

지방정부의 균형적 민영화 전략을 통한 공공서비스 향상 연구

A Study of Balancing Local Government reform to promoting the Public Service

배정환(Bae, Jeong Hwan)*김보흠(Kim, Bo Heum)**연영석(Yeon, Young Seok)***

ABSTRACT

The last decades of the 20th century witnessed a profound experiment to increase the role of markets in local government service delivery. However, that experiment has failed to deliver adequately on efficiency, equity or voice criteria. This has led to reversals.

But this reverse privatization process is not a return to the direct public monopoly delivery model of old.

Instead it heralds the emergence of a new balanced position which combines use of markets, deliberation and planning to reach decisions which may be both efficient and more socially optimal.

Key Word : 지방정부 서비스(Local government service), 민영화(privatization), 균형(balance)

1. 서론

행정국가화 현상이 나타나면서 대두된 행정의 비효율성을 제거하기 위하여 1980년대부터 현재까지 중앙정부를 비롯한 지방정부의 직접적인 공공서비스 증가를 억제하고 행정의 효율성을 높이기 위한 실험으로 계약에 의한 공공서비스의 민영화가 진행되었다. 하지만 최근 이러한 경향에 대한 반전을 종종 목격할 수 있다. 민영화에 대한 선도적인 정책을 추진한 영국에서는 CCT(Compulsory competitive tendering, 강제경쟁입찰 제도)가 폐지되었고, 미국의 지방정부에서는 과거 공공주택공급 등과 같이 민영화된 서비스를 다시 공공서비스로 회귀하는 경향을 보이고 있다. 이러한 공공부문의 역할에 대한 재평가는 과거 정부의 공공서비스 독점으로 돌아가려는 것을 의미하지는 않지만 여러 가지 의미에서 해석이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

* 한서대학교 행정학과 교수, 행정학박사

** 충북도의회 전문위원, 행정학박사

*** 충북도립대학 총장

현재 이러한 경향을 띄고 있는 지역 또는 정부에서는 시장에 대한 가치를 인정하지만 계약에 의한 거래비용을 감소시키려는 노력이나 독점적 운영, 그리고 시장의 운영에 대한 정부의 개입이라는 과거의 방식을 이용하지는 않고 있다고 할 수 있다. 즉 시민들의 공공서비스에 대한 참여과정에 대한 중요성을 인식하고 이를 적절하게 시장과 조화시키려는 노력을 하고 있는 것이다.

본 연구는 이러한 경향에 대한 이론적 연구를 비롯한 주요국의 사례를 통하여 공공의 관심에 대한 시민의 권익과 기술적 이익을 획득하기 위한 시장형태의 효율적인 민영화 방식에 대한 접근을 시도할 것이며 주요한 대상으로는 지방정부의 공공서비스에 초점을 맞출 것이다.

과거 몇 십 년 동안 공공서비스에 대한 정부의 역할에 대한 이해는 변화를 거듭하였고 이러한 변화는 현재에도 계속되고 있다고 할 수 있다. 과거 행정학자들은 정부의 직접적인 공공서비스 제공의 중요성을 강조하였고, 계층제에 의한 관리와 외부효과의 통제, 그리고 정치와 시민을 위한 공공행정의 분리를 이야기했다고 할 수 있다. 그러나 이러한 시스템은 변화에 대한 민감성이 저하되고 유연성이 약하다는 신공공관리론자들에게 의해 비판되었고 공공부문의 효율성을 강조하는 경향으로 변화되었다(Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). 신공공관리론은 신속성과 유연성, 그리고 민간영역의 효과성과 소비자인 시민의 권리를 강조하였다(Savas, 1987). 시장에 대한 이러한 믿음은 신뢰와 거버넌스 구조를 강조하였고 높은 거래비용을 줄일 수 있다는 것이었다(Potoski & Slyke, 2007). 그러나 네트워크에 기반한 거버넌스 구조에서 정부와 계약자 사이의 밀접한 관계는 민주적 책임성을 서서히 훼손시킬 수 있는 잠재적 불안요소를 내재하고 있다. 계약관계에서 책임성과 통제의 부재는 시민 보다는 소비자를, 소비자보다는 정부를, 정부보다는 계약 당사자를 강조하기 시작했다는 것이다(Sclar, 2000).

<그림 1> 지방정부의 균형화 전략에 대한 개념



* 자료 : Warner, 2008 재구성

공공재에 대한 시장적 접근에 대한 초기의 논의 중 하나는 공공선택이론이라고 할 수 있다. 어쨌든, 공공선택이론은 공공의 참여에 대한 사회적 과정을 종합할 수 있다는 믿음에 의존하고 있다고 할 수 있다. 그러나 사회 편익을 종합하기에는 개별 개인에 대한 다양성을 종합하여 정리하려는 시도는 개인들의 선호 문제가 너무 컸다는 것이다 (Lowery, 1998). 또한 민주적 접근 방법, 즉 사회 선택이론에 있어서도 투표에 의한 사회의 최적화나 사회 안정화에 대한 선호가 사회적인 수요와 일반적인 사회문제에 대한 해결책으로 종합화되고 규정되기에는 한계가 있었다. 최근의 연구에서는 이러한 접근법들의 문제점을 해소하기 위한 최적의 사회적 선택과 개인의 변화하는 선호에 대한 좀 더 정확한 목표 설정을 통하여 민주적 방법론과 여론을 수렴하는 커뮤니케이션 기획 등이 나타나기 시작하였다(Frug, 1999; Lowery, 2000).

본 연구에서는 이러한 배경적 상황 등에 따라 정책결정의 순환과정과 책임성의 문제가 발생할 소지가 적은 민주적 사회선택, 전문 기술적 기획, 시장 효율성의 자본화 등에 기인한 지방정부의 공공서비스 제공에 있어서 균형적인 접근에 대한 시론적인 논의와 함께 주요 외국의 경향에 대해서 살펴보고 현재 우리 지방정부의 균형적인 민영화 논리에 대한 논의의 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 시장과 정부, 그리고 시민

1. 시장과 정부의 관계

최근의 지방정부에 있어서의 행정관리에 대한 접근은 주민의 선택과 효율성을 증진시키기 위한 시장지향적 관리 기술에 대한 관심이 증가하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 접근시각은 시장과 정부의 미묘한 차이, 그리고 정책달성에 대한 중요한 방법들에 대한 고려가 이뤄지지 않은 경우가 많다고 하겠다. 시장은 기본적으로 효율의 극대화 원리를 기본으로 하고 있다. 아담 스미스가 이야기한 보이지 않는 손은 경쟁, 가격 결정, 서비스 질의 향상에 대한 확신과 혁신적 진보를 통하여 최적의 생산환경을 조성한다는 것이다. 즉 개별 효율의 극대화에 의한 동기의 재생산이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 행복한 결말의 핵심은 경쟁이라고 할 수 있다.

1930년대 이전의 자유방임(laissez-faire)의 경제사상이 지배하고 있던 시기, 시장은 가만히 내버려 두면 생산자나 소비자가 자기의 이익을 추구하는 과정에서 큰 혼란없이 성장한다는 것이다. 따라서 정부가 해야 할 일은 적었다.

하지만 많은 서비스들이 자연적으로 독점화되고, 이 결과 아담 스미스가 이야기한 경쟁적 시장의 보이지 않는 손에 의한 이익의 창출은 더 이상 기능하지 못하게 된다. 경쟁의식이 감소하고 시장을 기반한 최적의 생산환경에 대한 믿음은 보장할 수 없게 되는 것이다.

공공재 및 공공서비스의 제공에 있어서 시장을 이용하려는 변화에 대한 주요 논점은 최초의 공공재 및 공공서비스의 제공이 어떻게 만들어 졌는가에 대한 인식이라고 할 수 있을 것이다. 공공재 및 공공서비스의 정의에 따르면 일반적인 자원배분에 있어 무임승차자 또는 희소성에 근거한 공공재에 대한 개개인의 이기심에 의한 시장실패로 인해 공공재 및 공공서비스가 제공되었다는 것이다. 예를 들어 교통혼잡, 공해, 그리고 공중보건과 같이 시장에서 제대로 공급되지 않은 부분들에 대한 자원의 재배분이 필요했기 때문이다. 일반적으로 이러한 개입이 과거 정부의 규제나 공기업 형태의 서비스 공급이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 도시화의 급격한 진전에 따라 더 많은 시장실패요인으로 발전하였고 이에 대한 반대 급부로 공공서비스의 급격한 증가, 시민들의 요구 증가를 낳았다고 할 수 있다(Bel, Gerna & Waner, 2008).

이러한 현상은 지방정부의 서비스 확장을 가져왔고 서비스 전달의 새로운 장을 지속적으로 유지시키는 결과를 가져왔다. 이러한 서비스는 예를 들어 쓰레기 수거, 상하수도 공급, 환경보전, 사회인프라의 건설과 대민 서비스 등이 지속적으로 증가하였다는 것이다.

그러나, 시장의 서비스 메커니즘은 이러한 서비스에 대한 공급이 여전히 가능하다는 것이다. Ronald Coase는 사회비용의 문제라는 논문에서 거래관계의 충분한 정보와 투명한 재산에 대한 권리가 이뤄진다면 현재의 공공재의 서비스가 충분히 시장에서 공급될 수 있다는 지적을 하였다(Coase, 1960; Webster, 1998). 즉, 공급자와 소비자 사이가 근접할 때, 이러한 공공서비스 공급과 이용에 대한 조정이 용이하게 진행될 수 있다는 것이다. 하지만 많은 수의 행위자들이 이러한 관계에 참여하는 거래관계에 있어서는 조정의 용이성이 상실되고 결국 정부조직의 생산이 더 적합하다.

최근의 학계에서는 인구밀도가 높은 도시에 있어서 자원봉사에 의한 문제의 해결가능성에 대해 제안하고 있다. 예를 들어, 산재해 있는 주민들에 대한 기본적인 서비스 제공의 확장에 있어서 지방정부가 의도하지 않던 또는 역량의 부족 등을 대체하기 위해 개별 공동체에 의한 서비스 제공, 즉 전통적으로 정부가 제공하던 대중교통 또는 상수도 등의 서비스를 제공하고 있다(Gilbert, 1998). 이러한 주민들은 자발적 조직이 만들어 지면서 개별 수요를 종합하여 자발적으로 시장의 배후문제의 해법과 그들의 힘을 증명하고 있다. 자발적인 질서가 시장을 창조했다는 논의에 있어서, Webster & Lai(2003)은 이러한 사적인 문제해결에 대한 규제와 간섭이 비용을 발생시키고 접근의 제약을 가한다고 주장하고 있으며 특히, 사회적 약자를 위한 정책에 있어서 특히 가중되고 있다고 주장한다. 이것은 사회적 약자를 위한 시장의 서비스 제공의 향상 이면에 시장의 서비스 전달체계는 합리성을 가지고 있다고 할 수 있는 것이다.

이러한 시장에 대한 접근은 계약관계라는 것을 보여주고 있지만, 시장은 정부의 명확한 역할에 대한 규정을 요구하고 있다고 할 수 있다. 이러한 시장의 해법은 소비자의 자산에 대한 최소한의 신념을 증명하고 있다고 할 수 있다. 이것은 정부의 광범위한 감시를 수용하면서 서비스 품질과 가격에 있어서의 문제를 유도할 수 있으며 공공재의

사적 생산자로서 권한을 거래하는 것이라고 할 수 있다. 이것은 시민들의 경제적 개념에 대한 향상과 기본적 서비스에 대한 권한의 원천이 서비스에 대한 대가의 지불에 기인하고 있다는 것에 전제한다고 할 수 있을 것이다. 발전도상국인 볼리비아의 코차밤바에서는 외국의 자선자금에 의한 식수공급에 의존하는 현실이었으며 공급부족과 가격의 인상 등에 인한 시민들의 불만증가, 그리고 이에 대한 저항으로 결국 폭동이 일어난 적이 있었다(Kohl, 2004). 이뿐 아니라 민영화가 캐나다와 같은 선진국에서도 시민과 민주주의 양자에 대한 위협으로 떠오르고 있다.

이것은 공공서비스에 의한 공공재의 공평한 분배에 있어서 서비스의 질과 비용보다도 더 명백하게 중요한 요소가 있다는 것이다. 시민들은 정부의 결정에 대해 의견을 이야기하고 이것이 받아들여지고 있다는 참여에 대한 경험을 기대하고 있다. 민주주의에 있어서 서비스의 전달체계는 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 하지만 익명성이 강하고 자발적인 시장은 이러한 서비스전달체계에 대한 공간적 창조성을 가지고 있지 못하다고 할 수 있다. 즉, 개인은 구매하거나 그렇지 못하다는 것이다. 선택의 특성에 기인한 전달체계는 시장의 전형적인 형태가 아니라는 것이다.

최근의 연구에 의하면 서비스전달체계와 개인이 가지고 있는 삶의 질에 대한 종합적인 선호에 의한 시민의 변화를 보여주고 있다(Lowery, 2000; Sager, 2002b). 민주적 전달체계에 대한 여지를 창조하는 것이 바로 정부의 핵심적인 역할이라고 할 수 있는 것이다. Frug(1999)는 최종적인 공공재는 바로 이러한 커뮤니티의 건설에 의해서만이 가능하다는 주장을 하였다. 민주주의 사회에서의 시민은 개별적인 사회 일반의 문제와 전문적인 문제들에 대한 최적의 해법을 찾기 위한 역량을 강화해야 한다는 것을 알 수 있는 것이다. 또한 이것은 공공서비스를 제공하는 계획과 관련하여 주민들의 의견과 참여의 수준을 어떻게 균형적으로 가져갈 수 있는지가 중요하다는 것을 말해 주고 있는 것이다(Forester, 1999; Denhardt, 2003). 따라서 정부는 정체성의 문제와 선택을 위한 토론이 종합적으로 다뤄질 수 있도록 시민들의 역량을 강화하는 것을 도울 필요가 있다고 할 수 있다. 이러한 시민들의 참여와 관여는 신공공관리론에 의해 주창되고 있는 경쟁과 소비자 지향보다 더 값진 것이라고 할 수 있다(Osborne & Gaebler, 1992).

특히, 지역의 정책결정에 있어서 참여는 민주적인 사회의 기반으로 자리잡아 가고 있다고 할 수 있다. 즉 종합적인 문제들에 대한 해결책에 대한 배움을 통해 도시속에서 이질적인 다양성에 대한 발견 뿐만 아니라 서비스전달체계에 대한 연습과 이를 통한 발전을 가져올 수 있으며 이러한 것이 바로 민주주의적 사회의 기반으로 발전할 수 있다는 것이다.

2. 시장에서의 시민인식

공공재 공급을 위한 시장의 활용을 위해서는 시장의 공공적 기초와 시장안에서의 공공재의 전달에 대한 잠재력에 대한 세심한 주의가 요구된다. 시장의 사회적 구성은 보

이지 않는 손의 익명성을 자극하고 신뢰의 중요성, 그리고 시장기능의 제한에 대한 사회적 기준은 신뢰의 중요성을 보여주고 있다고 할 수 있다(Granovetter, 1985). 본 연구에서 이러한 경향은 유럽의 민영화에 대한 조사에서 중요한 기준이 될 것이다.

시장의 형성은 시장의 기능들을 지원하기 위한 합법적 구성체계를 창조하는데 있어 국가적 역할을 요구하게 된다. 이것은 또한 사회적 규범의 변화와 사회 네트워크에 대한 주의를 불러일으킨다. 기업가들은 수요창조는 물론 경쟁을 요구하고 있다. 이것은 또한 시장의 형성과 시민참여에 대한 사회적인 기능들의 일부분으로 경쟁원칙의 형성과 국가의 사회적 이념에 의한 시장의 촉진을 기대하고 있다고 설명될 수 있다.

시장경제와 민주주의에 대한 일부의 논쟁에서는 동유럽의 이념적 변화 이후에 전세계적인 기부성격의 투자를 통한 변화가 예가 될 수 있다고 주장한다. 어쨌든 사회적 기능을 위한 시장의 기능은 부패와 자원의 집중을 불러일으킨다고 할 수 있으며 이러한 측면에서 갱스터 자본 또는 지역적으로는 'the great stealing'이 나타나는 현상, 특히, 러시아 같은 경우에 일어나는 예를 볼 수 있다(Holstrom & Smith, 2000).

시장은 자연적으로 권력이 집중되는 현상을 가지고 있다. 자유방임적 자유 시장경제는 자연적으로 나타나지 않는다고 할 수 있다. 자율경쟁을 위한 시장기능을 촉진시키는 정부와 소비를 확장하기 위한 사회적 기준과 네트워크의 부재는 결국 집중이라는 결과를 촉진시킨다는 것을 예측할 수 있는 것이다. 수리적인 시장경제의 모델이 시간의 경과에 따라 부의 축적과 경쟁의 촉진을 보여준다고 할지라도 시장의 집중현상은 일반적이라고 할 수 있다(Hayes, 2002). 특히 상하수도, 쓰레기 수거, 전력공급과 같은 자연적 독점 또는 과점의 현상이 많은 정부, 또는 공공기관에서 이러한 서비스를 제공하는 측면이라고 할 수 있다.

Lowery(1998)은 독점적 구매자와 소수의 판매자가 존재하는 유사시장에서는 공공서비스의 제공은 시장과의 계약이 최선이라고 주장했다. 즉, 이러한 시장은 경쟁의 창출은 불가능하다고 주장한 것이다. 이것은 지방정부(정부)가 독점적인 경영에 초점을 맞춘다면 공공재의 공급을 계약에 의해 공급하는 것을 더욱 안정적으로 제공할 수 있다는 것을 말한다고 할 수 있다. Warner와 Bel(2008)의 미국과 스페인의 쓰레기수거 및 처리, 그리고 상수도 공급의 계약에 의한 서비스 제공이라는 비교연구에서 스페인의 경우 미국의 계약에 의한 공공서비스제공보다 더 높은 기준과 안정성을 추구한다는 것에 의해서도 밝혀진바 있다. 그들은 이러한 차이점이 스페인 정부 또는 스페인의 지방정부들이 공기업과 사기업의 적절하게 혼합하는 독점적 운영에 포커스를 맞추었기 때문인 것에 주목하였고 계약에 참여한 기업들은 자연적 독점과 사적 영역의 경영을 잘 활용하였고 지방정부는 공익의 가치와 책임성을 유지하였기 때문이다. 이와는 대조적으로 미국의 지방정부들은 정부와 시장 또는 기업간의 경쟁 향상에 초점을 맞추었으며 이러한 결과는 높은 수준의 비용과 계약의 제약을 가져왔다.

경쟁의 부재가 실패의 유일한 원인은 아니다. 시장 지향적인 해결책은 개별적으로는 공공의 편익(질적인 측면)과 사영역의 편익(편의성)을 적절하게 대체하는 문제를 나타

낼 수 있다. 시장은 또한 정보와 거래비용의 부조화에 기인한 구매 부분의 효율성 문제를 일으킬 수 있다. 이러한 시장의 실패에 대한 부분은 사회적 기반 즉, 교육, 규제기준, 반독점 방지제도 등에 의한 투자에 역점을 두게 하는 측면인 것이다. 따라서, 시장의 사회적 기반을 이해하는 것이 가장 중요한 도전인 것이다. 20세기 후반 공공서비스(공공재)의 시장실패의 국가적 영향의 범위가 얼마나 큰 것인지를 우리는 역사적으로 경험을 했다. 그러나 우리가 공공의 서비스를 위해 시장을 이용하기로 결정하였다면 우리는 시장의 기능 중에 무엇이 우리에게 반드시 필요한지를 명확히 이해해야 할 것이다.

시장을 이용한 공공서비스는 개발도상국과 동유럽의 시장실패를 통하여 중요한 사회적 기반에 토대로 한 기능의 향상을 지원해야 하는 유사시장의 실패에 대한 특별한 주의가 필요함을 깨닫게 했다. Polanyi(1944)는 사람들은 더 많은 시장의 교환을 통한 상호역할을 주장했다. 즉, 호혜관계와 재분배가 중요한 열쇠인 것이다. 시장이 인간들의 삶의 많은 측면에 종속이 될 때, 이러한 실패의 원인과 호혜관계, 그리고 재분배가 조정될 수 있는 것이다. 이러한 예로 볼리비아와 남아프리카의 강력한 상수도 반민영화가 하나의 예가 될 수 있을 것이다. 또한 최근의 민영화에 대한 역진에 대한 설명으로 우리는 미국의 초기 민영화에 대한 경향에서 경쟁을 완화하는 측면을 볼 수 있을 것이다.

민영화는 지방정부의 시장운영의 능력과 시민(사용자)의 효율적인 관여를 요구한다고 할 수 있다. 민영화는 초기의 민영화 이론에 대한 논의에서의 국가의 역할을 줄이는 것이 아닌 직접적인 시장 운영 원칙을 포함한 새로운 도구(제도, 사회적 자본)를 통한 정부의 역할을 변화시키는 것이라고 할 수 있을 것이다. 계약 구조, 비용과 질적인 규제와 같은 직접적인 역할은 시장의 구매자와 공급자에 있어서 시장이 공공서비스의 전달을 효율적으로 담당할 수 있도록 정부가 활용할 수 있는 것들이다. 민영화는 또한 워크아웃이나 계약의 불이행을 용인하는 것이 아닌 광의의 공익과 서비스의 질, 효율성, 그리고 경쟁을 강화하는 역동적인 과정을 시장의 참여자들에게 제공하는 것이라고 할 수 있다(Hefetz & Warner, 2004, 2007).

3. 시장 지향적 접근법의 실패와 민영화의 목적

시장 지향의 이점 중 하나는 정부가 공공서비스의 전달에 있어서 수요자인 시민의 주장과 선택을 확대할 수 있다는 것이다. Tiebout(1956)은 지방정부 차원에서는 경쟁하의 공공 시장이 세금과 서비스의 선택을 통하여 지방정부가 효율적으로 존재하도록 강제한다고 주장한다. 당시 2차 세계대전 이후에 진행되고 있던 지역적인 이동과 급속하게 진행된 도시화는 이동성을 기본으로 하는 공공선택모델이 합리적인 것으로 여기게 되었다. 이후의 연구들에서는 Tiebout과 같은 연구가 효율성만을 고려한 결정으로 가정되었고 대도시에서는 인종이나 교육정도 등이 토지의 물리적 활용과 서비스의 형평성에 중요한 영향을 미친다는 주장들이 나오게 되었다(Frug, 1999; Lowery, 2000; Warner & Pratt, 2005).

강력한 지역주의 의견은 부분적인 정의론을 바탕으로 공공서비스는 주민들만이 접근성, 집단적 소비, 민간화로 받아들여졌다. 이러한 공익에 대한 협의의 관점은 지역적 관점에서의 협력에 대한 노력을 훼손시키게 되었다. 이러한 지역주의는 민주주의와 선택권을 향상시킨 반면에 현재에 이르기까지 적절한 측면의 공익화 또는 민영화의 기획에 대한 부재를 낳았다. 이러한 도전은 지역의 민주적 전환에 대한 적절한 장을 만들어 줄 수 있는지와 연결되고 있다. 양자의 기술적인 측면에서의 기획인 지역주의 사고와 민간시장의 접근인 민영화는 불평등의 강화와 엘리트 연합의 성장에 따른 좁은 소통의 문제를 보여주고 있다(Bollens, 1997). 따라서 우리는 시민들에 의한 지역주의를 통하여 기술적인 측면과 시장의 조화를 요구하게 되었고 사회적인 토론을 통한 목표를 설정하는 것이 중요함을 인식할 수 있다.

민영화의 주요한 약속의 하나는 소비자인 시민들에게 투표보다 더 많은 의사표현의 기회를 제공하고 그들이 살고 싶은 지역을 선택하도록 한다는 것이다. 더 낮은 규제를 통한 정부 서비스 민영화를 통해서 소비자인 시민들은 시장선택의 혜택을 즐길 뿐 아니라 그들이 살고 싶은 지역들간의 이주 또는 투표를 통한 의사표현이 가능하다는 것이다. 그러나 미국의 경험적인 연구들에 의하면 민영화의 진전에 따른 시민들의 반복적인 의사표현이 지속적으로 나타나고 있다는 것에 주목할 필요가 있을 것이다. 민영화는 전형적으로 구매자로서의 정부와 하나 또는 소규모의 공급자 사이의 계약에 의하기 때문에, 소비자로서의 시민은 공급자를 선택할 수 없는 경우가 많다는 것이다.

이와 유사하게, 시장지향적 접근법은 지방차원에서 규모의 경제를 획득할 수 있도록 한다. 민영화와 지방정부의 협조가 일반적인 지방정부의 민영화인 것이다. 그렇지만 이러한 민영화가 지역간의 형평성을 개선하는 것은 아니라고 할 수 있다. 민영화는 시내 중심의 부유층이나 도시의 핵심 커뮤니티를 선호하는 경향이 있기 때문에 지역간의 협조와 민영화의 논리가 주민 다수를 위한 선택을 제한한다고 할 수 있다(Warner, 2006).

시장지향적 접근법에서의 또 하나의 약속 중 효율성의 개선은 매우 미흡하다는 것이다. 미국의 연구자들은 민영화가 진행되는 동안 효율성의 개선에 대한 지방정부의 경험적인 연구를 수행하여 왔다. 민영화의 메타연구와 비용에 대한 연구들에서 일관된 결과를 도출하는 것은 아니지만 주요한 연구들의 결과는 민영화가 비용을 절감하지 못한다는 것을 보여주고 있다(Boyne, 1998; Hirsch, 1995; Hodge, 2000; Bel & Warner, 2008).

이러한 효율성의 개선에 대한 미흡한 결과의 원인으로 계약에서 나타나는 높은 거래비용이 주요한 원인으로 지적되고 있다. 계약의 구체화와 모니터링은 초기의 비용적인 생각들과 민영화의 진전에 따른 문제들로 인해 많은 비판을 받고 있는 것이다. 이러한 문제점들은 시장을 어떻게 운영할 것인가에 대한 역할의 변화를 통하여 해결할 수 있다고는 하지만 아직은 계약이 발생시키는 문제들을 이해하기 위한 충분한 구조적인 논의가 진전되지 않았다는 것을 증명하고 있다.

4. 시장과 정부의 공동협력

본 연구에서 시장지향적인 접근이 형평성과 시민들의 의사전달, 그리고 효율성을 개선시킨다고 명확하게 주장할 수 없다는 것을 보았다. 시장은 공공서비스를 전달하는데 있어서 이용할 수 있는 도구지만 세심하게 이용 목표를 달성하기 위해 노력해야 함을 인식해야 한다는 것이다. 지방정부는 신중한 절차를 통하여 시민들이 참여하고 시장의 구조에 대한 운영능력을 향상시켜야 한다.

행정에서 있어서 시장개혁에 대한 실험을 하는 동안, 의사소통과 실효성 있는 계획이 필요하다는 새로운 관심분야가 나타나고 있다는 것이다. 하버마스의 논의 가운데 기획에 의한 결정에 있어서 공중의 참여와 의사소통의 과정에의 관심이 새로운 영역으로 떠오른 것과 일맥을 같이 한다고도 할 수 있다는 것이다(Forester, 1989). 즉, 기획가들은 기존의 권력구조에 대한 배려보다는 약자에 대한 더 많은 관심과 참여를 보장해야 한다는 논리인 것이다.

언론과 시민들 사이에서 나타나는 시장개혁에 대한 노력은 부정적인 정부의 관점을 격양시킬 수 있지만, 지방정부의 관리자들은 공공의 가치를 제공하는데 있어서 그들의 관심이 증가하고 있다고 할 수 있다. 미국에서의 여론에 관한 연구에서는 시민들은 반응이 없는 관료 또는 자신의 이익을 추구하는 정치인과 정부가 동일하며 부정적인 관점을 선도하고 있다고 생각한다(Bresette & Kinsey, 2006). 그러나 이러한 사고는 경제적인 효율성과 안정성을 향상시키기 위한 대중적 구조를 정부가 구성하고 있다는 점에서 재평가되어야 할 것이며 이러한 재평가를 통하여 시민들의 관점이 변화할 수 있을 것이다. 재구성의 노력은 정부의 운영능력의 향상 및 재평가와 시민들의 종합적이고 통합적인 서비스 전달과정의 참여를 통하여 가능할 것이다. 특히 지방정부는 한정된 지역이라는 이점과 혁신을 현실화할 수 있는 진보적인 잠재력을 가지고 있다고 할 수 있다(Clavel, 1996). Nalbandian(1999, 2005)은 문제를 해결하기 위한 커뮤니티 전체의 능력과 정부의 역량은 어떠한 사회적 조직의 도움이 필요하지 않으며, 문제해결과정을 경험한 정부는 다음에 발생하는 다른 문제를 해결할 수 있다고 명확하게 지적하고 있다. 브라질의 푸에르토 엘레그레에서의 과감한 혁신의 기저에는 도시의 리더들이 시민들의 참여에 바탕한 참여예산제, 시민비전제도(citizen visioning), 상호부조 등과 같은 서비스 전달 제도를 시험하고 있는 것에 주목할 필요가 있다(Gaventa, 2004).

이러한 점을 고려하면 기획가들은 과정에 대해 초점을 맞추고 지방정부의 관리자들은 서비스의 직접적인 전달에 대해 초점을 맞추지만, 기획가들의 역할과 지방정부의 관리자들의 역할은 매우 유사하다고 할 수 있을 것이다. 그러면 정부의 서비스 전달과 관련한 시장체제의 상황에 대한 요구를 어떻게 조화할 것인가가 가장 큰 문제가 될 수 있을 것이다.

공공 선택이론은 경쟁 시장에서의 소비자의 선택이 공공재의 문제들을 야기시킨다는 그릇된 가정을 하고 있다고 할 수 있다. 마찬가지로, 투표와 같은 민주적 대안이 불

안정적인 결정과정과 조작을 이끈다는 것을 경험해 왔다. 사회 선택이론은 공익과 민주주의를 보완하고 효율성을 강조하는 해법이 불가능하다고 주장한다. 주기변동 결정(cycle free decision)이론은 전문적인 신분에 의한 조직과 관련이 있다고 한다(Sager, 2001). 즉, 투표와 소비자의 선택 모두가 안정성을 보장하지 못한다는 것이며 민주주의적이고 사회적인 해결책이 최선이라는 것이다.

Sager(2002)는 이러한 문제들의 해법으로 상호 활동을 통한 과정을 통한 보충이 충분한 대안으로 고려해야 한다고 주장한다. 즉, 더 많은 사회적 이익을 결정하기 위한 변화를 향한 방안들이 고려되어야 한다고 할 수 있을 것이다. 이것이 바로 신중한 과정과 민주주의적 계획의 과정을 전제하는 것이다. 어쨌든, 심사숙고 또는 협의만으로 투표로 해결하지 못하는 문제들과 같은 것을 해결해 낼 수 없으며 기획과 시장, 주민들의 의사표현인 투표, 그리고 협의의 과정이 함께 결합되는 과정이 필수적이라는 것이다(Sager, 2002).

III. 주요국의 민영화에 대한 접근법 변화

본 연구의 이론적인 고찰에서는 시장지향적 접근법에 대한 강조에서부터 민주주의적이고 기획적인 관점의 균형이 더욱 강화되어야 한다는 이론적인 내용을 살펴보았다. 본 연구에서 주요하게 다루어지고 있는 지방정부의 경우도 실제로 기획 또는 시장의 독점보다는 균형적으로 혼합된 관점을 채택하고 있는 사실을 설명할 것이며, 이러한 설명을 위해 세 가지의 간단한 사례를 통해 이러한 특징을 살펴보고자 한다.

뉴질랜드와 영국은 강제경쟁입찰제도(CCT: compulsory Competitive tendering)를 통해 광범위한 민영화를 진행한 급진적인 혁신국가라고 할 수 있다. 뉴질랜드에서는 2002년 지방정부 법률의 개정을 통해 민주주의를 위한 지방의 근본을 재정비하고 시장을 운영하는 새로운 정부의 능력 재구성의 필요성을 인지한 것으로 판단할 수 있다. 이러한 결과 지방정부는 경제발전과 환경, 그리고 시민들의 관심분야 사이의 균형점을 찾기 위한 기능재설정에 노력하였다.

영국에서는 강제경쟁입찰제도를 시작으로 'best value'제도에 이르기 까지 효율성의 추구보다는 다양한 범위의 목적 실현을 위해 노력하였다. 물론 이 제도들이 논쟁의 소지가 있고 더 많은 연구를 통한 검증이 필요하겠지만 본 연구에서 주목하고자 하는 바는 일반 시민들의 참여를 강조하였다는 것이다. 미국에 있어서의 민영화는 절대로 강제적이지는 않았다. 그러나 시장지향적인 정부에 대한 지지가 매우 강했다고 할 수 있다.

결과적으로 1997년에 계약에 의한 민영화는 최고점에 이르렀다고 할 수 있으며 이후 새로운 계약보다는 계약의 정신이 이뤄졌다. 결과적으로 서비스 질의 저하와 비용절감의 효과성의 문제가 나타났고 변화가 시작되었다고 할 수 있다. 이러한 사례들에서 우리는 시장지향적인 접근법을 무작정 포기하는 것보다 정부의 시장에 대한 운영 역할의

필요성, 즉 시장의 구조와 시민을 위한 신중한 논의가 필요하다는 것을 인지할 수 있을 것이다.

1. 뉴질랜드

뉴질랜드는 시장기능을 이용한 선도적인 국가라고 할 수 있다. 이러한 시험은 기업의 개념적, 목적 실현과 사영역의 경영에 대한 접근법을 활용하여 경쟁, 아웃소싱, 고객 서비스 지향, 민영화를 향상시키는 테스트인 것이다. 뉴질랜드에서는 많은 공공서비스가 사영역으로 완전히 이전되거나 민영화되었다. 뉴질랜드식의 접근법은 다른 국가들에게 많은 영향을 미쳤고 특히 미국에 영향을 많이 미쳤다고 할 수 있다(Osborne & Plastrik, 1997). 지방차원에서는 지방기업이 도로를 관리하였는데 이러한 도로관리는 지방정부의 가장 큰 예산항목 중 하나라고 할 수 있다. 뉴질랜드의 지방정부 관리자들은 계약에 관한 전문가가 되었다고 해도 과언이 아니다. 계약정보망은 미래의 경향에 대한 고려를 통하여 정부의 직접 서비스보다 더 유연한 측면을 가지고 있다. 시장을 이용하되 파트너십을 적절하게 활용하여 필요한 경영적 자원과 책임감을 확보한 결과라고 할 수 있다.

어쨌든, 뉴질랜드의 민영화 결과는 부분적으로 굉장히 만족스럽다고 할 수 있다. 규제 자체만으로 충분한 결과를 획득할 수 없기 때문에 책임성을 확보하는 구조와 전문적인 지방정부의 경영능력이 함께 이뤄져야 하는 것이다. 1990년대 후반 뉴질랜드는 정부의 역할에 대한 재정비를 단행하였다. Helen Clark 총리가 당선된 1999년에 정부 역량의 재구성을 위한 요구들이 반영된 것이다.

Helen Clark 총리는 그가 재임한 동안 공공영역의 역량-공공의 관심과 이에 대한 결과들을 전달하는-을 재구축하고 1990년부터 1990년대까지 지속된 정부의 효율성을 강화시키는 일에 매진하였다고 말하고 있다. 그러나 의심할여지 없이 이러한 목적을 달성하는데 있어서 높은 수준의 기술과 집행능력, 그리고 효율성의 달성은 국민들의 요구수준의 지속적인 향상에 부합하지는 못했다는 것이다(Clark, 2005).

2002년 새로운 지방정부법이 통과되었다(Local Government New Zealand, 2003). 이 법률은 지방정부가 경쟁적 목표, 경제발전, 사회복지, 환경관리 및 시민참여에 대한 균형적인 목표설정을 해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 과정은 간단한 시장의 메커니즘에 비하여 매우 복잡한 과정이라고 할 수 있다. 즉 이 법률에서 시장 지향적인 서비스를 제공하는 것보다 시민들이 더 중요하게 고려되어야 함을 직시하고 있는 것이다. 따라서 지방정부는 민주적으로 시민들이 합의의 중요성에 대하여 더 많은 관심을 기울이게 되었다.

따라서, 뉴질랜드는 많은 부분에서 지방차원에서 미국보다 민영화와 아웃소싱 부분에 있어서 앞서서 나가고 있다고 할 수 있을 것이다. 성과지향적인 정부시스템은 갈등 문제 해결과 책임성확보에 대한 구조적인 틀을 좀더 정교하게 만들고 있다고 평가할

수 있는 것이다. 1999년 뉴질랜드에서는 도시와 지역의 생태적인 범위를 바탕으로 한 지역의 구성체계, 예를 들어 도시와 하위지역간의 연결 또는 지역의 범위를 새로이 한 지역의 기초구조를 새로이 만들어냈다. 이러한 지방정부에 대한 명확한 구성체계를 바탕으로 새로운 투자가 이뤄졌으나 아직도 효과적인 지역의 통합과 환경과 사회, 경제, 그리고 문화 사이의 균형을 찾기 위한 노력이 진행되고 있다. 결과적으로 문제를 앓고 있지 않은 것은 없다라는 것이다. 서비스 전달 과정은 더욱 세심한 사회적 선택을 이끌어 들고 있다. 또한 정부의 해결능력의 과부하를 초래하고 있다. 따라서 균형적인 감각을 향상시키고 시장기능을 적절히 이용하려는 개념적인 노력은 시장, 민주주의, 그리고 기획에서 적절하게 활용되고 적용되어야 할 것이다. 지방정부의 지도자들은 시장의 효율성을 서비스전달체계의 균형을 위해 적용하려는 노력을 아끼지 말아야 할 것이다 (Warner, 2006).

2. 영국

영국은 또 하나의 민영화의 초기 혁신주자라고 할 수 있다. 마가렛 대처 수상의 재임기간동안 정부 권력의 독점을 해체하고 경쟁을 촉진시키는 것이 지상과제였다. 경쟁 입찰은 1988년부터 1996년에 이르기 까지 강제적으로 적용되었다. 그렇지만 강제입찰제도의 시행 결과가 지방정부가 수행한 많은 수의 계약들에서 독점을 방지하는 성과를 거두지는 못했다(Szymanski & Wilkins, 1996). 이러한 프로그램들이 예산을 절약하는데 성공하지 못했으며 예산 절감의 효과는 시간이 지나면서 희석되었다(Szymanski & Wilkins, 1996). 1997년 토니블레어 총리 당선 이후, 영국에서는 균형적인 입장을 견지하는 것이 시작되었다고 할 수 있다. 'best value'제도가 1999년 시행되면서 지방정부에서는 단순한 비용의 효율성보다 더 균형적인 목표들을 세우는 것이 중요함을 인식하게 된 것이다. 이러한 인식이 바로 책임성과 시민들의 참여에 대한 관심을 불러일으킨 것이다(Martin, 2002). 'best value'는 서비스의 신속성, 질적 수준, 시민들의 의견에 관심을 기울인 것이다. 뿐만 아니라 중앙정부는 지방정부의 핵심적인 영역을 개혁하기 위하여 지방정부의 혁신에 대해 매우 노력하였다. 이것은 또한 지방정부의 관리자들이 라이벌이 아닌 파트너로서 참여하는 것이 정부개혁에 필요하다는 것을 인식한 계기를 만들었다(Entwistle & Martin, 2005). 하지만 지방정부의 관리자들이 자진하여 이러한 인식과 정책의 집행에 참여한 것은 아니다. 그들은 서비스를 구체화하고 시장 경영과 통제에 대한 필요성, 그리고 공공부분의 경쟁을 제한하는 것이 필요하다는 주장을 하기도 하였다(Entwistle, 2005).

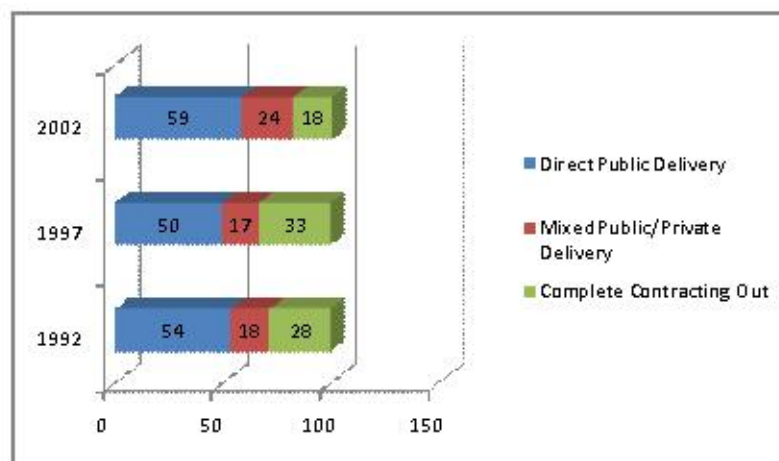
3. 미국

미국에서는 뉴질랜드와 영국에서와 같은 지방의 서비스 전달에 대한 고려가 국가차

원에서 이뤄지지 않았다. 지방정부의 개혁은 주정부 단위에서 통제되었으며 이것은 지방정부의 독립성과 다양성을 강화시키는 계기가 되었다.

어쨌든 민영화에 대한 지지는 미국에서 매우 강력하였고 1982년 도시 관리자 협회에서 국제도시/카운티 행정 협회의 대안적 서비스 전달과 지방차원의 민영화 문제에 대한 논의와 설문조사가 있었다. 설문조사는 매 5년마다 지속적으로 이뤄졌으며 이러한 긴 시간동안의 조사는 다른 국가에서는 어쩌면 불가능한 것이었다. 조사결과는 비교적 평이하였지만 1992년 이후 민영화에 대한 실험이 증가하고 있는 것에 주목할 필요가 있다. 그러나 계약에 의한 서비스전달은 1997년 최고치에 도달한 이후 2002년에는 계약에 의한 서비스전달은 많이 감소한 것을 알 수 있으며 대안으로 정부의 직접적인 서비스전달이 많은 것을 알 수 있다(Warner & Hefetz, 2008). 아래의 그림을 살펴보면 공공의 영역과 사영역이 혼합된 구조를 가진 서비스 전달이 지속적으로 증가하고 있다는 것을 볼 수 있다. 이러한 혼합적인 서비스 전달은 지방정부가 직접 또는 계약의 방식을 병행하고 있다는 것을 알 수 있는 것이다. 이것은 공공과 사영역간의 경쟁구조를 만들고 정부의 운영관리 능력과 서비스 전달체계에 대한 노하우를 공유할 수 있도록 해주고 있다고 할 수 있다(Warner & Hefetz, 2008). 1992년부터 2002년까지의 설문조사에서 주는 가장 큰 시사점은 시장을 통한 서비스전달과 관련이 매우 깊다는 것이며 2002년 이후에 시장과 시민들이 함께 결부된 서비스 전달 체계가 발생하고 있다는 것이다. 지방정부의 서비스 전달에 대한 노력은 효율성의 증가 뿐 아니라 더 많은 무엇인가를 원하고 있다는 것이다. 지방정부의 지도자와 시민들은 다양한 목적들 즉, 서비스의 질, 시민참여와 경제적 효율성의 균형을 인지하고 있다는 것이다. 이것은 또한 혼합시장이 생성되고 있다는 것이다.

<그림 2> 미국 지방정부의 공공서비스 전달 유형의 변화

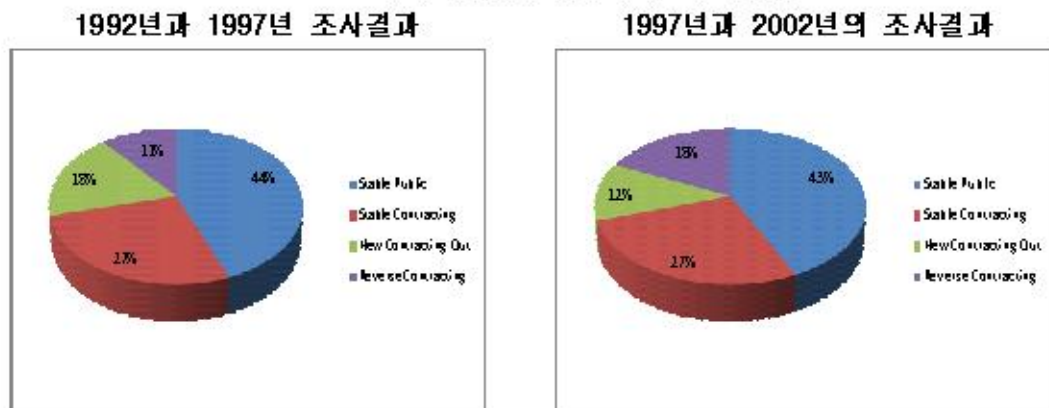


자료 : Warner, 2008.

주: 1992(N=1444), 1997(N=1460), 2002(N=1133)

계약의 정신과 같은 공공서비스의 질적인 효율성을 높이기 위한 현상도 1992년과 1997년 사이 11%에서 1997년과 2002년 사이에 18%로 상당한 성장을 한 것도 주목할 부분이다(Hefetz & Warner, 2007). <그림 3>에서 보는 것과 같이 2002년에 ICMA(International City/County Management Association)에서 실시한 조사의 추가적 질문인 공공주택사업 등과 같은 영역에서 계약의 해지나 역전현상이 일어나는가에 대한 분석결과에서 가장 주요한 원인으로 주목된 것이 서비스의 질과, 비용절감의 미흡, 내부 집행과정의 개선, 그리고 시민들의 요구라는 것이 명확하게 밝혀졌다(Warner & Hefetz, 2004). 이와 유사하게 2003년에 이뤄진 캐나다의 설문조사에서도 이러한 결과는 마찬가지로 나타났다고 나타났다(Hebdon & Jalett, 2008).

<그림 2> 미국 지방정부 공공서비스의 역동성



자료 : Warner, 2008.

주 : 조사결과는 미국의 International City/county Management Association의 데이터를 처리한 것으로 대안적 서비스전달에 대한 접근법의 대강을 이해할 수 있을 것임.

1992년부터 2002년까지 10년에 걸친 이러한 변화에 대한 계량적인 연구는 단순히 거래비용에 의해 설명되기 보다는 증가하는 계약의 변화에 주목할 필요가 있다. 무엇이 가장 중요한 요인이며 시민들이 무엇을 요구하고 있는지 그리고 지역적인 특징이 무엇인지에 대하여 면밀히 고찰할 필요가 있다는 것이다. 공공서비스의 제공에 대한 계약 즉 조건 등의 변화는 시장을 관리하는 접근법 중의 하나라고 할 수 있을 것이다. 그리고 주민들의 요구에 대한 관심의 증가에 대한 반응이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 명확한 결과는 시민들의 목소리와 시장에 대한 관심을 통한 지방정부 개혁이 새로운 균형적 모델을 바탕으로 이뤄져야 한다는 것을 시사하고 있다고 할 수 있을 것이다.

IV. 결론 및 시사점

20세기 후반 지방 정부의 서비스 전달에 있어서 시장의 역할의 증가를 우리는 목격하고 있다. 이러한 현상은 또한 효율성과, 형평성 또는 주민의 의견에 대한 수용적인 서비스 전달이 실패하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 따라서 본 연구에서는 기존의 민영화에 대한 접근법이 변화된 상황과 여건에 따라 적응적으로 발전해야 한다는 것을 주요 외국의 사례를 통하여 살펴보았다. 그러나 본 연구에서의 주장이 과거의 서비스 전달 모델인 정부 독점적 서비스 전달로 회귀하자는 것은 아니다. 효율성과 사회적인 최적 조건에 부합하는 의사결정을 위하여 기획과 민주주의, 그리고 시장의 융합적인 활용 입장인 균형적인 모델을 선택해야 한다는 것이다.

지방정부는 커뮤니티의 문제를 해결하는 주요한 역할자이며 공공재 및 서비스의 주요한 기반이다. 따라서 공공의 참여와 서비스 전달체계의 향상, 그리고 정부의 시장에 대한 모델에 대한 관점을 변화시켜야 할 필요가 있는 것이다. 신공공관리론의 주요한 포커스로 삼은 개혁의 포인트는 경쟁과 기업가 정신이었다. 그러나 경쟁은 형평성에 대한 빈약한 기반을 가지고 있기 때문에 공공서비스 시장에서 오랫동안 주목을 받을 수 없다. 기업가 정신의 향상은 정보의 비대칭성 및 기업비밀, 그리고 위험성을 내포하기 때문에 안정적인 공공서비스 제공이라는 차원에서 부적절하다고 할 수 있다(deLeon & Denhardt, 2000; Kelly, 1998). 정부는 지속적인 서비스 제공과 서비스 제공에서의 위험성을 감소시키기를 원하며 안정성을 추구한다. 이것은 개방상태, 시민의 재산 및 조직의 관리, 그리고 공익가치의 원리 등에 존재 기반을 둔 정부구조적인 문제 때문에 기인한다고 할 수 있다. 따라서 이러한 참여성과 대표성의 가치들의 실현을 위해서는 경쟁의 관점이 적절하지 않다는 것이다.

20세기 동안 경험한 민영화는 시장기능을 바탕한 거버넌스의 필요성을 배운 시기라고 할 수 있을 것이다. 공공서비스 제공을 위한 시장의 운영은 값비싼 교훈과 우리가 새로이 풀어야 할 도전을 안겨주었다고 할 수 있다.

이러한 민영화의 관점 변화는 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 현재 우리나라는 시장경제가 성숙화되어 가고 있으며 사회적인 변화가 크게 일어나고 있는 상태이다. 또한 국가차원의 민영화 전략이 새롭게 수립되고 있으며 비용의 절감이라는 차원에서 효율성을 강조하고 있는 시점이기도 하다. 이러한 경향은 지방정부의 운영에도 많은 영향을 미칠 것이 당연하다. 따라서 주요 외국의 사례를 통해 효율성에 기반한 접근법과 동시에 새로운 균형적 접근법을 통하여 민주주의, 시장, 그리고 기술적인 경영능력인 기획이 적절하게 균형을 이루는 지방정부의 균형화 전략이 절실히 필요하다고 할 수 있다.

지방정부의 균형화 전략으로 지방의 공공인프라에 대한 정확한 인식을 바탕으로 시장과 지방정부, 그리고 시민영역에 대한 영역간의 중첩된 부분의 공공서비스에 대한 명확한 정의가 필요할 것이다. 이러한 정의에 따라서 지방의 공공인프라에 대한 공급방식

을 적절하게 도입할 수 있을 것이다. 최근의 BTL(임대형 민자사업, Build-Transfer-Lease)방식이나 BTO(수익형 민자사업, Build - Transfer - Operate)에서의 문제점 등은 민영화에 대한 명확한 인식의 부재와 지방정부의 관료주의적 성과주의에 의해 나타난 문제점으로 시민의 참여와 시장의 전문적인 경영에 대한 인식의 부재로 나타난 것이라고 할 수 있을 것이다.

따라서 현재 직면하고 있는 지방정부의 재정의 문제점을 효과적으로 해결하고 시민들의 서비스 요구에 부응할 수 있는 방안을 도출하기 위하여 외국의 민영화에 대한 사례연구는 물론 우리나라의 지방에 부합할 수 있는 새로운 시각에 대한 연구가 지속적으로 필요하다고 할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 이상엽, (1997), 상수원 문제를 둘러싼 지방자치단체간 갈등에 관한 공무원의 인식, 인문사회과학연구 2('99.4) pp.183-204.
- 이상엽, 하상균, (2000), 지방자치단체간 외부성 갈등의 극복방안, 인문사회과학연구, 3(2000.1), pp.135-170.
- 신현중, (2002), 로컬 거버넌스의 측면에서 본 지방공공서비스의 민영화 성공요건, 인문사회과학연구 제5권 (2002, 1) pp.55-77.
- 심문보, 송두범, (2005), 중앙정부의 낙후지역개발 사업에 대한 합리적 조정방안 연구, 공공행정연구, 제7권 제1호 (2005, 9), pp.83-100.
- 조현승, (2007), 주요 선진국의 사회서비스 민영화 사례 및 시사점, KIET산업경제, 통권109호 (2007년 10월), pp.44-54.
- 최영춘, (2008), 대도시 하부행정기관제도 개선방안 연구, 자치행정, 통권247호 (2008년 10월), pp.37-40.
- 최영춘, (2006), 영국 케임브리지 지역혁신정책상의 거버넌스 구조 :혁신주체간 협력관계를 중심으로, 한국경제지리학회지, 제9권 제1호 (2006, 4), pp.61-80.
- Abers, R. (1998), From Clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil, *Politics and Society*, 26(4), 511-537.
- Bel, Germa, & Warner, M. E. (2008), Challenging issues in local privatization, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 104-109.
- Bollens, Scott, (1977), Concentrated poverty and metropolitan equity strategies, *Stanford Law and Policy Review*, 8(2), 11-23.

- Boyne, G. A.(1998). The determinant of variations in local service contracting-garbage in, *garbage out?* *Urban Affairs Review*, 34(1), 150-163.
- Bresette, P., & Kinsey, M.(2006). Public structures: A constructive model for government, Public Briefing No. 6., *A network fo ideas and action*, New York, NY:Demos, <http://demos.org>.
- Clark, H.(2005) *Patterson oration : Helen Clark-Full transcript May6, 2004*, Australian and New Zealand School of Government, ANASOG, Carlton, Victoria Australia <http://www.ansog.edu>
- Clavel, P.(1986). *The progressive city: Planning and participation, 1969-1984*. New Brunswick, NJ:Rutgers University Press.
- Coase, R. H.(1960). The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B.(2003). *The new public service: serving , not steering*. Armonk, NY:ME Sharpe.
- Forester, J.(1989). *Planning in the public domain*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Forester, J.(1999). *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*, Cambridge, MA:MIT Press.
- Frug, G. E.(1999). *City making: Building communities without building walls*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gaventa, J.(2004). Towards participatory governance: Assessing the transformative Possibilities, In S. Hickey & G. Mohan(Eds), *Participation: From Tyranny to Transformation?* London:Zed Books.
- Gilbert, A.(1998). *The Latin American City*, New York, NY: Latin America Bureau.
- Granovetter, M.(1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness, *American Journal of Sociology*, 34(2), 481-510.
- Hayes, B.(2002). Follow the money, *American Scientist*, 90, 400-405.
- Hebdon, R., & Jalette, P.(2008). The restructuring of municipal services: A Canada-United States comparison, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 144-158.
- Hirsch, W. Z.(1995). Contracting out by urban governments-a review, *Urban Affairs Review*, 30(1), 458-472.
- Hodge, G. A.(2000). *Privatization: An international review of performance*, Boulder, Colo: Westview Press.
- Holstrom, N., & Smith, R.(2000). The necessity of gangster capitalism: Primitive accumulation in Russia and China, *Monthly review*, 1-15.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, Spring, 3-19.

- Kohl, B. (2004). Privatization Bolivian style: A cautionary tale, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 893-908.
- Local Government New Zealand. (2003). The Local Government Act of 2002: An overview, Wellington, NZ: LGNZ.
- Lowery, D. (1998). Consumer oversight and quasi-market failure, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 137-172.
- Lowery, D. (2000). A transactions costs model of metropolitan governance: Allocation versus redistribution in urban America, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 49-78.
- Martin, S. (2002). The modernization of UK local government: Markets, managers monitors and mixed fortunes, *Public Management Review*, 4(3), 291-307.
- Nalbandian, J. (2005). Professionals and the conflicting forces of administrative modernization and civic engagement, *American Review of Public Administration*, 35(4), 311-326.
- Osborne, D. E., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Osborne, D. E., & Plastrick, P. (1997). *Banishing bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Polanyi, K. (1944). The great transformation, Boston: Beacon Press.
- Sager, T. (2001). Positive theory of planning: *The social choice approach*. *Environment and Planning A*, 33(4), 629-647.
- Sager, T. (2002a). *Democratic planning and social choice dilemmas: Prelude to institutional planning theory*. Aldershot, Hampshire, England: Burlington, VT: Ashgate.
- Sager, T. (2002b). Deliberative planning and decision making: An impossibility result, *Journal of Planning Education and Research*, 21(4), 367-378.
- Sclar, E. (2000). *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*, Ithaca: Cornell University Press.
- Szymanski, S. (1996). The Impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services, *Fiscal Studies*, 17(3), 1-19.
- Szymanski, S., & Wilkins, S. (1993). Cheap rubbish? Competitive tendering and contracting out in refuse collection, *Fiscal Studies*, 14(3), 109-130.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Warner, M. E. (2006). Market-based governance and the challenge for rural governments: U.S. trends, *Social Policy and Administration: An International Journal of Policy and Research*, 40(6), 612-631.
- Warner, M. E., & Bel, G. (2008). Competition or monopoly? Comparing US and Spanish

- privatization, *Public Administration: An International Quarterly*, 86(3), 723 - 725.
- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2004). *Pragmatism over politics: Alternative service delivery in local government, 1992-2002*. The Municipal Yearbook 2004, Washington, DC: International City County Management Association, pp. 8 - 16.
- Warner, M. E., & Pratt, J. E. (2005). Spatial diversity in local government revenue effort under decentralization: A neural network approach, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(5), 657 - 677.
- Webster, C. J., & Lai, L.W. C. (2003). *Property rights, planning and markets: Managing spontaneous cities*. Cheltenham, UK: Northampton, MA:Edward Elgar.