

거래비용 요인이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향분석*

An Analysis of the Effect of Transaction Cost on Local Government's Policy Adoption

조 근 식**

Jo, Geun Sic

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 이론적 배경 및 선행연구
- III. 가설 및 연구모형
- IV. 분석결과
- V. 결 론

본 연구는 한국 지방정부의 정책도입에 거래비용이 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 최근 공공부문과 민간부문의 협력이 증가함에 따라, 공공부문과 민간부문의 상호작용 과정에서 발생하는 거래비용이 양자간 계약의 중요한 요인이 되었다. 따라서 거래비용이 지방정부의 정책도입에 어떤 작용을 하는지 분석할 필요가 있다. 본 연구는 실증분석을 위해 재정적 요인, 정치적 요인, 인접정부 요인, 수요 요인을 기본 모형으로 설정하고, 거래비용 요인을 포함하였다. 분석결과, 거래비용 요인 중 영리사업자 비율이 모든 모형에서 유의미한 변수로 확인되었다. 또한 거래비용을 분석에 포함하여도 기본모형에서 유의미한 변수들과 큰 차이가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 기존 요인들이 여전히 지방정부의 정책도입에 영향을 미치면서 거래비용 요인이 추가적으로 지방정부의 정책도입에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 거래비용 외에 지방정부의 정책도입에 영향을 미치는 요인으로는 재정적 요인, 정치적 요인, 그리고 인접정부 요인이 확인되었다.

* 본 논문은 연구자의 박사학위 논문 중 일부를 발췌하여 수정 및 보완한 것입니다.

본 논문은 2013년도 한국행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정 및 보완한 것입니다.

** 서원대학교 정치행정학과 조교수

논문 접수일: 2013. 9. 26, 심사기간(1차): 2013. 9. 26 ~ 2013. 11. 11, 게재확정일: 2013. 11. 11

□ 주제어: 거래비용, 지방정부, 정책도입

This article attempts to analyze the effect of transaction cost that affect Korean local government's policy adoption. In recent, local government attempts to cooperate with local private sector in order to provide public services. In the process of cooperation, interaction between local public sector and private sector causes transaction cost. This transaction cost is important to policy adoption. Therefore, this article analyzes the role of transaction cost on policy adoption. A basic empirical model includes financial factor, political factor, neighbor government factor, and demand factor. After an analysis of basic model, the model including transaction cost is analyzed. The result of analysis reveal that transaction cost factor has a significant effect on policy adoption. And other factors have similar effects on policy adoption comparing with basic model: financial factor, political factor, and neighbor government factor. This result means that local government considers transaction cost to provide public services.

□ Keywords: transaction cost, local government, policy adoption

I. 서론

지방자치가 실시된 이후, 지방정부에 관한 다양한 연구들이 나타나기 시작하였다. 특히 지방정부가 제공하는 공공서비스와 이에 필요한 재정지출에 관한 연구들이 다수를 구성하고 있다. 이러한 연구들은 지방정부의 지출행태에 관한 연구(손희준, 1999; 김렬·배병돌·구정태, 2003; 엄태호·조근식, 2009), 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 연구(추병주·정운수, 2012; 김주애, 2012; 백동현·김용훈, 2013) 등으로 구분된다. 이중 최근 주목받고 있는 연구들 중 하나가 지방정부의 정책도입에 관한 연구이다. 지방자치 실시 이전과 비교해 지방정부의 자율성이 상대적으로 증가함에 따라, 정책의 도입에 대한 지방정부의 재량권이 증가하고 있다. 2005년의 재정분권화 조치에 따른 국고사업의 지방이양 및 분권교부세의 신설은 지방정부의 자율성을 높이는 요인들 중 하나로 작용한다(조기현, 2007; 김재훈, 2007; 서정섭·조기현, 2006). 이러한 변화는 지방정부간 정책도입의 편차를 발생시킨다. 개별 지방정부의 재정력, 정치적 여건, 수요 등과 같은 조건들이 다르기 때문에, 이러한 조건

들의 결합으로 나타나는 정책도입에도 편차가 발생한다. 이와 관련하여 지방정부의 정책도입에 영향을 미치는 요인에 대한 연구들이 꾸준히 진행되어 왔다(석호원, 2010; 배상석, 2010; 하민지·서인석·권기현, 2011; 조근식, 2013). 한국에서 지방정부의 정책도입을 분석한 연구들은 정책도입에 영향을 미치는 요인으로 재정적 요인(혹은 경제적 요인), 정치적 요인, 수요 요인, 인접정부 요인 등을 제시하였다(조근식, 2013).

이러한 요인들 외에도 지방정부의 정책도입과 관련하여 거래비용 요인에 주목할 필요가 있다. 지방정부 공공서비스를 제공하기 위한 정책수단이 다양화됨에 따라, 서비스 생산자로서의 지방정부 역할 중 일부가 민간부문으로 이전되고 있다(Salamon, 2002). 이러한 상황에서 공공부문과 민간부문의 파트너십(partnership)을 의미하는 거버넌스의 중요성이 대두된다. 공공부문과 민간부문의 계약과정에서 필연적으로 발생하는 비용을 최소화하기 위해서이다. 거래비용이란 모든 계약과정에서 발생하는 일체의 비용을 의미한다. 민간부문과의 파트너십이 중요한 문제로 떠오르면서 거래비용의 중요성도 주목을 받고 있다. 거래비용이 정책의 편익보다 높으면, 정책의 도입가능성은 상대적으로 낮아지기 때문이다(Feiock, Steinacker, & Park, 2009). 따라서 지방정부의 정책도입 요인으로서 거래비용에 주목할 필요가 있다.

거래비용 요인은 정책도입과 관련된 거래비용의 증가가 정책의 도입가능성을 낮춘다는 것을 의미한다. 거래비용은 공공서비스의 제공을 위해 민간위탁이나 바우처 등의 정책수단을 활용할 경우 매우 중요하다. 거래비용이 정책도입의 장벽으로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 지방정부는 다양한 출처에서 발생하는 거래비용을 최소화할 필요성을 느낀다(Lubell et al., 2002; Ostrom, 1990). 특히 공공서비스의 제공과 관련하여 민간부문과의 협력과정에서 발생하는 거래비용을 최소화할 필요가 있다. 따라서 민간부문과의 협력과정에서 발생하는 거래비용이 정책도입에 미치는 영향을 분석하는 것이 중요하다. 한국의 경우, 바우처, 민간위탁 등을 통해 민간부문과 협력하는 사례가 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 거래비용이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향을 실증적으로 분석한 연구는 부족하다. 이는 거래비용이 갖는 측정의 어려움 때문이다. 거래비용을 조작화하고 측정하기 어렵기 때문에 실증적으로 분석하기 어렵다. 본 연구는 거래비용의 대리변수를 측정하여 거래비용이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다.

거래비용이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향을 분석하기 위해 선택한 분석대상은 지역 사회서비스투자사업 중 노인대상 사회서비스이다. 지역사회서비스투자사업은 보건복지부가 전자바우처 형식으로 제공하는 사회서비스이다. 본 사업은 중앙정부가 국고보조금의 지원을 약속한 상태에서 지방정부의 지역실정에 맞는 사회서비스를 스스로 발굴하여 도입하도록 권한을 위임한 형태의 사업이다.¹⁾ 지방정부가 필요한 사회서비스를 스스로 개발하고 선택하기

때문에 개별 지방정부가 제공하는 사회서비스에 편차가 발생하며, 이는 지방정부의 정책도입 행태를 분석할 수 있는 기회를 제공한다. 본 연구는 거래비용이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향을 분석하기 위한 대상으로 지역사회서비스투자사업을 선택하였다. 구체적으로 다수의 지역사회서비스투자사업 중 노인대상 사회서비스를 분석대상으로 선택하였다. 이를 통해 거래비용이 지방정부의 노인대상 사회서비스 도입가능성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다.

연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이은 II장에서는 거래비용에 관한 이론적 배경을 검토하였다. III장에서는 연구모형, 가설, 자료의 수집 및 조작화를 제시하였다. IV장에서는 지방정부의 정책도입에 거래비용이 미치는 영향을 분석한 결과를 제시하였다. 마지막으로 V장에서는 결론을 제시하였다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 거래비용 경제학

1) 거래비용의 정의

거래비용(transaction cost)이란 거래 상대자를 탐색하는데 소요되는 비용과 거래의 형성, 조정 및 집행에 소요되는 비용을 의미한다. 즉 양자 간의 거래를 형성하는데 소요되는 모든 비용을 의미한다(Coase, 1937; Williamson, 1985; Cowen & Parker, 1997). 거래비용을 정의함에 있어 Williamson(1985)은 사전적(ex ante) 거래비용과 사후적(ex post) 거래비용을 구분하였다. 사전적 거래비용은 계약 이전에 소요되는 모든 비용을 의미하며 기안(drafting), 협상(negotiating), 그리고 보호조치(safeguarding)에 소요되는 비용이 포함된다. 사후적 거래비용은 계약 이후에 소요되는 모든 비용을 의미하며 부적합 비용(maladaptation cost), 흥정비용(haggling cost), 거버넌스 구조의 운영비용(running cost), 경제적 확증비용(bonding cost) 등이 포함된다. 이때 사후적 거래비용은 Jensen & Meckling(1976)의 대리인 비용, 즉 주인의 모니터링 비용, 대리인의 확증비용, 그리고 잔여손실과 관련된 비용을 의미한다.

이러한 거래비용은 계약의 성립에 장애물로 작용하며(Park & Feiock, 2007), 계약 과

1) 지역사회서비스투자사업에 관한 자세한 내용은 조근식(2013)의 연구에서 찾을 수 있다.

정에서 다양한 유형의 비용을 발생시킨다. 계약의 성립과정에서 발생하는 비용은 협상비용(bargaining cost), 정보비용(information cost), 대리인 비용(agency cost), 분할비용(division cost), 집행비용(enforcement cost) 등으로 구분된다(Inman & Rubinfeld, 1997, 2000; Feicok, Steinacker & Park, 2009: 257). 협상비용은 계약을 진행하는 과정 중 계약 당사자와의 협상과정에서 발생하는 비용이다. 이 비용의 대부분은 협상의 지연과 관련된 비용이며, 계약결과로 인한 순이익을 감소시킨다. 정보비용은 예상가능한 모든 결과에 대하여 모든 참여자의 선호와 자원에 대한 정보를 수집하는데 소요되는 비용이다. 이때, 잠재적 협력자에 대한 적절한 정보를 수집하는데 소요되는 비용이 충분히 낮을 필요가 있다. 대리인 비용은 주인-대리인 관계에서 주인의 선호를 반영하는데 소요되는 비용을 의미한다. 지방정부의 경우, 대리인인 정부는 유권자의 선호를 반영할 필요가 있다. 만약, 주인과 대리인, 즉 지방정부와 주민의 선호가 다르다면, 주민의 선호를 반영하기 위한 기제를 창출하는데 추가적인 비용이 소요된다. 문제는 주민의 선호의 다양성이다. 주민은 다양한 이익을 지닌 여러 집단들로 구성된다. 따라서 이들의 다양한 선호를 반영하기 위한 과정에서 비용이 소요된다. 분할비용은 계약으로 인한 잉여의 배분과 관련된 비용이다. 계약당사자들은 계약으로 인한 잉여의 배분에 쉽게 동의해야 한다. 다양한 형태의 분할 가능성이 존재하지만, 각 이해관계자는 자신이 더 많은 잉여를 갖기를 선호한다. 따라서 공정한 분할에 합의하지 못하고 계약 자체가 지연되거나 탈선하는 상황이 발생할 수도 있다. 이로 인해 소요되는 비용을 분할비용이라 일컫는다. 집행비용은 계약 이후 모니터링과 집행에 소요되는 비용이다. 재화 혹은 서비스의 특성과 계약의 형태는 모니터링의 용이성과 집행에 수반되는 비용에 영향을 준다. 특히 재화보다는 서비스를 공급할 때 모니터링과 집행비용이 증가할 가능성이 높다.

이처럼 거래비용은 본질적으로 공공서비스의 제공에 관련된 관리비용을 의미한다. 관리비용은 서비스가 내부에서 생산되는 경우에도, 그리고 외부제공 방식으로 생산되는 경우에도 발생한다. 그러나 일반적으로 외부제공의 경우 관리비용이 증가한다. 외부제공에는 공급자를 결정하기 위한 추가 비용과 협상, 모니터링, 집행에 관한 계약을 성립하는데 필요한 비용이 포함되기 때문이다(Carr, LeRoux & Shrestha, 2009). 이러한 비용은 제한된 정보, 미래에 대한 불확실성, 거래 상대자의 기회주의적 행동 가능성 때문에 발생한다(Brown & Potoski, 2005).

2) 거래비용의 발생원인

Williamson(1985)은 시장에서 발생하는 거래비용의 원인을 제한된 합리성(bounded rationality), 기회주의(opportunism), 자산전속성(asset specificity), 불확실성

(uncertainty), 그리고 거래빈도(frequency)를 통해 설명한다. 자산전속성은 재화나 서비스의 물리적 속성과 관련된 것이다. 자산전속성은 재화나 서비스가 시장에서 경쟁력을 갖추기 위해 제품의 개발 및 생산에 있어 지속적으로 투자되는 특별한 투자 전속성이다(Williamson, 1985). 자산전속성이 높다는 것은 타 용도로의 전환이 어렵다는 것을 의미한다. 즉 자산을 현재의 용도에서 다른 용도로 바꾸어 사용하는 경우에 상실되는 생산적 가치의 정도가 크다는 것을 의미한다. 따라서 기회주의적 속성을 지닌 개인은 자산전속성이 존재할 경우, 계약을 통해 얻을 수 있는 이익과의 차액으로 인해 고민하게 된다(Heide & John, 1990; Williamson, 1985).

반면, 불확실성은 환경적 요인이다. 불확실성은 일반적 불확실성(general uncertainty)과 행태적 불확실성(behavioral uncertainty)으로 구분된다. 일반적 불확실성은 인간의 제한된 합리성에 기인한다. 즉 정보의 부재로 인해 계약 성과에 대한 예측이 어려움을 의미하며, 이는 재화나 서비스의 특성에 따라 결정된다. 행태적 불확실성은 기회주의로 인한 상대방에 대한 신뢰 부재를 의미하며, 거래당사자의 특성에 따라 결정된다. 따라서 거래 당사자들은 일반적 불확실성이 높은 재화나 서비스의 경우, 기회주의적인 행동을 취할 가능성이 높고 이런 현상은 거래비용의 증가를 초래한다(Williamson, 1979, 1985). 마지막으로 거래빈도는 일정 기간 동안의 거래 횟수를 의미한다. 거래의 빈도가 늘어나면 장기계약을 통해 거래비용을 절감할 수 있다(Teo & Yu, 2005; Williamson, 1979, 1985).

이러한 설명은 자산전속성이 높을수록, 불확실성이 클수록, 그리고 거래의 빈도가 낮을수록 시장에서의 거래비용이 증가한다는 것을 의미한다. Williamson(1979, 1985)에 따르면, 이러한 특징을 갖는 거래는 시장을 통해 구매하는 것보다 수직적 통합을 통해 조직으로 내부화시키는 것이 거래비용을 감소시키는데 효과적이다. 반면, 자산전속성의 정도가 낮은 표준화된 자산 거래의 경우 시장을 통한 조달이 내부화를 통한 조달보다 유리하다.

3) 지방정부의 정책결정과정에서 발생하는 거래비용

거버넌스(governance)는 공공부문과 민간부문 사이의 경계의 모호함을 설명하기 위해 도입된 개념이다. 또한 공공부문의 정책과 프로그램을 집행하는데 있어서 다부문(multi-sector) 네트워크와 파트너십의 증가 현상을 설명하기 위한 개념이기도 하다(Frederickson, 1997; Peters & Pierre, 1998; Stoker, 1998). 이 개념은 다양한 조직 네트워크 내에서 정책을 고안하고 집행하려는 지방정부에 적용될 수 있다. 다양한 조직 네트워크에 공공부문과 민간부문의 다양한 협력자들이 포함되기 때문이다(Agranoff & McGuire, 1998).

이러한 거버넌스의 핵심은 공공부문에 시장의 원리를 도입하는 것이다. 시장의 원리에 따르면, 시민은 고객으로 간주되며, 유연성, 경쟁, 반응성, 그리고 책무성과 같은 가치를 강조한다(Kaboolian, 1998; Lynn, 1998). 이러한 경향은 신공공관리(New Public Management)의 영향을 받은 것으로 책무성을 담보하기 위해 비용편익분석, 성과기반 인센티브, 지역고용, 감축 등과 같은 기제를 사용한다. 지방정부는 공적 이익을 보호하고 기업 유인(business incentive)과 관련된 위험과 불확실성²⁾을 줄이기 위해 이러한 안전장치들을 이용한다(Sullivan, 2002; Morgan, 2010).

이러한 과정은 필연적으로 거래비용의 발생을 초래한다. 특히 지방정부와 민간부문 참여자 사이의 상호작용 과정에서 발생하는 거래비용에 주목할 필요가 있다. 이 과정에서 발생하는 거래비용이 지방의 공공부문과 민간부문의 협력을 좌우하기 때문이다. 특히 공공서비스의 제공을 위해 민간위탁이나 바우처 등의 정책수단을 활용할 경우, 양자 간의 상호작용 과정에서 발생하는 거래비용은 매우 중요하다. 높은 거래비용으로 인해 정책도입을 포기하거나 지연시킬 수 있기 때문이다. 결국, 지방정부의 정책결정에 있어서 거래비용은 정책도입의 장벽으로 작용할 수 있다. 이때 자산전속성은 정부의 정책결정을 위한 거버넌스 구조의 고안에 필수적인 요인이다(Feiock, 2007; Williamson, 1985). Williamson(1995: 103)이 “고유의 교환(idiosyncratic exchange)”이라고 일컫는 자산전속성은 특화된 물리적 자원에 대한 투자를 필요로 한다. 보통 인적자원에 대한 투자는 더 복잡한 요소인 “고유거래(idiosyncratic transaction)”를 포함한다. 특화된 장비나 노하우(know-how)에 대한 투자는 복잡한 상호의존성에 맞물리게 된다(locked in). 거래의 수행에 필요한 상호조정 또한 상당한 비용을 동반한다. 기회주의의 위험이 존재하기 때문이다. 이러한 기회주의를 차단하기 위한 거버넌스 구조의 확립이 필요하다(Williamson, 1995).

자산전속성은 거래비용을 증가시키기 때문에 지방정부의 정책결정에 상당한 영향을 미친다.³⁾ 자산전속성이 높은 경우, 이에 대한 투자는 다른 목적으로의 전용을 어렵게 만든다. 따라서 자산전속성이 높은 정책의 도입에 있어 정부는 보다 신중하게 고려한다. 이때 정부는 다양한 출처에서 발생하는 거래비용을 최소화할 필요성을 느낀다. Coase(1960)의 정리에 따르면, 거래비용이 충분히 낮으면, 합리적 행위자는 파레토 효율을 달성할 수 있다. 이러한 논리를 지방정부에 적용할 경우, 적절한 상태에서 지방정부는 규모의 경제를 확보하고 정책의 파급효과를 높이기 위해 행동할 가능성이 높다(Lubell et al., 2002; Ostrom, 1990).

2) 제공하는 유인이 많을수록, 사용하려는 보조금에 대한 통제의 수가 더 많아질 것이라는 위험과 불확실성을 의미한다(Sullivan, 2002).

3) Feiock(2007)은 지방정부의 다양한 정책결정 중 정부간 협력을 분석하였다. Feiock(2007)은 거래비용의 증가가 지방정부간 자발적 협력의 가능성을 감소시킨다고 주장하였다.

그러나 정책을 도입하는 지방정부는 항상 잠재적 거래비용에 노출된다. 이러한 비용에는 정보비용, 협상비용, 집행비용, 그리고 대리인비용이 포함된다. 불완전한 정보와 비대칭적인 정보는 거래와 관련된 비용을 증가시킨다. 불완전한 정보가 적절한 협력자를 탐색하는데 소요되는 비용인 반면, 정보우위를 이용한 정보의 전략적 사용 가능성은 거래의 성립 자체에 영향을 준다. 지방정부는 공공서비스의 전달에 필요한 적절한 공급자의 탐색에 비용을 소요한다. 이와 유사하게 행위자 간 협상력의 차이 역시 협상비용을 증가시킨다. 집행비용은 계약의 이행과 관련된 비용으로 계약 당사자의 기회주의적 행동을 통제하기 위한 비용이다. 지방정부는 민간 행위자의 공공서비스 제공과 관련하여 민간 행위자의 전략적 행태의 위협, 즉 기회주의적 행동의 위협에 직면한다. 이러한 위협을 최소화하기 위해 지속적인 모니터링이 필요하다. 대리인 비용은 지방정부의 역할과 관련된 비용이다. 주인인 주민과 대리인인 지방정부 사이에 목적의 차이가 존재한다면, 대리인이 주인의 선호를 반영한 정책을 도입하는 기제를 창출하는데 비용이 소요된다. 대리인은 지역 내의 다양한 이익을 갖는 유권자를 대리하기 때문에, 이들 사이의 이익을 조절하고 이를 정책으로 표출하는데 비용이 소요된다 (Inman & Rubinfeld, 1997, 2000; Feiock, 2007; Shrestha & Feiock, 2007; Feiock, Steinacker & Park, 2009).

결국, 지방정부의 정책도입과 관련된 행위에는 비용이 소요되며, 이러한 비용은 주로 민간 위탁과 같이 민간행위자와의 계약 시에 발생한다. 거래비용은 지방정부의 정책도입 여부에 영향을 미친다. 거래비용이 서비스로 인한 편익을 초과할 것으로 예상되는 경우, 지방정부는 서비스의 공급을 주저하게 된다. 지방정부의 정책결정, 특히 공공서비스의 생산과 관련하여 민간행위자와 정부의 상호작용을 규제하기 위한 거버넌스 구조의 확립은 거래비용의 감소를 위해 필수적이다.

4) 지방정부 공공서비스의 거래적 특성

개인이 직면한 문제의 유형은 문제에 대한 대응에 영향을 준다. 이는 지방정부가 제공하는 서비스의 속성과 거래비용이 밀접한 관계에 있음을 암시한다(Olson, 1965). 지방정부가 도입하고자 하는 정책에 따라 거래비용이 달라진다는 것이다. 즉, 서비스 결과물과 성과의 측정 가능성, 자산전속성과 같은 서비스 혹은 재화의 특성이 중요한 문제로 부각된다(Feiock, 2007: 53).

거래비용은 거래에 전속된 자산 혹은 서비스의 질을 정의하고 측정하기 어려울 경우 높아진다. Williamson(1985)에 따르면 자산전속성은 거버넌스 구조를 선택할 때 중요한 요인이다. 만약 정부가 전속적 자산에 대한 투자 혹은 장기적 투입을 위한 합의가 필요하다면, 합

의가 와해될 것을 전제로 자신의 선택권을 변경할 수 있다(Frieden, 1994). 자산전속성이 높은 서비스는 용도의 변경이 어렵다. 그러므로 지방정부에서는 몇몇 공급자만이 서비스를 제공할 가능성이 크다. 이러한 서비스의 공급자는 투자를 특화하고 다른 서비스를 제공하기 위해 용도를 쉽게 변경하지 못한다(Brown & Potoski, 2005). 높은 자산전속성이 문제가 되는 이유는 자산전속성으로 인해 외부 공급자의 서비스 관리비용이 증가하기 때문이다. 자산전속성은 구매자와 판매자 모두에게 상당한 위험을 창출하며, 경쟁적 시장의 형성에 장애로 작용한다. 자산전속성이 높은 경우, 판매자는 서비스 수요의 감소에 취약하다. 자산에 대한 투자를 다른 용도로 변경하기 어렵기 때문이다. 따라서 공급자는 고객 상실의 위험이 크다. 실질적으로도 소수의 공급자만이 시장에서 살아남을 수 있다(Carr, LeRoux & Shrestha, 2009).

이러한 현실은 구매자에게도 적용된다. 소수의 서비스 제공자가 높은 자산전속성으로 인한 위험을 가지고 서비스를 제공하기 때문이다. 그러므로 서비스 제공을 위해 특화된 투자는 독점적 시장을 형성할 가능성이 높다. 독점적 시장은 공급자 사이의 경쟁을 제한하고, 구매자를 공급자의 기회주의적 행동으로 인한 위험에 빠뜨린다. 이러한 상황은 거래비용과 관련하여 두 가지를 암시한다. 첫째, 경쟁이 약한 시장은 기대한 생산비용 절감효과를 창출하기 어렵다.⁴⁾ 판매자는 가격을 올리거나 서비스 품질을 낮추는 등 기회주의적으로 행동할 가능성이 높다. 독점적 시장에서는 고객의 처벌 위험이 낮기 때문이다. 둘째, 계약자의 기회주의적 행동을 제약하기 위해 관리비용에 대한 추가적 투자가 필요하다. 이러한 행동들은 판매자와의 잦은 의사소통, 정기적이고 포괄적인 성과 모니터링, 그리고 계약적 처벌의 정기적 집행 등을 의미한다(Brown, Potoski & Van Slyke, 2006; LeRoux, 2007; Carr, LeRoux & Shrestha, 2009).

측정의 어려움은 탐색비용(search cost)을 증가시킨다. 게다가 측정의 어려움은 모니터링을 저해한다. 효과적인 모니터링을 위해서는 서비스 공급자의 행동 혹은 서비스의 질에 대한 적절한 수준의 정량적 측정이 필요하다. 이를 통해 서비스의 목적이 달성되었는지를 가늠할 수 있기 때문이다(Deakin, 1996). 서비스의 측정가능성은 서비스의 산출물과 질을 모니터링하거나 계량화하는 것에서 결정된다(Williamson, 1985). 결국, 측정가능성은 측정의 어려움 혹은 난이도로 표현된다. 이는 서비스를 전달하는 공급자에 대한 모니터링과 성과의 평가에 관련된 지방정부의 능력을 의미한다. 서비스의 전달과정에서 수행된 활동 혹은 달성된 결과물을 확인하기 어려울 때 측정의 어려움이 발생한다. 쉽게 측정되는 서비스는 서비

4) 서비스 비용을 절감하기 위해 계약자들 사이의 경쟁적 시장을 형성하는 것은 매우 중요하다. 이와 관련된 대표적 문헌으로는 Brown & Potoski(2005)가 있다.

스의 질과 양을 나타내는 결과물인 성과를 확인하기 쉽다(Brown & Potoski, 2005). 그러나 대부분의 서비스는 효과적인 측정, 모니터링, 그리고 관리에 이용되는 기체의 창출을 필요로 한다. 예를 들어, 정신장애자에 대한 서비스보다는 쓰레기 수거의 성과를 측정하는데 훨씬 적은 비용이 소요된다. 정신장애서비스와 같은 사회서비스는 계약에 많은 비용이 소모된다. 왜냐하면 기대하는 서비스 산출물의 수준을 사전에 명시하기 어려우며, 서비스의 성과 달성에 서비스 공급자의 재량이 상당히 중요하기 때문이다. 따라서 서비스의 질과 성과를 사전에 분명하게 정의하기 어렵다(LeRoux, 2007; Carr, LeRoux & Shrestha, 2009).

그렇다면 이러한 측정의 어려움이 어떻게 외부 공급자의 공공서비스 제공과 관련된 비용을 증가시키는데에 대한 의문이 제기된다. 측정이 어려운 서비스는 계약자인 지방정부와 공급자 사이에 상당한 정보 비대칭을 야기한다. 이러한 비대칭은 지방정부가 서비스의 질을 쉽게 평가할 수 없다는 것을 의미한다. 효과적인 모니터링은 상당한 비용의 평가시스템 개발을 필요로 하며, 복잡하고 비용이 많이 소요되는 계약을 발생시킨다. 따라서 이러한 서비스를 민간에 위탁하여 공급할 경우, 상당한 비용이 소요된다. 이 추가된 비용은 외부 공급자들 사이의 경쟁을 통한 생산비용의 절감에 의해 상쇄될 수 있다. 몇몇 연구들은 측정의 어려움으로 인한 위험은 영리계약자가 아닌 비영리 계약자와 계약할 때 감소된다고 보고한다(Jang, 2006; Feiock & Jang, 2009). 비영리 조직은 정부와 유사한 문화를 가진 것으로 예상되기 때문에, 영리조직보다 기회주의적 행동의 가능성이 상대적으로 낮다(Carr, LeRoux & Shrestha, 2009). 구체적으로 이는 사회서비스 공급에 대한 책무성과 관련된다. 사회서비스 공급의 책무성을 보장하기 위해서는 계약 이행에 대한 상당한 수준의 감시가 요구된다. 민간위탁과 관련하여, 거래비용 이론은 이러한 책무성의 문제가 지방정부와 서비스 공급자 사이의 정보비대칭으로 인한 서비스 공급자의 이기적인 행태 때문에 발생한다고 지적한다. 이러한 이기주의적 행태로 인한 문제가 비영리 조직과의 계약을 통해 완전히 제거되지 않는다. 그러나 비영리 조직의 자금운용(funding process)과 거버넌스 구조는 상대적으로 기회주의의 위험을 감소시킨다(Feiock & Jang, 2009: 669).

본 연구의 분석대상인 지역사회서비스투자사업의 경우, 측정의 어려움이 상대적으로 높다. 대부분의 사업이 제공인력을 통해 서비스를 전달하기 때문이다. 그러므로 물적 재화를 제공하는 서비스에 비해 거래비용이 증가할 가능성이 높다. 측정의 어려움은 서비스의 결과물에 대한 정보의 수집을 어렵게 만들며, 이러한 정보 비대칭은 서비스 제공자의 기회주의적 행동을 유발할 가능성이 높다. 따라서 이에 대한 지속적인 정보수집 비용과 모니터링 비용이 추가되어 거래비용이 증가하게 된다(Mahoney, 2005).

Ⅲ. 가설 및 연구모형

본 연구는 지방정부의 정책도입에 관한 기본 모형으로 지방정부의 재정적 요인, 정치적 요인, 수요 요인, 인접정부 요인을 포함한다. 기존 연구들은 지방정부의 정책도입에 관한 실증 분석을 통해 위의 요인들이 지방정부의 정책도입에 유의미한 영향을 준다는 점을 발견하였다. 따라서 본 연구는 이러한 요인들을 통제된 상황에서 거래비용 요인이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향을 분석하고자 한다.⁵⁾

본 연구의 분석모형은 다음과 같다.

$$PA = f(F, P, N, D, TC)$$

PA: 정책도입(Policy Adoption)

F: 재정적 요인

P: 정치적 요인

N: 인접정부 요인

D: 수요 요인

TC: 거래비용 요인

1) 거래비용에 대한 가설

자산전속성은 재화나 서비스의 물리적 속성과 관련된 것으로, 재화나 서비스가 시장에서 경쟁력을 갖추기 위해 제품의 개발 및 생산에 있어 지속적으로 투자되는 특별한 투자 전속성이다(Williamson, 1985). 자산전속성이 높다는 것은 타 용도로의 전환이 어렵다는 것을 의미한다. 즉 자산을 현재의 용도에서 다른 용도로 바꾸어 사용하는 경우에 상실되는 생산적 가치의 정도가 크다는 것을 의미한다. 자산전속성은 구매자와 공급자 사이에도 존재한다. 공급자가 하나이거나 적은 경우, 구매자의 공급자에 대한 전속성은 높아진다.

따라서 구매자의 전속적 투자를 보호하기 위해 경쟁이 필요하다. 다양한 공급자의 존재를

5) 지방정부의 정책도입과 관련된 연구로는 배상석·임채홍·하현선(2007), 배상석(2010), 하민지·서인석·권기현(2011), 조근식(2013) 등이 있다. 소개한 논문들은 지방정부 정책도입과 관련된 자세한 모형 및 설명을 제시하고 있다.

의미하는 경쟁은 구매자-공급자의 사이의 전속성을 약화시킨다. 경쟁은 구매자의 전속적 투자를 보호하여, 공급자가 구매자의 매물비용을 착취하지 못하게 한다(Farrell & Gallini, 1988; Dutta, 1990). 즉 구매자가 공급자를 쉽게 변경할 수 있게 만든다. 이는 시장에서의 활발한 거래를 가능케 한다(Dutta & John, 1995).

또한 높은 자산전속성은 공급자에게도 고객 상실로 인한 위험을 증가시킨다. 자산의 전용이 어려운 상황에서 수요의 감소는 공급자에게 매우 중요한 문제이다. 결국 자산전속성이 높으면, 공급자의 수가 감소할 가능성이 높다. 실제로 자산전속성이 높으면 소수의 공급자만이 시장에서 살아남게 된다. 이는 경쟁의 감소로 이어진다. 이러한 상황은 구매자에게도 적용된다. 공급자의 수가 적기 때문에 서비스가 독점적으로 공급될 가능성이 높다. 독점적 시장은 공급자 간 경쟁을 제한하고, 구매자를 공급자의 기회주의적 행동으로 인한 위험에 노출시킨다. 이러한 상황은 거래비용의 증가를 야기한다. 우선, 경쟁이 약하기 때문에 서비스 생산비용의 절감을 기대하기 어렵다. 판매자가 서비스 공급가격을 상승시키거나 서비스 품질을 낮추는 등의 기회주의적 행동을 취할 가능성이 높아지기 때문이다. 또한 계약자인 서비스 공급자에 대한 추가적 관리비용이 소요된다. 지방정부는 서비스의 가격과 품질을 점검하기 위해 지속적으로 모니터링과 의사소통을 병행해야 한다(Brown, Potoski & Van Slyke, 2006; LeRoux, 2007; Carr, LeRoux & Shrestha, 2009). 이때 추가된 비용은 지방정부의 정책도입에 장애물로 작용할 수 있다.

이러한 논리에 따르면, 시장의 경쟁수준을 자산전속성의 대리변수로 사용할 수 있다. 구매자와 공급자 사이의 관계가 전속적이지 않을수록, 즉 잠재적 공급자의 수가 많고 이들 사이의 경쟁 수준이 높을수록, 공급자는 고객들 사이에서 작용경제(operational economy)와 규모의 경제(scale economy)를 달성해야 한다. 따라서 시장에서 공급자 간 경쟁은 구매자가 공급자보다 우위를 점할 기회를 제공한다. 또한 공급자 간 경쟁이 높으면 공급자의 기회주의적 행동을 제약한다(Williamson, 1975: 16-19). 그 결과, 시장의 경쟁은 시장에서 구매자와 공급자 사이의 거래비용을 감소시킨다(Walker & Weber, 1984: 376-377).

이러한 논리는 새로운 사회서비스를 도입하려는 지방정부의 사례에도 적용된다. 사회서비스의 도입을 결정할 때, 지방정부는 제공되는 서비스의 질을 담보하기 위해 노력한다. 시장의 경쟁도가 낮은 경우, 지방정부는 서비스의 질을 확보하기 위해 지속적인 모니터링 비용을 소모해야 한다. 이는 거래비용의 증가를 초래하는데, 거래비용의 증가는 정책도입의 가능성을 낮춘다. 반면, 경쟁의 수준이 높은 경우, 지방정부는 이러한 비용을 상대적으로 줄일 수 있다. 경쟁을 통해 서비스의 질을 확보할 수 있기 때문이다. 단, 이 경우 공급자를 직접 선택하는 서비스 소비자에게 거래비용이 이전될 수 있다. 경쟁을 통해 일정 수준의 서비스 질을 확보하더라도 공급자 사이의 서비스 격차가 발생할 수 있다. 소비자가 직접 공급자를 선택하

기 때문에 서비스의 질을 확보하는데 필요한 정보비용의 일부가 소비자에게 이전되는 것이다.⁶⁾ 그럼에도 불구하고, 지방정부가 통제하는 제한적 경쟁시장은 공급자의 선택과 관련된 역선택의 가능성을 줄이고 서비스의 질을 확보하기 위해 필요한 모니터링 비용을 감소시킨다. 따라서 서비스의 도입과 관련된 제반 거래비용의 감소를 유발하며, 결과적으로 서비스의 도입가능성을 높인다.

시장의 경쟁 수준을 측정하는 방법 중 대표적인 것이 독점도이다. 독점도는 시장의 구조를 나타내는 지표로서 공급자의 다양성과 점유율을 나타낸다. 독점도가 높다는 것은 시장 내의 경쟁 수준이 낮다는 것을 의미한다(Graddy & Chen, 2006). 따라서 독점도와 관련하여 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 1. 지방정부 내의 서비스 제공기관 사이의 독점도가 높을수록 서비스의 도입가능성이 낮아질 것이다.

본 연구의 분석대상인 지역사회서비스투자사업 중 노인대상 사회서비스는 대부분 민간위탁 방식으로 서비스가 제공된다. 이 경우, 서비스의 품질과 성과에 대한 측정가능성에 따라, 추가적 거래비용⁷⁾이 발생한다. 일반적으로 측정이 어려운 서비스가 측정이 용이한 서비스보다 거래비용이 높다. 사회서비스의 경우, 서비스의 질과 성과가 서비스 공급자 혹은 전달자의 영향을 많이 받는다. 따라서 서비스의 질과 성과에 대한 측정이 어렵다. 이로 인해 서비스 전달자와 계약자인 지방정부 사이에 정보의 비대칭이 발생한다. 정보의 비대칭은 서비스 전달자로 하여금 기회주의적 행동을 유발한다. 따라서 사회서비스의 경우, 모니터링 등을 위해 상당한 비용이 소요된다. 이와 관련하여 몇몇 연구들은 측정의 어려움으로 인한 위험은 영리계약자가 아닌 비영리 계약자와 계약할 때 감소된다고 보고한다(Feiock & Jang, 2003; Jang, 2006; Feiock & Jang, 2009). 비영리 조직은 정부와 유사한 문화를 가진 것으로 예상되기 때문에, 영리조직보다 기회주의적 행동의 가능성이 상대적으로 낮을 것으로 예측된다(Carr, LeRoux & Shrestha, 2009). 구체적으로 이는 사회서비스 공급에 대한 책무성과 관련된다. 사회서비스 공급의 책무성을 보장하기 위해서는 계약 이행에 대한 상당한 수준

6) 지역사회서비스투자사업의 경우, 2012년 전반기까지는 허가제를 통해 서비스 공급자의 자격을 제한하였다. 이러한 조치는 소비자에게 이전되는 거래비용의 부담을 최소화하기 위한 장치이다. 다만 이러한 조치는 오히려 공급자 간의 경쟁을 제한할 가능성이 있다. 공급자의 선정과 관련하여 2012년 하반기부터는 허가제에서 등록제로 변경되었으며, 공급자의 경쟁은 더욱 높아질 것으로 보인다. 또한 소비자에게 이전되는 거래비용을 최소화하기 위해 등록제 하에서도 최소한의 자격요건은 충족하도록 명시하였다.

7) 계약자의 탐색, 성립, 집행, 모니터링에 소요되는 추가적 비용을 의미한다.

의 감시가 요구된다. 민간위탁과 관련하여, 거래비용 이론은 이러한 책무성의 문제가 지방정부와 서비스 공급자 사이의 정보비대칭으로 인한 서비스 공급자의 이기적인 행태 때문에 발생한다고 지적한다. 이러한 이기주의적 행태로 인한 문제가 비영리 조직과의 계약을 통해 완전히 제거되지는 않는다. 그러나 비영리 조직의 자금운용과 거버넌스 구조는 상대적으로 기회주의의 위험을 감소시킨다(Feiock & Jang, 2009: 669). 반면, 영리조직은 조직의 이윤추구가 우선적 목표이다. 따라서 서비스의 제공과정에서 정보비대칭을 이용한 기회주의적 행동을 취할 가능성이 상대적으로 높다. 이러한 가능성은 계약과정에서 보다 철저한 모니터링을 필요로 한다. 이는 거래비용의 증가를 초래한다. 이러한 논리에 근거하면, 서비스를 제공하는 제공기관 중 영리사업자의 비율이 높으면, 기회주의적 행동의 발생가능성이 높아질 것이라고 예상할 수 있다. 이는 거래비용의 상승을 초래하여 정책의 도입가능성을 낮출 수 있다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 2. 지방정부 내의 서비스 제공기관 중 영리사업자의 비율이 높을수록 서비스 도입가능성이 낮아질 것이다.

2. 자료의 수집 및 조작화

분석에 사용된 자료의 출처와 변수의 조작화에 대한 정보는 다음과 같다. 분석단위는 한국의 기초자치단체⁸⁾이며, 분석기간은 2008년부터 2010년이다.

1) 종속변수

종속변수는 지방정부의 지역사회서비스투자사업 중 노인대상 사회서비스의 도입 여부로 측정하였다. 노인대상 사회서비스는 다양한 종류가 존재한다. 실제로 다수의 기초자치단체는 1개 이상의 노인대상 서비스를 제공하고 있다. 본 연구는 이 중 최소 1개 이상의 노인대상 서비스를 도입한 기초자치단체와 노인대상 서비스를 전혀 도입하지 않은 기초자치단체를 구분하여 분석한다. 따라서 노인대상 서비스를 최소 1개 이상 도입한 기초자치단체는 1로, 관련 서비스를 전혀 도입하지 않은 기초자치단체는 0으로 측정하였다. 관련 자료는 사회서비스 전자바우처 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr/>)를 통해 수집하였다.

⁸⁾ 본 연구에서는 2010년 통합한 경상남도 마산시, 창원시, 진해시와 자료가 결측된 인천광역시 옹진군을 분석에서 제외하였다. 따라서 226개 기초자치단체의 3년간 자료를 바탕으로 분석하였다.

2) 독립변수

독립변수는 재정적 요인, 정치적 요인, 인접정부 요인, 수요 요인, 거래비용 요인으로 구분된다. 재정적 요인은 지방세와 세외수입으로 측정하였다. 지방세와 세외수입은 재정자립도를 결정하는 요인으로 지방정부의 자체 재정력을 판단하는 주요 기준이다. 따라서 재정적 요인을 나타내는 변수로 지방세수입과 세외수입을 투입하였다. 관련 자료는 지방재정연감을 통해 수집하였다.

정치적 요인은 기초자치단체장의 소속정당 더미, 정치제도 통제형태를 의미하는 단점정부 더미, 지방선거 더미로 구분된다. 기초자치단체장 소속정당은 한나라당(현 새누리당), 민주당(현 민주통합당), 기타정당(무소속 포함)으로 구분하였다. 분석의 준거집단은 한나라당이다. 단점정부 형태는 기초자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당의 일치여부에 따라 측정하였다. 정당에 관계없이 기초자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당이 일치할 경우 1, 일치하지 않을 경우 0으로 측정하였다. 지방선거는 지방선거가 있는 해를 1, 없는 해를 0으로 측정하였다. 관련 자료는 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr/>)를 통해 수집하였다.

인접정부 요인은 해당 지방정부와 점 혹은 경계를 공유하는 지방정부들 중 노인대상 서비스를 도입한 지방정부의 비율로 측정하였다.⁹⁾ 관련 자료는 사회서비스 전자바우처 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr/>)를 통해 수집한 후, 인접지방정부의 노인대상 서비스 도입비율을 계산하였다.

수요 요인은 서비스에 대한 수요를 나타내는 변수들로 측정하였다. 기본적으로 노인서비스의 수혜대상인 65세 이상 노인인구의 비율을 수요의 대리변수로 선정하였으며, 이 외에 사회서비스에 대한 일반적 수요를 대리하는 국민기초생활보장 수급자 비율과 주민등록 인구를 변수로 선정하였다. 관련 자료는 통계청의 국가통계포털(<http://www.kosis.kr/>)을 통해 수집하였다.

거래비용 요인은 지역사회서비스 독점도와 영리사업자 비율로 측정하였다. 두 변수는 사회서비스 전자바우처 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr/>)를 통해 수집된 자료에

9) 인접정부는 인접성, 거리, 사회경제적 유사성, 지정학적 경계 등을 근거로 정의된다. 일반적으로는 인접성, 거리와 같은 지리적 근접성이 인접정부를 정의하는데 사용된다(Schneider, 1989). 지리적으로 인접한 경우, 유사한 경제적 여건에 노출될 가능성이 높으며, 사회적으로 지역간 이동이 많아 근접한 지역의 정책정보가 해당 지역의 주민들에게 의미 있는 잣대가 될 수 있기 때문이다(Bordignon, Cerniglia, & Revelli, 2003; Vermeir & Heyndels, 2006; 조근식, 2013: 253에서 재인용). 본 연구는 이러한 기준에 따라 점 혹은 경계를 공유하는 지역을 인접지역으로 정의하였다.

기초하여 측정하였다. 우선, 지역사회서비스 독점도는 제공기관별 바우처 매출액을 기준으로 계산하였다. 지역사회서비스 독점도는 시장의 구조를 파악하기 위한 지수이며, 본 연구는 Herfindahl-Hirschman Index를 사용하여 독점도를 측정하였다. 지역사회서비스 독점도는 각 제공기관의 매출액을 기준으로 기초자치단체 내의 제공기관별 시장점유율¹⁰⁾을 계산하였다. 이 후 시장점유율의 제곱을 합한 값이 지역사회서비스 독점도가 된다. 지역사회서비스 독점도의 산식은 다음과 같다.

$$\text{지역사회서비스 독점도} = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

영리사업자 비율은 사회서비스 제공기관들의 사업자등록번호를 기준으로 계산하였다. 사업자등록번호는 총 10자리이며, xxx-xx-xxxxx의 형태로 구성된다. 이중 중간 두 자리는 사업의 종류를 의미하며 01번부터 85번까지 존재한다. 영리사업법인은 81, 86, 87이며, 영리법인의 지점은 85이다. 본 연구에서 영리사업자는 영리법인과 지점을 모두 포함한다. 따라서 영리사업자 비율은 전체 사업자 중에서 영리법인(중간 두 자리가 81, 85, 86, 87)의 비율로 계산하였다.

IV. 분석결과

1. 기술통계 분석

기술통계 분석결과, 3년간 전체 기초자치단체 중 최소 1가지 이상의 노인대상 사회서비스를 제공한 기초자치단체는 220개로 나타나, 전체의 32.4%를 차지했다. 이중 가장 많은 노인대상 사회서비스를 제공한 기초자치단체는 1곳으로 6가지 서비스를 제공하고 있었으며, 전체 기초자치단체 중 0.15%를 차지하였다. 2가지 이상의 서비스를 제공한 기초자치단체는 66개로 전체의 9.73%였다. 1가지 서비스를 제공한 기초자치단체는 154개로 22.71%였으며, 458개(67.55%) 기초자치단체는 노인대상 사회서비스를 제공하지 않았다.

정치변수 중 기초자치단체장의 소속정당 변수를 보면, 3년간 전체 기초자치단체장 중 한

10) 시장점유율 = 제공기관 바우처 매출액 / 기초자치단체 바우처 총액

나라당 소속의 자치단체장이 382명으로 전체의 56.34%를 차지하고 있었다. 민주당 소속의 기초자치단체장은 170명으로 25.07%를 차지하고 있었다. 기타 정당 소속의 기초자치단체장은 126명으로 18.58%를 차지하고 있었다. 두 번째 정치변수인 단점정부 더미변수에 대한 분석 결과, 3년간 단점정부 형태의 정치체도를 유지하고 있는 기초자치단체는 472개로 전체의 69.62%를 차지하고 있었다.

인접정부의 노인대상 사회서비스 도입 비율을 분석한 결과, 235개(34.81%) 기초자치단체는 인접정부가 노인대상 사회서비스를 전혀 도입하지 않은 것으로 나타났다. 반면, 모든 인접정부가 노인대상 사회서비스를 도입한 기초자치단체는 85개(12.59%)로 나타났다. 인접정부의 서비스 도입 비율이 0% 초과 50% 이하인 기초자치단체는 265개(39.26%)로 나타났으며, 50%초과 100% 미만인 기초자치단체는 90개(13.33%)로 나타났다.

65세 이상 노인인구의 비율은 3년 평균 15.38%이며, 이중 노인인구의 비율이 가장 높은 기초자치단체는 31.99%이고, 가장 낮은 기초자치단체는 4.75%이다. 기초생활보장 수급자 비율은 3년 평균 4.30%이며, 이중 기초생활보장 수급자 비율이 가장 높은 기초자치단체는 22.43%이며, 가장 낮은 기초자치단체는 0.27%이다.

기초자치단체의 지역사회서비스 독점도를 분석한 결과, 평균 0.241로 나타났다. 독점도가 가장 높은 기초자치단체는 1.000이며, 가장 낮은 기초자치단체는 0.066이다. 일반적으로 Herfindahl-Hirschman Index에 근거한 독점도의 경우, 지수의 수치가 0.10 미만이면 독점도가 낮다고 보며, 0.18 초과이면 독점도가 높다고 본다. 전체 기초자치단체 중 독점도 지수가 0.10 미만인 기초자치단체는 36개로 5.31%이며, 0.18 초과인 기초자치단체는 406개로 59.88%이다. 이러한 기준에 따르면 한국의 기초자치단체에서 지역사회서비스 독점도는 상당히 높은 수준으로 나타나고 있다.

기초자치단체의 지역사회서비스 제공기관 중 영리사업자 비율은 평균 65.62%이며, 기초자치단체에 따라 최소 25%에서 최대 100%로 차이가 나타났다. 영리사업자 비율이 25%인 기초자치단체는 1개(0.15%)이며, 100%인 기초자치단체는 33개(4.87%)이다.

〈표 1〉 기술통계표

(단위: 더미, 백만원, %, 명)

변수	n	평균	표준편차	최소값	최대값
노인서비스	678	0.324	0.469	0	1
1인당지방세	678	0.325	0.202	0.034	1.150
1인당세외수입	678	1.143	1.090	0.084	8.368
민주당 더미	678	0.251	0.434	0	1
기타정당 더미	678	0.186	0.389	0	1
단점정부 더미	678	0.696	0.460	0	1
지방선거 더미	678	0.333	0.472	0	1
인접정부 서비스 도입 비율	678	33.103	34.737	0.000	100.000
65세 이상 노인인구 비율	678	15.384	7.356	4.747	31.994
기초생활보장수급자 비율	678	4.299	2.323	0.266	22.429
인구	678	213608.2	200603.5	10168.0	1077535.0
지역사회서비스 독점도	678	0.241	0.130	0.066	1.000
영리사업자 비율	678	65.621	17.429	25.000	100.000

2. 모형분석 결과

1) 추정모형 선정

추정모형을 선정하기 이전에 이분산성(heteroskedasticity)과 자기상관(autocorrelation)의 존재여부를 검증하였다. 이분산성의 존재 여부는 Breush-Pagan 검정법(Breusch & Pagan, 1979)과 White 검정법(White, 1980)을 이용하였다. 검정 결과, 두 검정법 모두 이분산이 존재하는 것으로 나타났다. 다음으로 자기상관을 검증하기 위해서 Durbin-Watson 검정법을 패널자료에 적용할 수 있게 한 Wooldridge(2002)의 패널자료 자기상관 검증법을 사용하였다. 검정 결과, 자기상관 역시 존재하는 것으로 나타났다. 자기상관이 존재할 경우, 추정계수의 표준오차가 편향(bias)되고 이와 관련된 표준오차, t통계치, 그리고 p값을 신뢰할 수 없게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 Newey-West 추정모형(Newey & West, 1987)을 사용하였다. Newey-West 추정모형은 OLS 추정방식을 그대로 유지하면서 이분산성 및 자기상관의 존재를 반영하여 분산과 이에 따른 표준오차의 추정치만을 조정하는 방법이다. 이 경우 독립변수의 추정계수는 OLS의 추정계수와 동일하다.

이 모형은 수준변수를 그대로 사용할 수 있다는 점과 OLS를 위한 가정과 추정방법을 그대로 유지하면서 이분산성과 자기상관 문제를 해결한다는 점에서 해석적 유용성이 매우 큰 모형이다(엄태호·조근식, 2009: 344-345). 본 연구는 공분산성과 자기상관으로 인한 문제를 동시에 해결하고 해석적 용이성을 확보하기 위해 Newey-West 추정모형을 기본 추정모형으로 하여 분석한다(조근식, 2013: 245-255에서 재인용).

또한 노인대상 사회서비스의 도입에 관한 분석모형을 검증하기 위해, 서비스의 도입여부를 종속변수로 하는 Logit 분석을 실시하였다.¹¹⁾ Logit 분석은 노인대상 사회서비스의 도입가능성을 추정하기 위한 분석기법이다. Logit은 일반회귀분석과 마찬가지로 종속변수와 독립변수 사이의 인과관계를 예측하고 설명하는 통계기법이지만 추정방법에서 차이를 보인다. 우선 회귀분석은 모수에 대한 선형 모형인 반면, Logit은 모수에 대한 비선형 모형이다. 또한 회귀분석은 잔차제곱의 합을 최소화하는 최소자승법(least square)을 이용하여 모수 추정치를 계산하지만, Logit은 사건발생 가능성을 최대화하는 최대우도 추정법(maximum likelihood estimation)을 이용하여 모수 추정치를 계산한다(Aldrich & Nelson, 1984). Logit은 선형회귀분석과 유사하면서도 비선형적인 효과를 통합하여 전반적인 진단을 내릴 수 있는 통계기법으로 종속변수가 더미형태인 경우에 이용되는 분석기법이다. Logit의 회귀계수는 노인대상 사회서비스의 도입가능성에 대한 독립변수의 영향을 반영한다. Logit은 회귀분석과 유사한 형태의 결과를 보여준다는 점에서 장점을 갖는다(Hair et al., 2005; 조근식, 2013: 256에서 재인용).

2) 모형분석 결과

분석모형은 5가지로 구분된다. 모형1은 거래비용 변수를 제외한 기본모형이며, 모형2는 거래비용 변수를 포함한 모형이다. 모형3은 시군구 더미를 포함한 모형이다. 시군구 더미는 한국 지방정부의 행정구역 단위로 시군구에 따른 일반적인 지역특성을 통제하기 위하여 포함하였다. 모형4는 광역더미를 포함한 모형이다. 광역더미는 횡단면적 교란요인을 부분적으로 통제하기 위하여 포함하였다. 마지막으로 모형5는 전체모형으로 시군구 더미와 광역더미를 동시에 통제한 모형이다.

모형1의 분석결과, 재정적 요인 중 1인당 세외수입 변수가 유의미한 변수로 확인되었다. 그러나 1인당 세외수입(-1.093)이 증가할수록 서비스의 도입가능성이 감소하는 것으로 확인되었다. 이는 재정적 여건이 좋아질수록 서비스 도입가능성이 증가할 것이라는 일반적 가

11) 본 연구는 이분산성과 자기상관을 교정하기 위해 Newey-West 표준오차를 적용한 Logit 분석을 실시하였다.

결과 배치되는 결과이다. 정치적 요인 중에서는 지방선거 더미를 제외한 모든 변수들이 서비스 도입가능성에 정(+)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었다. 기초자치단체장의 소속정당이 민주당(0.690)이거나 기타정당(1.266)인 경우, 기초단체장의 소속정당이 한나라당인 경우와 비교해 노인대상 사회서비스의 도입가능성이 높은 것으로 확인되었다. 단점정부 더미 역시 서비스 도입가능성에 정(+)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었다. 기초자치단체의 정치제도 통제형태가 단점정부(1.133)일 경우, 분점정부에 비해 노인대상 사회서비스의 도입가능성이 높은 것으로 확인되었다. 인접정부 요인인 인접정부 서비스 도입 비율 역시 유의미한 정(+)의 영향력을 갖는 것이 확인되었다. 인접정부의 서비스 도입 비율(0.041)이 증가할수록 서비스 도입가능성이 증가하는 것으로 확인되었다. 이 외에 수요 요인은 유의미한 변수가 확인되지 않았다.

모형2는 모형1에 거래비용 요인을 추가하여 분석한 결과이다. 분석결과 재정적 요인, 정치적 요인, 인접정부 요인, 수요 요인에서 모형1과 유사한 결과가 확인되었다. 재정적 요인 중 1인당 세외수입(-0.634)은 모형1과 동일하게 부(-)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었다. 다만, 영향력의 크기는 -1.093에서 -0.634로 감소하였다. 정치적 요인 중 기초자치단체장의 소속정당 역시 모형1과 유사한 결과가 확인되었다. 기초자치단체장의 소속정당이 한나라당인 경우보다 민주당(0.783)이거나 기타정당(1.388)인 경우에 서비스 도입가능성이 높은 것으로 확인되었다. 영향력의 크기는 모형1과 비교하여 조금 증가하였다. 단점정부 더미 역시 유의미한 결과가 확인되었다. 기초자치단체의 정치제도 통제형태가 단점정부(1.049)일 경우, 분점정부에 비해 서비스 도입가능성이 높은 것으로 확인되었다. 영향력의 크기는 모형1과 비교하여 다소 감소하였다. 인접정부 서비스 도입 비율 역시 유의미한 정(+)의 영향력을 갖는 것이 확인되었다. 인접정부의 서비스 도입 비율(0.039)이 증가할수록 서비스 도입가능성이 증가하는 것으로 확인되었다. 영향력의 크기는 모형1보다 감소하였으나 큰 차이는 확인되지 않았다. 수요 요인은 모형2에서도 유의미한 변수가 확인되지 않았다. 마지막으로 거래비용 요인 중에서는 영리사업자 비율만이 유의미한 부(-)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었다. 영리사업자의 비율(-0.047)이 증가할수록 서비스 도입가능성이 감소하는 것으로 나타나 가설과 일치하는 결과가 확인되었다.

모형3은 모형2에 시군구 더미를 추가한 모형이다. 시군구 더미 중 준거집단은 '시'이다. 시군구를 더미를 통해 행정구역 단위로 인한 일반적 지역특성을 통제한 결과는 모형2와 거의 일치한다. 재정적 요인 중 1인당 세외수입(-0.661)이 유의미한 변수로 확인되었다. 정치적 변수 중에서는 기초자치단체장 소속정당이 민주당(0.771)이거나 기타정당(1.372)일 경우, 한나라당에 비해 서비스 도입가능성이 높은 것으로 확인되었다. 인접정부 서비스 도입 비율(0.039) 역시 유의미한 정(+)의 영향력이 확인되었다. 영리사업자 비율(-0.047) 역시 모

형2와 동일하게 부(-)의 영향력이 확인되었다.

모형4는 모형2에 광역더미를 추가한 모형이다.¹²⁾ 횡단면적 교란요인을 부분적으로 통제 한 결과, 앞선 모형들과 차이가 발생하였다. 기초자치단체장 소속정당 변수 중 민주당 더미에서 유의미한 영향력이 확인되지 않았다. 이 외의 요인들은 영향력의 방향에서 다른 모형들과 일치하는 결과가 확인되었다. 특히 거래비용 요인 중 영리사업자 비율(-0.051)은 영향력의 크기가 모형2와 모형3보다 증가하였다.

모형5는 시군구 더미와 광역더미를 모두 추가한 전체모형이다. 분석결과는 모형4와 거의 일치한다. 즉, 행정구역 단위에 따른 일반적 지역특성과 횡단면적 교란요인을 모두 통제 한 후에도 모형4와 일치하는 결과가 확인되었다. 거래비용 요인의 경우, 영리사업자 비율(-0.051)이 유의미한 부(-)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었다.

분석결과를 정리하면, 노인대상 서비스의 도입가능성에는 정치적 요인(기초자치단체장 소속정당이 민주당이거나 기타정당인 경우)과 인접정부 서비스 도입 비율이 정(+)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었다. 반면, 재정적 요인 중 1인당 세외수입과 거래비용 요인 중 영리사업자 비율은 부(-)의 영향력을 갖는 것으로 확인되었다. 영리사업자 비율의 경우, 변수가 포함된 모든 모형에서 유사한 결과가 확인되어 가설이 채택되었다. 영리사업자의 비율이 높으면 경쟁이 증가하고 이로 인해 거래비용이 감소할 가능성이 높다. 그러나 본 연구의 분석 대상인 (노인대상) 사회서비스에서는 다른 양상이 나타날 수 있다. 사회서비스는 다른 서비스와 달리 서비스의 품질과 성과를 측정하기 어렵다. 이러한 측정의 어려움은 정보의 비대칭 문제를 야기한다. 정보의 비대칭은 제공기관으로 하여금 기회주의적 행동을 유발한다. 이를 위해 모니터링 등의 추가비용이 소요된다. 이처럼 측정의 어려움으로 인한 문제를 해결하는 방법 중 하나가 비영리사업자와 계약하는 것이다. 비영리 조직은 정부와 유사한 문화를 가진 조직으로 기대되기 때문에 기회주의적 행동의 가능성이 상대적으로 낮다(Jang, 2006; Carr, LeRoux, & Shrestha, 2009; Feiock & Jang, 2009). 이러한 논리에 따르면 서비스 제공기관 중 영리사업자의 비율이 높을수록 기회주의적 행동의 발생가능성이 증가할 것으로 예측된다. 이는 모니터링 비용과 같은 거래비용의 상승을 초래하고, 결국은 거래비용 상승으로 인해 서비스 도입가능성이 낮아질 것으로 예측할 수 있다.

12) 광역더미의 준거집단은 서울이다.

〈표 2〉 모형분석 결과

노인대상 사회서비스 도입	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
1인당지방세	0.314 [1.51]	0.255 [1.16]	0.212 [0.76]	0.406 [1.36]	0.362 [1.09]
1인당세외수입	-1.093** [3.21]	-0.634* [1.76]	-0.661* [1.77]	-0.824* [1.99]	-0.850* [2.03]
민주당 더미	0.690** [2.32]	0.783** [2.46]	0.771** [2.45]	0.344 [0.76]	0.332 [0.73]
기타정당 더미	1.266** [2.96]	1.388** [3.24]	1.372** [3.18]	1.457** [2.59]	1.448** [2.58]
단점정부 더미	1.133** [3.61]	1.049** [3.18]	1.040** [3.19]	0.964** [2.52]	0.964** [2.62]
지방선거 더미	0.142 [0.52]	0.067 [0.24]	0.067 [0.22]	0.300 [0.88]	0.309 [0.93]
인접정부 서비스 도입 비율	0.041** [10.98]	0.039** [10.73]	0.039** [10.35]	0.031** [7.28]	0.031** [7.06]
65세 이상 노인인구 비율	0.046 [1.22]	0.042 [1.04]	0.039 [0.88]	0.076 [1.40]	0.070 [1.26]
기초생활보장수급자 비율	0.102 [1.50]	0.059 [0.84]	0.059 [0.87]	-0.022 [0.20]	-0.015 [0.14]
인구	0.101 [0.33]	0.204 [0.66]	0.197 [0.63]	0.441 [1.16]	0.441 [1.06]
독점도		1.450 [1.32]	1.483 [1.38]	1.147 [1.00]	1.18 [1.01]
영리사업자 비율		-0.047** [5.84]	-0.047** [5.93]	-0.051** [5.37]	-0.051** [5.39]
군			0.045 [0.11]		0.089 [0.18]
구			-0.13 [0.28]		-0.378 [0.34]
G2				-0.149 [0.23]	-0.207 [0.31]
G3				-1.488* [1.95]	-1.587* [1.96]
G4				-0.561 [0.72]	-0.611 [0.78]
G7				-0.202 [0.35]	-0.342 [0.55]

노인대상 사회서비스 도입	모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
G8				-1.027 [1.58]	-1.342 [1.33]
G9				1.211* [1.83]	0.881 [0.79]
G10				0.956 [1.33]	0.629 [0.59]
G11				-0.627 [0.89]	-0.937 [0.84]
G12				0.689 [0.93]	0.374 [0.33]
G13				1.393* [1.79]	1.085 [1.00]
G14				0.403 [0.62]	0.094 [0.09]
G15				-2.363* [2.24]	-2.671* [2.05]
상수	-5.911 [1.51]	-4.026 [1.00]	-3.939 [0.96]	-6.325 [1.24]	-6.036 [1.01]
Observations	675	675	675	675	675
Chi^2	203.31**	223.91**	216.35**	220.05**	203.99**

주) 1. 괄호안은 z값.
 2. *, p<0.05; **, p<0.01

V. 결론

지금까지 지방정부의 정책도입에 거래비용이 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 모든 모형에서 일관된 결과를 확인할 수 있었다. 재정적 요인, 기초자치단체장 소속정당, 정치제도 통제형태를 의미하는 단점정부, 인접정부 서비스 도입 비율, 그리고 거래비용 요인은 모든 모형에서 일관된 결과가 나타나는 것으로 확인되었다. 행정구역 단위에 따른 일반적 특성을 통제한 경우와 횡단면적 교란요인을 통제한 경우에서도 일관된 결과를 확인할 수 있었다. 특히 모든 분석모형에서 거래비용 요인이 정책의 도입가능성에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 거래비용이 증가할수록 지방정부의 정책 도입가능성이 낮아지는 것이 확인되었다.

분석결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 지방정부의 정책도입에 거래비용이 미치는 영향을 분석하기 위하여 지역사회서비스투자사업 중 노인대상 사회서비스를 분석한 결과, 정치적 요인과 인접정부 요인이 지방정부의 노인대상 사회서비스의 도입가능성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 정치적 요인 중 기초자치단체장 소속정당이 민주당 혹은 기타정당인 경우, 한나라당과 비교하여 서비스 도입가능성이 높은 것으로 확인되었다. 또한 정치제도 통제형태가 단점정부인 경우, 분점정부보다 서비스 도입가능성이 높은 것으로 확인되었다. 또한 인접정부 요인인 인접정부의 서비스 도입 비율이 높을수록 지방정부의 서비스 도입가능성이 증가하는 것으로 확인되었다. 반면, 재정적 요인과 거래비용 요인은 지방정부의 노인대상 사회서비스 도입가능성에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 재정적 요인 중에서는 1인당 세외수입이 증가할수록 서비스 도입가능성이 낮아지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 재정적 여건이 좋을수록 정책의 도입가능성이 높아질 것이라는 일반적 가설과 배치된다.

마지막으로 거래비용 요인 중 영리사업자 비율이 증가할수록 지방정부의 서비스 도입가능성이 낮아지는 것으로 확인되어 가설이 채택되었다. 이러한 결과는 사회서비스의 특성에 기인한다. 다른 공공서비스와 달리 사회서비스는 서비스의 품질과 성과를 측정하기 어렵다. 측정의 어려움으로 인해 서비스 제공기관과 지방정부 사이에 정보의 비대칭이 발생할 가능성이 높다. 정보의 비대칭은 제공기관으로 하여금 기회주의적 행동을 유발할 수 있다. 따라서 지방정부는 기회주의적 행동을 통제하기 위해 추가적인 모니터링 비용을 소요하게 된다. 일반적으로 사회서비스는 비영리 조직이 제공하는 경우가 많다. 비영리 조직의 특성상 기회주의적 행동의 가능성이 낮기 때문이다. 반면, 이윤추구를 우선으로 하는 영리사업자는 기회주의적 행동의 가능성이 높다. 따라서 영리사업자의 비율이 증가할수록 제공기관의 기회주의적 행동을 통제하기 위한 거래비용이 증가하게 되고, 이로 인해 지방정부의 서비스 도입가능성이 낮아지는 것으로 예상된다.

【참고문헌】

- 김렬·배병돌·구정태. (2003). 지방재정조정제도의 지출효과 분석: Flypaper Effect를 중심으로. 『한국행정학보』. 37(3): 241-262.
- 김재훈. (2007). 참여정부 정부간 재정관계의 주요 쟁점 분석: 사회복지부문을 중심으로. 『지방정부연구』. 11(3): 201-219.
- 김주애. (2012). 지방공공서비스 민간위탁 도입 요인에 관한 연구: 정치-경제학적 접근을 중심으로. 『한국행정학보』. 46(4): 293-323.
- 배상석. (2010). 출산장려금제도 도입에 관한 연구: 수도권 자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』. 19(4): 273-298.
- 배상석·임채홍·하현선. (2007). 정부회계도입의 정책확산(Policy Diffusion)에 대한 실증적 분석: 영남지역 광역 및 기초자치단체를 중심으로. 『한국정책학회보』. 16(3): 231-253.
- 백동현·김용훈. (2013). 지방자치단체 공공서비스 구축효과 분석. 『지방행정연구』. 27(1): 249-272.
- 서정섭·조기현. (2006). 『분권교부세의 운영실태와 개선방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 『지방행정연구』. 24(1): 183-206.
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 『한국행정학보』. 33(1): 81-97.
- 엄태호·조근식. (2009). 포괄보조금(Block Grants)으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출행태에 미치는 영향에 대한 연구. 『한국정책학회보』. 18(3): 331-360.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 『한국행정학보』. 47(1): 239-268.
- 조기현. (2007). 분권교부세 재원확충의 정책유효성 검증: 지방재정 세출기능의 소득탄력성을 중심으로. 『지방행정연구』. 21(1): 29-50.
- 추병주·정운수. (2012). 지방자치단체의 민간위탁 영향요인에 관한 실증분석: PLS 회귀분석의 활용. 『지방정부연구』. 16(2): 83-104.
- 하민지·서인석·권기현. (2011). 한국 지방정부의 정책확산 영향요인에 관한 연구: 정책행위자와 환경적 결정요인을 중심으로. 『한국행정학보』. 45(4): 151-179.
- Agranoff, Robert & Michael McGuire. (1998). "Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1): 67-92.
- Aldrich, John & Forrest Nelson. (1984). *Linear Probability Logit and Probit Models*.

- Sage University Papers: Quantitative Applications in the Social Sciences. Beverly Hills, CA: Sage.
- Bordignon, Massimo, Floriana Cerniglia, & Federico Revelli. (2003). "In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting." *Journal of Urban Economics*. 54(2): 199-217.
- Breusch, Trevor & Adrian Rodney Pagan. (1979). "A Simple Test for Heteroscedasticity and Random Coefficient Variation." *Econometrica*. 47(5): 1287-1294.
- Brown, Trevor L. & Matthew Potoski. (2005). "Transaction Costs and Contracting: The Practitioner Perspective." *Public Productivity and Management Review*. 28(3): 326-351.
- Brown, Trevor L., Matthew Potoski, & David Van Slyke. (2006). "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets." *Public Administration Review*. 66(3): 53-67.
- Carr, Jered B., Kelly LeRoux, & Manoj Shrestha. (2009). "Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production." *Urban Affairs Review*. 44(3): 403-427.
- Coase, Ronald H. (1937). "The Nature of the Firm." *Economica*. 4(16): 386-405.
- Coase, Ronald H. (1960). "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics*. 3(1): 1-44.
- Cowen, Tyler & David Parker. (1997). *Markets in the Firm: A Market-Process Approach to Management*. London: Institute of Economic Affairs.
- Deakin, Nicholas. (1996). "The Devils in the Detail: Some Reflections on Contracting for Social Care." *Social Policy and Administration*. 30(1): 20-38.
- Dutta, Shantanu & George John. (1995). "Combining Lab Experiments and Industry Data in Transaction Cost Analysis: The Case of Competition as a Safeguard." *Journal of Law, Economics, and Organization*. 11(1): 87-111.
- Dutta, Shantanu. (1990). *The Influence of Buyer Switch Costs on Second Sourcing*. Ph. D. Dissertation. University of Minnesota.
- Farrell, Joseph & Nancy T. Gallini. (1988). "Second-Sourcing as a Commitment." *Quarterly Journal of Economics*. 103(4): 673-694.
- Feiock, Richard C. & Hee Soun Jang. (2003). "The Role of Nonprofits in the Delivery of Local Services." Paper presented at the National Public Management Research Association Meeting, Washington, D.C. October 9-10.
- Feiock, Richard C. & Hee Soun Jang. (2009). "Nonprofits as Local Government

- Service Contractors.” *Public Administration Review*. 69(4): 668-680.
- Feiock, Richard C. (2007). “Rational Choice and Regional Governance.” *Journal of Urban Affairs*. 29(1): 47-63.
- Feiock, Richard C., Annette Steinacker, & Hyung Jun Park. (2009). “Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures.” *Public Administration Review*. 69(2): 256-270.
- Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Frieden, Jeffrey A. (1994). “International Investment and Colonial Control: A New Interpretation.” *International Organization*. 48(4): 559-593.
- Graddy, Elizabeth A. & Bin Chen. (2006). “Influences on the Size and Scope of Network for Social Service Delivery.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(4): 533-522.
- Hair, Joseph F., Bill Black, Barry Babin, Rolph E. Anderson, & Ronald L. Tatham. (2005). *Multivariate Data Analysis*. 6th Edition. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Heide, Jan B. & George John. (1990). “Alliances in Industrial Purchasing: the Determinants of Joint Action in Buyer-Supplier Relationships.” *Journal of Marketing Research*. 27(1): 24-36.
- Inman, Robert P. & Daniel L. Rubinfeld. (1997). “Rethinking Federalism.” *Journal of Economic Perspectives*. 11(4): 43-64.
- Inman, Robert P. & Daniel L. Rubinfeld. (2000). “Federalism.” In Boudewijn Bouckaert & Gerrit de Geest. (ed.). *Encyclopedia of Law and Economics*. Vol. 1: *The History and Methodology of Law and Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Jang, Hee Soun. (2006). *Contracting Out Local Government Services to Nonprofit Organizations*. Ph. D. Dissertation. Askew School of Public Administration, Florida State University.
- Jensen, Michael C. & William H. Meckling. (1976). “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure.” *Journal of Financial Economics*. 3(4): 305-360.
- Kaboolian, Linda. (1998). “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate.” *Public Administration Review*. 58(3): 189-193.

- LeRoux, Kelly. (2007). *Service Contracting: A Local Government Guide*. Washington, DC: ICMA Press.
- Lubell, Mark, Mark Schneider, John T. Scholz, & Mihriye Mete. "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions." *American Journal of Political Science*. 46(1): 148-163.
- Lynn, Laurence E., Jr. (1998). "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy." *Public Administration Review*. 58(3): 231-237.
- Mahoney, Joseph T. (2005). *Economic Foundations of Strategy*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Morgan, Jonathan Q. (2010). "Governance, Policy Innovation, and Local Economic Development in North Carolina." *Policy Studies Journal*. 38(4): 679-702.
- Newey, Whitney K & Kenneth D. West. (1987). "A Simple, Positive Semi-definite, Heterskedasticity and Autocorrelation Consistent Covariance Matrix." *Econometrica*. 55(3): 703-708.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Park, Hyung Jun & Richard C. Feiock. (2007). "Institutional Collective Action, Social Capital and Regional Development Partnership." *International Review of Public Administration*. 11(1): 57-69.
- Peters, B. Guy & John Pierre. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2): 223-243.
- Salamon, Laster M. (2002). *The Tool of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, Mark (1989). "Intermunicipal Competition, Budget Maximizing Bureaucrats, and the Level of Suburban Competition." *American Journal of Political Science*. 33(3): 612-628.
- Shrestha, Manoj & Richard C. Feiock. (2007). "Interlocal Cooperation in the Supply of Local Public Goods: A Transaction Cost and Social Exchange Explanation." Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 29.
- Stoker, Gerry. (1998). "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*. 50(155): 17-28

- Sullivan, Daniel Monroe. (2002). "Local Governments as Risk Takers and Risk Reducers: An Examination of Business Subsidies and Subsidy Controls." *Economic Development Quarterly*. 16(2): 115-126.
- Teo, Thompson S.H. & Yuanyou Yu. (2005). "Online Buying Behavior: A Transaction Cost Economics Perspective." *Omega*. 33(5): 451-465.
- Vermeir, Jan & Bruno Heyndels. (2006). "Tax Policy and Yardstick Voting in Flemish Municipal Elections." *Applied Economics*. 38(19): 2285-2297.
- Walker, Gordon & David Weber. (1984). "A Transaction Cost Approach to Make-or-Buy Decisions." *Administrative Science Quarterly*. 29(3): 373-391.
- White, Halbert. (1980). "A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity." *Econometrica*. 48(4): 817-838.
- Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, NY: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1979). "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." *Journal of Law and Economics*. 22(2): 233-261.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1995). "The Transaction Cost Economics: The Governance of contractual Relations." In Oliver E. Williamson & Scott E. Masten. (eds.). *Transaction Cost Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.

사회서비스 전자바우처 홈페이지(<http://www.socialservice.or.kr/>)

중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr/>)

통계청 국가통계포털(<http://www.kosis.kr/>)

