

학교급식 민간위탁의 ‘Back-in’ 현상의 비판적 고찰: 신공공관리론적 접근을 중심으로*

박민정**

1990년대 후반, 신공공관리론적 행정개혁의 대표적인 방안으로 등장한 수단 중의 하나가 민간 위탁이다. 이는 정부가 제공하던 많은 서비스를 민간으로 위탁함으로써, 정부의 예산절감을 통한 효율성을 추구할 수 있다는 명분하에 정부가 제공하는 공공서비스의 다양한 분야에서 이루어졌다. 그러나 신공공관리론에 근거한 이러한 개혁방안이 본격적으로 확산된 지 10여년이 지난 지금, 다양한 부작용이 나타나고 있으며 급기야 학교급식 분야에서는 다시 민간위탁에서 정부직영으로 되돌아가게 되는 현상을 보게 되었다. 본 연구에서는 공공서비스 중 학교급식에서 이러한 민간위탁의 ‘Back-In’ 현상이 나타나게 되는 원인을 분석해보고자 한다. 신공공관리론에서 대표적인 개혁안이었던 민간위탁제도가 지속되지 못하고 변동할 수밖에 없었던 측면들을 신공공관리론적 접근 방법을 통해서 살펴보고자 한다. 구체적으로 주인-대리인이론, 지대추구이론, 거래비용이론을 통하여 각 이론에서의 분석요소들을 중심으로 민간위탁 하에서의 급식과 직영으로 전환된 급식을 비교 고찰함으로써, 민간위탁에서 직영급식으로 변화된 현상을 이론에 근거하여 분석해 보고자 한다.

주제어: 민간위탁, 학교급식, 주인대리인이론, 지대추구이론, 거래비용이론

I. 서론

몇해 전 우리나라 전역으로 학교급식으로 인한 식중독 사태가 심각하게 나타났다. 이로 인해 학교급식의 위생관리 문제 및 식단 등에 대해서 사회적인 관심을 갖

* 이 논문은 2009학년도 원광대학교 교비 지원에 의해서 연구되었음.

** 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였으며, 현재 원광대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 관심분야는 재무행정론, 공공선택론, 공공관리론 등이다(mjpark@wonkwang.ac.kr).

게 하였다.

학교급식이 사회 문제화 되자, 학교급식에 대한 여러 가지 실태조사들이 이루어졌고, 실제로 학교급식에서 나타난 식중독 사고는 “위생관리 및 감독체계가 부실한 민간업체에서 위탁운영에 근본적인 문제가 있다며, 급식업체가 이익을 내기 위해 싼 재료를 찾을 수밖에 없기 때문에 식품사고의 위험이 항상 도사리고 있다는 뜻”이라고 학교급식 네트워크에서는 밝히고 있었다(파이낸셜뉴스, 2006-06-27). 적은 비용으로 최대의 효과를 얻고자 하는 경제효율의 원리를 적용하면서 ‘수익자 부담’(전체예산의 80% 학부모 비용 부담)을 추구하는 위탁급식제도가 바로 문제의 근원이라고 보고 있다. 결국 저비용 고효율에 의한 급식비 저가 정책은 값싼 급식재료사용은 물론 인건비를 줄일 수밖에 없었으며, 영리목적의 민간위탁제도는 본질적 교육이념과는 배치되는 것으로 모든 급식문제(식중독 발생, 로비사건, 저질식품사용 등)를 양산하게 된 것이었다. 게다가 바람직한 학교운영을 위한 학교주체의 대표들도 ‘학교운영위원회’를 중심으로 그들의 의견을 제대로 수렴하여 활동했어야 했는데 그렇지 못한 측면이 있는 등 민간위탁제도가 가진 문제점들이 많았기 때문이었다(이빈과, 2004).

그 이후 학부모 대표들뿐 아니라, 많은 시민단체들이 학교급식에 대한 많은 관심을 가지게 되었고, 급기야 학교 급식의 ‘직영화’라는 법안이 통과됨으로써, 민간 위탁제도로 대부분 운영되던 학교급식이 다시 직영으로 돌아가는 민간위탁의 ‘Back-In’현상이 나타나게 되었다.

1990년대 후반, 신공공관리론적 행정개혁의 대표적인 개혁방안으로 등장한 수단 중의 하나가 민간위탁으로 정부가 제공하던 많은 서비스를 정부의 예산절감을 통한 효율성 추구라는 명분 하에 다양한 분야에서 민간위탁이 이루어졌던 것이 사실이다. 그러나 신공공관리론에 근거한 이러한 개혁방안이 본격적으로 확산된 지 10여년이 지난 지금, 다양한 부작용이 나타나고 있으며 급기야 학교급식 분야에서는 다시 민간위탁에서 정부직영으로 되돌아 가게되는 현상이 나타나게 되었다. 본 연구에서는 이러한 민간위탁의 ‘Back-In’현상이 나타나게 되는 원인을 분석해보고자 한다. 민간위탁제도를 신공공관리론적 접근을 통해서 제도가 지속되지 못하고 변동할 수밖에 없었던 측면들을 살펴보고자 한다. 구체적으로 주인-대리인 이론, 지대추구이론, 거래비용이론을 통하여 각 이론에서의 분석요소들을 중심으

로 민간위탁 하에서의 급식과 직영으로 전환된 급식을 비교 고찰하여, 민간위탁에서 직영급식으로 변화하게 된 현상을 이론적으로 접근하여 분석해보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 신공공관리 이론 적용

신공공관리론은 조직내부에 시장원리를 도입하자는 것과, 비능률적인 행정조직의 일부를 능률적인 시장에 맡기자는 논의가 주된 내용이다. 신공공관리는 “덜 집권화 된 공공영역에서 성과 지향적 문화를 촉진하는 것을 목표로 하는 공공관리의 새로운 패러다임”으로 서비스의 효율, 효과와 질의 관점에서의 결과에 초점을 둔다. 고도로 집권화 된 계서적 구조를 분권화된 관리환경으로 대체, 정부의 직접적 서비스 제공보다 비용 효과적 정책산출물을 산출할 수 있는 대안을 탐색할 수 있는 융통성 부여, 생산성 목표의 확립과 공공역역 및 다른 영역의 조직간 경쟁적 환경의 설정, 국가의 발전을 지도할 중앙의 전략적 능력 강화, 외부의 변화와 다양한 이해관계에 즉각적으로 유연하게 최소의 비용으로 대응 등의 특징을 갖는다(OECD,1995).

신공공관리론의 특징 중 가장 큰 장점으로서는 효율적인 정부의 구현을 목표로 시장원리가 공공부문에 도입되는 것을 전제로 하여, 과거 정부가 독점하던 많은 기능들이 효율성, 경쟁 등의 이름으로 다른 기관들로 분권, 위임함으로써 고객만족의 추구, 형식주의의 제거, 자율성의 부여, 비용절감과 수익의 추구(김병섭, 1996)를 가져올 수 있다는 점이다. 보다 구체적으로 살펴보면, 신공공관리론은 첫째, 인력감축 및 조직구조 개편을 우선적으로 고려하므로, 조직의 계층적 구조 경직성을 탈피하여 조직재편에 기여한다. 둘째, 성과중심으로 조직을 재편하고자 한다. 과거에 중시되던 투입과 절차뿐 아니라 산출과 결과에도 중점을 두게 되는 것이다. 셋째, 비용가치의 증대를 도모한다. 즉 더 적은 비용으로 더 많은 일을 하도록 함으로써 예산낭비를 줄이고 효과성을 향상하는 방안이 강구된다. 넷째, 권한위임과 융통성 부여를 강조하게 된다. 조직의 권한을 각 조직의 관리자들에게

부여함으로써 혁신과 창의를 고취시키게 된다. 다섯째, 책임과 통제의 강화를 추구한다. 즉 큰 자율성을 주는 대신 행동결과에 대한 책임을 지도록 하는 것이다. 여섯째, 경쟁 및 서비스 지향을 추구하며, 정부규제의 개혁을 추진한다(오세덕·여운환, 2000)

그러나 이러한 신공공관리론도 다음과 같은 단점을 가지고 있다. 일반적으로 신공공관리론은 작은정부에 지나치게 치중한 결과 그 표명된 목적과는 달리 규모 축소와 경비절감에만 치중했다는 비난을 받고 있는 것이다(Caiden, 1994 ; 김신복 외, 2000). 이러한 신공공관리론에 기반을 둔 여러 가지 행정개혁방안들이 비용절감에만 강조점을 둠으로써 행정역량의 약화를 초래할 수 있다는 점이다(Kettle, 1995). 특히 공공부문과 민간부문의 근본적 차이를 경시하였다는 점에서 가장 비판받으며, 민간부문이 무조건 우월하다는 논리에도 문제점이 있다. 또한 사회적 약자들의 어려움의 증대, 공무원의 사기저하와 심리적 동요 및 공직 이탈현상의 가속화, 능률지상주의로 인한 다양한 부작용, 단기적·가시적 성과에 대한 집착으로 인한 폐해 등이 발생할 수 있다(김승태, 김선엽, 임영제, 2003).

2. 선행연구의 검토

이러한 신공공관리론을 현실적으로 적용한 이후 여러 가지 문제점에 대한 지적들이 나타나고 있다. 특히 국내 문헌들에서는 한국과 문화적으로 대조적인 영미문화권에서 발달된 신공공관리론을 한국에 적용시키는 데 나타난 문제점이라고 보았다(권인석, 2004). 대부분의 비판들은 정부와 시장이 다름에도 불구하고 정부를 시장으로 간주했다는 비판과 행정과 경영의 차이점을 무시하고, 사회문화적 맥락들을 고려하지 않았다는 것이 대부분이다(박동서, 1998 ; 김광웅, 1999 ; 강신택, 1999 ; 배용수, 2000 ; 박세정, 2001). 이러한 비판적 연구를 한 대표적인 문헌들을 중심으로 살펴보면, 이명석(2001)은 실제 신공공관리론의 주요 내용인 고객중심의 논리, 기업의 경영기법 도입 등의 여섯가지 특징별로 적용의 어려움을 제시하고 있으며, 김병섭(1996)은 신공공관리의 적용에 따른 한국행정에서 나타나는 부작용을 보여주었으며, 김태룡(2003)은 정치철학적, 이데올로기적, 문화적, 정향성, 진단과 처방측면의 적실성을 논의하였다. 권인석(2004)은 신공공관리론 논리상의

한계를 지적하며, 개개인이 이기적으로 행동하는 것이 공공목적과 일치되도록 하는 방법을 고안해 내야한다는 주장을 하고 있다. 이영철(2003)은 신공공관리론이 행정이 추구하는 다른 목표인 성, 평등성, 공익성, 책임성 등을 무시하고 있음을 밝혀 신공공관리가 행정개혁의 모형이 되어서는 안된다는 논의를 하였다. 김남일·유승직(2001)은 위탁기업과 정부사이의 정보의 비대칭 및 감시비용의 과다로 비용절감 노력이 극대화될 수 없다는 한계를 지적하고, 위탁경영으로 인한 또 다른 낭비를 초래할 수 있음을 지적하였다. 황혜신(2005)도 지방공사의료원의 민간위탁성과 분석에서 민간위탁의 결과 정부와 소비자 부담의 비용이 증가함을 제시하였으며, 김순양(2006)은 사회복지서비스에서 역시 규정이나 절차부재로 인한 행정낭비 초래를 지적하였다. 정철현·김정환(2007)은 민간위탁의 실패요소를 전반적인 선행연구 결과들을 토대로 탐색하고 있었다.

이러한 한국에서의 적용상의 문제점을 제기한 국내문헌 뿐 아니라, 국외문헌들에서도 실제 신공공관리제도 자체에 대해서 비판 및 평가를 하고(Lynn,1997 ; Manning, 2001 ; Perrin, 2002 ; Jones & Kettle.2003), 이에 대처할만한 다양한 제안을 제시하고 있기도 하다(Hood, 1991 ; Denhardt & Denhardt.2000 ; Kickert, 1997).

특히 신공공관리론의 일환으로 민간위탁제도를 무비판적으로 많은 부분에 적용하려 했는데, 민간위탁의 효용을 주장하는 연구가 다수 존재함에도 불구하고 민간위탁에 부정적 견해를 나타내는 연구들이 지속적으로 등장하였다. 대체로 민간위탁계약자는 기업적 성격이 강하여 사회전체 후생보다는 자신 이익을 극대화하기 위해 노력하므로 독점적, 공공재적 성격을 갖는 공공서비스 민간위탁 수단을 통해 제공하게 된다면 평등과 같은 공익가치가 희생되거나 공공부문의 서비스 전달능력이 약화되는 공동화 국가의 문제가 야기됨을 지적하기도 했다(Van Slyke, 2006). 민간위탁에 대한 부정적 평가에 대한 연구로는 경제학적 시각에서 민간위탁의 거래비용유발문제를 제기하기도 하며(Hirsh,1995), 관료들이 정치적 책임성을 모면하려 함으로 인해 공공서비스 생산과 전달 책임이 모호해져 민간위탁이 민주성을 저해 할 수 있다는 논의도 있으며(Moe,1987 ; Deleon & Denhardt,2000 ; Trevor,2001), 민간위탁이 관료의 사익을 위해 이용될 수 있다는 논의를 하는 연구들도 있다(O'Tool & Meier,2001).

3. 신공공관리론적 접근의 분석 이론

신공공관리론은 다양한 지적 뿌리를 가지고 있다. 다양한 이론 중에서도 공공선택이론 및 합리적 선택이론, 신자유주의 및 신제도주의 경제학, 관리주의 및 신관리주의, 주인-대리인 모형, 거래비용이론 등은 신공공관리론에 주요한 초석이 되었다고 할 수 있다(이명석, 2001).¹⁾ 이러한 신공공관리론의 주요한 이론들을 중심으로 민간위탁의 Back-In 현상을 분석해 보고자 한다.

1) 주인-대리인 이론

주인-대리인 관계는 한 사람이 다른 사람으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 그의 재량으로 하여 줄 것을 내용으로 하는 계약이 있을 때 성립된다고 한다. 이러한 위임관계가 성립하는 것은 대리인이 주인보다 특정한 과업에 대하여 더 많은 지식과 능력을 갖고 있기 때문이다. 따라서 주인은 대리인에게 위임업무에 관하여 상당한 재량을 부여하게 되고 대리인은 그 재량의 범위 안에서 자신의 능력과 지식을 활용하여 업무를 처리하게 되지만, 그 처리의 효과는 궁극적으로 주인에게 귀속하게 된다(정용덕 외, 1999). 따라서 주인은 능력있는 대리인을 선택하는 것이 중요하다. 현실적으로는 실제로 주인은 대리인보다 정보가 부족하고, 모든 대리인의 과업수행을 감독하기 어려우므로 대리인이 기회주의적 행동을 할 경우에 이를 제대로 관찰하기가 어렵다. '비대칭적 정보'라는 주인과 대리인간의 관계의 특성으로 인해서 대리인은 기회주의적 행동을 할 수밖에 없다. 정보의 비대칭성으로 인한 결과로 대표적으로 '역선택'과 '도덕적 해이' 현상을 들 수 있다. 역선택은 계약 체결 당시에 주인의 업무를 충실히 수행할 대리인을 뽑지 못하고 오

1) 본 연구에서 분석의 도구로 보고자 한 세가지 이론인 주인-대리인 이론, 지대추구이론, 거래비용이론 세 가지는 신공공관리론적 접근방법이라는 점에서 공통된 기반을 가지고 있다. 즉 신공공관리론적 접근방법은 기업가적 정부모형에 기본적인 토대를 두고 있다. 정부라는 것이 좀 더 저렴한 비용으로 양질의 공공서비스를 제공하기 위해 기업가적인 혁신적 사고나 정신 및 유인을 도입하여 끊임없이 확대, 재생산하는 쪽으로 정부형태나 기능을 재설계하는 것을 의미한다(송근원, 강대창, 허남식, 2003). 전형적인 정부실패로 나타나는 정부의 경쟁성, 효율성, 신축적 적응성을 중시하는 것으로 공공선택이론(지대추구이론은 공공선택이론 중의 한 이론으로 볼 수 있음), 거래비용이론, 주인·대리인 이론 등은 이러한 기본적인 전제에 공통적인 기반을 하고 있다고 볼 수 있다.

히려, 더 기준 미달인 대리인을 역으로 선택할 수 있는 가능성을 논의하고 있다. 도덕적 해이는 실제로 계약이 체결된 후에 주인이 모든 대리인의 행동을 통제하는 것이 어렵고 이를 통제, 감독하려면 상당한 비용이 소요되게 되고, 대리인은 이러한 성격을 알고 있으므로 업무수행을 성실히 하지 않으려는 유인이 발생하게 되는 것이다.²⁾

이와같은 제약 하에서 대부분의 대리인 연구는 대리인이 최대한 주인을 위해 업무수행을 하게 할 것인가에 대한 해답을 찾고자 하는데, 어떤 대리인과 계약할 것인가?, 어떻게 대리인의 업무수행을 효과적으로 감시할 것인가? 어떻게 보상체계를 마련하여야 대리인이 주인의 이익에 충실하도록 업무를 수행할 것인가? 등의 문제에 어떤 결정을 내리는가에 대한 결정이 주요한 이슈가 된다.

2) 지대추구이론

일반적인 지대추구론에서 논하는 지대는 정부가 기업이나 특정집단에 대해 잠재적 경쟁자를 제한하거나 특별한 권리를 부여함으로써 특정집단으로 하여금 기회비용을 초과하는 수령액을 받게 해주는 것으로, 지대추구란 국가의 후원아래 부의 이전을 추구하는 개인들의 자원낭비활동이며, 가치를 극대화하려는 개인적 노력이 사회적 잉여보다는 사회적 낭비를 유발하는 제도적 배경하의 행태를 묘사하기 위해 고안된 용어이다(Buchanan, 1980).³⁾ 인간이 그들의 자산과 기회를 가지고 수익을 극대화하고자 하는 행태는 “이윤추구(profit seeking)”라고 하는 정리된 시장구조와 행태에서 사회적으로 편익을 주는 것이 될 수 있다. 그러나 제도의 또 다른 구조 하에서는 같은 행태들이라도 사회적으로 편익을 주는 결과를 생산해내지 못하는 수도 있다. 지대추구의 개념은 개인이 가치를 극대화하려는 노력들이

2) 주인-대리인 문제에서 발생하는 도덕적 해이는 세 가지의 특징을 갖춘 현상으로 정의된다. 첫째, 대리인의 행동이 대리인 자신의 효용은 물론 주인의 효용에도 영향을 미친다. 둘째, 주인은 대리인의 행동을 관찰할 수 없고 다만 대리인이 취한 행동의 결과로 실현된 성과만을 관찰할 수 있다. 셋째, 대리인이 이기적 동기에 따라 취하고자 하는 행동은 사회적 관점에서 비효율적이다(김영세, 1998).

3) Buchanan은 이러한 지대추구지출의 유형을 독점적 허가권을 얻기 위한 기업들의 지대추구 활동, 독점기업으로부터 뇌물을 공여 받을 수 있는 공직에 들어가기 위한 지대추구활동, 조세부과와 정부지출상의 차별적 조치로부터 이득을 얻고자 하는 지대추구활동의 세 가지 수준으로 유형을 구분하였다(Buchanan, 1980 ; 황수연, 1999).

있는 제도적 구조에서 그러한 행태들이 사회적 잉여보다는 사회적 낭비를 창출하는 것을 묘사하는 것이다(Buchanan, 1980).

즉, 국가가 승인한 독점권으로부터 개인이 수익을 추구하는 활동으로 정부가 인가해주는 독점을 획득하거나 규정을 유리하게 바꾸려고 노력하는데 자원을 사용하는 것이다. 즉 인위적으로 발생된 이전수입에 대한 경쟁을 하는데 자원을 낭비하는 활동이다. 정부가 독점권을 비롯한 특혜를 특정기업에게 부여할 수 있는 재량권을 가지고 있으면 이런 특혜를 획득하기 위한 지대추구 행위로 인해 자원이 사회적으로 낭비될 위험이 있다. 지대추구행위는 한 기업의 인적자원, 금전적 자원 및 시간 등을 생산활동 대신에 비생산적인 분배활동에 쓰게 만들게 되므로 이런 지대추구 행위가 한 사회에 많으면 많을수록 그 사회 전체로는 자원의 사회적 낭비가 더 심해지게 된다. 지대추구의 비효율성을 논의할 때, 그 비효율의 근원은 지대추구활동을 위해 투입되는 사회적 비용이 크기 때문에 그러한 비용이 사회적 낭비액으로 추정되어지는 것이다(박민정, 2004).

정부가 배분하는 사업에 대한 독점권을 획득하기 위해 많은 낭비적인 비용이 든다는 것을 기본적인 전제로 하고, 이러한 사회적으로 낭비적인 비용이 드는 것이 바로 지대추구활동으로 기인한다고 본다. 경쟁적 시장의 경우에는 최초의 독점적 지대는 시간이 지남에 따라 소멸하는데, 이러한 경우 지대의 사회적 비용은 최소화된다. 그러나 시간이 지남에도 불구하고 지대가 소멸하지 않고 계속되는 시장의 비경쟁성이 지속되는 경우에는 지대를 획득하고 유지하기 위하여 실질적으로 자원이 낭비되기 때문에 문제가 된다(Tullock, 1987).

이러한 지대추구로 인하여 실제로 생산능력과 기술이 우수한 기업이 선정되어 생산을 하게 되는 것이 아니라, 지대추구활동을 잘하는 즉, 로비활동에 엄청난 자원을 투입하였거나, 정치적 결정권을 가진 세력과 연합을 잘하여 정치적인 수완이 우수한 기업집단이 선정되어 진정 보다 능력 있는 기업집단들이 탈락하게 되어 발생하는 사회적 손실까지 고려한다면 지대추구로 인한 낭비는 더 클 것이다.

3) 거래비용이론

거래비용은 신고전경제학에서 중요시하는 생산비용과 대칭되는 개념으로 신제도경제학에서 강조하고 있다. 거래비용의 근원적 생각은 계약을 집행하는데 드

는 비용인 생산비용에 반대되는 개념으로 거래비용은 사전적(ex ante)으로 계약을 체결하고, 감시하고, 또 사후(ex post)에 그것을 행사하는데 드는 비용들로 구성되어 있다는 정의를 내리기도 한다(Mathews, 1986). 이러한 거래비용을 보다 구체적으로 나누어보면 측정비용과 집행비용으로 또 분류되어 진다(North, 1990). 측정비용은 교환을 하기 위해서 특정 재화의 가치가 얼마이며, 재화나 용역의 구체적 특성을 조사하고 측정하는데 들어가는 비용이며, 집행비용은 특정 재화에 대한 권리를 배타적으로 보호하고 그 재화에 대한 관련계약을 규정대로 집행하도록 하는데 들어가는 비용을 의미한다. 송현호(1998)는 거래비용을 간단히 정의하기를 일반적으로 각각의 경제 주체들이 행하는 각종 거래행위에 수반되는 모든 비용을 의미하는 것이라고 보았다. 실제로 거래비용은 구체적인 정치적, 경제적 행위가 따르기 이전에 필요한 재산을 정의하고, 재산을 교환하고 실제로 교환하기 위해서 사전적으로 발생하는 정보수집 및 재화나 용역의 가치를 추정하는 정보탐색비용을 포함한 측정비용과 실제로 교환 및 재산권과 관련된 권리를 행사하기 위한 구체적인 내용을 명시하기 위해 드는 교섭 및 계약비용, 실제로 계약이후 집행에 따르는 감시 및 감독비용, 재산권 보호를 위한 활동비용, 계약 불이행에 따르는 손해배상청구관련 비용 등을 모두 포괄하는 것이라고 볼 수 있다.

구매자가 계약이라는 형식을 통해 재화와 서비스를 구매하고자 할 때 지불하여야 하는 비용은 실제로 계약을 수반하는 다양한 비용들이 포함되기 때문에 생산비용에 거래비용까지 추가해야 한다. 거래비용경제학에서는 계층제와 시장 하에서 과업수행을 계획하고 조정하고 감시하는데 드는 상대적 비용을 점검하도록 한다(Williamson, 1985)는 점에서 정부의 직접공급과 민간위탁의 상대적 평가에 유용한 것이다.

Williamson(1985)은 합리적 구매자라면 생산비용과 거래비용의 합을 최소화하고자 할 것이라고 보았다(김재훈, 2005). 거래비용이 큰 재화에 있어서는 민간위탁으로 인한 비용절감액이 생산비용만 고려했을 때보다는 크게 낮아질 수 있으며, 때로는 생산비용의 절감액을 능가하는 거래비용의 증가를 가져올 수도 있다고 본다(Borcharding, 1988). 이러한 경우 민간위탁이 반드시 생산비용을 절감함으로써 효율적이라고 볼 수 없는 것이다. 특히 재화의 특성에 따라 불확실성이 높은 경우에는 상당한 거래비용이 필요하기 때문에 민간위탁이 반드시 바람직한 선택이 아닐

수 있음을 보여준다. 그러므로 재화의 성격에 따라 정부 서비스 전달 체계의 결정이 고려될 필요가 있는 것이다(김재훈,2005).

Ⅲ. 민간위탁제도의 현황

1. 도입현황

신공공관리론의 개혁방안 중 대표적인 것으로 민간위탁은 국가나 지방자치단체들이 직접 서비스를 제공하지 않고 민간기업들이 경쟁입찰을 통해 공공서비스를 제공하는 것을 뜻한다. 넓은 의미로는 시장기제와 경쟁계약을 도입, 활용하기 때문에 공공서비스 제공 기능의 재설계 수단으로 볼 수 있고, 좁은 의미로는 공공서비스의 구입 및 결정 기능과 공급 및 전달 기능의 분리를 통해 비용절감을 추구하는 서비스 제공방식으로 볼 수 있다(이성우,1998).

이러한 민간위탁제도는 정부가 보다 적은 비용으로 보다 질 높고 많은 서비스를 공급해야만 하는 정부 내·외부의 요구에 보다 적합하다고 본 것이다. 민간위탁의 도입근거를 보다 구체적으로 살펴보면 우선 비용절감과 효율성 증가, 민간의 전문 기술 활용과 수요에 대한 탄력적 대응, 공무원 수와 시설감소를 통한 정부의 규모 축소, 민간부문과의 협조체계 유지, 규모의 경제 활용 등을 들 수 있을 것이다.

특히 우리나라의 경우도 지방자치 실시이후 점차 주민들의 지방정부에 대한 공공서비스의 요구분야가 늘어나고 질적 요구수준이 더 높아짐에 따라 정부재원의 효율적 사용에 대한 압박이 강해졌고, 특히 IMF관리 체제하에서 정부차원에서 공공서비스의 효율성 강화를 추구하였다. 공공부문의 구조조정의 맥락에서 기획예산위원회는 ‘재정사업의 외부자원활용(아웃소싱)지침’을 작성하여 각 부처에 통보하고 정부사업의 민간위탁을 추진하였다.

그 과정에서 중앙정부는 지방자치단체에 민간위탁을 적극 추진할 것을 요청하였다. 실제로 ‘행정권한의위임및위탁에관한규정’에서도 민간위탁을 “각종 법률에 규정된 지방자치단체의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것”(제2조 제

3호)으로 규정하고 있다(송광태,2005).

그리하여 행정의 핵심 부문을 제외한 전 영역 중 정부 혹은 지방자치단체의 정책방향 및 우선순위에 따라 민간위탁 대상이 결정되는 것으로 비교적 단순한 공공서비스 집행사무, 정부보다 민간이 더 전문적인 사무, 민간위탁 하여도 공공성이 저해되지 않는 사무 등을 민간위탁하게 되었다(한국지방행정연구원,2008).

<표 1> 민간위탁 사무 분야

민간위탁사무	분야
민간이 수행하는 것이 더 효율적일 것으로 예상되는 단순집행사무	주차위반차량 견인 및 관리 도로유지·보수·관리 시설물 유지·보수, 식당운영, 전산시스템 유지·보수관리등
민간이 참여하여 전문성을 높일 수 있는 시설관리사무	상수도시설, 하수처리장, 폐수종말처리시설, 쓰레기소각장, 분뇨처리장, 폐기물처리시설의 운영·관리
시험,연구, 조사기능 등 정부보다 민간이 더 우수한 전문성을 갖춘 사무	건설안전시험 교량안전 점검, 설계 감리 등
단순집행적인 시설, 장비관리사무	차량·중장비관리, 청사관리, 조경관리, 방호관리, 가로등·전기시설관리, 통신장비관리, 관광지·유적지관리, 공유재산관리, 선박관리, 터미널관리, 산업단지관리, 노변관리 등
서비스 제공사무	방역, 예방접종, 검사업무, 민간교육 납골당관리, 공원묘지관리, 시험·대회 관리 등
민간이 운영할 경우 운영이 활성화되는 사무	문화예술회관, 체육시설, 도서관, 박물관, 수련원, 학습원, 공원, 연수원, 주민이용 개방시설 등
재정보조 등을 통해서 비영리사회단체가 관리하는 것이 보다 전문적, 효율적인 사무	복지회관, 보훈회관, 병원, 보육시설, 노인회관, 장애인회관, 요양원 등 각종 복지시설
민간시장기능을 통해 자원동원이 효율적으로 이용 가능한 사무	양묘, 화훼관리, 잠종관리, 원종관리 등
급속히 발달하는 기술·기능 습득이 필요한 사무	기술교육, 위생교육, 직업훈련, 대회개최 등 교육용역사업, 에너지 공급사업, 주요시설물 공사, 기계설비 공사 등
현업 및 생산·제작 사무	공보발간, 홍보물 제작, 기타 간행물 제작 등

* 자료 : 한국지방행정연구원(2008)

그리하여 사회복지 및 문화시설, 환경위생, 공공시설, 청사관리, 경영사업, 보건 의료 등 다양한 분야에서 민간위탁제를 도입하여 시행하고 있다. 그러나 이러한 민간위탁제도에 대해서 오늘날 다음과 같은 문제점들이 지적되고 있다.

<표 2> 민간위탁으로 처리중인 지자체 시설 및 사무의 정도

	사회 복지	위생	공공 시설	체육 , 청소년	청사 관리	경영 사업	보건 의료	문화 예술	기타	계
시설	1,270 (35.5)	323 (9.0)	1,130 (28.8)	335 (9.4)	101 (2.8)	84 (2.3)	50 (1.4)	52 (1.5)	332 (9.3)	3,577 (100)
사무	1,235 (44.6)	78 (2.8)	948 (34.2)	303 (10.9)	28 (1.0)	45 (1.6)	10 (0.4)	34 (1.2)	91 (3.3)	2,722 (100)
계	35 (4.3)	245 (30.4)	82 (10.2)	32 (4.0)	73 (9.1)	39 (4.8)	40 (5.0)	18 (2.2)	241 (29.9)	805 (100)

* 자료 : 행정자치부(1999)

2. 문제점

1) 경쟁성 부재

민간위탁이 실제 시장성을 살려 그 목적을 달성하기 위해서는 경쟁성이라는 것이 전제되어야 한다. 그러나 우리나라의 경우 김재훈(2005)의 연구에서도 나타났듯이, 지방자치단체들의 경우 민간위탁기업이 구역별 독점체제형태를 갖는 것을 비공식적인 규칙으로 인식하고 있으며 수의계약을 통해 이를 유지하는 것으로 나타났다. 이는 민간위탁의 원래 취지인 경쟁성과는 전혀 동떨어진 운영으로 경쟁자체에서 나타날 수 있는 편익보다는 한번 정해진 위탁업체로부터 안정적으로 서비스와 재화를 공급받기를 선호한다는 것이다. 실제로 업체를 선정함에 있어서 공개경쟁보다는 수의계약형태로 기존의 업체가 재계약하는 경우가 많은 것이다(김순양 외, 2004).

2) 예산절감효과 부족

민간위탁제도는 실제로 공공부문에 시장의 경쟁을 도입하여 효율성을 증진시키기 위한 제도였음에도 불구하고 실제로 예산절감효과는 미미한 것으로 보여진다. 실제로 그 효과에 대해 실증연구를 한 결과에 의하면 예산이 감소되기보다는 오히려 증가된다고 논의하고 있다(김순양, 1998 ; 손희준·최용환, 2003 ; 김재훈, 2005 ; 이성로, 2005 ; 황혜신, 2005).

3) 고객만족도 저하

실제로 일부 공공서비스 분야에서는 민간위탁 이후에 고객들의 만족도가 저하된 경우도 있다.⁴⁾ 완전한 경쟁이 되지 않는 시장에서는 공급자들이 소비자들에게 더 나은 서비스를 제공해주기 위한 노력을 해줄 필요가 없기 때문이다. 소비자들의 만족도를 향상시키기 위한 노력보다는 업체를 지정하는 관료들에게 투입되는 지대추구비용에 더 많은 지출이 있게 되는 것이다.

3. 민간위탁의 Back-In 현상

이러한 민간위탁의 문제점들로 인해 정부가 직접 서비스를 제공해야 한다는 주장도 조심스럽게 등장하고 있고(Denhardt & Denhardt, 2000; Hefetz & Warner, 2004), 서비스 공급을 민간업체에서 추진하다가 직영으로 전환하는 현상도 나타나고 있는데 이를 '민간위탁의 Back-In 현상'이라고 한다(Hefetz & Warner, 2004). 민간위탁 제도에 의해 서비스 제공을 위한 계약내용이 복잡하고, 공급에 대한 감독과 모니터링이 어려울수록, 서비스는 더욱더 정부직영으로 공급될 것이라는 논의들도 있으며(Nelson 1997). 많은 공공서비스의 복잡하고 변화하는 특성으로 인해 서비스를 제공받는 이들은 정부가 제대로 감독과 모니터링을 하기를 원하나(Kavanagh and Parker 1999; Sclar 2000), 위탁계약자를 제대로 감독하고 감시하기 위해서는 시간과 정보 면에서 비용이 많이 들게 되기에 정부는 이러한 감시활동에 적극적으로 가담하지 않게 된다고 본다(Hefetz & Warner, 2004). 따라서 다시 정부가 직접 서비스를 공급해주는 것을 요청하게 되는데, 이는 공공 서비스 제공에 대한 정부의 공공성 및 책임성의 강조와 함께 공공재의 제공을 위해서 시장에서의 정부의 역할을 다시 강조하고자 하는 것으로 볼 수 있다.

실제로 민간위탁을 도입하여 운영한 우리나라 자치구의 20개의 과에서 1-2개의

4) 실제로 민간위탁 전후에 대한 비교는 아니지만, 급식형태에 따른 서울시 고등학교 급식만족도 연구에서 학교 급식소에서 제공되는 실제수행정도에 대한 만족도에서 직영이 민간위탁에 비해서 높게 평가되었다(유양자, 홍완수, 최영심, 2000). 또한 민간위탁한 도서관을 대상으로 주민만족도를 조사한 결과, 이용자 만족도 부분의 점수가 현저하게 낮게 나타난 경우도 이를 지지해주고 있다(배순자, 2003). 여성발전센터를 대상으로 하여 직영과 민간위탁의 이용자 만족도 조사에서도 직영이 사용자들의 만족도가 높은 것으로 나타났다(윤기찬, 2004).

업무를 Back-In하고 있다고 파악되었다(이철주·강영철, 2007). 그만큼 민간위탁이 성공적으로 이루어지기 위한 제반조건이 완비되지 않은 상태에서 도입된 제도에 의한 부작용이 나타나고 있다고 볼 수 있다.

Back-In 되는 업무수	빈도
0개	66(68.8%)
1-2개	20(20.8%)
3-4개	1(1%)
5-6개	1(1%)
6개 이상	8(8.3%)
계	96(100%)

출처: 이철주·강영철(2007)에서 재인용

실제로 공공서비스의 공급 중 가장 대표적으로 학교급식서비스 제공에서 이러한 현상이 나타나고 있다. 본 연구에서는 학교급식서비스에서의 Back-In 현상에 대해 분석해보고자 한다.

IV. 민간위탁의 Back-In현상 분석 : 학교급식사례

1. 학교급식제도의 변화

1) 개관

학교급식은 어린이의 건강한 발육, 영양교육, 국민의 식생활개선 및 식량정책의 기여를 목적으로 실행되는 정부의 전략적 장기적 미래전략사업의 일환이었다.

우리나라 학교급식은 단기간 내에 양적으로 급속히 팽창하여 2008년 현재 11,106개 학교에서 매일 학생 760만명, 교직원 40만명을 대상으로 실시하고 있다. 학교급식과 관련된 소요경비는 2007년 조사된 자료에 의하면 총 4조 1,973억원의 규모에 이른다고 한다(교육과학기술부, 2009).

<표 4> 학교급식 실시현황

구분	학교수(교)			학생수(천명)			운영형태(교)	
	전체	급식	%	전체	급식	%	직영(%)	위탁(%)
초등학교	5,791	5,791	100	3,826	3,738	97.7	5,775(99.7)	16(0.3)
중학교	3,035	3,021	99.5	2,068	2,049	99.1	2,491(82.5)	530(17.5)
고등학교	2,166	2,155	99.5	1,858	1,794	96.6	1,424(66.1)	731(33.9)
특수학교	144	139	96.5	23	22	95.7	137(98.6)	2(1.4)
계	11,136	11,106	99.7	7,775	7,603	97.8	9,827(88.5)	1,279(11.5)

*자료 : 교육과학기술부(2009)

<표 5> 학교급식 소요경비 현황

재원부담 주체별	시도교육청	자치단체	학부모부담	발전기금	계
		1조164억원 (24.2%)	1,445억원 (3.5%)	3조101억원 (71.7%)	263억원 (0.6%)
집행 항목별	급식시설비	인건비	식품비	연료비 등	계
	2,896억원 (6.9%)	1조239억원 (24.4%)	2조5,606억원	3,232억원 (7.7%)	4조1973억원 (100%)

* 자료: 교육과학기술부(2009)

가속적인 성장기를 거쳐 안정기에 도달한 상태로 초등학교 급식은 100% 직영의 운영형태로 중학교 및 고등학교 급식은 위탁형태로 운영이 되고 있다. 특히 학교급식문제와 관련해서는 직영과 민간위탁을 두고 가장 많은 논란을 일으켰다고 볼 수 있다. 직영급식과 위탁급식을 둘러싸고 어떤 형태가 바람직한가를 둘러싸고 학교정책 집행자, 학교 일선 교육 공무원, 학교 급식 담당자 입장에서 매우 민감한 사안이어서 지금까지도 여전히 논쟁이 되고 있는 실정이다. 위탁급식의 경우 2006년 15.4%(1,655교)에서 2007년 13.0%(1,430교), 2008년에 11.5%(1,279교)로 계속적인 감소추세에 있다(교육과학기술부, 2009).

우리나라의 학교급식제도는 전후에 확립되지 못한 급식체제하에 있다가 1978년에 학교급식조리체제로 전환하여, 담당직원(영양사)을 배치하기 시작하였다. 그 이후 1981년에 공식적으로 학교급식법이 제정되고, 특수학교의 전면적 급식시행을 시작으로 1995년부터 중고등학교의 부분적 급식이 시행되었다. 1996년에 들어서 「학교급식을 위한 시설의 설치 운영을 위탁하거나 조리 가공한 식품을 운반하여 위탁급식을 실시할 수 있다」라는 조항이 들어간 학교 급식법 개정이 공포

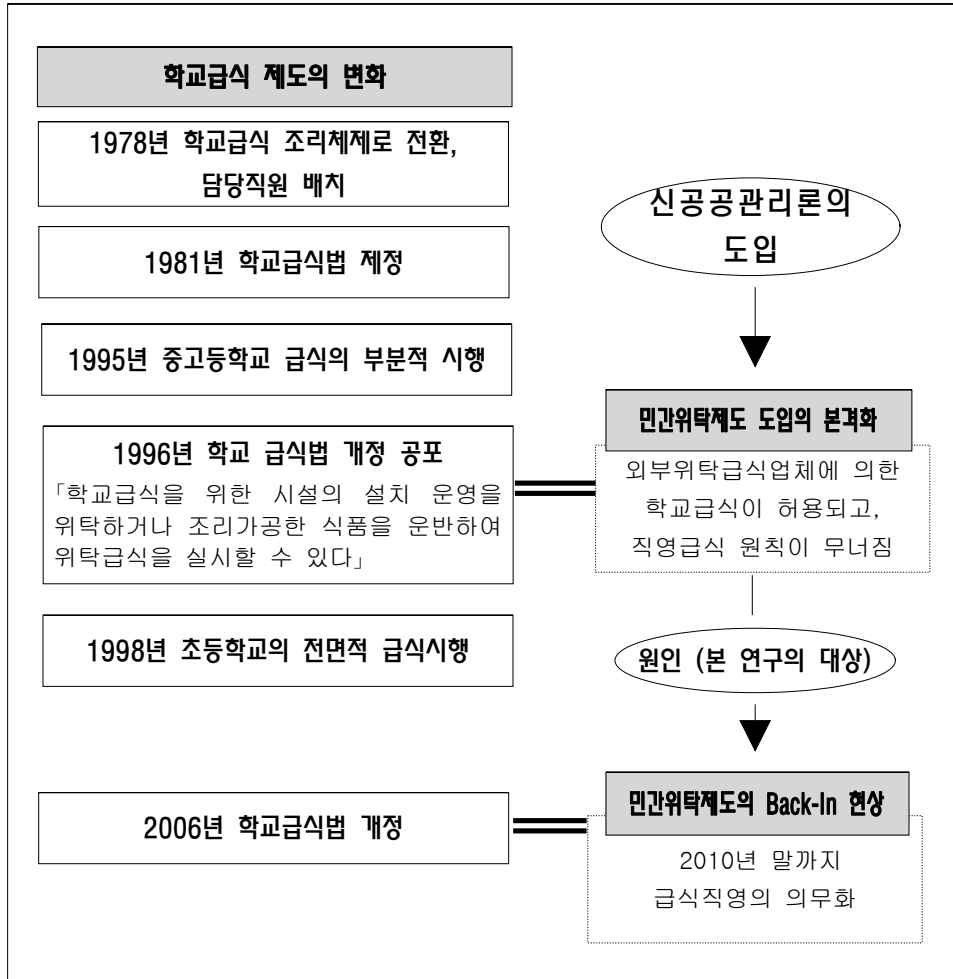
됨으로써, 외부위탁급식업체에 의한 학교급식이 허용되고, 직영급식 원칙이 무너지게 되었다. 특히 이 시기부터 IMF 위기로 인해 국정관리에 신 공공관리론에 기반을 둔 정책들이 확산되어감으로써, 민간위탁을 통해 급식을 제공하고자 하는 학교들의 수가 급진적으로 증가되어갔다. 1998년에는 초등학교들이 전면적으로 급식을 도입하게 되고, 중고등학교에서도 그 수는 증대되어갔다. 그러나 대규모의 급식관련 식중독 발생과 함께, 학교 급식의 질에 대한 문제가 논란거리가 됨에 따라 위탁방식의 문제점에 대한 지적들이 대두되게 되었다. 이후 여러 차례 학교급식과 관련된 공청회 및 논의들이 이루어져 왔고, 2006년 여러 학교 교장들의 반대에도 불구하고 2010년 말까지 급식직영의 의무화라는 것이 규정되게 되었다.

<표 6> 직영급식 비율의 변화 (교육과학기술부, 2008)

연도	학교급식 학교	직영급식 학교	비율
2006	10,744	9,232	85.9%
2008	11,106	9,827	88.5%

2008년 현재 향후 직영전환계획을 살펴보면 07-09년까지 유예기간(3년)동안 1078개교(75.4%)가 직영으로 전환할 계획이라고 하며, 그렇게 되면 09년도 말에는 96.8%(10,634교)가 직영으로 전환될 예정으로 보인다.

<그림 2> 학교급식제도의 변화와 민간위탁제도

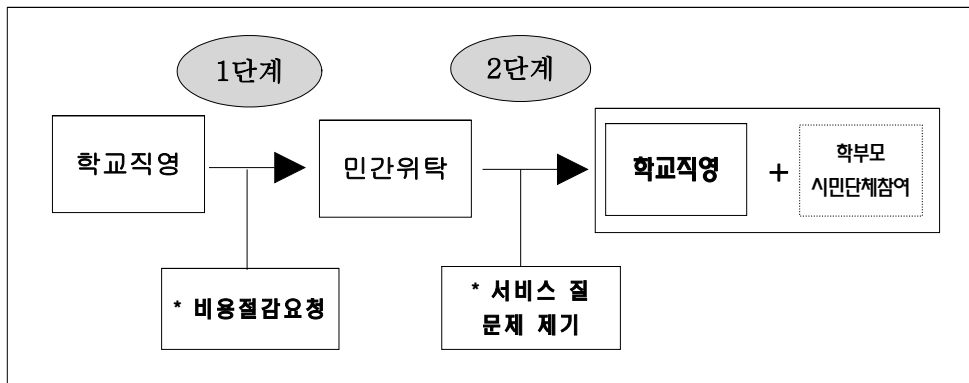


2) 시기구분

학교급식제도의 마련이후 제도의 대폭적인 변화가 나타난 시기를 중심으로 해서 보면 아래 그림과 같이 크게 2단계로 나누어질 수 있다. 1단계의 시기는 1978년부터 학교에 급식제도가 도입되어 담당직원을 배치하여 운영되어 오다가, 민간위탁이 점차 확산되어갔던 시기이다. 이 시기에 나타난 두드러진 특징인 민간위탁제도의 학교급식으로의 도입확산은 일반적인 정부의 정책기조의 변화로 인하여

신공공관리론적 정책도구들이 만병통치약과 같이 공공의 다양한 분야로 확산되어 나갔던 것이 가장 큰 원인이었다. 작은 정부를 지향하고, 효율성을 강조하였기에 직영으로 운영되는 것보다 훨씬 비용측면에서 절감을 가져올 수 있는 외부위탁업체를 통한 급식공급이 만연하게 되었던 것이다. 이러한 확산시기를 지나 10여년이 지난 시점에서 2006년에 민간위탁이 일반적으로 여겨지던 기존내용을 과격적으로 뒤집어, 과거의 직영으로 돌아가는 학교급식법의 전면적인 개정이 이루어지게 되는 2단계의 시기를 맞이하게 된다. 본 연구에서는 이 2단계의 시기인 민간위탁제도가 직영으로 다시 바뀌어지게 되는 원인을 분석해 보고자 한다.

<그림 3> 학교급식제도의 변화



2. 학교급식제도 Back-In 현상의 원인 분석

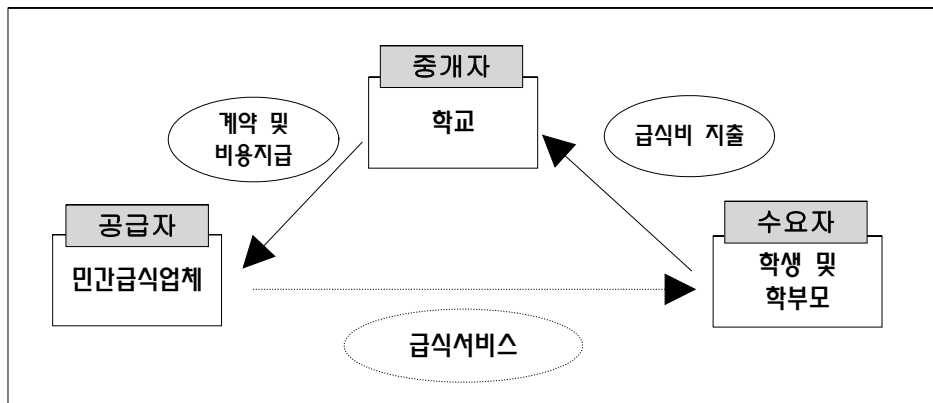
학교급식제도에서는 민간위탁방식이 10여년의 확산기를 거친 이후 폐지되고, 다시 직영으로 복귀하게 되는 제도변화를 가져왔다. 이러한 민간위탁제도의 학교급식적용에서 성공적으로 적용되지 못하고 Back-In 현상이 나타나게 된 원인을 신공공관리론의 접근을 통해서 분석해 보고자 한다.

1) 주인-대리인 이론에 의한 분석

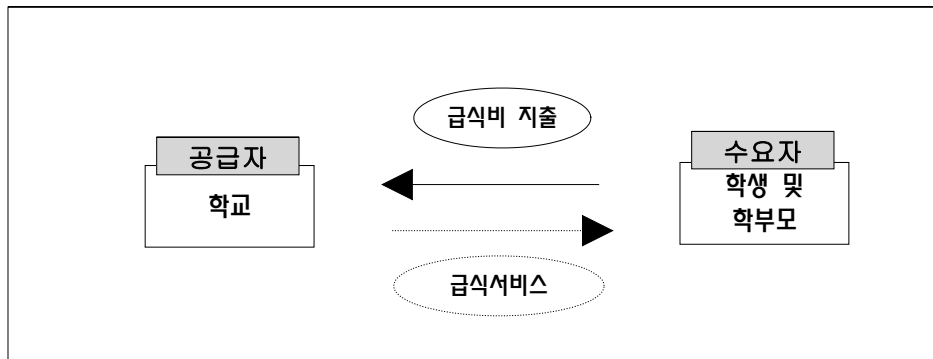
민간위탁제도를 통한 학교급식을 운영하는데 있어서 주요한 행위자들을 다음

과 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 급식서비스를 제공하기 위한 중개자는 학교로 교장 및 학교행정 담당자, 교사 등이 구성원이다. 둘째, 학생 및 학부모로서 실제 제공되는 급식서비스를 수요하는 행위자들로 학생 및 학부모 대표 단체를 통해 의견을 개진한다. 셋째, 위탁업체로 실제 급식서비스를 제공하기 위해 계약된 위탁업체이다. 이러한 주요행위자들을 중심으로 행위자들의 구도를 간단히 나타내면 다음 그림과 같다.

<그림 4> 민간위탁 하에서의 행위자들의 구도



<그림 5> 직영 하에서의 행위자들의 구도



주인-대리인이론에 의하여 민간위탁제도와 직영제도를 분석하여 보면, 위 그림에서도 알 수 있듯이 급식서비스 제공을 위한 민간 급식업체와의 위탁계약 자체

가 주인 대리인의 연쇄에 하나의 고리를 더 추가하여 주인 대리인 문제를 악화시킬 수 있는 가능성이 발생하게 된 것이다. 실제로 대리인 문제는 정보의 비대칭성에서 비롯되는 것으로, 주인이 대리인에 대한 정보를 계약체결 이전에 제대로 파악하지 못해 적절하지 않은 대리인을 선정하게 되는 역선택을 유발하게 되기도 한다(황혜신, 2005). 실제로 학교급식서비스를 제공하는데 있어서 대리인인 학교가 오히려 주인인 학생과 학부모들보다 더 많은 정보와 권한을 가지게 됨을 아래 표를 통해서도 알 수 있다.

우선 급식서비스를 제공받고자 하는 수요자이자 주인인 학생과 학부모들은 급식을 공급해주는 공급자인 급식업체를 직접 선정하지 않고, 대리인인 학교가 대신 이를 선정한다. 그리고 계약권한도 중개역할을 하는 학교가 가지게 되고, 계약의 갱신 및 종료와 관련해서도 모두 학교가 그 권한을 가진다. 계약에 관련된 권한을 학교가 모두 가짐에 따라서 실제 공급하는 서비스에 대한 감독도 학교가 맡게 되었는데, 실제로 학교 측에서는 대리인의 도덕적 해이에 대해서 서비스에 대한 철저한 모니터링을 하지 않는 등 감독에 대한 그 권한을 가지고 있음에도 불구하고 소홀하게 함으로 인해 식중독 문제가 발생한 이후 가장 먼저 논의된 문제가 학교 측의 감독소홀 등이 제기되기도 했다.⁵⁾

계약을 학교와 위탁업체간에 체결하였으므로 인해 정보교환은 실제로 위탁업자와 중개자인 학교사이에 이루어지게 되고, 중개자인 학교가 공급자에 대한 정보와 관련 서비스에 대한 정보를 더 많이 확보하게 된다. 그러므로 실제 서비스 수요자인 학생이나 학부모는 실질적으로 서비스 제공에 대한 금전적인 지급만을 할 뿐 서비스의 질이나 계약과 관련해서 적극적으로 참여할 권한과 역할도 없었음을 알 수 있다.

5) 아래의 기사에서, 민간위탁으로 인한 급식문제에서 학교의 감독이 제대로 이루어지지 않았음으로 인해 감독문제, 즉 대리인에 대한 정보비대칭성에 대한 통제문제가 강화되는 것이 필요함을 보여주고 있다.

「직영이든 위탁이든 급식문제의 해결을 위해서는 식자재 위생관리체계의 허점을 보완하고, 제조·유통·보관·조리과정에서의 감독강화를 제도화하는 일이라고 보고, 직영일 경우 학교장과 교직원의 책임을 더욱 무겁게 해야하며, 위탁의 경우 업체의 자격요건을 엄격히 하고 현장 감독을 강화해야 한다」(한국일보 2006-06-30).

<표 7> 민간위탁과 직영제에서의 주요권한 비교

구분		공급자(위탁업자)	중개자(학교)	수요자(학생, 학부모)
민간 위탁	계약권한	*	*	-
	감독	-	*	-
	정보교환	*	*	-
신 직영	계약권한	-	*	*
	감독	-	-	*
	정보교환	-	*	*

이러한 학교와 학생간의 주인-대리인 관계 뿐 아니라, 학교와 공급업자간의 주인-대리인관계로 인한 대리인 문제가 발생하게 되고, 공급업자를 선정하는 학교 입장에서 정보의 비대칭성으로 인해 올바르게 못한 대리인을 선정하게 되는 역선택(Adverse Selection) 결과를 가져오게 된다.

결과적으로, 도덕적 해이(Moral Hazard) 현상을 낳게 되는데 대리인이 계약 체결 이후에 계약의 내용을 제대로 이행하지 않는 것을 의미한다.⁶⁾ 즉 주인이 대리인의 행위에 대한 정보를 가지지 못하기 때문에 발생하는 것이다. 위탁업체들은 실제로 계약내용대로 충실히 급식과 관련된 계약내용을 수행하지 않게 되고, 결과적으로 수많은 식중독 사태 등 사회적인 문제를 일으키게 된 것이다.⁷⁾ 이러한 문제

6) 급식업체의 도덕적 해이현상으로 나타난 대표적인 예가 식자재 재료의 단가를 낮추기 위해 저질의 식재료로 급식서비스를 제공한 것으로 볼 수 있다. 주인인 학생, 학부모는 어떠한 식재료를 사용하여 서비스를 제공했는지에 대해서는 전혀 정보를 가지고 있지 않기 때문에 급식업자는 '이윤추구'라는 측면만을 고려하여 이러한 도덕적 해이현상이 나타나게 되어 식중독 문제까지 일으키게 된 것이다. 아래에 대표적으로 경쟁입찰제로 인한 급식업체들의 도덕적 해이현상을 보여주는 기사이다.

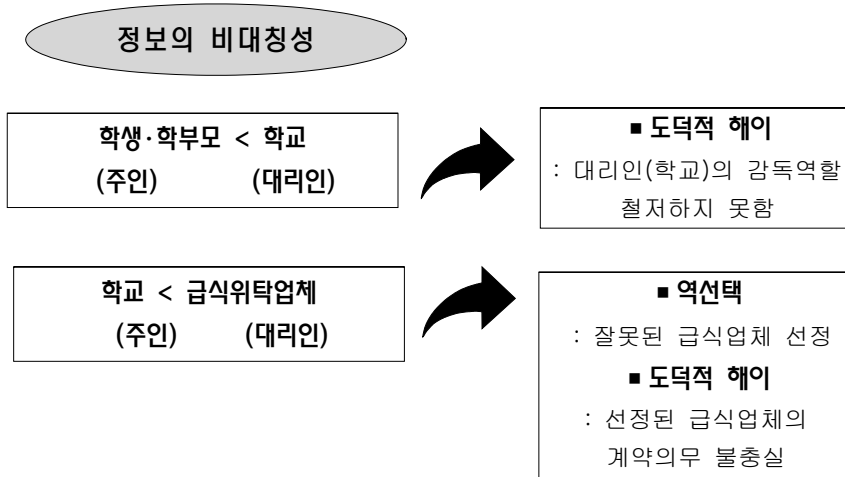
「일부 학부모 단체와 일선 교사들은 전면 경쟁입찰제가 자칫 저질 식자재 공급으로 이어질 수 있다고 보고 있다. 시 교육청은 대여섯 개 학교를 하나로 묶어 공동구매제 형태로 입찰에 참여하게 할 계획인데,,, 최저가 낙찰이 이루어지고 결과적으로 질 낮은 식재료를 공급받게 될 수 있기 때문이다...업자들간 짬짜미(담합)이 성행할 가능성도 높다...업자들이 돌아가면서 한 업체만 기준에 맞게 쓰고 나머지는 다른 액수를 써넣는 식으로 낙찰을 받는 '짬짜미'가 나타날 수밖에 없는 시스템,,,」(한겨레 신문, 2007-06-16).

7) 2003년부터 2006년까지 위탁급식을 하는 학교에서 모두 54건의 식중독 사고가 발생한 것으로 나타난 것으로 위탁급식을 시행 중인 1655개 학교 중 3.2%에 해당한다. 반면 직영급식을 하는 9125개 학교의 최근 3년간 식중독 사고는 64건으로 비율로는 0.7%에 불과했다(머니투데이 2006-06-23).

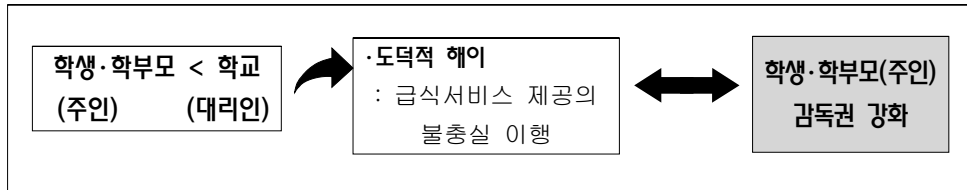
에 대해 직영으로 전환하게 되면서 실제로 급식업체와 학교간에 형성된 주인-대리인의 고리는 없어지게 되고, 학교와 학생·학부모간의 직접적인 주인-대리인 관계만이 형성되게 되었으며, 실질적으로 대리인인 학교가 생산하는 서비스를 직접적으로 주인인 학생·학부모가 강하게 감독하는 형태로 변화시킴으로써 주인-대리인관계에서 나타나는 대리인문제를 줄이게 되는 결과를 가져왔다.⁸⁾ 실제로 급식과 관련된 보편적 인식상에도 “급식 직영학교에는 식중독이 거의 없다”라고 보는데, 식재료가 납품되는 과정에서 공개입찰, 경쟁선정 방식으로 업체를 선정하고 학부모와 학교운영위원회의 실사를 통해 가장 좋은 업체와 계약을 하기 때문이다. 즉 직영에서는 학부모들이 주체적으로 참여할 수 있는 통로가 있어서 부패고리가 차단될 수 있다고 보는 것이다(경향신문, 2006-06-29). 이는 결국 학교 급식 문제에 있어서 직영이라는 방식은 주인-대리인 간의 정보비대칭 문제로 발생하는 부작용을 줄이기 위해 주인인 학부모들이 직접적으로 개입하여 이 문제를 줄이기 위한 방안임을 알 수 있다.

8) 실제로 다른 사례로 급식이 민간위탁으로 운영되더라도, 대리인 문제에서 발생하는 문제를 모니터링의 강화를 통해 해결한 학교의 경우는 직영으로 전환하지 않더라도 주인-대리인 문제를 해결함으로써 민간위탁체제하에서도 만족스런 서비스를 제공하는 경우도 있다. 서초구의 B고등학교가 그 예로 민간위탁에 의해서 급식을 제공하고 있지만 학교가 급식에 대한 관리, 급식업체에 대한 관리를 철저히 함으로써 주인-대리인 관계로 인한 문제를 줄이게 된 것이다(한국일보 2006-08-23). 주인인 학교운영위 학부모들이 수시로 나와서 급식내용이 만족스러운지 모니터링을 하고, 교사와 학생, 학부모가 1년 동안 내린 평가를 바탕으로 이듬해에 위탁업체를 새로 선정함으로써 직영으로 전환하는 방안으로 주인-대리인 관계에서 나타나는 문제를 줄이려고는 하지 않았지만, 철저한 감독체계와 계약체계의 강화로 서비스공급의 질을 향상시킨 경우도 있다.

<그림 6> 학교급식 민간위탁제도하에서의 주인-대리인 문제



<그림 7> 학교급식 직영 하에서의 주인-대리인 문제



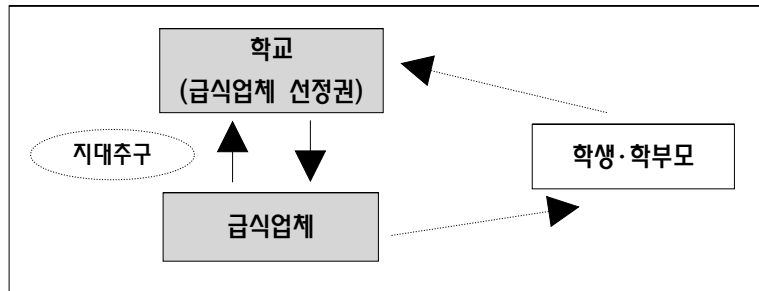
2) 지대추구이론에 의한 분석

학교급식을 민간위탁제도에 의해서 운영함에 따라, 급식업체를 선정하는 학교 측은 상당한 규모의 독점적 서비스 제공권을 특정기업에게 주는 지대를 배분하는 위치에 있게 되고, 급식업체들은 이러한 일정기간동안의 독점적 서비스 제공권 획득으로 인한 지대를 얻기 위해 지대추구를 하게 되는 것이다, 실제로 급식업체들은 급식서비스의 질을 개선하기 위한 노력보다는 자신들의 확보된 지대를 계속적으로 유지하기 위한 지대유지비용으로 학교 측에 금품을 제공하는 등의 사회적 낭비를 유발하는 비용들이 지출되어진 것이다.⁹⁾

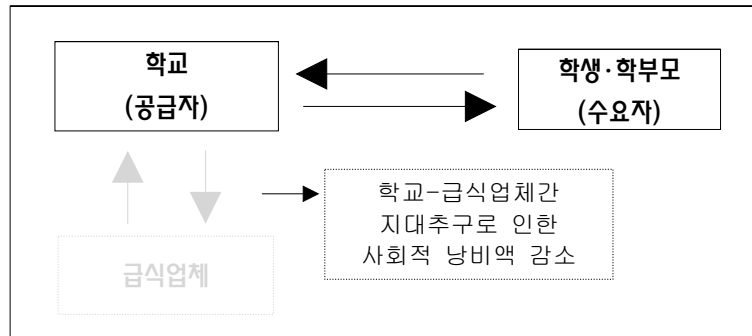
9) 아래 기사에서도 보듯이, 위탁급식업체들은 실제로 그들이 확보한 지대를 계속적으로 확보하기 위해 상당한 액수의 자원을 낭비하고 있다.

이러한 지대추구활동으로 인해 서비스의 질은 떨어지고, 서비스 개선에 투입될 비용을 지대추구비용에 지출함에 따라 질 낮은 서비스를 급식서비스의 수요자인 학생들은 공급받게 된 것이다.

<그림 8> 민간위탁을 통한 학교급식에서의 지대추구 발생



<그림 9> 직영을 통한 학교급식에서의 지대 소멸



「서울시 국공립 중등교장회가 직영급식 전환을 사실상 거부해 학부모단체들의 비판을 받고 있는 가운데, 서울지역 전·현직 교장 6명이 위탁급식업체 사장과 수차례 해외 골프여행을 다녀온 사실이 드러나 도덕성 논란이 일고 있다. 14일 국민권익위원회와 서울시교육청 등의 말을 종합하면, 공립학교인 기중학교 조아무개 교장 등 전·현직 교장 6명은 2006년 여름부터 올해 초까지 1~4차례에 걸쳐 위탁급식업체인 기푸드서비스 사장과 일본과 중국 등으로 골프여행을 다녀왔다. 기푸드서비스는 함께 골프여행을 다녀온 조 교장 등 두 명이 근무하는 학교를 포함해 서울시내 24개 중·고교에서 급식 위탁운영을 하고 있다. 국민권익위 관계자는 “직무 관련자와 함께 해외 골프여행을 하며 총 90만원 상당의 해외 골프장 이용 할인 혜택을 제공받은 사실이 확인됐다”며 “서울시교육감에게 공무원행동강령 제14조(금품 등을 받는 행위의 제한) 위반 사실을 통보했다”고 밝혔다 (한겨레 신문 2008-07-15일자 기사)».

학교직영으로 운영되다가 민간위탁으로 서비스공급방식을 바꿀 때에는 이러한 지대추구비용에 대해서는 고려하지 못했다. 단순히 외주업체에 급식서비스 제공을 하도록 함으로써, 서비스 생산과 관련된 생산비용을 감소한다는 명분으로 민간위탁체도가 확대되어 왔다. 실질적으로 학교와 급식업체 사이에는 급식의 독점적 공급권이라는 지대가 형성되게 되었고, 지대가 형성되어 지대를 확보하였다 라도, 실제로 계약기간이 만료되어 새로운 업체들과의 경쟁에서 다른 업체로 공급업체가 바뀌기보다는 계약이행에 대한 점검이나 다른 업체와의 비교 없이 재경신 되는 경우들이 많았다. 그러므로 계속된 독점적 지대의 확보로 인해 서비스의 질은 더욱 낮아지게 되었고, 서비스질의 개선보다는 자신들이 독점적 지위유지를 위한 지대추구에 위탁업자들은 더욱 관심을 가지고 있었던 것이다.¹⁰⁾

결국 이러한 민간위탁으로 인해 지대가 형성되어 지대추구활동으로 인한 서비스 질의 문제, 위탁업자와 학교간의 부정적인 연결고리와 부패 등 사회적 낭비가 발생되게 되었다. 결과적으로 민간위탁제에 의한 학교급식제공은 변화의 필요성이 제기되어졌고, 직영으로 전환함으로써 이러한 사회적 낭비를 줄이는 방향으로 가고자 하였다.

그러나 학교와 위탁업체간의 이미 오랜 시간 지대가 형성되어 있었던 관계로 직영으로의 전환하고자 하는 법안이 통과하기 까지도 상당한 어려움을 겪었다. 학교장들은 드러내어 놓고 직영제를 반대하였다.¹¹⁾ 직영제가 되면 독점적 공급권이라는 지대를 위탁업체는 상실할 뿐 아니라, 위탁업체와의 유착관계를 통해 수익을 얻었던 학교 측도 기존에 확보된 지대추구로 인한 이익을 상실하게 되기 때문이다.

10) 엄밀히 말하면 이는 지대추구의 개념 중에도 이미 확보한 지대를 뺏기지 않기 위해서 보호한다는 측면이 강하므로 이는 지대회피(Rent Avoidance), 지대보호(Rent Protection), 방어적 지대추구(Defensive Rent Seeking)이라고 한다.

11) 학교장들이 표면적으로 직영제를 반대한 내용은 아래 기사에서도 보여진다.
「교장단 회장은 “직영급식 일괄전환에 대한 문제의식을 이미 여러 교장들과 공유한 상태”라며 “서명지를 모아 교장단 명의로 국회 교육위원회에 학교급식법 재개정을 요구할 계획”이라고 밝혔다. ”, 참교육을 위한 전국학부모회 전은자 자치위원장은 “학부모들이 오랜 급식운동을 통해 이뤄낸 성과를 학교장들이 원점으로 되돌리려 하고 있다”며 이는 행정편의주의적 발상이거나 위탁업체와의 유착 때문이라고 의심할 수밖에 없다“고 비판했다. (한겨레 2008-07-14)

3) 거래비용이론에 의한 분석

신제도학파가 발전시킨 거래비용이론은 자원배분과정이나 교환·거래 계약의 유용한 속성을 측정하는 비용과 감시, 감독 비용의 최소화에 중점을 둔 접근방법이다(송현호, 1998 ; 정용덕 외, 1999 ; North, 1990). 공공서비스의 민간위탁의 논거는 주로 생산비용에 초점을 두고 시장이 정부보다 적은 비용으로 서비스를 제공할 수 있다는 사실에 두고 있었다. 그러나 민간위탁은 실제로 생산비용이외에도 계약비용과 감독비용이 소요되게 된다(송근원, 강대창, 허남식, 2003). 실제로 학교 급식업체의 선정과 관련하여 대리인인 학교는 어떤 업체가 서비스를 더 잘 제공할 것인가를 결정해야 하는데, 이와 관련하여 가격과 같은 계약조건 등을 검토하고, 실제로 서비스 제공을 계약내용대로 이행하는지 여부를 감시, 감독하는 비용이 추가적으로 들게 되는 것이다. 구체적으로 계약비용은 정부기관이 외부 민간 업체와 계약을 통하여 서비스 공급을 체결할 때 발생하는 행정비용을 의미하며, 감독비용은 계약당사자들이 계약의 성실수행의무를 이행하는지 파악할 때 발생하는 비용을 의미한다. 엄밀히 보면 대체로 감독비용은 계약체결 후에 업체와의 업무진행에서 주로 발생하는 시간과 비용에 한정되며, 계약비용은 주로 계약 체결시 소요되는 서류처리 시간과 비용에 한정된다고 볼 수 있다(이철주·강영철, 2007).

이러한 민간위탁으로 인한 거래비용의 추가적인 발생 결과, 실질적인 서비스 생산과 관련된 비용에 총비용의 증가를 가져올 수 있다는 지적을 다른 연구들에서도 이미 많이 지적하고 있었다(Hefetz&Warner, 2004; Fernandez, 2005; Brudney, et al, 2005; Dias and Moody, 2007).

실제로 인식조사를 통해 민간위탁제도 도입 후 거래비용의 체감정도를 조사한 결과 민간위탁 제도 하에서는 생산비용은 감소하나, 계약비용 및 감독비용은 줄어들지 않는 것으로 나타났다(이철주·강영철, 2007).

구체적으로 각 제도별 거래비용을 비교하여 보면 아래 그림과 같다. 학교급식의 민간위탁제도 하에서 발생하는 거래비용은 학교와 급식업체간에 형성되는 계약관계로 인해서 발생하는 것이라고 볼 수 있다. 우선 위탁업체를 선정하여 서비스 공급을 맡기는 중개자인 정부(=학교)입장에서는 계약비용과 감독비용이 거래비용으로 발생한다.¹²⁾ 추가적으로 급식업체 입장에서는 지대추구활동으로 인하

여 독점권을 배분하는 학교를 대상으로 뇌물을 건네주거나 그들의 독점적 서비스 제공권을 지속하기 위하여 이에 상당하는 대가를 학교 측 주요 영향력을 미치는 인사들에게 전달하기 위한 정보수집 등이 필요하고 이를 전달하기 위한 노력들이 추가적으로 필요하기에 이는 일종의 거래비용으로 정보탐색비용이 추가되어진다고 볼 수 있다. 그러나 직영으로 서비스 공급방식이 전환됨으로써, 민간위탁업체 선정으로 인하여 학교와 급식업체간에 형성되었던 거래 자체가 사라지게 되고 그로인한 거래비용들도 더 이상 필요없게 된다. 단지 공급업자인 학교와 서비스의 소비자인 학생측 간에 급식서비스를 둘러싼 관계가 보다 밀접해 지게되며, 과거 위탁으로 인하여 서비스의 질에 대한 감독 및 관리가 제대로 되지 않았음에 반하여 서비스의 질에 대한 학생측의 강한 통제와 감독을 하기 위한 감독비용은 거래비용으로 들게 된다.¹³⁾

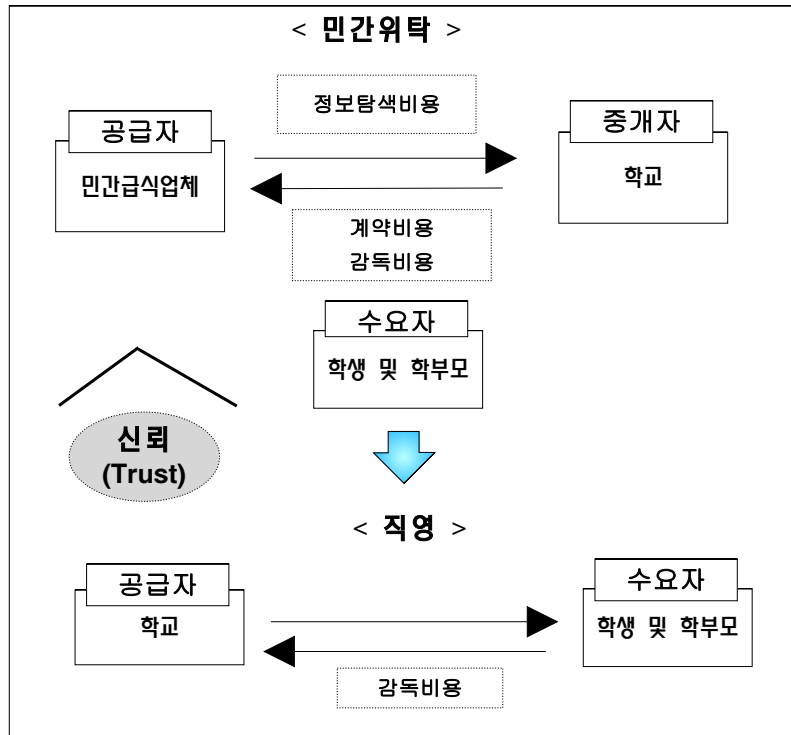
이러한 요소들 이외에도 일반적으로 학생과 학부모를 비롯한 일반시민들의 인식 상에서 그동안 민간급식업체들이 유발시킨 수많은 식중독 사건으로 인해, 민간기업은 사적인 이익만을 추구하고 서비스 질은 고려하지 않을 것이라는 신뢰(trust)를 잃은 상황에서는, 상대적으로 민간기업이 아닌 공적인 권위와 책임성을 가진 정부가 안심할 수 있는 서비스를 제공할 것이라는 가정을 통해 오히려 민간기업보다는 정부 측에 대한 신뢰를 가지게 되고¹⁴⁾, 이러한 신뢰는 거래비용을 줄

12) 계약비용은 계약의 범위 및 계약 당사자의 의무를 명시하는데 드는 비용, 경쟁 입찰시 입찰자를 평가하는데 드는 비용, 가격 및 서비스 내용을 명시하기 위해 당사자들이 협상하는데 드는 비용, 최종계약서 작성비용, 계약위반에 따라 처벌을 하는데 발생하는 비용 등으로 구분할 수 있다(한국조직학회, 2006).

13) 거래비용이론을 통한 접근에서는 거래비용의 크기를 수량화하는 것은 대단히 어렵기 때문에 대체로 경제활동을 조직화하는 대체적인 양식들에 들어가는 거래비용을 질적으로 비교하고 있는 것으로, 그 절대적인 크기가 아니라 크기의 등급을 매기는 방식으로 이론적 예측을 도출하기도 한다(송현호, 1998). Williamson(1985)에 의하면 “중요한 것은 거래비용의 절대적 크기라기 보다는 그 격차다. (중략) 거래비용에 관한 경험적 연구에서는 그 비용을 직접 측정하려고 시도한 적이 거의 없다. 오히려 문제는 조직적 관계-계약관행, 통치구조가 거래비용 추론으로 예측할 수 있는 거래의 속성들과 부합하는지의 여부이다”라고 보고 있다.

14) 실제로 정부와 민간부문의 절대적인 신뢰의 정도를 비교해본다면 또 다른 논의가 있을 수 있다. 정부부문이라고 해서 민간보다 더 신뢰를 확보하고 있지 않은 부분도 많기 때문이다. 그러나 본 연구에서는 민간위탁으로 인해 민간부문에서 발생한 식자재 재료관리의 소홀 등으로 인한 대규모 식중독 문제 등이 발생함으로써, 이 급식문제에 있어서만은 민간부문에 대한 국민들의 신뢰가 정부부문보다 더 낮다고 볼 수 있는 것이다.

이게 되는 효과를 가져오게 되는 것이다.¹⁵⁾



<표 8> 민간위탁과 직영의 거래비용 비교

거래비용	민간위탁	신 직영방안 (학교 + 학부모 단체)
계약비용 (정보수집비용 등)	○	×
감시, 감독비용	○	○
정보탐색비용	○	×

15) 신뢰가 높은 사회일수록 거래비용이 줄어든다는 Putnam의 연구에서도 이미 밝혀져 있다.

3. 소결 및 정책적 함의

학교급식제도에서 있어서 민간위탁제도를 도입하여 운영하다가 직영으로 변화하게 되는 원인을 신공공관리론의 이론들에 의해 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 주인-대리인 이론에 의하면 대리인과의 정보 비대칭성으로 인해 대리인인 급식업체가 저가의 식자재 사용 등의 기회주의적 행동을 하더라도 주인과의 정보교환과 감독이 이루어지지 않았기에, 급식서비스에 대한 품질의 관리도 이루어지지 않게 되어, 수많은 식중독 사태 등의 사회적 파장을 일으켰던 것이다. 이러한 주인-대리인의 문제로 인해 결국 서비스의 질을 통제할 수 있도록 직영으로 변화하고자 한 것이고, 주인의 감독권을 훨씬 강화하는 방향으로 제도변화가 이루어진 것이다.

둘째, 지대추구이론에 의하면 민간위탁제도로 인해 학교라는 중개자와 위탁업체 간에 사회적으로 낭비를 유발하는 지대가 형성되게 되고, 급식 공급권이라는 지대를 추구하는 위탁업체는 공급권을 따내는 과정에서 지대추구비용으로 자원을 낭비하게 되고, 이 비용으로 인해 급식에 투입할 수 있는 자원의 양이 줄어들어서 서비스 질을 더 떨어지게 할 수밖에 없었던 것이다. 결국 직영으로 변화함으로써 이러한 사회적 낭비를 유발하는 지대추구비용이 실제로 발생할 수 있는 고리가 없어지게 되는 것이다.

셋째, 거래비용이론에 의하면 민간위탁제도 하에서는 급식업체와의 계약관계의 형성으로 인하여 학교 측은 급식업체와의 계약비용, 감독비용 등이 추가적으로 수반되어지게 되고, 급식업체도 생산을 위한 비용이 아닌 그들이 가진 급식공급권을 지속적으로 확보하기 위한 로비활동을 위해 정보를 탐색해야하는 시간과 노력이 투입되는 정보탐색비용이 드는 등, 민간위탁으로 인한 거래비용이 상당했다. 그러나 직영으로 변화되면서 오히려 급식제공을 신뢰도가 실추된 민간이 아닌 정부에 맡김으로써 거래비용이 상대적으로 줄어들고, 실질적으로 학생과 학부모의 감독권을 강화시킴으로써 감독비용만이 거래비용으로 추정될 수 있도록 변화된 것으로 보인다.

결국 신공공관리론에서 민간위탁 도입을 통해 강조한 직접적인 예산절감에만 초점을 둔 것은 오히려 더 많은 정책적 문제를 가져왔고, 이러한 직접적 비용의 감

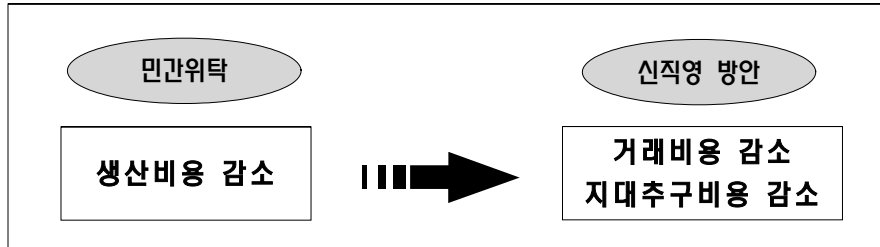
소보다는 실제 서비스의 수요자인 학교와 학부모단체들의 직접적인 감독 및 모니터링을 강화하여 서비스 질을 통제할 수 있고, 거래비용과 지대추구비용의 줄이 고자 하는 방향으로 정책변화가 이루어졌음을 고찰할 수 있었다.

<표 9> 학교급식제도의 구체적 내용 변화

구분	민간위탁	신 직영방안 (학교 + 학부모 단체)
경쟁의 정도	△	×
투입예산	小	大
주인의 권한 (감독 및 모니터링)	小	大
거래비용	大	小
지대추구비용의 크기	大	小

이러한 분석을 통해 신공공관리적 정책대안 중의 하나인 민간위탁제도는 실질적으로 완전한 경쟁이 확보되지 않은 상황에서 예산절감을 통한 단순한 효율성의 추구는 실제 적용함에 있어서 주인-대리인 문제, 사회적 낭비를 가져오는 지대추구비용 및 거래비용의 증가를 유발하게 되었다. 오히려 표면적인 예산절감을 통한 직접비용의 감소라는 직접적인 목적을 달성하지 못하고, 거래비용과 지대추구비용을 발생시킴으로써, 이후 이를 감소시키는 방향으로 정책변화가 이루어졌다고 볼 수 있다. 이 두 가지 비용을 실제로 계량적으로 비교할 수는 없지만, 직접적인 서비스 공급을 위한 비용의 감소가 가져오는 부수적인 (-)의 영향력이 상당했기에, 거래비용과 지대추구비용을 줄임으로써 가져오는 편익이 더 커지는 방향으로 정책변화가 이루어진 것이라고 볼 수 있을 것이다.

<그림 11> 학교급식에서의 민간위탁제도의 Back-In 현상의 원인



본 연구의 분석결과를 통한 정책적 함의를 도출해보면, 특정한 제도나 정책을 도입함에 있어서 대체로 표면적으로 드러나는 비용들에만 초점을 맞추어서 비용 절감을 가져와 효율적이라고 간주하는 경우들이 많다. 그러나 정책의 집행과정에서는 이러한 직접적 생산비용이 아닌 거래비용이나 지대추구비용들이 사회적인 자원의 낭비를 가져오게 되고 실질적인 비용감소 등에 오히려 (-)의 영향력을 가져올 수 있는 것이다. 따라서 향후 새로운 정책을 도입하거나 정책의 변동을 가져옴에 있어서 단순히 생산비용만의 비교가 아닌 거래비용, 지대추구비용, 주인-대리인 관계에서 나타나는 정보의 비대칭성으로 발생할 수 있는 문제들에 대해 면밀한 검토가 전제가 되어야 할 것으로 본다.

끝으로 본 연구의 한계점이기도 하지만 본 연구에서 살펴본 민간위탁의 back-in 현상은 모든 민간위탁사례에 일반화하기는 어려운 점이 있다. 학교급식이라는 제한된 서비스에 있어서 이러한 현상이 발생하고 있음을 3가지의 신공공관리이론을 통해서 분석해보고자 한 것이므로, 다소 성격이 다른 공공서비스에 이를 적용하여 일반화하기에는 어려움이 있다. 일부 민간위탁으로 급식을 운영하고 있는 학교들은 굳이 직영화하지 않더라도 직영화 됨으로써 강화될 수 있는 학교와 학부모의 감독 및 모니터링 요건들을 강화하여 오히려 직영화하지 않고도 민간위탁 체제하에서 원활하게 서비스를 제공하고 있는 경우도 있다. 그러므로 모든 학교급식사례의 경우에도 본 연구의 분석결과를 일반화할 수는 없지만, 본 연구에서는 학교급식서비스라는 특수한 분야에서 민간위탁으로 운영되던 체제가 가장 두드러지게 직영화로 변화되는 과정이 구체적인 제도변화로 나타나는 현상을 고찰하면서, 그러한 정책변화의 원인을 신공공관리론적 이론을 통해서 설명할 수 있음을 보여주하고자 한 것이다.

V. 결론

이상에서 학교급식제도의 민간위탁제도가 직영으로 'Back-In' 되어지는 현상을 두고, 그 원인을 신공공관리론적 접근을 통해 모색해보고자 하였다. 실질적으로 민간위탁이 지닌 본질적인 문제점들에서 파생되어 온 원인들이라고 할 수 있지만 그러한 원인들을 신공공관리적 접근으로 보다 구체적으로 분석하고자 한 것이다.

본 연구의 분석 결과 총 생산비용을 감소하고자 한 민간위탁제도는 그 제도의 실시 후 10여년이 지난 지금은 실질적으로 생산비용의 감소액의 변화를 가져왔을지는 몰라도, 그 생산비용의 감소보다는 거래비용과 지대추구비용의 크기가 오히려 생산비용의 감소로 가져오는 효과보다 더 컸기에, 이처럼 다시 정부가 제공하는 직영으로 전환되어지는 현상이 나타났다고 추정할 수 있다고 본다. 실질적으로 이들을 계량적으로 측정하여 두 크기를 비교하여 본다면 보다 실증적인 증거가 될 수 있었을 것이나, 이들을 실제로 측정하는 것은 다소 현실적인 한계가 있는 관계로 이러한 제도변화의 결과를 통하여 유추해 볼 수 있다고 본다.

이에 덧붙여 학교급식제도에서의 민간위탁제도가 직영으로 Back-In되는 현상이 나타났으나, 엄밀하게는 과거 직영과 같은 형태로 돌아간 것은 아니라고도 볼 수 있다. 학교직영에 의한 운영에서 비용절감만을 우선시한 민간위탁제도를 도입한 후 다시 직영으로 돌아간 점에 있어서 잘못된 제도도입으로 생각하였으나, 오늘날 직영제도로의 회귀는 과거 10여년 전의 직영제도와 같은 제도가 아닌, 학부모 단체 및 시민단체들이 가담하여 자신들의 서비스 제공에 대한 엄격한 감독과 모니터링 역할을 할 수 있는 주체들의 역할 강화로 학교급식관련 거버넌스의 형성이 이루어진 점에서는 새로운 형태로의 전환이라고 볼 수 있다.

민간위탁제도 자체가 현실적으로 문제는 있었지만, 이처럼 새로운 제도로 진화하게 된 원인은 실제로 표면적 생산비용의 감소라는 원래목적은 충분히 달성하지 못하였기에 거래비용과 지대추구비용을 줄이는 동시에, 감독권 강화를 통한 주인의 정보력을 강화시키는 방향으로 제도변화가 이루어졌음을 이 연구를 통해서 밝힐 수 있었다.

▣ 참고문헌

- 강신택. 1999. “한국행정에 있어 행정과 경영.” 《1999년 한국행정학회 하계학술대회 논문집》.
- 교육과학기술부. 2008. 《위탁급식 직영전환 매뉴얼》. 교육과학기술부.
- _____. 2009. 《안전하고 맛있는 학교급식 제공 방안》 2009년 학교급식연수회 자료.
- 권인석. 2004. “신공공관리론의 논리, 한계, 그리고 극복.” 《한국공공관리학보》 18(2):31-46.
- 김광웅. 1999. “제2차 정부개혁의 모순과 한계.” 《1999년 한국행정학회 특별세미나 논문집》.
- 김병섭. 1996. “기업가적 정부혁신의 길: 그 의미와 한계.” 《한국정책학회보》 5(2):11-20.
- 김순양. 2006. 《복지서비스의 민간위탁 시스템 분석》. 아산재단 연구총서 제198집. 집문당
- 김승태·김선엽·임영제. 2003. “신공공관리의 한계와 발전행정을 위한 행정개혁: 인간지향적 행정개혁의 방향.” 《한국인간관계학보》 8(1).
- 김신복 외. 2000. “신거버넌스와 인사개혁의 방향.” 《행정논총》 38(1).
- 김영세. 1998. 《게임이론: 전략과 정보의 경제학》. 서울:박영사.
- 김재훈. 2005. “민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용.” 《한국행정학보》 39(3):205-228.
- 김태룡. 2003. 《한국의 정부개혁》 서울: 집문당.
- 박동서. 1998. “행정개혁의 연구와 개혁-궤도수정.” 《한국행정학보》 32(1):1-10.
- 박민정. 2004. “지대추구활동의 비효율성: 실증적 실험결과를 통한 제도적 함의고찰.” 《한국사회와 행정연구》 14(4).
- 박세정. 2001. “경영의 논리: 행정개혁의 이념으로서의 기여와 한계.” 《정부학연구》 7(2):115-28.
- 배순자. 2003. “행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 함의.” 《한국도서관·정보학회지》 34(2).
- 배용수. 2003. “신관리주의의 한국적 적실성.” 《한국행정학보》 34(2):23-38.
- 손희준·최용환. 2003. “지방자치단체 민간위탁사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로.” 《지방행정연구》 17(1):159-180.
- 송광태. 2005. “공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석.” 《한국지방자치학회보》 17(2):45-69.
- 송근원·강대창·허남식. 2003. “공공서비스 민간 위탁 성과에 영향을 미치는 요인.” 《한국행정연구》 12(3).

- 송현호. 1998. 《신제도이론》. 서울: 민음사.
- 오세덕·여유환. 2000. 《현대행정관리론》 서울: 동림사.
- 유양자·홍완수·최영심. 2000. “급식형태에 따른 서울시 고등학교 급식만족도 연구.”
《한국조리과학회지》 16(2).
- 윤기찬. 2004. “서울시 여성발전센터 교육프로그램에 관한 비교·평가.” 《한국사회와 행정연구》 15(2).
- 이명석. 2001. “신자유주의, 신공공관리론, 그리고 행정개혁.” 《사회과학》 40(1):1-45.
- 이빈파. 2004. “바람직한 학교급식운영.” 《한국정책지식센터 복지사회포럼 제 12회 발표자료》.
- 이성로. 2005. “민간위탁의 과정과 효과: 어느 중소도시의 사례.” 《행정논총》 43(4):301-326. 서울대학교 한국행정연구소.
- 이성우. 1998. “정부기능의 민간 위탁 확대방안.” 《한국정책학회보》 7(3).
- 이영철. 2003. “신공공관리론의 이론적 비판: 원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부.” 《정부학연구》 9(1):51-80.
- 이철주·강영철. 2007. “공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로.” 《행정논총》 45(3). 서울대학교 한국행정연구소.
- 정용덕 외. 1999. 《합리적 선택과 신제도주의》 서울: 대영문화사.
- 정철현·김정한. 2007. “행정학 교육, 연구 공동체의 미래와 정책 재창조: 민간위탁의 실패 요소에 관한 탐색 연구.” 《2007 한국정책학회 하계학술대회 논문집》
- 한국조직학회. 2006. 《행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구》 행정자치부 용역 보고서.
- 한국지방행정연구원. 2008. 《지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단 연구》 행정안전부 용역보고서.
- 황수연. 1999. “지대추구와 관료제.” 《사회과학연구》 15 :45-66. 경성대학교 사회과학연구소.
- 황혜신. 2005. “공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구.” 《한국행정학보》 13(1): 65-88.
- 《경향신문》 2006. “급식도 교육, 원칙부터 바로 세워라” 6월 29일
- 《머니투데이》 2006. “학교급식, 위탁운영에서 식중독 사고 다발” 6월 23일
- 《파이낸셜뉴스》 2006. “긴급점검: 급식대란, 예고된 인재” 6월 27일

- 《한국일보》 2006. “직영이나 위탁이냐는 본질이 아니다” 6월 30일
- 《한국일보》 2006. “학교급식 현장 소리 들어봤나” 8월 23일
- 《한겨레신문》 2007. “서울 학교급식 경쟁입찰제 전면 도입키로” 6월 16일
- 《한겨레신문》 2008. “미 쇠고기 수입으로 불안감 큰데, 직영 학교급식 위탁으로” 7월 14일
- 《한겨레신문》 2008. “전혁직 교장 6명 급식업체 사장과 골프여행” 7월 15일
- Borcherding, T.E. 1988. “Some Revisionist Thoughts on the Theory of Public Bureaucracy.” *European Journal of Political Economy* 4.
- Buchanan J.M. 1980. “Rent Seeking and Profit Seeking” in *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*. Texas A&M Univ. Press.
- Caiden, G. 1994. “Administrative Reform : American Style.” *Public Administration Review* 54(2).
- Dias, J.J & Maynard, M.S. 2007. “For-Profit Welfare : Contracts, Conflicts and the Performance Paradox.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(2).
- Dehoog, R.H. 1990. “Competition, Negotiations or Cooperation : Three models for Service Contracting.” *Administration and Society*. Vol22. (3).
- Delon, L. & Denhardt, R.B. 2000. “The Political Theory of Reinvention.” *Public Administration Review*. (60)2.
- Fernandez, Sergio. 2005. “Accounting for performance in Contracting for services : Are Successful Contractual Relationships Controlled or Manage?” Proceeding paper presented to the 8th Public Management Research Conference (LA,USA)
- Hefetz, A. and Warner, M. 2004. “Privatization and its Reverse Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process” *Journal of Public administration Research and Theory* 14(2).
- Hirsch, W.Z. 1995. “Contraction out by urban governance: A review.” *Urban Affairs Review*. 30(3).
- Kavanagh, Ian, and David Parker. 1999. “Managing the contract: A transaction cost analysis of externalization.” *Local Government Studies*. 26(4):1-22.
- Matthews, R.C.O. 1986. “The Economics of Institutions and the Sources of Growth.” *Economic Journal* 96(Dec).

- Moe, R.C. 1987. "Exploring the limits of privatization." *Public Administration Review*. 47(6).
- Nelson, Michael A. 1997. "Municipal government approaches to service delivery: An analysis from a transaction cost perspective." *Economic Inquiry*.35(Jan.):82-96.
- O'Toole Jr. & Meier K.J. 2004. "Parkinson's law and the new public management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education." *Public Administration Review*. 64(3).
- Sclar, Elliot D. 2000. *You don't always get what you pay for*. Ithaca ,NY: Cornell University Press.
- Tainey. 2003. *Understanding and Managing Public Organization*. Third edition. Jossey-Bass: San Francisco.
- Trevor L. 2001. "Contracting out by Local Governments in Transitioning Nations: the Role of Technical Assistance in Ukraine." *Administration and Society*. 32(6).
- Van Slyke, David M. 2006. "Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship." JPART, Advance Access published on September 25, 2006.
- Lynn, Laurence E. 1997. "The Public Management as an International Phenomenon: A Skeptical View." *International Journal of Public Management*. 1(1).
- Manning, Nick. 2001. "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries" *International Review of Administrative Sciences* 67: 297-312.
- OECD. 2002. *Public Sector Modernization: A New Agenda*.
- Perrin, Burt. 2002. *Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting*. Paris: OECD.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economics Institutions of Capitalism*. NY: Free Press.