

거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구*

이근주**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 민간위탁의 개념과 유형
- III. 정책 수단으로 민간위탁의 특징
- IV. 거래비용이론과 민간위탁
- V. 집행수단으로서의 민간위탁 선택문제
- VI. 거래 비용의 결정요인
- VII. 결어

〈요 약〉

정부의 효율적인 운영에 대한 정치적 압력과 재정적인 제약이 커짐에 따라 그 동안 정부가 독점적으로 수행하였던 공공재의 생산과 공급 등 정부 고유기능의 수행에 있어 시장의 효율성을 활용하기 위한 것으로 점차 민간위탁의 활용도가 커져가는 추세이다. 본 연구에서는 정부의 직접생산을 대신하여 선택되는 민간위탁의 비용 구조를 파악하는 것을 주된 목적으로 한다. 특히, 민간위탁 활용 시 발생하는 비용구조를 파악하기 위하여 민간위탁시 발생하는 주요 비용과 각 비용을 결정하는 세부 비용 요인들의 파악 및 이들 간의 관계를 거래비용이론의 시각에서 이론적으로 검토하고 있다. 민간위탁시 발생하는 주요 비용으로는 생산비용, 탐색 및 협상비용 그리고 기회주의적 행동비용을 주로 검토하고 있으며 이들을 결정하는 요인으로 업무의 복잡성, 경합성 및 자본의 특정성을 중심으로 논의하고 있다. 민간위탁과 관련된 비용 구조의 파악은 정책수단으로서 민간위탁이 갖고 있는 속성을 보다 정확하게 파악할 수 있도록 하여 비용절감을 통한 효율성 제고 수단으로 민간위탁의 올바른 선택을 돕는 기준을 제시할 수 있을 것이다.

【주제어: 민간위탁, 거래비용이론, 탐색 및 협상비용, 생산비용, 기회주의적 행동비용】

* 이 논문은 2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2007-321-B00185)

** 이화여자대학교 사회과학대학 행정학전공, 부교수(geunjoo@ewha.ac.kr)
논문접수일(2010.5.14), 게재확정일(2010.6.1)

I. 서론

조직이 수행해야 하는 기능, 업무 및 대 고객 서비스 활동 중에서 내부 역량 만으로는 수행할 수 없거나 하지 않기로 결정한 일을 외부인에게 맡겨서 처리 하는 것을 일반적으로 외주 (outsourcing)라고 한다. 외주의 개념은 상당히 오랜 역사를 갖고 있다. 서구 절대군주 시대의 탐험가들도 외주의 예라고 볼 수 있다. 국왕이나 대상인들이 스스로 동양의 신대륙을 탐험할 수 없기에 탐험 전문가에게 금전을 지급하여 자신들을 대신하여 탐험하고 가져온 향신료와 차 등 탐험의 성과물을 취하였다. 현대에 와서도 많은 조직은 조직운영의 효율성을 높이거나 생산물의 품질과 양을 늘리기 위해서 외주를 활용하고 있다. 민간 조직의 경우 현대적인 의미의 외주 개념은 1970년대부터 본격적으로 활용되기 시작하였다 (Corbett 2004). 생산부문에 있어 부품의 생산과 확보를 보다 효율적으로 하기 위하여 시작된 외주가 현재는 생산부문은 물론 인사, 재무, 유통, 및 전산 분야 등 일반관리를 포함하여 조직 활동의 전 분야에서 적극적으로 활용되고 있다. 최근에는 특정 기능별로 구분된 외주가 아니라 복수의 기능을 포괄하는 업무처리과정 전체를 외주하는 개념으로까지 발전하였다.

정부를 포함한 공공부문에서도 정부 스스로가 수행하지 않고 민간 부문의 계약자를 활용하는 민간위탁을 활발하게 활용하고 있다. 정부의 효율적인 운영에 대한 정치적 압력과 재정적인 제약이 커짐에 따라 그 동안 정부가 독점적으로 수행하였던 공공재의 생산과 공급 등 정부 고유기능의 수행에 있어 시장의 효율성을 활용하기 위한 것으로 점차 민간위탁의 활용도가 커져가는 추세이다 (PUMA 1997; 권혜수, 유홍립 et al. 2006). 민간위탁의 활용도가 높아지고 있는 이유는 다양하지만 그 중에서 가장 큰 것은 경제적 효율성이다¹⁾. 조직에서 내부적으로 직접 생산을 하는 경우보다 시장에서 구매하는 경우 비용이 저렴할 수 있다는 기대가 민간위탁을 선택하게 하는 경제적인 동기이다. 정부의 독점적인 공공서비스의 생산과 공급에 비하여 민간위탁을 활용하는 경우 시장의 경쟁이 작용하여 비용이 절감될 수 있다는 논리이다. 이러한 논리에 따라 민간위탁이 매우 다양하게 활용되고 있다. 하지만 민간위탁의 활용도가 높아진 만큼 기대하는 효과가 발생하였는가에 대하여는 다양한 견해가 존재하고 있다 (Ferris and Graddy 1986; Prager 1994; Domberger and Jensen 1997; Auger 1999; Reeves and Barrow 2000). 민간위탁이 기대했던 경제적 효율성을 달성하지 못할 수도 있다는 논쟁의 근거에는 민간위탁도 다른 정책 수단과 마찬가지로 만능의 수단이 아니며 특정이 조건이 충족되는 경우에만 경제적 효율성을 담보 받을 수 있

1) 정치적 요인에 대한 고려도 민간위탁 선택의 중요 요인의 하나가 되나 본 연구에서는 경제적인 요인에 보다 집중하여 살펴볼 것이다.

다는 가정이 깔려 있다. 특히, 민간위탁도 비용이 발생하며 이 비용을 최소화되는 조건을 충족시켜야만 민간위탁이 효율적인 대안이 될 수 있다 (Overby 2003, Barthelemy, 2001). 이를 위해서는 민간위탁의 비용구조와 비용을 결정하는 다양한 요인들을 파악하고 각 요인들간의 관계를 정확하게 이해할 필요가 있다. 민간위탁의 비용 구조를 정확하게 이해해야만 민간위탁을 통하여 경제적 효율성을 달성할 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 정부의 직접생산을 대신하여 선택되는 민간위탁의 비용 구조를 이론적으로 검토하는 것을 주된 목적으로 한다. 특히, 민간위탁 활용시 발생하는 비용구조를 파악하기 위하여 주요 비용 요인을 파악하고 각 비용 요인을 결정하는 세부 요인들과 이들 간의 관계를 검토하는 것이 연구의 핵심적인 내용이다. 민간위탁과 관련된 비용 구조를 파악하기 위해서는 거래비용이론의 시각을 활용할 것이다. 거래비용이론의 시각을 바탕으로 민간위탁 선택시 발생하는 비용과 그 비용을 결정하는 제 요인간의 관계에 대한 이론적 설명을 시도한다. 민간위탁과 관련된 비용 구조의 파악은 정책수단으로서 민간위탁이 갖고 있는 속성을 보다 정확하게 파악할 수 있도록 하여 비용절감과 통한 효율성 제고 수단으로 민간위탁의 올바른 선택을 돕는 기준을 제시할 수 있을 것이다. 이하의 논의는 다음의 순서를 따르고 있다. 우선 민간위탁과 정책 수단으로서 민간위탁의 일반적인 특성과 거래비용이론의 개념에 대한 논의를 간략하게 한 이후 민간위탁의 비용 구조를 거래비용이론에 기초하여 분석한 후 민간위탁의 총 비용을 결정하는 전체적인 틀을 제시할 것이다.

II. 민간위탁의 개념과 유형

1. 민간위탁의 개념

정책을 집행하는 것은 오랫동안 정부의 고유 업무의 하나로 이해되어 왔다. 하지만 정부 독점의 문제점, 기술 발전 등 정책 환경의 변화와 재정적인 제약 등의 이유로 정부가 직접 그리고 독점적으로 정책을 집행하는 것이 비효율적이라는 지적이 대두되었다. 그리고 정부 직접 생산의 문제점을 극복하기 위한 대안의 하나로 민간의 역량을 활용하여 정책을 집행하는 민간위탁이 논의되고 활용되기 시작하였다. 민간위탁 (contracting out)은 정부가 민간 혹은 비영리조직과 금전적인 대가를 주는 계약을 체결하여 해당 민간조직 또는 비영리조직이 정부를 대신하여 계약의 제 3자인 정책 대상집단에게 특정의 재화나 서비스를 제공하도록 하는 정책수단의 하나이다(Ferris and Graddy 1986; PUMA 1997; DeHoog

and Salamon 2002). 민간조직은 정부와의 계약을 통하여 그리고 계약 내용에 한정된 부분에 대하여 정부를 대신하여 재화나 서비스를 제공하는 등 정부의 정책을 집행할 수 있는 권한을 부여받게 된다. 그리고 민간조직은 정부를 대신하여 역할을 수행하는 댓가로 금전적인 보상을 정부로부터 받는다. 정부는 계약을 통하여 민간조직의 활동에 대한 재정적인 부담을 지게 된다. 계약은 정부와 민간 또는 비영리조직 사이에 이루어지나 실제 재화나 서비스의 제공 등 계약의 이행은 대부분 계약과는 무관한 국민들에게 이루어진다.

민간위탁은 다양한 정책분야에서 유효한 정책 수단으로 활용되고 있다. 우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서 가족 상담, 직업훈련, 보건 의료 분야 등 사회복지 분야에서부터 민간위탁이 광범위하게 사용되기 시작하였으며 쓰레기 처리, 거리 청소 등 다른 분야로도 민간위탁의 활용이 점점 확산되어 가는 추세이다 (김재훈 2005; 황혜신 2005; 권해수, 유흥립 et al. 2006).

2. 유사개념과의 관계

민간위탁 (contracting out)과 유사한 개념으로 외주 또는 외부 위탁 (outsourcing)과 정부구매 (procurement, contracting, purchase of service), 위임 그리고 위탁 등이 있다. 민간위탁, 외주 그리고 정부구매는 통상적으로 혼용되는 경향이 있다 (박중훈 2000). 실제로도 일상적인 용어로는 상호 교환적으로 활용할 수 있을 정도로 유사한 개념이나 이론적으로는 대상 조직, 대상 서비스 및 이용자를 기준으로 개념들 간의 구분이 가능하다 (<표 1>참조). 외주 (outsourcing)는 조직 외부로부터 재화나 서비스를 구매한다는 의미에서 가장 큰 개념으로 볼 수 있다 (박중훈 2000; 박순애 2009). 민간조직이나 정부 조직을 망라하여 조직 외부로부터 재화나 서비스를 구매하는 것을 모두 말하는 가장 넓은 개념이라고 볼 수 있다. 이 때 구매되는 재화나 서비스는 주로 조직 스스로가 소비하기 위한 경우가 많다. 따라서 외주 또는 외부 위탁은 조직이 내부적으로 수행하던 특정의 기능을 외부 조직으로부터 계약에 근거하여 공급받는 것을 의미한다. 예를 들어 조직이 수행하는 인사관리 기능 중 보수 지급을 위한 은행 계좌이체 업무를 조직 내부적으로 수행하지 않고 계약에 근거하여 외부 조직이 해당 업무를 매월 대신 수행해주는 것은 외주의 대표적인 예가 될 수 있다. 민간위탁은 정부가 민간의 영리 혹은 비영리 조직이나 개인으로 하여금 정책 대상집단 등 계약의 제 3자가 필요로 하는 서비스를 제공하도록 하는 정책 수단의 하나이다(박중훈 2000; 박순애 2009; Salamon 2002). 반면에 위임과 위탁은 우리나라 현행법상 다음과 같이 정의된다²⁾. 우선 위임은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장이 갖고 있는 권한 중 일부를 그 “보조기관 또는 하급기관”의 장이나 지방자치단

2) “행정권한의위임과위탁에관한규정”

체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임을 행사하도록 하는 수단이다. 정부 내 기관 중 하위 기관에 권한을 맡기는 것을 의미한다. 반면에 위탁은 대상이 되는 조직이 정부 내 동등한 수준의 조직이라는 점을 제외하고는 위임과 동일한 개념이다. 마지막으로 정부구매 또는 조달 (procurement)은 정부가 직접 사용할 목적으로 재화나 서비스를 시장에서 구매하는 것을 의미한다. 정부구매나 외주가 정부가 계약의 주체가 되면서 동시에 계약에 기초하여 제공되는 재화나 서비스의 직접적인 사용자인 반면에 민간위탁은 정부가 특정 정책대상집단에게 서비스를 제공하는 정책을 집행함에 있어 계약에 근거하여 민간 조직을 활용하는 것을 의미한다. 즉, 민간위탁은 정부가 사기업이나 비영리조직과 계약을 체결하고 그 계약에 근거하여 해당 사기업이나 비영리 조직이 계약의 제 3 자인 국민에서 재화나 서비스를 제공하도록 하는 것을 말한다.

<표 1> 민간위탁 유사 개념

	대상 조직	대상 서비스	서비스 주 이용 대상	특징
외주 (outsourcing)	외부 조직/개인	내부기능 및 과정	조직 내부	가장 보편적 개념
민간위탁 (contracting out)	민간(비영리)조직/개인	제3자 서비스	조직 외부	정책집행수단의 하나
위임	정부 조직 (하위 조직)	권한의 일부	조직 외부	정부내 상하관계
위탁	정부 조직 (동등 조직)	권한의 일부	조직 외부	정부내 수평관계
정부구매 (procurement)	민간(비영리)조직/개인	재화 및 서비스	조직 내부	

III. 정책 수단으로 민간위탁의 특징

정책 수단은 다양한 기준으로 비교될 수 있다. Salamon (2002)는 다양한 정책 수단들을 개념적으로 구분하기 위한 차원으로 직접성 (directness), 자동성 (automaticity), 강제성 (coersiveness) 그리고 가시성 (visibility)의 네 가지를 제시하였다. 그리고 Birkland(2005)는 재정 및 집행주체의 기준을 제시하였다. 여기에서는 두 종류의 기준을 모두 활용하여 민간위탁의 개념적 특징을 살펴보고자 한다.

1. 직접성

직접성은 정부가 정책 집행에 직접적으로 개입하는 정도를 의미한다 (Salamon 2002). 정부 조직과 인력만을 활용하여 정책을 집행하는 직접 정부의 경우 직접성이 가장 높다고 할 수 있으며 시장유인적인 기제를 활용하여 정책 목표를 달성하는 경우 정부는 간접적인 역할만을 수행하고 직접적인 개입은 최소한에 그치기 때문에 직접성이 낮다고 할 수 있다.

직접성 측면에서 볼 때 민간위탁은 직접성의 정도가 중간정도에 해당되는 정책수단이다. 민간위탁의 경우 정부는 재정만 담당하고 국민에게 직접적으로 정책을 전달하는 기능은 민간조직이나 비영리조직 등이 담당한다. 따라서 정책 수단으로 민간위탁은 정부가 직접 정책을 집행하는 경우에 비하여 집행 과정에서 정부가 직접 관여하는 정도가 낮다고 할 수 있다. 민간위탁은 정부가 조직, 인력 및 재정적인 자원을 투입하여 정책의 집행에 직접 관여하는 직접정부 (direct government) 보다는 정부가 정책 집행에 관여하는 수준이 낮다. 반면에 바우처 등과 비교해 볼 때 둘 다 시장기제를 활용한다는 측면에서 유사한 수준으로 볼 수도 있다 (Salamon 2002; 정광호 2005; 정광호 et al. 2009). 하지만 민간위탁을 선택한 경우 정부는 계약 기간 동안 특정지역 혹은 특정 정책대상집단에게 서비스를 공급할 민간 조직을 사전에 결정한다. 이후 집행은 계약을 체결한 민간 조직이 책임지고 담당하게되며 정부는 사후적으로 계약의 성실한 이행여부를 점검하게 된다. 반면에 바우처의 경우 정부가 재정을 부담하고 민간에서 시장기제를 통하여 정책이 집행된다는 점에서 민간위탁과 유사하나 바우처의 경우 민간위탁과는 달리 재화나 서비스의 공급자를 정부가 결정하지 않고 국민이 선택한다. 즉, 바우처를 갖고 있는 국민이 정부로부터의 간섭 없이 스스로 누구로부터 서비스를 공급 받을 것인가를 서비스 구매 시점에서 결정하기 때문에 민간위탁은 바우처에 비하여 정부의 관여수준이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

2. 자동성

자동성은 정책 수단이 정책을 집행함에 있어 기존의 행정 구조를 활용하는 정도를 의미한다 (Salamon 2002). 기존의 행정 조직이나 인력을 활용하는 정도가 높을 경우 자동성이 높으며 조직을 신설하거나 관련 전문 인력을 새롭게 확보해야 하는 경우 자동성이 낮아지게 된다. 민간위탁은 정책의 집행을 위하여 정부 조직을 신설 또는 개편하지 않기 때문에 자동성이 비교적 높은 정책 수단이라고 할 수 있다. 하지만 민간위탁을 선택하는 경우 민간위탁을 위한 계약을 체결하고 체결된 계약이 성실하게 이행되는지를 감시, 감독하고 성실하게 이행되지 않았을 경우 이를 교정하기 위한 기능을 수행하는 조직과 인력이 확보되

어져야 민간위탁이 올바르게 작동된다는 점에서는 세율의 조정으로 특정 재화의 소비나 공급을 조정하는 조세정책 등과 비교할 경우 자동성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다 (Salamon 2002).

3. 강제성

강제성은 정책 수단이 개인이나 집단에게 특정의 행동을 유도하기 위하여 정부가 계약을 강제하는 정도를 의미한다 (Salamon 2002). 민간위탁은 민간 공급자와 정부가 금전적인 보상과 특정 서비스의 제공을 내용으로 하는 자발적인 교환관계를 이용하는 정책집행 수단이다. 민간공급자와의 계약은 자발적이기 때문에 민간위탁은 근본적으로 강제성이 낮은 정책 수단이라고 할 수 있다. 물론 일단 계약이 체결되게 되면 계약에 포함된 내용을 성실하게 이행해야 한다는 차원에서는 강제성이 있다고 할 수 있다.

규제 등 강제성이 높은 정책 수단과 비교할 때 민간위탁은 강제성이 상대적으로 낮은 정책 수단이라고 할 수 있으나 교부금이나 바우처 등과 비교할 경우 상대적으로 강제성이 높은 정책 수단이다 (정광호 2009). 민간위탁 계약은 정책대상집단, 제공되는 서비스의 내용 및 방식에 대하여 상세한 내용을 구체적으로 담고 있기 때문이다. 하지만, 교부금의 경우 교부금을 받은 사람이 스스로 목적을 정하여 사용할 수 있기 때문에 민간위탁에 비하여 상대적으로 강제성이 낮다고 할 수 있다.

4. 가시성

정책 수단의 가시성이란 정책 수단의 활용이 외부에서 쉽게 파악되거나 관찰될 수 있는 정도를 의미한다 (Salamon 2002). 특정 정책 수단을 활용하고 있는지를 관찰하고 파악하는 방법은 다양할 수 있다. 특정의 정책 수단에 투입된 자원이 통상의 예산과정에서 얼마나 쉽게 노출되고 파악되는 가 또는 정책을 추진하고 평가하는 정책과정 전반이 조직 및 인력 등의 차원에서 외부에 얼마나 많이 노출되는가 등을 비롯해서 제공되는 서비스의 이용자들이 정책 수단을 얼마나 쉽게 이해하고 파악할 수 있는 가도 정책의 가시성을 결정하게 된다.

민간위탁은 예산의 지출을 통한 금전의 지급을 포함하는 계약을 전제하기 때문에 예산분석을 통하여 민간위탁의 규모를 쉽게 파악할 수 있다. 그리고 민간위탁 계약을 체결하기 위해서 정부는 민간위탁 계약의 의사와 구체적인 내용을 공개적으로 알려야 하기 때문에 민간위탁 추진 과정도 외부에서 쉽게 파악할 수 있어 가시성이 높다고 할 수 있다. 하지만 모든 민간위탁의 가시성이 높은 것은 아니다. 민간위탁의 가시성이 낮은 경우도 있다. 정부가 조직이나 인력을

늘리는 등의 변화 없이 새로운 정책을 집행할 수 있다는 측면에서 민간위탁은 낮은 가시성을 가지고 있다. 정부가 직접 새로운 기능을 수행하거나 새로운 사업을 추진하기 위해서는 조직을 신설하고 인력을 확보해야 한다. 조직이나 기관의 신설과 인력의 추가적인 확보는 매우 가시적인 활동이다. 하지만, 민간위탁은 조직의 신설과 인력의 확대 없이 새로운 기능과 사업을 추진할 수 있기 때문에 외부에서 조직과 인력의 변화로는 민간위탁의 규모와 범위를 파악하기 어렵기 때문이다. 이러한 특징 때문에 민간위탁은 정부가 확대된다는 인식을 주지 않으면서 실질적으로 정부의 기능과 규모를 확장시키는 결과를 가져올 수 있어 민간위탁이 정치적으로 많이 선택되어지는 경향이 있다.

5. 비용부담의 주체와 집행주체

정책집행 수단의 특징은 자원 부담과 집행 주체를 나누어 살펴봄으로써 파악할 수 있다(Birkland 2005). 자원의 부담이 정부인가 아니면 시장인가의 두 차원과 집행의 주체가 정부인가 아니면 시장인가를 기준으로 정책 수단을 구분해보면 다음의 <표 2>와 같은 4가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. I은 정부가 자원의 부담과 집행의 주체가 되는 경우이다. 대표적인 예는 직접정부(direct government)이다. 정부가 재정적인 부담을 집과 동시에 직접 집행을 담당하는 것이다. 정부가 재정적인 부담을 진다는 것은 세금이나 국채 등을 통하여 집행에 필요한 재원을 마련한다는 것을 의미한다. II는 시장에서 재원이 마련되지만 정부에서 집행하는 경우이다. 시장에서 재원이 마련된다는 의미는 재원이 재화나 서비스의 직접적인 이용자의 부담으로 확보된다는 것을 의미한다. 대표적인 예로는 국립공원 입장료 등과 같은 사용자 요금을 들 수 있다. 국립공원 이용자가 비용을 부담하면 정부를 그 재원으로 국립공원을 유지관리하는 집행을 담당하게 된다. III은 정부가 재정적인 부담은 지나 실제적인 집행은 민간부문 또는 시장을 통하여 이루어지는 경우이다. 민간위탁과 바우처가 대표적인 예가 될 수 있다. IV는 시장에서 재원이 마련되고 서비스도 시장에서 제공되는 경우이다. 대표적인 예로는 조세감면 등이 그 예가 될 수 있을 것이다. 이 기준에 따르면 민간위탁은 정부의 재정적인 부담을 바탕으로 민간에서 정책을 집행하는 정책 수단이 된다.

<표 2> 재원과 집행 주체

		재원의 부담	
		정부	시장/민간
집행 주체	정부	I	II
	시장	III	IV

출처 : Birkland (2005) 수정 인용

IV. 거래비용이론과 민간위탁

민간위탁은 공공서비스를 생산하고 전달하는 등의 정책 집행 활동을 정부가 직접 하는 것이 아니라 민간조직을 활용하는 것이다. 민간 또는 비영리조직간의 경쟁을 통하여 공공서비스의 생산과 전달에 필요한 비용을 절감하고자 하는 것이 민간위탁을 선택하는 주된 이유라고 할 수 있다. 시장경쟁을 통한 효율적인 자원의 배분을 시도하는 것은 정부 조직의 독점성에 기인한 비효율을 피하고 효율적인 시장을 보다 적극적으로 활용하고자 하는 시도라고 할 수 있다. 하지만 시장을 활용하는 것이 비용 측면에서 항상 효율적인 대안이 되는 것은 아니다. 시장을 활용하는 경우에도 지불해야 하는 비용이 있기 때문이다. 통상적으로 이러한 비용을 거래비용이라고 한다 (Williamson 1975). 정부도 시장을 이용하게 되면 거래비용을 지불해야 한다. 정부가 직접 공공서비스를 생산하고 공급하지 않고 비영리조직 또는 민간 조직을 활용하는 경우 정부는 해당 공공서비스를 효율적으로 전달할 수 있는 조직을 찾을 수 있어야 하며 이 조직이 해당 공공서비스를 공익에 맞게 생산하고 전달하는지에 대하여 지속적으로 모니터링을 해야 한다. 즉, 정부가 직접 생산하는 경우에는 지불하지 않았던 비용을 민간위탁을 하는 경우 지불하는 상황이 전개된다.

거래비용경제학 (transaction cost economics) 또는 거래비용이론은 민간위탁과 관련하여 발생하는 비용구조와 특징을 파악하는데 적절한 이론적인 틀을 제공한다. 거래비용이론은 시장을 활용할 때 발생하는 다양한 문제의 속성을 이해하고 이를 해결하기 위한 대안을 모색하는데 관심이 있기 때문이다 (Coase, 1937; Williamson, 1975). 거래비용이론의 관점에서 볼 때 시장은 재화의 생산과 분배에 있어 효율적인 작동기제이기는 하지만 고전경제학에서 가정하는 것과 같이 비용을 전혀 발생시키지 않고 작동하는 것은 아니라고 설명한다. 시장에서 거래가 이루어지기 위해서도 시장의 참여자들이 지불해야 하는 비용이 존재한다는 것이다. 시장 거래에 있어서 참여자가 지불해야 하는 다양한 비용 중에서 대표적인 예로 탐색비용 (search cost)을 들 수 있다. 탐색비용은 자신과 거래할 적정한

상대방을 시장에서 찾기 위하여 지불하는 비용이다. 자신이 갖고 있는 재화나 서비스를 구매할 소비자를 찾는데 지불하는 시간과 노력 등의 비용 또는 자신이 소비하고자 하는 재화나 서비스의 생산자나 판매자를 찾기 위하여 지불하는 비용이다. 만약에 시장에서 거래할 상대방을 찾는 것이 어려워지게 되면, 즉, 탐색 비용이 커지는 경우 개인이나 조직은 더 이상 시장을 이용하지 않고 관련된 거래를 내재화하려고 한다. 거래를 내재화하는 가장 손쉬운 방법은 조직(회사) 내부에서 해당 거래가 이루어지도록 부서를 설치하는 것이다. 이 경우 해당 서비스 생산자를 조직 내부에 갖고 있기 때문에 탐색비용을 최소화 할 수 있게 된다.

정부가 직접 생산하지 않고 민간위탁을 선택하는 것은 시장에서 특정 공공서비스의 공급자를 찾아서 활용하다는 것을 의미한다. 따라서 민간위탁을 활용하는 경우 정부는 탐색비용 등 시장을 이용함에 따르는 다양한 비용을 지불해야 한다. 민간위탁과 관련하여 정부가 지불해야 하는 비용은 생산비용, 탐색 및 협상비용 (또는 계약비용), 기회주의적 행동비용 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 다음 장에서 각각의 내용을 살펴보고 있다.

V. 집행수단으로서의 민간위탁 선택문제

1. 민간위탁의 선택

정부가 직접 재화나 서비스를 생산, 공급하지 않고 민간위탁을 선택하는 중요한 이유는 경제성에 근거한 효율성 논거와 정치적인 이유로 나누어 볼 수 있다. 경제성에 근거한 효율성 논거는 시장의 경쟁을 이용하여 재화나 서비스를 생산, 공급하는 것이 정부가 독점적으로 생산, 공급하는 경우와 비교하여 비용을 절감할 수 있을 것이라는 점이다. 민간위탁이 정부의 직접 생산과 전달에 비하여 비용 측면에서 효율적이라는 믿음은 정부에 비하여 시장이 보다 효율적이라는 일반적인 믿음에 근거하고 있다. 민간 위탁을 통하여 재화나 서비스를 제공하는 경우 시장의 경쟁 기제가 작동하기 때문에 보다 낮은 비용으로 동일한 품질의 재화나 서비스의 생산과 전달이 가능할 수 있다는 믿음이다. 하지만 정부가 직접 생산 대신에 민간위탁을 선택할 경우 재화나 서비스의 생산 및 전달과 직접 관련된 비용 이외에도 민간위탁 계약을 체결하고 집행하는 과정에서 발생하는 거래와 관련된 다양한 비용들이 있다. 따라서 해당 재화나 서비스의 생산과 관련된 직접생산비용 이외에 정부가 직접 생산하였다면 발생하지 않았을 비용에 대한 고려도 함께 해야 민간위탁과 관련된 총 비용을 올바르게 고려

할 수 있게 된다. 민간위탁과 관련된 총 비용을 고려해야 민간위탁을 통한 비용의 절감과 효율성 증대를 올바르게 판단할 수 있다.

민간위탁은 경제적인 효율성과는 별도로 정치적인 이유로 선택되어지기도 한다. 민간위탁은 직접성, 강제성, 자동성이 낮은 것으로 평가 받고 있으며 가시성의 경우 조직 및 인력 측면에서 낮은 것으로 평가되고 있다. 또한 정부가 재정적인 부담만 하고 실제 집행은 민간 또는 시장에서 이루어지기 때문에 효율적일 수 있다는 평가를 받고 있다. 이러한 민간위탁의 특징은 민간위탁을 선호하거나 반대하는 정치적인 논거를 만들었다. 여기에서는 민간위탁을 선택하는 경제적 논거를 우선 살펴본 후 정치적 논거를 간단하게 살펴보기로 한다.

2. 경제적 요인

정부는 민간위탁을 통하여 정책을 집행하는 경우 적절한 계약 당사자를 찾아내고, 양 당사자가 합의할 수 있는 계약 내용을 확정하여 계약을 체결하고 체결된 계약이 내용에 맞게 이행될 수 있도록 하는 것과 관련된 비용을 지불해야 한다. 거래비용이론에서는 시장에서의 거래와 관련되는 비용을 올바르게 이해하는데 도움을 준다 (예, Williamson 1975).

정부가 특정의 재화나 서비스를 스스로 생산, 공급할 것인지 아니면 민간위탁 (contracting-out)을 할 것인지를 결정하기 위해서 고려해야 할 경제적 요인으로 선행연구에서는 크게 재화나 서비스의 생산에 직접적으로 영향을 미치는 생산비용 (production cost), 민간위탁 계약을 체결하는 거래 과정에서 발생하는 협상비용 (bargaining cost) 그리고 기회주의적 행동 비용(opportunism cost)으로 나누거나 (Globerman and Vining 1996; Weimer and Vining 2005) 탐색 및 협상비용, 이전비용, 관리비용 및 이진후 비용 (Barthelemy 2001)로 나누어 보고 있다. 본 연구에서는 생산비용, 탐색 및 협상비용 그리고 기회주의적 행동 비용으로 구분하여 살펴보도록 하겠다.

1) 생산비용

경제적 논거에서 첫 번째로 고려해야 할 사항은 생산비용이다. 생산비용은 재화나 서비스를 생산하는데 직접적으로 사용된 투입 요소의 가치를 의미하며 기회비용으로 측정될 수 있다 (Globerman and Vining 1996). 일반적으로 정부의 직접 생산은 민간위탁에 비하여 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 통상적으로 정부에서 재화나 서비스의 제공하는 경우 정부는 독점 공급자가 된다. 경쟁이 존재하지 않기 때문에 정부는 생산 비용을 낮추는 등 효율성 제고 노력을 하지 않게 되어 상대적으로 높은 비용으로 재화나 서비스를 생산, 공급할 가능성이

있다. 두 번째는 정부가 직접 재화나 서비스를 생산할 경우 충분한 양을 공급하지 않을 수 있다는 점이다 (Prager 1994). 민간의 경우 시장확대와 판매량 증대를 통한 이윤 극대화의 유인이 작동하지만 정부는 그런 유인이 없기 때문에 재화나 서비스의 생산과 공급의 확대에 충분한 노력을 들이지 않고 최소한의 수준으로 유지하려는 경향이 있다. 정부에서 생산을 담당하는 관료들의 보상체계는 통상적으로 생산량의 증대와 무관하게 설계되어 있는 경우가 대부분이다. 따라서 관료들은 가능한 최소한의 노력을 투입하려는 경향을 보이게 된다. 그 결과 정부에서 생산하는 공공재는 최적의 수준보다 낮은 수준에서 결정된다. 마지막으로 정부에서 직접 재화나 서비스를 생산하는 경우 효율성 이외에도 공공성과 형평성 등 다양한 가치를 추구해야 하기 때문에 생산에 필요한 요소와 생산기술의 선택에 있어 비용 절감 이외의 요인을 고려하게 되며 이러한 경직성은 비효율의 원인으로 작용하게 된다. 예를 들어, 정부인적자원의 관리의 경우 공무원의 채용, 관리 및 파면 등 모든 과정에 있어서 효율성에 대한 고려와 함께 형평성 및 공정성에 대한 고려를 함께 해야 하기 때문에 민간에 비하여 복잡한 절차를 거치는 경우가 많다. 이러한 절차의 복잡성은 인력관리에 더 많은 노력과 시간을 요구하여 비효율의 원인으로 작용한다. 동일한 이유로 생산에 필요한 기술을 도입하는 경우에도 민간에 비하여 더 복잡한 절차를 거치게 되어 필요한 신기술을 신속하게 도입하는데 장애 요인으로 작용할 수 있다.

2) 탐색 및 협상비용

탐색 및 협상비용은 정부가 민간의 생산 및 공급자 파악, 잠재적 계약자 선택, 구체적인 계약 내용 결정, 계약 체결 및 계약 이행의 감시 감독 등 계약을 체결하고 관리하는 전 과정에서 지불해야 하는 비용을 의미한다 (Weimer & Vining 2005). 탐색 및 협상비용은 정부가 직접 생산, 공급할 경우 고려할 필요가 없는 비용이나 민간위탁을 선택하는 경우 반드시 지불해야 하는 비용이다. 탐색 및 협상비용은 다시 다음과 같이 세부적으로 나누어 볼 수 있다 (Globerman and Vining 1996; Barthelemy 2001). 우선 잠재적인 계약 당사자를 확인하고, 잠재적 계약당사자들의 역량 수준을 파악하는 등 적절한 계약상대방을 찾는 비용을 들 수 있다. 정부에서 제공해야 하는 공공서비스를 생산하고 제공할 수 있는 역량과 전문성을 갖추고 있으며 동시에 성실하게 계약을 이행할 수 있는 투명성과 윤리성을 갖추고 있는 계약당사자를 찾지 못한다면 민간위탁은 성립될 수 없다. 따라서 잠재적인 계약 당사자의 명부 (혹은 pool)를 작성하고 각각의 잠재적 계약 당사자의 역량수준을 파악하는데 시간과 노력을 투입해야 한다. 두 번째는 계약당사자를 선택하게 된 이후에는 정부와 민간 계약자 모두가 만족할 수 있는 내용이 담긴 계약서를 작성하는데 필요한 비용이 고려되어

져야 한다. 정부가 직접 집행을 하는 것이 아니라 계약 체결 이후에는 정부는 재정적인 부담만 지고 직접적인 활동은 민간 또는 비영리 조직이 자율적으로 수행하기 때문에 계약서를 통하여 정부가 원하는 모든 활동을 민간 또는 비영리조직에게 정확하게 의사전달을 해야 한다. 반복적인 계약의 경우 또는 시장에서 빈번하게 교환되는 재화나 서비스의 경우 계약 내용을 확정하는 비용이 상대적으로 적게 들 수 있으나 그렇지 않은 경우 계약 내용을 확정하는데 많은 노력과 시간이 요구된다. 대부분의 공공서비스가 시장에서 거래되지 않는 경우가 많기 때문에 반복적인 계약이 아닌 경우라면 계약 내용을 확정하는데 상당한 노력을 기울여야 한다고 할 수 있다.

세 번째부터는 계약이 체결된 이후 체결된 계약을 관리하는데 필요한 비용이다. 우선, 계약 체결 이후 계약 체결 시에 예측하지 못한 상황이 발생하였을 경우 계약 내용을 변경하거나 재계약을 하는데 필요한 비용이다. 계약은 미래의 행동에 대한 약속이다. 그리고 미래의 상황은 확정적이지 않기 때문에 계약서를 통하여 예측 가능한 상황에 따른 조치 내용을 사전에 정해야 한다. 하지만 예측하지 못하였던 상황이 발생하였을 경우에는 상황에 맞게 계약내용을 다시 수정해야 한다. 계약 내용을 새롭게 수정하는 경우 소요되는 비용은 새롭게 계약을 체결하는 것보다는 크지 않을 수 있으나 상당한 비용이 발생할 수 있는 것이 사실이다. 네 번째는 체결된 계약이 성실하게 이행되고 있는지 여부를 감시, 감독하는데 필요한 비용이다. 정부가 직접 공공서비스를 생산, 공급하는 경우 기존의 조직 내부적인 모니터링만으로도 충분하다. 하지만 민간위탁의 경우 정부는 민간 또는 비영리조직의 활동을 모니터링하는 기능을 갖고 있지 않은 경우가 많기 때문에 민간위탁은 모니터링과 관련하여 새로운 비용을 발생할 수 있다. 다섯 번째는 계약이 성실하게 이행되지 않아 계약을 파기함으로써 발생하는 비용이다. 많은 경우 민간 또는 비영리 조직이 계약을 성실하게 이행하지 않아 계약이 파기되는 경우 발생하는 비용이다. 사인간의 계약의 경우 계약의 파기로 인한 피해는 당사자간에 국한되는 경우가 대부분이다. 하지만 민간위탁 계약의 경우 계약이 파기되는 경우 피해는 정책대상집단인 국민에게 돌아가게 된다. 계약의 파기가 미치는 영향은 계약 당사자만에 국한되는 것이 아니라 해당 서비스를 제공 받고 있는 국민들에게도 직접적으로 미치기 때문에 계약의 파기로 인한 비용은 계약과 직접적으로 관련된 비용보다 큰 것이 보통이다. 이상의 다섯 가지 유형의 비용 중 첫 번째와 두 번째 유형의 비용은 계약 체결 단계에서 발생하는 비용으로 민간위탁을 할 경우 항상 발생하는 비용이라고 할 수 있다. 반면에 나머지 유형의 비용들은 항상 발생하지는 않지만 발생할 것을 예상해서 필요한 준비를 해야 하는 비용이다.

3) 기회주의적 행동비용

다음은 기회주의적 행동 비용(cost of opportunism)이 있다. 기회주의적 행동이란 계약의 두 당사자가 합의된 계약 내용을 자신의 이해에 맞게 해석하고 변화시키려는 의도된 행동을 말한다. 문서로 이루어진 계약은 상황과 입장에 따라 달리 해석될 수 있는 여지가 항상 존재하며 계약의 양 당사자들은 자신의 이익에 부합되는 방향으로 계약을 해석하고 그에 따라 행동하려는 경향이 있다. 특히, 민간 조직의 경우 이윤을 극대화하기 위하여 비용을 절감하려는 유인이 항상 작용하게 되며 이를 위하여 계약 내용을 자신의 이익에 부합되는 방향으로 해석하고 행동하는 기회주의적 행동을 보이게 된다. 정부의 경우 계약을 통하여 공익을 달성하고자 하는 것이 민간위탁을 활용하는 궁극적인 목적이다. 그 결과 일방의 계약자가 공익의 이해에 반하는 개인적인 이해관계에 근거하여 불성실한 이행을 할 경우 계약의 궁극적인 목적을 달성하는데 비용으로 작용하게 된다.

기회주의적 행동으로 인한 비용은 계약 체결 이전 혹은 체결 단계 보다는 계약 체결 이후 이행 단계에서 더 많이 발생하는 경향이 많다. 그리고 계약의 이행과 관련되어 정부가 민간계약자의 계약 이행 수준을 정밀하게 감시, 감독하지 못하는 경우 민간계약자들이 기회주의적 행동을 할 가능성이 더 커지게 된다. 이는 보이지 않는 행동(hidden behavior)과 도덕적 해이(moral hazard)간의 관계로 설명이 가능하다. 충분한 모니터링이 되지 않은 경우 민간계약자의 활동은 정부나 국민의 입장에서 보면 보이지 않는 행동이 된다. 행동이 충분히 모니터링 되지 않는 경우 투입과 산출 그리고 집행 과정 등 모든 측면에서 계약 내용과는 다르게 집행이 이루어지는 도덕적 해이가 발행할 수 있다. 예를 들어 올바르게 전달되지 않은 서비스도 올바르게 전달된 것으로 간주하여 성과를 부풀리는 경우, 자격이 없는 사람을 고용하여 서비스를 전달하는 경우 그리고 실제 서비스를 전달하지도 않고 전달하였다고 허위로 서류를 작성하여 계약 이행을 위장하는 경우 등이 발행할 수 있다. 민간계약자가 기회주의적으로 행동하게 되면 서비스가 올바르게 전달되지 않았기 때문에 낭비가 발생하게 된다. 정부가 이러한 낭비를 막기 위하여 감시 감독을 강화하게 되면 그 자체로 관리 비용이 증가하게 되어 민간위탁의 비용이 된다.

협상비용과 기회주의적 행동비용은 개념적으로는 쉽게 구분할 수 있으나 현실적으로는 명확하게 구분하는 것이 어려운 경우가 많다. 개념적으로 협상비용 중 계약관리와 관련된 비용과 기회주의적 비용은 계약 당사자간의 선의의 여부(good faith 또는 bad faith)로 구분할 수 있다(Weimer and Vining 2005). 즉, 계약 당사자가 최선을 다하였으나 결과적으로 계약을 성실하게 이행하지 못하여 발생하는 비용은 협상비용으로 간주할 수 있으며 계약 당사자가 고의로 계약

내용을 성실하게 이행하지 않은 경우 기회주의적 행동이 된다. 하지만 현실에서는 민간계약자가 정말로 최선을 다하였는가를 객관적으로 판단하는 것은 매우 어렵다. 대부분의 경우 계약 이행단계에서 민간계약자가 계약의 내용을 충실하게 이행하지 않아 문제가 발생하는 경우 민간계약자는 기회주의적 행동을 인정하기 보다는 상황의 불가피성을 주장하게 되기 때문이다.

하지만 기회주의적 행동으로 인한 비용으로 볼 것 인가 아니면 계약 당시에 예측하지 못하였던 상황에 기인한 협상비용으로 볼 것인가를 판단하는 것은 매우 중요한 문제가 된다. 상황의 불가피성인지 아니면 민간계약자의 기회주의적 행동인지에 대한 판단에 따라 정부가 취해야 하는 행동이 달라지기 때문이다. 상황의 불가피성에 기인한 경우일 경우 차기 계약 단계에서 그 내용을 반영하여 계약을 체결하면 된다. 하지만 기회주의적 행동이라면 계약을 정교하게 하는 것으로는 막지 못하고 모니터링을 보다 강화해서 보이지 않는 행동이 없도록 해야 한다. 그리고 이러한 판단을 하기위하여 조사 분석을 하는 경우 궁극적으로는 민간위탁과 관련된 비용으로 포함되게 된다. 결과적으로는 협상비용은 민간위탁 계약을 활용하는 경우 반드시 발생하는 비용으로 볼 수 있으며 기회주의적 행동을 통제하기 위한 감시비용은 계약 체결과 계약관리를 어떻게 하는가에 따라 줄어들 수 있는 비용으로 볼 수 있을 것이다.

4) 정부 직접 생산과의 비교

협상비용과 기회주의적 행동 비용은 민간위탁의 경우에만 발생하는 비용은 아니다. 정부에서 직접 생산하는 경우에도 협상비용과 기회주의적 행동 비용이 발생할 수 있다. 정부에서 직접 정책을 집행하는 경우 조직 구성원들간에 협상이 발생하게 된다. 새로운 분야의 정책을 집행하는 경우 조직은 해당 정책의 집행과 관련하여 담당자의 임금, 성과급, 업무 수행 방식, 성과 측정 방법 및 책임 범위 등을 정해야 한다. 이 과정에서 업무 담당자와 협상이 발생하게 된다.

직접 생산의 경우 협상비용의 크기는 민간위탁에 비하여 상대적으로 작다. 조직 내부적 협상의 경우 조직의 권위구조가 협상비용을 최소화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 민간위탁과 관련된 협상 비용은 민간위탁에서만 발생하는 비용이 아니라 정부의 직접 생산에 비하여 상대적으로 크다는 점을 지적하여 민간위탁과 관련된 협상 비용을 점증적인 협상비용 (incremental bargaining cost)라고 한다 (Weimer and Vining 2005).

협상 비용과 마찬가지로 정부가 직접 생산하는 경우에도 기회주의적 행동 비용이 발생할 수 있다. 정부가 직접 정책을 집행하는 경우 조직 내 상하관계 또는 수평적 업무 협조 관계 내에서 개인들은 자신의 이익을 극대화시키기 위하여 기회주의적 행동을 보일 수 있다. 최소한의 노력으로 최대한의 보상을 얻으

려는 유인 때문이다. 따라서 기회주의적 행동으로 인한 비용이 발생할 수 있다 (Globerman and Vining 1996). 특히, 민간위탁의 경우 일회성의 계약 관계를 전제로 하므로 후속 거래에서 보복 (payback)이 발생할 가능성이 낮다. 하지만 조직 내부적인 관계의 경우 반복적이고 지속적인 관계 유지의 필요성 때문에 기회주의적 행동은 상대적으로 덜 발생하게 된다. 기회주의적 행동으로 인한 비용의 경우에도 민간위탁의 경우만 발생하는 것이 아니라 점에서 점증적 기회주의적 행동의 비용 (incremental opportunism cost)라고 한다 (Weimer and Vining 2005).

이상의 논의를 바탕으로 민간위탁이 정부의 직접 생산에 비하여 효율적일 수 있는 조건을 정리해 보면 다음의 <표3>과 같다. 우선 생산비용 측면에서 볼 때 시장에서 실질적인 경쟁이 존재하고, 규모의 경제가 가능하며 요소투입의 유연성이 있는 경우 민간위탁이 정부 직접 생산보다 경제적 효율성을 가질 수 있다. 다음으로 탐색 및 협상 비용 측면에서 볼 때는 공급자를 쉽게 찾을 수 있으며 감시, 감독비용이 적게 드는 경우 그리고 마지막으로 민간 계약자의 기회주의적 행동을 막을 수 있는 가능성이 클수록 민간위탁이 보다 효율적인 대안이 될 수 있다.

<표 3> 민간위탁의 비용 구조 및 특징

	주요 내용	민간위탁이 효율적인 경우
생산비용	제공하는 재화나 서비스의 생산과 직접적으로 관련이 있는 투입 요소의 기회 비용	시장에 경쟁이 존재하는 경우 규모의 경제가 가능한 경우 정부의 투입 요소의 유연한 활용이 어려운 경우
탐색 및 협상비용	계약자의 확인, 계약의 체결, 계약의 이행 등 계약 관련 협상 및 관리 비용	공급자를 쉽게 찾을 수 있는 경우 업무가 단순하여 감시 감독 비용이 낮은 경우 경합성이 커서 쉽게 경쟁이 발생하는 경우 자산의 특정성이 낮아 위험부담이 낮은 경우
기회주의적 행동 비용	보이지 않는 행동과 도덕적 해이로 인한 계약의 불성실한 이행	업무가 복잡하지 않아 정보의 비대칭성이 낮고 감시, 감독이 용이한 경우 경합성이 커서 계약 이후 불성실한 이행의 가능성이 낮은 경우 자산의 특정성이 낮아 투입된 자산이 묶이지 않는 경우 (holdup)

* 민간위탁이 효율적인 경우에 대한 설명 중 일부는 “VI. 거래비용 결정요인”에서 다루어지고 있다.

2. 정치적 요인

경제적 합리성에 근거한 논거 이외에 정치적인 이유에서도 민간위탁이 활용될 수 있다. 민간위탁은 일반적으로 가시성이 높은 정책 수단으로 평가 받고 있

으나 조직 및 인력 측면에서는 가시성이 낮은 정책 수단이다. 민간위탁을 하게 되면 조직 및 인력의 증가 없이도 정부가 정책 목표를 달성할 수 있기 때문이다. 정부가 정책 목표를 달성하기 위하여 조직 및 인력의 확대할 경우 정부 확대에 인식되어 정치적 반대가 발생할 가능성이 커진다. 민간위탁은 정부가 조직의 신설과 인력의 확대 없이 새로운 기능과 사업을 추진할 수 있도록 하기 때문에 정부 개입에 대한 저항을 회피하면서 공공서비스의 생산과 공급을 가능하게 하는 수단이 될 수 있다. 미국의 경우 보수주의자들은 정부가 복지분야에 개입하는 것을 반대해왔다. 이러한 반대를 극복하고 복지분야의 서비스를 제공하기 위하여 정부는 민간위탁을 포괄적으로 활용하고 있다. 민간위탁을 통하여 미국 정부는 정치적으로 민감한 사회복지 관련 서비스의 생산과 공급에 직접 개입하지 않고 사회복지 서비스가 안정적일 수 있도록 할 수 있었다 (DeHoog and Salamon 2002).

민간위탁을 선호하는 정치적인 논리도 있지만 민간위탁을 반대하는 논리도 존재한다. 가장 큰 반대는 공공노조이다 (DeHoog and Salamon 2002). 공공부문 종사자들은 민간위탁의 활성화가 공공부문의 축소와 공공고용의 축소로 이어진다는 우려 때문에 민간위탁의 부정적인 측면을 부각시킨다. 미국의 경우 공공노조는 정치적 영향력을 정치 지도자나 관료들에게 행사하여 민간위탁 계약을 억제하려는 시도를 하기도 한다. 민간위탁에 대한 정치적인 반대이론은 서비스 이용집단에서도 제시되고 있다. 민간위탁을 통하여 공공서비스를 제공받는 이용자들은 민간위탁이 서비스 선택권을 제한한다는 의견을 제시하면서 민간위탁을 반대하고 바우처 등 보다 서비스 선택권이 넓은 수단으로의 대체를 요구하고 있다.

VI. 거래 비용의 결정요인

민간위탁의 비용을 결정하는 탐색 및 협상비용과 기회주의적 행동 비용은 계약 내용의 특징, 민간 공급자간 시장의 경쟁 수준 그리고 생산에 필요한 투입 요소의 특성에 따라 결정된다. 거래비용경제학은 이러한 내용을 업무의 복잡성 (task complexity), 경합성 (contestability) 그리고 자본의 특정성 (asset specificity) 개념으로 설명하고 있다 (Weimer and Vining 2005).

1. 업무의 복잡성

민간위탁의 대상이 되는 재화나 서비스의 내용이 복잡할수록 계약 체결과 집행 단계에서 고려해야 할 요인이 많아지게 되며 고려해야할 요인이 많을수록 민간위탁을 선택하는 경우의 비용이 증가하게 된다 (Weimer and Vining 2005). 계약의 대상이 되는 업무가 추상적이거나 다양한 하위 요소를 포함하고 있는 경우 계약 조건을 명확하고 구체적으로 명시하는 것이 어렵게 된다. 또한 계약 내용이 구체적이고 명시적이지 못할 경우 계약의 성실 이행여부를 감시 감독하는 것이 어렵게 된다. 예를 들어 비교적 정형화되고 비교적 단순한 업무를 계약하는 경우 계약서를 작성하거나 그 이행 여부를 확인하는 것도 비교적 단순한 활동이 된다. 반면에 노약자에 대한 의료서비스 제공과 관련된 민간위탁의 경우는 그 반대의 예가 된다. 의료 서비스의 구체적인 내용과 품질이 매우 다양할 뿐만 아니라 전달되어야 할 서비스의 내용과 수준이 서비스 대상자에 따라 달라지기 때문에 계약의 체결과 그 이행의 감시, 감독과 관련된 복잡성이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

민간위탁 대상 업무의 복잡성은 협상비용과 기회주의적 행동 비용에 영향을 미친다. 우선, 복잡성에 기인한 불확실성은 계약 체결 단계에서 고려해야 할 사항을 증가시켜 민간위탁 계약의 체결 및 이행과 관련된 협상비용이 높아질 수 있다. 계약 대상 업무의 복잡성의 높을 경우 계약 양 당사자들은 계약 체결 이후 어떤 성과물이 어떻게 제공될 것이며 이행 여부를 어떻게 확인할 것인가 등에 대하여 많은 불확실성을 직면하게 된다. 이러한 불확실성을 최소화하기 위하여 계약 단계에서 성과물에 대한 정의, 성과물 확인 방법 및 성과물 제공의 이행 방법 등 계약의 주요 내용을 명확하고 구체적으로 명기하기 위하여 많은 노력을 해야 한다. 불명확한 계약은 계약의 성실한 이행과 만족스러운 성과물의 확보 가능성이 낮기 때문에 계약 단계에서 최대한으로 불확실성을 줄이려고 노력하기 때문이다. 특히, 계약단계에서는 계약의 양 당사자들의 합의를 도출하는 것이 중요하기 때문에 계약 과정에서 예측 불가능한 상황 발생시 처리문제 및 불이행시의 처리 문제 등에 대한 협상의 필요성이 커진다.

업무의 복잡성은 계약 이행 단계에서 정보의 비대칭성 (information asymmetry)을 가져오며 이는 기회주의적 행동비용을 높이는 요인으로 작용한다. 정보의 비대칭성이란 계약의 양 당사자들이 동일한 수준의 정보를 갖고 있지 않은 상태를 말한다. 즉, 계약과 관련된 특정 행동이나 정보가 계약의 일방에는 알려져 있지만 타방에는 알려지지 않은 상황으로 민간위탁의 경우 일반적으로 정부가 민간계약자에 비하여 정보의 열위에 서게 된다. 계약의 주체로서 정부는 계약에 의하여 전달된 서비스의 양과 품질에 대하여 정확하고 충분한 정보를 갖기 못하게 된다. 업무의 복잡성이 클수록 정보의 비대칭성이 더 커질 가능성

이 크다. 그리고 민간계약자는 정보의 비대칭성을 이용하여 기회주의적 행동을 할 가능성이 더 커지며 정부는 정보의 비대칭성을 극복하기 위하여 계약 이행의 감독 수준을 높이게 된다. 이 경우 정보의 비대칭성은 줄어들게 되나 감시 감독비용이 추가적으로 발생하게 되어 기회주의적 행동을 통제하기 위한 비용이 증가하게 된다.

예를 들어 업무가 상대적으로 더 복잡한 노인 의료복지 서비스 제공을 민간 위탁하는 경우 민간위탁을 통하여 전달된 의료 서비스의 품질은 의료서비스를 제공한 사람만이 정확하게 알고 있는 경우가 대부분이다. 그리고 의료서비스를 직접 전달받은 대상자도 자신이 받은 의료 서비스의 정확한 품질을 알기 위해서 상당한 기간이 필요한 경우도 있다. 이 경우 민간계약자는 서비스 대상자 및 정부와의 정보의 비대칭성을 이용하여 부실한 서비스의 제공 등 기회주의적 행동을 할 가능성이 커지며 이는 민간위탁의 비용 증가로 이어진다.

2. 경합성

경합시장 (contestable market)은 잠재적인 경쟁이 존재하는 시장을 의미한다. 잠재적인 시장 참여자가 많은 경우 경합성이 높은 시장이며 그렇지 않은 경우 경합성이 낮다고 한다. 현재는 소수의 공급자만이 참여하고 있으나 재화의 가격이 평균 생산 비용을 상회하는 경우 다수의 공급자들이 즉시 참여할 수 있는 시장이다. 불완전 경쟁의 한 유형인 경합성은 민간위탁의 효율성을 제고하는데 영향을 미친다.

민간위탁의 경우 경합성은 생산비용, 협상비용 및 기회주의적 행동비용 모두에 영향을 미칠 수 있다 (<표 4> 참조). 우선, 경합성은 시장경쟁수준에 따라 생산비용에 차별적인 영향을 미친다. 기존의 시장 경쟁이 높은 경우 경합성과는 무관하게 기존의 참여자들은 생산비용을 낮추려는 노력을 하게 되어 정부는 민간위탁을 통하여 생산비용을 낮출 수 있다. 시장경쟁이 낮은 경우 높은 경합성은 생산비용의 상승을 억제하는 효과를 갖고 있다. 시장경쟁 수준이 낮고 경합성이 높은 경우 기존의 참여자들은 충분한 경쟁이 존재하지 않기 때문에 비용 절감 노력을 충분하게 하지 않을 가능성이 크다. 하지만, 통상적인 독점 혹은 과점 시장과는 달리 기존의 참여자들이 한계비용 넘어서 독점이윤 수준으로 가격을 높이려는 시도도 하지 않을 가능성이 크다. 진입장벽이 없는 경우 가격이 한계비용을 넘게 되면 시장 참여가 확대되어 경쟁이 심화될 것을 우려하기 때문이다. 따라서 시장경쟁수준이 낮은 경우 높은 경합성은 잠재적 경쟁의 위협으로 작용하여 생산비용의 상승을 억제하는 효과가 있다. 마지막으로 기존의 경쟁수준도 낮고 경합성도 낮은 경우 통상적인 독점시장과 유사한 결과를 가져올 것이다.

〈표 4〉 시장경쟁과 경합성이 생산비용에 미치는 영향

		경합성	
		높음	낮음
기존 시장 경쟁	높음	생산비용 절감 노력 극대화	생산비용 절감 노력 있음
	낮음	비용 절감 노력 없음 독/과점 이윤 추구어려움	독/과점이윤 추구

경합성의 수준은 협상비용에도 영향을 미친다. 잠재적인 경쟁자가 많아 경합성이 높은 경우 직접적인 경쟁이 높은 것과 마찬가지로 민간계약자가 계약 단계와 계약 이행단계에서 기회주의적으로 행동할 여지가 줄어들게 된다. 기회주의적으로 행동하는 경우 잠재적인 경쟁자가 실제로 시장에 참여할 수 있는 가능성이 커지기 때문이다. 반면에 낮은 경합성은 계약 협상 단계와 이행단계에서 각기 다른 효과가 있다. 우선 계약 단계의 경우를 살펴보면, 경합성이 낮고 시장경쟁도 낮은 경우 민간계약자는 재화나 서비스의 생산에 필요한 한계비용이 상을 요구하게 된다. 직접 생산하는 것 보다 낮은 가격에 체결하기를 원하는 정부의 입장에서는 민간계약자가 요구하는 높은 비용은 협상비용이 된다 (Weimer and Vining 2005). 낮은 가격으로 계약을 체결하기 위하여 정부가 계약 조건에 대하여 협상을 할 경우 정부가 시간과 노력을 지불해야 하기 때문이다.

계약이행단계에서 낮은 경합성은 기회주의적 행동의 가능성을 높인다. 계약 이후의 기회주의적 행동은 다음의 두 가지가 원인이 될 수 있다 (Weimer and Vining 2005). 첫 번째로는 일단 계약이 체결되면 정부는 계약 기간 동안 계약자를 쉽게 바꿀 수 없게 된다. 그리고 차기 계약에 있어서도 새로운 계약자를 찾기 위한 비용 (탐색비용)을 절약하기 위하여 기존의 계약자를 선호하게 된다. 따라서 계약으로 인하여 양자간의 관계가 형성될 경우 민간계약자는 기회주의적으로 행동할 가능성이 커진다. 두 번째로는 계약위반의 외재성 (contract breach externalities)이 존재하기 때문이다 (Globerman and Vining 1996). 민간위탁에서 계약위반의 외재성이란 민간계약자가 성실하게 계약을 이행하지 않고 위반 또는 파기함으로써 정부가 계약 내용에 포함되지 않은 부분에 피해를 입게 되는 위험을 의미한다. 피해가 크다면 이를 막기 위하여 협상단계와 이행단계에서 계약이 위반되지 않도록 큰 비용을 투입할 것이다. 그 결과 계약 위반을 막기 위하여 지불하는 비용이 지나치게 커지거나 계약이 위배되었을 경우의 피해가 매우 클 것으로 예상된다면 민간위탁을 선택하지 않을 수도 있다. 예를 들어 공무원 봉급을 처리하는 전산 프로그램을 담당하는 민간계약자가 계약을 성실하게 이행하지 않아 전체 공무원에 대한 봉급 지급이 중단될 경우 단순하게 위

탁 계약만의 문제가 아니다 정부 전체적인 보수관리에 문제가 발생하게 된다. 정부는 공무원에게 봉급을 정기적으로 지급하지 못할 뿐만 아니라 조직운영 전체에도 영향이 미치기 때문이다. 따라서 계약위반의 외재성이 높은 기능이나 서비스는 외부로 위탁하지 않고 조직 내부에서 직접 수행하는 경우가 많다. 예를 들어 미국의 OMB는 국방과 관련된 기능이나 법 집행 등의 사법 기능의 민간위탁을 명백하게 금지하고 있다 (OMB Circular A-76)³⁾.

3. 자본의 특정성

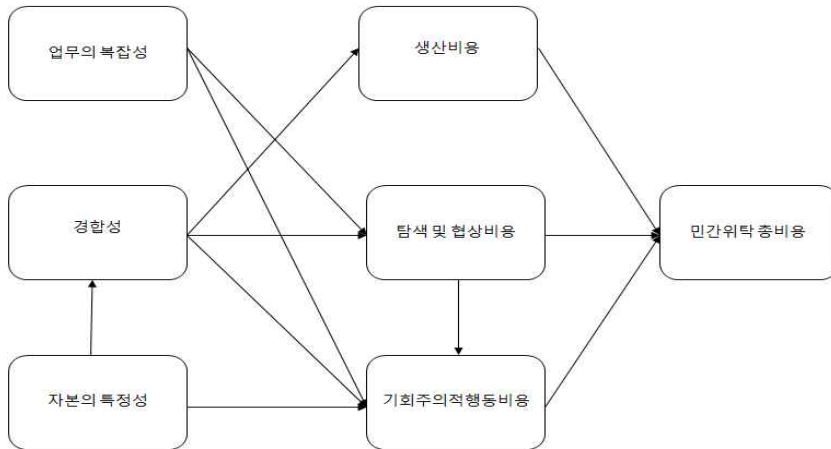
생산요소가 특정 재화의 생산에는 꼭 필요하지만, 다른 목적으로 사용될 경우 그 가치가 현저하게 떨어지거나 가치가 전혀 없게 되는 경우 특정성이 높다고 한다. 특정성은 물리적 생산요소, 인적자본, 지리적 위치 그리고 시간적 제약 등에도 적용될 수 있다 (Williamson 1985). 자본의 특정성이 높아 민간위탁되는 재화나 서비스의 생산에는 꼭 필요하지만 다른 목적으로는 활용가치가 떨어질 경우 민간위탁의 활용이 어렵게 된다. 특정성이 기회주의적 행동 비용을 증가시키지 때문이다 (Globerman and Vining 1996; Lyons 1995; Jung 2005). 특정성이 높은 생산요소가 관계되는 민간위탁의 경우 계약 체결 이후 특정성이 높은 생산요소를 투입한 계약 당사자는 상대적으로 취약한 위치에 서게 된다. 투입한 자본을 다른 용도로 사용하는 것이 불가능하기 때문에 계약 상대방이 기존의 계약을 부정하고 한계비용을 간신히 넘는 수준의 낮은 가격을 제시할 경우에도 새로운 제의를 받아들일 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 이윤을 추구하는 민간계약자의 경우 이윤의 보존 및 추구를 위하여 계약 이행 과정에서 기회주의적으로 행동할 가능성이 커지게 된다. 그리고 기회주의적 행동 비용의 가능성이 크다는 것이 사전에 알려진 경우 계약비용과 모니터링 등 계약 관리 비용을 더 지불하게 되어 민간위탁의 전체 비용이 증가하게 된다. 특히, 공공부문 민간위탁의 경우 자본의 특정성이 높을수록 기회주의적 행동을 억제하기 위하여 감시감독을 더 많이 하는 것으로 알려지고 있다 (Brown and Potoski 2003). 자본의 특정성은 재계약 단계에서 경합성을 낮추는 요인으로 작용하게 된다. 재계약 시점에서 기존의 계약자는 특정성이 높은 생산요소를 갖고 있게 된다. 해당 재화나 서비스의 생산과 분배와 관련된 특수한 기술과 노하우를 갖고 있는 경우가 이에 해당된다. 반면에 잠재적인 경쟁자들은 계약 이행에 필요한 물적 또는 인적 자본을 충분하게 축적하고 있지 않기 때문에 자본의 특정성은 진입장벽으로 작용하게 되어 경합성이 낮은 시장으로 변하게 된다.

3) 물론 정부가 직접 서비스를 제공한다고 해서 계약 위반의 외재성이 반드시 방지되는 것은 아니다. 공무원들이 업무를 태만하게 처리하거나 (수동적 위반) 또는 파업 (적극적 위배) 등이 발생할 경우 계약 위반의 외재성과 유사한 비용이 발생하게 된다.

4. 민간위탁 선택 모형

이상의 논의를 정리하여 민간위탁과 관련된 비용 구조를 종합해 보면 위의 <그림 1>과 같다. 민간위탁의 대상이 되는 업무의 복잡성, 경합성 및 투입되는 자본의 특정성이 생산비용, 협상비용 및 기회주의적 행동비용에 영향을 미치고 결과적으로 민간위탁의 총 비용을 결정하게 된다. 민간위탁의 총 비용과 정부의 직접생산의 비용을 비교하여 민간위탁의 총 비용이 정부의 직접생산의 비용에 비하여 낮은 경우 민간위탁은 효율적인 수단이 될 수 있다.

<그림 1> 민간위탁 비용 구조



VII. 결 어

정부의 직접 생산에 비하여 민간위탁을 선택하는 것이 항상 경제적 효율성을 담보하는 것은 아니다. 정부에서 민간위탁을 활용할 경우 경제적 효율성이 자동적으로 결정되어지는 것도 아니다. 시장을 이용함에 있어서도 계약 체결 및 계약 집행 과정에서 비용이 발생하기 때문이다. 본 연구에서는 정부가 민간위탁을 활용할 경우 발생할 수 있는 비용을 거래비용이론의 시각에서 설명해보았다. 특히, 민간위탁을 활용할 경우 생산비용, 탐색 및 협상비용 그리고 기회주의적 행동 비용 측면에서 발생할 수 있는 비용을 그 내용과 원인 측면에서 살펴보았다. 각각의 비용은 시장 기제를 활용하거나, 계약이라는 매체를 활용하거나 또는 민간 계약자를 활용함으로써 발생하는 비용들이다. 그리고 이러한 비용들은 계약

대상의 특징, 시장의 상황 및 투입 요소의 특성에 따라 결정된다. 결과적으로 민간위탁에 소요되는 총 비용은 민간위탁의 대상이 되는 공공재의 특성, 시장의 경쟁상황 및 재화의 생산에 필요한 투입 요소의 특성에 따라 달라진다.

이 연구의 함의는 민간위탁을 선택하여 발생할 수 있는 비용이 정부의 직접 생산에 비하여 낮은 경우도 있을 수 있으나 그렇지 않은 경우도 있을 수 있다는 점이다. 시장의 경쟁 수준이 높은 상황에서 민간위탁을 선택하는 경우 정부의 직접 생산에 비하여 경제적 효율성을 비교적 쉽게 확보할 수 있으나 그렇지 않은 경우 민간위탁도 상당한 비용을 발생하게 되기 때문에 민간위탁이 항상 정부의 직접 생산에 비하여 낮을 것이라는 것은 지나치게 낙관적인 가정일 수 있다. 대부분의 경우 정부의 민간위탁 선택은 관련된 비용에 대한 충분하고 정교한 검토 없이 하는 경우가 대부분이었기 때문이다. 이것이 민간위탁의 효과에 대한 논쟁이 명확한 답을 주지 못하는 이유 중의 하나가 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권혜수·유홍립, et al. (2006). 행정서비스 민간위탁제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구. 「행정자치부 연구용역 보고서」, 한국조직학회.
- 김재훈 (2005). "민간위탁의 계약유형에 관한 비교 연구: 거래비용경제학 및 신제도주의의 적용." 「한국행정학보」 39(3): 205-228.
- 박순애 (2009). "민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내외 민간위탁 연구에 대한 내용 분석을 중심으로." 「행정논총」 47(1): 101-131.
- 박중훈 (2000). 정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안. 서울, 한국행정연구원.
- 정광호 (2005). "바우처 분석: 한국과 미국을 중심으로." 「행정논총」 45(1): 61-109.
- 정광호·최슬기, et al. (2009). "다문화 가능의 위한 사회서비스 전달과정 분석: 위탁과 바우처 방식의 비교." 「한국공공관리학보」 23(4): 231-255.
- 황혜신 (2005). "공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구." 「한국행정학보」 39(1): 65-88.
- Auger, D. A. (1999). "Privatization, Contracting and the States: Lessons from State Government Experience." *Public Productivity & Management Review* 22(4): 435-454.
- Barthelemy, J. (2001). "The Hidden Cost of IT Outsourcing." *MIT Sloan Management Review* 42(3): 60-69.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction To The Policy Process: Theories, Concepts, And Models of Public Policy Making*, M.E. Sharpe.

- Brown, T. L. and M. Potoski (2003). "Managing Contract Performance: A Transaction Cost Approach." *Journal of Policy Analysis and Management* 22(2): 275-297.
- Coase, R. H. (1937). "The nature of the firm." *Economica* 4: 386-405.
- Corbett, M. F. (2004). *The Outsourcing Revolution: Why It Makes Sense and How To Do It Right*, Dearborn Trade Publishing.
- DeHoog, R. H. and L. M. Salamon (2002). Purchase-of-Service Contracting. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. L. M. Salamon. New York, Oxford University Press.
- Domberger, S. and P. Jensen (1997). "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects " *Oxford Review of Economic Policy* 13(4): 67-78.
- Ferris, J. and E. Graddy (1986). "Contracting Out: For What? With Whom?" *Public Administration Review* 46(July/August): 332-344.
- Globerman, S. and A. R. Vining (1996). "A Framework for Evaluating the Government Contracting-Out Decision with an Application to Information Technology." *Public Administration Review* 56(6): 577-586.
- Jung, K. (2005). "A Review of Contracting Out in the Medicare HMOs: Theories and Hypotheses." *The Korea Journal of Policy Studies*: 73-97.
- Lyons, B. R. (1995). "Specific investment, economies of scales, and the make-or-buy decision: A test of transaction cost theory." *Journal of Economic Behavior and Organization* 26: 431-443.
- Overby, S. (2003). "The Hidden Cost of Offshore Outsourcing." *CIO Magazine*. September.
- Prager, J. (1994). "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector." *Public Administration Review* 54(2): 176-184.
- PUMA (1997). Best Practice Guidelines For Contracting Out Government Services. *PUMA Policy Brief*, OECD.
- Reeves, E. and M. Barrow (2000). "The Impact of Contracting Out on the Costs of Refuse Collection Services: The Case of Ireland." *The Economic and Social Review* 31(2): 129-150.
- Salamon, L. M., Ed. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York, Oxford University Press.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis of and Antitrust Implications*. New York, Free Press.

Abstract

Cost Structure of Contracting Out: Transaction Cost Theory

Geunjoo Lee

Contracting out has been a popular choice for the government to respond to the political pressure for efficient government and to overcome the fiscal constraints. By using contracting out, government exercises less power over the production of public good and uses more market competition. This study investigates the cost structure of contracting out by looking at the costs involved in contracting out using transaction cost theory. Production cost, search and negotiation cost and cost of opportunistic behavior are major costs that the government should pay when using contracting out. The magnitude of these costs is determined by complexity, contestability and asset specificity. Better understanding of the cost structure of contracting out will help us to make an informed decision on when to use contracting out.

【Key words: contracting out, transaction cost theory, search and negotiation cost, cost of opportunistic behavior】