

행정의 시장지향적 운영기법에 관한 연구*

이 원 희 (국립 한경대학교 행정학과)

본연구는 선진국의 행정개혁과정에서 주장되는 시장지향적 운영기법의 종류, 특징을 정리하고, 어떠한 정책적 시사점이 있는 가를 분석하여 우리나라에 대한 적용가능성을 점검한다. 먼저 시장지향적 운영기법의 개념과 특징을 정부가 시장의 원리를 원용한다는 측면에서 시장실패와 정부실패의 법증법적 발전으로 이해하고, 새로운 공공서비스 공급 방식의 유형화를 통해 정책설계를 시도한다. 그리고 적용가능한 새로운 행정의 영역을 추출한다.

I. 서 론

1980년대가 신보수주의의 이념에서 작은 정부를 강조했다면, 1990년대 들어서는 신자유주의를 이념적 기초로 하여 행정 서비스의 질을 개선하려는 행정개혁이 초비의 환실사가 되고 있다¹⁾. 우리도 예외는 아니어서 「고비용 저효율」의 행정구조를 개혁하고자 학제의 다양한 논의가 있었으며²⁾, 뿐만 아니라 1998년 2월의 김대중 정부 수립 후 정부조직개편, 1998년 6월의 지방선거 후 지방정부 조직개편, 1999년 2월의 정부조직 경영진단 등을 통해 행정개혁이 실천의 차원으로 접목되고 있다.

미군다나 외국에서도 각국의 개혁사례를 드러내면서 이를 이론적으로 구성하기 위한 다양한 논의가 진행되고 있다. 행정(Public Administration) 대신에 신공공관리(New Public Management)라는 개념이, 정부(government) 대신에 국정운영(governance)이 확산되고 있다³⁾.

* 본연구는 1997년도 학술진흥재단의 신진교수 연구지원비에 의해 연구되었다. 실사과정에서 유익한 지적을 해주신 억령의 실사자에게 감사드린다.

- 1) 라이트(Light, 1997 : 15-43)는 미국의 개혁률들을 4단계로 구분하고 있다. 즉 1단계는 계층제, 전통성, 지휘명령을 강조하는 과학적 관리론(scientific management)이고, 2단계는 감시·감독체계를 강화하는 낭비와의 전쟁(war on the waste)이고, 3단계는 의회의 권한을 강화하는 공개와 개방의 시기(watchful eye)이고, 4단계는 자유관리(liberation management)의 시기라고 구분한다.
- 2) 한국행정학회의 세미나 주제가 1995년에 '변화하는 행정과 새로운 패러다임의 모색', 1997년에 '2000년대를 대비한 정부조직 혁신방안' 등에서 보여지는 바와 같이 정치권력의 변화에 따른 행정개혁이 학제의 관심을 촉발시켰다.
- 3) 1996년의 Public Administration Review vol. 56와 1998년의 International Review of Administrative Sciences vol. 64는 정부재창조와 신공공관리에 대한 특집호로 구성되고 있다. governance는 아직 개념규정이 통일되어 있지 않으나, 권력적 속성보다 서비스 전달을 중시하는 면에서 국정운영이라는 표현을 사용하고자 한다.

그러나 최근에 제기되는 행정개혁의 주제는 단순히 기구축소나 인력감축의 차원이 아니라, 변화하는 행정환경에 대응하여 국가가 어떠한 기능을 어떻게 수행할 것인가를 결정하는 가능재정립의 과정으로 이해해야 한다. 왜 특정 기능을 국가가 수행하는가, 왜 국가가 개입해야 되는가에 대한 규범성을 정립하고, 개입을 하더라도 다양한 정책수단 중 어떠한 방법이 보다 효율적인가에 대한 방법론이 개발되어야 한다⁴⁾.

물론 결정권한이나 과정자체는 정치적이다. 그러나 결정 과정에 있어서 일정한 기준이나 논리의 적용이 필요하다. 이러한 규범적인 내용이 정립되지 못한 상태의 개혁이란 대증적(對症的)이며, 본질적인 문제의 치유가 불가능하다. 이에 본 연구에서는 행정개혁의 방안으로 종래의 행정적 수단과 구분되는 시장지향적(Market Type Mechanisms) 정책수단을 구분해내고, 이러한 수단이 갖는 의미와 이것이 유의미한 효과를 발휘할 수 있는 상황적 맥락을 이해하고, 이에 따른 정책적 함의를 도출하고자 한다.

이에 본 연구는 다음의 절차에 따라 논리를 진행하고자 한다.

첫째, 시장지향적 행정운영의 수단이 필요하다는 논제는 행정의 수단과 구분되는 시장지향적 운영수단의 장점을 강조하는 명제이다. 따라서 종래 행정의 수단과 시장의 수단이 어떻게 구분되는 영역인지를 구분한다. 둘째, 기존에 검토되고 있는 시장지향적 운영기법의 종류와 특징을 분석하고 각국에서 적용되고 있는 실태를 검토하여 그 의미를 추출한다. 셋째, 이러한 기법이 공공서비스의 전달체계(service delivery system)를 어떻게 변화시키는지를 분석하기 위해 정부가 수행하는 다양한 정책을 유형화하여, 시장지향적 운영기법의 전달체계를 설계한다. 넷째, 그간 우리 나라에서 진행되어온 시장지향적 운영기법의 경혈을 검토하고, 실제로 적용할 수 있는 정책적 대안을 모색하고자 한다. 이때 구체적인 특정 사안을 분석하여 정책적 시사점을 추출하는 귀납적 접근보다는 그간의 이론적 논의에 대한 메타분석을 통해 연역적으로 개념을 규정하고 접근방법을 정리하는 접근을 취하고자 한다.

이러한 과정에서 새로운 대안으로서 제시되는 다양한 시장지향적 관리기법이 갖는 상황적 맥락을 이해하고, 이러한 운영수단이 성공적으로 적용될 수 있는 기제에 대한 시사점을 추출할 수 있다. 흔히들 선진국에서 개발되고, 실현된 것에 대해서는 무조건적인 도입을 주장한다. 그러나 서구의 시행착오에서 나타난 시장지향적 운영수단의 맥락을 이해함으로써 보다 현실성 있는 대안을 마련할 수 있을 것이다.

II. 시장지향적 운영기법에 관한 이론적 논의

1. 개념

시장지향적 운영기법(Market Type Mechanisms)이란 시장에서 발견되는 주요한 특징인 경쟁(competition), 가격설정(pricing), 분권적 의사결정(dispersed decision making), 금전적 유인(monetary incentives) 등을 포함하는 모든 정책수단을 포함한다(OECD, 1993 : 11). 이는 종전의 정부 공급(public delivery) 아니면 완전한 민영화(complete privatization)라고 하는 이분법적인 접근을 극복하는 장치이다. 그리고 이러한 구체적인 정책수단으로 증서(voucher), 허가(franchise), 민간위탁(contract out), 수익자부담(사용료, 수수료 등) 등이

4) 영국에서는 이를 market testing이라고 소개하고 있다.

제시되고 있다.

1990년대에 들어서 특히 강조되고 있는 시장지향적 행정수단이 갖는 의미는 생산성 증진, 공공자본에 대한 통제 증대, 통제와 책임의 관계 재형성, 주민의 수요변화에 대한 혼족성과 대응성 제고라는 의미를 갖는다.

그런데 이러한 시장지향적 수단은 신공공관리(New Public Management)에서 수단으로 제시되는 것과 랙력을 같이한다. 신공공관리론은 신자유주의 이념에 일각하여 강제성 유타와 선에 시장의 기능을 접목시키려는 입장이다. 이러한 신공공관리론은 다양한 이론을 조합하는 개념이며, 이에는 효율성 추구, 계층제 대신에 계약에 근거한 운영, 조직 학습과 분권화된 책임성, 사용자의 참여를 통한 서비스의 질 개선 등의 의미를 포함한다고 평가된다(Blundell and Murdock, 1997 : 40).

이러한 랙력에서 행정의 시장지향적 접근이 갖는 의미는 단순히 경제적 생산성이나 관리적 효율성 이외에 제도의 재구조화를 통한 정치적 의미를 고려해야 한다(Feigenbaum and Henig, 1994 : 186)⁵⁾. 이는 국가권력구조를 재편성하여 국가와 시민사회와의 관계변화를 유도한다. 시장지향적 기법의 적용은 지시, 명령, 통제하는 행정의 기능을 재정립하고 서비스를 제공하는 주체로 전환되는 하나의 시금석이 되기 때문이다. 따라서 그 효과의 평가에 있어서도 단순히 인력이나 예산의 감축이 아니라, 국가와 시민사회와의 관계 방식 어떻게 재구축되는가 그리고 공공서비스의 전달체계가 어떻게 재형성되는가를 분석해야 한다.

2. 시장과 행정의 운영 기제 비교

종래 공동의 목적을 위해 개개의 행위를 질할적 행위로 조정하는 질서의 원리로서 시장(market)과 계층제(hierarchy)가 대립되었다⁶⁾.

시장의 질서란 구수한 수요자와 공급자가 완전한 정보를 가지고 사적 이익을 추구함으로써 사회적으로 바람직한 상태를 보장한다는 원리이다. 이러한 시장의 운영원리는 계층제 질서에 일각한 행정의 운영원리와 비교하여 다음과 같은 차이점을 보인다.

첫째, 종래 행정은 공익을 지향하는 과정에서 강제성의 원리에 일각하였다. 공공재의 경우 비경쟁성과 비배제성으로 인해 소비자가 선호를 표출하지 않았기 때문이다. 반면 시장은 사익을 지향하는 과정에서 자발적 교환의 원리에 일각한다.

둘째, 공공재의 특성과 복잡성 때문에 정보수준이 시장의 수준보다 낮다. 사적재화는 재화를 구입할 때 맛을 보고 산다든지, 입어보고 산다든지 또는 실제로 테스트해 보고 그 재화의 특성을 알게 된다. 그러나 공공재는 검사재화(inspection goods)의 성격을 갖기가 어렵다. 정부의 정책을 시험삼아 테스트하고 이에 대한 정치적 수요를 결정할 수 없는 것이다. 따라서 정치적 재화의 수요결정은 고도의 상상력과 사전적 지식을 필요로 하게 된다.

셋째, 공공재에 있어서는 소비자들이 적극적으로 정보수집활동을 하지 않는 '투표자'의 주

5) 이때 경제성(economy)란 경비증가의 억제, 공무원 수의 감축, 규모의 경제 등을 포함한다. 반면 효율성(efficiency)이란 조직운영의 합리화, 전문성 제고 등을 포함한다.

6) 신제도론(New Institutionalism)의 입장에 따르면 사회의 운영에 차트는 의사결정과정의 거래비용(transaction cost)을 극소화하기 위한 방안으로 이러한 두 가지 질서가 발생했다고 주장한다. 그러나 최근에는 이러한 이분법적 사고를 극복하기 위한 방안이 제시되고 있다. 예컨대 제3의 길 아타든지, 상호신뢰(mutual trust)에 근거한 공동체(community)를 통해 사회문제를 해결할 수 있다고 보는 것이다(Larmour, 1997 : 383-394).

지'(voter's ignorance)가 발생하기 때문에 정보수준이 낮다. 공공재에 있어서는 「합리적」이란 것이 다른 사람들이 그들의 비용으로 정보를 수집하면 이를 루일승차(free-ride)하여 활용하는 것이 효율적이기 때문이다.

넷째, 공공재의 경우에는 선택대안이 개별 정책들의 총합을 포함이다. 마치 여러 가지 상품을 섞어서 하나의 달걀로 만든 소위 '끼워팔기식' 판매와 같은 것이다. 시장에서는 결정에 관계된 최후의 한 단위의 물량에 대한 한계효용이나 한계수입에 의거하여 결정되는 한계적 기준에 의한 결정인데 반하여, 공공재의 결정은 선택대안이 미분화되어 있다⁷⁾.

행정과 시장의 운영에 관한 이상의 논의를 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 행정과 시장의 운영방식에 관한 비교표

| | 행정 | 시장 |
|--------|---------------------------------------|-------------------|
| 목적 | 공공의 이익 | 사회인 개별 이익 추구 |
| 수단 | 강제, 명령 | 자발적 교환, 선호표출 |
| 결정 | 무임승차자인 개인, 일기보장으로 인한 주기적(interval) 결정 | 보이지 않는 손, 매 순간 결정 |
| 평가 | 사후(경험재화)적 평가 | 사전(겸사재화), 사후적 평가 |
| 수입원 | 강제적 원리인 조세 | 수익자부담원칙 |
| 정보수준 | 합리적 두지 | 완전한 정보 |
| 선택의 수준 | 끼워팔기(달걀식 결정) | 한단위 물량에 대한 판단 |

3. 시장실패와 정부실패의 논의

이러한 운영원리의 차이가 제도의 성과에 어떠한 영향을 미치는가의 관련하여서는 입장은 달리한다. 그것은 바로 시장실패와 정부실패의 대립논쟁이다. 이러한 제도실패의 논의에는 첫째, 그 제도가 전제로 하였던 조건이 충족되지 않음으로 인한 실패가 있고, 둘째, 조건이 충족되더라도 예상된 기능을 수행하지 못하는 실패가 있다.

시장실패의 경우 원래는 개인의 사적 이익을 보장함으로써 사회전체의 이익을 보장할 수 있다는 신념에 입각하였으나, 자본주의가 발전함에 따라 실제로는 정보의 비대칭으로 인한 왜곡, 독점의 발생 등으로 전제조건이 성립되지 못하는 경우가 발생했다. 그리고 시장기능에만 길가는 경우 경기변동이나 소득재분배의 악화 등과 같은 부작용이 발생했다⁸⁾.

이에 시장실패를 치유하기 위해 정부의 기능이 확대되었지만, 정부 역시 제도 실패가 발생했다. 우선 정부내부의 의사결정과정과 관련한 것으로 계층제에 의한 경직성, 수요조건과 단절된

- 7) 이를 공공선택이론에서는 정치적인 과정에서 나타나는 정치가의 자연적인 독점적 지위보장, 시간적 디분화, 기능적 미분화, 인적 미분화, 절차적 미분화 등으로 인해 의원개인들이 적극적인 정책주창자로서의 역할을 수행하리라고 기대하기 어렵다고 본다. 즉 지역주민이 적절적인 수혜자가 되는 관계가 형성되어 특별활동에 연결되는 경우가 아니라면, 의원개인으로서는 무임승차자(free rider)의 행태를 보이게 된다는 것이다. 이에 판교가 소비자의 잉여를 득점한다고 주장한다(Wolf, 1991 : 174).
- 8) 이를 시장의 구조적 전제가 파괴되는 시장의 기능장애, 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 보충하는 제반 가정이 무너지는 시장의 내재적 결함, 시장이 이상적으로 기능하더라도 해결하지 못하는 시장의 외재적 결함으로 구분하기도 한다(최광, 일주영 편, 1997 : 60)

공급 의사결정 등이 효율성을 저하시켰다. 그리고 부정확한 정보에 근거한 정부 개입으로 인한 부작용이 오히려 문제를 악화시키는 경우도 발생했다⁹⁾.

재키(Janicke, 1990 : 35)는 이러한 정부실패를 3단계로 구분한다. 1단계는 정치적 실패(political failure)로서 정책의 형성과 교정적 행동(preventive action)의 개입에 있어서의 실패에 기인한다. 2단계는 경제적 실패(economical failure)로서 국가에 의해 생산되는 공공재의 가격이 과도한 경우이다. 3단계는 기능적 실패(functional failure)로서 기대한 효과에 미치지 못하는 불충분성의 경우로서 정부가 공급하는 공공재의 품질이 충분하지 못한 경우이다¹⁰⁾.

한편 정부실패를 강조하는 시카고 학파의 Stigler과 Wolf, 공공선택이론을 주창하는 노지, 노이학파 등은 시장을 통해 관료제의 문제점을 극복할 수 있다고 주장한다. 이들은 정부개입의 중대가 국가적·공공적 이익을 위한 것이 아니라, 정치인·관료 혹은 강력한 이익집단의 사익 추구의 결과라고 평가한다.

이러한 양 제도의 운영 결과, 시장의 운영방식은 정부보다 효율적이라고 평가되어왔다. 이는 첫째 시장의 경우 생산성 향상이 자신들의 수입 증대로 이어지기 때문에 이윤증기에 진출하며, 둘째 경쟁이 발생하기 때문이다. 특히 최근의 많은 연구에서 시장의 효율성이 높은 것은 소유와 문제보다 경쟁이라고 주장된다(Miranda and Nerner, 1995 : 197).

이러한 맥락에서 평가하면, 종래 정부를 시장기구의 실패를 치유하기 위한 정치적 기관으로 평가해 왔는데, 이제 정부가 시장기능의 방식을 원용한다는 것은 정부운영방식과 시장운영방식의 조화라고 할 수 있다.

4. 행정의 시장지향적 운영기법의 특징

행정의 시장지향적 운영기법이란 시장실패와 정부실패를 경험한 후, 양 제도의 장점을 활용함으로 통합하기 위한 변증법적 노력이라고 평가된다. 행정의 시장지향적 원리란 공익을 추구하는 행정이 그 수단, 방법, 과정, 절차에서 시장성 즉 자발적 고통의 원리를 적용하자는 것이다. 물론이다.

종래 정부는 계층제에 근거한 명령통일의 원리에 입각하여 기능하였다. 그러나 이제 내부시장(internal market)을 조성하여 경쟁하는 조직(contesting organization), 느슨하게 연결(losely connected set)된 조직운영 방식이 필요하게 되었다. 행정데카니즘에 의해 시장데카니즘이 갖는 이점은 시장의 분권화, 정상적 경쟁, 고객에 대한 선례권 부여, 그리고 재원과 결탁간의 직접적인 연계기능에 두고 있다. 특히 시장은 급속한 변화에 신속하게 대응하는 이점이 있다고 주장한다(오스본과 케틀러, 1994 : 144).

이러한 행정의 시장지향적 기법은 정부서비스를 효율적으로 전달할 수 있는 기제를 개발하는 것으로 공공선택이론, 거래비용경제학, 신제도경제학(new institutional economics)이론적 근거를 두고 있다.

9) 종래 행정의 문제점으로 지적되는 정보왜곡, 관료적 무기력(inertia), 구조의 경직성, 정치적 파장의 왜곡, 지역의 저항(barrier), 참여 제약, 조직내 긴장(tension)의 조성 등이 결국은 정부실패의 영역으로 이해된다(최평, 임주영 편, 1997 : 62).

10) 이러한 맥락에서 그는 국가의 예산과 행정조직이 평창하는 것은 정치적 권력의 포지가 아니라, 국가의 주체성을 상징하는 것이라고 주장하고 있다.

이는 신고전과 경제학자들의 신념을 공공정책의 분야에 도입한 것으로 경쟁을 통한 시장의 효율성 담보 기제를 활용하고, 내부시장을 창출하며, 민간부문의 관행과 기술을 원용하고자 한다. 종전에 관료제는 법규의 집행을 위주로 하였기 때문에 선택이나 재량의 여지가 좋았다. 그러나 시장적 정부, 참여적 정부, 신축적인 정부, 탈규제적 정부를 통해 선택의 폭을 확대하고자 하는 것이다.

행정이 시장운영의 기제로부터 추출할 수 있는 특징은 다음과 같이 정리된다.

첫째는 선호표출 메카니즘(preference revelation mechanism)의 개발이다(Jones, 1993 : 492-505). 예컨대 종전에는 세금을 일방적으로 국가의 공권력에 의존하여 징수하고 정부가 원하는 대상에 지출하였다. 그러나 이제는 고지서 발급시 납부하는 세금의 일정 비율을 납세자가 원하는 지출항목에 지출할 것을 전제로 하여 납세자의 지출에 대한 의견을 수렴하고, 이러한 지출에 대한 합의를 전제로 세금을 징수하는 방안이 제시되고 있다. 예산투표제도가 이러한 예에 해당된다¹¹⁾.

둘째는 자발적 교환(voluntary exchange)의 원리를 적용하는 것이다. 소비자의 효용가치에 해당하는 가격을 부담시키는 것과 마찬가지로 시민이 이용한 공공재의 가치에 해당되는 만큼 비용을 부담시키는 것이다. 예컨대 규제정책에 있어서 종전에는 사전적으로 강제적 방식에 의해 통제하였지만, 이제는 사후적인 유인의 방식을 통한 재정수단이 강구되는 것이 이러한 예이다. 원인자부담(환경개선부담금, 교통유발부담금, 과밀부담금 등), 사용자부담, 수익자부담(개발부담금 등)의 원리를 강화하는 것이 이러한 예에 해당된다.

셋째는 내부시장(internal market)을 개발하는 것이다. 내부시장이란 조직내부에서 다른 부서로부터 서비스를 구입해야 하는 것이다. 종전에는 협조공문하나로 다른 부서의 행정응원을 받을 수 있었지만, 이제는 비용으로 계상하는 것이다. 나아가 더 좋은 조건이 있으면, 외부에서 서비스를 구입하는 것이다(Larmour, 1997 : 387). 따라서 조직이 단일의 행위자(unitary actor)가 아니라, 내부에서 경쟁이 발생하는 느슨하게 연계된 조직이 된다. 즉 조직 내 업무간에 시장 원리에 의한 거래 개념을 적용함으로써 사업본부별 책임 소재를 명확히 하고 경영성과의 제고 등 책임경영체제의 기반을 추구한다. 이를 통해 조직내 각 부문별로 독자적인 이익관리체계가 된다(럭키금성경제연구소, 1995 : 144)¹²⁾. 이러한 내부거래 시스템을 적용하기 위해서는 기회선택권 보장, 외부시장존재, 합리적 이전기격의 기준 존재, 예산 확보 및 운영의 자율성 등이 확보되어야 한다.

넷째는 경쟁을 유발시키는 것이다. 종래 행정과 구분되는 시장의 특성은 바로 경쟁이었다. 따라서 행정의 시장지향적 기법이 갖는 가장 큰 특징은 폐쇄와 보호의 장치를 극복하고, 개방과 경쟁의 장치를 원용하는 것이다. 이를 통해 그 결과에 대해 유인(incentives)의 장치를 즉용하게 된다. 연공서열식 급여체계를 극복하고 최근 강조되는 성과급이 이러한 맥락에서 이해된다.

다섯째, 이러한 과정을 통해 국가와 시민사회의 권력적 관계를 전환시킨다. 민간위탁에 의한

11) 인디아나 폴리스 정부의 인터넷 사이트인 <http://www.indygov.org>에서 예산지출의 우선순위에 대해 주민의 의견을 수렴하는 것이 이러한 예에 해당된다.

12) 예컨대 철도청의 경우 시설점기본부가 차량정부본부로부터 지원을 받을 경우 종전에는 단순히 업무협조의 공문으로 끝나지만, 내부시장의 개념을 적용하게 되면 서비스 제공에 대한 대가를 지불해야 한다. 다만 이러한 내부시장화는 각 부서의 단기업적주의, 책임전가로 인한 갈등의 증폭, 원활한 지원의 자체화 인한 활동의 위축 등이 우려된다(럭키금성경제연구소, 1995 : 147).

공급(contract out)은 생산과 공급주체의 변화를 유발한다. 즉 공공서비스 전달과정에서 시민은 종전의 수동적 입장에 능동적 입장으로 전환된다. 강제력에 근거한 조세 대신에 사용자부담이 확대되는 것은 자발적 교환의 영역을 확대시켜 시민의 선택권을 확대한다. 그리고 공공서비스의 전달과정에서 시민이 가질 수 있는 권리(브리핑)는 시민헌장(citizen's charter)의 제정(제정) 정도 이하한 맥락에서 이해된다. 즉 행정작용이 지시, 경령, 통제하는 권력적 작용이 아니라, 서비스를 제공하는 주체로 전면적인 변화를 하는 것이고 이제 시민은 의무의 주체가 아니라 권리의 주체가 되는 것이다.

III. 시장지향적 운영기법의 설계

1. 공공서비스 전달체계의 유형화

국가와 시장의 관계와 마찬가지로 정부가 공급하는 재화는 역사적 발전과정을 통해 결정되는 제도이다. 그리고 이러한 공공재에 대한 개념의 발전에 따라 이의 전달체계도 다양하게 발전하고 있다.

종래 공공재의 특성과 이를 공급하는 방식에 대한 연구는 재정학에서 개발된 이론에 따라 배제성과 경합성의 정도에 근거하여 공공재, 준공공재, 가치재, 경합재, 사적재 등으로 구분하는 것에서 출발하였다.

그러나 최근에는 공공서비스의 기능, 전달주체, 조직원리 등과 관련하여 다양한 유형화(기이론적으로)로 발전하고 있다.

이에 대한 가장 큰 기여는 사바스(Savas, 1982 : 53-75)이다. 그는 서비스의 소비자, 생산자, 공급결정자의 세가지 기준에 의거하여 정부의 직접 서비스, 판매, 정부간 협약 또는 계약, 의무의 계약, 지정 특허 또는 협약(franchising), 교부금, 증서(voucher), 시장기구, 자원봉사, 자차봉사의 10가지의 공급방식을 유형화하고 있다.

한편 오스본과 게블러(Osborne and Gaebler, 1992 : 31)는 정책수단을 유형화하여 전통적(traditional) 서비스 전달방식, 혁신적(innovative) 전달방식, 전위적(avant-garde) 전달방식으로 구분하고, 34가지 서비스의 방안을 제시하고 있다.¹³⁾

길동우(1997 : 208)은 핵심과 보조, 정책과 실행의 변수로 구분하여 보조-실행 기능은 즉각적인 경쟁도입대상, 핵심-정책 기능은 가장 정부적인 기능, 보조-정책 기능은 정부의 기능수행을 위한 찰도기능, 핵심-실행은 정부가 비교우위를 가진 영역으로 구분한다.

해들리(Hadley and Young, 1990 : 7-20)는 전통적인 판로제적 서비스 전달모형을 폭넓은 세로운 모형으로 반응적 조직을 주장한다.¹⁴⁾ 반응적 조직은 법규에 근거를 둔 행정을 수

13) 정통적 방식은 법적 규정과 제재, 규제와 탈규제, 갈등과 조사, 분석 및 인·허가, 세제, 교부금과 보조금, 장기 용자와 용자보장, 계약, 전매권 등이다. 혁신적 행정서비스의 전달 수단은 득점공급권, 협약 및 학정, 공기업화, 존달, 보험, 상벌금, 공공투자정책의 변화, 기술적 지원, 정보의 제공과 소비, 자원봉사, 인환권(voucher), 충격요금(impact fees), 비정부적 노력에 대한 축대작용, 비정부 지원자의 활동, 설득 공작 등이다. 전위적 행정서비스의 전달수단은 씨앗돈(seed money), 협약투자, 자원단체의 육성, 공동 생산 또는 자구적 노력의 축진, 대상(代價; quid pro quo), 수요 경영, 판매·교환·부동산의 사용, 시장의 재구조화 등이다.

14) 그는 조직의 형태를 관료적 조직(administrative organization), 잔여적 조직(residual organization), 방어적 조직(defensive organization), 기업적 조직(business organization), 반응적 조직(responsive

행하지만, 기업적·혁신적·창의적 활동에 주력하며, 협동적 작업을 중시한다. 이는 가치지향·중시, 결과를 지향하는 행동 강조, 소비자 중심적 관리, 자율성과 기업가정 중시, 인간을 통한 생산성 향상, 느슨함(loose)과 긴장감(tight)의 동시성을 중시한다(Hadley and Young, 1990 : 183)¹⁵⁾.

민초버그는 정부관리의 모형에 따라 기계적 모형(Machine Model), 네트워크 모델(Network Model), 성과통제 모형, 가상적 모형(Virtual Government Model), 규범적-통제 모델(Normative-Control Model)로 구분한다. 미래의 모형으로 중요한 것은 규범적 모형이며, 이때 중요한 것은 시스템이 아니라 정신이라고 전제한다(the normative-control model is not about systems but about soul). 여기서 통제는 가치와 신념에 근거하고 있다.¹⁶⁾

레이니(Rainey, 1997 : 63-70)는 공공재 공급을 위한 다양한 조직 모형을 비교 분석하면서 소유와 자본에 따른 구분을 중시한다. 소유가 정부인가 민간인가, 그리고 재원조달의 주체가 정부인가 민간인가에 따른 공공재의 유형화를 시도하고 있다.

한편 로스스타인(Rothstein, 1998 : 108-115)은 정책집행과정의 정당화와 관련하여 일반 규칙에 근거한 환료제모형, 과학적 지식에 근거한 전문가조직모형, 공유된 이해관계에 근거한 조합주의모형, 상호결정에 근거한 사용자 중심모형, 선거에 근거한 정치인 모형, 균등한 기회에 근거한 복권모형으로 구분하고 있다.

이상의 논의를 요약하면 <표 2>와 같이 요약된다.

<표 2> 서비스 전달체계에 관한 이론

| 학 차 | 기 준 | 공 공 재 유 형화 |
|----------|------------------------|--|
| 재정학 이론 | 재화의 특성 (경합성, 대체성) | 공공재, 사적재, 가치지, 경합재 |
| 서비스 | 소비자, 생산자, 공급 결정자 | 정부의 직접 서비스, 판매, 정부간 협약 또는 계약, 의부와의 계약, 지정 특허 또는 허가(franchising), 코부글, 중서, 시장기구, 자원봉사, 자체봉사 |
| 오스본과 쟈틀러 | 정책수단 | 전통적 방식, 혁신적 방식, 전위적 방식 |
| 길동욱 | 공공재의 성격 | 핵심성과 보조성이 따른 유형화 |
| 하들리 | 서비스전달의 문화 | 관료적 조직, 친여적 조직, 방어적 조직, 기업적 조직, 반응적 조직 |
| 민초버그 | 행정관리형태 | 기계적 모형, 네트워크 모델, 성과통제 모형, 가상적 모형, 규 범적-통제 모델 |
| 레이니 | 소유와 재원조달 | 정부소유와 민간소유, 정부재원과 민간조달 |
| 로스스타인 | 정책집행의 수행방식 | 환료제모형, 전문가조직모형, 조합주의모형, 사용자 중심모형, 정치인 모형, 복권모형 |

organization)으로 구분한다.

- 15) 이를 실천하기 위해서는 지드자의 의지가 중요하며, 변화의 과정을 중시해야 하고, 시장지향성, 자율성 제고, 최고관리층의 의지를 중시하고, 결과의 환류에 따른 통제를 강화해야 한다고 주장한다.
- 16) 규범적 조직에서의 5가지 요소는 선택(Selection: 시민은 단순히 신임에 의해서가 아니라, 가치와 신념에 근거하여 선발), 사회화(Socialization: 이러한 과정을 통해 통합된 사회 체제에 통사), 지도(Guidance: 육적보다는 비전에 의해, 강요된 계획보다는 인정된 원칙에 의해 지도), 책임(Responsibility: 모든 구성원은 책임감을 공유), 판단(Judgment: 성과는 경험있는 사람에 의해 평정되고 특히 서비스의 수혜자로부터 평가)이다.

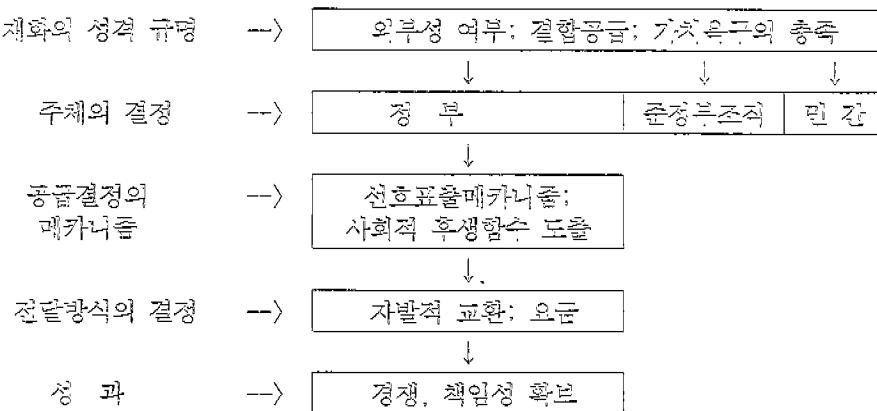
2. 시장지향적 운영기법의 전달체계

공공서비스의 전달체계에서 중요한 것은 생산 및 공급의 주체를 결정하는 것과 책임 및 비용부담의 주체를 결정하는 것으로 요약된다. 정부의 의무는 서비스를 직접 제공하는 것(provide service)이 아니라, 제공되고 있는가를 확인하는 것(see that they are provided)이다.

이로 볼 때, 공공재 공급 서비스의 시장지향성이란民間위탁처럼 정부가 최종적인 관리책임 및 비용부담을 유보하면서 재화나 서비스의 생산 및 공급기능을 민간부문에 달기는 것과¹⁷⁾, 예전히 정부가 공급의 주체가 되면서 다만 시장지향적 수단을 활용하는 수단적 변화로 구분하여 이해된다¹⁸⁾.

그간民間의 특점에 대해서는 강력한 조정을 하면서 정부의 특질에 대해서는 관대하였다. 이제 정부조직 내에서 단순화를 시도하면서, 정부외부의 관계에 대해서는 중복(duplication)과 가의성(redundancy)을 통해 경쟁의 관계를 조성하여야 한다(Barzelay, 1992 : 4). 이를 위해 조직문화의 변화와 더불어 주체의 변화, 경쟁도입을 위한 정체 조구의 변화 등 총체적 기력을 조성해야 한다. 이에 시장지향적 수단의 전달체계와 관련하여 <그림 1>과 같은 차례도가 가능하다.

<그림 1> 행정의 시장지향성 운영기법의 결정 과정



공급 전달체계는 첫째 재화의 성격과 관련하여 결정된다. 외부성이 약하고, 재화의 공급이 분할 가능하며, 가치율구와 비교적 관련이 크지 않은 경우에 가능하다. 둘째 공급의 주체와 관련하여 직접 공급, 사업부서화, 공기업화, 민간위탁, 경쟁입찰 등 다양화 시켜야 한다. 셋째 재화의 수요와 공급의 결정과정에서 시장성의 적용가능성이 평가된다. 즉 선호표출매카니즘이

17) 최근 행정의 특징은 비정부조직에 의한 공공서비스 공급의 팽창이다. 이를 헌영화, 대리인에 의한 행정, 허상의 국가(Hollow State)로 구분하고, 이제 정부부문의 헌영화가 아니라, 시·부문의 정부화가 더 넓게 펼쳐지고 주장한다(Rothstein, 1998 : 118).

18) 한발적 시장이란 규칙에 의해 움직이고, 정부들에 의해 규제된다. 시장이라는 것이 정부의 개입이 없는 상장을 의미하는 것이라면, 자유시장 같은 것은 존재하지 않는다. 정부로부터 자유로운 시장은 일시장일 뿐이다.

개발과 자유선택이 가능해야 한다. 넷째, 정책수단에 대해서도 강제적 지시적 수단이 아니라, 수익자·원인자부담 등 시장지향적 기법을 원용해야 한다. 다섯째 이러한 결과 성과를 측정하고 책임을 물을 수 있는 장치가 구비되어야 한다.

오스본과 게블러(1994 : 151-153)는 이러한 시장메커니즘이 적용될 수 있는 영역의 판단을 위해 다음의 6가지를 체크리스트로 제시하고 있다.

첫째, 공급의 측면에서 경쟁을 조장하기 위한 충분한 공급자들이 있어야 한다. 둘째, 수요의 측면에서 소비자들은 구매력이 있고, 구매력을 발휘할 욕구가 있어야 한다. 셋째, 접근가능성을 확보하기 위해 판매자들은 구매자에게 쉽게 접근할 수 있고, 원활한 거래를 위해 중개인이 있어야 한다. 넷째, 가격, 품질, 위험성에 대한 적절한 정보가 제공되어야 한다. 다섯째, 정부에 의한 적절한 규제가 있다. 정부가 전혀 간여하지 않는 시장은 암시장일 뿐이다. 여섯째, 정책집행과 관련하여 주어진 규칙을 어기게 되면 상응하는 벌칙이 있다.

IV. 그간의 경험과 도입가능성 평가

1. 그간의 경험에 대한 평가

선진국에서는 1970년대 재정위기를 극복하기 위한 방안으로 그리고 1980년대 신보수주의 이념을 배경으로 시장지향적 기법의 도입을 위한 많은 시도가 있었다. 사용자부담·증서 제도를 통해 소비자의 선택권을 확대하고, 민영화, 규제완화 등을 통해 민간기법을 활용하며 지출과 인력을 절감하고 책임성 있는 관리를 하고자 하였다.

이에 민간위탁을 통한 예산절감의 실증적 분석이 많이 나타나고 있다. 이는 예산의 직접적 절감이 아니라 고통없는 감축의 수단(painless alternative to the budget cutter's knife)이라고 평가되고 있다. 보인(Boyne, 1998 : 477)의 연구에서는 쓰레기 수거에 관한 각종 실증적 연구를 종합하면서 지출을 줄이는 효과는 분명히 나타나지만, 서비스의 질에 대해서는 유의미한 효과가 없는 것으로 나타난다. 기타 소방, 고속도로, 버스 수송, 재산관리, 경비업무, 급료지급 등의 업무에 대한 공급계약 역시 지출 절감의 효과는 나타나지만 질에 대해서는 유의미한 효과가 없는 것으로 나타난다. 결국 문제는 공급주체가 아니라, 경쟁의 존재여부가 중요하다.

한편 OECD보고서(1993 : 99-104)에서도 민간위탁 이외에 재산권보장, 증서 제도, 내부 시장 등 보다 다양한 영역의 성과를 평가하면서 효율성의 증대에 대해서는 모든 수단에서 확인되지만, 서비스의 질 개선에 대해서는 자동적으로 그리고 신속하게 확인되지 않는다는 조심스러운 결론을 제시하고 있다.

坂田義雄(1988)에 의하면, 청사경비, 안내 서비스, 수도결침, 수도료 징수업무, 정수장 운영관리, 불연성 쓰레기 수거서비스, 쓰레기 소각장, 아동관 운영, 노인복지센타 등 각 영역에서 시에서 직영하던 경우에 비해 민간위탁한 경우에 비용이 감소될 경향을 분석하고 있다. 이에 의하면 평균 50% 정도는 비용이 줄어드는 것으로 나타난다.

우리 나라에서도 그간 정부개혁의 연속선상에서 시장지향적 운영기법을 적용하기 위한 노력이 진행되었다¹⁹⁾. 최근 우리나라에서 주로 강조되는 것은 계약(contract out)을 통한 민간

19) 특히 1998년 10월에는 행정자치부의 주관으로 전국 시도에서 조직관리업무를 담당하는 공무원이 참여

위탁이 주종을 이루고 있다. 이에 청소업무(쓰레기 수거, 폐기물 관리), 경비, 환경(하수종말 처리장), 시설관리(상설 전시장 관리, 체육시설, 종합운동장, 도서관, 주차장, 유원지 등), 민간복지(결핵관리사업, 모자보건 상담, 문예회관, 복지관 운영, 의료원, 건강검진 등)의 영역에서 민간위탁이 진행되었다. 그리고 각종 규제의 수단으로 준응(compliance)을 확보하기 위해 시장지향적 수단이 활용되고 있다.

이상의 논의를 바탕으로 이를 유형화하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 행정의 시장지향적 기법의 유형

| 설계 | 방법 | 성격 | 내용 |
|--------|--------|-----------|------------------|
| 주체의 전환 | 민간위탁 | 업무자체의 이관 | 민간, 환경, 노동집약적 일주 |
| 주체의 경합 | 경쟁유발 | 내부 경쟁 | 사업적 성격 |
| 수단의 전환 | 수익자 부담 | 자발적 교환 | 오늘의 적응 |
| | 원인자 부담 | 강제력 대신 활용 | 민족부담금 |

2. 한계

우리나라에서 아직 시장지향적 기법 자체가 본격화되지 못하고 있으므로, 이에 대한 연구도 제한적이다. 몇 개의 논문에서도 비용의 절감 효과는 유의미하게 나타나지만, 서비스의 질이나 대한 효과에 대해서는 의문을 제기한다. 이성우(1998)의 연구에서는 정상의 경쟁성 확보 및 계약 의사결정과정상의 투명성 및 독립성 확보가 중요하다고 지적하고 있다. 김순양(1998)은 복지관의 민간위탁과정을 분석한 결과, 본래의 목적이 퇴색되어 있으나, 심지어 복지서비스의 질적 저하를 우려하고 있다.

그간 제한적인 영역에서나마 적용되어온 시장지향적 기법에서 국가를 문제점은 정리하고 다음과 같다.

첫째, 법적 근거의 미비이다. 민간위탁의 경우 정부조직법 제6조(출연의 위임 또는 위탁)와 이에 근거한 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 근거하고 있다. 그리고 기타 개별법에서 이를 규정한다²⁰⁾. 향후 규제완화의 차원에서 법체계를 재정립해야 할 것이며, 특히 자치구·군체의 경우 조례로서 근거규정을 마련할 필요가 있다.

둘째, 다양한 기법의 전략적 적용이 부족하다. 행정의 시장지향성은 단순히 행정의 협의를 줄이는 것이 목적이 아니다. 앞에서 본 다양한 기법의 적용을 통해 국가와 시민사회와 협력관계를 변화시키는 보다 광범위한 개혁의 과정으로 이해해야 한다.

셋째, 적용범위가 단순했다. 그간 단순 노동업무나 사회복지 분야 등 몇몇 행정의 영역에만

하여 민간위탁의 활성화를 위한 워크샵을 개최하기도 하였다.

20) 예컨대 전염병예방법의 나한자 단속 및 선도·방역사업·결핵관리사업, 영아보육법의 어린이집 운영, 청소년기본법의 근로자 복지회관 및 청소년수련시설 운영, 도시공원법의 균린공원 운영, 사회복지사업법의 종합복지관 운영, 주차장법의 노상주차장 관리, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법의 분뇨수집운반, 정화조 등 청소, 폐기물관리법의 생활쓰레기 및 분뇨의 수질·운반·처리 등, 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률의 재활용 가능자원 수질 처리, 환경진흥법의 문화예술행사, 통계법의 인구·산업·광공업 사업체 등의 통계조사 전반, 하수도법의 하수증말처리장 운영 등이다.

국한되었다. 향후 공익성보다는 능률성이 혈족히 요청되는 사무, 특수한 전문지식과 기술을 하는 사무 등 다양한 업무 영역으로 확대되어야 한다²¹⁾.

넷째, 평가장치의 구비가 요구된다. 그간 새로운 기법의 성과에 관한 논문은 주로 인력감축의 효과, 비용절감의 효과 등에 국한되어 있다. 그러나 시장에 위임한 후에 나타나는 문제점 역시 심각하다. 과연 서비스의 질이 개선되는 효과가 있는가, 장기적으로 사업의 다각화가 이루어지고 있는가를 객관적으로 평가하여야 한다.

다섯째, 도덕적 해이의 극복장치가 필요하다. 특히 민간위탁의 경우 계약기간이 단료함에 따라 이윤극대화 행태를 보일 수 있다. 공익과 사익의 조화를 담보할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 중요한 것은 이윤극대화가 아니라 행정서비스 질의 향상이기 때문이다.

여섯째, 정보의 비대칭을 극복해야 한다. 공급자의 결정에서 능력 있는 주체를 선정하는 것에 어렵고, 특히 처음의 계약자가 우선권(first mover advantage)을 가지는 문제가 발생할 수 있다. 그리고 한 공급자가 장기계약에 따른 시장력을 행사한다면 시장지향성의 의미는 시장실패의 의미로 전복될 위험이 있다.

일곱째, 민주적 이론에 반할 수 있다. 선출된 자, 행정인 그리고 소비자 또는 시민은 서로 연계되어 있다. 그러나 계약을 해서 공공서비스를 제공하는 자는 시민과 직접 연계되지 않는다. 이에 시민의 목소리에 반하는 공급이 이루어 질 수 있다.

특히 서구는 시민혁명을 통해 민주적 통제가 확립된 후에 정부의 능률성, 또는 생산성의 향상을 위한 노력을 하고 있다. 그러나 우리나라 경우에는 아직 시민에 의한 통제가 제대로 정착되지 못한 상황이기 때문에, 서구식의 기법을 무조건 도입하는 논의를 극복해야 한다. 이러한 관리적 열병에 대해 종전의 인종편견주의적 연구에 대한 문제점을 지적하고, 후진국 학자들이 이론과 실천적 영역이 괴리되는 것에 대해 주목해야 한다는 주장도 등장한다(Welch & Wong, 1998 : 40-49).

한편 던셔와 후드(Dunsire and Hood, 1989 : 160)는 감측관리의 방법을 첨진적 방법·관리적 방법·전략적 방법으로 유형화하면서, 화폐가치(value for money)의 도입이나 기능의 폐지 및 민영화 등을 통한 신념(conviction)의 변화를 수반하는 본질적인 변화를 강조하고, 분봉(hiving off)이나 민간위탁과 같은 것은 화장술(cosmetic)에 불과한 임시방편적인 유형적 변화라고 구분한다.

3. 새로운 가능성의 검토

시장지향성 기법은 비권력성, 능률성, 전문성과 기술성, 저렴성의 측면에서 실제 적용대상 기능영역을 평가할 수 있다. 시장성을 기준으로 평가하여, 다음의 영역이 적용 가능한 것으로 주장되고 있다.

첫째, 소비의 분할이 가능한 것으로는 우편전달, 출판이 가능하다.

둘째, 자발적 참여가 가능한 것으로는 복지서비스의 전달과 공공도서관의 운영이 가능하다.

셋째, 시장에 공급자가 있을 때, 이를 활용하는 것으로는 주택, 수송, 교육 외 경우 민간업자에 의한 공급이 가능하다(Mokwa M. and S. Permut, 1981 : 44-45). 특히 이는 민간

21) 기획예산위원회에서 26개 소관 96개 사업에 대해 민간위탁을 제시하자 문화계의 반발로 논란이 있었다. 문화산업의 민간위탁은 예산절감을 목표로 하는 것이 아니라, 공익성과 경영성의 조화를 위한 방안으로 제기되어야 했다.

경제의 활성화와 연계된다.

그리고 기능의 유형별로 적용가능성을 평가하면 다음과 같다.

첫째, 시장지향적 수단은 규제완화의 관점에서 이해된다. 규칙을 설정하고 이를 통해 강제하는 방식이 아니라, 개인의 선택을 최대한 발휘할 수 있는 수단이기 때문이다. 토지거래허가제, 택지 및 농지 소유상한제 등 인유적인 규제보다는 부담금, 대체농지조성비, 환경개선부담금 등의 수익부담 성격의 활동이 요구된다.

둘째, 재원의 확충을 위한 노력에서도 세금을 통한 재원부담보다는 원인자부담을 활용할 수 있다. 예컨대 교통시설과 같은 사회간접자본 시설의 확충과 같은 영역이다.

셋째, 토지정책, 어업권, 산림, 야생동물 보호 등 환경관련 정책에서는 재산권의 보호를 통해 민간 부문내에서의 합의와 조정을 유도할 수 있다.

넷째, 교육, 아동 및 노약자 보호, 주택시장 등에서는 중서 제도를 활용할 수 있다.

다섯째, 청사건축, 유지관리, 출판이나 간행물 제작 등에서는 내부시장의 활성화를 통한 경쟁을 재고할 수 있다.

V. 결 론

행정개혁의 시대에 새로운 행정수단(administrative skill)의 개발이 필요하다. 예산을 절감한다는 것이 마치 감량을 위해 손가락이나 별가락을 자르는 것이 아니라, 지방질을 줄여가는 것과 같아야 한다. 즉 정부활동의 유연성을 바꾸어야 한다.

이에 민간부분에서 사용되는 성과급, 책임경영 등이 강조되면서 시장지향적 운영기법이 그 임이 유행처럼 번지고 있다. 이는 중전에 폐쇄와 보호, 규제와 통제, 연공서열에 근거한 행정 운영을 극복하고 경쟁과 성과 그리고 책임성의 새로운 정신을 부여하기 위한 노력이다.

종래 행정의 업무 수행방식의 특징이 권력적 강제에 의존하였다면, 이제는 시장지향적 운영기법을 원용할 필요가 있다. 주민의 생활에 필수불가결한 서비스 자체를 단절시키지 않으면서, 공급 비용을 절감하는 방법을 위해 혁신적인 관리전략을 구사해야 한다.

이어 행정개혁은 탈판료제 등 행정의 내부구조를 개혁하는 차원 위의 행정의 기능수행 방식을 개혁하는 것도 병행되어야 한다. 이러한 과정에서 정부에 대한 극연한 거부감은 드물어야 한다. 정부는 필수불가결한 역할(indispensable role)을 수행하고 있다. 정부의 역할을 성을 극복하는 것이 과제인 동시에 이를 위해서는 정부의 역할에 대한 과학적 분석이 필요하다.

우리는 불신하는 정부보다는 신뢰하고 자부심을 갖는 정부가 필요하기 때문이다.

참 고 문 헌

- 권선필. (1998). 21세기를 향한 행정의 변화와 새로운 행정능력의 내용. 「한국행정학회 동계학술대회」 : 78-90
- 김근세. (1996). Sayre 법칙의 종말?: 영국 신관리주의의 본질과 한계. 「한국행정연구」 . 5(2) : 127-149
- 김동욱. (1997). 민간부문과 경쟁하는 시정부. 이계식 편. 「아래로부터의 정부개혁」 . 한국개발연구원
- 김동현. (1994). 새로운 정부관리모형. 성균관대학교 사회과학연구소 편. 「사회과학의 동향과 전망」 . 서울; 한울아카데미
- 김순양. (1998). 사회복지서비스 공급 민영화의 성공 요건 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로. 「한국정책학보」 . 7(3) : 87-120
- 김중량. (1994). 공공부분에의 민간경영기법의 도입과 그 한계. 「한국행정연구」 . 3(2) : 41-60
- 럭키금성경제연구소. (1995). 철도경영체제 개편에 관한 연구
- 박세경 외. (1992). 『행정의 능률성 제고를 위한 기본틀 구축』 . 한국행정연구원
- 데이빗 오스본-테드 게블러. (1994). 『정부혁신의 길』 . 산성경제연구소
- 송하중. (1994). 미래사회의 공공서비스 생산과 공급: 정부와 민간의 역할 분담. 『한국행정연구』 . 3(2) : 5-40
- 이계식. (1996). 『행정서비스의 생산과 개혁』 . 전경련
- 이계식-문형표 편. (1995). 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』 . 한국개발연구원
- 이성우. (1998). 정부기능의 민간위탁 확대방안. 「한국정책학보」 . 7(3) : 31-52
- 정순관. (1997). 공공서비스공급 시장모형의 이론적 준거의 틀. 「한국정책학보」 . 6(2) : 273-299
- 하미승. (1994). 정부기능 민간이관의 논리와 추진전략. 「한국행정연구」 . 3(2) : 60-89
- 최광, 임주영 편. (1997). 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구(I)」 . 한국조세연구원
- 坂田恭雄. 1988. 地方行政: わがちの診断と実例, 時事通信社
- Averch, Harvey. (1990). *Private Markets and Intervention: A Primer for Policy Designers*, Pittsburgh: Uni. of Pittsburgh Press
- Berg, Sanford V. (1989). The Production of Comparability: Technical Standard as Collective Goods. *Kyklos*(42) : 361-383
- Blundell, Brian and Murdock, A. (1997). *Managing in the Public Sector*. Oxford : Butterworth-Heinemann
- Boyne, G. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contraction in U.S. Local Government. *Public Administration Review*. 58(6) : 474-488
- Datta-Chaudhuri, Mrinal. (1990). Market Failure and Government Failure. *Journal of Economic Perspective*. 4(3) : 25-39
- A. Dunsire and C. Hood. (1989). *Cutback management in public bureaucracies*. Cambridge Univ. Press

- Feigenbaum, H and Henig, J. (1994). The political underpinnings of privatization: A typology. *World Politics*. 46(1) : 185-209
- Jones, Philip. (1993). Preferences for Private Goods: A Public Choice Critique of the Political Process. *Political Studies*. XLI : 492-505
- Hadley, Roger and Ken Young. (1990). *Creating a Responsive Public Service*. Harvester Wheatsheaf
- Krueger, Anne O. (1990). Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspective*. 4(3) : 9-23
- Larmour, Peter. (1997). Models of governance and public administration. *International Review of Administrative Sciences*(63) : 383-394
- Light, Paul C. (1995). *Thickening Government*. Washington D.C.: the Brookings Institution
- _____. (1997). *The Tides of Reform*. Yale University
- Milward, H. Brinton. (1994). Implications of Contracting Out: New Rolls for the Hollow State. P. W. Ingraham(ed.). *New Paradigms for government*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers : 41-62
- Mintzberg, Henry. (1996). Managing Government and Governing management. *Harvard Business Review* : 75-83
- Miranda R. and A. Nerner. (1995). Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services. *Public Administration Review*. 55(2) : 193-200
- Nickson, A. (1997). The Public-private mix in urban water supply, *International Review of Administrative Sciences* : 165-186
- OECD. (1993). *Managing with Market-Type Mechanisms*
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. (1995). *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*. SAGE Publications Inc.
- Rainey, H. G. (1997). *Understanding and managing public organization*. California: Jossey-Bass Inc.
- Sternberg, Ernest. (1996). Recuperating from Market Failure: Planing for Biodiversity and Technological Competitiveness. *Public Administration Review*. 56(1) : 21-29
- Walsh, Kieron. (1995). *Public Services and Market Mechanism: Competition, Contracting and the New Public Management*. MacMilln Press Ltd.
- Welch, E & Wong, Wilson. (1998). Public Administration in a Global Context:Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non Western Nations. *Public Administration Review*. 58(1) : 40-49
- Wolf, Charles.Jr. (1988). *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge Mass: MIT Press

李元熙: 서울대학교에서 [한국의 복지관련 재정지출결정과정의 특징에 관한 연구]로 행정학 박사학위(1995년)를 획득함. 현재 국립안성산업대학교 행정학과 조교수로 근무하면서 주로 재무행정, 정책분석, 공기업론에 관심을 가지고 있음. 저서로는 “행정학(공저)”, “한국정부론(공저)” “예산과정의 규범과 이상”, “재정민주주의 관점에서”, 등이 있고, 논문으로는 “재정민주주의 이념에서 평가한 국회의 국방예산통제(1996)”, “전략적 재정운영으로서 세의수입확충방안(1996)”, “종별 유형화에 따른 우편요금체계의 개편에 관한 연구(1997)”등이 있음. 주요 경력으로는 국회입법조사연구관, 세계화추진위원회 전문위원, 경실련 예산감사 시민운동 정책연구위원 등을 역임하였음.