

준공공부문 조직 연구의 방향모색**

崔 炳 善*

〈목 차〉	
I. 서론	Ⅵ. 준공공부문조직의 유용성과 문제점
Ⅱ. 준공공부문(제3섹터)의 개념	Ⅶ. 준공공부문조직에 대한 통제와 통제의 효과성
Ⅲ. 준공공부문조직의 유형	Ⅷ. 준공공부문조직의 연구주제와 연구방향
Ⅳ. 준공공부문 성장의 정치경제적 의미	Ⅸ. 결 론
V. 준공공부문과 정부역할 수행방식의 변화	

〈요 약〉

현대행정에서 준공공부문조직이 차지하고 있는 중요성은 날로 커지고 있다. 그것이 수행하는 역할과 기능도 날로 다양화되고 있다. 행정의 효율성을 증진하고 혁신적인 행정프로그램을 도입하기 위해서는 관료제적 제약에서 벗어나 남과 동시에 민간부문이 지니고 있는 강점을 활용하지 않을 수 없다는 현실적 필요가 있기 때문이다. 그러나 준공공부문조직의 성장은 정치행정적 책임귀속을 불명확하게 만든다는 비판도 만만치 않다. 이와같이 이율배반적인 측면을 동시에 지니고 있는 준공공부문조직에 대한 연구는 극히 미진하다. 그 결과 경제적 효율성에 대한 학문적 평가없이 또한 정치행정적 책임을 강화하기 위한 보완적 조치가 이루어짐이 없이 준공공부문조직은 계속적으로 증가하고 있는 것이 우리의 현실이다. 본 논문은 국내에서 거의 연구되고 있지 않는 준공공부문조직에 대한 연구의 필요성을 부각시키려는 뜻에서 준공공부문과 준공공부문조직의 특성을 폭넓게 고찰하고 준공공부문조직에 대한 연구의 주제와 방향을 설정하면서 이것이 새로운 행정학 연구의 중요한 출발점이 될 수 있음을 강조하고 있다.

I. 서론

복지국가를 지향하는 현대산업사회에서 가장 빠른 속도로 성장하고 있는 부문은 정부부문도 아니고 민간부문도 아닌 제3의 부문, 즉 준공공부문이다. 준

* 서울대학교 행정대학원 부교수

** 본 논문은 1993년도 서울대 발전기금의 지원으로 이루어졌음.

공공기관에 속하는 준공공부문조직(quasi-autonomous non-governmental organizations; QUANGO)은 공기업(정부투자기관, 출자기관, 公社), 각종의 公團 및 事業團, 비영리법인, 공익재단, 국공립대학 및 정부출연 연구기관, 정부투자기관에 속하지 않는 國策금융기관 등 극히 다양한 형태로 존재한다.¹⁾

1991년말 현재 우리나라에서 준공공부문조직으로 분류될 수 있는 기관들의 수를 보면 정부투자기관이 23개, 정부출자기관 7개, 기금 66개, 공익재단 3개, 공단 18개, 사업단 3개, 기타 공사(한국자원재생공사 등) 7개, 정부출연 연구기관 43개, 정부투자기관에 속하지 않는 기타 국책 금융기관 3개 등이다. 이들의 예산(또는 이들이 운용하는 자금규모) 및 인력규모는 정부의 그것을 훨씬 능가하고 있다.²⁾ 현대정부의 역할 및 책임범위가 확대되고 그에 따라 정부기능이 증가하고 있음에도 불구하고 정부예산의 對 GNP 비율이 안정적인 추세를 보이는 반면 공무원수의 對인구비율이 오히려 감소하는 逆說의 현상도 사실은 현대정부의 많은 일들이 이들을 통해서 이루어지고 있음을 반증하는 것이다.

준공공부문조직이 이와같이 다양한 형태로 날로 증가하고 있는 근본적인 이유는 무엇인가? 이러한 조직들은 과연 공익목적 달성에 얼마나 기여하고 있는가? 이들 조직은 행정기관에 비하여 효율적이라고 말할 수 있는가? 만일 이러한 조직들이 효율성이 있다고 한다면 이들에게 요구되고 있는 형평성에 대한 고려 등 여타의 공익목적은 얼마나 잘 달성되고 있는가? 이러한 조직의 의사결정과 운영성과에 대한 정치행정적 책임은 잘 확보되고 있는가? 안타깝게도 이러한 문제들의 중요성에도 불구하고 국내에서 아직까지 이렇다할 학문적 연구가 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.³⁾ 본 논문은 오늘날의 행정에 있어서 준공공부문조직이 차지하고 있는 역할과 기능의 중요성에 비추어 준공공부문조직에 대한 연구주제와 연구방향을 모색해 보려는데 뜻을 두고 있다.

1) Quango라는 용어는 영국 및 영연방에서 주로 사용되고 있는데 간단히 말하여 정부 부처조직의 형태를 띠고 있지 않은 조직(non-departmental public bodies)을 모두 포괄하는 용어로 사용되고 있다. John Greenwood and David Wilson, *Public Administration in Britain Today* (London: Unwin Hyman, 1989), pp. 209-212. 본문에서 언급한 우리나라의 준공공부문조직은 모두 이 범주에 속하는 것으로 이해된다.

2) 좀더 상세한 내용은 현대사회연구소, 「작은 정부의 구상과 실천전략」, 연구보고서 92-1, 1992, pp. 70-79 및 188-203 참고.

3) 다만 공기업에 대한 연구는 그동안 대단히 많이 이루어져 왔다. 그러나 이 조차도 이 논문에서 관심을 갖고 있는 행정학적 관점에서의 연구주제와 방향이라는 측면에서 본다면 크게 예외라고 볼 수는 없을 것으로 생각된다.

II. 준공공부문(제 3 섹터)의 개념정의

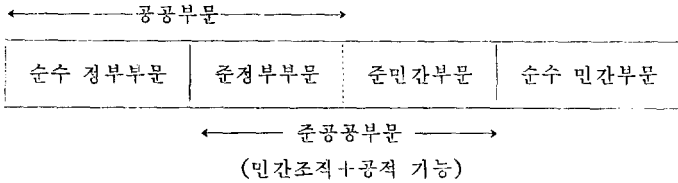
준공공부문(quasi-autonomous, non-governmental sector)은 순수한 의미에서의 정부부문이나 공공부문(governmental or public sector)이 아니고, 그렇다고 순수한 의미에서 민간부문(private sector)이라고도 말할 수 없는 제 3의 부문(third sector)이다.⁴⁾ 우리는 전통적으로 공적인 기능을 수행하는 조직은 정부조직의 형태를 지니는 것으로, 사적인 기능을 수행하는 조직은 민간조직의 형태를 지니는 것으로 보아 왔다. 그러나 현실적으로 정부부문이나 민간부문 그 어느 것에도 속하지 않는 제 3의 부문, 또는 양자가 중첩되어 이중적인 성격을 갖고 있는 부문의 존재한다. 이것을 준공공부문이라고 부른다.

우리나라에서 정부부문과 공공부문은 분명히 포괄범위가 다른 것으로 이해되고 또 그렇게 사용되고 있다. 그러나 공공부문의 포괄범위는 논자에 따라 극히 다양하고 따라서 그것을 명확하게 정의하기가 대단히 어렵다. 예를 들면 어떤 사람은 공공부문이라고 하면 공기업, 基金, 국공립대학, 연구기관 등을 포함시키고, 어떤 사람들은 여기에 공단이나 사업단 등 까지를 포함시키기도 한다. 이러한 분류에서 우리는 비영리적(not-for-profit, voluntary) 부문을 가리켜 공공부문이라고 부르는 것이 아닌가 생각해 볼 수 있다.⁵⁾ 그러나 영리성 여부에 주목하여 공공부문을 정의하는 것은 충분치 못하다고 본다. 이보다는 역시 공공성 여부를 가려 공공부문을 정의해야 할 것이다. 이런 의미에서 본다면 공공부문은 ① 순수한 정부부문, ② 특수법인적 성격을 띠고 있는 준정부부문(예: 공기업, 은행, 公團 등)을 포괄한다. 한편 민간부문에는 ③ 영리를 추구하는 순수한 민간부문과 ④ 기본적으로 민간부문에 속하지만 공공성을 띠고 있는 “준민간부문”(예: 공익재단, 비영리법인)을 포괄한다. 본 논문에서 준공공부문은 위의 ②와 ④를 포괄하는 개념이다. 이것을 그림으로 표시한다면 다음과 같다.

4) Lester M. Salamon, "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action," *Public Policy*, Vol. 29, No. 3 (Summer 1981), pp. 255-275; Frederick C. Mosher, "The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government," *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 6(1980), pp. 541-548.

5) Etzioni도 바로 이러한 의미에서 국가(state)는 정부부문(governmental sector)으로, 영리를 목적으로 하는 부문은 민간부문(private sector)으로, 비영리를 목적으로 하는 부문은 공공부문(public sector)으로 나누어 보는 것이 개념상 혼란을 막을 수 있다고 본다. Amitai Etzioni, "The Third Sector and Domestic Missions," *Public Administration Review* (July/August 1973), pp. 315-316.

〈그림 1〉 정부부문, 공공부문, 준공공부문의 구분



이론적으로 볼 때 정부부문과 민간부문이 상호중첩되어 이중적 성격을 갖게 되는 것을 공공부문의 조직과 민간부문의 공적인 기능이 결합될 때와 공공부문의 공적인 기능과 민간부문의 조직이 결합될 때의 두가지 경우로 생각해 볼 수 있다. 그러나 실제적으로 우리의 관심대상이 되는 것은 후자의 경우, 즉 공적인 기능이 정부조직이 아니라 민간조직에 부여되어 있는 경우이다. 이러한 의미에서 준공공부문은 “조직형태상 민간부문 조직이면서 정부부문에 준하는 공적인 기능을 수행하는 새로운 형태의 공공부문(a new type of public sector)”이라고 정의할 수 있다.⁶⁾

여기에서 우리가 주목해야 할 점은 준공공부문은 그것의 성격상 “새로운 형태의 공공부문”에 해당한다는 것이다. 사실 오늘날 공공부문과 민간부문의 개념은 급속히 변화하고 있다. 공적인 기능을 수행하는 조직을 무조건 정부부문 조직으로 보고, 민간조직형태를 띠고 있는 것은 무조건 민간부문조직으로 볼 수 없게 되어가고 있다. 정부가 담당하고 수행해야 할만한 공적인 기능(public functions)이 분명함에도 불구하고 그것을 정부조직이 아닌 민간조직이 담당하고 있는가 하면, 조직형태상 민간조직이 분명하나 공적인 기능을 담당하고 있는 경우가 많아져 가고 있다.

오늘날 왜 이와같이 공공성(publicness)을 강하게 띠는 민간조직 즉 준공공부문 조직들이 등장하고, 제 3섹터라고 불리우는 새로운 영역이 계속적으로 확대되어 가고 있는가? 여기에는 두가지 진해가 있다.

그 하나는 역사적으로 볼 때 정부부문의 성장 이전에 공익적 기능을 수행하는 자생적 사회조직(voluntary social organizations)들이 존재해 왔는데 현대정부가 이러한 자생적 조직들이 수행해 온 기능을 이어받거나 넘겨받음(take-over)으로

6) Etzioni는 유한책임회사 또는 주식회사의 등장이 초기 자본주의 사회발전을 위한 법적, 조직적 기초를 제공하였듯이 현대 복지사회에서는 민간업계의 효율성, 전문성과 정부의 공익성, 책임성, 폭넓은 기획능력을 결합시킬 수 있는 방법의 모색이 긴급하다고 보면서 정부와 민간의 중요한 역할, 각자의 우수성을 조화있게 결합시킨 제 3섹터 조직은 바로 이러한 필요에 부응하기 위해 등장하고 있는 것으로 보고 있다. Etzioni, "The Third Sector," op. cit., p. 315.

※ 제3섹터조직들이 성장하게 되었다고 보는 시각이다.⁷⁾ 공립학교, 공립병원, 도서관, 박물관, 극장, 공원 등은 처음에 정부가 아니라 자생적 사회단체들에 의해서 만들어졌다는 것이다. 이러한 견해는 역사적으로 많은 자생적인 사회조직들이 성장해 온 서구 선진국의 경우에는 적합한 설명이라고 할 수 있겠으나 우리나라와 같이 자생적 사회조직의 역사가 일천한 국가에서는 타당성이 그리 높아보이지는 않는다.

다른 하나(다수 학자들이 이에 따르고 있고 필자도 이에 동조적이다)는 날이 갈수록 복잡다양해지고 있는 현대의 행정수요를 경직적인 정부부문 조직을 통해서 충족시키기 어렵기 때문에 민간부문 조직이 공공목적 수행에 동원되고 있다는 견해이다. 사실 제3섹터조직방식하에서의 민간조직은 일반적으로 정부부문 조직에 가해지고 있는 조직·인사·예산상의 제약을 받지 않기 때문에 정부부문 조직 및 조직운영에서 나타나는 비효율성(inefficiency)을 극복할 수 있다. 예를 들면 각종 公社나 公團 등이 담당하고 있는 업무의 성격을 보면 정부와 별 차이가 없으나 조직·인사·예산면에서 정부조직과는 다르게 폭넓은 자율성과 융통성을 갖고 있다. 이와는 다르게 민간부문 조직에 대하여 정부조직만이 향유할 수 있는 권한을 부여하여 민간조직이 공적인 기능을 수행하도록 하는 경우에도 동일한 효과를 발휘한다. 예를 들면 정부가 농협이나 축협 등 민간 금융기관의 대출이자율 및 대상자를 제한한다거나, 일반적으로 금지되어 있는 공동행위를 허용해 주는 방법으로 정책목적을 달성하려는 것과 같다.

끝으로 준공공부문의 개념정의와 관련하여 명확히 해 두어야 할 사항은 준공공부문조직을 통한 공적기능의 수행과 정부서비스의 민간위탁 방식에 의한 민영화(privatization)와의 차이이다. 민간위탁(contracting out) 방식에 의한 민영화는 보통 정부가 이미 존재하고 있는 다수의 민간기업과 개별적인 정부서비스 공급계약을 체결하고 주기적으로 계약을 갱신하는 방법으로 이루어진다. 그러나 여기에서 연구대상으로 삼고 있는 준공공부문조직은 정부부처가 정부기능의 일부를 항구적으로 위임 또는 이전하기 위하여 신규로 설립한 민간부문 조직형태나 기관들이다. 이들은 정부와의 개별적인 계약에 근거해서 위탁업무를 수행

⁷⁾ Friedrich A. Hayek, *Law, The Political Order of A Free People in Legislation and Liberty* (London: Routledge & Kegan Paul, 1979), Vol. 3, pp. 49-51. 이러한 입장에서 제3섹터의 이론적 틀을 모색하고 있는 대표적 학자는 Salamon이다. Lester M. Salamon, "Partnership in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," in Walter W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), pp. 99-117.

하는 것이 아니고 정부가 승인한 법인의 定款등에 기초하여 정부와의 협의하에 또는 독자적으로 업무를 수행한다.⁸⁾ 또한 이들이 담당하게 되는 기능과 업무는 복합적인 경우가 많다.

Ⅲ. 준공공부문조직의 유형

위에서 준공공부문의 개념을 정의하였으므로 이제 이것의 유사개념이라고 할 수 있는 비영리조직(not-for-profit or nonprofit organizations), 자발적 조직(voluntary organizations), 희색지대 조직(twilight zone organizations), 交配의 조직(hybrid organizations) 등과의 차이점을 고찰하기로 한다.

먼저 비영리조직(nonprofit organizations)이란 대단히 광범위한 개념으로서 첫째 그 조직이 산출해 낸 이윤을 조직의 소유주나 조직구성원에 분배하지 못하도록 제한되고 있고, 둘째 그것이 수행하는 업무의 공공적 성격으로 인하여 보통 조세감면(조직의 영업수익에 대한 비과세 및 조직의 기부금에 대한 공제 혜택을 말함)이나 정보보조금의 지급대상이라는 특성을 갖고 있는 조직을 말한다.⁹⁾ 비영리조직은 다시 그것의 자금의 원천, 조직이 제공하는 서비스의 성질에 따라 다음의 세가지 유형으로 분류된다.¹⁰⁾

우선 “私有的(proprietary)” 또는 “상업적(commercial)” 비영리조직이 있다. 이 범주에 속하는 예로서는 동업가단체(trade associations), 동민조합, 상호보험회사(mutual insurance companies), 상공회의소, 클럽 기타의 사교모임을 들 수 있다. 이들 단체는 직접적으로 영리를 꾀하는 것은 아니나 조직의 구성원(기업이나 회원)에게 이윤을 가져다 줄 수 있는 도구 및 수단으로서의 구실을 한다.

두번째의 유형은 집합적 비영리조직(collective nonprofit organizations)이다. 이에 속하는 것으로서는 의학연구기관, 박물관, 야생동물 보호단체, 환경보호단체, 국민자 구제단체 등을 들 수 있다. 이러한 조직들이 제공하는 서비스는 그 조직의 활동과 운영에 재정적으로 기여하지 않는 사람들에게도 대단히 큰 외부효과(외부적 편익)를 발생시킨다. 예를 들면 환경보호단체의 활동은 여기에 참여하지 않은 사람들에게도 이 단체에 소속된 사람에 못지않은 편익이 돌아간

8) 물론 준공공부문조직은 민간위탁에 의한 민영화의 경우와 유사한 방식으로 정부가 위임한 업무를 수행하는 경우도 있을 수 있다. 그러나 본 논문에서는 준공공부문조직의 독자성과 위임위탁의 항구성에 주목하여 양자를 개념적으로 구분하여 다루려고 한다.

9) Weisbrod, op. cit., p. 1.

10) Ibid., pp. 59-60.

다. 이와같이 집합적 비영리조직이 제공하는 서비스는 외부효과가 크기 때문에 이들 조직의 활동은 실질적인 면에서 정부의 활동과 구분하기 곤란한 경우가 많다. 예를 들면 국가가 예산으로 운영하는 국공립박물관과 민간이 자력으로 운영하는 박물관을 실질적인 면에서 구분하기 힘들다.

세번째의 유형으로는 “신탁적 비영리조직(trust nonprofit organizations)”이 있다. 예를 들면 유아원, 탁아소, 혈액은행(blood bank) 등이 이에 속한다. 이러한 조직이 공급하는 재화나 서비스는 사적인 재화나 서비스임이 분명하나 그것의 속성상 소비자가 그 특성을 잘 파악하기 어렵기 때문에 소비자보호적 측면에서 특별한 고려가 필요한 신탁재화 또는 신탁서비스(trust goods or services)들이다.¹¹⁾ 따라서 이러한 재화나 서비스의 공급자는 소비자들이 갖고 있는 약점을 악용할 가능성이 높기 때문에 사기업보다는 비영리적인 조직에 맡기는 편이 바람직하다고 생각하게 된다.

이상에서 고찰한 세가지 유형의 비영리조직 가운데 첫번째 조직은 私的인 조직으로 볼 수 있고, 뒤의 두 조직유형은 공공적 비영리조직(public nonprofit organizations) 유형에 속하는 것으로 볼 수 있다. 준공공부문조직은 바로 이 공공적 비영리조직에 속한다고 할 수 있는데 이것으로부터 준공공부문이 외부효과가 큰 공공서비스의 제공 및 소비자보호와 밀접한 관련을 갖고 있음을 파악해 볼 수 있다.

자발적 조직(voluntary organizations)은 다원주의 사회에서 정부에 의해서는 충분하고 적절하게 공급될 수 없다고 생각되는 공공적 수요를 충족시키기 위하여 시민들이 자발적으로 형성한 조직으로서 이 또한 포괄범위가 대단히 넓다. 자발적 조직 가운데에는 정부가 그것의 사회적 기능을 인정하여 재정의 일부를 지원하고 공공성을 보다 잘 확보하기 위하여 모종의 의무를 부과하고 규제하는 경우가 있을 수 있는데 이 경우가 준공공부문에 속하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 순수한 자선단체와 같이 정부의 본원적 기능과는 다소 거리가 있는 기능을 수행하는 자발적 조직의 경우는 준공공부문으로 간주하기 어려운 경우가 많다.

끝으로 灰色地帶(twilight zone) 조직은 조직의 성격이 분명하지 않음을 지칭하는 것이므로 정부부문과 민간부문의 성격이 교차하는 조직이라는 의미를 전달해 주는 交配的 조직(hybrid organizations)과 더불어 새로운 형태의 공공부문 또는 민간부문을 가리키는 말이나 그 이상의 특별한 의미는 없는 것으로 보인다.

11) 예를 들면 자기 아이를 탁아소에 맡길 때 그 탁아소에서 얼마나 자기 아이를 잘 보살피 줄 것인지 알기 어렵고 판단하기 어렵다. 또 다른 예로서 수혈을 받고 싶을 때 그 혈액이 안전한지 어부에 대하여 소비자가 정확한 판단을 내리기 어렵다.

다. 다민 회색지대 조직은 미국에서 공식적인 예산심사나 정규적인 공무원 인사 제도 밖에 있는 조직들로서 주로 정부지원을 받는 공기업(government-sponsored enterprises)형태의 조직들을 일컫는 말로서 사용되는 경우가 많다.¹²⁾

이제 본논문에서 다루고 있는 준공공부분의 의미를 보다 분명히 이해하기 위하여 준공공부분조직을 포괄하는 비영리조직의 유형과 구성을 미국의 경우를 예로 삼아 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다.

우선 <표 1>은 어떤 분야에 비영리조직들이 주로 분포되어 있는가를 보여주

<표 1> 미연방정부지원 비영리조직(1980 회계년도)

분 야	비 영 리 조 직 보조금(십억 \$)	연방정부지출 중 보조금비율(%)
연구조사(Research)	2.5	54
사회복지 서비스(Social Services)	4.0	52
문화예술(Humanities/Arts)	0.3	50
보건의료	24.8	47
고용 및 직원훈련	3.3	32
초중등 교육	0.2	2
대학교육	2.6	25
지역개발(Community Development)	1.8	16
외국무조	0.8	11
합계 및 평균	\$ 40.4	36%

자료) Lester M. Salamon, "Partnership in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," in Walter W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (New Haven: Yale University Press, 1987), p. 102.

<표 2> 비영리조직의 사회복지서비스 점유율

분 야	점 유 비 율(%)			
	비영리조직	민간부문 조직	정 부 조 직	합 계
사회복지 서비스	56	4	40	100
고용, 직원훈련	48	8	43	100
주택, 지역개발	5	7	88	100
보건의료	44	23	33	100
문화예술	51	—	49	100

자료) 표 1과 동일, p. 103.

12) 여기에 속하는 예로서는 COMSAT, AMTRAK, CONRAIL, Corporation for Public Broadcasting, Postal Service, Legal Service Corporation 등이 있다. Harold Seidman and Robert Gilmour, *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State* (New York: Oxford University Press, 1986), Fourth ed., pp. 307-315.

31 있다. 이 가운데 연방정부의 보조금을 받는 비율이 상대적으로 높은 비영리조직은 연구조사, 사회복지서비스, 문화예술, 보건의료 분야임을 알 수 있다. 다음 〈표 2〉는 넓은 의미에서의 사회복지서비스(human services)의 전달에 있어서 사회복지서비스, 고용 및 훈련, 보건의료, 문화예술 분야의 경우에 비영리조직이 정부부문을 압도하거나 정부부문과 견줄만한 중요한 역할을 담당하고 있음을 보여주고 있다.

Ⅳ. 준공공부문 성장의 정치경제적 의미

오늘날 급속하게 성장하고 있는 제 3섹터조직(third sector organizations)이 갖고 있는 정치경제적 의미는 무엇인가? 제 3섹터조직은 정부가 국민과 기업의 경제사회적 수요의 충족을 독점함으로써 국민들의 사회생활을 권위적으로 지배하는 위협을 막아주고 있다는 점을 들 수 있다.¹³⁾ 다시 말하면 공익적인 일이기 하여 반드시 정부가 독점적으로 담당해야 할 필연적인 이유가 없는 이상 공익적 서비스제공을 정부와 제 3섹터조직이 경쟁적으로 담당하게 한다면 정부의 독점적인 지배를 방지할 수 있고 정부독점에 따르는 비효율성도 상당부분 극복할 수 있다는 것이다. 오늘날 공익적 사업이라면 무조건 정부가 담당해야만 하는 것으로 생각하는 국민들의 막연한 기대가 현대정부를 통제불가능한 존재로 만들어가는 중요한 원인이 되고 있다는 점을 생각해 본다면 이것은 대단히 중요한 지적이라고 할 수 있다.

그러나 우리나라와 같이 정부가 앞장서서 제 3섹터조직을 설립하고 있는 국가에 있어서 제 3섹터조직이 갖고 있는 의미는 아무래도 경제적인 측면에서 더욱 부각되고 있다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 국가에 있어서 제 3섹터조직은 급격하게 늘어나는 공공서비스에 대한 수요를 공식적 행정조직의 급격한 확장없이 감당할 수 있게 하는 유효한 방편으로 주로 이용되고 있다. 정부가 여전히 공공서비스의 공급을 책임지되 그 공공서비스의 직접적 생산과 공급은 제 3섹터조직에 일임함으로써 행정부담을 줄일 수 있기 때문이다.

우리는 흔히 복지국가의 이상을 추구하는 과정에서 국가규모의 팽창과 확대

13) Hayek, op. cit., pp.50-51. 그러나 최근의 경험적 연구에 의하면 준공공부문조직에 대한 정부의 간섭과 규제가 지나치게 강화됨에 따라 자율성을 상실함으로써 국가가 국민의 경제사회생활을 지배하는 도구로 전락하고 있다는 비판도 제기되고 있다. Jennifer R. Wolch, *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition* (New York: The Foundation Center, 1990), pp.215-218.

가 편연적인 것으로 생각하기 쉬우나 —실제로 복지국가에 대한 최대의 비판은 바로 이 점에 모아지고 있다— 정부가 자금을 공급하고 관련정책의 방향을 결정하되 실제적인 공공 및 복지서비스의 생산과 공급은 제 3섹터조직이 담당하게 하는 방법으로 국가기구의 팽창없이 복지국가의 이상을 실현할 수 있다.¹⁴⁾

다음으로 제 3섹터조직은 다원주의사회에서 정부나 정부기관이 정치적 지지를 보다 쉽게 확보할 수 있게 해 주고 있다는 점에서도 의의를 찾아볼 수 있다. 특정 공공서비스의 공급이 정부가 아니라 제 3섹터조직에 의해 수행될 때 이 업무의 수행방식과 관련하여 지대한 이해관계를 갖고 있는 민간기관 —예를 들면 은행, 보험회사, 비영리법인 등— 이 관련정책의 의사결정 및 집행과정에 보다 쉽게 참여할 수 있고 일정한 역할을 분담할 수 있게 됨으로써 이들이 정부정책이나 시업에 자발적으로 참여함은 물론 정부기관에 대한 정치적 지지를 강화해 줄 수 있다는 것이다.

V. 준공공부문과 정부역할 수행방식의 변화

준공공부문의 급속한 성장에 따라 현대정부의 역할수행방식에도 많은 변화가 초래되고 있다. 정부가 직접적으로 재화 및 서비스를 생산공급하던 과거의 방식으로부터 벗어나 정부가 제 3자(third parties) —제 3섹터조직 또는 준공공부문조직—에 의존하여 간접적으로 정책목적을 수행하는 방식에 보다 많은 비중을 두게 됨에 따라 현대정부의 주요한 정책수단도 달라지고 있다는 것이다.¹⁵⁾ 현대 정부가 주로 사용하는 새로운 정책수단(new tools of government action)으로서 (1) 지방정부, 준공공부문조직, 또는 비영리법인에 대한 국고보조(grant-in-aid), (2) 정부융자(loans) 또는 은행융자에 대한 정부의 지급보증(loop guarantees), (3) 조세지출(tax expenditure), (4) 보험, (5) 정부규제(regulation) 등이 대표적이다.¹⁶⁾

우선 국고보조는 역사적으로 가장 오래되었고 가장 전형적인 ‘제 3자정부’ 방식의 정부역할 수행방법이라고 할 수 있는데 오늘날 정부역할이 끝없이 확대됨에 따라 국고보조도 지극히 다양한 정책목적에 이용되고 있다. 국고보조의

14) Salamon, "Partnership in Public Service," op. cit., pp. 109-113.

15) 이런 의미에서 어떤 학자는 오늘날의 정부를 “제 3자 정부(third-party government)”라 부르기도 한다. Salamon, "Rethinking Public Management," op. cit., pp. 255-275.

16) *Ibid.*, pp. 257-262; Mosher, op. cit., pp. 543-545.

대상기관도 행정기관뿐만 아니라 공기업 및 준공공부문조직으로 계속 확대·다양화되고 있다. 국고보조는 관련당사자간의 명시적인 계약(contract)을 통해서 이루어지지만 그렇지 않은 경우도 많다. 국고보조를 통하여 정부의 사업을 제3자에게 위임해 나갈 때 정부는 단순히 자금만 교부하는 것이 아니고 동사업이나 프로그램의 운영권을 위임하게 되는 것이 보통이다.

국고보조는 가장 전형적인 ‘제3자정부’ 방식의 정부역할 수행방법으로서 정부사업의 성격이 변화해 감에 따라 지속적인 제도적 변화와 혁신을 이룩하였지만 그것의 중요성은 점차 감소되고 있다. 오늘날 국고보조방식을 대체하여 보다 중요성을 더해가고 있는 것은 정부융자, 조세지출, 보험 등이다. 이것들은 대부분 정부예산서에 계상되지 않는다는 특성으로 인하여 큰 관심을 끌지 못하고 있으나 그것의 규모가 대단히 크고 범위도 날로 확대되고 있다.

정부융자는 국고보조와 더불어 오래 전부터 사용되어 온 정책수단이다. 그러나 적어도 차입자의 부도로 인하여 보증책임이 발생하기까지는 정부예산서에 계영되지 않는 지급보증(loan guarantee)은 부실기업의 정리, 중소기업 지원, 교육, 주택 등 폭넓은 사업분야로 확대되어 사용되고 있다. 다양한 정책목적에서 기업의 국세 및 지방세를 減免해 주는 형태로 이루어지는 조세지출(tax expenditure) 역시 정부예산서에 전혀 반영되지 않으면서 정부가 민간의 경제활동에 막강한 영향력을 행사하는 방법으로 중요하게 사용되고 있다. 새로운 개발지역에의 공업유치, 기술연구개발 촉진, 에너지이용 합리화업체에 대한 지원, 공해방지시설투자 지원, 특수근로자집단의 고용확대 등이 바로 조세감면이라는 정책수단을 통해 이루어지고 있다.

보험제도 역시 정부역할의 수행방법으로서 그것의 이용이 확대되고 있다. 기술개발보험, 산업재해보상보험, 수출보험, 농산물 재해보험 등은 좋은 예로서 정부는 정부출연 및 보조를 통하여 개인적 위험(risks)을 사회적으로 분산시킴으로써 바람직한 민간활동을 촉진할 수 있다.

이상에서 고찰한 새로운 정책수단들이 직간접적으로 자금을 매개로하는 것이라고 한다면 아무런 자금지원 없이 정부가 강제력(coercive power)에 의존하여 특정의 정책목적을 달성하려는 것이 정부규제(regulation)이다. 정부규제는 보통 경제적 규제와 사회적 규제(social regulation)로 나뉘어지는데 먼저 경제적 규제는 보통 특정산업을 대상으로 그 산업에의 진입(entry), 제품이나 서비스의 가격, 거래방법 및 거래양태 등 기업의 본원적인 경제활동에 대한 규제로서 특정산업의 육성 또는 소비자보호를 목적으로 한다. 이에 비하여 사회적 규제는

모든 산업을 대상으로 하고 환경보전, 근로자의 안전 확보, 소비자보호, 사회적 차별의 방지 등을 목적으로 한다. 정부규제는 정부의 직접적 관여와 재정지출을 통해서는 아니고 정부가 기업에 일정한 의무를 부과하고 기업의 경제적 부담으로 초기의 정책목적을 달성하는 방법이라는 점에서 위에서 고찰한 정부역할 수행 방식과는 근본적으로 차이가 있다.

Ⅵ. 준공공부문조직의 유용성과 문제점

1. 준공공부문조직의 유용성

(1) 경제적 효율성 제고수단

현대리정에서 제3섹터조직이 광범위하게 활용되기에 이른 가장 중요하고 보다 직접적인 이유는 바로 경제적 효율성 면에서 제3섹터조직이 행정기관에 비하여 상대적으로 우월성이 있다고 보았기 때문이다. 정부가 새로운 사업을 수행하려 할 때 새롭게 정부조직을 신설하거나 확대하는 것보다는 그와 유사한 기능을 수행하고 있는 기존의 민간조직을 공공목적 수행에 적절하게 활용하는 것이 효율성이나 경제성 측면에서 유리한 경우가 많다.

제3섹터조직들이 정부에 비하여 잠재적으로 보다 높은 효율성을 발휘할 수 있는 가능성을 갖고 있다고 한다면 그 효율성의 원천은 무엇인가? 한마디로 말한다면 제3섹터조직은 관료제가 일반적으로 갖고 있는 경직성 또는 관료제화(bureaucratization)의 경향에서 벗어날 수 있다는 장점을 갖고 있다. 첫째, 예산의 확보 및 운용 측면에서 볼 때 제3섹터조직은 정부조직에 비하여 높은 신축성을 가질 수 있다. 제3섹터조직의 예산은 관계부처의 승인만을 요할뿐 국회의 승인이나 결산 및 회계감사의 대상이 되지 않는 것이 보통이다. 또한 財源 측면에서도 전적으로 정부의 재정지원에 의존하는 것이 아니고 그 일부만을 재정보조에 의존하는 것이 보통이기 때문에 정부의 통제력도 그만큼 약화되지 않을 수 없다. 그 결과 제3섹터조직은 비록 이윤추구의 목적에서는 아닐지라도 조직의 목적달성을 위한 각종의 투자와 관련된 의사결정 또는 여타의 자원의 사용에 관한 의사결정에 있어서 높은 수준의 자율성과 신축성을 향유한다. 물론 가용 자원의 활용과 관련한 의사결정에 있어서 제3섹터조직이 누릴 수 있는 높은 자율성과 신축성이 항상 높은 수준의 효율성 달성을 보장하는 것은 아니다. 그러나 자율성과 신축성이 제3섹터조직이 누리는 가용자원의 배분적 효율성(allocative efficiency) 향상을 가능하게 하는 필요조건이 된다는 점은 부인할 수

있다.

둘째, 제 3섹터조직은 인력의 채용 및 운용이라는 측면에서도 높은 자율성과 신축성을 지닌다. 이것은 제 3섹터조직의 인사가 정부의 인사제도 및 규정에 따른 각종의 제약을 받지 않도록 되어 있기 때문이다. 따라서 제 3섹터조직은 인력관리의 측면에서 적정 인원의 고용, 사업목적달성 정도에 상응하는 보다 효과적인 보상체계를 수립·활용할 수 있게 된다. 또한 앞에서 본 예산운용의 신축성과 관련하여 제 3섹터조직 인력의 報酬수준이나 보수체제도 자율적으로 결정하여 운용할 수 있기 때문에 유능한 인력을 확보할 수 있는 가능성이 높다.

셋째, 정치적 간섭을 최대한 배제할 수 있다는 것도 제 3섹터조직이 높은 효율성을 발휘할 수 있는 가능성을 높여준다. 특히 정부부문 사업 또는 정부가 주관하는 공공서비스의 경우에 특정적으로 요구되는 수혜의 평등성(equality) 또는 공평성(equity) 기준으로 부터 제 3섹터조직은 어느 정도 자유로울 수 있기 때문에 다양한 공공서비스 수요(diverse demands)에 보다 적절하게 대응할 수 있고 이런 측면에서 보다 높은 수준의 효율성의 달성이 가능해지게 된다.¹⁷⁾

이상의 요인들로 인하여 준공공부문조직은 정부조직에 비하여 보다 높은 효율성을 실현할 수 있는 가능성을 갖고 있다. 수많은 실증적 연구들도 이점에서 대체로 의견의 합치를 보이고 있다. 즉 민간조직은 행정기관에 비하여 높은 경제적 효율성을 발휘하고 있다는 것이다.¹⁸⁾ 그러나 제 3섹터가 생산공급하는 공공서비스의 비용(cost)뿐만이 아니라 그것의 질(quality)까지 동시에 고려할 때에도 과연 준공공부문조직이 상대적 효율성을 보이고 있는가에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 상대적 효율성의 존재 여부를 판단할 수 있는 비교가능한 서비스를 찾기가 어렵기 때문이다. 이런 점에서 어떤 학자는 준공공부문조직이 생산공급하는 서비스와 행정기관이 직접적으로 생산공급하는 서비스의 질은 다를 수 밖에 없다는 점을 강조하면서 많은 실증적 연구들이 이를 소홀히 함으로써 결

17) 사실 선진국에서 흔히 볼 수 있는 수많은 자선기관 등 자발적 조직(voluntary organizations)들은 그것의 성격상 정부에 의해서는 공급될 수 없거나 충분히 공급될 수 없다고 생각되는 공공서비스를 자신들이 바람직하다고 생각하는 기준에 따라 보다 효과적으로 충족시켜 보려고 하는 강력한 욕구를 가진 사람들에 의하여 자발적으로 생성된 것들이라고 할 수 있다.

13) 이러한 주장은 대체로 민영화(privatization)의 성과에 대한 사례연구들을 통해서 제시되고 있다. E.S. Savas, *Privatizing the Public Sector* (Chatham: Chatham House, 1982), pp.87-117; Attiat F. Ott and Keith Hartley(eds.), *Privatization and Economic Efficiency* (Hants: Edward Elgar Publishing Co., 1991); 이러한 연구들의 리뷰는 James Q. Wilson, *Bureaucracy* (New York: Basis Books, 1989), pp. 349-353 등 참고.

과적으로 준공공부문조직의 상대적 효율성을 과장하고 있다고 비판하고 있다.¹⁹⁾

(2) 행기수행방법의 혁신에 기여

정부가 제3섹터조직을 설치하는 것은 기왕에 수행해 오던 사업의 효율성을 증진하기 위해서인 경우도 없지 않다. 정부기관이 직접 담당해 오던 재화와 서비스의 생산과 공급을 민간업을 설립하여 담당시키는 경우는 대표적이라 할 것이다. 그러나 이보다는 정부가 기존의 프로그램과는 근본적으로 다른 또는 혁신적인 정책프로그램을 개발하기 위해 준공공부문조직을 설치하는 경우가 훨씬 많은 것 같다.²⁰⁾ 지금까지 정부가 담당해 오던 업무와는 다른 새로운 업무를 개발하여 운영하려 할 때 기존의 행정조직을 확대하거나 개편하는 것으로서는 여전히 예산, 인사, 조직운영 등의 측면에서의 관료제적 제약에서 벗어날 수 없게 되고 그 결과 기대하는 정책효과를 거두기 어렵다고 보기 때문이다. 따라서 이와같은 경우에 정부조직 대신 준공공부문조직을 설립하여 새로운 업무를 담당시키는 것이 당초의 정책의도에 충실할 수 있는 길이라고 생각해 볼 수 있다는 것이다.

준공공부문조직을 설치하여 새로운 업무를 담당하게 하는 것은 기존 행정조직의 능력과 효과성에 회의적인 국회 등 정치권의 의사결정에 따른 경우도 있다. 그러나 행정기관의 白意에 따라 또는 희망에 따라 이루어지는 경우가 더 많다고 할 수 있다. 이와같이 행정기관이 주도하여 준공공부문 조직을 설치하는 경우는 결과적으로 볼 때 기존의 정부조직이 새로운 업무를 추가하여 자신의 업무영역(jurisdiction)과 권한의 확대를 피하기보다 준공공부문 조직에 새로운 업무를 이관하거나 위임하는 것이라는 점에서 상당히 재미있는 현상이라고 하지 않을 수 없다. 기존에 정부조직 및 관료들이 이러한 성향을 보이게 되는 이유로서는 대체로 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 이미 정부조직의 규모가 비대하여 정부조직의 팽창에 대해 공식적인 통제가 가해지고 있는 상황에서 기존의 정부조직이 새로운 업무를 추가하여 자신의 조직을 확장하기는 대단히 어렵고 비록 그것이 가능하다 할지라도 언젠가는 조직의 일차적 분할(splitting) 대상이 될 가능성이 높다. 따라서 기존의 정부조직을 확대시키기보다는 직접적인 통제가 가능한 준공공부문 조직을 정부조직 산하에 설치함으로써 정부조직 팽창에 대한 통제권에서 벗어날 수 있다고 보

19) Burton A. Weisbrod, *The Nonprofit Economy* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988), pp.33-41.

20) James Douglas, "Political Theories of Nonprofit Organization," in Walter W. Powell, *The Nonprofit Sector*, op. cit., pp.48-49.

게 된다. 이 경우에 준공공부문이 수행하는 업무는 사실상 정부조직이 수행하는 업무와 비슷하다는 점에서 준공공부문조직 설립이 음성적인 또는 기형적인 정부조직 팽창의 수단으로 악용될 가능성을 쉽게 발견할 수 있게 된다.

이와는 반대로 새로운 업무의 수행과정에서 관련업계내에서의 이해관계의 대립으로 인하여 탈영의 소지가 많을 것으로 보여지는 경우에 있어서는 정부조직이 스스로를 보호하기 위한 방편으로 준공공조직을 설치하려는 유인을 갖게 될 것이다. 다시 말하면 준공공부문조직으로 하여금 관련업계의 일차적인 이해조정을 담당하게 하는 것이 정부조직의 권위를 유지하는 데 있어서 바람직하다고 생각할 수 있다는 것이다. 자생적 이익단체나 압력단체로서가 아니라 정부부처에 의하여 설치된 협회나 조합 등 동업자단체(trade associations)는 바로 그와같은 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 물론 이때 행정기관은 산하단체에 일정한 범위에서의 행정권한을 위임하게 될 것이다. 뒤에서 보다 구체적으로 검토하게 될 것이나 이와같은 경우에는 특히 행정책임의 귀속이 모호해지게 될 가능성이 크다는 문제점을 안고 있다.

둘째, 기존의 정부조직이 기존의 업무와는 질적으로 다른 새로운 업무의 추가로 인하여 그 조직의 전통적인 임무와 사명(tasks and mission)이 변질될 것을 우려하여 준공공부문조직의 설치를 선호하는 경우도 있다. 이러한 우려는 새로운 업무가 연구적인 성격 또는 단순집행적인 성격을 띠고 있는 경우에 특히 강할 것으로 생각된다. 예를 들면 정부부처 산하의 각종 연구기관, 감독원(은행, 증권, 보험감독원 등), 公團(에너지관리공단, 환경관리공단 등) 등이 이 경우에 해당된다고 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 새로운 업무의 수행에 요구되는 전문성을 확보하기 위해서는 인사제도 및 보수체계 측면에서 보다 신중적인 필요성이 있고 이를 위해서는 관료제적 제약을 벗어날 수 있는 준공공부문 조직이 유효하다고 보게 될 것이다. 또한 새로운 업무가 그 성격상 限時性이거나 특정지역에 국한되는 업무인 경우에 있어서도 이러한 업무를 전담할 수 있는 준공공부문 조직을 설치하는 것이 바람직하다고 생각할 수 있다. 이러한 예에 속하는 것으로는 公團(부두관리공단, 고속전철건설공단, 국립공원관리공단 등)을 들 수 있다.

셋째, 한 행정기관내에서 새로운 업무의 추가로 인하여 특정부서가 조직과 인력 측면에서 상대적으로 비대해지게 될 때 다른 부서가 이에 반발할 가능성이 있다. 이 경우에 준공공부문조직을 설치하게 되면 해당부처의 모든 부서가 공통으로 준공공부문조직의 설치를 통하여 인력의 재배치와 확대를 꾀할 수 있게

되기 때문에 組織內的 갈등과 저항을 최소화 할 수 있을 것이다. 이것은 새로운 업무의 추가로 인하여 인력과 조직의 확대가 필요해지게 될 뿐만 아니라 예산 소요가 급증하게 될 때에도 마찬가지라고 할 수 있다. 어느 경우이든 조직내적인 갈등의 해소 필요성은 준공공부문조직의 업무를 필요 이상으로 광범위하고 잡다한 것으로 만들게 될 가능성이 높다.

넷째, 준공공부문조직을 설치하는 것은 행정기관이 사용할 수 있는 可用資源을 실제로 증가시킬 수 있는 이점이 있다. 다시 말하면 준공공부문 조직을 설치하여 이 조직에 새로운 업무를 이관하게 되면 행정기관과는 다른 예산 및 설비절차가 적용되는 이 조직의 자원을 관제부처가 보다 신축적으로 또는 편리하게 사용할 수 있게 된다는 것이다. 우리나라에서 종래 각부처가 경쟁적으로 각종의 基金을 설치하고 이 기금을 공단이나 협회 등 준공공부문조직이 운용하도록 해 놓고 실제로는 각 부처가 정책적 필요에 따라 신축적으로 또는 편법적으로 “삼짓돈”처럼 사용해 온 것은 좋은 예이다. 이 경우에 궁극적으로 정부예산이 비정상적인 방법으로 증가하게 되며 이에 따라 정부예산의 통일성, 재정운용책의 소재의 불분명성 등 재정민주주의 측면에서 문제가 발생하게 된다.

다섯째, 정부부처의 통제를 받는 준공공부문조직의 설치에 이 조직에 대하여 기대권을 갖고 있는 기존 행정기관 관료들에게 한층 더 매력있는 “자리”를 제공해 준다. 즉 준공공부문조직이 설치될 때 비단 하급관료들을 준공공부문조직으로 내감으로써 그곳에서 보다 높은 보수와 직위를 보장받을 수 있고, 중간계층 이상의 고급관료들은 이 조직의 상위계층으로 진출할 수 있다는 것이다. 따라서 준공공부문조직의 설치에 정부관료의 퇴직을 촉진할 수 있고 이를 통하여 인사직책을 해소하는 방법이 될 수 있다. 물론 이러한 목적으로 준공공부문이 무절제하게 설치되는 경우에는 그것이 어디까지나 관료적 利害(bureaucratic interest)에 기초한 것인 만큼 행정기능의 중복과 낭비 등 많은 문제점을 초래할 가능성이 높다.

2. 준공공부문조직의 문제점

(1) 효율성과 형평성의 부조화

이상에서 고찰한 바와같이 제3섹터의 조직의 최대의 장점은 그것이 정부조직에 일반적으로 적용되는 각종의 정치적, 행정적, 재정적 제약이나 관료주의적 제약과 폐해에서 벗어날 수 있다는 점에 있다. 더 나아가서 제3섹터조직이 각종의 관료주의적 제약에서 벗어날 수 있다는 것은 이 조직이 행정기관에 비

하여 신속적으로 운용될 수 있고 그 결과 보다 높은 효율성을 달성할 수 있다는 점에 있다. 그러나 제3섹터조직이 갖고 있는 장점 즉 자율성과 신속성은 다른 측면에서 볼 때에 많은 문제점을 야기시키는 원인이 되기도 한다.

우선 제3섹터조직이 정부부문에 비해 높은 수준의 효율성을 발휘할 수 있다고 하지만 효율성 이외의 다른 중요한 가치의 실현을 위협할 가능성이 있다. 특히 효율성과는 이율배반적인 관계에 서기 쉬운 형평성(equity)의 측면에서 문제를 야기시키게 될 가능성이 높다는 것이다. 물론 제3섹터조직이 형평성의 요구를 전적으로 무시하고 있다거나 무시할 수 있는 존재라고는 할 수 없다. 정부가 제3섹터조직의 서비스 공급과 관련하여 수혜대상자 사이의 공평성 확보 등을 위해 규제할 수 있고 또 그렇게 하고 있는 것이 보통이기 때문이다.

그러나 이 경우에 불만을 가진 집단이 그것의 시정을 요구하는 정치적 압력은 행정기관이 그러한 서비스공급을 담당하고 있는 경우에 정부 가해지는 정치적 압력에 비하여 그 강도가 약할 수 밖에 없다. 이 문제는 아래에서 고찰하게 될 제3섹터조직의 정치적·행정적 책임귀속 문제와 관련하여 다시 논의하게 될 것이다. 아무튼 제3섹터조직의 높은 효율성은 그것의 효율성을 높이는 과정에서 희생된 형평성을 고려하지 않는 한 항상 과대평가될 위험성이 있다는 점에 유의하지 않으면 안된다.

(2) 정치적·행정적 책임의 불명확성

제3섹터는 공공서비스의 제공과 관련하여 행정기관과 준공공부문조직이 책임을 분담(sharing of responsibilities)하는 체제라고 할 수 있다. 이상적으로는 약자사이의 책임분담을 명확히 확정할 수 있을지 모르나 실제로 있어서는 그리 간단한 문제가 아니고, 현실적으로 공공서비스 제공과 관련하여 문제가 제기될 경우에 그 문제에 대한 정치적·행정적 책임(political and administrative accountability)의 귀속이 불분명한 경우가 많이 나타날 수 있다.

준공공부문조직을 통한 공공서비스의 제공과 관련하여 나타날 수 있는 문제로서는 다음과 같은 것들이 있을 수 있다. 첫째, 정부조직이 준공공부문조직을 설치하여 상당한 정도의 권한을 위임할 때 상황변화에 따라 정부가 당연히 다루어야 할 정책과제가 잘 다루어질 수 없게 되는 문제점이 발생할 소지가 있다.²¹⁾ 이것은 준공공부문조직의 존재로 인하여 국민들의 공공서비스 및 행정에 대한 수요의 변화, 정책선호(policy preferences)의 변화에 신속하고 적절하게

21) Ronald C. Moe, "Government Corporations and the Erosion of Accountability," *Public Administration Review* (Nov./Dec. 1979), pp. 566-571.

대처해야 할 책임의 소재가 다소 불분명해지게 되기 때문이다. 둘째, 준공공부문조직이 제공하는 공공서비스의 가격, 질, 料率체계의 형평성, 수혜기회의 공평성, 경제적 취약계층에 대한 정치적 배려 등의 측면에서 소비자불만이 제기될 때 그에 대한 책임의 소재가 문제가 된다.

이러한 문제들에 대한 정치행정적 책임의 귀속문제는 행정기관과 준공공부문조직의 상호관계 또는 상대적 위치가 어떠한가에 따라 다르게 이해될 것이다. 우선 정부조직의 책임범위가 막연하게 넓게 정의되어 있는 반면에 준공공부문조직의 임무가 좁게 정의되어 있고 준공공부문조직이 거의 완전하게 정부조직에 예속되어 있는 경우에는 책임소재의 불명확성이라는 문제가 그리 심각하게 나타나지 않는다. 궁극적인 정치적, 행정적 책임이 행정기관에 귀속할 수 밖에 없기 때문이다. 특히 제3섹터조직이 관료제에 가해지고 있는 인사·예산제도의 제약으로부터의 탈피를 주된 목적으로 설립되어 운영되는 경우에 준공공부문조직의 중요한 의사결정은 대부분 행정기관의 통제하에서 이루어진다고 볼 수 있기 때문에 궁극적책임은 행정기관에 당연히 귀속되어야 할 것으로 보게 될 것이다. 이와는 대조적으로 준공공부문조직이 개별적인 설치법에 근거하여 설치되었거나 재원조달 측면에서 정부의존도가 낮아 정부조직에 대하여 상대적으로 독립적인 지위를 확보하고 있는 경우에는 정치행정적 책임의 소재를 가리기가 대단히 어렵고 복잡해지게 된다. 준공공부문조직의 법적 지위(legal status)가 여전히 모호하기 때문이다.

3. 종합적 평가

위에서 우리는 준공공부문조직이 효율성 측면에서는 강점이 있으나 정치행정적 책임이라는 측면에서는 문제가 있음을 지적하였다. 제3섹터를 통한 공공서비스 공급은 이와같이 이율배반적이다. 효율성 향상이란 측면에서는 바람직하지만 정치행정적 책임이라는 측면에서는 바람직하지 못하다는 양면성을 지니고 있다. “공익성과 기업성의 조화”라는 측면에서 끊임없이 문제가 제기되고 있는 공공기업의 경우는 준공공부문조직이 갖고 있는 양면성을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있을 것이다.²²⁾

그러나 한가지 분명한 사실은 앞에서 언급한 바와같은 준공공부문조직의 법

22) Ronald C. Moe and Thomas H. Stanton, "Government-Sponsored Enterprises as Federal Instrumentalities: Reconciling Private Management with Public Accountability," *Public Administration Review* (July/August 1989), pp. 321-329.

적 지위(legal status)의 모호성은 다분히 의도적으로 고안된 것이라는 점이다.²³⁾ 다시 말하면 관료제적 제약에서 탈피하고 혁신적인 행정(innovative management)이 가능하도록 하기 위해 의도적으로 고안된 존재가 바로 준공공부문조직이라는 것이다. 어찌 본다면 이것은 공적인 것과 사적인 것의 혼합을 위해서는 불가피한 것이라고도 말할 수 있을지 모른다. 공적인 것과 사적인 것의 혼합은 그만큼 어려운 것임을 보여주고 있는지도 모른다.

그러나 한가지 분명한 사실은 준공공부문조직에 의존하여 공적인 기능을 수행하려 하는 제 3섹터의 발상은 경제적 효율성 면에서 민간부문조직이 행정기관에 비하여 우수하다는 신념에 입각하고 있다는 점이다. 이러한 신념이 명확하게 답하지 않고 있는 문제는 행정을 경제적 효율성의 측면에서 보고 평가할 수 있느냐 하는 문제이다. 준공공부문조직에 대한 정치행정적 통제가 약화될 때 준공공부문조직 역시 경영의 비효율성(mismanagement)을 드러내지 않았는가 하는 반론에 대해서도 명확한 대답을 갖고 있지 않다. 이러한 점이 제 3섹터의 효과성과 한계에 대한 학문적 논의가 항상 제자리에서 맴돌고 있는 듯이 보이는 근본적인 이유이다.

VII. 준공공부문조직에 대한 통제와 통제의 효과성

앞에서 준공공부문조직의 정치행정적 책임의 귀속문제는 행정기관과 준공공부문조직의 상호의존관계 또는 상대적 위치 여하에 따라 달라지게 된다는 사실을 언급하였다. 여기에서는 이 문제를 資源依存모형(resource-dependence model)²⁴⁾에 기초하여 좀더 깊이있게 고찰해 보면서 준공공부문조직의 통제방법과 그것의 효과성에 대한 문제를 검토해 보려고 한다.

준공공부문조직과 행정기관은 다음과 같은 자원을 주고 받는 교환관계 또는

23) Harold Seidman, "The Quasi World of the Federal Government," *The Brookings Review*, Vol. 6 (Summer 1988), pp. 23-27.

24) 자원의존모형은 조직간관계에 관한 연구(interorganizational studies) 가운데 특히 조직간의 권력관계(power relations)에 관심을 두는 연구자들에 의하여 개발되어 온 이론모형이다. 이러한 원류와 유형에 대해서는 Keith G. Provan, Janice M. Beyer, and Carlos Kruybosch, "Environmental Linkages and Power in Resource-Dependence Relations between Organizations," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25(June 1980), pp. 206-225 (주요 참고문헌) ; Judith R. Sidel, "Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations," *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6 (Nov./Dec. 1991), pp. 543-553 등 참고.

상호의존관계에 있다.²⁵⁾ 우선 행정기관이 준공공부문조직에 공급해 주는 자원으로서는 준공공부문의 收入이 되는 재정지원, 행정기관이 지니고 있는 전문성의 이전이나 기술지원 등을 통한 정보의 제공, 대외적으로 준공공부문조직이 특정한 공직 기능을 수행하는 존재라는 사실에 대한 정치적 지지와 정당성(legitimacy)의 부여, 정책과정에 대한 접근(access)의 허용 등이 있다. 반면에 준공공부문조직이 행정기관에 공급해 주는 자원으로서의 공공서비스의 공급능력, 정보, 행정기관의 정책이나 사업에 대한 정치적 지지 및 정당성 부여 등이 있다.

행정기관이나 준공공부문조직이 상대방에 대하여 갖는 영향력의 크기(또는 바꾸어 말하여 상대방에 대한 의존도)는 다음의 세가지 요인에 따라 결정된다. 우선 자원의 중요성(importance of resources)을 들 수 있다. 여기에서 자원의 중요성이란 행정기관이나 준공공부문조직이 주어진 기능을 정상적으로 수행함에 있어서 상대방이 공급하는 자원이 얼마나 중요한가, 얼마나 결정적인가, 달리의존할 만한 대체적인 자원이 존재하는가를 말한다. 다음으로는 각자의 입장에서 각 상대방의 대체가능성(availability of alternatives) 여부이다. 대체가능성이 있는 경우(달리 표현하여 雙方獨占인 경우)에는 의존성이 높을 것이고, 대체가능성이 있는 경우에는 의존도가 낮게 될 것이다. 끝으로 각자가 필요로 하는 자원을 상대방에게 강요할 수 있는 능력이다. 이것은 행정기관이 준공공부문조직이 공급하는 공공서비스와 관련하여 얼마나 강력하게 준공공부문조직을 규제할 수 있는가, 또는 준공공부문이 행정기관에 대하여 얼마나 강력하게 재정정보를 요구할 수 있는가 등을 말한다.

이러한 개념들에 입각하여 우리는 몇가지 가설을 만들어 볼 수 있다. 예를 들면 준공공부문조직에 대한 행정기관의 통제력은 준공공부문조직의 수입이 정부의 재정지원에 의존하는 정도가 높을수록, 강력한 규제권한을 갖고 있으면 있을수록 강해지나, 준공공부문조직이 독점적인 위치에 있을 때에는 통제력에 한계가 나타나게 된다. 또는 이와는 반대로 준공공부문조직이 독점적인 위치에 있을지라도 정부재정에 대한 의존도가 높고 정부의 규제권한이 막강할 때에는 행정기관이 준공공부문조직을 강력하게 통제할 수 있다. 또는 준공공부문조직의 정부재정 의존도는 낮을지라도 정부가 부여하는 정당성(정부의 公認)이 절대적으로 필요한 경우에 정부는 통제력을 행사할 수 있다는 등의 가설이 그것이다.

2.) Saidel, op. cit., pp. 544-545.

이러한 가설들은 하나같이 흥미롭기 짝이 없다. 그러나 그것의 타당성 여부는 오로지 경험적인 연구를 통해서만 밝혀질 수 있을 뿐이다. 그러나 이러한 연구는 다음의 두가지 가운데 어느 하나의 결론에 도달한 가능성이 높다. 하나는 양자의 의존관계가 비대칭적이라는 결론이다. 다른 하나는 양자의 의존관계가 대칭적이라는 결론이다. 이 각각의 결론은 각기 다른 문제를 제기한다. 먼저 양자의 관계가 비대칭적이라고 할 경우 준공공부문조직이 행정기관에 전적으로 의존하고 있다고 한다면 이 때의 준공공부문조직은 정부조직의 연장선 상에 있는 것과 마찬가지이다. 이 경우에 준공공부문조직이 갖고 있는 잠재적 경영효율성을 살리기는 어려울 것이다. 이와는 반대로 행정기관이 준공공부문조직에 전적으로 의존하고 있다고 한다면 이것도 문제이다. 정치행정적 책임이 소실될 것이기 때문이다.

후자의 경우와 같은 양자의 의존관계가 대칭적(symmetrical)이라고 할 때에도 문제는 야기된다. 이러한 관계가 경영효율성에 미치는 영향은 차치하더라도 정부부문과 민간부문의 조화가 문제되기 때문이다. 물론 민간부문조직이 정부정책 결정에 많은 영향력을 행사할 수 있는 경우에도 문제가 되지만 더 중요한 문제는 과연 정부가 민간부문의 존립에 절대적으로 중요한 가치이며 장점이라고 할 수 있는 민간부문의 의사결정의 자율성(autonomy)을 침해하는 것이 바람직한가 하는 문제이다.²⁶⁾ 이것은 대단히 어려운 이념적·체제적 문제임이 분명하다.

VIII. 준공공부문조직의 연구주제와 연구방향

앞장에서 어디까지나 추론에 입각하여 논의를 전개하였지만 이러한 논의를 통해 제기된 문제들은 우리나라의 준공공부문조직 연구의 좋은 출발점이 될 수 있을 것이다. 여기에서는 지금까지 논의해 온 내용을 바탕으로 좀 더 종합적인 관점에서 앞으로 우리나라에서 연구되어야만 할 몇가지의 연구주제를 성질별로 정리하면서 연구방향을 제시해 보려고 한다.

우선 우리나라에는 본론문에서 다루고 있는 바와같은 준공공부문조직들이 다양하게 존재하고 있다. 물론 선진국의 경우에 비할바는 못되겠지만 “한국적” 행정문화와 특수상황 속에서 선진국에서는 찾아보기 어려운 형태의 준공공부문이 많은 것도 사실이다. 따라서 우리나라의 준공공부문 연구에 있어서 준공공

26) Wolch는 이것을 준공공부문조직을 활용하는 복지국가의 딜레마로 표현하고 있다. Wolch, op. cit., 215-224.

부분의 유형화는 가장 우선적으로 연구되어야 할 주제이다. 이 연구는 단순히 문헌을 통해서 정리할 수 있는 것이 아니고 준공공부분조직에 대한 실증적인 연구를 통하여서만 가능하다는 내 문제가 있다. 국내에서 준공공부분에 대한 연구가 거의 전무한 것이 현실이기 때문이다. 준공공부분에 속하는 조직의 범위도 본 논문에서 개념정의한 바와같이 행정학적으로 유의미할 수 있도록 축소하여 접근하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 또한 이러한 유형화에 있어서는 준공공부분조직의 설립경위 및 과정, 행정기관과의 상호의존관계 유형 등 다각적인 기준에 착안할 수 있을 것이다.

다음으로 준공공부분의 내부조직·인사·예산관리의 효율성도 중요한 연구대상이다. 준공공부분이 보이고 있는 조직·인사·예산운영 면에서의 방만성이 자주 문제로 제기되고 있는 우리의 현실을 감안할 때 이러한 문제에 대한 연구는 행정통제를 합리적으로 강화할 수 있는 제도적 방안의 모색에 결정적으로 도움을 줄 수 있을 것이다.

제 5장(V)에서 설명한 현대행정의 업무수행방식의 변화, 또는 정책수단의 변화를 준공공부분과 관련하여 연구하는 것도 의미있을 것이다. 이 연구의 더 중요한 의미는 이 연구가 행정학의 새로운 패러다임의 형성에 결정적으로 기여할 수 있다고 보기 때문이다. 어떤 학자의 주장과 같이 준공공부분조직의 활용이 증가하면서 계속적으로 도입사용하고 있는 새로운 정책수단들에 대한 연구와 이를 통해서 얻는 지식은 행정현실과 행정이론을 연결시켜 줄 수 있는 “빠져있는 고리(missing link)”이었기 때문이다.²⁷⁾ 우리는 지금까지 행정을 “살아 움직이는 행정으로 연구해 왔다가 보다는 현상적으로 존재하는 행정을 대상으로 삼아 연구해 왔다고 보아야 할 것이다. 이런 시각에서 볼 때 이러한 방향에서의 연구는 자연스럽게 행정학이 “살아있는 행정”을 연구대상으로 삼도록 유도하는 역할을 할 것으로 생각한다.

다음으로는 준공공부분조직의 공공서비스 생산 및 공급에 있어서의 경제적 효율성과 서비스의 형평성과 공평성, 제3섹터를 통한 공공서비스 공급과정에서 제기되는 소비자불만의 유형분석 등의 문제를 고찰하는 연구가 있을 수 있다. 비교적 실체적이고 경제학적 지향이 강한 이러한 연구에 있어서 지금까지 민영화의 성과에 대한 평가와 관련하여 약간의 국내연구가 있으므로 참고삼을 수 있을 것이다.²⁸⁾

27) Salamon, "Rethinking Public Management," op. cit., pp.262-272.

28) 박경효, "공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가: 서울시 쓰레기수거업무 사례 분석," 「한국행정학보」, 25권 4호 (1992); 황윤원, "감축관리를 위한 민간화기법의

준공공부문조직에 대한 행정학·정책학적 연구에 있어서 가장 흥미로운 주제는 역시 행정기관과 준공공부문조직사이의 상호의존관계라고 할 수 있을 것이다. 행정기관과 준공공부문조직은 서로 어떠한 자원을 주고 받고 있는가? 각자의 상대방에 대한 의존도는 대칭적인가, 비대칭적인가? 어느 편이 왜 더 의존적인가? 이것은 준공공부문 의사결정의 자율성에 어떠한 영향을 미치고 있는가? 정치행정적 책임귀속은 어떻게 이루어지고 있는가? 왜 이렇게 되고 있는가? 이와같은 상호연관된 질문에 답하다 보면 우리나라 준공공부문조직의 특성을 다각적으로 파악할 수 있고, 더 나아가서 우리나라에서 준공공부문조직이 얼마나 효율적으로 활용되고 있는가를 평가할 수 있는 많은 기준들을 발견해 낼 수 있을 것이다.

끝으로 현대행정 특히 복지를 지향하는 행정에서 준공공부문조직을 활용하는 것이 불가피한 측면이 많고 또한 현실적으로 그것이 대세를 이루고 있다고 할 지라도 공적인 영역과 사적인 영역이 이와같은 방법으로 긴밀하게 결합되어 가고 그 결과 양 영역사이의 경계가 지속적으로 희미해져 가는 것이 어떤 정치적인 기회를 갖는 가를 깊이 있게 연구하는 것도 의미있는 일이다. 이것은 우리가 정책유행(policy fashion)에 맹목적으로 추종하지 않기 위해서도 필요하다. 우리의 행정문화는 분명히 서구선진국과 차이가 있다. 우리 국민들의 행정관 또는 행정을 보는 시각도 다르다. 그렇다고 한다면 준공공부문조직의 효율성을 판단하는 기준도 분명 달라야 할 것이다. 이러한 연구들은 대단히 복합적인 요인들을 다룰 수 밖에 없고 따라서 앞에서 제시한 어떠한 연구주제보다도 가장 차원이 높고 어려운 연구주제가 될 것이다.

IX. 결 론

인저기 Mosher는 정부가 하고 있는 일의 내용과 수단이 크게 변화하고 있는 이상 행정의 내용과 수단에 대한 연구도 당연히 변화해야 한다면서 “진실로 새로운 행정학(a truly new public administration)” 연구의 필요성을 제기한 바 있다.²⁹⁾

오늘날의 행정은 분명히 과거와는 현격하게 다른 방식으로 이루어지고 있다. 과거에는 상상하지 못했던 정책수단들이 속속 도입되어 사용되고 있다. 현대행

연구: 서울시 청소행정 사례분석, 「한국행정학보」, 25권 1호(1991) 등 참고.

29 Mosher, op. cit., pp. 545-557.

정은 ‘정부 그 자체가 직접적으로 수행하는 일은 적어지고 있으나 경제사회에 미치는 영향은 오히려 더 커지고(*itself doing less but influencing far more*)’ 있는 상황속에서 이루어지고 있고, 그 결과 정부는 어떤 면에서 “초기업집단(*super conglomerate*)”화하고 있다.³⁰⁾ 그만큼 현대행정의 성격과 내용은 바뀌어 가고 있는 것이다.

이러한 심대한 행정의 변화에도 불구하고 우리 행정학도는 준공공부문이 갖고 있는 가능성과 문제점에 너무 무관심해 왔다. “신행정학”을 말하면서도 “신행정”의 구체적 모습과 내용의 변화에 대해서는 외면해 왔다. 선진국에서조차 준공공부문조직에 대한 지식은 아직 충분히 축적되지 못한 것이 사실이다. 그러나 우리나라와 같이 텅 비어있는 상태는 아니다. 이런 사이에 성격조차 불분명한 준공공부문조직이 날이 새롭게 생겨나고 있고 또 그럴 전망이다. 그런 가운데 공적인 영역과 사적인 영역의 구분은 날로 불명확해져 가고 있으나 국민의 인식도 뒤쫓아 가지 못하고 있다. 혼돈에 빠져가고 있다.

준공공부문조직은 양날을 가진 칼과도 같다. 바람직한 측면이 있는가 하면 바람직하지 못한 측면이 있다. 다양한 형태로 존재하고 있는 우리나라의 준공공부문조직에 대한 학문적 검토와 평가가 이루어지지 못하고 있는 사이 이러한 조직들은 날로 비대해져 가고 있다. 유행처럼 번지고 있다. 경제적 효율성에 대한 면밀한 분석이 없는 가운데 그것을 추단하는 주장만이 강하고 이 주장은 행정기관 편의적으로 해석되고 관료적 이익에 따라 이용되는 경우가 많다.

준공공부문조직에 대한 행정학적 연구의 필요성은 대단히 높다. 행정학이 어디에도 존재하고 있지 않은 “허수아비” 관료제를 연구하는데서 벗어나 살아 움직이는 행정을 연구대장으로 삼아야 한다면 전통적인 관료제를 변형시키면서 자리잡아 가고 있는 준공공부문조직에 대한 연구는 행정학 연구의 새로운 소재와 출발점이 될 수 있을 것이다. 또한 준공공부문조직의 급속한 성장과 함께 도입 활용되고 있는 새로운 정책수단에 대한 연구는 행정학과 정책학의 접점을 확대시키고 양자를 보다 긴밀하게 연결시키는 가교로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

30) Ibid.