

공공서비스 전달의 집권 및 분권적 거버넌스 비교:

Centralized vs Decentralized governance of public service provision: A
Comparative Institutional Analysis

2007. 4. 27

승실대 행정학부
김 성 배

* 이 논문은 현재 진행 중에 있으며, 최종 완성본이 아니므로 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

I. 문제의 제기

최근 한국에서는 정부개혁의 일환으로 공공서비스 전달체계의 개편에 대한 관심이 높아지고 있다. 부처의 하위조직인 특별지방행정기관(이후 특행으로 지칭)을 통해 중앙정부가 지방에 공공서비스를 공급하는 방식에 대해 다양한 비판이 제기되면서 그 대안으로서 그 일을 지방정부에 위임하는 방안에 대한 관심이 높아지고 있는 것이다. 이 문제를 주요 과제로 다루었던 정부혁신지방분권위원회는 특행을 통한 서비스 전달방식의 문제점으로 중앙정부 정책의 집행기관이 이원화됨에 따라 행정력의 낭비, 생산성의 저하, 양 기관의 협조의 어려움, 인력과 예산을 둘러싼 갈등, 정부규제의 증가, 그리고 민원인의 불편과 같은 폐단이 발생한다고 지적한 바 있다 (정부혁신지방분권위원회, 2006). 아울러 그 문제들의 극복방안으로서 지방정부에 위임하는 방안을 제시하였다.

공공서비스 전달체계의 개편에 대한 정부의지가 가시화되면서 이 문제를 둘러싸고 학자들 간에도 논쟁이 발생하고 있다. 특행에 의한 방식과 지방정부에 위임하는 방식간의 상대적 효율성을 둘러싸고 논쟁의 발생한 것이다. 분권적 거버넌스를 선호하는 측에서는 주로 집행기관의 이원화로 인한 중복문제와 책임성 부분으로 강조하면서 지방정부에의 위임방식의 우위를 내세우고 있다. 반면 집권적 거버넌스를 선호하는 쪽에서는 공무원의 유인구조나 조정의 문제 등을 주장하면서 특행에 의한 방식의 우월성을 지적하고 있다. 이 논쟁에는 각 방식의 상대적 효율성을 평가할 수 있는 개념적 틀이 없이 상대방의 단점에 대한 지적과 자신들이 선호하는 방식의 우위성에 대한 주장만 있을 뿐이다. 그 결과 각 입장에 대한 상호대립적인 주장들이 지속적으로 제기되는 것이 작금의 현실이다.

이 연구는 현재 논란이 되고 있는 공공서비스 전달체계의 상대적 효율성을 평가할 수 있는 하나의 시각을 제공하고자 한다. 특히 최근 기업의 적정 범위를 규정하는데 빈번하게 활용되고 있는 불완전 계약이론을 토대로 공공서비스 전달의 거버넌스 모형을 개발하고, 그 모형을 토대로 기존의 주장들의 타당성을 분석하고자 한다. 특히 실증적 분석부분에서 중앙정부가 제공하는 지방에서 제공하는 공공서비스 중 특히 국도유지관리의 경우를 대상으로 개발한 모형의 적용 가능성을 타진할 것이다. 국도유지관리 서비스를 실증분석의 대상으로 삼은 것은 현재 한국에서는 국도유지관리 서비스는 부분적이거나 지방위임과 특행방식 모두에 의해 전달되고 있으므로, 실증분석의 현실적 실성이 높을 것이기 때문이다. 이 연구의 결과는 최근 공공서비스 전달체계의 개편을 고려하고 있는 한국 정부에게는 정책적으로 시사하는 바가 클 것이다.

이 연구의 결과는 정책적 의미에 더하여 이론적 측면에서도 큰 의의가 있다. 그동안 불완전계약이론은 주로 민영화의 적정범위를 설정하는 연구에 많이 활용되어 있다. 대표적인 것으로는 Hart et al. (1997), Hart (2003), Smidtz (1995), Schlifer and Vishy (1994) 등을 들 수 있다. 이 연구는 이 연구들의 접근법을 활용하되, 한 걸음 더 나아가 중앙정부가 지역에 제공하는 서비스 전달의 상대적 효율성, 즉 포괄적인 의미에서 정부와 민간의 적정 범위보다는, 정부가 해야 하는 일을 수행하는 방식의 상대적 효율성을 평가함으로써 기본 연구들과 차별화되는 것이다. 이러한 점에서 이 연구는 불완전 계약이론의 공공부문에의 적용의 영역을 한층 넓히는 연구라는 의미를 부여할 수 있을 것이다.

서론을 제외한 나머지 부분은 다음과 같이 구성된다. 우선 제 2장에서는 이 연구의 대상인 국도의 관련한 공공서비스가 한국에서 실제로 어떻게 공급되고 있는지에 관한 사항들을 구체적으로 살펴본다. 제 3장에서는 불완전 계약이론을 토대로 하고, 주인 대리인 이론과 유인구조에 관한 이론 등에서 제시한 시사점을 통합하여 공공서비스 전달체계의 상대적 효율성을 비교할 수 있는 분석틀을 개발한다. 제 4장에서는 개발한 분석 틀을 이용하여 현재 국가사무 처리를 둘러싸고 제기되고 있는 주장들의 타당성을 실증적으로 분석하고자 한다. 마지막 5장에서는 연구를 요약하고, 마무리 한다.

II. 연구의 배경

이 장에서는 이 연구의 배경이 되는 몇 가지 사항을 정리해 보고자 한다. 우선적으로 한국에서 중앙정부가 지방에서 공공서비스를 전달하기 위해 활용하는 방식을 살펴볼 것이다. 다음은 최근 공공서비스 전달체계 개편 논쟁의 중심에 위치한 특별지방행정기관에 대하여 무엇인지, 그 규모와 인력, 그리고 최근 규모가 늘고 있는 이유 등을 살펴보고자 한다. 끝으로, 공공서비스 전달체계의 대표적 방식으로서 특행에 의한 방식과 그 대안으로 제시된 지방정부에의 위임방식과 관련하여 제기된 주장들의 내용을 정리함으로써 이후 논의의 실마리를 제공하고자 한다.

1. 공공서비스의 전달체계

2002년 행정자치부의 조사결과에 의하면 3,353개의 법령에 규정되어서 정부가 수행해야 할 사무는 총 41,603개인데, 그 가운데 73%인 30,240개가 국가사무이고 나머지 27%인 11,363개는 지방사무인 것으로 나타났다. 비록 사무의 책임소재는 국가와 지방으로 구분되지만, 이러한 사무들은 일반적으로 국가의 직접 수행, 산하기관 또는 지방정부에 위임 그리고 민간에 위탁 등의 방식을 통해 집행되고 있다.

<표1>은 국가사무가 처리되는 방식을 구체적으로 제시하고 있다. 우선적으로 중앙정부가 주체가 되어 처리하는 방식이 있는데, 세부적으로는 중앙정부가 직접 처리하거나 또는 특별지방행정기관이나 산하기관 등 하위조직을 설치하여 처리하는 방식이 포함된다. 이 방식은 전체에서 95.2%를 차지하여 대부분의 국가 사무가 이 방식에 의해 처리되고 있는 것으로 나타났다. 비록 위치적으로는 지방에서 국가사무가 되더라도 중앙정부는 지방자치단체와 협력 없이 독자적으로 처리하는 것이 이 방식의 특징이라 할 수 있다.

다음은 지방자치단체가 국가로부터 위임받아 국가사무를 처리하는 경우를 들 수 있다. 이 방식에 의한 사무처리는 전체에서 4.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 국가가 수행하는 사무를 지방자치단체에 위임하여 수행하도록 하는 것은 지방자치법 등 관련법에 그 근거를 찾아 볼 수 있다.¹⁾ 국가사무를 지방정부가 위임받아 처리하는 경우는 다시 두 가지로 구분할 수 있는데 하나는 자발적 협력의 경우이고 다른 하나는 강제적 협력의 경우이다. 전자는 국가사무를 처리하되 자치단체가 스스로 판단하여 선택적으로 처리하는 경우이다. 이 경우에 자치단체는 중앙정부와 협력없이 독자적으로 사무를 처리하게 된다. 반면 강제적 협력의 경우는 중앙정부가 해당 사무를 지방자치단체에 위임하여 강제적으로 처리하게 하는 경우이다. 이 경우 중앙정부의 위임행위는 일방적인 것이므로 일단 법령에 의해 위임사무로 결정되면 지방자치단체가 스스로의 판단에 의해 수임여부를 결정할 여지는 없다. 현실적으로는 지방자치단체에 대한 지원사업의 경우 중앙정부가 지방자치단체의 수임여부를 물어 위임여부를 결정하는 경우가 상당수가 있다.

끝으로, 중앙정부가 민간에 위탁하여 사무를 처리하는 방식이 있다. 이 방식은 아직 우리나라에서 보편적이지 않은데, 전체 사무의 약 0.6%가 이 방식에 의해 처리되고 있다. 민간에 사무를 위탁하여 처리하는 경우로는 국가 사무뿐만 아니라 지방자치단체가 수행하는 사무 중에도 상당수가 있다. 쓰레기 처리, 청소 등과 같이 비교적 단순하고 그 성과가 비교적 명확하게 나타나는 것들이 주로 이 방식에 의해 처리되는 것으로 알려지고 있다.

<표> 국가사무의 처리방식

1) 지방자치법 제93조는 시도, 시군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시도지사 및 시장군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다라고 명시하고 있다.

업무처리 주체	처리방식	사무의 수 (%)
계		31,551 (100)
중앙정부	직접처리	17,172 (54.4)
	특별지방행정기관	3,798 (12.0)
	산하기관/소속기관	9,090 (28.8)
지방자치단체	지방위임	1,311 (4.2)
민간	민간위탁	180 (0.6)

자료: 정부혁신지방분권위원회 (2003)

2. 특별지방행정기관

한국에서 공공서비스 전달방식의 개편과 관련하여 일고 있는 최근 논란의 핵심에는 특별지방행정기관이 위치하고 있다. 특별지방행정기관이란 중앙정부가 국가사무를 직접 처리하기 위해 지역별로 설치한 일종의 중앙정부의 지방사무소이다.²⁾ 일반적으로 특행은 국가사무의 처리에 있어서 특별한 이유로 인해 지방자치단체나 그 소속기관에 위임해서 처리하는 것이 적합하지 않은 경우에 사무처리를 위해 설치되고 있다. 구체적으로 특별지방행정기관이 수행하는 업무는 <행정기관의조직과정원에관한통칙>에 규정되어 있다. 이 통칙은 특별지방행정기관의 설치가 필요한 경우로서 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 부담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인해 지방자치단체 또는 그 소속기관에 위임하여 처리하는 것이 적합지 아니한 경우라고 규정하고 있다 (제18조 제1항). 또한, 이 규정은 특별지방행정기관을 두는 경우에는 지역적 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적정한 관할구역 등을 감안해야 한다 하여 특별지방행정기관과 지방자치단체가 기능수행에 있어서 역할분담이 이루어져야 함을 명시하고 있다 (제2조 제1항).

최근 특행과 관련하여 문제가 되고 있는 것은 1970년대 이후 특행 수와 규모가 지속적으로 증가하여 현재는 정부조직의 상당부분을 차지하고 있다는 데에 있다. 구체적으로 그 수와 관련 인원을 살펴보면, 2003년 현재 특별지방행정기관은 총 24개 부처에서 6,574개 기관에 이르고, 이 기관들에는 총 193,507명이 근무하고 있는 것으로 나타났다. 전체 정부 기관의 %와 전체 인력의 %에 해당하는 수치이다. 이는 대통령령에 의해 그 설치가 가능하게 된 1973년 이후부터 민선자치가 시행된 95년까지 지속적으로 증가했다가 98년 외환위기를 지나면서 정체를 보이는 결과로 나타난 수치이다. 지방자치를 본격적으로 시행하는 현 상황을 감안한다면 공공서비스의 전달방식으로서의 그 비중은 과도하다고 할 수 있을 것이다.

특행은 크게 보아公安행정기관, 현업행정기관, 노동행정기관, 세무행정기관 및 일반행정기관으로 범주화할 수 있는데, 특히 개편의 대상으로 거론되는 것은 주로 일반행정기관들이다. 이들 간의 상대적 비중을 보면 업무 수행을 위해 지방사무소가 필수적인 검찰청이나 경찰청 등의公安행정기관과 철도청과 우체국 등 현업행정기관이 기관수의 91%와 인력의 82% 등 대부분을 차지하고 있다. 그밖에 그 당위성이 인정되는 노동청 등 노동행정기관과 국세청 등 세무행정기관이 각각 %를 차지하고 있다. 나머지 %는 일반행정기관인데, 최근 공공서비스 전달방식의 개편 문제와 관련하여 특별히 논란의 대상이 되는 기관이 바로 일반행정기관들이다. 현재 중소기업청, 통계청, 건설교통부, 해양수산부, 산림청, 환경부, 식품의약청 등 거의 대부분의 중앙부처들이 공고서비스 전달방식의 하나로 일반행정기관을 설치하여 운영하고 있는 것이다.

그러면 70년대 이후 특별지방행정기관의 수가 지속적으로 증가한 이유는 무엇인가? 무엇보다도 일반행정기관이 경

2) 특별지방행정기관은 일반적으로 중앙정부의 지방사무소로 인식되고 있으나 넓은 의미의 특별지방행정기관에는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체가 지방사무의 처리에 있어서 주민과 가까운 곳에서 사무를 처리해야 한다는 현지성의 원칙에 따라 행정기관과 주민의 편의를 도모하기 위해 설치한 지역사무소도 포함된다. 각 시도의 출장소 등이나 지역별 사업소 등이 이에 해당한다.

우 그 규모가 지속적으로 증가해 왔다는 것은 중앙정부가 국가사무와 자치사무의 구분에 있어서 국가사무의 영역을 매우 넓게 설정하고 있다는 것을 의미한다. 아울러 국가사무의 처리에 있어서도 지방자치단체에 위임하기보다는 직접 처리방식을 선호하고 있다는 것을 의미한다. 보다 중요한 것은 중앙부처의 입장에서 보면 위임사무의 적절한 처리를 담보하기 위한 인력의 배치, 예산의 배정 및 운용, 감독, 감사, 협조 등에 있어서 소속기관의 하위조직에 위임하는 경우가 지방자치단체에 위임하는 경우보다 훨씬 수월하다는 장점이 있기 때문에 특별지방행정기관을 선호하는 것이다. 더욱이 해당 부처 공무원들의 승진, 전보 등 인사관리의 편의라는 관료적 이익까지 결합되어 소속기관의 증설에 적극 나서고 있는 실정이다. 그런가 하면, 일부 부처의 경우에는 특별지방행정기관이 중앙공무원들이 부패의 온상으로 간주되고 있는 실정이다.

3. 공공서비스 전달체계를 둘러싼 논쟁

그동안 특별지방행정기관을 통한 업무를 수행하는 방식에 대해 의문이 제기되면서 그 대안으로 거론되어 온 것은 그 업무를 지방자치단체에 위임하여 처리해야 한다는 것이다. 특히 참여정부가 지방분권을 위해 입법화한 지방분권특별법에는 특별지방행정기관의 정비를 명시적으로 언급하면서, 그 대안으로 국가는 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 한다고 규정하고 있다 (제10조). 또한, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 해야 한다고 명시하여 앞으로 늘어날 가능성을 방지하고 있다.

특별지방행정기관에 의한 공공서비스 전달과 그 대안으로 지방위임이 거론되면서, 일어난 논쟁은 무엇인가? 우선적으로 특별지방행정기관의 정비가 행정개편의 핵심과제로 부각된 이면에서는 업무의 중복문제가 거론되고 있다. 즉, 특별지방행정기관은 지방에서 중앙정부의 업무를 수행하는 기관으로서, 특별지방행정기관이 있으므로 지방자치단체와 유사, 중복기능 수행으로 인력 및 재원이 중복 투자되고 업무의 효율성이 떨어진다는 지적이 있는 것이다. 특히 특별지방행정기관이 있으므로, 지휘감독체계 및 공공서비스 전달체계가 이원화되어, 행정력의 낭비와 생산성 저하, 양 기관의 협조의 어려움, 인력의 예산을 둘러싼 마찰, 같은 정책대상집단의 이원화 관리로 인한 정부규제와 민원인의 불편과 같은 폐단을 초래하고 있다는 지적이 있다.

둘째, 공공서비스 전달로 인한 질적 수준이 하락문제를 지적하고 있다. 특히 특별지방행정기관이 여러 개의 자치단체를 관할하는 등 광역적으로 설치되어 주민 및 고객집단에 대한 one-stop service 및 신속한 민원처리가 불가능하다는 지적이 있다. 예컨대, 국도와 하천의 관리의 경우 해당 시설물은 자치단체의 구역 내에 존재하지만, 지리적으로 원거리에 위치한 특별지방행정기관이 관리함으로써 현지성이 충분히 고려되지 못하여 주민의 불편을 초래하고 있다는 것이다. 또한, 질적 하락의 이유로서 조정의 문제를 지적하고 있다. 특별지방행정기관과 자치단체가 각각 국가사무와 지방사무에 대해 계획을 수립하고 추진함으로써 지역차원에서의 조정이 이루어지지 못하는 문제가 발생하고, 그 결과 공공서비스 전달의 질적 하락이 초래된다는 것이다. 예컨대, 도로유지관리의 경우 특별지방행정기관은 국도의 관리를 책임지고 지방자치단체는 지방도의 관리를 책임지는데, 각각 도로망 정비계획과 투자계획을 수립하여 추진하다보면 지역차원에서 조정이 이루어지지 못한다는 것이다.

셋째, 공공서비스 전달과 관련한 낮은 책임성의 문제를 지적하고 있다. 특별지방행정기관이 수행하는 사무는 국가사무이므로 고객인 지역주민과 지방의회에 이한 통제가 원천적으로 제한되어 있으므로 공공서비스 전달에 대한 책임성에 한계가 있다는 지적이 있다. 사실 그동안 특별지방행정기관이 감사의 사각지대로서 부패의 온상이라는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 최근 5년간의 실태를 분석한 결과, 운영성과에 대한 외부평가 및 감사가 부재하였다. 부처내부의 자체감사가 대부분이고 일부 기관만이 감사원 감사를 받는 등 중앙 및 주민으로부터 감사의 사각지대가 되고 있다는 것이다.

Ⅲ. 이론적 틀

이 장에서는 중앙정부가 수행하는 공공서비스 전달체계의 상대적 효율성을 분석할 수 있는 모형을 개발하고자 한다. 특히 현재 논란이 되고 있는 특별지방행정기관을 통한 전달방식과 지방정부에 위임하여 수행하는 방식의 상대적 효율성을 평가할 수 있는 모형을 개발하고자 한다. 그 구체적인 내용은 대상으로 하는 업무에 따라 세부 사항이 다를 수 있을 것이다. 하지만, 여기서는 일반적인 공공서비스 전달체계에 대한 모형을 개발한다. 모형의 구체적인 적용은 국도유지관리의 경우를 대상으로 사례분석부분에서 다루게 될 것이다.

1. 기본전제

모형개발에 앞서 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 공공서비스 전달은 하나의 과정이지만, 분석을 위해서는 크게 서비스의 공급결정과 생산단계를 구분할 수 있다는 것이다. 공공서비스 전달과정을 두 단계로 구분하는 가장 중요한 이유는 공급을 결정하는 주체와 실제로 공공서비스를 생산하는 주체가 다를 수 있다는 점을 부각시키기 위해서이다. 또한 양자를 분리한다는 것을 공공서비스의 전달에 중요한 의미가 있다. 특히 공공서비스의 공급방식과 생산방식을 결정할 때 고려해야 할 기준들이 다를 수 있기 때문에, 양자를 분리하여 인식하는 경우 공공서비스 전달의 적절한 거버넌스 구조를 찾는 데 매우 유용할 것이다.

공공서비스 전달을 공급결정과 생산을 두 단계로 분리한다면, 서비스 공급결정은 기본적으로 대상 지역에 어떠한 종류의 서비스를 얼마나 공급할 것인가에 관한 결정을 의미한다. 구체적인 사항으로는 공공서비스의 재원 조달방안, 지출의 배분에 관한 결정, 서비스의 기준의 설정 그리고 서비스가 수준의 점검 등 책임성을 확보하는 부분들이 포함될 것이다. 반면 공공서비스의 생산은 그러한 공공서비스가 어떻게 만들어지는가에 관한 부분이다. 생산을 위한 투입요소들을 확보하여 전환과정을 거쳐서 필요한 서비스를 창출해 내는 전 과정을 말한다. 양자의 관계를 예를 들어 살펴보면, 정부가 주민들에게 쓰레기 처리 서비스를 매일 공급하기로 결정했다면 이는 서비스 공급결정에 해당한다. 그런데 해당 정부가 그 서비스를 민간에게 위탁하여 생산한다면 후자는 서비스 생산에 해당하는 부분이다.

전통적으로 공공서비스 전달은 공급결정 주체가 직접 생산하는 것이 일반적이었다. 비록 이론적으로는 계약을 통해 민간에게도 공공서비스 생산을 맡길 수 있다는 주장이 제기되고 있었지만, 대부분의 경우 서비스 공급결정 주체와 생산주체를 일치시켜야 한다는 생각이 주류를 이루어 왔다. 그러나 최근에는 정부가 여전히 공공서비스 공급의 주체가 되더라도, 그 생산은 다른 정부나 민간에 위임 또는 위탁하는 경우가 빈번하게 나타나고 있다. 이는 공공서비스 공급과 생산의 분리가 보편화되고 있음을 시사하는 것이다.

둘째, 공공서비스 결정단위와 생산단위간의 관계는 불완전한 계약관계라고 전제하고자 한다. 불완전 계약관계는 거래당사자들간 계약을 수립하는 과정에서 거래비용이 발생하는 한 필연적인 현상이다. 일반적으로 계약이 불완전할 수밖에 없는 이유로는 계약 당사자들의 제한적 합리성, 정보의 문제, 그리고 기회주의적 행태 등을 그 이유로 들고 있다.³⁾ 공공서비스 전달과정에서 공급자와 생산자의 관계도 양자간의 관계에서 발생하는 다양한 유형의 거래비용을 감안한다면 불완전 계약관계로 볼 수 있다. 즉 양자간의 관계가 법적으로 규정되지만 거기에는 필연적으로 현실과 격차가 있고 빠진 조항의 문제가 발생하고 있다. 예컨대, 공공서비스의 공급에 관한 결정을 내렸더라도, 그 생산과정에는 예상치 못한 상황이 발생할 수 있고, 양자간의 관계 규정하는 계약에는 그러한 상황에서의 대처에 대한 내용은 빠질 수밖에 없을 것이다.

3) 불완전 계약이 발생하는 구체적인 이유로는 첫째, 복잡하고 불확실성이 큰 상황에서 미래에 발생할 모든 상황을 사전에 계획한다는 것은 불가능하다는 점을 들고 있다. 둘째, 비록 계약의 당사자들이 그러한 계획을 작성할 수 있다고 하더라도 계약 당사자들이 그 계획에 대해 협상하는 일이 쉽지 않다는 점을 지적하고 있다. 바른 협상을 위해서는 상황을 서로가 동일하게 이해할 수 있는 공동의 언어가 필요하고 그 상황에서 취해야 할 행동과 관련해서 사전의 경험이 크게 도움이 되지 않는다는 것이다. 셋째, 계약 당사자들이 미래에 대해 계획하고 협상한다고 하더라도, 분쟁이 발생했을 때 법원과 같은 외부 기구가 그 계획이 무엇을 의미하는가를 제대로 파악하고 강제하게 하는 것은 매우 어렵다는 것이다. 분쟁을 해결하기 위해서는 당사자들은 서로 간에 의사교환뿐만 아니라 주어진 상황에 대해 거의 지식이 전문화 외부인들과도 의사소통을 완벽하게 이루어야 하기 때문이다.

공공서비스 전달에서 양자의 관계를 불완전 계약관계로 보는 이유는 공급단위와 생산단위의 관계가 완전하게 명시되지 못하는 것 때문만은 아니다. 다른 이유는 만일 공급자와 생산단위의 관계가 계약을 통해 완벽하게 명시한다면, 공급자와 생산자의 관계가 어떠한 형태가 되는가는 중요하지 않다는 것이다. 코스 (coase)의 정리에서 이미 지적된 바와 같이 계약이 완벽한 상황에서는 공급자와 생산자의 모든 관계는 동일한 결과를 초래할 것이기 때문이다. 따라서 공급자와 생산자의 관계는 현실적인 이유뿐만 아니라 논리적으로 보더라도 필연적으로 불완전 계약관계에 있게 되는 것이다.

2. 모형의 개발

공공서비스 전달의 주체를 공급단위(provider)와 생산단위(producer)로 분리하더라도, 공공서비스의 실제적인 전달을 위해서는 양자가 어떠한 형태로든지 조직화되어야 한다. 예컨대, 동일한 주체가 공급과 생산 모두를 수행하는 통합 방식이 있는가 하면, 공급자와 생산자가 각각 자신들의 역할을 수행하는 분리 방식이 있을 수 있다. 중요한 것은 양자를 어떠한 형태로 조직화하느냐에 따라 공공서비스 전달의 효율성이 달라질 수 있는 것이다. 따라서, 양자간의 관계 부분에서는 어떠한 관계가 공공서비스 전달에 가장 바람직한가를 밝히게 할 이론적인 틀을 개발하고자 한다.

공급자와 생산자의 양자간의 관계는 최근 기업의 범위 분석을 위해 개발된 불완전 계약이론을 통해 분석할 수 있다. 불완전 계약이론은 거래 당사자간의 계약이 불완전한 상황에서 그들간의 관계를 적절하게 설정하기 위해 어떠한 노력이 필요한지를 분석하는 접근법이다. 이 접근법은 주로 기업의 문제를 다루기 위해 개발되었지만, 최근에는 다양한 형태로 공공부분에 적용되고 있다. 예컨대, 민영화 문제를 다룬 연구 (Hart et al., 1997, hart, 2003), 집권과 분권의 문제를 다룬 연구 (Seabright, 1996), 부패의 문제를 다룬 연구 (Bardhan & Mookherjee, 2000) 그리고 공공서비스 전달과 관련하여 수행된 연구 (Jack, 2003) 등 이미 상당수가 있다. 이 연구도 이 연구들과 같은 맥락에서 불완전계약이론을 토대로 공공서비스 전달방식의 상대적 효율성을 분석하고자 한다.

불완전 계약이론을 토대로 공공서비스 전달을 분석하기 위해서는 공공서비스 생산함수를 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Q = f (F, M1, M2, a1, a2)$$

여기서 Q는 공공서비스 수준을 나타낸다. 공공서비스의 수준은 여러 변수들의 영향을 받을 것인데, 우선 F는 공공서비스 전달을 위해 필요한 시설을 나타낸다. M1은 공급자의 노력, M2는 생산자의 노력, a1과 a2는 각 주체들이 공공서비스 공급과 관련하여 보유하고 있는 비인적 자산을 의미한다. 비인적 자산에는 건물, 토지, 장비 등 물리적 자산과 특허, 소비자 목록, 참여업체의 목록 등 비물리적 자산이 포함된다.

특히 F는 국가사무의 전달에 필요한 시설인 만큼 주로 정부 부처인 공급단위가 결정권한을 갖고 재정을 동원하여 설치한 시설을 의미한다. 이 시설은 공공서비스의 종류에 따라 그 규모가 다를 것인데, 일반적으로 F의 수준이 낮은 경우, 중간인 경우, 높은 경우의 세 가지로 구분할 수 있다. 구체적인 예로는 청소 서비스의 경우는 노동집약적이므로 F가 낮은 경우에 해당하고, 쓰레기 수거의 경우는 중간수준에 해당할 것이며, 도로의 유지관리 등은 높은 경우에 해당할 것이다. F의 수준을 공공서비스의 수준에 따라 구분하는 것은 F의 수준에 따라 공급단위와 생산단위의 적정 관계가 달라질 것이기 때문이다.

공급자와 생산자의 관계를 불완전 계약이론을 통해 관계를 분석하기 위해서는 이 접근법의 핵심적인 개념인 잔여 통제권 (residual control rights)에 대한 논의가 필요하다. 불완전계약이론에 의하면 계약에 명시되지 않은 자산을

이용할 수 있는 권한을 잔여통제권이라고 지칭한다 (Hart, 1995, 30). 잔여통제 권한을 갖는 주체는 사전에 명시된 법적 내용, 관습, 그 밖에 일반적으로 적용될 수 있는 법률상의 내용과 상치되지 않는다면 해당 자산의 사용에 대한 모든 결정권을 갖는다. 결국 잔여통제권한을 가지는 것은 사실상 재산을 소유하는 것과 같다고 볼 수 있을 것이다.

잔여통제권한의 행사여부는 양자간의 관계에 따라 달라진다. 만일 공급자와 생산자가 독립된 조직인 경우에는 공급자 (M1)는 자신의 담당하는 일과 관련하여 자신의 자산 (a1)에 대한 잔여통제권을 행사한다. 같은 논리로 생산자(M2)는 생산과 관련하여 발생하는 예측하지 못한 상황에 대해 자신의 자산 (a2)에 대한 잔여통제권한을 행사한다. 반면 공급단위와 생산단위가 통합되어 있는 경우, 예컨대 생산단위가 공급단위의 하위조직인 경우에는 그 권한의 행사주체가 달라진다. 만일 생산단위가 공급단위의 하위조직인 경우에는 a1과 a2에 대한 잔여통제권한 모두를 공급단위 (M1)가 행사할 것이다. 만일 생산단위가 공급단위를 하위조직으로 가진 경우에는 생산단위 (M2)가 a1과 a2에 대한 잔여통제권을 행사할 것이다.

끝으로, 불완전 계약이론을 통해 공공서비스 공급자와 생산자의 관계에 분석하기 위해서는 사전에 참여 주체들의 행태에 대한 가정이 필요하다. 공공서비스 전달에 참여하는 주체들은 대부분 관료들일 것인데, 그들의 행태에 따라 전달체계의 효율성이 달라질 수 있기 때문이다. 만일 양자 모두가 선의를 갖고 자신의 일에 매진하는 경우, 즉 선의의 관료를 가정하는 경우에는 그들의 노력이 더 높은 수준의 공공서비스로 이어질 것이다. 그 결과 서비스를 받는 주민들의 후생도 높아진다. 그러나 만일 관료들이 공공서비스의 수준을 높이는 것보다 자신의 사적이익을 추구하는 경우, 즉 기회주의적으로 행동하는 경우에는 그 결과가 다를 것이다. 따라서, 이 연구에서는 우선적으로 선의의 관료라는 가정하에서 기본모형을 개발하고, 그들의 부패문제가 발생하는 경우의 결과는 모형의 확장부분에서 검토할 것이다.

1) 기본적 관계

공공서비스 전달에 참여하는 공급자와 생산자의 관계를 불완전 계약으로 본다면, 주민에게 제공되는 공공서비스의 수준은 그들의 관계가 어떻게 조직화되느냐에 달려있다. 우선적으로 양자간의 관계가 예상하지 못한 상황에서 참여자들의 대처방식에 미치는 영향을 검토해 보자. 만일 생산자가 공급자의 하위 조직인 경우에는 공급자는 해당 상황을 관리하기 위해 잔여통제권한을 행사할 수 있으므로 생산자가 공공서비스 공급에 신속하게 대처하도록 강제할 수 있을 것이다. 만일 생산자가 그러한 상황에서 신속하게 대처하는 것을 거부한다면 생산자가 공급자의 하위 조직인 경우에는 생산단위의 관리자에게 책임 추궁할 수 있고 심지어는 관리자를 교체할 수도 있기 때문이다. 그러나, 만일 생산자가 공급자의 하위조직이 아니라 독립된 조직으로서 공급자와 계약을 맺고 서비스를 공급하는 경우에는 계약에 명시되지 않은 부분에 대해 공급자가 생산자가 신속하게 반응하도록 할 수는 없다. 이 경우 공급자는 잔여통제권한이 없는 만큼 공급자가 생산단위에 권한을 가함으로써 해당 조직의 직원들을 지휘하여 서비스를 공급하도록 할 수는 없을 것이다. 심지어는 생산자는 공급자가 상황을 이용하여 자신에게 유리한 방향으로 양자의 관계변화를 시도할 수도 있을 것이다. 이 관계가 시사하는 바는 공공서비스 전달과 관련하여 공급자의 입장에서는 양자간의 관계에서 거래비용이 크게 발생하는 경우에는 그 비용을 줄이기 위해서 양자가 통합되는 것이 바람직하다는 것을 의미한다.

둘째, 공급자와 생산자간의 관계는 공공서비스 전달로 인한 공과의 배분양상에도 영향을 미쳐 서비스 전달의 참여자들의 행동을 변화시킬 것이다. 만일 공급자와 생산자가 독립된 조직인 경우에는 공공서비스 공급으로 인한 공과가 생산자에게 상당부분이 주어질 수 있다. 만일 편익이 주어지지 않을 경우에는 생산자는 서비스 생산에 적극적으로 참여하지 않을 것이기 때문이다. 반면 생산자가 공급자의 하위 조직인 경우에는 즉 양자가 통합된 경우에는 서비스 창출로 인한 사회적 후생에 대한 공과는 모두 공급자에게로 가거나, 혹은 훨씬 적은 대가로 생산자를 참여시킬 수 있을 것이다. 공공서비스 공급과 관련하여 이 주장이 시사하는 바는 주민들에게 공공서비스를 공급함으로써 참여자들이 얻게 될 공과가 생산자에게 크게 주어지지 않을 경우에는 분리방식으로는 생산자의 적극적 참여를 얻어

낼 수 없다는 것이다. 이 경우에는 공급자와 생산자의 통합방식을 통해 공공서비스를 공급하는 것이 양자의 참여를 유도하는데 상대적으로 용이할 것이다.

셋째, 공공서비스 전달과정에서 양자가 높은 수준의 공공서비스를 전달하기 위해 서비스 관련 특수 노력에 기울이는 정도도 양자의 관계에 따라 달라질 수 있다. 만일 생산자가 독립된 조직이라고 한다면, 공급자는 해당 서비스에만 적용되는 특수관계(relationship specific)의 발전을 위해 노력할 유인은 크지 않을 것이다. 그것은 생산자가 잔여통제권한을 행사하는 경우에는 공급자는 a2를 활용하기가 용이하지 않으므로, 특수한 투자로 인한 편익이 줄어들기 때문이다. 또한, 그 상황에서 생산자는 공공서비스 공급으로 인한 편익을 크게 차지하려는 노력들이 가능할 것이기 때문이다. 반면 생산자와 공급자가 통합될 경우, 즉 생산자가 공급자의 하위 조직인 경우에는 그러한 상황에서 생산자를 교체하거나 혹은 여러 가지 수단을 동원하여 생산자의 노력을 촉발하기가 용이할 것이다.

반면, 생산자의 행동도 양자간의 관계에 따라 다르게 나타날 수 있다. 생산자의 경우는 대개의 경우 공급자와는 다른 유인구조를 가질 것이다. 즉 생산자가 공급자가 독립되어 있는 경우에는 서비스 수준을 높이거나 비용을 줄이는데 노력을 더하게 될 것이다. 이 경우 생산자는 자신들의 노력에 대한 대가가 커질 것으로 예상하기 때문이다. 만일 생산자가 독립된 조직이라고 한다면, 자신들 노력을 통해 자신들에게 큰 편익을 가져오는 일에 더 많은 노력을 기울이기 때문이다. 만일 생산단위가 공급단위의 하위조직인 경우에는 생산자가 a2를 통제할 수 없는 만큼 자신들에게만 도움이 되는 일은 중요하지 않을 것이다.

이상의 논의를 종합한다면, 공급자와 생산자의 통합은 공공서비스 전달과정에서 양자간의 관계에서 거래비용이 과도하게 발생하거나, 혹은 공공서비스 공급으로 인한 공과가 생산자에게 주어지지 않는 상황에서 보다 나은 서비스를 공급하도록 하도록 유인을 제공할 것이다. 그것은 통합의 경우에 공급자가 예상하지 못한 상황에 대처하는데 필요한 잔여통제권한(residual control rights)을 갖기 때문이다. 또한 공공서비스 공급에 대해 생겨날 수 있는 대가의 배분을 둘러싸고도 공급자가 더 많은 부분을 차지할 수 있기 때문이다. 반면 통합은 비용도 초래하게 되는데, 통합은 생산자가 해당 공공서비스의 전달과 관련하여 필요한 특화된 노력을 기울이도록 유인을 제공하지는 못할 것이다. 그것은 생산자가 예상하지 못한 상황에서 잔여통제권한을 갖지 못하고 그 결과 공공서비스 전달에 대한 대가의 배분과정에서도 적은 몫을 차지할 것이기 때문이다.

2) 주요 변수들

이상에서 공급자와 생산자간의 일반적 관계를 살펴보았는데, 양자의 관계는 공공서비스의 생산관계에 포함된 변수들의 속성에 따라 달라질 수 있다. 앞서 개발한 모형을 현실문제에 적용하기 위해서는 <식1>에 포함된 변수의 속성에 따라 양자간의 관계가 어떻게 달라질 것인지를 규명할 필요가 있다. 주요 변수에 따라 양자간의 관계가 달라지는 양상은 Hart (1995)와 Domberger (1997) 등의 주장을 토대로 정리하고자 한다.

첫째, 공공서비스 공급 관련 시설 F의 정도가 첫 번째 변수로 고려될 수 있다. 일반적인 결론은 F의 정도가 적으면 적을수록 공급자와 생산자의 관계는 분리의 형태를 띠는 것이 바람직하고, F의 수준이 높아질수록 통합이 바람직하다는 것이다. 이는 F의 정도가 높으면 높을수록 a1, a2의 내포된 자산이 F와 특수한 관계에 있게 될 가능성이 크기 때문이다. 다시 말해, F를 소유하지 않은 상태에서 F를 이용하여 서비스를 공급한다면, F의 유지관리에 대한 유인은 소유한 경우보다 필연적으로 낮아질 것이기 때문이다.

둘째, 공급자와 생산자의 보유한 자산의 속성에 관한 부분인데, 만일 공급자와 생산자가 보유한 자산이 상호 독립적이라면, 어떠한 형태이든지 통합을 하지 않는 것이 바람직할 것이다. 이는 통합의 형태로 생산자가 보유한 자산을 공급자에게 이전할 경우에 공급자의 노력에는 전혀 도움이 되지 않지만, 생산자의 경우는 자신의 자신인 a2가 없이는 할 수 있는 일이 많지 않은 만큼 노력에 대한 보수가 떨어질 것이다. 따라서 통제권을 넘기는 것은 공급자의 노력에는 변화를 초래하지 않을 것이지만 생산자의 노력에는 부정적인 효과를 가져오는 것이다. 따라서 자산이

상호 독립적인 상황에서는 통합을 하지 않는 것이 통합을 하는 경우보다 바람직할 것이다. 반면, 만일 a1과 a2가 상호보완적이라면, 어떠한 형태로든지 통합이 바람직할 것이다. 만일 두 자산이 상호보완적이라면, 통제권을 공급자에게 이전한다면 그 노력의 한계보수는 높아지게 될 것이다. a1과 a2가 상호보완적이므로 통합으로 인한 시너지 효과가 있기 때문이다. 그러나 이 경우 생산자의 노력에 대한 보수는 크게 변화가 없을 것이다. 그것은 통합되지 않은 상황에 비해 통합되더라도 상호보완적 자산이 없는 상황에서는 자신의 노력에 대한 보수가 크게 변화가 없을 것이기 때문이다. 따라서 통합하지 않은 상태에 비해 통합은 공공서비스 수준을 높이게 될 것이다.

셋째, 공급단위와 생산단위의 관리자의 인적자산간의 관계가 중요할 것이다. 만일 공급자의 인적자산 (M1)이 해당 공공서비스 전달에 필수적이라면 통합이 적정 구조가 될 것이다. 이는 만일 공급자의 인적 자산이 필수적이라면 생산자의 자산 a2를 공급자에게로 이전하더라도, 생산자 (M2)의 유인구조에는 변화가 없을 것이기 때문이다. 그것은 양자간 거래가 없는 상황에서 공급자가 얻을 보수는 공급자의 인적자산이 없이는 자신이 보유한 자산과도 무관할 것이기 때문이다. 따라서, 통제권한의 이전에는 아무런 비용도 발생하지 않는 것이다. 그러나 그 과정에서 편익이 발생할 수 있다. 만일 생산자 M1이 모든 자산을 보유하고 있다면, 그 결과 생산자의 투자에 대한 유인은 높아질 것이다. 만일 공급자와 생산자의 인적자산 모두가 공공서비스 전달에 필수적이라면, 어떠한 방식으로 조직화가 되느냐, 즉 조직의 구조는 중요하지 않을 것이다. 상대방의 동의없이 어느 쪽의 투자도 적절한 수익을 올릴 수 없기 때문이다.

3. 현실적용을 위한 확장(Extension)

지금까지 공급단위와 생산단위간의 관계에 대한 모형을 기본적으로 민간부문을 대상으로 개발된 불완전 계약이론을 토대로 개발되었다. 그러나, 공공서비스 전달문제는 민간부문과는 다른 특수성이 있고, 따라서 모형의 적실성을 높이기 위해서는 몇 가지 측면에서 기존 이론을 확대 적용할 필요가 있다. 공공부문의 특수성으로 인해 기업에 대해 개발된 이론이 충분히 설명하지 못하는 부분이 있기 때문이다.

공공부문의 특수성에 관해서는 월슨의 기념비적인 연구결과를 고려할 필요가 있다 (Wilson, 1989). 그는 공공부문과 민간부문의 차이로서 두 가지 특성을 제시한 바 있다. 하나는 공공부문에서 수행하는 일이 다 측면을 갖는다는 점을 지적하였다. 정부관료의 경우는 그들이 업무수행과정에서 이루어지는 투입과 산출이 다 측면을 갖고, 그러한 측면은 단지 불완전하게 측정가능하고 입증할 수 있다는 점이다. 다른 하나는 공급자와 생산자의 관계에는 그들이외에 다양한 주체들이 동시에 영향을 미치고 있다는 점이다. 예컨대, 정부는 수행하는 일에 대해 부처의 장에 대해 책임을 져야하지만 아울러 지역주민, 지역의 정치인, 입법부, 법원, 이해집단, 언론 등이 수많은 주체들에 대해 책임을 져야 한다는 것이다.

월슨이 제기한 두 측면 이외에 공공부문의 특성으로서 중요한 것은 관련 정치인이나 관료들의 부패 가능성을 들 수 있다. 공공부문 자체적 속성에 기인한 것으로서 성과측정의 어려움이나 경쟁의 부재 등 여러 가지 이유로 인해 업무를 수행하는 주체들이 부패의 문제에 연류될 가능성이 크다는 점이다. 따라서, 공공부문의 이러한 특성을 감안할 경우에 앞서 개발한 모형이 어떻게 달라질 것인지도 검토할 필요가 있을 것이다.

1) 여러가지 일을 하는 대리인의 경우

공공서비스 전달과정에서 생산자가 수행해야 하는 일이 다차원인 경우에는 양자를 거버넌스 하는 방식의 효율성이 달라질 수 있다. Holmstrom 과 Milgrom (1990)은 여러 가지 일을 동시에 수행해야 하는 상황에 대리인의 유인구조가 어떻게 달라지는가에 대한 분석을 시도한 바 있다. 그들 연구의 중요한 시사점은 만일 수행하는 업무들이 상호 대체적이라면, 특정한 일에 대해 강력한 유인책을 사용하는 것은 과업의 전체적인 시각에서 볼 때 바람직하지 못한 결과를 초래한다는 것이다. 그 이유는 하나의 과업에 더 많은 노력을 기울이면 대체 관계에 있는 다른 과업

을 수행하는데 드는 한계비용이 증가할 것이기 때문이다. 하나의 과업에 한계유인이 높아지게 되면 대리인의 노력은 대체가 되는 일로부터 더욱 멀어지는 결과를 초래할 것이다.

그들은 또한 과업 성과의 측정 용이성의 차이도 업무 수행에 대한 대리인의 유인구조에 영향을 미친다는 것을 밝힌 바 있다. 만일 과업의 성과에 대한 대가가 독립적으로 주어진다면, 적정 유인구조는 그 결과를 용이하게 측정할 수 있는 과업에 대한 대가를 높게 책정하는 것이 될 것이다. 그러나 생산물이 다 측면이 존재하는 상황에서는 대리인들은 그 결과가 보다 명확하게 측정되는 분야에 노력을 집중시키게 된다. 결국 만일 한 과업의 결과가 측정이 어려운 경우, 경쟁 과업에 대한 유인책은 약한 것이 아니면 측정이 어려운 과업으로부터 드러나기 쉬운 과업으로 과도한 이전이 일어나 업무 전체의 효율성이 낮아진다는 것이다. 따라서, 대리인들의 잘못된 시간배분 관행을 고치기 위해서는 명확하게 측정되는 과업에 대한 유인의 정도를 상대적으로 낮추어야 한다는 것이다.

한편, Laffont & Tirole (1993)와 Tirole (1994)은 자신들의 연구에서 시간에 따라 그 효과가 다르게 나타나는 과제들을 수행해야 하는 경우 대리인의 유인구조를 분석한 바 있다. 만일 대리인이 수행하는 일의 질적인 수준이 시간이 흐르면서 나타나는 경험재라고 한다면, 효과가 단기적으로 나타나는 일에 대한 유인은 낮아야, 원래 수행하는 일의 질적인 측면에서 피해가 발생하지 않는다는 것이다. 이 상황에서 주인은 대리인의 노력이 적절하게 배분될 수 있도록 유인구조를 고안해야 할 것인데, 그 선택은 투입과 산출의 측정가능성과와 각 주체들이 부여하는 가치의 차이에 의해 좌우될 것이다.

2) 다 주인의 문제

공공부문에서 관찰되는 주인 대리인 관계의 두드러진 특징은 대리인의 행동에 대해 영향을 미치는 주인이 다수일 수 있다는 것이다. 이 경우 주인들은 대리인이 수행한 결과물에 대해서 서로 상충되는 이해를 갖기도 하고, 한 주인이 요구하는 일은 다른 주인이 요구하는 일과 서로 대체적이기도 하다. Bernheim과 Whinston (1986)은 다 주인이 존재하는 상황에서 주인 대리인 관계 모형을 개발한 바 있다. 이후 Holstrom과 Milgrom (1988)은 주인이 복수인 경우 적정 계약을 규명한 바 있고, Dixit (1996, 1997)은 그 연구를 다주인 상황으로 더욱 확장시킨 바 있다.

이 연구들이 전달하는 핵심 메시지는 주인들은 자신들이 관심을 갖는 부분에 대해서는 긍정적인 유인을 제공하고 다른 측면에 대해서는 부정적인 유인을 제공한다는 것이다. 그 결과 일부의 주인들은 특정한 측면에서 대리인이 적은 노력을 기울이게 되는 외부효과의 결과에 직면하게 되는 것이다. 그리고 각각 수행하는 일에 대한 한계 유인계수의 집합적인 값은 주인의 수가 많아질수록 줄어든다는 것이다. 만일 다른 주인을 위해 수행하는 일이 대체적인 것이라면, 대리인들을 자신에게 높은 유인을 제공하는 주인의 일에 매진할 것이고, 그 결과 부정적 외부효과는 크게 발생하고 그 결과 전체적 한계 유인은 더욱 낮아질 것이다.

한편 이러한 상황의 해결책으로 Dixit (1997)은 주인들 간의 상호작용의 결과로 생산된 부정적 외부효과는 각 생산물에 대한 정보를 분리시킴으로써 해결할 수 있다는 것을 보인 바 있다. 그것은 주인들이 자신들이 관심을 갖는 부분만 관찰할 수 있고, 대가를 부여할 수 있기 때문이다. 또한 이해관계를 갖는 주인들의 경우 집단화시킴으로써 가능할 것이다. 어떠한 해결책이 적절한 것인가를 상황에 따라 달라질 것이다. Dixit (2002)가 지적한 바와 같이 입법부나 행정부와 같은 공공부분의 경우에는 주민으로서의 그들의 행동을 외부적으로 통제하는 것은 현실적으로 불가능 할 것이다.

3) 정직하지 못한 관료의 문제 : 부패와 특혜의 문제

지금까지 논의들은 기본적으로 공공서비스 전달에 관련된 정치인과 관료들이 정직하게 행동하는 것을 전제로 하여 이루어졌다. 그러나 현실에서 정치인과 관료들은 자신의 사적 이익을 추구하기도 하고, 경우에 따라서는 부패에 연루되기도 한다. 공공서비스 전달과 관련하여 정치인이나 관료들이 사적 이익을 추구하는 방식은 여러 가지 형태로

나타날 수 있다. 정치인들이 계약 당사자로부터 선거자금을 받기를 원하거나 혹은 직접 뇌물을 제공하기를 요구하는 경우가 있을 것이다. 또한, 정치인들은 자신의 권한을 이용하여 자신을 지지할 특정 집단이나 지역에 특혜를 제공하는 방식으로 정치적 이익을 추구할 수 있을 것이다. 공공서비스 전달과 관련해서는 특히 뇌물수수가 문제가 될 것인데, 정치인이나 관료들이 그러한 행태를 보이는 경우에는 공급자와 생산자간의 적정 조직형태는 앞서 논의한 것과 달라질 수 있을 것이다.

공공서비스 전달과 관련한 부패문제를 분석하기 위해서는 우선 부패에 연루된 당사자가 정치인인지 관료인지를 구분할 필요가 있다. 만일 정치인의 부패에 연루된 경우에는 공급자와 생산자의 관계가 통합 형태로 이루어질 가능성이 클 것이다. 정치인이 뇌물을 수수하는 경우는 주로 공공서비스 관련된 시설의 설치와 유지관리와 관련된 외주를 주는 과정에서 민간업체들로 부터 뇌물을 받고 관료들에 압력을 행사하여 특정 업체가 수주할 수 있도록 하는 경우가 될 것이다. 만일 정치인의 그러한 행태가 만연한다면, 그 결과는 정직한 정치인의 상황에서 보다 공급자와 생산자의 통합이 보편적으로 나타날 것이다. 특히 공급자와 생산자아 보유한 자산이 상호보완적인 경우에는 민간업체는 필요선 시설의 건설이외에 유지관리 업무까지 연계하여 수주받을 가능성이 있으므로 제공하는 뇌물의 정도가 클 것이며, 따라서 정치인이 뇌물을 수수할 가능성도 높아지기 때문이다. 비록 양자가 보유한 자산이 상호 독립적이라고 하더라도, 일단 시설이 건축되고 나서는 유지보수가 지속적으로 이루어져야 하는 만큼, 민간업체가 시설의 건축을 수주하기 위해 정치인에 뇌물을 제공할 가능성은 클 것이다.

다음으로 특혜의 문제를 분석하기 위해서는 정치인이 선거에 이기기 위해 특정 집단으로부터 지지를 받기를 원하는 상황을 상정해 보자. 정치인들은 선거에서 자신들에게 표를 줄 수 있는 고용인들에게 공적자금을 활용하여 고용기회를 제공하려고 할 것이다. 또는 그러한 자금을 이용하여 높은 수준의 임금을 지불할 수도 있을 것이다. 만일 그러한 이해집단에게 공적자원을 이용하여 부를 이전하는 것이 통합된 형태에서 더 용이하다면, 통합된 형태의 공급이 보편적일 것이다 (Shleifer and Vishny, 1994). 중앙정치인이 특정한 집단에 공공서비스 공급과 관련하여 특혜를 제공하려고 한다면 공급자와 생산자의 통합된 형태, 즉 생산자가 공급단위의 하위조직인 형태가 훨씬 용이할 것이다. 따라서 특혜의 경우도 통합된 거버넌스 형태가 과도하게 나타나게 할 가능성이 크다. 통합된 형태 하에서 공공부문에서 과도한 고용과 투자가 일어나는 것을 쉽게 관찰 할 수 있다. 예를 들면, 전혀 사람도 다니지 않는 시골에도 도시지역의 도로와 동질의 도로가 건설되어 운영되는 경우를 들 수 있을 것이다.

한편 공무원의 부패는 어떠한가? 공무원의 경우는 중앙정부의 공무원인지 지방정부의 공무원인지에 따라 그 관계가 달라질 것이다. 만일 중앙공무원들의 부패가 만연하는 상황이라면, 통합이 보다 보편적인 형태가 될 것이고, 지방공무원의 부패가 심각한 상황에서는 조직의 구성에 대한 책임 중앙정부에 있는 만큼 부패방지 차원에서 통합이 선호 될 것이다. 이상의 논의를 통해 알 수 있는 것은 공공서비스 공급과 관련하여 정치인이나 관료들이 부패문제가 심각하게 대두되는 상황에서는 그렇지 않은 상황에 비해 공급자와 생산자의 관계가 통합될 가능성이 크다는 점이다.

IV. 사례분석 : 국도 유지관리의 경우

사례분석에서는 앞서 개발한 이론모형을 토대로 한국의 국도유지관리 서비스의 전달문제를 분석해 보고자 한다. 특히 앞서 논의했던 국도유지관리 서비스 전달방식의 개편과 관련하여 그동안 제시되었던 여러 견해들의 타당성을 이론적 시각에 비추어 평가해 보고자 한다. 그 과정에서 특별지방행정기관을 활용한 전통적 국도유지관리 방식과 그 대안으로 제시된 지방자치단체에 위임하는 방식의 상대적 효율성을 판단할 수 있을 것이다.

1. 한국의 특수성

구체적인 논의에 앞서 한국의 특수성에 대한 검토가 필요할 것이다. 우선 한국의 국도유지관리체계를 살펴보면, 크

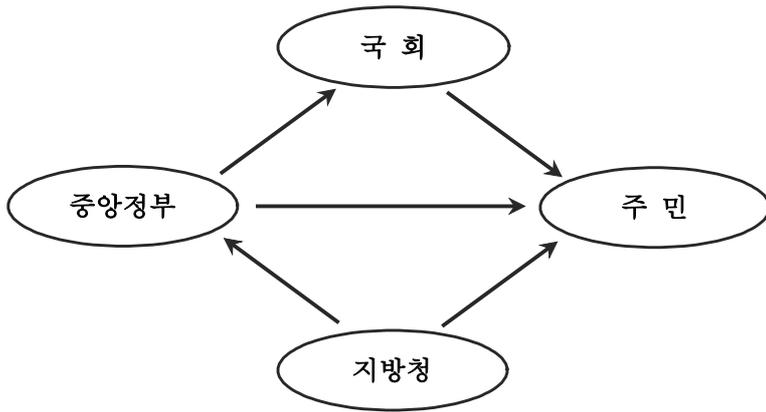
게 두 가지 방식에 의해 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 하나는 중앙정부가 특별지방행정기관을 통하여 서비스를 전달하는 방식이고, 다른 하나는 서비스의 생산을 지방자치단체에 위임하는 방식이다. 구체적으로는 전자의 경우에는 건설교통부가 공급자가 되고, 건설교통부의 특별지방행정기관인 지방국토관리청과 국토유지관리사무소가 생산자의 역할을 맡고 있다. 후자의 경우는 공급자는 건설교통부이지만, 생산자의 역할을 시도 또는 시군 등 지방자치단체 맡고 있다. 현실적으로는 대부분의 지역에서 국토유지관리는 전자의 방식에 의해 이루어지지만, 시 지역을 관통하는 국도의 경우는 후자의 방식에 의해 관리되고 있다.

국토유지관리 전달과정 참여자의 역할을 보면 공급자의 역할을 담당하는 건설교통부는 도로정책의 입안, 도로 정비 및 확충에 대한 계획의 수립, 도로예산의 조정 및 도로 노선의 지정 및 조정 등의 업무를 수행하고 있다. 반면 국토유지관리 서비스의 생산자인 특별지방행정기관이나 지방자치단체는 도로관리를 위한 기자재 및 각종 기기의 운영, 국토유지관리 및 보수사업의 시행, 도로의 점용허가, 도로구역의 결정 및 변경 등에 관한 사항 등을 책임지게 된다. 보다 높은 수준의 국도 서비스 창출을 위해서는 양자의 노력이 유기적으로 연계되어 수행될 필요가 있을 것이다.

국토유지관리 서비스 전달방식의 상대적 효율성을 비교하기 위해서는 각 방식 별 중요한 특성을 검토할 필요가 있다. 첫째, 생산자의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 통합방식의 경우에는 전국적으로 산재해 있는 6개 지방국토청과 18개의 국토유지관리소 등 총 24개의 특별지방행정기관에 의해 국토유지관리 서비스가 생산된다. 이들은 현재 시군 내 국도를 제외한 일반국도 11,927km를 관리하고 있는 데, 1개 국토유지관리사무소에서 평균적으로 약 640km를 관리하고 있는 셈이다. 반면 분리방식의 경우에는 국토유지관리가 시도나 혹은 시군에 위임될 수도 있다. 시도에 위임하는 경우에는 6개의 광역시와 16개의 도 정부가 국토유지관리 서비스를 생산하게 될 것이다. 물론 시도는 다시 시군에 재위임할 수 있겠지만, 여기서는 그러한 가능성은 고려하지 않는다. 시군에 위임하는 경우에는 총 240여개의 시군이 국토유지관리서비스를 담당하게 된다. 따라서 전체 관리해야 할 국도를 담당 나눈다면 개별 시도와 시군은 각각 약 km와 약 km의 국토유지관리를 담당하게 될 것이다.

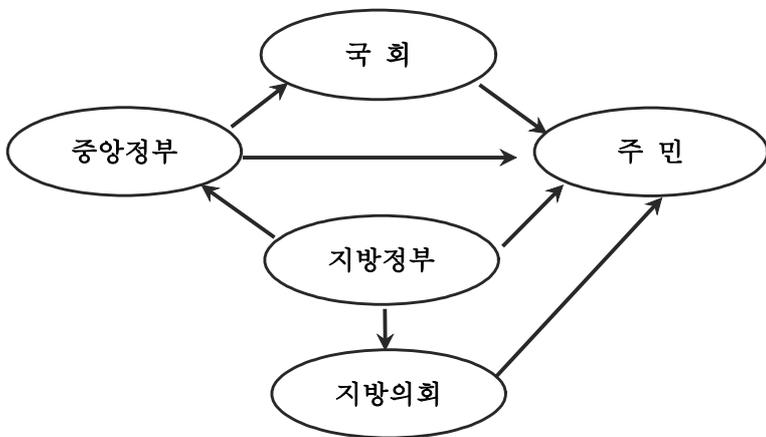
둘째, 각 방식별 참여자들간의 관계를 살펴볼 필요가 있다. <그림 1>은 집권적 거버넌스 하에서의 참여자들의 관계를 나타내고 있다. 그림의 화살표는 주인 대리인 관계의 방향을 나타내고 있다. 그림에 나타난 바와 같이 공공서비스 공급자로서의 중앙정부는 정치인과 주인 대리인 관계에 있고, 중앙정부의 부처와 생산자인 특별지방행정기관은 다시 주인과 대리인 관계에 있다. 또한 정도의 차이는 있지만 주민과 정치인, 중앙정부, 그리고 지방청은 모두 주인과 대리인 관계에 있게 될 것이다.

<그림> 집권적 거버넌스



한편 분권적 거버넌스 하에서 이해당사자들간의 관계는 <그림 2>로 나타낼 수 있다. 그림에 나타나 바와 같이 분권적 거버넌스 하에서 중앙정부는 서비스 공급의 결정자가 되고, 지방정부는 서비스의 생산자 역할을 담당한다. 이 경우도 공공서비스 공급자와 생산자는 복잡한 주인 대리인 관계에 놓이게 된다. 우선 국회와 서비스 공급자인 중앙정부가 주인 대리인의 관계에 있게 될 것이다. 공공서비스 생산자인 지방자치단체는 중앙정부, 지방의회 그리고 주민들과 다중적 주인 대리인 관계에 있게 될 것이다. 끝으로, 주민은 국회, 중앙정부, 지방정부, 그리고 지방의회에 대해 주인의 역할을 담당하게 될 것이다.

<그림> 분권적 거버넌스



2. 양자간의 비교

국도유지관리 서비스 전달체계에 대한 상대적 평가는 다양한 측면에서 이루어질 수 있다. 앞서 언급하였던 전달체계의 이원화로 인한 문제점 들, 예컨대 중복 투자로 인한 행정력의 낭비와 생산성 저하의 문제, 예산이나 인력을 둘러싼 갈등의 발생, 정부간 협조의 어려움 등 기술적인 측면들 모두가 평가의 중요한 쟁점이 될 수 있다. 그러나 이 연구에서는 앞서 논의한 이론적 틀에서 다루었던 서비스 전달과정 참여자들의 유인구조나 책임성 등에 주목하여 양 체계의 상대적 효율성을 검토하고자 한다. 구체적으로는 거래비용의 극복, 서비스의 수준, 특수투자에 대한 유인, 그리고 부패의 문제 등이 주요 쟁점이 될 것이다.

1) 예상하지 못한 상황에 대한 대처

국도유지관리 서비스 전달방식의 상대적 효율성 평가를 위해서는 각 방식 하에서 예측하지 못한 상황에 대한 대처가 어떻게 이루어지는가에 주목할 필요가 있다. 즉, 국도유지관리를 위해 수행해야 할 사항들은 관련 법이나 규정에 구체적으로 명시될 것인데, 빠져 있는 부분에 대한 서비스 전달이 보다 잘 이루어지는 전달방식을 밝히는 문제이다. 이는 불완전한 계약 하에서 명시되지 않은 부분에 대한 서비스 제공에 거래비용을 적게 발생하는 전달방식을 찾아내는 일이 될 것이다. 예를 들면, 교통사고의 처리, 기상이변에 대한 대처, 교통혼잡의 발생에 대한 대처 등이 여기에 해당한다.

일반적으로 공급자와 생산자가 통합되어 있는 집권적 거버넌스 하에서는 예상하지 못한 상황에 보다 쉽게 대처할 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 집권적 거버넌스 하에서는 그러한 상황에 대처하는 과정에서 발생하는 거래비용이 적을 것이기 때문이다. 구체적으로는 보면 집권적 거버넌스 하에서 건설교통부는 국도시설 F를 보유하고 동시에 각 참여자의 비인적 자산인 a1과 a2에 대한 잔여통제권한을 가지고 있기 때문에 예상하지 못한 상황에 대해 훨씬 쉽게 대처할 수 있다. 이 경우 건교부의 입장에서 보면 예측하지 못한 상황에 대처하기 위해 기울이는 노력의 한계효용이 커질 뿐만 아니라 그로 인해 주어지는 대가 중에 큰 몫을 차지할 수 있으므로 더 많은 노력을 기울이기 때문이다. 반면 생산자인 특별지방행정기관은 잔여통제권한이 없는 만큼 자신들의 노력을 다른 목적으로 사용할 수 없으므로 그들의 노력을 유인하는 데는 거래비용이 많이 발생하지 않을 것이다. 만일 생산자인 특별지방행정기관이 예상치 못한 수요에 대처하는 것을 거부한다면, 건교부 장관은 특행이 하위조직인 그 조직의 관리자를 교체하고 다른 사람을 임명하거나 경우에 따라서는 직접 필요한 서비스를 제공할 수도 있을 것이다.

반면 분권적 거버넌스 하에서는 잔여통제권한을 생산자인 지방자치단체가 행사하기 때문에 공급자인 건설교통부는 예상하지 못한 상황에서 발생한 서비스 수요를 충족시키기 위해서는 지방자치단체의 지원을 받아야 한다. 물론 이 경우에도 규정에 명시된 서비스는 모두 공급되겠지만, 명시되지 않은 서비스의 생산에 대해서 건설교통부는 지방자치단체에 가서 유지관리 서비스를 직접 생산하도록 할 수 없을 것이다. 이 상황에서 생산자는 원래 규정에 포함되지 않은 수요 증가분, 예컨대 폭설로 인해 도로가 마비된 경우의 대처는 원활하게 이루어지지 않을 수 있는 것이다. 예컨대, 생산자는 자신의 보유한 시설이나 인력을 국도유지관리 보다는 다른 용도, 예컨대 자신이 관리해야 할 지방도로의 관리에 우선적으로 사용할 수 있을 것이다. 이 방식하에서 공급자는 생산자의 노력을 강제할 수 있는 방안이 없으며, 따라서 그러한 상황을 예견한 건설교통부도 집권적 거버넌스에 비해 예측하지 못한 상황에 대처하는데 요구되는 노력을 줄일게 되고, 해당 업무를 수행하는 데에는 많은 거래비용이 발생할 것이다.

그러나 국도유지관리 서비스 생산자인 특별지방행정기관과 지방자치단체는 건교부와는 반대의 유인구조를 보일 것이다. 우선 특별지방행정기관은 생산자로서 잔여통제권한이 없는 만큼 자신들의 노력을 다른 목적으로 사용할 수 없으므로, 공급자의 요구에 부합되게 행동할 가능성이 크다. 더욱이 자신들 역시 건교부 직원인 만큼, 승진과 같은 자신의 커리어를 고려한다면 예상치 못한 상황의 대처하는데 자신의 최선을 다할 가능성이 크다. 비록 특별한 노력을 기울이더라도, 같은 조직에 있는 한 그러한 노력에 대한 대가는 충분히 받을 수 있기 때문이다. 반면 지방자치단체는 생산자로서 특별지방행정기관과는 다른 유인구조를 보일 것이다. 지방자치단체는 잔여통제권을 가지고 있으므로, 예측하지 못한 상황에 적절히 대처함으로써 자신이 큰 편익을 누릴 수 있다면 최선의 노력을 기울일 것이다. 그러나, 지방자치단체가 기울이는 노력이 공급자와 요구에 부합된다고 할 수는 없다. 공급자의 요구와 꼭 일치하지 않더라도 자신이 판단하여 유리한 방향으로 노력할 것이다. 불완전 계약에 내포되어 있듯이 예측하지 못한 상황에서 이루어지는 자치단체의 노력은 공급자인 건교부의 입장에서 관찰은 가능하지만, 입증할 수는 없기 때문

이다. 예를 들면, 폭설에 인해 도로가 마비되는 상황이 발생했을 때 국도의 소통보다 자치단체가 관리하는 지방도 관리에 장비나 인력을 우선적으로 투입하는 경우를 들 수 있다. 만일 그러한 노력으로 해당 자치단체 장이 차기 선거에서 주민들로부터 보다 강력한 지지를 받게 된다면 그 가능성은 훨씬 높아질 것이다.

종합한다면, 이상의 논의를 통해 볼 때 중요한 것은 예측하지 못한 상황을 해결함으로써 발생하는 편익이 미치는 범위가 될 것이다. 만일 그 범위가 국가전체를 포괄하는 경우에는 공급자와 생산자가 통합된 관리방식이 바람직할 것이다. 반면 그 편익이 미치는 범위가 국지적인 상황이 한정되는 경우에는 분리되어 있는 경우에 생산자가 해당 상황에 보다 신속하게 대처할 것이다. 현실적으로는 국도유지관리와 관련하여 발생하는 대부분의 예측하지 못한 상황은 그것을 해결함으로써 편익이 대부분 국지적으로 발생하는 경우라고 보는 것이 타당한 만큼, 이 문제와 관련해서는 분권적 거버넌스의 효율성이 클 것이다. 국도유지관리와 관련하여 국가 전체적으로 편익이 발생하는 서비스에 대한 사항은 아마 대부분의 경우 공식적 규정이나 지침 등에 구체적으로 명시되어 있을 것이므로, 국지적으로 발생하는 편익에 비해 훨씬 높다는 점도 이 주장을 뒷받침하게 될 것이다.

2) 서비스 질의 문제

국도유지관리 거버넌스와 관련한 두 번째 쟁점은 국도유지관리 서비스의 질적 수준의 문제이다. 즉, 공급자와 생산자를 분리하는 형태, 즉 분권형 거버넌스를 채택할 경우 다양한 형태로 관리방식에 문제가 발생하여 국도 유지관리의 질적 수준이 떨어진다는 주장이 있다. 이 주장의 핵심은 국도유지관리를 지방자치단체에 위임할 경우 주민들의 편의 위주의 선심성 국도변 개발로 인해 국도의 간선동맥기능이 상실될 우려가 있다는 것이다. 또한 국도유지관리를 위임할 경우 간선도로망을 지차체가 분할하여 관리함으로써 시기적으로나 물리적 형태의 측면에서 도로관리에 필요한 조정이 제대로 이루어지지 못하여 서비스의 질이 떨어질 수 있다는 것이다.

국도유지관리 서비스의 질을 논하기 위해서는 그 서비스의 질을 구성하는 요인들을 검토할 필요가 있다. 국도유지관리의 질적 수준은 여러 가지를 측면에서 평가될 수 있지만, 그 핵심은 간선도로로서의 이동성 확보와 해당 도로에 대한 접근성의 확보 두가지일 것이다. 이동성은 지역간 이동의 원활함을 의미하는 반해 접근성은 자신의 지역에서 해당 도로에 보다 쉽게 접속되는 것을 의미한다. 문제는 이동성과 접근성이 상호대체의 관계에 있다는 것이다. 예컨대, 접근성을 높이기 위해서는 접속도로를 많이 만드는 것이 필수적일 터인데, 접속도록 늘어나는 만큼 교통 흐름에 저해요인으로 작용하여 이동성의 하락을 가져올 수 있다는 것이다. 이동성과 접근성의 상호절충의 관계는 국도유지관리 서비스의 질적 문제의 핵심쟁점이 되고 있는 것이다.

과연 국도유지관리를 지방자치단체에 위임할 경우 간선기능을 저해할 정도로 서비스 수준이 떨어질 것인가? 결론적으로 말한다면 앞서 제시한 모형의 의하면 집권적 거버넌스에서 높은 수준의 서비스가 공급된다고 보는 것이 타당할 것이다. 앞서 개발한 기본 모형에 의하면 국도유지관리의 경우 시설 F가 차지하는 비중이 크고, 또한 a1과 a2간의 상호보완성이 크다고 할 수 있으므로 집권적 거버넌스 하에서 구성단위들의 서비스 질 향상을 위한 노력이 중대될 것이고, 그 결과 전체적인 서비스의 질이 높아진다고 할 수 있다. 즉 통합관리 하에서 잔여통제권을 가진 공급자와 하위 조직으로서 생산자 모두 서비스의 질 향상을 위해 효율적으로 대처할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 자신들이 건설한 도로를 유지관리하기 위해 새로운 장비의 구입이 필요하다든지, 새로운 재료를 국도유지관리에 활용하는 일은 모두 집권적 거버넌스에서 훨씬 용이하게 일어날 것이기 때문이다. 서비스의 질적 향상을 위한 투자의 측면에서 본다면 집권적 거버넌스 하에서 공급자와 생산자 모두 동일한 방향의 유인을 갖기 때문에 특수투자의 유인이 높고 따라서 보다 나은 수준의 서비스를 공급하게 될 것이다.

그러나 통합관리가 우월하다고 보는 보다 중요한 이유는 국도유지관리 거버넌스 체계의 특수성에서 찾아야 할 것이다. 앞서 논의한 바와 같이, 국도유지관리의 참여자들은 복합적인 주인 대리인의 관계에 있게 되고, 아울러 제공하는 서비스도 다중적이라는 점을 상기할 필요가 있다. 만일 주인이 다수인 경우에는 앞서 논의에서도 제시된 바와 같이 필연적으로 참여자들의 유인이 낮아질 것이다. 특히 분권형 거버넌스의 경우 생산자인 지방자치단체에 대해 주인의 역할을 수행할 주체는 중앙정부, 지역주민 그리고 지방의회 등 매우 다양할 것이다. 그리고 그들은 생산자에게 서로 상충되는 시그널을 보내게 될 것이다. 예컨대, 부처의 경우는 간선도로의 이동성 제고를 요구할 것이지만, 주민들은 접근성의 향상을 요구하게 될 것이다. 그 결과 생산자가 국도유지관리 서비스 수준의 향상을 위해 노력에 대한 유인은 필연적으로 낮아진다는 것이다.

분권형 거버넌스의 경우 질적 하락을 가져올 수 있는 또 다른 이유도 있다. 그것은 국도유지관리서비스가 이동성과 접근성이라는 상호대체적인 속성을 갖기 때문이다. 앞서 논의한 바와 같이 공공부분의 경우 제공하는 서비스는 다측면을 가질 수 있고, 그 상황에서 특정한 업무의 결과를 측정하기가 곤란한 경우에는 경쟁과업에 대한 유인책이 약한 것이 되어야 하다는 것이다. 그렇지 않으면 과업 수행자의 노력이 측정이 어려운 과업으로부터 드러나기 쉬운 과업으로 과도한 이전이 일어날 수 있다는 것이다. 국도유지관리에서 이동성과 접근성의 상호대체 관계를 바로 이러한 논리에 따라 평가될 수 있다. 즉, 간선기능과 접근성을 높고 볼 때 해당 지역 주민의 입장에서는 접근성은 보다 쉽게 느낄 수 있는 반면에 간선기능 제고를 통한 서비스 질 향상은 크게 느끼지 못할 것이다. 또한 국도유지관리의 생산자의 입장에서 본다면, 간선기능의 제고 유인보다는 접근성을 높이는 데에 대한 유인이 훨씬 강력하게 작용할 것이다. 그것은 주민들이 접근성의 향상을 크게 요구하고, 분권형 거버넌스 하에서는 주인으로 이 문제에 대해 강력한 목소리를 낼 가능성이 있기 때문이다. 반면 이동성의 경우는 일부지역의 문제라기보다는 광범위한 지역에 걸쳐 평가되는 것인 만큼 지역 주민들의 이동성에 대한 요구는 크게 나타나지 않을 가능성이 높다. 또한 지역의 입장에서 볼 때 이동성의 향상이 경제활동의 타 지역으로의 이전을 초래할 수도 있으므로, 더욱이 그에 대한 유인이 높지 않을 것이다.

그러나 여기서 한 가지 지적할 점은 분권형 거버넌스 하에서 권한이 어디로 위임되느냐에 따라 그 주장이 달라질 수 있다는 점이다. 앞서 만일 권한이 기초자치단체로 위임될 경우에는 앞서 지적한 문제점들이 현실적으로 문제가 될 가능성이 크다. 즉, 기초자치단체에 위임될 경우에는 이동성 수준의 하락이 심각한 문제로 부각될 수 있을 것이다. 반면 그 권한이 광역자치단체로 위임될 경우에는 이동성 수준의 하락은 크게 문제가 되지 않을 수 있다. 그것은 광역자치단체에는 수많은 기초자치단체가 포함하고 있고, 따라서 일부지역의 접근성에 대한 특정한 주민들의 요구가 서비스 전달에 중요하게 부각될 가능성은 그리 크지 않을 것이기 때문이다.

3) 특수관계 발전을 위한 노력의 문제

국도유지관리의 거버넌스의 상대적 효율성과 관련하여 세 번째로 주목할 사항은 공급단위와 생산단위의 구성원들이 국도유지관리와 관련하여 자신들의 전문성을 향상시키기 위해 기울이는 노력에 관한 부분이다. 다시 말해, 어떠한 거버넌스 하에서 구성원들이 노력을 더 많이 기울이게 될 것인가의 문제이다. 이 문제는 일종의 특수관계 발전을 위한 투자에 해당하는 부분이 될 것이다. 국도유지관리 서비스의 전달과 관련하여 이 문제가 중요하게 거론되는 이유는 효율적 관리를 위해서는 도로관리의 싸이클, 즉 계획→설계→시공→유지가 동일한 주체에 의해 관리될 때 해당 업무에 대한 기술축적이 쉽게 이루어진다는 주장이 있기 때문이다. 특히 이 문제와 관련하여 국도유지관리 관련 이해단체라고 할 수 있는 대형건설업체와 도로기술사협회 등은 그 유지관리를 지방자치단체에 위임할 경우에 국도건설과 유지관리의 국제적 기준을 준수하는 것이 용이하지 않고 도로관리의 기술발전에 저해된다는 주장을 지속적으로 제기하고 있는 것이다.

우리의 모형을 통해 볼 때 이 문제에 대한 이들의 주장은 어떻게 판단할 수 있는가? 과연 지방자치단체에 도로관리자가 위임될 경우 기술발전에 대해 국제적 기준에 미흡한 결과가 초래될 것인가? 이 주장은 앞의 모형에 의하면 공급자와 생산자들의 관계 특화된 투자가 거버넌스 체계에 따라 어떻게 달라질 것인가를 분석함으로써 평가할 수 있을 것이다. 이 문제와 관련해서는 두가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 하나는 공급자와 생산자를 하나의 단위로 보고 집합적으로 접근하는 것이고, 다른 하나는 각 단위에 속한 개별 공무원들의 입장에서 볼 때의 유인구조를 거론할 수 있을 것이다. 우선 공급자와 생산자를 집합적인 관점에서 본다면 통합체제 하에서 각 단위들이 특수관계의 발전을 위해 기울이는 노력이 높아진다고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 통합체제 하에서 공급자는 잔여통제권을 가지게 되므로, 자신의 투자에 대한 현재편익이 크게 높아질 것이기 때문이다. 즉 국도유지관리의 경우에는 시설 F에 많은 투자가 소요되고, 그러한 시설과 참여자들의 비인적 자산인 a1과 a2간의 상호보완성이 크다고 할 수 있으므로 집권적 거버넌스 하에서 공급자는 특수관계 발전을 위해 더 많은 투자를 하게 되는 것이다. 한편 생산자의 경우도 통합체제 하에서 비록 잔여통제권한이 없더라도, 자신들의 노력을 다른 목적으로 사용할 수 없으므로, 동일한 조직 내에서 승진과 같은 자신의 커리어를 고려한다면 특수관계의 발전을 위한 투자에 노력을 기울일 가능성이 클 것이다. 그것은 자신이 기울이는 특별한 노력에 대해서 같은 조직에 있는 한 그 대가를 충분히 받을 수 있기 때문이다.

반면 분리체제 하에서의 유인구조는 다르게 나타날 것이다. 우선 공급단위의 경우는 통합체제 하에서보다 특수관계 발전을 위한 투자에 기울이는 노력이 줄어들 것이다. 그것은 분리체제 하에서 잔여통제권한을 생산자인 지방자치단체가 행사하기 때문에 공급자인 건설교통부는 자신의 투자에 대한 대가가 현저하게 줄어들 것이기 때문이다. 그 대가 줄어드는 이유는 여러 가지가 있겠지만, 우선 자신의 투자의 효용을 높이기 위해서는 잔여통제권한을 가진 생산자에게 더 많은 대가를 지불해야 하기 때문이다. 아울러, 투자한 시설 F와 참여자들이 보유한 비인적 자산 a1과 a2의 유기적인 활용을 위해서는 통합체제하에서 보다 더 많은 거래비용이 필연적으로 발생할 것이기 때문이다. 그리고, 이 경우 생산자가 잔여통제권을 가지게 됨에 따라 늘어날 수 있는 특수투자에 대한 유인은 공급자의 유인과 일치되지 않을 수도 있으므로, 특수투자간의 상승작용이 줄어들 수 있기 때문이다.

한편 공급단위와 생산단위의 구성원들의 입장에서 볼 때 특수관계 발전에 대한 투자 유인은 유사한 형태를 보일 것이다. 이 경우 특히 중요한 점은 분리체제 하에서 지방자치단체의 공무원들이 접하게 되는 유인구조일 것이다. 지방자치단체의 경우는 종합행정을 수행하는 곳인 만큼 현재 국도유지관리 서비스의 생산을 담당하던 공무원이 일정기간 후에는 다른 업무를 수행할 가능성이 크므로, 이 역시 자신의 특수투자에 대한 보상이 낮아지게 하는 효과가 있을 것이다. 따라서, 구성원 개인의 입장에서 볼 때에는 분리체제 하에서 특수관계 발전을 위한 투자는 더욱 낮아지게 될 가능성이 큰 것이다. 순 이상의 두가지 입장에서 특수관계 발전에 대한 투자의 가능성을 감안한다면, 국도유지관리와 관련한 전문성의 향상이라는 측면에서는 집권적 거버넌스가 효율적이라고 할 수 있을 것이다.

4) 부패문제의 극복

국도유지관리의 거버넌스의 상대적 효율성과 관련하여 마지막으로 주목할 사항은 공급단위와 생산단위의 구성원들의 부패와 관련된 유인의 문제일 것이다. 다시 말해, 특정한 거버넌스 구조에서 공급자와 생산자, 또는 관련 이해당사자들이 부패에 연루될 가능성이 큰가의 문제가 될 것이다. 현실적으로 한국에서 국도유지관리를 담당하는 특별지방행정기관과 지방자치단체는 모두 건설비리와 관련하여 심각한 수준의 부패문제를 노정해 왔다. 특히 특별지방행정기관이 경우는 중앙부처로부터 공간적으로 떨어진 곳에 위치하고 있고, 중앙부처의 감독을 제외하면 해당 지방의 정치적 통제를 받지 않다보니, 유지관리 서비스의 하청과 관련하여 다양한 형태의 부패행태가 지적되고 있다. 또한 앞서도 지적한 바와 같이 특별지방행정기관의 경우는 최근 5년간의 실태를 분석한 결과, 운영성과에

대한 외부평가 및 감사가 전혀 이루어지지 않았다는 지적이 있다. 부처내부의 자체감사가 대부분이고 일부 기관만이 감사원 감사를 받는 등 중앙 및 주민으로부터 감시의 사각지대가 되고 있다는 것이다. 한편 최근 경실련이 발표한 자료를 보면 참여정부 출범 이후 건설과 관련된 부패는 지방자치단체 공무원에 집중되었던 것으로 나타났다. 총 180건의 건설부패 중 지자체 공무원들이 연루된 건수가 76건으로 전체 건설비리의 42.2%를 차지하는 것으로 나타났다.

그러면 부패문제가 국도유지관리 서비스 전달체계에 시사하는 점은 무엇인가? 우선 앞서 논의한 바와 같이 국도유지관리를 포함하는 건설비리가 만연하는 상황에서는 현실적으로 통합 체제에 의한 관리가 이루어질 가능성이 크다는 점을 지적할 수 있다. 우선, 어떠한 체제가 선택될 것인가는 기본적으로 정치인과 중앙정부 관료들의 선호에 좌우될 가능성이 크다. 따라서 만일 이들이 통합 체제를 선호하는 경우에는 그러한 체제가 선택될 가능성이 크며, 따라서 다른 형태로 체제 전환을 시도하는 것이 결코 용이하지 않을 것이다.

우선 정치인의 경우가 통합체제를 선호할 가능성을 살펴보자. 정치인이 뇌물을 수수하는 경우는 주로 도로의 건설과 그 유지관리와 관련하여 민간업체들로 부터 뇌물을 받고 관료들에 압력을 행사하여 특정 업체가 해당 사업을 수주하도록 하는 경우가 될 것이다. 이 경우 통합체제가 선호될 것인데, 특히 공급자와 생산자가 보유한 자산이 상호보완적인 경우에는 민간업체는 필요선 시설의 건설이외에 유지관리 업무까지 연계하여 수주받을 가능성이 있으므로 건설업체는 상당한 뇌물을 제공할 것이고, 정치인이 뇌물을 수수할 가능성도 높아질 것이다. 반면 분리체제 하에서는 건설과 관련된 공사를 공급자가 책임을 지지만, 유지관리에 대한 공사는 대부분 지방자치단체가 권한을 갖고 추진할 것이므로, 양자가 분리될 것이다. 그 결과 건설업체들은 공사를 수주하기 위해서 건설과 유지관리에 대해 각각 로비를 벌여야 하는 만큼, 제공할 수 있는 뇌물의 규모가 줄어들고 심한 경쟁에 처하게 되어 비리가 줄어들게 될 것이다.

관료들의 경우도 유사한 행태를 보이게 되는데, 만일 중앙공무원들의 부패가 만연하는 상황이라면, 이 경우에는 통합이 보다 보편적인 형태가 될 것이고, 지방공무원의 부패가 심각한 상황에서는 조직의 구성에 대한 책임 중앙정부에 있는 만큼 부패방지 차원에서 통합이 선호될 것이다. 이상의 논의를 통해 알 수 있는 것은 공공서비스 공급과 관련하여 정치인이나 관료들이 부패문제가 심각하게 대두되는 상황에서는 그렇지 않은 상황에 비해 공급자와 생산자의 관계가 통합될 가능성이 크다는 점이다.

여기서 한 가지 주목할 점은 부패 분제와 관련해서 분권적 거버넌스 하에서 공급자가 정치적으로 포획되는 상황에서 그로 인한 부정적인 효과를 줄일 수 있다는 점이다. 예를 들어, 대규모 건설회사가 정치인을 통해 공급자가 자신들에게 유리하도록 도로서비스 공급 방식을 구축하도록 하더라도, 생산자가 분리되어 있는 경우에는 공급자가 생산자의 잔여통제권한을 다음대로 행사할 수 없는 만큼 공급자의 포획으로 인한 부정적인 영향을 어느 정도 완화할 수 있을 것이다. 이 문제에 대한 간접적인 증거라고 볼 수 있는 것은 대부분의 건설회사나 부연 이해단체의 경우는 건설-시공-유지관리를 동일한 조직이 수행해야 한다는 주장을 제기하고 있다는 점을 감안할 수 있을 것이다 (정부혁신지방분권위원회, 2005).

V. 결론 및 정책적 시사점

참고문헌

- 김성배. (2006). "비교제도분석법을 통한 정책연구의 방법론적 확장," 「한국정책학회보」, 제 15권 2호, 2006.
- 김익식. (2002). "특별지방행정기관의 의의와 역할". 「지방행정」, 51(589), 16-23.
- 박세일. (2000). 「법경제학」. (서울: 박영사).
- 소진광. (2002). "특별지방행정기관의 운용실태와 문제점". 「지방행정」, 51(589), 24-34.
- . (2003). "특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계". 「한국지방자치학회 동계학술대회 발표 논문집」, 서울대학교 2003.2.21.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「국토관리분야 특별지방행정기관정비계획 (안)」, 내부자료.
- 진재구. (1999). "특별지방행정기관과 지방자치단체간 기능중복의 유형과 재배분의 기준".. 「한국지방자치학회보」, 11(2), 103-124.
- 한국지방자치학회. (2002). 「특별지방행정기관과 지방자치단체간의 관계 재정립 방안 연구」, 한국지방자치학회.
- 한국행정연구원. (2002). 「광역자치단체와 특별지방행정기관간 기능조정방안」, (서울: 한국행정연구원).
- 행정자치부. (2005). 「상생과 협력을 위한 지방분권추진 워크숍 자료집」, 행정자치부.
- ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations). (1987). *The Organization of Local Public Economics*, (Washington D.C: ACIR.)
- Banks, Jeffrey S. (1991) *Signaling Games in Political Science*, Reading, U.K.: Harwood Academic Publishers.
- Bryson, J. M. and P. Smith Ring. (1990). "A Transaction-based Approach to Policy intervention". *Policy Science*, 23, 205-229.
- Calabresi, G & Melamed, A. D. (1972). "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral". *Harvard Law Review* 85, 1089-1128.
- Coase, R. H. (1960). "The Problem of Social Cost," *Journal of law and Economics*, 3, 1-44.
- Dixit, A.K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective* (Boston, MA: MIT Press).
- Dixit, Avinash and John Londregan (1995) "Redistributive Politics and Economic Efficiency," *American Political Science Review* 89 (4): 856-866.
- Dixit, Avinash and John Londregan (1996) "The Determinants of Success of Special Interests in

Redistributive Politics," *Journal of Politics*,

Hart, Oliver (1995) *Firms, Contract and Financial Structure*, Oxford: Clarendon Press.

Kim, Sung-Bae. (2005). "An Optimal Governance Model of Land Use in Watershed: The Case of the Paldang Reservoir," *International Review of Public Administration*, 9(2), 67-79.

Kolderie, Ted (1986). "The Two Concepts of Privatization in Service Delivery," *Public Administration Review*, 40, 240-46.

Milgrom, Paul and John Roberts. (1992). *Economics, Organization and Management*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall).

North, Douglas. (1990). "A Transaction Cost Theory of Politics," *Journal of Theoretical Politics*, 2, 355-367.

Oakerson, R. J. (1999). *Governing Local Public Economics: Creating the Civic Metropolis*, (Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies).

Simon, H.A. (1978) "Rationality as a Process and as a product of thought," *American Economic Review*, 68(2), 1-16.

----- (1985). "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science," *American Political Science Review*, 79, 293-304.

Walsh, K. (1995). *Public Service and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the new Public Management*, (New York: St. Matrtin's Press).

Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, (New York: The Free Press).

----- (1996). *The mechanisms of Governance*, (New York: Oxford University Press).

----- (1999). "Public and private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective," *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 306-342.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy*, (New York: Basic Books).