

정책도구 분석을 통한 지방 거버넌스의 실증 분석: 서울시와 관악구를 중심으로

엄 석 진*

<目 次>

- I. 서론
- II. 거버넌스와 정책도구
- III. 서울시와 관악구의 정책도구 활용 현황 분석
- IV. 결론

<요 약>

이 연구는 거버넌스를 “정책도구의 다변화와 간접적 정책도구의 활용 증가”라는 관점에서 이해하여 한국 지방 거버넌스를 실증적으로 분석하고, 이를 바탕으로 한국 지방 거버넌스에 대한 이론적 함의의 도출과 문제 제기를 위한 것이다. 이를 위해 2003년도 서울시와 관악구의 일반회계와 특별회계에 대한 예·결산 현황 분석을 바탕으로 서울시와 관악구의 정책영역별 정책도구의 규모와 비중을 비교분석하였다. 분석 결과, 서울시와 관악구 모두 전반적으로는 다양한 정책도구를 활용하고 있는 것으로 나타났지만, 서울시의 경우는 간접적 정책도구의 비중이 높은 반면, 기초자치단체인 관악구의 경우는 직접적 정책도구의 비중이 높은 것으로 나타났다. 그리고 간접적 정책도구 활용 비중은 정책 영역별로 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과를 바탕으로, 한국 지방 거버넌스 현상이 일부 정책영역에 한정된 것은 아닌지, 그리고 자치단체 계층별, 정책영역별로 정책도구 활용양상의 다변화와 거버넌스로서의 변화가 차별적으로 나타나는 원인은 무엇이며, 역사적으로 지속되어 온 한국 지방 관료제의 속성과는 어떻게 연계하여 이해할 수 있을 것인지에 대한 문제를 제기하였다.

【주제어: 지방 거버넌스, 정책도구, 지방자치단체】

* 한국행정연구원 초청연구원(eomseokjin@naver.com)

논문접수일(2008.6.26), 수정일(2008.8.29), 게재확정일(2008.9.15)

I. 서론

20세기 말부터 전 세계적 차원에서 진행되고 있는 국정 운영의 변화를 개념화하고 그와 관련된 제도적, 행위자적 요인들의 변화를 분석하기 위해 대두된 거버넌스 이론은 이제 행정학, 정치학을 포함한 사회과학의 핵심적 주제일 뿐만 아니라, 실제 행정개혁을 위한 처방으로 적용되고 있다(한승준, 2007; 이종원, 2005). 특히 한국 정치의 민주화에 따른 사회의 다원화와 시민사회의 성숙, 그리고 세계화와 정보화와 같은 내·외재적 요인들로 인해 한국 행정의 지배적 패러다임이었던 정부 관료제 중심의 국정관리가 그 한계를 노정하면서, '무엇인가 새롭고 개혁적인' 것을 의미하는 거버넌스의 개념이 광범위하게 사용되어 왔으며, 거버넌스에 대한 다양한 이론적 고찰과 실무적 노력이 이어져 왔다(김근세 외, 2005; 이명석, 2002).

그러나 그동안 외국의 거버넌스 이론들에 대한 총괄적인 검토를 통해 거버넌스 개념을 정리하고 유형화한 연구¹⁾들이 지속적으로 이루어져 왔음에도 불구하고, 거버넌스와 관련된 논의는 아직까지 이론적 모호함에서 벗어나지 못하고 있으며, 그 범위 및 사용에 있어도 이론적으로 통일되지 못한 개념으로 남아있다는 평가이다(한승준, 2007; 최성욱, 2004; Salet, Thornley and Kreukels, 2003; Pierre, 2000). 그 이유로는 첫째, 거버넌스라는 개념이 의미하는 현실 자체가 중층적인 제도적 배열과 다양한 행위자들의 상호작용을 포괄하는 복잡하고 중첩적인 것일 뿐만 아니라, 각국의 고유한 현실을 반영하고 있기 때문이다. 이로 인해 통일되고 보편적인 개념의 산출이 쉽지 않게 된다. 둘째, 이론가와 학문분야에 따라 서로 상이한 관점에서 거버넌스 연구가 진행되어 왔다는 점도 거버넌스 개념의 모호성을 더하는 원인 중 하나라 하겠다. 예를 들면, 행정학적 관점에서는 주로 정부를 중심으로 사회와 시장을 통치하는 새로운 방식으로서 거버넌스를 개념화하는 반면, 정치학에서는 통치 권력적 시각에서 정치적 행위자들간의 다원적, 협력적인 통치방식으로 본다. 경제학에서는 시장을 중심으로 하여 정부의 개입과 규제가 약화된 자율적인 관리체제로 이해하며, 사회학에서는 시민사회의 자율적인 조정양식이나 협력체제의 의미로 사용하고 있다(오승은, 2006). 이러한 학문분야별 특성은 연구자들에 따라 서로 상이한 초점과 수준에서 거버넌스를 정의하고 분석하도록 만든다.

한국에서의 거버넌스 논의의 모호성에 대한 또 다른 이유로는 실증분석의 부

1) 거버넌스를 추상적 차원에서 개념화, 유형화, 이론화하는 대표적인 연구로는 한승준(2007); 이명석(2007; 2002); 나태준(2006); 조성한(2005); 이종원(2005) 등을 들 수 있다. 그동안 한국에서 이루어져 온 거버넌스 연구문헌들의 연구주제와 해당 연구, 그리고 그에 대한 평가는 유재원·나찬영(2008), 최성욱(2004)을 참조할 것.

족을 들 수 있다. 거버넌스에 대한 추상적 정의와 함께 이를 지지하는 사례중심의 논의가 이루어져 왔을 뿐, 거버넌스라는 현상에 대한 계량적 측정과 분석은 그다지 활발하게 이루어지지 않았던 것으로 평가된다(전영한, 2007a; 김근세 외, 2005). 물론 거버넌스를 분석의 대상으로 간주하여 중앙정부나 지방정부의 정책영역을 대상으로 거버넌스 유형 및 양식을 규명하는 연구들(유재원·나찬영, 2008; 유재원·소순창, 2005; 김근세 외, 2005)이 제시되어 왔으며, 이들 연구들은 한국 지방 거버넌스에 대한 이해와 거버넌스 논의의 심화에 크게 기여했음은 물론이다. 그러나 다음과 같은 한계를 보이는 것으로 판단된다.

첫째, 연구의 범위 측면에서 지방 거버넌스 전반을 다루기보다는 특정 정책영역을 중심으로 실증적인 분석을 시도하고 있다. 즉, 유재원·소순창의 연구(2005)는 한국 지방 거버넌스의 실태를 분석한 최초의 체계적 분석이라는 점에서 연구의 의의가 크지만, 정책영역별, 자치단체 계층별로 나타날 수 있는 지방 거버넌스의 차별화에 대한 논의는 다루고 있지 않다. 후속 연구인 유재원·나찬영의 연구(2008)는 서울시 8개 구청을 대상으로 업무 특성별로 12개 조직을 선정하여 설문조사를 실시했다는 점에서 선행연구의 한계를 일정부분 극복하고 있으나, 역시 광역자치단체인 서울시와 자치구간에는 어떤 차이가 나타나는지에 대한 분석은 이루어지지 않고 있다. 김근세 등의 연구(2005)는 네트워크의 활용도가 비교적 높은 노동부 산하 직업안정센터에 연구대상을 한정함으로써 지방 거버넌스 전반을 다루기보다는 특정 정책영역과 특정 조직만을 다루고 있다는 점에서 한계를 보인다. 이와 같이 선행연구들이 보이는 연구범위의 한정성은 한국 지방 거버넌스 전반적인 특성과 제도적, 환경적 맥락에 따라 차별화되어 나타나는 거버넌스의 다양한 측면을 포착하는 데에는 일정부분 한계를 가지는 것으로 판단된다.

둘째, 기존의 연구들은 한국 지방 거버넌스를 지방행정조직 내부의 의사결정 또는 업무수행방식을 중심으로 측정하고 있다. 유재원·소순창의 연구(2005)는 중앙정부, 광역자치단체, 단체장, 지방의회, 정당, 언론, 이익집단, 경제엘리트, 일반주민 등 지방행정조직 내·외부의 다양한 행위자들이 미치는 정책결정에의 영향력을 분석함으로써 지방 거버넌스를 측정하고 있다. 유재원·나찬영의 연구(2008)와 김근세 등의 연구(2005)는 지방행정조직의 구성원이 '어떠한 방식으로 업무를 수행하는가'에 초점을 맞추어 지방 거버넌스를 측정하고 있다.²⁾ 이와 같은 지표체계는 거버넌스의 관계론적 측면이 사상되는 한계를 가질 수 있다. 즉 다양한 거버넌스 논의들이 보이는 공통점 중 하나가 '정부와 시민사회간의 상호작용'에 주목한다는 점임을 고려할 때, 지방행정조직을 중심으로 한 거버넌스 참여자들간의 '관계'를 반영할 수 있는 측정지표들이 요구된다. 그러나 기존의

2) 두 연구 모두 Considine(2001; 2003)의 거버넌스 유형론에 입각하고 있다.

연구들은 '거버넌스 도입에 따른 지방 행정조직 내의 의사결정 및 업무수행 방식'을 중심으로 설문문항을 구성함으로써, 거버넌스의 실태를 직접적으로 측정하기 보다는 지방 거버넌스의 변화에 따른 지방행정조직의 의사결정과 업무수행 방식과 변화를 측정한 것은 아닌가 하는 판단이다.

셋째, 방법론적 측면에서 이들 연구들은 설문조사 방법을 채택하고 있다. 복잡다기한 지방 거버넌스의 특성을 고려할 때, 방법론으로서 설문조사가 가지는 장점을 결코 부정할 수 없다. 그러나 거버넌스에 대한 설문 대상자의 인식과 거버넌스의 실태 간에 체계적인 편차가 발생할 가능성이 있다는 점은 방법론적인 한계로 지적될 수 있다. 또한 설문 대상자의 구성도 연구결과에 오류를 가져올 수 있는 중요한 요인으로 판단된다.³⁾ 나아가 이와 같은 설문조사는 지방자치단체의 업무 수행에 있어 거버넌스로 개념화 될 수 있는 부분이 어느 정도의 비중을 가지고 있는지, 각 정책영역별, 계층별로는 그 비중이 있어 어느 정도의 차이가 나타나는지에 대한 논의로 이어지는 데에는 한계가 있는 것으로 보인다.

이와 같은 문제의식 하에, 본 연구에서는 '정책도구의 다변화와 간접적 정책도구의 활용 증가'라는 관점에서 한국 지방 거버넌스를 실증적으로 분석하고, 이를 바탕으로 한국 지방 거버넌스에 대해 이론적, 실증적 문제를 제기하고자 한다. 즉 지방자치단체가 활용하는 직·간접적인 정책도구와 그 예산상의 비중을 분석함으로써 한국 지방 거버넌스의 실태를 분석하고자 한다. 이와 같은 접근법을 취하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 정책도구 접근법이 한국 지방 거버넌스의 중층적이고 다양한 측면들을 포괄적으로 파악하는데 유용하다고 판단되었기 때문이다. 즉 공공부문과 민간부문간의 파트너쉽과 네트워크, 그리고 행정서비스 전달 및 정책과정에서의 시장 기제의 활용, 사회부문으로의 공적 책임의 이전 등 거버넌스의 중층적이고 다양한 측면들이 정책도구의 다변화 현상에 반영되어 있다고 판단된다(Eliadis et al., 2005; Issalys, 2005; Salamon, 2002). 둘째, 정책도구 접근법이 지방 거버넌스에 대한 조작적 정의와 측정을 가능케 함으로써 지방 거버넌스를 실증적으로 분석하고자 하는 이 연구의 목적과 부합되기 때문이다.

구체적인 분석방법과 분석에 활용된 자료는 다음과 같다. 2003년도 서울시와 관악구의 일반회계와 특별회계에 대한 예·결산 현황 분석을 통해 지방자치단체 수준별, 정책 영역별로 활용되고 있는 정책도구의 규모와 비중을 분석하였다. 이를 통해 서울시와 관악구의 거버넌스 현황과 각 정책영역별 거버넌스를 비교하고 이론적 함의와 향후 연구 문제를 제시하였다. 분석을 위해 「2003년도 서울

3) 거버넌스가 일종의 '개념'임을 고려할 때(최성욱, 2004; 이명석, 2002), 설문 대상자 선정의 문제는 특히 중요하다. 거버넌스에 대한 '누구의 인식'인가에 따라 거버넌스에 대한 실태가 달리 측정될 수 있기 때문이다.

시 세입·세출 예산서」, 「2003년도 서울시 결산서」, 「2003년도 관악구 세입·세출 예산서」, 「2003년도 관악구 결산서」등과 서울시와 관악구의 국별 업무계획 및 업무편람 등과 같은 자료들을 수집, 분석하였다. 또한 서울시와 관악구의 예·결산 담당자들과의 면담 및 전화 인터뷰를 통해 예산 항목의 구체적 내용 등에 대해 확인하였다. 이처럼 광역자치단체인 서울시와 기초자치단체인 관악구를 함께 비교분석하는 이유는 광역과 기초를 함께 분석할 때, 한국 지방 거버넌스를 충실하게 이해할 수 있을 뿐만 아니라, 자치단체 계층별 차이에 따른 제도적, 환경적 요인들로 인해 두 지방행정조직의 정책도구 활용 양태와 비중이 차이가 있을 것으로 예상되기 때문이다.

정책 영역별, 자치단체 계층별로 활용되고 있는 정책도구의 비중을 비교·분석하는 이 연구는 다음과 같은 이론적 의의를 갖는다. 우선 거버넌스 이론의 관점에서는 한국 지방 거버넌스의 특성을 총체적으로 파악하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 둘째, 정책도구 연구 측면에서는 자치단체 계층별, 정책영역별 정책도구조합(policy instruments mix)과 정책도구별 비중을 실증적으로 분석함으로써 정책도구 연구의 실증적 기반을 강화하고 정책도구별 효과나 정책도구간의 선택 등의 연구에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 마지막으로 이 연구는 정책도구 연구와 거버넌스 연구를 접목함으로써, 지금까지의 추상성 높은 거버넌스 논의를 미시적이고 실증적인 차원으로 끌어내려 향후 거버넌스 논의의 수준과 범위를 심화시키는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다(전영한, 2007a; Peters, 2005; Salamon, 2002).

II. 거버넌스와 정책도구

1. 거버넌스의 정의와 특성

앞서 언급한 바와 같이, 거버넌스에 대해서는 학자마다 서로 다른 정의를 제시하고 있으며, 그 개념적 적용범위에 있어서도 매우 다양하다.⁴⁾ 예를 들면, 광

4) Rhodes(1996)은 거버넌스와 관련된 문헌 연구를 통해, 정부(government)개념과는 달리 적어도 거버넌스는 ①최소국가(the minimal state), ②기업지배구조(corporate governance), ③신공공관리(NPM : new public management), ④‘좋은’ 거버넌스(good governance), ⑤사회적 인공지능 시스템(socio-cybernetic system), ⑥자율조직적 연계망(self-organizing networks)등과 같은 6가지의 개념으로 이용되고 있다고 주장한다. Pierre와 Peters(2000)은 거버넌스 이론으로서 ①전통적 권위(traditional authority), ②자율성과 연결망 방향잡기(autopoiesis and network steering), ③사회적 인공지능체계(cybernetics and steering) ④정책도구(policy tools), ⑤제도적 분석(institutional analysis), ⑥합리적 선택(rational choice), ⑦연결망과 정책공동체(networks and policy communities), ⑧네오-맑시즘과 비

의의 거버넌스는 "사회문제를 해결하기 위한 사회적 조정방식"으로 정의될 수 있다. 이 경우 거버넌스에는 관료제를 비롯하여, 시장을 통한 사회문제 해결도 여기에 포함된다. 이러한 광의의 거버넌스 개념은 조직, 사회체제, 또는 국가 전체 등과 관련된 문제를 해결하는 다양한 방법을 포함하는 포괄적이며 가치중립적인 개념이다(이명석, 2007; 2002; Stoker, 1998).

이 연구에서는 한국 지방 거버넌스에 대한 실증적 분석이라는 연구 목적에 입각하여 경험적으로 관찰되는 협의의 개념으로 거버넌스로 정의하고자 한다. 즉 거버넌스를 "계층제나 시장이 아닌 제 3의 사회적 조정기제, 즉 네트워크나 행위자간 상호의존, 자발적 협력을 통한 사회적 조정"로 정의하고자 한다.⁵⁾ 정부와 민간을 망라하는 다양한 사회구성원들이 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고 자율적인 네트워크를 형성하여 사회문제를 해결하는 방식으로 거버넌스를 정의하고자 한다(Stoker, 1998). 이와 같은 (협의의) 거버넌스 개념은 경험적 의미뿐만 아니라, 규범적 의미도 갖는다고 한다. 즉 복잡성을 특징으로 하는 사회에서의 네트워크에 의한 사회적 조정, 자치, 일반 국민의 참여, 민주주의 등이 사회문제의 해결을 위해 필요한 규범적 가치라는 것이다(Newman, 2001; 이명석, 2002에서 재인용).

위와 같은 거버넌스는 다음과 같은 특징을 갖는다(한승준, 2007; 이명석, 2002; Salamon, 2002). 첫째, 정부와 민간 행위자간의 공동 결정이다. 거버넌스 이전에는 정부는 조정을 담당하는 체제(steering system)가 되며, 시민사회는 조정되는 체제(steered system)가 되는 것이다. 반면, 거버넌스 체제에서는 국가의 조정능력에 의존하지 않고, 사회에는 자체적으로 정책을 형성하고 문제를 해결할 수 있는 통치능력이 있다고 가정한다. 국가와 사회의 관계는 국가중심(state-centered)에서 사회중심(society-centered) 또는 국가와 사회간의 협력체제로 재정립되고, 문제해결을 위해 다양한 사회주체가 참여하는 국정관리체제가 이루어진다.

둘째, 거버넌스 체제에서는 여러 수준의 정부(지방, 지역, 국가), 시민단체, 민간부문 등의 다양한 구성원들의 자발적 참여로 이루어진 네트워크식 국정관리체제가 발생한다. 이들간의 네트워크는 자발적이며, 유연하고 느슨하게 연결된

판이론(neo-marxism and critical theory)을 제시하면서 이들 이론들이 가지는 장단점을 파악해야 한다고 주장한다. 정정길 교수(2000)는 선행 연구에서 제시하고 있는 거버넌스의 정의와 내용들을 정리하면서, 거버넌스 개념을 가장 넓은 개념인 국가통치행위, 중간 범위를 지닌 신공공관리론(NPM), 그리고 가장 좁은 의미의 서비스 연계망으로 정리하고 있으며, 서비스 연계망의 관점에서 거버넌스의 요소들을 제시하고 있다.

5) 이러한 협의의 거버넌스 개념은 광의의 거버넌스 개념과 구분하여 신거버넌스(new governance), 네트워크 거버넌스(network governance), 협력적 거버넌스(collaborative governance), 협치(協治), 망치(網治) 등으로 불린다(이명석, 2007).

구조를 지니며, 정부 통제로부터 독립적인 자율성을 갖는다. 또한 복잡하고 역동적인 문제 해결에 필요한 각종 자원, 정보, 능력의 공동 활용 및 공동 목적의 교섭 필요성에 의해서 구성원간의 지속적인 상호작용이 발생한다.

셋째, 거버넌스 체제에서는 공공 관리 기법의 변화가 요구된다. 즉 기존의 명령과 통제 중심의 관리기법보다는 협상과 설득 중심의 관리기법이 강조된다. 또한 기존에는 대규모 관료조직을 위한 관리기법이 강조되었지만, 거버넌스에서는 다양한 참여자들을 공공 목표의 달성을 위한 네트워크에 참여시키고 그들이 자신의 책임을 다할 수 있도록 하는 권한부여 기법(enablement skill)을 강조된다.

결론적으로 거버넌스 논의의 핵심은 결국 '공공 문제(public problems)를 어떻게 해결해야 할 것인가'에 대한 근본적인 재검토라 할 수 있다. 거버넌스 체제에서는 공공문제의 해결을 위한 민간부문과 공공부문간의 파트너쉽과 네트워크, 그리고 이를 위한 협상과 설득, 그리고 권한부여기법이 강조된다고 하겠다(Salamon, 2002).

2. 거버넌스로의 변화와 정책도구

정책도구(policy tools)에 대해서도 다양한 정의가 제시되어 왔다. Howlett과 Ramesh(2003)은 "정책 집행을 위해 정부가 사용가능한 실제 수단 및 장치"로 정의하고 있으며, Salamon(2002)은 "공공문제 해결을 위한 집합 행동(collective action)을 구조화 하는 식별가능한 방법"으로 정의한다. 정책도구는 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 정책과정에 참여하는 이해 관계자들의 행위를 구조화한다. 정책도구는 공공 프로그램의 작동에 누가 개입되는지, 그들의 역할은 무엇인지, 어떻게 서로 연결되는지를 규정한다. 즉 공공문제의 해결을 위해 정책 대상 집단의 행동을 변화시키려는 의도가 반영된 일종의 제도적 장치라 할 수 있다. 둘째, 정책도구에 의해 구조화된 행위는 공공 문제에 대응을 목표로 준비된 집합적 행동의 성격을 갖는다. 결론적으로 정책도구는 정책목표를 달성하기 위한 것으로 개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위한 '목적 지향성'을 갖는 일련의 제도적 장치라고 하겠다.

거버넌스로의 변화에 따라 활용되는 정책도구의 성격이 변화한다. 즉 기존의 정부활동이 대체로 관료들에 의한 재화나 서비스의 직접적 공급에 배타적으로 의존하던 것에서, 거버넌스 하에서의 정부활동은 대출(loan), 대출 보증(loan guarantee), 보조금, 계약, 보험, 조세지출, 현물보조증서(voucher) 등으로 확대되고 있다는 것이다(Salamon, 2002; Osborn and Gaebler, 1992; Cigler, 1990). 그리고 이와 같은 새로운 정책도구의 가장 큰 특징은 간접적 성격을 가지고 있다는 점이다(Salamon, 2002). 정책을 집행함에 있어 민간상업은행, 민간 병원, 사회복지단체 등과 같은 다양한 정부 이외의 기관들과 다양한 수준의 하위 정부에 의

존하게 된다. 따라서 공적 권위(public authority)를 정부를 비롯한 다수의 공공기관과 다양한 비정부단체(NGO)들이 공유하면서, 상호 협력적인 행정 서비스 제공 체제를 구성하게 된다. 결국 간접적 정책도구의 활용은 다양한 민간부문의 행위자들을 포괄하고 그들과 공동결정을 내리는 네트워크 형태의 거버넌스 체계로 이어지게 된다는 것이다.⁶⁾

이와 같은 간접적 정책도구들이 널리 확대되는 현상은 행정을 매우 복잡하게 만들고 있다. 행정가들은 각기 다른 정책도구가 가지는 고유의 의사결정규칙, 다양한 기술, 집행에 적합한 기관의 특성 등에 대해서 정확히 이해하고 있어야 하며, 정책 결정자들은 단지 어떤 정책을 결정할 것인가 뿐만 아니라 어떻게 집행해야 하고 그 결과에 대하여 어떻게 책임성을 확보할 수 있을 것인가에 대해서도 함께 고려해야만 한다. 공공부문 전체적으로는 공공 행위자와 민간 행위자들 간의 복잡한 네트워크를 통해 취해지는 개별적 행동들을 이해하는 방법을 찾아내야만 한다. 즉 간접적 정책도구의 채택에 따라 집행 과정에서 공공부문과 민간부문의 다양한 행위자들을 통해 집행이 이루어지면서, 공공 서비스 전달을 담당할 행위자들을 선정하고, 그 행위자들이 담당해야 할 역할을 결정하게 된다. 이들 행위자들은 각기 고유의 관점과 태도, 표준운영절차, 기술, 그리고 유인을 가지므로, 정책도구의 선택은 그 결과에 중요한 영향을 미치게 된다. 이러한 정책도구의 선택은 궁극적으로 정치적 선택인 동시에 공공 문제 해결을 위한 관리기법상의 선택이기도 하다.

결론적으로 정책도구는 거버넌스적 관점에서 "국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스 기법"(Howlett, 2005)으로 정의될 수 있다. 거버넌스의 등장은 자율규제, 위탁계약과 같은 다양한 형태의 간접적 정책도구의 활용으로 이어졌다. 이와 같은 간접적 정책도구들은 기존의 위계적 관리를 중심으로 하는 직접적 도구들과는 달리 정책집행과정에서 공공 및 민간부문의 많은 참여자들 간의 수평적 협조를 강조함과 동시에 비정부적 행위자에게 정책집행의 일부 혹은 모든 책임을 맡기는 결과를 낳았다. 공사부문이 뒤섞인 형태의 간접적 정책도구의 활용 증가는 정책도구를 다양화함은 물론 도구 분류와 분석에 있어서 도구 활용주체 혹은 참여자라는 새로운 차원의 중요성을 부각시키게 되는 것이다(전영한, 2007a).

6) Salamon(1995)은 이와 같은 정부 외부의 다양한 기관들의 참여를 통한 공공 서비스 전달이 확대되는 현상을 '제 3자적 정부'(the third party government)로 개념화 하고 있다. Kettl(1998)은 현대 정부의 운영에 있어서 정부에 의한 직접생산 보다는 비정부 조직을 활용한 대리정부(government by proxy)가 증가하고 있음을 지적하면서 대리정부의 형태로 계약, 보조금, 조세지출, 정부대출 및 대출보증 등을 제시하고 있다. 그는 정부의 다양한 대리인으로 정책도구를 이해하면서 정책도구를 중심으로 거버넌스로의 변화를 이해하고 있다. 한국에서의 제 3자적 정부에 대한 논의는 김준기(2007; 2001)를 참조.

3. 정책도구의 분류와 정책도구별 특성

정책도구의 분류에 대해서도 국·내외 학자들이 다양한 분류를 제시하고 있으며, 또 분류 자체에 대해서도 다양한 이론적 쟁점들이 제기되고 있다(전영한, 2007b). 그와 같은 이론적 쟁점 중 하나가 "범주화가 반드시 필요한가?"하는 점이다. 일부 정책도구 연구자들은 정책도구를 가능한 한 소수의 그룹으로 범주화한다. 예를 들면, Hood(1983)는 정부자원을 정보(information), 강제력(coercive), 재정(financial), 조직(organizational)으로 구분하고 이를 기초로 정책도구를 정보마디(nodality), 권위(authority), 재정(treasure)과 조직(organization)의 4가지 유형으로 구분하였다. Vedung(1998)은 Etzioni의 권력에 대한 분류를 바탕으로 규제적 도구, 경제적 도구, 정보적 도구의 세 가지 유형으로 구분하고 각각 '채찍/회초리'(Stick), '당근'(Carrots), '교훈'(Sermons)으로 명명하였다.

또 다른 연구자들은 범주화가 불필요하거나 불가능하다고 본다. 정책도구의 핵심적 특성에 관한 상이한 다수의 이론적 관점과 현실세계에 존재하는 정책도구의 다양성을 감안할 때, 소수의 범주로 정책도구를 분류하는 것은 소모적 논쟁만 야기할 뿐이라는 것이다. 이와 같은 관점에서는 정책도구의 목록을 제시하게 된다.⁷⁾ 예를 들면, Osborn과 Gaebler(1992)는 '법규와 제재 수단의 제정', '규제 혹은 규제완화', '인허가', '보조금' 등 36가지의 대안적인 정책도구를 제시하고 있다. Salamon et al.(2002)은 정책도구를 크게 직접적 정책도구(direct tools)와 간접적 정책도구(Indirect tools)로 구분하고, 직접적 제공(Direct government), 공기업(Government Corporations), 대출(loan), 대출 보증(loan guarantee), 보조금, 계약, 사회적 규제, 경제적 규제, 보험, 조세지출, 현물보조증서(voucher), 정보 제공 등과 같은 정책도구의 특성을 분석하고 있다(<표 1> 참조).

7) 정책도구의 범주화를 지향하는 접근법을 "극소화 접근(minimalist approach)", 범주화의 가능성을 부정하는 접근법을 "극대화 접근(maximal approach)"으로 지칭된다(Vedung, 1998). 국내·외 연구자들의 정책도구에 대한 다양한 분류 및 관련된 이론적 쟁점들에 대해서는 문명재(2008), 전영한(2007a; 2007b)을 참조.

〈표 1〉 정책도구의 종류와 특성

구분	정책도구	정의	생산 활동	전달 방식	전달 기관
직접적 정책도구	직접적 제공 (Direct Government)	정부 공무원에 의한 재화나 용역의 직접적 전달 또는 징수	재화 또는 용역	직접 제공	공공기관
	공기업 (Government Corporation)	정부가 소유 또는 통제하지만, 여타 정부 기관과는 독립적으로 운영되는 기업	재화 또는 용역	직접 제공 또는 대부	준정부기관
	경제적 규제 (Economic Regulation)	기업의 활동이나 기타 경제 행위를 허용 또는 통제·감독하는 법규 또는 이를 제정, 집행, 강제, 처벌하는 일련의 과정	공정 가격	진입 또는 가격규제	규제위원회
	정보 제공 (Public Information)	개인이나 기업의 경제·사회활동을 지원하거나 정부가 정책목표를 달성하기 위해 특정 집단이나 대중에게 관련정보를 제공	정보	교육 및 홍보	공공기관 또는 비영리기관
	대출 (Loan)	특정 개인에게 국고에서 자금을 빌려주고, 그 채권을 관리하는 일련의 행위나 과정	현금	대출	공공기관
간접적 정책도구	재화 및 생산 계약 ⁸⁾ (Contracting)	정부 외부로부터의 재화 및 특정 생산품에 대한 구매 및 그에 필요한 일련의 과정	재화	접촉 및 지불	기업 또는 비영리기관
	서비스 제공 계약 (Purchase-of-Service Contracting)	정부 외부의 민간조직이 특정 고객집단에게 서비스를 제공하고, 그 대가를 정부가 지불하는 일련의 서비스 제공 체계	서비스	접촉 및 지불	기업 또는 비영리기관
	보조금 (Grant)	특정 조직이나 개인이 어떠한 행동을 하도록 지원하거나 조장하기 위해 정부가 제공하는 자금	재화 또는 용역	보조금 제공 또는 지불	지방정부, 비영리기관
	공적 보험 (Government Insurance)	특정 개인이나 기업이 당할 수 있는 물질적, 경제적, 신체적 손실을 입을 위험에 대비하기 위해 정부가 제공하는 보상체계	보호	보험 정책	공공기관
	사회적 규제 (Social Regulation)	안전, 건강, 복지 및 환경보전 등을 위한 행위를 허용 또는 통제하는 법규 또는 이를 제정, 집행, 강제, 처벌하는 일련의 과정	금지	규정	공공기관 또는 피규제자
	현물보조증서 (Voucher)	특정 개인이 한정된 종류의 물건이나 서비스를 구매할 수 있도록 하는 보조	재화 또는 용역	소비 보조	공공기관 또는 소비자
	대출 보증 (Loan Guarantee)	정부가 민간 상업은행등이 특정 개인이나 기업에게 자금을 대출하도록 보증	현금	대출	상업은행
	조세 지출 (Tax Expenditure)	정책목표 달성을 위해 개인이나 기업에게 세금 납부를 연기 또는 감면해 주는 것.	현금 또는 유인	세금	세제
	부과금 (Charges)	특정한 행태를 바꾸기 위해 부과하는 재정적 처벌 또는 보상	재정적 제재	세금	세제
	피해 보상 청구권 (Tort Liability)	타인의 부주의나 잘못된 행동으로 인하여 입은 피해에 대해 사법제도를 통해 보상을 받거나 금지적 처분을 요청하는 것	사회적 보호	법	사법제도

출처: Salamon et al.(2002)의 내용을 정리

8) Salamon et al.(2002)은 '계약(Contracting)'으로 명명하고 있으나, '서비스 제공 계약(Purchase-of-Service Contracting)'과의 구별을 위해 '재화 및 생산계약'으로 명명한다.

이와 같은 분류법을 따를 때, 미국 연방정부 1999 회계연도의 경우 재화와 용역의 직접적 제공은 전체의 5% 수준에 그치고 있으며, 직접 대출, 소득보조를 포함한 직접적 정책도구(Direct Government) 전체의 비중도 약 28%를 차지하였다. 반면 계약이나 현물보조증서 등과 같은 간접적 정책도구(Indirect Government)는 72%를 차지하였다. 그리고 이와 같은 간접적 정책도구의 비중 증가와 그에 따른 정부 및 공공기관들과 민간기관들의 협력적 공공서비스 전달 체계는 미국을 비롯한 유럽 각 국에서도 보편적으로 나타나는 현상이라고 한다 (Salamon, 2002).

4. 분석 방법

본 연구의 분석방법을 개괄적으로 설명하면 다음과 같다. 첫째, 정책 영역을 세분화 한다. 둘째, 세분화된 정책 영역별로 앞서 제시한 각 정책도구의 정의와 특성에 따라 결산서 상의 ‘목’, ‘세목’을 정책도구와 연결하고, 마지막으로 결산서를 통해 포착되지 않는 정책도구에 대해서는 사업계획이나 기타 관련 자료들을 분석한다. 이를 통해 어떤 정책 영역 영역에서 어떤 정책도구가 얼마의 예산 규모로 활용되며 그 비중이 있어 정책영역 및 지방자치단체 계층별로 어떠한 차이가 나타나는지를 분석한다.

1) 정책 영역 분류

정책 영역 분류에는 다양한 기준을 적용할 수 있겠으나, 본 연구에서는 ①명시적 기능 영역, ②자원동원 기능 영역, ③사회적 기능 영역으로 분류한다. 이와 같이 분류하는 이유는 우선 정책 영역이 가지는 고유한 특성에 따른 거래비용의 차이로 인해 서로 다른 형태의 기관이 맡게 될 가능성이 크고(Hood and Shuppert, 1990; Kim, 2003), 이에 따라 서로 다른 정책도구가 채택될 가능성이 크기 때문이다. 둘째, 이와 같은 분류체계가 지방자치단체 예산구조와 연결 가능하기 때문에 분석의 효율성을 제고할 수 있기 때문이다.

(1) 명시적 기능(Defining Functions) 영역

명시적 기능은 문자 그대로 정부의 법적 규정에 의해 제공되는 기능을 의미한다. 즉 외무, 국방, 법무, 조세, 경찰 등의 서비스를 포함하며, 여기에 해당하는 서비스는 대부분 순수 공공재의 특성을 가지기 때문에, 외부성 및 무임승차의 문제가 가장 크게 나타난다(Hood and Shuppert, 1990). 본 연구에서는 명시적 기능 영역을 다시 일반행정기능과 민방위 기능과 소방 기능을 포함하는 위기관리기능으로 구분하고 각 기능영역의 정책도구 활용현황을 분석하였다. 일반회계

예산과목의 관 수준에서는 일반회계의 1100 입법 및 선거관계, 1200 일반행정비, 4100 민방위관리비, 4200 소방관리비가 이에 해당한다.

(2) 자원동원 기능(Resource Mobilization Functions) 영역

자원동원 기능은 주로 자연환경의 물리적 변경, 인프라적 활동, 농림·산업·어업·운송·제조업 등을 향상시키는 활동과 관련된다. 이 기능은 순수 공공재적 성격은 명시적 기능에 비해 다소 완화되기는 하지만, 이후에 설명할 사회적 기능에 비해서는 외부성 및 무임승차의 특성을 비교적 많이 가지고 있다고 할 수 있다(Hood and Shuppert, 1990). 본 연구에서는 자원동원기능을 다시 농정관리, 산업정책 및 중소기업진흥, 건설 및 교통관리 기능을 포함하는 산업경제기능과 주택개발, 도시개발 등을 포함하는 지역개발기능으로 구분하여 각각의 기능영역에서 활용되는 정책도구를 분석하였다.

일반회계 예산과목 관 수준에서는 2400 주택 및 지역사회개발비, 3100 농수산개발비, 3200 지역경제개발비, 3300 국토자원보존개발비, 3400 교통관리비가 이에 해당된다. 특별회계의 경우는 서울시의 경우, 주택사업특별회계, 도시개발특별회계, 도시철도건설사업비특별회계, 교통사업특별회계, 광역교통시설특별회계, 집단에너지공급사업특별회계, 관악구의 경우에는 주차장특별회계가 이에 해당한다.

(3) 사회적 기능(Social Functions) 영역

사회적 기능은 소득보조, 주택보급, 보건, 사회사업, 재택치료, 교육, 여가, 오락시설 등과 같이 시민복지의 향상을 목적으로 하는 기능이다. 이와 같은 사회적 기능은 공공재적 특성이 많이 완화되며, 자유로운 계약에 기초하여 거래될 수 있는 사적재적 특성을 많이 포함하고 있다(Hood and Shuppert, 1990). 본 연구에서는 사회적 기능을 환경관리, 문화체육관광, 보건복지기능으로 세분화하고 각각의 기능영역에서 활용되는 정책도구를 분석하였다.

일반회계 예산과목 관 수준에서는 2100 교육 및 문화비, 2200 보건 및 생활환경개선비, 2300 사회보장비가 이에 해당된다. 특별회계는 서울시의 경우, 하수도사업특별회계, 한강수질개선특별회계, 의료급여기금특별회계, 그리고 관악구는 의료보호기금특별회계와 주민소득지원및생활안정기금특별회계가 이에 해당된다⁹⁾.

9) 본 연구에서 서울시의 공기업특별회계와 수도사업특별회계는 자료의 한계로 분석에 포함되지 못하였다. 또한 본 분석에서는 내부거래의 성격이 강하고 구체적인 용도가 불분명한 5100 지방채상환, 5300 교부금, 5400 예비비 등은 분석에서 제외하였다.

2) 예산과목과 정책도구의 연결을 통한 정책도구 규모 도출

본 연구에는 다양한 정책도구 분류 중 Salamon 등(2002)의 정책도구 분류를 원용하였다. 정책도구의 분석을 통해 한국 지방 거버넌스의 특성을 분석하는 연구 목적을 고려 상, 가급적 다양한 정책도구들을 식별하면서도, 분석 결과를 거버넌스와 연결시켜 해석할 수 있는 분류체계가 요구된다. 이를 고려할 때, 극대화 접근법(maximal approach)을 따르면서도 분석적으로 유용성이 높고 직접적/간접적 정책도구의 특성을 거버넌스와 연결시키고 있는 Salamon 등(2002)의 분류가 이 연구에 적절하다고 판단하였다.

한국 지방자치단체의 예산 체계는 총 37개의 목으로 구성되어 있으며, 각 목은 다시 세목으로 구성되어 있다. 각각의 목과 세목의 목적, 용도, 내용 등을 살펴보면, 정책도구와 연결 지을 수 있다¹⁰⁾. 예를 들면, 『402 민간자본이전』 목의 『01 민간자본보조』세목의 경우, “민간의 자본형성 또는 경제발전을 위하여 민간에게 직접 지급하는 보조금”으로 그 내용과 목적이 규정되어 있다. 이와 같은 내용은 정책도구 중 보조금과 연결 지을 수 있다. 또한 『402 민간자본이전』 목의 『02 민간대행사업비』세목의 경우, “1. 자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 사업의 사업비”, “2. 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비”로 규정되어 있다. 이와 같은 내용을 고려할 때 정책도구 중 ‘서비스 제공 계약’의 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 방식으로 결산서의 ‘목’, ‘세목’의 내용을 통해 정책도구로 연결할 수 있는 것은 ‘직접적 제공’, ‘재화 및 생산 계약’, ‘서비스 제공 계약’, ‘보조금’, ‘보험’, ‘정부 기업’, ‘대출’, ‘정보제공’ 등이다. 이들 각 정책도구별 ‘목’, ‘세목’을 연결하여 정리하면 아래 <표 2>와 같다.¹¹⁾

10) ‘목’과 ‘세목’의 목적 및 내용은 행정자치부, 『2002 지방자치단체 예산과목구분과 설정』을 참조하였다.

11) ‘목’과 ‘세목’ 분석에서도 내부거래의 성격이 강하고 중복계산의 우려가 있는 기금전출금, 기타회계전출금, 예탁금, 차입금이자, 차입금원금, 과오납금, 반환금 등의 목은 분석에서 제외하였다.

〈표 2〉 정책도구별 관련 목과 세목

구분	정책도구	목	세목		
직접적 정책도구	직접적 제공	101	인건비		
		201	일반운영비		
		202	여비		
		203	업무추진비		
		204	복리후생비		
		205	의회비		
		206	재료비		
		301	일반보상금		
		302	이주 및 재해보상금		
		303	포상금		
	305	배상금			
	307	민간이전	01	의료비 및 구료비	
	310	해외이전			
	공기업	306	출연금		
		309	공기업경상전출금		
403		자치단체 등 자본이전	02	공기관 등에 대한 대행사업비	
404		공기업 자본전출금			
502		출자금			
대출	501	융자금			
간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	207	연구개발비		
		401	시설비 및 부대비		
		405	자산취득비		
		406	기타자본이전		
	서비스 제공 계약	307	민간이전	04	민간행사보조·위탁
		402	민간자본이전	05	민간위탁금
	보조금	307	민간이전	02	민간경상보조
				03	사회단체보조금
				08	이차보전금
				09	운수업계 보조금
		308	자치단체등 이전		
		402	민간자본이전	01	민간자본보조
		403	자치단체 등 자본이전	01	자치단체자본보조
	407	해외자본이전	03	예비군육성지원자본보조	
	공적 보험	304	연금 부담금 등		
		307	민간이전	06	보험금
				07	연금지급금

3) 기타 자료의 분석을 통한 여타 정책도구의 규모 도출

모든 정책도구가 결산서의 예산과목을 통해서 파악되지는 않는다. 결산서의 목이나 세목의 내용을 통해 포착되지 않는 ‘사회적 규제’, ‘경제적 규제’, ‘대출 보증’, ‘현물보조증서’, ‘정보제공’ 등의 정책도구는 서울시와 관악구의 예산서, 각종 사업 계획 및 내부 자료 등을 분석하여 그 규모를 파악하였다. 특히 예산서나 성과계약서에 기재된 관련 사업 내용과 예산항목 등에 대한 분석과 예산액을 통해서 정책도구로의 연결과 규모 산정이 가능하다.¹²⁾¹³⁾

Ⅲ. 서울시와 관악구의 정책도구 활용 현황 분석

1. 명시적 기능

이와 같은 방식으로 명시적 기능 영역에서의 서울시와 관악구의 정책도구 활용 규모에 대한 분석결과는 다음 <표 3>과 같다.

12) 이 경우 같은 항목이 중복 계산될 우려가 있어서 결산서의 관련 항목에서 그 금액만큼을 차감하였다. 또한 예산서 상의 사업규모와 결산서 상의 사업규모에 차이가 있을 수 있는데, 이 부분은 연구결과에 크게 영향을 미칠 만큼 차이가 나지 않는 것으로 판단된다.

13) 그러나 이와 같은 제반 자료의 활용에도 불구하고 Salamon 등(2002)이 제시하고 있는 모든 정책도구들을 모두 포착하지는 못하였다. 즉 ‘조세 지출’, ‘이용료 및 부과금’, ‘피해 배상 청구권’ 등과 같은 정책도구들은 서울시와 관악구의 예·결산자료나 사업 자료 등으로는 파악이 불가능할 뿐만 아니라, 파악이 가능하다 하더라도 총계 수준에서만 확인이 가능한 상태여서 각 정책영역별 비교에는 크게 도움이 되지 않았다. 따라서 ‘조세 지출’, ‘이용료 및 부과금’, ‘피해 배상 청구권’ 등과 같은 정책도구들의 규모는 향후 다른 자료와 연구들을 통해 다루어져야 할 것이며, 이 연구에서는 다루지 않았다.

〈표 3〉 명시적 기능 영역의 정책도구 활용 현황

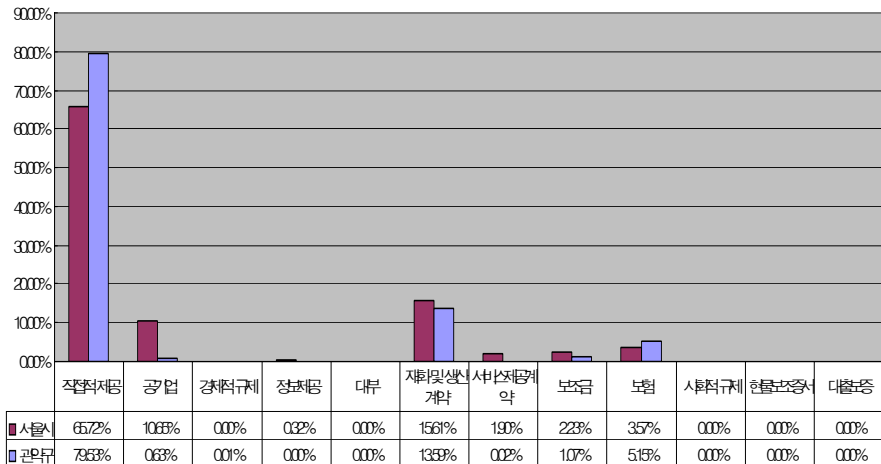
기능	정책도구		서울시		관악구	
			규모(원)	비율(%)	규모(원)	비율(%)
일반 행정 기능	직접적 정책도구	직접적 제공	137,983,102,134	48.76	54,523,359,584	79.72
		공기업	64,213,600,000	22.69	435,063,000	0.64
		경제적 규제	0	0.00	6,480,000	0.01
		정보제공	0	0.00	0	0.00
		대부	0	0.00	0	0.00
		소계	202,196,702,134	71.45	54,964,902,584	80.37
	간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	48,371,419,811	17.09	9,106,494,010	13.31
		서비스 제공 계약	11,398,656,000	4.03	15,685,000	0.02
		보조금	12,894,566,000	4.56	740,095,000	1.08
		공적 보험	8,133,285,280	2.87	3,564,566,680	5.21
		사회적 규제	0	0.00	1,800,000	0.00
		현물보조증서	0	0.00	0	0.00
		대출보증	0	0.00	0	0.00
	소계	80,797,927,091	28.55	13,428,640,690	19.62	
총계		485,191,331,359	100.00	123,358,445,858	100.00	
위기 관리 기능	직접적 정책도구	직접적 제공	258,163,418,270	81.21	511,329,180	63.33
		공기업	0	0.00	0	0.00
		경제적 규제	0	0.00	0	0.00
		정보제공	1,934,000,000	0.60	0	0.00
		대부	0	0.00	0	0.00
		소계	260,097,418,270	81.81	511,329,180	63.33
	간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	45,754,738,935	14.39	296,029,390	36.67
		서비스 제공 계약	30,000,000	0.01	0	0.00
		보조금	541,531,000	0.17	0	0.00
		공적 보험	13,406,756,360	4.22	0	0.00
		사회적 규제	0	0.00	0	0.00
		현물보조증서	0	0.00	0	0.00
		대출보증	0	0.00	0	0.00
		소계	59,733,026,295	18.79	296,029,390	36.67
총계		1,145,917,121,285	100.00	138,105,774,298	100.00	

명시적 기능 영역의 일반행정기능과 위기관리기능의 경우, 서울시와 관악구 모두 ‘직접적 제공’ 도구와 ‘재화 및 생산 계약’ 도구의 비중이 높게 나타나고 있다. 서울시의 경우, 일반행정기능 영역에서는 양 정책도구가 전체의 약 66%를 차지하고 있으며, 위기관리 영역에서는 약 96%를 차지하고 있다. 관악구의 경우에도 일반행정기능 영역에서는 양 정책도구가 약 93%, 위기관리기능 영역에서는 100%를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 이와 같은 분석결과는 명시적 기능 영역의 두 기능은 정부가 직접적으로 재화와 서비스를 공급하면서, 필요한 재화에 대해서는 계약을 통해 공급받는 형식으로 기능이 수행되고 있음을 보여주고 있다. 다만 서울시의 경우, 일반행정기능 영역에서는 ‘공기업’ 도구의

비율이 비교적 높게 나타나고 있는데(22.69%), 이는 산하 연구원 및 각종 산하 단체의 운영과 관련이 있다.

명시적 기능 영역 전체적으로는 서울시와 관악구 모두 직접적 정책도구의 비중이 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 서울시의 경우, 일반행정기능의 71.45%, 위기관리기능의 81.81%가 직접적 정책도구로 활용되고 있다. 관악구의 경우는 일반행정기능의 80.37%, 위기관리기능의 63.33%가 직접적 정책도구로 활용되고 있다. 결론적으로 명시적 기능 영역의 경우, 서울시와 관악구 모두 직접적 정책도구를 주로 활용하고 있다고 분석된다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 명시적 기능 영역에서의 정책도구 활용 비중



2. 자원동원 기능

자원동원 기능 영역에서의 서울시와 관악구의 정책도구 활용 규모에 대한 분석결과는 다음 <표 4>과 같다.

〈표 4〉 자원동원 기능 영역의 정책도구 활용 현황

기능	정책도구		서울시		관악구	
			규모(원)	비율(%)	규모(원)	비율(%)
산업 경제 기능	직접적 정책도구	직접적 제공	155,804,758,877	2.85	3,758,576,110	18.46
		공기업	715,550,846,000	13.08	216,447,000	1.06
		경제적 규제	1,994,000,000	0.04	480,000	0.00
		정보제공	17,573,000,000	0.32	19,420,000	0.10
		대부	1,361,082,674	0.02	0	0.00
		소계	892,283,687,551	16.31	3,994,923,110	19.62
	간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	4,027,297,972,049	73.68	14,683,961,560	72.13
		서비스 제공 계약	254,817,882,000	5.21	657,524,000	3.23
		보조금	193,050,026,360	3.53	1,005,193,340	4.94
		공적 보험	739,071,500	0.14	0	0.00
		사회적 규제	9,030,000,000	0.17	16,162,000	0.08
		현물보조증서	0	0.00	0	0.00
		대출보증	52,620,000,000	0.96	0	0.00
		소계	4,537,554,951,909	83.69	16,362,840,900	80.38
	총계	6,269,502,327,011	100.00	24,352,687,120	100.00	
지역 개발 기능	직접적 정책도구	직접적 제공	22,677,751,250	2.82	532,304,910	50.32
		공기업	134,862,625,000	16.78	0	0.00
		경제적 규제	1,398,000,000	0.17	0	0.00
		정보제공	3,522,000,000	0.44	0	0.00
		대부	10,197,200,000	1.27	0	0.00
		소계	172,657,576,250	21.48	532,304,910	50.32
	간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	481,030,017,930	59.84	216,464,280	20.46
		서비스 제공 계약	144,502,694,000	17.98	0	0.00
		보조금	4,579,113,090	0.57	270,000,000	25.53
		공적 보험	1,067,052,000	0.13	0	0.00
		사회적 규제	0	0.00	39,000,000	3.69
		현물보조증서	0	0.00	0	0.00
		대출보증	0	0.00	0	0.00
		소계	631,178,877,020	78.52	525,464,280	49.68
	총계	11,783,551,308,440	100.00	42,266,602,120	100.00	

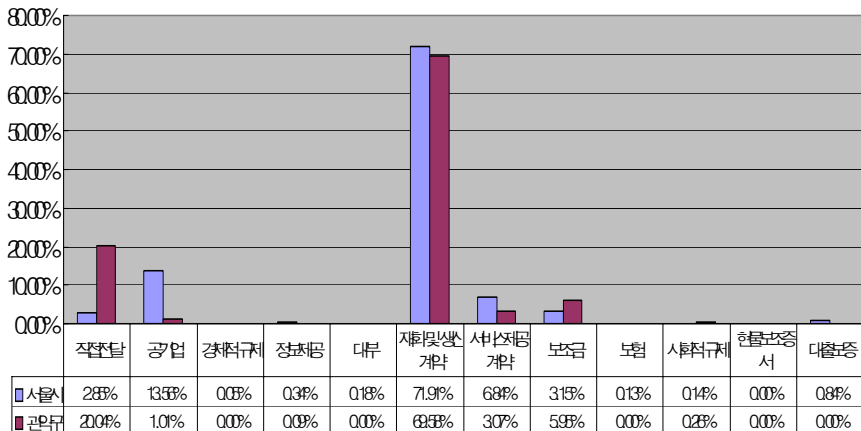
자원동원기능 영역의 산업경제기능 영역과 지역개발기능 영역의 경우는 서울시와 관악구가 서로 차이를 보이고 있다. 산업경제기능의 경우에는 서울시와 관악구 모두 재화 및 생산 계약의 비중이 높게 나타나는 가운데(서울시: 73.68%, 관악구: 72.13%), 서울시는 공기업의 비중(13.08%)이, 관악구의 경우에는 직접적

제공의 비중(18.46%)이 비교적 높게 나타나고 있다. 지역개발 영역의 경우는 서울시가 재화 및 생산계약의 비중이 높은 반면(59.84%), 관악구는 직접적 제공의 비중이 높게 나타나고 있다(50.32%). 지역개발영역의 경우에는 서울시의 경우 서비스 제공 계약과 공기업 도구 역시 비중 있게 활용하고 있으나, 관악구의 경우에는 재화 및 생산계약과 보조금 도구 역시 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 분석되었다.

이와 같은 결과를 해석해 보면, 우선 서울시와 관악구 공히 재화 및 생산계약 도구를 활용하여 산업경제기능이나 지역개발기능을 수행하면서도, 서울시의 경우는 서비스 제공 계약이나 지하철공사 등과 같은 공기업을 통해 기능을 수행하고 있는 반면, 관악구의 경우는 자치단체가 직접적으로 기능을 수행하고 있는 것으로 해석될 수 있다.

자원동원 기능 영역 전체적으로는 서울시와 관악구 모두 간접적 정책도구의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 서울시의 경우, 산업경제기능의 83.69%, 지역개발기능의 78.52%가 간접적 정책도구로 활용되고 있다. 관악구의 경우는 산업경제기능의 80.38%, 지역개발기능의 49.68%가 간접적 정책도구로 활용되고 있다. 결론적으로 자원동원 기능 영역의 경우, 서울시와 관악구 모두 간접적 정책도구를 주로 활용하고 있는 것으로 분석되었다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 자원동원 기능 영역에서의 정책도구 활용 비중



3. 사회적 기능

사회적 기능 영역에서의 서울시와 관악구의 정책도구 활용 규모에 대한 분석 결과는 다음 <표 5>와 같다.

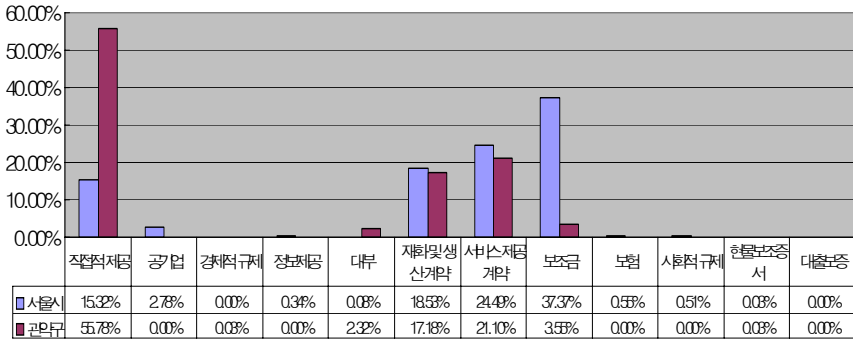
<표 5> 사회적 기능 영역의 정책도구 활용 현황

기능	정책도구		서울시		관악구	
			규모(원)	비율(%)	규모(원)	비율(%)
환경 관리 기능	직접적 정책도구	직접적 제공	108,456,460,644	20.16	12,947,242,080	70.93
		공기업	19,250,348,000	3.58	0	0.00
		경제적 규제	0	0.00	24,880,000	0.14
		정보제공	2,042,000,000	0.38	0	0.00
		대부	1,001,900,000	0.19	0	0.00
		소계	130,750,708,644	24.31	12,972,122,080	71.07
	간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	245,123,848,607	45.56	2,033,430,200	11.14
		서비스 제공 계약	107,107,790,000	19.91	2,736,166,050	14.99
		보조금	47,145,078,930	8.76	510,654,000	2.80
		공적 보험	3,950,113,360	0.73	0	0.00
		사회적 규제	3,888,000,000	0.72	0	0.00
		현물보조증서	0	0.00	0	0.00
		대출보증	0	0.00	0	0.00
	소계	407,214,830,897	75.68	5,280,250,250	28.93	
총계		668,716,248,185	100.00	31,224,494,410	100.00	
문화 체육 관광 기능	직접적 정책도구	직접적 제공	71,603,166,840	25.66	1,163,609,960	14.96
		공기업	33,526,000,000	12.01	0	0.00
		경제적 규제	0	0.00	0	0.00
		정보제공	1,605,000,000	0.58	0	0.00
		대부	588,600,000	0.21	0	0.00
		소계	107,322,766,840	38.46	1,163,609,960	14.96
	간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	71,467,793,170	25.61	2,741,245,780	35.23
		서비스 제공 계약	32,077,731,000	11.49	3,353,990,680	43.11
		보조금	64,111,483,080	22.97	521,890,000	6.71
		공적 보험	3,299,568,740	1.18	0	0.00
		사회적 규제	800,000,000	0.29	0	0.00
		현물보조증서	0	0.00	0	0.00
		대출보증	0	0.00	0	0.00
	소계	171,756,575,990	61.54	6,617,126,460	85.05	
총계		1,461,533,188,752	100.00	45,449,091,040	100.00	
보건 복지 기능	직접적 정책도구	직접적 제공	140,039,999,306	11.01	26,585,178,660	56.56
		공기업	5,393,360,000	0.42	0	0.00
		경제적 규제	0	0.00	0	0.00
		정보제공	3,358,000,000	0.26	2,620,000	0.01
		대부	0	0.00	1,695,245,000	3.61
		소계	148,791,359,306	11.69	28,283,043,660	60.18
	간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	70,527,662,103	5.54	7,763,078,270	16.54
		서비스 제공 계약	372,379,107,000	29.27	9,307,250,951	19.83
		보조금	669,558,809,000	52.63	1,554,984,054	3.31
		공적 보험	4,196,457,540	0.33	0	0.00
		사회적 규제	5,987,000,000	0.47	1,500,000	0.00
		현물보조증서	665,000,000	0.05	18,720,000	0.04
		대출보증	0	0.00	0	0.00
	소계	1,123,314,035,643	88.29	18,645,533,275	39.72	
총계		2,373,779,252,457	100.00	125,702,634,041	100.00	

사회적 기능 영역은 세 기능 영역 모두에서 서울시와 관악구가 다른 모습을 보이고 있다. 첫째, 환경관리기능 영역의 경우, 서울시는 재화 및 생산계약의 비중이 압도적으로 높으며(45.56%), 직접적 제공(20.16%)과 서비스 제공 계약(19.91%)의 정책도구도 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 관악구의 경우 직접적 제공이 70.93%를 차지하고 있으며, 서비스 제공 계약이 15%의 비중을 차지하고 있다. 둘째, 문화체육관광기능 영역의 경우는 서울시가 직접적 제공(25.66%), 재화 및 생산 계약(25.61%), 보조금(22.97%)의 정책도구를 유사한 비중으로 활용하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 서비스 제공 계약(11.49%), 공기업(12.01%) 등의 정책도구의 비중도 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 반면, 관악구의 경우에는 서비스 제공계약(43.11%)과 재화 및 생산 계약(35.23%)을 주로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 셋째, 보건복지 영역의 경우에는 서울시가 보조금(52.63%)과 서비스 제공 계약(29.27%)을 주로 활용하고 있는 반면, 관악구의 경우에는 직접적 제공(56.56%)을 주로 활용하고 있으며, 서비스 제공 계약(19.83%)과 재화 및 생산계약(16.54%)도 비교적 높은 것으로 나타나고 있다. 결국 같은 사회적 기능이라 하더라도 세부 정책기능 영역별 특성에 따라 활용되는 정책도구와 그 비중이 차이가 나타나는 것으로 분석되고 있다. 특히 관악구의 경우에는 문화체육시설을 대부분 민간위탁의 형태로 운영하고 있기 때문에 문화체육관광 영역에서 서비스 제공계약의 비중이 높게 나타나고 있는 것으로 해석 가능하다.

전체적으로는 서울시와 관악구 모두 정책기능 영역에 따라 직·간접적 정책도구의 비중이 차별화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 간접적 정책도구의 활용 비율을 살펴보면, 서울시의 경우 환경관리(75.68%), 문화체육관광(61.54%), 보건복지(88.29%) 모두 간접적 정책도구의 비중이 월등히 높다. 그러나 관악구의 경우에는 환경관리(28.93%), 문화체육관광(85.05%), 보건복지(39.72%)로 환경관리기능과 보건복지기능 영역은 직접적 정책도구 중심으로 수행되는 반면, 문화체육관광 기능은 간접적 정책도구 중심으로 수행되고 있다. 전체적으로 보면 사회적 기능 영역의 경우, 서울시는 간접적 정책도구를, 관악구 경우에는 직접적 정책도구를 주로 활용하고 있는 것으로 분석되었다(<그림 3> 참조).

<그림 3> 사회적 기능 영역에서의 정책도구 활용 비중



4. 전체 영역

지금까지의 분석결과를 종합하여, 서울시와 관악구의 전 정책영역의 정책도구 활용 양태와 그 규모를 분석한 결과는 다음 <표 6>과 같다.

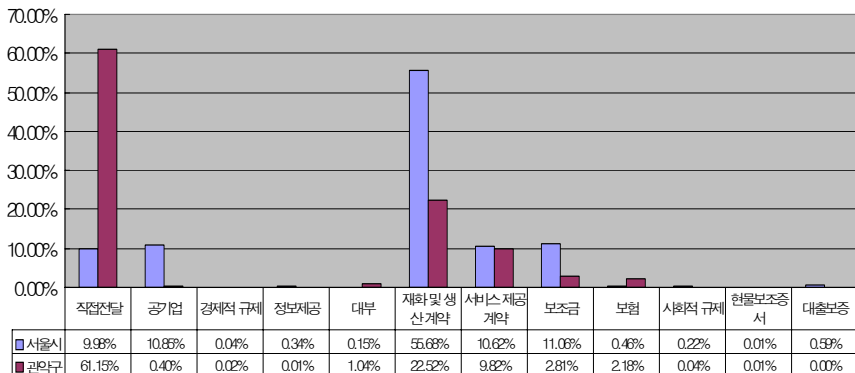
<표 6> 전체 정책 영역에서의 정책도구 활용 현황

구분	정책도구	서울시		관악구	
		규모(원)	비중(%)	규모(원)	비중(%)
직접적 정책도구	직접적 제공	894,728,657,321	9.98	100,021,600,484	61.15
	공기업	972,796,779,000	10.85	651,510,000	0.40
	경제적 규제	3,392,000,000	0.04	31,840,000	0.02
	정보제공	300,340,000,000	0.34	22,040,000	0.01
	대부	13,148,782,674	0.15	1,695,245,000	1.04
	소계	2,184,406,218,995	21.36	102,422,235,484	62.62
간접적 정책도구	재화 및 생산 계약	4,991,573,452,605	55.68	36,840,703,490	22.52
	서비스 제공 계약	952,313,860,000	10.62	16,070,616,681	9.82
	보조금	991,880,607,460	11.06	4,602,816,394	2.81
	공적 보험	41,450,304,780	0.46	3,564,566,680	2.18
	사회적 규제	19,705,000,000	0.22	58,462,000	0.04
	현물보조증서	665,000,000	0.01	18,720,000	0.01
	대출보증	52,620,000,000	0.59	0	0.00
	소계	7,050,208,224,845	78.64	61,155,885,245	37.38
총계	9,234,614,443,840	100.00	163,578,120,729	100.00	

전체 정책영역에 대해 직접적 정책도구와 간접적 정책도구로 구분해 살펴보

면, 서울시의 경우 직접적 정책도구의 비중이 21.36%를 차지하고 있는 반면, 재화 및 생산계약이나 서비스 제공 계약 등과 같은 간접적 정책도구의 비중은 78.64%를 차지하고 있다. 관악구의 경우에는 간접적 정책도구의 비중이 37.38%인 반면, 직접적 정책도구의 경우에는 62.62%의 비중을 차지하고 있다. 결론적으로, 정책도구 측면에서 볼 때 서울시는 간접적 정책도구에 의한 기능 수행 경향을 강하게 나타내고 있는 것으로 판단된다. 이에 반해 관악구는 재화 및 생산계약, 서비스 제공계약 등 계약 도구가 31%를 차지하고 있으나, 직접적 제공이 62.22%에 달하고 있어, 직접적 정책도구의 비중이 큰 것으로 분석되고 있다.

〈그림 4〉 전체 정책 영역에서의 정책도구 활용 비중



IV. 결 론

1. 분석 결과의 종합과 이론적 함의

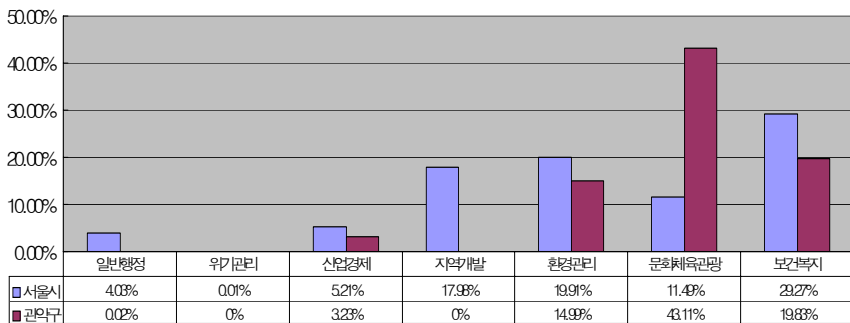
지금까지의 분석 결과를 종합해 보면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 첫째, 전반적으로는 서울시와 관악구 모두 다양한 정책도구를 활용하고 있는 것으로 나타났다. 직접적 제공(Direct Government)과 같은 직접적 정책도구와 함께 다양한 간접적 정책도구를 활용하고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 민간위탁과 같은 방식을 활용한 서비스 제공 계약 도구의 비중이 서울시와 관악구 모두에서 전체적으로 10% 정도의 비중을 보이고 있다. 또한 서울시와 관악구 모두 아직까지는 비중은 작으나 공적보험, 보조금, 현물보조증서(voucher), 대출 보증 등과 같은 다양한 간접적 정책도구의 활용이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 정책도구의 관점에서 볼 때, 서울시와 관악구 모두 전반적으로 거버넌

스적인 변화가 이루어지고 있음을 입증하는 것이라 해석할 수 있을 것이다.

둘째, 이와 같은 전반적 변화에도 불구하고 자치단체 계층별, 정책 영역별로는 상이한 양상을 보이고 있는 것으로 분석되었다. 우선 자치단체 계층별로 살펴보면, 서울시는 직접적 전달 도구의 활용 비중이 20% 수준에 머물면서 간접적 정책도구를 중심으로 행정 기능이 수행되고 있는 반면, 기초자치단체인 관악구는 여전히 직접적 제공 도구가 높은 비중(62.62%)을 보이고 있다. 또한 간접적 정책도구 활용 측면에서도 서울시의 경우, 재화 및 생산계약(55.68%) 이외에도 서비스 제공계약(10.62%), 보조금(11.06%) 등의 정책도구를 10% 이상 활용하고 있다. 반면에 관악구의 경우에는 간접적 정책도구 중 재화 및 생산계약(22.52%)과 서비스 제공 계약(9.82%)의 비중이 비교적 큰 것으로 분석되었다. 또한 영역별로는 명시적 기능 영역과 같이 서울시와 관악구가 유사한 정책도구 활용양태를 보이는 경우도 있었으며, 사회적 기능 영역과 같이 양 자치단체가 상반된 경향을 보이고 있는 영역도 있었다.

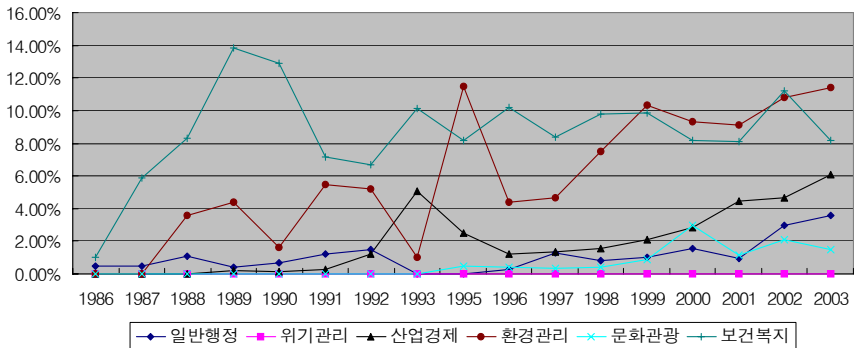
정책영역별로는 정책도구의 활용 상의 차이가 두드러지게 나타나고 있다. 일반행정기능 영역이나 위기관리기능 영역의 경우에는 대부분이 직접적 제공과 재화 및 생산계약 도구를 활용하여 기능 수행이 이루어지고 있는 반면, 사회적 기능의 경우에는 다양한 간접적 정책도구들이 활용되고 있었다. 이와 같은 현상은 각 정책 영역별로 서비스 생산 계약 도구의 활용 비중을 비교해 보면 두드러지게 나타난다. <그림 5>에서 보는 바와 같이 일반행정기능 영역이나 위기관리기능 영역의 경우에는 서울시나 관악구 공히 서비스 생산 계약 정책도구의 비중이 매우 미미하다. 반면, 문화체육관광기능, 보건복지기능, 환경관리기능 영역의 경우, 각 영역별로 차이가 나타나고 있기는 하지만 서울시나 관악구 모두에서 비교적 높은 비중을 차지하고 있다. 특히 관악구는 문화체육관광기능 영역에서, 서울시는 보건복지기능 영역에서 그 비중이 큰 것으로 분석되고 있다.

<그림 5> 정책영역별 서비스 제공계약 정책도구 활용 비중



이와 같은 차이는 시계열적 분석에서도 나타난다. <그림 6>에서 보는 바와 같이 1986년부터 2002 회계연도까지의 서울시의 서비스 생산 계약 도구의 영역별 비중을 보면, 전체적으로는 증가 추세를 보이면서도 각 정책영역별로는 서로 상이한 증가 추이를 보이는 것으로 분석되었다.

<그림 6> 서울시의 정책 영역별 서비스 생산계약 도구 비중 변화추이¹⁴⁾



자료: 지방재정연감, 각년도

즉 전체적으로 볼 때, 전 정책 영역에서 서비스 생산 계약 도구의 비중이 증가하는 추세임을 알 수 있다. 그러나 위기관리기능 영역의 경우에는 2003년도까지 전혀 활용되지 않거나 그 비중이 아주 미미한 것으로 나타나고 있다. 문화체육관광기능 영역과 일반행정기능 영역은 1990년대 초반 이후 증가세를 보이거나 그 추이가 그다지 크지 않은 반면, 산업경제기능 영역과 환경관리기능 영역의 경우에는 그 증가 추이가 큰 것으로 드러나고 있다. 보건복지기능 영역의 경우에는 1980년대 말에 이미 그 비중이 크게 성장하였으며, 그 이후 약간의 변동은 있으나 평균 9% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 결론적으로 이와 같은 분석 결과는 정책도구론의 관점에서 볼 때, 지방자치단체 계층별, 정책영역별로 거버넌스의 적용범위와 발현양태가 차별적으로 나타나고 있으며, 지방자치단체 수준과 정책영역이 가지는 특유의 제도적, 환경적 조건에 따라 거버넌스의 범위와 발현양태가 차별화됨을 입증하는 것으로 해석할 수 있다.

위와 같은 분석 결과를 바탕으로 현재까지 진행되어 온 한국 지방 거버넌스 논의에 대해 다음과 같은 문제 제기를 할 수 있다. 첫째, 정책도구의 다변화와 간접적 정책도구의 활용 증가라는 의미에서의 거버넌스가 전 정책영역에 걸쳐

14) 각 년도 서울시 일반회계의 품목성질별 세출 결산 중 서비스 제공 계약 도구와 관련된 세목들의 결산액을 총합한 것이다. 지역개발 영역은 자료상의 미비로 분석에서 제외하였으며, 예산항목의 변화로 1994년도의 경우에는 분석에서 제외하였다.

전개되는 것이라기보다는 정부수준에 따라 일부 한정된 영역에서만 진행되는 것은 아닌가 하는 점이다. 즉 분석 결과, 전 정책영역에서 정책도구의 다변화가 이루어지기 보다는 보건복지나 환경관리, 문화체육관광 기능과 같은 일부 정책 영역이나 광역자치단체 수준의 지방행정조직에 한정된 현상으로 보인다. 따라서 유재원·소순창의 연구(2005)에서 언급되고 있는 바와 같이 “한국 지방정부 수준에서 거버넌스의 현실 적합성을 반영하는 정책사례 연구들이 일반적이기보다는 예외적인 현상에 불과하며, 통계학적으로 말한다면 거버넌스 정책사례들은 극단치(outlier) 혹은 빙산의 일각에 불과” 하다는 주장을 지지하는 분석결과라 할 수 있다.

둘째, 정책영역별, 자치단체 계층별로 거버넌스 양태가 차별화되는 이유는 무엇인가에 대한 문제제기이다. 만약 앞서의 분석결과와 같은 차이가 보편적이라면 그 이유는 무엇인가 하는 점이다. 거버넌스의 다변화 및 정책 영역간, 정부수준간 거버넌스 현상의 차별화를 만들어내는가 원인에 대해서는 다양한 연구들이 제시되고 있다. Hood와 Shuppert(1990)는 기관 선택의 관점에서 공공서비스 제공에 있어서 준정부조직이 선택되는 이유를 국가의 역사적 전통과 정치적 특성(국가유형접근법), 공공기관과 준정부조직간의 선택 상의 딜레마(행정적 딜레마 접근법), 그리고 공공서비스의 유형에 따른 보조성과 거래비용(보조성/거래비용접근법)으로 구분하고 있다. 특히 보조성/거래비용 접근법에서는 각 정책영역별로 차별화되는 거래비용의 차이에 따라 공공 서비스 전달을 위한 기관선택과 정책도구의 선택이 차이가 나타날 수 있다는 가설을 제시하고 있다. Milward와 Provan(2003)은 미국 아리조나주의 정신건강 서비스 전달 네트워크의 사례를 통해 관료들의 위험회피를 위한 외부화(externalization) 가설을 제시하고 있다. Ringeling(2002)은 유럽 국가들의 정책도구 활용양태를 검토하면서, 정책문제의 최적 해결 여부, 법적 제약, 정치적 이념, 정치-행정적 환경을 거버넌스의 다변화의 원인으로 제시하고 있다.

위와 같은 다양한 연구들이 제기하는 요인들 중 Hood와 Shuppert(1990)가 제시하는 '국가의 역사적 전통과 정치적 특성'이나 Ringeling(2002)이 제시하는 '법적 제약과 같은 요인들은 앞서의 분석 결과를 이해하는데 중요한 열쇠를 제공한다. 그동안 한국 지방 거버넌스는 중앙집권적인 제도적 배열 속에 배태되어 왔으며, 이와 같은 제도적 속성은 중앙-지방간 관계와 지방자치단체를 둘러싼 제도들에 반영되어 왔다. 예를 들면, "한국의 『지방자치법』은 광역자치단체와 기초자치단체 간의 상하 계서관계를 설정하고 있다. 이는 자치단체간 평등관계를 상정하고 있는 프랑스 모형과 근본적으로 다른 것이다"(임도빈, 2004: 139-140). 즉 광역자치단체장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 일부를 기초자치단체장에게 위임할 수 있으며(지방자치법

제 95조 2항), 국가사무나 시·도 사무를 처리하는 기초자치단체장은 광역자치단체장의 지도를 받게 되어 있으며 보고를 하도록 되어 있다(지방자치법 제 141조, 제 155조).

광역자치단체와 기초자치단체의 관계에서 기초자치단체를 의존적으로 만드는 것이 두 자치단체간의 재정관계이다. 실제로 재정이 취약한 기초자치단체는 운영과정에서 상위정부에 의존하지 않을 수 없다. 특히 조정교부금과 보조금의 조정과정에서 재정력이 취약한 기초자치단체는 광역자치단체에 의존적인 위치에서게 되고 광역자치단체의 통제력은 재정지원과정을 통하여 기초자치단체에 침투하게 된다. 이러한 상황은 비단 재정지원과정 뿐만 아니라 기술지원, 위기관리, 인사운용 등의 영역에서도 발생한다(이달곤, 2004: 357).

이러한 광역자치단체와 기초자치단체간의 법적, 재정적 관계는 각각의 정책영역에 적용되는 법령적 제약과 함께, 광역자치단체인 서울시가 간접적 정책도구를 주로 활용하고 기초자치단체인 관악구가 직접적 정책도구를 주로 활용하도록 제약하는 요인 중 하나로 판단된다. 후속 연구에서는 「지방자치법」등 광역자치단체와 기초자치단체간의 전반적인 관계를 규정하는 제반 법 제도들과 함께, 각각의 정책영역에서 광역자치단체와 기초자치단체를 제약하는 법적 요인들을 식별하고 이와 같은 법적 요인들이 정책도구 활용의 차별화를 가져오는 메커니즘을 분석하는 연구가 필요할 것으로 판단된다. 아울러, 이와 같은 법적 제약이 제도화되는 과정에서 작용하는 요인들은 무엇인지에 대한 연구도 이루어져야 할 것이다.

마지막으로는 역사적으로 지속되어 온 한국 행정의 제도적 특성과 정책도구의 다변화를 어떻게 연계하여 이해할 것인가에 대한 문제가 제기된다. 한국 지방 거버넌스를 실증적으로 분석한 선행연구들은 공통적으로 "계층제는 여전히 살아있으며, 공무원의 업무처리 과정을 규율하는 핵심적인 거버넌스의 기제로서 작동하고 있다"고 주장하고 있다(유재원·나찬영, 2008). 그럼에도 불구하고, 그동안의 신공공관리적 행정개혁의 영향으로 인해 공무원들은 시장과 네트워크를 계층제와 구분되는 별개의 독립된 거버넌스 양식으로 인식하고 있는 것으로 분석하고 있다(유재원·나찬영, 2008; 김근세 외, 2005). 이와 같은 선행연구와 이 연구의 분석결과를 함께 고려할 때, 사회적 기능 영역에서 주로 나타나고 있는 행정조직 내부의 계층제적 특성과 정책도구의 선택에서 나타나고 있는 거버넌스적 특성을 어떻게 연결하여 이해할 것인가 하나의 쟁점이 될 것이다. 한국 지방 관료제에 배태된 어떠한 정치적 요인과 제도적 속성이 간접적 정책도구를 선택하도록 만드는지를 고찰해 볼 필요가 있다고 판단된다.¹⁵⁾

15) 이와 같은 쟁점과 관련하여 김근세 교수의 연구(2000)는 많은 시사점을 준다. 김대중 정부의 정부조직개혁을 분석을 통해 기존의 집중화되고 집권화된 한국 국가관료제의

크게는 한국 행정에 내포하고 있는 발전주의 및 중앙집권적 속성과 현재 나타나고 있는 정책도구 활용의 다변화를 어떻게 연계하여 이해할 수 있을 것인지에 대한 문제가 제기된다. 정책도구 분석 차원에서는 광역자치단체나 기초자치단체가 보조금 또는 민간위탁과 같은 간접적 정책도구의 활용 비중을 늘리고 있는 것으로 나타나고는 있지만, 이와 같은 현상이 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체라는 계층제적 관계 속에서 역사적으로 지속되어 온 집권적 운영원리가 간접적 정책도구의 확대라는 형태로 나타나는 것은 아닌지 검토해 볼 필요가 있다.

2. 연구의 한계와 향후 연구 과제

본 연구는 앞서 언급한 바와 같이, 서울시와 관악구의 전 정책 영역을 대상으로 정책도구의 활용 양태에 대한 전반적인 분석을 통해 한국 지방 거버넌스 현황을 실증적으로 분석하였다. 그러나 정책도구의 측면에서 거버넌스를 분석하는 것 역시 다양한 거버넌스의 일 측면에 대한 분석이라는 점에서 이 연구는 한계를 가진다. 즉 공사간의 공동결정과 상호협력, 민간 행위자의 참여의 수준과 질 등 거버넌스의 다양한 측면들을 고려할 때, 정책도구 분석 역시 거버넌스의 한 측면에 대한 분석일 수밖에 없다. 아울러, 이 연구는 서울시와 관악구에 대한 사례연구이기 때문에 다른 광역자치단체나 기초자치단체로의 일반화의 측면에서 한계를 가진다. 또한 어떠한 구체적인 제도적, 재정적 요인들이 자치단체 계층간, 정책영역간 거버넌스의 차별화를 가져왔는지를 세부적으로 분석하지 못하였다. 그리고 조세지출 등 본 연구에서 다루지 못한 정책도구의 규모 등을 파악하지 못하였다는 점, 중앙정부의 행정기능과의 연계를 통한 총체적 이해를 이루지 못하였다는 점도 역시 연구의 한계로 인정된다.

이와 같은 연구의 한계와 함께 앞서 제기한 문제들은 본 연구의 후속과제로 이어진다. 중앙정부까지로 분석의 범위를 확장시켜야 함은 물론, 이와 같은 정책도구의 변화가 역사적 관점에서는 어떠한 추이를 보이며 변화해 왔는가 하는 점에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다. 또한 서울시와 관악구뿐만 아니라, 다른 광역·기초자치단체들의 정책도구의 활용 정도와 함께 거버넌스의 다양한 측면이 종합적으로 분석이 되어야 할 것이다. 이 모든 것들을 함께 이해할 때, 한국의 지방 거버넌스에 대한 깊은 이해가 가능해 질 것이다.

제도적 특성이 거버넌스 모형 중 신축모형과 시장모형은 선택하고 참여모형과 탈규제모형은 배제하는 제도적 이해관계를 가지고 있는 것은 아닌가 하는 가설을 제시하고 있다. 이를 고려할 때, 한국 지방 관료제에 역사적으로 지속되어 온 계층제적 속성이 신공공관리 등의 행정개혁 과정과 지방정치과정 속에서 간접적 정책도구를 전략적으로 선택하는 것은 아닌가하는 가설을 갖게 한다.

참고문헌

- 김근세. (2000). 국정관리체계의 갈등: 정부조직관리 개혁을 중심으로. 『한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집』.
- 김근세·이경호·김철. (2005). 한국 고용지원서비스의 거버넌스에 관한 연구: 서울지역 고용안정센터 직원의 직무지향을 중심으로. 『한국행정학보』, 39(2).
- 김준기. (2007). 정부기능 변화: 정책수단을 중심으로. 『한국행정학회 2007년도 추계학술대회 발표논문집』.
- _____. (2001). 한국에서의 '제 3자적 정부'에 대한 논의. 『행정논총』, 39(2).
- 나태준. (2006). 거버넌스론의 세 가지 근원적 질문에 대한 해답 가능성의 모색. 『연세행정논총』, 29.
- 문명재. (2008). 정책도구연구의 이론적 좌표와 쟁점: 새 술 아니면 새 부대? 『서울대학교 행정대학원 제 373회 『정책&지식』 포럼 발표자료집』.
- 오승은. (2006). 거버넌스론에 관한 제 접근. 『연세행정논총』, 29.
- 유재원·나찬영. (2008). 계층제, 시장, 네트워크: 한국 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. 『한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집』.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? 『한국행정학보』, 39(1).
- 이달근. (2004). 『지방정부론』. 서울: 박영사.
- 이명석. (2007). 행정학 패러다임과 거버넌스. 『국정관리연구』, 3(1).
- _____. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 『한국행정학보』, 36(4).
- 이종원. (2005). 방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해. 『한국행정학보』, 39(1).
- 임도빈. (2004). 『한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임』. 서울: 박영사.
- 전영한. (2007a). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 『정부학연구』, 13(4).
- _____. (2007b). 정책도구연구의 의의와 과제. 『정부학연구』, 13(2).
- 정정길. (2000). 『행정학의 새로운 이해』. 서울: 대영문화사.
- 조성한. (2005). 거버넌스에 대한 새로운 이해. 『국가정책연구』, 19(2).
- 최성욱. (2004). 거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰: 한국행정학계의 거버넌스 연구경향 분석. 『정부학연구』, 10(1).
- 한승준. (2007). 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 『한국행정학보』, 41(3).
- 서울특별시. 『2003년도 서울시 세입·세출 예산서』.
- _____. 『2003년도 서울시 세입·세출 결산서』.

- 관악구. 「2003년도 관악구 세입·세출 예산서」.
_____. 「2003년도 관악구 세입·세출 결산서」.
행정자치부. 「지방재정연감」, 각 년도.
_____. (2002) 지방자치단체 예산과목구분과 설정.
- Beverly A. Cigler. (1990). Public Administration and the Paradox of Professionalization, *Public Administration Review*, 50(6).
- Considine, M. (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge University Press.
- _____. & J. M. Lewis. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand, *Public Administration Review*, 63(2).
- Howlett Eliadis P.M. Hill and M. Howlett. (2005). Introduction. In Eliadis P.M. Hill and M. Howlett. (ed), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Howlett Michael. (2005). What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy-Implementation Styles. In Eliadis P.M. Hill and M. Howlett. (ed), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Howlett M. and M. Ramesh. (2003). *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Hood. C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.
- Hood. C. and Shuppert, G. F. (1990). Para-Government Organization in the Provision of Public Services: Three Explanations, in Anheier, H. K. and Seibel W, (ed) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organization*. Walter de Gruyter & Co.
- Issalys Pierre. (2005). Choosing among Forms of Public Action: A Question of Legitimacy In Eliadis P.M. Hill and M. Howlett. (ed), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Kettl, D. (1998). *Government by Proxy*. Washington DC: CQ Press.
- Kim, J. (2003). The Emergence of the Quasi-Government Sector in Korea, *International Review of Public Administration* 8.
- Osborn, D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Mass.: Addison-Wesley.

- Peters, B. Guy. (2005). Conclusion: The Future of Instruments Research. In Eliadis P.M. Hill and M. Howlett. (ed), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal. Canada: McGill-Queen's University Press.
- Pierre, Jon. (2000). *Debating Governance*. London: Oxford University Press.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters. (2000). *Governance, Politics, and the State*. Palgrave Macmillan. 정용덕 외 역, 『거버넌스, 정치, 그리고 국가』. 서울: 법문사.
- Milward, H. Brinton and Provan, Keith G. (2003). Managing the Hollow State, *Public Management Review*, 10(2).
- Newman, J. (2001). *Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Rhodes, R. A. (1997). The New Governance: Governance without Government, *Political Studies*, 17.
- Ringeling, Arthur. B. (2002). European Experience with Tools of Government. In Lester M. Salamon. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Salamon, Lester. (1995). Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action, *Public Policy* , 29(1).
- _____. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In Lester M. Salamon. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York: Oxford University Press.
- Salamon et al. (2002). *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press.
- Salet, W., Thornley, A. & Kreukels, A. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*. London and New York: Spon Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, 50(1).
- Vedung, Evert. (1998), Policy Instrument: Typologies and Theories. In Bemelmans-Videc, M. Ray C. Rist and Evert Vedung (ed.). *Carrot, Strick and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick NJ. USA.

Abstract

An Empirical Study of Local Governance from a Policy Tool Approach

Seok-Jin Eom

The purpose of this study was to examine Korean local governance from a policy tool approach empirically and to raise theoretical issues of the characteristics of local governance in Korea. Regarding these research purposes, the author classified and compared the size and percentage of the various policy tools of the Seoul Metropolitan government and the Gwanak-Gu local district government, based on an analysis of the budget and expenditures in the year of 2003. The analysis had several results. First, both governments used the diverse policy tools. However, the city of Seoul used indirect policy tools more than direct policy tools. In contrast, the proportion of direct policy tools was higher than that of indirect policy tools in Gwanak-Gu. Secondly, tool adoption differed according to policy area in the both governments. Indirect policy tools were more actively used in social functions such as education, culture, and the environment than in other policy areas. In contrast, the proportion of indirect policy tools was very low in crisis management policy. Based on these results, the author raised issues of the characteristics of Korean local governance. First, it was considered whether it can be said that governance can only be seen in some policy areas like social services. Secondly, it was asked what factors have influenced the diversity of policy tools by policy area and level of government. Finally, the impacts of historically persistent characteristics of local bureaucracies on the diversity of policy tools in the local Korean governments were also considered.

[Key words: local governance, policy tools, local government]