

# 민간위탁 계약행위자의 목표일치와 복지서비스 사업성과에 관한 연구 : 노인일자리사업을 중심으로\*

최 희 진

## 국문요약

본 연구는 노인일자리사업을 대상으로 복지서비스를 민간위탁으로 공급할 때 목표일치 요인들이 사업성과에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 서비스의 특성이 두 변수의 관계를 어떻게 조절하는지에 대해 분석해 보았다. 이를 위해 목표모호성 이론(Goal ambiguity theory)과 계약행위자 관계이론(Agency theory)에 기반하여 계약 행위자의 목표일치 요인들을 규정하고, 이에 노인일자리사업의 특성을 반영하여 요인들을 다차원으로 구성하였다. 즉 목표일치 개념을 목표의 이해와 효용의 일치로 정의내리고, 목표일치 요인을 수행기관, 관련기관, 사업유형 3단계로 세분화하여 노인일자리사업의 성과에 미치는 영향을 분석하였다.

분석결과, 계약행위자들의 다양한 목표일치 요인들이 일부 사업성과에 유의미한 영향을 미치고, 서비스의 특성에 따라 사업성과(효율성)에 미치는 영향이 달라짐을 발견하였다. 본 연구는 이를 토대로 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하였다. 첫째, 민간위탁에서 계약행위자들의 목표일치는 사업성과에 영향을 미치며, 계약행위자들은 목표를 일치시키기 위해 사업목표를 정확하게 이해해야 한다. 둘째, 특히 최종 단계에서 계약행위자들의 목표일치는 사업성과에 직접적인 영향을 미칠 수 있어, 지방정부의 역할이 중요하다. 셋째, 목표모호성이 반드시 사업성과에 부정적인 영향을 미치는 것은 아니며, 넷째, 사업목표를 달성하기 위해 적절한 계약관리구조를 설정하여 계약행위자들의 효용을 일치시키는 것이 중요하다. 다섯째, 노인일자리사업의 성과를 높이기 위해서는 목표모호성을 낮추고 계약행위자의 효용을 일치시키기 위해 평가지표를 개선하는 것이 바람직하다.

주제어: 민간위탁, 계약행위자의 목표일치, 사업성과, 복지서비스

## I. 서론

최근 우리나라는 평균수명의 증가와 출산율의 저하로 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있으며, 글로벌 금융 위기의 여파로 세계경제가 불안정하여 저성장시대 속에 청년실업, 노동시장 양극화, 사회적 배제 등 다양한 신사회적 위험에 직면하고 있다. 이러한 변화는 사회문제를 해결하기 위한 정부의 역할과 사회안전망의 필요성을 증대시켜, 중앙정부와 지방정부 모두

\* 본 논문은 저자의 박사학위 논문을 일부발췌하여 재구성하였음.

다양한 복지정책을 제안하고 복지에 예산을 확대하기 위해 노력하고 있다. 그러나 노인, 아동, 장애인, 저소득층 등 다양한 사회계층에 대해 생애주기에 적합한 복지서비스의 다각화가 지속적으로 요구되고, 경제성장이 완화되는 등 정부의 재정부담이 크게 증가하면서 재정불건전성의 위험이 커지고 있다. 정부는 이러한 문제들을 해결하기 위해 사회적 경제와 생산적 복지 등 새로운 복지패러다임을 도입하고, 서비스를 효과적으로 전달하기 위한 복지전달체계의 정비에도 많은 관심을 보이고 있다.

정부는 해외 주요 복지국가들의 경험을 기반으로 다양한 복지서비스 수요와 재정불건전성 문제 등을 해결하기 위해 새로운 복지서비스의 정책수단으로 민간위탁 방식을 채택하였다. 민간위탁은 정부기관이 아닌 민간자원을 활용하여 복지서비스를 공급하는 방식으로, 서비스 공급기관의 전문성을 확보하고 수행기관들의 경쟁구도를 조성하여 비용 절감 및 효율성 향상에 효과적인 것으로 알려져 있다(Savas, 2000). 이에 김인(2010b), 강성철·김도엽(2007), 추병주(2012) 등은 민간위탁 운영의 결정요인과 효과성 비교연구 등을 수행하였다.

그런데, 이와 같은 주장에도 불구하고 민간위탁의 계약행위자들은 사업 의뢰자와 사업 수탁자라는 서로 다른 입장과 역할을 가지기 때문에 이러한 장점들이 저절로 보장되진 않는다(DeHoog, 1990). 계약행위자들은 효용의 불일치 등으로 계약에서 명시한 목표를 추구하지 않을 수 있으며, 이들이 동일한 목표를 추구하기 위해서는 신뢰관계를 형성하거나 적절한 관리방안을 마련하는 것이 필요하다. 따라서 민간위탁 방식이 공공서비스를 공급하는 정책수단으로 보편화되면서 계약행위자 관계와 계약관리체계에 관한 연구가 발달되었다.

그리고 계약관계에서 행위자들의 목표를 일치시키기 위해서는, 계약행위자들이 목표를 정확하게 이해하는 것이 매우 중요하다. 정책목표는 다수의 이해관계자들이 관여하고 다소 상충되는 목표가 복합적으로 설정되는 경우가 많아(Ripley & Franklin, 1982), 목표모호성 문제가 나타날 수 있다. 또한 대부분의 서비스 공급계약은 복수의 계약행위자들이 연쇄적인 계약관계(chain of principal-agent relationships)를 형성하여(Moe, 1984), 계약행위자들은 각 단계마다 목표모호성의 위험에 직면할 수 있고 이는 사업성과에 영향을 미친다.

이러한 논의를 종합해 볼 때, 민간위탁에서 목표일치 조건을 충족하기 위해서는 계약행위자들의 효용일치와 목표에 대한 정확한 이해가 필요하다. 두 요소는 계약의 궁극적인 목적인 사업성과에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 매우 중요하다. 뿐만 아니라, 두 요소는 계약단계별로 목표불일치를 유발할 수 있는 불확실성과 위험을 내재하여, 목표일치가 사업성과에 미치는 파급효과는 기존연구에서 전제된 것보다 더욱 다양할 것으로 기대된다.

본 연구는 이러한 점에 관심을 가지고 복지서비스를 민간위탁 형태로 공급하는 경우 계약행위자들의 목표일치 정도가 사업성과에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 이를 위하여 새로운 복지 패러다임을 반영하는 고용·복지 연계 서비스로서 그 중요성이 커지고 있는 노인일자리사업을 대상으로 목표일치의 효과를 분석한다.<sup>1)</sup>

1) 노인일자리사업은 전통적인 민간위탁 형태로 복지서비스를 공급하고 다양한 사업유형과 목적을 추구하여, 계약행위자들의 목표일치 여부가 사업성과를 달성하는데 중요한 영향을 미칠 것으로 기대된다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 1. 목표모호성

목표모호성(goal ambiguity)은 동일한 환경과 현상에서 목표를 다양하게 해석할 수 있는 상태를 의미하는데(Feldman, 1989: 5), 다수의 학자들은 정치적 관계와 정책수행과정에서 정책목표의 모호성이 필연적으로 발생한다고 주장한다(Baier, March, & Saetren, 1986; Berman, 1980; Wilson, 1980). 정책을 하향(Top-down)방식으로 수행하면 정책목표가 명확하고 지속성이 높지만(Mazmanian & Sabatier, 1989), 정책과정에서 정책목표를 지속적으로 명확하게 유지하기는 어렵기 때문이다. 특히 공공정책은 정책수행과정에 다양한 기관 및 이해관계자들이 정치적으로 관여하고, 상쇄관계의 목표들을 추구하며, 명확한 이익지표가 부재하여 목표모호성이 높아진다(Rainey, 2010).

Chun & Rainey(2005a, 531-535)는 이러한 특성을 지닌 목표모호성의 개념을 임무이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성의 4가지 차원으로 다원화하였다. 먼저 임무이해 모호성(Mission comprehension ambiguity)은 조직의 임무를 자유롭게 해석할 수 있는 것으로 (Daft, 1999), 조직임무를 이해하는 과정의 모호성이다. 그리고 지시적 모호성(Directive goal ambiguity)은 임무를 달성하기 위해 특정 행동의 지침을 마련할 때 나타나는 목표모호성을 의미한다(Scott, 2003). 또한 평가적 모호성(Evaluative goal ambiguity)은 목표달성 수준을 평가하기 위해 조직목표를 해석하는 과정의 모호성으로, 객관적이고 결과기반적인 성과지표를 설정하기 어려운 경우에 나타난다(Bohte & Meier, 2000). 마지막으로 우선순위 모호성(Priority goal ambiguity)은 다양한 목표들 중 우선순위를 결정할 때 나타나는 목표모호성을 의미한다.

목표모호성 이론(Goal ambiguity theory)은 공공분야에서 정책목표가 모호해지면 공공관리자들의 업무 수행동기를 유발하거나 사업성과를 평가하는 것이 어려워진다고 설명한다. 이에 대해 일부 정책학자들은 목표모호성이 목표에 대한 오해를 유발하며(Matland, 1995: 158-159; Ripley & Franklin, 1982), 공직봉사동기와 업무 수행동기에 영향을 미쳐 사업성과에 직접적으로 부정적인 영향을 미친다고 주장한다(Chun & Rainey, 2005b; Pandey & Rainey, 2006; Pandey & Wright, 2006; Jung, 2011; Jung & Rainey, 2011). 그러나 한편으로 다른 학자들은 목표모호성이 관리자의 재량을 늘리고(Lipsky, 1980; Maynard-Moody & McClintock, 1987), 이해관계자들의 상호학습과정을 촉진하는 발판을 제공하여 공공조직에 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다(Noordegraaf & Abma, 2003; Schwandt, 2001).

### 2. 계약행위자 이론과 목표일치

계약행위자 이론은 한 사람(주인)이 다른 사람(대리인)에게 자신의 이익과 관련된 행위를 의뢰하면서 재량을 부여하는 계약을 체결할 때, 두 계약행위자가 형성하는 관계를 설명하는 이론이다. 전통적인 계약행위자 이론으로 주인-대리인 이론(principal-agency theory)이 있으며, 이 이론의 특징은 주인의 이익과 대리인의 이익이 불일치한다고 가정하는 것이다. 이 때 주인이 정보의 비대칭

성(information asymmetry) 제약 때문에 대리인의 업무활동을 확인할 수 없다면, 대리인은 도덕적 해이와 역선택 등의 ‘기회주의(opportunism)’적인 행태를 취할 수 있다. 그러므로 주인은 자신의 이익을 극대화하기 위해 대리인의 목표를 자신의 목표와 일치시키고 대리인의 행동을 통제할 수 있는 기제를 고안해야 한다(최희진, 2015: 8). 일반적으로 대리인 통제기제로는 선별, 업무활동 감독, 성과기반 보상, 경쟁구도 조성, 정보체계나 공동지식 구축 등이 활용되고 있다.

일부 연구들은 이러한 주인-대리인 이론을 복지서비스 분야와 비영리조직 등에 적용하여 계약 관계를 설명하고 있다. 먼저 Michael J. Austin(2003)은 주인-대리인 이론을 활용하여 미국의 복지개혁과정에 나타난 비영리조직과 복지서비스 공급기관의 관계를 분석하였다. 또한, Witesman & Fernandez(2013)은 공공서비스 계약과정과 사업성과 측면에서 비영리조직과 영리조직의 시스템 차이를 비교하였으며, Miller(2003)는 비영리기관의 관리자 모니터링제도를 분석하였다. 국내 연구로는 대표적으로 김준기(1998)가 비영리기관의 행태를 대리인의 유인동기 구조와 감시체계, 경쟁요인 등으로 설명하였으며, 황혜신(2005)은 의약분업 사례와 의료원의 위탁과정을 분석하였다. 그 외에도 박윤희·박천오(2011)는 복지서비스 분야에서 민간위탁 방식의 문제점을 분석하였고, 문광휘(2007)는 생물학적 동등성 시험사례에서 의약품 안전규제 과정의 문제점과 원인을 살펴보았다.

한편, 최근에는 계약행위자들의 목표 일치를 가정하면서 계약행위자들이 파트너관계를 형성한다고 주장하는 청지기 이론(stewardship theory)이 새로이 등장하였다(Van Slyke, 2006). 청지기 이론은 계약이행 통제와 감독권 등의 외부통제방식이 지닌 한계를 지적하면서(Dwivedi & Jabbar, 1998: 1-16; Romzek & Dubnick, 1994: 263-294), 새로운 통제방식으로 핵심가치 공유, 내적 책임감(internal accountability) 강화, 책임 있는 행동 등을 강조한다(Block, 1993). 그리고 일부 연구들은 복지서비스 계약에서 청지기 이론을 개념적 토대로 사용하여 책임성 보장 방안을 개발하였으며(Dicke & Ott, 2002), Dicke(2002)은 복지서비스 계약의 책임성과 청지기 이론의 관계를 살펴보았다.

### 3. 노인일자리사업의 특성과 목표일치

노인일자리사업은 근로의욕이 있는 건강한 노인들에게 적합한 일자리를 제공하여 이들의 사회참여 기회를 확대하고 삶의 질을 높이려는 목적을 지닌 ‘생산적 복지’형 사업이다. 노인일자리 사업은 이와 같이 다양한 목표를 추구하기 위해 사업성격이 다른 여러 사업유형을 운영하며, 이 사업들은 자립가능성과 예산지원 방식 등에 따라 크게 사회공헌형 사업과 시장진입형 사업으로 구분된다. 사회공헌형 사업은 지역사회 문제 등 공공의 이익과 사회적 유용성을 강조하고, 시장진입형 사업은 장기 일자리와 안정적인 소득을 위해 수익성과 지속가능성 등을 강조하는 특징이 있다(서경석, 2013: 8).

이러한 노인일자리사업은 Chun & Rainey(2005a)의 다양한 목표모호성 차원에서 다음과 같은 특성을 지닌다. 첫째, 수행기관의 유형에 따라 임무이해 모호성이 존재한다. 노인일자리사업은 복지와 노동, 시장의 성격이 복합적으로 혼재되어 있는데, 사업수행기관들은 대부분 복지기관들

로서 조직임무의 초점을 복지서비스 공급에 두고 있다. 이 경우 수행기관들은 일자리 제공이라는 사업목표를 공감하기 어려워 조직임무에 대한 이해가 다소 모호할 수 있다(원시연, 2012: 20). 둘째, 사업 수행방법과 사업유형을 선택할 때 지시적 모호성이 존재한다. 수행기관이 조직임무로 복지서비스 공급역할을 강조하는 경우, 구체적인 행동지침을 설정할 때 복지측면에 중점을 두게 된다.<sup>2)</sup> 따라서, 수행기관은 일자리사업의 복지 측면을 강조하여 장기적으로 ‘좋은 일자리’를 제공하는데 한계를 나타낼 수 있다. 셋째, 이질적인 특성의 다양한 사업유형을 운영하여 우선순위의 모호성이 발생할 수 있다. 즉 다양한 사업유형으로 복수의 목표를 추구하면서 동일 목표계층에서 간접적인 목표갈등이 나타날 수 있다. 예를 들면, 정부는 사업의 자립과 예산절감을 위해 ‘지속가능한 일자리’를 제공하는 시장진입형 사업유형을 우선시한다. 그러나, 다수의 수행기관들은 복지측면을 강조하여 공공성격이 강한 사회공헌형 사업유형을 선호한다. 이 경우 두 기관은 목표가 불일치하여 조직자원과 사업자원을 사업유형별로 배분하는 과정에서 갈등이 발생하게 된다. 넷째, 연성적 서비스의 특성으로 객관적인 성과지표를 설정하기 어려워 평가적 모호성이 존재한다. 주요 사업성과 지표가 결과지표보다 업무량지표에 치중되면서, 사업의 우선순위를 강조하고 수행기관의 행태를 변화시키기에 적합한 성과지표가 미흡하다.

따라서 노인일자리사업의 수행기관들은 이질적인 성격의 사업유형들로 인한 목표모호성과 효용의 차이로, 조직의 생존 등 정부(주인)와 다른 목표를 추구할 수 있으며, 이는 사업성과에 영향을 미치게 된다. 그리고 목표 불일치 정도는 수행기관의 사업목표에 대한 이해, 수행기관의 효용 유형, 관련기관들의 사업유형 선호 차이, 사업운영 수준, 서비스의 특성 등에 따라 결정된다.

#### 4. 선행연구 검토와 시사점

본 연구는 노인일자리사업을 중심으로 민간위탁에서 계약행위자의 목표일치와 복지서비스 사업성과의 관계를 분석하고자 한다. 이를 위해 노인일자리사업의 성과에 관한 선행연구들은 다음과 같이 분류할 수 있다(최희진, 2015: 51-53; 김이수, 2013: 105-109). 첫째, 사회적 측면에서 사업성과를 분석한 연구들이다. 남기철(2007)은 복지정책과의 연관성과 일자리사업의 적합성 측면에서 사업성과를 평가하였고, 남기철 외(2008)와 변재관(2007), 이재원·양기용(2012) 등은 사업성과를 평가한 후 중장기 발전전략으로 사례관리와 복지인프라 개편, 전문교육의 확대, 평가인증제 등을 제시하였다. 그리고 장유미(2012)는 노인일자리사업의 효과로 사회적 자본의 증가를 주장하였다.

둘째, 사업참여자 측면에서 사업효과를 분석한 연구들이다. 서양열(2004)과 권구영·박공식(2007)은 사업참여자의 만족도와 사업유형별 참여수준, 주관적 효과성 등의 차이를 살펴보았다. 그리고 김미곤(2007), 김진곤(2009), 강중수·김옥희(2010)는 일자리사업의 참여가 소득 증대, 인격 실현, 정신적·신체적 건강 유지, 사회구성원의 지위 획득 등에 도움이 된다고 주장하였다. 또한 권치영 외(2007)와 초의수·강수영(2008)은 노인일자리사업이 자아존중감과 자기효능감을 증대시키는 효과가 있음을 보여주었고 이석원(2010), 이소정(2013)은 일자리사업의 경제적 효과와

2) 일부 사업수행기관은 일자리사업의 특정유형(예를 들면 사회공헌형 사업)이 소득보충, 사회참여 기회 제공 등 다양한 사업목표를 모두 달성할 수 있다고 믿기도 한다.

건강관련 효과, 사회관계 효과, 삶의 질 증진효과 등을 분석하였다.

셋째, 사업종사자 측면에서 사업효과를 분석한 연구들이다. 김옥·원영희(2008)는 노인일자리 사업 담당자의 전반적인 직무만족도와 부분적인 만족도(봉급과 근로조건, 자기계발 기회 등)를 조사하였고, 김옥 외(2011)는 사업 실무자의 직무요인들이 이직의도에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 박경순·박영란(2010)은 사업 실무자들의 개인적인 특성과 조직구조의 특성이 직무성과에 미치는 영향을 고찰하였으며, 박영란·손덕순(2010)은 인구사회학적 특성과 직업특성이 실무자들의 성역할에 대한 태도에 미치는 영향을 분석하였다.

선행연구들을 종합해보면, 대부분 사업성과를 사회적 측면, 사업참여자 측면, 사업종사자 측면에서 분석하였으며, 기관단위에서 사업성과와 영향요인들을 살펴본 연구가 드물었다. 따라서 본 연구는 다음과 같이 선행연구를 보완하고자 한다. 첫째, 사업운영기관 수준에서 사업성과의 영향요인들을 분석한다. 노인일자리사업의 경우 민간위탁 형태로 운영되므로 사업을 성공적으로 수행하기 위해 사업운영기관의 성과가 중요하다. 둘째, 사업목표와 효용의 일치가 사업성과에 미치는 영향을 살펴본다. 민간위탁 형태로 복지서비스를 공급하는 경우, 사업목표와 효용의 일치는 계약행위자들의 관계를 결정하고 사업성과에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 셋째, 계약행위자들의 목표일치 요소로 목표모호성을 고려하고, 목표일치 차원을 다양화하여 사업성과와의 관계를 실증분석한다.

### Ⅲ. 연구모형

#### 1. 분석 틀

본 연구는 민간위탁 방식으로 연성서비스의 특성을 지닌 복지서비스를 공급할 때, 다양한 목표일치 요인들과 사업성과의 관계를 분석하는 것이 목적이다. 따라서, 이를 위해 계약행위자의 목표일치에 대한 가정이 다른 두 계약행위자 이론(주인-대리인 이론, 청지기 이론)과 Chun & Rainey(2005b)의 목표모호성 논의를 기반으로 연구모형을 설정한다(그림1).

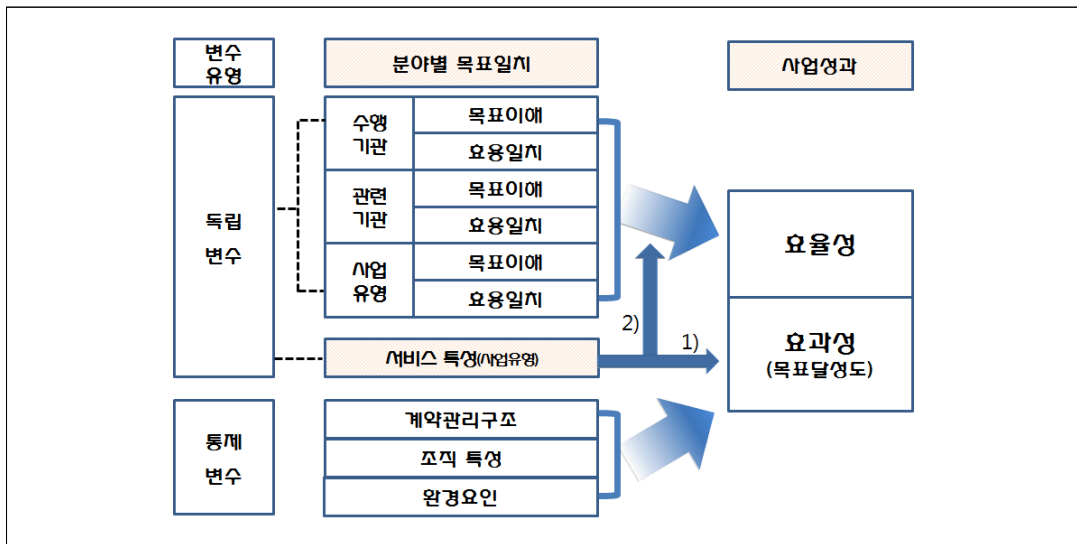
계약행위자들은 ‘서비스 공급’이라는 사업목표를 전제로 민간위탁 계약을 체결하며, 목표일치의 정도에 따라 다양한 계약관계를 형성한다(Van Slyke, 2006). 노인일자리사업의 경우, 복수의 사업목표를 추구하기 때문에, 계약행위자들의 ‘목표일치’는 목표모호성 여부에 기반한 ‘사업목표 이해’ 요소와 사업목표와 조직목표의 일치에 기반한 ‘효용일치’ 요소로 구성된다. 또한, 계약행위자들의 ‘목표일치’는 서비스 공급계약 및 사업운영 단계와 노인일자리사업의 특성에 따라 수행기관 영역, 관련기관 영역, 사업유형 영역, 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, ‘수행기관’ 영역은 최초 계약단계의 목표일치로, 중앙정부(보건복지부)의 사업목표와 수행기관의 목표가 일치하는 정도를 나타낸다. 그리고 수행기관의 목표일치는 노인일자리사업의 다양한 목표에 대한 이해<sup>3)</sup>와, 사업목표와 기관효용의 일치로 구성된다. 둘째, ‘관련기관’ 영역은 최종 계약단계의 목표일치로, 지방정부의 사업목표와 수행기관의 목표가 일치하는 정도를 나타낸다. 이 단계에서 수행

3) 수행기관은 조직임무의 불명확성으로 Chun & Rainey(2005b)의 임무이해 모호성을 경험한다.

기관의 목표일치는 두 기관의 사업목표에 대한 이해<sup>4)</sup>와 두 기관의 사업효용의 일치로 구성된다. 셋째, ‘사업유형’ 영역은 수행기관의 사업운영과정의 목표일치로, 다양한 사업유형에 대한 목표일치 정도를 나타낸다. 사업유형을 구분하면, 수행기관의 목표일치는 각 사업유형별 목표에 대한 이해<sup>5)</sup>와, 사업유형별 목표와 기관효용의 일치로 구성된다. 이러한 세 영역의 목표일치 요소들은 계약행위자들의 관계를 결정하고, 목표보호성<sup>6)</sup>과 기관의 내적 동기측면에서 사업성과에 직접 영향을 미친다.

그리고, 노인일자리사업은 사업유형에 따라 자산특정성과 성과측정의 용이성 등의 서비스 특성이 다르므로, 사업유형별로 거래비용에 차이가 존재하며, 이는 계약행위자들의 목표일치 수준과 사업성과의 관계에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 서비스 특성은 독립변수로 사업성과에 직접 영향을 미치는 효과와 계약행위자들의 목표일치 요소를 통해 간접적으로 영향을 미치는 조절효과를 함께 살펴본다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석모형



- 주: 1) 서비스 특성이 독립변수로서 사업성과에 직접 영향을 미친다.  
 2) 서비스 특성이 조절변수로서 목표일치가 사업성과에 미치는 영향을 조절한다.

또한 본 연구는 통제변수로 계약관리구조를 설정하며, 이는 계약행위자 이론과 Sclar(2000)의 적대적 계약관계 모델, DeHoog(1990)의 협력적 계약관계 모델에 기반하여 제도적 요인과 조직간 관계로 구분한다. 이 때, 제도적 요인은 주인-대리인 문제를 해결하기 위한 선별, 유인체계(인

4) 수행기관은 사업목표와 조직임무를 달성하기 위해 사업유형을 결정하는데, 이 때 Chun & Rainey (2005b)의 지시적 모호성이 발생하여 사업의뢰자(지방정부)의 목표와 불일치할 수 있다.  
 5) 수행기관은 제한된 자원으로 다양한 사업유형을 운영하므로 목표의 우선순위를 결정해야 하며, 이 때 Chun & Rainey(2005b)의 우선순위 모호성을 경험한다.  
 6) 사업수행기관이 목표를 정확하게 인식하지 못하면, 기관목표와 사업목표가 불일치하여 ‘비의도적인 주인-대리인 문제’를 발생시킬 수 있으며, 이는 기회주의적인 행동은 아니다.

센터브), 모니터링(감독·통제) 등의 계층적 통제방식으로 구성하고, 조직간 관계는 비협력적(적대적)이고 경쟁적인 관계와 신뢰를 형성한 동반자 관계(partnership)로 설정한다. 그 외에 통제변수이자 사업성과의 영향요인으로 조직의 특성과 지역환경 요인을 추가하며, 조직의 특성은 서비스 특성, 서비스 지향성 및 조직의 역량으로 구성하고 지역환경 요인은 경제적·사회적 특성과 지방자치단체의 특성으로 설정한다.

## 2. 변수 및 측정지표

본 연구는 Rainey & Steinbauer(1999)의 공공조직 성과에 대한 논의와 민간위탁 성과에 관한 선행연구 및 노인일자리사업의 특성에 기반하여 성과변수를 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)으로 규정하였다(최희진, 2014: 262-263). 그리고 Martin & Kettner(1997: 23, 2009)와 이환범(2010: 86)은 복지서비스 사업의 효율성을 산출물의 단위 생산비용으로 정의하고 이를 측정지표로 활용하였다. 본 연구는 이를 토대로 사업성과 중 효율성을 노인일자리사업의 일자리수(산출량) 대비 사업예산비용<sup>8)</sup>으로 측정하였다. 또한, 사업성과 중 효과성은 사업목표의 달성도를 나타내므로 기관측면과 사업참여자 측면의 사업효과와 서비스의 질로 구성하였다. 이 때, 기관측면의 성과는 Campbell(1977)의 논의에 따라 자원 확보와 조직의 성장으로 측정하고, 사업참여자 효과는 박경하 외(2012)가 주장하는 주요 삶의 혜택(소득보전, 사회활동과 건강 증대 등)으로 산출하며, 서비스의 질은 Levaggi & Montefiori (2005: 4)가 사용한 서비스의 다양성으로 산정하였다.

독립변수인 목표일치는 앞에서 설명하였듯이 목표이해와 효용의 일치로 구분하고, Chun & Rainey(2005a, 2005b)의 목표보호성 논의를 토대로 수행기관의 목표일치, 관련기관들의 목표일치, 사업유형별 목표일치, 3가지 단계로 세분화하여 측정하였다(최희진, 2015: 71-72). 이 때, 목표일치는 계약행위자들의 목표에 대한 이해의 차이와 효용의 차이를 반영하기 위해, 조직구성원들의 목표 인식 및 효용을 측정한 Vancouver와 Schmitt(1991), Kirstof-Brown & Stevens(2001), Chun & Rainey (2005a, 2005b), 이희권 외(2014)의 측정방법을 참고하고, 일자리사업의 특성과 계약단계 등의 운영 과정을 반영하여 다음과 같이 측정지표를 설정하였다. 먼저 수행기관의 목표일치는 최초 계약단계의 목표일치 정도로, 수행기관의 목표이해를 ① 주요 사업목표를 지속적인 일자리 제공으로 인식하는 정도, ② 현 사업유형이 일자리사업 목표를 잘 반영하는 정도, ③ 사업목표와 조직목표의 일치 정도로 측정하였다. 그리고 수행기관이 사업운영으로 얻는 참여동기(효용일치)는 ① 수행기관의 프로그램을 다양화하여 주요 활동을 활성화하는 정도, ② 수행기관의 이용자를 증가시켜 주요 활동을 활성화하는 정도, ③ 지자체와 좋은 관계를 형성하는데 도움이 되는 정도로 측정하였다.

둘째, 관련기관들의 목표일치는 최종 계약단계에서 계약행위자들의 목표가 일치하는 정도로, 최종 서비스공급 계약자인 지자체와 수행기관의 목표일치 수준을 측정하였다. 즉, 목표이해는 지자체가 주요 사업목표로 인식하고 지역사업으로 선호하는 사업유형과 사업수행기관이 사업목

7) 이환범(2010)은 노인일자리 사업의 효과성 평가와 관련하여 효과성을 주관적 효과성과 객관적 효과성으로 구분하였는데, 이 중 객관적 효과성의 평가지표인 사업예산 대비 일자리 창출 실적지표는 효율성 지표라고 할 수 있다.

8) 독립변수가 효율성에 긍정적인 영향을 미치는 경우, 효율성과 독립변수는 서로 반대 방향으로 변화한다.



표로 인식하여 운영하는 사업유형의 일치정도로 측정하였다. 그리고 두 기관의 선호일치(효용일치)는 지자체가 선호하는 일자리사업 유형과 사업수행기관장이 선호하는 일자리사업 유형의 일치정도로 측정하였다. 셋째, 사업유형별 목표일치는 사업운영 단계의 목표일치로, 수행기관의 사업유형별 목표와 효용에 대한 인식을 측정하였다. 먼저 목표이해는 수행기관이 두 사업유형(사회공헌형 사업과 시장진입형 사업)의 차별적인 목표를 정확하게 인식하는지를 알아보기 위해, 각 사업유형의 주요 목적(세 가지)을 조사하고 사업유형별 목표가 일치하는 정도<sup>9)</sup>로 측정하였다. 또한, 효용일치는 수행기관이 사업유형별 목표차이로 인해 각 사업유형에서 얻는 효용에 차이가 있는지를 측정하고자, 각 사업유형에 대한 수행기관의 참여동기(세 가지)를 비교하고 사업유형별 효용이 일치하는 정도로 측정하였다.

본 연구의 통제변수인 계약관리구조는 제도적 요인과 조직간 관계로 나뉘는데, 이 중 제도적 요인은 유인체계와 선별, 모니터링으로 측정하며 세부 측정지표는 다음과 같다. 첫째, 유인체계와 선별의 측정지표는 복지서비스 공급기관을 대상으로 유인체계와 선별이 사업성과에 미치는 영향을 분석한 김인(2012)의 측정방식에 기반하고, 노인일자리사업 성과진단 지표(2013), 노인일자리사업 실태조사(2012) 등을 참고하여 다음과 같이 사업특성을 반영한 지표를 구성하였다. 즉 유인체계는 ① 사업평가 결과에 기반한 포상제도가 수행동기를 유발하는 효과, ② 사업수행기관의 담당자 승진 등 다양한 업무 혜택이 사업담당자에게 주는 동기유발 효과, ③ 현재 사업수행 결과에 따른 보상제도로 인한 수행기관의 만족 정도로 측정하였다. 또 선별은 지자체가 수행기관을 선정하고 사업량을 배정할 때 ① 수행기관의 사업계획서를 반영하는 정도, ② 지난해 사업 실적 및 사업평가 결과를 반영하는 정도, ③ 수행기관 선정기준의 적합성 정도로 측정하였다.

둘째, 모니터링은 민간위탁에 대한 규제적 측면의 계약관리능력을 살펴보기 위하여, 지방정부의 계약관리능력을 관리, 평가 측면에서 분석한 Joaquin & Greitens(2012), 배성기·안영진(2014), 김인(2010a, 2012)의 측정방법과 노인일자리사업 성과진단 지표(2013) 등의 사업관련 자료에 기반하여 측정지표를 재구성하였다. 감독·평가 강도의 측정항목은 ① 수행기관이 지자체 담당자에게 업무보고나 업무연락하는 정도, ② 지자체 담당자가 수행기관을 방문하는 빈도, ③ 지자체 담당자가 수행기관의 운영현황을 주기적으로 점검하는 정도를 사용하였다. 그리고, 감독·평가 효과의 측정항목은 ① 감독제도가 수행기관의 도덕적 해이를 방지하는 정도, ② 사업평가제도가 수행기관의 도덕적 해이를 방지하는 정도를 사용하였으며, 감독·평가 업무부담의 측정항목은 ① 타 사업 대비 일자리사업의 감독제도가 업무부담을 주는 정도, ② 타 사업 대비 일자리사업의 평가제도가 업무부담을 주는 정도, ③ 일자리사업의 감독제도가 수행기관의 업무재량을 제약하는 정도로 구성하였다.

그리고 계약관리구조 중 조직간 관계의 구성요소인 경쟁강도는 각 지역에서 민간위탁을 수행하는 기관들이 직면하는 경쟁정도로, 지역단위에서 민간위탁 수행기관들의 경쟁수준을 측정한 허남식(1999), 추병주(2009), 김인(2010a, 2012)의 측정방법과 노인일자리사업 실태조사(2012) 등의 사업관련 자료를 토대로 재구성하였다. 이 때, 측정항목은 ① 해당지역에 배정된 총사업량 대비 사업수행기관 수의 적절성, ② 해당지역에서 수행기관과 비슷한 사업을 운영하는 기관의 수,

9) 사업유형별 목표가 일치하지 않을수록 사업목표를 정확하게 이해한 것으로 판단한다.

③ 해당지역에서 수행기관들이 서로 경쟁하는 정도로 구성하였다.

조직간 관계의 또 다른 구성요소인 협력체계는 각 지역에서 사업수행기관과 지방정부 등 사업관련 기관들이 일자리사업을 성공적으로 운영하기 위해 서로 협력하여 사업을 관리 및 운영하는 정도로 측정한다. 이를 위하여 협력체계는 지역의 복지서비스 공급을 위해 관련기관들이 협력하여 사업을 관리·운영하는 활동을 살펴본 Amirkhanyan(2009), May et al(2007), Selden et al(2006), 우정자(2006)의 측정방법과 노인일자리사업 실태조사(2012) 등의 사업관련 자료를 기반으로 측정항목을 재구성하였으며, 세부 측정지표는 다음과 같다. 먼저 공식적 협의체 유무는 지방자치단체가 협의체를 공식적인 형태로 구성하였는지 여부로 측정하고, 협의체 모임 수는 2013년에 지방자치단체가 수행기관과 협의체 모임을 개최한 횟수(비공식 모임 포함)로 산출하며, 협의체 활동은 ① 수행기관이 적극적으로 협의체 활동에 참여한 정도, ② 협의체 활동이 실제 사업을 운영하는데 도움이 되는 정도, ③ 협의체 활동으로 수행기관의 사업운영 재량권이 늘어난 정도, ④ 협의체 활동에서 수행기관의 의견이 의사결정에 중요한 정도로 계측하였다. 그리고 사업지원활동은 ① 지자체가 정보, 교육 등 비물질적인 측면에서 지원하는 정도, ② 지자체가 수행기관의 요구를 수용 및 반영하는 정도, ③ 수행기관들이 물질적·비물질적 측면에서 서로 지원하는 정도, ④ 수행기관의 관계기관 등이 물질적·비물질적 측면에서 수행기관을 지원하는 정도로 측정하였다.

본 연구는 또한 사업성과의 영향요인이자 주요 통제변수로, 조직특성 요소인 서비스 지향성과 조직역량을 사용하였다. 이 때, 서비스 지향성은 고객 지향성과 경쟁자 지향성으로 측정하였으며, 조직역량은 수행기관에서 일자리사업을 담당하는 인력수와 수행기관의 인적자원 및 보유예산의 충분성 정도, 업무에 협력적인 조직문화로 산정하였다. 그 외에도 사업성과의 영향요인으로 지역 환경요소인 재정자립도, 지역의 노인인구비중, 지역 실업률, 지방자치단체의 복지비용 비중을 통제하였으며, 본 연구의 조절변수이자 독립변수인 서비스 특성은 사업유형으로 측정하였다.

〈표 1〉 변수의 조작적 정의 및 측정지표

변수		측정지표		측정방법(설문문항)	출처
종속 변수	효율성	일자리수(산출량) 대비 사업예산비용(로그)		노인일자리사업량(일자리수)대비 예산= 예산총액/일자리개수	노인일자리 사업DB
	효과성	사업 효과	기관성과	사업수행기관이 사업수행을 통해 얻는 기관차원의 성과	설문지
		서비스 질	사업 참여 효과	일자리사업을 실시함에 따라 사업참여자가 얻는 효과	
독립 변수	목표 일치	수행 기관	사업 목표 이해	지속적인 일자리 제공, 사업목표 반영도, 사업목표 일치 등	설문지
			참여 동기	프로그램 다양화, 기관이용자 증가, 지자체와 관계 개선 등	
		관련 기관	목표 이해	지자체의 사업유형 선호와 수행기관 운영사업 비교	
			선호 일치	지자체와 수행기관의 사업유형 선호 비교	
		사업 유형	목표 이해	사회공헌형 사업과 시장진입형 사업의 사업참여 효과 비교	
			효용 일치	사회공헌형 사업과 시장진입형 사업의 사업참여 원인 비교	

통제 변수	제도적 요인	유인체계	사업평가결과에 따른 포상제도, 기관내 승진 등	설문지	
		선별	사업계획서 내용, 지난 사업실적, 사업평가 결과 등의 활용도		
		모니터링	감독·평가활동의 강도, 감독·평가활동의 효과, 감독·평가활동의 업무 부담 등		
	조직간 관계	경쟁강도	지역별 일자리사업 참여기관 수, 비슷한 영역의 활동기관 수, 수행기관의 경쟁정도 등		
		협업체 운영활동	공식적인 협업체 운영, 협업체 모임수, 협업체 활동 등		
		기관들간 지원활동	지자체 지원(비물질적), 기타기관들의 지원활동 등		
	조직 특성	서비스 지향성	사업참여자, 자원제공자, 경쟁자 등에 대한 서비스 지향성		
		조직역량	일자리사업 담당자수, 인력예산 충분성, 조직문화 등		
	환경 요인	경제적 특성	지역별 실업률		통계청
		사회적 특성	지역의 노인인구 비중(지역의 65세 이상 인구비율)		
지방자치단체 특성		재정자립도(지방자치단체 재정자립도)	재정고		
	복지비용 비중(복지비용 지출액/총 지출액)				
조절 변수	서비스 특성	사업유형	사회공헌형=0, 시장진입형=1	설문지	

### 3. 분석자료 및 방법

본 연구는 복지서비스 분야에서 민간위탁 형태로 서비스를 공급할 때, 계약행위자들의 목표일치가 사업성과에 미치는 영향을 분석하기 위해, 노인일자리사업의 수행기관을 조사하였다. 전국의 노인일자리사업 수행기관들을 설문조사하여 독립변수 등의 주요 변수를 수집하였으며, 일부 종속변수와 통제변수는 노인일자리사업 DB, 통계청과 재정고를 통해 수집하였다. 설문조사는 2013년 6월 사전조사와 2013년 8월 사전 테스트를 거쳐 2013년 9월부터 약 10주간 실시되었고 설문조사 방법은 배포조사법과 개인적 자기기입법(personal self-administration)이 사용되었다. 설문자료는 총 1,254부를 배포하여 265부를 회수하였으며, 무응답이나 불성실한 응답의 자료는 수행기관 담당자에게 재작성을 부탁하거나 조사자가 유선으로 재조사하여 최종적으로 총 258개 자료를 수집하였다.

또한 본 연구는 계약행위자의 관계, 계약유형, 목표일치 정도 등이 서비스의 특성에 따라 다를 것으로 예상하여 연구 분석단위를 사업유형별 수행기관으로 설정하였다. 주요 서비스 특성을 기준으로 사업유형(사회공헌형, 시장진입형)을 구분하여 표본을 구성하였으며, 본 연구에서 사용한 사업유형별 수행기관 자료는 총 350개이었다. 이 중 사회공헌형 사업은 71%(249개)를 차지하였고 시장진입형 사업은 29%(101개)를 구성하였다. 본 연구는 수집한 자료를 토대로 연구모형과 가설을 검증하기 위해 SPSS 18을 사용하였으며, 분석방법으로 다중회귀분석과 위계적 회귀분석을 사용하였다.

## IV. 분석결과 및 함의

### 1. 목표일치 요인이 사업성과에 미치는 영향 분석

본 연구는 복지서비스를 민간위탁 형태로 공급할 때, 계약행위자들의 목표일치 정도가 사업성과에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 사업성과를 효율성과 효과성으로 세분화하고 다중회귀분석으로 각 성과유형별 영향요인을 분석하였다.

#### 1) 효율성

노인일자리사업의 효율성에 영향을 미치는 요인들을 살펴보면 <표 2>와 같다. 첫째, 사업목표 이해에서 수행기관이 사업목표를 이해할수록 사업의 효율성이 감소한다. 이는 수행기관이 일자리사업의 목표를 정확하게 인식할수록 지속적인 일자리를 마련하기 위해 비용감소보다는 산출물의 질을 높이는 등 안정적인 일자리 마련에 더 많은 관심을 기울이면서 상대적으로 더 많은 노력과 비용을 투입하기 때문이다. 둘째, 계약관리구조에서는 제도적 요인인 상위기관의 감독·평가 활동의 강도가 높을수록 사업의 효율성이 낮아진다. 그리고 조직간 관계에서는 공식적 협의체를 운영할수록 조직의 사업효율성이 증가한다. 셋째, 서비스 특성에서 시장진입형 사업의 경우 사회공헌형 사업보다 사업의 효율성이 높다. 또한, 환경요인에서는 지역의 복지지출비중이 사업의 효율성에 부정적인 영향을 미친다.

#### 2) 효과성1-기관성과

본 연구는 사업 효과성을 사업효과 부분(기관성과 및 사업참여자 효과)과 서비스 질로 다양화하여 살펴보고자 한다. 먼저 사업효과 중 사업수행기관이 사업을 통해 얻게 되는 효용인 기관성과의 영향요인을 살펴보면 <표 3>과 같다. 첫째, 수행기관이 사업목표를 잘 이해할수록 기관성과가 증대한다. 이는 수행기관이 사업목표를 정확하게 인식할수록 일자리사업을 잘 운영하여 사업규모가 확대되기 때문이다. 또한, 수행기관의 사업 참여동기가 강할수록 기관성과가 증대하였다. 이는 수행기관이 일자리사업을 운영함으로써 얻게 될 효용에 많은 관심을 가질수록 사업을 확대하기 위해 적극적으로 노력하기 때문이다. 둘째, 일자리사업의 전달체계를 구성하는 지자체와 수행기관이 서로 선호하는 사업유형이 일치할수록 기관성과는 감소한다. 지자체는 일자리사업을 운영하는데 다소 어려움이 있더라도 상대적으로 지속가능하고 자립성이 높은 시장진입형 사업을 선호한다. 따라서, 수행기관이 지자체와 동일한 사업유형을 선호하는 경우 사업운영이 용이하지 않아 기관이 운영하는 사업규모가 상대적으로 작아진다. 셋째, 사업수행기관이 두 사업유형에서 기대하는 효용종류가 유사할수록 기관성과가 증대하는 경향을 보인다. 이 경우 수행기관은 두 사업유형을 구별하지 않고 총 사업규모를 확대하기 위해 노력하기 때문이다. 넷째, 통제요인 중 제도적 요인에서 상위기관의 감독·평가 활동이 사업수행기관들에게 업무부담을 줄수

록 사업의 효과성이 높아진다. 다섯째, 수행기관이 기관의 잠재고객을 확보하기 위해 경쟁자 지향 서비스를 강조할수록 기관성도가 높아진다. 또한, 수행기관의 일자리사업 담당인력이 많아지거나, 조직구성원들이 상호협조적이고 학습지향적인 조직문화를 가진 기관일수록 기관성도가 높아진다. 여섯째, 통제변수중 지역의 노인인구비중이 높을수록 기관성도가 커지는 경향을 보인다.

〈표 2〉 효율성의 영향요인 분석결과

변수		구분		종속변수(효율성)	
		측정지표		계수	표준오차
독립 변수	목표 일치	수행 기관	사업목표 이해	<b>.096*</b>	<b>.056</b>
			참여동기	.037	.048
		관련 기관	지자체 선호와 기관운영 일치	-.005	.029
			지자체와 기관의 선호일치	.016	.026
		사업 유형	사업유형별 사업참여자 효과 일치정도	-.018	.053
			사업유형별 참여원인 일치정도	.041	.051
서비스 특성		사업유형	<b>-1.311**</b>	<b>.081</b>	
통제 변수	계약 관리 구조	제도 적 요인	유인체계	.027	.045
			선별	-.023	.049
			감독·평가 강도	<b>.116**</b>	<b>.056</b>
		조직 간 관계 요인	감독·평가 효과	-.039	.040
			감독·평가 업무부담	-.020	.041
			경쟁강도	-.036	.036
	조직특성 요인	조직 간 관계 요인	공식적 협의체 운영	<b>-.127*</b>	<b>.077</b>
			협의체 모임수	.008	.014
			협의체 활동	.053	.048
			지원활동	-.071	.052
	지역환경 요인	지역환경 요인	서비스 지향성(이용자, 자원제공자)	.042	.053
			서비스 지향성(경쟁자)	-.009	.054
			일자리사업 담당직원수	.008	.014
			인력예산 충분성	-.007	.034
			조직문화	-.056	.053
	지역환경 요인	지역환경 요인	지역의 노인인구비중	.610	1.074
지자체 실업률			-.051	.038	
재정자립도			-.003	.004	
지역의 복지지출비중			<b>.008*</b>	<b>.004</b>	
상수			<b>8.222**</b>	<b>.463</b>	
수정된 R2			.504		
Durbin-Watson			2.050		
			F(26,323)=14.619		
			Prob>F=0.00		

\*p < 0.10, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01

주: 독립변수의 계수값이 '-'일때, 해당변수는 효율성에 정(+)의 영향을 미침.

### 3) 효과성2-사업참여자 효과

사업의 효과성은 수행기관이 일자리사업을 운영하여 사업참여자가 얻는 효과로도 측정할 수 있으며 사업성과의 영향요인들은 <표 3>과 같다. 첫째, 수행기관이 사업목표를 잘 이해할수록 사업의 효과성이 증가한다. 이는 수행기관이 사업목표를 정확하게 이해할수록 사업참여자가 얻는 혜택에 관심을 기울이고 이를 증대하기 위해 노력하기 때문이다. 또한, 수행기관은 사업참여 동기가 증가할수록 사업활동에 더 많은 노력을 기울이므로 사업참여자가 얻는 효과도 증가한다. 둘째, 수행기관이 두 사업유형의 사업목표를 동일하게 인식할수록 사업참여자 효과가 높아진다. 이는 수행기관이 사업유형별 목표를 동일하게 인식할수록 사업유형을 구분하지 않고 두 사업유형을 모두 확대하기 위해 노력하여, 두 사업유형의 공통된 사업참여자 효과가 증가하기 때문이다. 셋째, 통제변수 중 계약관리구조(조직간 관계)에서 협의체의 연간 모임횟수가 증가할수록 사업참여자 효과가 감소한다. 넷째, 수행기관이 잠재적인 고객을 겨냥하여 경쟁자 지향 서비스를 강조할수록 사업참여자 효과가 높아진다. 또한 수행기관이 보유한 인적·재정자원이 충분하거나 조직구성원들이 상호협조적이고 학습지향적인 문화를 형성할수록 사업참여자 효과가 높아진다. 다섯째, 통제변수중 지역의 노인인구비중과 복지지출비중은 사업참여자 효과에 부정적인 영향을 미친다.

### 4) 효과성3-사업단 수

본 연구는 사업 효과성으로 서비스 질을 사용하며, 사업다양성으로 규정한 서비스 질의 영향 요인들은 <표 4>와 같다. 첫째, 수행기관의 사업참여동기가 강할수록 기관의 사업단 수가 증가한다. 이는 수행기관이 일자리사업을 통해 기대하는 효용이 많을수록 더 많은 사업을 운영하기 위해 노력하며, 높은 평가점수를 얻기 위해 사업 수를 확대하기 때문이다. 둘째, 지자체와 수행기관은 일자리사업 서비스를 공급하기 위한 최종단계의 계약행위자로서, 서로 선호하는 사업유형이 일치할수록 수행기관의 사업단 수가 감소한다. 지자체의 경우 주민들에게 안정적인 일자리를 제공하기 위해 상대적으로 자립성과 지속성이 높은 시장진입형 사업을 선호한다. 따라서 수행기관이 지자체와 동일한 사업유형을 선호하는 경우 시장진입형 사업을 운영하는데, 이 사업유형은 상대적으로 사업운영이 어려워 다양한 사업을 운영하기 어렵기 때문이다. 셋째, 시장진입형 사업의 경우 사회공헌형 사업보다 상대적으로 수행기관이 운영하는 사업단 수가 적다. 넷째, 통제변수 중 계약관리구조(조직간 관계)에서 협의체의 연간 모임횟수가 증가할수록 수행기관의 사업단 수가 증가한다. 다섯째, 수행기관의 일자리사업 담당인력이 많을수록 수행기관이 운영하는 사업단 수가 많아진다. 여섯째, 통제변수 중 해당지역의 재정자립도가 높을수록 수행기관의 사업단 수가 증가한다.

〈표 3〉 효과성(사업효과)의 영향요인 분석결과

변수			구분	종속변수(사업효과)			
				기관성과		사업참여자 효과	
				계수	표준오차	계수	표준오차
독립 변수	목표 일치	수행 기관	사업목표 이해	.133**	.053	.302***	.053
			참여동기	.241***	.045	.126**	.045
		관련 기관	지자체 선호와 기관운영 일치	-.017	.027	-.017	.027
			지자체와 기관의 선호일치	-.065**	.025	.006	.025
	사업 유형	사업유형별 사업참여자 효과 일치정도	.046	.050	.096*	.050	
		사업유형별 참여원인 일치정도	.085*	.048	-.063	.048	
	서비스 특성	사업유형	-.002	.076	-.056	.076	
통제 변수	계약 관리 구조	제도 적 요인	유인체계	.045	.042	-.027	.042
			선별	.004	.046	.033	.046
			감독·평가 강도	-.008	.053	.072	.053
			감독·평가 효과	-.014	.037	-.014	.037
			감독·평가 업무부담	.135**	.039	.040	.039
	조직 간 관계 요인	경쟁강도	-.024	.034	.004	.034	
		공식적 협의체 운영	-.093	.072	.035	.073	
		협의체 모임수	-.008	.013	-.042***	.013	
		협의체 활동	-.011	.045	-.054	.045	
	조직특성 요인	지원활동	.033	.049	.039	.049	
		서비스 지향성(이용자, 자원제공자)	.014	.050	-.074	.050	
		서비스 지향성(경쟁자)	.119**	.051	.191***	.051	
		일자리사업 담당직원수	.049***	.013	-.006	.014	
		인력예산 충분성	.027	.032	.063*	.032	
	지역환경 요인	조직문화	.132**	.050	.094*	.050	
		지역의 노인인구비중	2.103**	1.013	-2.14**	1.016	
		지자체 실업률	.021	.036	.014	.036	
재정자립도		.004	.004	-.004	.004		
상수	지역의 복지지출비중	.005	.004	-.009**	.004		
	상수	-.178	.437	1.95***	.438		
	수정된 R2	.447		.326			
Durbin-Watson				2.074		1.988	
				F(26,323)=11.831		F(26,323)=7.484	
				Prob>F=0.00		Prob>F=0.00	

\*p < 0.10, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01

〈표 4〉 효과성(서비스 질)의 영향요인 분석결과

변수		구분		종속변수(사업단 수)	
		측정지표		계수	표준오차
독립 변수	목표 일치	수행 기관	사업목표 이해	-.181	.270
			참여동기	<b>.436*</b>	<b>.230</b>
		관련 기관	지자체 선호와 기관운영 일치	-.086	.140
			지자체와 기관의 선호일치	<b>-.293**</b>	<b>.128</b>
		사업 유형	사업유형별 사업참여자 효과 일치정도	.163	.257
			사업유형별 참여원인 일치정도	.000	.246
	서비스 특성	사업유형	<b>-3.40***</b>	<b>.390</b>	
통제 변수	계약 관리 구조	제도 적 요인	유인체계	.089	.217
			선별	-.144	.237
			감독·평가 강도	-.281	.272
			감독·평가 효과	.287	.191
			감독·평가 업무부담	.008	.198
	조직 간 관계 요인	경쟁강도	-.143	.176	
		공식적 협의체 운영	-.323	.372	
		협의체 모임수	<b>.112*</b>	<b>.066</b>	
		협의체 활동	.112	.230	
		지원활동	-.372	.252	
	조직특성 요인	서비스 지향성(이용자, 자원제공자)	.247	.257	
		서비스 지향성(경쟁자)	-.106	.263	
		일자리사업 담당직원수	<b>.610***</b>	<b>.069</b>	
		인력예산 충분성	.161	.165	
		조직문화	-.047	.258	
	지역환경 요인	지역의 노인인구비중	3.868	5.198	
		지자체 실업률	.161	.183	
재정자립도		<b>.036*</b>	<b>.019</b>		
지역의 복지지출비중		-.011	.022		
상수				2.634	2.239
수정된 R2				.358	
Durbin-Watson				1.977	
				F(26,323)=8.483	
				Prob>F=0.00	

\*p &lt; 0.10, \*\*p &lt; 0.05, \*\*\*p &lt; 0.01



## 2. 목표일치 요인과 사업성과의 관계에서 서비스 특성의 조절효과 분석

본 연구는 서비스 특성이 계약행위자의 목표일치와 사업성과의 관계에 미치는 효과를 분석하기 위해, 서비스 특성을 조절변수로 활용하여 위계적 회귀분석을 실시하였다<sup>10)</sup>.

### 1) 효율성

서비스 특성을 사업유형으로 측정하고, 목표일치와 서비스 특성의 상호작용이 사업 효율성에 미치는 영향을 살펴보면 <표 5>와 같다. 모형1을 살펴보면 수행기관의 사업참여동기가 크거나, 일자리사업 등 유사한 활동을 하는 기관이 많을수록 사업의 효율성이 낮아진다. 그리고 두 사업 유형의 사업목표를 동일하게 인식할수록 사업 효율성은 높아진다. 조절변수를 포함한 경우(모형 2)와 모형1을 비교하면, 조절변수는 유의미하여 모형의 설명력(adjusted R<sup>2</sup>)을 높이고 효율성에 대한 영향요인을 변화시킨다. 마지막으로 상호작용항을 첨가한 모형(모형3)에서는 상호작용항과 조절변수가 유효한 계수값을 보이고 모형의 설명력(adjusted R<sup>2</sup>)이 높아져, 분석모형에서 통계적으로 유효한 변수들이 모집단에도 유의미한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 세부 분석내용은 다음과 같다.

첫째, 모형1과 모형2에서 유의미한 독립변수들 중 일부는 모형3에서 조절변수와 상호작용하여 효율성에 영향을 미친다. 예를 들면, 수행기관의 사업목표 이해 변수는 더 이상 직접적으로 사업 효율성에 유의미한 영향을 미치지 않으며, 상호작용항을 통해서만 사업 효율성에 영향을 미친다. 그리고 수행기관이 사업목표를 잘 이해할수록 사회공헌형 사업보다 시장진입형 사업의 효율성이 감소한다. 이는 수행기관이 각 사업유형의 목표를 정확하게 인식할수록 시장진입형 사업에서 장기일자리 제공에 대한 압박이 크므로, 안정적인 일자리를 마련하기 위해 상대적으로 더 많은 비용(거래처 확보 등)을 투입하기 때문이다. 둘째, 모형1과 모형2의 유효변수 중 대부분(참여동기, 사업유형별 사업참여자 효과 일치정도 등)은 상호작용항의 영향이 강하여 더 이상 사업 효율성에 유의미한 영향을 미치지 못한다. 반면 일부 유효변수(감독·평가활동의 강도)는 상호작용항의 영향에도 불구하고 여전히 사업 효율성에 유의미한 영향을 미친다.

셋째, 관련기관들의 지원활동은 모형1과 모형2에서 유효하지 않았으나, 목표일치 변수와 사업 유형의 상호작용항이 사업성과에 미치는 영향을 통제하는 경우, 사업 효율성에 긍정적인 영향을 미친다. 넷째, 사업유형이 직접적으로 사업 효율성에 미치는 효과는 상호작용항을 통제할 경우에도 나타나며, 시장진입형 사업은 사회공헌형 사업보다 효율성이 높다. 분석결과를 종합하면, 사업유형에 따라 서비스 특성이 달라져 계약행위자의 목표일치 요소가 사업성과에 미치는 효과도 달라짐을 알 수 있다.

10) 두 번째 단계(모형2)는 다중회귀분석의 결과와 동일하므로 분석결과에 대한 설명을 생략한다.

〈표 5〉 효율성에 대한 사업유형의 조절효과 분석

변수		구분	측정지표	종속변수: 일인당 예산(로그)						
				모형1		모형2		모형3		
				계수	t	계수	t	계수	t	
독립 변수	목표 일치	사업목표 이해		.039	.523	<b>.096</b>	<b>1.712*</b>	<b>.004</b>	<b>.065</b>	
		참여동기		<b>.111</b>	<b>1.743*</b>	.037	.781	.002	.036	
		지자체 선호와 기관운영 일치		-.002	-.052	-.005	-.188	.002	.063	
		지자체와 기관의 선호일치		.019	.543	.016	.622	-.001	-.044	
		사업유형별 사업참여자 효과 일치정도		<b>-.133</b>	<b>-1.875*</b>	-.018	-.331	.012	.165	
		사업유형별 참여원인 일치정도		-.051	-.742	.041	.801	.004	.056	
통제 변수	계약 관리 구조	제도적 요인	유인체계		-.027	-.444	.027	.593	.031	.705
			선별		-.063	-.955	-.023	-.478	.008	.162
			감독·평가 강도		.102	1.346	<b>.116</b>	<b>2.054**</b>	<b>.107</b>	<b>1.916*</b>
			감독·평가 효과		-.041	-.763	-.039	-.984	-.048	-1.242
			감독·평가 업무부담		.001	.026	-.020	-.480	-.017	-.425
		조직간 관계 요인	경쟁강도		<b>.099</b>	<b>2.076**</b>	-.036	-.986	-.051	-1.389
			공식적 협의체 운영		-.096	-.926	<b>-.127</b>	<b>-1.656*</b>	-.117	-1.542
			협의체 모임수		.008	.425	.008	.564	.012	.915
			협의체 활동		.022	.347	.053	1.108	.036	.767
			지원활동		-.006	-.090	-.071	-1.373	<b>-.086</b>	<b>-1.684*</b>
		조직 특성 요인	서비스 지향성(이용자, 자원제공자)		.043	.604	.042	.785	.044	.844
			서비스 지향성(경쟁자)		-.028	-.379	-.009	-.160	-.002	-.037
			일자리사업 담당직원수		-.002	-.113	.008	.542	.006	.427
			인력예산 충분성		.056	1.233	-.007	-.212	.000	-.010
			조직문화		-.016	-.218	-.056	-1.053	-.053	-1.002
	지역 환경 요인	지역의 노인인구비중		.229	.159	.610	.568	.527	.500	
		지자체 실업률		-.025	-.490	-.051	-1.353	-.038	-1.011	
		재정자립도		-.007	-1.272	-.003	-.822	-.003	-.844	
		지역의 복지지출비중		.004	.675	<b>.008</b>	<b>1.733*</b>	.006	1.332	
조절변수		사업유형				<b>-1.31</b>	<b>-16.25**</b>	<b>-3.282</b>	<b>-6.58***</b>	
상호 작용 항	조절 효과	사업목표 일치*사업유형						<b>.321</b>	<b>2.88***</b>	
		참여동기*사업유형						.127	1.396	
		지자체 선호와 기관운영 일치*사업유형						-.023	-.386	
		지자체와 기관의 선호일치*사업유형						.040	.721	
		사업유형별 사업참여자효과일치정도*사업유형						.008	.076	
		사업유형별 참여원인 일치정도*사업유형						.083	.832	
상수				7.819	12.567	<b>8.222</b>	<b>17.76**</b>	<b>8.784</b>	<b>18.28***</b>	
R2				.165		.541		.567		
adjusted R2				.101		.504		.523		
△F				<b>2.561***</b>		<b>264.091***</b>		<b>3.230***</b>		
Sig. △F				.000		.000		.004		

\*p < 0.10, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01

주: 독립변수의 계수값이 '-'일때, 해당변수는 효율성에 정(+)의 영향을 미침.

2) 효과성

사업 효과성 중 사업효과 부문(기관성과, 사업참여자 효과)에서 사업유형의 조절효과를 분석하면 <표 6>과 같다. 모형1과 조절변수를 포함한 모형2를 비교하면, 조절변수는 통계적으로 유의미하지 않고, 모형2의 설명력(adjusted R2)이 더 낮아 사업유형 변수를 제거하는 것이 바람직하다. 그리고 조절변수와 상호작용항을 포함한 모형3은 모형의 적합도(F값)가 통계적으로 유의한 수준까지 증가하지 않아, 상호조절항 등 통계적으로 유효한 변수들이 모집단에서도 사업 효과성에 유의미한 영향을 미칠지가 불확실하다. 이러한 분석결과를 종합해보면, 계약행위자의 목표일치 요소가 기관성과와 사업참여자 효과에 미치는 영향은 사업유형에 따라 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 기관성과와 사업참여자 효과에 대한 조절효과 분석에서 마지막 단계(모형3)만 서술한다.

또한 서비스 질(사업단 수)에 대한 사업유형의 조절효과는 <표 6>과 같다. 모형1과 모형2(조절변수 포함)를 비교하면 모형2의 설명력(adjusted R2)이 더 크고, 조절변수인 사업유형이 사업단 수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치며, 사회공헌형 사업에 비해 시장진입형 사업의 사업단 수가 적다. 그러나, 모형3(조절변수, 상호작용항 포함)은 모형2에 비해 모형의 적합도(F값)가 통계적으로 유의한 수준까지 증가하지 않아, 상호조절항 등의 유효한 변수들이 모집단에서도 사업단 수에 통계적으로 유의미한 영향을 미칠지가 불확실하다. 따라서 분석결과를 종합하면, 계약행위자의 목표일치 요소가 서비스 질에 미치는 영향은 사업유형에 따라 큰 차이가 없을 것으로 판단되어 조절효과 분석결과 중 모형3만 서술한다.

<표 6> 효과성에 대한 사업유형의 조절효과 분석

구분			종속변수: 사업 효과와 서비스 질							
			변수		기관성과		사업참여자 효과		사업단 수	
					계수	t	계수	t	계수	t
독립 변수	목표 일치	사업목표 이해	.105	1.711	<b>.314</b>	<b>5.10***</b>	<b>-.533</b>	<b>-1.705*</b>		
		참여동기	<b>.278</b>	<b>5.35***</b>	<b>.105</b>	<b>2.005**</b>	<b>.591</b>	<b>2.229**</b>		
		지자체 선호와 기관운영 일치	-.028	-.779	.004	.102	.031	.173		
		지자체와 기관의 선호일치	<b>-.069</b>	<b>-2.25**</b>	-.001	-.043	<b>-.419</b>	<b>-2.67***</b>		
		사업유형별 사업참여자 효과 일치정도	.057	.844	.087	1.286	.000	.001		
		사업유형별 참여원인 일치정도	.064	.975	-.041	-.616	.208	.621		
통제 변수	계약 관리 구조	제도적 요인	유인체계	.050	1.185	-.031	-.731	.109	.502	
			선별	.007	.144	.035	.725	-.078	-.320	
			감독·평가 강도	-.006	-.108	.074	1.369	-.262	-.954	
			감독·평가 효과	-.013	-.344	-.016	-.427	.271	1.416	
			감독·평가 업무부담	<b>.133</b>	<b>3.43***</b>	.040	1.034	-.012	-.063	
	조직간 관계 요인	경쟁강도	-.029	-.814	.008	.220	-.173	-.963		
		공식적 협의체 운영	-.096	-1.304	.039	.532	-.265	-.706		
		협의체 모임수	-.007	-.515	<b>-.044</b>	<b>-3.35***</b>	<b>.117</b>	<b>1.766*</b>		
		협의체 활동	-.008	-.178	-.055	-1.206	.102	.439		
		지원활동	.030	.605	.039	.778	<b>-.421</b>	<b>-1.668*</b>		

	조직 특성 요인	서비스 지향성(이용자, 자원제공자)	.013	.265	-.073	-1.450	.256	.995
		서비스 지향성(경쟁자)	<b>.117</b>	<b>2.27**</b>	<b>.191</b>	<b>3.68***</b>	-.109	-.416
		일자리사업 담당직원수	<b>.051</b>	<b>3.69***</b>	-.007	-.529	<b>.603</b>	<b>8.62***</b>
		인력예산 충분성	.024	.744	<b>.064</b>	<b>1.948*</b>	.159	.958
		조직문화	<b>.132</b>	<b>2.60***</b>	.094	1.846	-.055	-.212
	지역 환경 요인	지역의 노인인구비중	<b>2.062</b>	<b>2.026**</b>	<b>-2.132</b>	<b>-2.08**</b>	3.305	.637
		지자체 실업률	.020	.557	.016	.447	.198	1.075
		재정자립도	.004	1.220	-.005	-1.281	<b>.034</b>	<b>1.799*</b>
		지역의 복지지출비중	.005	1.245	<b>-.009</b>	<b>-2.07**</b>	-.015	-.698
	조절변수		사업유형	-.239	-.495	.097	.201	<b>-6.910</b>
상호 작용 항	조절 효과	사업목표 일치*사업유형	.105	.977	-.049	-.451	<b>1.186</b>	<b>2.163**</b>
		참여동기*사업유형	-.140	-1.597	.083	.943	-.458	-1.023
		지자체 선호와 기관운영 일치*사업유형	.039	.690	-.057	-1.001	-.232	-.805
		지자체와 기관의 선호일치*사업유형	.033	.605	.009	.169	.399	1.448
		사업유형별 사업참여자효과 일치정도*사업유형	-.036	-.357	.014	.142	.235	.463
		사업유형별 참여원인 일치정도*사업유형	.053	.546	-.058	-.603	-.476	-.968
상수			-.131	-.282	<b>1.930</b>	<b>4.14***</b>	3.759	1.589
R2			.494		.380		.420	
adjusted R2			.443		.317		.361	
△F			0.635		.338		1.267	
Sig. △F			.702		.917		.272	

\*p < 0.10, \*\*p < 0.05, \*\*\*p < 0.01

### 3. 분석적 함의

위의 분석결과에 기반하여 본 연구의 이론적 함의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, Chun & Rainey(2005a)의 다차원적인 목표보호성 개념을 노인일자리사업에 적용하여 개념의 타당성을 검증하였다. 본 연구는 일자리사업에서 계약행위자들의 목표일치 과정을 깊이 있게 이해하기 위하여 Chun & Rainey(2005a)의 임무이해 모호성, 지시적 모호성, 우선순위의 모호성을 적용하였으며, 그 결과 목표일치 단계를 수행기관 영역, 관련기관 영역, 사업유형 영역으로 세분화할 수 있었다. 이와 같이 다차원적인 목표보호성 개념은 노인일자리사업의 복잡한 목표보호성을 영역별로 명확하게 규정하고, 이를 정확하게 측정하는데 도움을 주었다.

둘째, 목표보호성 논의를 계약행위자 이론과 결합하여 목표보호성의 개념범위를 수직적으로 확대하였다. 과거 목표보호성에 대한 논의는 목표보호성의 개념을 목표의 주요 기능 등을 중심으로 세분화하여 수평적<sup>11)</sup>으로 범위를 확대하였다. 이에 비해 본 연구는 목표보호성 논의를 계약행위자 이론과 결합하고, 연쇄적인 계약행위자들을 중심으로 계약단계별 목표보호성을 구분하여 수직적<sup>12)</sup>으로 개념을 확대하였다. 즉, 목표보호성의 영역을 중앙정부와 수행기관의 계약단계,

11) 목표보호성 개념의 수평적 확대는 한 조직 내에서 개념을 다차원으로 세분화한 것을 의미한다.

12) 목표보호성 개념의 수직적 확대는 서비스 전달체계를 구성하는 여러 조직들의 관계 속에서 개념을 다차원으로

지방정부와 수행기관의 계약단계, 수행기관의 운영단계로 세분화하여, 목표모호성의 범위를 확대하고 개념을 명확하게 측정하는데 기여하였다.

셋째, 사업성과 유형별로 목표일치 요인들이 사업성과에 미치는 영향을 실증분석하여, 관련 선행연구의 상반된 주장을 검증하였다. 사업성과를 다차원으로 구분하여 두 변수의 관계를 실증 분석한 결과, 수행기관 영역의 목표모호성이 사업성과에 미치는 영향은 사업성과의 유형에 따라 다름을 알 수 있었다. 이 결과는 선행연구(Lipsky, 1980; Matland, 1995: 158-159; Jung & Rainey, 2011)의 상반된 주장과 목표모호성의 다양한 기능을 지지하였다.

넷째, 계약행위자의 목표일치와 사업성과의 관계에서 서비스 특성의 조절효과를 살펴보았다. 선행연구들(Gaynor & Pauly, 1990; Chun & Rainey, 2005b; Pandey & Rainey, 2006)은 목표모호성과 효율일치가 계약행위자들의 목표일치 정도를 결정하여 사업성과에 미치는 영향을 분석하였으나, 서비스 특성의 조절효과는 거의 다루지 않았다. 본 연구의 분석결과, 자산의 특성성 등의 서비스 특성은 서비스 공급과정의 거래비용을 변화시켜 계약행위자들의 목표일치와 사업성과의 관계에 영향을 미침을 알 수 있었다.

또한 본 연구의 분석결과는 다음과 같은 정책적 함의를 제시한다. 첫째, 복지서비스 분야는 사업목표를 보다 명확히 하여 수행기관의 사업목표 이해와 목표일치 과정을 용이하게 해야 한다. 최근 노동과 복지, 시장이라는 이질적인 개념을 복합적으로 내포하는 ‘생산적 복지’가 새로운 패러다임으로 확대되면서, 한 사업 내에 다양한 성격과 목적을 지닌 여러 사업유형이 함께 운영되고 있다. 이 경우 해당사업은 사업유형에 따라 추구하는 목표가 다소 다르고, 다소 상충되는 복수의 목표를 추구하므로, 수행기관들은 사업운영 과정에서 더 많은 목표모호성과 효율 일치의 복잡성에 직면하게 된다.

둘째, 계약행위자들의 목표를 일치시키기 위해 사업성격에 적합한 기관을 수행기관으로 선정해야 한다. 목표모호성은 사업특성 및 조직특성과 밀접한 관련이 있어, 사업운영과정 중 다양한 차원에서 발생할 수 있다. 수행기관은 목표모호성이 발생하는 경우, 조직임무적 시각에서 사업 목표를 이해하므로 조직의 특성이 사업성격과 유사할수록 목표모호성과 목표불일치의 위험성이 감소할 수 있다.

셋째, 지방정부는 민간위탁에서 계약행위자들의 사업목표가 일치하도록, 수행기관의 목표 이해를 돕고 효율구조를 조정하는 등 핵심적인 역할을 담당해야 한다. 민간위탁에서는 다수의 계약행위자들이 연쇄적으로 연결되어 있는데, 지방정부는 최종 사업의뢰자로서 수행기관과 마지막 단계의 목표일치 관계를 형성하며, 사업성과에 직접적으로 영향을 미친다. 특히 지방정부는 수행기관과 지리적으로 가까워 친밀한 관계를 형성할 수 있고, 자원 제공, 감독·관리, 정보 제공 등 다양한 활동으로 수행기관과 복합적인 관계를 형성한다. 따라서, 지방정부는 수행기관의 목표와 효율에 직접적으로 영향력을 미칠 수 있으며, 다른 단계의 사업의뢰자보다 상대적으로 수행기관에 미치는 영향력이 크다.

넷째, 계약행위자들의 목표를 일치시키기 위해 계약관리구조인 제도적 요인과 조직간 관계를

활용해야 한다. 분석결과에 따르면, 일부 사업성과에서 감독·평가제도와 협의체 운영활동 등의 계약관리요인들이 사업성과에 양(+의 영향을 미친다. 따라서 정부기관은 사업성과를 높이기 위해 사업성과 유형별로 효과적인 계약관리구조를 마련하는 것이 바람직하다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 연성서비스의 특성을 지닌 복지서비스를 민간위탁 방식으로 공급할 때, 다양한 목표일치 요인들이 사업성과에 어떤 영향을 미치는지 분석하고, 사업유형이 이들의 관계에 어떠한 변화를 유발하는지 살펴보았다. 이를 위해 이론적 배경으로 목표모호성과 계약행위자 이론, 노인일자리사업의 특성과 목표일치의 관계를 알아보았고, 선행연구를 검토하여 연구의 차별성을 구체화하였다. 그리고 이론적 논의와 노인일자리사업의 특징을 토대로 목표일치 요인을 3가지 영역(수행기관, 관련기관, 사업유형)으로 세분화한 후, 사업성과와의 관계를 모형화하였다. 연구 모형을 실증분석한 결과, 노인일자리사업의 특성은 계약행위자들의 목표일치 차원을 다원화하고, 목표일치 요소들은 사업성과 유형에 따라 사업성과에 차별적인 영향을 미쳤으며, 서비스 특성은 목표일치 요인과 사업 효율성의 관계를 조절함을 알 수 있었다.

본 연구는 이러한 분석결과를 통해 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 정부기관은 다양한 차원의 목표모호성을 줄이기 위해 노력해야 한다. 목표이해는 계약행위자들이 동일한 목표를 추구하기 위한 전제조건이자 첫 단계이므로 사업성과를 높이기 위해 중요하다. 그리고 목표모호성은 조직특성과 임무에 따라 계약단계와 사업운영과정 중 다양한 차원에서 발생할 수 있다. 둘째, 지방정부는 수행기관의 목표를 사업목표와 일치시키기 위해 목표의 명확성을 높이고 적절한 유인체계를 제공해야 한다. 민간위탁에서 복지서비스는 다수의 기관들로 구성된 전달체계를 통해 공급되므로 각 구성원들의 목표일치가 중요하며, 특히 최종 단계의 목표일치 수준은 사업성과에 직접적으로 영향을 미칠 수 있다. 따라서 지방정부는 사업목표를 정확하게 인식하고, 수행기관의 목표를 사업목표와 일치시키기 위해 노력해야 한다. 셋째, 실증분석을 거쳐 사업성과별로 목표모호성을 개선하는 것이 바람직하다. 목표모호성이 사업성과에 항상 부정적인 영향을 미치는 것은 아니므로, 사업성과 유형별로 목표모호성이 사업성과에 미치는 효과를 실증 분석하는 것이 필요하다. 목표모호성은 일부 선행연구와 본 연구에서 대리인의 재량을 증진하는 등 사업운영활동을 촉진하여 일부 사업성과에 긍정적인 영향을 미쳤다. 넷째, 계약행위자들의 목표를 일치시키기 위해 적절한 계약관리구조를 설정해야 한다. 예를 들어 노인일자리사업에서는 사업성과를 높이기 위해 감독·평가 제도와 협의체 구성 등의 계약관리구조를 설정하는 것이 바람직하다. 또한, 계약관리요인이 사업성과에 미치는 효과는 사업성과 유형에 따라 차이가 있으므로 실증분석과정을 거쳐 계약관리구조를 설계해야 한다. 다섯째, 노인일자리사업의 성과를 높이기 위해 목표모호성을 낮추고 효용을 일치시키는 방향으로 평가지표를 개선해야 한다. 즉 입력(input)과 산출(output) 중심의 성과지표를 줄이고 사업효과성과 사업효율성을 반영하는 성과지표를 늘려 평가적 목표모호성을 줄여야 한다. 또한, 효과적인 계약관리요인에 대한 성과지표

는 평가점수 비중을 높이는 것이 바람직하다.

본 연구는 민간위탁으로 연성형 공공서비스를 공급하는 경우 사업성과를 높이기 위해 계약행위자의 목표일치가 중요함을 실증분석으로 알아보았다. 그러나 본 연구결과가 더욱 보편적으로 받아들여지기 위해서는 더 많은 복지서비스에 대한 실증분석이 필요할 것이다. 또한 향후에는 이론적 논의를 더욱 풍부히 하고, 목표모호성과 목표일치의 차원을 더욱 세분화하여 보다 다양한 정책적 함의를 얻을 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용. 「지방정부연구」, 11(1): 273-291.
- 강중수·김옥희. (2010). 일자리사업 참여노인의 정신건강에 미치는 영향요인 연구. 「노인복지연구」, 48: 279-298.
- 권구영·박공식. (2007). 노인일자리사업의 효과성에 관한 연구. 「한국노년학」, 27(3): 527-547.
- 권치영 외. (2007). 일자리 참여가 노인의 자아존중감에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국노년학」, 27(2): 427-443.
- 김미곤. (2007). 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과비교: 빈곤율 감소효과를 중심으로. 「제7차 노인일자리전문가포럼 자료집」.
- 김육·원영희. (2008). 노인일자리사업 실무자의 직무 하위요인과 전반적 직무만족간의 관계 연구. 「사회복지정책」, 34: 221-254.
- 김육 외. (2011). 노인일자리사업 실무자의 직무관련 요인이 이직의도에 미치는 영향. 「한국지역사회복지학」, 37: 305-332.
- 김이수. (2013). 지방자치단체 노인일자리 전담기관의 사업유형 선택의 영향요인에 관한 탐색적 연구. 「지방행정연구」, 27(3): 97-128.
- 김인. (2010a). 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 22(2): 397-426.
- \_\_\_\_\_. (2010b). 지방정부 노인복지관 서비스 공급방식에 따른 서비스 수준 비교 분석: 정부직영·민간위탁·법인보조금지원 방식을 중심으로. 「지방정부연구」, 14(4): 5-39.
- \_\_\_\_\_. (2012). 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향. 「한국지방정부학회 동계학술발표논문집」.
- 김준기. (1998). 비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: -주인-대리인이론 관점에서-. 「행정논총」, 30(1): 61-86.
- 김진곤. (2009). 노인일자리 창출과 고용안정을 위한 입법적 과제. 「한국사회 정책」, 81-121
- 남기철. (2007). 참여정부 노인일자리사업의 평가. 「제9차 노인일자리전문가포럼 발표자료집」. 한국노인인력개발원.

- 남기철 외. (2008). 「노인일자리사업 중장기 발전전략」. 한국노인인력개발원·동덕여자대학교 산학협력단.
- 문광휘. (2007). 「의약품안전규제의 주인-대리인 문제에 관한 연구: 생물학적 동등성 시험사례를 중심으로」. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 박경순·박영란. (2010). 노인일자리사업 실무자의 직무성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 「한국노년학」, 30(4): 1059-1075.
- 박경하 외. (2012). 「2011년 노인일자리사업 운영실태조사」, 한국노인인력개발원.
- 박영란, 손덕순. (2010). 노인일자리사업 실무자들의 성역할태도에 관한 탐색적 연구. 「한국지역사회복지학」, 32: 129-149.
- 박윤희·박천오. (2011). 사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단. 「지방행정연구」, 25(2): 79-102
- 배성기·안영진. (2014). 민간위탁서비스 핵심운영요인이 운영성과에 미치는 영향에 관한 실증 연구. 「한국공공관리학보」, 28(1): 65-86.
- 변재관. (2007). 차기정부 노인일자리 정책 방향. 「제9차 노인일자리전문가포럼 발표자료집」. 한국노인인력개발원.
- 보건복지부. (2013). 「2013년 사회공헌형 노인일자리사업 평가계획(안)」.
- \_\_\_\_\_. (2013). 「2012년 시장진입형 성과진단 추진계획(안)」.
- 서경석. (2013). 「시장형 노인일자리사업의 고용효과와 복지효과」. 박사학위논문. 호서대학교 벤처전문대학원.
- 서양열. (2004). 노인일자리사업 참여만족에 관한 연구: 전라도지역 노인을 중심으로. 「노인복지연구」, 24: 31-51.
- 우정자. (2006). 사회복지 조직간 협력관리 요인에 관한 탐색적 연구. 「한국사회복지학」, 58(4): 37-63
- 원구환. (2008). 행정의 책임성 확보와 청지기이론의 적용가능성. 「한국공공관리학보」, 22(4): 507-529.
- 원시연. (2012). 「노인복지법상 시장형 노인일자리 사업의 입법영향분석」. 국회입법조사처.
- \_\_\_\_\_. (2009). 공공서비스에 있어서 민간위탁과 직영의 상대적 효율성 평가. 「한국자치행정학보」, 23(2): 23-38.
- 이석원. (2010). 노인일자리사업 참여자의 시간활용 변화와 적극적 노년생활. 「노인복지연구」, 49: 51-80.
- 이소정. (2013). 노인일자리사업 참여가 노인의 사회관계에 미치는 효과 분석. 「노인복지연구」, 59: 331-254.
- 이재원·양기용. (2012). 노인일자리사업 인증제 도입을 위한 정책과제. 「사회서비스연구」, 3(1): 121-157.
- 이환범. (2010). 노인일자리사업 개선을 위한 효과성 평가. 「한국지방자치연구」, 11(4): 81-100.
- 이희권 외. (2014). 사업목표의 인식 차이가 성과에 미치는 영향: 보건의료분야 국가연구개발사업을 중심으로. 「한국정책학회 하계학술발표논문집」, 2014(1): 95-113.



- 장유미. (2011). 노인일자리사업 참여가 사회적 자본 변화에 미치는 영향 연구. 「한국사회복지학」, 63(2): 261-289.
- 허남식. (2000). 「지방공공서비스 민간위탁의 효율적 집행에 관한 연구」. 박사학위논문. 경성대학교 대학원.
- 황혜신. (2005). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 17(1): 1-35.
- 초의수·강수영. (2008). 노인일자리사업 참여자의 자아존중감·자기효능감 영향요인에 대한 연구: 부산지역 노인복지기관 프로그램 참여자를 중심으로. 「지역사회연구」, 16(3): 15-35.
- 최희진. (2014). 복지서비스 위탁공급의 계약관리요인이 사업성과에 미치는 영향 연구-노인일자리 사업 운영체계를 중심으로-. 「한국자치행정학보」, 28(4): 255-281.
- \_\_\_\_\_. (2015). 「계약관리요인에 따른 사회서비스 사업의 성과에 관한 연구-보건복지부 노인일자리 사업을 중심으로-」. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 추병주. (2009). 「지방자치단체 민간위탁의 공급과 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」. 박사학위논문. 명지대학교 대학원.
- \_\_\_\_\_. (2012). 지방자치단체의 민간위탁 영향요인에 관한 실증분석. 「지방정부연구」, 16(2): 83-102.
- Amirkhanyan, Anna A. (2009). Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 523-554.
- Austin, Michael J. (2003). The Changing Relationship between Nonprofit Organizations and Public Social Service Agencies in the Era of Welfare Reform. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(1): 97-114.
- Baier, Vicki E., March, James G., & Saetren, H. (1986). Implementation and Ambiguity. *Scandinavian Journal of Management Studies*, 2: 197-212.
- Berman, Paul. (1980). Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations. In Helen M. Ingram & Dean E. Mann(eds.). *Why Policies Succeed or Fail*, 205-227. Beverly Hills, CA: SAGE.
- Block, Peter. (1993). *Stewardship: Choosing Service over Self-Interest*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Bohte, John, & Meier, Kenneth J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2): 173-182.
- Campbell, John P. (1977). On The Nature of Organizational Effectiveness. In Paul S. Goodman, Johannes M. Pennings & Associates(eds.). *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, 13-55. San Francisco: Jossey-Bass.
- Chun, Young H., & Rainey, Hal G. (2005a). Goal Ambiguity and Organizational Performance in US Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4): 529-557.
- \_\_\_\_\_. (2005b). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 1-30.

- Daft, Richard L. (1999). *Organizational Theory and Design*. St. Paul, MN: West.
- Dehoog, Ruth H. (1990). Three Models for Contracting Services. *Administration and Society*, 22(3): 317-340.
- Dicke, Lisa A. (2002). Ensuring Accountability in Human Services Contracting: Can Stewardship Theory Fill the Bill? *American Review of Public Administration*, 32(4): 455-470.
- Dicke, Lisa A., & Ott, J. Steven. (2002). A Test: Can Stewardship Theory Serve as a Second Conceptual Foundation for Accountability Methods in Contracted Human Services?. *International Journal of Public Administration*, 25: 463-483.
- Dwivedi, Om P., & Jabbara, Joseph G. (1998). Public Service Responsibility and Accountability. In Joseph G. Jabbara & Om P. Dwivedi(eds.). *Public Service Accountability*, 1-16. West Hartford, CT: Kumarian.
- Ernita Joaquin, M., & Greitens, Thomas J. (2012). Contract Management Capacity Breakdown? An Analysis of US Local Governments. *Public Administration Review*, 72(6): 807-816.
- Feldman, Martha S. (1989). *Order Without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Finkelstein, Sydney, & D'Aveni, Richard A. (1994). CEO Duality as a Double-Edged Sword: How Boards of Directors Balance Entrenchment Avoidance and Unity Of Command. *Academy of Management Journal*, 37(5): 1079-1108.
- Gaynor, Martin & Pauly, Mark V. (1990). Compensation and Productive Efficiency in Partnerships; Evidence from Medical Group Practice. *Journal of Political Economy*, 98(3): 544-574.
- Jung, Chan S. (2011). Developing and Validating New Concepts and Measures of Program Goal Ambiguity in the U.S. Federal Government. *Administration And Society*, 44: 675-701.
- Jung, Chan S., & Rainey, Hal G. (2011). Organizational Goal Characteristics and Public Duty Motivation in U.S. Federal Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 31: 28-47.
- Kristof-Brown, Amy L., & Stevens, Cynthia K. (2001). Goal Congruence in Project Teams: Does the Fit between Members' Personal Mastery and Performance Goals Matter?. *Journal of Applied Psychology*, 86: 1083-1095.
- Lee, Thomas W., Locke, Edwin A., & Latham, Gary P. (1989). Goal Setting Theory and Job Performance. In Lawrence A. Pervin(ed.). *Goal Concept in Personality and Social Psychology*, 291-326. Hillsdale, NJ: Erlbaum
- Levaggi, Rosella & Montefiori, Marcello(2005). It Takes Three to Tango: Soft Budget Constraint and Cream Skimming in the Hospital Care Market. POLIS Working paper No. 54.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Martin, Lawrence L., & Kettner, Peter M. (1997). Performance measurement: The New Accountability. *Administration in Social Work*, 21(1): 17-29.

- \_\_\_\_\_ . (2009). *Measuring the Performance of Human Service Programs*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Matland, Richard E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5: 145-174.
- May, Peter J., & Winter, Soren C. (2007). Collaborative Service Arrangements: Patterns, Bases and Perceived Consequences. *Public Management Review*, 9: 479-502.
- Maynard-Moody, Steven, & Mcclintock, Charles. (1987). Weeding an Old Garden. *Administration & Society*, 19: 125-142.
- Mazmanian, Daniel A., & Sabatier, Paul A. (1989). *Implementation and Public Policy*. Lanham, MD: University Press of America.
- Miller-Millesen, Judith. L. (2003). Understanding the Behavior of Nonprofit Boards of Directors: A Theory Driven Approach. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32: 521-547.
- Noordegraaf, Mirko, & Abma, Tineke. (2003). Management by Measurement? Public Management Practices amidst Ambiguity. *Public Administration*, 81: 853-871.
- Pandey, Sanjay K., & Rainey, Hal G. (2006). Public Managers' Perceptions of Organizational Goal Ambiguity: Analyzing Alternative Models. *International Public Management Journal*, 9: 85-112.
- Pandey, Sanjay K., & Wright, Bradley E. (2006). Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 511-532.
- Rainey, Hal. G. (2010). Goal Ambiguity and the Study of American Bureaucracy. In Robert F. Durant(ed.). *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, 231-251. New York, NY: Oxford University Press.
- Rainey, Hal G., & Steinbauer, Paula. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.
- Ripley, Randall B., & Franklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Il: The Dorsey Press.
- Romzek, Barbara S., & Dubnick, Melvin J. (1994). Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems. In Patricia W. Ingraham & Barbara S. Romzek(eds.). *New Paradigms for Government*, 263-294. San Francisco: Jossey-Bass.
- Savas, Emanuel S. (2002). Competition and Choice in New York City Social Services. *Public Administration Review*, 62: 82-91.
- Schwandt, Thomas A. (2001). A Postscript on Thinking about Dialogue. *Evaluation*, 7: 264-276.
- Sclar, Elliott D. (2000). You Don't Always Get What You Pay for: The Economics of Privatization.

- Ithaca: Cornell University Press.
- Scott, W. Richard. (2003). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Selden, Sally C., Sowa, Jessica E. & Sandfort, Jodi. (2006). The Impact of Nonprofit Collaboration in Early Child Care and Education on Management and Program Outcomes. *Public Administration Review*, 66(3): 412-425.
- Vancouver, Jeffrey B., & Schmitt, Neal W. (1991). An Exploratory Examination of Person-Organization Fit: Organizational Goal Congruence. *Personnel Psychology*, 44: 333-352.
- Van Slyke, David M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 17: 157-187
- Weiss, Janet A., & Piderit, Sandy K. (1999). The Value of Mission Statements in Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(2): 193-223.
- Witesman, Eva M. & Fernandez, Sergio. (2013). Government Contracts with Private Organizations: Are there Differences between Nonprofits and For-Profits? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 42(4): 689-715.

---

최희진(崔喜珍): 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위를 취득하였고, 주요 관심분야는 조직이론(민간위탁), 사회서비스정책, 지방행정, 복지정책 등이다. 최근 연구로는 ‘계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구(2014)’, ‘의료서비스분야의 편의적 선취(cream-skimming)에 관한 예비적 고찰(2012, 공저)’, ‘행정구역 통합을 위한 기초지방자치단체의 상대적 효율성에 관한 실증적 연구(2012, 공저)’ 등이 있다(luckpink@naver.com).

Abstract

## The Empirical Study on Relation between Goal Congruence and Program Performance: Focusing on Elderly Job Delivery System

Choi Hee jin

This study is to analyze that goal congruence makes an influence on program performance focusing on Elderly Job Delivery System. Goal congruence of contractors are deduced from goal ambiguity theory and agency theory. And, Goal congruence is composed of agent's goal understanding and congruence of contractors' utility. Goal congruence is also divided into three levels: the goal congruence of agent, goal congruence of final contractors and understanding of programs' goals.

As a result, I find that goal congruence of contractors variously influenced program performance according to performance types. And there was a mediation effect of service characteristics on the relation between goal congruence and program efficiency. Policy implications are also suggested as follows. Goal congruence, goal perception, Contracting-Out Management System are important to improve program performance. Especially the goal congruence of final contractors influences program performance and goal ambiguity does not always make negative effect.

Key Words: contract out, goal congruence, program performance, social welfare service