



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위 청구논문

지방자치단체 공기관대행사업  
결정요인

제주대학교대학원

행정학과

김태형

2022년 12월





# 지방자치단체 공기관대행사업 결정요인

지도교수 민 기

김 태 형

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2022년 12월

김태형의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_(인)

위 원 \_\_\_\_\_(인)

위 원 \_\_\_\_\_(인)

위 원 \_\_\_\_\_(인)

위 원 \_\_\_\_\_(인)

제주대학교 대학원

2022년 12월



A Study on the Determinants of transferring  
expenditure to public agencies in Local Public  
Services

Tae-hyung Kim  
(Supervised by professor Kee Min)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Doctor of Public Administration.

2022. 12 .

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 차 례

I. 연구배경 및 목적 .....	1
II. 공기관대행의 이론적 검토 .....	5
1. 지방자치단체 공기관대행 선택의 이론적배경 .....	5
1) 신공공관리론 .....	5
2) 니스카넨의 예산극대화 이론 .....	11
3) 머튼의 목표대치이론 .....	13
4) 켈슨&맥컬링의 주인-대리인 이론 .....	15
5) 윌리엄슨의 거래비용이론 .....	18
2. 지방자치단체 공기관대행 선택의 제도적배경 .....	27
1) 기준인건비제도 .....	27
2) 지방자치단체의 민간위탁과 공기관대행 제도 .....	30
3) 민간보조금관련 지방재정법 개정 .....	34
4) 지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률제정 .....	36
5) 지방자치단체 출자·출연기관 설립제한 .....	41
3. 지방자치단체 공기관대행 선택의 문화적 배경 .....	45
1) 관료제의 폐쇄와 시장관리기법의 도입 .....	45
2) 시장관리기법 적용의 실패 .....	49
4. 지방자치단체 산하기관을 통한 공공서비스 공급증가의 이해관계 .....	52
1) 지방자치단체 산하기관의 정의 .....	53
2) 산하기관을 이용한 공공서비스 증가의 이해관계 .....	56
5. 선행연구 검토 .....	67
1) 민간위탁 선행연구 검토 .....	67
2) 공기관대행 선행연구 검토 .....	69

# 차 례

Ⅲ. 지방자치단체 공기관대행 현황 및 문제점 .....	73
1. 지방자치단체의 공기관대행 현황 .....	73
2. 지방자치단체의 공기관대행 증가의 문제점 .....	76
1) 공공서비스 수요·공급 정보왜곡으로 인한 비효율성 .....	76
2) 단기근로로 인한 공공서비스 품질의 하락 .....	80
Ⅳ. 연구 설계 .....	83
1. 가설설정 .....	83
2. 변수구성 및 연구모형 .....	90
3. 자료 수집과 분석방법 .....	97
Ⅴ. 실증분석 결과 .....	98
1. 기술통계 .....	98
2. 공차한계(Tolerance)와 분산팽창지수(VIF)의 확인 .....	99
3. 실증분석 .....	100
Ⅵ. 결론 .....	103
참고 문헌 .....	108

## 표 차 례

<표Ⅱ-1>민영화, 민자유치, 민간위탁 비교 .....	9
<표Ⅱ-2>제주,부산,충남,경남의 공기관대행과 민간위탁 조례제정일자 현황 · 33	33
<표Ⅱ-3>민간보조금관련 지방재정법 개정사항 .....	35
<표Ⅱ-4>2022년도 제주특별자치도 출자·출연기관 및 공기업 지원금 현황 · 42	42
<표Ⅱ-5>지방자치단체 산하기관 기관장의 출신 현황 .....	60
<표Ⅱ-6>지방자치단체 산하기관 기관장의 경력 현황 .....	61
<표Ⅱ-7>민간위탁 관련 국내 선행연구 요약정리 .....	68
<표Ⅲ-1>2008-2020 지방자치단체 공기관대행, 민간위탁, 총예산 증가율 .....	73
<표Ⅲ-2>2008-2020 지방자치단체 공기관대행, 민간위탁, 총예산 변경현황 · 73	73
<표Ⅳ-1>민간위탁 결정요인 관련 선행연구의 종속변수 .....	91
<표Ⅳ-2>종속변수의 통계목 현황 .....	92
<표Ⅳ-3>민간위탁 결정요인 관련 선행연구의 독립변수 .....	93
<표Ⅴ-1>기술통계량 .....	98
<표Ⅴ-2>공차한계와 분산팽창지수 .....	99
<표Ⅴ-3>실증분석결과 .....	10

## 그림 차 례

<그림Ⅱ-1>지방공공기관의 설립형태 .....	55
<그림Ⅲ-1>2008-2020 지방자치단체 총예산 중 민간위탁, 공기관대행관련 사업비 비중74	74
<그림Ⅲ-2>2008-2019 지방자치단체 총예산, 공기관대행관련 사업비 증가율75	75
<그림Ⅳ-1>2008-2020 지방자치단체 총예산 중 민간위탁, 공기관대행 사업비 비중 87	87

# 지방자치단체 공기관대행사업 결정요인

제주대학교 행정학과

박사과정 김태형

## - 국문요약 -

본 연구는 지방자치단체가 공기관대행사업을 선택하는데 영향을 미치는 요인을 파악하는데 목적이 있다. 공기관대행 방식은 지방자치단체가 공공서비스를 공급하는 과정에서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 지방자치단체의 총 지출예산에서 공기관대행사업으로 지출되는 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 지방자치단체의 민간위탁에 대한 연구는 활발하게 진행되고 있으나 공기관대행사업 연구는 그 중요성에도 불구하고 충분히 진행되지 못하고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 지방자치단체의 공기관대행사업의 규모가 증가하는 이유에 대하여 이론적, 제도적, 문화적 배경에 대하여 검토를 실시하였다. 이론적 배경을 요약하면 다음과 같다. 신공공관리론에 따라 정부의 기능을 축소하고 시장의 경쟁적 관리기법이 지방자치단체에 도입이 되었고 민간위탁이 주요 수단으로 활용되어 왔다. 그러나 지방자치단체의 민간위탁 과정에서 공공서비스가 갖고 있는 특성으로 인하여 거래비용이 추가적으로 발생하게 된다. 거래과정에서 발생하는 거래비용은 공공서비스 생산과정에서 민간기법을 도입하여 얻는 생산비용 감소효과를 상회하게 된다. 지방자치단체에서는 서비스를 외부로 위탁하는 과정에서 발생할 수 있는 거래비용을 최소화하기 위하여 산하 공공기관을 통하여 서비스를 공급하려는 유인을 갖게 된다. 제도적 배경을 요약하면 다음과 같다. 지방자치단체가 공급해야하는 서비스의 양과 종류는 지속적으로 증가하고 있으나, 공공서비스 공급을 담당하는 조직과 인력은 제도적인 제약으로 쉽게 증가시킬 수 없다. 따라서 지방자치단체에서는 공공서비스의 생산 및 공급의 외부위탁을 고려하게 된다. 이때 지방자치단체의 민간위탁에 대해서는 충분한

제도적 제약이 적용되고 있으나 공기관대행사업은 사전적·사후적인 제약이 충분히 마련되지 않아 지방자치단체에게 제도적 회피수단이 되고 있다. 문화적 배경을 요약하면 다음과 같다. 개발도상국들은 대부분 식민 지배국들이 사용하였던 관료제를 그대로 도입하였으나 사회가 안정되는 과정에서 관료제의 폐해가 발생하였다. 관료제 비효율성의 해답으로 당시 미국 및 일부유럽국가에서 성공을 거두고 있던 시장관리기법이 도입이 되었으나 문화적 차이에 대한 고려 없이 금전적 원조를 조건으로 급진적으로 도입이 되었다. 결과적으로 시장관리기법의 실패와 함께 공공기관을 통한 서비스 공급이 증가하게 된다.

본 연구에서는 지방자치단체의 공기관대행사업의 규모가 증가에 영향을 미치는 요인을 검토하기 위하여 민간위탁 요인, 제도적 요인, 인구변화요인, 정치요인, 재정요인에 대한 모형을 설정하였다. 실증분석을 위하여 세종특별자치시를 제외하고 2008년부터 2021년까지 14개 연도, 16개 시·도 지방자치단체의 자료를 수집하고 확률효과모형과 고정효과모형에 대한 패널 회귀분석을 실시하였다.

실증분석 결과 첫째, 지방자치단체의 공기관대행사업 규모는 민간위탁규모 변수와 통계적으로 유의한 부(-)의 관계에 있었다. 이는 지방자치단체의 공기관대행사업이 민간위탁의 대안으로 고려될 수 있다는 것을 의미한다. 둘째, 「지방재정법」 개정과 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」 도입여부는 지방자치단체의 공기관대행 규모와 통계적으로 유의한 정(+)의 관계에 있었다. 이러한 결과는 제도적 요인이 지방자치단체의 공기관대행 규모에 영향을 줄 수 있다는 것을 뜻한다. 또한 제도도입여부와 민간위탁규모의 상호작용 변수도 공기관대행 규모와 통계적으로 유의한 부(-)의 관계로 서로 독립적이지 않았으며, 제도적 요인이 공기관대행사업과 민간위탁의 대안적관계에 영향을 줄 수 있음을 뜻한다. 셋째, 선행연구에서 지방자치단체의 민간위탁 결정에 영향을 주었던 인구변화, 정치, 재정요인은 공기관대행사업 규모와 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 공기관대행사업 규모가 증가하는 현상은 특정 지방자치단체에 한정되지 않고, 전체 지방자치단체의 일반적인 현상이라는 것을 뜻한다.

본 연구에서는 지방자치단체에서 민간위탁을 대신하여 공기관대행사업을 선택할 수 있다는 실증분석 결과를 제시하고 있다. 지방자치단체의 민간위탁사업에서 발생할 수 있는 문제점이 공기관대행사업에서도 발생할 수 있다. 그러나 민간

위탁에 대한 제도적 제약에 비하여 공기관대행사업에 대한 제도적 제약은 충분하지 않으므로, 향후 공기관대행사업에 대한 제약이 강화되어야 함을 제시한다.

주제어 : 공기관대행사업, 신공공관리론, 민간위탁, 예산이론, 거래비용이론

## I. 연구배경 및 목적

전 세계 정부에서는 공공서비스를 제공하기 위하여 점점 더 많이 공공의 기관을 설립·운영하고 있다(McKinlay 2013; Thynne, 2013). 정부 및 지방자치단체가 공공서비스를 공급하는 과정에서 공공기관을 이용하여 공급하는 방식은 자주 활용되고 있다. 영국 전역의 지방정부는 공유서비스 및 협업 혹은 아웃소싱과 같은 대체적인 수단을 통하여 공공서비스를 공급하고 있다(Sandford, 2016). 스페인에서도 공공기관 및 기타 사업체를 통하여 공공서비스를 제공하는 지방자치단체가 증가하고 있다(Ferran&Puey, 2016).

우리나라의 243개 지방자치단체로 구성되는 지방정부의 통합재정지출 규모는 당초예산 기준 2013년 154.4조원에서 2021년 259.4조원으로 증가하였고, 예산증가와 함께 지방자치단체가 생산해야하는 공공서비스의 규모와 범위 또한 증가하고 있다. 지방자치단체가 공급해야하는 공공서비스가 증가함에 따라 직접공급을 위해서는 지방자치단체가 자체적으로 자신들의 조직규모를 변화시킬 수 있어야 하나, 우리나라의 지방자치단체 조직관리체도는 자율성과 책임성이 모두 낮은 수준이다(주재복·고경훈, 2019). 지방자치단체에서는 증가하고 있는 행정수요에 대응하고자 공공서비스 생산 및 공급을 민간 혹은 공공기관으로 위탁·대행하는 등 서비스 공급방식을 다양화하고 있다. 민간을 이용한 공공서비스 공급방식은 작은 정부를 추구하고 정부에 시장경쟁을 도입하고자 했던 신공공관리론(New Public Mnagement)의 등장과 함께 도입되기 시작하였다. 신공공관리론에서 시장논리 도입의 핵심은 정부가 제공하는 서비스도 경쟁의 원리를 적용해서 효율성을 확보하는 것이며, 행정서비스의 외부시장화로서의 한 형태가 민간위탁이다(임도빈, 2015).

그러나 민간위탁을 통한 서비스 공급방식이 효율적이지 못하거나 혹은 공공서비스의 품질이 하락하는 문제들이 발생하면서, 지방자치단체의 민간위탁을 통한 공공서비스 공급과정 전반에 제도적인 제약들이 도입되었다. 민간위탁에 대한 외부 및 내부 관리감독이 강화되자, 지방자치단체에서는 기존의 민간위탁으로 운영

하던 사업을 공기관등에 대한 경상적·자본적 위탁 사업비로 전환하여 추진하고 있으며, 지방자치단체에서는 민간위탁사업에서 공기관대행사업으로 전환하면서 지방의회의 사전의결을 받아야 하는 제도적 제한을 회피할 수 있게 되었다(류춘호, 2019). 공기관대행방식은 조직규모에 대한 제약과 민간위탁에 적용되고 있는 관리 감독을 회피할 수 있어 지방자치단체에게 선호되는 수단이 되었다. 복잡한 환경에서 지방자치단체가 상당한 통제권을 갖게 되는 공공기관은 압박에 대처할 때 충분한 매력적인 접근방식이 될 수 있다(Tavares & Camoes, 2007)

사회현상에 대한 이해 및 개선점을 제시하기 위해서는 문제정의, 원인분석, 개선방안 도출 등의 프로세스가 진행되어야 한다. 민간위탁에 대해서는 많은 연구에서 문제는 무엇이고, 문제의 원인과 함께 제도적인 개선점들을 제시하고 있다. 그러나 공기관대행사업에 대한 국내연구가 거의 진행되지 않아, 제도적 보완이 거의 이루어지지 않고 있다. 지금 이 순간에도 지방자치단체의 공공서비스 공급 수단 중 공기관대행이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있다.

현재와 같이 제도적 보완 없이 공기관대행이 지속적으로 증가하게 되면 다음과 같은 문제점이 야기될 수 있다. 첫째는 공공서비스 수요공급에 대한 정보의 왜곡으로 비효율성이 발생할 수 있다. Kettl(1988)의 대리정부이론에서는 대리정부화로 인한 정보의 왜곡현상을 억제하기 위한 오류교정 혹은 정보왜곡방지비용이 증가한다고 지적하고 있다. 대리 정부화 현상은 정부가 아닌 제3자를 통한 대안적인 방식을 통한 공공서비스 공급이 증가하는 것을 뜻한다. 지방자치단체 산하 공공기관이 지방자치단체에게 재원을 이전받을 때 출연금방식과 공기관대행방식이 가능하다. 지방자치단체 산하 공공기관이 출연금방식으로 재원을 이전받게 되면 재원을 지급받는 기관을 기준으로 모든 예산내역이 작성되어 의회의 심의를 받게 된다. 그러나 공기관대행사업비 방식으로 재원을 이전받게 되면, 개별 사업을 맡주하는 지방자치단체의 사업부서 별로 예산내역이 분리되어 심의를 받게 된다. 지방의회에서도 예산은 각 사업부서별 소관 상임위에 따라 별도로 심의를 받게 된다. 따라서 공기관대행사업비가 지속적으로 증가 할 때, 특정 출자·출연기관이 지급받는 공기관대행사업을 한눈에 파악하기 어렵게 된다. 관료는 투표자로서의 주민과 공공서비스 공급자의 감독자로서의 정치인과 달리 정보독점력을 갖기 때문에 그들에 비하여 상대적으로 유리한 입장에 설 수 있지만, 공기관

대행사업의 관계에서는 관료가 감독자의 역할을 수행하며, 공공서비스 공급을 담당하는 대행기관이 정보독점력을 행사하게 된다. 공공서비스 수요에 대한 정보적 우위에 있는 산하기관입장에서는 필요한 공공서비스의 양보다 더 많은 양의 공공서비스 수요가 반영될 수 있도록, 다수의 부서에게 필요예산을 요구하는 문제가 발생하게 된다. 개별부서의 합리적 선택이 모여 결과적으로 공공서비스의 과다생산 문제가 발생하게 된다.

둘째, 공공서비스의 품질이 하락하게 된다. 지방자치단체가 적용받고 있는 기증인건비제도 하에서 공공서비스 제공을 위한 관료인력을 증가시키게 되면, 지방자치단체는 중앙으로부터 지급받는 재원이 줄어드는 페널티를 받게 된다. 그러나 관료인력을 대신하여 공기관대행사업을 통하여 산하 공공기관의 인력을 증가시키게 되면, 지방자치단체는 '인건비 절감'에 대한 높은 평가와 함께 이전재원이 증가하는 혜택을 얻게 된다. 따라서 지방자치단체 입장에서는 관료인력을 증가시키기 어렵다면, 산하 공공기관의 인력을 증가시키길 희망하게 된다. 산하공공기관의 입장에서는 출연금으로 지급받은 인건비에 대한 인력은, 조직의 업무를 기반으로 지급되는 인건비이므로, 조직이 장기적으로 안정적으로 존재할 것이라는 예상 하에 정규직 인력을 채용할 수 있다. 그러나 공기관대행사업으로 지급받는 인건비는, 사업을 발주하는 개별부서의 정책적 결정에 따라 사업이 언제 중단될 수 있을지 예상할 수 없고 실제로 단기간에 사업이 종료되는 경우가 많아, 정규직 인력을 채용할 수 없게 된다. 단기 근로조건은 직무만족도에 영향을 줄 수 있으며, 근로자의 직무만족도는 서비스 품질에 영향을 주게 된다. 결과적으로 서비스를 제공하는 인력의 근로조건이 악화되면, 서비스품질이 하락하게 된다. 또한 단기근로 조건은 공공서비스 공급담당자의 잦은 변경으로 안정적 서비스 공급을 어렵게 한다.

셋째, 민간위탁 제한제도의 회피수단이 된다. 지방자치단체에서는 공공서비스를 공급하는 과정에서 민간위탁보다 공기관대행사업을 더욱 많이 활용하고 있으나, 민간위탁에 대한 관리감독제도와 달리 공기관대행사업에 대한 관리감독제도는 충분히 마련되어 있지 않은 상태이다. 2022년 12월 기준 민간위탁의 제한과 관련된 자치법규가 전국 총 336개가 존재하고 있으나, 공기관대행과 관련해서는 총 4개의 자치법규만 제정되어 있다. 4개의 자치법규도 2020년 최근에서야 제정

되기 시작하였다. 제도의 양적측면 외에도 제도의 내용적 측면에서도 민간위탁에 비하여 공기관대행사업은 상대적으로 낮은 수준의 제약만 가해지고 있다.

공기관대행사업에 대한 문제와 원인을 파악하고 개선하려는 제도적 보완노력이 없다면, 공공서비스를 과다생산하거나, 공공서비스의 품질이 하락되고, 민간위탁과정에서 발생하였던 문제들이 또다시 반복될 가능성이 높다. 따라서 본 연구는 지방자치단체가 공기관대행사업을 선택하는 이유와 원인들을 파악하여 공기관대행사업의 증가 현상의 원인에 대한 설명을 제공하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 진행된다. 우선 II장에서는 공기관대행이 증가하게 되는 이론적, 제도적, 문화적 배경과 함께 지방자치단체의 공기관대행사업에 대한 정치적 이해관계를 살펴본다. III장에서는 공기관대행과 관련한 선행연구와 지방자치단체의 공기관대행사업 증가 현황 및 문제점을 파악한다. 이어서 IV장에서는 연구가설 및 분석모형을 설정하고 분석방법을 제시한다. V장에서는 패널분석을 통해 도출된 가설의 검정 결과를 해석하고, 마지막 VI장에서 결론 및 공기관대행사업에 대한 정책적 시사점을 제시한다.

## II. 공기관대행에 대한 이론적 검토

### 1. 지방자치단체 공기관대행 선택의 이론적 배경

본 절에서는 지방자치단체가 공기관대행을 선택하는 이론적 배경을 검토한다. 공기관대행은 지방자치단체가 공공서비스를 공급하는 방식 중 하나이다. 지방자치단체가 공기관대행을 선택하는 이유를 이해하기 위해서는 지방자치단체의 공공서비스 공급방식과 관련된 이론적 검토가 필요하다. 지방자치단체가 직접 공공서비스를 생산하여 공급하는 방식에서, 민간의 기법을 이용하는 방식, 그리고 공기관을 이용하는 방식까지 각 개별 방식을 선호하는 지방자치단체의 유인은 무엇이며, 그 이론적 배경은 무엇인지에 대하여 검토하고자 한다.

이후의 내용은 민간을 통하여 공공서비스를 공급하는 방식의 배경이 되는 신공공관리론과 관련된 이론, 민간위탁을 대신하여 공공기관을 이용하여 서비스를 공급하게 되는 배경적 이론들을 종합하여 지방자치단체가 공기관대행을 선택하는 원인에 대하여 설명한다.

#### 1) 신공공관리론

1970년대에는 오일쇼크 등 자원난이 발생하고, 실업률과 물가가 동시에 상승하는 스태그플레이션이 지속되면서 정부의 재정수입이 감소하였다. 그러나 그동안 실시하였던 복지정책으로 인한 재정지출은 지속적으로 증가하면서, 미국 및 여러 국가들이 재정위기에 봉착하게 되었다. 공공서비스를 공급하기 위한 재정적 여건은 악화되는 상황에서, 공공서비스에 대한 국민들의 욕망 수준은 더욱 높아져 공공서비스 수요가 다원화 되었다. 국민들의 높아진 공공서비스 요구수준은 전통적 관료제 하에서 발생하였던 경직성, 독점의 폐단, 높은 비용에 대한 불만을 증가시켰다. 정부에 대한 불만과 비판은 정부의 효율성을 어떻게 제고할 것인가에 대한 논의로 이어졌다. 효율성 제고노력의 일환으로 정부의 기능적 팽창을 줄이고

시장메커니즘을 활용하여 행정서비스의 효율성과 효과성을 도모하려는 노력이 미국과 영국 중심으로 확산되었고, 이때 신공공관리론이 등장하였다. 신공공관리론(New Public Mnagement)은 공공부문의 비효율성을 해결하기 위하여, 공공서비스 생산 및 공급과정에서 시장경쟁과 경영의 효율성을 중심으로 기업의 관리방식을 도입하려는 이론이며, 정부의 규모축소, 시장논리 도입, 공공서비스의 경쟁강조 모두를 포함한다(임도빈·정지수, 2015).

전통적 관료제 하에서의 행정의 가치가 형평성과 민주성이란면, 신공공관리론 하에서 행정의 가치는 경제성, 효율성, 효과성을 중심으로 변화하게 되었다. 전통적 관료제에서는 직접생산방식이 주를 이루었다면, 신공공관리론에서는 경제성 혹은 효율성 등을 추구하기 위하여 정부는 정책적인 방향만 제시하고, 실제 서비스의 생산은 외부로 이전하는 등 작은 정부를 추구하게 되었다. 서비스 생산방식을 외부로 이전하는 과정에서 공공서비스 생산에 시장경쟁을 도입하게 되었다. 전통적 관료제 하에서는 투입지향적 방식을 취하였다면, 신공공관리론에서는 산출물의 성과를 중시하는 기업형정부 혹은 분권적 정부가 강조되었다.

신공공관리론의 다양한 특성 중 경쟁의 원리는 기저가 되는 논리라고 할 수 있다(권인석, 2004). 전통적 관료제 하에서도 경쟁은 존재해 왔으나, 신공공관리론에서 말하고 있는 경쟁은 일정한 조건이 전제가 되어야 하는데, 이러한 조건은 다음과 같다.

- 
- 1) 시장에는 무한한 수요자와 공급자가 존재한다.
  - 2) 이들은 비용, 이윤 수요 등 모든 정보를 알고 있다.
  - 3) 시장에 들어가고 나가는 것이 자유롭다.
  - 4) 모두 동일한 재화나 용역을 판매한다.
  - 5) 행위자들은 선호체계를 완전히 인지하고 있으며, 각 선호들 간에 모순이 없다. 이를 목표라는 관점에서 말하면 목표는 누구에게나 동일하게 인지되어야 하며, 목표 달성도를 측정할 수 있는 완전한 수단이 있다는 것이다.
  - 6) 행동에 영향을 줄 수 있는 수단, 욕구, 가치, 규범, 기타 상황적 조건이
-

---

동일하다. 즉, 경쟁자들은 경쟁 규칙의 제정, 적용, 해석에 영향을 미치지 말아야 한다. 또한 규칙을 현실적으로 위반할 수 없는 조건이 형성되어야 한다. 순순한 의미에서 완전경쟁시장은 이러한 조건을 갖추고 있다.

- 7) 개별적인 행동의 합은 전체의 행동과 같다. 행위자들간에 담합을 하거나 선도하지 않는다.
- 8) 가치있는 재화나 용역은 무한히 분할할 수 있으며, 각 단위별 재화나 용역의 효용이나 가치를 평가할 수 있다.
- 9) 행위자들은 서로 간에 영향력을 행사하지 않는다. 즉 상대방이 가지고 있는 의사결정 전제를 변경시키고자 하지 않는다.
- 10) 순순한 경쟁이 되기 위해서는 경쟁자들은 이타적이어서도 안되며, 그렇다고 적대적이어서도 안된다. 상반된 목표를 가지고 있으나 물리적으로나 심리적으로 방해할 가능성이 없어야 한다.

---

출처 : 권인석, 2004 참조

시장은 경쟁의 장이 될 수 있지만, 조직은 경쟁과 협동이 공존하는 장이므로 신공공관리론이 제대로 작동하기 위해서는 조직이 가지고 있는 협동적 요인들을 훼손하지 않는 범위 내에서 경쟁을 도입하여야 하며, 그러기 위해서는 경쟁을 촉진시킬 수 있는 관료의 공급곡선과 효용곡선에 대한 이해가 전제되어야 하는데 현실사회에서는 상기의 조건들을 만족하는 것이 어렵다(권인석, 2004).

비록 현실에서는 공공에 완벽한 경쟁의 조건을 도입하기는 어렵더라도, 신공공관리론의 이념은 현재까지도 정부의 운영방식에 지속적으로 영향을 미치는 면도 있다. 국민을 소비자로 인식하며 행정의 대응성을 높였다는 점은 신공공관리론이 기여했다고 볼 수 있다. 그러나 신공공관리론에 대한 비판도 존재한다. 이명석(2001)은 신공공관리론의 한계를 다섯가지로 분류하였다. 첫째, 모든 정부부문에 민간기법을 적용하기 어려워 일부부문에만 적용이 가능하다는 것이다. 둘째, 정부부문에 민간기법을 적용하는 과정에서 공공에서 갖추어야 하는 민주적 책임성과 민간기법에서 강조하는 기업가적 자율성에 대한 갈등으로 인하여 실제 공공서비스 제공과정에서 효율성 향상이 어려울 수 있다. 셋째, 신공공관리론은 국민을 공공서비스 생산 및 공급에 대한 주체가 아니라 고객인 객체로 전략시키는

근본적인 결함을 갖고 있다. 넷째, 행정은 효율성도 고려되어야 하나, 정치적 특성을 갖고 있다는 점을 고려하지 않았다. 다섯째, 신공공관리론은 검증된 새로운 행정이론이 아닌 전통적 이론에서도 충분히 강조하던 내용이라는 것이다. 신공공관리론에 대한 의견들에서 보편적으로 평가하는 내용은 공공부문의 특수성에 대한 고려가 부족하였다는 부분과 공공에서는 형평성 또한 효율성으로 볼 수 있는데, 형평성에 대한 부분이 저해되었다는 점 등으로 종합이 가능하다.

미국 및 유럽의 시장경쟁방식 도입의 배경이 오일쇼크와 스태그플레이션이 주된 이유였다면, 우리나라는 1997년 외환위기 이후의 공공부문의 구조조정이 민간위탁 도입의 주요 원인이라 볼 수 있다. 특히 2008년 이명박 정부가 들어선 이후 6차에 걸쳐 추진한 「공공기관 선진화 계획」이 주된 이유가 될 수 있다(임도빈, 2015). 우리나라에서는 POSCO, KT와 같은 대규모 민영화 사례도 존재하나, 주로 민간위탁방식이 활용되어 왔다. 재정위기로 인한 감축행정의 강조와 보수적 성향을 관료제의 한계를 극복하기 위한 정책도구의 하나로서 민간위탁이 제시되었다(이철주·강영철, 2007). 신공공관리론(New Public Management)에서 시장논리도입의 핵심은 정부가 제공하는 서비스도 경쟁의 원리를 적용해서 효율성을 확보하는 것이며, 행정서비스의 외부시장화로서의 한 형태가 민간위탁이다(임도빈, 2015). 공공부문의 기능을 민간에 맡기는 방식에는 민영화, 민간위탁이 대표적인데, 우리나라의 시장경쟁 방식 도입초기인 2000년대의 연구들에서는 민영화와 민간위탁을 유사한 개념으로 정의하기도 하였다. 그러나 민간위탁과 민영화는 서로 다른 방식으로 그 차이는 서비스 주체와 권한의 이양에서 차이가 있다. 민영화는 서비스의 주체가 민간사업자이며 민간위탁은 서비스의 주체는 정부이다. 민영화는 사무의 권한자체를 민간에게 이양하는 것이라면, 민간위탁은 사무의 주된 권한은 정부가 갖고 있고 생산 및 공급을 민간에게 위탁하는 것을 뜻한다. Sevas(1987)는 민간화 이론을 제시하였는데, 민영화(Privatization)란 공공서비스의 제공이나 이를 위한 재산의 소유에서 정부의 영역을 줄이고 민간의 영역을 늘리는 것이다. 민간화의 근거는 4가지로 제시할 수 있다. 첫째, 민간화를 통하여 공공서비스 제공에 있어서 절약과 능률을 기할 수 있다. 둘째, 정부는 너무 비대하고 강력하여 국민들의 사생활을 침해할 우려가 있으므로 민주주의 실현을 위하여 민주화가 필요하다. 셋째, 정부의 영역을 축소하여, 보다 많은 기업경영이 가능하다. 넷째, 주민들이 공

공서비스 결정에서 더 넓은 결정권을 가져야한다. 정부가 서비스를 공급할 때보다 민간에서 공급할 때 주민의 결정권이 향상된다고 보는 것이다. 다음은 정부의 직접생산과, 민간위탁, 민자유치, 민영화를 비교한 표이다.

<표 II-1> 민영화, 민자유치, 민간위탁 비교

구분	정부직접생산	민간위탁	민자유치	민영화
주체	정부	정부	정부	민간
서비스 구입자	정부	정부	국민, 정부	국민, 정부
서비스 생산자	정부	민간	민간	민간
자산의 소유	정부	정부	정부 (계약조건에 일정기간 이후)	민간

출처: 한국민간위탁경영연구소(홈페이지) 수정

신공공관리론은 1980년대부터 2000년대까지의 공공행정 이론과 실천에서 지배적인 패러다임이었다. 그러나 2000년대 후반 찾아온 금융위기는 시장 및 민간부문을 강조하는 정부의 기능에 대하여 의문을 제기하게 되었다. 세계경제는 ‘전례 없는’ 혹은 ‘1930년대 이후 최악의’라는 수식어로 묘사되었다. 제도는 실패했고, 시장에 대한 신뢰는 무너졌으며, 경제위기에 대한 해결책은 쉽게 찾을 수 없었다. 금융위기 상황에서 신공공관리론의 변화방향에 대하여 Levy(2010)의 연구에서는 4가지 예상을 제시하였다. 첫째는 현상유지 시나리오다. 여전히 중앙 집중식 관료의 통치모델이 시장기반 성과관리 통치방식으로 변경이 된다. 그러나 시나리오를 제시하였던 Levy도 이와 같은 현상유지 시나리오는 불가능 할 것으로 예측하였다. 시나리오2는 강화이다. 공공서비스 공급과정에서 전문적 가치가 강화되고, 관리주의 방식은 더 많은 압력을 받게 될 것이다. 시장적이고 분권화된 구조는 지속적으로 증가하게 되고, 조직에 대한 성과관리에 대한 요건들이 확대 될 것이다. 그리고 관리자에 대한 인센티브 급여 및 보상시스템이 확대 될 것이다. 그러나 Levy도 조직 내에 더 많은 관리의무를 부과하고 통제를 강화하게 되

면 될수록, 조직 및 사회 갈등이 증가할 것으로 예측 하였다. 이러한 갈등은 감사사회(Audit society)로 표현하였다. 시나리오3는 거부이다. 그동안 성과지향적 정책은 사라지게 되고, 프로세스가 산출물보다 더 중요하게 여겨지며, 중앙 집중식 계획이 대두하게 된다. 또한 금융위기로 촉발 된 경제적 책임에 대처하기 위해서는 민간부문으로 위탁되었던 기능을 정부 산하로 흡수하는 등 공공의 기능으로 재현해야 한다. 그러나 장기적으로 봤을 때 기존의 신공공관리론을 거부하는 이러한 시나리오는 정부 혹은 공공기관들의 효율성 및 정당성을 개선하거나 대중의 기대치를 낮추지 않는 한 또 다시 정부비효율성의 문제로 돌아올 가능성이 높다. 영국의 경우 금융위기 당시의 상업은행들을 공공의 소유 아래로 이전하였고, 미국 또한 크라이슬러, AIG, GM등을 국유화 하였으나, 이러한 사례들은 국가 기능으로의 이전이 효과적이지 못하였다는 것을 보여준다. 결국 마지막 4번째 시나리오는 선택적 재집중과 재창조이다. 시장경쟁의 도입은 후퇴하지는 않을 것이지만, 성과 및 위험관리는 정부 내에서 이루어 질 것이다. 효율성 향상이 극도로 요구되는 경우를 제외하고는 리스크 허용 범위가 낮아질 때까지 혁신은 축소 될 것이다.

Bezes(2012) 연구에서는 신공공관리론의 모순성과 신공공관리론에 따른 정부의 변화에 대하여 서술하였다. 신공공관리론의 등장 당시 프랑스 학계에서는 대규모 갈등이 발생하였다. 정량적 평가를 통하여 연구자금을 지원하는 것은, 교육학적 자율성을 공격하는 행위라는 주장은 신공공관리론의 개혁에 대한 반대 되는 주장이었다. 또한 영국에서는 공공병원에 대한 방어운동이 발생하였다. Bezes의하면, 신공공관리론에 대한 반대 행동은 공공부문의 전문가 그룹에 의하여 자율성에 대한 위협이라고 비난 받았다. 신공공관리론의 시작은 베버의 관료제에서 정하고 있는 ‘관료주의’ 그리고 규칙에 대한 의문에서 시작하였다. 우리가 알고 있는 관료제 하에서 공공서비스는 경찰, 교사, 사회복지사, 판사 등 전문직업을 통하여 공급이 되고 전문성이 강조되어왔다. 그리고 이러한 전문직업의 공공서비스는 정하여진 규칙아래 정교하게 공급이 되어왔으며, 이러한 정교함을 우리는 전문성이라고 부르기도 하였다. 많은 전문가들은 다양한 분야에서 전문화되고 체계적인 지식을 쌓고 있으며, 경험을 통하여 습득한 실제적인 노하우등을 활용하여 급작스럽게 발생할 수 있는 상황을 처리할 수 있는 재량적인 능력을 갖고 있다.

그러나 신공공관리론의 도입은 공공부문에 시장경쟁을 도입하는 것 외에도 공공 서비스 공급 원칙에 합리성, 표준화, 책임성을 도입하고 촉진하였다. 그 결과로 전문가의 힘이 약화되고 그들의 활동이 통제되었다(Ackroid et al. 1989). 1980년대 초의 신공공관리론은 시장의 미덕, 경쟁 및 정부의 다운사이징을 강조하였으나, 1990년대 이후에는 특히 전문가에 대한 관리자의 통제를 강화하려는 목적으로 활용되어 왔다. 그렇다면, 신공공관리론이 도입되어 온지 30년 이상 지난 현재의 관료조직에서의 신공공관리론은 어떻게 평가해야 하는가에 대하여 Bezes(2012)의 연구에서는 기존의 패권의 형태에 변화를 주었다고 보고 있다. 기존 관료제 하에서 전문 관료의 황금기가 있었다면, 신공공관리론 도입 후 현재는 전문 관료에게서 찾았던 전문성을 공공 및 민간조직에서 찾아야 한다는 것이다.

## 2) 니스카넨의 예산극대화 이론

1980년대 영미국가들에서는 대처리즘, 레이저노믹스 등의 정치이념이 등장하며 뒷받침 되는 경제이론으로 공공선택이론, 주인-대리인이론, 거래비용 등이 등장하게 되었다. 대처는 NPM초기에 화이트홀의 고위 관리들에게 Niskanen의 연구를 읽을 것을 촉구하였다(boston, 2016). 기존 관료제에 대한 이론과 신공공관리론과 함께 등장한 이론들의 가장 큰 차이는 관료의 동기에 대한 인식의 차이이다. 기존 베버의 관료제에서 관료들은, 이상적 존재로 정치적 중립성을 유지하는 행위자이며, 공공의 이익을 목표로 근무하는 특수한 업무적 동기를 갖고 있다고 바라보았다. 신공공관리론의 이론적 기초는 조직경제학으로 볼 수 있는데, 조직경제학에서는 인간을 자신의 이해를 극대화하려고 서로 경쟁하는 합리적인 행위자로 본다(Terry, 1998). 공공선택이론에서 관료를 합리적 개인으로 바라보며, 자신들의 업무를 수행하는 과정에서 정치적 행위를 하는 개인으로 바라보고 있다. 공공선택론은 관료의 행동동기와 행동을 결정하는 과정에 대하여 경제학적 원리와 방법으로 분석을 하고 있다.

공공선택론 이론을 배경으로 한 연구 중 1971년 Niskanen의 예산극대화모형은 관료가 자신의 효용을 극대화하기 위하여 예산극대화 행동을 하게 되며, 관료의 예산극대화 행동의 결과로 정부의 산출물이 적정생산물을 초과하여 과잉생산 됨

을 설명한 예산결정에 관한 공공선택론적 접근 모형이다. 공공선택론에서의 관료는 합리적 개인으로서, 자신의 효용을 극대화하고자 한다. Niskanen이 주목한 점은 무엇이 관료의 효용을 극대화하는가이다. Niskanen의 관점에서 관료의 효용은 봉급, 역득, 명성, 권력 등 다양한 유인들이 작용하게 된다. 그리고 유인들은 예산극대화와의 단조함수의 관계에 있다고 가정한다. 즉, 예산이 극대화 되면, 관료가 원하는 봉급, 역득, 명성, 권력 등도 일정하게 증가한다고 가정을 한다. 그리고 관료는 공공서비스 생산의 독점자로서 정보적 우위를 갖고 있으며, 정보독점으로 발생하게 되는 정보비대칭을 이용하여 자신의 이익을 극대화하고자 한다. 관료의 이익극대화는 공공에서 필요로 하는 공공서비스의 적정산출량보다 2배에 가까운 생산량을 의회에 제시하여, 자신에게 할당되는 예산을 극대화하고자 하는 방식으로 진행된다.

물론, Niskanen의 연구에 대한 비판도 존재하였다. 1971년의 Niskanen의 모형은 관료가 의회에 비하여 정보독점으로 인하여 협상력에서 우위를 점하고 있다는 전제하에 설정되었는데, 의회에서 생산함수 및 비용함수에 대한 정보를 거의 갖지 못할 때만 가능한 모형이다. 또한 관료의 권력을 과대평가하는 문제와 공공서비스의 공급측면만 고려한다는 비판에 직면하였다. 이후 Migue & Belanger(1974)와 Niskanen(1975)의 연구에서는 예산극대화에서 잉여(slack)의 극대화로 대안적 모형을 제시하였다. Migue & Belanger의 주장에서의 핵심은 재량적 예산의 극대화이다. 즉, 관료는 모든 예산극대화를 추구하는 것이 아닌, 수령할 수 있는 총예산과 생산할 수 있는 최소비용간의 차이인 재량예산의 극대화를 추구한다는 것이다. 재량예산은 관료의 효용극대화에 도움을 줄 수 있는 비생산적 활동에 사용될 수 있다. 정리하면, Niskanen의 이론에서의 관료는 총예산을 극대화를 추구하지만, Migue & Belanger의 모형에서는 자신의 재량적으로 사용처를 결정할 수 있는 예산을 극대화한다고 가정하고 있다. 두 모형 모두 관료가 사적이익을 추구하는 과정에서 예산이 결정된다는 점은 동일하나, 예산의 성격을 구분하고 있다. 1994년 Niskanen은 기존의 1971년의 연구를 수정하여 ‘재량예산극대화모형’을 제시하였다. 재량예산을 극대화한다는 점에서 Migue & Belanger의 주장과 유사하나, Niskanen은 초기의 주장과는 달리 관료가 모든 예산을 극대화하고자 하는 것은 아니라고 주장한다. 먼저 관료의 동기유인이 합리

적 행위로 인한 것인지, 조직에서의 생존을 위한 것인지에 따라 행동이 달라지게 된다. 관료가 합리적으로 행동하려는 동기를 갖고 있다면 임금(salary), 부서의 특권(perquisites of the office), 공적 평판(public reputation), 권력(power), 임명권(patronage), 조직의 산출물(output of the bureau), 변경 가능성의 용의(ease of making changes), 조직 관리의 용이(ease of managing the bureau)를 위하여 예산을 극대화하게 된다. 그러나 인사명령시준 등 타부서로 보직을 이동하는 시점에서는 예산극대화로 인한 편익을 누릴 수 없으므로, 극대화를 하지 않는 선택을 하게 된다. 따라서 관료는 모든 예산을 극대화하는 것이 아닌 자신이 사용할 수 있는 재량적 예산을 극대화하고자 한다. 조직에서의 생존을 우선시하는 관료는 자신의 승진과 고용안정이 최우선 관심대상이다. 따라서 승진과 고용안정에 도움이 되지 않는다면 예산증가에 힘을 쓰지 않는다. 1994년의 Niskanen은 모든 예산극대화가 아닌 부분적 예산극대화를 주장하였다. Niskanen의 예산극대화이론은 관료의 합리적 행정동기에 따라 정부의 생산물이 비효율적으로 생산된다는 것으로, 베버의 관료제가 갖고 있는 문제점에 대하여 설명하게 되었다. 결과적으로 Niskanen의 예산극대화모형에서 정부가 직접 공공서비스를 생산할때 사회적으로 요구하는 양보다 더 많이 공공서비스를 생산하게 되며, 이러한 비효율성은 관료의 사익추구과정에서 생긴다는 것을 의미한다. 결과적으로 공공서비스를 정부가 직접생산하는 방식에서 시장의 경쟁방식을 도입하고자 하는 신공공관리론의 등장 배경이 되었다.

### 3) 머튼의 목표대치이론

Merton에 따르면, 목표대치현상은 관료제의 특징에 기인한다. 관료제는 조직원들 하나하나가 조직 목표에 기능적으로 연결되어 있다. 그리고 관료제에서는 조직원 각자에게 명확한 임무와 권한을 부여하고, 조직원들이 주어진 규칙을 준수하여 정확성, 예측성, 신뢰성, 신속성, 전문성, 계속성에서 타 조직에 비하여 강점을 얻게 된다. 따라서 관료제에서는 조직원들이 규칙준수라는 목표를 순응하여 받아들여야 하기 위하여 군대나 종교단체 못지않게 규칙준수와 관련된 훈련을 받는다고 보았다. 그런데 이러한 규칙의 준수과정에서 조직원들은 조직의 목표보

다 규칙준수에 더 크게 집중하게 되며, 이는 곧 규칙의 내면화 현상이며 이는 목표대치(goal displacement)현상의 원인이 된다. 원래 규칙의 준수는 목표를 달성하기 위한 수단으로 제시되었으나, 수단으로의 가치가 궁극적 가치로 변화한 것이 Merton이 말하는 목표대치 현상이다.

목표대치현상은 상황변화에 대한 적응을 어렵게 만든다. 규칙에 대한 지나친 집착은 사고와 행동을 경직화하게 되고, 새로운 대안탐색을 불가능하게 만든다. 규칙의 준수를 따르는 직원들은 규칙 자체가 조직목적과 연관되는 의미에 대해서 관심을 갖지 않고, 상황에 따라서는 규칙을 이유로 조직목표와 연관되는 활동을 회피하기도 한다. Merton은 이러한 목표대치현상의 원인인 규칙의 내면화를 통하여 규칙에 과잉동조(overconformity)하는 현상을 훈련된 무능(trained incapacity)라 표현한다. 규칙 준수를 통하여 과거에는 상황에 즉각적으로 적응이 가능하였으나, 상황이 변하더라도 규칙은 동일하여 상황변화에 적응하지 못한다는 것이다.

Merton은 목표대치현상, 규칙의 내면화, 규칙에 대한 과잉동조가 발생하는 근본적인 원인을 4가지로 나누어 제시하고 있다. 첫째, 관료제의 연공서열제를 든다. 직원들은 자신들의 경력전망에 따라 행동하게 되며, 관료들은 자신들의 승진을 위하여 공식적 규칙의 준수를 우선시하게 되며, 소심하고 보수적이며 규칙만능주의의 관료를 양산하게 된다. 둘째, 개인의 경쟁이 불필요해지는 상황이다. 자신의 승진과정에서 경쟁의 과정이 불필요하게 되면, 개인의 보상보다는 조직 전체의 공동이익의 안정적 보호에 열중하게 된다. 이를 위해서 관료는 보수적인 규칙주의자로 변모하게 된다. 셋째, 관료제가 갖고 있는 비개인적 대인관계이다. 관료제는 사적관계를 최소화하고, 자신들의 업무를 유형화 하게된다. 유형화가 이루어지면, 특별한 상황을 고려하기보다는 유형화에 포함하는 것을 우선시하게 된다. 결국 케이스 별로 내포하고 있는 특수성에는 관심을 두지 않게 된다. 넷째, 관료가 고객의 접촉관계에서는 개인적 대면이 아닌, 관료전체의 얼굴을 대신하게 된다. 조직 전체를 대신하게 되는 상황은 규칙만을 준수하는 관료를 양산하게 되며, 규칙만 준수한다면 자신을 비난하는 서비스 요구자에게 당당하게 대응 할 수 있고, 항의가 들어오더라도 상호 비호적인 태도를 취하는 관료들의 단체정신의 보호를 받을 수 있다.

Merton(1957)에서는 목표가 대치되는 상황에 대하여 조건을 제시하고 있다. 목표가 모호하여 조직에 불안감과 혼란을 주게 되면, 목표를 달성하기 위한 수단을 지키는 것이 목표가 되는 전이현상이 발생하게 된다. 그리고 이러한 전이현상은 임시적 결정에 의한 사무를 수행하게 될 때나, 사무수행의 적절성을 확인하려는 관찰자가 많거나 혹은 수행하려는 사무가 논리적인 이유로 생성된 것이 아닌, 과거부터 관례적으로 수행되거나 행정적 편의에 의하여 수행되는 경우에 더욱 많이 발생한다고 보았다. 결론적으로, Merton의 목표대치이론에서 말하고자 하는 것은 규칙에 대한 과잉동조를 조직원들에게 심어주게 되어, 조직목표에 대한 조직원의 가치를 상실하게 만들고, 조직원의 행위로 인한 결과보다는 절차적 정당성을 중요시하게 만들어, 조직 전체의 효과성이 저해된다는 것이다. Merton이 제시하고 있는 목표대치이론은 관료제의 비효율성의 원인을 제시하여 신공공관리론이 등장하게 되는 이론적 근거가 되었다.

#### 4) 젠슨&맥컬링의 주인-대리인 이론

대리인 이론은 업무를 위임하는 자와 업무를 위임 받은 대리인 간의 효용과 행동에 대하여 설명한 이론이다. 1976년 이 이론이 처음 제기 될 때는 기업과 관련된 이해관계자들의 문제에서 모티브를 얻고 설명하였다. 그러나 현재는 사회과학관련 많은 연구에서 활용이 되고 있다. 대리인은 주인이 바라는 대로 업무를 수행해야 한다. 그러나 대리인의 선호와 유인이 주인의 유인과 일치하지 않을 수 있다. 주인은 대리인이 주인의 목적을 충실히 반영할 것이라고 생각하지만, 대리인은 대리인의 효용을 충족시키기 위하여 행동한다. 대리인이 주인의 효용에 반하여 행동을 할 때, 주인은 시간과 정보가 부족하여 대리인의 행동을 완전히 통제하고 감독할 수 없다. 따라서 주인과 대리인 관계에 본질적으로 정보의 비대칭이 형성되게 된다. 대리인이 갖고 있는 정보와 주인이 갖고 있는 정보가 다를 때 대리인은 자신이 갖고 있는 정보의 이점을 활용하여 자신의 효용을 극대화하고자 할 수 있다. 이를 기회주의적 속성이라고 한다. 또한 이런 기회주의적 행동을 사전에 통제하지 못하는 것을 역선택, 사후의 기회주의적 행동을 도덕적 해이라

고 한다. 주인이 대리인을 선택할 때 그 대리인이 업무를 충분히 수행할 수 있는 능력과 지식을 갖고 있는지에 대하여, 대리인 본인은 확실히 알 수 있으나 주인은 정확히 알 수 없다. 충분한 능력을 갖추지 못한 대리인을 선정하거나 혹은 대리인의 능력보다 더 많은 보상을 제공하게 될 때 대리인 비용이 발생한다. 또한 사후적으로 선정된 대리인이 업무를 수행할 때 대리인이 주인의 목적에 따라 업무를 수행하고 있는지 완벽히 통제하기 위해서는 많은 시간적 노력과 비용이 소모된다. 따라서 완벽한 통제가 불가능 할 때, 대리인은 기회주의적 행동을 추구 할 유인을 갖게 되고 이 때 도덕적 해이가 발생하게 된다.

지방자치단체에서도 위임과 수임의 대리인문제가 발생하게 된다. 지역주민들은 자신들의 효용을 극대화시켜 줄 수 있기를 원하며, 이를 기준으로 지방자치단체의 장을 선출하여 공공서비스 공급에 관한 권한을 위임하게 된다. 그러나 지방자치단체의 장은 지역주민의 이익극대화를 추구하는 것이 아닌, 자치단체장 자신의 이익극대화를 추구하게 된다. 지방자치단체장의 효용을 극대화하는 것은 자신의 권력을 유지할 수 있도록 재선에서 당선되는 것이며, 지방자치단체의 장은 이를 위하여 득표극대화를 추구하기 위한 행동을 하게 된다. 이러한 지역주민과 지방자치단체의 장의 이해관계의 상충은 자치단체장의 대리인비용을 발생시키게 된다. 이러한 대리인비용 발생의 가장 큰 이유는 위임자와 대리인간의 정보의 비대칭성이다.

선거과정에서 단체장 후보자는 자신이 지역주민의 효용을 만족시킬 수 있는 능력 혹은 의지가 충분하지 않더라도, 자신의 당선을 위하여 거짓된 약속을 하거나 거짓된 능력을 어필할 수 있다. 하지만 지역주민은 실제 단체장 후보자가 자신의 효용극대화를 위한 행동을 할 의지가 충분한지 혹은 능력을 갖추고 있는지에 대한 충분한 정보를 갖고 있지 못하다. 따라서 선택의 과정에서 지역주민의 효용을 극대화시킬 수 있는 최선의 선택을 하지 못하고, 주어진 정보하에 합리적 선택을 하게 된다. 그러나 이러한 과정은 효용극대화에 적합하지 않은 단체장을 선출하는 등의 역선택 문제를 야기하게 된다.

선출된 지방자치단체의 장이 지역주민의 효용 극대화를 위하여 행동하고 있는지 지역주민들은 감독 및 평가를 수행하게 되며, 이를 재선투표에 반영하게 된다. 그러나 문제는 선출된 자치단체의 장이 효용을 극대화시키고 있는지에 대하

여 객관적으로 평가할 수 있는 충분한 정보를 갖고 있지 못하다. 평가에 관한 정보의 비대칭이 발생하면, 선출된 대리인이 지역주민의 효용극대화에 부합되지 않는 행동을 하더라도, 지역주민이 평가를 통하여 투표에 반영하기가 어렵게 된다. 즉, 평가과정에서 발생하는 정보의 비대칭은 선출된 대리인의 Moral Hazard를 야기하게 된다. 선출된 지방자치단체의 장은 지역주민의 효용극대화 보다 그들의 재선 가능성을 높여 줄 수 있는 영향력 있는 이해집단의 요구에 더욱 즉각적으로 반응하게 된다.

공공조직 내부에서 상급자와 하급자 간의 위임자-대리인의 문제도 발생하게 된다. 민간기업의 경우 상급자는 하급자에게 금전적 보상을 제공하여, 이해관계를 일치시켜주기에 상대적으로 용이하지만, 공공조직은 상급자가 하급자에게 금전적 보상을 제공하기에 용이하지 않다. 가장 중요한 것은 상급자의 이해관계가 다양하다는 것이다. 민간기업의 경우 상급자의 이해관계는 자신의 이익극대화이며, 이익극대화를 위하여 기업의 이익을 극대화시키려 노력할 수 있다. 그러나 공공조직의 상급자는 임명되어 이익극대화를 추구하는 직업공무원 일수도 있으며, 투표로 임명되어 자신의 득표극대화를 추구하는 정치인 일 수도 있다. 상급자의 다양한 인간관계는 공공조직의 이해관계를 일치시키기 어렵게 만들게 된다.

의회와 지방자치단체 사이에서도 위임자-대리인의 문제가 발생한다. 의회와 지방자치단체와의 관계는 민간기업에 비추어본다면, 주주와 전문경영인의 관계로 볼 수 있다. 의회-지방자치단체, 주주-전문경영인의 관계 중 어떤 관계가 대리인 문제가 발생할 가능성이 높은가에 대하여 Terry(1984)는 의회-행정부의 관계가 더욱 가능성이 높다고 제시한다. 그 근거로 두 관계의 4개의 차이점을 제시한다. 첫째, 사기업의 위임자인 주주들은 이익극대화의 이해관계로 일치화 될 수 있다. 그러나 공공조직의 위임자인 의회의 구성원들의 이해관계는 공익극대화로 일치화 될 수 없다. 통제의 주체의 이해관계자체가 다양화 되어있어, 위임자-대리인 간의 이해관계불일치가 심화되게 된다. 둘째, 이해관계를 일치시켜줄 수 있는 적합한 통제수단을 찾기가 쉽지가 않다. 사기업의 경우 대리인의 효율성 제고 노력은 당기순이익의 증가를 가져오게 되며, 위임자는 증가한 당기순이익 중 일부를 대리인에게 지급하며 대리인의 행동을 통제하게 된다. 그러나, 공공조직 대리인의 효율성 제고노력은 예산잉여(Slack)으로 나타나게 되며, 위임자인 의회는 예

산잉여를 명확히 측정할 수도 없으며 대리인에게 지급할 수 없다. 셋째, 효율성 제고노력에 대한 성과측정 가능성이 낮다는 것이다. 사기업의 경우 동종산업, 혹은 다른 산업 군과 비교하며 당기순이익을 통하여 대리인의 효율성 제고노력을 측정할 수 있는 비교가능성이 높다. 그러나 공공조직의 성과를 측정할 수 있는 최종 산출물도 명확하지 않으며, 유사한 특징으로 분류할 수 있는 비교대상이 많지 않아 성과측정을 위한 비교가능성이 낮다. 넷째, 공공조직은 의회가 관료의 행태를 제한하는 것을 제한하는 제도로 인하여, 통제가능성이 낮다. 의회와 정부는 서로 견제기구의 역할을 수행하게 된다. 따라서, 의회가 정부에 통제적인 영향력을 행사하는 것을 방지하기 위하여 다양한 제도들이 마련되어 있으며, 이러한 제도들은 미래의 권력을 다른 당에서 장악하였을 때에 발생할 수 있는 문제를 예방하기 위하여 마련해둔 안전장치 일 수도 있다. 의회의 통제를 제한하는 제도로 인하여 지방자치단체에서 결정한 사항을 의회에서 수정하거나 변경하는 것은 어려움이 따르게 된다. 민간기업의 경우 주요변경사항에 대해서는 주총의결을 거치도록 의무화 되어 있는 것과는 다른 것이다. 종합하면, 의회-지방자치단체 사이에서의 대리인문제는 민간에서의 대리인문제보다 더욱 크게 혹은 자주 발생할 수 있다.

지방자치단체의 예산을 결정하는 과정에서의 이해관계자들 사이에서는 주인-대리인의 관계가 성립된다. 그리고 정부가 직접 공공서비스를 생산할 때 정부-의회-주민 사이에 정보비대칭이 발생하며, 이때 이해관계자들의 사익추구과정에서 정부 비효율성이 발생할 수 있다. 결과적으로 공공서비스를 정부가 직접생산하는 방식에서 시장의 경쟁방식을 도입하고자 하는 신공공관리론의 등장 배경이 되었다.

##### 5) 윌리엄슨의 거래비용이론

거래비용이론은 신공공관리론에 주요한 초석이 되었다고 할 수 있다(이명석, 2001). 거래비용이론에 따르면 민간위탁이 도입된 동기는 정부에서 직접 서비스

를 생산하는 경우보다 시장에서 서비스를 생산하는 경우 비용이 감소할 수 있다는 기대의 전제하에 도입되었다. 외부위탁의 중요한 목적은 생산비용 절감에 있고 이를 통해 서비스 공급의 효율성을 추구한다(T. Brown, 2001). 민간시장에서는 자신들이 생산한 서비스를 더 많이 판매하기 위해서 경쟁업체보다 더 나은 품질의 제품을 생산하여 고객을 만족시키고자 한다. 이러한 경쟁의 과정에서 서비스품질은 향상된다. 또한 동일한 서비스를 더욱 저렴한 가격으로 생산하길 희망한다. 일반적인 사적재화의 생산 시장에서 서비스의 비용감소와 품질상승은 경쟁을 기반으로 작동된다. 그러나 정부가 공공서비스를 생산하는 과정에서 정부는 독점적 공급자이다. 또한 공공서비스 생산을 담당하는 관료는 공공서비스를 더 많이 생산하더라도, 자신의 급여가 증가하는 등 현재의 사적이익이 증가하지 않는 보상체계를 갖고 있다. 결국 공공선택이론 하의 합리적 관료는 동일한 조건하에 더 나은 공공서비스를 생산할 효율성 추구의 동기가 부족한 것이 현실이다. 또한 민간과 달리 공공에서 서비스를 생산 및 공급할 때는 형평성 등 다양한 가치를 추구해야하며 관료제로 인한 경직적 요소는 비효율성을 야기할 수 있다. 거래비용이론에 따르면 민간위탁의 도입은 생산비용관점에서 효율적인 선택이 될 수 있다.

정부의 비효율성을 제거하기 위하여 민간위탁이 방안으로 제시되었으나, 민간위탁이 생각처럼 긍정적인 효과를 갖고 있는 것이 아니라는 연구결과와 주장들이 등장하였다. 정보비대칭으로 발생하게 되는 계약비용, 계약 및 관리 감독 비용은 아웃소싱으로 얻고자 했던 생산비용을 초과할 수 있다(Mori, 2015). 생산비용과 관련한 연구는 다음과 같다. Kolderie(1986)의 연구에서는 민간위탁방식이 정부기관의 생산방식보다 오히려 더욱 비용 상승이 높았다는 점을 확인하였다. 서비스의 질적 측면에서 바라보았을 때도 생산량이 증가할 수 있으나, 서비스의 질은 하락하는 경우도 발생하였다. Smith(1996)는 정부기관과 민간수탁자 사이의 발생하는 장기간의 계약규범(Contracting norms)으로 인하여 장기적으로는 부패가 생기고, 서비스의 질적 수준이 하락한다고 보았다. 그리고 공공서비스는 재화의 특성상 비배제성과 비경합성을 갖게 되므로 안정적이며 책임있는 공급이 필요하나, 민간이 공급하게 될 경우 안정성과 책임성이 하락하게 되며, 형식적인 공급으로 인하여 실제 서비스를 수혜 받는 지역주민이 피해를 입는 경우가 발생할 소지가 있었다.

종합하면 다수의 연구들에서는 민간위탁으로 인하여 서비스의 질이 저하되거나 혹은 생산비용이 증가, 공공성이 훼손되며 궁극적으로는 공공서비스 공급에 대한 지역주민의 신뢰도가 하락하였다는 점을 확인하였다.

중요한 것은 왜 어떤 경우에는 민간위탁이 정부의 비효율성을 해결하기 위한 대안으로 효과적으로 작동하지만, 또 어떤 경우에는 제대로 작동하지 않는가이다. 민간위탁이 해결책으로 제대로 작동하기 위해서는 전제조건이 필요한데 임도빈 외(2015)의 연구에서는 비효율성의 개선, 서비스의 질과 전문성의 향상, 지속적인 모니터링 관리의 세가지를 제시하였다. 김용철(2005)의 연구에서도 민간위탁시장의 경쟁성을 확보하고, 계약이행의 효율성을 확보하고, 관리감독 및 책임성을 확보하는 3가지 전제조건을 제시하였다. 전제조건은 다를 수 있으나, 얘기하고자 하는 바는 동일하다. 민간위탁의 효과에 관한 선행연구들의 결과를 종합하면 민간위탁의 효과는 논쟁의 여지가 있으며, 효율성이 아닌 이념적·정치적 영향을 받는 경우도 있다는 것이다. 따라서 민간위탁이 의도하였던 것과 같이 정부 비효율성의 대안으로서 작용하기 위해서는 일정한 전제조건이 마련이 되어야 한다는 것이다. 전제조건에서 공통적으로 말하고자 하는 점은 당초 민간위탁 도입으로 얻고자 하는 효과가 제대로 발생할 수 있도록 보완해야한다는 것이다. 정부에 시장경쟁의 개념을 도입하여 효율성을 추구하고자 하였으나, 실제 민간위탁시장의 진입이 제한적으로 이루어지고 있어 발생하는 비효율성에 대한 지적과, 초기의 계약이행과 달리 시간이 지날수록 계약불이행으로 발생할 수 있는 대리인 비용을 감소시킬 수 있도록 관리감독 및 책임성을 확보해야한다는 지적이다.

시장을 통하여 공공서비스를 생산하며 공급하는 과정에서 추가적으로 부담해야하는 비용이 존재하게 되며, 이러한 비용을 거래비용이라고 한다(Williamson, 1975). 거래비용은 개인이나 조직간 재화나 서비스의 교환을 완성하기 위해 발생하는 비용을 포괄적으로 의미한다(Coase, 1937).

거래비용이론에서는 민간위탁 과정에서 생산비용 외에도 고려해야 할 다섯가지 유형의 비용이 존재한다. 첫째, 공공서비스를 관료가 생각하는 목표와 일치하게 공급할 수 있는 역량을 갖춘 업체를 탐색하는 비용이 발생한다. 역량 이외에도 위탁하는 사무가 공공서비스이므로, 책임감과 투명성을 갖춘 업체를 탐색해야 한다. 둘째, 정부가 직접 공공서비스를 공급하는 것이 아닌 서비스의 공급을 위

탁하는 것이므로, 목표한 바와 같이 서비스의 품질 및 방식이 유지될 수 있도록 적절하게 계약하는 계약비용이 존재한다. 셋째, 모든 돌발 상황에 대하여 사전에 예측할 수 없으므로, 사후적으로 계약을 수정하는 계약수정비용이 발생한다. 넷째, 계약된 사항을 민간기관이 충실히 이행하고 있는지에 대한 감시비용이 필요하다. 다섯째, 당초 목표하였던 바와 같이 계약이 이행되지 않는 경우 민간기관과 계약을 파기해야하는 계약파기 비용이 존재한다. 계약파기로 인한 피해는 공공서비스의 수혜자인 주민이 받게 되므로 큰 사회적 비용이 발생하게 된다.

시장에서 거래비용이 없으면, 당사자 간의 협상으로 사회적으로 바람직한 생산과 소비를 달성할 수 있으나, 실제로는 거래비용이 존재하기 때문에 그러한 결과를 기대하기 어렵다(Coase, 1937). Williamson(1975)은 거래비용을 사전적 거래비용과 사후적 거래비용으로 구분하였으며, 사전적 거래비용으로는 상품의 질을 파악하는 것에 대한 측정비용, 거래자를 발견하는 비용과 확인하는 정보비용, 계약을 위한 협상비용으로 분류하였다. 사후적 거래비용은 거래를 이행시키고, 이행 여부를 감독하는 감독비용을 제시하고 있다.

민간위탁의 대상이 되는 재화나 서비스의 내용이 복잡할수록 계약 체결과 집행 단계에서 고려해야 할 요인이 많아지게 되며 고려해야 할 요인이 많을수록 민간위탁을 선택하는 경우 비용이 증가하게 된다(Weimer and Vining, 2005). 민간위탁 대상이 되는 업무는 구체적인 내용과 품질이 매우 다양하며, 전달되어야 하는 서비스의 내용과 수준이 서비스 대상자에 따라 달라지기 때문에, 업무의 복잡성이 민간서비스에 비하여 상대적으로 높다고 할 수 있다(이근주, 2010). 공공서비스는 업무의 복잡성을 갖고 있다. 시장에서 표준적으로 공급되기 어려운 서비스를 공급하고 있으므로 비정형적인 서비스가 다수 존재한다. 업무의 복잡성이 증가하면 적절한 업무를 수행하는 업체를 찾기 위한 탐색비용이 증가하게 되며, 수행할 업무에 대하여 사전에 계약으로 정의하기 어렵게 된다. 또한 수행한 사무가 적절하게 수행되었는지 평가하기가 어렵고 그에 따른 감독비용이 증가하게 된다. 거래비용이외에도 업무의 복잡성은 업무수행과정에서의 정보의 비대칭성을 높이게 된다. 정보의 비대칭성이 증가하게 되면 사익을 추구하는 민간과 공익을 추구하는 정부와의 목표가 불일치되어 기회주의적 행동으로 인한 비용을 낳게 된다.

공공재가 비경합적이라는 것은, 생산의 한계비용이 제로에 가깝다는 것을 뜻한

다. 생산과정에서 생산비용이 거의 없다는 의미는 시장에서 가격을 책정하기 어렵다는 것을 뜻한다(권찬호, 2019). 공공서비스의 공급시장은 민간서비스에 비하여 비경합적 시장을 형성하게 된다. 공급시장이 경합적이지 않다는 것은, 민간위탁 과정에서의 거래비용을 증가시키게 된다. 적합한 업체를 탐색하기 위해서는 업체간의 비교가능성이 높아야 하나, 공공서비스에 적합한 사무를 수행하는 민간시장이 충분히 경합적이지 않은 경우 적합한 업체를 비교할 수 있는 비교가능성이 낮아지게 된다. 또한 계약을 체결하는 과정에서도 비경합적 시장에서는 적정 계약에 대한 정보가 충분하지 않아 정부가 원하는 대로 계약하기 위한 계약비용이 증가하게 된다. 계약의 관리감독 및 불이행에 대한 비용도 증가하게 된다. 공공서비스는 안정적 공급이 필요하다. 예를 들어 지역의 전기를 생산하여 공급하는 업무를 정부로부터 수탁 받은 기업이 계약의 불성실 이행에 따른 페널티로 계약해지를 해야 하는 상황에서도, 계약해지를 수행하지 못할 수 있다. 지역규모의 전기 공급을 담당할 만한 규모의 업체가 시장에서 충분히 경쟁을 하고 있는 것이 아니기 때문이다. 정부의 입장에서는 업체의 기회주의적 행동으로 인하여 발생하는 부정적 비용보다 공공서비스 공급중단으로 발생할 수 있는 산업적 피해로 인한 비용이 더욱 크다고 판단되어, 수탁기관에게 불성실 이행에 대한 페널티를 부과하기 어렵다.

Williamson(1975)에 의하면 거래비용은 서비스가 갖고 있는 생산요소의 특정성에 따라 증가한다고 하며, 공공서비스의 아웃소싱은 모든 상황에서 적합한 것이 아니라고 주장하였다. 생산요소의 특정성이란, 서비스를 제공하거나 제품을 생산하기 위해 획득해야하며 공급업체와 소비자 사이의 관계를 벗어나면, 거의 또는 전혀 가치가 없는 기술, 장비, 지식 또는 특성을 말한다. 생산요소의 특정성이란 공공서비스를 생산을 위하여 투입해야 되는 요소들이 공공서비스 생산을 위해서는 필수적으로 투입되어야 하나, 공공서비스 생산 이외의 목적으로는 사회적으로 그 가치가 현격히 떨어지는 경우 특정성이 높다고 판단한다. 예를 들어 소방업무를 수행하는 소방서의 입장에서는 소방차를 구비해 놓지만, 소방업무를 수행하지 않는 민간시장에서는 소방차를 구비해 놓지 않아 소방업무를 대체할 수 있는 민간업체를 찾기 어렵다. 즉, 민간의 서비스는 기존의 공급자를 대체하는 새로운 공급자를 탐색하기 용이하지만, 공공서비스는 기존 공급자를 대체하는 새로운 공

급자를 탐색하는 과정에서 공공서비스 생산을 위하여 갖추어야 하는 생산요소를 확보하고 있는 대체적인 공급자가 많지 않기에 적합한 업체 탐색을 위한 비용이 많이 소모 되며, 생산요소의 특정성이 높은 공공서비스의 특징은 자연스럽게 공공서비스 공급시장의 비경합성을 높이게 된다. 민간위탁 대상 사무가 되었던 공공서비스의 자산특정성은 민간위탁의 거래비용에 영향을 줄 수 있다. 정리하면, 정부의 비효율성을 제거하기 위하여 민간위탁을 도입한 가장 큰 이유는 민간의 경영기법과 경쟁방식을 공공부문에 도입하여, 관료제 하에서의 공공서비스 생산과정에서 발생하였던 비효율성을 제한하여 궁극적으로 생산비용을 감소시키기 위함이다. 그러나 민간으로 위탁하여 공공서비스를 생산하는 과정에서는 생산비용 외에도 거래비용이 발생을 한다. 거래비용이 증가·감소하는 요인은 위탁되는 사무의 특성에 따라 달라지게 된다. 초기 예상과 달리 위탁되는 사무의 특성에 따라 공공에서 공급할 때 보다 거래비용이 증가하여 비효율성이 더 증가할 수도 있다는 연구결과 및 사례에 의한 결론은 민간위탁에 대한 선호를 감소시키게 된다. 실제로 이철주(2007)의 연구에서는 서울시에서 민간위탁업무를 담당하고 있는 관료들의 인식을 조사하였는데, 계약, 감독, 부의 비용을 종합적으로 고려한다면 민간위탁의 비용절감효과가 크지 않다고 인식하고 있었다. 민간위탁을 하는 과정에서 발생하는 거래비용은 민간위탁에 대한 지방자치단체의 선호를 감소시키게 되었다.

거래비용이 낮다면, 기업은 필요한 생산요소를 시장에서 확보하고자 할 것이나, 거래비용이 높다면 기업은 필요한 생산요소를 조직의 일부로 내부화 한다(Coase, 1937). 거래비용이론에서는 시장에서 부담하는 추가적인 탐색 및 협상비용의 증가로 인해 외부로 사무를 위탁하는 것이 효율적이지 않는 경우 관련된 거래를 내재화 하게 된다. 관련된 사무를 내재화 하는 가장 좋은 방법은 정부에서 직접공급하거나 혹은 정부 내에 기관을 설립하여 해당사무를 담당하게 하는 것이다. 업무가 복잡하거나, 비경합적 시장을 형성하며 생산과정에서 필요한 생산요소의 특정성을 갖추고 있어 거래과정에서 추가적인 비용을 지불해야하는 경우 사무를 내재화하여 비용을 최소화 할 수 있다.

거래비용이론 중 Horn(1995)의 공공부문의 제도적 선택이론은 의회가 행정부 조직구성에 영향력을 미칠 때, 거래비용을 고려하게 된다는 점에 대하여 연구하

였다. 그의 연구에서는 공공조직을 둘러싸고 있는 주요 이해관계자들을 유권자, 입법자, 규제자, 피규제자로 정의하고 있다. 각각의 행위자들은 편익과 비용에 대한 비교를 통하여 교환을 하는 관계이다. 입법자는 법안을 형성할 때, 시간과 노력을 투입하게 된다. 만약 입법과정에서 입법자는 재선을 위하여 자신들에 대한 순지지를 증가시키려고 노력한다. 따라서 득표에 도움이 될 수 있는 집단을 위한 법안을 입안하게 된다. 그러나 완성도를 높이는데 시간을 과다하게 투입하게 될 경우 다른 입법추진 혹은 기존 법률의 집행과정에 손해를 볼 수 있다. 입법에 완성도가 낮은 상태에서 통과시키게 된다면, 입법자가 다른 법안에 투입할 수 있는 시간은 증가할 수 있으나, 법의 집행과정에서의 대리인의 재량권이 증가하여, 법률에 대한 불확실성이 증가할 수 있다. 법률로 인하여 발생하는 편익의 귀속자가 되는 수혜인에게 불확실성이 증가하게 되면, 입법자에게 보내는 순지지가 감소하게 된다. 이러한 거래비용에 대하여 영향을 미치는 외생적 변수와 내생변수가 있다. 외생변수는 4가지로, 구성된다. 첫째, 역사적이고 광범위한 제도적 환경을 뜻한다. 입법자가 느끼게 되는 의사결정에 필요한 비용들은 정치 환경의 안전성 등에 좌우되게 된다. 둘째, 입법에 의한 비용과 편익이 서로 상이한 집단에 배분되게 될 경우이다. 상이한 집단에 손익이 변동 된다면, 입법자의 결정을 위한 거래비용은 증가하게 된다. 셋째, 입법에 대한 목적을 정의하고, 입법으로 인한 결과물을 측정하는 것이 어려울수록 거래비용이 증가할 수 있다. 넷째, 거래되는 대상의 시장에 대한 정보가 충분한지, 그리고 대리인이 유인체계에 의존할 수 있는지 등에 따라 거래비용이 달라 질 수 있다. 결국 Horn(1995)이 말하고자 하는 것은 의회가 처한 환경에서 거래비용을 최소화시키고자 하는 방향으로 공공조직을 변화시키도록 할 것이라는 것이다.

Terry(1994)에서는 관료의 행동을 결정하는 요인으로 인센티브와 거래비용으로 상정하고, 공공부문의 사무를 외부로 위탁하는 과정에서 발생하는 대리인문제를 분석하였다. 거래비용예산이론에서의 예산제도는 계약을 통하여 만들어지는 것이며, 예산과정에 참여하고 있는 이해관계자들은 자신들에게 주어진 제한된 정보 하에서 합리적 의사결정을 통하여 자신들의 이익을 극대화하고자 하는 기회주의적 행동을 하게 된다. 그리고 기회주의적 행동을 억제하고 약속된 계약을 강제하는 비용 또한 거래비용에 포함되게 된다. 공공에서 제공하는 서비스는 공공

성을 띄고 있으므로, 위임자와 대리인간의 관계에서 발생하는 역선택과 Moral Hazard로 인한 피해는 민간서비스보다 더욱 크게 발생하게 된다. 예를 들어 공공의 사무 중 소방업무와 치안업무를 민간에 위탁하는 경우를 고려할 때 공공의 이익을 극대화할 수 있는 능력을 갖추지 못하였거나, 혹은 충분한 의지를 갖고 있지 않은 업체를 선정하는 역선택을 하게 될 경우, 사회적으로 미치게 되는 과장과 부정적 비용은 민간의 일반적인 사무위임에 대한 역선택의 비용보다 훨씬 심각하게 발생한다. 따라서 공공의 사무를 위탁하기 위해서는 수탁자에 대한 정보를 민간에서 요구하는 수준보다 더욱 높은 수준으로 요구하게 된다. 또한 선택받게된 민간업체가 공공의 목표와 일치되는 목표를 갖지 않는다면 이해관계의 상충의 문제가 발생하게 된다. 문제는 공익을 극대화하려는 지방자치단체와 사익을 극대화하려는 민간업체의 이익을 일치시켜줄 수 있는 방안이 뚜렷하지 않다는 것이다. 이렇게 이해관계가 상충될 때 공공서비스 공급과정에서 발생할 수 있는 Moral Hazard로 인한 피해는 민간시장에서 발생할 수 있는 일반적인 상황보다 부정적 비용이 더욱 크게 발생한다. 따라서 민간의 사무보다 공공의 사무를 위탁할 때 Moral Hazard를 예방하기 위한 감시비용이 더욱 많이 소모하게 된다. 생산비용 감소보다 거래를 위한 부수적 비용이 더욱 많이 소모된다는 점은 민간 위탁의 실패 요인과 부합되고 있다. Terry(1994)의 연구에서 결론적으로 말하고자 하는 것은 사무를 외부로 위탁하는 과정에서 정보비대칭으로 발생할 수 있는 문제점과 비용을 최소화하기 위해서 정부는 조직 내에 추가로 조직을 신설하여 서비스를 공급하는 내재화 방법이 효과적일 수 있다는 것이다. 정부 내 조직에 대해서는 직접 관리감독이 가능하므로, 수탁기관을 선정하고 계약하는 과정에서 발생하는 사전적 거래비용이 발생하지 않는다. 또한 사무를 수행하는 과정에서 운영에 직접적으로 관여할 수 있으므로 계약 이후에 발생하는 사후적 거래비용도 감소시킬 수 있다.

Ferris and Graddy(1991)의 연구에서는 지방자치단체 관료의 행태에 대하여 연구하였다. 지방자치단체의 관료들은 정치 및 재정상의 적용을 받는 서비스 제공비용(생산 및 거래비용)을 최소화하려고 행동한다. 비용절감을 추구하고 동시에 관료제 내의 제약을 회피하기 위하여 관료는 종종 서비스 제공방식을 외부로 이전하기를 희망하게 된다. 일반적인 설명에 따르면 외부로 이전하게 될 때 공공

부문과 민간부문 모두 경쟁으로 인한 효율성을 자극하게 된다. 이러한 경쟁은 혁신, 벤치마킹을 통하여 비용최소화를 이끌어내게 된다. 그러나 민간에 서비스공급을 이전하게 되는 경우 대리인 비용이 공공에 비하여 더욱 크게 발생하게 되며, 민간위탁 과정에서 추가적인 행정적 제약을 받게 된다. 따라서 정부조직보다는 규모의 경제를 이끌어 낼 수 있고, 관료제보다 유연한 규칙을 적용할 수 있는 지방자치단체의 산하기관을 설립하는 것을 선호할 수 있다.

지방정부는 경직된 조직적 특성으로 새로운 서비스 수요에 효과적으로 대응하기 어렵다는 점에서 대안적 전략의 하나로 산하기관의 적극적인 활용이 모색되어 왔다(이상철 외 2007). 지방자치단체 산하 공공기관을 통하여 서비스를 공급하는 방식은 직접공급방식에서 발생할 수 있는 정보비대칭으로 인한 비효율성과 제도의 경직성으로 인하여 발생할 수 있는 비효율성을 해결할 수 있다(Tavares and Camees, 2010).

정리하면, 지방자치단체에서는 공공서비스 생산과정에서 발생하는 비효율성을 제거하고 생산비용을 감소시키고자 민간위탁을 도입하였으나, 추가적으로 발생하는 거래비용은 생산비용감소로 인하여 얻게 되는 이득을 초과하게 되었다. 결과적으로 민간위탁이 효율적이지 못하는 상황이 발생하면서 민간위탁에 대한 선호가 감소하였다. 지방자치단체에서는 사무를 외부로 위탁하는 과정에서 발생하는 거래비용이 높다면, 거래비용이론에 따라 서비스 생산을 외부에 위탁하는 방식에서 내부에서 직접 생산하여 공급방식으로 전환하게 된다. 거래비용이 많이 드는 생산과정을 자신의 조직으로 내재화하게 되면 거래과정에서 추가적으로 지불해야 하는 비용을 최소화 할 수 있다. 민간위탁을 계약하는 과정에서 발생할 수 있는 역선택의 문제도, 공공의 내부조직에서 사무를 공급하게 되면 해결할 수 있게 된다. 또한 생산과정에서 발생할 수 있는 모럴해저드에 대한 관리감독도 내부조직에서 서비스를 생산할 때 더욱 쉽게 된다. 거래비용이론은 민간위탁과정에서 발생하는 다수의 비효율성과 지방자치단체의 공공서비스 공급방식의 변화를 설명이 가능하다. 결론적으로 거래비용을 감소시키기 위하여 지방자치단체에서는 민간을 통하여 생산하던 공공서비스를 내부조직에서 생산하려는 이해관계를 갖는다.

## 2. 지방자치단체 공기관대행 선택의 제도적 배경

본 절에서는 지방자치단체가 공기관대행을 선택하는 제도적 배경을 검토한다. 지방정부의 재정은 지방정부 자체 내의 요인뿐만 아니라 국가나 상위정부의 정책결정에 의하여 상당한 제약을 받는다. 그러므로 특정 지방정부의 재정결정메커니즘을 고찰하려면, 그 지방정부에 적용되고 있는 제도적 측면을 바라볼 필요가 있다. 지방자치단체의 예산은 지속적으로 증가하고 있다. 관료는 자신의 효용을 극대화하는 과정에서 모든 공공서비스를 직접 공급하는 것이 유리할 수 있다. 그러나 공공서비스를 직접 공급하기 위해서는 충분한 수의 부하직원이 필요하다. 지방자치단체의 관료들은 기준인건비 제도아래 자신들의 조직규모를 탄력적으로 조정할 수 없는 제약을 받고 있다. 아무리 지방자치체가 실시된다고 하더라도 지방정부는 중앙정부의 통제를 벗어나서 행동할 수는 없다. 지방자치단체의 조직규모 및 구성을 제한하는 제도는 지방자치단체의 공공서비스 공급방식을 직접공급에서 외부위탁으로 변환하는 유인이 될 수 있다. 외부위탁을 통한 공공서비스 공급방식에는 민간시장을 이용하는 방식과 공공기관을 이용하는 방식이 존재한다. 민간과 공공기관을 통한 공공서비스 공급에 대한 제도적 제약이 상대적으로 공공기관에게 유리하게 설계되어 있다면, 제도적 제약을 회피하기 위하여 지방자치단체에서는 공공기관을 통한 서비스 공급방식을 선호하게 될 수 있다.

본 절에서는 지방자치단체가 공공서비스를 직접 공급하기 어렵도록 제한하는 지방자치단체의 조직규모와 구성에 대한 제도를 검토하고, 사무의 외부위탁과 관련된 제도적 제약을 비교·검토하여 지방자치단체가 공기관대행을 선택하는 요인에 대하여 설명하고자 한다.

### 1) 기준인건비제도

공기관대행을 통한 공공서비스의 공급은 지방자치단체 인력제한 제도의 회피수단이 되기도 한다. 우리나라의 지방공무원 정원관리제도는 1988년 지방공무원

총 정원제를 기점으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 1988년 도입되어 운영되었던 총 정원제는 인구, 면적, 기관수, 결산규모를 독립변수로 지정한 회귀방정식에서 도출된 관료인력의 수를 지방자치단체의 적정인원으로 결정하였다. 이러한 방식은 극단적으로는 지역의 인구가 증가하지 않는 한 단 한 명의 인력도 증원하지 못하는 경직적 방식이었다. 그리고 총 정원제를 도입한 시점에 대다수 지방자치단체의 공무원 현원은 총 정원제의 정원 산정 방식보다 1,000명 이상 정원을 초과하고 있었다(임도빈, 1997). 총 정원제에서 산출된 인력 수준보다 증원을 위해서는 내무부장관의 승인이 필요하였는데, 제도 도입 시점부터 지방자치단체의 현원이 계산된 정원을 상회하고 있었으므로 실질적으로는 모든 인력 증원은 내무부장관의 승인이 필요하게 되어, 지방자치단체가 직접 정원을 조정하는 재량권은 없었다고도 볼 수 있다.

1997년에는 기존의 총 정원제가 지역적 특성을 반영하지 못하고, 과도하게 지역의 인력증원을 제한한다는 비판에 따라 단점을 보완하기 위하여 적정 관료인력을 산출하기 위한 회귀식의 독립변수를 증가시키고 변수를 표준화하여 지역의 상대적 특성을 고려하는 표준정원제가 도입되었다. 그러나 표준정원제는 지방자치단체의 인력증원과 지방교부세를 연계하면서, 지방자치단체의 인력을 제한하게 되었다. 행정자치부는 표준정원보다 지방공무원의 정원이 1명씩 증가하게 되면, 1,800만원의 지방교부세를 삭감하였고, 표준정원보다 1명씩 감소할 경우 1,800만원의 지방교부세를 추가배분 하였다(김미정, 2009). 인력의 조정에 대한 자율성은 주어졌으나, 실질적으로 지방자치단체의 지방교부세가 연결되며, 지방자치단체가 처해 있는 재정환경에 따라 자율성이 달리 적용되는 문제가 있었다. 또한 인력에 대한 자율성은 주어졌을 수 있으나, 실질적으로 조직구성에서의 자율성은 확보되지 못하고 있었다. 특히, 1991년에 이미 지방자치제가 도입되어 인력증원에 대한 지방자치단체의 수요가 증가하고 있던 시점이라 표준정원제에서 제시하고 있는 수준의 자율성은 여전히 중앙정부에서 지방 인력의 증원을 제한한다는 점에 대하여 비판의 목소리가 높았다.

2007년 총액인건비제도는 참여정부에서 지방정부의 조직 및 인사권을 강화하기 위하여 도입하였다. 과거의 표준정원제가 인력을 제한하였다면 총액인건비제도는 지방자치단체의 총액인건비의 범위 내에서 기구 혹은 인력을 자율적으로

결정할 수 있게 한다. 표면적으로는 총액인건비제도가 인원을 자율적으로 결정할 수 있어 지방자치단체의 자율성이 증가되었다고 볼 수 있으나, 총액인건비제도 또한 중앙정부의 지방정부에 대한 인력제한의 경로의존성이 유지되는 정책이라 볼 수 있다. 총액인건비제도의 계산의 기초가 되는 인건비는 지난해 인건비를 기준으로 산정되는데, 지방직 공무원의 보수가 법령으로 정해지는 상황에서 인건비를 결정하는 가장 중요한 변수는 여전히 공무원의 수이다. 총액인건비제도 또한 공무원 인원수에 큰 변화를 주기 어려운 제도이다(하혜수·양덕순, 2007).

정부는 2014년부터 총액인건비제에 기초한 기준인건비제도를 도입하여 지방자치단체의 조직규모를 제한하였다. 기준인건비제는 행정안전부가 사전에 제시하는 기준인건비 범위 내에서 지방자치단체의 정원관리를 자율화하는 목적이 있다. 현 안수요에 대응할 수 있도록 재정력을 고려하여 1~3%범위 내에서 추가적으로 정원을 허용하였다. 기준인건비제도를 통하여 정원에 대한 지방자치단체의 인원에 대한 재량범위는 확대 되었으나, 인건비기준과 기구설치기준이 별도로 존재하고 있어 조직규모 변화의 제한은 여전히 잔존 상태이다. 윤형근·박혜욱(2018)의 연구에서는 공무원정원이 늘어났다고 해도 기구규정이 그대로이므로 인력의 합리적인 배분이 어렵고, 기준인건비제에서 인력산정에 인구 이외의 변수를 반영하더라도 최종적으로 기구 설치에 대한 기준은 오직 인구 기준을 따르고 있어 인구배분에 불합리성이 존재하고 있음을 지적 하였다. 이에 따라 2017년 7월에 기구설치 기준에 대한 최소 최대범위에 대한 지정이 이루어지기는 하였으나, 기준에 지정되었던 기구범위 대하여 추가적으로 +,-1개의 범위내에서의 자율성만 주어졌으며 최대구간 만큼 기구수를 증가시키기 위해서는 행정안전부의 승인이 필요하여 자치단체의 실질적인 기구운영의 자율성을 높이는 효과는 적다(윤형근,박혜욱, 2018).

지방자치단체의 조직규모와 운영방식은 지방자치단체의 효율성과 효과성에 중요한 영향을 미치며, 이는 궁극적으로 주민의 요구에 대한 대응력과 주민들에 대한 행정서비스의 품질을 결정하는 중요한 요인이다(김미정, 2019). 지방자치단체의 장은 최대한 많은 주민들의 요구를 들어주어 득표를 극대화하여야 한다. 그리고 주민들의 요구를 들어주기 위한 사업을 수행하기 위해서는 더 많은 관료의 증원이 필요하다. 그러나 사무를 수행하기 위한 관료의 증원과 조직규모의 변화

는 기준인건비제도로 제한을 받게 되어 자치단체장의 득표극대화 행위를 제한하게 된다. 이때 산하기관을 증가시키는 것은 관료의 인력증원제한을 회피하기에 적합한 수단이 된다. 제도적 제약을 벗어나 산하기관의 인력과 역할을 증가시키는 것은 득표극대화를 위하여 제공하는 공공서비스의 총량을 늘리고, 제공되는 공공서비스의 절대적인 사업수를 증가시키고자 하는 지방자치단체장에게 필연적 선택에 가깝다. 총액인건비제도는 평가와 연동되는데, 인력을 감축하거나 민간위탁·외주화를 하면 오히려 ‘인건비 절감’으로 높은 평가를 받게 되고 높은 평가를 받기 위해 비정규직을 늘려야 하는 구조이다(유성규 외 2022).

지속적으로 증가하고 있는 지방자치단체의 예산을 집행하기 위하여 조직규모의 확장이 필요하였으나, 지방자치단체의 조직규모는 제도적 제한을 받고 있었으며 따라서 공공서비스를 직접 공급하는 방식에서, 공공서비스 생산 및 공급을 외부로 위탁하는 결정이 필요하였다.

## 2) 지방자치단체의 민간위탁과 공기관대행 제도

우리나라의 정부가 국가의 사무를 외부로 위탁하고자 할 때는 「정부조직법」 제6조 제3항에서 “국민의 권리의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”는 규정을 근거로 위탁하게 된다. 조문만 본다면 국민의 권리와 의무와 직접 관계되지 않는 사무를 포괄적으로 허용하는 포괄주의형식을 취하고 있다. 그러나 우리나라 헌법 제96조에서 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”라고 명시하고 있으며 이를 ‘행정조직의 법정주의’라고 한다. 행정조직의 법정주의로 인하여, 행정권한을 위임하거나 위탁하는 것에 대하여 반드시 법률로 명시하도록 하고 있어 사실상 열거된 항목에 대해서만 위임이 가능한 열거주의 방식이라 할 수 있다. 따라서 중앙정부의 민간위탁 사무에 대해서는 사무에 관한 개별법에서 민간위탁에 대한 부분을 명시하고 있다.

지방자치단체의 사무에 대해서는 민간위탁과 공기관대행은 「지방자치법」 117

조 2항과 3항을 근거로 위탁 및 대행이 된다. 「지방자치법」에서는 개별법에 의하여 위탁 가능한 사무를 열거하고 있는 것이 아닌, 일부 사무를 제외하여 포괄적으로 위임이 가능하도록 지방자치단체의 사무의 외부위탁을 자율적으로 시행하도록 하고 있다. 민간위탁은 민간의 법인, 단체, 개인 모두에게 가능하다. 공기관대행은 주로 지방자치단체 산하 출자·출연기관, 공기업, 대학, 국가소속 공공기관이다.<sup>1)</sup>

민간위탁의 과정은 입찰부터 감시의 과정까지 많은 비용을 소모하게 된다. 실제 이철주(2007)의 연구에서는 서울시에서 민간위탁업무를 담당하고 있는 관료들의 인식을 조사하였는데, 계약, 감독, 부의 비용을 종합적으로 고려한다면 민간위탁의 비용절감효과가 크지 않다고 인식하고 있었다. 민간위탁을 담당하는 관료는 민간위탁의 관리과정에 대하여 부담스러워 하게 된다. 민간위탁은 공기관대행에 비하여 상대적으로 많은 비용을 요구하게 되는데, 이러한 비용은 자치법규에서 잘 나타난다. 국가법령정보센터에서 민간위탁으로 검색되는 자치법규는 총 336개에 달하며, 공기관대행은 총 8개의 자치법규가 검색이 된다. 상대적으로 민간위탁에 대해서는 많은 지역에서 관리체도가 마련되어 있으나, 공기관대행의 관리에 대해서는 자치법규의 제약이 적용되는 지방자치단체가 적은 것을 알 수 있다. 자치법규의 제약은 양적 측면과 더불어 내용적 측면에서도 공기관대행에 비하여 민간위탁에 대해 제약이 더 강하다. 각 지역에서 공기관대행에 관한 조례가 제정됐지만, 의회동의에 관한 사항이 시행되는 곳은 2021년 3월 기준 부산이 유일하고 대부분의 지역에서 공기관에 대한 위탁·대행에 관한 동의안이 없는 상태이다(류춘호, 2021). 17개 시·도 지방자치단체의 민간위탁관련 조례를 살펴보면, 모든 조례에서 최초 위탁과 재위탁 과정에서 의회의 동의를 받도록 하고 있다. 전국 지방의회에서 지방자치단체가 상정한 민간위탁동의안에 대하여 실제로 부결한 사례도 다양하게 접할 수 있다. 그러나 공기관대행은 2022년 12월 기준 16개 시·도 지방자치단체 중 2022년 12월 기준 4개 지역만 조례가 있으며, 충청남도, 부산, 경상남도는 의회의 동의를 요하고 있으나, 제주특별자치도의 경우는 6년 이상 장기 대행의 경우만 의회의 동의를 받도록 하고 있다. 공기관대행사업에 대하

1) 제주특별자치도의 경우 2021년 순계기준 예산최종 공기관대행사업비는 3,500억 원 규모이며, 제주대학교가 2021년 지방자치단체로부터 지원받은 금액은 21억 원이다.

여 의회의 동의를 받도록 하고 있는 충남, 부산, 경남의 조례에서 의회의 동의를 요구하고 있기는 하나, 국비나 정부공모사업 혹은 긴급추진이 필요하거나 1억 미만의 사업, 수탁기관의 고유업무에 해당하는 사업의 경우 의회 동의 없이 추진이 가능하여, 사실상 의회 동의를 받지 않고 공기관으로 대행이 가능한 상황이다. 민간위탁은 「지방자치법」 117조 3항에 따라서 시행되므로 각 지방자치단체가 조례를 제정해 민간위탁 시행이전에 지방의회로부터 사전동의 절차를 거치지만, 공기관 등에 대한 위탁·대행은 「지방자치법」 제117조 제2항에 따르게 되어 지방의회의 의결절차와 같은 사전·사후 통제절차가 마련되지 않은 통제 사각지대이다 (류춘호, 2021).

의회의 동의여부 외에도 민간위탁과 공기관대행은 사전적·사후적 절차의 차이를 갖고 있다. 사전적 절차는 계약체결이전에 발생하는 제약사항이며, 사후적 절차는 사무를 완료한 이후에 적용받는 제약사항이다. 민간위탁은 사전적 절차로 민간위탁 여부와 예산안에 대하여 각각의 동의를 받은 이후, 추가로 수탁자 선정을 위한 심의위원회를 거쳐야 한다. 그러나 공기관대행은 예산안에 대한 동의절차에서 대행여부와 수탁자에 대한 적정성에 대한 동의절차가 완료된다. 따라서 사무를 위탁할 때 지방자치단체 관료에게 민간위탁은 공기관대행보다 까다로운 절차를 요구받게 된다.

계약체결 후 위탁된 사무가 진행되었을 때 민간위탁은 지도·점검 및 감사와 함께 민간위탁사업에 대한 성과평가를 실시해야한다. 공기관대행은 조례가 제정된 지역은 자치법규에서 주요재정사업평가를 받도록 요구하고 있으나, 이는 공기관대행 사업에 대한 제한적 규정이라기보다는 지방자치단체가 직접 수행하는 정책사업과 동일하게 주요재정사업평가를 받도록 하는 형평성 차원의 규정으로, 지방자치단체가 수행하도록 요구되는 관리의 수준이 민간위탁에 비하여 공기관대행이 낮다고 할 수 있다. 그리고 민간위탁은 성과평가결과를 바탕으로 계약의 연장에 대한 의회의 동의를 얻어야 하는데, 공기관대행 시행이후 6년이 경과하여 지속적으로 대행하려는 사업에 대해서만 의회의 동의를 받도록 하고 있다.

공기관등에 대한 조례를 제정한 지방자치단체의 민간위탁조례와 제정일자를 비교한 표는 다음과 같다.

<표Ⅱ-2>제주·부산·충남·경남의 공기관대행과 민간위탁 조례제정일자 현황

지방자치단체	공기관대행 조례제정	민간위탁 조례제정
제주특별자치도	2020년 1월	2007년 4월
부산광역시	2020년 7월	2006년 12월
충청남도	2022년 1월	2003년 10월
경상남도	2022년 4월	1999년 3월

앞서 제시하였던 민간위탁에 대한 자치법규의 규정은 과거부터 지속되어 왔으나, 공기관대행에 대한 자치법규의 제한은 현재 4개 지방자치단체만 적용하고 있으며 최근에서야 제정된 것임을 알 수 있다. 행정권한의 이동에 대하여 민간위탁은 중앙행정기관 차원에서 『지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람 및 운영·관리지침』을 제정하고 있다. 그러나 공기관대행과 관련해서는 별도의 관리지침을 마련하지 않고 있다.

형식적인 절차 외에도 공기관대행에 비하여 민간위탁은 지방자치단체의 관료에게 부담으로 작용하게 된다. 2022년 12월 기준 감사원의 민간위탁 키워드의 감사결과는 총 1,341건에 달하고 있으나, 공기관대행 키워드의 감사결과는 69건에 불과하다. 민간위탁에 대해서는 매년 실시되는 감사원의 감사활동 외에도, 국민권익위원회, 행정안전부 등에서는 수시로 지방자치단체의 민간위탁의 실태를 파악하고 문제점 및 개선사항을 제시하고 있다. 민간위탁을 실시하는 지방자치단체는 민간위탁으로 공공서비스 공급이 완료 된 이후에도, 사후적으로 지속하여 행정노력을 소모해야 하는 상황이다.

문제는 민간위탁과 공공위탁에 대한 대상사무가 명확하게 규정되지 않고, 일부 사무를 제외하고 위탁이 가능하도록 되어있어 공기관대행을 이용하여 우회적으로 민간위탁을 실시하는 사례가 나타나고 있다는 것이다. 예를 들어 지방자치단체의 행사를 민간으로 위탁하는 과정에서 지방자치단체가 직접 공고를 통하여 민간위탁업체를 선정하면, 민간위탁으로 분류되어 의회의 동의과정과 조례에서 정하고 있는 민간위탁업체 선정절차를 거쳐야 한다. 그러나 민간위탁업체를 선정하는 과정을 포함하여 행사기획 전체를 출자·출연기관에 위탁하게 되면 공기관대행으로 분류되어 의회의 동의과정과 조례에서 정하고 있는 민간위탁업체선정

을 위한 절차를 거치지 않아도 된다.

민간위탁이 우회적으로 공기관대행으로 위탁되는 문제는 위탁한 사무에 대하여 명확히 재위탁을 금지할 수 없는 한계에 근거한다. 중앙정부의 사무는 법률로 정하게 되어 있으므로, 중앙정부 사무에 대한 권한의 변동은 법률에 대한 사항이다. 따라서 위탁할 수 있는 사무에 대하여 법률에 명시적으로 작성되고 있다. 그러나 지방자치단체의 공기관대행 조례에서는 지방자치단체의 사무의 위탁에 대하여 ‘① 도지사가 직접 시행하여야 할 단순사무와 단순 행사운영 성격의 사업 ② 대행기관에서 직접 시행할 수 없는 성격의 사업’을 제외하여 포괄적으로 위탁을 인정하고 있다. 따라서 중앙정부는 수탁기관의 사무를 재위탁하게 되는 것은 권한변동에 해당하므로 법률의 변경을 필요로 하지만, 지방자치단체는 권한변동에 대하여 별도의 제한이 없는 상황이다.

‘대행기관에서 직접 시행할 수 없는 성격의 사업’에 따라 출자·출연기관이 직접 방송촬영 등 행사 전반에 대한 사항을 수행하지 못하므로 공기관대행이 진행되어서는 안되나, 실무적으로는 적용되지 않고 있는 규정으로 볼 수 있다. 예를 들어 경제관련 산하 출자·출연기관에서 물류 상하차 업무를 수행할 능력이 없으므로, 물류 상하차 업무를 위탁할 수 없다. 그러나 실제로는 경제관련 산하 출자·출연기관에서는 수탁 받은 업무를 민간업체에 재위탁하고, 사업비 중 일부를 사용하여 민간업체를 관리하기 위한 인력을 기간제로 충원한다. 그러면 채용되는 인력이 민간업체를 관리할 수 있으므로, 위탁이 적정하다는 논리로 사업이 추진이 되고 있다.

우회적 민간위탁방식은 입찰, 업체선정, 계약 등 거래과정에서 소요해야하는 시간과 노력을 출자·출연기관이 지방자치단체를 대신하여 지불하게 된다. 선정된 민간업체가 공공서비스를 생산 및 공급하는 과정에서 도덕적해이로 인한 문제를 발생시키더라도, 지방자치단체의 책임이 되기 이전에 민간업체를 관리하는 출자·출연기관이 1차적인 책임을 분담하게 된다. 결과적으로 우회적 민간위탁방식은 민간위탁으로 발생할 수 있는 문제에 대한 지방자치단체의 책임을 경감시키는 도구로 활용되며, 동시에 민간위탁에 대한 지방자치단체의 제도적 제약의 회피수단이 된다.

### 3) 민간보조금관련 지방재정법 개정

지방자치단체 보조금의 관리체계를 강화하기 위하여 2014년 5월 28일 지방재정법이 개정되었다. 「지방재정법」 17조의 개정 이전 지방자치단체에서는 공공기관이 아닌 민간으로 보조금을 지급하기 위해서 법률이나 국가지정 혹은 용도지정 기부금이 아니더라도, 지방자치단체가 필요성을 인정하는 경우 지급할 수 있었다. 그러나 관련법 개정으로 지방자치단체가 필요성을 인정하더라도, 법률이나 국가지정 용도가 아닌 경우 지출근거가 조례에 존재하여야 보조금을 지급할 수 있도록 개정되었다. 다음은 개정 이전과 이후의 조항에 대한 비교표이다.

<II-3> 민간보조금관련 지방재정법 개정사항

지방재정법 [법률 제11900호, 2013. 7. 16, 일부개정]	지방재정법 [법률 제12687호, 2014. 5. 28, 일부개정]
<p>제17조(기부·보조 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의公款 지출을 할 수 없다. 다만, 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법률에 규정이 있는 경우</li> <li>2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우</li> <li>3. 용도를 지정한 기부금의 경우</li> <li>4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우</li> </ol>	<p>제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의公款 지출을 할 수 있다. <u>다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다.</u></p> <p>&lt;개정 2014.5.28&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법률에 규정이 있는 경우</li> <li>2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우</li> <li>3. 용도가 지정된 기부금의 경우</li> <li>4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자</li> </ol>

	치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 [제목개정 2014.5.28]
--	---

「지방재정법」의 개정으로 지방자치단체에서는 민간위탁을 통하여 보조금을 지급하기 위해서는 민간위탁에 대한 의회의 동의절차 이전에, 지출근거에 대하여 조례에 제정이 필요하다. 따라서 「지방재정법」이 개정되면서, 지방자치단체는 그동안 민간으로 위탁하던 사무에 대하여 조례를 개정하여 지출근거를 명확히 하거나, 민간위탁을 중단하고 지방자치단체에서 직접 사무를 수행하거나 혹은 대안적인 서비스 공급방법이 필요하게 되었다. 또한 신규로 공공서비스를 외부로 위탁하는 과정에서도 민간위탁을 선택하기 위해서는 사전에 조례의 제정이라는 과정이 추가되었다.

그러나 지방자치단체에서 직접사무를 수행하기 위해서는 조직규모를 증가시켜야 하나, 지방자치단체의 조직규모는 제도적 제한을 받고 있었다. 따라서 지방자치단체는 그동안 민간위탁으로 공급하던 사무의 생산 및 공급을 맡아 줄 대안적 기관이 필요하게 되었다.

#### 4) 지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률제정

우리나라는 한국전쟁 이후 1970년대 이후 경제적 급성장을 하게 되었고, 성장의 중심에는 대기업중심의 성장전략이 있었다. 대기업중심의 성장전략은 개별 대기업에 대한 국가의 경제적 의존도를 증가시키는 문제를 낳게 되었다. 그에 따라 우리나라는 1997년 개별 기업의 부도로 시작된 국내 경기침체로 인하여 IMF시대를 거치게 되었다. 이에 따라 대기업 중심의 시장경제 위주의 성장과 함께 국가의 개입여부에 대한 관심이 증가하게 되었다. 특히 경제적 성장은 사회적 성장과 함께 가치의 다변화를 이끌어오게 되었는데, 개개인의 국민의 가치관의 다변화는 행정서비스를 통하여 얻고자 하는 효용의 다변화를 견인하게 되었다. 국민

이 원하는 행정서비스의 질적·양적확대가 발생하게 되면서, 정부는 주민의 다양한 효용에 대한 충족에 노력하고자 하였다. 그러나 변화하는 사회에 맞추어 제공하는 서비스가 다양화되기에는 관료제의 경직성으로 인해 충분한 답변이 될 수는 없었다. 정부 및 지방자치단체에서는 국민의 효용을 충족시키기 위하여 공공서비스 공급방식을 다변화하게 되었고, 그에 따라 지방자치단체에서는 「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 출자·출연기관을 설립하게 되었다.

우리나라 지방자치단체의 공기업은 1969년 「지방공기업법」이 제정되면서 역사가 시작되었다. 주로 사회기반시설인 상하수도과 열차관련 제반시설들과 관련하여 공기업들이 설립되기 시작하였다. 이후 1980년 지방공기업에 대한 개념을 명확히 하고 운영하는 사업에 대한 개념을 확장하기 위하여 1993년 법 개정이 이루어졌다. 출자·출연기관은 설립초기에는 「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「지방공기업법」에 의하여 관리되어 왔으나, 실제 출자·출연기관에 대한 명확한 기준과 관리체계가 없었다. 이에 따라 행정안전부에서는 2014년 지방의 출자·출연기관에 공통적으로 적용하여 관리할 수 있도록 기준을 마련하여 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」과 시행령, 지침을 규정하였다. 그동안 지방자치단체의 출자·출연기관은 「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 등에 근거하여 다양한 형태의 출자·출연기관들을 설립해 왔지만, 출자·출연기관의 운영에 관한 일반규정이 없어 지방재정의 사각지대로 간주되어 왔다. 이런 점에서 신설된 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」은 지방출자·출연기관들을 체계적으로 관리하여 출자·출연기관의 경영합리화와 운영의 투명성을 제고할 수 있는 근거를 마련하였다는 점에 의의가 있다(한인섭, 2016).

「지방공기업법」과 「지방자치단체 출자·출연기관에 운영에 관한 법률」에서 정의하고 있는 역할은 단어의 차이를 갖고는 있으나, 사실상 추상적인 표현의 차이를 갖고 있어 법률상 존재의 역할에 대해서는 차별성이 적다. 두 분류의 지방자치단체 산하기관은 모두 지역주민의 복리증진, 지역주민의 소득증대, 지역경제의 발전, 지역개발의 활성화 촉진이라는 네개의 목적을 갖고 설립 및 운영된다고 볼 수 있다. 지방공기업과 출자·출연기관이 지방자치단체에서 주로 도입되었던

이유는 크게 3가지 분류로 볼 수 있다. 첫째, 지방자치단체가 제공하는 서비스의 특징이다. 지방자치단체가 공급하는 사무를 대행하고자 할 때 민간 기업은 자신들의 이윤추구가 목적이 되므로, 자신의 소득을 증대시키는 과정에서 공익을 감소시킬 여지가 있다. 따라서 공익을 극대화하기 위하여 지방자치단체에서는 지방공기업과 지방출자·출연기관의 도입을 검토하게 된다. 둘째, 서비스의 충족이다. 사회가 다변화함에 따라 다양한 행정서비스에 대한 요구는 행정서비스를 제공하기 위하여 소모되는 예산을 증가시키게 된다. 지역주민이 요구하는 최소한의 요구정도를 충족시키기 위해서는 경제성에 입각한 능률경영을 추구하게 되었고, 지방공기업과 출자·출연기관이 경직적 관료제에 대한 대안으로 고려된 것이다. 셋째로는 사업의 전문성을 강화하고자 하는 것이다. 우리나라의 직업공무원제도는 다양한 사무에 대한 넓은 지식을 포괄적으로 습득하는 것을 지향하는 제너럴리스트 양성정책을 기본으로 전문성을 위한 보완정책들을 갖고 있다. 그러나 개별사업의 전문성을 강화하기 위해서는 공무원의 인사제도로는 한계가 존재한다. 따라서 지방공기업과 지방출자·출연기관은 전문적 서비스 공급을 위하여 효율적 대안이 되었다.

법령의 체계를 보면, 기존에 「지방공기업법」이 있었음에도, 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 감독을 위하여 추가로 법률을 제정한 만큼 「지방자치단체 출자·출연기관에 운영에 관한 법률」에서는 사전적, 사후적 관리체도가 있다.

「지방공기업법」과 「지방자치단체 출자·출연기관에 운영에 관한 법률」이 정하고 있는 지방공기업과 출자·출연기관에 대한 관리규정의 차이를 보면 다음과 같다. 대상사업의 범위는 관련법에서 공기업은 민간인의 경영참여가 어려운 주민 복리 증진에 이바지 할 수 있는 지역경제 활성화, 체육시설, 관광사업 등을 규정하고 있으며, 출자·출연기관은 문화·예술·장학·의료 등의 주민 복리증진, 지역주민의 소득증대, 지역경제의 발전, 지역개발의 활성화로 규정하고 있다. 공기업과 출자·출연기관에 대한 법 모두 대상사업의 범위를 포괄적으로 제시하고 있어, 실제 사업범위에 대한 큰 차이는 없다고 볼 수 있다.

지방공기업과 지방출자·출연기관의 가장 큰 차이는 관련법에서 세부적 운영절차 및 방식을 규율하고 있는가에 차이를 두고 있다. 지방자치단체의 출자·출연법에서는 기관장, 이사, 감사를 두도록 하고 있으며, 이를 제외한 임원은 기관형태

와 업무특성에 따라 정관에 선임방법을 정할 수 있다. 또한 임원은 경쟁방식을 통한 공개모집으로 채용하여야 하며, 임원의 해임, 해임요구권, 손배청구권, 기관장의 성과계약, 기관장의 보수, 직원의 채용, 조직의 정원, 재정지원의 근거, 회계처리의 원칙, 결산과 보고의 의무 등 운영전반에 대한사항을 세부적으로 제시하고 있다.

지방공기업과 출자출연기관은 모두 전문기관에 의하여 설립타당성에 대한 검토를 받고 검토결과를 공개토록 하고 있다. 타당성에 대한 검토항목은 공기업과 출자·출연기관 모두 유사하나, 공기업과 달리 출자·출연기관은 타당성검토의 내용을 토대로 심의위원회에 적정의결을 얻어야 한다. 또한 심의위원회의 구성은 공기업과 출자·출연기관 모두 동일하나, 지방공기업과 관련한 심의위원회가 출자·출연에 대한 여부를 심의하도록 규정하고 있는 것에 반하여, 출자·출연법에 의한 심의위원회는 출자이후에 경영상에 발생할 수 있는 기관장의 해임조치, 성과계약에 대한 사항 등을 심의위원회의 역할로 규정하고 있어 기관에 대한 통제기능을 강화하였다.

지방자치단체의 장은 지방공기업의 경영상황에 대한 보고를 받을 수 있으며, 회계 및 재산에 대한 검사를 실시할 수 있다. 이를 토대로 자치단체장은 지방공기업에 경영개선을 위한 지도, 조언, 권고를 할 수 있다. 「지방자치단체 출자·출연기관에 운영에 관한 법률」에서 지방자치단체의 장은 출자·출연기관에 위탁사업, 소관업무와 관련사업, 대행사업, 지자체에서 상환을 보증하고 있는 사업, 조례에서 감독이 가능하도록 정하고 있는 사업들에 대하여 지도·감독을 수행할 수 있다. 즉, 전체적인 운영이 아닌 개별사업에 대한 지도 권한을 갖고 있다. 또한 기관장은 기구 및 정원의 변동사항, 임직원의 인사사항, 기관의 자산취득 및 처분에 관한사항, 기관규정의 제·개정에 대한 사항에 대하여 변동이 필요한 경우 지방자치단체의 장과 협의하여야 하며, 지방자치단체의 장은 업무, 회계, 재산에 대한 사항을 보고하도록 지시하고, 검사하며, 이를 토대로 지도감독을 수행할 수 있어 출자·출연기관에 대한 지방자치단체의 권한이 강화되어 있다. 지방자치단체의 사후적 통제권한으로 공기업은 관련법에서 경영실적평가를 수행하여야 하며, 출자·출연기관은 경영실적평가와 더불어 경영진단을 수행하여야 한다. 지방자치단체에서는 지방공기업의 경영실적을 평가하여 경영개선을 위한 지도, 조언, 권

고를 수행할 수 있다. 출자·출연기관에 대해서는 경영실적을 평가하고 이를 토대로 경영진단까지 수행할 수 있다. 경영진단 결과 필요하다고 인정되는 경우 지방자치단체의 장은 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 지방출자출연기관의 장의 인사에 불이익을 제공하거나 혹은 출자·출연기관의 사업영역을 축소하거나 조직을 개편하는 등의 적극적 조치를 요청할 수 있으며, 기관장은 지방자치단체의 요구를 성실하게 이행하도록 규정하고 있다. 공기업과 출자·출연기관의 관련법에서 제시하고 있는 통제규정을 참고한다면, 공기업에 비하여 출자·출연기관이 지방자치단체의 장에 더욱 종속적인 역할을 수행하게 될 가능성이 높음을 알 수 있다.

공기관대행의 주요 위탁대상이 되는 출자·출연기관은 개별법에 의하여 관리되었으나, 2014년 「지방자치단체 출자·출연기관에 운영에 관한 법률」의 도입으로 형식 및 관리기준을 갖추게 되었다. 「지방자치단체 출자·출연기관에 운영에 관한 법률」에서는 지방출자·출연기관에 대한 지방자치단체장의 지도·감독에 대한 권한을 보다 구체적으로 규정하고 있으며, 이는 공기업과 달리 출자·출연기관은 독립된 법인으로 독립성이 강하게 나타나기 때문에 지방자치단체의 통제권한을 강화한 것으로 볼 수 있다(장호정, 2022).

지방자치단체에서는 조직규모에 대한 제한을 받고 있었으며, 2014년 민간에게 지급하는 보조금의 제한으로 민간위탁을 통한 공공서비스 공급방식에 대한 제한을 받게 되었다. 대안적인 공공서비스 공급방식이 필요하였던 지방자치단체에게 출자·출연기관에 대한 통제가 강화되는 2014년 「지방자치단체 출자·출연기관에 운영에 관한 법률」의 도입은, 민간위탁을 대신하여 공기관대행을 선택하는 지방자치단체의 결정을 가속화하는 요인이 되었다.

## 5) 지방자치단체 출자·출연기관 설립제한

2021년 11월 말 기준의 지방자치단체 산하 출자·출연기관은 총 848개이다(지방공공기관통합공시 클린아이 기준). 지방의 출자·출연기관은 98년 117개에 불과하였으나, 1999년 법 개정을 통하여 지방공사·공단에 대한 설립 권한을 지방에 이양하게 되었다. 그 결과 2012년 지방의 출자·출연기관이 492개까지 증가하게 되었다. 국민권익위원회에서는 2012년 지속적으로 증가하고 있는 지방산하 출자·출연기관이 설립 및 운영 과정에서 절차적 미흡 그리고 부실경영, 예산남용 등에 대하여 지적하였다. 실제 조세재정연구원(2013)의 연구를 보면, 중앙공기업에서 독식하고 있던 개발이익을 지역으로 환원한다는 명분하에 지방공기업이 중복적으로 설립되고 있으며, 설립된 공기업에 의한 무리한 개발 사업으로 공기업 부채가 심각하게 증가되었음을 강조하였다. 허명순(2018)의 연구를 보면 실제 지방자치단체의 재정적 제약이 산하기관의 채무와의 연관성을 통하여, 지방자치단체의 재정적인 여건에 따라 산하기관의 부채증가 결정이 달라질 수 있음을 확인하였다.

이에 따라 2020년 6월 법 개정과 함께 2022년 6월 재개정된 「지방 출자·출연기관 설립기준」에 따르면 시·도 기준 출자출연기관을 설립하기 위해서는 먼저 설립협의안을 작성해야하며, 이와 포함되어야 하는 일곱가지<sup>2)</sup> 사항이 기준에 기재되어 있다. 시·도 기준 설립협의안은 행정안전부에 공문으로 사전협의를 요청하게 된다. 그리고 사전협의과정에서 시·도 기준 법에서 정하고 있는 전문기관에게 기관설립에 대한 타당성검토를 받도록 하고 있으며, 사전협의를 완료되면, 구성된 설립 심의위원회에서 검토를 받도록 하고 있다. 설립기준에서는 심의위원회의 구성내역까지 정하고 있다. 1차로 행정안전부와의 협의, 2차 전문기관 검토, 3차 심의위원회 검토의 3단계의 과정을 통과하여도, 각 단계에서 제시되었던 의견들을 반영한 조치계획을 수립하여 4번째 단계로 다시 행정안전부 및 전문기관과 설립협의를 하게 된다. 각 기관과 설립협의 이후 5번째 단계로 심의위원회에서 설립협의를 대한 심의를 다시 통과하게 되면, 설립의 절차에 들어갈 수 있다. 행정안전부 「지방 출자·출연기관 설립기준」에서 제시하고 있는 설립이전까지 필

2) 설립개요, 사업범위, 조직과 인력, 출자·출연계획, 기대효과, 중복사업, 미설립 대안

요한 최소한의 기간은 11개월이다. 기준에서 제시하고 있는 소요기간은 추정 값이며, 법령에 따른 절차기간이 아니므로 설립절차 이전에 필요한 기간은 1년을 초과할 것으로 볼 수 있다. 설립절차 이전의 과정에서, 설립을 위한 기관의 구상에 필요한 기간은 포함되어 있지 않다. 또한 실제 설립인가 이후 조례 및 정관을 제정하고, 임원공모와 함께 설립 등기 및 지정고시 신청의 기간까지 고려한다면, 이론적으로 가능한 설립기간은 최소 2년에서 3년으로 볼 수 있다.

출자출연기관 설립과정에서 최소 2~3년의 시간이 소요되며, 설립 된 기간이 안정적으로 운영되기 위한 기간까지 고려한다면, 출자·출연기관의 설립을 통하여 공공서비스 제공이 가능한 기간은, 지방자치단체장의 임기의 대부분을 차지하게 된다. 따라서 당장의 공공으로 사무를 위탁하고자 하는 지방자치단체의 장에게 신규로 기관을 설립하는 방식은 선호되기 어렵다. 따라서 지방자치단체에서는 출연기관을 신규로 설립하는 등 출연금을 증가시키는 방식보다, 공기관대행사업비를 증가시키는 방식을 선호하게 된다.

다음 표는 2021년에 제주도의회가 발표한 제주특별자치도 출자·출연기관에 대하여 제주특별자치도가 출연금 및 보조금으로 지원하고 있는 금액의 합계에 대한 표이다.(공기관대행사업비 제외)

<표 II-4 > 2022년도 제주특별자치도 출자·출연기관 및 공기업 지원금 현황

(단위: 억원, %)

구분	2021년	2022년	증감액	증감률
출자·출연기관 지원금	911.4	1,006	94.6	10.4
지방공기업 지원금	166.6	50.8	-115.8	-69.5
합계	1,078	1,056.8	-21.2	-2

주1) 당초예산안 기준

주2) 지원금은 정부, 지자체의 출자·출연금, 보조금 등을 포함.

주3) 공기관대행사업비 제외

자료: 2022년도 제주특별자치도의회 출자·출연기관 및 공기업 예산안 분석

제주특별자치도는 2022년 기준 총 1,056억 원의 출연금 및 보조금을 산하 출자·출연기관에 지급하고 있다.

제주특별자치도에서는 2019년 6월 조례제정으로 공기관대행에 관한 조례를 마련하고 있으며, 신규로 사무를 위탁하기 이전에 지방자치단체 내부 민간 위원회인 지방재정계획심의위원회에서 심의를 받아야 한다. 대행기간은 최대 3년으로 제한하고 있으므로, 매년 반복적으로 위탁되는 사무는 3년에 한번 심의를 받게 된다. 제주특별자치도의 조례제정 이후 2020년부터 2021년까지 2년간의 공기관대행 사업으로 위탁하고자 심의 의뢰된 사업의 목록을 검토한 결과 총 705건, 8,373억 원이었다. 물론 심의결과 위탁이 불허되거나 예산이 증액 될 수 있으며, 도청 내부 위원회를 거친 이후 도의회 심의를 추가로 거쳐야 하므로, 실제 예산에 반영된 금액으로 볼 수는 없다. 그러나 행정에서 외부로 사무를 위탁하고자 하는 규모에 대하여 추측이 가능하다. 수탁 받은 기관을 살펴보면, 지방산하 출자출연기관에게 위탁되는 금액이 25%(2,054억원), 국가산하 기관에 위탁되는 금액은 58%(4,846억 원), 수탁기관이 미정이거나 수의계약으로 표시한 금액이 16%, 지역 내 대학이 2% 수준이었다. 2년간의 내역이므로, 1년 단위 환산을 한다면 연간 약 1,000억 원규모의 공기관대행사업비가 지방자치단체 산하 출자·출연기관에 위탁되기 위하여 자체적으로 심의를 받고 있다. 수의 혹은 미정인 경우 많은 수의 계약이 소규모 금액을 이유로 지방 산하기관에 위탁되는 현실을 고려한다면 제주특별자치도 산하 출자·출연기관에 위탁되는 금액은 1,000억 원을 훌쩍 초과할 것이다. 이는 제주특별자치도가 출연금 및 보조금을 통하여 지급하고 있는 부담액 보다 공기관대행을 통하여 위탁하고 있는 금액의 비중이 더욱 클 수 있다는 것이다.

중앙정부에서는 지방출자·출연기관의 지속증가를 억제하기 위하여 제도적으로 설립 및 증액출자를 제한하고 있으나, 지방자치단체에서는 사실상 공기관위탁대행방식을 통하여 중앙정부의 통제를 회피하여 출자·출연기관의 규모를 증가시킬 수 있는 것이다.

지방출자·출연기관에 대한 제도적 제한이 공기관대행사업비의 증가를 가속화시킨 원인이 되기도 한다. 출자·출연기관은 출자 당시에 운영에 대한 조례를 설

립하고, 설립목적과 업무를 정하고 있다. 조례에 행하고 있는 모든 사무를 수행할 수는 없으나, 설립이후 조직이 안정화되는 과정에서 조례에서 명시하고 있는 사무에 대하여 확장하는 방식으로 설립목적을 달성해나가는 것이 일반적이다. 지방 출자·출연기관의 업무를 확장시키기 위해서는 업무 증가에 상응하는 출자금 또한 증가되어야 한다. 그러나 출자·출연기관의 출자금액을 증액시키는 과정은 중앙정부와 지방의회와 함께 출자·출연기관 운영심의회 등의 동의과정을 얻어야 하는 번거로움을 거쳐야 한다.<sup>3)</sup> 따라서 제도적 제약을 회피하기 위하여 출연금을 증가시키는 방식에서 지방자치단체에서 필요한 사무를 개별적으로 공기관대행으로 위탁하는 방식이 자주 사용되고 있다. 실제 2020년부터 2021년까지 2년간의 공기관대행사업으로 위탁하고자 심의 의뢰된 사업의 과업내용을 검토한 결과 상당수의 사업이, 수탁기관(지방자치단체 산하 출자·출연기관)에서 당연히 수행하도록 조례나 정관에서 정하고 있는 사무에 대하여, 공기관 위탁으로 재원이 지급되고 있었다.

---

3) 제주특별자치도의 경우 총 전년도 예산기준 출연액수의 10%이상 증액하여 출연하기 위해서는 출자·출연기관 운영심의회위원회의 의결을 거쳐야 한다.

### 3. 공기관대행 선택의 문화적 배경

본 절에서는 지방자치단체가 공기관대행을 선택하는 문화적 배경을 검토한다. 사무를 정부에서 직접 공급하는 방식은 전통적인 관료제 하의 공공서비스 공급 방식으로 볼 수 있다. 사무를 민간을 통하여 공급하는 방식은 시장의 기능을 중시하는 시장관리기법의 방식으로 볼 수 있다. 관료제와 시장관리기법이 우리나라의 도입된 배경에는 국내적 요인 외에도 국제적인 배경이 존재한다. 우리나라와 유사한 개발도상국들은 식민 지배를 막 벗어나 사회적으로 불안정한 시기에 사회를 안정시키기 위하여 식민 지배국들이 사용하였던 관료제를 그대로 도입하였다. 사회가 안정되는 과정에서 관료제의 폐해가 발생하였고, 관료제의 비효율성의 해답으로 당시 미국 및 일부 유럽 국가를 중심으로 성공을 이루었던 시장중심의 관리기법이 개발도상국에 도입되었다. 그러나 시장관리기법의 도입과정에서 각 국가의 문화적 차이를 고려하지 않고, 금전적 원조를 조건으로 급진적으로 도입되었던 문제점들이 존재하였다. 결과적으로 관료제의 실패와 유사하게 시장관리기법의 도입이 실패하게 되었고, 개발도상국들에서는 대안적인 서비스 공급방식을 추구하게 되었다. 본 절에서는 개발도상국에 관료제와 시장관리기법의 도입 배경과 실패하게 된 요인들에 대하여 검토하여, 지방자치단체의 공기관대행이 증가하고 있는 문화적 배경에 대하여 설명하고자 한다.

#### 1) 관료제의 폐해와 시장관리기법의 도입

20세기의 마지막 4분의 1은 새로운 형태의 시장기반 통치에 대한 실험으로 특징지어질 수 있다. 시장기반 관리방법에 대하여 접근하는 국가는 전 세계적으로 많아졌으나, 20세기가 지날 동안 시장기반의 관리방법은 전 세계의 주류적인 관리방법은 아니었다. Donahue&Nye(2004)에 의하면 시장기반 관리방법의 변화는 두 가지 근거를 갖고 진행되었다. 첫째는 정부 직접공급방식보다 효율적이라는 성과이다. 미국을 중심으로 하는 서구 경제에서는 제2차 세계대전 이후 시장 영역에서의 우수한 성공을 목격하였다. 시장주의적 성장전략은 국가의 부를 키우고, 기술을 진보시켰으며 기업들이 확장되어 결국에는 국가의 발전으로 귀결되었

다. 물론 모든 부분에서 성공을 거둔 것은 아니었지만, 적어도 서구 경제에서는 시장기반 관리기법은 승리를 거두게 되었다. 둘째는 시장기반 관리방법이 관료제 방식보다 실용적이며 합법적인 관리방식이라는 인식이었다. 관료제에서 발생할 수 있는 부패, 오관, 형편없는 성과는 상대적으로 시장기반 관리방식의 등장에 합법성을 부여하게 되었다.

그러나 이러한 시장기반 관리기법도 네가지 한계 혹은 문제점이 존재하였다. 첫째는 시장기반 관리기법이 성장하기 위해서는 정부의 기민한 정책이 뒷받침 되어야 한다는 것이다. 기술진보 및 산업을 진흥하기 위해서는 정부의 시장에 대한 개입과 기반시설을 조성하려는 미세하며 세심한 조정작업이 필요하다. 둘째는 시장기반 관리방식이 정치적 이념으로 적용이 되는 경우 논의가 위협해진다는 것이다. 셋째는 시장기반관리법에서의 성과는 매우 소수의 경우에 한정된다는 것이다. 교육, 군사조달, 안보 등 공공이 담당하고 있는 중요한 사무의 영역은 무수히 많고, 시장기반 관리기법이 성공한 분야는 한정적 분야에만 가능하다는 것이다. 넷째, 시장의 효율성은 순환적이어야 한다는 것이다. 시장기반 관리기법의 경쟁은 지속적이며 순환적 의미에서 공공 공급방식에 비하여 정당성을 얻을 수 있으나, 경쟁의 과정에 종착역에는 언젠가는 경쟁에서 승리한 독점의 등장이 발생할 수 있다는 것이다.(Donahue&Nye2004).

개발도상국들은 한때 중앙집권적이고 관료적인 행정을 가진 유럽 강대국들의 식민지였다. 식민지 정부는 식민지를 관리하기 위해 관료적인 수단을 사용했으며, 식민지 시절 하급 공무원으로 근무하던 사람들이 독립 이후에도 다시 공무원으로 근무하게 되었고 결과적으로 독립 이후에도 관료제는 유지되게 되었다. 결과적으로 1950~60년대의 식민지였던 나라들과 식민지배를 실시하였던 나라들 모두에서 전통적인 관료제 모델이 주류를 이루었다(Hughes, 2017). 이러한 배경에는 개발도상국들이 식민지배에서 독립을 하더라도 서구에서 성공하였던 행정부의 모델인 전통적 관료제를 유지하여 서구와 같은 경제적, 사회적 성공을 불러일으킬 수 있을 것이라는 개발도상국의 기대도 뒷받침 되었다. 개발도상국들은 독립이후 개발을 위해서는 부족의 권위와 미신을 극복해야 했다. 부족의 권위와 미신을 극복하기 위해서는 농업과 산업에 대한 기술적 전문성이 필요하였고, 이에 따라 과학원리를 적용하는 관료제가 더욱 강조되게 되었다.

개발도상국의 독립시기는 이념전쟁이 한창인 시기였다. 냉전기간동안 이념적 갈등으로 인하여 개발도상국들에게는 어느 한쪽으로 선택하여 선택되는 이념의 조언과 지원을 얻을 수 있었다. 탄자니아 같은 경우 1970년대에 중국에서의 철도 건설의 원조를 받기도 하였다. 소련과 중국의 중앙집권식 경제발전의 모델은 많은 개발도상국들에게 대안적인 시스템을 제공하는 것처럼 보였다. 서구권 국가에서도 케인즈주의적 사고가 지배적으로 작용하고 있었다. 따라서 개발도상국 국가들은 강력한 국가모델을 희망하였으며, 결과적으로 관료에 의한 지배방식이 주류를 이루게 되었다. 우리나라 또한 통치집단의 이념을 충실하게 실현하는 집행관료제가 주류를 이루었다(윤건수, 2018).

공공관리 개혁이 선진국에 적합하다고 하더라도, 개발도상국에서 시장기반 관리방법이 적용 될 수 있는지에 대한 의문은 여전히 존재한다. 서구 선진국에서 시작된 경영방식이 반드시 그렇게 다른 환경에서 작동할 것이라고 가정할 수는 없다. 공공에 새로운 경영방식을 도입할 때 개발도상국에서는 그들의 문화로 인하여 경영방식 도입의 효과가 제한될 가능성이 있다. 개발도상국에게 관료제는 통치의 방법이며, 개발을 위하여 필요한 중요수단이었으나 관료제로 인한 폐해는 개발도상국을 병들게 하였다. 선진국에서는 알려지지 않았지만, 부패 문제는 개발도상국에서 더 심각했다(Huque,1996). 개발도상국의 공공부문의 비대화 현상은 심각한 수준이었는데 비농업 일자리 중 공공부문의 고용이 아프리카의 경우 50% 이상, 아시아 36%, 중남미 27%를 차지했으며, 1986년 기니 공무원 임금 법안은 총 경상 지출의 50%를 차지했으며, 인도네시아에서는 공무원이 정부에서의 일자리 외에도 민간부문에 추가적으로 일자리를 갖는 것이 일반적이었다(Smith, 1996).

모든 정부는 행정기관 내의 부패를 방지하고 처리하기 위한 여러 가지 안전장치를 마련하기 위하여 노력한다. 동시에 공공행정은 사회의 다른 부분의 부패를 예방하고 탐지할 수 있도록 서로 견제적인 수단과 방안을 개발해야 한다. 관료제는 개발도상국에게 크고 중요한 장치였으나, 효과적으로 작동할 수 있는 제도적 장치가 부족하였다. 정부에 의한 중앙집권적 개입정책은 독립 이후 정부의 정치적 정당성을 공고히 하기 위한 방안으로 활용 되었다. 중앙집권적 방식은 정부의 정당성을 추종하는 자들에게 보상을 가능케 하였다. 후원, 족벌주의, 부패는 사적

이며 개인적 집단이 국가를 지배할 수 있게 해주었다. 이념과 상관없이 도입된 중앙집권적 통치방식은 식민지배시절과 유사하여, 개발도상국들이 식민지배의 유산을 청산하기 더욱 어렵게 하였다(OE Hughes, 2017).

관료제의 문제 중 가장 큰 문제는 관료제가 국가에서 유일한 전문성과 지식의 원천이었다는 것이다. 개발도상국의 부패하고 무능한 관료와 지도자들이 있더라도, 결과적으로 올바른 정치체도가 존재하지 않아 개발도상국의 중앙집권적 정부 제도는 특별히 잘 작동한 적이 없다(Grindle, 2000). 식민지배를 받았던 개발도상국 정부의 보편적인 특징은 통제와 책임을 유지할 수 있는 입법부, 정당, 지방의회 및 기타 기관을 무시하면서 관료주의를 발전시켰다는 것이다(Smith, 1996). 관료주의가 국가에서 유일하게 발전된 제도적 행위자일 때 심각한 불균형이 발생하게 된다. 소수의 전문가들 또한 관료제에 속하고 있어, 대안적 정치인들이 관료제의 문제를 지적하기 어렵게 된다. 우리나라도 정당을 장악한 인물이 의회와 행정부까지 장악해 왔던 제왕적 통치 관행은 관료제가 무비판적으로 적용되면서 관료제의 성격을 정당시화시켜왔다(윤건수, 2018).

개발도상국의 경우 민간시장을 더욱 많이 도입하였던 서구에 비하여 공공기관을 더욱 많이 이용하였다. 1977년 탄자니아의 400개 국유기업은 총고정자본형성의 38%를 차지했으며, 이는 에티오피아의 그것과 유사하다(Jorgensen, 1990). 개발도상국에서 공기업을 더욱 많이 이용하였던 이유는 몇 가지 긍정적인 이유들이 있었다. 첫째로는 개발도상국은 자본과 자본시장이 매우 부족하다는 것이다. 예를 들어 항공산업을 민간에 이전하고자 하더라도 충분한 자본과 자본시장이 존재하지 않아 항공산업이 활성화되기 어렵다. 따라서 국가수준에서 관리감독이 필요한 것이었다. 따라서 탄자니아와 방글라데시에서는 대규모 공기업을 발전시켰으며, 인도네시아는 헌법상 보호를 받는 공기업을 만들기도 하였으며, 인도는 공기업을 산업에 대한 통제수단으로 사용하기도 하였다. 1960년대 후반부터 잠비아의 공기업 부문은 전체 경제활동의 약 80%를 차지했고 나머지 20%는 민간 부문이 차지했다(Kaunga, 1993).

관료제에 대한 폐단과 함께 개발도상국들은 부분적으로 경제에 대한 그들의 관점의 변화로 인해 공공 부문과 그 관리에 대한 그들의 태도를 바꾸었다. 동유럽에서는 시장 경제에 대한 새로운 인식이 존재하며 시장 경제로의 전환은 '기존

의 다양한 정부 기관과 관행을 제거하고, 다른 태도와 행동을 가진 사람들로 구성된 새로운 목표를 가진 새로운 기관의 도입을 모두 요구한다'(Rice, 1992). 1980년대 초, 공기업의 인기는 정부의 경제적 역할에 대한 일반적인 질문과 함께 하락하고 있었다. 민영화는 영국에서 시작된 유행에 따라 1980년대에 많은 개발도상국들에 의해 채택되었고 1987년까지 57개 개발도상국이 민영화 프로그램을 시작했다(Ramamurti, 1991). 경제가 자유화됨에 따라 정부의 역할이 변화하였고, 공공기관의 축소와 함께 시장관리기법이 도입되었다. 1970년대와 1980년대에는 최고의 정부는 선진국뿐만 아니라 개발도상국에서도 최소의 정부라는 논리가 주장되었다. 최소정부의 논리에 의하여 더 이상 민간의 영역과 정부의 영역에 대한 고민이 필요 없게 되었다. 이러한 주장은 시장 개혁과 공공 부문 삭감을 요구하는 국제 기관들이 뒷받침 되었다. 많은 수의 개발도상국들은 세계은행과 IMF를 통한 다양한 종류의 구조조정을 겪게 되었다. Haynes(1996)에 의하면 당시에 IMF는 무역장벽을 낮추고, 보조금과 가격통제는 삭감되거나 철회되어야 하며, 금융시스템의 통제를 철회하고, 국유기업은 민영화되며, 경제관리에 대한 국가의 개입은 최소화되어야 한다는 것을 요구하였다.

## 2) 시장관리기법 적용의 실패

개발도상국들은 서로 다른 역사와 능력을 가지고 있고 동질적이지 않았다. 다양한 국가적 관점들이 있고 이것들은 존중될 필요가 있었으나, 자유화의 속도나 추진력이 개별 국가가 갖고 있는 사회적 문화적 특수성에 따라 완화되어 적용된 것이 아닌 강제적으로 적용하도록 강요되었다는 것이다. 이러한 급진적인 적용은 때때로 목적하였던 바를 초과하는 경향이 있었다. 정부의 지출과 차입을 재조정하려는 노력은, 좋은것과 나쁜 것을 구분하려는 노력 없이 무조건적 삭감이 선행되었다. 중요한 것은 작은 정부가 아닌 효율적인 정부였으나, 작은 정부의 추구는 개발도상국의 적용과정에서 많은 시행착오를 겪게 되었다.

세계은행의 보고서에서는 시장관리기법이 도입되기 위해서는 세가지 필수요소가 있다고 보았다. 첫째, 정책을 수립하고 조정하기 위한 강력한 중앙의 역량, 둘째, 계약이 올바르게 수행될 것이라는 사회적 책임과 믿음, 셋째 인센티브 구조

이다. 이러한 논점들은 신공공관리모델에서 찾을 수 있으며, 말레이시아나 홍콩에서는 1980년대 후반 공공부문 개혁을 위한 결과지향적 접근이 다수 도입되었다(Lee, 1996).

서구제도였던 관료제가 아시아에 적용되는 과정에서 발생하였던 문제점을 해결하기 위하여 또 다시 서구의 제도를 받아들인다는 인식은 시장기반관리기법의 큰 한계였다. 다수의 개발도상국에서는 시장관리기법이 지향하고 있는 결과지향적 방식을 실행하기가 쉽지 않고, 관료주의적 성향은 제거하기가 어려웠다. 특히 공공부문의 재량권한을 줄이기 위하여 민간에 산업을 넘겨주는 과정에서 경쟁적인 과정을 확립하기 보다는 관료의 재량에 따라 시장의 경쟁력이 결정되는 상황이 발생하였다. 실제 개발도상국은 시장기반 정책운영에 대한 경험이 거의 없었으며, 계약이 효율적으로 이행 될 것이라는 사회적 법의 지배력이 약하였다. 시장기반 경제는 오히려 자국보다는 외국인과 외국기업의 더 큰 지배력을 의미하기도 하였다. 기니는 1985년부터 1992년 사이에 158개의 공기업을 민영화했지만, 이 변화는 명확한 프로그램이나 법적 틀 없이 진행되었고, 공기업들은 실제 가치보다 더 낮게 팔렸으며, 때로는 민간업자가 독점 라이선스를 제공받기도 하였다(세계은행, 1995). 우리나라에서도 유사한 사례가 존재한다. 외환은행, 제일은행, 한미은행은 IMF이후 부실채권을 정리하는 과정에서 시작해 정부 관료들의 결정하에 외국자본 사모펀드에 은행이 넘어갔으며, 결과적으로 부실금융기관이 아니었음에도 은행이 넘어가게 되었다(이정환, 2006)

공기업의 민영화를 주장하는 것은 쉬울 수 있으나, 개발도상국에서 민영화정책을 성공적으로 완수하는 것은 쉬운일이 아니다. 민영화로 인하여 산출물에 대하여 국가의 통제가 확실하지 않은 상태에서 관료들에게 더 큰 유연성을 제공하게 되는 것은 자의적인 행동과 더욱 큰 부패를 조장할 뿐이었다.

결국 개발도상국에서 더 강력한 민간부문과 더 강력한 시장이 필요하다고 주장하더라도, 계약에 대한 법의 지배, 경쟁유지, 유능한 정부 등과 같은 시스템은 하루 아침에 발전하지 않는 것으로, 개발도상국에서 관료제가 실패하였던 이유이자 또 다시 서구의 시장관리기법을 적용하는 과정에서 문제점으로 작용하는 요인이 된다.

정리하면, 우리나라 또한 개발도상국으로 문화적 대안으로 농업과 산업에 대한

과학적 관리기법을 우선시하는 관료제가 중앙집권적 통치체제 하에 도입되었다. 이후 다른 개발도상국과 마찬가지로 관료제를 견제할 수 있는 정치적 환경이나, 사회시스템이 충분히 마련되어 있지 않아 개발도상국에서 발생하였던 관료제의 비효율성이 동일하게 발생하게 되었다. 그 과정에서 시장기반관리기법이 세계기구인 IMF의 자금원조와 함께 추진되기 시작하였다. 문제는 시장기반관리기법이 원활히 작동하기 위한 문화적 환경에 대한 고려도 부족하였으며, 시장기반관리기법을 적용할만한 전문적인 경험과 인재, 시스템이 부족하였다. 일부 영역에서는 시장기반관리기법이 효과적으로 작동할 수도 있었으나, 결과적으로는 정부의 역할을 민간으로 이전하는 과정에서 다수의 비효율적 사례가 등장하였고, 불완전한 시장의 대안으로 공공으로의 위탁이 증가하게 되었다.

#### 4. 지방자치단체 산하기관을 통한 공공서비스 공급증가의 이해관계

본 절에서는 지방자치단체가 공기관대행을 선택하는 이해관계자들의 정치적 배경을 검토한다. 정부의 정책결정에서 누구의 선호가 득세할 것인가를 결정짓는 것이 정치라고 한다면, 정부재정은 그와 같은 정치적 행위의 결과가 구체적 숫자로 표시된 것이다(Wildavsky, 1964). 지방자치단체의 결정을 이해하기 위해서는 지방자치단체장의 유인을 파악하는 것이 중요하다. 민간재의 수요는 시장에서 소비자가 현시하는 선호에 의하여 결정되지만, 지방공공재에 대한 선호는 정치적 과정에 의해서 결정된다(민기 외, 2021)

지방의회가 구성됨에 따라서 주민들은 행정서비스의 수동적 수요자로서만 머무르지 않고, 지방의회 의원을 선출하는 투표자로서의 지위도 동시에 누리게 되었다. 지역주민의 입장에서는 주어진 조세가격 하에 그들의 효용극대화를 달성케 하는 공공서비스가 공급되길 희망한다. 주민들을 만족시켜 득표를 극대화해야 하는 지방자치단체장의 입장에서 공기관대행은 필수적 수단일 수 있다. 지방자치단체장이 공기관대행을 증가시키고자 하는 유인이 있더라도, 정책사업을 직접 담당하고 있는 관료들에게 공기관대행을 감소시키고자 하는 유인이 있다면 지방자치단체장이 원하는 것처럼 공기관대행은 쉽게 증가할 수 없을 것이다. 지방자치단체의 관료들은 주민들의 공공재에 대한 선호를 고려하여 공공재 생산을 담당하며, 공공재생산에 필요한 지출수준을 결정하여 의회의 승인을 받아야 한다. 특히 공기관대행방식은 사무를 직접 공급하는 방식이 아니므로, 외부의 위탁과정에서 지방의회의 관심을 받게 된다. 지방의회 입장에서의 공기관대행의 증가는 찬성의 대상일지의 고민이 필요하다. 본 절에서는 지방자치단체의 공기관대행 선택 예산 결정과정에 영향을 줄 수 있는 각각의 이해관계자들의 입장을 검토하여, 지방자치단체의 공기관대행 증가의 배경에 대하여 설명하고자 한다.

## 1) 지방자치단체 산하기관의 정의

지방정부가 재정사업을 통하여 공공서비스를 공급하는 방식에는 직접 서비스를 공급하는 방식과 산하기관 및 민간을 이용하여 공급하는 간접공급방식 등 다양한 수단이 존재한다. 직접공급 방식은 지방자치단체가 조달한 재원<sup>4)</sup>을 토대로 지역주민에게 재화나 서비스를 직접 공급하는 방식을 말한다. 지방자치단체가 공공서비스를 간접적으로 공급하는 방식 중 산하기관을 통하여 공급하는 방식은 지방자치단체가 조달한 재원으로 재화나 서비스를 산하기관에게 공급하게 하는 방식을 말한다.

지방자치단체 산하기관의 의미나 범위를 정의하고 있는 규정은 없다. 그러나 정부의 산하기관에 대해서는 「정부산하기관 관리기본법」에서 정부의 재원을 통하여 운영되거나, 정부의 사무를 수행하는 기관 혹은 단체를 정부의 산하기관으로 정의하고 있다. 지방자치단체 산하기관 관련 국내의 연구에서는 지방자치단체의 산하기관은 정부의 재정적 지원을 기반으로, 정부의 일정한 기능을 수행하는 산하기관이다(여영현, 2008). 지방자치단체의 소속·직속기관이 아니면서, 지방공기업, 지방출자출연기관 및 하부 행정기관이 지방자치단체의 산하기관이다(최환주·박용석, 2021)라고 정의하고 있다. 본 연구에서는 출자·출연기관 및 지방자치단체의 재정으로 운영되고 있는 하부행정 조직을 주요 연구대상으로 설정한다.

지방자치단체의 산하기관은 운영주체, 출자형태, 수익금처리 가능여부에 따라 출자·출연기관, 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 구분할 수 있다. 출자·출연기관은 설립목적 및 설립근거에서 차이를 갖고 있다. 출자기관은 지역경제, 주민소득증대 등 경제적 목적을 갖고 있으며, 출연기관은 지역의 문화, 예술, 장학, 자선 등 주민복리에 목적을 두고 있다. 또한 출자기관은 개별법령에 의하여 설립되나, 출연기관은 법령이외에 조례로도 설립이 된다. 재원의 출연형태는 출자기관은 지방자치단체가 자금을 출자하고 해당하는 지분을 소유하는 형식이며, 출연기관은 지방자치단체가 운영비를 부담하는 형식이다. 지분이라는 개념에서 알 수 있듯이 출자기관은 지방자치단체를 제외한 제3자가 재원을 출자할 수 있으며, 민간의 출자 또한 가능하다. 그러나 출연기관은 지방자치단체가 단독으로 운영비를

4) 자체재원, 지방세교부, 국고보조금, 지방채 발행 등

충당하게 되므로 민간자본을 조달할 수 없다는 점에서 차이를 갖고 있다. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따르면, 지방자치단체에서 100분의 10이상의 지분을 소유한 경우를 출자기관으로 정의하고 있다.

지방공기업은 설립목적은 주민의 복리증진이 목적이므로 출연기관과 유사하다고 할 수 있으나, 지방자치단체가 출자지분을 소유한다는 점에서 출자기관에 속한다. 그러나 지방공기업은 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」을 따르지 않고 「지방공기업법」을 따르고 있다. 지방공기업법에 속하는 단체는 지방자치단체에서 100%지분을 소유하며 직접 경영하는 형태인 지방직영기업, 지방자치단체에서 100%이상의 지분을 소유하며 간접경영하는 형태인 공단, 지방자치단체에서 50%이상의 지분을 소유하며 간접경영하는 형태인 공사가 있다.

지방직영기업은 운영주체가 공무원이며, 주로 상하수도, 공영개발, 지역개발기금이 사례이다. 지방자치단체에서 지분을 소유하고 있으나 운영주체가 공무원 직접운영방식이 아니라면, 공사 혹은 공단으로 분류 될 수 있다. 공사·공단 간의 가장 큰 차이점은 수익금 및 손익금의 자체처리가 가능한가 여부이다. 지방공기업법상 공단은 손익금 처리규정이 없어 수익성 위주의 사업추진이 불가능하여 시설환경공단 등 수익성을 기대할 수 없는 사례가 대표적이다. 반면에 지방공사는 지하철공사, 도시개발공사 등 수익성 위주의 사업을 사례로 들 수 있다.

<그림 II-1> 지방공공기관의 설립형태



출처 : 지방출자·출연기관 설립기준(행정안전부)

## 2) 산하기관을 이용한 공공서비스 증가의 이해관계

지방정부의 개혁은 진공속에서 일어나는 중립적 행위가 아니라, 희소한 가치와 이익의 배분을 둘러싸고 “누가 누구로부터 무엇을 얻는” 정치행위이다(유재원, 2001). 지방정부의 변화는 지방자치단체를 둘러싸고 있는 이해관계자간의 물질적 교환의 정치에 의하여 발생한다. 그리고 지방정부의 예산항목이 팽창하게 되는 것은 각 주체들이 자기 이익을 극대화하고 있기 때문인데, 예컨대 정치인들은 득표극대화를, 관료들은 예산극대화를, 국민(유권자)들은 효용극대화를 추구하게 된다는 점이다(정성호, 2014) 지방자치단체의 조직과 예산은 각각의 이해관계자들의 상호작용속에서 결정되는 정치적인 과정속에서 결정이 되며, 이러한 정치적 과정을 설명하고 있는 다수의 이론들이 존재한다.

지방자치단체의 가장 큰 권력자는 지방자치단체의 장이라 할 수 있으나, 권력을 위임하는 것은 지역주민이므로 지방권력의 원천은 주민이라 할 수 있다. 거래비용예산이론에 따르면, 지역주민들은 정치참여를 통하여 자신이 얻게 되는 편익에 비하여, 정치참여에 필요한 정보를 얻는 비용이 높다면 정치에 참여하지 않게 되며, 정치에 참여하더라도 정치참여활동을 유지하기 위한 비용이 자신이 정치참여를 유지하여 얻게 되는 편익보다 높다면 정치참여를 포기하게 된다. 일반적인 공공사업에 대하여 지방자치단체장이 공급하기로 한 공공서비스의 재원이 어디에서 기원하고 있는 것인지, 서비스공급으로 인하여 자신이 부담해야 하는 세금의 양은 얼마나 되는지, 향후 지속적으로 얼마나 재원을 필요로 하는지 등의 정보를 얻기 위하여 지역주민이 투입해야하는 비용에 비하여, 주민 개개인에게 돌아오는 편익은 크지 않다. 지역의 주민들은 자신들이 부담하는 비용은 최소화하면서 동시에 자신들이 선호하는 공공서비스를 공급하려는 후보자에게 투표하게 된다. 우리나라의 지방재정제도는 투표자인 시민들이 공공서비스에 대한 조세가격을 인식하기 어렵게 되어 있으며, 거주하는 지역의 예산제약에 대하여 알지 못하여 지역주민의 공공서비스에 대한 가격의식이 낮다(전상경, 2002). 지방재정조정제도를 통하여 중앙정부로부터 재원을 지급받아 공급하게 되는 공공서비스는 지역주민으로 하여금 공공서비스를 소비하여 부담해야하는 지방세에 대한 인식

을 어렵게 만든다. 결국 지역주민은 한정된 자원으로 공공서비스를 얼마나 효율적으로 생산하는가의 기준보다 얼마나 많은 공공서비스를 제공하는가를 투표의 기준으로 여기게 된다. 투표를 제공받은 지방자치단체의 장은 단체장은 자신의 정치적 이상을 실현하기 위하여 예산을 집행하지만, 우선적으로 선거에 당선되어야 또 다시 자신의 정치적 이상을 실현할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 따라서 지방자치단체의 장은 득표를 극대화할 수 있도록 공공서비스의 제공과정에서 예산대비 효율성보다는 공공서비스의 양적인 증가에 치중하게 된다. 지방자치단체장은 자신의 득표극대화를 위하여 장기적 관점에서 입각한 사업보다 자신의 임기 내에 가시적 효과를 발휘할 수 있고, 전시효과를 극대화 할 수 있는 단기적이면서도 소규모적인 사업에 더욱 많은 매력을 느끼게 될 것이다(전상경, 2002). Bourdeaux(2004)는 당선된 공직자들이 주민들에게 공공서비스를 무료로 주는 것처럼 보이게 하는 재정착시(fiscal illusion)를 영속시키기 위하여 산하기관을 통하여 공공서비스를 공급한다고 주장하였다. Schram(2007)은 사람들이 선호하는 정책에 미치는 요인으로 ‘가시성(visibility)’과 ‘근접성(proximity)’를 제시하였다. 가시성은 일반대중들에게 정책의 내용이 잘 알려진 정도이며, 이러한 가시성은 정책의 구조가 단순한가 여부가 영향을 미친다. 가시성이 높은 사업을 추진할 때 지방자치단체장의 재선가능성이 높아지는 가장 큰 이유는 지역주민이 정책내용과 효과사이에 인과구조를 이해하기 위한 정보비용(information cost)과 학습비용(learning cost)이 감소하기 때문이다(구현우, 2013). 지방자치단체장이 공급하는 공공서비스 성과에 대하여 평가하기 위한 지역주민의 정보는 충분하지 않다. 그리고 지역주민은 정보를 얻기 위해서는 노력비용을 소모하게 되며, 정보를 획득하여 얻는 이익이 정보획득비용 보다 높지 않다면 정보를 얻으려는 노력을 포기하게 된다. 지방자치단체장이 가시성이 높은 사업을 추진하는 것은 지역주민의 지방자치단체장에 대한 긍정적인 정보의 획득비용을 낮추기 위함이다. Hron(1995)에 따르면, 입법자들이 받는 지지는 유권자들에게 돌아가는 편익의 흐름보다 즉각적인 경우가 많다. 즉, 유권자들은 자신들에게 돌아오는 편익을 즉각적으로 체감할 수 없다. 따라서 장기적으로 자신들에게 큰 편익을 주는 사업보다 단기적으로 자신이 체감이 높은 가시적 사업을 선호하게 된다. 예를 들어 특정 산업을 지원하는 정책을 수립할 때, 기존에 실시하고 있는 사업의 규모를 증가시

키는 방식, 특정 산업을 위한 새로운 신규 사업을 계획하는 방식, 특정 산업을 지원하기 위한 조직을 신설하는 방식 세 가지 중 조직을 신설하는 방식을 가장 선호할 수 있다. 기존에 추진하고 있는 사업은 이전 지방자치단체장의 업적이므로 지방자치단체장의 입장에서 새로운 사업을 계획하거나, 조직을 신설하는 선택을 하게 된다. 특정 산업을 위한 새로운 사업을 추진하는 것은 직접적으로 산업진흥 효과가 나타날 수 있으나, 실제 그 인과관계를 지역주민이 이해하기가 쉽지 않을 수 있다. 그러나 반대로 특정 산업을 지원하기 위한 조직을 신설하는 것은, 직접적으로 산업진흥을 위한 효과가 나타나지 않더라도 앞으로 조직을 만들었다는 사실자체가 지방자치단체장의 당장의 성과로 귀속 될 수 있다. 지방자치단체장은 공공서비스 공급을 위하여 추가적인 재원을 조달하더라도, 지금 당장에는 주민들의 부담을 인식하기 어려운 방법을 동원하게 될 것이다. Pierson(1994)의 연구에서는 유권자들은 일반적으로 편익보다 비용에 더욱 민감한 부정편향성을 갖고 있으며, 따라서 정책으로 인한 편익보다 비용에 민감하게 되며, 엘리트정치가 혹은 정책을 수립하는 입안자는 편익과 비용이 집중화되는 상황에서 비난을 회피하기 위한 정치를 한다고 주장하였다. 비난을 회피하기 위한 엘리트 정치가 혹은 정책을 수립하는 입안자들의 방안 중 지연전략이 있는데, 이는 정책입안으로 인하여 발생하게 되는 비용을 즉각적으로 부담시키지 않고, 미래세대로 지연시키는 방식을 말한다. 정하여진 예산 하에 특정 산업에 대한 지원이 증가한다는 것은, 다른 사업에 대한 지원이 감소하거나 혹은 현재세대의 조세부담이 증가할 수 있다. 당장 예산을 투입해야하는 산업을 지원하는 사업을 추가하는 방식과 달리 관련 조직을 신설하는 것은 성과는 현재의 지방자치단체장이 누리게 되나, 비용은 장기간에 걸쳐 부담이 되며 개개인들에게는 당장의 비용이 소규모이기에 지방자치단체장에게 유리한 방식이 될 수 있다. 또한 Tavares and Camees (2010)에 따르면 사회가 변하며 제공되는 서비스의 수와 다양성이 증가함에 따라 이해당사자간의 상충되는 이해관계가 발생하는 경우가 증가하며, 이해관계 상충을 회피하기 위하여 서비스를 직접공급하지 않고 산하기관을 통하여 공급하는 것을 선택하는 것은 놀라운 일이 아니다. Bourdeau(2004)의 연구에서는 산하기관의 정치적 완충장치 역할을 강조하였다. 유권자들에게 부정적 인식을 줄 수 있는 폐기물들의 시설을 설치할 때 공공에서 직접 결정하는 것이 아닌, 산하기관을 통

하여 결정하고 공급하도록 한다는 것이다. 그러나 앞에서 살펴본것과 같이 사무를 수행하기 위한 관료의 증원은 기준인건비제도로 제한을 받게 되어 자치단체장의 득표극대화 행위를 제한하게 된다. 이때 산하기관을 증가시키는 것은 관료의 인력증원제한을 회피하기에 적합한 수단이 된다. 제도적 제약을 벗어나 산하기관의 인력과 역할을 증가시키는 것은 득표극대화를 위하여 제공하는 공공서비스의 총량을 늘리고, 제공되는 공공서비스의 절대적인 사업수를 증가시키고자 하는 지방자치단체장에게 합리적 선택에 가깝다.

지방자치단체와 산하기관 또한 주인-대리인 관계가 될 수 있다. 주인대리인 관점에 따르면, 지방자치단체의 장은 산하기관의 장을 본인들과 가까운 사람을 임명하여 이들의 행태를 통제하고 싶은 유인을 갖게 되며, 이러한 상황에서 기관장에 대한 정치적 임명이 이루어질 수 있다(강혜진·김진, 2020). Horn(1995)의 제도적 선택이론에 따르면, 대리인문제는 대리인이 공공서비스 공급을 본래 의도대로 집행하지 않는 ‘집행’과정에서도 발생하게 된다. 지방자치단체장이 득표극대화를 위하여 정책을 결정하더라도 관료인력의 제한으로 인하여 모든 사업의 집행을 관료제 내에서 집행하기는 어려움이 따른다. 지방자치단체장은 지방자치단체로부터 집행을 위탁받는 산하기관이 정책을 집행하는 과정에서 발생할 수 있는 대리인 비용을 최소화 하려는 유인을 갖게 된다. 대리인비용은 지방자치단체장과 실무를 집행하는 관료사이의 정보비대칭으로 인하여 발생하게 된다. 정보비대칭은 Niskanen(1971)의 관료의 예산극대화 행동을 발생시키게 된다. Niskanen이 말하는 예산극대화가 아니더라도, 정보비대칭은 집행과정에서 발생할 수 있는 비효율성을 양산시키게 된다. 정보비대칭으로 발생할 수 있는 비효율성을 제한하기 위하여 Horn(1995)의 제도적 선택이론에서는 내부를 통하여 서비스를 공급하는 것이 아닌, 외부를 통한 서비스 공급방식을 선택하게 된다고 주장한다. Horn(1995)의 제도적 선택이론에 따르면 임명과 해고의 과정은 대리인으로 인하여 발생할 수 있는 손실을 통제할 수 있는 지방자치단체장의 중요한 통제도구가 될 수 있다. 그러나 관료제의 경직적 제도는 관료의 임명과 해고에 대한 단체장의 재량권이 낮다.

산하기관을 추가로 증가시키거나 산하기관의 역할을 증가시키는 것은 지방자치단체장이 제공할 수 있는 교환적 가치를 증가시킬 수 있다. 지방자치단체장은

자신의 득표극대화를 위하여 이해집단의 요구에 직면할 수 있다. 단체장은 산하 기관에 인력을 임명하는 과정에서 능력과 연공서열보다는 선거에 기여한 이들을 임명하였으며, 이들은 단체장의 이익을 위하여 조직을 통제하는 조직관리자의 역할을 떠맡았고, 선거에 임박해서는 지방관료들이 당선 유력자에게 줄을 대는 “줄서기문화”가 확산되었다(유재원, 2001). 선거캠프와 취임준비위원회의 출신이나 학연 등을 고려하여 산하기관장을 선임하는 것이 일종의 관례처럼 자리잡고 있다는 것이며, 지방자치단체의 산하기관장이 능력이나 자질 등과 같은 적격성이 아니라 정실에 기초하여 충원되어 조직성과의 제고뿐만 아니라 설치목적의 효과적 달성이 어렵게 된다(금창호 외, 2015).

김형진·한인섭(2015)의 연구에서는 확인 가능한 524개 지방자치단체 산하기관의 기관장 출신을 분석하였다.

<표 II-5> 지방자치단체 산하기관 기관장의 출신 현황

구분	기관장의 출신				합계
	민간기관	정치인	준정부조직	전·현직관료	
광역계층	110 (50%)	4 (2%)	47 (21%)	60 (27%)	221
기초계층	112 (112%)	13 (13%)	40 (18%)	138 (62%)	303
합계	222 (42%)	17 (3%)	87 (17%)	198 (38%)	524

출처: 김형진·한인섭(2015) 재작성

기관장의 출신현황을 보면, 지방자치단체 산하기관의 기관장은 전체적으로 민간기관출신이 가장 많았으며, 전현·직관료가 두 번째로 많았다. 기관장으로 임명된 자가 산하기관의 목적을 달성하기에 용이한 경력을 갖고 있다면, 전·현직 관료들의 전문성이 관료선출의 근거가 될 수 있다. 다음은 지방자치단체 산하기관의 단체장으로 임명된 기관장이 해당기관과 관련된 경력을 갖고 있는가에 대한 현황이다.

<표 II-6> 지방자치단체 산하기관 기관장의 경력 현황

구분	미보유					보유				
	민간 기관	정치 인	준정 부조 직	전·현 직 관료	합계	민간 기관	정치 인	준정 부조 직	전·현 직 관료	합계
출자	51	13	22	168	254	139	1	58	25	223
출연	1	3	2	1	7	31	0	5	4	40
합계	52	16	24	169	261	170	1	63	29	263
비율	10%	3%	5%	32%	50%	32%	0%	12%	6%	50%

출처: 김형진·한인섭(2015) 재작성

경력을 보유하지 않았음에도 산하기관장에 임명된 비율은 전·현직 관료들이 가장 많았으며, 민간기관의 경력을 갖고 있는 이도 그 다음을 기록하고 있다. 김형진·한인섭(2015)의 연구에서 정리한 지방자치단체 산하기관장의 출신현황을 종합하면, 지방자치단체 산하기관의 장으로 많은 수의 전·현직관료가 임명되고 있으며, 전·현직관료의 임명은 정치적인 이유로 인한 임명임을 알 수 있으며, 산하기관장의 50%는 산하기관의 목적을 달성하기 위한 충분한 경력을 갖고 있지 않음에도 기관장으로 임명되고 있다는 것을 알 수 있다.

관료들은 국민들의 복지증진을 위해서 노력해야만 하고 자신들의 사익보다 공익의 실현을 위하여 활동할 것으로 기대된다. 그러나 관료를 또한 자신의 효용극대화를 추구하는 합리적인 인간이라고 Niskanen은 주장한다. 위임자-대리인 간에 발생하는 비용의 관점에서 공공서비스를 외부로 위탁하는 것은 관료에게 비용을 부담하게 한다. 공공선택론관련 이론에서 제시하는 관료는 자신의 평판, 승진 등 업무처리와 관련된 주변의 평가를 중요시하는 개인이다. 외부로 사무를 위탁할 때 대리인 문제가 발생하더라도, 손해를 본인이 지불하지 않더라도 자신의 업무관련 평판에 손해를 보거나 승진과정에서 불이익을 받을 수 있다. 따라서 관료는 사업을 외부로 위탁할 때 충분한 능력을 갖추지 못하였거나 이해관계가 다를 수 있는 기관을 택하는 역선택을 예방하기 위하여 추가비용을 지불해야 한다. 관료는 투표자로서의 주민과 공공서비스 공급자의 감독자로서의 정치인과 달리 정보독점력을 갖기 때문에 그들에 비하여 상대적으로 유리한 입장에 설 수 있지만, 산하기관과의 관계에서는 관료가 감독자의 역할을 수행하며, 공공서비스 공

급을 담당하는 산하기관이 정보독점력을 행사하게 된다. 또한 위탁되어 수행되는 사업의 성과가 좋지 않다면, 차후년도의 관료의 예산극대화노력에 걸림돌이 될 수 있으므로, 사업수행에 대한 감시비용을 지불해야 한다. 역선택을 예방하기 위한 비용과 도덕적 해이를 감시하기 위한 비용에 대한 것은 거래비용예산이론의 관점에서도 동일하게 제시된다. 지방 공무원들은 생산의 효율성을 추구를 위해 수반되는 거래비용에 따라 전략적으로 행동하고 서비스 제공방식에 거래비용을 고려하게 된다(Ferris and Graddy, 1986). 공공서비스를 직접 공급하는 것과 외부를 통하여 공급하는 방식을 선택할 때 거래비용을 고려하게 된다(Hultuist et al, 2017). 민간위탁의 대체적 관점에서 산하기관의 수와 역할을 증가시키는 것은 지방자치단체의 관료들에게 효용을 제공할 수 있다. 민간위탁은 시장이 정부보다 효율적일 것이라는 가정하에 정부가 생산을 결정한 공공서비스에 대하여 시장의 방식을 이용하여 서비스를 공급하는 방식이다. 생산비용 관점에서는 민간위탁방식이 공공에서 공급하는 방식보다 효율적일 수 있다. 그러나 적정한 업체를 탐색하고 적정하게 계약하는데 소요되는 탐색 및 협상비용, 체결 된 계약이 제대로 이행되고 있는지 관리하거나 감시하는데 소요되는 관리 및 감시비용, 계약이 적절하게 이행되지 않았을 경우 소요되는 부의 비용까지 고려한다면, 민간위탁방식이 공공에서 공급하는 방식보다 효율적이라 할 수 없다. 이철주(2007)는 서울시에서 민간위탁업무를 담당하고 있는 관료들의 인식을 조사하였는데, 계약, 감독, 부의 비용을 종합적으로 고려한다면 민간위탁의 비용절감효과가 크지 않다고 인식하고 있었다. 계약과 감독역할을 추가적으로 수행해야하는 관료의 입장에서는 민간위탁은 많은 노력비용을 요구하게 된다. 산하기관의 수와 역할을 증가시키게 된다면, 사무를 외부로 위탁할 때 위임자-대리인간의 정보비대칭으로 발생하는 역선택, Moral Hazard로 인한 비용을 감소시킬 수 있다. Kettl(1988)의 대리정부 이론에서와 같이 관료들은 직업안정욕구와 자신이 통제하는 예산증가욕구에 따라 비효율성이 발생하게 되며, 정책의 결정과 예산의 대한 통제는 관료가 하나 서비스의 집행은 외부로 이양하게 된다. 그리고 Horn(1995)의 제도적 선택이론에 따르면, 거래비용을 최소화하는 방향으로 공공조직을 변화시킬 것이며 산하기관의 수 혹은 역할을 증가시키는 방향의 선택을 하게 될 것이다.

Niskanen(1971, 1975, 1994)과 Migue & Belanger(1974)의 연구에서 제시하고자

하는 바는 최종적인 예산극대화에 대한 관료의 행태였다. 관료는 합리적 관점 혹은 조직에서의 생존의 관점에서 결정을 하게 되고, 최종적으로 예산극대화에 대한 결정을 하게 된다. 중요한 것은 관료들은 공익이 아닌, 개인으로 자신들의 소득, 승진, 재임기간 등 관료의 효용을 높여 줄 수 있는 유인들을 추구한다는 것이다. Horn(1995)의 설명을 빌리면, 관료는 자신의 평생수입과 여가 간의 조합을 극대화한다. 산하기관의 수와 역할이 증가되는 것은 관료에게는 재량적 예산을 유지하며 자신의 여가를 증가시킬 수 있으며 퇴직이후 평생소득을 증가시킬 수 있도록 커리어를 이어나갈 수 있는 기회가 증가하는 긍정적인 상황이다. Merton(1978)의 목표대치이론에서 제시한 바와 같이 관료들은 관료제 내의 규칙에 따라 행동하게 되고, 규칙 속에서 사고하게 되는 관료들은 자신들의 경력전망에 맞추어 행동을 하게 된다. 산하기관의 수와 역할이 증가하는 것은 관료의 경력전망에 긍정적인 상황이 된다. 김형진·한인섭(2015)의 연구결과와 같이 산하기관의 장으로 전·현직 관료가 많이 임명되고 있다는 점은 지방자치단체 관료들로 하여금 산하기관의 수와 역할을 증가시켜, 자신들의 지위를 향상시킬 수 있는 가능성을 넓히려는 유인을 제공하게 된다.

정치인들은 주민들의 행정수요를 파악하여 관료들에게 전달하는 한편 관료들의 행정서비스 공급을 지휘하고 감독한다. 정치인들은 당선을 위하여 많은 수의 득표를 획득하기 위하여 노력을 경주하게 되며, 따라서 정책성과에 대한 시간적 할인율이 대단히 높다(민기 외, 2021). 정치인들은 자신의 득표를 극대화해 줄 수 있는 당장의 성과를 요구하게 된다. 정치인들은 한편으로는 재정팽창을 나무라지만, 다른 한편으로는 자기지역구에 보다 많은 사업을 추진하고자 희망한다. 지방자치단체 산하기관의 수와 역할이 증가하는 것에 지방의회의 이해관계도 존재한다. 실질적으로 지방 준정부조직의 생성은 자치단체장의 의지와 지방의회 등 지방 정치권의 의지에 달려 있다(여영현·이상철, 2008) 정치인들은 주민들이 많이 원하는 사업을 수행해야만 그들로부터 환심을 살 수 있는데, 예산제약이라는 현실적 장벽에 직면하게 되고, 가장 합리적 회피수단으로 정부의 기관을 사용한다(정성호, 2014). 단체장은 지역구 예산을 편성해주거나 지방의원의 인사청탁을 들어준 대가로 혹은 지방의원이 직접 운영하거나 지명하는 업체에 정부사업을 발주하는 등 지방의원들과 순응과 협조해왔다(유재원, 2002). 지방자치단체 산하기

관의 수와 역할이 증가하게 되면, 지방의회에서 얻을 수 있는 교환의 대상이 증가하게 되며 지방자치단체장이 산하기관의 수와 역할을 증가시키고자 하는 행위 자체가 거래의 대상이 될 수도 있다. 혹은 증가하게 되는 산하기관의 역할 중 지역 사업의 내용이 포함될 수도 있다.

Horn(1995)의 제도적 선택이론의 핵심은 행정부의 조직이 구성될 때 의회가 영향력을 미치는 것에 대하여 거래비용의 관점에서 접근하였다. 의회가 입법을 하더라도 실제 입법취지에 맞게 집행되지 않는다면, 투표자들은 정치인에게 투표로서 보상을 돌려주지 않게 된다. 관료가 입법취지에 맞게 집행하지 않는 것은 정치인에게 비용으로 작용하게 된다. 따라서 의회는 행정조직을 구성할 때 이러한 거래비용이 최소화 될 수 있도록 노력하게 된다. 입법을 담당하는 지방의회의원이 집행이 제대로 이루어지지 않는 대리비용을 감소시키는 방법으로는 시간과 노력을 많이 투자하여 입법 당시부터 관료의 재량을 줄이는 방법이 있으며, 사후적인 방법으로는 행정조직에 권한을 많이 이양하지 않거나 혹은 임명 및 감시 등 방법을 사용할 수 있다. 관료에 비하여 산하기관은 사후적 통제방법을 통하여 대리비용을 감소시키기에 상대적으로 용이하다. 지방자치단체의 관료는 임명직이므로 관료의 임명 혹은 감시를 통하여 통제가 어렵지만, 산하기관의 직원의 재임 기간에 대해서는 영향력을 행사할 수 있으므로, 집행과정에서 발생할 수 있는 대리인비용을 감소시킬 수 있다. 따라서 지방자치단체의 의회 또한 모든 사무에 대한 권한을 관료에게 이양하지 않고, 지방자치단체 산하기관으로 분산하여 이전하는 방법을 추구하게 된다.

산하기관장의 이해관계는 관료와 동일하게 평생소득과 여가의 극대화를 추구한다고 볼 수 있다. 산하기관장의 평생소득에 영향을 주는 요소는 현재의 소득을 극대화할 수 있는 성과급제도와 소득기간을 증가시킬 수 있는 재임에 대한 선택이 존재한다. 성과급제도는 민간기업의 방식과 유사하다. 민간기업의 경우 주주는 기업의 이익극대화를 추구하게 되며, 전문경영인은 개인의 이익극대화를 추구하게 된다. 따라서 민간기업에서는 기업의 이익에 따라 경영자의 개인의 보상이 변화하는 스톡옵션 제도를 이용하여 주인과 대리인간의 이해관계를 일치시키는 방식을 자주 사용하게 된다. 공공기관에서도 동일하게 주인과 대리인간의 이해관계를 일치시키기 위하여 공공기관에 대한 평가에 따라 경영자의 개인보상이 변

화하는 성과급 제도를 시행하고 있다. 문제는 민간기업의 목표는 이익극대화로 정량적인 수치가 중요하다. 그러나 공공기관은 이익극대화가 아닌 공익극대화로 그 수치를 정량적으로 측정하여 보상과 연계하기가 어렵다는 것이다. 따라서 정성적인 평가내용이 성과급에 적용되게 된다. 제도의 취지에 따르면, 사적이익을 극대화하고자 하는 기관장은 경영평가에서 높은 점수를 부여받기 위하여 지역주민의 이해관계와 일치되도록 지역의 공익극대화를 위한 결정을 해야한다. 그러나 최부경·안지영(2021)의 연구에서 공공기관장의 경영평가점수는 현정부와 정치적으로 연결되어 있는가에 따라 결정된다는 것을 확인하였다. 정리하면, 지방자치단체 산하기관의 장은 자신의 성과급을 극대화하기 위해서는 경영평가에서 좋은 점수를 받아야하는데, 경영평가에서 좋은 점수를 받는 기준은 지방자치단체의 장과 좋은 관계를 유지하고 있는가가 중요하게 작용한다는 것이다. 즉, 지방자치단체 산하기관장의 단기적인 목표는 공익극대화가 아닌, 지방자치단체장과의 좋은 관계의 유지가 될 것이다. 따라서 지역주민의 이해관계보다도 인력제한 혹은 제도적 제약을 회피하여 신속하게 사업을 수행하고자 하는 지방자치단체의 장과 이해관계를 같이하게 될 것이다. 재임기간에 대한 영향 또한 지방자치단체의 장의 의지가 중요하므로, 산하기관장의 이해관계는 장기적으로도 지방자치단체의 장의 이해관계와 일치하게 된다. 김원영·엄석진(2019)의 연구에서는 기관장의 재임기간은 기관장의 능력과 성과보다 정권교체 등 정치적 요소가 중요하다는 결론을 얻었다. 결과적으로 산하기관의 장의 이해관계는 지방자치단체장과 일치하게 되며, 산하기관장의 이해관계는 지역의 공익을 극대화하는 것보다 지방자치단체장이 요구하는 사업에 대한 무조건적 수행의 역할을 담당하게 된다.

Niskanen의 예산극대화 추구의 방식은 산하기관의 직원에게도 적용된다. 산하기관의 직원 또한 자신의 사용할 수 있는 재량적 예산이 증가하게 될수록 자신의 소득, 승진, 재임기간 등의 효용을 높여줄 수 있으므로 예산극대화를 추구하게 된다. 산하기관의 예산극대화 행동은 산하기관의 역할과 수를 증가시키는 결과를 낳게 된다.

결과적으로 지방자치단체의 산하기관의 수와 역할이 증가하는 것은 지방자치단체와 관련된 각 주체들이 자신들의 이익을 극대화하고 있기 때문이다. 지방자치단체의 공공서비스를 대행하는 준정부기관의 증가는 엄격한 통제 및 관리가 이루어

져야 하는 지방재정의 회피수단으로 사용될 수 있으며, 최근 대행사업의 규모가 증가함에 따라 지방정부의 장기적인 재정건전성에 미칠 영향이 커질 것으로 예상되므로 준정부기관의 수와 역할의 증가에 대한 관리의 필요성이 대두된다.

지방자치단체의 조직과 예산은 이해관계자들의 상호작용속에서 정치적인 선택의 과정 속에서 결정이 된다. 지방자치단체의 가장 큰 권력자는 지방자치단체의 장이다. 지방자치단체의 장은 자신의 재선가능성을 높이기 위하여, 가용된 재원하에 가능한 많은 공공서비스를 공급하여 주민들에 대한 투표를 획득해야한다. 지역주민들은 공공서비스의 공급 및 중단에 대하여는 민감하게 반응하지만, 공공서비스 생산과정에서 소요되는 비용에 대해서는 가격의식이 낮다. 많은 지방자치단체가 겪고 있는 낮은 재정자립도는 지역주민이 느끼는 공공서비스에 대한 가격환상을 제공하게 된다. 지역주민은 공공서비스 실제 필요한 공공서비스 수요보다 더욱 많은 공공서비스를 요구하게 된다. 지방자치단체의 장은 득표극대화를 위하여 장기적 관점에서 입각한 사업보다 전시효과를 극대화할 수 있는 단기적 사업에 대하여 매력을 느끼게 된다. 문제는 기준인건비제 등 공공서비스 공급을 위한 공무원 인력은 신축적으로 고용할 수 없는 제약이 있다. 지방자치단체의 장은 최대한 많은 주민들의 요구를 들어주기 위하여 외부로 사무를 위탁하고자 한다.

지방자치단체의 관료입장에서 민간위탁은 거래과정에서 추가적으로 많은 노력비용을 요구하게 된다. 공기관대행을 통하여 위탁하는 것은 자신의 통제하의 기관에 사무를 위탁하여, 발생할 수 있는 정보의 비대칭을 감소시킬 수 있다. 또한 공기관대행을 통하여 산하기관의 규모가 커져가는 것은, 지방자치단체의 관료에게 긍정적인 상황이다. 관료들은 경력전망에 따라 퇴직 이후 자신들이 갈 수 있는 자리가 증가하는 것은 환영할만한 일이다. 또한 사무를 산하기관으로 이전하는 것은, 민감한 사안으로 인하여 대중이나 의회의 공격을 회피하기 위한 수단으로 사용할 수 있다.

단체장은 지역구 예산을 편성해주거나, 지방의원의 인사청탁을 들어준 대가로 혹은 지방의원이 직접 운영하거나 지명하는 업체에 정부사업을 맡주하는 등 지방의원들과 순응과 협조해왔다(유재원, 2002). 의회 입장에서도 정치적 거래과정에서 얻을 수 있는 교환의 대상이 증가하는 것은 긍정적 상황으로 볼 수 있다.

산하기관장은 자신의 성과급과 근로기간을 극대화시키길 원한다. 산하기관장의 성과급과 근로기간은 경영평가를 토대로 산정이 되는데, 경영평가의 점수는 단체장과의 정치적 연결성이 중요하게 작용한다. 즉, 산하기관장이 효용을 극대화하는 방법은 지방자치단체장과 정치적 연결성을 강화하는 것이다. 득표극대화를 위하여 최대의 공공서비스 공급을 원하는 지방자치단체장의 의지는 산하기관장의 의지와 부합되게 된다.

결과적으로 지방자치단체의 산하기관의 수와 역할이 증가하는 것은 지방자치단체와 관련된 각 주체들이 자신들의 이익을 극대화하고 있기 때문이다. 지방자치단체의 공공서비스를 대행하는 준정부기관의 증가는 엄격한 통제 및 관리가 이루어져야 하는 지방재정의 회피수단으로 사용될 수 있으며, 최근 대행사업의 규모가 증가함에 따라 지방정부의 장기적인 재정건전성에 미칠 영향이 커질 것으로 예상되므로 준정부기관의 수와 역할의 증가에 대한 관리의 필요성이 대두된다.

## 5. 선행연구 검토

### 1) 민간위탁 선행연구 검토

우리나라의 사무의 위탁에 대한 연구는 주로 민간위탁을 중심으로 연구되어 왔다. 민간위탁 결정요인과 관련해서는 공공서비스 전체와 관련된 연구, 상수도 혹은 생활폐기물 위탁처리와 관련한 연구, 복지분야 위탁에 관한 연구로 나눌 수 있다.

공공서비스 전체 분야에 관해서는 강성철·김도엽(2007), 김준기·김주애(2011), 신가희 외(2016)의 연구가 있다. 강성철·김도엽(2007)의 연구와 김준기·김주애(2011) 연구는 지방자치단체의 공공서비스 위탁건수를 기준으로 연구를 하였다는 점에서 유사하나, 김준기·김주애(2011)의 연구에서는 위탁건수 외에도, 일반회계 예산 중 위탁예산의 비율을 추가로 고려하여 연구하였다. 앞의 두 연구가 주로

전문성 및 효율성 선호의 관점에서 행정, 재정, 정치적 요인을 분석하였다면, 신가희 외(2016)의 연구는 사전적, 사후적 거래비용의 관점으로 요인분석을 실시하였다. 연구결과 위탁 이후 성과평가를 하는 사업의 비율이 사후적 비용으로 전체 예산 중 위탁비율에 영향을 미친다는 것을 추가로 확인하였다.

상수도 혹은 생활폐기물 위탁처리와 관련한 연구는 여형현·고종욱(2010)의 연구를 시작으로, 권경환(2012), 임홍래(2012), 김다경(2015)이 있다. 생활폐기물과 상수도와 관련한 연구는 Ferris(1986), Hirsch(1995)와 같은 해외의 민간위탁 관련 선행연구의 흐름을 같이 하는 연구로 볼 수 있다. 상수도 혹은 생활폐기물에 관한 민간위탁의 위탁처리에 관한 연구는 다른 민간위탁 결정요인 분류의 연구들과 달리 사업의 특성을 반영한 경우가 많았다. 특히 여형현·고종욱(2010)의 연구에서는 수도의 우수율과 기존 공공에서 사업을 수행할 때의 사업성과 등 수도 사업의 특성을 반영한 변수가 고려되었다.

복지분야에 관련한 연구는 현승호·윤성식(2011)의 연구와 나현민(2019)의 연구가 있다. 복지를 주제로 하는 연구의 특성상 두 연구 모두 노인인구 등 인구요인이 주된 변수로 사용되었다. 그리고 수혜대상이 되는 인구에 비하여 관련한 공무원의 인원수를 비교하기도 하였다.

<표 II-7> 민간위탁 관련 국내 선행연구 요약정리

연구자	위탁분야	종속변수	독립변수	
			요인분류	유의한 변수
강성철· 김도엽(2007)	공공서비스 전체	위탁건수	공급요인	(+)전년도 위탁실적
			인구요인	(+)인구증가율, 인구밀도
여영현· 고종욱(2010)	상수도	위탁여부	인구요인	(+)인구규모
			특성요인	(+)우수율, (-)사업성과
현승호·윤성 식(2011)	복지분야	위탁건수	인구요인	(+)인구밀도, (-)65세인구비율
			행정요인	(-)사회복지 공무원수, 사회보장비율
김준기· 김주애(2011)	공공서비스 전체	위탁건수	행정요인	(-)인구1천명당 공무원정원
			공급요인	(+)전년도 위탁건수
		일반회계 중 위탁 예산비율	정치요인	(+)단체장의여당여부
			재정요인	(+)1인당 지방세부담액
		공급요인	(+)전년도 위탁건수	

권경환(2012)	생활 폐기물	위탁처리 비÷폐기물 처리비*	공급요인	(+)전년도 위탁건수,
			인구요인	(+)인구밀도,인구증가율 (-)인구규모,(+)인구규모제곱,
			재정요인	(+)재정규모 (-)1인당지방세 부담액,
			정치요인	(-)단체장재임기간,시장경력및 연령
임홍래(2012)	지방 상수도	위탁여부	행정요인	(+)공무원수, 상수도공무원수
			정치요인	(+)단체장 재임기간
김다경(2015)	생활 폐기물	위탁여부	재정요인	(시)* *(+)재정자립도
			정치요인	(군)(+)자치단체장 여당여부
			인구요인	(군)(+)인구수
신가희· 최근호· 문명재(2016)	공공서비스 전체	전체예산 중 위탁 예산비율	특성요인	(-)사후평가 실시 비율
			재정요인	(+)재정자립도
			인구요인	(+)인구규모, (-)노인인구수, 기초생활수급 자수
나현민(2019)	노인종합 복지관	위탁건수	인구요인	(+)공무원1인당 노인인구
			특성요인	(+)비영리단체 비율

\* 전체도시 민간위탁지출비율 평균 이상그룹(1)과 평균이하(0)그룹 구분 비교 실시  
\* \* 시,군 별도 분리분석 실시

## 2) 공기관대행 선행연구 검토

공공위탁에 대한 국내의 연구는 민간위탁관련 연구에 비하여 활발히 수행되지 않았다. 길종백 외(2009)의 연구에서는 정부출연연의 대리인문제에 관한 연구를 진행하였다. 해당연구에서는 대리인이론을 이용하여 정부에서 출연한 연구기관들의 이해관계와 정부의 이해관계의 차이를 설명하며, 향후 지속적인 감시체계, 이해관계를 일치시키기 위한 보상체계의 보완, 성과평가의 제도개선, 거시적인 수준의 통합적 정책이 필요하다고 제시하였다. 지방행정연구원(2015)의 보고서에서는 지방자치단체 간의 공공으로의 위탁에 대하여 연구하였다. 예를 들어 광역재활용센터와 같이 자치단체간의 협업을 통하여 비효율을 감소시키기 위한 정책적 차원에서의 공공위탁 활성화방안을 제시한 보고서이다. 송용철(2021)의 연구에서는 국유재산개발을 캠프에 위탁하는 것에 대한 성과 및 발전방향에 대하여 연구

하였는데, 이는 국유재산개발에 한정하여 성과를 제시하고, 향후 국유재산개발의 플랫폼에 대한 발전방향을 제시하는 연구이다. 국내의 공공위탁과 관련된 연구들을 종합하면, 공공위탁 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 확인하거나 혹은 정부에서 발생할 수 있는 비효율성을 방지하기 위한 방안으로 공공위탁을 제시하고 있었으나, 공공위탁이 증가하고 있는 현실에 대한 원인과 요인에 대한 연구는 진행되지 않았다.

공공위탁 요인에 관한 국외의 연구는 공공으로 위탁되고 있는 공공서비스의 특성에 대한 연구, 공공위탁이 증가하게 되는 제도 및 규정의 영향에 대한 연구, 그리고 정치적 제약에 대한 연구, 지역환경에 대한 연구 등 다양한 분야에서 이루어지고 있었다.

공공위탁이 이루어지고 있는 서비스의 특성에 대한 연구 중 자주 분석대상이 되고 있는 서비스에 대한 연구는 다음과 같다. Tavares and Camees(2010)는 규모와 범위의 경제를 누릴 수 있는 상·하수도, 폐기물처리, 행사기획, 스포츠, 경제개발, 문화 및 과학, 시설물 관리, 교통분야의 공공서비스를 제공할 때, 지방자치단체가 직접 제공하는 방식보다 지방의 공공기관을 설립하여 공급한다는 것을 확인하였다. 그러나 보건 및 교육 등 정치적으로 민감할 수 있는 사안에 대해서는 지방자치단체가 정치적 통제를 유지하기 위하여 지방자치단체의 산하공공기관으로 이전하지 않는다. Kuhlmann(2008)는 독일의 사례를 분석하였으며, Citroni et al(2013)은 이탈리아의 사례를 분석한 결과 전기, 가스, 상·하수도, 폐기물처리, 대중교통 분야의 경우 지방자치단체가 통제하고 있는 지방공공기관을 통하여 공급하고 있었다. Hultzuist et al(2017)의 연구에서는 자산의 특수성과 정부 내 계약의 관계는 역U자형 임을 발견하였다. 즉 서비스 측정가능성이 낮은 수준에서 중간수준으로 증가할수록, 정부 내 계약이 증가하나, 일정수준을 지나 측정가능성이 매우 낮은 사무는 전문성을 위하여 민간과 계약하게 됨을 확인하였다.

앞의 연구에서는 서비스 특성에만 집중하였다면, 다음의 연구들은 위탁하는 기관을 민간위탁과 공공위탁으로 분류하여, 위탁하는 서비스의 특성을 구분하는 연구들이다. Levitt and Morris(2004)에서는 지방자치단체는 민간기업에 사무를 이전하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점에 대한 대안으로, 자신들이 통제하고 있

는 공공기관을 통하여 서비스를 공급한다고 주장하였다. Lamothe and Fciock(2008)의 연구에서는 공공서비스 유형이 성과를 측정하기 어려울수록, 일반 기업보다 비영리단체에 위탁될 가능성이 높다는 것을 확인하였다. 유사한 연구에서는 계약에 대한 관리가 어려울수록 정부 간 계약이 증가하게 된다는 것을 밝혔다(Warner, 2012).

다음은 공공위탁에 영향을 미칠 수 있는 제도 및 규정에 대한 연구들이다. Grossi and Reichard(2008)는 독일의 사례, Tavares and Camoes(2010)은 포르투갈의 사례를 통하여 제도적 제한을 회피하기 위한 공공위탁 선택에 대한 연구를 수행하였다. 지방자치단체는 관료제의 인력제한을 회피하여 노동법을 적용받기 위함이거나 혹은 예산의 이월 및 보류에 대한 제약이 심한 예산제도를 회피하고자 지방자치단체 산하 공공기관을 이용하여 공공서비스를 공급한다. Savitch and Adhikari(2017)는 미국의 지역적 분열으로 인하여 산하 공공기관을 통한 서비스 제공이 증가한다고 주장하기도 하였다. 제도적으로 지방자치단체의 권한이 독립적일수록, 정책적 결정은 독립적으로 수행할 수 있으나 서비스 제공방식은 효율성을 추구하기 위하여 공동으로 제공하는 방식을 취할 수 있다. 공공위탁 방식은 지방자치단체가 직접 서비스를 공급할 때 보다 상대적으로 규모의 경제를 이끌어 낼 수 있고, 관료제보다 유연한 규칙을 적용할 수 있어 지방자치단체에서는 산하기관을 설립하는 것을 선호할 수 있다(Hefetz et al, 2012).

다음은 공공위탁과 관련된 정치적 환경 및 제약에 관한 연구들이다. 지방자치단체의 산하기관의 증가는 관료제로 인한 인력증원의 제약을 회피할 수 있으며, 예산제도의 제약을 벗어날 수 있는 장점을 갖고 있지만, 산하기관을 통한 공공서비스의 공급은 정치적 통제력의 상실로 인해 상쇄될 수 있다(Tavares and Camoes, 2007). 산하기관을 통한 공공서비스의 공급은 비난을 회피하기 위한 전략이 될 수도 있다. Bourdeau(2004)의 연구에서는 선거주기에 맞추어 공공서비스를 직접 공급할 때 부담하게 될 수도 있는 정치적 비난을 회피하기 위하여 산하기관으로 공공위탁하기도 한다. 이익집단으로 인하여 정치적 갈등을 겪을 수 있는 사무에 대하여 지방자치단체 산하 공공기관에 위임할 가능성도 존재한다(Tavares and Camoes, 2007).

평소에 재정압박에 시달리는 지방자치단체는 규모의 경제를 통하여 생산적 효

율성을 달성하기 위하여 지방자치단체 산하 공공기관을 통하여 서비스를 공급하기도 한다(Gross and Reichard , 2008). 그러나 포르투갈사례의 연구결과에서는 재정독립성이 높은 지방자치단체의 경우 더 많은 산하기관을 통한 공공서비스 공급이 이루어져 호황일 때 더 많이 이루어졌음을 나타내었다(Tavares and Camoes, 2010), Thomas(2004)의 연구에서도 폴란드의 사례에서는 지방자치단체가 부유해질수록 정치적인이유로 더 많은 외부를 통한 공공서비스를 제공한다. 즉, 재정여건에 관련해서는 재정이 어려울 때, 효율성을 추구하기 위하여 산하기관을 통한 공공서비스의 공급을 하는 경우도 있으나, 재정이 양호할 때 산하기관의 공공서비스를 증가시키는 경우도 존재한다. Bel and Sebo(2019)는 지방자치단체간의 협력이 규모의 경제를 달성할 수 있는 방법이며, 소규모 지방자치단체는 대규모 지방자치단체의 비하여 민간계약보다 공공위탁 계약을 통하여 더 많은 이득을 얻을 수 있다고 주장하였다. 또한 밀도의 경제는 서비스 제공의 효율성을 이룰 수 있는 잠재적 원천이며, 인구밀도가 높은 지역일수록, 외부화를 통하여 서비스를 더욱 많이 제공하게 되며, 지역이 빠르게 성장을 경험하는 사회일수록, 다양한 시민의 선호도를 만족시키기 위하여 더많은 외부 공공서비스 제공을 실시한다(Tavares et al, 2010). 공공위탁은 지방자치단체에서 직접 공급할 때보다 인건비를 낮출 수 있다. 지방자치단체의 인력은 더 많은 근무시간을 필요로 하는 사무에도 유연하게 근무시간을 조정하기도 어려우며 정해진 급여를 지급해야한다. 상대적으로 외부에 위탁하게 되면 공무원법에 의한 계약을 회피할 수 있다. 민간에 사무를 위탁하게 되는 경우 급여에 대한 제약이 없어 오히려 높은 급여를 요구하게 될 수도 있다. 더 높은 노동력과 비용에 직면한 지방자치단체들은 그들의 서비스를 공공으로 외부화할 가능성이 더 높다(Tavares et al, 2010).

### III. 지방자치단체 공기관대행 현황 및 문제점

#### 1. 지방자치단체의 공기관대행 현황

지방자치단체의 산하기관의 수와 역할은 지속적으로 증가하고 있다. 1999년 「지방공기업법」의 제 5차 개정으로 지방공기업의 설립 인가권이 중앙정부에서 지방자치단체로 이전되어 지방자치단체별로 필요성에 따라 설립 타당성에 대한 설립심의위원회의 심의과정을 거쳐 중앙부처와의 협의에 의한 설치가 가능하도록 함에 따라 민선단체장이 출범한 이후 지방의 출자·출연기관의 증가추세가 확대되고 있다.

<표 III-1> 2008-2020 지방자치단체 공기관대행, 민간위탁, 총예산 증가율

구분	2021	2020	2019	2018	2017
지방 출자·출연 기관 현황(개)	848	790	725	695	678
증가율(평균5%)	5%	9%	4%	3%	5%

출처:알리오

2020년 6월 출자출연기관 설립에 관한 설립기준이 강화됨에 따라, 2021년부터 설립되는 기관의 수가 감소하고 있으나, 설립된 기관의 수는 2021년 11월 말 기준 848개에 달하고 있다.

<표 III-2> 2008-2020 지방자치단체 공기관대행, 민간위탁, 총예산 변경현황

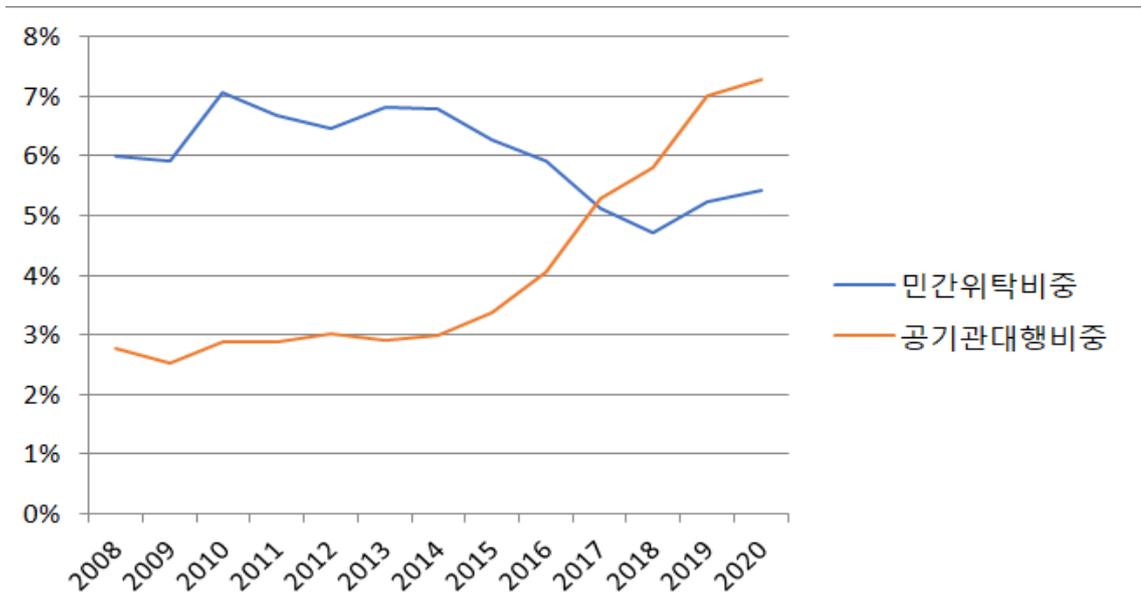
구분	2008년도(백만원)	2020년도(백만원)	증가율
공기관대행사업비	3,989,143	22,277,956	558%
민간위탁급,사업비	8,646,520	16,644,275	192%
총예산	144,453,558	306,109,483	212%
공기관대행	40302	공기관등에 대한 대행사업비	2008~2015
		공기관등에 대한 자본적 대행사업비	2016~2018
		공기관등에 대한 자본적 위탁사업비	2019~현재
	30810	공기관등에 대한 경상적 대행사업비	2016~2018

		공기관등에 대한 정상적 위탁사업비	2019~현재
민간위탁	30705	민간위탁금	2008~현재
	40202	민간대행사업비	2008~2019
	40203	민간위탁사업비	2019~현재

출처:지방재정365(지방자치단체 통합재정개요,예산,세출,순계)

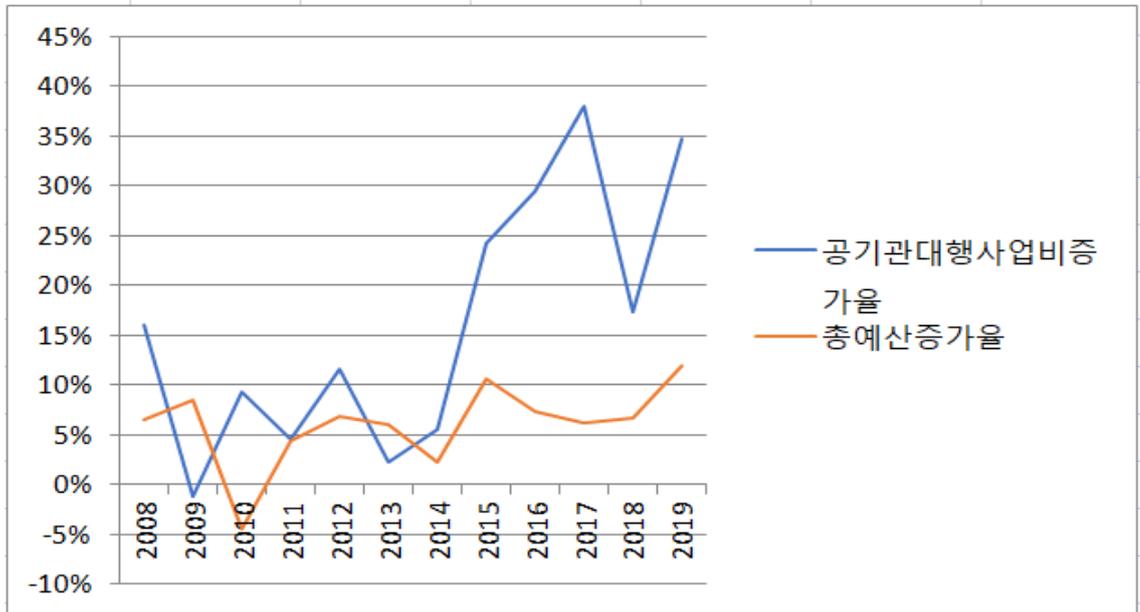
<표 III-2>에서 지방자치단체의 공기관대행사업비는 2008년에비하여 2020년 총 558% 증가하였으며, 이 수치는 지방자치단체 총예산의 증가율 212%를 초과하는 수치이다. 상대적으로 민간위탁관련 예산은 212%로 낮은 증가율을 보여주고 있다. 정부조직이나 정부와 관련된 사회적·경제적·정치적 환경 등의 변화에 대응하여 정부관료가 공익이나 개인 및 조직의 이익을 추구하여 정부조직의 성장이 발생하며, 정부조직의 성장은 간접행정 수단으로서 공공서비스 전달을 대신하는 준정부조직의 성장과도 관련된다(김형진·한인섭, 2015).

<그림 III-1> 2008-2020 지방자치단체 총예산 중 민간위탁, 공기관대행관련 사업비 비중



<그림 III-1>을 보면, 총예산에서 차지하는 비중은 2008년부터 민간위탁관련 예산이 공기관대행관련 예산에 비하여 더 높았으나, 2017년을 기점으로 공기관대행사업관련 비중이 민간위탁관련 비중을 초과하여 역전하게 되었다.

<그림 III-2> 2008-2019 지방자치단체 총예산, 공기관대행관련 사업비 증가율



지방자치단체의 공기관대행관련 사업비는 2008년부터 2020년까지 평균적으로 연간 16%씩 증가해 왔으며, 총예산은 평균적으로 연간 7%씩 증가하여 왔다. <그림 III-2>에서 보면, 총예산증가율에 비하여 공기관대행사업비가 더 높은 비율로 증가하고 있음을 알 수 있다.

산하기관과 같은 준 공공조직이 새로운 행정수단으로 선호되는 근거는 시장이 공공서비스를 효율적으로 배분하는데 한계가 있고, 경직된 정부조직의 특성으로 새로운 서비스 수요에 부응하기 힘들며, 공무원의 증원과 정부조직의 확장에 많은 납세자들이 부정적 반응을 보이기 때문에, 감시와 통제를 피하기 위한 수단으로 이용하고 있다(여영현, 2008). 지방정부는 민간위탁에 대한 내부와 외부 관리 감독이 강화되어 ‘민간위탁금’형태로 추진되던 예산사업을 ‘공공기관 등에 대한 경상적·자본적 위탁사업비’로 전환하는 추세다(류춘호, 2019). 이처럼 공기관대행 사업비의 증가현상은 앞으로도 지속 될 가능성이 높으며, 지방자치단체의 재정현황에서 중요한 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

## 2. 지방자치단체의 공기관대행 증가의 문제점

### 1) 공공서비스 수요·공급 정보왜곡으로 인한 비효율성

Kettl(1988)의 대리정부이론에서는 대리정부화로 인한 정보의 왜곡현상을 억제하기 위한 오류교정 혹은 정보왜곡방지비용이 증가한다고 지적하고 있다. 대리정부화 현상은 정부가 아닌 제3자를 통한 대안적인 방식을 통한 공공서비스 공급이 증가하는 것을 뜻한다. 대리정부이론은 분권화이론, 자치정부이론, 공공선택이론에 근거하고 있다. 분권화이론은 정부의 행정 및 정치에 대한 분권을 요구하는 과정에서 대리정부가 발생하였다고 보는 것이다. 자치정부이론은 정부의 역할을 제한된 기능만 수행하도록 한정하며, 비정부주체들의 참여를 중시한다. 대리정부이론에서는 관료들의 직업안정욕구와 자신이 통제하는 예산증가욕구에 따라 비효율성이 발생하게 되며 정책의 결정과 예산에 대한 통제는 관료가 하지만 서비스 집행의 과정은 외부로 이양하게 된다. 중요한 것은 대리정부를 통하여 공공서비스를 제공하는 과정에서 정보의 왜곡현상이 발생하게 되며, 정보의 왜곡현상은 최종적으로 주민들에게 제공되는 공공서비스의 질을 저하시키게 된다. 이러한 정보의 왜곡현상에 대한 설명은 대리인이론의 정보비대칭과 유사한 부분을 갖고 있다. 대리정부는 자신의 지속적인 대리업무 수행을 위하여 집행과정에서 발생하는 정보를 왜곡하여 감독부서로 전하게 되고, 정부는 왜곡된 정보를 토대로 정책을 결정하는 오류를 범하게 된다. 발생한 오류는 수정을 위하여 추가적인 예산을 필요로 하게 되며, 또 다시 발생할 수 있는 오류를 방지하기 위해서는 또 오류방지 비용을 요구하게 된다. 요약하면, 대리정부이론에서도 위임자와 대리인 간의 정보왜곡으로 인하여 발생할 수 있는 부작용으로 인한 비용에 대하여 정리하고 있다.

지방자치단체의 출자·출연기관은 관리·감독을 위한 부서가 지정되어 있다. 예를 들어, 제주연구원은 출연금으로 운영되며 제주특별자치도 정책기획관실의 관리감독을 받고, 정책기획관실에서 출연금을 교부받고 있다. 제주공공투자관리센터는 예산담당관실의 관리감독을 받으며, 예산담당관실에서 출연금을 교부받고 있다. 출자·출연기관은 조례에서 정하고 있는 고유목적 사업을 수행하며, 관리·감

독 부서에서는 매년 기관운영을 위하여 필요한 출연금을 관리·감독 부서의 명의로 지방의회에서 심의를 받게 된다. 출자·출연기관의 기본 운영에 관한 예산은 관리·감독부서의 예산획득의 과정을 거치게 된다.

기관운영을 위하여 필요한 출연금은 관리·감독을 수행하는 단일부서에서 지원을 받고 있으나, 출자·출연기관의 사업영역은 관리·감독부서의 업무영역을 초과하는 것이 일반적이다.

다음은 제주연구원의 사업영역을 나타내는 조례이다.

---

제3조(사업) 연구원은 다음 각 호의 사업을 수행한다. <개정 2017.5.1.>

1. 지역개발을 위한 장·단기 정책개발
2. 지역 현안문제에 대한 전문적·체계적 조사 연구
3. 지역경제진흥을 위한 정보자료 수집·제공
4. 관광, 농·수·축산업과 중소기업 육성에 관한 연구
5. 사회·문화·교육·복지 등 사회발전에 관한 정책개발
6. 여성인력 개발 및 사회참여 확대를 위한 정책개발
7. 출연기관 및 다른 기관 등에서 의뢰한 연구사업 추진

---

제주연구원의 사무범위는 관리감독부서이자 출연금을 지급하는 정책기획관실의 사무범위를 초과하고 있다. 특히, 조례 제3조의 4,5,6호의 사무범위는 관광정책과, 농수축경제국, 복지정책과, 문화정책과 등 정책기획관의 사무범위를 초과한다는 것을 쉽게 확인할 수 있다.

출자·출연기관인 제주연구원에서 관리·감독부서의 업무영역을 초과하는 사무를 수행할 때의 재원조달의 과정을 살펴보아야 한다. 제주연구원의 설립조례 제3조 4호 에서 제시하고 있는 ‘관광육성에 관한연구’에 포함될 수 있는 매년의 관광산업 성장에 대한 비교연구를 수행하고자 할 때, 기관의 업무범위를 고려한다면 기관 고유목적의 사업이며 장기적으로 수행할 것이 예상되므로 제주연구원에 지급하는 출연금을 증액하는 방식으로 재원을 지급하여야 한다. 그러나 제주연구원의 출연금을 증가시키기 위해서는 관광정책과 소관의 예산을 정책기획관실로 이전하거나, 관광정책연구 수행을 위한 예산을 정책기획관실에서 대신하여 추가로 획득해 주어야 한다. 관광정책과의 소관예산을 정책기획관실의 예산으로 이전시키는 방식은 소관예산의 극대화를 통하여 역득을 높이고자하는 관료의 동기에 반

하는 방식이다. 또한 예산획득을 위해서는 정치적, 시간적 비용을 소모하여야 하는데, 정책기획관실에서 관광정책과를 대신하여 예산획득 활동을 수행하는 것 또한 이론적·현실적으로 동기가 부족하다. Kettl(1988)의 대리정부이론에서는 관료들의 직업안정욕구와 자신이 통제하는 예산증가욕구에 따라 비효율성이 발생하게 되며, 정책의 결정과 예산에 대한 통제는 관료가 하지만 서비스 집행의 과정은 외부로 이양하게 된다. 관광정책과에서는 합리적 선택에 따라 출연금을 증가시키는 방식이 아닌 자신들의 소관 예산 중 일부를 공기관대행사업비의 형식으로 제주연구원에 직접 지급하는 방식을 사용하게 된다. 출자출연금은 출자·출연기관의 관리·감독부서의 소관예산으로 지방의회의 심의를 받으나, 공기관대행사업은 사업을 수행하는 사업소관부서의 예산항목으로 심의 받게 된다. 이와 같이 기관의 출연금을 증가시키지 않고, 대행사업비로 지급하는 방식은 출연금을 지급하는 부서와 출연금을 지급받는 기관의 소관업무 범위가 일치하지 않는 이상 발생할 수 밖에 없는 것이 현실이다.

출연금은 출자·출연기관이 설립된 이유이자, 역할로 규정하고 있는 고유목적의 사업을 수행하기 위한 지원금액이다. 출연금은 출자·출연기관의 관리·감독부서의 예산항목으로 지방의회의 검토를 받는다. 따라서 출연금 항목의 지급사유에 대하여 의회의 심의과정에서 재원요구 내역을 한눈에 검토할 수 있다. 따라서 중복된 공공서비스 공급에 대하여 예산심의과정에서 의회가 인식하여 검토할 수 있다. 출자·출연기관은 의회심의과정에서 결정된 범위내의 금액 하에 자신의 사업을 스스로 계획하고 집행하게 된다. 그리고 출자·출연기관의 성과는 사업수행 결과로 평가받게 된다. 출자·출연기관 입장에서는 효과성이 낮거나 중복된 사업에 대하여 스스로 배제하여 계획할 유인을 갖고 있다.

출연금은 출자·출연기관을 기준으로 구분되는 예산항목이므로 한눈에 파악할 수 있으나, 공기관대행사업비는 사업을 발주하는 부서별로 구분되는 예산항목이므로 특정 출자·출연기관이 지급받는 공기관대행사업을 한눈에 파악하기 어렵다. 공기관대행사업비는 사업을 위탁하고자 하는 각 사업부서가 신청하는 예산내역 중 단위사업내역으로 숨겨져 있다. 그리고 해당 예산은 각 사업부서별 소관상임 위 별로 별도로 심의를 받게 된다.

사업을 위탁하는 사업부서 입장에서도, 수탁자인 출자·출연기관이 동일한 기능

과 사무를 기존에 수행하고 있는지 여부에 대하여 충분한 정보가 없어, 자신들이 위탁하고 있는 공기관대행사업이 중복되고 있다는 것을 확인하기 어렵다. 예산을 심의하는 지방의회입장에서도 유사한 사업이 다른 상임위원회에서 심의되어 출자·출연기관에 위탁 될 예정이라는 것을 확인하기 어렵다. 사업의 중복여부를 쉽게 확인할 수 없는 공기관대행사업의 위탁구조는 출자·출연기관으로 하여금 서비스 수요를 왜곡하고 성과를 구조적으로 부풀릴 수 있는 기회를 제공한다. 제주 특별자치도의 사례를 확인하면 2020년부터 2021년까지 지방재정계획심의회에 의뢰된 공기관대행사업 내용을 검토한 결과 공기관대행사업으로 위탁되고 있는 사업들의 수혜대상 및 사업목표에 대한 중복성<sup>5)</sup>이 매우 높다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 중복성에 대한 사항은 동일기간 수행되었던 주요재정사업평가에서도 지적되어오던 사항이다.

Bertelli(2012)은 위탁기관과 지방자치단체 사이의 대리인비용에 대하여 연구하였다. 지방자치단체가 다른 기관으로 사무집행의 권한을 위임하는 이유 중 전문성 획득을 들 수 있다. 전문성 획득은 지방자치단체가 위탁한 사무의 완료에 도움이 될 수 있으나, 반대로 사무 완료에 부정적일 수 있다. 수탁기관의 전문성이 높다는 것은 수탁기관과 지방자치단체 사이의 정보비대칭을 야기하게 된다. 주변 환경과 과제수행을 위한 기술에 대하여 수탁기관이 더욱 잘 알고 있기에 지방자치단체가 수탁기관을 감시하기에 어려워진다. 또한 지방자치단체가 수탁기관의 Moral Hazard를 예방하기 위한 충분한 감시능력을 갖고 있더라도, 수탁기관이 실수를 할 수 있다는 또 다른 비용이 발생하게 된다. 지방자치단체와 수탁기관과의 상대적 역량차이가 증가하는 것은 수탁사무의 완료를 둘러싼 불확실성을 감소시킬 수 있으나, 상대적으로 대리인비용이 증가할 수 있으며 상대적 역량차이가 감소하는 것은 정책완료에 대한 불확실성을 증가시킬 수 있다.

사업을 수탁받아 수행하는 출자·출연기관은 사업을 위탁하는 사업부서에 비하여 관할 공공서비스에 대한 전문성이 높다. 따라서 출자·출연기관과 사업을 위탁하는 사업부서와의 공공서비스 수용에 대한 정보의 차이는 대리인비용을 증가시키게 된다. 수탁기관은 자신의 예산을 극대화하기 위하여 사업과 연관된 모든 부

5) 행정안전부의 주요재정사업평가기준에서는 사업의 중복성에 대하여 사업목표와 수혜대상을 기준으로 판단한다.

서에게 공공서비스 수요와 함께 사업의 필요성을 보고하게 된다. 예를 들어 출자·출연기관에서는 자신들이 담당하고 있는 특정산업에 대한 공공서비스의 수요를 관련되는 모든 부서에게 왜곡하여 보고할 수 있다. 수요에 대한 보고를 받은 사업부서는 보고받은 수요에 맞추어 기업지원사업에 대한 예산획득과정을 거쳐 출자·출연기관에 사업을 위탁하게 된다. 사업을 위탁하는 사업부서 입장에서는 수요에 대한 정보가 부족하고, 동시에 유사사업이 공급되고 있는지에 대한 정보 또한 부족하다. 공공서비스의 수요와 공급에 대한 정보의 차이에 따라 요청을 받은 사업부서는 보고 받은 개별사업에 국한하여 필요성을 판단하며, 주어진 정보 하에 합리적 판단 및 결정에 따라 사업의 위탁을 승인하게 된다. 결국 최종적으로 필요한 공공서비스 수요에 비하여 더 많은 양의 사업예산이 반영되어 수탁기관에게 공기관대행사업으로 전해지게 된다.

사업운영과정에서 수탁기관은 사업의 성과가 크게 인식되도록 하기 위하여 중복하여 수탁받은 사업을 일부기업에 집중적으로 지원하게 된다. 결과적으로 선택된 기업은 여러 개의 유사한 지원사업을 집중적으로 지원받아 높은 매출액 증가라는 결과를 낳게된다. 개별 사업부서에서는 수혜대상이 지원받은 공공서비스에 대한 공급정보를 충분히 갖고 있지 못하므로, 다른 부서 사업예산의 효과를 배제하지 않은 상태의 성과물을 제출받게 된다. 실제로 사업의 성과를 보고하는 출자·출연기관 입장에서도 수혜대상 기업의 증가한 매출액을 마케팅지원, 제품화지원, 인력지원 등 개별사업으로 효과를 분리하는 것은 불가능하다. 결과적으로 예산대비 높은 매출액은 지방자치단체 관료들에게 만족스러운 성과라는 환상을 제공하게 되고, 출자·출연기관 입장에서는 지속적인 예산지원을 받을 수 있는 명분을 확보하게 된다. 공기관대행으로 인한 공공서비스 수요 및 공급에 대한 정보왜곡은 출자·출연기관과 지방자치단체 관료에게 효용을 제공하지만 사회적으로는 왜곡으로 인한 비효율성을 양산하게 된다.

## 2) 단기근로로 인한 공공서비스 품질의 하락

총액인건비제도는 평가와 연동되는데, 인력을 감축하거나 민간위탁·외주화를 하면 오히려 ‘인건비 절감’으로 높은 평가를 받게 되고 높은 평가를 받기 위해

비정규직을 늘려야 하는 구조이다(유성규 외 2022). 공기관대행사업비는 사업의 특성상 단기적인 목적을 갖고 있는 사업으로, 단일연도회계주의에 따라 예산지급에 대한 보증을 각 사업부서에서 단일연도로 한정하고 있다. 따라서 공기관대행사업비 항목으로 수행되는 사업의 인력을 채용할 때 수탁받는 출자·출연기관에서는 단기근로를 조건으로 채용하여야 한다. 모든 지방자치단체의 공기관대행사업비가 지속적으로 증가하고 있으며, 경기도의 한 기관은 공기관대행사업비가 기관의 목적사업비 대비 최대 23배를 받고 있었다. 경기도의회에서는 공기관대행이 증가하며, 각 공공기관들에서는 대행사업을 수행하기 위한 비정규직 일자리를 증가시키게 되었는데 동기간에 증가한 공공기관의 정규직은 총 934명이었으나 기간제 근로자들은 2,970명이 증가하였다. 공기관대행은 지방자치단체의 공공서비스 생산을 담당하는 근로자들의 근로조건을 악화시킬 수 있다.

Feldman(1996)은 비정규직의 고용불안이 직무몰입, 직무만족 등의 직무태도와 부(-)의 관계를 형성하게 된다고 보았다. 비정규직이 느끼는 고용불안정으로 인하여 소속감과 주인의식이 낮아져 고객지향성이 낮아질 수 있으며, 보상의 불공정성에 대한 비정규직의 인식은 동기부여의 감소를 불러오게 된다(서창적·안성혁, 2004). 우리나라의 경우 정규직은 비정규직에 비하여 보수가 낮고, 교육훈련의 기회가 적고, 노동에 대한 권리보호가 약하다. 따라서 정규직에 비하여 비정규직의 근로 만족도는 낮을 수 있다. 유민이·조경훈(2018)의 연구에서는 고객이 직접 서비스 생산자를 대면하지 않고 만족도를 평가할 수 있는 물과 하수도에 대한 인력구성과 서비스 만족도를 분석하였다. 분석결과 공기업에 지속적으로 상주하고 근무하는 직원이 많을수록 고객만족에 유리하였다. 계약 근로조건이 공공서비스의 품질을 하락시킬 수 있다는 관련연구와 달리 강제상 외(2003)의 연구에서는 계약직 공무원이 비계약직 공무원에 비하여 직무태도가 긍정적이라는 연구도 존재하고 있다. 그러나 해당 연구에서도 개방형 직위 및 책임운영기관의 장을 제외한 일반 계약직 공무원들의 직무 만족 수준은 비계약직 공무원에 비해서 낮은 것을 확인하였다. 이는 근로조건에 따라 공공서비스를 제공하는 담당자의 직무에 대한 만족도가 달라질 수 있음을 의미한다. 노현섭·정미화(2013)의 연구에서는 공공서비스 제공과정에서 직무에 대한 만족도는 민원인의 서비스 만족도에 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 근로조건에 따라 공공서비스 제공자의 직무에

대한 만족도가 변할 수 있으며, 직무만족도에 따라 공공서비스 제공 품질이 변할 수 있다는 것을 알 수 있다.

공기관대행사업비로 재원을 지급하는 방식은 정보를 얻고자 하는 원인자(사업 부서)가 직접 자신들의 소관부서의 예산을 사용하게 하여 원인자부담원칙에 적합하다는 장점을 갖고 있다. 그러나 실무적으로는 동일한 금액을 지원하더라도 출연금을 증가시키는가와 공기관대행사업비로 지급하는가에 따라 실제 사업의 운영과정에서 발생하는 비정규직 인력 양산으로 인한 공공서비스 제공 품질에 차이를 발생시킬 수 있다. 또한 단기근로의 조건은 공공서비스 공급의 담당자의 잦은 변경을 초래하여 안정적인 공급이 필요한 공공서비스의 일관성 및 안정성 훼손할 수 있다.

## IV. 연구 설계

### 1. 가설설정

본 연구에서는 지방자치단체에서 사무를 공공기관으로 대행하기로 결정하는 동기에 대하여 연구하게 된다. 신공공관리론에서의 관료는 자신의 이해를 극대화하려고 하는 합리적 관료를 가정한다(Terry, 1998). 자신의 이익을 극대화하고자 하는 관료는 국민의 대리인으로 공익을 우선시하여야 하나, 자신이 갖고 있는 정보적 우위를 이용하여 사익을 극대화하고자 한다. 정보비대칭으로 발생하게 되는 역선택과 Moral Hazard는 공공서비스 제공과정에서의 비효율성을 야기하게 된다. 신공공관리론(New Public Mnagement)에서 시장논리도입의 핵심은 정부가 제공하는 서비스도 경쟁의 원리를 적용해서 효율성을 확보하는 것이며, 행정서비스의 외부시장화로서의 한 형태가 민간위탁이다(임도빈, 2015). 거래비용이론은 신공공관리론에 주요한 초석이 되었다고 할 수 있다. 거래비용이론에 따르면 민간위탁이 도입된 동기는 정부에서 직접 서비스를 생산하는 경우보다 시장에서 서비스를 생산하는 경우 비용이 감소할 수 있다는 기대에 의하여 도입되었다. 그러나 시장을 통하여 공공서비스를 생산하며 공급하는 과정에서 추가적으로 부담해야 하는 비용이 존재하게 되며, 이러한 비용을 거래비용이라고 한다(Williamson, 1975). 거래비용은 개인이나 조직간 재화나 서비스의 교환을 완성하기 위해 발생하는 비용을 포괄적으로 의미한다(Coase, 1937). 민간위탁을 통하여 공공서비스를 공급하는 과정에서는 생산비용 외에도, 적절한 기관을 찾는 탐색비용, 그리고 보편적인 계약형태가 존재하지 않아 계약과정에서 추가로 지불해야 하는 계약비용, 원하는 바와 계약의 내용이 일치하지 않아 계약을 수정하는 과정에서 발생하게 되는 계약수정비용, 계약이 실제 제대로 이행되고 있는지 확인하는 관리 및 감독비용 그리고 실제 계약내용이 이행되지 않아 발생하게 되는 부정적 비용이 발생하게 된다.

민간위탁 대상이 되는 업무는 구체적인 내용과 품질이 매우 다양하며, 전달되

어려야 하는 서비스의 내용과 수준이 서비스 대상자에 따라 달라지기 때문에, 업무의 복잡성이 민간서비스에 비하여 상대적으로 높다고 할 수 있다. 민간위탁 대상 업무의 복잡성은 협상비용과 기회주의적 행동비용에 영향을 미친다.(이근주, 2010). 공공재가 비경합적이라는 것은, 생산의 한계비용이 제로에 가깝다는 것을 뜻한다. 생산과정에서 생산의 한계비용이 매우 낮다는 것은 시장에서 가격을 책정하기 어렵다는 것을 뜻한다. 공공서비스의 공급시장은 민간서비스에 비하여 비경합적 시장을 형성하게 된다. 공급시장이 경합적이지 않다는 것은, 민간위탁 과정에서의 거래비용을 증가시키게 된다. 적합한 업체를 탐색하기 위해서는 업체간의 비교 가능성이 높아야 하나, 공공서비스에 적합한 사무를 수행하는 민간시장이 충분히 경합적이지 않은 경우 적합한 업체를 비교할 수 있는 비교가능성이 낮아지게 된다. 또한 계약을 체결하는 과정에서도 비경합적 시장에서는 적정 계약에 대한 정보가 충분하지 않아 정부가 원하는 대로 계약하기 위한 계약비용이 증가하게 된다. 계약의 관리감독 및 불이행에 대한 비용도 증가하게 된다.

Williamson(1975)에 의하면 거래비용은 서비스가 갖고 있는 생산요소의 특정성에 따라 증가한다. 생산요소의 특정성이란 공공서비스 생산을 위해서는 특정요소들이 필수적으로 투입되어야 하나, 공공서비스 생산 이외의 목적으로는 사회적으로 그 가치가 현격히 떨어지는 경우 특정성이 높다고 판단한다. 민간위탁 대상 사무가 되었던 공공서비스의 자산특정성은 민간위탁의 거래비용에 영향을 줄 수 있다. 공공서비스의 공급을 민간으로 위탁하는 과정에서 추가로 발생하는 거래비용은 민간위탁에 대한 지방자치단체의 선호를 감소시키게 되었다.

지방자치단체에서는 사무를 외부로 위탁하여 거래하기 위해서 비용이 높다면, 거래비용이론에 따라 외부로 위탁하는 방식에서 내부에서 직접 공급하는 방식으로 전환하게 된다. 거래를 직접 내재화하게 되면 거래과정에서 추가적으로 지불해야 하는 비용을 최소화 할 수 있다. 정보비대칭의 문제도 최소화를 위해서는 직접 관리감독이 가능하고 역선택을 최소화 할 수 있는 내부조직으로 사무를 이전하는 것이 거래비용을 감소시킬 수 있다. 거래비용을 감소시키기 위하여 지방자치단체에서는 사무의 공급을 내부기관에서 수행하기를 희망한다.

지방자치단체의 예산은 지속적으로 증가하면서, 지방자치단체가 생산하고 공급해야 하는 공공서비스의 양은 지속적으로 증가하고 있다. 지방자치단체의 소속

공무원만으로 공공서비스를 생산하고 공급하기에 충분하다면, 직접 생산방식만 고려하면 된다. 그러나 지방자치단체의 인력규모로 공공서비스를 생산하여 공급하기에 충분하지 않다면, 지방자치단체는 조직규모를 증가시키거나 공공서비스의 생산 및 공급의 대안적 방법을 고려해야 한다. 지방자치단체의 조직규모와 운영방식은 지방자치단체의 효율성과 효과성에 중요한 영향을 미치며, 이는 궁극적으로 주민의 요구에 대한 대응력과 주민들에 대한 행정서비스의 품질을 결정하는 중요한 요인이다(김미정, 2019). 지방자치단체의 장은 최대한 많은 주민들의 요구를 들어주어 득표를 극대화하여야 한다. 그리고 주민들의 요구를 들어주기 위한 사업을 수행하기 위해서는 더 많은 관료의 증원이 필요하다. 그러나 사무를 수행하기 위한 관료의 증원은 기준인건비제도로 제한을 받게 되어 공공서비스 공급을 위한 내부조직의 변화의 제한을 받게 된다. 지방자치단체의 민간위탁의 선택을 제한하고, 공공서비스 제공을 위한 내부조직의 규모를 제한하는 제도적 배경은 지방자치단체로 하여금 대안적인 공공서비스 제공방식을 고려하게 하였다. 특히 득표극대화를 추구하는 자치단체장에게는 지역주민에게 제공하는 공공서비스의 총량을 늘리기 위한 대안적인 공급방식이 필요하였다. 그러나 민간위탁은 공기관대행에 비하여 제도적 제약이 많다. 공기관대행은 의회에 보고의무만 부여되고 있으며, 17개 시·도 지방자치단체 중 4개 지방자치단체만 공기관대행을 관리하고자 조례를 제정·운영하고 있다. 4개의 지방자치단체도 조례를 제정한 것은 2020년 이후에서야 제정하였다. 위탁의 사전·사후 과정에서 상대적으로 행정적 노력을 필요로 하는 민간위탁에 비하여 상대적으로 용이한 공기관대행은 지방자치단체의 공공서비스 제공수단으로 선호되었다.

따라서 본 연구에서는 공기관대행이 민간위탁의 대안으로 선택되고 있는지를 확인하기 위하여 민간위탁과 공기관대행의 관계에 대한 분석을 수행하는 연구가설1을 다음과 같이 설정한다.

연구가설 1: 지방자치단체의 민간위탁의 규모와 공기관대행의 규모는 독립적이지 않다.

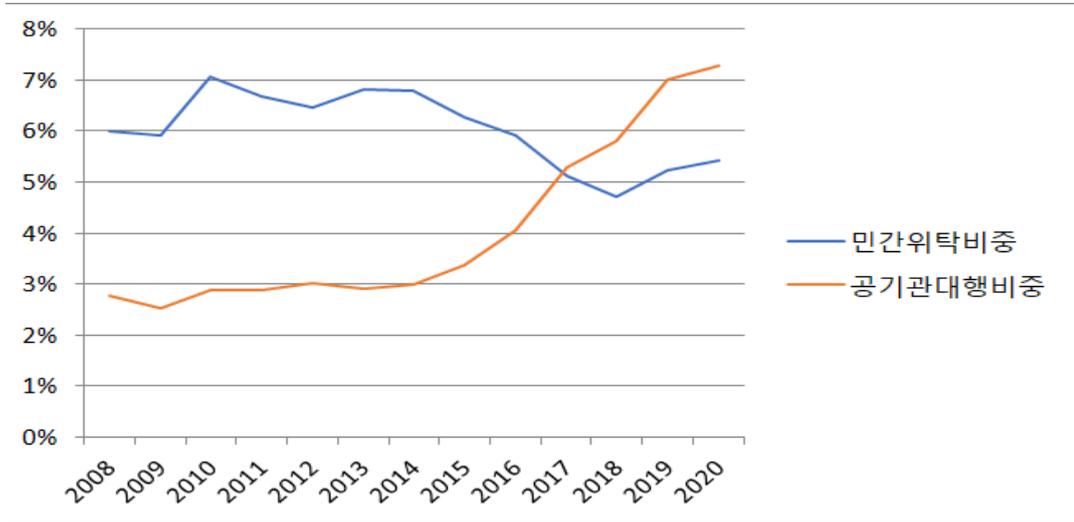
연구가설1과 같이 지방자치단체의 공기관대행사업의 규모와 민간위탁의 규모

가 서로 독립적이지 않고, 대안적 관계를 형성하고 있다면 독립변수 민간위탁규모의 베타 값은 0보다 작을 것으로 예상된다( $\beta < 0$ ).

지방자치단체의 공공서비스 공급수단으로 민간위탁에 대한 선호는 지속적으로 감소해왔으나, 대안으로 공기관대행이 고려되는 과정은 제도적 배경이 뒷받침되었다. 특히 2014년 「지방재정법」 개정으로 인하여 지방자치단체의 필요에 의하여 민간으로 위탁할 때 조례에 지출근거가 있어야 위탁이 가능하게 되었다. 「지방재정법」의 개정은 지방자치단체에서는 그동안 민간위탁으로 공급하던 공공서비스를 직접 공급하거나 혹은 다른 공급방식으로 전환하도록 촉진하였다. 또한 2014년 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」이 제정되면서, 공기관대행의 수탁대상이 되는 출자·출연기관에 대한 지방자치단체의 통제권한은 강화되었다. 지방재정법의 제한으로 인하여 민간위탁의 대안적 공급방법을 모색해야하는 지방자치단체에게 공기관대행은 적절한 대안으로 고려되었다.

기존에 출자·출연기관은 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」이 제정되기 이전에도 설립되며 증가하고 있었으나, 명확한 정의 및 운영에 관한 규정이 존재하지 않았었다. 2014년 「지방자치단체 출자·출연기관에 관한 법률」에서는 「공기업법」에서는 세밀하게 규정하지 않았던 운영 및 관리감독에 대한 사항을 모두 규정하고 있어, 설립된 출자·출연기관에 대한 지방자치단체의 통제권한이 증가하게 되었다. 지방출자·출연기관에 대한 지방자치단체장의 지도·감독에 대한 권한을 보다 구체적으로 규정하고 있으며, 이는 공기업과 달리 출자·출연기관은 독립된 법인으로 독립성이 강하게 나타나기 때문에 지방자치단체의 통제권한을 강화한 것으로 볼 수 있다(장호정, 2022). 새롭게 사무를 외부로 위탁하고자 하는 지방자치단체에게 통제력이 강화된 산하기관에게로의 위탁은 민간위탁을 대신하기에 매력적인 대안이 되었다.

<그림 IV-1> 2008-2020 지방자치단체 총예산 중 민간위탁, 공기관대행 사업비 비중



<그림 IV-1>은 2008년부터 2020년까지 지방자치단체의 총 예산 중에서 민간위탁과 공기관대행의 금액의 비중을 나타내는 그래프이다. 2008년부터 민간위탁관련 예산이 공기관대행관련 예산에 비하여 총예산에서 차지하는 비중이 더 높았으나, 2017년을 기점으로 공기관대행사업관련 비중이 민간위탁관련 비중을 초과하게 되었다. 그리고 민간위탁의 비중이 감소하고, 공기관대행의 비중이 증가하는 방향성은 2014년을 기점으로 시작되는 것을 관찰할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 2014년 「지방재정법」 개정과 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」 도입의 제도적 배경으로 공기관대행에 대한 지방자치단체의 선택이 변하게 되었는지를 확인하기 위하여 다음과 같은 연구가설2를 설정한다.

연구가설 2: 제도도입여부는 지방자치단체 민간위탁규모와 공기관대행규모의 관계와 독립적이지 않다.

연구가설2와 같이 제도도입여부가 영향을 미쳤다면, 독립변수 제도도입여부의

베타 값은 0보다 클 것이며( $\beta > 0$ ), 독립변수 민간위탁규모와 제도도입여부 상호 작용항의 베타 값은 0보다 작을 것( $\beta < 0$ )으로 예상된다.

빠르게 성장을 경험하는 지역사회일수록, 다양한 시민의 선호도를 만족시키기 위하여 더 많은 외부 공공서비스 제공을 실시한다(Tavares et al, 2010). 지방자치단체의 인구구조가 급격하게 변화할수록, 지방자치단체가 제공해야 하는 서비스의 수와 다양성이 증가하게 되며, 이해당사자 간의 이해상충으로 갈등상황이 증가하게 된다. 급격하게 변하는 인구구조는 지방자치단체 장과 관료들로 하여금 필요한 공공서비스를 결정하는 과정에서 혼란을 줄 수 있다. 급격한 인구변화는 더 많은 이익집단이 적극적으로 서비스의 증가를 요구하게 되며, 이는 지방자치단체의 서비스 증가에 대한 압력으로 작용하게 된다. 인구가 증가하게 되면 관료 인력의 제한제도는 공공서비스 증가에 대한 방해물로 작용하게 된다. 따라서 인구가 증가하게 되면 사무의 외부 위탁을 증가시킬 가능성이 높다.

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 인구변화와 공기관대행의 관계를 확인하기 위하여 다음과 같은 연구가설을 설정한다.

연구가설 3: 지방자치단체의 인구변화규모는 공기관대행규모와 독립적이지 않다.

연구가설3과 같이 인구변화가 클수록 지방자치단체에서 공기관대행을 선택하였다면 독립변수 인구변화규모의 베타 값은 0보다 클 것이다( $\beta > 0$ ).

의회의 구성 또한 위탁 결정에 영향을 줄 수 있다. 사무를 외부로 위탁하는 과정은 지방자치단체장의 사무의 생산 및 공급의 권한을 외부로 이전하는 행위이다. 지방자치단체의 권한을 외부로 이전하기 위해서는 지방의회의 동의를 요구하게 된다. 지방의 의회가 지방자치단체장과 동일한 정당소속 의원이 많이 구성되어 있다면, 지방자치단체장이 사무를 외부로 위탁하고자 의회의 동의를 구하는 비용은 감소하게 된다. 따라서 의회구성이 지방자치단체장에 우호적인가 여부는 사무의 외부위탁을 증가시킬 수 있다. Bourdeau(2004)의 연구에서는 지방자치단체의 산하기관의 정치적 완충장치의 역할을 강조하며, 더 논쟁적인 정치 환경에 직면할수록 정치적 완충장치로서의 위탁을 선호하게 됨을 주장하였다. 즉, 지방의회의 구성이 지방자치단체장과 다른 정당인원이 많이 구성될수록, 정책실패 후

은 정책집행에 대한 비난을 회피하기 위하여 지방자치단체의 장은 공공서비스를 직접 공급하기보다 산하기관을 통하여 공급하는 방식을 선호하게 된다. 위임(delegation)의 최종적 이익은 사무 그 자체의 완료와 관련 있는 것이 아니라, 비인기 정책을 생산하는 업무를 다른 기관으로 책임을 전가하여 얻는 유권자들의 환심과 관련이 있다(Bertelli, 2012). 따라서 논쟁적인 정치 환경에 놓였을 경우 비인기정책의 생산을 하위공공기관으로 위탁하여 책임을 회피하기 위하여 위탁을 증가시킬 수 있다. Pierson(1994) 연구에서는 유권자들은 일반적으로 편익보다 비용에 더욱 민감한 부정편향성을 갖고 있으며 따라서 정책으로 인한 편익보다 비용에 민감하게 반응하게 된다. 정책을 수립하는 입안자인 지방자치단체장이나 관료는 갈등으로 인한 비난이 발생할 수 있는 상황을 회피하기 위하여 회피전략 혹은 지연전략을 실시하게 된다.

따라서 본 연구에서는 지방의회의 구성과 공기관대행의 관계를 확인하기 위하여 다음과 같은 연구가설을 설정한다.

연구가설 4: 지방자치단체 의회의 우호정도는 공기관대행규모와 독립적이지 않다.

연구가설4와 관련하여 지방자치단체가 공기관대행을 선택할 때, 논쟁적인 정치 환경에서 정치적 비난을 회피하고자 사무를 외부로 위탁하는 유인이 크다면, 독립변수 정당일치도의 베타 값은 0보다 작을 것으로 예상한다( $\beta < 0$ ). 그러나 반대로 우호적 정치환경에서 사무위탁을 위한 정치비용이 높지 않아 사무를 외부로 위탁하는 유인이 크다면, 독립변수 정당일치도의 베타 값은 0보다 클 것으로 예상한다( $\beta > 0$ ).

Tavares and Camees(2007)에 따르면, 중앙정부로의 재정 의존도가 높은 지방자치단체는 산하기관 설립에 필요한 재원을 마련할 수 없으므로 산하기관 설립과 위탁을 적게 한다고 주장하였다. 평소에 재정압박에 시달리는 지방자치단체는 규모의 경제를 통하여 생산적 효율성을 달성하기 위하여 지방자치단체 산하 공공기관을 통하여 서비스를 공급하기도 한다(Gross and Reichard, 2008). 또한 지역주민의 지방세 부담이 많은 지역일수록, 위탁이 증가할 가능성이 높다. 전기요금, 상하수도 요금 등의 인상은 지역주민의 반발을 불러올 수 있으며, 지방자치단체

의 장은 자신의 재선을 위하여 공공서비스를 직접 공급하지 않고 위탁 결정할 가능성이 높다. 재정적 제약을 받는 지방자치단체 일수록, 사무를 외부로 위탁하여 규모의 경제를 통한 생산비용의 절감을 추구할 가능성이 높다. 위탁은 지방자치단체에서 직접 공급할 때보다 인건비를 낮출 수 있다. 지방자치단체의 인력은 더 많은 근무시간을 필요로 하는 사무에도 유연하게 근무시간을 조정하기도 어려우며, 정하여진 급여를 지급해야한다. 그러나 상대적으로 외부에 위탁하게 되면 공무원법에 의한 제약을 회피할 수 있다. 더 높은 노동력과 비용에 직면한 지방자치단체들은 그들의 서비스를 공공으로 외부화할 가능성이 더 높다(Tavares et al, 2010).

따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 재정여건과 공기관대행의 관계를 확인하기 위하여 다음과 같은 연구가설을 설정한다.

연구가설 5: 지방자치단체의 재정여건은 공기관대행규모와 독립적이지 않다.

연구가설5와 같이 지방자치단체 재정여건이 좋지 않을수록 더 효율적으로 공공서비스를 공급하고자 공기관대행을 선택하는 유인이 크다면, 독립변수 재정자립도 변수의 베타 값은 0보다 작을 것으로 예상한다( $\beta < 0$ ).

## 2. 변수구성 및 연구모형

### 1) 변수 구성

종속변수는 지방자치단체의 공기관대행의 선택을 설명할 수 있는 변수를 사용해야 한다. 종속변수를 설정하기에 앞서 민간위탁 결정요인 관련 선행연구에서 사용하였던 종속변수를 종합해 보았다.

민간위탁의 결정요인 관련한 선행연구들에서는 민간위탁의 규모는 고려하지 않고, 민간위탁 선택의 횟수를 측정하는 것이 목표였기에 종속변수로 민간위탁을 실시하고 있는가에 대한 더미변수, 민간위탁을 몇 개 사업에서 실시하고 있는가

에 대한 위탁건수, 특정 예산 중 위탁예산의 비율이 얼마나 되는가에 대한 변수를 설정하여 적용하였다. 선행연구에서 사용하였던 변수들 중 제도 도입변수는 이미 모든 지방자치단체에서 공기관대행을 도입하여 사용하고 있으므로, 특정 분야로 연구의 범위를 한정하지 않는다면 종속변수로 사용하기에 적절하지 않다. 또한 제도도입의 횟수 변수는 공기관대행에 대한 선택의 규모를 충분히 설명하기 어려운 변수이다.

<표 IV-1> 민간위탁 결정요인 관련 선행연구의 종속변수

종속변수	연구자
위탁여부	여영현,고종욱(2010),임홍래(2012),김다경(2015)
위탁건수	강성철, 김도엽(2007),현승호,윤성식(2011),김준기, 김주애(2011),나현민(2019)
특정 예산 중 위탁예산의 비율	김준기, 김주애(2011),권경환(2012),신가희,최근호,문명재(2016)

본 연구에서는 실시여부의 더미변수나, 대행의 건수 등의 변수를 사용하게 될 경우 지방자치단체의 공기관대행 선택의 규모를 충분히 설명할 수 없다고 판단하여, 선행연구들과 달리 연속변수인 공기관대행<sup>6)</sup> 금액을 종속변수로 사용하였다. 공기관대행의 금액은 지방재정365에서 산출하여 순계기준 16개 시·도의 세출/최종 예산의 금액을 사용하였다.

공기관 등에 대한 위탁사업비<sup>7)</sup>는 광역사업 등 당해 지방자치단체가 시행해야 할 자본형성적 사업이나 사업 외의 경비를 공기관에 위임 또는 위탁, 대행해 시행할 경우 부담하는 제반경비다. 공기관 등에 대한 위탁사업비는 ‘경상적 위탁사업비(308-10)’와 ‘자본적 위탁사업비(403-02)’로 구분된다. 통계목이 2017년 이전에는 공기관 등에 대한 ‘대행사업비’로 구분됐으나 2017년부터 공기관 등에 대한

6) 30811 공기관등에 대한 경상적 위탁사업비(1. 광역사업 등 당해 자치단체가 시행하여야 할 자본형성적 사업 외의 경비를 공기관에 위임 또는 위탁, 대행하여 시행할 경우 부담하는 제반 경비, 2. 지방자치단체조합(한국지역정보개발원 등)에 위탁하는 자본형성적 사업 외 제반 경비)와 40302 공기관등에 대한 자본적 위탁사업비(1. 광역사업 등 당해 자치단체가 시행하여야 할 자본형성적 사업을 공기관에 위임 또는 위탁, 대행하여 시행할 경우 부담하는 제반경비, 2. 지방자치단체조합(한국지역정보개발원 등)에 위탁하는 자본형성적 사업 제반 경비)

‘위탁사업비’로 명칭으로 변경됐다(류춘호, 2019). 다음은 종속변수로 사용한 공기관대행에 금액에 대한 통계목 분류를 설명한 표이다.

<표 IV-2> 종속변수의 통계목 현황

구분	통계목	통계목명	적용연도
공기관대행	40302	공기관등에 대한 대행사업비	2008~2015
		공기관등에 대한 자본적 대행사업비	2016~2018
		공기관등에 대한 자본적 위탁사업비	2019~현재
	30810	공기관등에 대한 경상적 대행사업비	2016~2018
		공기관등에 대한 경상적 위탁사업비	2019~현재
민간위탁	30705	민간위탁금	2008~현재
	40202	민간대행사업비	2008~2019
	40203	민간위탁사업비	2019~현재

출처:지방재정365(지방자치단체 통합재정개요,세출최종예산순계기준)

공기관대행 변수를 총액 그대로 종속변수로 사용하게 될 경우 다른 변수보다 효과가 과대평가 될 가능성을 방지하고자 1조 원 단위로 규모를 축소하여 분석을 실시하였다.

$$\text{공기관대행규모(종속변수)} = i\text{지방자치단체 } t\text{연도 통합재정개요 세출최종예산 순계기준 통계목별 분류의 (40302 + 30810)통계목의 합계금액(조원)}$$

설명변수 민간위탁금액<sup>7)</sup>과 총예산액<sup>8)</sup>은 공기관대행과 동일한 기준으로 1조 원 단위로 축소하여 적용하였다.

7) 30705 민간위탁금(1. 국가 또는 지방자치단체가 법령 및 조례에 의하여 민간인에게 위탁관리시키는 사업 중 기금성격의 사업비로서 사업이 종료되거나 위탁이 폐지될 때에는 전액 국고 또는 지방비로 회수가 가능한 사업 2. 지방자치단체가 「지방자치법」 제104조 제3항에 의한 위임 또는 위탁, 대행사무에 수반되는 경비로서 위임 또는 위탁, 대행하는 자에게 지급하는 자본형성적 경비 이외의 부담경비), 40203 민간위탁사업비(1. 자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 위임 또는 위탁, 대행시키는 사업의 사업비 2. 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 타에 지급하는 교부금)

8) 통합재정개요 세출순계최종예산

민간위탁규모(설명변수) = i지방자치단체 t연도 통합재정개요 세출최종예산 순계기준 통계목별 분류의 (30705 + 40202<sup>9)</sup> + 40203)통계목의 합계금액(조원)

총예산(설명변수) = i지방자치단체 t연도 통합재정개요 세출최종예산 순계기준 통계목별 분류의 합계금액(조원)

제도도입여부를 파악하는 더미변수는 2008년부터 2013년까지는 0, 민간보조금 관련 「지방재정법」이 개정되고, 「출자·출연기관 운영에 관한 법률」 도입시점인 2014년부터는 1로 설정하였다.

제도도입여부(설명변수) = 2008년~2013년은 0이고, 2014년부터는 1인 더미변수

사무를 외부로 위탁하는 상황요인 변수 국내 선행연구를 분석하여 변수를 적용하였다. 국내 선행연구들에서는 민간위탁 결정과 관련하여 조직, 인구, 정치, 재정적 요인을 사용하였다.

<표 IV-3> 민간위탁 결정요인 관련 선행연구의 독립변수

요인	변수명	연구자
조직규모요인	- 사회복지 공무원수	현승호,윤성식(2011)
	- 사회보장비율	현승호,윤성식(2011)
	- 인구1천명당 공무원 원정원	김준기, 김주애(2011)
	+ 공무원수	임홍래(2012)
	+ 상수도 공무원수	임홍래(2012)

9) 40202통계목은 2019년 까지, 40203통계목은 2019년 이후 사용하였다.

인 구 요 인	+	인구증가율	강성철, 김도엽(2007), 권경환(2012)
	+	인구밀도	강성철, 김도엽(2007), 현승호, 윤성식(2011), 권경환(2012)
	+	인구규모	여영현, 고종욱(2010), 김다경(2015), 신가희, 최근호, 문명재(2016)
	-	인구규모	권경환(2012)
	+	인구규모제곱	권경환(2012)
	-	노인인구수	신가희, 최근호, 문명재(2016)
	-	기초생활수급자수	신가희, 최근호, 문명재(2016)
	-	65세인구비율	현승호, 윤성식(2011)
정 치 요 인	+	공무원1인당 노인 인구	나현민(2019)
	+	단체장의 여당여부	김준기, 김주애(2011), 김다경(2015)
	+	단체장 재임기간	임홍래(2012)
	-	단체장 재임기간	권경환(2012)
재 정 요 인	-	단체장경력 및 연령	권경환(2012)
	+	1인당 지방세부담 액	김준기, 김주애(2011)
	-	1인당 지방세부담 액	권경환(2012)
	+	재정규모	권경환(2012)
공 급 요 인	+	재정자립도	김다경(2015), 신가희, 최근호, 문명재(2016)
	+	전년도 위탁실적	강성철, 김도엽(2007), 김준기, 김주애(2011), 권경환(2012)
사 업 요 인	+	유수율	여영현, 고종욱(2010)
	-	사업성과	여영현, 고종욱(2010)
	-	사후평가실시비율	신가희, 최근호, 문명재(2016)
	+	비영리단체비율	나현민(2019)

선행연구에서 사용하였던 조직, 인구, 정치, 재정적요인 변수에 대하여 검토를 실시하였다. 조직규모 요인 중 현승호·윤성식(2011)의 연구에서는 연구분야가 사회복지 분야로 한정되어 있어, 사회복지관련 변수를 사용한 것이므로 설명변수에

적용하지 않았다. 또한 김준기·김주애(2011)의 연구에서 적용한 인구당 공무원수의 방식은 설명변수로 인구요인이 따로 고려되고 있으므로, 변수간의 공선성을 고려하여 적용배제하였다. 임홍래(2012)에 사용하였던 공무원수 변수를 초기 연구모형에 적용하였으나, 분산팽창지수(VIF)의 값이 19.58로 10을 초과하여 다중공선성의 문제가 발생하여 모형에서 제외하였다. 상관분석에서 총예산액과 공무원수의 변수의 관계성이 0.912에 1%수준에서 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다. 결과적으로 공무원수 변수는 공선성이 발생하는 것으로 판단되어 제외하였다.

인구요인 중 인구규모와 관련한 변수를 초기 연구모형에 적용하였으나, 분산팽창지수(VIF)의 값이 23.80으로 10을 초과하여 다중공선성의 문제가 발생하여 모형에서 제외하였다. 상관분석에서 총예산액과 인구수의 변수의 관계성이 0.87에 1%수준에서 통계적으로 유의한 것으로 확인되어, 총예산액과 공선성이 발생하는 것으로 판단되어 인구규모 변수를 제외하고, 인구변화율 변수를 사용하였다. 인구변화율 변수는 선행연구에서 사용하였던 인구증가율 변수에 인구변화에 대한 연구가설을 적용하기 위하여 인구변화율의 절대 값을 변수로 사용하였다. 노인인구, 기초생활수급자수, 65세 인구비율의 변수는 본 연구와 목적이 다른 사회복지관련 연구에서 사용되었던 변수이므로 적용하지 않았다.

---


$$ABS인구변화율 = \left| \frac{t\text{연도 } i\text{지방자치단체의 인구} - (t-1)\text{연도 } i\text{지방자치단체의 인구}}{(t-1)\text{연도 } i\text{지방자치단체의 인구}} \right|$$


---

정치적 요인 관련 선행연구에서는 단체장의 특성에 따른 선택에 집중하였기에, 변수들이 모두 단체장의 특성관련 변수였다. 본 연구에서는 단체장의 특성이 아닌 지방자치단체가 직면하고 있는 지방의회의 정치적 우호정도에 따라 지방자치단체의 선택이 달라지는지에 대한 연구이다. 따라서 정치요인 변수는 지방의회의 단체장과의 정당일치도 비율을 사용하였다.

---


$$\text{정당일치도} = \frac{t\text{연도 } i\text{지방자치단체의 단체장과 동일한 정당소속 의원수}_{10)}}{t\text{연도 } i\text{지방자치단체의 총 의원수}}$$


---

재정요인은 재정규모와 1인당 지방세부담액, 재정자립도 변수가 사용되어 왔으나, 재정규모는 총예산액 변수로 적용되고 있으므로 제외하고 재정자립도 변수를 사용하였다. 재정자립도변수는 당초예산을 기준으로 계산된 수치를 적용하였다. 재정자립도는 2014년 세입항목의 개편으로 그 계산방식도 변경되었다. 본 연구의 분석기간은 2008년부터 2021년으로 중간에 세입항목이 개편된 점으로 고려하여 개편 전 기준으로 재정자립도를 설정하였다. 세입과목 개편전과 개편 후의 차이는 다음과 같다.

---


$$\text{재정자립도} = \text{자체수입} \div \text{총 세입예산규모}$$

$$\text{자체수입} = \text{지방세} + \text{세외수입}$$

※ 2014년 세입과목 개편으로 세외수입에서, 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금이 제외되었다.

---

## 2) 연구모형

지방자치단체의 공기관대행 규모에 영향을 미치는 요인을 확인하기 위하여 다음 식(1)와 같이 연구모형을 설정하여 패널분석을 수행하였다.

$$\begin{aligned} \text{공기관대행규모}_{it} = & \alpha + \beta_1 \text{민간위탁규모}_{it} + \beta_2 \text{제도도입여부}_{it} + \\ & \beta_3 \text{민간위탁규모}_{it} \times \text{제도도입여부}_{it} + \beta_4 \text{총예산}_{it} + \\ & \beta_5 \text{인구변화}_{it} + \beta_6 \text{정당일치도}_{it} + \beta_7 \text{재정자립도}_{it} + \epsilon_{it} \end{aligned} \quad (\text{식}1)$$

---

10) 지방의회의 의원수를 토대로 계산하였다.

### 3. 자료 수집과 분석방법

본 연구에서는 분석을 위하여 세종특별자치시(2012년 출범)를 제외하고 2008년부터 2021년까지 14개 연도의 시·도 16개 지방자치단체의 데이터를 사용하였다. 분석은 SAS Enterprise Guide 9.4를 사용하여 패널분석을 진행하였다. 본 연구에서는 고정효과모형(Fixed effect model)과 확률효과모형(Random effect model)의 사용이 가능하다. 고정효과모형과 확률효과 모형의 적합도를 추정하기 위해서는 설명변수와 앵실론 혹은 개별효과간의 상관관계의 존재유무에 따라 달라지게 된다. 개별효과와 독립변수 간에 상관관계가 존재한다면 확률효과모형에서의 추정량은 일치추정량이 되지 못하므로, 고정효과 모형을 이용하는 것이 적절하다(Wooldridge, 2008). 본 연구에서는 설명변수와 개별효과 간에 상관관계가 있는지에 대한 내생성 여부를 검토하기 위하여 Hausman test를 실시한다. Hausman test결과 개별효과와 설명변수 간에 상관관계가 없다는 가설을 기각하는 경우 고정효과모형을 사용하고, 기각하지 못하는 경우 확률효과모형을 사용하여 추정량을 추정한다. 추가로 Hausman test결과 상관관계에 대한 가설이 기각되어 고정효과모형이 적합하다고 제시되는 경우 F-test를 통하여 회귀분석과 패널분석의 모델적합성에 대하여 검토를 실시한다. 분석결과는 랜덤효과모형, 고정효과모형의 추정치를 함께 제시하며, Hausman test의 결과와 해당되는 경우 F-test의 결과까지 동시에 제시하였다.

## V. 실증분석 결과

### 1. 기술통계

<표 V-1> 기술통계량

(단위: 조원, %)

변수	평균	표준편차	최솟값	최댓값	N
공기관대행금액(조원)	0.623	0.767	0.005	5.398	224
민간위탁금액(조원)	0.841	0.819	0.029	5.123	224
제도도입여부(1,0)	0.571	0.495	0	1	224
총예산액(조원)	12.994	10.935	2.605	69.857	224
인구변화(%)	0.006	0.005	0.0002	0.0345	224
정당일치도(%)	0.7365	0.294	0.0689	1	224
재정자립도(%)	0.4738	0.1827	0.194	0.920	224

본 연구의 기술통계량에 대한 분석 결과는 <표 V-1>과 같다. 민간위탁금액과 공공위탁금액, 총예산액은 1조 원 단위의 금액으로 나누었다. 인구변화율은 양수와 음수가 존재하므로, 절대 값으로 변환하였다. 정당일치도와 재정자립도 변수는 비율변수로 원래의 변수를 그대로 적용하였다. 연도더미는 2008년부터 2013년까지는 0, 민간보조금 관련 「지방재정법」이 개정되고, 「출자·출연기관 운영에 관한 법률」 도입시점인 2014년부터는 1로 설정하였다.

민간위탁금액과 공공위탁금액의 평균과 표준편차는 유사한 수준을 보이고 있다. 총예산액의 최대 값은 2021년 경기도의 예산액이며, 최소 값은 2008년의 제주도의 예산액이다. 인구변화는 평균과 표준편차가 유사한 수준으로, 편차가 매우 큰 것으로 알 수 있다. 정당 일치도와 재정자립도 또한 지역특색에 따라 큰 편차를 보여주고 있다. 제도 도입 여부는 평균이 0.57로 전체샘플에 균등하게 배분되어 있음을 알 수 있다.

## 2. 공차한계(Tolerance)와 분산팽창지수(VIF)확인

공차한계(Tolerance)는  $1 - R_i^2$ 로 표시하는데, 한 독립변수가 다른 독립변수들에 의하여 설명되지 않는 정도를 말한다.  $R_i^2$ 는 독립변수가 다른 독립변수들에 의하여 설명되는 정도를 뜻한다.  $R_i^2$ 가 클수록 개별 독립변수에 대하여 다른 독립변수의 설명력이 높다는 것을 뜻하며, 반대로는 공차한계는 낮아지게 된다. 일반적으로 공차한계가 0.1보다 낮은 경우 다중공선성의 문제가 발생한다고 본다. 분산팽창지수(VIF, Variation Inflation Factor)는 공차한계 값의 역수이다. 공차한계가 가장 큰 값을 가질 때는 한 독립변수가 다른 독립변수에 의하여 설명되는 값인  $R_i^2$ 가 0이 될 때이다.  $R_i^2$ 가 0이 될 때 공차한계( $1 - R_i^2$ )는 가장 큰 값인 1이 된다. 공차한계가 1일 때의 역수(분산팽창지수)는 1이 된다. 따라서 분산팽창지수는 1부터 무한대의 값을 가질 수 있다. 일반적으로 분산팽창지수가 10이상인 경우 다중공선성의 문제가 발생한다고 볼 수 있다. <표 V-2>는 공차한계와 분산팽창지수를 분석한 결과이며, 모든 변수의 분산팽창지수가 10이하이고, 공차한계가 0.1 이상으로 다중공선성의 문제는 없다고 할 수 있다.

<표 V-2> 공차한계와 분산팽창지수

구분	공차한계	분산팽창지수
민간위탁금액(조원)	0.147	6.766
제도도입여부(1,0)	0.418	2.387
민간위탁금액×제도도입여부	0.203	4.917
총 예산액(조원)	0.222	4.499
인구변화율(%)	0.747	1.338
정당일치도(%)	0.871	1.147
재정자립도(%)	0.590	1.692

### 3. 실증분석

<표 V-3>는 민간위탁과 공기관대행과 관련된 요인을 파악하기 위한 패널 분석의 실증결과를 나타낸다. 본 연구에서는 공기관대행금액(조원)을 종속변수로 하며, 관심변수인 민간위탁금액(조원)과 민간위탁과 연도더미 변수를 설명변수로 설정하고, 선행연구에서 검토하였던 사무를 외부로 위탁하는 요인들과 총 지출액을 통제변수로 포함하여 분석을 실시하였다. 모형은 하우스만 검정(Hausman test)과 F-test를 통하여 적합도를 추정하였다. Hausman test결과 확률효과모형에서 효율적 추정량을 제공한다는 귀무가설이  $p < 0.001$ 수준에서 기각되어, 고정효과모형으로 분석을 실시하였다. F-test 실시 결과 Pooled OLS를 통한 분석이 고정효과모형보다 적합하다는 귀무가설이  $p < 0.001$ 수준에서 기각되어, 고정효과모형이 적합한 것으로 확인되었다.

<표 V-3> 실증분석 결과

Dependent Variable : 공공위탁금액규모(조원) (N = 224)		
	Random effect	Fixed effect
모델적합도 분석결과	Hausman test (pr>m)	F test (pr>F)
	34.07***	14.92***
Intercept	-0.30409 (-2.4)	-1.41772*** (-4.36)
민간위탁금액규모(조원)	-0.48961*** (-7.84)	-0.36552*** (-5.85)
제도도입여부	0.217212*** (4.44)	0.2025*** (5.5)
민간위탁금액규모 ×제도도입여부	-0.16777*** (-4.28)	-0.28698*** (-7.61)
총 예산액(조원)	0.111537*** (23.78)	0.13104*** (29.9)
인구변화율(%)	1.306644 (0.45)	2.488042 (0.93)
정당일치도(%)	0.116032 (1.81)	0.091255 (1.52)
재정자립도(%)	-0.51098* (-2.15)	-0.6099 (-1.65)
R-Square	0.8164	0.9520

(1) <표 V-3> 다음 식을 통한 실증분석 결과이다.

$$\text{공기관대행규모}_{it} = \alpha + \beta_1 \text{민간위탁규모}_{it} + \beta_2 \text{제도도입여부}_{it} + \beta_3 \text{민간위탁규모}_{it} \times \text{제도도입여부}_{it} + \beta_4 \text{총예산}_{it} + \beta_5 \text{인구변화}_{it} + \beta_6 \text{정당일치도}_{it} + \beta_7 \text{재정자립도}_{it} + \epsilon_{it}$$

(2) \*.p<0.05 ,\*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001

실증분석 결과 민간위탁금액 규모의 추정계수가 - 0.3655이고 p<0.001수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 민간위탁 금액규모와 공기관대행금액의 규모가 독립적이지 않다는 것으로 <연구가설1>이 채택되었다. 민간위탁 금액규모 변수의 계수 값이 0보다 작아, 예상과 같이 지방자치단체의 공기관대행 규모와 민간위탁의 규모는 음의 관계임을 뜻한다.

제도도입여부 변수의 추정계수가 0.2025이고, p<0.001수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제도도입여부가 지방자치단체의 공기관대행규모에 독립적이지 않다는 것을 뜻한다. 추가로 민간위탁금액규모와 제도도입여부의 상호작용 변수의 추정계수가 - 0.2869이고 p<0.001수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 제도도입여부가 지방자치단체의 공기관대행 규모와 민간위탁규모의 관계와 독립적이지 않다는 것으로 <연구가설2>가 채택되었다. 특히 민간위탁금액규모와 제도도입여부 상호작용 변수의 계수 값이 0보다 작아, 예상과 같이 제도도입여부가 지방자치단체의 공기관대행 규모와 민간위탁규모의 음의관계를 더욱 강화하였다.

총예산액 변수의 추정계수가 0.1310이고, p<0.001수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 총예산액의 증가와 공기관대행 규모가 서로 독립적이지 않다는 것을 뜻한다.

인구요인, 정치요인 변수는 통계적으로 유의하지 않았다. 결과적으로 <연구가설 3,4,5>는 채택되지 못하였다. 인구변화 변수는 예측과 같이 추정계수가 0보다 높았으나, 통계적으로 유의하지 않아 인구변화와 공기관대행의 규모는 상호 독립적이었다. 이러한 결과는 인구변수의 경우 인구증가율이 높거나 인구밀도가 높으면, 공공서비스의 수요가 증가하며 재정적 부담이 증가하여 외부위탁이 증가할 것이라는 연구가 있으나(Hirsch, 1995; 강성철·김도엽, 2007;), McGuire(1987)의 연구와 같이 인구규모, 인구밀도가 큰 지방정부일수록 시장이 발달하여 전문화되

면서, 계약과정에서 발생하는 거래비용이 증가하여 외부위탁이 감소한다는 연구도 존재한다. 따라서 인구요인 변수는 지방자치단체의 공기관대행 규모와 명확한 통계적 유의성이 확인되지 않았다.

정치요인변수인 정당일치도의 추정계수는 0.0912이고, 통계적으로 유의하지는 않았다. 지방의회의 우호적 구성정도에 대한 변수의 계수 값은 0보다 크게 나타나 지방의회가 우호적으로 구성될수록 정치적 비용이 감소하여 공기관대행이 증가할 수 있다. 그러나 이러한 관계는 통계적으로 유의하지 않았다. 결과적으로 정치적 요인이 사무의 위탁에 정(+의 영향을 줄 것이라는 연구(김준기·김주애, 2011; 신가희·최근호·문명재, 2016;)와 반대의 결과(강성철·김도엽, 2007)의 연구와 달리 본 연구에서는 정당일치도와 공기관대행 규모는 상호 독립적으로 나타났다.

재정요인 변수 재정자립도의 추정계수는 -0.6099이고 통계적으로는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 예측한 것과 같이 재정자립도에 대한 계수 값은 0보다 작았으나, 통계적으로 유의하지 않아 재정요인과 공기관대행의 규모는 상호 독립적이었다.

## VI. 결론

공기관대행 방식은 지방자치단체가 서비스를 공급하는 과정에서 중요한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고 활발하게 진행되어 왔던 민간위탁관련 연구에 비하여 공기관대행에 관한 국내의 연구는 전무한 상황이다. 따라서 본 연구는 공기관대행 관련 연구의 중요성에 따라 지방자치단체가 공기관대행사업을 선택하는데 영향을 미치는 용인을 파악하는데 목적이 있다. 보다 구체적으로는 지방자치단체의 공공서비스 공급 수단 중 민간위탁과 공기관대행의 관계를 확인하고, 민간위탁관련 선행연구에서 제시하였던 사무의 위부위탁요인들과 공기관대행의 관계를 확인한다. 또한 민간위탁을 제한하였던 2014년의 「지방재정법」 개정과 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 통제권한을 강화한 「지방자치단체 출자·출연 운영에 관한 법률」 도입 등 제도적 배경이 지방자치단체의 공기관대행을 증가시키는 원인이 되었는지를 확인하였다. 이와 같은 연구의 목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 2008년부터 2021년까지 16개 시·도 지방자치단체를 대상으로 패널분석을 수행하였으며, 모형적합도에 따라 고정효과모형(Fixed effect model)과 확률효과모형(Random effect model)을 적용하여 분석하였다.

패널분석을 실시한 결과 지방자치단체의 민간위탁규모 변수는 지방자치단체의 공기관대행 변수와 부(-)의 관계에 있었다. 이는 지방자치단체의 민간위탁 선택과 공기관대행의 선택이 서로 독립적이지 않고 대안적으로 고려될 수 있다는 것을 의미한다. 또한 민간보조금 관련 「지방재정법」의 개정과 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」 도입과 같은 제도적 배경은 지방자치단체의 공기관대행 규모와 정(+)의 관계에 있었다. 제도의 도입으로 지방자치단체에서의 공기관대행 선택이 촉진되고 있음을 알 수 있다. 또한 제도도입여부와 민간위탁에 대한 상호작용변수가 지방자치단체 공기관대행 규모와 부(-)의 관계로 서로 독립적이지 않았다. 이러한 결과는 제도적 배경이 지방자치단체의 민간위탁과 공기관대행의 대안적 관계를 촉진시켰다는 것을 뜻한다. 인구요인, 정치요인 변수는 통계적으로 유의하지 않았다. 이상의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지

방자치단체에서는 민간위탁사업의 일부를 공기관대행사업으로 전환하고 있었다. 둘째, 제도적배경은 지방자치단체가 공기관대행을 증가시키는 선택을 촉진시켰다. 셋째, 공기관대행을 증가시키는 선택은 인구변화, 정치상황, 재정상황에 관계가 없다는 것이다. 지방자치단체 공기관대행사업의 증가는 특별한 인구, 정치, 재정적 요인에 의한 것이 아닌 일반적인 현상이라는 것이다.

제도적 보완 없이 공기관대행이 지속적으로 증가하게 될 경우 공공서비스 수요에 대하여 정보에 대한 우위를 갖고 있는 산하기관이 지방자치단체에 개별사업부서마다 중복하여 예산을 요청하더라도, 개별 사업부서는 중복여부를 쉽게 파악할 수 없어 공공서비스가 과다하게 생산될 가능성이 있다. 또한 공기관대행사업은 공공서비스를 공급하는 자의 근로조건을 악화시키게 된다. 근로조건은 공공서비스를 제공하는 자의 만족도에 영향을 주게 되며 단기근로 조건은 공공서비스 제공의 안정성을 감소하게 한다. 결과적으로 동일한 재원이 사용되더라도 공기관대행으로 사업이 수행될 때 서비스 품질이 하락할 수 있다. 마지막으로 민간위탁과정에서 발생하였던 부작용이 또 다시 되풀이 될 수 있다. 민간위탁 과정에서 발생할 수 있는 부작용을 제한하고자 중앙정부 및 지방자치단체에서는 민간위탁을 제약하는 제도를 도입하였지만, 동일한 재원을 이전할 때 민간위탁 방식이 아닌 공기관대행 방식을 사용한다면 부작용을 제한하고자 하는 제도적 제약을 회피할 수 있게 되는 문제가 발생한다.

본 연구결과를 토대로 지방자치단체의 공기관대행사업에 대한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공기관대행의 시행이전과 이후에 대한 관리감독 제도를 민간위탁과 유사한 수준으로 마련해야 한다. 2022년 12월 기준 민간위탁의 제한과 관련된 자치법규가 전국 총 336개가 존재하고 있으나, 공기관대행과 관련해서는 총 4개의 자치법규만 제정되어 있다. 4개의 자치법규도 2020년 최근에서야 제정되기 시작하였다. 법 규정을 통해 민간위탁과 유사한 수준에서 지방자치단체의 사무를 공공기관에 위탁하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 하여야 한다. 또한 공공기관에서 직접수행 할 수 없는 사무를 위탁하는 경우를 방지하기 위하여 대행기관 선정을 검토하기 위한 위원회 운영이 필요하다. 대행기관이 수행한 사업의 성과는 지방자치단체의 사업부서의 직접성과가 된다. 따라서 사업부서입장에서는 대행기

관이 수행한 사업의 내용을 부풀리기에 동조하게 된다. 공기관대행 사업이 성과가 적절하게 작성되었고 사업이 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 평가과정이 필요하다.

둘째, 공기관대행 대상사무와 민간위탁대상 사무에 대하여 세부적인 구분이 필요하다. 지방자치단체가 사무를 외부로 위탁하고자 할 때, 관료의 선택기준은 효율성 기준이 아닌 제도적 제약의 회피를 목적으로 공기관대행이 선택되고 있다. 위탁 대상이 되는 사무가 민간에서 수행될 때 시장논리 하에 충분히 효율적으로 수행될 수 있으며, 거래비용이 크지 않다면 민간에서 위탁이 되는 것이 적절할 것이다. 그러나 현재는 민간위탁이 필요한 사무도 공기관대행으로 위탁한 후 다시 민간으로 위탁되는 등 지급하지 않아도 될 공기관대행 수수료가 산하 공공기관에 지급되는 비효율적인 사례가 발생하고 있다. 사무를 외부로 위탁할 때 위탁대상을 관료가 개인적 선택으로 결정할 수 없도록 제도의 보완이 필요하다.

셋째, 산하 공공기관의 역할과 재원을 명확히 하여야 한다. 지방자치단체 출자·출연기관의 사무는 자치법규에 명시되어 있다. 그리고 지방자치단체에서는 출자·출연기관이 사무를 수행할 수 있도록 출연금 항목으로 재원을 이전해준다. 공기관대행은 출자·출연기관의 사무가 아닌 제주특별자치도의 사무를 출자·출연기관에서 대행하여 수행하는 것이다. 따라서 대상사무가 출자·출연기관의 본연의 사무에 해당한다면, 공기관대행이 아닌 출연금으로 수행이 되어야 한다. 그러나 현재 자치법규에서 규정하고 있는 출자·출연기관의 사무에 대한 비용 중 많은 비중으로 출연금이 아닌 공기관대행으로 재원이 지급되고 있다. 출연금을 대신하여 공기관대행이 증가하고 있는 이유는 자치법규에서 규정하고 있는 출자·출연기관의 사무가 세분화되지 않고 지방자치단체의 사업부서 기준 모든 부서의 업무를 담당하도록 폭넓게 규정되어 있다는 문제가 원인이 된다. 출자·출연기관의 사무에 해당하는 비용을 이전할 때 출자·출연기관의 담당감독부서<sup>11)</sup>는 출연금을 증가시키는 방식을 취할 수 있으나, 출자·출연기관을 담당하지 않고 있는 비감독부서<sup>12)</sup>는 출자·출연기관의 출연금을 지급하는 방식으로 재원을 이전하기 어렵다.

11) 출자·출연기관의 예산을 의회에서 심의 및 의결을 받는 관리감독부서를 뜻한다. 제주연구원의 출연금은 정책기획관실의 예산으로 심의를 받으며, 제주학센터의 출연금은 문화정책과의 예산으로 심의를 받게 된다.

12) 관리감독부서를 제외한 모든 부서를 뜻한다.

위탁대상 사무가 출자·출연기관의 본연의 사무인지, 지방자치단체의 사무를 대행하는 것인지 명확히 하고 목적에 따라 정하여진 재원을 이전할 수 있도록 제도적 보완이 필요하다.

넷째, 공공기관에 지급되는 대행사업에 대하여 기관중심으로 파악할 수 있도록 예산안 작성이 필요하다. 출연금 방식은 해당 출자·출연기관이 지급받는 금액과 재원의 지급사유에 대해서는 과다여부를 한눈에 파악할 수 있고 동일한 상임위원회에서 심의를 받게 된다. 과학기술의 융·복합적 성격이 강화되며 공공서비스의 영역도 복합화 되어가고 있다. 예를 들어 지역 폐·농업자원을 활용하여 에너지를 생산하는 기술에 대한 사업은 지방자치단체의 농업관련부서, 환경관련부서, 에너지 및 기술관련 부서에서 모두 역할이 부여될 수 있다. 지방의회의 상임위원회도 환경도시위원회도 담당할 수 있으며 농수축경제위원회 등 다수의 위원회가 담당할 수 있다. 공기관대행사업은 개별사업의 성격별로 분할되어 심의를 받게 되므로, 최종적으로 특정 출자·출연기관이 공기관대행사업의 명목으로 유사한 사업에 대한 재원을 지급받고 있는지 얼마나 중복되고 있는지에 대하여 한눈에 파악할 수 없다. 따라서 중복된 공기관대행사업에 대하여 제한할 수 있도록 공기관대행사업에 대한 기관중심의 예산안 작성이 필요하다.

또한 본 연구에서는 그동안 「지방자치단체 출자·출연 운영에 관한 법률」 도입 효과에 대하여 출자·출연기관의 통제강화로 인한 긍정적 측면만 고려하였던 기존 연구들과 달리 「지방자치단체 출자·출연 운영에 관한 법률」 도입으로 과생될 수 있는 공기관대행의 증가현상과 문제점에 대하여 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 따라서 공기관대행과 민간위탁에 대해서는 개별적인 방식을 제한하게 될 경우 다른 방식으로 지방자치단체의 선택이 집중되는 풍선효과가 발생할 수 있으므로 제도의 제약과정에서 복합적인 고려가 필요하다.

본 연구는 공기관대행의 원인에 대하여 파악하는 연구가 없는 상태에서 실시되었기 때문에 많은 한계점들을 갖고 있다. 민간위탁과 공기관대행의 대안적 관계를 일부 확인하였으나, 모든 사업에 대하여 지방자치단체가 민간위탁과 공기관대행을 대안적인 수단으로 고려한다고 일반화 할 수는 없다. 따라서 구체적으로 어떤 특징을 갖는 사업들이 공기관대행과 민간위탁이 동시고려 될 수 있는지에 대한 확인이 필요하다. 또한 민간위탁과 관련한 다수의 선행연구를 참고하여 연

구를 설계하였으나, 변수를 설정하는 과정에서 다중공선성 등의 문제로 많은 지표가 제외되었다<sup>13)</sup>. 향후에는 지방자치단체가 공기관대행을 증가시키는 이유에 대하여 더 많은 요인들에 대한 보완적 연구가 필요할 것으로 생각된다. 또한 공기관대행이 증가할 때 발생할 수 있는 문제점들에 대하여 실증적인 연구결과들이 제시된다면, 공기관대행에 대한 제도적 개선의 필요성을 더욱 강화할 수 있을 것이다. 향후에는 공기관대행의 긍정적, 부정적 효과를 대안적으로 측정할 수 있는 연구도 필요할 것으로 판단된다.

---

13) 그럼에도 불구하고 모형의  $R^2$ 값은 95.2%(Fixed effect)이다.

## 1. 국내문헌

- 강성철·김도엽 (2007). 「지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용」 지방정부연구, 11(1), 273-291.
- 강혜진·김진 (2020). 「공공기관 기관장의 외부 네트워크 관리 결정요인: 임명과 네트워크 유형에 따른 차이에 대한 탐색적 연구. 한국사회와 행정연구, 31(1), 85-107.
- 권경환. (2012). 「도시 생활폐기물관리서비스 민간위탁의 결정요인 분석」 지방정부연구, 16(2), 201-226.
- 권오철·강영주. (2015). 「지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안」 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2015, 1-101.
- 권인석 (2004). 「신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복」 한국공공관리학보, 18(2), 31-46.
- 권찬호 (2019). 「정보재의 특성이 집단지성의 형성에 미치는 영향 연구: 정보재와 공공재의 차이점을 중심으로」 한국공공관리학보, 33(2), 59-78.
- 금창호·라휘문 (2016). 「정치분권의 수준과 향후과제」 한국정책연구, 16(1), 35-51.
- 길종백·정병걸·염재호 (2009). 「정부출연연의 대리문제와 PBS 의 한계」 한국조직학회보, 6(2), 179-202.
- 김다경 (2015). 「공공서비스 민간위탁 결정요인: 기초자치단체의 쓰레기 처리 서비스를 중심으로」 정부회계연구, 13(2), 29-52.
- 김미정 (2009). 「지방자치단체의 지방공무원 적정정원 산정에 대한 연구」 한국지역혁신논집, 4(2), 107-129.
- 김용철 (2005). 「지방자치단체 업무 민간위탁의 쟁점과 과제」 한국비영리연구, 4, 45-73.
- 김원영. (2019). 「공공기관장 재임기간에 대한 영향요인 분석」 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
- 김준기·김주애 (2011). 「지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 요인의 역할에 대한 검증」 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 49.
- 김형진·한인섭 (2015). 「지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구」 한국행정연구, 24(4), 67-98.
- 나현민·장보웅·하태수 (2019). 「경찰공무원의 청탁금지법 인식과 효과에 관한

- 연구: 조직 환경의 조절효과를 중심으로」 한국행정논집, 31(2), 253-276.
- 노현섭·정미화 (2013). 「세무공무원의 직무만족과 민원인의 지각된 서비스 품질 및 서비스 만족도간의 관계」 산업경제연구, 26(4), 1835-1855.
- 류준호 (2019). 「지방의회 예산결산특별위원회 운영 실태와 정책방향」 한국 지방정부학회 학술대회자료집, 13-50.
- 류준호 (2021). [지방정부 사무의 위임·위탁·대행 동의와 지방의회 심사 전략] 월간 공공정책, 189, 81-84.
- 민기·강운호·전상경 (2021). 「현대지방재정론」 서울:박영사
- 박기복·도수관 (2021). 「지방자치단체 민간위탁의 독과점화 모형의 개발과 적용에 관한 연구」 한국지방자치학회보, 33(3), 125-157.
- 박재희 (1997). 「행정서비스 제공방식의 다원화 방안」 기본연구과제, 1997, 1-179.
- 송용철 (2021). 「국유재산개발 공공위탁의 성과 및 발전방향-한국자산관리공사 (캠코) 를 중심으로」 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2021, 1409-1438.
- 신가희·최근호·문명재 (2016). 「지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구: 거래비용개념의 외연적 확장을 중심으로」 지방정부연구, 20(1), 427-455.
- 여영현·고종욱 (2010). 「상수도 민영화 정책과 민간위탁 결정요인에 관한 연구」 한국정책학회보, 19(4), 441-468.
- 여영현·이상철 (2008). 「지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안」 한국행정논집, 20(1), 237-261.
- 여영현 (2008). 「지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구」 한국조직학회보, 5(1), 83-115.
- 유성규·고경섭·김유경·이진아·황재인·안현경 (2017). 「공공부문 비정규직 고용 현황과 과제」, 1-260.
- 유재원 (2001). 「정치행위로서 지방정부 개혁-비교적 시각」 한국행정학보, 35(4), 201-215.
- 유재원 (2002). 「지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석」 한국정책학회보, 11(4), 23-26.
- 윤영근·박해육 (2018). 「지방 자치 단체 조직 관리 제도 평가 및 발전 방안」 Han'guk Chibang Haengjǒng Yǒn'guwǒn.
- 이근주 (2010). 「거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구」 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 48.
- 이명석 (2001). 「신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁」 사회과학,

- 40(1), 1-46.
- 이영환·홍준형 (2008). 「공공부분 정보시스템 아웃소싱 거래비용 분석」 한국 사회와 행정연구, 19(2), 25-50.
- 이정환 (2006). 「론스타 사태를 해부한다」 시민과세계, (9), 342-362.
- 이철주·이근재·정형진 (2011). 「공공부분 민간경영기법 도입 정책의 실제와 한계-민간위탁 업체선정과 제약요인을 중심으로」 한국정책학회보, 20(2), 257-288.
- 이철주·강영철 (2007). 「공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로」 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 45.
- 임도빈·정지수 (2015). 「공공기관 민간위탁의 허실」
- 임도빈 (2015). 「공약 (空約) 과 돈쓰기 경쟁: 지방개발정책의 실패사례」 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 53.
- 임홍래 (2012). 「지방상수도사업 위탁 결정요인 연구」 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 50.
- 장호정 (2022). 「지방자치단체 출자·출연기관의 법적 지위·운영 및 통제에 관한 연구」 국내박사학위논문 부산대학교 대학원
- 전상경 (2002). 「지방자치하의 지방정부재정운용의 정치경제」 지방정부연구, 6(3), 109-129.
- 정성호 (2014). 「지방자치단체의 예산 외 사업부채 증가변인 연구」 한국행정학보, 48(1), 315-338.
- 최부경·안지영 (2021). 「공공기관 기관장의 정치적 연결과 성과와 보상의 비대칭성」 유라시아연구, 18(1), 125-146.
- 최환주·박용석 (2021). 「지방자치단체 보안관제에 대한 품질관리 평가 지표 연구」 융합보안논문지, 21(5), 129-137.
- 하혜수·양덕순 (2007). 「공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로」 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 45.
- 한인섭 (2016). 「지방자치단체 출자·출연기관 관리제도의 한계와 개선방안」 한국행정연구, 25(1), 77-108.
- 허명순 (2018). 「지방자치단체의 재정적 제약과 도시개발공사 채무에 대한 연구」 한국지방재정논집, 23(2), 207-236.
- 현승현·윤성식 (2011). 「지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석: 사회복지분야 민간위탁을 중심으로」 한국지방자치학회보, 23(2), 5-27.

## 2. 국외문헌

- Bel, G.·Sebő, M (2021). Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1), 153-188.
- Bertelli, A. M. (2012). *The political economy of public sector governance*. Cambridge University Press.
- Boston, J (2016). Basic NPM ideas and their development. In *The Ashgate research companion to new public management* (pp. 33-48). Routledge.
- Bourdeaux, C (2005). A question of genesis: An analysis of the determinants of public authorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 441-462.
- Brown, T. L (2001). Contracting out by local governments in transitioning nations: The role of technical assistance in Ukraine. *Administration & Society*, 32(6), 728-755.
- Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., ... & Evetts, J (2012). New public management and professionals in the public sector. What new patterns beyond opposition?. *Sociologie du travail*, 54, e1-e52.
- Coase, R. H (1991). The nature of the firm (1937). *The nature of the firm*, 18-33.
- Citroni, G., Lippi, A., & Profeti, S (2013). Remapping the state: inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. *Local Government Studies*, 39(2), 208-234.
- Donahue, J. D., & Nye, J. S. (Eds.) (2004). *Market-based governance: Supply side, demand side, upside, and downside*. Brookings Institution Press.
- Ferran, J. M., & Puey, E. P. (2016). Delivery of Municipal Services in Spain: an uncertain picture. In *Public and social services in Europe* (pp. 119-134). Palgrave Macmillan, London.
- Ferris, J. M., & Graddy, E (1991). Production costs, transaction costs, and local government contractor choice. *Economic Inquiry*, 29(3), 541-554.
- Ferris, J., & Graddy, E (1986). Contracting out: For what? With whom?.

- Public administration review, 332-344.
- Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M., & Warner, M. E (2012). Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets. *Public administration review*, 72(6), 887-900.
- Grossi, G., & Reichard, C (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public management review*, 10(5), 597-617.
- Haynes, J. (2013) *Democracy and civil society in the Third World: Politics and new political movements*. John Wiley & Sons.
- Heiman, M. K (1992). Public authorities as agents of the not-so-quiet revolution in hazardous waste facility siting. *CONTRIBUTIONS IN POLITICAL SCIENCE*, 301, 137-137.
- Hirsch, W. Z (1995). Factors important in local governments' privatization decisions. *Urban Affairs Review*, 31(2), 226-243.
- Horn, M., Horn, M. J (1995). *The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector*. Cambridge University Press.
- Huque, A. S (1996). Administering the dragons: challenges and issues. *Public Administration in the NICs*, 1-32.
- Jorgensen, J. J (1990). Organisational Life-Cycle and Effectiveness Criteria in State Owned Enterprises: The Case of East Africa. IN JAEGER, AM & KANUNGO, RN. *Management in developing countries*.
- Kalogerá-Fountzila, A., Kouskouras, C., Fotiadis, N., Vakali, E., Sevas, G., Christoforidis, C., ... & Dimitriadis, A. S (2002). Prognostic significance of the revised tm staging 1998 in patients with locally advanced nasopharyngeal carcinoma (NCP). *European Radiology*, 12(1, Suppl.), 193.
- Kettl, D. F (1988). Performance and accountability: The challenge of government by proxy for public administration. *The American Review of Public Administration*, 18(1), 9-28.
- Kolderie, T (1986). The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*, 285-291
- Kuhlmann, S·Bogumil, J., & Grohs, S (2008). Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the "new steering model"? *Public administration review*, 68(5), 851-863.
- Lamothe, S., Lamothe, M., & Feiock, R. C (2008). Examining local government service delivery arrangements over time. *Urban Affairs*

- Review, 44(1), 27-56.
- Lee, J. C (1996). Transformation of Public Administration in Hong Kong: Managing an Expanding Economy in the Process of Political Transition. In *Public Administration in the NICs* (pp. 33-58). Palgrave Macmillan, London.
- Levy, R (2010). New public management: end of an era?. *Public policy and administration*, 25(2), 234-240.
- McKinlay, P. (2013). The role of local authority-owned companies: Lessons from the New Zealand experience. *New Century Local Government: Commonwealth Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat, 189.
- Merton, R. K (1957). The role-set: Problems in sociological theory. *The British Journal of Sociology*, 8(2), 106-120.
- Merton, R. K (1963). Bureaucratic structure and personality.
- Migué, J. L., Belanger, G., Niskanen, W. A., Migué, J. L., & Bélanger, G (1974). Toward a General Theory of Managerial Discretion [with Comment and Reply]. *Public choice*, 27-51.
- Moe, R. C (1994). The "reinventing government" exercise: Misinterpreting the problem, misjudging the consequences. *Public administration review*, 54(2), 111-122.
- Moe, T. M (1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 739-777.
- Mori, A (2015). Outsourcing public services: local government in Italy, England and Denmark. *The outsourcing challenge: organizing workers across fragmented production networks*, Brussels, ETUI, 137-155.
- Niskanen, W. A (1971). *Bureaucracy and Representative Government*
- Niskanen, W. A (1994). *Bureaucracy and public economics*. Books.
- Nye, J. S., & Donahue, J. D. (Eds.) (2000). *Governance in a globalizing world*. Brookings Institution Press.
- Hughes, O. E (2017). *Public management and administration*. Bloomsbury Publishing.
- Pierson, P (1994). *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Ramamurti, R., & Vernon, R. (Eds.). (1991). *Privatization and control of state-owned enterprises*. World Bank Publications.
- Sandford, M. (2016). *Devolution to local government in England*. House of

- Commons Library Briefing Paper, 7029.
- Savitch, H. V., & Adhikari, S. (2017). Fragmented regionalism: Why metropolitan America continues to splinter. *Urban Affairs Review*, 53(2), 381-402.
- Smith, B. C. (2003). *Understanding Third World politics: Theories of political change and development*. Indiana University Press.
- Soss, J., & Schram, S. F. (2007). A public transformed? Welfare reform as policy feedback. *American political science review*, 101(1), 111-127.
- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2007). Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework. *Local Government Studies*, 33(4), 535-553.
- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2010). New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal. *Public Management Review*, 12(5), 587-608.
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, 194-200.
- Warner, M. (2012). *Stranger magic*. In *Stranger Magic*. Harvard University Press.
- Weimer, D. L. (2005). Institutionalizing neutrally competent policy analysis: Resources for promoting objectivity and balance in consolidating democracies. *Policy Studies Journal*, 33(2), 131-146.
- Thynne, I. (2013). Governance and organizational eclecticism in the public arena: Introductory perspectives. *Public Organization Review*, 13(2), 107-116.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
- Wooldridge, B., Schmid, T., & Floyd, S. W. (2008). The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research. *Journal of management*, 34(6), 1190-1221.

## ABSTRACT

### A Study on the Determinants of transferring expenditure to public agencies in Local Public Services:

The purpose of this study is to identify Determinants of transferring expenditure to public agencies in Local Public Services. The method of Transferring expenditure to public agencies plays an important role in the process of supplying public services to local governments, The proportion of the total expenditure budget continues to increase. Research on contracting-out has been actively conducted. However, despite its importance, research on transferring expenditure to public agencies has not been sufficiently conducted. Based on this awareness of the problem, this study reviewed the theoretical, institutional, and cultural background of the reason for the increase in the size of the local government's transferring expenditure to public agencies. The theoretical background is summarized as follows. The new public management theory was introduced to reduce the function of the government, and competitive management techniques of the market were introduced to local governments, and contracting-out has been used as a major means. However, transaction costs were additionally incurred due to the characteristics of public services in the process of contracting-out. Transaction costs incurred in the transaction process exceeded the effect of reducing production costs obtained through the introduction of private techniques. Local governments have an incentive to supply services through affiliated public institutions in order to minimize transaction costs that may occur in the process of contracting-out. The institutional background is summarized as follows. The amount and type of services that local governments must supply continue to increase, but the organizations and manpower in charge of supplying public services cannot be easily increased

due to institutional constraints. Therefore, local governments consider external consignment of the production and supply of public services. At this time, sufficient institutional restrictions are applied to the contracting-out but the local government's transferring expenditure to public agencies is not sufficiently restricted in advance and after, making it an institutional means of avoidance for local governments. The cultural background is summarized as follows. Most developing countries introduced the bureaucracy used by colonial powers as it was, but the evils of the bureaucracy occurred in the process of stabilizing society. As an answer to bureaucratic inefficiency, market management techniques, which were successful in the United States and some European countries at the time, were introduced but were rapidly introduced on the condition of financial aid without considering cultural differences. As a result, the supply of services through public institutions increases along with the failure of market management techniques. In this study, a model for private consignment factors, institutional factors, population change factors, political factors, and financial factors was established to examine the factors affecting the increase in the size of the local government's transferring expenditure to public agencies.

For empirical analysis, data from 16 local governments were collected for 14 years from 2008 to 2021, excluding Sejong City, and panel regression analysis was conducted on the probability effect model and the fixed effect model. As a result of empirical analysis, first, the size of the local government's transferring expenditure to public agencies had a statistically significant negative (-) relationship with the contracting-out. This means that the local government's transferring expenditure to public agencies can be considered as an alternative to contracting-out. Second, the revision of the 「Local Finance law」 and the introduction of 「the law on the Operation of Local Government-Invested and Contributed Institutions」 had a statistically significant positive (+) relationship with the size of the local government's

transferring expenditure to public agencies. These results mean that institutional factors can affect the size of the local government's transferring expenditure to public agencies. In addition, the interaction variables between the introduction of the system and the size of contracting-out were not independent of each other due to the statistically significant negative (-) relationship with the size of the local government's transferring expenditure. This means that institutional factors can affect the alternative relationship between the local government's transferring expenditure to public agencies and contracting-out. Third, in previous studies, the population change, politics, and financial factors that influenced the decision of local governments to entrust to the contracting-out were not statistically significant with the size of the the local government's transferring expenditure to public agencies. This means that the increase in the size of the local government's transferring expenditure to public agencies is not limited to specific local governments, but is a general phenomenon for all local governments. This study presents the results of an empirical analysis that local governments can select the local government's transferring expenditure to public agencies in place of contracting-out. Problems that may arise in contracting-out of local governments may also arise the local government's transferring expenditure to public agencies. However, compared to institutional constraints on contracting-out, institutional constraints on the local government's transferring expenditure to public agencies are not sufficient, suggesting that restrictions on the local government's transferring expenditure to public agencies should be strengthened in the future.

**KEYWORD** : the local government's transferring expenditure to public agencies, new public management theory, contracting-out, budget theory, transaction cost budget theory