「지방정부연구」 제20권 제1호(2016 봄): 427-455
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.20 No.1 (2016 Spring)
DOI http://dx.doi.org/10.20484/klog.20.1.18

지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구: 거래비용개념의 외연적 확장을 중심으로*

신 가 희**
최 근 호***
문 명 재****

국문요약

2016년 현재 지방정부의 공공서비스 민간위탁은 초기의 단순한 행정업무에서 교육·문화·사회복지 서비스까지 그 영역이 확대되었다. 민간위탁 결정의 합리성과 정치성이 상존하는 상황에서 본 연구는 지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인을 밝히고, 거래비용 개념의 확장을 통해 기존 연구에서 논의가 부족한 경제적 거래비용 및 정치적 거래비용을 실증적으로 탐색하고 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구에서는 선행연구 검토를 통하여 민간위탁 결정에 영향을 미치는 요인으로 재정적 요인, 인구통계학적 요인, 정치적 환경 요인을 도출하고 이에 더하여 거래비용 경제학에 근거하여 사전적·사후적 거래비용과 정치적 거래비용(political transaction cost)을 변수로 선정하였다. 도출된 연구모형을 토대로 2013년부터 2015년까지의 총 660개의 기초자치단체를 대상으로 Newey-west 추정모형을 활용하여 분석을 시도하였다. 분석결과, 사후적 거래비용 및 정치적 거래비용과 기초자치단체의 민간위탁 결정은 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 사후적 거래비용 및 정치적 거래비용이 커질수록 기초자치단체의 민간위탁 결정수준은 감소하는 것으로 나타났다.

주제어: 경제적 거래비용, 정치적 거래비용, 민간위탁, 지방정부, 지방의회

Ⅰ. 서론

1980년대 이후 신자유주의적 패러다임은 전 세계적으로 정부개혁의 지배적인 원리로써 수용되면서 공공영역에 시장원리를 도입하는 등 공공과 민간의 경계가 약화되었다. 한국의 경우에도

* 이 논문은 2014년 교육부의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3A2044630).
** 제1저자
*** 공동저자
**** 교신저자

1997년 외환위기를 극복하는 과정에서 정부의 독점과 비효율성이 문제로 제기되었으며 정부가 공공서비스를 직접 공급하던 방식에서 벗어나 시장 메커니즘을 활용하는 방식으로 그 거버넌스 구조가 변화하였다. 이러한 변화는 한국의 중앙정부가 민간부문을 통한 공공서비스 전달이 곧 효율성 증대로 연결된다는 인식 하에 민영화를 추진하였으며 지방정부 차원에서는 대대적인 민간위탁을 실시하는 것으로 나타났다. 그 결과, 지방정부의 공공서비스 민간위탁은 초기 단순한 행정업무, 생활폐기물 수거에서 교육, 문화, 사회복지서비스까지 그 영역이 확대되었고 2014년 기준 242개 지방자치단체에서 8,140건의 사무가 민간위탁을 통해 제공되고 있는 것으로 나타났다(배성기, 2014).

이처럼 지방정부의 공공서비스 민간위탁이 유행처럼 번지면서 많은 연구들은 민간위탁과 관련된 정부의 거버넌스 구조 결정요인을 규명하고자 노력하였다. 즉 정부가 거버넌스 구조를 선택할 때, 특히 민간위탁을 결정할 때 어떠한 요인을 고려하는가, 다시 말해 왜 지방정부 간 민간위탁 결정에 차이가 발생하는가를 답하고자 하였다. 초기 연구들은 공공선택론과 관료실패이론의 주장에 근거하여 경제적 효율성을 중심으로 민간위탁의 결정요인을 설명하였다. 그러나 Williamson·North 등이 주창한 거래비용이론(Transaction Cost)을 적용하면, 민간위탁도 비용이 발생하고 이 비용을 최소화시킬 때에만 효율적인 대안이 될 수 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 서비스 생산비용뿐만 아니라 계약에서 발생하는 거래비용이 존재할 때 민간위탁의 총 비용이 증가할 수 있고 시장주의적 거버넌스 구조가 항상 효율적이지 않다는 것이다.

하지만 거래비용이론은 그 영향력만큼이나 많은 비판도 제기되고 있는데, 이는 바로 공공부문에 거래비용이론을 적용함에 있어 정확한 이해와 해석의 틀이 작동되었는가 하는 점이다. 다시 말해 거래비용이론은 기업을 대상으로 한 경제학적 이론으로 출발하였기 때문에 공공가치가 중시되는 정부 조직에 적용하는데 한계가 있고, 공공조직 내·외부의 정치적 영향력을 고려하지 못한다는 것이다(Moe, 1990; Ter Bogt, 2003). 특히 한국적 맥락에서 지방정부의 민간위탁 결정을 이해하기 위해서는 경제적 비용뿐만 아니라 정치적 비용을 고려해야 하기 때문에(김준기·김주애, 2011) 거래비용개념의 외연적인 확장이 요구된다고 할 수 있다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 거래비용이론의 한계를 보완하고 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정에 영향을 미치는 요인을 규명하고자 "정치적 거래비용(Political Transaction Costs; PTC)"에 주목하였다. 민간 조직에 비해 정부 조직은 다양한 이해관계자가 존재하며 경제적 합리성보다는 정치적 합리성에 의해 행동하는 선출직 정치인의 역할이 중요하다. 그러므로 지방정부의 민간위탁 결정에는 지방정부와 민간조직의 계약관계에서 발생하는 경제적 거래비용뿐만 아니라 지방정부의 결정에 거부권을 행사할 수 있는 선출직 정치인과의 관계에서 발생하는 정치적 거래비용 또한 중요하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 민간위탁 결정에 주요한 이론적 근거로서 거래비용경제학의 제한성을 지적하면서 거래비용의 개념을 외연적으로 확장하고 거래비용이 지방정부의 민간위탁 결정과 어떠한 인과관계를 가지는지에 대해 실증분석 하였다.

민간위탁의 결정요인을 다룬 국내 연구들은 자료수집의 어려움으로 대부분 생활폐기물수거(김재훈, 2007; 권경한, 2012; 김다경, 2015), 상수도 서비스(여영현·고종욱, 2010), 사회복지 서비스

(김재훈, 2005; 김만준, 2013) 등 특정 공공서비스의 민간위탁만을 분석하였다. 그러나 본 연구에서는 2013년~2015년 전국 지방정부가 실시하고 있는 모든 민간위탁 사무를 대상으로 분석함으로써 거래비용이론의 관점에서 각 사무들의 특성과 환경을 고려하였다는데 의의가 있다.

본 연구는 거래비용요인이 민간위탁 결정에 미치는 영향을 분석하기 위해 다음의 순서를 따르고 있다. 먼저, 민간위탁과 거래비용개념의 이론적 논의를 통해 거래비용이론의 한계를 지적하고 정치적 거래비용의 개념을 도출하였다. 다음으로 경제적 거래비용(사전적 거래비용, 사후적 거래비용)과 정치적 거래비용이 민간위탁 결정수준에 미치는 영향을 규명하고자 Newey-West 분석을 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 분석

1. 지방자치단체의 민간위탁

1) 민간위탁의 의의

민간위탁(contracting-out)은 정부가 민간 또는 비영리조직과 금전적인 대가를 지불하는 계약을 맺고 해당 조직이 정부를 대신하여 제3자인 정책의 대상 집단에게 특정한 재화나 서비스를 공급하도록 하는 정책수단을 의미한다(DeHoog & Salamon, 2002). 즉 민간이 서비스 제공자가 되고 정부는 적합한 민간조직 혹은 비영리조직을 지정하여 정부 대신 특정 서비스를 공급하도록 하고 대가를 지불하게 하는 공급결정자가 되는 것이다(박순애, 2009). 민간위탁의 주된 목적은 민간 혹은 비영리조직 간의 경쟁을 통하여 공공서비스의 생산과 공급비용을 낮추려는 것이며 정부의 독점성으로 발생한 비효율을 해결하기 위해 시장 메커니즘을 적극적으로 활용하려는 시도이다[1](이근주, 2010).

민간위탁은 민영화의 한 형태로[2] 공공서비스 공급에 있어 시장 메커니즘을 활용한다는 측면에서 아웃소싱(outsourcing), 민자유치(private finance), 프랜차이즈(franchise), 정부 간 협정에 의한 공급과 유사한 개념이다. 그러나 각각의 방식은 행정서비스를 제공할 때 시장 기구에 얼마나 의존하는지에 따라 차이점이 존재한다(Savas, 1987). 먼저, 아웃소싱은 사무의 대상이 정부기관 내부의

1) 민간위탁은 정부가 직접 공공서비스를 생산하고 공급하는 것이 아니라 민간 조직 또는 비영리조직을 활용하는 시장주의적 거버넌스 형태로서(이근주, 2010) 신공공관리(NPM) 관점에서 비용 절감과 효율성 향상을 목적으로 한다. 하지만 민간위탁은 개별 고객(customer)을 위한 효율성 향상만을 추구하기 때문에 집합적 시민(citizen)에 대한 형평성, 민주성에 대한 고려가 부족하다는 비판을 받는다. 즉 민주적 거버넌스 측면에서 숙의적 과정을 통한 공익추구, 시민참여 등을 감소시킬 수 있다는 것이다(deLeon & Denhardt, 2000).

2) 민영화는 정부의 기능을 완전하게 민간에 매각하는 것이지만 민간위탁은 정부가 위탁 이후에도 수탁기관의 서비스 공급에 대해 관리를 이행하고 최종 책임을 진다는 점에서 민영화와 민간위탁을 구분해서 보기도 한다(박중훈, 2000; 박순애, 2009).

서비스라는 점에서 주민을 대상으로 하는 민간위탁과 구분된다. 민자유치는 공공서비스 공급에 소요되는 자본을 민간자금으로 보완하고 민간의 창의성과 효율성을 활용하기 위한 방법으로 정부가 자본과 시설물을 제공하고 그 운영만을 민간이 맡도록 하는 민간위탁과 다르다(배성기, 2014). 프랜차이즈는 정부가 민간기업에 일종의 독점 판매권을 부여하고 독점으로부터 발생할 수 있는 문제를 통제하기 위해 규제를 행하는 형태이지만, 정부가 해당 업무에 대한 관할권이 없다는 것에서 민간위탁과 차이가 있다(박순애, 2009). 정부 간 협정에 의한 공급은 다른 지방자치단체 등 여타의 행정주체에 의한 서비스 공급방식으로 영리를 목적으로 하는 민간기업 또는 비영리조직이 주체인 민간위탁과는 차이를 보인다(박중훈, 2000).

2) 지방자치단체의 민간위탁

우리나라의 경우 1997년 외환위기 이후 공공부문의 구조조정수단의 하나로서 민간위탁 활용을 널리 권장하였으며 1998년 행정자치부는『자치단체사무의 민간위탁추진지침』을 마련하여 각 지방자치단체의 민간위탁을 독려하였다(최흥석, 2002: 2). 이후 시장의 자율성을 최고의 가치로 여기는 신자유주의적 기조와 함께 보다 작은 정부가 지향되고 공공기관에 대한 민영화와 민간위탁이 광범위하게 실시되었다. 이는 노무현 정부와 이명박 정부까지 동일한 기조로 추진되었다. 2008년 5월 지방공무원 정원 1만 명 및 총액 인건비 최대 10% 감축을 목적으로 지방자치단체의 구조조정이 시행되면서 동시에 민간위탁 또한 가속화되었다. 구체적으로 구조조정안에서는 지자체 일반직 지방공무원 25만 2000명 중 1만 명 이상을 2008년 내에 감축하고 일반직 공무원 총인건비 또한 기본 5%에서 최대 10%까지 절감할 것을 규정하였다. 하지만 법적으로 정년이 보장된 공무원 인원을 감축하기는 어려웠기 때문에 정부의 구조조정안을 시행하기 위해 다수의 지자체들은 민간위탁을 그 수단으로 활용하였고 보이지 않는 구조조정을 단행하였다(류숙원, 2013).

지방자치단체가 민간위탁 사무를 선정하는 데 있어『지방자치법』은 지방자치단체가 처리해야 할 사무를 규정하고 있고 동법 104조에는 이 사무 중 일부를 조례 및 규칙에 따라 민간위탁 할 수 있도록 규정하고 있다.『행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정』에는 지방자치단체 사무 중 민간위탁이 가능한 대상 사무의 기준 및 방법·절차 등에 대해서 규정하고 있고 대부분의 지방자치단체는 조례를 제정하여 지방자치단체 사무의 민간위탁에 대한 구체적인 사항을 정하고 있다(배성기, 2014). 그러나 기초자치단체에서는 법령과 조례가 제정되었음에도 불구하고 사업근거가 명확하지 않은 민간위탁 사무가 이루어지고 있어 비판을 받고 있다[3]. 한국지방행정연구원(2008)에서 민간위탁 담당자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과 법령이 아닌 지침, 별도규정, 업무지시에 근거한 민간위탁이 전체 2,743건 중 264건을 차지하고 있었으며 광역자치단체보다 기초자치단체에서 상대적으로 근거가 명확하지 않은 민간위탁을 많이 추진하는 것으로 나타났다.

3) 실제 2010년 8월 국민권익위원회 실태조사에 따르면, ○○시는 영어체험마을 위탁운영기관을 민간위탁하면서 관련 조례 또는 규칙을 제정하는 등 적법한 근거를 마련하지 않고 위수탁 계약을 체결하여 감사에서 주의 지적받았으며, △△시는 총14개의 도서관 운영을 민간에 위탁하면서 1개 시설은 개별조례에 위탁근거를 두고 있으나, 13개 시설은 명확한 근거가 없다고 지적받은 바 있다.

과거 지방정부의 민간위탁 대상사무는 주변적인 사무에 해당되는 것으로서 청소년시설, 사회복지시설, 공공시설 등 각종 시설분야 또는 주정차 단속, 도로청소 등의 환경 분야에 한정되었다(지병문, 2005). 그러나 최근에는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 수송·교통, 국토 지역개발, 과학기술, 산업, 외교·국방·통일 등 다양한 분야에서 민간위탁이 실시되고 있으며 단순 집행사무뿐만 아니라 전문성을 요하거나 복잡한 사무 또한 포함되고 있다.

지방정부가 민간위탁을 시행하기 위해서는 사무를 대행할 수탁기관이 필요하다. 현재 각 지방정부에서 수탁기관을 선정하는 방식은 크게 일반경쟁(최저가, 제한적 최저가), 적격심사, 협상에 의한 계약, 규격가격분리입찰제, 수의계약 방식 등이 있다. 이 중 수의계약 방식은 계약의 담당자가 자의에 좌우됨으로서 부정이 개재되고 부당한 가격으로 계약을 체결할 가능성이 존재한다. 따라서 법적으로 엄격히 제한하고 있으나 현재 대다수의 지방정부는 수의계약방식을 수탁기관 선정방식으로 활용하고 있다.

2. 민간위탁에 대한 거래비용적 접근

1) 거래비용의 정의 및 발생원인

거래비용이란 신제도주의 경제학의 한 분야인 거래비용경제학에서 제시된 개념으로 불완전한 시장에서 경제주체들 간의 거래에 불가피하게 지불해야 하는 비용을 의미한다. 거래비용이론은 Commons(1934)로부터 시작되어 법경제학 연구와 제도 분석의 기초를 제공하였다. 이후 Coase, Williamson, North 등 다양한 학자들이 거래비용이론의 발전에 기여하였으나 거래비용을 정의하는 데는 다소 차이가 있다.

우선 거래비용의 개념을 처음으로 제시한 Coase(1937: 390-394)는 거래비용을 시장비용(marketing costs) 즉 가격 기제를 활용하는데 드는 비용으로 규정하였다. 다시 말해서 거래비용은 "시장에서 각각의 교환 방식에서 소요되는 거래의 집행비용"을 의미한다. 한편 Williamson(1985: 20-22)은 거래비용을 계약시점 기준으로 사전적(ex ante) 거래비용과 사후적(ex post) 거래비용으로 구분하였다. 먼저, 사전적 거래비용은 계약 전에 발생하는 모든 비용을 뜻하며 기안(drafting), 협상(negotiating), 그리고 보호조치(safeguarding)에 소요되는 비용들이 포함된다. 다음으로 사후적 거래비용은 계약 후에 발생하는 모든 비용으로서 부적합 비용(maladaptation cost), 흥정비용(haggling cost), 거버넌스 구조의 운영비용(running cost), 경제적 확증비용(bonding cost) 등이 이에 해당한다. 이 때 사후적 거래비용은 대리인 비용, 즉 주인의 대리인에 대한 모니터링 비용, 대리인의 확증비용 그리고 잔여손실과 관련된 비용을 의미한다(Williamson, 1985). 한편, North(1990: 27)는 거래비용을 교환되는 것의 속성을 측정하는 비용(측정비용)과 권리를 보호하고 계약을 감시 및 집행하는 비용(집행비용)으로 구분하였다. 이 외에도 Saleh(2004: 18)는 정부와 민간의 계약에 있어서 거래비용이 장애물로서 기능한다고 정의하였으며, Feiock & Park(2005)은 계약과 관련된

거래비용을 협상비용, 정보비용, 대리인 비용, 분할비용, 집행비용으로 구분하였다.

종합하면, 거래비용이 무엇인가 또 어떠한 항목들로 구성되는가 등에 대해서는 아직까지 명확한 합의점이 없지만, 일반적으로 거래비용이란 거래 당사자를 탐색하고 거래를 형성하며 이 과정에서 타협하고 집행하는데 필요한 모든 비용 등을 의미한다. 즉 양자 간의 거래를 시행하는 과정에서 소요되는 모든 비용을 뜻한다.

시장에서 거래비용이 발생하는 원인으로 Coase(1937: 390-394)는 거래의 빈도와 복잡성, 계약기간, 법과 제도를 강조하였다. 즉 거래의 빈도가 높고 복잡할수록 그리고 단기적이고 비반복적인 계약일수록 탐색, 정보, 의사결정, 감시활동 등의 거래비용이 증가하며, 이 때 거래비용을 줄이기 위해서는 시장기제 보다 조직(기업) 내로 거래를 내부화하는 것이 효율적이다.

Williamson(1979·1985)은 보다 구체적으로 제한된 합리성(bounded rationality)과 기회주의(opportunism)의 행태적 가정 하에 자산전속성(asset specificity), 불확실성(uncertainty), 그리고 거래빈도(frequency) 세 가지 측면에 의해 거래비용의 발생원인을 설명하였다. 구체적으로 Williamson(1979·1985)은 특정 재화와 서비스의 자산전속성이 높을수록, 불확실성이 클수록, 그리고 거래의 빈도가 낮을수록 시장에서의 거래비용이 증가할 것이며 이 경우 수직적 통합을 통해 거래를 내부화시키는 것이 효율적이라고 주장하였다[4].

2) 민간위탁 결정과 경제적 거래비용[5]

거래비용이론에 따르면 지방정부가 직접 재화와 서비스를 공급할 것인지 혹은 민간에 위탁할 것인지를 결정하기 위해서는 생산비용뿐만 아니라 탐색 및 협상비용, 감독비용이라는 경제적 거래비용을 고려해야할 필요가 있다. 생산비용은 재화나 서비스의 생산에 직접적으로 영향을 미치는 비용인 반면, 탐색 및 협상 비용은 민간위탁 시 계약을 체결하는 과정에서 발생하는 비용이다. 그리고 감독비용은 기회주의적 행동을 감시하고 통제하는데 드는 비용이라고 할 수 있다. 이 중 거래비용은 탐색 및 협상 비용 그리고 기회주의적 행동과 관련된 감독비용을 의미한다(이근주, 2010).

먼저, 탐색 및 협상비용은 계약 이전에 소요되는 사전적 거래비용으로 정보비용과 계약서를 작성하는데 드는 비용 등이 포함된다. 정보비용은 시장에서 민간위탁의 적절한 계약 상대방을 탐색하는데 소요되는 비용으로 계약 당사자들에 대한 정보를 수집하고 그들의 역량을 파악하는 등의

---

4) 거래비용을 실증적으로 분석한 선행연구들의 조작화는 다소 복잡하다고 할 수 있다(조근식, 2013). 선행연구에서는 자산전속성을 업무관계 전속성(Anderson, 1985), 서비스의 독점도(Graddy & Chen, 2006) 등으로 조작화 하였으며, 불확실성의 경우 정보비용 및 감시비용을 제도에 대한 지식수준 및 사후적인 시민참여 수준 등으로 설문조사하여 측정하였다(서인석·박형준, 2012). 한편, 거래빈도의 경우 일회적 교환인지 반복적 교환인지 여부(Klein et al., 1990) 등으로 측정하였다. 하지만 이러한 연구들은 모두 거래비용 자체를 측정한 것이 아닌 거래비용에 영향을 주는 요인을 측정한 연구라고 볼 수 있다.

5) 본 연구에서는 거래비용을 경제적 거래비용과 정치적 거래비용으로 구분하여 논의하고 있다. 본 연구에서 경제적 거래비용은 민간위탁 계약 전의 탐색 및 협상비용, 계약 후의 감독 및 모니터링 비용 등을 의미한다.

비용을 의미한다(Globerman & Vining, 1996). 민간위탁이 성공하기 위해서는 지방정부가 낮은 비용으로 질 높은 서비스를 공급할 수 있는 역량을 갖추고, 성실하게 계약을 이행할 수 있는 책무성 높은 민간 조직을 계약 당사자로 선택할 수 있어야 한다. 이 때 잠재적인 계약 당사자인 민간 또는 비영리조직을 탐색하는 비용 즉 거래비용이 낮을 경우에는 지방정부가 직접 재화와 서비스를 공급하는 것보다 민간에 위탁하는 것이 효율적이다. 정보비용에는 계약 당사자를 탐색하는데 소요되는 비용뿐만 아니라 위탁할 사무의 적정한 비용을 산정하는 것 또한 포함된다(이영환·홍준형, 2008). 즉 적정한 비용을 산정하기 어려운 사무일수록 계약 성과에 대한 예측이 어렵고 이는 불확실성 증대로 연결되기 때문에 시장에서의 거래비용을 증가시킨다(조근식, 2013). 따라서 위탁 사무의 적정한 가격과 비용을 산정하기 어려울수록 민간에 위탁하기 보다는 지방정부가 직접 공공서비스를 공급하는 것이 효과적이다. 이외에도 사전적 거래비용에는 정부와 민간 조직 즉 계약의 당사자 모두가 동의할 수 있는 내용으로 계약서를 작성하는데 비용 등이 포함되나(이근주, 2010) 계약을 체결하는 비용보다 계약당사자를 탐색하거나 위탁할 사무의 비용을 산정하는데 드는 정보비용이 사전적 거래비용의 많은 부분을 차지한다.

다음으로 감독비용은 계약 이후에 소요되는 사후적 거래비용으로 체결된 계약이 성실하게 이행되고 있는지 여부를 감시하는데 소요되는 비용을 의미한다(이근주, 2010). 즉 계약당사자들이 성실수행의무를 이행하는지 파악할 때 발생하는 비용을 말한다(이철주·강영철, 2007). 일반적으로 대리인의 보이지 않는 행동(hidden behavior)과 도덕적 해이(moral hazard)로 기회주의적 행동비용(opportunism costs)이 증가할 때 사후적 거래비용으로서 감독비용이 증가한다(Williamson, 1985). 하지만 지방정부의 공공서비스 민간위탁은 민간이 체결된 계약을 성실하게 이행하고 있는지 즉 민간의 활동 과정을 일일이 모니터링 하기가 힘들다. 따라서 현재 지방정부는 사후적으로 몇몇 민간위탁 사업에 대해서만 성과평가를 실시하고 있다. Williamson(1985)에 따르면 불확실성이 높은 재화나 서비스의 경우에 거래당사자가 기회주의적인 행동을 할 가능성이 높다. 즉 위탁할 사무의 특성상 모니터링 또는 성과평가가 어려운 경우 민간조직 또는 비영리조직이 공공서비스의 투입-산출-집행 등 모든 과정에서 계약된 내용과는 다르게 집행하도록 유인이 형성되며 결과적으로 도덕적 해이를 발생시킨다는 것이다(이근주, 2010). 따라서 민간계약자가 기회주의적으로 행동함으로써 이를 감시하기 위한 감독비용이 증가할 경우에는 민간에 위탁하기 보다는 정부가 직접 공공서비스를 공급하는 것이 적합하다.

3) 정치적 거래비용으로의 확장

(1) 정치적 거래비용의 등장 배경

1990년대 이후 거래비용이론은 민간위탁이 정부 서비스 공급의 효율성을 증진시킨다는 주장에 대한 비판의 근거가 되면서 거래비용이론을 적용한 민간위탁 연구가 국내·외적으로 증가하였다(Brown & Potoski, 2003; Brudney et al., 2004; Ya Ni & Bretschneider, 2007; 김재훈, 2005; 이철주·강영철, 2007; 이근주, 2010; 조근식, 2013). 그러나 거래비용이론은 기업을 대상으로 한 경제

학적 이론으로 출발하였기 때문에 공공가치가 중시되는 공공조직에 그대로 적용하는 것에 대한 비판이 제기되고 있다. 또한 거래비용의 범위를 계약 시 발생하는 경제적인 부분에 제한하고 있다는 점과 지방정부와 수탁자 간 거래비용만을 고려하고 있다는 점 또한 그 한계로 지적되고 있다.

대표적으로 거래비용경제학을 공공부문에 적용하는 것에 대해 비판을 제기한 연구는 조직경제학을 정치에 적용한 Moe(1990)의 연구이다. Moe(1990)는 공공과 민간영역이 서로 상이하기 때문에 조직경제학을 적용할 때 공공부문에 맞게 조정되어야 함을 주장하며, 정부가 공급하는 대다수의 재화 및 서비스는 시장이 형성되지 않기 때문에 민간영역과의 비교가 어렵다고 설명했다. 또한 민간 영역의 "행위자들은 그들의 관계를 효율적으로 구조화하기 위해 노력한다."는 가정을 정치적 영역에 적용하는 것은 부적절하다고 비판했다. 왜냐하면 정치적 행위자는 공적 권위를 집행하기 위해 그들의 권리를 매매할 수 없기 때문이다(Moe, 1990: 121). 따라서 정치적 영역에서의 타협은 효율성 보다는 정치적 정략을 발생시킨다(Moe, 1990: 125-127). Williamson(1999) 역시 공공영역의 연구에 있어 자산특정성에 대해 부정적인 입장을 취하였으며, North(1990) 또한 부정적인 입장에서 실제 정치영역은 본질적으로 매우 불완전하며 비효율적일 가능성이 높다고 보았다. 즉 사회적 효율성을 높이기 위해 제도가 만들어지기 보다는 협상력(bargaining power)을 갖춘 집단의 이해를 반영하여 창조되어진다는 것이다. 선행연구에서와 같이 거래비용이론은 경제적 측면을 강조한 나머지 정치적인 영역 즉, 공공부문에 있어서의 적용가능성에 대해서는 비판받고 있다. 이러한 경향 하에서 최근에는 거래비용경제학자들인 Coase와 Williamson이 정의한 거래비용의 개념을 확장하여 다양한 거래비용개념으로 유형화하는 연구가 진행되고 있다.

(2) 정치적 거래비용의 개념과 적용

정치적 거래비용은 여러 사람들 사이의 정치적 거래에서 발생하는 비용의 대부분이라고 설명할 수 있다(Twight, 1994: 190). 구체적으로 정부의 역할과 범위와 같은 정부활동에 대하여 정치적 합의들을 이끌어내고 그것을 강제하는 비용으로 이해할 수 있다(하태수, 2006).

한편, Ter Bogt(2003: 154)는 거래비용경제학의 논의에서 선출직 정치인의 중요한 역할에 대한 설명이 부족함을 비판하며, 공공부문 거래의 특징으로서 거래의 당사자 외에 직접적으로 지방공공서비스를 이용하는 거주민과 지역 정치인과의 관계를 고려해야 함을 주장했다.

정치적 거래비용은 거래비용경제학과는 다른 관점에서 정부에 대한 인식을 가지고 있다. 거래비용경제학은 정부를 외부환경으로서 거래비용을 낮추는 수단으로 인식하지만, 정치적 거래비용은 오히려 정부 내부에서 행위자들의 행태와 전략들에 초점을 맞춰 거래비용을 설명한다(Twight 1994; 191-192). 다시 말해서, 정부 내부의 행위자들이 정부역할의 변화, 정치적 합의를 달성하기 위한 비용, 정부관청 간 상호작용 등에 관련하여 다양한 전략을 활용함으로써 정책을 변동시키거나 유지시키기 위해 거래비용을 인상시킨다는 것이다.

정치적 거래비용의 개념은 의회제도에 대한 분석(Shepsle & Weingast, 1985; Weingast & Marshall, 1988)을 비롯하여 행정관청의 디자인(Horn, 1995; Wood & Bohte, 2004), 지방정부의 제도 채택(Frant, 1993), 지방정부 규모 분석(Lowery, 2000), 국가단위 정책결정(Spiller & Tommasi,

2003) 등 다양한 연구에서 활용되었으며 정책의 결정·집행·분석에 이르기까지 넓은 영역을 아우르고 있다.

이러한 점을 볼 때, 한국적 맥락 하에서 지방정부의 민간위탁 결정을 이해하기 위해서는 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 비용을 거래비용에 포함하여 복합적으로 고려해야 할 필요성이 있다. 지방공공서비스의 민간위탁 결정과 관련하여서도 정치적 요인에 주목하는 연구가 진행되고 있는데, 김준기·김주애(2011), 김주애(2012)의 연구에서는 정치적 요인이 민간위탁 결정에 미치는 영향에 대하여 분석하였다. 지방공공서비스 민간위탁의 결정은 거래비용과 같은 경제적 측면뿐만 아니라 공공조직 내·외부의 관료, 의회, 시민 등 다양한 이해관계자들의 정치적 영향력을 복합적으로 받을 수밖에 없다. 이를 거래비용이론의 측면에서 바라보면 지방정부의 민간위탁 결정에 영향을 미치는 거래비용은 공공서비스를 제공하는 민간기업·비영리기관과의 관계에서 발생할 뿐만 아니라 지방의회의 동의를 얻는 과정에서도 발생한다(류숙원, 2013). 또한 민간위탁에 따른 신분 불안, 임금삭감 등의 우려로 인한 지방정부 내 관료의 저항(Brudney et al., 2005: 10-11)과 서비스의 가격 인상, 서비스 공급의 불안정 등의 이유로 지방공공서비스를 직접적으로 소비하는 지역주민이 반대할 때 이는 민간위탁 결정에 대한 거래비용으로 작용할 수 있다.

특히, 민간위탁을 결정하고 집행하는 과정에서 지방의회와 자치단체장의 관계는 의사결정에 드는 협상비용을 통해 정치적 거래비용을 이해할 수 있다는 점에서 장점이 존재한다. 즉, 의회 다수당과 자치단체장의 정치적 이념의 차이, 경쟁 등은 자치단체장의 의사결정에 따른 집행과정에서 의회가 개입할 가능성을 높여준다[6]. 이에 대해서 단일 리더십과 다두 리더십의 관점에서 해석하면 자치단체장과 지방의회는 기본적으로 다두 리더십이지만, 두 행위자의 정당이 같을 경우에는 정당이 상이할 때보다 다두 리더십의 수준이 낮아진다고 볼 수 있다. 따라서 한국의 민간위탁 결정에서 자치단체장과 의회의 다수당의 정당이 같다면 다두(multi-headed) 구조가 약화되어 정치적 거래비용이 감소한다고 해석할 수 있다. 다시 말해서 지방의회와 자치단체장의 정치적 경쟁이 민간위탁의 규모, 방식 등에 대한 결정에서의 불확실성을 높이고 이는 정치적 거래비용을 증가시킨다는 것이다.

다양한 선행연구에서 논의된 정치적 거래비용의 개념은 "공공영역에서 행위자들 사이에 정치적 거래를 성사시키고, 그것의 집행을 담보하는데 들어가는 비용(하태수, 2008: 236)"으로 요약할 수 있다. 하지만 본 연구에서는 기초자치단체의 민간위탁 결정을 분석하는데 초점을 두고 있기 때문에 정치적 거래비용을 "지방정부의 장이 정책을 결정하고 추진함에 있어서 지방의회와의 정치적 거래와 집행을 담보하는데 부담해야 하는 모든 비용"이라 정의하였으며 이에 따라 정치적 거래비용의 가설을 설정하고 연구모형을 설계한다.

6) 한국의 법률상 민간위탁의 결정은 지방자치단체 장의 고유권한임이 명시되어 있지만, 대법원 판례와 법제처의 해석에서는 의원들의 민간위탁에 대한 견제 역할에 대해 인정하고 있다.

3. 민간위탁 결정에 관한 선행연구 분석

지방정부의 민간위탁 결정요인에 대하여 논의한 선행연구들은 주로 공공선택론과 공공조직론의 주장에 기초하여 경제적·정치적 요인을 중심으로 민간위탁 결정모형을 설정한다(Ferris, 1986; McGuire et al., 1987; Joassart-Marcelli & Musso, 2005; Ya Ni & Bretschneider, 2007). 먼저, 경제적 요인측면에서 민간위탁의 결정은 공공부문의 비효율과 독점을 저감하기 위한 하나의 대안으로서, 규모의 경제 또는 경쟁을 통한 재정 절감과 같은 경제적 유인구조하에서 논의된다. 그러나 한편으로 공공조직론 측면의 연구들은 경제적 합리성을 견지하는 공공선택론 등에 회의적 시각을 가지고 정치적 영향을 논의한다. 즉, 공적 영역에서 이루어지는 지방공공서비스 민간위탁의 결정은 공조직의 관료·의회·시민 등 다양한 이해관계자들로부터 정치적 영향을 받는다는 것이다(Bozeman, 1987; Rainey, 2009). 하지만, 국내의 경험적인 연구 결과들은 전술한 정치경제적 요인들의 영향에 대해 일치하지 않거나 상충되는 모습으로 나타난다(최홍석, 2002; 강성철·김도엽, 2007; 김재훈, 2007; 김준기·김주애, 2011; 김다경, 2015).

이를 구체적으로 살펴보면 경제적 요인으로는 재정적 요인과 인구통계학적 요인이 포함된다(Ya Ni & Bretschneider, 2007; 김주애, 2012). 먼저, 재정적 요인측면에서 지방정부는 재정능력의 범위 내에서 정책적 결정을 내린다. 이 때 재정력이 정책결정에 대한 제약조건으로 작용하는데, 특히 한국 지방정부의 경우 재정여건을 개선하기 위한 자체적인 수입원을 창출하는 것은 어렵기 때문에 자체재원과 중앙정부에서 제공하는 보조금 등을 통해 정책과 사업을 결정한다. 따라서 비용절감 차원에서 이루어지는 민간위탁은 재정적 압박이 영향을 미치며 이 때 정부의 서비스 제공비용을 감소시키기 위해 민간위탁을 실시할 가능성이 높아진다(Hirsch, 1995; Ya Ni & Bretschneider, 2007; 강성철·김도엽, 2007; 김다경, 2015). 그러나 반대로 재정적인 여건이 부유하고 건전한 지방정부가 민간위탁 수준이 높다고 지적한 연구가 있으며(Greene, 1996), 재정적 압박이 민간위탁의 결정요인으로 작용하지 않는다는 연구 또한 존재한다(Morgan & Hirlinger, 1991). 하지만 다수의 국내 연구들에서는 지방정부의 높은 재정력이 민간위탁 결정에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(김도엽·김상구, 2005; 추병주, 2008; 김다경, 2015).

인구통계학적 요인 즉 인구 규모, 인구 밀도, 인구 증가율 또한 민간위탁 결정에 영향을 미칠 수 있다. 다수의 선행연구에 따르면 급격한 인구증가가 서비스 수요로 이어져 지방정부의 서비스 공급능력에 부담으로 작동할 경우 이에 대한 해결책으로서 민간위탁을 실시한다(McGuire et al., 1987; 강성철·김도엽, 2007). 한편, 지방정부 공공서비스에 대한 수요측면에서 인구규모와 민간위탁 간의 관계가 선형(linear)이 아닌 U자형 관계를 보인다는 연구 또한 존재한다(김재훈, 2007; 권경한, 2012). 즉 인구규모가 작거나 비교적 큰 지역은 규모의 경제가 존재하는 반면, 오히려 인구규모가 중간규모(mid-sized)인 지역에는 규모의 불경제가 존재한다는 것이다(Ya Ni & Bretschneider, 2007).

다음으로 정치적 요인측면에서는 정당이나 관료들의 이데올로기, 지역주민의 민간위탁에 대한 선호 등과 같은 요인이 영향을 미칠 수 있다(Ferris & Graddy, 1986; Morgan & Hirlinger, 1991;

Brudney et al., 2005; Sclar, 2000; Wallin, 1997; 김준기·김주애, 2011; 김다경, 2015). 정당 혹은 관료들의 이데올로기와 민간위탁 간 관계는 보수적 성향을 가진 정부에서 공공부문의 규모를 줄이면서 생산성을 높이는 방안으로 민간위탁을 채택한다고 설명된다(Savas, 2000). 그러나 정당과 민간위탁 결정 간의 유의미한 영향관계가 없다는 분석결과도 존재한다(Brundney et al, 2005; Warner & Hebdon, 2001). 또한 지역주민의 민간위탁에 대한 선호도 민간위탁 결정에 영향을 미친다. 다수의 선행연구에서 지역주민의 민간위탁에 대한 선호 정도를 노인인구, 저소득인구, 흑인인구 등으로 조작화 했으며, 민간위탁을 통한 공공서비스의 가격 상승 및 공급의 불안정성이 이들의 유인구조에 영향을 미쳐 민간위탁을 상대적으로 선호하지 않음을 주장했다(Ferris & Graddy, 1988; Bento & Menzel, 1992; 김준기·김주애, 2011). 몇몇 연구에서는 지역의 보수당에 대한 지지율 혹은 투표율을 통해 지역주민의 민간위탁에 대한 선호나 이념을 측정하기도 한다(Levin & Tadelis, 2010; 김준기·김주애, 2011; 권경환 2012). 즉 보수당 지지자일수록 민간위탁을 선호한다는 가정 하에 보수당에 대한 투표비율 또는 등급으로 지역의 선호 혹은 이념적 성향을 측정하였다. 그 외에 단체장의 리더십(Salanick & Pfeffer, 1977), 공무원 규모(Ferris, 1986; Morgan & Hirlinger, 1991; 최흥석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 강성철·김도엽, 2007) 등이 정치적 요인들로서 논의된다.

한편, 거래비용 측면에서 민간위탁을 실증 분석한 국내 선행연구들은 다소 제한적이다(조근식, 2013). 이철주·강열철(2007)의 연구는 민간위탁의 비용에 영향을 미치는 요인을 거래비용의 관점에서 생산비용(계약의 구체성, 평가기준, 등), 계약비용(계약의 구체성, 대화의 정도 등), 감독비용(조직능력, 지식보유량, 계약기간 등)으로 나누고 분석을 실시하였다. 이영환·홍준형(2009)의 연구는 정보시스템 아웃소싱을 대상으로 설문조사를 실시하여 이를 거래비용의 관점에서 분석을 실시하였다.

민간위탁의 결정요인을 다룬 선행연구들은 다음과 같은 한계를 갖는다. 첫째, 민간위탁 선행연구들은 방법론 및 자료수집 측면에서 민간위탁 사무의 특성을 고려하는 것이 미진했다. 즉, 지방정부에서 위탁하는 각 사무들의 특성 및 환경 등에 대한 논의를 연구모형에 적용하여 실증적으로 분석한 연구들은 상대적으로 부족하다. 각 사무들의 특성과 환경은 민간위탁의 계약방식, 규모, 사후평가의 가능성에 영향을 미칠 수 있지만, 많은 실증논문들은 자료수집의 어려움으로 인해 일부 민간위탁 서비스만을 대상으로 연구를 진행하거나(현승현·윤성식, 2011; 권경한, 2012), 사무의 특성 및 환경을 제외한 지방정부의 재정적·정치적 요인을 중심으로 분석을 시도하였다(김다경, 2015). 둘째, 이론적 측면에서 민간위탁에서 거래비용 이론을 활용한 연구가 활발하지 않고, 정치적 영역에 대한 거래비용 이론에서의 논의를 활용한 연구는 매우 적다. 거래비용을 활용한 민간위탁연구(이근주, 2010; 김재훈, 2005) 또한 정치적 측면에서의 거래비용은 논의하지 않았다.

따라서 본 연구에서는 거래비용경제학의 관점에서 지방정부의 민간위탁 결정과 관련된 거래비용을 경제적 거래비용에서 정치적 거래비용으로 확장하여 분석하며 다양한 거래비용이 지방정부의 민간위탁 결정에 어떤 작용을 하는지 분석하고자 한다. 이는 기존의 거래비용이론을 활용한 연구들에서 다루고 있지 못하는 정치적 거래비용을 실증적으로 분석했다는 측면에서 본 연구의 의

의라 할 수 있겠다. 또한 본 연구는 전국 지방정부가 실시하고 있는 모든 민간위탁 사무를 대상으로 분석함으로써 자료수집의 어려움으로 특정 공공서비스의 민간위탁만을 분석한 기존 연구들의 한계를 보완하였으며 민간위탁의 계약방식, 사후평가 등 각 사무들의 특성과 환경을 고려하였다는 측면에서 차별점이 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 가설설정과 연구모형

1) 경제적 거래비용에 대한 가설

지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정에 영향을 미치는 거래비용요인은 크게 경제적 거래비용, 정치적 거래비용으로 구분할 수 있다. 먼저 경제적 거래비용은 전통적인 거래비용경제학에서 주장하는 거래비용(Transaction Cost; TC)으로서 공급 결정자인 지방정부와 계약을 맺는 민간 또는 비영리조직 사이에서 발생하는 비용을 의미한다. 민간위탁을 통한 서비스 공급이 직접공급에 비하여 거래비용이 적게 소요될 경우 정부는 서비스의 제공을 민간에 위탁할 것이고, 높은 거래비용은 정부로 하여금 민간위탁을 통한 공공서비스 제공에 좀 더 신중하도록 할 것이다. Williamson (1985: 20-22)의 거래비용 유형에 따르면 사전적 거래비용은 계약이전에 소요되는 모든 비용(기안, 협상, 보호조치 등)을 의미하며 사후적 거래비용은 대리인 비용, 모니터링 비용, 관리비용 등 계약 이후에 소요되는 모든 비용을 의미한다.

먼저, 사전적 거래비용은 잠재적인 계약 당사자를 확인하고 계약당사자들의 역량 수준을 파악하는 등 적절한 계약당사자를 탐색하는데 드는 비용을 의미한다(Weimer & Vining, 2005). 즉, 정부에서 제공해야 하는 공공서비스를 생산하고 공급할 수 있는 역량과 전문성을 갖추고 있으며 동시에 성실하게 계약을 이행할 수 있는 계약당사자를 탐색하는데 정보가 제한되어 있어 시간과 노력이 소요된다는 것이다. 이러한 사전적 거래비용은 지방정부가 제공하는 재화 및 서비스의 속성과 밀접한 관계가 있는데 거래에 전속된 자산 혹은 서비스의 질을 정의하고 측정하기 어려운 경우에는 거래비용이 높아지기 때문이다(Feiock, 2007; 조근식, 2013).

지방정부에서 민간위탁을 결정하기 위해서는 위탁할 사무를 선정하고, 입찰을 통해 수탁자를 찾아야 한다. 이때, 입찰과정에서는 위탁할 사무의 비용을 산정해야한다[7]. 위탁할 사무의 비용을 측정하기 어려울수록, 계약 성과에 대한 예측이 어렵고 불확실성이 증대된다(조근식, 2013). 이러한 불확실성이 증대될수록 시장에서의 거래비용이 증가하기 때문에 민간위탁을 결정하는 지방정부는 불확실성이 큰 사무를 결정할 때 많은 예산을 배정할 유인이 형성되기가 어렵다. 오히려 불

7) 한국의 지방정부, 즉 기초자치단체에서는 민간위탁의 비용(원가)산정에 있어서 ①내부산정 ②외부용역 ③산정하지 않는 방식을 통하여 각 사무들의 비용을 산정하고 있다.

확실성이 큰 사무에 대하여 타 사무에 비하여 상대적으로 적은 예산을 배정할 유인이 생긴다. 이러한 측면에서 사전적 거래비용에 관한 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 1. 민간위탁사무들에 대해 비용측정의 어려움이 큰 지방정부일수록 민간위탁 결정수준이 낮을 것이다.

사후적 거래비용은 감독비용으로서 계약당사자들이 성실수행의무를 이행하는지를 파악할 때 발생하는 비용을 의미한다(이철주·강영철, 2007). 민간위탁과 관련하여 충분한 모니터링이 되지 않는 경우 민간계약자의 활동은 지방정부와 국민의 입장에서 보이지 않는 행동이 된다. 이는 민간사업자가 제공하는 공공서비스의 투입과 산출 그리고 집행과정 등 모든 측면에서 계약 내용과는 다르게 집행이 이루어지는 도덕적 해이 문제를 발생시킬 수 있다(이근주, 2010). 가령, 민간위탁과 관련하여 자격이 없는 사람을 고용하여 서비스를 공급하거나 실제 서비스를 공급하지 않고도 성과를 부풀리는 경우가 이에 해당한다. 이렇듯 민간계약자가 기회주의적으로 행동할 경우 이를 감시·감독하기 위한 관리비용이 증가하게 되며 지방정부의 사후적 거래비용으로 작용하게 된다. 현재 지방공공서비스의 민간위탁은 체결된 계약이 성실하게 이행되고 있는지를 감독하기는 힘드나 사후에 성과평가 및 서비스 평가를 통해서 수탁기관과 민간위탁 사무에 대해서 평가를 하고 있다. 그러나 Williamson(1985)에 따르면 불확실성이 높은 재화나 서비스의 경우에 거래당사자가 기회주의적인 행동을 할 가능성이 높다. 따라서 민간위탁의 성과를 모니터링하고 그 결과를 평가하기 용이한 사무를 위탁할 경우에는 거래비용이 감소하지만 반대로 성과를 평가하기 힘든 사무를 위탁할 경우에는 거래비용이 상승할 것이다.

지방정부의 경우 위탁할 사무의 모니터링 또는 성과평가가 어려울수록 민간위탁에 대한 효율성과 효과성 측면에서 불확실성이 커지게 된다. 민간위탁 대상 사무의 효율성과 효과성 측면을 관리하기 어려울수록 민간위탁사무의 성과가 불확실하기 때문에, 지방정부 입장에서는 해당 사무를 결정함에 있어서 상대적으로 적은 예산을 배정할 유인이 형성된다. 이러한 측면에서 사후적 거래비용에 관한 가설을 설정하면 다음과 같다.

가설 2. 민간위탁사무들에 대해 성과평가의 어려움이 큰 지방정부일수록 민간위탁 결정수준이 낮을 것이다.

2) 정치적 거래비용에 대한 가설

정치적 거래비용(Political Transaction Cost; PTC)은 지방정부의 민간위탁 결정에 거부점(veto point)으로 작용하는 주체들과의 관계에서 발생하는 비용을 의미한다. Ter Bogt (2003)에 따르면 거래비용경제학을 공공부문에 적용함에 있어서 근본적인 한계가 존재하는데 이는 선출직 정치인의 영향력에 대해서 고려하지 못함에 있다. 민간 조직에 비해 공공조직은 다양한 이해관계자가 존재하기 때문에 자신의 선거비용, 평판비용을 고려한 선출직 정치인은 경제적 합리성보다는 정치적 합리성에 의해 행동한다. 따라서 공공조직의 제도적 결정은 사회적 효율성을 위해 창조되기 보다는 새로운 규칙을 창조할 수 있는 협상력(bargaining power)을 갖춘 집단의 이해를 반영하기 위

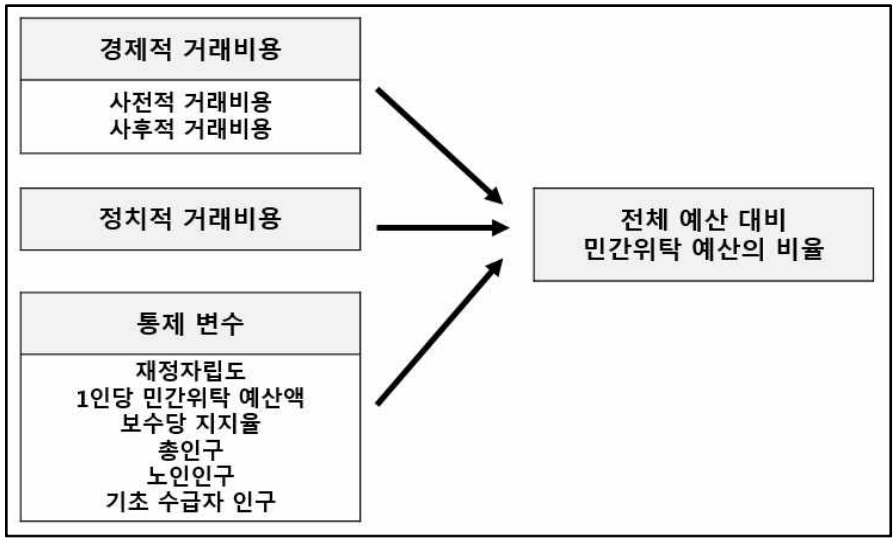
하여 창조되어진다(North, 1990: 360-361). 이러한 논리에 따르면 지방정부의 민간위탁 결정에는 지방정부와 민간조직의 계약관계에서 발생하는 경제적 거래비용뿐만 아니라 지방정부의 결정에 거부권을 행사할 수 있는 선출직 정치인과의 관계에서 발생하는 정치적 거래비용 또한 중요하다(하태수, 2005). 예를 들어 정치적 거래비용은 리더십 유형과 관련하여, 단일 리더십보다는 다두 리더십이 정치적 거래비용을 더 높게 만든다고 설명하는데(하태수, 2005: 255), 민간위탁에 관련하여 지방정부의 결정에 정치적인 영향력을 미치는 주체는 자치단체장 이외에도 민간위탁에 대해 동의권이 있는 지방의회가 있다[8]. 즉 자치단체장과 지방의회의 정당이 일치될수록 민간위탁의 결정에 있어 의회가 거부권을 행사하여 자치단체장을 통제할 가능성이 낮아져 정치적 거래비용인 협상비용이 감소할 것이며, 이는 지방정부의 민간위탁 결정수준에 정(+)의 영향을 줄 수 있다(Ya Ni & Bretschneider, 2007; 김준기·김주애, 2011).

가설 3. 지방정부의 장과 지방의회 다수당의 정치적 거래비용이 낮은 지방정부일수록 민간위탁 결정수준이 높을 것이다.

전술한 이론적 논의를 바탕으로 거래비용의 관점에서 민간위탁 결정요인에 대한 가설을 도출하였고 연구모형에 이를 반영하였다. 한편, 선행연구 검토를 통하여 민간위탁 결정에 영향을 미치는 요인들로서 재정적 요인(권경한, 2012; 강설철·김도엽, 2007; 김재훈, 2007; 최흥석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 추병주, 2008; 김다경, 2015; Ferris & Graddy, 1988; Bento & Menzel, 1992; Ya Ni & Bretschneider, 2007), 인구통계학적 요인(강설철·김도엽, 2007; 김재훈, 2007; 최흥석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 김다경, 2015), 정치적 환경 요인(Levin & Tadelis, 2010; 김준기·김주애, 2011; 권경환 2012), 민간위탁에 대한 선호 요인(Ferris & Graddy, 1988; Bento & Menzel, 1992; 김준기·김주애, 2011)을 통제변수로서 추가한 연구모형은 다음과 같다.

8) 실제로, 기초자치단체의 자치사무 민간위탁에 관한 의회 사전동의 조례의 적법성 여부는 대법원 판례와 법제처를 통해 논의할 수 있다. 지방자치단체장이 일정 사무에 대해 민간위탁을 하는 경우, 민간위탁의 단점을 최대한 보완할 필요가 있으며 민간위탁의 남용을 방지하고 효율성과 공정성을 담보하기 위해 의회 사전동의 조례를 인정하는 대법원 판례(대법원 2009추121 판결, 2010추11판결)가 존재한다. 또한, 민간위탁에 대한 지방의회의 사전 동의에 관한 조례가 지방자치단체장의 민간위탁결정의 정당성 및 적법성을 담보하기 위한 지방의회의 견제의 범위 내에 해당된다는 법제처의 해석도 있다(법제처 법령해석 사례 안건번호 09-0194).

〈그림 1〉 연구모형



2. 변수의 측정 및 자료수집

분석에 사용된 자료의 출처와 측정에 대한 정보는 다음과 같다. 분석단위는 한국의 기초자치단체이며 분석기간은 2013년에서 2015년이다.

1) 종속변수

본 연구의 분석단위는 지방정부로서, 종속변수는 지방정부의 공공서비스 민간위탁규모 결정이다. 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정수준을 조작화하는 방법은 각 선행연구별로 다소의 차이가 있다. 우선 일부 선행연구들은 지방정부의 민간위탁 결정을 주로 "민간위탁 결정 여부"로 측정하였다(김재훈, 2005; 강성철·김도엽, 2007; 여영현·고종욱, 2010). 이 방법은 결정 여부를 1과 0으로 간단하게 측정할 수 있다는 장점이 있으나 민간위탁이 서비스 전체에 대해서도 이루어질 수 있지만 부분적으로 실시되는 것은 구분하여 측정하는 것이 불가능하다(김준기·김주애, 2011). 둘째, 또 다른 일부 선행연구들은 지방정부의 민간위탁 결정수준을 지방정부가 민간위탁을 결정한 서비스의 수로 측정하였다(Brown et al., 2008; 현승현·윤성식, 2011). 이는 단순히 결정여부로 측정하는 것보다는 지방정부 간의 편차를 수치를 통해서 파악할 수 있다는 장점을 가진다. 마지막으로 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정수준은 지방정부가 민간위탁에 지출한 예산비율로도 측정할 수 있다. 이는 민간위탁의 결정을 지방자치단체 전체의 예산에 대한 지출비율을 통해 정교하게 측정할 수 있다는 점에서 진일보하였지만 정확한 자료의 축적과 공개를 전제로 하기 때문에 실용가능성 측면에서 한계가 있다고 할 수 있다(Brudney et al., 2005; 김준기·김주애, 2011).

현재 한국에서는 대부분의 지방자치단체가 민간위탁을 실시하고 있고, 본 연구에서 다루는 자

료는 각 자치단체의 민간위탁 사무 수와 민간위탁 예산에 대한 정보를 가지고 있다. 따라서 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정을 측정함에 있어서 결정여부와 사무 수보다는 기초자치단체의 예산에서 민간위탁예산이 차지하는 비율로 규모를 측정하는 것이 민간위탁을 결정수준을 정교하게 측정할 수 있기 때문에 민간위탁예산이 전체 예산에서 차지하는 비율로 결정수준을 측정하였다. 관련 자료는 한국민간위탁경영연구소 홈페이지(http://www.kcomi.re.kr/)를 통해 수집하였다.

2) 독립변수

독립변수는 크게 경제적 거래비용, 정치적 거래비용 요인으로 구분된다. 경제적 거래비용은 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 구분된다. 먼저 사전적 거래비용은 당해 민간위탁사무 중 원가산정 기준이 없는 사무의 비율로 측정하였다. 측정가능성이 낮은 재화나 서비스의 경우 원가를 산정하기 매우 어렵고 이는 지방정부의 탐색 비용을 발생시켜 거래비용을 증가시키기 때문이다. 관련 자료는 한국민간위탁경영연구소에서 제공하는 2013년도부터 2015년도의 민간위탁현황보고서를 통해 수집하였다. 사후적 거래비용은 지방정부의 성과평가 사무의 비율로 지방자치단체가 수행하는 민간위탁 사무 중 성과평가를 실시한 비율로 측정하였다. 관련 자료는 한국민간위탁경영연구소에서 제공하는 2013년부터 2015년도까지의 민간위탁현황보고서를 통해 수집하였다.

정치적 거래비용은 지방정부와 지방의회의 정치적 경쟁수준 즉 정치적 일치도를 의미하는 것으로 단점정부 또는 분점정부 형태를 구분하였으며 기초자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당이 일치할 경우 1, 일치하지 않을 경우에는 0으로 측정하였다. 관련 자료는 중앙선거관리홈페이지(http://www.nec.go.kr/)를 통해 수집하였다.

3) 통제변수

통제변수로는 지방정부의 재정적 요인, 인구통계학적 요인 및 정치적 환경 요인, 주민 1인당 민간위탁액을 설정하였다. 먼저 지방정부의 재정부담 및 지방정부 재정지출에 대한 제도적 제약은 지방공공서비스의 민간위탁 결정에 영향을 줄 수 있다. 권경환(2012)에 따르면 재정적 압박 하에 놓여 있는 지방정부는 재정 통제를 위한 방안으로 서비스 생산을 민간위탁에 맡길 가능성이 높다. 또한 과세부담이 높은 경우 주민의 반발을 우려하여 지방자치단체가 공공서비스 제공을 위한 비용을 감소시키기 위해 민간위탁을 실시할 가능성이 높다(Ya Ni & Bretschneider, 2007). 따라서 선행연구를 기반으로 지방정부의 재정적 압박은 재정자립도로 측정을 하였으며(강설철·김도엽, 2007; 김재훈, 2007; 최흥석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 추병주, 2008; 김다경, 2015), 재정고(lofin.mopas.go.kr)를 통해 자료를 수집하였다. 또한 지방정부의 민간위탁에 관련된 재정력을 통제하기 위해 1인당 민간위탁액을 자연로그로 처리하여 설정하였다.

지방정부의 인구통계학적 요인 및 정치적 환경의 경우, 각 지방정부의 인구, 65세 이상 노인인구, 기초수급자 인구, 지역의 보수당 지지율을 수집하여 활용하였다. 인구통계학적 요인으로서 선

행연구들은 지방정부의 인구규모, 인구밀도, 인구증가율 등을 설정하였으며(강설철·김도엽, 2007; 김재훈, 2007; 최흥석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 김다경, 2015), 본 연구에서는 인구규모를 국가통계포털(www.kosis.kr)을 활용해 수집하여 자연로그를 취하였다. 한편, 지방정부의 정치적 환경으로서 지역의 보수당에 대한 지지율의 경우, 보수당 지지자일수록 민간위탁을 선호한다는 가정 하에 보수당에 대한 투표비율 또는 등급으로 지역의 이념적 성향을 측정한 연구들이 존재한다(Levin & Tadelis, 2010; 김준기·김주애, 2011; 권경환 2012). 마지막으로 민간위탁에 대한 선호의 경우 다수의 선행연구에서 논의되었다(Ferris & Graddy, 1988; Bento & Menzel, 1992; 김준기·김주애, 2011). 이들은 지역주민의 민간위탁에 대한 선호정도를 노인인구, 저소득인구 등으로 조작화하고, 그 근거로서 민간위탁을 통한 공공서비스의 가격 상승 및 공급의 불안정성이 이들의 유인구조에 영향을 미쳐 민간위탁을 상대적으로 선호하지 않음을 주장했다.

본 연구에서 노인인구 자료의 경우 국가통계포털(www.kosis.kr)을 활용해 수집하였으며, 기초생활수급자의 경우 보건복지부의 국민기초생활보장 수급자 현황 자료(2012-2014)를 통해 수집하여 자연로그를 취하였다. 보수당에 대한 지지율은 중앙선거관리위원회(www.nec.go.kr)을 통해 수집하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계 분석

한국의 민간위탁 현황을 살펴보면, 2013년 민간위탁 예산액은 66,736억원, 2014년 민간위탁 예산액은 71,170억원, 2015년 민간위탁 예산액은 74,762억원으로 2013년부터 2015년도까지의 민간위탁 예산은 점차 증가하는 것으로 나타났다. 하지만 전체예산대비 민간위탁 예산이 차지하는 비중은 2013년 6%에서 2015년 5%로 약 1%p 감소한 것으로 나타났다(한국민간위탁연구소, 2015).

기술통계 분석결과, 2013년도부터 2015년도까지의 전국 기초자치단체의 민간위탁 예산액은 평균 169억 5백만원으로 나타났고, 3년 동안 가장 많은 민간위탁 총예산액을 배정한 기초자치단체는 2015년의 창원시로 1502억 4천만원을 배정했다. 한편, 3년 동안 가장 적은 민간위탁 총예산액을 배정한 기초자치단체는 2014년의 전남 곡성군으로 총 6백만원을 민간위탁 예산에 배정했다. 전체 예산에서 민간위탁 예산이 차지하는 비중은 평균적으로 4%로 나타났으며, 민간위탁 예산액의 비중이 가장 높은 기초자치단체는 2015년 울산 남구로서 총예산의 약 28%를 민간위탁을 실시하는데 배정한 것으로 나타났다. 기초자치단체의 민간위탁사무 중 원가계산을 통해 위탁금액을 산정하지 않는 사무가 전체 민간위탁사무에서 차지하는 비중은 평균 16%로 나타났으며, 성과평가(서비스평가)를 시행하지 않는 사무는 평균 55%로 나타났다. 정치적 거래비용 요인 중 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당 일치는 0.72로 나타나 기초자치단체의 72%가 정당이 일치하는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 기초통계

변수	n	평균	표준편차	최소값	최대값
민간위탁예산액	660	16905.66	19281.29	6	150240
민간위탁예산액 비율	660	4.082703	3.568	0.002	28.081
원가산정 없는 사무비율	660	16.645	19.574	0	100
성과평가 없는 사무비율	660	54.64	22.07	0	100
정당 일치	660	0.717	0.451	0	1
재정자립도(%)	660	26.582	14.773	7.6	81.5
1인당 민간위탁액	660	0.105	0.099	0.00014	1.414
지역 보수당 지지율	660	41.182	23.539	0	100
인구수	660	218469.2	213735.9	10264	1174228
65세 이상 노인수	660	36555.55	45424.11	2523	547536
기초수급자 수	660	5445.792	4487.704	205	23387

한편, 2013년부터 2015년까지 각 연도별로 가장 많은 민간위탁예산을 배정한 기초자치단체와 가장 적은 민간위탁예산을 배정한 기초자치단체의 예산현황을 살펴보면 다음과 같다.

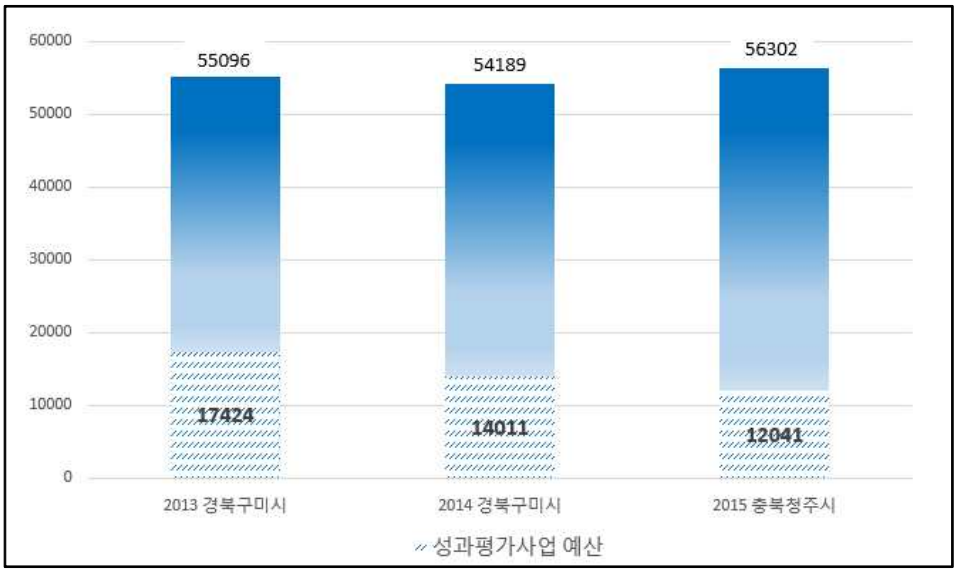
〈표 2〉 연도별 민간위탁예산

연도	기초자치단체	일반회계예산(백만원)	민간위탁 예산(백만원)	사무수
2013	경기안산시	1,017,069	119,034	171
	경기부천시	840,915	102,557	130
	충남천안시	860,000	101,550	103
	경북울릉군	139,200	765	20
	경남하동군	304,037	694	13
	충북단양군	218,152	312	5
2014	경기안양시	703,130	91,373	119
	경기부천시	892,906	90,267	86
	경기파주시	623,453	80,978	46
	충남부여군	374,500	206	3
	전남고흥군	423,473	123	4
	전남곡성군	248,621	6	1
2015	경남창원시	1873,657	150,240	178
	경기부천시	941,036	149,811	132
	대구북구	437,400	100,019	124
	대전서구	416,789	72	10
	경북울릉군	148,000	60	1
	경북영양군	199,000	56	9

a) 민간위탁예산액 상위 3위, 하위 3위 기초자치단체만을 기재
자료: 배성기(2013·2014·2015)

2013년부터 2015년까지 민간위탁예산액을 기준으로 각 연도별 상위 3곳의 기초자치단체와 하위 3곳의 기초자치단체를 제시하면 다음과 같다. 2013년의 경우 경기도 안산시가 민간위탁사무에 1190억 3천4백만원을 배정하였고, 경기도 부천시와 충청남도 천안시가 그 뒤를 이었다. 한편 충청북도 단양군이 3억 1천 2백만원으로 가장 적은 민간위탁예산액을 배정하였고, 그 다음으로 경상남도 하동군과 경상북도 울릉군이 민간위탁예산을 작게 배정하였다. 2014년의 경우, 경기도 안양시가 913억 7천 3백만원을 민간위탁사무에 배정하여 전국 기초자치단체 중 가장 많은 예산을 배정하였고, 경기도 부천시와 파주시가 그 뒤를 이었다. 반대로 가장 작은 민간위탁예산을 배정한 기초자치단체는 전남 곡성군으로 총 6백만원을 민간위탁사무에 배정하였다. 2015년의 경우 경상남도 창원시가 민간위탁사무에 1502억 4천만원을 배정하였고, 경기도 부천시와 대구 북구가 그 뒤를 이었다. 한편 경상북도 영양군이 5천 6백만원을 민간위탁사무에 배정하여 가장 작은 민간위탁예산액을 배정한 기초자치단체로 나타났고, 그 뒤를 이어 경상북도 울릉군과 대전 서구가 민간위탁예산을 작게 배정하였다.

〈그림 2〉 전체 민간위탁 예산 중 성과평가를 실시한 민간위탁 예산



a) 단위: 백만원
자료: 배성기(2013·2014·2015)

민간위탁의 성과평가 측면을 세부적으로 분석하기 위해 2013년부터 2015년까지 가장 많은 사무수를 민간위탁한 2013·2014년의 경상북도 구미시, 2015년의 충청북도 청주시의 살펴본 결과는 다음과 같다. 2013년의 경상북도 구미시의 경우, 성과평가를 시행한 사무의 총 예산액은 174억원이며, 성과평가를 하지 않거나 추후에 예정된 사무들의 총 예산액은 약 376억원이다. 2014년의 경상북도 구미시의 경우, 성과평가를 시행하는 사무의 총 예산액은 약 140억원이며, 그렇지 않은 사무의 총 예산액은 약 401억원이다. 2015년 충청북도 청주시는 성과평가를 시행하는 사무의 총 예

산액은 약 140억원이며, 그렇지 않은 사무의 총 예산액은 약 401억원으로 나타났다. 또한 가장 많은 예산이 배정된 상위 5개의 사무의 경우, 2013년 경상북도 구미시는 5개 사무 모두 성과평가를 하지 않거나 추후 예정된 것으로 나타났고, 2014년 경상북도 구미시는 원예사업 위탁 분야 사무만을 성과를 평가하고, 2015년 충청북도 청주시의 경우, 노인종합복지관 운영 사무에 대해 성과평가를 실시한 것으로 나타났다.

통제변수에 해당하는 재정자립도의 경우에는 평균적으로 26.58%로서 재정자립도가 가장 높은 기초자치단체의 경우 81.5%이며 가장 낮은 기초자치단체의 경우 재정자립도가 7.6%로 지방자치단체 간 재정자립도의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 또한 1인당 민간위탁 예산액의 경우 평균 약 10만원이며, 2015년 최고액은 약 1백 만원(경상남도 의령군)으로 나타났다. 지역의 보수당 지지율의 경우, 평균 41.18%로 나타났다. 인구수는 평균 21만 8천명, 65세 이상 노인인구수는 3만 6천여명, 기초수급자 수는 5천 400명여명으로 나타났다.

2. 모형분석 결과

지방정부의 민간위탁 결정수준에 미치는 영향을 규명하기 위하여 이론적 논의와 선행 연구를 바탕으로 경제적 거래비용(전체 민간위탁 사무 중 원가산정을 하지 않는 사무의 비율 및 성과평가를 하지 않는 사무의 비율), 정치적 거래비용(지방정부와 지방의회 간 정당 일치 여부), 재정자립도, 1인당 민간위탁예산액, 지역의 보수당 지지율, 인구수, 노인인구수, 기초생활수급자 수를 독립변수로 기초자치단체의 전체 예산 중 민간위탁예산이 차지하는 비율을 종속변수로 설정하여 분석을 실시하였다.

분석을 시행하기에 앞서 분석에 적합한 추정모형을 선정하기 위하여 이분산성(heteroskedasticity)과 자기상관(autocorrelation)을 검증하였다. 이분산성의 존재는 Breush-Pagan 검정법(Breusch & Pagan, 1979)을 활용하였고, 자기상관을 검정하기 위하여 Hausman 검정방법을 사용하였다. 검정 결과 연구에 활용되는 자료에 이분산성과 자기상관이 모두 존재하는 것으로 나타났다. 따라서 이분산성과 자기상관 문제를 해결하기 위해, Newey-West 모형(Newey & West, 1987)을 추정모형으로 선정하였다[9]. 또한 전술한 가설들을 개별적으로 검정하고, 독립변수들 간의 영향력을 고려하기 위하여 모형을 네 개로 구성하였다.

〈표 3〉은 지방정부의 민간위탁 규모수준에 대한 Newey-west 추정모형의 분석 결과를 나타낸다. Model 1은 경제적 거래비용 중 사전적 거래비용 변수와 전술한 통제변수들을 포함한 모형이고, Model 2는 경제적 거래비용 중 사후적 거래비용 변수와 통제변수들을 포함한다. Model 3은 정치적 거래비용 변수와 통제변수들을 포함하며, 마지막으로 Model 4는 통합 모형으로서 경제적 거래비용, 정치적 거래비용, 통제변수들을 모두 포함한다.

9) Newey-West 추정모형은 최소자승법(OLS)을 위한 가정과 추정방법을 유지하면서 이분산성과 자기상관 문제를 해결한다는 점에서 해석적 유용성을 제공한다(엄태호·조근식, 2009; 조근식, 2013).

〈표 3〉 Newey-West 모형 추정 결과

변수			Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
독립변수	경제적 거래비용	사전적 거래비용	0.015 (0.005)			0.0007 (0.005)
		사후적 거래비용		−0.012** (0.005)		−0.012** (0.005)
	정치적 거래비용	단점정부			0.506** (0.238)	0.478** (0.235)
통제변수	재정자립도		0.473*** (0.014)	0.044*** (0.014)	0.047*** (0.014)	0.044*** (0.014)
	1인당 민간위탁 예산액		1.323*** (0.16)	1.667*** (0.164)	1.634*** (0.162)	1.671*** (0.165)
	인구수		1.174*** (0.322)	1.204*** (0.322)	1.18*** (0.319)	1.2*** (0.315)
	노인 인구수		−1.604*** (0.377)	−1..586*** (0.372)	−1.641*** (0.377)	−1.61*** (0.371)
	기초생활수급자 수		−1.348*** (0.391)	−1.316*** (0.388)	−1.335*** (0.385)	−1.31*** (0.389)
	지역의 보수당 지지율		−0.004 (0.005)	−0.003 (0.004)	−0.006 (0.004)	−0.04 (0.004)
Obs			640	640	640	640
F-value			181.31***	190.92***	186.26***	155.55***

a) 괄호 안 Newey-west 표준오차
* p〈0.1, ** p〈0.05, *** p〈0.01

경제적 거래비용요인 중 사전적 거래비용의 분석결과를 살펴보면, 모든 모형에서 유의미하지 않은 결과가 나타났다. 사전적 거래비용인 민간위탁사무의 원가계산이 유의미한 결과를 나타내지 못한 이유는 한국의 민간위탁이 원가산정을 제대로 하고 있지 않은 영향으로 해석할 수 있다. 2015년 9월, 행정자치부에서 민간위탁의 비효율성을 저감하고, 공정성을 제고하기 위해「공유재산 운영기준」을 개정·시행하여 2015년 이후부터는 수의계약의 조건이 엄격해지고, 위탁료 산정에 있어서도 원가계산에 기반해서 할 것을 지시하였다. 따라서 2015년 이전의 기초자치단체의 민간위탁에 대한 원가산정은 부실한 측면이 있었음을 알 수 있고, 이러한 현상이 분석결과에 나타난 것으로 추론할 수 있다. 한편, 사후적 거래비용인 성과평가를 하지 않는 사무의 비율 변수는 Model 1과 통합모형인 Model 4에서 모두 유의미한 결과를 나타내어 민간위탁 사무들의 사후적 거래비용이 높을수록 민간위탁 결정수준에 부(-)의 영향을 미친다는 가설이 채택되었다. 이러한 분석결과는 민간위탁과 관련하여 충분한 모니터링이 되지 않는 경우 수탁자의 활동이 지방정부와 국민의 입장에서 보이지 않는 행동이 되고(이근주, 2010) 수탁자로 하여금 도덕적 해이 문제를 발생시킬 수 있는 유인구조가 형성되기 때문에 지방정부의 입장에서는 상대적으로 적은 예산을 배정하는 것이 도덕적 해이로 인한 악영향을 감소시킬 수 있다는 것을 보여준다.

정치적 거래비용인 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당 일치 변수는 종속변수에 정(+)의 방향으로 유의미한 결과를 나타내었다. 구체적으로 가설 3에서 설정한 것과 같이 기초자치단체장의

출신 정당과 지방의회 다수당 간의 정치적 경쟁수준이 낮을수록 즉 단점정부 일수록 민간위탁 결정수준이 높은 것으로 나타났다. 이는 지방의회의 동의를 받아야 하는 민간위탁의 특성상 지방의회와 지방자치단체장의 정당이 다를 경우에는 정치적 거래비용이 증가하며 민간위탁 예산규모가 낮아지게 된다는 해석이 가능하다.

통제변수는 재정자립도, 1인당 민간위탁 예산액, 인구수, 노인인구수, 기초수급자 수가 종속변수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정자립도의 경우, 기존 선행연구에서의 논의는 재정적 압박 하에 놓여있는 지방정부일수록 서비스 생산을 민간위탁에 맡길 가능성이 높다는 것이었는데(강성철·김도엽, 2007; 권경환, 2012), 본 연구에서는 재정자립도가 높을수록 민간위탁 결정수준이 증가하는 결과가 나타났다. 이는 비용절감 차원에서 민간위탁을 결정한다는 논의와 상반되는 결과이나 기초자치단체를 다룬 선행연구들(김도엽·김상구, 2005; 김다경, 2015)과 동일한 결과이기도 하다. 재정자립도가 민간위탁 예산규모에 긍정적인 영향을 미친 이유는, 재정자립도가 높은 도시지역의 경우 다른 지역들에 비해 상대적으로 수탁업체가 다양하게 존재하고 있기 때문에, 시장경쟁상황이 양호하여 민간위탁의 결정에 긍정적인 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다(김다경, 2015). 한편, 공공서비스 수요에 관련된 인구수의 경우 민간위탁의 예산규모에 정(+)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났으며, 노인 인구와 기초수급자 수의 경우 민간위탁의 예산규모에 부(-)의 방향으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 노인과 기초수급자의 경우, 민간위탁으로 인한 공공서비스의 가격 인상 등을 이유로 민간위탁에 대한 선호가 다른 계층에 비해 상대적으로 낮을 수 있기 때문에(김준기·김주애, 2011), 이들 계층이 다수인 지방정부일수록 민간위탁의 예산규모를 다른 지역에 비해 적은 비중을 배정하는 것으로 해석할 수 있다.

V. 결론 및 함의

본 연구에서는 거래비용요인이 민간위탁 결정에 미치는 영향에 대해서 분석하였다. 구체적으로 경제적 거래비용, 정치적 거래비용이 민간위탁 결정수준에 미치는 영향을 분석하였다. 경제적 거래비용의 경우 사후적 거래비용이 높을수록 지방정부의 민간위탁 결정수준에 부(-)의 영향력을 갖는 것으로 나타났으며, 정치적 거래비용의 경우 자치단체장과 지방의회 다수당의 정당일 일치해 협상비용이 적은 지방정부일수록 민간위탁 결정수준에 정(+)의 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 이는 지방의회의 동의를 받아야 하는 민간위탁의 특성상 지방의회와 지방자치단체장의 정당이 다를 경우에는 민간위탁 예산규모가 작아지는 정치적 거래비용의 영향을 확인할 수 있었다.

본 연구는 지방정부 간 민간위탁 결정수준의 차이를 설명하기 위해 거래비용이론을 활용함으로서 다음과 같은 의의를 가진다. 먼저, 본 연구는 거래비용이론에 주목함으로써 합리성이라는 측면에서 지방정부의 민간위탁 결정을 설명하였다. 1980년대 이후 신자유주의적 패러다임 하에서 작고 효율적인 정부에 대한 전 세계적인 압력이 증대되면서 공공서비스를 정부가 직접 공급하던 방식에서 벗어나 시장 메커니즘을 활용하는 방식으로 그 거버넌스 구조가 대폭 변화하였다. 그러

나 이후 이러한 변화는 정치인과 관료가 합리적인 판단이 아닌 단지 효율성이라는 수사(rhetoric)에 대한 대응에 불과하였다는 비판들이 제기되었으며(Van Slyke, 2003) 민간위탁의 철회 현상(contracting-out back in) 또한 발생하고 있다(류숙원, 2013). 그럼에도 불구하고 지방정부의 민간위탁은 지속적으로 증가하고 있기 때문에 지방정부가 민간위탁의 정치적인 압력 하에서 어떻게 합리적으로 민간위탁의 규모를 결정하는 것인가에 대한 설명이 필요하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 한국 지방정부가 경제적 거래비용을 고려한 민간위탁 결정을 확인함으로써 합리성 차원에서의 민간위탁 결정수준을 설명하였다. 또한 기존 연구들이 생활쓰레기 수거 등 특정 공공서비스 민간위탁만을 분석했다는 한계를 가진다면 본 연구에서는 전국 지방정부가 실시하고 있는 모든 민간위탁 사무를 분석함으로써 더 높은 설명력을 갖는다.

또한 본 연구는 거래비용개념을 정치적 거래비용으로 확장시켜 실증적으로 분석했다는 점에서 이론적으로 의의를 갖는다. Coase와 Williamson 그리고 North를 중심으로 하는 기존의 거래비용경제학은 기업을 대상으로 한 경제적 이론으로 출발하였기 때문에 공공부문에 적용함에 있어서 정치적 측면을 포함하지 못한다는 비판을 받았다(Moe, 1990). 다시 말해서, 지방공공서비스 민간위탁의 결정은 거래비용과 같은 경제적 측면뿐만 아니라 공공조직 내·외부의 관료, 의회, 시민 등 다양한 이해관계자들의 정치적·사회적 영향력을 복합적으로 받을 수밖에 없지만 거래비용이론은 이를 고려하지 못하였다(Ter Bogt, 2003; 김준기·김주애, 2011). 특히 한국적 맥락에서는 지방정부가 정책을 결정할 때 이에 대한 거부점으로서 지방의회의 역할이 매우 중요하기 때문에 지방정부의 민간위탁 결정의 실제를 이해하기 위해서는 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 비용을 고려하는 거래비용이론의 외연적 확장이 요구된다고 할 수 있다(하태수, 2005; 김준기·김주애, 2011). 따라서 본 연구에서는 거래비용의 한계를 보완하고 정치적 거래비용을 실증적으로 분석했다는 점에서 이론적 외연을 넓히는데 기여하였다.

그러나 본 연구는 자료의 한계로 인해 민간위탁 사무분야를 구분한 세밀한 분석을 하지 못한 점과 더불어 최근 3년간의 기초자치단체만을 대상으로 분석을 실시하여 한 지역 내에서 민간위탁 결정이 장기적으로 어떻게 변화하는지 설명하기에는 한계가 있다. 또한 관료저항 및 다양한 이해관계자들과의 협상비용을 실증분석에서는 반영하지 못했고, 정치적 거래비용을 단일 변수로 측정함으로써 정치적 거래비용의 복합적인 논의가 부족하다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 따라서 기초자치단체의 민간위탁에 대한 지속적인 자료의 수집과 관료·의원·자치단체장을 비롯한 다양한 이해관계자를 대상으로 심층적인 인터뷰와 설문을 병행할 경우, 더 깊은 정책적·학술적 시사점을 논의할 수 있을 것으로 사료된다.

참고문헌

강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용. 「지방정부연구」, 11(1): 273-291.

강윤호. (2005). 지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안. 「한국행정학보」, 39(2): 263-285.
권경한. (2012). 도시생활폐기물관리서비스의 민간위탁 결정요인 분석. 「지방정부연구」, 16(2): 201-226.
권태형. (2012). 신재생에너지 시장 확대를 위한 정책수단의 비교: 거래비용을 중심으로. 「정부학연구」, 18(1): 217-239.
김다경. (2015). 공공서비스 민간위탁 결정요인: 기초자치단체의 쓰레기 처리서비스를 중심으로. 「정부회계연구」, 13(2): 29-52.
김도엽·김상구. (2005). 기초자치단체 민간위탁의 영향요인. 「한국거버넌스학회보」, 12(1): 53-76.
김만준. (2013). 민간위탁과정의 공정성이 종합사회복지관의 서비스 질에 미치는 영향. 「복지행정논총」, 23(1): 93-128.
김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구. 「한국행정학보」, 39(3): 205-228.
_____. (2007). 시장 혹은 정부: 쓰레기 수거의 거버넌스 구조 결정요인 분석. 「한국행정학보」, 41(1): 1-20.
김준기·김주애. (2011). 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증. 「행정논총」, 49(3): 27-57.
김주애. (2012). 지방공공서비스 민간위탁 도입 요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 46(4): 293-323.
류숙원. (2013). 「지방자치단체 민간위탁 관리실태」. 감사원.
박순애. (2009). 민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내·외 민간위탁 연구에 관한 내용분석을 중심으로. 「행정논총」, 47(1): 102-131.
박중훈. (2000). 「정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안」. 한국행정연구원.
배성기. (2013·2014·2015). 「민간위탁 현황분석 I :전국 지방자치단체」. 한국민간위탁경영연구소.
서인석·박형준. (2012). 거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계. 「한국정책학회보」, 21(3): 291-324.
엄태호·조근식. (2009). 포괄보조금(Block Grants)으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출행태에 미치는 영향에 대한 연구. 「한국정책학회보」, 18(3): 331-360.
여영현·고종욱. (2010). 상수도 민영화 정책과 민간위탁 결정요인에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 19(4): 441-469.
이근주. (2010). 거래비용관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구. 「행정논총」, 48(2): 120-143.
이병기. (2008). 「지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단」. 한국지방행정연구원.
이영환·홍준형. (2008). 공공부문 정보시스템 아웃소싱 거래비용 분석. 「한국사회와 행정연구」, 19(2): 25-50.
_____. (2009). 거래비용과 거래속성의 관계에 대한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 19(4): 49-79.
이철주·강영철. (2007). 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 45(3): 136-175.
정용덕 외. (1999). 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사.
조근식. (2013). “거래비용 요인이 지방정부의 정책도입에 미치는 영향분석. 「지방행정연구」, 27(4): 145-173.

지광석·김태윤. (2011). 소비자문제의 본질과 정책적 함의: 거래비용이론에 입각한 유형화를 토대로.「한국행정학보」, 45(2): 57-83.

지병문. (2005). 지방정부의 민간 위탁 결정 요인에 관한 이론적 논의.「한국거버넌스학회보」, 12(2): 263-287.

최흥석. (2002). 기초지방자치단체의 공공서비스 전달방법 연구.「도시행정학보」, 15(2): 1-23.

하태수. (2005). 정치적 거래비용의 행정학적 함의.「사회과학논총」, 8: 233-264.

현승현·윤성식. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석.「한국지방자치학회보」, 23(2): 5-27.

Anderson, Erin. (1985). The Salesperson as Outside Agent or Employee: A Transaction Cost Analysis. *Marketing Science*, 4(3): 234-254.

Arrow, Kenneth. (1969). *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation*. The PPB System, 1: 59-74.

Benton, J. E., & Menzel, D. C. (1992). Contracting and Franchising County Services in Florida. *Urban Affairs Review*, 27(3): 436-456.

Bozeman, B. (1987). *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organization Theories*. San Fransico: Jossey-Bass.

Breusch, Trevor & Pagan, Adrian Rodney. (1979). A Simple Test for Heteroscedasticity and Random Coefficient Variation. *Econometrica*, 47(5): 1287-1294.

Brown, T. (2001). Contracting Out by Local Governments in Transitioning Nations: The Role of Technical Assistance in Ukraine. *Administration & Society*, 32(6): 728-755.

Brown, T. & Potoski, M. (2003). Managing Contract Performance: a Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2): 275-297.

Brown, T., Potosky, M. & Van Slyke, D. (2008). Changing Modes of Service Delivery: Costs and Constraints. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26: 127-143.

Brudney, J. L., Fernandez, S., Ryu, J. E., & Wright, D. S. (2005). Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 393-419.

Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica,* 4(16): 386-405.

_____. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3:1.

Commons, J. R. (1934). *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. Macmillan.

Cowen, T. & Parker, D. (1997). *Markets in the Firm: a Market-process Approach to Management*. Coronet Books Incorporated.

DeHoog, R. H. & Salamon, L. (2002). Purchase-of-service Contracting. In Lester M. Salamon(ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, 319-339.

Deleon, L. & Denhardt, R. B. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*. 60(2): 89-97.

Dubin, J. & Navarro, P. (1988). How Markets for Impure Public Goods Organize: the Case of

Household Refuse Collection. *Journal of Law, Economics, & Organization*. 4(2): 217-241.

Feiock, R. C. & Park, H. J. (2005). *Bargaining, Networks and Institutional Collective Action in Local Economic Development.* In Annual Meeting of the American Society for Public Administration 2-5.

Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47-63.

Feiock, R. C., Steinacker, A. & Park, H. J. (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Public Administration Review*, 69(2): 256-270.

Ferris, J. (1986). The Decision to Contract Out: an Empirical Analysis. *Urban Affairs Quarterly,* 22(2): 289-311.

Ferris, J. & Graddy, E. (1986). Contracting Out: For what? With whom?. *Public administration Review*, 332-344.

_____. (1988). Production Choices for Local Government Services. *Journal of Urban Affairs*, 10(3): 273-289.

Frant, H. (1993). Rules and Governance in the Public Sector: The Case of Civil Service, American *Journal of Political Science*, 37(4): 990-1007.

Graddy, Elizabeth A. & Chen, Bin. (2006). Influences on the Size and Scope of Network for Social Service Delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4): 533-522

Greene, Jeffrey D. (1996). Cities and Privatization: Examining the Effect of Fiscal Stress, Location, and Wealth in Medium-sized Cities. *Policy Studies Journal,* 24(1): 135-144.

Globerman, S. and A. R. Vining. (1996). A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology. *Public Administration Review,* 56(6): 577-586.

Hirsch, W. (1995). Factors Important in Local Governments' Privatization Decisions. *Urban Affairs Review*, 31(2): 226-243.

Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New York: Cambridge University Press.

Joassart-Marcelli, P. & Musso, J. (2005). Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area. *Urban Affairs Review*, 40(4): 492-519.

Klein, Saul, Gary L. Frazier, & Roth, Victor J. (1990). A transaction cost analysis model of channel integration in international markets. *Journal of Marketing research,* 196-208.

Levin, J. & Tadelis, S. (2010). Contracting for Government Services: Theory and Evidence from US Cities. *Journal of Industrial Economics*, 58(3): 507-541.

Lowery, D. (2000). A Transaction Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation Versus Redistribution in Urban America, *Journal of Public Administration Research and Theory,* 10(1): 49-78.

McGuire, R., Ohsfeldt, R. & Van Cott, T. (1987). The Determinants of the Choice between Public and Private Production of Publicly Funded Service. *Public Choice*, 54(3): 211-230.

Moe, T. M. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond*, 116-153.

Morgan, D. & Hirlinger, M. (1991). Intergovernmental Service Contracts a Multivariate Explanation. *Urban affairs review,* 27(1): 128-144.

Morgan, D., Hirlinger, M. & England, R. (1988). The Decision to Contract Out City Services: a Further Explanation. *Western Political Quarterly*, 41(2): 363-372.

Newey, Whitney K. & West, Kenneth D. (1987). A Simple, Positive Semi-definite, Heterskedasticity and Autocorrelation Consistent Covariance Matrix. *Econometrica*, 55(3): 703-708

North, D. C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4): 355-367.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge University Press.

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. John Wiley & Sons.

Salanick, G. R. & Pfeffer, J. (1977). Constraints On Administrator Discretion The Limited I nfluence of Mayors on City Budgets. *Urban Affairs Review*, 12(4): 475-498.

Saleh, Jahangir. (2004). *Property Rights Institutions and Investment*. World Bank Policy Research Working Paper, 3311

Savas. E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham: Chatham House Publishers.

_____. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House

Sclar, Elliott D. (2000). *Yon Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Shepsle, K. A. & Weingast, B. R. (1985). Policy Consequences of Government by Congressional Subcommittees. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 35(4): 114-131.

Spiller, P. T. & Tommasi, M.(2003). The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Applications to Argentina, *Journal of Law, Economics, and Organization,* 19(2): 281-306.

Ter Bogt, H. J. (2003). A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations: a Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands. European. *Journal of Law and Economics*, 16(2): 149-186.

Twight, C. (1994). Political Transaction-Cost Manipulation An Integrating Theory. *Journal of Theoretical Politics*, 6(2): 189-216.

Van Slyke, David, M. (2003). The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, 63(3): 296-315.

_____. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government- Nonprofit

Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2): 157-187.

Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2): 315-336

Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2005). Policy Analysis: Concepts and Practice. Routledge

Weingast, B. R. & Marshall, W. J. (1988). The Industrial Organization of Congress: or Why Legislature, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, 96(1): 132-163.

Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: the Governance of Contractual Relations. *Journal of law and economics*, 22(2): 233-261.

_____. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Simon and Schuster.

Wood, B. D. & Bohte, J.(2004). Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design. The Journal of Politics, 66(1): 176-202.

Ya Ni, A. & Bretschneider, S. (2007). The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments. *Public Administration Review*, 67(3): 531-544.

신가희(辛嘉熙): 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 재무행정, 비교정책, 제도분석 등이다(gahui1113@naver.com).

최근호(崔根豪): 연세대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 지방정부, 정책수단, 의사결정론 등이다(holicsky@gmail.com).

문명재(文命在): Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 공공관리, 전자정부, 정책도구, 조직론, 리더십 등이며, 주요 논문으로는 "The Evolution of Internal IT Applications and e-Government Studies in Public Administration Research Themes and Methods"(2014). Administration & Society. 46(5) 등이 있다(mjmoon@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2016. 4. 11 / 심사개시일: 2016. 4. 19 / 심사완료일: 2016. 5. 25〉

Abstract

An Analysis on the Determinants of the Contracting-out Size in Local Government: Expanding of the Transaction Cost

Shin, Ga hui
Choi, Geun Ho
Moon, M. Jae

The extent of contracting-out by local governments has expanded from simple administrative tasks to educational, cultural, and social welfare services in recent years. Considering both economic rationality and politics of contracting-out decisions, this study attempts to examine the determinants of local government's budget size of contracting out. In particular, this study applies the concepts of both economic and political transaction costs which have been conceptually discussed in the previous literature. A set of research hypotheses are proposed and ex-ante and ex- post transaction costs and political transaction costs are operationalized for statistical analysis. Using the local government data collected between 2013 and 2015, the Newey-West estimation model is adopted for its empirical analysis. The analysis shows that ex-post transaction costs and political transaction costs are negatively associated with the size of local government contracting out.

Key Words: Economical transaction cost, Political transaction cost, Contracting-out, Local government, Local council