

지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구:

지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증

김 준 기*

김 주 애**

..... <目	次>
I. 서론	IV. 분석결과
II. 선행연구의 검토	V. 결론 및 토론
III. 연구설계	

<요 약>

본 연구는 우리나라의 16개 광역지방자치단체 및 230개 기초지방자치단체를 대상으로 지방공공서비스 민간위탁 결정에 대한 정치적 요인의 영향을 검증하였다. 행정안전부의 내부자료, 중앙선거관리위원회의 지방자치단체 장 및 의원 선거 당선인 자료, 통계청의 주민등록인구, 인구증가율 자료, 공무원정원 자료, 한국통계연감의 면적 자료, 지방재정연감의 지방세부담액 및 재정자립도 자료 등에 대한 이항로지스틱회귀분석 및 다중회귀분석 결과, 2007년 지방자치단체의 공공서비스 민간위탁 결정은 재정자립도와 함께, 인구 1천명당 공무원정원 및 지방자치단체장과 지방의회 간의 정치적 경쟁과 통계적으로 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 한국적 맥락에서 경제적 요인뿐만 아니라 정치적 요인이 우리나라 지방정부의 민간위탁 결정에 있어 상당히 중요한 역할을 하고 있음을 보여 준다.

【주제어: 지방공공서비스 민간위탁 결정, 정치적 요인, 경제적 요인, 관성 요인】

* 서울대학교 행정대학원 교수 (jkkim@snu.ac.kr)

** 서울대학교 행정대학원 박사과정 (nebula22@snu.ac.kr)

논문접수일(2011.8.17), 수정일(2011.9.22), 게재확정일(2011.9.24)

I. 서론

본 연구는 정치적 요인(political factors)이 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정에 영향을 미치는가, 그리고 얼마나 영향을 미치는가를 우리나라 지방정부 수준에서 경험적으로 검증함을 목적으로 한다. 하나의 민영화 유형으로서 민간위탁(contracting-out)은 1980년대 공공선택론, 경쟁시장이론 등에 뿌리를 두고 공공서비스 전달을 위한 비용 절감, 효율성 제고를 목표로 활발히 도입되기 시작하였다(Savas, 1987; Salamon, 1989; 김준기 외, 1999). 이들 민영화 이론에 따를 경우 지방정부의 민간위탁 결정은 공공부문의 비효율과 독점을 치유하기 위한 하나의 대안적 수단으로서 규모의 경제나 경쟁을 통한 재정 절감과 같은 경제적 유인(economic incentives)의 영향을 강하게 받는다. 그러나 이와는 반대로 상당수 연구들은 경제적 합리성을 강조하는 공공선택론 등에 회의적 시각을 견지하고 있다. 이들은 공공조직론 등에 기초하여 공공조직(public organizations)의 장에서 이루어지는 지방공공서비스 민간위탁 결정이야말로 공공조직 내·외부의 관료, 의회, 시민 등 다양한 이해관계자들의 정치적 영향을 복합적으로 받을 수밖에 없음을 주장한다(Bozeman, 1987; Rainey, 1997).

다수의 선행연구들은 이상의 공공선택론과 공공조직론의 주장에 기초하여 경제적 요인과 정치적 요인을 중심으로 민간위탁 결정모형을 설정하고 있다. 그러나 이들 양자의 요인들이 민간위탁 결정에 실제로 유의미한 영향을 주었는가, 그리고 얼마나 영향을 주었는가에 관한 경험적 증거들은 서로 일치하지 않거나 상충되는 등 상당히 복잡적으로 나타나고 있다. 다수의 실증연구들은 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인으로 경제적 요인과 정치적 요인을 함께 강조하면서 공공서비스 민간위탁 결정의 정치경제학적 성격에 대한 경험적 증거를 제시하고 있다(Ferris, 1986; McGuire 외, 1987; Joassart-Marcelli & Musso, 2005; Levin & Tadelis, 2008, 2010). 반면, 일부 연구들은 비용 절감이나 재정 부담과 같은 경제적 요인이 아닌 지역주민의 이념선호 또는 정치적 압력과 같은 정치적 요인이 지방공공서비스 민간위탁 결정의 핵심적 영향요인임을 검증하고 있다(Brudney 외, 2005; Ya Ni & Bretschneider, 2007).

특히, 정치적 요인의 경우 지방정부 민간위탁 결정의 중요한 영향변수라는 증거가 존재하는 반면(Brudney 외, 2005), 이와는 반대로 통계적으로 유의미한 영향을 확인할 수 없었다는 결과가 제시되기도 하며(Warner & Hebdon, 2001; Bel & Miralles, 2003), 상위정부의 민간위탁 결정에 지방정부가 구속될 경우 분석모형에서 제외된다는 지적도 있어(김재훈, 2011) 이에 대한 추가적 실증연구가 요구된다. 정치적 요인의 민간위탁 결정에의 역할에 대한 국내·

외 연구들의 대부분은 외국의 민간위탁 경험을 대상으로 하고 있어 여전히 한국적 맥락에서 보다 다양한 경험적 증거들이 추가될 필요도 존재한다. 또한 지금까지 국내 선행연구들의 직관 또는 실증분석의 결과는 지방자치단체의 자율성이 상대적으로 약한 한국적 맥락에서 정치적 요인의 민간위탁 결정에 대한 영향은 거의 작용하지 않음을 주장하고 있어 이에 대한 추가적 검증도 요구되는 상태이다.

국내연구로는 최홍석(2002), 강성철·김도엽(2007), 추병주·정운수(2009)의 연구가 우리나라 지방정부의 경험을 바탕으로 공공서비스 민간위탁의 결정요인을 실증적으로 분석하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이들 연구에서 정치적 요인이 고려되지 않았거나 정치적 요인을 측정하기 위한 세부변수가 다소 한정적이라는 점, 이론적으로 중요하게 지적되고 있는 기타 제3의 통제요인들이 모형에서 일부 누락되었다는 점, 2000년대 초반까지의 지방정부 민간위탁 결정을 분석하고 있어 최근의 경향을 반영하지 못하고 있다는 점, 민간위탁 결정 여부와 결정 수준에 대한 구체적 분석이 다소 미흡하다는 점에서 이에 대한 후속연구가 필요할 것이다.

따라서 본 연구는 우리나라의 16개 광역지방자치단체 및 230개 기초지방자치단체 자료를 사용하여 경험적 증거의 혼란이 존재하는 정치적 요인과 지방공공서비스 민간위탁 결정 간의 관계를 한국적 맥락에서 추가적으로 검증하고자 한다. 국내 선행연구들의 이와 같은 공백을 일부 메우기 위해 본 연구는 첫째 설명변수인 정치적 요인을 인구 대비 관료규모, 지방정부와 지방의회 간의 정치적 경쟁, 지방의회 다수당의 여당 여부 등의 세부변수로 구분하여 측정의 적절성을 상대적으로 제고하고자 하였다. 둘째 종속변수인 민간위탁 결정을 이산형의 민간위탁 결정 ‘여부’와 연속형의 민간위탁 결정 ‘수준’으로 측정하여 이에 대한 이항로지스틱회귀분석과 다중회귀분석을 각각 실시함으로써 결과의 신뢰도를 높이고자 하였다. 셋째 정치적 요인 이외의 제3변수인 재정·인구·관리 등의 변수를 경제적 요인으로 묶어 가능한 통제하고자 주의를 기울였다. 넷째 2000년대 후반 한국 지방정부의 민간위탁 결정에 대한 분석에 초점을 뒀으로써 최근 우리나라의 민간위탁 결정 연구에 기여하고자 하였다.

II. 선행연구의 검토

1. 지방공공서비스 민간위탁 결정요인에 대한 선행연구 개관

민간위탁에 대한 초기의 선행연구들은 민간위탁의 효과에 대한 지지론과 비판론 간의 이론적 논쟁에서 출발하고 있다(Savas, 1987; Salamon, 1989). 이후 민간위탁에 대한 연구들은 공공서비스 전달방식의 하나로 민간위탁을 도입할 것인가에 대한 ‘결정’에 초점을 두는가, 아니면 민간위탁 결정 이후의 ‘집행·평가’에 초점을 두는가에 따라 그 주제를 달리하며 발전하였다. 먼저 민간위탁 결정 자체에 초점을 두는 논의로는 공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 대한 연구들이 있다(Ferris, 1986; Ya Ni & Bretschneider, 2007). 다음 민간위탁 결정 이후의 집행·평가에 초점을 두는 논의로는 민간위탁 결정 이후의 성과 개선 여부 및 성과의 영향요인에 대한 연구들을 들 수 있다(DeHoog, 1984; Brown & Potoski, 2003; 이정은, 1998; 황혜신, 2005; Brown 외, 2006; 강인성, 2006; Fernandez, 2009; Yang 외, 2010; Lamothe & Lamothe, 2010; 김용훈·이환성, 2010). 양자의 연구들은 최근 실증검증을 통한 이론의 확인에 무게를 두고 있다는 점에서, 그리고 연구대상이 중앙정부 수준에서 주정부 및 지방정부 수준으로까지 확대되고 있다는 점에서(Henig, 1990; Boyne, 1998) 유사한 경향을 보이고 있다.

본 연구는 이상의 두 가지 연구 흐름 중 민간위탁을 도입할 것인가에 대한 ‘결정’에 초점을 두고 있다. 지방정부 공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 대한 초기의 국내·외 선행 연구들은 대다수가 1980년대 이후 미국의 민간위탁 경험을 대상으로 분석을 실시하였다. 그러나 2000년대부터 우크라이나, 스페인, 스웨덴, 네덜란드, 캐나다 등 다양한 국가적 맥락을 대상으로 하는 연구들이 증가하여 분석결과에 대한 타당성과 신뢰성이 강화되고 있다. 서비스 유형의 경우에는 대다수의 연구들이 공공서비스 전체를 분석대상으로 포괄하고 있으나, 일부 연구들은 측정의 용이성 등을 이유로 주로 쓰레기 또는 청소서비스를 한정적으로 분석하고 있다(Dubin 외, 1988; Hirsch, 1995; Dijkgraaf 외, 2003). 분석방법으로는 빈도분석과 같은 기초적 통계분석방법이 활용되기도 하였으나 지방정부의 민간위탁 도입 여부에 대한 결정을 분석한다는 점에서 이항범주형 종속변수에 대한 통계분석방법인 로짓분석이나 프로빗분석이 가장 빈번하게 사용되었다. 일부 연구들은 이항종속변수를 연속적 종속변수로 전환하여 다중회귀분석을 활용하기도 하였다 <표 1>.

〈표 1〉 지방정부 민간위탁 결정요인에 대한 실증연구들의 주요 특징

연구자	국가	자료	서비스	표본	분석방법
Ferris 외(1986)	미국	1982	25	1,780(시·카운티)	빈도분석
Ferris(1986)	미국	1982	43	477(시)	회귀분석(다중)
McGuire 외(1987)	미국	1979-80	1(학교버스)	50(주)	로짓분석(다항)
Ferris 외(1988)	미국	1982	44(8개 기능)	1,433(시)	로짓분석(다항)
Morgan 외(1988)	미국	1982	43	433(시)	회귀분석(다중)
Dubin 외(1988)	미국	1974-75	1(쓰레기)	261(시)	로짓분석(이항)
Morgan 외(1988)	미국	1983	42	615(시)	회귀분석(다중)
Morgan 외(1991)	미국	1983	42	615(시)	회귀분석(다중)
Benton 외(1992)	미국	1988-89	76	67(카운티)	회귀분석(다중)
Chandler 외(1994)	미국	1973-88	1(청소)	740(시)	이항로짓분석
Hirsch(1995)	미국	1980-82	1(쓰레기)	93(시)	회귀분석(다중)
Greene(1996)	미국	1988	70	188(시)	회귀분석(다중)
López-de-Silanes 외(1997)	미국	1987-92	12	3,042(카운티)	프로빗분석 등
Nelson(1997)	미국	1992	63	1,221(지방)	로짓분석(이항)
Brown(2001)	우크라이나	1997-98	전체	72(시)	로짓분석(이항)
Warner 외(2001)	미국	1988-92	전체(8개 기능)	201(타운·카운티, 뉴욕)	로짓분석(이항)
Warner 외(2002)	미국	1992-97	전체(8개 기능)	1,056; 1,075(시/카운티)	프로빗분석
최흥석(2002)	한국	1995-2000	전체	232; 187(시/군구)	빈도, 상관분석
Bel 외(2003)	스페인	1979-98	1(쓰레기)	90(지방, 카탈로니아)	프로빗분석
Dijkgraaf 외(2003)	네덜란드	1998	1(쓰레기)	540(지방)	로짓분석(이항)
Ohlsson(2003)	스웨덴	1989	1(쓰레기)	170(공기업/사기업)	프로빗분석
O'Toole 외(2004)	미국	1997-99	1(교육)	3,122(텍사스학군)	회귀분석(다중)
Walls 외(2005)	미국	1995	1(쓰레기)	980; 912(폐기물/재활용)	로짓분석(다항)
Brudney 외(2005)	미국	1998	전체	50(주)	회귀분석(HLM)
Joassart-Marcelli 외(2005)	미국	1982-97	11	170(시, 캘리포니아)	로짓분석(다항)
Ya Ni 외(2007)	미국	2001-02	1(전자정부)	42(주)	로짓분석(이항)
강성철 외(2007)	한국	2000-02	전체	232(기초지방자치단체)	로짓분석(이항)
Bel 외(2008)	스페인	2003	2(쓰레기/수도)	115-456	로짓분석(다항)
Brown 외(2008)	미국	1992-97	64	650; 650(시/카운티)	로짓분석(다항)
Hebdon 외(2008)	미국/캐나다	2002-04	67	1,283; 210(시/타운)	회귀분석(다중)
Levin 외(2008)	미국	1997-2002	64	1,043(시)	로짓분석(다항)
Miralles(2008)	스페인	1980-2002	1(수도)	103(지방)	회귀분석(다중)
Pérard(2009)	미국	2002	1(수도)	459(카운티)	프로빗, 회귀분석
Bae(2009)	미국	2000-02	전체	2,011(시, 조지아)	로짓, 프로빗분석
Levin 외(2010)	미국	1997-2002	29; 64	1,043(시)	로짓분석(다항)
Hefetz 외(2011)	미국	2007	67	1,474(지방)	로짓분석(다항)
김재훈(2011)	미국	2009	1(쓰레기)	108(시, 플로리다)	로짓분석(이항)

자료: Bel & Fageda (2009: 117)를 기초로 추가·보완함

2. 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인

지방공공서비스 민간위탁의 결정요인에 대한 대표적 연구로서 Ferris(1986)는 공급 요인, 재정적 요인, 정치적 요인을 미국 시정부 공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인으로 설정하고 이를 실증 검증하였다. 이후 다수의 연구들은 저자의 연구에 기초하여 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인들을 유사하게 검증하고 있다(Morgan 외, 1988; Chandler & Feuille, 1994). 첫째 지방정부의 민간위탁 결정은 공급 요인(supply factors)에 영향을 받을 수 있다. 지방정부의 공급비용 절감 유인은 경쟁, 규모의 경제, 그리고 노동비용의 절감을 통해 발생한다. 이는 민간부문의 상대적으로 높은 경쟁성, 규모 확장의 신축성, 그리고 노동비용의 절감 가능성을 전제하는 경쟁시장이론(competitive market theory)이나 공공선택이론(public choice theory)으로 설명되고 있다(Niskanen, 1971; Ostrom & Ostrom, 1977; Savas, 1981; Borcharding 외, 1982; Donahue, 1989; Sclar, 2000). 둘째 지방공공서비스 민간위탁 결정은 재정적 요인(financial factors)에도 영향을 받을 수 있다. 지방정부의 재정부담이 클수록, 지방정부의 재정지출에 대한 법적 제약이 강할수록 지방정부의 재정지출 절감 압력은 커지게 되어 민간위탁 결정은 증가할 수 있다(Tiebout, 1956; O'Toole & Meier, 2004). 셋째 지방공공서비스 민간위탁 결정은 정치적 요인(political factors)에 따라 달라질 수 있다. 공공조직론(public organization theory) (Bozeman, 1987; Rainey, 1997; Rainey & Chun, 2005) 또는 실용적 민영화론(pragmatic privatization theory) (Feigenbaum & Henig, 1994; Hefetz & Warner, 2007)에 기초할 경우 정치적 압력집단의 규모나 특성, 정부구조와 같은 정치적 요인의 영향은 지방정부의 민간위탁 결정을 정치경제학적으로 변화시킬 수 있다. 민간위탁은 지역주민의 정치이념이 보수적일수록, 관료의 저항이 약할수록, 정부구조가 시정관리인제와 같이 관리적일수록 선호될 가능성이 높다(Schulman, 1982; Morgan, 1979; Martin, 1986).

그밖에 선행연구들은 인구통계학적 요인, 관리적 요인, 서비스 특성 요인, 관성 요인 등을 민간위탁 결정의 설명변수로 제시하고 있다. 첫째 인구, 소득 등의 인구통계학적 요인(demographic factors)이 지방정부의 민간위탁 결정에 영향을 미칠 수 있다. 인구규모가 클수록, 인구가 급증할수록 급격하게 확대되는 서비스 수요에 대처하기 위한 민간위탁 결정이 증가할 수 있다(McGuire 외, 1987; Benton & Menzel, 1992). 둘째 관리적 요인(managerial factors)도 민간위탁 결정과 관계가 있을 수 있다. 계약관리(contract management), 기술지원(technical assistance)의 수준이 높을수록 전문성을 요구하는 민간위탁 결정은 증가할 가능성이 높다(Brown & Potoski, 2003; Van Slyke, 2003; Brown, 2001). 셋째 서비스 특성(service characteristic)이 존재한다. Williamson(1981)의 거래비용이론(transaction costs theory)에 기초할 경우 자산특정성과 측정곤란성이 높을 경우 감독·측정비용 등 거래비용이 증가하므로 민간

위탁 결정은 상대적으로 감소할 수 있다(Nelson, 1997; Walls 외, 2005; 이근주, 2010; Hefetz & Warner, 2011). 넷째 지방공공서비스 민간위탁 결정은 과거의 공급방식이라는 관성의 영향(inertia factors)을 받을 수 있다. 지방정부의 과거 민간위탁 경험이 성공적일수록 지방정부의 현재 및 미래의 민간위탁 결정은 긍정적으로 평가될 수 있다(Brown 외, 2008). 끝으로 지방정부의 민간위탁 결정은 인접 효과(neighboring effect)에 영향을 받을 수 있다. 인접 지방정부의 민간위탁 경험이 성공적일 경우 또는 인접 지방정부의 민간위탁 결정이 증가할 경우 당해 지방정부의 민간위탁 결정은 증가할 수 있다(Miralles, 2009).

한편, Ya Ni & Bretschneider(2007)는 지방공공서비스 민간위탁의 결정요인을 경제적 요인과 정치적 요인으로 대별하고 있다. 저자들은 선행연구에서 각각의 개별 변수로 제시된 공급 요인, 재정 요인, 인구통계 요인, 관리 요인들이 모두 비용 효율성(cost efficiencies)에 초점을 둔다는 점에서 이들을 하나의 경제적 요인(economic factors)으로 통합하였다. 이들은 경제적 유인은 공공선택론에, 정치적 영향력은 공공조직론에 기반을 두고 지방정부의 민간위탁 결정모형을 구성하였다.

III. 연구설계

1. 변수의 정의 및 측정

1) 종속변수

지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정으로 이는 연구의 분석단위(unit of analysis)이기도 하다. 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정은 학자에 따라 다양한 방식으로 측정되고 있다. 첫째 다수의 선행연구들은 분석대상 서비스의 민간위탁 여부로 지방정부의 민간위탁 결정을 측정하였다. 이 방법은 결정 여부를 1과 0의 이산점수로 간단하게 측정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 민간위탁은 서비스 전체에 대해서도 이루어질 수 있지만 부분적으로도 실시될 수가 있는데 해당 방법은 이를 구분 측정하는 것이 불가능하다. 둘째 지방정부의 민간위탁 결정은 지방정부가 민간위탁을 결정한 서비스 수 또는 비율로도 측정된다. 이는 첫 번째 방법에 비해 지방정부 간의 편차를 서비스 비율이라는 비례적 수치를 통해 측정할 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 이 방법은 지방정부 간 서비스의 분류체계, 분류방식 등이 상이할 경우 통일적 관점에서 서비스의 수 또는 비율을 산정하기 곤란하다는 한계가 있다. 셋째 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정은 지방정부가 민간위탁에 지출한 예산비율로 측정이 가능하다. 이는 민간위탁 결정을 예산지출비율을 통해 실질적 지출비율로 정교하게

측정할 수 있다는 점에서 보다 진일보한 척도라 할 수 있다. 그러나 이 방법은 정확한 자료의 축적과 공개를 전제로 하기 때문에 실용가능성 측면에서 한계가 있다 <표 2>.

<표 2> 민간위탁 결정 척도에 대한 선행연구

척도	선행연구
민간위탁 결정 여부	Ferris & Graddy(1988); Dubin & Navarro(1988); Chandler & Feuille(1994); Nelson(1997); Warner & Hefetz(2002); Dijkgraaf 외(2003); Bel & Miralles(2003); Walls 외(2005); Ya Ni & Bretschneider(2007); 강성철·김도엽(2007); Brown 외(2008); Hebdon & Jalette(2008); Pérard(2009); 김재훈(2011)
민간위탁 서비스 수/비율	Ferris(1986); Morgan & Hirlinger(1991); Benton & Menzel(1992); Greene(1996); Brown 외(2008); Fernandez 외(2008)
민간위탁 예산지출비율	Sonenblum 외(1977); Hirsch(1995); O'Toole & Meier(2004); Brudney 외(2005)

본 연구에서 종속변수인 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정은 이상의 세 가지 측정방법을 활용하여 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정 여부와 결정 수준으로 각각 측정하였다. 먼저, 지방정부의 민간위탁 결정 여부는 2007년 우리나라 16개 광역지방자치단체 및 230개 기초지방자치단체의 공공서비스에 대한 민간위탁 신규 결정 여부(contract)로 측정하였다. 공공서비스는 일반행정(통계, 자료처리, 정보화 등), 보건·복지·의료(노인, 여성, 장애인, 청소년, 어린이 등), 환경·위생(청소, 공원, 가로수, 쓰레기, 분뇨, 상하수도, 방역 등), 문화·예술·관광(문화재, 예술축제, 문화예술회관, 관광안내소 등), 교통·안전(주차장, 가로등, 보안, 관용장비·자동차 등), 지역경제(양묘, 원예, 육종 등), 교육(급식 등), 체육(체육시설), 기타의 9개 유형을 포괄한다. 지방공공서비스 민간위탁 신규 결정 여부는 2007년 지방자치단체가 시설 전체위탁, 사무 전체위탁, 시설 일부위탁, 사무 일부위탁, 시설+사무 전체위탁, 시설+사무 일부위탁의 6가지 민간위탁 사업형태를 신규로 결정한 건수가 하나 이상일 경우 1, 하나도 없을 경우 0으로 코딩하였다. 대다수 민간위탁 사업은 3-5년 단위로 계약되고 그 가운데 상당수는 계약만료 이후 계약을 갱신, 재계약을 유지하게 되는데 본 연구는 지방정부의 2007년도 민간위탁 사업의 신규 결정요인을 분석함에 목적을 제한하여 이들 경우는 제외하고 신규로 결정된 민간위탁 사업건수만을 산정하였다.)

1) 2007년 신규 결정된 사업건수만을 측정하고 계약 갱신이 결정된 사업건수, 재계약 유지기간의 사업건수를 분석대상에서 제외하였기 때문에 본 연구는 이미 이전년도에 민간위탁을 결정하여 2007년도에 민간위탁을 결정하지 않은 지방정부와 아예 민간위탁에 관심이 없어 민간위탁을 결정하지 않은 지방정부를 구분할 수 없다는 한계가 있다.

다음, 지방정부의 민간위탁 결정 수준은 2007년 지방자치단체가 신규로 결정한 민간위탁 총사업건수(contnum), 그리고 상대적 민간위탁 예산비율(contbudg)로 측정하였다. 민간위탁 총사업건수는 2007년 지방자치단체가 신규로 결정한 민간위탁 사업건수의 합으로, 상대적 민간위탁 예산비율은 2007년 지방자치단체 일반회계예산지출 대비 신규 결정된 민간위탁 사업의 연간평균예산비율로 측정하였다.2)

2) 독립변수

지방공공서비스 민간위탁 결정에 영향을 미치는 정치적 요인이다. 공공조직론에 기초할 경우 공공부문의 의사결정은 민간부문과 달리 경제적 유인뿐만 아니라 정치적 영향이 함께 작용할 가능성이 높다. 다수의 연구들은 지방정부 민간위탁의 결정모형으로 경제적 변수와 정치적 변수를 복합적으로 고려하는 정치경제학적 이론모형을 주장하였고 이에 대한 실증적 증거들을 제시하고 있다. 그러나 일부 연구들은 결정모형에서 설정된 정치적 요인의 유의미한 영향을 통계적으로 확인하지 못하였다3) <표 3>.

<표 3> 정치적 요인과 민간위탁 결정의 관계에 대한 실증연구 유형

정치적 요인		선행연구
결정모형 포함	통계적 유의미성 검증	Ferris(1986); Mcguire 외(1987); Morgan & Hirlinger(1988); Dubin & Navarro(1988); Benton & Menzel(1992); Chandler & Feuille(1994); Hirsch(1995); López-de-Silanes 외(1997); Brown(2001); Dijkgraaf 외(2003); Brudney 외(2005); Joassart-Marcelli & Musso(2005); Ya Ni & Bretschneider(2007); Levin & Tadelis(2008); Miralles(2009)
	통계적 유의미성 미검증	Warner & Hebdon(2001); Bel & Miralles(2003); 강성철·김도엽(2007); Bae(2009)
결정모형 미포함		Greene(1996); 최흥석(2002) - 경제적 요인 검증 Nelson(1997) - 서비스 특성 요인 검증 Brown 외(2008) - 관성 요인 검증

2) 연구에서 사용된 2007년 신규 결정된 민간위탁 사업 건수와 비율은 서비스 유형별로 표와 같다.

구분	1 일반행정	2 보건·복지·의료	3 환경·위생	4 문화·예술·관광	5 교통·안전	6 지역경제	7 교육	8 체육	9 기타	합계 (건)
기초	64 (7.7%)	253 (30.4%)	188 (22.6%)	48 (5.8%)	172 (20.7%)	7 (0.8%)	21 (2.5%)	20 (2.4%)	59 (7.1%)	832
광역	4 (7.5%)	18 (34.0%)	4 (7.4%)	15 (28.3%)	0 (0%)	5 (9.4%)	1 (1.9%)	6 (11.3%)	0 (0%)	53

3) 이러한 경험적 증거들 간의 혼란은 연구대상, 자료, 방법론 등의 조절변수의 개입, 변수측정을 위한 척도의 문제, 변수들 간 상호작용의 발생 등에서 기인할 가능성이 존재한다(Boyne, 1998; Bel & Fageda, 2009). 따라서 설명변수로 설정된 정치적 요인에 대한 적절한 척도 구성의 문제가 보다 중요한 이슈로 부각된다.

지방공공서비스 민간위탁 결정에 대한 실증연구들은 다양한 척도를 통해 정치적 요인을 측정하였다. 첫째 정치적 경쟁(political competition)은 견제와 균형을 통한 지방정부와 지방의회의 단일정당 독점을 감소시키고 목표 다양화 효과를 가질 수 있어 지방정부의 민간위탁 결정에 부(-)의 영향을 줄 수 있다. 일부 연구는 지방정부의 정치적 경쟁을 정치적 경쟁 점수로 조작하여 측정하고 있다(Ya Ni & Bretschneider, 2007).

둘째 지방정부의 장 또는 지방의회 의원의 정치이념(political ideology)도 지방정부의 민간위탁 결정에 영향을 미칠 수 있다(Chi & Jasper, 1998). 지방정부 장의 출신정당 또는 지방의회의 다수당이 민간부문의 자율성에 대한 신뢰가 강한 보수당일수록 지방공공서비스의 민간위탁 결정은 증가할 수 있다. 선행연구에서는 이를 지방정부 장의 출신정당 또는 지방의회 다수당의 보수당 여부로 측정하였다(Warner & Hebdon, 2001; Dijkgraaf 외, 2003; Miralles, 2009).

셋째 지역주민의 이념적 선호(ideological preference)가 지방정부의 민간위탁 결정에 영향을 미칠 수 있다. 다수의 연구에서 지역주민의 이념적 선호는 지방정부 전체인구 대비 저소득인구, 노인인구, 흑인인구의 비율로 측정하고 있다(Ferris & Graddy, 1988; Morgan & Hirlinger, 1991; Benton & Menzel, 1992). 이들 계층들은 서비스의 가격 인상, 서비스 공급의 불안정 등에 대한 우려가 높아 민간위탁에 대한 선호가 상대적으로 낮다. 일부 선행연구들은 거래비용이론에 기초하여 지역사회 동질성(community homogeneity)이 높을수록 민간위탁의 거래비용이 낮기 때문에 지방공공서비스 민간위탁 결정이 증가할 것이라고 가정하였다(Nelson, 1997; Brown 외, 2005). Nelson(1997)은 지역사회 동질성을 카운티 허핀달 지수(county Herfindahl index)의 조작을 통해 측정하고 있다. 몇몇 연구에서는 지역주민의 보수당에 대한 투표비율이나 투표등급으로 지역주민의 이념선호를 측정하고 있다(Dubin & Navarro, 1988; López-de-Silanes 외, 1997; Levin & Tadelis, 2008).

넷째 관료의 저항(public employee resistance)이 지방정부의 민간위탁 결정에 영향을 미칠 수 있다. 관료집단은 민간위탁에 따른 신분 불안, 임금 삭감에 대한 우려로 민간위탁에 저항할 가능성이 높다.⁴⁾ 다수의 선행연구들은 지방정부 인구 1천명당 공무원 수(Ferris, 1986; Morgan 외, 1988) 또는 지방정부 전체인구 대비 공무원 비율(Chandler & Feuille, 1994;

4) 관료는 일반시민(constituencies)으로서의 지위와 공무원(public employees)으로서의 지위를 동시에 보유하고 있다. 일반시민으로서의 관료는 공공서비스 수요자로 효율성 및 서비스 질을 제고할 수 있는 민간위탁을 지지하는 경향이 강하다. 반대로, 공무원으로서의 관료는 공공서비스 공급자로 신분 불안, 임금 삭감 등의 이유로 민간위탁을 반대하는 경향이 강하다(Ferris, 1986: 295, 300). 다수의 실증연구들은 관료의 경우 후자의 힘이 압도적으로 강하여 결과적으로 민간위탁을 반대하는 경향이 있음을 보여주고 있다(Ferris, 1986: 295, 300; Morgan, Hirlinger, & England, 1988: 366; Morgan & Hirlinger, 1991: 135; Brudney 외, 2005: 10-11).

Dijkgraaf 외, 2003)로 관료규모를 측정하고 있다. 몇몇 연구들은 관료집단의 저항을 측정하기 위해 지대추구이론(rent-seeking theory) (Krueger, 1974)에 기초하여 공무원의 노조가입률 지표를 사용하고 있으며(Dubin & Navarro, 1988; Hirsch, 1995)⁵⁾, 일부 연구들은 ICMA 서베이의 측정방법(ICMA, 2007)에 따라 공무원 저항 여부에 대한 평균점수를 활용하고 있다 (Hebdon & Jalette, 2008; Hefetz & Warner, 2011).

본 연구는 정치적 요인을 측정하기 위해 정치적 경쟁은 지방자치단체 장의 출신정당과 지방의회 다수당의 불일치 여부(policom), 지방의회의 정치이념 및 지역주민의 이념선호는 지방의회 다수당의 보수당 여부(policonser), 관료의 저항은 지방정부 인구 1천명당 공무원 수로 측정하였다(pubemp)⁶⁾ <표 4>.

3) 통제변수

정치적 요인 외에 지방정부의 민간위탁 결정에 영향을 줄 수 있는 제3의 핵심 변수로는 경제적 요인이 있다. 본 연구에서는 Ya Ni & Bretschneider(2007)의 분석틀에 기초하여 공급 요인, 재정적 요인, 인구통계학적 요인, 관리적 요인을 하나의 경제적 요인으로 묶어 포괄적 관점에서 살펴보기로 한다. 하나의 경제적 요인으로 이들 요인들을 포괄할 수 있는 근거는 이들이 모두 비용 효율성 목표를 동일하게 추구한다는 점이다. 예를 들면, 인구규모는 규모의 경제 또는 경쟁에 긍정적 영향을 미칠 수 있고, 소득은 지방정부의 재정부담을 완화시킬 수 있다. 그러나 다수의 선행연구들과 같이 요인변수 측정을 위한 척도 구분의 편리성 때문에 본 연구에서도 경제적 요인의 척도는 각 측정변수를 구분하여 설정하였다.

-
- 5) 공공관료의 저항은 인구 대비 공무원 수보다 공무원의 노조가입률로 측정할 경우 보다 측정의 타당성을 높일 수 있겠으나 우리나라의 경우 공무원의 노조가입률 자료에 대한 시도별, 시군구별 접근이 어렵다는 문제가 있다.
- 6) 연구의 초기 분석모형은 민간위탁에 대한 지역주민의 이념적 선호변수를 포함하여 설정되었다. 한국적 맥락에서 지역주민의 동질성 측정 척도는 저소득인구비율(지방정부의 일반회계지출 중 복지예산 지출비중, 전체주민등록인구 대비 기초생활수급자비율)과 노인인구비율(전체인구 대비 65세 이상 노인인구비율)로 설정하였다. 그러나 이들 변수와 다른 설명변수들 간 높은 상관성이 발생하였고(피어슨 상관계수 0.7 이상), 이항로지스틱 및 다중회귀분석 결과에서도 이론적 가정을 통계적으로 유의미하게 검증하지 못하거나 그와는 다소 배치되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 저소득계층이나 노인계층이 외국의 경우와는 다르게 우리나라 지방정부 민간위탁 결정에 있어 주요 압력집단으로 작용하지 않았다는 증거를 제공해 주기도 한다. 그러나 이는 척도의 문제 등 기타 다양한 요인들로 인해 유발되었을 가능성도 존재하므로 이에 대한 추가적 연구가 필요할 것으로 보인다. 본 연구에서는 이러한 분석결과에 바탕을 두고 이와 같은 지역주민의 이념적 선호변수는 분석모형에서 제외를 시켰다. 그럼에도 불구하고 지역주민의 이념선호는 Dubin & Navarro(1988) 등의 연구에 기초하여 지방의회 다수당의 보수당 여부(policonser) 변수를 통해 간접적으로 측정이 가능하다고 할 수 있다.

첫째 서비스 공급비용은 공급자 간의 경쟁과 규모의 경제, 또는 노동비용의 절감 정도에 영향을 받고 있음이 다수의 연구에서 확인되었다. 공급자 간 경쟁, 규모의 경제는 지방정부의 인구규모 또는 대도시 입지여부로, 노동비용 절감은 민간부문 대비 공공부문의 급여비용 또는 민간직원 대비 공공관료의 노조가입률로 측정할 수 있다(Ferris, 1986; McGuire 외, 1987; Joassart-Marcelli & Musso, 2005). 본 연구에서 공급비용 변수는 인구통계 변수와 상호관련성이 높기 때문에 설명변수 간 상호작용을 줄이기 위해 인구통계 변수를 통해 함께 측정하기로 한다.⁷⁾

둘째 지방공공서비스 민간위탁 결정은 재정적 요인에도 영향을 받을 수 있다. 지방정부의 재정부담 및 지방정부 재정지출에 대한 제도적 제약은 지방공공서비스 민간위탁 결정에 영향을 줄 수 있다. 재정부담은 지방정부의 소득 대비 과세 비율 및 중앙정부의 보조금 비율로, 재정지출에 대한 제도적 제약은 재정지출에 대한 법적 제한 여부로 측정되고 있다(Ferris & Graddy, 1988; Morgan & Hirlinger, 1991; Brudney 외, 2005).⁸⁾ 본 연구에서 재정 변수는 지방정부의 재정부담 및 재정자립도를 통해 측정하였다. 재정부담은 2007년 지방자치단체의 1인당 지방세부담액(taxpro), 재정자립도는 2007년 지방재정연감의 산식을 통해 도출된 재정자주도(finauto)로 측정하였다.

셋째 인구통계 요인도 지방공공서비스 민간위탁 결정에 영향을 미칠 수 있다. 인구통계 요인은 지방정부의 인구규모, 인구밀도, 인구증가율, 대도시인구비율, 및 1인당 소득으로 측정이 가능하다(McGuire 외, 1987; Greene, 1996; Bae, 2009). 본 연구에서 인구규모는 2007년 지방자치단체의 면적 대비 주민등록인구 수로 도출된 인구밀도(popden), 인구변동은 2007년 지방자치단체의 인구증가율(popgro)로 측정하였다.⁹⁾

7) 선행연구에 기반을 두고 입찰방법의 경쟁성(입찰방법의 경쟁성 요인점수 평균), 공급시장의 경쟁성(공급시장의 경쟁성 요인점수 평균) 변수도 초기 분석모형에 포함을 시켜보았다. 그러나 상관분석 결과 인구통계 변수들과 상관성이 상당히 높았으며(피어슨 상관계수 0.6 이상) 이항로지스틱회귀분석 및 다중회귀분석 결과 이론적 가설과 부합하지 않는 결과가 도출되었다. 이러한 결과는 한국의 경우 경쟁이 지방정부의 민간위탁 결정에 대한 주요 영향변수가 아닐 것이라는 추론의 가능성을 높여준다. 그러나 이 역시 측정의 문제 등 다양한 한계가 개입했을 수 있기 때문에 이에 대한 후속 연구가 요구된다 하겠다. 본 연구에서는 서로 상관성이 높은 인구통계 변수와 경쟁 변수 가운데 경쟁 변수는 제거하고 인구통계 변수를 통해 지방정부의 경쟁 정도를 함께 측정하기로 한다.

8) 재정부담은 지방정부 채권평가등급, 1인당 재산세액 및 비재산세액, 상위정부 판매세율(Hirsch, 1995), 지방정부 총지출증가율, 부채상환 잔여비용, 명목과세율(Warner & Hebdon, 2001), 지방정부 부채규모, 재정자립도(최홍석, 2002), 지방정부 단기부채발행 허용 여부(Walls 외, 2005), 세입역량 점수 및 지출요구 점수(Brudney 외, 2005), 조세부담지수(Index of Financial Burden) (Miralles, 2009), 재정적 스트레스 여부의 평균점수(ICMA, 2007; Hefetz & Warner, 2011) 등 다양한 척도를 통해 측정되고 있다.

9) 인구통계 변수로 인구밀도, 인구증가율 외에 인구규모(주민등록인구수), 대도시 여부(특별시, 광역시, 광역도, 자치구, 기초시에 위치할 경우 1, 기초군, 기초구에 위치할 경우 0)도 함께 초기 분석모형에

넷째 관리적 변수도 공급비용 절감을 유도할 수 있으므로 지방정부의 민간위탁 결정에 영향을 주는 경제적 요인에 포함될 수 있다. 다수의 연구에서 관리적 요인은 지방정부의 계약관리능력 변수로 측정되고 있으며(Brown & Potoski, 2003; 황혜신, 2005), 계약관리능력은 일부 선행연구에서 지방정부의 서비스 성과에 대한 모니터링 여부로 측정되었다(Ya Ni & Bretschneider, 2007). 본 연구에서 관리 변수는 행정안전부 설문조사(2008)에서 사용된 측정 방법에 따라 2007년 지방자치단체의 민간위탁 지도감독여부에 대한 요인점수와 지도감독횟수에 대한 요인점수의 평균값(manager)을 통해 측정하였다.¹⁰⁾

이상의 경제적 요인 외에 지방정부의 민간위탁 결정은 서비스 특성의 영향을 받을 수 있다. 상당수 연구에서 서비스 특성은 서비스의 자산특정성 점수와 측정가능성 점수의 조작화를 통해 측정되고 있다(Nelson, 1997; Walls, 2005; Brown 외, 2008; Hefetz & Warner, 2011). 그러나 본 연구에서 분석대상이 전체 지방정부의 모든 서비스 유형과 범위를 포괄하고 있어 서비스 특성 변수는 제외되었다.

마지막으로 과거의 공급방식(past production mode)이라는 관성변수도 지방공공서비스 민간위탁 결정에 중요한 영향을 줄 수 있다. 선행연구에서 관성 요인은 지방정부의 과거 민간위탁 경험 여부를 통해 측정하였다(Brown 외, 2008). 본 연구에서 관성 변수는 2006년 지방자치단체의 신규 민간위탁 결정 건수의 합(pastcon)으로 측정하였다 <표 4>.

포함을 시켜보았으나 이들 변수들 간 피어슨 상관계수가 0.6 이상으로 높게 나타나는 유의미한 상관성이 발견되어 이들 가운데 효과가 약하게 나타난 인구규모, 대도시 여부 변수는 제외하고 분석모형을 설정하였다.

10) 관리(manager) 변수는 2007년 지방자치단체가 전체 민간위탁 사업에 실시한 지도감독 여부와 횟수에 대한 요인점수의 평균값을 의미한다. 전체 민간위탁 사업이란 2007년 신규 결정된 민간위탁 사업뿐만 아니라 2007년 지방자치단체가 관리하는 모든 민간위탁 사업을 포괄한다.

〈표 4〉 변수의 선정과 측정

변수		측정 및 자료	가설
종속 변수	contract	전체적 또는 부분적으로 민간위탁 사업이 신규 결정된 경우 1, 아닐 경우 0 (행정안전부 내부자료, 2007)	
	contnum	전체적 또는 부분적으로 신규 결정된 민간위탁 사업건수의 합 (행정안전부 내부자료, 2007)	
	contbudg	전체적 또는 부분적으로 민간위탁이 신규 결정된 사업의 일반회계지출 대비 연간평균예산비율 (행정안전부 내부자료, 2007)	
정치 변수	policom	지방자치단체 장의 출신정당과 지방의회 다수당이 서로 다를 경우 1, 아닐 경우 0 (중앙선거관리위원회 광역시도 의회, 기초시군구 의회 당선인 명부자료, 제4회, 2006)	-
	policonser	지방의회 다수당이 한나라당, 자유선진당 ¹¹⁾ 일 경우 1, 아닐 경우 2 (중앙선거관리위원회 광역시도 의회, 기초시군구 의회 당선인 명부자료, 제4회, 2006)	+
	pubemp	지방자치단체의 인구 1천명당 공무원비율 (통계청 공무원 규모 자료, 2007)	-
경제 변수	taxpro	1인당 지방세부담액 (지방재정연감 결산 자료, 지방세액/주민등록인구, 2007)	+
	finauto	{(지방세 + 세외수입)÷일반회계 세입총계}×100 (지방재정연감 결산 자료, 2007)	-
	manager	민간위탁 지도감독 방법으로 다음의 각 네 가지를 활용하고 있을 경우 1, 아닐 경우 0의 요인점수의 합과 민간위탁 지도감독 방법으로 다음의 각 네 가지를 활용하는 횟수에 대한 요인점수의 합의 평균—현장방문, 실적보고, 시민만족도 조사, 민원처리 모니터링 (행정안전부 설문조사 내부자료, 2007)	+
	popgro	지방자체단체의 인구증가율 (한국도시연감 시도별, 시군구별 인구증가율 자료, 2007)	+
	popden	지방자치단체의 인구밀도—주민등록인구/면적 (통계청, 한국통계연감 시도별, 시군구별 자료, 2007)	+
관성 변수	pastcon	지방자치단체의 2006년 신규 민간위탁 결정 건수 (행정안전부 내부자료, 2006)	+

11) 2007년 기준으로 정당의 정치이념을 보수-진보로 구분할 경우 자유선진당, 한나라당은 보수로, 통합민주당, 창조한국당, 민주노동당은 진보로 배열되고 있다. 이지호(2009: 137)는 정당의 선거강령에 따른 보수-진보 위치를 11점 척도로 측정하였는데 2007년 대선에서 자유선진당은 5.71, 한나라당은 7.17로 보수 위치에 위치한 반면, 통합민주당은 4.17, 창조한국당은 3.76, 민주노동당은 2.77로 진보에 위치하고 있었다.

2. 분석모형

본 연구에서는 민간위탁 결정 여부를 분석하기 위한 이항로지스틱회귀모형과 민간위탁 결정 수준을 분석하기 위한 다중회귀모형이 분석모형으로 설정되었다.

첫째 이항로지스틱회귀모형은 이항범주형의 종속변수인 민간위탁 결정 여부를 분석하기 위해 사용되었다. 이항로지스틱회귀방정식(binary logistic regression equation)을 설정해보면 식(1), 식(2)와 같다. 이 경우 종속변수는 민간위탁 결정이라는 사건확률형식(event probability form)으로 표현된다(이성우 외, 2005: 64).

$$\Pr(\text{contract} = 1) = \frac{e^{(\alpha + \sum_{k=1}^9 \beta_k X_k)}}{1 + e^{(\alpha + \sum_{k=1}^9 \beta_k X_k)}} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \sum_{k=1}^9 \beta_k X_k = & \beta_1 \text{policom} + \beta_2 \text{policonser} + \beta_3 \text{pubemp} \\ & + \beta_4 \text{finauto} + \beta_5 \text{taxpro} + \beta_6 \text{manager} + \beta_7 \text{popden} + \beta_8 \text{popgro} \\ & + \beta_9 \text{pastcon} \end{aligned} \quad (2)$$

식(1), 식(2)는 2007년 지방자치단체의 민간위탁 사업 신규 결정이 발생하는 경우의 확률과 발생하지 않을 경우의 확률의 지수함수로 구성된다. 식(2)에서 정치변수로 *policom*은 지방정부와 지방의회 간의 정치적 경쟁 여부, *policonser*는 지방의회의 보수당 여부, *pubemp*는 인구 1천명당 공무원 수, 경제변수로 *finauto*는 재정자립도, *taxpro*는 1인당 지방세부담액, *manager*는 관리역량 요인점수, *popden*은 인구밀도, *popgro*는 인구성장률, 관성변수로 *pastcon*은 2006년 지방자치단체 민간위탁 결정된 사업건수 벡터를 나타낸다. α 는 상수, $\beta_1, \beta_2, \beta_3$ 는 각 정치변수의 계수벡터, $\beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \beta_8, \beta_9$ 은 각 통제변수의 계수벡터를 의미한다.

둘째 다중회귀모형은 연속형의 종속변수인 민간위탁 결정 수준을 분석하기 위해 사용되었다. 다중선형회귀방정식(multiple linear regression equation)을 설정해보면 식(3)과 같다.

$$\begin{aligned}
 y_i = & \beta_0 + \beta_1 policom + \beta_2 policonser + \beta_3 pubemp \\
 & + \beta_4 finauto + \beta_5 taxpro + \beta_6 manager + \beta_7 popden + \beta_8 popgro \quad (3) \\
 & + \beta_9 pastcon + \epsilon, \quad \epsilon \sim N(0, \sigma^2)
 \end{aligned}$$

식(3)에서 y_i 는 2007년 지방자치단체가 신규 결정한 민간위탁 총사업건수, 일반회계지출 대비 민간위탁 사업에 소요되는 연간평균예산비율을 각각 지칭한다. *policom*, *policonser*, *pubemp*는 정치변수, *finauto*, *taxpro*, *manager*, *popden*, *popgro*는 경제변수, *pastcon*은 관성변수의 벡터이다. β_0 는 상수, $\beta_1, \beta_2, \beta_3$ 는 각 정치변수의 계수벡터, $\beta_4, \beta_5, \beta_6, \beta_7, \beta_8, \beta_9$ 은 각 통제변수의 계수벡터를, ϵ 는 오차항으로서 기대값 0, 분산 σ^2 인 정규분포를 따른다고 가정한다.

3. 자료 및 분석방법

본 연구에서는 다양한 출처의 자료들이 활용되었다. 행정안전부의 2007년 내부자료, 제4회(2006) 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템의 광역 시도 의회, 기초시군구 의회 당선인 명부자료 자료, 통계청의 2007년 시도별, 시군구별 공무원정원 자료, 행정구역 자료, 한국통계연감의 2007년 시도별, 시군구별 면적 자료, 한국도시연감의 2007년 시도별, 시군구별 인구증가율 자료, 지방재정연감의 2007년 1인당 지방세부담액, 재정자립도 자료 등이 활용되었다¹²⁾ <표 4>.

분석방법으로는 첫째 지방정부의 민간위탁 사업 결정 여부라는 이항범주형 종속변수를 분석하기 위해 이항로지스틱 회귀분석방법(binary logistic regression method)이 사용되었다. 이는 분석모형이 종속변수의 연속성 가정이나 종속변수와 독립변수 간 선형성 가정을 충족할 수 없는 범주형 종속변수를 가질 경우 일반적인 선형회귀방정식을 통한 계수추정의 한계를 극복시켜 줄 수 있다(Liao, 1994).

12) 연구의 분석에서는 2006-07년 자료들이 중점적으로 사용되었다. 민간위탁 결정에 대한 독립변수의 영향을 보다 구체적으로 고려하기 위해 일부 선행연구(Ya Ni & Bretschneider, 2007)와 같이 2007년 이전 3년치 평균값, 5년치 평균값도 함께 측정하여 분석에 활용해 보았으나 분석결과가 2006-07년 자료에 대한 분석과 상당히 유사하여 이에 대한 논의는 제외하였다. 2007년 민간위탁 결정을 분석대상으로 설정한 이유는 자료의 수집가능성 관점에서 2007년 자료가 가장 최신의 것이었기 때문이다.

둘째 지방정부의 민간위탁 사업 결정 수준에 대한 분석을 실시하기 위해 다중선형 회귀 분석방법(multiple linear regression method)이 추가적으로 사용되었다. 이 방법은 지방정부가 결정한 민간위탁 총사업건수 및 민간위탁 평균예산비율이라는 종속변수의 연속성과 종속변수와 다수의 독립변수 간 선형성을 가정하고 있다.

셋째 광역지방정부에 대한 독립적 분석을 실시할 목적으로 부분최소자승 회귀분석방법(partial least square regression method)이 보완적 의미에서 활용되었다. PLS 회귀분석은 종속변수가 다수일 경우, 독립변수 간의 다중공선성 문제가 심각할 경우 활용이 가능하다는 점 외에도, 본 연구에서 광역지방정부와 같이 관측치의 수가 적어 일반 회귀분석방법을 사용하기 어려울 경우에도 활용이 가능하다는 강점을 가지고 있다(서혜선 외, 2009: 397). 그러나 PLS 회귀분석은 통계적 유의성 검정이 아니라는 점에서 상대적으로 한계가 크기 때문에 본 연구에서는 보완적 분석방법으로만 활용하기로 한다.

이하에서는 지방정부의 민간위탁 결정 여부와 결정 수준의 영향요인을 분석하기 위해 ‘기초’지방정부와 ‘전체’지방정부를 대상으로 이항로지스틱분석 및 다중회귀분석을 각각 실시하였다. 이상적으로는 이와 더불어 ‘광역’지방정부에 대한 분석을 독립적으로 실시하여야 할 것이나 광역지방정부의 경우 관측치의 수가 16개로 분석을 위해 요구되는 최소표본수에 미달하여 독자적 분석이 어렵다는 한계가 존재한다. 이러한 한계로 인해 본 연구는 기초지방정부와 전체지방정부에 대한 이항로지스틱분석 및 다중회귀분석을 각각 실시하여 기초모형과 전체모형의 분석결과를 비교함으로써 광역모형에 대한 예측을 극히 제한적이거나 간접적으로 살펴보고자 하였다.¹³⁾

13) 이 경우 전체지방정부에 대한 통합적 분석은 광역지방정부와 기초지방정부의 민간위탁 사업의 성격과 규모 등이 서로 상이하여 상이한 수준에 대한 일률적 분석이라는 한계를 일정 부분 안고 있다.

IV. 분석결과

1. 기술적 통계량

분석모형으로 설정된 변수들의 기술적 통계량(descriptive statistics)을 살펴보면 다음과 같다 <표 5>. 종속변수로 2007년 우리나라 광역 및 기초지방자치단체는 평균 70% 정도가 민간위탁 사업을 신규로 결정하였다(contract). 2007년 신규 결정된 민간위탁 평균사업건수는 기초가 3건, 광역이 6건으로 나타났으며(contnum), 민간위탁 평균예산비율은 10% 정도로 나타났다(contbudg).

설명변수의 기술적 통계치를 살펴보면, 지방자치단체 장의 출신정당과 지방의회 다수당이 일치하지 않아 지방정부와 지방의회 간의 정치적 경쟁이 발생한 경우는 기초지방자치단체(23%)가 광역지방자치단체(6%)에 비해 4배가량 높은 것으로 나타났다(policom).¹⁴⁾ 지방의회 다수당의 정치이념 보수성은 광역지방자치단체(80%)가 기초지방자치단체(66%)보다 상대적으로 높았다(policonser). 지방정부의 공무원규모는 인구 1천명당 평균 8명 정도로 광역지방자치단체(6.72명)보다 오히려 기초지방자치단체(7.81)가 큰 것으로 나타났다(pubemp).

통계변수인 경제적 변수와 관성 변수를 살펴보면 재정자립도는 광역지방자치단체가 기초지방자치단체보다 평균 10%p 정도 높은 것으로 나타났다(finauto). 이는 재정건전성 측면에서 광역지방정부와 비교해 볼 때 기초지방정부가 상대적으로 열악한 상태임을 보여준다. 표준편차도 기초지방자치단체가 광역지방자치단체보다 높게 나타나고 있어 기초지방정부들 간의 재정자립도 격차가 상대적으로 크다는 사실을 확인할 수 있다. 1인당 지방세부담액은 기초지방자치단체가 80만원, 광역지방자치단체가 77만원 정도로 기초지방자치단체가 다소 높은 수준이었다(taxpro). 지방정부의 계약관리능력 요인점수는 기초지방정부보다 광역지방정부가 다소 강한 것으로 나타났으나 전체지방정부 차원에서 보았을 때 6점 만점에 4점 정도로 높지 않은 수준이었다(manager). 인구밀도는 기초지방자치단체가 광역지방자치단체보다 1km²당 1천7백명이 더 많았다. 이는 인구밀도가 높은 서울시 등의 자치구들과 같은 대도시들이 기초지방정부로 분류되었기 때문이라 할 수 있다(popden). 인구증가율은 기초지방자치단체에 비해 광역지방자치단체가 13%p 높음을 알 수 있다. 2006년 민간위탁 결정 건수도 기초지방정부보다 광역지방정부가 높게 나타났다.

14) 그러나 기초지방자치단체에서 장의 소속정당과 의회 다수당의 불일치가 상대적으로 높게 나타났다고 하여 기초정부에서의 정치적 경쟁이 광역정부에서의 정치적 경쟁보다 더 실효적이라는 의미는 아니다.

〈표 5〉 기술적 통계량

변수		최소값			최대값			단위
		기초	광역	전체	기초	광역	전체	
종속변수	contract	0.00	1.00	0.00	1.00	1.00	1.00	0-1
	contractnum	0.00	0.00	0.00	24.00	56.00	56.00	건
	contractbudg	0.00	0.00	0.00	4.05	0.29	4.05	%
정치변수	policom	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00	0-1
	counser	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00	0-1
	pubemp	1.61	3.92	1.61	36.15	10.81	36.15	명
경제변수	finauto	39.60	63.70	39.60	91.70	94.40	94.40	%
	taxpro	235	545	235	8,016	1,166	8,016	천원
	manager	2.00	2.40	2.00	5.00	5.40	5.40	1-6
	popden	19.79	90.52	19.79	28,945.40	17,108.00	28,945.40	명/km ²
	popgro	-6.31	-0.56	-6.31	19.29	2.10	19.29	%
관성변수	2006con	0.00	0.00	0.00	16.00	18.00	16.00	건
변수		평균			표준편차			단위
		기초	광역	전체	기초	광역	전체	
종속변수	contract	0.70	1.00	0.72	0.46	0.00	0.45	0-1
	numcontract	3.24	6.75	3.36	6.58	2.92	6.53	건
	contractbudg	0.09	0.10	0.09	3.42	0.09	3.32	%
정치변수	policom	0.23	0.06	0.22	0.42	0.25	0.42	0-1
	counser	0.66	0.81	0.78	0.47	0.40	0.42	0-1
	pubemp	7.81	6.72	7.74	5.73	2.41	5.58	명
경제변수	finauto	67.42	77.36	68.06	9.53	7.46	9.71	%
	taxpro	797	772	796	752	165	728	천원
	manager	3.96	4.17	4.04	0.99	0.72	0.95	1-6
	popden	3,998.47	2,295.15	3,887.68	6,449.78	4,197.28	6,335.51	명/km ²
	popgro	0.42	0.55	0.43	2.67	0.77	2.59	%
관성변수	2006con	1.56	3.19	1.67	2.65	3.83	2.76	건

주: 기초지방자치단체 N1=230
 광역지방자치단체 N2=16
 전체지방자치단체 N3=246

2. 분석 결과

1) 이항로지스틱 회귀분석 결과

로지스틱 회귀계수의 추정에 앞서 먼저 변수 간 상관관계를 살펴볼 필요가 있다. 종속변수와 설명변수 간 상관성(correlation)이 높거나 설명변수들 간 다중공선성(multicollinearity)이 높을 경우 로지스틱 회귀방정식의 계수 추정이 불안정해 질 수 있기 때문이다. 또한 상관관계 분석은 모형으로 구성된 종속변수와 독립변수들 간의 관계에 대한 신뢰성을 어느 정도 가능해 볼 수도 있다. 본 연구의 분석모형에 포함된 변수들 간 상관분석을 실시한 결과 피어슨 상관계수(Pearson correlation coefficients)는 모두 0.5 보다 작은 수치로 변수들 간 높은 상관성이 존재하는 경우는 없는 것으로 확인되었다.

이항로지스틱 분석결과를 제시하기에 앞서 분석모형의 적합도 검정 결과를 제시하면 다음과 같다 <표 6>. 모형요약값을 의미하는 Model Summary에서 -2LL은 우도(Likelihood)의 로그 -2배로 모형의 적합도에 대한 측정치이다. Omnibus Test of Model Coefficients에서 분석모형의 적합도는 1%에서 유의한 것으로 나타났으며, Homer & Lemeshow Test에서도 유의확률이 각각 0.973, 0.991로 0.5 이상이기 때문에 분석모형은 적합한 수준으로 판단된다.

<표 6> 분석모형의 적합도 검정 결과

모형	Model Summary				
	-2 Log Likelihood		Cox & Snell R-square	Nagelkerke R-square	
기초	166.611		0.228	0.344	
전체	172.529		0.220	0.339	
모형	Omnibus Tests of Model Coefficients			Homer & Lemeshow Test	
	chi-square	d	sig.	chi-square	sig.
기초	52.022	9	0.000	2.223	0.973
전체	53.771	9	0.000	1.598	0.991

기초자치단체에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 살펴보면 정치 변수, 경제 변수, 관성 변수가 모두 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 정치 변수에서는 지방자치단체 인구 1천 명당 공무원정원이, 경제 변수에서는 지방자치단체의 재정자립도가 10% 수준에서 통계적 유의성이 확인되었다. 관성 변수는 지방자치단체의 민간위탁 결정과 가장 강력한 상관성을 가지는 것으로 나타났다. 반면, 지방정부와 지방의회 간의 정치적 경쟁, 지방의회의 이념적 보수성이나 지방정부의 과세경향, 관리역량, 인구밀도, 인구증가율은 이론적 가설을 지지하는 추정계수가 도출은 되었으나 통계적 유의성은 검증되지 못했다 <표 7>.

Exp(B)는 두 승산(odds) 간의 비율을 의미하는 승산비(odds ratio)를 의미하는데 이를 통해 다른 독립변수가 통제된 경우에서 하나의 독립변수의 종속변수에 대한 승산 변화량 분석이 가능하다. 분석결과에 의하면 다른 독립변수를 통제한 상태에서 인구 1천명당 공무원 규모는 기초지방자치단체가 민간위탁을 결정하지 않을 승산을 0.923배 증가시키는 것으로 해석된다. 마찬가지로 재정자립도는 기초지방자치단체가 민간위탁을 결정하지 않을 승산을 0.953배, 과거의 민간위탁 경험은 기초지방자치단체가 민간위탁을 결정할 승산을 2.278배 증가시키는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 기초지방자치단체에 대한 이항로지스틱 회귀분석 결과

변수		B.	S.E.	Wald.	Exp(B).
정치변수	policom	-1.005 (0.107)	0.624	2.599	0.366
	policonser	0.453 (0.443)	0.591	0.588	1.537
	pubemp	-0.080* (0.071)	0.044	3.255	0.923
경제변수	taxpro	0.000 (0.185)	0.000	1.757	1.000
	finauto	-0.049* (0.088)	0.028	2.902	0.953
	manager	0.655 (0.456)	0.879	0.556	1.573
	popden	0.000 (0.392)	0.000	0.734	1.000
	popgro	0.033 (0.676)	0.078	0.175	1.033
관성변수	pastcon	0.823*** (0.001)	0.258	10.191	2.278
	constant	2.897 (0.232)	2.424	1.428	18.112

주: N=216. () 속의 숫자는 유의확률을 나타냄

*, **, *** 는 각각 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의함을 의미함

다음으로 전체지방자치단체에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 살펴보면 정치 변수, 관성 변수의 통계적 유의성은 동일하게 확인되었으나, 이와는 달리 경제 변수의 통계적 유의성은 모든 변수들에서 확인되지 않았다. 정치 변수에서는 지방자치단체 인구 1천명당 공무원정원이 동일하게 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었을 뿐 아니라, 추가적으로 지방자치단체

장의 출신정당과 지방의회 다수당 간의 정치적 경쟁도 민간위탁 결정과 유의미한 관계가 있음이 검증되었다. 관성 변수는 기초모형과 동일하게 지방자치단체의 민간위탁 결정과 가장 강력한 상관성을 가지는 것으로 나타났다. 반면, 지방의회의 이념적 보수성은 이론적 가설을 통계적으로 유의미하게 지지하지는 못했다. 지방정부의 과세경향, 관리역량, 인구밀도, 인구증가율뿐 아니라 기초모형에서 통계적 유의성이 검증된 재정자립도도 이론적 가설을 지지하는 추정계수가 도출은 되었으나 통계적 유의성은 검증되지 못했다 <표 8>.

분석결과에 따르면 다른 독립변수를 통제한 상태에서 지방자치단체의 장의 출신정당과 지방의회 다수당의 불일치는 전체지방자치단체가 민간위탁을 결정하지 않을 승산을 0.920배, 인구 1천명당 공무원 규모는 전체지방자치단체가 민간위탁을 결정하지 않을 승산을 0.920배 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 과거의 민간위탁 경험은 전체지방자치단체의 민간위탁 결정 승산을 2.406배 증가시키는 것으로 나타났다.

<표 8> 전체지방자치단체에 대한 이항로지스틱 회귀분석 결과

변수		B.	S.E.	Wald.	Exp(B).
정치변수	policom	-1.182* (0.054)	0.614	3.707	0.920
	policonser	0.463 (0.428)	0.585	0.628	1.589
	pubemp	-0.084* (0.062)	0.045	3.488	0.920
경제변수	taxpro	0.000 (0.235)	0.000	1.412	1.000
	finauto	-0.034 (0.202)	0.027	1.626	0.966
	manager	0.491 (0.554)	0.830	0.350	1.634
	popden	0.000 (0.649)	0.000	0.207	1.000
	popgro	0.035 (0.662)	0.081	0.191	1.036
관성변수	pastcon	0.878*** (0.001)	0.262	11.203	2.406
	constant	2.554 (0.275)	2.340	1.191	12.854

주: N=16. () 속의 숫자는 유의확률을 나타냄
*, **, *** 는 각각 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의함을 의미함

2) 다중회귀분석 결과

다중회귀계수의 추정에 앞서 먼저 설명변수들 간 다중공선성이 존재하는가를 살펴볼 필요가 있다. 기초지방자치단체와 전체지방자치단체에 대한 다중회귀분석에서 각각 다중공선성 진단을 실시한 결과 허용치(tolerance)는 최소 0.295 이상, 분산팽창인자(variance inflation factor: VIF)는 최대 3.387 이상으로 설명변수들 간 다중공선성 문제는 존재하지 않는 것으로 확인되었다.

기초지방자치단체에 대한 다중회귀분석 결과를 살펴보면 종속변수가 민간위탁 사업건수일 경우에는 정치 변수, 관성 변수가, 종속변수가 민간위탁 예산비율일 경우에는 정치 변수, 관성 변수와 더불어, 경제 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 정치 변수에서는 지방자치단체 인구 1천명당 공무원정원이, 경제 변수에서는 재정자주도가 통계적 유의성을 가지는 것으로 확인되었다. 관성 변수는 지방자치단체의 민간위탁 결정과 가장 강력한 상관성을 가지는 것으로 나타났다. 반면, 지방의회의 이념적 보수성, 인구밀도, 인구증가율은 이론적 가설을 통계적으로 유의미하게 지지하지 못하거나 그와는 배치되는 결과가 나타났다. 지방정부의 과세경향, 관리역량도 이론적 가설을 지지하는 추정계수가 도출은 되었으나 통계적 유의성은 검증되지 못했다 <표 9>.

<표 9> 기초지방자치단체에 대한 다중회귀분석 결과

변수		contnum		contbudg	
정치변수	policom	-0.025	(0.808)	-0.011	(0.788)
	policonser	0.046	(0.636)	-0.022	(0.779)
	pubemp	-0.180*	(0.051)	-0.186**	(0.049)
경제변수	taxpro	0.018	(0.818)	0.066	(0.386)
	finauto	-0.031	(0.678)	-0.130*	(0.093)
	manager	0.031	(0.430)	0.007	(0.925)
	popden	-0.021	(0.710)	-0.080	(0.338)
	popgro	-0.034	(0.457)	0.041	(0.600)
관성변수	pastcon	0.200**	(0.008)	0.207**	(0.004)
R-Square (Adj.)		0.334 (0.165)		0.389 (0.131)	
F (Sig.)		2.388 (0.011)		3.727 (0.000)	
N		200		179	

주: () 속의 숫자는 유의확률을 나타냄

*, **, *** 는 각각 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의함을 의미함

다음으로 전체지방자치단체에 대한 다중회귀분석 결과를 살펴보면 종속변수가 민간위탁 사업건수일 경우에는 정치 변수, 관성 변수가, 종속변수가 민간위탁 예산비율일 경우에는 정치 변수, 관성 변수와 더불어, 경제 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 정치 변수에서는 지방자치단체 인구 1천명당 공무원정원에 추가하여 지방정부 장의 출신정당과 지방의회 다수정당 간의 정치적 경쟁이 통계적으로 유의미하게 검증되었다는 점, 경제 변수에서는 재정자주도가 아니라 1인당 지방세부담액이 통계적 유의성을 가지는 것으로 확인되었다는 점에서 기초모형에 대한 회귀분석 결과와는 차이가 존재한다. 관성 변수는 마찬가지로 지방자치단체의 민간위탁 결정과 강한 상관성을 가지는 것으로 나타났다 <표 10>.

<표 10> 전체지방자치단체에 대한 다중회귀분석 결과

변수		contnum		contbudg	
정치변수	policom	-0.052	(0.498)	-0.107**	(0.044)
	policonser	0.062	(0.398)	-0.160	(0.193)
	pubemp	-0.185**	(0.033)	-0.068	(0.463)
경제변수	taxpro	0.096	(0.186)	0.156**	(0.049)
	finauto	-0.069	(0.340)	0.046	(0.557)
	manager	0.028	(0.676)	0.065	(0.380)
	popden	0.001	(0.987)	0.094	(0.265)
	popgro	-0.062	(0.378)	-0.030	(0.691)
관성변수	pastcon	0.180**	(0.009)	0.140*	(0.063)
R-Square (Adj.)		0.334 (0.173)		0.266 (0.125)	
F (Sig.)		2.873 (0.003)		2.543 (0.036)	
N		215		192	

주: () 속의 숫자는 유의확률을 나타냄
 *, **, *** 는 각각 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의함을 의미함

3) 부분최소자승 회귀분석 결과

이항로지스틱분석 및 다중회귀분석의 실시가 어려웠던 광역지방정부에 대한 독립적 분석을 실시하기 위해 본 연구에서는 민간위탁 사업건수와 민간위탁 예산비율을 두 개의 종속 변수로 하는 부분최소자승 회귀분석을 추가적으로 실시하였다.¹⁵⁾

15) PLS 회귀분석은 이항로지스틱분석 및 다중회귀분석에서 광역지방정부 대신 실시된 전체지방정부에 대한 분석이 기초지방정부와 광역지방정부 간 민간위탁 사업의 성격과 규모 차이를 무시한 일률적

PLS 회귀계수의 추정에 앞서 먼저 각 잠재인자에 대한 설명변수의 중요도(Variable Importance in the Projection: VIP) 값이 0.8 미만인 설명변수에 대해서는 회귀계수의 절대값이 매우 작아 0에 가까운 경우가 있는가를 확인하여 모형설정의 적합도를 판단하였다. 검정 결과 모형에서 제거가 필요한 설명변수는 없는 것으로 확인되었다.

종속변수들과 설명변수 간 관계의 방향성을 보여주는 PLS 회귀분석 결과를 살펴보면 정치 변수에서 인구 1천명당 공무원정원(-)과 관성 변수에서 과거 민간위탁 실적(+)의 방향성이 기초, 광역, 전체모형 모두에서 이론적 주장을 지지하는 것으로 확인되었다. 이를 제외한 나머지 세부변수들은 이론적 주장을 지지하는 방향성이 분석모형과 종속변수에 따라 부분적으로만 확인되거나 그와는 배치되는 결과가 나타났다 <표 11>. 다만, PLS 분석에서 추정계수는 영향의 방향만을 알려줄 뿐 통계적 유의성을 검정하지는 못한다는 점에서 보완적 의미만을 가진다고 할 수 있다.

<표 11> 지방자치단체에 대한 부분최소자승 회귀분석 결과(추정계수)

변수		기초		광역		전체	
		contnum	contbudg	contnum	contbudg	contnum	contbudg
정치변수	policom	-0.190	0.725	-	-	-0.190	-0.751
	policonser	0.073	0.323	1.680	-0.005	0.073	0.323
	pubemp	-1.014	-1.074	-1.376	-0.015	-1.014	-0.074
경제변수	taxpro	1.005E-6	0.000	1.303E-7	1.220E-5	1.538E-7	1.350E-6
	finauto	0.000	0.000	-1.092	-0.017	-0.011	-0.156
	manager	-0.610	-0.074	2.826	0.137	-0.610	1.146
	popden	0.000	2.576E-5	0.001	3.958E-6	0.000	5.025E-5
	popgro	-0.066	-0.272	1.807	1.490	0.101	-0.074
관성변수	pastcon	2.355	8.854	1.053	1.002	1.066	1.876
	constant	5.894	-6.131	18.217	0.446	2.012	7.963
Cumulative. R-Square		0.262		0.427		0.234	
Adj. R-Square		0.243		0.103		0.211	
N		200		15		215	

통합분석이라는 비판을 어느 정도 보완하는 의미로 사용되었다.

V. 결론 및 토론

본 연구는 정치적 요인이 지방정부의 공공서비스 민간위탁 결정에 영향을 미치는가, 그리고 얼마나 영향을 미치는가를 우리나라 16개 광역지방자치단체 및 230개 기초지방자치단체의 자료를 활용하여 실증 확인함을 목적으로 하였다.

행정안전부의 2007년 내부자료, 제4회(2006) 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템의 광역시도 의회, 기초시군구 의회 당선인 명부자료 자료, 통계청의 2007년 시도별, 시군구별 공무원정원 자료, 행정구역 자료, 한국통계연감의 2007년 시도별, 시군구별 면적 자료, 한국도시연감의 2007년 시도별, 시군구별 인구증가율 자료, 지방재정연감의 2007년 1인당 지방세부담액, 재정자립도 자료 등에 대한 이항로지스틱분석 및 다중회귀분석 결과, 2007년 지방자치단체의 민간위탁 결정은 과거 민간위탁 경험과 가장 큰 상관성을 가지고 있음이 확인되었다. 이는 지방정부의 과거 공공서비스 공급방식이 민간위탁 결정에 강력한 영향을 미치고 있음을 보여준 Brown 외(2008)의 연구와도 유사한 경험적 증거이다.¹⁶⁾ 정치적 요인과 경제적 요인에 초점을 두고 분석결과를 해석해 보면, 기초지방정부에서는 정치변수인 인구 1천명당 공무원 수와 경제변수인 재정자립도가 민간위탁 결정 여부와 결정 수준 모두에서 통계적으로 유의미하면서도 부(-)의 관계를 가지고 있었다. 이와 비교하여, 전체지방자치단체에서는 경제변수보다는 정치변수인 인구 1천명당 공무원정원과 지방자치단체 장의 출신 정당과 지방의회 다수당 간의 불일치가 통계적으로 유의미하면서도 부(-)의 관계를 가지는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 우리나라 지방공공서비스 민간위탁 결정에 대한 기존의 지식체계에 제한적이거나 다음과 같은 시사점을 줄 수 있다. 첫째 한국적 맥락에서 지방정부의 민간위탁 결정에 대한 정치 요인의 영향이 경험적 증거를 통해 제시되었다는 점이다. 지금까지 국내 선행연구들의 직관 및 실증분석의 결과는 지방정부의 자율성이 약한 한국적 환경에서 정치 요인의 영향은 거의 작용하지 않는다는 것이었다. 따라서 본 연구의 분석결과는 정치적 영향을 강조하는 상당수 선행연구들의 주장을 지지하는 추가적 증거가 될 수 있을 뿐만 아니라(Dijkgraaf 외, 2003; Ya Ni & Bretschneider, 2007), 동시에 이와는 반대로 정치적 영향을 고려하지 않았거나 이를 검증하지 못했던 선행연구들을 반증할 수 있는 근거를 일정 부분 제공한다(Bel & Miralles, 2003; 강성철·김도엽, 2007).

16) 과거의 민간위탁 경험은 과거 지방정부의 관리역량과도 관계가 있을 수 있으며(Warner & Hebdon, 2001), 과거 시점에서의 정치적 영향과 경제적 요인을 복합적으로 내재하고 있다. 따라서 본 연구는 2007년 지방정부의 민간위탁 결정요인에 대한 분석에 집중하기 위해 관성 요인보다는 정치적 요인과 경제적 요인에 대한 분석결과에 논의의 초점을 두고 있다.

둘째 연구의 분석결과는 하나의 민영화 유형으로 공공선택론 등에서 출발한 민간위탁이 실제적으로 경제적 합리성에 기반을 두고 결정되는 것이 아니라는 공공조직론의 주장을 지지한다. 이는 우리나라 지방공공서비스 민간위탁 결정의 실재를 이해하기 위해서는 경제적 요인과 정치적 환경의 정치경제학적 성격을 복합적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다. 나아가 이러한 민간위탁 결정의 정치적 성격은 결정 이후의 성과가 계약관리능력이나 공급의 경쟁성과 같은 경제적 요인의 영향을 받는다는 다수 선행연구들을 전제할 경우 결정 이후 성과에도 부정적 영향을 미칠 가능성을 시사하고 있다. 다만, 기초지방정부의 경우 정치적 요인과 함께 재정자립도라는 경제적 요인도 민간위탁 결정과 유의미한 부(-)의 관계를 가지고 있었는데 이는 재정규모가 작은 기초지방정부의 경우 재정자립도 환경이 좋지 않을 경우 대안적으로 민간위탁이 선택될 가능성이 높다는 추론이 가능하겠다.

셋째 국내 연구에서 아직 통계적 유의성이 검증되지 않았던 관료의 규모와 민간위탁 결정 간의 부(-)의 관계를 확인하였다는 점이다. 관료의 규모는 기초지방정부에 대한 분석과 전체지방정부에 대한 분석 모두에서 통계적 유의성이 검증되었는데 이는 한국에서도 관료 집단이 지방정부의 민간위탁 결정에 대한 저항세력으로 작용하고 있음을 시사해주는 증거가 될 수 있다. 그러나 공무원의 규모는 다양한 요인들에 의해 결정되며 공공서비스의 전달의 직영을 위한 지방정부의 역량과도 관련되어 있는 등 민간위탁 결정을 오히려 감소시키는 요인이 될 수도 있어 이에 대한 정확한 분석은 추가적 연구를 통해 보완되어야 할 것으로 보인다.

끝으로 정치적 요인을 측정하기 위한 변수들 중 하나였던 지방정부와 지방의회 간 정치적 경쟁의 민간위탁 결정에 대한 부(-)의 효과를 검증하였다는 점이다. 이러한 부(-)의 결과는 민간위탁 결정을 둘러싼 지방정부 장의 소속정당과 지방의회 다수당이 다를 경우 양자의 정치이념, 정책결정에 대한 추진력 등이 서로 충돌할 가능성이 존재하기 때문으로 추론할 수 있다. 다만, 정치적 경쟁의 경우 전체지방자치단체와는 달리 기초자치단체에서는 통계적 유의성이 확인되지 않았다. 이는 우리나라의 경우 기초지방정부로 내려갈수록 강한 지방정부와 약한 지방의회 구조의 특성을 보다 강하게 가지고 있어 지방의회가 지방정부에 대한 견제와 균형의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있기 때문이라는 하나의 추론이 가능하다. 또는, 기초지방의회의 경우 상대적으로 지방정부의 집행부와 이른바 하나의 토착연합을 구성하는 경우도 다수 있어 견제와 균형의 원리가 상대적으로 적용되지 못하고 있다는 추론도 가능할 것이다(Stone, 1980; Logan & Molotch, 1987).

그러나 본 연구는 다음과 같은 여러 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 연구는 2007년 우리나라 지방자치단체의 민간위탁 결정을 분석하였다는 점에서 횡단 분석의 한계를 가지고 있다. 둘째, 연구는 자료가 수집 가능하여 관찰할 수 있는 변수들을 중심으로 분석모형을 설

정하고 있어 모형에서 제외된 이론 변수나 척도에서 발생하는 추정 오류를 부인하기 어렵다 할 수 있다. Dijkgraaf 외(2003)는 민간위탁 결정요인에 대한 분석을 진행함에 있어 모형 설정(model specification)의 중요성과 어려움을 강조하고 있는데 본 연구 역시 모형설정의 문제를 여전히 안고 있다 하겠다. 셋째, 연구에서는 광역지방정부에 대한 분석을 제외하고 기초지방정부와 전체지방정부를 대상으로 이항로지스틱분석 및 다중회귀분석을 각각 실시하였다는 점에서 한계가 있다. 광역지방정부와 기초지방정부 간의 민간위탁 사업의 성격과 규모 등이 서로 상이한 측면이 분명 존재하는데 연구는 최소표본수 미달로 인해 광역지방정부에 대한 독립적 분석을 제외하고 대신 전체지방정부에 대한 통합적 분석을 실시하고 있어 광역과 지방 간 상이한 수준에 대한 일률적 분석이라는 약점을 가진다. 넷째, 연구에서는 광역지방정부에 대한 독립적 분석을 위해 관측치가 소수일 경우에도 사용이 가능한 PLS 회귀분석을 실시하고 있으나 결과로서 추정계수가 영향의 방향만을 확인할 수 있을 뿐 통계적 유의성은 확인할 수 없다는 한계가 있다. 다섯째, 연구는 2007년 신규 결정된 사업만을 측정하고 계약 갱신이 결정된 사업건수, 재계약 유지기간의 사업건수를 분석대상에서 제외하고 있다는 한계를 가진다. 앞으로의 연구들은 이러한 한계들을 보완하기 위해 연구대상이나 연구맥락의 확대, 이론적으로 제시된 다양한 변수와 척도에 대한 신뢰성 있는 자료의 축적, 서비스 특성 또는 수탁기관 유형의 범주화를 통한 범주별 분석, 시계열분석 또는 패널분석 등을 통한 보다 타당하고 신뢰할만한 추가적 분석결과의 제시 등에 초점을 두어야 할 것이다.

참고문헌

- Bel, G., & Fageda, X. (2009). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, 139: 105-119.
- Bel, G., & Miralles, A. (2003). Factors influencing privatization of urban solid waste collection in Spain. *Urban Studies*, 40(7): 1323-1334.
- Benton, J., & Menzel, D. (1992). Contracting and franchising county services in Florida. *Urban Affairs Quarterly*, 27(3): 436-456.
- Boyne, G. (1998). The determinants of variations in local service contracting: Garbage in, Garbage out? *Urban Affairs Review*, 34(1): 150-163.
- Brown, T. (2001). Contracting out by local governments in Transitioning Nations: the role of technical assistance in Ukraine. *Administration & Society*, 32(6): 728-755.

- Brown, T., Potosky, M., & Van Slyke, D. (2008). Changing modes of service delivery: costs and constraints. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26: 127-143.
- Brudney, J., Fernandez, S., Ryu, J., & Wright, D. (2005). Exploring and explaining contracting out: Patterns among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 393-419.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R., & Melenberg, B. (2003). Contracting out refuse collection. *Empirical Economics*, 28(3): 553-570.
- Dubin, J., & Navarro, P. (1988). How markets for impure public goods organize: the case of household refuse collection. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(2): 217-241.
- Fernandez, S. (2009). Understanding contracting performance: An empirical analysis. *Administration and Society*, 41(1): 67-100.
- Ferris, J. (1986). The decision to contract out: an empirical analysis. *Urban Affairs Quarterly*, 22(2): 289-311.
- Ferris, J., & Graddy, E. (1986). Contracting out: For what? With whom? *Public Administration Review*, 46(4): 332-344.
- Hebdon, R., & Jalette, P. (2008). The restructuring of municipal services: a Canada-United States comparison. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26: 144-158.
- Hirsch, W. (1995). Factors important in local governments' privatization decisions. *Urban Affairs Review*, 31(2): 226-243.
- Joassart-Marcelli, P., & Musso, J. (2005). Municipal service provision choices within a metropolitan area. *Urban Affairs Review*, 40(4): 492-519.
- Levin, J., & Tadelis, S. (2010). Contracting for government services: theory and evidence from US cities. *Journal of Industrial Economics*, 58(3): 507-541.
- Logan, J. & Molotch, H. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley: University of California Press.
- López-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). Privatization in the United States. *Rand Journal of Economics*, 28(3): 447-471.
- McGuire, R., Ohsfeldt, R., & Van Cott, T. (1987). The determinants of the choice between public and private production of publicly funded service. *Public Choice*, 54(3): 211-230.
- Miralles, A. (2009). A duration model analysis of privatization of municipal water services. *Revista de Economía Aplicada*, 50: 47-75.
- Morgan, D., Hirlinger, M., & England, R. (1988). The decision to contract out city services: a further explanation. *Western Political Quarterly*, 41(2): 363-372.

- O'Toole, 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.
- Ohlsson, H. (2003). Ownership and production costs: choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection. *Fiscal Studies*, 24(4): 451-476.
- Pérard, E. (2009). Water supply: public or private? An approach based on cost of funds, transaction costs, efficiency and political costs. *Policy and Society*, 27(3): 193-219.
- Stone, C. (1980). Systemic power in community decision-making: a re-statement of stratification theory. *American Political Science Review*, 74: 978-990.
- 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.
- Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local government restructuring: privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2): 315-336.
- Warner, M., & Hefetz, A. (2002). Applying market solutions to public services: an assessment of efficiency, equity and voice. *Urban Affairs Review*, 38(1): 70-89.
- Ya Ni, A., & Bretschneider, S. (2007). The decision to contract out: a study of contracting for E-Government services in state governments. *Public Administration Review*, 67(3): 531-544.
- 강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용. 「지방정부연구」, 11(1): 273-291.
- 김재훈. (2011). 생활쓰레기수거서비스 전달 기제의 결정요인에 관한 연구: 플로리다의 지방정부들을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 15(1): 53-74.
- 김준기·조일홍·송하중. (1999). 정부업무의 외부위탁에 관한 연구: 계약이론의 관점에서. 「한국행정학보」, 33(4): 371-392.
- 이지호. (2009). 정당 위치와 유권자 정향. 「현대정치연구」, 2(1): 123-149.
- 지병문. (2005). 지방정부의 민간 위탁 결정 요인에 관한 이론적 논의. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 263-287.
- 최홍석. (2002). 기초지방자치단체의 공공서비스 전달방법 연구: 비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로. 「도시행정학보」, 15(2): 1-23.
- 추병주·정윤수. (2009). 지방자치단체의 민간위탁 영향요인에 관한 실증분석. 한국행정학회 2009년도 공동학술대회, (2009.6): 1064-1082.

ABSTRACT

A Study of the Role of Political Factors in the Contracting Decisions of Local Governments

Junki Kim & Juae Kim

This study empirically examined the role of political factors in the contracting decisions for the delivery of public services in 246 local Korean governments . Using the data from the Ministry of Public Administration and Security, the National Election Commission, the National Statistical Office, the Local Finance Yearbook, and the Korea Statistical Yearbook, the study used binomial logistic regression analyses, multinomial linear regression analyses, and partial least square regression analyses. The results show that the number of public employees per 1,000 people and political competition between the head of local government and the majority party in the local council, as well as the percentage of local financial independence, and the past contracting experiences of the governments are the statistically-significant variables in the decision of local Korean governments to contract-out in 2007. This implies that political factors, as well as economic factors, have recently played an important role in local government contracting decisions in Korea.

【Key Words: local government contracting decisions, political factors, economic factors, inertia factors】