

# 포스트 코로나 시대의 지방자치단체 민간위탁 사업의 역할\*

- 민간위탁 공공서비스가 정부성과에 미치는 영향 -

## Does Contracting Out Matter to Local Performance Results in the Post-COVID-19?

박 지 형 (승실대학교 행정학부 부교수 - 단독저자)

### *Abstract*

Ji Hyung Park

Studying the relationship between contracting out services and government performance during COVID-19 remains underexplored. We aims at investigating the effect of contracting out to government performance results as well as at comparing this effect between the pre and COVID-19 period. This study considered three dimensions of government performance including internal assessment, external assessment, and citizen assessment. We utilized these dimensions as the dependent variables, and also per capita contracting out expenditures as the independent variable. The results show that contracting out services has significantly negatively effects on internal assessment and citizen assessment scores. Further, COVID-19 weakens these effects. The findings support the theoretical issue where contracting out may generate transaction costs for governments to monitor and direct external service providers.

Keywords: Contracting-out, performance evaluation, public service provision

## I. 서론

“재난 상황에서 자원의 한계를 극복하기 위해 정부가 할 수 있는 가장 최선의 방법은 협력이다”(Sadiq & Kessa, 2020). 2019년 2월 발생한 코로나 19에 대응하기 위하여, 중앙정부 및 지방자치단체는 많은 자원과 인력을 투입했다. 2020년 3월 국회는 11조 7000억 규모의 코로나 19 대응을 위한 추가경정예산을 통과시켰으며, 전국 258개 보건소에 약 2,000명의 추가 인력을 배치한 것이다. 정

\* 이 논문 또는 저서는 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 신진연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2022S1A5A8053486).

부의 예산편성 행위는 한정된 자원과 인력을 가장 효율적으로 분배하는 과정이다(Willoughby & Finn, 1996). 즉, 예상하지 못한 특정사업의 예산 증가는 다른 사업의 예산 감소로 귀결될 수 있는 것이다. 일반적으로 정부는 예산의 우선순위를 두어 분배하는데 재난 상황에서는 이에 대한 해결이 최우선 순위가 될 수밖에 없다. 그렇다면 어떠한 방법으로 재난의 상황에서 양질의 공공서비스를 제공할 수 있을까? 코로나 19 시대의 많은 연구들은 협력을 그 해결책으로 제시하고 있다(Cicatiello, De Simone, D'Uva, Gaeta, & Pinto, 2021; Shi, Jang, Keyes, & Dicke, 2020; Switzer, Wang, & Hirschvogel, 2020).

정부의 협력은 중앙-지방자치단체간 협력, 지방자치단체-지방자치단체간 협력, 정부-민간협력 등으로 구분될 수 있다. 본 연구는 정부-민간 협력 중에서도 민간위탁 서비스의 역할에 주목한다. 정부는 민간위탁(contracting out) 서비스를 통해 다음의 효과를 기대한다. 첫째, 민간위탁을 통해 규모의 경제(economies of scale)를 달성해 공공서비스의 공급가격을 낮춰 효율성을 추구할 수 있다(Zullo, 2007). 둘째, 민간위탁을 통해 인력과 조직운영의 경직성을 최소화하여 서비스 공급의 효율성을 높일 수 있다(Romzek et al., 2012). 셋째, 민간분야의 전문성을 바탕으로 새로운 기술의 도입을 용이하게 하여 공공서비스의 질과 공급 가격을 낮춰 효율성을 극대화 할 수 있는 것이다(Terry, 2006). 민간위탁에 의한 협력은 정부의 한정된 자원과 인력을 극복 할 수 있는 중요한 정책 이라고 볼 수 있다(Kettl, 1993). 코로나 19의 상황에서 정부의 대응을 조사한 많은 연구들이 민간위탁 방식의 정부 서비스 공급을 통해 재난 상황에서 발생할 수 있는 다른 서비스 공급의(보건서비스 등) 부족을 해결할 수 있다고 주장한다(Shi, Jang, Keyes, & Dicke, 2020). 그러나 아직까지 코로나-19 재난시기를 포함한 민간위탁 사업의 평가에 대한 실증적 연구는 부족한 상황이다.

본 연구의 배경은 이론적 측면과 정책적 측면으로 나뉜다. 이론적 측면에서는, 첫째, 대부분의 연구가 민간위탁 서비스에 관련된 특정 사례에 대한 성과를 측정하는데 한계가 있다(최병대, 2002; 김인, 2011; 최희진, 2015; Domberger et al., 1986; Duggan, 2004; Zullo, 2007). 즉, 지방자치단체가 공공서비스 공급에 있어 민간위탁 전체 의존도의 효과를 다루지 못했다. 이는 특수한 상황(코로나 19 등)에서 정부의 민간위탁서비스 도입에 대한 정책적 의사결정에 대한 연구의 필요성을 제고한다. 둘째, 민간위탁의 성과에 대한 연구는 민간위탁으로 공급되는 공공서비스 자체에 대한 성과를 측정하였으며, 이를 종합적 정부 성과평가에 미치는 영향으로까지 연결하지 못하고 있다(강황선·김미선, 2010; 송운석·이성세, 2001; 김인, 2011; Blaeschke & Haug, 2018). 민간위탁 서비스에서 제기되는 비판은 시민은 서비스 공급의 주체를 정확하게 인식하지 못하는 점이다(Nicholson-Crotty & Miller, 2012). 따라서 만약 서비스 공급 과정에서 문제(서비스 질 하락, 서비스 공급 규모의 축소)가 발생하게 되면 공급의 주체와 상관없이 정부에 대한 신뢰 하락으로 이어질 수 있다(Savas, 2000). 민간위탁 서비스와 종합적 정부 성과에 대한 이론적 연결의 필요성이 있는 것이다.

정책적 측면에서는, 첫째, 민간위탁에 의한 공공서비스 공급이 구체적으로 정부의 역량에 어떻게 기여를 하는지에 대한 연구가 부족하다. 정부의 성과를 측정하는 기준은 다양하다. 지방자치단

체 성과평가의 경우 (1) 행정안전부에 의한 성과평가, (2) 지방자치단체 자체 성과평가, (3) 시민만족도에 의한 성과평가 등 크게 세 가지로 분류된다(Johnsen, 1999; Greenwood, 2008; Cohen & Brand, 1993). 그러나 자치단체 성과평가 결정요인에 대한 연구에서 이러한 다차원적인 성과평가 방식을 고려한 연구의 한계가 있다. 민간위탁에 의한 서비스가 중앙-지방자치단체간의 정부간 관계에 기반하여 성과를 높이는지, 지방자치단체의 자체 역량에 기여하는지, 시민의 만족도를 제고하는지에 대한 다차원적 고려가 이루어져야 한다. 이는 향후 민간위탁의 협력방식에 대한 함의를 제공할 것이다. 둘째, 현재 정부에 의한 서비스 직접공급 방식과 민간위탁에 의한 서비스 공급방식의 효과에 대한 논의가 활발하게 진행되어 오고 있다(김용훈·이환성, 2009). 코로나 19 같은 재난 상황에서의 민간위탁 서비스 공급 방식에 대한 효과의 실증적 자료는 정부의 서비스 공급 방식에 대한 중요한 함의를 제공할 것이다.

신공공관리론 이후 민간위탁 서비스 공급 방식은 정부의 자원과 인력의 한계를 극복 할 수 있는 주요한 수단으로 인식되어 왔다(Pollitt & Bouckaert, 2011). 이후 코로나 19와 같은 재난 상황은 다시금 민간위탁 서비스의 효용성에 대한 재논의를 시작하게 하였다(Switzer, Wang, & Hirschvogel, 2020).

따라서 본 연구의 목적은 다음의 연구문제에 대한 실증적 증거를 제시하는 것이다. (1) 정부서비스 방식의 효과성과 효율성은 어떻게 제고되는가? (2) 민간위탁 방식은 정부서비스 공급방식의 지속가능한 대안이 될 수 있을 것인가? (3) 재난상황에서의 민간위탁 서비스 공급방식은 어떻게 기여를 하는가? 이러한 연구 질문을 통해 본 연구는 지속가능한 민간위탁서비스 정책에 대한 제언을 하려고 한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위해 지방자치단체의 민간위탁의 두 가지 측면을 고려한다. 첫째, 지방자치단체 전체 세출에서 차지하는 민간위탁서비스 관련 비용을 독립변수 측정 단위로 사용한다. 둘째, 정부성과 평가의 세 가지 측면을 고려한다. (1) 행정안전부의 지방자치단체 성과평가 결과, (2) 지방자치단체 자체 평가결과, (3) 지방자치단체 거주 시민만족도를 통한 성과평가의 다차원적 측면을 고려하여, 민간위탁서비스 효과를 측정한다. 셋째, 동적 패널 분석(dynamic panel analysis)과 코로나 19 시기의 전후를 조절효과로 사용하여 민간위탁사업과 코로나 19의 상호 작용이 정부 성과에 대한 효과가 어떻게 다른지 측정할 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 민간위탁과 재난

신공공관리론에서 제안하는 중요한 공공서비스 제공 방식은 민간위탁이다. 우리나라의 경우에도 민간위탁에 의한 공공서비스 공급방식은 널리 활용되고 있는데 본 연구는 민간위탁의 활용이

#### 4 「한국지방행정학보」 제21권 제1호

상황에 따라 달라질 수 있다고 전제한다. 즉 정부의 외부 환경적 요인이 민간위탁의 효과를 높일 수도 또는 낮출 수도 있는 가능성이 있는 것이다. <그림 1>은 한국 민간위탁 경영연구소에서 조사한 2017년에서부터 2021년까지 우리나라 시군구 지방자치단체 연도별 민간위탁 계약 건수이다. 민간위탁계약 건수는 2017년(전체 73,670건)에서 2019년(전체 84,487건)까지 안정적 추세를 보이다가 2020년(전체 71,989건) 약 12,000건이 감소하게 된다. 그러나 코로나 19의 절정시기인 2021년에는 106,441건으로 비약적으로 증가하고 있다. 민간위탁 계약건수가 지속적으로 안정적인 증가 또는 감소의 추세를 보이지 않는 이유로 시군구 지방자치단체가 공공서비스 공급의 환경과 여건에 따라 민간위탁의 정책결정을 달리 할 수 있다는 가능성을 내재하고 있다. 민간위탁의 효용성에 대한 논의에 기여하기 위하여 재난상황과 같은 정부의 환경적 여건을 연구에 포함해야 할 필요가 있는 것이다. 본 연구는 코로나 19의 환경적 요인이 발생시킬 수 있는 민간위탁 효과의 차이가 정부성과 결과에 미치는 영향을 측정하는 것을 목적으로 한다.



출처: 한국민간위탁 경영연구소

<그림 1> 시군구 지방자치단체 연도별 (2017-2021) 민간위탁 총 계약 건수

본 연구에서 강조하고자 하는 것은 현재 많은 연구가 특정 지방자치단체(조연숙, 2001; 김용훈·이환성, 2009), 특정 민간위탁 서비스의 효과(최병대, 2002; 김인, 2011; 최희진, 2015; Domberger et al., 1986; Duggan, 2004; Zullo, 2007)에 집중된 사례연구가 주로 수행되어 왔다. 특정 사례에 집중된 민간위탁 효과에 대한 연구에서는 환경적 요인에 의해 그 효과가 변화하는 것을 파악하기 힘들다. 따라서 본 연구는 시군구 지방자치단체 전체를 연구단위로 선정하고, 개별 민간위탁 서비스 효과가 아닌 전체 민간위탁 서비스 현황을 변수로 사용하여, 민간위탁이 정부성과에 미치는 효과에 대한 논의를 하고자 한다.

## 2. 정부성과 결정요인

정부성과의 결정요인은 크게 세 가지 관점이 있다. 첫째, 예산·회계적 관점에서 정부의 재원 사용의 효율성이 정부성과를 결정한다. Harty(1980)는 정부성과 평가는 예산의 투입대비 효과를 비교한 효율성을 중심으로 측정되어야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 정부의 재무적 의사결정에 있어 예산의 효율성을 중심으로 재원이 분배되어야 한다는 것이 핵심이다. 이후 Oates(1999)는 재정연방주의(fiscal federalism)적 관점에서 예산의 분권은 정부의 성과를 높일 수 있다고 주장한다. 이는 공공선택이론과(public choice theory) 함께 논의되고 있는데 분권을 통한 지방정부의 경쟁은 더 나은 서비스를 합리적인 가격(세금의 부담)에 제공하는 동기가 된다. 정부예산 사용의 효율성은 1인당 정부 세출 규모로 측정하며, 지방정부의 1인당 세출이 낮을수록 효율성이 높다고 판단하며, 정부성과는 증가한다(Johnsen, 1999; Maxham, 2009; Dubnick & Frederickson, 2010; Astrini, 2015).

둘째, 조직·인사 관리적 관점에서 정부업무를 관장하는 공무원의 전문성이 정부성과를 결정한다. 조직·인사 관리적 관점에서 정부성과를 높이기 위해서는 공무원의 전문성을 높일 수 있는 교육 시스템이 마련되어야 한다고 주장한다(Damanpour, 1987). 이는 프로페셔널리즘(professionalism) 이론에 근거하고 있는데, 전문성이 있는 공무원의 경우 성과평가의 지표를 정확하게 이해하고 업무를 수행하여 정부성과평가를 높일 수 있다고 한다(Kloot, 1999; Greenwood, 2008). 또한 중간관리자의 업무 경험이 많을수록 정부의 높은 성과평가 결과를 기대할 수 있다는 실증적 결과를 제시하고 있다(Phusavat et al., 2009). 다른 의견으로 전문성이 있는 인력을 영입하기 위해서는 높은 급여를 제시하여야 한다는 관점에서 높은 급여가 성과평가에 긍정적인 영향을 준다는 연구결과가 있다(Kloot, 1999).

셋째, 공공서비스 공급 관점에서 시민의 요구사항을 적절하게 대처하는 것이 정부성과를 결정한다. 기대불일치(expectation discrepancy) 이론의 경우 정부의 성과평가는 공공서비스를 받는 당사자에 의해 결정되어야 한다고 주장한다(Cohen & Brand, 1993; Folz & French, 2005). 따라서 정부성과 평가는 공공서비스를 이용하기 이전 시민의 기대와 사용후 만족도의 차이로 측정한다(Epstein, 1992). 시민에게 성과 목표의 명확한 전달은 정부의 성과와 긍정적인 관계가 있다(Kravchuk & Schack, 1996; 고명철, 2013; 이현국·김운호, 2014). 또한 특정 계층에 집중된 서비스 보다 다양한 계층에 보편적이게 제공되는 서비스의 만족도가 높다는 결과가 제시되고 있다(Newcomer, 2007; 김인, 2006; 이광희, 2003).

정부성과의 영향요인은 예산·회계적 관점, 조직·인사 관리적 관점, 공공서비스 공급 관점의 세 가지 영역에서 결정되고 있으나, 실제 정부성과의 측정에서 이를 반영하기가 쉽지 않다. 또한 민간위탁의 목적이 예산효율성 증대, 서비스 공급인력의 전문성강화, 서비스질의 개선임에도 불구하고 지금까지 민간위탁과 정부성과의 세 가지 평가 차원의 논의가 많지 않다는 한계가 있다.

### 3. 민간위탁의 효과

1980년 영국의 대처정부와 미국의 레이건 정부에서 도입한 민간위탁 방식의 공공서비스 공급 효과에 대한 논쟁은 아직도 현재 진행형이다(Durant & Rosenbloom, 2017; Frederickson, 2006; Milward & Provan, 2000). 민간위탁 방식을 비판하는 입장은 주인-대리인 이론(principal-agent theory)을 근거로 그 효과성이 미미하다고 주장한다(Mullins & Zorn, 1999). 서비스를 대리하는 입장인 민간위탁 업체는 정부보다 서비스 단가에 대해 더 많은 정보를 가지고 있다. 즉, 위탁주관인 정부와 민간위탁 업체간 정보의 비대칭성(information asymmetry)이 발생하는 것이다(Johnston & Romezek, 1999). 따라서 이러한 정보의 비대칭성을 해결하기 위해 정부는 관리·감독에 대한 더 많은 투자를 해야 하기 때문에 민간위탁 방식의 공공서비스는 더 많은 비용을 발생시킬 수 있다(Mullins & Zorn, 1999). 또한 민간위탁 업체의 선결과정에서의 투명성을 확보하기 위한 비용이 추가적으로 소요되는 경우가 있는 것이다(Yang et al., 2009). 민간위탁 업체는 입찰을 진행할수록 더 많은 단가를 제시하는 경향이 있다(Ohlsson, 2005). 민간위탁 업체의 목적은 서비스 단가를 낮추는데 목적이 있기 때문에 서비스 수요자(시민)의 의견에 대응하는데 소홀하여 결과적으로 서비스의 질을 낮출 수 있다는 문제도 제기 되고 있다(Yang et al., 2009).

그러나 민간위탁 방식의 효과성에 대한 실증적 연구도 진행되고 있다. 첫째, 민간위탁을 통해 정부는 서비스 단가를 낮추고 안정적 재원을 확보할 수 있다는 주장이다. 특히, 민간위탁을 통해 정부는 쓰레기 처리 비용(Domberger et al., 1986), 보건서비스의 단가(Duggan, 2004)와 교통서비스의 단가(Zullo, 2007)를 낮출 수 있었다. 정부는 계약진행시 최소의 단가를 선택함으로써 서비스 공급 비용을 낮출 수 있기 때문이다. 또한 공무원을 통해 직접적으로 서비스를 제공할 때 소요되는 인건비 및 복지비용을 절감할 수 있다(Blaeschke & Haug, 2018). 둘째, 정부는 민간위탁을 통해 서비스 공급의 전문성을 확보할 수 있다. 민간위탁 업체는 상대적으로 정부보다 법적인 제약을 덜 받아 최신 경영기법을 도입하는데 용이하다(Romezek et al., 2012). 예를 들어 민간 위탁 업체는 노동의 유연성을 활용하여, 환경의 변화에 대응할 수 있는 전문인력을 시의적절하게 채용할 수 있다(Pollitt & Bouckaert, 2011; Sclar, 2001; Terry, 2006). 셋째, 민간 위탁은 공공서비스의 질과 서비스수요자에 대한 대응성을 높일 수 있다. 정부는 철저한 관리·감독을 통해 민간위탁 서비스의 질 향상을 유도 할 수 있는 것이다(Kettl, 1993). 따라서 민간위탁서비스는 시민의 대응성(Nicholson-Crotty & Miller, 2012), 서비스 질(Blaeschke & Haug, 2018), 책무성(Terry, 2006), 정부신뢰성(Savas, 2000)을 높인다는 실증적 연구결과를 제시하고 있다.

### 4. 민간위탁과 정부 성과의 관계

민간위탁 방식의 공공서비스 공급은 정부의 성과를 낮출 수 있다. 정부의 성과는 단순하게 투입 대비 산출의 개념인 효율성으로 측정할 수 없다. 효율성이 낮더라도 시민의 서비스 요구 수준에 부

합해야 정부의 성과가 높기 때문이다(조연숙, 2001). 공공서비스 제공에 있어 민간위탁 방식을 도입한 정부의 가장 큰 고민은 서비스 공급을 의뢰할 때 계약기관이 책무성(accountability) 있게 업무를 수행할 수 있는가에 대한 문제이다(Zullo, 2007). 계약기관은 엄밀히 공공기관이 아니기 때문에 공무를 수행하기 보다는 기관의 생존과 발전에만 몰두할 수 있기 때문이다(Duggan, 2004). 이와 관련하여, 많은 민간위탁이 정부성과에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 의견을 제시하고 있다(김용훈·이환성, 2009; 최병대, 2002; 김인, 2011; 최희진, 2015; Domberger et al., 1986). 따라서 이러한 주장에 근거하면 정부의 민간위탁에 대한 의존도가 높을수록 그 성과는 낮아질 수 있다.

이와는 달리, 혁신적용이론(innovation adoption theory)에서 정부의 민간위탁 도입으로 인한 잉여재원과 인력은 혁신을 수용하고 적용하는데 중요한 역할을 한다고 주장한다(Damanpour & Schneider, 2009). 민간위탁과 정부성과의 연관성에서 지방자치단체는 정부의 성과를 높이기 위해 어떠한 의사결정을 할 수 있는가에 대한 것과 민간위탁의 역할은 무엇인가에 대한 부분에 주목한다. 민간위탁이 지방자치단체의 잉여자원(slack) 생산에 중요한 역할을 하여, 자체 성과를 높일 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있다는 주장이다(2011; Sclar, 2001; Terry, 2006). 즉, 민간위탁을 통해 생산된 잉여자금 및 잉여인력을 통해 지자체는 정부서비스의 질을 높일 수 있는 기회를 만들 수 있으며, 시민의 수요에 대응하는 새로운 서비스를 공급할 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 민간위탁은 정부성과를 더 높일 수 있는 주요한 요인이 될 수 있는 것이다.

정부가 민간위탁 방식을 도입하는데 있어 서비스 수요의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 정부는 서비스 수요가 예상 보다 높게 증가 했을 때 그리고 자체적으로 그 서비스 수요를 감당할 수 없을 때 협력을 모색할 수 있다(Zullo, 2007). 따라서 코로나 19 같이 정부가 대응해야 하는 공공서비스 수요가 높아지면 민간위탁을 더 많이 활용할 수 있는 것이다(Shi, Jang, Keyes, & Dicke, 2020). 그렇다면 정부가 공공서비스가 필요한 시기에 도입한 민간위탁 서비스는 성과를 개선시킬 수 있는가에 대한 고려할 수 있다. 재난과 같은 공공서비스가 요구되는 환경에서 증가된 민간위탁 서비스는 증가된 수요를 효과적이게 감당함으로써 성과를 높일 수 있다(Nicholson-Crotty & Miller, 2012). 그러나 반대의 의견으로는 재난상황과 같은 특수한 상황에서 공공서비스의 수요가 증가한다고 할지라도 이에 대응하는 주체는 민간위탁을 통한 대응이 아니라 정부간 협력 등을 통한 대응이어야 한다는 주장도 있다(Blaeschke & Haug, 2018). 재난상황에서의 핵심은 사업의 효율성이 아닌 효과성을 달성해야 한다는 측면에서 민간위탁이 추구하는 효율성 있는 서비스 제공 방향과는 다르기 때문이다(Greenwood, 2008). 따라서 재난상황과 같이 서비스 요구가 높아지는 상황에서 민간위탁이 성과에 영향을 긍정적으로 또는 부정적으로 영향을 줄 수 있다.

### Ⅲ. 연구 방법론

#### 1. 연구모형

본 연구는 2016년부터 2021년까지 한국 민간위탁 경영연구소에서 조사한 2017년부터 2021년까지 지방자치단체별 민간위탁사업을 위한 지출액 자료를 사용한다. 또한 정부성과 평가를 측정하기 위하여 행정안전부 및 재정365에서 제공하는 중앙정부 평가 생산성지수, 자치단체 재정공시 자료인 지방자치단체 자체평가 자료, 사회통합실태조사에서 제공하고 있는 시민만족도 평가 자료를 활용한다. 통제변수를 위해 통계청에서 제공하는 인구사회경제학적 자료를 활용하여 각 자료들을 통합하였다. 따라서 본 연구의 공간적 범위는 전국 226개 기초자치단체이며 시간적 범위는 2017년부터 2021년까지 6년간이다( $226 \times 6 = 1,356$ ).

본 연구의 연구모형에서 종속변수는 지방자치단체 성과평가의 세 가지 측면인 (1) 중앙정부 차원의 지방자치단체 평가, (2) 지방자치단체의 자체 평가, (3) 지방자치단체 공공서비스 만족도의 시민평가를 활용한다. 독립변수는 지방자치단체가 공공서비스를 공급하는데 있어 민간위탁의 의존성을 파악하기 위하여 재정적 측면에서 민간위탁 세출 현황을 활용한다. 마지막으로 선행연구와 관련한 통제변수를 포함하여 모형을 구성할 것이다. 연구모형은 다음과 같다.

$$Performance_{it} = \beta_1 Contractingout_{it} + \beta_2 COVID19_{it} + \beta_3 ControlV_{it} + \alpha_i + u_{it}, t = 1, 2, \dots, T$$

연구의 분석방법은 내생성문제를 통제하기 위한 동적패널모형(Dynamic Panel Model)중 알레라노-본드 모형(Arellano-Bond Model)과 연도를 통제한 고정효과모형(Fixed-Effects Model)을 활용한다. 서로 다른 패널 분석 방법을 활용하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 두 개의 다른 모형에서도 민간위탁과 정부성과의 관계가 일관성 있게 나타나 결과의 강건성(robustness)을 확보하는 것이다. 둘째, 동적패널모형의 경우 그 자체로 모형에서 발생할 수 있는 내생성(endogeneity)과 자기상관성(autocorrelation) 통제할 수 있다. 셋째, 동적패널이 장점에도 불구하고 상호작용항(interaction term)을 적용할 수 없는 단점이 있다. 본 연구의 목적이 코로나 19 시기의 민간위탁과 정부성과의 관계를 고찰 하는 것이기 때문에 고정효과 모형을 추가로 차용한다.<sup>1)</sup> 넷째, 동적패널 모형과 고정효과 모형에서 코로나 19 이전 시기와 코로나 19 시기의 민간위탁 서비스가 정부성과 평가의 관계를 판단하기 위해 단절적 시계열 분석 활용한다. 기존의 민간위탁의 효과에 대한 연구가 단 연도를 중심으로 횡적연구에 집중하고 있다는 점과 특정 민간위탁의 서비스의 효과를 측정할 사례분석에

1) 패널분석의 경우 하우스만 검정(Hausman test)의 결과에 따라 임의효과모형(random-effects model)과 고정효과모형(fixed-effects model)로 나뉜다. 본 연구에서는 하우스만 검정결과 모든 모델이 고정효과모형에 적합하게 나타났다.

한계를 극복하기 위함이다. 다섯째, 본 연구에서는 우리나라 전체 226개 기초지방자치단체를 활용함에 있어 모수 전체를 사용하여 표본에 대한 대표성을 고려하지 않아도 된다. 그러나 모수 전체를 사용할 경우 각 연구 단위간 이분산성(heteroskedasticity)의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 동적패널 모형과 고정효과 모형에서 강건표준오차(robust standard error)를 적용한다.

## 2. 변수의 측정

본 연구의 종속변수는 정부성과 결과이다. 이를 위해 정부성과평가의 세 가지 측면을 고려한다. 첫째, 예산·회계적 측면으로써 중앙정부는 지방자치단체에 교부금을 지원한다. 또한 보다 실질적인 지원을 위해 재정분권을 활용하여 지방소비세를 분배한다. 중앙정부에서 지방자치단체에 재정적 지원을 하는 만큼 지방자치단체 성과전반에 대한 측정을 할 필요가 있다는 의견이 제기 된다. 즉, 정부간 관계에서의 성과평가 측정을 고려하는 것이다(Harty, 1980; Johnsen, 1999; Maxham, 2009; Dubnick & Frederickson, 2010; Astrini, 2015). 둘째, 조직·인사 관리적 측면을 고려하는 것이다. 지방자치단체는 자체 성과평가 시스템을 구축하여 공공서비스 목표의 달성도를 측정하여 조직의 효율적 관리와 인사에 반영하려고 노력해야 할 필요가 있다는 의견이다(Kloot, 1999; Greenwood, 2008). 셋째, 공공서비스 공급관점에서 시민에 의한 만족도 평가를 고려해야 한다는 의견이다(Kravchuk & Schack, 1996; 고명철, 2013; 이현국·김윤호, 2014). 결국 공공서비스의 수혜를 받는 대상은 시민이기 때문에 정부성과평가는 시민의 의견을 반영해야 한다는 것이다.

따라서 본 연구에서 정부성과의 측정은 위의 세 가지 측면을 고려한다. 종속변수인 정부성과를 측정하기 위한 첫 번째 차원은 중앙정부 중심의 지방정부 평가이다. 매년 행정안전부에서는 지방자치단체의 생산성 지수를 발표하고 있다. 행정안전부에서 위탁을 받아 한국생산성본부에서는 지방자치단체의 생산성을 조사하고 있는데 (1) 지방자치단체의 역량 영역, (2) 삶의 질 영역으로 나누어 조사한다. 다시 지방자치단체의 역량은 (1) 지역경제 역량, (2) 재정역량, (3) 행정역량 분야로 나누어 측정되며, 삶의 질은 (1) 사회·복지, (2) 주민 건강, (3) 교육·문화, (4) 안전·안심 분야로 나누어 측정된다. 각각의 분야는 개별 지표를 통해 측정된다. 예를 들어, 지역경제 역량은 취업자 증가율, 1인당 지역내 총생산 증가율, 출산율 증가율, 인구증가율 지표로 측정된다. 총 32개 지표를 사용하며, 각각의 지표는 중요도에 따라 배점이 다르게 주어진다. 따라서 총 배점은 1000점으로 정량점수(711.4점)와 정성점수(288.6점)로 구성된다. 행정안전부에서는 개별 기초지방자치단체의 생산성 점수를 공개하고 있지 않다. 따라서 본 연구에서는 각 지표와 관련한 데이터를 통계청과 재정 365에서 수집하여 개별 기초지방자치단체의 생산성 지수를 산출 하였다.

정부성과를 측정하기 위한 두 번째 변수는 기초지방자치단체의 자체 평가 자료에서 추출한 성과달성도(%)이다. 지방자치단체는 재정공시를 통해 매년 성과보고서를 공개하고 있다. 성과보고서에는 부서별로 전체 성과목표의 개수와 이에 대한 달성현황을 공시하고 있다. 시군구 홈페이지 재정공시 홈페이지에서 데이터를 수집할 예정이다. 성과달성도는 비율로서 총 목표 개수를 초과달성

과 전체 달성 개수로 나눈 값이다. 2019년 서울시 종로구의 경우 지방자치단체 자체적으로 전체 성과목표를 146개를 설정하였다. 이중에 달성하지 못한 성과는 13개였는데 총 목표수에서 달성한 성과(전체목표수-미달성 목표수)를 나누어 값을 계산한다(예:  $(146-13)/146=0.91$ ). 달성 비율이 높을수록 지방자치단체의 성과가 높은 것으로 간주한다.

정부성과 측정의 세 번째 차원은 시민평가이다. 시민평가를 지방자치단체 성과 변수에 활용하는 이유는 공공서비스 제공의 궁극적인 목적이 시민의 요구에 효과적이게 대응하여 그 만족도를 높이는 것이기 때문이다(Kravchuk & Schack, 1996). 시민평가결과는 한국지방자치학회가 시행한 시민만족도 조사를 활용하는데 전국 19세 이상의 성인남녀를 대상으로 매년 실시한다. 226개 시군구를 대상으로 2017년부터 2021년까지 조사하였으며(2019년은 미조사하여 곡선추정법을 활용하여 추정) 매년 22,900명에서 31,600의 표본을 지방자치단체 지역·성별·연령을 고려하여 비례할당 추출 방법을 통해 표집하였다. 시민만족도를 조사하기 위한 영역은 자치역량(단체장, 의회의원, 공무원, 주민), 행정서비스, 지방자치 지역발전 등의 세 가지 항목으로 구성된다. 각 수준은 리커트 5점 척도를 활용하여 '1'(매우 낮다)에서 '5'(매우 높다)로 응답하였고 세 가지 항목의 결과를 평균하여 산출하였다.

본 연구의 독립변수는 인구 1인당 민간위탁 사업 세출액이다. 한국민간위탁 경영연구소에서는 매년 전국 226개 지방자치단체를 대상으로 민간위탁 금액을 조사한다. 226개 지방자치단체 각각의 민간위탁 사업비 총액을 산출하여 본 연구에 활용한다. 226개 지방자치단체별로 민간위탁 세출 총액의 편차가 커질 때 연구 결과의 편의(bias)가 발생할 가능성이 높다. 따라서 본 연구에서는 민간위탁 세출 총액을 인구로 나누어 표준화 한다.

통제변수를 포함하기 위하여 본 연구에서는 선행연구를 참고하여 지방자치단체의 1) 재정환경(Dubnick & Frederickson, 2010; Astrini, 2015), 2) 행정역량(Harty, 1998; Damanpour, 1987), 3) 혁신제도 도입(Greenwood, 2008), 4) 정치환경(Newcomer, 2007) 5) 시민의 삶의 질(고명철, 2013; 이현국·김윤호, 2014; Folz & French, 2005)을 고려한다. 재정환경의 경우 재정 지출의 효율성 측면과 예산자원이 많을수록 더 나은 공공서비스를 제공할 수 있으며, 정부 성과에 긍정적인 영향을 준다는 주장이다(Dubnick & Frederickson, 2010; Astrini, 2015). 이에 근거하여 본 연구에서는 재정환경과 관련한 통제변수로서 지방세 비율, 부채비율, 재정의존도, 1인당 GRDP, 1인당 세출을 포함한다. 지방세비율과 1인당 GRDP의 경우 재원의 규모를 측정하는 것으로서 높을수록 재정환경이 긍정적임을 의미한다. 이와는 반대로 부채비율과 재정의존도가 높으면 상대적으로 지자체에서 가용할 수 있는 재정자원의 한계가 있기 때문에 재정환경이 부정적임을 나타낸다. 마지막으로 1인당 세출 규모는 효율성을 판단하는 측정변수로서 낮을수록 재정운영 효율성이 높음을 나타낸다(적은 재원으로 공공서비스를 제공).

〈표 1〉 변수의 측정 방법

구분	변수	측정방법	자료
종속변수			
정부 성과	중앙정부 평가: 생산성지수	자치단체별 생산성지수(부록 1 참조)	행정안전부/ 통계청 / 재정 365
	지자체 자체평가: 자체 성과평가	성과달성도(%) = $\frac{\text{총 목표} + \text{미달성(개수)}}{\text{총 목표(개수)}}$	자치단체 재정공시
	시민평가: 만족도	지자체 구성원 역량 및 행정서비스 만족도(5점 척도)	한국지방자치학회
독립변수			
민간 위탁	민간위탁사업 세출	지방자치단체 인구 1인당 민간위탁 사업 세출	한국 민간위탁 경영연구소
재난	코로나 19시기	코로나 19시기(2019-2021년): 1, 그 외: 0	
통제 변수	지방세비율	지방세 총액 / 세입 총액	재정 365
	부채비율	부채 총액 / 예산 총액	재정 365
	재정의존도 (지방교부금 비율)	지방교부금 총액 / 세입 총액	재정 365
	1인당 GRDP	GRDP 총액 / 주민등록인구	통계청
	1인당 세출	일반세출결산액 / 주민등록인구	재정 365
	천명당 공무원규모	(전체 공무원수 / 주민등록인구) × 1,000	통계청
	지자체 투명성지수	1등급: 매우우수, 2등급: 우수, 3등급: 보통, 4등급: 미흡, 5등급: 매우 미흡	한국생산성본부
	시민참여예산 비율	주민제안사업 반영금액 / 일반세출결산액	한국생산성본부
	성과평가제도	행정안전부 생산성평가 응모: 1. 미응모: 0	행정안전부
	지자체장 성향(진보)	지자체 단체장 정당 진보: 1, 보수: 0, 무소속시 공약 고려	중앙선관위
	삶의 질 인식	삶의 질 지수(EQ-5D): 1(삶의 질이 높음, -1 (삶의 질이 낮음) - 운동능력, 자기관리, 일상활동, 통증/불편, 불안/우울을 종합하여 측정	통계청
	1인당 문화시설수	문화 기반시설수 / 주민등록인구	통계청
	천명당 교육시설수	인구 천명당 사설학원수	통계청
	인구밀도	주민등록인구 / 행정면적	통계청

프로페셔널리즘(professionalism) 이론에서는 공무원의 역량이 높을수록 질 높은 공공서비스를 제공할 수 있다고 주장한다(Damanpour, 1987). 따라서 공무원의 역량은 정부성과평가 결과에 영향을 줄 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 인구 천명당 공무원수, 지방자치단체 투명성지수를 통제변수로 모델에 포함한다. 지자체 투명성지수는 한국생산성본부에서 발표하며 총 5등급으로 구성되어 1등급은 매우우수, 5등급은 매우미흡으로 평가된다. 정부는 제도를 개혁하여 공공서비스 제공의 효율성과 효과성을 높이려는 노력을 한다(Greenwood, 2008). 제도와 관련한 통제변수는 시민참여예산 비율과 성과평가제도이다. 시민이 반영된 예산은 공공서비스의 만족도를 높일 수 있는 계기가 될 수 있다(Park, 2019). 본 연구에서는 주민제안사업 반영금액을 일반세출결산액으

로 나누어 측정한다. 또한 성과평가 제도를 통해 정부는 성과 결과를 관리하고 공공서비스를 개선시킬 수 있다(Scar, 2001; Terry, 2006). 성과평가제도 통제변수로 행정안전부 생산성평가 응모 지자체를 포함한다. 지자체장이 진보일 경우 상대적으로 복지에 중점을 두고 보수일 경우 경제 정책에 집중한다. 따라서 정치적으로 진보의 성향을 가지고 있는 지자체장은 공공서비스 제공에 있어 폭 넓은 계층을 위한 정책을 집행할 수 있다(Astrini, 2015; Muller & Pere, 2019; Sabet & Khaksar, 2020; chltkdgks, 2011). 따라서 본 연구에서는 지방자치단체장이 성향을 통제변수로 포함한다. 진보 정당에 소속되어 있으면 '1' 보수 성향일때는 '0'으로 코딩하였으며, 무소속일때는 공약을 바탕으로 판단하였다. 시민의 기본적인 삶의 질은 정부의 성과를 평가하는데 중요한 영향을 줄 수 있다(Newcomer, 2007; 김인, 2006; 이광희, 2003). 이를 고려하기 위하여 통제변수로 삶의 질 인식, 1인당 문화시설수, 1인당 교육시설수를 모형에 포함하였다. 삶의 질 인식은 통계청에서 제공하는 EQ-5D 지수를 활용하였으며, 1에 가까울수록 삶의 질이 높게 평가된다. 마지막으로 인구학적 변수로 인구밀도를 통제변수로 활용하였다.

## IV. 연구 결과

### 1. 기술통계 결과

본 연구의 목적은 정부의 공공서비스 제공에 있어 민간위탁의 활용이 정부성과평가에 미치는 영향을 실증적으로 분석하는 것이다. 기술통계 결과 종속변수인 중앙정부평가는 1,000점 만점에 평균 685.46점, 지방자치단체 평가는 100점 만점에 평균 81.81점, 시민만족도는 5점 만점에서 2.50점이었다. 중앙정부평가와 시민만족도는 중간 값인 각각 500점과 2.50점에서 약간 높은 평균값을 보여주고 있는 반면, 지방자치단체 평가는 중간 값인 50점을 상회하였다. 이는 자체평가인 지방자치단체 평가에서 그 결과가 더 높았던 것을 의미한다.

전국 226개 지방자치단체의 인구 1인당 민간위탁 세출액 평균은 약 522,570원이었다. 이는 지방자치단체에서 민간위탁을 통해 공급하는 공공서비스의 비용이 해당지역의 인구 1인당 522,570가량 소요 된다는 것을 의미한다. 지방자치단체의 재정 상태를 나타내는 지방세 비율과 부채 비율은 각각 평균 11.25%와 19.16%를 보여주고 있다. 인구 1인당 지방교부금은 약 10,750을 지원 받는 것으로 나타났다. 이밖에 시민참여예산 비율은 평균 9.04%였으며, 전체 지자체중 약 80%이상이 성과평가 제도를 운영하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 기술통계 결과

변수	평균	표준편차	최소	최대
중앙정부평가(1,000점 만점)	685.46	62.38	567.68	813.81
지방자치단체 자체평가(100점 만점)	81.81	8.45	35.02	98.3
시민만족도 평가(5점 만점)	2.50	.34	1.59	3.28
인구1인당 민간위탁예산액(천원)	522.57	3012.15	.139	92595.34
코로나 19	.5	.5	0	1
지방세비율(%)	11.25	2.75	6.43	16.07
부채비율(%)	19.16	2.71	13.32	24.21
1인당 재정의존도(지방교부금비율)(천원)	10.750	2.64	6.13	15.33
1인당 GRDP(백만원)	38.239	35.17	8.74	447.70
1인당 세출(천원)	127.61	225.19	1.36	2971.06
인구천명당 공무원수	8.51	6.27	1.64	45.33
지자체투명성지수(5점만점 100점 환산)	51.46	10.49	29.14	72.84
시민참여예산 비율(%)	9.04	2.15	5.14	12.85
성과평가제도	.80	.39	0	1
지자체장 성향(진보)	.60	.48	0	1
삶의질 인식(100점 환산)	67.21	16.25	37.93	94.83
1인당 문화시설수	7.52	1.84	4.3	10.74
천명당 교육시설수	4.46	1.09	2.55	6.38
인구밀도	4.22	5.87	.01	27.44

N=1,356

## 2. 동적패널회귀 분석 결과

본 연구에서는 인구 1인당 민간위탁 세출액과 코로나 19가 성과평가에 미치는 영향을 검토하기 위하여 중앙정부 성과평가 모형, 지자체 성과평가 모형, 시민성과평가 모형을 분석하였다. 먼저 동적패널회귀 분석의 적합도를 위해 본 연구에서는 알레라노-본드(Arellano-Bond) 검정을 실시하였다. 알레라노-본드 검정은 동적패널 모형의 특성상 안정성이 보장되어야 한다. 안정성은 동적패널모형에서 지난연도의 종속변수(본 연구에서는 성과평가결과)가 현재연도의 종속변수에 미치는 영향을 고려한다. 이때 지난연도의 종속변수가 설명변수로서 역할을 해야 한다. 그러나 모든 지난연도의 종속변수가 현재연도의 종속변수에 영향을 줄 때 결과의 편의(bias)를 발생시킬 수 있다. 즉, 최근 1년 전의 지난연도가 설명변수로서 현재 연도에 영향을 준다는 점을 고려해야 하는 것이다. 알레라노-본드 검정결과 모든 모형에서 1단계에서 지난연도 종속변수가 현재연도 종속변수에 유의하게 영향을 주고 있으나 2단계에서 지난연도 이전 종속변수는 유의한 영향을 주지 않는다. 따라서 모형의 적합도가 성립되었다.

〈표 3〉 동적패널 성과평가모형 결과

변수	중앙정부성과평가		지자체성과평가		시민성과평가	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
전년도평가결과	.166**	.051	-.523***	.030	.490***	.070
인구1인당 민간위탁세출액	-.004**	.001	-.000	.001	-.022**	.010
코로나 19	-.017**	.005	.010**	.005	.000	.031
지방세비율	.001	.001	-.001	.001	-.020**	.009
부채비율	-.002	.001	.000	.001	-.013	.008
재정의존도 (지방교부금비율)	-.001	.002	-.006**	.002	.007	.013
1인당 GRDP	.047	.039	.045	.038	-.432**	.197
1인당 세출	.100***	.021	-.017	.019	.308**	.116
인구천명당 공무원수	-7.624**	2.291	-.468	2.144	-71.565***	12.420
지자체투명성지수	.000***	.0002	-.000	.000	-.002	.001
시민참여예산 비율	.000	.001	.001	.001	.005	.008
성과평가제도	.007	.007	.020**	.007	.000	.043
지자체장 성향(진보)	.003	.007	.002	.006	.021	.038
삶의질 인식	.001***	.000	-.000	.000	.001	.000
문화시설수	-.006	.004	-.013**	.004	-.036	.024
교육시설수	.007	.005	.006	.004	-.092**	.028
인구	.192***	.031	.043*	.025	.186	.142
상수	2.662***	.519	.786**	.350	1.253	2.027
Wald	196.66***		346.82***		311.16***	
Sargan	34.616***		244.376***		179.811***	
Arellano-Bond test	1st	-4.819***	1st	3.035**	1st	-4.017***
	2nd	-.146	2nd	-1.474	2nd	.257

N=1,356, \*p&lt;0.1, \*\*p&lt;0.05, \*\*\*p&lt;0.01

성과평가모형에서 본 연구의 주요 독립변수인 인구 1인당 민간위탁세출액과 코로나 19변수를 포함한다. 첫 번째 모형의 경우 인구 1인당 민간위탁 세출액과 중앙정부 성과평가결과는 음(-)의 관계로 유의한 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체의 인구 1인당 민간위탁 예산액이 높을수록 중앙정부성과평가의 결과가 낮은 것을 의미하고 있다. 또한 코로나 19와 중앙정부성과평가의 결과가 음(-)의 관계를 가지고 있었다. 즉, 코로나 19 시기에 중앙정부의 지방자치단체에 대한 평가가 코로나 19 이전 시기보다 더 낮았다는 것을 의미한다. 두 번째 모형은 1인당 민간위탁 세출액 및 코로나 19와 지방자치단체의 자체 평가결과이다. 분석결과 인구 1인당 민간위탁 세출액과 지자체 성과평가 간에는 유의미한 관계를 관찰하지 못하였다. 다만 코로나 19의 경우 코로나 19 이전보다 이후에 지방자치단체의 성과평가결과가 높았다. 이는 지방자치단체의 자체성과가 코로나 19에 더 높았으며

상대적으로 해당시기에 공공서비스의 수요에 더 잘 대응을 하였다는 것을 의미한다. 세 번째 모형인 시민성과평가 결과에서는 인구 1인당 민간위탁 세출액과 시민평가가 음(-)의 관계로 유의하였다. 이는 인구 1인당 민간위탁 세출액이 높을수록 시민들이 지방자치단체에 평가하는 점수가 낮아짐을 의미한다. 그러나 시민평가 모형의 경우 코로나 19와 평가결과와의 관계는 유의하지 않았다.

민간위탁을 활용한 공공서비스 대응의 가장 큰 우려중 하나는 서비스의 질을 고려하지 않고 민간위탁 조직의 이윤 또는 생존에만 집중한다는 것이다(Durant & Rosenbloom, 2017). 이렇게 될 경우 정부 성과는 민간위탁기관에 의해 낮아질 수 있는 것이다. 또한 코로나 19같은 재난 상황에서는 공공서비스의 요구가 급격하게 증가한다. 이때 정부가 증가된 공공서비스에 대응하기 위한 방법으로 민간위탁의 방식을 늘릴 수 있다. 그러나 급격한 민간위탁 방식의 확대는 공공서비스 수행을 잘 할 수 있는 기관을 선별하는데 어려움을 겪을 수 있다(Yang et al., 2009). 본 연구의 결과 역시 지방자치단체의 세출이 높을수록 중앙정부평가와 시민평가의 결과가 낮아지는 점을 볼 수 있다. 따라서 본 연구의 결과는 선행연구에서 주장하고 있는 민간위탁에 대한 우려가 반영되었다고 할 수 있다.

통제변수의 경우 지방세 비율과 시민성과평가의 관계는 유의하게 음(-)의 결과로 나타났다. 이는 지방세의 비율이 낮을수록 시민이 인식하는 서비스 만족도가 높다는 것을 의미한다. 지방자치단체에 납부하는 세금이 높을수록 서비스 만족도에 대한 기대가 높다(Poister & Streib, 1999). 그렇기 때문에 납부한 세금이 낮을수록 시민의 서비스 만족도가 높을 가능성이 있는 것이다. 통제변수와 관련된 모델에서는 1인당 GRDP와 시민만족도의 관계가 유의하게 음(-)의 관계로 나타나고 있다. 역시 지방자치단체의 경제성고가 좋을수록 시민들이 공공서비스에 기대하는 품질이 높을 수 있음을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 재정외존도의 경우 지방자치단체의 성과와 유의하게 음(-)의 관계를 보여주고 있다. 지방자치단체가 교부금을 많이 받을수록 성과가 낮을 수 있다는 것이다. 끈끈이효과(flypaper effect)에서는 중앙정부의 의도와는 다르게 교부금이 높아질수록 재정 지출이 증가한다고 주장한다(Mehirize & Marceau, 2014). 재정지출이 높아진다는 것은 그만큼 달성해야 할 성과가 높게 계획될 수 있기 때문에 교부금이 높아질수록 지자체의 자체성과가 낮을 수 있는 가능성이 있는 것이다. 1인당 세출은 중앙정부성과평가와 시민성과평가와 유의하게 양(+)의 관계였다. 이는 지방자치단체가 행정서비스에 지출할 여력이 높아지면 서비스의 성과가 높아질 수 있음을 의미하고 있다. 인구 천명당 공무원수의 경우 중앙정부성과평가결과와 시민성과평가에 유의하게 음(-)의 결과를 보여준다. 지방자치단체의 공무원수가 많을수록 중앙정부와 시민평가에 부정적인 영향을 주는 것이다. 이는 비대한 지방자치단체의 조직이 중앙정부와 시민이 평가하는 기준에 부정적인 기준의 하나로 작용할 수 있는 가능성을 내재하고 있다. 지방자치단체 투명성지수의 경우 중앙정부성과평가 결과에 유의하게 긍정적인 영향을 주고 있다. 투명성이 높을수록 자원의 낭비가 없이 효율적으로 쓸 수 있다(Shim & Park, 2016). 본 연구결과는 이러한 주장을 반영한 것이라고 할 수 있다. 제도변수의 경우 성과평가 제도를 도입한 지자체일수록 자체 평가결과가 유의하게 높았다. 지방자치단체의 성과평가 방식 측정이 성과목표달성도임을 고려한 결과라고 할 수

있다. 또한 지방자치단체 주민의 삶의 질이 높을수록 중앙정부의 성과평가결과가 유의하게 높은 결과를 보여주고 있다. 행정안전부에서는 주민의 삶의 질이 성과평가 요인 중 하나로 포함되어 있다. 따라서 지방자치단체의 주민이 생각하는 주관적인 삶의 질이 높을수록 중앙정부의 성과평가결과에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 한 가지 특이한 점은 지방자치단체의 문화시설수가 많을수록 지자체 성과평가 결과가 유의하게 낮았으며, 교육시설수가 많을수록 시민만족도가 유의하게 낮은 결과를 보여 주고 있다. 이는 문화시설과 교육시설의 경우 공공보다 민간에서 공급하는 것으로서 기반시설의 설립에 대한 요구를 반영한 것이라고 볼 수 있다. 마지막으로 인구밀도가 높을수록 중앙정부성과평가와 지자체 성과평가결과가 유의하게 긍정적인 영향을 주었다.

### 3. 상호작용항 분석 결과

본 연구의 또 다른 질문은 코로나 19 시기에서 민간위탁 예산액과 성과평가의 관계가 코로나 19 이전시기와 어떻게 다른가이다. 따라서 이러한 연구 질문에 응답하기 위하여 본 연구에서는 고정효과모형(fixed-effects model)을 차용한다.<sup>2)</sup> 먼저 연구결과에서 확인해야 할 부분은 동적패널 모형의 결과와 상호작용 성과평가모형의 결과에서 핵심 독립변수의 결과가 일치하여 강건성을 확보의 유무이다. 상호작용 성과평가모형 결과 인구 1인당 민간위탁 예산액과 중앙정부, 시민성과평가 결과가 유의하게 음(-)의 방향을 보이고 있다. 다만 인구 1인당 민간위탁예산액과 지자체 자체평가 결과는 유의하게 양(+)의 방향이었다. 동적패널 모형에서는 인구 1인당 민간위탁세출액과 지자체 성과평가 결과간 유의하지 않았다. 따라서 인구 1인당 민간위탁 세출액과 중앙정부와 시민성과평가 결과가 동적패널모형과 동일한 방향 방향이라는 점에서 두 개의 모델은 강건성이 확보된다고 볼 수 있다. 그러나 동적패널 모형결과와 다르게 상호작용 성과평가 모형에서는 코로나 19와 성과평가결과는 모든 모형에서 유의하지 않았다.

〈표 4〉 상호작용 성과평가모형 결과

변수	중앙정부성과평가		지자체성과평가		시민성과평가	
	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.	Coef.	S.E.
인구1인당 민간위탁 예산액 × 코로나 19	-.004**	.002	-.007**	.003	-.053**	.025
인구1인당 민간위탁예산액	-.004**	.002	.009**	.003	-.041**	.014
코로나 19	.000	.019	.028	.019	.292	.204

2) 패널회귀분석 모형은 크게 고정효과모형(fixed-effects model)과 임의효과모형(random-effects model)로 나뉜다. 고정효과모형은 오차항이 독립적이지 않아 변화되지 않는 변수를 포함하지 못하더라도 통제할 수 있으나 임의효과모형의 경우 오차항이 독립적이지 않아 상대적으로 통제변수가 더 정교하고 많이 포함되어야 한다(Wooldridge, 2010). 두 모형의 적합도를 판단할 수 있는 기준은 하우스만 검정을 활용한다. 본 연구의 경우 하우스만 검정결과 고정효과모형이 더 적합한 것으로 나타났다.

지방세비율	.001	.001	-.001	.001	-.006	.010
부채비율	.000	.001	-.000	.001	-.026***	.007
재정의존도 (지방교부금비율)	-.001	.001	.001	.001	.000	.012
1인당 GRDP	-.010	.029	.018	.029	-.209	.164
1인당 세출	.077**	.022	.010	.016	.172	.207
인구천명당 공무원수	-5.111**	1.922	-1.825	1.804	-21.021	18.861
지자체투명성지수	.000***	.000	-.000	.000	-.000	.001
시민참여예산 비율	.001	.001	-.000	.001	.007	.006
성과평가제도	-.004	.005	.007	.005	-.008	.030
지자체장 성향	.014**	.005	.001	.006	.029	.042
삶의질 인식	.000***	.000	-.000	.000	-.000	.000
문화시설수	.007**	.003	-.006**	.002	-.023	.019
교육시설수	.009**	.004	-.000	.004	-.012	.032
인구	.033	.026	.018	.020	-.603**	.275
상수	5.753***	.364	.551**	.299	10.898**	3.683
Year effects	Yes		Yes		Yes	
F	6.65***		2.45***		4.51***	
Within	0.165		0.055		0.197	
Hausman test	30.09**		28.49**		130.32***	

N=1,356, \*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

상호작용 성과평가모형에서 추가로 확인할 부분은 인구 1인당 민간위탁 예산액과 코로나 19의 상호작용이 성과평가에 미치는 영향이다. 연구결과 상호작용항과 중앙정부 성과평가, 지방자치단체 자체평가, 시민성과평가 결과가 유의하게 음(-)의 방향이었다. 또한 인구 1인당 민간위탁 예산액과 중앙정부와 시민평가는 유의하게 음(-)이 방향으로 상호작용항과 방향이 같았으나, 지자체성과평가의 경우 양(+)의 방향으로 상호작용항과 방향이 달랐다. 즉, 코로나 19 이전 시기보다 코로나 19 시기에 인구 1인당 민간위탁이 예산이 많을수록 예산액과 성과평가에 부정적으로 미치는 영향이 더 강화 되었다. 이는 이전에 비해 코로나 19 시기에 1인당 민간위탁 예산이 성과평가에 부정적 영향력이 더 높음을 의미한다. 재난상황일수록 민간위탁의 경우 중앙정부 성과평가와 시민성과평가에 부정적인 영향을 주는 것이다. 이러한 경향은 인구 1인당 민간위탁예산액과 지자체성과평가결과에서도 나타났다. 인구 1인당 민간위탁 예산액과 지자체 성과평가 결과는 유의하게 양(+)의 방향이다. 그러나 상호작용항의 경우 지자체 성과평가와 음의 유의하게 (-)의 방향을 보여주고 있다. 즉, 이전에 비해 코로나 19 시기에 인구 1인당 민간위탁예산액이 지자체 평가에 미치는 긍정적인 영향이 약화된 결과라고 볼 수 있다. 따라서 코로나 19같은 재난의 상황이 민간위탁과 성과평가의 관계를 약화시킨다는 것이다. 이는 앞서 언급했던 것처럼 급격한 민간위탁의 증가에서는 서비스의 효율성의 질을 충분히 고려할 수 없으며(Durant & Rosenbloom, 2017; Yang et al., 2009), 재난의

상황에서 정부의 역할이 더 클 수 있음을(Cicatiello, De Simone, D'Uva, Gaeta, & Pinto, 2021) 설명한 결과라고 할 수 있다.

## V. 결 론

본 연구는 민간위탁이 정부성과에 미치는 영향과 코로나 19 같은 재난상황에서의 민간위탁의 역할에 대해 실증적으로 분석하였다. 분석을 위해 한국 민간위탁 경영연구소에서 조사한 2017년부터 2021년 자료와 중앙정부의 지방자치단체 평가, 지방자치단체 자체평가, 지방자치단체 공공서비스 만족도 시민평가 자료를 활용하였다. 연구단위로는 226개 시군구를 포함하여 총 6년간의 패널 자료로 구성하였다. 본 연구에서의 종속변수는 중앙정부에서 지방자치단체를 평가하는 생산성지수, 지방자치단체가 자체적으로 평가하는 성과목표 달성도, 지자체 구성원 역량 및 행정서비스를 시민이 평가하는 만족도를 포함한다. 또한 독립변수로는 지방자치단체의 인구 1인당 민간위탁 사업의 세출과 코로나 19 시기인 2019년에서 2021년까지를 더미변수로 활용하였다. 연구방법은 동적패널모형을 기본으로 하되 상호작용항 분석을 위한 고정효과모형을 사용하였다.

연구결과 동적패널모형에서는 인구 1인당 민간위탁 세출액과 중앙정부성과평가와 시민성과평가 결과가 유의하게 음(-)의 방향이었다. 즉, 지방자치단체의 민간위탁 사업은 중앙정부성과평가와 시민의 성과평가에 부정적인 영향을 주었다. 코로나 19의 경우 중앙정부성과평가 결과에는 유의하게 음(-)의 방향이었으나 지자체 성과평가에는 유의하게 양(+)의 방향이었다. 코로나 19 이전보다 이후에 중앙정부성과평가가 더 낮았으나 지자체의 성과평가 결과는 더 높았다. 상호작용항 모형에서는 인구 1인당 민간위탁 세출액은 중앙정부성과평가와 시민성과평가 결과와 음(-)의 관계가 이전시기보다 코로나 19 현재 시기에서 더 강화되고 있다. 즉, 민간위탁이 중앙정부성과평가와 시민성과평가에 부정적인 영향을 미치고 있으나 이는 코로나 19시기에 이전시기보다 더 부정적인 방향이었다. 인구 1인당 민간위탁 세출액과 지방자치단체 자체 성과평가결과는 양(+)의 방향이었으나 역시 코로나 19 이전시기에 비해 이러한 긍정적인 관계가 약화되고 있었다.

본 연구에서는 민간위탁과 성과평가간의 관계와 이를 코로나 19시기로 조명하여 실증적인 분석을 하였으나 연구의 많은 한계를 가지고 있다. 첫째, 연구의 시간적 범위가 2016년에서부터 2021년까지로 현재(2023년)까지 반영을 못했다는 것이다. 이는 민간위탁세출의 데이터 수집의 한계가 있었으며, 차후 연구에서 충분히 고려되어야 한다. 둘째, 본 연구에서는 민간위탁 세출 전체를 독립변수로 활용하였으나 실제 민간위탁의 공공서비스는 종류는 보건, 체육, 환경, 교통등 다양하다. 그러나 이를 모형에 다양하게 포함하여 분석하지 못하였다. 셋째, 민간위탁이 정부의 성과평가 결과에 영향을 미치기까지 본 연구에서 파악하지 못한 많은 잠재적인 변수가 있을 수 있다. 그러나 데이터 수집의 한계상 이를 고려하지 못하였다. 이러한 연구의 한계는 향후 민간위탁 분야의 연구과

제로서 수행되어야 할 것으로 생각된다. 연구의 한계에도 불구하고 본 연구에서는 다음과 같은 이론적 및 정책적 함의를 가진다.

지금까지 민간위탁(contracting-out)의 효과에 대해서는 두 가지 이론적 논의가 서로 경쟁하였다. 민간위탁은 계약과정에서 가장 낮은 가격에서 서비스를 제공할 수 있는 주체를 선택하여 서비스 단가를 낮추고 정부는 낮아진 서비스 단가를 통해 다른 서비스의 질을 높여 성과를 높일 수 있다는 주장이었다(Damanpour & Schneider, 2009). 또한 민간위탁 기관은 고객의 서비스 수요에 대응하기 위하여 시의적절하게 관련 전문가를 투입하여 서비스의 질을 높일 수 있다고 한다(2011; Sclar, 2001; Terry, 2006). 그러나 민간위탁 기관은 공공서비스의 제공보다는 이윤을 추구하는 것이 목적이기 때문에 장기적으로는 서비스질의 하락을 예상할 수 있다(Durant & Rosenbloom, 2017; Noh & Park, 2023). 또한 정부는 민간위탁기관이 높은 수준의 공공서비스를 제공하고 있는 지에 대해 지속적으로 모니터링 해야 하며, 민간위탁 기관은 더 낮은 단가로 계약을 하기 위한 노력을 한다. 결과적으로 민간위탁 방식은 거래비용(transaction cost)을 발생시키는 원인이기도 하다(Duggan, 2004).

본 연구에서는 이러한 두 가지 주장에서 다음과 같은 이론적 함의를 제공한다. 첫째, 민간위탁은 정부성과에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 민간위탁 방식의 공공서비스 제공의 기대에도 불구하고 정부의 성과로 연결되기에는 부족한 점이 있는 것이다. 둘째, 재난의 상황에서는 오히려 민간위탁 방식의 공공서비스 제공보다는 정부가 주도하는 방식이 더 성과 개선에 효과적일 수 있는 것이다. 셋째, 민간위탁은 중앙정부와 시민평가에는 부정적인 영향을 주나 지방자치단체 자체 평가에는 긍정적인 영향을 주고 있다. 지방자치단체는 민간위탁의 효용성을 인지하고 있을 가능성이 있는 것이다.

현재 전 세계적으로 민간위탁 방식이 공공서비스 제공에 널리 활용되고 있는 것이 사실이다. 그러나 최근 연구에서는 민간위탁 방식에서 정부가 직접 공공서비스를 제공하는 방식(in-house service provision)으로 회귀하고 있는 것을 볼 수 있다(Elmholdt, 2018). 결과적으로 민간위탁 방식에 의한 공공서비스 제공이 충분한 효과를 발휘하고 있지 못하는 것이다. 현재까지 민간위탁의 방식을 활용하는 목적은 투입대비 산출의 개념인 효율성을 개선하기 위함이었다. 그러나 현재에는 민간위탁이 단순한 효율성 추구의 목적보다는 주민이 원하는 질 높은 서비스를 제공하기 위한 방향으로 전환되어야 할 필요성이 있다. 공공의 수요가 다양하고 높음에 따라 민간위탁의 활용은 향후 증가할 가능성이 높다. 따라서 중앙정부 및 지방자치단체는 민간위탁기관의 책무성(accountability)을 높일 수 있는 다양한 정책을 도입하여 지속가능한 민간위탁에 의한 공공서비스가 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 강항선·김미선. (2010). 공공서비스 전달체계의 성과평가와 재설계 방안에 관한 연구: 민간위탁 방식에 대한 평가를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 14(1), 109-132.
- 고명철. (2013). 공공서비스 만족도, 정부성과, 그리고 삶의 질 간 영향관계 분석; 상향확산식 접근을 토대로. 「한국행정학보」, 47(2), 1-30.
- 김용훈·이환성. (2010). 수탁기관의 특성과 민간위탁의 성과에 관한 실증연구. 「한국행정논집」, 22(3), 869-886.
- 김용훈·이환성. (2009). 민간위탁의 유형에 따른 성과차이 분석: 서울시 청소년수련관을 대상으로. 「한국조직학회보」, 6(2), 203-222.
- 김인. (2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4), 51-75.
- 김인 (2011) 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향: 사회복지서비스를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(2), 605-634.
- 김인. (2011). 지방정부 노인복지관 서비스 공급방식에 따른 서비스 수준 비교 분석. 「지방정부연구」, 14(4), 5-39.
- 송운석·이성세. (2001). 지방정부의 성공적인 민간위탁 집행: 쓰레기 수거업무 민간위탁을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 13(3), 137-156.
- 이광희. (2003). 한국 지방정부의 성과지표 개발 및 측정. 「한국지방자치학회보」, 15(3), 55-74.
- 이현국·김윤호. (2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰: 서울시 정부서비스를 대상으로. 「한국행정학보」, 48(4), 1-22.
- 이현우. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 운영성과 분석. 「한국정책연구」, 11(1), 169-192.
- 조연숙. (2001). 복지서비스기관 운영형태 다양화의 성과분석-서울특별시 여성발전센터를 중심으로. 「한국행정학보」, 35(4), 297-316.
- 최병대. (2002). 지방자치단체 환경기초시설 민간위탁의 성과 평가: 서울시 탄천하수처리장을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(1), 159-179.
- 최희진. (2015). 민간위탁 계약행위자의 목표일치와 복지서비스 사업성과에 관한 연구: 노인일자리사업을 중심으로. 「지방정부연구」, 19(2), 371-399.
- 한국생산성본부. (2011). 지방자치단체 생산성지수 활용 및 고도화. 행정안전부
- Arellano, M., & Bond, S. (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. The Review of Economic Studies, 58(2), 277-297.
- Astrini, N. J. (2015). Local government performance measurement developing indicators

- based on IWA 4 2009. *Public Organization Review*, 15(3), 365-381.
- Blaeschke, F., & Haug, P. (2018). Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater. *Local Government Studies*, 44(1), 151-171. doi:10.1080/03003930.2017.1395741
- Cicatiello, L., De Simone, E., D'Uva, M., Gaeta, G. L., & Pinto, M. (2021). Coproduction and satisfaction with online schooling during the COVID-19 pandemic: evidence from European countries. *Public Management Review*, 1-20. doi:10.1080/14719037.2021.1990591
- Cohen, S., & Brand, R. (1993). *Total quality management in government: a practical guide for the real world*: Jossey-Bass.
- Damanpour, F. (1987). The adoption of technological, administrative, and ancillary innovations: Impact of organizational factors. *Journal of management*, 13(4), 675-688.
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522. doi:10.1093/jopart/mun021
- Domberger, S., Meadowcroft, S., & Thompson, D. (1986). Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection. *Fiscal Studies*, 7(4), 69-87. doi:10.1111/j.1475-5890.1986.tb00530.x
- Dubnick, M. J., & Frederickson, H. G. (2010). Accountable agents Federal performance measurement and third-party government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), i143-i159.
- Duggan, M. (2004). Does contracting out increase the efficiency of government programs? Evidence from Medicaid HMOs. *Journal of Public Economics*, 88(12), 2549-2572. doi:https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.08.003
- Durant, R. F., & Ali, S. B. (2013). Repositioning American Public Administration? Citizen Estrangement, Administrative Reform, and the Disarticulated State. *Public Administration Review*, 73(2), 278-289. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02646.x
- Durant, R. F., & Rosenbloom, D. H. (2017). The hollowing of American public administration. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 719-736.
- Elmholdt, K. T. (2018). Interplay between efficiency and quality in contracting: a case of responses to policy changes in public hearing-aid service AU - Lennon, Niels Joseph. *Public Management Review*, 1-24. doi:10.1080/14719037.2018.1538422
- Epstein, P. D. (1992). Get ready: The time for performance measurement is finally coming!.

- Public Administration Review, (52)5, 513-519.
- Folz, D. H., & French, P. E. (2005). *Managing America's small communities: people, politics, and performance*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Frederickson, D. G. (2006). *Measuring the performance of the hollow state*. Georgetown University Press.
- Greenwood, T. (2008). Bridging the divide between community indicators and government performance measurement. *National Civic Review*, 97(1), 55-59.
- Grootaert, C., & Van Bastelaer, T. (Eds.). (2002). *Understanding and measuring social capital: A multidisciplinary tool for practitioners*. World Bank Publications.
- Hatry, H. P. (1980). Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government. *Public Productivity Review*, 4(4), 312-339.
- Helliwell, J. F., & Putnam, R. D. (1995). Economic growth and social capital in Italy. *Eastern economic journal*, 21(3), 295-307.
- Johnsen, A. G. (1999). Implementation mode and local government performance measurement a Norwegian experience. *Financial Accountability & Management*, 15(1), 41-66.
- Johnston, J. M., & Romzek, B. S. (1999). Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality. *Public Administration Review*, 59(5), 383-399. doi:10.2307/977422
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*: Brookings Institution Press.
- Kloot, L. (1999). Performance measurement and accountability in Victorian local government. *International Journal of Public Sector Management*, 12(7), 565-584.
- Kravchuk, R. S., & Schack, R. W. (1996). Designing effective performance measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public administration review*, 348-358.
- Mehiriz, K., & Marceau, R. (2014). The Flypaper and Asymmetric Effects of Intergovernmental Grants to Quebec Municipalities. *Public Budgeting & Finance*, 34(1), 85-102. doi: 10.1111/pbaf.12026
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the hollow state. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 359-380.
- Muller, E., & Pere, R. (2019). The effect of social network structures on innovation performance: A review and directions for research, *International Journal of Research in Marketing*, 36(1): 3-19.

- Mullins, D. R., & Zorn, C. K. (1999). Is Activity-Based Costing Up to the Challenge When It Comes to Privatization of Local Government Services? *Public Budgeting & Finance*, 19(2), 37-58. doi:10.1046/j.0275-1100.1999.01162.x
- Newcomer, K. E. (2007). Measuring government performance. *International Journal of Public Administration*, 30(3), 307-329.
- Nicholson-Crotty, J., & Miller, S. M. (2012). Bureaucratic Effectiveness and Influence in the Legislature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 347-371. doi:10.1093/jopart/mur054
- Noh, S., & Park, J. H. (2023). Contracting Out and Its Outcomes in Public Health: A Case of New York Counties. *The American Review of Public Administration*, 53(7-8), 347-358. <https://doi.org/10.1177/02750740231185844>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Park, J. H. (2019). Does Citizen Participation Matter to Performance-Based Budgeting? *Public Performance & Management Review*, 42(2), 280-304. doi:10.1080/15309576.2018.1437050
- Phusavat, K., Anussornnitisarn, P., Helo, P., & Dwight, R. (2009). Performance measurement roles and challenges. *Industrial Management & Data Systems*.
- Poister, T. H., & Streib, G. (1999). Performance measurement in municipal government Assessing the state of the practice. *Public administration review*, 325-335.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform : a comparative analysis : new public management, governance, and the neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford ;New York: Oxford University Press.
- Romzek, B. S., LeRoux, K., & Blackmar, J. M. (2012). A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors. *Public Administration Review*, 72(3), 442-453. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02547.x
- Sabet, N. S., & Khaksar, S. (2020). The performance of local government, social capital and participation of villagers in sustainable rural development, *The Social Science Journal*, 1-29.
- Sadiq, A.-A., & Kessa, R. (2020). U.S. Procurement in the Age of COVID-19: Challenges, Intergovernmental Collaboration, and Recommendations for Improvement. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 635-641. doi:10.1177/0275074020942060

- Savas, E. S. (2000). *Privatization: The Key to Better Government*: Chatham House Publishers.
- Sciar, E. (2001). *You Don't Always Get what You Pay for: The Economics of Privatization*: Cornell University Press.
- Shi, Y., Jang, H. S., Keyes, L., & Dicke, L. (2020). Nonprofit Service Continuity and Responses in the Pandemic: Disruptions, Ambiguity, Innovation, and Challenges. *Public Administration Review*, 80(5), 874-879. doi:10.1111/puar.13254
- Shim, J., & Park, J.-H. (2016). Public Participation and Trust in Government: The Case of the Korean Financial Regulatory Agency. *Public Performance & Management Review*, 40(1), 1-22. doi:10.1080/15309576.2016.1177554
- Switzer, D., Wang, W., & Hirschvogel, L. (2020). Municipal Utilities and COVID-19: Challenges, Responses, and Collaboration. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 577-583. doi:10.1177/0275074020941711
- Terry, L. (2006). The Thinning of Administration Instructions. In D. Rosenbloom & H. McCurdy (Eds.), *Revisiting Waldo's Administrative State*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Willoughby, K. G., & Finn, M. A. (1996). Decision Strategies of the Legislative Budget Analyst: Economist or Politician? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 6(4), 523-546. doi:10.2307/1181903
- Yang, K., Hsieh, J. Y., & Li, T. S. (2009). Contracting Capacity and Perceived Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, 69(4), 681-696. doi:10.1111/j.1540-6210.2009.02017.x
- Zullo, R. (2008). Transit Contracting Reexamined: Determinants of Cost Efficiency and Resource Allocation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3), 495-515. doi:10.1093/jopart/mum024
- Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*: MIT Press.

접수일(2024년 02월 15일)

수정일(2024년 04월 02일)

게재확정일(2024년 04월 07일)

<국문초록>

## 포스트 코로나 시대의 지방자치단체 민간위탁 사업의 역할: 민간위탁 공공서비스가 정부성과에 미치는 영향

본 연구는 민간위탁이 정부성과에 미치는 영향과 코로나 19 같은 재난상황에서의 민간위탁의 역할에 대해 실증적으로 분석하였다. 연구모형에서 종속변수는 중앙정부에서 지방자치단체를 평가하는 생산성지수, 지방자치단체가 자체적으로 평가하는 성과목표 달성도, 지자체 구성원 역량 및 행정서비스를 시민이 평가하는 만족도를 포함한다. 또한 독립변수로는 지방자치단체의 인구 1인당 민간위탁 사업의 세출과 코로나 19 시기인 2019년에서 2021년까지를 더미변수로 활용하였다. 연구결과 동적패널모형에서는 인구 1인당 민간위탁 세출액과 중앙정부성과평가와 시민성과평가 결과가 유의하게 음의 방향이었다. 즉, 지방자치단체의 민간위탁 사업은 중앙정부성과평가와 시민의 성과평가에 부정적인 영향을 주었다. 코로나 19의 경우 중앙정부성과평가 결과에는 유의하게 음의 방향이었으나 지자체 성과평가에는 유의하게 양의 방향이었다. 코로나 19 이전보다 이후에 중앙정부성과평가가 더 낮았으나 지자체의 성과평가 결과는 더 높았다. 상호작용항 모형에서는 인구 1인당 민간위탁 세출액은 중앙정부성과평가와 시민성과평가 결과와 음(-)의 관계가 이전시기보다 코로나 19 현재 시기에서 더 강화되고 있다.

주제어: 민간위탁, 성과평가, 공공서비스 공급