

민간위탁에 있어 효율성과 공적책무성: 미국버스시스템의 비교분석

Efficiency and Public Accountability in Contracting Out: A Comparative
Analysis of U.S. Bus Systems

모 창 환

(교통개발연구원 책임연구원)

목 차

- | | |
|----------------|-----------------|
| I. 서론 | IV. 민간위탁과 공적책무성 |
| II. 민영화와 민간위탁 | V. 결론 |
| III. 민간위탁과 효율성 | 참고문헌 |
-

요 약

미국의 전체 버스시스템의 횡단면자료를 가지고 민간위탁운영과 정부직영을 비교 분석한 결과, 민간위탁운영과 정부직영의 버스서비스 공급에 있어 효과성과 공적책무성 측면에서 중요한 차이점이 있는 것으로 분석되었다. 효율성 비교분석에서는 효율성 측정을 위해 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 민간위탁과 정부직영중 어느 버스운영시스템이 더 효율적인지에 대해 전혀 다른 결과를 보였다. 즉 효율성은 어느 운영시스템이 더 효율적이라고 단정할 수 없었다. 효과성분석에서는 정부직영이 민간위탁보다 더욱 효과적인 것으로 분석되었다. 공적책무성 분석에서는 민간위탁운영은 공공성의 소극적지표인 공적책무성을 정부직영에 비해 감소시키는 것으로 분석되었다.

I. 서론

지금까지 학계에서 민영화에 대한 논란의 초점은 '효율성'에 관한 것이었다. 민영화가 진정으로 효율성을 가져 오느냐에 대한 논의 (Savas, 1987, 1992, 2000; Domberger and Rimmer, 1994; Stevens, 1984; Berenyi and Stevens, 1988; Chubb and Moe, 1990; Florestano and Gordon, 1980; Ferris and Graddy 1986; Rainey, 1991; Hozler and Callahan, 1998; Goodsell, 1985; Greene, 1994; Holcombe, 1991; Carver, 1989))에 초점이 집중되어 왔다. 가장 중요한 효율성 논란은 민영화가 단지 서비스질의 저하를 희생으로 하여 비용감소

와 수입증대를 가져오고 있다는 지적이다. 한 예로 민간버스회사는 수익성을 높이기 위해 첨두시에만 운영을 하고 비첨두시에는 운영을 중지하거나 운행횟수를 크게 줄인다. 이와 같이 유일한 대중교통수단인 버스의 운행중지는 대체교통수단이 없는 버스이용자에게는 정상적인 생활을 하기 힘들게 만든다. 또한 다른 논란은, 특히 미국의 경우에, 민영화의 한 형태인 민간위탁 (Contracting out)과 관련하여 민간기업이 종업원의 의료보험(Medical insurance)과 기업의 후생비 (Fringe benefits) 등과 같은 노동비용의 감소로 비용절약을 가져올 뿐, 생산성의 향상으로 인한 진정한 효율성의 증가는 가져 오지 못하고 있다는 지적이다. 이 두 논점은 아직 결말이 나지 않은 상황으로 계속 논의가 되고 있다.

이 연구는 민영화에 대한 효율성논란의 홍수속에서 민영화에 있어 공적책임무성 (Public Accountability)이 너무 소홀히 취급되어 왔다는 점을 비판하며, 앞으로 민영화 연구에 있어 공적책임무성 관련연구가 증가되어야 한다고 주장한다. 일부의 학자들 (Savas, 2000; Harding, 1997; Bishop, Kay, and Mayer, 1994; Logan, 1990, 2000)은 민영화는 공적책임무성도 증진시킨다고 주장하고 있으나, 다른 일부의 학자들(Mulgan, 1997; Hodge, 2000; Mintzberg, 1996; Sullivan, 1987; Salamon, 1987; Stahl, 1988; Morgan and England, 1988)은 민영화는 공적책임무성을 크게 감소시킨다고 지적하고 있다. 민영화에 있어 공적책임무성이 극히 중요함에도 불구하고 이에 대한 실증적 연구는 매우 적고, 그 실증적 연구도 사례분석 (Harding, 1997; Johnston and Romzek, 1999)에 그치고 있는 실정이다.

이 연구의 목적은 제일 먼저 민영화 논쟁에 있어 효율성과 공적책임무성을 같이 논의함으로써 효율성에만 치중된 민영화논란의 구조를 바로 잡아 균형을 잡고자 한다. 둘째, 민간위탁이 '효율성'을 증진시키는지 분석한다. 셋째, 추상적으로만 논의되어 왔던 '공공성' 개념을 공공성의 소극적 개념인 '공적책임무성'으로 구체화하여 실증적 분석들을 제시함으로써 민영화논란을 한단계 진전시킨다. 마지막으로 공적책임무성을 횡단면 자료를 이용하여 실증적으로 분석함으로써 기존연구의 한계를 극복하는 노력을 한다.

이 연구의 구성은 연구의 배경과 의의를 서론에서 논하고, 미국버스시스템 자료와 설문조사자료를 기반으로 하여 민간위탁과 효율성, 그리고 민간위탁과 공적책임무성의 관계를 분석한다. 마지막으로 간략하게 민간위탁에 있어 효율성과 공적책임무성의 관계를 정리함과 더불어 정책적 시사점을 제시한다.

II. 민영화와 민간위탁

미국에서는 정치 및 행정에 대한 불신과 정부의 세금부과에 대한 반발이 1970년대부터 증가하였고, 국민들이 공공지출 감소를 강하게 요구하는 풍토가 사회전체적으로 확산되었다. 이에 따라 연방 및 지방정부는 정부지출을 줄이기 위해 민영화 정책을 시행하였다. 민영화는 여러 형식을 통해 이뤄지는데, 공기업매매, 정부기능 민간이전, 프랜차이징 (Franchising), 바우처 (Vouchers), 교부금 (Grants), 아웃소싱 (Outsourcing), 그리고 민간위탁 (Contracting out) 등이 있다. 프랜차이징은 민간업자에게 특정지역에서 특정 서비스에

대한 공급독점권을 주나, 정부는 가격규제 등을 행한다. 프랜차이즈의 경우에 그 특정서비스에 대해 소비자가 민간공급자에게 지불하나, 민간위탁의 경우에는 정부가 그 특정서비스의 공급에 대한 대가로 민간업자에게 지불한다. 바우처의 경우에는 정부가 특정서비스의 소비에 대한 선택권을 국민에게 되돌려 주는게 목적이거나, 교부금의 경우에는 정부가 특정서비스의 공급을 촉진시킬 목적으로 공급자에게 지불한다. 아웃소싱은 전략적 목표아래 비핵심 업무에 대한 설계에서 운영까지 모든 의사결정을 외부의 전문기업에 일임하고 조직혁신을 모색한다는 점에서 단순한 민간위탁계약보다 더욱 포괄적이고 선진화된 개념이다. 하지만 현재 미국은 대부분의 공기업은 민영화를 한 상황이기 때문에 민영화 논의는 주로 민간위탁에 집중되고 있다. 따라서 본 연구에서의 민영화는 민간위탁의 형식에 한정한다.

III. 민간위탁과 효율성

Perry와 Babitsky (1986)는 민간위탁경영이 정부직영에 비해 전혀 효율적이거나 효과적이지 않았다고 주장했다. 그들은 1980년과 1981년의 도시대중교통법 (the Urban Mass Transportation Act)에 의거한 버스자료를 이용하여 분석하였다. 이와 반대로 Karlaftis, Wasson, 그리고 Steadham (1997)는 지방정부가 소유하고 민간이 운영하는 인디애나폴리스 대중교통시스템, 즉 민간위탁체제가 그 이전의 지방정부가 직영할때보다 효율성, 효과성, 그리고 안전성 측면에서 크게 향상되었다고 지적했다. 이와 같이 민간위탁이 효율성과 효과성을 향상시키는지에 대해 상반된 연구결과가 제시되고 있다. 따라서 본연구에서는 민간위탁이 효율성과 효과성을 증진시키는가를 Two Sample T-Test를 적용하여 분석한다.

본 연구는 미국의 버스시스템 자료(미국 FTA (Federal Transit Administration)의 데이터 베이스)를 활용하여 민간위탁이 효율성을 증진시키는가를 검토한다. 설문을 통해 파악한 57개의 민간위탁버스시스템과 91개의 정부직영시스템을 두그룹으로 나눠 비교분석을 한다. 미국 FTA의 대중교통수단 데이터 베이스는 여섯 개의 효율성 지표를 제공한다. 그 여섯 개의 효율성 지표를 살펴보면 차량마일당 운영비 (OEVRM), 차량시간당 운영비 (OEVRH), 여객마일당 운영비 (OEPM), 수단여객통행당 운영비 (OEUPT), 차량마일당 수단여객통행 (UPTVRM), 차량시간당 수단여객통행 (UPTVRH)이다. 차량마일당 운영비와 차량시간당 운영비를 '서비스효율성' 지표라 하고, 여객마일당 운영비와 수단통행당 운영비를 '비용효과성' 지표라하고, 그리고 차량마일당 수단통행과 차량시간당 수단통행을 '서비스효과성' 지표라고 FTA에서는 분류하고 있다. 이들 여섯가지 성과지표에서 어느 것을 효율성 지표로 볼것인가에 따라 민간위탁과 정부직영중 어느 운영시스템이 더 효율적인가가 달라 질 수 있다. 서비스효과성 지표인 차량마일당 여객통행과 차량시간당 여객통행은 효과성 지표로서 분류될 수 있으나, 서비스효율성 지표와 비용효과성 지표 중에서 어느 지표를 효율성 지표로 선정하여 분석을 할것인지는 논란의 여지가 있다. 또한 비용함수인 효율성 지표보다는 버스운행에 있어 통행함수인 효과성 지표가 더욱 중요한 것으로 판단된다.

(표 1). 효율성지표와 Two Sample T-Test

변수	Two Sample T-Test (unequal variances)	통계분석결과
차량마일당 운영비 (OEVRM)	Mg* = 4.1 (S ² =2.87) Mp* = 3.2 (S ² =0.72) P-value (one tail) = 0.0000 α = 0.05 단위: 차량마일당 달러	민간위탁이 정부직영보다 더욱 효율적으로 버스시스템을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 통계분석 결과 두 집단간에는 유의한 차이가 있는 것으로 판단된다.
차량시간당 운영비 (OEVRH)	Mg = 54.63 (S ² =300) Mp = 135.03 (S ² =426,802) P-value (one tail) = 0.174 α = 0.05 단위: 차량시간당 달러	두집단간에 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 비록 민간위탁의 경우에 차량시간당 운영비가 정부직영보다 매우 높게 산정되었지만, 분산이 아주 크기 때문에 통계적으로 유의하지 않은 차이로 분석되었다.
여객마일당 운영비 (OEPM)	Mg = 0.85 (S ² =0.45) Mp = 0.75 (S ² =0.44) P-value (one tail) = 0.181 α = 0.05 단위: 여객마일당 달러	두집단간에 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 여객마일당 운영비의 경우에는 민간위탁이나 정부직영이 별 차이가 없는 것으로 분석되었다.
수단여객통행당 운영비 (OEUPT)	Mg = 3.08 (S ² =5.3) Mp = 3.52 (S ² =3.9) P-value (one tail) = 0.106 α = 0.05 단위: 수단통행당 달러	두집단간에 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 수단통행당 운영비의 경우에는 민간위탁이나 정부직영이 별 차이가 없는 것으로 분석되었다.
차량마일당 수단여객통행 (UPTVRM)	Mg = 1.7 (S ² =1.4) Mp = 1.14 (S ² =0.39) P-value (one tail) = 0.0001 α = 0.05 단위: 차량마일당 통행	정부직영이 민간위탁보다 더욱 효과적으로 버스시스템을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 통계분석 결과 두 집단간에는 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다.
차량시간당 수단여객통행 (UPTVRH)	Mg = 21.93 (S ² =128.6) Mp = 17.37 (S ² =62.5) P-value (one tail) = 0.002 α = 0.05 단위: 차량시간당 통행	정부직영이 민간위탁보다 더욱 효과적으로 버스시스템을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 통계분석 결과 두 집단간에는 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

*) Mg: 정부직영버스시스템의 평균, Mp: 민간위탁버스시스템의 평균

분석결과에 따르면, 차량마일당 운영비를 효율성 지표로 채택한다면 민간위탁이 정부직영보다 효율적이라고 할 수 있다. 그러나 만약 차량시간당 운영비, 여객마일당 운영비, 수단여객통행당 운영비를 효율성 지표로 선정한다면, 민간버스시스템과 정부직영시스템간의 효율성은 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉 민간위탁과 정부직영간에는 효율성의 차이가 없는 것으로 분석되었다. 또한 효과성 지표인 차량마일당 수단여객통행과 차량시간당 수단여객통행의 경우에는 정부직영이 민간위탁보다 더욱 효과적인 것으로 나타났다.

IV. 민간위탁과 공적책무성(Public Accountability)

공적책무성은 공공성의 소극적 개념이라고 정의할 수 있다. 공적책무성이 제기되는 이유는 민주사회에서 정부의 주인인 시민이 그들의 권한을 공무원을 통해 대리로 행사하기 때문이다. Romzek (1997)은 책무성을 “권한위임을 받은 한 기관이나 개인이 권한을 위임한 기관이나 개인에게 실천으로 응답해야 하는 관계”로서 정의한다. Romzek과 Dubnick (1987)은 공적책무성은 네가지의 관계로 구성되어 있다고 지적하면서 공적 책무성의 구체적 내용을 제시하였다. 공적책무성은 법적, 정치적, 전문적, 그리고 계층적인 관계로 구성되어 있으며, 정부는 이 네가지 공적책무성을 충족시켰을 때 책무를 다했다고 할 수 있다고 그들은 주장하였다. 이에 대해 Robertson과 Acar (1999)는 최근에 민간위탁과 같이 민관이 함께 공공 서비스를 공급하는 경우가 급격히 증가하고 있기 때문에 Romzek과 Dubnick의 이론은 현실에 맞지 않는다고 주장하고, 공동체의식이나 도덕과 같은 가치가 공적 책무성의 내용이 되어야 한다고 지적하였다. 따라서 본 연구에서는 Robertson과 Acar의 주장을 받아들여 Romzek과 Dubnick의 이론에 민주적 가치인 ‘사회적 형평성’을 공적책무성의 추가적 요소로 채택하였다. 따라서 본 연구에서 공적책무성의 지표는 법적 책무, 정치적 책무, 전문적 책무, 계층적 책무, 그리고 사회적 형평성 책무로 구성된다.

이 연구는 민간위탁이 공적책무성을 증진시키는가를 검증하기 위해 미국버스시스템을 민간위탁과 정부직영으로 구분하여 비교 분석한다. 미국 전체 버스시스템에 대해 설문을 통해 분석자료를 모집하였다. 이 연구는 357 미국버스시스템에 설문을 보냈고, 이중 163개의 설문이 회수되었다. 회수율은 45.7%이었고, 이중 57개의 민간위탁시스템과 91개의 정부직영 시스템을 비교분석대상으로 삼았다. 이 자료와 더불어 미국 FTA의 버스시스템에 대한 데이터베이스를 활용하여 회귀분석을 행하였다. 기존연구에서 이론적으로 도출된 통제변수들을 포함한 회귀모델은 다음과 같다.

$$\text{Public Accountability} = \text{Type} + \text{Subsidy} + \text{Regulation} + \text{Competition} + \text{Size}$$

이 모델에서 공적책무성 (Public Accountability)은 법적, 정치적, 전문적, 계층적, 그리고 사회적 형평성 책무를 의미한다. 이 연구에서 법적 책무는 정보공개법을 얼마나 잘 지키는지의 여부, 정치적 책무는 시민참여를 얼마나 허용하는지의 여부와 서비스의 질을 나타내는 버스의 차령을, 전문적 책무는 교통사고의 정도, 계층적 책무는 직원이 얼마나 충실하게 상사의 명령을 수행했는가를, 마지막으로 사회적 형평성은 요금인상율과 버스운행에 있어 얼마나 빈곤층을 고려하는가의 정도를 지표로 설정하였다. 그리고 독립변수인 ‘Type’은 운영형태로서 민간위탁과 정부직영으로 나뉘지고, ‘Subsidy’는 정부의 보조금이 전체 비용에서 차지하는 비율을 나타내고, ‘Regulation’은 버스운영자가 느끼는 규제 정도, ‘Competition’은 민간위탁 입찰에 참여한 업자수와 운영자가 느끼는 경쟁의 정도로 측정되고, ‘Size’는 버스시스템의 규모로서 버스의 총대수로 측정된다.

가설1: 민간위탁은 시민에게 정보공개를 정부직영보다 적게 한다.

(표 1) 정보공개와 민간위탁

Model 1	DF	Parameter Estimate	Standard Error	T value
Intercept	1	56.618	13.23	4.28****
Type	1	-14.052	4.04	-3.48****
Subsidy	1	-0.096	0.16	-0.60
Regulation	1	0.121	0.05	2.35**
Competition	1	0.084	0.09	0.89
Size	1	-0.017	0.006	-2.83***

R-square: 0.1280

One tailed test: **** p<0.001, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

분석에 따르면, 민간위탁은 정부직영에 비해 적게 정보공개를 하고 있음을 보여 준다. 민간위탁시스템은 미국법으로 규정되어 있는 시민에 대한 정보공개를 안하고 있음을 나타 내주고 있다. 따라서 민간위탁은 법적 책무를 정부직영보다 충실히 다하지 못하고 있다고 판단할 수 있다. 민간위탁기업에 대한 정부보조비율이 약 75%에 달하는 상황에서 법적책무를 요구하는 것은 타당하다.

가설2: 민간위탁은 버스운행 정책결정에 있어 시민참여를 감소시킨다.

(표 2) 시민참여와 민간위탁

Model 2	DF	Parameter Estimate	Standard Error	T value
Intercept	1	10.250	4.60	2.22**
Type	1	-2.492	1.40	-1.77*
Subsidy	1	0.010	0.05	0.19
Regulation	1	-0.0001	0.01	-0.01
Competition	1	0.004	0.03	0.14
Size	1	0.003	0.002	1.58

R-square: 0.046

One tailed test: **** p<0.001, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

분석결과에 따르면, 민간위탁시스템은 버스운행정책에 시민의 참여를 정부직영보다 적게 하고 있다. 이를 다른 말로 하면 민간위탁시스템은 정치적 책무를 다하고 있지 못하다고 평가할 수 있다. 민간위탁시스템일지라도 정부의 관리감독하에 있기 때문에 버스운영에 대한 시민참여는 정치적 책무로서 받아들여 버스운영에 반영시켜야 할것이다. 민간위탁일지라도 정부가 최종공급자이기 때문에 시민참여를 통한 시민의 욕구를 충족시키는 서비스공급은 바람직하다.

가설 3: 민간위탁은 정부직영보다 더욱 오래된 버스차량을 운행한다.

(표 3) 버스차령과 민간위탁

Model 3	DF	Parameter Estimate	Standard Error	T value
Intercept	1	6.780	1.908	3.55****
Type	1	-0.387	0.583	-0.66
Subsidy	1	0.020	0.023	0.87
Regulation	1	-0.001	0.007	-0.17
Competition	1	-0.018	0.01	1.36
Size	1	-0.0001	0.0008	-0.12

R-square: 0.0286

One tailed test: **** p<0.001, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

버스의 차령으로 서비스의 질을 분석한 결과, 민간위탁시스템과 정부직영시스템간에 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 버스운행형식이 버스의 차령에 아무런 영향을 미치고 있지 못함을 보여 준다. 민간위탁업자나 정부직영의 경우에도 총지출 대비 약 75%정도의 정부 보조금을 받고 있는 상황에서 민간업자가 수익극대화를 위해 버스차령을 오래가져갈 유인이 적은 것으로 나타났다.

가설4: 민간위탁은 정부직영보다 교통사고(단위: 차량마일당 교통사고)를 더욱 많이 발생시킨다.

(표 4) 교통사고와 민간위탁

Model 4	DF	Parameter Estimate	Standard Error	T value
Intercept	1	25.362	7.35	3.45****
Type	1	2.479	2.24	1.10
Subsidy	1	-0.18	0.08	-2.01**
Regulation	1	-0.02	0.02	-0.71
Competition	1	-0.021	0.05	-0.40
Size	1	0.018	0.003	5.50****

R square: 0.2561

One tailed test: **** p<0.001, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

버스운행형태 (Type)가 교통사고발생과 통계적으로 유의한 관계가 없음을 분석결과는 보여주고 있다. 이에 반해 정부보조금비율이 높을수록, 버스시스템의 규모가 적을수록 교통사고는 감소하는 것으로 분석되었다.

가설 5: 공공부문의 직원이 민간업자의 직원보다 상급자의 지시와 기대를 더욱 충실하게 따른다.

(표 5) 계층적 책무와 민간위탁

Model 5	DF	Parameter Estimate	Standard Error	T value
Intercept	1	71.357	10.58	6.74****
Type	1	0.765	3.234	0.24
Subsidy	1	-0.002	0.128	-0.02
Regulation	1	-0.026	0.041	-0.63
Competition	1	-0.07	0.075	-0.93
Size	1	-0.0001	0.004	0.98

R-square: 0.0085

One tailed test: **** p<0.001, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

버스운행형태는 계층적 책무와 아무런 관계가 없음을 보여 주고 있다. 다른 변수들도 종속변수인 계층적 책무와 관련이 없는 것으로 분석되었다.

가설 6: 정부직영이 민간위탁보다 버스운행 정책결정에 있어 빈곤층을 더욱 많이 고려한다.

(표 6) 빈곤층에 대한 고려와 민간위탁

Model 6	DF	Parameter Estimate	Standard Error	T value
Intercept	1	87.006	11.90	7.31****
Type	1	-3.526	3.63	-0.97
Subsidy	1	0.061	0.14	0.43
Regulation	1	-0.014	0.04	-0.32
Competition	1	-0.341	0.08	-4.00****
Size	1	-0.013	0.005	-2.42**

R-square: 0.1695

One tailed test: **** p<0.001, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

버스운행형태보다는 경쟁의 정도와 버스시스템의 규모가 사회적 형평성과 유의한 관계가 있음을 보여주고 있다. 경쟁의 정도가 강할수록, 규모가 클수록 버스운행과 관련한 정책결정을 할 때 형평성을 고려하지 않는 것으로 분석되었다.

가설 7: 민간위탁은 정부직영에 비해 더욱 많은 요금을 올린다.

(표 7) 요금인상과 민간위탁

Model 7	DF	Parameter Estimate	Standard Error	T value
Intercept	1	-16.704	17.98	-0.93
Type	1	-0.697	5.49.	-0.13
Subsidy	1	0.473	0.21	2.17**
Regulation	1	0.118	0.07	1.69*
Competition	1	0.021	0.12	0.17
Size	1	0.007	0.008	0.89

R-square: 0.0496

One tailed test: **** p<0.001, ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

마지막으로 운행형태와 요금인상과는 아무런 상관이 없는 것으로 나타났다. 정부보조금 비율과 규제의 정도가 관련이 있는 것으로 분석되었다.

공적책무성분석을 요약하면, 민간위탁시스템은 법적 책무와 정치적 책무를 다하지 못하고 있는 것으로 평가되었다. 계층적 책무, 전문적 책무, 그리고 사회적 형평성 책무는 예상외로 민간위탁과 정부직영사이에 통계적으로 유의한 차이를 발견하지 못했다.

V. 결론

미국의 전체 버스시스템의 횡단면자료를 가지고 민간위탁과 정부직영의 운영을 비교분석한 결과, 민간위탁운영과 정부직영의 버스서비스 공급에 있어 효율성과 공적책무성 측면에서 중요한 차이점이 있는 것으로 분석되었다. 효율성 비교분석에서 효율성 측정을 위해 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 민간위탁과 정부직영중 어느 버스운영시스템이 더 효율적인지에 대해 전혀 다른 결과를 보였다. 즉 효율성은 어느 운영시스템이 더 효율적이라고 단정할 수 없었다. 효과성분석에서는 정부직영이 민간위탁보다 더욱 효과적인 것으로 분석되었다. 공적책무성 분석에서는 민간위탁운영은 공공성의 소극적지표인 공적책무성을 정부직영에 비해 감소시키는 것으로 분석되었다.

정책적 시사점으로는 민영화 정책시행에 있어 효율성과 더불어 공적책무성을 반드시 고려하여 정책결정, 정책집행, 그리고 정책평가에서 균형을 찾는 과정이 필요하다는 것이다. 효율성도 중요하지만 공적책무성도 중요한 정부의 정책적 목표이다. 민영화 정책을 시행함에 있어 효율성 만능주의만을 외친다면 시장실패를 보완하려는 정부의 존재이유를 무시하는 오류를 범하게 된다. 민영화에 있어 효율성주장은 공적책무성을 고려한다면 그 논리적 기반을 잃게 된다는 점을 이 연구의 결과는 시사하고 있다.

‘민영화는 무조건 효율적이다’라고 주장할 수 없으며, 민영화를 관리하는데 드는 감독비용 (Monitoring costs)과 거래비용 (Transaction costs) 등을 계산에 포함시킨다면 모든 경우에 있어 항상 효율적이지 않다. 어떤 경우에는 민영화가 효율적이지만, 어떤 경우에는 비효율적일 수 있다. 또한 아무리 효율적일지라도 공적책무성을 크게 훼손한다면 그 공공

서비스의 민영화는 재고되어야 한다. 세계화에 따라 전세계적으로 민영화가 대세라고 해서 맹신적으로 민영화 정책을 밀고 나가는 것은 바람직하지 않으며, 각 사례별로 충분한 검증 단계를 거친 후 민영화 정책을 시행해야 할 것이다. 세심한 검토 없이 민영화정책을 시행한다면 추후에 막대한 사회적 비용을 치루게 된다.

마지막으로 정부가 공익을 위해 민영화를 관리할 수 있는 행정능력 (Administrative Capability)이 있는가를 고민해 보아야 할 것이다. 만약 그런 관리능력이 부족하다면 민영화정책보다는 정부가 해당 공공서비스의 공급을 담당하되 경영평가제도 등을 도입하여 행정혁신을 이루는 점진적 방식이 더욱 현실적이고 효율적일 수 있다.

이 연구의 한계는 민간위탁에 있어 효율성 분석에 있어 서비스의 질을 고정시키고 효율성지표를 비교했어야 했는데 그렇게 하지 못한 점이다. 또한 민간위탁에 의한 공공서비스 공급에서 민간기업직원의 의료보험과 후생비용의 감소가 효율성에 어떤 영향을 미치는가를 자료부족으로 분석하지 못한 점이다. 이와 더불어 공적책무성 분석에 있어 설문조사 자료를 이용하여 회귀분석을 한 점이다. 사회과학에서는 일반적으로 용인되고 있지만 변수가 연속형이 아니고 서열척도에 의해 측정되어진 설문조사 자료를 가지고 회귀분석을 한 것은 엄밀한 의미에서 이 연구의 한계라고 할 수 있다.

참고문헌

- Domberger, S., and Rimmer, S. (1994). Competitive Tendering and Contracting Out in the Public Sector: A Survey. International Journal of the Economics of Business. 1 (3): 439-453.
- Harding, Richard (1997). Private Prisons and Public Accountability. Buckingham, UK: Open University Press.
- Hodge, Graeme A. (2000). Privatization: An International Review of Performance. Boulder, CO: Westview Press.
- Holzer, Marc and Callahan, Kathe (1998). Government at work: Best Practices and Model Programs. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Karlaftis, Matthew G., Jason S. Wasson, and Erin S. Steadham (1997). Impacts of Privatization on the Performance of Urban Transit Systems. Transportation Quarterly. 51 (3): 67-79.
- Logan, Charles H. (2000). Prison Privatization: Objections and Refutations. Private Prisons: The Prisons Privatization Research Site. <
- Mulgan, Richard (2000). Accountability: An Ever-Expanding Concept? Public Administration. 78 (3): 555-573.
- Mulgan, Richard (1997). Contracting out and Accountability. Australian Journal of Public Administration. 56 (1): 106-116.

- Perry, James and Timlynn Babitsky (1986). Comparative Performance in Urban Bus Transit: Assessing Privatization Strategies. Public Administration Review, 46 (1): 57-66.
- Pucher, J. L., Markstedt, A., and Hirschman, I., (1983). Impacts of Subsidies on the Cost of Urban Public Transport. Journal of Transport Economics and Policy, 17 (3): 155-76
- Rainey, Hal. G. (1991). Understanding and Managing Public Organization. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Robertson, Peter J and Muhittin Acar (1999). Concentrated Hopes, Diffused Responsibilities: Accountability in Public-Private Partnerships. Paper presented at the American Society for Public Administration, Orlando, Florida.
- Romzek, Barbara S. (1997). Accountability Challenges of Deregulation. In Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges, edited by Carolyn Ban and Norma M. Riccucci, New York: Longman.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick (1998). Accountability. In International Encyclopedia of Public Policy and Administration, edited by Jay Shafritz, Boulder, CO: Westview Press.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenge Tragedy. Public Administration Review. 47 (3): 227-38.
- Salamon, Lester M. (1987). Management and Policy Implications (part 2). Public Manager, 16 (3): 25-28.
- Savas, E.S. (2000). Privatization and Public Private Partnerships. New York: Chatham House Publishers.
- Savas, E. S. (1992). Privatization in Post-socialist Countries. Public Administration Review, 52 (6): 573-581.
- Savas, E. S. (1987). Privatization: The Key to Better Government. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Stevens, B. J. (1984). Comparing Public and Private Sector Productive Efficiency: An Analysis of Eight Activities. National Productivity Review, 3: 396-406.