

## 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로\*

이 철 주\*\* · 강 영 철\*\*\*

### <목 차>

- I. 서론: 언제나 민간위탁 비용은 절감되는가?
- II. 민간위탁 비용에 대한 검토
- III. 실증분석을 위한 연구설계
- IV. 조작화 및 측정
- V. 분석결과
- VI. 연구의 함의 및 한계:  
민간위탁의 비용절감효과에 대한 재고려가 필요하다

### <요약>

본 논문은 많은 연구자들이 주장하는 민간위탁 비용의 절감효과가 생각보다 과장되었을 가능성이 있다고 판단하여 비용을 단순히 생산비용에 국한된 것이 아니라 계약비용과 감독비용으로 세분화했을 경우 오히려 더 많은 계약비용과 감독비용이 증가됨으로써 민간위탁 고유의 장점인 비용절감이라는 효과를 가지고 오지 못할 수도 있다는 점과 이러한 이유로 인하여 계약비용과 감독비용을 줄이기 위해서는 지속적인 관리적 노력이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 이는 민간위탁이 실제 의도했던 비용절감이라는 정책목표를 달성하지 못 할 수도 있으며, 우리나라 지방자치단체의 제도적·행정적 특수성에 따라 그의 적용과 성공여부가 달라질 수 있음을 나타내는 것이다. 본 연구의 결과로 볼 때, 우리나라의 민간위탁 환경이 경쟁을 강조하는 공공선택론적 이론보다 신뢰를 강조하는 거래비용적 이론이 더 적합할 수도 있으며, 민간업체와의 관계와 신뢰의 중요성을 인식하고, 이에 대한 적극적인 고려가 필요하다고 보여진다. 이러한 공공서비스의 민간위탁 비용과 그 영향요인에 대한 논의와 실증적 분석은 향후 추진될 민간위탁 사업의 성공을 위한 합의를 제공하는 한편 점차 보편화 되고 있는 지방자치단체의 민간위탁사업에 대하여 많은 이론적·실질적 합의를 제공할 수 있을 것이다.

【주제어: 민간위탁, 서비스 전달, 거래비용, 생산비용, 계약비용, 감독비용, 책임성】

\* 이 논문을 정성스럽게 읽고 심사에서 유익한 비평을 해주신 익명의 평자들에게 감사드립니다.

\*\* 고려대학교 행정학과 박사과정(cjleego@korea.ac.kr)

\*\*\* 한국행정연구원 국정평가연구센터 부연구위원(yckang@kipa.re.kr)

## I . 서론: 언제나 민간위탁 비용은 절감되는가?

정부의 역할 및 기능은 주민들의 다양한 서비스 요구에 부응하기 위하여 사회의 각 영역에 걸쳐 꾸준히 확대, 팽창되어 왔다(안문석, 1998). 그러나 공공서비스에 대한 정부의 비대화와 독점화는 행정의 비효율성이란 문제를 야기하였으며 그 결과 정부규모의 재고와 서비스 질의 향상 그리고 정부의 생산성 향상이란 논제가 쟁점사항으로 부각되었다(Osborne & Gaebler, 1992; 이종범, 1995). 1980년대 이후 미국, 영국, 일본 등 주요 선진국들에서는 정부 재정위기로 인한 감축행정의 강조와 보수적 성향을 가진 정부의 등장과 함께 정부 관료제의 한계를 극복할 수 있는 정책도구의 하나로서 민간위탁이 제시되었다(박경원, 1989; 박경효, 1992; Miranda and Anderson, 1994; Martin, 1999; 김준기외, 1999; Warner and Hebdon, 2001; 최홍석, 2002; Brown and Potoski, 2003a; Hefetz and Warner, 2004; Fernandez, 2005; Brudney, et al, 2005; Van Slyke, 2007).<sup>1)</sup>

민간위탁은 정부의 서비스 제공과 관련하여 하나의 대안으로서 효율성을 제고하고 서비스 질을 동시에 충족시킬 수 있는 처방으로서 등장하였고, 서비스 분야 이외에도 그 영역을 점차 확대해 나가고 있다(Savas, 1987; ICMA, 1989; Auger, 1999; Seisenstat, 1999; Lavery, 1999; Sclar, 2000; Fernandez, 2005). 우리나라의 경우에도 지방정부에 있어서 공공서비스의 생산을 더 이상 지방정부가 홀로 수행할 필요가 없다는 인식이 지난 십여년동안 꾸준히 제기되어 왔는데, 주로 이러한 인식은 관료에 의한 공공서비스의 생산, 전달에서 보다 다양하고 유연한 방식으로 바뀌고 있음을 의미하며 이러한 지방공공서비스 전달방식 다양화에의 요구 중 몇몇 부분은 시설과 사무에 대한 민간위탁의 추진이라는 형태로 나타나고 있다(최홍석, 2002).<sup>2)</sup>

- 
- 1) 민간위탁을 용어 하나만으로 설명하기는 어렵다. 현실적으로는 외부계약, 프랜차이즈, 민영화, 아웃소싱, 민자유치 등의 용어와도 차이점을 보이나, 내용이나 성격이 유사한 측면도 나타난다. 행정자치부에서는 각 자치단체에 시달한 자치단체사무의 민간위탁 추진지침에서는 “조례규칙이 정하는 자치단체의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하는 것으로 규정하고 있다. 본 글에서는 이러한 맥락적 내용을 고려하고 민간위탁이라는 용어를 사용하여 서술한다. 또한 위탁과 대행을 구별하는 경우도 있는데, 위탁은 ”수탁자의 명의와 책임하에 처리하고 법률효과도 1차적으로 수탁자에게 귀속하는 것“으로 하며, 대행은 ”법적효과가 행정기관에 귀속하며, 수탁기관은 단순업무처리의 지위를 갖는 것“으로 규정하고 있다(행정자치부, 1998: 4; 한국지방행정연구원, 2000: 27~28).
  - 2) 민간위탁은 크게 "Procurement Contracting-out과 Purchase of Service(P.O.S.) Contracting-out"으로 나누어 볼 수 있다(DeHoog and Salamon, 2002). P.O.S. 민간위탁은 사용자의 지불이 이루어지는 서비스에 있어 적격한 고객집단에게 제공할 서비스를 정부가 민간

특히 1997년의 외환위기 이후 공공부문 구조조정의 맥락에서 기획예산위원회는 「재정사업의 외부자원활용(아웃소싱)」(1998) 지침을 작성하여 각 부처에 통보하고 정부사업의 민간위탁을 추진하였다. 그리고 행정자치부도 「자치단체사무의 민간위탁추진지침」(1998)을 마련하여 각 지방자치단체의 민간위탁에 대하여 지속적인 관심을 나타내고 있다(최홍석, 2002; 강남구, 2004).<sup>3)</sup> 그러나 이러한 민간위탁에 대한 열기는 1980년대 후반과 1990년대에 이르러 이에 대한 정당성과 효과성에 대한 논의가 대두되면서 민간위탁의 찬반논의가 동시에 일어나고 있다(Bennet and Johnson, 1981; Finely, 1989; Hanke, 1987; Donahue, 1989; Gormley, 1991; DeHoog, 1998). 이러한 논의의 중심에는 민간위탁의 이론적 근거가 되는 공공선택론의 핵심적 가정들이 민간위탁 현실에서 어느 정도 충족되며, 어떠한 성과를 내고 있는지에 관한 것들이다. 민간위탁 효과성에 대한 다양한 의견의 핵심은 민간위탁이 실제 의도했던 비용절감이라는 정책목표를 이루지 못 할 수도 있으며, 제도적·행정적 특수성에 따라 그의 적용과 성공여부가 달라질 수 있음을 나타내는 것이다(Brown and Brudney, 1998; 박관홍, 1999; Brown and Potoski, 2003b).<sup>4)</sup> 최근 연구에 의하면 민간위탁의 가장 장점으로 부

조직의 도움을 받아 제공하는 것에 동의하는 것인데 가정상담, 직업훈련, 노인건강보장사업, 청소년관련 사업, 주택보조, 이민노동자 건강보장관련 사업 등을 들 수 있다. POS contracting은 민간업체가 위탁받아 업무를 수행하는 반면에 Procurement Contracting(예: 시설물관리, 정부의 컴퓨터 구입(조달), 공무원 교육훈련, 폐기물수거, 거리 청소, 운전면허증 발급 등)은 정부소유의 업무를 민간업체가 대행하여 업무를 수행하는 것이다. 대행은 정부입장에서는 외주관리를 말한다고 볼 수 있다. 다만, 현실적으로 시민들 입장에서는 구별되지 않기 때문에 당황하는 경우도 발생할 수 있다. 예를 들어 책임을 질 것으로 예상하지만, 대행기관은 정부에게 책임을 떠맡기려는 경향이 있을 수 있으므로, 시민들 입장에서는 정부에게 불신을 가지는 경우가 발생할 수 있다.

- 3) 현재 지방자치단체에서 이루어지고 있는 민간위탁의 주요한 대상은 지방자치단체가 소유하면서 관리·운영하고 있는 각종 시설과 청소업무 등의 일반 행정사무이다.

〈표 1〉 민간위탁으로 처리중인 지방자치단체의 시설 및 사무의 정도

단위: (건수, %)

	사회 복지	위생	공공 시설	체육, 청소년	청사 관리	경영 사업	보건 의료	문화 예술	기타	계
시설	1,270 (35.5)	323 (9.0)	1,030 (28.8)	335 (9.4)	101 (2.8)	84 (2.3)	50 (1.4)	52 (1.5)	332 (9.3)	3,577 (100)
사무	1,235 (44.6)	78 (2.8)	948 (34.2)	303 (10.9)	28 (1.0)	45 (1.6)	10 (0.4)	34 (1.2)	91 (3.3)	2,772 (100)
계	35 (4.3)	245 (30.4)	82 (10.2)	32 (4.0)	73 (9.1)	39 (4.8)	40 (5.0)	18 (2.2)	241 (29.9)	805 (100)

자료: 행정자치부(1999).

4) 특히, Sclar(2000)은 민간위탁의 계약유형을 “고전적 혹은 완전계약(classical or complete

각되는 민간위탁의 비용 절감에 대하여 비용을 서비스 생산과 관련된 생산비용 뿐만 아니라, 계약을 추진할 때 발생되는 행정비용(예를 들어 계약체결과 관련된 계약비용, 위탁업체 감독과 관련된 감독비용 등)을 고려하면 총 비용은 더 늘어날 수 있다는 지적 또한 나타나고 있다(Hefetz and Warner, 2004; Fernandez, 2005; Brudney, et al., 2005; Dias and Moody, 2007).

이러한 배경에서 본 논문은 기존에 강조되었던 공공선택론적 가설들은 물론 전통적 가설의 제한성을 지적하면서 최근 논의되고 있는 거래비용적 가설들<sup>5)</sup>이 민간위탁 비용과 어떠한 인과관계를 가지는지 파악하고자 한다. 지방자치단체 공공서비스<sup>6)</sup> 민간위탁비용은 크게 3가지로 구분하는데 서비스를 생산하는데 드

---

contract), 불완전계약(incomplete contract) 그리고 관계계약(relational contracting)"으로 구분하였으며, DeHoog and Salamon(2002)는 "경쟁적 민간위탁, 협상적 민간위탁, 협력적 민간위탁"으로 구분하였다. 특히 협력적 민간위탁은 공공기관과 수탁자간의 강한 신뢰관계가 발전되어 있어야 하며, 공공기관이 미래에 중요하게 필요한 서비스 제공을 위하여 서비스 공급자를 원할 때 사용된다.

- 5) 이와 관련하여 몇몇 연구들은 민간위탁의 계약유형이 전통적인 경쟁계약만 있는 것이 아니라 현실적으로는 거래비용적 계약 유형이 존재한다는 사실을 실증적 분석을 통하여 지적하고 있으며, 이에 대한 연구의 필요성을 제기하고 있다(Sclar, 2000; 김재훈, 2005; Fernandez, 2005).

#### 6) <표 2> 민간위탁으로 처리중인 지방자치단체의 시설 및 사무의 유형

	시설명	단위사무명
사회 복지	종합복지관, 장애인·맹인·상이군경·노인·근로자·가정복지관, 양로원, 보육원, 여성회관, 보훈회관, 자원봉사센터, 직업전문학교 등	사회복지세미나, 수화통역센터 운영, 심부름센터 운영, 고용촉진훈련, 보육시설종사자교육훈련 등
환경 위생	재활용센터, 소각장, 음식물쓰레기자원화시설, 하수처리장, 폐수종말처리장	폐기물수집운반, 분뇨·정화조청소, 적출물관리, 규격봉투공급, 대기오염측정 등
공공 시설	대공원, 한강공원, 균린공원, 자연휴양림, 지하상가주차장, 새마을회관, 구민회관 등	도로관리, 올림픽대로관리, 노점상관리, 도로굴착 및 복구공사 감독 등
체육 청소년	테니스장, 수영장 등 체육시설, 청소년회관, 청소년수련관, 청소년독서실, 유스호스텔, 구민체육센터	청소년유해환경감시
청사 관리	각종 청사 등 청사시설관리 등	청사청소, 청사경비, 청사승강기관리, 주민전산망 유지관리, 청사전기안전관리
경영 사업	중소기업제품전시판매장, 토산품판매장, 농수산물도매시장, 축산물판매장 등	중소기업육성자금관리, 수입증지판매, 해수욕장관리 등
보건 의료	시립보라매병원, 정신보건센터	걸핵관리사업, 에이즈예방홍보, 나병관리사업, 가족계획사업 등
문화 예술	서울놀이마당, 문화원, 민속예술관, 공공도서관 등	세종문화회관 입장권 판매, 문화예술강좌 등

자료: 이창균·서정섭(2000)를 참조하여 구성

여기서 제시하고 있는 내용은 행정자치부(1999)가 조사한 자료를 기초로 16개 시도

는 생산비용, 계약을 하는데 드는 계약비용, 서비스제공을 감시하는데 드는 감독비용 등 3가지로 구분하고 각각에 대하여 영향요인을 검토하고자 한다. 특히 이러한 논의에 대하여 지방자치단체 민간위탁 담당자의 인식을 바탕으로 분석하고자 하는데, 그 이유는 통계상으로 나타나는 비용효과와 담당자들이 느끼는 비용효과의 체감이 상당부분 차이가 있을 수도 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 따라서, 개별 담당자들의 비용절감에 대한 인식을 검토함으로써 관리상에서 발생하는 비용절감에 대한 실증적 검토를 시도하고자 한다. 위에서 제시한 본 논문에 대한 내용을 구체적인 연구 질문으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공서비스 민간위탁의 생산비용, 계약비용, 감독비용에 대해서 담당자들이 느끼는 비용절감정도는 어느 정도인가?

둘째, 공공서비스 민간위탁의 생산비용, 계약비용, 감독비용에 영향을 주는 요인은 무엇인가?

셋째, 공공서비스 민간위탁의 생산비용, 계약비용, 감독비용을 줄이기 위한 관리적 노력은 무엇인가?

위의 연구 질문에 대하여 논의하기 위하여 2장에서는 민간위탁 비용에 대한 개념과 효과에 대한 경험적 연구를 검토하고 3장에서는 실증분석을 위한 이론적 배경을 정리하여 분석모형을 구성하여 4장에서는 연구방법을 정리한 후, 5장에서는 실증분석을 통한 연구결과를 제시함과 함께 6장에서는 본 연구결과의 함의와 한계를 정리하기로 한다.

---

및 234개 지방자치단체에 대하여 조사를 하였기 때문에 광역자치단체와 기초자치단체의 민간위탁 시설 및 사무가 섞여 있다. 하지만, 본 연구결과에 의하면 서울시 자치구의 민간위탁업무 담당자들은 민간위탁에 대한 개념적 혼란을 겪고 있는 것으로 판단된다. 예를 들어, 기초자치단체에서는 생각보다 민간위탁으로 처리하는 경우가 그리 많지 않았으며, 서울시내의 자치구와 상대적으로 외곽지역에 분포한 자치구와도 민간위탁 건수의 차이가 있었다.

7) 물론 공공서비스의 성과는 비용절감 등 객관적인 수치를 분석하는 것이 가능한 경우이며, 분석적 함의가 크다고 할 수 있다. 그러나 본 연구의 경우 객관적으로 나타나는 비용절감의 측면뿐만이 아니라, 계약비용이나 감독비용을 포함하는 것을 연구의 목적으로 하고 있기 때문에 담당자의 인식을 통한 분석이 의미가 크다고 판단하였다. 이는 객관적인 통계적 수치에 대한 분석은 표면적으로는 비용절감(특히, 생산비용)을 하고 있는 것처럼 보이지만, 민간위탁의 담당자들이 느끼는 행정비용, 감독비용은 더 늘어났다고 느낄 가능성이 있기 때문이다. 예를 들어 조직내 레드테이프의 경우 객관적인 수치로는 얼마되지 않았다고 해서 레드테이프가 과거보다 줄어들었다고 할 수는 없는 것이다. 조직구성원이 느끼는 레드테이프는 이보다 더 크게 인식할 수 있기 때문이다(최홍석·구상희·이철주 외, 2006).

## II. 민간위탁 비용에 대한 검토

과거 1970년대 민간위탁에 대한 연구는 주로 민간위탁의 비용절감 효과에 대한 경험적 검토가 주로 이루어졌으며, 대체로 민간위탁의 효과에 대하여 긍정적인 결과를 제시하고 있으나 1980년대 후반에 이르러 기존의 연구에서 서비스 생산비용이 과연 정확하게 측정되었는가에 대한 논의가 시작되었고, 비용절감 효과의 한계 또한 지적되기 시작하였다(이정은, 1998). 공공서비스의 민간위탁으로 인하여 정부가 부담해야 하는 비용은 크게 생산비용, 계약비용, 감독비용으로 유형화한 바 있다(Ferris and Graddy, 1991; Globerman and Vining, 1996; 김준기 외, 1999).

먼저 생산비용은 해당사업의 산출물 생산을 위하여 수탁기관에서 발생하는 비용이다. 생산비용을 기준으로 민간위탁을 시행하는 경우의 주된 이유는 공공 조직의 지속적인 팽창으로 조직이 더 복잡해지고, 규모가 커질 경우 기관내부의 관료화 현상에 따라 시장기구보다 더 심각한 도덕적 해이 현상에 직면할 수 있는데 민간위탁은 이러한 내부적인 관료화 현상을 견제할 수 있고 핵심역량 분야에 내부의 자원을 집중하도록 하면서 생산비용을 크게 절감할 수 있다는 것이다 즉, 민간위탁을 통한 공공서비스 공급에서 기대되는 제일의 효과는 서비스 생산비용의 절감이다(Florestano and Gordon, 1979, 1980; Savas, 1987; Ross, 1989; Donahue, 1989; 김준기 외, 1999).<sup>8)</sup> 이는 외부 계약이 갖는 가장 긍정적인 효과로서 이러한 장점은 실제 경험적 연구에 의해 뒷받침되고 있다. 민간위탁의 긍정적인 효과에 대한 연구 중 대표적인 것으로 Ferris & Graddy(1986)는 비경제적 요인에 의해 결정된 정부행정구역의 크기는 서비스 공급 운영상의 최적규모와 일치되지 않기 때문에 행정구역을 기준으로 한 공공서비스 공급은 경제적인 측면에서 효율성이 낮으며, 작은 지방자치단체가 그 지역의 다양한 욕구에 부응하는 서비스를 공급하기 위해 거대한 시설투자와 막대한 재정을 소모하는 것보다는 시설, 인력, 기술 및 노하우를 지닌 대규모 민간업자가 여러 개의 작은 자치 단체를 대상으로 통합적으로 서비스를 제공한다면 생산단가를 더 낮출 수 있기 때문에, 정부에 의한 공공서비스 공급보다 민간위탁에 의한 공급이 경제적이고 생산비용을 절감한다는 것이다.<sup>9)</sup>

8) 김준기 외(1999)는 "민간과 정부의 생산비용 비교에 있어 주의해야 할 점은 민간위탁에 따른 정부의 인력 및 자원의 절감효과는 공무원 신분보장이 되어 있는 현실적인 상황을 고려할 때 과대평가된 점이 있음"을 지적하고 있다.

9) 또한, 공공서비스 생산을 위탁받으려는 수탁기관간의 경쟁을 통해 같은 질의 서비스를 가장싼 값으로 공급하겠다는 조건을 제시한 수탁업체를 선정할 수 있으며(김순양, 1998), 선정된 수탁업체가 공급하는 서비스의 질이 부적절하거나 공급비용이 비싸다고 판단되는 경우 재계약과정에서 배제함으로써 공급비용을 줄일 수 있으며(박경효,

둘째, 계약비용<sup>10)</sup>이란 정부기관이 외부 민간업체와 계약을 통하여 서비스 공급을 체결할 때 발생하는 행정비용을 의미하며, 감독비용은 계약당사자들이 계약의 성실수행의무를 이행하는지 파악할 때 발생하는 비용을 의미한다. Prager(1997)는 “계약비용과 감독비용 등에 대하여 계약금액의 40% 이상을 차지 할 수 있다”고 지적하는데, 이러한 계약비용과 감독비용은 거래비용적 성격을 지닌다. 거래비용이론에서 주장하는 내용은 거래에 있어서 생산비용 이외에 추가적인 계약비용과 감독비용이 발생하는 점을 지적한 것이다. 특히, Williamson은 자신이 주장한 자산특수성의 개념과 Simon이 주장한 제한된 합리성개념을 거래비용의 개념과 결합시켜 논의를 전개하였다(Williamson, 1985, 1996; 길인성, 1994; Williamson and Masten, 1999; 노경래, 2001; 최병선, 2006). 거래비용적 시각에서는 계약을 통한 거래의 조직화 문제를 분석한다. 미래에 어떤 재화나 용역을 전달하고 자본을 제공하고 일을 수행 시 요구되는 모든 계약은 불완전하므로 장래에 이루어지는 행동들과 지불에 대한 것을 정확하게 규정한 계약이란 이루어질 수 없다고 주장한다. 이는 정부기관 내부에서 생산할 때 드는 서비스의 거래비용보다 민간위탁을 통하여 생산하는 서비스의 거래비용이 더 크게 되어 여러 가지 이유로 공공의 비용부담이 오히려 증가할 수도 있다는 것이다 (DeHoog, 1990; Aulakh, Kotabe and Sahay, 1996; Young-Ybarra and Wiersema, 1999; Sclar, 2000; Brown and Potoski, 2003a, 2003b; Hefetz and Warner, 2004; Brudney, et al., 2005; Fernandez, 2005; Dias and Moody, 2007).

민간부문의 사업목적은 이윤추구이기 때문에 공공에 의한 서비스 공급보다 서비스 가격이 오히려 상승할 수도 있으며, 위탁계약에 따른 관리 및 감독비용도 무시할 수 없기 때문에 결과적으로 총 거래 비용은 직접적인 생산비용 절감 효과보다 커질 수 있다는 것이다(Prager, 1994; 박관홍, 1999; 김경혜, 2000; 이성로, 2005). 또한, 민간위탁에 따른 비용절감 효과를 측정하기 위해서는 서비스의 질이 동일한 수준이라는 것을 전제로 비교되어야 하지만, 대부분의 경우 서비스 공급환경이 다르고, 특히 서비스의 질을 측정하는 데는 한계가 있기 때문에 정확한 비용추정이 어렵다는 것이다. 박경효(1992)는 서울의 쓰레기 수거업무를 대상으로 시직영과 민간대행 지역의 서비스에 대한 비교 평가에서 민간위탁이 시직영에 비해 수거비용 및 수거량에서 능률적임을 발견하였다. 그러나 이러한 능률성의一面에는 민간대행 지역은 수거가 용이한 아파트 지역인 반면, 시직영은 단독주택지역으로 작업환경이 현저하게 다르다는 점을 지적하고 있다. 또한

1992; 오희환, 1997), 민간부문은 이윤추구가 목적이기 때문에 경영합리화를 통한 비용 절감 노력을 할 것이라는 지적이다(하미승, 1994; 이정은, 1998).

10) Domberger and Jensen(1997)은 계약비용을 “계약의 범위 및 계약 당사자의 의무를 명시하는데 드는 비용, 경쟁입찰시 입찰자를 평가하는데 드는 비용, 당사자들이 협상하는데 드는 비용, 최종계약서 작성 비용” 등으로 구분하고 있다.

주민만족도 조사에서도 민간대행 지역의 만족도가 상대적으로 낮게 나타났다. 이런 결과를 종합할 때, 민간위탁 지역의 수거비용 및 수거량의 증가가 실질적인 능률성 향상을 의미하는 것은 아니라는 것이다.<sup>11)</sup> 이러한 이론적 논의를 바탕으로 본 논문에서 생산비용은 해당사업의 산출물 생산을 위하여 위탁업체에서 발생하는 비용을 말하며, 계약비용은 정부기관이 외부 민간업체와 계약을 통하여 서비스 공급을 체결할 때 발생하는 행정비용을 의미한다. 또한, 감독비용은 계약당사자들이 계약의 성실수행의무를 이행하는지 파악할 때 발생하는 비용으로 정의한다. 민간위탁 비용효과에 대한 연구는 매우 많지만, 제한적으로 본 연구와 관련된 선행연구를 정리하면 <표 3>과 같다.

&lt;표 3&gt; 민간위탁 비용효과에 대한 선행연구 검토

저자	연구	연구방법	정책함의
박경원 (1989)	민간부문과의 계약을 통한 도시 서비스 공급방안에 관한 연구	통계분석	설문조사를 통한 민간부문 계약을 통한 서비스 공급의 장단점과 문제점을 검토하여 경쟁성 확보와 성과기준 확립이 필요함을 지적
박경효 (1992)	공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가	사례분석	서울시 쓰레기수거업무에 대한 사례분석을 통하여 민간위탁의 효과적인 성과를 위해 계약의 경쟁성과 공개성, 대행업체의 전문성, 정부의 감독 등이 필요하다고 지적
김순양 (1998)	사회복지서비스 공급 민영화의 성공요인 고찰	사례분석	대구시의 사회복지관의 민간위탁과정을 중심으로 검토하여 위탁과정의 중요성을 지적
김준기외 (1999)	정부업무의 외부위탁비용에 관한 연구	문헌분석	공공서비스 외부 위탁할 경우 발생할 수 있는 비용을 유형화하고, 계약이론의 관점에서 비용에 영향을 미치는 요인에 대하여 검토
최홍석 (2002)	기초지방자치단체의 공공서비스 전달 방법에 대한 2차적 자료접근을 통하여 검토하고, 비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로의 전환이 필요하다고 지적	문헌분석	기초지방자치단체의 공공서비스 전달 방법에 대하여 2차적 자료접근을 통하여 검토하고, 비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로의 전환이 필요하다고 지적
조연숙 (2004)	사회복지서비스의 효과적 민간위탁을 위한 정부의 대응	사례분석	미국 플로리다주를 대상으로 효과적인 사회복지서비스의 민간위탁 요소와 전략에 대하여 검토
김재훈 (2005)	민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구	사례분석	설문조사를 통한 양적 자료를 활용하여 서울시 자치구 민간위탁의 계약유형에 대하여 거래비용경제학 및 신제도론의 시각에서 검토
이성로 (2005)	민간위탁의 과정과 효과	사례분석	질적 연구방법을 통한 분석으로 민간위탁 과정의 효과에 대하여 실증적으로 검토

(다음 쪽에 계속)

11) Ferris & Graddy(1986)의 연구에서도 “대행업체가 저임금 지급이나 과중한 업무분담 등을 통해 인건비를 절감함으로써 근로자들의 자질 및 근무의욕이 저하되고 이직율이 증대되는 부작용이 나타난다”고 언급하였다. 따라서 저임금으로 인해 나타나는 비용감소 효과를 단순히 민간위탁의 긍정적 효과로 평가해서는 안 된다는 것이다.

저자	연구	연구방법	정책함의
황혜신 (2005)	계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향	사례분석	공공의료서비스를 대상으로 양적 자료를 활용하여 계약관리능력이 위탁성과에 미치고 있음을 지적
Moe (1987)	Exploring the Limits of Privatization	문헌분석	경제적인 기준만이 민간위탁 성과의 평가기준은 아니며, 본질적인 공공부문의 역할수행에 관심을 가져야 한다고 지적
Pack (1989)	Privatization and Cost Reduction	사례분석	2차 자료를 활용하여 지방정부의 민간위탁 성과를 높이기 위해서 지속적인 경쟁 관리, 성과를 측정하는 등 지속적인 업체와의 상호작용이 필요함을 지적
Prager (1994)	Contracting Out Government Services: Lesson from the Private Sector	문헌분석	민간위탁의 비용절감 효과를 거두기 위해서는 규모의 경제, 적절한 경쟁 및 계약관리 등과 같은 요소가 있어야 힘을 지적
Boyne (1998)	Bureaucratic Theory Meets Reality	문헌분석	민간위탁의 기존 연구가 효율성을 강조하고는 있지만, 공공선택론적 가설이 현실에 맞지 않고, 방법론적 모순 등으로 인하여 연구방법에 대한 재검토를 지적
Jeffries and Reed (2000)	Trust and Adaptation in Relational Contracting	문헌분석	신뢰가 높은 조직의 중요성을 강조하면서 신뢰와 협상의 동기를 활용하여 관계적 계약에서 높은 개인간 신뢰가 조직성과를 얻기 위해서 반드시 필요하다는 점을 지적
Warner and Hebdon (2001)	Local Government Restructuring: Privtization and Its Alternatives	통계분석	지방정부 조직개혁 수준을 결정하는 요인은 정치적 요인, 재정적 압박 요인도 아니며, 감독기능을 높이고, 서비스 질을 향상할 수 있는 실용적인 방향으로 진행된다는 점을 지적
Savas (2002)	Competition and Choice in New York City Social Services	통계분석	뉴욕시의 홈케어와 고용프로그램의 민간위탁 성과를 바우처와 비교하면서 경쟁을 통한 선택이 공공서비스의 성과를 높일 수 있음을 지적
Brown and Potoski (2002)	Managing Contract Performance	통계분석	민간위탁의 계약과정은 복잡하고, 협상하고, 집행하며, 감독하는데 높은 거래비용이 발생하므로 민간위탁이 실패할 가능성이 있으며, 이에 대한 관리적 능력의 중요성 강조
Brown and Potoski (2003a)	Contract-Management Capacity in Municipal and County Government	통계분석	미국 지방정부의 민간위탁 추진시 해당 서비스에 대한 정부의 구매능력, 집행능력, 평가능력이 있어야 하며, 이러한 능력의 영향요인으로는 이전 성과, 거래비용, 정부의 행정적 제약, 환경적 요인에 대하여 검토
Hefetz and Warner (2004)	Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process	통계 분석	민간위탁이 다시 공공부문에서 서비스 공급되는 것을 Back-In으로 개념화하고, 민간위탁의 복잡성(주인-대리인 문제, 감독비용 등)으로 공공성을 지키기 위해 민간위탁이 Back-In하는 현상이 나타나고 있다고 지적

(다음 쪽에 계속)

저자	연구	연구방법	정책함의
Fernandez (2005)	Accounting for Performance in Contracting for Services	통계분석	민간위탁의 성과의 영향요인에 대해 공공선택론 가설과 거래비용적 가설, 정책집행적 가설을 중심으로 검토하고 있으며, 거래비용적 요인에 대한 지적
Dias and Moody (2007)	For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox	사례분석	질적 연구방법을 통하여 민간위탁의 경우 사용자의 만족도가 오히려 정부의 서비스 공급때 보다 떨어질 수 있음을 지적하고, 위탁업체의 책임성 강조
Van Slyke (2007)	Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship	문헌분석	정부와 비영리기관과의 계약관계를 대리인이론과 책무이론을 이용하여 이해하는데, 민간위탁과정을 감시·감독·평가하게 될 때 비용은 실제로 정부가 직접 제공하는 것 보다 더 많이 발생할 수 있음을 지적

### III. 실증분석을 위한 연구설계

민간위탁 비용의 영향요인에 대한 연구는 많은 학자들에 의하여 검토되었다 (Marlin, 1984; Rehfuss, 1989; Kettl, 1993; Prager, 1994; Savas, 1987, 2000; Seidenstat, 1999; Brown and Potoski, 2003; Hefetz and Warner, 2004). 민간위탁 비용효과의 차반에 대한 논의는 주로 실증적 연구를 토대로 진행되고 있는 만큼 개별적이고 구체적인 실증적 분석이 무엇보다 중요하다고 판단된다. 또한, 비용을 생산비용에 주로 한정함으로써 다른 비용 증감에 대한 논의는 상대적으로 부족해 보인다. 이에 비용을 생산비용, 계약비용, 감독비용으로 세분화하여 논의하고, 세분화된 3가지 비용에 영향을 주는 영향요인에 대하여 논의하는 것이 매우 의의가 있는 작업이라 생각한다.

본 연구에서는 민간위탁 비용에 영향을 미치는 요인에 대하여 크게 2가지로 구분하여 검토해 보고자 한다. 첫째는 공공선택론에 기반한 전통적 계약요인이며, 둘째는 거래비용이론에 기반한 관계적 계약요인이다. 기존의 많은 연구에서 민간위탁의 생산비용 절감을 이끄는 논리의 근거는 정부실패이론과 공공선택론에 기반한 경쟁을 강조하는 전통적 계약요인이었다. 그러나, 최근 공공선택론에 기반한 전통적 계약을 주장하는 논의의 한계가 지적되면서 정부와 민간업체간의 신뢰를 바탕으로 서비스의 생산비용과 계약에서 파생된 행정비용, 감독비용 등을 줄여나가 궁극적으로 총비용절감을 할 수 있다는 거래비용에 기반한 관계적 계약요인이 지적되고 있다. 이러한 논의에 대하여 구체적인 변수를 중심으로

검토해 보고자 한다.

### 1. 공공선택론에 기반한 요인(전통적 계약요인)과 민간위탁 비용(생산비용)

민간위탁은 주로 경쟁을 전제로 한 공공선택론에 의하여 크게 이론적 지지를 받고 있다(Macneil, 1974, 1978; Savas, 1987, 2000; DeHoog, 1990; Kettl, 1993; Sclar, 2000; Greene, 2002; Hodge, 2000).<sup>12)</sup> 이러한 이론적 배경의 주된 논점은 정부 관료제의 경직성, 계층성, 정보비대칭 등의 문제로 인하여 정부에 의한 서비스 공급이 민간에 의한 서비스 공급보다 비효율적으로 이루어지기 쉽다는 것이다. 이러한 접근은 계약을 다양한 이익을 가지는 주체들 간의 약속으로 인식함으로써 감독기관이 수탁기관의 능력 등과 관련된 정보를 정확히 알고 있어야 수탁기관을 선정할 수 있는 점을 지적한다(Fernandez, 2005). 또한, 계약적 관계를 명확히 정의하고, 수탁업체의 재량을 최대한 제약하는 것이 외부 민간업체와의 계약을 통하여 비용을 절감할 수 있는 방법이라고 지적한다(Marlin, 1984; Rehfuss, 1989; Seidenstat, 1999).

이러한 이론적 배경에서 민간위탁 생산비용에 영향을 미치는 요인들에 대하여 검토하면 먼저 조직능력과 조직평판을 지적할 수 있다. 조직능력은 수탁업체가 보유하고 있는 재정적 상태, 기술적 능력, 직원의 능력을 말하는 것이며, 조직평판은 서비스 공급의 생산 비용, 평판도, 다른 지자체에서의 서비스 성과 및 실적을 말한다. 공공선택론자들은 이러한 조직능력과 조직평판이 높을수록 민간 위탁의 생산비용이 절감되며, 가장 경쟁력있는 업체가 선정될 수 있다고 주장한다(Rehfuss, 1989; Romzek and Johnston, 2002).

둘째, 계약의 구체성을 들 수 있다. 계약의 구체성은 계약 업무처리 시에 작성되는 계약서 내용의 명확성을 의미하는 것이다. 계약서 내용의 명확성이 높을수록 수탁업체의 업무 이해도가 늘어남으로 인해 업무의 이해도 빨라지고, 이로 인하여 비용절감도 얻을 수 있다는 것이다(Marlin, 1984; Savas, 2000).<sup>13)</sup>

셋째, 평가기준과 감독의 강도를 들 수 있다. 전통적인 계약요인에서는 민간 위탁 업체의 서비스 제공에 대한 업격한 평가기준과 강력한 감독을 통하여 생산비용을 절감할 수 있다고 지적한다(Prager, 1994; Seidenstat, 1999; Brown and Potoski, 2003; Hefetz and Warner, 2004). 평가기준은 효율성과 효과성으로 구분

12) 특히, 계층제적인 조직형태를 갖는 정부 관료제는 구성원간의 자유로운 의사소통을 제한하여 조직의 생산성을 떨어뜨린다고 지적한다(Osborne & Gaebler, 1992; Moe, 1994).

13) 계약서의 내용이 모호하거나 이중적인 해석이 가능할 경우 수탁업체는 자기 본위로 해석하게 될 가능성이 크며, 이로 인하여 비용증가와 서비스 질이 하락할 가능성도 존재하는 것이다.

할 수 있는데, 효율성은 수탁업체의 재원, 산출물 등을 말하며, 효과성은 적시성, 정확성, 성실성, 형평성, 불편신고정도를 뜻한다. 감독의 강도는 직무감사, 불편신고 접수 후 감사, 업무 수행에 대한 수탁업체 보고 검토, 고객만족도조사를 의미한다.

넷째, 공식적인 문제해결기제를 들 수 있다. 정부기관에서 민간위탁 업체가 불성실하게 서비스를 제공했을시 공식적인 수단을 통하여 이를 해결할 경우 비용절감에 도움이 된다고 지적한다(Macneil, 1974, 1978; DeHoog, 1990). 공식적인 문제해결기제는 수탁업체와의 갈등발생시 과태료, 과징금, 영업정지, 계약취소 등 사용정도를 말한다.

다섯째, 민간위탁을 추진하는 정부기관 담당자의 역량을 들 수 있다. 위탁 계약을 맺은 외부업체의 비용절감을 위해 외부위탁 담당자의 역량은 매우 중요하다(DeHoog, 1990; Romzek and Johnston, 2002).<sup>14)</sup> 담당자의 역량은 위탁계약 업무 처리에 대한 전문성 정도와 업무를 처리하는데 있어 필요한 기술적 지식 보유 정도를 의미하는 업무에 대한 지식보유량으로 구분해 볼 수 있다. 무엇을 구입해야 할지 어떤 업체와 위탁계약을 체결하는 공식적인 과정 뿐만 아니라 계약과정 및 업무 진행에서 담당자의 기술적 지식과 현명함이 필요하며, 이러한 요인은 민간위탁 비용절감에 영향을 준다(Kettl, 1993).

지금까지 검토한 민간위탁의 전통적 계약요인들은 민간위탁의 생산비용을 절감한다고 주장되는 것들이다. 이러한 이론적 검토를 기반으로 전통적 계약요인과 민간위탁 비용간의 인과관계에 대한 가설을 구성하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

가설 1. 민간위탁의 전통적 요인은 공공서비스의 생산비용 감소와 정(+)의 인과관계를 가질 것이다.

## 2. 거래비용이론에 기반한 요인(관계적 계약요인)과 민간위탁 비용 (계약비용, 감독비용)

Coase(1960)는 거래비용 접근을 시장실패의 주요 요인 중의 하나인 외부성(externality)에 적용시켜 외부성과 그에 따른 자원배분의 문제에 적용하고 있다. 이러한 분석에 따르면 거래비용이란 물리적인 생산과정에서 직접적으로 발생하

14) 예를 들어 업체가 서비스 제공을 불성실하게 제공하거나 질 낮은 서비스를 제공할 경우 담당업무와 관련된 행정적, 기술적 지식을 잘 알지 못하는 경우 문제점을 지적할 수 있으며, 업무의 주도권을 잃어 버리면서 기술적으로 외부 위탁업체에게 의존하게 된다. 이러한 의존성은 다른 업체가 제공할 수 있는 대안이 없을 경우 비용 증가 또는 질 낮은 서비스 제공에도 불구하고 계속하여 해당 업체와 계약하여 서비스를 제공할 가능성이 있다.

는 비용을 제외한 모든 비용을 말하며 정부의 수집, 계약의 협상, 체결 및 이행, 재산권의 설정과 집행, 성과의 감사와 측정, 그리고 제도적 장치의 변경 등에 소요되는 비용을 의미한다(Coase, 1960; 노경래, 2001). 이러한 거래비용적 접근은 1980년대와 1990년대에 들어서 민간위탁의 한계를 검토하는 이론적 배경이 되었으며, 이를 기초로 정부 서비스 공급의 효율성을 증진시킨다는 논리에 대하여 다양한 비판이 제기되었다(Williamson, 1985; Kettner and Martin, 1987; DeHoog, 1990; Bennett and Ferlie, 1996). 이러한 비판은 특히 공공선택론의 기본 가정들이 너무 단순화되어 있기 때문에 민간위탁이 정부서비스의 적절한 대안이 되기 어렵다는 점을 지적하였다.<sup>15)</sup> 따라서, 구매자가 계약이라는 형식을 통해서 재화와 서비스를 구매하고자 할 때 지불하여야 하는 비용은 생산비용뿐만 아니라 계약을 둘러싼 여러 가지 비용들도 포함하고 있기 때문에 생산비용은 물론 계약 관련 비용인 거래비용도 비용으로 고려하여야 한다는 점을 강조한다 (Williamson, 1985).<sup>16)</sup>

실증적 연구에 따르면 공공부문에서는 공공선택론이 주장하는 것과는 달리 자산특정성과 관련한 재화의 특성에 따라 경쟁시장이 성립하지 않을 수도 있으며, 재화의 특성에 따라 불확실성이 높은 경우에는 거래비용이 필요하기 때문에 서비스 공급에서의 민간위탁이 반드시 좋은 성과를 내지 않을 수도 있는 경우가 나타나고 있다(Ferris, 1988; Stein, 1990, 1993; Ferris & Graddy, 1991; Sclar, 2000; Van Slyke, 2003).<sup>17)</sup>

15) 김재훈(2005)은 "정부가 민간위탁을 고려하는 서비스의 자산특정성(asset specificity)이 높은 경우에는 경쟁시장의 성립이 어렵다"는 점을 지적하고 있다. 자산특정성이 높은 서비스는 민간위탁 결정이 내려지기 전까지는 시장이 성립되기 어렵고, 일단 특정 업체에 위탁이 결정되어 자산의 이전이 이루어지면 다른 업체는 그 자산을 유지할 이유가 없기 때문에, 그 업체가 독점적으로 서비스를 계속 공급하기가 쉽다는 것이다(Boston et al., 1996). 다음으로는 정부가 공급하는 서비스의 특성이 표준경쟁이론이 제시하는 재화와는 다르다는 것이다. 정부가 민간위탁을 통하여 구입하고자 하는 많은 재화는 계약을 통하여 어느 정도의 기간을 정하여 공급받기로 하는 계약시장(contract market)에 존재하는 경우가 많고, 계약 후 재화나 서비스를 공급받은 후에나 비로소 재화나 서비스의 질 혹은 계약의 준수 여부를 파악할 수 있는 경험재(experience goods)인 경우가 많다는 것이다(Sclar, 2000).

16) 거래비용을 결정하는 중요한 요인은 불확실성인데, 일반적 불확실성(general uncertainty)과 행태적 불확실성(behavioral uncertainty)으로 구분할 수 있다. 일반적 불확실성은 인간의 제한적 합리성(bounded rationality)으로 인하여 완전한 정보의 부재와 조직의 성과측정상의 어려움을 말하는 것이다. 행태적 불확실성은 인간의 기회주의(opportunism)로 인하여 상대 계약당사자에 대한 신뢰가 없는 것을 의미한다. 일반적 불확실성은 주로 거래대상이 되는 재화나 서비스의 특성에 따라 결정되는 반면, 행태적 불확실성은 거래당사자의 특성에 따라 결정된다.

17) 관계적 요인을 강조하는 계약의 성격은 다음과 같다(Macneil, 1974, 1978; Sclar, 2000):

이러한 이론적 배경을 가지고 민간위탁 계약비용과 감독비용에 영향을 미치는 요인들에 대하여 검토하면 첫째, 비공식적인 문제해결기제의 존재여부를 들 수 있다. 관계적 계약요인은 공식적인 문제해결기제 보다는 비공식적인 문제해결기제를 통하여 유연성을 강조하고 계약비용과 감독비용을 낮춘다는 것이다 (Williamson, 1985, 1996; Kettner and Martin, 1987; DeHoog, 1990; Sclar, 2000). 수탁업체와의 갈등이 나타나는 경우 비공식적인 문제해결기제는 주로 행정협의, 행정지도를 의미한다. 민간위탁에서 공식적인 문제해결기제는 정부와 위탁업체 간에 갈등을 발생시킬 가능성이 높은데 반하여 비공식적인 문제해결기제는 대화와 타협을 통하여 때문에 상대적으로 정부와 위탁업체간에 관계를 증진시키고, 민간위탁업체로 하여금 성과를 높일 수 있도록 효과적으로 일할 수 있다는 것이다(Cooper, 2003; Lawther, 2003).

둘째, 대화의 정도와 문제해결협상정도의 빈도를 들 수 있다(Macneil, 1974, 1978; DeHoog, 1990; Sclar, 2000; Lawther, 2003). 대화의 정도는 공식적인 업무 회의, 비공식적인 업무면담, 전화통화, 전자우편 왕래정도를 말하며, 문제해결협상정도는 주요문제 발생시 위탁업체와의 협의 및 해결 정도를 의미한다. 성공적인 민간위탁을 위해서는 위탁업체와 회의, 전화통화 등을 통하여 수시로 업무에 관하여 이야기 하고, 주요 문제에 대하여 위탁업체와 자주 협의하는 것이며, 이러한 노력을 통하여 감독비용과 계약비용을 줄 일수 있다는 것이다.

셋째, 과업의 불확실성을 들 수 있다. 과업의 불확실성은 업무의 목표와 서비스 성과물의 측정용이 정도를 의미한다. 공공서비스는 최종서비스 산출물의 생산과정이 명확하지 않으며, 서비스 불확실성과 모호성으로 인하여 산출물 측정이 용이하지 않다(Bendick, 1984; Wilson, 1989). 산출물에 대한 측정이 상대적으로 용이한 공공서비스는 계약비용, 감독비용이 크지 않으나, 산출물 측정이 상대적으로 용이하지 않는 경우는 최종서비스 산출물에 대하여 정의하고 측정하기도 어려워 민간위탁 계약 시 계약을 성실히 이행할지 여부를 감시하는 비용이 높은 문제가 있다고 지적된다(김준기외, 1999: 380). 특히, 가정상담, 직업훈련, 노인건강보장, 청소년 등과 관련된 사업의 경우 업무 과정이 더 복잡하고, 구체화하기가 어렵기 때문에 감독비용이 증가할 가능성이 크다.

넷째, 계약기간을 들 수 있다. 계약기간은 민간위탁 업체와 계약한 기간을 의

---

김재훈, 2005 제인용). ① 산출물보다는 투입물(inputs) 혹은 업무량(workload)에 의하여 비용을 산정하고, ② 민간공급자는 대리인(agent)보다는 동반자(partner)로 파악되며, ③ 계약당사자들은 법적 계약서류의 규정과는 관계없이 서로의 관심에 탄력적으로 적용하는 것이 서로의 이익에 부합하는 것으로 이해되며, ④ 분쟁해결을 위해서는 비공식적 절차가 사용되고, ⑤ 정교한 유인체계를 수립하는 것보다는 계약당사자 간의 신뢰수준을 높이는 것이 가장 효과적인 대안이 될 수 있으며, 따라서 ⑥ 비영리조직을 선호하거나 입찰서류의 내용보다는 명성을 더 중요시하는 등의 방법이 사용되기도 한다.

미한다. 오랜 기간동안 위탁 계약을 맺은 기관은 해당 서비스 공급에 있어 여러 가지 불확실성에 대하여 학습하고, 학습을 통하여 대응방법을 모색한다는 것이다(Hodge, 2000). 사업의 불확실성에 대한 인지 및 해결방법의 습득도 오랫동안 지속적으로 동일한 업무를 수행하여야 가능한 일이다. 그러므로, 오랜 기간동안 계약을 맺은 기관은 업무상의 불확실성에 대하여 체계적인 대응체계를 통하여 행정비용 등을 낮출 수 있을 것이라고 상정할 수 있다.

다섯째, 업체와의 신뢰를 들 수 있다. 업체와의 신뢰는 위탁업체와의 신뢰강화 여부정도를 의미한다. 많은 관계적 요인 중 신뢰가 민간위탁 비용에 영향을 주는 핵심적인 요인으로 지적된다(Williamson, 1985; Bennett and Ferlie, 1996; Sclar, 2000; Jeffries and Reed, 2000). 신뢰는 정부와 민간위탁 업체간의 상호의 존성을 바탕으로 상호간에 믿음이 중요하며, 신뢰가 민간위탁 비용에 영향을 주는 이유는 신뢰가 민간위탁 업체로 하여금 단기적인 이익에 집착하지 않고, 장기적인 이익에 집중할 수 있도록 하며 기회주의적인 행동을 막는다는 것이다(Zaheer and Venkatraman, 1995; Zaheer et al., 1998; Young-Ybarra and Wiersma, 1999). 또한, 신뢰는 기준에 통제위주의 권위주의적 행정체계를 비용효과적으로 관리할 수 있다는 것이다(Mayer, et al., 1995). 이와 같이 정부와 민간위탁업체 상호간의 신뢰는 계약에서 파생되는 세부적인 계약비용과 감독비용을 줄일 수 있을 것이라고 지적된다.

지금까지 검토한 민간위탁의 관계적 계약요인들은 선행연구에 의하여 민간위탁의 계약비용과 감독비용을 절감하는 주요 요인이라고 지적된다. 이러한 이론적 검토를 기반으로 관계적 계약요인과 계약비용, 감독비용 간의 인과관계에 대한 가설을 구성하면 다음과 같이 나타낼 수 있다.

가설 2 민간위탁의 관계적 요인은 공공서비스의 계약비용 감소와 정(+)의

인과관계를 가질 것이다.

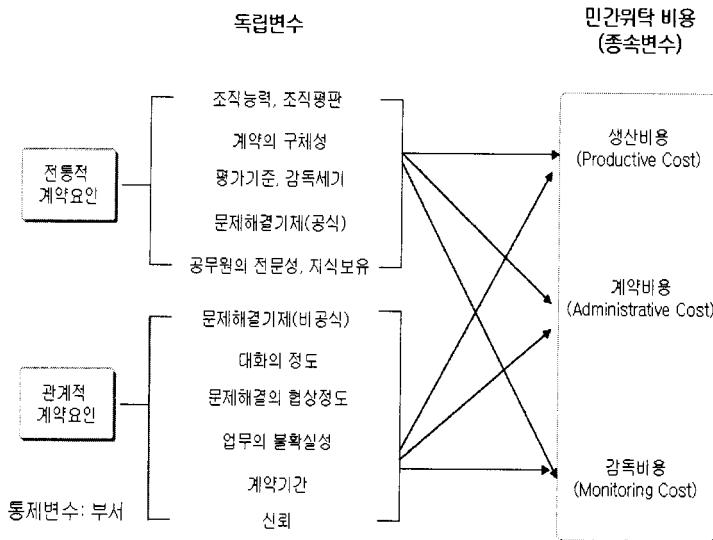
가설 3 민간위탁의 관계적 요인은 공공서비스의 감독비용 감소와 정(+)의

인과관계를 가질 것이다.

### 3. 분석의 흐름

민간위탁 비용에 영향을 미치는 영향요인에 대하여 살펴보기 위한 분석의 흐름은 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

&lt;그림 1&gt; 본 연구의 분석틀



## IV. 조작화 및 측정

### 1. 변수의 조작화 및 측정방법

#### 1) 종속변수: 생산비용, 계약비용, 감독비용

본 논문의 주요 논의는 민간위탁의 경우 정부의 생산비용을 절감할 수 있으나, 해당사업의 특성에 따라 계약비용, 감독비용 등이 발생할 수 있으며, 이에 대한 영향요인이 각각 다르다는 것이다. 이러한 논의를 바탕으로 본 논문의 종속변수는 크게 3가지로 나타낼 수 있으며, 생산비용은 해당사업의 산출물 생산을 위하여 위탁업체에서 발생하는 비용을 의미한다. 계약비용은 정부기관이 외부 민간업체와 계약을 통하여 서비스 공급을 체결할 때 발생하는 행정비용을 의미하며, 감독비용은 계약당사자들이 계약의 성실수행의무를 이행하는지 파악할 때 발생하는 비용을 의미한다.<sup>18)</sup> 민간위탁 비용과 관련된 설문문항은 <표

18) 계약비용과 감독비용을 엄밀하게 구별하기는 쉽지 않다. 계약업무와 감독업무가 확연히 구분된다기 보다 연속적인 작업과정에서 나오기 때문이다. 본 논문에서 계약비용은 주로 계약체결시 소요되는 서류처리 시간과 비용에 한정되며, 감독비용은 계약체결 후 업체와의 업무진행에서 주로 발생하는 시간과 비용에 한정된다. 또한, 향후 후속연구에서 양 비용에 대해 충분히 검토하여 개념적, 실증적으로 보완해야 할 것으로 보인다.

4>에 제시되어 있다.

〈표 4〉 민간위탁 비용에 관한 설문문항

변수명	설문문항
생산비용 (Productive Cost)	직영으로 공급할 때 보다 위탁으로 공급할 때가 생산비용이 적게 든다고 생각한다
계약비용 (Administrative Cost)	직영으로 공급할 때 보다 위탁으로 공급할 때가 업무처리할 서류가 적다고 생각한다 직영으로 공급할 때 보다 위탁으로 공급할 때가 업무처리할 시간이 덜 필요하다고 생각한다
감독비용 (Monitoring Cost)	직영으로 공급할 때 보다 위탁으로 공급할 때가 감독, 감시하는 시간이 덜 필요하다고 생각한다 직영으로 공급할 때 보다 위탁으로 공급할 때가 감독, 감시하는 비용이 적게 든다고 생각한다

## 2) 독립변수: 민간위탁 비용에 관한 영향요인

본 논문에서는 민간위탁 성과에 영향을 미치는 주요 요인을 전통적 요인과 관계적 요인으로 구분하여 변수를 선정하였다. 전통적 요인은 주로 공공선택론, 관료실패이론에서 주장하는 경쟁, 선택과 관련되는 변수들이다. 먼저 조직능력은 민간위탁업체의 재정적 상태와 기술적 능력 등으로 구분하였으며 조직평판은 서비스 공급의 생산비용, 평판도 등에 대하여 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 계약의 구체성은 계약 업무처리 시에 작성되는 계약서가 얼마나 자세하게 계약내용을 규정하고 있는가에 대하여 설문문항을 구성하였다. 평가기준은 효율성과 효과성으로 구분하여 구성하였으며, 효율성은 수탁업체의 재원 등 정량적인 기준에 대하여 5점 척도로 구성하였고 효과성은 적시성, 성실성 등 정성적인 기준에 대하여 5점 척도로 설문문항이 구성되었다. 감독강도의 정도는 강한 감독강도와 약한 감독강도로 구분하고, 강한 감독강도는 직무감사 등에 대하여 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 약한 감독강도는 고객만족도 조사 정도에 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 공식적인 문제해결기제는 민간위탁업체와의 갈등발생시 과태료, 과징금, 영업정지 등의 사용정도에 대하여 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 전문성 정도는 자치단체 해당서비스 민간위탁 담당자의 위탁계약 업무처리에 대하여 얼마나 전문성을 가졌는가에 대하여 설문문항을 구성하였으며, 지식보유량은 자치단체 해당서비스 민간위탁 담당자의 업무를 처리하는데 있어 필요한 기술적 지식을 얼마나 보유하였는가에 대하여 설문문항을 구성하였다.

관계적 요인은 전통적 요인에서 강조하는 경쟁이 현실적으로는 민간위탁에서 부분적으로만 가능하다는 점을 지적하면서 협력과 협의, 신뢰의 역할에 주목한

다. 이러한 배경에서 관계적 요인은 협력과 신뢰와 관련된 변수들을 포함하였다. 먼저 비공식적인 문제해결기제는 수탁업체와의 갈등발생시 행정협의, 행정지도 등 사용정도에 대하여 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 대화의 정도는 공식적인 업무회의, 비공식적인 업무면담, 전화통화, 전자우편 왕래정도 등에 대하여 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 업무의 불확실성은 최종 성과물의 측정용이 여부 등에 대하여 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 계약기간은 가장 오랫동안 계약한 기간을 조사하였으며, 업체와의 신뢰는 위탁업체의 상호협력적인 단계를 얼마나 유지하고 있는가에 대하여 5점 척도로 설문문항을 구성하였다. 위에서 검토한 민간위탁 비용의 영향요인과 관련된 설문문항을 정리하면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 민간위탁성과 분석을 위한 변수와 설문문항

구분	변수명	설문문항
전통적 계약 요인	조직능력	수탁업체가 보유하고 있는 재정적 상태, 기술적 능력, 직원의 능력,
	조직평판	서비스 공급의 생산 비용, 평판도
	계약의 구체성	계약 업무처리 시에 작성되는 계약서의 구체성
	평가기준(효율성)	수탁업체의 재원, 산출물
	평가기준(효과성)	적시성, 정확성, 성실성, 불편신고정도
	감독세기(강)	직무감사, 불편시고 접수 후 감사,
	감독세기(약)	업무수행에 대한 수탁업체 보고 검토, 고객만족도조사 정도
	문제해결기제(공식)	수탁업체와의 갈등발생시 과태료, 과징금, 영업정지, 계약취소 등 사용정도
	전문성정도	위탁계약 업무 처리에 대한 전문성 정도
관계적 계약 요인	지식보유량	업무를 처리하는데 있어 필요한 기술적 지식 보유 정도
	문제해결기제(비공식)	수탁업체와의 갈등발생시 행정협의, 행정지도 등 사용정도
	대화의 정도	공식적인 업무회의, 비공식적인 업무면담, 전화통화, 전자우편 왕래정도
	문제해결협상정도	주요문제 발생시 수탁업체와의 협의 및 해결 정도
	업무의 불확실성	업무의 목표, 성과물의 측정용이 정도 등 성과물측정의 용이
	계약기간	가장 오랫동안 계약한 기간
업체와의 신뢰		위탁업체의 협력해야할 파트너 및 상호협력적인 신뢰강화 여부정도

## 2. 자료수집 및 분석방법

본 논문은 민간위탁에 대한 설문조사 및 서울시 각 자치구 관련 과 민간위탁 담당자와의 심층 인터뷰를 자료수집 방법으로 사용하였다.<sup>19)</sup> 먼저 설문조사는

2005년 11월 22일부터 12월 6일까지 서울시 25개 자치구의 민간위탁업무를 담당하고 있는 과를 직접 방문하여 설문을 실시하고 수거하였다. 설문에 해당하는 과는 행정자치부 조사를 바탕으로 사회복지, 환경위생, 체육/청소년·여성, 경영 수의사업, 문화예술 등 5가지 분야의 업무를 담당하고 있는 과로 한정하였다. 심층 인터뷰는 2005년 12월 13일부터 2006년 1월 30일까지 설문 수거 후 자치구 관련 과의 민간위탁 담당자를 통하여 실시하였다.<sup>20)</sup> 설문조사 과정은 25개 구청 5개 영역에 해당하는 업무를 담당하는 과를 직접 방문하여 민간위탁을 실제로 시행하고 있는 담당자와 간략한 면담 후 설문을 실시하였다.<sup>21)</sup> 분석부수는 총 96부로서 125부를 배포하여, 성실하지 않은 답변과 설문을 거부한 29부를 제외하였다. 통계결과는 SPSS 12.0 통계프로그램을 이용하여 변수의 분류를 위해 요인분석 및 상관분석을 통하여 각 변수들간의 관계를 검토하였으며, 마지막으로 민간위탁의 인식된 3가지 비용(생산비용, 계약비용, 감독비용)과 영향요인과의 인과관계를 검토하기 위하여 요인분석을 통하여 얻은 요인점수를 활용하여 다중회귀분석을 실시하였다.<sup>22)</sup>

- 
- 19) 향후 본 논문의 타당성을 보강하는 후속연구에서는 민간위탁의 생산비용 효과에 대한 객관적 자료 뿐만 아니라, 계약비용과 감독비용을 객관적으로 측정할 수 있는 자료를 확보함으로써 추가적인 보완책을 마련하고자 한다.
  - 20) 25개 자치구의 민간위탁 담당자 모두에 대한 심층인터뷰는 물리적 한계로 인하여 부분적으로만 이루어졌다. 표본편향의 문제점을 인식하면서도 몇 개 자치구의 민간위탁 담당자를 심층인터뷰하여 통계분석을 보완한 이유는 시간적·물리적인 한계가 있었으며, 민간위탁에 대하여 대부분의 자치구 비슷하다고 여겨지기 때문이다. 1-2개 자치구의 예외성은 검토하여 해당 자치구의 담당자를 인터뷰 하였으나 인터뷰 해석에 있어서 조심스럽게 검토해야 할 것이다.
  - 21) 설문대상자를 무작위 추출을 하지 못한 이유는 지방자치단체의 모든 과에서 민간위탁을 실시하는 것은 아니며, 또한 해당 과가 민간위탁을 실시하고 있을 지라도 모든 공무원이 민간위탁에 해당하는 업무를 담당하고 있는 것은 아니기 때문에 관련 공무원을 설문대상자로 선정하였다.
  - 22) 등간척도(interval scale)로 측정된 것은 제한적인 의미를 갖기는 하지만, 회귀분석 가정에 충족하므로 사용하였으며, 순서척도(ordinal scale)는 회귀분석 가정에 충족하기 위해 요인분석을 실시하여 요인 로딩값을 통하여 얻어진 변수를 저장하여 회귀분석 시 사용하였다. 물론, 그렇다고 해서 순서척도의 한계를 완전히 극복한 것은 아니므로, 분석결과에 대하여 조심스럽게 해석해야 할 것이다(김태일·서주현, 1998; Rosenthal, Rosnow and Rubin, 2000).

## V. 분석결과

### 1. 종속변수와 독립변수의 기초통계분석

종속변수와 독립변수에 대한 기초통계분석 결과를 살펴보면 <표 6>과 같다. 많은 선행연구의 경우 민간위탁의 효과 중 비용의 문제를 세분화하지 않은 상태에서 파악하였기 때문에 특별하게 어떠한 비용이 더 줄어든다고 생각하는지에 대하여 인식하기 어려운 부분이 있었다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서 민간위탁 비용을 세분화하여 검토한 결과, 생산비용에 대해서는 기존의 이론대로 민간위탁 담당자들이 비용 절감효과를 인식하고 있었으나, 다른 계약비용이나 감독비용은 줄어들지 않는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 적어도 민간위탁 담당자들에게는 민간위탁이 항상 비용절감만을 의미하는 것은 아니며, 민간위탁의 추진 및 운영에 있어서 계약비용과 감독비용에 대한 관리가 필요하다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 6> 주요 변수에 대한 기초통계분석(N=96)

	평균	표준편차	최대값	최소값
조직능력	4.0139	.58623	5.00	3.00
조직평판	3.8750	.64753	5.00	2.00
계약의 구체성	6.8958	1.43255	10.00	4.00
평가기준(효율성)	2.7708	2.14956	7.00	1.00
평가기준(효과성)	4.9948	1.26905	7.00	1.00
감독세기(강)	2.8264	1.20523	6.00	1.00
감독세기(약)	3.1771	1.89595	6.00	1.00
문제해결기제(공식)	1.3073	.53123	3.50	1.00
전문성정도	5.9375	1.70949	9.00	3.00
지식보유량	5.3229	1.89456	9.00	2.00
문제해결기제(비공식)	4.1667	.35293	5.00	3.50
대화의 정도	4.4687	.96194	6.00	2.25
문제해결협상정도	4.0365	.68535	5.00	2.50
업무의 불확실성	3.1771	.51799	4.00	1.50
계약기간	4.9271	5.21182	20.00	1.00
업체와의 신뢰	4.0313	.60616	5.00	3.00
생산비용	2.6979	1.39261	5.00	1.00
계약비용	2.2396	.95416	4.00	1.00
감독비용	1.1354	.40052	3.00	1.00

## 2. 측정도구를 위한 기초분석

### 1) 측정도구의 타당성 검증

본 연구에서 측정항목의 타당성을 검증하기 위해 확인적 요인분석 (confirmatory factor analysis)을 실시하였다. 요인추출방법으로는 주성분분석 (principal components)을 사용하였으며, 요인선정의 기준으로는 고유값(eigenvalue)을 기준으로 1보다 큰 고유값을 갖는 요인만을 추출하였다. 또한 요인회전의 방법으로 베리맥스(varimax)회전방법을 사용하였다. 첫째, 민간위탁의 외부비용에 영향을 미치는 전통적·관계적 영향요인에 대한 요인분석을 실시하여 요인부하값(Factor loading), 공통성, 고유값을 검토한 결과 요인 1을 조직능력, 요인 2를 조직평판, 요인 3을 평가기준으로서의 효율성, 요인 4를 평가기준으로서의 효과성, 요인 5를 감독세기(강), 요인 6를 감독세기(약), 요인 7을 공식적인 문제해결 기제, 요인 8을 비공식적인 문제해결기제, 요인 9를 대화의 정도, 요인 10을 문제해결협상정도, 요인 11을 업무의 불확실성, 유인 12를 업체와의 신뢰로 각각 파악하여 <부록 1>에 제시하였다. 둘째, 영향요인과 관련한 생산비용, 계약비용, 감독비용의 경우에는 5가지 문항을 사용하여 요인분석을 실시한 결과 3가지 차원으로 형성되었다. 요인분석 결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 생산비용, 계약비용, 감독비용에 대한 타당도

	1	2	3	Communality	KMO	Bartlett
V1	.927	-	-	.910	0.499	29.452**
V2	-	.836	-	.699		
V3	-	.695	-	.502		
V4	-	-	.866	.824		
V5	-	-	.806	.799		
Eigenvalue	1.591	1.418	1.114			

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

### 2) 측정도구의 신뢰도 검증

본 연구에서는 요인분석의 결과를 통하여 최종적으로 선정된 측정항목을 중심으로 다항목 척도의 분석에서 널리 사용되고 있는 Cronbach Alpha 계수를 이용하여 복수의 문항으로 측정된 개념들에 대한 측정항목의 내적 일관성과 신뢰성을 검증하기 위해 신뢰도 분석을 실시하였다. 신뢰도 분석의 결과는 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 측정항목의 신뢰도 분석

구분	변수명	측정문항수	신뢰계수(Cronbach α)	Hotelling의 T제곱
독립 변수	조직능력	3	0.590	87.047**
	조직평판	3	0.556	34.812**
	평가기준(효율성)	3	0.626	48.759**
	평가기준(효과성)	3	0.523	25.729**
	감독세기(강)	4	0.691	57.926**
	감독세기(약)	2	0.759	6.308**
	문제해결기제(공식)	4	0.896	12.292**
	문제해결기제(비공식)	2	0.654	1.647*
	대화의 정도	4	0.789	240.060**
	문제해결협상정도	2	0.939	5.927*
종속 변수	업무의 불확실성	2	0.564	68.748**
	업체와의 신뢰	2	0.872	7.703*
	계약비용	2	0.615	20.443**
	감독비용	2	0.577	9.828**

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

### 3. 실증분석: 상관분석 및 회귀분석

본 연구의 분석모형에 따라 주요 개념변수들의 인과관계를 검증하기 위한 사전절차로서 민간위탁 비용에 영향을 주는 요인들과 민간위탁 비용(생산비용, 계약비용, 감독비용)의 관계를 규명하기 위하여 상관관계 분석을 실시하였다. <표 9>는 상관분석 결과를 나타내는 것으로 독립변수는 전통적 계약요인과 관계적 계약요인 모두 각 요인내의 변수들 간 상관정도가 높으며, 정(+)방향의 관계를 가지는 것으로 나타났다. 한편, 종속변수인 생산비용, 계약비용, 감독비용은 대체로 부(-)방향의 관계를 가지는 것으로 나타났다.

&lt;표 9&gt; 각 변수간의 상관분석

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
조직능력	1.000																		
조직평판	0	1.000																	
계약구체성	.337**	-.049	1.000																
평가(효율성)	.247*	-.077	.341**	1.000															
평가(효과성)	.026	.148	-.118	0	1.000														
감독세기(강)	.220*	.035	.224*	-.199	.01	1.000													
감독세기(약)	.023	-.131	-.061	.207*	.220*	0	1.000												
기제(공식)	-.063	-.077	-.023	.383**	.207*	-.095	0.1	1.000											
전문성정도	.250*	.011	.311**	.588**	.158	-.215*	.479**	0.07	1.000										
지식보유량	.287**	-.082	.191	.518**	-.04	-.314**	.365**	0.192	.692**	1.000									
기제(비공식)	.164	-.035	.176	.026	.304**	-.114	.227*	0	.295**	.276**	1.000								
대화의 정도	-.091	.234*	.065	-.086	-.268**	-.019	-.317**	-.077	-.321**	-.171	-.17	1.000							
협상정도	.08	.059	.348**	-.048	-.189	.378**	-.048	-.158	-.117	-.13	.07	.233*	1.000						
불확실성	-.025	.2	.013	-.051	-.079	-.039	-.002	-.271**	-.157	-.151	-.079	.305**	0	1.000					
계약기간	-.520**	.484**	-.332**	-.206*	.091	-.370**	-.335**	-.008	-.384**	-.369**	-.107	.318**	-.061	.171	1.000				
신뢰	.005	.134	.444**	-.025	-.229*	.375**	-.283**	-.058	-.225*	-.175	.042	.360**	.785**	-.112	.043	1.000			
생산비용	-.062	.077	-.169	.115	-.331**	-.111	.310**	-.083	.164	.156	-.204*	.058	.051	.217*	-.049	-.132	1.000		
계약비용	0	-.102	.268**	.093	-.337**	-.039	-.121	.213*	-.102	.034	-.175	.507**	.262*	.065	-.025	.302**	0	1.000	
감독비용	.042	.04	.193	-.086	.012	.430**	-.006	-.023	-.255*	-.395**	-.088	-.049	.374**	-.044	.06	.500**	-.034	.053	1.000

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

이러한 상관분석을 토대로 생산비용, 계약비용, 감독비용을 종속변수로 하여 민간위탁 비용 영향요인과의 다중회귀분석을 실시한 결과를 정리한 내용은 <표 10>이다. 각 회귀계수에 대해 T분포를 이용한 유의도 검증을 실시한 결과, 3개의 종속변수에 유의미한 영향을 주고 있는 변수로 전통적 계약요인 중에서 조직능력, 계약의 구체성, 평가기준으로서의 효과성, 감독세기, 지식보유량 등이며, 관계적 계약요인은 대화의 정도, 문제해결협상정도, 계약기간, 업체와의 신뢰 등을 들 수 있다.

〈표 10〉 민간위탁 비용(생산, 계약, 감독비용)과 영향요인의 다중회귀분석 결과

	생산비용		계약비용		감독비용		공선성 통계량
	회귀계수 (표준화)	t	회귀계수 (표준화)	t	회귀계수 (표준화)	t	
(Constant)		0.796		-1.505		0.538	
조직능력	-0.039	-0.319	0.032	0.288	0.298	2.851**	2.020
조직평판	0.163	1.267	-0.116	-0.971	-0.167	-1.501	2.284
계약의 구체성	-0.279	-2.179*	0.281	2.366*	0.071	0.643	2.256
평가기준(효율성)	0.051	0.366	-0.176	-1.377	0.004	0.038	2.624
평가기준(효과성)	-0.400	-3.738**	-0.162	-1.634	-0.008	-0.092	1.578
감독세기(강)	-0.070	-0.514	-0.211	-1.681	0.183	1.566	2.517
감독세기(약)	0.265	2.186**	0.094	0.833	0.390	3.728**	2.028
문제해결기제(공식)	0.020	0.179	0.350	3.435**	0.028	0.292	1.658
전문성정도	0.192	1.051	0.023	0.134	-0.001	-0.001	4.608
지식보유량	-0.052	-0.367	0.011	0.081	-0.316	-2.589**	2.751
문제해결기제(비공식)	-0.151	-1.446	-0.161	-1.657	-0.139	-1.548	1.503
대화의 정도	0.025	0.230	0.482	4.781**	-0.316	-3.373**	1.627
문제해결협상정도	0.238	1.556	0.197	1.385	-0.256	-1.939*	3.233
업무의 불확실성	0.167	1.554	0.003	0.029	0.062	0.668	1.598
계약기간	-0.104	-0.592	-0.072	-0.443	0.425	2.794**	4.282
업체와의 신뢰	-0.077	-0.376	-0.099	-0.521	0.716	4.062**	5.750
서비스의 종류	0.125	1.047	-0.112	-1.012	-0.118	-1.147	1.971
R2	0.433		0.513		0.579		
Adjusted R2	0.310		0.406		0.487		
Durbin-Watson	2.293		2.070		2.294		
F	3.510**		4.827**		6.302**		

주: \*\* p<0.01, \* p<0.05

### 1) 생산비용과 전통적·관계적 계약 요인

먼저, 민간위탁 생산비용에 영향을 미치는 요인으로 전통적 계약 요인 중 계약의 구체성, 평가기준으로서의 효과성, 감독세기 요인이 민간위탁의 생산비용에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으며, 관계적 계약 요인은 통계적으로 영향이 없는 것으로 나타났다.

하지만, 전통적 계약요인 중 감독세기(민간위탁 업체로 부터의 보고 등)만이 민간위탁 생산비용 감소와 정(+)의 인과관계를 가졌으며, 계약의 구체성과 평가기준으로서의 효과성은 민간위탁 생산비용 감소와 부(-)의 인과관계를 가짐으로써 가설 1은 부분적으로 지지되었다. 이러한 통계결과를 통하여 주목할 점은 경쟁적 요소를 강조하는 전통적 계약의 많은 요인들이 통계적으로 무의미한 결과가 나왔다는 점이다.<sup>23)</sup> 또한, 이러한 통계결과는 주기적인 직무감사 보다 상대

23) 경쟁적 요소가 있을 경우에 생산비용이 감소될 수 있다는 점(Mehay and Gonzalez, 1985)을 상기해 볼 때 지방자치단체의 경쟁적 요소가 그리 강하지 못함을 간접적으

적으로 민간위탁 업체로부터의 보고 또는 고객만족도 조사가 생산비용감소를 이끄는 동인으로서 작용한다고 해석할 수 있을 것이다. 이는 업체의 생산비 절감에 대한 압박은 고객만족도와 같은 주민의 목소리가 실제적으로는 생산비용 절감에 직접적으로 영향을 주고 있다는 실증적 조사 결과가 이를 뒷받침한다 (서울시, 2005).

하지만, 이러한 요인은 역설적으로 서비스 수요의 증가와 질에 대한 관심으로 계약이 구체적으로 체결될 경우 서비스 수요에 대하여 적절히 대응하기 위하여 생산비용이 오히려 증가할 수 있는 이중성을 나타낸다고 할 수 있다. 유사한 맥락에서 평가기준으로서의 효과성 역시 생산비용과 부(-)의 인과관계를 가지는 것으로 나타났는데, 이는 평가기준이 적시성, 서비스 질과 같은 정성적 평가로 구성됨으로서 이러한 정성적 요인은 오히려 생산비용을 증가시키는 요인으로 인식하고 있는 것으로 여겨진다.<sup>24)</sup>

## 2) 계약비용과 전통적·관계적 계약 요인

다음으로 민간위탁 계약비용에 영향을 미치는 요인으로 전통적 계약 요인 중 계약의 구체성, 공식적인 문제해결기제가 민간위탁의 계약비용에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으며, 관계적 계약요인 중 대화의 정도가 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 계약의 구체성과 공식적인 문제해결기제는 민간위탁 계약비용감소와 정(+)의 인과관계를 가졌으며, 대화의 정도 역시 민간위탁 계약비용 감소와 정(+)의 인과관계를 가짐으로써 가설 2는 부분적으로만 지지되었다. 계약의 구체성의 경우 생산비용과는 부(-)의 인과관계를 나타내었다. 이러한 결과의 의미는 계약이 구체적이고 자세할 수록 실제 계약체결 시 여러 고려사항을 확인하고 자세히 정리하게 됨으로써 불필요한 계약비용이 들지 않고, 계약자체도 용이하게 진행할 수 있는 반면, 계약서에 있는 구체적인 항목들은 서비스의 요구와 질 높은 서비스를 제공하기 위해서는 생산비용을 초과할 수도 있음을 나타낸다. 또한, 관계적 계약요인 중 대화의 정도의 경우 민간위탁업체와 빈번한 대화는 서로에 대한 이해도 높아질 뿐만 아니라, 현재 상황에 대한 인식이 높아짐으로써 계약체결 시 좀 더 쉽게 진행할 수 있는 것으로 보여진다.

---

로 유추해 볼 수 있다.

24) 지방자치단체의 민간위탁 현황에 대한 자료접근이 용이하지 않아 행정자치부(2004)의 민간위탁 국가사무에 대한 실태조사를 참고한 결과에 의하면 수혜범위가 확대되고, 접근성이 용이해지는 것이 서비스 질의 확대로 인식되고 있는 것과는 반대로 비용절감 면에서 오히려 적자를 내고 있는 업체가 약 20%에 이르고 있는 점을 감안할 때 효과성 측면과 생산비용이 어느 정도 부(-)의 인과관계를 가지는 것으로 이해할 수 있다.

### 3) 감독비용과 전통적·관계적 계약 요인

마지막으로 민간위탁의 감독비용에 영향을 미치는 요인으로 전통적 계약 요인 중 조직능력, 감독세기, 지식보유량이 민간위탁의 감독비용에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으며, 관계적 계약요인은 대체로 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타남으로써 가설 3은 부분적으로 지지되었다. 구체적으로는 전통적 계약요인 중 조직능력과 감독세기(민간위탁 업체로 부터의 보고, 고객만족도 조사 등) 요인은 민간위탁 감독비용 감소와 정(+)의 인과관계를 가졌으며, 지식보유량은 민간위탁 감독비용 감소와 부(-)의 인과관계를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 조직능력이 뛰어나고 고객만족도 조사 등을 무리 없이 진행하는 민간위탁 업체일 수록 민간위탁 담당자로서는 감독비용이 덜 드는 것으로 인식하고 있다는 점이다. 또한, 민간위탁 담당자의 해당서비스에 대한 관련 지식이 부족할 경우 민간위탁 업체를 관리하기 위한 감독비용은 증가함을 알 수 있다. 한편, 관계적 계약요인 중 대화의 정도와 문제해결 협상정도는 부(-)의 인과관계를 가지는 것으로 나타났으며, 계약기간과 업체와의 신뢰 요인은 정(+)의 인과관계를 가지는 것으로 나타났다. 계약기간이 길면 길수록, 업체와의 신뢰감의 정도가 높을수록 민간위탁 담당자가 감독비용절감에 대하여 긍정적임을 알 수 있다. 또한, 업체와 대화의 정도가 적거나 민간위탁 업무 추진 시 위탁 업체와의 문제해결에 대한 협의정도가 적을수록 감독비용이 더 드는 것으로 인식하는 것으로 보인다. 그러므로, 관계적 요인에서 지적하고 있는 업체와의 신뢰정도는 감독비용절감에 있어 매우 중요한 요소이며, 이러한 신뢰를 구축하기 위한 지속적인 관리가 필요하다고 보여진다. 한편, 일반적으로 사회서비스, 대민서비스와 같은 연성서비스의 민간위탁은 업무의 불확실성이 더 높은 분야(Kettl, 1993; DeHoog and Salomon, 2002)라고 강조되어 계약비용과 감독비용이 증가할 것을 예상하였으나, 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하고 있다. 위에서 검토한 민간위탁 비용과 영향요인 중 통계적으로 유의미하게 나온 결과를 요약하면 <표 11>과 같다.

&lt;표 11&gt; 민간위탁 비용과 영향요인과의 관계

구분	변수명	생산비용감소	계약비용감소	감독비용감소
전통적 요인	조직능력			+
	계약의 구체성	-	+	
	평가기준(효과성)	-		
	감독세기(약)	+		+
	문제해결기제(공식)		+	
	지식보유량			-
관계적 요인	대화의 정도		+	-
	문제해결협상정도			-
	기장오래계약기간			+
	업체와의 신뢰			+

자료: “+”는 정의 관계, “-”는 부의 관계를 의미함.

#### 4. 종합적 논의

##### 1) 민간위탁의 비용절감 효과에 대한 공무원들의 인식

본 연구에서 민간위탁 비용을 생산비용, 계약비용, 감독비용으로 나누어 설문 조사를 바탕으로 분석한 결과 비용절감 효과에 대하여 공무원들은 생산비용에 경우 비용절감효과를 인식하고 있었으나 계약비용이나 감독비용에 경우 비용절감효과가 크지 않은 것으로 인식하고 있었다(표 6, 생산비용 평균 2.69, 계약비용 평균 2.23, 감독비용 평균 1.13). 이러한 인식은 인터뷰 결과에서 보다 명확하게 드러난다.

“민간위탁이라는 것이 생산비용 조금 아낀다고 모든 것이 해결되는 것이 아니거든요. 업체가 잘못하는 것은 민원이 들어오고, 이것을 해결하고 일일이 응대해주면 더 피곤하거든요. 물론 직영이라고 다 잘 하는 것은 아니지만, 최소한 책임감은 있거든요”(K자치구 쓰레기 수거 업무 민간위탁 담당자와의 인터뷰, 2006).

1)

“민간위탁 추진한 것을 다시 구청에서 추진하고 싶어하는 담당자도 많아요. 하지만, 중앙정부 영향도 있고, 실제 대안도 없고... 직접 할 예산과 능력도 만만치 않고...”(S자치구 사회복지업무 민간위탁 담당자와의 인터뷰, 2006. 1)

민간위탁 담당자들과의 인터뷰에서 알 수 있듯이 민간위탁에 대한 선행연구들이 주장하는 비용 절감효과는 실제 비용측면을 생산비용, 계약비용, 감독비용으로 나누어서 파악하는 경우 그리 크지 않을 가능성이 있다는 점에 유의하여야 한다. 민간위탁으로 기대되는 비용절감 효과 중에서 생산비용 측면에만 초점을 맞추는 것은 계약비용과 감독비용을 상대적으로 덜 고려하게 되었으며 전체

적으로 비용절감 중에서 부분적인 측면만을 고려하게 된 결과를 초래하게 되었다. 따라서 비용절감에 대한 부분적인 인식으로 인하여 민간위탁의 비용절감 효과를 실제보다 지나치게 높게 파악하여 정책을 추진하였을 가능성이 있으며 최근들어 민간위탁 부분을 다시 정부에서 운영하려는 움직임들이 나타나고 있다.<sup>25)</sup>

## 2) 민간위탁에서 전통적 계약요인과 생산비용 감소에 대한 인식

민간위탁의 비용절감효과에 대한 논의와 공공서비스의 경쟁성 여부는 중요한 개념적인 연관성을 보인다. 실제로 해당 민간위탁 공공서비스의 경쟁성이 확보되지 않으면 민간위탁으로 해당 공공서비스를 제공한다고 해도 민간독점 등의 문제가 발생하기 때문에 오히려 비효율성이 나타날 수 있다. 그러나 본 연구에서의 분석결과에 따르면 민간위탁에서 전통적인 계약요인이 강조하는 여러 요인들이 생산비용감소에 대하여 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 않았다. 이러한 결과는 지방자치단체에서 추진하는 민간위탁의 경우 전통적인 계약요인에서 강조하는 여러 요인들에 대한 인식이 점차 낮아지고 있으며 민간위탁 시 생산비용에 대한 고려가 상대적으로 낮아진다고 있다는 가능성이 있음을 보여준다고 할 수 있다. 민간위탁 담당자와의 인터뷰에서도 이러한 민간위탁의 경쟁성이 생각보다 낮으며, 민간독점으로 이어질 수 있는 가능성이 있는 것을 확인할 수 있었다.

25) 전통적인 가설이 깨지면서 정부가 직접 서비스를 제공해야한다는 주장이 조심스럽게 제기되고 있는데(Denhardt and Denhardt, 2000; Hefetz and Warner, 2004), 서비스 공급을 민간업체에서 추진하다 직영으로 전환하는 현상을 민간위탁의 Back-In현상이라고 한다(Hefetz and Warner, 2004). 본 연구가 실시한 설문조사에서 민간위탁의 Back-In에 대해서는 <표 12>에서 보듯이 아직 자치구의 많은 부서들이 Back-In에 대하여 관심을 두고 있지는 않아 보인다. 하지만, 20개 과에서 1-2개의 업무를 Back-In하고 있다고 파악됨으로써 Back-In이 시도되고 있다는 것을 알 수 있다. Back-In이 시도되고 있다는 것은 민간위탁에 대한 비용절감에 대한 다른 인식과 접근이라 생각할 수 있으며, 이러한 Back-In의 주요 요인으로 감독, 감시 평가의 문제를 생각해 볼 수 있다.

〈표 12〉 민간위탁 Back-In 업무수

		빈도(%)
0개		66(68.8%)
1-2개		20(20.8%)
3-4개		1(1.0%)
5-6개		1(1.0%)
6개 이상		8(8.3%)
계		96(100%)

“기존에 해오던 업체들이 잘하고 있으므로, 다른 업체가 온다고 해서 더 잘된다는 보장이 없어요. 그러므로, 자치구와 업체와의 관계는 한번 계약을 맺으면 특별한 하자가 없을 경우 계속해서 간다고 보면 됩니다.”(S자치구 청소년업무 민간위탁 담당자와의 인터뷰, 2006. 1)

이러한 통계결과 및 인터뷰 결과에 따르면 현재 지방자치단체의 민간위탁은 경쟁을 강조하기보다는 일단 선정된 업체가 서비스 공급을 독점하는 담합의 가능성이 나타나고 있는 것으로 여겨진다(김재훈, 2005). 민간위탁에서 경쟁성은 일반적으로 민간위탁관련 연구에서 요구하는 경쟁성의 수준보다는 낮은 것으로 판단되며 이러한 낮은 경쟁성은 전통적인 계약요인이 낮게 나타나는 요인 중 하나로 인식할 수 있다.<sup>26)</sup> 따라서 전통적인 계약요인이 감소하는 이러한 추세가 증가하는 경우 지방자치단체가 민간업체에게 높은 생산비용을 지급하여야 하는 경우에도 안정적인 공공서비스 공급을 위하여 지속적으로 특정업체와 민간위탁 계약을 유지할 수밖에 없으며 결과적으로 민간위탁의 궁극적인 목표 중 하나인 비용절감효과를 얻지 못할 가능성도 완전히 배제하기는 어려울 것이다.

### 3) 민간위탁에서 관계적 계약요인과 계약비용, 감독비용 감소에 대한 관리의 필요성

공공서비스에 대한 민간위탁을 실시하는 경우 정부가 직접 서비스를 제공하는 것보다 비용이 절감되거나 최소한 동일하여야 한다. 그러나 정보독점이나 행정감독의 한계로 인하여 그렇지 못한 경우가 발생할 수 있다. 특히 민간위탁에 대한 경험이 많은 수탁자는 정부와의 계약에 있어서 다른 경쟁업체보다 정보상에서 유리하며<sup>27)</sup>, 이러한 경우 민간위탁에서의 경쟁성은 확보되기 어렵다. 민간위탁의 경우 해당 공공서비스를 제공하는 업체를 감독하고 평가하여야 하는

26) 본 연구에서 조사한 결과 <표 13>에서와 같이 자치구 관할권에서 해당 서비스에 대한 민간위탁 응모업체 수는 3~4개가 대부분을 차지하였다.

<표 13> 민간위탁 수탁업체 응모업체 수

	빈도(%)
1-2개소	10(10.6%)
3-4개소	48(48.9%)
5-6개소	20(21.3%)
6개소 이상	18(19.1%)
계	96(100%)

27) 김재훈(2005)은 “계약의 원래취지인 객관적인 성과 평가에 있어 기존에 해오던 업체는 담당자와의 끈끈한 유대관계와 신뢰를 바탕으로 좋은 점수를 받을 수 밖에 없으며, 이것은 재계약이 되는 계기가 된다”고 지적한다.

거래비용이 발생하는 점을 또한 고려하여야 하며, 이런 행정적 비용은 실제로 해당 공공서비스를 정부가 직접 제공하는 것보다 더 많이 발생할 수 있음을 인식하여야 한다(Van Slyke, 2007). 민간위탁 담당자의 인터뷰에서도 행정감독의 한계와 비용문제가 민간위탁에서 나타나고 있음을 알 수 있었다.

“실제로 자치구의 인력으로 개별적인 위탁업체를 24시간 감독하는 것은 무리예요. 민간위탁 시켜서 편하기는 한데, 실제로 문제 생기면 업체에서는 책임지기 어려우므로, 저희는 민원전화 받기 바쁘죠. 주의는 주지만, 한번 계약하면 계속 계약하는 경우가 대부분이니 잘 고쳐지지도 않아요. 열심히 하는 업체도 있지만, 그렇지 않은 업체도 있는 것이 사실이죠”(A 자치구 쓰레기 청소업무 민간위탁 담당자와의 인터뷰, 2005. 12.)

본 연구결과에 의하면 민간위탁관리에서 수탁업체와 지방자치단체간의 의사소통은 회의와 같은 공식적인 대화를 통하기보다는 주로 전화통화와 전자우편과 같이 비공식적인 대화를 통하는 것으로 파악되었다. 이는 비공식적인 대화를 통하여 주로 업무가 진행되고 있으며 수탁업체와 지방자치단체간의 관계에서 비공식적인 대화가 중요한 역할을 하고 있은 것으로 판단할 수 있다.<sup>28)</sup> 이러한 의사소통 과정은 특히 수탁업체와 분쟁이 발생하였을 경우 주로 공식적인 해결방안 보다는 비공식적인 해결방안(협의와 행정지도)을 시도하는 것으로 파악됨으로서 비공식적인 대화의 중요성을 알 수 있었다(Aulakh, Kotabe and Sahay, 1996; Jeffries and Reed, 2000; Fernandez, 2005). 이러한 비공식적인 의사소통의 경우 민간위탁 담장자의 역할이 중요하며 분쟁발생시 협의나 행정지도의 경우 감독비용이 발생하게 된다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 민간위탁 시 수탁업체에 대한 관리 및 계약비용과 감독비용에 대한 제도적인 고려가 필요하다고 여겨진다.<sup>29)</sup>

28) 특히, Sclar(2000)는 이와 같은 계약에 대하여 불확실성이 높다는 점과, “현재의 계약 당사자가 현실적으로 동원 가능한 거의 유일한 구매자 혹은 공급자이므로, 계약당사자 모두가 서로에게 의존하고 있다는 점에 착안하여 문제를 해결해야 한다”고 지적하였다.

29) 민간위탁 계약관리 실태조사에 의하면 157건 중 89건(57%)이 정기보고와 감사를 통하여 민간위탁에 대한 감독을 실시하고 있으나, 체계가 미비한 경우도 68건(43%)에 이르고 있는 것으로 파악되었다(행정자치부, 2004).

## VI. 연구의 함의 및 한계: 민간위탁의 비용절감효과에 대한 재고려가 필요하다

본 논문은 민간위탁과 관하여 많은 선행연구들이 주장하는 비용절감효과에 대하여 보다 분석적인 재고려가 필요하다는 인식에서 민간위탁에서 말하는 비용을 생산비용, 계약비용, 감독비용으로 세분화하여 민간위탁의 비용절감효과에 대하여 분석하였다. 서울시 민간위탁 담당자들에 대한 설문조사를 바탕으로 민간위탁의 비용절감효과에 대하여 분석한 결과 계약비용과 감독비용에 경우 오히려 민간위탁으로 서비스 제공시 증가하며, 이러한 경우 민간위탁의 장점인 비용절감효과가 그리 크지 않을지도 모른다는 점을 지적하였다. 또한 민간위탁 담당자와의 인터뷰를 통하여 계약비용과 감독비용을 줄이기 위하여 민간위탁 수탁업체에 대한 지방자치단체의 지속적인 관리가 필요하다는 점을 지적하였다.

민간위탁에서 지방자치단체와 민간위탁 수탁업체간의 관계가 장기화, 독점화 되는 경우 당초 민간위탁의 기본적인 장점들이 희석될 우려가 있으며<sup>30)</sup>, 이러한 문제는 특히 수탁업체가 독점화되는 경우 더욱 두드러지게 나타난다. 지방자치 단체와 수탁업체간의 관계가 비경쟁적이며 독점적이 되는 경우 모종의 밀월관계를 형성하여 변경하기 어려운 계약레짐(Contracting Regime)과 같은 관계가 발생할 가능성이 있다. 이러한 밀월관계가 발생할 경우 공공서비스 질의 저하와 공급비용의 과다와 같은 민간위탁의 부정적인 측면이 나타나며, 공급자의 독점화는 장기적으로 소수의 수탁업체가 공공서비스 공급을 독점하여 공급자의 부족을 초래할 수도 있다(Smith, 1996).<sup>31)</sup> 특히 우리나라의 경우 민간위탁은 단순한 공공서비스의 외부계약 이상의 의미를 가지는 것으로 민간위탁은 정부부문에서 제공하지 못하는 서비스를 민간부분에서 제공하는 의미를 가지는 것을 고려하여야 한다(최홍석, 2002). 이러한 맥락에서 민간위탁은 공공서비스 공급에 있어서 지속적으로 존재하여 왔으나 1997년 IMF와 같은 경제적, 정치적 맥락에

30) 또한, 수탁기관간의 활발한 경쟁체제가 형성되지 못하거나 위탁계약 체결장 과정이 공정하게 이루어지지 못하는 경우, 동일 수탁기관이 지속적으로 계약을 연장하여 운영함으로써 일부 민간단체의 독점운영 가능성성이 높아진다. 이는 정부의 독점에서 민간의 독점운영체제로의 전환밖에 의미가 없다(Seidenstat, 1996). 단일기관 또는 단일 업체에 독점적 권한을 부여하게 되면 폭리 및 서비스 질적 저하 등의 부정적 결과를 초래할 수 있으며, 민간기업의 독점적 위치의 보유로 규모의 경제원리도 실현되기 어려워진다는 것이다(오희환, 1997; 정연택, 1997).

31) 민간위탁 중인 국가사무를 조사한 결과 대부분 정부산하단체 또는 사업자단체인 민간협회에 위탁하고 있는 것으로 나타났으며, 수탁기관 선정방식도 총 157건 중 93%인 146건으로 나타나 경쟁에 의한 민간위탁의 효율성을 도모하기에 매우 취약한 제도적, 행정적 결함을 가지고 있는 것으로 보인다(행정자치부, 2004).

서 늘어난 측면이 있다. 즉 민간위탁에서 비용절감보다는 서비스의 안정적인 공급을 최우선 순위에 두고 서비스 공급체계를 운영하여 온 측면이 있다고 여겨진다. 따라서 민간위탁에서 가장 중요한 고려사항인 비용절감의 경우 본 연구에서 지적한 바와 같이 민간위탁을 통하여 항상 비용절감이 나타난 것은 아니라 는 것을 인식하여야 한다. 즉 계약비용과 감독비용을 고려할 때 민간위탁은 비용상승 측면이 있으며 이는 서비스의 안정적인 공급을 최우선으로 고려하는 그 간의 행정적인 맥락과도 연관이 있다. 따라서 공공부문의 민간위탁 추진에 있어서는 계획적인 민간위탁을 고려하여야 한다(Moe, 1987; Milward, 1996; Morgan and England, 1998; Brown and Potoski, 2003).<sup>32)</sup> 이러한 계획적인 민간위탁의 경우 가장 최우선적으로 고려하여야 할 것은 민간위탁에서의 여러 상황에 대한 조직차원에서의 학습이 지속적으로 운영되어야 하며, 학습내용이 조직 내 환류체제를 통하여 구성원들이 인식하고 있어야 하는 점이다(Doz, 1996).

또한, 민간위탁은 비용절감 측면만 있는 것이 아니고 민간위탁을 통하여 장기적으로 공공서비스의 질 향상에도 있다는 것을 고려하여야 한다.<sup>33)</sup> 따라서 민간위탁을 통한 서비스 공급에 대한 주민 만족도 조사와 같은 사용자 만족도에 대한 고려가 필요하다. 이러한 서비스 질에 대한 고려와 더불어 수탁업체에 대한 철저한 감독이 필요하며(Cohen, 2001) 감독비용을 절감하기 위하여 지방자치단체와 수탁업체간의 지속적인 네트워크 관리와 같은 지방자치단체와 수탁업체 간의 관계에 대한 제도적, 행정적인 보완이 필요하다(Romzek and Johnston,

32) 예를 들어 강남구(2005)의 경우처럼 음식물쓰레기 민간위탁을 실시할 때, 원가조사 등에 대한 별도의 연구용역을 통하여 원가를 산정하고 이에 대한 계획을 세우는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.

33) 최근에는 민간위탁 운영에서 실제 경쟁보다 수탁업체 개수의 한계로 인하여 서비스 공급의 안정성이 중요시되고 있다. 이러한 내용은 자칫 민간위탁의 효과에서 주민만족 등 책임성을 소홀히 함으로써 민간위탁 본연의 목적을 잊어버릴 수도 있는 것이다. 이와 관련하여 지난 5년간 민간위탁의 가치변화에 대하여 검토하였다. 지난 5년간 민간위탁은 주민들의 만족감을 위하여 실시하였는지 모르겠으나, 현 시점에서 민간위탁의 최우선 가치는 비용절감임을 알 수 있다. <표 14>에서 보는 것처럼 민간위탁이 비용절감에만 노력하고 있지 지역주민들의 만족도는 상대적으로 우선순위에서 밀리고 있음을 알 수 있다.

<표 14> 민간위탁 가치 우선순위의 변화

	지난 5년간 우선순위	현재 우선순위
비용절감	23(24%)	41(43%)
서비스 공급의 안정성	29(30%)	27(28%)
지역주민들의 만족도	44(46%)	28(27%)
계	96(100%)	96(100%)

자료 : 결과는 각 항목에서 1순위를 의미함

2002, 2005; Brown and Potoski, 2006; Van Slyke 2006).<sup>34)</sup>

하지만, 본 연구의 한계는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다. 첫째 민간위탁 비용에 대한 개념적인 논의를 더 보완하고, 객관적인 자료를 확보함으로써 후속 연구의 타당성을 재고하려는 노력이 필요하다. 아울러, 민간위탁 담당 공무원들에 대해 추가적인 설문조사를 실시함으로써 자료수를 더 확보한 다음 선형회귀 분석 모형 이외의 다른 회귀모형을 추정해 볼 필요가 있을 것이다. 둘째, 설문 대상을 서울시 자치구에 한정함으로써 기타 지방자치단체에 대한 논의로서 다소 부족한 점이 있다. 특히 모든 지방자치단체의 환경과 규모는 각각 다르며, 특히 한국적인 지방자치단체 상황을 고려하여 각각 지방자치단체에 대하여 개별적이고 구체적인 실증적인 연구가 필요하다는 지적 (이성로, 2005)을 고려하여야 한다. 셋째, 민간위탁 담당 공무원뿐만 아니라 민간위탁 대상인 공공서비스를 실제로 사용하는 해당 시민들의 만족도<sup>35)</sup>와 민간위탁을 수행하고 있는 수탁업체에 대해 설문조사를 각각 실시하여 시민과 수탁업체 종사자들의 민간위탁 비용에 대한 인식을 검토하여 상호 비교하는 과정이 필요하다. 특히 민간위탁 수탁업체의 성과를 비용과 서비스의 질 측면에서 비교하는 연구가 차후에 뒤따라야 할 것으로 여겨진다.<sup>36)</sup>

## 참고문헌

- 강남구(2005). “음식물쓰레기 민간위탁 원가조사 용역계획”.
- 강남구(2004). 「강남구 행정업무 아웃소싱 백서」.
- 길인성(1994). “신제도학파 경제사의 성과와 한계,” 「사회비평」 11: 65–91.
- 김경해(2000). 「복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구」서울시정개발연구원 연

34) 결국, 정부와 계약자 상호간의 신뢰, 가치와 규칙, 그리고 행동의 기준을 공유함으로써 안정적인 네트워크를 형성하여 서비스 공급을 원활하게 하는 체제가 필요하다 (Williamson, 1985; Powell, 1990; Holstrom & Roberts, 1998; 이명석, 2006).

35) 사실 주민만족을 알아보기 위해서는 직접 주민들을 상대로 조사를 실시하여야 하나, 25개 자치구를 대상으로 모든 주민을 대상으로 조사하기는 시간적으로나, 현실적으로 불가능하다. 그래서 제한적으로나마 공무원들로 하여금 주민들의 만족에 대하여 살펴보고자 하는 것이다. 하지만, 이때 주관적인 편견에 빠질 수 있으므로(자기가 하는 일을 잘 안되고 있다고 말하는 사람은 많지 않을 것이므로), 서울시 혹은 각 자치구별로 만족도 조사한 것을 비교하고자 하였다. 즉, 주민들의 실제 만족도와 공무원들이 생각하는 만족도를 비교하고자 하는 것이다.

36) 김인(2006)은 서비스 유형에 따른 지방정부의 공공서비스 전달에 있어 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향에 대하여 분석하고 있다.

## 구보고서.

- 김순양(1998). “사회복지서비스 공급 민영화의 성공요인 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로,”『한국정책학회보』7(3): 87-120
- 김인(2006). “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석,”『한국행정학보』40(4): 51-75.
- 김재훈(2005). “민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용,”『한국행정학보』39(3): 205-228.
- 김준기·조일홍·송하중(1999). “정부업무의 외부위탁비용에 관한 연구: 계약이론의 관점에서,”『한국행정학보』33(4): 371-392.
- 김태일·서주현(1998). “행정학 분야에서 설문조사를 이용한 연구의 방법론적 문제점 분석,”『한국행정학보』32(3): 199-215.
- 노경래(2001). “윌리암슨의 거래비용이론에 관한 소고,”『경영논집』20: 171-192.
- 박관홍(1999). “공공서비스 외부계약의 한계,” 고려대학교 행정학과 석사학위논문.
- 박경원(1989). “민간부문과의 계약을 통한 도시 서비스 공급방안에 관한 연구,”『한국행정학보』23(2): 771-793.
- 박경효(1992). “공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가: 서울시 쓰레기수거업무사례분석,”『한국행정학보』25(4): 459-479.
- 서울특별시(2000). 「서울특별시 민간위탁 효과성 평가 연구」서울특별시 시정개혁 연구 보고서.
- 서울특별시(2004). 「2004년도 행정서비스 품질평가 최종보고서(청소행정 부문)」.
- 서울특별시(2004). 「2004년도 행정서비스 품질평가 소비자 만족도(청소행정 부문) 종합보고서」.
- 손희준(1992). “도시 쓰레기수거서비스의 공급유형에 따른 능률성 분석,”『한국행정학보』26(1): 149-164.
- 송근원·강대창(2002). “위탁여건에 따른 공공서비스의 유형,”『한국행정연구』11(4): 37-67.
- 안문석(1998). “기업식 정부: 기대와 전망,”『한국행정연구』7(2): 5-19.
- 이명석(2006). “거버넌스 이론의 모색,”『국정관리연구』창간기념학술대회 발표논문집』.
- 이성로(2005). “민간위탁의 과정과 효과,”『행정논총』43(4): 301-325.
- 이종범(1995). “기업형 정부의 구축방안,”『한국행정연구』4(1): 1022-1045.
- 이창균·서정섭(2000). 「지방자치단체 민간위탁의 개선방안」한국지방행정연구원 연구보고서.
- 정광렬·곽동철·양지연(2003). 「공립문화시설의 민간위탁 평가 및 개선방안연구」한국문화관광정책연구원 연구보고서.
- 조연숙(2004). “사회복지서비스의 효과적 민간위탁을 위한 정부의 대응,”『한국행정논

- 집」 16(4): 837-860.
- 최병선(2006). “신제도경제학에서 본 규제이론과 정책: 이견과 확장,” 「행정논총」 44(2): 179-216.
- 최홍석(2002). “기초지방자치단체의 공공서비스 전달방법 연구: 비의도적 민간위탁에 서 계획적 민간위탁으로,” 「도시행정학보」 15(2): 1-23.
- 최홍석·구상희·이철주 외(2006). 「재정정보화 성과분석」 정보통신정책연구원 연구보고서.
- 황혜신(2005). “계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향,” 「한국행정논집」 17(1): 1-35.
- 한국지방행정연구원(2000). 「지방자치단체 민간위탁의 개선방안」.
- 행정자치부(1998). 「자치단체사무의 민간위탁추진지침」.
- 행정자치부(2004). “중앙정부 행정서비스 민간위탁 실태조사 결과”.
- Auger, D. A. (1999). "Privatization, Contracting, and the State: Lessons From State Government Experience," *Public Productivity & Management Review* 22(4): 435-454.
- Aulakh, P S., Kotabe, M. and Sahay, A. (1996). "Trust and Performance in Cross-Border Marketing Partnerships: A Behavioral Approach." *Journal of International Business Studies*, special issue: 1005-1032.
- Behn, R. D. and Kant, P. A. (1999). "Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting." *Public Productivity and Management Review* 22: 470-89.
- Boyne, G.(1996). *Constraint, Choices and Public Choice*, Freenwich: JAI.
- Boyne, G.(1998). "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government," *Public Administration Review* 58(6): 474-484.
- Brown, M. M. and Brudney, J. L. (1998). "A Smarter, Better, Faster, and Cheaper Government: Contracting and Geographic Information Systems," *Public Administration Review* 58(4): 335-345.
- Brown, T. L. and Potoski, M. (2002). "Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach." *Journal of Policy Analysis and Management* 22: 275-297.
- Brown, T. L. and Potoski, M. (2003a). "Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments," *Public Administration Review* 63(2): 153-164.
- Brown, T. L. and Potoski, M. (2003b). "Transaction Costs and Explanations for

- the Government Service Production Decisions." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4): 441-468.
- Brown, T. L. and Potoski, M., Van Slyke A. M. (2006). "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets." *Public Administration Review* 66(3): 323-331.
- Coase, R. (1960). "The Problem of Social Costs," *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- Cohen, S. (2001). "A Strategic Framework for Devolving Responsibility and Functions From Government to the Private Sector." *Public Administration Review* 61: 432-440.
- DeHoog, R. H.(1990). "Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting," *Administration and Society* 22: 317-340.
- DeHoog, R. H. and Salamon, M. L.(2002). "Purchase-of-Service Contracting," *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. The Oxford University Press. 319-339.
- Dias, J. J. and Maynard, M. S. (2007). "For-Profit Welfare: Contracts, Conflicts, and the Performance Paradox." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(2): 189-211.
- Dicke, L. A. and Ott, J. S. (1999), "Public Agency Accountability in Human Services Contracting," *Public Productivity & Management Review* 22(4): 502-516.
- Donahue, J. D. (2002). "The Problem of Public Jobs." In J. Nye and Donahue, D. (Eds.). *Market-based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Donahue, J. D. (1989). *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. BasicBooks.
- Doz, Y. L. (1996). "The Evolution of Cooperation is Strategic Alliances: Initial Conditions or Learning Processes?" *Strategic Management Journal* 17: 55-83.
- Fernandez, Sergio. (2005). "Accounting for performance in Contracting for services: Are Successful Contractual Relationships Controlled or Manage?," *Proceeding paper presented to the 8th Public Management Research Conference*, (Los Angels, USA).
- Ferris, J. M. (1986). "The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis," *Urban Affairs Quarterly* 22: 289-311.

- Ferris J. M. and Graddy E. (1986). "Contracting Out: For What? With Whom?" *Public Administration Review* 46(4):
- Ferris J. M. and Graddy E. (1991). "Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contractor Choice," *Economic Inquiry* 29(3): 541-554.
- Globerman, S. and Vining, A. R. (1996). "A Framework for Evaluating the Government Contracting-out decision with an Application to Information Technology." *Public Administration Review* 56(6): 577-586.
- Hefetz, A. and Warner, M. (2004). "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process." *Journal of Public Administration Research and Theory* 14(2): 171-190.
- Hill, C. W. (1990). "Cooperation, Opportunism, and the Invisible Hand: Implications for Transaction Cost Theory." *Academy of Management Review* 15: 500-513.
- Hodge, G. A. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- International City/County Management Association. (1989). *Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments*. Washington, DC: ICMA.
- International City/County Management Association. (1992). *Service Contracting: A Local Government Guide*. Washington DC: ICMA.
- Jeffries, F. L. and Reed, R. (2000). "Trust and Adaptation in Relational Contracting." *Academy of Management Review* 25: 873-882.
- Kelman, S. J. (2002). "Contracting Out." In L. M. Salamon. (Ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Kettner, P. M. & Martin, L. L. (1991). "Purchase of Contracting: Two Models," *Administration in Social Work* 14: 15-30.
- Macneil, I. R. (1974). "The Many Futures of Contracts," *Southern California Law Review* 47: 691-816.
- Macneil, I. R. (1978). "Contracts: Adjustments of Long-term Economic Relations under Classical, Neoclassical and Relational Contract Law," *Northwestern University Law Review* 72: 855-905.
- Macneil, I. R. (1980). *The New Social Contract*. New Haven, CT: Yale

- University Press.
- Macaulay, S. (1963). "Non-contractual Relations in Business." *American Sociological Review* 28: 55-70.
- Mehay S. L. and Rodolfo A. Gonzalez. (1985). "Economic Incentives under Contract Supply of Local Government Service," *Public Choice* 46(1): 79-86.
- Moe, R. (1987), "Exploring the limits of Privatization," *Public Administration Review* 47(6): 453-460.
- Milward, H. Brinton. (1996), "Symposium on the hollow state: Capacity, control and performance in interorganizational settings," *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(2): 193-195.
- Miranda, R. and Andersen, K. 1994. "Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992." In International City/County Management Association (ICMA). *The Municipal Year Book, 1994*. Washington DC: ICMA.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Pack, J. R. (1989). "Privatization and cost reduction," *Policy Sciences* 22: 1-25.
- Prager, J. (1994). "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector." *Public Administration Review* 54: 176-184.
- Rehfuss, J. A. (1989). *Contracting Out in Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Romzek, B. S. and Johnston, J. M. (2005). "State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability." *Public Administration Review* 65: 436-449.
- Romzek, B. S. and Johnston, J. M. (2002). "Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model," *Journal of Public Administration Research and Theory* 12: 423-453.
- Rosen th al, R. Rosnow, R. L. and Rubin, D. B. (2000). *Contrasts and Effect Sizes in Behavioral Research: A Correlational Approach*. New York: Cambridge University Press.
- Ross, S. A. (1973). "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem," *American Economic Review* 63(2): 134-139.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to the Better Government*. Chatham: Chatham House Publishers.

- Savas, E. S. (2002). "Competition and Choice in New York City Social Services," *Public Administration Review* 62(1): 82–91.
- Sclar, E. D. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca: Cornell University Press.
- Seidenstat, P. (1999). *Contracting Out Government Services*. Westport: Praeger.
- Smith, S. R. and Smyth, J. (1996). "Contracting for Services in a Decentralized System." *Journal of Public Administration Research and Theory* 6: 277–296.
- Van Slyke, D. M. (2007). "Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government–Nonprofit Social Service Contracting Relationship." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(2): 157–187.
- Warner, M. and Hebdon, R. (2001), "Local Government Restructuring: Privatization and its alternatives," *Journal of Policy Analysis and Management* 20(2): 315–336.
- Williamson, O.E. (1996). *The Mechanism of governance*. NY: Oxford University Press.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. NY: Free Press.
- Williamson, O.E. and Masten, S. E. (1999). *The Economics of Transaction costs*. MA: Edward Elgar Publishing Inc.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Young-Yabarra, C. and Wiersema, M. (1999). "Strategic Flexibility in Information Technology Alliances: The Influence of Transaction Cost Economics and Social Exchange Theory." *Organization Science* 10: 439–459.

부록 1. 민간위탁 비용 영향요인에 대한 요인분석 결과

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Com muna lity	KMO	Bartlett
V1	0.819	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.718		
V2	0.814	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.689		
V3	0.568	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.322		
V4	-	0.984	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.968		
V5	-	-	-	0.835	-	-	-	-	-	-	-	-	0.758		
V6	-	-	0.719	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.519		
V7	-	-	-	0.650	-	-	-	-	-	-	-	-	0.578		
V8	-	-	0.878	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.773		
V9	-	-	-	-	0.932	-	-	-	-	-	-	-	0.871		
V10	-	-	-	-	0.554	-	-	-	-	-	-	-	0.608		
V11	-	-	-	-	0.868	-	-	-	-	-	-	-	0.759		
V12	-	-	-	-	0.876	-	-	-	-	-	-	-	0.768		
V13	-	-	-	-	-	0.892	-	-	-	-	-	-	0.804		
V14	-	-	-	-	-	-	0.881	-	-	-	-	-	0.787		
V15	-	-	-	-	-	-	0.921	-	-	-	-	-	0.860		
V16	-	-	-	-	-	-	-	0.794	-	-	-	-	0.632		
V17	-	-	-	-	-	-	-	0.824	-	-	-	-	0.702		
V18	-	-	-	-	-	-	-	-	0.837	-	-	-	0.713		
V19	-	-	-	-	-	-	-	-	0.586	-	-	-	0.549		
V20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.889	-	-	0.790		
V21	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.911	-	-	0.830		
V22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.899	-	-	0.808		
V23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.961	-	0.925		
V24	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.961	-	0.925	
V25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.739	-	0.589
V26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.739	-	0.589
V27	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.942	0.887	
V28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.942	0.887	
Eigenvalue	1.658	1.039	1.509	1.120	1.831	1.175	3.090	1.397	2.577	1.932	1.095	1.773			

## Abstract

# Analyzing Cost Factors in Contracting Out in Service Delivery: Focusing on the Perception of Public Managers in the Seoul Metropolitan Area

Cheouljoo Lee · Young C. Kang

This study analyzes cost factors in contracting out in the Seoul Metropolitan Area. Many previous studies have argued that there is a strong cost-saving effect when contracting-out. In this article, we employ three factors in analyzing the costs in contracting-out (production costs, administrative costs, and monitoring costs). The cost savings in contracting out were not as high as we expected. Without constant managerial monitoring and investigation in the contracting-out process, administrative costs and monitoring costs are higher than production costs when contracting out. According to the results of interviews and statistical analysis, contracting out was found not to be a single solution for cost-saving in service delivery in the administrative and political environment in Korea and should be considered cautiously for in local Korean governments. The results also show that trust and the relationship between local governments and private companies are key factors in contracting out.

【Key words: Contracting out, Service Delivery, Production Costs, Administrative Costs, Monitoring Costs, Public Accountability】