

# 지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석

- 사회복지분야 민간위탁을 중심으로 -

현 승 현 · 윤 성 식

This study empirically analyzes competitiveness and its determinants of contracting-out of social welfare services in Korean local governments. First, as a result of HHI (Herfindhal-Hirschmann index), 119 local governments have possibility of competitiveness while 36 local governments tend to have monopoly. Based on this, rural areas are 3.09 HHI, urban areas is 1.01 HHI. It shows that the monopolies tend to be higher in rural areas than in urban areas. Second, the result of regression analysis for determinants of contracting-out in social welfare services is that a place where has a lot of social welfare officials and high social welfare budgets tends to avoid contracting-out. The main findings of this study are as follows. Local government officials are worried about the loss of control for social welfare services and their rights. Not only those but also it is related with social welfare budgets. For those reasons, we can imply the difficulty of decision contracting-out. But, there is difficulty to make theoretical generalization with this study. Because it is used a single statistical yearbook of local governments' data and it is not sufficient to explain of bureaucratic behavior.

## 1. 서론

민간위탁은 공공부문의 비효율에 대한 대안으로서 많이 거론되고 있다. 우리나라 지방자치단체에서도 민간위탁을 통하여 일부 행정서비스를 제공하고 있는 실정이다. 1948년 쓰

---

주 제 어: 민간위탁, 사회복지서비스, HHI지수

key words: Contracting-out, Social Welfare Service, HHI(Herfindhal-Hirschmann index)

## 6 지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석: 사회복지분야 민간위탁을 중심으로

레기 수거위탁부서 시작하여 일반행정 뿐만 아니라 보건복지, 환경위생, 문화예술, 지역경제, 교육 등 다양한 분야에서 확대 실시되고 있다. 그러나 민간위탁에 관한 연구결과는 민간위탁의 효과가 있다는 결과와 그렇지 않다는 결과가 서로 팽팽하다. 즉, 민간위탁의 긍정적인 효과로서 비용절감 효과(정윤길, 2000; 배용수, 1998), 공공서비스의 개선효과(오희환, 1997; 최창호, 1991), 인력운용의 유연성 확보(하미승, 1994; 최창호, 1991) 등이 있으며, 부정적인 효과는 계약자 선정과정의 한계(정윤수, 1999; 최항순, 2003; 김순양, 2004, 한인섭, 2007), 저조한 성과(황혜신, 2005), 정부기관의 관리능력 한계(김순양·윤기찬, 2004, 주재현, 2004; 한인섭, 2007), 공공성의 저해현상(황혜신, 2005), 소비자 부담 증가(황혜신, 2005, 한인섭, 2007)를 들 수 있다.

민간위탁을 중요한 정책적 수단으로 삼는 이유는 예산·인력절감 효과와 전문성 제고를 꼽고 있다. 이명박 정부에서도 “6차 공공기관 선진화 계획”을 통해 민간위탁과 비핵심기능 폐지 등으로 60개 공공기관 정원(2만5768명)의 11.6%인 2981명을 줄일 계획”이라며, “민간과 경합하거나 민간이 효율적으로 수행 가능한 기능은 폐지·축소 또는 민간위탁을 추진하기로 했다”고 민간위탁을 적극 권장하고 있는 상황이다(기획재정부, 2009.03.31). 지방자치단체에서도 2001년에 비해 2007년도에는 약 10배이상 증가한 900% 가까이 민간위탁을 실시하는 건수가 증가하였다(추병주, 2008). 이러한 민간위탁의 증가 원인은 신공공관리론에 입각한 행정 효율성 강화와 거버넌스 관점에서의 공공부문과 민간부문의 파트너십이 강조되는 상황가운데 민간위탁은 주요한 정책적 수단으로 작용하게 된 것이다.

그러나 민간위탁이 제 역할을 하기 위해서는 시장경쟁성에 대한 충분한 고려가 필요하다. 즉, 공공재는 비배제성과 비경합성을 갖는데 시장경쟁성이 없는 공공재를 민간위탁을 실시하게 되면 독과점의 문제가 제기되기 때문이다. 우리나라처럼 수도권에 인구가 집중된 상황에서 서울과 경기도를 제외한 타 자치단체에서도 시장경쟁성을 담보할 수 있는가에 대해서는 의문점이 제기되고 있다. 이 연구는 민간위탁을 가장 많이 실시되고 있는 사회복지분야에 초점을 두어 시장경쟁성을 측정해보고 지방자치단체간에 차이를 실증분석 하였다.

## II. 민간위탁 현황과 선행연구 검토

### 1. 우리나라 민간위탁 현황

1997년의 외환위기 이후 공공부문 구조조정수단의 하나로서 민간위탁 활용을 널리 권장하고 있다. 그 당시 기획예산위원회는 <재정사업의 외부자원활용(아웃소싱)>(1998) 지침을 작성하여 각 부처에 통보하고 정부사업의 민간위탁을 추진되었으며, 행정자치부도 <자치

단체사무의 민간위탁추진지침>(1998)을 마련하여 각 지방자치단체의 민간위탁을 지속적으로 독려하였다(최홍석, 2002: 2). 특히, 사회복지서비스는 공공부문이 아닌 민간부문에서 발달되기 시작하여 이미 전문 인력이 확보되어 있고, 공공부문에 비해 비교적 저렴한 임금과 전문성을 지니고 있어 사회복지서비스 전달의 효율성과 서비스 질의 향상을 기대할 수 있기 때문에 민간위탁을 실시하는 경우가 많았다(조연숙, 2004: 841). 우리나라에서도 이미 비영리사회복지법인<sup>1)</sup>을 중심으로 정부와 위탁계약을 맺어서 상당부분 사회복지서비스를 제공해왔다고 볼 수 있다(한상미·이상균, 2009: 424).

우리나라 사회복지분야 민간위탁 현황은 광역자치단체(10.5%)와 기초자치단체(89.5%)로 나타나 광역자치단체보다 기초자치단체에서 민간위탁을 많이 실시하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 광역자치단체의 경우, 광역시는 82개 사업, 광역도는 37개 사업에서 민간위탁을 실시하는 것으로 나타났다. 기초자치단체의 경우, 시는 605개 사업, 군은 94개 사업, 구는 315개 사업에서 민간위탁을 실시하고 있으며, 특히 다른 기초자치단체에 비해서 군이 가장 낮게 민간위탁을 실시하고 있는 것을 볼 수 있다(강인성, 2008: 34).

<표-1> 사회복지분야 민간위탁 현황

구분	광역 및 기초자치단체		합계
광역자치단체	시	82(68.9%)	119(10.5%)
	도	37(31.1%)	
기초자치단체	시	605(59.7%)	1014(89.5%)
	군	94(9.3%)	
	구	315(31.0%)	
전체		1133(100.0%)	

\*출처: 강인성(2008: 35) 재인용

## 2. 선행연구 검토

민간위탁은 정부의 재정적 지원을 근거로 민간부문에 의해 공공서비스를 제공하는 형태를 말한다(Globerman & Vining, 1996: 585). 정부가 제공하는 공공서비스의 일부 또는 전부를 민간부문에 이전하여 수탁자의 명목과 책임 하에 수행하되, 최종적인 책임은 정부가 지는 것을 민간위탁이라고 볼 수 있다. 민간위탁은 공공서비스 공급의 민영화 전략 가운데 가장 보편적이며, 선진 복지국가를 포함하여 이미 오래 전부터 활용되기 시작한 대안적 공공서비스 전달방식이다.<sup>2)</sup>

1) 공무원이 정치적 및 법적 측면에서의 거래비용을 최소화하기 위하여 서비스 사업자로 비영리기관을 선호하는 경향을 보인다고 주장한다. 왜냐하면, 비영리기관에서는 소유주가 이익을 남기지 못하고, 따라서 영리기관의 경우보다 부정직한 일이 발생할 가능성이 적기 때문이다(Ferris, 1986; 최홍석, 2002: 5).

기존의 민간위탁 결정요인에 대한 연구를 살펴보면, 대부분 회귀분석과 로짓분석을 활용하여 분석하고 있었다(Ferris, 1986; McGuire, Ohsfeldt & Vancott, 1987; Morgan & Hirilinger, 1991; Benton & Menzel, 1992; Greene, 1996; Broney, 2001; Warner & Hefetz, 2003; 김도엽·김상구, 2005; 강성철·김도엽, 2007). 특히, 외국의 경우 민간위탁 결정요인에 대한 연구가 활발한 반면, 국내 연구에서는 주로 2001년에 조사된 자료를 가지고 분석하고 있어 현재 민간위탁 결정요인에 대해서 정확한 영향요인을 추정하는데 한계가 있었다(최홍석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 강성철·김도엽, 2007). 또한, 민간위탁을 결정하는 데 있어서 도시권과 비도시권간의 격차를 살펴본 연구가 그리 많지 않았다. 특히, Warner & Hefetz(2003)가 지역간 격차를 분석하고는 있었지만, 회귀분석에 따른 차이만 설명하고 있을 뿐이지만, 어떠한 지역적 요인이 민간위탁 결정에 영향을 미치는 가에 대해서는 다소 설명이 부족하였다.

한편, 사회복지분야에 대한 선행연구를 살펴보면, 민간위탁에 국한된 연구보다는 지방자치와 행·재정과 관련된 연구가 많았다. 김태일(1998)과 강운호(2000)는 지방자치체 실시가 사회복지지출에 긍정적인 영향을 미쳤다고 주장하였으며, 김종순·김성주(2008)는 사회복지관련 국고보조금 지급 시 지방자치단체의 재정불균형을 고려한다면 긍정적인 효과가 커질 수 있다고 주장하였다. 그리고 민간위탁과 유사한 연구로서 한상미·이상균(2009)의 사회복지서비스투자사업과 강인성(2010)의 사회복지분야 민간위탁운영에 대한 실증분석이 있었다. 이를 자세히 살펴보면, 한상미·이상균(2009)은 2007년부터 진행되어 온 지역개발형 지역사회서비스투자사업을 유형화하고 지방자치단체의 특징에서는 재정자립도와 실업률로 나타나 자치단체의 규모와 복지 인프라 수준에 따라서 사회복지 유형을 달라진다고 설명하고 있다. 그러나 민간위탁한 사회복지서비스 사업에 대해서 설명은 자세히 이루어지지 않았다. 반면, 강인성(2010)은 2007년도에 조사된 전국 245개 기초 및 광역자치단체의 사회복지분야 민간위탁 담당공무원의 인식을 대상으로 위탁운영, 위탁환경, 위탁감독측면에서 분석하여 민간위탁과 직접적인 관련이 있는 분석이었지만, 담당공무원의 설문조사 결과를 토대로 실증분석하였기 때문에 해당 지방자치단체의 사회경제적 환경과 내·외부적인 환경요인을 포함하여 있지 않아 구체적인 민간위탁 결정요인을 설명하기엔 제한적이었다.

- 
- 2) 공공서비스 공급에 있어서 민간부문의 참여가 확대되는 과정은 3가지가 구분할 수 있다. 첫째, 계획적 민간화(programmed privatisation)로써 정부가 공유자산의 매각, 허가(면허), 민간위탁 등에 관한 정책결정을 하는 것이다. 둘째, 실용적 민간화(pragmatic privatisation)로써 민간부문과 관련된 초기의 의사결정이 필연적이거나 또는 관리적 편의성 때문에 이루어지고, 위탁의 정도가 점점 높아지는 경우를 말한다. 셋째, 비공식적 또는 비의도적 민간화(informal or unintended privatisation)로써 정부가 공공서비스 공급에 실패했을 때, 사기업, 지역공동체 또는 가정들이 공공서비스 공급의 부족한 상태를 충당하는 경우이다(Batley, 1996: 725).

### III. 연구설계

#### 1. 분석자료

본 연구의 분석자료는 2007년 말에 한국지방행정연구원에서 전수 조사한 지방자치단체 민간위탁 현황을 조사한 횡단면자료이다. 이 연구에서는 사회복지분야 민간위탁 현황 자료만 선택하여 총 155개 기초자치단체로 선정하였으며, 분석대상은 사회복지분야 민간위탁 실시현황 자료를 중심으로 하였다. 이외에도 인구밀도, 예산현황, 65세이상 노인인구수, 사회복지시설 등 현 조사자료에 포함되어 있지 않은 변수는 통계청과 행정안전부 재정고 홈페이지, 도시연감, 행정안전부 통계연보, 지방재정연감 등 정부보고서 자료를 활용하여 데이터를 구성하였다.

#### 2. 독과점 여부 판단: HHI 지수 활용

기본적으로 독과점 여부는 다양한 지표들을 활용하여 측정하고 있다. 각 지역의 경쟁지수와 관련하여, 대표적으로 상위기업 집중율(concentration ratio), 허쉬만-허핀달지수(Hirschman-Herfindahl Index: HHI), 엔트로피지수(Entropy Index) 등이 포함된다(김중순·김성주, 2008: 47). 상위기업 집중율은 상위 k개 기업들의 시장점유율의 합으로 정의 되며, 허쉬만-허핀달 지수는 시장에 참여하고 있는 모든 기업의 수와 개별 기업의 시장점유율 분포를 고려하여 지역 경쟁구조를 정확히 계측하며, 엔트로피 지수는 기업 간 규모가 비슷하고 기업 수가 많을수록 경쟁이 심화될 것이라는 논리로 설명할 수 있다(조창익·임재영·이수연, 2008: 142).

이 세 가지 지표 중에서 독과점 여부를 판단하기 위해서 허쉬만-허핀달 지수를 선정하였다. 이는 상위기업 집중율은 일반적으로 몇개 상위 기업을 선정하여 시장점유율을 계산하기 때문에 전반적인 시장경쟁성을 판단하기에는 무리가 있으며, 엔트로피지수는 모든 기업에 관한 정보를 이용하여 복잡한 계산과 함께 현실적인 해석에서도 많은 어려움이 있어서 실증분석에서는 사용되지 않고 있다(김진오, 2004: 27-29). 반면, 허쉬만-허핀달 지수는 시장에 참여하고 있는 모든 기업의 수와 개별 기업의 시장점유율 분포를 고려하고 시장구조를 정확히 계측하며 일정한 가정 하에서 시장성과를 반영한다는 장점이 있다.<sup>3)</sup>

그러나 아직까지는 민간위탁관련 경쟁성지수를 활용한 연구는 없었다. 이런 상황에서 유사한 연구로서 병원 간 경쟁수준을 HHI지수를 활용하여 분석한 연구가 있다. 박형근

3) 그러나 허쉬만-허핀달 지수는 특정지수값이 어느 정도 집중된 시장구조를 나타내는지 직관적으로 이해하기 어렵고 지수치의 계산을 위해 많은 행정비용이 소요된다는 취약점을 가지고 있다(조창익·임재영·이수연, 2008: 142).

(2006)의 연구에서는 병원 간 경쟁수준을 Zwanziger 외 (1990)이 제시한 3가지 접근방법을 활용하였다.<sup>4)</sup> 여기서, 최소-한계기준 설정방법(minimum-marginal method)을 활용하여 지역별 가중치 산출하고 이를 적용한 각 지역별 HHI 지수를 도출하였다. 이를 정리하면, 우선 A지역의 가중치를 산출하고자 (가)병원의 입원환자 중 A지역 환자수를 (가)병원 전체 입원환자수로 나누고, 기준 병원 시장지역에 포함된 지역을 A, B, C, D라고 가정하여 기준병원의 HHI 값을 도출하였다.<sup>5)</sup>

본 연구에서는 박형근(2006) 연구를 응용하여 사회복지분야에서 민간위탁의 경쟁수준을 예측하였다. 자치단체별 가중치 산출은 자치단체 공공사회복지시설 수용인원수를 자치단체 국민기초생활자수<sup>6)</sup>로 나누었다. 자치단체별 HHI지수는 공공사회복지시설수와 비영리사회복지법인수의 각각을 자승하여 합제한 값으로 도출하였다. 최종적으로 자치단체별 HHI지수는 가중치에 자치단체 HHI지수를 적용하여 계산하였다. 여기서 최종적인 HHI는 0에 가까울수록 시장경쟁이 된다는 것을 의미하며, 그렇지 않는 경우에는 독과점의 성향이 높다는 것을 의미한다.

$$\text{공식(1): } A\text{지자체 가중치} = \frac{A\text{지자체 공공사회복지시설 수용인원수}}{A\text{지자체 국민기초생활자수}}$$

$$\text{공식(2): } A\text{지자체 HHI} = \sum_{i=1}^N S_i^2 = \sum_{i=1}^N \left( \frac{A\text{지자체 공공사회복지시설수}^2}{A\text{지자체 비영리사회복지법인수}^2} \right)$$

4) 첫 번째 방법은 한계기준 설정방법(straight marginal method)으로서 기초지역단위 내 병원시장 점유율이 한계 기준 값 이상인 단위지역을 점유율이 높은 지역부터 누적하여 병원시장지역에 포함시키는 방법이다. 이 방법의 경우 병원규모에 따른 내원환자 구성의 차이를 반영하기 어려운 한계를 지니고 있다. 두 번째 방법은 최대-한계기준 설정방법(maximum-marginal method)은 정책결정자들이 어느 병원의 시장지역을 입원환자의 일정비율을 최대 기준 값으로 설정하여 최대 기준에 도달할 때까지 단위지역을 시장지역에 포함하는 방법으로 기술적으로는 입원비율이 높은 지역부터 내림차순으로 정리한 후 입원비율이 높은 지역부터 병원시장지역에 순차적으로 포함시켜서 최대기준에 도달하게 될 때까지 시장지역으로 선정하는 방식이다. 그러나 병원 역량에 따라서 각지에서 내원하는 환자를 제약없이 진료할 수 있는 시장에서는 매우 제한적인 방법이다. 세 번째는 최소-한계기준 설정방법(minimum-marginal method)으로서 한계권역 설정법과 최대-한계권역 설정방법의 특징을 결합한 방식으로 병원지역으로 설정되어야 할 최소기준을 설정하고, 최소기준이상에서 한계기준을 적용하여 병원시장지역을 선정하는 방법이다(박형근, 2006: 20-22).

5) 이러한 공식은 다음과 같다.

$$\text{공식(1): } A\text{지역 가중치} = \frac{(가) \text{ 병원전체입원환자중 } A\text{지역 환자수}}{(가) \text{ 병원 전체입원환자수}}$$

$$\text{공식(2): } \text{전체 HHI} = A\text{지역 가중치} \times A\text{지역 HHI} + \dots + D\text{지역 가중치} \times D\text{지역 HHI}$$

6) 사회복지 소외계층으로는 일반적으로 65세 이상 노인, 장애인, 국민기초생활자, 여성, 아동 등 매우 다양하다. 여기서 65세 이상 노인의 경우 고령화로 인하여 그 증가속도가 많은 반면에 노인복지시설에 한정되어 복지서비스를 제공하는데 그치는 있으며, 장애인도 특수성으로 인하여 복지서비스 수혜 폭이 한정되어 있다. 반면, 국민기초생활자는 노인, 장애인, 여성, 아동 등 매우 다양한 소외계층을 대상으로 국가에서 생활하기 어렵다고 판단한 경우에 이를 지정하여 사회복지 서비스를 제공하고 있기 때문에 대리변수로서 국민기초생활자를 선택하게 되었다.

공식(3): 최종 A지자체  $HHI = A$ 지자체 가중치  $\times A$ 지자체  $HHI$

여기서 가중치 산출을 고려한 이유는 각 지역마다 사회복지시설에 수용인원이 상당히 열악한 실정이기 때문이다. 또한, 지역별 비영리사회복지법인수가 공공사회복지시설수에 비해서 수도권 지역을 제외하고는 대부분 부족한 상황이기 때문에 자치단체별 HHI지수는 독과점형태로 나올 수밖에 없다.<sup>7)</sup> 따라서 자치단체별 HHI지수가 독과점으로 나왔다고 하더라도 사회복지시설의 수용인원이 상대적으로 부족하기 때문에 경쟁의 의미보다 수혜인원을 확대하고자 하는 유인전략으로 민간위탁을 실시할 수 있기 때문에<sup>8)</sup> 자치단체별 독과점 여부를 판단하기 위해서 가중치와 HHI지수를 연계하여 최종HHI 지수를 산출하였다.

### 3. 변수의 조작화와 가설설정

#### 1) 종속변수

기존의 민간위탁의 결정요인 연구에서는 민간위탁 실시비율(Ferris, 1986; Morgan & Hirlinger, 1991; Benton & Menzel, 1992), 민간위탁 지출비율(Hirsch, 1995), 민간위탁 실시여부(Brown, 2001; 강성철·김도엽, 2007) 등을 종속변수로 삼았다. 그러나 기존연구에서 제시한 변수로는 민간위탁을 측정하기에는 한계가 있었다. 첫 번째는 우리나라의 민간부문이 생산한 공공서비스의 비율을 별도로 산정하고 있지 않는 상황에서 민간위탁에 따른 재정지출비율을 파악하기 힘든 상황이며, 대부분의 자치단체에서 민간위탁을 실시하는 상황이기 때문에 민간위탁 실시 여부를 선택하기에는 한계가 있다. 따라서 차선택으로 민간위탁 실시건수로 종속변수로 삼았다(Green, 1996; 최홍석, 2002; 추병주, 2009).

#### 2) 민간위탁 결정요인: 독립변수와 통제변수

앞서 살펴본 바와 같이 민간위탁에 영향을 미치는 사회·경제적인 요인은 다양하게 존재할 수 있으며, 이는 크게 지방자치단체의 인구와 관련된 요인(예: 인구수, 인구밀도, 인구변화율 등), 재정적 압박과 관련된 요인(재정자립도, 재정자주도, 재정력지수, 1인당 지방세 등), 단체장의 리더십과 관련된 요인(연임여부, 출신, 집권여당 여부) 등으로 구체화할 수 있다(최홍석, 2002; 김도엽·김상구, 2005; 강성철·김도엽, 2007; 한상미·이상균, 2009). 본 연구에서는 사회복지분야 민간위탁의 결정에 영향을 미치는 요인을 다음과 같이 조작화하

7) 2007년을 기준으로 지방자치단체에서 운영하는 사회복지시설과 보건복지가족부에서 비영리사회복지법인에서 운영하는 사회복지시설과 비교해보면, 서울을 제외하고는 비영리사회복지법인이 지자체에서 운영하고 있는 사회복지시설수에 비해서 적은 것으로 나타났다.

8) 최홍석(2002)은 사회복지분야에서 민간위탁을 실시하는 이유에 대해서 지방행정서비스 전달에 있어서 외연을 넓히는 과정으로 보았다. 즉, 기존의 지방행정에서 서비스를 제공하지 못했던 사각지대를 비영리사회복지법인이 담당하고 있다고 설명하였다.

였다.

첫째, 민간위탁의 선행조건으로 시장경쟁이 담보되어야 하고 이러한 경쟁 확보를 가장 잘 나타내주는 지표를 선정해야 한다. 그동안 연구에서는 시장경쟁성을 나타내는 지표를 선정하지 않았거나(김도엽·김상구, 2005; 강성철·김도엽, 2007; 한상미·이상균, 2009), 선정하더라도 수의계약으로 체결된 경우(최홍석, 2002), 도시지역과 인접여부(추병주, 2009)였다. 그러나 공무원의 행태에 따라서 시장경쟁과는 무관하게 계약이 이루어질 수 있으며, 도시화율이 높은 지역이라도 사회복지분야에서 활동하는 단체나 법인이 부족하다면 이를 설명하기에는 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 보건복지가족부에서는 매년 조사하고 있는 비영리사회복지법인 현황자료를 토대로 지방자치단체별 법인수와 시설운영수를 파악하고, 이를 토대로 시장경쟁 환경이 조성여부를 HHI지수를 활용하여 독립변수로 선정하였다.

둘째, 사회복지 수혜자로서 65세이상 노인, 장애인, 국민기초생활자로 구분해볼 수 있다. 이러한 수혜자의 비율은 사회복지 지출과 정책추진에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 예를 들어, 노인인구 비율이 증가할수록 지역의 사회복지지출 노력이 증가하고 있다고 주장하고 있으며(이재완·김교성, 2007), 등록장애인 수도 마찬가지로 지방자치단체의 사회복지비 예산에 유의미한 영향을 미친다고 주장하였다(정진현, 2003). 이러한 연구결과를 미루어보아 사회복지 수혜계층이 많은 곳일수록 복지 사각지대를 줄이기 위해서 민간위탁을 활용할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서는 65세이상 노인비율, 장애인 비율, 국민기초생활자 비율을 독립변수로 선정하였다.

셋째, 지방자치단체의 중요한 환경적 요소로서 인구의 안정성(Benton & Menzel, 1992)을 들 수 있다. 특히, 기초자치단체에서는 인구규모에 따라서 정책결정에 상당한 제약요인(강성철·김도엽, 2007)으로 작용하고 있으며, 간접적으로 인구밀도에 따라서 자치단체의 시장환경(강성철·김도엽, 2007; 추병주, 2008)을 추론하는 등 인구변수는 매우 중요한 변수이다. 이를 위해서 인구규모와 행정구역면적을 동시에 고려하는 인구밀도를 독립변수로 선정하였다.

넷째, 행·재정적 요인으로서 사회복지담당공무원 비율, 사회보장비 비율, 1인당 지방세 부담액, 재정자주도로 하였다. 각 변수별로 살펴보면, 사회복지담당공무원 비율과 민간위탁의 관계는 Morgan & Hirlinger(1991)<sup>9)</sup>의 연구결과처럼 공무원의 통제력 약화와 연계될 수 있다. 그리고 사회보장비 비율은 사회복지사업과 직접적인 관계가 있는 결산액으로서 사회

9) Morgan & Hirlinger(1991)는 정부간 공공서비스 계약에 관하여 미국의 25,000명 이상 도시를 대상으로 분석하였다. 이 연구에서는 종속변수로 정부간 공공서비스 계약비율로 선정했으며, 독립변수로서 비용절감, 재정적 압박, 정치적 영향, 법적 요인, 지방통제를 변수로 선정하여 분석하였다. 분석한 결과, 재정적 압박이 민간위탁의 결정적인 요인으로 작용하지 않았지만, 정부간 공공서비스 계약관련하여 법적(state law) 테두리 안에서 이루어지며, 정부간 공공서비스 계약률이 낮을수록 지방공무원들은 서비스의 통제력 상실에 대해서 우려하는 것을 볼 수 있다고 주장하였다.

보장비 비율이 높을수록 사회복지에 대한 관심도가 높은 정도를 반영하며, 이와 관련하여 지방자치단체의 사회복지정책이 강화된다고 볼 수 있다(한상미·이상균, 2009). 다음으로 재정자주도는 자치단체에서 계획된 사업을 실시하는데 있어서 재정역량을 나타내는 지표로서, 자치단체의 재정지출의 자율성의 의미가 강하다고 볼 때(추병주, 2008) 민간위탁을 결정하는데 있어서 간접적인 영향을 미칠 것으로 내다볼 수 있다.

다섯째, 서비스나 시설에 대한 민간위탁을 최종적으로 결정하는 권한은 자치단체장이 갖고 있다.<sup>10)</sup> 이는 결국엔 자치단체장의 리더십에 따라서 지방정치 및 행정의 성격과 지역주민의 복지수준은 달라진다는 것을 의미하기도 한다(이승중, 1998: 147). 기존 연구결과를 살펴보면, 단체장의 리더십에 영향을 미치는 요인으로 단체장의 집권여당 여부, 연임여부, 단체장 출신으로 요약해볼 수 있다. 집권여당 여부는 자치단체장이 정치인으로서 자신이 속한 정당의 정책방향을 무시하기 어려우며, 각 지역의 지구당 뿐만 아니라 중앙당과의 협조관계를 유지해야 하기 때문에 자치단체의 정책결정방향에 영향을 미친다고 볼 수 있다(김광주, 1995: 1175). 그리고 연임여부는 단체장이 재선될 경우 해당 지역주민의 선호와 자신의 정치적 신념에 따라 행동할 가능성이 높으며, 기존의 정책방향을 유지하거나 새로운 정책을 펼칠 때 혼선을 피할 수 있다(김도엽·김상구, 2005: 62). 마지막으로 자치단체장의 출신은 이전 경력을 토대로 크게 행정가, 경영가, 정치가 등(노우영·최성락, 2007; 임승빈·이재성, 2005) 구분하고 있다. 이는 선출 이전의 경력을 구분한 것으로 행정가형은 고시합격, 공무원 및 군인 출신이며, 경영인은 회사설립, 회사대표, 회사 임직원, 사립학교 운영 등의 출신, 정치인은 국회의원, 지방의원, 정당간부, 준관변단체 등의 출신으로 분류하였다(김예승·김광구, 2008: 449). 여기서는 행정가로서 공무원출신과 경영가와 정치가 등의 비공무원 출신으로서 구분하여 살펴보았다.<sup>11)</sup>

10) 지방자치법(법률 제10344호 일부개정 2010.06.08.) 제9조 제2항에서는 지방자치단체의 사무를 규정하고 있으며, 동법 제103조에서는 지방자치단체의 사무 및 그 집행 권한을 당해 지방자치단체장의 소관으로 규정하고 있다. 또한 동법 제104조 제1,2,3,4항에서는 지방자치단체의 장이 필요시에 그 소관 사무를 위임 또는 위탁할 수 있도록 규정하여, 지방사무의 민간위탁은 본질적으로 자치단체장의 권한으로 규정되어 있다고 볼 수 있다(김도엽·김상구, 2005: 55).

11) 본 연구에서 조사된 자료를 살펴보면, 자치단체장 중에서 공무원 출신이 39.4%로 가장 많았으며, 그다음으로 정치가 출신이 32.9%, 기업가 출신이 8.4%, 기타가 19.4%를 차지하고 있었다. 그러나 회귀분석이 실시하기 위해서는 적어도 35개이상의 샘플이 필요하기 때문에 논의의 편의상 공무원 출신과 비공무원 출신으로 구분하여 변수를 설정하였다.

<표-2> 변수설명

구분	변수명		측정치표	출처
독립 변수	시장환경	민간위탁경쟁성 지수	HHI 지수활용	-
		인구밀도	인구밀도	시군구 통계연보
	수혜계층	65세이상 노인비율	65세인구수/총인구수	시군구 통계연보
		장애인 비율	장애인등록현황/총인구수	시군구 통계연보
	국민기초생활자 비율	국민기초생활자/총인구수	시군구 통계연보	
통제 변수	행·재정적 요인	사회복지담당공무원 비율	사회복지담당공무원/총공무원수	시군구 통계연보
		사회보장비 비율	사회보장비/사회개발비	지방재정연감
		재정자주도	(자체수입+자주재원)/예산규모	행정안전부 통계자료
	리더십 요인	연임여부	더미변수(초선=0, 연임=1)	중앙선거관리 위원회
		출신	더미변수(비공무원=0, 공무원=1)	
	집권여당 여부	더미변수(야당 및 무소속=0, 여당=1)		
종속 변수	민간위탁 실시건수		민간위탁 실시건수	한국지방행정연구원 민간위탁 자료

이상의 변수를 통해서 설정한 가설은 아래와 같다.

H 1) 민간위탁의 시장경쟁 수준이 높은 자치단체일수록 민간위탁을 시행하는 건수가 높을 것이다.

H 1-1) 민간위탁경쟁성 지수가 0에 가까운 자치단체일수록 민간위탁을 시행하는 건수가 높을 것이다.

H 1-2) 인구밀도가 높은 자치단체일수록 민간위탁을 시행하는 건수가 높을 것이다.

H 2) 사회복지수혜계층이 많은 자치단체일수록 민간위탁을 시행하는 건수가 높을 것이다.

H 2-1) 65세이상 노인인구비율이 높은 자치단체일수록 민간위탁을 시행하는 건수가 높을 것이다.

H 2-2) 장애인 비율이 높은 자치단체일수록 민간위탁을 시행하는 건수가 높을 것이다.

H 2-3) 국민기초생활자 비율이 높은 자치단체일수록 민간위탁을 시행하는 건수가 높을 것이다.

#### 4. 분석모형

이상의 연구설계를 토대로 본 연구의 분석모형은 아래와 같다.

분석1) 지방자치단체 HHI 지수 = 지자체 가중치 × 지자체 HHI

분석1-1) 비도시와 도시간 차이분석(t-test)

분석1-2) 市·郡·區 지역간 차이분석(ANOVA)

분석2) 민간위탁실시 건수 = f(시장환경요인, 수혜계층요인, 행·재정적요인, 리더십요인)

분석2-1) 비도시 민간위탁실시 건수 = f(시장환경요인, 수혜계층요인, 행·재정적요인, 리더십요인)

분석2-2) 도시 민간위탁실시 건수 = f(시장환경요인, 수혜계층요인, 행·재정적요인, 리더십요인)

#### IV. 기초자치단체 사회복지분야 시장경쟁성 분석

##### 1. 기초자치단체 사회복지 기본현황

기초자치단체의 사회복지 수혜집단을 살펴보면, 65세이상 노인의 비율이 경기도는 21.6%, 서울은 15.1%으로 해당 지역의 기초지자체에 가장 많은 것으로 나타났으며, 울산은 1.8%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 장애인의 경우도 마찬가지로 경기도는 22.3%, 서울 13.5%으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 가장 낮은 지역은 울산으로 2.5%로 나타났다. 국민기초생활자의 경우는 경기도가 15.2%, 서울 11.8%, 부산 10.1%으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 가장 낮은 지역은 울산으로 1.6%로 나타났다. 보육아동수는 경기도가 25.4%, 서울 13.6%으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 울산이 2.5%로 보육아동수가 상대적으로 가장 낮은 것으로 나타났다.

기초자치단체의 사회복지시설 현황을 살펴보면, 전국적으로 고르게 분포되어 있으나, 경기지역에 사회복지시설이 가장 많은 것으로 나타났다. 전체 사회복지시설을 살펴보면, 경기도가 25.6%로 가장 많은 것으로 나타났으며, 울산이 2.4%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 아동복지시설의 경우, 경기도가 12.0%, 서울 11.1%, 대구 10.7%, 전남 10.7%으로 가장 많았으며, 가장 낮은 지역은 울산으로 0.9%로 나타났다. 노인복지시설의 경우, 경기도가 32.8%로 가장 많은 것을 볼 수 있으며, 대전지역이 2.0%로 상대적으로 가장 낮은 것을 볼 수 있다. 장애인복지시설의 경우, 경기도가 18.0%, 경북이 11.8%, 전북 11.0%으로 가장 많은 것을 볼 수 있으며, 울산이 2.2%로 가장 낮은 것을 볼 수 있다. 여성복지시설의 경우, 서울이 19.0%, 경기 16.6%, 부산 11.2%으로 가장 많았으며, 울산이 2.4%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 기타 복지시설의 경우도 충남이 13.5%, 경기 12.2%, 전남이 12.2%, 전북 10.8%으로 많은 것으로 나타났다. 이러한 점을 미루어보아, 사회복지시설의 경우 유형에 따라서 지역마다 상이한 차이가 있음을 짐작할 수 있다. 즉, 전반적으로 서울과 경기지역의 사회복지시설이 가장 많지만, 세부적으로 아동·노인·장애인·여성 등의 유형별 사회복지시설이 지역간 다소 차이가 있다는 것이다.

<표-3> 사회복지 수혜집단 현황

지역	65세이상 노인		장애인		국민기초생활자		보육아동수	
	명	비율	명	비율	명	비율	명	비율
전체	3,670,698	100.0	1,635,849	100.0	1,172,023	100.0	886,771	100.0
서울	552,830	15.1	220,946	13.5	138,792	11.8	121,027	13.6
부산	291,380	7.9	126,166	7.7	118,095	10.1	51,385	5.8
대구	220,985	6.0	100,082	6.1	96,387	8.2	54,982	6.2
인천	187,173	5.1	106,045	6.5	66,701	5.7	51,554	5.8
광주	113,887	3.1	57,280	3.5	60,575	5.2	42,970	4.8
대전	88,212	2.4	48,015	2.9	35,347	3.0	27,650	3.1
울산	66,173	1.8	40,802	2.5	19,047	1.6	21,849	2.5
경기	792,463	21.6	364,275	22.3	177,883	15.2	224,819	25.4
강원	134,835	3.7	57,500	3.5	43,883	3.7	25,262	2.8
충북	173,314	4.7	75,553	4.6	53,807	4.6	38,899	4.4
충남	225,371	6.1	88,904	5.4	63,505	5.4	39,586	4.5
전북	168,415	4.6	80,800	4.9	79,184	6.8	45,128	5.1
전남	221,154	6.0	83,702	5.1	78,576	6.7	36,383	4.1
경북	261,996	7.1	104,611	6.4	86,486	7.4	49,638	5.6
경남	172,510	4.7	81,168	5.0	53,755	4.6	55,639	6.3

주) 전국통계자료가 아니며, 민간위탁을 시행하는 기초자치단체만을 선정하여 계산한 것임.

<표-4> 기초자치단체 사회복지시설 현황

지역	사회복지 시설(전체)		아동복지 시설		노인복지 시설		장애인 복지시설		여성복지 시설		기타복지 시설	
	갯수	비율	갯수	비율	갯수	비율	갯수	비율	갯수	비율	갯수	비율
전국	1,842	100	234	100	1,088	100	272	100	168	100	74	100
서울	125	6.8	26	11.1	41	3.8	23	8.5	32	19.0	3	4.0
부산	95	5.2	18	7.7	44	4.0	11	4.0	19	11.2	2	2.7
대구	89	4.8	25	10.7	31	2.8	13	4.8	15	8.9	4	5.4
인천	69	3.7	8	3.4	43	4.0	9	3.3	7	4.2	2	2.6
광주	73	4.0	11	4.7	34	3.2	12	4.4	11	6.5	5	6.8
대전	58	3.1	15	6.4	21	2.0	13	4.8	4	2.4	5	6.8
울산	44	2.4	2	0.9	29	2.7	6	2.2	5	3.0	2	2.7
경기	471	25.6	28	12.0	357	32.8	49	18.0	28	16.6	9	12.2
강원	105	5.7	8	3.4	75	6.9	14	5.1	6	3.6	2	2.7
충북	140	7.6	15	6.4	93	8.5	20	7.4	6	3.6	4	5.4
충남	126	6.8	13	5.6	73	6.7	18	6.6	10	6.0	10	13.5
전북	147	8.0	14	6.0	90	8.3	30	11.0	5	3.0	8	10.8
전남	110	6.0	25	10.7	57	5.2	12	4.4	7	4.2	9	12.2
경북	113	6.1	12	5.0	56	5.1	32	11.8	6	3.6	7	9.5
경남	77	4.2	14	6.0	44	4.0	10	3.7	7	4.2	2	2.7

주) 전국통계자료가 아니며, 민간위탁을 시행하는 기초자치단체만을 선정하여 계산한 것임.

마지막으로 비영리사회복지법인 현황을 살펴보면 다음과 같다. 보건복지가족부에서 매년 조사하는 비영리사회복지법인 현황자료를 통하여 지역별 법인수와 시설운영수를 파악할 수 있다. 아래의 자료는 2007년 10월 기준으로 시설운영법인만을 간추려서 제시한 것이다. 비영리사회복지법인이 가장 많은 지역은 서울이 15.2%, 경기도가 14.9%으로 나타났으며, 가장 낮은 지역은 인천이 2.8%로 나타났다. 비영리사회복지법인에서 운영하고 있는 시설수를 살펴보면, 서울이 37.9%, 경기도가 12.6%로 가장 많았으며, 충북이 2.3%로 가장 낮은 것으로 나타났다. 평균적으로 비영리사회복지법인 운영하는 시설수의 비율을 보면, 전국적으로 3곳을 운영하고 있으며, 특히 서울지역에서는 7.4곳에 시설운영하는 것으로 나타났다. 이러한 점을 미루어 보아, 지역내의 경쟁력이 있는 지역일수록 비영리사회복지법인에서 시설운영하는 경우가 많았지만, 그 외 지역에서는 대부분 2~3개정도의 시설을 운영하는 것을 볼 수 있다.

<표-5> 기초자치단체 비영리사회복지법인 현황

지역	비영리사회복지법인(A)		시설운영수(B)		시설운영비율 (B/A)
	갯수	비율	갯수	비율	
전국	931	100	2,768	100	3.0
서울	142	15.2	1,049	37.9	7.4
부산	82	8.8	153	5.5	1.9
대구	65	7.0	157	5.7	2.4
인천	26	2.8	75	2.7	2.9
광주	53	5.7	118	4.3	2.2
대전	36	3.9	115	4.2	3.2
울산	36	3.9	78	2.8	2.2
경기	139	14.9	348	12.6	2.5
강원	30	3.2	98	3.5	3.3
충북	28	3.0	65	2.3	2.3
충남	60	6.4	70	2.5	1.2
전북	61	6.6	82	3.0	1.3
전남	40	4.3	91	3.3	2.3
경북	71	7.6	156	5.6	2.2
경남	62	6.7	113	4.1	1.8

주) 전국통계자료가 아니며, 민간위탁을 시행하는 기초자치단체만을 선정하여 계산한 것임.

## 2. HHI지수 분석결과

이를 토대로 HHI지수를 산출한 결과, 전국적으로 시장경쟁이 119곳 기초자치단체에서 보이고 있으며, 독과점은 36곳으로 나타났다. 특히, 충북(5.512), 경기(3.799), 전남(2.287), 강원(1.217), 대구(1.047)지역에서 독과점 경향이 보이는 것을 추정할 수 있다.

<표-6> HHI지수 산출결과

지역	기초 지자체	가중치 (A)	HHI (B)	최종HHI (A×B)	시장경쟁 (HHI < 1)	독과점 (HHI > 1)
전국	155	0.091	12.186	1.495	119	36
서울	16	0.069	2.545	0.171	15	1
부산	13	0.058	1.369	0.122	13	0
대구	8	0.083	5.182	1.047	7	1
인천	8	0.044	9.241	0.497	7	1
광주	5	0.084	3.241	0.302	5	0
대전	4	0.135	2.595	0.313	4	0
울산	5	0.109	3.089	0.287	5	0
경기	27	0.144	19.874	3.799	11	16
강원	10	0.068	18.872	1.217	7	3
충북	10	0.136	51.399	5.512	2	8
충남	11	0.090	6.494	0.606	9	2
전북	7	0.081	5.979	0.732	6	1
전남	11	0.072	22.412	2.287	8	3
경북	12	0.065	5.021	0.252	12	0
경남	8	0.074	1.693	0.134	8	0

주) 전국통계자료가 아니며, 민간위탁을 시행하는 기초자치단체만을 선정하여 계산한 것임.

도시권에 따른 집단간 HHI 차이를 살펴보면, 비도시권에서는 HHI지수는 3.09으로 나타났으며, 도시권에서는 1.01으로 비도시권이 독과점 경향이 높은 것을 볼 수 있다. 이러한 HHI지수의 차이를 검증하기 위하여 t-test를 실시한 결과, 유의수준 0.05에서 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

<표-7> 도시권에 따른 집단간 HHI 차이 분석

구분	기초지자체	평균	표준편차	t검정
비도시권	36	3.09	8.00	t=2.228 df=153 p=.027
도시권	119	1.01	3.49	

다음으로 자치단체 유형에 따른 집단간 HHI 차이를 살펴보면, 평균값을 토대로 군지역이 3.09로 가장 독과점경향이 높은 것을 볼 수 있으며, 시지역이 1.74, 자치구지역이 0.22로 나타났다. 자치단체 유형별 HHI지수의 차이를 검증하기 위하여 분산분석을 실시한 결과, 자치단체 유형에 따라서 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(F=3.965, df=154, p=.021).

<표-8> 자치단체 유형에 집단간 HHI 차이 분석

구분	기초지자체	평균	표준편차	분산분석 (ANOVA)
시	62	1.74	4.73	F=3.965 df=154 p=.021
군	36	3.09	8.00	
구	57	0.22	0.36	

## V. 실증분석

### 1. 기술통계분석

각 변수의 기술통계를 살펴보면, 2007년말 기준으로 155개 기초자치단체에서 민간위탁을 실시하고 있으며, 시장경쟁지수인 HHI는 평균 1.50으로 시장경쟁보다는 독과점 경향을 보이고 있다. 수혜계층별로 살펴보면, 65세 이상 노인인구 비율이 평균 13.16%로 고령화 현상을 보이고 있으며, 장애인 비율은 평균 4.11%, 국민기초생활자 비율은 평균 4.11%로 나타났다. 그리고 민간위탁의 경우 평균 6.54개 사업을 위탁실시하고 있으며, 최소 1개 사업에서 최대 45개 사업을 실시하는 기초자치단체도 있었다. 이를 통해 민간위탁의 지역간 편차가 심한 것을 볼 수 있다. 여기서 각 변수 중에서 표준편차가 심한 변수의 경우 log로 변환하였다.

<표-9> 기술통계 분석결과

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
도시여부	0.77	0.42	0.00	1.00
HHI	1.50	4.97	0.00	44.37
인구밀도	4754.46	6424.24	34.10	29228.00
65세이상 노인 비율	13.16	7.88	4.32	50.36
장애인 비율	5.30	2.45	2.25	17.94
국민기초생활자 비율	4.11	2.37	0.75	13.79
담당공무원 비율	3.18	1.73	0.60	11.85
사회보장비 비율	47.05	16.06	16.51	79.95
재정자주도	67.28	10.24	39.60	90.60
연임여부	0.39	0.49	0.00	1.00
단체장 출신	0.39	0.49	0.00	1.00
여당여부	0.15	0.36	0.00	1.00
민간위탁	6.54	6.99	1.00	45.00

비도시권과 도시권을 비교해보면, 비도시권일수록 HHI지수는 앞서 분석한 결과와 마찬가지로 독과점 경향이 강하며, 인구밀도는 낮고, 소외계층(65세이상 노인, 장애인, 국민기초생활자)의 비율이 높은 편이다. 이에 따라 사회복지 담당공무원 비율은 비도시권이 높지만, 사회보장비와 재정자주도 측면에서는 도시권이 오히려 높게 나타났다. 그리고 비도시권일수록 자치단체장의 연임경향이 강하며, 공무원출신이며, 여당출신이 많은 것을 볼 수 있다. 반면 민간위탁 수는 비도시권보다는 도시권에서 높게 나타나는 것을 볼 수 있다.

<표-10> 도시권 여부의 변수별 평균 비교

변수	비도시권		도시권	
	평균	표준편차	평균	표준편차
HHI	3.09	8.00	1.01	3.49
인구밀도	111.31	77.46	6159.11	6730.02
65세이상 노인 비율	22.3	8.70	10.4	5.04
장애인 비율	7.49	2.30	4.63	2.08
국민기초생활자 비율	6.02	1.92	3.53	2.19
담당공무원 비율	3.62	1.69	3.05	1.73
사회보장비 비율	32.21	8.93	51.54	15.01
재정자주도	66.04	4.59	67.66	11.40
연임여부	0.42	0.50	0.38	0.49
단체장 출신	0.44	0.50	0.38	0.49
여당여부	0.22	0.42	0.13	0.33
민간위탁	2.61	1.71	7.73	7.54
사례수	36		119	

## 2. 전체 회귀분석 결과

민간위탁의 지역간에 미치는 영향 요인을 규명하기 위하여 이론적 논의와 선행 연구를 검토한 내용을 토대로 도시여부, log HHI, log 인구밀도, log 노인비율, log 장애인비율, log 기초생활자비율, log 담당공무원비율, log 사회보장비비율, log 재정자주도, 연임여부, 단체장 출신(비공무원=0, 공무원=1), 여당 여부 등을 독립변수로, 민간위탁 수를 종속변수로 설정하여 다중회귀분석을 실시하였다.

회귀분석 결과를 살펴보면, 12개의 독립변수를 동시에 투입한 결과 종속변수인 민간위탁 수에 대한 전체 설명력은 27.5%이며, F값이 5.870이고, 유의확률이 0.000으로 유의수준 0.05에서 회귀모형이 통계적이 유의한 것으로 나타났다. 또한, 통계적으로 유의미하게 나타난 변수는 도시여부, log HHI, log 인구밀도, log 노인비율, log 담당공무원, log 사회보장비 등으로 민간위탁 수에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 미루어보아, 도시권의 자치단체이면서 독과점 경향이 강하고, 인구밀도가

높을수록 민간위탁 수에 긍정적인 영향을 미치는 것을 볼 수 있다. 특히, 민간위탁의 경우 도시권 여부와 수혜계층의 규모, 인구밀집 수준에 따라서 달라지는 것을 볼 수 있으며, 시장경쟁과 관련해서는 사회복지분야의 특성상 시장경쟁이 이루어지기 어려움을 반증하고 있음을 알 수 있다.

반면, 65세 이상 노인비율이 높고, 사회복지 담당공무원이 많으며, 사회보장비율이 높을수록 민간위탁에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 Morgan & Hirlinger(1991)에서 나타난 바와 같이 지방공무원들은 서비스의 통제력 상실에 대해서 우려하는 것으로 해석할 수 있으며 사회복지예산과 직결되기 때문이라고 추정할 수 있다.

<표-11> 전체 다중회귀분석 결과

독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	$\beta$	표준오차	베타		
(상수)	2.07	2.94		0.70	0.48
도시여부	0.42	0.24	0.19	1.77	0.08*
log HHI	0.12	0.04	0.24	2.92	0.00***
log 인구밀도	0.12	0.07	0.26	1.71	0.09*
log 노인비율	-1.08	0.39	-0.56	-2.76	0.01**
log 장애인비율	0.71	0.53	0.28	1.34	0.18
log 기초생활자비율	0.14	0.30	0.09	0.48	0.63
log 담당공무원비율	-0.28	0.14	-0.15	-2.04	0.04**
log 사회보장비율	-0.57	0.34	-0.22	-1.69	0.09*
log 재정자주도	0.47	0.58	0.08	0.82	0.41
연임여부	-0.04	0.21	-0.02	-0.17	0.87
단체장 출신	0.14	0.21	0.07	0.69	0.49
여당 여부	0.29	0.21	0.11	1.41	0.16
수정된 $R^2 = 0.275$ F값 = 5.870 p = 0.000					

종속변수: log민간위탁수

유의확률: \*\*\*=p<.01; \*\*=p<.05; \*=p<.10.

### 3. 지역간 회귀분석 결과 비교

#### 1) 비도시권의 회귀분석 결과

비도시권의 민간위탁에 미치는 영향 요인을 규명하기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석결과에 의하면 비도시권 회귀모형에 대한 전체 설명력은 27.5%이며, F값이 2.208이고, 유의확률이 0.051으로 유의수준 0.1에서 회귀모형이 통계적으로 유의한 것으로 나

타났다. 다음으로 통계적으로 유의미한 변수는 log 노인비율과 log 기초생활자비율로서 민간위탁 수에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 표준화 계수  $\beta$ 값을 토대로 볼 때, 국민기초생활자비율이 긍정적인 영향력이 크며, 노인비율이 부정적인 영향력이 큰 것으로 나타났다. 이를 토대로, 비도시권에서는 노인비율이 낮은 곳에서 민간위탁 수가 많으며, 기초생활자비율이 높은 곳에서 민간위탁 수가 많은 것을 알 수 있다.

<표-12> 비도시권 회귀분석 결과

독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	$\beta$	표준오차	베타		
(상수)	9.27	7.42		1.25	0.22
log HHI	0.08	0.06	0.23	1.29	0.21
log 인구밀도	0.28	0.23	0.28	1.20	0.24
log 노인비율	-1.10	0.56	-0.65	-1.98	0.06*
log 장애인비율	0.05	0.74	0.02	0.06	0.95
log 기초생활자비율	0.88	0.47	0.51	1.88	0.07*
log 담당공무원비율	-0.03	0.26	-0.02	-0.10	0.92
log 사회보장비율	0.11	0.49	0.05	0.23	0.82
log 재정자주도	-1.96	1.71	-0.21	-1.15	0.26
연임여부	-0.48	0.36	-0.38	-1.33	0.20
단체장 출신	0.18	0.36	0.15	0.51	0.61
여당 연부	-0.12	0.27	-0.08	-0.44	0.66
수정된 $R^2 = 0.275$ F값 = 2.208 p = 0.051					

종속변수: log민간위탁수

유의확률: \*\*\*=p<.01; \*\*=p<.05; \*=p<.10.

## 2) 도시권의 회귀분석 결과

도시권의 민간위탁에 미치는 영향 요인을 규명하기 위하여 다중회귀분석을 실시하였다. 회귀분석결과에 의하면 비도시권에 비해서 도시권에서 통계적으로 유의미한 값을 보이는 변수들이 많았다. 도시권의 회귀모형의 전체 설명력은 16.8%이며, F값이 3.161이고, 유의확률이 0.001으로 유의수준 0.05에서 회귀모형이 통계적이 유의한 것으로 나타났다.

또한, 세부 변수별로는 log HHI, log 인구밀도, log 노인비율, log 담당공무원비율, log 사회보장비율, 여당 여부 등이 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 표준화 계수  $\beta$ 값을 토대로 볼 때, log 인구밀도와 log HHI의 긍정적인 영향력이 큰 것을 볼 수 있으며, 반면 log 노인비율, log 사회보장비율, log 담당공무원비율이 민간위탁에 부정적인 영향을 미치는 것을 볼 수 있다.

<표-13> 도시권 회귀분석 결과

독립변수	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	$\beta$	표준오차	베타		
(상수)	3.94	3.75		1.05	0.30
log HHI	0.11	0.05	0.20	2.03	0.05*
log 인구밀도	0.16	0.09	0.29	1.86	0.07*
log 노인비율	-1.08	0.49	-0.43	-2.20	0.03**
log 장애인비율	0.94	0.66	0.32	1.44	0.15
log 기초생활자비율	0.03	0.38	0.02	0.07	0.94
log 담당공무원비율	-0.35	0.17	-0.19	-2.11	0.04**
log 사회보장비비율	-0.84	0.47	-0.27	-1.77	0.08*
log 재정자주도	0.25	0.71	0.05	0.35	0.72
연임여부	0.08	0.25	0.04	0.33	0.74
단체장 출신	0.10	0.24	0.05	0.40	0.69
여당 여부	0.51	0.27	0.18	1.91	0.06*
수정된 $R^2 = 0.168$ F값 = 3.161 p = 0.001					

종속변수: log민간위탁수

유의확률: \*\*\*=p<.01; \*\*=p<.05; \*=p<.10.

## VI. 정책적 시사점 및 결론

공공부문의 민간위탁은 정책적 수단으로 사용되고 있다. 그러나 공공재의 특성상 비배제성과 비경합성의 문제가 존재하기 때문에 면밀히 검토하지 않고 민간위탁을 실시한다면 오히려 정책실패로 귀결될 수 있다. 본 연구는 기초자치단체에서의 민간위탁의 시장경쟁성과 이를 실시하는 결정요인이 무엇인지 살펴봄으로써, 우리나라에서의 민간위탁의 근본적인 한계와 지역 간의 격차에 대해서 실증분석을 하였다.

우선, 독과점 여부를 판단하기 위해서 HHI지수 분석을 실시한 결과, 전국적으로 119개의 기초자치단체에서 시장경쟁을 관찰할 수 있고, 독과점은 36곳으로 나타났으며, 충북, 경기, 전남, 강원, 대구지역에서 독과점 경향이 보이는 것으로 나타났다. 즉, 전체적으로 시장환경이 어느 정도 조성된 상황인 것을 확인할 수 있었다. 이를 토대로 집단 간 차이분석을 실시한 결과, 비도시권에서는 HHI지수가 3.09, 도시권에서는 1.01으로 비도시권이 독과점 경향이 높은 것을 볼 수 있으며, 자치단체 유형에 따라서는 군지역이 3.09로 가장 독과점 경향이 높은 것을 볼 수 있으며, 시지역이 1.74, 자치구지역이 0.22로 나타났다.

민간위탁 결정요인에 대해서 회귀분석을 실시한 결과, 도시권의 자치단체에서는 HHI지

수가 높을수록 민간위탁을 결정하는 건수가 높아지는 경향이 있기 때문에 시장경쟁성보다는 다른 요인에 영향을 받는 것을 추정할 수 있다. 그리고 인구밀도가 높을수록 민간위탁수에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 반면, 65세 이상 노인비율이 높고, 사회복지 담당공무원이 많으며, 사회보장비율이 높을수록 민간위탁에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

비도시권과 도시권의 회귀분석의 결과, 비도시권에서는 노인비율이 낮은 곳에서 민간위탁 수가 많으며, 기초생활자비율이 높은 곳에서 민간위탁 수가 많았다. 반면, 도시권에서는 인구밀도가 높고 시장경쟁성이 낮을수록 민간위탁 경향이 높았으나 노인비율, 사회보장비율, 담당공무원비율은 민간위탁에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이를 토대로, 사회복지담당 공무원과 사회보장비 비율이 높은 곳일수록 민간위탁을 적극적으로 실시하지 않고 있었다. 반면, HHI지수가 높을수록, 인구밀도가 높은 곳일수록 민간위탁을 실시하는 곳이 많았다. 특히, 도시권에서는 시장환경이 경쟁형태로 조성되었지만, 이것이 민간위탁 결정에 영향을 미치지 못하는 것으로 추정해볼 수 있다. 즉, 지방공무원의 사회복지서비스의 통제력 상실과 자신의 권한이 축소되는 것에 대한 우려와 함께, 사회복지예산과 연계되기 때문에 사회복지분야의 민간위탁을 결정하는 데 장애요인으로 작용됨을 추정해 볼 수 있다.

하지만, 이 연구에서 활용한 통계자료는 단년도 기초자치단체 통계연보 자료를 기초로 분석하였기 때문에, 분석결과에 대한 일반화하는 데에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 기존 연구에서 간과되어 왔던 시장경쟁성지수를 활용하여 독과점 여부를 분석한 것과 비교적 최근 자료를 활용하여 민간위탁 결정요인을 분석하였다는 것의 본 연구의 의의라고 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용. <지방정부 연구>. 11(1): 273-291.
- 강운호. (2000). 지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향 : 시·군·자치구간 비교분석. <한국행정학보>. 34(1): 213-227.
- 강인성. (2008). <지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구: 사회복지분야를 중심으로>. 서울: 한국지방행정연구원.
- 강인성. (2010). 순서회귀분석을 이용한 사회복지분야 민간위탁 만족도 영향요인분석. <정책분석평가학회보>. 20(1): 139-163.
- 기획재정부. (2009). '제6차 공공기관 선진화 계획 발표' 보도자료. 03.31.
- 김경혜. (2000). <복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구>. 서울: 서울시정연구원.
- 김광주. (1995). 민선기초자치단체장의 정부관계행태분석. <한국행정학보>. 29(4): 1171-1191.
- 김도엽·김상구. (2005). 기초자치단체 민간위탁의 영향요인: 자치단체장의 리더십을 중심으로. <한국거버넌스학회보>. 12(1): 53-76.
- 김순양. (2004). 지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석: 복지서비스를 중심으로. <사회보장연구>. 20(2): 27-56.
- 김순양·윤기찬. (2004). 여성복지서비스에 대한 수혜자 만족도 비교분석: 서브퀄(SEVEQUAL) 기법의 적용. <한국정책학회보>. 13(4): 213-245.
- 김예승·김광구. (2008). 지방정부의 정책 집행 ; 기초자치단체장의 출신성향이 지역경제에 미치는 영향분석. 한국정책학회 하계학술대회.
- 김종순·김성주. (2008). 사회복지분야 국고보조금이 지방자치단체간 재정불균형에 미치는 영향 분석. <한국지방재정논집>. 13(1): 35-62.
- 김진오. (2004). <지역균형 발전을 위한 지역에너지사업 발굴 및 협력방안 연구: 1차년도 폐기물에너지사업을 중심으로>. 서울: 전략기획연구원.
- 김태성·성경룡. (2000). <복지국가론>. 서울: 나남출판.
- 김태일. (1998). 지방자치의 실사가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향 : 서울시 자치구를 대상으로.<한국정책학회보>. 7(1): 317-338
- 김태일·도수관. (2005). 장애인과 비장애인의 정보격차 분석. <사회복지정책>. 21(4): 341-365.
- 노우영·최성락. (2007). 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석: 단체장 이전 경력을 중심으로. <한국정책연구>. 7(1): 115-132
- 박노옥. (2009). 사회복지서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적 시사점. <재정포럼>. 2009년 1월호: 28-40.
- 박형근. (2006). <병원 간 경쟁수준이 병원 채용일수 및 진료비에 미치는 영향>. 서울대학교 박사학위논문.
- 배용수. (1998). 지방자치단체 기능의 민영화 방안. <한국행정연구>. 7(1): 5-24.
- 오희환. (1997). 지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가. <지방행정정보>. 제61호.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. <한국행정학보>. 32(1): 147-161.
- 이은혜·이상은. (2009). 우리나라 도시근로자 가구의 남녀 가구주 간 빈곤 격차 요인 분해. <한국사회복지학>. 61(4): 333-354.
- 이재성·김교성. (2007). 지방자치단체 사회복지지출 수준 결정요인. <사회복지정책연구>. 31: 105-124.
- 임승빈·이재성. (2005). 지방정부 역량과 단체장 역량과의 관계성 :민선 10년 지방자치 실시 이후의 자치구와 시를 중심으로. <한국행정논집>. 17(3): 857-877
- 전상경. (2001). <정책분석의 정치경제>. 서울: 박영사.
- 정순관·조선일. (2001). 지방공공서비스 민간위탁제도운영의 효율성 평가: 광양시 생활폐기물 수거사례를

- 중심으로. <한국행정논집>. 13(4): 909-927
- 정윤길. (2000). 지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구: 서울특별시의 사례를 중심으로. <한국지방자치학회보>. 12(1): 155-172.
- 정윤수. (1999). 복지시설 민간위탁과정에 대한 평가: 서울시 청소년시설 위탁 운영기관 선정 사례. <한국정책학회보>. 8(3): 169-190.
- 정진현. (2003). 지역복지재정 결정요인에 관한 연구; 광역자치단체 사회복지장비를 중심으로. <지방정부연구>. 7(4): 137-152.
- 정진화. (2007). 한국 노동시장에서의 성별 임금격차 변화: 혼인상태 및 직종특성별 비교. <노동경제논집>. 30(2): 33-60.
- 정철현·김정한. (2008). 민간위탁의 실패요인에 관한 탐색적 연구: S시의 사례 연구. <현대사회와 문화>. 26: 1-26.
- 조성빈. (2005). 시장경쟁과 기업의 내부 효율성. <한국개발연구>. 27(2): 205-236.
- 조연숙. (2004). 사회복지서비스의 효과적 민간위탁을 위한 정부의 대응 : 플로리다 주를 중심으로. <한국행정논집>. 16(4): 837-860.
- 조창익·임재영·이수연. (2008). 병원시장지역 내 경쟁 정도가 의원급 의료기관의 항생제 처방률에 미치는 영향. <한국개발연구>. 30(2): 129-155.
- 주재현. (2004). 정부와 자원조직간 협력관계: 종합사회복지관 위탁운영 분석을 중심으로. <사회복지연구>. 24: 149-186.
- 최용환. (2003). 지방자치단체의 사회복지서비스의 격차분석. <2003년도 한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집>. 2003.06: 383-401.
- 최창호. (1991). <지방자치제도론>. 서울: 삼영사.
- 최향순. (2003). 사회복지시설 민간위탁제도의 개선방안 : 성남시 사회복지관을 중심으로. <중앙행정논집>. 17(2): 197-219.
- 최홍식. (2002). 기초지방자치단체의 공공서비스 전달방법 연구: 비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로. <도시행정학보>. 15(2): 1-23.
- 추병주. (2008). <지방자치단체 민간위탁의 공급과 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구>. 명지대학교 박사학위논문.
- 추병주·정윤수. (2008). 민간위탁의 단계별 운영실태 분석: 지방자치단체 전수조사결과를 중심으로. <한국공공관리학보>. 23(2): 1-31.
- 하미승. (1994). 정부기능 민간이관의 논리와 추진전략. <한국행정연구>. 3(2): 60-90.
- 한국지방행정연구원. (2008). <지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단>. 연구보고서.
- 한상미·이상균. (2009). 지방자치단체의 특징과 사회복지서비스 공급유형간의 관계: 지역개발형 지역사회서비스투자사업을 중심으로. <사회복지정책>. 36(3): 423-447.
- 한인섭. (2007). 행정서비스 민간위탁의 한계와 과제 : 중앙정부의 민간위탁 실태를 중심으로. <한국행정연구>. 16(4): 155-188.
- 황혜신. (2005). 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구. <한국행정학보>. 39(1): 65-88.
- Batley, Richard. (1996). Public-Private Relationships and Performance in Service Provision. *Urban Studies*. 33(4-5) : 723-751.
- Benton, J. E. & Menzel, D. C. (1992). Contracting and Franchising County Services in Florida. *Urban Affairs Quarterly*. 27(3) : 436-456.
- Brown, Trevor L. (2001). Contracting out by Local Governments in Transitioning Nations: The Role of Technical Assistance in Ukraine. *Administration & Society*. 32(6) : 728-755.
- Ferris, James M. & Graddy Elizabeth. (1986). Contracting out: For What? With Whom?. *Public Administration Review*. 46(4): 332-344.
- Ferris, James M. (1986). The Decision to Contract out: An Empirical Analysis. *Urban Affairs Quarterly*. 22(2) : 289-311.
- Globerman, S. & Vining, A. R. (1996). A Framework for Evaluating the Government Contracting-out

- Decision with an Application to Information Technology. *Public Administration Review*. 56(6) : 577-586.
- Greene, Jeffrey D. (1996). Cities and Privatization: Examining the Effect of Fiscal Stress, Location, and Wealth in Medium-Sized Cities. *Policy Studies Journal*. 24(1) : 135-144.
- Hirsch, Werner Z. (1995). Factors Important in Local Governments' Privatization Decisions. *Urban Affairs Review*. 31(2) : 226-243.
- McGuire, R. A., Ohsfeldt, R. L. & Van Cott, T. N. (1987). The Determinants of the Choice between Public and Private Production of Publicly Funded Service. *Public Choice*. 54(3) : 211-230.
- Morgan, D. R. & Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation. *Urban Affairs Quarterly*. 27(1) : 128-144.
- Savas. E. S. (1994). <민영화의 길>. . 박종화(역). 서울: 한마음사; *Privatization: The Key to Better Government*. New York: Chatham House, 1987.
- Warner, Mildred & Hebdon, Robert. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*. 20(2): 315-336.
- Warner, Mildred & Hefetz, Amir. (2003). Rural-urban differences in privatization: limits to the competitive state. *Environment and Planning C: Government and Policy*. vol. 21: 703-718.
- Warner, Mildred & Hefetz, Amir. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 14(2): 171-190.

#### [저자소개]

**玄 承 鉉** 고려대학교에서 석사학위 취득하고 동대학원에서 박사과정 수료. 논문제목은 지방교부세 법정세율의 변화에 따른 지방자치단체 재정지출효과와 재정운영의 영향분석. 현재 한국지방행정연구원 연구원으로 성과관리, 정책평가, 재난관리, 지방재정에 관심. 학술논문으로는 “성과감사방법론 개발을 위한 적정 목표치 설정에 관한 연구”(2010), “위험거버넌스(Risk Governance)관점에서 본 해양오염사고의 재난관리행태 분석”(2010), “기대불일치이론의 관점에서 평가요인에 대한 실증분석”(2009) 등을 발표. E-mail: [h2sdd@hanmail.net](mailto:h2sdd@hanmail.net)

**尹 聖 植** University of California - Berkeley에서 경영학 박사학위를 취득. 현재 고려대학교 행정학과 교수로 예산, 재정, 감사, 회계, 정부개혁에 관심. 저술로는 <공기업론>, <정부개혁의 비전과 전략>, <예산론> 등이 있다. E-mail [trustyoon@gmail.com](mailto:trustyoon@gmail.com)

