

민간공급 서비스의 공공생산*

최재송**

시민공동체의 집단적 서비스에 관하여는 공급과 생산을 구분함으로써 좀 더 분석적으로 연구할 수 있다. 공급은 서비스의 필요성과 그 수준 및 이에 수반되는 재정적인 문제 등에 관한 집단적 결정이며, 생산은 서비스에 관한 좀 더 기술적인 문제로서 서비스의 제작과 전달로 정의된다. 공급과 생산의 주체가 민간이나 공공이냐에 따라서 다양한 공급-생산 유형이 가능한데, 그 중에서 시민공동체가 기본적인 공급결정을 하며 생산은 좀 더 전문적인 공공주체에 위탁하는 방식이 본 연구의 주제이다. 이 방식은 시민공동체의 자치적 기능과 서비스의 전문성이 동시에 유지될 수 있다는 점에 의의가 있다. 본 연구는 아파트공동체의 입주자대표 선거에 관한 선거관리위원회의 위탁관리를 적절한 사례로서 분석하였다. 이러한 집단적 서비스의 공급-생산 유형에 관한 연구는 향후 정부 기능의 시민 중심적 재편에 있어서 중요한 기초가 될 수 있을 것이다.

주제어 : 집단적 서비스, 민간공급, 공공생산, 시민공동체

* 본 연구는 2008학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음.

** 경기대학교 국제대학

1. 서론

정부는 공공서비스와 관련하여 대체로 독점적인 기능을 수행하는 것으로 인식되고 있지만, 사실상 매우 다양한 방식으로 민간부문과 얽혀져 있다. 본래 정부의 기능은 특정 공공서비스의 필요성에 관한 판단으로부터 비롯하여 예산과 조직 등에 관한 결정뿐만 아니라, 많은 경우 서비스를 직접 생산하여 소비자인 시민에게 전달해 주는 일련의 모든 과정을 포함하는 것이 일반적이다. 하지만 공공서비스와 관련된 과정이 좀 더 수요자 중심으로 변화함과 동시에 기술적으로도 더욱 복잡해지면서 민간부문과의 관련성이 증가해오고 있다. 그러한 변화 중에 가장 뚜렷한 현상은 공공서비스와 관련된 기능의 일부를 민간부문과 계약하는 민간위탁이나, 혹은 공공서비스와 관련된 전반적인 기능을 민간부문에 이양하는 민영화 등으로 대표되고 있다.

이러한 민간 중심의 공공서비스 기능이 증가하고 있음에도 불구하고 아직은 공공부문이 공공서비스 기능 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 방식이 일반적인 현상이며, 공공서비스 분야의 개혁은 통상적으로 서비스의 전체 과정 중에서 얼마만큼을 민간에 위탁하거나 이양하느냐 하는 정도의 문제일 뿐이다. 하물며 정부를 비롯한 공공부문이 서비스의 위탁자가 아니라 역으로 수탁자가 되는 부자연스러운 방식은 공공조직의 본질상 거의 이루어지지 않고 있다. 다시 말하여, 공공성을 지닌 서비스 용역의 발주는 당연히 공공부문의 독점적 영역으로 인식되어 왔으며, 민간부문이 이러한 서비스 용역을 공공부문에 발주하는 주체가 되는 경우는 거의 논의되고 있지 않다.

본 연구는 그 대상을 순수한 의미의 공공서비스로 엄격하게 제한하는 것은 아니며, 집단적으로 공급됨으로써 공공성을 지닐 수 있는 소위 집단적¹⁾ 서비스(collective service)를 좀 더 폭넓게 포함하고자 한다.

집단적 서비스와 관련된 업무는 공공주체나 민간주체 모두 주도적으로 발의할 수 있다고 보는데, 본 연구는 이 중에서 민간부문이 발의하는 집단적 서비스에 초점을 두고자 한다. 이 경우 서비스를 발의한 민간주체가 서비스의 수준과 규모뿐만 아니라 이를 위한 예산과 조직 등에 관한 기본적인 결정들을 내리고, 반면에 공공부문은 서비스에 관한 계약을 통하여 위탁된 사항을 수행하는 방식이 설정될 수 있다. 본 연구는 이에 관한 이론적 논의와 사례의 분석을 시도하고자 한다.

집단적 서비스와 관련한 이러한 방식이 실제로 어느 나라나 지역, 어떠한 종류의 서비스에서 발견되는지 혹은 우리나라나 외국에서 어떠한 빈도로 실행되는지에 관한 포괄적인 경험적 통계자료는 거의 발견하기 어려운 것이 현실적인 상황이므로, 본 연구는 이러한 방식이 갖는 논리적 중요성을 중심으로 그 필요성과 의의에 관하여 논하고자 한다. 다만 우리나라의 경우에는 선거관리위원회가 수행하는 위탁선거관리의 사례가 본 연구에서 논하고자 하는 민간 발의의 정부 위탁 집단적 서비스 방식에 적합하다고 판단되므로, 이를 분석함으로써 향후 정부 기능을 시민 중심으로 재편할 기회의 논의에 도움이 되겠다 한다.

2. 집단적 서비스의 공급과 생산

1) 공급과 생산의 구분

집단적 서비스의 업무를 산업조직의 기능과 관련하여 구분하는 것이 학문적으로나 실무적으로 사실상의 실익이 있는지는 차치하고라도,

1) “집단적”이라는 용어와 동일한 의미로 “집합적”이라는 용어도 사용된다.

본 연구는 분석적인 필요에서 집단적 서비스와 관련된 업무를 ‘공급(provision)’의 업무와 ‘생산(production)’의 업무로 구분하고자 한다. 이러한 공급과 생산의 구분은 사실상 공공서비스에 관한 일상적인 논의에서는 거의 구분되지 않고 있지만, 신제도주의 학자들을 중심으로는 매우 일찍부터 시도되어 온 것으로 볼 수 있다. 머스그레이브(Musgrave 1959)는 그의 유명한 공공재정학 서적에서 공공수요를 위한 공급과 공공생산의 관리를 구분하였으며, 오스트럼(Ostrom et al. 1962)은 종전의 정부 위주의 관료제적 공공서비스 연구에서 탈피하여 대도시 공공서비스의 공급과 생산을 구분함으로써 공공서비스의 공공경제학적 연구의 가능성을 제시하였다. 또한 다운스(Downs 1976)도 공공재의 기획 및 조달의 기능과 생산 및 전달의 기능을 분리하고자 하였으며, 오커슨(Oakerson 1999)은 지방공공경제의 조직에 관한 연구에서 생산측면과 공급측면을 구별하고 각각의 측면은 서로 별개의 활동들에 관여하고 있음을 보여주고 있다.

본 연구에서 공급이라 함은 일반적으로 ‘어떠한 서비스는 공공의 방식으로 공급하고 어떠한 것은 민간이 공급하느냐’에 관한 결정을 비롯하여, 필요한 세입의 규모와 방식(세금, 사용자 부담, 가격 등), 서비스의 양과 질적 기준, 공급과 생산의 연계 방식 등을 결정하는 집단적 선택으로서, 산업조직의 관점에서는 본사의 업무에 비유될 수 있다. 반면 생산의 개념은 산업조직의 공장 업무에 비유될 수 있는 것으로서, 투입자원을 산출물로 전환하는 좀 더 기술적인 과정인 서비스의 제작과 전달 등으로 볼 수 있다. 공급에서는 집단적인 주체에 의한 집단적인 선택만을 포함시키는 반면, 생산 업무는 공급 업무와는 다르게 반드시 집단적인 것은 아니며 개별적인 주체에 의하여 개별적으로 이루어질 수도 있다.

재화와 서비스가 공급되려면 생산을 어떻게 하는가, 즉 자체생산을

위한 조직을 하느냐 혹은 외부 생산자(공공이든 민간이든)를 선정하고 계약을 맺느냐에 관한 기본적인 선택이 수반되어야 한다. 생산과 관련된 공급업무는 생산되는 서비스의 질과 양을 감시하고, 생산자에게 시민-소비자들의 이해관계를 표출시키며, 생산자들을 그들의 성과에 책임지도록 유지하는 것이다. 따라서 정부 본연의 기능은 생산보다는 공급에 있는 것이며, 공동체의 자치도 생산보다는 공급의 권한을 갖는 것이라고 할 수 있다.

2) 집단적 서비스의 공급-생산 유형

집단적 서비스의 공급과 생산을 앞서 정의한 바와 같이 개념적으로 구분할 수 있음을 전제로, 서비스의 공급주체 혹은 생산주체가 공공이냐 민간이냐에 따라 <표 1>과 같이 네 가지 유형으로 분류하고자 한다.

<표 1> 집단적 서비스의 공급-생산 유형

		공급주체	
		공공	민간
생산주체	공공	A	B
	민간	C	D

(1) 공공공급-공공생산 유형(A)

공공조직이 집단적 서비스의 공급과 생산을 모두 수행하는 유형으로 가장 전형적인 유형의 정부기능이다. 이 유형은 생산방식의 변형에 따라 다음의 유형들로 세분될 수 있다(Oakerson 1999, ch.1).

- 자체생산 유형: 단일 공공조직이 공급과 생산을 모두 수행하는

유형으로 통상적인 정부의 기능이다. 국방, 외교, 경찰, 문서관리 등은 이러한 유형의 대표적인 업무이다.

· 생산조정 유형: 복수의 공공조직들 상호간에 생산 업무를 조정한다. 예를 들어, 두 개의 경찰서가 양쪽 관할구역에 모두 관련된 폭력조직에 대한 수사 협조를 할 수 있다.

· 공동생산 유형: 복수의 공공조직들이 공동으로 하나의 생산단위를 조직한다. 예를 들어, 복수의 지방자치단체들이 하천의 수질관리를 위하여 공동의 하수종말처리장을 설치하여 운영할 수 있다.

· 공공조직간 계약 유형: 하나의 공공조직이 다른 공공조직과 서비스 생산에 관한 계약을 한다. 예를 들어, 지방자치단체가 정부 산하 연구소와 연구용역 계약을 할 수 있다.

(2) 민간공급-공공생산 유형(B)

본 연구의 대상이 되는 유형이다. 하지만 사실상 공공조직의 고유한 기능이 생산보다는 공급에 있는 것이므로, 집단적 서비스의 영역에서는 좀처럼 발견되기 어려운 공공기능의 사각지대라고 볼 수 있다. 이 유형은 민간부문의 집단적 서비스 공급 결정과 이를 기초로 수행되는 공공부문과의 생산 계약의 형태로 나타날 수 있다. 여기에는 정부의 비용 절감이라는 논리도 있지만, 민간주체가 자신들에게 최적의 공급을 자치적으로 결정할 수 있다는 논리가 더욱 중요하다. 즉, 공급의 중요한 기준인 소비자 선호에 관하여도 서비스 소비자로서의 민간조직이 자신들의 선호파악을 기초로 공급을 하는 것이 바람직할 수 있다.

한편 민간이 공급하는 서비스를 공공부문이 생산하는 이유는 민간 부문에 부족한 공공부문의 노하우나 권위를 필요로 하는 경우, 혹은 공공부문이 민간 부문에 비해 생산과정의 기술적인 비교우위가 있는

경우, 혹은 공공부문이 독점적으로 생산하는 서비스 영역의 경우 등에서 찾을 수 있다. 민간 선거의 선거관리를 지방선거관리위원회가 위탁받아 수행하는 것이 적절한 사례가 될 수 있다.

(3) 공공공급-민간생산 유형(C)

1980년대부터 논의된 작은 정부 지향에 따라 가장 활발하게 논의된 유형으로서 주로 정부 기관이 민간 생산업자와 용역 및 제품생산 계약을 맺는 형태로 이루어진다. 조달청에서 정부 물자와 용역을 민간업자와의 계약을 통하여 발주하는 것이 대표적인 사례이다.

(4) 민간공급-민간생산 유형(D)

본래부터 시장경제의 영역에 있었거나 혹은 공공영역으로부터 민영화(privatization)되어 공급자로서의 민간주체가 자체 생산을 하거나 혹은 다른 민간 생산자와 생산에 관한 계약을 맺는 유형이다. 예를 들어, 자동차 회사가 하청업체로부터 부품의 납품을 받는 사례, 국책은행이나 공사가 민영화된 사례, 아파트 단지의 소독이나 건물도색을 민간업자가 시행하는 사례 등이 모두 이러한 유형에 속한다.

이상의 네 가지 유형을 살펴보면, 공공공급-공공생산 유형은 본래 정부를 비롯한 공공부문의 고유한 영역이고, 민간공급-민간생산 유형도 본래 시장경제의 영역이다. 물론 이러한 유형들도 국유화나 민영화 등의 방식에 따라 다른 유형으로부터의 전환을 통하여 형성될 수 있지만, 본래부터 기본적인 정부유형 혹은 시장유형으로 존재한다고 볼 수 있다. 반면에 민간공급-공공생산 및 공공공급-민간생산은 본래부터

기본적으로 존재하는 것이 아니라 다른 유형으로부터의 변형을 통하여 형성되는 것으로 볼 수 있다. 다음에서는 본 연구의 주제인 민간공급-공공생산의 유형을 중심으로 이러한 전환관계를 살펴본다.

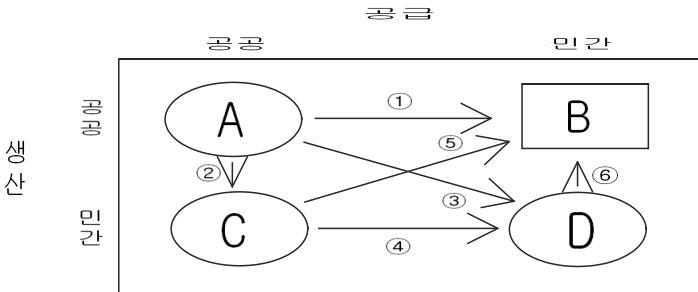
3) 집단적 서비스의 공급-생산 유형간의 전환

집단적 서비스의 공급-생산 유형은 위에서 논한 네 가지 유형으로 고정되어 있는 것이 아니고, 상황에 따라 다른 유형으로 전환될 수 있다. 이러한 전환 관계를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.

(1) A→B

공공공급-공공생산(A)의 방식에서 민간공급-공공생산(B)의 방식으로 전환되는 유형으로서 공공기관이 집단적 서비스의 생산업무만 남기고 공급업무를 민간에 이양하는 전환이다. 하지만 공공기관이 자신들의 고유한 기능인 공급기능은 민간부문에 이양하면서 수동적인 생산기능만 유지하는 사례는 사실상 찾아보기 어렵기 때문에 논의의 실익이 없다고 본다.

<그림 1> 집단적 서비스의 공급-생산 유형간의 전환 관계



(2) A→C

공공공급-공공생산의 방식에서 공공공급-민간생산의 방식으로 전환되는 유형으로, 공공부문이 집단적 서비스의 생산을 민간에 위탁하는 방식으로 전환하는 과정이다. 예를 들어 구청이 직접 시행하던 쓰레기수거라는 생산 업무를 민간 청소용역 업체에서 대행하게 되는 전환이다. 정부개혁을 위하여 매우 보편적으로 적용되는 전환 유형이다.

(3) A→D

공공공급-공공생산의 방식에서 민간공급-민간생산의 방식으로 전환되는 유형으로, 정부가 공공의 영역에 있던 집단적 서비스 업무를 민간에 전적으로 이양하는 전환이다. 예를 들어 공기업 민영화를 비롯한 정부업무의 민영화가 대표적인 사례이다.

(4) C→D

공공공급-민간생산의 방식에서 민간공급-민간생산의 방식으로 전환되는 유형으로, 공공부문의 민간에 대한 용역발주 계약체계에서 공공부문이 공급기능마저도 민간에 위탁하는 완전한 민영화가 되는 전환이다.

(5) C→B

공공공급-민간생산의 방식에서 민간공급-공공생산의 방식으로 전환되는 유형으로, 공급주체와 생산주체가 공공부문과 민간부문 간에 완

전히 뒤바뀌는 전환이다. 하지만 이러한 전격적인 업무교체는 좀처럼 수행되지 않을 것이고, 사실상 적절한 사례도 발견되지 않고 있다. 따라서 이러한 유형의 전환도 ①의 전환유형과 같이 논의의 실익이 없다고 본다.

(6) D→B

민간공급-민간생산의 방식에서 민간공급-공공생산의 방식으로 전환되는 유형으로, 민간부문에서 공급과 생산을 모두 하다가 공급은 민간부문이 계속 유지하면서 생산만 필요에 따라 공공부문에 위탁하는 전환이다. 예를 들어, 아파트단지에서 자체적으로 해오던 입주자대표회의 선거 관리를 해당 지방선거관리위원회에 위탁하는 경우이다.

결론적으로 본 연구의 주제인 민간공급-공공생산의 유형은 본래부터 기본적으로 존재하는 것이 아니라, 주로 ⑥의 전환경로를 통하여 민간공급-민간생산의 유형이 변형된 것으로 볼 수 있다. 본 연구의 사례는 이러한 전환관계에 초점을 두고자 한다.

3. 민간공급-공공생산의 특성

1) 공유재(共有財)와 공동체

공유재(common goods)는 공동소유나 공동사용이라는 본질적인 특성에 따라 다양하게 정의될 수 있으나,²⁾ 공유재가 민간재(private goods)

²⁾ 이러한 정의는 재화의 비배제성(非排除性, non-excludability)과 편익불변성(便益不變

나 공공재(public goods)냐의 판단은 상대적이다. 공유재가 특정 공동체만의 배타적인 재화가 될 수 있다는 점에 있어서는 민간재의 특성을 지니지만, 공동체 구성원의 관점에서는 공공재와 구분이 되지 않을 수 있다. 예를 들어, 특정 지역공동체에 거리청소라는 서비스가 공급될 경우, 이는 그 공동체에만 공급되므로 순수한 의미의 공공서비스는 아니다. 하지만 그 지역공동체 구성원의 입장에서는 공동체 외부에서 정부가 공급하는 거리청소 서비스와 본질적인 차이가 없다고 간주될 수 있다.

공유재가 가장 제도적으로 확립된 형태는 공동재산(common property)이다(Webster 2007). 공동재산을 기반으로 구성된 민간 공동체의 집단적 행동을 여하히 수행하느냐의 문제가 바로 공동체의 집단적 서비스와 관련된 제도적 문제이며, 이러한 서비스의 공급은 공유재의 소유권을 기반으로 형성된 공동체의 책임이다(이명석 2006; 최재송 2005). 공동체에 의하여 공급되는 지역방범, 거리청소, 공중위생 등의 집단적 서비스는 공동체의 공유재로서 취급되지만, 공동체가 조직되어 있지 않은 영역에서는 일반적으로 정부를 비롯한 공공조직에 의하여 공급되는 공공재로서 취급된다. 공동체 영역에서 이러한 집단적 서비스가 공공조직에 의한 공공공급이 아닌 민간 공동체에 의한 민간공급에 의존하는 논리는 무엇보다도 민간 공동체가 공유재적인 집단적 서비스의 공급주체로서 공공주체보다 우월한 위치에 있다는 것이다.³⁾

본 연구는 민간공급-공공생산의 영역을 “비용과 편익의 범위가 공

性, non-subtractability)이라는 관점을 중심으로 Oakerson(1999); Ostrom(1992); Feeny, David et al.(1990); Gardner, E. Ostrom and Walker(1990)에서 시도되고 있다.

³⁾ 오랜 세월 동안 안정적으로 유지되어 온 마을 공동체(Hess 2000), 회원의 구분이 분명한 조합이나 클럽(Manzi and Smith-Bowers 2005), 미국의 주거공동체회(RCA: Residential Community Association)(Nelson 2005), 우리나라의 아파트공동체(최재송 2005) 등은 공유재적인 집단적 서비스 공급의 주체로서 효과적인 기능을 수행할 수 있는 공동체로 연구되고 있다.

동체 단위로 비교적 분명하게 정의될 수 있는 집단적 서비스”인 “공유재적인 성격을 지닌 집단적 서비스”에서 찾고자 한다. 일반적으로 집단적 서비스의 공급으로 인한 효과는 정확하게 정의하기 어려운 것이 본질적인 특징이라고 볼 수 있다. 반면에 공급의 효과가 미치는 범위를 분명하게 정의할 수 있다면, 그 범위 내에 있는 수혜자들에게 집단적 서비스 공급의 비용을 부과할 수 있을 것이다. 하지만 공공재 공급의 효과는 정확하게 정의되기 곤란하므로 그 비용을 불특정 다수를 대상으로 부과하는 것이 통상적이다(Ostrom et al. 1988). 반면에 공공재의 특성을 지녔으면서도 그 공급효과의 범위가 특정하게 한정되는 경우에는 공공재가 그 한정된 영역만의 공유재로서 정의될 수 있다(Oakerson 1999). 이러한 특성의 집단적 서비스의 공급은 반드시 일반재정에 의존하지 않아도 될 것이며, 오히려 그 공급의 효과가 배타적으로 미치는 특정한 공동체가 담당하는 것이 효율성과 형평성에 있어서 더욱 적합하다는 것이 공유재와 공동체 이론의 기본적인 논리이다(Manzi and Smith-Bowers 2005; 최재송 외 2001). 따라서 민간 공동체에 의한 집단적 서비스의 공급은 그 서비스가 사실상의 외부효과 및 유출효과를 갖지 않음을 전제로 한다. 그렇지 않다면 그 공동체는 집단적 서비스의 공급을 포기하거나 혹은 공공주체에 의한 공공공급을 기대하게 될 것이다.

2) 민간공급-공공생산의 논리

공유재적인 특성을 지닌 집단적 서비스의 민간공급이 갖는 논리는 무엇보다도 공급효과의 내재화(internalization)에 있으며, 서비스 수혜자가 집단적 서비스 공급의 주체로서 그들 자신을 위해 최적의 공급결정을 자치적으로 할 수 있다는 것이 주요 논리가 될 수 있다. 콜데리

(Kolderie 1986)는 공동체에 의한 민간공급이 집단적 서비스에 관한 민영화 방안의 하나로서 의의를 지닌다고 보며, 이는 정부조직의 행정권이나 규제권의 확대에 의하여 공동체의 본질적인 자치권이 무력화되는 관행에 대한 제한의 효과가 있다는 점에서 경제적인 관점의 논리뿐만 아니라 정치적인 맥락의 논리도 있음을 주장하고 있다.

하지만 집단적 서비스의 민간공급이 공공공급에 대하여 우월할 수 있다는 주장이 민간생산의 경우와 마찬가지로 공급비용의 측면에서도 제기될 수 있으나(Bennett and Johnson 1979), 비용절감의 혜택이 보편적으로 나타나고 있는 증거는 찾기 어렵다. 어떤 면에서 집단적 서비스의 민간공급 논리는 사실상 경험적인 증거가 부족하며, 이러한 이유로도 집단적 서비스의 민간공급은 확고한 지지를 받고 있는 것 같지는 않다. 따라서 본 연구에서는 집단적 서비스의 민간공급이 지닐 수 있는 보편적인 우월성을 찾기 위한 새로운 논리의 개발이나 경험적 증거의 발견보다는 공유재의 특성에 한정하여 논리를 찾고자 한다.

이러한 집단적 서비스를 공급하는 민간주체는 서비스 생산에 관하여 대체로 세 가지의 선택적인 방안을 택할 수 있다. 첫 번째 방안은 민간 공급주체가 직접 생산까지 하는 경우이고, 두 번째 방안은 민간 생산업자와의 계약을 통하여 생산하는 것이고, 세 번째 방안은 공공 생산자와의 계약을 통하여 생산하는 것이다. 민간 공동체가 서비스 생산의 능력을 갖춘 경우는 자체적으로 서비스 생산을 할 수 있지만, 그렇지 못한 경우는 공동체 외부의 주체와 서비스 생산을 위한 위탁계약을 하게 된다.

공동체의 민간공급이 공공생산과 결합하는 이유는 무엇보다도 어떤 유형의 집단적 서비스는 주로 공공 영역에서 발달되어 왔기 때문에 관련 정보와 지식에 있어서 공공부문이 민간부문에 대하여 우위를 가지고 있기 때문일 것이다. 아울러 또 다른 중요한 점은 정부와 같은

공공부문이 지닌 권위와 신뢰성이 민간에서의 갈등비용을 감소시킬 수 있기 때문일 것이다. 공공생산이 이러한 장점을 갖는 형태의 서비스 분야에서는 민간공급과 공공생산과의 결합 가능성이 더욱 높아질 것으로 본다.

집단적 서비스의 민간공급-공공생산 방식이 갖는 가장 중요한 가치는 공급주체로서의 민간 공동체가 자치적 기능을 수행할 수 있도록 도와줄 수 있다는 점이다. 만약 민간공급-공공생산의 방식이 아니라면, 민간 공동체가 서비스의 공급과 생산을 모두 하기 위하여 규모를 확대하든지(민간공급-민간생산), 혹은 민간 공동체의 개입은 배제된 채 공공주체가 공동체에 필요한 집단적 서비스의 공급과 생산을 모두 하도록 수동적으로 위탁하든지(공공공급-공공생산), 혹은 공동체의 집단적 서비스에 관한 기본적인 사항은 공공주체의 결정에 맡겨 두지만 그 생산은 민간업자와의 용역계약을 통해 수행하는 방식(공공공급-민간생산)을 선택해야 할 것이다. 이는 곧 생산능력을 결여하고 있는 민간 공동체는 자신들의 일을 스스로 결정하는 공급기능을 수행하지 못하고 공공주체에 의존하든지, 혹은 서비스의 생산능력을 갖출 수 있을 만큼 공동체의 규모를 늘려야 할 것이다. 반면에 민간공급-공공생산의 방식은 민간 공동체가 자신들의 서비스에 관한 본질적인 결정권을 지님으로써 자치적인 책임성을 유지하는 동시에 생산은 전문성과 노하우를 지닌 권위적인 공공주체에 위탁함으로써 효율성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 집단적 서비스를 일반재정이 아닌 서비스 수혜자의 부담으로 공급함과 동시에 공공생산이 지니는 공공성도 확보함으로써 형평성과 공공성을 동시에 추구할 수 있을 것이다.

연구의 목적상 본 연구의 대상은 정부를 비롯한 공공주체가 의무적으로나 봉사적으로 민간부문에 제공하는 집단적 서비스의 생산은 제외하고, 서비스 생산에 관하여 민간주체가 발주하는 자발적인 계약에

따른 것만으로 한정한다. 이는 민간부문에 대한 공공부문의 생산이 공공주체의 독립적인 결정에 따라 이루어지는 것이 아니라 민간 공동체의 결정과 계약에 따라 종속적으로 이루어지는 영역으로 간주할 수 있다. 즉, 종전의 공공계약이 공공 공급자가 민간 생산자와 맺는 것이라면, 본 연구에서는 이와는 역으로 민간 공급자가 공공 생산자와 맺는 것의 가능성과 의의에 관한 새로운 영역을 연구하는 것이다.

4. 사례연구

본 연구는 민간공급-공공생산 유형의 집단적 서비스 사례에 초점을 둔다. 민간부문의 집단적 결정에 따라 집단적 서비스의 공급이 결정되고, 정부를 비롯한 공공부문은 이러한 민간공급의 결정에 따라 계약 등에 의거하여 집단적 서비스의 생산을 수행하는 유형이다. 이러한 민간공급-공공생산의 다양한 사례들 중에서 지방 단위의 선거관리위원회가 민간부문으로부터 위탁 받아 수행하는 민간선거의 위탁관리를 민간공급-공공생산의 적절한 사례로서 논하고자 한다. 지역공동체나 학교 및 단체와 같은 민간주체가 자체적인 선거를 수행하는 것은 분명히 그 구성원들에게는 공공재가 된다. 그런데 이러한 민간선거들이 일반적으로 민간주체에 의하여 자체적으로 관리되고 있지만, 때때로 선거에 관한 생산업무인 선거관리 업무의 일부 혹은 전부를 공공주체인 선거관리위원회에 위탁한다.

1) 서비스 공급주체로서의 아파트 공동체

우리나라 대부분의 아파트단지에는 사유 공간인 개별 아파트들뿐만

아니라, 공유(共有)부분인 각종의 공유시설⁴⁾이 존재한다. 원칙적으로 이러한 공유시설은 아파트단지 공동체의 공동소유이다. 하지만 아파트단지내의 공유부분은 지방자치단체의 책임이 아닌 해당 아파트 주민들 공동의 책임이기 때문에, 공동재산의 효율적인 유지·관리를 위한 공동체 차원의 집합적 서비스의 공급이 반드시 필요하게 된다. 바로 이 점에서 아파트단지가 집단적 서비스의 공급주체로서의 기능을 수행하고 있는 것이다(최재송 2005).

아파트 입주자대표회의는 아파트단지의 서비스 공급에 관한 집단적 의사결정기구로서 주민들에게 방법, 청소, 방역, 보수작업 등의 서비스를 공급하고, 이에 대하여 주민들은 일종의 세금인 관리비를 강제로 납부하고 있다. 아파트단지는 대체로 민간 생산주체와 서비스 생산에 관한 계약을 맺는다. 사실상 공공주체와 서비스 생산에 관한 계약을 맺는 것은 매우 드문 일이다. 우리나라의 아파트단지 공동체가 하나의 서비스 공급주체로서의 기능을 수행할 수 있는 것은 앞에서 논한 바와 같이 집단적 서비스의 공급과 생산이 분리될 수 있음으로써 가능하다. 즉, 아파트단지 공동체는 거의 공급의 기능만을 수행하고, 일상적인 아파트 관리업무를 비롯한 건물도색, 방역, 조경, 승강기 관리 등의 서비스 생산 업무는 외부용역을 통하여 수행하는 것이 일반적이다(정용덕 외 2002; 최재송 2007).

이러한 상황에서 아파트 주민들은 자신들의 아파트단지를 하나의 지역공동체로 형성하고자 공동의 공간 및 시설의 사용과 관리에 관련된 권한과 의무 등을 규정한 공동규약을 마련하고 이를 자치적으로 집행한다. 주택법(제43조)과 동시행령(제50조)은 아파트단지의 주민자

4) 건물현관, 엘리베이터, 복도, 계단, 옥상, 경비실, 아파트단지 담장, 관리사무소, 노인정, 도로, 보도, 주차장, 가로등, 나무, 잔디밭, 정원, 놀이터, 상하수도, 전기선, 가스관 등 각종 시설

치기구인 입주자대표회의에 공동재산의 유지와 집단적 서비스의 공급 및 관리비의 징수에 관한 권한 등을 부여하고 있다. 아울러 이러한 주민자치기구가 해당 아파트단지의 재산소유자 및 입주자에 의하여 자치적으로 구성됨을 규정하고 있으며, 입주자대표의 선거를 위한 투표권, 피선거권, 선거단위 등도 아울러 규정하고 있다. 이들 사항에 관한 상세한 내용은 각 아파트 단지가 정한 공동자치규약에 따르고 있다.

일반적으로 아파트 주민선거는 지방자치단체를 비롯한 공공부문의 개입이 없이 자치적으로 실시된다. 다시 말하여, 입주자대표회의 선거라는 아파트단지의 집단적 서비스는 아파트단지 자체가 집단적으로 공급과 생산을 모두 하는 영역이다. 하지만 때로는 아파트단지 자체의 선거가 권위를 결여하거나 기술상의 문제점 등으로 인하여 선거결과에 대한 아파트 주민간의 분쟁을 초래하는 경우가 종종 있다. 많은 경우 선거마다 반복적으로 계속되는 주민갈등을 경험하기도 한다.

아파트단지의 입주자대표회의 선거가 지니는 문제점을 해결하기 위하여 외부의 도움을 구하는 방안으로는 크게 두 가지를 고려해 볼 수 있다. 하나는 아파트단지 선거의 공급에 관한 업무를 공공부문을 비롯한 외부 주체에 위탁하는 것이고, 다른 하나는 생산에 관한 업무를 위탁하는 것이다. 물론 공급과 생산 모두를 위탁하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 하지만 아파트단지 선거의 공급은 주택법에서 아파트단지가 자치적으로 수행하도록 규정되어 있으므로, 선거인 명부 작성, 입후보자 등록, 선거감시, 개표 및 선거결과 발표, 투표함 유지 등의 기술적 과정만을 해당 지방선거관리위원회에 위탁하는 것이 사실상의 방안이 될 수 있다.

2) 위탁선거관리 업무의 특성

‘선거’라는 공공재와 관련된 서비스의 공급업무는 선거계획의 수립, 선거인 정의, 관련 법규의 제정 및 집행, 선거예산의 편성과 세입의 징수, 선거인 관리, 미래선거의 계획 등으로 구성되어 있다. 반면에 선거와 관련된 생산업무로는 선거를 관리하는 기술적 과정인 선거인 명부 작성, 입후보자 등록, 선거감시, 개표 및 선거결과 발표, 투표함 유지 등의 일련의 기술적 활동으로 구성되어 있는 것으로 본다. 선거관리의 공급업무는 선거 자체가 지니는 합목적성과 공동체 구성원들의 선호 파악 및 반영과 같은 정치적 요소가 중요한 반면, 선거관리의 생산과 관련된 업무에는 기술적인 전문성과 공정성이 요구된다.

위탁선거관리는 선거에 관한 공급과 생산의 업무 중에서 주로 생산에 속하는 업무를 민간주체가 해당 지방의 선거관리위원회에 위탁하는 것이다. 하지만 엄밀한 의미에서 민간선거의 위탁관리는 사실상 법적인 근거를 결여하고 있다고 볼 수 있다. 선거관리위원회법 제3조 1항 4호에서 지칭하는 위탁선거는 “선거관리위원회가 관리하는 공공단체의 선거”로 한정되어 있으며, 동법 제19조 2항에서는 위탁선거의 비용을 위탁 공공단체가 부담하는 것을 명시하고 있다.⁵⁾ 이러한 법규에 따르면, 선거관리의 생산자는 정부기관인 지방선거관리위원회로 특정되는 한편 선거의 공급자도 공공주체로 제한되는 것이다. 다시 말하여, 법적으로는 위탁선거관리의 유형이 “공공공급-공공생산”으로 제한

⁵⁾ 관련 법규인 교육공무원법 제24조의 3에 의하면 국공립대학의 장을 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따라 직접선거에 의하는 경우 해당 대학은 선거관리에 관하여 그 소재지를 관할하는 구·시·군 선거관리위원회에 위탁하여야 하며, 이에 소요되는 비용은 해당 대학이 부담할 수 있음을 규정하고 있다. 또한 지역농협의 조합장 선거도 농업협동조합법 제51조에 따라 조합원의 직접선거의 경우에는 선거관리에 관하여 그 주된 사무소의 소재지를 관할하는 구·시·군 선거관리위원회에 위탁하여야 함을 규정하고 있다. 정당법 제48조의 2에서도 정당의 공직선거후보자 추천을 위한 당내 경선사무를 선거관리위원회에 위탁관리 할 수 있도록 하고 있다.

된다. 따라서 선거관리위원회가 민간선거의 위탁관리를 할 수 있는 “민간공급-공공생산”의 기능은 현재로서는 실정법에 의한 것이 아닌, 공공단체 선거의 위탁관리 기능이 준용된 비공식적인 관행으로서 수행될 수 있을 뿐이다.

이와 같은 선거관리 서비스에 관한 공급과 생산에 포함되는 업무의 구분은 <표 2>에서 요약하였다.

<표 2> 선거관리에 관한 공급과 생산의 업무내용

	공 급	생 산
개념정의	· 선거의 기획, 예산 관리 · 선거 관련 법적 정비	· 선거관리에 관한 기술적 과정
업무내용	· 선거계획 수립 · 선거인, 피선거인 규정 · 법규의 제정 및 집행 · 선거예산의 편성, 세입 징수 · 선거인, 피선거인 관리 · 미래선거의 기획	· 선거인 명부 작성 · 입후보자 등록 · 선거감시 · 개표 및 선거결과 발표 · 투표함 유지
평가기준	· 선거의 합목적성 · 유권자 선호	· 전문성 · 공정성
조직형태	· 선거의 성격과 공동체의 이해관계 범위에 따라 가변적	· 선거관리의 기술적 난이도와 공정성의 수준에 따라 가변적

3) 사례 소개: 아파트 입주자대표선거 위탁관리

충남 천안시 신방동에 소재한 초원아파트에서는 2007년 1월27일 천안시 선거관리위원회의 위탁관리 하에 입주자대표회의 구성을 위한 동대표 선거를 실시하였다. 아파트 단지와 같은 민간 공동체의 선거가 공공기관인 선거관리위원회의 위탁관리로 실시된 것은 본 사례가 처음이다. 하지만 앞에서 논한 바와 같이 이러한 민간선거의 위탁관리는 법적인 근거를 가지고 실시된 것은 아니며, 민간주체인 아파트 공동체

와 공공주체인 선거관리위원회 간의 임의적인 계약에 따라 실시되었다. 천안시 선거관리위원회의 위탁선거관리가 있기까지 아파트 주민들과 지방법원 및 지방선거관리위원회 사이에서 일어난 일련의 의사결정 과정을 살펴보면 <표 3>과 같다.

<표 3> 위탁선거관리 사전 의사결정 과정

일자	위탁선거관리 사전 의사결정 사항
05. 06. 02	입주자 3인이 대전지방법원 천안지원에 입주자대표회의 회장 지위확인 소송 제기
05. 06. 29	법원의 강제조정 결정으로 소송당사자 3인이 천안시 선거관리위원회(이하 “선관위”)와 협의하여 입주자대표회의 구성을 위한 동별 대표자 선거를 선관위에 위탁하도록 결정
06 .08 .01	소송당사자 3인이 선관위에 선거위탁 요청서 제출
06. 08. 07	소송반대 주민들이 아파트 주민 2천여 명의 서명과 함께 선관위에 위탁선거관리 반대 의견서 제출
06. 08. 18	주민간담회 개최, 선거위탁 여부에 관한 주민의견 수렴
06. 08. 31	주민 다수의 동의가 없는 상황에서 위탁선거 강행의 근거가 미약함을 이유로 선관위에서 선거수탁 부결 결정 (법원의 판결을 존중하여 다수의 동의가 있을 경우 선거수탁을 재고하기로 조건부 부결)
06. 09. 28	법원이 찬성과 반대 양측의 주민대표들과 주민 동의 3천명 이상일 경우 선관위의 위탁선거관리를 수용하기로 합의
06. 11. 07	소송당사자 3인이 주민 3,026세대(전체 유효 세대수 4,168의 72%)의 서명과 함께 선거 위탁 요청
06. 11. 16	선관위의 선거관리 수탁 결정
06. 11. 23	제1차 주민설명회 개최, 선거관리규약 설명, 의견 수렴. 소송 당사자 및 이해 관계자들과 약정서 체결
06. 12. 22	제2차 주민설명회 개최, 선거관리지침 최종 결정 (선관위는 민간 위탁선거관리에 관한 법적 근거가 미비한 조건에서 선거인, 선거운동 방법 등의 규칙에 관하여 주민들의 분명한 합의가 중요함을 강조)
07. 01. 18	입주자대표회의 동대표 후보자 등록(선거권은 1표/1세대, 피선거인 자격은 선거일 공고일인 2005. 12. 15 현재 6개월 이상 거주하고 있는 입주자로 규정)
07. 01. 27	06:00-19:00 천안신촌초등학교에서 투표 실시, 개표는 투표 완료 직후 투표장에서 실시

선거라는 집단적 서비스의 민간공급-공공생산은 공급주체인 초원아파트 주민회의의 선거관리에 관한 위탁 결정과 생산주체인 천안시 선거관리위원회의 수탁 결정이라는 공급자와 생산자 양측의 집단적인 결정에 따라 이루어졌다. 하지만 선거관리위원회의 서비스 생산에 수반되는 비용에 기초한 위탁생산 가격의 결정은 이러한 유형의 서비스 공급-생산 계약이 처음으로 실시되는 관계로 세부적인 기준이 없이 기본적인 실비만 공급자가 부담하는 것으로 합의되었다. 향후 이러한 유형이 제도적으로 확립되려면 좀 더 현실적이고 명확한 가격구조가 전제되어야 할 것으로 본다.

비록 초원아파트와 같은 민간 공동체로 볼 수는 없지만 주식회사로서의 민간주체가 공급자가 되고 공공기관인 선거관리위원회가 생산자가 되어 위탁선거관리를 실시한 또 다른 사례로는 초원아파트 주민선거에 바로 뒤이어 2007년도 3월1일에 실시된 한양컨트리클럽 이사장 선거가 있다. 이 사례에서도 공급주체인 한양컨트리클럽의 위탁선거관리 결정과 선거관리위원회에 대한 공식적인 요청이 있었으며, 이에 대응하는 고양시 덕양구 선거관리위원회의 선거관리 수탁에 관한 공식적인 결정이 있었다. 또한 양측은 위탁선거에 관한 약정서에서 선거관리위원회의 생산업무 범위를 후보자 등록, 선거공부 작성 및 발송, 소견발표회 관리, 투표관리, 개표관리, 선거제도 및 홍보의 6가지 사항에 관한 사무임을 구체적으로 명기하였으며, 이에 수반되는 제반비용은 한양컨트리클럽이 부담하는 것으로 합의하고 명기하였다.⁶⁾

4) 사례의 논점

집단적 서비스의 공급과 생산은 앞서 논한 바와 같이 개인과 같은

⁶⁾ 한양컨트리클럽 이사장 위탁선거 약정서(내부문서)를 참조하였음.

개별적인 주체에 의한 개별적 선택(individual choice)이 아닌 공동체와 같은 집단에 의한 집단적 선택(collective choice)이다. 예를 들어 어떤 개인이 우편이라는 집단적 서비스를 위하여 우정사업본부의 우편서비스를 구입하는 것은 비록 이것이 택배서비스라는 민간생산 방식 대신에 우정사업본부라는 공공주체의 생산방식을 이용하는 것이지만, 이는 어디까지나 개별적 선택의 맥락에서 이루어지는 것이다. 마찬가지로 주민자치센터 및 구청의 교육프로그램 이용도 공공주체가 제시하는 집단적 서비스에 대한 주민들의 집합적 선택이 아닌 주민 개인의 개별적인 선택의 문제이다. 또한 각각의 개인에게 교육이나 복지와 관련된 집단적 서비스의 선택권을 부여하는 바우처(voucher)도 민간주체는 공급기능을 결여한 단순한 소비주체로서만 기능하는 것이다.

또한 공공주체의 위탁생산 결정도 공공의 의무나 권리가 아닌, 계약 관계에 의한 자발적인 결정으로 한정하여 살펴보았다. 이 점에 있어서 민간의 요구에 대하여 거의 의무적으로(혹은 강제적으로) 집단적 서비스를 생산하는 경찰서비스와는 구별된다. 예를 들어 회사와 같은 민간의 집합적 주체가 치안이라는 집단적 서비스를 위해 경찰의 개입을 요청하는 것은 민간공급-공공생산과 유사하게 보일 수 있으나, 이는 엄연히 경찰이라는 공공주체가 공공의 목적에 따라 공공공급의 맥락에서 치안서비스를 생산하는 것이다. 다시 말하여, 경찰, 사법, 등기, 등록 등의 정부서비스는 법에 의거하여 강제적인 공공생산과 민간소비가 이루어지는 영역이며, 생산주체는 공공부문에 독점적으로 한정되어 있다. 이러한 사례들은 민간이 공급주체가 되어 공공생산을 위한 계약적 관계를 맺는 것이 아니라 단순히 수동적인 집단적 서비스의 소비자가 되는 경우의 유형에 속하므로, 본 연구의 주제인 민간공급-공공생산의 범주에서 논할 수 있는 사례유형이 아니다.

본 연구의 주제인 집단적 서비스의 민간공급-공공생산에 있어서는

민간주체에 의한 집단적인 결정이 가장 기본적인 전제가 된다. 민간주체가 회사와 같은 조직인 경우는 계층제와 같은 회사의 조직적 특성상 집단적인 결정이 별개의 문제가 아닐 수 있지만, 민간주체가 시민들의 자발적인 공동체인 경우는 집단적인 결정 자체가 집단적 행동의 문제로서 또 다른 문제가 될 수 있다. 하지만 본 연구에서는 시민공동체가 집단적인 결정을 어떻게 수행하느냐에 관련된 집단적 행동의 문제는 논외로 하고자 하며, 다만 아파트공동체와 같은 시민공동체가 집단적 서비스에 관한 공급과 위탁생산에 관한 집단적인 결정을 실행하는 조건과 논리에 초점을 두었다.

선거라는 집단적 서비스의 공동체 공급에서는 공급효과가 공동체 내로 내재화되고 있으며(다시 말하여, 한 아파트 공동체에서의 선거는 다른 공동체에 거의 영향을 미치지 않는다), 서비스 수혜자인 아파트 주민들이 선거라는 집단적 서비스 공급의 주체로서 그들 자신을 위해 최적의 공급결정을 자치적으로 할 수 있었던 것이다. 하지만 이와 같은 방식으로 집단적 서비스를 민간공동체가 공급하는 것이 비용절감의 효과가 있는지는 측정하기 곤란하였다. 다만 한 가지 분명한 것은 선거라는 집단적 서비스는 주로 정부 영역에서 발달되어 왔기 때문에 관련 정보와 지식에 있어서 공공부문이 민간부문에 대하여 확실한 우위를 가지고 있기 때문에, 이로부터 연유하는 공공부문의 권위와 신뢰성은 민간 공동체에서의 갈등을 감소시키는 데에 효과적인 것으로 나타났다.

비록 공공기관의 선거관리라는 결정이 있기까지 법원까지 개입하였지만, 아파트 공동체가 공급하고 선거관리위원회가 생산하는 방식은 아파트 공동체가 자신들의 서비스에 관한 본질적인 결정권을 지님으로써 자치적인 책임성을 유지하는 동시에 생산은 전문성과 노하우를 지닌 권위적인 정부기관에 위탁함으로써 효율성까지도 동시에 확보하

고 있는 것으로 나타난다. 또한 선거관리의 비용을 공공재정이 아닌 아파트 주민의 부담으로 공급함과 동시에 공공생산이 지니는 공공성도 확보함으로써 형평성과 공공성을 동시에 추구할 수 있는 구조를 만들고 있는 것으로 볼 수 있다.

5. 결론

정부가 민간에 서비스 기능을 이양하면서 생산부분만 이양하는 것은 진정한 의미에서의 민간이양이 아니라고 본다. 중요한 것은 민간주체 스스로가 결정할 수 있는 권한인 공급의 권한이다. 이런 의미에서 시민공동체의 공유재인 집단적 서비스의 공급은 가능한 한 공동체의 결정이 되는 것이 바람직하다. 하지만 생산의 결정은 또 다른 별개의 문제이다. 무엇보다도 공급주체만이 지닐 수 있는 서비스의 권위와 전문화 및 노하우 등이 요구될 경우 공공부문이 생산하는 것이 바람직하며, 이 경우 민간 공급주체는 공공주체와 서비스의 위탁생산에 관한 계약을 맺을 수 있다.

아마도 집단적 서비스의 민간공급-공공생산 유형에는 다양한 문제가 수반될 것이다. 무엇보다도 생산의 주체가 공공주체로서의 우월성을 이용하여 민간공급에 영향을 미침으로써 민간공급을 공공주체의 이해관계에 유리하게 편향시킬 수 있을 가능성이 있을 것이다. 또한 이러한 관계가 정형화된다면, 생산이 공급에 맞추는 것이 아니라 민간공급이 결국 공공생산의 기준에 맞추게 될 수도 있을 것이다. 또 다른 본질적인 문제점은 집단적 서비스의 공급을 민간의 손에 맡기는 것은 공공성을 저해할 수 있다는 가능성에도 있다. 하지만 본 연구의 대상이 되는 집단적 서비스의 유형은 외부효과 및 유출효과가 공동체의

영역 내로 제한되는 공유재적인 성격의 집단적 서비스이므로 공공재 이론에서 의미하는 공공성의 문제는 상대적으로 덜 중요하다.

어떤 유형의 집단적 서비스가 어떤 조건에서 민간공급-공공생산이 바람직한가를 찾는 것은 단순한 이론적 논리만으로는 부족하다. 좀 더 다양한 상황에서 다수의 경험적인 사례들이 분석됨으로써 중요한 변수가 발견되어야 한다. 하지만 아직 집단적 서비스의 민간공급-공공생산의 유형은 경험적으로 그 사례가 극히 드문 것이 현실이므로, 본 연구에서는 이러한 유형에 관한 선부른 결론보다는 그 논리와 사례를 논하고 분석하는 것으로 그치고자 한다. 다만 향후 본 연구가 좀 더 이론적인 논리와 경험적 자료로써 보강된다면, 민간부문의 공공부문에 대한 종속적인 기능만을 연구해 온 종전의 연구영역이 정부의 민간에 대한 종속적인 기능으로까지 확대되는 것을 기대할 수 있을 것이다. 또한 현실적으로는 정부의 기능이 정부의 일방적이 아닌, 좀 더 시민 중심으로 발전되는 데 도움이 될 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 이명석. 2006. “제도, 공유재 그리고 거버넌스.” 『행정논총』. 44(2). 247-275.
- 정용덕 외. 2002. 『거버넌스 제도의 합리적 선택』. 서울: 대영문화사.
- 최재송. 2007. “근린 주민조직의 특성에 관한 연구.” 『지방행정연구』. 21(2). 95-115.
- 최재송. 2005. “지방서비스 공급의 대안적인 제도.” 『서울도시연구』. 6(1). 107-121.
- 최재송, 이명석, 배인명. 2001. “공유재 문제의 자치적 해결.” 『한국행정연구』. 10(2). 152-172.

- Bennett, James T. and Manuel H. Johnson. 1979. "Public versus private provision of collective goods and services: garbage collection revisited." *Public Choice*. 34. 55-63.
- Bellone, Carl J. and George Frederick Goerl. 1992. "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy." *Public Administration Review*. 52(2). 130-134.
- Downs, Anthony. 1976. *Urban Problems and Prospects*. 2nd ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Feeny, David et al. 1990. "The Tragedy of the Commons: Twenty Two Years Later." *Human Ecology*. 18. 1-17.
- Ferris, James M. 1984. "Coprovision: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision." *Public Administration Review*. 44(4). 324-333.
- Gardner, R., E. Ostrom and J. Walker. 1990. "The Nature of Common-Pool Resources Problems." *Rationality and Society*. 2(3). 335-58.
- Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science*. 162. 1243-8.
- Hess, Charlotte. 2000. "Is There Anything New Under the Sun? : A Discussion and Survey of Studies on New Commons and the Internet." Presented at *Constituting the Commons*. the 8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property. May 31-June 4, 2000, Bloomington. Indiana.
- Kolderie, Ted. 1986. "The Two Different Concepts of Privatization." *Public Administration Review*. 46(4). 285-291.
- Manzi, Tony and Bill Smith-Bowers. 2005. "Gated Communities as Club Goods: Segregation or Social Cohesion?" *Housing Studies*. 20(2). 345-359.
- Morgan, David R. and Robert E. England. 1988. "The Two Faces of Privatization." *Public Administration Review*. 48(4). 979-987.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Nelson, Robert H. 2005. *Private Neighborhoods and the Transformation of Local Government*. Washington, D. C.: The Urban Institute Press.
- Oakerson, Ronald J. 1999. *Governing Local Public Economies: Creating the Civic*

Metropolis. Oakland, CA: ICS Press.

Ostrom, Elinor. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press.

Ostrom, V., R. Bish, and E. Ostrom. 1988. *Local Government in the United States*. San Francisco: ICS Press.

Ostrom, V., C. Tiebout, and R. Warren. 1962. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *American Political Science Review*. 55. 831-842.

Webster, CJ. 2007. "Property rights, public space and urban design." *Town Planning Review*. 78(1). 81-101.

The Public Production of Privately-Provided Services

Jae-Song Choe

The collective services in civic communities can be studied analytically by differentiating provision and production. Provision is collective decision on whether to provide a service or not, how much and often to provide it and how much money to spend to provide it. Production, a more technical problem, is defined as service making and delivering. Depending upon who provides and produces, a private collectivity or a public body, a variety of provision-production types are available. The type of private provision-public production among them, in which provision is decided by civic communities and production is contracted to more professional public organizations, is the theme of this study. Such a type is significant in that civic self-governance and service specialty can be maintained together. One of the good examples is the entrusted election management by local election commissions in apartment communities. The more studies on this provision-production type of collective services are expected to be helpful to the civic-centered reengineering of governmental functions in the future.

Key words : collective service, private provision, public production, civic community