

지방공기업 운영의 효율화 방안

김 정 렬

대구대학교 교수

I. 서 론

중앙정부 부처의 축소조정, 국가공기업의 민영화 계획 등 이명박 정부의 출범을 전후해 강화된 작은정부의 기조하에서 앞으로 지방공기업 전반에 대한 효율화 압력도 더욱 강해질 것으로 전망된다. 일반적으로 작은정부의 논리를 표방하는 공공부문의 효율화 방안은 크게 상대적으로 급진적인 대안인 민영화(사유화와 민간위탁)와 통폐합(광역화와 진출입통제), 상대적으로 점진적인 대안인 관리혁신의 유도와 경영평가의 강화 등으로 구분이 가능하다.

하지만 앞서 제시된 공공부문의 효율화 방안들은 중앙정부와 국가공기업은 물론 지방자치단체와 지방공기업 모두에 적용가능한 일반론의 성격을 지니고 있다. 따라서 나름의 특수성과 상황론이 존재하는 지방공기업이라는 특정 분야를 대상으로 한 효율화 방안은 맹목적인 일반화의 오류를 탈피해 그 폭과 범위 및 속도 모두에서 신축적이고 합리적인 해결방안을 제시할 수 있어야 한다.

우리나라의 지방공기업은 이미 61,000여 명의 인력과, 38조(지방예산의 37%)원의 예산을 사용하는 거대한 지역경제단위로 성장한 상태이다. 특히 1999년 행정자치부가 관장하던 설립인가권을 지방자치단체에 이양한 이후 지속적으로 증가하여, 2007년 6월말 기준으로 367개가 운영중이다. 하지만 이러한 외견상의 화려함에도 불구하고 지방공기업의 실질적인 성과와 주민들의 평판도는 좀처럼 개

선되지 못하고 있다(행정자치부, 2007).¹⁾

이에 본 연구는 앞서 제시된 포괄적 문제인식을 토대로 다음과 같이 논의하고자 한다. 먼저 제Ⅱ장에서는 이론적 측면에서 효율화 논리의 원천인 공공개혁의 주요한 모형들을 다각도로 검토하고자 한다. 다음으로 Ⅲ장에서는 지방공기업 전반을 대상으로 앞서 제시한 4가지 효율화 방안들의 적용가능성을 모색하고자 한다. 또한 각각의 효율화 방안들을 제시함에 있어서는 지방공기업의 핵심적인 분야인 상하수도, 도시개발, 지하철, 시설관리 등의 사례들을 다양하게 활용하고자 한다. 마지막으로 Ⅳ장의 결론에서는 본 연구의 제언이 지니는 의미를 비교역사적 견지에서 종합하고자 한다.

II. 공공부문 개혁의 논리와 쟁점

변화와 개혁을 위한 속도경쟁이 조직의 성패를 좌우하는 시대를 맞이하여 세계 각국의 기업은 물론 정부도 무한경쟁의 구도로 편입되고 있다. 일반적으로 공공부문을 구성하는 조직들은 공공성을 표방하고 절차와 공정성을 중시하는 업무처리상의 특성 때문에 민간부문을 구성하는 조직들과 달리 변화와 개혁에 둔감한 편이었다. 하지만 1980년대 이후 정부의 경쟁력이 일국의 국가경쟁력과 동일시되고, 기업식 정부에 대한 국민적 요구가 확산되면서 공공개혁에 대한 논의가 확산되어 왔다(김정렬·한인섭, 2008).

현재 공공개혁의 논리를 대표하는 양대 이론으로는 신공공관리와 거버넌스를 지적할 수 있다. 공공부문의 효율성 제고에 초점이 부여된 신공공관리(NPM: new public management)는 행정국가의 위기로 대표되는 정부실패와 관료주의에 대한 처방책으로 제시되었다. 시장의 경쟁논리를 신봉하는 신공공관리는 신제도경제학과 기업식 관리주의에 기초한 일련의 혁신논리로 정의된다.

신공공관리의 주요한 특징으로는 고객의 중시와 고객의 영향력 증대, 공공서비스 구매자와 공급자의 분리, 시장의 경쟁원리 적용, 민영화와 계약제 도입, 성과와 책임성의 강조, 유연성의 증대, 정보관리의 중요성 등을 지적할 수 있다(Barzelay, 2001). 신공공관리론은 경제학의 자유시장 논리와 경영학의 최신 관리기법들을 결부시키고 있다는 점에서 영미국가는 물론 세계 각국의 공공개혁 현장으로 급속히 확산되고 있다. 하지만 신공공관리론의 주장은 시장의 경쟁원리에 대한 지나친 몰입으로 인해

1) 이러한 문제인식을 토대로 행정자치부(2007)는 고객만족과 성과창출의 일류 지방공기업 육성이라는 비전하에 지방공기업 혁신전략으로 자율·책임경영 체제 확립, 경영의 효율성 강화, 경영의 투명건전성 강화, 경영혁신 역량 강화, 경영평가 제도 선진화 등을 표방하고 있다.

신자유주의의 부작용을 확대 재생산할 우려가 클 뿐만 아니라 공사부문 간에 존재하는 본질적 차이나 적용대상 국가의 문화·제도적 특성 차이를 고려하지 못하는 한계를 지니고 있다.

한편 시장의 경쟁원리를 신봉하는 미국이나 영연방 국가들에 비해 상대적으로 계급타협의 전통에 친숙한 북서유럽 국가들의 정부개혁 노력에 착안해 이론화된 정책네트워크는 최근들어 뉴거버넌스(new governance)로 지칭되고 있다(Rhodes, 1996). 이는 다시 말해 참여와 협력을 중시하는 정책네트워크 이론이 1990년대 중반 이후 기존에 공공개혁을 주도해 온 신공공관리와 경합하는 새로운 대안으로 부상하였음을 시사한다.

상대적으로 효율성보다는 민주성에 초점이 부여된 거버넌스의 구현사례로는 첫째, 중앙정부-지방정부간 관계에서 분권화를 통해 과도하게 비대해진 중앙정부의 업무 부담을 덜어주고 현장밀착형 행정서비스를 실시함으로써 질 높은 행정서비스를 가능하게 할 수 있다. 둘째, 정부-기업간 관계에서 산업별 네트워크의 구축을 통해 시장을 활성화함으로써 국가경쟁력을 향상시킬 수 있다. 끝으로, 정부-시민사회간 관계에서 각종 비영리단체와 시민단체를 유기적으로 묶어줌으로써 효율적 복지정책의 토대를 마련할 수 있다.

나아가 신공공관리와 거버넌스로 대표되는 공공개혁의 거대 담론은 최근들어 다양한 개혁모형으로 분화되고 있다. 공공개혁은 전통적인 관료제 방식이나 그에 따른 행정관행의 한계점에 대한 반성에서 출발하지만, 이에 대한 공공개혁의 양태는 각국의 역사적 배경과 제도적 특징에 따라서 매우 다양하기 때문이다. 그리고 공공개혁이라는 것은 새로운 변화를 도입하는 것이기 때문에 변화의 정당화를 위해서는 통상 모형으로 지칭되는 일련의 개념과 사고(idea) 및 관점 등이 존재하기 마련인데, 개혁의 유형이 다양할수록 그 이면에 내재된 개혁의 논리와 사고도 다양할 수밖에 없다. 더불어 이러한 사고와 논리들은 항상 일치하는 것이 아니기 때문에 때때로 상충적인 결과가 나타날 수 있다. 더구나 개혁에 관한 개념과 사고들은 명시적으로 제시될 경우도 있지만,²⁾ 암묵적인 경우가 더 많기 때문에 이러한 가능성은 더욱 증가하게 된다. 이러한 사실은 공공개혁의 이면에 작용하는 개념과 논리 등을 비교론적 견지에서 탐색할 필요성을 제기하는 것이다.

이에 본 연구에서는 공공개혁의 모형을 시장모형(market model), 참여모형(participatory model), 조직모형(organizational model), 관리모형(managerial model)으로 구분하고자 한다(김정

2) 영국의 Thatcher 총리는 자신의 공공개혁을 정당화시키기 위해서 William Niskanen의 논리를 적극적으로 활용하였는데, 이것은 개혁에 내재된 사고를 명시적으로 표명한 전형적인 사례라고 할 수 있다.

렬·한인섭, 2008). 이때 각각의 모형이 내포하고 있는 기본적인 논지를 정부실패의 원인, 개혁에 대한 처방, 해당 접근방법이 가진 한계와 비판 등을 중심으로 소개하면 아래의 <표 1>과 같다.³⁾

<표 1> 공공개혁 모형의 특징

구분	시장모형	참여모형	조직모형	관리모형
기본관점	경제적	정치적	조직적	관리적
정부실패의 원인	공적소유, 독점	기술관료제	계층제	규정의 제약
개혁의 방향	민영화, 경쟁	관여, 참여	신축적 조직	자율성, 신축성
주요 처방	성과급, 내부시장, 구매권, 계약 등	시민참여, 팀제, 권한부여	조직감축, 수평화, 계층간소화, 기업화	관리적 자율권, 사후적 책임성
장점	비용절감, 효율성 제고	참여 확대, 선택권 확대	신축성 제고, 대응성 제고	창의성과 활동성
단점	형평성 침해, 적용가능성 제약	참여의 형식화, 집단간 갈등, 조정 필요성 증대	외형적 조직변화, 조직의 맥락성 간과, 책임성 확보 곤란	자율성과 관리능력의 조화, 책임성 확보 곤란, 정치적 중립성

자료: 김정렬·한인섭(2008)

3) 정정길 외(2007)는 본 연구에 비해 거시적이고 포괄적인 관점에서 작은정부를 구현하기 위한 공공개혁의 모형(시각)을 경제적 시각(스미스, 하이예크, 오이켄 등), 관리론적 시각(베버, 월슨, 테일러 등), 권력적 시각(로크, 제퍼슨, 메디슨, 달 등), 지방분권적 시각(토크빌, 밀, 티보 등) 등으로 분류하였다. 나아가 각각의 시각에 기초해 향후 공공개혁의 추진방향으로 예산절약과 규제개혁(경제적 시각), 조직인력 감축과 성과관리 강화(관리적 시각), 시민통제와 정책공동체의 활용(권력적 시각), 자치단체간 통합과 행정계층 축소(지방분권적 시각) 등을 제시하였다. 한편 Peters(1996)는 공공개혁의 모형을 시장정부모형, 참여정부모형, 신축적정부모형, 탈규제적 정부모형의 4가지로 구분하였다. 여기서 시장정부모형은 관리활동에 대한 민간부분의 방식이 전통적인 정부부분의 방식보다 뛰어나다는 가정아래, 전통적 관료제를 시장기반 메카니즘으로 대체하려는 방식이다. 참여정부모형은 정부서비스 생산과 밀접한 관련이 있는 공무원과 고객들이 정부프로그램에 대한 높은 식견과 정보를 가지고 있다는 가정아래, 이들에 대한 권한 위임과 의사결정에의 참여 확대를 강조한다. 신축적 정부모형은 환경변화에 대응하는 정부의 역량 강화를 위하여, 협력관계, 임시조직, 계약직과 임시직 공무원 등을 활용하여 보다 신속하고, 대응적이며 효과적인 정부를 만들고자 한다. 탈규제적 정부모형은 정부활동에 대한 제약요인과 장애요인을 제거하고 공무원들이 기업가들처럼 자유롭게 활동하도록 하는 방식이다(박희봉·김삼득, 1998 재인용).

III. 지방공기업의 효율화를 위한 쟁점별 대안

1. 지방공기업 민영화의 조건과 전략: 국가공기업과의 차이를 중심으로

공공부문의 민영화(사유화와 민간위탁)를 찬성하는 논거들은 공공개혁의 시장모형에 기초하고 있다. 이때 공기업의 민영화란 정부가 소유하거나 통제하던 공기업을 민간에 이전함으로써 소유권의 변화를 초래하는 사유화와 공기업의 운영권을 민간에 이전하지만 감독권을 공공부문이 계속 행사하는 민간위탁으로 구분이 가능하다. 그리고 경쟁축진을 중시하는 공기업 민영화의 인접 개념으로는 정책 결정과 정책집행을 분리하는 시장화 테스트(강제경쟁입찰), 구매자와 공급자를 분리하는 내부시장(internal market) 등을 들 수 있다.

공기업의 민영화를 주장하는 대표적 논거로는 우선 인간들은 자신의 소유물이 아닐 경우 제대로 돌보지 않는다는 것이다(장하준, 2007: 165). 재산권이론(property right)과 공공선택이론에 따르면 민간기업과 달리 공기업이나 정부는 이익을 향유할 수 있는 권리가 불확실하거나 분산되어 있기 때문에 그러한 권리가 명백하게 규정되어 있는 민간기업보다 비효율적으로 운영될 수밖에 없다는 것이다. 즉, 지방공기업의 이윤은 소유주인 주민들의 권한이기 때문에 인센티브 제도의 활성화가 전제되지 못한 상태에서 획기적인 경영개선을 기대하기 어렵다는 것이다.

다음으로 공기업의 독점적 성격으로 인한 비효율성을 실질적인 경쟁을 통해 제거해야 한다는 것이다. 경제이론(economy theory)에서는 공기업 실패의 주된 원인과 관련하여 앞서 지적인 이익에 대한 배타적 권리가 성과향상을 위한 필요조건이기는 하지만 충분조건은 아니라고 본다(Ott & Hartley, 1991). 가령, 공기업을 민간기업으로 전환함으로써 이익을 향유할 수 있는 배타적 권리를 보장할 수 있지만, 이러한 민영화가 독점공기업의 독점 민간기업으로 전환하는데 불과하다면 비용최소화를 위한 동기가 결여되어 독점으로 인한 비효율성은 개선되지 않는다. 따라서 이러한 독점의 폐해를 개선하기 위해서는 현재적 혹은 잠재적 경쟁을 조장하는 것이 중요한 과제라고 본다(김정렬·한인섭, 2008).

또한 주인-대리인이론(principal-agent model)은 공공부문의 종사자들을 독립적인 존재가 아니라 자기이해(self-interest)를 가진 이기적인 존재로 가정하고, 공기업이 비효율적으로 운영되는 원인을 정보의 비대칭성(informational asymmetry)에 있는 것으로 본다. 이들에 따르면, 공기업의 종사자들은 공공서비스의 적정규모와 생산비용을 과장함으로써 자기들의 개인적인 효용극대화를 추구

한다는 것이다. 이들이 자치단체로부터 필요 이상의 조직과 예산을 획득할 수 있는 것은 관련 정보를 독점하고 있거나, 적어도 자치단체나 지방의회에 비해서 정보의 우위를 가지고 있기 때문이라고 본다. 나아가 지방공기업의 실질적인 주인인 주민들이 지방공기업을 감시해야 할 유인기제가 약하다는 점에 주목할 필요가 있다.⁴⁾

하지만 공공개혁의 시장모형에 기초한 지방공기업 민영화의 논리는 다음과 같은 한계를 지니고 있다.⁵⁾ 첫째, 가장 중요한 비판은 규범적인 것으로, 정부는 시장과 다르기 때문에 경쟁을 도입해서 시민들에게 차별적인 결과가 나타나도록 하는 것은 공공부문의 핵심적 가치인 형평성을 침해한다는 것이다(김정렬·한인섭, 2008). 특히 국가공기업에 비해 상대적으로 사회복지정책의 성격이 강한 지방공기업의 주요 공공서비스들을 민영화할 경우 수익자부담의 강화에 따른 빈부격차의 심화라는 부작용을 회피하기 어렵다.

둘째, 공공부문에 대한 시장모형의 적용가능성은 준시장화된 국가공기업의 대표적 분야인 정책금융, 전력, 가스 등에는 비교적 적합하지만 상대적으로 영세한 지방공기업이 주로 담당하는 주택, 대중교통, 의료, 시설관리 등과 같은 보편적 서비스 분야에 급진적인 사유화를 논리를 직접 적용하는 데에는 근본적인 한계가 있다는 것이다.⁶⁾ 더불어 점진적인 민영화 방식에 해당하는 민간위탁의 경우 이미 지방공단을 통해 지방공기업 전반에서 폭넓게 활용되고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다.⁷⁾

셋째, 민영화의 논리는 공공부문에 대한 민간부문의 우월성을 전제한 것이다. 그러나 효율성을 기준으로 공공부문과 민간부문을 비교하는 것이 합리적이지 않을 뿐 아니라, 나아가 공공조직과 민간기업은 활동영역이 다르기 때문에 직접적인 비교가 불가능하다는 것이다(Starr, 1987). 특히 지방공기

4) 지방공기업을 잘 감독해 수익이 늘어난다 해도 그 중대분은 전체 주민들에게 배분되는 데 반해 비용은 감독에 참여한 주민들에게만 부과되기 때문이다. 이런 경우에는 누구나 공기업 경영자들을 감독하는 일에는 관심이 없고, 단지 다른 사람들이 들인 노력에 '무임승차'하기를 희망할 것이다(장하준, 2007: 167).

5) 장하준(2007)은 나쁜 사마리아인들(신자유주의자)이 제기한 민영화 논리에 대한 반론으로 주인-대리인 문제, 무임승차, 예산의 남용 등이 공기업은 물론 민간기업에서도 얼마든지 발생할 개연성이 클 뿐만 아니라 싱가포르항공, 포항제철 등 성공적인 공기업의 사례가 세계 도처에 산재하고 있다는 점을 강조하였다.

6) 지방공기업 전체 예산(32조)은 국가공기업인 주공(40조), 도공(36조), 코레일(38조) 보다도 작아, 기본적으로 민영화에 따른 경제적 파급효과가 낮은 반면에 민영화에 따른 반발의 강도는 크다. 부연하면, 먼저 지하철의 민영화시 대규모 노조의 반발은 물론 요금현실화, 무임승차 중단 등으로 인한 주민들의 반발에 직면하게 될 것이다. 다음으로 도시개발공사의 민영화는 임대아파트·소형평형아파트 등의 공급 감소는 물론 궁극적으로 분양가격의 상승을 초래할 것이다. 또한 낮은 수익성으로 인해 사실상 민간기업의 참여가 어려운 시설관리공단의 민영화는 주민생활서비스 공급의 위축과 민간분야 경쟁서비스의 요금상승을 초래하게 될 것이다.

7) 지방공단은 지방자치단체의 공무원이 각 부서에서 따로따로 운영하던 공공시설물을 통합 관리함으로써 규모의 경제를 확보하고 있을 뿐만 아니라 설립타당성 검토과정에서 직영과 민간위탁에 비해 비교우위를 확보하여야 공단위탁이 가능하다. 그리고 지방공단의 경우 수익이 발생하면 전액 자치단체에 귀속하여 지역에 재투자되는 성격을 지니고 있다.

업의 경우 경영평가나 진단을 통해 존립의 정당성을 상실한 것으로 판단될 경우에 필수적으로 민영화를 고려하는 국가공기업과 달리 대부분 청산하는 것이 바람직하다는 특성을 지니고 있다. 더불어 공공윤리의 확립과 관련하여 국가공기업에 비해 공정경쟁의 논리와 규칙을 적용하기 어려운 지방공기업 영역의 민영화는 공공서비스 공급의 안정성을 훼손함은 물론 부패의 발생가능성을 증대시킬 우려가 크다.

넷째, 경쟁의 본질에 관한 비판이다. 경제이론은 사익추구를 위한 자유경쟁을 통해서 최선의 상태(공익)에 도달할 수 있다고 가정하고, 경쟁을 촉진시키는데 주력한다. 그러나 민영화에 내재된 경쟁의 본질은 정부에 의해 관리되거나 규제된 경쟁에 불과하다(DeLeon & Denhardt, 2000). 경제이론이 주장하는 순수한 형태의 경쟁은 자기교정적(self-correcting) 속성을 지니기 때문에 최적상태에 도달하기 위한 어떠한 방향제시나 지침도 필요로 하지 않지만, 관리 또는 규제된 경쟁은 거래규칙의 설정에 관한 권한과 책임을 정부가 가지고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다(김정렬·한인섭, 2008). 나아가 국가공기업과 달리 지방공기업의 설립과 운영 및 민영화 여부는 지방자치의 영역이라는 점에 주목할 필요가 있다.

다섯째, 지방공기업의 경우 국가공기업과 달리 민영화 여건이 전반적으로 미성숙되어 있다는 점이다. 중앙정부의 경우 준시장영역을 이미 오래전에 국가공기업으로 이전한 상태이지만 지방자치단체의 경우 방대한 집행업무의 지방공기업 이전이 아직 시작 단계에 불과하기 때문이다. 따라서 점진적 진화의 논리를 적용할 때 지방공기업은 앞으로도 상당기간 팽창하는 것이 불가피할 뿐만 아니라 바람직한 것으로 평가된다. 이밖에 제3섹터 방식의 지방공사나 지방공단 등의 경우 소유관계가 복잡하고 시장의 수임여건이 미약하다는 점도 민영화의 주요한 한계로 지적될 수 있다.

2. 광역화와 진출입통제를 활용한 지방공기업의 통폐합 촉진

통폐합이란 규모의 경제와 범위의 경제 논리에 기초해 공공부문의 효율성을 확보하는 대안이다. 이를 반영하는 대표적 사례로는 최근 이명박 정부의 인수위원회가 추진한 바와 같이 유사기능을 담당하는 중앙정부 부처 간의 통폐합을 비롯해 국가공기업인 주택공사와 토지공사의 통합 논의, 일본의 시

8) 시정촌 합병은 적은 규모의 자치단체를 합병하여 지방분권과 지역주권의 실현을 달성하기 위해 일본정부가 강력히 추진하고 있다. 1998년에 3,232개에 달하였던 시정촌 수가 2005년도 말에는 1,822개까지 줄었고, 2006년도에는 1,800개 정도로 줄었다. 나아가 시정촌 합병은 지방공기업과 같은 지자체 투자기관의 자동적인 통폐합과 경영효율화를 촉진시키는 주요 계기로 작용하고 있다(허훈, 2007).

정촌 합병을 벤치마킹한 우리나라 지방자치단체들 간의 통합 논의 등을 지적할 수 있다.⁸⁾

이점에서 국가공기업에 비해 상대적으로 규모가 영세하고 절대적인 법인의 수가 많은 지방공기업도 통폐합의 유력한 대안임에 분명하다. 하지만 시정촌 통합을 토대로 지방공기업의 통합이 촉진된 일본의 사례를 통해 알 수 있듯이 지방공기업은 설립 주체인 지방자치단체의 광역화가 전제되지 못한 상태에서 실효성을 기대하기 어려운 문제이다. 물론 우리나라의 일부 지방자치단체들도 필요이상으로 과다한 수의 지방공기업을 유지하고 있다는 부분적인 통폐합의 필요성이 존재하고 있다.

이를 반영하는 대표적 사례로는 먼저 하나의 소규모 기초자치단체가 복수의 지방공기업을 운영하는 경우이다. 이는 민선 지방자치단체장의 논공행상과 관련된 기관장 자리늘리기의 성격이 강하다는 점에서 현재 해당 지방자치단체장이 실질적으로 주도하고 있는 지방공기업 설립타당성 검토의 강화를 비롯해 각종 감사, 경영평가, 행정지도를 활용한 중앙정부 차원의 적절한 대응책 마련이 요구된다.⁹⁾ 일례로 소규모 기초자치단체가 공사와 공단을 별도로 운영하는 경우 저조한 실적과 동반 부실화의 가능성을 전제로 통폐합을 유도하는 것이 바람직하다. 나아가 지방공기업과 성격이 유사한 지방자치단체 산하의 각종 재단이나 특수법인들을 상대적으로 효율성 통제가 용이한 지방공기업으로 통폐합하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다음으로 관할권이 협소한 광역자치단체와 산하 기초자치단체가 경쟁적으로 유사한 성격의 공하나 공단을 설립하는 과정에서 발생한 비효율성의 제거이다. 일례로 소규모 광역시 공단과 산하 구청의 공단이 공존하는 경우 동반 부실화의 가능성이 크기 때문에 적극적인 대책마련이 요구된다. 또한 개발물량이 제한적이고 편중된 광역단체 개발공사에 부가하여 기초단체 개발공사가 신설될 경우에도 동반 부실화의 가능성이 존재한다. 특히 최근들어 부동산 경기의 퇴조에도 불구하고 기초단체의 개발공사가 설립 붐을 이루고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

또한 지방자치단체의 관할구역에 지나치게 의존하는 방식으로 설립된 상하수도 직영기업은 물론 도시개발이나 관광공사의 광역화를 위한 통폐합 방안도 지방자치단체간의 협력 강화 차원에서 적극적으로 검토할 필요가 있다. 물론 광역행정의 구현을 위해 우리나라에서도 경제자유구역을 비롯해 도와 광역시 또는 인접한 도간에 경제통합 논의가 시작되고 있지만 이를 현실화시킬 구심점이 약하다는

9) 지방공기업의 진출입통제 수단으로는 설립타당성 검토와 경영진단이 활용되고 있다. 먼저 설립타당성 검토의 경우 과거 중앙정부가 지방공기업에 대한 인허가권을 행사하던 시절에는 그 실효성이 높은 편이었지만 설립권한이 지방자치단체장의 권한으로 이양되면서 존립의 정당성이 약화된 상태이다. 다음으로 중앙정부가 주관하는 최고의 통제수단인 지방공기업 경영평가 결과 부실한 공기업에 대해서는 경영진단을 통해 경영개선과 퇴출을 유도하고 있다. 2007년 초 경남진유통공사가 행정자치부의 경영진단 결과 최초의 퇴출기업으로 선정된 것을 계기로 관련 제도가 지방공기업의 실질적인 구조조정 수단으로 활성화될 것으로 예상된다.

점에서 광역개발공사 등을 활용한 지방공기업의 전략적 활용가치를 극대화시키는 일에 주목할 필요가 있다. 따라서 이러한 구상을 촉진하기 위한 중앙정부 차원의 인센티브 방안을 적극적으로 마련할 필요가 있다. 일례로 권역별 또는 수계별로 상수도 지방공사를 신설한다는 구상의 경우 중앙정부나 국가공기업인 한국수자원공사의 전폭적인 지원이 전제되지 못한 상태에서 자치단체간 협력이나 공무원 노조의 반발을 극복하기 어려울 것으로 전망된다.

한편 지방공기업의 효율성 제고방안의 일환으로 진입통제를 강화하기 위해서는 앞서 언급한 설립타당성 검토를 비롯해 각종 제도적 장치를 정비해야 한다. 현재 우리나라의 지방공기업법은 지방공기업 설립의 전제조건으로 첫째, 지방공기업으로 제공하는 서비스 자체가 공공서비스이어야 하고, 둘째, 당해 경비의 5할 이상을 사업경영수익을 통해 충당할 수 있는 자율적인 급부력이 있어야 하며, 셋째, 지방공기업 방식으로 재화나 서비스를 공급하는 것이 다른 방식에 의한 것보다 효율적이어야 함 등을 제시하고 있다. 하지만 이를 반영하는 구체적인 실행전략이나 기준은 전반적으로 미비한 상태이다.

따라서 이를 반영하는 구체적 개선대안으로는 먼저 지방공기업이 현재 제공하고 있거나 제공할 가능성이 있는 다양한 공공서비스에 대한 유형화 작업을 토대로 그 필요성과 만족도에 관한 광범위한 현장조사가 이루어져야 한다. 즉, 공공서비스에 대한 주민인식도 조사결과를 토대로 우선순위가 떨어지는 공공서비스 분야를 과감하게 포기하는 대신에 핵심적인 공공서비스 분야에 지방공기업의 역할을 집중해야 한다.

다음으로 자율적인 급부력의 기준과 관련하여 현실적으로 사문화된 지방공기업법의 경상수지 5할 기준을 폐기하거나 산정의 기준을 구체화시킬 필요가 있다. 일례로 자율적인 급부력이 존재하는 지방공사에 한해 관련 규정을 적용하거나 지방공단에 대한 예외규정을 신설하는 것이 바람직하다. 더불어 지방공기업이 지방자치단체로부터 수령하는 위탁수수료를 자율적인 급부력의 범주에 해당하는 것으로 명시하는 것도 유용한 방법일 수 있다.

마지막으로 지방공기업이 직영이나 민간위탁 방식에 비해 효율적이어야 한다는 설립타당성 검토기준의 내실화를 도모하기 위해서는 해당 시설의 세부 유형별 인력배치기준 등을 공식화시킬 필요가 있다. 일례로 지방공기업 주관부처인 행정자치부가 메타 타당성 분석결과를 토대로 관련 요령을 작성해 배포하는 것이 바람직하다. 행정자치부가 설정한 나름의 준칙에 의해 설립타당성 검토 작업이 이루어질 경우 구색맞추기식 검토결과로 인한 지방공기업의 양산을 일정수준 통제할 수 있을 것이다.

3. 지방공기업의 자발적인 관리혁신을 유도

지방공기업의 관리혁신은 조직구성원들의 자구노력에 부가해 변화와 혁신의 촉진자 또는 선도자 역할을 담당하는 중앙정부 차원의 개입이 요구된다. 대부분의 관리혁신 과제들이 그러하듯이 비록 강도의 차이는 존재하지만 대부분 구성원들의 저항을 수반하기 때문이다.¹⁰⁾ 이점에서 관리혁신의 주도자들은 개인적 또는 조직적 저항의 본질을 이해하고 이에 대한 대책을 강구하는 일에 유의할 필요가 있다.¹¹⁾

〈표 2〉 변화관리를 위한 8가지 접근방법

접근방법	상 황	장 점	단 점
강압적	• 변화가 시급하고 • 변화주도자가 강력할 때	• 신속	• 적대세력 대두시 위험
조작적	• 다른 조치들이 실패할 때	• 신속 및 무경험	• 적대심 표출
설득적	• 변화주도자가 강력하고 • 쉽게 설득될 수 있을 때	• 신속 및 무경험	• 사후에 압력을 느꼈다고 번복할 가능성
협상적	• 강력한 집단이 저항할 때	• 상대적으로 용이	• 고비용의 우려
위임적	• 변화에 대한 지지가 있고 • 변화에 따른 편익을 인지하고 있을 때	• 업무와 책임의 공유 • 권한부여 및 개발 가능	• 시간 소요 • 면밀한 점검 필요 • 훈련 & 교육에 따라 좌우
조장적	• 개인들이 문제를 가지고 있을 때	• 적응문제에 대한 최선책	• 시간소요 · 지체 우려 • 고비용 & 실패가능성
참여적	• 정보가 부족하거나 • 반대가 강력할 때	• 몰입도 및 관련정보 획득	• 시간소요 • 합의된 변화로 불충분할 가능성
학습적	• 새로운 정보나 능력이 요구될 때	• 동기, 관여, 신사고, 몰입도	• 시간소요 • 다수의 관여(비용소요)

출처: Doherty & Horne(2002)

역대 정부의 집권기를 통해 지방공기업의 주관 부처로 가능해 온 행정자치부는 지방공기업의 혁신을 유도하는 다양한 노력을 수행해 왔다. 이를 반영하는 대표적 사례로는 먼저 복식부기의 확대를 위해 관련 프로그램의 보급과 연찬회를 주기적으로 개최하였다. 다음으로 기업식 팀제의 확산을 통해 지방공기업 의사결정구조의 간소화에 기여하였다. 또한 추진과정에서 다소의 부작용이 존재하였지만 미래지향적인 성과관리체계인 BSC의 확산을 유도하는 방식으로 성과중시 조직문화의 정착에 기여하였다.

10) 변화에 대해 조직의 대응방식은 외부적 변동성의 강도와 적응성 수준에 따라 저항적(변동성이 낮고 적응성이 낮음), 협동적(변동성이 낮고 적응성이 높음), 운명적(변동성이 높고 적응성이 낮음), 순리적(변동성이 높고 적응성이 높음) 등과 같은 4가지 패턴으로 구분 가능하다 (Doherty & Horne, 2002).

11) 통상 저항은 신뢰부족, 변화의 의도에 대한 오해, 변화에 대한 낮은 관용, 편협한 자기이기주의 등이 결합되어 나타나는 경우가 많다.

그렇다면 앞서 제시된 선도적 노력의 연장선상에서 지방공기업의 이해관계자들이 새롭게 추구해야 할 관리혁신의 목표와 수단은 무엇인가. 먼저 이명박 정부가 표방하는 효율중시 또는 실용주의 노선에 부응하는 지방공기업 혁신을 위해서는 선진적 관리기술의 적극적인 벤치마킹이 이루어져야 한다. 기업식 정부를 표방하고 있는 최근의 공공개혁 추세를 감안할 때 전략기획, 팀제, TQM, 6시그마 등과 같은 기업의 선진적인 관리기법에 대한 벤치마킹은 다소간의 부작용에도 불구하고 앞으로도 계속 강화될 것이다. 물론 공공부문과 민간부문 간의 차이로 인해 기업의 관리기술을 직접적으로 도입하기 어려운 경우도 있다. 하지만 최근들어 양 부문간의 경계선이 약화되고 있다는 점에서 부분적 수정보완을 전제로 한 벤치마킹에는 무리가 없을 것으로 보인다.

〈표 3〉 공공관리의 우수성 제고를 위한 10계명

• Stick to Knitting 자기의 강점에 전념	• Vision 명쾌한 방향과 비전을 제시하는 관리자
• Stay close to the Customer 고객수요에 대한 대응	• Hands-on 일상적 업무에 몰입된 관리자
• Productivity through people 구성원의 감정과 관점의 중시	• Bias for action 새로운 사고에 대한 행동 실천
• Autonomy and entrepreneurship 창의성, 위험감수, 권한부여의 중시	• Simple structure and lean staffing 관리부문의 최소화, 분권화, 신축성
• Value driven 가치지향적 강력한 문화	• Loose/tight control mechanism 엄격한 재정통제 및 명쾌한 성과목표 강조

출처: Peters & Watermann(1982); Doherty & Horne(2002) 재인용.

다음으로 변화와 혁신의 실질적인 주도자인 지방공기업 종사자들의 업무처리 역량을 강화하는 일에 주력할 필요가 있다. 이를 위해서는 인사관리체계를 유연화·탄력화하고, 구조조정을 실시하는 동시에 직원들의 근무환경, 보수구조, 퇴직대비 등과 같은 인력자원관리전략(HRMS)을 동시에 병행해야 한다. 또한 세계화된 정보사회에서 공기업 발전의 핵심적 요소인 교육훈련을 강화해야 한다. 교육훈련은 항상 사회적 변화 및 요구에 부합되어야 한다는 점에서 급속히 발전하는 지식이나 기술의 습득에 중점을 두어야 한다. 이점에서 정보통신기술의 발전으로 도입된 원격교육의 가능성에 주목할 필요가 있다.

또한 공공개혁의 참여모형이 주는 가능성에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 관리혁신을 위한 참여의 형태는 다양하다(Peters, 2001). 첫째, 조직 내부에서 참여하는 방식이다. 참여적 개혁의 기본가정은 조직의 구성원들에게 자기 조직의 결정에 관여할 수 있는 기회를 제공함으로써 조직이 더 좋아질

수 있다는 것이다. 참여모형에서는 조직의 구성원들에게 스스로 결정할 수 있는 기회를 더 많이 부여해야 한다고 주장한다. 둘째, 공공서비스의 기획이나 집행에 고객이나 주민이 참여하는 방식이다. 참여모형에서는 시민들이 공공부문을 통제하는데 어느 정도 관심을 가지고 있으며, 이를 위해서는 시간과 노력을 기꺼이 투자하려고 하는 것으로 가정한다. 전통적인 관료제 패러다임 하에서 시민들은 공공서비스의 단순한 수요자로 간주되었을 뿐이고, 기획과 집행과정에 권한과 영향력을 가진 실질적인 존재로 간주되지는 않았다. 시민참여를 위한 노력은 공청회나 토론을 통해서 안전에 대한 투표를 하는데 그치지 않고 시민들이 직접 공공프로그램에 참여하여 관리 운영하는 것까지도 포함된다. 이를 위한 구체적인 방안으로 부하직원과 고객에 대한 권한부여(empowerment)가 강조된다. 부하직원에게 권한을 부여하는 방식 가운데 가장 전형적인 것은 권한위임에 의한 것이다. 행정자치부가 팀제로 전환한 이후, 전결권의 일정 비율 이상을 팀장에게 위임하도록 한 것이 이의 대표적인 예라고 할 수 있다. 고객에 대한 권한부여와 고객의 선택은 시장모형과 참여모형에서 모두 강조하는 점이다. 그러나 시장모형에서는 구매권 제도와 같은 경제적 메카니즘을 강조하는데 비해서 참여모형에서는 시민의 운영위원회나 이사회 참여와 같은 정치적 메카니즘을 통하여 시민의 선택권을 확대시키려고 한다는 점에서 차이가 있다(김정렬·한인섭, 2008).¹²⁾

4. 지방공기업 경영평가제도의 강화

국가공기업과 마찬가지로 지방공기업도 효율화 기조를 보장하는 안전장치로 경영평가제도를 운영하고 있다. 최근들어 신공공관리의 세계화 추세가 확산되면서 공공관리의 패러다임이 계획에서 평가를 중시하는 방향으로 변화되고 있다는 점을 고려할 때 공기업 분야의 경영평가제도(외부평가)는 중요한 의미를 지니고 있다. 일례로 공기업 분야의 성과관리는 정부와 기업의 성과관리를 매개하는 가교로서의 역할 뿐만 아니라 상대적으로 부진한 공무원 조직의 성과관리를 촉진하는 계기로 작용할 수 있다.

크게 외부 및 내부 경영평가로 대별되는 성과관리의 근본적인 취지는 성과척도를 활용하여 객관적으로 측정하고, 이를 통해서 나타난 성과정보를 자원배분 및 전략적 의사결정에 활용하는데 초점이

12) 참여모형을 적용함에 있어 제기되는 주요한 한계는 다음과 같다. 첫째는 참여의 진정성 문제이다. 이것은 시민들이 정책형성이나 정책집행에 실질적인 권한이 없음에도 불구하고 자기들이 정책형성에 참여했다고 믿는 경우이다. 이의 근본적인 원인은 시민참여가 형식적으로 이루어지는데 있다. 둘째, 참여모형에서는 조직의 구성원과 시민들에게 모두 권한을 부여할 것을 강조하는데, 이들이 상이한 이해관계를 가질 경우에는 집단간의 갈등을 야기할 수도 있다. 게다가 정책의 이해관계집단과 일반 시민들도 이해관계가 상이할 수 있다.

있다. 그러나 공기업이 성과관리를 새로 도입했다고 해서 저절로 실행되는 것은 아니기 때문에 조직 내외의 성과평가가 효과적으로 수행되기 위해서는 특별한 관리노력이 필요하다.

지방공기업 경영평가제도는 해당 공기업의 설립주체인 지방자치단체가 직접 주관하는 것이 아니라 상급기관인 행정자치부가 주관한다는 점에서 국가공기업과 구별되는 특징을 지니고 있다. 행정자치부는 1999년 규제개혁 차원에서 지방공기업 설립의 자율성을 지방자치단체에 부여하였지만 지방공기업에 대한 경영평가 권한을 계속 보유하고 있는데, 이는 지방자치단체의 자율성을 보장하면서 이에 상응하는 책임성을 부과하기 위한 의도로 해석된다. 또한 중앙정부의 평가권 보유는 단체자치로 대표되는 우리나라 지방자치제도의 특수성을 반영하는 것으로도 이해할 수 있다.

지방공기업 경영평가제도는 평가결과를 토대로 직원들의 성과급을 차등 배분하고 있을 뿐만 아니라 평가결과가 부진한 공기업을 경영진단 대상으로 선정해 경영구조개선을 유도하고 있다. 경영진단 결과를 토대로 결정하는 경영구조개선 명령의 범주에는 청산을 비롯해 민영화, 정원감축, 제도개선 등이 망라되어 있다는 점에서 향후 지방공기업 전반의 효율화 작업이 강화될 경우 경영평가와 진단의 역할이 한층 강화될 것으로 예측된다.

하지만 지방공기업 경영평가제도가 지방공기업 효율화를 선도하는 핵심 기제로 자리잡기 위해서는 계속적인 제도개선노력이 전제되어야 한다. 외부 경영평가의 정당성에 대한 피평가기관들의 수용도가 저조한 상태에서 문제해결의 가능성은 축소될 수 밖에 없기 때문이다. 이를 반영하는 기존 경영평가제도의 개선방안을 논점별로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 경영평가의 준비에 소요되는 피평가기관의 과도한 부담을 해소해야 한다. 지방공기업의 경우 우리나라 공공관리체계의 최말단에 위치하는 관계로 매년 각종 평가와 감사에 빈번하게 노출되는 부작용이 발생하고 있다. 따라서 경영평가 준비에 소요되는 부담을 해소하기 위해서는 평가지표의 단순화와 계량화 노력이 강화되어야 한다. 더불어 중장기적으로 유관기관간의 협의를 토대로 각종 평가와 감사일정을 통합조정할 필요가 있다. 일례로 조사비용이 과도하게 소요되는 지방공기업 고객만족도 조사의 경우 조사주체인 행정자치부, 지방자치단체, 지방공기업이 관련 예산을 공동 부담하는 방식으로 1월 중 1회 실시하는 것이 조사비용의 절감은 물론 조사결과의 충실화에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 일례로 고객만족도 조사는 평가점수와 직결된 결과수치나 순위보다는 철저한 내용분석을 통해 현장의 서비스 질 제고로 이어질 수 있어야 한다.

둘째, 불합리한 경영평가 수행일정과 체계를 개선해야 한다. 전년도 성과를 대상으로 이루어지는 당해 년도의 외부평가 결과가 연말에야 산출되는 기존의 수행과정을 당기는 방식으로 조정할 필요가 있다. 현재 각 기관들이 자체적으로 수행하는 내부평가의 경우 통상 1월에 평가수행 과정과 평가결과

발표까지 모두 이루어진다는 점에서 동일한 실적을 대상으로 하는 외부평가를 6월에 시작하는 기존 방식은 문제가 있다. 따라서 외부 경영평가를 2월에 시작해 상반기 중에 결과를 발표하는 것이 평가 부담의 해소나 피드백의 활성화 측면에서 효과적이다. 더불어 평가시기의 조정과 평가일정의 간소화에 따른 부작용 해소 차원에서 평가업무의 전산화가 지니는 중요성에 주목할 필요가 있다. 현재 행정자치부가 추진하고 있는 지방공기업 정보공개 홈페이지와 연계하여 피평가기관의 관련 실적을 입력하는 한편 간소화·계량화된 평가지표에 맞추어 평가의견과 평가등급을 전산입력할 경우 평가수행과정 전반의 신속화와 효율화를 담보할 수 있을 것으로 기대된다. 나아가 평가업무의 전산화는 평가결과의 공유와 확산에도 유리하게 작용할 것으로 보인다.

셋째, 과도한 준비 부담과 막대한 예산 투입에도 불구하고 매년 주기적으로 실시되는 경영평가의 내실화를 도모해야 한다. 경영평가의 주된 목적은 피평가기관간의 순위를 결정하는 데에 일차적인 목적이 있지만 평가결과의 피드백을 촉진하기 위해서는 평가과정이 컨설팅 과정으로서의 의미를 확보할 수 있어야 한다. 평가과정을 통해 외부 전문가의 신선한 시각이 공기업 내부로 전달될 수 있다면 경영평가에 대한 피평가기관들의 반발과 평가무용론을 극복하는 계기를 마련할 수 있다. 이는 다시말해 평가과정이 과거 관료제 패러다임으로 대표되는 억압과 통제중심적 문화를 지양하고, 표현과 관여의 문화를 지향함으로써 미래지향적인 가치창출에 기여할 수 있음을 의미한다.

결국 이러한 노력들은 지방공기업 전반에 성과관리 기풍을 강화시키는 계기로 작용하게 될 것이다. 자율을 부여하되 성과를 평가하여 책임을 묻는다는 것이 신공공관리적 개혁의 핵심이기 때문이다. 이때 책임은 단순히 외부의 성과를 보고하고 외부에서 아무런 조치도 취하지 못하는 것이 아니라 성과평가의 결과에 따라 이익과 불이익을 주는 방식으로 책임을 지는 개념이고, 자율은 무엇을 목표로 해야 하는가를 지시하지만 어떻게 하는가(일하는 방법)에 대해서는 간섭하지 않는 것을 말한다(윤성식, 2002). 더불어 성과관리 우수사례의 벤치마킹과 관련하여 효율성과 책임성 간의 조화를 추구하는 영국의 Best Value 원칙에도 주목할 필요가 있다. 신공공관리를 반영하는 성과관리의 일반적 원칙은 3E, 즉 경제성, 효율성, 효과성이다. 그러나 영국의 성과관리체계인 Best Value 프로그램은 이러한 세 개의 E만으로는 공공부문의 성과를 충분히 측정할 수 없다는 인식하에 형평성(Equality), 감정이입(Empathy), 생태(Ecology) 등을 포괄하는 개념인 윤리(Ethic)의 “E”를 추가하였다. 이점에서 Best Value는 성과관리의 이해관계자 모델(Stakeholder Model of Performance Management)로 지칭되고 있다.

〈표 4〉 영국 Best Value 프로그램의 설계 원리

- 효율성뿐만 아니라, 서비스의 질(quality), 효과성의 측면도 포함되어야 한다.
- 성과지표는 다른 형태의 서비스 제공자에게도 적용할 수 있는 것이어야 한다.
- 기획과정(planning process)이란 지역공동체에 대한 책임을 강화하는 과정이어야 한다.
- 성과지표들은 관리자가 통제할 수 있는 것들과 관련이 있는 것이어야 한다.
- 감사자들은 Best Value의 가치가 달성되었는지 공개적으로 보고하여야 한다.
- Best Value의 가치가 달성되지 않았을 경우, 정부의 개입에 대한 규정이 포함되어야 한다.
- 성과지표는 다양한 이해관계자들의 요구를 반영하여야 한다.
- 경쟁은 충분조건이 아니다.

출처: Doherty & Horne(2002)

출처: Doherty & Horne(2002)

IV. 결 론

지금까지의 논의를 통해 본 연구는 지방공기업 운영의 효율화 방안을 4가지 핵심 쟁점들을 중심으로 살펴보았다. 특히 각각의 쟁점에 대한 개선방안들을 제시함에 있어서는 공공부문의 특수성은 물론 국가공기업과 지방공기업 간의 차이점에 유의하는 방식으로 현실적합성을 제고하는 일에 주력하였다.

하지만 본 연구는 이러한 노력에도 불구하고 지방공기업의 효율화를 위한 방향과 원칙이라는 원론의 수준을 탈피하지 못하고 있음을 밝혀두고자 한다. 따라서 보다 구체적인 효율화 대안들을 모색하기 위해서는 지방공기업의 주요 영역인 상하수도, 도시개발, 지하철, 시설관리 등과 같은 각각의 분야에 초점을 부여한 상태에서 본 연구의 쟁점들을 종합적으로 재검토하는 실무적 논의가 요구된다.

한편 본 연구의 수행과정에서 제기한 주요 제도개선 과제들을 현실화시키기 위해서는 지방공기업 운영에 직간접적으로 참여하는 다양한 이해관계자들 간의 활발한 토의가 선행되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 특정한 정책개선 아이디어가 내포하는 위험성을 제거하지 못한 상태에서 현장의 실질적인 성과창출을 기대하기 어렵기 때문이다.

나아가 지방공기업의 효율화 방안을 우리보다 앞서 시행한 선진각국의 경험을 벤치마킹하는 일에도 주력해야 한다. 상수도 하수도를 단일의 지방공기업으로 통합, 상수도 직영기업의 권역별 공사화 또는 민영화, 지하철과 같은 대규모 지방공기업의 부분적 민간위탁, 자치단체의 통합에 따른 지방공기업의 처리문제, 자치단체 산하 공기업과 재단의 통합, 설립타당성 검토요령의 발간, 공사와 공단간의 통

합 등에 관한 사전준비를 강화하는 일은 지방공기업 구조조정의 성패와 직결된 문제이다. ☹

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 김정렬 · 한인섭. (2008). 행정개혁론: 국제비교와 실증분석. 박영사.
- 박희봉 · 김상묵. (1998). 외국 행정개혁과 김대중 정부의 행정개혁 비교 연구. 한국행정정보. 32(4): 19-35.
- 윤성식. (2002). 정부개혁의 비전과 전략. 열린책들.
- 장하준 저, 이순희 역. (2007). 나쁜 사마리아인들: 장하준의 경제학 파노라마. 부키.
- 정정길 외. (2007). 작은정부론. 부키.
- 행정자치부. (2007). 고객만족과 성과창출의 일류 지방공기업 육성을 위한 지방공기업 경영혁신 추진방안. 행정자치부 지방공기업팀.
- 허훈. (2007). 일본 지방공기업의 경영혁신. 지방공기업학회 동계학술대회 발표논문.
- Barzelay, Michael. (2001). The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. University of California Press.
- DeLeon, Linda & Denhardt, Robert B. (2000). The Political Theory of Reinvention. Public Administration Review. 60(2).
- Doherty, Tony L. & Horne, Terry. (2002). Managing Public Services: Implementing Changes – A Thoughtful Approach to the Practice of Management. Routledge. London and New York.
- Ott, Attiat F. & Hartley, Keith. (1991). Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries. (USA: E. Elgar Pub).
- Peters, B. Guy. (2001). The Politics of Bureaucracy. Routledge, London and New York.
- Peters, T. J. & Watermann, R. H. (1982). In Search of Excellence. Harper & Row.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. Political Studies. 44(4).
- Starr, Paul. (1987). The Limits of Privatization. Washington D.C.: Economic Policy Institute.