

지방행정서비스 민간위탁의 활성화 방안*

윤 태 렬 (부경대학교 행정학과 교수)

지방 행정 서비스의 질적인 제고와 효율성의 증진을 위한 다양한 공급방식이 제시되고 있으며, 이중 가장 대표적인 것의 하나가 민간위탁이다. 초기에는 주로 물질적 행정 서비스가 주된 위탁대상이었지만, 최근에 와서는 그 범위가 매우 다양해지고 있는 실정이다. 그러나 우리 나라의 경우 아직도 이와 같은 민간위탁이 매우 저조한 실정이다. 민간위탁에 관한 법체계에서부터 관련조직과 인력, 그리고 대상 사무의 선정에 이르기까지 아직 체계성을 갖추지 못하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 이와 같은 민간위탁을 효율적으로 추진하기 위한 방안을 각 지방자치단체의 예를 들어서 분석하였다. 물론 지금과 같은 효율성 위주의 민간위탁이 반드시 최선의 방식은 아니지만, 서비스의 질 제고와 주민 만족의 증진이라는 측면에서 긍정적인 효과가 있음을 부인하기는 어렵다.

I. 서론

우리 나라의 지방자치단체는 최근 지역경쟁력의 강화와 행정의 경영화에 대한 요구에 의하여 다양하고 질 높은 공공서비스를 생산, 공급할 수 있는 시스템의 재구축에 대한 재검토 요청에 직면하고 있다. 뿐만 아니라 기존의 획일적이고 지역적 균일성을 기본으로 하는 행정시스템 으르서는 고도화·다양화되어 가는 주민생활이나 지방자치단체가 직면하고 있는 환경변화에 능동적으로 대응할 수 없기 때문이다.

이러한 행정환경의 변화에 따라서 지방자치단체의 공공서비스 공급영역은 전통적으로 공공 부문이 담당해온 분야에 한정되지 않고, 시장기구에 의하여 공급되던 서비스 분야까지 정치적 판단에 의해 '공공(公共)의 손'으로 공급하기에 이르렀다. 즉 주민생활과 관련된 문제는 공공이 각 시장이나 하는 이분법적 논리로서는 해결될 수 없게 되었기 때문이다. 이는 기존의 공공서비스의 생산, 공급메커니즘으로는 효과적인 대응이 곤란한 공공적 영역이 새롭게 형성되고 확대될을 의미한다. 최근 지방자치단체에서의 제3섹터 부문의 증대는 이와 같은 현상을 반영하고 있다.

이제 공공적인 것과 기업적인 것이 연결되는 등 '공'과 '사'의 경계를 두너뜨리는 현상이 일 발화되고 있다. 독점적이었던 공공부문이 민간과의 아이디어와 지혜에 의해 새로운 모습으로 변화하고 있고, 소비자의 다양한 요구와 선택의 자유에 대응한 대체 서비스가 경쟁적으로 창출되고 있다¹⁾. 공공서비스가 주민, 민간공익법인, 기업 등 다양한 공급주체에 의해 다양한 형태로

* 본 연구를 수행함에 있어서 도움을 주신 많은 분들에게 감사드리며, 실사를 맡아주신 분들께도 또한 감사사를 드린다.

1) 민간위탁의 또 다른 면은 곧 '경쟁'이라고 할 수 있다. 왜냐하면 경쟁은 다인과의 관계에서 행위를 의도적

생산, 공급되고 있는 실정이다²⁾.

다양화되어 가는 환경의 변화에 보다 능동적으로 대응하기 위해서는 공공서비스의 생산·공급 메카니즘의 다양성과 유연성의 확보가 불가피한 조건이 되고 있다. 기존의 획일적인 발상으로 주민의 요구에 대응한다면 가격이 높게 되고 비효율적이고 질도 저하된다. 따라서 다양한 공급 주체 각각의 특성과 장점을 살린 복합적인 공공서비스 공급체계의 확립이 중요하다. '획일성'이나 '양(量)의 논리'에 대신하여 '다양성'이나 '질(質)의 논리'에 기초한 행정의 새로운 발상이나 패러다임의 확립이 지방행정 서비스에 있어서 중요한 과제라 제기되고 있다.

II. 지방행정서비스 민간위탁의 배경과 논리

1. 행정서비스 민간위탁의 배경

민간위탁(contracting-out)은 공공서비스 중 일부를 민간기업에게 위탁하여 처리하는 것이다(이계식·코영선, 1997 : 11)³⁾. 도서관, 청소, 도로정비, 가로수 등 공공서비스를 민간기업에게 위탁하여 처리함으로써 민간기업의 경영기법과 노하우 및 전문성을 활용하여 서비스의 질을 높이고, 공공조직을 효율화시키는 것이다. 다른 한편 이것은 공공조직과 민간기업을 경쟁시키는 방식이다. 공공행정조직에 부여된 공공서비스의 독점공급권을 타파하여 민간기업과 경쟁하도록 하는 제도이다⁴⁾. 최근 들어 확산되고 있는 민간위탁방식은 경쟁입찰방식이다. 우리나라에서도 청소업무가 민간대행업체에 위탁되어 처리되고 있으며, 선진 의극의 경우 매우 확대되어 있다⁵⁾.

민간위탁의 유형을 보면 정부와 민간의 계약을 통해 일부 공공서비스를 민간기관이 제공하게 하는 계약방식(contracting-out), 정부의 권리설정을 통해 민간기관이 일정 서비스를 제공하게 하는 프랜차이즈(franchise), 재화와 서비스의 공급을 민간에 맡기되 보조금을 제공하는 보조금지급방식, 특정 시민에게 특정서비스를 구매할 수 있는 증서를 제공하는 증서부(voucher)의 제공, 한 정부가 다른 정부에 서비스공급을 위탁하는 정부간 협정(intergovernmental

으로 개선하려는 노력이기 때문에(Gerken, 1995 : 5), 민간위탁의 기저에는 경쟁의 논리가 있다.

- 2) 공공서비스의 경우 정부부문에서 공급하는 것이 원칙이었지만 자원의 제약과 비효율성으로 인해 민간부문의 자원(인적, 물적 자원)을 활용하여 서비스를 제공하는 것이다. 광의의 제3섹터 속에는 공기업이 포함되지만 최근에 일고 있는 제3섹터에는 공기업을 다루지 않고 있는 경향이다. 왜냐하면 공기업방식으로 큰 재가 해결된다면 구매 제3섹터 활용을 거론할 필요가 없을 것이기 때문이다. 또한 공기업의 근계적인 제도적 비효율성(x-inefficiency)과 방만한 운영 등을 예방하면서 민간부문의 활용에 역점이 있는 단층 전반적인 기초는 기존의 공기업방식을 포함시키지 않고 있다. 따라서 공공부문의 민간화에도 원칙적으로 공기업의 민영화화를 포함시키지 않고 있다. 민영화는 공기업의 소유권을 민간기업에게 이양하는 것인데 탈해, 민간화는 공공서비스의 생산과 제공을 민간부문에 이양 또는 위임시키는 것이다.
- 3) 대통령령인 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서도 민간위탁은 “각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하여 행사하도록 하는 것”을 의미하고 있다(공규정 제2조외3).
- 4) 이와 같은 행정서비스 제공방식은 전통적인 방식과는 상이한 것으로서, 이것도 결국은 비능률의 극복방안인 「혁신」의 일종이라고 할 수 있다(이계식의, 1995 : Halachmi & Bouckaert, 1995 : Thompson, 1993). 물론 혁신은 포괄적 개념으로서, 새로운 수단 혹은 목표의 의미를 지니고 있기 때문에, 그 양태는 매우 다양하다(Rogers, 1992 : Aitshuler & Zegans, 1990).
- 5) 이렇게 민간위탁의 대상으로는 주로 물리적인 서비스가 언급되고 있지만, 현재 그 영역은 제한이 없다고 할 수 있다. 예를 들어서 최근 우리의 경우 개방형 임용제를 도입하고 있는데, 이것도 넓은 의미에서는 인력의 민간위탁에 다름 아니라고 할 수 있다.

agreement), 그리고 각종 공공서비스의 제공에 자원봉사단체나 비영리단체를 활용하는 공동생산(co-production) 등이 있다(Savas, 1982).

행정서비스 공급의 민간위탁(contracting-out) 경향에는 여러 요인이 작용하고 있는데, 그 가운데 중요한 것으로서 공공부문이 지나치게 팽창하였다는 것과 재정적 압박을 주된 이유로 들 수 있다. 국민경제에서 공공부문이 차지하는 비중이 지나치게 커서 사회 전체적으로 비능률이 발생하고 사회후생의 극대화를 달성하지 못하며, 또한 정부부문의 지나친 성장은 민주주의의 중요한 가치인 개인의 자유를 해칠 우려가 크다는 것이다³⁾. 이와 같은 공공부문의 팽창에 대한 부정적 인식으로 시장경제에 대한 정부개입의 불합리성은 정부실패(government failure)로 귀결되며, 이를 해결하기 위해서는 결국 시장기능을 회복하여야 한다는 주장을 받게 되었다(정순환, 1997 : 278-282). 이러한 여러 가지 요인들에 의해서 공공서비스의 공급에 있어서 생산성 향상 노력과 더불어 정부의 서비스 공급을 민간화하려는 움직임이 나타났다.

특히, 1970년대 석유험기 이후에 나타난 경기침체로 많은 지방정부는 재정경직화로 인하여 지방공공서비스의 공급에 있어서 많은 어려움을 겪게 되었으며, 이를 타개하기 위한 방안의 하나로써 민간위탁이나 감축관리(cutback management) 등이 제기되어 왔다. 민간위탁이 매우 활발히 추진되고 있는 일본의 경우에도 경비절감(인건비 등 제정비의 삭감), 경영의 합리화, 주민서비스의 향상요구 등과 자치성을 중시하여 중앙정부의 적극적인 지지로 민간위탁이 추진되었다.

우리 나라에서도 최근에 지방공공서비스의 민간위탁에 많은 관심이 집중되고 있는데, 여기에는 우리의 특수한 사정도 일부 있다고 할 수 있다. 즉 지난 30여년간 유폐되었던 지방자치제의 부활로 그 동안 억제되었던 주민들의 욕구가 분출되어 지방공공서비스에 대한 수요가 크게 증대된 것이다. 새로운 행정수요에 대한 신속한 대응을 위해서는 기존 지방정부의 재정과 인력, 그리고 기술 등으로는 한계가 있기 때문이다.

2. 행정서비스 민간위탁의 논리

민간위탁은 지방공공서비스 공급의 민간화 전략 가운데 최근 가장 널리 사용되는 방절으로서, 서비스의 공급결정과 대가지불의 역할은 지방정부가 담당하고 서비스의 생산과 공급을 민간부문이 담당하는 복합적인 방법이다.

이러한 공공서비스 민간위탁의 목적은 일견 모순되는 듯 하지만 비용절감과 서비스질의 향상이라고 할 수 있다. 즉 민간부문과의 계약으로 민간에서 서비스를 제공하는 것이 정부가 제공하는 것 보다 비용은 보다 저렴하게 들면서도 질은 더 높아진다는 것이다. 민간위탁을 주장하는 사람들에게 있어서의 첫 번째 관심은 무엇보다도 비용의 절감 효과에 있다(Ferris & Graddy, 1986, 박경원, 1989 : 박경호, 1992 : 461).

이렇게 민간부문과의 위탁계약을 통하여 공공서비스를 제공하는 것이 비용이 덜 든다는 주장은 다음과 같은 몇 가지 가정에 기초하고 있다.

첫째, 공급자간의 경쟁이다. 민간부문의 강점은 경쟁원리에 있기 때문에, 정부가 이러한 경쟁원리를 도입할 경우 많은 편익을 기대할 수 있다. 민간위탁은 바로 이러한 경쟁을 정부부문

3) 사실 이러한 인식의 근거에는 이념의 변화(Ahron, 1989 : 7-19)가 자리잡고 있다. 즉 소유권(결정권, 집행권 등)에 대한 특권의 포기라는 이념적 변화이다. 그러기에 이러한 공공서비스의 전달방식 전환은 혁신적인 성격을 지닐 수 밖에 없다.

도에 도입하자는 것이다. Savas는 정부 공무원에 의한 낭비, 비능률, 관리상의 문제 등 이러한 민간부문의 경쟁의 도입에 의해 치유될 수 있다고 주장한다.(Savas, 1974 : 499). 예를 들어서 공공부문에서의 독점적 성격에 의하여 발생하는 X-비효율성과 같은 낭비도 경쟁의 원리에 의하여 상당수준 감소될 수 있다는 것이다. 그러나 민간부문으로 서비스의 생산과 공급을 위탁하는 것만으로 저비용의 효과가 반드시 발생하는 것은 아니다. 예를 들어서 공공서비스 공급의 수탁을 원하는 민간공급자의 수가 적은 경우 현실적으로 경쟁을 기대하기 어렵고, 따라서 공급자(민간 수탁자)의 자발적인 비용절감 노력을 기대하기 어렵기 때문이다. 정부와 계약을 원하는 민간업자들이 거의 없는 경우 정부는 선택의 기회가 없어지고, 민간업자는 반대로 독점적 지위를 통하여 비용절감을 위한 노력없이도 많은 이익을 취할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 이것이 또한 행정에서의 민간위탁의 한계이다.

둘째, 규모의 경제이다. 즉 공급자의 규모가 크면 영세업자보다 시설, 원료, 부품 등을 구매할 경우보다 많은 양을 구매할 수 있어 구입비용을 낮출 수 있으며, 서비스 생산시설의 효율적 운영이 가능해진다. 규모의 경제는 간접비용, 장비와 인력관련 비용의 절감을 낳는다(Dehoog, 1985 : 429). 지방정부의 규모가 작은 경우 직접생산은 이와 같은 측면에서 불리하기 때문에, 대규모 서비스 생산업자에 대한 위탁을 통하여 규모의 경제로부터 오는 이익의 발생을 기대할 수 있다.

셋째, 인력관리의 차이이다. 정부부문과 민간부문은 인력관리에 많은 차이가 있다. 민간부문은 동일 수준의 보수로 공공부문보다 더 많은 노동력을 이용한다. 또 시간제 근무자를 보다 많이 이용하고 자동화 등을 통하여 인건비를 줄인다. 이렇게 민간조직은 경직적인 관료제와 달리 새로운 문제를 다루는데 있어서 보다 유연성이 있다. 그러나 정부부문은 다르다. 공무원은 엄격한 규정과 신분보장의 적용을 받고 있기 때문에, 이와 같은 민간위탁을 통하여 민간부문의 유연성을 이용하여 인건비 절감과 같은 이익의 발생을 기대할 수 있다. 특히 노동집약적인 공공서비스가 민간위탁될 때 특히 비용절감 효과가 크게 나타난다.

또한 공공부문은 민간위탁을 통하여 민간사업자의 전문성을 이용할 경우 예산절감이 가능할 것과 동시에 양질의 서비스를 제공할 수 있다. 민간업자들은 그 분야의 전문지식, 경험, 장비와 시설, 직원을 가지고 있기 때문이다. 정부가 이러한 민간업자와 대등하게 경쟁하기에는 너무나 오랜 세월이 걸린다. 또 정부가 이러한 시설을 구입하더라도 지속적으로 이용하는데 한계가 있고, 또한 직접 제공하더라도 그 서비스가 민간기업 보다 더 나으리라는 보장은 없다.

또한 이러한 민간위탁의 편익에는 비용절감이나 서비스 질의 향상 이외에도 공공부문의 독점적 권력을 억제하는 효과가 있다(Ferris & Graddy, 1986 : 332). 즉 공공부문에 대한 민간부문의 참여를 확대한다는 것이다.

3. 민간위탁의 성과에 대한 논의)

민간위탁의 성과에 대한 연구결과들의 대부분은 공공서비스를 정부가 직접 공급하는 것 보다 계약에 의하여 민간에 위탁하는 것이 비용 측면에서 보다 능률적이라는 것이다(Savas, 1977a, 1977b, 1979 : 손희준, 1991). 예를 들어 공기업, 쓰레기 수거⁸⁾, 병원 등 15가지

7) 민간위탁이 지니고 있는 장단점이나 성과에 대한 경험적 연구결과에 대한 논의는 안국찬(1998 : 217-220)의 연구를 참고할 수 있다.

8) 미국의 경우 민간위탁이 가장 빈번하게 이루어지고 또한 연구되는 분야가 바로 쓰레기 수거에 대한 부문

의 공공서비스를 대상으로 민간공급의 비용효과를 검토한 보처딩 등은(Borcherding, et al., 1982), 50개의 분석대상중 40개가 공공생산보다 민간생산이 더 적은 비용이 들었다는 것을 발견했고, 5개의 연구결과만이 차이가 없다고 제시하고 있다. 또한 공공부문의 생산성도 경쟁이 있는 경우, 그 비용의 차이는 줄어들고 있음을 제시하였다. 이와 관련한 국내의 연구로서 손희준(1991: 145)은 민간사업자들에 의한 경쟁공급형태가 쓰레기 분당 수거비용을 크게 절감시키는 방법이라는 결론을 내리고 있다. 이와 같은 공기업과 사기업간의 공공서비스의 제공에 대한 경제성을 비교한 연구결과들을 요약하여 제시하면 다음과 같다.

〈표 1〉 사기업과 공기업의 경제성과 비교

분 야	연 구 사	분 석 결 과
수 도	Mann & Mikeseff(1976) Morgan(1977) Crain & Zardkoobi(1978)	공기업이 20% 더 높은 비용이 들 공기업이 15% 더 높은 비용이 들 공기업이 40% 덜 생산적임
쓰레기수거	Kitchon(1976) Pommerehne & Frey(1976) Srevens & Savas(1977) Spann(1977) Bennet & Johnson(1979)	시공급자가 민간공급자보다 비용이 더 많이 들 운영비가 사기업들보다 민간기업이 확실히 낮음 사기업들은 민간기업보다 비용이 10-30% 더 들 공기업의 비용이 45% 더 많이 들 공기업이 사기업 보다 비용이 더 많이 들
청 소	Bundesrechnungshof(1972) Fischer-Mendershausen(1980)	사무실청소는 의주보다 공공기관이 24-33% 비쌌 청소비는 의주를 주권 비용을 30% 줄일 수 있음

자료 : Mike Wright, (1987). Government divestment and the regulation of natural monopolies in the UK. *Energy Policy*, p. 197.

최근의 연구로서 뉴질랜드 등의 경쟁적 입찰과 계약의 도입에 관한 연구를 한 돔베르거와 홀(Domberger & Hall)도 민간위탁이 공공부문에 비하여 능률성이 높음을 제시하고 있다. 이들은 민간부문의 계약에 의한 서비스 공급이 경쟁을 도입함으로써 서비스 질이 비용절감으로 희생되지 않고 있다고 주장한다. 이 방법이 정부와 민간부문의 장점만 취할 수 있는 기회를 준다는 것이다(Domberger & Hall, 1996 : 145).

그러나 민간위탁의 효과에 관한 부정적 시각도 일부 제기되고 있다. 즉 민간위탁이 이른상 기대하는 것과 같은 효과가 반드시 현실적으로 나타나지는 것은 아니라는 것이다. 예를 들어서 민간기업에 의한 서비스 제공이 정부기관 보다 서비스 공급에 더 저렴하고 능률적이라고 생각할 수 있는 선험적 이유는 어느 정도 있지만, 문제는 이것을 지지하는 경험적 증거가 사실상 별로 없다는 것이다(Fitch, 1974 : 551-552). 국내의 경우 박경호(1992)는 쓰레기 수거에 관한 시직영 지역과 대항 지역간의 비교연구를 하면서, 민간위탁이 반드시 긍정적 효과만이 있는 것이 아니고, 오히려 그 반대일 수도 있다는 점이 간과되지 말아야 할 것임을 강조하고 있다⁹⁾.

이렇게 민간위탁의 효과에 대해 부정적인 시각이 있지만, 전반적으로 민간위탁의 편익에 대한 믿음이 매우 독렬하게 지배하고 있었기 때문에 명백한 반대의 입장을 보이고 있는 선행 연구

이과(Poole & Fixler, 1987). 쓰레기 수거 서비스는 유형의 산출이 이루어지기 때문에 행정기관의 입장에서 갈수록 용이한 분야이다. 따라서 위탁기업에 의해 제공되는 서비스의 성과를 쉽게 감득할 수 있다.

9) 안국찬(1998 : 215-228)의 연구에 따르면, 쓰레기 수거 서비스에 있어서 민간대행이나 혼합의 공급유형이 자치단체가 직영하는 경우에 비해서 효율성에서 별로 우위가 나타나지 않는 것으로 분석되었다.

들은 많지 않다. 민간위탁의 성과에 대한 부정적 입장은 스트라우스만과 페리(Straussman & Farie, 1981)의 연구에서 볼 수 있다. 이들은 뉴욕의 한 카운티에 대한 사례연구를 통하여 서비스의 특수성, 시장의 불완전성, 정부규제 등 다양한 이유로 복지서비스에 관한 민간위탁이 비용절감이나 서비스질의 향상 그 어느 것에도 도움이 되지 않을 수 있다고 주장하였다(10). 이들에 따르면 민간위탁은 지방정부가 새로운 인력의 채용을 꺼리는 시기에 있어 잘해야 부서예산에 어느 정도 영향을 줄 수 있고, 또 이러한 절에서 복지서비스의 민간위탁이 어느 정도 늘어날 수 있을 것이라고 기대는 한다. 그러나 복지서비스 민간위탁이 직접공급 보다 비용이 덜 든다는 것을 보여주는 뚜렷한 어떤 증거도 없다고 밝힘으로써, 적어도 복지서비스에 관한 믿음을 전면적으로 부정하였다(Straussman & farie, 1981 : 49).

Ⅲ. 민간위탁의 유형

민간위탁은 지방자치단체 서비스의 광범위한 분야에서 나타나고 있다. 민간위탁을 몇가지 기준에 따라 유형화한 것을 제시하면 다음과 같다(우동기, 1995). 유형 I의 '경제성·능률성 기준형'은 경제성과 능률성을 판단기준으로 한 위탁업무이다. 위탁요인으로는 ①업무효율화와 안전성 절감 ②행정의 고도화에 따른 전문적 지식·기술의 필요성 ③직원의 노동부담 경감에 의한 효율성과 안전성의 확보(변칙적인 근무상태 해소 등) ④직원의 확보난과 경제성·능률성 확보(피크타임이 있는 임시적 업무의 처리 등)등을 들 수 있다.

위탁업무로는 청사청소, 수수료 징수, 급여계산, 세금계산, 주민등록포 작성, 야간경비, 설 계측량업무, 엘리베이터 보수, 각종 사무기기, 인쇄, 학교분식, 분뇨수거·처리, 쓰레기 수거·처리 등이 있다. 또 위탁처는 민간기업을 시작으로 공공시설관리공단, 환경위생공사, 비즈니스 서비스 등의 소위 제3섹터, 주민회, 개인 등이다. 이와 같이 민간 부문 또는 준공공부문의 다양한 공급주체의 활용은 공공서비스 수준의 향상이나 자원과 인원의 절감 등 행정의 능률화를 가져온다.

10) 효율성의 척도만 측정되고 측정가능한 쓰레기 처리와 같은 물리적 서비스와는 다르게 복지서비스와 같은 인간적 서비스는 효율성 이외에도 형평성, 책임성, 합법성과 같은 다양한 가치들을 고려해야 하지만, 이러한 측면에 대한 합리적 측정이 지극히 어렵다. 따라서 이러한 유형의 서비스 공급에 대한 회의적인 시각도 많다(Donahue, 1989; 김승현, 1998 : 146).

〈표 2〉 민간위탁의 유형화

위탁유형	위탁요인	위탁업무범	위탁처
유형 I 경제성 · 능률성 기준형	요인 1. (경제성의 확보와 업무의 능률적 처리) 1. 다량의 사무를 단시일에 처리할 필요 2. 업무의 특수성보다 인사관리상 문제 3. 단순업무로 능률적 요소가 강한 것 4. 당해 업무의 효율적 처리와 인건비 절감	(1)청사청소, 청사경비 (2)청소수수트, 주폐사용트, 수드트 정수 (3)가스, 수드레타 검침 (4)인쇄 (5)학교급식, 급식수송 (6)분뇨의 수집 처리, 쓰레기 수집 처리, (7)공공시설의 운영관리	민간기업, 주민회, 공 공시설관리공단, 제3 섹터, 개인
	요인 2. (변칙적인 근무상태에 있는 것) (직원의 노동부담경감에 따른 능률, 안전성 확보)	(1)일·속직(야간경비)	민간기업
	요인 3. (행정 고도화에 따른 전문지식·기술의 필요성) 1. 피크타임으로 인한 일시적인 업무 2. 전문적인 기술확보에 의한 효율과 안전 3. 전문기술과 행정합리화 4. 업무합리화와 인건비 절감	(1)설계·추량업무 (2)전기설비보수, 엘리베이터보수, 냉방장치보수 (3)마이크로필름, 복사전송기보수 (4)급여계산, 각종 세금고지서 작성, 수드사용료 계산 (5)주변기류관리	민간기업, 제3섹터
유형 II 전문적 지식· 기술 기준형	요인 4. (고도의 지식·기술을 가진 인력확보의 곤란) 1. 고도의 전문적 지식·기술의 확보 2. 인건비 절감 등	(1)각종 조사연구 (2)각종 상담진단 (3)연수	주민회, 지역주민협의 회, 노인회
	요인 5. (주민의 공공심 양양과 지역자주관리 의식의 정 착화)	(1)불법폐기물 감시사업 등 (2)공공시설의 관리운영 (3)시민의 숲·아동공원이나 주민복지대 관리	주민회, 지역주민협의회, 노인회
유형 III 자치성· 공동성 기준형	요인 6. (지역사정에 맞는 세심한 서비스 공급과 커뮤니 티자원의 활용)	(1)홈케어 (2)지역사회복지증진 (3)봉사회행 운영 (4)신생아 방문지도 (5)사회를 명랑하게 하는 운동 (6)보육소 운영	복지사업단, 사회복지협의회, (사회복지법인), 노인회
	요인 7. (자치의식이나 시민문화의 양성)	(1)커뮤니티모델 활동 (2)각종 학습, 세미나 등 지구문화제 (3)청년봉사자클럽활동 추진사업 (4)근로자 축제	부인회, 지역문화원, 자원봉사자들팀, 축제기획위원회, 문화진흥재단
	요인 8. (행정에 주민의 유효한 피드백 보완과 정보 제공)	(1)홍보홍청업무 (2)상품조사사업 (3)행정모니터 (4)시정소식	홍보위원회 소비자회 모니터봉사회

자료:우동기,(1995). 민간위탁의 전략적 활용과 네트워크형 시스템. 「지방자치」, 10월호.

유형 II의 '전문적 지식·기술 기준형'은 고도의 전문적 기술·기술의 확보를 기준으로 한 위탁업무이다. 위탁요인으로 자치단체는 고도의 지식·기술을 가진 적절한 인력확보가 어렵다는 것이다. 위탁업무로서는 종합계획, 지역개발계획, 행정정보화 계획 등의 기초조사나 원인작성, 여론조사, 법률상담 등 각종 상담, 행정진단업무, 직원연수 등이 있다. 또 위탁처는 민간컨설팅회사, 연구소, 대학, 변호사, 의사회 등이다.

유형 III의 '자치성·공동성 기준형'은 다양한 주민욕구에 대한 대응이나 자치의식의 양성을 기준으로 한 위탁업무이다. 위탁요인으로 ①주민의 공공심 양양과 지역자주관리의식의 정착화 ②지역의 실상에 알맞은 세심한 서비스 제공과 커뮤니티 자원의 활용 ③자치의식이나 시민문화의 활용 ④지역정보수집, 전달 등에 의한 정책반영이나 정보제공 등을 들 수 있다. 위탁업무로서 불법폐기물감시사업, 지역시설의 운영관리, 홈케어, 자원봉사은행 운영, 보육원 운영, 지역문화제, 행정모니터 등이다. 또 위탁처는 주민회, 부인회, 노인회, 소비자회, 지역주민협의회,

문화원, 체육회, 시민여가활동센터, 봉사활동센터, 사회복지단체, 사회체육협의회, 종교단체 등을 들 수 있다.

이와 같이 광범위한 분야에 걸쳐 다양한 주체가 행정서비스를 공급할 수 있다는 사실은 기존의 경직된 공·사 구분이 중요하지 않음을 의미한다. 즉 기존의 공·사구분에 의해 공공서비스를 행정이 모두 맡아서 제공해야 한다는 '분리의 발상' 대신에 지역주민, 기업, 행정 등 다양한 주체가 협동적으로 공공서비스를 생산·공급하는 '융합의 발상'이 중요성을 더해 가고 있는 것이다.

IV. 지방행정 서비스 민간위탁의 실태와 문제점

행정서비스의 대표적 민간화 방식인 민간위탁은 주로 영미에서 발달하였다. 이러한 민간위탁의 사례는 영국의 강제적 경쟁입찰제도(CCT: compulsory competitive tendering)와 미국의 계약방식에서 찾아볼 수 있다. 영국의 경우 두차례의 법률제정(Local Government Planning and Land Act of 1980, Local Government Act of 1988)을 통해 경쟁이 가능한 사무를 선정하여 강제적으로 경쟁입찰에 맡기도록 하였다. 도입초기에는 쓰레기, 청소, 시설관리, 학교급식, 스포츠 및 여가관리 등 단순노무에 한정되었으나, 점차 재정, 별채, 건축, 운반, 주택, 도서관, 박물관 등과 같은 업무로 확대되었고, 계속해서 교육, 사회복지 등 전문적인 서비스로 확대되었다¹¹⁾.

미국의 경우에는 지방자치단체 자체의 재정난 해소와 서비스질의 개선을 위해 경쟁입찰을 이용하고 있다¹²⁾. 예를 들어서 피닉스(Phoenix)시의 경우, 쓰레기수거 서비스에 대하여 몇개 권역으로 나누어 경쟁입찰을 벌인 결과, 처음에는 시의 관련부서가 공급권을 상실하였으나 그 후 비용절감과 새로운 수거방법을 개선하여 네번째 입찰에서 공급권을 획득한 바 있다. 현재 미국에서 민간계약을 통해 공급되고 있는 서비스의 종류와 민간위탁비율을 보면¹³⁾, 청소, 거리정화, 위생, 복지, 행정지원, 교통서비스 등은 물론 범죄예방, 화재예방, 순찰 등 안전서비스에 이르기까지 거의 전 영역에 걸쳐 민간위탁이 이루어지고 있다(박재희, 1996 : 36-38). 민간위탁 비율이 높은 서비스로는 안전 및 공공시설 운영관리 분야에 속하는 자동차전인 및 트럭프로그램으로 78%가 민간위탁을 통해 처리되고 있다. 그 다음 ① 쓰레기 수거, 가르수 정리·심기 등 시가지정화 및 교통서비스분야 ② 문화·예술 프로그램 운영, 박물관 운영 등 안전 및 공공시설 운영관리분야 ③ 법률서비스, 군 중장비 유지·관리 등 행정지원 서비스분야 ④ 건강 프로그램·시설 운영 등 보건 및 복지서비스 분야 등으로 30-40%가 민간위탁처리되고 있다.

11) 즉 1980년대 이후 민간위탁은 중간서비스 또는 상업적,물리적 서비스(예를 들어서 자료처리, 쓰레기 수거 등)에서(Savas, 1987 : 121), 복지 또는 사회서비스와 같은 최종 서비스의 영역으로 확대되고 있다(Pack, 1987 : 524-525).

12) 공공/민간 경쟁입찰제도의 도입에는 1978년 캘리포니아주에서 통과된 제13조항(Proposition 13)이 큰 역할을 하였다.

13) 미국의 경우, 각종 경영기법의 도입과 함께 서비스의 대안적 공급방식(ASD: Alternative Service Delivery)을 채택하고 있는 자치단체의 비중이 높아지고 있다. 즉 과거와 같이 서비스의 공급 자치를 정부가 맡던 방식에서 탈피하여 민간 등 외부공급자를 통해 공급하는 경향이 높아지고 있다. 이러한 ASD 가운데 가장 많이 활용되고 있는 것은 영리 및 비영리단체에 의한 민간위탁이다(이계식·고영선, 1997 : 144-148).

〈표 3〉 시구정촌 일반사무의 민간위탁상황

구 분	항 목	사 업	실 시 율 (%)		
			일부위탁	전부위탁	
내부관리사무	본청사(사무실)의 청소	3,197	42.1	20.6	
	본청사의 전화교환	2,735	21.2	2.6	
	본청사의 안내	1,401	12.1	0.7	
	본청사의 엘리베이터의 운전	517	37.1	18.8	
	속기	951	27.3	18.4	
계산사무	과세	3,238	34.7	40.1	
	세의 징수	3,236	9.4	23.3	
	급여	3,257	32.8	19.9	
	국민연금	3,243	31.6	35.8	
	아동수당	3,244	11.7	12.3	
청소사무	수집	일반 쓰레기	3,109	49.8	15.9
	대형	대형 쓰레기	2,617	49.3	12.5
		불연물질	3,023	52.0	13.8
		위험물	1,293	54.3	14.3
		산업폐기물	562	48.9	12.5
기 타	재무사무	상수도사용료의 징수	2,667	22.0	28.4
		하수도사용료의 징수	615	25.7	25.2
	급식	조리·운반 모두 위탁	2,292	5.4	8.9
		조리만 위탁		1.4	2.4
		운반만 위탁		15.9	5.2
	시민의식조사		1,563	9.4	15.7
	홍보지의 배포	3,135	34.8	16.0	

주 : 차치성(1987), 「시구정촌 관리개선 상황」.

자료 :春日 弘·大久保 皓生·大塚 祐保(1992), 「創生·地方自治」, p.146.

일본의 경우에도 우리의 달리 다양한 분야에서 활발한 민간위탁이 이루어지고 있는 실정이다. 일본의 경우 우리의 경우가 환경, 청소, 시설관리 등에 제한적으로 이루어지고 있는 반면에, 재무, 급여, 상수도 사용료 징수, 급식 등 다양한 분야에서 사무의 민간위탁이 이루어지고 있는 실정이다. 일부위탁의 경우에는 대형쓰레기의 청소가 50% 이상의 위탁되고 있는 실정이다. 전부위탁의 경우에는 과세와 국민연금 업무가 35% 이상 위탁되어 매우 활발하게 행정서비스의 민간위탁이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

2. 우리 나라 지방자치단체의 민간위탁 실태와 문제점

현재 우리나라는 “행정권한에 대한 위임 및 위탁에 관한 규정”을 통하여 민간위탁제도를 제도화하고 있다. 우리나라에서 정부수립 이후 1993년말까지 민간위탁된 기능은 537개에 이르고 있으나, 우리나라 법령상의 행정사무가 1만 5천여개에 이르고 있다는 점을 감안하면 아직도 민간위탁의 수준은 다른 나라에 비하여 저조한 실정이다(하미승, 1994 : 72)

우리나라는 지방자치단체 수준에서 다양한 사업들을 민간에게 위탁하고 있는데¹⁴⁾, 경상남도

14) 1990년대 초반에는 주로 관의 투자비율이 50% 이상을 차지하였지만, 최근 들어 민의 투자비율이 60-70%를 차지할 정도로 높아지고 있다. 또한 초기에는 농·축산물의 가공·유통, 주차비등과 터미널 등에 한정되어 있었지만 점차 해외무역, 수출입 대행, 지역개발사업 등으로 확대되고 있는 추세이다. 그러나 전체적으로 농수산물과 관련된 민관공동출자회사가 주류를 이루고 있다.

본청의 경우 경제기획과의 특정열기자재 시공업에 관한 사무 등 7개 사무에 대한 민간위탁을 실시하고 있어, 경기도의 경우에 비하여 상당히 제한적으로 실시되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 경상남도의 위탁사무 현황

위탁사무명	근거	수탁기관	담당과
특정열기자재시공업에 관한 사무	경상남도사무위탁조례	한국열관리시공협회	경제기획과
경상남도 지방기능경기대회 업무	경상남도사무위탁조례	한국산업인력간리공단	노동과
경상남도 장애인복지관 운영	경상남도장애인종합복지관설치및운영조례	사회복지법인 범속	사회복지과
경상남도 청소년수련원 관리·운영	경상남도청소년수련원설치및운영조례	한국보이스카웃연맹	아동청소년과
경상남도자유회관 운영	경상남도자유회관설치운영조례	한국자유총연맹	공보판실
경상남도 농어촌특산물 상설전시판매장 운영	경상남도농어촌특산물상설전시판매장설치및운영조례	농어촌특산단체의 3개	농업정책과
나병관리사업	전염병예방법	대한나병관리협회	보건위생과

자료 : 경상남도(1997). 내부자료.

그리고 경상남도의 시군별 사무의 민간위탁 현황을 보면, 20개 시군에서 총 70개의 사무를 민간에 위탁하고 있는 실정이다. 또한 경상남도 시군의 민간위탁사무를 분야별로 살펴보면, 환경, 시설관리, 사회복지, 청소 등의 업무에 대하여 제한적으로 위탁되고 있음을 알 수 있다. 더군다나 이들의 대부분은 사실상 각 분야의 시설에 대한 관리가 대부분이어서 민간위탁이 매우 제한되게 이루어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 경상남도 시·군별 위탁사무 현황

시·군	위탁사무건수	담당실·과
창원시	성원3차기중아파트 관련 업무 등 7개 사무	사회복지과 등 6개과
울산시	새마을도서관 운영 등 6개 사무	사회봉사과 등 4개과
마산시	마산시 공영주차장 등 2개 사무	교통행정과 등 2개과
진주시	진주시 평거종합사회복지관 시설운영 등 2개 사무	사회복지과
진해시	진해 자은사회복지관 운영 등 8개 사무	사회복지과 등 4개과
통영시	일반폐기물 수집·운반 및 처리대행 등 3개 사무	청소과 등 3개과
사천시	분노수집 및 정확즈 청소업 등 5개 사무	환경보호과 등 5개과
김해시	쓰레기처리의 대행 및 수집 운반 등에 관한 사항 등 2개 사무	청소과 등 2개과
밀양시	일반폐기물 수집운반 및 처리대행 등 4개 사무	환경정리과 등 4개과
거제시	일반폐기물 수집운반 및 처리대행 등 4개 사무	청소과 등 4개과
양산시	노동복지회관 운영관리 등 8개 사무	지역경제과 등 4개과
의령군	농공지구 오페수처리장 관리 및 운영 등 2개 사무	환경보호과
함안군	폐기물관리	환경보호과
창녕군	수입금지 발행 등 5개 사무	재무과 등 4개과
고성군	고성읍 중앙로 공영유로 주차장 운영 등 3개 사무	경제통상과 등 3개과
남해군	주차요금 징수 등 2개 사무	지역경제과 등 2개과
하동군	분뇨의 수집 및 운반처리 등 2개 사무	환경위생과 등 2개과
산청군	분뇨의 수집 및 운반처리 등 2개 사무	환경위생과 등 2개과
함양군	분뇨의 수집 및 운반처리	환경위생과
거창군	공영주차장의 위탁관리	지역경제과
계	70개 사무	55개과

자료 : 경상남도, 내부자료(1998)

〈표 6〉 경상남도 시군의 민간위탁 분포 현황

분야	위탁사무 건수	비율 (%)
환경	25	35.7
시설관리	18	25.7
사회복지	14	20.0
청소	10	14.3
기타	3	4.3
계	70	100.0%

자료 : 경상남도, 내부자료(1998)

그리고 경기도의 본청의 경우, 1997년에 총무과의 각종 가격시험관리 등 총 21개의 사무에 대한 민간위탁을 확정 한 바 있다. 총 16개 실과에서 21건의 사무를 확정하였는데, 주로 시설물의 관리 등 반드시 공공부문에 담당해야 할 필요성이 적은 부분에 대하여 민간위탁을 결정하였다.

〈표 7〉 경기도의 민간위탁 가능사무 확정내역

분야	위탁가능사무	비고
총무과	-각종 자격시험관리(주택관리사보, 공인중개사, 간호조무사 등)	-산업인력관리공단 -2001년 이후
회계과	-청사시설관리(청소, 건축, 전기, 조명)	
문화정책과	-경기도 문화예술진흥기금 운영관리	
교통행정과	-정비책임자에 대한 선임 및 해임 신고수리 사무	
도로과	-도로교량 안전관리	
공무원교육원	-외퇴강사 안내차량 임대 -교육훈련 편의시설(구내식당, 연수회관 등) 운영 -청내 청소관리	
보건환경연구원	-의약품, 수출물 원자재 소모물 측정	
여성회관	-여성회관 운영 및 시설유지관리	
북부여성회관	-북부여성회관 운영 및 시설유지관리	
종축장	-우량종축 증자생산 및 운영에 관한 사항	
가축위생시험소	-끝벌음애류 구제 -도계장, 집유장 자체검사원 교육(신규, 보수)	-양봉협회 -수의사회
축령산자연휴양림	-휴양림 관리 및 운영	-임협
관리사무소	-시설방호경비 용역	
도박물관	-청소용역	
문화예술회관	-문화예술회관 운영 및 관리	-두인경보장치
도립직업전문학교	-도립직업전문학교 교육운영 관리	
도도관리사업소	-1,2층 시설물(교량) 유지관리 -포장도로의 유지 및 보수관리(포장도로상의 각종 시설유지관리)	
계	21건	

자료 : 경기도 기획위원회. (1997). 「제미나 자료집」. 10.28.

이와 같이 우리나라의 경우 자치단체 전반적으로 행정서비스의 민간위탁이 상당히 저조한 실정으로서, 제도 및 운영상 몇가지 문제를 지니고 있는 것으로 평가를 받고 있다. 이와 같은 문제점을 몇 가지 제시하면 다음과 같다(하미승, 1994 : 73-74 ; 전라북도, 1995 : 78-79).

첫째, 제도상의 문제점을 지적할 수 있다. 무엇보다 위탁대상 업무의 선정기준이 모호하다는 것이다¹⁵⁾. 민간위탁에 관한 규정 제11조에서는 ① 단순 사실행위인 행정작용 ② 공익성 보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 ③ 특수한 전문지식과 기술을 요하는 사무 ④ 기라 극단생활과 직결된 단순 행정사무 등 4가지 기준을 제시하고 있으나 구체적이지 못하다는 것이다.

이처럼 선정기준 자체가 모호할 뿐만 아니라 기타 관계법령과의 유기적인 통일성이 없어 행정사무에 대한 민간위탁이 공고, 훈령, 고시, 예규 등의 규칙을 통해 이루어지는 예도 있다. 그리고 위탁대상 사무내용에 대한 명확하고도 정밀한 기능분석이 있어야 하나 실제로는 이런 분석이 단편적이고 산발적으로 이루어지고 있다.

또한 위탁업무 전담부서가 없으며 담당인력도 부족한 실정이다. 현재 도 단위에서는 자치단체별로 차이는 있지만 조직관리계, 시군 단위에서는 행정계 등에서 직원 1명 정도가 다른 업무와 함께 민간위탁 업무를 취급하고 있어서 단순한 업무 이외에는 수행하기가 어려운 실정이다. 영국의 경우 중앙정부의 전담기구에서 객관적인 기준에 의하여 민간위탁 사무를 선정, 강제적으로 추진하고 있다.

15) 영국의 경우 중앙정부 차원에서 전담기구가 있어 객관적인 기준은 물론 민간위탁 사무를 선정하여 강제적으로 추진하도록 하고 있다.

그리고 민간위탁사무의 선정기준에는 서비스 특성은 물론 민간위탁업자의 존재, 거래비용 등을 두루 고려하여야 하는데, 이에 대한 고려 없이 서비스 특성만을 가지고 민간위탁대상사무를 선정하는 경향이 있다¹⁶⁾. 민간과의 경쟁을 통해 효율성을 높이기 위해서는 다수의 위탁기관이 존재해야 하고, 그러한 위탁기관에 의뢰하였을 경우 보다 효율적이라는 구체적인 자료가 제시될 경우 관련 공직자들도 수용하게 될 것이다.

둘째, 행태상의 문제를 지적할 수 있다. 민간위탁을 효율적으로 추진하기 위해서는 민간부문의 자율성을 강화하고 공공부문의 관할영역을 가급적 축소하여 작은 정부를 지향한다는 점을 인식하고 사업을 추진하여야 한다. 그러나 실제 이에 대한 관련 공무원들의 인식이 그렇게 적극적이지 않으며, 오히려 민간위탁이 공직(자)의 역할을 무조건적으로 축소시키는 것으로 이해하는 경우도 있다. 단체장의 경우에도 공직사회의 반발을 두릅쓰고 민간위탁을 추진해야 할 실익과 위험에서 흔들리고 있는 실정이다. 우리나라의 각 자치단체는 가급적으로 많은 위탁가능사무를 선정하고 있지만, 실제로 민간위탁을 결정한 사무의 전수는 매우 적은 실정이다¹⁷⁾.

셋째, 민간위탁후의 위탁사무의 생산과 공급 등의 전과정에 있어서 질에 대한 평가장치가 매우 미흡한 실정이다¹⁸⁾. 그리고 민간위탁의 효과를 평가함에 있어서도 일시적이고 계량적인 지표에 한정되어 있다. 예를 들어서 계약을 통한 민간위탁의 효과로서 제시되는 것으로 서비스의 비용절감, 인력감축 등이 거론되고 있을 뿐이다. 영국의 경우 1988년의 경쟁도입 이후 쓰레기수거에 있어서 단위당 처리비용이 27% 감소하였으며, 행정관리비용을 포함하더라도 10-20%의 비용감소효과를 가져왔다는 것이다(Walsh, 1995). 실제로 민간위탁으로 인해 20-30%의 인력감축효과를 가져왔다고 한다. 우리나라의 경우에도 쓰레기처리 민간위탁이 있어서 청소원 1인당 1일평균수거량, 청소차량 1대당 1일평균수거량, 1일 평균수거횟수, 그리고 쓰레기 1톤당 수거비용 등에서 효과가 있는 것으로 분석하고 있다(손호준, 1992). 그러나 질적인 효과에 대한 평가장치는 개발되지 않고 있는 실정이다. 또한 민간위탁후의 관리가 적절하게 이루어져야 하지만 실제로는 일단 민간위탁이 이루어지면 일상적인 보고나 지시와 같은 소극적인 방법과 지나친 중복검사로 인하여 오히려 수탁자의 자율적이고 창의적인 업무추진을 억제하는 부작용을 발생시키게 된다.

- 16) 대부분의 민간위탁 가능사무 선정에 있어서 간과하는 기준이 거래비용(transaction cost)이다. 거래비용은 서비스공급을 위해 계약하거나 거래할 때 소요되는 비용을 의미하므로 계약화가 어려운 측면이 있기는 하다. 거래비용은 불확실성, 제한된 합리성, 기회주의, 자산특정성 등에 의해 좌우된다. 서비스의 공급가능성 측면에서 불확실하고 합리적으로 예측하기 어려우면, 그리고 계약에 있어서 속임수나 사익추구위험이 크거나 어떤 제한된 목적을 위해 전문적인 장비, 지식, 기술 획득에 투자할 경우 거래비용은 높아질 것이다(Williamson, 1975). 예컨대 서비스의 특수성이 강하여 민간위탁을 통한 공급이 불확실할 경우 거래비용이 상승하여 효율성이 떨어질 것이다. 이럴 경우 외부 공급자와 계약하여 서비스를 공급하기보다는 내부조직(계층제)을 활용하는 것이 좋을 것이다. 이러한 논리의 이면에는 공공조직 자체가 이미 거래비용을 고려하여 형성되었다는 것이다. 즉 민간기업과의 계약을 통해 서비스를 제공하지 않고 계층제적 조직으로 흡수통합하여 서비스를 제공하고 있는 것은 거래비용 때문이라는 것이다.
- 17) 이러한 점을 고려하여 다양한 방식의 접근방식이 필요하다(이계식·고영선, 1997 : 256). 즉 민간회사들만 경쟁하는 민간위탁의 경우에는 공공서비스 공급권이 민간에게 돌아간다는 것이 확실한 반면, 경쟁입찰의 경우에는 그 공급권이 공공부문에 돌아갈 가능성도 있다는 점에서 민간위탁과 다르다.
- 18) 전반적으로 경쟁도입, 특히 민간기업과의 계약을 통한 공급에서는 시간이 갈수록 서비스질이 떨어지는 측면이 있다. 그리고 민간기업의 경우 사회적 약자나 빈민에 대한 고려를 하지 않아 형평성 문제가 일어날 것이다. 또한 선호가 까다로운 시민들에 대해서는 서비스수혜에서 배제할 수도 있을 것이다. 민간업자들은 다루기 쉽고 수익성이 좋은 고객(easy and profitable customers)에게는 충실한 반면 까다롭고 다루기 어려운 고객들을 배제하는 경향이 있다(Koldrie, 1986 : 285-291). 이러한 차별적 선택(creaming)으로 인해 형평성과 책임성이 떨어지는 문제가 노정될 것이다.

V. 민간위탁의 효율적 추진방안

이제 민간위탁은 지방행정의 거의 전 분야에서 시행되고 있다. 민간위탁은 행정환경의 변화에 대응하여 지역주민, 기업, 행정 등 지방운영 주체의 역할을 공공서비스의 생산과 공급에 유효하게 이끌어내어 살리는 대개수단이며 유연한 환경적응수단이라 할 수 있다. 행정으로는 더 이상 성과가 향상되지 않는 공공부문이 나타되고 있어 행정에만 의지하는 데는 한계가 있다.

민간위탁의 기본적 성격은 지역주민, 민간공공법인, 기업 등의 자발적인 지혜와 힘을 활용하여 질 높은 공공서비스의 효과적·효율적 생산과 공급이라는 관점에서, 사무의 일부를 행정기관이 아닌 주민, 민간 공공법인, 기업 등 외부공급주체에 자주적인 책임과 사무를 위임하여, 공공서비스의 다양한 공급주체를 연결하여 효율적이고 창조적인 생산과 공급이 가능하도록 하는 것이다.

지금까지 민간위탁은 비용효과를 추구하는 감축관리(cutback management)의 측면에서만 제한적으로 시행된 경향이 있었으나, 이제는 보다 적극적으로 지방의 경영혁신을 촉진하는 주요한 방법으로 인식하고 추진하여야 할 것이다.

1. 민간위탁에 대한 합리적 기준의 설정¹⁹⁾

우리나라의 경우도 최근 들어 많은 자치단체에서 민간위탁을 활발히 추진하고 있다. 그러나 앞서의 외국의 사례에서 보는 바와 같이 모든 행정사무가 민간위탁의 대상이 되는 것은 아니며, 민간위탁이 가능한 사무는 제한될 수밖에 없다²⁰⁾. 따라서 민간위탁이 가능한 행정서비스에 대한 합리적인 기준이 마련되어야 할 것이다²¹⁾.

1) 경제성

민간위탁의 가장 기본적인 이유는 지방공공서비스 공급에 있어서의 경제성의 추구이다. 지방정부가 민간위탁의 경제성을 추구하는 밑바탕에는 다양한 행정수요를 전부 직접공급할 경우 공무원의 증대가 불가피하며, 이는 곧 재정경직화를 초래한다고 하는 인식이 깔려 있다. 경비 증가를 억제하기 위해서는, 민간위탁을 추진함으로써 공무원 수 증가 억제, 인건비의 절감 혹은 제 경비의 삭감이란 경제적 효과를 최우선 목표로 해야 하는 것이다. 따라서 민간위탁을 통

19) 이와 같은 기준들은 규범적인 것으로서 이 기준들간에 우선순위의 설정은 불가능하다. 특히 개별 서비스의 특성이나 내용, 그리고 지역적 특성에 따라서 이와 같은 기준들이 선택적으로 적용될 수 있다. 다만 이와 같은 기준의 설정이 중요한 것은 행정서비스가 민간에 위탁됨에 있어서 해당 서비스별로 분명한 이유와 기준이 제시되어야 한다는 것이다. 예를 들어서 공원관리를 민간에 위탁할 경우 분명히 지역주민의 경제적 부담이 늘어날 가능성이 있으므로, 지역주민의 경제성 면에서는 부정적이지만, 민간의 기법이 적용됨으로서 공원이 지역주민에게 또 다른 즐거움을 제공한다는 긍정적인 면이 있다. 문제는 지방정부가 위탁을 함에 있어서 어떠한 기준을 어떻게 선정하고, 이 기준의 타당성을 지역주민에게 얼마나 합리적으로 설득할 수 있는가 하는 것이다.

20) 지방자치단체의 수 많은 서비스를 어떠한 기준에 따라서 선택할 것인가가 중요하다. 여기에는 다양한 기준들이 제시될 수 있으며, 이에 대한 보다 자세한 논의는 하혜수(1997 : 75-91)의 연구를 참고할 수 있다.

21) 일본 M시의 경우 구체적인 기준을 마련하고 있다. (1) 시에서 행하고 있는 업무중 민간부문의 대체수단이 있는 경우, (2) 인건비나 물건비의 절감 등 경제성이 있는 경우, (3) 통상적으로 필요하지 않은 전문적·기술적 업무, (4) 단기에 다량으로 처리할 필요가 있는 경우, (5) 고도의 전문기술이 필요하고 인재의 확보가 필요한 경우, (6) 임시적인 업무, (7) 비정규직 근무형태의 업무, (8) 급여체제, 인사규류 등 인사관리상의 문제가 있는 업무, (9) 단순업무 등이 그것이다(지방행정연수원, 1980 : 92-93).

해 서비스를 공급할 경우에 비용측면에서의 경제성이 보다 크게 달성할 수 있는 서비스를 선정하여야 한다.

2) 능률성

행정의 목표는 공공복지의 확립에 있으며, 그 목표를 달성하기 위해서는 조직운영의 합리적이고 능률적인 관리가 전제된다. 조직운영상 요청된 합리성, 능률성에는 업무처리 신속화, 간소화 혹은 행정서비스의 촉진 등이 거론된다. 단순노동, 일시적, 전문적, 비조직적 등의 성격을 갖는 사무에 관해서는 행정조직에서 처리하는 것보다 민간기업에 위탁하는 쪽이 보다 능률적, 합리적인 서비스 공급의 가능성이 높다. 이 경우, 민간위탁의 효용은 지방정부가 불필요한 행정업무까지 걸머지고 그 부담을 감당치 못하는 일들은 될 수 있는 대로 회피하는데 있으며, 지방정부의 과중한 부담을 경감하여 "기본적 기능의 완수를 효과적, 능률적으로 수행"하는데에서 찾을 수 있다.

3) 서비스의 질

지방자치단체가 주민과 직결되는 행정분야를 분담하는 주체인 이상 주민서비스의 질을 떨어뜨리는 행정운영은 바람직하지 못하다. 즉 지방정부가 직접 서비스를 공급하는 것보다 민간부들이 공급하는 것이 주민들에게 제공되는 서비스의 질을 향상시킬 수 있다면 지방정부는 민간위탁을 과감히 추진해야 한다. 민간위탁의 이유 가운데 하나로 주민서비스를 들고 있다. 민간위탁이 서비스의 질을 향상시켰다는 연구결과들은 이러한 판단의 참고가 된다. 그러나 경제성이나 능률성을 추구하는 나머지 서비스의 질이 떨어지는 사례도 많이 보고되고 있는데, 이는 수단과 목적을 전도하는 것이 되며 재검토가 필요하다.

4) 행정책임

민간위탁은 공공부문이 처리할 지방공공서비스의 일부를 민간기업에 위탁하는 것이며, 민간기업은 서비스 공급을 대행하는 것만으로 그친다. 지방공공서비스의 공급에는 서비스를 공급하는 목적이 있고, 거기에는 행정수준, 행정지도, 행정책임 등의 책임이 내재한다. 여기서 중요한 점은 지방공공서비스 공급에 따르는 이러한 행정책임을 어떤 형태로 민간단체에 이행시키는가 하는 것이다. 예를 들어 홈-헬퍼를 민간위탁할 경우, 위탁단체의 방침이 잘못가 헬퍼 개인의 자질에 대해 일정수준의 행정서비스를 확보하기 위해서 행정지도를 필요조건으로 할 것인지의 문제와, 시설의 관리운영을 민간위탁하였을 경우 사고 등에 대한 책임을 여하간 형태로 이행할 것인가를 명확히 할 필요가 있다²²⁾.

2. 추진원칙

지방행정 서비스 민간위탁의 추진기준으로는 앞서 언급하였듯이 다양한 기준이 제시될 수

22) 여기서 Koldrie(1986)의 생산민간화(production privatization)와 공급민간화(provision privatization)의 개념을 구분할 필요가 있다. 생산민간화는 운영, 활동, 전달, 판매, 집행 등을 민간화하는 것이고, 공급민간화는 정책결정, 기준설정, 규칙제정, 규제 등을 민간화하는 것이다. 여기서 생산민간화는 가능하지한 공급까지 민간화하는 것은 곤란할 것이다.

있다. 그러나 이러한 기준들이 모두 적용될 수 있는 사무를 선정하는 것이 용이하지 않을 뿐만 아니라 바람직한 것도 아니기 때문에, 개별 사무에 따라서 선택적으로 적용될 수 밖에 없다. 민간위탁이 추진될 경우 적용되어야 할 원칙을 제시하면 다음과 같다(23).

첫째, 기술선택성의 원칙이다. 주민욕구에 적합한 질 높은 서비스공급을 위해서는 주민이 원하는 서비스의 성격이나 지역실정에 적합한 최적의 행정기술을 선택하여야 한다. 관행상 활용되는 것, 중앙의 획일적인 지시에 의해 활용되는 것 등 기존의 행정기술을 개선해 나가는 한편, 새로운 행정과제에 대응한 독자적인 행정기술을 개발할 필요가 있다. 따라서 민간위탁도 이러한 관점에서의 검토되어야 한다. 동시에 준공공부문과 민간부문을 어떻게 연계시키느냐, 민간위탁의 역할을 어떻게 다루는가를 명확히 해야 한다. 이러한 검토 위에 위탁으로 할 것인가, 직영으로 할 것인가 또는 위탁료, 보조금, 장려금 등 어떤 방법으로 시행할 것인가를 검토할 필요가 있다.

둘째, 서비스성의 원칙이다. 주민만족의 향상은 주민신탁에 의한 행정의 기본이다. 따라서 민간위탁으로 예상되는 효과나 폐해, 서비스 대상자의 상황, 수탁자의 업무처리능력, 나아가서 서비스수준을 명확히 파악하고 설정하여 주민서비스의 질적 저하를 초래하지 않도록 충분히 배려해야 한다.

셋째, 자치성의 원칙이다. 민간위탁이 주민자치를 저해해서는 안된다. 지역에는 나름대로의 전통이나 풍토가 있고, 지역사회의 시민성이나 주민단체의 성숙도, 말하자면 지역의 자치능력에 따른 위탁을 추진한다.

넷째, 효율성의 원칙이다. 행정활동에 수반되는 편익과 부담은 모두 주민에게 귀속한다. 따라서 최소의 경비로 최대의 효과를 올리는 것이 항상 요청되며, 민간위탁은 가능한 한 경제성과 능률성을 높인다.

다섯째, 공정성의 원칙이다. 행정은 서비스 공급에 있어 항상 공정성과 공평성이 요구되며, 민간위탁 또한 행정과 마찬가지로 공정성과 공평성을 기본으로 한다. 공정한 경쟁에 의한 민간위탁의 결정이 필요하다(24).

여섯째, 책임성의 원칙이다. 민간위탁은 수탁자의 창의와 책임하에 공공서비스를 제공하는 것을 기본으로 하고 있지만, 위탁결과에 대하여 결코 행정책임이 면제되는 것은 아니다. 위탁 계약조항의 충분한 검토를 통하여 행정책임이 확보될 수 있는 체제의 정비 위에서 시행되어야 한다.

23) 여기서의 추진원칙도 앞서의 민간위탁 기준 설정과 마찬가지로 획일적으로 적용될 수 없기 때문에 원칙들간에 상충이 발견된다. 그러나 이 원칙은 개별 서비스별로 특성에 따라서 적용될 수 있기 때문에, 규범적인 측면에서는 상충될 수 있지만, 개별 서비스에서는 별개로 적용될 수 있다. 중요한 것은 개별 서비스와 관련하여 어느 원칙이 우선시되는가 하는 것이다.

24) 뉴질랜드의 Christchurch 시는 사업부서와 행정부서로 이원화하고 있는데, 사업부서에서는 1차계약자 또는 민간회사의 하청계약자로서 민간위탁사무의 약 20%를 수행하고 있다. 또한 원가개념을 도입하여 재산관리부서, 시설관리부서, 재부담장부서 등은 다른 부서에 제공한 서비스의 대가로 수수료를 징수하고 있다. 민간위탁에 있어서 경쟁입찰의 평균경쟁률은 4.4:1로서 상당히 치열하다. 그 다음 상업화전략을 채택하여 사업소들이 적자를 낼 경우 폐쇄시키거나 민영화시키고 있으며, 시민협의과정을 강화하여 사전협의 및 사후 만족도 평가를 강화하고 있다(이계식·고영선, 1997).

3. 추진체제의 구축

민간위탁을 활성화하기 위한 효율적 체계를 구축하기 위해서는 먼저 다음과 같은 측면에서의 세밀한 논의가 필요하다.

먼저, 민간위탁시행에 따른 유의점을 검토해야 한다. 구체적으로는 위탁효과의 예측(원가계산 또는 비용효과분석, 생산성 지표 등에 의한 위탁의 장점과 단점, 장기적·단기적 효과 등), 적절한 수탁자의 확보(영업상황, 활동상황, 사무처리능력, 신뢰성, 장리성, 등), 위탁효과의 확보(계약사항의 정비, 수탁자연수, 수탁자와의 정례회의의 개최 등), 직원의 배려(위탁의 계획적 추진, 배치전환에서 충분한 사전연수 등), 사무개선·조직개선의 배려(위탁을 계기로 한 사무·조직개선의 검토 등), 주민을 대상으로 한 PR방법의 검토가 필요하다. 그리고 들쭉날쭉 전반적인 위탁관리체계의 검토가 필요하다. 청내의 위탁사업에 관한 전문적 지식을 절절하고 민간위탁의 종합적 검토가 효과적으로 이루어질 수 있는 체계를 어떻게 만드는가? 일시적인 위탁검토기구와 항시적인 위탁검토기구를 어떻게 설치·조합해야 하는가? 검토해야 할 위탁사무사업의 경중에 대응하여 효율적으로 대응할 수 있는 체계를 어떻게 구축하는가? 위탁에 대한 직원의 학습기회, 공동의 인식 형성을 위한 기회를 어떻게 만드는가?

이러한 문제에 대응하기 위해서는 구체적이고 일시적으로 위탁을 검토하는 조직과 항시적이고 개별적으로 위탁을 검토하는 조직의 두 가지 측면에서의 조직적 대응이 필요하다. 전자는 위탁추진지침의 작성이나 일정주기별로 위탁추진지침을 수정하는 역할을 수행한다. 이를 위해서는 별도의 사무개선위원회를 활용할 필요가 있다. 후자는 위탁사무사업의 개별적인 체드나 위탁추진사무의 검토, 위탁방법이나 위탁가격의 통일화, 기준화, 위탁결과의 심사분석 등을 수행한다.

민간위탁을 보다 활성화시키기 위해서 최근 주목하고 있는 것이 네트워크형 시스템의 구축이다(우동기, 1995). 네트워크형 시스템은 지방정부의 행정기능을 필요에 따라서 행정조직으로부터 외부에 이전·분할하여 자율적인 조직단위로 분리한다. 이렇게 함으로써 행정의 문제 해결능력을 넘어서는 과제에 대하여 조직간 네트워크 형성을 통하여 유효한 전략적 대응을 시도하는 것이다. 네트워크형 시스템의 도입은 이미 민간부문에서 나타났다. 민간기업의 본체조직과 조인트벤처, 독립벤처, 비즈니스 등과의 관련성 또는 전략적 제휴, 자본참가, 다른 업종과의 교류, 타기업과의 공동연구개발 등 다양한 네트워크의 형태가 보인다.

이러한 네트워크형 시스템을 통하여 몇가지 편익을 기대할 수 있다. 먼저 본체조직의 기능을 외부에 이전함으로써 효율성을 확보하는 한편, 자율성이 높고 실질적인 조직과 연결하여 실질적인 아이디어나 발상을 융합함으로써 새로운 사업에 필요한 창조성을 확보하고자 하는 것이다. 다른 하나는 외부의 다양한 공급주체가 가지고 있는 경영자원의 유효한 활용으로, 이러한 경영자원의 다중이용에 의한 상승효과의 확보에 있다. 각각의 본체조직이 가진 경영자원이 다른 새로운 과제에 대응하여 본체조직의 기능을 다른 조직단위에 이전하고 어느 정도 외부화하는가? 또는 외부의 경영자원을 활용하는가? 그 기능의 외부화와 내부화, 즉 조직이 가진 기능의 결합과 이전의 정도 여하에 따라 다양한 네트워크 형태가 생겨나게 된다.

다양화되어 가는 주민생활과 급변하는 환경변화하에서는 공공서비스의 생산과 공급을 공공부문이 전담하는 데는 역시 한계가 있다. 따라서 효율성과 창조성을 최대한 발휘하고, 외부자원을 유�효적절하게 활용할 수 있는 네트워크형 시스템의 구축이 무엇보다도 필요하다고 할 수 있다.

4. 명확한 위탁사무 범위설정과 전달기구의 설립

행정사무의 민간위탁에 있어서 중요한 것이 앞서 언급한 위탁사무의 명확한 범위 설정이다. 그러나 우리의 경우 이에 대하여 상당히 추상적이라는 비판을 받고 있는 실정이다. 이와 관련하여 일본의 한 시에서 제시하고 있는 기준은 상당히 구체적임을 알 수 있다(하미승, 1994 : 74)

- ① 시에서 행하고 있는 업무중 민간부문의 대체 수단이 있는 경우
- ② 인건비나 물건비의 절감 등 경제성이 있는 경우
- ③ 통상적으로 필요하지 않은 전문적 기술적인 업무
- ④ 단기에 다량으로 처리할 필요가 있는 경우
- ⑤ 고도의 전문기술이 필요하고 인재의 확보가 필요한 경우
- ⑥ 임시적인 업무
- ⑦ 비정규적인 근무형태의 업무
- ⑧ 급여체계, 인사교류 등 인사관리상의 문제가 없는 업무
- ⑨ 단순업무 등

그리고 전라북도에서는 다음과 같은 기준을 제시하고 있다(전라북도, 1995 : 122).

- ① 전문적, 학문적 능력을 요하는 분야로서 행정기관의 수행능력이 없는 사무
- ② 행정기관의 사무과다와 전문인력 부족으로 처리가 지연되거나 불가능한 사무
- ③ 민간단체에 위탁함으로써 자율적 규제가 가능하고 바람직한 사무
- ④ 부조리 요소가 있고 반복적이며 단순한 집행사무

그러나 이러한 기준이 공공부문의 실제 업무와 어느정도나 일치할 수 있을 것인가에 대해서는 미지수이다. 업무선정의 기준이 담당업무와 부합되는 지를 담당공무원이 정확히 파악하여 일치시키기가 어려울 것이기 때문에 업무위탁의 범위를 판단하기 곤란하다는 것이다. 즉 위에서 제시한 기준으로 하더라도 실제 수행중인 업무와 기준간의 정확한 일치를 확보하기가 어렵다. 상대적으로 가장 바람직한 방법은 민간위탁을 통하여 책임성을 충분히 확보하면서 보다 경제적이고 경쟁성을 갖춰 질 좋은 서비스를 제공할 가능성이 높은 분야를 구체적으로 예시해줄 수 있는 기준을 제시하는 것이다.

그러나 이를 위해서는 각 자치단체의 분장업무에 대한 정확한 직무분석과 평가를 통하여 얻어진 결과가 바탕이 되어야 한다. 이러한 단위사무에 대한 분류를 통하여 행정 업무 전반에 대한 공공성과 능률성을 평가하고, 이를 토대로 민간위탁이 가능한 범위를 제대로 설정할 수 있을 것이다. 또한 이와 같은 민간위탁 관련 업무를 담당하는 인력이 부족하고 이 업무만을 위한 장기적인 판단이나 공익성과 능률성을 비교 형량할 충분한 시간과 전문성이 주어지지도 못한 채 업무위탁으로 나타나는 책임부분만을 강조하고 있는 실정이다²⁵⁾.

따라서 이와 같은 약점들을 보완하기 위해서는 이 기능을 담당할 전담부서를 보완·확충하여야 할 것이며, 또한 이를 보완할 수 있는 심의기구가 필요하다. 이처럼 전달기구가 구성됨으로써 공공부문의 서비스를 종합적으로 검토하여 민간위탁이 필요한 사무의 적정범위에 대한

25) 객관적인 기준이 있더라도 관료들의 저항으로 인해 위탁되지 않을 가능성을 고려하여 강력한 단체장에 의한 적극적인 관심과 지원이 있어야 할 것이다. 피닉스시의 경우 조직의 책임자가 강력한 의지를 가지고 민간위탁을 추진하였으며, 공무원들 역시 적극적으로 협조하여 공공기관과 민간기관이 공정한 경쟁을 벌여 효율성을 높였다(Osborne and Gaebler, 1993 : 76-77).

판단이나, 위탁대상업무에 대한 개별적인 검토, 사후 실패절결, 위탁체계에 대한 장기적인 발전이 가능하게 된다(경남개발연구원, 1995 : 78-79).

VI. 결 론

이제 민간위탁은 단순한 행정의 갈팡화에 그치지 않고 지방행정체제 전환을 혁신시킨다는 측면에서 접근되고 활용되어야 할 단계에 접어들었다고 할 수 있다. 그러나 아직까지 경영행정이라는 구호에 의해 단순한 비용효과에만 집착하는 민간위탁이 대부분 추진되고 있어 많은 문제를 내포하고 있는 것이 사실이다. 민간의 수탁자는 '행정으로부터 부탁 받은 것이니까 한다'라는 의식이 강하고, 위탁사무처리 또한 단순한 행정말단기관의 감각에 의존하는 경향이 아직도 있다. 수탁기관도 이윤추구에 몰두하는 경향이 있어, 공공서비스의 질과 생산성의 향상을 목표로 한 민간위탁이 결과적으로는 주민서비스의 질적 저하를 초래하는 경우가 초래되고 있다.

이러한 민간위탁을 제대로 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 공무원의 의식과 발상의 대전환이 필요하다. 지방자치단체가 새로운 환경변화에 직면하고 있는 가운데, 민간위탁은 다면적인 효과와 효능을 발휘할 수 있다. 이미 공공부문만이 공공서비스를 공급하는 시대가 아닌 새로운 전개가 요구되는 단계에 있다. 자치단체 공무원은 이와 같은 변화의 시대에 어떻게 대응해야 할 것인가를 주체적인 자세를 가지고 보다 능동적으로 대응하여야 할 것이다.

민간에 위탁하였으니까 이제는 대일이 아니다라는 시각이 아니라, 공공부들과 민간부들이 '함께 한다'라는 공직자의 의식확립과 함께, 주민의 생활의 질을 한 단계 더 높이는 미래역추력과 능력, 그리고 변화에의 적절한 대응력과 변화를 진단할 수 있는 시각을 키울 필요가 있다. 이러한 측면에서 공무원의 의식개혁과 발상의 전환이 이루어질 때 민간위탁의 활성화가 보다 촉진될 수 있을 것이다²⁶⁾.

26) 이와 같은 민간위탁을 포함한 지방정부 경영화의 경향에 대한 비판적 논의는 권해수(1997: 35-45)의 연구를 참고할 수 있다.

참 고 문 헌

- 경남개발연구원. (1995). 「자치단체의 경영행정 추진방안에 관한 연구」.
- 권해수. (1997). 한국 지방자치단체의 경영화에 대한 비판적 고찰. 「한국사회와 행정연구」. 8(1).
- 김승현. (1998). 지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구. 「한국행정학보」. 32(3).
- 김익식 외. (1996). 「지방자치단체의 경영전략과 기법」. 한국지방행정연구원.
- 김현민. (1998). 도시공공서비스 혁신방안도입에 관한 분석. 「한국행정학보」. 32(3).
- 박경원. (1994). 「도시행정서비스공급의 민간화에 관한 연구」. 박사논문, 연세대.
- 박경원. (1994). 지방공공서비스 민간위탁의 배경과 전략. 「자치경영」.
- 박경효. (1992). 공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가. 「한국행정학보」. 25(4).
- 박재희. (1997). 「정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용방안」. 한국행정연구원.
- 배득중 외. (1995). 「민자유치론」. 박영사.
- 배용수. (1995). 「제3섹터의 이해」. 지방자치경영협회.
- 손희준. (1991). 「한국도시공공서비스의 민영화성과측정연구」. 박사논문. 성균관대.
- . (1989). 지방공공서비스의 민영화방안. 「지방행정연구」. 4(2).
- . (1992). 도시공공서비스의 민영화 성과측정. 「지방행정연구」. 7(3).
- 안국찬. (1998). 지방공공서비스의 효율성 증진방안에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 9(1).
- 이계식. (1996). 「중앙·지방정부관계의 재정립 -영국 지방자치의 경향과 교훈-」. 한국개발연구원.
- 이계식·고영선 편. (1997). 「아래로부터의 정부개혁」. 박영사.
- 이계식·문형표 편. (1995). 「정부혁신:선진국의 전략과 교훈」. 한국개발연구원.
- 전라북도. (1995). 「세계화·지방화와 지방행정조직의 탄력적 대응」. 「제33회 지방행정연수대회 발표논문집」.
- 정순관. (1997). 공공서비스 공급시장모형의 이론적준거의 틀. 「한국정책학보」. 6(2).
- 지방행정연수원. (1980). 행정사무의 민간위탁. 「지방행정」. 320.
- 하미승. (1994). 정부기능 민간이양의 논리와 추진전략. 「한국행정연구」. 3(2).
- 하중근. (1993). 「지방자치단체의 경영 -제3섹터의 논리와 실제-」. 형설출판사.
- 하해수. (1997). 경기도 서비스 공급의 경쟁력 재고전략. 「경기21세기」. 경기개발연구원.
- Aharon, Y.. (1989). Why do Governments Privatize?. in R.M.Burton. J.D.Forsyth & B.Obel. *Organizational Responses to the New Business Conditions*. Elseveer Science Publishers.
- Altshuler, A. & M. Zegans. (1990). *Innovations and Creativity*. Cities.
- Borcherding, T. E., Pommerehne, W. W., & Schneider, F.. (1982). Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Journal of Economics*. Supplement 2.
- DeHoog, R.H.. (1985). Human Services Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions. *Administration & Society*. 16(4).

- Domberger, S. & Hall, C.. (1996). Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience. *Public Administration*, 74(Spring).
- Ferris, J & Graddy, E.. (1986). Contracting Out: For What? With Whom?. *Public Administration Review*, 46(4).
- Fitch, L. C.. (1974). Increasing the Role of the Private Sector in Providing Public Services. In W.D. Hawley & D. Rogers (eds.), *Improving the Quality of Urban Management*. pp.501-559. Sage Publications.
- Halachmi, A. & Bouckaert, G.. (1995). *The Enduring Challenges in Public Management*. Jossey-Bass.
- Koldrie, Ted. (1986). The Two Different Concepts of Privatization. *Public Administration Review*, 46(4).
- Milwad, H. B.. (1994). Implications of Contracting Out: New Roles for the Hollow State. In P.W. Ingraham & B.S. Romzek, and Associates, eds.. *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. pp.41-62. Jossey-Bass.
- Osborne, David and Ted Geabler. (1998). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. A Plume Book.
- Pack, J.R. (1987). Privatization of Public Sector Services in Theory and Practice. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4).
- Poole, R. & P. Fixler. (1987). Privatization of Public Sector Services in Practice. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6.
- Rogers, E.M.. (1992). Diffusion of Innovations. in Glen H.C.. *Diffusion of Innovations in Public Sector*. Univ. of Texas.
- Save, E. S.. (1974). Municipal Monopolies versus Competition in Delivery Urban Services. In W.D. Hawley & D. Rogers.eds.. *Improving the Quality of Urban Management*. pp. 473-500. Sage Publications.
- Savas, E. S.. (1977a). An Empirical Study of Competition in Municipal Service Delivery. *Public Administration Review*, 37(6).
- Savas, E. S.. (1977b). Public vs. Private Refuse Collection: A Critical Review of the Evidence. *Urban Analysis*, 6.
- Savas, E. S.. (1979a). Policy Analysis. for Local Government: Public vs. Private Refuse Collection. *Policy Analysis*, 3(1).
- Savas, E. S.. (1982). *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*. Chatham House.
- Straussman, J. D., & Farie, J.. (1981). Contracting for Social Service at the Local Level. *the Urban Interest*, 3(1).
- Thompson, F.J..ed.. (1993). *Revitalizing State and Local Public Service*. Jossey-Bass.
- Walsh, Kieron. (1995). Competition and Public Service Delivery. Steward, John

- and Gerry Stoker. eds.. *Local Government in the 1990s.* Macmillan.
- Walsh, Kieron and Howard Davis. (1993). *Competition and Service: The Impact of the Local Government Act 1988.* HMSO.
- Williamson, O.E.. (1975). *Markets and Hierarchies.* Free Press.
- 本田 弘・大久保 皓生・大塚 柞保. (1992). 「創生・地方自治」.

尹泰範: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문:한국 관료부패의 유형과 구조의 변화에 관한 연구, 1993), (재)경기개발연구원 연구위원을 거쳐 현재 극림 부경대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주 관심분야는 인사행정, 관료제, 공직윤리, 감사제도 등이며, 주요저서로 「관료부패와 통제」(공저, 1994), 「한국의 지방자치」(공저, 1995), 「새행정학」(공저, 1997), 「부정부패의 사회학」(공저, 1997), 「우리가 바로 잡아야 할 39가지 개혁과제」(공저, 1997), 「전환기의 지역경제정책」(공저, 1998), 「한국행정론」(공저, 1998) 등이 있으며, 주요 논문으로 부패와 개혁:체제적 접근(1999), 개방형 공무원 인 용제도:영역 혹은 방법(1999), 역대정부의 반부패정책의 평가에 관한 연구(1998), 공무원 근무실적 평 가를 위한 점수제 인사평정제도 도입방안(1998), 우리 나라 지역통제 관리체계의 문제점과 발전방안 (1997), 지방자치단체 인력관리의 경쟁력 강화에 관한 연구(1997), 공무원부패에 대한 합적 통제방안 (1997), 부정부패 의식의 개혁(1996), 지방화시대의 지방감사체계 개선방안 연구(1995) 등이 있다. 필 자의 인터넷 홈 페이지(www.pknu.ac.kr/~pkpa/yuntb/ 혹은 www.pknu.ac.kr/~pkpa/cccr/)에서 위의 원고 일부를 볼 수 있다.