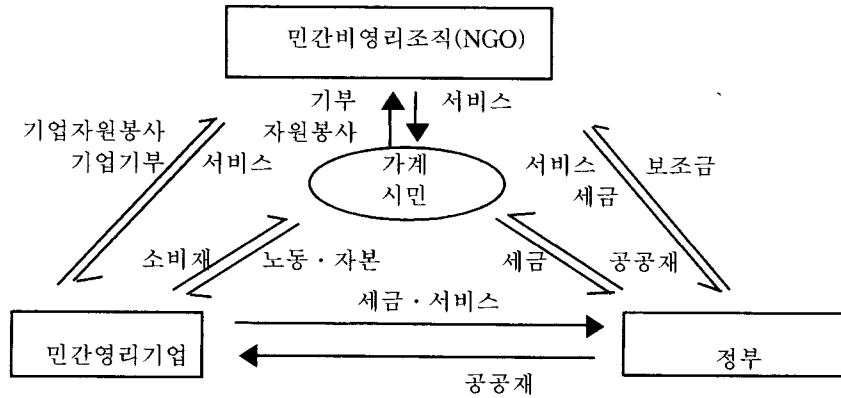


<그림-1>은 David Easton의 체계이론에 기초하여 재화 및 서비스가 제공되는 시스템을 도식화한 것이다. 이 그림이 보여주는 바와 같이 비영리조직은 수요의 다양성 및 이질성, 또는 정보의 비대칭과 같은 환경속에서 시장메카니즘이나 정부에 의해 공급되기 어려운 수요를 충족시키는 기능을 담당한다. 이러한 정부, 기업, NGO는 <그림-2>에서 보는 바와 같



이 상호 유기적인 관계를 맺고 있다.

<그림-2> 정부, 민간영리조직, 민간비영리조직의 관계

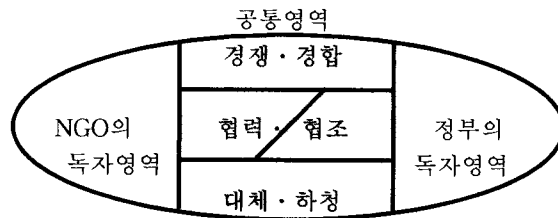


\*자료: 山内直人(1997). *노ン프로フィットエコノミー*, 5면 참조.

3) 공공서비스 제공자로서의 정부와 NGO

NGO와 NPO는 흔히 혼용되고 있지만, 광의로 해석할 때 NPO에는 정부도 포함된다. 이 얘기는 곧 정부와 NGO가 비영리, 공공서비스의 생산에 있어 중첩적 역할을 담당할 수도 있다는 가능성을 보여주는 것이다. 이러한 공동영역에서 정부와 NGO의 관계를 나타낸 것이 <그림-3>이다.

<그림-3> 정부와 NGO의 활동영역



\*자료: 松下啓一. (2000). 92면.

위의 그림에서 NGO와 정부의 독자영역에 해당하는 것은 정부가 공식적으로 관여하기 힘든 문제, 사회적 합의가 이루어지지 않은 문제 등으로, 이에 관해서는 상호 독립, 무관계의 서비스를 제공한다. 양자의 활동영역이 겹치는 공동영역의 부분에서는 경쟁·경합, 협력·협조, 대체·하청의 관계가 나타난다(松下啓一, 2000: 93-94).

경쟁·경합의 경우는 비영리, 공익활동의 분야에 NGO가 참여해서 정부나 기업과는 다른 시점에서 제안을 하거나 서비스를 제공하는 경우이다. 협력·협조의 경우 정부와 NGO

가 서로 독립적이지만 대등한 입장에서 소위 파트너십이 이루어지는 경우로 정부가 적극적 협력을 추진하는 의미에서 NGO를 지원할 필요가 있다. 한편 대체, 하청의 경우는 NGO가 독립된 섹터로 정부와 대등한 관계에 있지만, 활동형태로는 정부의 사무를 수탁하는 경우이다. 이 경우 정부는 NGO를 지원하는 한편, 관리·감독을 수행하는 관계가 되며, 결과적으로 종속적 상하관계로 변질될 우려가 있다.

NGO의 활성화는 사회전체적 시점에서 다양한 서비스의 제공과 활발한 제안이 가능하게 되므로 정부는 NGO가 활발한 활동을 할 수 있도록 지원과 조건을 마련할 필요가 있다.

#### 4) 공공서비스 공급대안으로서의 NGO와 기업

NGO는 서비스 생산을 통한 이윤을 직원에서 배분하지 않는 조직이지만, 조직으로서의 형태를 유지하기 위해서는 장기적으로 지속적인 적자를 보는 것도 곤란하며, 조직을 구성하고 있는 구성원들의 효용도 극대화시키지 않으면 안된다. 따라서 NGO는 조직을 유지하기 위한 적정 생산·공급량을 다음과 같이 결정하게 된다(Rose-Ackerman, 1986).

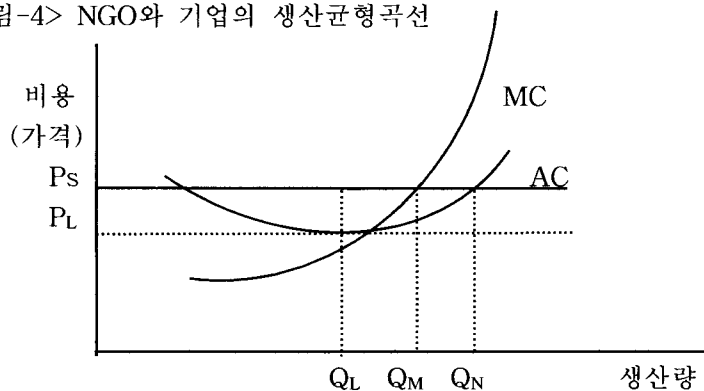
우선, 1종류의 서비스를 경쟁가격 P에 Q만큼 생산하는 NGO를 가정하면 효용함수는 <식-1>과 같으며, 이윤  $\pi$ 를 배분하지 않고 조직내부에 축적하지도 않는다고 하면 <식-2>와 같은 수지균형제약(zero profit constraint)을 충족해야 한다.

$$U = U(Q), dU | dQ > 0 \quad \text{<식-1>}$$

$$\pi = PQ - C(Q) = 0 \quad \text{<식-2>}$$

이를 그림을 통해 살펴보면 <그림-4>에서와 같이 표현할 수 있다. 그림에서 NGO의 최적생산량은 평균비용과 평균수입이 일치하는  $Q_N$ 이다. 이는 일반기업의 최적생산량인  $Q_M$ 보다 많은 양이다.

<그림-4> NGO와 기업의 생산균형곡선



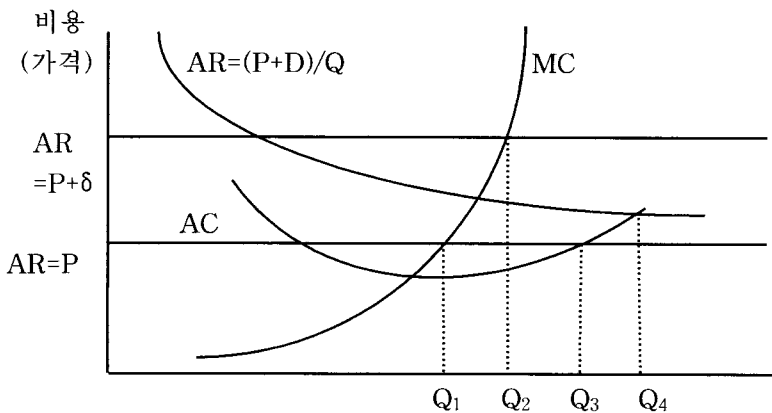
이러한 차이는 기부금(보조금)을 받는 경우 더 두드러지는데, 서비스 생산량과 관계없이 일정금액이 지불되는 고정기부(lum-sum donation; D)의 경우 수지균형제약은 <식-3>과 같으며 이때의 평균수입은  $AR=(P+D)/Q$ 가 된다. 고정기부금을 받는 경우의 생산균형곡선은 <그림-5>와 같은데, 고정기부를 받음에 따라 평균수입이 기부금만큼 증가하고 생산량

은  $Q_3$ 에서  $Q_4$ 로 증가한다. 반면 기업의 생산량은 한계비용=한계수입이 되는  $Q_1$ 으로 불변이다. 또한 NGO의 생산량에 비례하여 기부금의 크기가 변화하는 생산비례기부금( $\delta$ )의 경우 수지균형제약은 <식-4>와 같으며, 평균수입은  $AR=P+\delta$ 가 된다.

$$\pi = PQ + D - C(Q) = 0 \quad \text{<식-3>}$$

$$\pi = (P+\delta)Q - C(Q) = 0 \quad \text{<식-4>}$$

<그림-5> 기부금(보조금)을 받는 경우 NGO의 생산균형곡선



따라서 공공부문의 서비스 제공을 위한 대안으로서는 일반기업보다 NGO가 효율적이며, NGO가 보다 많은 공공서비스를 제공하도록 하기 위해서는 기부금이나 정부보조금, 조세감면 등을 통해 안정적으로 재원을 확보할 수 있도록 지원할 필요성이 있다. 다음에서는 각국의 NGO가 어떠한 형태로 공공부문과 관계를 맺고 있으며 각국 정부는 이를 어떻게 지원하고 있는지 살펴보도록 하겠다.

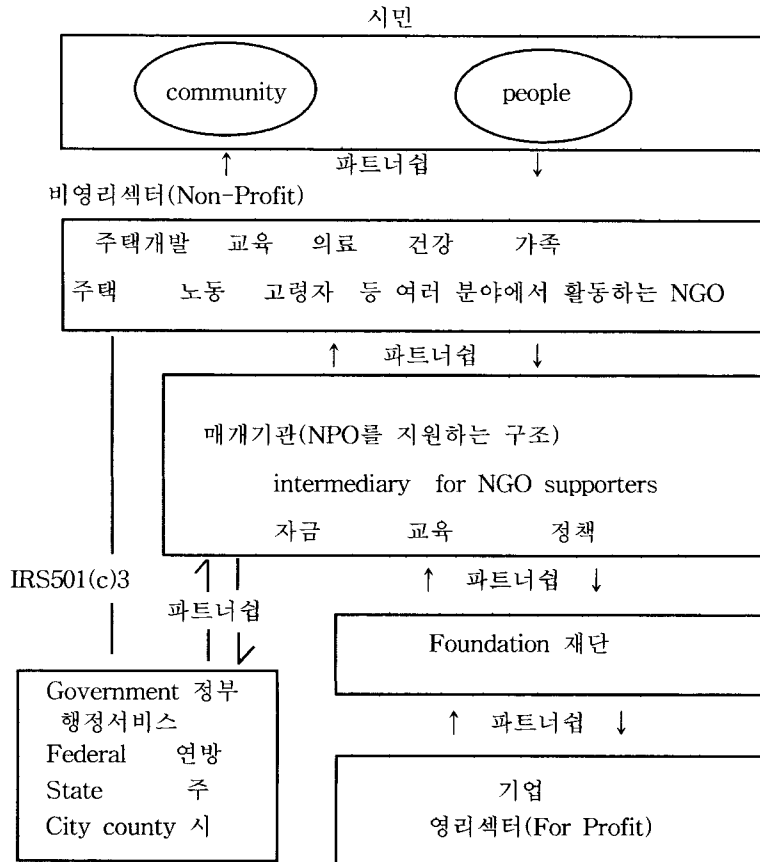
### 3. 각국 정부와 NGO

#### 1) 미국의 NGO

미국의 자원봉사활동은 이미 1830년대에 토크빌이 저술했던 것처럼 미국사회의 민주주의의 발전과 긴밀한 관계를 맺고 있다. 건국초기로부터 이민사회의 정착과 안정에 자원봉사는 필수적이었으며, 이를 위한 NGO의 조직 또한 활발하였다. 그러나, 현대적 의미의 NGO활동을 뒷받침하고 있는 이론적 근거는 신고전파 경제학이다. 주민의 투표에 의해 재선이 결정되는 선출직 공무원들은 주민 다수의 평균적 수요를 중심으로 공공재의 공급을 결정하여 최대 득표를 얻고자 하므로, 미국과 같이 다양한 구성원이 다양한 수요를 가지고 있는 국가의 경우, NGO가 준공공재의 생산을 담당하는 것이 필연적이라는 논리이다. 즉, 개인효용을 극대화하려는 개인은 세금을 내고 원하지 않는 서비스를 제공받는 대신, 본인이 원하는 서비스를 제공하는 NGO에 기부금을 내고, 그만큼의 소득공제를 받는 시스템인 것

이다. 미국의 시민사회에 있어 시민과 NGO, 정부, 기업간의 다양한 다원적인 파트너십의 관계를 나타낸 것이 <그림-6>이다.

<그림-6> 미국에서의 다양한 다원적인 파트너십



\*자료: 世古一穗(1998). 29면 참조.

이러한 이유로 1970년대 70만여 개였던 등록된 NGO의 수가 1995년에는 160만여 개로 급증하게 되었으며, 전체 GDP의 8.8%, 전체고용의 11.9%를 차지하고 있다(Salamon, 2000: 38-39). 특히 공공서비스의 제공과 관련된 NGO의 활동은 재정위기의 기간동안 더욱 활성화되고 강화되는 경향을 보였다(주성수, 2000: 140-141). 미국의 민간영리활동 전체의 자금량은 1996년 현재 약 5,150억불이며, 그 자금원은 다음의 3개 분야이다(Salamon, 2000: 58-59).

- ① 회비·수수료 및 그 외의 사업수입(45%)
- ② 정부·공적자금(30%): 보조금, 계약, 환부금 등
- ③ 민간기부(25%)

이 수치들은 자원봉사자를 포함한 경우로, 미국의 비영리단체의 재원은 절반정도가 회비·서비스요금 및 그 외 수입이고, 정부로부터의 지원금, 계약 등 파트너십의 전형적 패턴을 반영하는 것도 36%나 된다. 또, 비영리활동에의 기부는 총액으로 약 1,389억불로 GDP의 2.2%를 점하고 있다. 그 내역을 살펴보면 개인으로부터의 기부가 85%로 압도적으로 많

아 미국의 비영리활동을 지지하고 있는 것은 실로 미국의 국민 개개인이라는 것을 잘 알 수 있다.

미국에서는 NGO제도에 대해서는 연방법이 없고 각 주법으로 위임되어 있지만, 거의 모든 주에서는 동일한 요건·수속이 채용되어 있고, 간단히 법인격의 취득이 가능하다. 이러한 배경에는 건국 이래의 역사에 있어 NGO가 커다란 역할을 해 왔다는 것을 지적할 수 있으며 '집회·결사의 자유'를 근거로 하여 법인을 설립하는 것은 국민의 권리라는 인식이 널리 퍼져 있기 때문이다.

세계상의 우대조치는 법인세의 비과세와 기부를 한 제3자에 대한 기부금면세의 2종류가 있다. 우선, 법인세의 비과세 대상이 되는 NGO는 국내세입법 제501조에 정의되어 있는데, 자선, 종교단체 등 공익목적의 것으로만 한정하지 않고, 상호이익단체 등도 인정되고 있으며 반드시 법인일 필요도 없다.

한편, 기부금면세의 대상이 되는 NGO는 이런 비과세 NGO중에서 내국세입법 제 501(c)(3)에 규정된 공익성이 있는 NGO(재단, 교육·과학·종교 그 외의 공익단체 등)만으로 한정되어 있다.

미국의 비영리 부문을 둘러싼 환경적 요소들도 점차 힘들어지고 있다. 특히 레이건 정부 때의 정부지원금의 대폭삭감, NGO에 의한 로비활동의 제약 등이 미국의 NGO에 준 영향이 컸으며, 이러한 상황에 대응하기 위해 각지의 NGO는 매개기관(intermediary)이라고 하는 NGO에의 종합적인 경영지원을 행하는 NGO를 조직해서 활동하고 있다. 이것이 90년대 이래 미국의 비영리 부문의 가장 큰 특징이 되고 있다(Salamon, 2000: 42-44).

매개기관은 주로 NGO에의 자금공급의 중개 등의 역할을 하는 NGO로(funding intermediaries) 전미 각지에서 다양하게 설립되어 그 기능을 담당하고 있다. 미국에는 NGO에 자금을 제공하는 41,588개의 재단(독립조성재단 36,885, 기업재단 1,969, 지역사회재단 411, 운영재단 2,323)과 공동모금회(유나이티드 웨이, 유나이티드 아트 어필, 미국 암협회 등), 그리고 모금 전문가 및 기관이 있으며, 이들 NGO의 중개를 하는 기관, NGO를 지원하는 NGO인 매개기관이 비영리 부문의 발전에 큰 역할을 하고 있다. 매개기관은 전미 규모의 것으로부터, 주 레벨의 단체, 복수의 주에 걸치는 것이 있다. 이러한 매개기관은 자금조달의 지원뿐만 아니라, 이사회 운영, 장기계획, 인사문제, 재무·회계, 마케팅, NGO의 리더 양성 등에 관한 어드바이스와 컨설팅 등 여러 가지 활동을 하고 있다.

또한 최근에는 미국 각지의 대학이 각 지역의 NGO 지원조직으로서 지역 NGO와 파트너십을 형성하기 시작하였다. 존스홉킨스 대학을 중심으로 비영리섹터에 대한 종합적인 연구가 진행되고 있으며 NGO 강좌를 설치한 대학이 급증하고 있다. 대학이 NGO에의 새로운 인재공급원이 되는 동시에, NGO의 시장을 넓혀 비영리 섹터의 발전에 공헌하고 있다. 또, NGO 강좌를 설치한 대학에서는 학생의 교육뿐만 아니라, 현장에서 일하는 사람들을 위한 각종교육 프로그램을 실시하기도 하고, NGO 리더의 관리능력을 향상시키기 위한 지원 프로그램을 실시해서 지역의 NGO를 지원하고 있는 등, NGO와 대학기관과의 새로운 파트너십을 형성해 가고 있다.

## 2) 유럽의 NGO

유럽은 수세기에 이르는 오랜 자원봉사활동과 종교적 자선단체를 바탕으로 NGO가 성

장하여 왔다. 따라서 NGO = 자원봉사라는 등식이 거의 성립하는 곳이 바로 유럽지역이다. 이러한 전통적 요소가 1970년대 후반의 재정위기와 맞물려 국가가 제공하는 서비스로는 다양한 사회적 욕구들을 충족하는 것이 어렵다는 점을 인식하게 되면서, 보다 효과적인 복지 배분의 수단으로서 NGO의 역할이 강조되게 되었다<sup>3)</sup>.

유럽국가들의 NGO의 재정상 특징은 정부로부터의 재정적 지원과 개인기부의 비중이 높고, 서비스에 대한 급부(수수료) 형태의 수입비중이 적다는 점이다(<표-1> 참조). 이러한 경향은 유럽에 있어 각국 정부가 공공서비스 제공의 대체적, 보완적 수단으로써 NGO부문을 촉진하고 있다는 것을 보여주는 예시이며, 향후 고령화사회의 등장으로 복지와 관련된 NGO 부문의 영역이 보다 확장될 것으로 예상된다.

<표-1> 유럽 각국 NGO의 재정구성 (단위: %)

국가명	자체수입	정부보조	개인기부
아일랜드	13	65	22
벨기에	16	66	18
독일	21	43	36
이스라엘	24	59	17
네덜란드	30	46	24
프랑스	20	33	47
오스트리아	36	41	23
영국	35	36	29
루마니아	13	21	57
	41	32	27

\* 자료: Salamon et. al.(1999)에서 재구성. 자원봉사를 포함하는 경우임.

또 한편으로 유럽국가들이 비영리부문을 지원한 또 하나의 이유는 NGO를 활성화시켜 “유급자원봉사자”라는 형태로 실업인구를 흡수하게 함으로써 유럽식 복지국가가 지향하는 완전고용의 한 수단으로써 활용한 측면도 있다. <표-2>는 유럽 각국에 있어서 비영리부문의 고용비율을 나타낸 것으로, 농업을 제외한 전체 고용인구 중에서 NGO가 상당히 많은 부문의 고용을 담당하고 있는 것을 보여준다.

<표-2> 비농업분야 전체고용에 대한 비영리부문의 고용비율

국가명	비율(%)	국가명	비율(%)
네덜란드	12.4	프랑스	4.9
아일랜드	11.5	독일	4.6
벨기에	10.5	스페인	4.5
이스라엘	9.2	오스트리아	4.5
영국	6.2	핀란드	3.0

\*자료: Salamon and Anheier. (1998).에서 재구성.

3) 보다 자세한 내용은 Gastin과 Smith(1995) 참조.

### 3) 일본의 NGO<sup>4)</sup>

일본의 경우 1980년대이래 계속되어온 환경에 대한 관심과 1995년의 阪神 대지진을 계기로 NGO에 대한 사회적 관심이 높아졌으며, 1998년 12월이래 특정비영리활동촉진법(일명 NGO법)이 시행되고 있다. 이는 정부가 제공하는 공공서비스의 공정배분과 대응성, 질적 향상을 위한 대안으로서, 소규모 지역중심의 NGO의 가능성을 인식하고 이를 지원하기 위한 하나의 방책으로서 실현된 것이다. 이 법의 시행으로 보험, 의료, 복지, 사회교육, 거리만들기, 문화·예술, 국제협력, 환경 등 12개 분야의 소규모의 NGO가 쉽게 법인격을 취득할 수 있게 되었으며, 그 수도 2001년 6월 현재 4000개를 넘어섰다. 그러나 전국적으로 추정되는 NGO의 총수는 약 85,000여 개로 아직까지는 등록되지 않은 소규모 NGO의 수가 더 많다.

NGO의 재정현황을 살펴보면 주요 재원은 회비(32.9%)가 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 정부보조금 및 업무위탁도 29.6%에 이르고 있어 서구유럽보다는 적지만 상당부분을 정부로부터 지원받고 있음을 알 수 있다(經濟企劃廳, 1997).

세계상의 NGO의 범위는 대단히 협소하게 지정되어 있어, 자원봉사단체의 성격이 강한 것들만을 포함하는 개념이다(<그림-7> 참조). 1998년 NGO법이 제정될 당시에는 NGO 조직의 경우 공익법인과 달리 조직규모에 따라 세율이 달랐고, 물품판매 등 수익사업에 관한 세율은 보통법인과 동일하다(22-30%). 학교법인과 민법상 재단·사단법인의 경우 규모와 관계없이 22%로 다소 세율이 낮다. 또한 동일한 사업을 시행하는 공익법인이 비과세 혜택을 받는 반면 NGO의 경우는 이자 및 배당소득까지 모두 과세된다.

<그림-7> 일본의 법인조직도(세계상의 지위)

비영리 조직	협동조합 - 농·어업협동조합, 삼림조합, 중소기업협동조합, 소비생활협동조합
	공익법인 - 특정공익증진법인 (사회복지법인 및 학교법인, 민법상 재단·사단법인의 일부) - 종교법인 및 학교법인, 민법상 재단·사단법인의 일부
	특정비영리활동법인(NPO법인)
	내국보통법인 - 의료법인
영리 조직	내국보통법인 - 주식회사, 합자회사, 유한회사

\* 자료: 山内直人. (1999). 192면에서 재구성.

일본 NGO의 특징 중 하나가 재원에서 개인의 기부가 차지하는 비율이 적다는 점인데, 이는 개인이 NGO 법인에 기부하는 경우 소득공제를 받을 수 없고, 광의의 NGO에 포함되는 특정공익증진법인에 기부하는 경우에도 1만 엔을 초과하는 부분에 한해 연간소득의

4) 일본에서는 비영리부문을 NPO라고 칭하는 것이 일반적이나, 본고에서는 용어의 통일을 위해 편의상 NGO로 표기하였다.

25%까지 특정기부금으로 인정하는 소득공제혜택을 받을 수 있도록 되어 있어, 기부 부분에 대한 세제상의 혜택을 받기가 힘들다는 점 때문이다. 이러한 세제상의 문제점을 개선하고자 2001년 10월부터는 개인이 일정요건을 충족하는 NGO법인에 기부하는 경우<sup>5)</sup> 특정공익 증진법인과 동일한 소득공제혜택을 받도록 개정된 세제를 시행할 예정이다.

또한 지역NGO의 활성화를 위해 요코하마시, 센다이시, 도쿄 세타가야구, 오사카 시 등지에서는 관련조례 및 지원기구 등을 마련하여 보다 적극적인 공공서비스의 위탁과 정보교환 등을 추진하고 있다.

이상에서 서구 및 일본의 NGO가 고령화 사회의 도래, 경제발전에 따른 자유시간의 증대, 보다 나은 삶의 질에 대한 지향이라는 세 가지 환경변화에 따라 기존의 공공부문을 대체하여 복지부문 서비스의 생산과 전달을 담당하고 있음을 살펴보았다. 앞으로도 복지·보건·의료 등의 사회 서비스의 분야에 보다 다양한 수요가 예상되므로, 향후 공공부문 서비스의 생산 및 전달, 그리고 실업문제의 해결을 위한 대안으로써 각국 정부는 다양한 방식으로 이들 NGO를 활용, 지원하고 있는 것이다.

#### 4. 결론 - 한국 NGO의 가능성과 제언

1990년대에 들어 산업구조의 변혁에 의해 민간부문과 공공부문이 구조조정의 압력을 받아 필연적으로 인원을 감소하였고, 특히 후반기 IMF를 거치면서 사회적 실업을 흡수하는 한편으로 공공근로사업이라는 유급형 자원봉사를 활용하면서, 우리 나라에서도 과거 정부의 정책형성이나 집행에 대한 반대운동이 대부분이었던 시민섹터가 공공서비스의 제공을 위한 새로운 대안으로 주목을 받게 되었다.

우리 나라의 NGO는 1987년 경제정의실천시민연합의 출범을 기점으로 본격적인 주목을 받기 시작하였다. 국세청의 「국세통계연보」에 따르면 1998년말 현재 우리 나라의 비영리법인은 12,817개가 등록되어 있으며, 매년 지속적으로 증가한 것으로 나타나 있다(<표-3> 참조). 그러나 NGO와 관련된 정확한 통계자료는 나와있지 않은 실정으로, 개별 연구에서 발표되는 수치가 다르며, 인허가와 관련된 제약으로 등록하지 않고 있는 NGO까지 포함하면 이 숫자는 훨씬 클 것으로 생각된다.

<표-3> 국내 비영리법인 현황

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
법인수	9,318	9,716	9,936	10,329	11,050	11,487	11,959	12,575	12,817
전년대비 증가율	-	4.3	2.3	4.0	7.0	4.0	4.1	5.2	1.9

\*자료: 국세청.(1999). 「국세통계연보」

요컨대, 1990년대의 가장 큰 성과는 정부가 시민단체와의 관계를 과거 대립적으로 보던

5) 이러한 기준에는 사업의 내용, 운영조직, 광역성, 기부금 비율 등에 관한 비율이 정해져 있어, 선정상의 투명성을 보장하고자 하였다.



시각에서, 공공문제해결을 위한 파트너로서 인식하고, NGO의 공익활동을 지원하기 위한 프로그램들을 실시하게 되었다는 점이라 할 수 있을 것이다. 아직까지는 한정된 규모의 지원에 불과하지만 이러한 현상은 중앙정부뿐만 아니라, 지방자치제 실시 이후 주민의 다양한 수요에 대응성을 확보하고자 하는 지방정부에도 확산되고 있는데, 한 예로 서울시는 1996년부터 공모방식을 통해 서울시정에 참여하고자 하는 단체들을 공개모집하여 사업을 지원하고 있다.

또한 2000년 1월부터 '비영리민간단체지원법'과 시행령이 제정되어 시행되고 있다는 것은 시민섹터의 성장과 그 가능성을 긍정적으로 바라보고 본격적으로 지원하기 시작하였다는 증거일 것이다. 그러나, NGO를 지원하기 위해 만든 이 법은 몇 가지 문제점들을 안고 있다. 첫째, 동법 제2조에서는 비영리민간단체를 '사업의 직접수혜자가 불특정 다수일 것'으로 규정하여 회원봉사형 단체를 배제하고 있으며, 정치적·종교적 성격을 띠는 단체의 불포함, 그리고 '상시 구성원수가 100인 이상일 것'으로 규정하고 있어 NGO의 범위를 매우 협소하게 정의하고 있음을 알 수 있다. 이는 NGO의 난립을 막고자 하는 취지에서 설치된 것으로 이해되지만, 지역에 기반한 소규모 단체들도 공공서비스 제공에 참여할 수 있도록 자치단체별로 개별조례를 통해 NGO를 지원할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 동법 제6조와 제7조에 따르면 지원사업선정과 지원금액의 결정을 행자부장관 또는 시·도지사가 결정하게 되어있다. 관변단체 지원용이라는 비판을 불식시키고 사업선정의 투명성과 공정성을 확보하기 위해서는 제3의 선정기관을 설립해야 할 필요가 있으며, 사업 지원의 효과에 관한 평가도 면밀하게 이루어져야 할 것이다.

셋째, NGO에 대한 조세감면에 있어서도 제10조에 '등록 비영리민간단체에 대하여는 조세특례제한법 및 기타 조세에 관한 법령이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다'라고 규정하고 있어, 공공부문의 지원금이 미미한 현실에서 주 자금원이 되는 개인기부예의 면세 조치나 조세감면혜택이 아직 미비한 실정이다. NGO들이 겪고 있는 가장 큰 문제가 재정난임을 고려할 때, 조세감면이나 기부금에 대한 세금공제의 확대 등을 통해 비영리부문이 보다 많은 재원을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

넷째, NGO가 제공하는 서비스가 주로 한정된 지역과 관련된 서비스임에도 불구하고 국제인 소득세상의 공제혜택만이 주어진다는 점을 고려할 때, 지방세와 관련된 혜택도 고려해볼 필요가 있다고 생각된다.

새천년에 들어 우리 나라에서도 그 어느 때보다 NGO의 활동이 왕성해졌고, 그 어느 때보다 많은 관심을 모았던 것이 사실이다. 또한 우리 나라에서도 이미 인구구성상의 변화로 인한 고령화 사회로의 진입과 삶의 질에 대한 지향 등의 경향이 나타나 향후 복지와 관련된 부문에서의 NGO의 역할이 커질 것으로 예상되는 바이다. 그러나, 우리 나라에는 아직도 관중심적 사고가 주민의 의식 속에 뿌리깊으며, 엄밀한 의미에서 민간비영리조직을 지원하는 적절한 법체도가 존재하지 않는다. 또한, 주무부제도와 엄격한 등록인가기준 하에서는 본래의 의미에서의 민간비영리조직은 존재하기 힘들고 그 발전도 기대하기 어렵다. 행정의존적 성격이 강한 우리 나라에서 비영리부문을 강화하기 위해서는 단순한 세계상의 혜택뿐만 아니라, 미국과 같은 NGO를 지원하기 위한 NGO의 설립촉진 및 전문가 양성을 위한 교육프로그램의 마련, 법적인 기반정비 등을 함께 추진해 나가야 할 것이다.

또한, 시민섹터를 진정한 공공서비스의 생산자로서의 위치로 강화시키기 위해서 불가결하게 필요한 것은 정부와 NGO간의 정보의 공유이다. 아직까지 한국사회에서는 가능한 한

행정과 관련된 정보를 제공하지 않음으로써 정보의 비대칭으로부터 행정기관이 우위를 차지하려는 경향이 있다. 최근 시민영역의 진전이 인터넷의 확산에 힘입은 바 큼을 생각할 때, 이러한 정보의 비공개, 시민섹터와 행정과 기업간의 정보량·자금량의 불균형을 극복하지 않는 한, 본래적 의미의 파트너십이 생겨날 것을 기대하기 어려울 뿐더러, '시장의 실패', '정부의 실패'에 이은 'NGO의 실패'의 시대를 새롭게 맞이하게 될 지도 모를 일이다.

#### <참고문헌>

- 국세청. (1999). *국세통계연보*. 서울: 국세청.
- 김수현, 박은철. (2000). *서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례연구*. 서울: 서울시 정개발연구원.
- 레스터 설러먼(저), 이형진(역). (2000). *NPO란 무엇인가*. 서울: 아르케.
- 주성수. (1999). *공동생산과 자원봉사*. 서울: 한양대학교 출판부.
- (2000). *자원봉사와 시민사회*. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주성수, 남정일. (2001). *한국 NGO리포트 2001*. 서울: 한양대학교 출판부.
- 크리스찬아카데미 한국사회교육원. (1996). *일본 시민운동과 지방자치*. 서울: 도서출판 한울.
- Gastin, K. and J. Smith. (1995). *A New Civic Europe? A Study of the Extent and Role of Volunteering*. London: Volunteer Center UK.
- Harney, Donald F. (1992). *Service Contracting - A Local Government Guide*. Washington D.C.: ICMA.
- Susan Rose-Ackerman(ed.). (1986). *The Economics of Nonprofit Institutions : Studies in Structure and Policy*. New York : Oxford Univ. Press.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in Public Service : Government-nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore : The Johns Hopkins Univ. Press.
- Salamon, L. and helmut Anheier. (1998). *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. Baltimore: The Johns Hopkins institute for Policy studies.
- Salamon, L. et. al. (1999). *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore : The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Walsh, Kieron. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Policy and the New Public Management*. London: Macmilan Press.
- 山内直人(1997). *ノンプロフィットエコノミー*. 東京: 日本評論社.
- (2001). "NPO新稅制, 寄附促進效果に疑問". *日本經濟センター會報*, 2001年6月號.
- 塩澤修平, 山内直人(編). (2000). *NPO研究の課題と展望*. 東京 : 日本評論社.
- 世古一穂. (1999). *市民参加のデザイン : 市民・行政・企業・NPOの協働の時代*. 東京: ぎょうせい.
- 松下啓一(2000). *自治体NPO政策*. 東京: ぎょうせい.
- 初谷勇. (2001). *NPO政策の理論と展開*. 吹田: 大阪大學出版會.

- 富況賢治, 川口清史(編). (1997). **非営利・協同セクターの理論と現実**. 東京: 日本経済評論社.
- 日本NPO學會. (2000). **第2回年次大會報告概要集**. 大阪: 大阪大學.
- レスターM.サラモン(著), 山内直人(譯). (1999). **NPO最前線: 岐路に立つアメリカ市民社會**. 東京: 岩波書店.
- スティーヴン・P.オズボーン(編), ニノミヤ・アキイエ・H. (譯). (1999). **NPOマネジメント: ボランティア組織のマネージメント**. 東京: 中央法規出版.
- 日本NPO學會 Homepage. <http://www.osipp.osaka-u.ac.jp/janpora>.
- 日本NPO센터 Homepage. <http://www.jnpoc.ne.jp>.

## 5 A Comparative Study on Housing Policy: U.K. and U.S. in Historical and Institutional Perspective

Seung-Eun Oh(Yonsei University)

### Abstract

To understand why nations pursue certain policies and why those policy instruments are different, it is very important to consider the historical and political dimensions of social policy. Through the comparison of governments' housing policy of U.S. and U.K., this study aims to find the reason why these two nations have been using different policy instruments under the similar policy goals and the direction of policies.

This study suggest that four sets of institutional variables can be important for explaining the difference of housing policy instruments; the organization of labor, the organization of capital, the organization of the state, and the organization of the political system. And also it is important to remember that these variables on which this analysis focuses interact each other.

\* key words: housing policy, The New Institutionalism, comparative policy, institutional variables

# 영·미의 주택정책에 관한 역사제도주의적 접근

오 승 은(연세대학교)  
seunoh@yonsei.ac.kr

개별 국가가 추구하는 정책과 그것을 달성하기 위해 활용하는 정책 수단을 이해하기 위해서는 사회정책의 역사적, 정치적 측면에 관한 고찰이 필수적이다. 본 논문은 영국과 미국의 사례 비교를 통해, 1980년대 이후 신보수주의 노선 하에 유사한 정책목표와 방향을 추구하는 두 나라간에 상이한 정책수단이 동원되는 원인을 역사 제도주의적 관점에서 고찰하였다. 이를 위해 Hall이 제시한 노동의 조직화, 자본의 조직화, 국가의 조직화, 그리고 정치체계의 조직화라는 4가지 제도적 변수를 사용하였으며, 이들 변수들은 서로 상호작용하는 것으로 파악하였다.

■ 주제어 : 주택정책, 역사제도주의, 비교정책, 제도적 변수

## I. 서론

인간 생활을 영위하는데 가장 기본적인 요소로 흔히 衣食住를 꼽는다. 이 중에서도 우리가 거주하는 공간인 '주택'은 공장 등의 생산수단과는 달리 생활하기 위한 소비수단이며, 옷이나 음식 같은 직접적 소비수단과 달리 그 자체가 소비과정에 들어가지는 않으나 그것 없이는 소비생활이 성립하지 않는 간접적 소비수단으로서의 특징을 지닌다. 또한 주택은 어떤 토지공간과 고착하여 존재함으로써, 상품으로 제공되기 위해서는 그것을 설치하기 위한 토지의 조달을 필요조건으로 하는 특질을 지닌다.

토지라는 공간은 일반적 사적소유와는 달리 임의로 생산을 증가시킬 수 없는 희귀재라는 이용독점성과 부패하거나 마모되지 않는 성질로부터 공급경직성을 지니는 소유독점이라는 이중독점의 성질을 지닌다. 토지와 결합성으로 인해 주택도 이중독점성을 지니게 되는데, 자본주의와 도시의 발전에 수반되는 우등지와 열등지의 격차 및 이로부터 파생되는 부담능력의 문제라는 이용독점과 수급관계의 구조적 공급자 시장화에 따른 소유독점의 성격을 띤다.

이처럼 주택은 사적, 배타적 측면을 지니는 반면, 공공재적 성격을 동시에 지니고 있으므로 공공개입의 대상이 되어야 한다는 것이 오랜 동안 기본적 논점이 되어 왔다. 따라서 오늘날 세계 각국의 정부는 주택의 제공과 관리를 시장기능에만 맡기지 않고 복지국가의 주요한 사회정책 중 하나로서 여러 가지 정책수단을 통하여 개입하고 있다.

각국의 주택정책은 크게 두 가지 방식으로 나눌 수 있는데, 첫째는 자유 경쟁시장과는 별도로 공공부문이 직접 공급자의 하나로서 주택을 공급하는 방식이고, 둘째는 전통적인 시장기능에 그 공급을 의존하되 정부가 정한 일정 기준 이상의 주거수준이 유지되도록 규제나 통제를 가하는 것이다. 대부분의 국가에서 주택정책은 복지정책의 중요한 부분을 차지하고 있으며, 특히 저소득층을 지원하기 위한 주요 수단의 하나로 활용되고 있으나 이들 복지 국가에서 주택문제의 해결 방식은 서로 다르며 국가가 사용하는 정책 수단도 각기 다르다.

1980년대를 기점으로 많은 국가들이 주요 주택정책을 변화시키기 시작하였으나, 이때 사용된 정책수단과 주택건설 물량은 국가별로 다르게 나타나고 있다. 그런데, 동일한 노선을 택하고 있는 국가들간에도 서로 다른 정책 수단이 동원되는 이유는 무엇인가? 자유시장을 중심으로 경제적 관점에서 횡단적 접근을 시도한 기존의 연구들은 이에 관한 명확한 대답을 주지 못하고 있다. 본 연구는 그 해답을 역사 제도주의적 접근, 즉 제도적 구조의 분석을 중시하는 동시에 정책결정의 환경을 근본적으로 변화시키는 역사적 사건이나 전환점을 관심의 대상에 포함시켜, 주택정책의 변화를 역사적, 제도적 틀이라는 거시적 차원에서 분석함으로써 찾고자 하였다. 요컨대, 각국의 정부가 활용하는 정책수단의 차이가 역사적, 제도적 요건의 차이에 기인한 것이라 보고, 제도적 변수로는 Hall이 제시한 변수들(Hall, 1986: 259)을 사용하였다.

비교분석의 대상으로 선택한 국가는 영국과 미국이다. 이들 두 국가는 1980년대 이래로 각기 대처와 레이건이라는 신보수주의의 대표 주자를 중심으로 정부의 주도 아래 금융규제의 완화, 공급자 경쟁체제 및 공공지출 삭감이라는 주제들을 기초로 하여 주택정책을 변화시켰다는 점에서는 동일하지만, 동원되는 정책 수단에 있어서는 서로 차이를 보이고 있기 때문이다. 본 연구를 위해서는 문헌분석의 방법 및 각국의 통계자료가 사용되었다.<sup>1)</sup>

1) 주택정책의 대상은 민간 시장에 의한 주택 공급 시스템과 공공 또는 이에 준한 보조금 시장에 의한 공급 시스템으로 나눌 수 있는데, 본 연구에서 다루는 대상은 후자에 국한시키기로 한다.

## II. 기존 연구의 검토 및 분석틀의 설정

### 1. 주택에 관한 諸理論의 검토

주택에 관한 학자들의 연구는 다양한 관점에서 전개되었는데, 이는 주택 자체가 지니고 있는 필수성, 내구성 및 소득격차와 신분 문제 등 복잡한 성격에 기인하는 것이다. 이러한 다양한 특성에 의해 주택연구는 여러 학문이 교차하는 영역이며, 광범위하고 다양한 사회이론에 배경을 둔 경쟁적 이론분야가 되었다.

기존의 주택에 관한 학제적 접근은 <표 2-1>과 같이 크게 네 가지로 나눌 수 있다(윤인숙 역, 1994, 13-15). 우선 생태학적 접근은 1930년대 시카고 학파를 중심으로 하여 주택을 사회적인 반영물과 표출물이라기 보다는 독립된 실체로 보아 주거지 구조의 공간적 패턴에 관심을 두고 이를 설명하였다. 두 번째, 신고전적 접근은 고전경제학에 반발한 신고전경제학을 배경으로 하여, 미시적 주택시장에서의 개별 행위자들의 행태를 효용극대화라는 관점에서 설명하고 있다. 세 번째로, 제도적 접근은 권력과 갈등이라는 시점에서 주택시장의 제도적 구조를 연구하였으며, 상이한 가구에 부여되는 주택계약의 성격에 관심을 기울였다. 마지막으로 마스주의적 접근의 경우는 사적 유물론에 기초하여 상품으로서의, 노동력 재생산의 필수요소로서의 주택의 성격에 초점을 맞추고 있다(<표 2-2>참조).

<표 2-1> 주택에 관한 기존의 접근들

접근방법	사회이론	연구영역	대표적 연구자
생태학적	인간생태학	주거지 구조의 공간적 패턴	Burgess(1925)
신고전적	신고전경제학	효용 극대화, 소비자 선택	Alonso(1964)
제도적	베버리안 사회학	관리주의-관리자, 주택계약 입지갈등-권력집단, 갈등	Pahl(1975) Form(1954)
마스주의	사적 유물론	상품으로서 주택, 노동력 재생산	Harvey(1973) Castells(1977)

\*주: 윤인숙 역(1994), 14면.

이 중 생태학적 접근과 신고전적 접근이 주택의 균형상태, 주거선택, 사회적 조화에 관심을 두는 데 비해 제도적 접근과 마스주의적 접근은 불균형, 주거계약 및 사회적 갈등 등에 초점을 맞추는 것을 볼 수 있다. 이는 다른 정책 영역들과 마찬가지로, 오일쇼크 이후 악화된

직구조에 관한 틀로, 사회집단간의 세력 관계와 정책의 형성·집행에 영향을 미치는 조직적 상이성을 보이며, 국가간 정책의 상이성을 설명하는 변수로서의 역할을 담당한다. 이는 노동의 조직화, 자본의 조직화, 정치체제의 특성과 국가의 조직화 등이다. 마지막으로, 가장 협의의 개념의 제도는 공공조직의 표준화된 관행, 규정, 일상적 절차 등을 의미하는 것이다.

이상의 Hall의 제도의 개념정의에서 보이는 바와 같이 제도의 개념은 포괄적이며 다양한데, 역사 제도주의에서는 일반적으로 행위자들의 이익 규정에 영향을 미치는 동시에 행위자들간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 제도를 '제도'의 정의에 포함시킨다. 다시 말해서, '제도' 자체에 관심을 가진 구제도주의과는 달리, 역사 제도주의는 개인 행위와 행위자들 간의 상호작용을 제약하고 규율해 주는 제도의 영향력과 관계적인 측면에 초점을 맞추고 있다.

역사 제도주의에서는 제도가 정책을 형성·집행하는 정부의 능력을 제약하고, 정치 경제적 행위자들에게 기회를 제공하는 동시에 그들의 행위를 제약하는 역할을 수행함으로써 그들의 전략을 결정한다고 파악한다. 또한 제도는 정치경제적 행위자들간의 권력 배분에 영향을 미침으로써 정책결과에 대한 행위자들의 영향력을 좌우하며, 행위자들의 이익 또는 선호의 규정에 영향을 미침으로써 그들의 목표를 구체화하는 역할을 담당한다고 본다. 즉, 여타의 접근법들과는 구별되게, 행위자들의 선호나 이익은 '주어지는' 것이 아니라 제도적 맥락 속에서 '형성된다'고 보는 것이다.

역사 제도주의를 이루고 있는 키워드는 '역사'와 '맥락'이며, 행위, 선택, 정책 등이 종속변수로 상정되어 제도가 선택을 어떻게 제약하는지를 설명한다. 다시 말하면, 행위자의 행위를 설명하기 위해 그 행위의 맥락에 관심을 가지며, 그 맥락이란 바로 제도적 환경인 것이다. 따라서 행위를 형성하거나 제약하는 제도가 상정되면 그 제도가 만들어진 역사적 배경에 주목하는 것이다.

또한 역사적 제도주의에서 제도는 독립변수인 동시에 종속변수로도 작용하는데, 역사적으로 형성되는 국가와 사회의 거시적 구조가 개인과 집단의 이해와 능력을 형성하고 제약할 뿐만 아니라, 개인과 집단의 선택과 행위에 의해 제도 또한 변화하는 것으로 보는 것이다. 한편 역사 제도주의는 역사적으로 형성된 제도가 사회집단 사이에 권력을 불균등하게 배분하여 특정집단이나 이익이 의사결정 과정에 특권적 접근을 하도록 허용함으로써 이익의 대표과정이 왜곡될 수 있음을 지적하고 있다.



## 2) Hall의 제도적 변수들

Hall은 그의 저서에서 동일한 문제에 봉착한 국가들이 왜 다른 거시적 정책을 채택하는가를 설명하기 위해, 체계이론, 문화적 분석, 공공선택이론 등 다양한 접근법의 한계를 지적하면서, 중범위 이론으로서의 제도주의적 접근을 대안으로 제시하고 있다. 그는 유럽국가들에 있어서 다양한 정책이 그에 영향을 받는 주요한 사회적 집단들간의 권력배분구조에 의해 다르게 나타나고 있다고 설명하고, 정책에 관한 압력과 수행가능성이 다음과 같은 변수들에 의해 결정된다고 주장한다. 첫 번째 변수는 노동의 조직화(organization of labor)로 노동시장에서의 노동자 계급의 조직화를 말한다. 두 번째 변수는 자본의 조직(organization of capital)으로 재정자본과 산업자본간의 조직적 관계를 뜻한다. 세 번째 변수는 국가 조직의 특성(organization of state)으로 국가의 입법·사법·행정기능을 수행하는 실체로서 국가의 내적 구조를 말하는 것이다. 네 번째 변수는 정치체계의 특징(organization of its political system)으로, 선거제도 내에서의 조직화된 정당의 네트워크 및 행위를 뜻한다. 마지막으로 다섯 번째 변수는 국제경제 내에서의 국가의 위치(position of the nation within the international economy)로 국내시장의 상대적 개방성 및 국제시장 내에서의 국내생산자들의 지위를 뜻한다.

이와 같은 변수들이 중요한 이유로 Hall은 ① 정책이 정책결정의 결과에 이해관계를 갖는 집단들의 다양한 압력에 의해 형성된다는 점 ② 행위자들의 이해관계는 그들이 속한 정치·경제적 구조의 조직화에 영향을 받는다는 점 ③ 정책이 개인이 아닌, 다양한 방법으로 결집된 집단의 노력의 산물이라는 점 ④ 정책수행을 위해 국가가 공공부문과 민간부문의 조직적 자원에 의존하며, 이들 부문에서의 조직화의 차이가 국가 능력의 장애요소가 되기 때문이라고 설명하고 있다.

본 연구에서는 이상의 Hall이 제시한 변수를 중심으로 영국과 미국의 주택정책에 접근하도록 하겠다. 다만 주택이 가지는 일정 토지에의 고정성이라는 특수성을 고려하여 국제경제적 변수는 제외하였고, 개별 변수들은 상호 독립적이기보다는 상호 연관 하에 복합적으로 작용하여 국가 정책에 영향을 미치는 것으로 파악하였다.<sup>3)</sup>

3) 지면의 한정상 역사 제도주의와 Hall의 변수에 관해서는 간략한 설명만을 기술하였다. 자세한 내용은 Hall(1986), King(1973), Peters(1998), 유동운(1999), 정용덕(1999a,b), 박지광(1996), 하연섭(1998) 등을 참조.

### Ⅲ. 영·미 주택정책의 전개

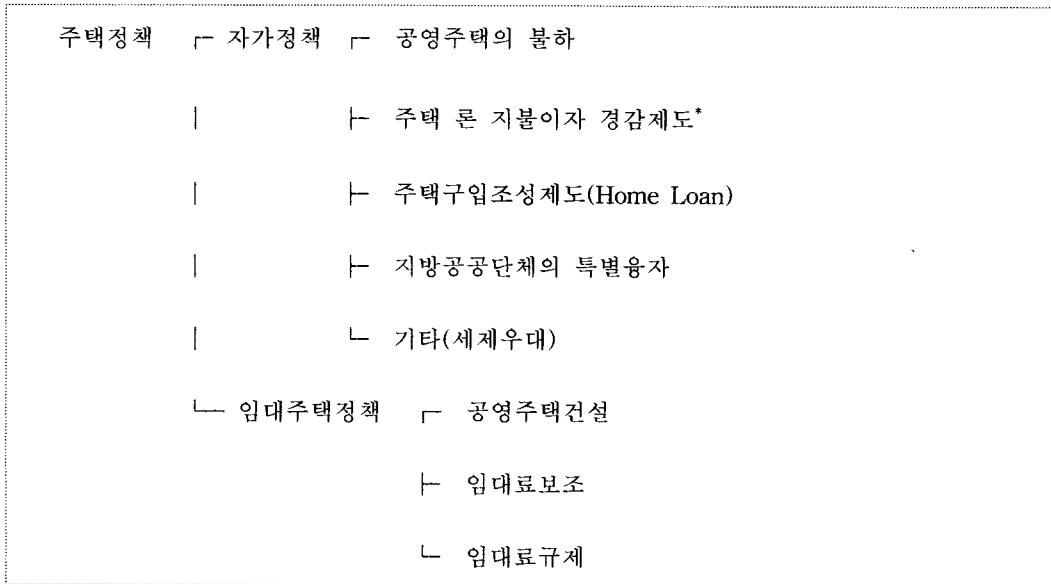
오늘날의 정부는 자유로운 시장경제의 원리에만 맡겨 두는 엄격한 자유방임의 원리를 지양하고 다양한 '정책'의 형태로 시장에의 개입을 단행하고 있다. 주택정책은 수급불균형의 문제를 해결하고 주거수준을 향상시킴으로써 주택과 관련된 사회적 문제를 해결하는 것을 목적으로 하며, 공공임대주택 혹은 사회주택의 공급은 현대 자본주의 사회에서 국가가 제공하는 가장 적극적인 복지수단의 하나라고 할 수 있을 것이다(Malpass and Murie, 1994: 6-12). 다시 말하면, 주택정책은 사회정책의 일부분으로서 다른 사회정책과의 연관 하에 인간의 삶을 영위하기 위한 기본요건 중의 하나인 '주(住)'에 관한 "내셔널 미니멈(national minimum)"의 문제를 보장하기 위한 정부의 노력이라 할 것이다.<sup>4)</sup> 이하에서는 영국과 미국에서의 주택정책이 전개되어 온 과정과, 1980년대 이후 최근 20여 년 간의 변화에 관해 살펴해보도록 하겠다.

#### 1) 영국

영국의 경우 주택문제 해결을 위한 정부개입은 시민복지라는 차원에서가 아니라 공중위생에 대한 위협에서부터 시작되었다. 산업혁명 이후 자유시장 원리하에서의 자생적인 민간임대시장의 발전이 있었던 영국은 이미 제1차 세계대전 이전에 급격한 도시인구의 증가로 주택이 절대적으로 부족하게 되었고, 노동자들은 급수시설도 제대로 갖추어지지 않은 비위생적이고 열악한 주거환경에서 살게 되었다. 이러한 이유로 전염병이 만연할 우려가 커지자 정부는 1848년 공중위생법(Public Health Act)을 제정하여 건축기준을 규제하고 위협 또는 비위생적인 주택을 제거하기 시작하였고, 1851년에는 노동자계급 주택법(Labouring Classes' Lodging Houses Act)이 제정되어 지방정부로 하여금 거주시설을 설치하도록 하였다.

4) 영국과 미국에서의 주택정책의 차이는 공영주택을 일컫는 용어에서도 찾아 볼 수 있는데, 영국에서는 공급 주체가 지방자치단체이기 때문에 공공주택이 시영주택(council housing)으로 불리는 데 비해 미국에서는 사회적 약자층을 대상으로 하였다 하여 공공주택(public housing)으로 불린다.

<그림 3-1> 영국의 주택정책 구조



\* 주: MITR(Mortgage interest tax relief)가 세제를 통한 지원인 반면에, MIRAS(mortgage interest at source)는 실제의 주택 론 제공자(mortgage lender)에게 직접 주택 론에 대한 이자분 만큼을 지불하여 줌으로써 임차인이 지불하는 임대료를 경감해 주는 제도이다.

이후 제1차 세계대전으로 주춤해졌던 정부의 개입은 1919년 주택, 도시계획법의 제정을 통해 지방정부가 지역의 주택건설계획을 작성토록 의무화하고 정부가 직접 공영주택의 건설에 적극 나서서, 주택건설의 상당한 비중을 차지하게 되었다. 이러한 전통을 이어 영국의 주택정책은 공공부문에 의한 기본적 제공(Institutionalism)을 바탕으로 하여, 공영주택공급을 중심으로 주택문제를 완화하는 임대주택정책과 중간계급을 기반으로 하는 자가정책으로 구성되며, 이를 집행하기 위해 정부가 사용하는 구체적 수단들은 <그림 3-1>과 같다. 요컨대, 영국의 주택정책은 공급자와 수요자 양측을 지원하고 있으나, 국가에 의한 적극적인 공급이라는 측면에서 전통적으로 공급측면에 무게를 더 두어왔다고 할 수 있겠다.

## 2) 미국

미국의 주택공급은 원칙적으로 자유시장원리에 근거한 민간부문의 발전에 의거, 실현된 민간투자주도형으로 이해될 수 있으며, 주택에 대해 정부가 정책의 형태로 개입을 하기 시작한 것은 1930년대의 대공황 이후 ‘더 나은 주택에의 요구’와 ‘대공황으로 인한 실업률의 삭감’이라는 필요가 결합하여 처음으로 등장하였고(1937년의 Housing Act의 Section 1),

사회정책으로서 자리 매김을 한 것은 1960년대에 들어서이므로(Bratt, 1989: 55-58) 그 역사 또한 비교적 짧은 편이다.

<표 3-2> 전체주택재고 중 공공임대주택의 비중(1999)

(단위:%)

점유형태	국 명	
	영 국	미 국
공공임대	22**	1
민간임대	10***	34
자 가	68	65

\* 자료 : 하성규 외(2000), 231면에서 재구성.

\*\* 영국의 공공임대는 과거 전체 스톡의 30%정도였으나, 매각에 의해 줄어든 수치임.

\*\*\* 주택협회 등에 의한 공급을 포함한 수치로 이를 제외하면 7% 정도임.

다른 사회정책들과 마찬가지로 주택정책에 대한 미국 정부의 기본적 시각은 잔여적(residualism)이기 때문에 주택정책 성립의 초창기부터 공영주택의 경우 민간시장에서의 주택구입이나 임차 능력이 없는 빈민층에게 제한함을 원칙으로 하였으며, 정부에 의한 직접 주택공급의 형태보다는 임대료 보조, 자가 지원 정책(mortgage insurance, guarantee program) 등을 주로 채택하였다<sup>5)</sup>. 따라서 <표 3-2>에서 보이는 바와 같이 미국의 경우 전체주택의 스톡 중 공공주택이 차지하는 비율은 1%에 불과하다.

<표 3-3> 英·美的 주택관련 기존 제도의 비교

구 분	영 국	미 국
현행 제도의 법률적 근거	1919년 주택도시계획법 1982년 사회보장 및 주택급여법	1965년 주택법 1987년 주택커뮤니티개발법 1990년 Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act
제도의 명칭	주택급여	섹션 8. 기존주택보조사업바우처
최근의 경향	주택급여의 성격 유지(넓은 의미에서 사회정책적 성격을 가짐)	바우처의 창설(대상을 보다 엄격히 저소득세대로 제한) 주거비용의 경감
주택관계 세제감면	주택관련 융자이자 감액	자가소유주택 융자이자의 소득공제 자가소유주택 부동산세의 소득공제 임대주택에 관계된 加速償却
주개입방식	공공임대주택의 공급	금융 및 세제지원

5) 1937년의 주택법에서도 공공주택은 도시지역 저소득 흑인 및 빈공계층을 위한 시설로 규정되었으며, 그 주체는 지방정부나 중앙정부가 아닌 독립기관(Public Housing Authorities)이었다.

이러한 공급스타일이 가능하였던 원인은 미국의 경우 첫째, 건국초기부터 시장경제 중심의 풍조가 강했던 데다가 둘째, 대부분의 도시가 세계대전으로 인한 피해를 입은 일이 없었기 때문에 전화(戰火)로 인한 수급의 겹이 없어 공적개입의 필요성이 약했으며, 셋째, 봉건적 토지소유가 존재하지 않는 광대한 토지를 대상으로 토지의 상품화가 전개되었기 때문이다. 결과적으로 미국의 공공주택은 저소득층의 지원을 위한 잔여적 성격을 강하게 띠게 되어, 유색 인종 또는 많은 문제를 지닌 사람들이 거주하는 곳이라는 부정적인 이미지를 갖게 되는 결과를 가져오게 되었다.<sup>6)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 양국 간에 채택되고 있는 정책수단은 전통적으로 영국이 직접 공급이라는 강력한 수단을 활용하는 반면, 미국은 사용자 보조 또는 건설업자 보조라는 미온적 금융수단을 활용한다는 면에서 차이를 보이고 있다(<표 3-3> 참조).

### 3) 최근의 경향

1980년대에 들어 이른바 신보수주의 노선을 채택한 영국은 주택정책의 수단 활용에 있어 커다란 변화를 보이고 있는데, 공공부문의 축소를 위해 공영주택을 매각하는 한편<sup>7)</sup>, 주택의 새로운 건설보다는 기존의 스톡 내 배분을 통한 해결에 중심을 두며 주택정책에 있어 주택관련 비영리법인(NPO)을 활용하고, 사업추진 방법에 있어 공공, 민간부문과의 공동연대를 모색하고 있다는 점이 특징적이다.

그러나, 영국이 정부에 의한 직접 공급의 대안으로서 비영리 법인을 활용하는 반면에 미국의 경우는 민간 임대시장에 의한 공급을 원칙으로 하고 비영리 법인은 보조적 수단으로서만 활용한다는 점에서 차이를 보인다(<표 3-4> 참조).

6) 미국의 경우 인구구성상의 특징과 관련하여 주거지 격리(Housing Segregation)와 인종차별(Racial Discrimination)의 제거, 그리고 주거비용의 경감을 통한 지불(취득)가능성(Housing Affordability)의 증대 등이 시대별로 주택정책의 목적이 되기도 하였다.

7) 영국은 구매권(Right to buy) 제도를 시행하여 임차인이 싼 가격에 살고 있는 집을 구입하도록 하였으며, 주택협회(housing association)에의 매각 시행, 공공부문에 의한 주택신설의 억제를 통하여 공영주택의 규모를 축소하였다.

<표 3-4> 英·美간의 공동연대형태의 비교

구분	영국	미국
연대 형태	중앙정부와 NPO의 수직적 연대	민간을 중심으로 연방·지방정부, 기타 NPO들과의 다양한 연대
자금 조달	혼합기금(mixed funding)	Leverage*
민간투자제도	-	CRA(Community Reinvestment Act)**
전문가 지원조직	- Community Architecture - 커뮤니티 기술지원센터	- 커뮤니티 개혁센터 - Community Design Center

\* 주: 민간자금의 조달을 전제로 연방정부가 보조금을 지원하는 방식.

\*\* 주: 금융기관으로 하여금 저개발지역에 의무적으로 투자하도록 하는 제도.

이상에서 살펴본 바를 요약하자면, 주택이라는 동일한 문제점에 대한 해결책으로서 영국이 기본적으로 공공부문에 의한 공공주택의 확대공급이라는 정책을 중심으로 하는 전통을 가지고 있는데 반해, 미국은 시장원리에 입각한 민간부문의 육성이라는 상이한 정책방향을 추구해 왔다는 것이다. 그러나, 동일 노선을 택하게 된 1980년대 이후에도 주택정책의 수단은 양국에서 차이를 보이는데, 이하에서는 이러한 주택정책의 수단상 차이를 나타나게 하는 원인으로서는 제도적 변수들에 관해 살펴보기로 하겠다.

#### IV. 주택정책의 제도적 변수들과 英·美 비교

역사 제도주의에서의 제도는 일단 제도로서 성립되면 지속성을 가지며 안정성 또한 높은 것으로 가정한다. 어느 사회가 가지고 있는 현재의 제도는 그 사회의 역사적, 문화적 산물로서 성립되어 행위자의 행동과 정책결정에 제약으로서 작용하여 영향을 미치게 되는 것이다. 다시 말해, 제도는 일단 성립되면 변화하기 어렵고, 특정 제도는 특정 개인이나 집단에게 특권적 지위를 부여하기 때문에, 이들은 이러한 제도를 지속시키려고 노력하며, 변화와 불확실의 비용은 현존하는 제도를 유지하려는 유인을 가져오게 한다고 보는 것이다(Ikenberry, 1988: 224). 학자에 따라 정책에 영향을 미치는 제도적 변수로는 행동규칙과 규범, 국가구조, 정치체계, 정책망, 아이디어 등 광범위하고 다양한 변수들이 제시되고 있는데 이하에서는 Peter Hall의 연구에서 사용되었던 제도적 변수들(Hall, 1986: 259)을 기초로 하여 영·미간의 주택정책의 수단이 차이를 보이는 이유를 설명하도록 하겠다.

## 1. 노동의 조직화

주택시장에 있어서 정부의 개입은 노동의 결집력과 관련이 깊다. 영국의 경우 도시와 농촌의 노동자들에게 1867년과 1884년 참정권이 주어지면서 노동의 연대를 통해 정부가 시장에 개입하여 주택문제를 해결할 것을 조직적으로 요구하게 되었고, 19세기 후반에 독립노동당과 여타 사회주의 정치그룹의 권력이 신장되면서 노동조합의 지위가 상승되고 주택정책에의 요구는 한층 거세어졌다.

이러한 일련의 결과로서 마침내 1890년 노동자계급을 위한 주택법(Housing of the Working Classes Act)이 통과되었는데, 이 법은 대중의 요구를 반영하고 시행할 지방정부에의 정치적 압력이 거세어짐에 따라 지방정부 수준에서 대중의 요구에 부응하여 주택을 건축할 권리를 부여한 것이다. 이 법안은 19세기 들어 가장 중요한 법안으로, 이를 계기로 하여 기존의 민간임대 부문에 있어서도 정부가 강력한 개입을 시도하기 시작하였다. 20세기에 들어 주택은 하나의 정책과제로서 보다 적극적으로 다루어지기 시작하였는데, 특히 1914년 1차 세계대전으로 주택건설이 격감하게 되고 군수 노동자들이 도시로 몰려들면서, 민간임대 주택에 대한 불만으로 글래스고우에서는 임대료 폭동(Glasgow rent strikes)까지 발발하게 된다(早川和男, 1995: 49-63). 이러한 노동자의 집단 행동으로 인한 위기감과 함께 1917년 러시아 혁명에 의해 공산주의 국가가 탄생하자, 혁명의 위협으로부터 벗어나기 위해 영국 정부는 주택문제에 적극적으로 개입하지 않을 수 없었던 것이다.

반면, 미국의 경우 주택에 관한 연방정부의 최초의 활동은 19세기말 빈민가에 대한 의회 공청회였으며, 20세기 초에 워싱턴의 슬럼가 문제를 해결하기 위해 대통령위원회를 구성한 것이 주택정책의 효시였다. 즉 영국의 경우처럼 노동자 집단의 연대에 의한 압력에 의해 주택정책이 시작된 것이 아니라, 최저소득계층을 대상으로 하여 시혜적인 차원에서 시작된 것이며(Pawley, 1995: 56-61), 이들 빈민층에 의한 사회문제를 해결하기 위한 것으로서 시작이 된 것이다. 이는 주지하는 바와 같이 미국의 경우 전국적 수준에서 결성된, 강력한 힘을 행사할 조합이 없고, 개별 노조 또한 그 결집이 미약하며, 노동 운동이 분열되어 있어 정부에 강력한 요구의 목소리를 내지 못하기 때문이다.

미국의 공공주택은 입주자의 소득기준을 최저 소득층으로 제한함으로써 거주자가 수치심(stigma)을 가지도록 하여 이들을 내부적으로 분열시키며, 이로 인해 정부가 직접 공공주택을 제공하여 줄 것을 시민이 요구하거나 이들 공공주택의 거주자가 단결하여 조직적인 요구표출을 하기 어렵게 한다.<sup>8)</sup> 이러한 이유로 해서 정부에 의한 직접공급은 그 비율이 매우 작으며, 중산층을 위한 정부의 지원정책 또한 자가를 권장하는 금융, 세제감면제도에 한정되어 있다.

8) 이와는 대조적으로 영국의 경우 공공주택의 사용자에게 소득제한을 하고 있고 대기 리스트에 의해 입주하는 방식을 채택하여 거주민의 스티그마는 없다(早川和男, 1995: 108-109).

이상에서와 살펴본 바와 같이, 노동의 조직화가 이루어진 정도에 따라 주택부문의 정책 개입의 강도와 방향은 영국과 미국 양국 간에 상이한 차이를 보이고 있다.

## 2. 자본의 특성

영국에 있어서 자본의 조직화는 현저하게 낮으며(Katzenstein, 1977: 310), 주택정책과 이해관계가 있는 회사들은 정부의 주택정책에 별다른 영향을 미치지 못한다. 비록 최근에 들어서 맹위를 떨치고 있는 신보수주의의 여파로 정부에 의한 공공주택의 직접공급 형태의 비율이 줄어드는 경향을 나타내고 있기는 하지만, 이를 대체하는 것은 대부분 순수 민간건설업체가 아니라 조합(Housing Association)이나 주택금융권(Building Society)이다. 이렇게 자본의 조직화가 낮은 것은 전술한 노동의 연대화 및 후술할 국가의 조직화와 맞물려 상대적으로 주택시장에의 강력한 공공부문의 개입을 가능케 하고 있는 것이다.

미국의 경우도 자본의 총체적 이익을 대변해 줄 조직(peak organization)은 없다. 그러나 영국과는 달리 미국의 경우는 봉건제의 경험이 없어 자본주의가 완전히 발달하는데 제약이 없었고, 따라서 국가 성립 초기로부터 자유경제 시장경제를 지향하였기 때문에, 약하고 분열된 노동에 비해 기업은 상대적으로 강한 힘을 가지고 있다. 주택은 단독 소비재로서의 성격뿐만 아니라 그것이 초래하는 외부효과가 크기 때문에, 개발로 인한 이익의 확보를 위해 기업은 개별정치자에게 로비를 하게 된다. 이는 후술할 정치체계 조직화의 특성과 맞물려 정부의 주택정책이 주요의제로 떠오르는 것을 방해하고, 민간기업주도의 개발에 의한 이익 극대화를 가능케 한다.

미국의 주택정책에 이익집단이 미치는 영향력은 상당하다. 실제로 주택시장에 정부가 최초로 개입하게 되었던 1937년에도 주택법이 통과된 이후 몇몇 이익집단의 격렬한 반대로 인해 뉴딜의 첫 단계에 대규모 주택사업은 포함되지 못하기도 하였다.

이상과 같은 자본의 특성은 다음에 설명할 국가 조직의 특성을 판가름 짓는 중요한 결정요인으로 작용하기도 한다. 즉 자본주의의 발달은 계급의 분화를 가져오고, 계급의 분화가 증대됨에 따라 계급간의 이익을 대변하기 위한 대의제가 발달할 가능성이 있으며, 또한 이러한 대의제도는 국가의 자율적인 추출과 강제력의 사용을 견제하는 데에 궁극적인 목적이 있기 때문에 국가의 자율성을 상당히 억제하게 되는 것이다.



### 3. 국가 조직의 특성

정책 목표 달성을 위해 사용되는 정책수단이 국가간에 차이를 보이는 이유를 설명하기 위한 또 다른 제도적 변수로는 국가의 조직화를 들 수 있다. 여기에서 국가의 조직화란 사회집단의 저항에 대해 국가가 이를 통제하고 자율성을 가지는 정도를 의미하며, 이는 국가 내 관료조직의 특성에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 다시 말해 관료조직 내의 집권성과 자율성의 차이가 양국 간에 정책결정의 차이를 가져온다고 보는 것이다.<sup>9)</sup>

영국의 경우 이미 오래 전에 확립된 관료제적 전통이 오랜 동안 지속되어 오고 있었으며, 현대적 의미의 관료제 또한 19세기 후반 대중의 정치적 동원과 동시적으로 이루어졌다. 요컨대, 영국은 사회적 계층분화가 완전히 이루어지지 않고 대의제가 충분히 발달하지 않은 시기에 관료제가 성립되었기 때문에, 국가가 피지배층에 대해 상당한 자율성을 행사할 수 있었다. 따라서 공공부문의 시장 개입이 여타 사회 구성체들의 큰 저항이 없이 비교적 수월하게 이루어졌으며, 주택부문에서도 강력하게 개입하는 것이 가능하였던 것이다.

반면, 전술한 바와 같은 역사적 이유로 인해 미국에 있어서의 연방수준에서의 관료제적 개입 과정은 상당히 늦게 이루어졌다. 정치적 참여가 이루어진 후인 대공황 이후와 1960년대 행해진 사회복지 프로그램에서 비로소 연방수준에서의 국가관료제의 개입이 이루어졌고, 이미 분권화되어 있던 국가 조직은 상대적으로 제한된 범위의 자율성만을 가지게 되었다. 따라서 공공부문의 시장개입은 제한적인 조절기능에 그치게 되었고, 주택부문에 있어서도 사회적 약자에 대한 지원이라는 잔여적 성격을 띠게 된 것이다.

이상에서 살펴 본 바를 요약하면, 미국의 경우 주택시장에서의 행위자(corporate actor)로서 연방정부가 활발한 기능을 하지 못하는 반면, 영국의 경우는 미국과 비교할 때 상대적으로 독립적 행위자(unitary actor)로서 행위하고 있음을 알 수 있다. 단, 이러한 국가의 자율성 또한 독립적으로 영향을 끼치는 것은 아니며, 국가가 처한 여타의 사회적 맥락과 함께 고려되어야 할 것이다.

### 4. 정치체계의 특징

정치체계가 어떻게 조직화되어 있는가 하는 점 또한 정책수단의 활용에 있어 차이를 가져오는 중요한 제도적 변수의 하나로 작용하고 있다. 이하에서는 정치체계의 특징으로서 정당제도의 특성과 행정부와 입법부의 관계를 살펴보도록 하겠다.

9) Kazenstein은 각국의 대외경제정책을 연구한 그의 논문에서 영국을 국가 집권성이 높은 국가, 그리고 미국을 국가 중심성이 낮은 국가로 분류하였다(Kazenstein, 1978: 306-327).

우선 영국의 정당제도는 노동당과 보수당의 양당제적 전통이 오래 전부터 수립되어 왔기 때문에 어느 당이 선거에서 승리하는가에 따라 정책의 주된 방향이 다르게 나타난다. 주택정책을 추진하기 위한 입법을 살펴보면 <표 4-1>에서 보는 바와 같이 노동당의 경우 공공부문이 주도하는 급진적인 주택공급의 확대를 선호하는 반면, 보수당은 기존주택의 관리 및 자가 쪽을 선호하는 것으로 정당간의 견해차이가 존재하는 것을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 그러나 양당 모두가 선거에서 승리하기 위한 지지 기반을 확보하기 위한 전략으로 공통적으로 '주택문제의 해결'을 주요한 정책과제로 인식하고 지속적으로 주택부문에 관련된 여러 가지 제도를 개발하여 왔기 때문에 주택부문에 있어 상대적으로 강력한 국가개입이 이루어질 수 있었던 것이다.

또 다른 영국의 정치체계의 특성은 내각책임제를 채택하고 있다는 것인데, 이 때문에 행정부와 입법부간의 관계가 밀접하여 정책을 둘러싼 법제 제정과 이를 집행하는 주체들간에 심각한 갈등이 일어나지 않는다. 따라서 입법부에서 통과시킨 주택법안에 따라, 단일 조직으로 집권화되어 있는 행정부가 이를 일사불란하게 추진하는 것이 가능하여 주택부문에 있어 효과적인 국가 개입이 일어나게 되는 것이다.

한편, 미국의 정당은 영국과 그 출발선이 다르다. 영국의 정당이 헌법적인 근거 위에서 정치적 이데올로기를 공유하는 정치인들의 모임으로서 출발했다면, 미국의 정당은 보통선거권의 확대실시에 따라 유권자의 수와 범위가 확대되자 그에 따라 선거를 치르기 위한 도구로서 발전되었다(서정갑 외, 1994: 166).

상이한 지지기반 위에서 선출되는 의회 의원들은 재선을 위해 대통령과는 다른 대중적인 선호를 충족시켜야 할 필요가 있다. 의원들이 일차적으로 충족시켜야 하는 이익은 국가적 차원의 이익(national interests)이 아니라 자신의 지역구와 연관을 지닌 지역적이고 특수화된 이익인 것이다. 따라서 어떠한 정책이 수립될 때, 의원은 정당의 정책적 입장보다는 의원 개인의 득표를 위한 특수이익을 중심으로 행위하기 쉽게 된다. 의원과 정당사이의 연계가 약함과 동시에, 행정·입법·사법부에 권력이 분산되어 있으므로 해서 이익단체의 적극적인 로비가 가능해 진다. 다시 말해, 의원들은 강력한 정당조직의 비호 없이 행동하며, 이들의 관심은 연방수준의 주택정책이라기 보다는 개별적으로 선거에서의 승리를 위해 특수 집단의 이익을 옹호하게 되고, 기업집단과 대기업이 이들 의원에게 접근하기가 쉬워진다(Kazenstein, 1977: 311).

이와 같은 이유로 미국에서는 행정부의 수장인 대통령과 입법부의 의원들이 문제해결을 위한 정책에 있어 상이한 견해를 드러내는 경우가 많다. 제도에서 기인된 관점의 차이로 인

10) 이를 잘 보여주는 예가 1972년의 주택재정법(Housing Finance Act)인데, 이는 소득에 따른 임대료와 보조금의 차별화를 통해 시영주택의 잔여화를 시도함으로써, 1930년대 이래의 시영주택에 관한 재정형태를 파괴한 것이다(Malpass, 1992: 14). 또한 1980년의 노동당 정권에서는 시영주택에 관한 임대료를 대폭 인상함으로써 임차인의 자가의욕을 촉진하였다.

해 대통령은 의회의 반대에 부딪치게 되며, 의회 또한 대통령의 비토를 받게 되는 것이다.  
 하나 더 덧붙이자면, 미국에 있어서 주택은 시장에 의해 공급되는 것으로 받아들여지기 때문에 정부의 주택정책, 특히 정부에 의한 공공주택의 직접 공급을 주요의제로서 채택하지 않게 되고, 이러한 이유로 주택부문에 있어서 국가의 개입이 활발히 이루어지지 못하는 것이다.

<표 4-1> 주택관련 주요입법과 집권당

년 도	의 회 입 법	집권당
1919년	주택·도시계획법(Addison Act) 공영주택에 대한 국고보조금제도의 도입, 지자체의 부담률 고정, 1921년에 폐지.	연립내각
1923년	주택법(Chamberlain Act) 저임대료 주택에 대한 일정의 국가보조에 초과되는 부분을 지자체에서 보조. 중산계급에 대한 자가취득정책 촉진.	보수당
1924년	주택(재정원조)법 신규의 고액보조금을 강제적으로 할당. 1933년 폐지	노동당
1930년	주택법(Greenwood Act), 불량주택 해소를 위한 5개년 계획 책정.	--
1946년	뉴타운법(New Town Act) 뉴타운 개발공사에 의한 대도시주변에 뉴타운을 설립.	--
1947년	도시농촌계획법 토지개발이익의 국유화. 공영주택중심의 주택정책추진.	--
1949년	주택법(Housing Act) 공영주택의 대상을 노동자계층으로부터 전 계층으로 확대.	--
1952년	주택법. 공영주택과 민간주택의 비율 1:1을 목표로 함.	보수당
1954년	주택법. 민간주택건설의 허가제 폐지.	--
1956년	주택보조금법. 지자체에 대한 보조금의 재조정·합리화.	--
1957년	임대료법. 1915년 이후 임대료통제의 일부 해제.	--
1967년	주택보조금법(Housing Subsidies Act) 정액보조방식을 폐지하고 차입이자와 고정비율(4%)의 차액 보조	노동당
1972년	주택재정법(Housing Finance Act) 임대료통제와 보조금제도의 결합을 해소하고 재정원조의 효율적인 운용을 도모. 임대료합인과 임대료수당제도 도입.	보수당
1975년	주택재정법. 공영주택의 「공정임대료」가 폐지되고 임대료보조제도는 유보. 새로운 중간보조금제도가 도입.	노동당
1980년	주택법. 공영주택의 불하 촉진.	보수당
1987년	지방재정법. rate가 폐지되고 인두세(poll tax)의 도입.	--
1988년	주택법. 공영임대주택의 거주자가 주택협회 등의 단체에 소유권을 이양할 수 있는 권한이 주어짐. Housing Action Trusts (주택사업신탁: 공영주택의 보수와 관리)의 설치권한을 중앙 정부에 부여함.	--
1989년	지방정부와 주택법(Local Government and Housing Act) 공공주택 수지관계는 지방정부의 독립채산하에 놓임.	--
1996년	주택법. Housing Investment Trust(HIT) 설립.	--

## V. 결 론

지금까지 미국과 영국 두 나라의 비교를 통해, 1980년대 이래 동일한 신보수주의 노선을 견고 있는 두 국가에서 각기 다른 정책적 수단들이 동원되는 이유를 역사 제도적 변수들을 중심으로 살펴보았다. 주택정책에 있어 공공부문이 개입하는 형태는 크게 직접적, 또는 비영리적 공사나 조합을 결성하여 주택을 건설, 공급하거나 주거환경시설을 건설하는 경우가 있고, 간접적으로 주택의 건설, 소유, 매매 등에 대한 규정을 만들어 통제, 조정하거나 주택자금을 지원하는 방법으로 대별된다. 이러한 방법들을 통하여 정부는 주택시장이 갖는 혼합경제적 이중성을 고려하면서 자유시장 기능을 건전한 방향으로 유도, 촉진하고, 평등과 안정 및 편의의 목표를 최대한 성취하도록 계획·조정 기능을 작동시키는 것이다. 영국의 경우 최근 공공부문의 규모를 줄이기 위한 공영주택의 매각(privatization)이 행해지고 있으나, 기본 정책의 주류로서 전자의 방법을 채택하는 반면, 미국은 자유시장원리를 기반으로 후자의 방법을 채택하고 있다. 이러한 정책수단의 차이는 각 국가 서로 다른 역사적 경험과 정치체계의 특징을 가지고 있기 때문에 빚어진 현상이라는 것을 알 수 있었다.

따라서, 국가 간의 정책을 비교하기 위해서는 단편적인 횡단적 접근을 지양하고 해당 국가의 역사와 맥락에 대한 이해에서 출발하여 다양한 제도적 변수들이 어떻게 서로 결합하여 영향을 미치고 있는가 하는 관계적 측면을 분석해 내는 것이 중요할 것이다. 특히 주택 정책은 행위자들의 이해 관계가 복잡하게 얽혀 있고, 여타 부문과도 밀접하게 연관되어 있기 때문에, 어느 한 가지 변수가 지배적 영향력을 나타낸다고 하기보다는, 여러 가지 변수들이 결합적인 영향력을 발휘하고 있는 것으로 파악하는 것이 타당하리라 생각된다.

우리나라의 주택정책을 살펴보면, 그동안 주택시장에 정부가 적극적으로 개입하지 않고 시장중심의 메카니즘에 의존하는 전략을 선택하였다. 따라서 주택정책을 경제적인 관점에서만 파악하고 이것이 가지는 정치적 관점을 간과(하성규·김연명, 1991: 23-41)하였기 때문에 공공주택정책이 시대적 상황에 대응하는 임기응변적인 것이 되었으며, 외국의 정책수단을 모방하는데 그쳤던 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 동일한 정책목표를 달성하기 위해 사용되는 정책수단이 개별국가가 처한 역사적, 사회적 상황에 따라 다르게 나타난다는 점을 고려할 때, 이미 복지국가를 경험한 국가들의 정책수단을 경제적 관점에서 그대로 수용하기 보다는 우리의 자본주의 발달과정 및 도시화과정에서 나타난 독특한 역사적, 제도적 변수들을 고려하여야 할 필요가 있다고 하겠다.

마지막으로, 본 연구에서는 정책에 영향을 미치는 국가별 국내 제도의 특징에 초점을 맞추었기 때문에 세계 경제체제의 영향력과 이에 따른 국내 행위자들의 정치적 행태를 살펴보지 못했다는 한계를 지닌다. 이는 차후에 연구를 좀더 발전시키면서 포함시키고자 하는 변수이

다. 또한 본 연구에서는 정책사고(idea)와 문화를 따로 하나의 독립적 변수로서 취급하지 않았다. 그러나 이상의 내용을 우리나라의 현실에 비추어 본다면, 우리에게서는 주택이 가지는 재산가치나 토지의 소유 개념이 이들 국가와는 다르기 때문에 제도적 변수로서 정책 사고나 문화를 보다 중요하게 고려하여야 할 것으로 생각된다.

## 【참고문헌】

- 국회사무처 입법조사국. (1990). <주요국의 주택임대제도>. 입법참고자료 제273호. 서울: 국회사무처 입법조사국.
- 김관영. (1993). <1990년대의 주택정책-유럽의 경험과 우리의 정책대안>. 연구논문집 93-01, 서울: 한국개발연구원.
- 최상민·이영철 역, 마틴 포올리 저. (1995). <근대주거이론의 위기>. 서울: 성진사.
- 문경원 역. (1992). <미국의 주택·도시 정책>. 대전: 대전직할시 시정연구단.
- 문영기 역, 早川和男著. (1995). <주택과 인권>. 서울: 범론사.
- 박지광. (1996). “신제도주의의 이론적 쟁점에 관한 연구: 방법론과 제도설계를 중심으로”. 석사학위논문, 서울대학교 대학원 정치학과.
- 서정갑 외. (1994). <미국정치의 과정과 정책>. 서울: 나남출판.
- 윤인숙 역, 케이트 바셋의 저. (1994). <도시주택연구>. 서울: 한울.
- 이호철. (1995). “국가건설과 국가지배력: 국가지배력의 제도론적 이해”. <한국정치학회보>, 29(1).
- 최태량 역, 데이빗 클래팜외 저. (1992). <주택정책>. 서울: 범론사.
- 하성규. (1997). <주택정책론>. 서울: 박영사.
- 하성규 외. (2000). <주택·도시·공공성>. 서울: 박영사.
- 하성규·김연명. (1991). “한국의 주택정책과 이데올로기”. <국토계획>, 26(1).
- 하연섭. (1998). “국가-기업관계에 대한 비교 정치경제적 접근: 이론적 고찰”. <연세경영연구>, 34(4).
- 川瀬雄也. (1996). <公共部門と經濟的厚生>. 東京: 新評論.
- グローバー、ニスト. (1996). <保守革命がアメリカを變える>. 東京: 中央公論社.
- 丸尾直美. (1990). “주택정책의 새로운 동향 -일본과 서구의 주택정책,” <제3차 한일경제세미나 결과보고서>. 서울: 주식회사 청구 자료연구실.
- 佐藤誠. (1996). <都市政策と經濟改革>. 東京: ミネルグア書房.
- 佐佐木晶一. (1988). <アメリカの住宅・都市政策>. 東京: 經濟調査會.
- 小玉徹. (1996). <歐洲住宅政策と日本>. 東京: ミネルグア書房.
- 早川和男. (1996). <編集代表講座 現代住居 1 歴史と思想>. 東京: 東京大學出版會.
- 日本住宅總合センター. (1990). <歐米4カ國の住宅事情・住宅政策>. 東京: 日本住宅總合センター.
- 足立基浩編. (2000). <住宅問題と市場・政策>. 東京: 日本經濟評論社.
- 住宅問題研究會編. (1993). <住宅問題事典>. 東京: 東洋經濟新聞社.
- Balchin, Paul. (1995). *Housing Policy: Introduction*. London: Routledge.

- Birchall, Johnston(ed.). (1992). *Housing Policy in the 1990s*. London: Routledge.
- Boaden, Noel. (1971). *Urban Policy Making*. London: Cambridge University Press.
- Bowley, Marian. (1966). *The British Building Industry*, Cambridge: University Press.
- Bratt, Rachel. (1989). *Rebuilding a Low-Income Housing Policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Clapham, David, Peter Kemp and Susan Smith. (1990). *Housing and social policy*, Basingstoke: Macmillan Education.
- Cole, Ian and Robert Furbey. (1994). *The Eclipse of Council Housing*, London: Routledge.
- Cope, Helen. (1990). *Housing Association: Policy and Practice*, London: Macmillan Press Ltd.
- Diacon, Diane. (1991). *Deterioration of the Public Sector Housing Stock*, Aldershot: Avebury.
- Engels, Friedrich. (1958). *The Condition of the Working Class in England*. London: Blackwell.
- Hall, Peter. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press.
- Ikenberry, John. (1988). "Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *International Organization*, 42(1).
- Katzenstein, Peter(ed.). (1977). *Between Power and Plenty*, Madison: The University of Wisconsin Press.
- Kemeny, Jim. (1995) *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspectives*. London: Routledge.
- King, Anthony. (1973). "Ideas, Institutions and the Politics of Government I & II," *British Journal of Political Science*, Vol. 3.
- (2000). *Housing Associations and Housing Policy : a historical perspective*. New York: Macmillan Press.
- Malpass, Peter and Robin Means(eds.). (1993). *Implementing Housing Policy*, Buckingham: Open University Press.
- Nicholson, Roger and Nigel Topham. (1971). "The Determinants of Investment in Housing by Local Authorities: An Econometric Approach". *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 134(3).
- Peters, Guy. (1998). *Institutional Theory in Political Science: The New "Institutionalism"*. Washington D. C.: Pinter.

- Pinch, Steven. (1978). "Patterns of Local Authority Housing Allocation in Greater London Between 1966 and 1973: An Inter-borough Analysis". *Transaction of the Institute of British Geographers*, New Series(3).
- Musgrave, Richard and Peggy Musgrave. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Solomon, Arthur. (1977). *Housing the Urban Poor: A Critical Evaluation of Federal Housing Policy*, Cambridge: the MIT Press.
- [http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/mir/mir\\_b\\_1.htm](http://www.inlandrevenue.gov.uk/stats/mir/mir_b_1.htm)(2003년 2월 23일)
- <http://www.inlandrevenue.gov.uk/ria/miraswithdrawal.pdf>(2003년 3월 3일)

---

오 승 은 : 연세대학교 행정학과 및 동대학원 에서 “지방자치단체 기업적 활동의 효율성 분석 - 지방공영개발사업을 중심으로”으로 박사학위 취득한 뒤 일본 와세다대학 교환연구원을 역임하였다. 현 연세대학교 사회과학대학 전문연구원이며, 공공부문의 생산성 제고를 위한 정책평가 및 IT기술을 활용한 전자정부 구현에 관심이 있다.