

기획논문

정부조직의 구조와 운영

고 영 선*

- I. 서론
- II. 정부조직의 수직적 분화
- III. 정부조직의 수평적 분화
- IV. 정부조직의 운영
- V. 맺는 말

〈 요약 〉

본고는 제한된 범위에서 경제학적 관점에서 정부조직의 수직적·수평적 분화와 정부조직의 운영에 있어 고려해야 할 사항들을 점검해 본다.

수직적 분화란 정부직접통제기관(정부부처, 책임행정기관)과 정부간접통제기관(공법기관, 사법기관)으로 정부조직이 분화되는 것을 말한다. 이러한 분화의 일차적 목적은 기관 단위로 보다 명확히 책임과 자율을 부과하고 경쟁을 도입함으로써 정부조직의 성과를 향상시키는 데 있다. 민영화나 민간위탁은 이러한 조직분화의 극단적인 형태로 볼 수 있다.

한편 수평적 분화란 정부가 하나의 부처가 아닌 여러 부처로 나뉘어져 있는 현상을 말한다. 여기에 있어서는 업무의 유사성 또는 연계성, 장관의 통제범위, 대립적 목표의 추구 여부, 정책업무와 집행업무의 분리 필요성 등이 선택의 기준이 된다.

물론 수직적 분화 및 수평적 분화만이 정부조직의 성과를 결정하는 것은 아니다. 어떻게 분화되든 정부조직에서 주인-대리인 문제는 남을 수밖에 없으며, 그 해결방안으로서 성과계약 역시 한계를 가진다. 또 우리나라의 경우에는 잦은 인사이동과 공기업 책임경영체제의 미확립이 정부조직의 성과를 제약하는 중요한 문제로 제기된다.

[주제어: 수직적 분화, 수평적 분화, 신공공행정론]

I. 서론

현상을 이해하고 정책대안을 제시하는 데 있어 경제학은 경제주체들의 유인체계(incentive mechanism)에 초점을 맞추어 논의를 전개한다. 즉, 경제주체들이 어

* 한국개발연구원 재정사회정책연구부 부장(yskoh@kdi.re.kr)

떤 동기에서 그러한 선택을 하였는지 살펴보는 것이다. 정부조직에 대해서는 사실 경제학에서 그동안 축적된 연구결과가 많지 않다. 그러나 경제학의 일반적 접근방식을 활용하여 조직 내부와 외부의 유인체계를 분석하고, 성과를 극대화하기 위해 유인체계를 어떻게 변경할 수 있는지 탐구해 볼 수 있을 것이다.

본고는 이런 관점에서 정부조직의 수직적 분화와 수평적 분화, 그리고 정부조직의 운영방식에 대해 논의하고자 한다. 여기에서 수직적 분화란 정책이 입안되고 집행되는 흐름에 따라 조직이 분화되는 현상을 말한다. 그리고 수평적 분화란 예컨대 정부가 하나의 부처가 아닌 여러 부처로 나뉘어져 있는 현상을 말한다. 아래의 2절과 3절에서는 조직을 수직적·수평적으로 어떻게 분화하는 것이 바람직한지 각각 논의한다. 그리고 4절에서는 이렇게 분화한 후에 조직을 어떻게 운영하는 것이 바람직한지 논의한다. 5절은 맺음말이다.

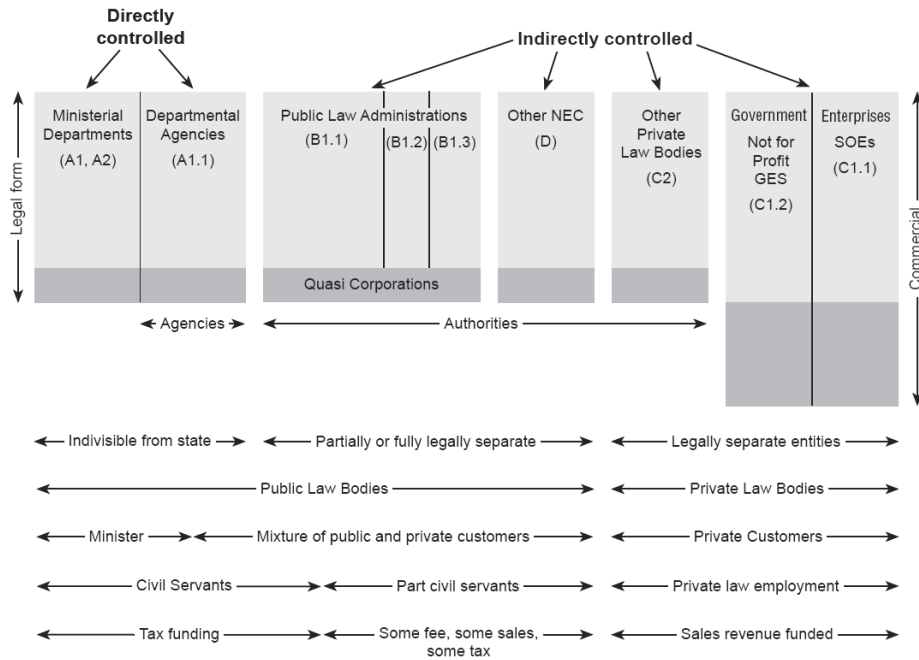
II. 정부조직의 수직적 분화

1. 조직유형의 분류

정부조직의 수직적 분화에 관해서는 Gill(2002)의 논의를 참조할 수 있다. 몇몇 OECD 국가를 조사한 결과를 바탕으로 그는 정부조직을 유형화하였는데, 그에 의하면 정부조직은 정부가 직접 통제하는 기관과 간접 통제하는 기관으로 분류되며, 이는 다시 여러 가지로 분류될 수 있다(그림 1). 정부직접통제기관으로는 정부부처(ministerial departments)와 책임행정기관(departmental agencies)이 있다. 그리고 정부간접통제기관에는 公法기관(public law administrations)과 私法기관(private law bodies)이 있는데, 사법기관은 다시 영리 및 비영리 정부사업체(government enterprises)와 기타 사법기관으로 분류된다. 이 가운데 영리 정부사업체는 흔히 공기업(state-owned enterprises)이라 불린다. 각각의 기관은 비독립적인 準기업(quasi-corporations)을 보유할 수 있다.¹⁾

1) 준기업의 예로는 정부가 직접 운영하는 청사 내의 구내식당을 들 수 있다.

〈그림 1〉 Gill의 정부조직 유형분류

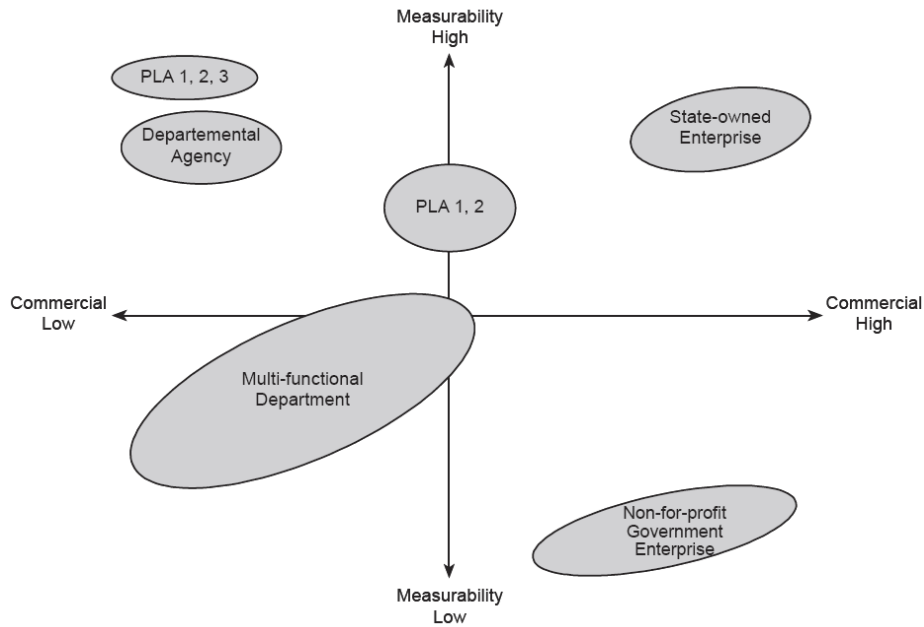


자료: Gill(2002).

Gill(2002)에 의하면 이러한 유형별 정부조직의 특성은 성과측정의 가능성(measurability)과 상업성(commmerciality)의 두 가지 척도에 따라 파악할 수 있다(그림 2). 먼저 정부부처는 성과측정이 어렵고 상업성이 전무한 조직이다. 예컨대, 경제성장이나 물가안정과 같은 거시경제정책의 성과는 너무나 다양한 요인으로부터 영향을 받기 때문에 이를 담당하는 정부부처의 영향력을 분리하여 파악하기 어렵다. 또 이러한 정책업무는 기본적으로 비상업적인 활동이다.

정부부처와 대척점에 있는 조직은 공기업이다. 공기업은 민간기업과 마찬가지로 성과측정이 비교적 쉬우며 상업활동을 영위한다. 한편 정부부처와 공기업의 중간 위치에 있는 책임행정기관은 상업성은 낮으나 성과측정 가능성은 높은 조직이며, 반대로 비영리 정부사업체(공단 등)는 상업성은 높으나 성과측정 가능성은 낮은 조직이다.

〈그림 2〉 조직유형의 특성



자료: Gill(2002).

2. 수직적 분화의 목적

이처럼 정부조직을 여러 유형으로 분화시키는 목적 가운데 대표적인 것은 정부부처가 너무 많은 업무를 수행할 경우 발생하게 되는 규모의 비경제 (diseconomies of scale)를 극복하는 것이다. 그러나 규모의 비경제만이 문제라면 다음에 논의하는 수평적 분화에 그칠 수도 있다. 이에 그치지 않고 책임운영기관, 공기업 등으로 수직적 분화를 추진하는 이유는 규모의 비경제를 극복하는 것과 더불어 자율과 책임의 강화를 통해 성과 향상을 도모하는 것에서 찾아야 한다. 즉, 별도의 성과측정이 가능한 조직은 책임운영기관으로 전환하여 명시적인 성과달성의 책임을 지우는 한편, 성과달성에 필요한 조직운영상의 자율을 보장하는 것이다. 또한 조직의 업무가 상업활동에 해당하는 경우에는 사법의 적용을 받는 정부사업체로 전환하여 보다 많은 독립성과 자율성을 보장하는 것이다.

新공공행정론(New Public Management)은 이러한 목적의 수직적 분화를 강조

한다. 신공공행정론의 요체는 성과책임의 강조와 그에 상응하는 자율의 확대이다. 과거 정부조직은 성과측정이 어렵다는 이유로 사전적인 투입통제(input control)에 주로 의존해 왔다. 그러나 이로 인해 공무원들이 산출(output)과 결과(outcome)에 충분한 주의를 기울이지 않게 되고 지나친 투입통제로 창의가 억제되는 문제점이 있었다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 투입통제를 산출과 결과 중심의 통제로 전환해야 한다는 것이 신공공행정론의 주장이다. 그리고 기관 단위로 보다 명확히 책임과 자율을 부여하기 위해 책임운영기관 도입, 공기업화 또는 민영화 등을 추진해야 한다는 것이다.

분화된 조직에 대해서는 성과지표·전략계획서·성과계획서·성과보고서 등으로 구성되는 성과관리체계를 도입하고, 성과에 상응하는 비용의 파악을 위해 복식부기·발생주의 회계제도를 도입한다. 또 성과를 보다 많이 반영하는 방향으로 개인 및 조직에 대한 보상체제를 바꾸어 나가게 된다. 그리고 더 나아가 공공기관 간에 또는 공공기관과 민간기관 간에 경쟁을 도입함으로써 공공기관이 성과향상을 위해 노력할 유인을 증진시키기도 한다.

실제로 어느 조직을 책임운영기관화 또는 공기업화할 것인가를 결정할 때에는 성과측정 가능성 및 상업성이 중요한 기준이 된다. 성과측정이 어렵고 상업성이 약할 때에는 정부부처에 남겨 두는 것이 바람직하다. 반면 성과측정이 가능할 경우에는 책임운영기관으로 전환하고, 더 나아가 상업성을 가진다면 공기업으로 전환할 수 있다. 또 성과측정이 어렵지만 상업성이 강하다면 비영리 정부사업체로 전환할 수 있다.

물론 성과측정 가능성이나 상업성만이 조직유형의 선택기준은 아니다. 예컨대, 정책연구를 담당하는 우리나라 인문사회 계열의 정부출연연구소는 과학기술 계열의 정부출연연구소와 마찬가지로 성과측정 가능성 및 상업성이 매우 낮다. 그럼에도 불구하고 1970년대 이후 정부출연연구소를 창설할 때 정부부처 내부에 두지 않고 정부부처 바깥의 별도 조직으로 만들어 놓은 이유는 관료조직의 경직성을 피하고 공무원보다 높은 수준의 봉급을 제공할 수 있도록 하기 위함이었다.

성과측정 가능성이나 상업성이 높다고 하여 모두 조직분화의 대상이 되지 않는다는 점도 인식할 필요가 있다. 그 한 가지 이유는 경제학의 기업이론(Theory of the firm)에서 찾을 수 있다. 기업이론에서 제기하는 질문은 “왜 기업

이 필요한가?” “왜 시장메커니즘에 따라 모든 것을 기업 외부로부터 계약에 의해 조달하지 않는가?” “왜 내부에서 일부 기능을 수행하는가?”라는 것이다. 기업 이론의 시초라 할 수 있는 Coase(1937)는 그 해답을 거래비용(transaction costs)에서 찾는다. 기업이 외부 공급자와 거래하는 데에는 여러 가지 비용이 소요되는데, 이러한 비용이 너무 클 경우 시장메커니즘을 활용하지 않고 기업 내부에서 해당 업무를 수행하게 된다는 것이다. 그러한 거래비용으로는 외부 공급자의 업무성과를 감독(monitoring)하기 위한 비용, 산출물의 가격을 찾기 위한 비용, 계약서 작성 등을 위한 비용이 포함된다.

이 논의를 정부조직에 적용시킨다면, 거래비용이 클 경우에는 조직을 분화시키기보다 통합시키는 것이 바람직하다. 기술적으로 성과측정이 가능하다 하더라도 실제로 성과측정에 많은 비용이 요구되는 경우가 하나의 예이다. 또 거래비용 외에도 주변적인 상황을 잘 감안할 필요가 있다. 예컨대, 성과를 측정하여 기관장의 평가에 반영한다 하더라도 평가결과가 기관장의 재임용이나 보수산정에 반영되지 않는다면 기관장이 성과제고를 위해 노력할 유인은 줄어든다. 특히, 사회 전반에 걸쳐 경제주체들이 계약을 제대로 지키지 않는 관행이 만연해 있다면 공공부문 역시 크게 다르지 않을 것이며, 책임운영기관화 및 공기업화 등을 통한 책임과 자율의 확립은 실현되지 않을 가능성이 높다. 이 경우 조직의 분화는 성과향상에 별 도움을 주지 못할 것이다.

3. 민영화 및 민간위탁

정부조직의 수직적 분화에 있어 궁극적인 형태는 민영화이다. 민영화는 상업성이 매우 높고 정책적 기능이 미미한 공기업들을 민간에 매각하여 정부의 통제에서 벗어나도록 하는 것이다. 서구에서 민영화는 1960년대에 시작되었고 1980년대에 들어와 본격화되었다. 그러나 그 이전 1930년대와 1940년대에는 경제학자들이 전반적으로 정부개입에 대해 긍정적인 입장을 보였다(Shleifer, 1998).²⁾ 많은 경제학자들은 독점이 가져오는 시장가격의 왜곡을 시정하기 위해 국유화가 필요하다

2) 물론 시대정신의 흐름이 한 방향으로 진행된 것은 아니다. Adam Smith 이래 20세기 초까지 경제학자들은 대개 정부개입에 대해 부정적인 견해를 가지고 있었다.

는 입장을 가지고 있었다. 대공황기에 목격되었던 시장기능의 마비, 전쟁 중의 국유화 경험, 구소련의 계획경제가 낳은 표면적인 산업화 성공 등도 국유화에 대한 긍정적 입장을 유도하였다.

그러나 전후에 많은 국유기업들이 비효율을 극복하지 못하고 실패하는 현상이 반복되면서 많은 나라에서 민영화가 추진되었다(Meggison and Netter, 2001). 1960년대에 독일에서 시도된 후 1980년대에 영국에서 본격화되었으며 그 후 프랑스·이탈리아·독일·스페인도 대규모 민영화를 추진하였다. 이제는 전 세계 대부분의 나라들이 민영화를 이미 추진하였거나 추진 중에 있다(참고 1).

〈참고 1〉 각국의 민영화 추이

민영화의 첫 사례로는 1960년대에 독일에서 공개주식매각을 통해 Volkswagen(1961년)과 VEBA(1965년)의 민영화한 것을 꼽을 수 있다. 그러나 보다 성공적으로 대규모의 민영화를 추진한 것은 1979년에 집권한 영국의 Thatcher 정부이다. 민영화(privatization)라는 용어가 탈국유화(denationalization)라는 용어를 대체한 것도 당시였다. 특히, 1984년에 기업공개(initial public offering)를 통해 British Telecom을 성공적으로 매각하면서 영국정부는 민영화를 기본적 경제정책으로 추진하기 시작하였다. 당시 민영화의 목적은 ① 재정 수입 확보, ② 경제효율성 증진, ③ 정부의 시장개입 축소, ④ 국민들의 주식보유 확산, ⑤ 경쟁도입의 기회 확대, ⑥ 공기업에 대한 시장규율의 적용으로 요약될 수 있다. 1980년대 하반기부터 1990년대 초반기까지 민영화가 지속된 결과 보수당 정부 집권 당시 GDP의 10% 정도에 해당하던 국유기업의 비중은 1997년 보수당 정부가 물러날 당시 사실상 전무한 수준으로 줄어들었다.

영국의 성공적 민영화 경험은 다른 선진국에도 영향을 미쳤다. 프랑스에서는 Jacque Chirac 정부(1986~88년 집권)가 120억달러 상당의 22개 기업을 민영화하였는데, 그 뒤를 이은 사회당 정부는 민영화를 더 추진하지 않았지만 민영화된 기업을 다시 국유화하지도 않았다. 그 후 1993년부터 Balladur 정부는 훨씬 더 큰 규모의 민영화를 추진하였으며, 이는 사회주의 성향의 Jospin 정부로 이어졌다. Jospin 정부가 추진한 두 차례에 걸친 France Telecom의 주식매각(1997년 71억달러, 1998년 105억달러)은 프랑스 역사상 가장 규모가 컸던 것이었다.

프랑스 외에 이탈리아·독일·스페인도 1990년대에 대규모 민영화를 추진하였는데, 사회주의 성향의 정부가 추진한 경우도 많았다. 일본 역시 1980년대 말부터 민영화를 추진하였는데, 1987년 2월에서 1988년 10월까지 세 차례에 걸쳐 추진된 NTT(Nippon Telegraph and Telephone)의 주식매각은 800억달러에 달하는 재정수입을 낳았다.

한편 개발도상국 가운데에서는 중국이 1970년대 말부터 경제개혁을 추진하면서 많은 국유 기업을 민영화하고 있다. 인도 역시 1991년에 개혁 및 자유화정책을 채택하면서 민영화를 시도하고 있다. 그러나 전반적으로 중국과 인도의 민영화는 그 규모와 범위가 제한적이라는 평가를 받고 있다. 반면 중남미 국가들 사이에서는 민영화가 본격적으로 추진되고 있는데, 칠레는 그 첫 주자로 꼽힌다. 멕시코는 1992년까지 1,200개 공기업 중 361개를 민영화하였으며 이에 따라 1982년 당시 GDP의 12.7%에 해당하던 정부의 공기업 보조금은 거의 사라지게 되었다. 또 브라질은 그 경제규모로 인해 중남미 국가 가운데 가장 주목할 만한 민영화 정

책을 추진하고 있다.

여타 지역에서도 개발도상국들의 민영화가 진행되고 있다. 사하라 이남의 아프리카 지역, 특히 남아프리카공화국의 민영화와 중부 및 동부유럽의 체제전환국의 민영화도 주목할 만하다.

자료: Megginson and Netter(2001). 고영선(2008)에서 재인용.

소유권 이론(ownership theory)에 따르면 민영화는 기업의 소유자가 비용절감 및 품질향상으로 인한 이득을 私有化할 수 있도록 함으로써 혁신에 나설 유인을 키워준다(Hart, Shleifer, and Vishny, 1997). 공무원의 경우 생산과정이나 판매과정 등의 혁신을 통해 보다 많은 이득을 창출하더라도 이를 모두 가져가는 것이 허용되지 않는다. 따라서 혁신의 유인이 작다. 반면 민영화된 기업의 소유주는 이를 모두 가져갈 수 있으므로 혁신의 유인이 크다. 민영화는 이러한 혁신을 통해 기업의 생산성이 높아지도록 한다.

생산성을 높이기 위해서는 민영화 외에 정부업무의 민간위탁도 고려할 수 있다. 정부가 비용을 부담하지만 직접 공급하지 않는다는 의미에서 민간위탁은 구매자/공급자 분리모형(purchaser/provider split)이라 불리기도 한다. 또 민간자본을 동원하여 공공재적 성격의 건설사업을 추진하는 경우 이를 민간자본사업(public private partnership: PPP)라 부르기도 한다.

민간위탁은 다양한 형태를 띌 수 있다(표 1). 첫째, 민간위탁 대상 서비스의 직접적 수혜자는 정부(예: 정부 전산업무의 민간위탁)일 수도 있고 민간(예: 쓰레기 수거업무의 민간위탁)일 수도 있다.

〈표 1〉 민간위탁의 다양한 형태

기 준	형 태
서비스의 직접적 수혜자	- 정부(예: 정부 전산업무의 민간위탁)
	- 민간(예: 쓰레기 수거업무의 민간위탁)
서비스 생산자산의 소유자	- 정부(예: BTO 또는 BTL 형태의 민간투자사업)
	- 민간 서비스 공급자(예: 쓰레기 수거장비)
서비스 공급자 선정주체	- 정부(예: 쓰레기 수거업무)
	- 민간 서비스 수혜자(예: 건강보험환자의 병원선택)
서비스 대가의 지불	- 정부(예: BTL 사업)
	- 민간 서비스 수혜자(예: BTO 사업)
	- 정부·민간 공동(예: 병원진료비)

자료: 고영선(2008).

둘째, 서비스공급에 필요한 자산의 소유권이 정부에 속할 수도 있고 민간 서비스 공급자에게 속할 수도 있다. 예를 들어, 쓰레기 수거장비(차량 등)의 소유권은 흔히 민간에 속한다. 반면 BTO(Build-Transfer-Operate) 또는 BTL(Build-Transfer-Lease) 형태의 민간투자사업에서는 운영시점에서의 소유권이 정부에 있다. 이들 사업에서는 민간기업이 자기자본으로 시설을 건설한 후 소유권을 정부에 이양하고 운영을 맡아 투자수익을 회수한다.³⁾

셋째, 서비스의 직접적 수혜자가 민간일 때, 서비스 공급자를 선정하는 주체는 정부일 수도 있고 소비자들일 수도 있다. 전자의 예로는 정부가 쓰레기 수거업체를 선정하는 것을 들 수 있고 후자의 예로는 환자들이 병원을 선택하여 진료를 받고 건강보험에서 진료비를 지불하는 것을 들 수 있다. 전자의 경우 흔히 정부는 경쟁입찰(competitive tendering)을 활용함으로써 비용 최소화 및 서비스 품질 개선을 도모한다. 또 후자의 경우 바우처(voucher)라는 매개체가 활용되기도 한다.⁴⁾

넷째, 서비스에 대한 대가를 정부가 지불할 수도 있고 직접적 수혜자인 소비자들이 지불할 수도 있다. 예를 들어, BTO 사업에서는 서비스 수혜자가 대가를 지불하지만⁵⁾ BTL 사업에서는 정부가 대가를 지불한다.⁶⁾ 또 서비스 수혜자와 정부가 공동으로 지불할 수도 있는데, 병원 진료서비스의 비용을 건강보험과 환자본인이 부담하는 것을 하나의 예로 들 수 있다.

민간위탁의 사례로서 스웨덴의 사회서비스 공급체계 변화를 들 수 있다. 제2차 세계대전 이후의 복지국가 건설기에 스웨덴 정부는 육아·교육·의료 등의 사회서비스 공급에 있어 민간역할을 축소하고 정부역할을 확대하였다. 특히, 민간 공급자에 대한 재정지원을 중단하여 이들을 사실상 말살하였다. 그러나 1970년대 이후에는 공공기관의 관료적 서비스 공급행태에 대한 국민들의 불만이 증가하기 시작하였다. 이에 따라 1980년대 이후에 경쟁이 도입되기 시작하였는데, 먼저 1986~90년에는 지방분권화 및 규제완화가 추진되었다. 그리고 1990~94년에는 準시장(quasi-market)이 비용을 낮추고 고객만족도를 높일 수 있다는 낙관론 속에서

3) BTO 사업은 수익형 민자사업, BTL 사업은 임대형 민자사업이라 불리기도 한다.

4) 바우처에 대한 논의는 유한옥(2006)을 참조.

5) 예: 민자 고속도로 통행자가 통행료를 민자 사업자에게 지불하는 경우.

6) 예: 정부가 군막사 임대료를 민자 사업자에게 지불하는 경우.

여러 지방정부가 시장형 기제를 도입하고 중앙정부가 소비자 선택권 확대 및 민영화를 추진하였다. 마침내 1994년 이후에는 준시장에 대한 실험이 어느 정도 완료되어 지방정부가 사회서비스 공급을 독립기관(공공 및 민간)에 외주하는 양식이 정착되었다(참고 2).

〈참고 2〉 스웨덴 사회서비스 부문의 경쟁도입

□ 의료

- 1990년대 중 규제권한의 분권화에 따라 광역자치단체(Län)는 새로운 형태의 서비스 공급방법을 실험할 수 있게 되었는데, 구매자/공급자 분리모형(purchaser/provider split)에 따라 많은 광역자치단체는 서비스 구매자로 역할을 전환
 - 공공기관과 민간기관을 막론하고 광역자치단체와의 계약에 의해 서비스를 공급하며, 예산소요가 아닌 성과에 기초하여 재정을 지원받음.
- 이에 따라 민간부문의 역할이 증대
 - 2000년에는 민간 서비스 공급자들이 외래진료의 25% 이상을 차지하였으며, 민간부문에 고용된 의료인력의 비중은 1993년 4.8%에서 2000년 7.2%로 상승하였는데, 특히 대도시에서는 민간부문이 전체 의료공급의 15%를 차지
 - 1990년대 중 민간부문의 확대는 거의 모두 영리법인의 증가에 기인
- 이와 함께 중앙정부는 소비자 선택권을 확대
 - 1993년 「일차진료의사법(Primary Doctor Reform)」을 제정함으로써 민간 일차진료의사가 개업하여 공공 일차진료의사와 동일한 조건으로 등록된 환자수에 따라 재정을 지원받을 수 있도록 하였으며, 환자 역시 민간의사와 공공의사를 자유롭게 선택할 수 있도록 하였음.
 - 이차진료에서도 소비자 선택권이 확대되었으며, 이에 대한 국민적 지지를 바탕으로 2002년에는 환자가 전국 어디든 자유롭게 서비스 공급자를 선택할 수 있도록 하는 조치가 추가
- 환자의 본인부담이 증가하고 민간의료보험시장이 확립되는 추세
 - 공공재정의 의료비용 부담비율은 1980년대 말 90% 이상에서 1990년대 말 80%로 하락하였는데, 이는 대부분 환자의 본인부담 증가(1993~97년 중 30% 증가)에 기인
 - 민간의료보험 가입자는 1990년 2만3천명에서 2000년 11만5천명으로 증가하여 아직 미미한 수준이기는 하나 민간의료보험시장이 확립되었다는 데 의의
 - 현재에는 우파뿐 아니라 좌파에서도 공공재정이 모든 의료비용을 부담하기보다 본인 부담과 민간의료보험을 통해 재원을 다원화하는 방안이 논의되고 있는 중
 - 반면 고소득·고학력 계층이 소비자 선택권을 더 많이 행사하고 민간의료를 선호하는 경향이 있어 의료의 형평성이 저해된다는 문제가 제기

□ 초등교육

- 의료부문과 같이 초등교육에서도 소비자 선택권을 확대하고 학교 간 경쟁을 도입하기 위

한 개혁을 추진

- 1988년 분권화를 통해 규제권한을 중앙정부에서 기초자치단체(kommun) 및 개별 학교로 이전하였는바, 이는 다양성과 지방의 창의를 중시하는 방향으로 사회민주당의 교육정책이 근본적으로 변화하였음을 시사
- 1992년에는 미국의 논의를 참고하여 바우처를 도입하였는데, 교육부(The Swedish National Agency for Education)의 인가를 받은 모든 사립학교는 등록된 학생수에 따라 재정지원을 받고 있으며, 학생 1인당 재정지원액은 공립학교 평균수준
- 바우처 도입과 함께 부모에게 완전한 학교선택권을 부여함으로써 세계에서 가장 자유주의적인 공교육체제로 전환
- 이러한 개혁은 사립학교의 급격한 증가를 초래
 - 사립학교는 1991년 약 60개에서 2000년 475개로 증가하였고 현재에도 계속 증가하는 추세이며, 사립학교 학생의 비중은 개혁 이전 전무한 수준에서 2002년에는 초등학교의 경우 5%, 중등학교의 경우 6%로 상승
 - 대부분의 사립학교는 대도시 지역에 분포하고 있으며, 일부 기초자치단체에서는 학생수 기준으로 20~30%의 비중을 차지
 - 특히 고소득층 거주지역에 사립학교가 집중되어 있는데, 1990년대 말 현재 가장 빠르게 증가하는 사립학교 유형은 영리법인
- 공립학교 간에도 경쟁이 심화
 - 인기가 높은 공립학교는 지원자가 급격히 높아진 반면 인기가 낮은 학교는 학생이 줄고 이에 따라 재정지원도 감소함에 따라 학교 간에 계층화(stratification)가 진행
 - 특히, 고소득·고학력 계층은 사립학교와 명성이 높은 공립학교를 선호하는 경향이 있으며, 인종적인 분리도 심화되는 경향

□ 노인수발

- 1990년대 중 노인수발부문에서도 기초자치단체들이 구매자/공급자 분리모형을 선택함에 따라 근본적 변화가 초래
 - 수급자격조건과 서비스의 양에 대해서는 자치단체가 결정권을 가지나 서비스 자체는 계약에 따라 독립기관(공공 또는 민간)이 공급
- 노인수발부문에서 공급자들 간의 가격경쟁이 심화되고 민간기업의 참여가 확대
 - 2002년 현재 288개 기초자치단체 가운데 92개가 민간기업과 계약
 - 영리 목적의 대규모 민간기업이 등장함에 따라 노인수발분야의 문화 자체가 변화(흔히 수발서비스는 '제품'으로, 노인들은 '고객'으로 불림.)
 - 전체 노인수발비용 가운데 민간계약의 비중은 1990년대 중 네 배 상승하였으며 계속 상승하는 추세
 - 2001년 현재 노인 가운데 12%가 민간계약자의 시설보호를 받았으며 8%가 민간계약자의 거택보호를 받았음.
 - 노인수발분야 민간부문 근로자의 비중은 1993년 2%에서 2000년 13%로 증가하였으며, 이 증가의 대부분은 영리기업 근로자의 증가에 기인
 - 특히 소수의 대규모 민간기업이 시장의 대부분(70%, 1999년)을 차지
 - 그러나 아직도 민간부문은 미발달한 상태이며 많은 노인들은 민간계약자를 불신하는

경향

- 기초단치단체의 재정여건 악화로 계층화 현상이 나타나면서 다른 한편으로 민간부문의 확대 필요성에 대한 논의가 나타나고 있음.
- 공적지원의 수급자격조건이 강화되면서 저소득층 노인은 가족 또는 친지의 도움에 의존하는 반면 부유층 노인은 민간 서비스를 구매함에 따라 계층화가 진행
- 노인수발부문에서 민간재원의 활용도를 높이기 위해 독일이나 일본과 같은 노인수발 보험의 도입이나 본인부담의 대폭적 인상 등이 논의되고 있음.

□ 육아

- 1980년대부터 육아부문의 규제완화가 진행되어 기초단치단체들은 자율적으로 서비스 공급체계를 개편
 - 1984년에 사회민주당 정부는 일부 비영리단체(부모 협동조합)에 대한 재정지원을 가능케 하였으며 1992년 보수당 연립정부는 영리기관을 지원대상에 포함
- 1990년대 중 육아부문의 팽창은 주로 민간부문에서 목격
 - 기초자치단체가 실업자를 포함한 모든 부모에게 육아서비스를 공급할 의무가 법제화됨에 따라 1990년대 중 육아부문은 계속 팽창
 - 민간 육아기관의 비중은 1990년과 1999년 사이에 아동수 기준으로 5%에서 15%로 상승하였는데, 기초자치단체별로는 1%에서 47%에 이르는 큰 차이를 시현
 - 도시지역, 특히 고소득층이 거주하는 지역에서 민간 공급자의 비중이 높은 수준
- 민간에서 부담하는 육아비용도 증가
 - 총비용에서 본인부담이 차지하는 비중은 1990년 10%에서 2000년 18%로 상승하였는바, 본인부담이 소득에 비례하기는 하지만 일부 가정에 부정적인 영향을 미침.
 - 이런 추세를 막기 위해 정부는 1999년 모든 육아기관에 대해 본인부담 상한선을 규정
- 육아부문에서도 계층화가 발생
 - 1999년 당시 대부분의 비공공 육아기관은 부모 협동조합(parental cooperatives)이었으나 그 후 영리기관이 가장 빠르게 증가
 - 고학력 부모 가정은 비공공부문에 집중되어 있는 반면 이민가정은 공공부문에 집중되어 있으며, 비공공부문의 만족도는 높은 반면 공공부문의 만족도는 상대적으로 낮은 경향
- 공공부문은 자원조달의 어려움을 경험
 - 1990년대 중 공공부문에 등록된 아동수가 계속 증가하였음에도 불구하고 자원조달의 어려움이 커짐에 따라 학급당 아동수는 증가
 - 이에 따라 공공보육서비스의 품질저하에 대한 논란이 제기되고는 있으나 1999년 현재 1~5세 아동의 75%는 공공보육기관에 등록되어 있음.

자료: Blomqvist(2004). 고영선(2008)에서 재인용.

물론 민영화 또는 민간위탁이 언제나 바람직한 것은 아니다. 어떤 정책수단이 바람직한가에 대해 판단할 때에는 유인체계·거래비용·시장구조를 고려해야 한다(표 2). 이는 앞에서 살펴본 정부조직의 분화에서 이미 부분적으로 논의한

바 있다.

〈표 2〉 서비스 공급의 소유형태에 영향을 미치는 요인

요 인		세부요인	특 성	
내부 요인	유인 체계	계약이 불가능한 특성의 존재	일부에 국한	광범위
		공급자의 혁신능력	매우 중요	중요치 않음.
	거래 비용	감독비용(agency costs)	낮음.	높음.
		공직자의 사적 이익 추구 가능성	높음.	낮음.
외부 요인	시장 구조	법적·제도적 환경	잘 발달	미발달
		공급자 간의 경쟁 가능성	높음.	낮음.
		평판 유지를 위한 공급자의 노력	높음.	낮음.
		기업경영에 대한 자본시장의 규율	잘 발달.	미발달
바람직한 소유형태			민 간	정 부

자료: Gönenç, Maher, and Nicoletti(2001) 및 Shleifer(1998). 고영선(2008)에서 재인용.

첫째는 유인체계에 관한 것이다. 먼저 ① 서비스의 질을 포함한 여러 특성을 구체적으로 계약에 담을 수 있는 경우에는 민간이 서비스를 공급하도록 할 수 있다. 반면 공급되는 서비스의 특성 가운데 계약이 불가능한 특성이 매우 많다면 정부가 이 서비스를 직접 공급하는 것이 바람직하다. 민간 공급자는 서비스의 질을 낮추어 비용을 절감할 유인이 큰데, 계약이 불가능한 특성이 많다면 정부가 이 유인을 효과적으로 통제하기 어렵기 때문이다. 또한 ② 정부의 입장에서 공급자의 혁신능력이 중요한 요인으로 고려될 경우 민간이 서비스 공급을 담당하는 것이 바람직하다. 일반적으로 공공보다는 민간의 혁신능력이 높기 때문이다.

둘째, 거래비용의 측면에서는 먼저 ① 공급자에 대한 감독비용(agency costs)을 고려해야 한다. 공급자의 행동에 대한 감시·감독이 어려울 경우 정부의 직접적 서비스 공급이 바람직하다. 예를 들어, 민간 공급자의 비용구조를 제대로 파악할 수 없다면 이들이 요구하는 대로 정부가 보조금을 지원해야 하는 상황이 나타날 수 있다. 다음으로 ② 공직자가 사적 이익을 추구할 가능성도 고려해야 한다. 이 가능성이 크다면 민간에 공급을 맡기고 원거리(arm's length)에서 투명하게 규제함으로써 공직자들이 사적 유인을 추구할 여지를 줄여야 한다. 마지막으로 ③ 법적·제도적 환경 역시 중요한 고려사항이다. 정부와 민간을 포함한 경제주체들이 상호 간에 계약을 체결하고 이를 이행하는 과정에서 불확실성이 별로 발생하지

않는 사회, 예를 들어 사법제도가 잘 발달한 사회에서는 민간이 공급을 담당하도록 할 수 있다. 그러나 계약관행이 정착되지 않은 사회에서는 정부가 직접 공급을 담당하는 것이 거래비용을 줄이는 방법이 된다. 민간에 서비스 공급을 맡길 경우, 이는 부정·부패의 원천이 되고 서비스의 질도 낮아질 가능성이 있다.

셋째, 시장구조의 측면에서는 ① 공급자 간의 경쟁이 치열할수록 민간에서 서비스를 담당하는 것이 바람직하다. 이러한 경쟁은 잘못된 비용절감의 유인을 줄이고, 혁신노력을 촉진하며, 감독비용을 감소시키는 등의 긍정적 효과를 갖는다.⁷⁾ 마찬가지로 ② 평판(reputation)을 유지하기 위해 공급자가 노력하지 않을 수 없는 상황에서는 민간에서 서비스를 담당하도록 할 수 있다. 또 ③ 기업경영에 대한 자본시장의 규율이 잘 발달되어 있는 경우에는 민간에서 서비스를 담당하는 것이 바람직하다. 경영성과가 주식가격에 신속히 반영되거나, 기업경영에 대한 기관투자가 등 외부의 감시가 철저하거나, 적대적 인수합병이 활발히 이루어지는 경우 서비스 공급자를 이러한 압력에 노출시키는 것이 바람직하다.

결론적으로, 민영화 및 민간위탁은 풍부한 잠재력에도 불구하고 유인체계·거래비용·시장구조 등에 대한 충분한 고려 없이 추진될 경우 자칫 많은 부작용을 낳을 수도 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 그러나 다른 한 편으로 공공선택이론(public choice theory)의 관점에서 민영화 및 민간위탁 확대를 보다 적극적으로 도모할 이유도 찾을 수 있다. 공공선택이론에 따르면 정부의 구성원인 정치인이나 공무원들은 사회적 후생을 극대화하기 위해서만 노력하는 것이 아니라 자신의 사적 이득을 극대화하기 위해서도 노력한다. 이들이 공기업을 통해 자신의 후원집단에게 부당한 혜택(일자리, 건설공사, 저리융자, 현금 등)을 주거나 아니면 뇌물과 같은 각종 부당한 혜택을 받을 수 있다. 사실 개도국에서 이런 현상은 쉽게 발견될 수 있는데, 민영화 및 민간위탁은 이 가능성을 근본적으로 차단할 수 있는 수단이 된다(Shleifer, 1998).

7) 반대로 공급자 간의 경쟁이 미미할 때에는 민영화가 정부독점을 민간독점으로 전환시켜 소비자 후생을 더 저해하는 결과를 낳을 수도 있다. 網산업(network industry)과 같이 민간독점이 불가피할 경우에는 독점기업에 대한 적절한 정부규제가 요구된다.

III. 정부조직의 수평적 분화

정부조직의 수평적 분화란 정부가 하나의 부처가 아닌 여러 부처로 나뉘어져 있는 현상을 말한다. 부처를 어느 정도까지 나눌 것인가에 대해 논리적 근거를 제공하는 경제학 이론을 찾기는 쉽지 않다. 단지 상식적인 차원에서 다음과 같은 기준을 나열할 수 있을 뿐이다.

첫째는 업무의 유사성 또는 연계성이다. 유사하거나 연계가 높은 업무는 한 부처 안에 통합하는 것이 바람직하다. 예컨대, 현재 기획재정부에는 예산기능, 세제기능, 국고기능이 통합되어 있는데, 이들 간에는 어느 정도 유사성과 연계성이 있다고 보이므로 바람직하다고 평가할 수 있다. 물론 나라에 따라 이들 기능이 분리되어 있는 경우도 많다. 한편 금융정책과 관련하여 기획재정부는 국제금융을, 금융위원회는 국내금융을 담당하고 있는데, 이번 글로벌 금융위기에서 확인된 것처럼 국제금융과 국내금융이 불가분의 관계에 있음을 고려할 때 이는 바람직하지 않은 수평적 분화로 판단된다.

둘째는 장관의 통제범위(scope of control)이다. 장관이 처리할 수 있는 업무의 양이 한정되어 있음을 고려하면 지나치게 넓은 범위의 기능을 한 부처에 두는 것은 바람직하지 않다. 예컨대, 외환위기 이전에 재정경제원 안에는 예산실, 세제실, 금융정책실 등 매우 많은 부서가 있어 장관이 모든 업무를 제대로 챙기기 어려웠다는 비판이 있었고, 외환위기 이후 재정경제원은 기획예산위원회와 재정경제부로 분화되었다.

셋째는 대립적 목표를 추구하는 조직의 경우 분화되는 것이 바람직하다. 대표적인 예로는 국토개발과 환경보존을 들 수 있다. 그 외에 금융감독과 금융정책도 때로는 대립적인 관계에 있게 된다고 인식된다. 금융감독기구의 임무는 부실 금융기관을 법규에 따라 엄정히 제재하는 데 있다. 이를 통해 금융기관들의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하고, 궁극적으로 금융산업과 금융시장의 안정적 발전을 도모하게 된다. 이런 궁극적인 목적은 금융정책기구도 공유하는 것이지만, 단기적으로는 부실 금융기관의 제재가 금융시장의 불안올 가져올 것으로 예상되는 경우 금융정책기구는 부실 금융기관의 제재를 원치 않을 수 있다. 특히, 금융정책을 담당하는 공무원들이 근시안적 시각에서 자신의 임기 중에 문제를 덮어

두고자 하는 유인을 가질 수 있다. 따라서 금융감독과 금융정책은 분리되는 것이 타당하다는 점에 대부분의 전문가들이 동의하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 이 기능이 금융위원회에 사실상 일원화되어 있는 상태이다.

넷째는 정책업무와 집행업무의 분리이다. 예컨대, 기획재정부 세제실은 세법의 제·개정을 통해 조세정책을 수립하는 역할을 담당하고 국세청은 세법에 따라 조세를 징수하는 역할을 담당한다. 이처럼 정책과 집행을 분리하는 목적은 규모의 비경제를 극복하는 한편, 성과관리 적용이 비교적 쉬운 집행기능에 대해 성과관리를 적용할 수 있도록 하는 데 있다. 또 정책기능이 특정 이익집단의 포로가 되는 현상을 방지하는 것도 목적으로 제시되기도 한다. 정책기능이 집행기능까지 담당할 경우 집행대상인 이익집단과의 거리가 너무 가까워질 수 있다는 것이다.

그러나 정책업무와 집행업무의 분리가 언제나 바람직한 것은 아니다. 집행과정에서 정책결정을 내려야 할 경우가 많고, 집행과정에 대한 지식이 정책수립에 필수적일 수 있기 때문이다. 뉴질랜드 사례를 살펴보면, 1989년에 국방부(Ministry of Defense)와 뉴질랜드 방위군(New Zealand Defense Force)을 분리하였다. 그러나 정책입안에 있어 방위군의 영향력이 줄어들지 않은 것으로 나타났다(고영선, 1997).

IV. 정부조직의 운영

정부조직의 수직적 분화 및 수평적 분화가 최적의 상태로 이루어지더라도 정부조직의 성과가 반드시 극대화되는 것은 아니다. 정부조직에서 성과향상을 저해하는 중요한 문제는 일반 기업에서와 같은 주인-대리인 문제이다. 민주국가에서 정부의 주인은 국민이다. 대통령은 국민을 대리하여 행정부를 지배한다. 그리고 부처는 다시 대통령을 대리하여 정책을 입안 및 집행한다. 이처럼 국민(주인) → 대통령(대리인) → 부처(복대리인)로 이어지는 여러 단계의 주인-대리인(principal-agent) 관계로 인해 공무원들의 책임의식이 약화되기 쉽다. 이런 관점에서 공공선택이론(public choice theory)은 공무원들이 국민보다 자신의 이익을 앞세워 예산 및 인력 확보, 조직 확대, 영향력 확대, 규제포획(regulatory capture) 등의

행태를 보이게 된다고 주장한다. 이것은 특별히 공무원들이 비도덕적이라는 의미가 아니라 다른 모든 사람들과 동일하게 자신의 효용을 극대화하려는 유인구조 하에서 행동한다는 의미이다.

주인-대리인 문제의 본질은 주인과 대리인 사이의 정보 비대칭성(information asymmetry)에 있다. 민간기업의 경우 대리인인 최고경영자가 주인인 주주의 장기적 이익을 무시하고 단기적 성과에 집착할 가능성이 문제로 제기된다. 공공부문에서도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 그리고 이에 더하여 공공부문에서는 민간기업과 달리 장기적 성과뿐 아니라 단기적 성과도 정확히 측정하기 어려움에 따라 공무원들이 자신의 이익을 추구할 여지가 더 커지게 된다.

이러한 주인-대리인 문제를 해결하기 위해서는 新공공행정론에서 이야기하듯 명확한 성과목표를 설정하고 책임과 자율을 확대하는 방안을 추진할 수 있다. 대표적인 사례로 뉴질랜드에서는 부처의 책임자인 사무차관(chief executive)이 정치인인 장관과 성과계약을 맺는다. 그러나 실제로 정부조직에서 계약관계를 활용하기는 어려울 수 있다. 무엇보다 정부부처에서는 성과측정의 가능성이 낮다는 점을 기억해야 한다. 특히, 개별 구성원의 성과목표가 소수의 구체적인 지표로 한정될 경우, 공복(公僕)으로서 국민에게 지는 보다 광범위한 의무(responsibility)를 잊어버리거나 동료 또는 타 부서와의 협조를 등한시하게 될 가능성도 있다.

만일 적절한 성과목표를 찾을 수 있다 하더라도 개발도상국에서는 계약관계가 실제로 작동하지 못할 가능성이 높다. Schick(1998)에 의하면 뉴질랜드형 정부 개혁의 요체는 ‘계약에 근거한 정부(government by contract)’인데, 개도국에는 경제 내에 비공식부문이 광범위하게 존재하고 법질서가 확립되어 있지 못하여 계약에 근거한 정부가 원천적으로 불가능할 뿐 아니라 많은 위험을 내포한다. 뉴질랜드에서도 성과계약은 시장형 계약이 아니라 관계형(relational) 계약이며, 장관과 사무차관이 논의할 근거(terms of reference)를 제공할 뿐이라고 그는 언급한다.

이 관점에서 보면 성과계약이 주인-대리인 문제를 모두 해결하기는 어렵다. 결국 공공조직의 장단기 성과는 공무원들의 공지와 자발적 윤리의식에 상당 부분 의존할 수밖에 없는 것으로 보인다. 또 공무원들의 성과 극대화 노력을 저해하는 잘못된 유인구조가 있다면 이를 해결할 필요도 있다. 우리나라의 경우 특히 문제가 되는 것은 잦은 인사이동이다. 중앙인사위원회의 조사에 의하면 과장급

이상 직위의평균 재직기간은 1년을 약간 넘는 수준이다(표 3). 이러한 잦은 인사 이동은 공무원의 전문성과 업무의 연속성을 저해하여 성과에 심각한 부정적 영향을 미치고 있다고 인식된다.

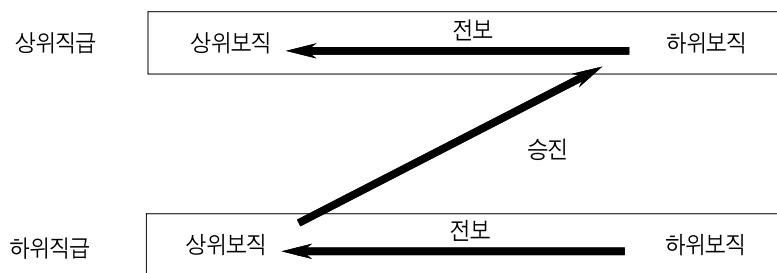
〈표 3〉 과장급 이상 직위 평균재직기간

직 위 기 간	과 장	실·국장
1997. 1~2001. 11	1년 20일	1년 1개월 21일
2001. 12~2004. 1	1년 1개월 21일	1년 3개월 5일

자료: 김광호(2007).

문제는 계급분류제하에서 Z자형 보직이동이 관행으로 굳어져 있고, 이로 인해 잦은 인사이동을 공무원들 스스로 원하고 있다는 사실이다. Z자형 보직이동이란 동일직급 내에서도 자리의 가치에 있어 하위인 보직에서부터 상위인 보직이 연쇄적으로 존재하여, 한 직급 내에서 하위보직으로부터 상위보직으로의 이동을 마치면 상위직급의 하위보직으로 승진하여 다시 해당직급의 상위보직으로의 이동을 계속하는 것을 말한다(김광호, 2007). 따라서 조직 내의 한 직급 에서 결원이 발생하면 동일직급의 하위보직에 있던 사람들은 모두 각자 한 단계 위의 상위보직으로 이동을 하게 되고 그렇게 해서 비게 되는 해당 직급의 최하위보직은 바로 밑의 직급의 최상위보직에 있던 사람이 채우게 되는 일대 연쇄이동이 발생하게 된다.

〈그림 3〉 Z자형 인사이동



자료: 김광호(2007).

이처럼 잘못된 유인구조를 해결하기 위해서는 공무원 인사제도의 전반적인 변화가 필요하다고 판단된다. 즉, 현재의 계급제적 성격을 크게 약화시키고 직위 분류제적 성격을 강화시켜야 한다. 이러한 제도개선 없이는 우리나라 정부조직의 성과는 크게 개선되기 어려울 것으로 보인다.

한편 정부부처 바깥의 공기업 등 공공기관에 있어서도 조직운영방식의 변화가 요구된다. 지금까지 정부는 공공기관의 책임경영체제를 구축하기 위한 다양한 시도 진행시켜 왔다(한국개발연구원, 2008). 사장·감사·이사 등 임원들의 선출절차 변경하였으며, 경영평가 등 평가제도를 계속 바꾸어 왔다. 그러나 근본적인 문제는 해결되지 않은 것으로 보인다. 임원임면에 있어서는 낙하산 인사가 지속되고 임기보장이 미흡함에 따라 책임경영체제가 확립되어 있지 못하다. 경영평가 역시 많은 문제를 안고 있는데, 지나치게 복잡하다는 점, 핵심사업보다는 경영효율성 중심의 평가가 이루어지고 있다는 점, 평가기준의 모호성으로 인해 피평가기관의 성과개선을 유도하는 데 한계가 있다는 점이 문제로 지적된다. 향후 경영평가는 핵심적인 성과지표를 중심으로 단순화하고 평가보다는 문제발견과 해결에 초점을 맞추어 운영할 필요가 있다.

V. 맺는 말

경제학에서 민영화는 많은 연구의 대상이 되어 왔다. 그러나 정부조직에 대한 연구는 찾아보기 어렵다. 본고는 제한된 범위에서 경제학적 관점에서 정부조직의 수직적·수평적 분화와 정부조직의 운영에 있어 고려해야 할 사항들을 점검해 보았다.

수직적 분화란 정부직접통제기관(정부부처, 책임행정기관)과 정부간접통제기관(공법기관, 사법기관)으로 정부조직이 분화되는 것을 말한다. 이러한 분화의 일차적 목적은 기관 단위로 보다 명확히 책임과 자율을 부과하고 경쟁을 도입함으로써 정부조직의 성과를 향상시키는 데 있다. 민영화나 민간위탁은 이러한 조직분화의 극단적인 형태로 볼 수 있다. 그러나 민영화나 민간위탁이 반드시 성과향상으로 이어지는 것은 아니므로, 유인체계·거래비용·시장구조 등을 고려하여

적절한 수준에서 이를 추진해야 한다.

한편 수평적 분화란 정부가 하나의 부처가 아닌 여러 부처로 나뉘어져 있는 현상을 말한다. 여기에 있어서는 업무의 유사성 또는 연계성, 장관의 통제범위, 대립적 목표의 추구 여부, 정책업무와 집행업무의 분리 필요성 등이 선택의 기준이 된다.

물론 수직적 분화 및 수평적 분화만이 정부조직의 성과를 결정하는 것은 아니다. 어떻게 분화되든 정부조직에서 주인-대리인 문제는 남을 수밖에 없으며, 그 해결방안으로서 성과계약 역시 한계를 가진다. 또 우리나라의 경우에는 잦은 인사동과 공기업 책임경영체제의 미확립이 정부조직의 성과를 제약하는 중요한 문제로 제기된다.

이러한 문제는 어느 나라에서나 계속 고민해야 할 문제이다. 앞으로 이 분야의 연구가 지속되어 정부조직의 성과를 향상시키기 위한 구체적인 방안이 제시되기를 기대한다.

참고문헌

- 고영선, 「선진국의 재정개혁사례와 시사점」, 이계식·황성현 편, 『경제위기 극복을 위한 재정개혁』, 한국개발연구원, 1997.
- 고영선, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 한국개발연구원, 2008.
- 김광호, 정부부문의 전문성 제고를 위한 인사제도의 개선, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, pp.519~573, 2007.
- 유한욱, 『재정효율성 제고를 위한 시장원리 활용방안: 바우처 제도를 중심으로』, 정책연구시리즈 2006-02, 한국개발연구원, 2006.
- 한국개발연구원, 『공공기관 관리체계 개선 방안 연구』, 국가경쟁력강화위원회 용역 보고서, 2008.

- Blomqvist, Paula, "The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s," *Social Policy and Administration*, Vol. 38, No. 2, 2004, pp.139~155.
- Coase, Ronald H., "The Nature of the Firm," *Economica*, Vol. 4, No. 16, 1937, pp.386~405.

- Gill, Derek, "Signposting the Zoo — From Agencification to a More Principled Choice of Government Organisational Forms," *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 1, 2002, pp.27~79.
- Gönenç, Rauf, Maria Maher, and Giuseppe Nicoletti, "The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues," *OECD Economic Studies*, No. 32, 2001/1, pp.11~98.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, 1997, pp.1127~1161.
- Meggison, William L. and Jeffrey M. Netter, "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, No. 2, June 2001, pp.321~389.
- Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms," *World Bank Research Observer*, Vol. 13, No. 1, 1998, pp.123~131.
- Shleifer, Andrei, "State versus Private Ownership," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, 1998, pp.133~150.