

# 지방정부의 수평-수직적 거버넌스: 거래비용이론 관점

장은 정\*

## 국문요약

최근 거버넌스 연구는 정책 참여기관들 사이의 수평적이고 협력적인 관계에 집중되면서 관리와 통제의 기능을 담당하는 기관 간 수직적 관계에 관한 논의는 상대적으로 학문적 관심을 받지 못하고 있다. 본 연구는 지방정부가 지역 내 정책을 실행함에 있어 수평적 협업과 동시에 관리와 통제, 적극적 개입 등 수직적 축을 동시에 활용하고 있음에 착안하여, 수평-수직적 축을 혼합한 거버넌스 모델을 제안한다. 또한 이러한 혼합 거버넌스가 유지되는 이유를 거래비용이론의 '수직적 통합'이라는 개념으로 설명한다. 이를 위해 고용노동부의 지역산업맞춤형 일자리사업을 예시로 사용하여 지방정부가 혼합 거버넌스에 의존하는 이유를 거래자산의 특수성, 관계 기반 네트워크, 형평성과 책임성 등에서 찾는다. 기존 혼합 거버넌스에 대한 설명은 시장실패와 정부실패 등으로 시장실패가 일어나는 근본적 원인에 대한 탐색과 정부실패를 예방하기 위한 지방정부의 정책적 전략 등은 간과해 왔다. 본 연구의 거래비용이론을 적용한 설명은 지방정부가 다루는 거래 자산의 특수성을 시장실패의 근본적 원인으로 조명하고, 비용 최소화를 위해 수직적 축을 적극 활용하는 지방정부에 대한 논의를 제공한다.

주제어: 지역 거버넌스, 혼합 거버넌스, 거래비용이론, 수직적 통합, 지역 일자리 사업

## I. 연구의 배경 및 목적

경영과 행정의 구분이 모호해지고 있음을 보여주는 대표적인 예가 신공공관리론(New Public Management, 이하 NPM)이다. NPM은 1980년대 이후 영미권을 중심으로 등장하여 세계화와 신자유주의를 통해 여러 나라로 퍼진 이론으로, 공공기관의 운영 및 공공정책의 집행이 비즈니스 경영과 크게 다르지 않다는 관점에 기반한다(Osborne & Gaebler, 1992; Hood, 1995). 이미 우리나라 행정에도 목표 관리와 성과 평가 등 NPM식 공공기관 관리 기법이 많이 도입되어, NPM은 정책을 집행하고 그 과정을 분석하는 데 유용한 틀이 될 수 있다.

하지만 NPM의 분석적 유용성에도 불구하고 의문점은 남아 있다. 먼저 NPM은 분권 및 권한 이양을 강조한다. 공공정책 집행을 공공서비스 생산으로 보면, 관료제로 인한 복잡한 내부 절차는

\* 제1저자

생산 비용을 상승시키는 원인이 되기 때문이다. 따라서 NPM 관점에서는 정책 집행기관을 분리해서 독립성과 자율성을 보장해야 정책 집행의 효율성이 올라간다. 그러나 정책 집행기관은 수직적이고 계층적인 구조 안에 자리한다. 특히 중요한 정책적 결정과 예산의 흐름이 이러한 수직적 구조 내에서 톱다운으로 이루어지기 때문에, 이는 분권과 권한 이양을 강조하는 NPM 접근법과 충돌을 일으킨다. 이를 지방정부 입장에서 바라보면, 지방정부는 NPM이 주도하는 자율과 독립성이라는 원심력과 중앙정부의 통제와 관리라는 중앙으로 집중되는 구심력을 동시에 받는 “긴장(tension)”에 놓여있다고 할 수 있다(Schmid, 2003).

이러한 긴장은 지방정부와 중앙정부 사이에서뿐만 아니라, 지방정부와 지역 내에서 활동하는 정책 실행기관과의 관계에서도 나타난다. 지방정부는 지역 정책을 실행할 때 지역 주민들에게 직접 공공서비스를 제공하기도 하지만, 지역 내 민관기관에 위탁하여 수행하기도 하는데, 이러한 계약 관계는 정부 역할의 비대화를 막고 실행기관의 자율성과 전문성을 강조하는 NPM의 대표적인 전략이다. 하지만 지방정부가 중앙정부와 수직적 관계 안에 자리하듯, 지역 내 정책 실행기관 역시 지방정부와 그러하다. 지역 기관들은 정책의 방향성과 예산 면에서 지방정부가 정하는 한도 안에서 활동한다. 즉, 지방정부와 지역 정책실행기관이 서로 허용하는 자율성은 제약적 자율성이라고 할 수 있다.

NPM과 함께, 지방정부와 지역 내 정책실행기관과의 협력적 관계를 강조하는 또 다른 관점은 바로 최근 많은 문헌에서 발견되는 네트워크 관점이다. NPM이 강조하는 기관 간 수평적 관계가, 서로 독립적인 기관이 계약을 통해 맺어진 관계라면, 네트워크 관점에서는 서로 대등한 관계에서 서로 이익을 주고받는 상호 의존적이며 협력적 관계이다(Powell, 1990; Rhodes, 1996; 이창길, 2017). 그러나 이처럼 수평적이고 협력적인 관계 위주로 지역 거버넌스를 파악할 경우, 중앙정부-지방정부-지역 실행기관으로 이어지는 수직적 축이 담당하는 역할은 자연스럽게 과소평가 될 수밖에 없다.

본 연구의 목적은 두 가지이다. 첫째, 수평적 축과 수직적 축이 공존하는 혼합 모델로서의 정책 거버넌스를 지방정부의 정책 집행 과정에서 밝히는 것이다. 수평적 축은 권한 이양이라는 NPM 흐름과 협력적 관계를 중시하는 네트워크 관점에 의해 주도되는 수평적·협력적 관계를 뜻하고, 수직적 축은 정부 기관의 계층적 구조 안에서 상위기관의 통제와 관리를 받는 관계를 의미한다.

둘째, 왜 이러한 혼합 모델이 채택되고 유지되는가를 설명하고자 한다. 이를 위해 지방정부의 정책 실행에 존재하는 수평적·수직적 양축을 동시에 잘 보여줄 수 있는 지역일자리 사업을 사례로 선정하였다. 지방정부는 고용노동부의 지역일자리 사업에 공모자로 참여한다. 동시에 지역 내 일자리사업을 수행해 줄 민관기관들과 계약 관계를 맺는다. 그런데 지방정부가 지역 일자리사업 수행기관들과 맺는 계약은 NPM이 추구하는 완전한 계약 관계 (complete contracting-out), 즉 독립성과 자율성을 허용하는 계약과는 다르다. 지방정부의 깊은 관여와 적극적 개입이 동반된 통제적 요소가 공존하고 있다. 물론 이러한 통제가 전통적 관료제에서 나타나는 엄격한 명령과 규제의 형식은 아니지만 동등한 수평적 관계와는 구별되는 특징을 가지고 있다. 요컨대, 지방정부의 정책 위탁 사업은 계약이라는 아웃소싱의 형태를 띠고 있지만 인소싱의 요소를 유지하고 있다(Hefetz & Warner, 2004).

이러한 계약 관계는 지역 정책 거버넌스의 혼합 모델을 가장 잘 보여주는 예다. 거버넌스란 말은 정책 집행기관 사이의 협력적 네트워크를 대신하는 의미로 쓰일 정도로 거버넌스 내 수평적 관계는 점점 강조되어 가는 추세이다. 상대적으로 거버넌스의 또 다른 축인 수직적 구조는 간과되고 있다. 최근 거버넌스 연구에서는, 거버넌스는 역사적으로 수직적 구조에서 수평적 구조로 발달해 왔다는 진화론적 관점이나, 수직적 구조는 극복되어야 할 상태로서 수평적 구조와 결합하여 최선의 모델로 나아가야 한다는 변증법 식의 사고법이 발견된다. 그러나 본 논문은 거버넌스 내 수직적 구조는 수평적 구조와 항상 함께 존재해 왔고 지금도 함께 존재하며 그 역할이 있다고 주장한다.

본 논문은 Williamson의 거래비용이론에서 ‘수직적 통합(vertical integration)’이라는 개념을 사용하여 수평적·수직적 축이 공존하는 혼합 거버넌스가 지역 거버넌스에서 선택되는 이유를 살펴본다(Williamson, 1979). 혼합 모델에 관한 기존 문헌들은 시장 대 정부라는 이분법적 사고에 근거하여, 시장실패를 막거나 정부실패를 막기 위한 제3의 대안으로서 혼합 모델을 설명하였다. 그러나 이는 지방정부가 직면해 있는 시장실패의 근본적 원인과 정부실패를 막기 위한 지방정부의 전략적 방어책에 대한 설명을 제공하지 못할 뿐만 아니라 혼합 거버넌스 그 자체에 대한 통합적 설명을 제공하지 못한다. 본 논문은 지방정부가 거래하는 자산의 특수성이 가진 한계와, 거래비용을 낮추기 위한 수직적 통합이라는 지방정부의 전략적 선택을 밝힘으로써 기존 문헌의 이러한 공백을 메울 수 있을 것이다.

본 논문은 다음과 같은 순서로 구성된다. 먼저 혼합 거버넌스에 관한 개괄적 설명과 함께 수직적·수평적 축이 공존하는 혼합 거버넌스 모델의 사례로 지역 일자리 사업을 소개한다. 이러한 혼합 모델이 왜 추구되는지에 대한 기존 문헌을 검토한 뒤 기존 설명의 한계점을 지적한다. 이어서 본 연구의 이론적 배경이 되는 거래비용이론을 살펴보고 이를 지역일자리 사업에 적용하여 기존 연구에서 설명되지 않은 지방정부의 수직적 축의 주요 역할을 비용감소와 위기관리라는 두 측면에서 설명한다. 마지막으로 논의를 요약하고 이론적 정책적 함의를 도출한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 거버넌스에 대한 정의

거버넌스 내 수평적 축과 수직적 축 중에서 어디에 강조점을 두는지는 이론적 접근법에 따라 다르다. 과거 관료제는 계층적이고 수직적인 축을 강조한 전형적인 사례라 할 수 있다. 권위에 의지한 질서 체계, 상명 하달의 운영, 정책 도구로서의 규칙과 명령 등이 전통적 관료제의 특징이다. 정책실행은 위탁기관을 활용하는 아웃소싱보다는 공공서비스 직접 제공과 같은 인소싱을 추구한다.

이에 반해 NPM에서는 정책실행 시 아웃소싱의 중요성을 강조한다. 정책기관들이 독립적 기관으로 설정되며 기관 간에 동등한 위치에서 맺는 계약 관계가 특징이다. 이런 측면에서 보면, 관료제에서의 수직적 축이 NPM에서 수평화 되었다고 할 수 있다.

NPM의 수평축이 시장 경제 원리에 따른 가격과 흥정에 의한 경제적 의미의 수평적 관계라면, 네트워크 관점에 이르러 수평적 축은 정치적이고 사회적인 의미로 확장된다. 예를 들면 신공공서비스(New Public Service) 접근법은 민관의 협력은 물론 민주적 속의 과정을 통한 주민들의 참여를 강조한다(Savas, 1987; Denhardt & Denhardt, 2003). 자연히 형평성과 사회적 책임이 정책 집행의 중요한 가치로 다뤄진다. 요약하자면, 전통적 관료제에서는 수직적 축이, 신공공경영과 신공공서비스적 접근법에서는 수평적 축이 강조된다고 할 수 있다.

〈표 1〉 지역 거버넌스에 관한 세 가지 입장

	전통적 관료제	신공공경영 (NPM)	네트워크
집행 방식	규제	권한 이양	협업
주요 행위자	국가	시장	참여 구성원
정책 도구	인소싱 (top-down)	아웃소싱	동등한 참여
가치	규칙 준수	효율성	형평성, 책임성

(이창길, 2017: 9 재구성)

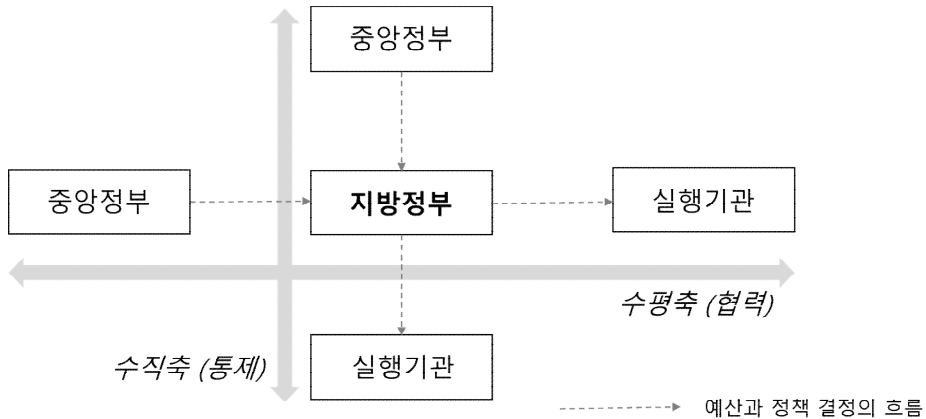
표 1은 거버넌스에 관한 다양한 이론적 접근법은 정리하였다. 그러나 이러한 구분은 어디까지나 수평적 축과 수직적 축에 대한 이해를 돕기 위한 설명이다. 흔히 세 이론 사이의 뚜렷한 구분이 존재해서 한 이론의 요소가 다른 이론에 의해 설명되지 못하는 것처럼 다루어진다. 예를 들면 NPM의 계약 관계는 네트워크 접근법과는 배치되는 것으로 논의가 이루어진다(문인수·이종열, 2002; 이창길, 2017).

또한 표 1과 같은 이론들의 정리에는 가장 우측에 있는 모델(이 경우, 네트워크 관계에 기반을 둔 모델)이 가장 진화된 형태의 행정인 것처럼 오해될 소지가 있다. 특히 시대적 흐름이 함께 반영될 경우, 자연히 가장 왼쪽에 있는 모델(이 경우, 전통적 관료제 모델)은 오래전 모델로서 현재에서는 점차 의미를 잃어가고 있다는 암묵적 전제가 깔려있다. 그래서 앞으로 거버넌스는 수직적 축보다는 수평적 협력에 기반하여 구성되어야 하는 것처럼 논의가 이루어지기도 한다(예를 들면, 유해숙, 2005; 배응환, 2010; 김진수·서순탁, 2012; 임혜수·이태동, 2017). 그러나 현실 행정은 세 가지 이론이 강조하는 모든 현상이 동시에 존재하는 복잡성을 지니고 있다고 보는 것이 가장 옳을 것이다(이명석, 2021). 따라서 세 가지 접근법 모두 공공정책 집행을 설명하는 데 유효하다.

지방정부가 담당하는 지역 일자리 사업 역시 마찬가지이다. 수직적 요소와 수평적 요소가 혼합되어 있으며 NPM식 효율성과 더불어 민주적 참여모델로서 정책네트워크가 강조하는 형평성과 책임성 역시 정책 실행이 중요한 잣대로 활용된다. 정책집행의 가치로서의 효율성, 형평성, 책임성 등은 지역일자리사업에 거래비용이론을 적용한 사례분석에서 좀 더 자세히 다루기로 하고, 먼저 지역 일자리 사업에 내재해 있는 수직적·수평적 축이 공존하는 혼합 거버넌스를 자세히 살펴보기로 한다.

## 2. 혼합거버넌스에 대한 정의

〈그림 1〉 혼합 모델로서의 지방정부 거버넌스



본 논문에서 사용되는 혼합 거버넌스라는 용어는, 그림 1에서 보듯 수평축과 수직축이 교차하는 거버넌스를 의미한다. 수평적 축이 정책 참여기관들이 공동의 목표를 위해 상호 대등한 관계에서 교류하고 협력하는 측면을 담고 있다면, 수직적 축은 위계적 구조 속에서 하위 기관이 상위 기관의 통제와 감시를 받는 측면을 나타낸다.

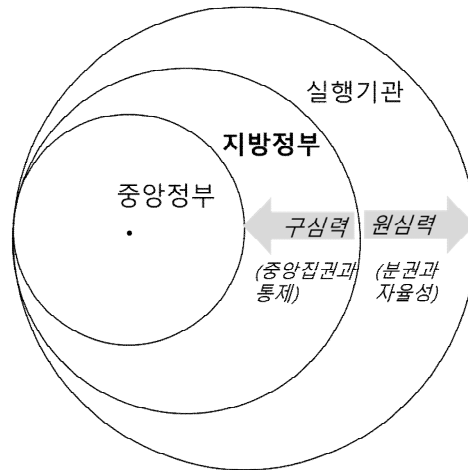
또한 수평적 축은 지방정부가 권한 이양을 통하여 지역 정책실행기관에 자율성과 독립성을 보장하는 계약관계를 통한 지역 정책의 아웃소싱을 의미한다면, 수직적 축은 관리와 통제를 강화하고, 사업에 적극적으로 개입하는 지방정부의 인소싱을 뜻한다(Hefetz & Warner, 2004). 정책 방향의 일관성 확보와 예산 집행은 이러한 통제와 감시를 정당화하는 근거가 된다. 지방정책 집행 참여자를 중앙정부-지방정부-실행기관 삼자로 파악할 경우, 지방정부는 수평적 축과 수직적 축이 교차하는 지점에 놓여있다.

그림 2에서 보듯, 혼합 거버넌스 내 지방정부는 양방향에서 압력을 받는 모습으로 묘사할 수 있다. 중앙정부가 분권과 권한 이양을 통해 지역 주도적인 사업을 실행할 것을 허용함과 동시에 다시 이 권한을 지역 내 정책실행기관들에게 일정 정도 이양함으로써 수평적 지역 네트워크를 구성하는 것이다. 이를 원운동에 비유하면, 바깥으로(수직적 축으로 설명하면 '아래로'라고 말할 수 있을 것이다) 작용하는 원심력에 비유할 수 있다.

동시에 지방정부가 위계적 구조 안에 자리한 이상 받아야 하는 중앙으로 집권 되는 힘 역시 존재한다. 이를 구심력이라고 할 수 있으며, 안쪽에서 잡아당기는 힘, 수직적 축에 적용하면 '위에서' 당기는 힘이라고 표현할 수 있다. 중앙정부의 거시적 정책 결정 및 지역사업에 대한 예산 편성 등이 구심력이 작용하는 근원이라 할 수 있을 것이다. 마찬가지로, 지방정부는 정책실행기관들을 통제하고 감시해야 하는 역할을 담당해야 하기에, 자율성과 독립성을 요구하는 지역 내 실행기관들

을 지방정부로 집권시켜야 하는 압력도 받는다.

〈그림 2〉 지방정부의 정책 활동에 작용하는 원심력과 구심력



### 1) 원심력: 분권화와 이양

지역일자리사업은 지방정부에 작용하는 원심력과 구심력을 잘 보여주는 사례이다. 고용노동부가 2010년부터 도입·시행한 ‘지역산업맞춤형 일자리 창출사업(이하 ‘지역일자리사업’)은 2012년부터는 전국 17개 모든 자치단체가 참여하는 대규모 국가 프로젝트이다. 지역일자리사업은 장려금 사업, 교육·훈련, 일자리 매칭 등을 통하여 지역 내 일자리를 창출하고 고용을 유지하는 데 목적을 두고 있다. 사업 대상자는 기업, 경영자, 근로자, 창업을 준비하는 사람들을 모두 포괄한다.

고용노동부의 일자리사업은 NPM적 요소가 공공정책 집행에 많이 도입되어 있음을 단적으로 보여주는 예이기도 하다. 목표관리는 경영에서 많이 사용되는 기법인데, 정부는 ‘일자리 공시제’라고 하여 지방자치단체장이 해당 지역의 주민들에게 임기 중 추진할 일자리 목표 및 대책을 수립하여 공표하게 하는 제도를 도입하고 있다. 이는 “자치단체의 일자리대책이 원활하게 추진될 수 있도록 지원하고, 추진 성과를 확인하여 우수자치단체에 인센티브 등을 제공하는 제도”라고 설명하고 있다. 성과 확인과 인센티브 등은 비즈니스 경영에서 널리 활용되는 기법이다. 실제 정기적으로 이뤄지는 성과 보고와 양적·질적 평가를 통해 매년 전국 지방자치단체 일자리대상에서 우수자치단체를 선정하여 시상하고 있다. 경쟁을 통한 서비스의 질적 향상은 NPM을 추진하는 가장 큰 이유이기도 하다.

이러한 NPM식 기법들의 제도적 배경에는 지방정부의 권한 이양이 있다(Osborne & Gaebler, 1992; Hood, 1995). 고용노동부는 지역일자리사업을 소개하는 홈페이지(reis.or.kr)를 통해 “지역별

로 경제 및 고용 여건 등이 달라 기존의 중앙정부 주도의 일률적 고용정책으로는 지역 일자리 문제를 해결하는데 한계가 있었다”라며 “따라서, 지역 특성을 가장 잘 아는 지역이 스스로 주도하는 고용정책이 필요하다(저자 강조)”라고 일자리사업 소개에 쓰고 있다.

이렇게 중앙정부로부터 권한을 이양받은 지방정부는 실질적 정책집행을 위해 다시 지역 내 민관기관들에 일정 정도의 권한을 이양한다(Greve & Hodge, 2011). 지방정부와 지역 실행기관은 사업 추진을 위한 계약을 맺고, 다양한 기관들과의 지역 네트워크를 구성하여 수평적 협업 체계를 구축한다(Savas, 1987; Osborne & Gaebler, 1992; Hood 1995).

## 2) 구심력: 중앙집권과 통제

분권과 이양은 하부기관들의 자율성과 독립성을 내포하지만, 현실에서는 통제와 감시를 동반한 역설적 의미를 지니고 있다. 중앙정부-지방정부-지역 정책실행기관은 하부기관이 상부기관에 속해 있는(nested in) 형태의 ‘멀티레벨 거버넌스’를 구성한다. 지방정부는 멀티레벨 거버넌스의 한 구성원으로서 다른 구성원들과 복잡한 상호의존성을 갖는다. 따라서 지방정부는 독립적이고 고립된 기관으로 존재하기보다는 상·하위기관과 구조적 동조(structural coupling)를 해야 하는 위치에 놓이게 된다(Jessop, 2004: 50). 이는 상위 기관에 구속되어 있으면서도 하위 기관을 구속해야 하는 상반적 역할을 동시에 수행해야 함을 의미한다. 때문에 지방정부는 지역 정책실행기관들과 수평적 협력자로서 관계를 맺는 동시에 실행기관을 통제하고 감시하는 역할도 수행한다.

이러한 수직적 축이 유효하게 작용할 수 있는 까닭은, 지역사업의 방향성을 결정하는 거시적 정책 결정이 중앙정부에서 이뤄지고, 이에 따라 예산 편성이 달라지는 등 정책 결정의 방향과 예산의 흐름이 위에서 아래로 흐른다는 데 있다. 일자리 창출이라는 공통의 목표 달성을 위해 권한 이양 형태를 도입하였지만, 이는 어디까지나 미시적 전술에서의 자율성일 뿐 거시적 전략의 자율성은 아님을 의미한다. 구분하자면, 사후 협업(ex post coordination)은 상대적으로 자율성이 허용될 수 있다고 하여도, 사전 협업(ex ante imperative coordination)은 의무적 동의를 수반한다고 설명할 수 있다(Jessop, 2004: 52-53). 즉, 거시 목표와 전략에의 동의 및 수행은 이후의 전술상의 자율성보다 선행한다. 이는 지방정부가 중앙정부 예산에 의존하듯, 지역 실행기관들은 지방정부의 예산에 의존하기 때문이다(Schmid, 2003). 보다 근본적으로는 지역사업에서 이뤄지는 분권화와 이양이 연방정부 형태와 같은 정치적 분권화와는 다른 기능적 분권화이기 때문에, 중앙집권으로 향하는 통제와 감시는 여전히 큰 힘을 발휘할 수밖에 없다(Bailey, 1993). 때문에 지방정부는 지역 내 정책실행기관들과 계약관계를 기반으로 하나 완전한 계약 관계(complete contracting-out), 즉 아웃소싱보다는 통제와 감시라는 인소싱적 요소를 가미하며 지역 거버넌스를 운용한다(Hefetz & Warner, 2004). 이것이 지방정부에게는 정책집행이라는 공공서비스 생산을 아웃소싱을 통해 외부에서 사오는 외부화(externalization, to buy)와 자체 직접생산이라는 인소싱을 통한 내부화(internalization, to make)라는 두 가지 선택지가 있지만, 완전한 외부화와 내부화를 시킬 수는 없는 구조적인 이유이다(Brown & Potoski, 2003).

### 3. 혼합 거버넌스의 원인

『지방 거버넌스에서 발견되는 수평적·수직적 축의 혼합 모델은 지방정부의 적극적 관여와 실행 기관의 자율성이 합쳐진 “하이브리드 모델” 혹은 “파트너십” 등으로 표현되기도 한다(Wiesel & Modeli, 2014; Yang et al., 2019). 정부 주도의 정책 모델과 실행기관에 자율성을 허용하는 아웃소싱 모델 중 어느 하나가 다른 하나보다 우월하다거나 둘 중에서 하나를 선택하는 문제라기보다는 둘의 적절한 혼합을 강조한 개념으로 이해할 수 있다. 같은 의미로, 이명석(2021: 288)은 거버넌스는 다양한 형태를 가지며 이는 “계층제 거버넌스, 시장 거버넌스 그리고 네트워크 거버넌스의 다양한 혼합비율”로 정의될 수 있다고도 했다.

그렇다면 수평적 협력과 수직적 통제가 공존하는 혼합방식은 왜 채택되는가? 혼합방식이 정책 집행에서 갖는 장점은 크게 두 가지로 설명될 수 있다. 첫째, 지방정부가 혼합방식을 채택할 수밖에 없는 이유는 완전한 계약관계(complete contracting-out)가 실현되기 어려운 환경에 놓여있기 때문이다. 완전한 계약관계는 다양한 공급자들 간 시장 내 경쟁을 통해 가격을 떨어뜨리고 서비스의 질을 높이는 것을 목표로 한다. 그러나 공공정책은 공급부족과 불완전한 경쟁, 외부효과 등 시장이 설계하는 환경과는 다른 조건에서 집행되는 경우가 빈번하다(Lowery, 1998; Zebre & McCurdy, 1999).

지방정부가 구매자로, 지역 정책실행기관이 공급자로 참여하는 계약 시장은 구매자가 원하는 서비스를 공급할 수 있는 있는 공급자가 부족한 대표적인 “씬 마켓(thin market)”이다(Girth et al., 2012). 이는 다양한 참여자 간 경쟁을 통한 가격인하와 서비스의 질 고양 등 NPM이 계약관계를 통해 기대하는 효과들이 지역 정책 집행에서 실현되기 어려운 가장 큰 이유다. 공급 참여자 수의 부족으로 인해 경쟁 자체가 이루어지지 않기 때문이다(Van Slyke & David, 2003). 이것이 단독참여자에 의한 일대일 수의계약이 지역 정책 집행 시 빈번한 이유이기도 하다. 따라서 지방정부 입장에서는 통제와 감시라는 수직적 축을 활용하여 서비스의 질과 최종 성과를 관리할 수밖에 없는 조건에 놓인다. 지방정부가 완전한 아웃소싱보다는 인소싱 요소를 혼합하는 이유다.

시장이 실패하듯, 정부 역시 실패할 수 있다. 혼합 방식이 시장실패에 대한 대응책이듯이, 정부 실패에 대한 예방책으로 활용될 수도 있다. 정부의 독점적 권한은 정부의 역할 증대를 견제하는 입장에서 가장 많이 언급하는 정부실패의 예다. 경쟁 부재의 상황에서 공공서비스를 독점으로 생산하다 보면 도덕적 해이와 자기 이익 추구 등 기회주의적 의사 결정을 내릴 우려가 있기 때문이다. 지방정부가 정책실행기관들과의 계약 관계를 통해 수평적 의사결정 조직을 유지하는 것이 이에 대한 대안이 될 수 있다.

그러나 지방정부가 정책실행기관들과 맺는 계약관계가 아무리 협업적 시스템이라고 할지라도 정부실패는 여기에서도 발생할 수 있다. 정부가 실행기관과 맺는 관계를 주인과 대리인 관점으로 바라보면, 대리인이 주인보다 더 많은 정보를 갖게 되고, 이에 따라 정보 불균형과 목표 불일치 등이 발생하면서 정부가 정책집행에서 제 역할을 하지 못하는 여지를 남기기 때문이다(Miller, 1992). 이때 대리인이 이익추구집단, 즉, 공공기관이 아닌 사적 집단일 경우 주인과 대리인 사이의



갈등 발생의 여지는 더 크다(Wise, 1990). 이러한 정보의 비대칭성을 극복하고 목표 공유를 위해서는 관리와 통제가 중요해질 수밖에 없다. 따라서 정부실패를 막기 위한 방어책으로서 혼합방식이 채택된다는 설명 또한 가능하다.

시장실패와 정부실패는 ‘둘 중 하나’가 아닌 제3의 방안으로서 둘을 혼합한(mixed) 방식이 채택되는 데 대한 이유를 시장과 정부 입장에서 각각 설명해 준다. 그러나 몇 가지 한계점 또한 분명하다. 첫째, 시장 대 정부라는 이분법적 접근법에 근거하기 때문에 지역 거버넌스의 혼합 모델 자체에 대한 통합적인 설명을 제공하기에는 한계가 있다. 둘째, 왜 계약 시장이 실패하는지에 대한 근본적 설명이 부족하다. 지방정부가 원하는 사업 서비스의 공급자 수가 왜 적은지에 대한 설명이 필요하다. 이는 지역사업이 가지는 특성과 지역사업이 실행되는 조건을 고려할 때 대답할 수 있다. 셋째, 시장실패와 정부실패에 대한 대안으로서 혼합 모델이 채택된다고 했을 때, 혼합모델이 구체적으로 어떻게 대응책 혹은 예방책으로서 기능할 수 있는지에 대한 설명이 부족하다.

### III. 연구 결과

#### 1. 수직적 통합

거래비용이론은 공공서비스의 특징을 이해하고 거버넌스 내 수직적 통합이 가지는 역할을 탐색하는 데 유용한 이론적 분석 틀을 제공한다. 거래 비용이론은 조직이 공공 재화 혹은 서비스를 제공할 때 비용 최소화를 추구한다는 대전제 아래, 다양한 형태의 조직 구조가 비용에 미치는 영향에 대한 설명을 제공한다. 이때 비용이란 재화나 서비스를 생산할 때 필요한 토지, 노동, 자본만을 가리키는 것이 아니라 조직 간 거래에서 발생하는 비용(즉, 거래비용 transaction costs)을 포함한다(Williamson, 1981: 552-553). 지역 거버넌스를 구성하는 지방정부와 정책실행기관 등은 예산의 제한성 아래 놓여있고 효율적인 예산 운영을 추구할 수밖에 없음을 감안할 때, 거래비용이론이 전제하는 비용 최소화 원칙은 지역 거버넌스에도 적용가능하다고 할 수 있다(Geys & Moesen, 2009; Hood & Dixon, 2013).

Williamson의 거래비용이론에 따르면, 거래비용은 거래자산의 특성과 거래의 빈도의 영향을 받으며, 그 영향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 거래자산의 특수성(asset specificity)이 높을수록 거래비용은 증가한다. 특이성(idiosyncrasy)으로 표현되기도 하는 거래자산의 특수성은 거래비용이론의 핵심 개념이다. 거래자산의 특수성이 높다는 것은, 공급자가 제공하는 재화나 서비스가 소수의 구매자에게 구속 되어있는 경우를 말한다. 다른 구매자에게 판매할 수 없는 자산을 거래해야 하기 때문에 큰 거래비용에 “갇히게(lock into)” 되는 리스크를 안게 된다(Williamson, 1979: 240). 반대로 구매자 입장에서는 자산을 구매하고 싶어도 쉽게 공급자를 찾기 어렵고, 대체 공급자가 시장에 존재하지 않은 경우를 말한다.

시장은 특수성이 높은 자산을 거래하기 좋은 곳은 아니다. 시장은 다양한 공급자와 구매자가 만

나 표준화되고 일반화된 재화나 서비스를 거래하기 위한 최적의 장소로서, 시장거래는 특수성이 낮은 거래자산을 교환하기 적합한 곳이다. 따라서 시장은 비(非)특수적 거래를 위한 거버넌스로, 거래자산의 특수성이 높은 경우 시장 거버넌스는 비용 최소화에 기여하지 못한다. 오히려 자산의 특수성은 비(非)이전성 (non-transferability), 즉 거래가 어려움을 의미하고, 이러한 비이전성은 거래비용을 높여서 시장이 주는 가격 인하의 혜택을 누릴 수 없게 만드는 요인이 된다. 결과적으로 이러한 자산의 특수성은 비(非)시장성(non-marketability)으로 직결된다. 이 경우, 구매자는 계약을 통해 공급자를 찾으려 할 것이다(Stein, 1990).

(2) 계약의 빈도가 높을수록 거래비용은 감소한다. 조직 간 계약이 일회성으로 맺어질 경우 계속될 경우에 따라 거래비용은 달라진다. 계약이 일회성으로 그치지 않고, 반복되거나 오래 유지될 경우, 첫 계약에서 양자가 투자해야 했던 조직 간 조정과정이 줄어들게 되므로 거래비용은 감소한다. 특히 자산의 특수성이 높은 거래의 경우, 거래 자산의 비이전성과 비시장성 때문에, 계약 당사자 간 계약 시 위험을 줄이고 불확실성을 낮추기 위한 장치들을 마련하는데, 예를 들면 계약서를 세세하게 작성하는 것이다. 이는 협상과 조정 과정에서 많은 거래 비용을 초래한다(Brown, Potoski, & Van Slyke, 2007; Perez-Lopez, Prior & Gomez, 2015). 하지만 아무리 높은 거래자산의 특수성이라 할지라도 당사자 간 계약이 여러 차례 이뤄지거나, 앞으로 유지될 가능성이 높은 경우 이러한 조정 절차가 줄어들어 거래비용이 감소하게 된다.

이상 거래자산의 특이성과 거래의 빈도에 따라 거래 유형을 나눠보면 2×2 매트릭스(높은/낮은 거래자산의 특이성×높은/낮은 거래의 빈도)로 표현할 수 있다. Williamson은 이렇게 분류된 거래 유형에 따라 거버넌스 유형을 구분하고 있다.

〈표 2〉 거래의 유형에 따른 거버넌스 유형

		거래 자산의 특수성		
		낮음	중간	높음
거래의 빈도	고빈도	시장거래	완전한 계약	
			삼자 거버넌스	
	저빈도		관계적 계약	
			양자 거버넌스	통합 거버넌스

(Williamson, 1979: 247 참고)

표 2에서 보듯, 시장거래는 거래자산이 특수성이 낮아 일반적으로 널리 사용될 수 있고 표준화된 자산이 거래되기 최적의 거버넌스이다. 시장거래에서 이뤄지는 일반화된 자산들은 거래 빈도의 영향을 크게 받지 않는다. 반면 특수성이 높은 자산의 경우, 그 빈도가 일회성으로 그칠 경우, '삼자 거버넌스'라고 하여 구매자가 중간 에이전시를 통해 공급자에게 거래를 위임하는 형태도 가

능하다. 이는 NPM식 분권과 이양이 추구하는 완전한 계약을 뜻하며 구매자가 원하는 서비스 생산의 외부화(externalization, to buy)를 뜻한다(Brown & Potoski, 2003). 그러나 계약이 일회성으로 그치지 않고 계속 이어져야 할 경우, 에이전시의 매개 없이 구매자가 직접 계약을 진행한다. 이는 다시 자산의 특수성에 따라 '양자 거버넌스'와 '통합 거버넌스'로 나뉘는데 거래자산의 특수성이 상대적으로 더 높은 경우에 '통합 거버넌스'가 최적의 모델로서 활용된다.

계약은 협상, 실행, 감시(모니터링) 등 다양한 종류의 거래비용을 발생시킨다. 그런데 '통합 거버넌스'는 수직적 통합(vertical integration) 혹은 내부 기관(internal organization)이라고 하여 구매자가 수직적 내부 통합 시스템을 활용하여 거래비용을 떨어뜨리는 방식을 말한다. Williamson(1979: 253)에 의하면 "수직적 통합의 장점은, 기관 간 협약을 상의하고, 완성하고, 검토할 필요 없이, (새로운 서비스 공급에) 적용이 순차적으로 이뤄진다는 데 있다."

## 2. 사례분석: 지역일자리사업

Williamson의 거래비용이론은 많은 공공정책 분석에 활용 되어왔다. 특히 거래비용이 어떠한 조건에서 더 높아지는지 혹은 낮아지는지 구체화하는 방향으로 연구가 진행되었고, 이는 거래비용이론의 개념들을 조작하는(operationalize) 연구로 이어졌다. 예를 들면, 거래자산의 특수성과 이질성에 착안하여, 인구수가 많을수록 시민들의 이질성이 높다고 해석하여 큰 도시일수록 자산의 시장거래가 어렵고, 당사자들 간의 계약 관계에 의존할 것이라고 예측한다(Warner, 2011). 또한 지방정부의 재정적 여유가 클수록 공급자 부족에 보다 더 유연하게 대처할 수 있을 것이라고 예상한다(Warner, 2006). 하지만 이러한 외연적 조건들로 거래비용의 증가와 감소를 일반화하기는 어려워 보인다. 큰 도시가 이질성이 높긴 하지만, 동시에 대체 공급자의 선택지도 많을 것이고, 아무리 재정적 여유가 크다고 하더라도 거래비용의 효율성이 높지 않다고 판단될 경우 여전히 비용은 보수적으로 집행될 수 있기 때문이다. 그보다는 Nelson(1997)이 지적한 바와 같이, 내부 매커니즘에 보다 더 주목하여, 제공하는 서비스의 특성, 시장의 특성, 내부 통제에 필요성 등을 고려하여 거래비용을 판단하는 것이 설득력이 높다고 하겠다.

거래비용이론에 의거, 지방정부가 지역 내 사업 수행기관들과 맺는 거래는 수직적 통합의 형태를 갖는다. 수직적 통합은 거래 당사자가 수평적 위치에서 가격을 기반으로 거래가 이루어지는 시장거래와 구분된다. 이러한 시장거래를 지방정부의 일자리 사업에 대입해 보면, NPM이 주장하듯 사업 수행기관 간 경쟁, 가격 조정, 사업수행 시 자율 보장 등이 포함된 '완전한 아웃소싱'을 의미할 것이다. 이와 반대로, 수직적 통합은 표면적으로는 아웃소싱의 형태를 지니더라도(이러한 이유로, 혼합 거버넌스 모델로 이해하는 것이 바람직하다고 하더라도), 근본적으로는 감시와 통제에 수직적 축이 역할을 하는 경우로 볼 수 있을 것이다.

이러한 수직적 통합이 작동하는 이유를 아래에서 세 가지로 제시하고자 한다. 첫째, 지역에서 실행되는 일자리 사업이 주로 지역 특화산업을 대상으로 한다는 점에 착안하여, 사업을 양측(즉, 지방정부와 지역 내 수행기관)이 거래하는 '자산(asset)'으로 파악하였다. 이 자산은 아주 특수적인

을 밝히고, 근본적으로 이러한 특수성 때문에 지역 일자리 사업을 두고 지방정부와 수행기관 사이에 일어나는 거래는 시장거래가 어렵다는 점을 지적할 것이다. 둘째, 수직적 통합이 지방정부와 수행기관 간 사업 수행에 있어서 크게 작용하는 이유는 양측의 관계가 주인-대리인 관계라기보다는 주인-스튜어드 관계이기 때문이라고 설명할 것이다. 마지막으로, 지방정부가 수직적 축을 느슨히 할 수 없는 이유는 형평성과 책임성 등 행정기관으로서 공공가치에 대한 책임과 의무 때문이라고 설명한다.

계약을 포함한 모든 거래는 거래가 발생하지 않은 상태와 비교할 때 추가적인 거래 비용을 발생시킨다. 이 때 시장주의 입장에서는 과업보다는 절차를 우선하는 관료제 내부 거래가 거래 비용을 상승시킨다고 파악한다(LeGrand & Bartlett, 1993). 반대로, 서비스의 질과 신뢰도가 검증되지 않은 공급자들과 이뤄지는 시장 교환이 더 높은 거래비용을 초래한다고 바라볼 수도 있다(Kavanagh & Parker, 2000). 예를 들면, 시장실패의 대응책으로 다양한 정책 기관들을 운영하였는데 이들 기관의 기능이 증척되는 경우, 비용은 상승할 수 있다(Diefenbach, 2009). 이처럼 거래비용은 그 크고 작음이 절대적으로 정해진 원칙을 따르기보다는 거래가 발생하는 상황과 맥락의 영향을 크게 받는다(Hefetz & Warner, 2007). 따라서 어떠한 맥락에서 맺어지는 계약인지에 따라 거래비용 계산은 달라질 수 있으며 이는 거래비용에 관한 사례별 분석이 중요한 이유이기도 하다.

앞서 살펴보았듯이, 지역일자리사업은 지방정부와 사업을 수행할 민관기관들이 계약을 맺어 구축한 협업 시스템을 통해 추진된다. 이는 일자리라는 지방정부가 제공하는 서비스의 특성과 그와 연관된 맥락적 요인들을 고려하여, 계약관계에서 발생하는 거래비용을 따져보고, 거래비용을 낮추기 위한 지방정부의 전략적 선택을 분석하기 위한 최적의 사례라고 할 수 있다. 아래에서 서술할 지역일자리사업은 고용노동부의 지역산업맞춤형 일자리 산업 중 지역혁신프로젝트 사업을 분석하였다. 사업의 내용은 고용노동부(reis.or.kr)와 각 지역혁신프로젝트를 소개한 홈페이지(경북 gbhrd.or.kr, 대전 djhrd.or.kr, 부산 busanhrd.or.kr, 인천 incheonhrd.or.kr)에 공개된 자료를 활용하였으며, 이상의 사례 지역은 거래비용이론의 자산의 특수성을 잘 보여주는 사업을 진행 중인 곳으로 선정하였다.

### 1) 높은 거래자산의 특수성

『지역산업맞춤형 일자리 사업이란 지역 내 일자리 창출을 위하여 기업 경영자가 필요로 하는 인력을 공급하고, 일이 필요한 근로자에게는 일자리를 제공하여 지역 내 고용 창출을 목표로 하는 사업을 말한다. 지역일자리사업은 주로 해당 지역의 특화된 산업에서 일자리를 발굴하여 노동 공급을 원활히 하는 데 그 목적이 있다. 사업의 주 내용은 구직자 교육 및 훈련이며, 수료 후 해당 특화산업분야로 취업을 연계해 주는 일이다. 그런데 이 특화산업은 특수성이 아주 높은 거래자산이라는 특징을 가지고 있다.

자본주의의 다양성(varieties of capitalism) 연구 학자들에 따르면, 자산(asset)은 건물이나 토지 등 물리적 자산뿐만 아니라, 개인이 보유하고 있는 인적 자원(human capital) 혹은 습득한 기술

(skills)은 개인에게는 물론 기업과 국가 차원에서도 자산으로 이해될 수 있다고 보았다(Hall and Soskice, 2001: 17; Iversen, 2005). 이들에 의하면, 개인이 교육을 통해 획득한 기술은 일반적(general)인 것과 특수한(specific) 것으로 나눌 수 있는데, 특수한 기술(specific skills)은 특정 산업이나 직업군에만 적용할 수 있는 기술을 가리키는 것으로, 다른 기술로 쉽게 “이동가능(transferable)”한 자산이 아니라는 데 가장 큰 특징이 있다(Hall and Soskice, 2001: 17). 이러한 특수성이 높은 기술을 Williamson의 이론을 빌려 거래자산의 특수성(asset specificity)이 높다고 설명하고 있다.

지역 일자리 사업의 주 대상인 이른바 특화산업은 이러한 특수 기술이 사용되는 산업분야로서, 이러한 산업 분야에 대한 지식과 훈련은 아주 높은 거래자산의 특수성을 지니고 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 경북과 인천의 경우 이른바 ‘뿌리산업’이라는 제조업 분야에 집중하여 일자리 사업을 펼치고 있다. 뿌리산업이란, 소재를 이용해 완제품 생산을 위해 필요한 소재를 만드는 산업으로, 눈에 보이는 완성품은 아니지만 제조업의 근간이 되는 산업이 된다는 뜻으로 ‘뿌리’라는 말을 사용하고 있다. 그런데 뿌리산업은 주조, 금형, 소성가공, 용접, 표면처리, 열처리 등 매우 특수한 공정기술을 요구하는 산업분야이다.

또 다른 예로 인천의 항공 MRO 산업을 들 수 있다. 항공 MRO란, 항공기 정비(Maintenance), 수리(Repair), 분해조립(Overhaul)의 머리글자를 딴 말로, 인천 지역은 항공 MRO 분야 일자리 연결 사업을 하고 있다. 그런데 항공 MRO 역시 특수성이 아주 높은 분야이다. 이를 자동차 정비와 비교해 본다면, 자동차 정비가 시장에 많은 구매자가 존재하는 상대적으로 일반화가 쉬운 기술인데 반해, 항공 MRO 기술은 공급자와 구매자가 특정 되어있는 특수성이 높은 기술이라고 할 수 있다.

거래자산의 특수성은 시장거래가 어렵게 만드는 요인이다. 이러한 특수성이 높은 분야에 일 자리를 만들고 연결할 수 있는 일을 수행할 수 있는 기관은 시장에 존재하기 어렵다. 공급자 입장에서는, 일반화시킬 수 없고 적용가능 범위가 좁은 분야에 인적·물적 자원을 투자해야 함을 의미하고, 구매자(즉, 지방정부) 입장에서는 산업의 특수성을 이해하지 못하는 공급자와 계약을 맺어야 한다는 리스크가 존재하기 때문이다. 이는 계약에 들인 비용이 매몰될 수 있는 위험을 초래한다. 하지만 반대로 실행기관 역시 특정되어 있다면, 특수성이 높은 산업에서 일자리 창출과 연결에서 유의미한 결과를 낼 수 있음을 기대할 수 있다. 시장거래가 아닌 계약관계로 지역사업이 이뤄질 수밖에 없는 근본적 이유다.

한편, 거래자산의 특정성이 높아서 거래 비용이 높아지면 모니터링의 역할은 더욱 중요해진다(Brown & Potoski 2003). 정보의 비대칭성이 일어나기 쉬우며, 대체 공급자의 부재로 공급 가격 조정 및 서비스의 질 향상이 어렵기 때문이다. 따라서 수직적 계층을 선택하여 내부적인 조정과 통합을 통하여 거래비용을 줄여나간다.

## 2) 주인-스튜어드 관계

앞서 지방정부와 지역 내 사업 수행기관이 거래하는 지역일자리사업이라는 자산은 특수성이

높아서 결국 내부 수직적 통합에 의존한다고 주장하였다. 이러한 수직 구조는 지방정부와 사업 수행기관 사이의 주인-스튜어드 관계(principal-steward relationship)에 의해 보다 강화된다. '스튜어드'는 조직이론에서 널리 사용되는 주인-대리인(principal-agent) 관계에서의 '대리인'과 비교되는 개념으로서, '대리인'이 계약 관계에서 자율성과 독립성을 어느 정도 확보하려는 하부기관을 의미한다면, '스튜어드'는 상부기관의 목표와 전략에 순응하는 하부기관을 뜻한다(Van Slyke & David, 2006).

이러한 스튜어드십(stewardship)은 지역 내 일자리 사업 수행기관에서 어렵지 않게 발견할 수 있다. 여기에는 수행기관 업무 담당자의 고용보장 및 임금 결정 방식이 가장 큰 이유로 자리하고 있다. 수행기관 내 사업담당자의 고용과 임금은 그들이 속한 수행기관에서 보장받고 지불되는 형식이 아니라 수행기관이 수입하는 사업비에서 결정되는 구조를 가지고 있다. 다시 말해, 사업 수입이 실패할 경우, 사업담당자의 고용 지속여부는 불투명해질 뿐만 아니라 임금 또한 보장받지 못한다. 때로는 조직의 존립이 사업 위탁 여부에 따라 결정되기도 한다. 따라서 수행기관 입장에서는 사업 수입과 사업비 획득이 중요한 과제이고, 바로 그 결정권이 해당 지방정부에게 주어져 있다. 수행기관이 스튜어드십을 가지고 지방정부의 목표와 전략에 순응할 수밖에 없는 이유다.

수평적 관계라면 거래 여부는 가격에 따라 결정될 것이다. 그러나 불안한 고용과 임금을 수용하고서라도 수행기관들이 사업수입에 참여하는 이유는 무엇일까? 학자들은 시장의 기준으로 봤을 때 불합리한 거래가 이루어지는 이유로, 단기적 손해에도 불구하고, 신뢰와 평판 구축이라는 장기적 이득이 존재하기 때문이라고 설명한다(Van Slyke & David, 2006). 왜냐하면 이러한 수행기관들은 지역 기반의 기관들로서, 거래에 참여하는 양측(즉, 지방정부와 지역 내 사업수행기관) 모두 거래자산의 특수성 때문에 각각 대체 공급자와 다른 구매자를 지역 밖에서 찾기 어렵다는 사실을 인지하고 있다. 따라서 양측 모두 현재의 거래가 일회성으로 그치기보다는 앞으로도 이어질 수 있는 거래로 인지하고 있으며, 현재 거래가 불발되더라도 향후 재개될 여지는 언제나 열려 있다고 받아들여진다. 학자들은 이러한 신뢰 구축과 평판 관리에 기반을 둔 거래는 시장거래와는 다른 '관계 기반 거래(relational contracting)'라고 지적하고 있다(Boyne, 1998; Goldsmith & Eggers, 2004; Entwistle & Martin, 2005). 이처럼 거래당사자들이 장기적 신뢰 구축을 위해 노력할 경우, 수행기관과 지방정부의 목표의 공유정도와 연계의 강도는 높아진다(김창수, 2023). 이로써 하부기관의 스튜어드십과 양측의 수직적 관계는 보다 강화된다고 볼 수 있다.

이러한 주인-스튜어드십은 지방정부 입장에서는 이익이다. 초기 관계 형성 및 검증을 위해 들여야 하는 비용을 고려할 때, 이러한 거래 반복성은 비용을 줄여주기 때문이다. 그리고 지방정부 지역 일자리 정책 담당자들의 보직 변경을 감안할 때, 새로 부임한 담당자들이 이러한 수행기관의 스튜어드십을 활용할 경우, 초기 정보 탐색에 드는 비용을 막대히 줄일 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 스튜어드십 기반의 수직적 구조에 기반 한 거래가 수행기관에 어떠한 이익과 손해를 남길지, 장기적 평판과 신뢰가 이득으로 계산될 수 있는지는 보다 복잡한 문제이며 이는 추가 연구가 필요한 부분이다.

### 3) 형평성과 책임성

마지막으로 지방정부가 수직적 축을 적극 활용하는 이유로 지방정부가 지역 주민들에게 갖는 형평성과 책임성 등 공공행정의 가치적 측면을 살펴보고자 한다. 지방정부는 효율성 추구라는 시장 가치적 요구와 동시에 형평성(equity)과 책임성(accountability) 등 공공정책의 고유한 가치 또한 고려해야 한다(Christensen & Laegreid, 2002). 공공정책의 형평성과 책임성 등의 가치는 시민들의 정치적·사회적 권리로서 주민 참여를 늘려야 한다는 네트워크 관점의 거버넌스에서 강조되는 가치들이다. 그러나 동시에 지방정부 입장에서 형평성과 책임성은 이들 가치를 위반했을 시 시민들로부터 돌아오는 정치적·사회적 반응이 즉각적임을 감안할 때, 가장 엄중한 평가의 지표이기도 하다. 따라서 정책 실패라는 위기를 방지하는 일 또한 지방정부에는 중요한 과업 중 하나인데, 수직적 통합을 통한 적극적 개입이 이뤄지는 이유다.

지역일자리사업을 살펴보면 내용적 측면에서 흥미로운 공통점을 발견하게 되는데, 유망산업보다는 취약산업 혹은 위기산업이라 불리는 분야가 주 투자대상이라는 점이다. 소위 잘 되는 사업을 더 잘하게 하는 것이 아니라, 잘하지 못하고 뒤쳐지는 분야를 선정해서 지원하는 것이다. 경북과 부산은 1차 산업인 농업과 어업의 경쟁력 강화를 위한 사업을 진행하고 있고, 경북과 인천은 뿌리 산업을 위기산업으로 분류하여 지원하고 있다. 우리나라가 서비스 산업 기반의 후기산업사회로 들어서면서 산업사회를 이끌었던 제조업 분야가 이전만큼 높은 생산성을 올리지 못한 데 따른 것이다. 사회경제적 변화가 만들어 놓은 기울어진 운동장을 평평하게 만들기 위한 노력이라 볼 수 있다.

이러한 위기·취약 산업에서 시행되는 일자리 사업은 정부가 수직적 통합을 통해 적극 개입하는 영역이다. 이는 두 가지 의미로 살펴볼 수 있다. 첫째, 해당 1, 2차 산업들은 사회경제 구조적 변화에 따른 저부가가치 산업, 저숙련 노동으로 인식되면서 노동수요는 있으나 노동 공급은 원활하지 않은 소위 '빈' 일자리가 발생하는 곳이다. 만약 시장 가치를 따르다면, 노동시장의 외면을 받는 산업은 시장 원리에 따라 도태되는 원리를 따를 것이다. 하지만 지방정부는 시장의 조정 역할에만 맡길 경우, 노동력이라는 자원 배분이 적절히 이뤄지지 않는 곳, 즉 노동시장의 실패가 일어나는 곳에 일자리 사업에 적극 개입하고 있다.

또한 지역 특화 산업이란 말 그대로 지역에 특화되어 있는 산업으로서 이는 지역경제가 의존하는 산업으로서 해당 산업부문의 지역 내 생산이 감소할 경우 큰 타격이 발생할 수 있음을 뜻한다. 따라서 지방정부가 적극 개입하여 수직적 통합을 이용한 관리와 통제를 통해 사업을 운영한다.

만약 지방정부가 위기·취약 산업에서의 일자리를 수평적 축을 활용한 완전한 계약이나 시장 원리에 맡겨둔다면, 이는 공공적 가치를 위탁기관들에 전가하는 일로 해석될 수도 있다(Smith & Lipsky, 1993; Schwartz, 2001). 이는 지방정부의 정치적 책임으로 돌아올 수도 있다(O'Regan & Oster, 2000). 이러한 형평성과 책임의 영역까지 정책 결정의 비용에 포함할 경우, 지방정부의 수직적 통합은 완전한 계약보다 거래비용을 낮추는 일이다.

## IV. 결론

본 연구의 목적은 거버넌스의 한 모델로서 수평-수직적 축이 혼합된 지역 거버넌스 모델을 파악하고, 혼합 모델의 기능적 역할을 밝히는 것이다. 지역 거버넌스에서는 수평적 협력과 더불어 관리와 통제, 적극적 개입 등을 의미하는 수직적 축 역시 중요한 역할을 담당하는데, 이를 Williamson의 거래비용이론의 '수직적 통합'이라는 개념을 적용하여 설명하였다. 또한 이를 지역 일자리 사업 사례에 적용하여 지방정부와 지역 내 사업수행기관 사이의 관계에서 수직적 축이 담당하고 있는 역할을 살펴보았다. 사례 적용에서 살펴보았듯이, 지방정부의 수직적 통합 역할은 세 가지 이유로 살펴볼 수 있다. 지역 일자리 사업은 특수한 기술이 사용되는 같은 거래자산의 특수성이 높은 산업을 대상으로 하고 있는 점, 지역 정책실행기관과의 계약관계가 시장경쟁과 같은 수평적 관계보다는 수직적 축에 의거한 관계로서 금전적 거래와는 다른 신뢰와 평판의 영향을 더 중요시하는 지속적 관계인 점, 형평성과 책임성 등 공적 가치를 고려해야 하는 점 등이다. 이에 따라 지방정부는 지역 정책실행기관과 계약을 맺으면서도 완전한 계약 형태보다는 통제가 감시 요소를 더한 수직적 축을 사업 설계 및 수행에서 적극 활용한다.

본 논문은 참여기관 사이의 수평적 관계 및 네트워크 중심으로 거버넌스 연구가 집중되는 최근의 추세와 달리 수직적 관계와 통제와 감시가 맡는 역할을 조명하였다. 이로써 지방정부 거버넌스는 완전히 수직적이기도 완벽히 수평적이기도 않음을 보임과 동시에 수평-수직적 관점을 통합한 것이기도 하다. 이로써 거버넌스를 이해하는 데 있어 수평화에 집중된 이론적 탐구의 방향을 수직화로 돌림으로써 이론적 기반을 균형화했다는 데 가장 큰 의의가 있다.

또한 경영과 행정의 구분이 모호해지는 현실에서 공공정책 집행에 있어서는 경제적 효율성만이 비용으로 계산될 것이 아니라 형평성, 책임성 등 가치 또한 정치적 사회적 비용으로 환산될 수 있음을 지적함으로써 NPM과는 다른 공공정책만의 특수성을 강조하였다. 물론 ESG경영 등 사회적 책임을 강조하는 경영 사조가 관심을 끌고 있지만, 여전히 형평성과 책임성은 경영과 행정을 구분하는 주요 잣대이다. 그 책임성을 완수하지 못했을 때 즉각적인 정치적·사회적 평가가 따른다는 점과 행정은 누구 한 사람의 소유가 아닌 공공 소유(common ownership) 영역을 다룬다는 점에서 공적 책임은 경영적 책임과는 다르다.

본 논문은 지방정부 입장에서 수직적 통합의 전략적 유용성을 설명하였지만, 모든 전략적 선택이 그러하듯, 수직적 통합 또한 한계를 가지고 있다. 이론과 사례분석에서 확인했듯이, 지역 거버넌스는 시장실패로 다수의 공급자가 경쟁하기 어려운 구조이다. 이에 지방정부는 계약관계를 통해 지역 내 민관 정책실행기관들을 통해 정책 집행을 하게 되는데, 이러한 계약관계가 일회성으로 그치기보다는 대부분 장기적으로 유지되는 관계라고 할 때, 이는 자칫 지역 거버넌스가 '단한 시스템'으로 머무를 수 있음을 시사한다. 이는 수직적 통합에서는 처음으로 계약을 맺는 공급자가 유리한 위치를 선점하고 계속 계약을 맺을 가능성이 높다는 뜻이다(Williamson 1981). 이는 경쟁력 제고와 서비스의 질 향상을 떨어뜨리는 요인으로 작용할 수 있기에, 수직적 통합에 대한 보완책을 마련해야 하는 이유가 된다.



마지막으로 본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 혼합 모델이 가지고 있는 비용 감소 측면을 탐구했지만, 실제 정책 실행자들이 이러한 측면에 근거하여 사업을 선정하고 정책 네트워크를 구성하는지 확인이 필요할 것이다. 이를 위해서는 심층 인터뷰나 설문조사 등을 통해 보다 체계적인 연구가 필요할 것이다. 둘째, 본 연구가 집중한 비용감소의 노력은 지방정부의 위험 회피 측면은 설명하지만, 단기적 위험과 비용 상승을 감수하더라도 장기적 이익을 추구하는 지방정부의 기업가적(entrepreneurial) 사례가 있다면 이 부분은 설명하지 못한다. 이는 어떠한 조건에서 수직적 통합이 약화될 수 있는지를 탐색할 수 있는 사례 연구가 되어줄 것이다.

## 참고문헌

- 김진수·서순탁. (2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석: 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로, 「국토연구」, 74
- 김창수. (2023). 미완의 정책 파트너십: 낙동강 취수원 이전의 난제, 「지방정부연구」, 27(2)
- 문인수·이종열. (2002). 거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안, 「한국정책과학학회보」, 6(3)
- 배응환. (2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제, 「한국행정학보」, 44(4)
- 유해숙. (2005). 로컬 거버넌스 형성을 위한 전략: 인천의 지역사회복지협의체를 중심으로, 「한국지역개발학회지」, 17(4)
- 이명석. (2021). 거버넌스 신드롬? 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계, 「국정관리연구」, 16(3)
- 이창길. (2017). 공공기관 거버넌스 모형의 탐색적 연구: 조직 간 네트워크 관점에서, 「한국조직학회보」, 14(3)
- 임혜수·이태동. (2017). 민관협력 파트너십과 정책 일관성 영향 연구: 뉴욕시와 서울시의 건강도시 정책 비교, 「지방정부연구」, 21(1)
- Bailey, J. (1993). Public Choice Theory & the Reform of Local Government in Britain: from Government to Governance. *Public Policy & Administration*, 8(2): 7-24.
- Boyne, A. (1998). Public Service under New Labour: Back to Bureaucracy? *Public Money and Management*, 18(3): 43-50.
- Brown, Trevor L., and Potoski, M. (2003). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis & Management*, 22(2): 275-297.
- Brown, Trevor L., Potoski, M., Van Slyke, David M. (2007). Trust & Contract Completeness in the Public Sector. *Local Government Studies*, 33(4): 607-623.
- Christensen, T., and Laegreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. *The Journal of Political Philosophy*, 10(3): 267-295.
- Denhardt, Robert B., and Denhardt, Janet V. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1): 3-10.

- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialist 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4): 892-909.
- Enwistle, T., and Martin, S. (2005). From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. *Public Administration*, 83(1): 233-242.
- Geys, B., and Moesen, W. (2009). Exploring Sources of Local Government Technical Inefficiency: Evidence from Flemish Municipalities. *Public Finance & Management*, 9(1): 1-29.
- Girth, Amanda M., Hefetz, H., Johnston, Jocelyn M., and Warner, Mildred E. (2012). Outsourcing Public Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public Administration Review*, 72(6): 887-900.
- Goldsmith, S., and Eggers, William D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington: Brookings Institution Press.
- Greve, C., and Hodge, G. (2011). A Transformative Perspective on Public-Private Partnerships. In Tom Christensen & Per Laegreid(ed.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, 265-280. Surrey: Ashgate Editorial.
- Hefetz, A., and Warner, M. (2004). Privatization & Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(2): 171-190.
- Hefetz, A., and Warner, M. (2007). Beyond the Market versus Planning Dichotomy: Understanding Privatization and its Reverse in US Cities. *Local Government Studies*, 33(4): 555-572.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations & Society*, 20(2-3): 3-109.
- Hood, C. and Dixon, R. (2013). A Model of Cost-cutting in Government? The Great Management Revolution in UK Central Government Reconsidered. *Public Administration*, 91(1): 114-134.
- Iversen, T. (2005). *Capitalism, Democracy and Welfare*. New York: Cambridge University Press.
- Jessop, B. (2004). Multi-level Governance & Multi-level Metagovernance: Change in the European Union as Integral Moments in the Transformation & Reorientation of Contemporary Statehood. In Ian Bache & Matthew Flinders(ed.). *Multi-level Governance*, 49-74. Oxford: Oxford University Press.
- Kavanagh, I., and Parker, D. (2000). Managing the Contract: A Transaction Cost Analysis of Externalisation. *Local Government Studies*, 26(4): 1-22.
- LeGrand, J., and Barlett, W. (1993). *Quasi-Markets & Social Policy*. London: Macmillan.
- Lowery, D. (1998). Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 137-172.
- Miller, G. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York:

Cambridge University Press.

- Nelson, Michael A. (1997). Municipal Government Approaches to Service Delivery: An Analysis from a Transactions Cost Perspective. *Economic Inquiry* 35(1): 82-96.
- Osborne, D., and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- O'Regan, M., and Oster, M. (2000). Nonprofit and For-Profit Partnerships: Rationale and Challenges of Cross-Sector Contracting. *Non-Profit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1): 120-140.
- Perez-Lopez, G., Prior, D., and Zafra-Gomez, Jose L. (2015). Rethinking New Public Management Delivery Forms & Efficiency: Long-term Effects in Spanish Local Government. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 25: 1157-1183.
- Powell, W. (1990). *Neither Market Nor Hierarchy. The Sociology of Organizations*. CT: JAI Press.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Savas, S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham: Chatham House.
- Schwartz, R. (2001). Managing Government-Third Sector Collaboration: Accountability, Ambiguity & Politics. *International Journal of Public Policy*, 24(1): 1161-1188.
- Schmid, H. (2003). Rethinking the Policy of Contracting Out Social Services to Non-Governmental Organization: Lessons & Dilemmas. *Public Management Review*, 5(3): 307-323.
- Smith, Steven R., and Lipsky, M. (1993). *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hall, Peter A., and Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Stein, M. (1990). *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Van Slyke, David M. (2003). The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services, *Public Administration Review*, 63(3): 296-315.
- Van Slyke, David M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 17(2): 157-187.
- Warner, Mildred E. (2006). Market-based Governance & the Challenge for Rural Governments: US Trends. *Social Policy & Administration*, 40(6): 612-631.
- Warner, Mildred E. (2011). Competition or Cooperation in Urban Service Delivery? *Annals of Public & Cooperative Economics*, 82(4): 421-435.
- Wiesel, F., and Modeli, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization & Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability*

- & Management, 30(2): 175-205.
- Wise, R. (1990). Public Service Configurations and Public Organizations: Public Organization Design in the Post-Privatization Era. *Public Administration Review*, 50(2): 141-155.
- Williamson, Oliver E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law & Economics*, 22(2): 233-261.
- Williamson, Oliver E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87: 548-577.
- Yang, Jae-Jin, Kim, Hey-Sung, Choi, Seong-Eun, Ryu, Lan-Hee, and Choi Young-Jun. (2019). What Makes Hybrid Insourcing Successful: A New Public-Private Partnership Model for Social Welfare Services. *Asian Social Work & Policy Review*, 14(1): 11-21.
- Zbre, Richard O. and McCurdy, Howard E. (1999). The Failure of Market Failure. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(4): 558-578.

---

장은정 (張恩晶): 2023년 영국 University of Reading에서 공공정책학(Public Policy) 박사학위를 취득하였다. 학위논문은 「The Contradiction and Contextualization of Higher Education Expansion」이다. 관심분야는 복지서비스로서의 교육정책, 적극적 노동시장 정책 및 지역고용정책 등이다. 현재 인천지역 인적자원개발위원회 선임연구원이다. (ejjang33@incham.net)

〈논문접수일: 2023. 10. 7 / 심사개시일: 2023. 10. 10 / 심사완료일: 2023. 11. 23〉

## Abstract

### An integrated model of horizontal and vertical local governance: A transaction costs approach

Jang, Eunjeong

As the collaborative relationship between policy institutions is becoming increasingly important, the hierarchical relationship between these institutions has received scant scholarly attention. However, this study proposes an integrated model of governance composed of two axes at the regional level: horizontal, which emphasizes the collaborative work between institutions, and vertical, which includes controlling and monitoring policy implementation. Our main argument is that vertical integration plays a primary role in minimizing transaction costs for local governments when implementing regional policies. We discuss asset specificity, principal-steward relationship, and public values such as equity and accountability are key factors in explaining why vertical integration of local governments is strategically maintained. To support our argument, we demonstrate and analyze the case of an employment creation project initiated by the Ministry of Employment and Labor.

Key Words: mixed governance, transaction costs, vertical integration, asset specificity, local governance

