

정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에 관한 탐색적 연구

조 정 래

국문요약

본 연구는 연방보조금 의존도와 연방보조금 다양성 그리고 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성이라는 개념을 이용하여 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 탐색하였다. 실증분석을 위하여 1998, 2004, 2008년 미국 주정부 공무원 프로젝트(American State Administrator's Project) 설문자료를 이용하였다. 그 결과 연방보조금 의존도가 높은 부서가 위탁을 보다 적극적으로 도입할 뿐만 아니라 위탁에 더 많은 부서예산을 투입하였으며 영리·비영리조직 등 다양한 섹터와 위탁파트너십을 맺고 있음을 확인하였다. 연방보조금 다양성과 위탁 간에도 긍정적 관계가 나타났다. 연방보조금을 여러 연방조직으로부터 수혜하고 있는 부서가 위탁도입에 보다 적극적일 뿐만 아니라 위탁에 더 많은 부서예산을 사용하며 다양한 위탁파트너십을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통하여 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성이다. 연방정부는 정부 간 보조금(intergovernmental transfer)이라는 정책도구를 이용하여 주정부가 서비스 생산·전달에 위탁을 적극 사용하도록 유도·권장하고 있다. 둘째, 거버넌스 구조의 다중 상호의존성(multi-interdependency)이다. 정부는 복잡한 사회문제를 해결하기 위하여 문제해결에 필요한 자원, 기술, 지식을 소유한 다양한 주체(actors)들과 수직·수평적으로 상호의존적 관계를 형성하고 있다.

주제어: 정부 간 관계, 섹터 간 관계, 정부 간 보조금, 위탁, 거버넌스

I. 서론

정부가 해결해야 할 사회문제가 점점 난해(難解)해지고 있다. 과학기술의 발달, 민주주의의 발전, 가치의 다원화, 세계화(globalization)와 같은 행정환경 변화는 사회문제의 복잡성을 증가시키고 있다. 행정환경의 질적 변화가 공공난제(wicked problems)를 양산(量産)하고 있는 것이다(윤영근 2013; 송희준 2008). 공공난제의 경우 문제해결에 필요한 자원, 기술, 지식을 하나의 조직이 독점적으로 소유하고 있지 못하기 때문에 다양한 조직이 서로 협력하여 사회문제를 해결하는 협력적 거버넌스가 요구되어진다(이명석 2010).

협력적 거버넌스가 형성되기 위해서 세 가지 조건이 충족되어야 할 것이다. 첫째, 각각의 주체들이 가지고 있는 자원, 지식, 기술이 서로 달라야 할 것이며 둘째, 상대방이 가지고 있는 자

원, 지식, 기술을 서로 필요로 해야 할 것이다. 셋째, 협력적 관계를 통한 문제해결이 개별 주체의 문제해결보다 효율적이고 생산적이어야 할 것이다. 이러한 전제조건이 충족될 때 생산적 협력관계가 형성되어진다.

본 논문은 두 가지 형태의 협력적 관계를 연구대상으로 한다. 하나는 정부 간 관계(intergovernmental relations: IGR)이다. 중앙정부는 주로 정책결정기능을 담당하고 지방정부는 정책집행기능을 담당하는 협력적 정부관계가 계층이 서로 다른 두 정부 사이에서 나타난다. 중앙정부의 정책결정기능과 재정지원 그리고 지방정부의 정책집행기능과 인적자원이 융합되어 효율적이고 생산적인 행정서비스의 생산·전달이 이루어지는 것이다(Cho & Wright 2004; Wright 1988)¹⁾.

또 다른 형태의 협력적 관계는 섹터 간 관계(intersectoral relations: ISR)이다. 정부는 개인이나 조직의 행위를 강제, 규제할 수 있는 공권력을 가지고 있는 반면 영리조직은 자원을 효율적으로 사용할 수 있는 기술과 지식을 가지고 있다. 비영리조직의 경우 소외 계층과 대화하는 기술과 형평성(equity) 향상에 기여할 수 있는 지식을 갖추고 있다(Andrews & Entwistle 2010; Osborne & Gaebler 1993). 정부-영리조직-비영리조직 간 관계는 다양한 사회구성원의 특화된 전문성, 기술, 자원, 지식이 충분히 활용될 수 있는 기회를 제공하여 보다 효율적이고 생산적으로 사회문제를 해결할 수 있게 한다(Goldsmith & Eggers 2004). 즉, 공공난제 해결을 위하여 정부는 영리·비영리 조직 같은 다양한 섹터와의 파트너십이 필요하다. Henry(2002)는 공공의 목표를 달성하기 위하여 정부, 영리, 비영리조직 간의 관계를 관리, 조정하는 것을 섹터 간 행정(intersectoral administration)이라고 정의하면서 현대 행정에서 섹터 간 행정의 중요성과 필요성을 강조하고 있다.

본 연구는 이러한 두 가지 협력관계의 관련성(relationship)을 탐색해 보고자 한다. 미국의 경우 연방정부는 공공서비스 생산에 있어 주·지방정부가 섹터 간 파트너십을 적극 활용할 것을 유도·권장하여 왔다. 미국 연방 교통부(Department of Transportation)는 1984년부터 연방보조금을 받기 원하는 지방정부는 공공서비스 생산에 영리조직을 포함시킬 것을 명령하고 있다(Osborne & Gaebler 1993). 또 다른 연구에 의하면 새로운 미국 연방방법의 85%가 연방정책의 집행과정에 주 정부, 지방정부, 영리조직, 비영리조직을 포함시킬 것을 강제하고 있다고 한다(Hall & O'Toole Jr. 2004). 특히 복지서비스 분야에서 연방정부의 정부 간 보조금은 주·지방정부-영리조직-비영리조직의 파트너십 형성에 크게 기여하였다(Kettl, 1993). 예를 들어 주·지방정부가 복지서비스 생산을 영리·비영리조직에 위탁하는 경우 위탁에 사용한 \$1에 대하여 연방정부가 \$3을 주·지방정부에 연방보조금으로 지급함으로써 위탁을 적극 활용하도록 유도하였다.

이러한 현상은 한국에도 나타나고 있다. 우리나라의 경우 1998년 외환위기 이후로 공공부문의

1) 1950년대부터 1980년대 미국 공무원 수 증가추세를 살펴보면 정부 간 관계의 특징을 잘 알 수 있다(Wright 1988). 이 기간 동안 주·지방정부 공무원 숫자가 급격히 성장한다. 증가하는 행정수요에 대응하기 위하여 주·지방정부 공무원 숫자가 증가한 것이다. 이 기간 동안 연방정부는 빈곤, 인종차별, 지역발전 문제를 해결하기 위하여 수많은 연방프로그램을 새로 만들고 운영하였으나 연방공무원의 숫자는 거의 증가하지 않는다. 이러한 현상은 정부 간 관계로 설명되어진다. 즉, 연방정부가 새로운 정책과 프로그램을 결정하지만 이를 실제로 집행하는 것은 주·지방정부라는 것이다. 연방정부의 프로그램이 늘어날수록 이를 집행하기 위한 주·지방정부 공무원 숫자도 늘어났다. 그러나 연방공무원 숫자는 거의 변화하지 않았다. 연방정부는 정책·프로그램결정, 재정적 자원을 담당하고 주·지방정부는 정책집행, 인적자원을 담당하는 역할분담이 분명하게 이루어진 것이다. 이러한 연방-주·지방정부의 협력적 관계는 미국의 공공서비스 생산·전달의 중요한 중심축이 된다고 할 것이다.

효율성을 강화하기 위하여 중앙정부는 지방자치단체에 민간위탁을 이용할 것을 적극 권장하였다(이철주·강영철 2007; 송광태 2005). 1998년 행정자치부는 「자치단체사무의 민간위탁추진지침」을 마련하여 각 지방자치단체에 민간위탁을 사용할 것을 권고하였다. 그뿐만 아니라 지방자치단체는 정부 간 보조금을 확보하기 위한 전략으로 공공서비스 위탁을 사용하고 있다(이철주 외 2011). 지방자치단체의 위탁실적은 지방자치단체평가에 유리하게 작용하여 중앙정부로부터 보조금 수혜 가능성을 높인다(한국지방행정연구원 2008). 중앙정부는 중앙-지방정부 간 관계를 이용하여 지방정부가 위탁을 통하여 공공서비스를 생산하도록 권장·유인하는 것이다. 미국과 한국의 이러한 행정현상은 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 추론 가능하게 한다.

정부 간 관계(IGR)와 섹터 간 관계(ISR)의 관련성을 분석하기 위하여 정부 간 보조금(intergovernmental transfer)과 위탁(contracting-out)²⁾의 상호관계를 경험적으로 검증할 것이다. 미국 50개 주정부 부서장(agency heads)을 대상으로 1998년부터 2008년까지 10년 동안 세 번에 걸쳐 실시된 미국 주정부 공무원 프로젝트(American State Administrators Project: ASAP) 설문조사 자료를 토대로 실증분석이 이루어질 것이다.

II. 이론적 배경

1. 정부 간 관계

Grodzins(1966: 4)은 미국의 정부 간 관계를 다음과 같이 설명한다. “정부 간 기능은 뚜렷이 구분되지 않는다. 모든 정부가 모든 정부기능에 관련되어 있는 것처럼 보인다. 중요한 정부기능에 있어서 연방-주-지방정부가 모두 관련되어 있다. 미국 정부기능은 공유되어지는 기능(shared function)이다.” 공공서비스 생산을 위해서 계층이 서로 다른 정부 간에 협력 관계가 나타난다는 것이다. 특히 1960년대 미국의 빈곤, 인종, 지역개발 문제 해결을 위한 연방정부 정책·프로그램의 집행은 주정부나 지방정부의 협력을 절대적으로 필요로 하였으며 이러한 협력관계는 정부 간 보조금(intergovernmental transfer)을 매개로한 재정적 정부관계를 통하여 형성되었다.

복잡한 사회·경제 문제를 해결하기 위하여 연방정부는 정책을 만들고 주정부는 연방보조금(federal grants-in-aid)과 자신들의 집행력을 동원하여 연방정책을 집행하는 협력적 정부관계가 확립되어왔다(Wright 1988). 연방의 정책결정기능과 재정력 그리고 주정부의 정책 집행력이 융합하여 사회·경제 문제를 해결해 나간 것이다. 미국 거버넌스 체계에 있어 정부 간 협력(joint actions)과 파트너십(partnership)은 일반적인 현상이 되어갔으며 연방-주정부관계는 법적, 정치적, 행정적 측면에서 협력으로 특징 지워졌다(Wright 1988; Walker 1981, 2000; Peterson et al. 1986; Elazar 1962, 1990; Grodzins 1960, 1966; Clark 1938; Key 1937).

2) contracting-out은 주로 민간위탁으로 번역되지만 본 논문에서는 위탁파트너의 범위가 영리조직, 비영리조직뿐만 아니라 다른 정부까지 포함한다. 따라서 contracting-out을 민간위탁이 아닌 위탁으로 번역하여 사용한다.

1) 연방보조금 의존도와 다양성

미국 정부 간 관계에 있어서 연방보조금은 가장 중요한 정책수단이다. 연방보조금을 매개로 하여 협력적 정부 간 관계가 형성·유지되어진다. O'Toole(2007)은 정부 간 관계를 이해하기 위해서는 연방보조금에 대한 이해가 선행되어야 한다고 주장한다. 즉, 연방보조금을 매개로 하는 재정적 정부관계를 탐구하는 것이 정부 간 관계 이해를 위한 가장 중요한 부분이라 할 수 있다. <표 1>은 1998년, 2004년, 2008년 주정부 공무원을 상대로 실시한 ASAP 설문조사를 바탕으로 구성되어 있으며 주정부의 각 부서(agency)가 부서예산을 연방보조금에 의존하는 정도와 연방보조금의 다양성을 보여주고 있다.

〈표 1〉 연방보조금 의존도와 다양성

		1998년	2004년	2008년	전체
		백분율(%)			
연방보조금 의존도	0% (비수혜)	25.7	22.1	24.0	24.1
	25% 미만	33.2	33.6	35.2	33.8
	25-49%	13.9	15.2	15.4	14.7
	50% 이상	27.1	29.1	25.4	27.3
		n=1134	n=908	n=688	n=2730
		백분율(%)			
연방보조금 다양성	1개 부서	32.9	27.8	29.8	30.4
	2개 부서	25.3	23.8	26.8	25.2
	3개 이상 부서	41.8	48.4	43.3	44.4
		n=833	n=705	n=526	n=2064

반올림 때문에 퍼센트의 합계가 100이 되지 않을 수도 있다.

1998년부터 2008년까지 세 번의 설문조사에 나타난 주정부 연방보조금 의존도를 통해서 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째는 주정부가 연방보조금에 상당히 의존하고 있다는 것이다. 주정부 부서의 약 3/4이 연방보조금을 받고 있으며 25-30%가 부서예산의 50% 이상을 연방정부에 의존하고 있다. 둘째는 연방보조금 의존도의 일관성이다. 세 번의 설문조사에서 나타난 연방보조금 의존도가 연도별로 약간의 차이는 있으나 상당히 안정적이다. 연방보조금을 수혜하지 않는다는 응답이 세 번의 설문조사에서 22.1-25.7%이며, 25% 미만의 부서예산을 연방보조금에 의존한다는 응답은 33.2-35.2%이다. 25-49%의 예산을 연방에 의존하는 부서는 13.9-15.4%이며 50% 이상의 부서예산을 연방에 의존하는 부서는 25.4-29.1%이다. 이처럼 연방보조금 의존정도에 따라 구분한 네 집단의 분포가 연도별로 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 연방보조금이 주정부 행정에 있어 하나의 안정적 제도로 뿌리 내리고 있음을 보여준다.

다음으로 <표 1>을 통하여 연방보조금 다양성을 확인할 수 있다. 연방보조금 다양성은 얼마나 다양한(또는 몇 개의) 연방정부 조직으로부터 연방보조금을 수혜하고 있는가를 보여준다. 연방

보조금을 수혜하고 있는 주정부 부서 중 약 1/3이 한 개의 연방조직으로부터 보조금을 수혜하고 있다. 다음으로 약 1/4이 두 개의 연방조직으로부터 보조금을 수혜하고 있으며 약 1/2이 세 개 이상의 연방조직으로부터 보조금을 수혜하고 있다.

연방보조금 다양성을 통하여 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째는 주정부의 부서들이 다양한 연방정책이나 프로그램을 수행하고 있다는 것이다. 거의 절반에 가까운 연방보조금 수혜자들이 세 개 이상의 연방조직으로부터 연방보조금을 수혜하고 있다. 둘째는 연방보조금의 다양성이 상당히 안정적으로 나타나고 있다는 것이다. 세 번의 설문조사에서 각 범주에 해당하는 응답자의 비율이 약간의 변화만이 있을 뿐 크게 차이나지 않는다. 이는 연방보조금 의존도에서도 동일하게 나타났던 현상이다. 결국 연방보조금 다양성에서도 연방-주정부의 재정적 정부관계가 상당히 안정적으로 제도화되어 있음을 확인할 수 있다.

<표 1>에 나타난 연방보조금 의존도와 다양성은 정부 간 관계가 미국 거버넌스 체계에서 차지하는 중요성을 잘 보여주고 있다. 주정부 부서의 약 3/4이 연방보조금을 수혜하고 있으며 약 1/4은 부서예산의 50% 이상을 연방보조금에 의존하고 있다. 그뿐만 아니라 연방보조금 수혜자의 절반에 가까운 숫자가 세 개 이상의 연방정책이나 프로그램을 수행하고 있다는 사실은 정부 간 관계가 거버넌스 체계의 중요한 구성요소임을 분명하게 보여준다.

2) 연방보조금과 연방정부의 영향력

재정적 정부관계는 정부 간 협력관계를 유지시켜주는 중요한 정책수단인면서 동시에 상위정부가 하위정부에게 영향력을 행사할 수 있는 통로이기도 하다. Walker(2000)는 연방보조금에 부과된 많은 조건들을 통하여 연방정부가 주정부에 영향력을 확대하여 왔다고 주장한다. 주정부는 연방정부가 보조금에 부과한 여러 가지 의무조항을 실행하겠다고 약속하고 연방보조금을 수혜하므로 연방보조금으로 인하여 주정부와 연방정부 사이에 일종의 계약관계가 형성된다(Wright 1988). 따라서 연방정부의 주정부에 대한 영향력은 주정부가 자발적으로 선택한 것이다. 만약 주정부가 연방정부의 영향력을 거부하고자 한다면 연방보조금을 수혜하지 않으면 되기 때문이다.

Cho & Wright(2004, 2007)에 의하면 연방보조금이 주정부에 미치는 영향은 크게 두 가지 종류로 분류된다. 첫째는 주정부의 권한영역에 대한 연방정부의 영향력이다. 주정부의 정치영역(political domain)이나 행정영역(jurisdiction)에 대하여 연방정부가 보조금을 통하여 간섭하는 것이다. Downs(1967)의 개념을 빌리면 주정부의 영역(territory)에 연방정부가 침범하는 것이다. 둘째는 주정부의 정책에 대한 연방정부의 영향력이다. 연방보조금은 주정부의 정책우선순위 또는 정책선택(policy choice)에 영향을 준다. 연방보조금은 기본적으로 주정부가 지불해야 하는 정책비용(price of policy)을 감소시키는 역할을 한다. 주정부가 지불해야 할 정책비용의 일부 또는 전부를 연방정부가 지불하기 때문이다. 따라서 주정부는 연방보조금이 주어지는 정책을 우선적으로 선택하려고 할 것이며 이는 주정부의 정책선호나 정책우선순위에 영향을 주게 된다. 그 결과 주정부의 정책이나 프로그램 사이에 우선순위가 바뀌고 연방보조금이 주어지는 정책을 우선시하는 경향이 나타나게 된다.

연방보조금을 통한 연방정부의 주정부에 대한 영향력은 Cho & Wright(2007)의 경험적 연구에서 입증되어졌다. 그들의 연구에 의하면 주정부 공무원의 1/2에서 2/3가 연방정부가 보조금을 통하여 주정부에게 영향을 미친다고 인식하고 있다. 이처럼 재정적 정부관계는 연방-주정부 사이의 협력적 측면과 동시에 연방정부의 주정부에 대한 영향력 행사라는 측면을 가지고 있다.

2. 섹터 간 관계

정부 효율성과 문제해결능력을 향상시키기 위한 새로운 거버넌스 형태로 섹터 간 관계가 강조되어진다(Berry & Brower 2005). 영리·비영리 조직과 같은 사회의 다른 영역(sector) 구성원들과의 파트너십을 통한 서비스 생산방식이 정부생산성을 향상시킬 것으로 기대하고 있다. 그 결과 영리·비영리조직과 정부 사이의 관계 즉, 섹터 간 관계(intersectoral relations)가 증가하고 있다. Henry(2002)는 영리·비영리조직과 정부 간 관계를 조정·관리하는 것을 섹터 간 행정(intersectoral administration)이라 명명하면서 공공서비스 생산·전달체계에서 섹터 간 행정의 중요성을 강조한다.

정부 간 관계를 정부 간 보조금(intergovernmental transfer)을 통하여 확인할 수 있듯이 위탁을 통하여 섹터 간 관계를 확인해 볼 수 있을 것이다. 정부와 계약을 맺은 영리·비영리조직이 정부를 대신해 공공서비스를 생산·전달하는 위탁은 섹터 간 관계를 관찰할 수 있는 창(window)을 제공한다. 공공서비스 생산에서 위탁이 어떻게 활용되고 있으며 정부·영리조직·비영리조직 간 파트너십이 어떻게 구성되는지를 탐구함으로써 섹터 간 관계에 대한 이해를 높일 수 있을 것이다.

1) 위탁도입과 위탁강도

행정에 경쟁의 논리를 도입함으로써 정부 효율성과 생산성을 향상시킬 수 있다는 공공선택(public choice)이론과 고객중심, 성과위주, 기업가적 정부를 지향하는 신공공관리(new public management) 이론을 배경으로 등장한 위탁은 매우 설득력 있는 정책도구이다. 공공서비스 공급결정은 정부가 하고 실제 생산은 영리, 비영리, 또는 다른 정부에 위탁함으로써 서비스생산에 전문성과 효율성을 가져올 수 있다는 것이 위탁지지자들의 주장이다. 경쟁을 통하여 선발된 서비스 생산자들이 합리적 가격에 양질의 서비스를 시민들에게 공급할 수 있다는 것이다.

그렇다면 1998년에서 2008년까지 미국 주정부에서 실제로 위탁이 얼마나 도입되어 사용되었는지 알아본다. 위탁도입여부를 파악하기 위해서 “당신의 부서는 위탁을 도입하여 사용하고 계십니까?”라고 질문하였다. 이 질문에 대한 응답이 <표 2>에 제시되어 있다. <표 2>를 통하여 두 가지 사실을 알 수 있다. 첫째, 위탁이 공공서비스 생산에 매우 활발하게 사용되고 있다. 1998년, 2004년, 2008년에 각각 73.3%, 65.1%, 63.5%의 주정부 부서가 위탁을 도입하였다고 응답하였다. 주정부 부서의 약 2/3가 서비스 생산에 위탁을 도입하여 사용하고 있는 것이다. 둘째, 정부서비스 생산에 위탁이 상당히 확산되어 있으나 위탁사용이 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 1998년의 73.3%에서 2008년의 63.5%로 위탁사용이 감소하였다. 이러한 추세는 Hefetz & Warner(2004, 2007)의 연구결과와도 일치하는데 그들은 ICMA(International City/County Management Association)자료 분석을 통하여 1997년

에서 2002년 사이에 역위탁(reverse contracting-out)³⁾이 전체 위탁의 18%를 차지한다는 사실을 발견하였다. 즉, 위탁방식을 도입했던 미국 지방정부의 약 1/5이 직접생산체제로 되돌아갔다는 것이다. 이러한 역위탁 현상은 위탁이 많이 도입되어 사용되고 있기는 하지만 위탁의 문제점에 대한 인식도 조금씩 확산되어가고 있다는 사실을 보여준다(김효주 외 2011; 박민정 2009; Warner & Bel 2008).

다음으로 위탁강도를 살펴보았다. 위탁강도는 각 부서가 위탁에 투입하는 부서예산의 정도를 나타낸다. 위탁을 도입하여 사용하더라도 부서마다 위탁을 활용하는 정도에는 차이가 있을 것이다. 어떤 부서는 상당히 많은 서비스 생산을 위탁에 의존하는 반면 어떤 부서는 서비스의 극히 일부분을 위탁에 의존할 것이다. 이를 알기 위하여 “부서예산의 몇 퍼센트를 위탁에 할당하십니까?”라고 질문하였다. 부서예산에서 위탁이 차지하는 정도를 통하여 위탁강도를 알아본 것이다.

〈표 2〉 위탁도입여부와 위탁강도

		1998년	2004년	2008년	전체
		백분율(%)			
위탁도입		73.3	65.1	63.5	68.1
		n=1150	n=923	n=683	n=2756
		백분율(%)			
위탁강도	5% 이하	33.0	34.3	31.6	33.1
	6-10%	22.1	26.2	24.9	24.1
	11-20%	14.8	12.0	13.3	13.5
	21-40%	13.3	11.5	13.7	12.8
	40% 초과	16.8	15.9	16.5	16.5
		n=820	n=591	n=437	n=1848

반올림 때문에 퍼센트의 합계가 100 이 되지 않을 수도 있다.

위탁강도에 대한 응답을 통하여 두 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 위탁강도의 분포가 다양하다는 것이다. 예산의 5% 이하를 위탁에 사용하는 부서에서부터 40%가 넘는 예산을 위탁에 사용하는 부서까지 그 분포가 다양하게 나타나고 있다. 구체적으로 살펴보면 5% 이하의 예산을 위탁에 사용하는 부서가 약 1/3이며 6-10% 예산을 위탁에 사용하는 부서는 약 1/4로서 이 두 범주를 합하면 절반 이상의 응답자가 10% 이하의 예산을 위탁에 사용하고 있다. 11-20%의 예산을 위탁에 사용하는 부서는 12-15%이다. 21-40%의 예산을 위탁에 사용하는 부서는 12-14%이며 40%가 넘는 예산을 위탁에 사용하는 부서도 16-17%를 차지하고 있다. 둘째, 10년 동안 세 번의 설문조사에서 나타난 위탁강도의 분포가 상당히 안정적이다. 5% 이하에서 40% 초과 사용집단

3) 공공서비스 생산을 위탁하였다가 다시 정부 직접생산체제로 전환하는 현상을 말하며 contract-back-in이라고도 한다.

까지 다섯 집단의 각 연도별 위탁강도 분포가 약간의 변화만 있을 뿐 매우 안정적이다. 위탁강도의 이러한 안정적 분포는 위탁이 공공서비스생산에 어느 정도 자리매김하고 있으며 부서들이 예산중에서 위탁에 사용할 부분을 안정적으로 할당하고 있음을 보여준다.

2) 위탁파트너십의 복잡성

정부의 위탁파트너를 섹터별로 분류하면 영리조직, 비영리조직, 다른 정부가 있을 수 있다. Moore(2002)는 이러한 위탁파트너 중 비영리조직이 영리조직보다 선호될 것이라고 주장한다. 비영리조직은 사익과 공익을 동시에 추구하는 조직이기 때문에 이윤만을 추구하는 영리조직보다 공공서비스 생산에 보다 적합한 파트너가 될 수 있다는 것이다. 그러나 Andrews & Entwistle(2010)는 정부가 우선시하는 행정 가치에 따라서 파트너가 선택된다고 한다. 정부가 우선적으로 추구하는 행정가치가 효율성(efficiency)일 때는 정부-영리조직 파트너십이 적합하며, 효과성(effectiveness)일 경우는 정부-다른 정부 파트너십⁴⁾, 형평성(equity)의 경우는 정부-비영리조직이 적합한 형태의 파트너십이라고 주장한다.

그러면 행정현장에서 위탁파트너로 누가 선호되고 있으며 위탁파트너 구성이 어떻게 이루어지고 있는지 알아보기 위하여 주정부 공무원에게 위탁파트너로 영리조직, 비영리조직, 다른 정부를 제시하고 누구와 위탁관계를 맺고 있는지 질문하였다. 각 부서들이 책임지고 있는 정책·프로그램들이 서로 다르며, 또한 자신들의 여건에 적합한 프로그램 운영방식을 가지고 있을 것이므로 위탁파트너십 구성에 있어서도 다양성이 나타날 것으로 기대된다. 즉, 어떤 부서는 영리조직, 비영리조직, 다른 정부 중 하나의 파트너와 위탁계약을 맺을 수도 있을 것이며 다른 부서는 영리조직, 비영리조직, 다른 정부 모두와 위탁계약을 맺을 수도 있다. 이와 같이 위탁파트너십 구성에 있어 다양한 파트너십 조합이 가능할 것이며 이를 위탁파트너십 복잡성이라고 부르기로 한다.

정부가 영리조직, 비영리조직, 다른 정부 중 하나와 위탁관계를 맺는 경우를 단일 섹터(sector) 파트너십, 둘과 위탁관계를 맺을 경우 두 개 섹터파트너십, 셋 모두와 위탁관계를 가질 경우는 세 개 섹터파트너십이라고 부를 수 있을 것이다. <표 3>을 통하여 위탁파트너십 복잡성을 상세히 살펴볼 수 있다.

<표 3>에 나타난 위탁파트너십 구성의 특징은 첫째, 세 번의 설문조사에서 응답자의 약 1/4이 단일 섹터파트너십, 약 1/3이 두 개 섹터파트너십, 그리고 약 2/5가 세 개 섹터파트너십을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이를 통하여 알 수 있는 사실은 단일 섹터파트너십 보다 복수 섹터파트너십이 선호된다는 것이다. 이러한 현상은 당연한 결과라고 할 수 있다. 정부의 각 부서들은 프로그램의 목표달성과 추구하는 행정 가치에 가장 적합한 위탁파트너십을 구성하려고 할 것이다. Andrews & Entwistle(2010)의 주장처럼 효율성(efficiency)을 강조하는 프로그램의 경우 정부-영리조직 파트너십, 효과성(effectiveness)을 강조할 경우는 정부-다른 정부 파트너십, 그리고 형평

4) 어떤 공공서비스 분야에서 특화된 전문적 기술이나 시설을 가지고 있는 정부가 다른 정부와 위탁계약을 맺고 그들을 대신하여 필요한 서비스를 생산할 수 있다. 이는 연방보조금을 통한 연방-주정부 관계와 같은 수직적 정부 간 관계가 아니라 서비스 생산을 이웃정부에게 위탁하는 수평적 형태의 정부 간 협력이라고 할 것이다.

성(equity)을 강조할 경우는 정부-비영리조직이 적합한 파트너십이 될 수 있을 것이다. 따라서 운영하는 프로그램이 다양할 경우 행정목표와 가치도 다양할 것이며 그 결과 복수 파트너십이 단일 파트너십보다 선호되어지는 것은 자연스러운 현상이다.

〈표 3〉 위탁파트너십 복잡성

		1998	2004	2008	전체
		백분율(%)			
단일 섹터파트너십					
영리조직		17.4	20.6	17.4	18.4
비영리조직		5.6	4.5	4.5	5.0
다른 정부		1.8	2.0	3.2	2.2
	부분합계	24.8	27.1	25.1	25.6
두 개 섹터파트너십					
영리조직, 비영리조직		15.3	17.1	18.7	16.7
영리조직, 다른 정부		8.8	9.2	7.5	8.6
비영리조직, 다른 정부		7.3	6.3	9.9	7.6
	부분합계	31.4	32.7	36.1	32.9
세 개 섹터파트너십					
영리조직, 비영리조직, 다른 정부		43.8	40.2	38.8	41.4
		n=673	n=490	n=374	n=1537

반올림 때문에 퍼센트의 합계가 100 이 되지 않을 수도 있다.

둘째, 단일 섹터파트너십의 경우 영리조직이 위탁파트너로 가장 많이 선호되어지고 있으며, 두 개 섹터파트너십의 경우 영리조직이나 비영리조직이 선호되어진다는 것을 알 수 있다. 셋째, 세 개 섹터파트너십의 경우 1998-2008년 10년 동안 적은 양이지만 감소추세에 있는 반면 두 개 섹터파트너십은 증가추세에 있다. 이러한 현상은 거래비용관점에서 설명될 수 있다. 각 부서들이 다양한 프로그램 목표를 달성하기 위하여 전략적으로 복수 파트너십을 선호하지만 위탁파트너 숫자가 늘어날수록 그에 따른 위탁관리비용도 증가할 것이다. 따라서 위탁거래비용을 고려한 적절한 위탁파트너십이 선택되어질 것이며 이는 세 개 섹터에서 두 개 섹터파트너십으로 옮겨가고 있는 현상을 어느 정도 설명할 수 있을 것이다.

3. 정부 간 관계와 섹터 간 관계

정부 간 관계와 섹터 간 관계는 협력적 거버넌스(collaborative governance) 체계에 있어 씨줄, 날줄과 같은 역할을 한다. 사회의 다양한 조직들은 서로의 필요에 의하여 복잡하게 연결되어 있

으며 정부 간 관계와 섹터 간 관계는 이러한 복잡한 연결구조의 중요한 구성요소이다.

정부 간 관계와 섹터 간 관계의 공통점은 둘 다 정책집행을 위한 파트너십이라는 것이다. 정부 간 관계의 경우 연방정부는 정책을 결정하고 주·지방정부는 연방정책을 집행한다. 연방정부는 주정부나 지방정부를 연방정책에 순응하도록 유인하기 위하여 연방보조금이라는 정책도구를 사용한다. 섹터 간 관계에 있어서도 정부는 정책을 결정하고 그 정책의 집행은 영리 또는 비영리조직이 담당한다. 정부는 어떤 공공서비스를 생산할지를 결정하고 실질적인 서비스 생산과 전달은 영리 또는 비영리조직이 맡는다. 즉, 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 공통점은 정책결정주체와 집행주체가 서로 다르며 정책결정주체와 집행주체 간의 파트너십을 통하여 서비스가 생산·전달되어진다는 것이다. 협력적 거버넌스의 중요한 구성요소이면서 정책집행을 위한 파트너십이라는 공통분모를 가진 정부 간 관계와 섹터 간 관계는 어떤 관련성을 가지고 있을까?

두 가지 측면에서 이 둘의 관련성을 기대해 볼 수 있다. 첫째, 미국과 한국의 행정사례이다. 미국의 연방 교통부(Department of Transportation)는 연방보조금을 이용하여 주·지방정부가 공공서비스를 생산할 때 영리조직을 포함시킬 것을 명령하고 있다(Osborne & Gaebler 1993). 연방보조금을 받기 위해서는 서비스 생산에 영리조직을 파트너로 포함시키라는 것이다. 사회복지분야에 있어서도 연방보조금은 주정부-지방정부-영리조직-비영리조직의 파트너십을 제고시키는 데 중요한 역할을 하고 있다. 1960년대부터 연방정부는 주·지방정부에 연방보조금을 제공하고 영리·비영리조직을 복지서비스 전달에 참여시키기를 강제(mandate) 하였다(Kettl 1993). 또한 매칭펀드를 이용하여 섹터 간 파트너십을 권장하였는데 예를 들면 복지서비스 생산을 영리·비영리조직에 위탁할 경우 사용한 \$1에 대하여 연방정부가 \$3을 주·지방정부에 지급함으로써 위탁을 적극 활용하도록 유도하였다(Kettl 1993). 재정적 도구뿐만 아니라 법률적 도구를 통해서도 위탁을 강요하고 있다. 새로운 연방법의 85%가 연방정책의 집행에 주정부, 지방정부, 영리조직, 비영리조직을 포함시킬 것을 강제하고 있다(Hall & O'Toole Jr. 2004).

한국의 경우 1998년 외환위기로 정부 효율성 향상이 요구되어지자 중앙정부는 지방정부에 공공서비스 생산에 민간위탁을 적극 이용할 것을 권장하였다(이철주·강영철 2007; 송광대 2005). 이러한 사례는 재정적, 법률적 정책도구를 이용하여 지방정부의 서비스 생산방식에 변화를 일으키려는 중앙정부의 노력을 잘 보여준다. Cho & Wright(2004, 2007)의 주장처럼 정부 간 관계를 이용하여 중앙정부가 지방정부의 정책, 프로그램, 정부운영방식에 영향을 미치고 있는 것이다.

둘째, 재정적 요인이다. 위탁을 실시하는 가장 근본적 이유는 서비스 생산비용 절감이다. 재정적으로 어려움을 겪고 있는 조직일수록 보다 적극적으로 위탁을 도입하려 할 것이며(Brudney et al. 2005) 이는 위탁도입을 통하여 서비스 생산효율성을 높일 수 있다고 기대하기 때문이다. 재정적 상태가 좋지 못한 조직의 경우 정부 간 보조금에 의존하는 정도 또한 높다. 예산의 부족한 부분을 정부 간 보조금으로 충당하려고 하기 때문이다. 따라서 재정상태가 열악한 조직일수록 연방보조금 의존도도 높을 것이며 동시에 위탁을 통한 서비스 생산에도 보다 적극적인 것이다. 이철주 외(2011)는 위탁도입이 지방정부의 예산확보 전략으로 사용되어질 수 있다고 한다. 위탁 실적이 지방정부평가지표로 사용되어질 경우 높은 위탁 실적은 정부 간 보조금 수혜에 유리하게 작용하므로 위탁이 예산확보 전략으로 사용되어질 수 있다는 것이다(한국지방행정

연구원 2008). 이와 같이 조직의 재정적 요인은 연방보조금을 중심으로 하는 정부 간 관계와 위탁을 중심으로 하는 섹터 간 관계의 연관성을 설명할 수 있을 것이다. 이상과 같이 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 논리적으로 충분히 유추해 볼 수 있음에도 불구하고 이에 대한 경험적 연구가 없었다.

〈표 4〉 위탁도입 영향요인에 관한 선행연구

저자(연도)	논문내용
김주애(2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁도입에 영향을 미치는 정치, 경제적 요인 분석. • 정치요인으로 자치단체장과 지방의회의원의 이념, 단체장-의회의 정치적 경쟁, 관료 저항, 주민의 이념선호, 경제요인으로 지방세, 재정자립도, 인구증가율, 인구밀도, 입찰경쟁성을 설명변수로 사용.
Hefetz & Warner(2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 위탁결정 영향요인을 분석. • 설명변수로 자산특정성(asset specificity), 위탁관리 어려움, 시장 경쟁성, 시민의 공공서비스에 대한 관심을 사용.
김준기·김주애(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스 위탁 결정에 관한 정치적 요인의 영향력 분석. • 정치요인으로 자치단체장-지방의회 다수당의 정당일치여부, 지방의회 다수당의 보수성, 인구 1천명당 공무원비율을 사용.
현승현·윤성식(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지서비스 부분에서 위탁의 결정요인을 분석. • 종속변수로 지방자치단체의 민간위탁 실시건수를 사용하였으며, 독립변수로 시장환경, 수혜계층 비율을, 통제변수로 사회복지 담당공무원비율, 사회보장비율, 재정자립도, 그리고 단체장의 리더십 관련 요인(연임여부, 출신, 집권여당 여부)을 사용.
조임곤(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 민간위탁지수를 이용하여 미국 지방정부의 위탁사용정도에 영향 미치는 요인을 분석. • 분석결과 공무원 수, 공무원 급여, 지방정부 지출액이 위탁사용정도에 영향 미치는 것으로 나타남.
박순애(2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁관련 연구의 내용을 위탁 단계별로 분석. • 선행연구 분석결과 경제적·행정적·정치적 요인이 위탁결정에 영향 미치는 것으로 나타남. 구체적으로 재정압박, 보수주의적 정치성향, 경제위기, 관료저항, 거래비용이 위탁도입여부를 결정.
강성철·김도엽(2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방공공서비스 위탁결정에 영향 미치는 요인 분석. • 분석결과 전년도 위탁실적, 인구증가율, 인구밀도가 통계적으로 유의한 것으로 나타남. 재정자립도, 저소득자 규모, 단체장 재임기간, 도시권 입지여부는 영향을 미치지 않는 것으로 나타남.
김도엽·김상구(2005)	<ul style="list-style-type: none"> • 기초자치단체장의 리더십이 위탁결정에 미치는 영향 분석. • 독립변수로 단체장 연령, 학력, 정당, 연임여부를 상황변수로 재정자립도, 공무원 1인당 주민수, 단체장 득표율, 지방정부유형 사용.
Hefetz & Warner(2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스 위탁결정과 역위탁(reverse contract) 영향요인 분석. • 설명변수로 정부관리, 위탁감독(monitring), 주인-대리인 문제, 주민의 관심을 사용하였으며 분석결과 정부관리, 위탁감독, 주인대리인 문제가 위탁결정과 역위탁에 영향을 미치는 것으로 나타남.

<표 4>는 위탁도입에 영향을 미치는 요인에 관한 선행연구이다. 선행연구에 나타난 위탁도입 영향으로 주로 정치·행정·사회·경제적 요인이 고려되고 있다. 정치적 요인으로 조직리더의 특징(이념, 소속정당, 연임여부, 득표율), 의회의 특징(이념, 의회다수당과 행정부 리더의 정당일치여부), 주민의 특징(이념, 공공서비스 생산에 대한 관심), 관료의 태도 등이 사용되고 있으며 사회·경제적 요인으로 시장의 경쟁성, 재정자립도, 인구증가율, 인구밀도, 재정자원의 충분성 등을 고려하고 있다. 행정적 요인은 주민 대 공무원 비율, 공공서비스 성격(자산특정성), 위탁관리·감독의 가능성, 위탁관련 거래비용 등이다. 그러나 정부 간 관계는 위탁도입의 영향요인으로 고려되지 않고 있다. 위탁도입 선행연구 고찰을 통해서 정부 간 관계와 섹터 간 관계(위탁)의 관계성에 대한 연구가 현저히 부족함을 확인할 수 있으며 이는 본 연구의 탐색성과 차별성을 잘 보여주고 있다고 할 것이다.

4. 정책유형과 정부 간 관계와 섹터 간 관계

정부 간 관계는 부서가 담당하는 프로그램에 따라 그 모습이 다르게 나타난다(Colby 2001). 소득보장(income security)과 같은 재분배정책은 연방정부의 재정적 지원이 활발하게 이루어지므로 중앙집권적 형태의 정부 간 관계가 나타나며 교통, 교육 같은 분배정책은 주로 주정부가 정책 책임을 맡기 때문에 분권적 형태의 정부 간 관계가 나타난다고 한다(Peterson 1995). 정부 간 관계뿐만 아니라 위탁에 있어서도 프로그램의 성격에 따라 위탁도입여부나 위탁사용정도가 결정된다(이근주 2009; 김재훈 2005, 2007; Hefetz & Warner 2004). 프로그램이 생산하는 서비스의 성격이 복잡할 경우 서비스 내용의 구체화, 객관화, 계량화가 어렵고 그 결과 위탁과정의 감시·감독 그리고 성과평가에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 서비스 성격은 서비스 생산의 위탁도입 결정 및 성공적 위탁관리의 중요한 요소이다.

이처럼 부서가 수행하는 정책이나 프로그램의 성격은 정부 간 관계나 섹터 간 관계에 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다. 따라서 부서가 수행하는 업무의 성격을 통제하고 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 부서의 업무를 성격에 따라 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 기타로 구분하고 각 정책분야별로 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 고찰해 볼 것이다. 분배정책은 교육, 경제개발, 교통 관련 기능을 수행하는 부서, 재분배정책은 사회복지, 보건, 의료 관련 기능을 수행하는 부서, 규제정책은 자연자원관리, 환경, 에너지, 법무, 규제 관련 기능을 수행하는 부서를 포함한다⁵⁾.

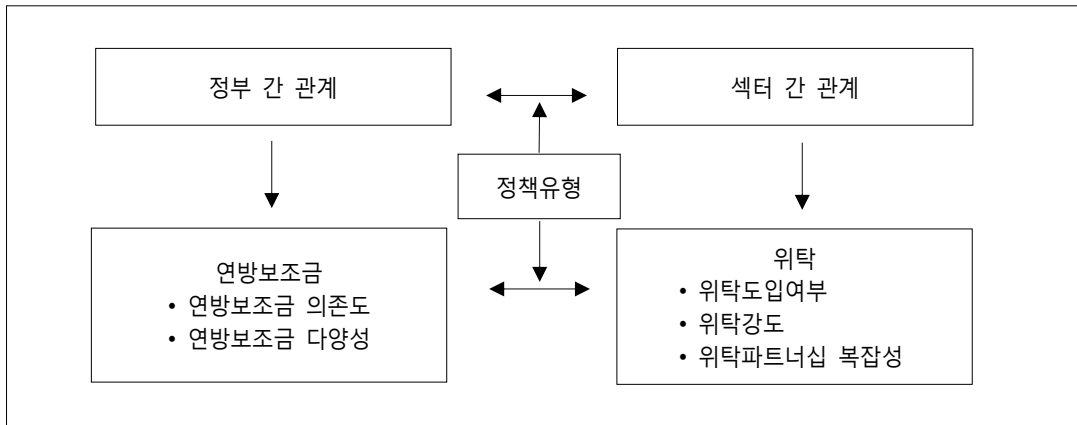
5) ASAP 데이터는 각 응답자의 소속 부서를 업무 성격에 따라 보건, 의료, 사회복지, 복지, 교통, 자연자원관리, 환경, 에너지, 교육, 경제개발, 참모(재정분야), 참모(비재정분야), 규제, 법무, 기타로 구분하고 있다. 이 부서업무 성격을 유민봉(2005)의 연구를 참조하여 분배정책, 재분배정책, 규제정책, 기타로 재분류하였다.

Ⅲ. 연구모형, 자료, 분석방법

정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 탐색하기 위하여 앞에서 논의한 연방보조금과 위탁의 구성요소를 이용하여 <그림 1>과 같은 연구모형을 개발하였다. <그림 1>이 보여주는 것처럼 주정부가 연방보조금에 의존하는 정도와 연방보조금의 다양성 그리고 주정부의 위탁도입여부, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성의 관계를 경험적으로 분석함으로써 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 검증할 수 있을 것이다. 또한 정책유형에 따라 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성이 어떻게 달라지는지를 분석하기 위하여 정책유형을 조절변수(moderator variable)로 이용하여 연방보조금 구성요소(연방보조금 의존도와 다양성)와 위탁 구성요소(위탁도입, 강도, 파트너십 복잡성)의 관계를 살펴볼 것이다.

따라서 먼저 정책유형의 구분 없이 전체적으로 연방보조금 구성요소와 위탁 구성요소의 관련성을 분석한 후 정책유형별로 각 구성요소 간의 관련성을 분석할 것이다. 즉, 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에 대한 전체적인 모습을 이해한 후 정책유형별로 이 둘 간의 관련성을 살펴볼 것이다.

<그림 1> 정부 간 관계와 섹터 간 관계 관련성 연구모형



정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 분석하기 위하여 교차분석(χ^2 -test)을 사용하였다. 분석에 사용될 변수들이 주로 범주형 변수이며 범주형 변수와 범주형 변수 간의 관계유무 그리고 관계의 성격 및 크기를 검증하기 위해서는 교차분석이 적절한 방법이다. 교차분석은 두 범주형 변수의 관찰빈도와 기대빈도의 차이를 이용하여 두 변수 간의 관련성을 검증하는 방법이다. 분석에 사용할 변수는 <표 5>에서 정리하였다.

정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성 검증을 위하여 미국 주정부 공무원 프로젝트(American State Administrators Project: ASAP) 자료를 사용하였다. ASAP는 1964년부터 2008년까지 약 50년에 걸쳐 실시된 패널조사로서 미국 50개 주정부 부서장(agency heads)을 대상으로 실시되어져 왔다. ASAP 설문조사 중 1998년, 2004년, 2008년에 연방보조금 및 위탁과 관련된 동일한 내용

이 조사되어졌으며 이 자료를 본 연구에서 사용하였다. 세 번의 조사에서 각각 약 3,400명의 주정부 부서장(agency head)에게 설문지가 배포되었으며 회수율은 33%, 30%, 21%였다⁶⁾.

〈표 5〉 분석에 사용한 변수와 서술통계

	변수명	변수설명	n	평균	표준 편차
정부 간 관계 (연방보조금)	연방보조금 의존도	부서예산의 연방보조금 의존정도 (0: 0%(비수혜); 1: 25% 미만; 2: 25-49% 미만; 3: 50% 이상)	2730	1.45	1.13
	연방보조금 다양성	몇 개의 연방조직으로부터 연방보조금을 받는가? (1개; 2개; 3개 이상)	2064	2.14	0.85
섹터 간 관계 (위탁)	위탁도입 여부	부서의 위탁도입여부 (0: 아니오; 1: 예)	2756	0.68	0.47
	위탁강도	위탁에 사용하는 부서예산 (1: 5% 이하; 2: 6-10%; 3: 11-20%; 4: 21-40%; 5: 40% 이상)	1848	2.55	1.47
	위탁파트너십 복잡성	위탁계약을 맺은 섹터 숫자 (1: 단일 섹터; 2: 두 개 섹터; 3: 세 개 섹터)	1537	2.16	0.80
정책유형	분배정책: 경제개발, 교육, 교통; 재분배정책: 사회복지, 보건, 의료; 규제정책: 자연자원관리, 환경, 에너지, 법무; 기타		분배정책(n=547), 재분배정책(n=463), 규제정책(n=1163), 기타(n=647)		

IV. 분석결과

1. 연방보조금 의존도와 위탁

정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 분석하기 위하여 먼저 주정부 부서의 연방보조금 의존도와 세 가지 위탁관련 변수(위탁도입여부, 위탁강도, 위탁파트너십의 복잡성)와의 관계를 살펴보았다.

1) 연방보조금 의존도와 위탁도입여부

주정부 부서의 연방보조금 의존도와 위탁도입 관련성을 <표 6>의 교차표(cross-tabulation)를 통해서 살펴보면 연방보조금 의존도가 높을수록 위탁도입이 활발하게 이루어지고 있음을 알 수

6) ASAP 응답률을 살펴보면 1964년 71%, 1968년 64%, 1974년 54%, 1978년 47%, 1984년 38%, 1988년 47%, 1994년 37%, 1998년 33%, 2004년 30%, 2008년 21%로 응답률이 감소함을 알 수 있다. 응답률의 감소로 야기될 수 있는 표본의 대표성(representativeness)문제를 검정하기 위하여 1994년부터 비응답자(non-respondents)의 5%를 무작위 추출하여 전화서베이(telephone survey)를 실시하였다. 전화서베이에서 성별, 나이, 근무경력과 같은 개인적 특성, 그리고 설문지의 일부 내용이 질문되어졌다. 수집된 비응답자의 자료와 설문 응답자의 자료를 통계적으로 분석한 결과 응답자의 대표성에 문제가 없는 것으로 확인되었다(Brudney & Wright 2010; Wright & Cho 2001).

있다. 연방보조금 비수혜 집단의 경우 응답자의 54.6%가 공공서비스생산에 위탁을 도입하여 사용하고 있다고 응답하였다. 부서예산의 25% 미만을 연방보조금에 의존하는 경우 68.4% 그리고 25-49%의 부서예산을 의존하는 경우는 74.1%가 위탁을 도입하였다고 응답하였다. 50% 이상의 부서예산을 연방보조금에 의존하는 경우는 76.2%가 위탁을 도입한 것으로 나타났다.

〈표 6〉 연방보조금 의존도와 위탁도입여부

구분		연방보조금 의존도				n
		0%(비수혜)	25% 미만	25-49%	50% 이상	
위탁도입여부	예	347 (54.6)	625 (68.4)	292 (74.1)	563 (76.2)	1827 (68.1)
	아니오	289 (45.4)	289 (31.6)	102 (25.9)	176 (23.8)	856 (31.9)
	n	636 (100)	914 (100)	394 (100)	739 (100)	2683
$\chi^2 = 82.488, df=3, p<0.001$ phi 계수: 0.175 ($p<0.001$); Cramer's V: 0.175 ($p<0.001$)						

() 안의 숫자는 % 이다. 반올림 때문에 %의 합이 100 이 되지 않을 수도 있다.

교차분석 결과에 의하면 χ^2 값이 82.488(자유도=3)로서 유의수준 0.001에서 연방보조금 의존도와 위탁도입여부가 독립적이라는 영가설이 기각된다. 즉, 연방보조금 의존정도와 위탁도입여부는 서로 관계가 있음이 통계적으로 검정되어졌다. 명목변수와 명목변수 간 관계의 정도(strength)를 보여주는 phi 계수는 0.175이며 Cramer's V 값 또한 0.175로서 두 변수 간 관계가 강하다고는 할 수 없을 것이다⁷⁾. 그러나 교차표를 통하여 연방보조금 의존정도가 증가함에 따라 위탁도입도 증가하는 경향이 있으며 이러한 관계가 통계적 유의성을 가짐을 확인하였다.

2) 연방보조금 의존도와 위탁강도

〈표 7〉에서 연방보조금 의존도와 위탁강도의 관계를 살펴보면 연방보조금 의존도가 높을수록 위탁강도가 높아지는 경향을 관찰할 수 있다. 연방보조금 의존도와 위탁강도의 분포를 보면 연방보조금을 수혜하지 않거나 연방보조금 의존도가 상대적으로 낮은 경우(25% 미만인 경우) 응답자의 대부분(약 70%)이 부서예산의 10% 이하를 위탁에 사용한다고 응답하였다. 반면 연방보조금 의존도가 높은 경우(50% 이상인 부서) 절반에 가까운 응답자(약 46%)가 부서예산의 21-40% 또는 40% 이상을 위탁에 사용하는 것으로 나타났다.

7) χ^2 통계값의 단점은 표본의 수(sample size)에 따라 χ^2 통계값이 달라진다는 것이다. 따라서 표본의 수가 다른 경우 χ^2 통계값으로 변수의 관계정도를 비교할 수 없다. 이러한 χ^2 통계값의 단점을 보완한 것이 phi 계수와 Cramer's V이다. phi 계수와 Cramer's V는 χ^2 통계값을 표본 수로 수정하여 만든 것으로 0은 두 변수 간 관계가 없음을 나타내며 1은 관계가 완벽함(perfect association)을 나타낸다. phi 계수를 구하는 공식은 $\sqrt{\frac{\chi^2}{N}}$ 이며 Cramer's V 공식은 $\sqrt{\frac{\chi^2}{N(k-1)}}$ 이다. Cramer's V 공식에서 k 는 교차표의 행의 숫자나 열의 숫자 중에서 작은 쪽의 숫자이므로 행이나 열의 숫자가 2인 경우에 phi 계수와 Cramer's V는 같다. 〈표 6〉에서 phi 계수와 Cramer's V가 같은 이유도 <표 6>의 행이 두 개이기 때문이다.

〈표 7〉 연방보조금 의존도와 위탁강도

구분		연방보조금 의존도				n
		0% (비수혜)	25% 미만	25-49%	50% 이상	
위탁강도	5% 이하	135 (39.2)	266 (43.0)	79 (27.4)	119 (21.6)	599 (33.3)
	6-10%	98 (28.5)	162 (26.2)	73 (25.3)	100 (18.1)	433 (24.0)
	11-20%	39 (11.3)	78 (12.6)	47 (16.3)	80 (14.5)	244 (13.5)
	21-40%	40 (11.6)	54 (8.7)	36 (12.5)	98 (17.8)	228 (12.7)
	40% 이상	32 (9.3)	58 (9.4)	53 (18.4)	154 (27.9)	297 (16.5)
	n	344 (100)	618 (100)	288 (100)	551 (100)	1801 (100)
$\chi^2 = 156.263$, $df=12$, $p<0.001$ $\text{gamma} = 0.280$ ($p<0.001$); $\text{kendall's tau-c} = 0.211$ ($p<0.001$); $\text{somers'd} = 0.218$ ($p<0.001$); $\text{spearman corr.} = 0.254$ ($p<0.001$)						

() 안의 숫자는 % 이다. 반올림 때문에 %의 합이 100 이 되지 않을 수도 있다.

연방보조금 의존도와 위탁강도의 이러한 관계는 교차분석 결과에서도 경험적으로 입증되어졌다. χ^2 값이 156.263(자유도=12)으로 유의수준 0.001에서 연방보조금 의존도와 위탁강도는 서로 독립적이라는 영가설이 기각되어졌다. 즉, 두 변수 간에 관계가 존재한다는 것이다. 연방보조금 의존도와 위탁강도 간 관계의 성격을 보여주는 다양한 지수⁸⁾들을 살펴보면 $\text{gamma} 0.280$, $\text{kendall's tau-c} 0.211$, $\text{somers'd} 0.218$, spearman 상관관계 0.254로 둘 사이에 정(positive)의 관계가 존재함을 확인할 수 있다.

3) 연방보조금 의존도와 위탁파트너십 복잡성

어떤 조직과 위탁파트너십을 가지는가를 보여주는 위탁파트너십 복잡성과 연방보조금 의존도의 관계를 교차분석한 결과가 <표 8>이다. <표 8>을 통하여 연방보조금 의존도가 증가할수록 위탁파트너십 복잡성이 증가하는 경향을 발견할 수 있다. 연방보조금 의존도가 비수혜 집단에서 50% 이상 집단으로 갈수록 단일 섹터를 이용하는 부서 비율이 줄어든다. 비수혜 부서의 경우 53.4%가 단일 섹터와 위탁파트너십을 가지고 있는 반면 연방보조금 의존도가 50% 이상인 부서의 경우 16.7%만이 단일 섹터와 위탁파트너십을 가지고 있다. 세 개 섹터의 경우는 전혀 다른 경향이 나타난다. 비수혜 부서의 경우 15.9%만이 세 개 섹터와 위탁파트너십을 가지고 있지만 연방보조금 의존도가 50% 이상인 부서에서는 50.3%가 세 개 섹터와 위탁파트너십을 가지고 있다. 이러한 분포는 위탁파트너십 복잡성이 연방보조금 의존도와 정(positive)의 관계를 가짐을 보여준다.

8) 서열변수와 서열변수 간 관계의 강도(strength)와 방향(direction)을 보여주는 지수로 gamma , kendall's tau-c , somers'd , spearman 상관계수 등이 있다. 이 지수들의 크기는 -1에서 +1로 -1은 완벽한 음의 관계(perfect negative relationship), +1은 완벽한 양의 관계(perfect positive relationship), 0은 관계없음을 나타낸다.

〈표 8〉 연방보조금 의존도와 위탁파트너십 복잡성

구분		연방보조금 의존도				n
		0%(비수혜)	25% 미만	25-49%	50% 이상	
위탁 파트너십 복잡성	단일섹터	141 (53.4)	136 (26.1)	34 (13.5)	76 (16.7)	387 (25.9)
	두개섹터	81 (30.7)	172 (33.0)	90 (35.9)	150 (33.0)	493 (33.0)
	세개섹터	42 (15.9)	214 (41.0)	127 (50.6)	229 (50.3)	612 (41.0)
	n	264 (100)	522 (100)	251 (100)	455 (100)	1492 (100)
$\chi^2 = 163.491$, $df=6$, $p < 0.001$ $\text{gamma} = 0.341$ ($p < 0.001$); $\text{kendall's tau-c} = 0.247$ ($p < 0.001$); $\text{somers'd} = 0.227$ ($p < 0.001$); $\text{spearman corr.} = 0.275$ ($p < 0.001$)						

() 안의 숫자는 % 이다. 반올림 때문에 %의 합이 100이 되지 않을 수도 있다.

교차분석 결과도 이러한 관계를 통계적으로 입증하고 있다. χ^2 값이 163.491(자유도=6)로 유의수준 0.001에서 위탁파트너십 복잡성과 연방보조금 의존도가 독립적이라는 영가설이 기각된다. 즉, 두 변수 간 관계가 통계적 유의성을 가지는 것이다. 연방보조금 의존도와 위탁파트너십 복잡성 간 관계의 성격을 보여주는 다양한 지수들을 살펴보면 gamma는 0.341, kendall's tau-c는 0.247, somers'd는 0.227, spearman 상관계수는 0.275로 두 변수 간 정(positive)의 관계가 존재함을 알 수 있다.

4) 정책유형별 연방보조금 의존도와 위탁과의 관계

정책유형별로 연방보조금 의존도와 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성 사이의 관계를 교차분석을 이용하여 살펴본 결과 몇 가지 사실을 발견하였다. 첫째, 전체적으로 모든 정책유형에서 연방보조금 의존도와 위탁 사이의 관련성이 확인되었다. <표 9>의 세 셀(cell) 즉, 분배정책의 연방보조금 의존도와 위탁도입, 재분배정책의 연방보조금 의존도와 위탁강도, 기타에서 연방보조금 의존도와 위탁도입을 제외하고 나머지 모든 셀에서 연방보조금 의존도와 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성 사이에 통계적으로 유의미한 관계가 발견되었다. 또한 phi 값과 kendall's tau-c 값이 보여주는 것처럼 모든 정책유형에서 연방보조금 의존도와 위탁과의 관계가 정(positive)의 관계임을 알 수 있다.

둘째, 정책유형에 따라서 연방보조금 의존도와 위탁 사이의 관계가 조금씩 다르게 나타나고 있다. 규제정책의 경우 연방보조금 의존도와 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성 모두에서 통계적으로 유의미한 관계가 나타나고 있다. 그러나 나머지 정책유형의 경우 연방보조금과 위탁도입 또는 연방보조금과 위탁강도에서 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않고 있다. 이는 정책유형이 연방보조금 의존도와 위탁 사이의 관련성에 영향을 미치고 있음을 경험적으로 보여준다.

〈표 9〉 정책유형별 연방보조금 의존도와 위탁관계

	분배정책	재분배정책	규제정책	기타
연방보조금 의존도 vs. 위탁도입	$\chi^2 = 2.380$, df=3, n=519	$\chi^2 = 7.374^*$, df=3, n=442, P=0.129*	$\chi^2 = 43.237^{***}$, df=3, n=1100, P=0.198***	$\chi^2 = 3.070$, df=3, n=611
연방보조금 의존도 vs. 위탁강도	$\chi^2 = 26.558^{***}$, df=12, n=365, K=0.089**	$\chi^2 = 9.421$, df=12, n=376	$\chi^2 = 60.320^{***}$, df=12, n=701, K=0.157***	FET ⁹⁾ = 17.916* df=12, n=351, K=0.084***
연방보조금 의존도 vs. 위탁파트너십 복잡성	$\chi^2 = 16.668^{**}$, df=6, n=315, K=0.153***	$\chi^2 = 13.901^{**}$, df=6, n=328, K=0.117***	$\chi^2 = 71.313^{***}$, df=6, n=572, K=0.227***	$\chi^2 = 26.871^{***}$, df=6, n=271, K=0.216***

P: phi 계수; K: kendall's tau-c; FET: Fisher's Exact Test; *p< 0.1 **p< 0.05 ***p< 0.01
phi 값과 kendall's tau-c 값은 χ^2 값이 통계적으로 유의미한 셀(cell)에만 보고하였다.

셋째, 위탁 구성요소인 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성 중에서 위탁파트너십 복잡성이 연방보조금 의존도와 가장 안정적인 관련성을 보여주고 있다. 위탁파트너십 복잡성은 모든 정책유형에서 통계적으로 유의미한 관계이나 위탁도입은 규제정책과 재분배정책에서만 통계적으로 유의미한 관계이다. 이러한 결과는 위탁 구성요소(도입, 강도, 파트너십 복잡성)에 따라 연방보조금 의존도와 관계가 달라짐을 보여준다. 정책유형과 위탁 구성요소 간에 상호작용이 존재하며 그 상호작용이 연방보조금 의존도와 위탁 사이의 관계를 결정한다.

결론적으로 모든 정책유형에서 연방보조금 의존도와 위탁 사이의 긍정적(positive) 관련성이 발견되어지지만 세부적으로 살펴보면 정책유형에 따라 그리고 정책유형과 위탁 구성요소의 조합에 따라 연방보조금 의존도와 위탁의 관계가 다르게 나타난다. 즉, 정책유형이 연방보조금 의존도와 위탁의 관계에 영향을 미치는 조절변수로서의 역할을 하고 있다.

2. 연방보조금 다양성과 위탁

주정부 부서는 다양한 연방조직으로부터 연방보조금을 수혜한다(Wright 1988). 얼마나 다양한 연방정부 조직으로부터 연방보조금을 수혜하는가를 보여주는 연방보조금 다양성과 세 가지 위탁관련 변수(위탁도입여부, 위탁강도, 위탁파트너십의 복잡성)의 관계를 통하여 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 탐색하였다.

1) 연방보조금 다양성과 위탁도입여부

<표 10>에 나타난 연방보조금 다양성과 위탁도입 관련성을 살펴보면 연방보조금 다양성이 증가할수록 위탁도입이 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있다.

9) Fisher 정확 검증(Fisher's Exact Test)은 교차분석을 실행할 때 기대빈도가 5이하인 셀(cell)이 전체 셀의 20% 이상을 차지할 때 사용하는 방법으로 피어슨 χ^2 보다 신뢰할 만한 분석결과를 제공한다.

〈표 10〉 연방보조금 다양성과 위탁도입여부

구분	연방보조금 다양성				
		1개 부서	2개 부서	3개 이상 부서	n
위탁도입여부	예	397 (63.9)	387 (75.3)	687 (76.0)	1471 (72.1)
	아니오	224 (36.1)	127 (24.7)	217 (24.0)	568 (27.9)
	n	621 (100)	514 (100)	904 (100)	2039 (100)

$\chi^2 = 30.060, df=2, p < 0.001$
 phi 계수: 0.121 ($p < 0.001$); Cramer's V: 0.121 ($p < 0.001$)

() 안의 숫자는 % 이다. 반올림 때문에 %의 합이 100 이 되지 않을 수도 있다.

한 개의 연방조직으로부터 연방보조금을 받고 있는 부서의 경우 63.9%가 위탁을 도입하였으며 두 개의 경우는 75.3%, 세 개 이상의 경우는 76.0%로 다양성이 증가함에 따라 위탁도입 비율도 증가함을 알 수 있다.

교차분석 결과도 연방보조금 다양성과 위탁도입 사이에 통계적으로 유의미한 정(positive)의 관계가 있음을 보여준다. χ^2 값이 30.060(자유도=2)이며 유의수준 0.001에서 연방보조금 다양성과 위탁도입이 독립적이라는 영가설이 기각된다. 따라서 두 변수 간의 관련성이 통계적으로 유의하다고 할 것이다. 연방보조금 다양성과 위탁도입 간 관계의 정도(strength)를 보여주는 phi 계수는 0.121이며 Cramer's V 값 또한 0.121로서 두 변수 간 관계는 존재하지만 그 관계의 강도가 강하다고는 할 수 없을 것이다.

2) 연방보조금 다양성과 위탁강도

<표 11>에 나타난 연방보조금 다양성과 위탁강도의 관계를 살펴보면 연방보조금이 다양할수록 위탁강도가 높아지는 현상을 관찰할 수 있다. 먼저 위탁강도가 상대적으로 높은 범주(부서에 산의 21-40% 또는 40% 이상을 위탁에 사용하는 집단)를 살펴보면 한 개의 연방조직으로부터 연방보조금을 수혜하는 부서의 27.8%, 두 개의 연방조직으로 보조금을 수혜하는 경우는 30.8%, 세 개 이상의 경우는 33.9%가 이 범주에 포함된다. 반면 위탁강도가 상대적으로 낮은 범주(부서에 산의 5% 이하 또는 6-10%를 위탁에 사용하는 집단)를 살펴보면 연방보조금을 한 개의 연방조직으로부터 수혜하는 부서의 58.8%, 두 개의 연방조직으로부터 보조금을 수혜하는 부서의 56.1%, 세 개 이상의 경우는 50.9%가 이 범주에 속한다. 이러한 분포는 연방보조금 다양성이 높을 경우 위탁강도가 높으며 연방보조금 다양성이 낮은 경우 위탁강도도 낮다는 사실을 보여준다.

연방보조금 다양성과 위탁강도의 이러한 관계는 교차분석 결과에서도 확인되어진다. χ^2 값 16.722(자유도=8)로 유의수준 0.05에서 연방보조금 다양성과 위탁강도가 상호 독립적이라는 영가설이 기각된다. 즉, 두 변수 간 관계가 존재한다는 것이다. 연방보조금 다양성과 위탁강도 간 관계의 성격을 보여주는 지수들을 살펴보면 gamma 0.101, kendall's tau-c 0.076, somers'd 0.079, spearman 상관계수 0.084로서 두 변수 간 관계가 정(positive)의 관계임을 증명한다.

〈표 11〉 연방보조금 다양성과 위탁강도

구분		연방보조금 다양성			n
		1개 부서	2개 부서	3개 이상 부서	
위탁강도	5% 이하	151 (38.1)	123 (32.7)	182 (27.0)	456 (31.6)
	6-10%	82 (20.7)	88 (23.4)	161 (23.9)	331 (22.9)
	11-20%	53 (13.4)	49 (13.0)	102 (15.2)	204 (14.1)
	21-40%	43 (10.9)	44 (11.7)	101 (15.0)	188 (13.0)
	40% 이상	67 (16.9)	72 (19.1)	127 (18.9)	266 (18.4)
	n	396 (100)	376 (100)	673 (100)	1445 (100)
$\chi^2 = 16.722$, df=8, p=0.033 gamma = 0.101 (p=0.001); kendall's tau-c = 0.076 (p=0.001); somers'd: 0.079 (p=0.001); spearman corr. = 0.084 (p=0.001)					

() 안의 숫자는 % 이다. 반올림 때문에 %의 합이 100 이 되지 않을 수도 있다.

3) 연방보조금 다양성과 위탁파트너십 복잡성

<표 12>는 연방보조금 다양성과 위탁파트너십 복잡성의 관계를 교차분석한 결과이다. <표 12>를 통하여 연방보조금 다양성이 증가할수록 위탁파트너십 복잡성이 증가하는 경향을 발견할 수 있다. 연방보조금을 한 개의 연방조직으로부터 받는 경우 응답자의 32.1%, 두 개 연방조직으로 보조금을 받는 경우는 45.4%, 세 개 이상 연방조직으로부터 받는 경우는 54.1%가 세 개 섹터와 위탁파트너십을 가지고 있다고 응답하였다. 즉, 연방보조금 다양성이 증가함에 따라 세 개 섹터와 위탁파트너십을 맺고 있는 부서비율이 증가한다. 반면 연방보조금 다양성이 증가함에 따라 단일 섹터와 파트너십을 맺고 있는 부서비율은 감소한다. 한 개의 연방조직으로부터 연방보조금을 받는 경우 29.1%, 두 개 연방조직으로부터 보조금을 받는 경우 22.9%, 세 개 이상 연방조직으로부터 받는 경우는 13.9%가 단일 섹터 파트너십을 가지고 있다.

연방보조금 다양성과 위탁파트너십 복잡성의 이러한 관련성은 교차분석 결과에서도 확인되어진다. χ^2 값이 48.666(자유도=4)이며 유의수준 0.001에서 연방보조금 다양성과 위탁파트너십 복잡성이 상호 독립적이라는 영가설이 기각되어진다. 두 변수 간 관련성이 통계적 유의성을 가지는 것이다. 연방보조금 다양성과 위탁파트너십 복잡성 간 관계의 성격을 보여주는 지수들을 살펴보면 gamma는 0.270, kendall's tau-c는 0.165, somers'd는 0.174, spearman 상관계수는 0.194로 두 변수 간 정(positive)의 관계가 존재함을 알 수 있다.

〈표 12〉 연방보조금 다양성과 위탁파트너십 복잡성

	연방보조금 다양성				n
		1개 부서	2개 부서	3개 이상 부서	
위탁파트너 복잡성	단일섹터	87 (29.1)	75 (22.9)	83 (13.9)	245 (20.0)
	두개섹터	116 (38.8)	104 (31.7)	190 (31.9)	410 (33.6)
	세개섹터	96 (32.1)	149 (45.4)	322 (54.1)	567 (46.4)
	n	299 (100)	328 (100)	595 (100)	1222 (100)
$\chi^2 = 48.666, df=4, p<0.001$ gamma = 0.270 (p<0.001); kendall's tau-c = 0.165 (p<0.001); somers'd = 0.174 (p<0.001); spearman corr. = 0.194 (p<0.001)					

() 안의 숫자는 % 이다. 반올림 때문에 %의 합이 100 이 되지 않을 수도 있다.

4) 정책유형별 연방보조금 다양성과 위탁과의 관계

정책유형별로 연방보조금 다양성과 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성 사이의 관계를 교차분석을 이용하여 살펴보았다.

〈표 13〉 정책유형별 연방보조금 다양성과 위탁관계

	분배정책	재분배정책	규제정책	기타
연방보조금 다양성 vs. 위탁도입	$\chi^2 = 0.533$ df=2, n=433	$\chi^2 = 12.919^{***}$, df=2, n=419, P=0.176***	$\chi^2 = 5.676^*$, df=2, n=865, P=0.081*	$\chi^2 = 12.748^{***}$, df=2, n=313, P=0.202***
연방보조금 다양성 vs. 위탁강도	$\chi^2 = 6.789$, df=8, n=307	$\chi^2 = 12.281$, df=8, n=356	$\chi^2 = 13.896^*$, df=8, n=590, K=0.096***	$\chi^2 = 3.535, df=8,$ n=184
연방보조금 다양성 vs. 위탁파트너십 복잡성	$\chi^2 = 6.296$, df=4, n=268	$\chi^2 = 14.185^{***}$, df=4, n=311, K=0.146***	$\chi^2 = 27.806^{***}$, df=4, n=493, K=0.192***	$\chi^2 = 8.666^*$, df=4, n=143, K=0.149**

P: phi 계수; K: kendall's tau-c; *p< 0.1 **p< 0.05 ***p< 0.01
 phi 값과 kendall's tau-c 값은 χ^2 값이 통계적으로 유의미한 셀(cell)에만 보고하였다.

<표 13>에서 몇 가지 분석결과를 지적하면 첫째, 연방보조금 다양성과 위탁 사이에 정(positive)의 관계가 존재하고 있다. 재분배정책과 규제정책의 경우 연방보조금 다양성과 위탁 구성요소 사이에 통계적으로 유의미한 χ^2 값이 발견되어지며 phi 값과 kendall's tau-c 값이 모두 양수이다. 이는 연방보조금이 다양할수록 위탁이 활발히 이루어지고 있음을 보여준다. 둘째, 정책 유형이 연방보조금 다양성과 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성 사이의 관계에 영향을 미치고 있다. 규제정책의 경우 연방보조금 다양성과 위탁도입, 강도, 파트너십 복잡성 모두에서 통계적으로 유의미한 관계가 나타나고 있으나 분배정책의 경우 통계적으로 유의미한 관계가 발견되지 않고 있다. Peterson(1995)의 주장처럼 분배정책은 주정부가 정책책임을 주로 맡고 있기 때문에 분권적 정부 간 관계가 나타나며 그 결과 분배정책 영역에서 정부 간 관계와 위탁 사이

에 관련성이 발견되지 않는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 위탁 구성요소 중에서 위탁도입, 파트너십 복잡성은 분배정책을 제외한 다른 정책유형에서 연방보조금 다양성과 안정적인 관계를 보여주고 있으나 위탁강도는 규제정책에서만 통계적으로 유의미한 관계가 나타나고 있다. 이러한 결과는 위탁 구성요소(도입, 강도, 파트너십 복잡성)가 정책유형과 상호작용하여 연방보조금 다양성과 위탁 사이의 관계에 영향을 미치고 있음을 보여준다.

정책유형별로 연방보조금 다양성과 위탁 구성요소와의 관련성을 살펴 본 결과 연방보조금의 준도에서와 마찬가지로 연방보조금 다양성도 위탁 구성요소와 정(positive)의 관계를 가지고 있으며 정책유형이 연방보조금 다양성과 위탁 구성요소의 관계에 영향을 미치는 조절변수 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

V. 결론 및 정책적 제언

본 연구는 연방보조금과 위탁을 통하여 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 탐색하고자 하였다. 정부 간 관계를 보여주는 연방보조금 의존도와 연방보조금 다양성 그리고 섹터 간 관계를 보여주는 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성의 관계를 교차분석을 통하여 검증하였다. 그 결과 연방보조금과 위탁 사이에 통계적으로 의미 있는 관계가 존재함을 확인하였다.

연방보조금 의존도가 높은 부서가 위탁을 보다 적극적으로 도입할 뿐만 아니라 위탁에 투입하는 부서예산도 더 많았으며 영리·비영리조직 등 다양한 섹터와 파트너십을 형성하고 있음을 확인하였다. 연방보조금 다양성과 위탁 사이에도 긍정적 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 연방보조금을 여러 연방조직으로부터 수혜하고 있는 부서가 위탁을 적극적으로 도입할 뿐만 아니라 위탁에 사용하는 부서예산의 비중도 높았으며 보다 다양한 위탁파트너십을 가지고 있었다.

그뿐만 아니라 정책유형에 따라 연방보조금과 위탁 사이의 관계가 다르게 나타남을 확인하였다. 즉, 정책유형이 연방보조금과 위탁 사이의 관계를 조절하는 역할을 한다는 것이다. 예를 들면 재분배정책과 규제정책에서는 연방보조금 다양성이 위탁 구성요소와 통계적으로 유의미한 정(positive)의 관계를 보이고 있으나 분배정책에서는 그러한 관계가 발견되지 못하였다.

이러한 결과를 통하여 몇 가지 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성이다. 연방정부는 연방보조금을 통하여 주정부가 공공서비스 생산·전달에 위탁을 도입하여 사용하도록 유도·권장하였다. 연방보조금이라는 정책도구를 이용하여 연방정부는 주정부의 공공서비스 생산방식에 영향을 미친 것이다. 달리 말하면 연방-주정부 사이의 수직적 협력관계가 정부-영리·비영리 조직 사이의 수평적 협력관계 형성에 영향을 미친 것이다.

둘째, 거버넌스 구조의 다중 상호의존성(multi-interdependency)이다. Agranoff(2005)는 관료의 네트워크 기능을 강조한다. 정부가 당면한 사회문제 해결을 위하여 문제해결에 필요한 자원, 기술, 지식을 소유한 다양한 주체(actors)들과 네트워크를 형성하고 이를 유지·관리하는 것이 관료의 중요한 기능이라는 것이다. 미국 주정부는 자신들의 사회문제 해결을 위하여 연방정부의 재정자원을 이용할 뿐만 아니라 공공서비스의 효율적 생산에 필요한 기술과 지식을 위하여 영리·

비영리조직 또는 다른 정부와의 파트너십을 적극적으로 활용한다. 즉, 주정부와 주정부를 둘러싼 다양한 주체들(actors) 사이에 수직·수평적으로 다중 상호의존관계가 형성되어진다. 이러한 다중 상호의존성은 현대 거버넌스 구조의 중요한 특징이라 할 것이다.

셋째, 정책유형에 따라 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성이 다르게 나타난다. 즉, 정책유형이 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 조절변수(moderator variable) 역할을 하고 있다. 규제정책의 경우 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성이 안정적이고 견고하게 나타나고 있으나 분배정책의 경우 그 관련성이 명확하지 못하며 불안정하게 나타나고 있다.

본 연구는 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에 관한 탐색적 연구인만큼 연구의 한계를 가지고 있다. 섹터 간 관계를 대표하는 위탁의 세 측면인 위탁도입, 위탁강도, 위탁파트너십 복잡성에 영향을 미치는 요인은 다양할 것이다. 조직의 특성, 조직 리더의 특성, 조직이 속해 있는 지역의 정치·경제·사회적 특성 등 정부 간 보조금 이외의 여러 요인들이 위탁의 세 측면에 영향을 줄 것이다. 따라서 이러한 다양한 영향요인들과 함께 정부 간 보조금이 위탁에 미치는 영향을 고려할 때 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성을 보다 엄밀히 분석할 수 있을 것이다. 따라서 심화연구(further study)에서는 이러한 요소를 포함하는 보다 종합적인 모형을 개발하여 본 연구 결과에서 나타나고 있는 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 연관성을 보다 심층적으로 살펴보아야 할 것이다.

본 논문의 정책적 함의를 도출한다면 거버넌스 구조의 복잡성에 대한 이해 및 관리라고 할 것이다. 정부 간 관계와 섹터 간 관계의 관련성에서 보았듯이 복잡한 사회문제를 해결하기 위한 거버넌스 구조는 점점 복잡해지고 있다. 문제해결에 필요한 자원, 기술, 지식 사이의 수평·수직적 네트워크는 정부 간 경계와 섹터 간 경계를 넘어서는 협력적 거버넌스 구조로 진화, 발전해 가고 있다. 거버넌스 구조의 복잡화는 계층제적 거버넌스에서 주로 사용되어졌던 명령·통제(command and control)와 전혀 다른 공공관리 기술과 지식을 요구한다. 이러한 새로운 공공관리 기술과 지식의 요구에 대응하기 위하여 현대 거버넌스 구조에 대한 이해와 지식의 축적이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용. 「지방정부연구」, 11(1): 273-291.
- 김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 「한국행정학보」, 39(3): 205-228.
- _____. (2007). 시장 혹은 정부?: 쓰레기수거의 거버넌스 구조 결정요인 분석. 「한국행정학보」, 41(1): 1-20.
- 김주애. (2012). 지방공공서비스 민간위탁 도입 요인에 관한 연구: 정치-경제학적 접근을 중심으로. 「한국행정학보」, 46(4): 293-323.
- 김준기·김주애. (2011). 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증. 「행정논총」, 49(3): 27-57.

- 김효주·이은국·홍기원. (2011). 지방공공서비스 공급방식의 변화에 따른 효율성 변화 분석: 민간위탁에서 직영전환으로의 변화. 「국정관리연구」, 6(1): 133-156.
- 김도엽·김상구. (2005). 기초자치단체 민간위탁의 영향요인: 자치단체장의 리더십을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 57-76.
- 박민정. (2009). 학교급식 민간위탁의 'Back-in'현상의 비판적 고찰: 신공공관리론적 접근을 중심으로. 「정부학연구」, 15(1): 81-116.
- 박순애. (2009). 민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내·외 민간위탁 연구에 대한 내용분석을 중심으로. 「행정논총」, 47(1): 101-131.
- 송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 45-69.
- 송희준. (2008). 공공난제 해결을 위한 행정학지식의 활용방향. 「한국행정학보」, 42(4): 69-93.
- 유민봉. (2005). 「한국행정학」. 서울: 박영사.
- 윤영근. (2013). 정책의 난제(Wicked Problem)화에 관한 연구: 성매매 문제를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 23(4): 143-165.
- 이근주. (2009). 거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구. 「행정논총」, 48(2): 119-143.
- 이명석. (2010). 협력적 거버넌스와 공공성. 「현대사회와 행정」, 20(2): 23-53.
- 이철주·강영철. (2007). 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 45(3): 135-175.
- 이철주·이근재·정형진. (2011). 공공부문 민간경영기법 도입 정책의 실제와 한계: 민간위탁 업체선정과 제약요인을 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(2): 257-288.
- 조임곤. (2009). 미국 지방정부서비스의 민간위탁: 민간위탁지수의 개발 및 지수의 의미. 「현대사회와 행정」, 19(1): 159-175.
- 한국지방행정연구원. (2008). 「지방자치단체 예산절감 평가방안 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 현승현·윤성식. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석: 사회복지분야 민간위탁을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 23(2): 5-27.
- Agranoff, Robert. (2005). Managing Collaborative Performance: Changing the Boundaries of the State? *Public Performance & Management Review*, 29(1): 18-45.
- Andrews, Rhys & Entwistle, Tom. (2010). Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(3): 679-701.
- Berry, Frances S. & Brower, Ralph S. (2005). Intergovernmental and Intersectoral Management: Weaving Networking, Contracting Out, and Management Roles into Third Party Government. *Public Performance & Management Review*, 29(1): 7-17.
- Brudney, Jeffrey L., Fernandez, S., Ryu, Jay E., & Wright, Deil S. (2005). Exploring and Explaining

- Contracting Out: Patterns among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 393-419.
- Brudney, Jeffrey L. & Wright, Deil S. (2010). The “Revolt in Dullsville” Revisited: Lessons for Theory, Practice, and Research from the American State Administrators Project, 1964-2008. *Public Administration Review*, 70(1): 26-37.
- Cho, Chung-Lae & Wright, Deil S. (2007). Perceptions of Federal Aid Impacts on State Agencies: Patterns, Trends, and Variations Across the 20th Century. *Publius: The Journal of Federalism*, 37(1): 103-130.
- _____. (2004). The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-National Relations as Perceived by State Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 447-468.
- Clark, Jane P. (1938). *The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States*. New York: Columbia University Press.
- Colby, David C. (2001). Federal-State Relations in United States Health Policy. In Keith G. Banting & Stan Corbett (eds.) *Health Policy and Federalism: A Comparative Perspective on Multi-Level Governance*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Santa Monica, CA: The Rand Corporation.
- Elazar, Daniel J. (1962). *The American Partnership: Intergovernmental Co-Operation in the Nineteenth-Century United State*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (1990). Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509(May): 11-21.
- Goldsmith, Stephen & Eggers, William D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Grodzins, Morton. (1960). American Political Parties and the American System. *Western Political Quarterly*, 13(Fall): 974-998.
- _____. (1966). *The American system: A New View of Government in the United State*. Chicago: Rand McNally & Company.
- Hall, Thad & O’Toole, Laurence J. Jr. (2004). Shaping Formal Networks Through the Regulatory Process. *Administration & Society*, 36(2): 186-207.
- Hefetz, Amir & Warner, Mildred. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 171-190.
- _____. (2007). Beyond the Market versus Planning Dichotomy: Understanding Privatisation and its Reverse in US Cities. *Local Government Studies*, 33(4): 555-572.
- _____. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2):

289-317.

- Henry, Nicholas. (2002). Is Privatization Passe? The Case for Competition and the Emergence of Intersectoral Administration. *Public Administration Review*, 62(3): 374-378.
- Key, V.O. (1937). *The Administration of Federal Grants to States*. Chicago: Public Administration Service.
- Kettl, Donald F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Moore, Mark H. (2002). Privatizing Public Management. In John D. Donahue & Joseph S. Nye Jr. (eds.) *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*. Washington. D.C.: Brookings Institution Press.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books USA Inc.
- O'Toole, Laurence J. Jr. (2007). *American Intergovernmental Relations: Foundation, Perspectives, and Issues*. 4th ed. Washington D.C.: CQ Press.
- Peterson, Paul E. (1995). *The Price of Federalism*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Peterson, Paul E., Rabe, Barry G., & Wong, Kenneth K. (1986). *When Federalism Works*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Walker, David. (1981). *Toward a Functioning Federalism*. Cambridge, MA: Winthrop Publisher, Inc.
- _____. (2000). *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*. New York: Chatham House Publishers.
- Warner, Mildred E. & Bel, Germa. (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain. *Public Administration*, 86(3): 723-735.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. 3rd ed. Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Wright, Deil S. & Cho, Chung-Lae. (2001). *American State Administration Project(ASAP): Major Features of the ASAP Surveys, 1964-1998*. Odum Institute for Research in Social Science, University of North Carolina at Chapel Hill.

조정래(趙貞來): University of North Carolina at Chapel Hill에서 정치학 박사학위를 취득하고(논문: The Dynamics of Cooperative and Coercive Intergovernmental Relations in the 1990s: Measuring and Explaining National Influence as Perceived by State Administrators, 2004) 현재 이화여자대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부간관계론, 지방행정, 방법론이다. 주요 논문으로는 “재정적 정부관계와 규제적 정부관계에 대한 인식의 차별 (2011)”, “Continuity and Change in Executive Leadership: Insights from the Perspectives of State Administrators (2008)”, “Perceptions of Federal Aid Impacts on State Agencies: Patterns, Trends, and Variations Across the 20th Century(2007)” 등이 있다(cicho@ewha.ac.kr).

Abstract

Exploring Relationships between Intergovernmental Relations and Intersectoral Relations

Cho, Chung-Lae

This study explores the relationships between intergovernmental relations(IGR) and intersectoral relations(ISR) by looking into two dimensions of federal aid (federal aid dependency and federal aid diversity) and three dimensions of contracting-out (adoption of contracting-out, density of contracting-out, and complexity of partnership). To investigate the relationships χ^2 -test is employed. The data for this research are derived from 1998, 2004 and 2008 American State Administrator Project Survey. The results of empirical analyses show that agencies depending heavily on federal aid or receiving federal aid from diverse federal agencies actively use contracting-out for public service delivery, allocate more budget to contracting-out, and have a complex contracting-out partnership. Three concluding points are as follows: (1) greater involvement with federal aid by state agencies is clearly connected with increased engagement in contracting-out; (2) interdependency in intergovernmental relations is directly related to interdependency in intersectoral relations; (3) the modern governance structure is more likely to be multi-interdependency. To deal with complex social problems governments have no choice but to make vertical and horizontal interdependencies with various actors who have resources, knowledge, or technique needed.

Key Words: Intergovernmental Relations, Intersectoral Relations, Contracting-Out, Federal-Aid, Governance

