

# 지방자치단체 민간위탁의 개선방안

Contracting Out Local Government Services in Korea

2000. 12.

---

## 연구진

**이창균** (지방재정세제연구실 수석연구원)

**서정섭** (지방재정세제연구실 수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

민간위탁은 공공부문에서 직접처리방식으로 수행하는 사무를 개인·단체 또는 법인에게 맡겨 수행하도록 하여 공공의 목적을 달성하고자 하는 것입니다. 우리나라는 IMF관리체제 이후 공공부문의 개혁 차원에서 민간위탁이 활발히 진행되고 있습니다. 민간위탁은 행정기능의 민영화라는 시대적 조류, 행정기능의 비대화와 자성적 비판, 자치단체의 재정취약 등에서 비롯하고 있습니다. 최근 전국적으로 행정기능의 민간위탁이 확대되고 있는 실정이나 민간위탁의 결과 긍정적인 효과를 가져오기도 하지만, 부작용도 발생하고 있습니다. 향후 계속하여 이루어질 민간위탁의 발전을 위해서 민간위탁의 효율적인 추진방안들이 강구되어야 합니다.

본 연구에서는 민간위탁의 이론과 배경 및 외국의 경향과 사례, 우리나라 민간위탁 추진실태 및 문제점을 분석하여 민간위탁의 발전방안을 연구하였습니다. 특히, 본 연구는 민간위탁에 대한 전국적인 현황, 민간위탁의 주요 영역, 사업자선정의 과정, 계약조건, 운영실적, 부작용 등을 종합적으로 검토함과 동시에 몇몇 사례를 통하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 강구하는데 초점을 두고 있습니다.

아무쪼록, 본 연구가 정책당국, 지방공무원과 학계에 많은 참고가 되기를 기대합니다. 끝으로 본 과제를 수행한 이창균 수석연구원, 서정섭 수석연구원의 노고에 감사드립니다.

2000년 12월

한국지방행정연구원 원장 박우서

## 요 약

민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이행하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서, 민간으로 하여금 자기명의와 책임 하에서 해당 행정사무를 처리하게 함으로써, 정부와 민간이 행정사무의 처리에 관하여 공동으로 책임지고 긴밀하게 협조하는 공공서비스 제공방식의 대안중 하나이다. 작은 정부의 지향과 정부의 효율성 증대의 수단으로서 외국 뿐만 아니라 우리나라에서 추진하고 있는 정책이 바로 민영화 또는 민간위탁이다.

이는 공공서비스 제공분야에서 정부의 역할을 감소시키고, 민간의 역할을 증대시키는 정책수단이다. 우리나라 지방자치단체에서는 지방공공부문의 구조조정 및 행정개혁차원에서 각종 시설·장비 관리 및 일반사무분야에서 지역실정에 맞게 민간위탁을 추진하고 있다. 전국적으로 행정기능의 민간위탁이 확대되고 있는 실정이나 민간위탁의 결과 긍정적인 효과를 가져오기도 하지만, 부작용도 발생하고 있다.

본 연구는 민간위탁에 대한 전국적인 현황, 민간위탁의 주요 영역, 사업자 선정의 과정, 계약조건, 운영실적, 부작용 등을 종합적으로 검토함과 동시에 몇몇 사례를 통하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 강구하는데 목적을 두었다.

현재 지방자치단체에 이루어지고 있는 민간위탁은 크게 다음과 같은 문제점 등이 나타나고 있다.

(1) 지방자치단체의 민간위탁은 중앙정부와 달리 일반적인 민간위탁의 준칙이 없이 개별조례에 근거한다. 이에 경쟁입찰을 요구하지 않고 명시적이

고도 체계화된 내용을 담고 있지도 않다. 업무수행의 성과물이나 성과관리 차원의 지도·감독에 대한 규정의 내용이 미흡하다.

(2) 지방자치단체에서는 민간위탁 목적이 관념적으로 존재할 뿐 현실적으로 이를 실현하기 위한 정교한 검토가 미흡하다. 현행 민간위탁 대상사업의 선정이 합리적이라고만은 볼 수 없다.

(3) 민간위탁의 기본 정신을 충실히 반영하기 위해서는 민간기업 등의 경쟁이 이루어져야 하나 경쟁입찰을 명문화하지도 않았을 뿐만 아니라, 실제 운영도 경쟁적이지 못하다. 많은 수탁업체가 경쟁적인 민간기관이기보다는 민간분야에서 사업분야별로 독점화 된 사업자회나 단체, 또는 공사·공단의 신설을 통해 위탁된 경우가 상당하다.

(4) 민간위탁의 효과를 평가하기는 어렵지만 현재로서는 예산상의 절감이 어느 정도 있고 서비스의 질 등의 효과도 긍정적인 평가를 할 수 있다. 하지만 경우에 따라서는 비용이 증가하는 경우도 있으며 위탁기관의 만족도가 낮은 경우도 있다. 예산절감 및 서비스 질의 효과가 적은 것은 수탁기관 선정과정에서 철저한 경쟁에 의한 것이 아닌 데서 기인한다.

(5) 지도·감독 규정은 조례에 규명하고 있으나 실제 운영 면에서는 수탁업체가 직접 자기적으로 점검하여 보고하는 형태를 취하다 보니 지도·감독이 제대로 이루어지지 않는다. 현재 민간위탁의 지도·감독은 계약조건의 이행여부에 대한 적절한 지도·감독이 부족하며 성과관리가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체에서 민간위탁을 효율적으로 추진하는데 요구되는 것은 민간위탁의 체계구축, 운영상의 개선 및 효과제고의 방안강구라고 할 수 있다. 민간위탁으로 비용이 절감되면서 공공서비스의 질이 향상될 때 현재 추진되고 있는 민간위탁이 공공부문 구조조정의 정책수단으로서 가치를 발휘하게

될 것이며 결과적으로 주민서비스의 질적 향상을 가져올 것이다. 본 연구의 결과를 토대로 지방자치단체 민간위탁의 효율적인 추진과 관련하여 다음과 같은 내용의 개선방안을 제시한다.

## 1. 민간위탁 대상사업 결정모델 구축

지방자치단체 나름대로 서비스 분석을 거쳐 서비스공급 대안을 모색해야 하며 그 대안들 중의 하나로 민간위탁을 활용해야 한다. 이를 위해 민간위탁 결정모델에 의해 가능사업에 대하여 서비스 분석을 거쳐 민간위탁 대상사업과 방식을 결정해야 한다.

첫째, 각 지방자치단체는 서비스 분석을 거쳐 가장 효과적으로 서비스를 공급할 수 있는 대안을 선택해야 하며, 그 대안 중의 하나로 민간위탁을 적극 활용해야 한다.

둘째, 민간위탁 대상사업을 합리적으로 결정하는 결정모델에 의거 대상사업과 방식을 결정하고, 민간위탁으로 결정된 사업에 대하여는 정치적 저항, 공무원에 대한 영향, 법적 제약 등을 검토하여 장애요소를 효과적으로 해소해야 한다.

## 2. 민간위탁 기준설정 및 운영개선

민간위탁 대상사업이나 수탁기관의 결정기준을 자치단체 특성에 따라 설정해야 하며, 대상사업에 따라서는 수탁기관의 부족문제에 대응하기 위한 공동위탁도 시도해야 한다. 민간위탁의 투명성을 확보하기 위해 민간위탁심의위원회를 설치·운영해야 한다.

첫째, 민간위탁 대상사업의 선정기준을 설정해야 한다. 민간위탁이 가능한 사업 중에서 자치단체가 해당 대상사업을 민간에게 위탁하기 위해서는

일정한 기준에 의해 평가하여 선정할 필요성이 있다. 민간위탁 기준은 공공성, 경비절감, 서비스 질 제고, 관리감독 측면에서 평가할 필요가 있다.

둘째, 수탁기관의 선정기준을 설정하고 위탁방법을 대상사업 및 수탁기관의 특성에 맞게 운영할 필요가 있다. 민간위탁 대상사업을 맡아서 수행할 수탁기관의 선정은 반드시 경쟁입찰방식을 취할 필요성이 있다. 그리고 환경기초시설, 사회복지시설, 레크리에이션 종합시설 등과 같이 사업의 특성이나 이를 맡아 운영할 수탁기관의 특성에 따라 입찰방식이나 위탁방식을 적정히 조정하여 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

셋째, 민간위탁에 있어서도 인근자치단체와 공동으로 추진할 필요성이 있다. 지방자치단체에 따라서는 민간위탁을 하고 싶어도 수탁기관이 형성되어 있지 않은 경우에 따른 대응이다. 수탁기관의 부족 문제를 공동위탁으로 해결할 수 있을 것이다.

넷째, 지방자치단체별로 민간위탁의 대상사업 선정, 위탁방법 등을 심의하고 심사하는 민간위탁심의위원회를 설치하여 운영할 필요가 있다. 민간위탁심의위원회는 지방의회의원, 민간전문가를 참여하게 하여 민간위탁에 대한 투명성과 공정성을 확보할 수 있게 할 필요가 있다.

### 3. 민간위탁 효과제고

민간위탁의 효과를 제고하기 위해서는 우선 경쟁체제를 확립해야 하고, 수탁업체와는 성과중심의 계약을 해야 하며, 이의 시행여부에 대한 지도·감독을 강화할 필요가 있다.

첫째, 민간위탁의 기본정신을 충실히 반영하기 위해서는 경쟁입찰이 준수되어야 한다. 지방자치단체는 규제 완화, 공동위탁 운영 등 민간기업의 경쟁을 유도하고, 경쟁적 여건을 조성해야 한다. 공공/민간 경쟁입찰제도를 도입

하여 내부작업팀을 경쟁입찰과정에 참여하도록 하여 내부의 반발을 무마하고 기존 공무원에 대한 배려도 하여 민간위탁을 활성화해야 한다.

둘째, 수탁업체와는 수탁업무 수행에 따른 성과중심의 계약이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 현행의 계약내용이 투입물 중심에서 성과중심으로 전환되어야 한다. 그리고 성과중심의 민간위탁이 되기 위해서는 ‘수탁업무처리규격서’를 작성·합의하는데 많은 노력을 기울여야 한다.

셋째, 사업비 지불방식을 조정할 필요도 있다. 소요사업비 및 지급방식을 결정함에 있어서 사전에 총사업비를 결정하여 지급하기보다는 수탁기관의 적극적인 업무수행을 유인하기 위해 “수탁사업으로 인한 수입의 배분 등” 유인방법을 적용할 필요도 있다. 또한 수탁기관에 대한 인센티브로 부가가치세의 감면·면제를 검토할 필요가 있다.

넷째, 수탁기관에 대한 관리·감독을 강화해야 한다. 계약조건 이행여부 및 성과에 대한 모니터링과 그 결과를 재계약시에 활용해야 한다. 수탁기관의 업무수행조건이나 계약내용을 지속적으로 관리할 필요가 있으며 그 결과는 재계약 또는 수탁기관 선정에 평가기준으로 적용해야 한다. 또한 수탁기관의 업무수행에 대해 시민감시를 통해 관리비용의 절감뿐만 아니라 감시효과를 높여나가야 할 것이다.



# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위와 방법 .....	3
<b>제2장 민간위탁의 이론적 배경과 외국사례</b> .....	<b>5</b>
제1절 민간위탁의 배경 .....	5
제2절 민간위탁의 개념정의와 접근 .....	10
1. 유럽국가와 미국의 민영화에 대한 접근 .....	10
2. 서비스 제공방식으로서의 민간위탁 이해 .....	12
3. 정부개혁프로그램에서의 민간위탁 접근 .....	20
4. 유사용어와의 비교 .....	23
5. 법적 정의와 본 연구에서의 개념정의 .....	27
제3절 민간위탁의 효과와 주요 쟁점 .....	29
1. 민간위탁의 효과 .....	29
2. 민간위탁의 주요쟁점 .....	32
제4절 외국의 경향과 사례 .....	39
1. 일본 .....	39
2. 미국 .....	45
3. 캐나다 .....	68

<b>제3장 지방자치단체 민간위탁의 실태분석</b> .....	<b>76</b>
제1절 민간위탁 관련제도 및 법적 근거 .....	76
1. 민간위탁 관련 제도적 현황 .....	76
2. 지방자치단체의 제도적 현황 및 문제점 .....	79
제2절 민간위탁 운영실태 분석 .....	88
1. 시설 및 사무 위탁 현황 및 문제점 .....	88
2. 수탁기관 현황 및 문제점 .....	95
3. 비용절감 및 서비스 질의 현황 및 문제점 .....	98
4. 지도·감독 등 관리의 현황 및 문제점 .....	105
<b>제4장 민간위탁의 효율적 추진방안</b> .....	<b>107</b>
제1절 기본방향 .....	107
제2절 민간위탁 대상사업 결정모델 구축 .....	110
1. 서비스 분석의 필요성 .....	110
2. 민간위탁 대상사업 결정모델 개발 .....	112
제3절 민간위탁 기준설정 및 위탁방안 .....	115
1. 대상사업 선정기준의 설정 .....	115
2. 수탁기관의 선정방법 및 기준설정 .....	122
3. 공동위탁의 추진 .....	125
4. 민간위탁심의위원회 설치 .....	126
제4절 민간위탁의 효과제고 방안 .....	128
1. 경쟁입찰체제의 확대 .....	128
2. 성과중심의 계약 .....	131

3. 합리적인 사업비 산정 ..... 135  
4. 관리·감독 강화 ..... 137

**제5장 요약 및 정책건의 ..... 139**

제1절 요약 ..... 139  
제2절 정책건의 ..... 141  
    1. 민간위탁 대상사업 결정모델 구축 ..... 141  
    2. 민간위탁 기준설정 및 운영개선 ..... 142  
    3. 민간위탁 효과제고 ..... 143

**【참고문헌】 ..... 145**

**【Abstract】 ..... 148**

**【부    록】 ..... 151**

## 표 목 차

〈표 2-1〉 우리 나라 지방자치단체 민간위탁구상의 배경 .....	9
〈표 2-2〉 정부개혁프로그램의 유형 .....	21
〈표 2-3〉 민영화, 민자유치, 민간위탁의 비교 .....	22
〈표 2-4〉 직영관리와 위탁관리의 비교 .....	33
〈표 2-5〉 민간위탁 폐해의 사례 .....	35
〈표 2-6〉 일본 자치단체의 민간위탁 실시 현황 .....	40
〈표 2-7〉 민간위탁에 따른 비용절감 사례 .....	41
〈표 2-8〉 일본의 민간위탁사업별 계약연수 및 계약방식 .....	42
〈표 2-9〉 일본의 민간위탁사업별 수의계약의 계속 연수 .....	44
〈표 2-10〉 미국 주 정부의 민간위탁 현황 .....	46
〈표 2-11〉 미국 도시 및 카운티 서비스의 민간위탁 현황 .....	48
〈표 2-12〉 미국지방정부의 민간위탁 일반적 현황 .....	52
〈표 2-13〉 Illinois주 소개 시의 민간위탁 분석결과 .....	55
〈표 2-14〉 민간위탁 비율 및 민간위탁 만족도 .....	57
〈표 2-15〉 비율이 가장 높은 상위 20대 민간위탁 분야 .....	58
〈표 2-16〉 만족도가 가장 높은 상위 20대 민간위탁 분야 .....	59
〈표 2-17〉 민간위탁이 비용에 미치는 영향 .....	60
〈표 2-18〉 시카고시 공공청사 민간위탁 전후의 비용/편익 분석 .....	62
〈표 2-19〉 서비스 최적화 과정과 접근 .....	65
〈표 2-20〉 샌디에고시의 서비스 분석사례 .....	66
〈표 2-21〉 샌디에고시의 경쟁프로그램의 실행과 예산절감 .....	67

〈표 3-1〉 민간위탁 절차 등에 관한 법령규정 .....	77
〈표 3-2〉 지방자치단체의 민간위탁 추진절차 .....	79
〈표 3-3〉 민간위탁 가능성 규정 내용 .....	83
〈표 3-4〉 수탁자 선정기준 및 계약 내용 .....	85
〈표 3-5〉 민간위탁으로 처리중인 지방자치단체의 시설 및 사무 .....	90
〈표 3-6〉 민간위탁 처리중인 지방자치단체의 시설 및 사무 .....	91
〈표 3-7〉 자치단체별 위탁처리 시설 및 사무 현황 .....	92
〈표 3-8〉 수탁기관 현황 .....	96
〈표 3-9〉 위탁시설 및 기능별 수탁자 현황 .....	96
〈표 3-10〉 수탁기관별 내역 .....	97
〈표 3-11〉 민간위탁으로 인한 비용절감 규모 .....	99
〈표 3-12〉 자치단체간 예산절감의 비교 .....	100
〈표 3-13〉 민간위탁 이후 비용증가 등의 사례 .....	102
〈표 3-14〉 복제주군의 사업소위탁 사례 .....	103
〈표 3-15〉 충청북도의 증명하수처리장 위탁 사례 .....	103
〈표 3-16〉 광주광역시 하수종말처리장 위탁 사례 .....	103
〈표 3-17〉 대구광역시 동구 청소비용 및 예산절감 효과 .....	104
〈표 3-18〉 수탁업체 지도·감독 방식과 교체경험 .....	106
〈표 4-1〉 민간위탁사업의 유형구분 .....	116
〈표 4-2〉 민간위탁 가능사업에 대한 기준설정 .....	117
〈표 4-3〉 민간위탁 가능사업 .....	119
〈표 4-4〉 사업선정 시 평가기준 .....	122
〈표 4-5〉 공개경쟁입찰방식의 도입과 효과 .....	129

## 그림 목차

[그림 2-1] Ottawa시의 공공서비스 공급대안 .....	16
[그림 2-2] Savas의 서비스 제공방식 분류 .....	17
[그림 2-3] 민간위탁의 형태 .....	18
[그림 2-4] 미시간 주 정부의 PERM 추진모델 .....	64
[그림 2-5] 공공서비스 공급대안 선택의 추진모델 .....	69
[그림 4-1] 민간위탁 개선방향의 기본 틀 .....	109
[그림 4-2] 민간위탁 결정 모델 예시 .....	114

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

중앙정부나 지방자치 단체의 재정적 위기에 직면하여 외국의 정부들이 취했던 공통적인 정책은 작은 정부의 지향과 정부의 효율성 증대이었다. 많은 나라들이 효율성 증가의 수단으로서 공공서비스 제공분야에서 정부의 역할을 감소시키고, 민간의 역할을 증대시키는 정책을 추진하였다. 이러한 정부의 정책변화를 민영화 또는 민간위탁 등으로 칭하며, 이는 비단 재정위기상황에서만 선택하는 정책수단이기는 아니다. 기존 공공서비스 영역의 민간이양과 새로운 행정서비스로의 이행을 위한 변화라고 할 수 있다.

민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이행하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서, 민간으로 하여금 자기명의와 책임 하에서 해당 행정사무를 처리하게 함으로써, 정부와 민간이 행정사무의 처리에 관하여 공동으로 책임지고 긴밀하게 협조하는 공공서비스 제공방식의 대안중 하나이다<sup>1)</sup>. 민간위탁은 종전의 공공부문에서 직접처리방식으로 수행하는 사무를 개인·단체 또는 법인에게 맡겨 수행하도록 하여 공공의 목적을 달성하고자 하는 것으로, 행정의 서비스를 경영적 시각에서 투영하여 관에서 공급하지 않고 자본과 기술이 우수한 민간으로 하여금 효율적으로 서비스를 제공토록 하는 것을 의미한다.

지방자치단체 행정서비스의 민간위탁은 정부부문의 비효율성과 지방재정의 압박을 해소하기 위하여 80년대 초 미국을 중심으로 확산되기 시작하였

1) 최창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1994, p. 314.

다. 중앙정부 차원에서의 민영화(Privatization)와는 달리 지방자치단체 차원에서의 민간위탁은 대부분 서비스 계약(Contracting out)이라는 형식으로 이루어지고 있는 것이 특징으로, 기업의 아웃소싱(Outsourcing)과 유사하다<sup>2)</sup> 지방자치단체의 민간위탁에서는 민간과의 계약이 매우 중요하며 계약이전의 공공성이 저해 받지 않는 수준에서 민간의 경영효율화를 극대화할 수 있는 장치가 필요하다.

우리 나라의 경우, IMF관리체제 이후 공공부문의 개혁 차원에서 민간위탁이 활발히 진행되고 있다고 볼 수 있다. 행정자치부가 1998년 12월 22일자로 각 지방자치단체에 시달한 ‘자치단체사무의 민간위탁추진 지침’에 의하면 행정개혁차원에서 각종 시설·장비 관리 및 일반사무분야에서 지역실정에 맞게 민간위탁을 확대·추진하도록 하고 있어 민간위탁은 더욱 늘어날 전망이다<sup>3)</sup>

이상과 같이 행정기능의 민영화라는 시대적 조류, 행정기능의 비대화와 자성적 비판, 자치단체의 재정취약 등에서 비롯하여 우리 나라에서도 최근 전국적으로 행정기능의 민간위탁이 확대되고 있는 실정이나 민간위탁의 결과 긍정적인 효과를 가져오기도 하지만, 부작용도 발생하고 있다. 전국적으로 시행되고, 향후 계속하여 이루어질 민간위탁의 발전을 위해서 민간위탁의 효율적인 추진방안들이 강구되어야 한다.

이에 본 연구에서는 민간위탁의 이론과 배경 및 외국의 경향과 사례, 우

---

2) 민영화(Privatization), 민간위탁(Contracting out), 아웃소싱(Outsourcing)의 의미, 상호관계, 차이점 등은 제2장 제2절 “민간위탁의 개념정의와 접근”에서 다루어진다.

3) 이에 대한 논거는 첫째, 공공부문의 확대에 따른 민간기능영역 확대(민영화), 둘째, 행정능률 지향에 따른 민간자율 신장과 참여 확대, 셋째, 공공부문의 정부실패에 따른 시장경쟁원리 도입, 넷째, 국가·공공의 재정위기에 따른 공공서비스의 상품화, 다섯째, 소비자(주민) 선택의 제한에서 대민서비스의 질 향상에 두고 있다.



리 나라 민간위탁 추진실태 및 문제점을 분석하여 민간위탁의 발전방안을 연구하고자 한다. 특히, 본 연구는 민간위탁에 대한 전국적인 현황, 민간위탁의 주요 영역, 사업자선정의 과정, 계약조건, 운영실적, 부작용 등을 종합적으로 검토함과 동시에 몇몇 사례를 통하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 강구하는데 목적을 두고 있다.

## 제2절 연구범위와 방법

민간위탁과 관련한 선행연구의 유형으로 기존에는, 1) 공공서비스 공급과 관련하여 정부기능의 민영화 차원에서 다룬 이론중심의 일반적 연구, 2) 특정분야(청소부문, 복지시설부문 등)의 민간위탁에 대한 성과측정 등이었다. 그리고 최근에는, 3) 민간위탁 추진에 대한 쟁점분석(각 분야별), 4) 정부개혁과 관련하여 특정단체의 민간위탁사업 선정과 추진방향에 대한 연구산출물 등이 있다.

이들 연구의 대부분은 이론과 사례를 소개하고 이에 맞추어 기준을 설정한 후 대상사업을 선정하고 추진방향을 논하고 있다. 그리고 현황이나 성과와 관련하여 외국사례는 소개하고 있으나 우리 나라의 전반적인 사례에 대하여 구체적으로 소개하지 못하고 있다. 민간위탁 이후의 예산절감과 서비스 질의 변화에 대한 분석과 논의가 그다지 이루어지지 않고 있다.

본 연구에서는 외국사례와 성과에 대한 분석, 우리 나라의 민간위탁에 대한 전반적인 실태 및 효과분석을 개괄적으로 시도한다. 그리고 이상의 논제를 다음과 같은 방법으로 다루고자 한다.

첫째, 내용적인 측면에서 민간위탁에 대한 이론 검토, 외국사례 정리 및

분석을 통해 시사점을 도출한다. 그리고 우리 나라의 전반적인 실태에 대한 분석, 개별 사례 등을 통한 문제점을 도출하여 그 개선대안을 모색하고자 한다.

둘째, 이를 위해 국내외 연구문헌 검토, 전국조사결과 분석, 특정사례의 분석, 해외자료 분석 및 담당자와의 면담 등을 종합적으로 검토하여 대안모색의 기초로 활용하였다.

## 제2장 민간위탁의 이론적 배경과 외국사례

### 제1절 민간위탁의 배경

지방공공서비스의 민간위탁은 이미 사용되어 오던 방식이나, 그 범위 및 방법 면에서 커다란 변화를 가져오하고자 하는 것이다. 민간위탁은 미국, 유럽 및 일본 등의 지방자치단체에서 매우 활발히 사용되고 있는 대안적인 공공 서비스 전달방법(Alternative Service Delivery : ASD)<sup>4)</sup>의 하나로, 지방공공서비스 공급의 민영화 전략 가운데 가장 널리 사용되는 방법이다.<sup>5)</sup>

지방자치단체 행정서비스의 민간위탁은 정부부문의 비효율성과 지방재정의 압박을 해소하기 위하여 80년대 초 미국을 중심으로 확산되기 시작하였다. 중앙정부 차원에서의 민영화와는 달리 지방자치단체 차원에서의 민간위탁은 대부분 서비스 계약(Contracting out)이라는 형식으로 이루어지고 있는 것이 특징으로, 기업의 아웃소싱(Outsourcing)과 유사하다.

---

4) ASD는 지난 10-15년에 걸쳐 세계 각국에서 시행되고 있다. ASD의 배경은 정부의 목적을 달성하기 위해 정부사업 또는 서비스전달에 있어서 최선의 방법(best way)을 검토하여, 최상의 가치(best value)를 달성하고, 정부의 책임성(accountability)을 유지하며, 민간경영기법을 적용하여 서비스 전달의 최적대안을 선택하려는 것이다. 이는 첫째, 재정압박 및 공공성과 낮은 비용에 초점을 둔 작은 정부의 지향, 둘째, 공공부문의 유연성과 혁신의 요구, 재정압박에 대한 창조적 대응, 정부활동을 진행함에 있어서 새로운 방법의 적용 등 공공부문의 개선과 혁신의 요구, 셋째, 정부서비스 생산·전달의 대안적 방법이 필요로 하는 변화의 흐름에 대응하는 것이다; Ontario, Alternative Service Delivery in the Ontario Public Sector, August, 1999 및 B.A., Eric McSweeney, An Introduction to Alternative Service Delivery, City of Ottawa, 2000의 자료 참조.

5) 박정원(a), "지방공공서비스 민간위탁의 배경과 전략", 「자치경영」, 지방자치경영협회, 1994. 신년호, p. 18.

외국의 경우, 행정서비스 공급의 민간위탁 배경에는 여러 요인이 작용하고 있지만, 그 가운데 중요한 것은 공공부문의 지나친 팽창과 재정압박을 들고 있다.<sup>6)</sup> 공공부문의 지나친 팽창은 사회 전체적으로 비능률이 발생하여 사회후생의 극대화를 달성치 못함으로써, 정부실패(government failure)라는 부정적 인식으로 귀결되었다. 이를 해결하기 위해서는 결국 시장기능을 회복하여야 한다는 주장을 낳게 되어, 공공서비스의 공급에 있어서 생산성 향상의 노력과 더불어 서비스 공급을 민영화(Privatization)하는 움직임이 나타났다. 또한 1970년대 석유위기 이후에 나타난 경기침체에 의한 재정압박으로 인하여, 공공서비스의 효율적인 공급에 있어서 많은 어려움을 겪게 되었으며, 이를 타개하기 위한 대안의 하나로 민간위탁이 제기되어 왔다. 그리고 민간위탁은 공공부문의 경영의 합리화, 새로운 행정수요에 대한 신속한 대응의 차원 등에서도 관심을 끌어 왔다.<sup>7)</sup>

실제로, 캐나다의 오타와 시(City of Ottawa)의 경우 지방공공서비스의 공급에 있어서 민간위탁 등 민영화의 배경을 다음의 3가지 차원에서 정리하고 있다.<sup>8)</sup>

첫째, 공공서비스의 민간위탁 등은 작은 정부 지향의 영향으로 나타난 것이다. 작은 정부의 지향은 공공부문에 대한 부정적 인식과 민간부문에 대한 긍정적 인식으로 공공서비스 공급에서 시장기능을 활용하자는 인식과 납세자 조세부담의 한계(taxation threshold, tolerance)에 따른 재정적 필연성(fiscal necessity) 때문에 제기되었다. 이는 결국 작지만 보다 효율적인 공공서비스

6) 박경원(b), "지방공공기능의 민영화 전략", 「지방행정정보」, 한국지방행정연구원, 1997. 10, p. 19.

7) 박경원(b), 상계논문, p. 9 및 윤태범, "지방행정서비스 민간위탁의 활성화 방안", 「지방행정정보」, 한국지방행정연구원, 1997. 10, p. 9.

8) Eric McSweeney의 전계논문에서 발췌.

창출과 공공성과 낮은 비용의 중요성에 초점을 두게 되었으며, 정부 프로그램의 철폐와 감축(elimination, reduction)으로 나타나게 되었다.

둘째, 공공부문의 개선·혁신의 요구에 적절히 대응하는 것이다. 공공부문의 유연성과 혁신의 요구, 재정압박에 대한 창조적 대응, 정부활동을 진행함에 있어 새로운 방법의 모색으로 민간위탁 등 민영화가 추진되고 있다.

셋째, 정부 공공서비스 생산·전달의 대안적 방법의 절실한 필요에서이다. 물론 공공서비스 공급의 대안적 방법에는 민간위탁이외에도 다양한 민간활용의 방법이 있다. 민간위탁은 공공서비스 공급에 있어서 민간을 활용하는 방법중의 하나이다.

한편, 최근 우리 나라 지방자치단체에서 일고 있는 시설 및 사무의 민간위탁 배경은 다음과 같이 정리할 수 있다(<표 2-1> 참조)<sup>9)</sup>。

첫째, 행정기능의 민영화라는 시대적 조류에서 비롯된다. 현재 지방자치단체는 복잡 다양한 역할이 증가하는 반면에, 그 내용은 민간의 전문성과 역동성을 인정하여 조정 및 보완 중심의 행정으로 전환하고 있다. 시장경제의 경쟁원리를 가미하고 새로운 경영기법을 도입하는 방식으로 행정과 민간의 경계를 완화하는데서 촉발되었다. 그리하여 민영화의 가장 대표적인 방법으로 인식되는 민간위탁이 행정부문에 도입되었고, 마침내 지방 공공부문의 구조조정 차원에서 각종 공공시설의 관리·운영 및 사무가 민간위탁의 주

9) 1970년대 후반에는 행정사무에 민간이나 개인을 참여시키는 민간위탁에 대한 관심이 고조되었고, 1980년대에는 각 부처의 개별 법령 또는 행정규칙에 근거하여 위탁하기 시작하였으며, 1990년대 이후 정부기능을 과감하게 민간위탁한다는 정책기조를 유지하고 있다. 그리고 현 정부에서는 공공부문의 개혁 및 구조조정차원에서 정부기능의 상당부분을 민간위탁하고 있으며, 특히 지방자치단체 공공부문 구조조정의 수단으로 민간위탁을 활용하고 있다.

10) 윤희순, “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안”, 「문헌정보학회지」, Vol. 33, No. 3, 1998 참조

대상으로 되고 있다.

둘째, 행정기능의 비대화와 저효율성에 대한 자성적 비판을 들 수 있다. 1960~1970년대의 성장정책과 1980년대 이후에 경제개발 및 사회복지정책을 추진하는 과정에서 사회전반에 대한 행정관여의 심화로 정부조직이 확장되고 재정규모도 급격히 팽창되었다. 그러나 행정기능의 비대화는 관료제의 심화 등 많은 역기능을 초래하였다. 이에 대한 반성으로 행정기능의 생산성과 효율성을 제고시키는 조치들을 강구하게 되었으며, 그 중에서 민간위탁이 가장 직접적인 효과를 나타내는 대안으로 등장하였다. 지방자치단체가 각종 시설의 관리·운영 및 사무를 민간에게 위탁하려는 발상도 공공부문의 축소와 민간부문의 확대라는 정책기조에서 연유한다.

셋째, 지방자치단체의 재정적 취약성을 들 수 있다. 1995년 자치시대의 개막과 더불어 적은 세부담으로 많은 행정서비스를 요구하는 주민의 기대심리에 적극적으로 대처해야 하는 상황에 직면하고 있다. 현재 지방자치단체의 재정상황은 어려운 실정에 놓여 있다. IMF관리체제 이후 저성장 및 경기침체로 재원의 추가확보가 어려운 상황에서 재정부족에 대한 현실적 대처방안이 행정기능의 민영화 추세에 편승하여 민간위탁이 구체화되었고, 그 중에서 특히 공공시설의 관리·운영 및 사무에 대하여 민간위탁을 추진하고 있는 것이다.

〈표 2-1〉 우리 나라 지방자치단체 민간위탁구상의 배경

등장배경→	촉발요인→	목적과 구현수단→	결과
민영화의 시대적 조류	-국가 및 지방자치단체의 역할 중대 -규제, 지도중심에서 조정, 보완으로 방향 전환	-다양한 행정사무의 처리 -삶의 질, 후생복지의 향상 -경제원리, 신경영기법 도입	민간 위탁
행정기능의 비대화와 자성적 비판	-행정관여 심화(조직확장, 공무원 증가) -역기능조래(관료제심화, 능률성 저하, 창의력 제한, 수요에 대한 대응력 부족, 전문성 결여)	-작은정부의 구현 -행정기능의 생산성 중대 -행정서비스의 효율성 제고 -공공부문의 이양과 축소 -민간부문의 확대·활성화	
자치단체의 재정취약	-재정압력(fiscal stress) 심화 -주민의 기대심리 증가 -행정수요의 급증·복잡화 -시민운동전개(납세저항, 행정기능 축소)	-재정부족의 타개 -서비스 기능의 제고 -조례에 위탁근거 마련 -단순기능 위탁에서 운영전반으로 확대	

자료 : 윤희순, 전계논문 참조

## 제2절 민간위탁의 개념정의와 접근

### 1. 유럽국가와 미국의 민영화에 대한 접근

민간위탁은 지방공공서비스 공급의 민영화 전략 가운데 가장 널리 사용되는 방법이다. 서비스 공급의 3가지 요소를 ① 서비스의 공급결정, ② 서비스 생산, ③ 서비스의 대가지불(재정부담)이라고 할 때, 서비스의 공급결정과 대가지불의 역할은 (지방)정부가 담당하고 서비스의 생산만을 민간부문이 담당하는 방법이다.<sup>11)</sup> 민간위탁은 정부가 무엇을 언제, 어떻게 공급하는가에 대한 결정권을 가지고 있으면서 민간의 활력을 이용하는 방법이기도 하다. 공급주체의 변동이라는 점에서는 민영화와 동일하지만 재화서비스를 구입하는 쪽이 소비자가 아니라 정부라는 점에서 차이가 있으며, 재화·서비스의 조달 메카니즘을 잘 설계함으로써 정책목적의 달성도를 높일 수 있는 제도<sup>12)</sup>라는 점에서 정부의 관심을 끈다. 민간위탁의 개념을 이해하기 위해서는 유럽국가와 미국의 민영화에 대한 접근, 공공서비스 공급의 대안적 방법과 민간위탁의 이해, 정부개혁프로그램에서의 민간위탁 전략, 유사용어와의 차이 등을 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 민간위탁에 대한 개념을 정의하고 이해하기 위해, 먼저 그 상위 개념인 민영화에 대한 논의와 접근을 이해하고자 한다. 이에 대한 논의는 영국 등 유럽국가의 접근과 미국의 접근으로 구분하여 정리하고자 한다.<sup>13)</sup>

11) 박경원(a), 전제 논문, p. 18.

12) 유훈, 「공기업론」, 법문사, 1993, pp. 511-512.

13) 민영화는 일상적으로 매우 널리 통용되고 있음에도 불구하고 그 용어를 사용하는 국가나 사람에 따라 서로 다른 내용으로 다양하게 사용되고 있어, 경우에 따라서는 상당한 혼란과 모호성이 초래되고 있다. 이를 정리하고자 민영화에 대한 이해와 접근



영국 등 유럽국가 및 일본 등 아시아 국가에서는 민영화를 정부가 소유하고 있는 자산(공기업 등)을 민간에게 매각하는 등 소유권 측면에서 생산주체를 민간으로 변화시키는 것을 의미한다. 그리고 더 나아가 정부가 직접 수행하는 특정기능을 분리시켜 공기업화 함으로써 기업적 성격을 갖게 하는 등 기능수행의 주체측면에서 이해하고 있다. 민영화는 정부가 직접 특정 재화나 서비스를 생산하여 공급하는 것에서 그 주체를 민간으로 변화시키는 것으로 접근되고 있다. 이는 시장기구의 틀 내에서 민간기관이 자율적으로 생산하고, 소비자들의 자율적인 선택에 따라 운영되도록 하는 것이다. 결국 유럽국가의 민영화는 국민경제에서 정부가 차지하던 비중을 낮추기 위해 접근되고 있다.

반면, 미국에서의 민영화 논의는 국유 재산(공기업 등)의 매각 등을 통한 민간영역의 확대를 도모하는 것이 아니라, 정부가 특정기능을 수행하는데 있어 가능한 정부의 개입과 역할을 축소하고 민간기업의 역량과 시장 메카니즘을 보다 널리 활용하게 하는 것을 의미하고 있다. 이러한 접근방식 하에서의 민영화는 주로 정부가 직접 서비스에 대한 생산 또는 공급자로서 역할을 수행하기보다는 민간 생산자와 소비자의 연계자 또는 생산자를 지정하는 지정자/배열자(arranger)로서의 역할을 수행하는 등 서비스의 제공방식에 초점을 두고 있다. 정부의 서비스 제공방식은 다양한 형태가 있으나 민영화의 주된 대안 또는 내용으로 “Contracting out”이 가장 널리 주창되고 있어, 민영화는 곧 민간위탁으로 이해되는 실정이다. 미국에서는 협의의 의미로서의 민영화는 곧 ‘민간위탁’을 의미하고 있다.<sup>14)</sup>

---

을 영국 등 유럽식의 접근과 미국식의 접근을 정리하였다. 이에 대한 보다 자세한 내용을 소개·정리하고 있는 문헌으로 박종훈, 정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안, 한국행정연구원, 2000, 5, pp. 21-24이 있음.

14) 박종훈, 상계서, p. 26.

## 2. 서비스 제공방식으로서의 민간위탁 이해

공공서비스의 공급에 대한 여러 가지 대안(Alternative Service Delivery : ASD)들의 연구는 활발하다. 여기서는 관련 학자들의 공공서비스 제공방식의 분류를 정리하여 우리 나라에서 추진하고 있는 민간위탁의 개념이 어느 위치에 속하는지를 살펴본다.<sup>15)</sup>

Gabriel Roth(1987)는 공공서비스 제공방식에 대하여 지방자치단체 직영, 독립위원회 위임, 서비스계약, 경영계약, 임대계약, 양여계약으로 구분하였다. 여기서 서비스계약은 가장 간단한 민간참여 방식으로 전반적인 책임은 공공부문에 있으나 계약에 의한 일부 제한된 영역에서는 민간에 책임이 부여되는 것이다. 이러한 서비스 계약은 우리 나라에서 흔히 많이 사용하는 민간위탁과 동일한 개념이다. 또한 경영계약, 임대계약, 양여계약도 민간과의 계약에 의한 서비스 공급이라는 차원에서 민간위탁의 범주에 속하며 민간위탁의 또 다른 방식이라 할 수 있을 것이다.<sup>16)</sup>

Dennis A. Rondinelli(1995)는 민간위탁의 방법, 목적, 용례 등을 종합하여 재산의 반환·재민간화, 경매, 주식판매(매각, 주식발행, 청산, 종업원매수,

---

15) 여기서 각 학자들이 제시하는 서비스 제공방식의 분류는 한영주, 조임곤, 서울시 행정서비스 민간활력 도입에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 1998, pp. 9-22에서 발췌 작성한 것임.

16) 경영계약은 공공기관이 전체 운영과 유지에 관한 책임을 민간에 이전하는 계약으로 일반경영계약과 이윤공유계약으로 구분할 수 있다. 임대계약은 일정기간 동안 민간이 공공 부문의 설비를 임대하여 운영, 유지, 경영의 책임을 지는 것이다. 양여계약은 고정자산은 공공부문의 자산으로 남아 있으나 양여계약기간 동안은 소유권이 민간에 양여되고 계약이 만료되는 경우 고정자산은 공공부문의 자산으로 이전된다. Roth의 분류방식에 근거하여 한영주·조임곤은 서울시 공공서비스 제공방식을 다음과 같이 분류하고 있다.

주식배분), 시장화, 서비스계약(서비스계약, 양여계약, 임대계약), 관민협력, 서비스의 민간·비정부조직으로의 이전 등으로 구분하고 있다. 여기서 서비스 계약, 관민협력 및 서비스의 민간·비정부조직으로의 이전 등이 우리나라에서 사용하는 용어인 민간위탁의 범주에 포함된다고 볼 수 있다.

Idelovitch와 Ringskog(1995)는 앞의 Roth 분류에 ‘민간부분 소유지분 참여’ 하의 민간참여의 방법을 다음의 4가지로 분류하고 있다. 우선, BOOT(Built, Own, Operate, Transfer), BOT, BOO 등은 민간이 재원조달을 하여 시설을 건설, 소유, 운영한 후 일정기간 경과 후 설비의 소유가 공공기관으로 이전되는 것이다. 또는 BOOT의 역도 가능한데 정부가 시설을 건설하여 이를 민간에 운영토록 하고 설비의 장래 소유자가 되는 것이다. 이들 방식은 전통적인 민간위탁이나 현재 우리나라 지방자치단체에서 기존 시설의 운영·관리를

〈표〉 서울시 공공서비스 제공방식

구분	서울시 직영	자치구 위임	서비스 계약	경영계약		임대계약	양여계약
				일반계약	이윤계약		
법 적 독 립 성	없음	없음	있음	있음	있음	있음	있음
요금결정	공공	공공	공공	공공	공공	공공	공공
재원조달	공공	공공	공공	공공	공공	공공	민간
시설운영 유지책임	공공	공공	공공	민간 (사업책임 무)	민간 (사업책임 유)	민간	민간
운영자원 조 달	공공	공공	공공	공공	공공	공공	공공
요금수입 최 종 지	공공	공공	공공	공공	공공	공공과 민간	공공과 민간
민간회사 보 상	해당 없음	해당 없음	계약	계약 (실적비례)	계약 (이윤공유)	계약 (요금수 입일부)	계약 (요금수 입일부)
계약기간	해당 없음	해당 없음	1-2년	3-5년	3-5년	5-10년	약30년

자료 : 한영주·조임곤, 전제서, p. 9에서 재인용.

민간위탁 하는 측면과는 다르다고 볼 수 있지만, 민간위탁의 범위를 광의로 확장할 경우 같은 범주에 속하며, 향후 새로운 자본시설의 건설 등에서 적절히 선택할 수 있는 민간활용의 방법이다.

Osborne과 Gaebler(1993)는 정부서비스 제공방법으로 위탁계약 등 36가지 방법의 사례를 제시하고 있다.<sup>17)</sup> Stainback(1993)은 민간위탁의 방식으로 운영의 민간회사 이관, 공유재산의 적극적인 활용(매각), 정부와 민간의 공동출자 및 개발, 시설의 임대 및 부분적인 매각, 정부소유운영시설의 경제적 성과 제고, 공공서비스의 경쟁도입(민간위탁, 정부간 계약, 구매중서, 보조금지급, 독점권 허가, 자급자족, 서비스중단), 정부조직간소화, 현금 및 부채관리의 효율화, 공기업의 매각 등 9가지를 제시하고 있다. 이들의 분류에서도 공공서비스 공급의 민간위탁 방식이 제시되고 있다.

ICMA에서는 대안적인 서비스 공급의 접근(Alternatives services delivery approaches : ASDAs)으로 직영(use of public employees), 민간위탁(contracting), 정부간 협정(other government and authorities), 독점권 부여(franchises and concessions), 보조금지급(subsidies), 자원봉사(volunteers) 등으로 분류하여 미국 지방자치단체의 서비스 공급의 특징과 변화를 분석하고 있다.<sup>18)</sup>

한편, Ottawa시의 경우 공공서비스 공급 대안으로 다양한 파트너와 계약

17) 정부서비스 제공방법으로 법규·제재 제정, 규제와 규제완화, 감시와 조사, 허가, 조세, 현금지원, 보조 또는 지원, 대부, 지급보증, 위탁계약, 독점허가, 민관협동, 정부간 협동, 준공공회사, 공기업, 조달, 보험, 보상·수상·장려금, 정부투자정책변화, 기술자문, 정보제공, 구인구직알선, 자원봉사, 중표, 원인가부담금, 민간의 역할 결집, 민간지도자 결집, 요청, 창업기금, 주식투자, 자발적 조직, 공동생산 또는 자생, 보상, 수요관리, 재산매각교환이용, 시장개편 등 36가지를 들고 있다.

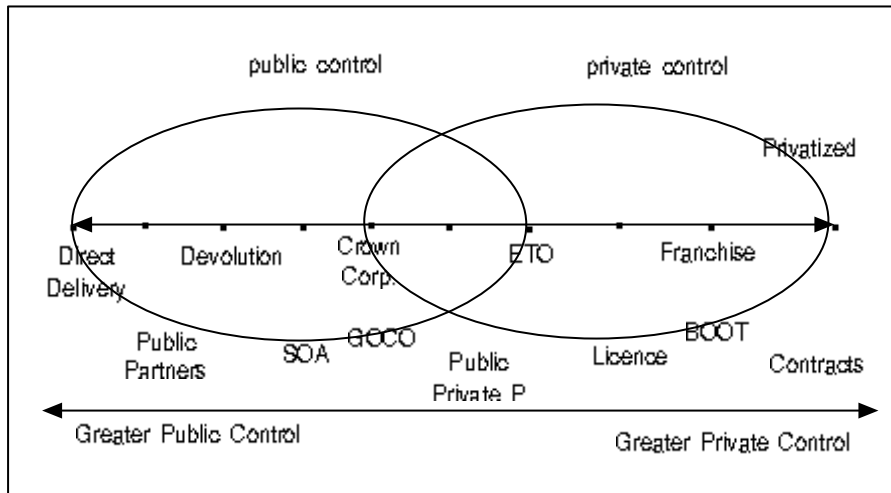
18) ICMA, The Municipal Year Book(R. Miranda & K. Andersen, Alternatives Service Delivery in Local Government, 1982-1992), 1994, Washington, D. C., A3, pp. 26-35 참조.

하역 서비스를 공급하고 있다. 파트너와는 권한, 책임성, 위험, 이익(보상)을 공유(분산)하고 있다. 그 파트너의 유형으로는 관-관 파트너(public-public partnering), 관-비영리단체 파트너(public-non-profit partnering), 관-민 파트너(public-private partnering), 서비스 공급을 위한 공동파트너십(multi-party partnership or co-sourcing)<sup>19)</sup>이 형성된다. 계약유형(contracting options)으로는<sup>20)</sup> ① BTO(Build Transfer Operate) 방식, ② 정부소유-계약자운영 방식, ③ BOOT(Built Own Operate Transfer), ④ 면허부여(Licensing), ⑤ 독점판매권 부여(Franchising), ⑥ 상업화서비스(Commercialized service) 등의 사례가 나타나고 있다. 그리고 공공과 민간의 파트너 형성은 다양한 형태로 이루어지고 있다([그림 2-1]참조).

19) 1개 도시자치체(municipality) 이상에 대한 서비스의 공동공급에서 활용된다.

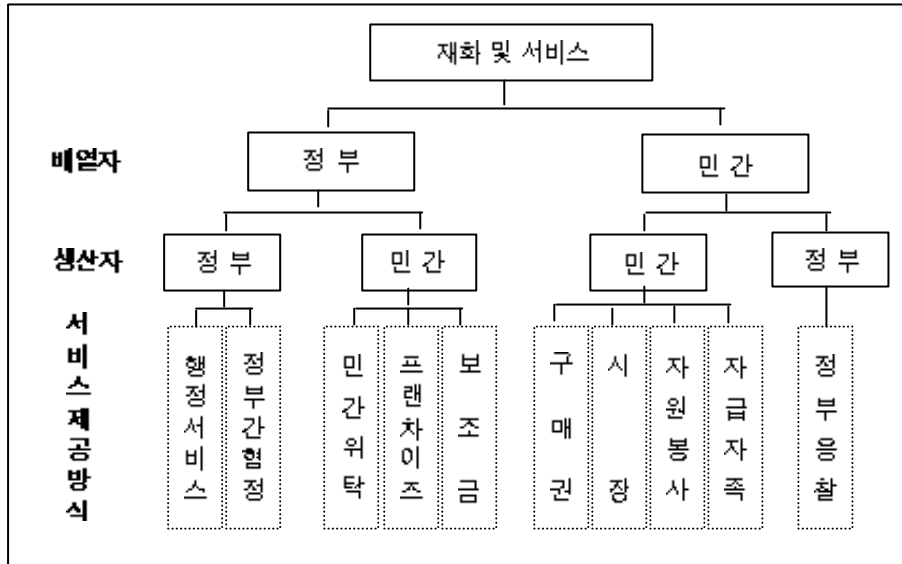
20) 계약의 의미는 정부가 민간부문으로부터 재화와 서비스를 직접 구입하는 것(정부가 공급하는 것이 아니라 정부에 의해 구입되는 것임)으로 그 대안은 다음과 같은 형태가 있다. ① BTO(Build Transfer Operate) 방식 : 민간부문에서 자본시설건설의 책임을 지며 완공되면 소유권을 정부에 이양하고 그 시설의 운영권을 민간계약자가 갖는 계약형태, ② 정부소유-계약자운영 방식 : 민간부문이 시설운영권은 가지나 자본자산의 소유권은 갖지 않는 계약 형태, ③ BOOT(Built Own Operate Transfer) : 민간부문이 자본시설의 건설과 운영권의 책임을 갖으나 자본시설 소유권을 일정기간 후 정부에 이양하는 형태, ④ 면허부여(Licensing) : 정부가 설정한 규정이나 조건에 따라서 (보다 단순한) 상품이나 서비스(products or service)를 팔 수 있는 권한부여의 형태, ⑤ 독점판매권 부여(Franchising) : 정부가 설정한 규정이나 조건에 따라서 (보다 복잡·복합된) 상품이나 서비스(products or service)와 관련한 사업을 할 수 있는 권한부여의 형태, ⑥ 상업화서비스(Commercialized service) : 소유권과 운영권을 민간부문에 이양하지만 정부의 관할하에 있거나 산업규제를 받는 형태임.

[그림 2-1] Ottawa시의 공공서비스 공급대안



한편, Savas(1987)는 서비스 제공을 둘러싼 "생산자와 소비자를 연계시키는 "배열자(Arranger)"와 "생산자(Producer)" 등 두 가지 차원에 기초하여 서비스 제공방식을 분류하고 있으며, 이들 다양한 형태의 하나로 민간위탁을 제시하고 있다. Savas에 의하면, [그림 2-2]에서 보는 바와 같이 공공서비스의 공급방식을 ① 정부의 직접공급, ② 정부간 위임에 의한 공급, ③ 민간위탁 등 계약에 의한 공급, ④ 독점허가권에 의한 공급, ⑤ 정부보조에 의한 공급, ⑥ 정부의 구입중서에 의한 공급, ⑦ 시장에 의한 공급, ⑧ 자원봉사에 의한 공급, ⑨ 민간의 자급자족에 의한 방법, ⑩ 정부의 서비스판매 등으로 구분하고 있다.

[그림 2-2] Savas의 서비스 제공방식 분류



[그림 2-2]에서 각 서비스 제공방식의 내용은 그동안 많은 문헌에 소개된 관계로 내용의 소개는 생략하고 민간위탁에 대해서만 살펴보기로 한다.<sup>21)</sup> Savas의 서비스 공급방식 중의 하나인 민간위탁(계약)은 정부가 민간기업 혹은 비영리조직과의 계약을 통해 시민에게 서비스를 전달하는 방식으로서, 이 경우에 민간은 생산자가 되고 정부는 생산자에게 서비스 비용을 지불하는 공급결정자가 된다.<sup>22)</sup> 주민에게 직접 서비스를 제공하는 부문에 대해 정부가 배열자로서 민간기업을 서비스 생산자 내지는 공급자로 지정하여 계약을 통해 정부를 대신하여 주민에게 특정서비스를 제공토록 하고 그에 대한

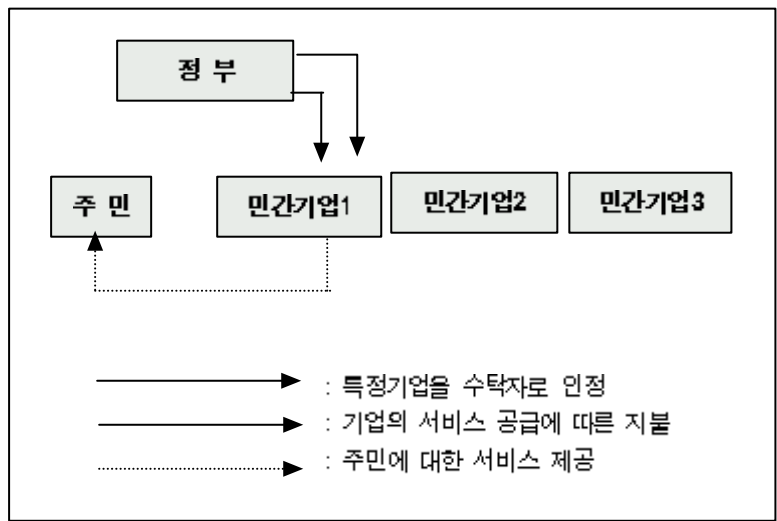
21) 이들 서비스 제공방식은 Savas(1987), 손희준(1991), 박종화(1994), 한영주·조임곤(1998), 박중훈(2000)의 문헌에 소개되고 있다.

22) 손희준, 한국도시공공서비스의 민영화 측정연구, 성균관대학교 박사학위 청구논문, 1991, pp. 38-39 참조

대가를 해당기업에 지불하는 방식이다. 이는 정부에 의해 독점적으로 공급 될 수밖에 없는 서비스를 민간기업자들간의 경쟁에 기초하여 공급업자를 선정함으로써 독점적인 공급에서 오는 비효율성과 비효과성의 폐단을 불식시키고 아울러 정부서비스의 공급에 있어서도 민간기업을 활용함으로써 민간 분야를 활성화시킨다는 취지를 지니고 있다<sup>23)</sup>

이상의 논의를 종합하여 볼 때, 이론적으로 민간위탁은 기본적으로 “정부가 생산하여 공급하던 서비스를 정부를 대신하여 민간기관이 소비주체인 주민에게 공급하는 형태”를 의미한다고 볼 수 있다. 정부가 배럴자로서 민간기관(영리기관 혹은 비영리기관)을 선정하여 계약을 통해 정부가 공급하던 특정서비스를 정부를 대신하여 소비자인 주민에게 제공토록 하는 것이다. 한편, 수탁기관은 정부를 대신하여 주민에게 서비스를 공급하는 대가로 정부로부터 일괄적으로 사업비를 받는다([그림 2-3] 참조).

[그림 2-3] 민간위탁의 형태



23) 박중훈, 전계서, p. 29.



이 경우 정부는 수탁자인 민간기관과 양자간의 합의에 입각한 계약에 기초하여 서비스 공급에 따른 대가를 직접 지불한다. 이는 곧, “민간이 생산주체 이면서 집단적 지불(조세)”에 해당한다<sup>24)</sup> 이러한 민간위탁은 전통적인 공공서비스에 대한 제공방식을 변화시키는 것으로 서비스 제공방식 내지는 관리적 측면에서 가장 전형적이고 대표적인 민영화 방식으로 인식되고 있다. 민간위탁에 있어 정부는 서비스 공급을 둘러싼 주관자로서 1) 재화나 서비스에 대해 수용의 중재자, 2) 전문적인 구매기관, 3) 구매된 재화나 서비스의 품질에 대한 철저한 감독자, 4) 공정한 세금을 효율적으로 확보하는 징세자, 5) 최소의 비용을 적절하게 배정하는 자 등과 같은 역할을 수행해야 한다<sup>25)</sup>

24) Donahue는 재화와 서비스가 생산되어 공급되는 방식을 ‘대가지불방식’과 ‘생산주체’ 두가지 측면에서 아래와 같이 구분하였다. I분면은 정부에 의해 제공되지만 서비스를 직접 향유하는 개별소비자의 지불에 의존하는 경우(우편서비스), II분면은 정부가 조세 등 소비자로부터 집단적인 지불을 통해 직접 재화나 서비스를 제공하는 완전한 정부 의존형이다. III분면은 정부가 민간이 제공하는 특정 재화나 서비스를 주민의 세금을 통해 구입하여 자체적으로나 주민에게 제공하는 경우이며, IV분면은 개별적인 소비자의 지불에 기초하여 민간이 재화나 서비스를 제공하는 완전히 민간에 의한 것이다. 여기서 민영화는 정부의 역할을 축소시키는 대신 민간의 역할을 확대하는 방식, 즉 II분면에서 IV분면으로 변화시키는 모든방식과 형태이며, 민간위탁은 III분면에 해당한다.

(그림) 서비스 공급과 정부-민간 선택 차원

		【대가지불형식(Payment)】	
		집단적 지불(조세)	개별적 지불
【생산주체(Delivery)】	정부생산	II	V
	민간생산	III	IV

25) 박중훈, 전계서, pp. 25 및 31-33.

### 3. 정부개혁프로그램에서의 민간위탁 접근

민간위탁의 의미를 명확히 하기 위하여 정부개혁프로그램에서의 유사개념과 비교하여 그 의미를 구체화 해 보고자 한다. 그 이유는 현재 중앙정부나 지방자치단체의 민간위탁은 정부개혁 프로그램(수단)의 하나로 진행되어 정부개혁 프로그램 차원에서 민간위탁의 개념을 이해할 필요가 있기 때문이다.

정부부문에 시장기능을 도입하는 일련의 정부개혁프로그램은 크게 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 정부기관을 민간기관으로 전환하는 것으로, 정부기관의 수와 규모를 축소하는 방법이 있다. 이는 궁극적으로는 사회 전반에 시장기능이 적용되는 부분의 범위를 확대하는 것(유형 I)이다. 또 다른 하나는 기존의 정부기관에 가격과 희생을 치르는 유인구조를 개발하는 것이다. 이는 정부기관에 시장기능과 유사한 유인구조를 적용함으로써 스스로 자원의 효율성을 제고하는 경영기법이 도입될 수 있도록 하는 것(유형 II)이다. 최근 우리 나라에서 널리 회자되고 있는 정부개혁프로그램상의 용어를 유형 I 과 유형 II 로 구분하여 정리하면 다음과 같다. 유형 I 에는 사업폐지(Abolish), 민영화(Privatization), 민자유치(Private Finance), 민간위탁(Contracting-out), 강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Trending), 시장성테스트(Market Testing) 등이 속한다. 반면, 유형 II 는 책임운영기관(Agency), 내부시장제도(Internal Market), 복식부기(Dual Entry Bookkeeping), 발생주의회계(Accrual Accounting), 발생주의예산(Accrual Budgeting), 성과주의예산(Performance Budgeting), 벤치마킹(Benchmarking) 등이다(<표 2-2> 참조)<sup>26)</sup>

여기서 정부부문의 비중을 축소하는 의미의 유형 I 의 프로그램에서 민간

26) 옥동석·최영출, 공공부문의 시장성테스트 제도 도입방안 연구, 기획예산처연구용역 보고서, 1999, p. 45.

위탁(Contracting out, Outsourcing)은 ‘정부부문에서 필요로 하는(정부가 직접 소비하는 경우뿐만 아니라 일반국민을 위해 정부가 대신 지불하는 경우 포함) 공공서비스의 생산·공급을 정부 또는 공공부문 내에서 하지 않고 민간 부문으로부터 조달하는 방법’을 일컫는다.<sup>27)</sup>

〈표 2-2〉 정부개혁프로그램의 유형

구분	유형 I	유형 II
정부 개혁 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사업폐지(Abolish)</li> <li>-민영화(Privatisation)</li> <li>-민자유치(Private Finance)</li> <li>-민간위탁(Contracting Out)</li> <li>-강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)</li> <li>-시장성테스트(Market Testing)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-책임운영기관(Agency)</li> <li>-내부시장제도(Internal Market)</li> <li>-복식부기(Dual Entry Bookkeeping)</li> <li>-발생주의 회계(Accrual Accounting)</li> <li>-발생주의 예산(Accrual Budgeting)</li> <li>-성과주의 예산(Performance Budgeting)</li> <li>-벤치마킹(Benchmarking)</li> </ul>

자료 : 옥동석·최영출, 공공부문의 시장성테스트 제도도입방안 연구, 기획예산처연구용역보고서, 1999, p. 5.

한편, 사업폐지는 정부기관이 수행하는 사업 중 불필요한 사업을 폐지하는 것이며, 민영화는 사업에 소요되는 자금이 민간의 시장기능(재화와 용역 판매)을 통해 충분히 자체조달 될 수 있어 정부가 그 사업을 수행하는 기관 자체를 소유할 필요가 없게 된 경우 기관 자체를 매각하는 것을 의미한다. 민자유치는 정부가 수행하는 사업 중에서 대규모의 자본자산(Capital Assets)이 소요되는 경우 그 조달자금의 대부분을 민간이 부담하고 정부는 이 민간 기업에 일정한 수익성을 보장해주는 방법이다. 그리고 강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)이나 시장성테스트(Market Testing)는 민간

27) 상계서, p. 6

위탁의 범위를 확대하기 위한 영국의 지방정부와 중앙정부에서 시행하는 제도이다.<sup>28)</sup> 앞서 설명한 정부개혁프로그램은 모두 정부부문의 축소를 가져온다. 여기서의 민영화, 민자유치, 민간위탁의 차이점은 <표 2-3>와 같이 대략적으로 설명할 수 있다. 이러한 구분은 이들의 전통적인 구분을 반영한 것이다. 최근에는 민간위탁과 민자유치의 차이가 점점 없어지는 추세에 있다. 전통적 방식의 민간위탁은 정부가 각종 자산과 시설물을 제공하고 그 운영만 민간에 위탁하는 경우를 일컫지만, 최근에는 자산과 시설물을 민간이 자체 재원으로 획득하여 운영하는 경우까지를 포함하고 있다. 따라서 이 경우에는 민간위탁과 민자유치와의 차이점을 찾아내기 힘들다.<sup>29)</sup>

<표 2-3> 민영화, 민자유치, 민간위탁의 비교

구분	정부직접생산	민간위탁	민자유치	민영화
서비스 내용의 규정 주체	정부	정부	정부	민간사업자
서비스의 구입자	정부	정부	일반국민 (정부포함)	일반국민 (정부포함)
서비스의 생산자	정부	민간사업자	민간사업자	민간사업자
자본자산의 획득·건설	정부	정부	민간사업자	민간사업자
자본자산의 소유	정부	정부	정부(일정기간 운영 이후)	민간사업자

자료 : 옥동석·최영출, 전계서, p. 7.

28) 강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)은 지방정부에서 민간위탁의 범위를 확대하기 위하여, 법령으로 일정분야(쓰레기수거, 청소, 건물관리 등)와 범위를 지정하여 지방정부 내부팀과 외부기업을 강제적으로 경쟁입찰시키는 영국의 제도이다. 시장성테스트(Marketing Test)는 중앙정부에서 민영화, 민간위탁의 범위를 확대하기 위하여 정부부처 내부팀과 민간기업을 경쟁입찰하도록 중앙에서 행정적으로 강력하게 통제하는 영국의 제도이다. 옥동석·최영출, 전계서, pp. 6-7.

29) 상계서, pp. 7-8.

## 4. 유사용어와의 비교

현실적으로 민간위탁 관련 용어들의 개념을 이해하고 사용하는데 상당한 혼란이 있는 것이 사실이다. 이에, 이들 용어의 규정이나 개념 등을 살펴보는 것도 ‘민간위탁’의 개념을 정확히 이해하는데 도움이 될 것이다. 민간위탁 관련 유사용어로 민영화, 기능이양(지방이양 및 민간이양), 행정권한의 위임 및 위탁, 계약(Contracting), 아웃소싱, 프랜차이즈, 민자유치 등 많은 개념들이 사용되고 있다.<sup>30)</sup> 이들 용어와 민간위탁과의 내용과 성격을 살펴봄으로써 민간위탁과의 유사점과 차이점을 검토해보고자 한다.

30) 법령상 용어로서의 위임 및 위탁에 관한 용의 차이는 다음과 같다 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’에 따르면 ‘위임’은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것’을 의미한다. 반면, ‘위탁’은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 보조기관이나 하급행정기관 또는 지방자치단체 등 하위기관이 아닌 동등한 수준의 다른 행정기관의 장이나 법인·단체 또는 그 기관이나 개인 등 민간기관에 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것’을 의미하고 있다. 위임 및 위탁은 특정기능 또는 권한이 기관간에 완전히 이전되는(기능)이양과는 구별된다. 행정권한의 위임과 위탁시 위탁기관은 동 기능의 소유주체로서 수탁기관에 위탁된 기능을 다시 회수할 수 있으며, 수탁기관의 수탁사무 처리에 대하여 지휘·감독하며 위법·부당이 인정되는 경우 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다. 위임과 위탁은 기능의 일부를 여타의 기관에 맡겨 수행한다는 점에서 동일한 방식이다. 그러나 수탁대상기관의 성격에서 위임은 보조기관 또는 하위기관 등 공공기관과의 관계에서 이루어진다. 반면, 위탁은 동등한 수준의 여타 행정기관은 물론 민간기관에 대한 위탁, 즉 민간위탁을 포함하고 있다. 위탁대상기관을 ‘정부내 하위기관’으로 제한하는 위임은 서비스 제공방식의 하나인 민간위탁과 구별되나, 위탁대상기관이 민간기관을 포함하는 위탁은 민간위탁과 유사하며, 우리나라에서 사용하는 (민간)위탁은 미국 등지에서 사용하는 서비스계약(Contracting out)을 의미하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

첫째, 정부간 협정에 의한 공급과는 유사한 유형의 서비스 제공방식이나 대상기관에서 차이가 있다. 민간위탁의 경우 위탁대상기관이 일반적으로 영리를 목적으로 하는 민간기업을 대상으로 하고 있으나, 경우에 따라서는 비영리단체가 포함될 때도 있고 더 나아가 다른 행정주체도 포함될 수 있다. 위탁대상기관이 다른 행정주체일 경우 단지 위탁대상기관의 성격으로 인해 “민간위탁과 정부간 협정으로” 구분될 뿐 이들 양자의 실질적 내용은 같다.<sup>31)</sup> Savas가 제시하고 있는 정부간 계약(협정)에 의한 행정서비스 공급은 우리 나라에서 생소하지만 미국에서는 공공서비스 전달의 일반적인 수단이다. 우리 나라의 경우, 과거 다자간 계약방식에 의한 ‘수도권 매립지운영관리 조함’의 예에서 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

둘째, 프랜차이즈(Franchise)와도 유사한 유형의 서비스 제공방식이나 해당업무에 대한 관할권에서 차이가 있다. 프랜차이즈는 정부가 배열자로서 민간기업에 일종의 독점적인 영업권을 부여하고 독점에서 비롯될 수 있는 문제를 방지하기 위해 규제를 행사한다. 프랜차이즈 하에서 정부는 영업권 부여와 영업활동에서 수반될 수 있는 문제의 해소를 위한 규제를 행사할 뿐, 민간위탁에서와 같이 해당업무에 대한 관할권은 없다. 프랜차이즈 지정사업자는 자신이 직접 생산한 재화나 서비스를 시장에서 소비자의 선택에 기초하여 판매하고 수입을 확보한다. 한편, 특정 민간위탁 서비스(사용료가 징수되는 대민 서비스)에 있어서 주민들이 해당서비스에 대한 소비자로서 비용의 일부를 지불할 경우 외형적인 측면에서 민간위탁과 프랜차이즈 방식이 구분되기 어려운 점도 있다.<sup>33)</sup>

셋째, 아웃소싱(Outsourcing : 외부조달 또는 외부자원 활용)은 법령상 규

31) 박중훈, 전계서, p. 33.

32) 한영주·조임곤, 전계서, p. 21.

33) 상계서, pp. 33-34.

정된 대상기능 범위에 따라 구분되나 내용이나 성격 면에서는 차이가 없다. 민영화나 민간위탁과 같은 맥락에서 널리 사용되는 용어로 아웃소싱을 들 수 있다. 아웃소싱 개념은 원래 민간부문에서 사용되던 개념으로 '특정기관 또는 조직이 내부적으로 필요로 하는 특정 재화나 서비스를 직접 생산하여 충당하지 않고 이들에 대한 수요자적 입장에서 외부로부터 구매하는 방식으로 대체하는 것'을 의미한다.<sup>34)</sup> 아웃소싱의 전형적인 형태는 행정기관이 필요로 하는 물품을 외부에서 조달하는 조달물품에 대한 구입을 들 수 있다.<sup>35)</sup> 기획예산처를 중심으로 한 정부는 아웃소싱을 기관 내적으로 필요로 하는 재화나 서비스에 대한 구입에 한정하지 않고, 법령에 직접 규정되지 않은 행정기관의 기능수행을 외부에 위탁하는 경우로 포괄적으로 적용하고 있다.<sup>36)37)</sup> 아웃소싱을 단순히 행정기관이 내부적으로 수요하는 재화나 서비스를

34) 경제용어 사전에는 아웃소싱의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. 경리, 인사, 신제품개발, 영업 등의 업무를 외부에 위탁하여 관리비용을 줄이고, 그 분야에 종사했던 인원을 다른 개발사업에 활용해 수익을 올리는 디지털 마케팅 전략이다. 한 분야에서 자사보다 탁월한 능력을 보유하고 있는 기업과 팀을 이뤄 업무를 추진할 수 있고, 대부분의 기업 업무를 외부화하는 동시에 위탁 대상 기업과 정보 네트워크를 연결할 경우 이른바 사이버 코퍼레이션(가상기업)도 가능하다. 아웃소싱 전략은 기업 조직을 부품화해서 다시 조립하는 디지털적인 발상이며, 앞으로 기업의 구조와 존재 형태를 크게 달라지게 할 것으로 기대된다.

35) 박중훈, 전계서, p. 36

36) 그 이유는 우리나라 민간위탁제도가 정부조직법이나 민간위탁에 관한 총괄 시행령인 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정'이 민간위탁의 대상기능을 단지 법령상 규정된 행정기관의 기능에 한정하고 있기 때문이다. 즉, 법령상 규정된 행정기능을 민간에 위탁하는 경우 민간위탁제도를 적용하고, 행정기관이 수행하는 그 외의 다양한 기능들을 외부에 위탁하는 경우를 아웃소싱 개념으로 적용하는 것이다; 박중훈, 전계서, p. 36.

37) 기획예산처의 경우 아웃소싱의 용어를 주로 사용하며, 이를 외부자원활용, 민간위탁, 외부위탁으로 번역하고 있다. 1998년 5월 '재정사업의 외부자원 활용(아웃소싱)' 지침을 작성하여 각 부처에 통보하였으며, 1998년 8월 제2차 공기업 민영화 및 경영력

외부로부터 구매하는 것으로 한정하는 경우, 이는 행정기관이 국민에게 직접 서비스를 제공하던 것을 민간기업 등 외부에 위탁하여 실시토록 하는 민간위탁(Contracting out)과 차이가 있다. 그렇지만 아웃소싱을 민간에 대한 위탁대상 기능을 법령상 규정된 기능 이외의 것으로 한정하는 경우, 이는 대상기능에 있어서만 차이가 있을 뿐 민간위탁과 내용이나 성격에 있어서의 차이는 없다고 하겠다.<sup>38)</sup>

넷째, 민영화(Privatization)·민간이양과는 소유권의 주체에서 차이가 있다. 정부 내에서 널리 사용되고 있는 용어들로 민영화와 함께 민간이양이 있다. 민영화란 정부가 소유하고 있는 공기업 등이 가지고 있는 그 소유권을 민간에게 매각하는 것을 주로 의미한다. 기능이양은 중앙행정기관이 정부의 고유기능으로 수행하던 것을 행위주체가 전혀 다른 지방자치 단체나 민간에게 귀속시키는 것을 의미한다. 기능이양 방식은 지방이양과 민간이양으로 규정하고 있다. 민간이양은 중앙정부가 정부기능의 하나로 수행하던 특정기능을 분리시켜 정부기관이 아닌 공단 등 공기업 형태의 기관을 형성하여 수행케 하거나, 해당 기능과 함께 특정한 정부기관(조직)을 민간에 완전히 매각하는 등 그 기능을 민간기능화 시키는 것을 의미한다.<sup>39)</sup>

다섯째, 민자유치(Private Finance)와는 전통적인 구분방식으로는 차이가 있지만 경우에 따라서는 차이가 없다. 정부가 수행하는 사업 중에는 대규모의 자본자산(Capital Assets)이 소요되는 경우가 많다. 이들 자본자산 조달자금의 대부분을 민간이 부담하고 정부는 이 민간기업에 일정한 수익성을 보

---

신 계획에서 '민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 과감히 민영화 또는 민간위탁(Outsourcing)으로, 2000년 5월 공기업 경영의 효율화를 촉진하기 위하여 공기업별로 외부위탁(Outsourcing) 대상사업을 발굴·확대하는 것으로 하고 있다.

38) 박중훈, 전계서, pp. 36-37.

39) 박중훈, 전계서, pp. 37-38.



장해 주는 방법이 민자유치이다. 민자유치는 주로 대규모 사회간접자본 시설물에 적용되는데, 최근 영국 정부는 정부가 필요로 하는 모든 자본자산(예컨대, 교도소)에 그 적용을 확대하고 있다. 전통적 방식의 민간위탁은 정부가 각종 자산과 시설물을 제공하고 그 운영만 민간에 위탁하는 경우를 일컫지만, 최근에는 자산과 시설물을 민간이 자체재원으로 획득하여 운영하는 경우까지 포함한다. 따라서 이 경우에는 민간위탁과 민자유치의 차이점을 찾아내기가 쉽지 않다.<sup>40)</sup>

## 5. 법적 정의와 본 연구에서의 개념정의

민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이행하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서 민간으로 하여금 자기명의와 책임 하에서 해당 행정사무를 처리하게 하는 것이다. 즉, 민간위탁은 각급의 정부가 최종적인 관리책임 및 비용부담을 보유하면서 재화나 서비스의 생산·공급기능을 민간부문에 맡기는 것이다. ‘행정권한의위임및위탁에 관한 규정’에서는 민간위탁을 “각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로 규정하고 있다.<sup>41)</sup> 행정자치부가 각 지방자치단체에 시달한 자치단체사무의 민간위탁추진 지침에서는 “조례·규칙이 정하는 자치단체의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 법인·단

40) 옥동석·최영출, 전거서, pp. 6-7.

41) 행정권한의위임및위탁에관한규정 제2조 제3항.

체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로 규정하고 있다.<sup>42)</sup> 그리고 동 지침에서는 ‘위탁’과 ‘대행’을 구별하여, 위탁은 수탁자의 명의로 책임하에 처리하고 법률효과도 1차적으로 수탁자에게 귀속하는 것으로 하며, ‘대행’은 법적 효과가 행정관청에 귀속되며 수탁기관은 단순업무처리의 지위를 갖는 것으로 규정하고 있다.

이상을 종합하여 볼 때, 이론적으로는 민간위탁의 개념은 공공부문에서 직접처리방식으로 수행하는 사무를 개인, 단체 또는 법인에게 맡겨 수행하도록 하여 공공의 목적을 달성하고자 하는 것이다. 법적 정의는 자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 조사, 검사, 검정, 관리 업무 등 주민의 권리, 의무와 직접 관련이 되지 아니하는 사무를 민간에 위탁하여 수탁자의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것을 뜻한다. 한편, 현실적으로는 정부간 협정, 프랜차이즈, 민영화, 아웃소싱, 민자유치 등의 용어와도 특정기준으로 볼 때는 구별되지만 내용이나 성격이 유사한 점도 있다. 특히, 아웃소싱, 민자유치와는 유사한 면이 많다. 따라서 본 연구에서는 민간위탁의 개념정의를 현행 법정 규정에 따르지만, 그 내용이나 성격이 아웃소싱이나 민자유치와도 경우에 따라서는 유사한 점이 많다는 점을 들어 부분적으로는 이들의 의미를 포함하는 것으로 한다. 그리고 위탁과 대행은 같은 의미로 해석하고자 한다. 왜냐하면 청소업무의 위탁은 사실상 허가업체에 의한 대행으로 이루어지며 법적 효과만 조금 다를 뿐 그 내용이나 성격이 민간위탁과 동일하며 일반적으로 그렇게 인식하고 있기 때문이다.

---

42) 행정자치부, 자치단체사무의 민간위탁추진지침, 1998.12, p. 4.

## 제3절 민간위탁의 효과와 주요 쟁점

### 1. 민간위탁의 효과

#### 가. 예산절감

민간위탁의 목적 내지는 기대효과로는 업무효율화, 인건비 절감, 행정부 문 내 결여된 전문지식·기술의 탄력성 확보, 조직의 간소화 및 규모의 경제 추구, 직무능률의 향상과 정확성의 확보, 주민서비스의 향상, 민간경제의 성장유도 및 민간의 행정참여확대를 거론하고 있다.<sup>43)</sup> 따라서 지방공공서비스 민간위탁의 중요한 효과는 예산절감, 서비스의 질 향상, 행정업무수행의 능률성, 민간부문의 참여확대 및 활성화 등이라 할 수 있을 것이다.<sup>44)</sup>

민간위탁의 가장 기본적인 이유는 지방공공서비스 공급에 있어서 예산절감이라는 경제성의 추구이다. 지방자치단체가 복잡 다양한 행정수요를 전부 직접 공급할 경우 공무원의 증대가 불가피하여 재정압박을 초래할 가능성이 크다. 경비증가를 억제하기 위해서는 민간위탁을 함으로써 공무원 수의 증가억제, 인건비 절감 및 기타 제 경비의 삭감이라는 경제적 효과를 최우선 목표로 한다. 민간위탁을 통해 서비스를 공급할 경우 비용측면에서 경제성이 크다는 연구결과는 상당히 많으며<sup>45)</sup> 이러한 이유로 대부분의 국가에서는 행정개혁차원에서 공공서비스 공급에 있어서 민간위탁 방법을 선택하여 사

43) 아웃소싱이나 민간위탁을 고려하는 주된 이유는 서비스에 대한 지출의 절감, 중핵활동의 집중화, 다운사이징, 지속적 업무개선, 효율성 및 생산성 제고 등이 제시되고 있다.

44) 박경원(a), 전계 논문, pp. 20-22, 윤태범, 전계서, pp. 23-24.

45) 이에 대한 구체적인 국내외 연구결과는 후술하는 ‘민간위탁의 쟁점’ 부분에서 다루기로 함.

용하고 있다.

## 나. 서비스의 질 향상

지방정부가 직접 서비스를 공급하는 것보다 민간부문이 공급하는 것이 주민들에게 제공되는 서비스의 질을 향상시킬 수 있다면 지방정부는 민간위탁을 과감히 추진할 필요가 있다.

민간위탁의 이유 가운데 하나로 주민서비스를 들고 있다. 민간위탁이 서비스의 질을 향상시켰다는 연구결과들은 이러한 판단의 참고가 된다. 서울시의 청소행정을 사례로 성과를 분석한 기존 연구에서는 시 직영보다는 민간위탁이나 민관공동이 서비스의 생산성을 향상시키고 업무의 효율성이 높다고 평가하고 있다. 그러나 실제에 있어서 경제성, 능률성을 추구한 나머지 서비스의 질이 떨어지는 사례도 있으며, 이에 대한 우려를 표명하기도 한다. 기존의 연구에서도 예산상의 절감이라는 긍정적인 효과가 나타나는 반면 서비스의 질적 저하에 우려를 제시하기도 하였다.

## 다. 행정업무 수행의 능률성

정부의 목표는 공공복지의 확립에 있으며, 그 목표를 달성하기 위해서는 정부사업 또는 공공서비스 공급에 있어서 최선의 방법(best way)을 선택하여야 한다. 그러기 위해서는 조직운영의 합리적, 능률적인 관리가 전제된다. 조직운영상 요청되는 능률성에는 업무처리의 신속도, 간소화 혹은 행정서비스의 촉진 등이 거론된다. 단순노무, 임시적, 전문적, 비조직적 등의 성격을 갖는 사무에 관하여는 행정조직에서 처리하는 것보다 단일목적 또는 서비스

를 사명으로 하는 민간기업에 위탁하는 쪽이 보다 능률적, 합리적인 서비스 공급의 가능성이 높다. 민간위탁의 효용은 지방자치단체의 불필요한 행정업무의 과중한 부담을 경감하여 '기본적 기능의 완수를 효과적, 능률적으로 수행'하는데서 찾을 수 있다.

## 라. 민간부문의 활성화

민간위탁의 주요 목적 및 기대효과 중의 하나로 민간 참여기회의 확대와 민간부문의 활성화를 들 수 있다. 샌프란시스코시는 행정활동에 여성 및 소수민족을 적극적으로 참여시키고 있으며 그의 일환으로 민간위탁이 추진되고 있다. 지역 내에 입지해 있는 경쟁력이 취약한 기업이 경제적으로 성장할 수 있도록 조장해 줌과 동시에 지역기업의 성장기회와 기업적 기술을 증진시켜 공익을 최대한 증진시키고자 하는 목적에서 민간위탁을 추진하고 있다. 이는 궁극적으로 이들 기업의 성장이 지역의 직장창출과 조세력(租稅力)을 증대시켜 지역경제력에 긍정적 영향을 줄 것이라는 기대에서 출발한다.<sup>46)</sup> 민간위탁으로 행정참여의 확대 및 민간부문의 활성화에 대한 목적은 우리나라의 '행정권한의위임및위탁에관한규정' 제1조에서도 "... 행정간여의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정참여의 기회를 확대하기 위하여..."에서도 규정하고 있다.

---

46) 연구자가 현지출장시 담당공무원들과의 대화를 통해서 얻은 정보이며, 이러한 내용은 샌프란시스코시의 Contracting out 관련 규정에도 포함되어 있다.

## 2. 민간위탁의 주요쟁점

### 가. 민간위탁 찬성론

공공서비스의 민간위탁 현상은 세계적인 현상으로, 민간위탁이 진행되고 있지 않은 나라를 찾기는 어렵다. 미국의 경우는 정부서비스 기능의 광범위한 민간위탁(contracting-out)의 실시로, 유럽에서는 관청에서 서비스기업으로 변화하는 새로운 지방자치단체 운영모델로 지방자치단체의 재정난을 해결하고 있다. Hilke에 의하면 일반적으로 민간위탁 등 민간활력의 증가는 1) 경영기술 향상, 2) 생산적인 기기 또는 장비 사용, 3) 기술혁신에 대한 유인제도, 4) 성과급제, 5) 보다 효율적인 인력배치, 6) 임시직 노동자 활용, 7) 비용개념 활용, 8) 효율적인 업무 배치 등을 유도하여 결국 비용절감을 가져온다고 지적하였다.

민간위탁은 최소비용화와 효율성의 논의에 바탕을 두고 있다. 이는 관료주의의 경직성으로 인한 비효율을 민영화의 이행과정을 통해 상대적으로 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 공급받을 수 있다는 점이 인정되고 있기 때문이다. 우리 나라의 각종 시설의 운영관리와 관련하여 직영과 위탁관리에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다(<표 2-4> 참조).

〈표 2-4〉 직영관리와 위탁관리의 비교

구 분	직 영 관 리	민 간 위 탁 관 리
기술인력 확보 면	· 전문인력 확보의 어려움으로 적정운영 곤란	· 전문인력과 경험이 축적된 기술로 효율적 운영관리
시설물의 유지관리면	· 고장 및 보수에 신속대응 불가	· 하거나 고장에 신속대응가능, 시설물 수명연장, 예산절감
처리효율면	· 기술부족으로 방류수기준 초과, 수질요염 가중 민원야기	· 최적운전 처리효율 안정 및 수질보증 책임
근무관리면	· 혐오시설로 인한 근무기피 현상	· 전문운영인력을 상주케 함으로서 근무기피 보완
예산관리면	· 일정한 예산에 맞추어 운영함으로 예산낭비요인 발생. 관리직, 행정요원 최소화	· 처리시설의 운전 효율의 극대화를 도모하여 예산 절감

이상과 같이 공공서비스의 공급에 있어서 민간위탁에 찬성하는 논거를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 서비스 공급의 효율성 증가를 들 수 있다. 즉 공공서비스 분야에서 독점을 배제하고 시장을 통한 경쟁이 촉진되어 저렴한 가격으로 수준 높은 서비스 제공이 가능하다는 것이다. 민간위탁은 수요변화와 가용자본의 크기에 따라 신속적으로 서비스의 양을 조절할 수 있어서 불필요한 낭비요소가 감소되고, 변화하는 시민의 수요나 욕구에 신속하게 대응할 수 있다. 정부만이 서비스를 전담하여 공급하는 경우, 그 독점적 성격으로 말미암아 효율성이 저하된다는 문제인식이 누누이 지적되어 왔다. 독점이 효율성 면에서 낮은 이유는 소비자가 자신의 소비나 이용을 독점적 운영자 또는 사업자에게 전적으로 의존하고 있기 때문이다. 민간위탁은 과감하고 새로운 프로그램의

도입이 용이하며, 민간과의 계약으로 서비스 공급처를 다양화시켜 특정 공급자에 대한 의존도를 낮출 수 있다.

둘째, 민간위탁은 정부의 재정부담을 덜어 주어 정부의 규모를 축소시키면서도 서비스의 생산성 및 질을 향상시키는 일석이조의 효과를 가져다 줄 수 있다. 민간기업의 자원과 기술을 활용하여 정부내의 부족한 전문가의 결점을 보완할 뿐만 아니라 민간기업의 규모의 경제를 실현할 수 있다. 민간위탁은 기업에게 새로운 사업기회를 제공하며 민간의 고용을 증대시켜서 민간 경제의 활성화를 도모할 수 있다.

이러한 문제의식 하에 민간위탁 찬성론자는 민간위탁에 의한 정부서비스의 제공은 경쟁을 증가시키고, 이러한 경쟁의 도입은 생산성의 향상을 가져온다고 지적하고 있다. 정부서비스 공급에서 경쟁의 도입은 비용절감에 큰 효과를 가져오며, 경쟁체제의 도입으로 정부는 독점적 운영을 지속할 수 없기 때문에 정부도 경쟁적인 공급자가 된다. 또한 민간위탁 찬성론자는 반대론자가 주장하는 단기적, 장기적 실업에 대한 우려에 대해 민간위탁은 직원의 감축을 수반하지만, 오히려 일자리를 더 많이 창출할 수 있다고 한다. 따라서 찬성론자는 민간위탁의 폐해를 극복하고 정부서비스의 성공적인 민간위탁 방안에 그 초점을 두고 있다.

## 나. 민간위탁 반대론

민간위탁은 1980년대 이후부터 폭발적으로 이루어지고 있으나, 그 부작용도 많이 일어나고 있다. 부작용으로서 서비스 공급비용 상승, 서비스의 질적 수준 저하, 정부와 민간과의 계약에서 발생하는 부패 또는 부정의 증가, 정부의 유연성이나 책임성의 저하, 그리고 민영화가 추진되는 과정에서 사회적 약자의 부당한 해고, 정부의 고용력 상실 등이 거론되고 있다(<표 2-5>



참조).

〈표 2-5〉 민간위탁 피해의 실례

사 례	민간위탁 피해
Milwaukee, Towing 서비스의 위탁	시정부에 33만 달러를 부당하게 청구, 사업자 선정시에도 문제가 있었음.
Fairfax County의 스콜버스 민간 위탁	스콜버스 서비스의 질적 저하, 정류장 무정차, 시간 연착, 카운티 정부는 현재 민간업자와 소송중
San Diego와 Hartford의 쓰레기	입찰시에 가격 담합과 입찰 부정
Tennessee 주 교도소 민간 위탁	수감자의 부상과 싸움 증가, 민간 운영 교도소는 깨끗하지만 수감자가 들어오면서 문제가 발생
California 주 학교 급식	민간업자의 지속적인 적자, 학교는 급식비용의 감사를 하지 않음
Florida 주의 학교 청소 및 보수 업무	학교와 민간과의 부정, 계약 이전에 학교 청소 및 보수업무에 대한 터무니없는 비용 계산
뉴욕시의 맨하탄 다리의 정밀 진단	과거에 문제가 있는 민간이 위탁자로 선정
Louisiana 주의 학교 청소 및 보수 업무	서비스의 질도 낮고, 비용절약의 결과가 없는데도 지속적인 계약

자료: 한영주·조임곤, 전계서, p. 40

민간위탁의 반대 논거는, 먼저 민간위탁으로 위탁자에 의한 파업이나 기업체의 도산이 발생하면 공공서비스 공급위기가 발생한다는 것이다. 민간위탁은 정부 근로자 및 공무원의 해고를 수반하게 되어 사회불안 요소를 발생시킬 수 있다는 것이다. 그리고 민간기업이 이윤을 추구하고 이를 가격에 전가하여 공급비용이 하락하지 않고 오히려 높아질 가능성이 있으며, 인·허

가권 및 정부와의 계약단계에서 부정의 소지, 그리고 관리감독에 대한 비용이 추가되어 사회비용이 증가한다는 점도 지적하고 있다. 반대론자는 민영화에 의한 정부서비스의 제공이 국민의 장기적인 사회복지를 고려하지 않은 것이고, 정부의 영역을 축소시켜 경제 안정에 대한 정부지출의 기여도를 약화시키고, 사회적 약자의 고용을 위협한다는 우려를 표명하고 있다. 또한 민간위탁의 추진을 정부가 공공서비스 제공에 대한 관심과 효율적인 관리를 포기하는 것으로 이해하기도 한다. 이들은 정부서비스 공급의 효율성 증가를 가져오기보다는 더 많은 사회적 문제의 지적하고 있다.

McEntee 와 Lucy는 정부서비스의 민간위탁 제공이 여러 가지 단점을 가지고 있는데, 이러한 단점으로서 1) 고비용, 2) 정부서비스 질적 저하, 3) 사회적 약자에 대한 역효과, 4) 부정의 요소, 5) 경쟁의 비보장(非保障), 6) 새로운 정치적 부채의 산출, 7) 정부의 전문 기술 상실, 8) 경영의 유연성과 통제력 상실, 9) 공공의 책임성을 약화시킨다는 점을 지적하고 있다.<sup>47)</sup>

그러나 민간위탁이 예산절감, 행정의 능률성 증대, 서비스 공급의 효율성 향상, 서비스 질의 제고 측면에서 성과가 있음을 고려할 때, 민간위탁의 추진과정에서 나타나는 폐해를 최소화 할 수 있는 방안이 강구된다면 민간위탁 반대론자들의 우려도 해소될 것이며 그 성과도 증대될 것이다. 다만, 다음에 열거하는 요소들에 대한 폐해를 어느 정도 해소하느냐가 민간위탁의 성과를 좌우할 것이다. 따라서 이러한 문제를 최소화하기 위해 각국에서는 민간위탁의 추진과정 다양한 대안들을 개발하여 적용하고 있는 것이다.

- 민간계약자의 이윤추구로 서비스 공급비용 상승

---


47) McEntee 와 Lucy는 민간위탁의 폐해를 극복하는 대안으로 조직 재설계 방안을 제시하고 그 실례를 <표>와 같이 들고 있다.

- 인·허가권 및 계약과정에서 발생하는 부패 또는 부정 증가
- 관리감독 비용
- 정부의 유연성이나 책임성 저하
- 민영화가 추진되는 과정에서 사회적 약자의 부당한 해고
- 정부의 고용력 상실, 즉 정부 근로자 및 공무원의 해고 수반

〈표〉 조직재설계로 정부효율성 증가사례

효율성 향상 노력	효율성 향상
Ohio의 Quality Service through Partnerships(QSP)	100여개 이상의 팀이 업무작업의 감소, 작업지체의 제거, 생산성 향상을 노력하며, 서비스의 시민 만족도를 증가시키고 비용도 절감
펜실바니아 청소서비스	일선 공무원과 관리자의 협동으로 작업의 일정과 작업 규칙을 수정한 결과 서비스의 질적 향상
Portland의 공원 및 공공 보수 업무	정부가 26인으로 구성된 일선 공무원-관리자 위원회를 구성하여 작업의 혁신을 이루어 작업량은 30%가 증가하였음에도 불구하고 예산은 절감
Salt Lake시의 공공 보수 업무	관리자와 일선 공무원이 팀을 이루고 일선 공무원이 외부전문가와 직접적으로 연결되어 일을 하게 됨에 따라 업무 처리속도를 65%단축
Minnesota주정부의 교통부	새로운 도로 건설에 민간 위탁을 주었으나 이 중 일부를 현장공무원과 관리자가 팀을 이루어 정부가 직접 하는 것이 비용 절감
Oregon주의 Multnomah카운티	현장공무원과 관리자가 RESUL TS(Reaching for Excellent Service Using Leadership and Team Strategies)라는 팀을 구성하여 정부서비스 질을 향상
Wisconsin 주의 Madison시	현장공무원과 관리자가 팀을 이루어 업무처리 속도를 평균 9일에서 25일로 단축
Virginia스물버스 운영	현장공무원과 관리자가 협동하여 민간부문보다 효율적이고도 저렴하게 스물버스 운영

자료: 한영주·조임곤, 전제서, p. 42.

- 
- 계약자의 자의적 행위
  - 개인의 자유 침해
  - 파업이나 기업체의 도산으로 공공서비스 공급위기

## 제4절 외국의 경향과 사례

### 1. 일본

#### 가. 대상사업의 다양성

일본의 경우, 민간위탁이 활발히 이루어지고 있는데, 이를 통한 경비절감 효과가 상당히 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. 1997년 9월 669시와 동경 23구를 대상으로 조사한 결과가 <표 2-6>에 정리되어 있다. 민간위탁 대상을 보면 청사관련업무, 쓰레기수거, 학교관련업무, 보육소·유치원 관리운영, 분뇨·쓰레기처리시설 관리운영, 체육관·경기장 관리운영, 시민회관 및 문화센터 관리운영, 병원 및 진료소 관리운영, 홈헬퍼, 입욕서비스 등 다양한 분야에 달하고 있다.

일본 경우는 후술하는 미국의 경우와 마찬가지로 공공서비스의 공급에 있어서 민간위탁이 활발히 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 뒤의 <표 2-6>에서 알 수 있듯이, 민간위탁의 비율이 높게 나타나고 있으며 특히, 청사의 청소 및 경비, 쓰레기수거, 공중변소 관리, 운동장 및 공원관리 등은 직영보다 민간위탁 하는 자치단체의 비율이 매우 높게 나타나고 있는 실정이다. 예를 들어, 청사청소의 경우 직영은 1.7%에 불과한데 비하여 98.3%가 민간에게 전부 또는 일부를 위탁하고 있다. 이외에도 청사경비 82.3%, 공중변소 관리 86.9%, 공원관리 80.3%, 입욕서비스 80.9%, 특별양호노인홈 관리운영 82.6% 등 다양한 분야에서 높은 민간위탁율을 보이고 있다. 사무사업의 민간위탁에 있어서 업무 전체를 위탁하거나 또는 특정 부분의 업무만을 위탁하는 등 지방자치단체의 특성 및 업무의 특성에 따라 효율적인 방식의 민간위탁을 지향하고 있다.

〈표 2-6〉 일본 자치단체의 민간위탁 실시 현황

(단위 : %)

사무사업명	전면위탁	일부위탁	직영
청사방문접수	38.4	4.4	57.2
청사청소	91.0	7.3	1.7
청사경비	67.5	14.7	17.7
청사전화교환	46.3	6.6	47.2
특별직 전용차운전수	2.0	2.8	95.2
청사내부에서의 인쇄	9.0	12.4	78.5
쓰레기수거(가연)	45.6	27.4	27.0
쓰레기수거(불연)	53.8	23.9	22.3
대형쓰레기수거	51.4	12.6	36.0
학교용무원	2.4	8.9	88.8
학교경비	83.7	10.2	6.1
아동보육	29.2	9.0	61.8
학교급식(조리)	4.4	11.4	84.3
보육소 관리운영	1.9	14.6	83.5
유치원 관리운영	3.4	6.2	90.5
도로측정 및 현황도 작성	49.3	46.4	4.3
분노처리시설 관리운영	44.2	21.3	34.5
쓰레기처리시설 관리운영	31.8	33.7	34.5
하수종말처리시설 관리운영	32.7	48.0	19.3
공중변소 관리운영	59.5	27.4	13.1
공영플장 관리운영	50.5	19.3	30.2
체육관 관리운영	39.5	26.5	34.0
육상경기장 관리운영	50.0	17.4	32.5
야구장 관리운영	46.3	21.3	32.4
공원 관리운영	26.9	53.4	19.7
시민회관 및 문화센터 관리운영	31.4	35.4	33.2
병원 및 진료소 관리운영	12.3	39.2	48.5
홈헬퍼	61.3	21.4	17.4
입욕서비스	83.8	7.1	9.1
특별양호노인 홈 관리운영	76.7	5.9	17.4

## 나. 비용절감의 효과 제고

일본의 경우는 민간위탁이 활발히 이루어지고 있으며, 이를 통한 경비절감의 효과가 상당히 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. <표 2-7>에서 알 수 있듯이, 특별양호노인 홈의 경우는 81.3%의 비용이 절감되고 있고, 학교 급식이나 쓰레기수거에 있어서도 약 50%의 비용절감 효과를 보이고 있다(<표 2-7> 참조). 비용이 크게 절감되는 이유는 민간기업의 경우 생산성의 향상이라든가 파트타임 인력 활용 등 인력관리의 효율화로 사업비 및 인건비의 절감이 이루어지고 있기 때문이라 할 수 있다.

<표 2-7> 민간위탁에 따른 비용절감 사례

(단위: 천,%)

구분	직영 (A)	위탁 (B)	절감비율 (B/A)	절감사례 (총액)	이유
쓰레기수거 (톤당경비)	17,921	8,252	46.0	明石市 5억4,500만	민간의 1인당쓰레기수거량이 직영의 2배
학교급식 (1식당경비)	408	193	47.3	浦和市 8억8,105만	1일 3-5시간, 연간 180일경도로 민간은 파트타임이 가능하나 직영은 8시간근무의 정규직원임
학교고용원 (고용원1인당 연간경비)	6,573	1,820	27.7	足立區 12억6,600만	단순노무임에도 정규직원으로 중당되고 있음
홈케어 (1시간당)	5,040	1,769	33.1	-	시간단위로 일하며 1일 풀타임의 정규직원으로 중당되고 있음
특별양호노인 홈(입소자1인1 개월당)	365,548	297,243	81.3	-	직원수와 급여 차이에 의함
커뮤니티센터 (연간경비)	206,150	50,328	24.4	-	정규직원과 축탁등과의 임금차
보육소 (원아1인 1개월당시의 지출액)	1,162,748	289,507	24.9	大田區 34억7,300만	보모 등의 직원수와 급여차이, 1인당 업무량 차이

#### 다. 계약방식의 합리화

1999년도 5월에 실시한 일본의 민간위탁의 계약상황조사 결과에 의하면, 위탁사무의 수탁기관 선정에 있어서 전체적으로 수의계약의 비중이 높지만 경쟁입찰이 일반경쟁과 지명 경쟁입찰을 합하여 35% 정도를 점하고 있어 수탁기관의 선정이 비교적 합리적으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 조사대상 사업 1,436건수 중 수의계약이 950건의 66%를 차지하고 있고, 지명 경쟁입찰이 452건의 31%를 차지하고 있다(<표 2-8> 참조).

<표 2-8> 일본의 민간위탁사업별 계약건수 및 계약방식  
(단위 : 건, %)

사업구분	건수(%)	계약방식(%)		
		일반경쟁입찰	지명경쟁입찰	수의계약
청소	109(7.6)	12(11.0)	81(74.3)	16(14.7)
경비	36(2.5)	2(5.6)	10(27.8)	24(66.6)
설비기기 보수관리	318(22.1)	1(0.3)	147(46.2)	170(53.5)
기계운전	10(0.7)	-	10(100.0)	-
전화교환	2(0.1)	-	1(50.0)	1(50.0)
급식	21(1.5)	-	17(81.0)	4(19.0)
컴퓨터관련	130(9.1)	8(6.2)	12(9.2)	110(84.5)
임대차	274(19.1)	4(1.5)	28(10.2)	242(88.3)
기타	486(33.8)	7(1.4)	115(23.7)	364(74.9)
복합	50(3.5)	-	31(62.0)	19(38.0)
합계	1,436(100.0)	34(2.4)	452(31.5)	950(66.1)

주 : 사업구분란의 복합은 복수의 업무를 포함한 업무를 말하고, 계약방식란의 비율은 계약방식별 비율임.



위의 표에서 보는 바와 같이 청소업무의 경우는 지명경쟁입찰이 74%를 차지하고 있고, 일반경쟁입찰이 12건의 11%를 차지하고 있는 등 경쟁입찰이 86%의 비중을 차지하고 있어 수탁기관의 선정이 대체로 민주적이고 공개적으로 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 급식의 경우는 21건 중 17건인 81%가 지명경쟁입찰로 수탁기관이 선정되고 있다. 따라서 수탁기관의 선정 시 가능한 한 경쟁입찰을 통해 보다 민주적이고 합리적인 방법으로 수탁기관을 선정하고 있다.

한편, 수탁기관과의 업무계약기간에 있어서도 업무의 성격에 따라 기간을 달리 적용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 수의계약의 경우에 전체 조사대상사업 950건 중 523건이 5년 미만의 계약 년수로 가장 높은 55%의 비중을 차지하고 있고 10년 이상도 229건 24%를 차지하고 있다(<표 2-9> 참조). 사업별로 보면, 청소나 경비 그리고 복합업무 등 대체로 시대적 상황에 민감하지 않고 안정적인 업무의 경우는 10년 이상의 장기계약이 이루어지고 있다. 그러나 임대차 및 컴퓨터관련 업무 등 시대적 상황변화에 민감한 사업의 경우는 5년 미만의 단기계약으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 계약기간의 설정에 있어서도 일률적으로 계약기간을 정하기 보다는 민간위탁 대상사업에 따라 적절히 기간을 탄력적으로 설정하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-9〉 일본의 민간위탁사업별 수의계약의 계속 연수

(단위 : 건수, %)

사업구분	건수(%)	수의계약의 계속연수(%)		
		5년미만	5년-9년	10년이상
청소	16(1.7)	4(25.0)	4(25.0)	8(50.0)
경비	24(2.5)	8(33.3)	4(16.7)	12(50.0)
설비기기보수관리	170(17.9)	58(34.1)	54(31.8)	58(34.1)
기계운전	-	-	-	-
전화교환	1(0.1)	-	-	1(100.0)
급식	4(0.4)	1(25.0)	2(50.0)	1(25.0)
컴퓨터관련	110(11.6)	69(62.7)	29(26.4)	12(10.9)
임대차	242(25.5)	180(74.4)	50(20.7)	12(5.0)
기타	364(38.3)	199(54.7)	54(14.8)	111(30.5)
복합	19(2.0)	4(21.1)	1(5.3)	14(73.7)
합계	950(100.0)	523(55.1)	198(20.8)	229(24.1)

주 : 수의계약란의 비율은 계속연수별 비율임.

## 2. 미국

### 가. 행정전반에의 민간위탁 활성화

미국의 경우 공공서비스 제공에 있어 많은 부분이 민간위탁으로 이루어지고 있다. 민간위탁은 민영화 형태의 하나로써 가장 오래되고 가장 일반적인 수단으로 인정되고 있다. 민간위탁은 비용효과(cost effectiveness)를 거둘 수 있고, 주민수요의 변화에 탄력성(flexibility)을 확보할 수 있으며, 대응성 및 관리(responsiveness and control)가 용이하다는 관점에서 다양하게 활용되고 있는 실정이다. 또한 미국에서의 민간위탁은 공공서비스분야에 경쟁을 도입하는 보편적인 방법으로 인식하고 있다.<sup>48)</sup>

<표 2-10>은 1993년 미국 주정부협의회(Council of State Government)에서 발표한 주 정부의 민간위탁 현황을 요약한 것이다. 이기에 의하면 미국 주 정부의 민간위탁 방법으로는 정부서비스의 민간계약에 의한 서비스계약이 약 80%정도이며, 보조금이나 구매증서의 발행에 의한 서비스 제공이 약 13%에 달하고 있고, 민간의 자발적인 단체나 민관합동 투자에 의한 방식도 6%에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다.

---

48) 평균적으로 시는 시 자체의 서비스 중 27%를 민간에 위탁하고 있는 것으로 나타나고 있다 ; David Osborne · Ted Gaebler, Reinventing Government, 1993, p. 87.

〈표 2-10〉 미국 주 정부의 민간위탁 현황

(단위:%)

구분	행정및일 반서비스	소년원	교육	의료	정신과, 정박아	사회 복지	교통	평균
민간위탁	91.67	92.19	81.29	69.57	64.67	71.32	83.51	78.06
보조금	0.56	1.19	8.63	14.13	15.63	12.48	4.50	8.48
쿠폰발행	3.06	0.40	0.72	4.89	5.35	9.31	0.43	4.11
자발적	1.39	3.56	1.44	3.26	3.64	2.98	5.35	3.32
민관합동	1.67	2.37	5.04	5.43	3.85	2.23	2.57	2.95
민간기부	0.56	0.40	0.72	0.00	2.57	0.19	1.28	0.96
독점지정	0.28	0.00	1.44	1.09	1.71	0.37	1.5-	0.91
축소/폐지	0.28	0.00	0.72	1.09	0.86	0.74	0.43	0.58
규제완화	0.00	0.00	0.00	0.54	1.50	0.37	0.21	0.46
매각	0.56	0.00	0.00	0.00	0.21	0.00	0.21	0.17
합계	100	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 한영주 · 조임곤, 전계서, p. 23에서 재인용(GAO, 1997의 자료임)

ICMA가 1992년 미국의 시와 카운티 1,504개를 대상으로 서비스 공급방식에 대하여 조사한 결과에 의거 민간위탁의 특성을 살펴보고자 한다.<sup>49)</sup> 미국의

49) 이 조사에서는 대안적인 서비스 전달방법(Alternative Service Delivery Approaches: ASDAs)으로 ①직접 공급(use of public employees), ②민간위탁(contracting), ③다른정부와의 계약(other government and authorities), ④특정권한부여 및 양도(franchises and concessions), ⑤보조금 지급(subsidies), ⑥자원봉사(volunteers)로 구분하고, 서비스는 ①공공사업과 교통, ②공공시설, ③공공안전, ④보건 및 인적서비스(human services), ⑤공원 및 레크리에이션, ⑥문화 및 예술프로그램, ⑦일반행정기능(support functions)의 세부적인 서비스 단위별로 조사하였다. 실제 조사대상 단체수는 4,935개 단체이나 조사에 용한 1,504단체를 대상으로 분석하였다. ICMA는 1982, 1988, 그리고 1992년에 걸쳐 조사하였고 그 변화를 분석하였다. 분석결과는 분석대상 1,504단체에 대한 비율로 표시하였다; 이에 대한 보다 자세한 내용은 Rowan Miranda & Karlyn Andersen, "Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992, The Municipal Year Book 1994, Washington, D.C., ICMA, 1994, A3, pp. 26-36 참조.

ICMA (International City/County Management Association)가 민간위탁에 대하여 1982년과 1992년(1,504개의 시와 카운티를 대상)에 조사한 결과를 요약한 것인데, 대체로 다음과 같이 나타나고 있음을 알 수 있다(<표 2-11> 참조).

첫째, 공공사업 및 교통서비스에 있어서는 최근 영리조직(민간기업)을 활용하는 경향이 강하게 나타나고 있다. 특히, 상업지역 쓰레기수거, 도로 및 주차장 청소, 제설 및 모래뿌리기, 주차장 및 차고운영, 공항운영 등이 1982년에 비하여 급격히 증가되고 있음을 보여주고 있다.

둘째, 공익사업이나 시설서비스는 비영리조직보다 영리조직이 절대적 우위를 차지하고 있다. 전기사업운영 및 관리 37%, 가스사업운영 및 관리 53% 등으로 이들 분야에서는 민간위탁의 비중이 매우 높다.

셋째, 공공안전서비스도 영리조직을 활용하는 경향이 강하며, 이 가운데에는 차량견인 및 보관의 민간위탁율이 가장 높은 83%를 나타내고 있고, 이어 앰블런스 서비스도 민간위탁 비율이 27%로 그 비중이 높게 나타나고 있다.

넷째, 보건 및 인적서비스는 영리조직과 비영리조직이 혼재하여 활용되고 있음을 보여주고 있다. 이 가운데 영리조직의 활용비중이 높은 것으로는 탁아시설운영(54%), 병원운영 및 관리(31%)를 들 수 있고, 비영리조직의 활용비중이 높은 것으로는 부랑자보호소 운영(54%), 탁아시설운영(35%) 등을 들 수 있다.

다섯째, 공원 및 레크리에이션 서비스는 민간위탁의 비중이 그다지 높지 않다. 문화 및 예술프로그램 서비스의 경우, 문화 및 예술프로그램운영(41%), 박물관운영(37%) 등은 민간위탁의 비중이 높게 나타나고 있다. 여섯째, 지원 기능서비스의 민간위탁은 법률서비스가 47%로 가장 높고, 그 다음으로 응급차량·중장비 관리가 각각 27%, 건물 및 대지관리 20%, 건물안전 12% 등으로 나타나고 있다.

(표 2-11) 미국 도시 및 카운티 서비스의 민간위탁 현황(1992년도 기준)

(단위:%)

서비스	응답 도시수	직영		민간 및 비영리		다른정부 및 기관계약
		완전	부분	단체 영리	계약 비영리	
①공공사업과 교통						
-주거지역 쓰레기 수거	912	47	10	37	1	2
-상업지역 쓰레기수거	712	23	22	45	1	2
-쓰레기 처리	922	32	12	32	1	27
-거리수선	1,370	43	52	29	1	5
-거리 및 공원정소	1,203	70	19	17	1	3
-눈 치우기/모래뿌리기	1,035	76	22	10	0	5
-교통신호등설치 및 관리	1,297	43	34	24	1	19
-주차메터기 관리 및 수거	344	80	10	6	0	8
-나무심기 및 손질	1,251	44	46	31	2	4
-공동묘지행정 및 관리	574	67	15	11	6	7
-감독 및 법령시행	1,379	83	15	5	0	7
-주차장 및 자동차고 운영	525	68	16	13	2	8
-버스교통시스템운영 및 관리	437	25	10	14	8	49
-항공교통시스템운영 및 관리	395	23	12	20	15	38
-공항운영	513	36	17	16	3	35
-급수	1,079	75	9	5	1	16
-상수원 처리	988	67	6	4	1	26
-하수수거 및 처리	1,113	57	18	5	1	33
-슬러지 처리	971	43	10	17	2	33
-위험물질 처리	710	16	24	35	3	37
②공공시설						
-전력시설 운영 및 관리	414	32	2	37	4	13
-가스시설운영 및 관리	351	12	3	53	5	11
-시설 계량기 점검	784	65	10	18	2	8
③공공안전						
-범죄예방 및 순찰	1,406	88	8	1	1	7
-경찰 및 방화 의사전달	1,388	72	14	1	1	21
-방화예방 및 진압	1,299	70	10	1	3	13
-긴급치료(구급)서비스	1,200	43	19	14	8	20
-앰블런스서비스	1,102	33	9	27	10	18
-교통통제 및 주차집행	1,243	88	8	1	1	7
-자동차견인 및 보관	993	5	9	83	3	2

서비스	응답 도시수	직영		민간 및 비영리 단체 계약		다른정부 및 기관계약
		완전	부분	영리	비영리	
④보건 및 인적서비스						
-위생감독	981	42	14	2	0	48
-곤충 및 설치류(齧齒類) 통제	848	34	17	14	1	42
-동물통제	1,226	59	13	5	9	21
-동물보호소운영	988	34	7	11	23	29
-탁아시설운영	417	6	14	54	35	18
-어린이복지프로그램	545	16	19	4	13	63
-노인을 위한 프로그램	977	21	45	6	24	34
-병원 운영 및 관리	390	9	4	31	30	39
-공중보건프로그램	741	25	20	5	8	57
-약 및 알코올 관리 프로그램	704	7	17	20	34	52
-정신건강및지체부자유프로그램, 시설운영	635	7	11	15	29	67
-죄수 및 교도소	939	39	17	1	0	53
-부랑인시설 운영	510	0	5	5	54	40
⑤공원 및 레크리에이션						
-레크리에이션시설 운영·관리	1,308	75	19	5	3	11
-공원 조경 및 관리	1,309	74	20	10	2	8
-컨벤션센터 및 대강당 운영	421	57	15	8	6	23
⑥문화 및 예술프로그램						
-문화 및 예술프로그램 운영	679	17	39	7	41	16
-도서관 운영	1,019	49	10	1	4	39
-박물관 운영	542	19	12	2	37	26
⑦일반행정기능						
-건물 및 대지관리	1,401	66	32	20	2	2
-건물안전	1,129	78	15	12	1	2
-선박교통 운영·자동차 관리						
·증장비	1,357	55	37	27	2	2
·용급차량	1,290	52	36	27	3	4
·기타 교통장비	1,350	56	36	25	2	2
-임금지불	1,422	92	5	4	1	1
-세금징구(tax bill processing)	1,197	53	11	5	1	38
-세금사정(tax assessing)	1,110	41	8	6	1	51
-데이터 처리	1,376	80	15	8	1	6
-체납세징수	1,198	48	13	8	1	38
-토지소유권기록 및 도면지도 관리	1,153	42	20	8	1	44
-법률서비스	1,322	38	25	47	3	3
-비서서비스	1,386	90	9	5	0	1
-인사서비스	1,392	91	8	4	0	1
-홍보활동 및 공공정보	1,326	85	13	6	1	1

자료 : ICMA, op. cit., pp 30-31

한편, 미국의 도시에는 Contract City라 하는 계약도시들이 많이 있다. 이들 도시는 해당 도시에서 제공해야 할 서비스의 상당부분을 계약을 통해 소비자에게 공급하고 있다. 물론 여기에는 민간과의 계약 뿐만 아니라 다른 정부간의 계약에 의한 것도 있다.레이크우드 시(City of Lakewood)의 경우<sup>50)</sup>, 시 전체예산의 42%가 계약서비스(contract service)에 소요된다. 민간과의 계약, 다시 말하여 민간위탁으로 공급하는 서비스는 쓰레기수집, 교통신호유지관리, 가로등유지관리, 거리청소 등이다. 반면, 법률서비스(law enforcement), 도로유지관리, 건축감독(building inspection), 토목공사서비스 등은 L. A. County와 공급계약을 맺어 추진하고 있다. 한편,레이크우드 시는 공원관리, 레크리에이션 및 문화활동, 커뮤니티 개발 프로그램, 공원도로유지관리, 상수도 및 일반 행정서비스에 대하여는 직접 서비스를 생산·공급하고 있다. 시가 공급해야 할 서비스의 절반정도를 민간 및 카운티와 계약을 맺어 공급하고 있기 때문에 이에 필요한 인력은 상근 인력(full time employees) 173명, 파트타임 인력(part time employees) 350명에 의해 공급하고 있다. 민간위탁으로 공급되는 가로등유지관리의 99-2000 회계년도 예산을 보면 인건비가 \$22,867로 1인당 인건비에 해당한다. 그리고 나머지는 \$1,110,000의 계약비용으로 계상되어 있다. 이로 미루어 볼 때, 가로등 유지관리 업무를 위해 1명만 고용되어 있고 나머지는 모두 위탁계약으로 공급하고 있음을 알 수 있다.<sup>51)</sup>

---

50) 1954년 미국에서 처음으로 'Contract City'로 신설되었다.

51) City of Lakewood, Budget 2000-2002 참조



【 Lakewood City 가로등 유지관리 예산(\$) 】

	<u>97-87</u>	<u>98-99</u>	<u>99-2000</u>
인건비	21,600	22,364	22,867
계 약	905,914	982,067	1,110,000
건 설	113	0	0

나. 민간기업의 경쟁을 근간으로 하는 위탁

ICMA의 발표자료에 따르면 공공서비스의 민간위탁이 민간기업들간에 경쟁이 존재할 때, 그리고 서비스의 질을 측정할 수 있는 메카니즘이 있으면 아주 바람직하다고 하였다.<sup>52)</sup> 미국의 경우 이러한 경쟁에 기초하여 영리조직인 민간기업에 서비스 공급을 위탁하는 경향이 크다.

미국의 민간위탁에서는 영리조직인 민간기업을 활용하는 경향이 크다. ICMA의 자료에 따르면, 공공사업과 교통, 공공시설관리·운영, 공공안전, 공원 및 레크리에이션, 일반행정 기능의 경우 비영리조직보다는 민간기업에 위탁하는 경향이 크다. 또한 보건 및 인적서비스의 경우는 비영리조직에 위탁하는 경향이 크지만, 영리조직인 민간기업에 위탁하는 비율도 상당하다. 반면, 문화 및 예술프로그램의 경우는 비영리조직에 위탁하는 경향이 상당히 크다.

<표 2-12>에서 나타나 있는 1998년도 미국 지방정부의 민간위탁 현황과 수탁자의 특징을 살펴보다라도 시가지정화 및 교통서비스 분야, 행정서비스 분야 및 자동차 견인 및 보관은 민간기업에 위탁하고 있다. 문화예술 프로그램 운영과 박물관 운영은 비영리조직에 위탁하고 있다.

52) 예를 들면, 정부가 직접 서비스를 공급하는 경우에 있어서 정부간 보조금(intergovernmental aid)이 증가하면 서비스 또한 증가하는 반면, 보조금이 감소하면 서비스 또한 감소할 수도 있다.

〈표 2-12〉 미국지방정부의 민간위탁 일반적 현황

서비스 내용	민간위탁비율(%)	수탁자
<b>◆ 시가지정화 및 교통서비스 분야</b> · 상업지역 쓰레기 수거 · 주거지역 쓰레기 수거 · 가로수 정리·심기 · 신호등 설치·유지관리 · 공공버스 운영체계 관리 · 공항운영 · 가로등 관리	41 34 30 25 21 21 38	민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업
<b>◆ 안전 및 공공시설운영관리 분야</b> · 자동차견인 및 보관 · 문화·예술 프로그램 운영 · 박물관 운영	78 38 30	민간기업 비영리단체 비영리단체
<b>◆ 행정지원 서비스</b> · 법률서비스 · 군 중장비 유지·관리 · 자료처리 · 급료지급 · 조세평가 업무	48 31 22 10 6	민간기업 민간기업 민간기업 민간기업 민간기업

## 다. 민간위탁 효과에 대한 긍정적 인식

### 1) Illinois 주 소재 시 정부에 대한 설문조사 사례

민간위탁 전후의 효과에 대하여 일리노이(Illinois) 주 소재 시 정부를 대상으로 한 설문조사결과와 시카고 시 공공청사 청소관리의 민간위탁 전후의 성과를 사례로 살펴보고자 한다.

먼저, 미국에서의 민간위탁에 대한 효과가 어느 정도인지를 판단해 보기 위해 주 정부 소재 지방정부에 대해 이루어진 설문조사를 인용하여 검토해 보고자 한다.<sup>33)</sup> <표 2-13>은 설문조사의 결과이다. 이에 따르면, 일리노이

주 소재 시 정부에서는 쓰레기 수거와 처리에 대한 민간 위탁계약이 가장 많이 행해지고 있으며, 건물과 토지의 유지관리, 도로복구와 유지관리, 상하수도서비스가 장차 민간위탁 될 가능성이 매우 높은 것으로 나타났다. 현재에는 일리노이주 소재 시정부가 상수도(5%), 정수장(8%), 하수수거(4%), 하수처리(7%)분야에서 민간위탁이 적은 비율로 행해지고 있지만, 이 비율을 크게 증가할 것으로 예상된다. 미국의 경우 약 20%의 상수도가 그리고 약 2%의 하수관이 민간에 의하여 운영되고 있지만, 재정난이 심한 미국 지방정부 형편상 민간위탁의 진행이 급속히 진행될 것으로 보고 있다. 민간위탁은 인구가 많은 도시에서 성공할 가능성이 높으며 그 이유는 대도시내에서 민간이 공공서비스를 제공할 수 있다는 인식의 변화와 대도시 정부의 재정압박 때문이라고 판단하고 있다.

일리노이 주의 각 지방정부에서 쓰레기 수거 및 처리 등의 분야에서 민간위탁이 상당히 이루어짐은 서비스 질이 감소하지 않고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 한편, 현재 민간위탁이 활발하지는 않지만 향후 활발히 진행될 다른 분야에서도 재정난 등을 이유로 민간위탁의 가능성이 큼을 볼 때, 민간위탁이 재정부담을 어느 정도는 해소해 주기 때문이라고 볼 수 있을 것이다.

---

33) Jognson과 Walzer(1996)는 Illinois 주 소재 1,284여 개의 시 정부에 대한 민간위탁 설문조사를 실시하여, 이 중 약 40%의 시정부인 516개 시 정부로부터 응답을 받아 Illinois 주 시 정부의 민간위탁 현황을 분석하였다. 설문 내용은 첫째, 시 정부가 제공하고 있는 서비스의 종류와 서비스 제공의 방식에 관한 것이고, 둘째, 민간위탁이 비용에 미치는 영향과 민간위탁 전후로 한 공무원의 임금이나 신분변화에 관한 것이고, 셋째, 민간위탁이 진행된 이유와 민간위탁에 대한 관리, 넷째, 민간위탁에 대한 정보 수집에 관한 내용으로 분류된다. 그리고 만족도를 분석하였는데 이는 소비자의 만족도가 아닌 계약자의 만족도이다. 계약자의 만족도로 소비자의 만족도를 간접적으로 판단할 수 있을 것으로 본다. 만족도 수준분석에서 1은 매우 만족이며, 5는 매우 불만족이다; 이는 한영주·조임곤(1998)에 인용된 자료를 활용한 것이다.

민간위탁 된 서비스의 질에 대한 만족도를 계약자 만족도에 의거 간접적으로 판단해 볼 수 있다. 왜냐하면, 계약이행 조건에 대한 계약자 만족도가 간접적으로 서비스 질의 수준을 반영하고 있기 때문이다. 계약자 만족도 분석에서 1(매우 만족), 2(만족), 3(보통), 4(불만족), 5(매우 불만족)의 5단계로 서비스 종류별로 분석할 결과를 살펴본다. 실내주차장 운영, 소방통신, 부랑아보호소 관리, 도서관 운영 등 몇 개를 제외하고는 전반적으로 2점 내외의 만족도를 표시하고 있어 민간위탁의 효과에 대하여 만족하고 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 이것이 소비자의 만족도를 표시하는 것은 아니지만 계약자의 만족도로 비용 절감 및 서비스 질 등에 대한 민간위탁의 효과를 간접적으로 반영하는 것이라 볼 수 있다. 정부의 기능을 7가지로 구분하여 평균적인 민간위탁비율과 서비스 제공에 대한 만족도 수준을 요약하면 <표 2-14>와 같다. 민간위탁비율이 높은 영역은 시정부가 비교적 용이하게 민간위탁을 도입할 수 있는 것으로 해석할 수 있으며, 만족도 수준이 높은 것은 민간위탁이 실시되었을 경우에 성공적으로 진행될 수 있는 것으로 해석될 수 있다.

일리노이 주에서는 공익사업을 민간위탁 하는 경우가 가장 많고, 그리고 공공근로 및 교통영역에서도 민간위탁을 실시하는 정도가 매우 높음을 알 수 있다. 특히, 공익사업분야에서는 민간이 제공하면서도 서비스의 만족도 수준이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 공원체육시설의 경우 민간위탁비율은 매우 낮으나, 서비스의 만족도 수준은 공익사업의 뒤를 이어서 높게 나타나고 있다. 공안부문과 문화 및 예술사업의 경우는 민간위탁을 하였을 경우, 정부서비스 제공의 질적 저하가 우려되는 분야로도 볼 수 있다. 시 정부 기능 중 가장 높은 비율로 민간위탁이 행해지고 있는 상위 20대 분야와 계약자 만족도는 <표2-15>에, 시 정부 기능 중 계약자 만족도가 가장 높은 상위 20대 분야와 민간위탁 실시비율은 <표2-16>에 나타나 있다.

〈표 2-13〉 Illinois주 소재 시의 민간위탁 분석결과

서비스의 종류	시정부 수 (개)	민간위탁비율 (%)	계약만족도 (1-5)
공공사업(Public Work) 및 교통	-	-	-
가정용 쓰레기 수거	392	88	1.91
상업용 쓰레기 수거	350	93	2.03
쓰레기 처리	306	85	2.04
재활용	273	77	1.96
거리 오물 수거	206	64	2.07
도로 보수 및 관리	50	10	2.02
도로 주차장 청소	35	10	2.44
도로 청소	48	13	2.27
계설 작업	39	8	1.92
신호등 설치 및 유지	85	29	2.09
무인 주차요금기 유지 및 수급	6	3	2.83
가로수 정비 및 식수	106	25	1.98
묘지 관리 및 유지	30	15	2.12
감찰 및 법 준수	9	3	2.38
실내 주차장 운영	4	6	3.50
버스 운영 및 유지	7	9	2.67
보조 대중교통수단 운영 및 유지	8	11	3.14
공항 운영	4	6	2.75
공익사업	-	-	-
전기	317	87	2.11
가스	307	86	1.97
상수도	23	5	2.29
정수장	33	8	2.38
하수도	15	4	2.15
하수 처리	23	7	2.00
슬러지 처리	55	20	2.06
유해물질 처리	82	50	2.23
계량기 점검	114	25	1.95
요금 고지서 발행	98	22	1.92
가로등 운영	266	61	2.01
공안(Public Safety)	-	-	-
경찰관 훈련	11	3	1.75
소방관 훈련	5	2	2.00
경찰 통신	3	1	3.30

서비스의 종류	시정부 수 (개)	민간위탁비율 (%)	계약만족도 (1-5)
소방 통신	1	0	4.00
화재 예방/진압	1	0	-
응급처리 서비스	43	12	1.84
구급차 서비스	89	24	2.07
교통 통제 및 주차 단속	4	1	2.67
불법주차차량 견입 및 보관	247	76	2.20
건물 경비	40	15	2.52
공원 체육시설	-	-	-
체육시설서비스	2	1	2.50
체육시설의 운영과 관리	8	2	2.17
컨벤션 센터/공연장 운영	9	11	2.00
공원조성 및 관리	14	4	1.92
의료 및 개인 복지	-	-	-
위생검사	5	2	2.20
곤충/다람쥐 통제	86	31	2.24
동물 통제	29	7	2.42
동물보호실 운영	45	14	2.11
탁아소 설비 운영	95	53	2.28
아동복지사업	9	5	2.40
노인복지사업	5	2	2.00
공공/노인정 운영	38	20	2.23
병원운영 및 관리	52	37	2.18
공중보건사업	8	4	2.30
마약/알콜 치료사업	29	14	2.59
정신병, 지체아 치료 설비와 사업의 운영	9	5	2.86
부랑아 보호소 관리	2	1	3.00
문화 및 예술 사업	-	-	-
문화예술사업 운영	9	7	2.50
도서관 운영	2	1	3.00
박물관 운영	8	5	2.29
수위 서비스	100	27	2.51
건물, 토지 관리	29	7	2.10
건물 경비	18	7	2.21
스쿨버스 관리 및 차량관리	38	11	2.03

서비스의 종류	시정부 수 (개)	민간위탁비율 (%)	계약만족도 (1-5)
중장비	47	16	2.10
구급차량	27	9	2.05
기타 다른 차량	25	8	2.10
급여 관리	12	3	2.36
세금 고지서 처리	7	2	1.50
세금 감정	3	1	1.67
자료 처리	10	4	2.00
체납세금 징수	4	1	2.50
자동차 차량번호판 관리	23	8	2.24
법률 서비스	263	68	2.00
미서 서비스	6	2	2.60
인사관리 서비스	5	2	2.33
노동조합 관계	25	9	1.85
홍보 및 공보	5	2	2.80
식당	37	45	2.69
세금 징수	42	14	2.27

자료 : 한영주·조임곤, 전계서, pp. 25-27에서 재인용(원문 : Robin A. Jorgenson and Norman Walzer, Competition for City Service:Has the Time Arrived?,Privatization in Illinois Municipalities, Illinois:Illinois Institute for Rural Affairs, 1996, pp. 19-28).

〈표 2-14〉 민간위탁 비율 및 민간위탁 만족도(7대 기능 평균)

구 분	민간위탁비율 (%)	만족도 수준 (최고 1, 최저 5)
공공근로 및 교통	30.8	2.34
공익사업	34.1	2.10
공안	13.4	2.48
공원체육시설	4.5	2.15
의료 및 개인복지	15.0	2.37
문화 및 예술사업	4.3	2.60
기타 지원 업무	12.3	2.19

자료 : 한영주·조임곤, 전계서, p. 28에서 재인용

〈표 2-15〉 비율이 가장 높은 상위 20대 민간위탁 분야

서비스의 종류	민간위탁 비율(%)	만족도 수준
상업용 쓰레기 수거	93	2.03
가정용 쓰레기 수거	88	1.19
전기	87	2.11
가스	86	1.97
쓰레기 처리	85	2.04
재활용	77	1.96
불법주차차량 견인 및 보관	76	2.20
법률서비스	68	2.00
거리 오물 수거	64	2.07
가로등 운영	61	2.01
탁아소 설비 운영	53	2.28
유해물질 처리	50	2.23
음식서비스	45	2.69
병원 운영	37	2.18
곤충/다람쥐 통제	31	2.24
신호등 설치 및 운영	29	2.09
수위서비스	27	2.51
가로수 정비 및 식수	25	1.98
계량기 점검	25	1.95
구급차 서비스	24	2.07

자료 : 한영주 · 조임곤, 전계서, pp. 28에서 재인용



〈표 2-16〉 만족도가 가장 높은 상위 20대 민간위탁 분야

서비스 종류	만족도 수준	민간위탁비율(%)
세금 고지서 처리	1.50	2
세금 감정	1.67	1
경찰 훈련	1.75	3
응급처리 서비스	1.84	12
노동조합 관계	1.85	9
가정용 쓰레기 수거	1.91	88
눈 치우기	1.92	8
요금 고지서 발행	1.92	22
공원 조성 및 관리	1.92	4
계량기 점검	1.95	25
재활용	1.96	77
가스	1.97	86
가로수 정비 및 식수	1.98	25
하수처리	2.00	7
소방훈련	2.00	2
컨벤션 센터/공연장 운영	2.00	11
노인복지사업	2.00	2
법률서비스	2.00	68
자료처리	2.00	4
가로등 운영	2.01	61

자료 : 한영주 · 조임곤, 전계서, p. 29에서 개인용

민간위탁의 실시 동기를 보면, 비용절감과 같은 내부적인 압력이 응답자의 52%, 외부적인 압력이 39%, 기타도시의 성공사례가 34%, 시의 부채문제가 25%로 나타나고 있다 (복수응답). 민간위탁이 서비스 공급비용에 미치는 영향에 대한 응답은 <표 2-17>에 정리되어 있다. 민간위탁이 비용의 절감을 가져왔는가 하는 질문에 대하여 일리노이 주 정주 소재 시 정부의 약 25%가 그렇지 않다고 대답하였고, 56%가 어떠한 영역에서는 비용절감이 이루어졌

고, 18%가 대부분의 경우에 비용절감의 효과를 가져왔다고 응답하였다. 비용절감효과가 없는 경우 시 정부는 민간위탁을 취소하고 자신이 다시 수행하기도 한다. 또한 민간위탁의 시행시 정부가 민간과 정부의 서비스 제공 비용을 비교하는가 하는 질문에 약 70%의 정부가 비교하는 것으로 나타났다.

〈표 2-17〉 민간위탁이 비용에 미치는 영향

설문 내용	시정부 수	비율(%)
시정부가 민간의 제공비용과 정부 제공비용을 비교 하는가		
그렇다	321	69.2
그렇지 않다	143	30.8
민영화나 민간위탁이 비용절감을 가져왔나		
많은 경우에 그렇다	71	17.9
일부경우에 그렇다	224	56.4
아니다.	102	25.7

## 2) 시카고 시 공공청사 청소·관리의 비용/편익분석 사례

시카고 시 공공청사 청소관리 부문에 있어서 민간위탁 전후의 효과를 살펴보기 위해 시 자체적으로 민간위탁 전후의 비용/편익분석(Cost/Benefit Analysis)한 결과를 살펴본다. 시카고 시의 공공청사는 1998년부터 민간에 위탁되어 관리되고 있다.

민간위탁의 편익으로는 예산절감의 효과가 나타났고 민간위탁 하지 않은 건물 보다 청사의 청결도가 높다고 평가하고 있다.

우선, 예산절감은 직영 시에는 빌딩의 청소·관리에 총비용이 \$4,555,152 소요되었으나 민간위탁 된 후에는 총비용이 \$ 3,744,000으로 감소하여 연간 \$811,152의 비용절감 효과를 가져왔다. 직영 시에는 총 소요인력이 128명이

였으나 민간위탁 후에는 인건비를 산업표준비율에 맞춰 100인으로 산정하였다. 예산절감의 원인은 인건비 산정의 합리화 및 직영 시 산정하던 청소공급 비용을 별도로 포함하지 않았기 때문이다. 빌딩 청소·관리의 민간위탁 시에는 소요인력을 중심으로 비용을 산정하고 있다(<표 2-18> 참조).

한편, 민간위탁 후의 서비스 질에 대하여도 직영시보다 훨씬 향상된 것으로 평가하고 있다. 이의 증거는 빌딩관리의 민간위탁이 이루어진 건물과 직영되고 있는 건물을 비교할 때, 민간위탁 된 건물이 더 청결해 진 것에서 볼 수 있다. 건물의 청소와 관리를 담당하는 경비(Police Janitors)의 업무는 건물의 바닥과 내부의 청결에 책임을 지고 있으며, 눈을 치우고, 잔디를 깎는 등 건물 내·외부의 청소와 관리를 담당하며, 방문객의 안내를 담당하고 있다. 물론 방문객의 안내에는 일정수준까지만 하며 여기에서도 친절도가 높다고 평가하고 있다.

〈표 2-18〉 시카고시 공공청사 민간위탁 전후의 비용/편의 분석

<b>【 기존 비용 】</b>	
○ 1997년 총봉급(1인당 \$24,624, 128명)	\$ 3,151,872
○ 사회보장 총비용(시민 평균=35%)	\$ 1,103,155
○ 총인건비	\$ 4,255,027
○ 청소공급비용(1997년 CPD 요구액)	\$ 300,125
○ 빌딩관리 서비스의 연간비용(직영)	\$ 4,555,152
<b>【 민간위탁 후의 비용평가 】</b>	
※ 민간위탁된 관리 장소 수	29 개
※ 총면적	1,159,883 square footage
※ 산업표준비율 : 1시간/1인당 관리면적	2,500
○ 1,159,883 / 2,500	464 시간/일
○ 464시간 × 7 일	3,248 시간/주
○ 3,248시간 × 4.35 주 × 12 개월	169,546 시간/년
○ 169,545시간 / 2,080	82 인
○ 책임자(supervisors)	6 인(산업표준비율)
○ 총인원	88 인
○ 휴일, 병가시 재배치	12 인
○ 총관리인 수요인원	100 인
○ 시간당 총비용(1인당)	\$ 18 (시간당)
○ 년당 시간(1인당)	2,080
○ 민간위탁에 따른 총평가비용	\$ 3,744,000
<b>【 민간위탁에 따른 예산절감 】</b>	<b>\$ 811,152</b>

주: \* 경비 1인당 봉급, 사회보장 편익과 청결공급비용을 포함 한 것임

## 라. 독자적인 민간위탁 추진모델 적용

미국의 주 정부나 지방정부는 민간위탁을 추진하기 위한 지방정부 마의 독자적인 모델을 개발하여 적용하고 있다. 민간위탁 대상사업을 결정하기 위해 우선 지방정부의 서비스에 대한 철저한 분석을 하며 서비스 분석을 위한 독자적인 추진모델이나 프로그램을 개발하여 사용한다.

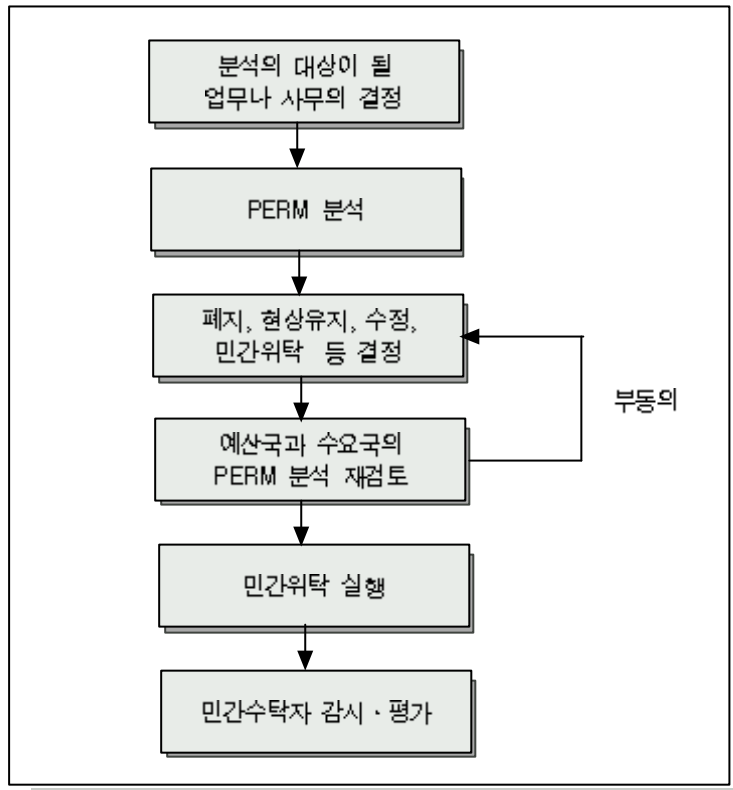
미시간(Michigan) 주 정부는 서비스 분석을 위한 PERM 절차를 1992년에 확립하였다. PERM(Privatized, Eliminated, Retained in current form, or Modified)이란 정부의 기능 또는 서비스를 민간위탁 할 것인가, 폐지할 것인가, 현상유지 할 것인가, 수정 또는 개선할 것인가를 결정하는 틀이다([그림 2-4] 참조). PERM의 1단계는 정부가 왜 그러한 기능과 서비스를 담당하게 되었는지를 확인하고 요인이 변화하였는지를 검토하는 단계이다. 2단계는 정부의 기능이나 서비스를 민간위탁 해야 할지, 폐지해야 할지, 현상유지 해야 할지, 수정해야 할지를 결정하는 단계이다. 3단계는 현재기능에 소요되는 경비를 추정하고 민간위탁 시 예기되는 비용을 추정한다.

그리고 이러한 과정이 끝나면, 그 결과를 예산 부서와 관련 부서에 회부하여 동의하게 되면 적절한 대안을 실행하고, 이에 대한 평가를 사후에 한다. 미시간 주 정부 민간위탁 접근법의 특징은 대상업무를 선정한 후 보다 면밀한 검토를 위하여 외부기관에 PERM 분석을 의뢰하여 시민에 대한 영향, 비용분석, 법적 검토를 거쳐 분석결과를 담당 부서와 예산 부서에서 재검토하는 방식을 채택하고 있다.<sup>54)</sup>

---

54) 한영주·조임곤, 전제서, pp. 37-38.

[그림 2-4] 미시간 주 정부의 PERM 추진모델



자료 : 한영주 · 조임곤, 전계서, 57에서 재인용(원문:GAO, 1997 자료)

샌디에고 시의 경우, 공공서비스의 공급에 있어서 경쟁과 효율성 증대를 위한 경쟁 프로그램(Competition Program)을 운영하고 있다. 샌디에고 시의 경쟁프로그램도 미시간 주의 PERM과 같은 맥락의 서비스 분석 틀이다. 이는 최적의 비용으로 가장 질 높은 서비스를 제공하고 유지하기 위해 1994년 6월부터 시작되었다. 샌디에고 시는 경쟁과 효율성증대 프로그램 하에서 시의 각종 서비스를 분석·최적화 과정을 거친다(<표2-19> 참조)

〈표 2-19〉 서비스 최적화 과정과 접근

자료수집과 분석 →	최적화계획의 개발과 시행 →	성과측정
<ul style="list-style-type: none"> <li>-서비스 목록</li> <li>-벤치마킹 분석</li> <li>-업무흐름/과정분석</li> <li>-비용편익분석</li> <li>-총비용 평가</li> <li>-운영평가</li> <li>-시장성분석</li> </ul>	<p>&lt;실행계획(action plan)의 요소&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-관리정책</li> <li>-비용산정과 보고</li> <li>-기술&amp;관리정보시스템(MIS) 운영</li> <li>-성과/운영평가 및 관리</li> <li>-소비자환류와 서비스수준 분석</li> <li>-인센티브와 책임성</li> <li>-의사소통시스템 운영</li> <li>-고용관계와 직원사기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-사업 모니터링과 보고(수입, 지출, 소비자수요 충족, 핵심성과측정)</li> <li>-지속적인 증진 도모</li> </ul>

자료 : 샌디에고 시 내부 자료

샌디에고 시는 최근 시가 공급하는 기능에 대하여 서비스 분석을 통하여 공항의 마케팅, 폐기물의 분쇄과정 및 재활용시설 관리·운영, 우편서비스 등 4개의 서비스 공급에 대하여는 민간위탁을 계획하고 있으며, 나머지는 직영 하에서 효율성을 증진시키는 방안을 강구하였다(〈표 2-20〉 참조). 이 프로그램이 적용된 이후 1998년도까지 118백만 달러의 누적예산절감과 효율성을 창출하였다(〈표 2-21〉 참조). 서비스를 직영(in house)체제로 유지할 것인가 또는 민간위탁으로 할 것인가의 결정은 시의회 또는 시장이 경쟁분석보고서 및 경쟁프로그램감시위원회 권고문, 최적화계획에 근거하여 결정하고 있다.

〈표 2-20〉 샌디에고시의 서비스 분석사례

시 서비스(분석년도)	직영	민간 위탁	외사결정근거
공항(1996) 운영과 시설관리 마케팅(lease marketing @brown field)	○	○	NO RFP** 의회결정 RFP 의회결정
biosolids processing: 분쇄과정(1996) 제활용 시설(1995)	신규 시설/ 서비스	○ ○	RFP 공무원은 경쟁 RFP 참여하지 않음
보관서비스(1995): CAB/COB	○		NO RFP 의회결정
동물사체수집(1995)	○		NO RFP 의회결정
선제관리 (fleet maintenance)(1997)*	○		NO RFP 시장결정
우편(mail & messenger)서비스 (1996) (관민파트너쉽)	○	○	RFP
공원관리(1996): 잔디밭 관리	○		NO RFP 시장결정
광역하수처리 및 시설관리(1998)	○		목표위해 의회에 의해 입찰 제안
parking citation processing(1995)	○		RFP 의회결정
주차미터 체크 및 관리(1996)	○		NO RFP 시장결정
거리청소 서비스(1996)	○		NO RFP 시장결정
월별 수도미터기 검침(1995)	○		NO RFP 시장결정
상수처리시설 운영 및 관리(1997)	○		RFP쟁점 RFP변화시키 려의회결정
환경감시와 기술서비스(1998)	○		시장에 의해 최적화계획 제안***
상수도공급시스템 O&M(1999)	○		시장에 의해 최적화계획 제안
서비스 관련 각종 현장조사(1999)	○		시장에 의해 최적화계획 제안
진행:하수수집시스템 분석, 위험관리 최적화, 주차&fp크리에이션 안내			

주 : \* 서비스 요소는 민간과 계약(contracting out)

\*\* NO RFP는 서비스를 직영(in house)체제로 유지하기로 결정한 것을 나타냄(경쟁분석보고서 및 경쟁프로그램감시위원회 권고문에 근거)

\*\*\* 경쟁감시위원회와 시장이 경쟁적으로 운영하기로 결정한 것을 나타냄(경쟁감시위원회의 경쟁분석보고서와 최적화계획에 근거)

자료 : 샌디에고 시 내부 자료



〈표 2-21〉 샌디에고시의 경쟁프로그램의 실행과 예산절감(예시)

서비스 종류	1994년 이후 비용절감누적	비용절감 및 효율성 증대 설명
경쟁분석과정을 통해 달성된 실질적 비용절감(단위 \$1,000)		
환경서비스-동물사계	90	추진방법 개선, 인건비 재조정
광역하수처리-운영과 시설관리	35,100	경쟁과 리엔지니어링으로 기업적 경영
공원&레크리에이션-잔디밭&내부( infield) 유지관리	751	단위당 비용 절감
부동산자산-공항	1,220	재구조화, 민간위탁 서비스 중대, 인력·장비의 효율성 증대
교통-선제관리	1,950	인건비 삭감, 조직재구조화, 업무재조정 및 개선
교통-주차메터기관리	46	단위당 비용절감
교통-거리정소	4,503	운영개선
상수도-계량기검침	28	절차의 효율성 증대, 검침회수 조정
상수도-상수배분	329	리엔지니어링, 정보시스템 운영, 현장 업무 개선
상수도-'Otay' 처리시설	40	고용자 제안, 리엔지니어링
상수도-상수도처리시설-시설운영	160	시설수 감축, 유지관리프로그램 자동화 촉진
소계	44,217	

자료 : 샌디에고 시 내부 자료

### 3. 캐나다

#### 가. 관민 파트너십을 강조하는 대안으로서의 민간위탁 추진

캐나다의 온타리오 주는 주뿐만 아니라 지방정부에 대하여도 공공서비스의 재구조화를 위해 대안적인 서비스 공급(Alternative Service Delivery:ASD) 프로그램(일명 'ASD 프로그램'으로 칭함)을 적극 추진하고, 추진토록 권장하고 있다. 캐나다는 재정적인 문제로 지난 10년간 정부개혁 및 공공서비스의 민간위탁을 시행하였으며 그 성과는 크다고 자체적으로 평가하고 있다. 1997년 온타리오 주 도시를 대상으로 조사해 본 결과 서비스 유형과 ASD 대안의 특성에 따라 10-40%의 비용절감이 있었다고 평가하고 있다. ASD에는 민간위탁을 포함하여 직영이 아닌 민간과 파트너십을 형성한 모든 대안이 포함된다. 온타리오 주의 경우 공공서비스 공급에 있어서 직영 이외의 대안적인 방법으로 가장 중요시 하는 것이 민간과 파트너십의 형성이며, 그 대안 중의 하나로 민간위탁이 추진되고 있다.

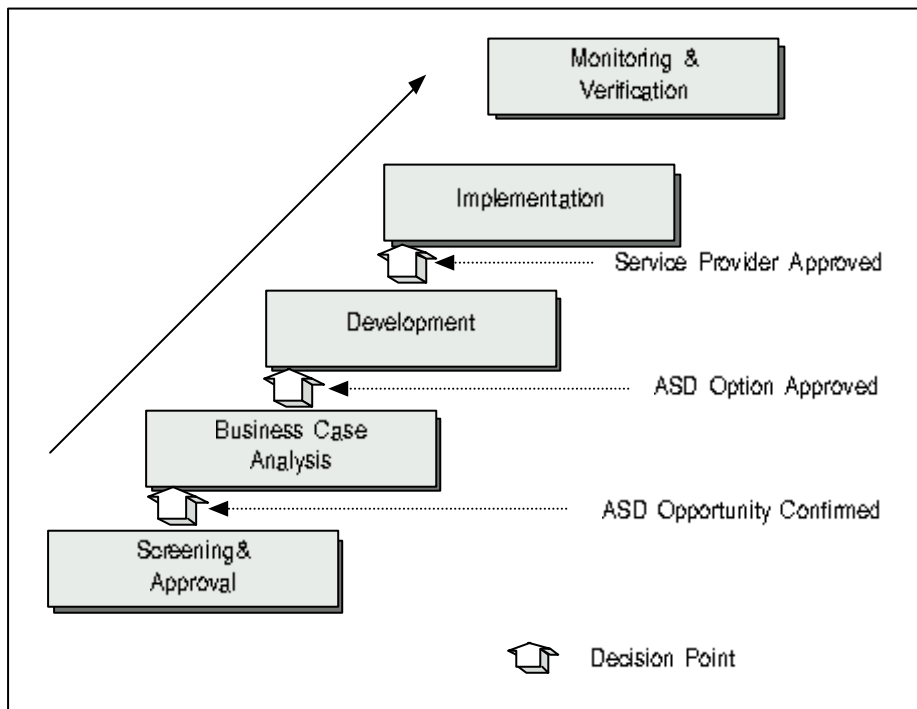
민간위탁 등 관민 파트너십은 첫째, 서비스전달에 있어서 최선의 방법(best way)을 선택하여 최상의 가치(best value)를 달성하고, 둘째, 비용-효과적인 서비스 전달방법을 선정하여, 서비스 전달에 있어서 정부가 책임성(accountability)을 유지하려는 것이다. 민간위탁 등을 포함한 관민 파트너십의 형성에 의한 서비스 공급은 다음과 같은 편익과 장점이 있다는 것이다. 공공부문에 경영기법을 도입함으로써 비용절감과 서비스 질 개선의 기회를 제공한다는 것이다. 그리고 정부의 역할을 서비스 전달보다는 정책개발에 우선하고, 정부가 어떤 일을 함에 있어 최상의 파트너와 연계하여 책임을 중대시키고 위험을 분산할 수 있다는 것이다.

공공서비스 공급에 있어서 관민 파트너십 등 민간위탁의 주요 업무대상

은 쓰레기수거, 나무가꾸기, 눈치우기, 박물관, 차량유지보수, 예술분야 등의 단순 업무뿐만 아니라 상하수도 관리·운영, 지역복지관 및 레크리에이션 시설운영 등에서도 많이 나타난다.

온타리오 주 및 지방정부의 ASD 추진모델은 [그림 2-5]와 같다. 이러한 추진 모델은 미국의 각 지방정부에서 민간위탁 대상사업을 결정하는 방법론과 유사하다.

[그림 2-5] 공공서비스 공급대안 선택의 추진모델



오타와 시의 ASD를 살펴보면, 레크리에이션과 환경부문은 스폰서십(Sponsorships)에 의해 이루어지고 있다. 쓰레기 처리, 눈치우기, 나무가지치기 등은 전통적으로 민간위탁(contracting-out)이 이루어지고 있으며, 이면도로 주차(Off-Street Parking), 자동차 차고수리소 등 운영, 대중예술 프로그램·공적기록보관소, 광고, 토지관련박물관(Archives & Billings Estate Museum) 등도 추진예정이며, 향후 잠재적인 민간위탁 대상으로 공원·거리·나무 관리(여름철의 인도·거리청소), 지역 레저 서비스, 문서관리, 레크리에이션 센터, 운동경기장, 수영장, 하수처리시설, 주차장, 인적자원 관리(human resources), 통신과 지도제작, 시설관리(자산관리), 정보과학 분야, 민원실(Call Center) 등에 대하여도 검토하고 있다.

#### 나. 대안 선택에 있어서 다양한 계약형태

파트너십은 관-비영리단체 파트너(public-non-profit partnering), 관-민 파트너(public-private partnering), 공동파트너(multi-party partnership or co-sourcing) 뿐만 아니라 관-관 파트너(public-private partnering)도 형성된다. 여기서 관민 파트너십 형성의 경우, 다양한 계약 유형(contracting options)으로 계약하고 있다. 이는 우리 나라에서 규정하고 있는 형태의 민간위탁 형태만을 취하지는 않는다. 공공서비스 공급을 가장 효율적으로 할 수 있는 계약을 취하고 있다. 정부가 민간부분으로부터 재화와 서비스(goods & service)를 직접 구입하는 것(정부에 의해 공급되는 것이 아니라 정부에 의해 구입되는 것)이라는 관점에서 다음과 같은 방식의 계약이 이루어지고 있다.

- BTO(Build Transfer Operate) 방식 : 민간부문에서 자본시설 건립의 책임을 지며 완공되면 소유권을 정부에 이양하고 그 시설의 운영권을 민간 계약자가 갖는 계약형태

- 정부소유-계약자운영 방식 : 민간부문이 시설운영권은 가지나 자본 자산의 소유권은 갖지 않는 계약 형태
- BOOT(Built Own Operate Transfer) : 민간부문이 자본시설의 건립과 운영권의 책임을 갖으나 자본시설 소유권을 일정기간 후 정부에 이양하는 형태
- 면허부여(Licensing) : 정부가 설정한 규정이나 조건에 따라서 (보다 단순한) 상품이나 서비스(products or service)를 팔 수 있는 권한부여의 형태
- 독점판매권 부여(Franchising) : 정부가 설정한 규정이나 조건에 따라서 (보다 복잡·복합된) 상품이나 서비스(products or service)와 관련한 사업을 할 수 있는 권한부여의 형태
- 상업화서비스(Commercialized service) : 소유권과 운영권을 민간부문에 이양하지만 정부의 관할 하에 있거나 산업규제를 받는 형태

이상과 같은 계약형태는 우리 나라의 민간위탁 대상과는 구별된다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 우리 나라의 경우 이미 시설 등이 건립된 상태로 자치단체의 소유로 되어 있다. 그리고 이들 시설 등에 대하여 그 관리·운영을 민간에 위탁하는 형태이다. 반면 위에서 제시되고 있는 계약은 새로운 시설의 건설 및 관리·운영까지 포함된 것으로서의 계약형태이다. 하지만 민간위탁의 대상을 현재의 시설뿐만 아니라 새로운 건설까지 포함하여 고려한다면 그 차이는 없다고 볼 수도 있다.

#### 다. 효율적 ASD추진을 위한 주 정부의 지속적인 관리

온타리오 주 정부에서 ASD추진 모델을 개발하여 각 지방정부에서 적용토록 권장하고 있다. 이 경우 지방 나름대로 추진모델을 개발하여 적용하도록 하고 있으며 주 정부에서는 가이드라인을 제시한다. 뿐만 아니라 이의 효

을적 추진을 위하여 방법론 등을 개발하여 제시해 줌으로써 지방에서 적용하는데 용이하게 하고 있다.

그리고 ASD 추진성과를 종합관리하며, 지방에서 효율적으로 추진할 수 있도록 해외자료 수집분석, 성공·실패 사례 등을 분석하고 있다.

## 라. 성과중심의 계약

캐나다 온타리오 주의 지역도시연합체인 Peel과 수탁업체간의 협정서 내용을 살펴보고자 한다. Peel은 도시연합체의 명명으로 일종의 광역도시연합체이다. 이 도시연합체의 역할은 연합도시지역의 상하수도처리시설의 소유권을 가지며 지역 내 상수공급, 하수처리 및 모든 쓰레기 처리를 담당하다. 이 중 하수처리시설 관리·운영의 민간위탁에 있어서 Peel과 수탁업체간에 맺은 협정서 내용(이를 '서비스 규격서'라 함)의 특징을 살펴본다.

우선, 협정서 맨 처음에 협정서에 나오는 각종 용어의 정의와 해석을 상세하게 하고 있다. 이는 수탁기관과의 계약사항을 보다 명확히 하기 위한 것이다.

둘째, 관리운영부분에서는 시설의 관리·운영·유지보수에 있어서 위탁자가 제시한 성과수준을 달성토록 하고 있으며, 그 활동에 대한 상세한 연간 보고서를 제출토록 하고 있다. 그리고 분기별로 재정활동보고서(financial statements)를 제출토록 하고 있다. 계약기간 동안 활동에 대한 감사를 할 수 있도록 하고 있으며, 시설의 위생과 안전을 유지하기 위한 절차와 고용자 보상범위에 대한 내용을 규정하고 있다. 수질의 기준, 하수처리의 기준 등 달성해야 할 성과에 대하여 자세히 기술하고 있으며, 시설의 관리·운영의 성과 수준, 수질 및 하수처리 등에 있어서 달성해야 할 성과에 대하여 가능한 자세히 규정하고 있다.

셋째, 업무 등의 효율성 개선을 요구하고 그에 따른 인센티브 부여의 내용을 담고 있다. 업무의 효율성 개선이나 시설의 관리·운영·유지보수에서 예산을 절감토록 하고 있으며, 업무절차, 운영개선 등으로부터 절감된 비용은 양자가 50%씩 양분하도록 하고 있다.

넷째, 수탁자에게 지불해야 할 대가의 산정기준과 지불방법에 대하여 규정하고 있다. 참고로, 위탁기관이 수탁기관에 지불해야 할 비용산정은 1년 총비용 = 서비스비용(service fee) + 조정 + 전기료 + 가스료 등으로 구성되어 있다. 서비스비용은 각 시설이나 업무의 특성별로 구분하여 산정한다. 한편 실제 운영관리 비용을 반영하여 서비스비용을 조정(adjustment to the service fee)한다. 그리고 전기료와 가스료는 별도로 산정한다. 지급방법은 계약기간 동안의 총비용을 12달로 나누어 매월 15일 에 지급하는 것으로 하고 있다. 시설 등에 대하여 부과되는 세금은 위탁자가 지불하는 것으로 하고 있다. 서비스비용의 범위에 포함되지 않는 비용이 발생할 경우, 예를 들면 상·하수관 조사 등의 수행으로 발생하는 비용은 위탁자가 수탁자에게 지불하는 것으로 하고 있다. 이외 다른 비용 발생에 대하여도 그 지불여부를 규정하고 있다.

다섯째, 위탁자는 매년 계약에 따라 수탁기관의 성과를 평가하도록 하고 있으며 계약기간 동안 수시로 수탁기관의 운영성과를 검사할 수 있도록 하고 있다.

#### 【 상하수도 시설 관리운영에 대한 협정서의 구조와 내용】

제1조 해석과 정의(Interpretation and Definitions)

- 협정서에 나타나는 각종 용어 정의 및 해석

제2조 기간과 개시일(Term and Commencement Date)

제3조 관리운영-일반(Management and Operations-General)

- 제4조 관리운영-상수도(Management and Operations-Water)
- 제5조 관리운영-하수도(Management and Operations-Wastewater)
- 제6조 자산보호와 관리(Protection of Assets and Maintenance)
- 제7조 자본시설개선(Improvement)
- 제8조 효율성, 예산절감 및 인센티브 프로그램(Efficiency, Saving and Incentive Programs)
- 제9조 대가지불(Compensation)
- 제10조 책임이양(Transfer of Responsibilities)
  - 시설의 관리운영 이양
  - 사업, 고용, 자산 등
- 제11조 계약불이행에 따른 계약 종료(Completion or Termination - Defaults and Remedies)
- 제12조 시설의 운영유지와 관련한 개선과 혁신(Invention and Innovation)
  - 수탁자는 계약기간동안 소프트웨어와 CMMS(유지관리와 관련한 컴퓨터시스템)를 제외한 모든 개선과 혁신의 권한을 가짐
- 제13조 비밀유지(Confidentiality and Non-Disclosure)
  - 관리·운영시 취득한 정보 누출 금지
- 제14조 상표사용(Trademark)
  - Peel을 상징할 수 있는 상표, 슬로건, 디자인 등은 Peel의 사전승인 없이 어떠한 방법으로도 사용할 수 없음
- 제15조 보험(Insurance and Letter of Credit)
  - 운영자가 보유해야할 보험 범위
  - 자산, 기계장치 보험 등
  - 보험의 조건
- 제16조 지역 경제개발수행의무(Economic Development Guarantees and Undertakings)
  - Peel의 제안
  - 수탁자가 해야 할 경제개발 관련 인센티브의 상세한 내용
- 제17조 권한과 책임(Representations and Warranties)
  - 운영자의 권한과 책임



- 위탁자의 권한과 책임
- 제18조 배상(Indemnification)
  - 수탁자에 의한 배상
  - 운영자에 의한 배상
  - 배상의 절차
- 제19조 분쟁해결(Dispute Resolution)
  - 분쟁해결 수단, 미팅, 중개자
- 제20조 성과검사(Annual Performance Review)
  - 1년에 1회 성과보고서 작성
  - 필요에 따라 계약기간 동안 수탁자의 성과 검사
- 제21조 계약이행 면제요소(Force Majeure)
- 제22조 배상의 범위(Limitation on Damages)
  - 협정에 동의한 후 수탁자에 의해 소송제기 된 계약불이행의 조치
  - 수탁자가 요구하는 법정에서 관정된 총 피해보상의 10%로 한정
  - Peel의 지역위원회, 공공기관, 고용자, 다른 계약자 및 대리인에게 책임 없음
- 제23조 관리운영 등 변경(Change of Control)
  - 계약기간 동안 수탁기관은 관리를 Peel의 사전동의 없이 제3자에게 운영과 관련한 직·간접적인 권한을 양여할 수 없음. 이를 이행하지 않으면 의무불이행으로 간주
- 제24조 이해충돌의 무효(Avoidance of Conflict of Interest)
  - 시설의 관리운영유지에 있어서 Peel(위탁기관)과 이해상충이 발생할 경우 협정서의 내용에 따름. 다른 어떠한 협의도 불가함
- 제25조 손실보상(No Claim for Lack of Region's Capacity)
- 제26조 운영회사 모기업의 보증(Guarantee by the Operator's Parent Company)
- 제27조 일반조항(General Provisions)

## 제3장 지방자치단체 민간위탁의 실태분석

### 제1절 민간위탁 관련제도 및 법적 근거

#### 1. 민간위탁 관련 제도적 현황

우리 나라 민간위탁 관련 규정은 정부조직법, ‘행정권한의위임및위탁에 관한규정’, 지방자치법, 행정자치부의 ‘자치 단체사무의 민간위탁추진지침’, 자치 단체의 관련 조례에 근거하고 있다. 여기서 중앙정부의 근거규정은 정부조직법과 ‘행정권한의위임및위탁에 관한규정’이며, 지방자치단체의 경우는 지방자치법, 행정자치부의 ‘자치 단체사무의 민간위탁추진지침’ 및 개별 조례에 근거하여 이루어지고 있다.

정부조직법 제6조는 행정기관이 소관사무의 일부를 위임 및 위탁할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 그리고 ‘행정권한의위임및위탁에 관한 규정’은 이에 근거하여 민간위탁의 추진주체, 대상사업, 수탁기관 선정, 업무위탁 방법, 위탁업무 서비스 규격서, 사후관리 등에 대하여 세부 절차와 지침을 제시하고 있다. 동 규정에서는 민간위탁을 “각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것”으로 규정하고 있다.

한편, 그동안 우리 나라 민간위탁의 쟁점사항이었던 민간위탁 대상기관 선정과 관련하여서는 ‘공개모집’의 원칙(규정 12조 3항<sup>55)</sup>과 업무위탁방법과

---

55) 다만, 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계법령에 위배되지 아니하는 범위안에서 민간수탁기관의 자격을 제한 할 수 있도록 규정하고 있다.

관련하여 ‘계약체결’의 원칙(규정 제12조의 2)을 2000년도부터 시행하고 있다.<sup>56)</sup> 2000년도부터는 수탁기관 선정에 있어서 공개경쟁입찰을 통해 선정되어야 한다는 원칙을 명시하고 있어 민간위탁의 기본정신을 반영하고 있다. 또한 민간위탁의 효과를 극대화하기 위하여 수탁기관과 계약을 체결토록 규정하고 있으며, 계약내용에는 민간위탁의 목적, 위탁수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간 수탁기관의 의무, 계약위반시의 책임, 기타 필요한 사항을 명시하도록 하고 있어 대가지급, 책임과 역할, 위험의 분담 등을 명시하고 있다.<sup>57)</sup>

중앙정부의 민간위탁 근거인 정부조직법, ‘행정권한의위임및위탁에관한규정’의 주요 내용을 정리하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 민간위탁 절차 등에 관한 법령규정(행정권한의위임및위탁에관한규정)

구분	내용
근거	-행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있음(정부조직법 제6조 3항)
추진체	-행정기관은 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에 민간위탁을 하여야 함(제11조 2항)
대상업	-행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 사무를 민간위탁 할 수 있음 · 단순사실행위인 행정작용, 공익정보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무(제11조 1항)

56) 1999. 12. 31 신설됨

57) 옥동석·최영출은 우리나라 민간위탁 법령체계상의 문제점으로 이러한 사항을 주요 문제점의 하나로 지적한 바 있다; 옥동석·최영출, 전제서, p. 153.

수기선	<p>탁관정</p> <p>-행정기관은 민간위탁사무의 수탁자를 선정하고자 하는 때에는 인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역간 균형 분포 등을 종합적으로 검토하여 적절한 기관을 수탁기관으로 선정하여야 함(제12조 1항)</p> <p>-행정기관은 민간 수탁기관을 선정하고자 하는 때에는 다른 법령에 정한 경우를 제외하고는 공개모집하여야 함. 다만, 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계법령에 위배되지 아니하는 범위안에서 민간 수탁기관의 자격을 제한 할 수 있음(제12조 2항)</p>
언위방	<p>무탁법</p> <p>-행정기관은 민간 수탁기관이 선정된 때에는 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 함(제12조의2 1항)</p> <p>-행정기관은 민간 수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하는 때에는 계약내용에 민간위탁의 목적, 위탁수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약위반시의 책임, 기타 필요한 사항을 포함하여야 함(제12조의2 2항)</p>
위업서서비스규격서	<p>탁무서</p> <p>-행정기관은 사무를 민간위탁한 때에는 수탁사무의 처리에 필요한 사무처리지침을 시달하고, 수탁업무의 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 함(제11조 3항)</p> <p>-행정기관은 행정사무를 민간위탁하는 경우에는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하여야 함(제12조 3항)</p> <p>-민간 수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리절차·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성하여 행정기관의 승인을 얻은 후 비치함(제14조)</p>
사관	<p>후리</p> <p>-위탁기관은 민간 수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 민간 수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있음(제13조 1항)</p> <p>-위탁기관은 민간 수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있음(제13조 2항)</p> <p>-위탁기관은 민간 수탁기관의 수탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 그 처분을 취소하거나 경지시킬 수 있음(제13조 3항)</p> <p>-위탁기관이 당해 사무를 취소 또는 경지시키고자 하는 때에는 그 취소 또는 경지의 사유를 문서로 민간 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 함(제13조 4항)</p> <p>-행정기관의 장은 위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 하며, 감사결과 사무처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 적절한 시정조치를 할 수 있고, 관계 임원 및 직원에 대하여 인사조치를 요구할 수 있음(제15조)</p>

## 2. 지방자치단체의 제도적 현황 및 문제점

### 가. 근거규정

지방자치단체의 경우 민간위탁의 근거는 지방자치법에 규정되어 있으며, 행정자치부는 동 법률에 근거하여 민간위탁 대상사업을 발굴하고 있다. 지방자치법 제95조 제3항에는 정부조직법 제6조 제3항의 기본원칙에 따라 “지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”라고 규정하고 있다. 행정자치부는 동 법률에 근거하여 1998년 12월 ‘자치단체사무의 민간위탁추진지침’을 마련하고 지방자치단체의 민간위탁 추진절차를 마련한 바 있다. 여기에 규정되어 있는 민간위탁의 절차는 <표 3-2>와 같다.

〈표 3-2〉 지방자치단체의 민간위탁 추진절차

단 계	내 용
1. 민간위탁 추진 구상	위탁추진 사전기초조사, 위탁대상 사무 조사, 자치단체의 자료수집
2. 민간위탁 추진계획수립	위탁대상사무 또는 시설 확정, 위수탁 개시일 결정, 수탁자 선정 방법 결정, 위탁비용(예정가)산정, 위탁조례 제·개정
3. 지방의회 심의 결정	추진 기본계획 보고, 민간위탁심의위원회 개최, 조례 제·개정
4. 수탁자 선정	입찰참가자격 사전심사, 수탁가능기관 조사, 자격심사기준 마련, 공개입찰에 의한 수탁자 결정
5. 위·수탁 계약체결	계약서 작성, 협약안의 작성시 유의사항, 연간비용 지급단가 결정
6. 사무·시설 운영 인계인수	인수자 시험운영, 행정지도·감독부서 지정, 인수인계서 작성

지방자치단체의 민간위탁을 활성화하기 위하여 이 추진 지침으로 민간위탁 중점 선정대상을 마련하여 시달하고 있는 실정이며, 각 지방자치단체에서는 이를 근거로 민간위탁 대상사무와 시설을 선정하고 있다. 이 지침상의 민간위탁 기준은 주로 민간의 전문성을 요하는 기능, 민간시장의 효율성을 활용할 수 있는 급속히 변화된 기술·기능을 습득할 것이 요구되는 기능, 단순집행 기능, 비권력적 기능, 비영리사회단체를 활용할 수 있는 기능 등으로 그 주요 대상은 사회복지·청소년, 환경위생·보건의료, 공공시설 및 청사, 문화예술, 경영수익 등의 시설 및 사무이다. 지방자치단체 대부분의 시설이 그 대상으로 되고 있다.

지방자치단체에서 행해지는 민간위탁은 일반적인 준칙(행정권한의위임및위탁에관한규정)이 마련되어 있는 중앙정부와는 달리, 민간위탁에 관한 일반적인 준칙이 마련되어 있지 않으며, 다만 행정자치부의 ‘민간위탁지침’에서는 민간위탁 추진절차를 규정하고 있을 뿐, 실제적으로는 개별자치단체에서 개별 기능의 수행과 관련된 조례 또는 규칙에서 규정하도록 되어 있다.<sup>58)</sup> 예를 들면, 서울특별시의 경우 공공시설의 설치 및 위탁은 ‘서울특별시공공시설설치및운영위탁에관한조례’에 규정되어 있으며, 기초자치단체의 생활폐기물의 수집·운반·처리, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리와 관련한 민간위탁은 각각 ‘○○시(군·구) 폐기물관리예관한조례’, ‘○○시(군·구) 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한조례’에, 그리고 복지시설의 위탁운영에 관하여는 ‘○○시(군·구) ○○시설위탁운영에관한조례’ 등과 같이 개별 기능별 조례에 위탁에 대한 근거와 절차를 규정하고 있다. 한편 최근 각 지방자치단체별로 ‘공공시설설치및운영위탁에관한조례’<sup>59)</sup>, 사무의민간위탁촉진및관리조

58) 이 경우 법인 또는 단체에 위탁한 사무가 주민의 권리·의무와 직접 관계되는 때에는 법령상 별도의 근거가 있는 경우에 한한다; 박중훈, 전제서, p. 63.

59) 서울특별시공공시설설치및관리운영에우탁에관한조례(1998.4.30제정) 참조. 서울시의 경우 이 조례를 제정함과 동시에 시립사회복지시설설치및위탁운영에관한조례P, 시

례<sup>60)</sup>나 사무의위임·위탁에 관한조례<sup>61)</sup>를 제정하여 개별기능별 민간위탁 관련 조례의 제·개정과 병행하여 보다 포괄적인 민간위탁관련 조례를 제정하고 있는 경향이 나타나고 있다. 다만 자치단체별 조례의 내용이 상당히 구체적인 단체도 있는 반면 포괄적인 내용만을 명시한 단체도 있다.

중앙정부의 민간위탁은 행정권한의위임및위탁에 관한규정이라는 일반적인 준칙이 마련되어 있지만 지방자치단체의 민간위탁은 이와 같은 준칙이 없이 행정자치부의 ‘민간위탁 추진지침’과 개별 조례에 의해 추진되고 있다. 이에 지방자치단체의 민간위탁에는 일반적인 준칙이 없다. 행정자치부의 지침은 행정자치부가 지방자치단체의 민간위탁을 점점·독려하는 체계의 일환이다. 따라서 이 지침을 민간위탁 준칙으로 사용하기 어려운 점이 많다. 예를 들면, 지침에서는 수탁기관 선정에 있어서 경쟁입찰을 요구하지 않고 명시적이고도 체계화된 계약내용을 담고 있지도 않으며 위탁료 지불과 관련하여서는 매년 예산을 심의 승인하는 방법을 취하고 있다.<sup>62)</sup> 그러나 보니 지방자치단체에서는 각 조례별로 수탁기관 선정, 업무위탁의 방법 등을 제각각 규정하고 있다. 이에 지방자치단체의 민간위탁은 필요시 적정한 내용을 담은 조례를 제정하여 추진하고 있다. 이에 행정자치부 차원에서 현재의 지침을 보완하여 자치단체에서 민간위탁의 일반적인 준칙으로 사용할 수 있도록 보완하든지 아니면 각 지방자치차원에서 민간위탁관련 일반적 준칙으로 사용할 수 있는 통합된 조례를 제정하고 이에 근거하여 민간위탁을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

---

립근로자후생시설설치조례, 중소기업과농수산업육성·지원시설설치및위탁운영에 관한조례, 시립직업전문학교등설치및운영에 관한조례, 놀이마당설치및위탁운영에 관한조례 등을 폐지하였다.

60) 인천광역시사무의민간위탁촉진및관리조례P(1999.8.16제정)

61) 부산광역시사무의위임·위탁에 관한조례(1999.12.30 전문개정 및 2000. 7. 20 개정)

62) 옥동석·최영출, 전게서, p. 61.

## 나. 위탁관련 법령의 규정내용

### 1) 민간위탁의 가능성 규정내용

지방자치단체의 민간위탁 가능성에 대한 규정내용을 위에서 열거한 몇몇 조례의 사례로 살펴보면 다음과 같다(<표 3-3> 참조).

서울특별시공공시설설치및운영위탁에관한조례의 경우 시장은 공공시설을 효율적으로 관리운영하기 위해 위탁할 수 있으며, 위탁할 수 있는 공공시설의 사무를 규정하고 있다. 인천광역시사무의민간위탁촉진및관리조례에 따르면 시장의 권한에 속하는 사무 중 일부는 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있으며, 민간위탁 할 수 있는 사무를 규정하고 있다. 부산광역시사무의위임·위탁에관한조례의 경우 시장의 사무 중 그 일부를 위탁하며, 위탁하는 사무를 규정하고 있다(<부록 1>, <부록 2> <부록 3> 참조).

○○시(군·구) 폐기물관리조례, ○○시(군·구) 오수·분뇨및축산폐수처리에관한조례는 ○○장은 관할구역 안에서 폐기물처리업의 허가를 받은 자로 하여금 대행구역을 지정하여 수집·운반 또는 처리를 대행하게 할 수 있도록 하고, 분뇨의 수집·운반 및 정화시설의 내부청소를 함에 있어 분뇨수집·운반업자 및 정화조청소업자로 하여금 대행할 수 있도록 규정하고 있다. ○○시(군·구)폐기물소각시설관리·운영조례는 필요한 경우에는 위탁 운영 할 수 있으며, 환경관리공단, 당해 시설 시공자, 해당시가 설립한 공사·공단, 관리·운영능력이 있다고 환경부장관으로부터 운영자 지정을 받은 자 및 경력이 있는 자에게 위탁할 수 있도록 하였고, ○○시(군·구)공립보육시설위탁운영에관한조례는 공립보육시설의 운영을 신청을 받아, 적당하다고 인정되는 자를 위탁운영자로 지정하여 위탁할 수 있도록 근거를 규정하고 있다.



〈표 3-3〉 민간위탁 가능성 규정 내용

조 례 명		민간위탁 가능성 규정 내용
일반적 준 칙 (총괄)	인천광역시사무의 민간 위탁촉진및관리조례	- 지방자치법 제95조 및 행정권한의 위임및위탁에관한규정에 의하여 시장의 권한에 속하는 사무 중 일부는 시 산하기관이 아닌 법인· 단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁함에 있어 필요한 사항을 정 하고, 이 규정에 의거하여 민간위탁 할 수 있는 사무를 규정하고 있음 * 위탁하는 공공시설과 개별사무(<부록 2> 참조)
부분적 준 칙 (공공시설)	서울특별시공공시설설 치및운영위탁에관한조 례	- 지방자치법 제135조 및 제95조에 의거 시장은 공공시설을 효율적 으로 관리운영하기 위해 법인·단체 또는 개인에게 위탁할 수 있 으며, 위탁할 수 있는 공공시설의 사무를 규정하고 있음 * 공공시설과 위탁하는 공공시설·사무(<부록 1> 참조)
부분적 준 칙 (일부)	부산광역시사무의 위임 ·위탁에관한조례	- 지방자치법 제95조의 규정에 의거 시장의 사무 중 그 일부를 위탁 하며, 위탁하는 사무를 규정하고 있음 * 위탁하는 사무(<부록 3> 참조)
개별법  근 거	○○시(군·구) 폐기물 관리조례	- ○○장은 폐기물관리법 제26조 제1항에 의거 필요하다고 인정할 경우 관할구역 안에서 배출되는 생활폐기물을 폐기물처리업의 허 가를 받은 자로 하여금 대행구역을 지정하여 수집·운반 또는 처 리를 대행하게 할 수 있다고 규정
	○○시(군·구) 오수·분뇨및축산폐수 처리에관한조례	- ○○장은 오수·분뇨및축산폐수처리에관한법률 제18조 제1항에 의 거 분뇨의 수집·운반 및 정화시설의 내부정소를 함에 있어 분뇨 수집·운반업자 및 정화조정소업자로 하여금 대행할 수 있도록 규 정.
	○○시(군·구)폐기물소 각시설관리·운영조례	- ○○장은 폐기물관리법 제6조 제1항에 의거 필요하다고 인정할 경 우에는 위탁운영 할 수 있으며, 위탁할 수 있는 자 또는 기관은 환경관리공단, 당해 시설 시공자, 해당시가 설립한 공사·공단 관 리·운영능력이 있다고 환경부장관으로부터 운영자 지정을 받은 자 및 경력이 있는 자에게 위탁할 수 있도록 함
○○시(군·구)공립보육 시설위탁운영에 관한 조례	- ○○장은 영유아보육법 제7조 제1항에 의거 공립보육시설의 운영 을 사회복지사업 법인이나 추진능력을 갖춘 비영리 법인과 단체 또는 개인들로부터 신청을 받아, 신청자 중 적당하다고 인정되는 자를 위탁운영자로 지정하여 위탁할 수 있도록 함	

## 2) 수탁자 선정기준 및 계약내용

중앙정부의 경우 민간위탁의 대상기능과 수탁기관이 개별 법령 또는 위임·위탁에 관한 총괄시행령에 구체적으로 규정되어 있는 반면, 지방자치단체의 경우 중앙정부와 달리 개별 기능에 따라 조례에서 위탁가능성만을 규정하고 있을 뿐 대부분의 위탁대상기관은 구체적으로 명시하지 않고 있다. 지방자치단체는 위탁기관이 명시되지 않음으로써 특정 기능을 민간에 위탁하는 과정에서 응찰업체간 경쟁을 활용할 수 있고, 아울러 위탁기능의 수행에 있어 요구되는 수준과 내용을 계약을 통해 위탁조건으로 구체화시킬 수 있는 점이 있다.

그러나 부산광역시 사무의위임및위탁에 관한조례에서는 대상기능과 수탁기관을 조례에 규정한 경우도 있다. 또한 청소업무의 위탁에서와 같이 청소업자 허가가 곧 수탁기관이 되는 경우도 있다. 이러한 경우 민간위탁시 경쟁을 활용할 수 없다. 민간위탁 시 경쟁을 활용할 수 없는 경우, 수탁기관 선정 및 제조정 과정에서 민간위탁의 전제조건 중의 하나인 경쟁성을 확보할 수 없고, 계약을 통한 성과수준 합의의 어려움이 내재하고 있다(<표 3-4> 참조).

현재 수탁기관의 선정기준은 자치단체별 특성 및 위탁기능별 특성에 따라 다르겠지만 대략적으로 인력과 기구, 재정부담능력, 시설과 장비·기술보유 정도, 책임능력과 공신력, 지역간 균형, 지역 내 업체, 전문성 및 사무처리 실적 등을 고려하고 있다. 이러한 기준을 중심으로 전문가들로 구성된 수탁기관선정심의위원회의 검토를 거쳐 선정하도록 규정되어 있다.

그리고 계약내용은 수탁기간, 수탁자의 의무, 위탁 내용, 서비스 비용, 계약해지 및 위탁 기능별 특성에 따라 필요한 내용을 담도록 하고 있다.

〈표 3-4〉 수탁자 선정기준 및 계약 내용(조례 규정 사례)

조례명	선정기준	계약내용
인천광역시사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례	-인력과 기구, 재정부담능력, 시설과 장비·기술 보유정도, 책임능력과 공신력, 자치구·군간의 균형분포 -공개모집 원칙으로 하며 신청서, 사업계획서 제출해야 함 -해당분야 전문가로 구성된 심사위원회의 심사를 거쳐야 함 -인천지역 소재업체의 참여를 최대한 유도	-시장과 수탁기관간의 협약체결 및 협약내용의 공중 -수탁자의 의무, 위탁내용, 위탁기간, 예산지원, 협약내용 위반시의 의무 이행 등
서울특별시공공시설설치 및 운영위탁에 관한 조례	-필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준, 재정적인 부담능력, 책임능력·공신력, 관련분야에 대한 전문성 및 사무처리실적 등의 사항을 중 합적으로 검토 -필요하다고 인정할 때에는 전문가 등을 포함한 선정심의위원회를 구성·운영	-시장과 수탁자간의 위탁계약체결 -수탁자의 인적사항, 위탁기간, 위탁 대상사무 및 그 내용, 수탁자의 의무 및 준수사항 등 -위탁기간은 3년 이내로 함 -재계약하고자 하는 경우 위탁기간 만료 30일전까지 위탁사무 처리에 대한 평가를 실시 적정여부 판단
부산광역시사무의 위임·위탁에 관한 조례	-지정	-조례에 명시 안됨
○○시(군·구) 폐기물 관리 조례	-허가 : 대행업자 -대행구역 지정	-대행계약 체결 -대행계약의 방법·기준, 대행구역, 업무처리방법, 소요인력, 업무처리에 필요한 장비·시설, 대행료 지급(비용부담) 및 집행, 환경미화원 임금, 계약해지, 대행계약기간(연장·단축)
○○시(군·구) 오수·분뇨 및 축산폐수 처리에 관한 조례	-허가 : 대행업자 *허가기준·현재 또는 장래의 분뇨 또는 정화조 청소의 발생량과 허가받은 영업자의 지역적 분포, 수집운반 능력 고려 -대행구역 지정	-대행기간(연장 재계약), 대행구역 및 대상물량, 대행수수료, 차량의 격제 톤수별 형식별 대수, 계약해지 등
○○시(군·구) 폐기물 소각시설 관리·운영 조례	-위탁가능기관 조례에 명시	-조례에 명시 안됨 -별도 계약 체결토록 함
○○시(군·구) 공립보육시설 위탁운영에 관한 조례	-사회복지사업을 목적으로 하는 비영리법인, 단체, 개인의 신청을 받아 적당하다고 인정되는 자를 지정	-위탁기간, 관리책임, 기타 조건 -계약기간, 운영, 위탁취소 조건 등

### 3) 운영지원 및 지도·감독

서울특별시공공시설설치및운영위탁에관한조례의 경우, 시장은 수탁자에게 위탁사무의 수행에 필요한 인력장비·시설·비용 등을 지원하거나 필요시 공유재산을 무상으로 사용하게 하는 등 운영을 지원할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 특히, 위탁사무의 처리와 관련하여 이용자 등에게 법령 또는 별도의 조례 등에서 정하는 소정의 사용료·수수료·비용 등을 징수하고자 하는 경우, 수탁자로 하여금 징수하게 할 수 있도록 하고 있으며 사전에 시장의 승인을 받도록 하고 있다. 인천광역시사무의민간위탁촉진및관리조례에 따르면 협약체결의 내용에 예산지원사항을 포함토록 하고 있고, 부산광역시사무의위임및·위탁에관한조례에서는 운영지원과 관련하여서는 명시된 규정이 없다.

각 기초자치단체의 폐기물관리에 관한조례에서는 예산의 범위 내에서 생활폐기물의 수집·운반 또는 처리에 소요되는 적정비용을 해당폐기물 수집·운반업자에게 지급할 수 있도록 규정하고 있고 있으며, 구체적으로는 대행수수료, 대행금액 등으로 대행계약의 내용에 포함토록 하고 있다. 또한 오수·분뇨및축산폐수의처리에 관한조례에서는 분뇨수집운반 및 정화시설의 청소를 분뇨 수집 운반업자 또는 정화조 청소업자에게 대행한 경우에는 대행수수료를 지급하며, 대행업자로 하여금 수수료를 부과·징수하게 할 수 있도록 규정하고 있으며, 이 경우 대행업자에 대한 교부금(예를 들면, 징수한 금액의 100분에 6)을 징수비용으로 교부하도록 하고 있다. 보육시설위탁 운영에관한조례는 보육시설의 운영에 소요되는 경비는 법령 또는 보건복지부 보육사업지침이 정하는 기준에 따라 단체장 수탁자에게 보조할 있으며, 부족경비가 발생할 경우 수탁자가 부담토록 규정하고 있다.

한편, 위탁을 실시하는 경우 조례는 자치단체장으로 하여금 수탁자에게 위탁사무처리 준수지침을 시달하고 지휘·감독할 것을 규정하고 있다.

서울특별시공공시설 설치및운영위탁에 관한조례에서는 위탁사무처리지침을 시달하고 지휘·감독하며, 필요하다고 인정하는 경우 소속공무원으로 하여금 위탁사무의 운영사항과 시설·장부·서류 등을 감사 또는 조사하게 할 수 있으며, 그 결과 시정할 사항이 있는 경우에는 필요한 조치를 하도록 하고 있다. 또한 수탁자가 의무를 위반한 때, 위탁사무를 수행할 능력이 없다고 인정되는 때, 위탁계약조건을 위반한 때, 공익상 위탁을 계속할 수 없는 사유가 발생한 때에는 취소할 수 있으며, 위탁을 취소하는 경우에는 수탁자에게 의견진술의 기회를 주도록 하고 있다. 인천광역시사무의민간위탁촉진 및관리조례에서는 시장은 수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 필요한 지시를 하거나, 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거나 정지 또는 시정시킬 수 있도록 하고 있다. 또한 필요한 사항을 보고하게 할 수 있으며, 위탁 취소 및 정지시키고자 할 때에는 그 사유를 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 하도록 하고 있다. 부산광역시사무의위임·위탁에 관한 조례에서도 지휘·감독하고 그 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 때는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있도록 하고 있다.

기초자치단체의 폐기물관리에 관한 조례에서는 대개 상·하반기 년 2회 이상 허가요건 구비실태, 생활폐기물 수집·운반·처리의 적정성, 처리시설의 설치 및 유지관리 실태, 시설·장비·기술 확보 상태, 폐기물 처리기준 및 방법 등 준수여부, 요금과징의 적정·행정지시 이행상태, 각종 장부의 기록 보전 등이다. 이러한 지도·감독 및 영업정지 및 취소 등은 계약체결의 내용에 포함되도록 하고 있다. 폐기물관리조례나 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한조례에서는 지도·감독에 대한 구체적인 규정이 없이 계약시 계약해지에 관한 사항을 계약내용에 포함하도록 하고 있는 경우도 있다.

이상에서 지방자치단체 민간위탁의 근거 규정인 조례를 통하여 민간위탁

의 가능성 규정 내용, 수탁기관 선정 및 계약내용, 예산지원 및 지도·감독의 규정을 살펴보았다. 각 지방자치단체는 행정활동을 함에 있어서 특정기능이나 사무를 민간에게 위탁 운영할 수 있도록 규정하고 있으나 경우에 따라서는 대상사업별로 미리 수탁기관을 정한 경우도 있으며, 계약내용이 계약방법, 업무처리방법, 위탁료 지급, 계약해지, 지도·감독 등 수탁업자가 수탁사무를 수행함에 있어 필요한 투입물 중심과 이의 시행여부에 대한 지도·감독의 내용을 중심으로 규정되어 있다. 업무 수행의 성과물이나 성과관리 차원의 지도·감독에 대한 규정의 내용이 미흡한 점이 있다.


## 제2절 민간위탁 운영실태 분석

### 1. 시설 및 사무 위탁 현황 및 문제점

#### 가. 시설·사무의 위탁

현재 지방자치단체에서 이루어지고 있는 민간위탁의 주요한 대상은 지방자치단체가 소유하면서 관리·운영하고 있는 각종 시설과 청소업무 등의 일반 행정사무이다. 몇 가지 분야로 나누어 민간위탁 되고 있는 시설과 사무로 어떠한 것이 있는지를 간단히 살펴본다.

사회복지분야의 시설로는 종합복지관, 보육원, 여성회관, 직업전문학교, 장의시설 등이며, 사무로는 사회복지세미나, 보육시설종사자교육훈련 등이다. 환경위생분야의 시설은 재활용센터, 하수처리장, 폐수종말처리장 등이며, 사무는 폐기물수집운반, 분뇨·정화조청소, 간이상수도관리 등이다. 공공시설은 각종 공원, 자연휴양림, 주차장, 각종 회관 등이며, 사무는 도로관



리, 공동구 유지관리 등이다. 청소년시설로는 테니스장, 체육시설, 청소년수련관 등이며, 사무는 청소년유해환경감시 등이다. 청사관리는 각종 청사 등 청사시설관리 일체와 청사청소, 청사경비, 주민전산망 유지관리 등이 있다. 각종 경영수익사업과 병원, 의료센터 및 의료사업이 민간위탁 되고 있다. 그리고 문화예술 관련 시설 및 행사들이 민간에 위탁되어 관리·운영되며, 기타 각종 검사업무나 교육업무가 민간위탁으로 운영되고 있다(<표 3-5> 참조).

〈표 3-5〉 민간위탁으로 처리중인 지방자치단체의 시설 및 사무

분야별	시설명	단위사무명
사회 복지	종합복지관, 장애인·맹인·상이군경·노인·근로자·가장복지관, 양로원, 요양원, 보육원, 여성회관, 보훈회관, 자원봉사센터, 직업전문학교, 근로자합숙소, 장애인체육시설, 강의시설	사회복지세미나, 수화통역센터 운영, 심부름센터운영, 고용촉진훈련, 보육시설종사자교육훈련
환경 위생	제철용센터, 소각장, 음식물쓰레기자원화시설, 하수처리장, 폐수종말처리장	폐기물수집운반, 분뇨·정화조정소, 격출물처리, 규격봉투공급, 대기오염측정, 급수공사, 간이상수도관리, 하수도공사
공공 시설	대공원, 한강공원, 근린공원, 자연휴양림, 관광안내소, 지하상가주차장, 새마을회관, 구민회관, 승전기념관, 운수연수원, 반공전시관, 양묘장, 논공단지, 양수장, 비상급수시설	도로관리, 슬림픽대로관리, 노점상관리, 도로굴착 및 복구공사 감독, 공동구 유지관리, 지정벽 보편관리
체육 청소년	테니스장, 수영장 등 체육시설, 청소년회관, 청소년수련관, 청소년독서실, 유스호스텔, 구민체육센터, 남도학숙	청소년유해환경감시
청사 관리	각종 청사 등 청사시설관리 일체	청사청소, 청사경비, 청사승강기관리, 주민권산당 유지관리, 청사전기안전관리
경영 사업	중소기업제품전시판매장, 토산품판매장, 축산물직판장, 민속공예품전시판매장, 눈썰매장, 생약유통센터, 농수산물도매시장, 축산물판매장	중소기업육성자금관리, 택지개발사업, 수입증지판매, 지역개발공채관리, 해수욕장 관리, 국민관광지 관리 운영
보건 의료	시립보라매병원, 정신보건센터	결핵관리사업, 에이즈예방홍보, 나병관리사업, 가족계획사업, 방역소득마약퇴치사업, 기생충예방
문화 예술	서울놀이마당, 문화원, 민속예술관, 문예회관, 농악전수회관, 향토공예관, 공공도서관	세종문화회관 입장권 판매, 미술대전, 문해예술강좌, 군민의 날 행사, 문화제
기타	소비자보호고발센터	주력자제품질검사, 택시운전자자격교부, 자동차검사, 수렵강습, 광고물교육, 기능경시대회, 공동주택상수도검침, 관광종사자교육, 주차위반차량견인, 건축사관리



1999년 현재 우리 나라 지방자치단체에서 민간위탁을 추진 중에 있거나 가능한 시설 및 사무는 총 5,228건으로 시설이 3,907건, 사무가 1,321건으로 조사되고 있다.<sup>63)</sup> 1998년 말까지 민간위탁 된 건수는 총 3,557건으로 시설 2,772건, 사무 807건이다. <표 3-6>에서 보는 바와 같이 시설의 경우 사회복지시설은 1,235개소가 민간위탁 되어 우리 나라 민간위탁시설의 44.6%를 차지하고 있으며, 이어 주차장 등 공공시설이 28.8%, 체육청소년 및 환경위생 분야가 각각 9.4% 및 9.0%, 청사관리와 경영사업이 각각 2.8%와 2.3% 등이다. 그리고 사무의 경우 환경위생분야가 전체 사무위탁의 30.4%를 차지하며 이어 공공시설 및 청사관리 분야가 각각 10.2%와 9.1%를 차지하고 있다.

<표 3-6> 민간위탁 처리종인 지방자치단체의 시설 및 사무  
(단위 : 건수, %)

구분	계	사회 복지	환경 위생	공공 시설	체육 청소년	청사 관리	경영 사업	보건 의료	문화 예술	기타
계 (%)	3,577 (100)	1,270 (35.5)	323 (9.0)	1,030 (28.8)	335 (9.4)	101 (2.8)	84 (2.3)	50 (1.4)	52 (1.5)	332 (9.3)
시설 (%)	2,772 (100)	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)
사무 (%)	805 (100)	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)

자료 : 행정자치부(1999)

<표 3-7>에서 보는 바와 같이 사회복지시설은 총 1,402개소 중에서 1,235개소가 위탁되어 88%의 위탁율을 보이고, 공공시설 88%, 청사관리 72%, 보건의료 71%, 체육청소년 70%, 경영사업 66%, 문화예술 31%, 환경위생 25%

63) 이는 '99. 6. 22-8. 31간 16개 시도 및 232개 시군구의 전 지방자치단체에서 자체조사한 결과임 ; 행정자치부(1999).

의 위탁율을 보이고 있다. 시·도 소관시설은 전체의 약 10%에 불과한 348개소이나 나머지 90%인 3,235개소는 시·군·구 소관시설로 되어 있다. 광역과 기초자치단체로 나누어 위탁율을 살펴보면, 시·도는 전체 위탁 가능한 시설 348개소 중 260개소를 위탁하여 77%의 위탁율을 보이고 있으며, 시·군·구는 약 78%정도 보이고 있다. 한편 사무의 경우 전체 위탁 가능한 사무의 69%의 위탁율을 보이고 있으며 시·도의 경우 69%, 시·군·구의 경우 65%의 위탁율을 보이고 있다.

〈표 3-7〉 자치단체별 위탁처리 시설 및 사무 현황

(단위 : 건수)

구분		계	사회 복지	환경 위생	공공 시설	체육 청소년	청사 관리	경영 사업	보건 의료	문화 예술	기타	
시설	합계	소계	3,538	1,402	318	1,078	435	39	66	14	111	120
		기위탁	2,772	1,235	78	948	303	28	45	10	34	91
		위탁가능	811	167	240	130	132	11	21	4	77	29
	시도	소계	348	81	34	78	85	7	11	6	21	25
		기위탁	260	64	15	62	72	3	7	6	13	18
		위탁가능	88	17	19	16	13	4	4	-	8	7
	시군구	소계	3,235	1,321	284	1,000	350	32	55	8	90	95
		기위탁	2,512	1,171	63	886	231	25	38	4	21	73
		위탁가능	723	150	221	114	119	7	17	4	69	22
사무	합계	소계	1,172	42	390	114	33	111	48	62	23	349
		기위탁	805	35	245	82	32	73	39	40	18	241
		위탁가능	357	7	145	32	1	38	9	22	5	108
	시도	소계	223	7	13	12	26	28	11	20	5	101
		기위탁	180	6	11	12	26	20	7	19	3	76
		위탁가능	43	1	2	-	-	8	4	1	2	25
	시군구	소계	949	35	377	102	7	83	37	42	18	248
		기위탁	625	29	234	70	6	53	32	21	15	165
		위탁가능	324	6	143	32	1	30	5	21	3	83

자료 : 행정자치부(1999).

## 나. 대상사업 선정

우리 나라 지방자치단체 민간위탁 추진절차는 1) 민간위탁 추진구상(위탁 대상사무조사 등) → 2) 민간위탁추진계획수립(대상확정 수탁업자 선정방법 결정 등) → 3) 지방의회 심의 의결(민간위탁심의위원회 개최, 조례 제·개정 등) → 4) 수탁자 선정(입찰참가자 자격심의, 심사기준 마련, 공개입찰 등) → 5) 계약체결(계약서 작성 등) → 6) 사무·시설운영 인계인수(인수인계서 작성, 행정지도·감독부서 지정 등)으로 이루어진다. 현재 지방자치단체 민간위탁은 공공부문의 구조조정(공무원 감축)과 연계 추진되고 있으며 대상사업 선정과 관련하여 다음과 같은 특징과 문제점을 보이고 있다.

첫째, 지방자치단체의 구조조정, 즉 공무원 감축을 위해 민간위탁의 수단을 활용하고 있다. 정부의 구조조정은 1, 2단계로 구분하여 2002년까지 완료하기로 되어 있다. 따라서 이 시기에 민간위탁의 추진이 집중되고 있다. 그러다 보니 지방공공서비스에 대한 정밀한 분석에 기초하여 민간위탁을 결정하기보다는 1, 2단계 공무원 감축수에 맞추어 특정시설 및 업무를 민간위탁하고 있는 실정이다. 그 결과 다양한 부작용이 발생하고 있다. 외국의 경우 정확한 서비스 분석<sup>64)</sup>을 통하여 비용절감, 서비스 질의 변화, 행정능률성, 민간기업활성 등의 효과를 평가한 뒤 민간위탁 대상사업을 결정하고 있다.<sup>65)</sup>

둘째, 민간위탁 대상범위를 한정하여 열거하고 있다. 행정자치부의 민간위탁 추진지침에는 민간위탁 중점 선정 대상으로 10가지 기능을 제시하면서

64) 여기서 "서비스 분석"이란 서비스 공급에 있어서 직영, 민간위탁 등 공급방식에 따라 예산(비용)절감, 서비스 질 향상, 행정능률성 등을 사전에 면밀히 분석하여 구체적인 방식을 결정하는 것을 의미한다.

65) 샌디에고시의 경우 서비스분석담당자가 여러 서비스 기능을 어떻게 예산절감하고 행정 효율성을 향상시킬 것인지를 분석하여 그 공급 방식을 결정하고 있다.

각 기능별로 구체적인 대상을 열거하고 있다. 그리고 각 지방자치단체에서는 이에 맞추어 조례에 대상시설과 사무를 구체적으로 정하거나, 몇 가지 기능을 열거하고 있다. 그 결과 지방자치단체 소유 모든 시설 등이 이에 포함되며 다른 기능에 대하여는 그 대상에서 제외되고 있다. 그러다 보니 지역적으로는 수탁기관의 부족 등으로 민간위탁 추진에 어려움을 겪고, 다른 한편 그 반대의 현상도 나타날 수 있다. 선진국의 경우를 살펴보면 공공서비스의 대부분이 민간부문에서도 공급될 수 있다는 사실을 확인할 수 있다. 이들 국가의 경우 민간위탁이 배제되는 사업은 공공서비스의 극히 일부분(예를 들면, 정책개발 기능)에 한정하고 있다.

셋째, 그 결과 특정기능의 민간위탁 목적이 개념적으로 존재할 뿐 현실적으로 이를 실현하기 위한 정교한 비용에 대한 비교분석과 검토가 전제되지 않고 있는 실정이다. 서울시 각 구청을 대상으로 청소업무와 사회복지시설의 민간위탁에 대한 예산절감, 서비스 질 향상, 정부인력 감축, 신규행정수요에의 대응 등을 묻는 설문조사 결과 민간위탁의 목적에 사업비 감축에 의한 예산절감, 행정서비스의 질 향상을 제시하고 있지만, 이는 개념적으로만 존재할 뿐 이를 실현하기 위한 분석과 검토가 이루어지지 않는다는 평가도 있다. 그리고 민간위탁의 목적이 정부인력감축에 있다고 제시하는 구청도 상당한 수준에 있다.<sup>66)</sup> 이로 미루어 볼 때, 현행 민간위탁 대상사업의 선정이 합리적이라고 만은 볼 수 없다.

---

66) 위탁목적에 대한 조사결과 16개 구청(64%)이 사업비 감축에 의한 예산절감, 7개 구청(28%)이 정부인력감축, 2개 구청(8%)이 행정서비스 질 향상을 목적으로 제시하고 있다 ; 박종훈, 전계서, p. 79.

## 2. 위탁기관 현황 및 문제점

<표 3-8>에서 보는 바와 같이 민간위탁 된 시설·사무에 대하여 위탁한 기관을 성격별로 유형화하면 다음과 같다. 위탁기능을 가장 많이 위탁한 것은 개인으로 위탁기능 3,577 개중 23.3%인 834개를 담당하고 있다. 그 다음으로 민간기업이 17.4%이며 관련협회 13.7%, 사회복지법인 9.8%, 사회공공단체 6.9%, 종교단체 7.8%, 지방공사·공단 3.4%, 의료법인 0.8% 등이다.<sup>67)</sup>

위탁유형에 따른 수탁업체의 특성을 살펴보면, 사회복지, 공공시설, 경영사업분야는 주로 개인(32.6%)<sup>68)</sup>이 수탁업체로 선정되었으며, 주요 업무는 어린이집운영, 다목적회관관리 등이다. 환경위생, 청사관리분야의 주요 위탁업무는 기초환경시설운영관리, 청사경비관리, 대기오염측정 등으로 전문성을 갖춘 민간기업체(85.4%)가 수탁업체로 되어 있다. 그리고 체육청소년, 보건의료, 문화예술분야의 체육시설관리, 시립정신병원 운영, 미술대전 개최 등은 주로 관련 협회(37.4%)가 수탁업체로 되어 있다(<표 3-9>, <표 3-10> 참조).

---

67) 중앙정부는 정부기능을 민간에 위탁하는 경우 현실적으로 그 대부분의 기능을 협회 등 해당업종의 사업자단체나 정부가 직접 설립한 공기업(공단)이나 정부 출연기관에 위탁하는 경우가 절대 다수이다. 130개 위탁기능 중 협회 49%, 공기업 26%, 정부출연기관 11%, 민간 및 특수법인 14%로 구성되었음을 지적하고있다; 박중훈, 전계서, p. 74.

68) 사회복지분야는 27.0%, 공공시설분야는 39.7%, 경영사업분야는 30.0%를 개인에게 위탁하고 있다.

〈표 3-8〉 수탁기관 현황

(단위 : 건, %)

구분	계	수탁업체별									
		민간기업	관련협회	개인	사회복지법인	사회공공단체	종교단체	의료법인	지방공사공단	자체운영	기타
계 (비율)	3,577 (100)	623 (17.4)	491 (13.7)	834 (29.3)	350 (9.8)	248 (6.9)	280 (7.8)	27 (0.8)	123 (3.4)	12 (0.3)	589 (16.5)
사회복지	1,270	43	117	343	304	91	220	9	5	1	137
환경위생	323	266	13	9		4	1	4	17	1	8
공공시설	1,030	109	66	409	19	77	1		49		300
체육청소년	335	4	130	26	18	57	55		5	3	37
청사관리	101	96	1	1							3
경영사업	84	15	6	25	3				21	5	9
보건의료	50	4	23	1			3	14	1		4
문화예술	52	2	28	3		9				1	9
기타	332	84	107	17	6	10			25	1	82

자료: 행정자치부(1999)

〈표 3-9〉 위탁시설 및 기능별 수탁자 현황

수탁자유형	위탁사무
민간기업	하수처리시설, 폐수처리, 폐기물처리, 대기오염 자동측정기관리, 통근버스 운행, 공채매출, 기금관리, 수영장관리, 도서관청소, 공원유희시설관리, 위생매립장 방역, 청사야간경비, 생활폐기물 수거, 관내방역, 재활용품교환센터운영, 음식물쓰레기자원화시설운영, 권속허가에 따른 조사업무
공사·공단	체육시설관리, 불법주·정차량 견인, 공원관리, 택지개발사업, 잔디·묘목관리대행, 공단관리, 검사기기 검사 등
사회단체, 비영리법인	시립정신병원 운영, 사회복지시설 운영, 청소년관련시설 운영, 남도학숙 운영, 공원묘지 분양·관리, 화장장 운영, 관광안내소 운영
시 체육회	체육시설관리
예술·문화 관련단체	시 미술대전개최, 미술상시상
협회	육외광고업 종사자 교육
개인	어린이집 운영

〈표 3-10〉 수탁기관별 내역

기관별	수탁기관명(수탁분야)
민간 기업	에스원(청사경비), LG엔지니어링(공동구관리), 대우(쓰레기소각장), 한일환경(폐기물처리), 제일제당(구내식당), 한보건설(올림픽대교관리), LG정보시스템관리(주민전산망유지보수), 명성토건(비상급수시설), 대우통신(전산프로그램유지보수), 금호건설(하수처리장)
관련 협회	공도협회(공도장), 대한결핵협회(결핵관리), 건축사협회(건축물검사), 대한사회복지회(어린이집), 광고사협회(광고물관리), 관광협회(관광안내소), 대한나병관리협회(나병관리), 택시운송사업조합(택시운전자관리), 한국건강관리협회(기생충검진), 부동산중개업협회(중개업자교육), 한국가족계획협회(가족계획사업)
사회 복지 법인	상록회, 새싹회, 자비복지원, 선명회, 천성원, 인산복지재단, 애명복지촌, 평화복지재단, 상의원(종합복지관, 양로원, 청소년회관, 직업전문학교, 자원봉사센터)
사회 공공 단체	국제라이온스(장애인복지관), 여성단체협의회(어린이집), 자유총연맹(반공전시관), 대한노인회(노인회관), YWCA(알뜰생활관), 상이군경회(보훈회관), 청년회의소(주차장), 한국보이(걸)스카우트(청소년독서실), YMCA(종합복지관), 체육회(체육회관), 한국노총(노동복지회관), 문인협회(청소년공부방), 새마을협의회(재활용센터), 중소기업협동조합(합토공예관), 주부교실중앙회(사회복지관), 농업협동조합(농수산물유통포장센터)
종교 단체	천주교 각교구(종합복지관), 한국선명회(종합복지관), 불교 조계종(종합복지관), 수녀회(여성회관), 기독교장로회(종합복지관), 기독교대한감리회(종합복지관), 평화교회(어린이집), 영암향교(유린회관), 대한구세군(부녀아동상담소), 원불교(어린이집)
의료 법인	영광병원, 요인병원(정신요양), 축령복음병원(정신요양), 최자혜병원(어린이집), 근화병원(가족계획사업), 삼성서울병원(방문간호사업)
지방 공사 공단	경기지방공사(택지개발), 천안시투자공사(주차관리), 송파개발공사(공원관리), 시설관리공단(시설관리), 지방공사강남병원(노인복지관)
자체 운영위	문화계, 농공단지운영, 읍면복지회관
기타	평택대(종합사회복지관), 이주대(정신보건센터), 창원대(어린이집), 서울대(시립병원, 창업보육센터), 중앙대(사회복지관), 한림대(사회복지상담소)

이상에서 지방자치단체 민간위탁 업무의 수탁기관 현황을 살펴보았다. 민간위탁의 기본정신을 충실히 반영하기 위해서는 민간기업 등의 경쟁이 이루어져야 한다. 수탁기관의 특성을 보면 경쟁입찰을 반드시 명문화하여야 한다. 경쟁적인 민간기관이기보다는 민간분야에서도 사업분야별로 독점화 된 사업자회나 단체, 또는 공사·공단급의 시설을 통해 위탁된 경우가 상당하다. 물론 이들에게 위탁한다 문제가 있다는 점보다는 경쟁을 기초로 수탁기관을 선정하지 못한 경우 효율성이 떨어진다는 것이다. 현재 수탁기관의 선정은 인력·기구, 재정능력, 시설장비, 기술보유·책임능력, 지역간 균형 분포 등 위탁사업 수행에 요구되는 능력 측면에서의 적합성에 입각하고 있을 뿐이다. 수탁기관이 순수 민간기업이 아니고 사업자 단체나 조합 등에 위탁되면 민간의 창의와 경영마인드를 활용하여 효율성을 높이기보다는 특정사업을 독점적으로 사용할 수 있는 권한과 이권을 부여하는 파급효과도 발생한다. 이러한 이유로 위탁에 있어서 경쟁을 기초로 하지 않으면 효율성 향상여지에 관심이 떨어진다는 것이다.

### 3. 비용절감 및 서비스 질의 현황 및 문제점

서울시 청소행정을 사례로 분석한 황윤원에 따르면,<sup>69)</sup> 민간위탁의 결과 예산상의 절감효과라는 긍정적 효과가 나타나고 있다고 분석하고 있다. 또한 박경효<sup>70)</sup>는 민간위탁의 경우 시 직영에 비해 톤당 수거비용의 측면에서

69) 황윤원, "감축관리를 위한 민간화 기법의 연구:서울시 청소행정 사례분석", 「한국행정학보」, 제25권 1호, 1991, pp. 3-24 참조

70) 박경효, "공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가", 「한국행정학보」, 제25권 4호, 1992, pp. 459-479 참조.



효율성이 인정된다고 주장하고 있다.

1999년 6월 말 행정자치부 조사에 의하면 전국적으로 시설 2,772개소, 사무 805건 등 총 3,577개의 민간위탁으로 1,768억원(시설분야 1,384억원, 사무분야 384억원)의 예산절감을 가져온 것으로 분석하고 있다. 그 중 자료를 확인할 수 있는 1,248건에 대한 절감예산 1,250억원에 대하여 분야별·자치단체 종류별 특징을 살펴보면 <표 3-11>과 같다. 총괄적으로 시도보다는 시군구에서 민간위탁의 건수는 많지만 오히려 예산절감은 시도에서 많이 나타나고 있다. 이는 시도의 시설분야에서 예산절감이 많이 나타나기 때문이다.

〈표 3-11〉 민간위탁으로 인한 비용절감 규모

(단위 : 건수, 억원)

	건수			예산절감		
	소계	시도	시군구	소계	시도	시군구
합계	1,248	126	1,120	1,250	866	384
시설분야	1,068	118	950	1,075	863	212
사무분야	180	8	172	175	3	172

자료: 행정자치부(1999)

민간위탁 되는 모든 시설이나 사무에서 예산절감 효과를 가져오기보다는 특정기능, 예를 들면 주차장, 복지회관 등 일부에 편중되어 있다. 그리고 자치단체별로 예산절감의 효과가 다르다. 경우에 따라서는 특정기능의 민간위탁을 효율적으로 추진하여 많은 예산을 절감한 경우도 있다. 예를 들면, 강남구의 경우 38건의 민간위탁으로 10,133백만원의 예산절감 효과를 거둔데 비해 노원구의 경우는 52건을 민간위탁 하였음에도 예산절감의 효과가 적은 것으로 나타나고 있다(<표 3-12> 참조).

〈표 3-12〉 자치단체간 예산절감의 비교

(단위 : 백만원)

구분	단체별	근거	위탁 년도	수탁기관	예산 절감	
강남구	시설	강남노인복지회관	조례	85	대한노인회강남구지회	12
		구민체육관	조례	94	국민생활체육협의회	344
		강남구민회관	장의 방침	96	(주)진명컨설팅	81
		논현문화복지회관의 1개소	장의 방침	97	(주)나인인터내셔널	169
		음식물쓰레기자원화시설	조례	98	신영종합상사(주)	776
		아동회관어린이집의 26개소	법	91	대한사회복지회	7,847
		강남구가장복지센터	방침	98	달알복지재단	234
		강남구여성센터	조례	97	대한어머니회	141
		강남청소년회관	법	93	(사)대한여자기독교청년연합회	237
		강남청소년쉼터	법	97	태화기독교사회복지관	170
		일원청소년독서실	시의 지침	89	대한사회복지회	122
사무	가로수유지관리	조례	92	다빈조경	204	
	가정방문간호	법	97	삼성서울병원	41	
	분노수집·운반및정화조청소	조례	74	정익사업의 1	2,431	
	생활폐기물수집운반	조례	95	하남기업의 7	6,175	
	공영노상주차장관리운영	조례	96	송요명의 26인	1,140	
노원구	시설	월계1동어린이집의 15개소	법	91	사회복지법인서울카톨릭사회복지회의 5개 단체	-
		하계사회복지회관	지침	91	재단법인천도교육재단	-
		월계청소년수련실의 2개소	법	94	대한가족보전복지협회의 2개 단체	-
		동나무근린공원노외주차장의 20개소	조례	93	이순자의 20인	-
		마들근린공원테니스장의 8개소	조례	91	성기훈의 8인	-
		새마을회관	조례	86	새마을지도자상계4동협의회	-
		시민게시판	장의 방침	95	해성기획	-

자료: 행정자치부(1999)

한 설문조사의 결과에 따르면, 대부분의 민간위탁으로 비용절감의 효과를 나타내고 있는 것으로 파악하고 있다. 서울시 본청 145건의 민간위탁에 대하여 비용절감의 효과를 구체적인 수치로 제시하지는 않았지만 145건 중 132건의 민간위탁에서 비용절감이 나타나고 있는 것으로 분석하고 있다. 그리고 비용절감이 되는 부분은 대략 업무처리 속도도 신속하여 시 관계자가 평가하기에 대략 만족하는 수준으로 조사되고 있다. 민간 위탁전후에 비용 변화가 없는 경우와 오히려 비용이 증가하는 경우도 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>71)</sup> 하지만, 민간위탁의 목적이 능률성, 전문성 제고, 경영성 향상, 대응성 향상, 전문인력 부재 측면에서도 이루어지기 때문에 비용에 변화가 없는 경우 이러한 측면이 향상된다면 문제가 될 것이 없다. 다만, 비용증가가 나타나는 경우, 전체적인 평가에서 불만족한 것으로 평가되고 있다(<표 3-13> 참조).

한편, 민간위탁 추진과정에서 나타나는 문제점들을 해결하여 효율적으로 민간위탁을 추진한 몇 사례를 통하여 민간위탁의 효과가 어느 정도인지를 살펴본다. 이 과정에서 민간위탁의 장애요소들을 어떻게 해결하였는지도 동시에 살펴본다.

제주도 복제주군의 경우 청소년수련원, 관광지관리사무소, 위생사업소의 민간위탁에서는 초기 민간위탁의 어려움인 기존 공무원의 문제를 다른 부서 배치와 고용승계를 통한 신분보장책을 마련하여 인력이관에 따른 감축효과를 거두었다. 그리고 이들 시설의 관리운영에서도 경비의 절감 노력과 적극적인 홍보로 청소년수련원과 비지림 관광지는 매년 관광객이 급증하고 있는 실정이다(<표 3-14> 참조).

---

71) 한영주·조임곤, 전제서, pp. 181-190에서 발췌 작성.

<표 3-13> 민간위탁 이후 비용증가 등의 사례(서울시)

위탁내용	수탁자	방식	비용절감	처리속도	평가
세무전산	데이콤시스템테크놀로지	공개입찰	변화없음	신속	매우만족
	한국전산원	수의계약	변화없음	신속	매우만족
어린이대공원관리	시설관리공단	-	비용증가	지연	불만족
자동차전용도로내 가로수녹지대관리	시설관리공단	-	비용증가	보통	보통
여미지식물원관리	시설관리공단	-	비용증가	보통	보통
책임감리	전화엔지니어링	공개입찰	비용증가	지연	불만족
난지도강제력치장 경비관리	신우안전기업(주)	공개입찰	변화없음	보통	만족
정거장 설계	동명기술공단의외	공개입찰	변화없음	신속	만족
수탁급수공사	골든벨특수건설	공개입찰	변화없음	신속	보통
시설물정비공사	삼환건설	공개입찰	변화없음	신속	보통
배급수관시공감독	서울시기술협회	공개입찰	변화없음	보통	만족
우면산배수지 수계송 수관로 부설공사	우래기술단	공개입찰	변화없음	보통	만족
부랑부녀자보호시설	천주교성모영보수녀회	계약	변화없음	보통	만족
세종문화회관공연입 장권발매시스템	지구촌문화정보서비스	수의계약	변화없음	보통	만족

충청북도 증평하수처리장의 경우 Turn - Key 방식에 의거 당초부터 전문 민간업체에 위탁한 사례이다. 민간위탁을 통하여 약 42%의 인력절감(21명→12명)효과와 전문화된 민간업체의 기술도입으로 수질오염을 예방하는데 큰 효과를 거둘 것으로 기대하고 있다(<표 3-15>).

광주광역시 하수종말처리장의 경우 기존 공무원 다른 부서 배치 및 고용 승계 등을 통하여 큰 무리 없이 민간위탁을 추진하였으며 그 결과 상당한 예산절감 효과를 거두고 있다(<표 3-16> 참조).

대구광역시 동구 청소업무 민간위탁에서는 청소대행업체의 허가기준을

완화함으로써 기존 수탁기관의 독점에서 경쟁으로 전환하여 청소업무의 민간위탁 범위를 확대함과 동시에 청소비용 및 예산절감의 효과를 거두었다.

〈표 3-14〉 북제주군의 사업소위탁 사례

(단위 : 백만원)

사 업 소 명	위탁계약일	수탁기관	정원감축	현원고용 증 계	년간예산 절 감 액
제주청소년 수련원 관리사무소	'97. 12. 23	근로복지공단	22명	19명	723
관광지 관리사무소 비자림 지소	'98. 12. 15	(사)한국복지재 단	14명	14명	298
동·서부 위생환경 사업소	'98. 12. 16	(주)정원산업	12명	12명	524

〈표 3-15〉 충청북도의 증평하수처리장 위탁 사례

(단위 : 백만원)

시 설 명	위탁계약일	수탁기관	정원 감축	년간예산 절 감 액
증평하수처리장	'99. 5. 11	(주)태영 외 2개소	21명	600

〈표 3-16〉 광주광역시 하수종말처리장 위탁 사례

(단위 : 백만원)

시 설 명	구 분	시직영	민간위탁	절감(감축)효과
광주광역시 「하수종말처리장」	예 산	87억원	62억원	25억원
	증 무 원	129명	-	129명

〈표 3-17〉 대구광역시 동구 청소비용 및 예산절감 효과(2000. 3-8월)

(단위 : 백만원)

구분	계	인건비	퇴직금	차 량 유지비	차 량 교체비	대 행 수수료	매립비	봉 투 제작비	기타
절감액	1,051	1,210	143	96	76	△609	21	21	93
확대후	1,617	213	25	26	20	1,017	216	75	25
확대전	2,688	1,432	168	122	96	408	237	96	118

이상에서 현재 추진되고 있는 지방자치단체의 민간위탁에 대한 예산절감, 서비스 질의 향상 및 업무능률성 향상 등을 전국 현황 및 몇 개의 사례를 통하여 개괄적으로 살펴보았다. 기존의 연구에 의하면 민간위탁의 결과 예산상의 절감효과라는 긍정적 효과가 나타나고 있다고 분석하고 있다. 반면, 수탁업체들이 인건비 절감에 지나치게 치중함으로써 서비스의 질적 저하를 발생할 수도 있으며, 부작용이 대두되어 주민만족도가 하락하는 등 효과성이 낮아질 수 있다고 지적한 바 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 당장 민간위탁의 효과를 평가하기는 어렵지만 현재로서는 예산상의 절감이 어느 정도 나타난다. 그리고 서비스의 질 등의 효과도 긍정적인 평가를 할 수 있다. 하지만 경우에 따라서는 비용이 증가하는 경우도 있으며 위탁기관의 만족도가 낮은 경우도 있다. 그리고 민간위탁 추진과정에서 몇몇 부작용도 발생하고 있다. 이러한 부작용을 어느 정도 최소화하느냐에 따라 민간위탁의 성과와 서비스의 질 여부가 결정될 것으로 본다.

#### 4. 지도·감독 등 관리의 현황 및 문제점

민간위탁관련 개별 조례를 살펴보면 위탁사무처리지침을 시달하고 지휘·감독하며, 필요하다고 인정하는 경우 소속공무원으로 하여금 위탁사무의 운영사항과 시설·장부·서류 등을 감사 또는 조사하게 할 수 있으며, 그 결과 시정할 사항이 있는 경우에는 필요한 조치를 하도록 하고 있다.

이와 같이 지도·감독 규정은 조례에 규명하고 있으나 실제 운영 면에서는 수탁업체가 직접 자기적으로 점검하여 보고하는 형태를 취하다 보니 지도·감독이 제대로 이루어지지 않는다. 업무수행에 대한 점검 방식은 업무수행 내용을 직접 정기적으로 하지만 수탁업체들의 보고에 의존하는 경우도 상당하다. 참고로 청소업무 민간위탁의 경우 수탁기관의 점검방식에서 업무내용을 직접 정기적으로 점검하는 비율이 84%, 수탁기관의 보고에 의존하는 경우가 16%라는 조사결과도 나와 있다. 반면 사회복지시설의 경우 각각 56% 대 44%로 나와 수탁업무별로 그 점검방식이 다른 실정이다(<표 3-18> 참조).<sup>72)</sup> 그러나 정기점검도 기본적으로 계약내용에 서비스 수준에 대한 합의와 규정이 없는 관제로 구체적인 내용 측면에서의 정보가 수집되기보다는 투입요소 확보 여부와 위탁업무의 실질적인 수행상태에 대한 정보에 한정되고 있다. 또한 위탁사업의 수행실적과 관련된 정보 및 자료의 관리도 위탁기관에서 수집·보관하는 경우가 많지만 수탁기관에서 관리하거나 전혀 자료 및 정보에 대한 관리가 이루어지지 않는 경우도 있다. 한편, <표3-18>에서 보는 바와 같이 민간위탁을 실시함에 있어 수탁업체의 교체보다는 기존 사업자를 우선적으로 배려하거나 아예 기존 사업자와 단순 재계약 하는 실정이 많다.

72) 박종훈, 전제서, p. 81 참조

〈표 3-18〉 수탁업체 지도·감독 방식과 교체경험

구 분		청소업무 위탁	사회복지시설 위탁
점검 방식	직접 정기적으로 점검	84%	56%
	수탁기관 보고	16%	44%
교체경험		12%	53%

자료 : 박중훈, 전계서 자료를 참고하여 정리한 것임

이상과 같이 현재 민간위탁의 지도·감독은 계약조건의 이행여부에 대한 적절한 지도·감독이 부족하며 성과관리가 미흡한 것으로 나타나고 있다. 이는 성과관리 측면에서 수탁업체가 이행하여야 할 서비스 수준을 계약조건에 구체적으로 명시하지 않고 있기 때문인 것으로 판단한다. 실적과 관련된 정보 및 자료 수집이 소홀하며 수탁업체의 수행업무에 대한 성과관리와 이를 통한 수탁기관의 선정이 다소 미흡한 실정이다.



## 제4장 민간위탁의 효율적 추진방안

### 제1절 기본방향

현재 지방자치단체에 이루어지고 있는 민간위탁의 실태를 분석해 본 결과 크게 다음과 같은 문제점 등이 나타나고 있다. 민간위탁 관련 규정, 대상사업 및 수탁기관 선정, 예산절감 등 민간위탁의 효과, 수탁기관의 수행업무에 대한 관리·감독 등에서 문제점이 나타나고 있다. 현재 지방자치단체에서는 관념적으로 위탁에 대하여 만족하는 부분도 있으나 위탁서비스 질의 향상을 보장할 수 없는 점도 있다. 이는 수탁기관 선정시의 경쟁부족, 계약내용의 취약 및 성과관리의 부재, 관리·감독의 미흡 등의 이유에서 연유한다. 민간위탁은 서비스 공급을 둘러싼 행정기관의 책무를 감소시키지 않는다.

민간위탁을 실시한다고 해서 서비스 공급의 합리성이 제고되는 것만은 아니다. 민간위탁의 목적인 서비스 생산과정에서 소요되는 비용을 절감하고 서비스 질을 제고하기 위해서는 민간위탁에 전제되는 기본 요건이 준수되어야 한다. 우리 나라의 경우 민간위탁이 활성화되어 효율적으로 추진되고 기대하는 효과를 거두기에는 아직 미흡한 점이 많다. 행정부문의 개혁과 공공부문의 구조조정은 피할 수 없는 상황이며, 이러한 상황에서 주요 정책수단으로 활용되어지고 있는 것이 공공서비스 공급의 민간위탁이라 볼 수 있다.

이러한 점에서 어떻게 하면 민간위탁을 효율적으로 추진하여 소기의 성과를 거두느냐가 지방자치단체에서 당면한 주요한 과제라 아니할 수 없다. 우리 나라의 경우 기존 공공부문에서 담당하던 서비스를 민간과의 계약에

의해 공급하기에는 관련 제도, 운영과정 및 성과에서 미흡한 점이 많을 뿐만 아니라 민간위탁이 활성화되기에 충분한 민간시장여건이 조성되어 있지 않은 점도 있다. 우리 나라에서 민간위탁을 활성화하기 위해서는 우선, 민간위탁을 효율적으로 추진할 수 있는 체계를 마련해야 하며, 둘째, 실제 민간위탁 운영에 있어서 운영 요소에 대한 합리적인 개선으로 민간위탁의 효과를 제고해야 하며, 셋째, 민간위탁의 효과를 제고하기 위한 민간위탁의 기본전제인 경쟁 및 성과관리·감독이 적절히 이루어져야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 요소들에 대한 검토 및 개선대안이 마련되어야 한다.

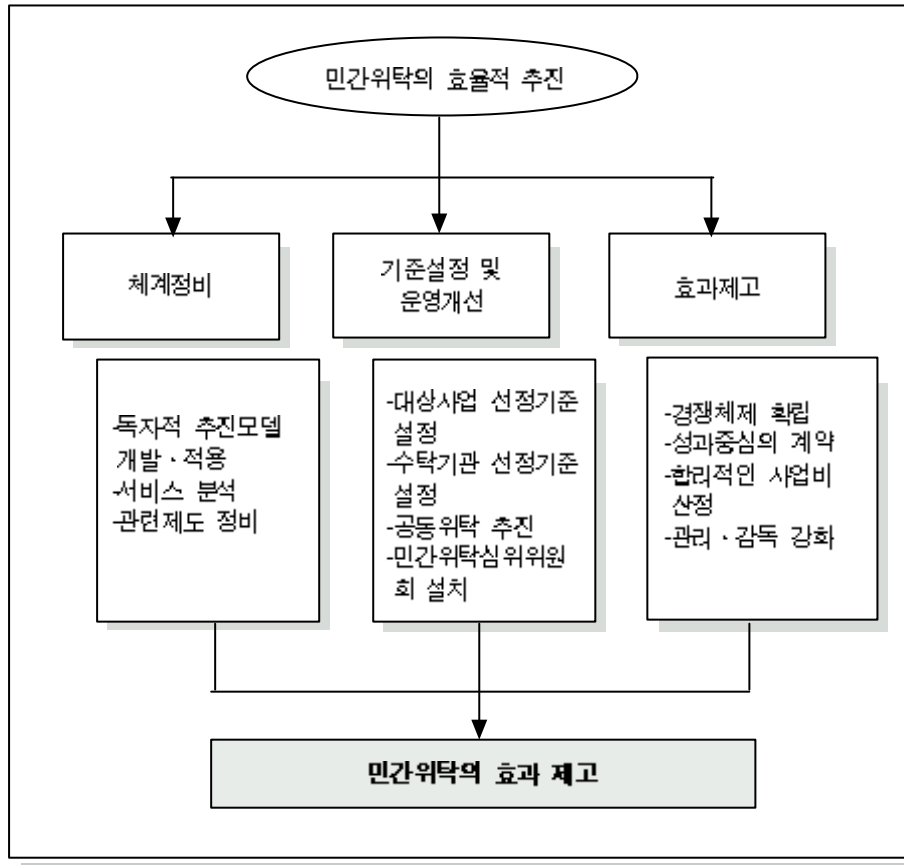
첫째, 위탁대상사업의 선정에 있어 대상사업의 성격과 민간부문의 여건을 반영해야 한다.

둘째, 위탁과정에서 준수되어야 할 기준 및 절차들이 구체적으로 마련되어야 한다.

셋째, 민간위탁 실시과정에 대한 효율적인 관리를 통해 민간위탁의 효과를 최대한 제고시켜야 한다.

본 연구에서는 민간위탁의 효율적 추진을 위한 기본방향으로 민간위탁 추진체계의 구축, 민간위탁 선정기준 설정 및 위탁방안 등 운영개선, 민간위탁의 효과를 제고할 수 있는 측면에서 그 방안을 모색하고자 한다. 구체적이 방향과 내용은 틀은 [그림 4-1]과 같다.

(그림 4-1) 민간위탁 개선방향의 기본 틀



## 제2절 민간위탁 대상사업 결정모델 구축

### 1. 서비스 분석의 필요성

현재 우리 나라 지방자치단체의 민간위탁 주요 대상은 지방자치단체가 소유하거나 관장하고 있는 각종 시설 및 사무이다. 민간위탁은 대상사업이 결정되면 후술하는 '제3절'의 기준에 대한 검토를 거쳐 최종적으로 선정되어야 한다. 현재 우리 나라의 경우 민간위탁 대상사업은 이미 행정자치부의 민간위탁 추진지침에 의거 결정되었다고 볼 수 있으며, 지방자치단체에서는 이를 실행하고 있는 실정이다. 다시 말해, 민간위탁 대상사업의 결정이나 어떤 기준에 의해 지방자치단체에서 최종적으로 선정하기보다는 이미 결정되어 있는 대상사업을 실행하고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

제2장의 외국사례에서 살펴본 바에 의하면, 지방자치단체 나름대로 기존의 사업이나 서비스에 대하여 철저한 서비스 분석을 거쳐 가장 효과적으로 서비스를 공급할 수 있는 대안을 선택하며 그 대안들 중의 하나로 민간위탁을 활용하고 있음을 볼 수 있다. 미시간 주의 서비스 분석 모델인 PERM은 현 정부의 기능에 대하여 민간위탁 할 것인가, 폐지해야 할 것인가, 현상을 유지할 것인가, 수정해야 할 것인가를 결정하는 전반적인 틀이다. 샌디에고 시의 경쟁프로그램(Competition Program)도 시가 담당하는 서비스를 분석하여 최적화 하는 모델이다. 그리고 캐나다 오타와 시의 ASD 프로그램도 행정개혁 차원에서 이루어지는 서비스 분석 모델이다. 이러한 모델의 특징은 지방정부의 서비스 기능을 분석하여 어떻게 향상시킬 것인가와 그러기 위해서는 어떠한 대안을 활용해야 할 것인가를 결정하는 모델이다. 이들 지방정부에서는 독자적인 과정을 거쳐 민간위탁 대상사업을 결정하고 있다. 이러한

서비스 분석은 외부기관에 의해 이루어지기도 하고 지방정부의 특정 부서에서 지속적으로 이루어지기도 한다. 미시간 주의 PERM은 민간에 위탁되어 시행되는 반면 샌디에고 시의 경쟁프로그램은 경쟁과 효율성증대 프로그램 매니저를 두어 자체적으로 지속적으로 이루어지고 있다. 이와 같이 외국의 지방정부에서는 지정된 특정범위의 대상사업에 한정하지 않고 예산절감, 서비스 질의 향상, 행정능률의 향상 등의 다양한 측면에서 행정전반에 대한 서비스 분석을 거쳐 민간위탁 대상을 선정하여 실행하고 있다. 그리고 해당 지방정부의 역점시책이 무엇인가 그리고 지역여건을 반영하여 민간위탁 대상을 결정하고 있다. 예를 들면, 환경을 중요시하는 지역에서는 이들 업무를 직영으로 하며 그 효율성을 증대시키는 프로그램을 자체적으로 강도 높게 추진하고, 거리의 청결을 중요시하는 지역에서는 직영하면서 그 효율성을 증대시키는 다양한 방안을 강구하기도 한다.

반면, 우리 나라의 경우 시설과 특정 사무로 대상범위를 한정해서 열거하고 이들을 중심으로 민간위탁을 추진하고 있다. 이 때문에 민간위탁 대상이 제한되어 활성화되지 못한다는 지적도 있다. 또한 기존에 열거된 시설이나 사무를 획일적으로 추진하다 보니 시장의 미조성으로 인한 효과 미흡의 문제, 민간위탁 여건불비 등으로 인한 부작용 발생 및 효과의 미흡이 나타나고 있다. 우리 나라 지방자치단체에서도 외국에서와 같은 서비스 분석을 통하여 민간위탁을 결정할 경우 민간위탁의 대상범위가 확대될 수도 있고, 추진 과정에서 나타나는 부작용의 해소나 민간위탁의 성과를 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 민간위탁 대상사업을 합리적으로 결정하는 서비스 분석모델의 구축이 필요하다고 본다. 이에 ‘항’을 달리하여 우리 나라 지방자치단체에서 적용될 수 있는 민간위탁 대상사업 결정 모델을 예시적으로 개발하여 제시하고자 한다.

## 2. 민간위탁 대상사업 결정모델 개발

우리 나라 지방자치단체의 민간위탁 대상은 ① 민간수행이 효율적인 단순집행 기능(주정차 단속, 도로유지보수관리, 시설물 유지보수, 전산프로그램 개발 및 자료입력 등), ② 시설관리기능으로 민간의 전문성을 활용할 수 있는 기능(하수처리장, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 운영 등), ③ 민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 시험연구 조사기능(건설안전시험, 교량안전점검, 설계감리 등), ④ 단순집행적인 시설·장비관리 기능(차량·중장비관리, 청사·조경·방호관리, 가로등·전기시설·통신장비관리, 관광지·유적지 관리 등), ⑤ 서비스 제공기능(방역, 예방접종, 검사업무, 민간교육, 장묘관리, 시험관리), ⑥ 민간으로 활성화되는 기능(문화예술회관, 체육시설등 주민이용 개방시설), ⑦ 비영리사회단체에 재정보조 등을 통해서 관리가 효율적인 기능(각종 복지회관 등 사회복지시설, 도서관·박물관·청소년수련시설), ⑧ 민간시장기능을 통해 자원동원이 효율적으로 이용 가능한 기능(양묘, 화훼관리, 잠종관리, 원종관리 등), ⑨ 급속히 변화된 기술·기능습득이 필요한 사무(기술교육, 적능훈련 등 교육용역사업), ⑩ 현업 및 생산제작기능(공보발간, 홍보물 제작, 기타 간행물 제작) 등으로 이미 결정되어 있다.

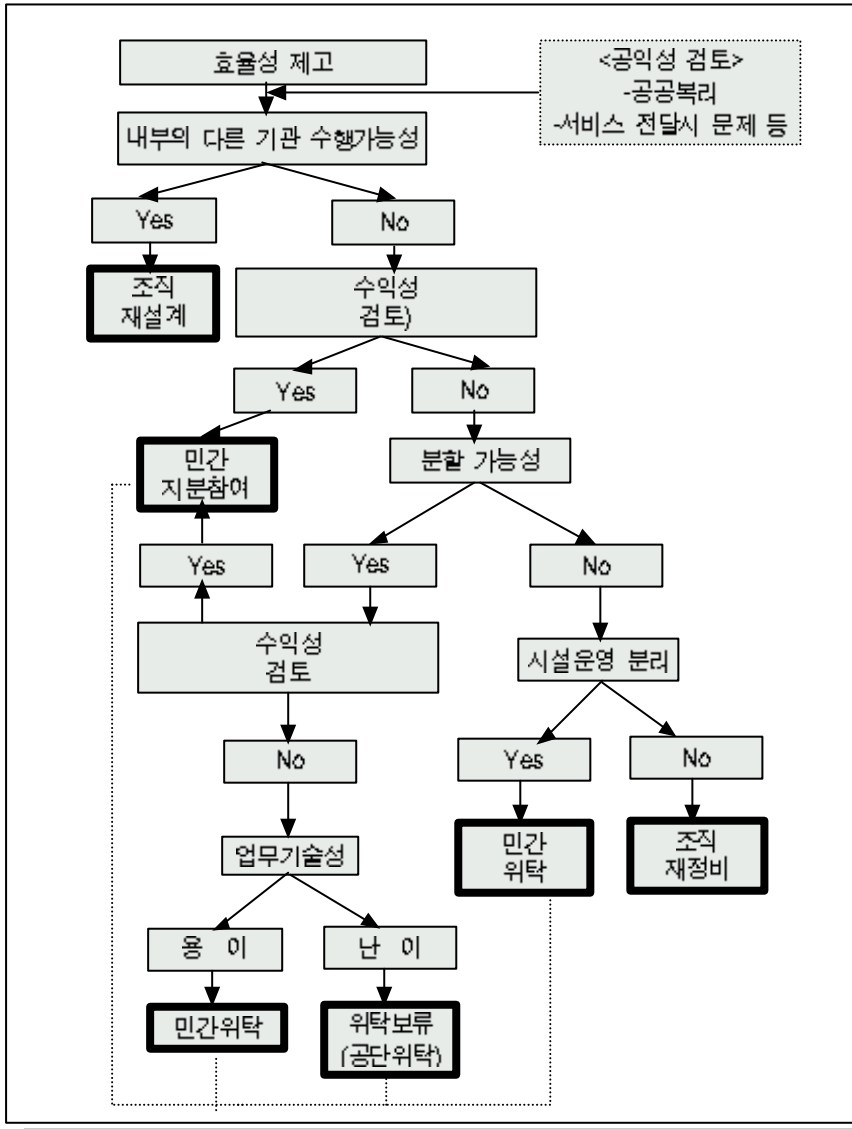
지방자치단체의 민간위탁은 이들 대상을 중심으로 이루어지는 것이 바람직하지만, 이와 더불어 지방자치단체 나름대로의 서비스 분석을 통하여 그 대상사업을 결정하는 것이 보다 합리적인 결정이 될 것이다. 서비스 분석과정을 거쳐 위에 열거한 대상범위 이외의 사업이나 사무에 대하여도 민간위탁을 검토해야 하며, 위에 열거한 대상사업에 대하여도 지역의 특성을 반영하여 적절한 대상사업을 선정하고 민간위탁 시에도 적절한 방법을 적용하는 방안을 강구해야 할 필요가 있다.

본 연구에서는 서비스 분석 모델의 예시로서 [그림4-2]와 같은 민간위탁 결정 모델을 제시한다.

[그림 4-2]에서 제시된 민간위탁 선정 및 방법 적용의 기준으로는 ① 효율성 제고, ② 공익성, ③ 지방자치단체 내 다른 기관의 제공 능력, ④ 수익성, ⑤ 분할 가능성, ⑥ 사업성 및 계약감시의 용이성, ⑦ 시설과 운영의 분리 가능성 등이다. 이 중 지방자치단체 내 다른 기관에 의한 제공 능력의 여부는 조직의 재설계에 의한 업무의 효율화를 도모하는 것으로, 조직의 재설계이며 이도 민간위탁의 대안이다. 분할가능성은 전체업무로서는 민간위탁이나 조직재설계가 곤란하나 일부의 기능으로 분리하는 경우에는 민간위탁이나 조직재설계가 가능한 분야이다. 이런 경우 민간위탁의 방식을 전면위탁 또는 일부위탁의 형식을 적용해야 할 것이다. 이러한 과정을 거쳐 민간위탁 대상업무를 선정하고 민간위탁 방식을 결정해야 할 것이다. 민간위탁 방식의 결정은 다양한 방식을 선택할 수 있을 것이다. 앞의 2장에서 살펴 본 바와 같이 민자유치, 아웃소싱, 프랜차이즈 등의 형식을 적용할 수도 있고, 서울특별시 서비스공급에서 나타나는 경영계약, 임대계약이나 민간위탁 이전 단계로 지방공사·공단예의 위탁 등을 선택할 수 있을 대상사업을 결정해야 한다.

한편, 이상과 같은 기준들에 의해 민간위탁 대상업무가 선정되고 민간위탁 방식이 결정되더라도 이를 추진하기 위해서는 정치적 저항, 공무원에 대한 영향, 법적 제약 등을 검토해야 하며, 민간위탁을 효율적으로 추진하기 위해서는 이들 장애요소를 효과적으로 해소해야 한다.

[그림 4-2] 민간위탁 결정 모델 예시



주 : 이 추진모델은 한영주·조임곤의 서울시를 대상으로 구상한 민간위탁추진 모델임.  
 다만 - - - - 표시된 부분은 본 연구에서 민간위탁 범위에 포함하자는 의견을 제시함



## 제3절 민간위탁 기준설정 및 위탁방안

### 1. 대상사업 선정기준의 설정

우리 나라 지방자치단체 민간위탁 추진절차는 이미 서술하였듯이, 대체로 민간위탁 대상사무조사 등 민간위탁에 대한 추진계획을 수립하여 지방의회의 의결을 거쳐 수탁자를 선정하여 계약을 체결하는 것으로 이루어진다.

그러나 우리 나라 민간위탁은 구체적인 민간위탁 대상사업의 선정기준이나 수탁기관에 대한 평가기준에 따라 비용절감 및 행정서비스의 질적 계층측면에서 이루어지기보다는 공무원의 인원감축을 기본으로 하는 공공부문의 구조조정의 하나의 수단으로 활용되는 경향이 많이 보이고 있다. 이와 같은 민간위탁의 추진상황하에서는 민간위탁의 기본목적의 하나인 비용절감과 서비스질의 향상을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 부작용이 초래될 가능성이 높다.

따라서 민간위탁을 효과적으로 추진하고 성과를 높이기 위해서는 앞에서 제시한 민간위탁 추진체계나 시스템을 구축함과 동시에 나아가 실제 민간위탁 대상사업이나 수탁기관을 선정하는데 있어서 보다 구체적인 일정한 기준을 설정하여 이에 따라 민간위탁을 합리적이고 투명하게 추진하는 것이 매우 중요하다.

이를 위해서는 2가지 측면에서 일정한 기준을 설정할 필요성이 있는데, 하나는 민간위탁 가능사업에 대한 규범적 기준이 필요하고 다른 하나는 민간위탁 가능사업 중에서 실제 대상사업을 선정하는데 있어서의 선정기준이 필요하다.

먼저, 어떤 사무나 사업이 민간위탁 대상사업으로 가능한 것인가 라는 기

준의 설정을 들 수 있다. 자치단체의 모든 사무나 사업이 민간위탁 대상사업 일 수는 없다. 민간위탁 가능사업 여부는 해당 사무나 사업의 성격에 의해 규정되게 된다.

우리 나라의 민간위탁 사업은 대상사업 성격에 기초하여 구분해 보면, 시설부문 및 사무부문으로 크게 나누어 볼 수 있다. 우리 나라의 99년 현재 민간위탁 추진계획을 포함하여 총 건수는 5,228건으로 이중 시설부문이 3,907건이고 사무부문이 1,321건으로 나타나고 있다. 이를 보다 구체적으로 <표 4-1>와 같이 사회복지분야, 환경위생분야, 공공시설분야, 체육청소년분야, 청사관리분야, 경영사업분야, 보건의료분야, 문화예술분야, 기타 등으로 대체로 구분해 볼 수 있다.

<표 4-1> 민간위탁사업의 유형구분

구분	대상사무 및 사업								
	사회 복지	환경 위생	공공 시설	체육 청소년	청사 관리	경영 사업	보건 의료	문화 예술	기타
시설	노인회관 화장장 부랑인보 호소	하수처리장 분토처리장 쓰레기 소각장 공중변소	도서관 박물관 여성회관 노인회관 공원 수영장	체육시설 청소년회관 어린이회관 청소년수련 장	청사관리	주차장 관리 자연 휴양림	시립정신 병원	문화예술 회관 문화계 관광안내소	관광지 원종관리
사무	생활보호 대상자 조사	청소 폐기물처리 대기오염 측정 방역	홍보물 제작 주정차 단속	청소년유해 환경조사	관용차량 관리 청사교환 청사경비	택지개발	위생검사 공중보건 사업	문화계 예술계	재활용품 교환센터 검사 계량기검침 요금고지서 발행 설계감리

이상과 같이 다양한 분야에서 민간위탁이 이루어지고 있는데, 중요한 것은 권력이나 이권이 개입되는 사무나 사업은 민간위탁으로 추진되지 않고 대체로 단순반복적인 사무나 시설의 관리 등이 민간위탁 대상사업으로 추진되고 있다는 점이다.

따라서 민간위탁 가능사업에는 일정한 규범이 있다고 볼 수 있는데, 본 연구에서는 공공서비스에 대한 기능 및 특성 등 여러 측면을 고려하여 공공서비스를 <표 4-2>와 같이 8개의 기준으로 분류하여 그 기준마다 바람직한 공급형태가 무엇인지를 제시함으로써 민간위탁 가능사업에 대한 하나의 기준으로 삼고자 한다. 이는 물론 상대적인 우선순위를 표시한 것이어서 절대적인 기준이라고는 할 수 없다.

<표 4-2> 민간위탁 가능사업에 대한 기준설정

기 준	직 영	공사·공단	민관공동	민간위탁
수익성 및 능률성 요구도	×	△	△	○
권력적 작용 강도	○	△	×	×
공익성 정도	○	△	△	×
일반적 행정서비스	○	×	×	×
서비스이용 협소성 및 분산성 정도	×	×	△	○
민간부문 대체성 정도	×	×	△	○
단순반복성 및 관리중심 정도	×	×	△	○
신규 추가적 서비스	○	△	×	×

주: ○(바람직함), △(보통), ×(바람직하지 않음)

예를 들어, 어떤 공공서비스는 그 특성상 수익성과 능률성이 강하게 요구될 필요성이 있는 경우에는 직영보다는 상대적으로 민간위탁의 경우가 보다 바람직한 공급형태라 볼 수 있다. 또한 권력적 작용이 수반되는 서비스, 사회적으로 필요한 공익성이 강하나 채산성이 낮은 서비스, 시대적 환경의 변화 및 주민욕구의 변화 속에서 새롭게 요구되는 서비스 등의 경우는 직영의 형태가 보다 바람직하다고 볼 수 있다. 반면, 서비스가 일부 지역주민에 한정되거나 혹은 한 자치단체 내에서 지리적으로 분산되는 서비스, 민간부문에 해당 서비스가 대체성을 가지고 있는 서비스, 단순 반복적이며 임시적으로 발생하는 서비스나 시설의 관리를 중심으로 하는 등의 서비스일 경우는 민간위탁의 공급형태가 보다 바람직하다고 할 수 있다.

이상을 종합해 볼 경우, 우리 나라의 민간위탁 가능 대상사업으로는 대체로 <표 4-3>과 같이 나타내 볼 수 있다. 그러나 행정의 경영화와 민간활력의 활용이 적극 추진됨에 따라 향후 지방자치단체의 민간위탁 대상범위는 확대될 필요성이 있다.

둘째, 이상과 같은 민간위탁이 가능한 사업 중에서 자치단체가 해당 대상 사업을 민간에게 위탁하기 위해서는 일정한 기준에 의해 평가하여 선정할 필요성이 있다. 즉, 같은 민간위탁 대상사업이라 할지라도 도시 혹은 농촌지역 등 자치단체에 따라서는 민간위탁 여건이 크게 다를 수 있다. 따라서 일정한 선정기준을 마련하여 기준에 따라 해당 자치단체의 실정에 맞게 민간위탁 사업이 선정되어야 할 것이다.

〈표 4-3〉 민간위탁 기능사업

구 분	예 시
민간수행 효율적, 단순집행기능	주정차단속, 차량견인관리, 도로유지보수관리, 시설물 유지보수, 공원시설관리, 유해환경감시, 식당운영, 전산프로그램개발 및 자료입력 등
민간참여 전문성, 비권력적 시설관리기능	하수처리장, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 운영 등
민간의 우수한 전문기술, 시험연구조사기능	권설안전시험, 교량안전점검, 설계감리 등
단순집행력, 시설·장비관리기능	차량·중장비관리, 청사관리, 조경관리, 방호관리, 가로동 및 전기시설관리, 통신장비관리, 관광지·유적지 관리 등
서비스제공 기능	방역, 예방접종, 검사업무, 민간 교육, 장묘(납골당, 공원묘지)관리, 시험관리 등
민간운영시 운영활성화 기능	문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설등
비영리사회단체 재정보조로 관리가 효율적인 기능	각종 복지회관 등 사회복지시설, 도서관, 박물관, 청소년수련시설 등
민간시장기능 통한 자원동원 가능 기능	양묘, 화훼관리, 감종관리, 원종관리 등
급속한 기술변화 습득 필요한 기능	기술교육, 직능훈련 등 교육용역사업 등
현업 및 생산제작 기능	공보발간, 홍보물 제작 등

해당 민간위탁 대상사업이 당해 자치단체에 적합한 사업인가를 선정하기 위한 평가기준을 설정하는데 있어서는 우선 평가하고자 주요 내용을 유형화 하여 평가내용을 보다 명확히 할 필요성이 있다. 즉, 유형화는 공공성 및 공정성 측면, 경비절감 측면, 서비스 질 제고 측면, 관리감독 측면 등 4개 부문

으로 유형화하여 구체적인 항목에 의해 선정한다.

① 공공성 및 공정성 확보 측면을 들 수 있다. 이는 민간위탁을 추진하는데 있어서 해당 대상사업이 민간에 의해 수행될 경우에 공공성 및 공정성이 저해 받지 않아야 한다는 측면이다. 평가항목으로는 대체로 다음과 같은 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

- 민간위탁 시 공공성의 확보는 가능한가
- 공공성의 확보에 대한 점검은 가능한가
- 공무원의 부당해고나 인원감축이 수반되는가
- 업무상 부패나 부정개입의 여지는 없는가

② 경비절감 측면을 들 수 있다. 이는 민간위탁의 하나의 목적이 비용절감에 있으므로 해당 사업이 민간에 의해 수행될 경우 경비절감 효과를 가지고 있는가를 평가하는 것이다. 평가항목으로는 대체로 다음과 같이 고려될 수 있다.

- 예산은 절감되는가
- 시민의 추가적인 부담은 없는가

③ 서비스 질 제고 측면을 들 수 있다. 이는 민간위탁의 중요한 목적이 행정서비스 질의 제고에 있으므로 해당 사업이 민간에 의해 수행될 경우 서비스의 질 향상을 기대할 수 있는가를 평가하는 것이다. 대체로 다음과 같은 평가항목이 고려될 수 있다.

- 서비스의 질적 향상을 가져올 수 있는가
- 결정된 수준의 이행여부에 대한 점검이 가능한가
- 서비스혜택이나 이용량은 감소되지 않을 것인가
- 위탁업체는 경쟁적으로 존재하는가

넷째, 관리감독 확보 측면을 들 수 있다. 이는 해당 사무나 사업이 민간에

위탁되어 추진될 경우에 해당 업무 및 수탁기관에 대해 능동적으로 관리하고 감독할 수 있는 여건을 행정내부에 갖추고 있는가를 평가하는 것이다. 다음과 같은 평가항목이 고려될 수 있다.

- 감시기구 및 인력확보가 가능한가
- 지도감독에 대한 법적 근거는 있는가
- 위반사항에 대한 제재조치는 가능한가
- 감시감독에 소요될 예산은 충분한가
- 해당업무에 대한 민원발생 시 대응창구는 있는가

이상을 정리하면 <표 4-4>와 같은데, 이와 같은 기준에 의해 개별 대상사업을 선정할 경우에 민간위탁은 보다 효율적으로 추진될 수 있고 성과를 담보할 수 있을 것이다. 위의 기준에 대한 평가방법으로는 4개 측면별 각 세부적인 항목에 대해 각각 평가하여 이를 종합화하여 민간위탁 대상사업의 취사선택 및 우선도를 결정하는 방법을 취할 수 있다. 예를 들어, 100점 만점을 기준으로 각 항목 공히 일정한 점수를 부여·산정하여 결과를 종합하는 방법이 고려될 수 있다. 그리고 4개 각 부문별로 중요도에 따라 가중치를 부여하여 이에 따라 부문내의 각 항목별로 점수를 부여하여 평가하는 방법도 고려될 수 있다.

〈표 4-4〉 사업선정 시 평가기준

부문	평가기준
공공성및 공정성확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간위탁시 공공성의 확보는 가능한가</li> <li>- 공공성의 확보에 대한 점검은 가능한가</li> <li>- 공무원의 부당해고나 인원감축이 수반되는가</li> <li>- 업무상 부패나 부정개입의 여지는 없는가</li> </ul>
서비스 질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서비스의 질적 향상을 가져올 수 있는가</li> <li>- 결정된 수준의 이행여부에 대한 점검이 가능한가</li> <li>- 서비스혜택이나 이용량은 감소되지 않을 것인가</li> <li>- 위탁업체는 경쟁적으로 존재하는가</li> </ul>
경비절감	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산은 절감되는가</li> <li>- 시민의 추가적인 부담은 없는가</li> </ul>
관리감독 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 감시기구 및 인력의 확보가 가능한가</li> <li>- 지도감독에 대한 법적 근거는 있는가</li> <li>- 위반사항에 대한 제재조치는 가능한가</li> <li>- 감시감독에 소요될 예산은 충분한가</li> <li>- 해당업무에 대한 민원발생시 대응창구는 있는가</li> </ul>

## 2. 수탁기관의 선정방법 및 기준설정

앞에서 제시한 민간위탁 대상사업의 선정방법과 마찬가지로 수탁기관의 합리적인 선정도 민간위탁의 성과를 제고하는데 매우 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서 수탁기관을 선정하는 방법과 수탁기관을 선정하는데 있어서 평가할 수 있는 일정한 기준의 설정이 필요하다.

먼저 첫째, 결정된 민간위탁 대상사업을 맡아서 수행할 수탁기관은 반드시



시 경쟁입찰방식을 취할 필요성이 있다. 현행 규정은 수탁기관이 공개경쟁을 통하여 선정되어야 한다는 사실을 명시하지 않고 있다. 행정권한의위임 및 위탁에 관한 규정은 1999년까지는 공개경쟁이 명문화되어 있지 않았지만 2000년도부터는 이를 명문화하고 있고, 경우에 따라 제한경쟁의 규정을 두고 있다. 따라서 중앙정부의 민간위탁은 공개경쟁을 명문화하고 있지만 지방자치단체의 경우 조례에서는 이를 명문화하지 않고 있다. 민간위탁의 기본 정신을 충실히 반영하기 위해서는 경쟁입찰을 반드시 명문화하여야 한다.

둘째, 위탁사업의 특성에 따라 수탁기관을 적절히 선정할 필요성이 있다.

① 환경기초시설 : 환경의 중요성, 공공서비스의 책임성, 전문성, 노사문제 등을 고려 대규모·전문성 등을 고려하여 위탁하는 것이 바람직하다.

② 사회복지시설 : 이와 같은 시설은 주로 국가의 주요정책으로 지방정부는 관련서비스 공급자로서 정책 전반은 공공에서 담당하나 시설 및 프로그램의 운영은 완전한 민간보다는 준정부나 비영리단체에 위탁 운영하는 것이 바람직하다.

③ 레크리에이션 종합시설 : 관련 종합·전문 민간회사에 위탁하여 운영하는 것이 바람직하다.

셋째, 앞에서 이미 검토한 바와 같이 수탁기관과의 업무계약기간에 있어서도 업무의 성격에 따라 기간을 달리 적용할 필요성이 있다. 이미 서술한 바와 같이, 일본은 수의계약의 경우에 전체 조사대상사업 950건중 523건이 5년 미만의 계약년수로 가장 높은 55%의 비중을 차지하고 있고 10년 이상도 229건 24%를 차지하고 있다.

예를 들어, 청소나 경비 그리고 복합업무 등 대체로 시대적 상황에 민감하지 않고 안정적인 업무의 경우는 10년 이상의 장기계약이 이루어지고 있다. 그러나 임대차 및 컴퓨터관련 업무 등 시대적 상황변화에 민감한 사업의

경우는 5년 미만의 단기계약으로 이루어지고 있다. 따라서 민간위탁시 계약 기간의 설정에 있어서도 일률적으로 계약기간을 정하기보다는 민간위탁 대상사업에 따라 적절히 기간을 탄력적으로 설정하는 것이 필요하다.

넷째, 수탁참여의 기준 마련이 필요하다. 계약자 선정방법은 객관화를 도모할 수 있도록 기본적으로 공개경쟁방식으로 수탁자를 선정하여야 하지만 대상사업의 성격에 따라서는 수탁참여방식을 탄력적으로 운영할 필요성이 있다.

예를 들어, 일반적인 사업일 경우는 완전공개경쟁 형태를 취하고 전문성이나 규모의 경제가 요구되는 경우는 제한경쟁을 취할 수 있다. 그리고 경우에 따라서는 내부자 즉, 공무원을 수탁참여 대상으로 고려할 필요성도 있다. 민간위탁이 정원감축이 목적이 아니라 비용절감 및 서비스 질 제고나 생산성 향상이 궁극적인 목적이라면 내부자의 참여를 통하여 축적된 노하우를 발휘하게 되면 생산성 향상을 기할 수 있다는 측면도 있고 아울러 공무원의 해고와 관련한 문제점을 다소 줄여줄 가능성이 있다는 측면도 있다.

다섯째, 수탁기관을 선정하는 평가기준을 설정할 필요성이 있다. 수탁기관이 해당 위탁업무를 수행하는데 있어서 문제의 소지가 없는지의 판단이 매우 중요하다. 이의 평가기준으로는 다음과 같은 항목이 고려될 수 있다.

- 수탁기관의 해당 업무에 대한 전문성이나 노하우를 가지고 있는가
- 수탁기관이 해당 업무를 수행하기 위한 인력, 조직, 시설을 충분히 갖추고 있는가
- 수탁기관이 공공성 및 공정성을 보장할 수 있는가
- 해당 업무를 지속적으로 적정수준으로 유지할 수 있는가
- 수탁업체의 파업이나 도산으로 인하여 해당 업무수행이 불가능할 위험은 없는가

- 주민부담사항이나 요금은 적정수준으로 산정하고 있는가
- 계약기간 및 계약방법에 대한 조건은 적정한 수준인가

### 3. 공동위탁의 추진

민간위탁에 있어서도 인근자치단체와 공동으로 추진할 필요성이 있다. 이는 첫째, 자치단체에 따라서는 민간위탁을 하고 싶어도 수탁기관이 형성되어 있지 않은 경우에 대응할 수 있다. 둘째, 자치단체가 공공서비스를 제공하는데 있어서 인근 자치단체와 공동으로 제공함으로써 경비절감이나 지출 효율화를 기하는 사례가 늘어나고 있다는 측면에서도 대응할 수 있다.

먼저 우리 나라의 민간위탁이 활발히 이루어지지 않고 있는 요인의 하나가 시군에 따라서는 제대로 수탁기관이 형성되어 있지 않다는 문제점이 지적되고 있다. 이의 대응방안으로 인근 자치단체와 공동으로 민간위탁을 추진하게 되면 수탁기관의 선정범위가 전국 및 광역 단위 범위로 확대되거나 수탁기관이 경쟁적일 수 있어 민간위탁이 보다 활발하게 그리고 효과적으로 추진될 수 있을 것이다.

그리고 향후 우리 나라 자치단체의 경우에 있어서도 자치단체간 사무의 공동처리가 점차 확대될 것으로 기대되는데, 공동위탁은 이에 대응할 수 있는 수단이 될 수 있다. 사무사업의 공동처리는 공공서비스의 효율성 제고, 경비절감, 행정기구의 간소화 등의 필요성에 대해 능동적으로 대처하기 위한 하나의 중요한 수단으로 이해되고 있다.

일본의 경우는 일부사무조합, 광역연합, 지방개발사업단 등 각 자치단체의 실정에 맞게 여러 가지 형태의 사무사업 공동처리 방식이 제도화되어 있고 실제적으로 매우 활발히 활용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 우리 나라

는 미흡하나마 자치단체에 따라서는 일부 이루어지고 있는 실정이다.

예를 들어, 경기도의 경우, 주로 도로·교량부문, 상수도부문, 환경부문, 시설부문 등에서 사무의 공동처리가 행해지고 있다. 특히 공공시설의 경우는 적극적으로 1998년도부터 시군간 공동사용을 목적으로 하는 공공시설투자에 대하여 도비보조금을 중액보조하여 동일생활권에서의 중복시설투자를 방지하려는 공공서비스의 광역화를 위한 재정자치를 마련하고 있다. 즉, 여성회관, 문예회관, 시·군민회관, 공설운동장, 체육회관, 쓰레기소각시설, 쓰레기매립장 등에 대해서는 기존보조를 이외에 20% 이내에서 추가로 도비보조금을 지원하고 있다. 이렇게 조성된 시설의 경우에는 시설의 관리 등의 업무에 대해서는 관련 자치단체가 공동으로 민간위탁이 가능하게 된다.

이상과 같이 공동위탁은 자치단체간 공동처리 사무에 대응할 수 있고 한편으로는 민간위탁이 효율적이라 판단되더라도 위탁업무 규모가 적거나 혹은 위탁업무 규모가 크나 수탁기관이 없는 경우에 인근자치단체와 공동으로 대응할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

#### 4. 민간위탁심의위원회 설치

지방자치단체별로 민간위탁의 대상사업선정, 위탁방법 등을 심의하고 심사하는 기구를 설치하여 운영할 필요가 있다. 민간위탁심의위원회는 지방의회의원, 민간전문가를 참여하게 하여 민간위탁에 대한 투명성과 공정성을 확보할 수 있게 한다. 나아가 동 기구에 민간위탁에 대한 연구, 검토, 평가기능을 부여함으로써 보다 적극적이고 효율적인 민간위탁을 추진해 나가야 할 것이다.

일본 미에현(三重縣)의 사무사업검토위원회의 예를 들 수 있다. 즉, 사무사업검토위원회에서는 자치단체의 모든 사무에 대해 검토하여 민간위탁이 바람직한 사무나 사업의 경우는 민간위탁을 추진할 뿐만 아니라 사무나 사업의 축소, 폐지, 종기설정 등 사무사업의 개선을 도모하고 있다. 그리고 앞서도 제시하였듯이 샌디에고 시는 서비스를 직영(in house)체제로 유지할 것인가 또는 민간위탁으로 할 것인가의 결정은 시의회 또는 시장이 경쟁분석보고서 및 경쟁프로그램감시위원회 권고문, 최적화계획에 근거하여 결정하고 있다는 점을 보아도 민간위탁에 대한 심의기구가 필요하다.

이는 민간위탁을 효율적이고 투명하게 추진한다는 장점도 있으나 한편으로는 공무원의 정령감축이나 이권의 부여 등 현재 우리 나라에서 제기되고 있는 민간위탁으로 발생하게 되는 제반 문제점을 공식적인 위원회를 거쳐 이루어지게 함으로서 이와 같은 문제점을 어느 정도 제어할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

또한 민간이 제도적으로 참여하게 되어 민간위탁을 기존의 행정내부에서만 검토하는 단점을 보완할 수 있고 나아가 정기적으로 기존의 위탁사업에 대한 평가와 조사연구를 실시할 경우 수탁기관에 대한 보다 철저한 관리감독을 기대할 수 있다.

민간위탁심의회위원회의 구성은 부단체장을 위원장으로 하고 해당 실국장 등 공무원, 지방의회 의원, 민간의 행정, 재정, 회계 전문가 등으로 구성되 자치단체의 규모에 따라 그 인원을 자체적으로 정하는 것으로 한다. 민간위탁심의회위원회는 민간위탁 추진 절차 및 방법의 개선, 대상사업의 심의 및 선정, 수탁기관의 심의 및 선정, 선정기준의 마련, 성과평가체계 및 감시체계, 공무원에 대한 배려, 기타 민간위탁에 관련한 심의업무를 수행하는 것으로 한다.

## 제4절 민간위탁의 효과제고 방안

### 1. 경쟁입찰체제의 확대

민간위탁의 기본정신을 충실히 반영하기 위해서는 경쟁입찰이 준수되어야 한다. 지방자치단체 민간위탁 시설 및 사무의 수탁업체의 특성을 보면 조례에 이미 대상사업별로 수탁기관을 규정한 경우도 있고, 관련 협회 등에 특혜성으로 위탁하는 경우도 있고, 청소사무에서와 같이 허가가 바로 수탁기관이 되어 민간독점의 형태로 수의계약이 지속되는 경우도 있고, 지방자치단체에서 설립한 공사 및 공단에 위탁하는 경우도 상당히 많다. 이러다 보니 민간위탁의 기본전제인 경쟁에 입각한 수탁기관의 선정이 만족할 만한 수준이 되지 못하고 있다. 이러한 배경에는 다양한 요인이 있겠지만 경쟁의 여건이 조성되어 있지 않다라든가 조건을 갖춘 수탁기관의 부족이라는 원인도 있지만 위탁방법의 개발이라든가 규제 완화라든가 지방자치단체의 노력 여하에 따라 공개경쟁을 유도 할 수 있다.

우선, 규제 및 법적 제한을 극복하는 노력으로 과거 독점에서 완전한 공개경쟁으로 민간위탁 체제를 전환한 예를 살펴본다. 대구광역시 동구에서는 생활폐기물 수집·운반 업무의 민간위탁에서 기존의 독점적 대행체제에서 경쟁체제로 전환하였다. 그 결과 상당한 청소비용 및 예산절감 효과를 거두었다. 기존에는 1개의 허가업체에서 독점적으로 청소업무를 수행하였으나 현재는 17개가 업체가 입찰에 참가하여 그 중 3개 업체에서 청소업무를 대행하고 있다. 과거에는 1개의 허가업체가 독점적으로 업무를 수행하였기 때문에 계약방법도 수의계약 방식에 의하였으며 그 처리량도 공동주택에서 발생하는 생활폐기물 전체의 21%를 수행하였으며 대행수수료는 톤당 58,910 원이었다. 그러나 2000년 3월부터 공개경쟁입찰을 통하여 민간업체의 경쟁

방식에 의함으로써 17개 업체가 경쟁에 참여하여 3개 업체가 선정되어 계약 방법이 공개경쟁입찰방식으로 전환되었고 그 결과 청소업무의 범위도 확대되어 공동·단독주택 지역 생활폐기물 전체 발생량의 79%를 담당하고 있다. 또한 대행수수료도 2000.3-8월 평균 톤당 40,734원으로 기존에 비해 31% 절감되는 효과를 거두었다(<표 4-5> 참조). 이와 같은 독점에서 완전한 공개경쟁체제로 전환된 이유는 생활폐기물 대행업체의 허가 기준을 완화했기 때문이다. 과거에는 허가를 제한하였으나 2000. 3월부터는 허가를 자유롭게 하게 하였다. 그리고 허가권을 시장에서 구청장으로 위임하고 관련법인 폐기물관리법의 개정으로 허가업에 대한 정수제한제가 자유경쟁체제로 전화되었기 때문이다. 즉 허가업의 정수제한이 폐지되고 허가권이 시장에서 구청장에게 위임됨으로 구청장이 책임하에 자유롭게 업체가 허가되었기 때문에 경쟁체제가 확보되었다고 볼 수 있다. 이러한 노력으로 수탁기관의 부족이라는 문제, 경쟁여건이 되지 못하였다는 문제를 해결하였으며, 이는 결국 경쟁여건의 조성 과 수탁기관을 배양하는 사례라 할 수 있다.

〈표 4-5〉 공개경쟁입찰방식의 도입과 효과

구분	위탁확대전('99.1)	위탁확대후(99.3)	비고
대행업 허가 방침	허가 제한	허가 자유	
허가업체 (대행업체)	1개 업체 (1개 업체)	17개 업체 (3개 업체)	독점→경쟁전환
대행 범위 (대행처량)	공동주택 (전체 발생량의 21%)	공동·단독주택 포함 (전체 발생량의 79%)	민간위탁 확대
계약방법	수의계약	공개경쟁입찰	
대행수수료	58,910원/톤	규격봉투 판매량에 연동 (6개월 평균 40,734원/톤)	31% 절감

또한, 제3장에서 살펴본 바와 같이 청소업무의 경우 수탁기관의 교체율이 낮은 반면, 사회복지시설의 수탁기관 교체율을 어느 정도 큰 것으로 나타났고, 우리나라에 비영리단체, 종교단체, 대학 등은 그 수나 업무수행능력이 충분함을 고려하여 복지관련시설 관리·운영 및 사무의 수행의 위탁에 있어서 공개경쟁체제를 확립해 나가야 할 것이다. 이와 같이 위탁대상 특성별로 공개경쟁의 장애요소가 무엇인지 파악하여 그 장애요소를 해소하고 현재의 여건을 어떻게 활용하여 경쟁을 유도할 것인가에 대한 노력이 필요하다. 이러한 과정에서 경쟁의 범위를 전국적으로 할 것인지, 광역단위로 할 것인지 아니면 지역내 기업에 한정할 것인지 등을 고려해야 한다. 반면, 민간위탁 이후의 서비스 공급의 안정성, 서비스 향상을 위한 전문성 등을 고려하여 엄격한 사전요건 심사를 통한 제한적 경쟁방식도 활용할 필요가 있다. 예를 들면, 환경관련시설의 관리·운영이나 사무는 상당한 전문성을 요하기 때문에 일정수준 이상의 자격을 갖춘 기업에 위탁하는 것이 바람직하다. 이 경우도 제한적이기는 하지만 경쟁을 원칙으로 해야 한다.

공공서비스의 민간위탁과 관련하여 공공/민간 경쟁입찰제도의 도입도 고려해 볼 필요가 있다. 공공/민간 경쟁입찰제도는 지방자치단체가 제공하는 일정한 공공서비스에 대하여 지방자치단체와 관련 민간부문이 함께 입찰에 참여하여 그 중에서 낙찰된 기관이 특정 공공서비스를 공급하는 제도이다. 이 제도의 핵심은 공공·민간부문을 불문하고 가장 낮은 생산가격으로 제시된 수준의 공공서비스를 공급할 수 있는 주체에게 생산을 맡기는 것이다.<sup>73)</sup> 이 제도는 1978년 미국 피닉스 시에서 처음 도입된 후 1980년에 영국 런던 완자와스 區에서 도입하였으며 그후 다른 도시와 다른 나라에도 급속히 전파되었으며, 미국에서 1990년대에 들어와 인디애나폴리스를 중심으로 크게

73) 임성일, 영국의 지방정부, 법경사, 1996, p. 370



확산되고 있는 추세이다. 향후 우리 나라 지방자치단체에서도 이러한 제도의 도입을 검토할 필요성이 있다.<sup>74)</sup> 이는 민간위탁을 활성화하기 위한 하나의 방법으로서 기존 공무원들의 저항을 줄이면서 효율성을 높이면서 경쟁을 유도하는 방법이라 할 수 있을 것이다. 영국에서는 CCT라하여 지방자치단체의 민간위탁을 확대하기 위해 특정분야에 대하여 강제적으로 이러한 방법을 활용하였다. 그러나 이러한 제도를 도입함에 있어 강제적으로 하기보다는 특정분야에 대하여 내부 공무원도 자발적으로 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들면 특정 사업소의 운영이 민간위탁 대상이라면 내부 공무원과 민간기업이 동시에 입찰에 참여하여 비용을 절감하고 업무의 생산성을 높일 수 있는 곳을 최종 낙찰자로 선정하면 된다. 이 경우 내부 공무원은 제안하여 협약한 예산을 사용해야 하고 업무의 효율성을 달성해야 한다. 물론 기존 공무원은 공무원으로서의 신분을 유지하는 것이다. 이는 당해 업무를 수행하고 있는 내부작업팀을 경쟁입찰과정에 참여하도록 하는 것이기 때문에 내부의 반발을 무마하는데 상당히 기여할 수 있는 제도이다.

## 2. 성과중심의 계약

외국의 경우 민간위탁은 모두 위탁업무의 수행을 둘러싼 위탁기관과 수탁업자간의 계약을 통해 이루어지고 있다. 캐나다의 도시연합체(상하수도 관리운영 특별자치단체)인 Peel이 상하수도 시설의 관리·운영에 대한 수탁

---

74) 미국의 피닉스 시에서는 처음에 쓰레기수거분야에서 실시된 이후 다른 분야까지 확산되었다. 대상사업은 공항, 소방, 주택, 근린서비스, 공원·여가시설·도서관, 쓰레기수거 및 매립, 도로청소와 도로보수 및 조정, 상수도 등이다.이계식·고영선, 아래로부터의 정부개혁, 박영사, p. 159.

기관과의 협정서(Draft management, operations and maintenance Agreement)를 살펴보면, 그 계약내용이 수탁기관이 수행해야 할 내용을 투입물이나 구체적인 방식이 아니라 결과나 산출물 형태로 구체화되고 있다. 수탁기관의 협정서 이행에 대한 감독이나 평가도 산출물이나 최종 성과를 중심으로 이루어지고 있다.

이에 비해 우리 나라 지방자치단체 민간위탁의 계약서를 살펴보면 형식은 어느 정도 갖추어져 있지만, 그 내용이 주로 투입물이나 수행방식 중심이다. 한편 성과평가에 대한 내용을 담고 있는 경우도 있지만 선언적인 내용에 불과하다. 다시 말해 무엇을 어느 정도의 수준으로 이해해야 한다는 구체적인 지침이 없고 “서비스 질을 평가할 수 있다”라고 규정하고 있다. 우리 나라 민간위탁 우수사례 중의 하나를 사례로 하여 그 계약서의 구조 및 내용을 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다.

(1) 계약서의 전반적인 구조는 수탁업체가 이행해야 할 서비스의 범위, 수탁서비스의 수행에 필요한 조건일체, 대가지불, 관리·감독 내용, 사고책임의 범위, 계약불이행 및 불이행시 조치, 성과관리 및 정보 등을 담고 있다. 이 중 특히 ‘서비스 질 평가’에 대한 성과관리의 내용이 언급되어 있는 점이 특이하다.

(2) 수탁업체가 이행해야 할 서비스의 범위는 생활폐기물 수집운반의 경우 수행구역 및 대상범위, 수거기준 및 변경시 사전허가, 업무수행과 관련한 관련 규정의 준수토록 하고 있다.

(3) 장비보유 및 관리의 기준이 포함되어 있으며, 고용승계인력의 신분 및 임금보장은 별도로 “생활폐기물 수집·운반 대행에 따른 인력승계에 관한 계약서”를 작성하고 있다.

(4) 대행수수료는 기준<sup>75)</sup>에 입각하여 청구금액을 매월 지급하고 있다.

(5) 관리감독은 계약에서 정한 바에 따라 업무처리상황을 수시로 지도·감독하며, 이행치 않을 경우 경고 및 향후 심사시 회수에 따라 총점의 3% 범위내에서 감점할 수 있도록 하고 있다.

(6) 사업수행으로 인하여 사고발생시 일체의 사고에 대하여 민·형사상 및 행정상 책임을 지도록 하고 있다.

(7) 계약과 관련한 일체의 권리를 타인에게 양도(하청 및 도급포함)할 수 없도록 하고 있고, 계약 위반시 계약해지토록 하고 있다.

(8) 서비스 질을 평가하여 대행업체 선정 입찰시 적격심사에서 총점의 3% 범위 내에서 가·감점할 수 있도록 하고 있으며, 그 평가는 조사기관 등에 의뢰 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 관련자료 제출 및 실적을 보고토록 하고 있다.

민간위탁의 계약 및 협약서에는 다음과 같은 내용을 담야 작성되어야 할 것이다. 계약서의 성격상 모든 내용을 담을 수 없다면 별도의 수탁업무처리규격서(「위탁업무의 내용 및 처리 방법」)를 수탁기관과 협의하여 작성하고 이에 기초하여 이행실태의 관리·감독 및 성과평가를 수행해야 할 것이다. 수탁기관과의 계약사항에는 다음과 같은 내용을 구체적으로 제시하는 것이 바람직하다.

첫째, 위탁계약의 주된 내용은 업무내용, 소요사업비 및 지급방식, 계약내용의 이행실태에 대한 자료제출 및 이행여부 점검방식, 계약해지 등의 조건 등이 구체적으로 제시되어야 한다. 그리고 분쟁해결 메카니즘, 업무인계 등을 둘러싼 조건 등을 포함해야 한다. 성공적인 기능수행을 위해서는 필요한 경우 보상측면에서 유인체계를 마련할 필요가 있다.

---

75) 규격봉투량(10ℓ)에 낙찰단가(184.9원)을 곱하여 산정한다. 규격봉투 판매량은 대행구역안의 판매소에 판매한 량을 기준으로 한다. 위탁자는 봉투판매량과 수탁자의 청구금액을 비교 정산하여 지급하며 매월 지급한다.

둘째, ‘수탁업무처리규격서’를 수탁기관과 합의하여 수탁기관에서 업무처리의 지침으로 사용하도록 하여야 한다. 우리 나라의 경우 민간위탁시 계약서와는 별도로 업무처리지침 또는 업무처리 메뉴얼이라 하여 계약과 동시에 이 내용에 대하여도 수탁기관과 합의한다. 제2장에서 살펴 본 캐나다의 Peel 과 수탁업체간에 협약한 협정서의 구조와 내용이 일종의 수탁업무처리규격서라 할 수 있다. 이러한 업무처리규격서에는 해당업무의 개요, 법률적 요건, 사업수행과 관련한 구체적인 내용, 현장상황, 받아들일 수 없는 업무처리, 서비스의 품질, 불평처리, 손실보상 청구, 작업시간 및 작업량 변화, 특정한 작업, 작업 프로그램 등 업무성격에 따른 지침내용을 포함해야 하며 수탁기관에서 해야 할 업무내용과 성격을 구체적으로 명시해야 한다. 예를 들면, 영국 더비셔데일(Derbyshire Dales)의 쓰레기 처리규격서 중 제14절의 “서비스의 품질”란에는 수탁업체가 특정업무 처리에 대한 아주 구체적인 사항을 명시하고 있다. 이외의 부분에서도 해당업무처리에 대하여 자세한 지침을 부여하고 있다.

#### 제14절 서비스의 품질

- 모든 수거 행위는 깔끔한 방법으로 이루어져야 하며, 고속도로 든지 아니면 개인의 재산에서 든지 떨어져 있는 쓰레기들은 수거시에 청소되고 제거되어야 한다. 쓰레기통의 뚜껑은 원래 쓰레기통에 제대로 좋아져야 한다. 수거를 때먹는 행위, 불평, 손상 입은 쓰레기통 또는 통의 부족현상, 불만족스러운 저장장치 및 시정조치를 요하는 이와 유사한 행위들은 소비자의 만족을 증진시키는 방법으로 신속히 다루어져야 한다. 계약공급자에게 보고된 그러한 사건들은 24시간 이내에 처리되어야 한다.

셋째, 성과수준에 대한 정보를 구체적으로 규정할 필요가 있다. 서비스 수준(서비스의 세부사항, 특징, 기준, 주요 성과지표 등)에 대한 합의를 통해 구체화하고 계약기간 동안 여건의 변화와 필요에 따라 신속적으로 조정할 필요가 있다. 예를 들면 하수처리시설의 관리운영에 있어서 각 시설의 유지 관리 수준이나 수질기준 등 수탁업체가 수행해야 할 서비스의 수준이나 기준을 구체적으로 명시해야 한다. 그리고 이러한 성과수준이나 기준을 정기적으로 점검하여 지도·감독의 자료로 활용해야 할 것이다. 뿐만 아니라 이러한 성과수준을 계약, 또는 수탁기관 선정시 활용할 필요가 있다. 우리나라의 경우 현재 계약내용이 주로 투입물 중심인데 앞으로 산출물 중심으로 전화하여야 할 필요가 있다. 계약내용이 산출물 중심으로 이루어져야 그 이행정도를 지도·감독하여 서비스 질을 높일 뿐만 아니라 수탁업체의 서비스 질을 평가하기 용이하다.

### 3. 합리적인 사업비 산정

민간위탁의 효과를 제고하는 측면에서 기존 활동에 대한 비용산출 및 합리적인 사업비 산정이 필요하다. 합리적인 사업비 산정이 이루어져야 공개 경쟁 또는 제안경쟁시 상호비교 또는 벤치마킹자료로 활용할 수 있다. 이를 통해 경쟁에 따르는 가격하락에 의한 서비스의 질적 저하를 방지할 수 있으며, 수탁업체의 무리한 사업비 요구에 대응할 수 있는 자료로 활용될 수 있다. 그리고 이를 통해 직영과 민간위탁시의 비용비교 자료로도 활용할 수 있다.

한편, 수탁기관의 경쟁을 유도하다 보면 가격하락에 따른 서비스의 하락

이 발생할 수도 있다. 이를 방지하기 위한 대책으로 사업비 지불방식을 조정할 필요도 있다. 소요사업비 및 지급방식을 결정함에 있어서 사전에 총사업비를 결정하여 지급하기 보다는 수탁기관의 적극적인 업무수행을 유인하기 위해 “수탁사업으로 인한 수입의 배분 등” 유인방법을 적용할 필요도 있다. 수탁기관이 업무효율화로 비용을 절감한 경우 절감비용을 50%씩 배분한다든가, 서비스 수준과 연계한 사업비 지불방식을 채택한다든가, 미리 규정된 서비스 수준을 초과하는 경우 보너스를 지불하는 등 위탁업무의 성격에 따라 인센티브 지불방식을 적용하는 등 성공적인 기능수행을 위한 장치도 필요하다.

또한, 수탁기관에 대한 인센티브로 부가가치세 등을 감면·또는 면제할 필요가 있다. 예를 들면, 하수처리장시설의 민간위탁시 사업비 산정은 인건비, 약품비, 슬러지처리비, 수선유지비, 기타경비, 일반관리비, 유수취수시설 운영비, 이윤 및 부가가치세 등으로 구성된다. 여기서 부가가치세는 바로 위탁기관에 전가되고 있는 것이다. 광주광역시 하수처리시설위탁 운영비는 약 49억원 정도이다. 여기서 10%인 4억 9천만원이 부가가치세로 이는 광주광역시에 전가되어 위탁관리비에 포함되어 산출된다. 직영할 경우 약 5억원의 부가가치세는 면제되지만 민간위탁으로 5억원이 예산에서 빠져나가는 것이 된다. 이는 예산절감이라는 민간위탁의 취지에 적합하지 않으므로 이에 대한 검토가 필요하다. 그 방법으로 수탁업무 수행으로 발생하는 부가가치세는 감면 또는 면제할 필요가 있다.

## 4. 관리·감독 강화

민간위탁은 본래 행정주체에서 처리할 지방공공서비스의 일부를 민간기업에 위탁하는 것으로 민간기업은 서비스 공급을 대행하는 것만으로 그친다. 공공서비스의 민간위탁은 서비스를 효과적으로 공급하는 데 목적이 있으며, 거기에는 일반행정으로서의 행정수준, 행정지도, 행정책임등의 책무가 내제되어 있다. 여기서 중요한 점은 지방공공서비스 공급에 따르는 이러한 행정책임을 여하한 형태로 수탁기관이 이행하는가 하는 문제이다. 민간위탁의 효과를 제고하기 위해서는 수탁기관의 업무수행 과정 및 결과에 대한 지도·감독을 강화하고 성과수준을 모니터링 해야 한다. 수탁기관의 사업수행에 대하여 관리감독을 철저히 하는 것이 민간위탁업무에 대한 행정책임성을 확보하는 것이며, 민간위탁의 효과를 제고하는 것이 된다. 수탁기관에 대한 관리·감독에서는 다음과 측면이 강조되어야 한다.

첫째, 공공서비스의 민간위탁은 수탁기관의 책임성 확보와 이를 위한 지도·감독이 철저히 이루어져야 한다. 이를 위해서는 먼저 수탁기관의 책임성 확보기준을 마련해야 한다. 예를 들면 수탁기관에 대한 년1회 이상 감사, 위탁조건 위반시 수탁업무처리 중지, 노·사·정 책임한계, 사고발생시 보상문제 등을 들 수 있다. 그리고 지나친 수익성 추구의 통제, 주민편의성 저해 통제 등이 이루어져야 한다. 또한 수탁기관의 노사갈등에 의해 서비스 공급이 중단되거나 업무 수행에 차질을 가져올 수 있기 때문에 이에 대한 사안도 협약할 필요가 있다.

둘째, 계약조건이행 및 성과에 대한 모니터링과 그 결과가 재계약시에 존중되어야 한다. 수탁기관은 수탁업무의 수행에 있어서 엄격한 의미에서는 독점권을 행사하고 있다. 수탁기관은 수탁업무의 이행과정에서 실질적인 수입

을 증가시키기 위해 서비스 질을 저하시키거나 사업비 인상을 도모할 수 있다. 따라서 수탁기관의 업무수행조건이나 계약내용을 지속적으로 관리할 필요가 있으며 그 결과는 재계약시 반영되어야 한다.

셋째, 수탁기관의 업무수행에 대해 시민감시를 활용할 필요가 있다. 시설이나 사무를 위탁하게 되면 현실적으로 담당하던 공무원을 철수해야 하므로 일일이 계약이행을 지도·감독하기는 곤란한 점도 있다. 계약사항으로 지도·감독권, 장부·기타 서류조사권, 시정지시 권한 등을 확보하고 있으나 이를 위한 인력이 부족한 실정이다. 외국의 경우 서비스 질이 떨어지지 않도록 지도·감독관을 파견하기도 하고 감시기구를 설치하여 감시하기도 한다. 그러나 지도·감독관을 파견할 경우 수탁기관의 경영자율성을 지나치게 간섭함으로써 운영에 차질을 줄 수 있으며, 감시기구를 별도로 운영할 경우 관리비용이 소요되게 된다. 민간위탁에는 수탁기관과의 계약비용이외에도 계약감시 및 평가에 소요되는 비용이 발생한다. Savas에 의하면 계약 감시 및 평가 비용이 민간위탁의 2-7%에 달한다고 한다.<sup>76)</sup> 민간위탁에 따른 계약 감시 및 평가 비용을 절감하기 위해 시민감시위원회에 의한 수탁업무의 수행에 대한 감시가 필요하다.

---

76) 한영주·조임곤, 전제서, pp. 76.



## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

작은 정부의 지향과 정부의 효율성 증대의 수단으로서 외국뿐만 아니라 우리나라에서 추진하고 있는 정책이 바로 민영화 또는 민간위탁이다. 이는 공공서비스 제공분야에서 정부의 역할을 감소시키고, 민간의 역할을 증대시키는 정책수단이다. 민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이행하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서, 민간으로 하여금 자기명의와 책임 하에서 해당 행정사무를 처리하게 함으로써, 정부와 민간이 행정사무의 처리에 관하여 공동으로 책임지고 긴밀하게 협조하는 공공서비스 제공방식의 대안중 하나이다. 우리나라 지방자치단체에서는 지방공공부문의 구조조정 및 행정개혁차원에서 각종 시설·장비 관리 및 일반사무분야에서 지역실정에 맞게 민간위탁을 추진하고 있다. 전국적으로 행정기능의 민간위탁이 확대되고 있는 실정이나 민간위탁의 결과 긍정적인 효과를 가져오기도 하지만, 부작용도 발생하고 있다. 본 연구는 민간위탁에 대한 전국적인 현황, 민간위탁의 주요 영역, 사업자선정의 과정, 계약조건, 운영실적, 부작용 등을 종합적으로 검토함과 동시에 몇몇 사례를 통하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 강구하는데 목적을 두었다.

이러한 목적 하에 다음과 같은 체계로 연구를 진행하였다. 제2장에서는 민간위탁의 이론적 배경과 외국사례를 검토하였다. 이론적 배경에서는 민간위탁의 배경, 접근방법, 효과 및 주요쟁점을 살펴보았다. 외국사례는 일본, 미국, 캐나다의 일반적 현형, 특성 및 개별 사례를 정리하여 시사점을 도출

하였다. 제3장에서는 우리 나라 지방자치단체 민간위탁의 제도적 현황과 운영실태를 분석하여 문제점을 도출하였다. 특히, 운영실태의 분석에서는 시설 및 사무 위탁, 수탁기관, 비용절감 및 서비스 질 등 민간위탁의 효과, 지도·감독 등 관리 등에 초점을 맞추어 실태를 분석하고 문제점을 도출하였다.

현재 지방자치단체에 이루어지고 있는 민간위탁은 크게 다음과 같은 문제점 등이 나타나고 있다.

(1) 지방자치단체의 민간위탁은 중앙정부와 달리 일반적인 민간위탁 준칙이 없이 개별조례에 근거한다. 이에 경쟁입찰을 요구하지 않고 명시적이고도 체계화된 내용을 담고 있지도 않다. 업무수행의 성과물이나 성과관리 차원의 지도·감독에 대한 규정의 내용이 미흡하다.

(2) 지방자치단체에서는 민간위탁 목적이 관념적으로 존재할 뿐 현실적으로 이를 실현하기 위한 정교한 검토가 미흡하다. 현행 민간위탁 대상사업의 선정이 합리적이라고 만은 볼 수 없다.

(3) 민간위탁의 기본 정신을 충실히 반영하기 위해서는 민간기업 등의 경쟁이 이루어져야 하나 경쟁입찰을 명문화하지도 않았을 뿐만 아니라, 실제 운영도 경쟁적이지 못하다. 많은 수탁업체가 경쟁적인 민간기관이기보다는 민간분야에서 사업분야별로 독점화 된 사업자회나 단체, 또는 공사·공단인 설을 통해 위탁된 경우가 상당하다.

(4) 민간위탁의 효과를 평가하기는 어렵지만 현재로서는 예산상의 절감이 어느 정도 있고 서비스의 질 등의 효과도 긍정적인 평가를 할 수 있다. 하지만 경우에 따라서는 비용이 증가하는 경우도 있으며 위탁기관의 만족도가 낮은 경우도 있다. 예산절감 및 서비스 질의 효과가 적은 것은 수탁기관 선정과정에서 철저한 경쟁에 의한 것이 아닌 데서 기인한다.

(5) 지도·감독 규정은 조례에 규명하고 있으나 실제 운영 면에서는 수탁

업체가 직접 자기적으로 점검하여 보고하는 형태를 취하다 보니 지도·감독이 제대로 이루어지지 않는다. 현재 민간위탁의 지도·감독은 계약조건의 이행여부에 대한 적절한 지도·감독이 부족하며 성과관리가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

(6) 이를 종합하여 볼 때, 우리 나라 민간위탁에는 민간위탁 관련 체계, 운영 및 그 효과에서 미흡한 점이 많다고 볼 수 있다.

본 연구의 결과를 토대로 지방자치단체 민간위탁의 효율적인 추진과 관련하여 다음과 같은 내용의 개선을 제시한다.

## 제2절 정책건의

### 1. 민간위탁 대상사업 결정모델 구축

지방자치단체 나름대로 서비스 분석을 거쳐 서비스공급 대안을 모색해야 하며 그 대안들 중의 하나로 민간위탁을 활용해야 한다. 이를 위해 민간위탁 결정모델에 의해 가능사업에 대하여 서비스 분석을 거쳐 민간위탁 대상사업과 방식을 결정해야 한다.

첫째, 각 지방자치단체는 서비스 분석을 거쳐 가장 효과적으로 서비스를 공급할 수 있는 대안을 선택해야 하며, 그 대안 중의 하나로 민간위탁을 적극 활용해야 한다.

둘째, 민간위탁 대상사업을 합리적으로 결정하는 결정모델에 의거 대상사업과 방식을 결정하고, 민간위탁으로 결정된 사업에 대하여는 정치적 저항, 공무원에 대한 영향, 법적 제약 등을 검토하여 장애요소를 효과적으로 해소해야 한다.

## 2. 민간위탁 기준설정 및 운영개선

민간위탁 대상사업이나 수탁기관의 결정기준을 자치단체 특성에 따라 설정해야 하며, 대상사업에 따라서는 수탁기관의 부족문제에 대응하기 위한 공동위탁도 시도해야 한다. 민간위탁의 투명성을 확보하기 위해 민간위탁심의위원회를 설치·운영해야 한다.

첫째, 민간위탁 대상사업의 선정기준을 설정해야 한다. 민간위탁이 가능한 사업 중에서 자치단체가 해당 대상사업을 민간에게 위탁하기 위해서는 일정한 기준에 의해 평가하여 선정할 필요성이 있다. 민간위탁 기준은 공공성, 경비절감, 서비스 질 제고, 관리감독 측면에서 평가할 필요가 있다.

둘째, 수탁기관의 선정기준을 설정하고 위탁방법을 대상사업 및 수탁기관의 특성에 맞게 운영할 필요가 있다. 민간위탁 대상사업을 맡아서 수행할 수탁기관의 선정은 반드시 경쟁입찰방식을 취할 필요성이 있다. 그리고 환경기초시설, 사회복지시설, 레크리에이션 종합시설 등과 같이 사업의 특성이나 이를 맡아 운영할 수탁기관의 특성에 따라 입찰방식이나 위탁방식을 적정히 조정하여 탄력적으로 운영할 필요가 있다.

셋째, 민간위탁에 있어서도 인근자치단체와 공동으로 추진할 필요성이 있다. 지방자치단체에 따라서는 민간위탁을 하고 싶어도 수탁기관이 형성되어 있지 않은 경우에 따른 대응이다. 수탁기관의 부족 문제를 공동위탁으로 해결할 수 있을 것이다.

넷째, 지방자치단체별로 민간위탁의 대상사업 선정, 위탁방법 등을 심의하고 심사하는 민간위탁심의위원회를 설치하여 운영할 필요가 있다. 민간위탁심의위원회는 지방의회의원, 민간전문가를 참여하게 하여 민간위탁에 대한 투명성과 공정성을 확보할 수 있게 할 필요가 있다.

### 3. 민간위탁 효과제고

민간위탁의 효과를 제고하기 위해서는 우선 경쟁체제를 확립해야 하고, 수탁업체와는 성과중심의 계약을 해야 하며, 이의 시행여부에 대한 지도·감독을 강화할 필요가 있다.

첫째, 민간위탁의 기본정신을 충실히 반영하기 위해서는 경쟁입찰이 준수되어야 한다. 지방자치단체는 규제 완화, 공동위탁 운영 등 민간기업의 경쟁을 유도하고, 경쟁적 여건을 조성해야 한다. 공공/민간 경쟁입찰제도를 도입하여 내부작업팀을 경쟁입찰과정에 참여하도록 하여 내부의 반발을 무마하고 기존 공무원에 대한 배려도 하여 민간위탁을 활성화해야 한다.

둘째, 수탁업체와는 수탁업무 수행에 따른 성과중심의 계약이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 현행의 계약내용이 투입물 중심에서 성과중심으로 전환되어야 한다. 그리고 성과중심의 민간위탁이 되기 위해서는 ‘수탁업무처리규격서’를 작성·합의하는데 많은 노력을 기울여야 한다.

셋째, 사업비 지불방식을 조정할 필요도 있다. 소요사업비 및 지급방식을 결정함에 있어서 사전에 총사업비를 결정하여 지급하기 보다는 수탁기관의 적극적인 업무수행을 유인하기 위해 “수탁사업으로 인한 수입의 배분 등” 유인방법을 적용할 필요도 있다. 또한 수탁기관에 대한 인센티브로 부가가치세의 감면·면제를 검토할 필요가 있다.

넷째, 수탁기관에 대한 관리·감독을 강화해야 한다. 계약조건 이행여부 및 성과에 대한 모니터링과 그 결과를 재계약시에 활용해야 한다. 수탁기관의 업무수행조건이나 계약내용을 지속적으로 관리할 필요가 있으며 그 결과는 재계약 또는 수탁기관 선정에 평가기준으로 적용해야 한다. 또한 수탁기관의 업무수행에 대해 시민감시를 통해 관리비용의 절감뿐만 아니라 감시효과를 높여나가야 할 것이다.

이상을 종합하여 볼 때, 우리 나라 지방자치단체에서 민간위탁을 효율적으로 추진하는데 요구되는 것은 민간위탁 체계구축, 운영개선 및 그 효과제고 방안의 강구라고 할 수 있다. 민간위탁은 다면적인 효과와 효능을 발휘할 수 있는 공공서비스 공급 대안이다. 민간위탁으로 비용이 절감되면서 공공서비스의 질이 향상될 때 현재 추진되고 있는 민간위탁이 공공부문 구조조정 정책수단으로서 가치를 발휘하게 될 것이며 결과적으로 주민서비스의 질적 향상을 가져올 것이다. 이 과정에서 무엇보다도 중요한 것은 지금까지 관련업무 등을 담당해 오던 공무원의 의식과 발상의 대전환이 필요하다. 또한 민간위탁 추진으로 영향받는 공무원들에 대한 배려의 방안도 다각도로 검토되어 활용될 때 민간위탁은 보다 효율적으로 추진될 것으로 기대된다.

## 【참고문헌】

### 국내문헌

- 곽종무, 생활쓰레기 수집운반의 민간위탁 타당성 분석, 대구경북개발연구원, 1998
- 김승현, 지방자치 단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구:노원구의 위탁시설을 중심으로, 「한국행정학보」, 제32권 제3호, 1998
- 박경원, 민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구, 「한국행정학보」, 제23권 제2호, 1989, 12
- 박경원, “지방공공기능의 민영화 전략”, 한국지방행정연구원, 「지방행정정보」, 1997.10
- 박경원, 지방공공서비스 민간위탁의 배경과 전략, 지방자치경영협회, 「자치경영」, 1994년 신년호
- 박경효, “공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가”, 「한국행정학보」, 제25권 제4호, 1992
- 박중훈, 정부기능의 민간위탁제도 및 운영방식 개선방안, 한국행정연구원, 2000
- 박종화, 민영화의 길(원저: E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government*, Chatham House, New Jersey, 1987), 한마음사, 1994
- 배용수, “지방자치 단체 기능의 민영화 방안”, 한국행정연구원, 「한국행정연구」, 1998. 5
- 서미경(역), 일본시민서비스의 민간위탁·민영화, 동의대학교 지방자치연구소, 「지방의정」, 1996년 5/6월

- 서울시정개발연구원, 서울시 행정업무 중 민간활력 도입 영역에 관한 연구, 1998
- 손희준, “한국도시 공공서비스의 민영화 성과 측정 연구”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 1991
- 송광태, “공공체육시설 민간위탁의 실태와 개선방안”, 21세기 지방자치의 과제와 발전방안(1999년도 하계학술세미나 논문집), 1999
- 오희환, “지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가”, 한국지방행정연구원, 「지방행정정보」, 1997.10
- 옥동석·최영출, 공공부문의 시장성테스트 제도 도입방안 연구, 인천대학교, 1999
- 윤태범, “지방행정서비스 민간위탁의 활성화 방안”, 경기개발연구원, 「경기 21세기」, 1998년 3/4월호
- 윤희윤, “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안”, 「정보관리학회지」, Vol.53 No.3, 1998 가을
- 이정근, “민간위탁의 성과와 영향요인에 관한 연구: 서울 특별시 복지서비스를 중심으로”, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 1996
- 이계식·고영선, 아래로부터의 정부 개혁, 박영사, 1998
- 임성일, 영국의 지방정부, 법경사, 1996
- 이혜훈, “외국지방자치단체의 민영화사례:영국 완자완스구”, 한국지방행정연구원, 「지방행정정보」, 1997. 10
- 인천발전연구원, 인천광역시 사업소 경영진단 및 민간위탁 추진방안, 1999
- 하재룡, 지방자치단체 공공서비스 민영화 필요성과 방향, 경남개발연구원, 「경남개발」, 2000. 1
- 행정자치부, 자치단체사무의 민간위탁 추진지침, 1998



## 국외문헌

Eric McSweeney, B.A., *An Introduction to Alternative Service Delivery*,  
City of Ottawa, 2000

Hirsch, W.Z. "Contracting Out by Urban Government:A Review", *Urban  
Affairs Review*, Vol.30, No.4, 1995

OECD, *Contracting Out Government Services ; Best Practices Guidelines and  
Case Studies*, Public Management Occasional Papers No. 20, 1997

Ontario, *Alternative Service Delivery in the Ontario Public Sector*, August,  
1999

ICMA, "Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992, *The  
Municipal Year Book*, Washington, D.C.,1994

*Privatization: eight Lessons of Experience*, [Http : worldbank.org / html /  
prddr / outreach / or3.htm](http://worldbank.org/html/prddr/outreach/or3.htm)

Stephanie Snape, "Contracting Out Local Government Services in Western  
Europe:Lesson from the Netherlands", *Local Government Studies*,  
Vol. 21, No. 4, 1995

松原, "市民サービスの民間委託・民営化", *都市問題*, 第87巻, 第3號, 1996

## **【Abstract】**

### **Contracting Out Local Government Services in Korea**

Contracting out government services is one of the principal market-type mechanism applied in all countries. In recent years, there has been a growing interest in the use of contracting out by all levels of government in Korea. Its use is increasing in virtually all local government of Korea under IMF as the evidence is fairly clear that contracting out can lead to efficiency gains, while increasing service quality levels. Contracting out is extended to all area, its use specially focused on the operations/maintenance of various facilities which is owned by local government. It is necessary for our to review issue in related to contracting out

This study is intended to figure out the problems related to the contracting out in the local government in Korea and to make a policy suggestion to solve current problems. Major policy recommendation suggested by this study are related to making a new framework for the contracting out in local government and to improve implementation of the contracting out in order to solve the it's problems. Especially, the focus of the research was given on the improvement of various methods of implementation in related to contracting out.

To satisfy these research purposes, the followings are conducted.

First of all, various theories and methods of contracting out has been surveyed.

Secondly, this study analysed the law, process of contracting out in local governments and the effects of various kind of it's(saving expense, quality of service, etc.) Thirdly, this study reviewed problems of contracting out which has been by local government. Finally, this study suggested general policy implications for solving it's problems.

In order to improve of contracting out local government services, it needs to set the framework of contracting out, and also to apply various methods be abled to increase the performance. Besides, it needs to be monitored the output and the quality of service provided by contractors.

The results of the major findings of the done by this research can be summarized as fallow;

(1) lack of competitive bidding, matters of decision for the quality of output or/and performance criteria, instruction and supervision in law and regulations

(2) lack of review methods to realize the contracting out of public utilities and business.


(3) Actually, existing numerous of monopolistic enterprise because of not to be enough competition

(4) Occasionally, existing effects of expenditure increasement or reduce of quality of service in business contracted out

(5) lack of instruction and supervision for contractors

Policy implications of this study can be summarized as follows;

Above all, in order to reach goal of contracting out, it is important to improve contracting out system. To satisfy this objective, it is necessary not only to improve the methods of the contracting out(system in related of framework, law



and regulation, management, instruction and supervision), but also to intensify performance management(expenditure saving, quality of service). Also, it is necessary to provide the social safety net to protect employee.



## 【부 록】

〈부록1〉 서울특별시 공공시설 및 위탁할 수 있는 공공시설의  
사무

〈부록2〉 인천광역시 민간위탁 대상사무

〈부록3〉 부산광역시 타기관·단체 등에 위탁하는 사무

〈부록4〉 ○○하수처리시설운영관리 위·수탁협약서

## 【부록 1】 : 서울특별시 공공시설 및 위탁할 수 있는 공공 시설의 사무

### 1. 서울특별시립공공시설

주관과	시 설 명
보건사회국 (사회과)	- 시립사회복지시설 : 시립은평의 마을, 시립신목종합사회복지관, 시립 장애인종합복지관, 시립남부장애인종합복지관, 시립북부장애인종합복지관, 시립상이군경복지관, 시립맹인복지회관, 시립뇌성마비종합복지관, 시립곰두리체육센터, 시립정신지체인복지관
가정복지국 (가정복지과)	- 시립노인복지시설 : 시립노인요양원, 시립양로원, 시립남부노인종합복지, 시립북부노인종합복지, 시립엘림경로원, 시립중계노인복지관, 시립구로노인종합복지, 시립엘림노인요양원, 서울특별시어린이집
가정복지국 (여성복지과)	- 시립사회복지시설 : 시립영보자애원
가정복지국 (청소년과)	- 시립아동복지시설 : 시립소년의 집, 시립동부아동상담소 - 청소년복지시설 : 시립수서청소년수련원, 시립목동청소년회관, 시립 문래청소년회관, 시립보라매청소년회관, 시립서울청소년회관, 시립노원청소년수련관, 시립구로지역청소년복지관, 시립근로청소년종합복지관
지역경제국 (경제진흥과)	- 서울산업지원센터, 서울애니메이션지원센터
지역경제국 (중소기업과)	- 잠실중소기업제품전시판매장, 여의도중소기업제품전시판매장, 창동중소기업제품전시장, 시립남부근로복지관, 시립노동복지회관 - 시립직업전문학교 : 시립서울종합직업전문학교, 시립한남여자직업전문학교, 시립상계직업전문학교, 시립엘림직업전문학교
문화국 (문화재과)	- 서울놀이마당

## 2. 위탁사무

주관과	시 설 명
보건사회국 (사회과)	- 시립은평의 마을 관리운영, 시립신목종합사회복지관 관리운영, 시립장애인종합복지관 관리운영, 시립남부장애인종합복지관 관리운영, 시립북부장애인종합복지관 관리운영, 시립상이군경복지관 관리운영, 시립맹인복지회관 관리운영, 시립뇌성마비종합복지관 관리운영, 시립곰두리체육센터 관리운영, 시립정신지체복지관 관리운영
가정복지국 (가정복지과)	- 시립노인요양원 관리운영, 시립양로원 관리운영, 시립남부노인종합복지관 관리운영, 시립북부노인종합복지관 관리운영, 시립엘림경로원 관리운영, 시립중계노인복지관 관리운영, 시립구로노인종합복지관 관리운영, 시립엘림노인요양원 관리운영, 서울특별시어린이집 관리운영
가정복지국 (여성복지과)	- 시립영보자애원 관리운영
가정복지국 (청소년과)	- 시립소년의 집 관리운영, 시립동부아동상담소 관리운영, 시립수서청소년수련원 관리운영, 시립목동청소년회관 관리운영, 시립문래청소년회관 관리운영, - 시립보라매청소년회관 관리운영, 시립서울청소년회관 관리운영, 시립노원청소년수련관 관리운영, 시립구로지역청소년복지관 관리운영, 시립근로청소년종합복지관 관리운영
지역경제국 (경제진흥과)	- 서울산업지원센터 관리운영, 서울에니메이션지원센터 관리운영
지역경제국 (중소기업과)	- 잠실중소기업제품전시판매장 관리운영, 창동중소기업제품전시장 관리운영, 시립남부근로복지관 관리운영, 시립노동복지회관 관리운영 - 시립직업전문학교 관리운영 : 시립서울종합직업전문학교, 시립한남여자직업전문학교, 시립상계직업전문학교, 시립엘림직업전문학교,
문화국 (문화재과)	- 서울놀이마당 관리운영

## 【부록 2】 인천광역시 민간위탁 대상사무

구분	위탁 대상 사무 명
시설관리운영	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 장묘관리사무소 관리운영</li> <li>2. 여성문화회관 관리운영</li> <li>3. 여성복지관 관리운영</li> <li>4. 종합문화예술회관 관리운영</li> <li>5. 체육시설관리사무소 관리운영</li> <li>6. 청소년회관 관리운영</li> <li>7. 가좌환경사업소 관리운영</li> <li>8. 승기수질환경사업소 관리운영</li> <li>9. 율도위생환경사업소 관리운영</li> <li>10. 공원관리사업소 관리운영</li> </ol>
개별사무	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청사시설관리사무               <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 기계설비(공조, 위생, 급수, 난방, 엘리베이터등) 운전관리</li> <li>나. 전기설비(수변전·발전등)운전관리</li> <li>다. 전산관련 장비유지관리</li> <li>라. 건물영선 및 차량운행 관리</li> <li>마. 기타 조경, 정화조등 부대시설 관리</li> </ol> </li> <li>2. 마약퇴치사업</li> <li>3. 청소년 종합상담실 운영</li> <li>4. 청소년 자원봉사센터 운영</li> <li>5. 청소년 쉼터 운영</li> <li>6. 청소년 유해환경 민간감시단 운영</li> <li>7. 대기오염측정장비 유지보수</li> <li>8. 탈수케익(슬러지)처리 및 운반</li> <li>9. 계량기관 및 검침업무</li> </ol>



### 【부록 3】 : 부산광역시 타기관·단체 등에 위탁하는 사무

위탁사무명	근거 및 적용법률	수탁처
행정관리국 1. 자원봉사센터 시설관리 및 운영에 관한 사항	지방자치법 제95조, 제134조	(사)한국자원봉사연합회장
경제진흥국 1. 부산지방기능경기대회에 관한 다음의 사무 가. 지방기능경기대회의 개최 나. 지방기능경기대회 입상자에 대한 상금의 지급	기능장려법 제11조 및 제22조, 동법시행령, 제35조제3항 동법 제13조, 제22조, 동법시행령 제35조 제3항	한국산업인력관리공단부 산지방사무소장
보건복지여성국 1. 의료보호대상자에 대한 분만 개조	지방자치법 제95조 제3항	지방공사부산광역시의료원
문화관광국 1. 국제간의 관광권 관광설명회 동행사개최 2. 관광종사연수원(교육장) 관리	지방자치법 제95조 지방자치법 제95조	부산광역시관광협회 부산광역시관광협회
건설주택국 1. 터널과 지하차도내 벽면 및 천정청소	지방자치법 제95조 제3항	부산광역시 시설관리공단

## 【부록 4】 : ○○하수처리시설운영관리 위·수탁협약서

○○광역시(이하 "갑"이라 한다)와 주식회사 환경시설관리공사 대표 이사 ○○  
○, 금호건설 대표이사 ○○○(이하 "을"이라 한다)의 운영관리업무를 각각 위·수  
탁하기로 협의하고 다음과 같이 협약을 체결한다.

**제1조(협약목적)** 이 협약안은 처리시설을 효율적·경제적으로 운영관리하기 위  
하여 "갑"이 처리시설의 운영관리업무를 "을"에게 위탁함에 있어 필요한 사항을 정  
함을 목적으로 한다.

**제2조(위탁대상 재산의 명세)** 운영관리 위탁대상 재산의 명세는 "갑"과 "을"이  
협의 작성하는 인계·인수서에서 정하는 바와 같다.

**제3조(위탁업무의 내용 및 처리방법)** 이 협약에 의한 「위탁업무의 내용 및 처  
리의 방법」은 "갑"이 별도로 정한다.

**제4조(위탁기간 및 협약변경)** ① 위·수탁 운영 개시일은 1998년 3월 1일로 한  
다.

② 위·수탁 기간은 협약체결 후 인계·인수일로부터 3년으로 하되 특별한 경우  
를 제외하고는 연장한다.

③ 협약기간 연장 등 협약내용을 변경할 필요가 있을 때는 "갑"과 "을"이 협의 하  
기로 변경한다.

**제5조(위탁관리비)** ① 처리시설 운영관리 위탁에 따른 비용(이하 "위탁관리비"라  
한다)은 ○○천 유수취수시설 운영관리비용 금 60,000,000원을 포함하여 연  
4,871,746,000원으로 하고 비목별 내역은 별표1과 같다.

② 위탁업무 수행에 소요되는 모든 비용은 "을"이 부담하되, 다음 각 호의 비용은  
"갑"이 부담한다.

1. 지방공기업법 제6조 및 지방재정법시행령 제31조 규정에서 정한 지방공기업  
하수도사업 세출예산과목의 자본적 지출에 해당하는 가동설비자산의 토지, 입목, 건  
물, 구축물, 기계장치, 단 차량운반구, 공기구 제품은 제외한다.

2. 비가동설비자산의 건설가계정과목

3. 하수처리장 동력비 및 광주천 유수취수시설 운영전기로

③ 연간하수처리량의 변동에 따른 위탁관리비 증감사항과 원가계산에서 누락된  
비목의 비용은 추가조정하지 아니한다.

④기간연장, 시설물변동 등 연간비용의 변경으로 재계약이 필요할 때는 경영진단을 실시하여 이를 비용산정에 반영한다.

⑤연간 운영관리비용 중 인건비에 대해 정부정책에 의한 공공기관 임금상승율을 '99년부터 적용할 수 있으며 슬러지처리비는 유입수톤당 슬러지발생량 0.000386m<sup>3</sup> 한도내에서 '98년도의 처리량에 따라 정산지급하고 그 결과를 다음 연도부터 지급 기준으로 한다.

**제6조(기계장치 및 시설물의 수선)** 내구연한 내에서 수탁자가 책임지고 내구연한이 경과되더라도 수탁자 책임하에 계속 사용하여야 하며 더 이상 사용이 불가능할 때에는 위탁자가 교체한다. 단, 천재지변의 경우에는 위탁자가 교체한다.

**제7조(협약이행보증금)** 본 협약의 이행을 위하여 "을"은 협약이행보증금으로 협약금액의 100분의 10이상의 현금 또는 현금에 갈음하는 이행 보증증권을 "갑"에게 납부하여야 한다.

**제8조(계위탁의 금지)** "을"은 수탁업무의 전부 또는 일부를 제3자에게 위탁할 수 없다. 다만, 서면으로 "갑"의 승인을 얻었을 경우는 그러하지 아니하다.

**제9조(법령 등의 준수)** "을"은 수탁업무를 수행함에 있어 하수처리시설의 운영관리관계법령을 준수하여야 하며, "갑"이 별도로 정하는 「광주하수처리시설민간위탁업무의내용및처리방법」에 따라야 한다.

**제10조(업무의 적정관리)** ①"을"은 어떠한 경우에도 업무에 지방이 없도록 노력하여야 하며, "갑"과 협조하여 수행에 만전을 기해야 한다.

②"을"은 처리시설을 24시간 연속 가동하여야 하며, 불가피한 사정에 의하여 가동을 일시 또는 장시간 중지할 경우에는 "갑"과 사전에 협의하여야 한다.

③"을"은 하수처리시설운영관리관계법령이 정하는 기준 이상의 자격을 소지한 인력을 임용·배치하여야 한다

**제11조(수질관리)** ①"을"은 방류수 수질이 수질환경보전법시행규칙 별표11의 규정에 의한 방류수 수질기준 이내로 처리되도록 처리시설을 운영관리하여야 한다.

②"을"은 처리수질이 제1항의 규정에 의한 방류수 수질기준을 초과할 때에는 그 사유 및 원인을 규명하여 지체없이 "갑"에게 통보하고 개선대책을 강구하여야 한다.

③"을"의 귀책사유로 수질기준을 초과할 경우는 이에 대한 책임은 "을"이 진다.

**제12조(시설설비 등의 사용)** ①"갑"은 위탁업무를 처리하는데 필요한 시설, 설비, 비품등을 "을"에게 무상으로 제공한다. 단, 위탁기간이 만료되었거나 또는 협약이

해제되었을 때는 해당시설, 설비, 비품 등을 즉시 우너상복구하여 "갑"에게 인도한다.

②무상제공할 재산은 "갑"이 별도로 정한다.

③"갑"이 무상제공키로 정한 재산 이외의 운영관리에 필요한 비품, 자재, 기구 등은 "을"의 부담으로 확보한다.

**제13조(사고보고)**"을"은 위탁업무 처리와 관련하여 사고가 발생한 경우에는 즉시 "갑"에게 보고하고 "갑"의 지시에 따라야 한다. 수탁재산내 변동사항이 있을 때에도 또한 같다.

**제14조(조사 등)** ①"갑"은 평가반을 구성하여 "을"의 위탁업무의 성실이행 여부와 재산관리 실태 등을 매반기마다 정기적으로 평가한다.

②"갑"은 위탁업무의 처리와 관련하여 필요하다고 인정되는 사항은 수시로 조사하거나 보고를 요구할 수 있으며 필요한 지시를 할 수 있다.

③"을"은 조사등에 관하여 "갑"이 요구한 기록 및 보고서를 제출 하여야 한다.

**제15조(실적보고 및 확인)**"을"은 매월 수탁업무의 처리성과를 "갑"이 정하는 방법·절차에 따라 "갑"에게 보고하고 확인을 받아야 한다.

**제16조(위탁관리비의 청구 및 지급)** ①위탁관리비는 월 단위로 "을"의 청구에 의하여 "갑"이 매 익월 15일까지 "을"에게 지급한다.

②"을"은 제14조의 규정에 의한 수탁업무 처리성과 보고서 "갑"에게 당월분 위탁관리비를 청구하고 "갑"은 처리성과를 확인한 후 이를 지급한다.

③"갑"의 사정으로 위탁관리비 지급이 지연될 경우에는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제15조 제2항의 규정에 따라 지연에 대한 이자를 지급한다.

**제17조(기밀유지)**"을"은 수탁업무처리과정에서 얻은 기밀은 "갑"의 허락없이 제3자에게 누설하여서는 안된다.

**제18조(민·형사상의 책임)**"을"은 수탁업무를 처리함에 있어서 "을"의 귀책사유로 발생하는 사고에 대하여 민·형사상 모든 책임을 진다.

**제19조(협약의 해제)**①"을"이 다음 각호의 1에 해당할 때에는 "갑"은 이 협약을 해제할 수 있다.

1. "을"이 위탁업무를 인수하지 않을 때
2. 위탁시설의 운영관리 관계법령 및 "갑"이 제시한 운영관리지침 및 기준을 수차 위반하였을 때

②“갑”은 제1항의 각호에 규정하는 경우외에 필요가 있을 때에는 이 협약을 해제할 수 있다. 이 경우 “갑”은 이 협약을 해제하려는 날로부터 6개월 전까지 “을”에게 통지하여야 한다.

③“을”은 “갑”의 명백한 귀책사유로 인하여 협약이행이 불가능하다고 인정될 때에는 이 협약을 해제할 수 있다.

**제20조(손해배상)** ①“을”은 제19조 제1항의 규정에 의해 협약이 해제될 때에는 3개월분의 위탁관리비에 상당하는 금액의 배상금을 “갑”에게 지불하여야 한다.

②제19조 제2항의 규정에 의한 협약의 해제로 “을”에게 손해가 있을 경우에는 “갑”은 그 손해를 배상하여야 한다.

③“을”은 “을”의 귀책사유로 수탁업무의 처리와 관련하여 “갑”에게 손해를 입힌 때에는 그 손해를 배상하여야 한다.

④제2항 및 제3항의 규정에 의한 손해에 대한 배상금액은 “갑”과 “을”이 협의하여 정한다.

⑤위탁업무 처리와 관련하여 제3자에게 손해를 입힌 때에는 “을”의 부담으로 배상한다. 다만, 그 손해의 발생이 “갑”의 책임으로 인한 경우에는 “갑”이 부담한다.

**제21조(관할법원)** 이 협약과 관련하여 발생하는 소송의 관할법원은 “갑”의 소재지를 관할하는 각급 법원으로 한다.

**제22조(협약에 정하지 않은 사항)** 이 협약에서 정하지 않은 사항에 대하여는 관계 법규에서 정하는 바에 따른다

#### 부 칙

(적용례) 협약이전에 교체키로 계획한 '97달수기교체이월사업비는 위탁자 부담으로 한다

1998년 2월 일

별첨부록: ○○하수처리시설 민간위탁업무의 내용 및 처리방법



---

---

지방자치단체 민간위탁의 개선방안

---

---

발행일 : 2000년 12월 29일

발행인 : 박 우 서

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국행정DB센터

Tel. 02)725-0641

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대인쇄문화사

Tel. 02)2272-8125

E-mail: [hprint@unitel.co.kr](mailto:hprint@unitel.co.kr)

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.  
ISBN 89-7865-235-2 93350

