

민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내·외 민간위탁 연구에 대한 내용분석을 중심으로

박 순 애*

<目 次>

- I. 서 론
- II. 민간위탁의 개념 및 연구모형
- III. 민간위탁 단계별 연구 내용분석
- IV. 민간위탁 문제점 극복방안 내용분석
- V. 결론 및 향후 연구를 위한 제언

<요 약>

본 연구는 공공부문의 효율성을 제고하기 위한 정책수단론의 관점에서 민간위탁 결정에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해 2000년 이후 국내외 관련 연구논문에 대한 내용분석을 실시하였다. 학술논문 검색서비스를 통해 ‘민간위탁’ 관련 주제어로 22편의 국내논문과 53편의 국외논문을 선정하였다. 내용분석 결과 첫째, 위탁여부 결정단계에서는 다양한 경제적, 정치적, 행정적 요인이 작용하며, 수탁관리단계에서는 입찰과정, 계약내용, 내부저항의 문제가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 위탁관리 및 사후단계에서는 성과평가와 관리감독, 그리고 종결 및 재계약에 관한 고려사항이 제시되었다. 둘째, 민간위탁에 따른 문제점 해결방안은 서비스유형에 따른 전략적 접근, 정보공유, 대리인 문제와 신뢰 구축, 계약내용의 명확화와 경쟁성 확보 등으로 요약될 수 있다. 셋째, 향후 연구주제로 서비스 유형과 민간위탁 성과, 민간위탁에 대한 기관 내부저항, 위탁 후 근로자의 작업환경 변화, 민간위탁의 효율성과 공공성 등을 들 수 있다.

【주제어: 민간위탁, 민간위탁연구, 공공관리, 정책수단】

* 서울대학교 행정대학원 교수(psoonae@snu.ac.kr).
논문접수일(2009.3.6), 수정일(2009.3.16), 게재확정일(2009.3.19)

I. 서론

공공부문에 경쟁을 도입하여 효율성을 제고하고자 하는 시도로서 신공공관리론(New public management)이 등장한 이후 작고 효율적인 정부를 지향하는 행정학이 주류 패러다임으로 자리 잡았다. 신공공관리는 관료제 중심의 기존 방식을 대체하고 공공관리의 비효율성과 도덕적 실추를 해결할 수 있는 대안으로 떠오르며 다양한 형태로 정부부문에 도입되었다. Osborne(1993)는 촉매역할의 정부, 경쟁 도입, 성과에서의 책임성 추구, 고객의 선택권 확대, 기업가적 정부 등 10가지 정부 재창조 원칙을 제시하였고, 이를 통해 관리와 통제를 기본으로 하는 기존의 행정 패러다임에서 경쟁과 효율을 중시하는 관리방식으로서의 전환을 주장하였다. 하지만, 이와 같은 신공공관리적 접근방식은 행정 가치들 간의 갈등을 유발할 수도 있으므로 신중한 접근이 필요하다는 주장도 제기되어 왔다(Hood, 1991). 이러한 우려와 더불어 최근 정책수단에 대한 논의가 활발하게 진행 중이다. 정책수단은 정책산출과 정책효과를 실현하기 위하여 정부 기관이 사용하는 대상(Object), 활동(Activity) 또는 기술(Technology)로 볼 수 있는데, 정책수단에 대한 설계가 합리적인 분석과 선택의 과정인 동시에 정책의 대상이 되는 이해관계자들에 미치는 영향이 달라질 수 있기 때문에 정치과정이라고 보는 관점이다. Salamon(2002)은 뉴거버넌스 패러다임의 등장으로 ‘정부기관 중심에서 정책도구 중심으로,’ ‘계서제적 형태에서 네트워크 형태로,’ ‘공공과 민간의 이분법적 사고에서 공공과 민간의 융합적 사고,’ ‘명령과 통제 방식에서 협상과 설득의 방식’으로 관리방식이 변화하고 있다고 주장하였다. 따라서 정부에서 민간으로의 일방적 공급이 아닌 각 행위자 간의 정치적, 경제적 상황을 고려하여 적절한 정책수단을 선택하여야 한다고 주창하였다. 정책수단이란 ‘공공문제에 접근하기 위해 집합적 행동이 구조화되는 방식(Salamon, 2002),’ 또는 ‘국가와 대상 사이의 특별한 사회적 관계를 조정하는 기술적이며 사회적인 장치’로 정의되며, 기존의 기능주의적 접근 방식을 넘어 정책을 구성하는 도구적 측면으로 여겨진다(Lascoumes et al., 2007). 전영한(2007)은 정책수단을 의도적으로 고안된 기법(techniques) 혹은 수단으로, 정부나 공적 행위자에 의해 활용되고, 정책목표의 달성 혹은 집합적 문제의 해결이라는 목적지향적(goal-directed)인 성격을 갖는다고 정의하였다. 대표적인 정책수단으로는 사회 및 경제 규제, 민간과의 계약을 통한 재화나 서비스 공급, 보조금, 지급보증, 세금감면이나 면제, 조세지출 활용, 민간과의 계약을 통한 재화나 서비스 공급 등을 들 수 있다.

신공공관리론적 측면과 정책수단론의 접점에서 형성되는 부문이 공공서비스의 민간위탁이라고 할 수 있다. 그러나 민간위탁의 효율성에 대한 논의도 다양하게 나타나고 있다. 정부가 직접 서비스를 제공하는 것보다 시장메커니즘의 효

율성을 확보할 수 있는 민간에 공공서비스를 맡기는 것이 보다 나은 성과를 만든다는 연구도 존재하지만, 민간에 의한 공공서비스 제공이 독점적 지위를 누리거나 담합을 형성하고 있다면 지대추구 행위를 통해 비효율적일 수 있고 자원배분의 왜곡을 형성할 수 있다는 것이다. 또한 공무원의 적절한 관리·감독이 병행되지 않을 경우에 비효율성과 더불어 정책 대응성에 문제가 생길 수도 있다는 주장도 제기되고 있다. 공공기관 민영화에 대한 찬반논의도 이와 맥을 같이 하고 있다. 민영화는 기존에 정부가 직접 생산·전달하던 서비스를 민간부분에 이양하는 것으로 시장 메커니즘의 효율성에 대한 믿음에 그 근거를 두고 있다. 하지만, ‘민영화 피담’이라는 말이 나올 정도로 공기업의 민영화에 대해 회의적인 시각이 존재하고 있는 것도 사실이다.

이에 본 연구는 행정기관과 민간단체와의 계약을 통해 서비스를 제공하는 민간위탁을 중심으로 최근 연구결과를 살펴보고자 한다. 즉, 민간위탁의 성과를 평가하고, 민간위탁을 실시하는 과정과 운영 시 고려해야 할 요인들을 파악하기 위하여 국내외 연구논문을 조사하여 그 내용을 분석하였다. 국내논문의 경우 민간위탁과 민영화, 공공서비스라는 주제로 한국학술정보(KISS), 학술연구정보서비스(RISS4U), 누리미디어(DBPIA)를 검색하여 민간위탁 관련 논문만을 추출하였다.¹⁾ 한국행정학회보, 한국정책학회보, 한국거버넌스학회보, 한국사회와 행정연구, 지방행정연구, 행정논총, 한국지역개발학회, 영산논총, 한국행정논집, 중앙행정논집, 도시행정학보, 도시공법연구 등의 학술지에 게재된 연구논문 중 2000년 이후부터 현재까지 발표된 22개를 선정하였다.²⁾ 국외논문의 경우 NDSL, Academic Search Complete(ASP), SocINDEX with Fulltext, Business Source Complete, Applied Social Sciences Index and Abstracts(ASSIA), ScienceDirect, Social Science Citation Index(SSCI) 등의 검색사이트를 조사하였다. 최근 5년간(2004-2008)의 연구를 중심으로 'Contracting out', 'Privatization', 'Contract'라는 주제어를 사용하여 53개 논문을 추출하였다.³⁾ 이 연구들은 대부분 Public Administration Review, Public management Review, Journal of Public Administration Research & Theory를 비롯한 도시정책, 보건정책 관련 학술지에 실린 논문들이다. 이렇게 조사된 총 75개의 논문을 바탕으로 첫째, 국내외의 민간위탁 관련 연구동향을 알아보고, 민간위탁의 단계별로 제시된 영향요인과 문제점을 정리한 후, 각 연구자들이 제시한 해결방안을 살펴보고자 한다. 이상의 연구들은 대부분 사례 분석의 형태를 취하거나 규범적 주장을 하는 이론적인 논문이 대부분을 차지하고 있다. 따라서 계량화된 값을 이용한 메타분석보다는 기존의 연구결과를 종합하여 연구 유형을 분류하고, 후속연구를 위

1) 검색일: 2008/08/15.

2) 검색된 논문 중 학위논문은 제외하였다.

3) <http://www.ndsl.or.kr> 검색일: 2008/08/15

한 연구 질문과 가설을 도출하는 탐색적 연구의 형태를 취하고자 한다.

II. 민간위탁의 개념 및 연구모형

1. 민간위탁과 유사개념

민간위탁은 정책수단의 하나로 정부기관과 민간부문 간 계약을 통해 정부가 수행하던 제품조달이나 서비스를 민간부문이 대신 제공하는 것을 의미한다(Kelman, 2002: 282). 민간부문은 민간기업 혹은 비영리조직을 포함하며, 이 때 민간이 생산자가 되고 정부는 생산자에게 서비스 비용을 지불하는 공급결정자가 된다. 즉 정부가 서비스의 공급자인 민간기업을 지정하여 정부 대신 특정 서비스를 제공하게 하고 대가를 지불하는 방식이다. 이러한 방식은 민간기업 간 경쟁을 통해 공급업자를 선정하고, 지금까지 정부가 공급하던 서비스를 민간이 제공하게 함으로써, 독점적인 공급에서 오는 비효율성의 폐단을 불식시키고, 아울러 민간분야를 활성화시킨다는 취지를 가진다(박종화, 1994).

<표 1> 민간위탁과 유사용어와의 비교

	민간위탁과의 차이	비고
정부간 협정에 의한 공급	대상기관	다른 행정주체 (민간위탁: 민간업체, 비영리단체)
프랜차이즈(Franchise)	관할권	독점적 영업권 부여, 관할권이 없음
아웃소싱(Outsourcing)	대상기능	기관내부에서 필요로 하는 재하나 서비스 조달
민영화(Privatization)	소유권주체	정부기능을 민간에 완전히 매각
민자유치(Private Finance)	전통적인 분류에서만 차이	민간위탁과 가장 유사한 개념

출처: 박종훈(2000), 정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안, 한국행정연구원, p.38.

민간위탁은 여타 유사개념들과도 구분된다. 우선 민간위탁은 정부간 협정에 의한 공급과 유사한 유형의 서비스 제공방식이지만 대상기관에서 차이가 있다. 민간위탁의 경우 대상기관에 비영리단체가 포함될 때도 있으나, 일반적으로는 영리를 목적으로 하는 민간기업을 대상으로 하고 있다. 반면 정부간 협정에 의한 공급은 인접 지방자치단체와 같은 다른 행정주체에 의한 서비스 공급방식이다(박종훈, 2000). 정부간 협정에 의한 행정서비스 공급은 미국에서는 공공서비스 전달의 일반적인 수단으로 널리 활용되고 있는데, 한국에서 이와 유사한 사례로는 다자간 계약방식에 의한 수도권매립지운영관리조합이 있다(한영주 외, 1998). 또한 민간위탁은 정부간 협정 이외에도 프랜차이즈, 아웃소싱, 민영화, 민자유치 등의 개념과도 구분되는데, 이에 대한 설명은 <표 1>에 제시한 바와 같

다. 프랜차이즈(Franchise)는 정부가 민간기업에 독점적 영업권을 부여하고 문제 발생 방지를 위한 규제행위를 수행하는 형태를 의미하며 소극적 관리로 규제 할 수는 있지만, 관할권은 가지고 있지 못하다는 점에서 민간위탁과 구분된다. 아웃소싱(Outsourcing)은 주민을 대상으로 하는지 아니면 정부기관 내부를 대상으로 하는지에 따라 각각 차이를 나타낸다. 민영화(Privatization)는 정부기능을 완전히 민간에 매각하는 것이지만, 민간위탁은 여전히 정부기관에서 최종책임을 진다는 점에서 차이가 있다(박중훈, 2000).

2. 민간위탁의 단계 및 성과측정

일반적으로 민간위탁은 몇 가지 중요한 단계를 포함한다. 위탁 결정은 위탁이나 직영이나의 이분법적 선택이 아니라 일정 부분은 직영체제로 제공하고 나머지 부분은 외부 기관을 활용하는 것을 의미한다. 위탁 결정은 비용이나 서비스의 질을 비교하여 선택하기도 하고, 단순히 서비스 접근성이나 범위에 대한 문제를 조정 할 경우도 있다. 고객을 대하는 직접적인 서비스 이외에 행정적인 부분도 위탁의 대상이 되기도 한다. 다음으로, 입찰을 유도하는 과정을 살펴보면 먼저 서비스의 기준, 벌칙, 보상 등을 상술한 입찰제안서(RFP, Request for Proposal)를 준비하고, 잠재적인 서비스 공급자들에게 이를 알리는 과정이 필요하다. 참가한 입찰자들의 제안서는 심사위원회에서 검토되며, 이 과정을 통해 수탁자가 선정된다. 위탁계약이 체결되면 계획된 서비스의 집행이 시작되는데 규정이나 법, 합의에 의해 계약기간이 정해지고, 위탁기간이 종료되면, 재계약을 할 것인지 아니면 위탁을 종료할 것인지에 대한 판단이 이루어진다(Dehoog et al., 2002: 324-327).

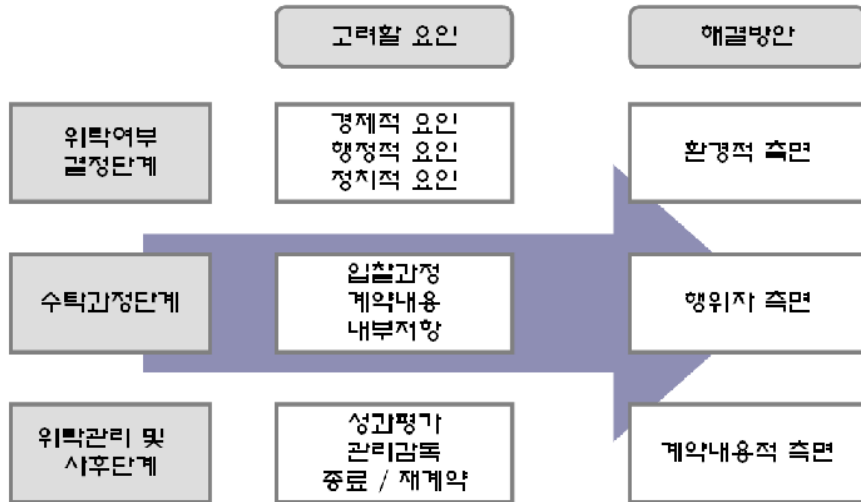
다음 단계로 위탁의 성과를 측정하기 위해서 고려해야 할 것으로는 보통 효과성, 효율성, 평등성, 적법성 등이 있다. 효과성은 공공행위의 성과평가를 위해 가장 널리 사용되는 개념으로 의도된 목적이 달성된 정도를 측정하는 것이다. 이때 일반적으로 비용에 대한 고려는 하지 않으며, 정책의 모호성과 측정 지표의 개발 및 선정의 난해함으로 공공분야의 효과성을 측정하는 것은 쉽지는 않다. 게다가 정책집행 과정에 존재하는 갈등이나 변화하는 환경 또한 효과성 평가를 어렵게 하는 요인이다. 다음으로 효율성은 결과 및 비용대비 산출을 고려한 개념으로, 비용에는 정부의 장부에 기록된 것뿐만 아니라 규제행위라는 협상 비용까지를 포함한다. 즉, 효율성을 측정하기 위한 비용을 산정함에 있어 정부의 비용만을 반영할 것이 아니라 사회 행위자들의 비용까지 함께 고려하는 것이 필요하다. 형평성의 관점은 두 가지를 의미하는데 하나는 기본적인 공정성(혜택과 비용의 분배)이고, 다른 한 가지는 혜택을 필요한 사람들에게 더 많이 전달시키도록 하는 재분배이다. 마지막으로 적법성의 관점에서 정책수단을 선택할 경우

에는 정치적 실현가능성과 인식된 적법성이 미치는 영향을 고려해야 한다. 이는 정책의 시작 시점에 고려해야 할 사항으로 아무리 효과적인 정책이라고 하더라도 정치적 지지나 적법성을 갖지 못하면 시행되기 어렵다고 하겠다(Salamon, 2002: 22-24).

3. 연구의 분석틀 및 최근 연구동향

본 연구는 기본적으로 메타분석의 접근법을 활용하고 있으나, 양적 데이터를 분석한 결과의 재분석이 아니라 기존의 연구들을 정리하고 종합하여, 그동안의 연구 성과를 확인하고 앞으로의 연구 방향에 대한 제언을 목적으로 하였다. 우선 민간위탁 관련 분야의 국내외 연구동향을 확인하기 위해서 국내논문(2000~현재)과 국외논문(2004~현재)의 연도별 발표 건수, 방법론, 주제어(Keyword) 등의 빈도를 분석하였다. 이를 통해 최근 학계에서 민간위탁을 바라보는 시각과 관심 사항을 파악할 수 있을 것이다. 두 번째로, 내용분석(Contents Analysis)의 방법을 이용하여 민간위탁이 이루어지는 단계별로 각각의 연구 대상과 내용, 방법론, 분석결과와 문제점, 연구자의 정책제언 등을 정리하였다. 일반적으로 정책과정을 탐색, 대안의 창조, 처방, 지원, 적용, 종결, 평가의 7단계(Lasswell, 1953)로 구분하거나 창안과 창시, 추정, 선택, 집행, 평가 및 종결(Brewer, 1974)로 구분한다(노화준 2007: 92 재인용). 또한, Dehoog et al.(2002)는 민간위탁을 서비스 계획과 계약 개시, 입찰의 유도, 제안서 검토 및 업체선정, 계약관리 및 감시, 계약갱신/종결의 5단계로 나누었다. 정책과정의 일반론과 민간위탁의 5단계를 근거로 하여 위탁과정을 3단계로 구분하였으며, 과정론의 관점에서 단계별 요인이 서로 영향을 미치고 있다는 것을 보여주고자 하였고, 부분보다 종합적인 시각에서 민간위탁 시 고려할 사항에 대한 정보를 논리적으로 전달하고자 하였다. 이러한 목적으로 본 연구에서는 민간위탁 과정을 위탁여부 결정, 수탁과정, 위탁관리 및 사후의 세 단계로 구분하고, 각 단계별로 기존문헌에서 제시하는 쟁점과 주요 영향요인 및 문제점을 정리하고 이에 대한 정책대안을 요약하였다. 이를 정리하면 <그림 1>의 분석틀과 같다. 이렇게 정리된 기존 문헌 연구결과를 토대로 후속연구에 대한 연구 질문 및 정책적 제언을 도출하고자 한다.

<그림 1> 연구의 분석틀



민간위탁과 관련한 논문의 연구경향을 파악하기 위하여 국내 논문과 국외 논문으로 나누어 연도별 현황을 살펴보았다. 민간위탁관련 국내논문은 2000년부터 2008년까지 총 22편이 발표된 것으로 나타났으며, 2005년에 가장 많은 논문이 발표되었음을 알 수 있다. 최근 5년 내에 해외저널의 민간위탁 논문 현황을 살펴보면, 2005년을 제외하면 꾸준히 13~16편정도 논문이 발표되고 있는 것으로 나타났다.

<표 2> 연도별 민간위탁 연구 빈도

구분	국 내		국 외	
	논문수	비율	논문수	비율
2001	3	13.64	-	-
2002	2	9.09	-	-
2003	5	22.73	-	-
2004	3	13.64	14	26.42
2005	8	36.36	6	11.32
2006	-	-	16	30.19
2007	1	4.55	13	24.53
2008	-	-	4	7.55
합계	22	100	53	100.00

방법론적 측면에서 국내 민간위탁 관련 논문은 사례분석이 14편으로 가장 많고 실증분석과 문헌분석이 각각 5편과 3편으로 나타났다. 국외논문의 경우도 국내 논문과 마찬가지로 사례분석을 활용한 논문이 약 52.8%를 차지하고 있으며, 실증분석 논문의 비율이 국내논문보다 조금 높은 것으로 나타났다. 신공공관리론의 영향으로 공공분야에서 민간의 역할이 증대된 이후 이미 많은 선진 국가에서는 공공서비스를 민간에 위탁하여 공급하였다. 따라서 개발도상국의 경우 민간위탁을 도입하기 위해 선진사례 연구가 진행되고 있는 것으로 보이며, 미국이나 유럽의 경우는 이미 정착한 제도에 대해 그 성과를 분석하거나 다양한 사례의 축적을 통해 영향요인과 문제점 등을 도출해 내는 연구가 많은 것으로 나타났다. 사례분석이 많은 이유는 민간위탁 서비스의 범위가 포괄적이고, 각 서비스의 맥락이 다양하게 전개되므로 그러한 맥락의 차이를 고려한 사례분석에 비중을 둔 것으로 추정할 수 있다.

〈표 3〉 민간위탁 연구 방법

구 분	총 합		국 내		국 외	
	논문수	비율	논문수	비율	논문수	비율
문헌분석	13	17.33	3	13.64	10	18.87
사례분석	42	56.00	14	63.64	28	52.83
실증분석	20	26.67	5	22.72	15	28.30
합계	75	100	22	100.00	53	100.00

Ⅲ. 민간위탁 단계별 연구 내용분석

1. 민간위탁 여부 결정단계

민간위탁을 결정할 때 고려하는 사항으로는 경제적 요인, 행정적 요인, 정치적 요인 등을 들 수 있다. Brudney et al.(2004)은 민간위탁의 결정에 영향을 미치는 요인을 분석하면서 재정적 압박이 위탁의 결정에 영향을 미치지만, 때때로 비용절감의 목적보다 민영화 자체에 이끌려 위탁을 하는 경향도 있다고 하였다. 이 외에도 재정적 압박이 위탁의 결정에 영향을 미친다는 연구로는 Jang et al.(2004), Pallesen(2004), 김도엽 외(2005), Johnston et al.(2007) 등이 있다. 한편, Ni et al.(2007)은 전자정부와 민간위탁의 관계를 분석하여 주로 정치적 영향이 위탁 결정에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 재정적 압박이나 작은 정부로의 개혁 패러다임은 국가차원의 민간위탁 결정에는 영향이 없다고 주장하였다. 비

용절감의 관점에서 위탁 결정을 연구한 논문으로는 Jang et al.(2004), Bel et al.(2007), Walls et al.(2008) 등이 있다. 거래비용에 관련된 논문도 다수 존재하는데 이들은 위탁업자의 선정 과정에서 기존의 직영체제에서는 존재하지 않았던 협상과 검색, 정보 수집과 같은 과정에서 거래비용들이 발생한다고 가정한다(김재훈, 2005; Boardman et al., 2004; Brown et al., 2006, Johnson et al., 2004; Hefetz et al., 2007; Walls et al., 2008; Johansson 2008). 정부의 규모와 관련하여 작은 정부 패러다임 등이 위탁의 결정에 영향을 미친다는 연구로는 허만형 외(2001), Park(2004), Romzek et al.(2005), Gen et al.(2007) 등의 연구가 있으며, 특히 이성로(2005)는 실질적 정부규모 축소를 통한 공공부문 효율성 확보의 목적보다는 의형적 정부규모의 축소를 위해 위탁을 결정한다고 주장하였다.

Pallesen(2004)은 자유보수주의적 정치성향과 경제위기 및 재정압박이 민간위탁을 결정한다는 기존의 주장을 비판적으로 분석한 결과 정치적인 체제가 결정요인은 아니지만 민간위탁을 하고자 하는 동기에는 영향을 준다고 하였다. 또한 지방정부 공무원들이 공공제도에 깊이 관여하고 있는 상황에서는 민간위탁에 대한 이들의 저항이 클 경우 오히려 정치적 요인의 영향이 줄어들 수 있다고 하였다. Nicholson-Crotty(2004)는 기본적으로 민간위탁 과정에는 정치적 이데올로기와 행정적인 요인이 함께 영향을 미친다고 하였고, Fernandez et al. (2006)과 Ni et al.(2007)의 연구에서는 경제적, 행정적인 요인-민간부분이 효율적이라고 생각하거나 일 잘하는 정부, 작은 정부로의 행정개혁-보다는 정치적 압력이 더 크게 작용한다고 하였다. Bel et al.(2007)은 위탁과정에서 이해관계자들의 상호작용과 같은 정치적 역동성에 대해 논하였고, Wall et al.(2008)은 생활쓰레기 처리와 재활용 서비스에서 정치적 성향보다는 생산비용과 거래비용이 민간위탁 결정에 영향을 미치는 것으로 결론내리고 있다. 민간위탁의 시행도 기본적으로 의사결정과 집행의 각 단계에서 협상과 타협, 갈등의 해소를 필요로 하는 일련의 정치적 과정을 내포하고 있음을 고려할 때, 정치적 요인이 위탁의 중요한 결정요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 이는 선행연구에서도 지지되고 있는 사실이나, 다만 행정가와 같은 주도적 세력이 강한 영향력을 행사하여 다양한 이해관계자 간의 갈등이 표출되지 않는 경우나 정보 비대칭, 시민의 무관심 등이 존재하는 경우, 그리고 비용절감 효과 등의 경제적 효과가 뚜렷한 경우에는 정치적인 요인이 약화될 수 있는 것으로 보인다.

정철현 외(2007)는 민간위탁이 오히려 관료의 독점적 지위를 이용한 부하증가 수단으로 사용될 수 있으며, 관료의 예산 증대 욕구로 인해 오히려 비용이 상승할 수 있음을 지적하였다. 파킨슨의 법칙이나 니스카넨의 예산 극대화 모형과 같이 행정적인 요인이 위탁 결정에 영향을 미친다는 연구로는 Lember(2004), O'toole et al.(2004) 등이 있다. Lember(2004)는 과도기 국가의 민간위탁을 연구하

면서, 에스토니아의 민영감옥 서비스를 사례로 들었는데 시장주의 개혁이라는 목표로 위탁을 결정했지만, 정부의 미숙함으로 인해 위탁 후 관리가 미흡하였고 주장하였다. O'toole et al.(2004)은 공교육 서비스 위탁 요인을 분석한 결과 파킨슨의 법칙이 적용되는 것을 발견하였다. 즉, 관료들은 관할권을 확대하려는 노력을 기울이게 되고 이로 인해 더 많은 위탁을 하게 된다고 하였다.

민간위탁을 옹호하는 측에서는 비용의 절감과 생산성의 확대, 서비스 질의 향상과 같은 경제적 요인을 통해 주장의 정당성을 확보하려고 한다. 이는 민간과 공공에 대한 오랜 담론에서 민간의 효율성을 높이 평가하는 것과 맥을 같이 하고 있다. 즉 경직되고, 독점적 시장을 형성하고 있는 공공부문에서 서비스를 제공하는 것 보다는 경쟁 메커니즘이 작용하는 민간 영역이 생산성, 효율성 측면에서 더 유리하다고 평가하는 것이다. 정치적 요인은 행정가와 다른 형태의 의사결정과정을 갖는 정치인의 영향에 의해 위탁여부가 결정된다는 것이다. 또한 행정적 요인은 관료들이 자신의 영향력을 극대화하기 위해 더 많은 예산을 확보하려고 하고, 이를 위하여 위탁을 결정하는 경우를 예로 들 수 있다. 또한 경직된 관료제에 유연한 조직을 가미한다는 관점에서 민간위탁에 대한 결정이 이루어지기도 한다.

한편 위탁의 결정단계에서 각각의 요인들이 가지는 중요성과 문제점을 살펴보면, 경제적 요인의 경우, 시장의 효율성을 공공부문에 적용한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠으나 자칫 시장에 대한 맹신으로 빠질 경우에는 문제가 될 수도 있다. 실제로 지방자치단체 수준에서 민간위탁을 결정하였을 때 이에 응할 수 있는 능력을 가진 수탁자(민간업자)는 시장 메커니즘의 경쟁체제를 형성할 만큼의 수가 되지 못하는 경우가 많으며 이럴 경우 기대했던 시장의 효율성을 확보하기가 어렵다. 또한, 정치적 요인으로 위탁이 결정된 경우에도 체계적인 계획이나 전략의 수립 없이 이루어지게 된다면 민간위탁으로 기대했던 성과를 얻지 못하는 경우가 생길 수 있다.

2. 수탁과정 단계

1) 입찰과정

민간으로의 위탁이 결정되면, 업무를 수행할 업체를 선정하는 과정이 뒤따르게 된다. 수탁업체를 선정하는 과정은 규범적인 연구에서 주장하는 효율성의 근거인 시장의 경쟁메커니즘 확보여부가 중요하다. 수탁업체의 선정은 보통 경쟁입찰의 형태를 취하는 것이 바람직하다고 알려져 있는데, 송광태(2005)는 계약과정의 경쟁 문제를 제기하면서 일반경쟁입찰 비중이 적어 원래의 취지를 충분히 활용하지 못하고 있으며, 홍보와 수탁업체 모집 과정이 생략되어 수의계약이나 기존 수탁자의 재계약이 이루어지고 있는 점을 지적했다. 이에 대해, 지역 내 전

문업체의 수가 적고 타 자치단체 업체를 배제하는 규제로 인해 경쟁 입찰이 가능한 환경이 조성되어 있지 못하다는 주장이 있으며(정순관 외, 2001), 박순애(2002)는 수탁업체 선정과정에서 선정 일정이 촉박하고 제공업체가 소수이며, 위탁업체를 선정하는 심의위원회의 전문성과 위탁심사의 투명성을 문제점으로 지적하였다. 이처럼 민간위탁 입찰과정에서 위탁의 효율성을 확보하기 위해 시장을 통해 수요자와 공급자가 만날 것이 전제되어야 하며, 더욱 많은 공급자가 공개 입찰에 진입하여야 한다(최홍석, 2002). 이원일 외(2003)는 경쟁 입찰과 같은 계약 방식의 합리화가 선행되어야 하지만, 위탁을 시행하려는 지역에 등록된 수탁업체가 부족하지는 않은지, 위탁업무의 시장성은 존재하는지와 같은 위탁을 시행하려는 지역의 여건을 고려해야 한다고 하였다. 또한, 최항순(2003)은 다수의 위탁업체를 확보하기 위해 공개입찰의 적극적인 홍보와 업체선정 심의위원회의 객관적인 심사기준을 마련할 것을 주장하였다. 즉, 경쟁유치과정이 소극적이고 폐쇄적이어서는 안 되며, 수탁자 선정과정에서 투명성과 공정성이 확보되어야 하고, 입찰과정의 개방성과 합목적성이 확보되도록 할 것을 제안하고 있다(김순양, 2004). 그렇지 않으면 경쟁적인 시장 환경으로부터 얻을 수 있는 민간위탁의 효과를 기대하기 어려우며, 특정기관이 지속적으로 재계약을 하게 되는 행태를 보이는 등 민간위탁의 규범적 근거가 흔들릴 수 있기 때문이다(손희준 외, 2003). 김재훈(2005)은 거래비용 기준으로 서비스의 특성을 구분하고 이에 따른 계약유형을 분석하였는데, 거래비용이 비교적 낮은 생활폐기물 서비스와 거래비용이 높은 사회복지서비스를 비교한 결과 서비스 특성에 따른 계약유형이 정해져 있지 않음을 발견하고, 업체선정 시 경쟁의 도입이 힘든 상황이라면 서비스의 특성을 고려한 계약유형(관계계약, 불완전계약, 경쟁계약 등)의 도입과 파트너십 등을 주장하였다. 입찰과정에 관한 연구를 수행한 국외논문으로는 Park(2004), John et al.(2007)과 Johansson(2008) 등이 있다. Park(2004)은 작은 정부로의 이행 과정에서 민간위탁을 도입하게 되는데 공공분야의 감원을 초래한다는 부정적 이미지로 인해 민간위탁에 대해 공무원의 저항이 존재한다고 한다. Park은 통제의 용이성과 공무원의 저항을 줄이기 위해 입찰과정 없이 유사 민간업체를 구성하여 위탁하는 사례를 소개하였다. John et al.(2007)은 경쟁에 노출시켜 효율성을 확보하고자 위탁을 실시하지만, 허술한 입찰과정으로 인해 오히려 공무원이 선택한 업체가 선정되는 폐단이 있음을 지적하였다.

2) 계약내용

위탁업체가 선정된 후 실제 계약 과정에서 고려해야 할 것은 계약의 내용이다. 민간위탁의 경우 행정업무 책임은 공공부분이 가지고 있는 형태임을 감안할 때, 공공부분의 책임성을 유지하기 위해서 민간 업무수행의 내용과 수준을 되도록

록 정확하고 구체적으로 규정해두는 것이 중요하다. 이런 관점에서 Heinrich et al.(2006)은 위탁 시 불완전한 계약 문제로 인해 발생하는 위탁 업무의 불확실성과 성과측정의 어려움, 그리고 책임성의 한계를 지적하였다. 이처럼 계약 내용에 업무의 성격과 범위, 내용, 성과평가의 방법 등을 명시하지 않는 경우 목표모호성으로 인해 갈등이 발생할 수 있다(Verhoest, 2005). 따라서 Brown et al.(2004)은 계약 내용을 명확히 할 것과 위탁업체의 성과보고를 의무화 할 것을 주장하였으며, Romzek et al.(2005)은 전략적 계약으로 효과성과 책임성을 확보할 수 있다고 하였다. 한편, Hefetz et al.(2004)은 이러한 계약설정과 관리감독의 어려움으로 인해 직영체제로 회귀하는 사례를 소개하기도 하였다. Fernandez(2007)는 민간위탁의 성과를 분석한 연구에서 계약사항이 잘 구성된 경우 성과가 높다고 하여, 전략적 계약, 계약의 명확화 등이 민간위탁의 성과를 향상시키는 요인이라는 것을 실증적으로 분석하였다. 국내 연구로는 정순관 외(2001)가 수탁업체에 유리한 계약 조건으로 위탁이 이루어지는 실태를 보고하면서 이를 민간위탁 성과에 대한 저해요인으로서 제시하고 있다. 송광태(2005)는 계약사항에 평가기준이 존재하는지의 유무와 평가내용의 수준을 조사한 결과, 평가기준을 포함하지 않는 계약이 다수 존재하며, 평가내용도 미흡한 것으로 분석되었다고 하였다. 이상과 같은 연구결과를 볼 때, 민간위탁이 계약의 형태로 이루어지는 것이며, 집행의 효율성 이외에 형평성과 같은 공공성도 포기할 수 없는 행정의 가치임을 고려하면, 계약 내용에 이와 같은 내용을 명확히 제시하려는 노력과 함께 계약 사항을 협상하는 시점에서 공무원의 행정적 역량과 노력이 필요하다는 것을 추론할 수 있다.

3) 내부저항

Nicholson-Crotty(2004)가 주장한 것처럼 민간위탁은 정치적이고 행정적인 과정이며 행위자의 동기가 충분히 고려되어야 한다. 민간위탁 계약 당사자인 공공기관과 민간업체 간의 계약과정에서 실질적으로 중요한 역할을 하는 것은 담당 공무원이다. 이런 공무원이 민간위탁에 대한 이해와 의지가 부족하다면 민간위탁의 성공은 다른 조건이 충족된다고 하더라도 보장받을 수 없을 것이다. 더욱이 공무원으로부터의 내부저항이 존재하는 상황이라면 문제는 더 심각하다고 하겠다.

Pallesen(2004)의 연구에 따르면 지방정부의 상황에 따라 다양한 연구결과가 나타나지만, 대체로 공공분야의 분권화로 근로자들이 공공기관 운영에 깊이 관여하고 있고, 이러한 상황에서 공공근로자들의 저항이 위탁에 영향을 미치기도 한다고 하였다. Park(2004)은 공공근로자의 감원으로 인한 저항 때문에 민간위탁 추진에 주저하는 경향이 있다고 보고하였고, Hebdon(2006)은 위탁 후 노동조합의

약화와 공무원을 전출시키는 결정 등이 위탁에 대한 반대와 사기저하로 이어진다고 하였다. 이에 대하여 Fernandez et al.(2007)의 연구는 다른 시각을 제시하는데, 민간위탁 후 공공부분의 상근직 일자리는 줄어들지만 비상근직은 오히려 늘어나고 있어, 이를 고려하면 민간위탁이 반드시 고용에 부정적인 측면만 있는 것은 아니라고 하였다. 하지만, 평생직장으로서 공무원의 직업적 인기를 생각해 볼 때, 공공부문에서의 비상근직 일자리는 여전히 사기저하와 내부저항을 불러오기에 충분한 원인이라고 판단된다. 국내 연구에서 제시한 내부저항의 내용으로는 지방행정기관의 이해부족과 소극적 행태(이원일 외, 2003), 공무원 감축으로 인한 조직 갈등(김용철, 2005)을 제시할 수 있다. 이에 반해 이성로(2005)는 독특한 시각을 제시하였는데, A시의 민간위탁 사례를 연구한 논문에서 민간위탁 이유가 효율성 제고가 아닌 외형적 정부규모 감축과 이직공무원의 기득권 보장을 위한 것이었다고 소개하였다. 이와 같은 관점을 받아들인다면, 민간위탁에 대해 공무원은 반대하기는커녕 오히려 확대하려고 할 것이며, 이는 파킨슨 법칙을 통해 민간위탁을 분석했던, O'toole et al.(2004)의 연구에 대한 변형된 형태의 지지 사례라고 할 수 있을 것이다. 행정업무에 있어 행위자의 중요성을 상기해 보면 내부저항의 문제는 반드시 고려해야 할 민간위탁 영향요인의 하나라고 할 수 있다.

3. 위탁관리 및 사후 단계

1) 성과평가

민간위탁을 통해 공공서비스를 공급하는 이유는 비용절감과 서비스의 질 개선과 같은 효율성에 주된 목적이 있다고 할 수 있다. 하지만, 정부의 책임까지 이전시킨 것은 아니므로 위탁 성과에 대한 평가는 민간에 의한 서비스의 공급이 수행된 후, 정부가 해야 할 가장 중요한 업무 중 하나라고 할 수 있다. 성과평가에 몇 가지 기준을 고려할 수 있는데, 민간위탁을 실시한 후 ‘서비스의 질이 개선되었는가?’, ‘비용이 절감되었는가?’, ‘서비스 만족도는 향상되었는가?’, ‘평등성과 책임성과 같은 공공성에는 어떠한 변화가 있는가?’와 같은 기준들이다. 우선, 국외 연구의 경우 비용측면과 서비스의 질 측면에서 민간위탁의 성과를 평가한 연구들이 상반되게 나타나고 있으나 부정적인 연구결과가 다수이다. Jang et al.(2004)은 민간위탁이 실질적인 비용 절감을 가져오기는 하지만, 서비스의 질과는 상충적인 관계가 나타난다고 하였다. 또한, 비용절감이 성과평가의 중요한 잣대이긴 하지만 절대적인 것은 아니며 서비스의 질과 고객 만족도를 함께 고려할 필요가 있다고 하였다. Boardman et al.(2004)은 노동집약적 서비스인 병원당직근무를 대상으로 분석한 연구에서 민간위탁이 비용절감과 서비스의 질 측면에서 좋지 않은 성과를 나타내었다고 하였다. 그 결과 해당 서비스를 공공으로 복귀

하는 결정이 내려졌고, 그 후 비용이 줄고 서비스가 향상되었다고 하였다. O'toole et al.(2004)은 민간위탁 후 공공교육서비스의 질이 향상되지 않았다고 하면서 관리자와 정치지도자가 성과향상과 핵심목표 달성을 고려한 위탁전략을 채택하도록 노력해야 한다고 하였다. 한편, Van Slyke et al.(2004)은 실제 서비스 질보다 서비스 공급자의 이미지가 만족도에 더 영향을 미친다고 하며 서비스에 불만을 가진 시민은 서비스 공급자를 비영리기관이 아닌 정부기관으로 잘못 알고 있었다는 것을 근거로 제시하였다.

위와 같은 비용측면과 서비스 품질 측면의 연구 이외에 평등성과 책임성과 같은 공공성에 대한 연구도 다수 존재하는데, Brewer(2007)는 민간위탁이 신공공관리론적 접근으로 고객만족에 초점을 맞추고 있기 때문에 오히려 공공성과 사회정의, 책임성과 같은 시민가치는 약해지고 있다고 평가하였다. Duggan(2004)은 캘리포니아의 의료프로그램 민간위탁 사례를 분석한 결과 의료프로그램(HMO)의 가입자 수는 증가하였지만 정부지출 또한 증가했다고 하였으며, 그러나 가난한 사람의 보건혜택은 향상되지 않았다고 하였다. 그 이유로 fee-for-service의 수요측 비용부담이 크다는 점과 건강한 사람만 가입시키는 전략에 기인한다고 하였다. Johnson et al.(2004)은 기본적으로 민간위탁의 효율성에는 동의하지만 외부의 전문성(민간부분)과 내부 규모의 경제(공공부분)가 상충관계를 가지며, 또한 서비스 특성과 시장의 경쟁성에 그 성과가 달려 있다고 하였다.

성과에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구로는 Fernandez(2007)의 연구를 들 수 있는데 민·관간의 신뢰, 공무원의 지원, 재정적 여건, 낮은 복잡성이 민간위탁 성과에 영향을 미친다고 하였고, 사전평가에 의한 법적승인, 위탁자가 가지는 재량의 제한, 잘 구성된 계약사항, 견고한 성과감시 등도 성공요인으로 제시하였다. Avant(2007)는 국방사업에 민간위탁을 적용한 사례를 들어 빠른 파견과 철수, 유연성과 전문성 확보, 국제적인 신병모집, 정치적인 비용이 적은 것 등을 이익으로 제시하였으나, 동시에 낮은 비용으로 입찰한 업체를 선정한 경우 국방에 위협이 될 가능성과 국방업무에서의 계약사항 이행이 어렵다는 점, 그리고 법적 근거의 미비와 정치적 변화에 민감하다는 점을 위험측면으로 제시하였다. Davies(2008)는 직영보다 제3섹터가 우수한 성과와 비용측면의 이득이 있다는 논의가 있으나 이에 대한 증거는 미미하며 다만 중요한 것은 서비스를 제공하는 측의 열정, 동기, 몰입 등이라고 하였다.

민간위탁 성과에 대한 국내 연구를 살펴보면 다음과 같다. 최병대(2001)는 탄천하수처리장 민간위탁의 효과성을 분석한 연구에서 제도 및 업무개선, 재정운영의 효율성에서는 긍정적인 효과를 보이고 있으나, 인력 및 조직 관리 효율성, 하수처리 효율성, 남비시설 친환경성 등의 지표에서는 현상유지 수준으로 보고하고 있다. 허만형 외(2001)는 서울시 복지시설의 민간위탁 효과성 분석에서 경

영, 재정운영, 인력조직관리, 시설이용자만족도 측면에서 상당한 성과를 거두었다고 하면서도 공공성 측면에서의 성과는 미비하다고 지적하고 있다. 배순자(2003)는 공공도서관의 민간위탁을 평가하였는데, 이용자 만족도 수준과 경비절감 수준이 저조한 것으로 나타났고, 검색시스템이나 자료의 구비 수준도 낮은 것으로 분석되었다. 손희준 외(2003)의 연구에 따르면 비용절감 효과가 미미하고, 정부 부담률이 높으며, 위탁업체 직원들의 업무과다와 낮은 보수로 인해 근로의욕이 상실되는 부작용이 나타났다고 하였다.

직영과 민간의 효율성을 비교한 논문으로 이삼주 외(2003)가 있는데 주차장과 하수처리장의 민간위탁 효율성을 분석하였으며 주차장의 경우는 민영이 하수처리장은 직영이 상대적 효율성을 가지는 것으로 보고하였다. 이원일 외(2004)는 민간위탁으로 예산과 인력절감, 대시민 대응성이 제고되는 결과를 얻었으나 책임의식결여와 재위탁의 문제, 이원화로 인한 관리체계 허점 등의 문제점이 나타났다. 지병문(2005)은 민간위탁의 결정요인은 효율성으로 지방정부가 재정절감과 수익성 추구를 위해 손쉽게 채택한다고 하면서도, 비용효율성의 주된 원인이 낮은 고용 비용에 기인하는 것이어서 고용불안, 차별적인 저임금 등의 문제점을 안고 있다고 지적했다. 황혜신(2005)은 지방공사 의료원의 민간위탁을 평가하면서 시혜적 예산지원으로 인해 실제 비용절감효과는 거의 없다고 하였다. 또한 수익성은 대체로 증대되나 반대로 공익성은 감소하는 편이며 진료비 측면에서 분석한 결과 고객과 위탁기관 노동자로 비용이 전가되는 상황이며, 입원진료비는 증가했다고 하였다. 정철현 외(2007)는 정부예산이 지속적으로 증가하고 공공성이 낮아지며 서비스 품질에도 회의적이라고 한다.

분석 결과 대부분의 민간위탁 관련 연구는 성과평가의 측면에서 접근하고 있었으며 그 결과를 통해 문제점을 찾아내고 해결해 나가려는 형태를 취하고 있음을 알 수 있다. 또한, 비용절감이나 수익성과 같은 효율성의 측면뿐만이 아니라 공공성에 대해서도 중요하게 다루고 있음을 확인할 수 있다. 대부분의 연구가 그 결과에서는 상반된 주장을 하고 있지만, 분석 틀에서는 효율성과 공공성, 대응성을 모두 고려하고 있다는 점에서 삼각측량(triangulation)의 방법론을 적절히 적용하고 있다고 볼 수 있다.

2) 관리감독

공공서비스를 민간에 위탁한 후 정부는 성과평가와 더불어 지도와 관리감독이라는 업무를 수행할 것을 요구받는다. 관리감독은 위탁 전 단계에서 중요한 과정의 하나였던 계약사항의 이행과 관련이 있다. 계약은 명확하고 상세하게 기술되어야 하며 성과측정의 기준과 함께 관리감독의 의무와 내용을 명시하고 있어야 한다. 하지만, 여전히 형식적인 관리감독의 문제와 현실적인 어려움이 존재

한다는 연구가 다수 존재한다(Lember, 2004; 정순관 외, 2001; Huque, 2005; 박순애, 2002; 손희준 외, 2003; 최항순, 2003; 김순양, 2004; 김순양 외, 2004; 김용철, 2005). 특히, Huque(2005)는 주인이 대리인을 관리 감독하더라도 적대적일 수밖에 없으므로, 적절한 서비스 제공자를 찾는 것이 중요하다고 하였다. 또한, 위탁 후 주인의 역할에 대한 이해가 부족한 경우가 많고, 나아가 관리감독의 업무까지 위탁할 경우 문제가 더욱 심각해진다고 하였다. 그러나 Brown et al.(2006)은 Huque(2005)의 주장과 반대로 집행기능과 함께 감시기능도 민간에 위탁하면 공무원의 감시보다 더 철저한 감시를 받게 된다고 하며 민간위탁을 옹호하는 입장을 취하고 있다. 박순애(2002)는 단기간에 위탁업체의 보고 자료만 검토하는 경우, 복잡한 행정절차로 인한 형식적인 관리감독, 공무원의 과도한 업무량으로 인한 문제 등을 지적하고 있다. 김순양 외(2004)는 형식적인 관리감독의 문제뿐만 아니라 정해진 감독규정이 없는 점을 문제로 제기하고 있다. McBeath et al.(2006)은 원래 의도대로 민간위탁이 진행되고 있는지를 관리하기 위해 수직적 의사전달체계의 정비가 필요하다고 하며, Marvel et al.(2007)은 직영보다 영리기업으로 위탁할 경우 관리감독 업무가 상대적으로 줄어든다고 하였다. 마찬가지로 비영리단체나 다른 정부에 위탁할 경우도 관리당국의 감독 부담이 경감된다고 하였다. 이외에도 위탁 후 관리감독의 중요성을 제기하는 논문이 다수 존재한다(Hefetz et al., 2004; Liu et al., 2007a; Heinrich et al., 2006).

3) 위탁의 종료 및 재계약

정책은 정책 환경의 변화에 따라 혹은 기대했던 목적의 달성 여부에 따라 종결을 고려해야 할 수도 있고, 혹은 변화가 필요할 수도 있다. 민간위탁도 마찬가지로 일정한 시기가 지난 뒤 평가를 통해 계속 수행할 것인지 종료할 것인지를 판단하여야 한다. 대부분의 공공서비스는 계속 수행되어야 할 필수적인 서비스가 많으므로 보통은 위탁을 갱신할 가능성이 높다. 이럴 경우 대개 재계약의 수순을 밟게 되는데 재계약이 항상 기존 수탁 업체와의 계약을 의미하는 것은 아니고 전기(前期)의 성과를 평가하여 초기 계약과 마찬가지로 경쟁 입찰을 하는 것이 원칙이다. 만약 전기의 평가가 좋은 경우 기존의 업체가 유리한 위치를 선점할 수는 있으나 그것이 자동적으로 기존 업체와의 계약 갱신을 의미하는 것은 아니다(정순관 외, 2001; 손희준 외, 2003; 최항순, 2003; 김순양, 2004; 김순양 외, 2004; 송광태, 2005; 정철현 외, 2007). 재계약과 관련된 중요한 문제점은 적절한 성과평가 과정이 부재한 채로 이루어지는 기존 업체와의 관행화된 재계약이다. 공무원과 업체 간 부정부패의 가능성을 제기하는 근거가 되기도 하며, 성과평가를 적절하게 수행하지 않고 같은 업체에 지속적인 위탁을 할 경우 재계약 후의 성과를 보장할 수 없다는 문제가 있다. 송광태(2005)는 양적인 변수에만 의

존하여 질적 변수를 도외시 하는 재계약 심사를 문제점으로 지적하기도 한다. 국내 논문에서는 민간위탁의 갱신 단계에서 성과평가와 관련한 재계약의 문제를 논하고 있는데 비해 국외 논문에서는 성과에 따른 보상에 관한 연구가 다수이다 (Verhoest, 2005; Sansom, 2006; Heinrich et al., 2006). Verhoest (2005)는 결과의 통제와 재정적 보상을 활용하여 경쟁을 통한 자율관리 방식으로 성과를 관리할 것을 주장했으며, Sansom(2006)은 환경 변화에 대한 인식과 상호 보상 인식이 민·관 간에 공유되면 효과적인 파트너십이 구축된다고 하였다. 이와 같은 파트너십으로 상호협약의 책임이 각자의 이득에 기초하여 할당되면 계약의 성공률이 높아지고 성과향상에 도움이 될 것이라고 하였다.

IV. 민간위탁 문제점 극복방안 내용분석

지금까지 민간위탁의 결정단계부터 수탁과정과 위탁관리 및 사후단계의 세 단계로 나누어 각 연구에서 지적한 문제점을 정리하였다. 문제점 분석의 경우 선행연구를 통해 나온 결과들을 위탁 과정에 따라 정리하였다면, 각 연구에서 제시된 해결책은 그 적용대상을 기준으로 환경적 측면, 행위자 측면, 계약 측면의 세 가지로 구분하여 정리하고자 한다.

1. 환경적 측면

환경적 측면의 관점에서 제시된 해결방안을 살펴보면, 정치적 독립성과 서비스 특성 및 지역의 특성 등을 고려해야 한다는 연구(Bel et al., 2007; 이삼주 외, 2003; 이원일 외, 2004), 정보의 공유와 네트워크 형성이 중요하다는 연구(Park, 2004; Brown et al., 2004; 최병대, 2001), 또한 법제도와 가치추구의 정립에 관한 연구(Lember, 2004; Nemeč et al., 2005; Brown et al., 2006; Bel et al., 2007; 송광태, 2005) 등으로 크게 나뉘볼 수 있다. Bel et al.(2007)은 공공서비스 전달에서 정치적 역동성을 활용하고 각 이해관계자들의 관계와 영향을 고려해야 한다고 하면서, 추구해야할 가치로서 비용절감 뿐만 아니라 투명성과 공공성도 동등한 가치로 평가되어야 한다고 하였다. 민간위탁에 있어 정치적 영향에 대한 연구는 이외에도 다수가 있는데, Boardman et al.(2004)은 정치적 독립성을 주장한 반면, Nicholson-Crotty(2004)는 Bel et al.(2007)과 같이 민간위탁이 정치적 과정이며, 관련 행위자의 동기가 충분히 고려되어야 한다고 하였다. 이삼주 외(2003)와 이원일 외(2004)는 지역적인 특성을 고려한 민간위탁이 필요하다고 하였고, 같은 맥락에서 Lember(2004), Palmer et al.(2006), Liu et al.(2007b), Baer et al.(2005)과 같은 연구들은 과도기적 국가, 약한 국가(fragile), 소득이 낮은 국가별로 민간위탁

의 형태가 다르다는 문제의식 하에 연구를 수행하였다.

Park(2004)는 내부저항을 줄이기 위해서는 적절한 절차와 정보제공이 필요할 것이라고 하였고, Brown et al.(2004)은 민간 혹은 공공기관 간의 정보를 공유하는 네트워크를 형성할 것을 주장하였다. 국내 연구로써 최병대(2001)도 취약한 정보화기반을 강화하는 것이 필요하다고 주장하여 위탁 과정에서 정보의 공유가 중요한 이슈임을 밝히고 있다. Lember(2004)는 과도기 국가의 민간위탁을 연구한 뒤 제도적 설정이 미비한 것을 실패요인으로 제시하고 있고, Nemec et al.(2005)은 위탁 과정과 입찰과정을 포함하는 법 개정의 필요성을 제기하였다. 국내연구에서는 송광태(2005)가 계약과정의 법규제정과 의무경쟁입찰제도 도입의 필요성을 제기하였다.

환경적 측면에서 민간위탁의 성공을 위한 제언을 살펴보면, 위탁과정에 대한 정치적 고려는 이견이 존재하지만, 정보의 공유와 네트워크 형성, 지역 및 국가 또는 서비스의 종류를 고려한 접근의 필요성, 그리고 법제도를 포함한 제도정비와 추구해야 할 가치의 고려에 대해서는 유사한 주장을 하고 있음을 알 수 있다. 독점적 공급지위를 가졌던 정부에 의한 서비스 공급방식에서 다양한 서비스 공급주체로의 전환은 서비스 관련 행위자의 수, 서비스 공급 절차를 고려할 때 복잡성의 수준이 높아진다는 것을 예상 할 수 있다. 이와 같은 증가된 복잡성을 조정하기 위해서 제도의 정비와 정보의 공유가 필요할 것이고, 상황이론(Contingency theory)적인 접근의 중요성을 주장하는 것은 논리적으로도 당연한 귀결이라고 할 것이다.

2. 행위자 측면

민간위탁과 관련된 업무를 수행하는 공무원이나 위탁업체 직원 등의 행태와 관련된 해결방안을 제시한 연구도 다수 존재한다. 행위자 측면에서 접근한 연구를 살펴보면, 공무원 행태의 중요성과 내부갈등의 해결(Hebdon, 2006; Goodsell, 2007; 최병대, 2001; 이성로, 2005; 정철현 외, 2007), 파트너십과 신뢰 및 협력의 필요성(Huque, 2005; Bovaird, 2006; Palmer, 2006; Fernandez, 2007; 배순자, 2003; 김재훈, 2005), 훈련과 조직학습(Berry et al., 2005; Nemec et al., 2005; Heinrich et al., 2006), 그리고 책임성의 강조(Van Slyke et al., 2004; Romzek et al., 2005)와 같은 해결방안을 제시한다. 내부갈등 문제를 제기한 Hebdon(2006)은 공무원 노동조합의 경우 민간이양을 반대하고, 직영을 선호하지만 다른 지방정부로의 이양에는 반대하지 않는 것으로 나타났다고 하였다. 최병대(2001)의 연구도 이와 유사한 결론을 내리고 있다. Goodsell(2007)은 높은 헌신과 책임이 요구되는 조건에서는 민간위탁을 추진하면 안되며, 민간위탁이 도덕적 차원에서 고려되어야 할 경우 공무원의 역할이 중요하다고 하였다. 정철현 외(2007)도 관료

의 부정적 행태를 통제하고 민간위탁에 적합한 서비스로 한정할 것을 주장하여 Goodsell(2007)의 주장과 그 맥을 같이하고 있다. Huque(2005)는 위탁 후 공무원들이 주인(공공기관)의 역할과 책임에 대한 이해가 약해지며, 위탁과정에서 책임성과 관리시스템의 향상을 위해서는 주인-대리인 간의 신뢰와 협력이 필수적이라고 하였다. 이에 대해 Bovaird(2006)은 협력적 시장기반 관계를 주장하였고, Palmer(2006)는 신뢰의 중요성을 강조하면서 비영리기관에의 위탁을 선호하였고, Fernandez(2007)은 불확실성 하에서 관계자 간에 신뢰를 쌓고 상호조정 하에 문제를 해결하는 것이 중요하다고 하였다. 국내 연구에서는 배순자(2003)가 ‘신뢰의 거래’라는 표현을 사용하였고, 김재훈(2005)은 업체선정 과정에서 경쟁 도입이 어려운 경우 파트너십과의 신뢰 강화가 중요하다고 보았다.

훈련과 조직학습의 필요성도 많은 연구에서 발견되었는데, Berry et al.(2005)은 네트워크 학습의 필요성을, Nemec et al.(2005)은 시스템적 훈련과 재훈련을 강조하였으며, Heinrich et al.(2006)은 조직학습을 통해 성과와 서비스의 질을 동시에 향상시킬 수 있다고 하였다. Van Slyke et al.(2004)은 시민들이 가진 정보가 지속적이지 못하고, 산발적이어서 이들의 목소리가 평가가 반영되기 어렵다고 하였다. 즉, 적절한 피드백이 단절된 상황에서는 서비스의 질과 형평성이 약해지기 쉽고 책임성의 확보가 어렵기 때문에, 고품질의 서비스 제공자에 대한 정보가 중요하다고 하였다. Romzek et al.(2005)도 민간위탁이 시장과 같은 다수 공급자의 경쟁이 아닌 협력과 조화에 의존하는 시스템이라고 하면서 서비스 공급자의 책임성 확보가 필요함을 주장하였다.

민간위탁이 책임은 정부가 그대로 가지면서, 집행만 민간으로 이양하는 형태라는 점에서 집행과 관리의 이분화에 의해 주인-대리인 문제가 발생하게 되고, 이를 해결하기 위해 제도나 가치도 중요한 역할을 수행하지만, 신뢰와 협력을 통해 문제를 해결하려는 접근도 필요하다고 할 수 있다. 완전한 시장경쟁의 형태로 위탁이 이루어지는 경우가 드물고, 이로 인해 시장메커니즘을 이용한 자율적인 규제가 어렵다는 점에서 업체의 선정, 관리감독 등의 업무에서 담당 공무원의 적극적인 역할이 요구된다. 다만, 신뢰와 협력이라는 관점을 강조하다보면 자칫 공무원의 부패와 같은 문제에 적절하게 대응하지 못할 가능성도 있다는 점에서 신중한 접근이 강조된다.

3. 계약 측면

민간위탁은 정부와 수탁자간의 일종의 계약이므로, 계약의 방식과 내용 등이 중요한 위치를 차지한다. 이와 관련된 연구로는 민간위탁의 전략적 설계, 목표의 상세화(Boardman et al., 2004; Batley, 2006; Kadai et al., 2006; Gen et al., 2007; 박순애, 2002; 이원일 외, 2005), 경쟁성의 확보(Johnston et al., 2007; Fernandez,

2007; Ni et al., 2007; 정순관 외, 2001; 이원일 외, 2003; 손희준 외, 2003; 이원일 외, 2004; 김순양 외, 2004; 송광태, 2005; 김용철, 2005; 이성로, 2005), 그리고 계약내용에 근거한 정기적인 평가와 관리감독(Johnston et al., 2007; Ni et al., 2007; Liu et al., 2007a; 최병대, 2001; 정순관 외, 2001; 최항순, 2003; 손희준 외, 2003; 김순양 외, 2004; 김용철, 2005)등을 들 수 있다. Boardman et al.(2004)은 전략적 설계를 통해 민간위탁의 실패를 막을 수 있다고 주장하고, Kadai et al.(2006)은 모든 가능한 상황을 고려하여 가이드라인과 전략을 결정하는 것이 필요하다고 한다. 한편, Batley(2006)는 상세한 위탁계약이 가난한 사람에게 중요할 수 있는 비공식적 공급자를 위탁의 설계와 적용에서 배제시키는 문제가 발생할 수 있고, 반대로 느슨한 위탁계약은 역할과 책임의 혼돈과 갈등을 가져오는 문제가 있다고 지적하였다. 경쟁의 도입에 관한 연구는 경쟁이 민간위탁의 전제조건 중 하나라는 점에서 많은 학자들의 지지를 받고 있다. 특히, 이원일 외(2004)는 수탁기관의 다양화를 위해 pool제 도입을 제안하였고, 송광태(2005)는 의무경쟁입찰제도의 도입을 주장하였다.

한편 이성로(2005)의 연구는 민간위탁의 이유가 외형적 정부규모 감축과 이직 공무원의 기득권 보장에 있었으며, 입찰과정에서 경쟁성이나 개방성, 투명성과 같은 가치가 보장되지 못하고 지속적인 관리감독 부재 상황임에도 불구하고 A시 사례는 경제적 효과와 서비스 질에서 긍정적으로 평가받았다고 하였다. 이런 관점에서 민간위탁의 목표가 효율성 극대화라기보다 이해관계자의 권익보호에 있다고 제시하였다. Johnston et al.(2007)은 단기간의 성과를 위해 경쟁 입찰을 하고 낮은 가격을 써낸 입찰자가 위탁을 하게 되면, 비용절감을 위해 서비스의 질에 대한 고려를 소홀히 하는 문제점이 발생할 수 있다고 지적하였다. Fernandez(2007)은 이에 대한 대안으로 입찰자 수를 적정하게 제한하여 입찰자 평가를 철저하게 실시하는 것이 중요하다는 입장을 보였다.

계약의 중요성을 언급한 연구 중에 다수가 정기적인 평가와 관리감독의 중요성을 피력하고 있는데, Johnston et al.(2007)은 공공부문이 서비스 생산자로서의 역할보다 감독자로서의 역할을 충실히 하여 기대했던 효과성과 효율성을 확보할 것을 요구하였다. 이 외에도 정기적인 평가 및 모니터링(최병대, 2001), 장기적 관점의 위탁 관리(정순관 외, 2001; 최항순, 2003), 주민만족도 조사의 필요성(손희준 외, 2003), 평가의 실질화와 다양화(김순양 외, 2004)를 주장한 연구가 존재한다.

민간위탁이 계약을 매개로 이루어지는 정책과정이라는 점을 상기할 때, 계약의 중요성은 다시 말할 필요가 없겠으나, 다수의 연구에서 계약 내용의 상세화를 통한 목표보호성의 제거와 실질적 관리감독 및 성과평가를 강조하고 있다. 민간위탁의 본래 취지인 시장 경쟁을 통한 효율성 제고의 입장에서는 반대논리

가 나타나고 있는데, 저가 입찰로 인해 서비스 질의 저하 문제와, 비용절감의 대부분이 낮은 임금으로 인해 발생한다는 점 등을 지적하면서, 적절한 수의 입찰자와 이에 대한 철저한 검증이 선행되는 것이 경쟁 입찰보다 중요하다는 의견도 제시되고 있다.

<표 4> 민간위탁의 영향요인과 해결방안

	단계	내용	해당하는 연구	
고려 사항	위탁 여부 결정	경제적 요인	비용절감, 생산성 확대, 서비스 질 향상, 재정적 압박, 거래비용	Jang et al., Pallensen, Brudney et al. 등
		정치적 요인	이데올로기의 영향, 이해관계자의 상호작용	Nicholson-Crotty, Fernandez et al. Ni et al. 등
		행정적 요인	관료제의 영향, 파킨슨 모형, 니스카넨 모형	Lember, O'toole et al., 정철현 외 등
	수탁 과정 단계	입찰과정	공개입찰 여부, 계약과정 경쟁성 확보, 제공업체부족, 선정의 전문성과 투명성, 유사 민간위탁	이성로, 송광태, 박순애, 정순관 외, 최항순, 이원일 외, Park, John et al. 등
		계약내용	명확한 업무수행의 내용과 수준, 성과측정의 어려움, 목표모호성, 전략적 계약, 관리감독의 용이성	Heinrich et al., Brown et al., Romzek et al., Hefetz et al., 정순관 외 등
		내부저항	감원이나 전출로 인한 사기저하와 저항, 조직갈등, 이해부족과 소극적인 행태	Nicholson-Crotty, Pallesen, Hebdon, Fernandez et al., 김용철, 이성로 등
	위탁 관리 및 사후 단계	성과평가	비용절감과 서비스 질의 상충, 정부지출 증가, 공공으로의 회귀, 시민가치의 약화, 성과에 대한 논쟁	Jang et al., Brewer, Boardman et al., O'toole et al., Duggan, Van Slyke et al., 최병대, 황해신, 허만형 외 등
		관리감독	계약내용과의 연계, 주인대리인론, 형식적 관리감독	McBeath et al., Marvel et al., Huque, 박순애, 김순양 외 등
		종료 / 재계약	목표달성과 성과평가에 따른 보상 및 재계약, 기존 업체와 관행화된 재계약 문제	Verhoest, Sansom, Heinrich et al., 송광태, 손희준 외, 최항순 등
해결방안	환경적 측면	서비스 및 지역의 특성 고려, 정보의 공유와 네트워크 형성, 법제도와 가치추구의 정립, 정치적 독립성, 행위자의 수나 절차 측면에서 복잡성 증가, 제도 정비와 정보공유를 통한 상황이론적 접근 필요	Bel et al., Park, Brown et al., Lember, Nemeč et al., Brown et al., Palmer et al., Liu et al., Baer et al., Boardman et al., 이삼주 외, 이원일 외, 최병대, 송광태 등	
	행위자 측면	공무원의 행태와 내부갈등의 해결, 파트너십과 신뢰 및 협력의 필요성, 훈련과 조직학습, 책임성, 집행과 관리의 이분화로 인한 주인대리인 문제, 행위자의 신뢰와 협력이 중요, 민관협력 시 부패의 문제	Hebdon, Goodsell, Huque, Bovaird, Palmer, Fernandez, Berry et al., Nemeč et al., Heinrich et al., Van Slyke et al., Romzek et al., 이성로, 정철현 외, 배순자, 김재훈, 최병대 등	
	계약 내용 측면	민간위탁의 전략적 설계, 목표의 상세화, 경쟁성의 확보, 계약을 바탕으로 한 정기적인 성과평가 및 관리감독, 계약내용 상세화를 통한 목표모호성을 제거, 경쟁입찰에 대한 상반된 견해	Boardman et al., Batley, Kadai et al., Gen et al., Johnston et al., Fernandez, Ni et al., Liu et al., 박순애, 정순관 외, 이원일 외, 손희준 외, 김순양 외, 송광태, 김용철, 이성로, 최항순, 이원일 외 등	

V. 결론 및 향후 연구를 위한 제언

공공부문에 민간의 경쟁과 효율을 도입하고자하는 신공공관리론의 등장 이후, 정부의 역할이었던 상당 부분의 공공서비스 전달체계가 민간의 업무로 이양되거나, 정부의 책임 하에 있지만 실제 업무 수행은 민간이 담당하는 형태로 변화하고 있다. 이에 학계의 민간위탁 연구는 어떻게 대응하고 있는지 그 경향을 파악하기 위하여 2000년 이후 국내외의 관련 연구논문에 대한 내용분석을 실시하였다.

민간위탁이라는 정책수단의 활용을 결정하게 된 이유는 다름 아닌 민간이 공공부분에 비해 효율성을 가지고 있다는 믿음에서 출발한다. 하지만 동시에 많은 행정학자가 민간위탁의 효율성에 대해 의문을 제기하기도 한다. ‘과연 민간은 효율성을 담보해 주는가?’라는 문제는 공공분야를 연구하는 사람으로서 가져야 할 중요한 질문 중 하나로 꼽힐 것이다. 민간위탁 연구에서도 위탁 후의 성과를 평가한 연구가 주를 이루고 있다. 또한 직접적으로 민간과 직영을 비교분석한 연구도 다수 존재한다. 그 결과를 살펴보면, 민간위탁 후 효율성이 향상되었다는 주장, 효율성은 향상되었으나 공공성은 떨어졌다는 주장, 그리고 효율성도 공공성도 보장하지 못하고 있다는 주장 등으로 크게 나눌 수 있다.

공공서비스의 경우 ‘투입 대 산출비’인 효율성도 중요한 평가기준이지만, 원래의 목표를 얼마나 잘 이루어 내고 있는냐와 관련된 효과성 개념, 서비스의 대상인 고객의 만족도와 같은 대응성, 정치적인 영향, 환경 변화 등을 다각적으로 고려해야 하는 분야이므로, 연구의 대상이 다르고 맥락이 다른 사례들의 결과를 단순하게 종합하기는 어려운 일이다. 다만 규범적인 연구에서는 당연한 것으로 받아들여지던 시장의 효율성에 대한 믿음이 실증 연구에서는 상반된 결과를 나타내고 있으며 많은 연구가 공공성에 대한 우려를 나타내고 있다는 점은 주목할 만하다. 이에 대해서는 국가의 차이, 서비스 종류의 차이 등 다양한 환경 변인이 존재하지만, 보다 많은 실증연구를 통해 각 연구 결과를 범주화 시키고 일반화시킬 수 있게 되면, 민간위탁의 성과와 관련된 논란에 일반화된 결론을 도출할 수도 있을 것이다.

위탁 후 단계에서 공공부분의 또 다른 역할은 관리감독일 것이다. 하지만, 이는 담당 공무원의 재량에 맡겨두는 형태보다 애초에 계약내용으로 명시하여 수행하는 것이 바람직하며, 형식적이고 부실한 관리감독은 결국 민간위탁의 실패로 이어진다는 연구가 다수 존재한다. 관리감독은 규정과 절차에 따라 이루어질 것을 주장하고 있으며 정기적으로 수행되어야 한다고 한다. 관리감독을 수직적 통제로 바라보는 연구도 있지만, 결과에 따른 보상을 통한 자율적 관리의 관점으로 설명하는 연구도 있으며, 관리감독보다 파트너십이 효율적이라는 연구도 있다. 다만, 관리감독은 계약사항과 법적인 규정에 근거하여 이루어져야 하므로

소극적이 될 수밖에 없으며, 관리감독을 계약내용에 명시하고 상세하게 기술하는 것이 전제조건이라고 하겠다. 국내 연구는 기존 업체의 형식적 평가를 통한 재계약 관행을 민간위탁의 주요 실패요인으로 지적하고 있다. 기존 업체의 높은 재계약율이 내포할 수 있는 부정적 가능성의 해소를 위해서는 성과평가 기준의 명확화와 선정위원회의 실질적인 재계약 평가가 필요하다고 하겠다.

본 연구에서 분석한 민간위탁에 관한 연구들은 대부분 실증적인 데이터를 활용한 경험적 연구가 아니라 하나의 사례를 분석하는 형태가 주류를 이루고 있다. 사례연구에서도 정량적인 데이터를 활용하여 분석하고 있지만, 정책현상에 영향을 미치는 다양한 요인들을 통제하고 민간위탁이 공공서비스의 비용절감이나 서비스의 질, 주민 만족도와의 관계를 살펴보기에는 여전히 한계를 가진다. 따라서 이러한 한계를 보완하는 보다 심도 깊은 논의가 이루어질 필요가 있는데, 우리나라도 이미 공공서비스 영역에서 민간위탁을 활용하고 있고 이에 대한 자료가 축적되어 있는 상황이기 때문에 경험적인 연구가 가능할 것으로 판단된다. 선행 연구가 제시하고 있는 영향요인들이 실제 민간위탁의 성공과 실패에 통계학적으로도 유의미하게 영향을 미치고 있는지에 대한 연구는 행정학에서 지속적인 관심을 갖고 탐구해 볼만한 주제이다.

또한 서비스의 종류와 지역적 차이, 국가 발전단계에 따른 민간위탁의 성공과 실패요인에 관한 연구가 다수 존재하였다. 민간위탁이 이루어지고 있는 서비스 종류로 생활폐기물, 사회복지시설, 의료 및 보건 서비스 등이 대표적이며, 국내 연구에서는 공공도서관, 하수처리장, 공영주차장 등도 언급되고 있다. 각각의 서비스는 성과평가와 관리감독의 용이성을 비롯하여, 지역에 따른 서비스의 규모와 성격, 서비스 제공 업체의 수, 서비스 수혜 집단의 특성, 시장성 여부 등의 관점에서 차이점을 가지고 있다. 이런 관점에서 단일사례분석(one-case study)에 의존하고 있는 기존 연구 결과를 지역의 특성에 따라 분류하거나 서비스의 종류에 따라 분류하여 정리하는 시도가 필요할 것으로 보인다. 다수의 선행 연구에서 서비스의 종류에 따라 민간위탁 가능여부가 결정된다는 것을 지적하였고, 따라서 지역적 특성과 서비스 유형에 따라 일반적인 경향을 파악할 수 있다면 향후 민간위탁 시행에 메뉴얼과 같은 형태로 활용도 가능할 것이다. 예를 들어 생활폐기물 수거운반 서비스나 하수처리장, 공영주차장 서비스 등은 그 성과가 상대적으로 용이하게 계량화될 수 있어 공무원의 관리감독이나 재계약 과정, 보상에 있어 공정성과 투명성의 확보가 용이하다. 반면, 사회복지서비스의 경우 대부분 서비스 대상자 만족도 조사로 성과를 측정하고 있어 정량적인 분석이 어렵고 관리감독이나 사후평가가 쉽지 않다. 이러한 점에서 성과측정 및 평가의 용이성이라는 지표는 민간위탁을 결정하는데 중요한 기준이 될 수 있다. 이러한 연구는 서비스 유형에 따라 민간위탁과 관련된 밀그림을 만들고, 실제 집행 시 시스

템적인 사고의 틀을 제시하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

한편 내부저항과 관련된 문제를 제기한 논문이 다수 존재하였다. 이러한 연구들은 대부분 내부저항이 민간의 도입으로 인해 공공부문의 인력감축과 이에 따른 노동자들의 불만이 표출된 결과로 보고 있다. 또한 민간위탁을 통해 이를 수 있다고 주장하는 비용절감의 효율성이 사실은 민간업체 노동자들의 낮은 임금수준으로 확보되는 것임을 지적하면서, 이는 퇴행적 효율성에 불과하다는 것을 언급하고 있다. 전통적으로 민간위탁의 효율성에 대한 연구는 공공의 가치가 훼손된다는 점을 들어 효율성과 공공성의 대립으로 논의를 진행하였으나, 향후 내부저항과 위탁업체의 근무환경에 대한 심도 있는 연구가 필요할 것으로 보인다.

민간위탁 관련 후속 연구의 방향 제시를 위해, 국내·외 연구 간의 비교 분석도 필요하다. 국외연구는 관련 학술지나 연구자의 수가 국내에 비해 많으므로, 절대적인 발표건수로 비교하기는 어려우나, 외국의 경우 2004년 이후 지속적으로 10여 편 이상의 연구가 발표되고 있는데 비해, 국내연구는 한정적임을 알 수 있다. 국내 민간위탁 연구는 주로 민간위탁 도입의 정당성에 대한 논의가 활발한 반면, 도입 후 관리나 성과측면에서의 접근은 상대적으로 저조한 것으로 나타나고 있다. 본 연구의 사례들도 입찰과정과 재계약 과정에서 경쟁 도입과 같은 규범적 연구가 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이미 다수의 지방정부와 공공기관에서 민간위탁을 활용한 서비스의 공급을 실시하고 있는 상황에서 도입과정에 대한 연구보다 민간위탁과 실제 성과에 관한 연구가 필요한 시점이다. 시장과 공공에 대한 담론의 그늘에서 벗어나 정책의 집행과 평가측면에서 민간위탁을 접근하고, ‘공공관리와 성과’에 관심을 가진 실증적 연구경향이 확산되기를 바란다. 예를 들어 서비스 유형과 민간위탁 성과의 관계, 공무원의 내부저항 정도와 민간위탁의 성과, 민간위탁으로 인한 비용절감과 근로자의 작업환경, 민간위탁으로 인한 효율성과 공공성(형평성) 사이의 상충관계 등은 지속적으로 연구해 볼만한 주제이다.

본 연구는 선행연구에 대한 메타분석의 방법을 취하고자 하였으나 기존 연구가 대부분 규범적 연구와 사례분석으로 이루어져 각 연구의 내용을 분석하고 일련의 경향을 파악하는데 치중하였다. 이러한 연구방법은 내용의 선별과 해석에 연구자의 주관에 배제하기 어려워 연구결과의 객관성을 담보하기에는 한계가 있다. 그러나 본 연구의 목적이 민간위탁의 성과에 대한 결론을 도출함에 있는 것이 아니라 미래 연구에 필요한 변수나 가설의 추출, 그리고 미래 연구자들을 위한 정보의 축적에 주안점이 있으며 이러한 가설들은 후속 연구를 통해 검증될 것으로 기대된다. 논문 선정 시 발생할 수 있는 선별 편의(Selection Bias)를 줄이기 위해 다양한 검색 데이터베이스와 키워드를 활용하였지만 여전히 모든 논문을 포괄하고 있지 못하며 민간위탁의 역사가 짧지 않다는 점을 고려할 때 보다

시간적 범위를 확대할 필요가 있을 것으로 생각된다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 2000년 이후 국내외 관련 논문을 종합적으로 분석함으로써 최근 민간위탁에 대한 연구경향 파악은 물론 민간위탁의과정과 요인별 정책대안을 종합하여 다양한 연구 질문을 도출하였다는 점에서 기여하는 바가 있다고 하겠다.

참고문헌

- 김도엽·김상구. (2005). 기초자치단체 민간위탁의 영향요인. 『한국거버넌스학회보』, 12(1): 53-76.
- 김순양. (2004). 지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석. 『사회보장연구』, 20(2): 27-56.
- 김순양·고수정. (2004). 지방 공공서비스의 민간위탁(contracting-out) 과정 비교분석. 『한국사회와 행정연구』, 15(1), 95-124.
- 김용철. (2005). 지방자치단체 업무 민간위탁의 쟁점과 과제. 『한국비영리연구』, 4(2): 45-73.
- 김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 『한국행정학보』, 39(3): 205-228.
- 박순애. (2002). 복지시설 민간위탁관리의 문제점과 개선방안-서울시 청소년수련관의 민간위탁과정을 중심으로-. 『한국정책학회보』, 11(4): 159-191.
- 박종화. (1994). 『민영화의 길 : 보다 나은 정부를 향하여/Savas 著. 박종화 譯』. 한마음사.
- 박중훈. (2000). 『정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안』. 한국행정연구원.
- 배순자. (2003). 행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 함의. 『한국도서관정보학회지』, 34(2): 79-94.
- 손희준·최용한. (2003). 지방자치단체 민간위탁사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로. 『지방행정연구』, 17(1): 159-180.
- 송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. 『한국지방자치학회보』, 17(2): 45-69.
- 이삼주·고승희. (2003). 지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석. 『지방행정연구』, 17(3): 205-234.
- 이성로. (2005). 민간위탁의 과정과 효과: 어느 중소도시의 사례. 『행정논총』, 43(4): 301-326.
- 이원일·김도엽. (2003). 지방정부 민간위탁의 한계와 개선방향. 『영산논총』, 12: 113-132.

- _____. (2005). 지방자치단체의 민간위탁 운영 성과와 쟁점. 『영산논총』, 15: 27-45.
- 이원일·변상준. (2004). 지방정부 민간위탁의 성공 논리와 전략. 『영산논총』, 14: 13-31.
- 전영한. (2005). 공공민간조직 비교연구 메타분석. 『한국행정학회 추계학술대회 발표논문집』, 1-28.
- 전영한. (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 『정부학연구』, 13(4): 259-296.
- 정순관·조선일. (2001). 지방공공서비스 민간위탁제도운영의 효율성 평가-광양시 생활 폐기물 수거 사례를 중심으로-. 『한국행정논집』, 13(4): 909-927.
- 정철현·김정환. (2007). 민간위탁의 실패요소에 관한 탐색 연구. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집(5)』, 239-251.
- 지병문. (2005). 지방정부의 민간 위탁 결정 요인에 관한 이론적 논의. 『한국거버넌스 학회보』, 12(2): 263-287.
- 최병대. (2001). 민간위탁의 효과성 평가: 서울시 탄천하수처리장을 중심으로. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 197-220.
- 최항순. (2003). 사회복지시설 민간위탁 제도의 개선방안. 『중앙행정논집』, 17(2): 197-219.
- 최홍석. (2002). 기초지방자치단체의 공공서비스 전달방법 연구 -비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로-. 『도시행정학보』, 15(2): 1-23.
- 한영주·조임근. (1998). 『서울시 행정서비스 민간활력 도입에 관한 연구』. 서울시정개발연구원.
- 허만형·정윤수. (2001). 서울특별시 민간위탁 효과성 평가: 복지시설. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 155-168.
- 황혜신. (2005). 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구. 『한국행정학보』, 13(1): 65-88.
- Avant, D. (2007). Contracting for services in US military operations. *PS-Political Science; Politics*, 40(3): 457-460.
- Baer, S. & Feiock, R. (2005). Private governments in urban areas-Political contracting and collective action. *American Review Of Public Administration*, 35(1): 42-56.
- Romzek B. & Johnston, J. (2005). State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. *Public Administration Review*, 65(4): 436-449.
- Batley, R. (2006). Engaged or divorced? Cross-service findings on government relations with non-state service-providers. *Public Administration and*

- Development. 26(3): 241-251.
- Bel, G. & Hebdon, R & Warner, M. (2007). Local government reform: Privatisation and its alternatives. *Local Government Studies*. 33(4): 507-515.
- Berry, F. & Brower, R. (2005). Weaving Networking, Contracting Out, and Management Roles into Third Party Government. *Public Performance & Management Review*. 29(1): 7-17.
- Boardman, A. & Hewitt, E.(2004). Problems with contracting out government services: lessons from orderly services at SCGH. *Industrial and Corporate Change*. 13(6): 917-929.
- Bovaird, T. (2006). Developing new forms of partnership with the 'market' in the procurement of public services. *Public Administration*. 84(1): 81-102.
- Brewer. (2007). Citizen or customer? Complaints handling in the public sector. *International Review of Administrative Sciences*. 73: 549-556.
- Brown, T. & Potoski, M. (2004). Managing the public service market. *Public Administration Review*. 64(6): 656-668
- _____. (2006). Contracting for management: Assessing management capacity under alternative service delivery arrangements. *Journal Of Policy Analysis And Management*. 25(2): 323-346
- Brown, T. & Potoski, M. & Van Slyke, D. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*. 66(3): 323-331.
- Brudney, J. & Fernandez, S. & Ryu, J. & Wright, D. (2005). Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States. *Journal of Public Administration Research & Theory*. 15(3): 393-419.
- Davies, S. (2008). Contracting out employment services to the third and private sectors: A critique. *Critical Social Policy*. 28(2): 136-164.
- Dehoog, R. & Salamon, L. (2002). Purchase-of-Service Contracting. in Salamon, L. & Elliot, O. *The tools of government: Oxford University Press*. 324-327.
- Duggan, M. (2004). Does contracting out increase the efficiency of government programs? Evidence from Medicaid HMOs. *Journal of Public Economics*. 88(12): 2549-2572.
- Fernandez, S. & Smith, C. & Wenger, J. (2007). Employment, privatization, and managerial choice: Does contracting out reduce public sector employment?. *Journal Of Policy Analysis And Management*. 26(1): 57-77.
- Fernandez, S. (2007). What works best when contracting for services? An analysis of

- contracting performance at the local level in the us. *Public Administration*. 85(4): 1119-1141.
- Gen, S. & Kingsley, G. (2007). Effects Of Contracting Out Engineering Services Over Time In A State Department Of Transportation. *Public Works Management & Policy*. 12(1): 331-343.
- Goodsell, C. (2007). Six Normative Principles For The Contracting-Out Debate. *Administration & Society*. 38(6): 669-688.
- Hebdon, R. (2006). Contracting Public Services in New York State: Labour Effects. *Industrial Relations*. 61(3): 513-531.
- Hefetz, A. & Warner, M. (2004). Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal Of Public Administration Research & Theory*. 14(2): 171-190.
- _____. (2007), Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities, *Local Government Studies*, 33(4): 555-572.
- Heinrich, C. & Choi, Y. (2007), Performance-based contracting in social welfare programs, *American Review Of Public Administration*, 37(4): 409-435.
- Hood, C. (1991), A Public Management For All Seasons?, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Huque, A. (2005), Contracting Out and Trust in the Public Sector: Cases of Management from Hong Kong. *Public Organization Review*, 5(1): 69-84.
- Jahn, J. & Ochel, W. (2007), Contracting-out employment services: temporary agency work in Germany, *Journal of European Social Policy*, 17(2): 124-138.
- Jang, H. & Richard, F. (2004). Contracting Out Local Government Services to Nonprofit Organizations. *Midwestern Political Science Association*. 1-60.
- Johansson, T. (2008), Municipal Contracting Out: Governance Choices, Misalignment And Performance In Swedish Local Government, *Financial Accountability & Management in Governments, Public Services, and Charities*, 24(3): 243-264.
- Johnston, R. & Seidenstat, P. (2007), Contracting Out Government Services: Privatization at the Millenium, *International Journal of Public Administration*, 30(3): 231-247.
- Kadai, A. & Sall, F. & Andriantsara, G. & Perrot, J. (2006), The benefits of setting the ground rules and regulating contracting practices, *Bulletin Of The World Health Organization*, 84(11): 897-902.
- Kelman, S. (2002). Contracting. in Salamon, L. & Elliot, O. *The tools of government:*

Oxford University Press. 282.

- Lascoumes, P & Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*. 20(1). 1-21.
- Lember, V. (2004), Limiting Aspects Of Contracting Out In Transitional Countries: The Case Of Estonian Prisons, *Public Administration & Development*, 24(5): 425-435.
- Liu, X. & Hotchkiss, D. & Bose, S. (2007a), The impact of contracting-out on health system performance: A conceptual framework, *Health Policy*, 82(2): 200-211.
- _____. (2007b), The effectiveness of contracting-out primary health care services in developing countries: a review of the evidence, *Health Policy & Planning*, 23(1): 1-13.
- Marvel, M. & Marvel, H. (2007), Outsourcing oversight: A comparison of monitoring for in-house and contracted services, *Public Administration Review*, 67(3): 521-530.
- McBeath, B. & Meezan, W. (2006), Nonprofit adaptation to performance-based, managed care contracting in Michigan's foster care system, *Administration In Social Work*, 30(2): 39-70.
- Nemec, J. & Merickova, B. & Vitek L. (2006), Contracting-out at local government level—Theory and selected evidence from the Czech and Slovak Republics, *Public Management Review*, 7(4): 637-647.
- 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.
- Nicholson-Crotty, S. (2004), The Politics and Administration of Privatization: Contracting Out for Corrections Management in the United States, *Policy Studies Journal*, 32(1): 41-57.
- O'Toole, Jr. L & Meier, K. (2004), Parkinson's law and the new public management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education, *Public Administration Review*, 64(3): 342-352.
- 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.
- Palmer, N. (2006), An awkward threesome - Donors, governments and non-state providers of health in low income countries, *Public Administration And Development*, 26(3): 231-240.
- Palmer, N. et al. (2006), Contracting out health services in fragile states, *BMJ: British Medical Journal*, 332(7543): 718-721.
- Park, S. J. (2004), Contracting out in Korean local governments: current situation and challenges ahead, *International Review of Administrative Sciences*, 70(3): 497-510.
- Salamon, L. & Elliott O. (2002), *The tools of government: a guide to the new governance*, Oxford University Press.
- Sansom, K. (2006), Government engagement with non-state providers of water and sanitation services, *Public Administration And Development*, 26(3): 207-217.
- Van Slyke, D. & Roch C. (2004), What do they know, and whom do they hold accountable? - Citizens in the government-nonprofit contracting relationship, *Journal Of Public Administration Research & Theory*, 14(2): 191-209.
- Verhoest, K. (2005), Effects of autonomy, performance contracting, and competition on the performance of a public agency: A case study, *Policy Studies Journal*, 33(2): 235-258.
- 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.

Abstract

Content Analysis of Studies on the Factors Influencing the Phases of Contracting-out

Soonae Park

This study aims to explore testable hypothesis and variables on public management study through a survey of contracting-out research. A total of 75 articles, including 22 domestic studies, were selected by prominent journal searching services. Through content analysis, contracting-out is categorized in three phases: the decision phase, the contract phase, and the management and post-step phase. Factors influencing the decision phase are economical, political, and administrative. In the contract phase, there are the contracting process, the contents of the contract, and internal resistance. Lastly, performance evaluation, monitoring and management, and contract termination/renewal should be carefully considered. Solutions for the possible problems in each phase can be summarized into three perspectives: the environmental approach, the actor approach, and the contract approach. Several research topics are proposed for future research. These topics include: 'service type and performance,' 'the intensiveness of internal resistance and performance,' 'cost-reduction and work circumstance,' and 'the trade-off between efficiency and "publicness" when contracting-out.

【Key words: Contracting-out, Study of Contracting-out, Public Management, Policy tools】