

## 지방서비스 공급의 대안적인 제도 : 지방서비스 특구\*

최 재 송\*\*

### An Alternative Institution of Local Service Provision : The Local Service Special District\*

Jaesong Choe\*\*

**요약 :** 대도시 지역은 수많은 지방정부들로 구성되어 있는 복합적인 구조로 이루어져 있다. 이러한 대도시 구조에서 제기되는 다양한 주민수요는 대도시 행정의 틀에서 다양한 방식으로 조정된다. 대도시 지역을 대도시 광역적인 정부를 중심으로 하는 관료적 조직의 차원보다는, 개별적인 크고 작은 지방서비스들의 공급과 생산이 형성하고 있는 대도시 지방공공경제의 견지에서 볼 때, 단일의 대도시 정부에 의한 지방서비스 공급구조는 매우 제한적인 방식으로 간주된다. 특구는 기존의 지방 영역과 중첩되는 융통성 있는 경계를 가질 수 있는 일종의 분리된 지방정부로서, 이러한 대도시 지방서비스 공급의 “틈새” 제도로서의 가치를 가질 수 있다. 우리나라에는 지방서비스 특구가 존재하지 않지만, “사실상의” 특구 기능을 수행하고 있는 사례들을 기반으로 지방서비스 특구 제도의 도입을 연구하고자 한다.

**주제어 :** 특구, 지방서비스, 대도시

**ABSTRACT :** The metropolitan area is a complicated structure tangled by a multiplicity of local governments. A variety of the demands and interests of residents owing to such a metropolitan organization is coordinated in the framework of metropolitan administration in various ways. From the viewpoint of metropolitan public economies formed by the provision and production of various local services rather than the bureaucratic standpoint of the metro-wide government, the local service provision by a single metropolitan government may be very restrictive. The special district is a local government which is able to have boundaries overlapped with the existing local governments including municipalities. Thus it can be a “niche” local institution in such metropolitan local service provision. There is no formal special district for local services in Korea. Based on some instances of such a “de facto” special district, however, the institution of the local service special district is proposed to be studied.

**Key Words :** special district, local service, metropolitan

\* 본 연구는 2004학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음.

\*\* 경기대학교 국제학부 부교수(Associate Professor, Division of International Studies, Kyonggi University)

## I. 서론

오늘날 미국의 대도시 지역에서 가장 흔하게 발견되는 지방제도는 특구(special district 혹은 special-purpose district)이다. 특구는 지난 20세기 후반부에 들어 특히 미국에서 활성화된 지방제도로써, 오늘날은 거의 모든 미국인들이 하나 이상의 서로 다른 특구들이 중첩되어 있는 상황에서 살고 있다고 할 수 있다. 특구가 미국의 대도시 지역에서 뿐만 아니라 일반적인 형태의 지방에서도 공공서비스 공급 제도로서의 가치를 가지고 번창하고 있다는 것은 우리의 대도시 지방서비스 행정에 있어서 시사하는 점이 클 것으로 본다. 계속되는 대도시의 확장과 이에 따른 대도시 지방서비스의 수요가 더욱 다양하게 증가할 것으로 예상되는 상황에서, 본 연구는 이러한 지방수요를 수용하기 위한 효과적이고 적절한 제도 중의 하나로 특구를 제안하고자 한다.

특구에 관한 선행적 연구들을 정리하여 이론적 기초를 수립함에 있어서는 미국의 특구들에 관한 이론적 연구들과 경험적 연구들이 중요한 자료가 될 것이다. 특히 본 연구는 캘리포니아 주와 텍사스 주에 관한 연구들을 중심으로 선행연구들을 정리하고 있는데, 이는 캘리포니아와 텍사스가 대도시 인구의 급격한 증가와 대도시 교외의 팽창 및 이에 따른 다양한 공공서비스에 대한 수요증가로 인하여 특구가 특히 활성화되어 온 대표적인 지역 중의 하나이기 때문이다.

우리나라는 지방자치 실시의 역사가 짧은 까닭에 그 제도적 장치가 아직은 미비한 점이

많을 뿐만 아니라, 지방제도에 관한 학문적 연구 또한 매우 제한된 영역 내에서 수행되어 온 경향이 있다. 이 점에 있어서 본 연구는 좀더 개방적인 견지에서 특구 제도를 우리에게 필요한 새로운 지방제도로써 제안하고자 하는 것이다. 하지만 본 연구의 주제인 지방서비스 특구가 아직 우리나라에 존재하지 않아 경험적으로 분석적인 면에서 부족한 점이 있음을 미리 밝히며, 다만 향후 우리나라에 특구 제도의 본격적인 도입을 위한 탐색적 연구의 가치를 갖고자 한다.

## II. 특구의 특성

### 1. 특구의 정의 및 기능

우리나라에서는 특구에 관한 논의가 주로 경제특구나 관광특구에만 한정되어 왔으며, 여기에 최근에는 각 지방자치단체별로 지역특화발전특구의 지정에 주력하고 있다. 그러나 경제특구나 관광특구 및 지역특화발전특구는 조세상의 특혜를 주는 “특별조세지역”이나 규제완화의 특혜를 주는 “규제완화지역”과 같은 일종의 “특혜지역”으로서, 대체로 “특정 업무 영역에 관한 정부나 지방자치단체의 규제가 완화된 특정 구역”을 이르는 것으로 간주할 수 있다. 반면에 미국에서는 특구가 엄연한 지방정부 제도의 하나로서 정의된다. 캘리포니아 주법에서는 특구(special district)를 “제한된 경계내에서 정부기능이나 재산기능을 지방적으로 수행하는 주의 기관”으로 정의하고 있다 (Government Code §16271 [d]). 다시 말해,

“특정 지역에 대해 특정의 지방공공서비스를 전달하는 분리된 지방정부”라는 것이다. 본 연구에서는 미국에서 통용되는 개념으로서의 특구를 우리나라의 “지역특화발전특구”나 “관광특구” 등과 구별하여 “지방서비스 특구”로 구분하고자 한다.<sup>1)</sup>

특구가 특례규제지역으로 인식되는 경우는 그 설립목적이 해당 지역내 특정 산업의 진흥에 있는 것이므로, 사실상 그 지역의 지방서비스 공급과는 거의 무관하다. 반면에 미국에서는 특정 지역을 특구로 설립하는 주요 목적이 그 지역의 지방서비스 공급에 있다. 즉, 특정 지역내에서 어떤 공공서비스가 부족하거나 혹은 다른 형태의 차별적인 공공서비스가 요구될 때 특구가 존재해 왔다. 예를 들어, 미국 캘리포니아 주에서 특구가 설립되기 시작한 것은 산호아킹 계곡(San Joaquin Valley)의 농부들이 직면한 심각한 물 문제를 해결하기 위한 목적에서 비롯되었다. 물 공급이 불안정하고 가격도 등락폭이 크게 되자, 스태니슬러스(Stanislaus) 카운티의 농민들이 1900년에 털록 관개특구(Turlock Irrigation District)를 지방서비스특구로 설립한 것이 캘리포니아 주 특구의 시작이었다.<sup>2)</sup>

20세기에는 특구가 그 수효나 영역 면에서 급증하였다. 특히 2차 대전에 뒤이은 미국의 번영은 모든 공공 서비스에 대한 수요를 증가시켰으며, 그 결과 특구의 증가도 초래되었다. 이미

1915년에는 모기퇴치특구가 형성되었고, 특히 1921년의 도시공공설비특구법(The Municipal Utility District Act)으로 인하여 특구가 더욱 다양화되어, 수도, 전기, 교통, 전화 등의 “필요하고도 편리한 모든 것”에 대응하여 형성되었다. 1945년에는 캘리포니아 주 전역에 병상의 부족 사태가 발생하자 곧 병원특구들이 생겨나기 시작하였으며, 2차 대전 이후 특구의 영역은 소방, 공중위생 등으로 확산되었다(Box, 1998).

미국에서 특구를 분류하는 방식은 다양하게 있을 수 있으나, 대체로 단일기능 특구(single function district)와 다기능 특구(multi-function district), 사업형 특구(enterprise district)와 비사업형 특구(non-enterprise district), 독립형 특구(independent district)와 종속형 특구(dependent district)의 세 가지 대조적인 유형으로 분류된다.

첫째, 캘리포니아 특구의 85% 가량은 상수도, 하수도, 소방 등과 같은 단일 기능을 수행한다. 심지어는 묘지도 그 기능 중의 하나로서, 캘리포니아 내에 있는 253개의 공동묘지특구가 공급하는 유일한 서비스는 “묘지”서비스이다. 반면에, 다기능 특구는 복수의 서비스들을 공급한다. 대표적으로 카운티 서비스 특구(CSA: County Service Area)는 방법, 도서관, 공원 등과 같이 카운티가 공급할 수 있는 어떠한 서비스라도 공급할 수 있다.

다기능 특구 중에서 지난 반세기 동안 가장

1) 본 연구에서 일반적으로 지칭하는 “특구”는 미국식의 특구인 지방서비스 특구를 의미한다.

2) 이것은 1887년에 제정된 라이트법(Wright Act)에 따라 가능하였는데, 이 법은 특정 지역의 주민들이 자신들의 경계 내에서 다수결의 결정에 의거하여 상수도 공급을 위한 지방자치단체를 조직하고 채권발행을 통해 이의 운영을 위한 예산을 충당할 수 있도록 허용한 법이다.

급증한 형태는 “주거공동체회(RCA: Residential Community Association)”이다. RCA는 일정 경계 내의 주택단지가 특구의 형태를 갖는 것인데, 주민 선출에 의한 대표회의의 구성, 집합적 재화 및 서비스의 공급, 주민의 행동에 대한 규칙의 집행 등의 기능을 하는 점에 있어서 작은 지방정부와 매우 유사한 기능을 수행하는 것으로 간주된다(Oakerson, 1999; ACIR, 1988; Logan & Rabrenovic, 1990).

둘째, 캘리포니아 특구의 1/4 정도를 차지하고 있는 사업형 특구는 마치 민간회사처럼 소비자에게 요금을 부과하는 방식으로 서비스를 운영한다. 예를 들어, 병원특구는 환자들에게만 입원비를 부과한다. 상수도특구도 소비자의 사용량에 따라 요금을 매기는 것이다. 실제로 모든 상수도특구, 쓰레기특구 및 병원특구는 사업형 특구이다.

비사업형 특구는 요금 방식으로 운영되지 않는 서비스를 공급한다. 소방서비스나 모기퇴치 프로그램은 특정의 개별주민들이 아닌 공동체 전체에 혜택을 주는 것이다. 이러한 서비스들에서는 직접적인 비용/편익 관계는 존재하지 않는다. 결과적으로 비사업형 특구는 그들의 서비스에 요금을 부과하지 않으며, 대신에 그 운영은 일반적으로 재산세에 기반을 두고 있다. 대표적으로 소방, 묘지, 도서관, 방범 등의 서비스가 여기에 해당된다.

셋째, 캘리포니아 특구의 2/3 정도를 차지하는 독립형 특구는 그 구역 유권자들에 의해 선출된 자치위원회를 갖고 있다. 반면 종속형 특구는 기존의 입법부(시 위원회 혹은 카운티 감독위원회)에 의해 관할된다. 종속형 특구는 특구 자체의 자치기능은 결여하고 있으며, 어떤 의미에서는 일종의 조세특구로 간주될 수 있다.

특구가 공급하는 서비스 지역의 규모 역시 단일 블록에서부터 복수의 도시와 카운티를 가로지르는 광대한 지역에 이르기까지 다양하다. 예를 들어, 남가주의 대도시 상수도 특구는 6개 카운티, 5,200 평방마일의 약 1,700만의 주민들에게 서비스를 제공하는 반면, LA 카운티의 카운티 서비스 특구 #2는 그 지리적 영역이 겨우 25 에이커에 불과하다(SLGC, 2002). 결국 특구가 기능상의 제한을 받지 않고 사실상 주민이 필요로 하는 거의 모든 서비스를 제공해 온 결과, 미국 내에서 특구의 수와 다양성은 지난 반세기동안 엄청나게 급증하였다.<sup>3)</sup> 특구가 이러한 수요증가에 대응하는 보편적인 수단이 된 것은 특구가 관료제와는 다르게 서비스 요구에 신속하고 효율적으로 대응해 온 점에 연유한다(Chicoine and Walzer, 1985).

## 2. 특구의 제도적 특성

어떤 지역에서 특정한 지방서비스가 공급되

3) 1998~1999 캘리포니아 주 통계에 따르면 총 3,361개의 특구가 존재하는 것으로 조사되고 있다(Senate Local Government Committee, 2002). 이들 특구를 유형별로 빈도가 높은 순으로 나열하면 다음과 같다(괄호안은 빈도수): 카운티 서비스(897), 소방(386), 공동체 서비스(313), 묘지(253), 카운티 상수도(174), 간척(152), 주 상수도(141), 여가활동 및 공원(110), 자원보존(99), 관개(97), 카운티 공중위생(91), 병원(77), 공중화장실(76), 공공설비(54), 폭풍관리(49), 모기퇴치(47), 시 상수도(40), 홍수관리(39), 카운티 수도설비(34), 수도행정(30), 기념비(27), 배수(23), 제방(15), 항구(13), 도서관(13), 물류(13), 수자원보호(13), 공항(9), 상수저장(8), 오픈지해충박멸(8), 쓰레기처리(7), 해충박멸(7), 도시개발사업(5), 도시설비(5), 방범(3), 공중위생 및 홍수조절(2), 하수(2), 교량 및 고속도로(2), 고속도로 교차점(1), 대도시 상수도(1), 대안교육(1), 유료터널(1).

고 있다고 해서 반드시 특구로 분류되는 것은 아니다. 미국에서는 어떤 형태의 지방제도를 특구로 분류해야 하는가에 대하여 대체로 다음과 같은 세 가지 제도적 특성을 지적하고 있다.

첫째는 분명한 경계이다. 특구는 단순한 주민자치 조직이나 시민운동단체와는 구별되는데, 이는 그 관할영역의 경계가 매우 분명해야 하기 때문이다(Ostrom, 1992). 특구의 경계는 영역을 정의하는 관할경계와 더불어 주민자격의 정의이다. 특구의 영토적 경계는 물리적으로 표시될 수 있는 경계선에 따라 명확하게 주어지는 경우도 있다. 주민자격은 해당 특구 관할 내의 주민이 됨에 따라 의무적이며 또한 자동적이다. 특구 서비스의 본질적인 특성은 서비스 비용과 편익의 내재화에 있기 때문에, 특구의 경계가 분명하게 이해되지 않는 상황에서는 순수공공서비스가 갖는 무임승차의 문제가 발생할 소지가 있는 것이다(Gardner and Ostrom, 1991; Olson, 1965). 따라서 특구 주민들은 공유된 서비스의 재정을 충당하는 책임이 있다는 이유로 특구의 외부인들을 특구 서비스의 소비로부터 배제할 권리가 있으며, 특구 경계내의 재산들을 통제할 자격을 분명하게 갖고 있다.

둘째는 지방정부의 형태이다. 특구는 일반적으로 시 혹은 카운티가 가지고 있는 정부의 권한을 보유하고 있다. 하지만 정부의 지배방식이 일인의 시장이나 행정관에 의한 단독지배방식이 아닌, 위원회에 의한 집단지배 방식을 따른다. 특구와 관련된 어떤 형태의 규칙들은

주 정부에 의하여 주어지지만, 지방정부로서의 특구는 그들 자신의 규칙을 공식화하고, 수정하며, 집행할 수 있는 능력을 갖고 있다. 특구는 또한 세입을 마련하고 내부적 의사결정 체계를 구축하는 능력도 보유하고 있으며, 계약권이 있고, 직원을 고용하며, 부동산을 취득한다. 또한 채권도 발행하고, 세금도 부과하며, 각종의 할당금이나 사용료를 징수한다. 특구 역시 다른 정부기관처럼 소송의 당사자가 될 수 있다(Box, 1998).

셋째는 서비스 및 시설의 공급이다. 무엇보다도 특구는 주민들을 위한 무엇인가의 서비스를 제공해야 한다. 제공할 서비스를 결여하고 있다면 애초부터 특구가 설립되는 근거를 상실한 것이다(Perrenod, 1984). 특구가 특히 캘리포니아 주에서 활성화된 데에는 소위 제안 13호(Proposition 13)<sup>4)</sup>에 의한 까다로운 조세결정에 있다. 즉, 어떤 차별적인 공공서비스의 공급을 위해 추가로 소요되는 재정을 위한 세금의 증가가 주민투표를 거쳐야 하는 등, 그 절차가 매우 까다로운 정치적 과정을 요구하기 때문이다. 따라서 현재의 서비스와는 다른 새로운 서비스나 혹은 더 높은 수준의 서비스가 요구될 때에 제안 13호에 의한 요구사항들을 회피하는 대안으로서 특구가 형성되어 온 것이다. 결국 소방특구, 관개특구, 해충박멸특구 등이 오늘날 존재하고 있는 것은 이들 서비스가 모두 납세자들이 원하는 서비스였으며, 또한 이에 대해 기꺼이 세금을 지불하고자 하였기 때문인 것이다.

4) 캘리포니아 주에서 고정 자산세 과세 권한을 축소하기 위해 1978년 6월에 주민투표로 결정한 주법

### 3. 특구 제도에 대한 평가

특구가 모든 점에 있어서 반드시 유용하다는 주장은 할 수 없다. 다만 분권화된 지방서비스의 공급을 위한 하나의 대안으로서 검토할 만한 가치가 있다는 것이다(Fernandez and Rodrik, 1991; Samuelson and Zeckhauser, 1988). 특구는 학자들 간에도 그 유용성에 대해서 평가가 일치하지 않는데, 미국의 연구들을 중심으로 특구의 장단점을 정리하면 다음과 같다.

먼저 특구가 갖는 가장 큰 장점은 어떤 공공문제의 실제 모양을 조정함으로써 특구의 경계를 그 문제의 경계에 일치시키는 데 있어서 효과적이라는 것이다(Eberts and Gronberg, 1990; Rhodes, 1997). 예를 들어, 수많은 특구들이 지하수반, 지표 분수계, 관개 및 배수 등과 같은 수자원 관리를 위해 설립되어 왔다. 특구 경계는 여타 정부단위들의 경계를 따르지 않는 대신에 적절한 자원체계의 자연적 경계를 따른다는 점에서 융통성이 있는 것이다. 특구 정부의 부재시에는 주 정부나 카운티 정부를 더욱 비대하게 만들 뿐이다.

특구는 또한 시민들의 요구에 잘 맞추어진 서비스를 제공할 수 있다(Oakerson, 1999). 시 정부와 카운티 정부는 많은 서비스를 시민들의 요구와는 무관하게 혹은 평균 수준에서 공급한다. 그러나 특구는 공동체가 원하는 서비스만을 공급한다. Hawkins(1976)에 따르면, 일반목적 정부를 통해서는 만족스럽게 충족될 수 없는 매우 다양한 합법적인 시민요구들을 특구 정부가 충족시킨다는 전반적인 사실들이

발견되었다.

특구가 지닌 가장 현저한 특징은 공공서비스의 비용과 편익을 지방화(localize)한다는 것이다(Bogason, 2000). 공공서비스는 공공재로서의 특성인 외부효과를 갖는 것이 본질적이므로 이의 소비자들은 공급에 있어서 무임승차하려는 유인을 갖게 된다(Olson, 1965). 이에 반해 특구는 공공서비스를 개별적인 소비자의 수준에서가 아닌 공동체 수준에서 공동으로 공급함으로써 주민들의 무임승차 유인을 약화시킬 수 있으며(Kooiman, 1993; Logan and Rabrenovic, 1990; 이명석, 1996), 그 결과 공공서비스 공급의 편익을 내재화할 수 있는 잠재적 가능성을 갖게 된다(Ellickson, 1982). 따라서 특구의 재정에 관한 기본원칙은 재정의 자립이며, 이것이 곧 특구가 지니는 가장 뚜렷한 제도적 특성이다.

반면에 특구가 가진 단점 중에는 우선 비효율성이 거론된다(Langbein and Spotswood-Bright, 2004). 많은 특구들이 시나 카운티가 공급하는 것과 동일한 서비스를 공급한다. 특구의 존재로 인한 관할구역의 중첩은 특구들 간에 혹은 특구와 일반목적 정부들 간에 과도한 경쟁과 갈등을 유발할 수 있다. 더구나 캘리포니아 특구의 2/3 가량이 독립위원회를 두고 있기 때문에, 사실상 어떠한 기관도 특구들 간의 갈등을 조정하기는 곤란할 것으로 평가된다(Little Hoover Commission, 2000).

책임의 소재가 불분명하다는 점도 특구에서 발견될 수 있다. 대부분의 특구는 시나 카운티보다 지리적으로 더 작고 더 적은 수의 주민이 있으므로 주민들에 대해서 더 대응적일 수 있

는 반면에, 제한된 목적의 특구가 다양하게 많다는 것은 시민들로 하여금 정보를 수집하는데 더욱 어려움을 겪도록 할 수 있다(SLGC, 2002).

특구가 지닌 이러한 잠재적인 문제점에도 불구하고, 특구의 증가에 대한 정부기관의 태도는 과거의 부정적인 견지에서 점차로 긍정적인 평가로 변화되고 있다. 1960년대에는 미국의 정부간 관계에 관한 자문위원회(The United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations: ACIR)가 특구의 제한을 권고하는 입장을 취하였다. 1964년도 보고서 「미국정부의 특구 문제」에서는 특구가 일반목적 정부들간의 제도적 공백을 보완하는 데 유용함에도 불구하고 너무나 많이 설립되었거나 혹은 과도하게 존속이 허용되어 왔다는 결론을 내렸다. 그러나 그 이후로도 특구의 수는 1962년 18,323개에서 1999년 30,000개 이상으로(교육구는 제외) 60% 이상 증가하였다. 결국 1987년에 ACIR은 특구의 선택이 일반목적 지방정부들을 보완한다는 것을 분명히 인식함으로써, 각주에 특구를 형성함에 있어서 “어떤 특별한 제한과 절차적 부담”도 부과하지 말 것을 권고하였다(ACIR, 1987). 오늘날에도 특구의 증가에 대한 견해가 주별로 차이가 나는데, 캘리포니아주는 대체로 긍정적인 입장을 견지하고 있다(SLGC, 2002; Little Hoover Commission, 2000).

### Ⅲ. 대도시의 지방서비스 공급과 특구의 의의

대도시 지역은 수많은 지방정부들로 구성된

어 있는 복합적인 구조로 이루어져 있다. 이러한 대도시 구조에서 제기되는 이해관계에 따른 주민요구는 대도시 행정의 틀에서 다양한 방식으로 표출되고, 조정되고, 해결된다. 문제는 대도시 지역이 어떤 방식으로 정의되어야 하는 것이 전제되어야 하는데, 본 연구에서는 대도시 광역적인 정부를 중심으로 하는 관료적 조직의 차원보다는, 각각의 개별적인 크고 작은 지방서비스들의 공급과 생산이 형성하고 있는 대도시 지방공공경제의 견지에서 보고자 한다. 이러한 논의는 우선 대도시 영역의 본질을 어떻게 규정하느냐 하는 문제와 대도시 행정의 문제를 해결하는 데 있어서 특구가 차지하는 의의로 구성된다.

#### 1. 대도시 지방서비스의 본질

대도시 영역의 본질을 대도시 정부의 관료조직의 관점에서만 파악하는 것은 너무나 단선적이다. 일반적으로 관료제 중심의 관점에서는 지방의 다양성이 설명될 수 있는 여지는 그렇게 크지 않다. 오히려 다양한 선호를 수렴하고자 하는 번거로운 작업은 때때로 관료제적인 지방행정의 효율성에 대한 부정적인 요소로 간주될 수 있는 것이다. 무엇보다도 관료제 중심의 논의에서는 대도시 정부만을 다양한 공공서비스의 거의 유일한 주체로 간주하는 경향이 있다. 다시 말하여, 관료제의 역할과 기능의 중요성이 지나치게 과장되고 있는 것이다(Oakerson, 1999).

한편 대도시 영역을 관료제의 견지에서보다는 지방서비스의 견지에서 파악할 경우에는

기존의 대도시 관료제 중심의 논의와는 다소 상이한 설명이 있게 된다. 우선 공공서비스에 관한 지방정부의 기능을 ‘공급’의 기능과 ‘생산’의 기능으로 구분하여 볼 수 있다. 여기에서 공급이라 함은 일반적으로 어떠한 서비스는 공적으로 공급하고 어떠한 것은 민간에 남겨 두는가에 관한 결정을 비롯하여, 필요한 세입의 규모와 방식(세금에 의해서 혹은 사용자 부담에 의해서), 서비스의 양과 질적 기준, 공급과 생산의 연계 방식 등을 결정하는 집합적 선택에 관한 것이다. 반면 생산의 개념은 투입자원을 산출물로 전환하는 좀 더 기술적인 과정인 생산물의 제작과 전달 등으로 볼 수 있다. 재화와 서비스가 공급되려면 생산을 어떻게 하는가, 즉 ‘자체생산’을 위한 조직을 하느냐 혹은 외부 생산자(공공이든 민간이든)를 선정하고 계약을 맺느냐에 관한 기본적인 선택이 수반되어야 한다. 생산과 관련된 공급업무는 생산되는 재화와 서비스의 질과 양을 감시하고, 생산자에게 시민-소비자들의 이해관계를 표출시키며, 생산자들을 그들의 성과에 책임지도록 유지하는 것이다.<sup>5)</sup>

사실상 실무현장에서 뿐만 아니라 학계에서도 광범한 영역의 재화와 서비스를 공급도 하고 생산도 할 수 있는 비교적 대규모의 다목적 정부가 유용하다는 생각이 오랫동안 지방행정의 지배적인 패러다임이었다. 지방정부 조직의

평가에 있어서는 흔히 생산기준들이 지배적이었다. 따라서 ‘능력’있는 지방정부는 통상적으로 뛰어난 생산능력을 가진 대규모 정부를 의미하였다. 지방정부의 평가에 있어서 생산의 능력이 우선 고려된다면, 그 기준은 규모의 경제나 경제성, 효율성 등이 될 것이다. 그 결과로서, 대도시 영역의 지방정부는 대도시의 규모에 상응하는 조직을 필요로 하게 되며, 이는 필연적으로 단일 대도시 정부를 의미하게 된다.

대도시 영역의 공공주체를 생산보다는 공급의 능력에 따라 평가하면, 규모의 경제를 통한 절약과 능률보다는 주민선호의 정확한 수렴과 재정의 형평성 유지와 같은 업무들이 지방정부에 있어서 보다 중요하게 간주될 것이다. 따라서 대도시 영역에서 지방서비스 전달의 중요한 요소는 생산단위가 아닌 공급단위에 있는 것이고, 생산능력보다는 공급능력에 있는 것이다.

## 2. 대도시 “틈새” 제도로서의 특구

특구의 의의는 대도시 체계를 단일 정부에 의해 지배되는 순수한 정부중심적 체계로서 보다는 공공과 민간을 망라한 복수의 행위자들에 의하여 유지되는 분화된 체계로서 이해할 때 더욱 큰 의의를 발견할 수 있다

5) 이러한 공급과 생산의 구분은 매우 단순하지만, 사실상 지방정부에 관한 일상적인 논의에서는 거의 구분되지 않는다. 반면에 학계에서는 공급과 생산의 구분에 대하여 인디애나대학교 신제도론주의자들이 가장 명확한 입장을 고수하고 있으며(Ostrom, 1992), Anthony Downs도 그의 논문에서 기획 및 조달과 생산 및 전달을 분명하게 구분하고 있다(Downs, 1976: 제2장). 공급과 생산의 구분에 관한 개념은 미국에서 비롯된 것으로, 공급은 ‘provision’을 생산은 ‘production’을 사전적 의미로 직역한 것이다. 하지만 ‘공급’이라는 용어가 사실상 공급과 생산 모두를 포함한 의미로 널리 사용되고 있기 때문에, 본 용어들의 사용에 있어서 다소의 혼동이 예상된다.



(Oakerson, 1999). 즉, 특구는 시(municipality)를 비롯한 여러 다양한 형태의 지방정부들로 분화된 대도시 지역에 존재하는 하나의 서비스 공급주체로서의 지방제도이다(Rochefort et al., 1998).

미국에서 대체로 대도시 교외지역이 분화되는 가장 일반적인 상황은 인구의 증가와 시가지의 발달 등으로 인하여 발생한 새로운 도시 수요를 기존의 카운티 정부나 읍(town 혹은 township) 정부가 해결할 수 없음으로써 카운티 영역내에 새로운 시가 설립되는 것이다(Ostrom et. al., 1988). 하지만 시가 존재한다고 해서 주민의 차별적인 수요가 모두 만족되는 것은 아니며, 부적절한 세원에 대한 불만족이나 현행 서비스에 대한 차별적 요구는 여전히 존재한다. 문제는 이를 해결하기 위한 새로운 시의 설립이나 기존의 시의 확장 혹은 확대 등이 엄격한 지방경계규칙의 적용에 의하여 결코 용이하지 않다는 것이다.<sup>6)</sup>

우리의 경우도 수도권에 인구의 급격한 증가와 급속한 교외화에 따라 새로운 시가 우후죽순격으로 개발되었으나, 이제는 수도권에서 군의 시 승격이나 시의 분할 등을 통한 추가적인 시의 설립은 사실상 어려운 상황이다. 따라서 행정수도의 이전을 비롯해서 지방 신도시들의 건설이나 지방도시의 확장 등의 조치가 시행되고 있으나, 이는 어디까지나 수도권 인구의 분산이나 해당 지방의 발전을 위한 것이지, 수도권 시민들의 선호와 재정적 등가를 기

초로 한 수도권 문제의 직접적인 해결책을 도모하는 것은 아닌 것이다.

대도시 영역의 지방서비스 공급단위로서 특구가 가지는 본질적인 의의는 소규모 공동체가 공동의 문제에 관해 집합적으로 행동하도록 그들 자신을 조직하는 능력이 있다는 것에 있다. 이는 지방의 차원에서 정의된 공동체가 자치능력을 가짐으로써 제한적인 관할영역 내에서 정부의 권한을 행사할 수 있다는 것이다. 대도시 지역은 소규모의 집합적인 문제들을 많이 가지고 있다. 이러한 문제들이 대규모 대도시 정부라는 단일의 수단보다는 시민들에게 좀더 접근성이 있고 쉽게 이용할 수 있는 집합적 행동의 수단을 갖는다는 것이 반드시 필요하다. 집합적인 문제들은 집합적인 행동을 요구하는데, 소규모 집합적인 문제들은 소규모 집합적인 행동을 요구한다. 주거도로 없는 간선도로, 수도관 없는 저수시설, 하수도 없는 폐수처리장 등이 건설될 수 있다면 운영될 수는 없는 것과 마찬가지로, 기초적인 단위의 지방서비스 공급단위가 없이는 대도시 조직이 대도시 공동체 시민들과 밀접한 제도적 하부구조를 갖지 못하게 되는 것이다.

대체로 대도시 지방서비스 공급의 관점에서는 단일의 대도시 정부에 의한 지방서비스 공급은 매우 제한적으로 정부의 영역으로만 한정된다. 특구는 일종의 분리된 지방정부로서, 시군분리 혹은 시군통합 등의 전통적인 분리·통합 제도와도 다소 차이가 있다(Lyons

6) 새로운 서비스 수요에 대한 대응을 위하여 세금을 올릴 수 있으나, 특히 캘리포니아 주의 경우에는 제안(Proposition) 13으로 인하여 세금의 증가가 매우 제한적이다.

and Lowery, 1989). 시군분리는 시와 군(미국의 카운티)이 서로 중첩되지 않는 관할경계를 전제로 하는 반면, 특구는 기존의 지방정부 관할구역 내에서 설립되는 만큼 어떠한 지방정부 관할구역과도 중첩된다. 즉, 대도시 지역에서 특구의 유용성은 그것이 새로운 시의 설립에 대한 대안이든 혹은 세금의 증가에 대한 대안이든, 시를 비롯한 기존의 지방 영역과 중첩되는 융통성 있는 경계를 가질 수 있다는 데 있다. 이 점에 있어서 지방의 “틈새(niche)” 제도로서의 특구 제도가 필요한 것이다.

#### IV. 우리나라의 특구 제도에 대한 전망

##### 1. 특구 제도의 현황

우리나라 현행 실정법에서의 특구에는 지역특화발전특구와 관광특구가 있다. 이 중 지역특화발전특구는 특정 지역이 특화해서 발전시킬 수 있는 산업을 진흥시키기 위해 지역특화발전특구에 대한 규제특례법(2004.3.22 제정)에 의거하여 설립할 수 있는 특구이다.<sup>7)</sup> 설립신청의 주체는 시장, 군수 및 자치구청장이며, 설립허가의 권한은 재정경제부 장관에게 있다.

관광특구도 본질적으로는 지역특화발전특구와 같이 특정 지역의 관광산업을 진흥시키기 위해 관광진흥법에 의거하여 설립할 수 있는 특구이다. 특히 관광특구의 주요 목적은 외국

인관광객 유치의 촉진에 두고 있다. 관광특구 설립신청의 주체는 광역시장과 도지사이며, 설립허가의 권한은 문화관광부 장관에게 있다.

우리나라의 현행 특구 중에서 관광특구는 관광진흥법의 일부로서 규정되고 있는 반면에, 지역특화발전특구는 개별적인 특별법에 의하여 규정되고 있다. 또한 현재 대전시 대덕지구에 R&D특구의 지정을 위하여 2004년 말까지 별도의 특별법이 제정되는 것을 목표로 하고 있으나 부처간 예산배분 문제로 난항을 거듭 중이다.<sup>8)</sup> 이 외에도 몇몇 지역에서 경제특구의 지정을 추진하고 있는데, 이러한 노력들은 일단 개별적인 특별법의 제정을 전제로 하고 있다. 즉, 우리나라에서 특구의 설립은 특례적인 규제를 목표로 하고 있기 때문에, 각각의 특구 형태에 대응하는 개별적인 특례규제 특별법의 제정이 선행되어야 한다.

특구 설립의 목표인 특례규제는 특구로 지정된 지역에서 지역특화산업이나 관광산업 등에 관련된 규제의 완화 및 조세상의 특혜이며, 경우에 따라서는 규제권한이 중앙정부에서 해당 지방자치단체로 위임되는 것에 관한 것이다. 만약 해당 특구가 특구지정의 요건을 유지하지 못할 경우에는 특구의 지정이 취소될 수 있다. 또한 지방정부로서의 기능은 갖고 있지 않으며, 특구의 운영에 관한 기본적인 결정들은 해당 지방자치단체의 소관이다. 현행 우리나라의 특구들은 특정 지방서비스의 차별적인

7) 이에 따라 이미 나비특구(전남 함평), 어린이 공룡골프교육특구(경남 고성), 생선회특구(경남 남해), 홍길동특구(전남 장성), 인삼헬스케어특구(충남 금산·논산), 통일지원 특구(강원 태백), 애완동물산업특구(강원 홍천), 영어마을특구(경기도) 등의 이름까지 생소한 특구의 지정이 이 법에 의하여 추진되고 있다.

8) 전자신문 2004. 7. 30

공급이 아닌, 특정 산업의 진흥을 위해 존재하는 지방제도의 형태이므로, 본 연구에서 의미하는 미국식의 지방서비스 특구와는 본질적인 차이가 있다.

지방서비스 특구에 관해서는 지방자치법을 비롯한 우리나라의 어느 법령에서도 규정되어 있지 않으므로, 특별목적 지방정부로서의 지방서비스 특구의 설립은 법적으로 불가능하다. 다만 사실상의(*de facto*) 지방서비스 특구는 존재한다고 보는 것이 본 연구의 입장이다. 가장 대표적으로 각각의 아파트단지들이 자치적으로 차별적인 지방서비스의 공급을 할 수 있는 제도적 기반은 마련되어 있으며, 또한 실제로 모든 아파트단지들이 일종의 지방서비스 특구의 기능을 하고 있다고 간주된다(최재송, 1999; Oakerson, 1999).

## 2. 아파트 지역의 특구 기능

우리나라 대부분의 아파트 지역에서 발견되는 (사실상의) 특구는 미국의 RCA 기능을 수행하는 다기능 서비스 특구 형태이다(정용덕 외, 2002). 각각의 아파트단지에는 사유 공간인 개별 아파트들뿐만 아니라, 공유부분인 아파트 건물의 공유공간<sup>9)</sup>과 지상의 공유부분<sup>10)</sup>이 존재한다. 원칙적으로 이러한 공유시설들은 아파트단지 공동체의 공동소유이다. 그러나 아파트단지내의 공간은 지방자치단체의 책임 밖에 있으므로, 이러한 공동시설은 해당 아파트 주

민들 스스로의 유지·관리를 통해 그 혜택이 향유되어야 한다. 예를 들어, 아파트단지의 규모에 관계없이 그 영역내의 청소는 지방자치단체의 책임이 아닌 해당 아파트공동체의 책임이다. 또한, 아파트단지내의 도로는 도로교통법의 대상이 아니므로 공용도로로 분류되지 않으며, 대신 아파트단지 공동체가 소유한 사유도로처럼 취급된다. 마찬가지로, 아파트단지내의 공동재산의 훼손으로 인한 손해는 전적으로 아파트 주민들 전체에게 공동으로 전가된다. 아파트단지 공동체는 해당 주민들의 부동산 보호와 직접적으로 밀접하게 관련되어 있기 때문에, 공동재산의 효율적인 유지·관리를 위한 공동체 차원의 집합적 서비스의 공급이 반드시 필요하게 된다. 바로 이 점에서 아파트단지가 하나의 지방서비스 특구의 기능을 수행해야 하는 당위성이 있는 것이다.

우리나라의 아파트단지들은 대부분 담장으로 둘러져 있어 그 주위와 분명하게 구별된다. 다시 말하여, 어느 부분이 특정 아파트단지에 속한 부분이고, 어느 부분이 그렇지 않은지가 쉽게 구분된다는 것이다. 이는 해당 아파트단지 공동체의 책임소재를 분명히 할 수 있을 뿐만 아니라, 외부인을 통제하는 기준을 제공하기도 한다. 이러한 상황에서 아파트 주민들은 자신들의 아파트단지를 하나의 체계적인 지역 공동체로 형성하고자 공동공간 및 공동시설의 사용 및 관리에 관련된 권한과 의무 등을 규정한 자치규칙인 공동규약을 마련하고 이를 자

9) 예를 들어, 건물현관, 엘리베이터, 복도, 계단, 옥상, 경비실, 각종 시설 등

10) 예를 들어, 아파트단지 담장, 관리사무소, 노인정, 도로, 보도, 주차장, 가로등, 나무, 잔디밭, 정원, 놀이터, 지하매설 상하수도·전기·가스관 등

치적으로 집행한다.

아파트에 관련된 대표적인 법령은 주택법 및 동시행령과 동시행규칙인데, 이들 법령은 공동주택이 해당 주택소유자들의 공동재산임을 규정하고, 이들에게 그들의 공동주택에 대한 공동의 배타적 권리를 인정하고 있다. 특히, 아파트단지의 주민자치기구인 입주자대표회의에 공동재산의 유지와 지방서비스 공급 및 관리비 형태의 세입의 징수에 관한 권한 등을 부여하고 있다. 아울러 이러한 주민자치기구가 해당 아파트단지의 재산소유자 및 입주자에 의하여 자치적으로 구성됨을 규정하고 있다.

우리나라의 아파트단지들이 형성하고 있는 공동체들은 단순히 복수의 아파트 건물들이 군집해 있는 건축물 집합체라기보다는 지방서비스 공급조직으로서의 기능을 수행하는 일종의 근린주구 정부(neighborhood government)라고까지 간주할 수 있다. 아파트 주민들에게는 방법, 청소, 방역, 보수작업 등의 서비스가 수행되고, 이에 대하여 주민들은 일종의 세금인 관리비를 강제로 납부하고 있다. 때로는 공동재산의 유지와 관리를 위하여 많은 행동들이 일반정부에 의하여 행하여지는 것보다도 과도하게 규제되기도 한다. 고성방가, 야외 취사행위, 쓰레기 분리수거 등이 자치적으로 규제되는 것이 일반적이며, 최근에는 주차난으로 인하여 외부인의 주차는 물론이고 입주민의 주차도 여러 형태로 자치적으로 규제되는 추세이다. 이와 같이, 아파트단지들은 지방자치단체가 주민에게 수행하는 공공서비스들과 유사한 종류의 서비스들을 차별적으로 혹은 중복적으로 수행하고 있다.

우리나라의 아파트단지 공동체가 하나의 소규모 지방정부 기능을 수행하는 사실상의 특구로서 기능할 수 있는 것은 앞에서 논한 바와 같이 지방서비스의 공급과 생산의 분리로써 가능하다. 즉, 아파트단지 공동체는 거의 공급의 기능만을 수행하고, 일상적인 아파트 관리 업무를 비롯한 건물도색, 방역, 조경, 승강기 관리 등의 서비스 생산업무는 외부용역을 통하여 수행하는 것이 일반적이다(정용덕 외, 2002; 최재송, 1999). 만약 지방서비스의 공급과 생산이 분리될 수 없다면, 대부분의 우리나라 아파트단지들은 지방정부가 되기에는 소규모의 문제로 인하여 특구의 기능을 수행할 수 없을 것이다.

우리나라 아파트단지 공동체의 사례를 살펴본 결과, 미국의 특구와 유사한 특징인 (1) 분명한 경계, (2) 자체적인 세입, (3) 자율적인 규제, (4) 일정한 지리적 영역, (5) 자치회에 의한 관할, (6) 서비스 및 시설의 제공 등이 발견된다. 우리나라의 아파트단지가 미국식의 특구인 지방서비스 특구로서 간주될 수 있는 제도적 기반이 있는 것이다. 다만 이것이 “특구”라는 이름으로 공식적으로 시행되는 것은 아니므로, 우리나라에 공식적으로 지방서비스 특구가 존재하는 것으로 규정할 수는 없는 것이다.

현실적으로 미국식 특구인 지방서비스 특구의 설립을 위한 해당 특구법의 제정이나 지방자치법의 개정은 많은 난관이 있으므로, 주민 자치에 의한 “사실상의” 지방서비스 특구의 설립과 운영이 가능하도록 법적 장치를 갖추는 것이 바람직하다. 우리나라에서도 공동주택의 관리에 관한 현행 법령들의 운영으로 볼 때,

향후 지방서비스 특구에 관한 법령의 제정이 절대적으로 불가능한 여건은 아닌 것으로 보인다. 현재로서 우리나라에서 중요한 작업은 아파트단지와 같은 사실상의 특구 사례들을 더욱 발굴하고 면밀히 연구함으로써 향후 지방서비스 특구제도의 법제화에 초석을 놓는 것이다.

## V. 결론

전통적인 행정학 분야의 많은 주장에 따르면 대도시에서 지방정부를 조직하는 효율적인 방식은 단일의 광역정부와 획일화된 하부구조를 조직하는 것이다. 그러나 실제로 미국의 많은 대도시 지역이 다양한 규모와 형태의 수많은 독립적인 관할주체들로 조직되어 있으며, 이들은 협동, 경쟁, 갈등 및 해결의 과정을 겪으면서 상호작용하고 있는 것이다. 이러한 맥락에서 미국의 특구들은 잠재적으로 매우 중요한 지방행정의 주체로서 간주될 수 있다. 만약 미국에서 특구에 의한 집합적 행동이 존재하지 않는다면, 이들 지역에서의 많은 공공서비스들의 공급은 지방정부나 여타의 관료적 조직들에만 의존해야 할 것이다. 이 경우 서비스의 공급이 최적 이하에서 수행될 수 있으며, 주민의 필요보다는 관료조직의 필요에 의한 서비스가 우선할 가능성이 있다.

우리나라에도 지방서비스 특구가 설립될 경우를 가정해 보면, 먼저 이러한 특구들이 주민과 지방자치단체 모두에게 줄 수 있는 혜택을 예상할 수 있다. 주민들은 무엇보다도 특구에 의해서 공급되는 다양하고 차별적인 맞춤형

서비스의 혜택을 받는데, 이러한 서비스들은 대개 지방자치단체로부터는 받을 수 없거나 혹은 지방자치단체의 서비스를 보완하는 것들일 것이다. 한편 지방자치단체는 관할구역 내에 자급적일 뿐만 아니라 지방세원에 도움도 주는 구역들이 존재하는 수익을 받게 될 것이다. 하지만 특구가 항상 그렇게 편익만 주는 것은 아닐 것이다. 어쩌면 많은 주민들이 특구 정부가 관할하는 공동체에서의 거주가 갖는 의의에 대해서 혼란스러워 할 수 있을 것이며, 공동체 통제에 대하여 거주장스럽게 여길 수도 있을 것이다. 특히 특구 지역내에 거주한 경험이 없는 사람들은 특구와 지방자치단체의 이중시민권에 대하여 불편하게 여길 수 있을 것이다. 특구 주민들은 지방자치단체의 재산세와 특구의 재산세라는 이중조세에 대해서도 불만을 가질 수 있을 것이다. 또한 특구 규제가 너무 세세해서 어떤 주민들에게는 과도하게 여겨질 수도 있을 것이다.

따라서 지방서비스 특구의 연구와 평가에 있어서 많은 주의를 기울일 필요가 있다. 무엇보다도 특구가 일반목적 정부에 비해 본래부터 열등하지도 않을 뿐만 아니라 우월한 것으로도 간주되지 말아야 한다. 지방서비스 특구는 그 영역이 미국의 사례를 볼 때 대도시 규모의 상수도 특구로부터 근린공원 특구에 이르기까지 규모, 기능 및 운영의 수단에 있어서 많은 다양성을 포함하고 있기 때문에, 특구에 대한 평가는 더욱 조심스러운 것이다. 결국 그 평가는 특구가 설립되는 조건과 규칙에 따라 다양하기 때문에 상황적으로 내릴 수밖에 없을 것이다.

우리나라의 지방자치법에는 지방서비스 특구 제도에 관한 기초적인 개념조차 규정되어 있지 않은 실정이므로, 지방서비스 특구의 도입을 너무 서두를 상황은 아니다. 우선 지방자치제도의 발전과 함께 지방서비스 특구 제도의 도입 가능성에 대한 철저한 경험적 연구들이 선행되어야 할 것이다. 현재로서의 실질적인 대안은 아파트단지와 같은 사실상의 특구가 운영되는 추이에 따라 사실상의 특구가 적용되는 영역을 확장해 나가는 것이며, 지방서비스 특구 제도에 관한 법적 도입은 사실상의 특구의 발전에 따라 점진적으로 시도하는 것이 바람직할 것이다.

#### 참고문헌

- 이명석, 1996, “정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도분석틀의 관점”, 『한국행정학보』 제30권 2호: 49~63.
- 정용덕 외 13인, 2002, 『거버넌스 제도의 합리적 선택』, 서울: 대영문화사.
- 최재승, 1999, “도시지역 주거공동체의 이론적 성격과 공동체 행정을 위한 제도적 방안”, 『지방행정연구』 13(1): 103~126.
- ACIR., 1988, *Metropolitan Organization: The St. Louis Case*, Washington. D.C.
- \_\_\_\_\_, 1987, *The Organization of Local Public Economies*, A-109. December.
- \_\_\_\_\_, 1964, *The Problem of Special Districts in American Government*, A-22. May.
- Bogason, Peter, 2000, *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*, Northampton, MA: Edward Elgar.
- Box, Richard C., 1998, *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Chicoine, D. and N. Walzer, 1985, *Government Structure and Local Public Finance*, Boston, MA: Oelgeschlanger, Funn and Hain.
- Downs, Anthony, 1976, *Urban Problems and Prospects*, 2nd ed., Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Eberts, R. and T. Gronberg, 1990, “Structure, Conduct and Performance in the Local Public Sector”, *National Tax Journal* 43: 165~173.
- Ellickson, R., 1982, “Cities and Homeowners Associations”, *University of Pennsylvania Law Review* 130: 1519~1580.
- Fernandez, Raquel and Dani Rodrik, 1991, “Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty”, *American Economic Review* 81(December): 1146~1155.
- Gardner, R. and E. Ostrom, 1991, “Rules and Games”. *Public Choice*. 70(2): 121~149.
- Hawkins, Robert B. Jr., 1976, *Self-Government by District: Myth and Reality*, Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Kooiman, J., 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Krehbiel, Keith, 1996, “Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government”, *Journal of Theoretical Politics* 8(January): 7~40.
- Langbein, Laura and Kim Spotswood-Bright, 2004, “Efficiency, Accountability, and Private Government: The Impact of Residential Community Associations on Residential Property Values”, *Social Science Quarterly* 85: 640~659.
- Liner, G., 1994, “Institutional Constraints, Annexation and Municipal Efficiency in the 1960s”, *Public Choice* 79: 305~323.
- Little Hoover Commission, 2000, *Special Districts: Relics of the Past or Resources for the Future?*, Report to the State of California.
- Logan, J. and G. Rabrenovic, 1990, “Neighborhood Associations: Their Issues, Their Allies, and Their Opponents”, *Urban Affairs Quarterly* 12: 5~35.
- Lyons, W. and D. Lowery, 1989, “Governmental

- Fragmentation Versus Consolidation: Five Public Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens”, *Public Administration Review* 49(6): 533~543.
- Oakerson, Ronald J., 1999, *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*, Oakland, CA: ICS Press.
- Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor, 1992, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, San Francisco: ICS Press.
- Ostrom, V., Robert Bish and Elinor Ostrom, 1988, *Local Government in the United States*, San Francisco, CA: ICS Press.
- Perrenod, Virginia Marion, 1984, *Special Districts, Special Purposes: Fringe Governments and Urban Problems in the Houston Area*, College Station, TX: Texas A&M University Press.
- Rhodes, R., 1997, *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Philadelphia: Open University Press.
- Rocheftort, David A., Michael Rosenberg, and Deena White, 1998, “Community as a Policy Instrument: A Comparative Analysis”, *Policy Studies Journal* 26(3): 548~568.
- Samuelson, William and Richard Zeckhauser, 1988, “Status Quo Bias in Decision Making”, *Journal of Risk and Uncertainty* 1(January): 7~59.
- SLGC(Senate Local Government Committee), 2002, *What’s So Special About Special Districts?*, 3rd ed. Sacramento, CA.
- 원 고 접 수 일 : 2004년 10월 25일  
1차심사완료일 : 2004년 11월 12일  
최종원고채택일 : 2004년 11월 23일