「지방정부연구」 제5권 제2호(2001 여름) : *195~219*

地方公共서비스 民間委託의 效率的 執行에 관한 硏究

A Study on the Efficient Implementation of the Local Public Services Contracting-out

허 남 식(부산광역시)

The typical concepts to describe our era could be initialized as 3Cs: change, competition, and customer. The main issue of today's public administration study, therefore, circles around how public sector effectively cope with the radically changed environment. As one of the workable and appealing policy tools to reform the public sector, the privatization has been not only strongly supported in terms of a theoretical study, but also widely used in practice all over the world. The privatization can be seen on the two perspectives. One is political, the other practical. The latter is much more appropriate in the Korean local government than the former because a public sector should enlarge the pool of the policy tools in order to solve various problems practically.

This paper examines, on the very practical one, how contracting-out, most widely used as the privatization alternatives, is perceived and put into practiced in the field of public administration. This study suggests as follows: the success of contracting-out is highly dependent on the higher competition, the effective prevention of the contractor's opportunistic behaviour, the increased rationality of decision-making, and the appropriate watch-dog role of government to the contractors.

주제어: 공공서비스, 민간위탁, 효율성, 지방행정, 민영화

I. 序 論

1. 硏究의 目的

행정 수요의 확대·변화에 따라 정부의 역할은 증대되고, 이에 따른 정부의 팽창은 결과적으로 공공 서비스 공급의 독점으로 인한 심각한 비효율성을 가져 왔다. 독점으로 인한 비효율성이 심각한 정부는 오늘날 민주화·분권화 과정에서 분출된 다양한 행정 수요를 충족시키는데 한계를 드러내게 되었다. 이러한 행정여건의 변화에 대응하여 정부 혁신의 방법 가운데서 공공 서비스 공급 방식의 변화와 관련하여 민간화 대안이 영·미 국가를 중심으로 활발하게 연구되고 실제 행정에 적용되어 오고 있다.[1)]

미국에서는 외부와의 계약(contracting-out)을 통해서 쓰레기 수거·경찰·소방 등에 이르

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

기까지 매우 다양한 도시 공공 서비스를 공급하고 있다. 1988년 ICMA 조사에 의하면 미국의 지방 정부들은 71개 서비스에서 민간화 대안들을 사용하고 있는 것으로 나타났다.[2] 영국에서는 정부 기능을 정책 결정이나 방향 제시 같은 핵심 기능과 집행 기능으로 분리해서, 정부는 공공 서비스를 직접 생산하기 보다는 그 서비스가 전달되도록 보장하는 책임을 지도록 하는데 정부 개혁의 중점을 두었다. 계약에 의한 공공 서비스 생산 방식은 이러한 영국의 공공 서비스 전달 방식의 변화에 있어서 핵심적 사항이다. 특히 공공 서비스의 계약 생산 방식을 강제하기 위하여 의무 경쟁 입찰 제도(Compulsory Competitive Tendering)를 도입하고 있다.

우리 나라도 종래의 공공 서비스 공급의 정부 관료제 독점에서 탈피하여, 민간의 자본·전문 기술성·경영 노하우를 적극적으로 활용하려는 정책 변화가 최근에 나타나고 있지만 선진국에 비하면 매우 초보적인 단계에 머물러 있다. 그러나 정부가 직면하고 있는 행정 수요의 팽창과 재정 부족을 고려한다면 공공 서비스 전달의 효율성과 효과성을 제고시킬 수 있는 다양한 방법을 적극적으로 추진하는 것은 시대적 요청이다.

지금까지 민간 위탁에 대한 국내의 연구 가운데서 서비스가 공급되는 구체적 상황적 여건과 계약의 집행 과정 등에 비중을 둔 민간 위탁 연구는 매우 드물다. 사실 위탁 계약의 경제적 효율성은 자동적으로 확보되는 것은 아니다. 서구 선진국에서도 민간 위탁의 부정적 효과가 많이 지적되고 있다. 그러나 우리의 경우 이러한 민간 위탁이 가져오는 공공 서비스 생산의 부정적 효과에 대한 경험적 연구가 거의 없으며, 위탁자인 정부와 수탁자인 민간업자 간의 위탁 계약의 집행 과정을 검토·분석한 연구도 매우 드물다.

따라서 본 연구는 민간 위탁의 실제적 집행과정에 대한 관심을 제고시키고, 동시에 효율적인 집행방안을 강구해보고자 하는데 근본적인 목적이 있다. 좀더 구체적으로 말하면, 첫째, 민간 위탁 성과에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위한 모델을 설정하고, 민간 위탁 상황 유형 구성을 통하여 실제 집행과정에서 생길 수 있는 다양한 문제점을 분석하는 틀을 구성해 본다. 둘째, 이론적 분석틀에 근거한 조사 결과를 통해, 어떠한 상황 요인이 민간 위탁 서비스의 성과에 어느 정도 영향을 미치는 지를 분석하고, 우리나라 지방 자치 단체에서 민간 위탁하고 있는 서비스들은 어떠한 상황 유형에 분포되어 있고 어떠한 상황 특성을 갖고 있는 지를 규명하고자 한다. 그리고 마지막으로 분석 결과의 평가를 바탕으로 민간 위탁이 지방 공공 서비스 성과를 향상시키기 위해서는 정책적 방안이 필요한지를 제시해고자 한다.

2. 硏究의 範圍와 方法

본 연구의 방법은 기존 연구와 각종 자료 및 문헌 조사를 통하여 민간 위탁의 성과에 영향을 미치는 여덟개의 주요 요인들을 추출하고, 그 요인들과 성과 사이에 존재하는 인과적 관계를 밝혀 내기 위하여 영향 요인 분석 모델을 설정하였다. 그리고 민간 위탁의 성공을 위해서는 상황적응적 접근이 필요하기 때문에 현재 민간 위탁하고 있는 서비스들은 어떠한 상황적 특성을 가지고 있는지를 분석하기 위하여 네개의 상황 변수를 기준으로 상황 유형 구성을 위한 매트릭스(matrix)를 구성하였다.

---

1) D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*(MA: Addison-Wesley, 1992) pp. 1~24

2) ICMA, *Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments*, Washington DC: ICMA, 1989, pp. 11~13

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이러한 연구의 분석틀에 의거 조사 설계를 하여 현재 지방 자치 단체에서 민간 위탁 업무를 실제 담당하고 있는 공무원을 대상으로 조사를 실시하였다. 본 조사에서는 민간 위탁 계약의 집행 과정과 관련된 객관적인 사실을 확인하는 내용과 함께 주관적 인식 조사도 실시하였다. 민간 위탁 결정에 영향을 미친 요인과 성과에 대하여 주관적 인식을 10점 척도를 구성하여 조사하였다. 따라서 이러한 조사 분석을 통하여 민간 위탁이 실제로 결정되고 집행되는 우리 나라의 행정 조직 및 제도적 상황을 발견할 수 있을 것이다.

본 연구의 조사는 민간 위탁 담당 공무원들의 주관적 인지 상태를 파악하는데 주요 목적이 있기 때문에, 정확한 조사를 위해 연구자가 조사 대상자를 직접 만나서 조사의 목적이나 질문서 작성 방법 등을 설명하고 응답케 함으로써 면접 조사의 장점도 살릴 수 있게 하였다. 본 연구의 지역적 범위는 중앙 정부가 아닌 지방 자치 단체에서 현재 민간 위탁하고 있는 서비스를 대상으로 하였고, 광역 대도시·중소 도시 및 농촌 지역을 포함시켰다. 조사 결과의 분석은 민간 위탁의 성과와 영향 요인간의 인과적 관계를 밝히기 위해 다중 회귀 분석(multiple regression)을 실시하였다. 그리고 민간 위탁의 구체적 집행 과정을 조사하기 위한 문항들이 서비스 종류에 따라 차이가 나는 지를 알아보기 위하여 $\chi 2$검증과 F검증을 실시하였으며, 분석을 위한 통계 프로그램은 Windows용 SPSS 8.0을 사용하였다.

Ⅱ. 理論的 背景

1. 公共서비스 民間化 및 傳達手段의 多元化

사회의 정치·경제 구조의 변화, 고도화된 기술 및 정보 사회화 등으로 행정 서비스는 다원화되고 복잡화되는 것을 피할 수 없을 것이다. 이러한 환경 변화에 따라서 공공 서비스의 전달 수단도 다양화되어 갈 것이다. 행정 서비스의 전달 수단이 다양화되어 감에 따라, 특정 공공 서비스가 정부·민간·민관 혼합 중 어떤 수단을 선택할 때 가장 그 성과를 높일 수 있는가 하는 문제, 즉 가장 적절한 공공 서비스 공급 방식이 무엇인가를 결정하는 것이 중요해 진다.

Savas는 민간 위탁 계약의 우월성을 주장하면서 도시 공공 서비스가 공급되는 구조와 특정한 서비스의 성격을 분석하여 그 서비스가 생산·전달되는 방식을 연구하였다.[3] 공공 서비스는 소비의 집합성(collectiveness)과 배제성(exclusiveness)에 따라 사적재, 공공재, 요금재, 공유재로 구분할 수 있으며, 각각 적합한 전달 수단이 사용되어야 한다는 것이다. Savas가 제시하는 전달 수단들은 정부의 직접 공급, 정부 판매, 정부간 협약, 외부 위탁 계약, 프랜차이징(franchising), 교부금, 바우처(voucher), 시장 기구, 자원 봉사, 자조 등이다. 그리고 ICMA의 1989년 조사는, 서비스의 전달 대안으로 위탁 계약, 프랜차이징, 보조금, 바우처, 자원 봉사, 자조, 그리고 규제 및 세금 유인책 등을 들고 있다.[4]

준시장적 전달 대안들이 영·미 국가에서 공공 서비스의 민간화 대안으로 널리 활용되고 있다. 이중에서 위탁 계약은 가장 현실적 가능성이 높은 대안으로 영·미 국가의 도시 정부들이 적극적으로 활용하고 있다. 공공 서비스의 전달 대안으로 민간 위탁이 활용되는 것은, 서비스

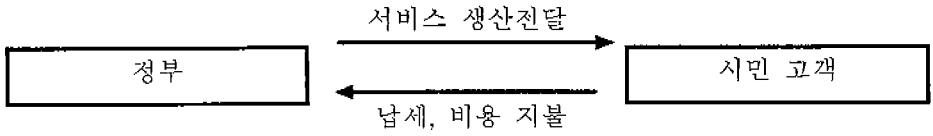
3) 박종화 역(Savas, E.S.) 민영화의 길, 서울: 한마음사, 1994, pp. 97~175
4) ICMA, *op. cit.*, pp. 16~18

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

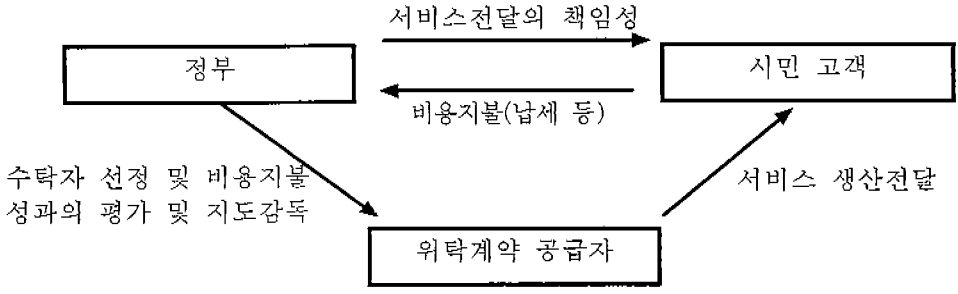
전달에 있어 민간의 전문성과 경쟁성을 살리면서도 다른 대안에 비해 상대적으로 공공성과 책임성을 쉽게 확보할 수 있기 때문이다. 정부 직접 공급, 민간 위탁, 시장, 그리고 프랜차이징(franchising)을 비교하기 위해 네 가지 대안을 도식화하면 〈그림 2-1〉에서 〈그림 2-4〉와 같다.[5]

정부 직접 공급은 정부가 시민 고객으로 부터 세금이나 비용을 받고 서비스를 직접 생산해서 전달하는 방법이고, 민간 위탁 공급은 정부가 시민 고객으로 부터 세금이나 비용을 받는 대신 수탁자를 선정해서 비용을 지불하고 민간 수탁자가 서비스를 생산해서 전달하는 방법이다. 그리고 시장 공급은 민간 생산자가 시민 고객으로부터 비용을 받고 서비스를 생산 판매하는 방법이고, 프랜차이징은 정부가 민간 생산자를 선정 허가하면 민간 생산자가 시민 고객으로부터 비용을 받고 서비스를 생산 전달하는 방법이다.

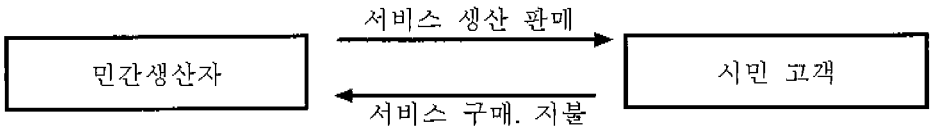
〈그림 2-1〉 政府의 直接供給



〈그림 2-2〉 民間委託 供給



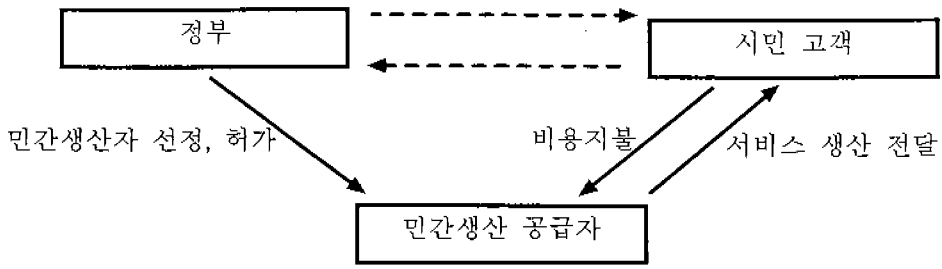
〈그림 2-3〉 市場供給



5) 박종화 역, 전게서, pp. 64~139

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈그림 2-4〉 프랜차이징



2. 公共서비스 民間委託의 論據

전통적으로 후생 경제학자들은 민간 시장에 독점·외부성 등 소위 시장의 실패가 존재하면 이러한 시장의 실패를 치유하기 위해 정부가 개입하는 것이 당연하다고 주장하였다. 그러나 시장의 실패가 존재한다고 하여 정부 개입이 정당화 될 수는 없다. 정부의 행동에도 비용이 따르기 때문이다. 따라서 설사 시장에 결함이 있더라도 시장에 의한 비용과 정부에 의한 비용을 비교 고려하여 비용이 낮은 쪽을 택해야 한다는 것이 공공선택론의 주장이다. 공공선택론의 연구에 의하면 많은 정부 사업들이 시장에 의해 운영되는 것이 비용이 더 낮은 데도 불구하고 정부에 의해 이루어져 왔다.

정부의 직접적인 공공 서비스 공급에 대하여 상대적으로 가장 회의적인 입장에서 강력하게 정부 축소를 주장하는 논리는 공공선택론이다. 공공선택론은 정부는 내재적 결함을 가지고 있기 때문에, 사회 발전을 위해서 종래의 정부 역할 중 많은 부분들이 사회적으로 보다 나은 결과를 가져올 수 있는 기제에 맡겨져야 한다고 주장한다. 다시 말하면 공공선택론은 정부 실패를 비판하고 민간 시장 기능을 회복시킬 것과 불가피하게 정부에 의해 제공되는 서비스도 독점적으로가 아니라 경쟁적으로 제공될 것을 주장한다. 공공선택론에 의하면 경쟁 시장은 재화와 서비스를 능률적으로 생산하는 반면, 독점은 비효율성을 가져온다고 주장하고 있다. 사실 공공 분야와 민간 분야 간에는 어떤 본질적 차이가 존재하는 것은 아니기 때문에 공공 서비스 생산을 정부 기관들이 독점할 논리적 근거는 없으며, 정부 독점은 비효율과 낭비를 초래하는데, 이 점은 민간 독점이건 정부 독점이건 독점 시장의 경우 나타나는 불가피한 현상이다. 정부 서비스가 독점적으로 공급될 때, 관료들이 지닌 정보의 독점으로 말미암아 예산은 증대되고 서비스 제공 수준은 적정 수준을 초과하게 된다.

따라서 관료제는 공공 서비스를 과잉 생산하게 되고, 이는 더 많은 예산 요구로 이어져 공공 자금의 비효율적 사용과 정부의 팽창이라는 부정적인 결과가 나타난다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 공공선택학파는 종래 공공 영역이 제공해 왔던 서비스 중 시장에 적합한 것은 그 공급을 민간에 돌려주거나 정부간에 경쟁을 시켜야 한다는 것이다.

공공 서비스를 민간에 위탁하는 근거는 정부 행동의 비용이 시장 행동의 비용보다 크기 때문이다. 정부 서비스의 종류에 따라서 어떤 것은 정부에 의해 수행되는 것이, 다른 것은 시장에 의해 수행되는 것이 비용이 덜 들고 더 효율적이다. 따라서 서비스마다 양 비용이 어떤 지를 고려하여, 어떤 것은 시장에 의해 다른 것은 정부에 의해 제공되어야 한다. 또한 불가피하게 정부에 의해 제공되는 것도 독립적으로가 아니라 경쟁적으로 제공되어야 하며, 이 점은 민

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

간에 위탁할 경우도 마찬가지다. 이러한 내용이 공공선택론의 결론이며, 따라서 공공선택론의 접근이 무조건 시장이 우월하다고 주장하는 것이 아님을 주의해야 한다.

3. 民間委託契約의 執行過程과 去來費用

집행과정: 위탁 계약은 공공 부문의 지출을 줄이고 공공 서비스 전달의 효율성과 효과성을 증가시키는 행정 기술적으로 가장 실현 가능한 방안이다. 지금까지의 민간 위탁은 하드 서비스 분야(쓰레기 수거, 소방, 거리 보수, 가로등 관리 등)에 치중되어 왔으나, 점차 사람에 직접적으로 전달되는 소프트 서비스 분야(보건, 의료, 사회 복지, 취업 등)에도 확대되고 있으며, 이러한 서비스 영역에서는 위탁 계약으로 비용을 줄이고 더 나은 서비스를 생산하기 위해서 집행과 관리의 관행이 중요해 진다. 그리고 서비스 공급의 성과도 계약 과정의 설계를 어떻게 하는가에 따라 영향을 받고, 조직이 처해 있는 내외적 환경에 따라 좌우된다. DeHoog는 위탁 계약이 소기의 성과를 거두기 위해서는, 계약 환경 및 계약 절차 상의 경쟁성 존재, 비용 감소와 서비스의 질 향상이라는 목표를 달성하려는 정부의 합리적 의사 결정, 정부의 계약 성과에 대한 효과적인 감시 역할과 같은 어떤 핵심적인 조건들이 존재해야 한다고 한다. 그가 제시하는 효과적인 민간 위탁의 세 가지 조건은 다음과 같다.[6]

1) 경쟁의 측면 : 위탁 계약 체제 하에서는 두 가지 측면의 경쟁이 작동하고 있다. 하나는 서비스의 환경 측면에서의 경쟁이다. 즉 최소한 둘 이상의 책임있고 수요에 반응적인 독립된 응찰자가 있어야 한다. 다른 하나는 계약의 절차적 측면에서의 경쟁이다. 즉 경쟁 입찰에 대한 정보를 널리 알려 주고, 계약으로 생산될 서비스를 명확하게 구체화시키고, 계약 응찰자들을 공정하게 심사하는 것 등이다.

2) 의사 결정의 합리성 측면 : 담당 공무원들은 먼저 비용·질·소비자 니즈 그리고 과거 성과에 대한 정보를 가지고 설정된 목표를 달성하기 위한 다양한 대안들을 평가하여 최상의 대안을 선택해야 한다.

3) 효과적 감시인의 역할 : 계약 행정의 기본 원리는 계약 공무원들이 반드시 지속적으로 계약의 이행 여부와 서비스의 성과를 점검하여 구체적인 계약 조건에 부합되도록 만드는 것이다. 계약자의 활동이 합법적인가, 자금은 잘못 사용되지 않았는지 확인하는 데 관심을 두어야 한다. 소비자들이 서비스에 대한 제안과 불만족을 책임있는 정부 기관에 전달할 수 있는 기회가 부여되어야 한다. 이러한 점검 과정(monitoring process)은 잠재적 문제를 발견하고 문제가 발생할 때는 계약자들에게 기술적 지원을 할 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

民間委託과 去來費用: 공공 서비스를 민간 위탁하는 이유는 정부 행동의 비용이 시장 행동의 비용보다 크기 때문이다. 따라서 서비스의 종류나 성격에 따라 정부와 시장 중 어떤 대안이 더 비용 효율적인가를 비교하여 위탁 여부를 결정해야 한다. 여태까지 정부 개입이나 민간 위탁에 관련된 비용에 대한 논의가 주로 생산 관련 비용에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 위탁 생산은 기본으로 주인-대리인 구조를 가지며, 서비스 특성이나 상황의 불확실성에 의하여 위·수탁자의 다양한 기회주의적 행태가 나타난다. 위탁 계약에 내재된 이러한 특성은 종래 경제적 효율성 측면에서 연구했던 비용 개념을 더 넓게 파악해 볼 필요가 있다. 따라서 이러한 문제를

6) R. H. DeHoog, "Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting", *Administration & Society*, Vol. 22, No. 3, 1990, pp. 317~318

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

검토하기 위하여 Globerman과 Vining의 서비스 특성에 따른 협상 및 기회주의 비용에 관한 모델과, Sappington과 Stiglitz의 정부 개입의 비용이 증가하게 되는 구체적 집행 상황에 관한 연구를 바탕으로 비용 문제를 검토하고자 한다.

Globerman과 Vining[7]은 민간 위탁의 비용에는 투입 요소에 대한 비용(생산 비용)과 생산 과정을 통제하는 비용(거래 비용)으로 구성되어 있다고 한다. 특히 위탁에 따른 거래 비용을 최소화하는 방안을 강구하는 것이 정부가 부딪히게 되는 위험을 줄이는 것이라고 한다.

민간 위탁을 통하여 비용을 최대한 절감하고자 한다면, 우리는 협상/기회 주의 비용을 최소화하는 모델을 개발해야 한다. 논리적으로 기회주의는 조직 내에서 생산할 경우보다 외부 위탁 계약을 할 경우가 더 심각하다. 왜냐하면 누가 이익을 얻는가 하는 문제는 조직 내부보다 조직간 거래에서 더 관련되며, 조직 내에서는 기회주의적 구성원들에게 지급된 보수를 회수하거나 이러한 기회주의적 행동을 못하게 통제할 수 있는 기회를 더 많이 갖는다.

따라서 협상 비용과 기회주의 비용을 결정하는 주요한 요인들을 살펴보고 그것을 극복할 수 있는 방안을 논의할 필요가 있는데, ① 복잡성(task complexity) ② 경쟁성(competition available) ③ 자산의 구체성 또는 특정성(asset specificity)의 세 가지 차원으로 분석해 볼 수 있다.

여기서 과업 또는 서비스의 복잡성은 거래의 조건(terms and conditions of a transaction)을 구체화 할 때 나타나는 어려움의 정도를 말한다. 이러한 복잡성의 정도는 계약을 둘러싼 불확실성, 정보의 비대칭성, 다른 정부의 활동에 영향을 미칠 수 있는 외부성 등으로 결정된다. 과업 자체가 복잡할 수록 협상에 따른 비용은 증가하고, 따라서 조직 내부적으로 생산되는 경우가 많다. 정보의 비대칭성은 반드시 비용을 증가시키지는 않으나 만약 서비스의 질 자체가 거래가 끝난 후에 알 수 있다면 비용을 상승시킬 수 있다. 과업의 복잡성은 전문 기술성을 수반하므로 정보의 비대칭성을 낳고 상대방의 기회 주의적 행동을 유발한다. 고도의 복잡한 과업은 생산의 외부성을 증가시켜 전문적 네트워크를 가져오고 이는 기술적인 파급 효과를 증가시킨다.

경쟁 가능성은 현재의 서비스 생산 시장에는 소수의 공급자만이 존재하나, 만약 정부가 평균 비용 이상을 지불한다면 많은 기업들이 재빨리 시장에 진입할 수 있는 경우를 말한다. 정부가 위탁 계약으로 생산하고자 하는 서비스는 민간 시장에서는 직접적인 수요가 없는 자연 독점적 성격의 것이 있다. 이 경우에도 민간이 대규모의 초기 매몰 투자 비용 없이도 공공 서비스 생산으로 전환할 수 있다면 경쟁성이 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 경쟁성이 낮은 경우, 계약 생산자는 기회 주의적으로 행동할 가능성이 있다. 즉 사전에 비용을 한계 생산비 이상으로 설정한다든지, 사후에 서비스 중단을 전략적 수단으로 이용하여 이득을 보려 한다.

또한 자산의 특정성은 어떤 자산(인력, 시설, 설비 등)이 특정 서비스의 생산에는 필요한 기여를 하나, 다른 서비스의 생산에는 가치 있는 기여를 하지 못하는 경우를 말한다. 이러한 특정성에는 장소적 특정성, 인적 자산의 특정성, 어떤 목적이나 조직에 대해 전심 전력하는 것의 특정성, 시간적 특정성 등이 있다. 특정성이 높은 자산을 이용하는 서비스를 생산하기 위한 계약의 경우, 수탁 계약자는 위탁자의 계약 중단 위협에 영향을 받기 쉽고, 기회 주의적으로 행

7) S. Globerman and A. R. Vining, "A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to IT", *Public Administration Review*, Vol. 56. 1996, pp. 577~586

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

동할 가능성이 높다. Gloverman과 Vining의 주장은 위탁 계약의 집행도 일종의 '게임의 원리'가 작동하고 있으며, 위탁 계약이 성공하기 위해서는 효과적인 계약의 설계와 효과적인 계약 모니터링을 할 수 있어야 한다는 것이다. 특히 효과적 계약의 설계는 효과적 계약의 평가를 결정한다고 할 수 있다. 그러므로 효과적인 계약 설계를 위한 위탁 계약의 환경을 발견하고 평가하며, 협상 및 기회주의 비용을 줄이는 경제적이고 효과적인 수단을 선택해야 하는 것이다.

Sappington과 Stiglitz는 공공 서비스를 민간에서 생산하느냐 정부가 직접 생산하느냐의 선택은 민간 위탁 생산에 정부가 개입하려 할 경우 요구되는 거래 비용과 관련이 있다고 한다.[8] 일반적으로 위탁 계약으로부터 바람직한 성과를 얻지 못하는 주요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 대리인 문제(agency problems)가 있다. 정보의 불확실성으로 인하여 계약 생산자가 생산 기술에 관하여 더 나은 정보를 갖고 있고 위험을 기피한다면 위험에 따른 프리미엄을 정부 부문으로부터 보상받으려 하므로 비용의 증가가 발생할 수 있다. 또한 계약의 사후 단계에서 위험 비용을 계약에 포함시키려는 계약자의 기회주의적 행태가 예상된다. 둘째, 위탁 생산자의 책임성 확보 문제가 있다. 특정 서비스(국가 안보 서비스 등)의 경우, 적절한 서비스를 제공하지 못함으로써 발생하는 사회적 손실은 엄청나다. 서비스 전달의 실패로 인한 엄청난 사회적 손실에 비하여 제도적으로 가능한 제재 조치들은(주로 손해 배상과 같은 화폐적 수단들) 매우 작아, 민간 생산자로 하여금 서비스 전달의 실패 방지를 위한 적절한 노력을 하도록 강제하기가 쉽지 않다. 셋째, 계약 자체에 대한 거래 비용이 많이 소요된다. 이상적 경쟁 입찰은 계약 과정에서 모든 가능한 상황을 계약서 상에 기술해 둘 수 있고, 그러한 모든 사항들에 대하여 보상 지급과 성과에 대하여 합의를 보는데 비용이 들지 않는다고 가정하였다. 그러나 실제로 국방 부분과 같이 생산 기술이 매우 복잡하고 변화가 자주 있는 경우에는 계약 협상을 하는데 비용이 매우 많이 들고, 많은 상황들을 전부 다 예상하기가 어렵다. 따라서 공개 경쟁 입찰과 같이 서비스의 생산을 완전히 분리하여 개별적으로 입찰에 부치는 것은 비용 과다를 초래하기 때문에 바람직하지 않으며, 오히려 위임인과 대리인 간에 지속적인 대화와 협상을 통하여 당초에 예측하지 못한 상황에 대처해 나가는 것이 상호간에 바람직하다. 넷째, 계약 집행상의 문제점으로 공공 서비스의 성과 측정이 어렵다는 것이다. 이상적 경쟁 입찰 상황에서는 생산물은 비용 없이 측정될 수 있다는 가정을 한다. 그러나 실제 공공 서비스의 성과는 많은 요소를 갖기 때문에 완전한 측정이 어렵고, 특히 동일한 생산물이 다른 소비자들에 의하여 다르게 평가되고 성과를 하나의 기준에 따라 평가한다는 것이 의미가 없는 경우가 있다.

Sappington과 Stiglitz의 이러한 주장은 서비스의 전문 기술적 복잡성이 갈수록 증가하고 미래 상황의 예측 가능성이 어려워짐에 따라, 서비스의 위탁 계약 생산은 위·수탁자의 기회주의적 행동과 모니터링의 어려움 등으로 거래 비용의 증가를 수반하게 된다는 것이다. 또한 서비스 공급의 책임성을 확보하기 위하여 정부가 적은 비용으로 민간 위탁 생산에 신속하게 개입할 수 있는가 하는 것이 매우 중요하다는 것이다.

8) D. E. M. Sappington and J. E. Stiglitz, "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, 1987, pp. 567~582

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

4. 民間委託의 事例 및 成功要因 分析

가. 미국 아리조나주의 스코츠데일시 소방서비스 위탁 성공 사례 분석[9]

스코츠데일(Scottsdale)시 소방 위탁 사업이 성공하게 된 주된 요인은 수탁 민간 업체인 Rural/Metro사의 '혁신적인 관리 기술(innovative management)' 인 것으로 드러나고 있다. Rural/Metro사는 시로 부터 재계약을 따내기 위하여 전통적인 소방 서비스 보다 더 나은 서비스를 제공해야만 했고 이를 위해 창의적 기술 개발에 몰두하였다. 이 결과 1970년 초 화재 발생 즉시 자동적으로 물을 뿜어냄으로써 화재의 즉각적인 진압 또는 확산 속도를 늦추어 화재로 인한 재산과 인명 피해를 획기적으로 줄일 수 있는 살수 장치(sprinkler system)를 개발하였다.

따라서 市는 1974년 상업용 빌딩에 자동 살수기(automatic sprinkler) 설치를 의무화하는 법령을 제정한 데 이어 1985년에는 이 법의 적용을 민간 주택에 까지 확대, 일반 주택에도 자동 살수기 설치를 의무화함으로써 스코츠데일시는 미국 전역에서 구조적으로 가장 안전한 화재 예방 도시가 되었다. **계약 체결 및 운영 방법** 면에서, 스코츠데일(Scottsdale)시와 Rural/Metro사는 1951년 첫 계약을 맺은 후 1년마다 계약을 갱신하는 식으로 재 계약을 맺어 왔으며,[10] 최근에는 10년 만기 계약을 맺고 있다. 그러나 위탁 계약 체결 후에도 市는 전체 소방 장비의 약 50%와 공무원들로 구성된 지원 소방 대원을 유지하고 있다. 이는 단순히 위탁 업체의 활동을 지원하는 목적 외에, 시가 최소한의 소방 장비와 소방 전문 인력을 유지함으로써 위탁 계약의 파기, 노동자 파업 등의 사태로 인하여 새로운 계약 업체를 찾아야 하는 사태가 발생할 경우 서비스 중단 등의 부작용을 최소화하기 위함이다.

나. 서울시 폐기물 수거·처리 민간 위탁 사례 분석[11]

서울시의 폐기물 수거 처리 민간위탁 사례를 분석한 결과, ① 경쟁성의 결여 및 장기 독점 계약 경향, ② 사회적 형평성의 결여, ③ 민간 위탁 목적의 모호성, ④ 업무의 관리·감독 및 적절한 사후 평가의 결여, ⑤ 규모의 경제와 민간 업체의 채산성에 대한 배려 부족 등이 나타났다.

다. 經驗的 敎訓을 통해서 본 成功要件

Seidenstat가 미국 도시 정부들의 민간 위탁에 대한 다양한 경험들로부터 위탁이 성공할 수 있는 조건을 정리한 결과를 살펴보면 다음과 같다.[12] 즉 ① 정치적 리더쉽의 강한 지지, ② 상황 적응적이고 점진적 접근, ③ 정확한 비용 계상 시스템의 존재, ④ 실질적 경쟁의 존

---

9) 본 사례 연구는 J. A. Rehfuss, *Contracting-Out in Government : A Guide to Working with Outside Contractors to Supply Public Services*(San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1989), pp. 154~157; 박재희·서성아, 행정서비스 제공방식의 다원화 방안, 한국행정연구원, 1998, pp. 61~65 등을 참조하였음.

10) 스코츠데일市와 Rural/Metro社는 경쟁 입찰 과정없이 거의 매년 계약을 갱신해 왔다. 이로 인해 수탁회사는 계약 단절에 대한 두려움 없이 살수 장치(sprinkler system)의 개발과 같은 장기적인 기술 개발에 매진할 수 있었다.

11) 박재희·서성아, 전게서, pp.79~84

12) P. Seidenstat, "Privatization: Trends, Interplay of Forces and Lessons Learned", *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 3, 1996, pp. 471~474.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

재, ⑤ 기존 직원들의 반발 최소화, ⑥ 민간 위탁 가능 서비스 영역의 적절한 선정, ⑦ 민간 위탁 계약의 신중한 작성 및 적극적인 지도 감독, ⑧ 합리적인 계약 기간의 부여, ⑨ 서비스 중단 및 계약 위반에 대한 대비, ⑩ 관료 부패의 방지를 위한 감시와 경쟁성의 강화, ⑪ 도시 공공 서비스의 민간화를 둘러싼 정치적 갈등의 최소화, ⑫ 적절한 계약 행정 시스템의 개발 등이다.

Ⅲ. 分析틀 設定과 調査設計

1. 硏究의 分析틀 設定

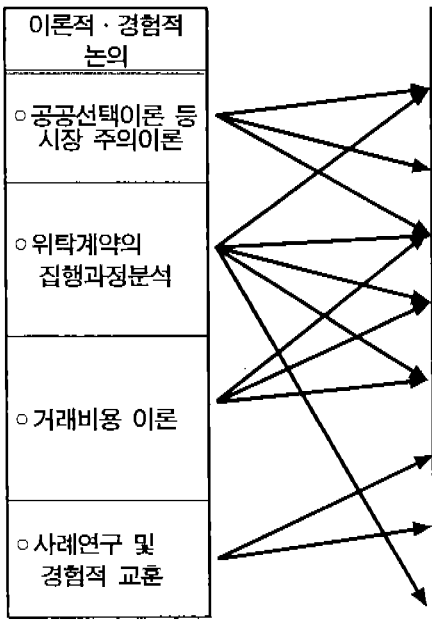
가. 影響要因 分析모델 設定

지금까지 우리는 민영화 대안으로서 민간 위탁 계약을 분석하기 위한 이론적 논의들을 검토하였고, 이러한 민간 위탁의 실제 사례와 미국 도시 정부의 경험을 통하여 위탁이 성공하기 위한 조건을 살펴보았다. 이러한 연구 검토과정에서 우리는 민간 위탁을 선택하였다고 그것이 자동적으로 비용 절감을 가져오는 것은 아니라는 것을 알 수 있었다. 앞서 논의한 바와 같이 위탁 서비스의 성과는 비용 절감외에 서비스의 질이나 서비스의 형평성 기준 외에도, 인력 감축과 조직의 다운사이징과 같은 정부의 구조 조정이라는 정치적 목적의 달성, 민간의 전문 기술 활용, 법령이나 규제의 한계 극복 등 다양한 차원에서 평가되어야 한다. 앞서 이론적·경험적 논의를 통해서 민간 위탁 성과에 영향을 미치는 변수를 선정해 보면 〈表 3-1〉과 같다.

변수의 측정을 위해서는 원칙적으로 계량화할 수 있는 객관적 데이타가 수집되어야 하나, 본 연구에서는 민간 위탁을 실제로 담당하고 있는 공무원의 실무 지식에 바탕을 둔 주관적인 인식 정도를 10점 척도로 하여 측정하였다. 따라서 회귀 분석의 결과를 해석할 때에도 엄밀한 인과적 해석은 삼가 하고, 대신 변수 간의 관계나 영향 정도를 파악하는 수준에 그쳐야 할 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈表 3-1〉 影響要因 變數



변수명	변수의 정의
경쟁성	◦위탁에 응찰한 경쟁업체 수 ◦업체의 참여 지역 제한 ◦부적정 수탁자의 신속한 교체 정도
비용절감 가능성	◦위탁의 예산이나 인력의 절감 정도
성과 측정가능성	◦서비스의 성과를 구체적 계량적으로 측정 가능 정도
서비스 중단의 파급효과	◦위탁서비스 중단으로 시민의 불만제기 및 언론등의 여론화 정도
생산의 전문기술적 복잡성	◦서비스 생산에 장기간의 숙련과 경험이 요구됨 ◦서비스 전달에 거치는 과정이 다단계인 정도
조직내외의 저항성	◦기존 직원, 관련단체, 기존 업체의 반대 정도
기관장의 리더십	◦기관장의 민간 위탁 추진의지나 실천력
행정체계의 적절성	◦위탁비용의 계산체계, 지도감독 및 성과평가의 행정 내부적 체계의 구비 정도

이론적 논의와 민간 위탁에 대한 경험적 교훈들을 근거로 위 〈表 3-1〉과 같이 민간 위탁에 영향을 미치는 여덟 개의 상황적 변수를 독립변수로 선정하고, 위탁의 성과([효율성 + 서비스 질 + 형평성] / 3)를 종속변수로 삼아 선형 회귀 분석 모델을 구성하였다. 이러한 모델을 통하여 각각의 변수들이 위탁의 성과에 어느 정도 영향을 미치며, 또한 각 변수들의 상대적 영향 강도를 비교해 보고자 한다.

〈선형 회귀 분석 모델〉[13]

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8$$

나. 民間委託 狀況類型 構成

민간 위탁이 활성화되지 못하는 이유를 좀더 체계적으로 밝혀 내고, 나아가 그 극복 대안을 찾기 위하여, 우선 민간 위탁 대상 서비스를 둘러싼 상황적 특성을 분석할 필요가 있다.

Sharp는 민간 위탁의 성공을 위해서는 상황 적응적 접근(contingent approach to contracting)이 필요하다고 주장한다.[14] Sharp는 민간 위탁 계약의 적정성은, 민간 위탁 계약이 발생하는 특정한 여건과 서비스 특성에 의존하며, 민간 위탁 여부를 결정하는 것은 앞에

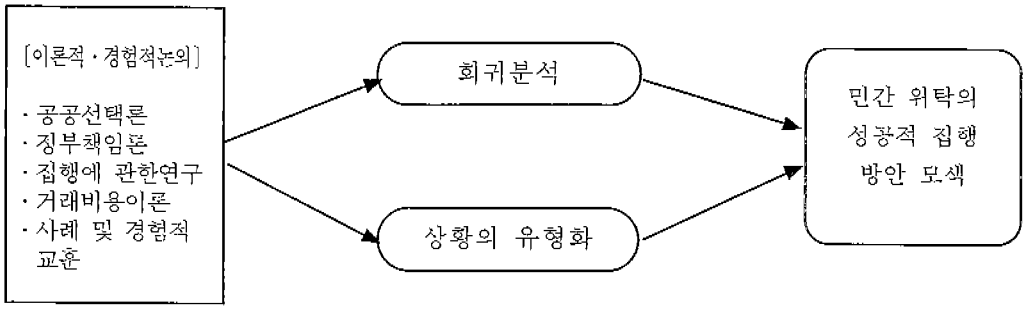
13) 여기서 Y = 민간 위탁의 성과 정도 ; α = 상수; β = 표준화된 회귀계수; X_1 = 경쟁성 정도 ; X_2 = 조직 내외의 저항성 정도; X_3 = 성과의 측정성; X_4 = 전문기술적 복잡성; X_5 = 기관장의 지원 리더십; X_6 = 예상되는 비용 효율성 정도; X_7 = 행정체계의 적절성; X_8 = 서비스 중단의 파급 효과 정도를 의미한다.

14) E. B. Sharp, *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development*(NY: Longman, 1990), pp. 113~118

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

서 언급한 바와 같이 민영화에 대한 이론적·이데올로기적 주장보다는 문제 해결을 위한 실용적 처방의 관점에서 이루어져야 한다는 것이다.[15] 본 연구에서는 민간 위탁 집행에 관한 이론적 분석을 통하여 우리 나라 지방 정부의 민간 위탁 서비스에 중요하다고 판단되는 다음의 네 가지 상황변수를 선정하여 상황 유형을 구성하였다: ① 상황 변수 1(비용절감의 가능성), ② 상황 변수 2(경쟁성), ③ 상황 변수 3(기득권자들의 저항), ④ 상황 변수 4(서비스의 전문 기술적 복잡성) 등이다.

〈그림 3-1〉 研究의 分析틀



2. 調査設計

앞서 정립한 분석틀에 근거하여 현재 실시되고 있는 민간 위탁 서비스에 관한 업무를 담당하고 있는 지방 자치 단체의 공무원들을 대상으로 조사를 실시했다. 본 조사에서는 먼저 현재 민간에 위탁되고 있는 서비스에 대해서는 위탁 계약의 집행 과정과 관련된 객관적 사실을 확인하는 조사와 더불어 업무를 담당해 온 직원의 주관적 인식 조사도 실시하였다. 각 서비스의 위탁 결정에 영향을 미친 요인과 민간 위탁의 성과에 대하여 담당자의 주관적 인식을 10점 척도를 구성하여 조사하였다.

전국의 서비스 항목별 위탁 계약 현황을 참조로 하고, 11개 시·도와 산하 기초 자치 단체의 민간 위탁 서비스 현황을 분석하여 위탁 빈도 및 위탁 방법 등을 참작하여 조사 대상 서비스를 선정하였다. 전국 11개 시·도에서 광역시·도의 본청, 일반시·군, 자치구를 합쳐 총 82개 자치 단체의 민간 위탁 서비스 37개에 관하여 조사를 실시하였다.

3. 調査內容

본 연구에서 실태 조사는 전국 11개 광역시·도의 공무원들을 상대로 조사를 실시하였으며 실제 조사된 대상 인원은 179명이다. 〈表 3-2〉는 조사표에 근거한 설문 내용의 요약이다.

15) *Ibid.* p. 113

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

〈表 3-2〉 調査內容

구 분	인터뷰 조사내용
민간 위탁의 결정에 영향을 미친 요인	① 경쟁성의 정도 인식, ② 조직내외의 저항성의 강도에 대한 인식, ③ 서비스 성과의 측정 가능성, ④ 서비스생산의 전문기술적 복잡성 정도에 대한 인식, ⑤ 기관장이 민간 위탁을 지원하는 리더십의 강도, ⑥ 비용효율성의 인식, ⑦ 민간 위탁에 관한 행정관리체계의 적정성, ⑧ 위탁 서비스 공급 중단의 파급효과
위탁 성과 인식	① 비용절감 효과, ② 서비스 질 증가 효과, ③ 서비스의 형평성 효과

Ⅳ. 調査結果의 分析

1. 影響要因 分析

가. 多重回歸分析의 結果

민간 위탁의 결정에 영향을 미친 요인들과 성과에 대한 위탁 업무 담당 공무원들의 인식 조사를 바탕으로, 변수들 간의 선형 모델를 구성하여 다중 회귀 분석을 실시한 결과는 다음 〈表 4-1〉과 같다.

〈表4-1〉 回歸模型의 係數와 分散分析 結果[16]

변 수	회귀계수	표준화계수	t값	유의확률	公差限界
α	1.906	-	2.984	P < 0.01	-
X_1 (경쟁성 정도)	-0.0565	- 0.074	-1.127	P > 0.1	0.756
X_2 (저항성 정도)	-0.167	- 0.232	-3.868	P < 0.01	0.898
X_3 (성과의 측정성)	0.200	0.221	3.223	P < 0.01	0.689
X_4 (전문기술적 복잡성)	0.0779	0.087	1.338	0.05 < P < 0.1	0.771
X_5 (기관장의 리더십)	0.0239	0.024	0.354	P > 0.1	0.681
X_6 (예상되는 비용 효율성)	0.425	0.448	6.590	P < 0.01	0.702
X_7 (행정체계의 적절성)	0.005522	0.005	0.081	P > 0.1	0.725
X_8 (서비스 중단의 파급효과)	0.166	0.201	3.330	P < 0.01	0.886
R^2	잔차	F값	F값의 유의확률	Durbin-Watson(d)	
0.494	339.031	19.031	0.000	1.785	

나. 多重回歸모델의 分析 結果에 대한 解析

① 경쟁성(X_1)과 위탁성과(Y) : 민간 위탁 집행 과정 상의 경쟁성과 성과와의 관계는 비록 통계적으로 의미는 없지만 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 즉 민간 위탁을 실제로 담당

16) 본 회귀 분석 모형에서 Durbin-Watson의 d=1.785 > 1.57이므로 자기 상관이 없고, 잔차 분석에서 회귀 표준화 예측값(*ZPRED)과 회귀 표준화 잔차(*ZRESID) 간의 산포도 상에서 양자 간에는 어떤 특별한 패턴이 존재하지 않으므로 잔차의 이질 분산성(heteroscadacity) 문제는 없다. 즉 회귀 표준화 잔차가 등분산을 이루고 있다. 그리고 8개 독립 변수들의 공차 한계(tolerance)가 0.681 ~ 0.898에 걸쳐 있으므로 다중공선성 문제는 그다지 심각하지 않다고 볼 수 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

하고 있는 공무원들은 우리 나라의 민간 위탁 상황이 경쟁성이라는 변수에 의하여 성과에 큰 영향을 받고 있지 않다고 인식한다는 의미이다. 이러한 사실은 우리 나라 민간 위탁을 실시하는 상황적 여건이 영·미 국가와는 다르다는 것을 보여 준다. 물론 상황적 여건이 다르다 해서 경쟁이 성과를 향상시키는 데 중요한 변수가 아님을 의미하는 것이 아니고, 경쟁이 실질적으로 의미있는 경쟁이 되기 위하여는 기본적 여건이 먼저 갖추어져야 한다는 것이다. 서구 사회에는 개인주의가 뿌리깊게 자리잡아 왔기 때문에 사람들의 관계도 계약 지상 주의가 지배적인 원리를 이루고 있다. 따라서 서구 사회에서는 계약을 성실하게 집행하는 것이 사회적 경제적 삶을 영위하는 데 결정적으로 중요하다. 영국의 정부 개혁의 핵심은 정책 수립 기능과 집행 기능을 분리하고, 집행 기능 중 기업적 업무는 민간에 이양하고 공익적 업무는 책임 집행 기관을 설치하여 이 기관의 자율과 책임 하에 업무를 추진하도록 한다는 것이다. 여기서 집행 기능을 민간이나 책임 집행 기관에 넘겨 주는 것은 인력이나 예산을 넘겨 주는 소위 계약적 분권에 해당한다. 그러나 서구 사회와 달리 우리 나라는 지금까지 사람과 조직에 대한 충성을 강조하여 왔기 때문에, 계약 자체가 아무리 합리적으로 체결되었다고 하더라도 계약이 그대로 집행되기가 용이하지 않다. 그리고 충성이란 일종의 조직의 生理이므로 계약 관계로는 이를 이끌어내기 더 렵다.

최근의 신공공관리론(New Public Management)의 주요 테마는 공공 부문을 경쟁적 계약에 의하여 관리하려는 것이다. 그러한 관리의 수단으로 의무 경쟁 입찰 방식(CCT)이 영 연당 국가에서 널리 활용되고 있다. 그러나 실제로 경쟁적 계약은 상황이나 시기, 그리고 지역에 따라 달리 적용된다는 것이 경험적 조사에서도 밝혀졌다.[17] 또한 계약도 경쟁에 바탕을 둔 고전적 계약 외에, 관계적 계약과 규제적 계약이 그 중요성을 더해 가고 있다. 즉 계약 당사자 간의 비인간적 일시적 거래 관계보다 지속적인 상호 협력 관계가 당사자간 업무 관계의 발전을 가져오며, 시장 거래에 입각한 계약이 가져오는 부작용을 완화하기 위하여 정부가 규제를 부과하는 경향도 증가하고 있다. 민간 위탁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 위탁의 상황 여건을 정확하게 파악하고 그 상황에 맞는 계약 방식을 사용해야 하며, 또한 결정된 위탁 계약의 집행 과정이 효율적으로 행해 지도록 하는 것이 매우 중요하다.

조사 결과로 시사받을 수 있는 것은 현재 우리의 행정 상황에서는 실질적 의미의 경쟁이 제대로 작동하지 않으며, 설령 경쟁 입찰 방식으로 했다 하더라도 영·미 국가와 같이 비용 절감과 서비스의 질 향상으로 이어진다고 볼 수 없다. 그러므로 경쟁 입찰을 통하여 민간에 위탁하기만 하면 자동적으로 성과가 보장되기보다는 오히려 상황적 여건에 맞는 민간 위탁의 적절한 전략을 수립하여 추진할 필요가 있으며, 동시에 결정된 위탁의 집행 과정에 어떻게 하면 합리성·경쟁성·지도 감독의 적절성 등을 확보할 것인가 하는 것이 매우 중요하다.

② 서비스 생산의 전문기술적 복잡성(X_4)과 성과(Y)의 관계 : 전문 기술적 복잡성과 성과의 관계는 정(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 최근 들어 공공 서비스의 생산과 전달에 점점 기술적으로 전문성이 증가하고 있어 일반 행정가로 훈련받아 온 지방 공무원이 민간 업체보다 서비스 생산의 기술적 효율성이나 전문성 면에서 떨어지기 때문에, 공무원들이 인식하기에는 민간의 전문 기술성을 활용하는 것이 성과를 향상시킨다고 응답하고 있다. 사실 우리 나라에서 지방 공공 서비스의 민간 위탁은 경쟁을 통한 비용 절감도 중요하지만 민간 업체나 단

17) C. Bennett & E. Ferlie, "Contracting in Theory and in Practice: Some Evidence from the NHS", *Public Administration Review*, Vol. 74, 1996, pp. 49~66

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

체의 전문 기술적 능력이나 노하우를 활용함으로써 서비스 공급의 질을 높이는 것이 더 중요하다고 볼 수 있다.

③ 서비스 성과의 측정 가능성(X_3)과 성과(Y)의 관계 : 서비스 성과의 측정 가능성과 성과의 관계는 정(+)의 관계가 높은 것으로 나타났으며 99% 신뢰 수준에서 통계적으로 의미가 있다. 민간 위탁 계약의 성패는 위탁 이후의 효율적인 지도 감독과 성과 평가 등 모니터링의 적절성에 달려 있다. 하지만 공공 서비스는 외부성(externality), 무형성(intangibility) 때문에 그 평가가 쉽지 않다. 따라서 공무원들이 성과를 정확하고 객관적으로 측정할 수 있어야 효과적인 지도 감독이 가능하고 그 결과가 평가로 연결되어 위탁의 효율성 제고로 피드백 될 수 있다. 우리 나라의 지방 공무원들은 서비스의 계량적 측정 가능성이 높을 수록 위탁의 성과도 평균적으로 높아진다고 인식하고 있다. 그 만큼 성과 측정은 어려우면서도 중요한 요인이다.

④ 서비스 중단의 사회적 파급 효과(X_8)와 성과(Y)와의 관계 : 서비스 중단의 사회적 파급 효과와 위탁 성과의 관계는 정(+)의 관계를 나타내고 있으며, 통계적으로도 99% 신뢰 수준에서 의미 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 서비스의 공급 중단에 대한 사회적 영향이 클수록 평균적으로 보아서 위탁 성과가 높아진다고 지방 공무원들은 인식하고 있다. 이것은 서비스가 중단될 경우 공무원들은 서비스 공급을 다시 시작하려면 많은 비용(물리적 비용 외에도 여론의 악화 등 정치적 비용을 포함)이 소요되는 것으로 인식하여 처음부터 적정한 수탁자를 선정하고 이미 선정된 수탁자를 지도·감독하는데 상당한 노력을 기울이고 있기 때문이다. 위탁 계약의 집행 과정, 즉 수탁자 선발 계획에서부터 지도 감독 및 성과 평가 등이 실제로 위탁의 성과에 중대한 영향을 미치는 것을 암시하고 있다고 볼 수 있다. 이것은 위탁 집행 과정의 효율성이 위탁의 성공을 좌우하는 데 매우 중요하다는 것을 의미한다.

⑤ 잠재적 비용절감의 가능성(X_6) 및 조직내외의 저항성(X_2)과 위탁성과의 관계 : 잠재적 비용 절감의 가능성과 성과의 관계는 정(+)의 관계로 나타났으며, 조직 내외의 저항성과는 부(-)의 관계가 나타났다. 이것은 또한 99% 신뢰수준에서 통계적 의미가 있는 것으로 나타났다. 민간 위탁을 통하여 비용 절감 가능성이 높아질수록 위탁 성과도 평균적으로 높아진다. 그리고 민간 위탁에 대한 조직 안팎의 저항 강도가 낮을 수록 위탁의 성과가 평균적으로 높아진다고 공무원들은 인식하고 있다.

⑥ 기관장의 리더십(X_5) 및 행정체계의 적정성(X_7)과 위탁의 성과 : 기관장의 리더십과 행정 체계의 적정성이라는 변수와 성과와의 관계는 약한 정(+)의 관계를 갖지만, 통계적으로는 의미가 없는 것으로 나타났다. 앞장에서 미국의 민간 위탁 성공 경험에서 언급하였듯이 이들 변수는 민간 위탁의 성과에 상당한 의미를 가질 것으로 예상되었다. 그러나 우리나라 공무원들은 이 변수들이 위탁의 성과와 직접적으로 연계성이 높다고 인식하지는 않고 있다. 즉 지방 공공 서비스의 민간 위탁이 지금까지 기관장의 강력한 의지와 추진력으로 과감하게 이루어진 적이 별로 없으며, 원가 계산 및 평가 체계 등 행정 관리 체계가 잘 갖추어지지 않았기 때문에 이것이 성과에 큰 영향을 미칠 것이라는 인식을 하지 못하고 있다.

다. 回歸分析모델의 示唆點

본 회귀 분석의 결과, 베타계수가 가장 큰 순으로 보면, ① 비용 효율성(0.448), ② 저항성 정도(-0.232), ③ 성과의 측정 가능성(0.221), ④ 서비스 중단의 파급 효과(0.201)(이상은 99% 수준에서 통계적 의미가 있음), ⑤ 전문기술적 복잡성(0.087), ⑥ 경쟁성 정도

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

(-0.074), ⑦ 기관장의 리더십(0.024), ⑧ 행정체계의 적절성(0.005)(통계적 의미가 없음) 등의 순이다.

분석 결과에서 시사하는 바는 첫째, 비용 절감에 대한 가능성이 높을 때 위탁의 성과도 높아진다고 인식하고 있으므로, 민간 위탁을 결정할 때는 위탁에 따른 비용 절감을 정확하게 계산해야 한다. 그러나 우리의 경우 이러한 비용 계산을 위한 행정 시스템이 발달하지 못하여 위탁을 함으로써 실제로 얼마나 많은 비용이 절감되는 지, 그리고 위탁으로 인하여 부수적으로 증가되는 비용은 얼마인 지를 정확하게 계산하지 못하고 있다. 앞으로 민간 위탁을 활성화시키기 위해서는 정확한 비용 계산이 되어야 한다.

둘째, 민간 위탁에 대한 저항성을 약화시킬 수 있는 방안을 강구하는 것이 매우 중요하다. 영·미 국가에서는 저항을 완화하기 위하여 고용 보장 대책을 실질적으로 마련하여 시행했기 때문에 민간 위탁을 성공적으로 추진하고 있다. 만약 이에 대한 제도적 장치가 제대로 갖추어지지 않았다면 민간에 갑작스럽게 위탁시키는 것보다 공기업에 해당 서비스를 공급하게 하고 남는 직원들은 일단 그 공기업에서 채용하였다가, 점차로 민간에 넘겨주는 방법을 사용하는 것은 저항성을 극복하는 방법이 될 수 있다. 만약 위탁에 대한 저항이 매우 강할 경우는 해당 서비스를 공급하는 부서를 책임 운영 기관화하여, 법적인 형태는 정부 조직이면서 그 내부에 경쟁 원리를 도입하여 민간의 경쟁과 책임을 최대한 활용하는 대안도 생각해 볼 수 있다. 여하튼 저항성을 극복할 수 있는 다양한 제도적 장치를 준비해 두는 것이 매우 중요하다. 또한 민간 위탁으로 인하여 불리한 입장에 있는 사람들의 충분한 설득과 이해를 구하는 과정도 필요하다.

셋째, 성과의 측정 방법을 다양하게 개발할 필요가 있다. 미국의 도시정부와 같이 성과 측정에 관한 표준화 양식을 개발하여 시행하거나, 아니면 그 대안으로 최종 산물 외에 투입에 대한 정교한 시스템을 개발하는 것도 성과의 측정에 대한 대체물로 중요하다. 특히 인적 서비스는 구체성이 낮기 때문에 산출물을 계량적으로 측정하기가 어렵다. 그러나 계약 담당 기관이 서비스의 질에 대한 만족할 만한 수준의 표준과 기준을 정할 수 있다면 불가능한 것은 아니라는 것을 일리노이 주정부의 사례에서 알 수 있다.[18]

일리노이 주정부는 거택 보호 서비스를 민간 공급자와 계약으로 제공하고 있는데, 1984년에 고객 접수와 요구 평가를 서비스의 제공자로부터 고객 관리 기관으로 이전시켜 고객의 적격성을 결정하게 하고 서비스 공급에 대한 계획을 수립하게 하였다. 즉 실질적인 서비스는 제공자에게 넘겨 주고, 고객 관리 기관은 그 서비스의 전달을 감시 평가하게 한다. 그리고 1986년에 최소한의 직원/감독자 비율과 직원에 대한 최소한의 사전 및 중간 훈련 정도, 요구되는 지도 감독의 빈도와 유형을 설정하는 기준을 개발하였다. 즉 성과에 대한 정확한 측정보다 투입 요소를 정교하게 함으로써 성과 측정의 대체물(proxy)로 사용할 수 있다.

넷째, 공공 서비스에 대한 사회적 인식의 제고가 필요하다. 즉 위탁된 공공 서비스에 대한 시민들의 감시 감독이 강화되어야 서비스 중단의 사회적 파급효과에 대한 공무원의 인식을 높이고, 민간 위탁자를 선정할 때부터 합리성·공개 경쟁성·투명성을 확보하는데 최선을 다하게 할 수 있을 것이며, 이것은 위탁의 성패에도 매우 의미 있는 영향을 미칠 것이다.

18) E. B. Sharp, *op. cit.*, pp. 113~114

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

2. 民間委託의 狀況類型 構成

1) 서비스별 委託 決定要因의 强度分析

개별 공공 서비스를 민간 위탁할 것인가를 결정하는 상황적 요인에 대하여 담당 공무원이 주관적으로 인지하는 강도(높음(H), 낮음(L))를 판단함에 있어 연구자는 10점 척도를 사용하였다. 동 척도에서 각 서비스의 평균 점수가 6점 이상인 경우를 높음으로 하고, 5점 이하는 낮음으로 하였다. 비록 방법론상 객관성에 한계가 있지만, 계량화하기 쉽지 않은 상황적 요인에 대한 판단을 그 업무를 담당하는 직원의 실무적 경험과 인식에 근거하는 것이 현실을 정확하게 반영할 수 있을 것이다. 상황 변수별 민간 위탁 결정에 대한 영향 정도를 고(H), 저(L)로 강도를 구분하여 〈表 4-2〉과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

〈表 4-2〉 狀況變數別 民間委託 決定에 대한 影響程度

서비스 명	(N=167)	위탁의 경쟁성	조직내외 저항성	측정 가능성	전문 기술적 복잡성	리더십	비용 절감 가능성	행정관리체계 적정성	공급중단 파급효과
생활쓰레기 수거 및 처리	47	6 H	4 L	5 L	5 L	8 H	7 H	7 H	8 H
화장장 및 공설묘지 관리	4	6 H	4 L	4 L	7 H	9 H	8 H	6 H	8 H
기능 경기 대회	1	1 L	1 L	10 H	5 L	1 L	5 L	5 L	2 L
쓰레기 소각장 운영 관리	4	9 H	5 L	6 H	10 H	10 H	6 H	7 H	9 H
하수슬러지 처리 및 소각로 관리	2	8 H	8 H	8 H	8 H	8 H	8 H	8 H	10 H
하수종말처리장 운영 관리	8	7 H	5 L	5 L	7 H	8 H	7 H	6 H	8 H
위생처리장 운영 관리	2	8 H	1 L	8 H	5 L	10 H	10 H	9 H	8 H
공영 주차장 관리	17	5 L	5 L	4 L	3 L	7 H	7 H	5 L	6 H
주정차 위반 차량관리	3	3 L	5 L	6 H	7 H	7 H	6 H	6 H	7 H
도로 관리	1	1 L	5 L	10 H	5 L	7 H	5 L	8 H	5 L
가로등 관리	1	1 L	2 L	2 L	9 H	10 H	9 H	8 H	8 H
종합사회복지관	23	6 H	3 L	5 L	7 H	7 H	7 H	5 L	7 H
노인종합복지관	6	6 H	4 L	5 L	6 H	8 H	7 H	5 L	8 H
장애인 종합복지관	8	7 H	3 L	7 H	7 H	8 H	8 H	7 H	7 H
아동청소년회관	1	7 H	7 H	7 H	8 H	7 H	7 H	8 H	8 H
자원봉사센터	4	6 H	4 L	4 L	6 H	8 H	6 H	5 L	6 H
청소년 수련시설	6	7 H	6 H	5 L	7 H	7 H	8 H	6 H	7 H
청소년상담실	6	7 H	3 L	5 L	8 H	7 H	7 H	6 H	6 H
모자보건센터	1	1 L	2 L	5 L	9 H	8 H	5 L	7 H	9 H
지역사회 건강 증진 프로그램	2	8 H	1 L	3 L	10 H	8 H	10 H	7 H	10 H
정신병원운영	3	7 H	1 L	4 L	8 H	5 L	10 H	4 L	9 H
의료원 운영	1	9 H	7 H	9 H	9 H	9 H	9 H	5 L	8 H
공원유원지/가로수 관리	7	6 H	4 L	5 L	6 H	8 H	6 H	6 H	7 H
시민체력센터운영	3	6 H	3 L	4 L	7 H	9 H	9 H	5 L	5 L
체육시설 관리사업소 운영	1	5 L	3 L	6 H	8 H	10 H	8 H	7 H	7 H
올림픽 국민생활관 운영	4	6 H	3 L	8 H	7 H	6 H	7 H	6 H	5 L
문화회관/미술관운영	2	1 L	5 L	3 L	2 L	6 H	7 H	6 H	5 L
시청사 청소/관리	2	10 H	3 L	7 H	5 L	9 H	8 H	7 H	8 H
주민등록 전산망유지 보수	1	8 H	2 L	5 L	7 H	7 H	8 H	4 L	8 H
전산장비/시스템 운영 유지	6	4 L	4 L	7 H	8 H	6 H	6 H	6 H	8 H
정보화프로그램 개발 운영	1	10 H	2 L	5 L	8 H	8 H	6 H	5 L	6 H

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

2. 民間委託의 狀況類型의 構成

〈表 4-2〉에 의거하여 민간 위탁의 상황 유형을 구성해 보면 〈表 4-3〉과 같다. 연구자가 조사한 37개 서비스 중 유효한 서비스 31개를 유형별로 분류해 보면 다음과 같이 일곱 개의 상황 유형으로 분류되었다.

〈表4-3〉 調査對象 서비스의 狀況類型

상황변수 / 유형	비 용 효율성	경쟁성	전문기술적 복잡성	저항성	조사대상 민간 위탁 서비스 31개(유효 서비스)
상황유형(Ⅰ)	높다	높다	높다	높다	· 의료원 관리운영 · 하수 처리 및 소각로 관리운영 · 아동청소년회관 관리 운영 · 청소년 수련시설 관리운영 4개
상황유형(Ⅱ)	높다	높다	높다	낮다	· 시립화장장 및 공설묘지 관리운영 · 쓰레기 소각장 관리운영 · 하(폐)수 종말 처리장 관리운영 · 종합 사회복지관 관리 운영 · 노인복지관 관리운영 · 장애인 복지관 관리운영 · 자원봉사센터 관리운영 · 청소년 종합상담실 관리운영 · 지역사회 건강증진 프로그램운영 · 시립정신병원 운영 · 공원 유원지 및 가로수 관리 · 시민체력센터 관리운영 · 올림픽 국민생활관 관리운영 · 주민등록 전산망 유지 보수 · 정보화 프로그램 개발 운영 15개
상황유형(Ⅲ)	높다	높다	낮다	낮다	· 생활쓰레기 수거 처리 · 위생(분뇨) 처리장 운영 관리 · 공공청사 청소 및 관리 3개
상황유형(Ⅳ)	높다	낮다	낮다	낮다	· 공영 주차장 관리 운영 · 문화회관/미술관 관리 운영 2개
상황유형(Ⅴ)	높다	낮다	높다	낮다	· 전산시스템 운영 유지 보수 · 주정차위반 차량 견인 · 街路燈 관리 · 체육시설관리사업소 관리운영 4개
상황유형(Ⅵ)	낮다	낮다	높다	낮다	· 모자보건센터 운영 1개
상황유형(Ⅶ)	낮다	낮다	낮다	낮다	· 기능경기대회 · 도로관리 2개

위의 〈表 4-3〉에서 우리 나라 공무원들은 민간 위탁 서비스들이 상황유형(Ⅱ)에 가장 많이 속한다고 인식하고 있으며, 그 다음이 유형(Ⅰ), 유형(Ⅳ), 유형(Ⅲ) 등의 순이다. 여기서 각각의 유형에 어떤 서비스가 속하는가를 발견하는 것이 중요한 것이 아니라 오히려 다수의 서비스가 속하는 유형이 무엇인가를 찾아내어 각 유형이 이론적으로 제시하는 문제점을 밝혀 내고 그 해결 대안을 강구해 보는 것이 더 중요하다. 그리고 이러한 유형화는 주관적 인식에 근거하

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

므로 객관성이 부족하여 엄밀히 과학적으로 주장하기보다는, 개략적 유형화를 통하여 위탁을 성공시키는데 필요한 아이디어 창출이라는 실용적 수단으로 이용할 수 있을 것이다.

3. 民間委託의 狀況類型 分析

특정 서비스가 민간 위탁되기 위해서는 그 서비스가 놓여 있는 상황이 분석되어야 한다. 민간 위탁 서비스가 처한 상황은 서로 다르기 때문에 그 상황에 맞는 수탁자 유형, 목표, 계약 관계 및 기간, 지도 감독 방법, 성과의 평가 방법 등을 강구하고 적용시켜야 한다. 그리고 민간 위탁을 성공적으로 추진하기 위한 정책적 지원 방안도 상황에 따라 다르게 처방되어야 한다.

그러나 논리적으로 보면 각 서비스들은 저마다 다른 상황을 갖고 있기 때문에 수많은 지방 공공 서비스를 개별적으로 분석한다는 것은 현실적으로 어렵고 또한 분석을 했다고 하더라도 일반화된 주장이나 정책을 형성하는 데는 큰 의미를 갖지 못한다. 따라서 본 연구에서는 상황을 유형화하는 방안을 강구하여 현재 지방 공공 서비스가 처해 있는 상황적 유형으로 지배적인 것이 무엇인지를 찾아내고자 하였다. 그 결과 31개의 지방 공공 서비스가 대략 일곱 가지 서비스의 상황 유형으로 분류되었다. 물론 특정 서비스가 반드시 어떤 상황 유형에 꼭 들어맞는 것은 아니지만, 전반적으로 주요한 유형을 발견하여 각각의 유형이 갖고 있는 문제점과 해결 대안을 찾아보는 것은 매우 통찰적이라고 할 수 있다. 이러한 상황적 유형이 갖고 있는 문제점과 해결 방안을 논의하기 위하여 거래 비용 이론, 대리인의 기회주의 통제에 관한 이론적 관점들을 활용하였다.

가장 대표적인 상황 유형으로는 유형(I), 유형(II), 유형(V)의 세 가지이다. 이들 대표적인 유형이 갖고 있는 공통점으로 우리나라 공무원들은 지방 공공 서비스의 생산 및 전달에 전문 기술적 복잡성이 높다고 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. Globerman과 Vining이 주장하듯이 이러한 생산의 복잡성으로 기회주의적 행태로 인한 대리인 실패 문제, 측정 가능성이 낮음으로 인하여 감시와 평가의 부적절성 문제, 위탁으로 인한 서비스 공급에 문제가 발생할 때 정부 개입 비용이 매우 크다는 문제 등이 예상된다. 사실 지금까지 민간 위탁을 통한 비용 절감도 주로 서비스 생산 공급의 효율성에만 집중해 왔지 민간 위탁이 가져오는 집행 과정의 비용이나 거래 비용의 증가와 같은 문제에는 관심을 두지 않았다. 비록 우리나라의 민간 위탁이 초보 단계에 불과하지만 기존의 생산 공급 비용만을 주장하는 논리로는 민간 위탁의 비용 절감 효과를 정확하게 평가해 낼 수가 없다. 따라서 향후 위탁을 활성화시켜 나가기 위해서는 위와 같은 분야에도 관심을 집중시켜 나가야 할 것이다.

특히 유형(I)과 유형(II은 경쟁성이 높으면서도 전문 기술적 복잡성이 높기 때문에 사전에 계약을 구체적으로 작성하는 것이 어렵고 또한 인적·물적 비용이 많이 소요된다. 그리고 사후에 과연 수탁자들이 계약의 조건대로 과업을 이행했는 지를 상호간에 합의하는 것도 쉽지 않다. 과업의 수행 성과가 만족스럽지 못할 경우, 적절한 계약자를 선정하지 못해서인지, 아니면 계약의 수행 과정에서 지도 감독을 철저히 하지 못한 것인지 정확하게 규명하는 것도 용이하지 않다. 따라서 이 경우는 수탁자와 위탁자 간에 협상의 문제가 발생하며 그에 따른 비용을 고려하는 것이 중요하다. 특히 좀더 확실하고 구체적인 계약 조건을 만들어 내는 것이 필요한데 이 경우에 프로토타이핑(prototyping)이 필요하다. 이 경우에는 협상에 위탁자와 수탁자가 공동으로 참여하여 계약 조건을 구체적으로 만들어간다. 최근 우리나라에도 협상에 의한 계약 방법이 제도적으로 도입되고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

이 유형은 기회주의적 행동이 발견되면 경쟁성이 높아지기 때문에 수탁자를 교체하는 데 어려움은 없을 것이다. 그러나 계약자가 기회주의적으로 행동했는가 아니면 선의로 행동했는가를 판단하는 것이 용이하지 않기 때문에 제 3의 전문기관을 활용하여 판단하게 하는 것이 필요하다.

상황 유형(I)은 전문 기술적 복잡성도 높고 저항성도 높다. 여기서 보여주듯이 우리나라의 민간 위탁 서비스 중에는 조직 내외의 위탁에 대한 저항이 높은 경우가 많은데, 이러한 저항을 완화시키는 방안을 실제적으로 강구해야만 위탁을 성공적으로 추진할 수 있다.

마지막 유형(V)에 해당하는 전산 시스템의 운영·유지 보수는 앞의 유형(I), 유형(II)과는 달리 경쟁성이 낮기 때문에 정부는 부적절한 계약자를 교체하는 것이 용이하지 않다. 이런 점이 수탁 계약자로 하여금 사후에 계약 조건을 자기에게 유리한 방향을 재해석하거나 변경하도록 하는 등 기회주의적 행동을 유발하게 할 가능성이 있다. 물론 이 경우도 수탁자와 위탁자가 공동으로 참여하여 계약 조건을 만들어 가는 협상의 방식을 활용해야 한다. 그러나 경쟁자의 수가 매우 한정적이기 때문에 수탁자의 기회주의 행동 여부를 판단하게 하는 공정한 제 3자를 확보하는 것이 용이하지 않다는 문제가 있다.

결론적으로 민간 위탁의 상황 유형 구성을 통하여 우리가 발견할 수 있었던 중요한 사실은, 지금까지의 민간 위탁 연구를 지배해 온 논리와는 달리 지방 공공 서비스의 위탁을 담당하는 공무원들은 서비스의 전문 기술적 복잡성이 높기 때문에 위탁이 필요는 하나 공공의 책무성(public accountability)을 확보하는 것이 용이하지는 않다고 인식하고 있다는 것이다.

V. 分析結果의 評價 및 政策的 示唆點

본 연구가 궁극적으로 추구하는 목표는 공공 서비스의 민간 위탁에 대한 이론적 주장들을 한국적 행정 상황에 그대로 적용시키는 데는 한계가 있기 때문에 상황 적응적인 분석 모형을 구성해 보는 것이다. 제 2 장의 이론적 논의에서 볼 수 있듯이 지금까지의 민간 위탁에 대한 연구를 통하여 일관된 주장은, 공공 서비스 공급에 경쟁을 도입하면 공공 조직이 갖고 있는 고질적인 비효율성 문제가 극복될 수 있다는 것이다.

그러나 경쟁성이 공공 부문 개혁에 가장 중요한 변수라는 주장을 충분히 인정하더라도 실제로 경쟁이 제대로 작동하기 위한 전제가 갖추어지지 않는 한 성과를 낼 수는 없다. 특히 위탁 계약에 의한 서비스의 공급은 정부와 시민 사이에 외부 계약자가 존재함으로서 시장 경쟁과 같은 자유로운 경쟁 여건이 갖추어지기가 결코 용이하지 않다. 본 연구에서는 민간 위탁의 성과에 영향을 미치는 상황 요인을 분석하고 다양한 상황들을 유형화하고 분석함으로써 현실 적합성이 있는 모델 구성을 시도하였다. 이러한 목적을 갖고 진행된 분석 결과를 종합적으로 평가해 보면 다음과 같다.

① 경쟁의 실질화 방안 요청: 우리 나라 공무원들은 민간 위탁의 성과에 경쟁성이 미치는 영향을 약하게 인식하고 있다.(회귀계수 -0.0565) 이렇게 인식하게 된 이유는 아직 우리의 지방 행정에서는 경쟁성이 적절하게 작동할 수 있는 여건이 갖추어져 있지 않으며, 동시에 비록 경쟁이 있다고 하더라도 상당히 형식적으로 흐르는 면이 있다고 볼 수 있다. 이러한 경쟁이 성과로 이어지기 어려운 데는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 첫째, 수의 계약이 가장 많이 사용되고, 부적절한 수탁자도 변경으로 인한 서비스 공급의 불안정성 때문에 어렵다. 합리적 계

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

약 문화가 지배적이라면 부적절한 수탁자의 교체가 과감하게 이루어져야 하나, 우리 사회는 다분히 정의적 인간 관계를 강조함으로써 경쟁에 입각한 계약자의 교체 등이 용이하게 이루어지지 않는 면이 강하다. 둘째, 민간 위탁의 의사 결정이 지나치게 분권화되어 위탁 계약에 참여할 수 있는 업체의 지역 제한이 강하다. 특히 정치적으로 선출된 공무원들은 해당 지역 업체나 기관이 아니면 수탁 업체로 지정되는 것을 억제하고 있다.[19] 이러한 사례로 부산시의 경우 생활 폐기물의 수집·운반업 허가 권한을 구청장·군수에게 위임하면서 영업 구역을 제한할 수 있도록 하고 있고, 구·군에서는 위탁 계약시 해당 지역에서 허가를 받은 업체로 제한함으로써 사실상 경쟁이 제한되고 있다.[20] 그 결과 쓰레기 수거 처리에 지역의 영세 업자들이 난립하게 되면서 채산성도 맞추지 못하고 동시에 서비스의 질도 떨어지는 현상이 나타난다. 규모의 경제가 되기 위해서는 업체들이 여러 지역에 걸쳐서 사업을 운영하여야 하는데, 우리의 경우는 민간 위탁에 대한 결정 권한이 지나치게 분권화되어 이러한 측면을 제약하고 있다. 셋째, 행정 조직 및 구조적인 문제로 인하여 위탁자인 지방 정부가 선택과 경쟁의 원리를 적극적으로 활용할 수 없는 경우가 있다. 즉 외부의 공급자가 부적절한 경우로 밝혀졌어도 지방 정부는 스스로 그 서비스를 설계하고 집행할 수가 없어, 자연히 외부 기관에 의존하여야 하므로 수동적인 역할에 머무르고 있다. 따라서 조직 내부의 서비스 공급과 외부 공급이 잠재적인 경쟁 상태에 있을 때, 민간 위탁을 통한 서비스의 성과를 올릴 수 있고, 동시에 정부도 원하는 서비스를 제공할 수 있다.[21] 민간 위탁의 경쟁성을 제고시키기 위하여는 정부 기관도 공급자에 포함시켜 민·관 공동 경쟁 시스템을 적극적으로 활용해야 한다.

민간 위탁이 제대로 활성화되고 성과를 내기 위해서는 지방 공공 서비스 위탁을 둘러싼 경쟁이 실질적으로 존재할 수 있는 여건을 갖추는 것이 필요하다. 따라서 이러한 위탁의 실질화 방안으로 우리가 생각할 수 있는 것은 공공 서비스 시장의 활성화, 민관 공동 경쟁의 도입, 조직 내부 시장의 경쟁화, 시장으로의 자유로운 진입 및 퇴출, 규모의 경제와 지역 분산성의 조화가 필요하다. 그리고 계약의 집행 과정에서 경쟁성을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

② 정확한 비용 계상 시스템의 개발 : 회귀 분석을 통하여 알 수 있었던 것은 우리 나라 지방 공무원들은 민간 위탁으로 인하여 얻을 수 있는 비용 절감의 가능성이 클 수록 위탁의 성과도 큰 것으로 인식하고 있다.(회귀 계수 = 0.425, $p < 0.01$). 따라서 비용에 대한 정확한 계산을 해 낼 수 있어야 민간 위탁을 결정하는데 정확한 기준이 정립될 수 있고 동시에 성과에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 그러나 비용은 협의의 생산 비용에만 그칠 것이 아니라 거래 비용(협상 및 기회 주의 비용)도 포함해서 계산해야 한다.

③ 저항성의 완화 : 조직 내외의 저항은 민간 위탁의 성공적 집행에 있어서 매우 중요한 영향을 미치는 요인이다. 본 연구에서도 저항이 성과에 미치는 정도를 나타내는 회귀 계수가 -0.167로써 99% 신뢰 수준에서 의미있게 나타났다. 앞에서도 언급하였듯이 영·미 국가와 같이 고용 보장 장치가 제대로 개발되지 않은 상태에서 갑작스러운 민간 위탁의 실시는 기존의 직원들로부터 상당한 반발을 초래하여 모처럼 마련된 계획이 제대로 실시도 되지 않는 경우가 발생할 수 있다. 또한 문화 예술 분야와 같이 정부가 공공성을 위하여 운영하던 각종 서비스를 민간에 위탁할 경우 공공성이 훼손될 우려가 있기 때문에 다양한 관련 단체로부터 반

19) R. H. DeHoog, "Human Service Contracting: Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions", *Administration & Society*, Vol. 16, 1985. pp. 438~440
20) 폐기물관리법 제26조 및 부산광역시 폐기물관리 및 요금 등에 관한 조례 제19조 참조
21) *Ibid.*, p.440

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

발을 받는 경우가 많다. 이 경우도 민간 위탁이 공공성을 확보할 수 있는 장치를 보완하지 않고서는 위탁 자체를 실시할 수 없는 경우가 많다.

④ 성과의 측정 기법 개발 : 민간 위탁의 성과와 측정 가능성 간에는 회귀 계수가 0.200으로 99% 신뢰 수준에서 통계적인 의미가 있다. 그리고 우리 나라 지방 공무원들은 성과 측정의 어려움이 위탁 서비스의 성과를 평가하는데 있어서 가장 큰 문제점이라고 지적한다. 제대로 평가가 되지 않고서 성과를 제고시킬 수 없다면 성과 평가의 문제를 극복할 수 있는 방안을 강구하는 것이 성과 제고에 있어서 매우 중요하다. 그리고 성과를 평가하는 데는 어느 정도의 인적·물적 자원이 필요하며, 또한 공무원들의 전문 지식도 어느 정도 향상되어야 한다. 그러나 무엇보다 성과를 평가할 수 있는 기법이 체계적으로 개발되어야 하는 점을 본 조사에서 강력하게 시사하고 있다.

⑤ 위탁 서비스에 대한 사회적 인식 제고 : 민간 위탁의 성과와 서비스공급 중단의 사회적 효과간에 회귀 계수가 0.166으로 99% 신뢰 수준에서 의미있는 결과가 나왔다. 그리고 수탁자 교체가 이루어지지 않는 이유로 '수탁자의 변경이 서비스 공급의 불안정을 초래하므로'가 47.4%가 응답하였듯이 사회적 파급 효과를 강하게 의식할 수록 수탁자의 교체에도 매우 소극적인 경향이 있다. 그리고 부적절한 수탁자의 교체가 제대로 이루어지지 않는다면 민간 위탁이 소기의 성과를 얻기 어렵다. 따라서 부적절한 위탁 서비스 공급에 대한 일반 사회의 강력한 인식과 함께 적절한 통제가 필요하다.

그리고 민간 위탁이 갖고 있는 중층적 대리인 구조(dual structure of principal-agent)에서 발생하는 대리인들의 기회 주의적·이기적 행동을 통제하기 위해서는 고객인 시민들이 직접적으로 위탁 서비스의 성과를 모니터링하는 것이 필요하다. 일반 다수의 시민들은 소위 미시적 분리(micro-decoupling)로 인하여 적절한 통제력을 행사하지 못하므로 조직적 행동을 하는 시민 단체가 이러한 역할을 담당해야 할 것이다.

⑥ 서비스의 기술적 복잡성과 측정의 어려움으로 인한 수탁자의 기회주의적 행태 억제 : 민간 위탁의 상황 유형을 구성하여 본 결과, 우리가 발견할 수 있었던 가장 큰 문제는 지방 공무원들이 공공 서비스의 공급에 있어서 전문 기술적 복잡성이 매우 높아진다고 인식하고 있는 점이다. 앞서도 언급하였듯이 복잡성은 계약의 조건을 구체화하기 어렵게 한다. 이러한 복잡성으로 인하여 계약을 둘러싼 불확실성이 증가하고, 정보의 비대칭성이 존재하며, 생산의 외부성이 높다고 할 수 있다. 이러한 복잡성이 존재하는 서비스 공급의 상황에서는 자연히 서비스 공급에 대한 측정, 그리고 감시와 평가의 부적절성 문제가 있으며 수탁자들은 기회주의적으로 행동할 가능성이 매우 높다.

측정의 어려움과 협상의 필요성이 대두함에 따라 자연히 거래 비용이 민간 위탁에 실질적인 비용으로 인식되어야 한다. 이상적 경쟁 입찰 상황 하에서는 서비스의 민간 위탁 비용은 단지 생산에 따른 비용으로만 가정되었다. 그러나 최근 민간 위탁에 있어서 생산비용 외에 협상의 필요성 및 측정의 어려움에 따른 거래 비용에 대한 관심이 증가하고 있다. 즉 민간 위탁 계약을 통하여 서비스를 생산한다고 하더라도 지방 정부는 계약 절차와 관리 등에 지속적으로 관여해야 하는 소위 책임성의 문제가 있기 때문에 거래 비용은 민간 위탁에 있어서 실질적인 비용이 된다. 이것은 곧 공공 서비스의 민간 위탁에 있어서 공공의 책임성(public accountability) 확보가 매우 중요한 과제임을 의미한다.

이러한 책임성의 확보와 관련하여 본 연구 조사에서는 상당한 문제가 있는 것으로 나타났다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

공공 서비스의 민간 수탁자가 적절한 서비스의 생산을 하지 못하는 경우에도 수탁자의 교체가 잘 이루어지지 않으며, 그 이유로는 수탁자 변경이 서비스의 공급을 불안정하게 만들기 때문인 것으로 나타났다. 이것은 부적절한 서비스의 생산이 있어도 수탁자를 교체하지 않는다는 의미이다. 그리고 수탁자가 파업·파산 등으로 서비스를 공급하지 못할 경우의 대책에 대해서도 적극적으로 대처하기 보다는, 처음부터 적절한 수탁자의 선발에 최선을 다한다는 소극적인 대책에 가장 많은 응답을 보였다. 그리고 서비스의 공급이 중단된 이후 재공급시 소요되는 비용은 많을 것으로 응답하고 있다. 그리고 부실하게 관리되는 위탁 시설에 대한 대책도 지도 감독에 주력한다는 소극적인 방안이 가장 많은 응답을 보여 주고 있다.

Ⅵ. 結 論

사회 환경 변화에 따라 복잡·다양해 지는 행정 수요에 효과적으로 대처하기 위해서는, 공공 서비스도 정부가 직접 생산·공급하는 방식에서 탈피하여 다양한 전달 수단을 강구해 나가야 할 것이다. 따라서 특정 공공 서비스가 정부·민간·민관 혼합 중 어떤 수단을 선택할 때 더 좋은 성과를 얻을 수 있는가 하는 문제, 즉 가장 적절한 공공 서비스 공급 방식이 무엇인가를 결정하는 것이 중요해 진다. 본 연구는 그 동안 이론적·경험적 연구를 통해서 제시된 주요 변수를 가지고 민간 위탁 성과에 미치는 영향 요인을 분석해 보고, 현재 민간 위탁하고 있는 서비스들에 대해 이러한 변수들을 기준으로 상황 유형을 구성하여 분석하였다. 이상과 같은 분석 결과를 토대로 민간 위탁의 성과를 확립하기 위한 정책 대안을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방 공공 서비스 민간 위탁의 경쟁성을 제고해야 할 것이다.

둘째, 서비스 생산의 전문 기술적 복잡성과 수탁자의 기회 주의적 행태를 극복해야 한다.

셋째, 공공 서비스 전달에 있어서 크리밍 효과(creaming effects)를 제거하기 위한 적정한 감시인(watchdog) 역할이 필요하다. 위탁 서비스가 제대로 생산·전달되도록 업무 수행 과정을 지도·감독하고 성과를 평가할 수 있도록 하기 위해서는 위·수탁자에 대한 교육을 강화해야 한다.

넷째, 민간 위탁에 대한 저항이 낮을 수록 위탁의 성과가 높게 나타난다고 인식하고 있는 것으로 분석된 바와 같이, 위탁에 대한 조직 내외의 저항성을 극복하기 위한 전략 마련이 필요하다.

본 연구는 다음과 같은 방법론 상의 한계점을 갖고 있다. 민간 위탁의 분석 대상으로 위탁 담당 공무원들만 조사하고 수탁자나 일반 시민의 위탁에 대한 의견이나 인식을 연구 조사하지 않았다는 것이다. 이것은 연구의 범위가 제한적임으로 인하여 연구 결과의 일반화를 제약하고 있다. 또한 본 연구는 주로 업무 담당 공무원들의 주관적 인식을 조사하여 분석하였기 때문에 객관성 면에서 문제가 제기될 수 있다. 그리고 상황 유형의 구성을 위한 변수 선택에 자의성이 있었다는 것도 한계점으로 인정한다.

앞으로의 과제는 연구의 대상 범위를 좀더 넓혀 보고, 객관적 자료에 바탕을 둔 결과들과 연계시키는 것이 필요하다. 또한 서비스 별로 성공 사례와 실패 사례를 분류하여 좀더 심층적인 사례 연구를 통하여 성공과 실패의 원인을 찾아내는 것이 필요하다. 민간 위탁이 확대되어 감에 따라 관련 문제들이 다양하게 대두될 것이다. 따라서 경제적 효율성과 서비스의 질 확보·책임성·민주성과 형평성 등 다양한 문제를 포함하는 포괄적인 모델의 구성이 필요할 것이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

참 고 문 헌

김순양, "사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰: 사회복지관시설의 민 간위탁 과정을 중심으로", 한국정책학보, 제7권, 제3호, 한국정책학회, 1998.

박경원, 도시공공 서비스의 민간화에 관한 연구, 박사학위논문, 연세대학교, 1989.

———, "민간화의 개념, 배경, 전략: 3차원 모형의 구상", 지방자치시대의 도시행정, 서울: 나남출판사, 1992.

박경효, "공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가 : 서울시 쓰레기 수거업무 사례분석", 한국행정학보, 제25권, 제4호, 한국행정학회, 1992.

박봉식, "민영화의 재조명과 사회복지서비스의 민간 위탁 개선방안", 새서울터전, 가을호, 서울특별시, 1998.

박재희 · 서성아, 행정서비스 제공방식의 다원화 방안, 한국행정연구원, 1998.

박종화 역(Savas, E. S.), 민영화의 길, 서울: 한마음사, 1994.

손희준, 공공 서비스 公私간 비용분석, 한국지방행정연구원, 1994.

———, 한국도시공공서비스의 민영화 성과측정 연구, 박사학위논문, 성균관대학교, 1991.

이계식, 중앙 · 지방정부 관계의 재정립: 영국 지방자치의 경험과 교훈, 정책연구시리즈 96-03, 한국개발연구원, 1996.

이성우, "정부기능의 민간 위탁 확대방안", 한국정책학보, 제7권, 제3호, 한국정책학회, 1998.

정순관, 도시서비스 공급 민영화의 前提分析, 박사학위논문, 전남대학교, 1992.

행정자치부, 민간위탁추진지침, 1998.

Clark, C., Heilman, J. G. and Johnson, G. W., "Privatization: Moving Beyond Laissez Faire", *Policy Studies Review*, Autumn/Winter, 1995/1996.

Cooper, P. J., "Government Contracts in Public Administration: The Role and Environment of the Contracting Officer", *Public Administration Review*, Vol. 50, Sep./Oct., 1980.

Daley, D., "The Politics and Administration of Privatization: Efforts among Local Government", *Policy Studies Journal*, Vol. 24, 1996.

Deakin, N. & Walsh, K., "The Enabling State: The Role of Markets and Contracts", *Public Administration Review*, Vol. 74, 1996.

DeHoog, R. H., "Theoretical Perspectives on Contracting-Out of Public Services", George C. EdwardsⅢ(ed.), *Public Policy Implementation*, Connecticut: JAI Press Inc, 1984[b].

———. "Human Service Contracting: Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions", *Administration & Society*, Vol. 16, 1985.

———. "Competition, Negotiation or Cooperation: Three Models for Service Contracting", *Administration & Society*, Vol. 22, 1990.

Ferris, J. M., "The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis", *Urban Affairs*, Quarterly 22, 1986.

Ferris, J. M., & Graddy, E., "Contracting-Out: For What? With Whom?", *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4, 1986.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Glassberg, A., "The Urban Fiscal Crisis Becomes Routine", *Public Administration Review*, Vol. 41, Jan., 1981.

Globerman, Steven & Vining, Aidan R., "A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to IT", *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 6, 1996.

Gooden, V., "Contracting and Negotiation: Effective Practices of Successful Human Services Contract Managers", *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 6, Nov./Dec., 1998.

Greene, J. D., "How Much Privatization? A Research Note Examining the Use of Privatization by Cities in 1982 and 1992", *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 4, 1996.

Hatry, Harry P., "Privatization Present Problems", *National Civic Review*, March/April, 1985.

Kettl, D. F., "Performance and Accountability: The Challenge of Government by Proxy for Public Administration", *American Review of Public Administration*, 18, 1998.

Kolderie, T. J., "Two Different Concepts of Privatization", *Public Administration Review*, July/August, 1986.

Miranda, R. & Lerner, A., "Bureaucracy, Organizational Redundancy and the Privatization of Public Services", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 2, 1995.

Miranda, R. & Anderson, K., "Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992", *Municipal Yearbook*, Washington DC: ICMA, 1994.

Mladenka, K. R., "Implementing Urban Services", EdwardsIII G. C.(ed.), *Public Policy Implementation*, Connecticut: JAI Press Inc., 1984.

Sappington, D. E. M. & Stiglitz, J. E. "Privatization, Information and Incentives", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, Nov./Dec, 1987.

Savas, E. S, "The Institutional Structure of Local Government Services: A Conceptual Model", *Public Administration Review*, Vol. 38, Sep./Oct, 1979.

Seidenstat, P., "Privatization: Trends, Interplay of Forces, and Lessons Learned", *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 3, 1996.

허남식: 제19회 행정고등고시 합격, 고려대, 서울대 행정대학원(행정학 석사), 경성대학교 대학원(행정학 박사), 부산광역시 영도구청장, 부산광역시 지역경제국장, 부산광역시 내무국장, 부산광역시 상수도사업본부장, 부산광역시의회 사무처장, 현 부산광역시 기획관리실장(이사관)

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.