「지방정부연구」 제22권 제3호(2018 가을): 245-265
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.3 (2018 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.3.10

지방정부의 수의계약 활용 실태와 결정요인 분석

홍 민 호*
이 종 수**

국문요약

신공공관리론의 물결 하에서 정부는 효율성을 제고하고 부패를 예방하고자 국가계약법 및 동법 시행령으로 수의계약 가능 범위를 규정하였다. 일반용역과 학술연구 2천만 원, 건설공사 1억 원, 여성기업과 장애인기업 5천만 원 이하로 수의계약 가능 범위를 제시하고, 재공고 시와 긴급한 경우 등의 예외를 두고 있다. 한편, 지방정부가 민간위탁을 위해 체결하는 계약은 경쟁계약과 수의계약으로 구분되는데, 현재 수의계약은 한국 전체의 계약 건 중 17.73%를 차지하며 지방정부의 민간위탁 계약에서는 30-33%를 차지한다. 이러한 현실에 비해 관련 연구는 빈약한 실정이다. 본 논문은 지방정부에서 민간위탁의 일부로 활용되는 수의계약의 실태를 분석하고, 수의계약 방식의 활용을 결정하는 영향요인들을 고찰한다. 미시적으로 관료가 수의계약을 택하여 활용하는 동기와 배경을 동시에 분석하게 될 것이다. 본 연구가 지방정부 수의계약 체결의 결정요인으로 설정한 변수는 재정적 요인, 관리 요인, 인구통계 및 정치적 요인, 거래비용 등이다. 분석결과, 인구통계학적 요인, 정치적 요인, 거래비용이 수의계약 체결에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주제어: 수의계약, 지방정부, 민간위탁, 계약, 신공공관리

Ⅰ. 머리말

수의계약이 한국에서 쟁점화 된 것은 1990년대 두 가지의 상반되는 흐름을 배경으로 하였다. 한편으로는 신공공관리(New Public Management) 방식에 따른 민간위탁과 계약의 활성화 필요성이고, 다른 한편으로는 정부의 부패를 예방하고 통제하려는 사회적 요구가 자리 잡고 있었다.

신공공관리는 이른바 '레이거노믹스'와 '대처리즘'으로 대표되는 신자유주의(Neo-liberalism) 시대가 풍미할 때부터 정부의 전통적 역할에 대한 회의로 잉태되었다. 정부가 직접 서비스나 재화를 생산하고 공급하던 방식이 비효율적이라는 자각과 함께 정부의 기능 및 역할을 축소하고, 정부 운영을 시장논리에 맞게 변화해야한다는 주장이 힘을 얻은 것이다. '정부를 기업처럼 운영하는 것'이 새로운 시대의 구호처럼 여겨졌다(Jørgensen & Bozeman, 2002).

* 제1저자
** 교신저자

사회가 발전함에 따라 공공서비스에 대한 기대수준과 요구는 지속적으로 증가하는 데 반해, 정부의 생산 및 공급능력은 한정되어 있어 이를 충족시키기란 매우 어려운 일이다(추병주·정윤수, 2012). 정부는 이와 같은 문제를 해결하기 위해 민간위탁을 하나의 대안으로 마련하였다. 민간위탁은 정부지출을 줄이고 정부가 제공해오던 서비스의 효율을 증대할 수 있는 탁월한 방법으로 각광받았으며(Prager, 1994), 중앙정부와 지방정부를 막론하고 광범위하게 실시되어오고 있다(Globerman & Vining, 1996).

한편, 투명한 행정과 반부패에 대한 요구 또한 점증하여 정부의 계약과 거래행위를 둘러싼 부정행위를 제도적으로 예방해야 한다는 요구가 당위성을 얻었다. 그 결과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(법률 제15219호, 이하 '국가계약법')과 동법의 시행령은 정부 계약행위를 둘러싼 수의계약의 가능 범위를 일반적 기준으로 제시하게 되었다. 이를테면, 일반 용역과 학술연구는 2천만 원, 건설공사 1억 원, 여성기업과 장애인기업과의 계약은 5천만 원 한도 내에서 수의계약을 허용하되, 경쟁계약을 원칙으로 한다는 것이 핵심 내용이다.

그러나 수의계약에 의한 정부의 민간위탁 혹은 민간의 활용 규모는 매우 빠른 속도로 확대되어 왔고 수의계약의 예외 범위도 대단히 신축적으로 열려있어, 이에 대한 분석이 필요한 상황이 만들어졌다. 보통 민간위탁은 수탁기관과의 계약을 통해 이루어지는데, 이때 계약의 종류는 크게 경쟁계약과 수의계약으로 구분되며, 경쟁계약은 다시 일반경쟁, 지명경쟁, 제한경쟁으로 세분된다.[1)]

〈표 1〉 한국에서의 정부계약 전체 추이

(단위: 건)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
경쟁계약	소 계	304,255	310,886	337,851	288,107	308,747	290,018	318,952
	일반경쟁	94,595	99,407	104,120	102,977	112,603	115,274	131,090
	지명경쟁	358	477	436	525	750	709	467
	제한경쟁	209,302	211,002	233,295	184,605	195,394	174,035	187,395
수의계약		39,202	42,092	52,238	54,543	56,364	66,514	68,716

* 출처: 국가통계포털(http://kosis.kr)

〈표 1〉에 따르면, 경쟁계약은 2011년 304,225건에서 2017년 318,952건으로 약 4.72% 증가한 반면, 수의계약은 39,202건에서 68,716건으로 약 69.25% 증가했음을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 민간위탁으로 그 범위를 한정해보면 더욱 뚜렷하게 나타난다. 2009년부터 2012년까지 지방정부 민간위탁사업을 대상으로 실시한 감사원(2013)의 연구는 수의계약으로 체결된 사업의 비율이 30.8%로 가장 높다고 분석한다. 한국민간위탁경영연구소(2016)에서 전국 지방정부를 대상으로 2016년 실시한 분석 결과, 감사원의 연구와 마찬가지로 수의계약의 비율(33%)이 다른 계약방식보다 더 높은 것으로 확인되었다.

이렇듯 수의계약의 전반적인 비중이 높아지고, 민간위탁의 수탁방식 역시 수의계약으로 이루어지는 경우가 빈번하다. 그리고 시행령이 경직된 획일성으로 수의계약을 강제하는 것이 아니기

1) 「국가계약법」(법률 제15219호) 제7조 1항

때문에 지방정부의 경우 다양한 필요성을 이유로 수의계약에 의존하여 왔는데, 이러한 현실에 비해 수의계약에 관한 실증연구는 부족한 실정이다.

따라서 본 연구는 수의계약을 체결하는 결정요인이 무엇인지 실증적으로 분석하고자 한다. 민간위탁의 결정요인, 영향요인 등에 관한 연구는 활발히 진행되어오고 있는 데 반해, 수의계약 관련 연구는 장단점을 서술하거나 단순히 수치를 언급하는 수준에 그치고 있다. 이러한 연구의 간극을 좁히고 수의계약 연구의 외연을 넓힘과 동시에 민간위탁에 있어 중요한 부분을 차지하고 있는 수의계약에 대한 관심을 환기시키는 데 본 연구의 목적이 있다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 분석

1. 수의계약의 정의 및 시행근거

1) 수의계약의 정의

'수의계약(隨意契約)'이라는 용어는 법률이나 대통령령, 조례 등에 그 정의가 명시적으로 표현되어 있지 않다. 다만 수의계약을 체결할 수 있는 상황이나 조건 등에 대한 서술을 통해 그 의미를 유추할 수 있을 따름인데, 이를 정리하면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 수의계약의 정의

연구자	정 의
유훈(1991)	경쟁방식에 의하지 않고 계약기간이 임의로 적당하다고 인정되는 상대자와 계약하는 방법
정원(2011)	경매, 입찰 등의 방법에 의하지 않고 적당한 계약상대방을 선정하여 맺는 계약
한국법제연구원(2014)	특정조달계약에 있어서 발주기관이 경쟁입찰에 의하지 아니하고 계약상대자를 결정하는 계약
한국조달연구원(2014)	특정인을 선정하여 계약을 체결하는 것으로 경쟁 계약의 원칙에 대한 예외적인 제도[2]

해외에서도 수의계약에 대해 명확히 정의하기보다는 수의계약을 체결하는 경우에 대한 설명을 통해 그 의미를 간접적으로 제시하고 있다. 수의계약은 영어로 'Sole Source Contract' 또는 'Sole Sourcing'이라 칭하는 것이 일반적이며, 최근에는 언론을 중심으로 'No-Bid Contract'라는 용어도 사용된다. 본 연구는 미국「연방조달규정」(FAR: Federal Acquisition Regulation)과 OECD에서 채택하고 있는 'Sole Source Contract' 라는 용어를 '수의계약'과 동일시하여 살펴보고자 한다.

2) http://www.kip.re.kr/mall/customer/bbs_view.asp?bbs_idx=124&bbs_code=37&bbs_class=&bbs_search_type=1&bbs_search_word=&page=1 (검색일: 2018. 9. 10.)

먼저 미국은 「연방조달규정」 〈2.101. Definition〉을 통해 “단 하나의 공급자와 입찰/협상 이후 한 기관에 의해 도입되거나 도입될 것으로 여겨지는 생산물 또는 서비스의 구매를 위한 계약”을 수의계약이라 설명하고 있다. 요약하자면 ‘하나의 공급자’(one source)와 체결하는 계약을 수의계약으로 보는 것이다. OECD(2010)는 “정부가 단 하나의 응찰자에게 입찰요청서를 제공하는 경우”에 이루어지는 계약을 수의계약이라 명명하고 있는데, ‘하나의 응찰차(one bidder)’를 강조한다는 점에서 미국 「연방조달규정」과 그 궤를 같이함을 알 수 있다.

이상의 수의계약에 관한 국내외 정의들을 통해 다음과 같은 특성을 도출할 수 있다. 먼저 수의계약은 경쟁을 배제하는 계약방식이다. 신자유주의가 주창된 이래 자유시장이 강조되고 경쟁 논리에 입각한 효율성 강화가 중시되는 현 상황에서, 수의계약은 오히려 경쟁을 지양하는 것이다. 이와 같은 특성은 여러 공급자들에게 진입장벽으로 작용하게 되고, 이는 다시 경쟁가능성의 약화로 이어질 수도 있는 셈이다(한인섭, 2007). 둘째, 수의계약은 계약대상자를 선정함에 있어 자율성이 부여된 계약방식이다. 수의계약방식으로 계약을 체결하고자 하는 경우 특정 조건에 부합하는 계약후보군을 한정할 수 있고, 이에 따라 최종 계약대상자를 선정하기에 수월하다. 그러나 이를 통해 계약담당공무원과 위탁업체 간에 지속적인 관계가 형성된다면 크고 작은 부패가 일어날 가능성 또한 상존한다(강인성 외, 2009). 셋째, 수의계약은 일반적인 계약방식이 아닌 특수한 계약방식이다. 다시 말해, 수의계약은 일반적이고 보편적으로 이루어지는 것이 아니라 예외적이고 특별한 상황 하에서 활용되는 계약방식인 것이다. 이에 관하여는 수의계약의 시행 근거를 통해 상술하기로 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 수의계약에 대한 정의는 국내외를 막론하고 다양하게 존재하지만, 이를 정리하여 다시 정의내리자면 “경쟁방식 또는 경쟁입찰을 거치지 않고, 계약담당자가 선택한 계약상대자를 선정하는 예외적인 계약방법”이라 할 수 있다.

2) 수의계약의 시행근거

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(대통령령 제29059호, 이하 ‘지방계약법 시행령’) 제25조는 수의계약을 맺을 수 있는 경우로 크게 8가지 항목을 제시하고 있는데, 이를 요약하면 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 한국의 수의계약 조건

항목	내 용
①	• 입찰에 부칠 여유가 없는 경우(천재지변, 작전상의 병력이동 등)
②	• 행정안전부령에 따른 재난복구 등의 경우
③	• 국가기관, 다른 지방자치단체와 계약하는 경우
④	• 특정인의 기술·용역, 특정 위치·구조·품질 등으로 인해 경쟁할 수 없는 경우
⑤	• 일정금액 이하의 공사, 물품제조·구매, 용역 계약의 경우
⑥	• 다른 법률에 따라 특정사업자와 체결하는 계약
⑦	• 특정연고자, 지역주민 및 특정물품 생산자 등과 계약할 필요가 있거나 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우 • 국가유공자 또는 장애인 등에게 일자리나 보훈·복지서비스를 제공하기 위한 경우
⑧	• 계약 목적·성질 등에 비추어 경쟁에 따라 계약을 체결하는 것이 비효율적이라고 판단되는 경우

*「지방계약법 시행령」 제25조 발췌 후 재구성

미국의 경우, 「미합중국법전」(US Code, 이하 'U.S.C.')과 「연방조달규정」을 통해 수의계약이 이루어질 수 있는 다양한 조건 및 상황을 명시하고 있다. 그 중에서도 〈41 U.S.C 3303〉, 〈41 U.S.C 3304〉 및 〈FAR 6.302-1〉에 나타난 수의계약의 조건을 약술하면 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉 미국의 수의계약 조건

법령	조항	내용
「미합중국법전」 (US Code)	41 U.S.C 3303	총 비용이 감소될 것으로 예상되는 경우, 국가적 비상사태나 산업동원의 경우, 필수적인 기술·연구·교육 등이 국방과 관계되는 경우, 신뢰할 수 있는 공급자에 의해 지속적인 서비스 공급이 필요한 경우, 대중의 높은 요구에 기반한 서비스의 필요가 예상치와 부합하는 경우, 의료·안전·응급상황에 반드시 필요한 경우 등
	41 U.S.C 3304	해당 공급자 이외에는 서비스를 제공할 수 없는 경우, 정부기능의 손상으로 인해 부득이하게 응찰자의 수를 제한해야 하는 경우 등
「연방조달규정」 (FAR)	FAR 6.302-1	고유하고 혁신적인 개념을 제안한 연구, 정부의 필요를 다른 방식으로는 충족시킬 수 없는 경우 등

* 「U.S.C」 〈41 U.S.C 3303〉, 〈41 U.S.C 3304〉 및 「FAR」 〈6.302-1〉 발췌 후 재구성

수의계약과 관련된 한국과 미국의 법령을 통해, 앞서 살펴본 수의계약의 특성—경쟁 배제, 계약상대자 선정의 자율성, 특수성—을 재확인할 수 있다. 즉, 수의계약은 일반적인 상황에 적용되는 계약방법이라기보다는 특수하고 부득이한 상황 또는 조건에 부합할 때만 사용할 수 있는 계약방법인 것이다. 일반적으로 계약은 경쟁의 원칙에 입각하여 이루어져야 하는데, 한국은 「국가계약법」 제7조 1항[3] 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(법률 제15296호, 이하 '지방계약법') 제9조 1항[4]을 통해 일반입찰 및 일반경쟁의 원칙을 명시하고 있다. 미국의 경우에도 계약의 일반원칙은 '완전개방경쟁'(full and open competition)이고, '경쟁절차'(competitive procedure)를 통해 가장 적합한 계약을 맺어야 하며, 복잡성 최소화, 공정하고 종합적인 평가 강화 등을 통해 정부에 '최고의 가치'(best value)를 부여할 수 있는 '경쟁계약'을 체결해야한다고 강조한다(41 U.S.C 3301; FAR 15.002).

2. 지방정부의 수의계약

정부가 재화나 서비스를 직접 공급하는 것이 비효율적이라는 비판과 함께 정부의 재정적 압박이 증대되면서, 효율성을 제고하기 위해 공공부문에 경쟁논리를 도입하자는 신공공관리론이 새로운 방안으로 대두되었다. 이러한 움직임은 Osborne(1993)이 관리 및 통제를 중심으로 이루어지던 기존 행정방식에서 벗어나 경쟁 및 효율을 강조하는 이른바 "정부 재창조 원칙"을 내세우면서 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 정부는 직접 생산하던 재화나 서비스를 민간에 위탁하여 제공하기 시작하였고, 이는 민영화나 민간위탁과 같은 방식으로 이루어졌다. 그 중에서도 민간위탁은 중앙

3) "각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다."

4) "지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다."

정부나 지방정부를 막론하고 광범위하게 실시되고 있는데(Globerman & Vining, 1996), 이는 공공부문에 시장논리와 경쟁원리를 도입함으로써 생산 및 전달에 필요한 비용을 절감하고 효율성을 확보하고자 하는 까닭이다(이근주, 2010; 임도빈·정지수, 2015).

신공공관리론은 정부규모 축소 및 정부의 시장개입 억제를 강조한 신자유주의에 기반을 두고 있다(임도빈, 2010). 영국의 Margaret Thatcher 수상을 비롯한 당대 신자유주의자들은 공공부문 축소는 물론이고 이를 위해 도덕적·문화적 개혁이 뒷받침되어야 한다고 주장함으로써 대중의 지지를 이끌어내기도 했다(이종수, 2002: 51-52). 한국의 경우 김대중 정부가 신공공관리론을 도입한 이래 그 외연이 지속적으로 확장되어왔다(임도빈, 2010). 이러한 흐름에 따라 지방정부의 민간위탁 실시도 활발해졌다. 공공서비스에 대한 주민들의 수요가 지속적으로 늘어나는 데 비해, 지방정부는 이를 공급할 능력이 미흡하다는 점에서 그 핵심원인을 찾을 수 있다(추병주·정윤수, 2012).

이를 보완하고자 지방정부는 경제, 정치, 행정 등 다방면에 걸친 요인에 대한 검토를 거쳐 민간위탁 실시여부를 결정하고, 이후 입찰방법과 계약방식 등을 최종 결정하여 수탁기관을 선정하게 된다(박순애, 2009). 그 중에서도 한국의 민간위탁은 수의계약으로 이루어지는 비율이 높은 편이다. 2009년부터 2012년까지 실시된 지방정부 민간위탁사업을 대상으로 진행한 감사원(2013)의 연구에 따르면, 전체 계약 중 30.8%에 해당하는 2,903건이 수의계약으로 체결되었다. 전국 243개 자치단체를 대상으로 2016년 실시한 한국민간위탁경영연구소(2016)의 연구 역시 전체 계약사례 중 33%인 3,140건이 수의계약으로 체결되었다고 분석한다. 전국 단위가 아닌 개별 지방정부를 대상으로 진행한 서울연구원(2014)의 연구도 유사한 양상을 보인다. 이 연구에 따르면 2013년 기준 서울시 345개 민간위탁사업 중 수의계약으로 체결된 비율은 25.4%이며, 재계약 사업 중 수의계약으로 체결된 비율은 37.7%였다.

이상에서 살펴본바와 같이, 신공공관리 시대로 접어들면서 정부는 재정적 압박을 탈피하고 늘어나는 서비스 수요를 충족시키기 위해 효율성 제고 방안을 마련하였다. 이는 공공부문에 대한 경쟁논리 도입으로 나타났고, 이는 다시 신자유주의 사조와 더불어 정부의 축소 및 시장개입 최소화 논의로 이어지게 되었다. 계약은 일반경쟁을 통해 이루어져야한다는 대원칙이 한국과 미국의 법령에 명시되어 있다는 사실도 이와 무관하지 않다. 그런데 한국은 일반경쟁방식보다 수의계약을 통한 계약이 더욱 빈번하게 이루어지고 있는 실정이다. 예외적으로 "필요하다고 인정"[5]되는 경우에만 수의계약을 체결할 수 있다는 점으로 미루어볼 때, 이러한 현상은 사뭇 역설적이라고도 볼 수 있다.

3. 수의계약에 관한 선행연구 분석

수의계약에 관한 논의는 주로 미국에서 이루어지고 있으며, 그 중에서도 경영 및 관리 분야에서 간헐적으로 나타나고 있다. 특히, 경영학계의 저명한 학자인 W. Edwards Deming은 그의 책 「*Out of the Crisis*」에서, 경영의 효율성을 높이기 위해 제시한 14가지 방안 중 하나로 수의계약의 논리

5) 「국가계약법」 제7조 1항; 「지방계약법」 제9조 1항

를 지지하고 있다. 즉, 어떤 품목이라도 장기적인 신뢰 관계를 바탕으로 단 하나의 공급자를 선정하여 운영하는 것이 품질향상 및 비용 절감에 기여할 수 있다는 것이다(Deming, 1986; Richardson & Roumasset, 1995). 또한, OECD는 2010년 발간한 보고서를 통해 수의계약은 많은 시간이 소요되는 경쟁입찰을 피함으로써 긴급한 서비스를 제공할 수 있다는 이점이 있다고 분석한 바 있다(OECD, 2010).

이와 반대로, Edwards와 동시대 학자인 Michael E. Porter는 수의계약을 체결할 경우 공급자에게 권한이 과도하게 부여될 수 있다며 그 부작용에 대해 경고한다(Porter, 1980; Larson & Kulchitsky, 1998에서 재인용). 즉 다양한 공급자들이 서로 경쟁하게끔 유도함으로써 낮은 가격과 좋은 품질을 모두 획득하는 것이 바람직하다는 것이다(Porter, 1985; Richardson & Roumasset, 1995에서 재인용). Malatesta & Smith(2014)는 비영리 및 공공관리 연구 분야에서 나타나는 자원의존이론에 관한 논의를 정리한 연구에서, 현재 수의계약이 필요 이상으로 팽배해있음을 지적하면서 다양한 경쟁자가 존재하는 것이 좋으며, 수의계약은 가급적 자제하라고 권고한다.

수의계약제도에 대한 논의를 심도 있게 진행한 국내연구는 조승현·노종호(2007), 정원(2011) 등이 대표적이다. 이들 연구는 수의계약의 현황, 제도, 문제점, 개선방안 등에 관해 서설적으로 접근하였다. 조승현·노종호(2007)는 전라북도 조달청과 미국 GSA(General Service Administration)의 조달방식을 비교한 연구에서 한국 지방조달 운영현황, 문제점 및 발전방향을 제시하였다. 특히 수의계약과 관련한 적용기준이 모호하여 특정기업에 특혜를 제공하는 등 규정 악용의 문제가 발생할 수 있음을 실제 사례를 통해 밝히고 있다. 정원(2011)은 지방자치단체의 수의계약을 다룬 연구를 통해 수의계약의 장·단점, 실태 등을 제시하며 특히 수의계약사유에 대한 문제점을 날카롭게 지적한다. 먼저 수의계약은 그 사유가 법률상 일반적이고 추상적인 용어로 제시되어 불명확성이 증폭되고, 둘째, 수의계약사유가 지나치게 확대된 탓에 특정 계약대상자와의 계약이 가능하며, 셋째, 수의계약사유에 해당하는지 여부를 신중하게 검토해야 함에도 관습적인 실무태도로 인해 과거의 잘못을 답습하는 경우가 많다는 것이다. 따라서 이러한 문제점을 개선하고 보완하기 위해서는 입법의 정비와 제도의 개선이 필요함을 역설하고 있다.

수의계약을 다룬 선행연구들은 다음의 한계점이 상존한다. 첫째, 연구의 양적·질적 측면 모두 다소 빈약한 편이다. 민간위탁을 주제로 한 연구로 범위를 확장하더라도, 수의계약은 해당 연구 내에서 간단히 언급되는 수준에 머문다. 그나마도 기본적인 수의계약 현황 또는 문제점에 국한하여 단편적인 내용만을 서술하고 있어 수의계약 연구로 규정하기에는 무리가 있다. 둘째, 정부가 여러 계약방식 중 수의계약방식을 선택하게 되는 결정요인에 관한 연구가 부족하다. 수의계약의 장단점을 나열하거나 현 실태 및 개선방향 등을 다룬 연구들이 있지만, 일반적이고 평면적인 논의에 그치고 있을 따름이다. 이와 관련하여 Rubin(2015)은 경쟁적이지 않은 상황에서 많은 계약이 이루어지고 있음을 지적하며 무엇이 수의계약의 수준(level)을 결정짓는지, 시장경쟁보다 가격을 낮출 수 있는 메커니즘이 수의계약방식에 존재하는지 등에 관한 연구가 필요함을 역설하기도 한다.

따라서 본 연구는 상기 한계점을 보완하고 수의계약 연구의 외연을 확장하고자 지방정부를 대상으로 수의계약 체결의 결정요인을 분석하고자 한다. 신공공관리론이 주창된 이래 민간위탁은

폐기물 수거 등과 같은 경성(hard) 서비스는 물론이고 문화, 복지 등 생활 전반에 걸친 연성(soft) 서비스까지 그 범위가 확장되어 왔다(김순양·고수정, 2004). 점차 늘어나는 질적·양적 서비스 수요에 대처하기 위해 지방정부는 민간위탁을 지속적으로 도입하고 있는데, 한국의 경우 수의계약을 통한 민간위탁이 가장 높은 비율을 차지하고 있는 실정이다. 입찰절차를 생략한 채 신속하고 편리하게 계약상대자를 선정할 수 있다는 점에서 수의계약방식은 많은 지방정부와 계약담당공무원들에게 선택받고 있는 것이다. 이러한 현실에도 불구하고, 신공공관리 시대를 대표하는 민간위탁 관련 결정요인 또는 영향요인에 관한 연구는 풍부하게 이루어져온 반면 수의계약에 관한 실증연구 및 세부논의는 부족한 실정이다(Rubin, 2015). 이와 같은 상황에서 본 연구는 수의계약에 대한 관심을 환기시키고, 팽배한 민간위탁의 논의를 넘어 수의계약과 그 결정요인으로 연구 논의를 확장한다는 점에서 의의를 지닌다고 할 수 있다.

Ⅲ. 수의계약 실증분석을 위한 연구설계

1. 가설설정과 연구모형

본 연구는 정부가 민간위탁을 위해 체결하는 계약방식 중 수의계약에 대해 다루고자 하며, 그 중에서도 수의계약방식을 결정하는 요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 민간위탁 관련 결정요인 및 영향요인을 다룬 기존 연구를 바탕으로 이를 수의계약에 준용하여 논의를 진행하고자 한다.

Ferris(1986)에 따르면 민간위탁의 결정에 영향을 미치는 요인은 크게 공급요인, 재정적 요인, 정치적 요인으로 구분된다. 먼저 공급요인(supply factors)이란 경쟁시장이론이나 공공선택이론에 기반을 두며, 지방정부가 공급비용 절감을 위해 사용하는 경쟁원리나 규모의 경제, 또는 노동비용의 절감 등으로 설명할 수 있다. 재정적 요인(financial factors)이란 지방정부의 재정부담이 크거나, 지방정부의 재정지출에 대한 법적 제약이 강할수록 민간위탁을 실시하고자 함을 의미한다. 다시 말해 지방정부는 비용절감에 대한 재정적 압박이 증대될수록 민간위탁을 더욱 선택한다고 할 수 있다. 끝으로 정치적 요인(political factors)은 정치적 압력집단, 정부구조 등의 요인이 민간위탁 결정에 영향을 미칠 수 있음을 뜻한다. 구체적으로는 정치이념이 보수적이거나 관료의 저항이 약할수록 민간위탁을 선호할 가능성이 높다는 것이다.

이를 토대로 민간위탁을 결정짓는 영향요인에 관한 연구는 ① 재정적 요인(Greene, 1996; Ya Ni & Bretschneider, 2007; 현승현·윤성식, 2011; 김다경, 2015), ② 인구통계학적 요인(McGuire et al., 1987; Benton & Menzel, 1992; Greene, 1996; 최홍석, 2002; 강성철·김도엽, 2007; 권경환, 2012), ③ 관리 요인(Ferris, 1986; Morgan & Hirlinger, 1991; 김도엽·김상구, 2005; 김준기·김주애, 2011; 추병주·정윤수, 2012), ④ 정치적 요인(Savas, 2000; Pallesen, 2004; Ya Ni & Bretschneider, 2007; 김준기·김주애, 2011; 현승현·윤성식, 2011; 김다경, 2015; 신가희 외, 2016), ⑤ 거래비용(Nelson,

1997; Walls et al., 2005; 이근주, 2010; 신가희 외, 2016) 등으로 세분화하여 분석되어오고 있다.

가설 1: 재정여건이 약한 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.

인구가 유사하다면, 그 가운데 재정여건이 취약한 지방정부일수록 수의계약에 의존할 가능성이 크다. 재정적 요인은 Ferris의 연구와 마찬가지로 지방정부의 재정운용상태 및 재정능력과 직결된다. 지방정부는 한정된 자원과 예산 범위 내에서 각종 정책을 시행하고 서비스를 제공해야하므로 예산 절감의 필요성이 크다. 이렇듯 재정적 압박이 크게 작용하는 상황에서 지방정부는 민간위탁을 실시할 가능성이 높으며, 입찰 및 계약에 이르는 행정절차와 관련 비용을 최소화하기에 적합한 수의계약방식을 선택할 가능성 또한 높아질 수 있다.

가설 2: 공무원의 수가 많은 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.

민간위탁은 위탁여부 결정, 수탁, 사후관리 등의 과정을 통해 이루어지는데(박순애, 2009), 이와 관련하여 전문지식을 갖춘 계약담당공무원이 많을수록 민간위탁을 실시할 가능성이 높아질 수 있다. 수의계약은 일반경쟁계약에 비해 간소한 절차로 이루어지지만, 성과평가 등과 같은 사후관리는 동일하게 이루어지므로 관련 공무원의 수나 전문성의 보유 여부는 여전히 중요하다고 할 수 있다.

가설 3: 인구수가 많은 지방정부일수록 수의계약 체결빈도가 높을 것이다.

인구의 규모는 서비스에 대한 요구의 다양성과 직결되어 있고 행정의 수비범위를 비례적으로 확장시킨다. 따라서 인구의 규모가 클수록 수의계약을 통한 신속한 대응과 서비스의 다양화를 도모할 가능성이 있다. 일반적으로 인구가 증가하는 속도에 비해 지방정부의 서비스 생산 및 공급능력은 한정되어 있다. 환경으로부터 서비스 수요가 증대하는 속도에 비해, 지방정부의 공급능력이 따라잡기 어려운 여건이 지속되는 것이다. 이때 지방정부는 늘어난 수요에 대처하기 위해 민간위탁을 실시할 가능성이 높으며, 계약방식으로는 일반경쟁방식에 비해 신속하고 편리한 처리가 용이한(OECD, 2010) 수의계약을 택할 가능성이 높아진다.

가설 4: 자치단체장의 소속정당이 집권여당과 일치할수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.
가설 5: 자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당이 일치할수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.

민간위탁이 경제적 효율성에 의해 결정된다는 논거와는 반대로, 민간위탁 여부는 오로지 정치적 입장에 의해 좌우된다는 이론적 시각도 있다. Brudeny et al.(2005)에 따르면 민간위탁은 정부의 재정압박이나 비용절감의 유인으로 인해 이루어지기도 하겠지만, 정부가 효율적인 정책수단을 이용하여 정부운영에 임하고 있음을 보여주기 위해 이루어지는 경우가 더 많다. 이러한 정치적 요인은 주로 자치단체장의 소속정당이 집권정당인지 여부, 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 다수

당 간 일치여부, 자치단체장의 재임기간 및 연임여부 등으로 측정되어 왔다. 특히 집권정당 소속 자치단체장의 경우 연임을 목적으로 '보여주기식' 성과에 집중할 가능성이 큰데(정지수·한승희, 2014; 임도빈·정지수, 2015), 이를 위한 방법으로 민간위탁이 사용되기 쉬우며, 수의계약방식은 이를 보다 용이하게 실시하도록 돕는다고 볼 수 있다. 또한 지방정부가 민간위탁 여부를 결정할 때 지방의회의 동의를 얻어야 하는데(신가희 외, 2016), 이는 자치단체장의 소속정당과 지방의회의 다수당이 일치할수록 민간위탁 실시가 용이해짐을 의미하며 이는 수의계약의 경우에도 동일하게 적용될 수 있다.

가설 6: 수의계약에 대한 원가산정을 내부에서 실시하는 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.

정부가 비용절감을 위해 경쟁의 원리를 활용하더라도 효율성이 항상 증대되는 것은 아니다. 민간위탁의 경우 재화나 서비스를 정부가 직접 생산함으로써 발생하는 비효율은 개선될 수 있다. 그러나 입찰과정을 통해 적절한 수탁자를 찾고, 선정된 수탁자와 체결하기 위한 계약내용을 면밀히 검토·분석하며, 위탁 이후 수탁자에 대한 관리·감독 및 성과평가를 시행해야하는 등의 추가 비용이 발생한다. 다시 말해, 정부가 직접 생산하고 공급할 때에는 발생하지 않았던 비용이 민간위탁을 하는 경우에 발생할 수 있는 것이다(이근주, 2010). Williamson(1979)은 이를 거래비용(transaction cost)으로 보았으며, 이는 다시 여러 기준에 따라 세분된다. Globerman & Vining(1996)은 정부와 계약기관 간에 생산비용(production cost), 협상비용(bargaining cost), 기회주의비용(opportunism cost)이 발생할 수 있음을 분석한바 있고, Hirsch(1991)는 계약의 단계를 계약형성단계와 계약성과단계로 나누어 각각 발생하는 거래비용에 대해 연구하였다. 이들에 따르면, 수의계약이 절차적 단순성의 이점을 갖지만, 외부에 의한 원가 산정 등 사전적 거래비용을 증가시키게 되면, 조직 내부의 계약 당사자들은 수의계약을 꺼리게 될 가능성이 크다.

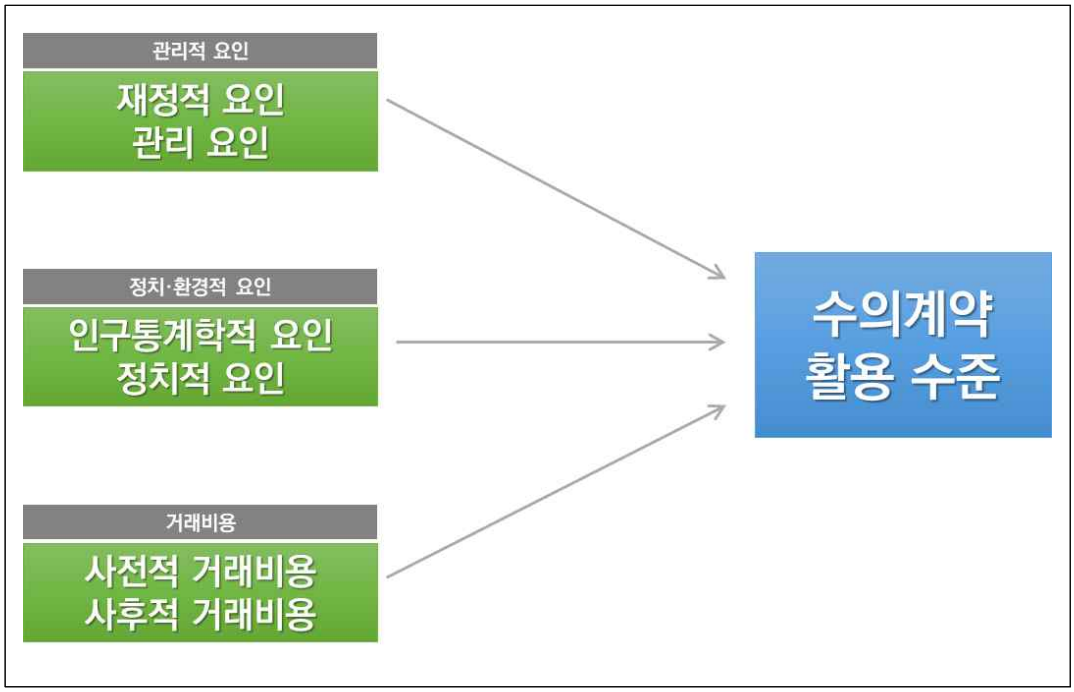
가설 7: 수의계약에 대한 성과평가를 실시하지 않는 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.

거래비용은 성과를 평가받고 정책을 마무리하는 단계에서도 발생하고 영향을 미친다. 계약에 대한 성과를 평가하게 되면, 계약 대상자의 선정에 관한 논리와 책임이 야기될 수 있는 수의계약 방식을 선택할 동기가 크게 줄어든다. 민간위탁을 실시하는 이유가 비용절감을 통한 효율성 제고에 있으므로, 거래비용을 최소화하려는 시도는 민간위탁 실시 여부에 영향을 미치지만, 그 중 수의계약은 계약대상자 선정의 자율성이라는 특성을 지니므로 일반경쟁 등 다른 계약방식에 비해 거래비용을 낮출 수 있을 것으로 기대되며, 거래비용을 낮추는 지방정부는 더욱 적극적으로 수의계약을 체결할 것이라 볼 수 있다. 거래비용에 관한 이와 같은 구분은 계약시점에 따라 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 나뉜다(Williamson, 1985: 20-22; 신가희 외, 2016에서 재인용). 사전적(ex-ante) 거래비용이란 원가 산정, 탐색(search), 기안(drafting), 협상(negotiating), 계약서 작성 등과 같이 계약 이전에 발생할 수 있는 모든 비용을 의미하고, 사후적(ex-post) 거래비용이란

관리·감독, 성과평가, 재계약여부 결정 등 계약 이후에 발생할 수 있는 모든 비용을 뜻한다.

상기 논의를 바탕으로, 본 연구는 재정적 요인 및 관리 요인을 '관리적 요인'으로, 인구통계학적 요인 및 정치적 요인을 '정치·환경적 요인'으로, 사전적 거래비용 및 사후적 거래비용을 '거래비용'으로 각각 구분하여 다음과 같은 연구모형을 설정하였다.

〈그림 1〉 연구모형



2. 변수의 측정 및 자료수집

1) 종속변수

본 연구의 분석단위는 한국 지방정부이며, 2016년 한 해 동안 민간위탁 시 수의계약을 통해 계약을 체결한 실적이 있는 198개 기초자치단체를 중심으로 분석을 실시하였다. 민간위탁 관련 연구자들은 민간위탁의 결정 척도를 크게 민간위탁 결정 여부, 민간위탁 건수, 전체 예산 대비 민간위탁 예산비율로 조작화하고 있다(김준기·김주애, 2011). 본 연구에서는 이러한 논의의 틀을 이어받아, 수의계약 체결 건수를 통해 지방정부의 수의계약 수준을 살펴보고자 한다. 이는 단순히 수의계약방식을 채택하는지 여부에 대해 살펴보는 것보다 각 지방정부 간의 편차를 수치로 나타내어 분석할 수 있다는 장점이 있다(신가희 외, 2016). 관련 자료는 한국민간위탁경영연구소(KCOMI)에서 2016년 실시한 〈전국 민간위탁 운영현황 분석〉 보고서를 통해 수집하였다.

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 크게 관리적 요인, 정치·환경적 요인, 거래비용 등 총 세 가지로 구분된다. 먼저 관리적 요인은 재정적 요인과 관리 요인을 포괄한다. 재정적 요인을 측정하는 지표로는 재정자립도(최흥석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 권경환, 2012), 1인당 지방세부담액(Brown, 2001; 강성철·김도엽, 2007; 권경환, 2012) 등이 주로 설정되어왔는데, 본 연구에서는 지방재정365(http://lofin.mois.go.kr)를 통해 수집한 지방정부의 재정자립도를 변수로 최종 설정하였다. 관리 요인은 지방정부의 계약 관련 업무처리능력 또는 지원능력을 통해 살펴볼 수 있는데(Ferris, 1986), 본 연구에서는 이와 같은 능력을 발휘하는 주체인 공무원의 수를 변수로 설정하였고, 이를 다시 인구 1천명당 공무원 수로 계산하여 측정하였다. 관련 자료는 국가통계포털(http://kosis.kr)을 활용하여 수집하였다.

정치·환경적 요인은 인구통계학적 요인 및 정치적 요인을 포함한다. 인구통계학적 요인은 전통적으로 널리 사용되어온 인구수를 변수로 설정하였고, 관련 자료는 국가통계포털을 통해 수집하였다. 정치적 요인과 관련한 선행연구들은 자치단체장의 재임기간(Brown, 2001; Brudney et al., 2004), 득표율(김도엽·김상구, 2005; 김다경, 2015), 지방의회 다수당과 자치단체장의 소속정당 일치여부(Ya Ni & Bretschneider, 2007; 신가희 외, 2016), 자치단체장의 소속정당(Pallesen, 2004; 권경환, 2012) 등 그 변수를 다양하게 설정하고 있다. 본 연구에서는 자치단체장의 소속정당이 집권정당과 일치할 경우 연임 등의 유인으로 인해 수의계약을 더욱 체결할 것이며, 자치단체장과 지방의회 다수당이 일치할수록 수의계약 체결이 수월하게 이루어질 것이라 보고 이들을 변수로 설정하였다. 관련 자료는 중앙선거관리위원회(http://nec.go.kr)를 활용하여 수집하였다.

거래비용은 선행연구에서 논의된바와 같이 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 구분하였다. 사전적 거래비용은 모든 계약에 있어 기본이 되는 원가 산정을 어떤 방식으로 진행하는지를 통해 살펴보았는데, 원가 산정을 외부기관에 맡기는 것보다 지방정부 내부에서 실시할수록 거래비용이 적게 든다고 보고 분석을 실시하였다. 원가 산정을 외부기관에 맡기는 경우 다른 차원의 민간위탁이 발생하는 셈이며, 이는 다시 거래비용을 증가시키는 원인이 될 수 있는 까닭이다. 사후적 거래비용은 계약 이후 성과평가를 실시하는지 여부로 측정하였다. 성과평가는 해당 사업에 대한 전문적 지식이 요구됨은 물론, 관련 기관 및 외부전문가를 통해 이루어지는 경우가 일반적이다. 이 일련의 과정은 거래비용의 증가로 이어지는바, 성과평가를 실시하지 않을수록 거래비용이 감소하고, 이는 다시 수의계약 체결수준의 증대로 이어질 수 있다. 이와 관련한 자료는 2016년 한국민간위탁경영연구소에서 발간한 〈전국 민간위탁 운영현황 분석〉 보고서를 통해 수집 및 분석하였다.

Ⅳ. 수의계약에 영향을 미치는 요인의 분석결과

1. 기술통계 분석

2016년 한 해 동안 기초자치단체 198곳에서 체결된 수의계약은 총 2,927건이며, 평균 14.78건이 체결된 것으로 나타났다. 수의계약 건수가 가장 많은 지자체는 경상남도 창원시로, 한 해 동안 95건의 민간위탁을 수의계약으로 체결하였다. 단 1건의 수의계약만 체결한 지자체는 총 12곳으로, 서울시 1곳(광진구), 경기도 2곳(광명시, 하남시), 강원도 1곳(평창군), 전라남도 3곳(보성군, 신안군, 영암군), 전라북도 1곳(임실군), 경상남도 1곳(고성군), 경상북도 3곳(포항시, 봉화군, 의성군) 등으로 나타났다.

재정자립도는 평균 26.55로 나타났는데, 서울시 중구가 65.2로 가장 높았던 반면 전라남도 신안군이 8.6으로 최저치를 기록했다. 인구 1천명당 공무원 수는 평균 6.74명인 것으로 파악되었으며, 경상북도 청송군이 18.99명, 인천시 남동구가 1.23명으로 각각 최고/최저치를 기록하였다. 지자체별 인구는 경기도 수원시가 1,184,624명으로 가장 많았으며, 전라북도 장수군이 가장 적은 23,277명을 나타냈다. 자치단체장의 소속정당은 집권여당일 경우 '1', 그렇지 않을 경우 '0'으로 집계하였으며 평균 0.53 수준인 것으로 나타났다. 자치단체장과 지방의회의 정당일치도는 일치할 경우 '1', 그렇지 않을 경우 '0'으로 분석하였으며 평균 0.70 수준이었다. 거래비용 측면에서 사전적 거래비용으로 분류한 원가산정 내부실시 비율은 평균 55.63%, 사후적 거래비용으로 분류한 성과평가 미실시 비율은 평균 37.61% 정도로 나타났다.

〈표 5〉 변수의 기초통계

변 수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
수의계약 건수	198	14.78	13.36745	1	95
재정자립도	198	26.55	13.20	8.6	65.2
인구 1천명당 공무원 수	198	6.74	4.38	1.23	18.99
인구 수	198	230,395	222,997.5	23,277	1,184,624
자지단체장 소속정당 (1:여당, 0:야당)	198	0.53	0.50	0	1
자치단체장-지방의회 일치도 (1:일치, 0:불일치)	198	0.70	0.46	0	1
원가산정 내부실시 비율(%)	198	55.63	30.54	0	100
성과평가 미실시 비율(%)	198	37.61	29.34	0	100

2. 모형분석 결과

지방정부 수의계약 체결의 결정요인을 분석하기 위해 관련 선행연구 및 이론적 논의를 기반으로 관리적 요인, 정치·환경적 요인, 거래비용 등 세 가지 차원을 독립변수로, 수의계약 체결 건수

를 종속변수로 설정하여 분석을 시도하였다. 본 연구에서는 수의계약 체결에 미치는 변수들의 영향을 확인하기 위해 회귀분석을 실시하였으며, 분석결과는 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 분석결과

변 수			Coefficient	t	유의확률
독립 변수	관리적 요인	재정자립도	−0.5741	−0.66	0.509
		인구 1천명당 공무원 수	−.2059	−0.72	0.470
	정치·환경적 요인	인구 수	0.2347***	3.97	0.000
		단체장 소속정당	3.5543*	1.88	0.061
		단체장-지방의회 일치도	0.8410	0.41	0.682
	거래비용	사전적 거래비용	6.1550**	2.08	0.039
		사후적 거래비용	5.9116**	2.08	0.039
Constant			4.2312	0.95	0.343
N			198		
R^2			0.2113		

* p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01

먼저 관리적 요인에 포함된 재정적 요인과 관리 요인은 수의계약 체결에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 재정자립도로 살펴본 재정적 요인의 경우 재정적 압박이 큰 지방정부일수록 민간위탁을 통해 재정의 효율적 집행을 도모하고자 하는 경우가 많다는 선행연구와는 달리, 이러한 움직임이 수의계약 체결까지는 이어지지 않는다는 것이다. 이는 수의계약이 지닌 고유의 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 즉, 재정적 풍요나 빈곤의 여부와는 별개로 신속하고 편리하게 계약을 체결할 수 있는 수의계약방식의 채택 유인이 지방정부 곳곳에 존재하는 까닭이다. 인구 1천명당 공무원의 수로 살펴본 관리 요인 역시 통계적으로 유의미하지 않은 결과로 도출되었는데, 이는 공무원의 전문성과 결부하여 추정해볼 수 있다. 현재 한국의 공무원, 특히 계약담당 공무원은 입직 이후 계약부서로 발령이 나면 그 후부터 업무숙달을 통해 자격을 갖추어 나가는 것이 일반적이다. 미국의 경우 특정 학력 및 경력 등의 자격요건을 갖추는 것은 물론이고 공인 자격까지 취득해야만 계약담당 업무를 수행할 수 있는 것과 사뭇 대조적이다(전현철, 2018). 이렇듯 계약담당공무원의 전문성이 보장되고 발현되기 힘든 구조 속에서 단순히 공무원의 수가 수의계약 체결에 영향을 미치기란 어려운 일이라 할 수 있다.

한편 정치·환경적 요인에 포함된 인구통계학적 요인 및 정치적 요인은 부분적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 먼저, 인구가 많은 지방정부일수록 주민의 서비스 수요가 증대되고, 이를 충족하기 위해 민간위탁을 이용하여 효율성 제고에 역점을 둔다는 논리는 앞서 선행연구를 통해 살펴본바 있다. 그런데 수의계약은 입찰절차를 생략하고 계약에 이르는 행정절차가 간소하다는 점에서 일반 민간위탁보다도 높은 효율성의 확보가 용이하다. 이러한 점으로 미루어볼 때, 인구가 많은 지방정부일수록 수의계약을 통해 주민들에게 신속한 서비스를 제공하고자 하는 유인이 높아질 수 있음을 추정할 수 있다. 다음으로 자치단체장의 소속정당이 집권여당과 일치할수록 수의계약

체결 수준이 높아지는 것으로 나타났다. 분석기간으로 설정된 2016년의 집권여당은 정치적으로 보수적 성향을 띠는 새누리당(現 자유한국당)이었는데, 단체장들은 주민들의 신뢰를 바탕으로 연임하고자 하는 목적의식이 뚜렷하기 때문에(정지수·한승희, 2014) 주민들의 요구에 민감할 수밖에 없다. 이러한 요구에 신속히 반응하고 이를 수월하게 처리하기 위해서는 경쟁을 통한 경제적 효율성 제고보다는 정치적 효율성의 과시가 필요하며(Brudeny et al., 2005), 이는 단체장들로 하여금 수의계약방식을 선택하도록 이끄는 강한 유인이 될 수 있다. 반면 자치단체장 소속정당과 지방의회 다수당의 일치 여부는 수의계약 체결에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 민간위탁의 경우 지방의회의 동의가 있어야만 실행이 가능하기 때문에 자치단체장과 지방의회 다수당이 일치하는 단점정부일수록 그 결정수준이 높게 나타날 수 있다(신가희 외, 2016). 그런데 수의계약의 경우 지방의회의 동의를 구하기에 앞서 긴급한 상황과 신속한 업무처리 등의 명분으로 실시할 수 있으므로, 단점정부 여부는 수의계약 체결 수준에 영향을 미치지 못한다고 볼 수 있다.

사전적, 사후적으로 나누어 살펴본 거래비용은 두 가지 요인 모두 수의계약 체결에 유의미한 정(+)의 영향을 미친다는 결과가 나타났다. 사전적 측면에서 원가산정을 내부에서 실시하는 비율이 높을수록, 사후적 측면에서 성과평가를 실시하지 않을수록 수의계약 체결 수준이 높아질 수 있다는 것이다. 원가산정을 내부에서 실시하는 경우 관계법령이나 중앙정부의 지침 등에 기반하지만, 외부전문기관에 수탁하거나 내부와 외부에서 모두 원가산정에 참여(double check)하는 경우에 비해 거래비용이 적게 소모된다고 볼 수 있다. 성과평가를 실시하지 않는 경우도 실시하는 경우와 비교할 때 거래비용의 완연한 감소효과를 얻을 수 있으리라 기대된다. 따라서 사전적, 사후적 거래비용을 낮추기 위한 방편으로 해당 지방정부가 수의계약방식을 더욱 선호할 수 있는 것이다. 그러나 이러한 경향이 무분별하게 지속된다면 Globerman & Vining(1996)의 지적처럼 '보이지 않는 행동'(hidden behavior)은 물론이고 '도덕적 해이'(moral hazard) 문제까지 야기할 소지가 있어 주의가 요망된다 하겠다.

〈표 7〉 연구가설 및 분석결과 종합

가 설			내 용	결과
관리적 요인	재정적 요인	가설1	재정여건이 약한 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.	기각
	관리 요인	가설2	공무원의 수가 많은 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.	기각
정치·환경적 요인	인구통계학적 요인	가설3	인구수가 많은 지방정부일수록 수의계약 체결빈도가 높을 것이다.	채택
	정치적 요인	가설4	자치단체장의 소속정당과과 지방의회 다수당이 일치할수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.	기각
		가설5	자치단체장의 소속정당이 집권여당과 일치할수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.	채택
거래비용	사전적 거래비용	가설6	수의계약에 대한 원가산정을 내부에서 실시하는 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.	채택
	사후적 거래비용	가설7	수의계약에 대한 성과평가를 실시하지 않는 지방정부일수록 수의계약 체결수준이 높을 것이다.	채택

V. 맺는말

본 연구는 한국 지방정부를 대상으로 수의계약 체결의 결정요인이 무엇인지 실증적으로 분석하고자 하였다. 민간위탁 중 수의계약이 차지하는 비중이 가장 높음에도 불구하고, 그동안의 수의계약 관련 연구가 장단점 나열, 수치 제시 등 단편적으로 이루어져온 한계를 극복하고자 하는 시도였다. 분석결과, 인구통계학적 측면에서는 인구가 많은 지방정부일수록, 정치적 측면에서는 자치단체장의 소속정당이 집권여당과 일치일수록 수의계약 체결 수준이 높아진다는 결과를 도출하였다. 거래비용의 경우 사전적, 사후적 요인 모두 거래비용이 적은 지방정부일수록 수의계약 체결 수준이 증가한다고 나타났다. 즉, 계약 이전에 원가를 산정하는 과정이 내부에서만 이루어질 경우 거래비용이 감소하여 수의계약 체결로 이어질 수 있고(사전적 거래비용), 계약 종료 후에 성과평가를 실시하지 않는 경우에도 평가항목 및 평가자 선정, 전문지식 함양 등과 같은 거래비용의 발생을 억제할 수 있으므로 수의계약을 체결하고자 할 수 있는 것이다(사후적 거래비용). 그러나 이러한 경향이 무분별하게 지속될 경우 정부와 계약대상자 모두에게 '보이지 않는 행동'이나 '도덕적 해이'와 같은 문제가 발생할 수 있으며(Globerman & Vining, 1996) 이는 곧 더 큰 거래비용의 지불로 이어질 수 있음을 상기하여야 한다.

한편, 재정적 요인과 관리 요인으로 본 관리적 요인은 수의계약 체결에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 수의계약은 신속하고 편리하게 업무를 진행할 수 있고 계약대상자를 탐색하는 비용도 절감되기 때문에, 재정적 압박과는 무관하게 어느 지방정부에서나 수의계약을 선택하고자 하는 가능성이 있는 까닭이다. 또한 관리적 측면에서 볼 때 공무원의 수와 그들의 능력과는 관계없이 수의계약은 이루어질 수 있다. 미국의 계약담당공무원의 경우 입직 전 계약과 관련한 전문적인 지식과 소양을 갖추는 것은 물론 특정 자격요건까지 선결해야 한다(전현철, 2018). 반면 한국의 계약담당공무원들은 '先 입직 後 업무숙달'의 메커니즘 속에서 점진적으로 자격을 갖추어 나갈 따름이다. 이러한 차이는 곧 전문성의 차이와도 연결될 수 있으며, 전문성의 부재는 자칫 관리적 차원의 부실로 이어질 수 있다. 따라서 수의계약과 관련한 전문성을 비롯하여 효율성, 공공성 등의 가치에 대한 이해가 제대로 정립되지 않는다면, 관리적 차원에서 수의계약 체결 수준에 영향을 미치는 것은 어려울 수 있다.

본 연구는 비경쟁적 상황 하에서 이루어지는 수의계약이 무엇에 의해 어떠한 수준으로 결정되는지에 관한 연구가 부족하다는 Rubin(2015)의 제언을 이어 받아, 수의계약에 관한 실증연구를 수행했다는 점에서 의의가 있다. 또한 민간위탁 자체에만 집중된 연구의 외연을 계약방식으로 확장하여 분석했다는 점도 주목할 만하다. 그러나 2016년에 국한된 자료를 활용하였고 수의계약을 최소 1건 이상 체결한 지방정부만을 분석대상으로 삼았다는 점에서 분석의 한계를 지닌다. 다년도 자료를 바탕으로 수의계약 체결 여부와 관계없이 모든 지방정부를 분석단위로 삼아 후속 연구를 진행한다면, 본 연구의 한계가 보완됨은 물론이고 수의계약이 무슨 요인에 의해 어떠한 수준으로 이루어지는지에 관한 경향성을 도출해낼 수 것으로 보인다.

참고문헌

감사원. (2013).「지방자치단체 민간위탁 관리실태」. 서울: 감사원 감사연구원.

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

강인성·김건위·이병기·류영아. (2009). 지방자치단체 민간위탁의 실태와 성과만족도 분석에 관한 연구.「한국지방자치학회보」, 21(3), 119-139.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. (일부개정 2017. 12. 19, 법률 제15219호)

권경환. (2012). 도시생활폐기물관리서비스의 민간위탁 결정요인 분석.「지방정부연구」, 16(2):201-226.

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.

김순양·고수정. (2004). 지방 공공서비스의 민간위탁(contracting-out) 과정 비교·분석.「한국사회와 행정연구」, 15(1): 95-124.

김준기·김주애. (2011). 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증.「행정논총」, 49(3): 27-57.

박순애. (2009). 민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내·외 민간위탁 연구에 관한 내용분석을 중심으로.「행정논총」, 47(1): 101-131.

서울연구원. (2014).「서울시 민간위탁 종합적 제도개선을 위한 연구」. 서울특별시 연구 최종보고서.

신가희·최근호·문명재. (2016). 지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구.「지방정부연구」, 20(1), 427-455.

유 훈. (1991). 정부계약제의 서설적 고찰.「행정논총」, 29(1): 112-121.

이근주. (2010). 거래비용관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구.「행정논총」, 48(2): 119-143.

이종수. (2002).「지방정부연구」. 서울: 박영사.

임도빈. (2010). 관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가.「한국사회와 행정연구」. 21(1): 1-27.

임도빈·정지수. (2015). 공공기관 민간위탁의 허실.「한국행정연구」, 24(3), 147-175.

전현철. (2018). 정부조달계약에 있어서 계약담당공무원의 자격, 권한 및 책임에 관한 고찰.「법학연구」, 59(1): 139-168.

정 원. (2011). 지방자치단체계약상 수의계약의 한계와 발전방안.「지방계약연구」. 2(1): 121-153.

정지수·한승희. (2014). 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향.「한국사회와 행정연구」, 25(1), 115-140.

조승현·노종호. (2007). 복식부기·발생주의 정부회계의 도입에 따른 지방조달행정의 발전방향에 관한 연구.「한국자치행정학보」, 21(1): 1-24.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. (일부개정 2017. 12. 26, 법률 제15296호)

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령. (일부개정 2018. 7. 24, 대통령령 제29059호)

추병주·정윤수. (2009). 민간위탁의 단계별 운영실태 분석.「한국공공관리학보」, 23(2): 1-31.

_____. (2012). 지방자치단체의 민간위탁 영향요인에 관한 실증분석.「지방정부연구」, 16(2), 83-102.

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

한국민간위탁경영연구소. (2016).「민간위탁 운영현황 분석 Ⅰ: 지방자치단체」. 서울: 한국민간위탁경영연구소 출판사업부.

한국법제연구원. (2014).「비정상적 관행의 정상화를 위한 제도정비 방안 연구」. 민관합동규제개선추진단 연구보고서.

한인섭. (2007). 행정서비스 민간위탁의 한계와 과제.「한국행정연구」, 16(2), 155-188.

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

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

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

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.

Deming, W. E. (1986). *Out of the Crisis*. MIT Center for Advanced Engineering Study.

「Federal Acquisition Regulation」, *https://www.acquisition.gov/browsefar*

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

Globerman, S., & Vining, A. R. (1996). A Framework for Evaluating the Government Contracting-out Decision with An Application to Information Technology. *Public Administration Review*, 577-586.

Greene, J. 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.

Hirsch, W. Z. (1991). *Privatizing Government Services: An Economic Analysis of Contracting Out by Local Governments (Vol. 54)*. University of California Inst of.

Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2002). Public Values Lost? Comparing Cases on Contracting Out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4(1), 63-81.

Larson, P. D., & Kulchitsky, J. D. (1998). Single Sourcing and Supplier Certification: *Performance and Relationship Implications. Industrial Marketing Management*, 27(1): 73-81.

Malatesta, D., & Smith, C. R. (2014). Lessons from Resource Dependence Theory for Contemporary Public and Nonprofit Management. *Public Administration Review*, 74(1): 14-25.

McGuire, R. A., Ohsfeldt, R. L., & Van Cott, T. N. (1987). The Determinants of Choice between

Public and Private Production of Publicly Funded Service. *Public Choice*. 54(3): 211-230.

Morgan, D. R., & Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation. *Urban Affairs Quarterly*. 27(1): 128-144.

Nelson, M. A. (1997). Municipal Government Approaches to Service Delivery: An Analysis from A Transactions Cost Perspective. *Economic Inquiry*, 35(1), 82-96.

Newman, R. G. (1988). Single Source Qualification, *Journal of Purchasing and Materials Management*, 24(2): 10-17.

OECD. (2010). *Handbook on Contracting Out Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile Situations*. PDG: Partnership for Democratic Governance. (www.oecd.org/publishing/corrigenda)

Osborne, D. (1993), Reinventing Government, *Public Productivity and Management Review*, 16(4): 349-356.

Pallesen, T. (2004). A Political Perspective on Contracting out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments, Governance. *An International Journal of Policy and Administration*. 17(4): 573-587.

Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy*. New York: The Free Press.

_____. (1985). *Competitive Advantage*, New York: The Free Press.

Prager, J. (1994). Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review*, 176-184.

Richardson, J., & Roumasset, J. (1995). Sole Sourcing, Competitive Sourcing, Parallel Sourcing: Mechanisms for Supplier *Performance. Managerial and Decision Economics*, 16(1): 71-84.

Rubin, I. (2015). Past and Future Budget Classics: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 75(1): 25-35.

「US Code」, *http://uscode.house.gov*

Walls, M., Macauley, M. & Anderson, S. (2005), Private Markets, Contracts, and Government Provision - What Explains the Organization of Local Waste and Recycling Markets?, *Urban Affairs Review*, 40(5): 590-613.

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

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.

홍민호(洪民鎬): 현재 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 연구 관심분야는 지방정부, 지방자치, 인사행정 등이다(jaydon.hong@gmail.com).

이종수(李鍾秀): 1993년 영국 University of Sheffield에서 박사학위를 취득하고(논문제목: "Analysing Policy Variation in Local Government") 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 연구 관심분야는 공동체, 지방자치, 정부개혁, 인사행정에 걸쳐있고, 대표저서로는 「공기업 개혁의 쟁점과 전략」(2018, 공저), 「유토피아」(2017, 공저), 「공동체」(2015), 「정부혁신과 인사행정」(2006), 「지방정부이론」(2002) 등이 있다. 한국지방자치학회 편집위원장, 한국행정학회 영문편집위원장으로 활동하였고, 대통령직속 지역발전위원회 위원, 행정자치부 자치단체 합동평가단장, 헌법재판소 제도개선위원회 위원 등을 역임하였다(jslwsh@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 9. 28 / 심사개시일: 2018. 10. 5 / 심사완료일: 2018. 11. 1〉

Abstract

Analyzing the Determinants of Sole Source Contract in Local Governments

Hong, Minho

Lee, Jong Soo

Under the wave of New Public Management, the Korean government established several guidelines of sole source contract as an effort to increase the efficiency of public services and also to prevent corruption. For instance, public bureaucrats can use sole source contract methods when the scale of contracts is below $18,000 in the case of academic research, $90,000 in the case of construction works, $40,000 in the case of making contract with the disabled and females. The use of sole source contract methods has been increased pretty much and so it occupies 17.73% of all the contracts of Korean government and 30-33% of local governments' contracts.

Contracts which are adopted by local governments for contracting out are classified into two; one is competitive contract and the other is sole source contract. Though sole source contract is often used in reality, little concern is given to it. This paper analyzes the current use of sole source contract in Korean local authorities and also examines the influencing factors. In a micro-level, this study illuminates the backgrounds and motivations of public bureaucrats who adopt sole source contract methods as a means of production and delivery of public services. The results of analysis shows positive relationships between sole source contract and demographic, political, transactions cost factors.

Key Words: sole source contract, local government, contracting out, contract, New Public Management