지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구

- 사회복지분야를 중심으로 -

Study on Effective Contracting-out Management in Local Government

- Social Welfare Service -

2008. 12.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

강 인 성 (수석연구원)

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

서 문

2009년 실용정부를 지향하는 이명박정부가 국민의 지지와 성원 속에 출범하였습니다. 그리고 지난 10월에는 100대 국정과제를 발표하였고 특히 섬기는 정부의 국정지표를 제시하면서 '작지만 일 잘하는 정부'의 전략과제를 수립하였습니다. 이 전략과제에 있어서 공공기관의 혁신이 중요한 목표로 대두되고 중앙과 지방정부를 총망라하여 공공기관의 선진화를 달성하고자 노력하고 있습니다. 이러한 국정전반의 정책방향과 흐름 그리고 구체적인 목표와 관련하여 볼 때 민영화를 기본으로 한 지방자치단체의 민간위탁에 대한 이 연구는 시의적절하고 향후에도 계속적인 논의와 심층연구가 활발히 이루어질 것으로 기대되고 있습니다.

특별히 우리나라의 경제가 선진국수준으로 발전하는 과정에서도 가장 많은 예산과 정책추진이 이루어질 분야가 바로 사회복지분야입니다. 그뿐만 아니라 세계적인 금융위기의 현실 속에서 어느 때보다도 국가가 사회안전망 차원에서 관심을 기울여야 하는 분야가 또한 사회복지 분야입니다. 이렇게 중요하고 시급한 사회복지분야의 민간위탁을 어떻게 운영하고 관리감독하는 것이 효과적인지를 살펴보는 것은 아주 의미 있는 연구라 할 수 있습니다.

아무쪼록 이 연구가 '작지만 일 잘하는 정부'를 만드는데 기여하기를 바라고 무엇보다도 현재 민간위탁을 시행하고 있는 전국 지방자치단체의 정책이나 경영에 실제적인 도움과 시사점을 주는 연구로 발전할 수 있기를 소망합니다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**

요 약

이 연구는 신정부의 정책방향이라 할 수 있는 작은정부와 공공부문의 성과향상의 흐름 속에서 제기되고 있는 민영화에 대한 관심에서 시작되었다. 특히 중앙정부의 공기업의 민간매각을 통한 민영화 뿐만 아니라 지방정부에서도 민영화의 흐름 속에서 제기될 수 있는 민간위탁에 대해서 살펴보고자 하였다. 아울러 미국의 경우 지방정부의 민영화는 민간위탁을 의미할 정도로 민간위탁이 일반화된 정책으로 주목받고 있다. 또한 민간위탁에 있어서도 사회복지분야에서 가장 많은 위탁이 이루어지고 있고 이 분야의 위탁을 비영리기관(Non-profit)에서 주로 담당한다는 사실에 근거하여 연구를 진행하였다.

먼저 이 연구는 문헌연구를 통해서 국내외 민간위탁 연구경향을 파악하였고, 특히 2007년도 현재 시행되고 있는 사회복지서비스 민간위탁사업을 대상으로 현황 및 성과에 대한 조사를 실시하고자 하였다. 이 설문조사는 전국 245개 기초 및 광역자치단체의 사회복지분야 민간위탁 담당공무원 대상으로 지방정부의 다양한 분야의 민간위탁 가운데 가장 많은 부분을 차지하고 있는 사회복지서비스 분야에 초점을 맞추어 현황을 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과측면에서 설문조사를 실시하였다.

연구결과를 통해 효과적인 민간위탁경영을 위한 개선방향과 구체적인 방향을 살펴보았다. 먼저 기존의 위탁사업에 대해서 제도, 운영, 감독, 성과측면에서 위탁사업을 제로베이스에서 재검토하고 새출발할 필요가 있다. 그리고 민간위탁이 단편적인 정책이나 제도로 시행될 것이 아니라 지자체간 협력, 민관파트너십, 그리고 위탁에 이르는 큰 정책구조틀 속에서 공공서비스의 추진이 이루어질 필요가 있다. 세 번째로 민간위탁을 담당하는 기관에 대한 책임성을 확보하기 위한 감독에 있어서 기존의 틀을 벗어나는 관리감독의 패러다임의 전환이 필요하다.

이러한 세가지의 방향성 속에서 구체적인 방안으로 민간위탁사업의 시민참여를 강화할 필요가 있다. 두 번째로 민간기업의 사회복지분야 위탁사업의 참여를 활성화할 필요가 있다. 세 번째로 위탁료산정에 있어서 체계적인 검토와 산정이 필요하다. 네 번째로 위탁관리를 담당하는 공무원의 전문성제고와 훈련이 필요하다. 다섯 번째로 민간위탁의 활성화와 더불어 위탁당사자간에 갈등이나 분쟁이 가능성이 높아지고 있는 시점에서 갈등해결이나 분쟁조정을 위한 사전준비가 필요하다.

이 연구의 한계는 성과개선을 포함한 위탁경영 전반적인 내용을 평가하는 데 있어서 더욱 다양한 관점에서 분석의 부족에서 찾아 볼 수 있었을 것이다. 즉, 효율성이나 효과성 이외에도 민간위탁을 형평성이나 대응성과 같은 차원을 포함하는 폭넓고 깊이가 있는 연구가 이루어지지 못한 한계를 지니고 있다.

이러한 한계에 대한 검토와 더불어 향후 민간위탁연구는 연구의 범주를 확대하여 민간에만 국한되는 위탁이 아닌 다른 지방정부나 공공기관에 까지 이르는 위탁연구를 수행해 볼 필요가 있다. 이 연구를 통해 위탁기관간의 비교를 다양한 관점과 기준을 가지고 분석할 수 있을 것이다.

□ Key Word: 민간위탁, 사회복지, 효과성제고

목 차

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구목적 ····· 1

제2절 연구방법 ····· 3

제2장 이론적 고찰 ····· 4

제1절 민간위탁의 이론적 배경 ····· 4
1. 민간위탁의 의의 ····· 4
2. 민간위탁의 이론적 근거 ····· 6
3. 민간위탁 계약의 유형 ····· 11

제2절 민간위탁의 법제도적 배경 ····· 14
1. 민간위탁 관련 법령 ····· 14
2. 민간위탁업무처리 지침 및 조례 ····· 16

제3절 민간위탁의 연구경향 ····· 24
1. 민간위탁 성과진단 ····· 24
2. 민간위탁 과정분석 ····· 26
3. 민간위탁의 이론적용 및 분석 ····· 27
4. 민간위탁의 탐색적 연구 ····· 28

제4절 연구분석틀 ····· 29
1. 조사설계 ····· 29
2. 조작적정의 ····· 30

제3장 국내외의 민간위탁 분석 ····· 32

제1절 국내 민간위탁 ····· 32
1. 기본현황 ····· 32
2. 사회복지분야 민간위탁 ····· 34

제2절 국외 민간위탁 ····· 36
1. 미국의 민간위탁 ····· 36
2. OECD 주요국의 민간위탁가이드 ····· 44

제4장 사회복지분야 민간위탁 실증분석 ····· 48

제1절 조사개요 ····· 48

제2절 실증분석 ····· 50
1. 종합적 분석 ····· 50
2. 세부분야별 분석 ····· 65

제3절 결과 및 논의 ····· 93
1. 종합적 논의 ····· 93
2. 세부분야별 논의 ····· 97

제5장 효과적인 민간위탁을 위한 방안 ····· 102

제1절 민간위탁경영 개선방향 ····· 102
1. 위탁사업의 Zero-base 검토 ····· 102
2. 공공서비스전달의 구조틀 필요 ····· 103
3. 성과와 고객중심으로의 관리감독 패러다임전환 ····· 104

제2절 민간위탁경영 개선방안 ····· 105
1. Citizen-Based 민간위탁추진 ····· 105
2. 민간기업의 사회복지분야 민간위탁 참여 ····· 107
3. 위탁비용의 체계적인 검토 및 산정필요 ····· 108
4. 위탁관리 전문인력의 교육 및 훈련필요 ····· 108
5. 분쟁사례 발생가능성에 대한 대비필요 ····· 109

제6장 결 론 ····· 111

제1절 연구요약 ····· 111

제2절 정책함의 ····· 112

제3절 연구한계 ····· 114

참 고 문 헌 ····· 115

Abstract ····· 119

부 록 ····· 121

〈부록 Ⅰ〉「지방자치단체 민간위탁 현황」설문조사 ····· 121

〈부록 Ⅱ〉New York City 민간경쟁위탁 사례 ····· 126

〈부록 Ⅲ〉지방자치단체 사회복지 담당공무원 면담요약 ····· 128

표 목 차

〈표 2-1〉 신공공관리 관점에서의 민간위탁 ····· 8
〈표 2-2〉 서비스특성과 계약유형 ····· 12
〈표 2-3〉 민간위탁의 유형별 특성 비교 ····· 13
〈표 2-4〉 민간위탁에 관한 법률 ····· 14
〈표 2-5〉 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제20351호) ····· 15
〈표 2-6〉 우리나라 지방자치단체 민간위탁 구분 ····· 18
〈표 2-7〉 사회복지 민간위탁분석 조작적정의 ····· 30
〈표 3-1〉 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수 ····· 32
〈표 3-2〉 사회복지분야 민간위탁현황 ····· 35
〈표 3-3〉 수탁기관유형 ····· 35
〈표 3-4〉 사회복지의 민간위탁현황(1992년, 1997년, 2002년) ····· 39
〈표 4-1〉 분석대상기관 현황(기초자치단체) ····· 49
〈표 4-2〉 위탁사업분야, 목적, 범위 ····· 51
〈표 4-3〉 위탁근거, 계약방법 ····· 53
〈표 4-4〉 계약기간, 위탁료산정방식 ····· 54
〈표 4-5〉 수탁기관유형, 위탁추진조직 ····· 56
〈표 4-6〉 위탁시장환경, 위탁비용부담 ····· 57
〈표 4-7〉 위탁감독의 법적근거, 감독방법 ····· 59
〈표 4-8〉 위탁감독횟수, 감독내용 ····· 60
〈표 4-9〉 계약추진시 장애요인 ····· 62
〈표 4-10〉 서비스개선 및 업무개선성과 ····· 64
〈표 4-11〉 지역구분과 수탁기관 유형 ····· 66
〈표 4-12〉 지역구분과 감독내용 ····· 67

〈표 4-13〉 지역구분과 추진장애요인 ····· 69
〈표 4-14〉 지역구분과 선정이유 ····· 70
〈표 4-15〉 사업부문과 위탁범위 ····· 72
〈표 4-16〉 사업부문과 계약방법 ····· 74
〈표 4-17〉 사업부문과 수탁기관유형 ····· 76
〈표 4-18〉 사업부문과 시장환경 ····· 78
〈표 4-19〉 사업부문과 비용부담 ····· 80
〈표 4-20〉 위탁근거와 계약방법 ····· 82
〈표 4-21〉 계약방법과 감독근거 ····· 84
〈표 4-22〉 계약방법과 추진장애요인 ····· 85
〈표 4-23〉 계약기간과 위탁근거 ····· 87
〈표 4-24〉 계약기간과 감독근거 ····· 88
〈표 4-25〉 시장환경과 계약방법 ····· 89
〈표 4-26〉 시장환경과 비용부담주체 ····· 91
〈표 4-27〉 시장환경과 감독근거 ····· 92

그림목차

〈그림 2-1〉 민간위탁 추진절차(예시) ····· 17
〈그림 2-2〉 사회복지 민간위탁 분석모형 ····· 30
〈그림 3-1〉 민간위탁 사업분야 ····· 33
〈그림 4-1〉 분석대상기관 현황(기초자치단체) ····· 49
〈그림 4-1〉 위탁 사업분야, 목적, 범위 ····· 52
〈그림 4-3〉 위탁근거, 계약방법 ····· 53
〈그림 4-4〉 계약기간, 위탁료산정방식 ····· 55
〈그림 4-5〉 수탁기관유형, 위탁추진조직 ····· 56
〈그림 4-6〉 위탁시장환경, 위탁비용부담 ····· 58
〈그림 4-7〉 위탁감독의 법적근거, 감독방법 ····· 59
〈그림 4-8〉 위탁감독횟수, 감독내용 ····· 61
〈그림 4-9〉 계약추진시 장애요인 ····· 63
〈그림 4-10〉 서비스 개선 및 업무개선성과 ····· 64
〈그림 4-11〉 지역구분과 수탁기관 유형 ····· 66
〈그림 4-12〉 지역구분과 감독내용 ····· 68
〈그림 4-13〉 지역구분과 추진장애요인 ····· 69
〈그림 4-14〉 지역구분과 선정이유 ····· 71
〈그림 4-15〉 사업부문과 위탁범위 ····· 73
〈그림 4-16〉 사업부문과 계약방법 ····· 75
〈그림 4-17〉 사업부문과 수탁기관유형 ····· 77
〈그림 4-18〉 사업부문과 시장환경 ····· 79
〈그림 4-19〉 사업부문과 비용부담 ····· 81
〈그림 4-20〉 위탁근거와 계약방법 ····· 83

〈그림 4-21〉 계약방법과 감독근거 ····· 84
〈그림 4-22〉 계약방법과 추진장애요인 ····· 86
〈그림 4-23〉 계약기간과 위탁근거 ····· 87
〈그림 4-24〉 계약기간과 감독근거 ····· 88
〈그림 4-25〉 시장환경과 계약방법 ····· 90
〈그림 4-26〉 시장환경과 비용부담주체 ····· 91
〈그림 4-27〉 시장환경과 감독근거 ····· 93

제1장 서 론

제1절 연구목적

이명박정부 출범과 함께 중앙정부의 공기업의 민간매각을 통한 민영화가 예상되고 있는 시점에서 향후 지방정부에도 이 민영화 정책의 추진 가능성이 높아지고 있다. 이런 정책의 흐름속에서 미국을 비롯한 외국에서 활발하게 운영되고 있는 민영화 방안중의 하나인 민간위탁이 주목을 받고 있다. 또한 외국의 민간위탁에 대한 연구경향을 보면 2000년대 이후 비영리기관(Non-profit)의 민간위탁에 대한 연구가 강화되었고 이 비영리기관들은 주로 사회복지서비스 분야의 민간위탁을 많이 담당하였다.

일반적으로 민간위탁의 개념은 광의와 협의로 구분할 수 있는데 먼저 광의적으로 민간위탁은 정부가 행정기관을 통해 직접 제공하던 공공서비스를 해당 사무나 서비스의 관할 책임은 정부가 계속 가지고 있으면서 민간기업 등 외부기관을 선정하여 정부를 대신하여 공공서비스를 제공토록하고 그에 대한 대가를 지불하는 방식을 의미한다. 그리고 협의적으로는 이 민간위탁을 정부가 직접 생산하여 제공하던 공공서비스를 민간기업과 계약을 통해 민간으로 하여금 제공토록 하는 방식을 의미하는 것으로 구분한다(행정자치부 민간위탁 실무편람, 2003). 또한 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정'(대통령령 제20351호)에 따르면, '민간위탁'이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 공무원이 직접 처리하지 않고 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것으로 서술하고 있

다. 이러한 개념정의를 통해 볼 때 민간위탁은 계약을 통하여 민간에게 공공서비스 생산·공급 사무를 위탁하여 정부 기능의 효율성과 경쟁력을 증진시키고자 하는데 그 의의가 있다고 말할 수 있다.

지금까지 민영화 및 민간위탁에 대한 연구가 90년대 후반 이후에 주춤하였고 지방정부의 민간위탁 현황조사도 98년 이후에 조사가 이루어지 않아 현재의 민간위탁에 대한 실제 파악이 쉽지 않은 현실에 직면해 있다. 이러한 현황 속에서 2000년대 이후 사회복지분야의 민간위탁에 대한 연구는 크게 특정 사회복지기관을 중심으로 민간위탁과정을 분석하였고(최항순, 2003; 김순양, 2004), 또한 민간위탁성과를 사례기관들을 선정하여 비교분석하기도 하였다(황혜신, 2005a). 그리고 사회복지기관들 가운데 지방자치단체가 직영하는 경우와 민간위탁으로 민영화한 사례들의 성과를 비교분석한 연구(김순양·김기찬, 2004)와 민간위탁과 관련된 주요 이론들을 적용하여 분석한(정순관, 2001; 황혜신, 2005b; 김재훈, 2005)연구도 있었다. 이러한 연구경향 속에서 특히 민간위탁의 예산 및 재정측면을 통한 효율성측정 등의 연구는 꾸준히 진행되어 왔으나 민간위탁경영 전반의 효과성 제고를 위한 연구는 많이 이루어지지 않아왔다. 효과적인 민간위탁을 위한 미국 주정부의 운영사례의 분석(조연숙, 2004)과 고객만족도와 효율성을 중심으로 한 효과성 평가(허만형, 정윤수, 2001) 연구 정도에 그치고 있다.

따라서 이 연구는 먼저 1990년대 후반이후에 전반적인 현황조사가 미비했던 점을 감안하여 사회복지분야를 중심으로 현황조사를 실시하고자 한다. 아울러 기존의 비용이나 수익성측면의 연구경향을 탈피하여 효과적인 민간위탁경영의 측면에서 접근하고자 한다. 즉 성과개선을 포함한 제도, 운영, 감독측면의 효과성 제고 방안의 연구에 의미를 부여하고자 한다. 특히 사회복지분야 민간위탁의 운영 및 성과 등에 대한 통계분석을 통해 효과적인 행정서비스 전달의 위한 방안을 모색하는데 연구의 의의가 있다고 할 수 있다.

제2절 연구방법

우선 이 연구는 2000년대 이후의 국내외 민간위탁 연구 및 현황 등을 중심으로 연구를 진행하며, 특히 2007년도 현재 시행되고 있는 사회복지서비스 민간위탁사업을 대상으로 현황 및 성과에 대한 조사를 실시하고자 한다. 지방정부의 다양한 분야의 민간위탁 가운데 가장 많은 부분을 차지하고 있는 사회복지서비스 분야에 초점을 맞추어 현황을 위탁운영, 위탁감독, 위탁효과측면에서 설문조사를 실시하게 된다. 전국 245개 기초 및 광역자치단체의 사회복지분야 민간위탁 담당공무원 대상으로 실시하며 지방정부의 다양한 분야의 민간위탁 가운데 가장 많은 부분을 차지하고 있는 사회복지서비스 분야에 초점을 맞추어 현황을 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과측면에서 설문조사를 실시하게 된다.

이 설문조사와 더불어 지방자치단체 사회복지분야 민간위탁담당 공무원과의 현장방문 면담조사를 통하여 설문응답에서 미진한 부분과 상황 등에 대한 이해의 폭을 넓히며 수집된 설문자료를 사회복지서비스 분야의 민간위탁의 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과으로 구분하여 통계분석을 실시하고자 한다.

제2장 이론적 고찰

제1절 민간위탁의 이론적 배경

1. 민간위탁의 의의

먼저 위탁이란 법률행위나 사실행위의 수행을 다른 사람에게 의뢰하는 것을 의미하고, 위임이란 사무의 처리를 타인에게 위탁하는 행위를 의미한다. 위탁과 위임은 유사하게 사용되고 있는데 사무의 경우는 위탁이라는 용어를 사용하고, 권한의 경우는 위임 혹은 이양이라는 용어를 사용한다고 볼 때, 민간위탁의 경우에는 공공서비스 생산·공급의 사무를 위탁하는 것이다.

‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’에 따르면, ‘위임’이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다. ‘위탁’이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 의미한다고 이해할 수 있다.

민간위탁에 대한 광의의 개념은 정부가 행정기관을 통해 직접 제공하던 공공서비스를 해당 사무나 서비스의 관할 책임은 정부가 계속 가지고 있으면서 민간기업 등 외부기관을 선정하여 정부를 대신하여 공공서비스를 제공토록하고 그에 대한 대가를 지불하는 방식을 의미한다. 그리고 민간위탁의 대상은 사회간접자본의 설계·건설·관리, 무기류의 생산, 교도소 관리, 정보기술, 공립학교 관리,

노동인력에 대한 관리 및 교육훈련, 가정 및 육아지원, 기타 다양한 사회복지 서비스 등 다양하다고 말할 수 있다.

또한 민간위탁에 대한 협의의 개념은 정부가 직접 생산하여 제공하던 공공서비스를 민간기업과 계약을 통해 민간으로 하여금 제공토록 하는 방식을 의미한다. 이는 정부가 대민 서비스의 생산자 및 공급자로서의 역할에서 벗어나는 것으로, 경쟁 과정을 거쳐 특정 민간업체를 선정하여 공공서비스 공급 역할을 수행하도록 하는 방식이라고 볼 수 있다.

일반적으로 민간위탁이란, 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 정부가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것을 의미한다. '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정'에 따르면, '민간위탁'이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 공무원이 직접 처리하지 않고 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것이라고 서술하고 있다. 이 민간위탁은 조직의 경량화를 통해 저렴한 행정비용으로 공공서비스를 효율적으로 공급하고 민간의 전문적인 기술로 서비스를 제공하려는 노력이며 공공서비스를 지방자치단체가 직접 공급하던 방식에서 벗어나 일정 부분을 민간에게 대신 공급하게 하거나 민간이 가지고 있는 기술이나 자원 등을 활용하고자 한다.

한편 민간위탁과 유사한 개념으로 '민영화'가 있는데 민영화는 공공서비스 경영을 민간이 맡는다는 개념으로 민간위탁은 정부와 민간이 '계약' 형태로 연결된다는 점에서 민영화 방식 중 하나이다. 광의의 민영화는 공공부문에서 담당하던 재화나 서비스의 생산·제공·분배의 책임을 민간 부문으로 완전히 이전하는 것을 의미한다. 즉 공공서비스의 생산·제공뿐만 아니라 규제와 책임까지 민간 부문에서 담당할 뿐만 아니라 공공서비스와 관련된 경제적 자원과 정치적 권한이 민간에게 이전됨을 의미한다. 그리고 협의의 민영화는 공공부문에서 담당하던 공공서비스 공급에 민간 부문이 참여하는 것을 의미하며 정부가 독점적으로 생산·공급하던 공공서비스를 민간 부문이 생산·공급하는 체제로 전환하여

효율성을 향상하려는 시도이다. 공공서비스 생산·제공과 관련된 기능은 민간에게 이전되지만 정책의 결정이나 규제의 기능은 정부가 여전히 담당하는 것으로 공공서비스와 관련된 경제적 자원이 민간에게 이전됨을 의미한다.

이상의 논의들을 종합하여 이 연구에서는 민간위탁을 '계약을 통하여 민간에게 공공서비스 생산·공급 사무를 위탁하여 정부 기능의 효율성과 경쟁력을 확대하는 방식' 이라고 개념 정의하고자 한다. 정부는 민간에게 비용을 지불하는 공공서비스의 공급 결정자가 되고, 민간은 공공서비스의 생산자가 되며 민간의 인력·자본·기술을 활용하여 공공서비스의 품질을 향상시키고 효율적인 업무 처리, 정부 기구·인력·예산 감축과 간소화 등을 민간위탁을 통해서 도모할 수 있다.

2. 민간위탁의 이론적 근거

민간위탁의 이론적 배경이 되는 이론들을 살펴보면 우선 신공공관리론, 공공선택론, 계약이론 등이 있음. 신공공관리론은 민간의 기술·자원을 활용하여 공공서비스 생산의 효율성을 확보하는 관리 이론이라는 점에서 민간위탁과 관련있고, 공공선택론은 이익의 극대화를 위해 상호 경쟁하면서 최선의 선택을 한다는 점에서 민간위탁과 관련 있다. 그리고 계약이론은 민간위탁의 계약방식, 모니터링, 성과 등과 관련하여 의사결정, 주인-대리인, 거래비용, 그리고 계약실패 이론 등을 포함하고 있다.

1) 신공공관리론

신공공관리론은 공공부문의 비효율성에 대한 지적과 작은 정부에 대한 요구가 증가함에 따라 등장한 이론으로, 정부의 기능과 역할의 범위를 넓게 인정하던 전통적인 접근방식에서 벗어나 정부의 역할은 유지한 채 정부의 규모를 최소화하고 공공서비스에 시장의 경쟁과 선택을 강조하는 새로운 패러다임이다. 이 신공공관리론은 투입된 비용과 비용에 따른 효과를 분석하는 경제성의 원리, 행

정의 책임성을 강조하는 고객위주의 행정, 시장친화적인 규제완화, 성과를 강조하는 성과지향적 사무 체계 등을 우선으로 하는 이론으로 우리나라는 김영삼, 김대중 정부에서부터 다양한 신공공관리 수단이 도입되고 있다. 현재 우리나라에서는 책임운영기관, 중앙정부 권한의 지방이전, 시장경쟁, 탈규제, 민영화, 사무의 전문화, 성과강조, 공·사 파트너십, 민간위탁 등을 통해 신공공관리론을 행정 실무에 적용하고 있다.

민간위탁은 1998년 김대중 정부 출범 후 작은 정부를 지향하는 정부방침상 행정조직관리에 있어서 매우 중요한 과제의 하나로 정부가 지향하는 규제개혁 측면 뿐만 아니라 행정의 고비용·저효율 시스템을 개선하기 위해 적극적으로 추진하게 되었다. 신공공관리론에서는 정책결정이나 전체적인 조정 역할을 제외한 재화 및 서비스의 생산·전달 역할을 민간으로 이전할 것을 강조한다. 신공공관리론 관점에서의 민간위탁은 공공서비스의 공급에 대한 책임과 서비스 배분에 관한 권한은 공공부문에서 그대로 유지하고 공공서비스의 생산 및 전달 방법을 민간부분에 위탁함으로써 공공부문의 책임성과 민간부문의 운영 효율성을 동시에 추구할 수 있는 개념이다.

지방자치 실시이후 주민들의 지방자치단체에 대한 공공서비스의 요구가 늘어나고 질적 요구수준이 높아짐에 따라 정부재원의 효율적 사용에 대한 주민의 압박이 강해지고 있는 상황을 감안하여 중앙정부는 지방자치단체에게 적극적으로 민간위탁을 추진할 것을 권장하고 있다. 민간위탁은 보다 적은 비용으로 보다 질 높고 많은 서비스를 공급해야 하는 정부 내·외부의 요구에 보다 적합한 유형으로, 각 국에서 지방정부의 공공서비스 생산·전달을 위한 대안들 중 가장 선호하고 있는 정책수단이 될 수 있다.

〈표 2-1〉 신공공관리 관점에서의 민간위탁

구 분	요 인	방법
민영화의 시대적 조류	• 정부의 역할 확대 • 규제·지도중심에서 조정·보완으로 변화	• 시장경제원리 적용 • 민간경영기법 도입
행정기능의 비대화	• 행정범위 확대, 조직확장, 공무원 증가 • 역기능 심화, 관료제 병폐 등	• 작은 정부 구현 • 행정의 생산성·효율성 제고 • 민간자원 활용·활성화
지방자치단체의 재정적 취약	• 재정압박 심화 • 행정수요 급증	• 서비스 기능의 제고 • 운영전반 위탁

출처: 민간위탁 실무편람(2003)

2) 공공선택론

공공선택론은 개인이 언제나 자신의 이익을 극대화하는 합리적인 선택을 한다는 가정에서 출발한 이론이다. 정부와 민간 모두 자신의 이익 극대화를 추구하기 위해 대립한다는 측면이 하나 있고, 이익 극대화를 위해 다수의 민간끼리 경쟁한다는 측면이 또 하나 있다고 볼 수 있다. 공공선택론에 따르면 정부는 자신의 이익을 극대화하기 위하여 민간위탁 방식을 사용하게 되고 민간 또한 자신의 이익을 극대화하기 위하여 민간위탁 방식을 사용하게 된다. 정부 입장에서 보면 민간위탁을 할 경우 정부가 투입해야 할 기술·자원 등이 절약될 수 있고, 민간 입장에서 보면 민간위탁을 할 경우 기존의 사업 영역을 확대하여 초과 이윤과 보다 상승된 입지를 확보할 수 있다.

정부와 민간 모두 자신의 이익을 극대화하는데 관심이 있으므로 양 자 간의 관계를 조율하기 위하여 계약이라는 방식을 사용하게 된다. 정부는 공익 실현이라는 미명 하에 민간의 기술·자원을 무리하게 요구할 수 있고, 민간은 공공서비스 공급을 통해 과다한 이윤추구를 도모할 수 있다. 정부와 민간이 자신의 이익만을 극대화하지 않도록 합의하여 양 자의 이익 균형점을 찾아야 하는데 이는 계약을 통해 다양한 이익을 가지는 주체들 간에 약속을 하고 위탁관계를 명확히 설정하여 가능하게 된다.

정부가 공공서비스를 공급하는 것보다 민간이 공급하는 것이 효율적이라고 할 수 있고 정부는 관료제의 경직성·계층성, 정보비대칭 등의 문제를 갖고 있고 의사전달의 효율성 보다는 위계질서에 따른 의사전달을 추구하고 계층적 조직 내에서 업무를 수행하며 정보를 독점하는 경향이 강하다. 이에 비해 민간은 정부보다 경쟁성이 강하고 이윤추구를 위해 다양한 기법과 수단을 개발하고 있고 수익 극대화를 위해 민간의 경우 투입에 소요되는 각종 비용을 절감하거나, 동일 투입을 통해 얻게 되는 산출 양을 늘리고자 노력하고 경쟁한다. 또한 하나의 공공서비스 공급을 놓고 다수의 민간이 경쟁하는 상황 속에서 공공서비스 공급의 수준은 올라갈 수 밖에 없을 것이다.

3) 계약이론

계약이론과 관련하여 의사결정이론, 주인-대리인이론, 거래비요이론, 그리고 계약실패이론을 살펴보고자 한다. 먼저, 의사결정이론에 따르면 재화나 서비스의 생산을 내재화하는 것과 반대되는 것이 외부조직과의 계약이고 조직의 외부자원에 의존하는 것이다. Prager(1992)에 따르면 규모의 경제와 재화와 서비스의 통제를 고려하여 내적운영의 확장이 보다 능률적일 때, 혹은 통제가 필요할 때 생산의 내재화가 바람직하지만, 어떤 규모에서는 능률을 기할 수 없을 수 있기 때문에 외부조직과의 계약이 더 매력적일 수 있다고 주장한다.

둘째, 주인-대리인 이론은 주인과 대리인의 소망과 목표는 갈등관계에 있고 주인이 대리인의 실제 행동을 확인하는 것은 어렵고 비용이 많이 든다는 주장이다(Thompson, 2000). 이 이론에서는 대리인의 사적 이익을 추구하는 행태를 가정할 때, 대리인이 주인의 목표와 맞게 행동하게 하는 방법에 주목하고 대리인의 행태에 대한 정보비용이 주인의 제약요인으로 작용하게 된다. 이 제약요인의 해결책으로 첫째, 주인이 대리인의 행태를 모니터할 수 있는 메카니즘을 고안하는 것이고 둘째, 산출물이 구체화된 계약을 체결하는 것이라고 할 수 있다. 관료적 환경에서 전통적인 접근법은 관료들이 예산이나 인사 그리고 규제체계 등을 포함한

관료적 그리고 다른 통제 메카니즘을 활용하여 계약자를 모니터하는 것이다.

셋째, 거래비용이론은 서비스에 대한 계약을 할 때, 지방자치단체와 계약기관 간에는 계약비용이 발생하며, 크게 계약형성단계에서 발생하는 거래비용과 계약성과단계에서 발생하는 거래비용이 있다(Hirsch, 1991). 계약형성단계에서 비용은 입찰제안, 입찰평가, 그리고 계약체결 등에서 발생하며, 성과단계에서는 업체성과와 계약사항의 모니터링을 통해서 발생한다. 계약의 실질비용이 업체의 생산비용에 지방자치단체에 의해서 발생하는 거래비용을 더한 것으로 능률적 계약을 위해서는 계약비용이 사적 영역생산에서의 능률달성을 통해서 보충되어야 한다. 거래비용은 사용된 계약설계의 복잡성과 포함된 서비스의 유형에 따라 달라질 수 있고 거래비용을 절약한다는 것은 서비스전달의 비용과 질에 영향을 미칠 수 있는 대리인의 기회적 행태의 잠재성이 증가하는 것을 의미한다 (Williamson, 1986).

넷째, 계약실패이론은 시장과 정부가 서비스를 생산하고 전달하는데 실패한 틈새시장을 통해서 비영리기관들이 존재하고 서비스의 생산과 전달을 담당하는 역할을 하게 된다고 주장하고 있다. 특히 사회복지관련 분야의 비영리기관들은 전통적인 시장과 정부에 의해서 만족되기 어려운 다양한 필요과 욕구들을 충족시킬 수 있다고 보고 있다. 특히 서비스의 구매자와 소비자가 다른 사회복지분야의 경우, 이익의 극대화에 동기부여되는 민간영역은 구매자에 해당하는 지방자치단체가 지불하는 비용만큼의 서비스를 분명하게 제공할 것이라고 확신하기 어렵다. 민간영역을 대신해서, 비영리기관들은 기본적으로 영리추구가 목적이 아니기 때문에 시장에서 소비자들의 서비스질을 보장하는 대체적인 역할을 담당할 수 있다.

3. 민간위탁 계약의 유형

1) 계약의 성격에 따른 구분

Sclar(2000)는 위탁자와 수탁자 간의 관계·서비스 특성 등을 기준으로 하여 민간위탁의 계약 성격을 완전계약, 불완전계약, 관계계약으로 구분하였다. 첫째, 완전계약(complete contract)은 민간위탁을 지원하는 다수의 수탁예정자가 있는 유형으로, 모든 수탁예정자를 탐색하는 것이 가능한 상황을 말한다. 민간위탁을 실시할 공공서비스는 단순집행적이고 구체적이므로 계약에 계약당사자들의 상세한 권리와 의무 및 구체적인 제공물을 포함한다. 위탁자는 수탁자를 효과적으로 관리·감독하기 위하여 일방적인 통제 기제를 사용하며 공공서비스가 가지고 있는 특정성이 낮기 때문에 서비스 제공에서의 불확실성 또한 낮다고 볼 수 있다.

둘째, 불완전계약(incomplete contract)은 2인 이하의 수탁예정자가 서로 경쟁하여 민간위탁을 담당하고자 하는 유형으로 공급되는 공공서비스 내용이 변동하기 때문에 위탁자와 수탁자가 자주 계약하게 된다는 점에서 거래빈도가 높다. 공공서비스가 가지고 있는 특정성(specificity)이 높기 때문에 서비스 제공이 불확실하고 높은 불확실성 때문에 계약의 내용을 사전에 세부적으로 확정하기 어려워 서비스 공급 과정에서 연속적인 의사결정(sequential decision-making)이 이루어질 필요가 있다.

셋째, 관계계약(rational contracting)은 위탁자와 수탁자가 주인-대리인 관계가 아니라 동반자·협력자 입장에서 공공서비스 제공을 위해 함께 노력하는 유형으로, 위탁자와 수탁자는 법적인 계약서류의 규정과 관계없이 서로의 관심에 탄력적으로 적응하는 것이 서로의 이익에 부합하는 것으로 이해할 수 있다. 위탁자와 수탁자 간의 분쟁해결을 위해서 비공식적인 절차가 사용되고 양 자 간의 신뢰수준을 높이는 것이 계약 내용 이행을 위한 가장 효과적이 대안이 될 수 있다. 즉, 입찰 서류의 내용·계약 조문보다는 명성을 더 중요시하는 방법이 사용되기도 하는데 이 때 민간위탁 비용은 산출물보다는 투입물(inputs) 혹은 업무량(workload)에 의하여 산정한다.

〈표 2-2〉 서비스특성과 계약유형

구분	측면	완전계약	불완전계약	관계계약
서비스 특성	불확실성	낮음	높음	높음
	자산특정성	낮음	높음	높음
계약 유형	경쟁	3인 이상	2인 이하	2인 이하
	계약자에 대한 시각	감독 대상 대리인	감독 대상 대리인	협력 대상 동반자
	분쟁해결방법	공식적 절차	공식적 절차	비공식적 절차
	가격결정방법	산출	산출	투입/업무량
	효율성제고방법	-	관리된 경쟁	협력/신뢰 제고

자료: 김재훈(2005). pp. 211.

2) 계약 유형 분류

민간위탁실무편람(2003)에서 계약유형을 서비스계약, 경영계약, 임대계약, 양여계약으로 분류하였고 유형별 특성은 아래표와 같다.

먼저 서비스계약(service contract)이란 특정한 서비스만을 민간위탁하는 방식으로 공공시설·장비를 관리·운영하기 위하여 인력용역회사와 계약하고 인건비만을 지불하는 방식을 활용하는 것이 가능하고, 시설유지비·공공요금·일반수용비·기타 경비에 대하여 직영하되 일부 전문분야는 민간에게 위탁처리하는 방식을 활용할 수 있다. 서비스계약 방식은 각 서비스를 담당하는 전문업체의 효율성을 활용할 수 있다는 점에서 효율적이지만, 서비스 공급체제가 이원화되기 때문에 개별적 서비스의 수탁자가 상이하여 서비스의 공급조정이 곤란하다.

다음으로, 경영계약(management contract)이란 인력관리, 시설유지 등 경영 전반을 민간위탁하는 것으로 대단위 시설공사, 기반시설공사 등 소요예산 규모가 큰 것은 지방자치단체가 직영할 수 있다. 즉, 소수의 공무원이 일정한 액수이상이 소요되는 대형의 계약에 대해서 업무를 담당하고 총괄적인 지도·감독만 하고 나머지 경영 전반에 대해서는 민간위탁하는 것이다. 이는 민간의 기술을 공공서비스에 많이 흡수한다는 면에서 경영능률의 달성 효과가 크지만, 민간업체와 지방자치단체간의 업무 한계가 모호하다는 문제가 있을 수 있다.

세번째로 임대계약(lease contract)이란 현재의 자산은 지방자치단체에게 그대로 두고 인력이나 시설관리 전체를 민간업체에 위임하는 방이다. 임대계약은 예상 수익을 바탕으로 하여 최고가의 사용료를 제시한 수탁예정자에게 운영권을 임대하는 것으로, 최소의 경비로 관리운영권 일체를 위탁하는 경우로 흑자운영이 계속되는 동안 지방자치단체에서 일정액의 보조금을 수탁자에게 지불하는 것으로 약정할 수도 있다.

끝으로 양여계약(concession)이란 고정자산은 공공부문의 자산으로 남아 있게 되나 양여계약 기간 동안 소유권까지 민간에게 양여되는 방식이다. 계약이 만료되는 경우 고정자산은 처음의 조건과 동일한 상태로 위탁자에게 이전되어야 하며 이는 민간위탁의 여러 유형 중 민간의 책임과 자율성 수준이 가장 높고 민간자본의 필요 정도 또한 가장 높다는 특징을 가진 계약이다.

〈표 2-3〉 민간위탁의 유형별 특성 비교

구 분	서비스계약	관리운영계약	임대계약	양여계약
투자비의 조달	공공부문	공공부문	공공부문	민간부문
운영비의 조달	공공부문	공공부문	민간부문	민간부문
고객과의 계약	공공부문	민간부문	민간부문	민간부문
민간책임과 자율성 수준	낮음		높음	
민간자본의 필요정도	낮음		높음	
재정적 리스크	낮음		높음	
계약기간	1~2년	3~5년	5~10년	20~30년
가격결정 책임	공공부문	공공부문	계약	계약
비용지불방법	서비스공급 - 단위가격의 일괄지급	비용과 생산성 향상에 대한 보너스	기본요율 적용	요율 적용
민간참여 정책목표	운영효율성증대	운영효율성증대	운영효율성증대	민간자본의 활용, 운영 및 유지관리의 효율화

출처: 민간위탁 실무편람(2003)

제2절 민간위탁의 법제도적 배경

현재 우리나라의 민간위탁 관련 규정은 우선 헌법을 비롯한 정부조직법과 지방자치법의 법률 그리고 대통령령으로 정한 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 등의 중앙의 법제도적 근거를 살펴 볼 수 있다. 지방자치단체와 관련하여서 각 지방자치단체별 민간위탁에 관한 조례가 있고 행정자치부의 지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침도 광의의 개념에서 법적근거로 삼을 수 있다.

1. 민간위탁 관련 법령

민간위탁에 관한 법률과 규정을 정리하면 아래의 <표 2-4> 중앙의 민간위탁에 관한 법규정, <표 2-5> 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정과 같다.

〈표 2-4〉 민간위탁에 관한 법률

법규	내용	근거
헌법	- 행정관청의 권한은 법률에 의하여 정해지며 위탁은 법률이 정한 권한의 분배를 대외적으로 변경하는 것이므로 원칙적으로 법률의 명시적 근거를 필요로 함	제96조
정부 조직법	- 행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 위임하거나 다른 행정기관·지방자치단체 또는 그 기관에 위탁 또는 위임할 수 있음 - 위임 또는 위탁을 받은 기관은 특히 필요한 때에는 법령이 정하는 바에 의하여 위임 또는 위탁을 받은 사무의 일부를 보조기관 또는 하급행정기관에 재위임할 수 있음	제6조
	- 행정기관의 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 위탁할 수 있음	제6조 제3항
지방 자치법	- 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있음	제104조 제1항
	- 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에	제104조

법규	내용	근거
	속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관에 위임하거나 위탁할 수 있음	제2항
	- 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있음	제104조 제3항
	- 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다고 규정함	제104조 제4항

〈표 2-5〉 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제20351호)

구분	내용
근거	- 행정기관은 법령이 정하는 바에 따에 의하여 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있음(정부조직법 제6조제3항)
추진 체계	- 행정기관은 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에 민간위탁을 하여야 함(영 제11조제2항)
대상 사업	- 행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 사무를 민간위탁 할 수 있음 ① 단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, ② 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, ③ 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무(영 제11조제1항)
수탁 기관 선정	- 행정기관은 민간위탁사무의 수탁자를 선정하고자 하는 때에는 인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 적정한 기관을 수탁기관으로 선정하여야 함(영 제12조제1항) - 행정기관은 민간수탁기관을 선정하고자 하는 때에는 다른 법령에 정한 경우를 제외하고는 공개모집하여야 함. 다만, 미간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계법령에 위배되지 아니하는 범위안에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수 있음(영 제12조제2항)
업무 위탁 방법	- 행정기관은 민간수탁기관이 선정된 때에는 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 함(영 제12조의2제1항) - 행정기관은 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하는 때에는 계약내용에 민간위탁의 목적, 위탁수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약위반시의 책임, 기타 필요한 사항을 포함하여야 한(영 제12조의2제2항)

구분	내용
위탁 업무 서비스 규격서	- 행정기관은 사무를 민간위탁한 때에는 수탁사무의 처리에 필요한 사무처리지침을 시달하고, 수탁업무의 처리에 필요한 적절한 조치를 해야 함(영 제11조제3항) - 행정기관은 행정사무를 민간위탁하는 경우에는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하여야 함(영 제12조제3항) - 민간수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리절차·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성하여 행정기관의 승인을 얻은 후 비치함(영 제14조)
사후 관리	- 위탁기관은 민간수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 민간수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있음(영 제13조제1항) - 위탁기관은 민간수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있음(영 제13조제2항) - 위탁기관은 민간수탁기관의 수탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 그 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있음(영 제13조제3항) - 위탁기관이 당해 사무를 취소 또는 정지시키고자 하는 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 민간수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 함(영 제13조제4항) - 행정기관의 장은 위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회이상 감사를 하여야 하며, 감사결과 사무처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 적절한 시정조치를 할 수 있고, 관계 임원 및 직원에 대하여 인사조치를 요구할 수 있음(영 제15조)

출처: 행정자치부(2008), 지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성진단 재인용

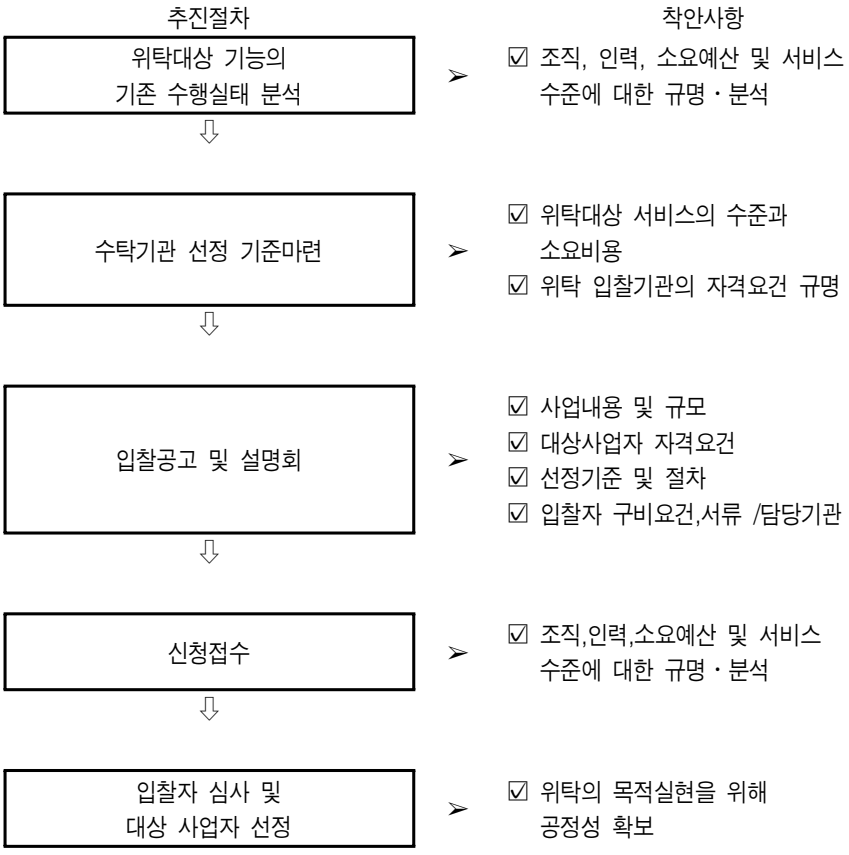
2. 민간위탁업무처리 지침 및 조례

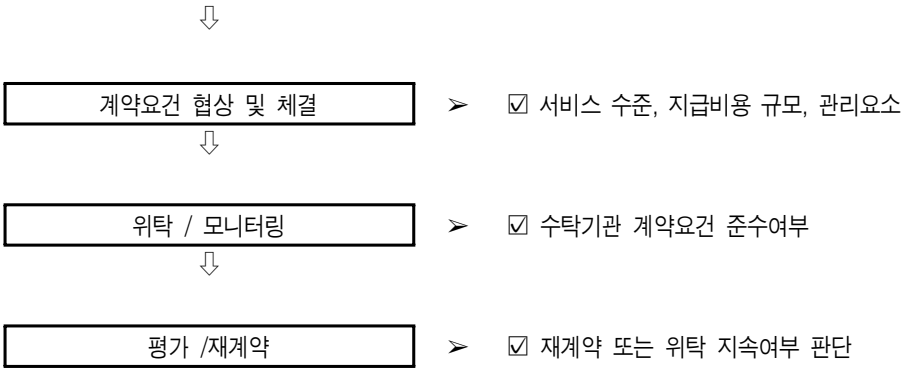
행정자치부(2006)는 민간위탁업무처리에 대한 지침을 통해서 위탁대상이 되는 사무에서 위탁추진절차에 이르기까지 소개하고 있다. 아울러 위탁사업을 실행하는 지방자치단체에서는 민간위탁의 기본조례와 더불어 위탁대상사업별 조례를 제정하고 있고 이 조례에는 위탁목적 및 대상, 수탁자 선정 및 의무, 위탁자의 감독에 관하여 명시하고 있다.

1) 민간위탁업무처리지침

행정자치부의 처리지침에 따르면 기본적으로 민간위탁의 대상이 되는 사무는 단순 집행적인 서비스 제공 기능, 전문적인 지식과 기술을 요하는 연구·조사 및 검정기능, 공공시설이나 장비 등의 운영·관리기능, 외부자원 활용으로 서비스 향상·비용절감이 기대되는 분야, 급속히 발달하는 기술·기능 등의 습득이 필요한 사무, 정보시스템의 운영 및 유지보수에 관한 사무, 현업 기능 및 생산·제작 기능 등이며 추진절차는 아래 <그림 2-1>과 같이 추진할 수 있다.

〈그림 2-1〉 민간위탁 추진절차(예시)





자료: 행정자치부(2006)

2) 지방자치단체 조례

<표 2-6>과 같이 우리나라 지방자치단체의 민간위탁에 관한 조례는 크게 민간위탁에 대한 기본사항을 규정한 조례, 복지업무 관련 조례, 문화시설 관련 조례, 산업업무 관련 조례, 상하수도등 관련 조례, 기타 조례로 구분할 수 있다(행정자치부, 2008). 이 연구에서는 민간위탁대상에 관한 조례 가운데 복지업무와 관련된 사회복지시설 관리, 보건, 그리고 한센병 관리에 관한 조례를 살펴보고자 한다.

〈표 2-6〉 우리나라 지방자치단체 민간위탁 구분

구분	민간위탁 대상
민간위탁 기본조례	-
복지 업무	사회복지시설 관리
	보건 등
	한센병 관리
문화 시설	체육시설 관리
	박물관, 도서관, 회관 관리
	학습원, 소극장, 공원 관리
	연수원, 수련원, 학사 관리

구분	민간위탁 대상
산업 업무	에너지, 기자재 업무
	소규모 공사 관리
	산업 등
	자동차, 선박 등
상하수도 등	상·하수시설 관리
	쓰레기 업무
기타	판매대, 판매기 관리
	교육, 대회 등
	보상 업무

(1) 민간위탁 기본조례

광역자치단체, 기초자치단체에서 민간위탁에 관한 일반 규정으로 제정한 조례·규칙은 모두 공통된 내용으로 구성되어 있다.

○ 조례명은 ○○시(도) 사무의민간위탁촉진및관리조례, ○○시(도) △△시(군, 구) 사무의민간위탁촉진및관리조례 등이다.

○ 목적

민간위탁의 가장 큰 목적을 행정의 효율성 향상으로 명시하고 있다. 지방자치법 및 행정권한의 위임·위탁에 관한 규정에 의하여 ○○자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 일부를 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하여, 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 행정 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 도모한다.

○ 위탁운영 및 대상사무

○○자치단체장은 민간위탁의 필요성 및 타당성을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에 민간위탁을 한다. 법령이 정한 바에 따라 ○○자치단

체장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 ○○자치단체 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술을 필요로 하는 사무, 기타 시설관리 등 단순행정 관리사무를 민간위탁 할 수 있다.

○ 수탁자 선정

수탁기관을 선정할 때는 인력·기구, 재정부담능력, 시설·장비, 기술보유정도, 책임능력·공신력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 수탁기관으로 선정하여야 하며, 공개모집을 원칙으로 하고 있다. 수탁 대상기관을 선정할 경우 관계분야 전문가로 구성된 심사위원회에서 적격자를 선정하여야 한다.

○ 수탁자의 의무

수탁기관은 수탁사무의 처리에 있어 법령을 준수하고 수탁사무를 성실히 수행하여야 한다.

○ 위탁자의 감독

○○자치단체장은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁기관을 지휘·감독할 의무가 있다. ○○자치단체장이 수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 위법 또는 부당하다고 인정될 경우 그 처분을 취소하거나 정지의 사유를 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다.

2) 사회복지시설 관리 민간위탁 조례

○ 목적

사회복지사업법 에 의한 ○○사회복지관의 설치 및 위탁운영에 필요한

사항을 정하여 사회복지관 운영의 적정과 내실을 기함으로써 지역 주민의 복지증진에 기여한다. ○○자치단체 주민의 다양한 복지수요에 부응하고, 복지에 관한 전문성을 증진하여 주민에게 내실 있는 사회복지서비스를 제공하기 위한 종합사회복지센터의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정한다. 영유아보육법 규정에 의하여 설치된 보육시설을 법인이나 단체 또는 개인에게 운영 위탁함에 있어 그 운영과 비용보조 등에 관한 필요한 사항을 규정한다. 노인복지증진을 위하여 노인복지법에 의한 노인회관의 위탁관리 운영에 관한 사항을 규정한다.

○ 운영의 위탁

복지관을 위탁받아 운영하고자 하는 자는 ○○자치단체장에게 신청하여야 하며 ○○자치단체장은 신청자중 사회복지분야에 적극적인 사업추진능력을 갖춘 자를 위탁운영자로 지정한다.

○ 수탁자의 의무

수탁자는 수탁자가 가지고 있는 능력을 최대한으로 활용하여 사회복지증진에 노력하고, 보조금 및 사용재산을 복지관 운영에 직접 사용하여야 한다. 수탁자는 위탁운영 기간 중 모든 시설물을 선량한 관리자로서 주의의무를 다하여야하며 사무의 지연처리, 불공정한 사무의 처리 및 비용 등의 부당 징수 행위를 하여서는 안 된다. 수탁자는 위탁시설 장비·비용 등을 성실히 관리·집행하여야 하며 위탁받은 목적 외에 이를 사용하여서는 아니된다. 수탁자는 새로운 시설의 투자나 재투자시 구청장의 승인을 받아 투자하며 준공과 동시에 ○○자치단체에 기부 체납하여야 한다.

○ 위탁자의 감독

○○자치단체장은 관계공무원으로 하여금 복지관 운영상황을 조사하게 하거나 장부 기타서류를 검사하게 할 수 있다. ○○자치단체장은 조사

또는 검사결과 시정하여야 할 사항이 있을 경우에는 반드시 문서로서 관계 규정에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

3) 보건 등 민간위탁 조례

○ 목적

노인 및 치매질환자의 요양과 진료를 위하여 지방자치법 및 의료법 에 의거 ○○자치단체 전문병원 설치 및 위탁운영에 관하여 필요한 사항을 규정한다. 지역보건법 및 동법시행령에 의하여 보건소 지역보건의료사업의 업무의 위탁 및 대행에 관하여 필요한 사항을 규정한다.

○ 운영의 위탁

○○자치단체장은 전문병원을 효율적으로 운영하기 위하여 자격을 갖춘 자에게 10년 이내의 기간을 정하여 위탁 운영 할 수 있으며, 위탁계약이 끝난 후 계속 재계약 할 수 있다.

○ 수탁자의 의무

수탁자는 치매환자의 외래 및 입원진료와 요양, 치매환자의 임상 및 역학적 조사연구, 기타 노인 및 치매환자의 진료와 요양에 관한 업무를 관장한다.

○ 위탁자의 감독

○○자치단체장은 치매요양병원을 운영하는 자 및 시설공사와 의료장비 구입업무 등을 대행하는 자에게 필요한 사항에 대하여 보고를 명하거나 관계공무원으로 하여금 병원의 운영상황을 조사 및 장부 기타 관계서류를 검사하게 할 수 있다. ○○자치단체장은 조사 또는 검사결과 시정하여야 할 사항이 있는 경우에는 필요한 조사를 하여야 한다.

4) 한센병 관리 민간위탁 조례

○ 목적

전염병예방법에 규정된 제3군 전염병인 한센병에 대한 관리사업을 전문적이고 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치법 규정에 의하여 전문단체 등에 위탁 시행하는데 필요한 사항을 규정한다.

○ 운영의 위탁

시장은 한센병의 예방 및 치료사업, 한센병에 관한 교육 및 계몽사업, 한센병의 조사·연구사업, 한센병치유자의 사회복귀 및 재활사업, 한센병환자의 입원치료사업, 한센병치료 전문진료소 설치·운영, 환자의 조기발견을 위한 피부과 질환자의 검진 및 치료사업, 부랑한센병환자 선도 및 계몽에 관한 사업, 한센병등록자에 대한 진료참여 유도 및 관리, 기타 한센병관리에 관하여 ○○자치단체장이 승인 또는 요청하는 사업을 수탁단체에 위탁하여 시행할 수 있다.

○ 수탁자의 의무

사업을 위탁받은 수탁단체는 위탁사업에 대한 실적을 매 분기별로 ○○자치단체장에게 보고하고, 위탁사업에 대한 사업실적과 관리환자 변동사항에 대하여는 관할 보건소장에게 통보하여야 한다.

○ 준용

이 조례에서 규정하지 아니한 수탁기관의 선정 및 지도·감독 등에 관한 사항은 ○○자치단체 「행정사무의민간위탁에관한조례」의 규정을 준용한다.

제3절 민간위탁의 연구경향

1990년대 후반부터 2007년까지의 사회복지분야를 중심으로한 민간위탁 연구를 살펴보면 크게 민간위탁 성과진단, 과정분석, 이론적용 및 분석, 그리고 탐색적 연구로 구분할 수 있다. 특정 사회복지기관을 중심으로 민간위탁실태를 과정을 중심으로 분석하기 하였고(정윤수, 1999; 최항순, 2003; 김순양, 2004), 민간위탁성과를 사례기관들을 선정하여 비교분석(황혜신, 2005a; 허만형·정윤수, 1999)하기도 하였다.

사회복지시설들 가운데 지방자치단체가 직영하는 경우와 민간위탁하여 민영화한 사례들을 비교분석(김순양·김기찬, 2004)을 하는 연구가 있었고 또한 민간위탁과 관련된 이론들을 적용(황혜신, 2005b; 김재훈, 2005)하여 분석하기도 하였다.

1. 민간위탁 성과진단

황혜신(2005)은 연성서비스의 대표적이고 가장 어렵고 복잡한 분야인 공공의료서비스의 민간위탁 성과에 대해서 분석하였고 이 연구는 Savas(1987)의 저서 제목을 통하여 민간위탁이 더 효율적인, 더 나은 정부를 가져오는 열쇠인가? 라는 연구질문을 가지고 분석하고 있다. 즉 공공의료서비스 위탁의 경우에 정부의 비용(예산지원)은 절감되는가 혹은 사회의 다른 구성원들에게 그 비용이 전가되는가, 또한 공공의료서비스 제공의 수익성과 공공성은 제고되는가 혹은 저해되는가를 질문하고 있다.

이 논문의 연구대상은 지방공사의료원 중 위탁운영 경험이 있거나 현재 위탁중인 마산의료원, 이천의료원, 군산의료원의 세 지방공사의료원이며 연구의 시간적 범위는 세 의료원의 위탁 시점인 1996년과 1998년을 포함한 전후의 기간으

로 위탁 이전인 93년부터 위탁 이후인 2002년까지의 10년간이로 잡고 있다. 이 연구의 분석틀로서 네 가지의 성과평가기준은 정부의 예산지원, 의료원의 수익성, 의료원의 공공성과 환자들의 소비하는 의료서비스의 비용으로 설정하였다.

한인섭(2007)은 민간위탁이 확산되고 있는 현실에서 민간위탁의 효과적 추진을 위한 조건과 정부의 관리능력을 탐색하고, 이에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다. 연구방법에 있어서 행정서비스의 민간위탁의 2006년 현재 정부조직법과 「행정권한의위임및위탁에관한규정」을 받아 민간에 위탁중인 모든 국가사무를 연구대상으로 선정하였고 조사대상으로 선정된 행정사무는 16개 부처 총 131개 사무이며, 각 중앙부처의 담당자를 대상으로 2006년 6월부터 8월까지 걸쳐서 설문조사를 실시하였다. 각 설문지표로서 환경적 요인(대체재 및 대체공급자 유무, 계약방식, 수탁기관유형), 서비스특성 요인(기능별 유형, 편익의 속성), 관리적 요인(민간위탁 목적, 위탁비용관리, 사후관리방식), 민간위탁의 성과(효율성, 서비스 질)로서 각 지표를 구성하였다.

허만형·정윤수(2001)는 복지시설에 대한 민간위탁이 실시된 후 1년이 경과한 시점에서 그 효과성을 평가함으로써 실효성을 높일 수 있는 방안을 모색하고자 하였고 이를 위해 서부여성발전센터와 4개 청소년시설을 대상으로 평가하였다.

평가결과, 민간위탁 이후 시설의 이용실적이 향상되고 프로그램의 전문성과 대응성도 높아졌다고 볼 수 있으나, 민간위탁이전에 수행하던 저소득층 이용자에 대한 관심과 그들의 시설이용실적을 높이고자하는 노력은 아주 부족한 것으로 평가되었다. 공통 평가지표에 대한 종합평가에서 고객만족제고 및 업무개선에 대한 평가는 긍정적인 효과를 거두기는 하였으나 기대한 만큼의 수준에는 미치지 못하고 있으며. '고객만족제고 및 업무개선'은 '시설이용자의 만족도 제고 노력'과 '제도·업무 개선노력'의 두 가지 지표에 의해 평가되었다.

김순양·윤기찬(2004)은 사회복지서비스 중에서 여성복지서비스의 민간위탁 성과를 직영과 비교 분석하는 방법을 통해서 수혜자의 서비스 질에 대한 만족도를 평가하였고 연구대상은 서울특별시 여성발전센테에서 제공하는 서비스를 대상으로 이용자들의 만족 정도를 평가하였다.

주재현(2004)은 '정부와 자원조직간에 파트너십을 형성하고 이를 성공적으로 운영하는데 필요한 조건들은 무엇이며, 우리나라 지방자치단체와 자원조직간에는 파트너십을 형성·운영하는데 필요한 조건들이 어느 정도 갖추어져 있는가'라는 연구 질문을 가지고 분석하였다.

이 연구는 질적·양적 방법을 모두 적용하였다. 첫 번째 연구질문에 대해서는 질적 방법을, 두 번째 연구질문에 대해서는 양적 방법을 실시하였다. 이를 위해서 설문조사를 2003년 10월 20일부터 동년 11월 21일까지 서울시 기초자치단체의 복지관위탁업무 담당공무원과 서울시내 위탁 종합사회복지관 간부직원들(팀장 또는 과장급)을 대상으로 실시하였다. 또한 설문조사를 통해서 자료를 얻기 어려운 항목이나 추가적인 자료 확보를 위해서 2차적으로 5개의 복지관의 간부급 직원들과 인터뷰를 실시하였다.

2. 민간위탁 과정분석

최항순(2004) 현재 우리나라 사회복지시설의 민간위탁 시스템의 선정과정을 분석하여, 민간위탁의 본래 취지를 상기시키며 개선방안을 도출하기 위해 성남시 사회복지시설의 민간위탁 사례를 분석하고 있다

김순양(2004)은 주로 복지서비스의 민간위탁 '과정'(process)에 초점을 두고 연구를 수행하였고, 특히 민간위탁 과정의 측면을 시스템(system) 사고에 입각하여 분석하였으며, 복지서비스 범위는 현재 민간위탁이 가장 보편적으로 발생하고 있는 지방정부차원에서 사회복지관 사업을 중심으로 하였다.

이 연구는 지방정부 복지서비스의 민간위탁 시스템을 분석하기 위해서 여섯 단계를 선정하여 변수를 구성하였고 그 단계는 ①경쟁유치과정, ②수탁자 선정과정, ③계약서 작성, ④지도·감독과정, ⑤성과평가 과정, ⑥재계약 과정으로 단계를 설정하였다.

정윤수(1999)는 복지시설의 민간위탁과정에 대한 충분한 논의가 부족하다는 문제의식을 가지고 서울시 청소년시설의 민간위탁과정을 평가하였다. 우선 기

존문헌을 토대로 복지시설 민간위탁과정에 대한 평가분석틀을 제시하고, 이러한 분석틀을 바탕으로 서울시 청소년시설의 위탁운영기관 선정사례를 분석하여 선정과정에서 발견된 시사점을 제시하였다.

위탁운영기관 선정단계에서 자격을 갖춘 민간단체가 선정되고 이 단체가 민간위탁의 목적을 효과적으로 달성하는 데 영향을 미치는 요인은 크게 선정과정상 요인, 계약체결상 요인, 그리고 환경적 요인의 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 선정과정상의 요인으로 민간위탁 목표설정, 선정심의주체, 선정기준, 평가방법, 그리고 경쟁의 공정성을 들 수 있고, 둘째, 계약체결상의 요인은 계약조건과 예산배정을 들 수 있으며, 셋째, 환경적 요인은 정치적 요인, 시장적 요인, 그리고 시간적 요인으로 나눌 수 있다.

3. 민간위탁의 이론적용 및 분석

황혜신(2005)은 정부의 계약관리측면을 분석하는 방법으로 주인 대리인 이론을 적용하여 분석하였고 여기서 주인 대리인 이론은 계약을 대상으로 분석하는 경제학 이론으로 행정학에서는 신공공관리적인 개혁과 정부 축소의 배경이론으로 활용되고 있다. 특히 이 연구는 계약에 의한 공공서비스 공급은 공공서비스의 전달체계에 하나의 주인 대리인 관계를 더 추가하는 전달체계상의 변화로 이해하며 전달체계상의 변화에서 정부의 계약관리능력에 따라 주인 대리인 문제가 어떻게 다르게 대처되는가에 따라 위탁계약의 성과가 달라진다는 전제하고 있다.

이 연구에서는 민간위탁 성과에 영향을 미친 정부의 계약관리능력을 분석하기 위한 사례로서 이천의료원과 군산의료원의 위탁 사례를 선정하였고 시간적 범위는 양 의료원의 위탁시점인 1998년을 포함한 전후의 기간으로 1993년부터 이천의료원의 위탁이 종료하기 이전인 2002년까지를 포함하였다.

김재훈(2005)은 사회복지시설운영서비스와 생활폐기물수거서비스의 민간위탁을 대상으로 거래비용과 계약형태를 조사하고, 기존 이론에 비추어 양자를 비교 분석하며, 이론적 설명을 시도하였다. 이 연구는 첫째, 서로 다른 특성을 가

진 사회복지시설운영서비스와 생활폐기물수거서비스의 민간위탁이 거래비용에 있어서와 계약유형에 있어서 어떠한 차이를 갖는지 검증하였고, 둘째, 양 서비스에 대해서 공공선택이론과 거래비용이론이 제시하는 계약유형이 우리나라의 경우에 잘 적용되는 지 파악하고, 적용되지 않는 경우에는 그 원인을 제시하였다.

4. 민간위탁의 탐색적 연구

조연숙(2004)은 공공서비스 가운데 사회복지서비스 분야에 초점을 두고 민간위탁의 적절성에 대한 논의와 경향, 그리고 위탁결정이후 계약의 궁극적 목표로서 성과향상에 영향을 미치는 요인이 무엇이며, 그에 따라 실제 지방정부가 이 분야의 민간위탁 경향에 어떻게 대응해 왔는가를 살펴보고 그 시사점을 발견하고자 하였다.

연구분석의 틀로 민간위탁의 성공을 위한 관리적 요인으로 ① 계약의 설계와 구체화 능력, ② 계약관리 및 감독능력, ③ 계약의 성과 및 평가능력을 제시하였고, 사적부문과의 파트너십과 관련하여 사회서비스 민간위탁의 잠재적 경쟁시장 등 여건은 플로리다 주 비영리조직 및 자선조직의 여건이 어떠한지, 특히 정부가 수탁자와의 파트너십을 위해 어떠한 모델을 개발하여 활용하고 있는가를 중심으로 살펴보고 있다.

정철현·김정한(2007)은 2000년대 이후 민간위탁의 연구가 진행되면서, 민간위탁에 긍정적인 입장에서 연구가 진행되지만, 실증연구결과는 기대되는 성과가 나타나지 않는 것에 궁금증을 갖고 실증연구의 부정적 결과를 이론적으로 해석하여 민간위탁에 대해 부정적인 견해들을 보다 과학적인 인과관계로 규명하고 있다.

이 연구에서는 민간위탁의 실패를 일반화하기 위해서 선행연구 결과를 종합하여 기존의 연구가설을 검토하고 공공부문과 민간부문의 차이를 통해 민간위탁의 한계를 설명하고자 하며, 특히 이 연구는 관료의 행태가 민간위탁에 가장 큰 영향을 미칠 수 있다는 전제하고 있는데, 즉 공익보다는 자신의 이익을 우선

할 수 있다는 관료행태가 민간위탁의 실패에 결정적인 영향을 미칠 것이라고 보고 있다.

제4절 연구분석틀

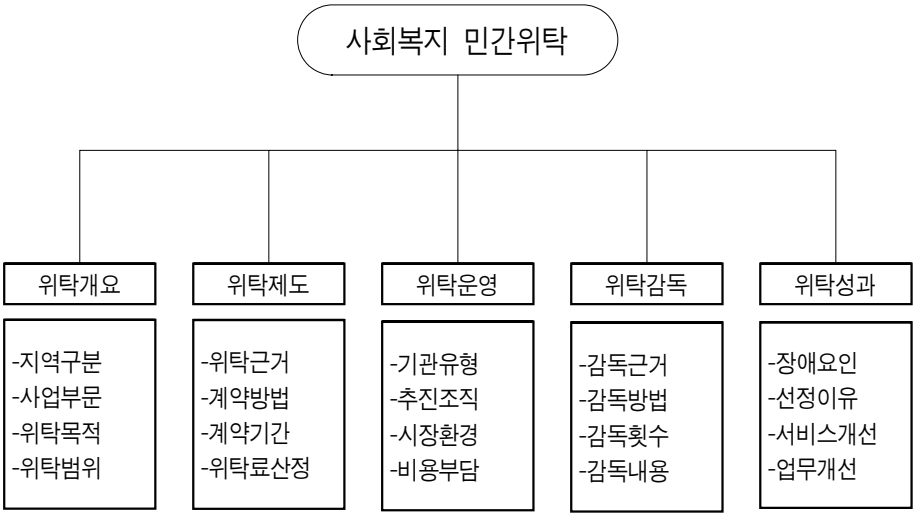
1. 조사설계

이 연구는 민간위탁의 이론배경과 선행연구에서 논의된 계약이론의 큰 틀을 중심으로 세부적으로 주인-대리인이론, 거래비용이론, 그리고 계약실패이론을 적용하여 분석하고자 한다. 주인-대리인이론에서 정보비용과 관련하여 계약내용의 구체화 및 감독메커니즘을, 거래비용이론의 계약형성과 성과단계를, 그리고 계약실패이론에서 비영리기관의 사회복지분야에 대한 적실성 등을 적용하고자 한다.

구체적으로 계약실패이론에서 제기한 비영리기관의 역할과 필요성으로부터 이 연구의 범위와 대상을 사회복지분야의 비영리기관으로 초점을 맞추었고, 주인-대리인과 거래비용이론을 통해서 계약내용, 관리감독, 그리고 성과 등을 포함한 일련의 과정을 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과로 범주화하여 살펴보고자 한다.

사회복지분야의 민간위탁분석에 있어서 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과로 나누어 분석하고자 한다. 위탁제도에서는 지역구분, 사업부문, 위탁목적, 위탁범위를, 위탁제도에서는 위탁근거, 계약방법, 계약기간, 위탁료산정, 위탁운영에서는 기관유형, 추진조직, 시장환경, 비용부담을, 위탁감독에서는 감독근거, 감독방법, 감독횟수, 감독내용 등을, 그리고 위탁성과에서는 장애요인, 선정이유, 서비스개선, 업무개선의 측면에서 구체적으로 분석하고자 한다.

〈그림 2-2〉 사회복지 민간위탁 분석모형



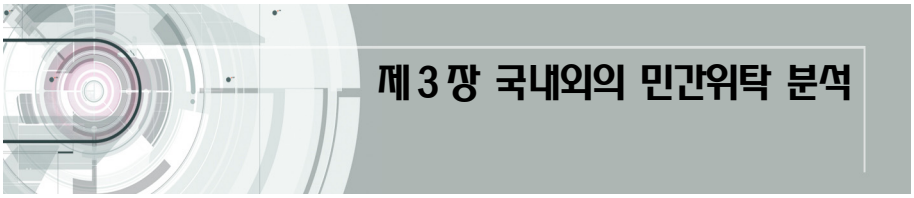
2. 조작적정의

분석모형에서 언급된 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과의 세 부항목에 대한 조작적정의는 <표 2-7>과 같다.

〈표 2-7〉 사회복지 민간위탁분석 조작적정의

구성	측정지표	측정내용
위탁개요	지역구분	광역시, 도, 시, 군, 구
	사업분야	노인, 여성, 장애인, 청소년, 어린이, 정신보건, 기타
	위탁목적	인력절감, 비용절감, 업무집행의 신속성, 서비스품질향상, 서비스공급확대, 외부전문성활용, 담당업무경감
	위탁범위	시설전체, 사무전체, 시설일부, 사무일부, 시설및사무전체, 시설및사무 일부위탁
위탁제도	위탁근거	법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시
	계약방법	일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 협상수의계약

구성	측정지표	측정내용
	계약기간	단년계약,계속예산계약, 장기계속계약
	위탁료산정	자체, 외부, 중앙부처, 타지자체+중앙, 타지자체
위탁 운영	수탁기관유형	민간기관, 산하기관, 비영리법인, 시민단체, 개인
	계약추진조직	총괄부서, 총괄팀, 실무부서, 실무팀
	계약시장환경	완전독점, 독과점, 제한경쟁, 완전경쟁
	계약비용부담	위탁기관, 수탁기관, 사용자부담
위탁 감독	법적근거	법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시
	감독방법	현장방문, 실적보고, 시민만족도, 모니터링
	감독회수	수시, 월별, 분기별, 반기별, 연례
	감독내용	사업실적, 회계처리, 고객만족도, 계약이행
위탁 성과	장애요인	법제도장치, 이해관계자저항, 참여기관부족, 노사문제, 기관장관심부족, 성공사례부족, 세부기준미흡
	선정이유	해당분야 전문성, 지명도, 가격적정성, 제안기관규모, 지역업체, 제안서내용 및 가격, 지역주민 및 시민단체요구
	서비스개선	서비스품질, 속도, 공급량확대, 수혜범위, 접근성
	업무개선	인력절감, 전문성강화, 업무량감소



제3장 국내외의 민간위탁 분석

제1절 국내 민간위탁

1. 기본현황

우리나라에서는 2007년말 현재 민간위탁은 235개 지방자치단체에서 2,800건의 사업을 실사하고 있다. 광역자치단체에서는 360건을 그리고 기초자치단체 2,440건의 민간위탁 사업을 실시하고 있다. 이를 행정계층별로 보면, 광역(시) 249건, 광역(도) 111건, 기초(시) 1307건, 기초(군) 276건, 기초(구) 857건의 민간위탁 사업현황을 보이고 있다.

〈표 3-1〉 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수

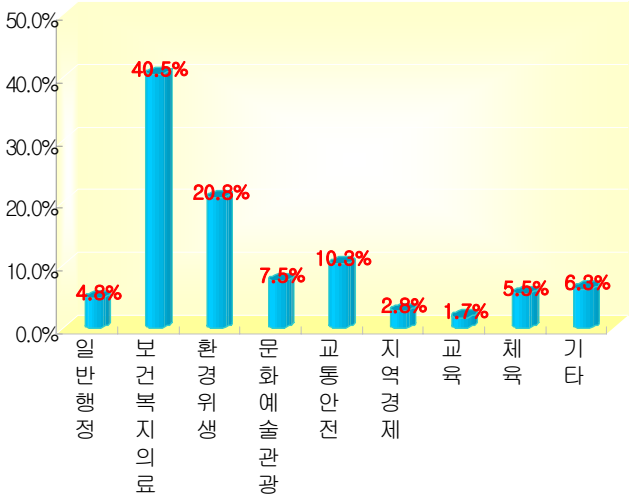
구분	광역			기초			
	시	도	합계	시	군	구	합계
민간위탁 지자체의 수	7	8	15	72	81	67	220
민간위탁 사업건수	249	111	360	1307	276	857	2,440
전체합계	지자체의 수 235개, 민간위탁사업건수 2800건						

1) 민간위탁 사업분야

민간위탁 사업의 분야는 총 8개 분야(1개 기타)로 구분하여 구성하였다. 구체적으로 일반행정(통계, 자료처리, 정보화 등), 보건복지의료(노인, 여성, 장애인, 청소년, 어린이 등), 환경위생(청소, 공원, 가로수, 쓰레기, 분뇨, 상하수도, 방역 등), 문화예술관광(문화재, 예술축제, 문화예술회관, 관광안내소 등), 교통안전(주차장, 가로등, 보안, 관용장비(자동차) 등), 지역경제(양묘, 원예, 육종 등), 교육(급식 등), 체육으로 구분하여 사업분야에 대한 현황을 살펴 보았다.

8개의 민간위탁 사업분야 가운데 보건복지의료분야가 전체 2800건 가운데 1133건(40.5%)으로 가장 많은 부분을 차지하고 있었다. 그 다음으로 환경위생분야(583건, 20.8%), 그리고 교통안전분야(287건, 10.3%) 순으로 민간위탁을 하고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 3-1〉 민간위탁 사업분야



출처: 행정자치부(2008), 지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단

한편 민간위탁사업이 활발한 상위 3개분야를 행정계층별 분석해 보면 다음과 같다. 먼저, 보건복지분야에서 광역의 경우 시(82건, 32.9%), 도(37건, 33.3%)로 나타나고 있으며, 기초의 경우 시(605건, 46.3%), 군(94건, 34.1%) 구(315건, 36.8%)로 나타나고 있다. 두번째로 환경위생분야에서 광역의 경우 시(46건, 18.5%), 도(3건, 2.7%)로 나타나고 있으며, 기초의 경우 시(273건, 20.9%), 군(104건, 37.7%), 구(157건, 18.3%)로 나타나고 있다. 마지막으로 교통안전분야에서 광역의 경우 시(17건, 6.8%), 도(3건, 2.7%)로 나타나고 있으며, 기초의 경우 시(64건, 4.9%), 군(9건, 3.3%), 구(194건, 22.6%)로 나타나고 있다.

2. 사회복지분야 민간위탁

1) 사회복지분야 민간위탁현황

사회복지분야를 중심으로 민간위탁 현황을 살펴보면, 광역자치단체(10.5%)와 기초자치단체(89.5%)로 나타나 광역자치단체보다 기초자치단체에서 민간위탁을 많이 실시하고 있음을 알 수 있었다. 구체적으로 살펴보면, 광역자치단체의 경우, 광역시는 82개 사업, 광역도는 37개 사업에서 민간위탁을 실시하는 것으로 나타났다. 기초자치단체의 경우, 시는 605개 사업, 군은 94개 사업, 구는 315개 사업에서 민간위탁을 실시하고 있으며, 특히 다른 기초자치단체에 비해서 군이 가장 낮게 민간위탁을 실시하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 사회복지분야 민간위탁현황

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

2) 사회복지 민간위탁 수탁기관 유형

사회복지분야의 민간위탁을 수탁기관 유형에 따라 분석을 해보면 비영리법인이 72.9%의 수탁비율을 차지하고 있고 그 다음으로 개인이 운영하는 사회복지기관의 비율이 14.8%정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 민간기업의 경우 단지 2.5%의 낮은 수탁비율을 차지하고 있는데 이는 미국의 경우와 비교하여 상당히 저조한 비율의 참여를 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-3〉 수탁기관유형

구분	민간기업	산하기관	비영리법인	시민단체	개인	합계
위탁건수	28	25	**813**	10	165	**1,041**
비율	2.7%	2.4%	**78.1%**	1.0%	15.9%	**100%**

* 전체 1,133건의 사회복지 민간위탁 가운데 기관유형을 파악하기 어려운 경우를 제외한 1,041건을 분석함.

제2절 국외 민간위탁

1. 미국의 민간위탁

1) 민영화와 민간위탁추세

미국에서 민영화라는 용어는 일반적으로 공공서비스의 위탁하는 일체의 활동에 적용되어 민영화를 민간위탁으로 이해하고 있으며 이러한 위탁활동을 Outsourcing (외주)이라 명명하기도 하며 지방정부의 행정서비스를 영리 또는 비영리기관에 외주를 하는 활동을 민영화라고 보고 있다.

1992년 National Institute of Comptrollers에 의해 실시된 설문조사에 의하면 주정부 기관의 90%가 어느 정도의 민영화를 하고 있으며 대부분의 도시 지방정부도 어느 정도의 민영화를 하고 있으며, 약 80% 정도가 일정 서비스의 민간 위탁을 하고 있는 것으로 나타났다. 1993년에서 1997년 사이에 주정부의 민영화는 대략 60% 정도에 이르렀으나, 1998년에서 2002년 사이에는 여기에 36%가 추가되었고, 또한 12개 주정부 재무담당관들은 평균적으로 최소한 6%의 서비스가 민영화 되었다고 평가하였다.

주정부 및 지방정부 수준에서 가장 일반적으로 민영화되는 기능들은 “하드” 서비스들로 도로포장, 조경, 청소, 건물관리, 쓰레기수거, 건설, 교통, 공원관리, 컨벤션센터, 그리고 공항 등이 있고 이러한 서비스들은 정부만의 고유한 기능들이 아니며, 따라서 이에 상응하는 민간부분이 존재할 뿐만 아니라 자격을 갖춘 비정부 기업들이 정부를 대신하여 이러한 기능들을 수행할 수 있다. 주정부 및 지방정부들은 “소프트” 서비스들 (예를 들어 복지, 보육 등)의 민영화를 증가시키고 있으나 “하드” 서비스에 비하면 낮은 수준이라고 할 수 있다.

특히 지방정부 수준에서 민영화 되는 서비스들은 일반적으로 다음의 네가지 특징들이 있다.

- 공공분야에의해 수행되어야 할 본질적인 이유가 없는 활동들
- 지방정부에의해 공급되고 있는 사적인 재화들
- 서비스를 수행하기 위해 낮은 수준의 기술이 요구되는 직무
- 정부가 감시하고 관리하기 용이한 서비스들.

2) Contract Back-In

ICMA(International City/County Management Association)에 따르면 1992년에서 1997년까지의 기간동안 미국의 628개 지방정부의 93%가 적어도 1개 이상의 서비스를 위탁하였고, 또 81%가 적어도 1개 이상의 서비스를 회수(back-in)하였다. 거의 지방정부들의 3/4이 신규 위탁과 회수에 관여하였다. 평균적으로 지방정부들은 6개 정도의 서비스들을 신규로 위탁을 실시하고 4개 정도를 회수할 정도로 아주 일반적인 현상이 되어 왔다.

Hefetz와 Warner(2004)의 연구에 따르면 이 위탁회수와 관련하여 감독관리, 시민의 관심, 주인-대리인문제, 그리고 시장구조 등이 중요한 영향요인으로 파악하였다. 특히 경영과 감독은 위탁성공에 있어서 가장 중요하고 감독문제가 더욱 핵심요소라고 보고 있다. 비용절감이 위탁에 있어서 표명되기는 하지만 감독 또는 경쟁에 의해서 확보될 수 있다. 그러나 감독문제는 그렇게 쉽지 않으며 많은 공공서비스에 있어서 효과적인 감독이 어려운 현실이다. 따라서 몇몇 지방정부에 있어서 시장접근을 통한 해결책은 최적이 아닐 수 있고 위탁회수가 잘못된 위탁선택을 되돌릴 수 있게 할 수 있다.

주인-대리인 문제는 위탁회수를 더 유발시키지만, 민간위탁의 외부적 도전이 내부의 저항보다 더욱 중요하다. 즉 서비스가 공공부분에서 직접 제공될때 내부 책무성체계는 효과적이다. 이들은 경험, 경력, 그리고 정치적 중립과 같은 공무원규정과 시민의 정치적 권력, 선출직 공무원, 그리고 특수 이익단체 등을 포함한다. 위탁에 있어서 감독의 새로운 공식체계가 구축되어야 하며, 이 체계없이는 질적성과를 확보할 수 없다.

기존의 민간에게 위탁했던 서비스들을 회수하는데는 여러 가지 이유가 있을

것이다. 지방정부 공무원들이 정부의 민간위탁의 입찰에 참여해서 계약을 따내기 때문인가? 이것은 서비스질과 비용의 통제를 위해서 정부가 위탁서비스를 회수해서 내부에서 서비스를 제공하려 하기 때문인가? 혁신에 대한 노조의 반대 또는 관료의 저항에 의한 정치의 반영인가? 지방정부 내부의 효율성 증진을 통한 업무과정 개선의 혁신결과인가? 민간위탁이 과도한 업무 또는 새로운 서비스 요구에 일시적으로 제공되었던 때의 서비스 수요에 대한 변화의 결과인가? 민간위탁의 회수의 배경에는 위의 모든 사항들이 포함될 것이다.

Warner et al(2003)는 가장 높은 수준의 위탁회수의 비율을 보인 22개 지방정부들을 설문조사 이후에 심층면접을 실시하였다. 이 면접을 통해서 위탁회수 또는 위탁실패의 원인은 경쟁적인 대안공급자 시장의 부족, 비용과 서비스질의 문제, 계약사항 구체화의 문제, 그리고 감독의 문제 등이 가장 중요하다고 보았다.

많은 위탁회수의 사례들은 공공관리에서 업무프로세스 개선과 연결되어 있다. 이 개선사항들은 공공혁신이 민간위탁의 실행가능한 대안이라는 것을 보여주고 있다. 작은 변화들이 상당한 비용절감을 가져올 수 있는데 Rhode Island의 Warwick의 경영진과 노조는 생활쓰레기 수거방식을 재설계하여 5년에 걸쳐서 1.1백만달러 이상의 비용절감을 실현하였다. Ohio의 Akron의 기능직 공무원들은 도로보수와 상하수도라인의 보수를 한꺼번에 처리하는 계획을 발전시켜서 시간과 비용을 절약하기도 하였다.

다른 사례로 내부 서비스제공에 의한 효율성 혜택과 관련하여 North Carolina의 Charlotte시는 시의 소형버스 관리자들과 $160,000 이상의 절감된 비용에 대해서 경제적이익을 나누는 gain-sharing 프로그램을 제정하였다. 절감된 비용의 절반을 부서의 직원들에게 동일하게 성과금으로 나누어 주어 1인당 $1,600의 보너스를 받기도 하였다.

노사협력프로그램은 노조가 있는 환경에서 효율성을 개선하는데 큰 영향을 미쳤다. Florida의 Fort Lauderdale의 노사간의 파트너십 프로그램은 공무원들이 경쟁입찰에서 선정되게 하기도 하였다. 이 파트너십 프로그램은 노사협력단체(Cooperative Association of Labor and Management)의 성과물로 생산성을 향상하

고 노조와 시집행부간의 협력과 이해를 증진하는 종합품질관리의 개념을 적용한 혁신적인 프로그램이다.

3) 사회복지분야의 민간위탁

ICMA의 10년동안 3개년도에 걸친 조사에서 민간영리기관과 맺은 위탁계약의 비율은 특별히 증가하거나 감소하지 않은채 안정적이었던 반면에 사회복지분야에 대한 비영리기관 위탁비율은 전반적으로 증가추세를 보임으로써 지방정부의 행정서비스전달에 있어서 비영리기관의 중요성이 증가를 나타내고 있었다.

〈표 3-4〉 사회복지의 민간위탁현황(1992년, 1997년, 2002년)

구분	1992년		1997년		2002년	
	민간	비영리	민간	비영리	민간	비영리
앰뷸런스 서비스 (Ambulance Service)	198/848 (23.3%)	73/848 (8.6%)	215/812 (26.5%)	59/812 (7.3%)	118/620 (19.0%)	48/620 (7.7%)
위생감독 (Sanitary Inspection)	3/417 (0.7%)	2/417 (0.5%)	25/741 (3.4%)	3/741 (0.4%)	18/565 (3.2%)	0/565 (0.0%)
보육시설운영 (Daycare Facilities)	170/390 (43.6%)	80/390 (20.5%)	131/292 (44.9%)	83/292 (28.4%)	47/136 (34.6%)	43/136 (31.6%)
어린이복지프로그램 (Child Welfare Program)	20/741 (2.7%)	59/741 (8.0%)	31/423 (7.3%)	75/423 (17.7%)	28/277 (10.1%)	62/277 (22.4%)
노인을 위한 프로그램 (Program for Elderly)	49/704 (7.0%)	158/704 (22.4%)	57/821 (6.9%)	183/821 (22.3%)	45/655 (6.9%)	188/655 (28.7%)
공중보건프로그램 (Public Health Program)	27/939 (2.9%)	51/939 (5.4%)	42/559 (7.5%)	64/559 (11.4%)	39/376 (10.4%)	68/376 (18.1%)
약 및 알코올 관리 프로그램 (Drug and Alcohol Treatment)	115/621 (18.5%)	187/621 (30.1%)	79/431 (18.3%)	138/431 (32.0%)	47/272 (17.3%)	119/272 (43.8%)
정신건강및지체부자유 프로그램, 시설운영 (Mental HealthProgram/Facilities)	83/510 (16.3%)	130/510 (25.5%)	60/395 (15.2%)	103/395 (26.1%)	39/221 (17.6%)	73/221 (33.0%)
노숙자시설 운영 (Homeless Shelters)	20/492 (4.1%)	210/492 (42.7%)	15/270 (5.6%)	162/270 (60.0%)	6/129 (4.7%)	77/129 (59.7%)

출처: Survey of Profile of Local Government Service Delivery Choices. ICMA(Internation City Management Association). 1992, 1997, 2002.

1996년 Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation 법이 통과되기 전에는 주들은 기본적으로 복지 수혜자를 결정하는 업무의 민간위탁이 금지되어 있었고, 과거에는 사회복지사업의 전달은 주로 직업 훈련, 구직활동 보조, 그리고 탁아 서비스의 공급 등 직접적인 서비스 전달에 국한 되었다. 사회복지 분야에 있어서는, 정신건강 서비스, 약물남용 치료, 그리고 직업훈련 대상자 평가업무 등은 민간부문에서도 매우 일반적으로 행해지고 있으며 따라서 모든 수준의 정부들에 있어서 가장 일반적으로 민영화되고 있었다. 최근의 연방정부 법률의 변화로 인하여 보다 전통적인 정부기관들의 업무, 예를 들면, 복지, 교정, 자녀양육, 그리고 다양한 TANF 기능들에 대한 대기업들의 참여가 가능하게 되었고 이러한 부문의 민영화 노력들은 성공적인 측면과 실패한 측면의 양면을 다 보여주고 있으며 실패의 경우에는 아마도 관련 서비스에 대한 경쟁적인 참여가 부재한 것에 기인할 수 있다.

사회복지관련 몇몇 분야의 현황에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 아동복지 (Child Welfare)분야는 1998년 현재, 29개 주의 아동복지 관련 기관들은 어느 정도의 민영화 노력을 기울이고 있었으며, 캔사스주는 주 전체의 아동복지 프로그램에 관리의료 시스템을 도입하였다. 초기에는 사부분의 조직들이 대상이 되는 아동의 수에 따라 일정액의 고정된 비용을 지급받았으며, 이는 위탁부모에 대한 비용, 가족보호 비용, 또는 입양서비스 비용 등을 충당해 주기 위한 것이었다. 후에 민간위탁 사업자들이 이러한 일정한 고정된 비용으로 적절한 서비스를 제공하기 어렵다는 것이 판명되었고, 캔자스는 계약을 갱신하여 월별 아동별 비용 지급 방식으로 서비스를 공급하게 되었지만 캔사스의 관리의료 시도는 테네시주와 오하이오주는 민영화의 일환으로 관리의료를 사용하고 있었다.

두번째로 노동력 개발 (Workforce Development)는 비록 국가에서 서비스의 민영화를 특별히 강제하고 있지는 않지만, 센터들의 행정업무와 서비스 공급 기관의 선정에 있어서 경쟁의 개념을 도입할 것을 권장하고 있으며 이러한 원스톱 서비스 계약을 위한 경쟁은 영리를 목적으로 하는 사기업 뿐만 아니라 정부기관이나 비영리 단체들에서도 널리 활용되고 있었다. 메사추세츠주의 One-Stop

Career Center Initiative에 의하면 직업센터의 관리를 사기업들과 정부기관들의 경쟁에 의한 계약이 가능하도록 허용하고 있으며 이 직업센터는 주의 새로운 노동력 개발 시스템의 관문의 역할을 하고 있었다.

세번째로 노동부의 고용 서비스 (Department of Labor Employment Services)는 서비스 제공의 민간위탁은 1960년대 이후 미국 노동부의 고용 및 훈련 프로그램에서 일반적인 것이 되었으며 Workforce Investment 법에 따라 요구되는 원스톱 직업 센터는 종종 비영리 단체들이나 민간기업들에 의해 운영되고 있었다. 한 대기업은 플로리다주의 Polk 카운티에 있는 몇 개의 원스톱 직업 센터들을 관리 운영하고 있으며, 또다른 대기업은 메사추세츠 주에서 비슷한 서비스를 공급하고 있었다.

네번째로 자녀 양육 의무법 (Child Support Enforcement)은 1986년에 통과된 자녀양육 의무에 관한 법률 주들이 민간기업들과 계약을 고려할 것을 권고하고 있으며 주들은 다양한 업무들을 민간위탁 하게 되는데, 그 예로는 징수업무, 지불절차업무, 지불업무, 그리고 민영화된 사무소 등이었다. 기한을 넘긴 양육비의 징수업무 민영화는 1980년대 이후로 진행되어 왔으며 그 이후로 주정부 및 지방정부들은 지불 절차업무, 친부확인 업무, 부모 위치확인업무, 고객서비스업무 등과 같은 분야로 민영화의 범위를 넓혀 왔다. 1996년 실시된 GAO의 연구는 여러 주에서 이루어 지고 있는 자녀 양육의무법 집행의 민영화는 주로 기한을 넘긴 양육비의 징수와 징수가 어려운 부모로부터의 자녀 양육비의 징수 등에서 이루어 지는 경향을 보이고 있었다. 어떤 정부들에서는 자녀 양육의무화법 집행의 모든 부분을 민간위탁하고 있는데, 이 업무를 맡은 민간위탁 기업들이 프로그램의 서비스를 제공하는데 모든 책임을 지고 있으며 하나 또는 그 이상의 완전히 민영화된 지역 사무소를 운영하고 있는 주의 수는 15개에 이른다.

마지막으로 정신건강 및 약물남용 (Mental Health and Substance Abuse Services)과 관련하여 몇몇 설문조사에 의하면, 가장 일반적으로 민영화되는 기능들은 정신건강과 약물남용 치료를 포함하며 이러한 서비스들은 사부문에서 일반적으로 제공되기 때문에 정부부문에서 이러한 기능들을 성공적으로 민영화

할 수 있었다고 보고 있다.

4) 시사점

미국의 민간위탁과 특히 사회복지분야의 민간위탁과 관련하여 시사하는 바를 일반적 측면, 관리운영, 그리고 지도감독으로 나누어 살펴 보고자 한다.

먼저 일반적 측면에서 현재까지의 기록으로 보면, 이러한 부문의 민영화 노력들은 성공적인 측면과 실패한 측면의 양면을 다 보여 주고 있는데 이는 위탁기능들에 대한 시장경쟁여부에 많은 영향을 받는 것으로 나타났다. 예를 들면, 2004년 International City/County Management Association (ICMA) 는 5,370 개의 도시와 카운티를 설문조사 하였고 (1,283 개가 응답) 22 % 의 응답자가 민간위탁을 중단하고 그 기능으로 정부가 회수하였다고 답하였다. 민간위탁이 중단된 이유로는 75%가 민간위탁의 질이라고 답했으며, 51%는 불충분한 비용절감 효과라고 답하여 민간위탁이 정부의 비능률성이나 비효과성을 치료하기 위한 만병통치약이 될 수는 없는 것으로 보고 있다.

내용이 명확하며 계량화가 가능한 서비스, 해당되는 정부기능을 수행할 수 있는 많은 민간부문 경쟁자들의 존재하는 정형적인 서비스들이 성공할 가능성이 높다고 평가하고 있다. 또한 정부가 예상되는 서비스의 질을 성공적으로 확인할 수 있으며, 정부가 서비스의 질과 능률성의 기준을 보장하기 위하여 민간위탁업자를 성공적으로 감독이 중요하다고 판단하고 있다. 궁극적으로 성공적인 민간위탁프로그램의 공통점은 효과적으로 사전에 계약 내용을 구체화하고 사후에는 그 계약내용을 모니터할 수 있는 경쟁체제의 도입여부와 밀접하게 관련되어 있다.

위탁에 있어서 민간기관 뿐만 아니라 타정부기관, 비영리기관까지 대상기관으로 범위를 넓게 설정하고 있으며 시장경쟁의 원리를 강조하고 있으며 위탁선정 및 절차에 있어서 비용편익분석 측면을 중요한 기준으로 삼고 있다. 계약성과에 대한 지도감독에 중점을 두고 있으며 특히 계약당사자 공무원의 위탁관련

업무능력과 다양한 역할을 요구하고 있으며 성과에 대한 양적 질적 측정을 통한 감독을 강화하고 있음. 고객에 대한 서비스의 관점에서 성과에 대한 지도감독을 중요시 하고 있다.

두 번째로 관리운영 측면에서 민간위탁을 고려할 경우 위탁사업과 관련된 시장환경(독점, 과점, 완전경쟁시장 등)을 매우 중요하게 여기며 비용산정과 지출에 있어서 사업의 성과나 완료여부와 연계시켜 고려하고 있다. 위탁계약에 있어서 입찰에 대한 평가기준, 사업내용(단수, 복수, 사후서비스등)을 분명하게 제시하고 입찰서에 대한 평가를 제3의 독립기관이 담당하도록 하며 평가위원회는 설정된 성과기준, 모니터링기준, 입찰평가기준을 바탕으로 평가하여 위탁기관을 선정할 필요가 있다. 민간위탁에 따른 권한과 분쟁조정문제까지 세심하게 고려하며 위탁사업에 대한 노조의 입찰제안도 허용하여 민간기관과 함께 공개입찰 경쟁이 가능하도록 하는 것도 중요하다고 볼 수 있다.

세번째로 지도감독측면에서 계약관리자의 역할이 중요하며, 이 계약관리자는 계약의 조정자, 조직자, 평가자, 중재자 그리고 진행자로서 다양한 역할을 수행하게 된다. 서비스공급의 지도감독에 있어서 고객만족도에 대한 평가시스템이나 절차의 구비가 중요하며 서비스가 지연되지 않고 일정에 맞게 공급되는지 여부와 위탁이전보다 더 나은 생산성을 가지고 서비스공급이 이루어지고 있는지를 감독하고 있다. 계약성과의 감독을 산출과 성과로 구분하여 지도감독을 수행하고 있고 산출에 대한 감독을 위해서 다양한 감독방법(직접, 사후, 예외, 정기, 부정기감독 등)을 활용하고 있고, 성과감독을 위해서 성과측정의 구체적인 지표와 기준을 제시하며 서비스의 적시성, 경제성, 만족도 측면에서 감독을 수행하고 있음을 알 수 있다.

2. OECD 주요국의 민간위탁가이드

1) 최고위층의 관여를 확보하고 리엔지니어링을 장려하라. (미국사례)

Indianapolis시가 국제공항의 운영을 위탁하려고 했을 때, 시장이 그 프로젝트의 개인적인 리더십을 발휘했다. 그것은 그가 정부의 서비스제공에 경쟁의 원칙을 적용하기로 한 많은 프로젝트들 가운데 하나였다. 공항의 감독위원회의 직접적인 관리하에 Indianapolis항공공사는 공항운영에 대한 제안서를 접수하기 시작하였다. 고위층의 참여가 프로젝트의 성공의 중요한 요인가운데 하나였다.

위탁은 전반적인 조직의 전반적인 공동전략과 통합되어야 하며 만일 그것이 완전한 잠재력을 발휘하고자 한다면 최고위층의 능동적인 리더십을 필요로 한다. 따라서 위탁의 소유권과 감독권 행사는 조직의 최고층에 의해서 이루어져야 하며 위탁은 기존의 사무나 과정을 위탁하는 기계적인 고려와 관련되서는 안된다. 그것은 기존의 업무에 대한 합리성과 그것들을 실행하는데 사용된 과정들을 재평가하는 기회로 이용되어져야 한다. 이 리엔지니어링의 혜택은 최고층의 관여와 함께 성과를 거둘 수 있다. 위탁은 조직 안에 긴장을 야기시킬 수도 있고 또 조직의 일부에 의해서 위탁에 대한 저항이 있을 수 있다. 따라서 능동적인 최고위층의 관여는 위탁에 대한 내부의 장애를 막고 해결하는데 필수적이다.

2) 직원문제에 초점을 둘 것. (영국사례)

세무국의 정부기술기능을 위탁할 때, 직원들의 미래에 대한 걱정을 인식하고 비밀을 보장하는 전화문의를 받고, 뉴스레터와 정보소식지를 발간하고, 질의응답서와 개별직원과의 면담을 제공하는 등의 위탁관련 정보를 제공하고 직원의 걱정에 반응하는 다양한 접근법들을 채택하였다. 초기부터 노조와의 상담이 가능하였고 세무국은 수탁기관에게 이전 직원들에 대한 진척상황을 정기적으로 보고하도록 하였다. 이러한 노력으로 직원들은 이전의 세무국의 정보기술부서에서 일하는 것보다 세계유수의 정보기술회사의 하나에서 경력을 쌓아가는 것

에 만족할 수 있었다.

위탁은 단지 재정적이고 성과적인 문제만이 아니라 또한 인사문제이다. 이 인사문제에 있어서 고도의 민감성이 요구된다. 직원들은 당연히 위탁에 대해 염려를 하게 되는데 이러한 염려는 대부분이 위탁을 실행하는데 있어서 그들에게 야기될 수 있는 불확실성에 근거한다. 그 위탁과정들은 합리적인 분석을 요구하지만, 그 분석은 직원들의 불확실성을 최소화하기 위해 신속하게 이루어져야 한다. 어떤 업무에 대한 위탁이 고려되어 질때 관련 직원들과 바로 상의를 하고, 그들을 정직하고 진실되게 대하고, 그리고 개인적 또는 집단적으로 모든 단계의 정보를 제공하는 것이 무엇보다 중요하다. 일부 직원들이 위탁에 대해 문의하는 것에 불편함을 느낀다면 비밀문의함을 설치하여 익명으로 문의를 하고 그 문의에 대한 대답을 모두가 볼 수 있도록 해야 한다. 또한 관련 노조 역시 업무가 위탁대상으로 고려되고 진행될 때 자문할 수 있어야 한다.

3) 결과 또는 산출의 관점에서 서비스요구 사항들을 명시하라. (호주사례)

호주정부가 실업자 관리사업을 위탁할 때 실업자에 대한 구직 또는 정규교육의 용어로 계약서에 구체화하였다. 그것이 지향하는 결과였고, 계약은 그 결과에 의해서 작성되었다. 이것은 수탁자에 대한 비용지급계획에 의해서 뒷받침되었다. 비용지불은 두부분으로 구성되어서 첫 번째 지불은 실업관리자가 실업자를 직장으로 돌아가는 동의한 후에 지불되었고 두 번째 지불은 성공적인 결과를 달성한 것에 근거해서 지불되었다. 성과에 대한 지불은 실업자가 13주 연속 직장을 다니거나 또는 정규교육을 마쳤을 때 지불된다. 이것은 실업관리조직들이 실업자들을 발견하고 성공적으로 구직을 하거나 구직교육을 받도록 하는 인센티브를 창출하는 것을 목적으로 한다.

서비스요구사항은 투입이 아닌 결과 또는 산출로 구체화되어야 한다. 이것은 어떻게 업무가 수행되는 것의 문제가 아닌 업무의 본질이 무엇인지를 분명히 하는 것이다. 운영의 유연성은 수탁자들이 업무를 수행하는데 혁신적이고 또 그것

에 의해서 효율적인 경제적 이익을 확보하기 위해서 중요하다. 이 결과 또는 산출은 가능한 완전히 구체화되고 알맞은 서비스질의 측정을 포함해야 한다. 어떤 수준의 서비스를 달성했을때 인센티브를 제공하는 식으로 비용지불을 구조화하거나 이전에 정의된 기준 이상의 서비스 수준 달성에 대해 보너스를 제공하는 식의 인센티브를 적용해야 한다.

4) 성과를 감독하고 협력관계를 고취시키라. (덴마크사례)

Copenhagen의 국립병원이 건물청소서비스를 위탁할 때 성과감독시스템이 자리잡았다. 그 병원은 감독관들을 설치하여 수탁자가 행한 일들이 계약서에 준해서 실행되고 있는 지를 확인하였다. 매달 사전공지없이 40회의 서비스질을 검사하였다.

업무를 위탁한다는 것은 서비스에 대한 조직성과에 대한 책임을 감소시키는 것은 아니다. 특히 제3자에 의해서 서비스가 제공될 때 그러하다. 계약서에 명시된 성과기준을 확인하도록 조직은 정기적으로 그리고 공식적으로 수탁자의 성과를 감독해야 한다. 성과정보가 수탁자로부터 제공될 때 그것의 정확성을 위해서 감사를 해야 한다.

비록 위탁이 공식적인 계약관계와 관련되지만 적대적인 관계보다는 양쪽 당사자들이 상호의존과 협력관계 발전에 대한 상호이해에 대한 인식이 필요하다. 계약은 수탁자의 성과부족, 분쟁해결절차, 그리고 다른 수탁자로의 업무이관에 대한 조항들을 포함해야 한다.

5) 위탁관리의 기술을 개발하고 유지하라. (멕시코사례)

멕시코가 통행료를 징수하는 전국고속도로망을 위탁하기 시작했을때 고속도로의 통행차량이 추정한 것보다 적었고, 건설된 고속도로의 수준이 실제 필요보다 높았고, 계약기간이 너무 짧다는 문제에 직면하였다. 이러한 문제들을 기회로 여기고 계약관리에 관련하여 책임있는 공무원들이 심도깊게 이 문제들에 대해서 연구하였다.

효과적인 계약관리는 많은 정부조직들에 새로운 기술들을 필요로 하고 채용과 직원교육정책이 고려될 필요가 있다. 위탁을 주는 조직들은 시장에 대한 지식과 그 업무에 대한 기술적 지식을 유지할 필요가 있다. 이것은 수탁자와 동등한 용어나 조건에서 의사소통할 수 있고, 그 위탁업무들을 효과적으로 다시 다룰 수 있는 위치에 있기 위해서 필수적이다. 특히 복잡한 업무를 위탁할 때 중요하다.

계약관리기능에 이전에 자체 서비스제공에 책임을 지고 있었던 직원을 배정하는 것은 알맞지 않고 특히 입찰경쟁에 응해서 실패한 직원은 바람직하지 않다. 위탁은 더욱 효과적으로 위탁업무가 계속적으로 수행되도록 위탁관리의 단계들을 통해서 지식이 확보되는 학습과정과 관련된다는 것을 인식해야 한다.

제 4 장 사회복지분야 민간위탁 실증분석

제1절 조사개요

우선 이 연구는 2000년대 이후의 국내외 민간위탁 연구 및 현황 등을 중심으로 연구를 진행하며, 특히 2007년도 현재 시행되고 있는 사회복지서비스 민간위탁사업을 대상으로 현황 및 성과에 대한 설문 조사를 실시하고자 한다. 설문조사는 전국 245개 기초 및 광역자치단체의 사회복지분야 민간위탁 담당공무원 대상으로 실시하며 지방정부의 다양한 분야의 민간위탁 가운데 가장 많은 부분을 차지하고 있는 사회복지서비스 분야에 초점을 맞추어 현황을 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁효과측면에서 설문조사를 실시하게 된다.

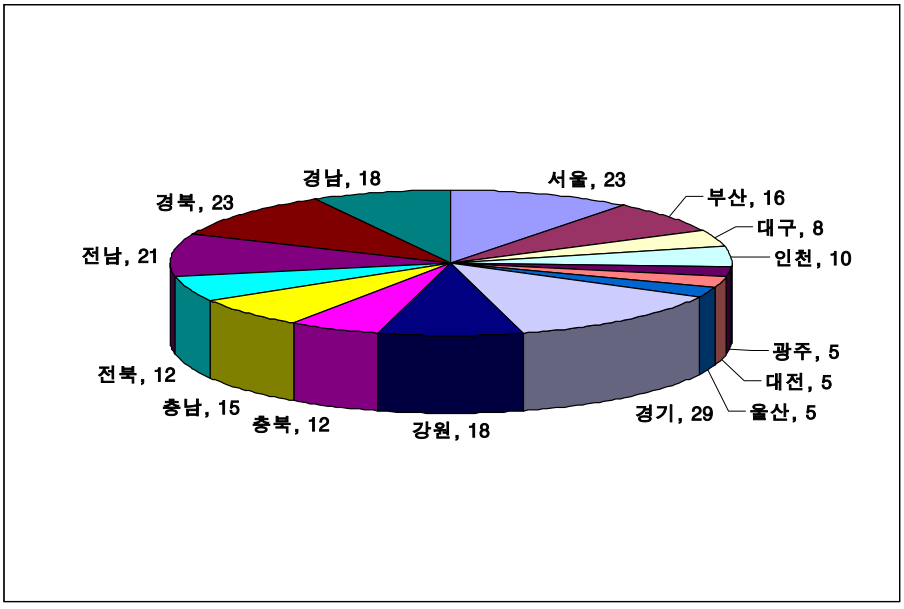
245개 자치단체를 대상으로 사회복지분야 민간위탁에 대해 조사를 실시하여 235개 자치단체(광역: 15개, 기초: 220개)의 민간위탁 현황 자료를 수집하였다. 광역자치단체의 경우 제주도를 제외한 15개 자치단체의 민간위탁 현황자료를 수집하였고 기초자치단체의 경우 10개 자치단체를 제외한 220개 자치단체의 민간위탁 현황자료를 수집하였다. 이를 행정계층별로 살펴보면 광역(시) 7개, 광역(도) 8, 기초(시) 72개, 기초(군) 81개, 기초(구) 67개 자치단체의 자료가 수집되었다.

이와같이 설문조사로 수집된 데이터를 빈도분석과 교차분석을 통하여 내용분석과 발전방안에 대한 시사점을 도출하였다.

〈표 4-1〉 분석대상기관 현황(기초자치단체)

구분		대상 단체수	구분		대상 단체수
시도별	서울	23	시도별	강원	18
	부산	16		충북	12
	대구	8		충남	15
	인천	10		전북	12
	광주	5		전남	21
	대전	5		경북	23
	울산	5		경남	18
	경기	29		제주	0
전체			220		

〈그림 4-1〉 분석대상기관 현황(기초자치단체)



제2절 실증분석

사회복지분야의 민간위탁에 관한 분석은 크게 빈도분석을 통한 종합적 분석과 교차분석을 통한 상호관계를 분석하였다. 먼저 종합적 분석은 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과를 앞의 조사설계에서 조작적정의를 바탕으로 측정하였다. 그리고 교차분석에 있어서는 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영의 세가지 분야를 중심으로 상호관계성을 분석하였다.

1. 종합적 분석

1) 위탁개요

위탁개요는 위탁사업분야, 위탁목적, 그리고 위탁범위를 중심으로 조사되었고 요약하면 <표 4-2>와 같다.

먼저 위탁사업분야는 크게 어린이·보육, 청소년, 노인, 여성·가족, 장애인, 보건의료, 노숙자·외국인, 종합복지관 등으로 구분되었다.

전체 1,133개 사업가운데 어린이·보육, 청소년, 노인, 종합복지관, 보건의료분야가 각각 10% 이상의 비율을 차지하고 있고, 특히 어린이·보육분야가 304건(26.8%)으로 가장 많은 사업분포를 나타내고 있다. 그 다음으로 청소년분야가 174건(15.4%)으로 두 번째 많은 분포를 차지하였고 노숙자·외국인 분야가 18건(1.6%)으로 가장 낮은 빈도를 나타냈다.

다음으로 위탁목적은 크게 인력절감, 비용절감, 업무집행의 신속성, 서비스품질향상, 서비스공급확대, 외부전문성활용, 담당업무경감으로 구분되었다. 전체 1,086개 사업가운데 90% 이상이 위탁목적이 전문성 및 서비스관련 목적이었고 특히 외부의 전문성을 활용하고자 하는 목적이 583건(53.7%)으로 가장 중요한 사업목적으로 나타나고 있다. 그 다음으로 서비스품질의 향상과 서비스범위의 확

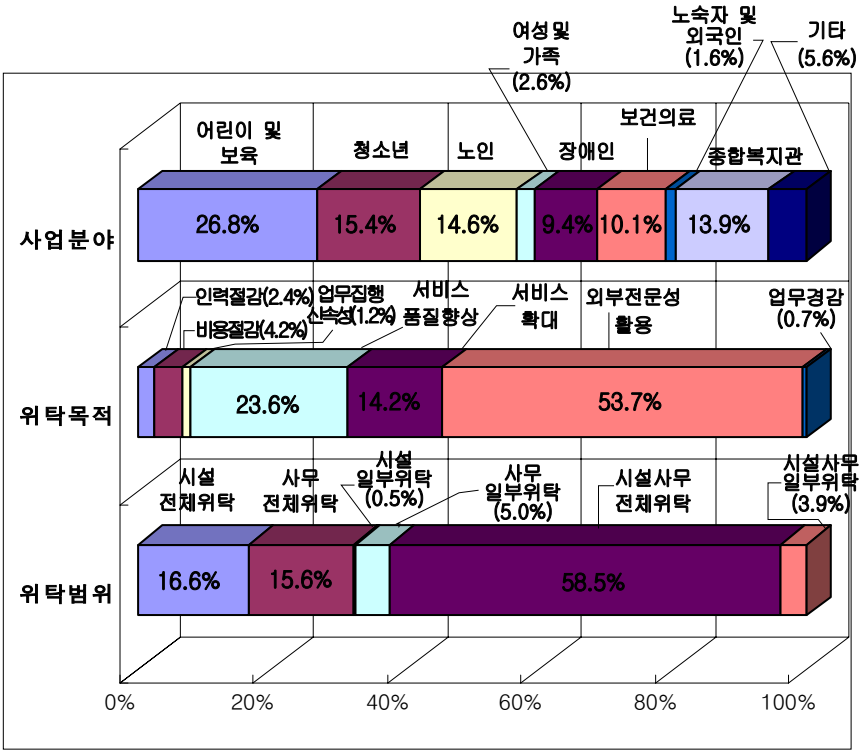
대가 각각 256건(23.6%)와 154건(14.2%)으로 중요한 목적으로 나타나고 있었다.

그리고 위탁범위는 시설전체, 사무전체, 시설일부, 사무일부, 시설와 사무전체, 시설과 사무 일부위탁으로 구성되었고 범위별로 빈도를 분석하였다. 전체 1,086건의 사업가운데 시설 및 사무전체의 위탁이 649건(58.5%)으로 절반이상의 가장 많은 위탁사업을 실시하는 것으로 나타났다. 그 다음으로 시설과 사무를 각각 전체적으로 위탁한 사업이 184건(16.6%)와 173건(15.6%)로 많은 위탁범위의 형태로 나타났다.

〈표 4-2〉 위탁사업분야, 목적, 범위

사업분야	빈도(%)	위탁목적	빈도(%)	위탁범위	빈도(%)
어린이 및 보육	304 (26.8)	인력절감	26 (2.4)	시설 전체위탁	184 (16.6)
청소년	174 (15.4)	비용절감	46(4.2)	사무 전체위탁	173(15.6)
노인	165 (14.6)	업무집행신속성	13(1.2)	시설 일부위탁	5(0.5)
여성 및 가족	29 (2.6)	서비스 품질향상	256(23.6)	사무 일부위탁	55(5.0)
장애인	107 (9.4)	서비스 확대	154(14.2)	시설 사무전체위탁	649(58.5)
보건의료	114(10.1)	외부전문성 활용	583(53.7)	시설 사무일부위탁	43(3.9)
노숙자 및 외국인	18(1.6)	업무경감	8(0.7)	합계	1109 (100.0)
종합복지관	158(13.9)	합계	1086(100.0)		
기타	64(5.6)				
합계	1133(100.0)				

〈그림 4-1〉 위탁 사업분야, 목적, 범위



2) 위탁제도

위탁제도에 있어서는 위탁근거, 계약방법, 계약기간, 그리고 위탁료 산정방식을 제도적인 측면에서 살펴 보았다.

먼저 위탁근거와 계약방법은 <표 4-3>과 같이 요약할 수 있다. 위탁근거는 법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시로 나눌 수 있고 이 위탁근거별로 빈도를 분석하였다. 위탁사업들의 90% 이상이 법령과 조례에 근거를 두고 있었으며 전체 1104개 사업들 가운데 534건(48.4%)가 조례에 따른 위탁을 그리고 501 건(44.2%)가 법령에 근거를 두고 있는 것으로 나타났다. 별도규정이나 업무지시는 14건

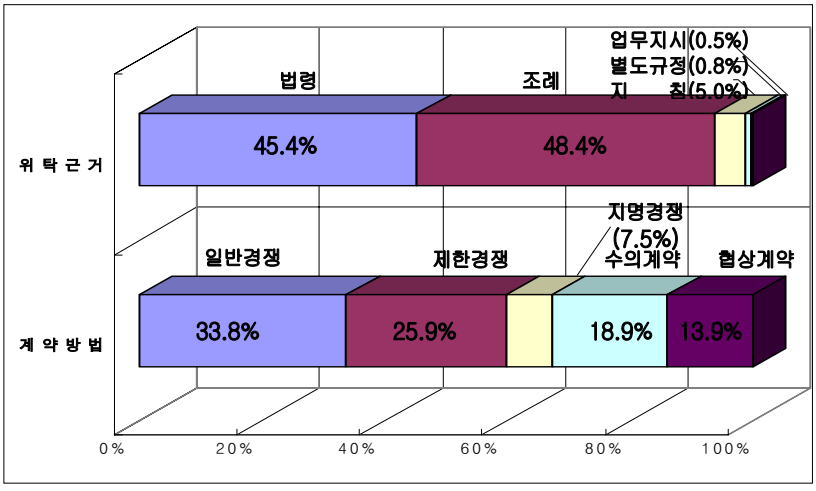
(1.3%)로 위탁근거로 활용이 많이 되고 있지 않은 것으로 드러났다.

위탁계약방법은 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 협상수의계약에 방법 등이 있었고 각 방법별로 분석하였다. 계약방식은 일반, 제한, 수의, 협상계약 등의 다양한 방식으로 이루어지고 있었고 전체 996개 사업들 가운데 일반경쟁에 따른 위탁이 337건(33.8%)로 가장 많이 이루어지고 있었다. 그 다음으로 제한경쟁에 따른 위탁이 258건(25.9%)로 두 번째 많은 위탁방법으로 활용되고 있었다.

〈표 4-3〉 위탁근거, 계약방법

위탁근거	빈도(%)	계약방법	빈도(%)
법령	501(45.4)	일반경쟁	337(33.8)
조례	534(48.4)	제한경쟁	258(25.9)
지침	55(5.0)	지명경쟁	75(7.5)
별도규정	9(0.8)	수의계약	188(18.9)
업무지시	5(0.5)	협상계약	138(13.9)
합계	1104(100.0)	합계	996(100.0)

〈그림 4-3〉 위탁근거, 계약방법



다음으로 계약기간과 위탁료산정방식을 분석하면 <표 4-4>와 같다.

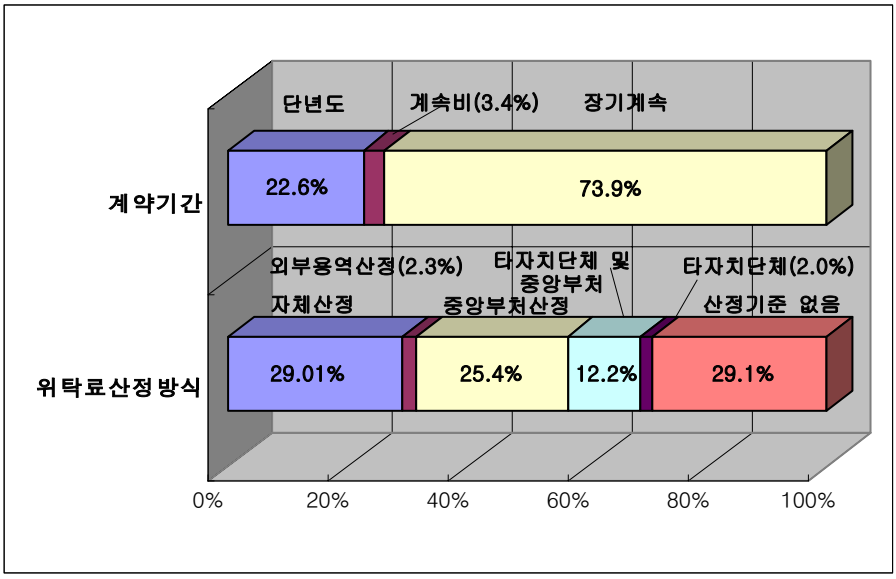
먼저 위탁계약기간은 단년계약, 계속예산계약, 장기계속계약로 구성되었고 기간별로 분석하였다. 전체 위탁사업들의 95% 이상이 단년도와 장기계약으로 이루어지고 있는 것으로 나타났고 계속예산에 의한 계약은 5% 미만으로 많지 않은 것으로 나타났다. 전체 879개 사업가운데 장기계속계약에 따른 위탁이 650건(73.9%)로 가장 많이 이루어지고 있었고 그 다음으로 단년도계약에 따른 위탁이 199건(22.6%)로 두 번째로 많은 위탁계약기간으로 나타났다.

한편 위탁료산정방식은 자체기준, 외부기준, 중앙부처기준, 타지자체+중앙부처기준, 타지자체 기준으로 나눌 수 있었고 각 기준별로 분석하였다. 전체 위탁사업들 가운데 50% 이상이 자체선정과 중앙부처산정방식을 기준으로 삼고 있는 것으로 나타났다. 전체 903개 사업중 자체산정 기준에 따른 위탁이 262건(29.0%)로 가장 많이 이루어지고 있었고 그 다음으로 중앙부처산정 기준에 따른 위탁이 229건(25.4%)로 두 번째로 많은 위탁료 산정방식을 보였다. 그리고 타자치단체와 중앙부처의 산정방식을 모두 기준으로 한 사업이 110건(12.2%)로 나타났다.

〈표 4-4〉 계약기간, 위탁료산정방식

계약기간	빈도(%)	위탁료산정방식	빈도(%)
단년도	199(22.6)	자체산정	262(29.0)
계속비	30(3.4)	외부용역산정	21(2.3)
장기계속계약	650(73.9)	중앙부처산정	229(25.4)
합계	879(100.0)	타자치단체및중앙부처	110(12.2)
		타자치단체	18(2.0)
		산정기준없음	263(29.1)
		합계	903(100.0)

〈그림 4-4〉 계약기간, 위탁료산정방식



3) 위탁운영

위탁운영은 수탁기관유형, 위탁추진조직, 위탁시장환경, 위탁비용부담으로 구분하여 살펴보았고 <표 4-5>와 <표 4-6>과 같이 요약할 수 있다.

먼저 수탁기관유형과 위탁추진조직을 중심으로 살펴보면, 수탁기관유형으로는 민간기관, 산하기관, 비영리법인, 시민단체, 개인으로 나눌 수 있었고 각 기관유형별로 분석하였다. 사회복지분야의 민간위탁은 약 80%정도가 비영리기관을 통해 이루어지는 것으로 나타났고 개인이 운영하는 사회복지시설도 15% 이상의 위탁수주를 하고 있는 것으로 나타났다. 전체 1041개 사업들 가운데 비영리기관이 813(78.1%)로 가장 많이 수탁을 하는 기관유형으로 나타났고 그 다음으로 개인이 165(14.6%)로 두 번째 많은 위탁수주를 하고 있는 것으로 나타났다.

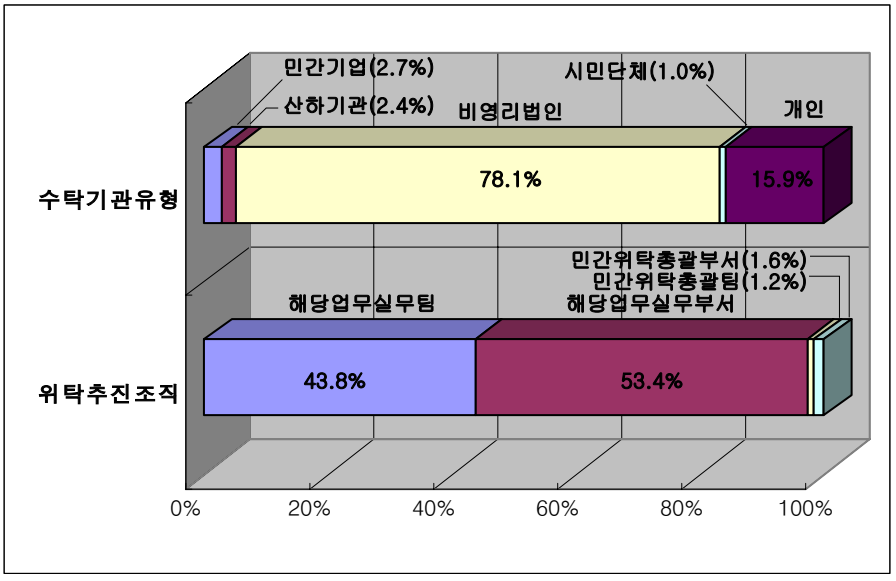
위탁추진조직은 총괄부서, 총괄팀, 실무부서, 실무팀으로 나눌 수 있었고 조직별로 분석하였다. 민간위탁을 담당하고 있는 지방자치단체의 추진조직은 거

의 대부분이 실무부서나 실무팀의 조직체계를 가지고 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 전체 1,064개 사업들 가운데 실무부서가 568건(53.4%)으로 가장 많이 위탁사업추진을 담당하고 있는 것으로 나타났고 그 다음으로 실무팀이 466건(43.8%)로 두 번째로 많은 위탁추진을 맡고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 수탁기관유형, 위탁추진조직

수탁기관유형	빈도(%)	위탁추진조직	빈도(%)
민간기업	28(2.7)	해당업무실무팀	466(43.8)
산하기관	25(2.4)	해당업무실무부서	568(53.4)
비영리법인	813(78.1)	민간위탁총괄팀	13(1.2)
시민단체	10(1.0)	민간위탁총괄부서	17(1.6)
개인	165(15.9)	합계	1064(100.0)
합계	1041(100.0)		

〈그림 4-5〉 수탁기관유형, 위탁추진조직



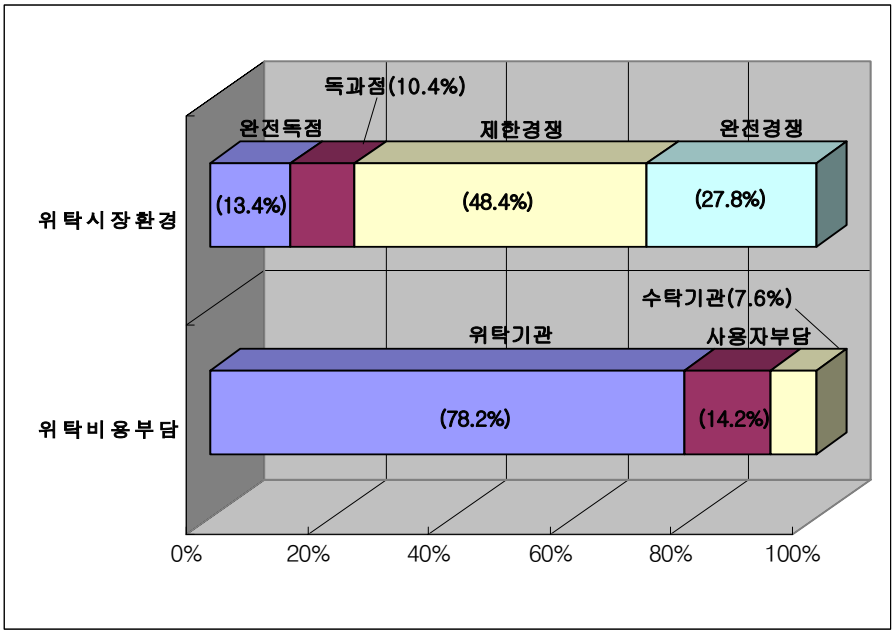
다음으로 위탁시장환경과 위탁비용부담을 살펴보면, 위탁시장환경은 완전독점, 독과점, 제한경쟁, 완전경쟁으로 나눌 수 있었고 시장형태별로 분석하였다. 시장환경을 살펴 보면 제한경쟁과 완전경쟁이 75% 이상의 대부분의 시장환경을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전체 1,071개 사업들 가운데 제한경쟁시장이 518건(48.4%)로 가장 보편적인 위탁시장환경을 조성하고 있었고 그 다음으로 완전경쟁이 298건(27.8%)로 두 번째로 많은 위탁시장인 것으로 드러났다.

이어서 위탁비용부담은 위탁기관, 수탁기관, 사용자부담으로 나눌 수 있었고 비용부담 기관별로 분석하였다. 비용부담주체는 위탁기관과 사용자부담이 대부분이었고 전체 913개 사업들 가운데 위탁기관부담이 714건(78.2%)로 가장 많았고 그 다음으로 사용자부담이 130건(14.2%)로 두 번째로 많은 위탁비용 부담방식으로 나타났다.

〈표 4-6〉 위탁시장환경, 위탁비용부담

위탁시장환경	빈도(%)	위탁비용부담	빈도(%)
완전독점	144(13.4)	위탁기관	714(78.2)
독과점	111(10.4)	사용자부담	130(14.2)
제한경쟁	518(48.4)	수탁기관	69(7.6)
완전경쟁	298(27.8)	합계	913(100.0)
합계	1071(100.0)		

〈그림 4-6〉 위탁시장환경, 위탁비용부담



4) 위탁감독

위탁감독은 법적근거, 감독방법, 감독횟수, 감독내용으로 나누어 살펴 보았고 요약하면 <표 4-7>과 <표 4-8>과 같다.

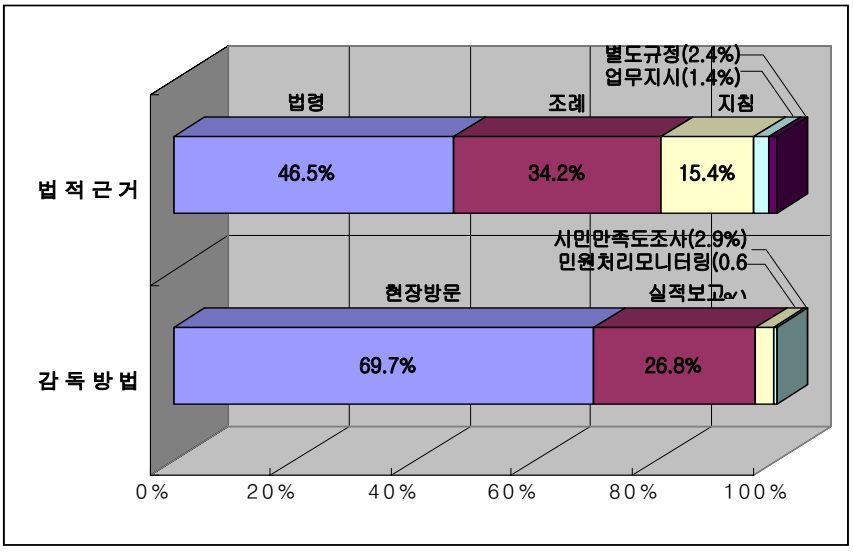
먼저 위탁감독의 법적근거와 감독방법에 있어서, 위탁감독의 법적근거로 법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시로 나눌 수 있었고 법적근거별로 분석하였다. 위탁감독의 법적근거로 법령, 조례, 지침 등을 근거로 하여 감독을 하고 있는 것으로 나타났다. 전체 1,081개 사업들 가운데 법령에 의한 감독이 503(46.5%)로 가장 많았고 그 다음으로 조례에 의한 근거가 370(34.2%)로 두 번째로 많이 법적근거로 활용되고 있었다. 그리고 지침에 의한 감독도 167건(15.4%)가 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

그리고 위탁감독방법으로 현장방문, 실적보고, 시민만족도, 모니터링에 의한 방법이 있었고 방법별로 분석하였다. 가장 많이 실시되고 있는 감독방법으로는 현장방문과 실적보고 등이 이용되고 있는 것으로 나타났다. 전체 1,077개 사업들 가운데 현장방문에 의한 감독방법이 751건(69.7%)로 가장 많았고 그 다음으로 실적보고가 289(26.8%)로 두 번째로 많은 감독방법으로 활용되고 있었다.

〈표 4-7〉 위탁감독의 법적근거, 감독방법

법적근거	빈도(%)	감독방법	빈도(%)
법령	503(46.5)	현장방문	751(69.7)
조례	370(34.2)	실적보고	289(26.8)
지침	167(15.4)	시민만족도조사	31(2.9)
별도규정	26(2.4)	민원처리모니터링	6(0.6)
업무지시	15(1.4)	합계	1077(100.0)
합계	1081(100.0)		

〈그림 4-7〉 위탁감독의 법적근거, 감독방법



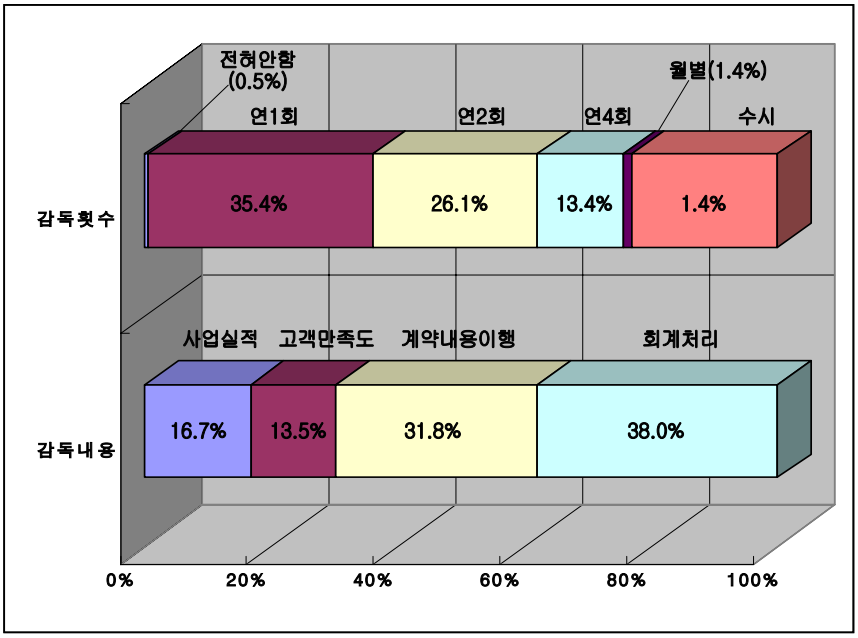
다음으로 감독횟수와 감독내용을 살펴보면, 위탁감독횟수는 수시, 월별, 분기별, 반기별, 연례 감독으로 나누었고 감독횟수별로 분석하였다. 감독회수는 연1회 감독에서 수시에 이르기까지 다양한 감독회수를 보이고 있는 것으로 나타났다. 전체 1,113개 사업들 가운데 연례적인 감독시행이 394건(35.4%)로 가장 많았고 그 다음으로 반기별 감독이 291(26.1%)로 두 번째로 많은 감독회수로 나타났다. 또한 수시로 위탁사업을 감독한다는 사업들도 257건(23.1%)로 상당수 있는 것으로 나타났다.

감독내용을 살펴보면 사업실적, 회계처리, 고객만족도, 계약이행의 감독이 있었고 그 내용별로 분석하였다. 대부분의 감독내용이 계약내용의 이행과 회계처리에 대한 감독으로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 전체 1,043개 사업들 가운데 회계처리에 대한 감독이 396건(38.0%)로 가장 많았고 그 다음으로 계약내용이행이 332건(31.8%)로 두 번째로 많은 감독사항으로 나타났다. 한편 사업실적과 고객만족도를 감독내용으로 하는 사업은 약 30%정도를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 위탁감독횟수, 감독내용

감독횟수	빈도(%)	감독내용	빈도(%)
전혀안함	6(0.5)	사업실적	174(16.7)
연1회	394(35.4)	고객만족도	141()13.5
연2회	291(26.1)	계약내용이행	332(31.8)
연4회	149(13.4)	회계처리	396(38.0)
월별	16(1.4)	합계	1043(100.0)
수시	257(23.1)		
합계	1113(100.0)		

〈그림 4-8〉 위탁감독횟수, 감독내용



5) 위탁성과

위탁성과와 관련된 사항으로 계약추진시 장애요인, 수탁기관 선정이유, 서비스개선성과, 업무개선성과를 중심으로 분석하였다.

먼저 계약추진시 장애요인과 수탁기관선정이유를 살펴보면 <표 4-9>와 같다. 계약추진시 장애요인으로 법제도장치미흡, 이해관계자의 저항, 참여기관의 부족, 노사문제의 경직성, 기관장의 관심부족, 해당사업의 성공사례부족, 위탁절차 및 기준 등 세부기준미흡을 살펴 보았고 각 요인별로 분석하였다. 계약추진과 관련된 장애요인으로 우선 절차 및 기준미흡, 참여기관부족, 이해관계자의 저항, 그리고 법제도적 장치미흡의 순으로 나타났다. 전체 702개 사업들 가운데 위탁절차나 세부기준이 미흡하다는 문제가 226건(32.2%)로 가장 많았고 그 다음으로

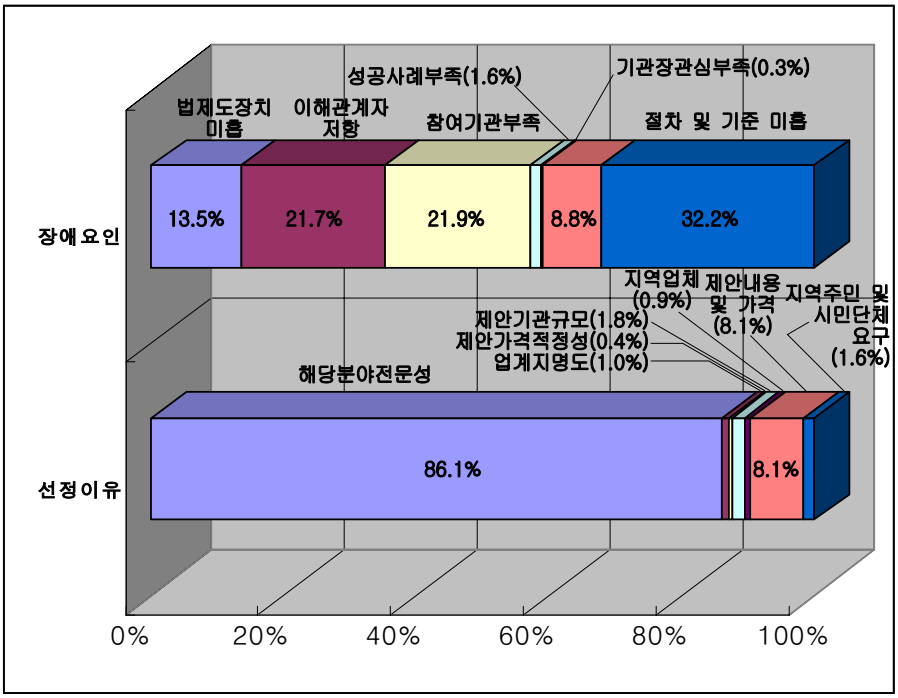
참여기관이 부족하다는 문제가 154건(21.9%)로 두 번째로 많은 장애요인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 이해관계자의 저항이 152건(21.7%)로 나타났고 법제도적 장치가 미흡하다는 문제가 그 다음으로 95건(13.5%)를 차지하였다.

그리고 수탁기관 선정이유는 해당분야 전문성, 지명도, 가격적정성, 제안기관 규모, 지역업체, 제안서내용 및 가격, 지역주민 및 시민단체요구 등을 살펴 보았고 각 선정사유별로 분석하였다. 수탁기관의 선정이유로써 대부분이 수탁기관의 해당분야에 대한 전문성이라고 보았다. 전체 979개 사업들 가운데 843건(86.1%)가 해당분야의 전문성이 가장 많은 선정이유였고 그 다음으로 낮은 비율이기는 하지만 제안내용 및 가격이 79건(8.1%)로 두 번째로 많은 선정이유로 나타났다.

〈표 4-9〉 계약추진시 장애요인

장애요인	빈도(%)	선정이유	빈도(%)
법제도장치미흡	95(13.5)	해당분야전문성	843(86.1)
이해관계자저항	152(21.7)	업계지명도	10(1.0)
참여기관부족	154(21.9)	제안가격적정성	4(0.4)
노사문제경직	11(1.6)	제안기관규모	18(1.8)
기관장관심부족	2(0.3)	지역업체	9(0.9)
성공사례부족	62(8.8)	제안내용및가격	79(8.1)
절차및기준미흡	226(32.2)	지역주민및시민단체요구	16(1.6)
합계	702(100.0)	합계	979(100.0)

〈그림 4-9〉 계약추진시 장애요인



서비스개선과 업무개선성과와 관련하여서는 <표 4-10>과 같이 요약할 수 있다. 민간위탁을 통한 서비스개선 효과로 서비스품질향상, 서비스 제공속도향상, 서비스 공급량확대, 수혜범위 확대, 접근성 용이 등을 살펴 보았고 각 개선성과별로 분석하였다. 민간위탁을 통해서 서비스품질의 향상, 수혜범위의 확대, 그리고 접근성의 용이함이 주요한 서비스개선 성과로 나타났다. 전체 1026개 사업들 가운데 서비스품질 향상에 의한 개선성과가 564(55.0%)로 가장 큰 것으로 나타났고 그 다음으로 수혜범위의 확대가 286(27.9%)로 두 번째로 개선성과가 큰 것으로 나타났다. 그리고 위탁성과로 접근성의 용이함이 122건(11.9%)로 나타났다.

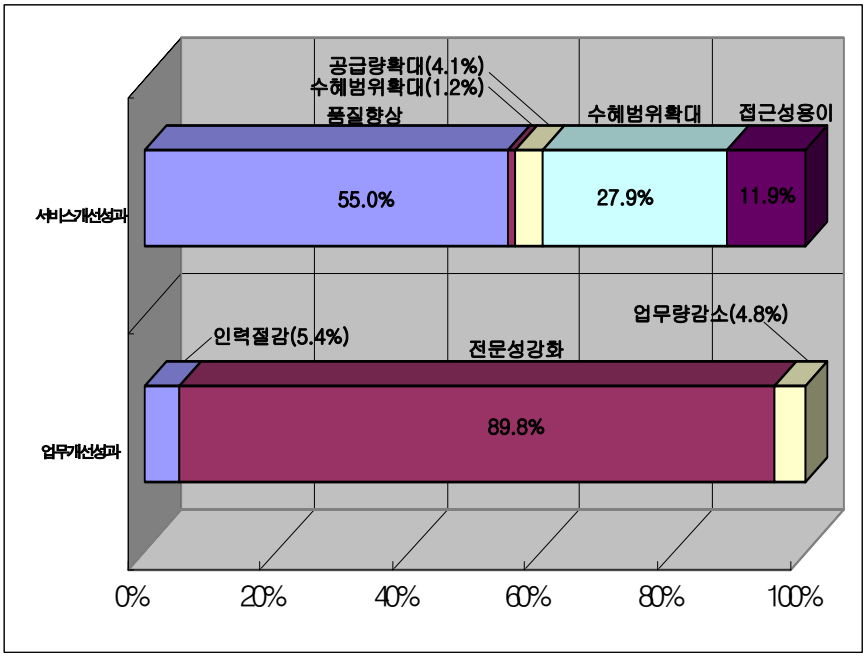
그리고 민간위탁을 통한 업무개선 성과로 인력절감, 전문성강화, 업무량감소 등을 살펴 보았고 각 개선성과별로 분석하였다. 업무개선 성과는 전문성강화가

가장 큰 것으로 나타났다. 전체 1,056개 사업들 가운데 전문성강화에 의한 개선성과가 948건(89.8%)으로 가장 큰 것으로 나타났고 그 다음으로 인력절감과 업무량감소가 10% 미만으로 성과가 있는 것으로 드러났다.

〈표 4-10〉 서비스개선 및 업무개선성과

서비스개선성과	빈도(%)	업무개선성과	빈도(%)
품질향상	564(55.0)	인력절감	57(5.4)
속도향상	12(1.2)	전문성강화	948(89.8)
공급량확대	42(4.1)	업무량감소	51(4.8)
수혜범위확대	286(27.9)	합계	1056(100.0)
접근성용이	122(11.9)		
합계	1026(100.0)		

〈그림 4-10〉 서비스 개선 및 업무개선성과



2. 세부분야별 분석

일반적 현황분석에 이어서 다섯가지 분석분야를 상호교차하여 분석하였을 때 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영의 세가지 분야에서 의미 있는 결과가 도출되었다.

먼저 위탁개요분야에서는 지역구분과 사업부문을 중심으로 교차분석하였다. 지역구분 관련하여 수탁기관유형, 감독내용, 추진장애요인, 수탁기관선정이유를 그리고 사업부문과 관련해서는 위탁범위, 계약방법, 수탁기관유형, 시장환경, 비용부담주체를 교차분석한 결과를 살펴보고자 한다. 다음으로 위탁제도분야에서는 위탁근거와 관련하여 계약방법을, 계약방법과 관련하여서는 감독근거와 추진장애요인을, 그리고 계약기간과 관련해서 위탁근거와 감독근거를 살펴보고자 한다. 그리고 위탁운영분야에서는 시장환경과 관련하여 위탁근거, 계약방법, 비용부담주체, 감독근거의 교차분석결과를 도출하였다.

1) 위탁개요

① 지역구분

- 지역구분과 수탁기관유형

  먼저 지역구분은 광역시도를 중심으로 한 광역자치단체와 시, 군, 구의 기초자치단체로 구성되었고 수탁기관유형은 민간기업, 산하기관, 비영리법인, 시민단체, 개인으로 유형화하였다.

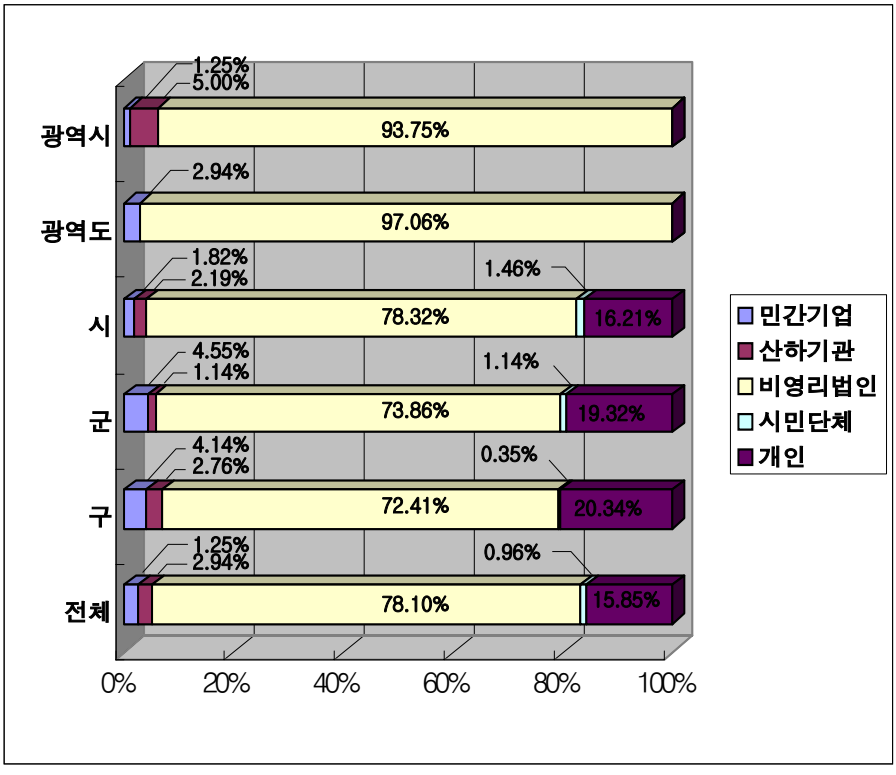
  지역구분을 중심으로 수탁기관유형을 교차분석한 결과 광역자치단체의 경우에는 비영리법인의 수탁비율이 가장 높았고 민간기업과 산하기관의 수탁을 중심으로 분포하였다. 광역자치단체에 있어서는 시민단체나 개인에게 위탁사례가 전무한 것으로 나타났다. 반면에 기초자치단체는 광역자치단체와 마찬가지로 비영리법인이 가장 많은 수탁비율을 보였지만 시민단체나 개인도 수탁을 하였고 특히 개인사회복지기관이 약 20% 정도의 수탁비율을 보이고 있었다.

〈표 4-11〉 지역구분과 수탁기관 유형

단위: %(이하동일)

구분		수탁기관유형					전체
		민간기업	산하기관	비영리법인	시민단체	개인	
지역구분	광역시	1(1.25)	4(5.00)	75(93.75)	0	0	80(100)
	광역도	1(2.94)	0	33(97.06)	0	0	34(100)
	시	10(1.82)	12(2.19)	430(78.32)	8(1.46)	89(16.21)	549(100)
	군	4(4.55)	1(1.14)	65(73.86)	1(1.14)	17(19.32)	88(100)
	구	12(4.14)	8(2.76)	210(72.41)	1(0.35)	59(20.34)	290(100)
전체		28(2.69)	25(2.40)	813(78.10)	10(0.96)	165(15.85)	1041(100)

〈그림 4-11〉 지역구분과 수탁기관 유형



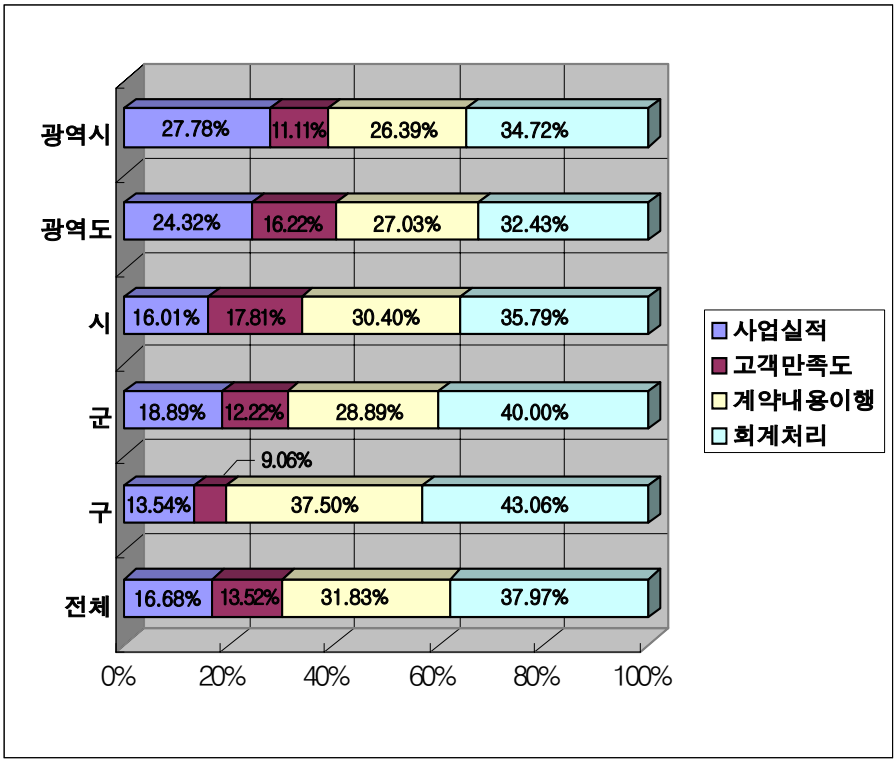
– 지역구분과 감독내용

광역과 기초의 지역구분을 중심으로 사업실적, 고객만족도, 계약내용이행, 회계처리의 감독내용을 교차분석하였다. 광역자치단체의 경우 회계처리와 사업실적 또는 계약내용이행에 중점을 둔 감독을 하는 것으로 나타났다. 한편 기초자치단체의 경우 회계처리를 가장 중요하게 감독하는 가운데 계약내용이행 여부를 다음으로 비중을 두었다. 그리고 광역자치단체와는 달리 고객만족도를 통한 감독도 실시하여 감독내용의 다양성을 추구하였고 특히 시지역에 있어서 고객만족도 조사를 활발히 한 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 지역구분과 감독내용

구분		감독내용				전체
		사업실적	고객만족도	계약내용이행	회계처리	
지역구분	광역시	20(27.78)	8(11.11)	19(26.39)	25(34.72)	72(100)
	광역도	9(24.32)	6(16.22)	10(27.03)	12(32.43)	37(100)
	시	89(16.01)	99(17.81)	169(30.40)	199(35.79)	556(100)
	군	17(18.89)	11(12.22)	26(28.89)	36(40.00)	90(100)
	구	39(13.54)	17(5.90)	108(37.50)	124(43.06)	288(100)
전체		174(16.68)	141(13.52)	332(31.83)	396(37.97)	1043(100)

〈그림 4-12〉 지역구분과 감독내용



– 지역구분과 장애요인

지역구분과 더불어 장애요인은 크게 법제도장치의 미흡, 이해관계자의 저항, 참여기관의 부족, 노사문제의 경직성, 기관장의 관심부족, 성공사례의 부족, 절차 및 기준미흡으로 구성되었다.

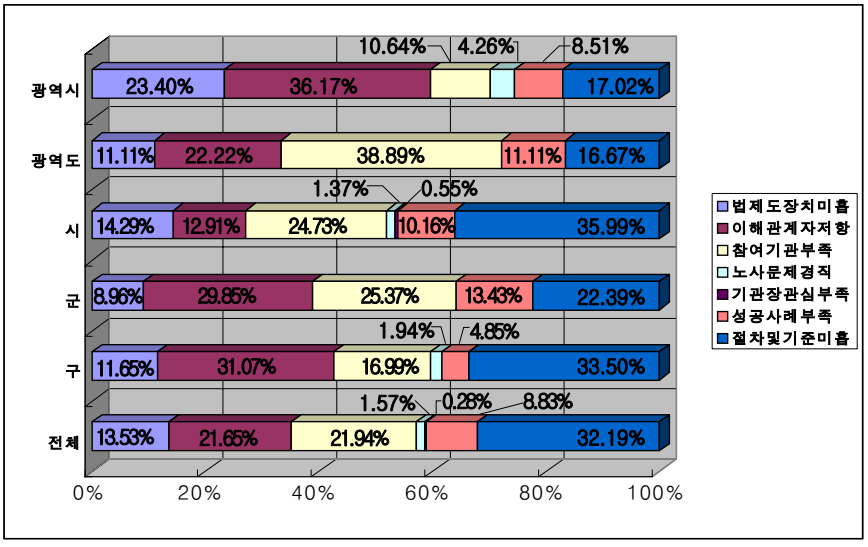
광역자치단체의 경우 추진장애요인으로 이해관계자의 저항(광역시)과 참여기관의 부족(도)이 가장 큰 장애요인이었고 법제도장치의 미흡이 그 다음으로 주요한 장애요인이었다. 반면에 기초자치단체는 절차 및 기준 등 세부기준이 미흡이 가장 큰 장애요인이었고 그리고 시지역에서는 참여기관의 부족이, 구지역에서는 이해관계자의 저항이 두 번째로 큰 장애

요인이었다.

〈표 4-13〉 지역구분과 추진장애요인

구분		추진장애요인							전체
		법제도 장치 미흡	이해 관계자 저항	참여 기관 부족	노사 문제 경직	기관장 관심 부족	성공 사례 부족	절차 및 기준 미흡	
지역구분	광역시	11 (23.40)	17 (36.17)	5 (10.64)	2 (4.26)	0	4 (8.51)	8 (17.02)	47 (100)
	광역도	2 (11.11)	4 (22.22)	7 (38.89)	0	0	2 (11.11)	3 (16.67)	18 (100)
	시	52 (14.29)	47 (12.91)	90 (24.73)	5 (1.37)	2 (0.55)	37 (10.16)	131 (35.99)	364 (100)
	군	6(8.96)	20 (29.85)	17 (25.37)	0	0	9 (13.43)	15 (22.39)	67 (100)
	구	24 (11.65)	64 (31.07)	35 (16.99)	4 (1.94)	0	10 (4.85)	69 (33.50)	206 (100)
전체		95 (13.53)	152 (21.65)	154 (21.94)	11 (1.57)	2 (0.28)	62 (8.83)	226 (32.19)	702 (100)

〈그림 4-13〉 지역구분과 추진장애요인



– 지역구분과 선정이유

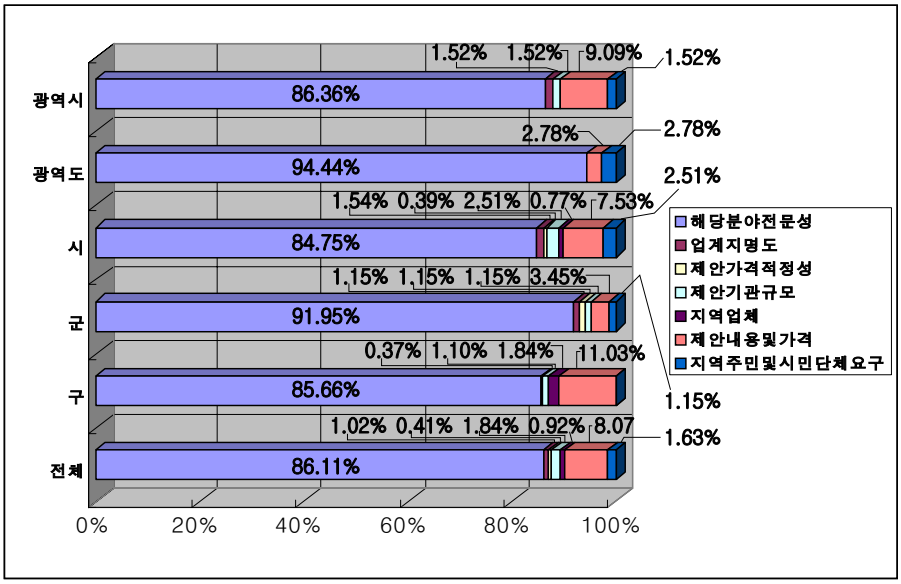
지역구분과 더불어 선정이유로 해당분야의 전문성, 업계지명도, 제안가격의 적절성, 제안기관규모, 지역업체여부, 제안내용 및 가격, 지역주민 및 시민단체요구를 고려하였다.

광역자치단체의 경우 90% 이상의 거의 대부분의 위탁사업들이 수탁기관 선정이유를 해당분야의 전문성이 가장 중요하다고 하였다. 한편 기초자치단체의 경우에는 광역과 유사하게 해당분야의 전문성을 가장 중요하다고 보았고 그 다음으로 제안내용 및 가격이 선정이유라고 하였다. 특히 시지역에 있어서 제안기관규모와 지역주민 및 시민단체의 요구도 주요한 선정이유로 보고 있었다.

〈표 4-14〉 지역구분과 선정이유

구분		수탁기관선정이유							전체
		해당분야 전문성	업계 지명도	제안가격 적정성	제안기관 규모	지역업체	제안내용 및가격	지역주민 및시민단체요구	
지역 구분	광역시	57 (86.36)	1 (1.52)	0	1 (1.52)	0	6 (9.09)	1 (1.52)	66 (100)
	광역도	34 (94.44)	0	0	0	0	1 (2.78)	1 (2.78)	36 (100)
	시	439 (84.75)	8 (1.54)	2 (0.39)	13 (2.51)	4 (0.77)	39 (7.53)	13 (2.51)	518 (100)
	군	80 (91.95)	1 (1.15)	1 (1.15)	1 (1.15)	0	3 (3.45)	1 (1.15)	87 (100)
	구	233 (85.66)	0	1 (0.37)	3 (1.10)	5 (1.84)	30 (11.03)	0	272 (100)
전체		843 (86.11)	10 (1.02)	4 (0.41)	18 (1.84)	9 (0.92)	79 (8.07)	16 (1.63)	979 (100)

〈그림 4-14〉 지역구분과 선정이유



② 사업부문

– 사업부문과 위탁범위

사업부문은 기타를 제외한 8개의 세부부문(어린이 및 보육, 청소년, 노인, 여성 및 가족, 장애인, 보건의료, 노숙자 및 외국인, 종합복지관)으로 나누었고 위탁범위는 시설전체, 사무전체, 시설일부, 사무일부, 시설과 사무전체, 시설과 사무일부위탁으로 보았다.

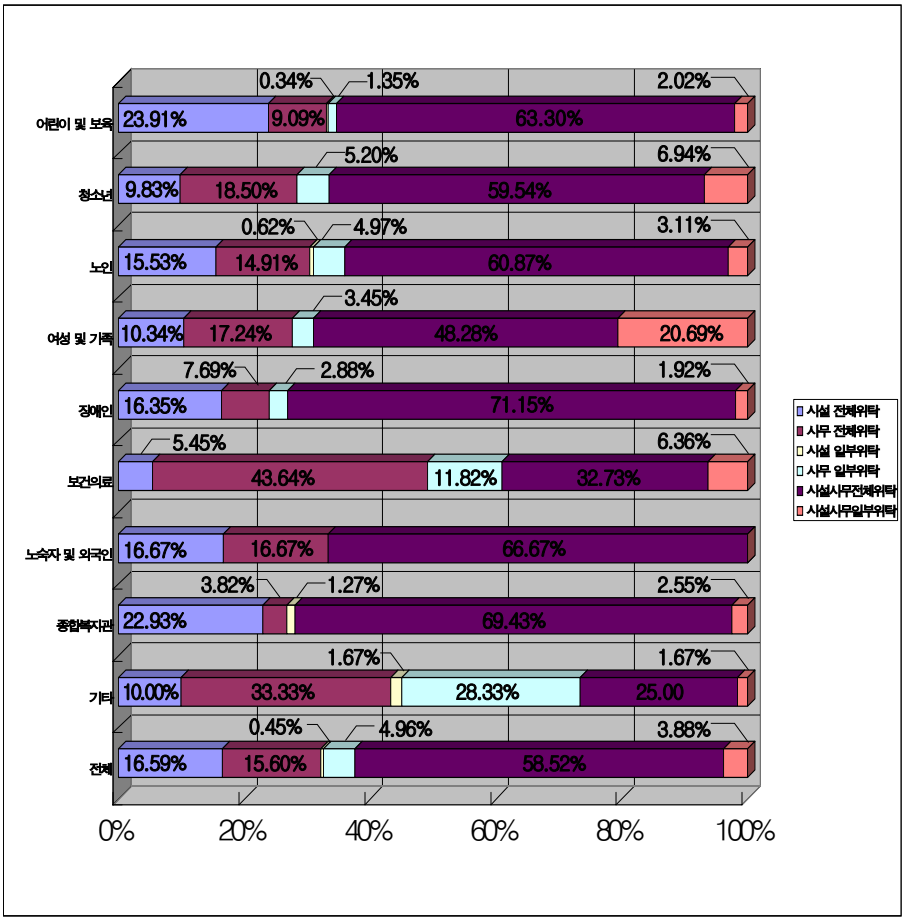
전체적으로 모든 사업부문들이 시설과 사무전체위탁을 하는 사업들이 가장 많았고 부문에 따라 다른 위탁범위를 보이고 있었다. 어린이 및 보육부문에서는 시설전체가 두 번째 그리고 사무전체가 세 번째로 많은 사업범위인 것으로 나타났고, 청소년의 경우에는 사무전체가 두 번째 그리고 시설이 세 번째로 많은 사업범위였다. 그리고 보건의료의 경우는 사무전체가 가장 많았고 다음으로 시설과 사무전체위탁이 많은 것으로 나타났다. 종합복지관의 경우는 시설과 사무의 전체위탁이 가장 많았고 시설전

체위탁이 그 다음으로 많았으나 사무전체위탁은 상대적으로 낮은 비율로 나타냈다.

〈표 4-15〉 사업부문과 위탁범위

구분		위탁범위						전체
		시설 전체위탁	사무 전체위탁	시설 일부위탁	사무 일부위탁	시설사무 전체	시설사무 일부	
사업부문	어린이 및 보육	71 (23.91)	27 (9.09)	1 (0.34)	4 (1.35)	188 (63.30)	6 (2.02)	297 (100)
	청소년	17 (9.83)	32 (18.50)	0	9 (5.20)	103 (59.54)	12 (6.94)	173 (100)
	노인	25 (15.53)	24 (14.91)	1 (0.62)	8 (4.97)	98 (60.87)	5 (3.11)	161 (100)
	여성 및 가족	3 (10.34)	5 (17.24)	0	1 (3.45)	14 (48.28)	6 (20.69)	29 (100)
	장애인	17 (16.35)	8 (7.69)	0	3 (2.88)	74 (71.15)	2 (1.92)	104 (100)
	보건의료	6 (5.45)	48 (43.64)	0	13 (11.82)	36 (32.73)	7 (6.36)	110 (100)
	노숙자 및 외국인	3 (16.67)	3 (16.67)	0	0	12 (66.67)	0	18 (100)
	종합 복지관	36 (22.93)	6 (3.82)	2 (1.27)	0	109 (69.43)	4 (2.55)	157 (100)
	기타	6 (10.00)	20 (33.33)	1 (1.67)	17 (28.33)	15 (25.00)	1 (1.67)	60 (100)
전체		184 (16.59)	173 (15.60)	5 (0.45)	55 (4.96)	649 (58.52)	43 (3.88)	1109 (100)

〈그림 4-15〉 사업부문과 위탁범위



– 사업부문과 계약방법

사업부문과 더불어 계약방법은 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 그리고 협상계약으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

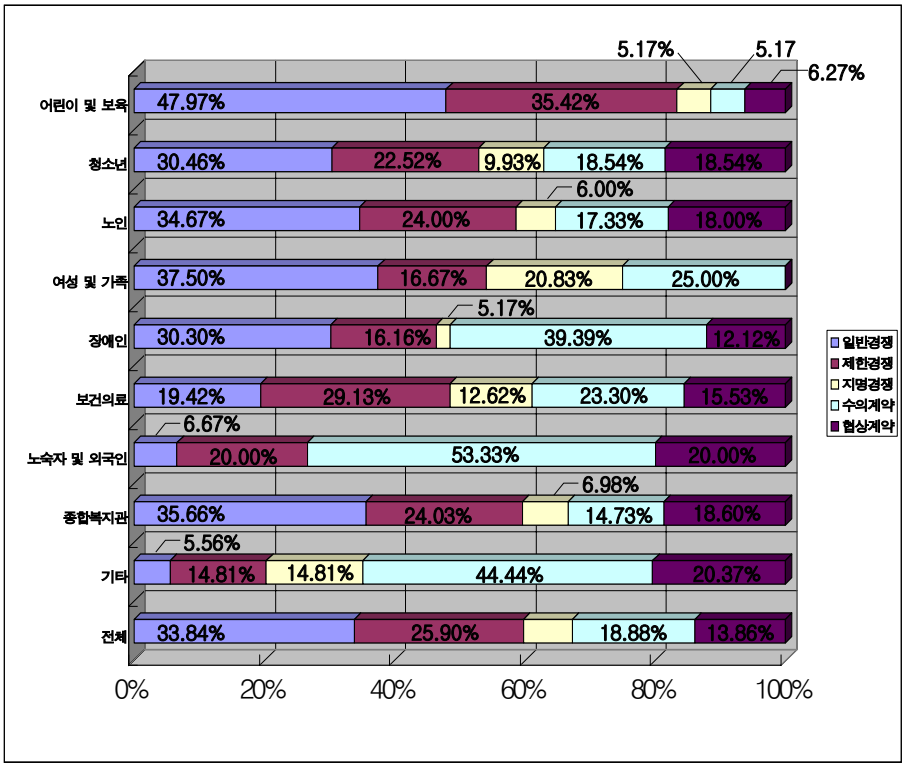
전반적으로 일반경쟁과 제한경쟁을 통한 계약이 이루어지는 사업이 가장 많은 비율을 차지하는 가운데 부문별로 다른 계약방법으로 계약이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 먼저 어린이 및 보육부문은 일반경쟁과

제한경쟁이 대부분을 차지하였고 청소년과 노인부문의 경우에는 일반 및 제한경쟁이 가장 많은 계약방법인 가운데 수의계약과 협상계약도 30% 이상의 비율을 보이고 있었다. 주목할 만한 점은 장애인부문의 경우 일반경쟁보다는 수의계약의 사업들이 많은 것으로 나타났고 보건의료부문의 경우도 일반경쟁보다는 제한경쟁과 수의계약방법이 많이 사용되어진 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 사업부문과 계약방법

구분		계약방법					전체
		일반경쟁	제한경쟁	지명경쟁	수의계약	협상계약	
사업부문	어린이 및 보육	130 (47.97)	96 (35.42)	14 (5.17)	14 (5.17)	17 (6.27)	271 (100)
	청소년	46 (30.46)	34 (22.52)	15 (9.93)	28 (18.54)	28 (18.54)	151 (100)
	노인	52 (34.67)	36 (24.00)	9 (6.00)	26 (17.33)	27 (18.00)	150 (100)
	여성 및 가족	9 (37.50)	4 (16.67)	5 (20.83)	6 (25.00)	0	24 (100)
	장애인	30 (30.30)	16 (16.16)	2 (2.02)	39 (39.39)	12 (12.12)	99 (100)
	보건의료	20 (19.42)	30 (29.13)	13 (12.62)	24 (23.30)	16 (15.53)	103 (100)
	노숙자 및 외국인	1 (6.67)	3 (20.00)	0	8 (53.33)	3 (20.00)	15 (100)
	종합 복지관	46 (35.66)	31 (24.03)	9 (6.98)	19 (14.73)	24 (18.60)	129 (100)
	기타	3 (5.56)	8 (14.81)	8 (14.81)	24 (44.44)	11 (20.37)	54 (100)
전체		337 (33.84)	258 (25.90)	75 (7.53)	188 (18.88)	138 (13.86)	996 (100)

〈그림 4-16〉 사업부문과 계약방법



– 사업부문과 수탁기관유형

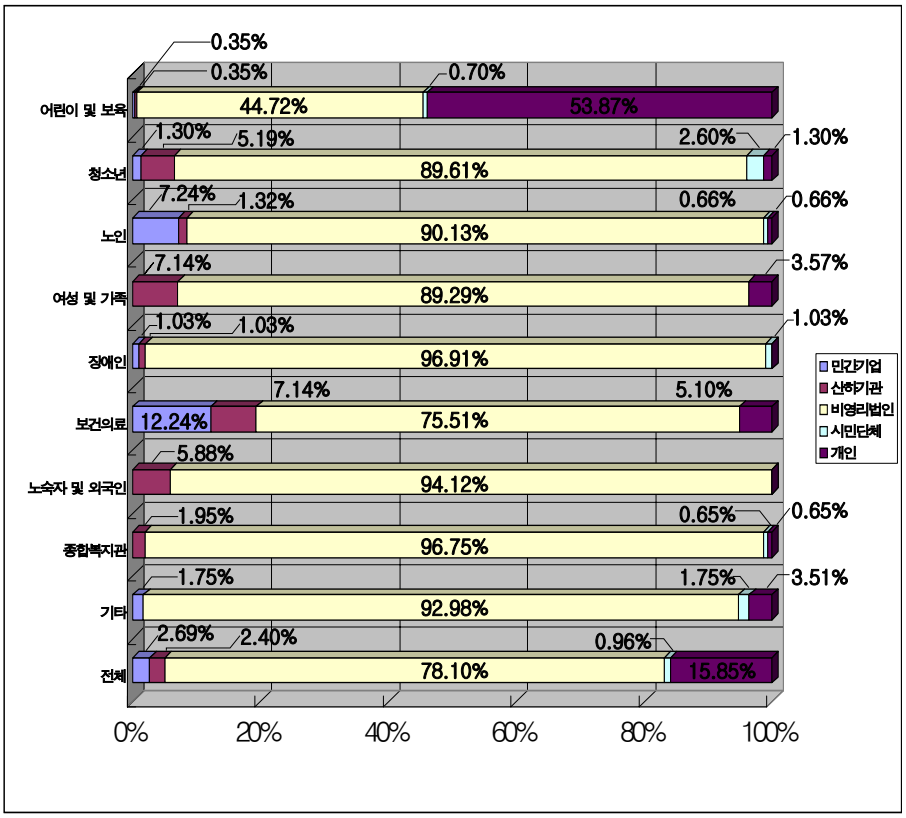
사업부문과 함께 수탁기관유형은 민간기업, 산하기관, 비영리법인, 시민단체, 개인기관으로 나누어 유형화하였다.

수탁기관유형으로 이린이 및 보육부문을 제외하고 모든 사업부문에서 비영리법인이 절대적 가장 많은 비율을 차지한 것으로 나타났다. 다만 어린이 및 보육부문에서는 비영리기관보다 개인기관이 더 많은 사업을 수탁한 것으로 나타났다.

〈표 4-17〉 사업부문과 수탁기관유형

구분		수탁기관유형					전체
		민간기업	산하기관	비영리법인	시민단체	개인	
사업부문	어린이 및 보육	1 (0.35)	1 (0.35)	127 (44.72)	2 (0.70)	153 (53.87)	284 (100)
	청소년	2 (1.30)	8 (5.19)	138 (89.61)	4 (2.60)	2 (1.30)	154 (100)
	노인	11 (7.24)	2 (1.32)	137 (90.13)	1 (0.66)	1 (0.66)	152 (100)
	여성 및 가족	0	2 (7.14)	25 (89.29)	0	1 (3.57)	28 (100)
	장애인	1 (1.03)	1 (1.03)	94 (96.91)	1 (1.03)	0	97 (100)
	보건의료	12 (12.24)	7 (7.14)	74 (75.51)	0	5 (5.10)	98 (100)
	노숙자 및 외국인	0	1 (5.88)	16 (94.12)	0	0	17 (100)
	종합 복지관	0	3 (1.95)	149 (96.75)	1 (0.65)	1 (0.65)	154 (100)
	기타	1 (1.75)	0	53 (92.98)	1 (1.75)	2 (3.51)	57 (100)
전체		28 (2.69)	25 (2.40)	813 (78.10)	10 (0.96)	165 (15.85)	1041 (100)

〈그림 4-17〉 사업부문과 수탁기관유형



– 사업부문과 시장환경

사업부문과 더불어 시장환경은 완전독점, 독과점, 제한경쟁, 그리고 완전경쟁으로 구분하였다.

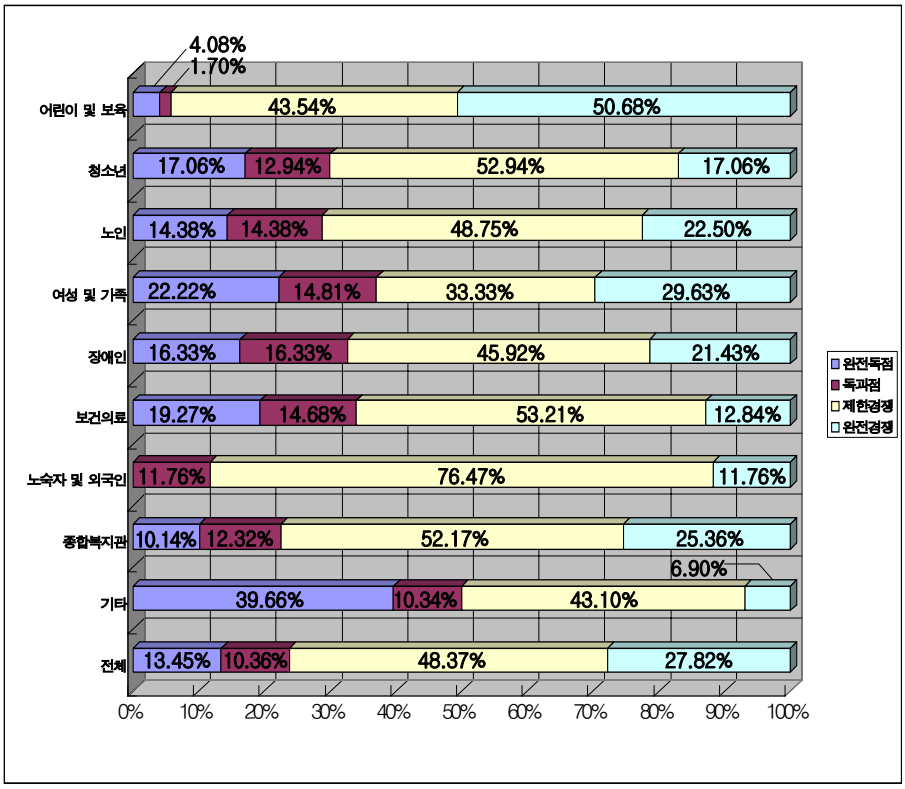
어린이 및 보육을 제외하고는 제한경쟁이 가장 전반적인 시장환경을 조성하고 있는 것으로 나타났다. 어린이 및 보육부문은 완전경쟁이 제한경쟁보다 많은 위탁의 시장환경으로 나타났고 청소년부문의 경우는 제한경쟁시장에 이어서 완전독점과 완전경쟁이 동등한 시장환경으로 드러났다. 아울러 노인부문의 경우에도 전체 시장환경의 약 30% 정도가 완전독점

과 독과점 시장을 조성하고 있는 것으로 나타났다. 장애인과 보건의료부문도 완전독점과 독과점시장이 많았는데 특히 보건의료는 제한경쟁시장 다음으로 완전독점시장이 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-18〉 사업부문과 시장환경

구분		시장환경				전체
		완전독점	독과점	제한경쟁	완전경쟁	
사업부문	어린이 및 보육	12 (4.08)	5 (1.70)	128 (43.54)	149 (50.68)	294 (100)
	청소년	29 (17.06)	22 (12.94)	90 (52.94)	29 (17.06)	170 (100)
	노인	23 (14.38)	23 (14.38)	78 (48.75)	36 (22.50)	160 (100)
	여성 및 가족	6 (22.22)	4 (14.81)	9 (33.33)	8 (29.63)	27 (100)
	장애인	16 (16.33)	16 (16.33)	45 (45.92)	21 (21.43)	98 (100)
	보건의료	21 (19.27)	16 (14.68)	58 (53.21)	14 (12.84)	109 (100)
	노숙자 및 외국인	0	2 (11.76)	13 (76.47)	2 (11.76)	17 (100)
	종합 복지관	14 (10.14)	17 (12.32)	72 (52.17)	35 (25.36)	138 (100)
	기타	23 (39.66)	6 (10.34)	25 (43.10)	4 (6.90)	58 (100)
전체		144 (13.45)	111 (10.36)	518 (48.37)	298 (27.82)	1071 (100)

〈그림 4-18〉 사업부문과 시장환경



– 사업부문과 비용부담

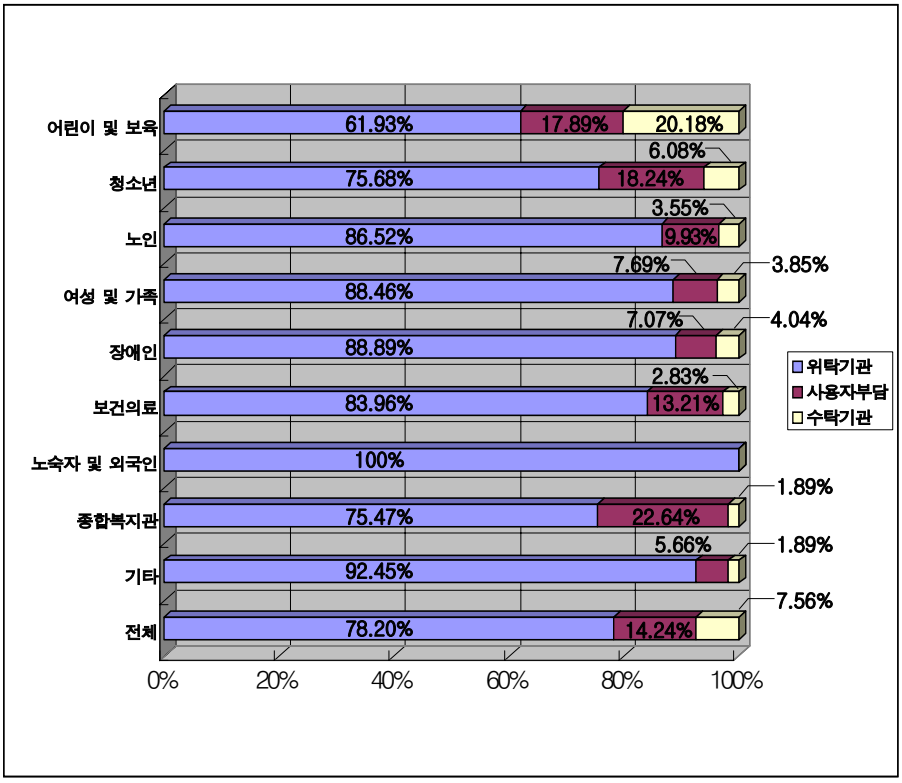
사업부문과 비용부담은 위탁기관, 사용자부담, 수탁기관부담으로 나누어서 교차분석하였다.

전체 사업부문에서 위탁기관이 비용을 부담하고 위탁이 이루어지는 것으로 나타났고 어린이 및 보육, 청소년, 종합복지관부문 등에서 사용자부담으로 위탁이 일정부분 일어나고 있는 것으로 나타났다. 한편 수탁기관이 비용을 부담하는 경우는 어린이 및 보육을 제외하고는 대부분이 그 비율이 미약하였다. 어린이 및 보육부문의 경우에는 위탁기관 다음으로 오히려 수탁기관의 비용부담 경우가 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-19〉 사업부문과 비용부담

구분		비용부담주체			전체
		위탁기관	사용자부담	수탁기관	
사업부문	어린이 및 보육	135 (61.93)	39 (17.89)	44 (20.18)	218 (100)
	청소년	112 (75.68)	27 (18.24)	9 (6.08)	148 (100)
	노인	122 (86.52)	14 (9.93)	5 (3.55)	141 (100)
	여성 및 가족	23 (88.46)	2 (7.69)	1 (3.85)	26 (100)
	장애인	88 (88.89)	7 (7.07)	4 (4.04)	99 (100)
	보건의료	89 (83.96)	14 (13.21)	3 (2.83)	106 (100)
	노숙자 및 외국인	16 (100)	0	0	16 (100)
	종합 복지관	80 (75.47)	24 (22.64)	2 (1.89)	106 (100)
	기타	49 (92.45)	3 (5.66)	1 (1.89)	53 (100)
전체		714 (78.20)	130 (14.24)	69 (7.56)	913 (100)

〈그림 4-19〉 사업부문과 비용부담



2) 위탁제도

① 위탁근거

– 위탁근거와 계약방법

위탁근거로는 법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시를 살펴 볼 수 있고 계약방법으로는 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 협상계약으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

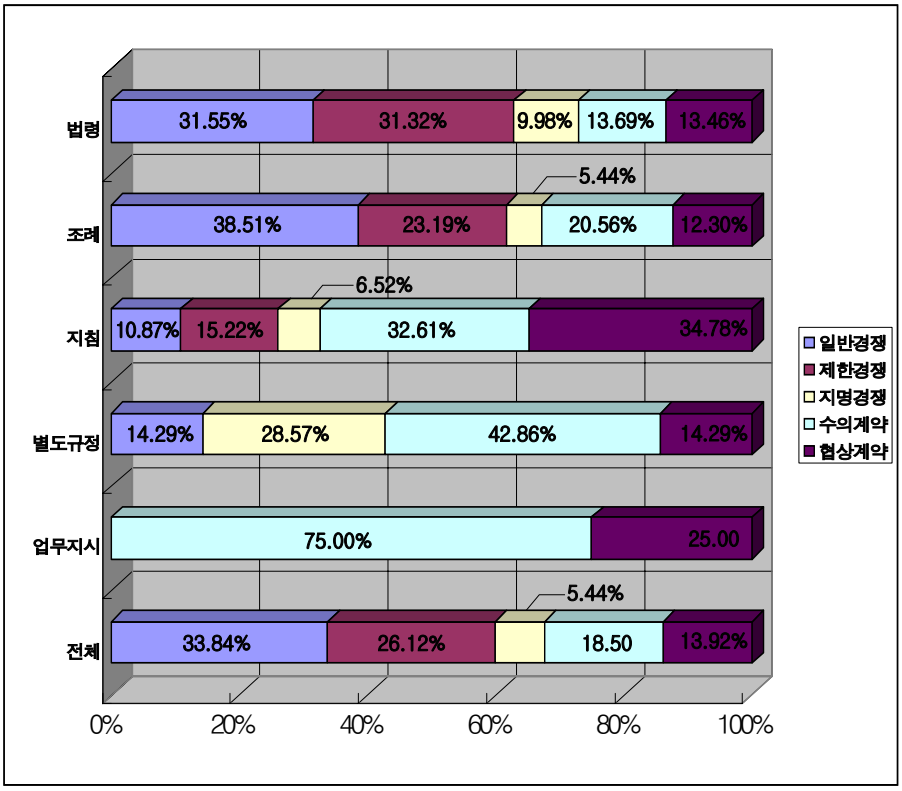
법령을 위탁근거한 계약에는 일반경쟁과 제한경쟁이 60% 이상의 가장 많은 비율을 차지하였고 조례에 있어서는 법령과 마찬가지로 일반 및 제

한경쟁이 60% 이상을 차지하는 가운데 수의계약도 20% 이상의 많은 비중을 차지하였다. 이러한 법령과 조례에 비교해 볼 때 지침을 위탁근거로 하는 계약에 있어서는 상이한 결과를 나타냈다. 즉 지침의 경우 일반과 제한경쟁보다는 수의계약과 협상계약이 약 70% 가까이의 많은 비율을 나타냈다.

〈표 4-20〉 위탁근거와 계약방법

구분		계약방법					전체
		일반경쟁	제한경쟁	지명경쟁	수의계약	협상계약	
위탁근거	법령	136 (31.55)	135 (31.32)	43 (9.98)	59 (13.69)	58 (13.46)	431 (100)
	조례	191 (38.51)	115 (23.19)	27 (5.44)	102 (20.56)	61 (12.30)	496 (100)
	지침	5 (10.87)	7 (15.22)	3 (6.52)	15 (32.61)	16 (34.78)	46 (100)
	별도 규정	1 (14.29)	0	2 (28.57)	3 (42.86)	1 (14.29)	7 (100)
	업무 지시	0	0	0	3 (75.00)	1 (25.00)	4 (100)
전체		333 (33.84)	257 (26.12)	75 (7.62)	182 (18.50)	137 (13.92)	984 (100)

〈그림 4-20〉 위탁근거와 계약방법



② 계약방법(감독근거, 추진장애요인)

– 계약방법과 감독근거

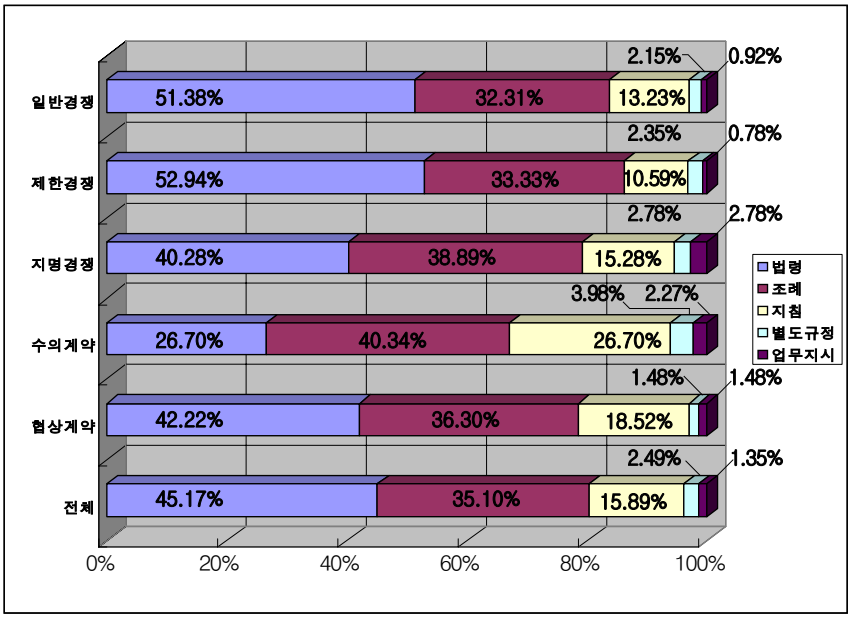
계약방법은 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 협상계약으로 나누고 감독근거로 법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시로 구분하였다.

대부분의 계약방법이 법령에 의한 감독근거가 가장 많았고 그 다음으로 조례와 지침의 순으로 감독을 하고 있는 것으로 나타났다. 다만 수의계약의 경우 다른 계약방법과는 달리 조례가 가장 많은 비율의 감독근거를 차지하였고 법령과 지침이 그 다음을 차지하였다.

〈표 4-21〉 계약방법과 감독근거

구분		감독근거					전체
		법령	조례	지침	별도규정	업무지시	
계약방법	일반경쟁	167 (51.38)	105 (32.31)	43 (13.23)	7 (2.15)	3 (0.92)	325 (100)
	제한경쟁	135 (52.94)	85 (33.33)	27 (10.59)	6 (2.35)	2 (0.78)	255 (100)
	지명경쟁	29 (40.28)	28 (38.89)	11 (15.28)	2 (2.78)	2 (2.78)	72 (100)
	수의계약	47 (26.70)	71 (40.34)	47 (26.70)	7 (3.98)	4 (2.27)	176 (100)
	협상계약	57 (42.22)	49 (36.30)	25 (18.52)	2 (1.48)	2 (1.48)	135 (100)
전체		435 (45.17)	338 (35.10)	153 (15.89)	24 (2.49)	13 (1.35)	963 (100)

〈그림 4-21〉 계약방법과 감독근거



– 계약방법과 추진장애요인

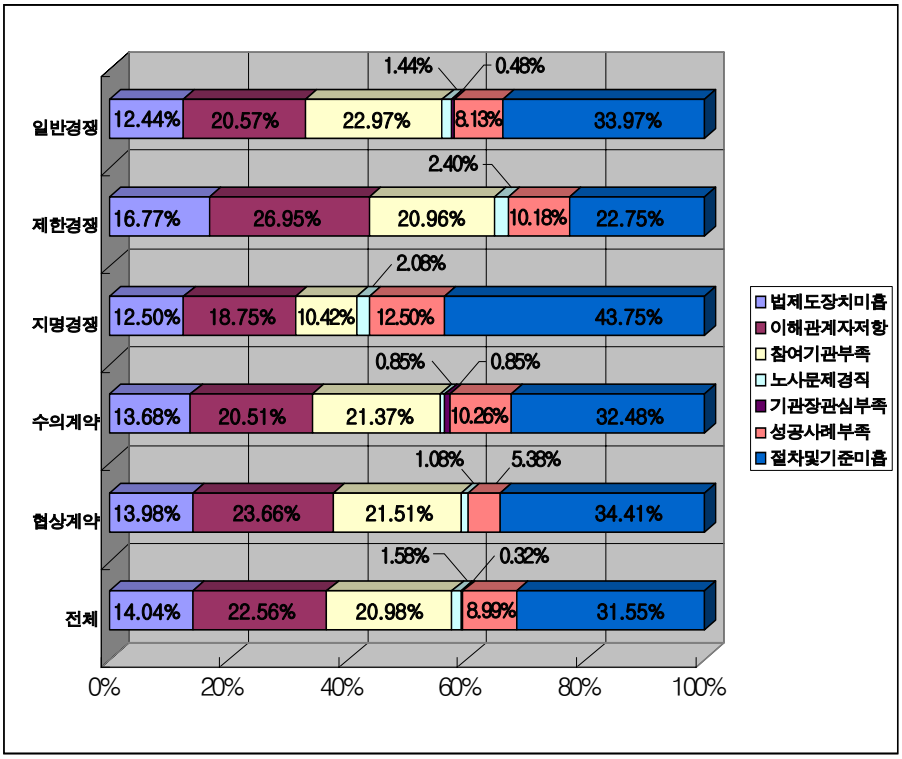
계약방법의 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 협상계약과 추진장애요인의 법제도장치의 미흡, 이해관계자의 저항, 참여기관의 부족, 노사문제의 경직성, 기관장의 관심부족, 성공사례의 부족, 절차 및 기준미흡을 비교하여 살펴 보았다.

대부분의 계약방법에서 추진장애요인으로 절차 및 기준미흡을 가장 큰 장애요인으로 보았고 참여기관의 부족과 이해관계자의 저항을 그 다음 요인으로 보았다. 한편 제한경쟁에 의한 계약방법에서는 대부분의 계약방법과는 다른 결과를 나타냈다. 제한경쟁에 있어서 가장 큰 추진장애요인은 이해관계자의 저항으로 나타났고 두 번째가 절차 및 기준미흡, 그리고 세 번째가 참여기관의 부족으로 나타났다.

〈표 4-22〉 계약방법과 추진장애요인

구분		추진장애요인							전체
		법제도 장치 미흡	이해 관계자 저항	참여 기관 부족	노사 문제 경직	기관장 관심 부족	성공 사례 부족	절차 및 기준 미흡	
계약 방법	일반경쟁	26 (12.44)	43 (20.57)	48 (22.97)	3 (1.44)	1 (0.48)	17 (8.13)	71 (33.97)	209 (100)
	제한경쟁	28 (16.77)	45 (26.95)	35 (20.96)	4 (2.40)	0	17 (10.18)	38 (22.75)	167 (100)
	지명경쟁	6 (12.50)	9 (18.75)	5 (10.42)	1 (2.08)	0	6 (12.50)	21 (43.75)	48 (100)
	수의계약	16 (13.68)	24 (20.51)	25 (21.37)	1 (0.85)	1 (0.85)	12 (10.26)	38 (32.48)	117 (100)
	협상계약	13 (13.98)	22 (23.66)	20 (21.51)	1 (1.08)	0	5 (5.38)	32 (34.41)	93 (100)
전체		89 (14.04)	143 (22.56)	133 (20.98)	10 (1.58)	2 (0.32)	57 (8.99)	200 (31.55)	634 (100)

〈그림 4-22〉 계약방법과 추진장애요인



③ 계약기간(위탁근거, 감독근거)

– 계약기간과 위탁근거

계약기간은 단년도, 계속비, 장기계속으로 나누었고 위탁근거는 법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시로 나누어서 살펴 보았다.

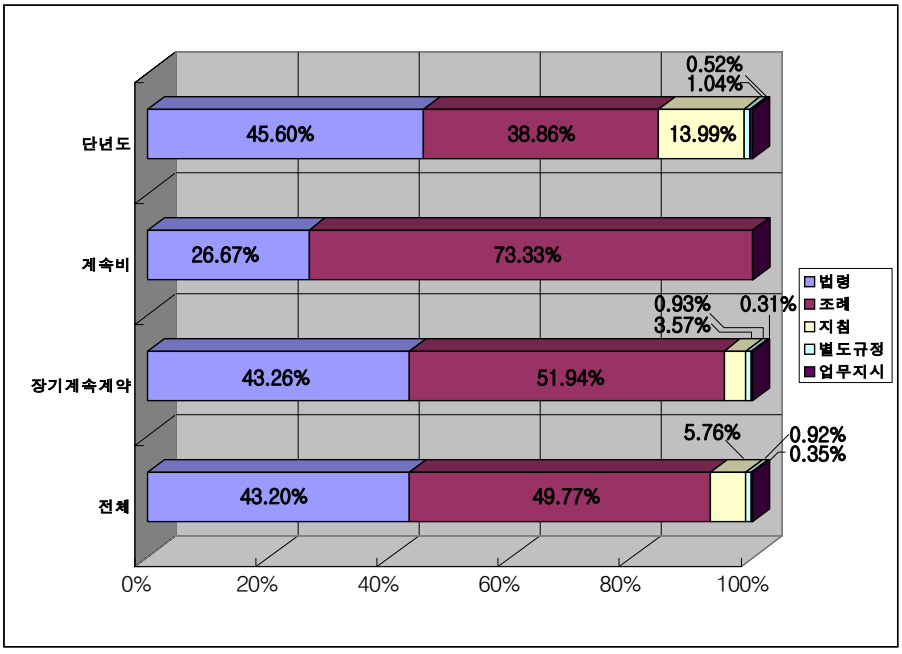
전체적으로 볼 때 계약기간으로는 장기계약이 70% 이상을 차지하고 있고 위탁근거로는 조례가 50% 이상을 차지하였다. 계약기간과 위탁근거를 교차해서 비교하여 보면 계속비와 장기계약에 있어서는 조례가 가장 많은 비율을 차지하였고 그 다음으로 법령이 위탁근거로 사용되었다. 반면에 단년계약의 경우에는 조례보다는 법령이 가장 많은 비율을 차지하

였고 그 다음으로 조례가 차지하였다.

〈표 4-23〉 계약기간과 위탁근거

구분		위탁근거					전체
		법령	조례	지침	별도규정	업무지시	
계약기간	단년도	88 (45.60)	75 (38.86)	27 (13.99)	2 (1.04)	1 (0.52)	193 (100)
	계속비	8 (26.67)	22 (73.33)	0	0	0	30 (100)
	장기계속계약	279 (43.26)	335 (51.94)	23 (3.57)	6 (0.93)	2 (0.31)	645 (100)
전체		375 (43.20)	432 (49.77)	50 (5.76)	8 (0.92)	3 (0.35)	868 (100)

〈그림 4-23〉 계약기간과 위탁근거



– 계약기간과 감독근거

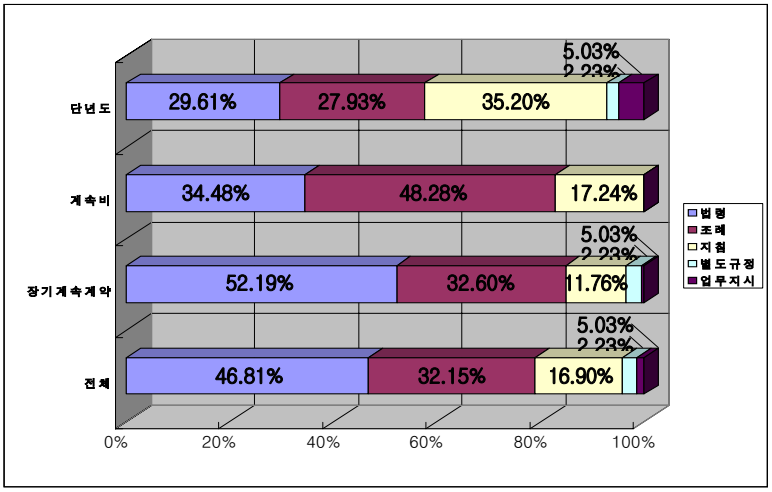
계약기간은 단년도, 계속비, 장기계속으로 나누었고 감독근거는 법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시로 구분하였다.

계속계약과 장기계약의 경우 법령과 조례가 대부분의 감독근거인 반면에 단년도의 경우에는 지침이 가장 많은 감독근거로 삼은 것으로 나타났다.

〈표 4-24〉 계약기간과 감독근거

구분		감독근거					전체
		법령	조례	지침	별도규정	업무지시	
계약기간	단년도	53 (29.61)	50 (27.93)	63 (35.20)	4 (2.23)	9 (5.03)	179 (100)
	계속비	10 (34.48)	14 (48.28)	5 (17.24)	0	0	29 (100)
	장기계속계약	333 (52.19)	208 (32.60)	75 (11.76)	19 (2.98)	3 (0.47)	638 (100)
전체		396 (46.81)	272 (32.15)	143 (16.90)	23 (2.72)	12 (1.42)	846 (100)

〈그림 4-24〉 계약기간과 감독근거



3) 위탁운영

① 시장환경

– 시장환경과 계약방법

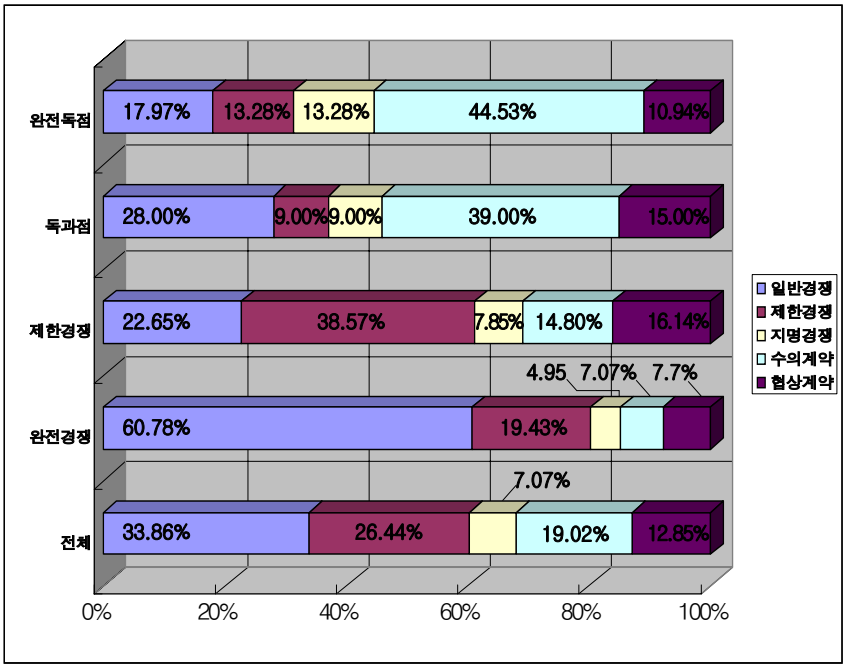
시장환경은 완전독점, 독과점, 제한경쟁, 완전경쟁으로 구분하고 계약방법은 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 그리고 협상계약으로 구분하였다.

기본적으로 시장환경이 완전경쟁일 경우에는 일반경쟁이 가장 많은 비율을 차지하였고 제한경쟁의 시장환경하에서는 제한경쟁의 계약방법이 가장 비중있는 계약방식으로 나타났다. 그러나 완전독점과 독과점의 시장환경하에서는 다른 어떤 경쟁방식보다 수의계약이 선호되는 계약방식으로 나타났고 그 다음으로 일반경쟁의 계약방법이 많은 비율을 차지하였다.

〈표 4-25〉 시장환경과 계약방법

구분		계약방법					전체
		일반경쟁	제한경쟁	지명경쟁	수의계약	협상계약	
시장환경	완전독점	23 (17.97)	17 (13.28)	17 (13.28)	57 (44.53)	14 (10.94)	128 (100)
	독과점	28 (28.00)	9 (9.00)	9 (9.00)	39 (39.00)	15 (15.00)	100 (100)
	제한경쟁	101 (22.65)	172 (38.57)	35 (7.85)	66 (14.80)	72 (16.14)	446 (100)
	완전경쟁	172 (60.78)	55 (19.43)	14 (4.95)	20 (7.07)	22 (7.77)	283 (100)
전체		324 (33.86)	253 (26.44)	75 (7.84)	182 (19.02)	123 (12.85)	957 (100)

〈그림 4-25〉 시장환경과 계약방법



– 시장환경과 비용부담주체

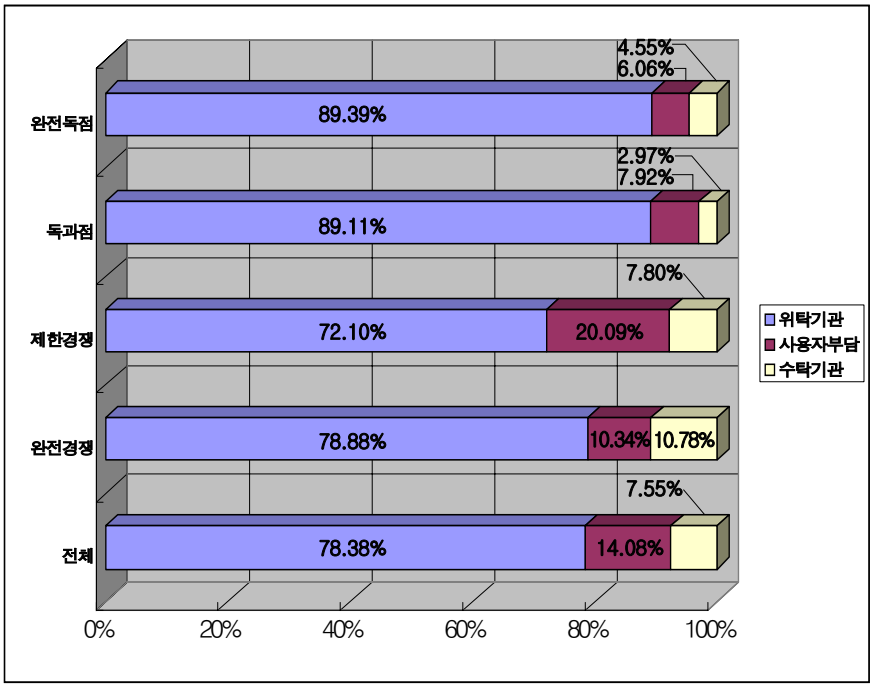
시장환경은 완전독점, 독과점, 제한경쟁, 완전경쟁으로 구분하고 비용부담주체는 위탁기관, 사용자부담, 그리고 수탁기관으로 구성하였다.

전체적으로 시장환경과 관련하여 비용부담은 위탁기관 즉 지방자치단체에서 비용을 지불하는 사업이 가장 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 완전독점과 독과점의 경우는 90% 이상의 사업들이 비용부담을 위탁기관에서 하고 있고 사용자나 수탁기관의 비용부담은 10% 미만의 적은 비중을 차지하고 있었다. 한편 제한경쟁과 완전경쟁의 시장환경에서는 위탁기관이 비용을 부담하는 사업이 가장 많은 비율을 차지하고 있지만 그럼에도 사용자부담과 수탁기관부담의 비율이 전체의 20% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-26〉 시장환경과 비용부담주체

구분		비용부담주체			전체
		위탁기관	사용자부담	수탁기관	
시장환경	완전독점	118 (89.39)	8 (6.06)	6 (4.55)	132 (100)
	독과점	90 (89.11)	8 (7.92)	3 (2.97)	101 (100)
	제한경쟁	305 (72.10)	85 (20.09)	33 (7.80)	423 (100)
	완전경쟁	183 (78.88)	24 (10.34)	25 (10.78)	232 (100)
전체		696 (78.38)	125 (14.08)	67 (7.55)	888 (100)

〈그림 4-26〉 시장환경과 비용부담주체



– 시장환경과 감독근거

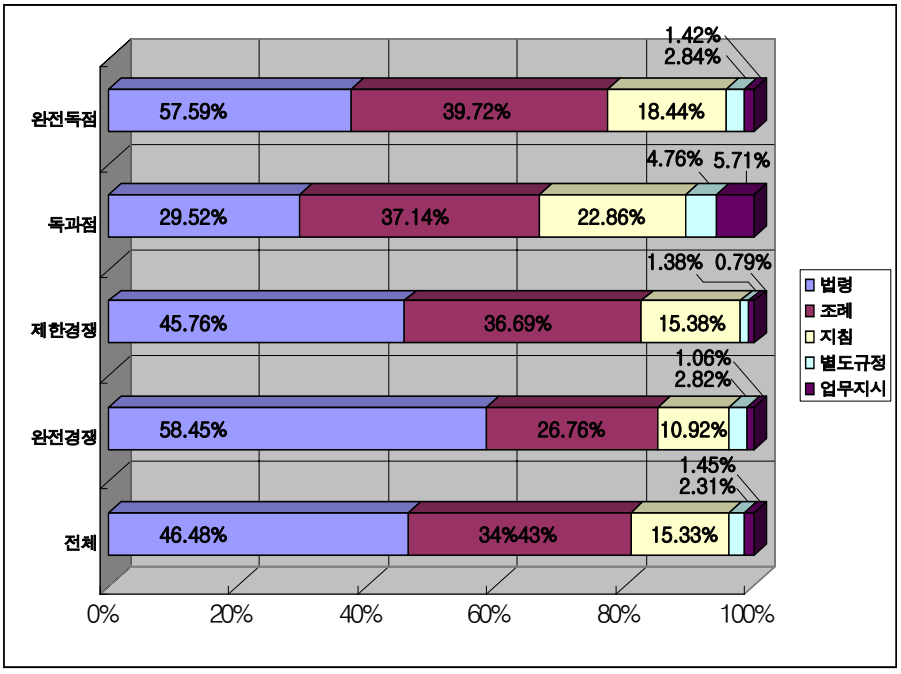
시장환경은 완전독점, 독과점, 제한경쟁, 완전경쟁으로 구분하고 감독근거는 법령, 조례, 지침, 별도규정, 업무지시로 구분하였다.

전체적으로 볼때 시장환경에 따라 감독근거가 다르게 나타났다. 즉 경쟁시장인지 독점시장 환경인지에 따라 감독근거가 구분되었다. 완전경쟁과 제한경쟁 시장환경에서는 법령이 가장 큰 비율을 차지하였고 완전독점과 독과점에서는 조례가 가장 큰 비중을 차지하였다. 경쟁시장 환경에서는 감독근거로 법령이 가장 큰 비중을 차지하였고 그 다음으로 조례가 차지하였다. 반면에 독점시장에서는 감독근거로 조례가 가장 큰 비중을 차지하고 그 다음으로 법령이 많은 비중을 차지하였다.

〈표 4-27〉 시장환경과 감독근거

구분		감독근거					전체
		법령	조례	지침	별도규정	업무지시	
시장환경	완전독점	53 (37.59)	56 (39.72)	26 (18.44)	4 (2.84)	2 (1.42)	141 (100)
	독과점	31 (29.52)	39 (37.14)	24 (22.86)	5 (4.76)	6 (5.71)	105 (100)
	제한경쟁	232 (45.76)	186 (36.69)	78 (15.38)	7 (1.38)	4 (0.79)	507 (100)
	완전경쟁	166 (58.45)	76 (26.76)	31 (10.92)	8 (2.82)	3 (1.06)	284 (100)
전체		482 (46.48)	357 (34.43)	159 (15.33)	24 (2.31)	15 (1.45)	1037 (100)

〈그림 4-27〉 시장환경과 감독근거



제3절 결과 및 논의

1. 종합적 논의

1) 위탁개요

분석결과를 바탕으로 먼저 위탁개요측면에서는 위탁목적이 외부전문성 활용 및 서비스의 확대로 인력 및 비용절감 그리고 업무집행 신속성 및 업무경감 등의 일반적인 위탁목적과는 거리가 먼 위탁목적들을 가지고 사업을 시행하고 있는 것으로 나타났다. 또한 위탁범위에 있어서는 일부 위탁을 하는 사업비율은

10% 미만이었고 대부분이 시설, 사무, 또는 시설과 사무 전체를 위탁하는 경향을 보이고 있다.

2) 위탁제도

위탁제도와 관련하여 계약기간으로 장기계속계약이 가장 많은 사업들의 계약기간으로 나타났다. 단년도 계약으로 인한 수탁기관의 안정적인 계약과 사업의 계속성을 확보하지 못한다는 문제점과 더불어 장기계속으로 인한 수탁기관의 책무성과 경쟁시장 환경조성을 저해할 수 있는 문제점을 가지고 있다. 그리고 위탁료 산정방식에 있어서 예산과 직결된 위탁료산정방식이 어떤 특별한 기준이 없이 진행된다고 답한 사업의 수가 263건(29.1%)나 되어서 이에 대한 개선이 필요한 것으로 나타났다. 자의적이고 주먹구구식으로 위탁료 산정이 이루어진다면 효과적이고 효율적인 위탁운영이 이루어지지 않는 것이므로 계약체결에서 구체적이고 성과와 연계되는 산정방식을 적용시킬 필요가 있다.

3) 위탁운영

위탁운영과 관련하여 사회복지분야의 대부분의 사업이 비영리기관을 통해 이루어지 있었다. 사회복지 위탁시장이 자선사업 및 사회봉사라는 동기가 잠재되어 있는 관계로 경제성과 생산성을 중시하는 민간기업의 참여가 저조한 현실이다. 향후에는 객관적인 성과지표와 평가에 의한 경제적이고 효율적인 운영을 한다는 장점을 살린 민간경영기법을 가진 기업참여도 적극 모색해봐야 할 것이다. 그리고 민간위탁을 중심으로 하는 팀이나 부서의 체계를 갖춘 지방자치단체는 많지 않은 것으로 나타났는데 향후 중앙정부의 민영화 정책기조의 흐름 속에서 지방자치단체에서도 비중있게 검토될 필요가 있다. 신정부 출범과 더불어 서울특별시의 상수도사업의 민간위탁방식이 거론도고 있는 등 민간위탁의 범위의 확대와 강화에 대비한 민간위탁을 총괄하는 팀이나 부서의 조직체계개편을 고려할 필요가 있다.

위탁시장환경은 제한경쟁이 주류를 이루고 있었고 이는 사회복지분야의 위탁사업을 담당할 민간기업들이 많지 않다는 현실을 감안할 때 완전경쟁을 할 만큼의 경쟁시장환경이 조성되어 있지 않음을 보여 주고 있다. 민간위탁의 일반적인 목적이 독점적인 사업수행 보다는 경쟁에 의해 비용절감과 행정서비스의 질을 향상하는데 있으므로 민간기업들의 시장진입이 가능할 수 있도록 진입장벽을 낮추는 여러 가지 방안들을 강구해야 할 것이다. 아울러 위탁비용부담을 주로 위탁기관이 부담하고 있었는데 책임성과 경쟁성을 통한 효율적인 위탁운영을 위해서 수탁기관과 분담금 방식의 비용부담도 고려해 볼 필요가 있다.

4) 위탁감독

위탁감독에 있어서 법적근거를 법령이나 조례에 두고 있었다. 위탁의 책임성을 강화하고 성과를 창출하기 위해서 중요하다고 볼 수 있는 위탁감독을 강화하기 위해서는 그 감독의 근거를 지침보다는 법령이나 조례의 법적 권위에 두고 감독을 실시하는 것이 바람직할 것이다. 또한 감독방법에 있어서 현장방문과 실적보고만으로는 위탁사업이 잘 진행되고 있는지 파악하기 쉽지 않다. 특히 사회복지의 서비스 수혜자들이 만족하고 있는지를 감독하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 따라서 서비스를 받고 있는 시민들의 만족도를 조사하거나 위탁서비스에 만족하지 않은 시민들의 민원을 모니터링의 방법을 추가하여 감독방법의 다양성 추구가 필요하다고 볼 수 있다.

감독빈도는 연1회 정도가 가장 많은 것으로 나타났는데 감독회수가 많으면 수탁기관이 책임성을 가지고 실적을 내고 양질의 서비스를 제공하기 위해서 노력할 수 있다는 장점도 가지고 있지만 빈번한 감독으로 사업운영에 방해가 된다든지 아니면 자율성을 침해받는 등의 효율적인 사업운영에 부정적인 영향을 미치지 않도록 주의해야 할 것이다. 그리고 감독내용은 현재 양적이고 법규적인 측면에만 치중하고 있는 것으로 나타났다. 위탁사업이 성과 제고를 위해서는 이러한 회계처리나 계약이행적인 측면과 더불어 질적인 측면도 중요한 감독내용

으로 고려할 필요가 있을 것이다. 수입과 지출의 검토에서 더 나아가서 객관적이고 계량화 가능한 실적지표를 통한 실적감독 그리고 실제 서비스수혜자들의 만족도 측정을 통한 감독 등이 활성화될 필요가 있다.

5) 위탁성과

위탁성과와 관련된 사항들 가운데 위탁절차나 세부기준이 장애요인으로 작용하는 것은 지금까지 지방자치단체의 위탁운영이 합리적이고 체계적으로 운영되지 않았다는 반증이라고 이해할 수 있다. 법제도적 장치의 미흡의 문제까지 연결지어 생각한다면 가장 큰 장애요인은 바로 법제도적인 측면의 운영방식이 제대로 확립되어 있지 않아 효율적인 위탁추진이 이루어지 않고 있다는 현실을 말해 주고 있다. 특히 추진조직에 있어서 총괄담당하는 팀이나 부서가 아닌 실무담당자선에서 위탁사업운영이 이루어지는 과정에서 발생될 수 밖에 없는 문제라고 볼 수 있다. 또한 참여기관이 부족하다는 문제는 시장환경이 제한경쟁시장이 가장 많다는 사실과 직접 관련이 있는 문제로 참여기관이 다수일때 선택의 폭이 넓어지고 경쟁을 통한 효율적인 위탁운영을 추진할 수 있을 것이다. 이해관계자의 저항은 지역에서 갖는 특수한 문제로 위탁시장이 한정되어 있고 독과점에 가까운 시장환경일수록 더욱 더 큰 문제가 될 수 있다. 위탁추진의 분명한 법제도적 기준과 절차가 확립되어 있지 않고 또 일반경쟁입찰이나 완전경쟁시장이 조성되어 있지 않는한 정치적인 고려나 지역의 영향력있는 세력에 의한 위탁추진이 좌지우지 될 수 있을 것이다.

위탁기관 선정이유는 사회복지분야의 민간위탁이 다른 분야에 비해서 서비스수혜자들에 대한 경험과 전문적인 지식이 많이 요구되므로 해당문야의 전문성이 중요한 것으로 나타났다. 한편 계약추진의 장애요인과 연관시켜 분석해 볼 때 계약절차나 세부기준, 추진조직, 시장환경 등이 제대로 갖추어지지 않은 현실 속에서 제안내용 및 가격이 선정이유로 중요함에도 불구하고 중요하지 않게 나올 수 밖에 없었다.

끝으로 서비스와 업무개선성과에 있어서 우선 서비스공급과 관련된 서비스 대상범위의 확대측면에서 개선성과가 있다고 이해할 수 있다. 또한 시설과 사무의 전체위탁이 많은 관계로 서비스의 수요자에게 제공되는 서비스의 질이 향상된 것을 개선성과로 보고 있다. 그리고 서비스개선 성과와 마찬가지로 수혜자를 중심으로 업무개선의 성과가 있다고 보기 때문에 계약추진 당사자인 지방자치단체의 입장에서 인력이나 업무량 개선의 성과보다는 실제적인 서비스 전달기관인 사회복지기관의 전문성을 통한 서비스공급이 개선된 성과라고 보고 있다.

2. 세부분야별 논의

1) 위탁개요

위탁개요에서는 지역구분과 사업부분을 중심으로 교차분석을 하였다.

먼저 지역구분은 수탁기관유형, 감독내용, 추진장애요인, 그리고 수탁기관선정이유를 교차분석하였다. 그 결과를 요약하면 수탁기관유형과 관련하여 광역자치단체는 규모와 경영체계에 중점을 둔 사업부문과 기관에 위탁을 주로 하는 반면에 기초자치단체는 현장성과 수혜자에 대한 접근성 등을 중요하게 두었기 때문에 개인기관에도 많은 위탁이 이루어진 것으로 간주된다. 감독내용에 있어서 광역자치단체는 위탁서비스 대상자의 범위가 넓고 사업규모가 큰 관계로 계량적인 측면에 양적감독인 회계처리나 사업실적을 중점을 둔 감독을 수행하였다. 반면에 기초자치단체, 특히 시지역은 비용지출에 대한 회계처리에 대한 감독과 더불어 실제 서비스를 공급받은 주민들을 대상으로 한 질적인 감독인 만족도조사까지 감독내용으로 추가하여 좀더 실제적인 감독을 하고 있는 것으로 판단된다.

추진장애요인에서는 관할범위나 위탁영역이 넓은 광역자치단체의 경우 정치적인 이해관계가 가장 큰 장애요인이면서 이를 위해서 법제도의 보완이 필요한 반면에 기초자치단체는 실제적인 위탁과정에서 관리운영측면의 매뉴얼과 같은

실무정보의 부족함이 장애요인임을 밝히고 있는 것 같다. 그리고 수탁기관선정 이유는 광역자치단체의 경우 위탁사업의 내용적인 측면에 중점을 두고 전문성이 있는 기관이면 선정한다는 입장인 반면에서 기초자치단체의 경우는 전문성과 더불어 외부적인 측면, 즉 기관규모와 지역성 그리고 이해당사자들의 의견도 중요하게 고려하는 것으로 나타났다.

다음으로 사업부문에 있어서는 위탁범위, 계약방법, 수탁기관유형, 시장환경, 그리고 비용부담주체를 교차분석하였다.

위탁범위에서 보건의료의 경우는 기존의 병원이나 의료시설을 갖춘 기관 등 시설을 구비하고 관리를 이미 시행하고 있는 기관에 진료사무만 위탁하는 사업들이 많다고 볼 수 있고 종합복지관은 행정사무는 지방자치단체에서 직접 담당하고 시설관리만 위탁을 주는 사례가 많은 것으로 이해된다. 그리고 이 사업부문에 따른 계약방법은 부문별 수요자와 공급자 즉 시장환경이 얼마나 조성되었는가와 관련된다고 볼 수 있다. 사업부문 가운데 가장 많은 사업사례들을 가지고 있는 어린이 및 보육부문에서는 시장이 잘 조성되어 일반경쟁과 제한경쟁으로 계약이 충분히 이루어지고 있다고 볼 수 있고 반면에 장애인이나 보건의료부문은 시장성이나 경쟁환경 조성이 미약하여 수의계약과 같은 방식으로 사업을 위탁한다고 판단해 볼 수 있을 것이다.

수탁기관의 유형에서는 어린이 및 보육기관의 특성상 개인이 운영하는 어린이집이나 보육시설이 많이 민간에서 운영되고 있는 관계로 비영리법인보다 개인기관에 위탁이 많이 되고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그리고 어린이 및 보육은 개인기관과 비영리법인이 다수의 위탁시장 참여자로서 존재하기 때문에 완전경쟁시장이 대세로 자리 잡을 수 있었던 반면에 청소년부문의 경우 청소년수련원의 예에서 보듯이 대규모시설투자 등이 수반되어야 하므로 시장활성화의 한계가 있고 장애인과 보건의료부문은 특수시설과 전문시설 그리고 전문가의 확보가 쉽지 않기에 완전독점과 독과점시장에서 위탁이 이루어지고 있다고 볼 수 잇을 것이다. 또한 비용부담에 있어서 어린이 및 보육, 청소년, 종합복지관의 경우 지방자치단체에서 주민에게 공공서비스로서 제공해야 하는 범위 이외의

사업활동도 실시하고 있는 관계로 사용자 부담이 가능하고 민간경영과 사업수익이 가능하다는 장점으로 위탁수주에 참여한다고 볼 수 있을 것이다.

2) 위탁제도

위탁제도에서는 위탁근거, 계약방법, 계약기간을 중심으로 교차분석을 하였다.

먼저 위탁근거와 계약방법의 교차분석결과를 살펴보면 법령·조례와 지침의 위탁근거가 다른 계약방법의 비율을 보이는 것은 시장환경과 긴밀하게 연결되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 즉 다수의 시장참여자가 있는 사업의 경우에는 일반 및 제한경쟁의 방법에 의해 엄격한 위탁근거라 볼 수 있는 법령이나 조례의 법적근거에 따르고 있다. 반면에 소수의 사업자들이 참여하는 노인이나 정신보건부분의 사업의 경우에는 엄격한 법적근거보다는 지방자치단체 자체 지침을 근거로 계약이 이루어지고 있다고 이해할 수 있다.

둘째, 계약방법은 감독근거와 추진장애요인과 교차분석을 실시하였다. 감독근거와 관련하여 수의계약의 경우 계약방법의 특성상 다수의 경쟁이 아닌 특정사업자와의 단독의 갑과 을의 계약이 이루어지기 때문에 엄격한 법령에 따른 감독을 받기 보다는 조례와 지침의 다소 완화된 법적인 감독근거하에 계약이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 그리고 추진장애요인에서는 일반경쟁의 경우는 다수의 참여자가 존재하는 시장환경 가운데 계약이 이루어질 가능성이 큰 반면에 제한경쟁의 경우에는 소수의 시장참여자, 즉 소수의 사업자가 존재하는 시장환경 속에서 계약이 이루어질 수 있다. 따라서 위탁추진에 있어서 절차나 기준도 중요하지만 지역적 영향력을 가지고 있거나 정치적인 이해관계로 얽혀 있을 경우 위탁관련 이해당사자들의 저항에 직면하여 공정하고 효율적인 위탁추진이 난관에 부딪칠 수 있을 것이다.

셋째, 계약기간은 위탁근거와 감독근거와 관련하여 교차분석을 실시하였다. 위탁근거와의 교차분석의 경우 단년도 사업의 경우 사업기간의 속성상 그리고 회계연도와 맞물린 감사나 평가문제를 고려해야 하기 때문에 위탁근거를 엄격

한 법령쪽에 비중을 많이 두었고 계속비나 장기계약의 경우 법령보다는 절차나 기준에서 융통성이 있는 각 자치단체의 조례에 비중을 두어 계약이 이루어진다고 이해할 수 있을 것이다. 그리고 감독근거에서 계속계약과 장기계약의 경우 평가나 성과제고를 위해서 감독을 체계적이고 제도적으로 해야 할 필요성이 있다고 볼 수 있다. 반면에 단년도 사업계약의 경우에는 사업목적이나 계약내용이 분명하여 엄격한 법령이나 조례수준보다 완화된 지침을 통해서도 감독이 잘 이루어지고 목표를 달성할 수 있다고 볼 수 있을 것이다.

3) 위탁운영

위탁운영측면에서는 시장환경과 관련된 계약방법, 비용부담주체, 감독근거를 중심으로 교차분석을 실시하였다.

먼저 시장환경과 계약방법은 높은 상관관계의 결과를 나타내고 있다. 시장환경이 다수의 사업자들이 존재하는 상황 속에서는 일반경쟁과 제한경쟁 방식 모두가 가장 주요한 계약방법이 될 수 있을 것이다. 하지만 단수 또는 극소수의 시장참여자들이 존재할 경우에는 일반경쟁이나 제한경쟁 방식은 오히려 능률적이지 못하고 수의계약이나 협상계약 방식이 바람직할 수 있을 것이다. 특히 수의계약은 위탁계약을 포함해서 타분야의 계약방식에도 많이 이용되고 있고 경험이 많은 계약방식으로 선호될 수 있을 것이다.

둘째, 비용부담주체와 관련하여 완전독점과 독과점의 시장환경하에 있는 사업들은 경제성이 높지 않은 노인 및 장애인 관련 사업부분이거나 대규모의 시설에 대한 관리 및 운영과 관련된 사업들이다. 따라서 사용자가 특수 복지수혜계층이므로 부담을 전가시키기도 어렵고 또한 경제성이 없는 관계로 수탁기관이 수익을 창출하여 비용을 부담하기도 어려울 것이다. 반면에 제한 및 완전경쟁시장의 환경하에서 복지서비스보다는 사용자의 개인편익의 관점에서 접근하거나 시장의 수익을 창출할 수 있는 사업들의 경우에는 사용자나 수탁기관이 비용부담을 할 수도 있을 것이다.

이는 시장환경이 독점인지 경쟁인지에 따라서, 다시 말하면 시장참여자의 수가 소수인지 다수인지에 따라서 감독관계 내지 수준이 달라질 수 있다고 파악할 수 있다. 특히 사회복지분야의 경우 지방자치단체의 직영이 현실적으로 어려운 상황 속에서 위탁사업을 수행할 사업자의 수가 적다면 절차나 내용면에서 엄격한 법령보다는 자체의 조례로서 위탁계약을 맺고 사업을 수행하고자 할 것이다. 하지만 시장성이 있고 다수의 사업자들이 참여가 가능한 시장환경 속에서는 절차나 내용면에서 까다로울 수 있고 유연성이 많지 않은 법령을 바탕으로 감독근거를 삼을 수 있을 것이다.

제5장 효과적인 민간위탁을 위한 방안

제1절 민간위탁경영 개선방향

1. 위탁사업의 Zero-base 검토

민간위탁경영의 효과성 측면에서 현재 진행되고 있는 사회복지분야의 민간위탁사업에 대해서 근본적인 진단이 중요하다고 말할 수 있다. 즉 현재 진행되고 있는 각 사업들이 직영과 민영 가운데 민간위탁경영이 바람직한가라는 질문을 던져볼 필요가 있을 것이다. 그리고 민간위탁이 바람직한 사업경영 방식이라는 확신이 든다면 과연 현재의 위탁사업들이 성격(완전, 불완전, 관계계약)에 맞게 계약이 체결이 되어 운영되고 있는가를 점검해 볼 필요가 있다. 또한 위탁사업들이 계약유형(서비스, 경영, 임대, 양여)에 맞게 적정한 위탁방식하에 운영되고 있는지를 명확히 할 필요가 있다.

특히 현행 민간위탁사업을 검토하는 입장에서 다음과 같은 사항들을 점검해 볼 필요가 있다:

- 어떤 서비스가 위탁에 알맞은가?
- 위탁자 선정에 있어서 위탁시장이 독점인가, 과점인가, 완전경쟁시장인가?
- 위탁자에게 고정가격이 적용되는가, 지출비용을 모두 보상받는가, 성공적인 사업완료시 계약비용이 지불되는가, 위험부담이 큰 사업의 경우 성실한 사업수행에 대해 비용지불이 이루어지는가?

- 계약에 단일항목의 서비스 제공을 요구하는가, 복수항목의 서비스를 요구하는가, 아니면 사후에 요구되는 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 할 것인가?
- 계약에 인센티브를 제공하고 수정이 가능하도록 할 것인가?
- 어떻게 권한과 분쟁조정이 이루어질 것인가?
- 위탁입찰의 평가기준은 무엇인가?
- 공무원들의 재량정도는 어떻게 되는가?
- 관리감독의 내용과 수준은 어떠한가?

2. 공공서비스전달의 구조틀 필요

지방자치단체간 협력, 민관파트너십, 그리고 서비스위탁에 이르기까지 공공서비스 전달의 큰 정책적 구조틀 속에서 다양한 공공서비스가 적정한 방식으로 제공될 필요가 있다. 일괄패키지 형태의 공공서비스 가이드라인 속에서 지방정부의 민간위탁의 방향과 구성형태의 선택의 폭을 넓히고 아울러 지방정부의 상황과 특성을 고려한 자율적 사업수행을 고려할 수 있다. 캐나다의 경우 Alternative Service Delivery라는 구조틀 속에서 지방정부가 처해 있는 상황, 정부의 정책흐름 및 맥락, 그리고 문화의 엄격성을 존중하는 가운데 민간위탁사업을 구체화하여 추진하고 있다.

이 공공서비스 전달의 정책구조틀은 지방자치단체가 제공하는 서비스들 가운데 알맞은 서비스전달 방식의 선택을 위한 전략발전의 틀을 제공하고 또한 심도깊은 분석과 계획을 위한 기초를 제공하게 된다. 민간위탁을 별개의 단편적인 정책측면에서 추진하기 보다는 공공서비스 전달의 큰 틀속에서 일관성 있게 방향을 제시하고 사업시행의 비전과 정책을 전략적으로 연결하고 일치시키는 가운데 추진하게 된다. 이를 위해 현재 서비스전달의 관리책임을 지고 있는 지방자치단체와 실제적인 서비스전달을 집행하게 될 기관사이의 정리와 협력이 필요하며, 실제적으로 서비스전달에 필요한 법규, 재원, 전문공무원, 책무성의 기본틀, 그리고 정책방향과 실무가이드라인을 포함하는 행정정리 및 체계화가 필

요하다.

이러한 공공서비스의 정책구조틀 속에서 서비스전달 방식의 하나인 민간위탁이 채택되고 이에 알맞은 서비스와 인력 그리고 재원이 투입될때 민간위탁사업의 정책효과성이 제고될 수 있을 것이다.

3. 성과와 고객중심으로의 관리감독 패러다임전환

민간위탁사업의 지도감독이 주로 법규적인 측면과 회계처리측면에만 치우치고 있다. 중앙정부의 법규나 지방자치단체의 조례 등에서 민간위탁에 있어서 위탁자의 감독이나 수탁자의 의무 등을 법제도적인 측면에서 명시하고 있다. 하지만 그 규정내용이 형식적이고 당위적이어서 구체성이 결여되어 있기 때문에 제도개선적인 측면에서 위탁관련 양당사자들의 책무성강화와 더불어 인센티브와 처벌규정을 명시할 필요가 있다. 또한 회계감독에 있어서 수입과 지출의 검토뿐만 아니라 객관적이고 계량화 가능한 실적지표를 통한 실적감독 그리고 실제 서비스수혜자들의 만족도 측정을 통한 감독 등이 활성화될 필요가 있다.

고객만족도의 관점에서 서비스공급의 적시성과 생산성을 평가할 수 있다. 즉 적절한 서비스가 약속된 시간과 장소에 전달될 수 있도록 수탁자의 업무 일정을 검토하고 승인하고 감독해야 한다. 또한 생산성 기준에서 특정한 생산성 기준—예를 들면, 한 교대시간 동안에 직원들이 해야 할 일의 양—은 모든 계약에 포함되어야 한다. 수탁자가 생산성 기준을 맞추게 하기 위하여 세심한 주의와 감독이 필요하며 생산성이 기준보다 떨어지는 경우에 관리감독자는 즉시 행동을 취하여 추가적인 생산성 하락을 방지하고 생산성이 기준에 맞게 향상될 수 있도록 해야 한다.

고객만족도의 평가를 통한 관리감독과 더불어 민간위탁성과의 감독이 또한 중요하다. 이를 위해 우선 결과확인과정이 필요하며 이 과정에서 결과에 대한 분명한 정의를 위해서 시민들과 고객들을 참여시키고, 그 결과들이 무엇이며 목표와 어떻게 연결되는지를 설명해야 한다. 그 결과에 대한 사업관련 당사자들의

역할과 책임을 명시하고 각 당사자들이 성과를 달성하는데 기여하기로 되어 있는 바를 정의하여 각 당사자들의 역할과 기여를 공개한다. 다만 기대치가 현실적일 수 있도록 성과기대와 각 파트너들의 역량(권한, 능력, 지식과 재원)을 분명하게 연계될 필요가 있다. 특히 이 성과측정을 통한 감독을 위해서 서비스전달 합의서를 상세하게 기술하고, 질적관리계획 및 다른 모니터링 수단을 발전시킬 필요가 있다. 이 성과감독의 전략으로 적당한 모니터링 접근법과 검토수단을 확보하고 단기, 중기, 장기측정의 각 실행안의 주기에 있어서 진척도를 확인하고 비교측정에 적당한 사회지표들을 활용할 필요가 있다.

민간위탁계약은 운영의 성과에 대한 조항이 포함되어야 하며 이러한 조항들은 사회간접시설이나 서비스의 운영과 관리에 관한 내용 뿐만아니라 고객에 대한 서비스 전달에 있어서 민간수탁자의 성과까지 포함 되어야 한다. 주별 또는 월별 보고체계의 확립은 지방자치단체가 민간수탁자의 성과를 감독할 수 있게 해 주며 일단 민간위탁 프로젝트가 완성된 이후에, 일련의 보고서를 통하여 지방정부들이 추세를 확인하고 문제에 신속히 대응하게 해 줄 것이며 민간위탁 계약시에 대상, 기준, 성과평가 요인들을 포함시켜야 한다.

제2절 민간위탁경영 개선방안

1. Citizen-Based 민간위탁추진

민간위탁사업의 주요 당사자로 인식되고 있는 지방자치단체와 민간수탁기관과 더불어 서비스전달의 수혜자 및 고객에 해당하는 시민들의 참여가 필요한 시점이라고 할 수 있다. 이 거버넌스의 핵심적인 방향은 프로그램과 서비스를 더욱 시민중심적으로 만드는 것이며 이것은 고객/시민 관점에서의 서비스 전달을 조직해야 하는 것을 의미한다. 즉 이것은 서비스를 공급하는 이들이 서로 파트너가 되게 하고, 이해관계자들을 조정하고, 고객과 시민들에게 더욱 많은 책임

을 갖도록 권한을 위임함으로써 달성할 수 있다.

우선 근본적으로 서비스제공이 시민의 요구와 기대, 선호에 일치해야 한다는 전제에서 거버넌스는 출발할 수 있다. 이 거버넌스는 시민들이 비용가치를 받고 공적자금의 지출을 위한 책무성과 의회에 대한 책임성을 확실히 보장하는 체계틀로 큰 의미를 지니고 있다. 이 시민중심의 거버넌스를 위해서 지방자치단체와 민간수탁기관의 서비스에 대한 시민의 접근권이 보장되어야 하며 이익을 받거나 잠재적으로 영향을 받는 사람들 모두 사업에 대한 공지와 협의과정을 통해서 사업추진에 대해서 논의가 이루어질 필요가 있다. 아울러 핵심적인 이해관계자와 시민들이 제안된 변경 사항에 대한 정보를 완벽하고 신속하게 받을 수 있는 의사소통 채널을 확보하고 공개정보, 정부기록 보존, 그리고 시민의 프라이버시에 접근을 위한 준비를 하고 있어야 한다.

효과적인 시민중심의 거버넌스를 위해서 프로그램과 서비스의 고객만족 개선을 위한 엄격한 결과기반의 접근 목표(혹은 목표에 대한 계획)에 기초한 지속적인 시민만족도의 측정과 이 만족도 개선을 수단을 확보하고 있어야 한다. 또한 이 시민중심의 민간위탁 거버넌스에 있어서 다음과 같은 사항들을 고려하여야 한다:

- 서비스 개선과 고객만족 측면에서 포괄적이며 지속적인 접근 계획 및 집행방법의 채택
- 일반적인 측정도구를 사용하여 핵심적인 공공서비스를 위한 고객만족도를 측정기준을 확립
- 서비스 개선을 위해 고객선호 기반의 개별적인 서비스 개선 계획을 준비하고 집행
- 핵심적인 공공서비스의 고객만족도 개선을 위한 목표(target)의 확립(예: 2000년 시민 서베이조사 결과대비 2005년 10% 향상 혹은 2000년 기관 자체조사결과 대비 2005년도 10% 향상)
- 각 서비스 채널(예: 전화서비스, 대민서비스, 전기서비스, 우편서비스의 적시성)에 대한 고객의 기대와 연결된 서비스의 핵심적인 표준을 적용 및 발표

- 기존의 성과관리시스템의 영역의 일부로서 관리자를 위한 결과기반의 서비스 개선에 대한 책무성을 포함시킴
- 개별적인 정부의 광범위한 계획과 보고 체계 내의 보고실시(일반적으로 광범위한 공공서비스의 영역을 사용함) :

모든 핵심적인 공공서비스를 위한 서비스 표준, 서비스기준 대비 성과, 고객만족도의 개별적인 향상, 만족도 향상 목표를 향산 과정.

2. 민간기업의 사회복지분야 민간위탁 참여

우리나라 민간위탁은 약 80% 정도가 비영리기관이 담당하고 있는 것으로 나타났다. 미국 사회복지분야의 경우, 정신건강 서비스, 약물남용 치료, 그리고 직업훈련 대상자 평가업무 등은 민간부문에서도 매우 일반적으로 행해지고 있으며 따라서 모든 수준의 정부들에 있어서 가장 일반적으로 활발하게 민간위탁이 이루어지고 있다. 또한 최근의 연방정부 법률의 변화로 인하여 보다 전통적인 정부기관들의 업무, 예를 들면, 복지, 교정, 자녀양육, 그리고 다양한 TANF 기능들에 대한 대기업들의 참여가 가능하게 되어 민간위탁의 범위가 넓어지고 있는 추세에 있다. 우리나라의 경우도 객관적인 성과지표와 평가에 의한 경제적이고 효율적인 운영을 할 수 있는 민간경영기법을 갖춘 기업참여도 적극 모색해야 할 것이다.

이러한 민간기업의 참여를 활성화시키기 위해서는 민간기업들이 쉽게 사회복지분야의 시장에 진입할 수 있도록 법제도적인 개선이 필요하다. 또한 위탁을 하는 지방자치단체의 지역안의 기업이나 단체에만 국한하는 진입장벽을 낮추는 방안 등을 강구하여 민간기업을 유인할 수 있어야 할 것이다. 민간시장환경을 조성하고 경쟁력있는 기업들을 유인한다면 기업들도 경영이익과 더불어 사회공헌이라는 명분과 실리면에서 참여를 추진할 수 있을 것이다.

3. 위탁비용의 체계적인 검토 및 산정필요

우리나라의 사회복지분야 사업의 약 30%가 위탁비용 결정이 특별한 산정기준이 정해지지 않은 채로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 이 위탁비용 산정방식의 문제는 계약추진에 있어서 가장 큰 장애요인에 해당하는 '위탁절차나 세부기준의 미흡'과 깊은 관련이 있다고 볼 수 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 먼저 현재 서비스의 범위를 확인하고, 현재 비용평가를 하고, 위탁시 총비용을 산정할 필요가 있다. 그리고 다른 지방자치단체들은 서비스제공과 비용지출을 어떻게 하는지 파악하여야 한다. 이렇게 업무의 범위나 예비비용편익분석을 바탕으로 비용과 시장분석검토를 하는 가운데 서비스전달의 최고 방법을 결정한다면 더욱 경제적이고 효율적인 위탁운영이 가능할 것이다.

아울러 위탁계약에 있어서 입찰에 대한 평가기준, 사업내용(단수, 복수, 사후서비스등)을 분명하게 제시하고 입찰서에 대한 평가를 제3의 독립기관이 담당하도록 하며 평가위원회는 설정된 성과기준, 모니터링기준, 입찰평가기준을 바탕으로 위탁비용을 산정한다면 위탁비용을 성과와 연계시키는 산정방식으로 비용효과성을 극대화시킬 수 있을 것이다.

4. 위탁관리 전문인력의 교육 및 훈련필요

우리나라 사회복지 분야의 민간위탁 인력이나 조직구성을 살펴 보면 사회복지과의 다양한 업무중의 일부로 위탁업무를 취급하고 있으며 담당자의 업무경력과 2년내외 정도로 짧은 것으로 나타났다. 전문인력을 양성하거나 조직체계를 갖추지 못한 채 순환보직 업무체계 속에서 위탁업무를 담당하고 있는 현실이다. 멕시코의 위탁경험에서 보면 위탁계약관리에 책임있는 공무원들이 위탁문제에 대한 심도깊은 연구와 전문적인 지식을 확보하여 효과적인 계약관리를 하고 있은 것으로 나타났다.

이 위탁관리 전문인력은 우선 지방자치단체의 관리자, 프로젝트 관리자, 또는 부처의 장에게 보고를 하며 팀의 리더로서 계약관리자는 각각의 계약에 대한 행정업무의 성공에 대한 책임을 지게 되며 조정자, 조직자, 평가자, 중재자, 그리고 계약의 진행자로 책무를 담당하게 된다. 또한 계약업무팀의 활동을 조정하며 개별 계약의 진행상황을 점검하며 계약에 관련된 모든 당사자들의 요구사항을 수렴하고, 위탁자 및 회계, 재정, 법률, 그리고 조달 부서와 긴밀하게 협조하게 된다.

각 계약에서 무엇이 평가되어야 하는가를 명확히하고, 평가 시스템과 감독방법을 확립하며 특히 평가기준, 평가시스템, 설문조사, 그리고 기타 다른 감독방법들을 수립하며 계약업무팀을 조직하고 훈련시키며 계약과 관련된 문제와 갈등을 검토하는 절차를 수립하고 새로운 서비스에 대한 관리층의 요구에 대처한다. 또한 각각의 계약에 대한 표준 위기상황 계획수립하며 계약업무 절차 매뉴얼을 준비하고 개정해야 한다.

끝으로 수탁자에 의해 제공된 보고서의 수용가능성을 결정하고 수탁자의 지불요구를 검토하고 이를 승인 또는 거부하는 역할을 하며 일선 관리자들과 함께 일하면서, 가능한 범위내에서 수탁자의 성과를 개인적으로 감독하며 수탁자의 성과를 지방자치단체의 관리자에게 보고한다. 계약업무팀의 효과성을 평가하고 성과감독 진단 일정을 확립하며 시민 및 부서 고객의 설문조사를 계획하고 관리함하며 서비스의 효과성과 능률성을 제고할 방안을 찾기 위해 계약기간 동안에 모아진 정보를 분석하고, 이를 현재의 수탁자와의 협력 또는 계약의 갱신을 통하여 집행하며, 그리고 이를 미래의 서비스를 위해 활용할 필요가 있다.

5. 분쟁사례 발생가능성에 대한 대비필요

민간위탁은 많은 복잡한 법적인 문제를 포함하고 있으며 이러한 법적인 문제의 해석을 둘러싸고 민간위탁의 당사자 간에 분쟁이 언제든지 발생할 가능성 있다. 민간위탁은 둘 또는 그 이상의 당사자간의 장기간에 걸친 관계를 포함하고 있으며 분쟁조정의 궁극적인 목적은 어떠한 갈등상황이든지 신속하게 이를 해결하여

서비스의 고객들에게 혼란을 주지 않도록 하는데 있다고 할 수 있다. 그러나 이는 항상 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니므로 민간위탁 계약시 분쟁조정 절차에 관하여 미리 준비하여 계약 당사자들이 문제를 해결할 수 있도록 도와야 한다.

이 분쟁상황 속에서 중재자와 진행자로서 계약관리자의 역할이 중요하다. 먼저 중재자로서 수탁자와 시민 또는 지방정부의 고객간에 갈등상황이 일선 관리자나 계약업무 담당자들에 의해 해결될 수 없는 경우에 이를 해결하는 역할을 하게 된다. 이 계약관리자는 팀의 구성원들, 부서들, 그리고 사용자 기관들을 감독하여 수탁자의 성과에 영향을 미칠 수 있는 적대적인 관계의 형성을 방지하고 일의 범위의 변경에 관한 협상과 승인을 하고, 수탁자와의 갈등을 해결하며 수탁자의 권한을 넘어서는 기관의 요청을 협상하고 해결을 한다. 다음으로 진행자로서 계약관리자는 수탁자, 계약업무팀, 그리고 부서들을 위해 계약조항을 해석하고 심각한 서비스의 문제가 발생한 경우 손해배상액의 예정조항과 기타 표준화된 조치를 결정한다.

가장 일반적으로 사용되는 분쟁조정의 형태는 조정(mediation)과 중재(arbitration)이며 조정의 목적은 민간위탁의 당사자간에 수용가능한 해결책을 찾아내는 것으로 조정자는 일반적으로 중립적인 제3자이며, 이 조정자가 분쟁중인 당사자들과 만나서 이들의 토론을 조정하게 된다. 이러한 조정자는 양 당사자를 구속하는 조정명령을 내릴 권한은 없으므로 조정자는 평결을 내리는 것이 아니라 분쟁의 당사자들이 함께 해결책을 찾을 수 있도록 도와주는 역할을 하게 된다. 한편 중재는 조정과 크게 다르며 중재자는 중립적인 제3자 이기는 하지만, 민간위탁 분쟁의 당사자들은 조정에서처럼 문제의 해결을 위하여 공동으로 노력하는 하는 것이 아니라, 각자의 의견을 주장하며 중재자는 해당되는 분쟁에 관하여 당사자들을 구속하는 결정을 내리게 된다.

효과적인 계약행정은 문제가 관리될 수 없을 정도로 악화되기 전에 조치를 취하는 것이므로 공사부문의 서비스 전달에 있어서 일반적으로 발생하는 문제와 이러한 문제를 다루는데 있어서 계약업무팀을 도울수 있는 가이드라인을 제시한 매뉴얼이 유용하다.

제6장 결 론

제1절 연구요약

이 연구는 소위 실용정부라 불리는 신정부의 정책기조인 작은정부와 공공부문의 성과향상의 방향성 속에서 제기되고 있는 민영화를 배경으로 시작되었다. 특히 중앙정부의 공기업의 민간매각을 통한 민영화 뿐만 아니라 지방정부에서도 민영화의 흐름 속에서 제기될 수 있는 민간위탁에 대해서 살펴보고자 하였다. 아울러 미국의 경우 지방정부의 민영화는 민간위탁을 의미할 정도로 민간위탁이 일반화된 정책으로 주목받고 있다. 또한 민간위탁에 있어서도 사회복지분야에서 가장 많은 위탁이 이루어지고 있고 이 분야의 위탁을 비영리기관(Non-profit)에서 주로 담당한다는 사실에 근거하여 연구를 진행하였다.

먼저 이 연구는 문헌연구를 통해서 국내외 민간위탁 연구경향을 파악하였고, 특히 2007년도 현재 시행되고 있는 사회복지서비스 민간위탁사업을 대상으로 현황 및 성과에 대한 조사를 실시하고자 하였다. 이 설문조사는 전국 245개 기초 및 광역자치단체의 사회복지분야 민간위탁 담당공무원 대상으로 지방정부의 다양한 분야의 민간위탁 가운데 가장 많은 부분을 차지하고 있는 사회복지서비스 분야에 초점을 맞추어 현황을 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과측면에서 설문조사를 실시하였다.

이 설문조사와 더불어 지방자치단체 사회복지분야 민간위탁담당 공무원과의 현장방문 면담조사를 하였고 수집된 설문자료를 사회복지서비스 분야의 민간위탁의 위탁개요, 위탁제도, 위탁운영, 위탁감독, 위탁성과으로 구분하여 통계분석

을 실시하였다.

제2절 정책함의

설문조사분석 그리고 면담조사를 통하여 연구결과를 살펴 보았다. 주요한 연구결과를 정리해 보면 위탁개요 가운데 위탁목적에 있어서 일반적인 위탁목적인 인력 및 비용절감이 아닌 외부전문성활용이나 서비스확대의 목적을 가지고 있었다. 이 결과는 지방자치단체 공무원의 면담조사결과에서도 확인할 수 있었는데 사회복지분야의 경우에는 전문성 확보와 서비스의 품질향상이 중요하다고 보고 있다. 그리고 사회복지분야의 경우 민간위탁이 직영에서 민간으로 전환된 경우보다는 계속적으로 민간에서 복지사업을 시행해 온 경우가 많으므로 인력 및 비용의 상대적 효율성을 측정하기가 어렵다고 말하고 있다.

위탁제도의 경우는 위탁료 산정에 있어서 산정기준이 분명하지 않은 자의적이고 주먹구구식으로 이루어져 효율적인 위탁에 문제가 되고 있다. 그리고 위탁운영에 있어서는 비영리기관과 개인이 대부분의 위탁사업을 담당하게 되어 민간기업의 참여가 저조한 실정이다. 면담조사에서 민간위탁의 책임성확보는 경쟁기관이 존재하는 상태에서 재계약여부를 통해 이루어진다고 점이 지적되어 민간기업의 참여로 인한 경쟁이 중요하다고 말할 수 있다.

한편 위탁감독에 있어서는 현장방문과 실적보고 등에만 의존하는 감독방식이었고 내용적인 측면에서도 양적이고 법규적인 측면에만 치우치고 있었다. 회계적인 측면과 계약사항 등에만 치중한 나머지 질적인 측면의 감독이 부족하였다. 끝으로 위탁성과에서는 위탁절차나 세부기준의 미흡이 장애요인으로 작용하였다. 면담조사에서 신규 위탁사업기관 선정시 입찰참여기관의 평가지표가 너무 포괄적이고 구체화되지 못하여 심사위원들의 주관성과 자의성으로 정실평가의 문제점이 지적되기도 하였다. 서비스와 업무의 개선에 있어서는 서비스대상범위의 확대와 서비스 품질향상이라는 수혜자 중심의 업무개선을 성과로 보았다.

이러한 연구결과를 통해 효과적인 민간위탁경영을 위한 개선방향과 구체적인 방향을 살펴보았다. 먼저 기존의 위탁사업에 대해서 제도, 운영, 감독, 성과측면에서 위탁사업을 제로베이스에서 재검토하고 새출발할 필요가 있다. 그리고 민간위탁이 단편적인 정책이나 제도로 시행될 것이 아니라 지자체간 협력, 민관파트너십, 그리고 위탁에 이르는 큰 정책구조틀 속에서 공공서비스의 추진이 이루어질 필요가 있다. 세 번째로 민간위탁을 담당하는 기관에 대한 책임성을 확보하기 위한 감독에 있어서 기존의 틀을 벗어나는 관리감독의 패러다임의 전환이 필요하다. 즉 고객의 실제적인 서비스에 대한 반응인 만족도의 측정과 제공되기로 약속한 서비스의 목표에 대한 성과를 측정하는 관리감독으로의 전환이 필요하다.

이러한 세가지의 방향성 속에서 구체적인 방안으로 민간위탁사업의 시민참여를 강화할 필요가 있다. 고객에 해당하는 시민과 함께 하는 민간위탁사업의 거버넌스를 추진해 나감으로서 효과적인 위탁경영이 이루어질 수 있을 것이다. 두 번째로 민간기업의 사회복지분야 위탁사업의 참여를 활성화할 필요가 있다. 이는 민간기업이 사회복지향상에 공헌한다는 순기능과 더불어 진입장벽을 낮추고 시장환경을 조성하는 유인책이 중요하다. 세 번째로 위탁료산정에 있어서 체계적인 검토와 산정이 필요하다. 위탁계약시에 평가기준이나 사업내용을 바탕으로 평가위원회를 통한 성과연계 위탁료 산정이 효과적일 것이다. 네 번째로 위탁관리를 담당하는 공무원의 전문성제고와 훈련이 필요하다. 위탁담당 공무원의 빈번한 순환보직으로 전문성이 결여되어 있는 현실속에서 위탁에 대해 깊이 연구하고 전문지식을 확보하는 공무원의 육성과 훈련이 필요하다. 다섯 번째로 민간위탁의 활성화와 더불어 위탁당사자간에 갈등이나 분쟁이 가능성이 높아지고 있는 시점에서 갈등해결이나 분쟁조정을 위한 사전준비가 필요하다. 이를 위해 계약업무와 관련하여 갈등이나 분쟁을 사전방지를 하고 조정을 위한 매뉴얼을 작성할 필요가 있다.

제3절 연구한계

이 연구는 민간위탁현황에 대한 조사가 2000년대 들어서서 이루어지지 않았다는 사실에 주목하여 비록 전체 민간위탁의 현황조사는 아니지만 사회복지분야의 조사를 통해 연구에 기여하고자 하였다.

아울러 기존 연구경향이 민간위탁의 효율성 중심으로 많이 이루어져 왔기 때문에 이 연구는 관점을 달리하고 연구의 폭을 넓히는 의미에서 민간위탁과 관련된 제도, 운영, 감독을 중심으로 한 효과적인 민간위탁경영 초점을 두고 진행되었다. 특히 사회복지분야를 중심으로 민간위탁 이전과 이후 그리고 직영과 민영을 상호비교할 수 있는 사업들이 많지 않은 관계로 비용이나 인력의 효율성을 측정하기가 어려운 점을 효과성을 중심으로 극복하고자 하였다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 한계를 지니고 있다고 볼 수 있는데, 즉 성과개선을 포함한 위탁경영 전반적인 내용을 평가하는 데 있어서 더욱 다양한 관점에서 분석할 수 있었을 것이다. 즉, 효율성이나 효과성 이외에도 민간위탁을 형평성이나 대응성과 같은 차원을 포함하는 폭넓고 깊이가 있는 연구가 이루어지지 못한 한계를 지니고 있다.

이러한 한계에 대한 검토와 더불어 향후 민간위탁연구는 연구의 범주를 확대하여 민간에만 국한되는 위탁이 아닌 다른 지방정부나 공공기관에 까지 이르는 위탁연구를 수행해 볼 필요가 있다. 이 연구를 통해 위탁기관간의 비교를 다양한 관점과 기준을 가지고 분석할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

김순양. (2004). 지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석: 복지서비스를 중심으로. 「사회보장연구」, 20(2): 27-56.

김순양·윤기찬. (2004). 여성복지서비스에 대한 수혜자 만족도 비교분석: 서브퀄(SEVEQUAL)기법의 적용. 「한국정책학회보」, 13(4): 213-245.

김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 「한국행정학보」, 39(3): 205-228.

김정한. (2007). 민간위탁의 실패요소에 관한 탐색 연구. 한국정책학회 하계확술대회.

박천오·박경효. (1996). 「한국관료제의 이해」. 서울: 법문사.

정순관. (2001). 계약요인이 공공서비스의 성과에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 13(3): 1-20.

정윤수. (1999). 복지시설 민간위탁과정에 대한 평가 : 서울시 청소년시설 위탁운영기관 선정 사례, 한국정책학회보 제8권 3호.

조연숙. (2004). 사회복지서비스의 효과적 민간위탁을 위한 정부의 대응: 플로리다 주를 중심으로. 「한국행정논집」, 16(4): 837-860.

주재현. (2004). 정부와 자원조직간 협력관계 : 종합사회복지관 위탁운영 분석을 중심으로, 사회복지연구 제24호.

최병대. (2001) 민간위탁의 효과성평가- 서울시 탄천하수처리장을 중심으로, 한국행정학회, 21세기 한국 행정 및 행정학회 비전, pp. 197-220

최항순. (2004). 사회복지시설 민간위탁제도의 개선방안: 성남시 사회복지관을 중심으로. 「중앙행정논집」, 17(2): 197-219.

한국조직학회. (2006). 행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구.
한양대 행정문제연구소. (2001). 서울특별시 민간위탁 효과성 평가.
한인섭. (2007). 행정서비스 민간위탁의 한계와 과제: 중앙정부의 민간위탁 실태를 중심으로.「한국행정연구」, 16(2): 155-188.
행정자치부. (2003).「민간위탁 실무편람」.
행정자치부. (2006).「민간위탁 업무처리지침」.
행정자치부. (2008).「지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단」.
허만영, 정윤수. (2001) 서울특별시 민간위탁 효과성 평가 -복지시설-, 한국행정학회, 21세기 한국 행정 및 행정학회 비전, pp. 155-168.
황혜신. (2005a). 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구, 한국행정학보 제39권 1호.
황혜신. (2005b). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향: 주인 대리인 이론의 적용.「한국행정논집」, 17(1): 1-35.

2. 국외문헌

Brown, Trevor L., and Mattew Potoski. (2004). Managing the Public Service Market. *Public Administration Review*. 64(6): 656-668.

Brown, Trevor L., Matthew Potoski, and David M. Van Slyke. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*. 66(3): 323-331.

Morgan, David R., and Robert E. England. The Two Faces of Privatization. *Public Administration Review*. 48(6): 979-987.

Dilger et al. (1997). Privation of Municipal Services in America's Largest Cities. *Public Administration Review*. 57(1): 22.

General Accounting Office. (1997). *Privatization: Lessons Learned by State and Local Governments*. Washington D.C.: GAO Report 97-48 (March).

General Accounting Office. (1997). *Social Service Privatization: Expansion Poses*

Challenges in Ensuring Accountability for Program Results. Washington D.C.: Publication no. GAO/HEHS-98-6 (October).

General Accounting Office. (1998). *Privatization: Questions State and Local Decisionmakers Used When Considering Privatization Options*. Washington D.C.: GAO Report 98-87 (April).

Good, David A., and Barry Carin. (2003). *Alternative Service Delivery. The Canadian Team, Consortium for Economic Policy and Research Advice(CEPRA)*.

Hefetz, Amir and Mildred Warner. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics and the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 2, pp. 171-190

Hirsch, Werner Z. (1991). *Privatizing Government Service: An Economic Analysis of Contracting by Local Governments*, Los Angeles, CA, Institute of Industrial Relations Publication Center

International City/County Management Association. (2004). *Contracting for Service Delivery: Local Government Choices*. Washington D.C.: International City/County Management Association.

Jang, Hee Soun. (2005). *Contracting Out Local Government Services to Nonprofit Organizations*. Disseration: Florida State University.

Jang, HeeSoun and Richard Feiock. (2007). Public and Private Funding Reliance of Nonprofit Organizations: Implications for Interorganizational Collaboration, *Public Productivity and Management Review* (December).

Luna, LeAnn. (2006). *Outsourcing in State and Local Governments: A Literature Review and a Report on Best Practices*. The University of Tennessee, Center for Business and Economic Research.

Marvkel, Mary K., and Howard P. Marvel. (2007). Outsourcing Oversight: A Comparison of Monitoring for In-House and Contracted Service. *Public Administration Review*. 67(3): 521-530.

Ministry of Municipal Affairs. (1999). *Public Private Partnership: A Guide for Local Government*. British Columbia.

Prager, Jonas. 1992. Contrating Out: Theory and Policy. *Journal of International Lwa and Politics*. 25(1): 73-110.

Savas, E. S. (2000). *Privatization in the City: Success, Failures, Lessons,* Washington, D.C.: CQ Press

Sclar, Elliott D. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. Ithaca, NY :Cornell University Press .

Segal, Geoffrey F. (2005). *Making Florida''s Government Competitive, The Reason Foundation*, http:www.reason.org/segal_fl_comp_sourcing.pdf.

Survey of directions of executive agencies. The Council of State Governments, 1997 and 2002.

Survey of Profile of Local Government Service Delivery Choices. ICMA(Internation City Management Association). 1992, 1997, 2002.

Thompson, James R., 2000. Quasi Markets and Strategic Change in Public Organizations, in Brudney, J. L, L. J O'Toole, Jr, H. G Rainey, Advancing Public Management: new development in theory, methods and practice, Georgetown University Press.

Urban Systems Ltd. (2005). *Background Paper: Best Practices for Moving Toward Change in the Delivery of Local Government Services*.

Warner, Mildred, Michael Ballard, and Amir Hefetz. (2003). *Contracting Back in: When Privatization Fails*. The Municipal Year Book.

Williamson, Olive E., (1986). *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. New York: New York University Press.

▌Abstract

Study on Effective Contracting-out Management in Local Government

- Social Welfare Service-

Since the beginning of the new administration, its policy has emphasized small government and performance improvement of public sector. In this direction, privatization became an important issue and central government tried to privatize public enterprises. In this situation, contract-out is another form of privatization in local government. In America, contract-out is understood as general and useful policy tool to privatize some of local government functions.

This study, in particular, paid attention to contract-out in social service field. Thus, there was literature review on social service contract-out as well as general privatization. Based on previous contract-out studies in Korea and other countries, we set up the questionnaire about current situation and performance satisfaction. We asked the officials of 245 local governments in charge of social service contrat-out about general conditions, institutions, operation, monitoring, and performance.

As a result of the questionnaire analysis, we found a few important points. First, they contract out their service for the purpose of outside expertise and service expansion rather than manpower and cost savings. Second, there are many cases without any specific formulations to calculate contract-out fees. Third, monitoring method usually depends on quantitative and regulative matters rather than qualitative matters.

Considering the findings above, there would be some suggestions to imporve

contract-out management in local governments. First, it is necessary to reconsider contract-out services on the zero-basis. Second, it would be better to have an extensive policy framework including inter-local collaboration, public-private partnership, and contract-out. Third, it is time to shift output monitoring to outcome monitoring.

■ Key Words : contract-out, social service, effective management

부 록

<부록 Ⅰ>

「지방자치단체 민간위탁 현황」 설문조사

Ⅰ. 위탁개요

1. 위탁사업명:

2. 민간위탁사업의 분야

① 일반행정(통계, 자료처리, 정보화 등)
② 보건복지의료(노인, 여성, 장애인, 청소년, 어린이 등)
③ 환경위생(청소, 공원, 가로수, 쓰레기, 분뇨, 상하수도, 방역등)
④ 문화예술관광(문화재, 예술축제, 문화예술회관, 관광안내소 등)
⑤ 교통안전(주차장, 가로등, 보안, 관용장비(자동차) 등)
⑥ 지역경제(양묘, 원예, 육종 등)
⑦ 교육(급식 등)
⑧ 기타

3. 해당 사무를 민간위탁한 가장 핵심적인 목적

① 인력절감 ② 비용절감
③ 업무집행의 신속성 ④ 공공서비스 품질 향상
⑤ 공공서비스 공급 확대 ⑥ 외부 전문성 활용
⑦ 담당부서·직원의 업무 경감 ⑧ 기타

4. 위탁사업 범위

① 시설 전체위탁 ② 사무 전체위탁
③ 시설 일부위탁 ④ 사무 일부위탁
⑤ 시설+사무 전체위탁 ⑥ 시설+사무 일부위탁
⑦ 기타

II. 위탁제도

1. 위탁근거

① 법령 ② 조례 ③ 지침 ④ 별도규정 ⑤ 업무지시 ⑥ 기타
위탁근거명: (_____)

2. 민간위탁 계약방법

① 일반경쟁입찰
② 제한경쟁입찰(실적 등 일정한 기준에 부합하는자들과의 계약)
③ 지명경쟁입찰(계약의 성질, 목적에 맞는 특수한 실적, 자격이 있는자들과의 계약)
④ 수의계약
⑤ 협상에 의한 계약(제안서를 제출받아 평가 후 협상 계약)
⑥ 기타

3. 계약기간

① 단년도 계약
(당해연도 세출예산에 계상된 재원으로 체결하는 계약)
② 계속비 계약(계속비예산으로 편성된 사업에 대한 계약)
③ 장기계속계약(사업의 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나, 그 이행에 수년을 요하는 경우 체결하는 계약)
④ 기타

4. 해당 민간위탁사업의 위탁료 산정방식

① 자체적인 산정기준
② 외부용역기관 산정기준
③ 중앙부처 산정기준
④ 타 자치단체+중앙부처 산정기준
⑤ 타 자치단체 산정기준
⑥ 별도의 산정기준 없음
⑦ 기타

Ⅲ. 위탁운영

1. 수탁기관유형

① 민간기업
② 산하기관(공사, 공단 등)
③ 비영리법인(관련 민간협회, 단체)
④ 시민단체
⑤ 개인
⑥ 기타

2. 해당 민간위탁사업의 추진조직

① 민간위탁 총괄부서(과/실)
② 민간위탁 총괄팀
③ 해당업무 실무부서(과/실)
④ 해당업무 실무팀
⑤ 기타

3. 지역내 위탁대상 사업·사무의 시장성

독 점 적		경 쟁 적	
① 완전독점	② 독과점	③ 제한경쟁	④ 완전경쟁

4. 위탁사무의 수행에 필요한 비용부담 주체

① 위탁기관 ② 수탁기관(참여업체)
③ 사용자부담(수수료 등) ④ 기타

Ⅳ. 위탁감독

1. 지도감독에 필요한 별도의 근거

① 법령 ② 조례
③ 지침 ④ 별도규정
⑤ 업무지시 ⑥ 기타

2. 가장 핵심적인 지도감독 방법

① 현장방문 ② 실적보고
③ 시민만족도 조사 ④ 민원처리 모니터링
⑤ 기타

3. 지도감독 횟수

① 전혀 안함 ② 연1회 ③ 연2회(반기별) ④ 연4회(분기별)
⑤ 월별 ⑥ 수시

4. 지도감독시 가장 우선적으로 고려하는 역점사항

① 사업실적 ② 고객만족도 ③ 계약내용 이행수준
④ 회계처리 ⑤ 기타

Ⅴ. 위탁성과

1. 민간위탁 사업계약 추진상의 가장 큰 애로(장애)요인

① 법·제도적 장치 미흡 ② 이해관계자의 저항
③ 참여업체(기관)의 부족 ④ 노사문제의 경직성
⑤ 기관장의 관심 부족 ⑥ 해당사업의 성공사례 부족
⑦ 위탁절차 및 기준 등 세부기준 미흡 ⑧ 기타

2. 수탁기관 선정 이유

① 해당분야 전문성 ② 관련 업계의 지명도
③ 제안 가격의 적정성 ④ 제안 기관의 규모(재정인력)
⑤ 지역 업체 ⑥ 제안서의 내용 + 제안가격
⑦ 지역주민 또는 시민단체의 요구 ⑧ 기타

3. 민간위탁에 따른 사업성과 **(서비스 개선 측면)**

① 품질 향상 ② 속도 향상
③ 공급량 확대 ④ 수혜범위 확대
⑤ 접근성 용이 ⑥ 기타

4. 민간위탁에 따른 사업성과 **(업무효율화 측면)**

① 인력절감 ② 전문성 강화
③ 업무량 감소 ④ 기타

<부록 Ⅱ>

- New York City 민간경쟁위탁 사례 -

○ 사전평가단계

- 대안서비스전달이 가능한 서비스에 대한 검토
- 현재 서비스의 범위를 확인하고, 현재 비용평가를 하고, 위탁시 총비용을 산정함
- 다른 정부들이 서비스제공과 비용지출을 어떻게 하는지 파악
- 비용과 시장분석검토를 하는 가운데 서비스전달의 최고 방법을 결정
- 새로운 서비스의 범주와 기대산출의 초안마련
- 입찰방식이 결정되면 Competition Coordination Committee(CCC)에 제안서 제출
- Local Law 35조에 적용될 경우 comptroller(감사관)에게 업무의 범위, 예비비용편익분석, 그리고 모든 보충자료를 제출
- 시간을 한정하고, 위탁비용을 산정하고, 구매방법을 결정하는 사전청구검토를 준비함. Mayor's Office of Contracts와 CCC에 검토와 승인을 위한 내부비용평가에 대한 검토의견을 제출
- 노사문제가 적용되면 Office of Labor Relations(OLR)에게 세부사항을 알리고 OLR의 guideline과 timetable을 따름
- 현재 운영비용을 절감할 수 있는 방안을 검토하고 수정된 비용을 평가함

○ 위탁구매선정단계

- 명세서 초안을 마련하고 제안요청(request for proposal, REP) 또는 입찰공고를 냄. 성과기준, 모니터링기준, 입찰평가기준을 설정하고 평가위원회를 선정함

- CCC와 Officie of Management and Budget으로부터 명세서에 대한 승인을 얻음
- 경쟁입찰서 또는 제안서를 청구함
- 노자에 입찰서 사본 또는 REP 사본을 제출함
- 입찰 또는 제안서를 접수
- Local Law 35조에 적용되면 Office of Legislative Affairs를 통해 시의회에 그리고 OLR을 통해 노조에 즉시 자료를 제출함
- 노조의 counterproposal 있다면 평가함
- 위탁자 선정이전에 위탁공급과 자체공급을 비교한 최종비용편익분석을 실시함. 분석결과를 comptroller, 시의회, 그리고 노조에 제출
- 의회청문회 이후 또는 30일 대기시한종료와 더불어 선정된 입찰자 또는 내부부서 또는 노조의 counterproposal에 대한 선정추천서(recommendation for award, RFA)를 준비함
- 선정된 위탁업자가 민간기업이고 정부가 노조의 제안을 받아들이지 않는다면 정부는 CCC에 RFA를 제출함. CCC가 검토하고 승인하면 정부는 계약을 등록함
- 만일 노조의 제안을 선정하면, OLR은 CCC의 서명후에 양해각서를 준비함
- 계약을 집행하고, 성과를 모니터하고, 계약을 완료하고, 그리고 성과를 평가함

<부록 Ⅲ>

- 지방자치단체 사회복지 담당공무원 면담요약 -

1. A광역시 청소년수련시설 담당공무원

2000년도부터 민간위탁을 실시하였고 직영사업소도 운영하고 있음. 직영사업소의 경우 조직체계가 분명하고 공무원중심의 운영으로 책임성은 높다고 볼 수 있지만 운영의 전문성과 자율성은 민간부분이 더 낫다고 평가하고 있음.

직영의 경우 별정직으로 청소년지도사를 고용하고 있지만 인건비를 포함한 경상비의 예산비율이 높아 경쟁력이 떨어질 수 있음. 민간위탁의 계약은 건물사용료 정도만 보조가 되며 자체 사설강좌개설을 통해서 운영비를 충당하도록 함. 청소년대상 프로그램과 일반사설프로그램의 비율을 통해서 그리고 수강료조정을 통해서 예산을 마련하고 있음. 관리감독은 1년에 한 두번정도의 정기회계감사를 실시하고 있으며 수강인원을 통해서 간접적인 성과 및 만족도를 평가하고 있음.

국가청소년위원회에서 발급하는 수련활동인증프로그램을 통해서 위탁기관 자체적으로 역량 및 홍보가능. 민간위탁기관에 대한 책임성 확보는 경쟁기관의 존재로 재계약 여부를 통해서 계약내용 및 경영에 대한 통제 및 감독 가능하다고 함. 청소년수련시설의 위탁목적은 전문성확보가 중요한 요인이며 특히 위탁경영의 성공을 위해서는 청소년지도사의 자질이 중요하며 그들을 통해 개발되는 프로그램개발이 중요하다고 보고 있음. 그리고 무엇보다도 충분한 예산이 지원되는 가운데 청소년수련시설의 활동이 성공적으로 이루어질 수 있다고 평가함.

2. 서울 A구청 주민생활지원과(종합사회복지관) 담당공무원

1990년대중반부터 사회복지시설 민간위탁을 실시하고 있으며 시설과 사무의 전체위탁을 실시하고 있음. 종합사회복지관을 비롯한 사회복지시설의 경우 민간위탁이 절대적으로 필요하며 공공서비스의 품질향상뿐만 아니라 외부의 전문성 확보 측면에서도 중요하다고 판단하고 있음. 직영과 민영을 비교함에 있어서도 직영보다는 민영이 경제적 그리고 서비스의 질적 측면에서 모두 우수하다고 평가하고 있음. 종합사회복지관의 경우 서울시의 예산지원으로 인건비와 시설비용 등의 기본운영비가 지원되며 매년 예산규모가 유동적이며 위탁기관에게 운영의 자율성이 최대한 주어짐. 계약방법으로 주로 제한경쟁입찰을 하고 있으며 사회복지시설의 위탁과 관련해서는 위탁수주를 위해서 경쟁하는 다수의 사회복지기관들이 있으며 주로 이들은 비영리법인기관에 해당됨. 지도감독에 있어서 법령, 조례, 지침 등을 포함한 다양한 법적 근거를 가지고 있고 현장방문과 실적보고를 병행하고 있음. 계약내용 및 매분기별로 보고하게 되어 있는 예산을 포함한 사업실적으로 위탁성과를 평가하고 있음.

기존의 직영으로 운영하던 업무를 민간에 위탁한 것이 아닌 관계로 인력감축 효과를 추정하기가 힘들고 비용절감측면에서도 서울시의 예산으로 종합사회복지관이 운영되므로 예산절감효과를 추정하기가 어려움. 사회복지시설의 민간위탁은 공공분야에서 담당하기 보다는 사적분야 즉 민간영역에서 담당하는 것이 바람직하며 다른 분야보다도 민간위탁의 선명성이 있으며 사업계약추진상의 애로요인은 재계약시 이해관계자의 저항이 심한 것으로 나타나 이에 대한 대비가 필요하다고 판단하고 있음.

3. A군청사회복지과(노인복지시설) 담당공무원

근본적으로 사회복지시설에 민간경쟁의 효용성이 의문시되며 특히 사회복지시설의 경우 직영과 민영의 전환이 이루어짐이 없이 계속해서 민간이 위탁을 받

아 서비스를 제공해 왔음. 따라서 인력과 예산의 위탁이전과 이후의 효과를 비교할 수 없음.

위탁재계약이나 신규 위탁사업을 위해 위탁기관 선정시의 문제점으로 입찰참여기관에 대한 평가지표가 있으나 구체성이 결여되어 심사위원들의 주관성 및 자의성에 의한 정실평가로 흐를 가능성이 많이 있음. 따라서 평가지표를 더욱 세분화하여 구체화하여 객관적이고 공정한 위탁기관 선정이 이루어져야 함. 또한 심사위원 구성에 있어서 군지역의 인재풀의 한계로 위원들이 중복하여 각종 심사위원회에 참여하고 있음.

신규사업(외국이주민, 노숙자시설 등)에 대한 위탁시 참여기관이 절대적으로 부족하여 울며겨자먹기식으로 기본 자격조건만 충족되면 위탁을 주고 있는 현실임.

관리감독에 있어서 현장감독을 통한 회계처리와 시설 및 안전점검 등에 중점을 두고 감독하고 있음. 인력 및 예산부족으로 만족도나 성과목표에 따른 실적평가 및 감독이 전혀 이루어지지 않고 있음.