

# 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략

A Study on Alternatives for Delivering Public Service  
in Local Government

2011. 12

## 연구진

연구책임: 금 창 호 (선임연구위원)

연구진: 김 병 국 (선임연구위원)

권 오 철 (연구위원)

류 영 아 (수석연구원)

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



1980년대부터 논의되어 온 행정개혁과 성과관리의 일환으로 정부의 경쟁력과 효율성이 강조되고 있다. 특히, 1995년 지방자치단체장 선거를 통해 지방자치제도가 전면적으로 실시된 우리나라의 경우, 지방자치단체의 성과관리와 지방자치단체 행정서비스 공급에 대한 국민적 관심이 커지고 있는 상황이다. 그동안 지방자치단체 행정서비스 공급은 전체 지방자치단체를 대상으로 획일적으로 공급되는 경향이 많고 지방자치단체가 처한 환경과 상황적 차이를 반영하지 못하였다는 한계가 있다.

이러한 측면에서 본 연구는 지방자치단체가 공급하는 각 행정서비스의 유형을 협력의 방식과 공급의 주체를 기준으로 구분하여 각 서비스 공급 방식의 현황 및 문제점과 발전 방안을 도출하고 지방자치단체 유형별, 서비스 공급 유형별로 차별화된 공급 체계를 제시하고 있다. 즉, 단일직접 공급방식인 바우처 제도, 단일간접 공급방식인 민간위탁 제도, 협력직접 공급방식인 공공위탁 제도, 협력간접 공급방식인 지방자치단체조합 제도로 구분하여 서비스 공급의 다양화 전략을 제안하고 있다.

이를 통해 다양한 행정서비스 공급 체계가 도입되고, 나아가 지역주민의 삶의 질 제고 뿐만 아니라 행정의 효율성도 동시에 확보되기를 기대한다. 아울러 본 연구가 지방자치와 행정서비스 공급에 관심있는 학자와 실무자들에게 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 집필진의 노고에도 감사를 드린다.

2011년 12월

한국지방행정연구원장 **한 표 환**



지방자치단체의 행정서비스 공급은 주민 편의성과 행정 효율성 측면에서 최적의 대안이 모색될 필요가 있다. 이에 따라 여기에서는 행정서비스 공급유형인 단일직접 공급방식과 단일간접 공급방식, 협력직접 공급방식, 협력간접 공급방식을 대상으로 개선방안을 모색하고 있다.

제2편에서는 단일직접 공급방식인 지방자치단체 바우처 제도의 실태를 분석하고, 효율화 방안을 모색하였다. 사회서비스의 범위를 보건복지부와 지방자치단체가 주도하여 전자바우처의 형태로 공급되는 사회복지서비스로 한정하였다. 먼저, 보건복지부가 주도하고, 지방자치단체가 집행하는 바우처인 가사간병방문사업, 노인돌봄종합서비스사업, 산모신생아도우미사업, 장애인활동보조사업, 장애아동재활치료사업 등과, 보건복지부가 주관하고, 지방자치단체가 사업선택권을 갖고 집행하는 지역사회투자서비스사업을 대상으로 하였다. 연구목적의 달성을 위해, 첫째, 실태분석과 사례분석을 통해 현행 바우처의 문제점과 효율화방안을 도출하였다. 실태분석을 위해 지방자치단체 공무원을 대상으로 면접조사를 실시하였으며, 둘째, 사례분석을 위해 지방자치단체 중 시, 군, 구의 각 1개 사례지역을 중심으로 바우처 현황을 조사하였다. 조사결과, 바우처 이용자 선정의 타당성, 바우처 사업의 타당성, 바우처 전달체계의 효율성, 바우처 사업의 효과성(목적달성도), 환류시스템의 효율성 측면에서 문제점(효율화과제)을 도출하였으며, 시장원리의 적용가능성의 확대, 정책목표의 명확화, 지방자치단체 중심의 바우처 관리기능 강화, 중앙과 지방간 바우처 사업전달체계의 효율화 등의 효율화 방안을 제시하였다.

제3편에서는 단일간접 공급방식인 민간위탁을 대상으로 실태를 분석하고 발전방안을 도출하였다. 분석을 위해 지방자치단체의 유형을 도시형, 도농복합형, 농촌형 및 특수형으로 구분하여 설정하고, 민간위탁 분야는 일반행정, 보건복지

의료, 환경위생, 문화예술관광, 시설관리 분야에 국한하였다. 민간위탁의 법·제도 요인으로 위임 및 위탁에 관한 규정, 자치조례를 분석하고, 민간위탁 운영 요인으로 위탁방법, 위탁내용, 사후관리에 초점을 두었다. 관련 문헌 및 제도 검토와 관계자 심층면접을 통해 도출된 본 연구의 연구 결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 특성을 반영한 다양한 민간위탁 지침이 필요하다. 둘째, 민간위탁에 참여하는 민간부문의 동기를 유발할 수 있는 내용을 명문화 하는 법·제도의 수정 보완이 필요하다. 셋째, 도시형 자치단체의 경우 위탁사업의 사업성이 낮아서 민간부문의 참여가 저조한 만큼 위탁사업비를 현실화해야 한다. 넷째, 도농복합형, 농촌형, 특수형 자치단체의 경우 지역 내 전문 민간부문이 부족하다는 한계가 있으므로 유사사업 간의 묶음을 구성한 묶음형 사업위탁과 인접지역 간의 묶음을 통한 지역 묶음위탁을 고려할 수 있다. 다섯째, 현재 민간위탁은 지방자치단체가 사후적으로 관리, 감독하여 운영의 적법성 위주의 관리·감독이 주로 행해지고 있기 때문에 실제 위탁의 성과를 판단하기 어려운 한계가 있다. 앞으로는 민간위탁의 계약 단계에 성과계약을 실시하고 성과에 대한 사후평가를 실시하는 방안도 제안할 수 있다.

제4편에서는 협력직접 공급방식인 공공위탁을 대상으로 실태와 문제점을 살펴보고, 향후 확대가능한 개선방안을 재설계하고 있다. 공공위탁의 재설계는 사무위탁과 공단위탁으로 나누어 제시하고 있는 바, 첫째 사무위탁의 경우 대상사무의 추출은 공공성-경제성 기준에 의하여 공공성이 높지만 경제성이 낮아 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능중, 시간적·공간적 수행기준에 따라 양 측면 모두에서 제한성을 갖지 않는 기능을 대상으로 제시하였다. 여기에 해당되는 기능으로는 교육기능(공무원 대상의 교육기능), 연구기능(보건환경연구기능, 농업기술연구기능 등), 집행기능중 시설관리기능 등을 들 수 있다. 그리고 운영체제 개선을 위하여 사무위탁에 대한 인식 변화, 사무위탁 인센티브제 도입, 사무위탁 예시사무의 제공 및 사무위탁 공시제도의 도입을 제안하였다. 다음 공단위탁의 재설계와 관련하여 먼저 공단위탁의 대상사무의 추출은 공공성이 요구되면서도 경제적 수익확보가 가능한 기능을 대상으로 제시하였으며, 이 경우 기존의

사회복지시설, 환경위생시설, 문화체육시설 등 이외에 주민자치센터관리 등이 검토가능하다. 한편 공단위탁의 운영체계 개선을 위해서는 공단위탁 가능사무의 예시적 제시, 공단의 자율성 제고방안 마련, 시설관리공단 사업단위간 교류시스템의 구축, 조직진단의 실시 및 결과의 적용, 그리고 평가미흡 기관에 대한 해산 조치의 시행 등이 필요함을 제시하였다.

제5편에서는 협력간접 공급방식인 지방자치단체조합을 대상으로 실태와 문제점을 분석하고, 그에 따른 개선방안을 제시하고 있다. 광역행정에 대처하기 위한 지방자치단체조합은 최근에 발생하고 있는 복합적 행정수요에 한계를 나타내고 있다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해서 단계적인 대안모색의 접근을 시도하고 있다. 즉, 1단계는 기존수요의 대응방안으로 현행의 문제점을 해소하는 대안을 모색하고, 2단계는 최근수요의 대응방안으로 향후 예상수요의 수용성을 제고하기 위한 대안을 강구하는 것이다. 기존수요에 대응하기 위한 효율화 방안으로는 세 가지 측면에서 대안을 제시하고 있다. 첫째, 인력관리의 효율성을 제고하기 위해서 고유인력의 비율을 높이고, 파견인력에 대한 근무성적평정권을 기관장에게 부여하는 방안을 제시하고 있다. 둘째, 안정적인 재원조달을 확보하기 위해서 원칙적으로 분담금과 사용료 등을 활용하나, 예외적으로 교부금과 국고보조금을 지원하고 기채발행도 검토할 것을 제안하고 있다. 셋째, 조직관리의 자율성을 제고하기 위해서는 특별지방자치단체로 법적 지위를 전환할 필요가 있음을 제시하고 있다. 한편, 최근수요에 대응하기 위한 개선방안으로는 두 가지 측면에서 대안을 제시하고 있다. 첫째, 설립주체의 확대를 위해서 원칙적으로 지방자치단체가 설립주체가 되어야 하나, 공익실현이나 연계업무 등의 수요에 따라서는 중앙정부의 참여를 부분적으로 허용하는 대안을 제시하고 있다. 둘째, 관장사무의 범위확대를 위해서는 사무범위의 비제한을 원칙으로 하되, 설치기관의 관장사무를 결정토록 하는 방안을 제안하고 있다.

## 차 례

I. 연구체계 .....	1
제1장 연구의 필요성 .....	3
제2장 연구의 접근체계 .....	4
II. 단일의 직접공급 방식의 재설계 .....	7
제1장 서 론 .....	15
제2장 직접공급방식의 이론적 논의 .....	20
제3장 중앙 및 지방자치단체 사회복지 바우처의 실태 분석 .....	31
제4장 지방자치단체의 사회복지 바우처 효율화 방안 .....	78
제5장 요약 및 정책건의 .....	89
【참고문헌】 .....	98
III. 단일의 간접공급 방식의 재설계 .....	101
제1장 서 론 .....	107
제2장 단일의 간접공급 방식의 이론적·제도적 고찰 .....	111
제3장 지방자치단체 단일 간접공급 방식의 실태 분석 .....	134
제4장 지방자치단체 단일 간접공급 방식의 재설계 .....	161
제5장 결론 .....	170
【참고문헌】 .....	173
IV. 협력적 직접공급 방식의 재설계 .....	177
제1장 서 론 .....	183
제2장 이론적 논의 .....	187
제3장 공공위탁의 운영적실성 및 문제점 진단 .....	196
제4장 외국 관련사례분석 .....	221

제5장 공공위탁의 재설계방안 .....	230
<b>【참고문헌】</b> .....	241
<b>V. 협력적 간접공급 방식의 재설계</b> .....	243
제1장 서론 .....	249
제2장 협력적 간접공급의 이론적 고찰 .....	253
제3장 협력적 간접공급의 수요변화와 현행제도의 한계분석 .....	263
제4장 협력적 간접공급의 개선방안 .....	294
제5장 결론 .....	312
<b>【참고문헌】</b> .....	315
 Abstract .....	 317

# I. 연구체계

금 창 호 (선임연구위원)



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration



## 제1장 연구의 필요성

정부실패에 따른 행정개혁은 정부역할에 대한 재조명뿐만 아니라 정부의 효율성이나 생산성에 대한 관심을 현저하게 높여 왔다. 이에 따라 신공공관리론과 공공선택이론 등에 근거한 “작은정부”와 “서비스공급의 다원화”가 행정개혁의 주요한 전략으로 활용되어 왔다. 특히, “서비스공급의 다원화”는 정부의 독점공급에 따른 경쟁성의 결여와 관료적 집단이기주의 등의 비효율성 즉, 기존의 정부실패를 치유하는 직접적인 수단일 뿐만 아니라 공공서비스에 대한 국민의 다양한 선택권을 보장함으로써 행정효율과 주민편익을 동시에 제고하여 종국적으로는 사회 전체의 정치·경제적 민주화를 강화할 수 있다는 것이다.

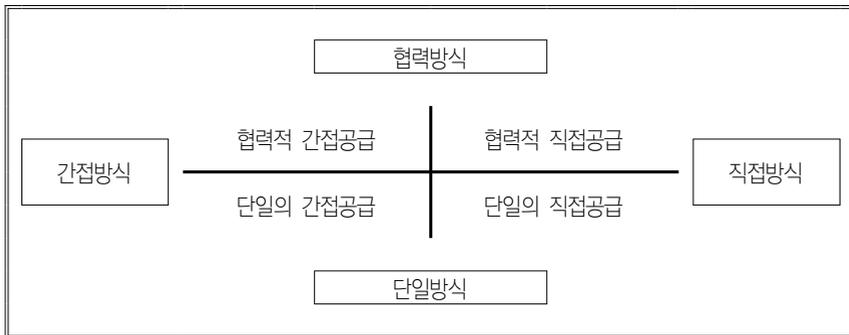
우리나라의 경우 지방자치라는 변수가 부가됨으로써 다수 국가의 일반적인 행정개혁보다 “서비스공급의 다원화”에 대한 수요가 한층 중요한 과제로 인식되고 있다. 지방자치는 행정구역과 서비스구역의 불일치라는 내재적 한계로 인하여 정부독점에 따른 비효율성 이외에도 정부의 직접공급을 대체 또는 보완하는 대안의 수요를 발생시키기 때문이다. 뿐만 아니라 지방자치의 초기단계에서는 지역주민들의 기대가 상승하여 지방자치단체의 서비스 공급의 품질뿐만 아니라 공급의 방법과 과정에 대해서도 많은 관심을 갖게 된다. 이에 대한 지방자치단체의 적극적인 대응 역시 요청된다.

이와 같은 논의에 기초하여 여기에서는 지방자치단체의 대안적 서비스공급에 대한 다양한 방안을 검토하고자 한다. 기존 및 신규제도를 망라하여 활용성을 제고하기 위한 방안을 마련함으로써 행정효율과 주민편익을 동시에 확보하고자 한다. 특히, 기존제도의 개선에서는 제도적 측면뿐만 아니라 운영적 측면의 한계를 보완하는데 초점을 두고자 한다.

## 제2장 연구의 접근체계

지방자치단체의 행정서비스 공급은 주체 및 방식의 조합방식에 따라서 크게 4가지 유형으로 구분된다. 즉, 행정서비스의 공급주체를 기준으로 단일과 협력으로 구분하고, 다시 행정서비스의 공급방식을 기준으로 직접방식과 간접방식으로 구분하는 것이다. 이에 따르면, 지방자치단체의 행정서비스 공급은 단일의 지방자치단체가 직접공급하는 방식과 간접공급하는 방식이 있고, 하나 이상의 지방자치단체간 협력을 통한 직접공급 방식과 간접공급 방식이 있다.

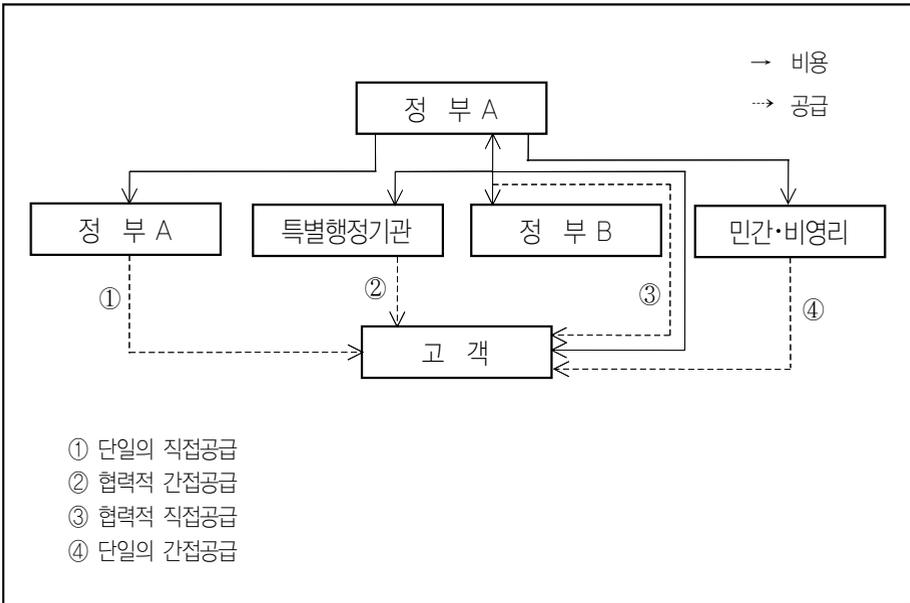
■ 그림 1-1. 행정서비스 공급유형



전술한 4개의 유형을 행정서비스 공급의 핵심요소인 비용부담과 서비스공급의 주체를 기준으로 분류하면, 다음과 같이 나타낼 수 있다. 단일의 직접공급은 행정서비스의 비용부담과 공급을 특정의 지방자치단체가 모두 직접 관장하는 방식이고, 단일의 간접공급은 행정서비스의 비용을 지방자치단체가 부담하고, 해당 비용으로 민간·비영리단체가 서비스를 공급하는 방식이다. 그리고 협력적 직접공급은 행정서비스의 비용과 공급을 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로

관장하는 방식이고, 협력적 간접공급은 행정서비스의 비용은 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 부담하고, 공급은 별도로 설치되는 행정기관이 관장하는 방식이다.

그림 1-2. 비용 및 주체기준의 행정서비스 공급유형



여기에서는 전술한 4개의 행정서비스 공급방식을 대상으로 현재의 실태를 분석하고, 효율적 서비스 제공을 위한 개선대안을 모색하고자 한다. 다만, 4개의 행정서비스 공급유형을 포괄적으로 다루되, 심층적인 분석을 위하여 핵심적인 제도를 분석사례로 선정한다. 단일의 직접공급에서는 바우처 제도를, 단일의 간접공급에서는 민간위탁을, 협력적 직접공급에서는 공공위탁을 그리고 협력적 간접공급에서는 지방자치단체조합을 사례대상으로 선정한다.



## Ⅱ. 단일의 직접공급 방식의 재설계 - 사회복지서비스의 바우처 방식을 중심으로 -

김 병 국 (선임연구위원)



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration





<b>제1장 서론</b> .....	<b>15</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	15
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	16
1. 연구범위 .....	16
2. 연구방법 .....	18
<b>제2장 직접공급방식의 이론적 논의</b> .....	<b>20</b>
제1절 단일의 직접공급방식의 의의 .....	20
1. 단일 직접공급방식의 개념과 유형 .....	20
2. 단일 직접공급방식의 중요성 .....	21
제2절 직접공급방식으로서의 바우처의 운영 논리 .....	22
1. 바우처 방식의 확대 .....	22
2. 바우처 방식의 개념과 특징 .....	23
3. 바우처 방식의 성공요건 .....	28
제3절 분석틀 .....	29
<b>제3장 중앙 및 지방자치단체 사회복지 바우처의 실태 분석</b> .....	<b>31</b>
제1절 사회복지 바우처의 현황 .....	31
제2절 사회복지 바우처의 실태와 문제점 .....	34
1. 사회복지 바우처의 업무 및 관리체계 분석 .....	34
2. 사회복지 바우처 사업운영 실태 분석 .....	47
제3절 사회복지 바우처의 실태와 문제점 : 시군구 사례분석 .....	57

1. 사회복지 바우처의 업무 및 관리체계 분석 .....	57
2. 사회복지 바우처 사업운영 실태 분석 .....	61
<b>제4절 사회복지 바우처 방식의 효율화 과제 .....</b>	<b>69</b>
1. 바우처 이용자 선정의 타당성 측면 .....	70
2. 바우처 사업의 타당성 측면 .....	70
3. 바우처 전달체계의 효율성 측면 .....	71
4. 바우처 사업 목적의 달성도 측면 .....	72
5. 바우처 사업의 환류시스템의 효율성 측면 .....	73
<b>제5절 외국의 사회복지분야 바우처 사례분석 및 시사점 .....</b>	<b>74</b>
1. 미국 .....	74
2. 영국 .....	75
3. 종합 및 시사점 .....	76
<b>제4장 지방자치단체의 사회복지 바우처 효율화 방안 .....</b>	<b>78</b>
<b>제1절 기본방향 .....</b>	<b>78</b>
<b>제2절 사회복지 바우처의 기반화 요건 강화 .....</b>	<b>81</b>
1. 시장원리의 적용가능성 확대 : 충분한 인프라 구축 .....	81
2. 정책목표의 명확화 : 바우처 기준의 타당성 확보 .....	82
<b>제3절 사회복지 바우처의 집행체계 합리성 확보 .....</b>	<b>83</b>
1. 지방자치단체 중심의 바우처 관리기능 강화 .....	83
2. 중앙과 지방간 바우처 사업의 전달체계 효율화 .....	84
<b>제4절 사회복지 바우처의 효율화를 위한 제도적 지원방안 .....</b>	<b>87</b>
<b>제5장 요약 및 정책건의 .....</b>	<b>89</b>
<b>제1절 요약 .....</b>	<b>89</b>
1. 사회복지 바우처 실태 .....	89
2. 사회복지 바우처에 대한 평가 종합 .....	91

---

3. 지방자치단체의 사회복지 바우처 효율화 방안 .....	92
제2절 정책건의 .....	92
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>98</b>



## 표 목 차



표 2-1. 바우처의 유형 분류 .....	26
표 2-2. 바우처 방식의 한계 .....	28
표 3-1. 사회복지바우처 도입 연혁(부서별) .....	32
표 3-2. 사회복지 바우처 관리주체별 기능 .....	39
표 3-3. 사회서비스 전자 바우처 사업현황 .....	41
표 3-4. 한국보건복지정보개발원 개요 .....	42
표 3-5. 보건복지정보개발원의 주요 사업예산 .....	43
표 3-6. 사회복지 바우처 사업현황 .....	48
표 3-7. 사회복지바우처 이용자 현황 .....	50
표 3-8. 사회복지바우처 정부보조금 현황 .....	50
표 3-9. 사회복지바우처 제공기관 현황 .....	51
표 3-10. 사회복지 바우처 제공인력 현황 .....	52
표 3-11. 사회복지 바우처의 사업별 운영실적 .....	52
표 3-12. 지역사회서비스투자사업유형 .....	54
표 3-13. 지역사회서비스투자사업의 추진체계 .....	55
표 3-14. 지역사회서비스투자사업현황 .....	55
표 3-15. 지역사회서비스투자사업의 주요사례 .....	56
표 3-16. 시군구 바우처 사업의 부서와 주요 기능 .....	58
표 3-17. 시군구 바우처 사업예산의 상대적 비중 .....	59
표 3-18. 시군구 바우처 사업예산 및 사업별 예산 배분 .....	60
표 3-19. 청주시 사회복지 바우처 제공기관 현황 .....	62
표 3-20. 청주시 사회복지 바우처 제공기관 리스트 .....	62
표 3-21. 청주시 사회복지 바우처 대상자와 이용자 수 .....	63
표 3-22. 순창군 사회복지 바우처 제공기관 현황 .....	64
표 3-23. 순창군 사회복지 바우처 제공기관 리스트 .....	65

표 3-24. 순창군 사회복지 바우처 대상자와 이용자 수 ..... 66

표 3-25. 마포구 사회복지 바우처 제공기관 현황 ..... 67

표 3-26. 마포구 사회복지 바우처 제공기관 리스트 ..... 67

표 3-27. 마포구 사회복지 바우처 대상자와 이용자 수 ..... 68

표 5-1. 사회복지 바우처 업무·관리체계상 문제점 ..... 89

표 5-2. 사회복지 바우처의 사업운영 관련 문제점 ..... 90

표 5-3. 사회복지 바우처의 운영상 문제점 : 지방자치단체 사례지역 중심 ..... 90

표 5-4. 사회복지 바우처의 효율화 과제 종합 ..... 91

표 5-5. 사회복지 바우처 서비스의 효율화 방안 ..... 92



**그림 목 차**



그림 1-1. 연구체계도 ..... 19

그림 2-1. 사회복지 바우처 방식의 업무흐름도 ..... 25

그림 2-2. 분석틀 ..... 30

그림 3-1. 사회복지서비스 업무처리 체계 ..... 35

그림 3-2. 바우처 사업의 업무처리 체계 ..... 36

그림 3-3. 사회복지바우처의 지급절차 ..... 38

그림 3-4. 분야별 보건복지부 예산 연평균 증가율 ..... 41

그림 4-1. 지방자치단체의 사회복지 바우처 효율화 기본방향 ..... 80



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 목적

세계적인 신자유주의 패러다임에서 우리 사회는 시장에 대한 과도한 신뢰와 정부기능의 축소를 지향하여 왔으나, 경제적 양극화의 심화와 2000년대 후반 미국발 금융위기로 이에 대한 회의론적 시각이 부각되었다. 이러한 현상은 정치·사회·경제적 패러다임의 전환(shift)을 요구하고, 그 중의 하나로 신자유주의 패러다임의 부의 효과(negative effect)가 누적되는 사회 양극화 측면에 대한 대응체제로 사회서비스 전달체계의 논의를 요구하고 있다. 이러한 사회서비스 전달체계에 대한 논의는 서비스 공급방식의 다원화를 전제로 하는 것으로 다원적 서비스 전달방식의 개선을 요구하는 것이다.

특히 단일의 직접공급방식은 “단일의 정부(중앙/지방)가 수요자에게 공공서비스 또는 그 비용을 직접 공급하는 것”으로, 공공서비스의 직접 공급을 통해 사회적 자원 분배의 형평성(equity)을 확보하고, 공공서비스 전달 주체(지방자치단체, 공공기관, 비영리단체, 사적기업)간의 경쟁을 통해 효율성(efficiency)을 도모하는 것임에도 불구하고 최근 그 효율성에 의문이 제기되고 있다. 공급자 중심의 단일의 사회서비스 직접공급 방식인 전통적인 전달방식은 사회서비스 수요자에 대한 효과적인 서비스 전달을 중앙정부나 지방자치단체가 주도적으로 직접 행하는 것으로 독점의 폐해라는 문제를 갖고 있기 때문이다. 따라서 최근에는 이용자 중심의 단일의 사회서비스 직접공급 방식인 바우처(Voucher) 방식이 전통적인 전달방식의 독점성을 극복하는 것으로 선진 외국은 물론, 우리나라 보건복지부, 노동부 등 일부 중앙부처 및 지방자치단체에서 부분적으로 도입·시행

되고 있다.

따라서 본 연구는 현재 우리나라에서 실시된 지 얼마 되지 않은 이용자 중심의 직접적인 사회복지서비스 전달방식인 바우처 방식에 대한 문제점 및 개선방안을 도출하되 사회복지분야 중심의 바우처 방식의 효율화 방안을 모색하는데 목적을 두고자 한다. 특히 바우처 방식의 효율화 방안을 모색함에 있어서는 지방자치단체 중심의 시각에서 그 방안을 제시하고자 한다.

따라서 본 연구에서는 향후 지방자치단체에서 활성화되어야 할 바우처 방식을 중심으로 탐색(explore)하고 그 개선책을 제시하기 위하여 다음과 같은 연구문제를 설정하고자 한다. 첫째로 사회복지서비스의 공급체계에서 단일 직접공급방식의 중요성이 무엇인가, 둘째로 단일의 직접공급방식으로서의 바우처의 운영논리는 무엇인가, 셋째로 현재 보건복지부와 지방자치단체에서 추진되고 있는 사회복지 바우처의 실태(관리체계와 운영체계 등)와 문제점은 무엇인가, 넷째로 외국의 사회복지 바우처 사례는 어떠한가 그 시사점은 무엇인가, 다섯째로 지방자치단체에서 시행되는 사회복지서비스의 직접공급 방식으로서 바우처 방식의 효율화 방안은 무엇인가에 대하여 기술하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

우선 본 연구는 사회복지서비스 중에서도 사회복지서비스를 대상으로 한다. 광의의 사회복지서비스가 아닌 협의의 사회복지서비스 대상인 사회복지 분야를 중심으로 연구하고자 한다. 이는 사회복지서비스의 주요 핵심이 복지 분야이기도 하지만 현재 보건복지부와 지방자치단체의 복지서비스가 중요 업무로 자리 잡고 있기 때문이다.

둘째, 본 연구는 단일의 직접공급방식 중에서 전통적인 공급방식이 아닌 바우처 방식을 주 대상으로 한다. 공급자 중심의 전통적인 서비스공급 방식은 이미

지방행정에서 자리를 잡고 있음은 물론 업무처리절차 등에 의해 일부 개선되고 있기 때문에 제외하고, 복리증진의 대상인 주민들에게 공공서비스의 주권을 환원시켜 주고 이들이 정책과정에 적극 참여할 수 있는 기회를 확대할 수 있도록 개혁되어야 한다는 의미에서 이용자 중심의 바우처 공급방식을 연구의 주 대상으로 한다.<sup>1)</sup>

셋째, 본 연구는 현재 지방자치단체에서 시행되고 있는 바우처 사업 중에서 보건복지부가 주관하는 전자바우처 형식의 사회복지사업을 주 대상으로 한다. 지방자치단체는 바우처 사업의 집행 시기가 오래되지 않았음에도 불구하고 보건복지부가 주관하는 바우처 사업이 가장 활성화 되어 있기 때문이고, 과거 활용되던 종이바우처시스템이 없어지고 전자바우처로 대체되었기 때문에 이를 대상으로 한다.

넷째, 본 연구는 보건복지부에서 주관하고 지방자치단체가 수행하는 사회복지 바우처 사업을 연구대상으로 하고자 한다. 이는 크게 두 가지로 구분되어 지는데, 그 하나는 보건복지부가 주관하고 지방자치단체가 집행하는 바우처인 가사간병방문사업, 노인돌봄종합서비스사업, 산모신생아도우미사업, 장애인활동보조사업, 장애아동재활치료사업이고,<sup>2)</sup> 또 다른 하나는 보건복지부가 주관하고 지방자치단체가 사업선택권을 갖고 집행하는 바우처인 지역사회투자서비스사업이다. 전자의 경우는 지방자치단체별로 공통성을 갖고 있고, 후자의 경우는 집행 초기 단계로 지방자치단체마다 유사한 사업을 집행하고 있기 때문에 연구 대상에 포함하고자 한다.

다섯째, 본 연구는 지방자치단체의 바우처 사업을 중심으로 접근해야 하지만 아직 사업집행의 초기단계인 관계로 사업 중심이 아닌 자치단체 중심의 사례연구를 하고자 한다. 그 대상은 기초자치단체에 한정하되 시의 경우 청주시, 군의 경우 순창군, 자치구의 경우 마포구로 하고자 한다. 사례 지방자치단체는 광역자

1) 사회서비스의 직접 공급방식으로서의 바우처 방식은 사회서비스의 수요자가 공급자 또는 사회서비스의 내용과 수준을 선택할 수 있다(Cave<sup>1)</sup>, 2001)는 점에서 전통적인 사회서비스 전달방식과 크게 차이가 있다

2) 이 외에 보육바우처(2009.5)와 임신출산진료비(2008.12) 바우처도 있지만 보건복지부 내 관장부서의 차이로 자료공급의 한계를 보이고 있어 제외한다.

치단체와 기초자치단체가 그 대상이 되어야 하지만 바우처 방식에 있어서 시도의 역할이 매우 미미하고 실질적인 관장기관이 시군구이기 때문에 시군구만을 대상으로 한다. 그리고 사례지역은 통계의 구축 용이성은 물론 통계의 시군구간 통일성을 고려하여 1개씩의 시군구만을 대상으로 한다.<sup>3)</sup> 이러한 가운데 도시지역의 특성과 농촌지역의 특성, 그리고 서울지역의 특성을 고려해 볼 수 있는 대표적인 사례지역을 선정하고자 노력하였다.

## 2. 연구방법

현재 우리나라에서 이루어지고 있는 바우처 방식은 일부 중앙부처에서 중점적으로 시행되고 있다. 보건복지부의 경우 적극적인 사업추진을 하고 있고, 지방자치단체도 주민생활부서 업무 중에 상당부문을 차지하고 있다. 따라서 보건복지부와 자치단체에서 발간한 바우처 관련 발간물을 대상으로 하는 문헌연구를, 그리고 관련 전문가 및 공무원들이 중심이 되는 워크숍을 통해 자료를 확보하였다.

특히 바우처 방식이 지방행정 전반에 걸쳐 본격적으로 시작하지 불과 1-2년 지나지 않아<sup>4)</sup> 아직 제도화되어 있지 못하며, 동시에 보건복지부의 지침을 이행하는데 급급하기 때문에, 본 연구에서는 두 가지 측면에서 접근하였다. 첫째로 지방자치단체에 대한 바우처 실태분석은 지방자치단체 공무원들과의 면담조사를 통해 자료를 수집하고 애로점을 청취하고, 사례지역을 대상으로 하는 실증(통계)조사를 진행하였다. 둘째로 지방자치단체에서 현재 집행되는 바우처 사업들을 중심으로 사업별 분석을 행한 이후 중앙-지방간 그리고 지방자치단체 내부에 대한 효율화 방안을 제시하는 접근방법을 고려했으나, 지방자치단체의 사회복지 바우처에 대한 축적된 통계의 한계 및 국가중심의 바우처 운영 등으로 인하여, 총체적인 접근, 즉 사회복지 바우처 전반을 분석하고 보건복지부 중심의 바우처

3) 실제로 사례 시군구를 초기에 각기 3개로 한정하여 접근하였으나 통계 미확보 및 통계 불일치로 신뢰도가 높은 1개씩의 시군구를 대상으로 하였음

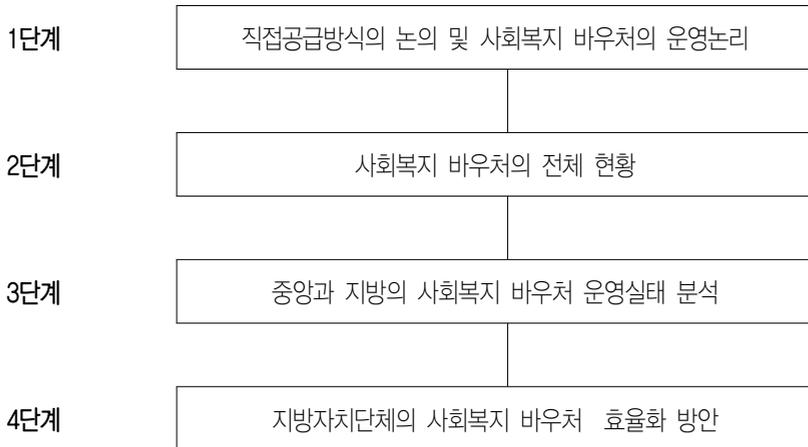
4) 실제 바우처 방식의 도입은 2007년부터 부분적으로 이행되었지만 실제 지방자치단체에서 제대로 집행된 것은 1-2년 전인 것으로 사례조사 자치단체에서 볼 수 있었다.

실태분석과 지방자치단체 중심의 사례 분석을 실시하는 접근방법을 택하였다.

한편 본 연구는 사회복지 바우처 공급방식과 사업에 대한 이용자의 만족도를 고려하여 개선방안을 제시해야 했음에도 불구하고 실증조사를 통한 만족도를 조사하지 못한 방법론상의 한계를 가지고 있다. 실질적으로, 만족도 조사계획에 의해 설문조사를 실시하였으나, 바우처 대상자 및 이용자들이 사회적 취약계층이거나 특수한 환경에 처해 있어 설문응답에 부정적이거나 거부감을 가지고 있었고, 특히 개인정보 보호라는 사유로 사례지역 시군구는 물론 바우처 서비스 제공기관으로부터 실증조사에 필요한 모집단의 개인정보를 획득할 수 없었기 때문에 중도에 설문조사를 포기하였다.

위에서 제시한 연구방법과 연구한계를 기반으로 본 연구는 아래와 같은 연구체계도 하에 진행하였다.

#### ■ 그림 1-1. 연구체계도 ■



## 제2장 직접공급방식의 이론적 논의

### 제1절 단일의 직접공급방식의 의의

#### 1. 단일 직접공급방식의 개념과 유형

단일 직접공급방식이란 단일의 정부 혹은 지방자치단체가 직접 국민 혹은 주민들에게 서비스를 제공하는 방식을 의미한다. 즉 제공기관인 공공부문이 사회 서비스를 주민들에게 직접 제공하는 것으로 공무원들이 직접 주민들을 대면하여 서비스를 제공하는 것을 의미한다.

이러한 의미의 단일 직접공급방식은 크게 전통적 직접공급방식과 바우처 방식으로 대별된다. 전통적 직접공급방식은 공급자인 정부 혹은 지방자치단체가 중심이 되어 서비스 및 보조금을 지역주민에게 직접 지급하는 방식을 의미하고, 직접공급방식으로서 바우처 방식은 정부 혹은 지방자치단체 등 서비스 공급자가 지역주민인 이용자에게 서비스 수혜권을 직접 보장해 주는 방식을 의미한다.

먼저 전통적 직접공급방식은 공급자인 중앙정부 혹은 지방자치단체가 직접 이용자에게 사회복지서비스를 전달하는 방식으로 정부가 독점체제 하에서 공급자 중심으로 서비스를 전달하는 전통적 명령통제 방식이라고 할 수 있다. 이러한 전통적 직접공급방식의 특징은 현물(재화/서비스) 지급을 위주로 하는 것으로, 정부가 현물(재화/서비스)를 생산하여 이용자에게 저렴한 가격으로 공급하는 것이다. 그리고 공급자 중심의 전통적 직접공급방식은 규모의 경제 하에서 사회복지정책 목표의 효율성을 향상시키는 장점을 가진 반면, 공급의 독과점이 존재하고, 이용자보다 공급자 스스로의 이해관계가 더 크게 작용하며, 이용자의 선택권

이 없고, 공급기관 간의 경쟁이 약화되어 서비스 품질향상에 대한 유인이 없는 단점을 가지고 있다.

반면에, 바우처 방식은 공급자인 중앙정부 혹은 지방자치단체가 이용자인 지역주민들에게 직접 사회복지서비스를 직접 제공하되, 이용자의 선택권을 강화하거나 실질적인 서비스수혜권의 보장을 도모하는 것을 강조하는 방식으로 이용자 중심의 직접공급방식이라고 할 수 있다. 즉, 이용자인 주민에게 직접적인 현금을 지급하지 않고 이에 부응하는 가치만큼 서비스 사용권(바우처)을 제공하여 민간 시장에서 이를 이용하게 한 후 정부가 서비스 공급자에게 재정을 제공하는 방식인 것이다. 바우처 방식은 선택과 경쟁을 통한 서비스 제공이라는 점에서 서비스 이용의 효율성이 증진되는 반면에 서비스 제공범위가 한정될 경우 이용자의 보편적 수혜권이 제한될 수 있는 단점을 가지고 있다.

## 2. 단일 직접공급방식의 중요성

단일 직접공급방식의 적용 대상으로서의 사회서비스란, 공공부문이 개인 또는 사회전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 정부(중앙/지방)가 제공하는 적극적인 서비스를 의미한다. 이러한 개념에 기초하면 사회복지서비스는 “사회생활을 영위하는데 있어서 능력의 한계를 가지고 있는 주민에 대하여 전문적인 서비스의 제공을 통해 자립이 가능하도록 지원하는 서비스”를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 사회복지서비스의 공급자와 이용자를 연계하는 구조인 전달체계라는 관점에서 보면 직접공급방식의 주체인 정부(중앙정부와 지방자치단체)의 역할은 매우 중요하다. 정부가 직접 이용자인 주민에게 복지서비스를 제공하는 방식인 직접공급방식은 공급의 보편주의 원칙을 견지한다는 면에서 중요하다. 특히 사회복지서비스의 직접공급은 국가와 지역공동체의 사회적 연대를 강화하고, 경제적 측면에서 모든 국민이 일정 수준 이상의 삶의 질을 영위하는데 필요한 최소한의 공공부문 시장개입을 통해 분배의 정의를 실현하라는 면에서도 매우 중요한 의미를 가진다.

## 제2절 직접공급방식으로서의 바우처의 운영 논리

### 1. 바우처 방식의 확대

공급자 중심의 전통적인 직접공급방식은 정부독점으로 이용자인 주민들은 정부나 공급자의 눈치를 보거나 공급자의 서비스 품질이 낮을 경우 권리행사에 한계를 갖는다. 이러한 한계를 개선하기 위해서 시장원리를 직접공급방식에 도입하여 주민의 선택권을 확대함과 동시에 공급자의 경쟁을 촉진시키고, 서비스 제공과정에 주민들의 참여권을 제고함과 동시에 의견수렴 장치를 제도화시키는 이용자 중심의 직접공급방식이 점차적으로 확대되고 있다. 다시 말해 사회복지서비스 공급에 있어서 독점성을 제거하고 투명성을 확보하여 사회복지서비스 공급에 대한 접근성과 성과를 제고하기 위한 정책적 수단으로, 그리고 사회복지서비스의 주권을 환원시킨다는 의미에서 이용자 중심의 직접공급방식이 확대되고 있는 것이다.

최근에는 이용자 중심의 직접공급방식으로 현금지급형태가 아닌 바우처 방식에 대한 선호도가 높아지고 있는 추세이다. 바우처 방식은 사회복지서비스 전달체계의 이념적 변화와 이용자 권익 증대라는 틀에 비추어 그 중요성이 인정되는 제도로서 최근 확대되고 있다. 실제적으로 바우처 방식이 직접공급방식으로 확대되는 논리적 배경을 보면 다음과 같다.

첫째, 사회서비스 공급 패러다임의 전환 논리이다. 바우처 방식은 맞춤형 복지 패러다임으로 전환되는데 사용되는 중요한 기재로서, 전통적인 직접공급방식 혹은 현금지급방식에서 나타나는 비효율성을 제거한 맞춤형 복지를 추구한다는 점과 사회서비스 이용자를 선별하여 이용자 특성에 부합하는 특정 사회서비스를 제한적으로 공급한다는 점을 갖고 있기 때문이다.

둘째, 사회서비스 주권의 회복 및 시민참여의 강화 논리이다. 이용자 중심의 사회서비스 전달방식인 바우처 방식은 사회서비스 내용 및 수준의 결정에 대한

이용자 요구의 반영(feedback)이 가능하고, 사회서비스의 전달방식에 대한 이용자(주민)의 의견을 반영시키는데 용이하기 때문이다.

셋째, 사회서비스 전달체계의 투명성 확보 논리이다. 이용자에 의한 공급자의 선택 등 시장기계의 도입을 통한 사회서비스의 생산 및 전달과정에서 투명성을 제고할 수 있으며, 사회서비스 전달체계 전반에 대한 모니터링을 가능하도록 하기 때문이다.

## 2. 바우처 방식의 개념과 특징

### 가. 바우처의 개념

바우처란 사회복지서비스 공급에 있어서 서비스를 이용할 수 있는 증서를 통해 이용자가 시장에서 필요로 하는 서비스를 자유롭게 선정하도록 하는 방식으로, 개념상 간접공급방식으로 분류되기도 하지만 최근에 직접공급방식으로 인정되고 있다. 우선 누가 서비스의 주체이고 공급자인가에 의해, 특히 개인이 특정한 재화나 서비스를 구매할 수 있도록 구매권을 간접적으로 지원하는 전달방식(Salamon, 2002; Steuerle, 2000)이라는 측면에서 사회서비스 전달의 간접공급방식으로 보는 견해도 있다. 그러나 사용범위가 제한된 수요측면의 보조(tied demand side subsidy)로, 용도가 제한된 보조금을 사회서비스 이용자에게 직접 지급한다는 측면에서 직접공급방식으로 보고 있다.

그리고 사회복지서비스 공급방식의 새로운 기준<sup>5)</sup>이라는 측면에서 보면, 바우처의 서비스 공급주체는 민간시장이지만 실제 공공부문(정부)이 사회서비스 공급에 대한 비용을 부담할 뿐만 아니라 바우처를 통한 사회복지서비스 공급분야의 결정, 사회복지서비스 수급 대상의 결정 등 의사결정의 주체이기 때문에 직접공급방식으로 보고 있다. 특히 민간시장의 서비스공급자는 서비스수요자를 스스로 결정할 수 없고, 사회복지서비스의 공급과 관련한 의사결정에 참여할 수

5) 새로운 기준에 의한 직접공급방식과 간접공급방식의 구분은 아래 표와 같음

없으며, 책임 또한 없으므로 사회복지서비스 공급 대행자의 역할에 국한될 수밖에 없기 때문이다.

한편 바우처를 3가지 측면에서 개념화 하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라에서 바우처가 정책화되고 집행되는 과정을 준거로 개념화 해 보면, 공급주체인 중앙정부가 사회복지서비스 정책을 기획하고 지방자치단체가 집행함에 있어서 지역주민에게 바우처를 지급하고, 이용자인 주민은 이를 생산주체인 시장에서 서비스를 이용하는 방식을 의미한다.

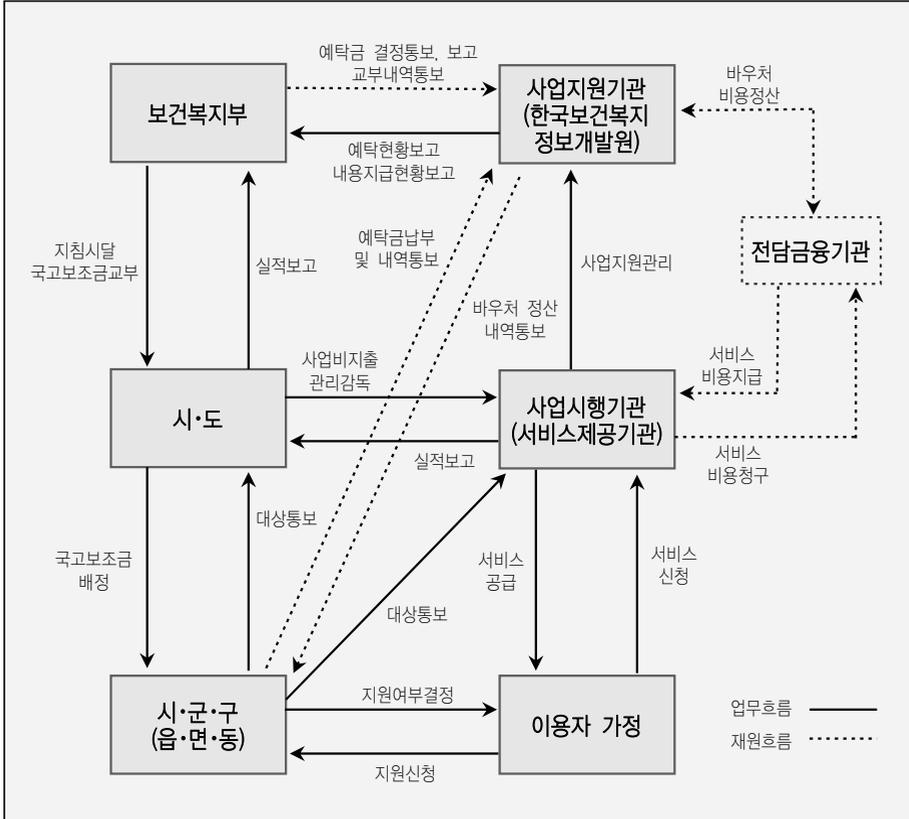
둘째, 사회복지서비스 바우처의 업무처리절차 및 이용자 중심을 준거로 개념화 해 보면, 이용자가 시군구(읍면동)에 서비스 지원 신청을 하면 시군구는 그 자격 등을 고려하여 지원여부를 결정한 후 결정사항을 이용자와 시도 및 도별로 설치된 사업시행기관에 통보하고, 그 후 이용자는 사업시행기관에 서비스를 신청한 후 서비스 공급자들로부터 직접 서비스를 이용하는 방식을 의미한다.

셋째, 바우처 운영대상기관을 준거로 개념화 해 보면, 우선 보건복지부는 시도에 지침시달 및 국고를 배정해 주고, 시도는 보건복지부로부터 국고를 받아 시군구에 배정하는 것은 물론 사업시행기관으로부터 실적보고를 받아 보건복지부에 보고하고 동시에 사업시행기관의 사업비 지출에 대한 관리 및 감독을 행하며, 그리고 시군구는 이용자가 신청한 자격 등을 고려하여 지원여부를 결정하고 이를 이용자 및 사업시행기관에 통보하는 방식을 의미한다.

이상과 같은 바우처의 개념화를 토대로 사회복지 바우처의 업무 흐름도를 작성해 보면 아래와 같다.

구분	직접공급	간접공급	
	신-구 동일	최근 기준	과거 기준
서비스 공급주체	공공부문 (국가, 지방자치단체)	사적부문 (민간회사, 유관단체)	사적부문 (민간회사, 유관단체)
비용 부담 주체	공공부문 (국가, 지방자치단체)	사적부문 (민간회사, 사회봉사단체 등)	공공부문 (국가, 지방자치단체)
서비스 공급자의 신분	공무원	민간인 (민간회사, 유관단체 직원)	민간인 (민간회사, 유관단체 직원)
의사결정의 주체	공공부문(public sector)	사적부문	공공부문, 사적부문

그림 2-1. 사회복지 바우처 방식의 업무흐름도



\* 출처: 보건복지부, 2011 (수정 편집)

## 나. 사회복지 바우처 방식의 특징

### 1) 구조적 특징

첫째, 바우처는 사회복지서비스 이용자의 구매력을 지원하는 일종의 제한된 보조금 지원으로 다양한 유형으로 분류된다.

▣ 표 2-1. 바우처의 유형 분류 ▣

구분		특징	
수혜 방식	명시적 바우처	· 물리적 형태의 바우처를 공공서비스 이용자에게 직접 지급	
	묵시적 바우처	· 공급자에게 수요량에 따른 보조금 지급	
	환급형 바우처	· 공공서비스 이용자가 서비스 이용을 위해 지급한 금액의 전부 또는 일부 환급	
도입 배경	시장전환형	· 서비스 공급체계를 정부독점적 공급에서 시장경쟁적 공급으로 전환 시 적용	
	복리증진형	· 경쟁시장에서 공급되는 서비스에 대해 특정계층의 이용지원을 위한 바우처 지급	
	특수목적형	· 정부의 특수한 목적을 달성하기 위해 바우처 지급	
기타	대상	선별적 바우처	· 특정한 자격요건을 충족한 이용자에게 한해 바우처 지급
		보편적 바우처	· 전체 이용자에 대해 동일하게 바우처 지급
	금액	균일 바우처	· 전체 이용자에게 동일한 금액의 바우처 지급
		차등 바우처	· 조건에 따라 차별적 금액의 바우처를 지급

둘째, 바우처는 사회복지서비스 공급에서 시장기제(market mechanism)를 활용함으로써, 이용자가 중앙정부 또는 지방자치단체에 의해 보장된 구매력을 이용하는 유사시장을 형성하게 한다.

셋째, 바우처는 사회복지서비스 공급기관으로부터 사회복지서비스 이용자가 특정 서비스를 공급받은 이후, 공공부문(정부)이 서비스 공급기관에 사후정산을 하는 체계로, 재원지출 측면에서 사회복지서비스 공급재원 이용의 효과성을 향상시킨다.

넷째, 바우처는 사회복지서비스의 공급과 이용에 관한 모니터링이 가능하여 사회복지서비스 공급의 투명성을 향상시킨다.

## 2) 운영적 특징

첫째, 바우처 방식은 사회복지서비스의 직접공급방식 중 현물지원 방식만큼의 효율성을 갖고 있다. 바우처 방식은 특정 사회복지서비스에 대한 구매권(선택권)을

사회서비스 이용자에게 부여한다는 점에서 현금지급방식과 차이가 있지만 현금과 그 효용이 동일하다고 할 수 있기 때문이다. 특히 사회복지서비스 이용자가 특정서비스를 이용함에 있어서 서비스 공급자를 선택할 수 있는 권리를 보장하는 측면은 전통적 직접공급방식의 하나인 현물지급방식과도 구별된다.

둘째, 바우처 방식은 선택과 경쟁의 시장원리를 사회복지서비스 전달체계에 도입하는 기제로, 이를 통한 사회서비스 전달은 시장 내의 수요자와 마찬가지로 바우처 이용자가 제공되는 특정 사회서비스의 품질과 내용을 선택할 수 있다. 특히 바우처 방식은 시장을 통해 서비스 품질의 향상과 이용자의 욕구에 대한 반응성 증가를 도모할 수 있는 중요한 기제이다.

셋째, 바우처 방식은 사회복지서비스의 이용자(구매자 : purchaser)와 공급자(provider)를 분리시키는 효과를 갖는다. 중앙정부 또는 지방자치단체는 과거 민간 사회복지기관의 감독자의 지위에 있었다면 바우처 방식에서는 서비스 이용자적 입장에서 공급자를 확인하고 연계하는 성격과 역할로 변화된 것이다. 특히 중앙정부와 지방자치단체는 이용자의 수혜를 최대화하고, 서비스 공급자 상호간의 '경쟁'을 유도하여 이들의 관계를 구분함과 동시에 바우처의 자금관리자적 역할을 통해 양자 간의 연계성을 구축하는 역할을 한다.

넷째, 바우처 방식은 시장에서의 계약을 근본으로 한다. 공공부문(정부)이 주된 재정적 역할을 담당하고 서비스의 제공은 계약에 의해 민간에게 맡기는 사회서비스 공급방식으로, 공공부문(정부)의 적절한 개입을 통해 사회서비스 이용자가 서비스 이용의 연속성(계약의 연속성)을 확보할 수 있도록 한다.

다섯째, 바우처 방식은 중앙정부나 지방자치단체의 정책전달체계의 기능을 대체한다. 바우처 방식은 사회서비스 이용자의 자격, 사회서비스 공급 종류, 사회서비스 공급자의 자격 등을 제한함으로써 궁극적으로 정책대상의 범위를 조정하고 결과적으로 정책대상 집단인 이용자 집단의 행태를 통제하기 때문이다.

여섯째, 바우처 방식은 위와 같은 특징을 갖고 있음에도 불구하고 아래 표와 같은 한계를 보이기도 한다.

▣ 표 2-2. 바우처 방식의 한계 ▣

	한 계
시장기제의 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현금지급방식보다 효용이 낮아질 수 있음</li> <li>- 사회서비스의 민간공급자와 수요자의 충분한 확보 조건에 따른 한계</li> <li>- 바우처 제공의 기준에 따른 사회서비스 수요 및 공급의 증가의 한계</li> <li>- 사회서비스 이용자의 서비스 욕구의 양태에 따른 바우처 활용의 한계</li> <li>- 사회서비스 품질기준에 따른 사회서비스 수요 및 공급의 영향</li> <li>- 과다이용 가능성에 따른 경제적 효용달성의 한계</li> </ul>
계약방식의 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회서비스 공급과 관련한 정보의 비대칭에 의한 시장실패</li> <li>- 사회서비스 공급의 연속성을 확보할 수 없게 될 가능성 존재</li> </ul>
정책전달 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회서비스 제공의 범위 및 기준의 결정 어려움</li> <li>- 사회서비스 성과측정 어려움</li> <li>- 사회서비스의 품질평가 기준의 결정 어려움</li> </ul>

### 3. 바우처 방식의 성공요건

바우처 방식의 효과적이며 성공적인 도입 및 정착을 위한 고려요인을 살펴보면 시장경제원리의 적용 가능성, 관리운영 체계의 확립, 목표의 명확화 등으로 정리할 수 있다.

첫째, 바우처 방식의 성공적인 운영을 위해서는 시장경제의 원리로서 공급자간 경쟁이 이루어져야 한다. 완전경쟁시장의 원칙으로 제시된 충분한 수의 공급자와 충분한 수의 이용자가 참여하는 바우처 시장을 형성하여 특정 공급자 또는 이용자에 의한 시장왜곡이 발생하지 않도록 해야 하고, 이들 공급자간의 경쟁을 통한 서비스 품질 향상 및 유지의 여건을 확보할 필요가 있다. 그리고 바우처 가격 결정이 시장가격과 괴리되어 바우처 사용이 시장을 교란하거나 시장에서 통용되지 않는 사례가 발생하지 않도록 바우처 가격 결정에 신중할 필요가 있고, 특히 사회서비스 이용자의 선택권을 보장하는 기제가 되어야 한다.

둘째, 바우처 방식의 도입 목표를 명확히 해야 한다. 바우처 방식의 도입은 사회서비스 제공에 있어서 공공성과 보편주의 원칙의 달성이라는 근본적인 도입 취지를 벗어나지 않도록 해야 하고, 공공성과 보편주의라는 사상적·이론적 목

표와 함께 사회적 일자리 창출이라는 목표의 설정도 가능하기 때문에 이에 대한 구체적인 목표 설정 후 이루어져야 한다.

셋째, 바우처 방식의 효율적인 운영을 위한 관리운영체계의 확립이 필요하다. 지방자치단체 주도의 사회서비스 공급체계를 확립하여 사회복지서비스 이용자의 욕구를 파악하고, 사회복지서비스 이용자 선정에 타당성을 확보하여야 하고, 중앙정부는 사회복지서비스 공급의 전체적인 틀을 제시하는 등 지방자치단체의 바우처 운영을 지원(support)하는 역할을 수행하여야 한다.

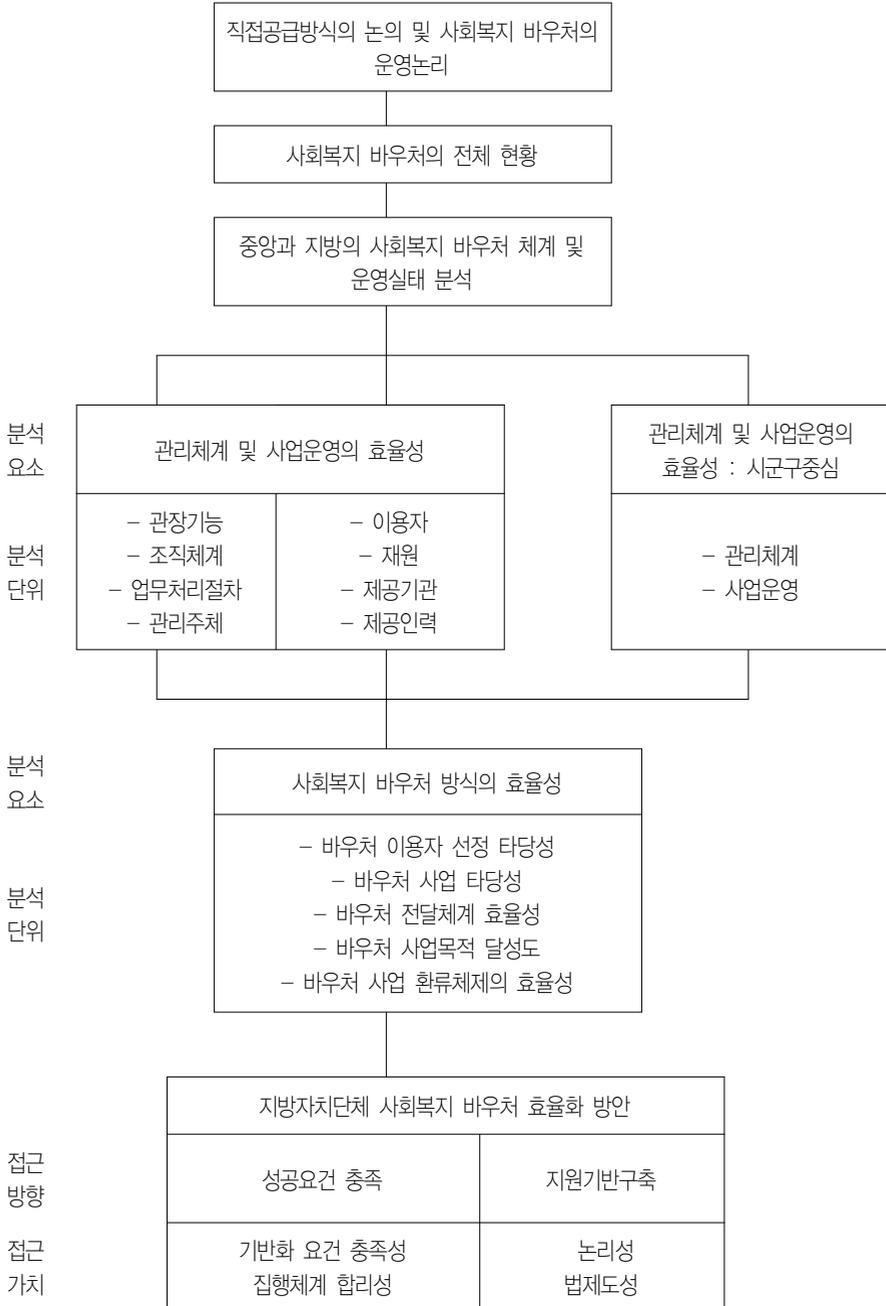
### 제3절 분석틀



본 연구의 목적인 중앙과 지방의 사회복지 바우처 운영 실태 분석을 통해 향후 지방자치단체의 사회복지 바우처에 대한 효율적 운영방안을 모색하는 것에 대한 효과적인 접근방법으로 분석틀을 아래와 같이 제시한다.

우선 실태분석을 통해 문제점을 도출하기 위한 준거로 효율성 개념에 의한 분석을 시행하고자 한다. 분석을 행함에 있어서 관리체계 및 사업운영을 그 요소로 하고, 특히 사회복지 바우처의 종합적인 문제점을 도출하기 위하여 바우처 방식에 대한 평가기준을 모색하여 접근한다. 그리고 향후 지방자치단체에서 사회복지 바우처가 정착될 수 있도록 그 효율화 방안을 모색함에 있어서는 성공요건 충족 및 지원기반구축이라는 측면에서 접근하여 구체적인 개선방안을 도출하고자 한다.

### 그림 2-2. 분석틀



## 제3장 중앙 및 지방자치단체 사회복지 바우처의 실태 분석

### 제1절 사회복지 바우처의 현황

우리나라의 바우처 제도 도입 시기에 대한 합의된 논의는 없다. 단지 1980년 5월부터 시행된 ‘경로우대제도’가 있는데, 이는 철도, 지하철, 고궁, 공원, 목욕, 이발, 시외버스, 사찰 등 8개 업종에 50%할인을 실시하였으나 정부가 재원을 부담하지 아니한 바, 경로우대할인 이상의 의미를 갖지 못하였다. 그러나 2005년 이후부터 실질적인 바우처를 제공해 오는 방식을 일부 취해 왔다고 할 수 있다. <표 3-1>에서 보듯이 ‘문화 바우처’, ‘친환경농업 바우처’가 처음으로 ‘바우처’란 명칭을 갖고 시행되었고, 2006년부터는 보건복지부가 주도하는 ‘사회복지 바우처’가 전격 도입 운영되고 있다. 주관부서를 기준으로 보면 초기에는 노동부·여성부·교육부·문화관광부·농림부에서 일부 시행되어 왔으나, 보건복지부 주관의 사회복지서비스 바우처 사업의 확대에 의해 현재는 많은 중앙부서가 시행하고 있으며 사업종류도 다양하다.

- 6) 정광호(2008)는 우리나라 바우처제도의 역사를 1990년대부터 시행된 유아교육바우처, 노무현정부 시기의 바우처, 2007년 이후 실시된 전자바우처 제도 등 크게 3단계로 구분함
- 7) 1990년부터 노인승차권 지급제도로 전환하여 정부가 경로우대비용을 부담하였으며, 1994년부터는 지방비로 변경하여 비용부담이 중앙에서 지방으로 전환됨. 1996년 현금으로 노인교통비를 지급하기 시작한 이래로 경로우대제도는 바우처 제도의 틀에서 벗어났으며, 2008년 기초노령연금 도입 이후 노인교통비 제도 자체가 폐지됨

표 3-1. 사회복지바우처 도입 연혁(부서별)

종류	시행 시기	주관부서	정책목표	수혜대상	공급자	바우처 금액	지불형식
산모 신생아 도우미 지원	2006년	보건 복지부	취약계층 복리증진 출산을 제고 일자리 창출	도시 근로자 가구 평균소득 50%이하 출산가구	시도별 지정 자활훈련 기관 및 YWCA 등에서 파견된 인력	정액: 50만원 본인부담금 (46,000원 ~ 92,000원)	바우처 제공
불임시술 지원	2006년	보건 복지부	출산을 제고	근로자 평균소득 130%이하 불임부부	전체 의료기관	150만원/인 2회 제한	서비스 제공
노인돌보미	2007년	보건 복지부	차상위 계층 중증노인 독립생활 지원 및 가족의 부양부담 경감	전국가구 월평균소득 150%이하, 65세이상, 중증노인	노인복지센 터, 자활후견 기관, 가정봉 사원파견센 터 등	199억원/ 15,223명 본인부담금 (18,000원 ~ 48,000원)	바우처 제공
중증장애인 활동보조 사업		보건 복지부	장애인의 자립 생활과 사회 참여 증진	만6세~ 65세 장애인복지 법상 등록 1급장애인	소정의 교육과정을 이수한 자	시간당 8,000원 월 40~120 시간 본인부담금 수급자면제	바우처 제공
가사간병 도우미	2010년	보건 복지부	가사 및 간병지원	수급자 <sup>8)</sup> 차상위이하 요보호 가정 <sup>9)</sup> 만65세이 상노인, 중증질환자		월27시간 536억원/ 53,625명 본인부담금 (무료 ~ 48,000원)	서비스 제공 (복권기금 예산지원)
장애아동 재활치료 사업	2010년	보건 복지부	장애아동 재활치료	전국가구평 균소득50% 이하가정의 18세 미만 장애아동	사업실시 기관	월 9~12회 305억원/ 30,547명	서비스 제공
교육훈련 카드	1998년 9월	노동부	품질/ 경쟁력 제고	구직등록 실직자	노동부 인가 직업훈련 기관/학교	훈련직중, 시간, 인원에 의거	서비스 제공
만 5세 무상 보육/교육	1999년	여성부 교육부	취약계층 보육교육 지원/ 경쟁력 제고	가계평균 소득 80%이하	국·공립 정부인가 보육기관/ 유치원/ 사립학원	정액: 15만3천원	서비스제공
만 4세 보육료지원	1991년 시범 2004년	여성부	취약계층 보육지원/ 경쟁력 제고	가계평균 소득 60%이하	국·공립 정부인가 보육기관/ 유치원	소득계층별/ 아동별/ 차등지원	서비스 제공

종류	시행 시기	주관부서	정책목표	수혜대상	공급자	바우처 금액	지불형식
	확대				유치원/ 사립학원		
중소기업 컨설팅	1999년	중소 기업청	중소기업 경영지원	유자격 중소기업	지역별 선정된 전문위원	1회 50만원 업체당 400만원 한도	서비스 제공
국가유공자 LPG 차량지원	2001년	국가 보훈처	특별소비세 인상분 보조	국가유공자 고엽제환자	LPG 사업자	240원/ℓ	서비스 제공
문화바우처	2005년	문화 관광부	저소득층 문화향유권 확대	저소득 장애인/ 노인(시범)	정부선정 5개 비영리단체	정액: 5만원이하	바우처 제공
친환경농업 바우처	2005년	농림부	경쟁력 제고 만족도 제고	우수지역 농업인 (45백명)	5개 교육기관	교육과정별 기본단가 설정	바우처 제공
농업인턴제	2005년	농림부	농업부문 인력양성	미취업자 및 농고생 및 대학생	자격기준을 통과한 농가	1인당 50만원/월 연 500만원	서비스 제공
기술바우처	2007년 시범실 시	중소 기업청	수요자 중심 기술개발	유자격 중소기업	대학/연구기 관 기술개발	100억원 업체당 1억원 총지원금액 의 75% 지원	바우처 제공
연구장비 사용료	2007년	중소 기업청	연구장비가 부족한 중소기업	유자격 중소기업	고가(3천만 원이상)장비 를구비한 대학 및 연구기관	전체 장비 사용료의 60% 지원	서비스제공
주택바우처	2009년	건설 교통부	저소득층 임차인 임대료 지원	저소득가구	민간 주택임대 사업자		바우처 제공
저소득 바우처	2007년	경기도	저소득 가구 생활지원	4인 가족 월평균수입 353만2천 원 이하 경기도민	경기도와 협약을 맺은 기관	230억원 이내	바우처 제공
방과후 수강권	2006년	시도 교육청	교육 기회 확대	저소득층 초등학생	각급학교	정액: 수강금액	바우처 제공
안성바우처 과학 클러스터 프로그램	2007년	안성 교육청	과학교육 지원	안성교육청 관내 학생	국립 중앙과학관 등 과학 관련기관		

\*출처: 정광호, 2008, 바우처연구: page 74~77 수정

\*수정내용: 2007년 현재 기준의 원문자료 인용, 원문자료 연도별/주관기관별 재정렬, 지불형식 단순화, 보건복지부 관련 바우처 시행내용(2009 보건복지백서) 추가 등

또한 초기의 바우처는 종이바우처 방식을 채용하였으나 2007년부터 사회서비스센터가 중심이 된 전자바우처 제도가 실시됨으로써 본격적인 바우처 방식이 확대되는 계기가 된 것으로 볼 수 있다. 전자바우처 제도는 기존의 종이바우처 제도보다 운영의 효율성과 투명성을 향상시킬 수 있었고, 특히 사회서비스센터를 중심으로 바우처 제도를 실시하여 기존의 부처중심으로 실시되던 바우처 제도의 비효율 문제를 적극 개선한 것으로 볼 수 있다.

## 제2절 사회복지 바우처의 실태와 문제점



### 1. 사회복지 바우처의 업무 및 관리체계 분석

#### 가. 사회복지서비스의 업무처리체계 분석

##### 1) 사회복지서비스의 업무처리체계

보건복지부에서 관장하는 사회복지서비스(바우처 방식 포함)를 대상으로 그 업무처리절차를 살펴보면 그림 3-1과 같다. 특히 그림 3-1은 보건복지부의 바우처 사업을 포함한 전반적인 사회복지업무를 대상으로 통합조사요청 업무, 읍면동조사 후 사업팀 이송 업무, 즉시처리 업무, 사례관리 업무, 시군구 접수 업무로 구분하여 정리한 업무처리체계 흐름도이다.

그림 3-1. 사회복지서비스 업무처리 체계

업무 내용	① 통합조사 요청	② 읍·면·동 조사 후 사업팀 이송	③ 즉시 처리	④ 사례관리	⑤ 사군·구 접수
대상 사업	- 기초생활보장(시설입소포함) - 기초노령연금 - 보육·보육료 양육수당 - 장애인복지 : 경증장애 수당, 장애아동수당, 장애인자녀학비, 장애인 자립자금 대여 - 장애인연금 - 타법에 의한 의료급여 - 차상위 본인부담경감 - 차상위 자활지원 - 한부모가족지원	- 바우처사업 · 노인돌봄 · 장애아동재활치료 · 시청각장애부모자녀의 언어발달지원 · 아동인지능력향상 · 장애인활동보조 · 산모신생아도우미 · 지역사회서비스투자사업 - 노인일자리사업 - 아동급식 - (일반수급자)시설입소 신청 등	- 장애인등록 - 각종발급업무 · 증명서 · 장애인복지카드 · 장애인차량표지 · 장애인고속도로 할인카드 - 각종 감면 등	- 중점보호대상자 사례관리 - 단순사례관리 대상자인 경우 단순서비스 연계 · 복합사례관리가 필요하다고 판단되는 경우 ① 서비스연계팀으로 바로 연계 또는 ② 소득재산조사가 필요한 경우 통합조사관리팀에서 조사 후 서비스연계팀으로 분배	- 긴급복지지원 - 입양아동지원 - 청소년특별지원 등
신청	읍·면·동	읍·면·동	읍·면·동	읍·면·동 상담, 대상선정	사군·구
	↓ 사군·구 요청	↓	↓ 즉시처리	↓ 사군·구 요청	↓
조사	통합조사관리팀	읍·면·동		서비스연계팀 통합조사관리팀	사업팀
	↓	↓ 사군·구 요청		↓	↓
보장 결정	사업팀 결정, 통지	사업팀 결정, 통지		서비스연계팀 서비스계획	사업팀 결정, 통지
	↓	↓		↓	↓
급여 서비스	사업팀 급여 지급	사업팀 서비스 제공		서비스연계팀 서비스 제공	사업팀 급여서비스 제공
	↓	↓		↓	↓
변동 관리	통합조사관리팀	읍·면·동		서비스연계팀	통합조사관리팀 / 사업팀
	↓	↓ 변동사항 적용 및 관리		↓	↓
보장 중지	사업팀 급여 중지	사업팀 서비스 중지		서비스연계팀 종결처리	사업팀 급여중지

\*출처 : 보건복지부(2011), 2011년 사회복지통합업무안내

## 2) 사회복지 바우처의 업무처리 절차

위의 표 중에서 본 연구의 대상이 되는 바우처 사업, 즉 그림 3-1의 ②를 중심으로 업무처리체계를 재정리하면 그림 3-2와 같다. 대체로 바우처 사업<sup>10)</sup>의 경우, 이용자가 읍면동에 신청하고 읍면동이 자격 등을 조사·확정하고, 보건복지부 사업팀이 이를 보장·결정 및 급여·서비스를 제공하며, 이용자의 변동사항이 발생할 경우 이를 읍면동이 관리하는 절차로 업무가 이루어진다.

■ 그림 3-2. 바우처 사업의 업무처리 체계 ■



## 3) 사회복지 바우처의 지급 절차

바우처 사업별로 다소 차이는 있지만, 공통적인 바우처 지급절차는 '예탁금 납부 → 대상자 결정통지 → 카드발급 → 본인부담금 납부 → 바우처 생성 → 서비스 결제 → 비용지급 및 정산' 순으로 진행된다.

첫째, 예탁금 납부의 경우, 시·군·구청장은 보건복지부 등으로부터 교부·배정 받은 바우처에 의한 서비스 제공비용을 한국사회서비스관리원에 미리 예탁하여

10) 보건복지부의 바우처 사업은 위 표의 ②에서 규정하고 있는 사업 이 외에 2008.12부터 개시된 임신출산진료비바우처와 2009.5부터 개시된 보육바우처가 더 있음

야 한다(사회복지사업법 시행규칙 제19조의 4 제5항). 그리고 시·군·구청장은 지정된 날짜(매분기 시작 월 20일)까지 교부된 국비, 시·도비, 시·군·구비를 포함한 바우처 비용을 한국사회서비스관리원의 지정계좌에 납부하여야 한다.

둘째, 대상자 결정·통지의 경우, 사업별 대상자 결정 및 자료전송기한(매월 18, 21일)에 맞게 전송된 대상자에 한해 익월부터 서비스 이용이 가능하게 되는데, 시·군·구는 대상자 선정 및 등급변경 결과를 신청인에게 통지해야 한다.

셋째, 카드발급의 경우, 서비스 신청 시 관할 읍·면·동에 카드발급을 신청하면, 대상자 결정 이후 전담금융기관에서 카드 발급 및 발송을 행한다.

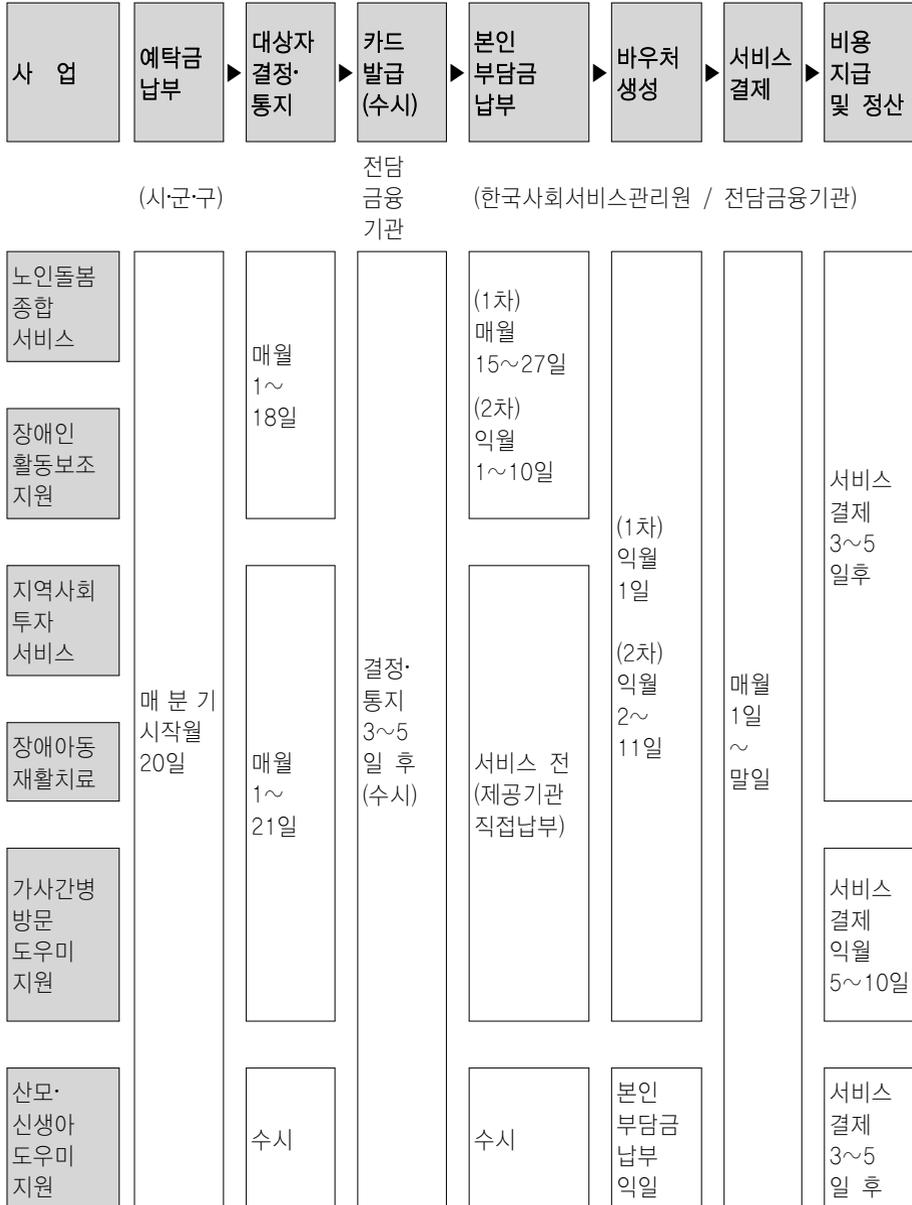
넷째, 본인부담금 납부의 경우, 장애등급, 연령등급, 소득등급, 기타(자녀수 등) 등으로 바우처 대상자가 결정되는 바, 주로 국민기초생활수급자, 차상위계층, 일반 주민 중에서 국민기초생활수급자(장애1급 포함)를 제외하고는 정해진 등급에 의해 매월 일정액의 본인부담금을 납부해야 한다.

다섯째, 바우처 생성과 서비스 결제의 경우, 바우처 생성은 시·군·구의 예약금과 본인부담금이 바우처로 전환되면서 이루어지고, 서비스 결제는 도우미(제공기관)가 서비스 제공 후 결제단말기(전용 또는 휴대폰)를 통하여 실시간 결제된다.

여섯째, 비용지급 및 정산의 경우, 서비스 제공기관이 서비스 제공비용을 한국사회서비스관리원과 연계된 전담 금융기관에 서비스 비용을 청구하면, 바우처 전담 금융기관은 카드수수료를 공제하고 서비스 비용을 제공기관 계좌에 입금하게 된다. 그리고 한국사회서비스관리원<sup>11)</sup>은 제공기관별, 서비스 이용자별 집행내역을 시·군·구에 정산을 행한다.

11) 한국사회서비스관리원은 한국보건복지정보개발원과 2011년 5월에 통합하여 한국보건복지정보개발원으로 개편됨

■ 그림 3-3. 사회복지바우처의 지급절차 ■



## 나. 사회복지 바우처의 관리체계 분석

### 1) 관리주체별 주요기능

사회복지 바우처의 관리는 중앙정부와 중앙부처로부터 위탁받은 한국보건복지정보개발원, 지방자치단체인 시도와 시군구, 바우처 이용자인 주민 그리고 바우처 제공자인 공급기관에 의해 이루어진다. 관리주체별 주요 기능을 종합해 보면 아래와 같다.

표 3-2. 사회복지 바우처 관리주체별 기능

관리주체	주요기능
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업 기본계획 수립, 지침작성, 국고보조, 홍보 등 사업총괄</li> <li>· 사업 평가 및 지도·감독</li> <li>· 바우처 운영계획 수립 및 관리</li> <li>· 전자바우처 시스템 구축 및 관리</li> </ul>
보건복지정보개발원 (한국사회서비스관리원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 바우처 비용의 지급 및 정산 등</li> </ul>
광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서비스 제공기관 지정·시군구 별 예산배정</li> <li>· 시군구 및 읍면동 사업 관리감독</li> </ul>
기초자치단체 (보건소 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 바우처 사업관리 및 예산 예탁 총괄</li> <li>· 서비스 사업 시행 및 홍보·서비스 제공기관의 지정</li> <li>· 서비스 신청접수(보건지소 보건진료소 읍면동 주민센터 등) 및 이용자 선정·서비스 제공 지도·감독</li> </ul>
이용자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본인 및 가족이 읍면동에 서비스 신청</li> <li>· 금융기관 지정계좌에 본인부담금 입금</li> <li>· 서비스 제공기관과 서비스 이용 계약 체결(계약서 작성)</li> </ul>
서비스 제공기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서비스 제공인력 모집, 교육·서비스 제공 및 모니터링</li> <li>· 서비스 비용 청구 및 급여 지급</li> </ul>

\*자료: 보건복지부(2010), 2010 산모신생아도우미 지원사업안내, 수정편집

## 2) 보건복지부

보건복지부는 맞춤형 복지의 확대(전문성), 주민생활안정의 추구(적실성), 공적연금 연계(포괄성), 저출산 고령화의 대비(적실성, 통합성), 고용창출(통합성)을 통한 맞춤형 복지기반을 확립하기 위해 바우처 사업의 제도적·정책적 틀을 구축하고 이를 집행하는 기능을 수행한다. 보건복지부는 4실 3국 12관(대변인 제외) 62과로 조직되어 있지만, 본 연구의 대상이 되는 사회복지서비스와 관련 업무는 보건의료정책실, 사회복지정책실, 저출산고령사회정책실, 건강정책국, 보건산업정책국, 장애인정책국으로 분산되어 추진되고 있다. 그 중에서도 바우처 사업을 기획하고 조정하는 부서는 사회복지정책실의 사회서비스정책과, 사회서비스사업과, 사회서비스지원과, 자립지원과에서 주도적으로 추진하고, 다른 실국의 관련 기능별로 협력적 업무를 추진한다.

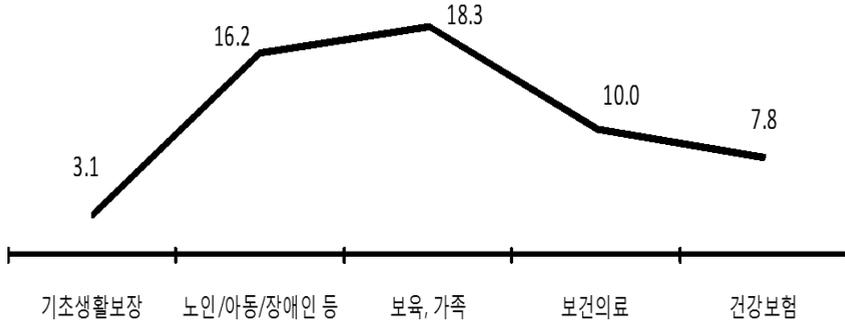
2011년 우리나라 정부 총지출(309조원) 중 보건복지분야(86조원)가 약 28%를 차지하고 있는 가운데<sup>12)</sup>, 보건복지부의 총지출(21조원)<sup>13)</sup> 중에서 사회복지분야가 15.7조원으로 보건복지분야 5.3조원의 약 3배에 달하고 있다. 분야별로 2008년부터 2011년까지의 연평균증가율을 보면 아래 그림과 같다. 그 중에서 2011년도 보건복지부 사회복지서비스 전자바우처 사업예산은 2조 5천 8백억원으로 총지출액의 약 12%를 차지하고 있다.

12) 국가재정운영계획, 2010

13) 보건복지부 총지출액은 약 31조원으로 여기서는 기금 등을 제외한 금액을 제시한 것임

■ 그림 3-3. 분야별 보건복지부 예산 연평균 증기율 ■

(2008년 ~ 2011년, 단위; %)



■ 표 3-3. 사회서비스 전자 바우처 사업현황 ■

(단위 : 개소, 명, 백만원)

사업명	'10년도				'11년도 예산
	제공기관 수	이용자 수 (시작월~ 12월)	제공인력 (12월)	예산 (예산현액)	
총 계(8개 사업)	44,567	2,181,724	283,676	2,199,644	2,584,119
가사간병방문	309	27,823	3,186	13,624 (24,324)	14,251
노인돌봄종합서비스	1,001	34,105	8,555	53,459	62,225
산모신생아도우미	250	62,491	3,369	24,400	24,467
장애인활동보조	528	32,271	20,411	127,914	115,154
장애아동 재활치료	770	31,005	3,210	48,043	48,111
보육 바우처	38,050	878,880	229,083	1,632,204	1,934,611
임신출산진료비	2,093	642,572	-	190,000	250,000
지역사회서비스투자	1,566	472,577	15,862	110,000	135,300

### 3) 사업지원기관 : 한국보건복지정보개발원

사업지원기관인 한국보건복지정보개발원은 2011년 5월에 과거의 보건복지정보개발원과 사회서비스관리원을 통합 개편한 조직으로, 보건복지부와 위탁계약에 의해 운영되는 조직이다. 한국보건복지정보개발원의 기능, 조직, 인력, 재정 상황을 살펴보면 <표3-4>와 같고, 한국보건복지정보개발원의 주요사업 예산과 바우처 관계를 살펴보면 <표3-5>와 같다.

■ 표 3-4. 한국보건복지정보개발원 개요 ■

구분	한국보건복지정보개발원
설립근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지사업법 제6조의 3</li> <li>① 보건복지부장관은 제6조의 2 제2항에 따른 정보시스템의 효율적인 운영을 위하여 그 운영에 관한 업무를 수행하는 전담기구를 설립할 수 있다</li> <li>② 제1항에 따른 전담기구는 법인으로 한다</li> </ul>
설립일	- 2011.5
유형	- 위탁집행형 준정부기관
주요기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건복지분야 정보시스템 운영 및 통합관리</li> <li>- 보건복지분야 정보화 지원</li> <li>- 사회·보육서비스 바우처 사업의 통합관리               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회·보육서비스 바우처 지불·정산·사후관리</li> <li>· 사회·보육서비스 바우처 통합정보시스템 운영</li> <li>· 사회·보육서비스 품질관리·연구·교육·홍보</li> <li>· 지역사회서비스 투자사업 관리 및 운영·선정·평가지원</li> </ul> </li> <li>- 정책개발지원</li> <li>- 이용자 서비스 품질관리</li> </ul>
조직	- 3실 1팀 9본부 30부 중, 바우처는 사회서비스본부와 보육서비스 본부를 중심으로 수행
인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2011.3 현정원 192명(원장, 상임/비상임이사, 감사, 직원)</li> <li>- 정규직 192명, 비정규직 112명</li> </ul>
'11예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총수입액(314억원) 중 사업액(105억원)으로 33.6% 수준임</li> <li>- 수입액은 모두 정부보조금으로 충당</li> </ul>

\* 자료출처: 한국보건복지정보개발원(www.khwis.or.kr)

표 3-5. 보건복지정보개발원의 주요 사업예산

구분			10년 결산	11년 예산
주요사업	주요사업내용	바우처와의 관계		
사회복지통합 관리망 운영	·각종 사회복지 급여 및 서비스지원 대상자 의 자격·이력 정보 통합 관리 ·서비스전달체계 개편 및 자치단체의 효율 적인 복지업무 처리를 지원	·바우처 지급대상에 관한 정보제공	11,021	4,875
사회복지시설 정보시스템 운영	·사회복지 법인·시설업무의 전자화를 통하 여 표준화 및 투명성 제고	·바우처제공의 투명성 제고	1,613	789
사회복지 포털시스템 운영	·국민 실생활에 도움이 되는 전문복지소식, 복지제도, 복지관련 정책·법령·통계·학술 자료 등을 제공	·정보의 비대칭 해소	870	790
보건의료 정보화사업	·보건소의 보건사업·행정 업무 ·진료·진료지원 등 보건기관의 정보화 ·의료서비스의 품질향상 및 서비스 공급의 효과성, 효율성 향상	·사회서비스 품질향상 ·효과성 및 효율성 향상	10,652	4,111
장애인연금시스템 구축 및 운영	·기초장애연금의 효율적인 지급 및 운영을 위한 정보시스템 구축	-	1,643	
장애인보조기구 통합DB 구축사업	·장애인보조기구 품목코드 표준화 ·지급현황의 부처간 정보공유 및 통합관리 를 통한 중복지급 방지 및 예산절감	·효율성 제고	580	
맞춤형 방문건강관리 사업	·가정방문을 통해 제공되는 건강서비스에 대한 모니터링	·모니터링	456	
통합 상시모니터링 시스템 개선	·개인정보보호 관리환경 확보	-	228	
보건복지 사이버 안전센터 운영	·보건복지부, 소속기관 및 산하 공공기관, 국립대병원 등 34개 기관에 대한 365일 24시간 사이버 보안관제 실시	-	976	

#### 4) 지방자치단체

지방자치단체가 바우처 사업을 추진함에 있어서 광역과 기초자치단체간에는 그 역할과 기능이 다소 차이가 있다. 우선, 특별시·광역시 기능을 살펴보면, 읍면동에 신청한 이용자의 지원요구를 시군구가 결정하면 이를 통보받는 기능, 사업시행기관에서 돌보미 파견을 한 실적을 보고 받아 보건복지부에 종합보고하고 동시에 사업시행기관의 사업비 지출을 관리·감독하는 기능, 그리고 보건복지부의 바우처 재원의 교부를 받아 시군구에 배정하는 기능을 수행한다.

둘째로, 시군구의 기능을 살펴보면, 읍면동에 신청한 이용자에 대한 지원결정을 위한 조사 및 결정을 하여 이를 이용자와 시도 및 사업시행기관에 통보하는 기능, 보건복지부와 시도로부터 교부받은 바우처 재원 중 일부를 분기별로 사업지원기관(한국보건복지정보개발원)에 위탁하는 기능을 수행한다. 그리고 시군구의 주민생활지원과가 각 담당별로 바우처 사업을 배정받아 총괄 관리하는 기능<sup>14)</sup>을 수행하고, 읍면동은 바우처 사업별로 신청을 받고, 소득재산확인을 위한 실제 상담 등을 실시한다. 특히, 시군구에서 바우처 사업을 담당하고 있는 인력들은 대체로 팀 단위로 배정되어서 바우처 사업만을 수행하지 않고 그 이외의 복지업무도 관장하고 있기 때문에 바우처 사업 인력들의 업무량이 사실상 많은 것이 일반적이다.

### 다. 사회복지 바우처의 업무·관리체계상의 문제점

#### 1) 업무처리체계

첫째, 바우처 업무처리절차 상 광역자치단체인 시도와 기초자치단체인 시군구는 보건복지부의 정책에 따라 결정된 바우처 사업에 대해 단순히 집행만을 행하는 대리적 역할에 불과하고, 오히려 사업지원기관 및 시행기관의 역할이 자치단체의 역할보다 더 큰 것으로 판단된다. 즉, 시도 및 시군구가 사회복지 바우처

14) 자산조사 및 자격관리, 소득재산 등 변동사항 적용 및 관리, 확인조사, 민관협력, 자원연계, 사례관리, 적극적 상담 (상담·안내, 신청·접수)을 행함

사업의 실질적이고 최종적인 전달자이며 최일선의 집행자로서의 기능을 충실히 이행하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 읍면동과 시군구(통합조사관리팀, 서비스연계팀 등)의 경우 일반적인 사회복지사업 외에 바우처 방식의 사회복지사업까지 업무를 처리함으로써 과도한 업무량을 소화하고 있다.

셋째, 실질적으로 바우처 이용자나 기타 사회복지 서비스 수혜자에 대한 최종적인 접촉과 서비스 중지 결정의 주체는 사업지원기관이나 직접적인 서비스 제공자들이기 때문에 지방공무원들이 실질적인 서비스 공급자로서 인식되고 있지 못하여 주민들의 시군구에 대한 주민서비스 만족도가 낮게 평가될 수 있는 가능성이 상존한다.

넷째, 업무처리체계상 시도의 역할은 시군구에 대한 예산배정에 그치는 것으로 보여 바우처 업무에 대한 시도의 책임감이 부족한 바, 시도 담당 공무원들은 이를 부가적인 업무로 인식하는 분위기도 있어 책임 있는 사회복지정책 구현에 어려움이 있다.

## 2) 관리체계(주체별)

### 가) 보건복지부

첫째, 우선 전자바우처 사업의 예산이 매년 증가되는 것으로 볼 때 기존의 바우처 사업 이용자의 만족도를 높이고 동시에 새로운 사회복지 바우처 사업을 확대해야 한다고 판단됨에도 불구하고, 2006년 이후 2010년에 이르기까지 큰 변화를 보이고 있지 않다는 점에서<sup>15)</sup> 최근 사회복지 바우처의 새로운 개발에 소극적으로 정책적 대응을 하는 것으로 판단된다.

15) 노인돌봄서비스(2007.4), 장애인활동보조서비스(2007.5), 지역사회서비스투자사업(2007.8), 산모신생아 도무미(2008.2), 임신출산진료비(2008.12), 장애아동재활치료(2009.2), 보육전자바우처(2009.5), 언어 발달지원사업(2010)가 연도별로 점차적으로 신설되었지만, 보건복지부가 수행하는 다른 사회복지업무 중에서 직접적으로 서비스만을 제공하는 방식으로 처리하는 사업들을 대상으로 전면적으로 바우처 방식으로 전환하는데 소극적이라는 점임

둘째, 보건복지부의 사회복지 전자바우처 사업은 정책적 기초를 세우는 것을 제외하고는 관리부문 전체를 사업지원기관(최근 사회서비스관리원과 보건복지정보개발원으로 통합하여 한국보건복지정보개발원으로 통합개편)에 위탁하여 관리하고 있다. 따라서 정부의 업무과다 해소 및 정부독과점 방지는 물론 전문성에 의한 사회복지서비스의 질적 수준 제고를 도모하기 위한 위탁배경과 목적에 부합되고 있는지에 대한 주기적인 점검 및 평가가 있어야 함에도 불구하고 전문가 워크숍 결과에 따르면 소극적인 접근을 하고 있는 것으로 판단된다.

#### 나) 위탁관리기관: 한국보건복지정보개발원

보건복지정보개발원은 보건복지부의 위탁에 의해 사회복지 분야의 바우처 사업 및 일반사업을 수행하는 기관으로, 보건복지부의 정책결정기능을 제외하고는 모든 집행기능을 갖고 있는 바, 실제 조직의 비대화에 의한 경직성을 제거하고 재정운영의 투명성을 확보하는 것이 중요함에도 이에 대한 일정 수준 이상의 조건을 구비하지 못하고 있는 것으로 전문가의 워크숍 결과 나타났다. 2011년 통합 개편에 의한 출범으로 아직 조직적 안정성을 확보하지 못하고, 사업의 통폐합으로 인한 효율성을 담보하지 못하고 있음과 많은 재원을 사업시행기관에 지출한다는 점에서 그 투명성을 확보하였다고 보기 어려운 현실이다.

#### 다) 지방자치단체

첫째, 사회복지서비스 바우처에 있어서 자율성이 부족한 지방자치단체는 보건복지부의 업무지침에 의한 수동적 업무처리를 행하기 쉬운 환경에 처해 있다. 따라서 지역특성에 부합하고 주민인 이용자의 요구를 고려한 업무를 추진함에 있어서 필요한 조직적·인력적·재원적 역량의 한계가 있는 것으로 판단된다. 전문가 워크숍 결과에 의하면, 시군구와 읍면동의 경우 바우처 제공기관인 사업지원(시행)기관과의 역할 차이로 인해, 주민의 편익을 고려한 주민의 불편을 해소할 수 있는 입장에 있지 않아, 실질적으로 이용자 만족도 제고에 대한 정책구현이 불가능한 점이 노정되고 있다.

둘째, 시도의 관리적 역할은 사회복지 바우처 사업의 시행에 있어서 시군구와 사업시행기관으로부터의 실적보고를 받고 시행기관에 대한 지도감독을 행하는 것이다. 그러나 공무원 면담 및 워크숍 결과에서 시도가 직접 사업시행기관에 대한 지도감독을 형식적으로 실시하고 있는 것으로 확인되면서, 실효성 있는 지도감독 집행에 대한 의문을 가져왔다.

셋째, 시군구에서 사회복지업무를 다루는 부서가 국단위 혹은 과단위로 설치되어 있지만 사회복지 바우처를 관장하는 부서는 사회복지관련 과의 담당단위에서 이루어지고 있음은 물론 일부 시군구에서는 과별로 분산되어 추진되고 있다는 점에서 종합적인 관리에 어려움이 있다. 특히 담당단위에서 이루어지는 사회복지 바우처 업무는 그 중요성이 적어 1명의 공무원이 추진하는 다른 업무에 부가해서 처리하는 수준에 머무르고 있는 현실로, 독자적이고 전담적인 업무 추진이 어려움은 물론 공무원 개인 입장에서는 과다한 업무량을 생산해 내는 과업으로 인식하고 있기 때문에 업무처리의 정확성 등을 기하기 어려운 현실이다.

넷째, 읍면동의 사회복지 바우처 역할은 소득재산 확인 및 욕구조사는 물론 변동사항 적용 및 관리 등 중추적인 기능을 수행하고 있는데, 현실적으로 읍면동에서 사회복지업무를 담당하는 인력은 대체로 1인으로 이들은 주민생활지원 업무를 총괄하고 있어 사회복지서비스 전반적 업무 및 바우처 업무를 동시에 수행하고 있다는 점에서 업무량이 과다한 것으로 나타났고, 이에 따라서 바우처 이용자들에 대한 확인조사업무 및 변동관리업무에 최선을 다하기 어려운 점이 노정되고 있다.

## 2. 사회복지 바우처 사업운영 실태 분석

### 가. 사회복지 바우처의 사업 현황

현재 우리나라의 사회복지 바우처는 보건복지부의 업무를 중심으로 확산되고 있고 현재 지방자치단체에서 시행되고 있는 대표적인 사업은 가사간병방문, 노인돌봄 종합서비스, 산모신생아 도우미, 장애인 활동보조, 장애아동 재활치료, 지

역사회서비스투자사업, 임신출산진료비지원, 보육바우처 등 8가지이며, 이들은 전자 바우처의 형태로 지급되고 있다.

▣ 표 3-6. 사회복지 바우처 사업현황 ▣

(2009.12.31 기준, 단위: 원, 개소, 명, 백만원)

종류	개요	대상	본인부담금 (지원수준)	제공기관 수	제공인 력	수혜자 수	예산(국비)
가사간병 방문	가사 및 간병지원	수급자, 차상위 이하 요보호가정	8,000 ~ 48,000 (월 27시간)	303	5,369	32,779	53,625
노인돌봄 종합서비스	가사 및 활동지원	요양등급 A, B 전국가구 평균소득 150%이하	180,000 ~ 480,000 (월 27시간 ~ 36시간)	505	4,495	15,223	19,910
산모신생아 도우미	건강관리 및 경제적 부담완화	전국가구 평균소득 50%이하	46,000 ~ 92,000 (2주 ~ 4주)	197	3,977	48,469	25,684
장애인활동 보조	일상생활 및 활동지원	1급 중증장애인	200,000 ~ 800,000 (월 20시간 ~ 80시간)	453	18,540	31,486	111,059
장애아동 재활치료	장애아동 재활지원	전국가구 평균소득 100%이하 (장애아동)	20,000 ~ 60,000 (주 2회) (월 8회)	636	2,633	17,407	30,547
임신출산 진료비*	태아의 분만과 산모의 건강관리	임신이 확인 된 임신부	400,000 (1회임신) 40,000/일 (분만예정일 후 60일)	2,093	N/A	339,69 4	119,214
보육 바우처**	어린이집 이용료 보조	소득하위 50% (전액지원)	보육료의 전액 또는 30-60% 지원	36,955 개소	N/A	870,00 0 여명	21,275억 여 원
지역사회서 비스 투자	지자체 중심의 신규서비스 개발	전국가구 평균소득의 100%이하	사업별 상이	906	39,614	266,93 3	82,000

\* 2010년 기준

\*\* 2010년 9월 도입(보육바우처 관련 각 통계는 2010년 기준, 단위 별도 표시)

- 위의 바우처 사업 중 임신출산진료비와 보육바우처는 본 연구에서 제외함

- 자료: 보건복지부(편집, 수정)

위의 <표 3-6>에서 보듯이 보건복지부가 주관하는 바우처 사업 중에서 지역사회 서비스투자 사업은 다소 다른 특징을 가지고 있다. 기존의 바우처 사업은 보건복지부가 주도적으로 개발하고 운영하는 것으로, 국가 전체적인 기준 설정에 의한 사회 안전망 구축이라는 측면에서 추진되고 소수의 전문기관 중심으로 대응하는 방식이라면, 지역사회서비스투자 사업은 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 개발하고 운영하는 것으로, 지역의 서비스 수준의 보편화를 도모한다는 측면에서 사업을 추진하고 다양한 서비스 제공기관이 참여하는 대응 방식이라고 할 수 있다. 특히 보건복지부가 전반적인 것을 관장하지만 지방자치단체가 지역별·계층별 특성을 반영하여 바우처 사업을 직접 추진하는 것이라는 장점을 갖는 것으로 볼 수 있다.

## 나. 사회복지 바우처 사업의 운영실적<sup>16)</sup>

### 1) 이용자

사회복지 바우처 지급대상은 신청자에 대해 일정기준에 의한 심사를 통해 선정하는데, 2008년부터 2010년까지 사회복지 바우처 지급을 신청한 신청자는 모두 973천명으로, 이 중 심사를 거쳐 671천명이 바우처 지급대상자로 선정되어 26.43%가 수혜를 받고 있지 못하다. 수혜율이 낮은 이유는 이용자의 소득산정기준에 대한 이해 부족으로 과다 신청, 바우처에 대한 홍보부족 및 이해 부족에 기인하는 것으로 판단된다.

그리고 사회복지 바우처 이용자는 2008년 이후 2010년까지 약 3,164천명이다. 규모면에서는 지방자치단체가 자율적으로 선택하여 추진한 바우처 사업인 지역 사회투자서비스사업의 이용자가 가장 많은 1,298천명이고, 2009년부터 개시된 임신출산진료비사업이 그 다음으로 많은 1,269천명으로 나타나고 있다. 증가율 면에서는 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스와 장애아동재활치료 사업의 증가율이 높은 것을 볼 수 있다.

16) 이하의 이용자, 제공기관, 제공인력 등의 숫자가 앞의 종합 표와 다소 차이가 있는 것은 동일한 보건복지부 자료임에도 불구하고 기준시점과 설명 목적에 의한 것으로 큰 문제를 가지고 있는 것은 아님

표 3-7. 사회복지바우처 이용자 현황

(단위: 명)

사업명	2008년	2009년	2010년	계
계*	599,851	1,263,599	1,300,760	3,164,210
가사간병방문 서비스	21,039	33,281	33,697	88,017
노인돌봄종합 서비스	21,332	15,223	34,490	71,045
산모신생아 도우미	44,965	53,401	67,420	165,786
장애인 활동보조	23,946	31,636	32,691	88,273
장애아동 재활치료		18,005	31,661	49,666
임신출산 진료비		626,832	642,699	1,269,531
지역사회투자 서비스	448,569	485,221	463,650	1,397,440

\* 계는 2010년 8월부터 시행한 언어발달지원사업 포함임

\*\* 자료: 보건복지부(편집, 수정)

## 2) 정부보조금

사회복지 바우처에 대한 정부보조금은 점차 증가하는 추세에 있다. 규모면에서는 장애인활동보조와 지역사회투자서비스에 대한 보조금이 가장 많고, 증가율면에서는 노인돌봄종합서비스와 장애인활동보조 사업이 가장 높은 것을 볼 수 있다.

표 3-8. 사회복지바우처 정부보조금 현황

(단위: 백만원)

사업명	2008년	2009년	2010년	계
계*	285,299	532,593	669,759	1,487,651
가사간병방문 서비스	15,258	65,888	32,596	113,742
노인돌봄종합 서비스	27,945	27,198	76,799	131,942
산모신생아 도우미	25,801	30,976	38,810	95,587
장애인 활동보조	101,628	181,524	201,676	484,828
장애아동 재활치료		29,837	54,804	84,641
임신출산 진료비		102,916	119,241	222,157
지역사회투자 서비스	114,667	94,254	145,741	354,662

\* 계는 2010년 8월부터 시행한 언어발달지원사업 포함임

\*\* 자료: 보건복지부(편집, 수정)

### 3) 제공기관

사회복지 바우처를 제공한 기관도 과거 3년간 증가추세에 있다. 규모면에서는 임신출산진료비 사업이 가장 많고, 그 다음이 지역사회투자서비스 사업이다. 증가율 면에서는 노인돌봄종합서비스사업이 절대적으로 높고 산모신생아도우미가 실제 증가율면에서 높게 나타나고 있다.

▣ 표 3-9. 사회복지바우처 제공기관 현황 ▣

(단위: 개소)

사업명	2008년	2009년	2010년	계
계*	4,020	4,961	6,382	15,363
가시간병방문 서비스	292	303	311	906
노인돌봄종합 서비스	490	505	913	1,908
산모신생아 도우미	164	197	253	614
장애인 활동보조	409	453	508	1,370
장애아동 재활치료		636	801	1,437
임신출산 진료비	1,785	1,961	2,093	5,839
지역사회투자 서비스	880	906	1,081	2,867

\* 계는 2010년 8월부터 시행한 언어발달지원사업 포함임

\*\* 자료: 보건복지부(편집, 수정)

### 4) 제공인력

사회복지 바우처를 제공하는 기관의 종사자 수도 3년간 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 규모면에서는 지역사회투자서비스가 가장 많았고, 장애인 활동보조 사업이 그 다음이다. 증가율 면에서는 지역사회투자서비스가 가장 높으며 노인돌봄종합서비스와 산모신생아도우미사업의 종사자가 높게 나타나고 있다.

표 3-10. 사회복지 바우처 제공인력 현황

(단위: 명)

사업명	2008년	2009년	2010년	계
계*	39,783	70,038	122,190	232,011
가사간병방문 서비스	3,846	5,391	6,305	15,542
노인돌봄종합 서비스	4,341	4,449	12,381	21,171
산모신생아 도우미	3,687	3,977	9,554	17,218
장애인 활동보조	16,423	18,611	27,499	62,533
장애아동 재활치료		2,688	4,802	7,490
임신출산 진료비	-	-	-	-
지역사회투자 서비스	11,486	34,872	61,607	107,965

\* 계는 2010년 8월부터 시행한 언어발달지원사업 포함임

\*\* 자료: 보건복지부(편집, 수정)

## 다. 사회복지 바우처의 사업별 실태분석

### 1) 사회복지 바우처 사업별 운영 실적 : 5개 바우처 사업

본 연구에서 직접적인 연구대상으로 하는 5개 사업을 중심으로 운영실적을 종합해 보면 아래 표와 같다.

표 3-11. 사회복지 바우처의 사업별 운영실적

(단위: 백만원, 명, 개소)

구분	가사간병방문사업	노인돌봄종합서비스사업	산모신생아도우미사업	장애인활동보조서비스사업	장애아동재활치료사업	
서비스 개시일	2008년 9월	2007년 5월	2008년 2월	2007년 5월	2009년 2월	
서비스 대상자 (2011)	12,315명	35,600명	26,542	35,097명	34,851명	
제공기관 (2010)	311개소	913개소	253개소	508개소	801개소	
이용 현황 (2010)	이용인원	27,953명	34,490명	67,420명	32,691명	62,336명
	정부보조액	32,596	76,799	38,596	201,676	31,661
	본인부담금 납부액	-	4,699	4,953	11,213	54,804
제공 인력 (2010)	소계	6,305	12,381명	9,554명	27,499명	4,802명
	남	28	112명	-	3,375명	394명
	여	6,277	12,269명	9,554명	23,764명	4,408명

\*자료: 보건복지부(2011), www.socialservice.or.kr

사업별 비교분석결과, 노인돌봄종합서비스사업과 장애인활동보조서비스사업 및 장애아동재활치료사업이 중심적인 바우처 사업으로 나타났다. 서비스 대상자 수와 제공기관 수가 가장 많은 것을 중요한 사업으로 볼 수 있다는 시각에서 이다. 또한 이러한 사업은 우리나라 현재의 수준에서 가장 보편적인 바우처 방식에 의한 서비스 전달을 하는 것으로 주민의 기초적 욕구 및 절대적 빈곤을 극복 하는데 핵심적인 사업으로 볼 수 있기도 한 바, 향후 이러한 서비스에 대한 효율성을 더욱 제고하여야 할 것이다.

실제 서비스 이용인원을 기준으로 보면, 대상자의 2배 수준의 이용실적을 가진 사업은 산모신생아도우미사업, 그 다음이 장애아동재활치료사업으로 나타나고 있다. 또한 정부보조액 기준으로 보면, 외형상 장애인활동보조서비스사업이 가장 규모가 크고 이용인원 대비 6배에 달하는 것을 볼 수 있으며, 이용인원 대비 정부보조액이 상대적으로 적은 사업은 산모신생아도우미사업과 장애아동재활치료사업으로 나타났다. 특히 장애아동재활치료사업의 경우 다수 이용자가 있음에도 불구하고 정부보조액이 상대적으로 적고 본인납부액이 많은 편이며 제공인력의 전문성을 요하기 때문에 이에 대한 정부의 해결방안을 마련할 필요가 있다.

## 2) 사회복지 바우처 사업별 운영 실적 : 지방중심의 지역사회서비스투자사업

지역사회서비스투자사업은 수요자 지원을 위한 바우처 방식으로, 지방자치단체가 자체 아이디어로 사회복지서비스를 개발하여 저소득 취약계층에게 일자리를 창출하고 이를 통해 사회복지서비스의 산업화를 도모하는 것을 목적으로 한다. 그 동안 바우처 방식을 통해 사회복지 수요자 중심의 복지전달체계를 다양화한 것은 물론 기존 바우처 방식의 시스템을 그대로 이용하였다는 점에서 지방자치단체의 부담을 다소 완화한 점이 장점으로 거론된다. 특히 보건복지부가 전국을 대상으로 일괄적으로 실시하는 국가주도의 사회복지서비스 전달체계에 의한 것이 아닌 지방자치단체가 지역특성 및 주민욕구에 부응하여 사회복지서비스를 개발한다는 점에 의의가 있다.

지역사회서비스투자사업은 지방자치단체에서 2011년 2월 시작하여 2012년 12월까지 한시적으로 추진하고 있으나, 낮은 성과평가나 예산조정 등 불가피한 사유가 발생하면 사업을 축소 혹은 중지하는 경향을 보이고 있다. 구체적인 적용 내용을 살펴보면, 전국가구평균소득 100%이하(단 장애인 및 노인대상 사업은 전국가구 평균소득 120%이하)를 대상으로 하고, 연령은 사업별로 달리 규정하며, 해당 서비스를 필요로 하는 당사자가 주소지 시군구의 장애인에게 신청하고, 복지요구수요 조사를 거쳐 서비스 대상자 결정 및 통지한다. 총사업비는 2011년 기준으로 국비 1,353억원이고, 매칭펀드로 운영하되 보건복지부가 일부 지원하며(서울 50%, 시도 70%, 성장축진지역 80%), 지방자치단체의 경상보조 형식으로 지원하게 된다.

현재 지방자치단체에서 추진하는 지역사회서비스투자사업의 유형과 추진체계는 <표 3-12>, <표 3-13>과 같다.

■ 표 3-12. 지역사회서비스투자사업유형 ■

유형	현황	절차
지역선택형	-1개 : 아동인지능력향상서비스	사업개발주체(보건복지부) → 제공기관 선정(보건복지부) → 사업참여 선택(자치단체) → 서비스제공(제공기관)
지역개발형	-586개 : 자치단체가 창의적인 바우처사업 발굴한 후 보건복지부가 선정	사업개발주체(자치단체) → 사업신청 및 공모(자치단체) → 심사 및 선정(보건복지부) → 서비스 제공(제공기관)

■ 표 3-13. 지역사회서비스투자사업의 추진체계 ■

부서		기능
보건복지부	사회서비스사업과	-사업기본계획수립 및 사업총괄
	사회서비스정책과	-전자바우처 시스템 구축 관리
한국사회서비스 관리원		-시군구예탁금관리, 바우처비용지급 및 정산
시도	사업총괄부서	-시도바우처사업총괄, 시군구사업감독, 성과평가(보건복지부 보고)
	사업집행부서	-사업시행, 서비스 제공기관 지정관리, 사업홍보, 서비스대상자 선정, 시군구 사업감독
시군구	사업총괄부서	-시군구바우처 관리감독, 성과평가(시도에 보고)
	사업집행부서	-사업시행, 서비스제공기관 지정관리, 사업홍보, 대상자 선정, 서비스제공기관 지도감독
서비스제공기관		-서비스공급인력 모집 및 교육, 모니터링

\* 자료 : 보건복지부, 2011년 지역사회서비스투자사업안내, p. 21

그리고 지역사회서비스투자사업의 사업현황과 주요 사업을 예시적으로 제시하면 <표 3-14>, <표 3-15>와 같다.

■ 표 3-14. 지역사회서비스투자사업현황 ■

	예산(국비)	지원인원 (2010.11)	종사자수(예산상)	제공기관
지역선택형	305억원	148천명	4,474명	10개
지역개발형	795억원	77천명	11,664명	1,540개
합계	1,100억원	225천명	16,138명	1,550개

\*자료 : 보건복지부, 2011년 지역사회서비스투자사업안내, p. 11

▣ 표 3-15. 지역사회서비스투자사업의 주요사례 ▣

사업명	방법	월평균 바우처 지원액	2010년 예산	지자체(2010기준)
아동발달지원 서비스	주2회 재가방문 혹은 시설방문(12달 지원)	20만원	220백만원	전북
문제행동아동 조기개입 서비스	상동	13만원	9,425백만원	서울중랑구 등 103개
시각장애인 안마서비스	상동	9만원	2,900백만원	서울도봉구 등 31개
맞춤형운동 처방서비스	주1-5회 재가방문 혹은 집합서비스(12개월)	19만원	6,310백만원	충남공주시 등 57개

\*자료 : 보건복지부, 2011년 지역사회서비스투자사업안내

## 라. 사회복지 바우처의 사업운영 관련 문제점

첫째, 상호인증시스템 전용단말기 사용의 절감효과가 저조하다. 행정업무의 경감과 관리비용의 절감을 위하여 도입된 상호인증시스템의 전용단말기 사용은 단순히 서비스 제공인력의 신분확인 및 서비스 내용보증을 용이하게 하는 역할만 확보하고 있으며, 전용단말기 설치를 위한 초기비용이 높아 비용절감 기능이 크다고 할 수 없다.

둘째, 신용카드 형식의 바우처 부정사용 가능성이 상존한다. 바우처 사업은 부정사용 방지와 운용정보 관리용이 목적에 의해 대부분 신용카드 형식으로 운영되고 있는바, 실질적으로 카드분실 및 대여에 의한 부정사용가능성이 상존하고 있다.

셋째, 본인부담금의 차등부과 및 징수의 객관성 확보가 미흡하다. 서비스 사업별, 이용자신분상태, 소득상태, 장애 및 연령 등에 따라 본인부담금이 차등부과되고 있는 바, 이에 따른 타당한 근거의 제시가 실행되지 않고 있으며, 또한 적정 본인부담금의 결정이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 특히, 본인부담금의 변화 추이를 보면, 서비스 사업별, 지자체별, 서비스이용자 기준별로 큰 변화폭을 보이고 있다. 본인부담금의 과대책정은 서비스 이용의 접근성 하락을 초래하며, 과소책정은 서비스의 과대소비로 인한 경제적 비효율의 발생위험을 초래하게 된다.

넷째, 본인부담금 납부의 편의성 저하이다. 계좌이체방식을 채용하여 인터넷뱅킹과 ATM 이체방식을 사용할 수 있음에도 불구하고 본인부담금을 휴일에 납부할 수 없게 하여 서비스이용자들의 편의성 및 접근성을 하락시키는 결과를 가져오고 있다.

다섯째, 정보비대칭에 의한 실패요인이 잠재되어 있다. 사회서비스 시장에서 공공부문의 지배력이 강화되어 정부의 정책적 결정 또는 정치적 결정에 따른 가격결정에 의해 시장가격이 왜곡, 교란될 수 있는 가능성이 존재하며, 서비스공급자와 정부 및 서비스이용자 간의 정보의 비대칭에 따른 시장실패요인이 상존하고 있다.

### 제3절 사회복지 바우처의 실태와 문제점 : 시군구 사례분석 — Ⅱ

#### 1. 사회복지 바우처의 업무 및 관리체계 분석

##### 가. 시군구의 사회복지 바우처 업무내역

시군구에서 사회복지 바우처를 관장하는 부서는 보건복지 관련 부서로, 사례대상 시군구의 경우 주민복지과, 주민생활지원과, 복지행정과 그리고 보건소(보건의료원 포함)이며, 특히 순창군의 경우 지역특성을 고려한 조직체제로 인하여 건강장수과에서도 본 업무를 관장하고 있는 것을 볼 수 있다.

시군구 사회복지 바우처 부서를 중심으로 한 관련 부서간 관계를 살펴보면, 우선 시도와의 관계는 시군구 모두 공통적으로 시도로부터 바우처 예산을 배정 받고 동시에 관리감독을 받는 관계를 가지는 바, 시도의 관련 부서는 보건복지부로부터 국고보조금 형태로 배정된 바우처 예산을 시군구에 배정하는 역할을 행하는 것에 불과하고, 동시에 시도 관련 부서는 시군구에서 통보한 바우처 대상자를 포함한 사업실적을 보건복지부에 보고하는 기능을 갖고 있다. 둘째로 시군구 사회복지 바우처 부서의 보건복지부 산하의 사업지원기관인 한국보건복지

정보개발원과의 관계는 시군구가 예탁금을 납부하고 내역을 통보하면 개발원은 바우처 비용을 정산하고 그 내역을 통보하는 관계이다. 셋째로 시군구 사회복지 바우처 부서의 서비스 제공기관과의 관계는 시군구 모두 공통적으로 지도점검, 서비스 제공 모니터링, 제공기관 인력의 교육 등의 기능적 관계를 갖고 있다. 종합하면, 시군구는 시도, 사업지원기관, 서비스 제공기관, 서비스 이용자와 직접적인 바우처 관계를 가지는 중심적인 위치에 있기 때문에, 시군구의 바우처 관련 사업부서의 중요성은 매우 높다고 할 수 있다.

▣ 표 3-16. 시군구 바우처 사업의 부서와 주요 기능 ▣

구분		부서별 주요 기능 및 업무내역 (2010년말 기준)		
사례기관		청주시	순창군	마포구
사회복지 바우처 관련부서	담당부서명	주민복지과 보건소	주민생활지원과, 건강장수과 보건의료원	복지행정과, 사회복지과 보건소
	도 관련 부서	바우처 예산배정 사업관리감독		
	한국보건복지 정보개발원	서비스 비용 지급 및 정산		
	서비스 제공기관	이용자 서비스 제공 시군구 : 지도점검, 대상자 선정, 서비스제공인력 모집 및 교육, 서비스제공 모니터링 등		
바우처별 주요 업무내역	가시간병방문	서비스 제공기관 재지정, 수혜자 선정 및 서비스 시작, 제공기관 지도점검, 서비스 제공 모니터링 및 수혜자 서비스 유형 변경처리, 신규신청자 의뢰,		
	노인돌봄종합 서비스	65세 이상 장기요양보험 등급 외 A/B (요양서비스 필요)대상 및 전국가구 월평균 소득 150% 이하자에 대하여 가사, 활동지원서비스 등 방문서비스와 주간보호서비스 제공		
	산모신생아 도우미	전국 가구 월평균소득 50% 이하인 출산가정에 산모신생아도우미 지원, 대상자 선정, 사업홍보 등		
	장애인활동 보조	장애 대상자 선정, 제공기관 지정관리, 사업비 예탁, 사업홍보		
	장애아동재활 치료	장애아동 대상자 선정, 제공기관 지정관리, 사업비 예탁, 사업홍보		
	지역사회 서비스투자	사업시행, 제공기관 지정, 사업홍보, 대상자 선정, 제공기관 감독 등		

한편 시군구의 바우처 사업에 대한 주요 기능을 살펴보면, 시군구 바우처 관련 부서는 본 연구의 대상 바우처 사업들에 대해서 그 대상자를 신규(재)선정하고, 제공기관을 지정·관리하며, 사업비 예탁 및 이용내역을 통보하고, 사업을 홍보하는 등을 행하는 바, 그 자세한 사항은 <표 3-16>과 같다.

## 나. 시군구의 사회복지 바우처 관련 인력 및 예산

시군구의 바우처 관련 부서인 과 단위 인력이 약 25 - 30명 수준인데, 사회복지 바우처 종류별로 담당인력은 약 1인 수준을 유지하고 있다. 그리고 예산을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시군구의 바우처 사업예산이 전체예산에서 차지하는 비중은 약 0.4 - 1.4%이며, 사회복지예산에서 차지하는 비중은 3.0 - 3.9%로 바우처 사업의 자치단체 내 예산규모를 간접적으로 판단할 수 있을 것이다. 특히 자치구의 바우처 예산이 모든 예산 대비 시·군보다는 상대적으로 많이 배정되고 있는 것을 볼 수 있고, 군의 경우 전체예산에서 차지하는 비중이 적음에도 불구하고 복지예산 대비로 보면 3.4%로 비교적 많은 예산을 배정하고 있는 것을 볼 수 있으며, 시의 경우도 전체예산 대비 1.0%에 복지예산대비 3.0%의 수준을 보이고 있다.

▮ 표 3-17. 시군구 바우처 사업예산의 상대적 비중 ▮

(단위: %)

구분	청주시	순창군	마포구
전체 예산 대비	0.99	0.40	1.44
사회복지 예산 대비	2.99	3.41	3.97

둘째, 바우처 사업예산 중 청주시와 마포구와 같이 사업별 비중이 큰 경우, 장애인활동보조 바우처가 가장 크고, 순창군과 같은 농촌의 경우 노인돌봄종합서비스의 비중이 크고 장애인활동보조 바우처의 비중도 다소 큰 편이다. 이는 도

시지역은 장애인 부문 바우처가 활성화 되어 있고, 농촌지역은 노인부문 바우처가 활성화되어 있음을 간접적으로 시사하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 마포구는 자체예산을 투입하지 않고 전액 정부 보조로 운영되는 장애인 활동보조 및 장애아동재활치료 바우처가 존재하며, 특히 장애인활동보조사업과 지역사회서비스투자사업이 전체예산의 83.9%를 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 이것은 마포구 바우처 사업은 장애인 부문에 정책적으로 집중하고 있고, 자체 바우처사업 추진에 상당한 중요성을 두고 있는 것으로 판단할 수 있다.

넷째, 시군구가 주도하는 지역사회서비스투자 바우처 예산은 보건복지부 주도의 바우처 사업의 26.7%로 시군구별 약 1/4 이상의 점유율을 보이고 있고, 또한 시군구 모두 실제 자체예산 투입 비중이 상대적으로 높은 편이다. 특히 마포구의 지역사회서비스투자 바우처의 비중이 상대적으로 높은 바, 이는 자치단체장의 관심 하에서 사회복지 바우처 사업이 활성화되고 있는 것으로 판단된다.

▮ 표 3-18. 시군구 바우처 사업예산 및 사업별 예산 배분 ▮

(2010년말 결산 기준; 단위: 명, 백만원)

구분	내역								
	청주시			순창군			마포구		
전체 정원	1,714			570			1,260		
관련부서 인력	94			82			75		
전체 예산 총액	846,521			241,180			313,889		
사회복지예산 총액	280,082			27,896			113,440		
바우처 사업예산 총액	8,364			952			4,511		
바우처 사업별	예산액	정부 보조액	자체 예산	예산액	정부 보조액	자체 예산	예산액	정부 보조액	자체 예산
가시간병방문	282	203	79	75	61	14	94	71	23
노인돌봄종합서비스	428	338	90	388	339	49	178	133	45
산모신행아도우미	571	457	114	16	13	3	174	131	43
장애인활동보조	4,773	2,740	2,033	233	163	70	1,869	1,869	
장애아동재활치료	759	531	228	15	10	5	280	280	
지역사회서비스투자	1,551	1,225	326	225	181	34	1,916	1,437	479

## 다. 문제점

시군구의 바우처 관련 부서 인력은 사업별 약 1명에 머무르며, 바우처 예산의 경우도 복지예산 대비 3.0% - 3.9%에 이르고 있어 편차가 다소 발생하고 있다. 시군구 바우처 사업 중 보건복지부의 보조금 예산(정부보조액)에 대한 비중은 가장 많은 바우처 예산을 투입하는 장애인 활동보조 사업의 경우 청주시 57.4%, 순창군 69.9%, 마포구 100.0%로 편차가 크고, 노인돌봄종합서비스 사업의 경우 청주시 78.9%, 순창군 87.3%, 마포구 74.7%의 수준을 보이고 있기 때문이다. 결국 정부보조금의 지원 폭이 상당한 격차를 보이고, 정부보조금의 시군구간 예산 배정도 어느 정도 차이가 있는 것을 볼 수 있는 바, 이는 시군구의 사회복지 바우처 사업예산 배정의 비효율성을 나타나고 있으며, 사업 목적 달성의 어려움과 바우처 사업간 형평성 유예를 초래할 수 있다.

## 2. 사회복지 바우처 사업운영 실태 분석

### 가. 청주시

#### 1) 제공기관

청주시의 경우, 산모신생아도우미 바우처 서비스를 제외한 모든 바우처 서비스는 2010년 2월 일제히 실시하였고, 2010년 현재 전체 50개 제공기관의 675명 종사자가 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 제공기관 수의 경우 장애아동 재활치료서비스가 많고 종업원수는 장애인활동보조서비스가 가장 많으며, 특히 청주시가 독자적으로 추진하는 지역사회서비스투자자의 경우 문제행동아동조기개입 서비스의 제공기관 수가 많다.

대도시 청주시의 경우, 지역사회서비스투자 바우처 수가 상대적으로 많아 사회복지서비스 바우처에 대한 관심이 많은 것으로 판단되고, 예산총액에서 확인한 것과 같이 장애인 및 장애아동에 대한 바우처에 보다 많은 노력을 기울이고 있는 것을 볼 수 있다.

■ 표 3-19. 청주시 사회복지 바우처 제공기관 현황 ■

(단위: 개소, 명)

구분	2010년도			
	개시일	제공기관 수	제공기관종사자 수	
총 계		52	686	
가시간병방문	10/02/01	2	16	
노인돌봄종합서비스	상동	6	50	
산모신생아도우미	08/02/01	5	151	
장애인활동보조	10/02/01	4	400	
장애아동 재활치료	상동	12	85	
지역사회 서비스 투자사업	아동인지향상	상동	9	-
	문제행동아동조기개입	상동	14	70
	건강맞춤형안마서비스	상동	2	10
	아이꿈 UP	상동	1	45
	독거노인소방방제서비스	상동	2	10

■ 표 3-20. 청주시 사회복지 바우처 제공기관 리스트 ■

구분	서비스공급기관 리스트	
바우처	가시간병방문	청주지역자활센터, 서부종합사회복지관
	노인돌봄종합서비스	청주지역자활센터, 서부종합사회복지관
	산모신생아도우미	아가마지, 청주YWCA, 해피케어, 산모피아, 사회서비스센터
	장애인활동보조	다사리장애인 자립생활센터, 충북장애인자립생활센터, 충북직지장애인 자립생활센터, 해원장애인종합복지관
	장애아동재활치료	충북장애인 부모회 외 11개소
지역사회 서비스투자 바우처	아동인지향상, 문제행동아동조기개입, 건강맞춤형안마서비스, 아이꿈UP, 독거노인소방방제서비스	노리벗아동발달센터 등 14개소, 대한안마협회 충북지부 등 2개소, 교원 등 9개소

## 2) 대상자와 이용자

청주시의 경우, 2010년 사회복지 바우처 대상자가 바우처를 이용한 평균횟수는 1인당 1회를 넘지 못한 반면에, 2011년 7월 현재에는 평균적으로 거의 1회를 이용한 것으로 나타나고 있어 12월이 되면 1인당 1회 이상 이용한 것으로 예측될 수 있다. 2011년에 이용률이 높은 것은 사회복지 바우처의 제도적 정착이 이루어지기 시작한 것으로 판단된다.

■ 표 3-21. 청주시 사회복지 바우처 대상자와 이용자 수 ■

(단위: 명)

구분	2010년		2011년 7월	
	대상자 수	이용자 수	대상자 수	이용자 수
총 계	4,045	3,912	2,220	2,153
가사간병방문	100	100	90	90
노인돌봄종합서비스	140	140	160	160
산모신생아도우미	1,061	1,029	588	545
장애인활동보조	600	587	660	630
장애아동 재활치료	253	247	635	618
지역사회 서비스 투자사업	아동인지향상	2,292	2,236	
	문제행동아동조기개입	150	141	210
	건강맞춤형안마서비스	183	175	190
	아이꿈 UP	262	239	275
	독거노인소방방제서비스	65	47	-

## 나. 순창군

### 1) 제공기관

순창군의 경우, 가사간병방문 및 산모신생아도우미 바우처 서비스를 제외한 모든 바우처 서비스는 2010년 2월에 일제히 실시하였고, 2010년 현재 28개 제공기관의 119명 종사자가 바우처 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다. 제공

기관 수의 경우 노인돌봄종합서비스 바우처가 가장 많고, 종업원 수도 가장 많은데, 이는 농촌지역의 노인인구에 대한 상대적 배려로 보인다. 특히 순창군이 지정하여 추진하는 지역사회서비스투자사업 아동인지능력향상서비스 제공기관이 많은 바 이는 보건복지부가 지정한 결과에 기인한다.

농촌지역인 순창군의 경우, 노인돌봄종합서비스 바우처가 상대적으로 중요하게 제공되고 있고 이는 바우처 예산총액에서 차지하는 비중에서도 유사하게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.

■ 표 3-22. 순창군 사회복지 바우처 제공기관 현황 ■

(단위: 개소, 명)

구분		2010년도		
		개시일	제공기관 수	제공기관종사자 수
총 계			28	119
가시간병방문		10/01/01	1	5
노인돌봄종합서비스		10/02/01	13	87
산모신생아도우미		10/01/01	4	
장애인활동보조		10/02/01	2	15
장애아동 재활치료		상동	1	4
지역사회 서비스 투자	아동인지능력향상서비스	상동	5	-
	행복한농촌마을만들기	상동	1	4
	다문화가정및저소득층 아동발달지원사업	상동	1	4

표 3-23. 순창군 사회복지 바우처 제공기관 리스트

구분		서비스공급기관 리스트
바우처	가시간병방문	순창지역자활센터
	노인돌봄 종합서비스	순창은빛노인복지센터, 순창실버센터, 순창돌봄센터, 구림재가복지센터, 순창재가복지센터, 팔덕재가복지센터, 팔덕재가복지센터, 순창지역자활센터, 순창노인복지센터, 선린노인재가복지센터, 복흥골재가노인복지센터, 쌍치재가복지센터, 효재가복지센터, 아이집재가노인복지센터
	산모신생도우비	해피케어, 전주YWCA, (재)전북여성교육문화센터, (사)한국지역자활센터협회전북지부
	장애인활동보조	순창군장애인자활자립회, 사랑의동지재가복지센터(2)
	장애아동재활치료	루슬로 언어치료센터(1)
지역사회 서비스투자 바우처	아동인지능력향상서비스	보건복지부 지정
	행복한농촌마을만들기	순창군 사회복지협의회
	다문화가정및저소득층 아동발달지원사업	복흥다문화의 집

## 2) 대상자와 이용자

순창군의 경우, 2010년 사회복지 바우처 대상자의 바우처 이용 평균횟수는 1인당 1회 정도에 머물러 대상자들의 소극적인 이용 현상을 볼 수 있다. 그러나 노인돌봄서비스이 경우 농촌지역에서 다수의 고령자들과 매일의 서비스에 의해 실제적인 이용횟수는 보다 많을 것으로 예측된다.

표 3-24. 순창군 사회복지 바우처 대상자와 이용자 수

(단위: 명)

구분		2010년		2011년 7월	
		대상자 수	이용자 수	대상자 수	이용자 수
계		649	639	653	572
가시간병방문 서비스		20	20	20	20
노인돌봄종합 서비스		290	290	290	230
산모신생아 도우미		39	33	30	15
장애인 활동보조		40	39	40	37
장애아동 재활치료		13	10	13	10
지역사회 서비스 투자	아동인지능력향상서비스	80	80	80	80
	행복한농촌마을만들기	120	120	120	120
	다문화가정맞춤서비스 아동발달지원사업	47	47	60	60

## 다. 마포구

### 1) 제공기관

마포구의 경우, 장애인활동보고 및 장애아동재활치료 바우처가 2007년과 2009년에 개시, 지속되고 있어 청주시와 순창군보다 상대적으로 먼저 바우처 서비스가 제공된 것을 볼 수 있다. 마포구의 경우도 대도시인 청주시와 마찬가지로 장애인 및 장애아동에 대한 서비스에 치중하고 바우처 예산에서 차지하는 해당 예산도 상대적으로 많다. 한편 제공기관 수는 산모신생아도우미 바우처가 많고, 종업원 수는 장애인활동보조서비스가 가장 많은 것을 볼 수 있는 바, 서울특별시의 젊은 인구층과 장애우층에 대한 배려가 많다는 것을 알 수 있다.

표 3-25. 마포구 사회복지 바우처 제공기관 현황

(단위: 개소, 명)

구분	2010년도			
	개시일	제공기관 수	제공기관종사자 수	
총 계		50	511	
가시간병방문	10/01/01	1	13	
노인돌봄종합서비스	10/02/01	3	14	
산모신생아도우미	상동	15		
장애인활동보조	07/04	3	208	
장애아동 재활치료	09/02	6	47	
지역사회 서비스 투자	아동인지능력향상 서비스	10/02	9	-
	꿈바라기치료교실	상동	6	56
	이동정서발달및치유 서비스	상동	1	37
	아동건강관리 서비스	상동	3	9
	취약계층아동행복plus 서비스	상동	1	20
	취약계층아동예술멘토링정서 발달지원 서비스	10/03	1	30
	위기가정아동을 위한 가족기능강화 서비스		1	17

표 3-26. 마포구 사회복지 바우처 제공기관 리스트

구분	서비스공급기관 리스트	
바우처	가시간병방문	마포지역자활센터
	노인 돌봄 종합 서비스	보사노인복지센터(방문·주간보호서비스) 마포노인복지센터(방문보호서비스), 마포지역자활센터(방문보호서비스) 마포데이케어센터(주간보호서비스)
	산모신생아도우미	닥터맘산모도우미, 마더피아, 도우누리 아가마지, 서울YWCA, 참사랑씨앤이참사랑어머니회, 에스엠천사, 산모피아, 해피케어, 인구보건복지협회서울지회, 데이케어주식회사, 주식회사 아이미래로, 산모도우미119, 친정맘산모도우미, 공동체홀닥터, 전국여성가사사업단우렁각시
	장애인 활동보조	마포장애인종합복지관, 마포장애인자립생활센터, 마포가온장애인자립생활센터
	장애아동 재활치료	마포아동발달센터, 공감아동발달센터, 나사렛치료교육센터, 마포장애인종합복지관, 사랑의전화마포종합사회복지관, 해맑은봄심리발달센터
지역사회 서비스 투자 바우처	아동인지 능력향상 서비스 외	성산종합사회복지관, 사랑의전화마포종합사회복지관, 이대발달장애아동센터, 나사렛치료교육센터, 마포아동발달센터, 세원영유아아동상담센터, 휴먼아이, (주)엑스포웰 국민체력센터, 연세대학교 산학협력단 연세건강코칭, (주)스매츠, 대교눈높이, 서강대학교 산학협력단, 홍익대학교산학협력단, 구몬학습, 교원, 아이북랜드, 영교, 아이북랜드, 장원교육, 한우리, 대교, 웅진, 한솔

## 2) 대상자와 이용자

마포구의 경우, 가사간병방문서비스를 제외하고는 2010년 사회복지 바우처 대상자가 바우처를 이용한 횟수는 1인당 1회 수준을 유지하고 있으며, 지역사회서비스 투자 관련 바우처가 보다 활발하게 운용되는 것을 볼 수 있다.<sup>17)</sup>

한편 지역사회서비스 바우처의 경우 이용자 수가 2,252명을 보이는 것은 여러 바우처 서비스 중에서 아동인지능력향상서비스의 이용자로 판단되고 있는 바, 아동에 대한 바우처가 활성화되고 있는 것으로 판단된다.

표 3-27. 마포구사회복지 바우처 대상자와 이용자 수

(단위: 명)

구분	2010년		2011년 7월	
	대상자 수	이용자 수	대상자 수	이용자 수
계		3,110		2,809
가사간병방문 서비스	20	20	20	10
노인돌봄종합 서비스	63	63	77	77
산모신생아도우미	252	388	252	205
장애인 활동보조	312	261	324	269
장애아동 재활치료	157	126	184	144
지역사회 서비스 투자	아동인지능력향상 서비스 외	2,252		2,104

### 라. 운영상 특징과 문제점

첫째, 인구 50만 이상의 대도시인 청주시의 바우처 서비스 제공기관과 바우처 예산을 준거로 할 때, 장애인활동보조 바우처와 장애아동재활치료 바우처가 주

17) 마포구 제공 자료에 의하면 가사간병방문서비스 대상자수를 2010년 6,764명, 2011년 6,636명으로 기재하였는 바, 이는 실제 대상자이기보다는 1-3급 장애인과 한부모가정의 가족들을 모두 대상으로 보고 있는 것으로 판단하고, 실제로 마포구의 동일 서비스 대상자는 이용자 수인 20인에 가깝다고 볼 수 있고, 청주시와 순창군과도 비교하여 재조정하였음

를 이루고 있었던 바, 이는 특별시 마포구와 유사하다. 청주시 지역사회투자서비스 바우처는 마포구, 순창군과는 달리 문제행동아동 조기개입 서비스 바우처가 더 활성화되고 있다.

둘째, 농촌지역인 순창군은, 서비스 제공기관과 바우처 예산을 준거로 볼 때 고령화 사회에 부응하여 노인돌봄종합서비스 바우처에 집중하고 있다. 지역사회투자서비스 바우처의 경우, 농촌지역임에도 불구하고 도시적 특성으로 나타난 아동인지능력향상서비스 바우처가 높은 비중을 차지하고 있어 이는 지역을 구분하지 않고 공통적으로 활용되는 바우처 서비스로 판단된다.

셋째, 마포구의 경우, 서비스 제공기관과 바우처 예산을 준거로 볼 때 장애인 활동보조 바우처와 장애아동재활치료 바우처가 주를 이루고 있고, 동시에 특별시의 특징으로 볼 수 있는 산모신생아도우미 바우처도 활성화되고 있다. 지역사회투자서비스 바우처의 경우, 도시특성에 비추어 아동인지능력향상서비스 바우처가 중요한 비중을 차지한 것을 볼 수 있었다.

넷째, 단 3개 시군구의 바우처 서비스의 경우, 마포구의 일부 바우처를 제외하고는 2010년경에 서비스가 제공되고 있어 아직 그 성과를 측정하기 어려워 지방자치단체의 인구적 특성을 반영한 바우처의 확산이 이루어지지 않고 있으며 이에 부응한 바우처 예산의 배정도 소극적인 것으로 판단된다. 동시에 지방자치단체의 총예산과 사회복지예산을 고려하여 점진적으로 바우처 예산을 증대시키지 못하고 있고, 지역사회서비스투자 사업의 다양화를 적극적으로 모색하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

## 제4절 사회복지 바우처 방식의 효율화 과제

우리나라 사회복지 바우처 사업에 대한 효율성을 판단하여 새로운 과제를 도출하기 위한 준거는 그 동안 별다른 연구가 없다. 본 연구에서는 바우처 사업의 배경과 목적 그리고 서비스제공이라는 관점에서 접근하면서, ① 바우처 이용자

선정의 타당성, ② 바우처 사업의 타당성, ③ 바우처 전달체계의 효율성, ④ 바우처 사업목적의 달성도, ⑤ 바우처 사업 환류시스템의 효율성을 준거로 과제를 도출하고자 한다.

## 1. 바우처 이용자 선정의 타당성 측면

첫째, 중앙정부(보건복지부)의 바우처 이용자 선정 기준의 구체성이 미흡한 것으로 판단된다. 사회복지 업무의 다양한 분야에 대한 전문성의 확보의 어려움으로 바우처 이용대상자의 선정에서 이용자 특성의 일부분이 과대하게 강조되어 이용자 선정에 오류를 발생시키고 있다. 예를 들어, 중증장애인 활동 보조와 같은 장애관련 바우처 사업에서는, 실제 적용 기준이 장애여부와 등급판단에 국한되어 있으며, 장애유형별 장애등급기준의 적용이 구체화되어 있지 않아 기준적용의 타당성에 의문이 제기되고 있어, 장애등급기준의 재산정이 필요한 상황이다.

둘째, 바우처 이용자 선정에 있어서 지방자치단체의 자율성에 한계가 있다. 지방자치단체는 중앙정부(보건복지부)로부터 결정된 자격기준을 적용하여 사회복지 바우처 이용자를 선정하게 됨으로써 지역의 특수성 및 개별 이용자의 구체적인 사정 등을 반영할 수 없어, 결과적으로, 사회복지 서비스 제공의 궁극적인 목적을 효율적으로 달성할 수 없는 한계가 발생하고 있다.

셋째, 실무적으로는 지방자치단체의 바우처 서비스에 대한 홍보부족으로 사회복지 바우처 이용대상자가 스스로 서비스 대상임을 인지하지 못하는 경우도 발생하고 있다.

## 2. 바우처 사업의 타당성 측면

첫째, 중앙정부(보건복지부) 주도의 전국적인 바우처 사업 선정은 최소국민생활수준의 보장(national minimum)측면에서 긍정적이나 바우처 사업의 효과성 및 효율성 확보의 차원에서 한계가 있다. 바우처 사업 선택의 타당성 확보에 있어

서 중앙정부 주도의 사업선택이 타당성을 갖는 분야가 있는 반면, 중앙정부가 주도적으로 바우처 사업을 결정하는 경우 지역의 주민에게 반드시 필요한 사회복지 서비스가 공급되지 않거나 또는 필요하지 않은 사회복지 서비스가 공급되는 오류가 발생할 수 있기 때문이다. 최근 지역사회투자서비스 사업의 확대로 지방자치단체의 자율권을 확대시키는 측면은 긍정적이라고 할 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 단독적인 바우처 사업의 선정은 전문성의 확보 및 서비스 공급자와 교섭능력의 한계, 관리인력 및 재원의 한계 등으로 인하여 보완 장치마련이 필요하다. 지방자치단체의 사회복지 바우처 관련 전문인력의 부족 및 순환보직에 따른 담당공무원의 전문성 결여는 사회복지 바우처 사업의 선정에서 지역의 수요를 반영하지 못함은 물론이고, 바우처 사업의 민간공급자와 교섭에서 정보의 비대칭에 의한 시장실패의 원인이 될 수 있으며, 이는 시장기제를 활용한 사회복지 서비스의 공급이라는 바우처 사업의 목표달성을 어렵게 한다. 특히 지역주민의 사회복지 서비스 수요에 대한 지방자치단체 재정능력의 한계에 따라 지역주민의 사회복지 서비스 향유의 측면에서 '부익부 빈익빈' 현상이 발생할 수 있다.

### 3. 바우처 전달체계의 효율성 측면

첫째, 지방자치단체의 바우처 사업 집행은 중앙정부의 지원예산 이외에 자체적인 지방비 부담이 있어야 하는 바, 열악한 지방자치단체의 경우 바우처 사업 특히 지역사회 투자서비스 사업의 집행에 한계를 가질 수 있다. 현재 지방자치단체 주도의 지역사회 투자서비스 사업을 확대하기 위해서는 대부분의 지방자치단체(시군구)의 재정자립도 수준에서는 자체예산의 조달을 통한 독자적인 서비스 공급에 한계를 보이고 있다. 이 경우 대도시 및 재정건전 자치단체만이 바우처 사업 집행을 하게 되어 자치단체 간 부익부 빈익빈 형태를 보일 수 있어 국가 보조금의 지원확대 또는 지방부 부담 비율의 축소가 논의되어야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체는 사회복지서비스 바우처 관련 사무를 위탁 또는 위임을 받아

처리하는 수준으로 바우처 사업 활성화 조건이 매우 제한적이다. 사회서비스 이용자를 파악하고 필요한 서비스 발굴에는 지방자치단체의 역량이 우선되는 것이 적절하나, 단지 중앙의 사무를 위탁·위임받아 처리하는 수준에 머무르게 되어 사회서비스의 제공 또는 중단에 현실적 판단착오의 가능성이 존재하고 있다.

셋째, 사회복지서비스 담당공무원의 순환보직제 시행에 따른 한계가 발생하고 있다. 담당공무원의 업무 전문성 확보가 어렵게 되어 현실적으로 사회서비스 민간공급자와 지방자치단체의 연계 미흡과 자원배분의 중복 또는 누락 및 서비스 품질저하에 대한 관리 감독 소홀의 문제가 발생하고 있다.

#### 4. 바우처 사업 목적의 달성도 측면

첫째, 사회복지 바우처의 수요가 공급을 초과하게 되면, 공급사업자가 이용자를 선별하는 역선택의 문제가 발생하게 되므로, 사회복지 서비스 시장에 대한 상시 모니터링과 수요가 공급을 초과하게 되는 경우에 대한 대안이 미비하다. 2010. 8에 제정된 사회서비스 공통 품질기준에 의하여 사회서비스의 표준화가 실시되었으나 품질평가 기준의 타당성 확보가 부족하고 품질평가기준에서 사회서비스 기본원칙, 제공기관의 운영원칙, 사회서비스 제공원칙을 제시하는 반면, 이용자의 이용원칙 및 의무이행 원칙에 대한 기준은 미비하다.

둘째, 보건복지부의 바우처 사업 위탁기관에 대한 성과평가가 미흡하여 바우처 사업별 목적달성에 영향을 미칠 수 있다. 현재 시행되고 있는 대부분의 사회복지 서비스의 실질적 공급주체는 보건복지부이며, 보건복지부는 사회복지 전자 바우처 사업관리부문 전체를 한국보건복지정보개발원에 위탁하고 있음에도 불구하고 감사체계 및 성과평가의 효과성이 충분치 못한 것으로 판단된다.

셋째, 지방자치단체는 사업관리기관(한국보건복지정보개발원) 및 공급기관간의 연계성 확보가 미흡하다. 지방자치단체는 읍면동을 중심으로 한국보건복지정보개발원 및 공급사업자 간의 정책연계성을 확보하여 지역주민의 편익을 증진시킬 필요가 있으나, 바우처 사업의 결정과정에 참여하는데 한계가 있어, 결과적으

로 지역주민의 사회복지 서비스 욕구 및 수요를 바우처 사업에 반영하지 못하고, 정책 대응성의 향상이 어렵게 되어 있다.

넷째, 읍면동은 사회복지 서비스 사업의 최일선(street level) 행정기관임에도 불구하고 그 기능이 제한되어 있다. 읍면동은 최일선 행정기관으로서 지역주민과 접촉이 빈번하고, 이용자의 개별상황에 대한 정보의 수집이 가장 용이한 기관임에도 불구하고, 읍면동에서의 업무처리는 신청접수, 각종 (증명서, 복지카드, 표식지 등)발급업무, 소득재산확인 및 욕구조사의 수준에 머물고 있으며, 이용대상자의 결정 및 바우처 사업의 결정과정에서 배제되어 있다. 읍면동에서 처리하는 바우처 관련 업무량에 비해 인력은 사회복지사 1인이 대부분의 복지업무를 총괄하고 있어, 읍면동이 바우처 관련 기능을 완전히 처리하는데 어려움이 있다.

## 5. 바우처 사업의 환류시스템의 효율성 측면

첫째, 바우처 사업의 목적과 목표를 고려한 주기적인 성과평가 및 감사의 효과적인 시행이 이루어지지 못하고 있고, 지방자치단체의 바우처 집행에 대한 통제 수단도 강화되어 있지 않다.

둘째, 바우처 사업에 대한 지방자치단체의 환류(Feedback) 과정 참여에 한계가 있다. 바우처 사업에 대한 평가에 있어서 보건복지부 중심의 평가에 의한 환류로 지방자치단체가 소극적 참여에 머물 수밖에 없는 구조이다. 중앙차원에서의 바우처 평가를 행함으로써 중앙정부 중심의 평가기준 설정에 대한 우려, 지방자치단체의 바우처 실행을 통한 주민 직접 지원에 대한 평가의 소홀, 이용자인 지역주민들의 불만에 대한 지방자치단체의 정책 반영 미흡 등 지방중심의 평가가 결여되고 있음

셋째, 바우처 사업관련 정책결정에서 지역주민의 참여가 제한적이다. 바우처 사업관련 종합정책 결정에 있어 바우처 재원이 국고보조금 형태를 취함에 따라 지역주민의 참여에 의한 정책결정에 한계가 있다.

## 제5절 외국의 사회복지분야 바우처 사례분석 및 시사점 — Ⅱ

사회복지 바우처의 서비스의 전달체계 논의에 있어서 정부주도의 선택적 복지에 중점을 두고 있는 미국의 사례와 민간주도의 보편적 복지에 중점을 두고 있는 영국을 사례로 주요 논점을 살펴보고, 우리나라 사회복지 바우처 시스템 개선에서의 참고사항을 정리하고자 한다.

### 1. 미국

#### 가. 개요

미국은 초창기 저소득·빈곤층의 식료품 공급을 위한 Food Stamp로부터 의료 서비스·교육서비스 등 공공서비스 공급이 다양한 분야로 확산되었다. 1990년대 이후 Food Stamp의 전자바우처 운영 이후 유관 사회서비스가 통합 운영되고 있지만, 주(states)별로 지원프로그램과 지원방식은 상이하다.

#### 나. 지원방식

지원방식은 전자지불방식으로, 정부가 이용자의 은행계좌에 직접 이체하는 즉 정부가 발급한 직불카드에 지불금액을 충전하는 방식이다. 그리고 대부분 이용자의 본인부담금이 없으나 예외적으로 Medicare program 등 의료보험성격의 제도에는 본인부담금이 부과되기도 하는데 본인부담금을 부과하더라도 사회보장연금에서 공제하는 형태로 이용자의 직접지불금액이 없다. 바우처 방식은 연방정부 독자 혹은 연방정부와 주정부가 공동으로 재원마련한 이후 대부분 주정부가 집행하는데, 연방정부의 복지관련 grant를 통합(welfare block grant)하여 운영하고 주정부에게 정액의 block grant 지급함과 아울러 주정부에게 지원정책의 입안과 집행권한 등 재량권을 부여하고 있다.

### 다. 이용자

바우처 서비스 이용자는 극빈층에 한정한다. 보편적 복지를 추구하여 일반서민 전체를 대상으로 바우처를 제공하는 우리나라와 달리 선택적 복지의 차원에서 극빈자들에게만 한정하여 바우처를 제공한다.

### 라. 서비스 제공 주체

바우처 서비스 제공의 경우, 연방정부는 독자적 혹은 주정부 공동으로 재원조달하고, 주정부는 인력을 투입하여 바우처를 집행한다. 이외에도 전자지불(EBT) processor 가맹 소매상(Authorized Retailer)이 사회복지 서비스를 공급하고, Merchant Acquire가 EBT 시설설치 및 관리를 행한다.

## 2. 영국

### 가. 개요

1999년 최초로 바우처를 도입한 후 2003년 Childcare Vouchers Direct 사업을 개시하여 전자바우처를 이용한 사회복지 서비스를 공급하였다. 세금면제 혜택과 바우처 가격만큼의 국민보험료(NI)의 면제 혜택을 적용하고 있으며, 수요자 재정 지원방식의 형태로 사회복지서비스 이용료의 일부를 지원하고 있다.

### 나. 지원방식

공급자에 대한 환급(on-line redemption system) 방식과 세금감면 방식을 동시에 적용하고 있다.

## 다. 이용자

바우처 이용자는 일반시민으로 보편적 복지 수준에서 이루어지고 있다.

## 라. 서비스 제공 주체

독립조직(NCSC: National Care Stand Commission)에 의한 바우처 서비스 제공이 이루어지는데, 보건과 사회적 보호서비스에 대한 등록 및 감독과 정부 보고 등을 행한다. 그리고 Accor Services 등 민간기관에 의한 바우처 판매가 있는데, 우리나라의 한국보건복지정보개발원에 해당하는 것으로 여기서 바우처의 판매 및 결재가 이루어진다. 또한 Ofsted(교육기준청: the Office for Standards in Education)에 의한 바우처 제공이 있는데, 사회복지 서비스를 제공하는 민간업체들에 대한 품질관리 등 관리업무를 행하고, 서비스 이용과정에서의 형평성, 다양성 확보 및 서비스 품질개선에 노력한다.

## 3. 종합 및 시사점

첫째, 바우처 제공 범위의 경우, 복지이념에 의한 차이가 있는 바, 미국의 경우 선택적 복지의 강조로 소수의 빈곤층에 대한 전액지원이 이루어지고 있지만, 영국의 경우 보편적 복지의 강조로 다수의 수요층에 대한 일부 지원이 이루어지고 있다.

둘째, 바우처 제공 방식의 경우, 미국은 바우처의 직접적 제공으로 정부가 신용카드 형식의 바우처 이용카드를 발급하고 정부가 이용자의 계좌에 직접 입금하는 형태이고, 영국은 바우처의 간접적 제공으로 공급자에 대한 환급방식을 적용하고 이용자에게 대한 세금감면하는 형태이다.

셋째, 바우처 제공 주체의 경우, 미국은 정부주도로 연방정부가 독자적 또는 주정부와가 공동으로 재원을 마련하고, 주정부의 주도 하에 바우처 정책입안 및 바우처 집행에 관한 재량권을 보유한다. 반면에 영국은 독립기관이 주체가 되는

데, 바우처 관련 업무분야별로 각각의 독립기관을 설치하여 그 곳에서 바우처의 제공 및 제공기관 관리감독이 이루어지는 형태이다.

넷째, 이상과 같이 미국과 영국의 사례에서 보듯이 몇 가지 시사점을 찾을 수 있는데, 우선 바우처 제공범위는 사회의 지배적인 사회복지 이념에 따라 상이하다는 점이다. 즉 바우처 제공범위의 결정에 있어서 사회의 합의된 사회복지 이념에 따른 정치적 결정이 중요하게 작용한다는 것이다. 그리고 바우처의 제공방식은 바우처 제공 목적(정책목표)을 명확히 한 후 그에 맞는 방식을 선택하고 있다는 점이다. 즉, 소수의 극빈층에 대한 선택적 복지의 차원에서 제공되는 바우처의 경우, 용도가 제한된 신용카드의 발급에 의한 직접지불방식의 선택이 정책목표의 달성에 효과적일 수 있다는 점이고, 반대로 공급자에 대한 환급방식 또는 이용자에 대한 세금감면방식 등의 형태로 지급하는 방식 등은 다수의 수요층에 대한 보편적 복지의 차원에서 그리고 특정 산업의 육성정책의 차원에서 효과적일 수 있다는 점이다. 마지막으로 효율성과 전문성을 확보할 수 있는 시장 참여자를 사회복지 바우처 제공 주체로 한 서비스 공급은 정책목표 달성에 효율성을 확보할 수 있다는 점이다. 재원조달의 효과성과 효율성 및 National Minimum의 확보를 위해서는 중앙정부의 역할이 필수적이고, 사회복지 서비스의 효과성 향상의 정책목표 달성을 위해서 지방자치단체의 역할 및 재량권의 확대가 강조되며, 사회복지 서비스의 전문성 및 운영의 효율성을 위해서는 부문별로 독립된 다수의 전문관리기관의 역할이 요구된다는 것이다.

## 제4장 지방자치단체의 사회복지 바우처 효율화 방안

### 제1절 기본방향

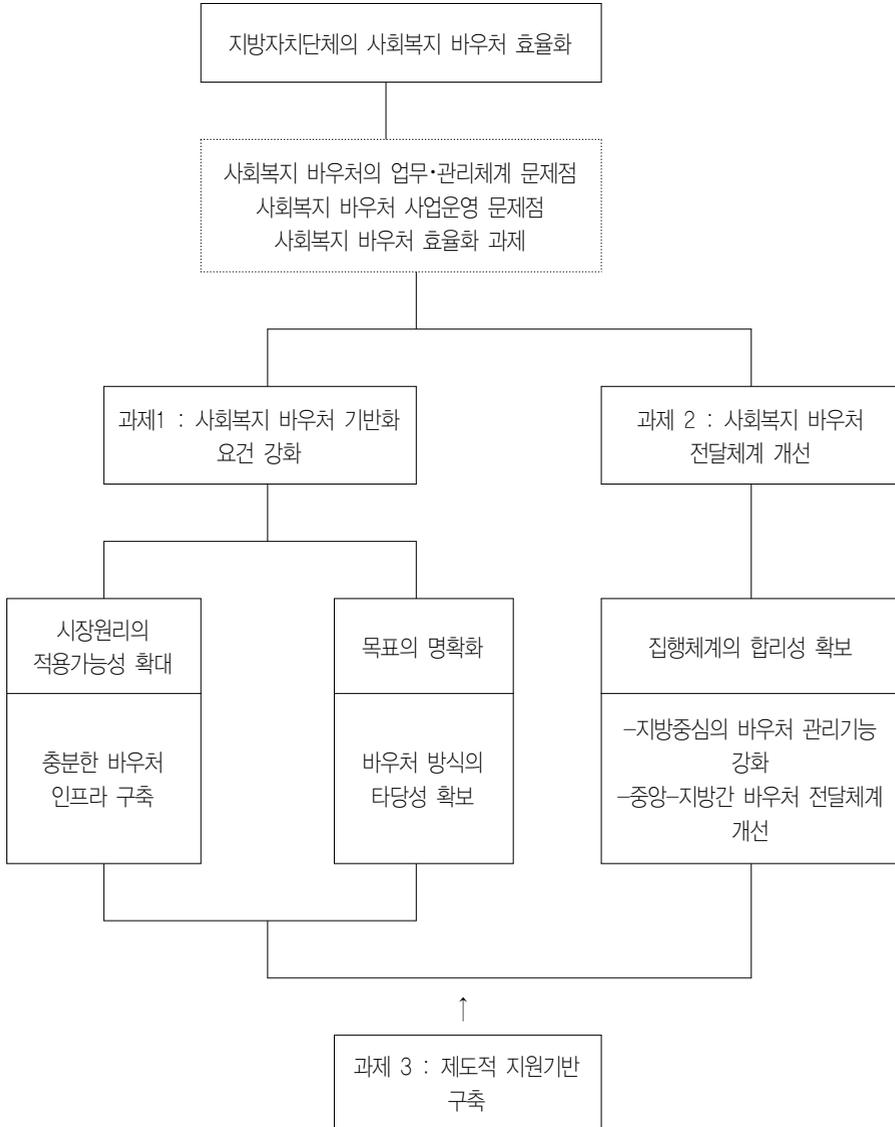
사회복지 바우처는 바우처 자체의 효율성 증대와 바우처 전달체계의 개선이라는 목표 하에 운영되어야 한다. 이들은 상호간 필요·충분조건이기 때문에 본 연구의 목적 달성과 실용적인 바우처 정책안을 제시함에 있어서 양자를 모두 고려한다. 전자인 바우처 자체의 효율성 증대는 바우처 기반강화를 위한 요건 강화라는 과제로 접근하고, 후자인 바우처 전달체계 개선은 지방자치단체의 시각에서 보는 과제로 접근하고자 한다. 그리고 상기의 2개 과제는 사회복지 바우처 방식의 성공요건 3가지와 연계시켜서 접근한다. 시장 활성화 요건과 정책목표 명확화 요건은 사회복지 바우처의 제도화 요건 강화라는 측면에서 접근하고, 집행체계의 합리성 확보 요건은 사회복지 바우처의 전달체계 개선이라는 측면에서 접근한다.

이미 제시한 바 있는 바우처 방식의 성공요건은 지방단위에서의 시장 활성화가 이루어져야 하고, 바우처 이용자와 공급자에 대한 정책 목표가 명확해야 하며, 중앙과 지방간에 바우처를 둘러싼 집행체계의 합리성이 확보되어야 한다는 것이다. 이들 3가지 성공요건에 기초하여 실용성 있는 개선방안을 모색함에 있어서는 제3장 제4절에서 기술한 바 있는 바우처의 이용자 선정 타당성, 사업타당성, 전달체계의 효율성, 사업목적 달성도, 사업환류체계 효율성에서 제시된 문제점을 포괄적으로 해결해 나가는 방향에서 접근하여 실태분석과 개선방안의 연계성을 높이고자 한다. 이러한 관점에서 첫째로, 바우처 시장의 활성화는 충분한 공급자 수를 확보하고 있어야 하고, 바우처 제공가격의 적절한 결정이 이루어져

야 하며, 이용자의 선택권이 충분히 보장되어지는 등 바우처 인프라가 충분히 구축되어 있어야 한다는 점을 강조한다. 둘째로, 바우처 정책 목표의 명확화는 바우처 서비스의 품질을 확보하여 이용자의 만족도를 향상시키려는 것을 목표로 하고, 이용자와 공급자의 자격 기준 등에 대한 타당성 확보가 우선되어야 한다는 점을 강조한다. 셋째로, 바우처 집행체계의 합리성 확보는 향후 지방자치단체가 중심이 되어야 하고, 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체 그리고 이용자와 공급자의 관계 설정에 따른 조직, 기능과 역할이 합리적으로 배분되어야 한다는 점을 강조한다.

한편 2가지 과제 하의 3가지 성공요건이 충족되더라도 이를 뒷받침해야 할 제도적 기반구축이 없을 경우 지방자치단체의 사회복지 바우처가 효율성을 함유하지 못한다는 점에 착안하여 바우처 사업의 제도적 기반을 구축하는 3번째 과제를 도출하여 접근한다. 이상의 내용을 함축적으로 명시화 하면 <그림 4-1>과 같다.

그림 4-1. 지방자치단체의 사회복지 바우처 효율화 기본방향



## 제2절 사회복지 바우처의 기반화 요건 강화

### 1. 시장원리의 적용가능성 확대 : 충분한 인프라 구축

바우처 방식이 사회복지서비스의 효율화 방식으로써의 역할을 충실히 행하기 위해서는 몇 가지 인프라 구축을 통한 필요조건이 충족되어야 한다.

첫째, 복수의 서비스 공급자 확보를 통한 이용자의 선택권 확보 또는 확대가 절대적으로 필요하다. 도시권과 인구밀집지역 등에서는 복수의 서비스 공급자의 확보가 용이한 반면, 농어촌, 인구과소지역 등에서는 복수의 서비스 공급자의 확보가 어렵고, 경우에 따라 서비스공급자가 없는 지역이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 인구과소지역에서는 공급자간의 경쟁을 통한 사회복지서비스 이용자의 선택권 보장 및 서비스 품질향상을 도모해야 한다. 특히 바우처 공급자가 과소한 경우, 사회서비스 이용자의 선택권이 제한될 뿐만 아니라 사회서비스 공급자에 의한 역선택이 발생하고, 규모의 경제가 실현되기 어려워 경제적 효율성과 경쟁의 이점이 발현되지 않을 수 있다는 점을 적극 고려해야 한다.

둘째, 이용자 교육 활성화를 통해 이용자의 사회복지서비스 이용에 따른 불편을 감소시키는 것이 필요하다. 현재의 바우처 방식의 적용은 종이 바우처의 배포를 통해 서비스를 공급하고, 비용정산의 방식에서는 신용카드 형태의 전자바우처를 이용하는 방식으로 전환되고 있지만 이용자들이 이에 적응하는 속도가 느려 전자 바우처에 대한 교육이 필요하고, 특히 수급대상자의 서비스 이용누락을 감소시키는 것이 필요하다. 그리고 사회복지서비스 수급대상자에 대한 서비스 제공과 관련한 홍보의 미비로 바우처의 공급 오류(바우처를 제공받아야 할 대상자가 바우처를 제공받지 못하는 경우)가 발생하지 않도록 하는 장치를 강구해야 한다.

셋째, 충분한 예산의 확보가 전제되어야 한다. 수급대상자 전체에게 바우처를 균등하게 제공하지 못하는 경우가 발생할 수 있는 바, 충분한 예산의 확보를 해

야 하고, 동시에 지역별 특성을 고려하여 바우처 사업별 예산이 적정하게 배분 되도록 고려해야 한다. 확보된 사회복지 바우처 예산의 범위 내에서 수급대상별 서비스 차등공급을 행하되, 이용자 계층에 따른 자비부담률 또는 추가구매가격이 결정되도록 정책적 배려를 행하여야 한다.

넷째, 사회복지 서비스 전달체계의 오류를 감소시킬 수 있는 투명성이 확보되어야 한다. 바우처에 의한 사회복지서비스 전달체계의 발생오류는 사회복지 서비스의 수급자 선정의 오류, 사회복지서비스 공급분야선정의 오류, 사회복지서비스 공급량의 오류로 구분할 수 있는 바, 이들 오류에 대한 투명성 확보 장치가 지원되도록 바우처 사업에 대한 평가가 원활히 이루어져야 한다.

## 2. 정책목표의 명확화 : 바우처 기준의 타당성 확보

지방자치단체의 바우처 사업이 효율성을 확보하기 위해서는 바우처 방식의 대한 정책결정이 합리적으로 추진되어야 하는 바 다음과 같은 4가지의 요소가 충족되어야 한다.

첫째, 기초생활수급자와 차상위계층에 대한 정책목표의 명확화가 요구된다. 사회복지서비스는 정책목표가 명확하지 않은 경우, 성과측정에 어려움이 발생하고, 사회복지서비스 제공의 범위 및 기준이 명확하지 않게 되며, 사회복지서비스의 품질 평가 기준을 명확히 하는데 어려움이 발생하기 때문에 이에 대한 적극적인 고려가 필요하다.

둘째, 바우처 이용자 자격선정의 타당성 확보가 요구된다. 이용자 자격선정의 타당성 확보가 우선되어야 하는 바, 보편적 복지와 선택적 복지에 대한 명확한 경계가 있어야 하고, 특히 이용자 자격선정의 타당성이 확보되지 않은 경우 부정적 효과가 발생할 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다.

셋째, 바우처 공급자 자격선정의 타당성 확보가 필요하다. 공급자 자격선정의 타당성도 이루어져야 하는 바, 시장 기제의 활용 및 경쟁체제를 갖추기 전에는 성공할 수 없으며, 특히 타당성이 확보되지 않은 경우 부정적 효과가 발생할 수

있다는 점을 고려해야 한다.

넷째, 바우처 이해관계자들의 이해조정이 필요하다. 이념적 측면에서 바우처 방식은 사회서비스 공급을 통한 시장의 확대를 지향하는 바, 진보와 보수를 지향하는 정치집단간의 이념적 갈등이 야기하게 되고, 공공부문 역할의 상대적 감소에 따른 공공부문 노조의 반대가 있을 수 있기 때문에 앞으로 바우처 방식이 확대 적용에 대한 정치적 합의가 전제되어야 한다. 시장성 측면에서 바우처 방식은 서비스 공급자 상호 간의 충돌 가능성을 갖고 있어 최일선 사회서비스 공급기관이 완전경쟁시장의 조건 하에서 서비스를 공급할 수 있도록 여건을 마련하는 지역시장의 경쟁에 대한 합의가 전제되어야 하고, 특히 특정 공급기관을 시장에서 배제시킬 수 있으므로 공급기관의 경쟁력, 서비스 품질 등 공급구조에 대한 고려가 필요하다. 그리고 사업성 측면에서 바우처 방식은 새로운 사업수요를 발생시키므로 특정 산업육성 및 집중 지원에 대한 국가 및 지역사회의 합의가 전제되어야 한다.

### 제3절 사회복지 바우처의 집행체계 합리성 확보

#### 1. 지방자치단체 중심의 바우처 관리기능 강화

현재 바우처 업무처리절차 상 광역자치단체와 기초자치단체는 보건복지부에서 결정한 단순 집행자로서의 대리적 역할에 불과하고, 읍면동과 시군구에서 처리하는 바우처 업무량은 과다하며, 관련 주민들의 시군구 복지서비스 만족도가 낮고, 특히 시도의 역할 부족으로 책임있는 바우처 시행의 담보가 어렵다. 역사적으로 보면, 복지국가 초기단계에서는 지방자치단체의 역할이, 그리고 복지국가의 성장시기에서는 중앙정부의 역할이 사회복지서비스 전달체계의 중심적인 역할을 해 왔으나 최근 다시 지방자치단체의 역할이 강조되는 추세로 볼 때, 향후 자치단체 중심의 사회복지 바우처가 활성화되어야 한다. 지방자치단체가 중

심이 되는 사회복지 바우처 공급은 여러 장점을 갖는다.<sup>18)</sup> 우선 사회복지 바우처 제공과 생산에 대한 지방자치단체의 권한과 책임 강화, 지방자치단체 복지재정 운영의 자율성 제고 및 효율적인 자원배분 가능, 지역적 특성과 다양성을 반영한 복지계획 수립 및 주민요구의 반응성 제고, 지역주민과 지역NGO 등 지역사회의 복지정책결정 및 복지예산편성 과정에의 참여기회 확대, 지역단위의 통합적인 사회복지전달체계 구축 용이, 그리고 사회복지 성과평가가 용이하며, 성과에 대한 책임의 명확화 가능이라는 장점을 갖는다.

결국 향후 지방중심의 바우처 활성화를 위해서는 중앙 - 지방간의 역할 패러다임의 변화를 고려한 지방자치단체 중심의 바우처 사업이 추진되도록 해야 할 것이다. 우선 지방자치단체가 지역 특수성과 지역주민이 수요에 부응하는 사회복지 바우처 사업계획을 기획하고, 중앙정부는 지원 및 평가하는 패러다임으로 역할이 변모해야 한다. 그리고 바우처 방식을 포함한 사회복지서비스 전달체계 상 보건복지부가 갖고 있는 권한 및 사업을 지방자치단체로 대폭 이양하는 것이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 중앙과 지방간 바우처 사업의 전달체계 효율화

### 가. 보건복지부

첫째, 사회복지 바우처 사업의 적극적 개발이 필요하다. 보건복지부에서 추진하는 수많은 사회복지서비스 사업 중에서 바우처 방식의 적용이 가능한 사업으로 전환하는 실적이 미미한 실정이다. 따라서 현행 사회복지서비스 사업을 대상으로 직접서비스공급방식으로 전환 가능한 사업들을 모색하는 평가를 통해 바우처 방식에 의한 사업을 확대할 필요가 있다. 실질적인 사회복지서비스 바우처 사업의 확대는 보건복지부가 서비스전달체계 개선의 일환으로 반드시 수용해야

18) 곽재기, (2007) '사회복지재정의 정부간 분담', 윤영진외, 『복지재정과 시민참여』, 나눔 ; 이태영, (2008) 『정책실천을 위한 사회복지정책론』 page 109, 파주: 학현사

하며, 또한 수요자 선택권 강화, 다양한 사회복지서비스 제공기관의 확대, 고용 취약 및 애로계층에 대한 일자리 제공 등을 위해서도 확대시킬 필요성이 크다.

둘째, 보건복지부의 바우처 위탁기관에 대한 성과평가가 적극화되어야 한다. 보건복지부의 사회복지 전자바우처 사업관리부문 전체를 한국보건복지정보개발원에 위탁하여 처리하고 있는데 실질적인 성과평가가 효과적으로 이행되고 있지 않다. 따라서 보건복지부에서 바우처 방식의 사업들을 위탁한 한국보건복지정보개발원에 대해 위탁배경 및 목적 등을 고려한 주기적인 성과평가가 반드시 필요하고, 특히 부문적인 문제가 발생할 경우 적극적인 성과감사가 필요하다. 이 경우 시도와 시군구 및 이용자와의 업무연계성 및 업무처리 만족도, 예산집행 및 관리의 효율성, 직원들의 업무비리 모니터링 시스템 활용 등이 적용되어야 한다.

셋째, 보건복지정보개발원의 효율성 및 투명성 확보가 요구된다. 보건복지부의 사회복지 사업 위탁기관인 보건복지정보개발원은 최근 기관통합을 통해 그 역할과 기능이 매우 비대해졌고, 이용자에 대한 관료화 현상이 야기됨은 물론 조직적 안정성과 효율성을 담보하지 못하고 있다. 따라서 최근의 기관 통합에 의해 발생할 수 있는 자체적 업무의 효율성을 확보하고, 위탁기관으로서의 관료화 방지를 위한 자체 정화기능을 확립하며, 지방자치단체에서 수행되는 바우처 사업에 대한 관리와 공급기관에 대한 명확한 비용 지불을 통한 투명성 확보가 이루어져야 한다.

## 나. 지방자치단체

첫째, 사회복지서비스 및 바우처 기획능력이 함양되어야 한다. 사회복지 바우처 사업의 경우 업무추진에 있어 조직·인력·재원의 한계를 갖고 있으며, 특히 실질적 서비스 공급기관이 별도로 존재하고 있어 시군구의 독자적 정책구현이 어렵다. 그럼에도 불구하고 바우처 방식과 그 외의 방식에 의해 추진되는 지방자치단체의 사회복지서비스 업무에 대한 기획능력 함양은 매우 중요하므로 담당 공무원의 전략기획능력 향상을 위한 전문교육과정 이수 의무화 및 기획능력을 보유한 행정직 공무원의 사회복지직 전환을 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체와 사업관리기관 및 공급기관간의 연계성 확보가 필요하다. 시군구와 읍면동을 중심으로 한 바우처 사업지원(시행)기관인 보건복지정보개발원 및 공급기관 간의 정책 연계성을 확보하여 실질적인 주민 이용 편익을 증진해야 할 것이다. 현재 이용자 만족도 평가를 통한 정책화 및 환류를 행하는 기본단위가 보건복지정보개발원으로 되어 있어 시군구 등 지방의 의견이 배제될 가능성이 높은 바, 시군구에 사회복지 바우처 사업에 대한 주민의 요구 수렴 및 만족도 조사와 사업평가를 행하는 기능을 부여할 필요가 있다.

셋째, 시군구와 읍면동간 역할 명확화가 요구된다. 시군구와 읍면동간 사무조정을 통해 역할을 명확히 하는 것이 필요한데, 시군구는 조사, 선정, 자격관리 업무를 읍면동에서 이관 받아 복지급여와 서비스 신청자에 대한 소득·재산조사, 대상자 결정, 자격변동사항 관리 업무를 일원화 할 수 있어야 한다. 그리고 읍면동은 단순히 상담, 신청접수, 사례관리 대상자 발굴에 초점을 맞춰 업무량을 경감할 필요가 있으나, 실제로 시군구의 업무가 업무체계상 읍면동으로 재차 이관되는 것을 제도적으로 막아야 하므로 시군구에도 사회복지사의 인력을 일부 보강해야 할 것이다. 특히 읍면동은 찾아가는 사회복지서비스 기능에 초점을 두고 바우처 사업의 효율적 전달매체로 활용할 필요가 있다.

넷째, 읍면동 사회복지업무 담당인력의 증원이 필요하다. 시군구에서 사회복지 업무를 기능별로 분류하여 처리하고 있기 때문에 바우처 사업의 집행도 기능별 분류에 맞춰 집행되고 있고, 읍면동에서는 사회복지사 1명이 모든 복지업무를 총괄하면서 바우처 업무를 수행하므로 절대적인 인력의 보충이 필요하다. 특히 앞으로 지방자치단체에서 다루는 사회복지 바우처 사업의 대상이 확대될 것이라는 가정 하에 인력 보충이 필요하고, 실질적인 사회복지서비스 전달체계상 이용자의 실질적 편익을 고려하는 측면에서 읍면동에 더욱 많은 인력을 배치하는 것이 필요하다.

## 제4절 사회복지 바우처의 효율화를 위한 제도적 지원방안 — Ⅱ

사회복지 바우처 효율화를 위한 상기의 방안들을 효과적으로 접근하기 위해서는 제도적 지원방안을 강구하되 논리적 측면과 법제도적 측면에서 고찰해야 한다.

우선 바우처의 효율화를 위한 논리적 의미의 제도화 기반을 마련하는 것이 필요하다. 첫째로 사회복지 바우처의 수요 대비 초과 공급이 되지 않도록 항상 통제되어야 하고, 경쟁에서 도태된 공급자가 발생하지 않도록 해야 하며, 이로 인해 사회복지 바우처 공급자 간 경쟁으로 사회복지 바우처 서비스의 품질이 하락되지 않아야 한다. 둘째로 사회복지 바우처 이용자와 공급자 간의 결탁 등 부정 사용으로 정책목표 달성이 실패하지 않도록 시군구의 시장모니터링을 항상 가동할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 한다.

그리고 지방자치단체가 중심이 되는 사회복지 바우처의 효율화를 위한 제도적 의미의 기반을 마련하는 것이 필요하다. 첫째로 지방자치단체 사회복지인력의 확충을 행정안전부가 주도적으로 추진하되 바우처 인력 보충에 충당하는 것을 검토할 필요가 있다. 현재 행정안전부 및 보건복지부와 국무총리실에서 전개하고 있는 사회복지인력 확충은 읍면동 배치 인력에 초점을 두고 있으나 시군구의 주민생활지원과의 바우처 인력으로 활용할 수 있는 장치도 마련되어야 할 것이다. 특히 정부의 사회복지인력 확충 방안에서 제외된 지방자치단체의 보건인력(보건소, 보건지소 등)에 대한 바우처 인력 활용성을 고려하는 정책적 검토를 해야 한다.

둘째로 보건복지부와 지방자치단체의 역할 조정이 필요하다. 현재 사회복지 바우처 사업 결정권을 보건복지부가 보유·집행하는 것과 지방자치단체가 집행하는 것으로 구분되는데, 지방자치단체가 주체가 되는 ‘지역사회투자서비스 사업’이 지금보다 확대되어야 하고 이 경우 국고보조의 폭이 확대되어 지방자치단체의 자체충당 예산이 최소화되도록 하여 지방비 부담을 경감해야 한다. 특히 현재 행정안전부는 사회복지 업무에 대한 조직 및 인력관리에 한정하여 관장하

고 있는 바, 향후 시군구 및 읍면동의 사회복지 바우처 사업의 증대로 인하여 인력 확충에 관심 이외에도 행안부의 주민협력과에서 사회복지 바우처 정책에 대한 지원 기능을 전담할 필요가 있는 것으로 판단된다.

셋째로 사회복지 바우처 재원의 지방분권이 요구된다. 보건복지부의 바우처 예산을 지방예산으로 점차 전환하는 노력을 통해 직접공급방식으로서의 바우처 기능 활성화 기반을 마련할 필요가 있다. 그리고 보건복지부 산하의 한국보건복지정보개발원의 재정적 역할을 축소하여 관련 재원을 대상으로 하는 재정분권이 있어야 할 것이다.

## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

#### 1. 사회복지 바우처 실태

표 5-1. 사회복지 바우처 업무·관리체계상 문제점

구분		문제점
업무처리체계		○ 지방자치단체의 역할 과소 - 사회복지 바우처 사업의 실질적 전달자의 역할 및 최일선 집행자로서의 기능 미이행
		○ 읍면동과 시군구 업무과다 - 업무량 과다에 따른 정책집행의 오류발생가능성
		○ 사업지원기관 역할강조로 지방역할 인지 부족 - 지방공무원이 실질적인 서비스 공급자로 인식되지 못함 - 서비스 이용자들의 지방자치단체에 대한 만족도 저하
		○ 시도의 역할 미비 - 사회복지 바우처 관련 업무에 대한 책임감 부족 - 사회복지 정책 구현에 책임성 확보 곤란
관리체계	중앙 정부 (보건 복지부)	· 사회복지 서비스 이용자의 욕구에 대한 소극적 정책대응의 문제 발생가능
		· 위탁기관에 의한 독과점발생 가능성 증가
		· 전문성에 의한 사회복지 서비스의 최소 질적수준의 확보 및 제고에 어려움
	위탁 기관	· 역할과 기능의 비대에 따른 조직의 관료화 등 경직성 증대
		· 사회복지 바우처 관련 업무의 효율성 확보 미비
		· 조직의 경직성, 재정운영의 투명성 확보 미비
	지방 자치 단체	· 지역특성에 부합하고 이용자의 요구를 고려한 업무추진에 한계
		· 주민의 편익을 고려한 주민 불편사항 해소의 불능으로 이용자 만족도 제고에 한계
		· 관료제의 부정적 측면으로서 목적과 수단 전도 현상의 발생 가능성

구분	문제점
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종합적인 사회복지 바우처의 관리에 어려움</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 독자적 전담적 업무추진이 어려움</li> <li>· 업무처리상 오류발생 가능성</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무에 대한 공무원의 전문성 확보에 어려움</li> <li>· 업무처리상 오류발생 가능성</li> </ul>

■ 표 5-2. 사회복지 바우처의 사업운영 관련 문제점 ■

운영상 문제점
· 전용단말기 설치를 위한 초기비용 과다
· 카드 분실 및 대여로 부정사용가능성 상존
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 차등부과에 타당한 근거제시 미약으로 본인부담금 형평성 부재</li> <li>· 본인부담금의 편차 발생 : 과대책정으로 서비스 이용의 접근성 하락 및 과소책정으로 서비스 과대 소비로 경제적 비효율 발생</li> </ul>
· 휴일에 납부불가로 납부편의성 저하
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장가격의 왜곡 및 교란 가능성의 상존</li> <li>· 서비스 공급자와 이용자 간의 정보의 비대칭에 따른 시장실패요인 상존</li> </ul>

■ 표 5-3. 사회복지 바우처의 운영상 문제점 : 지방자치단체 사례지역 중심 ■

구분	문제점
관리체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지 바우처 사업예산 배정의 비효율성</li> <li>· 정책(사업)목적 달성에 어려움</li> <li>· 바우처 사업간, 지역간 형평성 확보에 어려움</li> </ul>
운영사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최근들어 서비스 공급을 개시하여 성과측정에 정확성을 신뢰할 수 없음</li> <li>· 지방자치단체의 인구특성을 반영한 바우처의 확산이 이루어지지 않음</li> </ul>

## 2. 사회복지 바우처에 대한 평가 종합

표 5-4. 사회복지 바우처의 효율화 과제 종합

평가준거	문제점
바우처 이용자 선정의 타당성	· 이용자의 근로의욕 상실 및 사회서비스 이용계층의 계층이동 욕구의 저하
	· 서비스 이용자에게 대한 사회적 낙인효과 발생 및 이에 따른 서비스 이용 기피
	· 홍보부족으로 스스로 서비스 이용대상자 인지 불가 가능성 상존
사회복지 서비스 사업 선정의 타당성	· 장애등급 판단 기준과 서비스 욕구 발생 기준의 차이에 따른 오류발생으로 불만
	· 장애유형에 대한 고려 미비로 이용자에게 대한 효용성 저하
	· 연령 및 개인차에 의한 사회복지 서비스 욕구의 차이를 고려한 맞춤형 서비스 공급에 어려움
	· 선정기준의 복잡화 · 사회복지 서비스별 통일된 기준의 부재
전달체계의 효율성	· 사회서비스의 제공/중단 등에 대한 현실적 판단오류 가능성
	· 바우처 민간공급자와 자치단체간의 연계미흡 · 자원배분의 중복 또는 누락 · 서비스 품질저하에 대한 관리감독 저하
	· 지방자치단체 간 사회서비스 수요의 격차에 따른 동일업무 수행 담당공무원의 업무량 편차 발생 · 사회복지시설의 지역편중 및 이용자의 접근성 약화
	· 공급자와 이용자간의 상업적 성질만이 강조되어 복지의념의 목적달성에 제약 · 공급자의 이해관계에 따라 바우처 공급의 계속성 문제 발생
바우처 사업의 목적 달성도	· 품질평가 기준의 타당성 확보 미흡 · 이용자의 이용원칙 및 의무이행 원칙에 대한 기준 미비
	· 자치단체의 참여는 물론 주민의 참여에 의한 정책결정 한계
바우처 사업의 환류시스템의 효율성	· 자치단체의 적극적 참여에 구조적 어려움 · 자치단체의 바우처 실행을 통한 주민 직접지원 평가의 소홀 · 지역주민들 의사의 정책화 한계 · 지방중심의 평가 결여로 바우처 정책결정 참여 부진

### 3. 지방자치단체의 사회복지 바우처 효율화 방안

표 5-5. 사회복지 바우처 서비스의 효율화 방안

구분		개선방안
사회복지 바우처의 기반화 요건 강화	시장의 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복수의 서비스 공급자 확보</li> <li>- 이용자 교육 활성화</li> <li>- 충분한 예산 확보</li> <li>- 투명성의 확보</li> </ul>
	목표의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초생활수급자와 차상위계층에 대한 목표 명확화</li> <li>- 바우처 이용자 자격선정의 타당성 확보</li> <li>- 바우처 공급자 자격선정의 타당성 확보</li> <li>- 바우처 이해관계자 이해조정</li> <li>- 시장성 확보 합의</li> <li>- 특정산업 육성 합의</li> </ul>
사회복지 바우처의 집행체계 확보	지방중심의 바우처 관리기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙-지방간 역할 패러다임 변화에 의한 바우처 사업 추진</li> <li>- 중앙 중심의 바우처 관련 권한과 예산에 대한 지방재량권 확대</li> </ul>
	중앙-지방간 바우처 전달체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건복지부 : 사회복지 바우처 사업 적극 개발, 바우처 위탁기관 성과평가 적극화, 보건복지정보개발원의 효율성과 투명성 확보,</li> <li>- 지방자치단체 : 바우처 기획능력 함양, 지방-사업관리기관-공급기관 간의 연계성 확보, 시군구와 읍면동 간 역할 명확화, 읍면동 사회복지업무 인력 증원</li> </ul>
사회복지 바우처 효율화를 위한 제도적 지원		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 논리적 측면 : 바우처 공급량 초과 불가, 바우처 서비스 품질 하락 금지, 경쟁력 있는 공급자 양성, 이용자와 공급자간 결탁 방지, 이용자의 상품화 가능성 배제</li> <li>- 제도적 측면 : 지방사회복지인력 확충, 보건복지부와 지방간 역할 조정, 바우처 재원의 분권 및 지방비 부담 최소화</li> </ul>

## 제2절 정책건의

첫째, 현재 지방자치단체에서 바우처 서비스는 사회복지 중심으로 이루어지고 있으나 향후 바우처 활성화를 위해서 교육, 문화 등 다양한 분야를 포함하여 확

대할 필요가 있다.

둘째, 현재의 사회복지 바우처의 운영은 보건복지부 중심의 중앙집권적 형태이나, 지방자치단체 중심으로 운영될 수 있도록 권한과 예산을 지방에 이양하는 조치가 필요하다.

셋째, 바우처 사업운영실태 및 관리체계의 분석결과, 공급자(정부)중심의 서비스 공급이 주를 이루고 있으므로, 수요자(이용자) 중심의 서비스 공급체제로 변화시키고, 이를 위해 주민참여의 확대 및 지방자치단체의 권한과 책임 강화를 위한 조치가 필요하다.

## 〈부록〉

조사대상기관명	(                    )도, 시, 군, 구
---------	----------------------------------

### 사회복지 바우처 운영실태 조사표

행정안전부 산하의 한국지방행정연구원입니다.

금년에 지방자치단체의 서비스 공급 다원화 전략이라는 과제를 수행하고 있습니다.

그 중에서 바우처 제도에 대해 새로운 개선책을 모색하고 있습니다.

현재 사회복지 분야의 바우처 제도를 운영하고 계시는 귀 부서를 중심으로 아래 조사표와 같이 응답을 요청드리고자 합니다. 소중한 업무시간을 할애 받아야 한다는 점에서 매우 죄송스럽습니다. 그러나 이 조사결과가 향후 지방자치단체의 바우처 제도 변화에 도움이 된다고 생각하시고 가급적 명확히 기재하여 송부해 주시면 감사하겠습니다.

본 조사표는 정책적 시사점을 찾고자 하는 것이오니 귀 기관 및 부서에 대해서는 일체의 피해가 되지 않습니다. 절대적으로 보장합니다. 정확한 정책적 자료 및 고견을 제공해 주시면 감사하겠습니다.

송부처 : 137-873 서울 서초구 서초동 1552-13 한국지방행정연구원 김병국 선임연구위원 혹은  
k bk@krila.re.kr 02-3488-7311

송부기간 : 2001년 9월 5일(월요일)

**조사표1 : 귀 시군구 전체의 바우처 사업운영 실태**

		내역 (2010년말 결산 기준, 단위 명, 백만원)			
전체 정원					
사회복지직 인력					
전체 예산 총액(2010년 결산)					
사회복지예산 총액(2010년 결산)					
바우처 사업예산 총액(2010년 결산)					
바우처 사업별	사업별 예산총액	정부보조예산	자체예산	기타	
가사간병방문					
노인돌봄종합서비스					
산모신행아도우비					
장애인활동보조					
장애아동재활치료					
임신출산진료비					
지역사회서비스투자(1)					
지역사회서비스투자(2)					
지역사회서비스투자(3)					

**조사표2 : 시군구 사회복지 바우처 관련 부서별 수행기능 및 주요 업무내역**

		부서별 주요 기능 및 업무내역 (2010년말 기준)	
사회복지 바우처 관련 부서	과명	과	보건소
		과의 기능	
	도 관련부서와의 업무관계		
	한국보건복지정보개발원과의 업무관계		
	서비스 제공기관과의 업무관계		
바우처별 주요업무 내역(1)	가사간병방문		
	노인돌봄종합서비스		
	산모신행아도우비		
	장애인활동보조		
	장애아동재활치료		
바우처별 주요업무 내역(2)	임신출산진료비		
	지역사회서비스투자(1)		
	지역사회서비스투자(2)		
바우처별 주요업무 내역(2)	지역사회서비스투자(3)		

### 조사표3 : 시군구 사회복지 바우처 관련 부서별 인력과 사업비

구분		부서별 인력 및 예산 내역 (2010년말 기준)			
사회복지 바우처 관련 부서	과명	과		보건소	
	과의 인원(정원)				
	과의 사업예산총액(2011년)				
	과 내 바우처관련 예산총액(2011년)				
	바우처사업내용	사업별 담당인력(명)	사업비 예산 (백만원)	담당 인력	사업비 예산
바우처별 주요업무 내역(1)	가시간병방문				
	노인돌봄종합서비스				
	산모신행아도우미				
	장애인활동보조				
	장애아동재활치료				
	임신출산진료비				
바우처별 주요업무 내역(2)	지역사회서비스투자(1)				
	지역사회서비스투자(2)				
	지역사회서비스투자(3)				

### 조사표4 : 시군구 사회복지 바우처 종류별 운영실적

#### 사회복지 바우처 제공기관 현황

(단위 : 개소, 명, 백만원.)

사업명	2010년도		
	서비스 개시일자	서비스 제공기관의 수	서비스 제공기관의 종사자 수
총 계			
가시간병방문			
노인돌봄종합서비스			
산모신생아도우미			
장애인활동보조			
장애아동 재활치료			
임신출산진료비			
지역사회서 비스투자			

**사회복지 바우처 대상자와 이용자 수**

사업명	2010년		2011년	
	대상자 수(명)	이용자 수	대상자 수	이용자 수
계*				
가시간병방문 서비스				
노인돌봄종합 서비스				
산모신생아 도우미				
장애인 활동보조				
장애아동 재활치료				
임신출산 진료비				
지역사회 서비스투자				

**지역사회서비스 투자사업 현황**

	사업명	평균 지원액 (월, 만원)	예산 (천만원)	지원인원 (10.12,천명)	종사자수 (예산상, 명)	제공기관 (개)
지역 선택형						
지역 개발형						
합계						

## [참고문헌]

- 강인재 (2008), “전자바우처제도에 관한 선진국 비교연구” 한국거버넌스 2008년 동계학술대회: 177-191
- 김윤수 (2007), “사회서비스 분야의 전자바우처 제도도입 사례연구.” 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집: 289-304
- 김은정 (2011), “주요 국가의 사회적 돌봄서비스 정책 현황과 특성”, 사회과학연구, 27(2): 163-186
- 김은정 (2009), “사회서비스 이용자 재정지원 방식과 정책적 쟁점”, 사회과학연구, 25(1): 119-144.
- 신창환, 강상경 (2010), "한국의 지역사회서비스 투자사업의 공급구조와 바우처 작동기제에 관한 연구.", 한국사회복지학, 62(2): 399-420.
- 이재원 (2008), “전자바우처를 활용한 소비자 중심의 사회서비스 공급정책”, 한국거버넌스학회보, 15(3):1-28
- 장영인 (2009), “보육재정 지원방식으로서의 보육바우처의 재조명”, 한국영유아보육학, 58:189-217
- 정광호 (2006), "바우처: 공공서비스 선택권과 경쟁." 한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집
- 오정수, 류진석(2009), 지역사회복지론(3판), 서울: 학지사
- 이정우, 이동수(역) (2008), 복지국가와 경제이론, N. Barr (1998), Economics of the Welfare State, 서울: 학지사
- 장승욱, 지은구, 김은정(역)(2009), 복지국가와 바우처, R. J. Daniels, M. J. Trebilcock, Rethinking the Welfare State: The prospects for Government by Voucher, 서울: 학지사
- 정광호 (2008), 바우처 연구, 파주: 법문사
- Ferris, J. Stephen, West Edwin G. (2002) Education Vouchers, the Peer Group Problem, and the Question of Dropouts, Southern Economic Journal, vol. 68(4): 774-793.
- Hasen, Richard L. (1996), Clipping Coupons for Democracy: An Egalitarian/Public Choice

- Defense of Campaign Finance Voucher, *California Law Review*, vol. 84(1): 1-59.
- Jackson, Raymond (1999), Identifying voucher plans without welfare losses, *The Journal of Economic Education*, vol. 30(2): 175-183.
- Kenny, Lawrence W. (2005), The Public Choice of Educational Choice, *Public Choice*, vol. 124(1/2), Policy Challenges and Political Responses: Public Choice Perspectives on the Post-9/11 World: 205-222.
- Lantta, Luke A. (2004), The Post-Zelman Voucher Battleground: Where to turn after Federal Challenges to Blaine Amendment Fail, *Law and Contemporary Problems*, vol. 67(3): 213-242.
- McEwan, Patrick J. (2000), The Potential Impact of Large-Scale Voucher Programs, *Review of Educational Research*, vol. 70(2): 103-149.
- Rangazas, Peter (1995), Vouchers and Voting: An Initial Estimate Based on the Median Voter Model, *Public Choice*, vol. 82(3/4): 261-279
- Salamon, L. M. (2002), *The tools of government: a Guide to the new governance*, Oxford University Press.
- Steiger, Stephen (1995), Problems of 'Voucher Privatisation', *Economic and Political Weekly*, vol. 30(50): 3206.
- Warren, Jim (1976), Alum Rock Voucher Project, *Educational Researcher*, vol. 5(3): 13-15
- 보건복지부(2011), 2011년 국민기초생활보장사업 안내
- 보건복지부(2011), 2011년도 노인보건복지 사업안내
- 보건복지부(2011), 2011년도 노인돌봄서비스 사업안내
- 보건복지부(2011), 2011년도 드림스타트 사업안내
- 보건복지부(2010), 2009 보건복지백서
- 보건복지부(2011), 2011년 사회복지통합업무안내
- 보건복지부(2011), 2011년도 산모신생아도우미 지원사업안내
- 보건복지부(2010), 2010 산모신생아도우미 지원사업안내
- 보건복지부(2011), 2011년도 장애인복지사업안내
- 보건복지부(2011), 2011년 장애인활동보조지원사업안내
- 보건복지부(2011), 2011년도 지역사회서비스 투자사업 안내

보건복지부(2011), 2011년 아동분야 사업안내

행정안전부(2011), 2011년도 지방자치단체 예산개요

행정안전부(2010), 2010년도 지방자치단체 예산개요

# Ⅲ. 단일의 간접공급 방식의 재설계

## - 민간위탁의 발전 방안 -

류 영 아 (수석연구원)



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration





목 차



**제1장 서론** .....107

    제1절 연구의 목적 ..... 107

    제2절 연구의 범위 및 방법 ..... 108

        1. 연구의 범위 .....108

        2. 연구의 방법 .....109

**제2장 단일의 간접공급 방식의 이론적·제도적 고찰** .....111

    제1절 단일 간접공급 방식에 관한 이론적 접근 ..... 111

        1. 단일 간접공급 방식의 의의 .....111

        2. 효과적 단일간접공급 방식을 위한 전략적 요소 .....115

    제2절 단일 간접공급 방식에 관한 제도적 접근 ..... 117

        1. 법·제도 분석 .....117

        2. 지방자치단체 유형 분석 .....121

        3. 본 연구에서의 지방자치단체 유형 분류 .....125

    제3절 단일 간접공급 방식의 선행연구 ..... 128

        1. 민간위탁의 성과측정 연구 .....128

        2. 민간위탁의 과정분석 연구 .....130

    제4절 분석의 틀 ..... 131

        1. 분석요소의 정의 .....131

        2. 분석방법 .....133

**제3장 지방자치단체 단일 간접공급 방식의 실태 분석** .....134

    제1절 지방자치단체 유형별 전반적 특성 ..... 134

        1. 단일 간접공급 방식의 유형별 행정수요 .....134

        2. 유형별 지역여건 .....135

제2절 단일 간접공급 방식의 법·제도 분석 .....	138
1. 도시형의 민간위탁 법제도 분석 .....	138
2. 도농복합형의 민간위탁 법제도 분석 .....	142
3. 농촌형의 민간위탁 법제도 분석 .....	145
4. 특수형의 민간위탁 법제도 분석 .....	148
5. 자치단체 유형별 민간위탁 법·제도 분석의 종합 .....	149
제3절 단일 간접공급 방식의 운영과정 분석 .....	151
1. 광명시의 민간위탁 과정 분석 .....	151
2. 안동시의 민간위탁 과정 분석 .....	154
3. 진천군의 민간위탁 과정 분석 .....	156
4. 자치단체 유형별 민간위탁 운영과정 분석의 종합 .....	157
<b>제4장 지방자치단체 단일 간접공급 방식의 재설계 .....</b>	<b>161</b>
제1절 기본방향 .....	161
제2절 단일 간접공급 방식의 법·제도 재설계 .....	162
1. 다양한 민간위탁 지침 구성 .....	162
2. 동기유발 요인의 명문화 .....	163
제3절 단일 간접공급 방식의 운영과정 재설계 .....	164
1. 위탁 방법: 위탁대상 사업의 경제성 확보 .....	164
2. 위탁 내용: 지속적인 경쟁 유도 .....	166
3. 사후 관리: 성과계약과 성과평가체계의 도입 .....	167
4. 지방자치단체 유형별 민간위탁 재설계 방향 .....	167
<b>제5장 결 론 .....</b>	<b>170</b>
제1절 연구결과의 요약 .....	170
제2절 정책적 함의 .....	171
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>173</b>



**표 목 차**



표 2-1. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 ..... 118

표 2-2. 지방자치단체의 민간위탁 조례 및 대상사업 ..... 119

표 2-3. 지방자치단체의 민간위탁 현황 ..... 120

표 2-4. 행정계층별 민간위탁 사업분야 현황 ..... 120

표 2-5. 행정계층별 민간위탁 사업분류 현황 ..... 121

표 2-6. 지방자치법에 따른 지방자치단체의 종류 ..... 122

표 2-7. 총액인건비제의 지방자치단체 유형 ..... 123

표 2-8. 공무원 적정 인력규모 비교위한 지방자치단체 유형 ..... 124

표 2-9. 지방자치단체 유형 ..... 125

표 2-10. 본 연구의 지방자치단체 유형 ..... 127

표 2-11. 민간위탁의 성과평가적 접근과 관련된 연구 ..... 129

표 2-12. 민간위탁의 과정적 운영프로세스와 관련된 연구 ..... 130

표 3-1. 자치단체 유형별 행정수요 ..... 135

표 3-2. 도시형 자치단체의 지역여건 특성 ..... 136

표 3-3. 도농복합형 자치단체의 지역여건 특성 ..... 136

표 3-4. 농촌형 자치단체의 지역여건 특성 ..... 137

표 3-5. 특수형 자치단체의 지역여건 특성 ..... 138

표 3-6. 도시형 분야별 민간위탁 조례 현황 ..... 139

표 3-7. 광명시 주요 분야별 조례 ..... 141

표 3-8. 광명시 민간위탁 조례 내용 ..... 141

표 3-9. 도농복합형 분야별 민간위탁 조례 현황 ..... 142

표 3-10. 안동시 주요 분야별 조례 ..... 144

표 3-11. 안동시 민간위탁 조례 내용 ..... 144

표 3-12. 농촌형 분야별 민간위탁 조례 현황 ..... 145

표 3-13. 진천군 주요 분야별 조례 ..... 147

표 3-14. 진천군 민간위탁 조례 내용 .....	147
표 3-15. 울릉군 주요 분야별 조례 .....	149
표 3-16. 울릉군 민간위탁 조례 내용 .....	149
표 3-17. 자치단체 유형별 민간위탁 내용 .....	150
표 3-18. 지방자치단체 유형별 민간위탁 분석의 종합 .....	160
표 4-1. 지방자치단체 유형별 민간위탁 재설계 방향 .....	169



## 그림 목차



그림 1-1. 연구 수행체계도 .....	110
그림 2-1. 행정서비스 공급 방식 구분 .....	111
그림 2-2. 민간위탁의 목적 .....	114
그림 2-3. 행정서비스전달체계의 지방자치단체 유형화 구조 .....	124
그림 2-4. 분석의 틀 .....	132
그림 4-1. 민간위탁 재설계 방안 .....	162

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

정부가 행정서비스를 독점적으로 생산하고 분배하였던 과거의 공급 방식에서 변화되어야 한다는 요구가 제기되면서, 지방자치단체의 다양한 행정서비스 공급 방식들이 논의되고 있다. 특히 현실에서 가장 관심을 끌고 있는 방식은 주로 ‘계약’에 의한 간접공급 방식, 즉, 민간위탁 방식이다. 이는 서비스 공급을 정부가 아닌 민간부문에 위탁함으로써 생산과 공급의 효율화를 도모하는 정책수단의 일종이라 할 수 있다. 이러한 간접공급 방식을 통해 지방자치단체는 행정서비스 생산과 관련된 생산비용의 절감, 전문성 강화, 행정서비스의 질적 수준 향상 등의 효과를 얻을 것으로 기대된다.

실제로 민간위탁을 보면 전국의 기초자치단체<sup>1)</sup>들이 유사한 내용의 자치조례를 제정하고 있고 유사한 방식으로 운영되고 있다. 현재 우리나라 지방자치단체의 민간위탁에 관한 각 자치조례는 행정안전부의 ‘민간위탁업무처리지침’<sup>2)</sup> 또는 타 지방자치단체 사례를 준용하여 제정되는 경우가 대부분이어서 전국적으로 획일화된 모습으로 규정되어 있다. 그러나, 각 지방을 직접 방문해 보면 지방자치단체마다 처한 환경이 다르다는 점을 알 수 있다. 각기 다른 특성에 따라 민간위

1) 우리나라 기초자치단체는 2006년 6월까지 234개였으나 2006년 제주특별자치도(제주시, 서귀포시로 통합), 2010년 통합 창원시(마산시, 진해시가 통합)를 통해 2011년 12월 현재 230개이다.

2) 행정안전부(2006)는 지방자치단체의 민간위탁 업무추진을 효과적으로 돕기 위해서 민간위탁업무처리에 대한 지침을 제정 민간위탁의 대상이 되는 사무에서 위탁 추진절차에 이르기까지의 내용을 명시한 바 있다. 그러나 동 지침은 지방의 자율성 강화를 위해 2008년도에 모두 폐지되었다(2008. 7. 16, 행정안전부 자치행정과 275호).

탁의 활용이 달라질 것이라고 추론할 수 있지만 실제로는 전국이 유사한 방식으로 민간위탁을 실시하고 있는 상황이다. 즉, 논리적으로는 지방자치단체마다 다양한 방식으로 민간위탁이 행해질 것으로 생각되지만, 현실적으로는 전국이 유사한 방식으로 민간위탁이 행해지고 있는 것이다.

본 연구는 전국의 기초자치단체들이 서로 다른 행정여건과 재정여건을 가지고 있는 상황에서 민간위탁 규정이 상호 유사하게 제정되고 운영되는 것에 의문을 가지고 시작하였다. 즉, 천편일률적인 민간위탁 관련 조례가 문제는 없는지, 민간위탁의 획일적인 적용이 가능한지, 민간위탁의 성공적인 정착을 위해서는 현재 방식으로 운영되고 있는 것이 별 무리가 없는지, 지방자치단체들의 여건에 따른 민간위탁의 개선방향이 무엇인지 고민하면서 연구를 시작하였다.<sup>3)</sup>

본 연구는 위와 같은 문제의식 하에 지방자치단체 민간위탁 방식을 좀 더 발전적으로 분석하려는 목적으로, 지방자치단체 유형에 따른 민간위탁 방식의 활용 수준과 발전방안을 제시하였다. 즉, 지방자치단체마다 처한 환경이나 여건이 다르기 때문에 각기 다르게 민간위탁 방식을 도입, 활용해야 한다는 문제의식에서 시작하며, 지방자치단체 유형별로 민간위탁 방식을 어떻게 도입, 활용하는 것이 필요한지 고찰하였다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

첫째, 본 연구에서 정의하는 ‘단일의 간접공급 방식’이란, 하나의 지방자치단체가 다른 지방자치단체와의 협력 없이 행정서비스를 제공한다는 점에서 ‘단일’

3) 금창호(2010)에서는 민간위탁이 지방자치단체 별로 상이하게 전개될 수 있으며, 공급측면의 행정기술 발전이나 수요측면의 행정대상 특성, 공급자와 수요자를 매개하는 공간·지리적 특성 등의 이유로 행정서비스 공급과 전달이 차별화될 수 있다는 점을 지적하였다.

또는 ‘단독’ 이고, 지방자치단체가 행정서비스를 직접 공급하지 않고 제3자가 공급하도록 한다는 점에서 ‘간접공급 방식’ 이라고 할 수 있다.

둘째, 본 연구에서는 다양한 행정서비스의 단일 간접공급 방식 중 지방자치단체에서 널리 활용되고 있는 ‘민간위탁’으로 내용적 범위로 한정하였다. 단일 간접공급 방식을 유형화하면 많은 양식의 행정서비스가 존재할 수 있으나, 본 연구의 목적이 지방자치단체에서 실제로 활용할 수 있는 전략적 개선방안을 탐색하고자 하는데 있으므로 현재 활발하게 활용되고 있는 ‘민간위탁’으로 한정하여 실태와 개선방안을 논하였다.

셋째, 본 연구는 전국의 기초자치단체가 모두 유사한 내용의 민간위탁 규정을 가지고 있고 유사한 형식으로 민간위탁이 운영되고 있다는 점에 의문을 갖고 시작하였기 때문에, 연구의 대상적 범위에 전국의 지방자치단체를 포함하였다. 그러나 전체 지방자치단체를 모두 분석할 수는 없기 때문에 전체 지방자치단체를 몇 가지 유형으로 구분하고 유형에 맞는 민간위탁 개선방안을 도출하였다.

넷째, 단일 간접공급 방식으로서의 민간위탁은 지방자치단체에서 널리 활용하고 있는 만큼 사업 분야도 폭넓고 다양하다. 따라서 모든 사업분야에서 비교하는 것은 현실적으로 한계가 있으므로 본 연구에서는 일반행정, 보건복지, 환경위생, 문화예술, 시설관리 분야로 한정하였다.

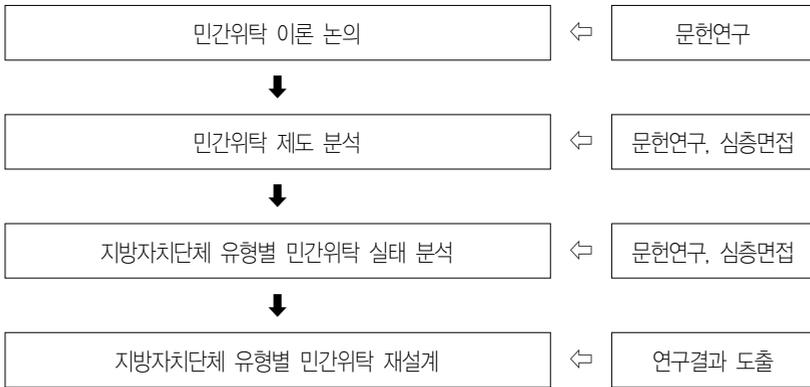
다섯째, 본 연구에서는 단일 간접공급 방식의 활용수준을 법제도적 측면과 운영적 측면에서 비교하여 살펴보았다. 법제도적 수준에서는 조례현황 및 내용, 운영요인에서 위탁방법, 위탁내용, 사후관리 수준들을 비교하였다.

## 2. 연구의 방법

본 연구의 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 문헌연구방법을 활용하였다. 국내외 각종 문헌과 통계자료 등을 통해 민간위탁의 의의, 중요성 등을 살펴보고 지방자치단체의 유형화 논리 및 민간위탁 실태를 살펴보았다. 또한, 각 지방자치단체별로 운영 현황을 파악하기 위해서 제도분석과 내용분석을 실시하여 지방자치

단체별 공통점과 상이점들을 도출하였다. 둘째, 분석대상이 되는 지방자치단체를 선정하여 민간위탁을 담당하는 지방공무원과 심층면담을 실시하였다. 이는 본 연구의 목적이 단일 간접공급 방식을 보다 현실적합성 있게 재설계하는데 있으므로 현장의 목소리를 들으면서 정책적 함의를 제시하기 위해서이다. 이러한 일련의 과정을 그림으로 제시하면 <그림 1-1>과 같다.

### ■ 그림 1-1. 연구 수행체계도 ■



## 제2장 단일의 간접공급 방식의 이론적·제도적 고찰

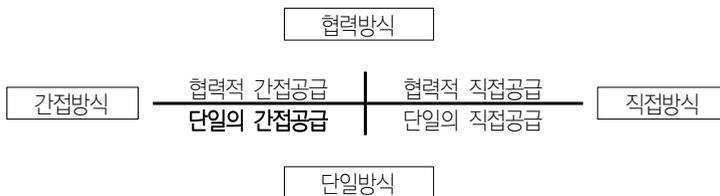
### 제1절 단일 간접공급 방식에 관한 이론적 접근

#### 1. 단일 간접공급 방식의 의의

##### 가. 행정서비스 공급의 단일 간접공급 방식

현대사회에서의 행정서비스 공급방식은 서비스 공급 주체의 성격과 상호작용 유형에 따라 상이한 양상으로 전개되고 있다. 본 연구에서는 거시적인 관점에서 다음과 같은 행정서비스 공급과 관련한 다변화 전략적 유형을 구분하였다. 전체 틀 중에서 ‘단일의 간접공급 방식’은 ‘공공(정부)이 아닌 다른 제3의 주체(민간)가 공급한다’는 의미에서 간접공급을 의미하고, ‘상호협력의 정도가 낮다’는 점에서 단독 또는 단일의 공급을 의미한다.

그림 2-1. 행정서비스 공급 방식 구분<sup>4)</sup>



4) 본 구분의 틀은 2011년 중점정책연구과제 전체를 아우르는 틀로써, 본 연구는 이 틀 중에서 단일 간접공급 방식을 고찰하는 것이다. 각 서비스 공급방식 간의 비교를 통한 발전방안 모색은 대과제 전체에서 논할 내용이고, 미흡한 부분은 추후 연구과제로 남겨둔다.

## 나. 단일 간접공급 방식으로서의 민간위탁

민간위탁은 광의적 관점에서는 정부가 민간부분에 비용을 지불하고 서비스 제공을 맡기는 반면에 서비스 제공에 대한 책임은 정부에게 귀속시키는 정부 기능의 재설계로서 이해하고(추병주·정운수, 2009: 4), 협의의 관점에서는 민간과의 계약을 통해서 행정서비스 제공의 효율성을 향상시키는 방식으로 해석한다(송근원 외, 2003). 그러나 이 둘의 관점은 모두 행정서비스에 대한 전달과정에 있어서 행정서비스의 의사결정자로서의 정부, 그리고 생산과 공급의 주체로서의 정부외의 기관(민간 혹은 비영리기관)이라는데 접점이 있다.

민간위탁을 정책수단으로서 파악하고 있는 관점에서는 다른 서비스 전달방식과의 차별화된 특성에 대해 논의한다(Ferris & Grabby, 1986; PUMA, 1997; DeHoog & Salamon, 2002; 이근주, 2010: 121). 특히 Salamon(2002)은 민간위탁의 특성에 대해서 다양한 정책수단을 비교하는 기준인 직접성(directness), 자동성(automaticity), 강제성(coerciveness), 가시성(visibility) 차원을 강조하였다.<sup>5)</sup> 예를 들어 민간위탁은 행정서비스의 전달과정에서 정부가 직접 관여하는 정도가 낮아 직접성이 낮다. 그리고 정부는 민간위탁을 결정한 후 민간위탁 계약을 체결하고, 체결된 계약이 성실하게 이행되는지를 감시, 감독하여 이에 대한 교정을 수행하는 조직과 인력을 따로 확보하여야 하므로 자동성이 낮으며, 민간위탁의 경우 민간공급자와의 계약으로서 정부의 금전적인 대가와 민간공급자의 서비스 제공의 자발적인 교환관계가 된다. 계약 자체로 볼 경우 강제성이 낮다고 볼 수 있겠으나, 계약이 체결되게 되면, 그 내용에 있어서 성실 이행에 대해서는 강제성이 따르는 특성이 존재한다.

종합적으로 볼 때, 민간위탁은 행정서비스 관련 행위자의 일정한 기능적 우수성을 전제로 이로부터 서비스 공급에 대한 자발적 교환관계인 ‘계약’을 통해 일

5) 직접성(Directness)은 정부가 정책 집행에 직접적으로 개입하는 정도를 의미하고, 자동성(automaticity)은 정책수단이 정책을 집행함에 있어 행정 구조를 활용하는 정도를 의미한다. 강제성(coerciveness)은 개인이나 집단에게 특정의 행동을 유도하기 위해 정부가 제약을 강제하는 정도를 의미하며, 가시성(visibility)은 정책수단의 활동이 외부에서 쉽게 파악되거나 관찰될 수 있는 정도를 의미한다.

정한 자격을 취득한 대상이 행정서비스를 전달하는 방식으로 해석할 수 있다. 바꾸어 말하면 이는 곧 정부의 외부라는 의미에서 간접적이고, 또한 하나의 서비스에 대해 일정한 자격을 부여받은 수탁자는 통상적으로 하나의 기관이며, 비록 정부의 감시와 감독의 영향력 하에서 운영될 수 있지만, 기본적으로는 서비스 생산 및 공급과정에서도 수탁자의 자율적 기능에 의존하는 성격을 갖는다. 이러한 차원에서 민간위탁 방식은 단일의 간접공급 방식의 서비스 전달 양식의 하나의 유형으로 이해할 수 있을 것이며, 민간위탁은 계약에 의존하여 자격을 부여하는 방식 중의 하나가 된다.

실제에서의 민간위탁 방식이 단일간접공급 방식의 대표적인 정책수단으로서 활용되고 있으므로, 본 연구에서는 개념상으로는 유연하게 단일 간접공급 방식으로서의 정의하는데 이에 대한 유형으로서는 민간위탁 방식을 논의하였다.

#### 다. 단일 간접공급 방식의 기대효과

첫째, 단일 간접공급 방식은 행정서비스 제공에 있어서 예산 절감을 통한 경제적 능률성의 추구가 가능하다. 민간위탁과 같은 공급방식의 다원화로부터 지방자치단체의 비용부담 감소와 조직, 인력 감축을 통해 인건비를 절감하면서 경제적 능률성이 달성가능하게 된다.

둘째, 행정서비스 제공과 관련한 재화나 서비스 생산에 있어서 많은 유사한 민간조직들이 경영전략과 혁신을 통해 경쟁에 이기고자 할 것이므로, 정부의 기존 독점적 지위에서 제공되는 서비스 보다는 제3의 조직들 간 경쟁에 의해 행정서비스 생산 비용의 극소화가 가능하며 행정서비스의 수준을 개선시킬 수 있다.

셋째, 행정서비스의 공급에 있어서 전문성과 서비스 수요에 대한 신속한 대응성을 확보하여 서비스 향상에 기여할 수 있다. 특정 분야에 특화된 민간 조직들이 반복적으로 특정 행정서비스를 생산할 경우 업무 추진 속도가 정부보다 신속하며, 경쟁·이익극대화 등 민간이 가지고 있는 특성을 활용하여 업무추진의 신속성을 확보할 수 있는 장점이 있다.

넷째, 지역내 민간의 참여기회 확대와 민간부문 활성화에 기여한다. 행정서비

스에 대한 계약은 재화와 용역을 생산토록 하는 기회를 제공하는 것임으로 지역 내에 입지해있는 경쟁력이 취약한 기업이 경제적으로 성장할 수 있도록 조장해 주고, 지역기업의 성장기회와 기업적 기술을 증진시켜 공익을 최대로 증진시키는데 기여한다.

### 그림 2-2. 민간위탁의 목적



자료: 행정안전부(2008: 10)

그러나 위와 같은 기대에도 불구하고, 단일 간접공급 방식으로서의 민간위탁은 다음과 같은 부정적 효과도 내포하고 있다. 대체로 이러한 부정적 효과들은 경제성의 문제와 공익성의 훼손, 이로부터의 책임성과 관련된 논의들이다. 이윤을 극대화하려는 민간기업의 속성상, 수익성이 높고, 근로조건이 편리한 지역을 선호하고 그 반대의 경우 배제하려는 경향을 띠고 있기 때문에 소외계층에 대한 행정서비스 제공을 기피할 수 있다. 또한, 민간위탁은 민간조직과의 계약 체결을 위한 거래비용이 들고, 민간조직이 정부와 계약을 체결하기 위해서 제시한 낮은 서비스 생산 및 전달 비용에 대한 부담이 시민에게 전가되면서 사회 전체적으로는 효율이 아닌 부담을 증가시킬 수 있다(Hirsh, 1995).

수탁업체가 도산하게 될 경우 주민들의 생활과 밀접한 관련을 맺고 있는 행정서비스가 제대로 생산되지 못할 경우 그 피해는 주민들에게 전가되는 특징이 나타난다. 해당 사무의 경영이 실패할 경우 그 책임은 어디에 있는지에 대한 판단하기 어려우며, 정부와 민간위탁 계약을 체결한 민간기업 간 정보의 비대칭과 감시 비용의 과다로 인한 예산 투자가 오히려 예산 절감이 아닌 낭비를 초래할 수 있다(김남일·유승직, 2001). 민간위탁이 정치적으로 이용되는 경우 공공기관

은 그 책임에 대한 평가를 민간위탁에게 전가할 수 있으며, 문제가 발생하더라도 위탁기업을 교체하는 방법으로 정치적 책임을 피할 수 있다. 이러한 경우 정부의 행정서비스 생산 및 공급에 대한 책임은 모호해지면서 민주성은 저해되고 할 수 있다(Moe, 1987; Deleon & Denhardt, 2000; Trevorl 2001; 정철현·김정환, 2008: 8).

현실적인 차원에서 지방자치단체의 민간위탁의 경우 일정 요건 이상의 자격을 갖춘 입찰자들이 부족할 수 있는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우 특정 전문 지식과 기술을 요하는 경우 독과점 기업이 이를 담당하게 되어 행정서비스의 질을 저하시킬 수 있는 가능성이 존재하며, 대기업 위주로 전개될 가능성을 내포한다. 아울러 지방자치단체 차원의 민간위탁이 규정이나 절차가 거의 존재하지 않으므로 오히려 이로 인한 행정낭비가 발생할 수 있다는 지적이 있다(김순양, 2006).

## 2. 효과적 단일간접공급 방식을 위한 전략적 요소

### 가. 환경적 영향

단일 간접공급 방식은 위탁계약을 행정서비스 관리의 기제로서 활용하기 때문에, 서비스 공급의 성과는 계약과정의 설계, 조직의 내, 외적 환경에 따라 많은 영향을 받게 된다(Cooper, 1980; Gooden, 1998; Ferris & Graddy, 1986).

DeHoog(1990)가 제시하듯이 조직의 내, 내외적인 환경은 합리적인 의사결정에 의해서 수반된 결정이 아니라 불완전한 시장과 불합리성이 내재된 정치적이고 조직적인 의사결정에 좌우된다. DeHoog(1990)는 이러한 이유로 시장불완전성 이론(incomplete market), 정치적 적응 흡수 이론(politics of co-optation), 조직 의사결정이론(Organizational decision-making process)의 내용을 근거이론으로 제시한다.<sup>6)</sup>

6) '시장 불완전성 이론'에서 볼 때, 시장의 실제 상황은 정보의 불완전성과 경쟁의 부족 그리고 공급이 수요

결국, 단일 간접공급 방식으로서의 민간위탁은 조직 대내·외적인 환경에 의해서 불완전한 의사결정으로 이루어진 정책적 관리기술이 된다. 따라서 위탁의 의도한 성과를 발현하기 위해서는 이와 같은 불확실성과 불완전성을 제거하는 과정적 합리성이 확보될 필요가 있다.

## 나. 성과달성을 위한 조건

성공적인 민간위탁 계약의 전제조건으로 DeHoog(1990)는 경쟁성, 의사결정의 합리성, 효과적인 감시인의 역할을 주요한 변수로서 파악하였으며, Savas(1986)는 서비스 내용이 구체적이어야 하고, 다수의 잠재적 생산자가 있어야 하며, 이로 인한 경쟁분위기가 조성, 유지되어야 하며, 정부가 계약업자의 성과를 감독할 수 있어야 하며, 계약서에 적절한 조건이 포함되고, 그러한 조건들이 이행될 수 있어야 한다고 주장하였다. 이러한 조건들은 결국 경쟁성의 원리, 계약내용의 합리성, 감독자의 역할과 관련된다.

첫째, 경쟁성의 원리에 따라 단일의 간접공급 방식의 가장 기본적인 특성은 ‘민간’이기보다는 ‘경쟁’에 있다. 따라서 효과성을 유지하고 달성하기 위해서는 기본적으로 경쟁성의 원리가 확보되는 것이 필요하다 할 것이다. 둘째, 단일 간접공급으로서 민간위탁은 기본적으로 계약의 형태로 교환관계가 성립되기 때문에 합리적인 의사결정과정의 필요하다. 즉, 계약의 내용을 상정하는데 있어서의 명확성을 견지하려는 노력과 계약내용을 협상하는 과정에서의 합리성을 확보하려는 공무원들의 행정적인 역량이 성과달성을 위한 전략적 요소로서 고려될 수 있다(박순애, 2009: 112).

셋째, 정부가 대리인인 위탁업체를 감독할 때 상호호응적인 관계는 될 수 없

---

에 미치는 영향 때문에 완전 경쟁 시장은 존재하지 않는다. 이는 행정서비스의 민간위탁도 실제 시장에서 여러 가지 다양한 이유로 인해 경쟁성이 제약됨을 의미한다. ‘정치적 적응 흡수 이론적 관점’에서 보면, 정부의 정책이 작동하는 정치적인 상황도 경쟁적 상황이 아니라 강력한 이익 집단이 지배하는 불완전한 경쟁 상황이다. ‘조직 의사결정’은 주로 의사 결정이 만족할만한 수준에서 이루어짐으로서 시간과 에너지를 보전한다고 한다. 결국 민간위탁도 비용 효율성, 경제적 합리성 등에 의해 결정되는 것이 아니라 정부 인력의 감축, 구조 조정 등 정치적, 조직적 이유로 인해 결정된다는 것이다.

으며 위탁의 범위가 관리감독의 영역까지 포함 할때는 자율성에 대한 부분에 있어서 갈등을 야기하게 된다(Huque, 2005). 또한 행정조직의 감독역할 수행은 또 다른 거래비용을 양산하게 되고, 이는 곧 형식적인 관리감독으로 진행될 수 밖에 없음을 제시하고 있기도 하다(김순양 외, 2004; Marvel et al., 2007).

## 제2절 단일 간접공급 방식에 관한 제도적 접근

### 1. 법·제도 분석

#### 가. 민간위탁에 대한 법·제도 현황

민간위탁과 관련한 국내 지방자치단체의 법·제도적인 규정은 헌법을 비롯한 정부조직법과 지방자치법의 법률, 그리고 대통령령으로 정한 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’ 등의 중앙의 법·제도적 근거와 지방자치단체별 조례 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 헌법 제96조에서는 행정 각부의 설치·조직과 직무 범위를 법률로 정하도록 하고 있으며, 정부조직법 제6조에서는 주로 행정기관이 소관사무의 일부를 위임 및 위탁할 수 있는 근거, 그리고 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제20351호)에서는 광역자치단체와 기초자치단체를 대상으로 위탁의 방법 및 기준 등에 관한 규정에 대해서 보다 자세하게 마련하고 있다.

표 2-1. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제20351호)

구분	내용
근거	- 행정기관은 법령이 정하는 바에 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 전문 지식 및 기술을 요하는 사무, ③ 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무(영 제11조제1항)
수탁 기관 선정	- 행정기관은 민간위탁사무의 수탁자를 선정하고자 하는 때에는 인력과 기구, 재정적인 부담 능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 적절한 기관을 수탁기관으로 선정하여야 함(영 제12조제1항) - 행정기관은 민간수탁기관을 선정하고자 하는 때에는 다른 법령에 정한 경우를 제외하고는 공개모집하여야 함. 다만, 민간위탁의 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 함(영 제12조의2제2항)
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)

자료: 행정안전부(2008: 22)

행정안전부 분석(2008)에 따르면 민간위탁의 기본적인 내용을 규정한 조례, 복지 업무관련 조례, 문화시설 관련 조례, 산업업무 관련 조례, 상하수도 등 관련 조례, 기타 조례 등으로 구분되어 있다. 대체로 조례의 형식은 위탁 대상시설의 설치, 및 운영에 관한 조례로서 위탁의 목적, 수탁자의 의무, 위탁자의 감독 등의 사항을 명시하고 있다.

▣ 표 2-2. 지방자치단체의 민간위탁 조례 및 대상사업 ▣

구분	조례명(예)	민간위탁 대상
민간위탁 기본조례	○○시(도) 사무의민간위탁촉진및관리조례	-
복지 업무	○○시(군, 구) 사회복지시설등설치및위탁운영조례 ○○시(군, 구) 지역보건의료업무위탁에관한조례 ○○시(군, 구) 한센병관리사업위탁에관한조례	사회복지시설 관리
		보건 등
		한센병 관리
문화 시설	○○시(군, 구) 체육시설설치및관리·운영위탁에관한조례 ○○시(군, 구) 도서관설치및위탁운영에관한조례	체육시설 관리
		박물관, 도서관, 회관 관리
		학습원, 소극장, 공원 관리
		연수원, 수련원, 학사 관리
산업 업무	○○시(군, 구) 소규모공사감독업무위탁에관한조례 ○○시(군, 구) 유입아위탁관리조례	에너지, 기자재 업무
		소규모 공사 관리
		산업 등
		자동차, 선박 등
상하수도 등	○○시(군, 구) 하수종말처리시설위탁사무조례	상·하수시설 관리
		쓰레기 업무
기타	○○시(군, 구) 지방공무원위탁교육지원조례	판매대, 판매기 관리
		교육, 대회 등
		보상 업무

자료: 행정안전부(2008: 26-53)

## 나. 지방자치단체의 민간위탁 현황 개관

현재 지방자치단체의 단일간접공급 방식으로서 민간위탁의 활용수준은 가장 최근에 조사된 행정안전부(2008)의 연구자료로 부터 확인할 수 있다. 동 조사에서는 전국 235개(광역 15개, 기초 220개)의 민간위탁 현황을 조사하였는데 전체적으로 민간위탁 건수는 약 2,800건이었다. 이 중 광역단위 별로 평균 약 72건,

기초단체의 경우는 11.1건 정도의 민간위탁을 시행하고 있는 것으로 나타나 기초 단위와 광역 단위간의 민간위탁에 대한 활용정도의 차이를 나타내고 있다.

▣ 표 2-3. 지방자치단체의 민간위탁 현황(2008년 기준) ▣

구분	광역			기초			
	시	도	합계	시	군	구	합계
지방 자치단체수	7	8	15	72	81	67	220
민간위탁 사업건수	249	111	360	1,307	276	857	2,440
평균	35.6	13.9	72	18.2	3.4	12.8	11.1
전체합계	지방자치단체 수 235개, 민간위탁사업건수 2,800건						

자료: 행정안전부(2008)에서 일부 수정

지방자치단체별 민간위탁의 사업분야는 총 8개 분야(일반행정, 보건복지의료, 환경위생, 문화예술관광, 교통안전, 지역경제, 교육, 체육)로 구분되었는데, 8개의 민간위탁 사업분야 가운데 보건복지의료분야(40.5%), 환경위생분야(20.8%), 교통안전분야(10.3%)의 순서로 높은 빈도를 차지하고 있다.

▣ 표 2-4. 행정계종별 민간위탁 사업분야 현황 ▣

구분	광역			기초				전체
	시	도	합계	시	군	구	합계	
보건복지 의료	82 (39%)	37 (33.3%)	119 (33.0%)	605 (46.3%)	94 (34.1%)	315 (36.8%)	1,014 (41.6%)	1,133 (40.5%)
환경위생	46 (18.5%)	3 (2.7)	49 (13.6%)	273 (20.9%)	104 (37.7%)	157 (18.3%)	534 (21.9%)	583 (20.8%)
교통안전	17 (6.8%)	3 (2.7%)	20 (5.5%)	64 (4.9%)	9 (3.3%)	194 (22.6%)	267 (10.9%)	287 (10.3%)

자료: 행정안전부(2008)에서 재구성

7) 조사에서 일반행정은 통계, 자료처리, 정보화등, 보건복지의료는 노인, 여성, 장애인, 청소년, 어린이, 환경위생은 청소, 공원, 가로수, 쓰레기, 분뇨, 상하수도, 방역 등, 문화예술관광은 문화재, 예술축제, 문화예술회관, 관광안내소 등, 교통안전은 주차장, 가로등, 보안, 관용장비 등, 지역경제는 양묘, 원예, 육종 등, 교육은 급식을 포함하여 조사되었다.

사업분류를 보면, 총 6개 업무(1개 기타)로 구분하여 조사된 결과<sup>8)</sup> 특별자격 필요업무가 전체 2800건 가운데 1,421건(50.8%)으로 가장 많고, 시설유지관리업무(801건, 28.6%), 정형적인 업무(285건, 10.2%) 순으로 나타났다. 업무비중이 높은 상위 3개 분야의 행정계층별 현황은 다음과 같다.

▮ 표 2-5. 행정계층별 민간위탁 사업분류 현황 ▮

구분	광역			기초				전체
	시	도	합계	시	군	구	합계	
특별자격 업무	99 (39.8%)	37 (39.8%)	136 (37.8%)	392 (52.9%)	180 (65.2%)	413 (48.2%)	985 (40.4%)	1,421 (50.8%)
시설유지 관리	75 (30.1%)	28 (25.2%)	103 (28.6%)	383 (29.3%)	47 (17.0%)	268 (31.3%)	698 (28.6%)	801 (28.6%)
정형적 업무	43 (17.3%)	9 (8.1%)	52 (14.4%)	123 (9.4%)	19 (6.9%)	91 (10.6%)	233 (9.5%)	285 (10.2%)

자료: 행정안전부(2008)에서 재구성

현재 지방자치단체의 민간위탁의 활용은 주로 보건의료복지, 환경위생, 교통 안전의 분야에서 특별한 자격업무가 요청되고, 시설유지관리의 업무와 정형적인 업무에서 가장 활발히 활용되고 있다. 즉, 보건복지, 환경, 교통 분야에서 고도의 전문적인 기술이 요구되거나, 정형화된 일상적 기술이 요구되는 사무에서 위탁자가 결정된다고 볼 수 있다.

## 2. 지방자치단체 유형 분석

지방자치단체의 단일 간접공급 방식을 보다 전략적으로 활용하기 위해서는 각각의 지방자치단체에서부터 지역의 특수한 여건들을 종합적으로 고려하여 개별화되고 구체적인 방법을 개발하는 것이 가장 이상적인 방법일 것이다. 그러나

8) 조사된 각각의 사업분류는 다음과 같다. ① 정형적인 사무처리 업무(전산(통계)처리 및 단순반복 업무 등) ② 시기집중 업무 ③ 특별한 자격요건이 필요한 전문적 업무(검사, 진단 등) ④ 행사·이벤트 업무 ⑤ 정형적인 시설유지관리 업무(청소, 방역, 경비 등) ⑥ 교육·연수 업무 ⑦ 기타업무

지방자치단체의 수가 많아서 모든 지방자치단체마다 차별화된 방법을 제시하는 것이 현실적으로 불가능하다는 점을 고려할 때, 유사한 특징을 지닌 지방자치단체를 유형화하고 각 유형에 적합한 단일 간접공급 방식을 모색하는 것은 단일 간접공급 방식의 활용수준을 제고할 수 있는 방안이 될 수 있다. 본 연구에서는 지방자치단체를 객관적인 기준으로 유형화 하기 위하여 관련된 법·제도를 고찰하고 지방자치단체 유형을 구분했던 선행연구를 검토하여, 지방자치단체 유형을 분류하였다.

### 가. 법·제도적 기준

우리나라 현행 지방자치법 제2조에서는 광역자치단체로 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도를, 기초자치단체로 시, 군, 구를 구분하고 있다. 또한, 기초자치단체의 종류는 인구 50만 이상의 시, 도농복합시, 시, 군, 자치구 등으로 구분하고 있다.

▣ 표 2-6. 지방자치법에 따른 기초자치단체의 종류 ▣

구분	지방자치법
인구 50만 이상 시	제3조
도농복합시	제7조
일반시	제2조
군	제2조
특별시 자치구	제2조
광역시 자치구	제2조

### 나. 지방자치단체의 유형 분류 관련 연구

#### 1) 총액인건비제 산출 사례

행정안전부는 지방자치단체의 종류, 인구규모, 행정여건을 고려하여 광역자치단체 4개, 기초자치단체 6개, 총 10개로 지방자치단체 유형을 구분하였다. 광역

자치단체인 시·도는 특별시, 광역시, 경기도 및 잔여도(道)로 구분하였고 제주특별자치도는 총액인건비제의 적용을 받지 않는 까닭에 제외되었다. 기초자치단체인 시·군·구는 50만 이상 시, 50만 미만 시, 도농복합시, 군, 특별시 자치구, 광역시 자치구로 구분하였다.

■ 표 2-7. 총액인건비제의 지방자치단체 유형 ■

구 분	지방자치단체 유형	비 고
시도	1유형 : 특별시(1개) 2유형 : 광역시(6개) 3유형 : 경기도(1개) 4유형 : 잔여 도(7개) 5유형 : 제주특별자치도(실제 미적용)	4개 유형
시 군 구	6유형 : 50만 이상 시(12개) 7유형 : 50만 미만 시(26개) 8유형 : 도농복합시(37개) 9유형 : 군(86개) 10유형 : 특별시 자치구(25개) 11유형 : 광역시 자치구(44개)	6개 유형

## 2) 총액인건비제 사례

한국지방행정연구원(2005)의 연구에서는 지방자치단체 유형화의 기준으로는 ‘사무 수’와 ‘사무량’을 활용하고 있는데, ‘사무 수’는 지방자치법에 의해서 동일한 사무를 처리토록 한 규정에 따르는 지방자치단체의 법적 지위를 활용하고, 사무량을 위한 대리지표로서 인구, 면적, 사무처리 건수를 적용하고 있다. 이와 같은 방법으로 8개의 법적 지위를 갖는 지방자치단체를 총 25개의 유형으로 분류하고 있다.

표 2-8. 공무원 적정 인력규모 비교위한 지방자치단체 유형

구분	유형 수
특별시	1개 유형
광역시	1개 유형
도	3개 유형
50만 이상의 시	2개 유형
도농 복합형태의 시	4개 유형
일반시	4개 유형
군	6개 유형
자치구	4개 유형

자료: 한국지방행정연구원(2005: 21)

### 3) 행정서비스 전달체계개선 사례

금창호 외(2010)는 행정서비스 전달체계 개선방안 연구에서 행정서비스의 전달체계에 영향을 미치는 변수를 공급변수, 수요변수, 매개변수, 외생변수로 설정하고 이에 따른 행정서비스 전달체계에 차이가 있음을 분석하고 있다. 수요변수는 인구를 고려하였고, 매개변수인 인구분산도를 기준으로 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역, 도서지역으로 구분하고 있다.

그림 2-3. 행정서비스전달체계의 지방자치단체의 유형화 구조



자료: 금창호 외(2010: 28)

### 3. 본 연구에서의 지방자치단체 유형 분류

본 연구에서는 지방자치법과 지방자치단체 유형을 구분한 기존의 연구들을 참고하여 지방자치단체 유형을 4개(도시형, 도농복합형, 농촌형, 특수형)로 구분하였다. 이러한 구분은 대체로 인구규모를 고려하는 것인데 인구규모는 행정서비스의 수요와도 관련된다고 볼 수 있으므로 지방자치단체 유형은 행정수요량의 유사한 정도를 나타낸다고 볼 수 있다.

본 연구는 단일 간접공급 방식으로서의 민간위탁 서비스가 이를 위탁관리 해야 하는 지역 내 산업 여건에 따라서 상이할 수 있음을 전제하고 있다. 따라서 본 연구에 적합한 지방자치단체의 유형은 지역의 산업발달 정도의 기준으로 도시형, 도농복합형, 농촌형, 특수형의 구분이 적합할 것으로 판단된다. 즉, 민간위탁에 대한 행정서비스의 수요로서 인구기준과 자치단체의 지역적 산업의 특성으로서의 도시화의 정도를 포함하는 분류를 활용하였다.

표 2-9. 지방자치단체 유형

지방자치법	총액인건비	총액인건비	행정서비스	본 연구
인구 50만 이상 시	인구 50만 이상 시	인구 50만 이상 시	도시지역	도시형
일반시	인구 50만 미만 시	일반시	도시지역	도시형
도농복합시	도농복합시	도농복합시	도농복합형	도농복합형
군	군	군	농촌지역, 도서지역	농촌형, 특수형
특별시 자치구	특별시 자치구	자치구	도시지역	도시형
광역시 자치구	광역시 자치구			

첫째, 도시형은 시(50만 이상 대도시, 일반시) 중 도농복합형태의 시를 제외한 기초자치단체이다.<sup>9)</sup> 도시형은 50만 이상의 거대시 8개, 일반시 14개, 자치구 70개

9) 금창호 외(2010)에서 밝히는 것처럼, 동일한 법적지위를 갖는 지방자치단체는 동일한 집단으로 분류하는 것이 타당할 수 있으나, 본 연구의 목적상 상이한 단일간접공급 방식의 모형을 갖을 수 있는 도농복합형

등 총 92개의 시와 자치구를 포함하였다.

둘째, 도농복합형은 지방자치법 제7조 2항에 따라서 대부분이 도시 형태를 갖추고 인구 5만 이상의 시과 군을 통합한 지역, 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군, 인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 지역 인구가 5만 이상인 군으로서, 군의 인구가 15만 이상 등과 같은 요건을 갖춘 지역이다. 이에 도농복합형은 모두 52개로서 39개의 시군통합시, 여수시, 군이 시로 승격하여 출범한 12개의 도농복합형의 시 등을 모두 포함하며, 도시지역과 농촌지역이 혼재하고 지방자치법에서 규정한 도농복합형태 시의 요건을 갖추고 있는 시를 의미한다.

셋째, 농촌형은 도시형에 비해 상대적으로 도시화의 정도가 낮은 유형으로 도시형에 대비되는 개념이라 할 수 있다. 지방자치법에서는 도시형과 도농복합시의 경우에는 적정 인구규모와 도시화의 정도를 일정한 기준으로 구분하고 있지만, 농촌형의 경우에는 일정한 기준이 마련되어 있지 않다. 따라서 도시형 및 도농복합시에 포함되지 않는 기준으로서의 군을 농촌형으로 분류하였다. 다만, 군의 경우에는 본 연구에서 구분하고자 하는 특수형과도 관련되기 때문에 특수형에 포함되는 군을 제외한 농촌형을 구분하였다. 농촌형은 전체 군 86개 중 특수형을 제외한 83개를 포함하였다.

넷째, 특수형은 도시형, 도농복합형, 농촌형에 속하지 않는 지역으로 도서, 오지, 접경지역 등에 해당되어 관련법제로 규정되어 있는 자치단체 등으로 규정하였다. 따라서 지방자치법에서 규정하고 있는 시, 군, 자치구에서 자연, 지리적으로 특수성이 존재하며, 이에 해당하는 제도적 근거로서 구분되는 도서지역을 포함한다. 이에 울릉군, 국 11개 시도 산하 58개 시, 군, 구에 분포하고 있는 도서지역이 가장 많이 분포되어 있는 신안군, 옹진군(유인도서 인구비율이 90%이상 이면서 군청소재지가 타 자치단체에 있기도 함)을 특수형으로 구분하였다.

---

태의 시를 별도의 유형으로 구분하고자 하였다.

표 2-10. 본 연구의 지방자치단체 유형

구분	자치단체		
도시형 (92)	50만 이상 (8)	경기	수원, 성남, 고양, 부천, 안산, 안양
		충북	청주
		전북	전주
	일반시(14)		의정부, 시흥, 광명, 군포, 목포, 구리, 오산, 하남, 의왕, 과천, 동해, 동두천, 속초, 태백
	자치구	서울 (25)	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구
		부산 (15)	중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 사하구, 금정구, 강서구, 연제구, 수영구, 사상구
		대구 (8)	중구, 동구, 서구, 남구, 북구, 수성구, 달서구, 달성군
		인천 (8)	중구, 동구, 남구, 연수구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구
		광주 (5)	동구, 서구, 남구, 북구, 광산구
		대전 (5)	동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구
울산 (4)		중구, 남구, 동구, 북구	
도농 복합형 (52)	평택시, 남양주시, 춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시, 충주시, 제천시, 천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 순천시, 여주시, 나주시, 광양시, 포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 창원시, 마산시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시, 파주시, 용인시, 이천시, 논산시, 양산시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 계룡시, 양주시, 포천시		
농촌형 (83)	기장군, 달성군, 강화군, 울주군, 여주군, 연천군, 가평군, 양평군, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군, 양양군, 청원군, 보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군, 증평군, 금산군, 연기군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 당진군, 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 예천군, 봉화군, 울진군, 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군		
특수형 (3)	울릉군, 신안군, 옹진군		

### 제3절 단일 간접공급 방식의 선행연구



민간위탁 관련 연구 초기에는 민간위탁이 지방자치단체의 행정서비스 방식의 개선을 위한 대안적 수단으로 논의되면서 규범적으로 이를 개선하기 위한 제도 및 절차적 개선 방안에 대한 연구들이 진행되었다(이삼주, 1997; 곽종무, 1998; 최정철외, 1999; 이창균외, 2000; 서정섭, 2000; 박중훈, 2000; 조임곤, 2001; 이창균외, 2003). 그러나 최근의 민간위탁관련 연구들은 민간위탁 실제에 대한 평가적 연구로 진행되고 있는데, 이러한 논의의 큰 한 축은 성과에 대한 진단이며, 다른 한 축은 민간위탁과정에 대한 운영적 프로세스의 합리성을 점검하는 것에 연구의 초점이 있다.

#### 1. 민간위탁의 성과측정 연구

민간위탁의 성과를 진단하는 연구들은 사회복지관, 체육시설, 하수처리시설 등 개별사업 분야에서의 위탁효과를 평가하는 특징이 있다. 고려되는 성과요인은 비용절감 효과, 관리운영 효과 등이며, 질적 수준에 대한 고려로서 민간위탁자의 서비스 질을 평가하는 접근도 이루어지고 있다.

표 2-11. 민간위탁의 성과평가적 접근과 관련된 연구

연구자	연구 방법	주요 내용	분야
조석주외 (2009)	비용절감효과, 관리운영효과, 프로그램효과 분석	전라남도 지방공무원교육원을 사례로 민간위탁의 효과분석	교육
강인성 (2008)	민간위탁 개요, 제도, 운영, 감독, 성과 측면에서 설문조사	효과적인 민간위탁을 위한 개선방향 제시	복지
성문정 (2006)	정부조직법, 행정권한의 위임·위탁에 관한규정, 지방자치법, 국민체육진흥법, 체육시설의 설치이용에 관한 법률 등 법규 분석	공공체육시설 민간위탁 실태와 한계를 분석하여 법제도 개선 제안	체육
김재훈 (2005)	서비스특성(불확실성, 자산특정성), 계약유형(경쟁, 계약자에대한시각 등)	전국 232개 기초자치단체의 생활폐기물수거와 사회복지시설운영 민간위탁에 거래비용경제학이론 적용	환경, 복지
황혜신 (2005a)	계약 체결 과정, 계약 내용, 계약 이행 과정, 위탁 성과의 평가 분석	이천의료원, 군산의료원의 계약과정과 정부의 계약관리능력 분석	보건
황혜신 (2005b)	정부의 예산지원, 의료원의 수익성, 의료원의 공공성, 환자의 진료비 분석	마산의료원, 이천의료원, 군산의료원 민간위탁 성과 비교분석	보건
이성로 (2005)	위탁배경, 시장조건, 계약내용, 성과감독, 위탁의 효과 분석	A시 하수도처리장·상수도검침업무·청소년수련관 위탁의 성과 비교분석	환경, 복지
윤기찬 (2004a)	양적측면(투입, 산출), 질적측면(교육내용, 강사자질, 수업방법, 비용) 문헌조사	동부, 서부, 남부, 북부, 중부 여성발전센터 중 시직영과 민간위탁 센터 간 교육프로그램 비교 조사	복지
윤기찬 (2004b)	유형성, 대응성, 보증성, 공감성, 신뢰성 기준으로 분석	동부, 서부, 남부, 북부, 중부 여성발전센터 중 시직영과 민간위탁 센터 간 서비스질, 만족도, 재이용의사 조사	복지
김순양외 (2004)	유형성, 대응성, 보증성, 공감성, 신뢰성 기준으로 분석	동부, 서부, 남부, 북부, 중부 여성발전센터 중 시직영과 민간위탁 센터 간 수혜자 만족도 조사	복지
이삼주외 (2003)	인력, 비용, 이용(처리)량 기준으로 분석	전국 하수처리장, 공영주차장 민간위탁의 상대적 효율성 분석	환경
정광렬 (2003)	관객증가율, 재정자립도증가율, 고객만족도 기준으로 민간위탁 효과 분석	문예회관, 박물관, 미술관, 도서관 민간위탁 성과증대 위한 개선방안 제시	문화
이정임 (2003)	민간위탁 제도, 운영, 주민과의 협력, 관련자 의식조사	경기도 소각시설의 민간위탁 방식, 비용, 현황 분석	환경
허만형외 (2001)	고객만족 제고 및 업무 개선, 재정운용의 효율성, 인력및 조직관리의 효율성, 시설이용실적, 프로그램의 개발 및 운영의 효율성 분석	서부여성발전센터, 청소년정보문화센터, 청소년직업체험센터, 청소년성문화센터, 중앙청소년수련관 대상으로 민간위탁 효과성 분석	복지

## 2. 민간위탁의 과정분석 연구

민간위탁의 운영과 과정적 측면에서 접근하고 있는 연구는 위탁방침의 결정, 수탁자의 모집, 수탁자의 선정, 행정지도 및 감독, 재위탁등과 같은 업무프로세스를 중심으로 접근하고 있다. 이와 같은 연구는 개별 위탁분야를 대상으로 논의하고 있다는 점에서 성과평가적 연구 대상과는 유사하지만, 결과중심의 효과 분석보다는 운영상의 문제 및 절차적 개선방향을 논의하는데 보다 많은 강조점을 두고 있다.

표 2-12. 민간위탁의 과정적 운영프로세스와 관련된 연구

연구자	연구 방법	주요 내용	분야
신경희 (2006)	사업계획, 사업집행, 사업평가 측면에서 분석	서울시 청소년활동사업의 운영방향, 개선방안 제시	복지
송광태 (2005)	공개입찰과 사업계획서 제출, 광고와 홍보, 평가기준의 마련과 내용, 평가위원회의 구성과 분포, 보너스의 존치 여부, 재계약 조건과 방법, 해약 조건 명시, 지불 유예 명시 등 문헌분석	K도 민간위탁 과정에서 경쟁성이 제도화되고 운영되는 과정 분석	전 분야
김순양외 (2004)	경쟁유치, 수탁자 선정, 계약서 작성, 지도감독, 성과평가, 재계약 분석	대구광역시 사회복지관, 폐기물수거 민간위탁 과정 비교, 분석	복지, 환경
최향순 (2003)	위탁방침 결정, 수탁자 모집, 수탁자선정심사위원회 구성, 심사기준 설정, 수탁자 선정, 행정기관의 지도감독, 재위탁 분석	성남시 민간위탁 사례(종합사회복지관, 장애인복지시설, 노인복지시설, 다목적복지회관)를 중심으로 민간위탁 절차 분석	복지
박순애 (2002)	위탁업체 선정, 지도감독 업무, 재협약 과정 분석	서울시 시립·구립 청소년수련관의 민간위탁 과정 분석, 개선대안 도출	복지
최용환외 (2002)	민간위탁 선정, 공급, 관리단계 분석	충청북도 복지, 체육, 상하수도, 청사관리, 쓰레기 업무 분석	복지, 체육, 환경
이종규외 (2001)	조직, 인력, 재정, 프로그램이용자, 수탁기관선정과정, 지도감독, 재협약 분석	민간위탁 운영현황, 문제점 분석, 개선대안 도출	복지
김경혜 (2000)	민간위탁을 통한 복지서비스 공급현황, 위탁운영 과정상 문제점 분석	복지시설 민간위탁 현황 및 문제점 분석, 개선대안 도출	복지
정운수 (1999)	선정과정상 요인, 계약체결상 요인, 환경적 요인 분석	서울시 청소년시설 민간위탁 평가 중 위탁운영기관 선정과정 점검	복지

기존의 연구들은 단일 간접공급 방식, 즉 민간위탁과 관련하여 사회복지, 보건 의료, 체육, 환경, 조세징수 등 특정 사업분야에 대한 사례분석을 시도하고 있고, 민간위탁의 효과나 운영상의 문제점들을 도출하여 성과향상을 위한 함의들을 제시하고 있다.

그러나 지방자치단체의 민간위탁의 경우는 지방자치단체의 여건에 영향을 받을 수 있고 동일한 사업 분야인 경우에도 모든 지역이 동일한 방식의 민간위탁이 적용되기는 어려우며 이에 따라 위탁의 효과 또한 상이할 수 있다. 따라서 선행연구 결과는 일반화된 민간위탁의 이론적·제도적인 시사점을 얻는데는 도움이 될 수 있으나 개별 지방자치단체가 현장에서 활용하기에는 현실적합성이 낮다는 한계가 있다.

이에 본 연구는 단일의 간접공급 방식을 실제로 활용하는 지방자치단체를 대상으로 지방자치단체의 도시 환경적 여건들을 고려한 유형화를 통해서 지방자치단체가 민간위탁을 결정하고 시행하는데 특수화된 모형을 탐색해보고자 한다는 점에 있어서 위의 선행연구와는 차별화된다. 나아가 본 연구를 통해서 보다 현실적합성 높은 제도 설계에 기여하는 단초를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

## 제4절 분석의 틀

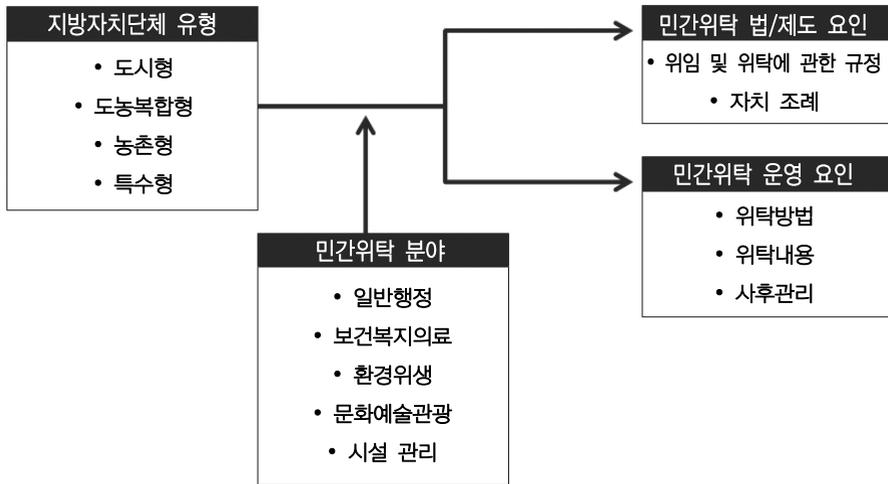
### 1. 분석요소의 정의

본 연구에서는 현재 지방자치단체의 단일 간접공급 방식의 활용 수준을 비교 분석하고 지방자치단체의 지역적 여건에 부합하는 재설계 방안을 모색하기 위해서 다음과 같은 분석모형을 구성하였다.

분석의 틀에서 ‘지방자치단체 유형’ 요인을 설명하면 다음과 같다. 자치단체의 민간위탁 수요는 지역의 고유한 특성인 인구와 지리적 여건 등에 따라서 상이할 수 있다. 선행연구, 도시산업화 수준, 지역별 특성, 법정기준 및 논의된 수요변수

의 특성을 고려하여 도시형, 농촌형, 도농복합형, 특수형, 총 4개로 기초자치단체를 유형화하였다. 즉, 도시화의 정도가 높을수록 도시형에 가까운 유형, 이에 상응하는 수준에서의 농촌형이며, 양 극단의 유형별 특성을 내재하고 있는 도농복합형, 이외는 상이하게 섬 및 도서지역이 상대적으로 많이 분포한 특수형으로 구분하였다.

그림 2-4. 분석의 틀



분석의 틀에서 ‘민간위탁 분야’ 요인을 설명하면 다음과 같다. 본 연구에서는 민간위탁 분야를 조절변수로 활용하여 ① 일반행정 분야(출판, 영상, 방송통신, 정보서비스업), ② 보건복지의료분야(보건 및 사회복지서비스업), ③ 환경위생 분야(하수, 폐기물처리, 원료재생, 환경보건업), ④ 문화예술관광 분야(예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업), ⑤ 시설관리 분야(사업시설관리, 사업지원서비스업) 사업체 수와 해당 산업의 종사자수로 측정하였다.

분석의 틀에서 ‘민간위탁 활용 부분’은 ‘법·제도 요인’과 ‘운영 요인’으로 구분하였다. 민간위탁의 실행은 자치조례에 근거하게 되므로 ‘법·제도 요인’은 유형별, 서비스 분야별 자치조례의 내용적 특성을 의미한다. ‘운영 요인’은 실제로 운

영되고 현상으로 위탁방법, 위탁내용, 위탁의 사후관리로 구분된다. ① 위탁방법은 자치단체가 민간위탁을 추진하는 공개경쟁입찰 방식 또는 수의계약 방식 등 계약 방식을 의미하며, ② 위탁의 내용은 민간사업자가 수행하는 역할의 범위를 포함한다. ③ 위탁의 사후관리는 위탁사업자에 대한 자치단체의 관리감독의 역할을 의미하는 것이다. 관리감독 방식은 주로 서면평가, 현장방문(상시적, 비상시적), 계약 미이행시의 제재 등이다.

## 2. 분석방법

본 연구는 다음과 같은 분석절차 및 방법에 의해서 지방자치단체간 특성에 따른 단일 간접공급 방식의 활용수준을 파악하였다. 첫째, 인구 및 면적을 고려하여 4개의 유형(도시형, 도농복합형, 농촌형, 특수형)으로 구분한 지방자치단체의 유형화를 통해서 지역적 특성을 비교하였다.

둘째, 도출된 4개의 유형을 바탕으로 특징적인 지방자치단체를 각 유형별로 추출하여 총 4개의 지방자치단체에 대한 사례분석을 실시하였다. 사례분석은 법·제도 분석과 민간위탁 운영과정 분석에 초점을 두며, 법·제도분석은 4개 유형별 제도의 내용을, 운영과정 분석에서는 도시형, 도농복합형, 농촌형을 분석하였다. 주요 내용은 단일 간접공급 방식의 활용실태에 대한 분석이며, 이를 위해서 담당자 심층면접을 실시하였다.

마지막으로, 이와 같은 분석을 통해서 지방자치단체간의 법·제도요인과 운영요인을 향후 재설계하는 방안에 대해 모색하였다. 이상의 분석들은 주로 심층면접 및 내용분석 방법을 주로 활용하였다.

## 제3장 지방자치단체 단일 간접공급 방식의 실태 분석

### 제1절 지방자치단체 유형별 전반적 특성

#### 1. 단일 간접공급 방식의 유형별 행정수요

본 연구는 단일 간접공급 방식의 사업추진 전략이 지역적 특성에 부합하게 추진될 수 있도록 전략적 방향을 설계하고자 하는 목적으로 수행되고 있다. 우선, 선행연구에서 논의된 행정서비스의 수요 기준인 인구 및 면적, 인구밀도 변수를 고려하여 자치단체의 유형구분의 타당성을 살펴보았다.

4개 유형의 유형별 특성을 살펴보면, 도시형의 경우에는 50만 이상의 시, 일반시, 자치구가 포함되며 인구는 다른 유형에 비해 많고 인구밀도가 비교적 높은 편이라 할 수 있다. 도농복합형의 경우는 도시형에 비해 상대적으로 인구가 적지만(일반시와 비교하여서는 높음), 인구밀도가 도시형 보다 낮고 인구의 분산이 도시형에 비해서 큰 특징이 있다. 농촌형과 특수형의 경우는 인구밀도가 낮고, 인구의 분산정도도 큰 특성을 나타내고 있다. 농촌형과 특수형의 경우에 인구밀도가 대체로 유사하나, 특수형의 경우에 인구가 상대적으로 더 낮은 특징이 있다.

인구 및 인구밀도가 행정서비스의 수요 및 행정서비스 전달방식의 유사성이라고 볼 때, 대체로 도시형, 도농복합형, 농촌형, 특수형 이라는 각 유형별 행정서비스의 수요는 유형 내에서 유사하며, 서비스 전달방식의 패턴도 유형 내에서 유사할 것으로 예상할 수 있다.

표 3-1. 자치단체 유형별 행정수요

	구분	인구	인구밀도(명/km <sup>2</sup> )	면적(km <sup>2</sup> )
도시형 (92)	50만이상	803,106	7,232	144
	일반시	191,196	3,334	92
	자치구	330,800	11,615	49
	평균	350,844	9,956	64
도농복합형(52)		241,787	474	664
농촌형(83)		57,312	103	679
특수형(3)		24,568	104	299

자료: 전국도시연감(2010)

## 2. 유형별 지역여건

지방자치단체 유형별 여건 특성을 파악하기 위해서 단일 간접공급 방식중에서 가장 많이 활용되는 분야를 ① 일반행정 분야(출판, 영상, 방송통신, 정보서비스업), ② 보건복지의료분야(보건 및 사회복지서비스업), ③ 환경위생 분야(하수, 폐기물처리, 원료재생, 환경보건업), ④ 문화예술관광 분야(예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업), ⑤ 시설관리 분야(사업시설관리, 사업지원서비스업)으로 구분하여 비교하였다.

### 가. 도시형의 지역여건

도시형의 경우에는 행정서비스 분야별로 지역의 산업발달 정도는 타 유형과 비교하여 상대적으로 높은 편이라 할 수 있다. 전체적으로 볼 때, 도시형에서는 보건의료 및 문화예술 분야의 사업체 수가 많지만, 환경위생분야의 기업은 다른 분야에 비해서 상대적으로 적은 것이 특징이다. 특히, 환경위생업체가 한 개도 존재하지 않는 자치구가 있어서 환경위생분야의 민간위탁은 경쟁이 일어나지 않을 수도 있음을 시사하고 있다.

표 3-2. 도시형 자치단체의 지역여건 특성

		일반행정		보건의료		환경위생		문화예술		시설관리	
		사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
50만 이상	평균	288	5,616	1,545	14,591	46	846	1,702	4,639	477	9,108
	최소	154	1,499	1,158	9,336	30	333	1,339	3,500	365	4,241
	최대	564	18,356	2,022	19,132	91	1,562	2,190	6,109	745	18,439
일반 시	평균	41	675	363	3,059	19	226	370	1,238	88	1,312
	최소	14	170	95	855	8	52	65	277	29	88
	최대	96	1,866	896	7,669	48	582	868	2,601	227	5,854
자치 구	평균	230	4,472	621	6,186	20	299	698	2,012	259	6,810
	최소	16	104	52	437	0	0	73	227	27	443
	최대	2,133	59,224	2,182	24,265	90	1,879	1,472	5,900	1,176	54,622

## 나. 도농복합형의 지역여건

도농복합형의 지역여건 특성은 전체적으로 도시형과 유사하지만 규모가 도시형에 비해서 상대적으로 작다. 도농복합형의 경우에도 보건의료 및 문화예술과 관련된 기업이 해당 지역내에 상대적으로 많이 존재하고 있으며, 일반행정분야와 환경위생분야는 상대적으로 적은 수의 기업들이 존재한다. 도농복합형의 경우에도 환경위생 분야에서의 단일의 간접공급 방식이 의도한 바대로 이루어지지 않을 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

표 3-3. 도농복합형 자치단체의 지역여건 특성

	일반행정		보건의료		환경위생		문화예술		시설관리	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
평균	60	768	443	4,054	35	427	470	1,504	118	1,561
최소	12	89	77	448	5	41	67	156	11	61
최대	205	3,351	1,386	10,413	133	1,222	1,318	8,474	441	9,153

## 다. 농촌형의 지역여건

도시형 및 도농복합형과 비교했을 때 농촌형에서는 사업체 수와 종사자수에 있어서 상대적으로 매우 적게 나타나고 있다. 농촌형의 경우에도 보건의료 및 문화예술 분야의 사업체 수가 많이 위치하고 있으며, 일반행정, 환경위생, 시설관리 등의 업무를 수행하는 기업들은 상대적으로 적다고 볼 수 있다. 특히, 일반행정, 환경위생, 시설관리 분야는 2-5개 기업만이 위치한 자치단체가 존재하고 있어서 민간위탁이 실제 현장에서는 제도적 규정에 부합하지 못하는 경우가 많은 것으로 예상할 수 있다.

▣ 표 3-4. 농촌형 자치단체의 지역여건 특성 ▣

	일반행정		보건의료		환경위생		문화예술		시설관리	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
평균	19	160	107	908	12	110	91	388	19	158
최소	5	51	35	240	2	7	15	33	2	2
최대	32	366	290	2,897	63	828	333	4,662	60	1,057

## 라. 특수형의 지역여건

특수형은 도시형, 도농복합형, 농촌형과 비교하여 상대적으로 사업체 수 및 종사자수가 적게 나타나고 있다. 이는 특수형에 해당하는 지역의 산업적 발달이 상대적으로 약세에 있기 때문이라고 볼 수 있다. 특수형의 경우에도 다른 분야에 비해 환경위생의 사업체수가 상대적으로 적게 위치하고 있고 보건의료 및 문화예술 분야의 사업체 수가 많다. 환경위생분야는 최소 1개, 최대 3개의 기업만이 존재하고 있는 것으로 나타나 민간위탁이 실제 현장에서는 의도한 성과를 달성하기 어려울 수 있다고 예상된다.

표 3-5. 특수형 자치단체의 지역여건 특성

	일반행정		보건의료		환경위생		문화예술		시설관리	
	사업체	종사자								
평균	18	98	37	281	2	5	33	74	11	53
최소	9	77	12	140	1	5	17	53	5	25
최대	28	137	73	519	3	6	43	91	20	93

## 제2절 단일 간접공급 방식의 법·제도 분석

단일 간접 공급방식에 대한 자치단체의 운영현황을 살펴보기 위해서 앞서 분류한 자치단체의 4개 유형에 대해 도시형은 광명시, 도농복합형은 안동시, 농촌형은 진천시, 특수형은 울릉군을 선정하여 자치조례의 현황을 살펴보았다.

### 1. 도시형의 민간위탁 법제도 분석

#### 가. 도시형의 분야별 조례제정 현황

도시형의 전체적인 분야별 조례제정 현황은 다음의 표와 같이 조사되었다. 제정조례 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 분야는 보건복지의료 부문이며, 다음으로 시설관리 분야, 환경위생과 문화예술분야 순으로 나타나고 있다. 이러한 점을 미루어 볼 때, 도시형 자치단체들의 민간위탁은 보건복지 분야에서 보다 활발하게 이루어지고 있다고 볼 수 있고, 문화예술이나 환경 분야에 있어서는 상대적으로 민간위탁이 이루어지고 있지 않다는 점을 확인할 수 있다.

표 3-6. 도시형 분야별 민간위탁 조례 현황

분야	조례명
보건 복지 의료	서울특별시 중구 구립 사회복지시설 등 설치 및 위탁운영 조례
	서울특별시 용산구립 종합사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	서울특별시 광진구립 사회복지시설 등 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	서울특별시 강북구 사회복지시설설치및위탁운영에관한조례
	서울특별시 도봉구 사회복지시설 설치 및 운영위탁에 관한 조례
	서울특별시 강서구 사회복지시설 위탁·운영에 관한 조례
	서울특별시 강동구립 사회복지시설 등 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	서울특별시 강동구 보훈회관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	서울특별시 강동구보훈회관설치및위탁운영에관한조례시행규칙
	부산광역시 한센병관리사업 위탁에 관한 조례
	부산광역시 남구 사회복지시설 설치 및 운영 위탁에 관한 조례
	부산광역시 남구 노인회관 위탁관리 운영 조례
	부산광역시 강서구 노인의료복지시설 관리 및 운영위탁 조례
	대구광역시 한센병관리사업 위탁시행에 관한 조례 시행규칙
	대구광역시 한센병관리사업 위탁시행에 관한 조례
	인천광역시 한센병관리사업위탁에관한조례
	인천광역시 동구 청소년수련시설 위탁운영 규정
	인천광역시 서구보건의료사업의업무위탁및대행에관한조례
	광주광역시 광산구 예방접종업무의 위탁에 관한 조례
	울산광역시 중구 공립보육시설의 위탁운영에 관한 조례
	울산광역시 중구종합사회복지관설치및위탁운영에관한조례
	울산광역시 남구 사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	울산광역시 남구 공립보육시설의 위탁운영에 관한 조례
	울산광역시 동구 공립보육시설의 위탁운영에 관한 조례
	울산광역시 북구 공립 보육시설의 위탁 운영에 관한 조례
	안산시 예방접종업무의 위탁에 관한 조례
	구리시 장애인보호작업장설치및위탁운영에관한조례
	의왕시 보훈회관설치및위탁운영에관한조례
	하남시 예방접종업무의 위탁에 관한 조례
	울산광역시 울주군 공립보육시설의 위탁운영에 관한 조례
	동해시 종합사회복지관설치및위탁운영에관한조례
대전광역시 서구 지역보건의료 업무의 위탁에 관한 조례	
대전광역시 대덕구청소년수련시설설치및위탁운영에관한조례	
속초시 종합사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례	

환경 위생	서울특별시 서대문구 음식물류폐기물 자원화시설 위탁운영에 관한 조례
	부산광역시 동구 가스관련 검사기관의 권한위탁 관한 고시
	부산광역시 금정구 가스관련 검사기관의 권한위탁에 관한 고시
	하남시 상수도검침업무민간위탁에관한규칙
	동해시 하수종말처리시설 등 위탁운영에 관한 조례
	동두천시 지방상수도시설위탁및운영관리조례
문화 예술 관광	서울특별시 용산구새마을이동도서관위탁운영에관한조례
	서울특별시 중랑구립 도서관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	서울특별시 구로구 청소년 독서실 설치 및 위탁 운영에 관한 조례
	서울특별시 구로구 새마을 이동도서관 위탁 운영에 관한 조례
시설 관리	인천광역시 서구서원호운영및위탁관리조례
	서울특별시 중구소규모공사감독업무위탁에관한조례
	서울특별시 광진구 소규모공사 감독업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 중랑구 소규모공사 감독업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 강북구 공사감독업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 도봉구 소규모공사 감독업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 노원구소규모공사감독업무위탁에관한조례
	서울특별시 은평구 소규모공사 감독업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 서대문구소규모공사감독업무위탁에관한조례
	서울특별시 마포구소규모공사감독업무위탁에관한조례
	서울특별시 양천구 소규모공사 감독업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 강서구 소규모공사 감독업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 구로구 소규모 공사 감독 업무 위탁에 관한 조례
	서울특별시 금천구소규모공사감독업무위탁에관한조례
	서울특별시 영등포구소규모공사감독업무위탁에관한조례
	광주광역시 광산구 산업단지 관리업무 위탁 조례
	울산광역시 북구 달천농공단지 관리업무위탁 조례

## 나. 사례지역의 민간위탁 조례 현황: 광명시

광명시는 민간위탁의 주요분야인 일반행정, 보건의료, 환경위생, 문화예술, 시설관리 분야 모두 관련시설의 위탁조례를 제정, 운영하고 있다. 분야별 조례에서 세부 규정이 미진할 시에는 상위법규인 ‘광명시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례’를 따르고 있다.

표 3-7. 광명시 주요 분야별 조례

	일반행정	보건의료	환경위생	문화예술	시설관리
위탁조례	○	○	○	○	○

민간위탁 관련 조례는 공통적으로 목적, 용어의 정의, 운영의 위탁, 수탁기관 선정, 위탁 및 수탁절차, 수탁자의 의무, 책임 소재 및 명의 표시, 위탁자의 지원, 위탁비용, 위탁자의 감독을 내용으로 하고 있으며, 일반행정분야와 보건복지의료분야의 구체적 내용을 비교하면 다음과 같다.

표 3-8. 광명시 민간위탁 조례 내용

	일반행정분야	보건복지의료분야
목적	민간위탁의 일반적인 목적에 관한 내용	시설 설치 및 필요한 사항 규정 목적에 관한 내용
용어의 정의	민간위탁과 이와 관련해 사용되는 수탁기관 등의 용어 정의	시설의 명칭 및 사업 내용
기관의 위치	-	시설의 위치에 관한 내용
운영의 위탁	시장이 위탁가능한 사무에 대한 내용, 사무처리지침 시달 및 보완조치 강구, 사회의 동의에 관한 내용	복지관 운영 및 업무에 관한 내용
수탁기관 선정	시장이 수탁기관 선정시 검토해야할 사항과 공개모집 원칙, 수탁기관선정심사위원회 적격자 선정에 관한 내용	시장이 지정할 수 있는 사회복지법인의 종류에 관한 내용
위탁 및 수탁절차	시장과 수탁기관과의 협약체결에 관한 내용	위탁 및 수탁 협약체결에 관한 내용
수탁자의 의무, 책임 소재 및 명의 표시	관계법령 준수 및 사무 성실수행, 수탁기관 책임 및 명의를 관한 내용	재산 무상대여, 수익금 사용, 시설물 신증축 변경 및 시장 지시사항 준수에 관한 내용
위탁자의 지원	사유재산 및 물품사용, 소요비용 예산범위내 지원에 관한 내용	시장이 비용의 전부 또는 일부 보조와 운영에 필요한 재산 무상대여에 관한 내용
위탁자의 감독	시장의 수탁기관 지휘감독, 지시, 조치, 취소, 정지, 시정, 감사에 관한 내용	시장의 정기감사, 수시 지도 점검 협조에 관한 내용과 취소가 발생하는 사항에 관한 내용

## 2. 도농복합형의 민간위탁 법제도 분석

### 가. 도농복합형의 분야별 조례제정 현황

도농복합형의 민간위탁 관련 제정 조례 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 분야는 환경위생분야이며, 다음으로 보건복지의료 부문이고 문화예술관광분야가 상대적으로 적은 비중을 나타내고 있다. 이러한 점을 미루어 볼 때, 도농복합형의 자치단체들은 환경위생 관리 분야에서 민간위탁을 보다 많이 활용하고 있다고 볼 수 있을 것이며 사업서비스 등의 시설관리는 상대적으로 적게 활용되고 있다고 볼 수 있다.

표 3-9. 도농복합형 분야별 민간위탁 조례 현황

	조례명
보건 복지 의료	포천군군립어린이집운영위탁에관한조례
	평택시종합사회복지관설치및위탁운영에관한조례
	강릉시 종합사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	제천시 사회복지시설 민간위탁 운영에 관한 조례
	아산시 장애인콜택시 위탁·관리 및 운행에 관한 조례
	포항시 종합사회복지관 시설 위탁 운영에 관한 조례
	진주시평거종합사회복지관시설설치및위탁운영에관한조례
	진주시가좌사회복지관시설설치및위탁운영에관한조례
	진주시농업인회관설치및위탁운영에관한조례
	진해시 자은종합사회복지관 시설의 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	통영시 사회복지관 시설의 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	서천시벌리사회복지관시설설치및위탁운영에관한조례
	사천시 예방접종업무 위탁에 관한 조례
	양산시 예방접종업무 위탁에 관한 조례
	창원시 내서·자은 종합사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	창원시 예방접종 업무의 위탁에 관한 조례
	환경 위생
파주시통일로변등관리위탁에관한조례	
포천군하수종말처리시설위탁사무조례	
삼척시 도계분뇨처리시설의 위탁운영에 관한조례	

	삼척시 하수종말처리시설의 위탁운영에 관한 조례
	원주시수도계량기검침등의민간위탁규칙
	원주시 청소사무 위탁관리위원회 설치 및 운영규정
	강릉시 상하수도 검침업무 등의 민간위탁에 관한 규칙
	강릉시 하수종말처리시설 위탁운영에 관한 조례
	충주시시유입야위탁관리조례
	제천시유입야 위탁관리 조례
	공주시환경기초시설민간위탁운영관리조례
	보령시하수종말처리시설위탁사무조례
	군산시 공동 및 일반주택 수도 계량기 검침업무 민간위탁 사무처리지침
	군산시 공공하수처리시설 운영관리 및 위탁에 관한 조례
	익산시 공동 및 일반주택 상수도 계량기 검침업무 민간위탁 사무처리 지침
	김제시 가축분뇨 공공처리시설 위탁운영에 관한 조례
	김제시 하수종말처리시설 및 분뇨처리시설 위탁운영에 관한조례
	광양시 하수종말처리시설 위탁 운영에 관한 조례
	안동시상·하수도검침업무등의민간위탁에관한규정
	영주시 공유재산입야관리위탁 조례
	상주시 상수도검침업무 민간위탁에 관한 규정
	경산시 상하수도검침 및 전산처리업무 민간위탁에 관한 규칙
	창원시 상·하수도계량기 검침 등의 위·수탁사무 관리 규정
	통영시 분뇨처리시설 위탁업무 처리규정
	사천시폐기물소각장의위탁운영에관한조례
	사천시 공공하수도 위탁관리에 관한 조례
	거제시 수도사업 위탁심의위원회 설치 및 운영 조례
	양산시 하수종말처리시설 및 분뇨처리시설의 위탁운영에 관한 조례
	광양시도시계획중마진여지구토지구획정리사업위탁시행규칙
문화 예술 관광	익산시문화원설치및관리운영위탁에관한조례
	여주시 거북선형 유람선의 관리 및 위탁운영에 관한 조례
	나주시 향토문화회관 위탁운영에 관한 조례
	나주영상테마파크시설위탁운영관리에관한조례
	경주시사적지공개관람료징수업무위탁관리조례
	경주시사적지소기념품상위탁관리규정
	문경시 문경온천장 설치 및 위탁관리 운영조례
	경산시 공공시설내의 매점 및 자동판매기 설치허가와 공공시설물 위탁관리에 관한 조례
	사천시거북선형유람선의관리및위탁운영에관한조례

## 나. 사례 지역의 분야별 조례제정 현황: 안동시

본 연구의 대상사례 지역인 안동시는 민간위탁의 주요 분야인 일반 행정, 보건의료, 환경위생, 문화예술, 시설관리 분야 모두에 대해서 위탁조례를 제정, 운영하고 있다.

■ 표 3-10. 안동시 주요 분야별 조례 ■

	일반행정	보건의료	환경위생	문화예술	시설관리
위탁조례	○	○	○	○	○

민간위탁 관련 조례는 공통적인 내용을 담고 있으며, 일반행정분야와 환경위생분야의 구체적 내용을 비교하면 다음과 같다.

■ 표 3-11. 안동시 민간위탁 조례 내용 ■

	일반행정분야	환경위생분야
목적	민간위탁의 일반적인 목적에 관한 내용	민간위탁에 필요한 사항 규정 목적에 관한 내용
용어의 정의	민간위탁과 이와 관련해 사용되는 수탁기관 등의 용어 정의	관리소장가 관리소 등에 관한 용어 정의
운영의 위탁	시장이 위탁가능한 사무에 대한 내용, 사무처리지침 시달 및 보완조치 강구, 사회의 동의에 관한 내용	위탁 사무에 관한 내용
수탁기관 선정	시장이 수탁기관 선정시 검토해야할 사항과 공개모집 원칙, 수탁기관선정심사위원회 적격자 선정에 관한 내용	관리소 운영 위탁 가능한 자에 해당하는 사항에 관한 내용
위탁 및 수탁절차	시장과 수탁기관과의 협약체결에 관한 내용	위탁계약 체결에 관한 사항 및 관리소 설치에 관한 내용
수탁자의 의무, 책임 소재 및 명의 표시	관계법령 준수 및 사무 성실수행, 수탁기관 책임 및 명의를 관한 내용	처리 책임 및 성실성, 관계법령 준수에 관한 내용
위탁자의 지원	사유재산 및 물품사용, 소요비용 예산범위내 지원에 관한 내용	시장의 기초투자비 지원에 관한 내용
위탁비용	-	위탁수수료 산정에 관한 내용
위탁자의 감독	시장의 수탁기관 지휘감독, 지시 조치 취소, 정지, 시정, 감사에 관한 내용	지휘 감독 및 지시, 조치 취소 정지 관리소심의위원회에 관한 내용

### 3. 농촌형의 민간위탁 법제도 분석

#### 가. 농촌형의 분야별 조례제정 현황

농촌형에서 민간위탁 관련 제정 조례 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 분야는 환경위생분야이며, 다음으로 보건복지의료, 시설관리, 문화예술 분야 순으로 나타나고 있다. 농촌형 유형의 자치단체들은 환경위생관리 분야에서 민간위탁을 보다 많이 활용하고 있다고 볼 수 있다.

표 3-12. 농촌형 분야별 민간위탁 조례 현황

	조례명
보건 복지 의료	강화군군립어린이집위탁운영에관한조례시행규칙
	횡성군의료보호비심사위탁에관한조례
	평창군 공립어린이집 위탁운영에 관한 조례
	진천군보훈회관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
	단양군립어린이집설치및위탁운영에관한조례
	서천군 보육시설 위탁 운영에 관한 조례
	고성군치매전문요양원시설설치및위탁운영에관한조례
환경 위생	부산광역시기장군하수및오수처리시설의위탁에관한조례
	홍천군환경기초시설의위탁운영에관한조례
	횡성군 공공하수처리시설 위탁운영에 관한 조례
	영월군 공공하수처리시설 위탁운영에 관한 조례
	화천군하수종말처리시설의위탁운영에관한조례
	고성군 공공하수처리시설 위탁운영에 관한 조례
	양양군 폐기물처리시설 위탁운영에 관한 조례
	양양군 환경기초시설의 위탁 운영에 관한 조례
	청원군 공공하수처리시설 위탁운영에 관한 조례
	옥천군 환경관련 시설 등 민간위탁 운영 조례
	옥천군환경기초시설운영관리민간위탁업무처리규정
	영동군 공공하수도시설 위탁·운영에 관한 조례
	진천군 수도시설 위탁심의위원회 설치 및 운영 조례
	진천군 환경기초시설 위탁운영에 관한 조례
	괴산군 환경기초시설 민간위탁 운영 조례
	음성군 산업단지 폐수종말처리장 위탁운영 관리 조례
	음성군 공공하수처리시설 위탁운영에 관한 조례
	음성군하수종말처리장시설위탁운영관리업무처리규정

	단양군환경기초시설민간위탁운영조례
	부여군분뇨처리시설의위탁운영에관한조례
	부여군 공공하수처리시설의 위탁운영에 관한 조례
	홍성군 하수종말처리시설 민간위탁업무 처리 규정
	예산군분뇨처리시설의위탁운영에관한조례
	완주군 공공하수처리시설 위탁관리·운영에 관한 조례
	장수군 환경기초시설민간위탁업무 처리규정
	임실군 환경교육관 설치 및 위탁관리 조례
	의성군상수도검침업무등의민간위탁에관한규정
	영양군 공공하수도시설 운영·관리 및 위탁에 관한 조례
	영덕군수질환경사업소위탁운영에관한조례
	고령군 하수 및 분뇨처리시설 민간위탁업무 처리 규정
	의령군환경기초시설위탁운영조례
	함안군 환경기초시설의 위탁운영에 관한 조례
	창녕군 하수종말처리시설 위탁 운영에 관한 조례
	고성군공설화장장및납골당시설민간위탁업무의처리규정
	남해군 환경기초시설의 위탁운영에 관한 조례
	산청군 환경기초시설의 민간위탁에 관한 조례
	거창군 하수종말처리시설 위탁운영 관리조례
	합천군 환경기초시설의 민간위탁운영에 관한 조례
	진천군 균유임야 위탁관리조례
	괴산군 균유임야 위탁 관리 조례
	음성군유 임야 위탁관리 조례
	단양군균유임야위탁관리조례
	군위군공유재산임야관리위탁조례
	의성군공유재산임야관리위탁조례
	영양군공유재산임야관리위탁조례
	영덕군공유재산임야관리위탁조례
	성주군공유재산임야관리위탁조례
	예천군 공유재산 임야관리 위탁 조례
	울진군공유재산임야관리위탁조례
문화 예술 관광	강화군골재위탁판매에관한조례
	부안군문화원위탁운영에관한조례
	평창군립도서관설치및위탁운영에관한조례
시설 관리	영월군 농기계기술교육지원 및 위탁수리지원에 관한 조례
	진안군 담배소매인 지정업무 위탁 조례
	무주군 담배소매인 지정 사실조사업무 민간위탁에 관한 조례
	고창군 담배소매인 지정 사실조사 위탁 조례
	강진군농업생산 기반시설 위탁관리 운영조례

## 나. 사례 지역의 분야별 조례제정 현황: 진천군

진천군은 민간위탁의 주요 분야 중에서 일반행정, 보건의료, 환경위생 분야에 서만 위탁조례를 제정, 운영하고 있다.

표 3-13. 진천군 주요 분야별 조례<sup>10)</sup>

	일반행정	보건의료	환경위생	문화예술	시설관리
위탁조례	○	○	○		

민간위탁 관련 조례는 공통적인 내용을 담고 있으며, 분야별 구체적 내용은 다음과 같다.

표 3-14. 진천군 민간위탁 조례 내용

	일반행정분야	보건복지의료분야	환경위생분야
목적	민간위탁의 일반적인 목적에 관한 내용	보훈회관 설치 및 관리에 필요한 사항 규정에 관한 내용	시설 설치 및 위탁운영에 관한 사항 규정 목적에 관한 내용
용어의 정의	민간위탁과 이와 관련해 사용되는 수탁기관 등의 용어 정의	-	시설 및 민간위탁에 관한 용어 정의
운영의 위탁	시장이 위탁가능한 사무에 대한 내용, 사무처리지침 시달 및 보완조치 강구, 시회의 동의에 관한 내용	위탁업무 및 기간에 관한 내용	위탁 기관과 관리사항 자체규정에 관한 내용, 수탁자의 업무에 관한 내용
수탁기관 선정	시장이 수탁기관 선정시 검토해야할 사항과 공개모집 원칙, 수탁기관선정심사위원회 적격자 선정에 관한 내용	군수의 법인 및 단체 선정에 관한 내용	수탁기관 선정방법에관해 공개모집 및 수탁기관선정심사위원회 적격자 선정에 관한 내용
위탁 및 수탁절차	시장과 수탁기관과의 협약체결에 관한 내용	위탁계약 체결에 관한 내용	협약 체결에 관한 내용

10) 일반행정분야(진천군 사무의 민간위탁관리조례), 보건복지분야(진천군 보훈회관 설치 및 위탁운영에 관한 조례), 환경위생분야(진천군 환경기초시설 위탁운영에 관한 조례)

수탁자의 의무, 책임 소재 및 명의 표시	관계법령 준수 및 사무 성실수행, 수탁기관 책임 및 명의를 관한 내용	관리자로서의 의무 및 회관 양도 또는 전대금지에 관한 내용	관리자로서의 의무, 정기 수시 점검 실시, 주민지원사업에 관한 내용
수탁기관의 조직	-	-	효율적 운영을 위한 인원 조직에 관한 내용
위탁자의 지원	사유재산 및 물품사용, 소요비용 예산범위내 지원에 관한 내용	군수의 필요경비 보조에 관한 내용	위탁운영 소요 비용 일반회계에서 특별회계 전출 지원에 관한 내용
위탁비용	-	-	비용 산정과 청구 지급 협약에 관한 내용
위탁자의 감독	시장의 수탁기관 지휘감독, 지시, 조치, 취소, 정지, 시정, 감사에 관한 내용	정기점검, 수시 지도점검, 위탁계약 해지에 관한 내용	군수의 업무상 명령과 위탁계약 해지에 해당되는 사항에 관한 내용

#### 4. 특수형의 민간위탁 법제도 분석

##### 가. 특수형의 분야별 조례제정 현황

특수형에 해당되는 자치단체는 울릉군, 신안군, 옹진군인데 이중 민간위탁과 관련한 조례를 제정하여 운영하고 있는 자치단체는 울릉군 뿐이다. 울릉군은 다른 유형에서 나타나지 않은 해양연구조사와 관련된 위탁조례를 제정하고 있으며, 타 사업분야에 대한 위탁조례는 없다.

##### 나. 사례 지역의 분야별 조례제정 현황: 울릉군

울릉군은 민간위탁의 주요 분야인 일반행정, 보건의료, 환경위생, 문화예술, 시설관리분야 중 환경위생분야에서만 위탁조례를 제정, 운영하고 있다.

▣ 표 3-15. 울릉군 주요 분야별 조례<sup>1)</sup> ▣

	일반행정	보건의료	환경위생	문화예술	시설관리
위탁조례			○		

민간위탁 관련 조례는 공통적인 내용을 포함하고 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

▣ 표 3-16. 울릉군 민간위탁 조례 내용 ▣

	환경위생분야
목적	센터 설치 및 위탁관리에 필요한 사항 규정 목적
용어의 정의	민간위탁과 이와 관련해 사용되는 수탁기관 등의 용어 정의
운영의 위탁	위탁기간 및 연장, 위탁업무에 관한 내용
수탁기관 선정	공개모집 및 자격 제한, 업무처리 실적 지역별 균형분포 등 검토에 관한 내용
위탁 및 수탁절차	협약 체결에 관한 내용
수탁자의 의무, 책임 소재 및 명의 표시	수탁업무 성실 수행 및 시설 손해 배상에 관한 내용
수탁기관의 조직	-
위탁자의 지원	보조금 및 기타 수익금, 예산 범위 내에서 지원규모 협의에 관한 내용
위탁비용	-
위탁자의 감독	지휘감독, 감사, 취소, 정지에 관한 내용

## 5. 자치단체 유형별 민간위탁 법·제도 분석의 종합

이상에서 살펴본 조례의 현황 및 내용을 종합하면 다음과 같다. 자치단체 유형별로 조례의 제정 현황을 보면, 민간위탁에 대한 일반적인 내용을 담은 ‘일반행정분야’의 조례를 가장 많이 가지고 있는 것으로 나타났다. 일반행정분야를 제외하고 고찰해 보면, 도시형의 경우, 보건복지 분야에서 많으며, 환경위생, 문화

11) 환경위생분야(울릉도,독도 해양연구센터 설치 및 위탁관리 조례)

예술에 대해서도 민간위탁을 활용하고 있는 것으로 파악된다. 도농복합형과 농촌형의 경우에는 환경위생관련 분야의 민간위탁이 많이 활용되고 있다. 특수형의 경우에는 민간위탁 조례가 거의 제정되고 있지 않은 특성을 나타내고 있다.

특히, 도농복합형 및 농촌형의 환경위생분야에서는 민간위탁을 활용하는 지방자치단체가 많은 반면에, 해당 자치단체에 위치한 기업이 평균 12개- 35개에 불과하다는 점에서 특정기업의 독점적 경향으로 이어질 수 있는 우려를 예상해 볼 수도 있다. 지방자치단체 조례에는 위탁자 선정에 대한 특별한 언급을 하고 있지 않고 ‘적절한 자격을 갖춘 자’로 정의하고 있는 경우가 많지만, 선정위원회가 위탁자 선정기준을 지역 내로 한정하였을 경우에 위탁자의 선정이 경쟁입찰 방식으로 이루어지지 못하는 경우도 예상해 볼 수 있다. 따라서 실제 위탁대상자를 어떻게 선정하고 있는지에 대한 운영 상의 실태를 파악해볼 필요가 있다.

표 3-17. 자치단체 유형별 민간위탁 내용

		일반행정	보건복지	환경위생	문화예술	시설관리
도시형	민간업체수	186	843	28	923	274
	조례수	68	34	6	5	16
도농복합형	민간업체수	60	443	35	470	118
	조례수	40	16	30	9	0
농촌형	민간업체수	19	107	12	91	19
	조례수	70	7	49	3	5
특수형	민간업체수	18	37	2	33	11
	조례수	0	0	1	0	0

한편, 자치단체 유형별 대상사례를 추출하여 조례의 내용을 분야별로 비교한 결과, 자치단체 유형별, 조례의 사업 분야별 차이점을 발견하기는 어려웠다. 즉, 자치단체에서 준용하고 있는 민간위탁의 자치조례는 동일한 형식 및 내용을 갖추고 있고, 각 분야별로 비교해 보아도 도시유형별 자치조례의 내용과 형식이 모두 같다는 점을 확인하였다.

이러한 점을 고려할 때, 유형별 행정수요의 상이함, 지역내 수탁사업자의 규모

및 역량이 상이함에도 불구하고 조례에서 정하고 있는 내용이 같다는 점에서 지방자치단체의 민간위탁 운영은 의도한 실제적 효과를 달성하기 힘들다는 점을 예상할 수 있다.

### 제3절 단일 간접공급 방식의 운영과정 분석

본 절에서는 도시형, 도농복합형, 농촌형 사례로 경기도 광명시, 경상북도 안동시, 충청북도 진천군을 비교하여 운영실태를 파악하였다.

#### 1. 광명시의 민간위탁 과정 분석<sup>12)</sup>

광명시는 ‘광명시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례’에 근거하여 관내 공공 사무를 민간위탁하고 있다. 일반행정, 보건복지의료, 환경위생, 문화예술, 시설관리 분야 등 별도의 조례가 마련되어 있고 관내 민간위탁의 큰 틀에서는 ‘광명시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례’를 준용하고 있다.<sup>13)</sup>

#### 가. 수탁업체의 모집과정

‘광명시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례’ 제6조 공개모집 원칙을 따라 공개 모집하고 있는데 광명시 홈페이지, 신문 및 시정소식지 등에 입찰공고를 제

12) 본 내용은 광명시청 기획예산과의 담당공무원과의 인터뷰의 내용을 재구성한 것임. 민간위탁과 관련한 내용은 민감한 사안이 많아서 노력에 비해 인터뷰 내용이 많지 않음

13) ‘보건복지의료분야’에서는 광명시 청소년시설 설치 및 운영 조례, 광명시 노인종합복지관 설치 및 운영에 관한 조례, 광명시 사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례, 광명시 장사시설의 설치 및 운영 조례, 광명시 장애인 복지시설 설치 및 운영 조례, 광명시 노인요양센터 설치 및 운영 조례가 있고, ‘환경위생 분야’는 광명시 공중화장실 설치 및 운영 조례, 광명시 폐기물 관리에 관한 조례, 광명시 재활용품 선별장 운영에 관한 조례, 광명시 자원회수시설 운영 및 관리 조례가 있다. ‘문화예술관광부분’은 광명시 문화원 설치 및 운영 조례, 명시 문화의 집 설치 및 운영 조례, 광명시 오리 이원익 기념관 설치 및 운영 조례, 교통안전분야는 광명시 주차장 설치 및 관리 조례 등이 있다.

공하고 있다.<sup>14)</sup> 공개모집 시에 사업자는 신청서와 사업계획서를 제출하게 되며 심사위원회에서는 이를 기초로 적격자를 선발한다.

## 나. 수탁업체의 선정

수탁업체의 선정은 광명시 조례에서 규정하는 바와 같이 재정부담능력, 시설과 장비, 기술보유정도, 책임능력과 공신력 등을 종합적으로 검토하게 된다. 수탁업체 선정은 위원회에서 최종결정하게 되며 ‘적격자심사위원회’는 일반적으로 위원장과 부위원장을 포함한 6-9인 이내에서 의회의원 1인과 관련전문가 4인 이내로 구성하고 있다(광명시 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례 제5조, 제7조). 분야별 심사기준은 보건 및 복지서비스와 같이 설치 및 운영자의 자격 등에 대한 상위기준이 존재하여 정형화된 지표가 개발되어 있는 경우는 이러한 평가기준을 준용하지만, 그렇지 않은 경우에는 심사자들의 질적 평가로 위탁사무에 대한 적합성을 판단한다.

수탁자가 선정되고 난 후에는 협약의 체결을 통해 최종적으로 공공사무에 대한 위탁을 수행을 결정하게 되며, 협약에는 수탁자의 의무, 위탁내용, 예산지원액, 협약내용 등과 관련된 내용 등이 포함된다. 협약내용에는 의무이행 사항, 관계서류 및 회계장부에 대한 요구 등 필요한 사항이 포함된다.

## 다. 수탁업체에 대한 지휘, 감독

광명시는 수탁기관에 대해서 위탁사무의 적정이행에 대한 관리·감독을 위해 관계서류 및 회계장부 등에 대한 요구를 할 수 있고 필요하면 지시를 하거나 조치를 명하여 시정요구를 하고 있으며 연간 1회 이상의 감사를 하도록 규정을 마련하고 있다. 예를 들어 생활폐기물 수집 및 운반의 경우 대행업체에 대한 서면 및 현장방문 평가를 통한 결과에 따라 계약해지 또는 사업축소 조치가 가능하도록

14) 광명시 홈페이지에는 ‘입찰공고’의 메뉴에서 광명시 관내 행정사무의 위탁에 관련된 정보를 모두 제공하고 있다.

록 별도 조례를 마련하였고, 위탁시설에 대한 지도·감독 조항을 마련하여 서면 또는 비상시적 현장방문 시 협약내용에 위반하였을 때 시정 또는 협약해지 근거를 마련하고 있다. 물론 이와 같은 과정에서는 수탁자의 이익제기를 철차적으로 보장하고 있다.

### 라. 성과평가 및 재계약

광명시는 공공서비스에 대한 민간위탁을 운영하면서 수탁사업자에 대한 별도의 성과평가제도를 마련하고 있지는 않다. 그러나 개별 분야에 대한 상위평가제도가 운영되고 있는 경우, 이를 근거로 위탁운영에 대한 평가를 수행하고 있다. 예를 들어, 복지 분야에서 복지관등에 대한 평가는 상위제도에서 규정하고 있는 평가지표와 평가점수를 통해서 점검 및 운영상의 문제를 보완하고 있다. 상위평가가 이루어지지 않는 그 외의 분야는 회계감사 및 협약에 대한 이행정도에서 점검하는 차원으로 진행되고 있다. 한편, 기존 운영자에 대한 재계약은 위탁운영의 특별한 문제가 없는 한 계약기간 만료까지 위탁하는 것이 관례적이고, 기존사업자의 경우 민간위탁기관 적격자심사위원회를 구성하여 재위탁 여부를 심사하여 위탁기간을 갱신하는 절차를 진행하게 된다. 즉, 현재 운영중인 사업자라고 할지라도 적격자심사위원회의 심사기준에서 사업을 영위하는데 적합한 기관이라는 평가를 충족해야하며 다시 희망 위탁기관간 경쟁을 하게 된다. 그러나 현실적으로 고려할 때, 기존 사업자의 경우는 타 기관보다 적합하다고 기관정된 기관으로서 압도적 경쟁자가 입찰하지 않는 한 계속적으로 위탁기간을 연장할 수 있는 여지가 많은 것으로 판단된다.

## 2. 안동시의 민간위탁 과정 분석<sup>15)</sup>

### 가. 수탁업체의 모집과정

안동시의 경우도 도시형으로 살펴본 광명시와 동일하게 민간위탁업체를 모집하는 과정에 공개원칙을 준수하고 있다. 위탁공고는 시 홈페이지, 신문 및 시정 소식지 등을 활용하고 있으며 이러한 수단을 통해 입찰공고를 제공하고 있다.<sup>16)</sup> 위탁공고에는 위탁대상의 시설현황, 위탁사무, 위탁운영기간, 신청자격, 위탁조건, 선정방법 등이 공시되어 있다. 그러나 안동시의 경우는 광명시와는 달리 신청자의 자격을 공시부터 제한하고 있다. 이는 위탁내용에 따라 안동시 관내로 한정하거나 안동시에 주소지를 둔 위탁가능 법인·단체의 수가 부족하다고 판단될 경우에는 경북도내로 한정하고 있다.

### 나. 수탁업체의 선정

위탁을 위한 수탁업체의 선정은 ‘수탁자선정 심의위원회’에서 수탁응모법인·단체가 제출한 사업계획 등 심사 자료를 직접심사하여 선정하는 방법으로 추진하고 있다. 수탁자는 심사위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 6-9명으로 구성되는 심의위원회의 평정으로 선정된다. 심사기준은 위탁시설에 따라 상이하지만, 대체로 법인 또는 단체의 공신력과 전문성, 사회적 기여도, 재정능력, 사업운영 계획 등이다.<sup>17)</sup> 각 평가지표별 배점기준을 설정하여 최고득점자와 계약협상을 하게 되며, 단독 입찰일 경우에도 총점 60점 미만이면 재공고 후에 다시 사업자

15) 안동시의 위탁과정분석은 관련 공무원의 인터뷰자료를 바탕으로 재구성되었음.

16) 안동시 홈페이지에는 ‘입찰공고’의 메뉴에서 안동시 관내 행정사무의 위탁에 관련된 정보를 모두 제공하고 있다.

17) 안동시립예안농촌보육정보센터의 위탁운영자 모집의 경우는 상대평가지표로서 사업의 창의성, 사업의 종류, 사업량, 사업비의 적정성 등을 평가한바 있다. 또한, 시립어린이집의 위탁시에는 운영체의 공신력, 운영체의 시설운영실적, 평가인증 참여여부, 아동복지업무 경력, 보육관련 표창 또는 연구실적, 운영의 지·발전계획, 보육사업계획, 보육시설 운영 및 관리·평가계획, 예산의 적절성, 운영체의 재정능력등을 평가지표로서 심사하기도 하였다.

를 선정하는 절차를 거치게 된다. 안동시는 수탁업체를 선정하기 위해서 서면평가가 이외에도 별도의 사업계획 발표와 질의응답과정을 거쳐서 질적평가를 혼합한 형태로 사업자 선정을 하고 있다.

#### 다. 수탁업체에 대한 지휘, 감독

안동시 역시 수탁기관에 대해 위탁사무의 적정이행에 대한 관리·감독을 실시하고 있다. 안동시 사무의 민간위탁촉진 및 관리조례 제11조에서는 수탁기관에게 위탁한 사무에 관한 필요지시 및 관계서류 및 회계장부 요구와 이를 통한 지휘감독 및 연간 1회 이상의 감사를 할 수 있도록 규정하고 있다. 안동시는 실제로 매년 위탁기관에게 사업성과보고서를 요구하고 있고 이러한 보고서를 통해 사업관리를 하고 있다. 그러나 현장의 방문 및 지휘감독이 정기적이기보다는 문제상황 발생시에 주로 이루어지고 있다.

#### 라. 성과평가 및 재계약

안동시에서도 공공서비스에 대한 민간위탁을 운영하면서 수탁사업자에 대한 별도의 성과평가제도를 마련하고 있지 않다. 그러나 상위의 평가제도가 존재하여 기관이 평가받고 있는 경우, 이를 준용하여 위탁운영에 대한 문제 및 성과향상의 근거로서 활용하고 있으며, 그 외의 경우에는 수탁기관으로부터 협약에 의해 정기적인 실적보고서 형태의 보고를 통해 위탁기관을 관리하고 있다. 따라서 위탁시설에 대한 중대한 운영상의 문제가 발생되지 않는 한 계약기간은 일정하게 유지된다고 할 수 있다.

협약된 사업기간 만료 후 재계약(갱신)의 경우에는 원칙적으로 다시 입찰공고를 통해서 사업자를 심사하는 방식으로 진행된다. 즉, 기존사업자의 경우도 동사업에 대한 운영계획 등에 대해 민간위탁기관 적격자심사위원회에서 평가를 받아야 하며, 심사위원회의 평가기준을 충족해야 협약의 대상자로서 선정될 수 있다.

### 3. 진천군의 민간위탁 과정 분석<sup>18)</sup>

#### 가. 수탁업체의 모집과정

진천군의 경우도 도시형(광명시), 도농복합형(안동시)과 동일하게 민간위탁업체를 모집하는 과정은 공개원칙을 준수하고 있다. 위탁공고는 주로 군 홈페이지, 신문 및 군정소식지 등에서 입찰공고를 제공하고 있다.<sup>19)</sup> 그러나 진천군의 경우도 안동시처럼 신청자의 자격을 제한하여, 구체적인 위탁대상시설에 따라 진천군 관내로 한정하거나 진천군에 주소지를 둔 위탁가능 법인·단체의 수가 부족하다고 판단할 경우는 충북도내로 한정하고 있다.

#### 나. 수탁업체의 선정

위탁을 위한 수탁업체의 선정은 ‘수탁자선정 심의위원회’에서 수탁응모법인·단체가 제출한 사업계획 등 심사 자료를 직접 심사하여 선정하는 방법으로 추진하고 있다. 수탁자는 심의위원회의 심사위원(심사위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 6-9명으로 구성)의 평정을 바탕으로 선정되며, 심사기준은 법인 또는 단체의 공신력과 전문성, 사회적 기여도, 재정능력, 사업운영계획 등이다.

#### 다. 수탁업체에 대한 지휘, 감독

진천군 역시 위탁 이후 수탁기관에 대해 위탁사무의 적정이행에 대한 관리·감독을 실시하고 있다. 진천군 사무의 민간위탁관리조례 제11조에서는 필요하다고 인정할 때에는 수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 시정 또는 정지하거나 취소시킬

18) 진천군의 위탁과정분석은 관련 공무원의 인터뷰 자료를 바탕으로 재구성되었음. 민간위탁과 관련한 내용은 민감한 사안이 많아서 노력에 비해 인터뷰 내용이 많지 않음

19) 진천군 홈페이지에는 ‘입찰공고’의 메뉴에서 진천군 관내 행정사무의 위탁에 관련된 정보를 제공하고 있다.

수 있다고 규정하고 있다.

## 라. 성과평가 및 재계약

진천군에서도 공공서비스에 대한 민간위탁을 운영하면서 수탁사업자에 대한 별도의 성과평가 제도를 마련하고 있지 않고 있다. 그러나 상위의 평가제도가 존재하여 기관이 평가받고 있는 경우, 이를 준용하여 위탁운영에 대한 문제 및 성과향상의 근거로서 활용하고 있다.

## 4. 자치단체 유형별 민간위탁 운영과정 분석의 종합

도시형 유형으로서 광명시, 도농복합형 유형으로서 안동시, 농촌형 유형으로서 진천군의 민간위탁 과정을 분석한 결과, 다음과 같은 세 가지 측면에서 운영상의 특징을 나타내고 있다.

첫째, 공공서비스 위탁사업에 대한 참여자의 특성이다. 광명시, 안동시, 진천군의 경우 조사결과 일반경쟁 입찰시 사업체들의 경쟁률은 높지 않은 편이라고 한다. 도시형인 광명시의 경우는 해당 사업과 관련된 사업체가 많지 않아서보다는 위탁사업의 사업성 때문에 민간의 참여가 많지 않다. 즉, 민간업체에게는 해당사업을 위탁 운영함으로써 얻게 될 경제적인 수익성에 대한 의사결정이 필요한데 공공사업의 경우, 특히 공공시설에 대한 관리운영으로 서비스를 제공하는 사업의 경우는 대행사업료가 많지 않으며, 또한 수익달성을 위한 시장구조가 제한되어 있는 경우가 많기 때문이라는 것이다. 사용료 수준은 조례에 근거하기 때문에 시장탄력적이지 못하고 기대수입이 높지 않아서 민간업체에게 입찰의 매력이 없는 경우이다.

도농복합형(안동시)과 농촌형(진천군)의 경우는 사업에 대한 경제성 보다는 관할 내 경제적인 특성 때문에 민간의 참여가 저조하다. 즉, 안동시와 진천군 관내에 사업장을 둔 업체·기관이 부족하기 때문이다. 예를 들어, 실제 상위기준에서 규정하고 있는 자격기준을 충족하면서(관련분야에 경력을 가진 비영리법인) 사

업고시일 현재 안동시와 진천군 내 주소지를 둔 경우가 사업분야에 따라서 1개 기관 밖에 없는 경우가 있기도 하고, 공공서비스 위탁을 하고자 하는 시(군)의 사무량은 많은데 반해 시(군)의 지역여건상 수탁업체가 부족한 것이다. 이러한 이유로 안동시와 진천군에서는 경쟁을 촉진하기 위해서 사업분야에 따라서 안동시와 진천군으로 한정하기도 하며, 때로는 경북도와 충북도 내로 수탁사업자의 자격기준을 확대하고 있기도 하다. 물론 이와 같은 이유는 자치단체가 해당사업에 대한 품질높은 공공서비스를 제공하여야 하는 책무도 존재하지만, 보다 상위 수준에서 관내 지역의 경제활동을 촉진하는데 본질적인 역할이 있기 때문이기도 할 것이다. 비록 안동시와 진천군이 자체적으로 위탁사업에 대한 수탁자 선정에서 경쟁유인을 위해서 자격기준을 확대하는 노력을 하고 있다고 할지라도, 보다 근본적인 방안이 모색될 필요가 있을 것이다.

둘째, 수탁업체의 선정과정에서 지역사업자를 선정하는 암묵적 제도가 형성되어 있다. 광명시의 경우 조례에서는 이를 규정하고 있지는 않지만 심사위원회에서는 관내 민간업체에 대해 인센티브를 부여하여 실제 사업자 선정 시에는 관내에서 사업활동을 영위하고 있는 업체들을 선정하고 있다. 안동시와 진천군의 경우는 수탁자의 자격요건으로 지역사업자를 한정하고 있다. 이는 지역의 공공사업이기 때문에 관내 업체의 경우에 지역 여건을 세심하게 파악하여 서비스를 전달할 수 있으며, 민간업체에게 시설운영을 위탁함으로써 사업성을 제고하고 궁극적으로 지역의 경제활동을 촉진하는 계기를 형성하기 위함이라고 설명하고 있다. 이와 같은 규범적 기준이 형성되어 있어 공공사업분야의 일반경쟁입찰 방식에서도 관내기업이 선정될 확률이 높다.

위탁사업에 대한 사업성과 관내 업체들에 대한 비공식적인 제도적 특성은 결국 공공서비스 위탁운영에 대해서 민간의 기업보다는 시민단체(예, 협회, 협의회)들이 운영의 주체로 선정되는데 많은 영향을 미치고 있다. 이는 광명시 공공서비스에 대한 위탁운영의 또다른 특징이라 할 수 있는데, 공공시설의 위탁운영에 대해 시민단체(예, 협회, 협의회 등)에게 위탁하는 비율이 높다는 점이다. 이러한 사례는 주로 문화체육 시설 및 복지관 등의 복지서비스 분야에서 발견할

수 있다. 이는 주로 낮은 수익성과 관내 업체에 대한 인센티브로 인해서 민간사업자의 경쟁의욕을 제한하게 되며, 한편으로는 자치단체의 입장에서는 공공서비스에 대한 공공성과 사업성을 적절히 반영한 민간의 시민단체(NGO)등과 같은 기관에게 위탁함으로써 위탁운영의 안정성과 책임성을 유지하려는 의도라고 할 수 있다.

셋째, 수탁자 선정의 정치성이다. 민간위탁자의 선정은 공개된 과정보다 이면에서의 논의가 보다 더 중요하게 영향을 미치기 때문에 지방자치단체에서는 수탁자 사업선정과정에서 투명하게 공개하지 못하는 경우가 많다. 조사대상인 광명시, 안동시, 진천군 모두 공공서비스에 대한 시민단체의 위탁결정에 있어 단체장의 정치적인 의지를 많이 반영하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 형식적으로는 일반경쟁입찰의 형태를 취하고 있지만, 실제의 위탁사업자는 자치단체장의 정치적 운명과 함께하는 운명공동체에 뿌리를 두고 있는 것이다. 예를 들어, 자치단체장의 선거과정에서의 공로를 인정한 정치적 배려, 자치단체장의 향후 정치행보에 중요한 협회 및 민간단체들에게 위탁운영을 맡김으로서 자신의 정치세력을 확보해가고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 이러한 자치단체장의 정치적 고려는 위탁사업의 관리 및 위탁사업자의 재선정 등에 영향을 주고 민간위탁의 계약기간에 대한 성과평가 결과보다는 자치단체장의 재임기간을 고려한 업체 선정으로 이를 수 있다.

사례분석 결과는 두 가지 차원으로 해석가능하다. 첫째, 도시형의 경우 위탁사업자 선정에서 경쟁률이 낮은 이유는 ‘공공서비스에 대한 사업성의 문제’ 때문이다. 민간위탁을 활용하여 서비스를 공급하고자 하는 서비스 유형은 보건복지, 문화체육 등 시설관리 및 운영의 위탁이 많은 편인데, 동 시설운영은 위탁운영자에게 경제적 이윤확보에 대한 기대를 많이 주지 못하는 것이고 실제 운영에서도 적자경영이 많은 편이어서 자치단체에서 이를 보전하는 형식의 운영비 보조를 하고 있기도 하다. 이러한 현실에서 위탁운영자는 운영비를 효율화하기 위한 노력을 할 것이며 필요인력의 절감과 서비스 품질의 저하를 야기할 가능성이 많다.

20) 보건복지의료 분야의 경우는 위탁사업이 영리사업이 아니기 때문에 비영리민간단체간 경쟁이 야기되기는 하지만 그 외 위탁사업자의 선정은 정치적 고려를 반영한 결과가 존재한다.

둘째, 도시화의 정도가 낮으며 인구밀도가 낮은 도농복합형과 농촌형의 입찰 경쟁률이 낮은 이유는 자치단체 내에 ‘위탁사무를 수행할 수 있는 자격요건을 갖춘 기관, 기업들이 많지 않기 때문’이다. 즉, 지역 내 산업구조가 공공서비스 위탁 수요를 뒷받침하지 못하고 있는 것이다. 안동시와 진천군의 사례에서 볼 때, 자치단체가 위탁성과를 향상하고 업무수행에 필요한 최적의 수탁자를 선정하기 위해서 사안에 따라 관할 내 주소지를 둔 기관을 경북도와 충북도까지 확대하고 있다. 그럼에도 불구하고 일부 위탁사무가 필요한 시설에 대해서는 이를 수행할 수 있는 주체가 발견되지 않고 있는 실정이다. 즉, 행정서비스 민간위탁을 위한 자치단체의 요구는 많은 반면에 시장 기능이 이를 충족시켜 주지 못하고 있는 실정이므로, 민간위탁의 수익성 보장과 함께 분야별 묶음, 지역별 묶음 등이 활용되어야 할 것이다.

표 3-18. 지방자치단체 유형별 민간위탁 분석의 종합

		법, 제도 분석		운영과정 분석		
도시형	자치단체 유형별 차이점 없음	민간위탁 자치조례 형식 및 내용 유사함	위탁사업 사업성이 낮아서 민간 참여 저조	관내 민간업체에게 인센티브 부여	수탁자 선정에 단체장의 정치적 의지 반영	
도농 복합형			지역 내 전문 민간업체 부족으로 민간 참여 저조	수탁자 자격요건으로 지역 사업자를 한정함		
농촌형						
특수형						

## 제4장 지방자치단체 단일 간접공급 방식의 재설계

### 제1절 기본방향

민간위탁에 관한 기존의 연구들에서 다양한 업체들 간의 경쟁이 민간위탁의 성과를 향상시키는 기초가 되고 민간위탁 활성화를 위해서는 경쟁원리를 유지해야 한다고 강조해 왔다. 즉, 민간위탁으로 제공하고자 하는 지방자치단체의 공공 서비스는 시장에서와 같이 경쟁적으로 작동될 것이라고 가정하였고, 입찰에 참여한 복수의 사업자 중에서 효과적으로 수행할 수 있는 업체를 지방자치단체가 선정하는 방식이 활용될 것으로 가정해 왔다.

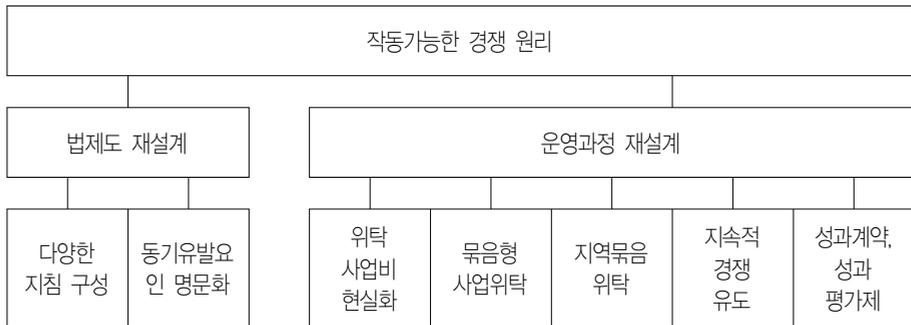
그러나 본 연구의 분석 결과, 공공서비스를 민간위탁 방식으로 공급하기 위한 기본 조건인 경쟁시장이 모든 지역에 형성되어 있지는 않다 라는 점을 확인하였다. 즉, 도시화의 정도가 상대적으로 높은 도시형의 경우는 수탁자 선정과정에서 자유로운 경쟁이 나타날 수 있으나, 도농복합형, 농촌형, 특수형의 경우에는 수탁자 선정의 어려움을 야기하고 있는 실정이다.<sup>21)</sup>

이제는, 지방자치단체가 민간위탁 방식으로 공급하고 있는 공공서비스가 완전한 경쟁이 이루어질 수 있는 구조를 갖추고 있는지에 대해서 근본적으로 고민해 볼 필요가 있다. 즉, 민간위탁 접근방식에 근본적인 변화가 필요할 것으로 판단되며 민간위탁과 관련한 경쟁은 ‘실현가능한 경쟁원리’의 도입이 요구된다.

21) 현재 지방자치단체의 민간위탁 분야는 ‘보건의료복지’, ‘문화예술’, ‘환경위생’ 등에서 시설운영에 대한 위탁이 주를 이루고 있고, 상, 하위 법령에 의한 자격기준에 의해 자격요건을 충족한 업체나 기관의 수는 한정되게 된다. 특히, 안동시와 진천군의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 도시형에 비해 도농복합형, 농촌형 등 도시화의 정도가 낮은 지역에서는 유사시설이 부족하고 유사 서비스가 상대적으로 적기 때문에 상·하위 규정에서 요구하는 기준을 충족한 단체 및 기관들이 성장할 수 있는 여건이 열악하다.

즉, 민간위탁에 대해서는 근본적인 관점 변화를 전제하고, 아울러 위탁대상 공공서비스의 본질적 속성에 대한 논의가 필요할 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서는 위와 같은 방향성에 준할 수 있는 정책적 아이디어 수준에서 재설계 방안을 논의하고자 한다.

#### ■ 그림 4-1. 민간위탁 재설계 방안 ■



## 제2절 단일 간접공급 방식의 법·제도 재설계

### 1. 다양한 민간위탁 지침 구성

2006년 행정안전부가 제정한 민간위탁업무처리 지침이 지방의 자율성 강화를 위해 2008년도에 모두 폐지되었는데, 다양한 지역여건을 가진 지방자치단체가 해당 지역의 특성에 맞는 민간위탁 방식을 사용하기 위해서는 행정안전부가 민간위탁업무처리 지침을 새롭게 구성하는 것이 필요하다. 즉, 일률적인 민간위탁 모습이 아니라 지방자치단체 유형별, 민간위탁 분야별 지침을 각기 다르게 구성하여 지방자치단체가 자치조례를 제정할 때 활용할 수 있도록 해야 한다.

지방자치단체 유형 구분은 본 연구에서 활용한 유형처럼 도시형, 도농복합형, 농촌형, 특수형 이라는 네 가지로 구분할 수도 있고, 좀 더 세분하여 유형화할

수 있다. 민간위탁 분야도 본 연구처럼 일반행정, 보건복지의료, 환경위생, 문화예술, 시설관리 분야 라는 다섯 가지로 구분할 수도 있고, 좀 더 세분하여 구분할 수 있다. 이 지침의 핵심은, 지방자치단체의 행정구역 이내에 전문성을 가진 민간부문이 존재하기 때문에 경쟁입찰이 가능한 지방자치단체와 경쟁입찰이 불가능한 지방자치단체를 구분하여 민간위탁을 활용할 수 있는 방안을 제시하는데 있다.

도시형에서는 위탁운영이 가능한 자격자가 상대적으로 많아서 일반적인 경쟁입찰이 가능하기 때문에 현행방식을 유지하면서 보다 효과적인 경쟁이 일어날 수 있는 조건들을 보완할 필요가 있고, 도농복합형, 농촌형, 특수형 등의 유형에서는 수탁경쟁보다는 수탁 후에 효과적인 위탁사무 수행이 가능할 수 있는 조건들을 충족시켜주는 법·제도적 장치가 필요하다<sup>22)</sup>.

## 2. 동기유발 요인의 명문화

본 연구에서 고찰한 바와 같이 경쟁입찰이 가능한 지역이나 경쟁입찰이 불가능한 지역 모두에서, 민간부문에게는 민간위탁이 매력있게 다가오지 않기 때문에 민간부문의 입찰 참여가 저조하였다. 이는 지방자치단체의 행정서비스를 민간업체가 위탁받을 경우 받게 될 경제적 동기가 마련되어 있지 않기 때문이므로, 민간부문이 경쟁입찰에 지원할 동기를 유발하는 법·제도적 규정이 필요하다.

심층면접 결과, 민간부문에서는 위탁 사무를 처리하여 그 성과가 좋으면 향후에 재계약한다는 재계약조항이 명문화되는 것을 희망하는 것으로 나타났다. 이는 민간위탁 성과가 좋으면 이 업무를 담당했던 업체가 해당 행정서비스를 지속적으로 공급할 수 있는 기회를 가지는 것으로, 업무의 지속성 차원에서 민간부

22) 행정안전부가 제정하는 민간위탁 처리지침에 대하여 지방자치단체에게 부정적인 이미지를 줄 우려가 있다는 지적이 있는데, 행정안전부의 지침은 전국의 모든 지방자치단체가 공통된 모습으로 민간위탁을 실시하는 것이 아니라, '해당 지역의 특색을 반영하고 해당 분야의 특색을 반영한 민간위탁이 가능하도록 가이드 라인을 제시'하는데 핵심이 있다. 즉, 다양한 민간위탁 방식을 권장하고 필요한 정보를 제공하는 수준으로 활용되어야 할 것이다.

문의 동기유발 요인이 될 것이다.

이 외에도, 실제로 민간위탁을 운영하는 과정에서 지속적으로 경쟁하여 위탁의 성과를 높일 수 있는 정책 수단, 성과 계약, 성과 평가 등의 내용을 명문화하여 민간의 참여가 일정수준 이상으로 보장될 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

### 제3절 단일 간접공급 방식의 운영과정 재설계

#### 1. 위탁 방법: 위탁대상 사업의 경제성 확보

각 행위자 별로 구분해 보면, 민간부문에게는 공공서비스의 위탁운영을 통해 획득가능한 ‘이익의 크기’가 위탁 참여의 동기요인이 된다. 한편, 지방자치단체 입장에서는 복수의 경쟁업체들이 경쟁하는 것이 다양한 위탁사업자들의 사업계획을 통해서 혁신을 가능하게 하고, 이것이 사업비 절감과 연결되기 때문에 민간위탁을 선호하고 있다. 그러나 현실적으로 공공서비스는 수익성이 높지 않은 측면이 많기 때문에 민간부문의 민간위탁 참여 동기가 떨어지게 된다.

위탁사업의 경제성을 확보하기 위한 민간위탁의 제도적 설계는 비용을 현실화하여 사업이윤을 보장해주는 방식과 시장 확대를 통해 규모의 경제가 실현될 수 있도록 보완해주는 방안 등이 있다.

##### 가. 위탁사업비의 현실적 조정

위탁사업자가 수익을 향상하기 위해서는 가격설정의 자율성이 있어야 하나 공공서비스의 속성상 가격은 지방자치단체에서 결정하게 되므로 민간위탁자는 현상유지적인 운영 전략을 택할 확률이 높아진다. 따라서 위탁서비스 이용료(수수료)의 현실성을 반영할 필요가 있고, 위탁대행사업비 선정에 있어서도 현실물가를 반영하는 등 민간의 수입을 보장해주는 방향으로 사업비가 결정될 필요가 있다.

대체로 공공서비스 이용요금은 자치단체에서 별도의 조례로 규정하고 있고 이는 시장의 물가와 연동되지 않는다. 공공요금의 경우는 과급효과가 크고 공공의 사업임을 감안할 때 물가와 완벽 연동은 어렵다고 할지라도, 때 시기 현실을 고려한 요율이 반영될 필요가 있다.

지방자치단체 입장에서는 민간위탁을 통한 비용절감 요인을 가장 강조한다는 점에서, 위탁사업비를 현실적으로 조정하는 것은 민간의 입장에서는 이익이 될 수 있지만 지방자치단체 입장에서는 오히려 손해가 될 수도 있다. 그러나, 현재와 같이 경쟁입찰이 잘 되지 않는 상황에서는 민간부문의 입장을 고려하여 민간위탁에의 참여를 높이는 방안이 필요하다. 즉, 민간부문에게 민간위탁을 통해 이익을 확보할 수 있는 유인을 제공하면서 계약 이후 위탁 과정과 위탁 사후관리를 강화하는 전략을 사용해야 한다.

## 나. 묶음형(package) 사업 위탁

민간위탁 대상사업을 개별사업 단위로 위탁하는 것이 아니라 ‘관내 유사한 사업’을 묶음형으로 제공하여 사업자의 사업가능 범위를 확대하면서 규모의 경제를 달성할 수 있도록 조장하는 것이다. 이는 위탁사업자의 서비스 품질이 표준화되어 공공서비스의 질적 수준이 유지될 수 있도록 하며, 위탁사업자의 입장에서도 전체적인 위탁사업의 효율화를 통해서 경영수지를 유지할 수 있는 기회로서 작용할 수 있다. 예를 들어, ‘\*\*구 사회복지시설 위탁’이라는 개별사업 단위의 위탁이 아니라, ‘\*\*구 사회복지시설·보훈회관·사회복지관·노인회관·노인복지시설’ 등 유사한 사업을 묶음형으로 공개입찰하는 것을 의미한다.<sup>23)</sup>

## 다. 지역 묶음(package) 위탁

지역 내 특정 분야의 전문성을 가진 민간부문이 많지 않은 경우에는 ‘인접 기

23) 관내 유사사업을 묶음형으로 민간위탁하면 지역의 사업체 수가 축소될 가능성이 있는데, 민간위탁에 따른 지역의 사업체 수의 증감에 대해서는 후속 연구에서 진행될 수 있기를 기대한다.

초차치단체끼리 지역 묶음을 구성'하고, 지역 묶음 내에서 민간부문이 입찰할 수 있도록 위탁사업자의 사업가능 범위를 확대하는 전략이 필요하다. 예를 들어, '진천군' 이라는 개별 기초자치단체 단위의 위탁이 아니라, '진천군·증평군·음성군' 등 인접 지역이 지역 묶음을 결성하여 특정 분야에 대한 공개입찰 공고를 하는 것이다. 또한, 해당 시·군·구를 관할하는 시·도에서 시·군·구 지역의 사업을 민간위탁 하는 방식도 고려할 수 있다.<sup>24)</sup>

## 2. 위탁 내용: 지속적인 경쟁 유도

수탁자가 위탁사업을 수행하는 과정에서도 경쟁성이 도입되어야 한다. 현재 민간위탁의 경우에는 수탁업체의 선정에만 관심이 있고 민간위탁의 유지, 관리에는 관심이 부족하다. 따라서 민간사업자가 위탁서비스를 제공하는 과정에서 다른 기관과의 경쟁, 유사시설과의 경쟁 등 서비스 품질을 개선하고 성과향상을 위한 노력들이 반영될 수 있도록 해야한다. 즉, 위탁업체가 서비스를 제공하는 시기에 경쟁에 지속적으로 노출되게 하기 위한 유인을 제공하는 것이다.

지속적인 경쟁성을 부여하는 방법은 사후통제 임무를 수행하는 옴부즈만 제도와 같은 부정적인 방안이 있고 긍정적인 방안도 있다. 그러나 부정적인 방안으로의 통제나 관리감독 등은 자발적 노력을 수반하지 않는다는 점에서 그 수단적 효과를 달성하기 힘들다고 판단된다. 따라서, 긍정적인 정책수단을 반영하여 품질개선을 위해 노력할 수 있도록 견인해야 한다. 긍정적인 정책수단으로는 관내 위탁시설 운영에 관한 우수사례 표창, 포상금제도 등 성과가 좋은 민간기업에게 경제적 유인을 제공하는 방법이 있다.

24) 행정안전부(2008) 분석에서는 각 자치조례가 규정하는 위탁대상자가 지방자치단체 관할 이내로 규정되어 있어서 위탁대상자를 모집하기 어려운 경우가 많음을 확인하여 민간위탁의 현실적 한계를 보여주고 있다. 즉, 행정안전부(2008) 분석에 따르면 민간위탁에 대한 애로요인 총 7개 요인 중 기타요인을 제외하고 위탁절차 및 기준 등 세부기준 미흡 요인이 전체 2,691건 가운데 528건(19.6%)으로 가장 많은 부분을 차지하고 있고, 그 다음으로 이해관계자의 저항(316건, 11.7%), 참여업체(기관)의 부족(311, 11.6%)순으로 나타나고 있다.

### 3. 사후 관리: 성과계약과 성과평가체계의 도입

앞서 제시한 제안들이 시장의 경쟁성을 확대하고, 수탁기관의 이익을 보장하는 역할에 초점을 두었기 때문에, 이의 촉진과 관리감독의 책무성을 위해 자율성을 보장한 위탁사업자들의 책임성을 강화하는 방안이 필요하다. 민간위탁은 대리인모형에서 제시하는 도덕적 해이를 야기할 수 있기 때문이다.

현행 민간위탁 과정은 상호협약의 이행에 대해서 지방자치단체가 사후적으로 관리·감독하고 있다. 그러나 현재와 같은 관리와 감독 등의 통제는 운영의 적법성에 대한 판단에 필요한 과정이지 실제 사업에서 효과가 야기되었는지를 판단할 수 없는 한계가 있다. 따라서 성과계약과 더불어 실질적인 성과평가가 필요하며 약속된 성과계약과 평가를 통해서 사업운영의 방향성을 설정하고 성과향상을 위한 노력을 기울일 수 있도록 운영할 필요가 있다.

### 4. 지방자치단체 유형별 민간위탁 재설계 방향

분석 결과를 종합하면, 모든 지방자치단체가 공통적으로 활용해야 하는 개선 방안도 있고 특정 유형에 속하는 지방자치단체가 개선해야 할 발전 방향도 있다. 모든 지방자치단체에 해당되는 내용으로는, 첫째, 자율경쟁이 가능한 도시형 자치단체부터 지역에 민간업체가 많지 않은 특수형 자치단체까지 획일화된 민간위탁 규정으로 인해 유사한 모습으로 민간위탁이 진행되고 있고, 이는 자율경쟁요건을 충족시키지 못하는 문제점을 낳고 있다. 이런 문제점을 극복하기 위해서는 행정안전부에서 민간위탁에 관한 지침을 다양하게 구성하고 각 지방자치단체가 특색있는 자치조례를 구성하여 실질적인 민간위탁을 실시할 수 있어야 한다. 둘째, 민간위탁이 민간부문에게는 그다지 매력있는 제도로 다가가지 못하고 있기 때문에 민간의 입찰이 저조한 실정이다. 이런 문제점을 극복하기 위해서는 민간의 동기를 유발할 수 있는 내용들을 자치조례에 명문화하여 민간의 참여를 촉구해야 한다. 셋째, 민간위탁을 통해 얻을 수 있는 경제적 이윤이 부족하기 때

문에 민간부문의 참여가 저조한 문제가 있다. 이를 극복하기 위해서는 위탁사업비를 현실화하여 민간위탁을 통한 경제적 이윤을 보장해주는 방안이 고려될 수 있다. 넷째, 현재 민간위탁은 입찰 과정에서만 경쟁을 강조하고 실제 위탁의 과정이나 사후관리에는 경쟁 요소가 부족하다. 향후에는 민간위탁의 전체 과정에 자유경쟁 요소가 내재되도록 지속적으로 경쟁을 유도하고 경쟁을 유발하는 정책 수단들을 개발하여 시행해야 할 것이다. 다섯째, 현재 민간위탁의 경우 위탁의 성과를 명확하게 알 수 없다는 문제가 있다. 이를 극복하기 위해서는 민간과의 계약에서 성과계약을 실시하고 사후에 성과평가를 시행하여 위탁의 성과를 가시화해야 한다.

도시형 자치단체의 경우에는 많은 민간업체가 있지만 민간위탁의 사업성이 크지 않다는 이유로 민간의 참여가 저조한 문제가 있는데, 위탁사업비의 현실화 방안을 통해 민간업체의 참여를 극대화 하는 지혜가 필요하다.

도농복합형, 농촌형, 특수형 자치단체의 경우에는 지역 내 민간업체가 많지 않다는 태생적인 문제가 있는데, 사업 간의 묶음을 통해 민간의 사업 영역을 확대하거나 인근 지역 간의 묶음을 통해 민간의 서비스 영역을 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 또한, 반드시 경쟁을 통해 입찰하는 것만 강조할 것이 아니라 업체를 정치적으로 선정하는 것도 인정하되, 앞서 언급한 바처럼 위탁 과정 중에 경쟁요소를 투입하고 성과계약을 맺으며 사후에는 성과평가를 실시하여 민간위탁의 전체 과정을 효율적으로 관리하면서 업체가 잘할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

표 4-1. 지방자치단체 유형별 민간위탁 재설계 방향

구분	법, 제도		위탁방법		위탁내용		사후관리	
	문제점	재설계	문제점	재설계	문제점	재설계	문제점	재설계
모든 유형 공통	확립화된 규정	행안부 지침을 다양화	민간참여 저조	동기유발 요인 명문화	경제적 유인부족	위탁 사업비 현실화	민간 위탁 성과 알 수 없음	성과계약
		다양한 자치조례 구비			위탁과정 경쟁부족	지속적 경쟁유도		성과평가
도시형	-	-	-	-	위탁사업 사업성 저조	위탁 사업비 현실화	-	-
도농 복합형	-	-	지역내 전문 민간업체 부족	무음형 사업 위탁	-	-	-	-
농촌형	-	-		지역 묶음 위탁	-	-	-	-
특수형	-	-		정치적 선정 인정	-	-	-	-

## 제5장 결 론

### 제1절 연구결과의 요약

지방자치단체가 제공하는 공공서비스는 수혜자 범위의 포괄성과 이해관계자의 복잡성으로 인해 보다 다양한 서비스 공급방식이 필요하다. 특히 지역적 여건이 상이한 환경에서는 지역적 특수성에 기초한 서비스 공급 방식의 전략적 방안들이 모색될 필요가 있다. 본 연구에서는 이러한 문제의식에서 지방자치단체 ‘단일 간접공급 방식’의 대표적 유형인 민간위탁 운영의 개선방안을 모색하였다.

현행 지방자치단체에서의 민간위탁은 지역적 특성과 무관하게 획일적인 내용으로 구성되어 있다. 앞으로는 민간위탁의 경쟁성의 원리를 충족시키기 위해 각 지방자치단체의 여건을 반영하여 현행 조례와 운영절차 등이 합리적으로 설계되어야 할 필요성이 있다는 점에서 본 연구가 시작되었다.

본 연구는 자치단체의 유형을 도시형, 도농복합형, 농촌형, 특수형으로 구분하고, 자치단체에서 민간위탁을 하고 있는 서비스 유형을 일반행정, 문화체육, 보건복지, 환경위생, 시설관리 등으로 구분하였다. 자치단체 유형 구분은 선행연구, 지역의 인구, 사업체 수 등을 비교하여 결정되었다.

분석 결과, 도시화의 정도가 높은 도시형 자치단체일수록 상대적으로 많은 기업들이 존재하여 경쟁의 가능성이 컸고 도시화의 정도가 상대적으로 낮은 농촌형, 특수형의 경우는 자치단체의 공공서비스 위탁 의지가 있음에도 불구하고 이를 수행할 기업 및 업체가 존재하지 않아서 민간위탁을 위한 경쟁의 조건이 충족되지 못하였다.

분석결과를 종합적으로 고려할 때, 자치단체의 민간위탁은 제도 및 운영상에

서 경쟁성의 원리를 유지하면서 보다 성과지향적으로 유지될 수 있도록 개선되어야 할 필요성이 제기된다. 특히 자치단체의 지역적 특수성을 반영할 수 있는 방향으로의 개선은 지역 전체의 사회적 편익 증진을 위해서도 고려되어야 할 것이다. 첫째, 공공서비스에 대한 현실가능한 사업성의 보장이 필요하다. 즉, 위탁 원가를 보다 현실적으로 고려하여 민간부문이 지방자치단체의 민간위탁에 입찰할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 둘째, 위탁사업자의 사업가능 범위를 확대하여 위탁사업의 경제성을 확보해야 한다. 즉, 현행 시설별 사업자 공모방식에서, 관련있는 여러 시설들에 대한 묶음단위를 설정하여 위탁사업을 발주하고, 인접 기초자치단체 간의 묶음을 결성하는 것이 필요하다. 셋째, 경쟁의 원리를 수탁자 선정 과정에 국한하지 않고 운영상에서도 경쟁이 이루어지도록 해야 한다. 즉, 우수사례 표창, 포상금 제도 등 민간위탁을 수행하는 유인을 마련해야 한다. 넷째, 통제 위주의 관리·감독 보다는 실질적인 성과평가체계가 필요하다. 즉, 약속된 성과계약과 평가를 통해서 사업운영의 방향성을 설정하고 성과향상을 위한 노력을 기울일 수 있도록 운영할 필요가 있다.

## 제2절 정책적 함의

민간위탁은 인력절감과 비용절감 등의 효율성을 이유로 지방자치단체에서 선호하고 있는 행정서비스 공급 방식이다. 그러나 각 지방자치단체들이 민간위탁을 활용하기 위해서는 지역적 편차가 존재하고, 특히 지역내 산업적 여건은 민간위탁 운영의 조건인 경쟁성을 유지하기 어렵게 한다. 이러한 이유로 본 연구에서는 민간위탁이 경쟁성을 유지하고 서비스 품질을 강화하기 위한 전략을 제시하였다.

본 연구에서 제안하고 있는 개선방향은 민간위탁 운영에 대한 근본적인 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 즉, 민간위탁을 실시하는 각 지역의 서로 다른 여건을 인정하고 다양한 여건에서 활용할 수 있는 민간위탁의 재설계 방안을 제시

한 것이다. 본 연구가 시사하는 바는 현재의 민간위탁의 근원적인 문제를 해소하고 자치단체의 자치행정을 강화하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나, 사례분석 대상이 비교적 작고 분석이 치밀하지 못하며, 민간위탁 발전에 필요한 내용을 보다 다양하게 검토하지 못하고, 다양한 유형의 민간위탁 방식이 필요하다는 방향을 제시하는데 그치고 있다는 한계를 가지고 있다. 후속 연구에서는 특정 서비스를 대상으로 심층적인 실태조사를 실시하거나, 민간위탁과 관련한 중앙정부 지침 구성의 득과 실, 묶음형 사업 위탁으로 인한 지역 사업체 수의 증감 문제, 시·군·구 지역 묶음방식 또는 시·도에서 위탁처리 하는 방식에 대한 보다 정치한 분석 등이 진행되기를 기대한다.

## [참고문헌]

- 강인성. (2008). 「지방자치단체 민간위탁영역의 효과성 제고방안에 관한 연구: 사회복지분야를 중심으로」. 서울: 한국지방행정연구원
- 금창호·조석주·김필두·이병기·유은정. (2010). 「기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선 방안」. 서울: 한국지방행정연구원
- 김경혜. (2000). 「복지시설 민간위탁 운영 평가 및 개선방안 연구」. 서울: 서울시정개발연구원
- 김순양. (2004). 지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석. 「사회보장연구」 20(2): 27-56.
- 김순양·고수정. (2004). 지방공공서비스의 민간위탁 과정 비교 분석. 「한국사회와 행정연구」 15(1): 95-124.
- 김정훈. (2009). 「지방자치단체의 공공서비스 생산방식 선택에 관한 연구: 서울시 자치구 시설관리공단을 중심으로」. 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 김준기·조일홍·송하중. (1999). 정부업무의 외부위탁비용에 관한 연구: 계약이론의 관점에서. 「한국행정학보」 33(4): 371-392.
- 김재훈. (2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교 연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용. 「한국행정학보」 39(3). 205-228.
- 박순애. (2002). 서울시 청소년 수련관 운영현황 분석 및 관리개선방안. 「한국행정연구」 11(4): 37-67.
- 박순애. (2009). 민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내의 민간위탁 연구에 대한 내용 분석을 중심으로. 「행정논총」. 47(1): 101-131.
- 박중훈. (2000). 민간위탁의 전제조건과 우리나라에서의 민간위탁 실태. 한국행정학회 춘계 학술대회 발표논문집.
- 박중훈. (2003). 「성과계약에 기초한 행정서비스의 민간위탁 방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 배용수. (1998). 지방자치단체 기능의 민영화 방안. 「한국행정연구」 7(1): 5-24.
- 성문정. (2006). 체육시설 민간위탁에 대한 법적 한계 분석. 「체육과학연구」 17(4): 70-82.
- 손희준·최용환. (2003). 지방자치단체 민간위탁 사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로. 「지방행정연구」 17(1): 159-180.
- 송근원·강대창·허남식. (2003). 공공서비스의 민간위탁 성과에 영향을 미치는 요인. 「한국행

- 정연구」12(3): 121-143.
- 송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. 「한국지방자치학회보」 17(2):45-69.
- 송운석·이성세. (2001). 지방정부의 성공적인 민간위탁 집행: 쓰레기 수거업무 민간위탁을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 13(3):137-57.
- 우양호. (2008). 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로 「지방정부연구」. 12(2): 249-273.
- 오희환. (1997). 지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가. 「지방행정정보」. 61
- 이근주. (2010). 거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구 「행정논총」. 48(2): 119-143
- 이성우. (1988). 정부기능의 민간위탁 확대방안. 「한국정책학회보」 7(3): 31-51.
- 이삼주·고승희. (2003). 지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석. 「지방행정연구」. 17(3): 205-234.
- 이성로. (2005). 민간위탁의 과정과 효과: 어느 중소도시의 사례. 「행정논총」. 43(4): 301-326.
- 이영철. (2003). 신공공관리론의 이론적 비판: 원자화된 개인, 강력한 시장, 축소지향적 정부. 「정부학연구」 9(1): 51-82.
- 이정임. (2003). 「소각시설의 위탁관리실태 및 운영효율화 방안」. 경기개발연구원. 12.
- 이종규·이석환·윤혜진·박순애. (2001). 「서울시립 청소년 수련관 관리운영 개선방안 연구」. 서울시정개발연구원 23.
- 이철주·강영철. (2007). 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로. 「행정논총」 45(3): 135-175.
- 정광렬. (2003). 「공공문화시설의 민간위탁 평가 및 개선방안 연구」. 한국문화관광정책연구원.
- 정순관·조선일. (2001). 지방공공서비스 민간위탁제도운영의 효율성 평가: 광양시 생활폐기물 수거 사례를 중심으로. 「한국행정논집」. 13(4): 909-927.
- 정윤길. (2000). 지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구: 서울특별시의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」 12(1):155-172.
- 정윤수. (1999). 복지시설 민간위탁과제에 대한 평가: 서울시 청소년 시설 위탁 운영기관 선정 사례. 「한국정책학회보」 8(3): 169-190.
- 정윤수·허만형. (1999). 공립병원 의료서비스의 공공성 분석. 「한국행정학보」33(4): 355-370.

- 정철현·김정환. (2008). 민간위탁의 실패요인에 관한 탐색적 연구 S시의 사례 연구. 「현대사회와 문화」. 26. 1-26.
- 조석주·이상묵. (2009). 「지방공무원교육원의 교육훈련 발전방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 431.
- 조연숙. (2004). 사회복지서비스의 효과적 민간위탁을 위한 정부의 대응: 플로리다 주를 중심으로. 「한국행정논집」. 16(4): 837-860.
- 최용환·손희준. (2002). 「지방자치단체 민간위탁사업의 평가」. 충북개발연구원
- 최창호. (1991). 「지방자치제도론」. 서울: 삼영사.
- 최항순. (2003). 사회복지시설 민간위탁 제도의 개선방안: 성남시 사회복지관을 중심으로. 「중앙행정논집」 17(2): 197-219.
- 하미승. (1994). 정부기능 민간이관의 논리와 추진전략. 「한국행정연구」 3(2): 60-90.
- 한인섭. (1999). 「지방공공병원의 조직형태별 성과분석에 관한 연구」 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문
- 한중희. (2005). 한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환: 국가공동화인가 아니면 국가기능의 재확립인가? 「정부학연구」 11(1): 137-172.
- 행정안전부. (2008). 「지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성진단」 서울: 행정안전부
- 홍완식. (1999). 도시공공서비스 공급의 경쟁화 이론과 사례 연구: 쓰레기 수거서비스를 중심으로. 「지방행정연구」 3(2): 179-201.
- 황혜신. (2005a). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향. 「한국행정논집」 5(2): 195-219.
- 황혜신. (2005b). 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구. 「한국행정학보」 39(1): 65-88.
- Deleon, P. (1987). *Democracy and the Policy Sciences*, Albany: State University of New York. Press.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2007). *The New Public Service: Serving Not Steering*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*, New work: Chathan House.
- Heinrich, C. & Choi, Y. (2007). Performance-based contracting in social welfare programs. *American Review of Public Administration*. 37(4): 409-435.

- Romzek B. & Jonston, J. (2005). State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. *Public Administration Review*. 65(4): 436-449.
- Brown, T. & Potoski, M. (2004). Managing the public service market. *Public Administration Review*. 64(6): 656-688.
- Huque, A. (2005). Contracting Out and Trust in the Public Sector: Cases of Management from Hong Kong. *Public Organization Review*. 5(1):69-84.
- Brown, T. & Potoski, M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*. 66(3): 323-331.
- Marvel, M. & Marvel, H. (2007). Outsourcing oversight: A Comparison of monitoring for in-house and contracted services, *Public Administration Review*, 67(3): 521-530.

# IV. 협력적 직접공급 방식의 재설계

## - 공공위탁을 중심으로 -

권 오 철 (연구위원)



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration





목 차



<b>제1장 서 론</b> .....	<b>183</b>
제1절 연구목적 .....	183
제2절 연구범위 및 방법 .....	184
1. 연구의 범위 .....	184
2. 연구의 방법 .....	185
<b>제2장 이론적 논의</b> .....	<b>187</b>
제1절 협력적 직접공급의 의의 .....	187
1. 서비스공급방식과 협력적 직접공급 .....	187
2. 공공위탁의 개념 .....	188
제2절 공공위탁의 유형 .....	190
제3절 공공위탁의 선행연구 검토 .....	191
제4절 공공위탁의 필요성 및 운영요건 .....	193
1. 필요성 .....	193
2. 운영요건 .....	194
<b>제3장 공공위탁의 운영적실성 및 문제점 진단</b> .....	<b>196</b>
제1절 분석모형 .....	196
제2절 운영적실성 및 문제점 진단 .....	198
1. 사무위탁 .....	198

2. 공단위탁 .....	204
제3절 종합 .....	218
<b>제4장 외국 관련사례분석 .....</b>	<b>221</b>
제1절 분석방법 .....	221
제2절 사례분석 .....	221
1. 사무위탁 .....	221
2. 공사위탁 .....	226
제3절 비교논의 .....	228
<b>제5장 공공위탁의 재설계방안 .....</b>	<b>230</b>
제1절 기본방향 .....	230
제2절 사무위탁의 재설계방안 .....	231
1. 대상사무 추출방안 .....	231
2. 운영체계 개선방안 .....	234
제3절 공단위탁의 재설계방안 .....	236
1. 대상사무 추출방안 .....	236
2. 운영체계 개선방안 .....	238
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>241</b>



**표 목 차**



표 1-1. 연구범위 ..... 185

표 2-1. 지방자치단체의 위탁관련 근거규정(지방자치법) ..... 189

표 2-2. 공공위탁의 유형 ..... 191

표 2-3. 목적타당성 요건 ..... 194

표 2-4. 자율운영성 요건 ..... 195

표 2-5. 목적타당성 요건 ..... 195

표 3-1. 공공위탁의 적실성 분석내용 및 방법 ..... 196

표 3-2. 사무위탁 현황(1995~2010) ..... 198

표 3-3. 최근 5년간 사무위탁 내역(3건) ..... 199

표 3-4. 지방자치단체 위탁가능사무 조사결과(광역자치단체) ..... 202

표 3-5. 지방자치단체 위탁가능사무 조사결과(기초자치단체) ..... 203

표 3-6. 지방공단 설치수 변화 ..... 204

표 3-7. 시도별 지방공단 설치비교(2005, 2010) ..... 205

표 3-8. 공단 위탁사무의 유형근거 ..... 207

표 3-9. 공단위탁 주요유형 ..... 208

표 3-10. 기초자치단체 시설관리공단별 위탁사무유형 ..... 209

표 3-11. 사례대상의 위탁체계 ..... 211

표 3-12. 지방자치단체 수행과 공단위탁수행의 장단점 비교 ..... 212

표 3-13. 공단 해산의 사유근거(지방공기업법) ..... 216

표 3-14. 사무위탁과 공단위탁 비교 종합 ..... 219

표 4-1. 일본 지방자치단체의 사무위탁 현황(2010) ..... 223

표 4-2. 일본 지방자치단체 사무위탁의 유형 ..... 223

표 4-3. 히로시마현의 사무위탁 사례(2010) ..... 224

표 4-4. 이시가키시 공공시설관리공사의 위탁사무 ..... 227

표 4-5. 도쿄로자와시 공공시설관리공사의 위탁사무 ..... 227

표 5-1. 사무위탁 우선 대상기능(예시) .....	232
표 5-2. 공단위탁 우선 대상기능(예시) .....	237



## 그림 목 차



그림 1-1. 전체 연구추진모형 .....	186
그림 2-1. 지방자치단체 서비스공급 유형 비교 .....	188
그림 3-1. 분석모형 .....	197
그림 3-2. 사례대상의 위탁체계 .....	199
그림 5-1. 사무위탁의 대상사무 추출(1) .....	231
그림 5-2. 사무위탁의 대상사무 추출(2) .....	231
그림 5-3. 공단위탁의 대상사무 추출 .....	237

## 제1장 서론

### 제1절 연구목적

지방자치단체가 제공하는 행정서비스는 단일의 자치단체에 의한 직접공급방식, 그리고 최근 활발히 논의되고 있는 민간위탁에 의한 방법 이외에 공공부문이 직접 공급하되 내부 관련 기관간 협력방식을 통해 서비스를 공급하는 협력적 공급방식이 존재한다.

공공부문간 협력적 공급방식에는 다시 협력의 당사자가 직접 공급주체가 되는가(협력적 직접공급) 아니면 협력의 당사자가 제3의 기관을 설립한 제3의 기관이 공급주체가 되는가(협력적 간접공급)에 따라 나뉘어 진다.<sup>1)</sup> 전자의 경우 지방자치단체간 사무위탁, 자치단체와 공공조직간 업무위탁, 협력사업 등이 대표적인 예가 되며, 후자의 경우 지방자치단체조합을 예로 들 수 있다.

공공부문간 협력적 직접공급방식, 그중에서도 민간위탁과 대비되는 공공부문간 위탁(이하 ‘공공위탁’이라고 명명함. 공공위탁의 예로는 사무위탁과 공단위탁 등이 있음)은 지방자치단체에 의한 직접 서비스공급에 대신하여 사실상 가장 우선적으로 고려되어질 수 있는 방안임에도 불구하고 민간위탁이나 조합 등의 공급방식에 비하여 학문적 논의의 영역에서 관심의 대상이 되지 못했던 것이 사실이다.

이는 무엇보다도 행정개혁의 시기라 지칭되는 80년대 이후 현재에 이르기까

1) ‘협력적 직접공급’에서 우선 ‘협력’이란 지방자치단체가 직접적으로 서비스를 제공하지 않고, 여타 공공조직과 업무수행관계(위탁, 공동수행 등)를 형성하는 것을 의미함. 다음 ‘직접’이란 서비스를 수행할 주체를 민간이나 협력당사자가 아닌 제3의 기관에 위탁하지 않고 협력당사자(의 한쪽 또는 양쪽 모두가 공동)가 수행하는 것을 의미한다.

지 비용과 경쟁에 기반한 성과관리주의적 논의에 의하여, 민간대비 공공부문의 비효율성이 전제되면서 공공부문 내부적인 위탁문제 역시 논의의 관심영역에서 배제되었기 때문이다.

그러나 거의 명목만 유지하고 있는 사무위탁과 달리 공단위탁의 경우 ① 지방자치단체의 인력운영적·재정적 압박을 해소하면서도, ② 공공부문이 직접 공급 주체가 됨으로써 공공성 확보의 우위를 점할 수 있다는 점, 그리고 ③ 경영방식의 효율화를 통해 비용효율성을 도모하기 용이하다는 측면에서 자치단체에 의한 직접공급방식이나 민간위탁방식과는 차별성을 가지는 서비스 공급대안이 될 수 있음을 보여주고 있다.

이 때문에 본 연구에서는 대안적 서비스공급전략으로서 그동안 소홀하게 다루어져 온 공공위탁에 의한 서비스공급전략의 재설계를 모색하기 위하여, 첫째, 공공부문간 협력적 직접공급방식과 그 대표적 유형으로서 공공위탁이 가지는 의미와 현실적 필요성은 무엇인가? 둘째, 현재 추진되고 있는 공공위탁방식에는 어떠한 유형이 있으며, 협력적 직접공급방식으로서 적실성을 가지는가? 셋째, 공공위탁방식의 재설계를 위하여 요구되는 개선점과 새로운 대안을 탐색하는데 연구의 목적이 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

연구범위는 크게 대상적, 내용적, 시간적 범위로 나눌 수 있는 바, 첫째 대상적 범위로는 지방자치단체중 기초자치단체의 공공위탁(지방자치단체간 사무위탁, 지방자치단체와 공공조직간 위탁)사례를 대상으로 한다. 둘째, 내용적 범위로는 전술한 바와 같이 공공위탁의 의미 및 필요성, 공공위탁의 유형화 및 적실성에 대한 평가, 관련 외국사례 및 시사점, 그리고 공공위탁방식의 재설계를 논

의한다. 셋째, 시간적 범위는 2011년도 현재 기준으로 제도적·운영적 실태 및 문제점을 분석하되, 공공위탁을 정책제안은 2012년도 시행을 기준으로 제시한다.

■ 표 1-1. 연구범위 ■

구분	주요내용
대상적 범위	- 지방자치단체간 사무위탁 - 공공부문간 위탁
내용적 범위	- 공공위탁의 의미 및 필요성 - 공공위탁의 유형화 및 적실성 평가 - 공공위탁의 외국사례 및 시사점 - 공공위탁방안의 재설계
시간적 범위	- 실태 및 문제점 진단(2011년 현재 기준) - 정책제안(2012년 시행 기준)

## 2. 연구의 방법

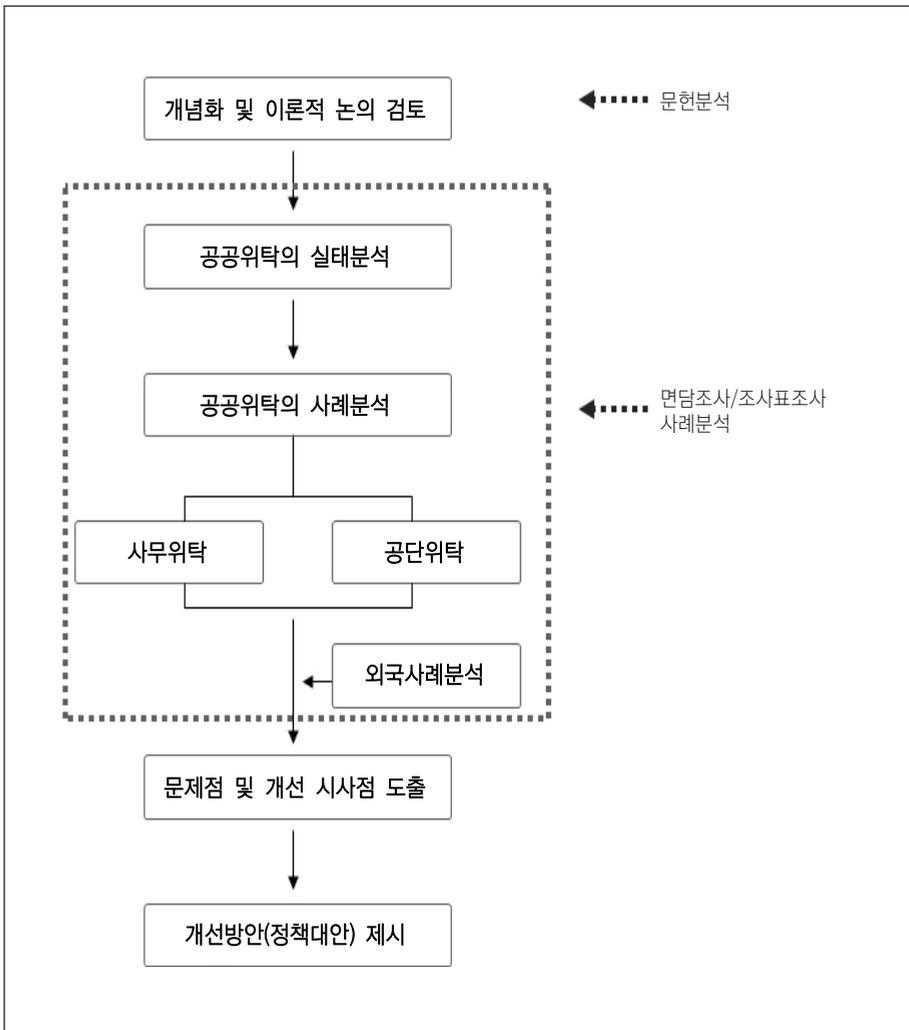
연구방법은 크게 내용분석적 차원과 자료수집적 차원에서의 방법으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 내용분석적 차원에서 전체 연구의 전개과정은 우선 지방자치단체의 공공위탁방식에 대한 이론적 논의에서 공공위탁이 가지는 의미와 특성, 그리고 유형화를 분석하고, 관련된 선행연구를 검토하여 공공위탁 논의의 필요성에 대하여 상술하고, 다음 협력적 직접공급의 한 수단으로서 공공위탁이 과연 적실성을 가지는가 하는 문제에 대하여 공공위탁의 전체적 운영실태 및 구체적 사례에 대한 심층분석을 하고, 관련 외국사례(일본의 공공위탁)를 검토하여 개선을 위한 시사점을 도출하며, 마지막으로 공공위탁에 대한 개선방안을 모색하는 바, 이상의 논의에 대한 전체적인 흐름은 다음 <그림 1-1>에서 제시하는 바와 같다.

다음 자료수집적 차원에서는 문헌조사방법, 해당 공공기관의 조사표조사 및 심층면담을 통한 질적조사방법을 병행하여 실시한다. 구체적으로 첫째, 문헌조사의 경우 공공위탁방식에 대한 논의 및 실태조사 관련자료를 대상으로 한다.

둘째, 조사표조사의 경우는 사례대상 지방자치단체를 대상으로 구조화된 기능진단 조사표를 통하여 부서별(영역별) 공공위탁 실태 및 향후 가능한 서비스 등을 조사하는 바, 이에 대해서는 기존 조사된 결과자료를 활용하였다. 셋째, 면담조사에서는 관계자에 대한 면담조사를 실시하여 문헌조사 및 조사표조사의 한계를 보완하도록 하였다.

■ 그림 1-1. 전체 연구추진모형 ■



## 제2장 이론적 논의

### 제1절 협력적 직접공급의 의의

#### 1. 서비스공급방식과 협력적 직접공급

지방자치단체가 서비스를 제공하는 방식은 전통적으로 해당 지방자치단체가 직접 제공하는 것이 기본이었으나, 서비스 유형의 다양화, 공급비용의 재검토, 행정수행의 타당성 등 다양한 이유로 인하여 서비스 공급방식 역시 다변화되고 있다.

아래 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 지방자치단체가 수행하는 행정서비스는 기본적으로 4가지 공급방식에 의하여 수행되며, 행정서비스의 유형에 따라 차별적인 방법이 활용된다. 그러나 조합의 경우와 달리 지방자치단체의 직접공급, 민간위탁에 의한 공급, 공공부문내 공공위탁이나 협력에 의한 방법은 지방자치단체의 내부사정에 따라 선택적으로 활용되고 있으며, 일부 지방자치단체의 경우 동일한 행정서비스에 대하여 복수의 공급방식에 동시에 활용되기도 한다.<sup>2)</sup>

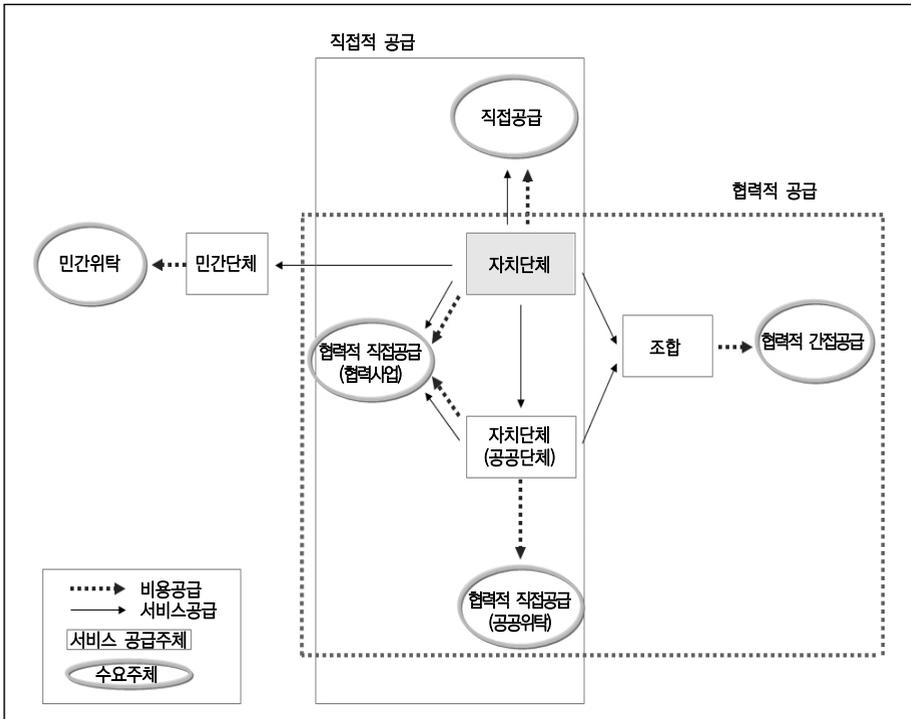
이러한 사실은 직접공급외 여타의 공급방식들이 지방자치단체 행정서비스의 보완적 공급수단은 물론 부분적으로 경쟁적 수단의 위치에 있음을 보여 준다.

그림에서 보는 바와 같이 협력적 직접공급은 ‘직접적 공급’ 방식과 ‘협력적 공급’ 방식의 특성을 모두 가지는 공급 유형으로서 대표적인 예가 공공위탁에 의

2) 동일한 행정서비스가 복수의 공급방식에 의하여 제공되는 예를 들면, 오산시의 경우 청소업무가 직접수행(가로청소)과 민간위탁(대규모주택단지), 도서관업무가 직접수행(3개 도서관)과 공단위탁(2개 도서관)의 방식에 의하여 수행되고 있다.

한 방법과 협력사업의 수행방법이 있다.<sup>3)</sup> 본 연구에서는 앞서 연구범위에서 제시한 바와 같이 협력적 직접공급의 방식중 공공위탁에 초점을 두고 논의를 전개한다.

그림 2-1. 지방자치단체 서비스공급 유형 비교



## 2. 공공위탁의 개념

공공부문내에서의 위탁에 대한 규정은 지방자치법 제104조(사무의 위임 등)에서 “지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포

3) 협력사업은 지방자치단체간 합의에 의한 공동수행의 형태로 주로 지역개발, 행정기능, 폐기물처리 등의 분야에서 1995년부터 2010년까지 총 364건의 협력사업이 추진되었다.

함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다”고 하여 공공단체에 대한 위탁을 규정하고 있다.

또한 지방자치법 151조(사무의 위탁)에서는 “지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다”고 ‘사무위탁’에 관한 사항을 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

### ▮ 표 2-1. 지방자치단체의 위탁관련 근거규정(지방자치법) ▮

제104조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.

③ 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 있다.

제151조(사무의 위탁) ① 지방자치단체나 그 장은 소관 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 사무 위탁의 당사자가 시·도나 그 장이면 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 및 자치구나 그 장이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.(개정 2008.2.29)

② 지방자치단체나 그 장은 제1항에 따라 사무를 위탁하려면 관계 지방자치단체와의 협의에 따라 규약을 정하여 고시하여야 한다.

③ 제2항의 사무위탁에 관한 규약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체
2. 위탁사무의 내용과 범위
3. 위탁사무의 관리와 처리방법
4. 위탁사무의 관리와 처리에 드는 경비의 부담과 지출방법
5. 그 밖에 사무위탁에 관하여 필요한 사항

④ 지방자치단체나 그 장은 사무위탁을 변경하거나 해지하려면 관계 지방자치단체나 그 장과 협의하여 그 사실을 고시하고, 제1항의 예에 따라 행정안전부장관과 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다.(개정 2008.2.29)

⑤ 사무가 위탁된 경우 위탁된 사무의 관리와 처리에 관한 조례나 규칙은 규약에 다르게 정하여진 경우 외에는 사무를 위탁받은 지방자치단체에 대하여도 적용한다.

4) 지방자치법외 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제10조(세종특별자치시 사무의 위탁 특례)에서도 “① 세종특별자치시나 세종특별자치시장은 소관 사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있다”라고 하여 위탁에 관한 규정을 두고 있다.

이처럼 지방자치단체의 사무에 대한 공공부문내의 위탁에 관해서는 관할 공공단체와 여타 지방자치단체를 대상으로 규정하고 있으나, 여타 지방자치단체에 대한 ‘사무위탁’의 개념외에는 정해진 개념규정이 없는 상황이다.

그러나 이들 공공부문내의 위탁은 민간위탁과는 확연히 구별되는 공공부문내의 위탁이라는 점에서 전체적으로 공공위탁이라 명명할 수 있다. 공공위탁이라는 개념을 국내 연구문헌에서 체계적으로 제시한 것은 길준규(2001)인데 독일의 공공위탁법에 근거하여 공공기관간 조달행정의 위탁을 예로 들고 있다. 이외에 공공단체에 대한 위탁은 수탁기관의 특성에 따라 공단위탁, 공사위탁 등으로 명명할 수 있을 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 사용하는 ‘공공위탁’이란 지방자치단체가 같은 공공부문에 속하는 조직(지방자치단체 또는 공공단체)에 소관사무의 일부를 위탁하여 수행하는 것을 의미한다. 이 경우 지방자치단체는 위탁기관으로서 행정서비스 수행에 요구되는 비용을 지급하고, 수탁기관이 해당 사무(또는 서비스)의 공급주체가 된다.

## 제2절 공공위탁의 유형

공공위탁의 유형에는 크게 수탁기관이 정부조직인가, 공공조직<sup>5)</sup>인가에 따라 정부조직위탁과 공공조직위탁으로 나눌 수 있다. 정부조직위탁은 다시 여타의 지방자치단체에 위탁하는 경우와 지방교육청에 위탁하여 수행하는 경우가 있으며, 공공조직위탁은 공공조직의 성격에 따라 공사위탁, 공단위탁, 공공법인위탁 등이 존재한다.

5) 본 연구에서 사용하는 공공조직은 ‘공공기관(공공기관의 운영에 관한 법률)’과 같은 의미로 사용함. 이 용어는 현제도 공공부문의 경우 ‘정부산하기관’, ‘공익기관’ 등의 용어로, 그리고 학계의 경우 정부조직과 대비하여 ‘준정부조직’이라는 용어를 많이 쓰고 있다.

▣ 표 2-2. 공공위탁의 유형 ▣

유형		사례
정부조직 위탁	지방자치단체위탁	- 사무위탁
	지방교육청위탁	- 도서관업무 위탁
공공조직 위탁	공사위탁	- 상수도업무 위탁(수자원공사) 등
	공단위탁	- 시설관리공단 위탁
	공공법인위탁	- 도서관업무 (인천시 검토중)

본 연구에서는 앞서 연구범위에서 제시한 바와 같이 정부조직위탁의 대표적 형태인 사무위탁과 공공조직위탁의 대표적 형태인 공단위탁을 대상으로 공공위탁에 대한 진단 및 개선안을 모색한다.<sup>6)</sup>

### 제3절 공공위탁의 선행연구 검토

공공위탁에 대한 총괄적인 연구는 현재까지 없으며, 다만 사무위탁이나 공단위탁에 대한 개별적 연구가 행하여져 왔다.

먼저 사무위탁만을 대상으로 한 연구는 전무한 실정이며, 대부분 지방자치단체간 협력방식의 한 유형으로서 현황 및 문제점 중심의 제한된 논의가 진행되었다. 김명연·류지태(2000)의 경우 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방안의 하나로 사무위탁을 논의하면서 비용효율성과 융통성이 강한 방식임에도 불구하고, 활용도가 낮은 것은 짧은 자치역사와 중앙의존적 행정행태로 설명하고 있다. 한표환·김선기·김필두(2001)의 연구 역시 자치단체간 협력사업의 한

6) 지방공사·공단은 지방공기업의 한 형태로 지방공기업에는 지방직영기업, 지방공사·공단, 제3섹터가 있음. 이 가운데 지방직영기업은 공기업특별회계를 통해 지방자치단체가 직접 운영한다는 점에서, 그리고 제3섹터의 경우 지방자치단체가 자본금의 50% 미만 출자로 상법상의 주식회사 또는 민법상 재단법인으로 설치되어 지방공기업법의 적용대상이 아니라는 점에서 논의대상에서 제외하였음. 다음 공사와 공단에 대해서는 사업성격상 공사의 경우 서비스의 공급을 위해서라기 보다는 특정 사업의 효과적 추진을 위하여 설립되기 때문에, 본 연구에서는 행정서비스공급과 관련된 지방공단을 대상으로 한다.

유형으로 사무위탁을 논의하면서 일반적으로 기존 시설을 타 자치단체가 이용하는 경우, 타 자치단체가 수행하는 것이 보다 효율적인 사무, 특정 자치단체만이 수행할 수 있는 사무, 수행의 현지성을 높이려는 경우 등에 적합한 협력방식이지만, 위탁관련 규정이나 절차의 미비, 의견수렴 부족, 유인체계 미흡 등으로 실제적 활용이 부진함을 지적하고 있다. 이러한 논의의 연장선상에서 조승현(2005)은 지방자치단체간 협력에 대한 연구에서 협력사업방식을 사무위탁과의 비교우위적 차원에서 설명하고 있다. 사무위탁에 대한 기존논의의 경우 일부 연구자들에 의한 원론적인 장단점 수준의 언급에 그치고 있는 실정인 바, 구체적인 실태 조사나 제도개선을 위한 연구는 없는 실정이다.

다음 공단위탁의 경우 특히 2000년대 이후 민간위탁에 대응하는 새로운 서비스 공급수단으로, 또 공공부문 효율화의 방안으로 지방공기업이 관심을 끌면서 성과, 내부역량, 경영개선 등 다양한 측면에서 논의의 대상이 되고 있다. 우선 이상철·성도경(2002), 여영현(2008), 김정렬(2008) 등이 지방공기업에 대한 경영적 관점에서의 개선 및 효율화방안에 대하여 연구를 하였고, 신열·오철호(2002), 오승은(2005), 최용환(2006), 김종희(2007) 등은 지방공기업평가와 관련된 논의를 통하여 제도개선방안 등을 제시하였다. 이외에도 한인섭(2001), 김미경(2004), 한인섭·신열(2006) 등은 고객 및 직무만족과 관련된 연구를, 길준규(2004), 이규환·이상윤·이종수(2005) 등은 조직 및 조직문화에 관련된 연구를 실시한 바 있다. 지방공단을 포함한 지방공기업에 대한 기존의 논의는 대부분 지방공기업에 대한 평가제도, 효율화 및 경영개선방안, 고객이나 내부직원에 대한 만족도, 조직문화 등 주어진 환경이나 조건, 그리고 나타난 결과에 초점을 두고 있는 바, 위탁과 관련된 관계적 부문(위탁사무 유형의 적정성, 지방자치단체와 공단간 관계 등) 및 유인체계를 포함한 제도개선 부문은 논의가 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

본 연구의 경우 선행연구들과는 다른 차원에서 논의를 진행하는 바, 먼저 공공위탁이라는 틀 속에서 공공부문간 위탁의 필요성, 공공위탁의 유형 및 대상 사무의 추출하고, 사례분석을 통해 특히 공공부문간 관계적 특성분석 및 관련 제도개선방안을 모색하고자 하는데서 차이를 가진다고 할 수 있다.

## 제4절 공공위탁의 필요성 및 운영요건

### 1. 필요성

지방자치단체에서 공공위탁이 필요한가에 대한 논의는 공공성 사무의 경영적 관리의 관점, 지방자치단체 행정수비범위의 관점, 민간전문기관 부재에 대한 대응적 관점 등 다양한 측면에서 접근할 수 있을 것이다.

첫째, 지방자치단체 소관 사무중 공공성과 경영성 두가지 관점에서 서비스 공급이 요구되는 사무가 증가함에 따라 이에 대한 대응적 차원에서의 검토가 요구된다. 지방자치단체의 사무는 공공성을 기반으로 하고 있지만 사무에 따라 공공성의 정도가 다르고, 또 일부 사무의 경우 수익성이 존재하는 경우가 있다. 이와 같이 공공성의 정도가 낮고 수익성이 존재하는 사무의 경우 공공성의 정도에 따라 민간위탁이 가능한 경우와 어려운 경우가 존재하는 바, 이들 사무에 효과적으로 대응하기 위해서는 비용효율성, 업무처리의 전문성 등을 고려하여 공공부문간 위탁이 민간위탁과 함께 비교검토의 대안이 될 수 있기 때문이다.

둘째, 지방자치단체 인건비 절감 및 행정수비범위의 조정 필요측면에서 검토 가능할 것이다. 현재 지방자치단체의 경우 총액인건비제에 의하여 인력이 운영되고 있으나, 대다수 지방자치단체에서 인력부족을 호소하고 있는 실정이다. 때문에 지방자치단체에서는 위탁의 방법(민간위탁 및 공공위탁)의 방법을 통하여 자체 수행이 요구되지 않는 사무에 대해서는 행정의 수비범위를 재조정함으로써 인력운영의 한계 및 재정적 부담을 완화해 나갈 필요가 있기 때문이다.

셋째, 민간위탁기관 부재에 따른 대체적 차원에서의 공공위탁 활용제도 논의의 필요성의 이유가 되고 있다. 지방자치단체가 위에서 제시한 두 가지 이유로 인하여 민간위탁의 활용을 모색하더라도 상당수 지방자치단체의 경우 관내 지방자치단체의 사무를 위탁받아 수행할 적정 민간조직이 부재한 경우가 많은 것이 현실이다. 이 경우 민간위탁을 포기하기 보다는 타 지방자치단체나 공공조직으

로의 위탁을 통하여 민간위탁에서와 같은 효과를 얻을 수 있다는 점에서도 공공 위탁에 대한 논의의 필요성이 제기된다.

## 2. 운용요건

공공위탁의 운용요건은 앞서 공공위탁에 대한 선행연구와 필요성 논의를 토대로 목적의 타당성, 주체의 자율성, 제도의 활용성 측면에서 살펴볼 수 있으며, 이는 다음 제3장에서 공공위탁의 수행타당성을 분석하는 기준이 된다.

### 가. 대상의 목적타당성

대상의 목적 타당성이란 공공위탁이 운용되기 위해서는 무엇보다도 지방자치단체가 수행하는 사무 가운데 외부기관이 수행하는 것이 전문성이나 효율성의 측면에서 지방자치단체의 자체수행보다 비교우위에 있는 사무가 존재하여야 한다. 나아가 이 두 가지 요건중 어느 한 요건을 충족시켜 외부위탁을 결정하더라도 민간조직이 수행불가능하다는 다음 단계의 요건(공공성 요인, 민간기업 부재요인)이 필요하다.

▣ 표 2-3. 목적타당성 요건 ▣

요건	착안사항
전문성	대상 사무가 특정 단체(지방자치단체 포함)만이 수행가능한 업무인가?
효율성	직접 수행하는 것보다 비용대비 우위성, 또는 비용대비 만족도 증가를 가지는가?
대체불가능성	위의 요건에도 불구하고 민간으로의 대체 불가능한 업무인가?

### 나. 주체의 자율운영성

공공위탁 운용을 위한 다음 요건은 수탁기관이 자신의 특성(전문성, 효율성,

공공성)을 살리기 위해 자율적 운영이 보장되는가 하는 점이다. 사무위탁의 경우 주체의 자율성을 침범할 요소가 적지만, 지방공단의 경우 지방자치단체가 설립 자본금의 100%을 부담한다는 점에서 지방자치단체와 유기적 협력관계를 가지는 것은 당연한 일일 것이다.

그러나 위탁기관과 수탁기관으로서의 대등적 관계가 아니라, 종속적·지배적 관계가 되는 경우 자체수행의 또 다른 형태에 다름아니며, 수탁기관 스스로의 전문성제고 및 경영합리화를 모색해 나가는데 장애요인으로 작용한다는 점에서 의사결정구조의 자율성 확보가 요구된다.

#### ■ 표 2-4. 자율운영성 요건 ■

요건	착안사항
의사결정구조	수탁기관의 내부의사결정과정이 얼마나 자율성을 가지고 운영되는가?

### 다. 제도의 활용가능성

대상사무가 타당하고 자율성을 가진 수탁기관이 존재하더라도 실제적으로 공공위탁이 현실에서 활용되고 있지 못하다면 협력적 직접공급수단의 한 형태로서의 의미를 잃게 될 것이다. 때문에 무엇보다도 제도가 활용되기 위해서는 우선 위탁기관의 측면에서는 제도에 대한 관심도(활용의지)가 중요한 운용 요건이 된다.

한편 수탁기관의 측면에서는 위탁비용대비 수익창출 내지 최소한 자체운영이 가능해야 한다는 점 역시 제도운용에 있어 주요 요건중 하나가 될 것이다.

#### ■ 표 2-5. 목적타당성 요건 ■

요건	착안사항
관심도	지방자치단체의 관심(활용의지)을 나타내는 공공위탁의 건수 및 연간 변화량은 어떠한가?
수익성	위탁비용만으로 자체운영 내지는 나아가 수익창출이 가능한가?

## 제3장 공공위탁의 운영적실성 및 문제점 진단

### 제1절 분석모형

지방자치단체의 공공위탁 실태를 분석하기 위한 과정은 크게 두 단계로 나뉘어 지는 바, 1단계에서는 공공위탁의 운용 적실성을 파악하기 위한 분석을 실시하며, 2단계에서는 조사표조사를 통해 문제해결을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

먼저 1단계에서는 공공위탁이 협력적 직접공급의 한 형태로서 적실성을 갖는가에 대하여 앞서 공공위탁의 운용요건의 제 판단기준들을 토대로 분석한다.

표 3-1. 공공위탁의 적실성 분석내용 및 방법

분석내용		분석방법
대상 (목적타당성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문성</li> <li>- 효율성</li> <li>- 대체불가능성(공공성, 민간기업부재)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제도 및 자료분석</li> <li>- 관계자 면담조사</li> </ul>
주체 (운영자율성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의사결정구조</li> </ul>	
활용 (도입가능성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관심도</li> <li>- 수익성</li> </ul>	

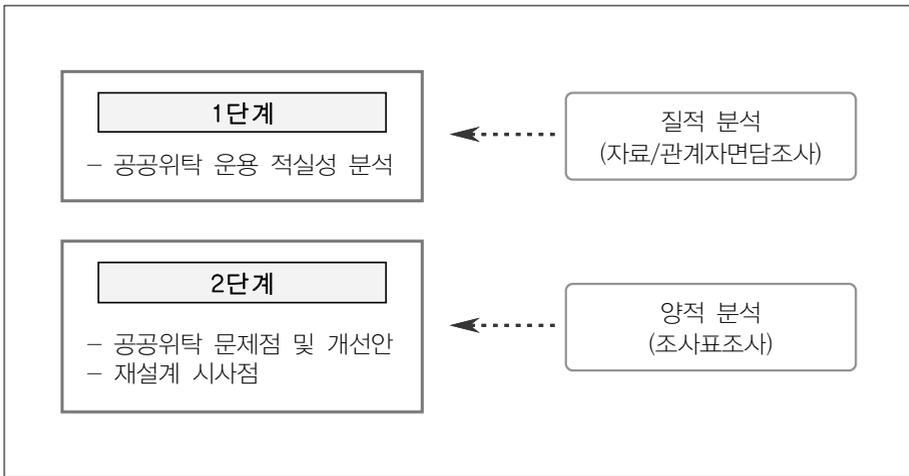
분석대상은 우리나라 전체적인 공공위탁 운용 정도와 함께 사무위탁과 공공위탁의 대표사례를 추출 운용요건별 질적접근방법에 의한 분석을 실시한다.

사례분석을 위한 대상은 사무위탁 1사례, 공단위탁 2사례를 선정한다. 선정기준은 사무위탁의 경우 최근 5년내 사무위탁 사례중 현재 수행중인 사례를 선정

하였고, 공단위탁의 경우 지방공기업 평가결과 우수단체와 미흡단체 각각 1개 사례씩을 대상으로 하였다. 이는 우수평가사례와 미흡사례에 대한 비교논의를 통하여 본 연구에서 주로 사용하는 질적 접근방법의 한계를 보완하는 것은 물론, 다음 2단계의 양적조사에서 실시할 문제해결 및 시사점 도출에도 보완적 논의가 가능하기 때문이다.

다음 2단계에서는 지방자치단체 관련 공무원을 대상으로 위탁에 관한 조사결과를 활용하여 분석하였다. 위탁에 대한 조사표 조사결과는 별도의 조사를 행하지 아니하고, 기존 한국지방행정연구원에서 실시된 조직진단 조사중 위탁에 관한 조사표 조사결과를 활용하였으며, 대상 자치단체는 광역 2개 단체, 기초 3개 자치단체이다.

### ■ 그림 3-1. 분석모형 ■



## 제2절 운영적실성 및 문제점 진단

### 1. 사무위탁

#### 가. 사무위탁 운용실태

사무위탁은 그 유용성에도 불구하고, 실제적 운용은 아래 표에서 보는 바와 같이 매우 낮은 편이다. 민선단체장체제 이후 매년 1~2건이던 사무위탁은 90년대 말과 2000년대 초반 연간 5~21건으로 활용도가 증가하였으나, 2004년 이후 2010년 현재까지는 매년 0~1건 정도의 위탁이 이루어지고 있는 실정이다.

위탁분야별로 보면 1995년 이후 2010년까지 총 58건이 위탁되었는 바, 상하수 처리가 24건으로 가장 많고, 다음 쓰레기처리가 13건, 건설관련 사업의 위탁 8건 등의 순이다. 기관별 현황을 보면 기초자치단체 상호간 사무위탁이 35건으로 가장 많고, 다음으로 광역자치단체 상호간이 14건, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체간 위탁이 9건의 순이다.

▣ 표 3-2. 사무위탁 현황(1995~2010) ▣

[ 연도별 ]

합계	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
58	2	1	2	2	5	21	5	5
	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
	10	1	1	-	1	1	-	1

[ 분야별 ]

합계	상·하수 처 리	쓰레기 처 리	묘 지	도로 건설	행정 기능	교 육	수익 사업
58	24	13	1	8	5	3	4

[ 기관별 ]

합계	광역-광역간	광역-기초간	기초-기초간
58	14	9	35

주 : 행정안전부 자치행정과 내부자료

한편 최근 5년간의 사무위탁 내역을 보면, 2007년, 2008년, 그리고 2010년 각 1건씩 총 3건인데, 앞서 가장 일반적 유형으로 제시된 건설사업, 쓰레기처리, 하수처리업무가 기초자치단체 상호간, 기초자치단체와 광역자치단체간 사무위탁이 이루어지고 있다.

표 3-3. 최근 5년간 사무위탁 내역(3건)

연도	업 무 명	관련기관	위탁내용 및 효과
'07	서울지하철 7호선 연장 구간(온수~부천시) 건설사업	부천시 ↓ 서울시	서울지하철 7호선 연장구간(온수~부천시) 건설사업을 서울시에서 주관부천시구간 사무를 서울시에 위탁하여 원활한 사업추진
'08	음식물쓰레기 위탁처리	중랑구, 성동구 동작구, 광진구 ↓ 강남구 ↓ 강동구	강동구가 인근 5개 자치구(중랑·성동·동작·광진·강남구)의 음식물쓰레기 사료화 위탁처리
'10	하수처리	의정부시 ↓ 서울시	중랑물재생센터에 0.1만톤/일 위탁처리

주 : 행정안전부 자치행정과 내부자료

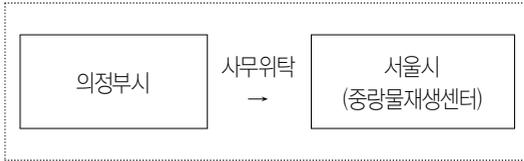
위의 3 사례중 다음 운용적실성 분석을 위한 사례대상으로 2009년 중랑구·성동구·동작구·광진구·강남구와 강동구간 음식물쓰레기 위탁처리와 2010년 의정부시와 서울시(중랑물재생센터)간 하수처리업무 위탁을 살펴보고자 하다.

그림 3-2. 사례대상의 위탁체계

[ 중랑구·성동구·동작구·광진구·강남구와 강동구간 음식물쓰레기처리 사무위탁 ]



## [ 의정부시와 서울시간 하수처리 사무위탁 ]



## 나. 운용적실성

### 1) 목적타당성

두가지 사례 모두 전문성이 요구되는 업무이며, 자체적 처리보다 위탁의 경우 비용적 측면에서 절감요인이 존재하고 있다. 한편 대체불가능성 측면에서 볼 경우 강동구의 음식물쓰레기 자원화사무는 중랑구를 포함한 5개 구청이 강동구에 사무위탁하고, 강동구가 이를 다시 민간위탁하여 운용하고 있는 형태이다.

중랑구 등의 경우 관내 관련 민간기업이 부재한 상황(혐오시설성격으로 인하여 구청에서 직접 관련시설을 설치하고 업무를 추진하는 것도 불가능한 상황)에서 사무위탁에 의한 형태가 불가피한 상황이다. 다음 중랑물재생센터의 의정부시 하수처리 역시 지역적 연계성과 민간전문기관의 부재요건상 사무위탁의 목적에 타당하다고 볼 수 있다.

### 2) 운영자율성

사무위탁의 경우 공단위탁과 달리 운영적 측면에 대한 관여요소는 부재한 것으로 나타났다. 이러한 점은 여타의 위탁계약과 달리 위탁기관과 수탁기관이 동일한 법적지위를 갖는 지방자치단체로서 대등한 위치에서 사무의 위탁이 이루어지고 있기 때문이다. 이러한 점은 후술할 공단위탁 - 대등한 법인격간의 위탁계약임에도 불구하고 실제로는 상하의 종속적 관계를 형성하고 있는 -과는 차이를 나타내는 부분이라고 할 수 있다. 때문에 사무위탁에 있어 수탁기관은 여타의 위탁과 달리 상대적으로 높은 자율성을 가지고 있다.

### 3) 도입가능성

사무위탁의 활용정도를 보면, 전체적으로 활용도가 저하되고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 민선체제하 낮은 관심도 및 사무위탁 절차의 복잡성 등에 기인하는 것으로 판단된다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음 문제점 부분에서 상술한다.

결과적으로 사무위탁의 경우 운영적실성은 가지지만, 제도상 문제점으로 인하여 협력적 직접공급수단으로서의 역할은 현재 미비한 실정인 바, 재설계시에는 우선적으로 절차적 측면의 제도개선과 함께 지방자치단체에 대한 유인체계 마련의 필요성을 제기하고 있다.

## 다. 문제점

### 1) 사무위탁에 대한 부정적 인식

사무위탁의 활용에 있어서 가장 큰 걸림돌은 사무위탁을 해당 지방자치단체의 능력제한의 결과로 보는 인식이다. 다시 말해 해당 지방자치단체에서 사무를 수행할 역량에 부족하기 때문에 불가피하게 다른 지방자치단체의 힘을 빌리게 된다는 인식이 존재하기 때문에 자치단체장의 입장에서는 가능한 한 사무위탁보다는 내부적 호응도가 높은 공단위탁이나, 경영관리의 성과로 인정되는 민간위탁의 방법을 선호하게 된다는 것이다. 앞서 본 바와 같이 연도별 사무위탁의 운영 결과는 사무위탁이 얼마나 단체장과 지방자치단체 직원의 관심 밖에 존재하고 있는가를 잘 보여준다고 할 수 있다.

### 2) 관련 이익단체의 반발

사무위탁이 어려운 또 다른 중요한 요인은 관련 이해단체의 반발이 극심하기 때문이다. 지역사회내 이익단체의 경우 해당 단체와 관련된 부서가 존재하는가 그렇지 않은가, 해당 업무가 중요하게 다루어지고 있는가 그렇지 않은가에 대하

여 매우 민간하게 반응하고 있는 것이 현실이다. 때문에 조직내 과단위는 물론이고, 담당단위의 명칭변경에 있어서도 지역사회내 이익단체의 영향력은 높게 나타난다. 이러한 현실에서 자치단체장이 지역사회내 이익단체가 존재하는 업무에 대하여 쉽게 타 자치단체에 업무를 위탁하기 어렵게 되는 것이다.

### 3) 위탁자체에 대한 소극적 대응

지방자치단체내 공무원의 위탁에 대한 소극적인 반응역시 위탁 활성화의 장애요인으로 작용하고 있다. 한국지방행정연구원이 2007년부터 2010년까지 5개 지방자치단체(광역시 2개, 기초 3개)를 대상으로 위탁 가능한 사무의 추출에 대하여 조사한 결과를 보면 위탁에 대한 의지가 실제적으로 미약함을 잘 알 수 있다. 광역자치단체의 조사결과를 볼 경우 홍보업무중 일부(백서 출간, 정보포털 운영 등), 교육업무중 일부(성인지교육), 체육시설, 박물관, 교통공원 등 시설관리업무, 예술단 운영, 지방도에 대한 보상 및 순찰·제설 등 유지관리업무 등을 제시하고 있다. 이러한 내용은 공공위탁 뿐만 아니라 민간위탁 가능 대상에 대하여도 함께 조사한 것으로 광역자치단체에서 수행하고 있는 업무와 대비하여 볼 때, 공무원들이 생각하고 있는 위탁대상이 매우 한정적인 것임을 알 수 있다.

표 3-4. 지방자치단체 위탁가능사무 조사결과(광역시자치단체)

K도	C도
도정백서 공무원성인지 교육 건축사 등록 및 신고업무	회의산업정보 포털운영 관리 채용박람회 성장유망중소기업 육성
검도회관 관리 운영 박물관 회원관리 박물관 문화프로그램 운영	어린이 교통공원 운영
국가지원 지방도 보상업무 지방도 순찰업무 지방도 제설업무 1종 시설물 안점점검 및 유지관리	도립예술단 운영

한편 기초자치단체의 경우 시설물관리업무, 환경처리업무(청소, 쓰레기매립장, 하수처리장 등), 공원관리업무, 복지관련 업무 및 시설관리(자원봉사센터 운영, 화장장 관리운영, 노인복지관 운영, 경로당 운영, 장애등급심사, 보건방역사업, 자원봉사센터 운영, 재가노인지원센터 등), 체육시설(레포츠 스쿨, 운동장 관리 등), 자동차 및 주차관련 업무(자동차번호판 제작, 자동차 견인, 주차장 관리 등), 이외에 계량기 정기검사, 주민자치센터 및 프로그램 운영, 민방위 시설 유지관리 등을 위탁가능 대상으로 제시하고 있다.

■ 표 3-5. 지방자치단체 위탁가능사무 조사결과(기초자치단체) ■

C시	O시	K군
현수막 게시시설운영 무인민원발급기 관리  불가사리 구제사업 친환경부표 공급지원 사업 재활용품 수집운반업무 폐수처리장 운영 매립장 침출수 관리 쓰레기불법투기 단속 공원관리  자원봉사센터 운영 화장장 관리운영 노인복지관 운영 경로당 운영 장애등급심사  레포츠 스쿨 운동장 관리  주차장 관리운영 체납세 징수 체납차량 번호판 영치  계량기 정기검사  산업단지 조성지 관리  주민자치센터 운영 주민자치센터 프로그램운영	공공시설물 광고사업 구내식당 운영 여성회관 운영  청소업무          자동차번호판 제작 자동차 견인 주차장 관리    민방위 시설 유지관리	하수처리장 쓰레기매립장폐수관리 가로등관리 쓰레기봉투판매 쓰레기 소각업무   보건방역사업 자원봉사센터 운영 재가노인지원센터    가족방역사업

기초자치단체의 경우 역시 광역자치단체와 마찬가지로 위탁에 대해서는 매우 소극적이며, 특히 사무위탁에 대해서는 거의 인식을 하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 지방자치단체에서 사무위탁에 대한 인식이 낮고 소극적인 대응이 이루어지는 이유로서는 앞서 단체장의 관심 저하는 물론이고, 공무원 스스로 역시 정원관리에 대한 불안감으로 인하여 극히 한정적인 업무이외에는 위탁에 대하여 소극적인 입장을 견지하고 있기 때문이다.

## 2. 공단위탁

### 가. 공단위탁 운용실태

지방공단은 지방자치법 제137조(지방공기업의 설치·운영), 지방공기업법 제76조(지방공단의 설립·운영), 그리고 해당 지방자치단체의 공단설립 조례에 근거하여 설립되며, 대부분 시설관리공단이란 이름으로 운영되고 있는 바, 명칭에도 알 수 있듯이 주로 지방자치단체의 시설물 관리를 수탁받아 운영하고 있다

현재 지방자치단체로부터 사무를 위탁받아 수행하고 있는 공단은 민선단체장 초기인 1995년 8개에서 2000년 33개, 2005년 62개, 그리고 2010년 80개로 증가 현상을 나타내고 있다.

■ 표 3-6. 지방공단 설치수 변화 ■

구 분	1995	2000	2005	2010
지방공단	8	33	62	80

주 : 행정안전부, 지방공기업현황 2010.

그러나 지역별로는 지방공단의 설치수에 있어 편차를 보여주고 있는 바(아래 표 3-5참조), 특별시·광역시인 경우 서울시, 인천시, 울산시의 지방공단이 상대적으로 크게 증가한 반면, 대구시, 광주시, 대전시 등의 활용도는 상대적으로 낮은 편이다.

한편 도의 경우 경기도, 강원도, 경상남도에서 지방공단의 상대적 활용도가 높은 반면, 충청남도, 충청북도, 전라북도, 전라남도에서는 상대적 활용도가 낮게 나타나고 있는 바, 지역적 특성과 지방공단위탁의 활용정도간 차이에 대해서도 논의가 필요할 것으로 판단된다.

2005년과 2010년의 지방공단 현황 변화내역을 보면 기존 공단을 활용하고 있던 지역의 경우 활용하지 않고 있던 지역과 비교하여 신규 공단 설치정도가 높은 것으로 나타나고 있다는 점도 추후 서비스제공방식의 유효성을 검토하는데 있어 주목할 사항이라고 할 수 있다.

표 3-7. 시도별 지방공단 설치비교(2005, 2010)

'05	서울	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구
	부산	부산, 부산환경
	대구	대구, 대구환경
	인천	인천, 인천남구, 남동구, 부평구, 계양구, 인천서구
	광주	광주환경
	대전	대전
	울산	울산
	경기	수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 가평군, 연천군
	강원	춘천시, 속초시, 동해시, 정선군
	충북	청주주차관리
	충남	
	전북	
	전남	
	경북	구미시
	경남	창원시, 김해시, 거제시
	제주	

10	서울	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구
	부산	부산, 기장군, 부산환경
	대구	대구, 대구환경
	인천	인천, 인천남구, 인천남동구, 인천부평구, 인천계양구, 인천서구, 강화군, 인천환경
	광주	광주환경
	대전	대전
	울산	울산, 울산남구, 울주군,
	경기	수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 양주시, 안산시, 군포시, 가평군, 연천군, 포천시,
	강원	춘천시, 속초시, 동해시, 정선군,
	충북	청주시, 단양관광관리공단,
	충남	
	전북	전주시
	전남	
	경북	구미시, 안동시, 문경관광진흥공단
	경남	창원시, 김해시, 거제시, 양산시
	제주	

주 : 행정안전부 지방공기업현황 2005, 2010 자료 재구성.

공단위탁의 주요 대상사무는 지방공기업법 제2조에 적시되어 있는 바, 첫째, 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, 둘째, 지방공기업법 제2조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업, 셋째, ‘체육시설의 설치·이용에 관한 법률’에 따른 체육시설업, 넷째, ‘관광진흥법’에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업 제외) 등이 포함된다.

### 표 3-8. 공단 위탁사무의 유형근거

제2조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
2. 공업용수도사업
3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)
4. 자동차운송사업
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
6. 하수도사업
7. 주택사업
8. 토지개발사업

② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.

1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
2. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업
3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)

③ 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조를 준용할 수 있다.

구체적으로 각 지방자치단체 공단별로 사무유형 형태를 보면, 일반적으로 시설물관리(공공주차장, 청사관리, 공원시설물관리, 전광판 및 광고시설물 등), 체육시설(체육센터, 운동장, 헬스장, 배드민턴장, 테니스장, 인라인경기장 등), 문화시설(시민회관, 여성회관, 문화예술회관, 영상센터, 역사관 등), 교육시설(도서관, 공부방, 독서실, 야간학교, 여성취업교실, 교양대학 등), 복지시설(어린이집, 장애인복지관, 납골시설 등), 휴양시설(청소년수련관, 자연휴양관, 온천시설, 노인휴양소 등), 하수시설, 기타 등으로 구분할 수 있다.

■ 표 3-9. 공단위탁 주요유형 ■

구분	주요유형
시설물	공공주차장, 청사관리, 공원시설물관리, 전광판 및 광고시설물 등
체육시설	체육센터, 운동장, 헬스장, 배드민턴장, 테니스장, 인라인경기장 등
문화시설	시(군, 구)민회관, 여성회관, 문화예술회관, 영상센터, 역사관 등
교육시설	도서관, 공부방, 독서실, 야간학교, 여성취업교실, 교양대학 등
복지시설	어린이집, 장애인복지관, 납골시설 등
휴양시설	청소년수련관, 자연휴양관, 온천시설, 노인휴양소 등
하수시설	하수처리장
기타	종량제봉투판매, 상수도검침 등

구체적으로 2010년 현재 운영되고 있는 시설관리공단(기초자치단체 대상)의 주요 위탁사무 유형을 보면, 아래 표에서 보는 바와 같이, 시설물관리, 체육시설 관리, 문화시설관리 및 복지시설관리가 주를 이루고, 그외 교육시설과 휴양시설 관리가 이루어지고 있다. 한편 하수도관리의 경우 안동시를 포함한 4개 자치단체 시설관리공단에서 위탁수행되고 있다.

표 3-10. 기초자치단체 시설관리공단별 위탁사무유형

구분	시설물	체육 시설	문화 시설	교육 시설	복지 시설	휴양 시설	하수 시설	기타
서울	강남구	○	○	○				
	강동구	○	○	○	○	○	○	
	강북구	○	○	○				
	강서구	○	○	○	○	○		○
	관악구	○	○					
	광진구	○	○	○	○			
	구로구	○	○	○	○	○		
	금천구	○	○	○	○	○		
	노원구	○	○					○
	도봉구	○	○	○	○	○		○
	동대문구	○	○	○	○		○	
	동작구	○	○	○	○		○	
	마포구	○	○	○	○	○		○
	서대문구	○	○	○	○			○
	성동구	○	○	○	○	○		○
	성북구	○	○	○	○	○		○
	송파구	○	○	○	○			○
	양천구	○	○	○		○		
	영등포구	○	○		○	○		
	용산구	○	○	○	○	○		
은평구	○	○	○					
종로구	○	○	○					
	중구	○	○	○	○			
	중랑구	○	○	○	○			
부산	기장군	○	○			○	○	○
인천	남구	○						○
	남동구	○	○					○
	부평구	○				○		○
	서구	○	○	○	○	○	○	○
	계양구	○		○		○		○
	강화군	○	○	○	○	○	○	○
	중구	○		○				
울산	남구	○	○	○				
	울주군	○	○	○		○	○	○

(표 계속)

구분	시·군·구	시설물	체육 시설	문화 시설	교육 시설	복지 시설	휴양 시설	하수 시설	기타
경기	수원시	○	○	○		○			○
	성남시	○	○	○	○	○			
	고양시	○	○	○		○			
	부천시	○	○		○				○
	용인시	○	○	○		○	○		○
	안산시	○	○	○		○			○
	안양시	○	○			○			○
	의정부시	○	○		○	○	○		○
	시흥시	○	○	○		○			○
	화성시	○	○	○	○	○	○		○
	파주시	○	○	○			○		○
	군포시	○	○	○			○		○
	김포시	○	○	○	○		○		○
경기	양주시	○	○	○			○		○
	안성시	○	○	○		○			○
	오산시	○	○	○	○				○
	의왕시	○	○	○	○	○			○
	과천시	○	○	○					○
	가평군	○	○	○			○		○
	연천군	○	○	○	○	○	○		○
	포천시	○	○	○	○		○		○
강원	춘천시	○	○	○		○	○		○
	동해시	○	○	○			○		○
	속초시	○	○			○	○		○
	정선군	○	○	○			○		○
충북	청주시	○	○			○	○		○
	단양군	○	○	○			○		
충남	보령시	○		○		○	○	○	
전북	전주시	○	○			○		○	
경북	구미시	○	○		○		○	○	○
	안동시	○	○				○	○	○
	문경시	○	○				○		
경남	창원시	○	○	○		○	○		○
	김해시	○	○	○		○	○	○	○
	거제시	○	○	○	○	○	○		○
	양산시	○	○	○	○	○			○

주 : 행정안전부 지방공기업현황 2010 자료 재구성. 단양군과 문경시의 경우 공단의 정식명칭은 단양관광진흥공단, 문경관광진흥공단임

위에서 제시된 공단위탁 사례중 운용적실성 분석을 위한 심층분석사례 대상으로 안동시 시설관리공단과 오산시 시설관리공단을 중심으로 살펴보고자 한다.7)

표 3-11. 사례대상의 위탁체계

[ 안동시 → 안동시 시설관리공단 ]

직종별 인원 현황	구분	계			임원	일반직	전문직	기능직	무기 계약직	기간제 근로자	기타
		계	정규	비정규							
	정원	105	105		1	60	13		31		
	현원	100	100		1	56	12		31		
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 안동시하수종말처리장 운영 관리</li> <li>○ 상·하수도 검침업무 수행</li> <li>○ 청소년수련관 운영</li> <li>○ 안동학가산온천장 관리 운영</li> <li>○ 공용주차장 관리</li> <li>○ 안동체육관, 계명산자연휴양림 관리</li> </ul>										
재무 상태 (백만원)	자산			부채			자본(안동시 100%)				
	계	유동 자산	고정 자산	계	유동 부채	고정 부채	계	자본금	자본 잉여금 등		
	190	190	0	90	90	0	100	100			

[ 오산시 → 오산시 시설관리공단 ]

직종별 인원 현황	구분	계			임원	일반직	전문직	기능직	무 기 계약직	기간제 근로자	기타
		계	정규	비정규							
	정원	108	67	41	2	33	3	29	41		
	현원	101	63	38	2	32	2	27	13	25	
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공영주차장[노상, 노외, 시청사부설] 관리 및 운영</li> <li>○ 체육시설[시민회관(실내체육관), 운동장, 테니스장] 운영 및 관리</li> <li>○ 문화예술회관 운영 및 관리, 여성회관 관리</li> <li>○ 종량제규격봉투 판매관리 사업</li> <li>○ 쉼터공원(납골시설) 운영 및 관리</li> <li>○ 청학, 햇살마루 도서관 운영</li> <li>○ 스포츠센터 운영</li> <li>○ 기타 시장이 지정하는 위탁업무</li> </ul>										
재무 상태 (백만원)	자산			부채			자본(오산시 100%)				
	계	유동 자산	고정 자산	계	유동 부채	고정 부채	계	자본금	자본 잉여금 등		
	1,809	1,763	46	1,575	1,575	0	234	200	34		

7) 참고로 안동시 시설관리공단은 2010년 경영평가에서 '우수' 평가로 기관표창을 수상하였으며, 고객만족도 평가에서도 90.7점을 획득 전국 최상위 수준을 유지. 반면 오산시 시설관리공단의 경우 경영평가에서 '미흡' 평가를 받았으며, 고객만족도에서도 78.7점으로 공단전체 평균이하의 운영성과를 나타내고 있다.

## 나. 운용적실성

### 1) 목적타당성

안동시와 오산시의 시설관리공단 사례 모두 전문성(특히 시설관리 측면)이 요구되는 업무이며, 자체적 처리보다 비용적 측면에서 절감요인이 존재하고 있다. 그러나 이러한 비용적 절감이 일부의 경우 사업수익성을 통해 달성하기 보다는 관리인력의 감축에 의해 이루어지는 경우도 존재하여, 서비스의 질 저하라는 공공성의 취약을 가져올 수 있다는 제약요소도 아울러 가지고 있는 실정이다(보론 참조). 한편 대체불가능성 측면에 대해서는 논란의 여지가 있는 바, 문화시설이나 복지시설의 경우 관련 민간단체가 존재하지만, 민간단체 대비 관리의 전문성 및 비용적 측면에서 목적타당성을 가지는 것으로 판단된다. 목적타당성의 측면에서 위탁대상이 되는 특정 사무를 지방자치단체가 직접 운영하는 경우와 공단을 통하여 운영하는 경우의 운영관점과 장단점을 비교하면 다음 표와 같다.

▣ 표 3-12. 지방자치단체 수행과 공단위탁수행의 장단점 비교 ▣

구분	시 직영	공단운영
운영 관점	· 복지위주 운영	· 수익, 공익 균형 운영
장점	· 공공성 확보 · 지속, 안정적 서비스공급	· 수익 및 공익성 확보의 조화 · 공공과 민간 협력체제 · 효율적인 서비스 공급을 통한 수익성확보
단점	· 관료주의로 인한 경직성 · 비창의성, 순환보직 등으로 인한 비전문성	· 재정 및 재원확보 곤란

### 2) 운영자율성

공단위탁의 경우 사무위탁과 달리 운영적 측면에서 위탁주체인 지방자치단체의 관여가 높은 편이다(운영적 측면, 위탁대상의 선정 등). 그러나 이러한 낮은

운영자율성은 지방자치단체의 입장에서는 인력 및 재정압박요인을 해소하기 위한 조직운영의 편의수단으로, 그리고 시설관리공단의 경우 자체 경영개선보다는 지방자치단체 의존적(일부 시설관리공단의 경우 지방자치단체의 적자보전에 의존 운영) 행태를 야기하여 운영적실성을 저하시키는 요인이 되기도 한다.

### 3) 도입가능성

시설관리공단에 대한 도입은 앞서 실태분석에서 본 바와 같이 지속적으로 활용도가 증가하고 있다. 이는 민선체제하 높은 관심도 및 공단설립 및 위탁 절차의 간편성에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

결과적으로 공단위탁의 경우 운영적실성은 가지지만, 운영자율성 측면의 문제점으로 인하여 시설관리공단의 독립성을 담보할 수 있는 제도적, 운영적 조치의 필요성이 제기되고 있는 실정이다.

#### [보론] 비용절감성의 구조(예 : 의왕시 여성대학 위탁운영 비용절감)

1. 시설개요			
○ 의왕여성회관은 2000.09.01에 개관하였으며, 부지 7,942㎡(2,402평), 건물 2,207㎡(667평), 연면적 7,990㎡(2,417평)의 규모이며, 세부 시설내역은 다음 표와 같음			
○ 의왕시 시설관리공단은 2004년에 설립되어 2005년부터 여성회관업무를 위탁받아 운영하고 있음			
층별	시설명	규모	용도
지하 2층	지하주차장	주차면 27면	차량주차
지하 1층	수영장	572평 (어린이풀, 5레인)	실내수영장
	장애인 주간보호시설	68평 (입소정원 30명)	장애아동 주간보호시설
	아동놀이시설	면적 43평	여성회관 이용객 동행아동 놀이시설

〈표〉 의왕여성회관 시설개요

층별	시설명	규모	용도
1층	대강당	204평	행사대관, 여성대학교육
	사무실	34평	여성회관 운영관리사무실
	어린이집	136평 (보육정원 90명)	보육시설
2층	도서실	51평	도서열람, 대출, 신문, 잡지, 인터넷
	세미나실	25명 3개실	여성대학교육, 행사대관
	전시실	138평	여성교육작품전시 및 각종 전시회 대관
3층	공연장	128평 (관람석 300석)	여성대학 교육, 행사대관, 예식장대여
	세미나실	38명 2개실	여성대학 교육, 행사대관

주 : 의왕여성회관 내부자료

## 2. 시직영과 공단위탁운영의 차이

### 가. 인력운영측면

- 시직영과 공단위탁운영의 비교는 시직영의 경우 2004년을, 그리고 공단위탁의 경우 2005년을 대상으로 함
- 아래 표에서 보는 바와 같이 먼저 인력적인 부분에서는 시직영과 비교하여 공단위탁운영의 경우에서 8명이 감축된 것으로 나타남(정규직 4명, 일용직 4명)
- 또한 공단위탁의 경우 이전에 시직영에서 29명이 여성회관 업무만을 전담한 것과 달리, 공단에서 맡고 있는 문화복지시설 3개소의 관리까지 담당하여 인력절감효과는 실제 배치인력의 수보다 큰 것을 알 수 있음

〈표〉 의왕여성회관 운영인력 비교

구분	계	정규직							일용직			
		소계	5급	6급	7급	8급	9급	기능직	소계	청사관리	시설관리	수영강사
시직영	29	10	1	1	1	3	1	3	19	7	3	9
공단운영	21	6	1		2			3	15	4	3	8
인원차	△8	△4	-	△1	1	△3	△1	-	△4	△3	-	△1

주 : 의왕여성회관 내부자료

#### 나. 수입구조측면

- 여성회관의 수입구조는 회관에서 운영하고 있는 프로그램 접수인원의 수강료에 기초하고 있는 구조임
- 수입은 공단운영으로 전환된 이후, 적극적인 홍보활동 및 프로그램 개발확대(기별 39~44강좌에서 기별 52~59강좌) 등의 영향으로 아래 표에서 보는 바와 같이 수강인원이 증가하여, 수입역시 시직영시 148백만원에서 공단운영의 전환되고 나서 210백만원으로 증가하였음

〈표〉 의왕여성회관 수입구조 비교

연 도	기수별	강좌수	접수인원	수료인원	수입	수입계
2004 (시직영)	10기	39	1,255	1,108	46백만원	148백만원
	11기	39	1,275	1,149	47 "	
	12기	44	1,395	1,270	55 "	
2005 (공단운영)	13기	59	2,040	1,595	72 "	210백만원
	14기	54	2,010	1,587	69 "	
	15기	52	1,724	1,500	69 "	

주 : 의왕여성회관 내부자료

### 3. 비용절감구조의 특징

- 이상에서 의왕시 여성회관의 경우 비용절감의 근거는 인력감축과 수강인원의 확대에 의한
  - 그러나 비용절감의 구조가 지속성을 갖는 것이라기 보다는 첫째, 인력의 대폭 감축을 통하여 경비를 절감함으로써 서비스의 질적 저하에 대한 논란을 야기하고 있다는 특징이 우선 제기됨
  - 또한 둘째로는 수강자가 납부하는 수강료에 의존함으로써 발전가능성에 한계가 있을 수 밖에 없다는 구조적 특징을 아울러 가지고 있음
- 때문에 시설관리공단이 공공위탁의 한 수단으로서 효용성을 가지기 위해서는 비용절감 구조에 대한 개선책 마련의 필요성이 제기됨

## 다. 문제점

### 1) 운영에 대한 평가환류 미비

지방자치단체에 있어서 시설관리공단의 설치는 앞서 실태에서 본 바와 같이 2010년의 경우 2000년 대비 2배 이상의 증가를 보여주고 있지만, 운영상황에 대해서는 시설관리공단별로 큰 차이를 보이고 있다. 현재 지방공기업법 제77조의 2에서는 시설관리공단의 해산 근거를 설립 목적의 달성, 존립기간의 만료, 그 밖에 정관으로 정한 사유가 발생한 경우, 합병되는 경우, 파산하는 경우, 법원의 명령 또는 판결이 있는 경우, 이사회의 결의가 있는 경우라고 규정하고 있다. 현재 시설관리공단의 운영적자에 대한 많은 논란에도 불구하고, 이에 대한 해산이 이루어지기 보다는 오히려 확대되고 있는 것은 운영에 대한 평가결과의 환류시스템 미비에 기인하는 바가 크다. 다시 말해 시설관리공단 운영에 대한 경영평가 및 지방의회, 시민단체의 지적에도 불구하고, 지방자치단체와 시설관리공단간 관계에서는 단순히 업무의 위탁처리관계 뿐만 아니라, 지방자치단체의 재정적 문제 및 인력관리의 문제를 조정하는 수단으로서의 역할을 시설관리공단이 일정부분 수행하고 있기 때문에 운영의 부실에도 불구하고 존속하고 있는 경우가 많다.

#### ■ 표 3-13. 공단 해산의 사유근거(지방공기업법) ■

제77조의2(해산) ① 공단은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 해산한다.

1. 설립 목적의 달성, 존립기간의 만료, 그 밖에 정관으로 정한 사유의 발생
2. 합병
3. 파산
4. 법원의 명령 또는 판결
5. 이사회의 결의

② 공단의 해산에 관하여는 「상법」 중 주식회사의 해산에 관한 규정을 준용한다.

이러한 사실은 일본의 경우에도 유사하게 나타나는데, 지방자치단체와 별도 법인격으로 행정책임이 불명확하다는 비판이 그것이다. 이러한 책임의 불명확은

지방의회나 지역주민에 의한 견제가 어렵다는 문제점이 발생하고, 또한 이러한 문제점으로 인하여 지방자치단체의 적자은폐의 수단으로서 사용될 가능성이 높다는 비판제기가 있다. 그리고 지방자치단체가 손실보상을 하고 있는 경우가 많아 재정과탄이 생길 경우 지방자치단체에 재정부담으로 작용할 가능성이 존재한다는 점 역시 운영의 문제점으로 지적되고 있고 있는 실정이다.

## 2) 대상사무 선정의 편의성

시설관리공단의 위탁 사무에 대한 유형이 지방공기업법에 예시되어 있음에도 불구하고, 일부 시설관리공단의 경우 대상사무에 선정이 편의적으로 이루어지는 경우가 적지 않다. 앞서 사례단체인 오산시 시설관리공단의 경우 기존에 운영하던 도서관(청학도서관, 햇살마루도서관 2개소)을 2011년 조직운영 검토결과 시로 다시 이관하기로 하였다. 이는 도서관 업무가 공공성이 높은 반면 수익성이 없기 때문에 시설관리공단의 업무로 보기 어렵다는 판단에 기인한 것이다. 그러나 오산시의 경우 이러한 판단을 하기 이전부터 시가 설립한 도서관을 일부는 시에서 직접 운영하고(중앙도서관, 초평도서관, 양산도서관 3개소), 나머지 2개소는 시설관리공단에 위탁 운영한 것이다. 이는 애초 도서관 업무의 이관이 시설관리공단의 목적타당성에 기인하여 이루어졌다기 보다는 여타의 필요에 의하여 이루어졌음을 쉽게 짐작할 수 있게 하는 부분이다. 오산시의 경우 도서관업무를 시로 이관하는 대신 여성회관 업무의 위탁수행을 검토하고 있는 바, 여성회관의 경우 여타 자치단체의 사례를 통해서도 비용절감효과를 얻고 있는 만큼 도서관 업무보다는 타당성을 가지는 것으로 판단할 수 있다. 오산시의 시설관리공단사례에서 나타난 이러한 업무 위탁방식은 다수 여타 지방자치단체 시설관리공단에서도 쉽게 발견할 수 있는 사안으로 시설관리공단 운영의 주요한 문제점으로 인식되고 있다.

### 3) 정원관리의 대체수단화

시설관리공단의 또 다른 문제점은 공단의 운영을 공공성 높은 사무의 효율적 처리를 위하여서 라기 보다는 인력절감의 대체수단으로 활용하는 사례가 많다는 것이다. 자치단체 내부의 인력관리가 요구되는 경우 내부의 불만을 최소화하면서 추진할 수 있는 방안이 시설관리공단으로의 인력승계 등 공단을 활용하는 방법이기 때문이다.

또한 공공위탁이 아니라 민간위탁의 요건을 갖추고 있는 업무임에도 불구하고 (예컨대 청소업무의 위탁), 관련 종사직의 반발이 클 경우 민간위탁의 대안적 수단으로 공단위탁을 활용하는 경우가 존재한다는 것이다. 이러한 사실 역시 앞서의 문제점들과 맞물려 시설관리공단 본연의 사업 및 운영보다는 여타 목적을 위하여 운영이 왜곡되는 결과는 만들어 내고 있다.

## 제3절 종합

이상의 논의를 종합해 보면 우선 운영실태적인 측면에서는 사무위탁의 경우 2000년~2003년에는 연간 5~21건이었으나, 이후 감소하여 2004년~2010년에는 0~1건으로 활용도가 매우 미약하였다. 반면 공단위탁의 경우 시설관리공단의 설립 증가를 통하여 활용도를 볼 수 있는데, 2000년 33개, 2005년 62개, 2010년 80개로 활용도가 지속적으로 증가하여 오고 있다.

다음 운영적실성 측면의 경우 (1) 목적타당성은 사무위탁의 경우 전문성, 비용절감성, 대체불가능성이 존재하는 것으로 나타난 반면, 공단위탁의 경우 전문성, 비용절감성은 존재하지만, 대체불가능성의 경우 민간위탁이 가능한 업무까지 함께 수행하여 다소 미흡한 것으로 나타났다. (2) 운영자율성의 경우 사무위탁은 수탁기관의 독립적 운영 성격으로 인하여 자율성이 제약되지 않는 반면, 공단위탁의 경우 재정적 연계구조로 인하여 자율성 정도는 낮은 것으로 나타났다. (3) 도입가능성의 경우 사무위탁은 단체장의 관심저하 등 부정적 인식으로 인하여

지원체계의 개선없이 낮은 실정인 반면, 공단위탁의 경우 향후에도 도입가능성의 증대가 예상되고 있다.

사무위탁과 공단위탁의 문제점으로는 첫째 사무위탁의 경우 위탁에 대한 부정적 인식, 관련이익단체의 반발, 공무원의 소극적 행태 등이 우선적으로 나타났고, 둘째 공단위탁의 경우 운영에 대한 평가환류 미비, 대상사무선정의 편의성, 정원관리의 대체수단화 등이 주요한 문제점으로 나타났다.

표 3-14. 사무위탁과 공단위탁 비교 종합

구분		사무위탁	공단위탁
근거		지방자치법	지방자치법 지방공기업법
운영 실태		2000년~2003년 : 5~21건 2004년~2010년 : 0~1건	2000년 33개, 2005년 62개, 2010년 80개
운영 적실성	목적 타당성	전문성, 비용절감성, 대체불가능성 존재	전문성, 비용절감성 존재 / 대체불가능성의 경우 다소 미흡
	운영 자율성	자율성 높음	자율성 낮음
	도입 가능성	관심저하, 지원체계 개선없이 도입 가능성 낮음	관심 높음, 도입가능성 증대 예상
문제점		위탁에 대한 부정적 인식 관련이익단체의 반발 공무원의 소극적 행태	운영에 대한 평가환류 미비 대상사무선정의 편의성 정원관리의 대체수단화
논의 방향		사무위탁의 경우 운용적실성은 가지지만, 제도상 문제점으로 인하여 협력적 직접공급수단으로서의 역할은 현재 미비한 실정인 바, 재설계시에는 우선적으로 절차적 측면의 제도개선과 함께 지방자치단체에 대한 유인체계 마련의 필요성 제기	공단위탁의 경우 운용적실성은 가지지만, 운영자율성 측면의 문제점으로 인하여 시설관리공단의 독립성을 담보할 수 있는 제도적, 운영적 조치의 필요성 제기

따라서 향후의 논의방향 역시 사무위탁의 경우 운용적실성은 가지지만, 제도상 문제점으로 인하여 협력적 직접공급수단으로서의 역할은 현재 미비한 실정인 바, 재설계시에는 우선적으로 절차적 측면의 제도개선과 함께 지방자치단체에

대한 유인체계 마련의 필요성이 우선적으로 제기되어진다. 한편 공단위탁의 경우 운용적실성은 가지지만, 운영자율성 측면의 문제점으로 인하여 시설관리공단의 독립성을 담보할 수 있는 제도적, 운영적 조치의 필요성이 요구된다는 특징을 가지는 것으로 나타났다.

## 제4장 외국 관련사례분석

### 제1절 분석방법

사무위탁과 공단위탁과 같은 공공위탁은 다른 국가에서도 공공적 성격을 가지는 사무의 효율적 처리수단으로서 다양하게 활용되어지고 있다. 본 연구에서는 특히 공공위탁(특히 사무위탁과 공단위탁)이 활발하게 이루어지고 있는 일본의 지방자치단체 사례를 중심으로 실태와 효율적 활용의 요건을 살펴보고, 이를 통해 우리나라의 공공위탁 활성화를 위한 시사점을 얻고자 한다.

### 제2절 사례분석

#### 1. 사무위탁

##### 가. 사무위탁의 의의

일본의 지방자치법(252조 14①)은 “지방공공단체는 협의에 의하여 규약을 정하고 지방공공단체 사무의 일부를 다른 지방공공단체에 위탁하여, 당해 지방공공단체의 장 또는 동종의 위원회 혹은 위원으로 하여금 관리·집행시킬 수 있다”고 규정하여 사무위탁의 근거를 마련하고 있다.

사무위탁은 일본의 경우 특히 활발하게 이루어지고 있는데, 일본 총무성은 사무위탁을 포함한 광역행정의 필요성에 대하여 다음과 같은 세가지 측면을 지

적하고 있다.

첫째, 고도 경제성장기 이후의 교통망의 정비나 최근의 정보 통신 수단의 급속한 발달·보급에 의해서, 주민의 활동 범위는 행정구역을 넘어 비약적으로 광역화하고 있다는 점이다. 때문에 광역적인 교통 체계의 정비, 공공 시설의 일체적인 정비나 상호 이용, 행정구역을 넘은 토지의 이용 등 광역적인 마을 만들거나 시책에 대한 요구가 높아지고 있는 바, 이에 대응하여 사무위탁 역시 활용도가 증가하고 있다는 것이다.

둘째, 현재의 시정촌은, 소자녀·고령화나 환경문제, 정보화의 진전 등 다양화·고도화되어감은 물론, 동시에 광역화되어가는 행정수요에 효과적이고 유효한 대응이 요구되는 바, 사무위탁을 포함한 광역행정의 필요성이 높아지고 있다는 것이다.

셋째, 시정촌 합병의 진전 등에 의해서 기초자치단체의 행정체제정비가 큰 폭으로 진행되고 있지만, 개별 기초자치단체의 경우 규모, 지리적 조건 등의 사정이 다르기 위해, 수행사무에 따라서는 광역적인 제휴의 구조를 적극적으로 활용하고, 또 인근 지방자치단체의 행정력을 활용함으로써 보다 효율적이고, 질적으로 향상된 사무처리가 가능하다는 것이다.

## 나. 사무위탁의 운영실태

일본의 경우 사무위탁은 사무의 공동처리의 주요한 수단 가운데 하나로 활용되어지고 있다.<sup>8)</sup> 2010년 일본 지방자치단체에서 활용된 사무위탁 현황을 보면, 모두 5,264건으로 광역자치단체간 사무위탁이 32건, 광역자치단체와 기초자치단체간 사무위탁이 1,630건, 기초자치단체 상호간 사무위탁이 3,602건이다.

8) 일본에 있어서 2010년 공동처리 수행방식의 현황을 보면 총 7,563건으로서, 사무위탁이 5,264건(전체의 69.6%), 일부사무조합이 1,572건(20.8%), 기관 등의 공동설치 395건(5.2%), 협의회 216건(2.9%), 광역연합 115건(1.5%), 지방개발사업단 1건(0.0%)이다(總務省 自治行政局 市町村體制整備課, 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2010年 7月1日 現在) 概要).

■ 표 4-1. 일본 지방자치단체의 사무위탁 현황(2010) ■

구 분		건 수
2개 이상 광역단체간 사무위탁	도도부현 상호간(A)	32
	도도부현과 시정촌간(B)	57
	시정촌 상호간(C)	814
1개 광역단체내 사무위탁	도도부현과 시정촌간(D)	1,573
	시정촌 상호간(E)	2,788
광역-시정촌간(B+D)		1,630
시정촌 상호간(C+E)		3,602
계(A+B+C+D+E)		5,264
2009년 현황		5,109

주 : 總務省 自治行政局 市町村體制整備課, 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2010年 7月1日 現在) 概要.

■ 표 4-2. 일본 지방자치단체 사무위탁의 유형 ■

사무유형	2009	2010
지역개발계획	1	1
1차산업진흥	103	111
2차산업진흥	1	2
3차산업진흥	10	10
운송시설	46	46
국토보전	1	2
후생복지	245	259
환경위생	539	547
교육	227	232
주택	11	
도시계획	4	2
방재	357	348
기타	3,564	3,704
계	5,109	5,264

주 : 總務省 自治行政局 市町村體制整備課, 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2010年 7月1日 現在) 概要.

위탁의 유형별로 보면, 일반행정업무의 경우 환경위생 관련업무가 547건으로 가장 많고, 다음으로 소방방재 관련업무가 348건, 후생복지 관련업무가 259건, 교육 관련업무가 232건의 순서로 되어 있다. 한편 기타의 경우 공평위원회 1,111건, 주민표사본 발급·교부업무 1,089건이 포함되어 있다.

한편 히로시마현을 대상으로 사무위탁의 유형과 위탁·수탁 자치단체에 대하여 보다 구체적으로 살펴 보면 다음 표에서 보는 바와 같다. 표에서 보는 것과 같이 히로시마현에서는 전체적으로 2010년 7월 현재 102건의 사무위탁이 이루어지고 있으며, 유형은 크게 현과 시정촌과의 사무위탁과 시정촌 상호간 사무위탁으로 나누어 살펴 볼 수 있다. 전자의 경우 시와 정이 현에 위탁한 업무로는 상수도과 공평위원회가 있고, 현이 시와 정에 위탁하고 있는 업무로는 상수도, 취수장관리, 항만, 여항, 공원시설관리, 특별아동부양수당의 인정사무 등이 있다.

다음 시정촌 상호간 사무위탁으로는 하수도, 분노처리, 스토키처리, 화장장, 학교(초등학교, 중학교), 소방, 결핵 등 예방접종, 장애인 생활지원, 노인보호시설 운영, 아동관 운영 등이 있다. 특기할 만한 사항으로는 시정촌간의 사무위탁이 현내에서만 이루어지는 것이 아니라 인근의 타 현내 시정촌과도 이루어지고 있다는 점이다.

표 4-3. 히로시마현의 사무위탁 사례(2010)

구분	사무종류	건수	위탁단체	수탁단체
시·정 및 일부 사무조합이 현에 위탁	상수도	4	広島市, 吳市, 三原市, 江田島市	広島県
	공평위원회	20	현내 전체 町	広島県
현이 시·정 및 일부사무조합에 위탁	상수도	3	広島県	吳市, 三原市, 尾道市
	취수장관리	1	広島県	廣島市
	항만	10	広島県	廣島市, 吳市, 竹原市, 三原市, 尾道市, 福山市, 大竹市, 廿日市市, 江田島市, 大崎上島町
	여항	8	広島県	廣島市, 吳市, 尾道市, 福山市, 大竹市, 廿日市市, 江田島道, 大崎上島町
	공원시설관리사무	3	広島県	福山市, 廿日市市, 北広島町
	공원관리사무	1	広島県	世羅町

구분	사무종류	건수	위탁단체	수탁단체	
	특별아동부양수당인정 등 사무	21	広島県	広島市, 吳市, 竹原市, 三原市, 尾道市, 福山市, 府中市, 三次市, 庄原市, 大竹市, 東広島市, 廿日市市, 安芸高田市, 江田島市, 府中町, 雄野町, 安芸太田町, 北広島町, 大崎上島町, 世羅町, 神石高原町	
시정촌 상호간	타현과의 사무위탁	하수도	1	山口県和木町	大竹市
		분뇨처리	1	山口県和木町	大竹市
		쓰레기처리	1	愛媛県令治市	吳市
		화장장	1	北広島町	島根県邑南町
		소학교	1	岡山県笠岡市	福山市
	현내 위탁	결핵예방	1	廿日市市	大竹市
		예방접종	1	廿日市市	大竹市
		쓰레기처리	1	江田島市	吳市
		분뇨처리	1	福山市	尾道市
		화장장	2	福山市, 吳市	府中市, 江田島市
		소학교	3	広島市, 廿日市市	吳市, 海田町, 大竹市
		중학교	2	広島市, 廿日市市	吳市, 大竹市
		소방(구급, 보안관리 포함)	8	世羅町	三原市
				竹原市, 大崎上島町	東広島市
海田町, 態野町, 坂町, 安藝太田町, 廿日市市				広島市	
하수도		1	坂町	吳市	
하수도(요금징수)		2	府中町	広島市	
			坂町	広島市	
장애인생활지원		1	神石高原町	府中市	
노인보호시설 설치, 관리, 운영		1	竹原市	東広島市	
아동관 입소조치	1	廿日市市	大竹市		
大草田저수지 유지 관리	1	安藝太田町	東広島市		
합계		102			

주 : 広島県, 事務委託の状況(2010年 7月1日 現在).

## 2. 공사위탁

### 가. 공사위탁의 의의

일본의 경우 지방공사란 공공용지의 취득·조성, 도로·주택의 건설·관리, 관광 개발, 시설물관리 등을 위하여 지방자치단체가 출자하여 설립한 법인이다. 설립 형태는 특별법에 근거하여 설립되는 것(지방주택공급공사, 지방도로공사, 토지개발공사), 재단법인·사단법인, 주식회사·유한회사 등의 다양한 형태로 설립되어 운영되고 있다.

### 나. 공사위탁 운영실태

일본에 있어 공사위탁은 지방자치단체별로 다양하게 운영되어지고 있지만, 우리나라에서와 같이 일괄적으로 중앙정부 차원에서 관리, 평가하고 있지는 않다. 때문에 사무위탁과 같이 전국적인 운영실태를 파악하기는 어렵고, 개별적인 사례를 통하여 운영모습을 살펴보고자 한다.

시설관리공사의 운영상황은 전체적으로 유사하기 때문에 여기서는 오키나와현 이시가키시(石垣市)와 사이타마현 토코로자와시(所澤市)의 공공시설관리공사(石垣市公共施設管理公社)를 대상으로 분석하였다.

먼저 이시가키시(石垣市)는 오키나와현에 포함된 지방자치단체로 오키나와현의 경우 전체 11시·11정·19촌 가운데 5개 시·정(宮古島市, 糸滿市, 石垣市, 宮古島市, 北谷町)에서 공공시설관리공사를 설립, 관련 업무 위탁수행중에 있다. 이시가키시 공공시설관리공사의 설치목적은 시설이용 활성화, 시민서비스의 향상 및 복지증진을 표방하고 있으며, 시로부터 위탁을 받아 수행하고 있는 업무는 다음 표에서 보는 바와 같이 운동공원(육상경기장, 야구장, 정구장, 수영장, 실내연습장), 종합체육관, 근린공원(7개소), 관광시설(캠프장, 전망대, 문화공원, 등대 등 10개소), 아칸미츠크구공원에 대한 관리업무와 각 시설물의 프로그램 운영업무이다.

이상의 위탁사무 이외에 이시가키시 공공시설관리공사는 자체 수익확보를 위하여 자동판매기 취급사업(자판기 운영), 물품대출사업(캠프 및 스포츠 용구 대출), 커피숍 운영(커피숍(음료, 경식), 도시락사업) 등의 업무를 함께 수행하고 있다.

■ 표 4-4. 이시가키시 공공시설관리공사의 위탁사무 ■

구분	사업
수탁사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 운동공원(육상경기장, 야구장, 정구장, 수영장, 실내연습장)</li> <li>- 종합체육관</li> <li>- 근린공원(7개소)</li> <li>- 관광시설(캠프장, 전망대, 문화공원, 등대 등 10개소)</li> <li>- 야칸마츠크구공원</li> </ul>
프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체육관련 프로그램 수행</li> </ul>
수익사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자동판매기 취급사업(자판기 운영)</li> <li>- 물품대출사업(캠프 및 스포츠 용구 대출)</li> <li>- 커피숍 운영(커피숍(음료, 경식), 도시락사업)</li> </ul>

주 : 石垣市公共施設管理公社, 平成21年度 公共施設管理運営受託事業 내용을 재구성.

한편 토코로자와시(所澤市)의 공공시설관리공사 역시 유사하게 운영되고 있다. ‘樂’토코로자와(연수실, 조리실습실, 상담실 등), 토코로자와 선·어빌리티즈(교양 문화실, 음악실, 체육실 등), 문화회관, 커뮤니티회관(2개소) 및 별관, 시민무도관, 자전거주차장, 화장장의 시설관리 및 관련된 프로그램을 수행하고 있다.

■ 표 4-5. 토코로자와시 공공시설관리공사의 위탁사무 ■

구분	사업
수탁사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘樂’토코로자와(연수실, 조리실습실, 상담실 등)</li> <li>- 토코로자와 선·어빌리티즈(교양문화실, 음악실, 체육실 등)</li> <li>- 문화회관</li> <li>- 커뮤니티회관(2개소) 및 별관</li> <li>- 시민무도관</li> <li>- 자전거주차장</li> <li>- 화장장</li> </ul>
프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 프로그램 수행</li> </ul>

주 : 所澤市公共施設管理公社, 平成21年度 事業報告 내용을 재구성.

일본의 지방공사는 해당업무에 대하여 지방자치단체와 비교하여 탄력적·기동적인 대응이 가능하고, 효율적인 운용이 가능하다는 측면에서 장점이 제기되고 있다.

그러나 문제점 또한 동시에 지적되고 있는 바, 가장 일반적으로 논의되는 것이 지방자치단체와 별도 법인격으로 행정책임이 불명확하다는 점이다. 그 결과 지방의회나 지역주민에 의한 견제가 어렵다는 문제점이 발생할 가능성이 높다. 또한 이러한 문제점으로 인하여 지방자치단체의 적자은폐의 수단으로서 사용될 가능성이 있다는 점, 그리고 지방자치단체가 손실보상을 하고 있는 경우가 많아 재정과탄이 생길 경우 지방자치단체에 재정부담으로 작용할 가능성이 존재한다는 점 역시 지방공사 운영의 문제점으로 지적되고 있다.

### 제3절 비교논의



일본의 사무위탁과 공사위탁은 여러 가지 측면에서 우리나라의 공공위탁 과 운영상 차이를 보여주며, 이러한 내용은 향후 활성화를 위한 시사점을 제공해 준다. 첫째, 사무위탁의 경우 한국과 일본 지방자치단체에서의 활용도는 큰 차이를 나타내고 있다. 일본에 있어서 사무위탁을 포함한 공동처리방식이 활발한 이유는 지방자치단체의 규모적 차이에 기인하는 바도 존재하지만, 또 다른 큰 이유는 일본의 지방자치단체가 직면하고 있는 인력감축의 압력에 능동적으로 대응하고자 하는 노력에 있다. 반면 한국의 경우 행정안전부가 정한 지방자치단체별 기준인력에 따라 인건비가 보전되어지는 만큼, 인력증감에 대한 압박이 일본과 비교하여 상대적으로 매우 약하고, 그 결과 업무의 외부위탁 노력이 저조하게 나타나고 있다는 것이다. 이러한 사실은 한국의 경우 역시 사무위탁이 활성화되기 위해서는 내부적인 행태변화가 사무위탁을 이끌어내는 것이 아니라, 외부적인 환경변화(예컨대 중장기적으로 총액인건비제의 구성요소 변화 및 폐지)에 의해 내부적 행태가 바뀌어 가야함을 시사한다.

둘째, 공단위탁(일본의 경우 공공시설관리공사)의 경우 역시 한국과 일본 모두 시설관리업무의 위탁을 통하여 지방자치단체의 부담해소 및 주민서비스의 질 제고를 목적으로 하고 있다. 그러나 그 이면에 존재한 책임성 문제, 재정적 적자의 문제 등은 한국과 일본 양국 모두 해결해야할 과제로 안고 있는 실정이다.

## 제5장 공공위탁의 재설계방안

### 제1절 기본방향

사무위탁과 공단위탁을 포함하는 공공위탁의 재설계는 크게 3가지 측면에서의 변화를 기본방향으로 하고 있다. 첫째, 공공위탁 대상사무 추출의 적극화이다. 현재 제한적인 사무추출이 이루어지고 있는 사무위탁은 물론, 공단위탁에 있어서도 적정 위탁대상사무가 무엇인가에 대한 기본적인 논의와 함께 위탁대상사무에 대한 적극적 추출작업이 요구된다는 것이다. 이를 위해서 사무위탁의 경우 사무단위에서 기관단위(예컨대 특정 직속기관 전체의 위탁)의 위탁까지 고려할 필요가 있으며, 공단위탁의 경우 역시 기준에 적합한 대상사무의 추출을 통하여 민간위탁과 차별화 내지는 성과우위의 수단이 될 수 있어야 할 것이다.

둘째, 공공위탁사무에 대한 인식·행태의 변화가 요구된다는 점이다. 공공위탁에서 사무위탁의 경우 부정적·소극적인 행태로 인하여, 그리고 공단위탁의 경우 낮은 자율성에 기인한 시설관리공단의 해당 지방자치단체에 대한 종속적 행태로 인하여 제반 문제요인이 발생하고 있는 바, 이에 대한 개선방안을 행태적 변화 관리는 물론 제도적 측면의 변화관리를 아울러 모색하는 방향을 취하고 있다.

셋째, 관련 지원체계의 보완을 모색하는 방향으로 대안을 마련하고자 한다. 사무위탁이든 공단위탁이든 자체적인 제도보완 및 행태적 보완방안만으로는 성과를 거두기 어려우며, 관련된 법체계 및 평가체계 등에 대한 보완적 논의가 동시에 이루어져야 상호시너지효과를 얻을 수 있기 때문이다.

이상의 기본방향을 중심으로 다음 절에서는 사무위탁과 공단위탁의 재설계를 대상사무의 추출문제, 제도적 보완방안의 마련 및 행태적 보완방안의 마련, 그리고 보완조치의 순으로 살펴보고자 한다.

## 제2절 사무위탁의 재설계방안

### 1. 대상사무 추출방안

사무위탁의 대상기능 추출은 일반적으로 다음 두가지 단계를 거쳐 진행될 수 있다. 첫째 단계가 공공성과 경제성을 기준으로 분류하는 것이고, 둘째 단계가 기능의 시공간적 제한성을 기준으로 분류하는 것이다.

■ 그림 5-1. 사무위탁의 대상사무 추출(1) ■



■ 그림 5-2. 사무위탁의 대상사무 추출(2) ■



첫째, 공공성과 경제성에 의한 분류의 각각 기준의 높고 낮음에 따라 앞서 그림에서 보는 바와 같이 기능수행에 대한 4가지 대응방안이 제시될 수 있는 바, 공공성이 높고 경제성이 낮은 경우에는 지방자치단체가 직접 수행(타 지방자치단체가 수행하는 사무위탁 포함), 공공성과 경제성이 모두 높은 경우에는 공단위탁, 공공성은 낮지만 경제성이 높은 경우에는 민간위탁, 그리고 공공성과 경제성이 모두 낮은 경우에는 해당 기능의 폐지 내지 축소검토가 가능할 것이다.

둘째, 앞서 1단계에서 분류된 공공성이 높지만 경제성이 낮아 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능중 해당 지방자치단체가 직접 수행할 것인가, 아니면 여타 지방자치단체에 의한 사무위탁의 방법을 활용할 것인가의 여부에 대해서는 기능의 공간적 제약정도로 분류가능할 것이다. 즉 공간적 제한성과 시간적 제한성 중 어느 한가지라도 높은 경우에는 해당 지방자치단체에서 직접 수행하는 것이 바람직하지만, 시간적 공간적 측면 모두에서 제한성을 갖지 않는 기능의 경우 사무위탁의 우선 대상이 될 수 있다는 것이다. 여기에 해당되는 기능으로는 교육기능(공무원 대상의 교육기능), 연구기능(보건환경연구기능, 농업기술연구기능 등), 집행기능중 시설관리기능 등을 들 수 있을 것이다.

▮ 표 5-1. 사무위탁 우선 대상기능(예시) ▮

구분	대상기능(예시)
광역단체 상호간	- 연구기능(보건환경연구원, 농업기술원) - 교육기능(공무원교육원)
광역-기초간	- 인사위원회(기초-)광역)
기초단체 상호간	- 환경위생시설 - 복지후생시설 - 체육문화시설

예시적으로 제시된 기능과 관련하여 첫째, 광역자치단체 상호간 위탁이 우선 고려될 수 있는 기능으로는 필치기관으로 되어있는 직속기관들을 들 수 있다. 현재 광역자치단체의 필치 직속기관으로는 지방공무원교육원, 보건환경연구원, 농업기술원, 소방학교, 교육연수원 등이 있다. 이들 각각의 기관은 지방자치법에

근거하여 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’에서 기관별 세 부사항을 규정하고 있다.<sup>9)</sup> 또한 각각의 관련법에서도 이를 규정하고 있는데, 예를 들어 지방공무원교육훈련법의 경우 제8조(교육훈련기관)에서 시도지사 소속으로 설치한 교육훈련기관에서 교육을 실시토록 규정하고 있다. 그러나 이러한 설치규정에도 불구하고 지방자치법은 113조(직속기관)에서 “지방자치단체는 그 소관사무의 범위안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다”고 규정하여 설치여부의 유연성을 나타내고 있으며, 아울러 151조(사무의 위탁)에서 “지방자치단체나 그 장은 소관사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에도 불구하고 직속기관의 경우 모든 지방자치단체에서 필수적으로 설치하고 있으나, 이들 기관(기능)의 상당수는 앞서 살펴본 바와 같이 공간적 시간적으로 제한성이 낮아 일정범위내에 위치하고 있는 타 지방자치단체에 사무위탁하여 처리할 수 있다. 현재까지 직속기관에 대한 사무위탁 사례는 없지만, 향후 직속기관중 연구, 교육기능에 대해서는 특히 규모의 경제성을 고려하여 적극적으로 위탁검토가 요구된다.

둘째, 광역-기초간 사무위탁 대상으로 예시된 인사위원회 기능 역시 현재 지방자치단체장의 고유권한으로 되어 있는 기능이다. 그러나 일본의 공평위원회 사례에서 보듯이 반드시 모든 기초자치단체에 의무적으로 설치하여야 하는 것에 대해서는 재검토가 필요한 문제이다. 이는 효율성의 문제는 물론 지방인사행정의 가장 큰 문제로 지적되고 있는 낮은 공정성문제를 해결하기 위한 수단으로 인사위원회가 구성, 활용되고 있으나 실제 역할은 매우 취약하다는데 문제의 심각성이 존재한다.<sup>10)</sup> 때문에 행안부는 2011년 지방인사위원회에 대한 운영개선안

9) 예컨대 지방공무원교육훈련기관의 경우 동 규정 제18조에서 시도지사 소속으로 두는 지방공무원교육원 등이 소관 사무를 총괄하고 소속 공무원을 지휘, 감독할 것을 적시하고 있다.

10) 구체적으로 비정기적 인사위원회 개최에 따라 참석이 곤란한 위원의 발생으로 개최 정족수 충족이 어려운 면이 있어 서면심사가 보편화되어 있는 바, 승진심사 등 인사운영의 공정성·효율성을 저해하고 있는 실정이다.

을 제시하여 지방인사위원회 개의정족수 충족이 용이하도록, 인사위원 풀(Pool) 제를 도입하고, 서면심의를 제한하도록 명확하게 규정함으로써 지방자치단체 인사운영의 공정성이 향상될 것으로 기대하고 있다. 그러나 인사위원회 풀제 도입의 경우도 무작위 추출이 아닐 경우 인사상 편의에 의해 특정 위원들을 대상으로 한 인사위원회 운영이 가능하며, 이 경우 오히려 공정성 문제를 심화시킬 수 있는 요인이 될 수도 있기 때문에 사안별 참석 위원의 추출방법의 객관성 확보 방안 검토 필요하다는 문제를 여전히 안고 있다. 또한 규모가 작은 지방자치단체의 경우 현재의 인사위원회 위원요건을 충족시키는 위원 확보도 곤란한 경우가 많은 바, 풀제 인원확보는 더욱 어려움이 있을 것으로 예견된다. 따라서 인사위원회 운영의 효율성 확보는 물론, 공정성 확보를 위해서도 기초자치단체의 인사위원회 기능을 광역자치단체로 위탁하는 문제를 적극 검토할 필요가 있다.

셋째, 기초자치단체 상호간 위탁이 가능한 대상으로 환경위생시설, 복지후생시설, 체육문화시설 등에 대한 기능 및 관리업무를 들 수 있는데, 이들 업무의 경우 경제성 여하에 따라 공단설립을 통한 위탁도 가능하다. 때문에 이들 업무의 경우 사무위탁 대상으로서의 예시는 가능하지만, 서비스 공급수단의 결정은 해당 지방자치단체의 정책적 방침 및 경제성에 의하여 결정될 수 있을 것이다.

## 2. 운영체제 개선방안

### 가. 사무위탁에 대한 인식 변화

사무위탁 활성화를 위한 가장 우선적인 조치는 사무위탁에 대한 부정적 인식의 해소방안 마련이다. 이러한 점은 공단위탁이나 민간위탁과 달리 사무위탁을 자치단체의 능력제한, 해당 업무에 대한 소홀(주로 관련 이익단체의 반발 이유), 공무원 감축 등 부정적 이미지와 연계시키는 경우가 많기 때문이다. 때문에 사무위탁이 지방자치단체의 능력제한이나 사무수행의 어려움에 기인한다는 소극적 인식보다는 위탁단체의 경우 행정효율화의 측면에서, 그리고 수탁단체의 경우 역량의 활용 및 수익창출의 관점에서 상호 윈-윈하는 적극적 관점에서의 전

환이 요구된다. 이를 위해서는 경영효율화의 한 수단으로서 사무위탁에 대한 교육 및 홍보가 요구되는 바, 사무위탁이 특히 활발하게 이루어지고 있는 일본의 사무위탁사례에 대한 공무원의 견학 및 워크샵 활성화도 인식변화를 위한 한 방법이 될 수 있을 것이다.

### 나. 사무위탁 인센티브제 도입

다른 모든 제도와 마찬가지로 홍보와 교육에 의한 행태적 변화만으로는 사무위탁의 활성화를 기대하는데 무리가 있는 것이 사실이다. 때문에 사무위탁의 경우 위탁단체와 수탁단체가 모두 윈-윈할 수 있는 인센티브제의 도입이 필요하다. 인센티브와 관련하여 우선적으로 고려될 수 있는 부분이 총액인건비제도상 정원의 증감에 대한 부분이다. 현재 총액인건비의 경우 기준인력에 인건비 단가를 곱하는 구조로 되어 있어, 기준인력이 줄어드는 요인이 발생하는 경우 전체적인 총액인건비 규모 역시 영향을 받게 되는 바, 해당 지방자치단체의 입장에서는 사무위탁 등의 방법을 활용하기 어렵게 되는 요인이 된다.<sup>11)</sup> 따라서 단기적으로는 사무위탁분 만큼의 인력감소를 기준인력 변화에 반영하지 않는 방법(이 경우 해당 비용을 위탁비용 및 여타 서비스제공에 활용), 그리고 장기적으로 중앙정부가 기준인력을 폐지하여 총액인건비제도 본래의 취지를 살리는 것이 필요하다.

### 다. 사무위탁 예시사무 제공

사무위탁의 경우 지방자치단체나 단체장의 소관사무중 일부라고만 되어 있을

11) 총액인건비 제도는 정해진 총액인건비를 기준으로 각 지방자치단체가 정원 및 조직운용의 자율권(자치조직권)을 행사하는 제도로서 2007년도에 도입되었으며, 이후 변화과정을 거쳐 현재 총액인건비의 구성체계는 아래 그림에서 보는 바와 같이 기준인력에 인건비 단가를 곱한 금액에 기타직 인건비를 합산한 형태를 취하고 있다.

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{총액} \\ \hline \text{인건비} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{기준인력} \\ \hline \text{공무원(일반직, 소방직),} \\ \hline \text{무기계약근로자} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{인건비 단가} \\ \hline \text{공무원(일반직, 소방직),} \\ \hline \text{무기계약근로자} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{기타직 인건비} \\ \hline \text{(청원경찰,} \\ \hline \text{계약직 등)} \\ \hline \end{array}$$

뿐만, 구체적인 사무예시는 존재하지 않는 바 사무위탁에 대한 예시를 통하여 지방자치단체가 관심제고와 사무추출의 편의성을 높일 필요가 있다. 예시사무는 앞서 대상추출에서 논의된 바와 같이 기관단위의 기능 전체에 대한 것은 물론, 개별 사무에 대한 예시도 함께 제시되어야 한다. 이를 위해서는 외부전문연구기관을 활용하여 관련법규를 기준으로 지방자치단체 사무에 대한 공공성과 경제성, 시공간적 제한유무 등을 기준으로 사무진단 작업을 통하여 예시적 사무를 발굴, 제시하여야 할 것이다. 또한 일부 사무의 경우 사무위탁, 공단위탁, 민간위탁의 경계가 모호한 경우도 발생할 있는 바, 지방자치단체가 정책적 판단을 할 수 있는 기준의 제시 역시 아울러 요구된다고 할 수 있을 것이다.

## 라. 사무위탁 공시제도 도입

사무위탁의 활성화를 위해서는 예시사무의 제시, 인센티브제의 모색과 함께 활용현황에 대한 공시제도의 도입이 필요하다. 사무위탁의 공시는 평가의 의미보다는 실제 운영에 대한 구체적인 예시를 통하여 홍보효과는 물론, 벤치마킹의 대상으로 활용하고자 하는데 그 목적이 있다. 따라서 행정안전부는 일본의 지방자치단체간 사무의 공동처리 상호 조사결과 발표와 같이 연간단위로 사무위탁을 포함한 공동처리방식의 현황을 조사하고 이를 홈페이지 등을 통하여 공시토록 한다.

## 제3절 공단위탁의 재설계방안

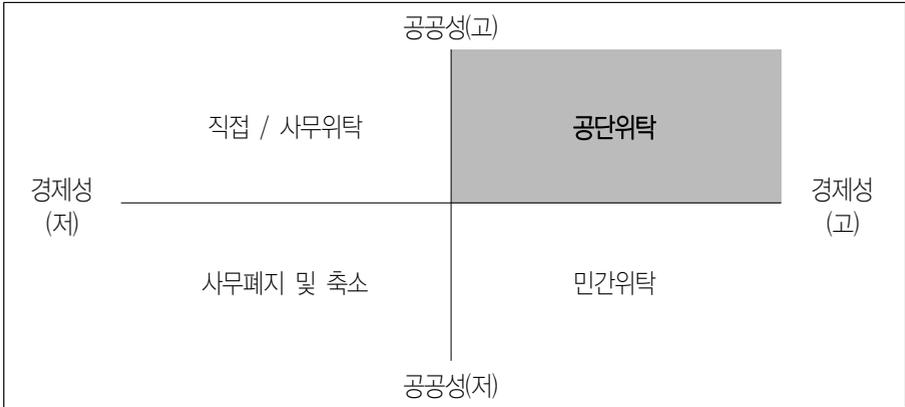


### 1. 대상사무 추출방안

공단위탁의 대상기능 추출은 일반적으로 아래 표에서 보는 바와 같이 해당 기능이 가지고 있는 공공적 성격과 경제성 확보여부를 기준으로 진행될 수 있다. 공공성과 경제성에 의한 분류의 각각 기준의 높고 낮음에 따라 그림에서 보는

바와 같이 기능수행에 대한 4가지 대응방안이 제시될 수 있는 바, 공단위탁은 특히 공공성이 요구되면서도 경제적 수익확보가 가능한 기능을 대상으로 검토가 가능하다.

그림 5-3. 공단위탁의 대상사무 추출



이 경우 다음과 같은 기능들을 공단위탁의 대상으로 우선 추출할 수 있을 것이다.

표 5-2. 공단위탁 우선 대상기능(예시)

대상기능(예시)	
- 사회복지시설	- 문화체육시설
- 환경위생시설	- 휴양레저시설
- 견인주차관리	- 주민자치센터 운영

이들 기능중 환경위생시설, 복지후생시설, 체육문화시설 등의 경우 사안에 따라 사무위탁에 의한 방법도 가능한 바, 이들 업무의 경우 앞서 사무위탁 사무추출에서 논의한 바와 같이 위탁방식의 선택은 해당 지방자치단체의 정책적 방침 및 경제성에 대한 검토를 거쳐 결정될 수 있을 것이다.

한편 공단위탁이 가능한 또 다른 기능으로 주민자치센터의 운영을 들 수 있

다. 현재 공무원에 의하여 운영되는 주민자치센터의 경우 형식적 운영과 제한된 이용률 등으로 존재필요성에 대한 의문까지 제기되고 있는 실정인 바, 주민자치센터 운영의 활성화를 위해서는 공단위탁 등을 통하여 현재의 친편 일률적 운영 방식이 아니라 경쟁적 운영 및 이를 통한 벤치마킹이 가능하도록 할 필요가 있다.

## 2. 운영체계 개선방안

### 가. 공단위탁 가능사무의 예시적 제시

공단위탁의 가능사무에 대해서는 지방공기업법에 그 기준에 제시되어 있지만, 구체적이지 않아 지방자치단체의 경우 자의적 판단에 의하여 대상사무를 추출하는 경우도 적지 않은 것이 현실이다. 때문에 중앙정부단위에서 민간위탁의 예시사무 제시와 같이 공단위탁의 예시사무에 대한 제시 및 민간위탁과의 비교선택이 필요한 경우 그 기준에 대한 제시가 필요하다. 이를 위해서는 앞서 사무위탁과 마찬가지로 외부전문연구기관을 활용하여 관련법규를 기준으로 지방자치단체 사무에 대한 공공성과 경제성에 대한 사무진단 작업을 통하여 예시적 사무를 발굴, 제시하여야 할 것이다. 이는 공단위탁과 민간위탁의 경우 논리적으로는 공공성의 차이에 의하여 판단을 하도록 하고 있으나, 현실세계에서 공공성의 높고 낮음을 명확히 판단하기란 쉽지 않기 때문이기도 하다.

### 나. 공단의 자율성 제고방안 마련

공단의 경우 지방자치단체에 의하여 설립되는 특성상 다수의 제도적 통제를 받고 있지만 운영은 자율성을 보장받도록 되어 있다. 이는 지방자치단체와 시설관리공단이 수평적 의존관계가 되어야 하며, 이러한 관계가 형성될 때 비로소 향상된 공공서비스의 제공과 업무효율성을 달성할 수 있게 된다. 시설관리공단이 자율성을 가지기 위한 가장 우선적인 조치는 인사의 객관성과 전문성 확보이다. 설립초기 대부분의 시설관리공단이 해당 지방자치단체의 공무원을 특별채용

하거나 인사상 청탁을 받는 경우가 많은 바, 이에 대한 차단이 향후 자율적 운영의 시작이 된다는 것이다.

#### 다. 시설관리공단 사업단위간 교류시스템 구축

대다수의 시설관리공단의 경우 상이한 성격의 사업단위를 보유하고 있는 만큼, 내부적인 의사소통 및 교류시스템이 상당히 제한적인 경우가 많은 것이 현실이다. 그러나 이러한 제한적인 소통시스템은 단순히 내부적 단절을 넘어 전체적 발전을 지향해 나가는데 최대의 걸림돌이 되고 있다. 따라서 사업단위를 하나로 묶어 줄 수 있는 시스템의 도입이 무엇보다 중요하다. 시설관리공단의 경우 특성상 사업단위가 해당 자치단체에 산재하여 있기 때문에 직접적 대면접촉에 의한 교류는 어렵지만, CCTV를 통한 화상교류시스템, 인터넷을 통한 실시간 상호교류시스템을 도입하여 사업단위간 교류활성화 및 상호이해도를 증진하고, 나아가 시너지효과로서 전체적인 성장을 지향해 나갈 수 있을 것이다.

#### 라. 조직진단의 실시 및 결과의 적용

현재 시설관리공단의 경우 운영 전반에 대한 별도의 조직진단이 이루어지고 있지는 않다. 그러나 시설관리공단 역시 지방자치단체의 재정에 의하여 운영이 이루어지고 있는 만큼, 조직 및 인력운영에 대한 적실성이 정기적으로 진단되고, 그 결과를 환류하여 보완해 나갈 필요성이 존재한다. 때문에 시설관리공단 역시 일정기간(지방자치단체와 마찬가지로 최소 2년 단위)을 단위로 조직진단을 시행할 필요가 있으며, 자체적인 조직진단이 어려울 경우 해당 지방자치단체의 조직진단시 필수적으로 진단대상범위에 포함시켜 조직진단을 실시하여야 한다. 특히 지방자치단체 조직진단과 동시적인 진단의 실시는 시설관리공단 자체의 조직 및 인력운영에 대한 진단은 물론 지방자치단체와 시설관리공단간 위탁기능의 적정성 여부 및 신규 위탁가능성 여부 등에 대해서도 검토가 가능하다는 장점이 있다.

### 마. 평가미흡 기관에 대한 해산조치 시행

현재 시설관리공단의 경우 신규로 설립되는 경우는 증가하고 있지만, 설립된 시설관리공단이 실제 폐지되는 경우는 없는 실정이다. 그러나 시설관리공단의 상당수가 만성적인 재정적로 인하여 지방자치단체의 재정보전 없이는 운영이 불가능한 경우가 다수를 차지하고 있는 바, 운영의 적실성에 대한 근본적인 문제 제기가 필요한 상황이다. 따라서 시설관리공단에 대한 평가를 관장하고 있는 행정안전부는 평가결과 하위기관(예컨대 일정기간 연속 ‘미흡’ 기관으로 평가되어 회생가능성이 낮다고 판단되는 경우)에 대해서는 범규상 폐지가 가능하다는 선언적 논의가 아니라, 해당 지방자치단체에 시설관리공단의 해산을 강제하는 방안을 모색할 필요가 있다.

## [참고문헌]

- 길준규(2001), 공공위탁법 연구, 한국토지공법학회, 토지공법연구 제13집.
- 길준규(2004), 지방공기업의 조직형식에 대한 법리적 고찰, 법과 정책연구, 제4권 제2호.
- 김명연·류지태(2000), 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향, 한국법제연구원.
- 김미경(2004), 지방공기업 내부고객 만족도조사와 정책적 함의, 사회과학연구, 제18권.
- 김정훈(2009), 지방자치단체의 공공서비스 생산방식 선택에 관한 연구, 한국외국어대학교 박사학위논문.
- 김종희(2007), 지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안 : 시설관리공단의 비계량지표를 중심으로, 지방행정연구, 제21권 제1호.
- 송광태(2004), 지방자치단체 공공서비스의 운영성과분석, 한국지방자치학회보, 제16권 제1호.
- 신열·오철호(2002), 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토, 지역정책연구, 제13권 제2호.
- 여영현(2004), 시설관리의 운영주체에 따른 조직효과성 비교 : 직영, 민간위탁과 공단방식의 비교사례를 중심으로, 한국지방공기업학회보, 창간호.
- 오승은(2005), 지방공기업의 정보화수준 평가에 관한 실증적 연구, 정보통신정책연구, 제12권 제2호.
- 이상철·성도경(2002), 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건분석, 한국행정학보, 제36권 제4호.
- 장덕희, 신열, 안재호(2009), BSC(Balanced ScoreCard) 도입이 시설관리공단의 경영수익과 고객만족도에 미친 영향 분석, 한국공공관리학보, 제23권 제1호.
- 조승현(2005), 지방정부간 환경협력에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 제16권 제1호.
- 최용환(2006), 지방공기업의 경영평가제도에 관한 연구, 충북개발연구원.
- 한인섭(2001), 지방공무원과 지방공기업 종사자의 직무만족도 비교, 한국사회와 행정연구, 제12권 제4호.
- 한인섭·신열(2006), 지방공기업 고객만족도 조사의 함의와 과제, 지방행정연구, 제20권 제3호.
- 한표환·김선기·김필두(2001), 자치단체간 협력사업 활성화방안, 한국지방행정연구원.
- 함요상·서혁준(2009), 지방자치단체와 지방공기업간의 관계가 지방공기업의 성과에 미치는 영향, 한국행정연구, 제18권 제4호.
- 황혜신, 차성중(2011), 공공도서관의 운영방식 및 위탁방식에 따른 이용자 만족도 비교, 한

국정책학회보, 제20권 제2호.

행정안전부, 지방공기업현황 2005, 2010.

안동시 시설관리공단 내부자료

오산시 시설관리공단 내부자료

의왕시 시설관리공단 내부자료

각종 법령 자료(지방자치법, 지방공기업법, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등)

SAPA News & Platform(2009), “지방공기업 경영평가 1위 : 안산시 시설관리공단 CEO 김현준을 만나다” 3호(통권14호).

宋本英昭(2008), 日本地方自治法概論, KLA FIR.

石垣市公共施設管理公社(2009), 平成21年度 公共施設管理運営受託事業.

所澤市公共施設管理公社(2009), 平成21年度 事業報告

總務省 自治行政局 市町村體制整備課(2010), 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2010年 7月1日 現在) 概要

總務省 自治行政局 市町村體制整備課(2009), 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2009年 7月1日 現在) 概要

広島県(2010), 事務委託の狀況(2010年 7月1日 現在)

# V. 협력적 간접공급 방식의 재설계

금 창 호 (선임연구위원)



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration





목 차



**제1장 서 론 .....249**

    제1절 연구목적 ..... 249

    제2절 연구의 범위 및 방법 ..... 251

        1. 연구의 범위 .....251

        2. 연구의 방법 .....251

**제2장 협력적 간접공급의 이론적 고찰 .....253**

    제1절 협력적 간접공급의 의의 ..... 253

        1. 협력적 간접공급의 개념 .....253

        2. 협력적 간접공급의 활용목적 .....254

    제2절 협력적 간접공급의 유형과 운영요건 ..... 256

        1. 협력적 간접공급의 유형 .....256

        2. 협력적 간접공급의 운영요건 .....257

    제3절 선행연구의 고찰과 분석틀의 설계 ..... 259

        1. 선행연구의 분석 .....259

        2. 선행연구의 한계 .....261

        3. 연구의 분석틀 .....262

**제3장 협력적 간접공급의 수요변화와 현행제도의 한계분석 .....263**

    제1절 협력적 간접공급의 수요변화 ..... 263

        1. 협력적 간접공급의 대응실태 .....263

2. 협력적 간접공급의 수요변화 분석 .....	266
<b>제2절 현행의 수요대응체제 실태 .....</b>	<b>271</b>
1. 지방자치단체조합의 실태 .....	271
2. 광역경제발전위원회의 실태 .....	279
<b>제3절 현행제도의 한계분석 .....</b>	<b>285</b>
1. 한계분석의 판단기준 .....	285
2. 기존 협력적 간접공급 대응수요기준 한계분석 .....	286
3. 최근 협력적 간접공급 대응수요기준 한계분석 .....	290
<b>제4장 협력적 간접공급의 개선방안 .....</b>	<b>294</b>
제1절 기본방향 .....	294
제2절 기존의 협력적 간접공급 대응수요 개선방안 .....	295
1. 인력관리의 효율성 확보 .....	295
2. 자원조달의 충분성 확보 .....	297
3. 조직운영의 자율성 확보 .....	300
제3절 최근 협력적 간접공급 대응수요 개선방안 .....	303
1. 설립주체의 개방성 확대 .....	303
2. 관장사무의 개방성 확대 .....	306
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>312</b>
제1절 연구요약 .....	312
제2절 정책건의 .....	313
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>315</b>



**표 목 차**



표 2-1.	협력적 간접공급의 활용목적 .....	255
표 2-2.	수비범위에 따른 분류 .....	256
표 2-3.	지방자치단체조합에 관한 기존연구 .....	260
표 3-1.	지방자치단체조합 설치현황 .....	265
표 3-2.	광역경제발전위원회 설치현황 .....	266
표 3-3.	협력적 간접공급의 수요변화 분석기준 .....	267
표 3-4.	협력적 간접공급제도별 협력주체와 서비스 범위 .....	269
표 3-5.	협력적 간접공급의 수요변화 .....	271
표 3-6.	지방자치단체조합의 실태 .....	278
표 3-7.	광역경제발전위원회의 실태 .....	284
표 3-8.	현행제도의 판단기준 .....	286
표 3-9.	기존 수요대응 한계분석 종합 .....	290
표 3-10.	최근 수요대응 한계분석 종합 .....	293
표 4-1.	외국의 지방자치단체조합 인력관리 사례 .....	296
표 4-2.	협력적 간접공급의 효율적 인력관리방안 .....	297
표 4-3.	외국의 지방자치단체조합 재원조달 사례 .....	299
표 4-4.	협력적 간접공급의 안정적 재원조달 방안 .....	300
표 4-5.	외국의 지방자치단체조합 법적 지위 사례 .....	301
표 4-6.	협력적 간접공급의 자율적 조직운영 방안 .....	302
표 4-7.	외국의 지방자치단체조합 설립주체 사례 .....	304
표 4-8.	협력적 간접공급의 설립주체 확대방안 .....	305
표 4-9.	외국의 지방자치단체조합 관장사무 사례 .....	307
표 4-10.	규모경제 달성사무 .....	308
표 4-11.	상호협력 필요사무 .....	309
표 4-12.	분쟁조정 필요사무 .....	310
표 4-13.	협력적 간접공급의 사무관리 개선방안 .....	311



## 그림 목 차



그림 2-1. 협력적 간접공급의 개념구조 .....	254
그림 2-2. 연구의 분석틀 .....	262
그림 3-1. 협력적 간접공급제도의 연도별 설치현황 .....	268
그림 3-2. 협력적 간접공급의 수요변화 분석 .....	270
그림 4-1. 대안개발의 기본방향 .....	294

## 제1장 서론

### 제1절 연구목적

행정서비스의 협력적 간접공급은 하나 이상의 지방자치단체가 공동으로 독립적인 행정기구를 설치하여 행정서비스를 공급하는 방식을 말한다. 서비스 공급의 핵심요소인 비용 및 공급의 주체를 기준으로 보면, 비용은 하나 이상의 지방자치단체가 공동으로 부담하고, 공급은 비용부담 주체인 지방자치단체와 별개로 설치된 독립적 행정기관을 통해서 제공되는 방식이다.

이와 같은 협력적 간접공급은 지방자치의 실시 이후 행정구역과 서비스구역의 불일치라는 본질적 한계뿐만 아니라 지방자치단체간 협력사업의 증가에 따라서 그 수요가 점차 증대되어 왔다. 특히, 경제자유구역이나 광역경제권 등의 지방자치단체간 협력정책의 개발과 추진이 증가하면서 행정서비스의 협력적 간접공급에 대한 수요가 커지고 있는 실정이다.

그러나 협력적 간접공급을 위한 현행의 법적 제도로는 지방자치단체조합이 유일하다.<sup>1)</sup> 지방자치단체조합은 둘 이상의 지방자치단체가 특정사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 경우 설치하여 해당 서비스를 공급하는 방식이다. 그동안

1) 2009년에 광역경제발전위원회가 설치되었으나, 이를 지방자치단체조합과 유사한 협력적 간접공급 제도로 간주할 수 있는가에 대해서는 논란이 있다. 즉, 광역경제발전위원회는 단일 지방자치단체의 경계를 초월하는 협력적 사무를 처리하지만, 집행기능이 협력 지방자치단체의 개별적 처리방식을 채택하고 있기 때문에 간접공급은 아니다. 다시 말하면, 현행의 광역경제발전위원회는 협력적 의사결정구조를 채택하고 있지만, 집행기능은 지방자치단체별로 분산되어 있어 의결기능과 집행기능을 동시에 보유하고 있는 지방자치단체조합과는 다르다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 광역경제발전위원회가 당초 지방자치단체조합을 전형으로 하여 설계되었고, 지방자치단체조합을 목적으로 하는 과도기적 기구라는 점에서 협력적 간접공급의 관련제도에 포함하여 분석하고자 한다.

정보, 교통, 쓰레기 등의 사무를<sup>2)</sup> 다수의 지방자치단체가 공동으로 처리하기 위하여 지방자치단체조합을 활용하여 왔다. 최근에는 경제자유구역의 지정이 확대되고, 광역경제권이 추진되면서 지방자치단체조합의 설치가 증가하여 왔다.

이처럼 지방자치단체조합은 협력적 간접공급의 수요에 대응하기 위한 유일한 법적 제도이고 또한 증가하는 수요에 현실적으로 부응하여 왔으나, 최근에 나타나고 있는 협력적 간접공급의 수요에 효과적으로 대처하기에는 여러 가지 한계가 있는 것으로 평가되고 있다. 우선, 지방자치단체조합이 갖는 제도적 한계가 적지 않다. 지방자치단체조합은 기본적으로 지방자치단체간 수평적 협력수요에 대응하기 위한 법적 제도이나 독립적 운영에 필요한 재정분담이나 인력관리 및 의사결정의 구속력에서 충분성이 결여되어 있다. 다음, 최근의 협력적 간접공급의 다양한 수요에도 한계를 보이고 있다. 경제자유구역이나 특히 광역경제권 등에서는 중앙정부의 재정지원 또는 구성원 참여가 요청되고 있으나, 이를 위한 제도적 통로가 확보되어 있지 못하다.

이와 같은 현실에서 협력적 간접공급 수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 대응체제에 대한 제도적 한계를 규명하고, 이를 개선하기 위한 대안의 모색이 필요하다. 이를 위해 여기에서는 다양한 협력적 간접공급 수요에 기초하여 지방자치단체조합의 효용을 측정하고, 그 결과에 따라 기존제도의 개선방안 및 신규제도의 도입방안 등을 강구하고자 한다.

2) 지방자치단체조합을 통하여 공급되는 사무의 종류가 우리나라의 경우 상당히 제한적인 수준에 그치고 있다. 외국의 경우 지방자치단체의 관장사무에 해당되는 다수의 사무가 지방자치단체조합을 통하여 공급되고 있음에 비하여 우리나라가 상대적으로 제한적인 원인은 여러 가지가 있지만, 가장 중요한 원인은 기초자치단체의 규모가 상대적으로 큰 것에 있다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위하여 연구의 범위는 대상, 공간 및 내용 등에서 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구의 대상범위는 협력적 간접공급의 개념적 범주에 해당되는 모든 제도를 망라하여 설정한다. 물론 현행의 법제에 규정된 대표적인 제도는 지방자치단체조합이므로 이를 중점적인 분석대상으로 선정한다. 그리고 이외에 협력적 간접공급과 관련된 변형적 행정기구인 광역경제발전위원회도 검토대상에 포함하여 분석하고자 한다.

둘째, 연구의 공간범위는 광역 및 기초자치단체를 포괄하는 전국을 분석범위로 설정하고자 한다. 지방자치단체조합이 일부지역에 설치되어 있음에도 불구하고, 연구의 공간범위를 전국으로 설정한 것은 협력적 간접공급의 수요 자체는 전국적 현상으로 간주되기 때문이다. 다시 말하면, 협력적 간접공급의 수요가 강도의 차이는 있으나, 특성상 지방자치의 실시에 따른 행정구역의 경직성으로 인해 발생하는 것이기 때문에 전국적인 현상일 수밖에 없다.

셋째, 연구의 내용범위는 협력적 간접공급의 제도요건 및 운영요건 등의 분석에 초점을 둔다. 특히, 협력수요의 유형에 따른 필요요건의 차별성을 역점적으로 분석하고, 이에 대한 맞춤형 대안의 개발에 초점을 두고자 한다. 이는 현행의 지방자치단체조합이 갖는 제도적 한계가 협력적 간접공급의 수요가 다양성을 포괄적으로 고려하지 못한 결과로 판단되기 때문이다.

### 2. 연구의 방법

연구의 방법은 분석내용에 따라 각기 차별화된 다음과 같은 방법들을 적의 활

용하고자 한다.

첫째, 문헌분석을 활용하고자 한다. 국내외의 각종 문헌과 통계자료 등을 통해 협력적 간접공급의 개념과 활용목적, 기존연구의 특성 및 운영실태 등을 분석한다. 특히, 협력적 간접공급의 제도분석에서는 관련법령과 외국사례의 연구문헌을 집중적으로 활용한다.

둘째, 관련기관 공무원과의 면담이다. 기본적으로 문헌분석을 통하여 협력적 간접공급 제도인 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회의 실태를 분석하겠지만, 보다 심층적인 분석이 필요한 부문에 대해서는 관련기관의 공무원과 면담을 통해서 보완한다. 다만, 관련기관 공무원의 면담은 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회의 사례기관 1개씩을 선정하여 실시한다.

셋째, 브레인스토밍의 활용이다. 협력적 간접공급의 개념분석, 분석틀의 설계, 수요변화 분석 및 개선대안 등 연구의 주요내용에 대해서 각 단계별로 관련전문가를 참여시켜 그 타당성에 대한 검증을 실시한다. 브레인스토밍은 연구종료까지 매월 1회씩 정례적으로 실시한다.

## 제2장 협력적 간접공급의 이론적 고찰

### 제1절 협력적 간접공급의 의의

#### 1. 협력적 간접공급의 개념

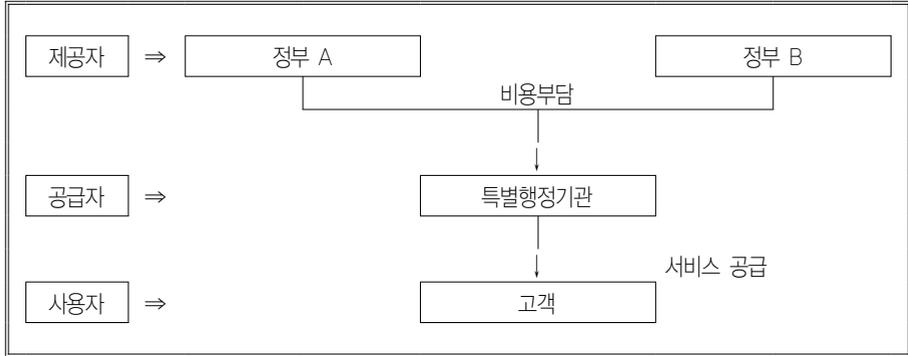
행정서비스의 전달과정에는 기본적으로 각기 다른 3개의 참여자가 존재한다. 첫째는 서비스의 제공자(service provider)이고, 둘째는 서비스의 생산 또는 공급자(service supplier)이며, 셋째는 서비스 사용자(service user)이다(박재희, 1998: 7). 이러한 구성요소 가운데 행정서비스를 공급하는 주체와 비용부담 방식에 따라서 행정서비스의 전달유형은 매우 다양하게 분류된다. 즉, 지방자치단체가 지역주민에게 제공하는 행정서비스가 반드시 단일의 지방자치단체가 직접적으로 비용을 부담하고, 나아가 공급자가 되는 것은 아니라는 것이다.

이처럼 행정서비스의 공급주체와 비용부담 방식에 기초하여 협력적 간접공급의 개념을 규정하면, 다음과 같다. 즉, 공급주체는 행정서비스를 제공하는 기관과 별개의 독립적인 행정기관이고, 비용부담은 제공기관이 공동으로 부담하는 방식을 말한다. 다시 말하면, 특정의 행정서비스를 제공하는 하나 이상의 행정기관이 공동으로 비용을 부담하여 제3의 행정기관을 설치하고, 이를 통해 해당서비스를 사용자인 지역주민에게 공급하는 방식을 의미하는 것이다.

이와 같은 개념에는 다음과 같은 구성요소들이 포함되어 있다. 첫째는 협력방식으로 특정의 행정서비스를 제공하는 다수의 지방자치단체가 상호 협력적 방식을 활용한다는 것이다. 둘째는 제공자와 공급자의 분리원칙으로 공급자는 별도의 독립기관으로 설치됨으로써 다수의 제공자와 분리되어 특정의 행정서비스를

공급한다는 것이다. 셋째는 비용분담으로 특정의 행정서비스를 생산하고 공급하는데 소요되는 재원은 다수의 협력자간에 분담하게 된다는 것이다.

■ 그림 2-1. 협력적 간접공급의 개념구조 ■



## 2. 협력적 간접공급의 활용목적

협력적 간접공급은 원칙적으로 지방자치단체가 행정서비스를 자기의 비용부담으로 직접 공급하는 방식의 변형이다. 이처럼 기본적인 방식이 아닌 변형적인 행정서비스 공급방식을 활용하는 목적은 다음과 같다(금창호, 2004).

첫째, 개별 지방자치단체의 능력 보완이다. 개별 지방자치단체는 당해 행정서비스의 자기완결적 제공을 기본으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 특정의 행정서비스의 제공과 관련하여 개별 지방자치단체의 독자적 처리가 불가능한 경우가 발생한다. 이는 한편으로 개별 지방자치단체의 행·재정능력의 부족과 다른 한편 행정서비스의 특성상 협력제공이 불가피한 측면 등에 기인하는 바가 크다. 이와 같이 개별 지방자치단체가 자기완결적 행정서비스 제공이 어려울 경우 그 능력을 보완하기 위하여 협력적 간접공급 방식의 활용이 요청된다.

둘째, 광역행정 서비스의 효과적인 제공이다. 정보통신망이나 교통망의 현저한 발달에 의해 주민의 생활권이 시·군 및 자치구라는 개별 지방자치단체의 행정구역을 넘어 광역화되고 있다. 특히, 고도 정보화의 진전에 따라 전국이 하나

로 연결되고 있다는 사실이 이러한 경향에 박차를 가하고 있다. 이러한 결과로 발생한 새로운 행정수요는 개별 지방자치단체의 행정구역을 넘어 처리해야할 필요성이 제기되는 바, 이를 일반적으로 광역행정이라고 한다. 이러한 광역적인 행정서비스의 제공을 위하여 협력적 간접공급의 방식이 요청되는 바, 이는 전술한 개별 지방자치단체의 능력을 보완한다는 측면도 지니고 있지만, 보다 근본적으로는 광역행정서비스의 질적 수준을 제고한다는 측면에 그 의의가 있다.

셋째, 개별 지방자치단체간 갈등해소를 위해서도 협력적 간접공급 방식의 활용이 요청된다. 도시화의 급속한 진전과 생활권의 확장은 상대적으로 행정구역의 의미를 점차 감소시키고 있으며, 특히 현재의 소규모로 분화된 행정구역은 새로운 광역적 행정수요를 감당하기에 한계가 있다. 그러나 행정구역은 역사성과 지역의 정체성을 바탕으로 오랜 기간동안 형성되어 온 것이기 때문에 그 변경이 용이하지 않으며, 더욱이 우리 나라의 경우 민선단체장 체제가 출범한 현재로서는 정치적 이유 때문에 행정구역의 변경이 더욱 쉽지 않다(유재현, 1995: 52). 이와 같이 새로운 광역적 행정수요의 증가와 행정구역의 경직성은 다양한 측면에서 지역간 갈등을 야기하고 있다. 이러한 개별 지방자치단체간 갈등을 해소하는 유효한 장치로 협력적 간접공급의 방식이 활용되는 경우도 많다.

▣ 표 2-1. 협력적 간접공급의 활용목적 ▣

구 분	내 용
협력적 간접공급의 활용목적	■ 개별 지방자치단체의 능력보완
	■ 광역적 행정서비스의 효과적 제공
	■ 개별 지방자치단체의 갈등해소

## 제2절 협력적 간접공급의 유형과 운영요건

### 1. 협력적 간접공급의 유형

협력적 간접공급 방식은 독립적으로 설치되는 행정기관이 제공하는 행정서비스의 규모에 따라서 유형을 구분할 수 있다. 다시 말하면, 독립적 행정기관이 제공하는 행정서비스가 단일인가 또는 다수인가에 따라 각기 다른 유형으로 구분된다.

협력적 간접공급 방식의 대표적인 사례인 지방자치단체조합을 사례로 보면, 제공하는 행정서비스의 규모가 단일인가 또는 다수인가에 따라서 단일사무단체와 다수사무단체로 구분되고 있다(금창호, 2004). 단일사무단체는 단일의 행정서비스를 제공하기 위하여 특별행정기관을 설치하는 것이며, 다수사무단체는 다수의 행정서비스를 제공하기 위하여 설치하는 특별행정기관이다.

일반적인 경향을 보면, 최근에도 단일의 행정서비스를 제공하는 특별행정기관이 설치되는 사례들이 있지만, 초기에 비해서는 다수의 행정서비스를 제공하기 위해 특별행정기관을 설치하는 사례가 증가하고 있다. 대표적인 협력적 간접공급의 방식을 나타내고 있는 지방자치단체조합의 경우에도 초기에는 주로 단일 또는 일부의 행정서비스를 공급하기 위하여 설치되었으나, 최근에는 다수의 행정서비스를 제공하기 위한 목적으로 설치되는 것이 일반적이다. 일본의 경우 초기의 일부사무조합에서 최근의 광역연합으로 전환되고 있는 것이 그러한 사례들이다.

■ 표 2-2. 수비범위에 따른 분류 ■

수비범위	주요내용	해당사례
단일사무단체	단일 행정서비스를 제공하기 위하여 설립	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일부사무조합 등</li> </ul>
다수사무단체	다수 행정서비스를 제공하기 위하여 설립	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시공동체, 광역연합 등</li> </ul>

## 2. 협력적 간접공급의 운영요건

### 1) 다수의 구성기관

협력적 간접공급의 운영요건의 하나로 가장 우선적으로 구비될 필요가 있는 것이 다수의 구성기관이다. 이는 협력적 간접공급의 개념에 기본적으로 포함되어 있는 요건이기도 하다. 즉, 협력적 간접공급에서 협력적이란 것은 다수기관의 협력을 통해서 행정서비스를 공급한다는 것이다. 따라서 다수의 구성기관이 존재하고, 또한 참여하는 것이 전제될 때에만이 협력적 간접공급의 방식은 운영될 수 있다. 현행의 법제에서 규정되고 있는 협력적 간접공급의 방식인 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회도 설립의 요건으로 하나 이상의 지방자치단체 참여를 전제하고 있다. 물론, 광역경제발전위원회의 경우에는 강원권과 제주권의 설립에서는 이 요건을 적용하지 않고 있다.

### 2) 독립적인 법제

협력적 간접공급의 또다른 운영요건으로는 독립적인 법제를 지적할 수 있다. 협력적 간접공급에서 간접공급의 의미는 기본적으로 제공자와 별도의 독립적인 공급기관이 존재한다는 것이다. 이처럼 독립적인 공급기관이 설치되면, 해당기관의 운영에 관련된 독립적인 법제가 요청된다. 독립적인 법제는 조직운영에 관련된 법적 근거를 마련할 뿐만 아니라 나아가서 제공기관으로부터의 적정수준의 독립성을 확보하기 위한 전제가 되기도 한다. 따라서 협력적 간접공급에서 별도 공급기관의 효율적 운영을 위해서는 독립적인 법제가 기본요건이 된다. 현행 지방자치단체의 경우에도 구성기관간 협의에 기초한 규약을 제정하여 조직운영 및 기관 독립성을 확보하는 근거로 삼는다. 그리고 이러한 독립적인 법제는 공급기관의 법적 지위에 따라 법 단계의 일정한 위치를 점하게 된다.

### 3) 의결·집행기능의 동시보유

협력적 간접공급의 운영요건으로 의결 및 집행기능의 동시보유도 필수적이다. 기본적으로 협력적 간접공급은 행정서비스의 제공기관과 독립적인 공급기관이 설립되고, 여기에서 특정의 행정서비스를 생산 및 공급하게 된다. 이는 특정 행정서비스에 대하여 제공기관과 공급기관이 상호 분리되어 있고, 따라서 간접공급의 의미를 갖게 된다는 것이다. 이처럼 제공기관에서 독립된 공급기관의 특정의 행정서비스를 효율적으로 생산 및 공급하기 위해서는 해당 행정서비스의 범위 내에서 일정수준의 의결 및 집행기능을 동시에 보유하는 것이 요청된다. 현행의 다수 협력제도들인 사무위탁이나 행정협의회 등이 협력적 간접공급의 방식에 포함되지 않은 이유는 이들이 의결 및 집행기능을 동시에 보유하고 있지 못한 때문이다.

### 4) 비용의 공동부담

협력적 간접공급의 운영요건으로 비용의 공동부담 역시 필요하다. 행정서비스의 생산 및 공급에는 그에 수반되는 비용의 투입이 필요하고, 이의 부담은 협력기관간에 공동으로 부과된다. 물론, 협력기관간 비용부담의 수준은 기관간 인구규모나 행정서비스의 소비규모, 재정력 등에 따라 다양한 조합이 가능하다. 일반적으로는 특정의 기준에 의해 협력기관간 협의로 분담비율을 결정한다. 예를 들면, 수도권매립운영관리조합의 경우에는 협력기관간에 쓰레기 매립량을 기준으로 비용의 분담비율을 결정하였다. 이처럼 협력적 간접공급 방식이 운영되기 위해서는 행정서비스의 생산 및 공급에 소요되는 비용을 협력기관간 공동으로 부담하는 것이 전제되어야 한다.

## 제3절 선행연구의 고찰과 분석틀의 설계

### 1. 선행연구의 분석

협력적 간접공급에 관한 선행연구는 주로 지방자치단체조합을 대상으로 이루어져 왔다. 이는 협력적 간접공급에 대한 제도가 현행의 법제에는 지방자치단체조합만이 규정되어 있기 때문이다. 물론, 외국사례를 중심으로 지방자치단체조합 이외의 협력적 간접공급에 대한 사례분석의 연구가 일부 있으나, 이에 대한 내용은 여기에서 논외로 한다. 다만, 최근에 들어서 광역경제발전위원회에 관한 연구들이 이루어지고 있다. 이는 광역경제발전위원회가 2009년에 설립되었고, 이를 전후한 시기부터 연구의 필요성이 제기되었기 때문이다. 따라서 지방자치단체조합을 비롯한 광역경제발전위원회에 관한 기존의 연구들을 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 지방자치단체조합에 대한 선행연구의 내용을 분석하면, 크게 지방자치단체조합의 설치 필요성에 대한 연구와 지방자치단체조합의 활성화에 대한 연구로 구분된다. 지방자치단체조합의 설치 필요성을 강조하는 연구는 주로 지방자치의 실시 초기에 집중되고 있다. 이기우(1992)는 독일의 목적조합을 대상으로 활용의 목적과 사례를 분석하고, 이에 기초하여 우리나라의 도입 필요성을 강조하고 있다. 이수장(1993)은 광역행정의 효과적 대처를 위해 지방자치단체조합의 설립이 필요하며, 설립을 위해 필요한 검토요건을 분석하고 있다. 김정훈(1994)과 이강웅 외(1995) 역시 지방자치단체조합의 활용가능 분야를 제시함으로써 지방자치단체조합의 설립 필요성에 무게를 두고 있다. 이에 비하여 최근의 연구들은 그간의 지방자치단체조합의 활용실태를 분석하고, 활용촉진을 위해 필요한 조건들을 도출하는데 초점을 두고 있다. 금창호(1997, 2004)는 지방자치단체조합의 적극적 활용을 위해 현행의 제도적 한계를 분석하고, 이에 대한 개선대책을 제시하고 있다. 조만형(2004) 역시 지방자치단체조합의 활용이 가능한 분야를 실

증적으로 분석하여 제시함으로써 보다 적극적인 활성화를 지원하고 있다.

다음, 광역경제발전위원회에 관한 연구들은 광역경제권 정책의 추진시기의 특성이 반영되어 유사한 외국사례의 분석과 광역경제권 거버넌스 체제의 설계에 초점이 맞추어지고 있다. 첫째, 광역경제발전위원회의 구성과 법적 지위 등의 설계에 필요한 외국사례를 분석한 연구들로는 최영출(2008), 안영훈(2008) 등의 연구가 있다. 각각 영국과 프랑스의 사례를 분석하여 광역경제발전위원회의 기구설계에 필요한 시사점을 도출하고 있다. 둘째, 광역경제발전위원회의 기구 및 거버넌스 설계에 대한 정책적 대안을 분석한 연구들로는 김현호(2008), 김성배(2009), 박재욱(2009), 김두환·김륜희(2010) 등이 있다. 비교적 초기연구인 김현호와 김성배 등의 연구는 광역경제발전위원회의 기구설계의 대안모색에 그리고 후기연구인 박재욱과 김두환·김륜희의 연구는 광역경제발전위원회의 발전적 거버넌스 구축방안의 모색에 무게중심을 두고 있다. 이외에 광역경제권과 관련된 다수의 연구들은 조직적 측면의 접근이 아니라 광역경제권의 설정과 경제적 효과 등에 초점을 두고 있어 본 연구에서는 분석대상에서 제외한다.

■ 표 2-3. 지방자치단체조합에 관한 기존연구 ■

학자	논문	핵심내용
이기우(1992)	독일의 목적조합	·독일조합의 활용사례 소개
이수장(1993)	지방자치단체조합의 설립방안	·조합의 설립요건 분석
김정훈(1994)	광역행정제도와 지방자치단체조합: 수도권매립지 운영관리조합을 중심으로	·조합의 활용분야 분석
이강웅·김형구·박희정(1995)	광역쓰레기매립장의 설치운영에 관한 비교연구: 지방자치단체간의 조합방식을 중심으로	·조합의 활용분야 분석
금창호(1997)	지방자치단체조합의 활성화 방안	·조합의 활용분야 및 촉진요건 분석
배준구·안영훈(2003)	지방자치단체간 협력방식: 프랑스의 조합제도를 중심으로	·프랑스조합의 활용사례 소개
조만형(2004)	지방자치단체조합에 관한 연구	·조합의 활용분야 실증분석
금창호(2004)	지방자치단체조합 활용요건의 비교분석	·조합의 활용요건 분석
김현호(2008)	광역경제권 발전의 추진기구	·광역위의 기구설계

학자	논문	핵심내용
안영훈(2008)	광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스체제	·광역위의 외국사례 분석
최영출(2008)	영국의 광역경제 대응을 위한 행정시스템: 지역개발청을 중심으로	·광역위의 외국사례 분석
김성배(2009)	광역경제권의 적정 거버넌스 모형: 다계층 거버넌스의 적용 가능성 탐색	·중앙과 지방간 거버넌스 구축요인 분석
박재욱(2009)	광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전특별법 개정안의 광역경제발전위원회 구성방안을 중심으로	·광역경제권 사업의 완결처리형 기구구축 방안분석
김두환·김윤희(2010)	광역경제권 거버넌스 발전을 위한 제언: 수도권 광역경제발전위원회를 중심으로	·광역경제권 거버넌스의 발전 방안 모색

## 2. 선행연구의 한계

이처럼 기존의 지방자치단체조합에 대한 연구들은 초기의 도입 필요성 분석에서 최근에는 활성화를 위한 대안모색으로 이행되어 왔다. 뿐만 아니라 광역경제발전위원회에 관한 연구들은 기구설계 및 거버넌스 구축 등 초기단계의 정책수립에 필요한 대안의 모색에 역점을 두고 있다. 이러한 연구들을 통해서 광역행정의 효과적 대응전략으로 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회의 필요성을 확인하게 되는 동시에 이의 효과적 활용을 위한 정책적 대안들을 개발하여 왔다.

그럼에도 불구하고, 기존의 연구들은 최근에 발생되고 있는 다양한 유형의 협력적 간접공급의 수요에 효과적으로 대응하기에는 한계가 있다. 첫째, 기존의 연구들은 접근시각에서 특정제도의 설계나 제도 자체의 활용에 국한되어 있다. 기존연구에서 제시된 전반적인 내용이 지방자치단체조합의 도입과 활성화를 위해 필요한 제도적 또는 정책적 제언이나 광역경제발전위원회의 기구설계에 역점을 두고 있음은 전술한 바와 같다. 이에 따라서 협력적 간접공급의 현실적인 수요가 여러 가지 측면에서 변화되고 있다는 점은 간과되고 있다. 둘째, 협력적 간접공급의 기본영역을 지방자치단체 수준에 국한하고 있다. 엄밀히 말하면, 지방자치단체와 중앙정부의 구분은 기능적 분담체제일 뿐 정부라는 확대된 범주에서는 공히 행정서비스를 생산하고 공급하는 주체이다. 따라서 수요나 환경의 변화에

따라서 지방자치단체와 중앙정부의 구분을 초월하는 정부적 차원에서 요청되는 협력적 간접공급에 대한 개연성이 회피되어서는 아니 된다.

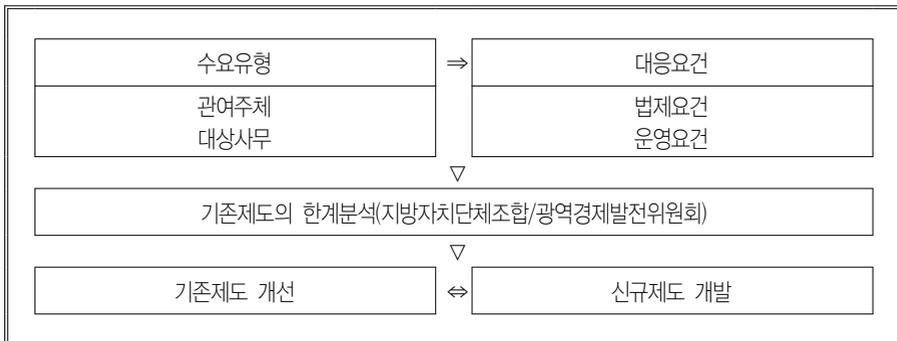
이와 같은 기존연구의 한계를 감안한다면, 협력적 간접공급에 대한 현실적 수요변화에 대응할 수 있는 새로운 정책대안에 대한 모색이 필요하다. 따라서 여기에서는 협력적 간접공급의 수요변화를 분석하고, 이에 효율적으로 대응할 수 있는 정책대안을 기존연구의 접근시각과 달리 하여 모색하고자 한다.

### 3. 연구의 분석틀

본 연구에서는 전술한 기존연구의 결과를 감안하여 다음과 같이 두 가지 측면에 초점을 두고 협력적 간접공급의 방식을 분석하고자 한다. 하나는 다양한 협력적 수요에 비추어 현행의 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회의 실태적 한계를 규명하여 보완하는 것이고, 다른 하나는 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회의 본질적 한계를 대체하는 대안적 제도를 검토하는 것이다.

이를 위하여 우선 다양한 협력적 수요유형을 협력주체와 서비스 범위를 기준으로 분석하고, 이의 수행에 필요한 법제요건 및 운영요건을 도출한다. 그리고 이에 근거하여 현행의 협력적 간접공급의 제도인 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회의 한계를 분석하고, 그 결과에 기초하여 현행제도의 보완방안과 신규제도의 도입방안을 모색하고자 한다.

■ 그림 2-2. 연구의 분석틀 ■



## 제3장 협력적 간접공급의 수요변화와 현행제도의 한계분석

### 제1절 협력적 간접공급의 수요변화

#### 1. 협력적 간접공급의 대응실태

1991년 지방자치의 실시 이후 지방자치단체의 제공서비스를 대상으로 협력적 간접공급의 방식이 적용된 사례는 크게 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회이다.<sup>3)</sup> 지방자치단체조합은 「지방자치법」에 규정된 협력적 간접공급의 제도이고, 광역경제발전위원회는 「국가균형발전특별법」에 그 근거를 두고 있다. 이들에 대해 구체적 설립실태를 살펴보면, 다음과 같다.

##### 1) 지방자치단체조합의 설립실태

협력적 간접공급을 위해 설치된 지방자치단체조합은 1991년 “수도권매립지운영관리조합” 이후 총 10개가 설치되었다. 이 가운데 “수도권매립지운영관리조합”과 “자치정보화조합” 및 “부산-거제간연결도로건설조합”은 2011년 현재로서는 존재하지 않는다. “수도권매립지운영관리조합”은 2000년에 지방공사로 전환되었고, “자치정보화조합”은 2008년에 특수법인인 “한국지역정보개발원”으로 법적 지위가 변경되었다. 그리고 “부산-거제간연결도로건설조합”은 설립목적이 달성되어 2011년에 해산되었다. 이들 각 지방자치단체조합의 구성기관과 설립목적

3) 광역경제발전위원회가 협력적 간접공급을 위한 적절한 제도인가에 대해서는 전술한 바가 있기 때문에 여기에서는 재론하지 않기로 한다.

을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 가장 먼저 설립된 수도권매립지운영관리조합은 1991년 서울특별시와 인천광역시 및 경기도<sup>4)</sup>가 구성기관으로 참여하여 설립된 지방자치단체조합이다. 동 지방자치단체조합은 수도권 쓰레기의 공동매립과 매립지의 효율적 운영을 위하여 설치하였으나, 전체 직원의 구성기관으로부터의 파견과 구성기관에 대한 재정 의존의 심화에 따른 문제로 전술한 바와 같이 2000년에 지방공사로 법적 지위를 변경하였다. 자치정보화조합은 전자지방정부의 효율적 구현을 지원하기 위하여 「전자정부법」 제50조<sup>5)</sup>와 「지방자치법」 제149조에 의거 서울특별시를 비롯한 16개 광역단체가 구성원으로 참여하여 2003년에 설립되었다(금창호외, 2002: 1). 전술한 “수도권매립지운영관리조합”과 달리 직원의 다수를 고유직원으로 충원하였으나, 2008년에 특수법인으로 법적 지위를 변경하였다. 부산-거제간연결도로건설조합은 부산과 거제도간 거가대교를 건설하기 위하여 부산광역시와 거제시가 구성기관으로 참여하여 설치되었으나, 2011년 6월에 거가대교가 완공됨으로써 해산되었다. 경제자유구역청은 「경제자유구역의지정및운영에관한특별법」에 의거하여 당해구역의 관련사무의 효율적 처리를 위한 행정기구로 지방자치단체조합을 설치토록 하고 있다. 이에 따라 부산·진해경제자유구역청은 부산광역시와 경상남도를 구성기관으로, 광양만권경제자유구역청은 전라남도과 경상남도를 구성기관으로 2004년에 설치되었고, 황해경제자유구역청은 충청남도와 경기도를 구성기관으로, 대구·경북경제자유구역청은 대구광역시와 경상북도를 구성기관으로 2008년에 설치되었다. 부산·김해경량전철조합은 부산과 김해간 경량전철의 건설을 위해 부산광역시와 김해시가 구성기관으로 참여하여 2004년에 설치되었다. 그리고 지리산권관광개발조합은 지리산권 관광사업의 공동추진을 위하여 남원·장수·구례·곡성·함양·산청·하동의 7개 시·군이 구성기관으로 참여하여 2008년에 설치되었다.

4) 경기도의 경우 모든 시·군이 구성 지방자치단체로 참여한 것이 아니라 다음과 같은 기초자치단체들이다. 즉, 수원시, 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 광명시, 평택시, 안산시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 하남시, 파주시, 김포시, 광주군, 포천군 등이 그들이다(수도권매립지운영관리조합, 1999).

5) 「전자정부법」 제50조에 따르면, 2개 이상의 지방자치단체는 소관 정보화사업을 공동으로 추진하기 위하여 「지방자치법」 제149조의 규정에 의한 지방자치단체조합을 설립할 수 있다고 규정하고 있다.

■ 표 3-1. 지방자치단체조합 설치현황 ■

명칭	구성원	목적	설립년도	비고
수도권매립지운영관리조합	서울/인천/경기	수도권 쓰레기의 공동매립	1991	지방공사 전환
자치정보화조합	16개 광역단체	전자지방정부의 효율적 구현지원	2003	특수법인 전환
부산-거제간연결도로건설조합	부산/거제	부산-거제간 거가대교의 건설	2003	목적달성 폐지
광양만권경제자유구역청	전남/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
부산·진해경제자유구역청	부산/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
부산·김해경량전철조합	부산/김해	부산-김해간 경전철 건설	2004	
수도권교통조합	서울/인천/경기	수도권 광역교통체계 구축 및 관련사업의 효율적 추진	2005	
황해경제자유구역청	충남/경기	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
대구경북경제자유구역청	대구/경북	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
지리산권관광개발조합	남원/장수/구례/곡성/함양/산청/하동	지리산권 공동연계사업의 효율적 추진	2008	

## 2) 광역경제발전위원회의 설립실태

한편, 전술한 지방자치단체조합 이외에 협력적 간접공급을 위한 제도적 장치로는 광역경제발전위원회가 있다. 광역경제발전위원회는 「국가균형발전특별법」 제28조에 근거하여 각 권역별 광역계획 및 광역시행계획의 수립, 광역경제권내의 시도간 협력사업의 발굴, 시도 연계 협력사업에 대한 자원분담, 광역경제권사업의 관리평가에 관한 사항을 수행하기 위하여 2009년에 설치되었다. 2011년 현재 수도권, 동남권, 충청권, 호남권, 대경권, 강원권 및 제주권 등 7개 권역에 7개의 광역경제발전위원회가 설치되어 있다. 다만, 7개 광역경제발전위원회

가운데 강원권과 제주권은 각각 강원도와 제주특별자치도의 단일기관으로 구성 되어 있다.

▣ 표 3-2. 광역경제발전위원회 설치현황 ▣

명칭	구성원	목적	설립년도	비고
수도권광역경제 발전위원회	서울/인천/경기	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	
동남권광역경제 발전위원회	부산/울산/경남	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	
충청권광역경제 발전위원회	대전/충북/충남	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	
호남권광역경제 발전위원회	광주/전북/전남	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	
대경권광역경제 발전위원회	대구/경북	지역산업육성과 시도간 연계협력사업의 효율적 추진	2009	
강원권광역경제 발전위원회	강원	지역산업육성	2009	단일 구성기관
제주권광역경제 발전위원회	제주	지역산업육성	2009	단일 구성기관

## 2. 협력적 간접공급의 수요변화 분석

### 1) 수요변화분석의 기준

협력적 간접공급의 수요변화를 분석하기 위한 기준으로는 협력주체와 서비스 범위를 적용하고자 한다. 협력적 간접공급은 특정의 행정서비스를 제공하기 위하여 원칙적으로 다수의 제공자간 협력과 제공자와 공급자의 분리 및 서비스 제공비용의 분담 등이 요청된다. 이와 같은 기본원칙 하에서 행정환경의 변화나 정부의 정책기조의 변경 등에 따라서 협력적 간접공급의 협력주체와 서비스의 범위는 탄력적인 조정이 이루어지는 것이 일반적이다.

따라서 여기에서는 협력적 간접공급의 협력주체와 서비스 범위를 기준으로 그 간의 수요변화를 측정하고자 한다. 다만, 수요변화의 분석기준인 협력주체와 서비스 범위의 개념은 다음과 같이 규정한다. 즉, 협력주체는 구성기관인 각 협력 주체의 법적 지위여부를 판단하는 기준이고, 서비스 범위는 제공대상인 서비스의 종류의 과다를 판단하는 기준이다. 다시 말하면, 협력주체는 협력적 간접공급에 참여하는 기관의 법적 지위가 단일인가 그렇지 아니한가를 그리고 서비스 범위는 협력적 간접공급을 통해서 제공되는 서비스의 종류가 단일(일부)인가 다수인가를 판단하는 기준으로 적용된다.

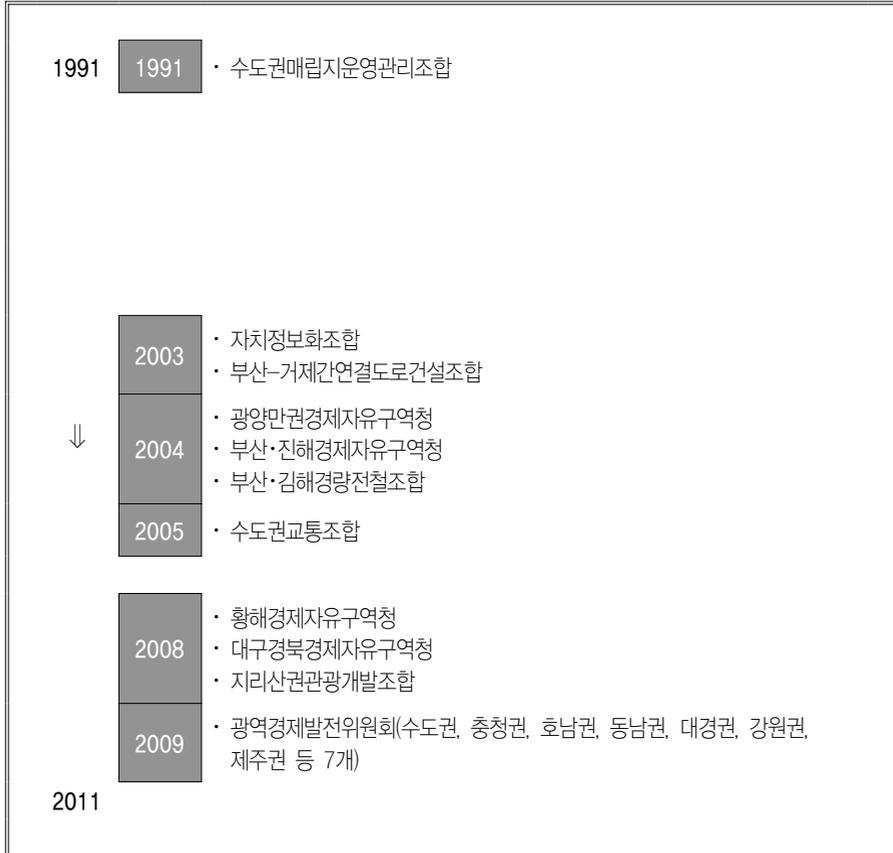
▣ 표 3-3. 협력적 간접공급의 수요변화 분석기준 ▣

분석기준	기준개념
협력주체	■ 협력주체별 법적 지위 동질성 여부
서비스 범위	■ 제공서비스 종류의 단일(일부)성 여부

## 2) 수요변화의 내용분석

전술한 바와 같이 협력적 간접공급의 대응기제로는 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회가 활용되어 왔다. 이와 같은 두 가지 제도에 기초하여 설치된 각각의 지방자치단체조합 및 광역경제발전위원회의 연도별 설치현황을 보면, 다음과 같다. 즉, 지방자치단체조합의 경우 1991년 1개, 2003년 2개, 2004년 3개, 2005년 1개, 2008년 3개 등이, 그리고 광역경제발전위원회의 경우 2009년에 7개가 설치되었다.

■ 그림 3-1. 협력적 간접공급제도의 연도별 설치현황 ■



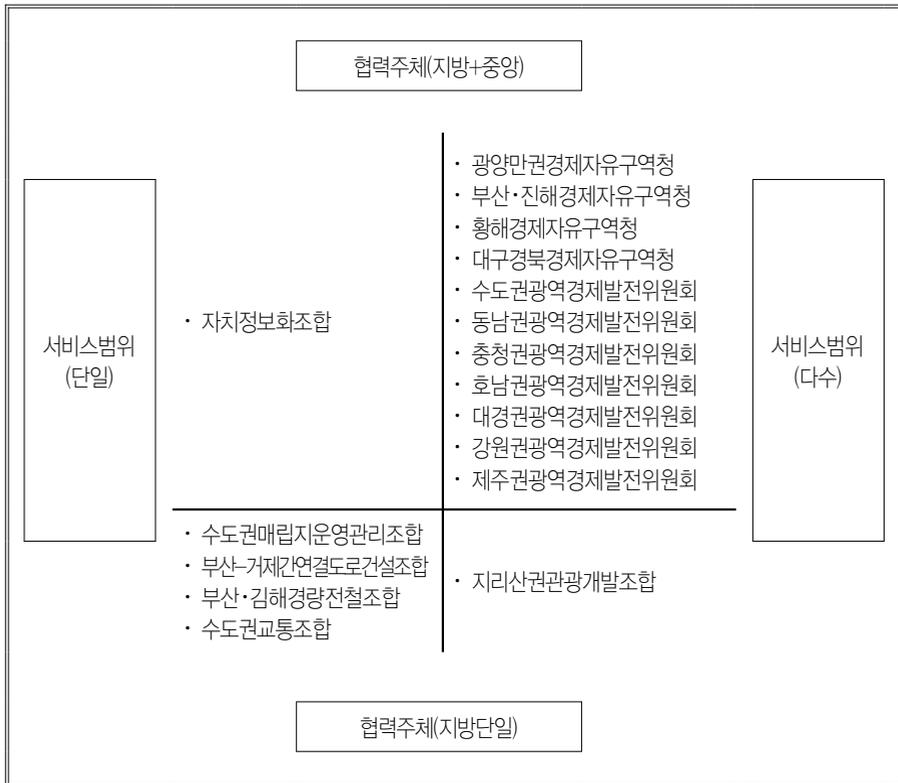
이러한 협력적 간접공급 제도들의 각각을 대상으로 협력주체와 서비스 범위의 구체적 내용을 살펴보면, 크게 4 가지 유형으로 구분되고 있다. 첫째는 지방단일의 협력주체와 단일서비스로 4개의 지방자치단체조합이 해당되고, 지방단일 협력주체와 다수 서비스로 1개의 지방자치단체조합이 포함되며, 셋째로 지방+중앙 협력주체와 단일 서비스로 1개 지방자치단체조합이 해당되며, 넷째로 지방+중앙 협력주체와 다수 서비스로 4개의 지방자치단체조합과 7개의 광역경제발전위원회가 해당된다.

표 3-4. 협력적 간접공급제도별 협력주체와 서비스 범위

구분	내용	
수도권매립지운영관리조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일서비스(쓰레기)
자치정보화조합	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 단일 서비스(전자정부)
부산-거제간연결도로건설조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일서비스(교량)
광양만권경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
부산·진해경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
부산·김해경량전철조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일 서비스(경량전철)
수도권교통조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 단일서비스(교통)
황해경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
대구경북경제자유구역청	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
지리산권관광개발조합	협력주체	· 지방단일
	서비스 범위	· 다수 서비스
수도권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
동남권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
충청권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
호남권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
대경권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
강원권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스
제주권광역경제발전위원회	협력주체	· 지방+중앙(중앙 의사결정 관여)
	서비스 범위	· 다수 서비스

이들을 대상으로 협력주체와 서비스 범위를 적용하여 수요변화를 분석하면, 다음과 같다. 첫째, 협력주체에서는 주체의 법적 지위를 기준으로 초기의 지방단일에서 최근에는 의사결정과정에서 중앙이 관여하는 지방+중앙 구조로 전환되고 있다는 점이다. 특히, 경제자유구역청과 권역별 광역경제발전위원회는 전반적인 계획수립에 대해 중앙정부인 지식경제부와 지역발전위원회가 의사결정에 관여하고 있는 실정이다. 물론 초기에도 지방+중앙 구조가 자치정보화조합에서 나타나기도 했지만, 이는 전반적인 경향이라고 보기는 어렵다. 둘째, 서비스 범위에서는 초기의 단일 서비스에서 최근에는 다수 서비스를 제공하는 방식으로 전환되고 있다. 물론, 전체적인 서비스의 규모는 다르지만, 전반적으로 단일에서 다수로 전환되고 있는 것은 분명하다.

■ 그림 3-2. 협력적 간접공급의 수요변화 분석 ■



전술한 협력적 간접공급의 수요변화 분석결과에 따르면, 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다. 우선, 협력주체에서는 초기의 지방단일에서 최근의 지방+중앙 구조에 대한 수요가 증가하고, 서비스 범위에서는 초기의 단일 서비스에서 최근의 다수 서비스에 대한 수요가 증가하고 있다는 것이다.

■ 표 3-5. 협력적 간접공급의 수요변화 ■

구분	초기	최근
협력주체	지방단일	지방+중앙
서비스 범위	단일 서비스	다수 서비스

## 제2절 현행의 수요대응체제 실태

### 1. 지방자치단체조합의 실태

#### 1) 설립주체

설립주체는 지방자치단체조합을 설립하는 행정기관의 자격을 말한다. 지방자치단체조합은 원칙적으로 특정사무에 대한 지방자치단체간 수평적 협력처리를 위한 목적으로 하고 있다. 다시 말하면, 중앙정부의 관여나 조정을 배제하고, 지방자치단체간에 자율적인 협력처리에 초점을 두고 있다는 것이다. 따라서 우리나라의 지방자치단체조합도 설립주체로는 지방자치단체만을 인정하고 있다. 다만, 지방자치단체조합을 활용하고 있는 여타 외국의 사례에 따르면, 지방자치단체가 아닌 행정기관 등이 설립주체로 참여하고 있는 경우도 있다. 예를 들면, 일본의 경우에는 특별지방자치단체인 특별구가 지방자치단체조합의 설립주체가 될 수 있으며, 독일의 경우 지방자치단체조합의 설립주체를 광범위하게 인정하여 개인, 법인 및 중앙정부 등에게도 허용하고 있다.

## 2) 설립절차

설립절차는 지방자치단체조합을 설치하는 제반과정을 말한다. 일반적으로 2개 이상의 구성기관이 참여하여 설치하는 지방자치단체조합의 경우 협의를 통한 규약의 제정과 당해기관의 지방의회 의결과 관장 중앙부서장의 승인을 설립절차의 주요 사항으로 하고 있다. 다만, 구성기관이 기초자치단체로 구성되는 경우에는 차상급 기관장(광역단체장)의 승인만으로 설립이 가능하다. 우리나라 지방자치단체조합의 설립절차 역시 전술한 내용과 다르지 않다. 그러나 구성기관의 지방의회의 의결을 반드시 거쳐야 하는가에 대해서는 국가별로 사례가 다르다. 일본의 경우에는 지방의회의 의결사항이라는 명시적 규정을 두지 않고 있음<sup>6)</sup>에 비하여 프랑스의 경우에는 해산과 마찬가지로 설립 시에도 지방의회의 동의를 거치도록 하고 있다.

## 3) 구역설정

구역은 지방자치단체조합의 관할권이 미치는 공간적 범위를 말한다. 이는 지방자치단체와 마찬가지로 지방자치단체조합이 성립하기 위한 기본적 요소 중의 하나이다. 일반적으로 지방자치단체조합의 구역은 구성기관의 관할구역으로 한다. 우리나라의 지방자치단체조합 역시 동일하다. 이처럼 지방자치단체조합의 관할구역을 구성기관의 행정구역과 통일시키는 이유는 주로 관장사무의 성격에 기인한다. 다시 말하여 지방자치단체조합을 통해서 제공되는 사무는 구성기관간에 공통적으로 처리되던 사무들이고, 이들 사무는 구성기관들의 행정구역 전체를 대상으로 제공되던 것들이다. 예를 들면, 2개 이상의 지방자치단체가 지방자치단체조합을 설립하여 쓰레기 처리를 관장케 하고자 할 경우 지방자치단체조합

6) 일본의 경우 지방의회의 의결을 명시적으로 규정하고 있지 않음에도 불구하고, 지방의회의 의결은 당연한 절차의 하나로 간주하고 있다. 특히, 중앙정부에 의한 강제설립이 아닌 지방자치단체에 의한 임의설립에서는 지방의회의 의결을 반드시 거쳐야 하며, 이 때 지방의회의 의결은 규약을 제정하기 위한 지방자치단체 장의 협의도 구속하는 것으로 간주한다. 다시 말하면, 지방의회의 의결대상에는 협의의 내용까지 포함되며, 지방의회의 의결에 반하는 협의를 지방자치단체 장이 할 수 없다는 것이다(秋田周, 1992: 54).

에 이관되기 전까지 쓰레기 처리는 2개 이상의 해당지방자치단체별 각각의 행정 구역 전체에 걸쳐서 제공되었던 것이다.

#### 4) 사무처리

사무처리는 지방자치단체조합이 처리하는 사무의 종류와 범위에 관한 문제이다. 더불어서 사무처리의 권한에 관한 문제이기도 하다. 즉, 지방자치단체조합을 통해 처리되는 사무의 종류는 무엇이고, 그 범위와 처리권한의 수준은 어떻게 설정하는 것이 타당한가의 문제이다.

원칙적으로 지방자치단체조합이 처리하는 사무는 지방자치단체의 권한에 속하거나 또는 지방자치단체 장의 권한에 속하는 모든 사무가 해당된다.<sup>7)</sup> 우리나라의 지방자치단체조합의 처리사무 역시 특별한 규정이 없다. 그러나 실제 전술한 모든 사무가 지방자치단체조합의 처리사무가 되는 것은 아니다. 지방자치단체조합을 통해 처리하고자 하는 사무는 대체적으로 지방자치단체를 통해 처리하는 것이 효율적이지 못하다고 판단되는 사무들이기 때문이다. 이와 같은 사무들에는 주로 규모경제 달성사무, 상호협력사무 및 분쟁유발 사무 등이 포함된다.

한편, 지방자치단체조합의 사무범위는 원칙적으로 구성기관의 사무위임 결정에 의한다. 즉, 구성기관간 협의로 지방자치단체조합을 통해 처리하는 사무를 결정하는 것이 설립절차의 요건이므로 구성기관이 지방자치단체조합의 사무범위를 결정하는 것이 원칙이다. 그리고 이러한 원칙은 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가들의 사례에서도 나타나고 있다. 예를 들면, 일본의 경우에는 「지방자치법」에 구성기관간 협의를 통하여 공동처리사무를 결정하는 것으로 명시하고 있다. 그러나 이러한 원칙과 달리 사무범위를 지방자치단체조합이 결정하도록 하는 예외적 사례도 존재한다. 일본의 광역연합의 경우에는 광역행정수요에 대한 효율적 대처와 국가의 권한이양에 대한 효과적 수용체제를 확립하기 위하여 설

7) 일본의 지방자치법에 따르면, 보통지방자치단체와 특별구는 그 사무의 일부 또는 보통지방자치단체 및 특별구의 장, 위원회 또는 위원의 권한에 속하는 일부 사무를 지방자치단체조합을 통해 처리할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

치된 목적에 근거하여 그 권한 및 사무의 위임을 국가 및 도·도·부·현 지사에게 요청할 권한을 갖고 있다. 다시 말하여 광역연합의 경우에는 사무의 범위를 구성기관이 아닌 지방자치단체조합 스스로 결정할 수 있다는 것이다.

## 5) 내부규약

지방자치단체조합의 내부규약은 그 조직과 운영에 관련된 모범을 설정하는 것을 말한다. 다수의 국가들은 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 인정하고 있어 지방자치단체로서의 법인격을 부여받고, 이에 근거하여 자치권에 해당하는 조례와 규칙을 제정할 수 있는 권한을 보유하는 바,<sup>8)</sup> 이러한 자치권의 제정근거가 규약이 된다. 따라서 지방자치단체조합의 규약은 지방자치단체의 기본법인 「지방자치법」에 해당하는 것으로 해석한다.<sup>9)</sup> 다만, 우리나라의 경우 지방자치단체조합의 법적 지위를 공법인으로 하고 있으나, 지방자치단체의 법적 지위는 부여하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체조합의 규약은 내부적인 조직운영에 관련된 각종 규칙제정의 근거로 간주할 수 있다. 이와 같은 규약에 규정할 사항은 크게 필수적 사항과 임의적 사항으로 구분한다. 필수적 사항은 모든 지방자치단체조합이 규약 제정시에 간과해서는 안될 사항들을 말하고, 임의적 사항은 구성기관간 협의에 따라 지방자치단체조합별 추가적 필요사항을 말한다. 필수적 규정사항은 「지방자치법」에 의거하여 모든 지방자치단체조합이 공통적으로 규정할 사항으로 조합의 명칭, 조합을 구성하는 지방자치단체, 사무소 위치, 조합의 사무, 조합회의의 조직 및 위원의 선임방식, 집행기관의 조직 및 선임방법, 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법, 기타 조합

8) 특별지방자치단체도 일반지방자치단체와 마찬가지로 규약이 정하는 범위 내에서 관장사무의 처리를 위하여 필요한 조례와 규칙 등을 제정하는 권한을 보유한다(秋田周, 1992: 48).

9) 일본의 지방자치법은 특별지방자치단체에 대해서 법률이나 이에 준하는 정령으로 특별규정이 있는 경우에는 그것을 적용하고, 특별규정이 없는 경우에는 일반지방자치단체에 관한 규정을 준용토록 하고 있지만, 특별지방자치단체의 규약에 규정된 사항은 그 근거를 지방자치법 제287조, 지방자치법 시행령 제218조에 두고 있고, 규약의 규정사항은 그러한 규약들의 구체화로 해석되므로 “법률 또는 이에 준하는 정령에 특별규정이 있는 것”에 해당된다고 해석하고 있다(秋田周, 1992: 59).

의 구성 및 운영에 관한 사항 등이 그것이다.<sup>10)</sup>

## 6) 기관구성

지방자치단체조합의 기관구성은 지방자치단체와 마찬가지로 의결기관과 집행기관의 구성방식을 말한다. 다수의 국가에서 지방자치단체조합은 지방자치단체의 법인격을 보유하고 있고, 우리나라는 공법인이지만, 의결권과 집행권을 동시에 부여하고 있다.

일반적으로 의결기관과 집행기관을 설치하는 방법은 두 가지 방식이 활용되고 있다. 하나는 통합형이고, 다른 하나는 분리형이다. 통합형은 의결기능과 집행기능을 단일의 기관에 귀속시키는 방법을 말하고, 분리형은 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시키는 방법을 말한다. 이러한 기관구성방식은 민주성과 효율성을 기준으로 적절한 방법을 취사선택하는 것이 일반적이다. 외국사례에 따르면, 지방자치단체조합의 기관구성은 기관분리형이 다수를 점유하고 있으며, 기관운영의 효율성이 강조될 경우에 통합형을 채택하고 있다.<sup>11)</sup>

한편, 의결기관의 구성원을 선임하는 방법은 규약으로 정할 사항이지만, 흔히 구성기관의 지방의원이 겸임하는 경우가 다수이고, 경우에 따라서는 구성기관의 지방의원이 아닌 자를 지방자치단체조합의 의결기관의 구성원으로 선임하는 사례도 있다. 예를 들면, 영국의 경찰공동위원회(Police Joint Boards)나 독일의 목적조합은 지방의원이 아닌 공무원 또는 관련전문가를 그들의 대표자로 선임할 수 있도록 하고 있다. 그러나 지방자치단체조합의 주민대표성을 확보하기 위해서는 원칙적으로 구성기관의 지방의원을 의결기관의 구성원으로 선임하고, 특별히 예외가 필요한 경우에만 지방의원이 아닌 자 중에서 선임하는 것이 일반적이다.

10) 일본의 지방자치법에 따르면, 지방자치단체조합의 규약기재 사항으로 7가지를 명시하고 있다. 즉, 조합의 명칭, 조합을 조직하는 지방자치단체, 조합이 공동처리하는 사무, 조합사무소의 위치, 조합의회의 조직 및 의원선거의 방법, 조합집행기관의 조직 및 선임방법, 조합경비의 지출방법 등이 그것이다.

11) 기관통합형의 대표적인 사례가 “뉴욕항 특별구”이다. 뉴욕항 특별구는 뉴욕 및 뉴저지 주지사가 각각 6명씩 임명하여 총 12명으로 구성되는 위원회를 중심으로 운영된다. 다만, 특별구의 운영 책임자는 동 위원회에서 선임하는 것이 아니라 뉴욕 주지사가 임명하고, 동 위원회의 의장은 뉴저지 주지사가 임명한다.

우리나라의 경우 전술한 예외적 사례에 해당되어 구성기관의 지방의원이 아닌 자를 지방자치단체조합의 의결기관 구성원으로 선임하고 있다.

또한 집행기관의 장을 선임하는 방법 역시 의결기관의 구성원 선임과 마찬가지로 규약으로 정할 사항이지만, 대체적으로 통합형과 분리형에 따라 다소 다르다. 통합형은 일부 외부 전문가를 선임하는 사례도 있으나, 대체적으로 의결기관의 구성원 중에서 호선에 의해 선임하는 방법이 활용되고 있다. 이에 비하여 분리형은 의결기관의 구성원과 별도로 설치기관의 장 또는 외부 전문가 중에서 선임하는 방법을 활용한다. 다만, 어느 경우이든 집행기관의 장은 의결기관의 다수결에 의해 선출된다. 일본 광역연합의 이사장과 독일 목적조합의 조합장은 설치기관의 장 중에서 선거에 의해 결정된다. 우리 나라의 지방자치단체조합도 전술한 바와 같이 분리형을 채택하고 있어서 집행기관의 장은 설치기관의 장 또는 외부 전문가 중에서 의결기관의 의결을 통해 선출하고 있다.

## 7) 인력관리

지방자치단체조합의 인력관리는 인력충원과 인사관리의 방법에 관한 내용을 말한다. 인력관리는 원칙적으로 규약사항으로 지방자치단체조합별로 다양할 수 있다.

인력을 충원하는 방법은 구성기관으로부터 파견인력을 받는가의 여부에 따라 크게 두 가지 방법으로 구분된다. 하나는 구성기관으로부터 일정규모의 파견인력을 받는 방법이고, 다른 하나는 파견인력을 받지 않는 방법이다. 외국사례에 따르면, 규모의 차이는 있지만 대부분이 구성기관으로부터 파견인력을 받는 경향을 보이고 있다. 이 경우 지방자치단체조합의 인력구성은 파견인력, 고유인력 및 임시인력으로 편성된다. 이에 비하여 미국의 특별구와 같이 구성기관으로부터 파견인력을 받지 않고 완전히 고유인력만으로 구성되는 사례도 있다. 지방자치단체조합의 인력충원에서 나타나는 이러한 차이들은 관장하는 사무의 특성이나, 해당국가의 공직구조<sup>12)</sup>에 기인하는 바 크다. 우리나라의 지방자치단체조합은 전반적으로 구성기관으로부터 인력을 파견받으며, 따라서 파견인력과 고유인

력으로 구성된다.

한편, 인사관리는 주로 지방자치단체조합의 집행기관장이 행사하는 인력의 통할권에 초점이 있다. 집행기관장의 인력 통할권은 전술한 인력충원 구조와 매우 밀접한 상관성을 갖는다. 기관장의 인력 통할권은 제도적으로 근무성적평정권에 의존하는 비중이 크다. 따라서 파견인력에 대한 기관장의 근무성적평정권이 독립적으로 행사되지 못할 경우 인력관리의 효율성을 담보하기가 어렵게 된다. 우리나라의 지방자치단체조합은 파견인력에 대한 통할권이 전적으로 보장되지 못하여 인력관리에 한계를 보이고 있다.

## 8) 재원관리

지방자치단체조합의 재원관리는 재원의 조달과 지출에 관한 내용이다. 재원의 지출은 규약의 기재사항이지만, 재원의 조달은 지방자치단체조합의 기관운영 안정성과 독립성에 현저한 영향요인으로 작용한다는 측면에서 기본적인 사항을 「지방자치법」에 규정하고 있다. 지방자치단체조합의 재원조달에서 가장 원칙적인 방법은 구성기관들이 각출하는 분담금과 지방자치단체조합이 제공하는 편익에 대한 이용자들의 사용료나 수수료 등이 된다. 그러나 일부외국에서는 지방자치단체조합의 재정적 안정성을 확보하기 위하여 전술한 원칙적 방법들 이외에 다양한 재원조달 방법을 활용하고 있기도 하다. 가장 보편적으로 활용되고 있는 방법이 기채, 교부금, 국고보조금 등이다. 이외에 국가에 따라서는 과세권을 부여하는 사례도 있다. 또한 지방자치단체조합의 재원지출방법은 규약의 기재사항으로 지방자치단체조합별로 규정하고 있다.

## 9) 규약의 변경 및 해산

지방자치단체조합의 규약변경 및 해산은 설립 당시의 지방자치단체조합에 변

12) 예를 들어, 미국의 경우 설치기관으로부터 파견인력을 받지 않는 주된 이유는 직위분류제의 공직구조를 가지고 있기 때문에 일종의 순환보직에 해당되는 파견을 비중 있게 활용하지 않기 때문이다.

화가 초래된다는 것을 말한다. 따라서 이 경우에는 원칙적으로 지방자치단체조합의 재량에 따르는 것이 아니라 구성기관의 관여가 수반된다.

지방자치단체조합의 규약변경은 기본법에 변화를 가하는 것으로 구성기관의 수 또는 공동처리 사무의 증감 등이 주된 원인으로 나타나고 있다. 우선, 구성기관의 수에 변경이 오는 경우는 구성기관 중의 일부가 탈퇴하거나 신규로 구성기관이 가입하는 경우이다. 이 때에는 지방자치단체조합의 구성기관의 규모와 구역의 변경이 초래되기 때문에 지방자치단체조합의 설립과 동일한 절차를 요하게 된다. 또한 공동처리 사무의 증감은 사무의 종류, 내용 및 양적인 변화를 초래하고 이로 인해 지방자치단체조합의 권능의 변화를 가져온다. 때문에 이 역시 구성기관간 협의와 중앙정부의 승인 등 설립과 동일한 절차를 거쳐야 한다.

한편, 지방자치단체조합의 해산은 그 존재를 소멸시키는 것을 말한다. 따라서 지방자치단체조합의 법인격을 상실하고, 그 규약이 실효되며, 관장사무는 구성기관에 환원된다. 따라서 원칙적으로 지방자치단체조합의 해산은 설립과 동일한 절차를 거쳐야 한다. 다만, 설립절차에서 규정된 중앙정부의 승인에 대해서는 이론의 여지가 있다. 일본의 경우에는 우리나라와 달리 설립절차에서 요청된 자치대신의 승인이 해산에서는 신고만으로 가능하도록 하고 있다.

■ 표 3-6. 지방자치단체조합의 실태 ■

구분	내용
설립주체	· 지방자치단체
설립절차	· 규약제정, 지방의회 의결, 행안부장관 승인(기초는 시도지사 승인) · 2개 이상 시도관련 조합은 행안부장관 승인
구역설정	· 구성기관 행정구역
사무처리	· 사무종류 - 지방자치단체 및 단체장 권한 사무 전체(규모경제 달성사무, 상호협력사무, 분쟁유발 사무 등) · 사무범위 - 구성기관 위임사무
내부규약	· 법적 지위 - 조합운영의 모범 · 필수기재내용 - 조합의 명칭

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조합을 구성하는 지방자치단체</li> <li>- 사무소 위치</li> <li>- 조합의 사무</li> <li>- 조합회의의 조직 및 위원의 선임방식</li> <li>- 집행기관의 조직 및 선임방법</li> <li>- 조합의 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법</li> <li>- 기타 조합의 구성 및 운영에 관한 사항</li> </ul>
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대립형 기관구성</li> <li>- 의결기관 : 조합회의</li> <li>- 집행기관 : 조합장</li> </ul>
인력관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인력총원</li> <li>- 구성기관 파견인력 및 고유인력</li> <li>· 인사관리</li> <li>- 파견인력 통할권 부재</li> </ul>
재원관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재원조달</li> <li>- 분담금, 사용료, 수수료 등</li> <li>· 재원지출</li> <li>- 정부회계 방식 준용</li> </ul>
규약 변경 및 해산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규약변경 및 해산</li> <li>- 설립절차 동일 적용</li> </ul>

## 2. 광역경제발전위원회의 실태

### 1) 설립주체

광역경제발전위원회의 설립주체는 해당 광역권의 광역자치단체인 시도이다. 따라서 설립주체가 지방자치단체라는 점에서는 전술한 지방자치단체조합과 동일하다. 그러나 지방자치단체조합의 설립주체가 기초와 광역을 포괄하는 것에 비해 광역경제발전위원회는 광역자치단체로 제한되고 있다. 이처럼 광역경제발전위원회의 설립주체가 광역자치단체로 제한된 것은 관장사무의 특성에서 비롯되고 있다. 광역경제발전위원회는 광역경제권이라는 광역단위의 지역발전정책을 수행하기 위한 수단적 기구라는 특성을 가지고 있기 때문이다. 지역발전위원회는 지역발전을 위한 공간범위를 기준으로 하는 세 가지의 정책을 수립 및 추진하고 있는데, 그것은 초광역권, 광역경제권 및 기초생활권 등이다. 광역경제권은

강원권과 제주권을 제외하면, 현행의 광역자치단체의 행정구역을 넘어서는 공간 단위이고, 따라서 광역단체가 설립주체로 지정되고 있다.

## 2) 설립절차

광역경제발전위원회의 설립절차는 명시적으로 규정되고 있지 않다. 이는 전술한 지방자치단체와 설립방법이 다른 것에서 비롯되고 있다. 지방자치단체조합은 강제설립이 있기는 하지만, 원칙적으로 임의설립이다. 다시 말하면, 지방자치단체조합의 설립을 필요로 하는 구성기관들이 자발적인 의사에 기초하여 규약을 제정하고, 당해 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인으로 설립하는 것이다. 따라서 협력적 간접공급 방식의 필요성에도 불구하고, 지방자치단체조합을 원하지 않을 경우 설치할 필요가 없는 것이다. 이에 비하여 광역경제발전위원회는 각 광역경제권별로 반드시 설치하는 강제설립 방식으로 간주하는 것이 타당하다. 「국가균형발전특별법」 제28조에 따르면, 광역경제권 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 광역경제권별로 광역경제발전위원회를 둔다고 함으로써 전술한 지방자치단체조합의 설립방식인 “..... 설립할 수 있다”의 의미인 임의적 설립을 배제하고 있는 것이다.

## 3) 구역설정

광역경제발전위원회의 구역은 구성기관의 행정구역으로 설정하고 있다. 물론, 명시적으로 광역경제발전위원회의 구역을 설정하는 규정은 관련법률에 담겨 있지 않다. 그러나 광역경제발전위원회는 광역경제권의 지역발전사업을 관장하는 까닭에 해당 광역경제권 전체를 구역으로 해석할 필요가 있고, 이는 곧 구성기관의 행정구역과 일치한다. 결국, 광역경제발전위원회의 구역은 지방자치단체조합과 마찬가지로 광역경제발전위원회를 통해서 제공되는 사무는 구성기관간에 공통적으로 처리되던 사무들이고, 이들 사무는 구성기관들의 행정구역 전체를 대상으로 제공되던 것들이다.

#### 4) 사무처리

광역경제발전위원회의 사무처리는 지방자치단체조합과 달리 사무의 종류와 범위가 관련법으로 명확히 규정되어 있다. 「국가균형발전특별법」 제28조에 따르면, 광역경제발전위원회가 수행할 사무의 종류는 다음과 같다. 즉, ① 광역계획 및 광역시행계획의 수립에 관한 사항, ② 광역경제권내 시·도간 협력사업의 발굴에 관한 사항, ③ 광역경제권내 시·도간 연계·협력사업에 대한 재원의 분담에 관한 사항, ④ 해당 광역경제권 사업의 관리·평가에 관한 사항, ⑤ 그밖에 광역경제권 협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항 등이다. 이처럼 광역경제발전위원회의 사무처리가 지방자치단체조합과 확연히 다른 것은 전술한 바와 같이 양자간의 설립방법의 차이에서 비롯되고 있다. 즉, 지방자치단체조합이 임의설립의 원칙에 기초함으로써 관장사무는 설립목적에 따라서 달라지나, 광역경제발전위원회는 특정의 목적을 실현하기 위하여 강제적으로 설립됨으로써 이미 그 특정의 목적이 부여되고 있는 것이다.

#### 5) 내부규약

광역경제발전위원회는 그 조직의 운영에 필요한 내부규약이 지방자치단체조합처럼 배타적 고권으로 존재하지 않는다. 다만, 「국가균형발전특별법」이나 지역발전위원회의 운영준칙을 제외한 여타의 운영에 관한 사항을 운영세칙으로 규정하고 있다. 이처럼 광역경제발전위원회의 내부규약이 배타적 고권으로 확립되지 못한 것이 지방자치단체조합과 확연히 구별되는 핵심사항의 하나이고, 이는 광역경제발전위원회의 법적 지위와 관련되어 나타나는 결과이다. 일반적으로 정부기구는 중앙부처의 경우 「정부조직법」을 그리고 지방자치단체는 「지방자치법」을 모법으로 하여 그 설치근거를 규정하게 된다. 지방자치단체조합의 경우 「지방자치법」을 모법으로 하여 설립되고 있다. 그러나 광역경제발전위원회는 「국가균형발전특별법」에서 설치의 근거를 제시하고 있을 뿐 행정기구의 원형을 명시하지 않고 있다. 따라서 일반적으로 지방자치단체의 하부행정기구의 운영과 유

사한 방식이 적용되고 있을 뿐 개별 광역경제발전위원회의 운영세칙이 모범으로서의 법적 지위를 부여받지는 못하는 것이다. 지방자치단체조합이 공법인으로서의 법적 지위가 부여되고, 그에 따라 조직운영의 모범이 되는 규약을 제정하는 것과 대비되는 현상이다.

## 6) 기관구성

광역경제발전위원회의 기관구성 역시 지방자치단체조합과 다르다. 지방자치단체조합이 의결기능과 집행기능을 모두 가지고 있으며, 이들의 분리구조를 채택하고 있는 것에 비하여 광역경제발전위원회는 의결기관인 권역별 광역경제발전위원회를 두고, 이의 업무를 보좌하기 위해 사무국을 설치하고 있다. 그리고 의결기관인 광역경제발전위원회의 위원장은 해당 시도지사가 공동으로 선임되고, 사무국의 업무를 총괄하는 사무총장은 위원장이 계약직 공무원으로 보임토록 하고 있다. 따라서 기관구성의 기본원칙에 비추어 보면, 광역경제발전위원회는 의결기능에 국한된 일종의 합의체 조직에 해당된다. 이에 해당되는 기존의 대표적인 사례가 행정협의회이나 광역경제발전위원회는 보다 강화된 의결기능과 이를 보좌하기 위한 사무기구를 구비하고 있다는 점에서 차이가 있다. 결국, 광역경제발전위원회의 기관구성은 의결기능에 기초한 합의체 조직형태이고, 집행기능은 구성 자치단체가 직접 관장하는 방식을 채택하고 있다.

## 7) 인력관리

광역경제발전위원회의 인력관리는 전술한 지방자치단체조합과 마찬가지로 인력충원과 인사관리의 방법에 관한 내용을 말한다. 지방자치단체조합이 인력관리를 규약사항으로 하고 있음에 비해 광역경제발전위원회는 「국가균형발전특별법」에 규정하여 위원회별 다양성이 인정되지 않고 있다. 우선, 인력충원은 원칙적으로 사무국 전체 정원의 절반 이하는 구성기관의 파견인력으로 하고, 잔여 인력은 고유인력으로 충원한다. 이는 전술한 지방자치단체조합과 달리 파견인력의

점유비중을 관련법에 명시하고 있다는 특성이 있다. 한편, 인사관리에서는 파견 인력과 고유인력이 혼재함으로써 전술한 지방자치단체조합과 동일하다. 즉, 파견인력에 대해서는 파견인력의 인사관리 특성상 파견기관의 장이 근무성적평정 등 인사관리권을 보유함으로써 피파견기관의 장인 사무총장의 인사관리는 한계를 가질 수밖에 없다. 다만, 고유인력에 대해서는 사무총장의 전권이 인정되고 있다.

## 8) 재원관리

광역경제발전위원회의 재원관리는 지방자치단체조합과 마찬가지로 재원의 조달과 지출에 관한 내용이다. 재원의 조달은 전술한 지방자치단체조합과 달리 「국가균형발전특별법」에 규정하고 정부회계로 지원함으로써 광역경제발전위원회별 차별성이 인정되지 않고 있다. 지방자치단체조합의 경우에는 소요재원의 충당을 구성기관의 분담금과 서비스 이용에 따른 사용료 및 수수료 등으로 한다는 점을 「지방자치법」에 명시하고 있으나, 실제 소요재원의 조달에서 조합별로 상당한 차이를 갖는다. 예를 들면, 중앙정부의 관여 없이 지방자치단체만으로 설립 및 운영되는 지방자치단체조합의 경우에는 전체 소요재원에서 분담금의 비율이 높고, 경제자유구역청과 같이 중앙정부의 관여가 높은 지방자치단체조합의 경우에는 구성기관의 분담금의 비율이 낮다. 한편, 광역경제발전위원회의 재원의 지출은 전술한 지방자치단체조합과 동일하게 정부회계를 적용한다.

## 9) 규약변경 및 해산

광역경제발전위원회의 규약변경 및 해산은 전술한 지방자치단체조합과 달리 관련법에 명시되어 있지 않다. 이는 광역경제발전위원회의 법적 지위와 관련된다. 지방자치단체조합과 달리 광역경제발전위원회는 독립적인 법인의 지위를 보유하고 있지 못하고, 더욱이 설립이 강제되는 기구이다. 따라서 원칙적으로 규약이 존재하지 않으며, 이에 따라 구성기관이나 관장사무의 변경 등을 구성기관의

자율적 의사에 기초하여 임의로 결정할 수 없다. 또한 법인의 지위를 보유하고 있지 못하므로 자율적 의사에 기초하여 해산 등의 결정을 할 수 없다.

▣ 표 3-7. 광역경제발전위원회의 실태 ▣

구분	내용
설립주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체</li> <li>- 단, 광역자치단체에 국한</li> </ul>
설립절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 설립절차 부재</li> <li>- 「국가균형발전특별법」에 따른 강제설립 방식</li> </ul>
구역설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구성기관 행정구역</li> </ul>
사무처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사무종류 및 사무범위 명시</li> <li>- 광역계획 및 광역시행계획의 수립에 관한 사항</li> <li>- 광역경제권내 시·도간 협력사업의 발굴에 관한 사항</li> <li>- 광역경제권내 시·도간 연계·협력사업에 대한 재원의 분담에 관한 사항</li> <li>- 해당 광역경제권 사업의 관리·평가에 관한 사항</li> <li>- 그밖에 광역경제권 협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항</li> </ul>
내부규약	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자치고권 보유규약 부재</li> <li>- 국가균형발전특별법 및 지역발전위원회의 운영준칙 적용</li> <li>- 공법인이 아닌 하부행정기관의 법적 지위 보유</li> </ul>
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의결기능 국한기관</li> <li>- 의결기관 : 광역경제발전위원</li> <li>- 업무보조 : 사무국 설치</li> </ul>
인력관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인력총원</li> <li>- 구성기관 파견인력 및 고유인력</li> <li>· 인사관리</li> <li>- 파견인력 통할권 부재</li> </ul>
재원관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재원조달</li> <li>- 정부회계로 지원</li> <li>· 재원지출</li> <li>- 정부회계 방식 준용</li> </ul>
규약 변경 및 해산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규약변경 및 해산 부재</li> <li>- 강제설치 및 하부행정기관의 법적 지위</li> </ul>

## 제3절 현행제도의 한계분석

### 1. 한계분석의 판단기준

현행의 협력적 간접공급제도인 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회는 여러 가지 문제점을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 관장사무의 효율적 처리를 위해서는 제도적 및 운영적 측면에서 다양한 보완대책이 마련될 필요가 있다는 것이다. 그리고 이와 같은 논의는 기존의 연구들에서도 충분히 개진되어 왔다. 그러나 협력적 간접공급의 수요변화에 대한 현행 제도의 대응능력에 대해서는 기존연구에서 심층적으로 논의되지 못하였다. 이는 협력적 간접공급의 수요변화가 뚜렷하게 나타난 것이 최근이고, 다소나마 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회 등을 통해서 수요대응이 이루어진 까닭이다. 그러나 향후의 협력적 간접공급 수요의 증가추세에 비추어 보면, 현행의 대응체제에 대한 명확한 한계를 분석하고, 그 결과에 근거하여 효율적인 대응체제를 수립하는 것이 시급하다 하겠다.

따라서 현행제도의 한계는 2개의 단계적 접근을 통해서 분석하고자 한다. 1단계에서는 기존의 협력적 간접공급의 수요대응에서 필요한 요건들을 중심으로 한계를 분석하고, 2단계에서는 최근의 협력적 간접공급의 수요대응에서 필요한 요건들을 중심으로 한계를 분석하고자 한다. 기존의 협력적 간접공급의 대응수요에서 필요한 요건들은 위임된 사무의 효율적 처리를 담보하는 인력과 재원 및 구성단체와의 관계이다. 즉, 사무처리의 효율성을 확보하기 위한 인력관리의 효율성과 재원조달의 충분성 및 구성단체로부터의 독립성 등이 요청된다 하겠다. 이에 비하여 최근의 협력적 간접공급의 수요대응에서 필요한 요건들은 기구설립의 탄력성을 확보하기 위한 설립주체 및 관장사무의 범위이다. 즉, 최근에 발생되고 있는 협력적 간접공급의 수요특성을 감안하면 이에 대응하기 위한 기구는 설립주체 및 관장사무에서 현행제도보다 상대적으로 개방적일 것이 요청되고 있다.

이와 같은 1단계 및 2단계의 한계분석 판단기준을 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 즉, 1단계의 한계분석은 사무처리의 효율성 확보를 위해 요청되는 인력관리의 효율성과 재원조달의 충분성 및 조직운영의 자율성이 적정수준을 유지하고 있는가를 판단하고, 2단계의 한계분석은 수요특성을 반영할 수 있는 기구설치의 탄력성 확보를 위해 요청되는 설립주체 및 관장사무의 개방성이 적정수준을 유지하고 있는가를 판단한다.

■ 표 3-8. 현행제도의 판단기준 ■

구분	필요가치	판단기준
1단계 기존 협력적 간접공급 대응수요 요건	효율성	· 인력관리의 효율성 · 재원조달의 충분성 · 조직운영의 자율성
2단계 최근 협력적 간접공급 대응수요 요건	탄력성	· 설립주체 개방성 · 관장사무 개방성

## 2. 기존 협력적 간접공급 대응수요기준 한계분석

### 1) 인력관리의 독립성

인력관리의 독립성은 조직성과를 최적화하기 위한 가장 기본적인 요건이다. 이를 위해서는 기관장이 구성원의 인사관리에 대한 전권을 보유할 필요가 있다. 그러나 인사관리에 대한 권한의 일부를 행사하지 못하는 파견인력의 비율이 높을수록 인력운영의 효율성은 저하된다.

지방자치단체조합의 경우 기존의 사례를 보면, 두 가지의 인력관리 방법이 활용되어 왔다. “수도권매립지운영관리조합”<sup>13)</sup>과 “부산·진해 경제자유구역청”<sup>14)</sup>은 구성 지방자치단체로부터의 파견공무원을 그리고 “자치정보화조합”<sup>15)</sup>은 파

13) 사무국의 직원은 관계 지방자치단체장이 파견하는 공무원 중에서 조합장이 임명함으로써 전원 구성 지방자치단체로부터의 파견인력에 의존하였다.

14) 사무국의 직원은 전원 구성 지방자치단체인 부산광역시와 경상남도로부터 파견된 공무원으로 구성되어 있다.

견공무원과 고유직원을 병행하여 활용한 것이다(금창호, 2004). 이에 비하여 광역경제발전위원회는 원칙적으로 파견인력과 고유인력을 병행하여 활용하고 있다. 예를 들면, 수도권광역경제발전위원회는 13명 정원에서 파견인력 6명과 고유인력 7명으로 구성되어 있다(수도권광역경제발전위원회, 2011).

파견공무원의 경우에는 파견기간이 경과하면 다시 해당 지방자치단체로 복귀하는 반면, 고유직원은 해당 지방자치단체조합의 전담직원이다. 따라서 직원을 지휘·통솔하는 기관장의 입장에서는 파견공무원에 비하여 고유직원의 보유가 보다 유리하다. 이러한 점에서 본다면, 현행제도인 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회는 공히 인력관리의 효율성을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 특히, 고유인력의 비율을 법률로 규정하고 있는 광역경제발전위원회에 비하여 인력전원을 파견인력으로 구성할 수 있는 지방자치단체조합이 상대적으로 인력관리의 효율성이 낮은 것으로 판단된다. 실제로도 광양만권 경제자유구역청과 수도권광역경제발전위원회의 기관장들이 공히 파견인력에 대한 기관장의 통솔력이 매우 낮고, 이에 따라 인력관리의 효율성이 낮은 것으로 지적하고 있다.<sup>16)</sup>

## 2) 재원조달의 충분성

재원조달 역시 전술한 인력관리와 마찬가지로 조직성과 달성에 주요한 요인 동시에 기관유지 자체를 위해서도 필요한 요건이다. 특히, 재원조달은 전술한 인력관리와 달리 적정수준이 확보되지 않을 경우 사업추진뿐만 아니라 기관운영에서도 많은 영향을 받게 된다.

지방자치단체조합의 재원조달은 구성 자치단체의 분담금이 주된 수단이나, 단일의 방법이 활용되는 것은 아니다. 기존의 사례를 보면, “수도권매립지운영관리조합”<sup>17)</sup>과 “부산·진해 경제자유구역청”<sup>18)</sup>은 구성 지방자치단체의 분담금을, “자

15) 사무국의 직원은 조합장이 임용하는 고유직원과 관계기관에서 파견하는 공무원으로 구성되어 있다(자치정보화조합, 2004: 3).

16) 광양만권경제자유구역청과 수도권광역경제발전위원회의 인사부서 담당자의 면담결과에 따른 평가이다.

17) 재원은 폐기물반입료, 지방자치단체의 부담금 및 기타의 수입으로 총당되는데, 1994년부터는 각 지방자

치정보화조합<sup>19)</sup>은 구성 지방자치단체의 분담금과 동시에 국가의 지원금을 그 재원조달의 방법으로 활용하였다(금창호, 2004). 이에 비하여 광역경제발전위원회는 광역경제권별 사업에 대해서는 국가의 특별회계인 광특회계의 지원을 받고 있다. 다만, 광역경제발전위원회의 업무처리를 위한 사무국의 운영에 필요한 소요재원은 구성 자치단체의 재정지원을 부분적으로 받고 있다.

이처럼 지방자치단체조합의 경우 자체수입으로 사용료와 수수료 등을 활용할 수 있으나, 그 비율이 높지 않은 현실에서는 구성 지방자치단체의 분담금에 의존할 수밖에 없다. 물론 지방자치단체조합이 지방자치단체간 수평적 조정장치이기 때문에 원칙적으로 구성 지방자치단체간 분담금에 의하여 운영되는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로 구성 지방자치단체에 대한 재원 의존성이 클 경우에 오히려 재원의 안정적 확보가 어려운 것으로 지적되고 있다. 즉, 구성 지방자치단체의 정책 우선순위에 따라 분담금의 규모가 조정될 가능성이 매우 높다는 것이다(김병섭, 2004: 10). 이에 비하여 광역경제발전위원회는 해당사업에 대한 국가의 재정지원이 사전에 계획되기 때문에 지방자치단체조합에 비해서는 상대적으로 안정적인 기반을 확보하고 있다. 다만, 중앙정부 또는 구성 지방자치단체에 대한 재정 의존성이 클수록 재원조달의 충분성과 별도로 후술할 조직운영의 자율성이 상대적으로 저하된다는 것이 문제이다.

### 3) 조직운영의 자율성

조직운영의 자율성 역시 수요대응의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 요건의 하나이다. 즉, 주요사업의 추진에 대한 자율적인 의사결정의 확보여부에 따라서 수요대응 효율성은 달라질 수 있다.

지방자치단체조합의 경우에는 전반적으로 구성 지방자치단체의 관여에서 자

---

치단체별 폐기물 반입량의 비율에 따라서 매립시설치와 운영관리비용을 분담하도록 하였다. 부담금은 주로 수도권매립지운영관리조합의 기반시설조성 사업비로 사용되었다(수도권매립지운영관리조합 규약).

18) 재원은 구성 지방자치체인 부산광역시와 경상남도가 각각 50%씩 분담하고 있다.

19) 재원은 구성 지방자치단체의 분담금, 정부의 지원금 및 기타 수입으로 충당하고 있다(금창호, 2004).

유롭지 못한 실정이다. 구조적으로는 조합회의의 구성과 조합장의 선임에서 구성 지방자치단체의 직·간접적인 관여가 이루어지고, 운영적으로는 사무국의 인력과견과 각종의 지침 등을 통해서 조합운영에 관여하고 있다. “수도권매립지운영관리조합”의 경우에는 구성 지방자치단체뿐만 아니라 폐기물처리와 관련하여 당시의 중앙정부인 행정자치부와 환경부의 지도 및 감독을 받는 구조를 형성하고 있었다(금창호, 2004). 또한 “자치정보화조합”도 조합장을 당시 행정자치부장관의 추천을 통해 선임토록 함으로써 중앙정부의 재정지원에 상응하는 실질적인 감독이 이루어졌다. 그리고 “부산·진해 경제자유구역청”은 실질적인 운영에 관한 사항은 구성 지방자치단체의 의회에 보고하고(손경숙, 2004: 14), 그밖에 당시의 경제자유구역위원회,<sup>20)</sup> 동북아시아대위원회,<sup>21)</sup> 및 Invest Korea<sup>22)</sup> 등과 다각적인 업무협조 관계를 형성하고 있었다. 물론 현재에도 경제자유구역청은 구성 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부인 지식경제부의 총괄적인 감독을 받고 있는 실정이다. 이러한 관련기관과의 관계구조는 광역경제발전위원회에서도 유사한 실정을 보여주고 있다. 각 권역별 광역경제발전위원회는 위원장을 구성 지방자치단체의 장이 공동으로 맡고, 사무총장을 위원장이 선임함으로써 구성 지방자치단체에 대한 의존성을 보여주고 있다. 더불어서 광역계획의 수립과 조직운영의 전반에 관련된 규정 및 사업결과의 보고 등을 통해서 중앙정부인 지역발전위원회가 직·간접적인 관여를 하고 있다.

이처럼 조직운영의 자율성 측면에서도 각 기구별 다소의 차이는 있으나, 전적인 자율성을 확보하고 있지는 못한 실정이다. 또한 관여의 주체가 구성기관인 지방자치단체에 국한되기도 하고, 중앙정부까지 확대되기도 하고 있다. 전술한 사례에서는 전반적으로 중앙정부의 관여까지 직·간접적으로 나타나고 있음을 볼 수 있다.

20) 경제자유구역위원회는 경제자유구역사업의 최고 정책결정기구로 지방자치단체의 경제자유구역의 지정 신청 및 개발사업자의 실시계획에 대한 심의 및 의결기관이다.

21) 동북아시아위원회는 대통령자문위원회로서 경제자유구역사업 등 동북아경제중심사업에 대한 총괄계획 수립 및 부처간 의견조정, 민간부문의 의견수렴 등의 기능을 수행하였다.

22) Invest Korea는 외국인 투자자 발굴 및 유치와 PM(Project Manager)의 기능을 수행하였다.

#### 4) 한계분석의 종합

전술한 기존 협력적 간접공급의 수요대응에 대한 한계분석의 결과를 종합하면, 다음과 같다. 인력관리의 효율성 측면에서는 파견인력의 비중 과다에 따라 기관장의 실질적인 인력관리 권한이 부재하고, 채용조달의 충분성 측면에서는 지방자치단체조합의 구성 지방자치단체 분담금 의존도에 따라 충분히 안정적이지 못하며, 조직운영 자율성 측면에서는 관련기관의 관여가 과다한 것으로 나타나고 있다.

표 3-9. 기존 수요대응 한계분석 종합

판단기준	분석내용	판단결과
인력관리 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 파견인력의 비중 과다</li> <li>- 파견인력의 근무평정 및 파견기간 등의 파견기관 결정</li> <li>- 기관장의 실질적인 인력관리 권한 부재</li> </ul>	효율성 미확보
채용조달 충분성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체조합</li> <li>- 분담금 의존도 과다</li> <li>- 정책우선 순위에 따라 자원축소</li> <li>· 광역경제발전위원회</li> <li>- 국가의 재정지원 의존</li> </ul>	충분성 일부 확보
조직운영 자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관련기관 관여 과다</li> <li>- 조합장 및 사무총장 선임권 행사</li> <li>- 주요사업의 계획결정</li> <li>- 사업결과의 보고 등</li> </ul>	자율성 미확보

### 3. 최근 협력적 간접공급 대응수요기준 한계분석

#### 1) 설립주체의 개방성

최근의 협력적 간접공급의 수요는 전술한 바와 같이 다양한 주체간 협력을 요청하고 있다. 특히, 중요한 협력주체의 하나로 중앙정부의 참여가 실질적으로 요청되고 있는 상황이다. 중앙정부의 참여는 협력적 간접공급의 사무와 관련해서

도 요청되고 있지만, 자원조달에서 그 필요성이 한층 큰 것으로 나타나고 있다.

협력적 간접공급에서 중앙정부의 참여가 요청되는 경우는 기존의 사례들을 중심으로 보면, 다음과 같은 사무들과 관련되어 있다. 첫째는 협력적 간접공급으로 규모의 경계를 달성하면서도 서비스 공급의 표준이 필요한 사무이다. 대표적인 것이 정보화 관련사무이다. 둘째는 단일 지방자치단체의 행정구역을 넘어서는 공간적 범위를 가지면서도 대규모 재원이 필요한 사무이다. 대표적인 것이 경제자유구역청과 광역경제권 사업이다. 이처럼 서비스 공급의 표준화와 대규모 재원소요가 필요한 협력적 간접공급은 기본적으로 중앙정부의 참여가 현실적으로 요청될 뿐만 아니라 증가하고 있는 실정이다.

그러나 현행의 협력적 간접공급의 대응제도로는 중앙정부의 참여를 공식적으로 수용하기 어렵다. 지방자치단체조합의 경우에는 설립주체의 요건을 광역 또는 기초자치단체로 제한하고 있고, 광역경제발전위원회 역시 광역자치단체로 제한하고 있다. 따라서 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회의 설립을 위한 공식적이고 합법적인 기관으로 중앙정부가 참여할 수는 없는 것이다. 이와 같은 법제는 지방자치단체조합의 경우에 지방자치단체간 수평적인 자율조정을 전제로 입안된 것에 그 원인이 있다. 또한 광역경제발전위원회도 당초의 기구설계에서 중앙정부의 참여가 필요하다는 것을 인식하고 있었음에도 불구하고 중앙정부의 관여가 지방자치에 부합하지 않는다는 점들이 고려된 것으로 간주된다.

## 2) 관장사무의 개방성

전술한 구성기관의 개방성과 마찬가지로 최근의 협력적 간접공급의 수요는 관장사무의 범위도 확대될 필요성을 제기하고 있다. 즉, 단일사무에서 다수사무를 대상으로 협력적 간접공급이 이루어질 필요성이 높아지고 있다.

협력적 간접공급에서 관장사무의 범위가 확대될 필요성이 높아지는 경우를 기존사례에 근거하여 보면, 다음과 같다. 즉, 협력적 간접공급이 단위사무가 아닌 기능중심의 정책으로 전환된 것에 그 원인이 있다. 대표적 사례인 경제자유구역청은 기존의 쓰레기나 정보화 등과 달리 특정지역을 중심으로 경제자유구역을

설정하는 정책이라는 점이다. 뿐만 아니라 지리산권관광개발조합 역시 지리산을 둘러싼 공간을 중심으로 관광진흥을 촉진하기 위한 정책의 수립과 관련되어 있다.<sup>23)</sup>

그러나 현행의 협력적 간접공급의 대응제도에는 관장사무의 범위를 확대하기에는 다소의 제약이 존재하고 있다. 관장사무를 법적으로 규정한 광역경제발전위원회를 제외한 지방자치단체조합을 대상으로 분석하면, 다음과 같다. 지방자치단체조합은 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 관련규정을 확대하여 해석하면 둘 이상의 사무를 공동처리하기 위한 것이므로 관장사무의 범위에 반드시 제한이 있는 것으로 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 현실적으로는 일부사무조합으로 간주하여 관장사무의 범위에 제한이 있는 것으로 다루고 있다.<sup>24)</sup> 따라서 지방자치단체조합의 경우 관장사무의 범위에서 다소의 제약이 있는 것으로 간주되고 있다.

### 3) 한계분석의 종합

전술한 최근 협력적 간접공급의 수요대응에 대한 한계분석의 결과를 종합하면, 다음과 같다. 설립주체의 개방성 측면에서는 구성기관의 자격요건을 법적으로 규정함으로써 개방성이 확보되지 못하고, 관장사무의 개방성에서는 지방자치단체조합은 법적 제한이 없으나 광역경제발전위원회의 경우 법적 제한이 이루어지고 있다.

23) 지리산권관광개발조합은 지리산인접 자치단체간에 지리산권 연계 관광상품 개발, 지리산권 통합축제 개최, 지리산권 방문의 해 추진, 지리산권 7품·7미 육성, 농촌문화관광마을 시범조성, 타운 투어리즘존 시범 조성, 지리산권 중저가 관광숙박시설 육성, 지리산권 관광순환로 조성, 지리산권 관광정보화 시범지역 구축, 지리산권 관광아카데미 운영 등을 추진하기 위해 설립되었다(금창호, 2008: 15).

24) 현행 지방자치단체조합의 관장사무에 관한 위의 해석은 일본의 지방자치단체조합을 고려한 것으로 판단된다. 일본의 경우 지방자치단체조합이 일부사무조합과 광역연합으로 구분되고, 광역연합이 다수의 사무를 공동으로 처리하는 것에 비하여 일부사무조합은 상대적으로 관장사무의 범위에 제한이 있는 것으로 운영하기 때문이다.

■ 표 3-10. 최근 수요대응 한계분석 종합 ■

판단기준	분석내용	판단결과
설립주체 개방성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부의 배제</li> <li>- 구성기관의 자격요건으로 지방자치단체만 인정</li> </ul>	개방성 미확보
관장사무 개방성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치단체조합</li> <li>- 하나 또는 둘 이상의 사무 공동처리</li> <li>· 광역경제발전위원회</li> <li>- 관장사무 법적 제한</li> </ul>	개방성 일부 확보

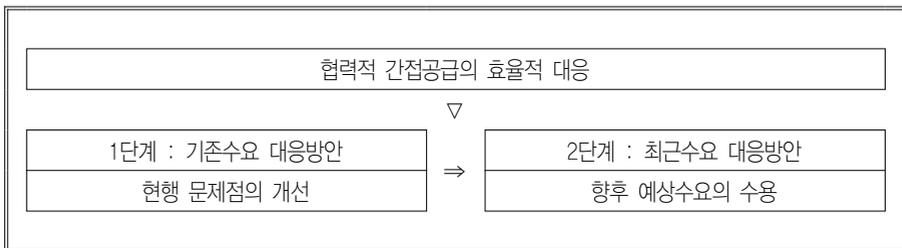
## 제4장 협력적 간접공급의 개선방안

### 제1절 기본방향

지방자치의 실시와 최근의 환경변화를 고려하면, 협력적 간접공급의 수요는 점차 증가될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고, 현행의 협력적 간접공급의 대응제도는 여러 가지 문제가 있는 것으로 평가되고 있다.

따라서 증가하는 협력적 간접공급의 행정수요에 효과적으로 대처하기 위해서는 현행의 대응제도에 대한 전면적인 분석을 통해서 제도적 한계를 보완할 필요가 있다. 다만, 현행제도의 한계보완은 협력적 간접공급의 기존수요와 향후수요를 구분하여 각각의 특성에 적합한 대안들이 모색되는 것이 바람직하다. 이러한 점을 감안하여 협력적 간접공급의 개선대안을 수요특성에 기초한 단계별 접근으로 구분하여 모색하고자 한다. 1단계에서는 기존수요의 대응에 초점을 두고 현행의 문제점을 개선하는 대안을 모색하고, 2단계에서는 최근수요의 대응을 위해 협력적 간접공급의 향후수요를 체계적으로 수용할 수 있는 대안설계에 역점을 두고자 한다. 다만, 2개의 대안모색이 완전히 분리된 것이라기보다는 규범적인 통합성을 지향하는 것이다.

■ 그림 4-1. 대안개발의 기본방향 ■



## 제2절 기존의 협력적 간접공급 대응수요 개선방안

### 1. 인력관리의 효율성 확보

#### 1) 필요성

전술한 한계분석에 따르면, 기존의 협력적 간접공급의 수요에 대응하기 위한 현행제도는 인력관리에서 문제를 나타내고 있다. 인력충원에서 파견인력의 비율이 높고, 그에 따라서 인력관리에서도 구조적인 한계인 근무성적평정을 기관장이 직접 간장하지 못하고 있다. 즉, 기관장의 인력에 대한 통솔력의 저하로 효율적인 인력관리가 확보되지 못하고 있다.

그러나 일반적으로 조직성고가 인력활용의 결과라는 점에서 본다면, 협력적 간접공급이 수요에 효과적으로 대응하기 위한 가장 우선적인 관건은 인력관리의 효율화를 도모하는 것에 있다. 따라서 협력적 간접공급을 위한 현행제도들인 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회가 협력적 간접공급의 수요증가에 대응하고, 나아가 양질의 행정서비스를 제공하기 위해서는 인력관리의 효율화를 위한 최적의 대안이 모색될 필요가 있다.

#### 2) 기존사례의 검토

협력적 간접공급의 대표적인 수단인 지방자치단체조합을 대상으로 인력관리 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 지방자치단체조합을 활용하고 있는 대부분의 국가들이 인력을 파견직원과 고유직원 및 임시직원으로 구성하고 있다. 다만, 미국의 경우에는 파견직원이 없이 고유직원 및 임시직원으로 인력을 구성하고 있다. 이에 따르면, 인력구성에서 전반적으로 파견직원을 배제하지는 않고 있다는 것이다. 이와 같은 인력구성은 지방자치단체조합이 기본적으로 일반지방자치단체를 구성원으로 하여 설치되고, 나아가 일반지방자치단체의 관장사무를 위임받아

처리하기 때문에 기관 상호간의 업무 연계성을 확보하기 위한 조치의 일환으로 판단된다.

▮ 표 4-1. 외국의 지방자치단체조합 인력관리 사례 ▮

구분	내용
일본	· 파견직원, 고유직원 및 임시직원으로 구성
영국	· 파견직원 및 고유직원으로 구성
독일	· 파견직원, 고유직원 및 임시직원으로 구성
프랑스	· 파견직원, 고유직원 및 임시직원으로 구성
미국	· 고유직원 및 임시직원으로 구성(파견직원 없음)

### 3) 인력관리의 효율화 방안

인력관리의 효율화를 위한 충원방법은 기본적으로 설치기관으로부터 파견인력을 받는가의 여부에 따라 크게 두 가지 방법으로 구분된다. 하나는 설치기관으로부터 일정규모의 파견인력을 받는 방법이고, 다른 하나는 파견인력을 받지 않는 방법이다. 전술한 외국사례에 따르면, 대부분이 설치기관으로부터 파견인력을 받는 경향을 보이고 있으나, 미국은 완전히 고유인력만으로 구성되고 있다. 인력충원에서 나타나는 이러한 차이들은 지방자치단체조합이 관장하는 사무의 특성이나, 해당국가의 공직구조<sup>25)</sup>에 기인하는 바가 크다. 따라서 어느 유형이 최적인가를 단순히 평가하기는 어렵고, 관장사무의 특성이나 해당국가의 공직구조를 고려하여 판단하는 것이 타당하다. 따라서 우리나라의 경우 계급제적 공직구조의 특성을 감안하여 설치기관으로부터 파견인력을 받되, 기관운영의 효율성을 고려한다면 파견인력의 규모를 최소화하는 것이 바람직하다.

한편, 인사관리는 주로 기관장이 행사하는 인력의 통할권에 초점이 있다. 기관

25) 예를 들어, 미국의 경우 설치기관으로부터 파견인력을 받지 않는 주된 이유는 직위분류제의 공직구조를 가지고 있기 때문에 일종의 순환보직에 해당되는 파견을 비중 있게 활용하지 않기 때문이다.

장의 인력 통할권은 전술한 인력충원 구조와 매우 밀접한 상관성을 갖는다. 기관장의 인력 통할권은 제도적으로 근무성적평정권에 의존하는 비중이 크다. 따라서 파견인력에 대한 기관장의 근무성적평정권이 독립적으로 행사되지 못할 경우 인력관리의 효율성을 담보하기가 어렵게 된다. 이러한 점들을 고려한다면, 원칙적으로 파견인력의 활용도를 사전에 확정된 후 그에 따라 파견인력의 규모를 최소화하는 방법이 타당하다. 더불어서 자체인력인 고유인력의 효과적 관리를 위해 인사위원회를 설치 및 운영하는 방안도 검토될 필요가 있다.

표 4-2. 협력적 간접공급의 효율적 인력관리방안

구분	내용
인력충원  인사관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 파견인력과 고유인력으로 구성</li> <li>■ 조직운영의 효율성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행기관 장의 인력관리에 관한 권한과 책임 보유</li> <li>※ 수도권매립지관리운영조합의 실패사례 참고</li> </ul> </li> <li>■ 처리사무의 성격                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문적 사무</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안 :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인력충원 : 파견인력과 고유인력의 비율 사전 확정(3 : 7)</li> <li>- 인사관리 : 인사위원회 설치 필요(파견인력에 대한 근무성적평정권 부여)</li> <li>- 역할구분 : 파견인력은 구성기관과 업무협조, 고유인력은 특별지방자치단체 본연업무 수행</li> </ul> </li> </ul>	

## 2. 재원조달의 충분성 확보

### 1) 필요성

재원의 안정적 조달 역시 기존의 협력적 간접공급 수요에 대응하기 위한 현행 제도의 한계로 나타나고 있다. 다만, 전술한 인력관리와 달리 재원조달은 일정수준 안정화되어 있어 상대적으로 문제의 강도가 약한 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 일부 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회의 경우 제도적인 재

원조달 방법인 분담금에 비하여 비제도적인 중앙정부의 재정지원 의존성이 크게 나타나고 있다.

이러한 점들을 감안한다면, 기본적으로 협력적 간접공급의 안정적 운영을 위하여 충분한 재원의 조달방안이 강구되어야 하고, 나아가 협력적 간접공급을 적극적으로 활용할 경우에는 재원의 안정적인 조달방법은 중요한 전제조건이 대두될 가능성도 많다. 다만, 협력적 간접공급의 합리적 운영을 위해서는 재원조달의 안정적인 방법뿐만 아니라 제도적인 조달방법에 대한 검토도 아울러 고려될 필요가 있다. 이는 현행의 재원조달에서 나타나고 있는 비제도적인 방법인 중앙정부의 재정지원이 결과적으로 안정적인 재정기반을 제공해주기도 하지만, 한편으로는 중앙정부에 대한 의존성을 심화시키고, 나아가 왜곡된 중앙정부의 관여를 초래하는 부작용으로 나타나기도 한다.

## 2) 기존사례의 검토

지방자치단체조합을 대상으로 재원조달 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 미국을 제외하면, 대부분의 국가들에서 지방자치단체조합의 재원조달은 원칙적으로 분담금을 활용하고 있다. 이외에 중앙정부의 교부금이나 보조금의 지원과 기채발행권을 보유하고 있으며, 영국과 같은 경우에는 과세권을 부여하고 있는 사례도 있다. 미국의 경우에는 확실적인 기준이 존재하지 않고, 지방자치단체조합의 특성에 따라서 재원조달의 방법을 달리 하고 있다. 지역사회발전특별구는 과세권과 기채발행권을 보유하고 있음에 비하여 뉴욕항특별구는 과세권이 부여되어 있지 않고, 수수료와 사용료 등으로 소요재원을 충당하고 있다. 외국사례를 종합하면, 원칙적으로는 분담금과 사용료 및 수수료 등과 같이 자주재원을 통해서 소요재원을 충당하되, 부가적으로 중앙정부의 재정지원을 활용하고, 나아가 과세권을 부여하기도 한다. 특히, 과세권의 부여는 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 규정하여 지방자치단체의 법인격을 전제하고 있기 때문에 가능한 것으로 판단된다.

표 4-3. 외국의 지방자치단체조합 자원조달 사례

구분	내용
일본	· 분담금이 원칙(광역연합은 교부세 교부 및 기채 활용)
영국	· 분담금, 과세권 및 기채권 보유
독일	· 분담금, 사용료, 보조금, 기채
프랑스	· 분담금, 사용료, 교부금, 지방채
미국	· 지방자치단체조합별로 다양 - 지역사회발전특별구 : 과세권 및 기채발행 - 뉴욕항특별구 : 수수료 및 사용료

### 3) 자원조달의 안정화 방안

협력적 간접공급의 자원조달에서 가장 원칙적인 방법은 설치기관들이 각출하는 분담금과 제공하는 편익에 대한 이용자들의 사용료나 수수료 등이 된다. 그러나 전술한 외국사례에서 보듯이 재정적 안정성을 확보하기 위해서는 분담금과 같은 원칙적 방법들 이외에 다양한 자원조달 방법을 활용하고 있다. 가장 보편적으로 활용되고 있는 방법이 기채, 교부금, 국고보조금 등이다. 이외에 국가에 따라서는 과세권을 부여하는 사례도 있다.

따라서 안정적인 자원조달을 위해서는 자원조달 방법으로 활용 가능한 종류를 망라하되, 원칙적인 방법과 예외적인 방법으로 구분하여 관련법에 명시할 필요가 있다. 자원조달의 원칙적인 방법은 전술한 바와 같이 분담금, 사용료 및 수수료이다. 이는 협력적 간접공급의 개념에 근거한 것으로 특정 서비스의 공동공급의 필요에 따라서 선택한 것이므로 참여기관의 비용분담이 기본원칙이기 때문이다. 그리고 예외적인 방법으로는 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회의 관장사무의 성격에 따라 교부금, 국고보조금 등을 선별적으로 지원할 수 있는 방법을 강구할 필요가 있다. 현행의 지방교부세법에서도 교부대상에 지방자치단체조합이 포함되어 있으므로 정책적 판단에 따라서는 교부금이나 국고보조금 등의 활용이 불가능한 것은 아니다. 다만, 과세권은 미국의 학교구처럼 주민을 구성요소로 하지 않는 경우 이중과세의 문제가 초래될 수 있으므로 부여하지 않는 것이 바람직하다.

표 4-4. 협력적 간접공급의 안정적 자원조달 방안

구분	내용
원칙적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부담금과 사용료 및 수수료</li> </ul>
고려요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 협력적 간접공급의 활용 필요성 저조               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책적 우선순위에 따라 부담금 각출의 안정성 저해</li> </ul> </li> <li>■ 중앙정부와 업무 연계성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부의 재정지원 필요성 존재</li> </ul> </li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영국, 미국 및 프랑스 : 국고보조금, 기채, 과세권</li> <li>■ 일본 : 특별교부금</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안 :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 부담금, 사용료 및 수수료</li> <li>- 예외적 : 교부금, 국고보조금, 기채(과세권 불인정)</li> </ul> </li> </ul>	

### 3. 조직운영의 자율성 확보

#### 1) 필요성

조직운영의 자율성도 기존 협력적 간접공급의 수요에 대응하기 위한 현행제도의 한계로 나타나고 있다. 일반적으로 조직운영의 자율성은 특정기관의 배타적 사무처리 권한으로 확보되는데, 현행의 협력적 간접공급을 위한 제도에서는 배타적 사무처리 권한이 적정수준으로 확보되어 있지 않다는 것이다. 기관장의 선임뿐만 아니라 주요사업의 계획이나 결과보고 등을 통해서 지방자치단체조합과 광역경제발전위원회의 설치기관의 관여가 이루어지고, 나아가 관련 중앙부처까지 직·간접적으로 관여하고 있는 실정이다.

그러나 조직운영의 자율성이 특정기관의 정체성을 확보하는 전제인 동시에 배타적 사무처리의 권한을 기초로 조직운영의 목표를 설정하고, 성과를 높이기 위한 결정적인 요건이라는 점에서 적절한 수준의 확보노력이 요청된다. 조직운영의 자율성은 기본적으로 특정기관의 법적 지위를 통해서 확보되는데, 법적 지위가 명확할수록 기관의 독립성이 보장되고, 이를 통해서 배타적인 사무처리권한이 부여되는 것이다. 따라서 협력적 간접공급을 위한 현행제도의 조직운영 자율

성을 제고하기 위해서는 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회의 법적 지위에 대한 개선대안이 모색될 필요가 있다.

## 2) 기존사례의 검토

지방자치단체조합을 대상으로 법적 지위의 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 지방자치단체조합을 활용하는 국가들 모두가 법적 지위를 공법인 또는 특별지방자치단체로 하고 있다. 다시 말하면, 관장사무나 운영방법 등에서 제한적인 특성을 전제하고는 있으나, 기본적으로 공법인이나 지방자치단체의 법적 지위를 부여하고 있다는 점이다. 따라서 지방자치단체조합은 관련법에 의해 지방자치단체와 유사한 독립성을 보장받고, 이를 근거로 배타적 사무처리권한을 부여받게 된다. 다만, 공법인 또는 특별지방자치단체로서 법적 지위를 부여하는 근거법령은 국가에 따라서 다르게 나타나고 있다. 일본은 지방자치법에, 영국은 개별법에, 프랑스는 특별법에, 미국은 주헌법에 그리고 독일은 지방자치법과 주특별법 및 지방협력법 등에 근거하고 있다. 이처럼 근거 법령이 국가별로 차이를 갖는 것은 해당국가의 법 체계의 특성과 지방자치단체조합의 활용목적 차이에서 비롯되고 있다.

▣ 표 4-5. 외국의 지방자치단체조합 법적 지위 사례 ▣

구분	내용
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적 지위 : 특별지방자치단체</li> <li>· 법적 근거 : 지방자치법</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적 지위 : 공법인</li> <li>· 법적 근거 : 개별법(특별지방자치단체의 구성권한은 지방자치단체가 아닌 개별법규에 의함)</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적 지위 : 공법인</li> <li>· 법적 근거 : 지방자치법, 주특별법, 지방협력법</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적 지위 : 공법인</li> <li>· 법적 근거 : 특별법(1970년 도시관리 및 교문의 자유에 관한 특별법)</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적 지위 : 특별지방자치단체</li> <li>· 법적 근거 : 주헌법</li> </ul>

### 3) 조직운영의 자율화 방안

조직운영의 자율성은 전술한 바와 같이 배타적인 사무처리권한의 보유에 있다. 물론 이 외에도 조직운영의 기본요소들인 인사와 재정 및 평가 등을 통해서 자율성을 침해하는 사례들이 있으나, 이는 조직운영의 자율성을 근본적으로 저해하지는 않는다. 따라서 조직운영의 자율성을 확보하기 위해서는 사무처리에 관한 배타적인 권한을 보유할 수 있는 방안들에 대한 검토가 필요하다.

전술한 외국사례에 따르면, 지방자치단체조합의 자율성을 보장하는 방법으로 법적 지위를 명확하게 규정하고 있다. 즉, 공법인 또는 특별지방자치단체의 법적 지위를 부여함으로써 관장사무의 처리에 관한 배타적 권한을 인정하고 있는 것이다. 따라서 간접적 협력공급의 효율성을 제고하기 위해서는 현행의 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회의 법적 지위를 특별지방자치단체로 전환하는 방안이 검토될 필요가 있다. 사실, 지방자치단체조합의 법적 지위를 특별지방자치단체로 전환하기 위한 논의는 기존에 다수가 존재한다. 이는 외국의 사례뿐만 아니라 지방자치단체조합의 구조나 운영이 전반적으로 지방자치단체와 동일한 특성을 보유하고 있기 때문이다. 다만, 현행의 광역경제발전위원회를 특별지방자치단체로 전환하는 것은 집행기능의 부재라는 관장기능의 특성을 고려할 때 타당하지 않은 점이 있다.

■ 표 4-6. 협력적 간접공급의 자율적 조직운영 방안 ■

구분	내용
원칙적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 배타적 사무처리권한 확보</li> </ul>
고려요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관구성 방식               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의결기능과 집행기능의 완결관장</li> </ul> </li> <li>■ 사무처리 특성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제한적 지방사무 처리</li> </ul> </li> </ul>
사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영국, 미국, 일본, 독일 및 프랑스               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 법적 지위 부여</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안 :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 특별지방자치단체 전환</li> </ul> </li> </ul>	

## 제3절 최근 협력적 간접공급 대응수요 개선방안

### 1. 설립주체의 개방성 확대

#### 1) 필요성

최근의 협력적 간접공급의 대응수요는 협력주체의 다양성을 요청하고 있다. 즉, 지방자치단체간 협력뿐만 아니라 중앙정부의 협력 필요성까지 대두되고 있다. 특히, 중앙정부의 협력은 사무처리의 표준화와 재정지원 등의 분야에서 그 필요성이 제기되고 있다. 뿐만 아니라 현재와 같이 지방자치단체의 재원수준이 취약한 실정에서는 중앙정부의 재정지원에 대한 필요성이 한층 증가될 수도 있을 것이다.

그럼에도 불구하고, 현행의 협력적 간접공급을 위한 대응제도로는 중앙정부의 합법적인 참여가 불가능하다. 따라서 협력적 간접공급의 수요변화에 대응하기 위한 목적뿐만 아니라 이를 통해서 제공되는 서비스의 품질을 제고하기 위해서도 협력주체의 범위를 탄력적으로 설정하는 대안의 모색이 필요하다. 즉, 협력적 간접공급의 서비스 특성에 따라 협력주체의 범위를 탄력적으로 적용함으로써 제도적 경직성의 한계를 탈피하고, 수요 대응성을 강화할 필요가 있다는 것이다.

#### 2) 기존사례의 검토

지방자치단체조함을 대상으로 설립주체의 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 기본적으로 설립주체는 지방자치단체이며, 이는 협력적 간접공급의 대상 서비스가 지방자치단체간 협력이 요청되는 서비스이기 때문이다. 이와 같은 원칙에 부합한 사례가 영국, 미국 및 프랑스 등이 해당된다. 다만, 일부 국가에서는 지방자치단체 외의 기관들에도 참여를 허용하고 있는데, 일본과 독일이 해당된다. 일본은 지방자치단체 외에 특별지방자치단체가 협력주체로 참여할 수 있도록 하고 있으

며, 독일은 공익실현에 부합할 경우 사법상의 법인까지도 참여가 허용되고 있다. 따라서 국가별로 설립주체의 다양성이 나타나고 있으나, 중앙정부의 참여사례는 없다. 그럼에도 불구하고, 현실적으로 협력적 간접공급에 대한 중앙정부의 참여가 전적으로 차단되지는 않고 있다. 전술한 재원조달에서 지적인 바와 같이 다수의 국가에서 협력적 간접공급에 대한 국가의 재정지원이 제도적으로 보장되고 있기 때문이다.

▣ 표 4-7. 외국의 지방자치단체조합 설립주체 사례 ▣

구분	내용
일본	· 지방자치단체 및 특별지방자치단체(특별구)
영국	· 지방자치단체
독일	· 지방자치단체 · 목적조합은 협력주체 다양화 보장(공법상 사단 및 재단, 공법상 영조물, 사법상의 자연인 및 법인: 바이에른주 지방자치단체간 공동사무처리에 관한 법률 제17조)
프랑스	· 지방자치단체
미국	· 지방자치단체

### 3) 설립주체의 탄력적 확대방안

설립주체는 협력적 간접공급을 전담하는 지방자치단체조합이나 광역경제발전 위원회를 설립하는 행정기관의 자격을 말한다. 다시 말하여 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회를 설립할 수 있는 행정기관의 범위를 어떻게 결정할 것인가의 문제이다. 특별지방자치단체는 원칙적으로 특정사무에 대한 일반지방자치단체간 수평적 협력처리를 위한 목적으로 설립되므로 설립주체는 일반지방자치단체가 되는 것이 일반적이다. 전술한 외국의 사례들에서도 대부분 일반지방자치단체가 특별지방자치단체의 설립주체가 되고 있다. 다만, 예외적으로 일본의 경우에는 특별지방자치단체인 특별구가 지방자치단체조합의 설립주체가 될 수 있으며, 독일의 경우 특별지방자치단체의 설립주체를 광범위하게 인정하여 개인, 법인 등에게도 허용하고 있다.

그러나 특별지방자치단체의 활용뿐만 아니라 특별지방자치단체의 설립주체도 각국의 내부적 여건에 현저하게 의존적인 것이 사실이다. 예를 들면, 미국의 경우 여타의 국가들과 달리 정치적 이유로 인해 학교구리는 특별지방자치단체를 창설하였고, 일본의 경우 특별지방자치단체인 특별구가 일반지방자치단체와 유사한 기능적 특성을 갖고 있다고 하여 또다른 특별지방자치단체의 설립주체로 참여할 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 마찬가지로 특별지방자치단체의 종류뿐만 아니라 설립주체를 확정하는 방안에서도 우리 나라의 현실적 여건과 필요조건들이 충분히 반영될 필요가 있다. 즉, 외국의 사례가 우리 나라의 특별지방자치단체 도입뿐만 아니라 설립주체의 방안을 마련하는데 불변의 기준이 될 필요는 없다는 것이다.

따라서 특별지방자치단체의 설립주체를 확정하기 위해서는 특별지방자치단체를 통해서 처리하고자 하는 사무의 성격을 고려할 필요가 있다. 즉, 해당사무가 지방자치단체간 수평적 협력 또는 조정만으로 완결되는 사무인지 혹은 중앙정부와 연계성이 매우 밀접한 사무인지를 우선적으로 파악할 필요가 있다. 만일 전자의 경우이면 설립주체로 중앙정부의 참여가 불필요하고, 후자의 경우에는 중앙정부의 참여가 허용되는 것이 타당하다. 다만, 이 경우에도 중앙정부의 참여는 예외적으로 허용하고, 원칙적으로는 일반지방자치단체가 설립주체가 되는 것이 타당하다.

표 4-8. 협력적 간접공급의 설립주체 확대방안

구분	내용
원칙적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반지방자치단체</li> </ul>
예외적	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일본 : 특별구(인사관리조합)</li> <li>■ 독일 : 개인, 법인 등</li> </ul>
고려요인	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초자치단체 규모                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 필요성 저감</li> </ul> </li> <li>■ 처리사무의 성격                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 처리 연계성</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안 :                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 : 일반지방자치단체</li> <li>- 예외적 : 중앙정부의 부분허용(공익실현, 연계업무 등)</li> <li>- 논거 : 강제설립이 필요한 사무처리와 중앙정부의 연계성이 강한 사무처리의 경우 중앙정부의 포함 고려될 필요가 있음</li> </ul> </li> </ul>	

## 2. 관장사무의 개방성 확대

### 1) 필요성

최근의 협력적 간접공급의 수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 관장사무의 범위도 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 즉, 최근의 협력적 간접공급의 수요에서는 기존의 단위사무 중심의 협력보다는 특정지역을 중심으로 정책단위의 협력수요가 증가하고 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 수요변화에도 불구하고, 현행의 협력적 간접공급의 제도는 단위사무 중심의 대응체제를 보여주고 있다.

따라서 최근의 협력적 간접공급의 수요에 효과적으로 대응하고, 나아가 협력적 간접공급의 효용성을 제고하기 위해서는 관장사무의 범위 제한성을 개선하는 대안의 모색이 필요하다. 특히, 정책단위의 협력적 간접공급의 수요에 효과적으로 대처하기 위해서는 광역행정의 특성을 가지는 지방자치단체의 모든 사무를 협력적 간접공급의 관장대상으로 하되, 필요한 경우 다수의 사무를 단일의 지방자치단체조합이나 광역경제발전위원회가 대응할 수 있는 방안에 초점을 둘 필요가 있다.

### 2) 기존사례의 검토

지방자치단체조합을 대상으로 관장사무 범위의 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 대부분의 지방자치단체조합을 활용하는 국가들에서 관장사무의 범위를 다수 사무로 허용하고 있다. 다만, 일본에서는 지방자치단체조합이 일부사무조합과 광역연합으로 구분되는 까닭에 종류에 따라서 일부사무와 다수사무로 달리하고 있다. 이에 따르면, 협력적 간접공급을 위해 지방자치단체조합이 관장하는 사무 범위에 특별한 제한을 두고 있지 않다는 것이다. 또한 관장사무의 종류에서도 원칙적으로 광역행정이 필요한 사무는 모두 그 대상이 되도록 하고 있다. 그러한 전제하에서 협력적 간접공급의 대상사무를 지방자치단체조합을 설치하는 지방자치단체간에 상호 합의를 통하여 결정하는 것이다.

표 4-9. 외국의 지방자치단체조합 관장사무 사례

구분	내용
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무범위 : 일부(일부사무조합) 또는 다수(광역연합)</li> <li>사무종류 : 쓰레기, 소방, 광역시정촌권계획 수립, 종합병원, 화장장, 일반폐기물, 광역관광계획 추진, 전염병 격리병사의 설치 및 운영, 분뇨처리시설의 설치 및 운영, 정화조 청소업의 허가 등</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무범위 : 다수사무</li> <li>사무종류 : 경찰, 소방, 교통, 쓰레기처리 등</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무범위 : 다수사무</li> <li>사무종류 : 특수학교, 특수병원, 향토보존, 사회부조, 상·하수도 설치 및 운영, 쓰레기 수거 및 처분, 소방대설치, 문화시설 설치, 지역계획, 교통계획 등</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무범위 : 다수사무</li> <li>사무종류 : 전기, 가스, 상·하수도, 교통, 치수, 관개, 수송, 도시계획, 공중위생, 공공용지, 교육, 사회교육, 미술·문화 등</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무범위 : 다수사무</li> <li>사무종류 : 전기, 교통, 병원, 주택 및 지역개발, 하수도, 상수도, 환경, 소방, 항만관리 등</li> </ul>

### 3) 관장사무의 탄력적 확대방안

원칙적으로 협력적 간접공급을 위한 지방자치단체조합의 관장사무는 지방자치단체의 권한에 속하거나 또는 지방자치단체 장의 권한에 속하는 모든 사무가 해당된다.<sup>26)</sup> 그러나 실제로는 모든 사무가 협력적 간접공급을 통해 처리사무가 되는 것은 아니다. 협력적 간접공급을 통해서 처리하고자 하는 사무는 대체적으로 지방자치단체를 통해 처리하는 것이 효율적이지 못하다고 판단되는 사무들이기 때문이다. 이와 같은 사무들에는 주로 규모경제 달성사무, 상호협력사무 및 분재유발 사무 등이 포함된다.

기존연구의 결과에 따르면, 지방자치단체가 처리하는 사무 가운데 규모결제의 달성이 요청되는 사무는 초중고등학교 교육, 경찰, 소방, 쓰레기 수거, 학교행정,

26) 일본의 지방자치법에 따르면, 보통지방자치단체와 특별구는 그 사무의 일부 또는 보통지방자치단체 및 특별구의 장, 위원회 또는 위원의 권한에 속하는 일부 사무를 특별지방자치단체를 통해 처리할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

의료 등이다. 반면에 전기, 하수처리 및 가스 등의 사무는 규모경제가 요청되지 않는 사무들로 나타나고 있다.<sup>27)</sup>

표 4-10. 규모경제 달성사무

연구자	연구대상	연구결과	비고
■ Reiw	■ 중고등 교육	■ 평균비용곡선이 U모양, 학생 1,700명에서 최소비용	■ 규모경제
■ Hirsh	■ 초중고등 교육	■ 평균비용곡선이 수평선에 근접	■ 규모경제
■ Hirsh	■ 경찰	■ 평균비용곡선이 수평선에 근접	■ 규모경제
■ Will	■ 소방	■ 평균비용곡선이 U모양, 인구 30만명에서 최소비용	■ 규모경제
■ Hirsh	■ 쓰레기 수거	■ 평균비용곡선이 수평선에 근접	■ 규모경제
■ Hirsh	■ 학교행정	■ 평균비용곡선이 U모양, 학생 4만 4천에서 최소비용	■ 규모경제
■ Nerlove	■ 전기	■ 평균비용곡선이 하향	■ 규모불경제
■ Isard-Coughlin	■ 하수처리	■ 평균비용곡선이 하향	■ 규모불경제
■ Lomax	■ 가스	■ 평균비용곡선이 하향	■ 규모불경제
■ Ro	■ 의료	■ 평균비용곡선이 U모양	■ 규모 경제

또한 상호협력이 필요한 사무는 매우 다양하게 나타나고 있는 바, 각 연구자들이 제시한 유형별로 살펴보면, 다음과 같다. 한국지방행정연구원(1988)이 제시한 유형으로는 도시 및 지역계획, 교통, 상·하수도, 보건위생, 환경, 일반행정의 관련사무들이다. 국토개발연구원(1988)에서 제시한 유형으로는 주변요소의존형, 지역연결형, 기능의 지역연결형, 입지제한형, 기반규모의존형 등의 관련사무들이다. 한국지방행정연구원(2000)이 제시한 유형으로는 협오시설 설치·운영, 도로·교통시설 설치, 공공시설 설치·운영, 지역경제·개발, 교육 및 연구개발, 친선교류, 물관리 및 환경보전, 행사개최, 일반행정 및 재정 등의 관련사무들이다.

27) 그동안 지방공공서비스에 대한 공급범위의 크기가 소비단위당 비용과 밀접한 상관관계를 갖는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 경험적 연구들에 의하면, 지방공공서비스 공급에서 규모의 경제는 상당히 과장된 것으로 나타나고 있다. 다수의 지방공공서비스들이 기술적 효율성 또는 단위비용 극소화의 측면에서 상대적으로 작은 공동체가 오히려 효율적인 것으로 나타나고 있다. 이는 대부분의 지방공공서비스가 상대적으로 노동집약적이고 많은 서비스들이 생산단위와 소비하는 개인들 간에 지리적 접근성이 요구되고 있기 때문이다(조일홍, 1991 : 358).

표 4-11. 상호협력 필요사무

연구자	유형	내용
한국지방행정 연구원 (1988)	도시 및 지역계획	· 도시계획사업, 도로건설, 자연공원의 개발 및 관리, 건축허가, 공원 및 위락시설, 체육시설, 공동주택, 도시재개발, 댐건설에 따른 공동대처
	교통	· 자동차운수사업, 영업용택시 운행구역조정, 시내버시운행개통 인·허가, 노선허가
	상·하수도	· 행정구역내 급수구역결정, 상수도 사업, 하수도사업
	보건위생	· 가족계획, 진료, 방역업무, 산림항공방재
	환경	· 공해대책, 산업폐기물처리, 쓰레기종말처리장시설, 화장장시설
	일반행정	· 과세시기표준액결정, 행정구역조정, 소방시설, 표준지관리, 양정 업무, 공동시설의 설치 및 운영, 교육시설 및 문화시설, 경찰업무
국토개발연구 원 (1988)	주변요소의존형	· 하수도, 저수지, 우수지
	지역연결형	· 도로, 철도, 궤도, 삭도, 고속철도, 하천, 운하, 상수도, 하수도, 공동구, 전기공급설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비
	기능의 지역연결형	· 자동차정류장, 항만, 공항, 시장, 유통업무설비
	입지제한형	· 공동묘지, 화장장, 쓰레기 및 오물처리장, 상수도, 유원지
	기반규모의존형	· 운동장, 대학교, 공용청사, 도서관, 도축장, 연구시설, 문화시설, 종합의료시설, 사회복지시설, 통신시설, 자동차검사시설, 상수도, 공공직업훈련시설
한국지방행정 연구원 (2002)	혐오시설설치·운영	· 음식물쓰레기처리, 폐기물처리, 분뇨처리, 하수처리, 자원회수, 발전소
	도로·교통시설 설치	· 교량, 도로신설 및 확포장, 고속화도로, 도시철도연장
	공공시설설치·운영	· 복지회관, 박물관, 기념탑, 홍보관, 도서관, 병원, 소방학교, 교도소, 레크리에이션센터, 운동장, 공연장, 환경기술개발센터, 지역정보센터
	지역경제·개발	· 관광, 판매유통, 산업개발, 에너지절약, 기술혁신, 해외시장개척, 외자유치, 경마장, 광역활영장, 벤처조합, 문화유적관리, 관광개발, 경지정리, 카지노사업, 화물기지
한국지방행정 연구원 (2002)	교육 및 연구개발	· 공동용역, 광역개발계획수립, 시험, 연구원 공동운영, 교육시설 공동운영, 환경영향조사, 첨단기술산업 네트워크
	친선교류	· 문화, 예술, 체육, 청소년, 국제교류, 지역교류협력
	물관리 및 환경보전	· 오염방지, 방역, 상수원비용분담, 광역상수도, 온천보전, 정수장, 오염측정망설치, 수질개선, 어업자원관리, 적조대응
	행사개최	· 이벤트, 지역축제, 체육행사, 뉴밀레니엄공동프로젝트, Expo개최
	일반행정 및 재정	· 구역, 조직, 인사, 위탁교육, 관리, 경찰, 앰블런스, 화재공동감시·경보, 위험물질긴급처리반, 공동구매, 헬기공동임차, 버스시계 요금조정, 버스노선조정, 통합교통카드

분쟁조정이 필요한 사무로는 구역, 조직, 기능배분, 관세관리, 지하철, 교량, 항공, 혐오시설, 위험시설, 상수도, 댐, 상수원보호, 공단, 택지, 공원, 관광단지, 공유수면 등이 제시되고 있다.

표 4-12. 분쟁조정 필요사무

근거	유형	내용
행정협의회 상정안건(2002)	■ 행정	■ 구역, 조직, 기능배분
	■ 재정	■ 과세, 관리
	■ 도로교통	■ 지하철, 교량, 항공
	■ 비선호시설	■ 혐오시설, 위험시설
	■ 물관리	■ 상수도, 댐, 상수원보호
	■ 지역개발	■ 공단, 택지, 공원, 관광단지, 공유수면 등

그러나 기초자치단체의 규모 등에 따라 실제 협력적 간접공급의 사무로 선정되는 것은 각 국가들에 따라 다소의 차이를 보이고 있다. 우리 나라의 경우 산업폐기물처리, 쓰레기처리, 화장장, 상·하수도, 상수원 보호, 공해대책, 종합운동장, 종합의료시설, 광역도시계획, 공원 및 위락시설, 해외시장 개척 및 관광단지 개발 등의 사무가 협력적 간접공급을 통해 처리될 적정 사무라 하겠다.

한편, 협력적 간접공급을 위한 관장사무의 범위는 원칙적으로 설치기관의 사무위임 결정에 의한다. 즉, 설치기관간 협의로 협력적 간접공급을 통해 처리하는 사무를 결정하는 것이 설립절차의 요건이므로 설치기관이 사무범위를 결정하는 것이 원칙이다. 그리고 이러한 원칙은 대부분의 국가들의 사례에서도 나타나고 있다. 예를 들면, 일본의 경우에는 「지방자치법」에 설치기관간 협의를 통하여 공동처리사무를 결정하는 것으로 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 관장사무의 범위를 제한하지 않는다. 이와 같은 외국사례뿐만 아니라 현실적으로도 정책단위를 대상으로 협력적 간접공급의 수요가 발생되고 있다는 점을 감안하면, 관장사무의 범위에는 특별한 제한을 두지 않는 것이 바람직하다.

■ 표 4-13. 협력적 간접공급의 사무관리 개선방안 ■

구분	내용
사무종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 원칙적 : 설치기관의 모든 사무</li> <li>■ 예외적 : 현실적 필요 사무 도출</li> </ul>
사무범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 원칙적 : 사무범위 비제한</li> <li>■ 예외적 : 설치기관의 결정으로 제한규정 마련</li> </ul>

## 제5장 결론

### 제1절 연구요약

교통통신의 발달이나 생활권의 변화 등으로 협력적 간접공급의 수요가 점차 증가하고 있다는 것은 전술한 바와 같다. 그럼에도 불구하고, 현재의 정부정책에서는 여러 가지 한계가 있어 수요변화에 따른 새로운 대응이 요청되고 있는 실정이다. 이와 같은 점들을 고려하여 여기에서는 협력적 간접공급의 수요변화를 분석하고, 그에 따른 대안을 모색하고 있다.

우선, 최근에 나타나고 있는 협력적 간접공급의 수요를 제도설치 현황을 기준으로 살펴보면, 협력주체에서는 지방단일에서 지방+중앙으로 다변화되고 있고, 서비스 범위에서는 단일 서비스에서 다수 서비스로 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고, 전술한 바와 같이 대응제도에서는 최근수요뿐만 아니라 기존수요의 대응에서도 여러 가지 한계가 존재한다. 기존수요의 대응에서는 인력관리가 효율적이지 못하고, 충분한 자원조달이 확보되지 못하며, 조직관리가 자율적이지 못하다는 한계를 보이고 있다. 나아가 최근수요의 대응에서는 설립주체가 제한적이고, 관장사무의 범위 역시 탄력적이지 못하다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위해서 단계적인 대안모색의 접근을 시도하고 있다. 즉, 1단계는 기존수요의 대응방안으로 현행의 문제점을 해소하는 대안을 모색하고, 2단계는 최근수요의 대응방안으로 향후 예상수요의 수용성을 제고하기 위한 대안을 강구하는 것이다.

기존수요에 대응하기 위한 효율화 방안으로는 세 가지 측면에서 대안을 제시하고 있다. 첫째, 인력관리의 효율성을 제고하기 위해서 고유인력의 비율을 높이

고, 파견인력에 대한 근무성적평정권을 기관장에게 부여하는 방안을 제시하고 있다. 둘째, 안정적인 재원조달을 확보하기 위해서 원칙적으로 분담금과 사용료 등을 활용하나, 예외적으로 교부금과 국고보조금을 지원하고 기채발행도 검토할 것을 제안하고 있다. 셋째, 조직관리의 자율성을 제고하기 위해서는 특별지방자치단체로 법적 지위를 전환할 필요가 있음을 제시하고 있다.

한편, 최근수요에 대응하기 위한 개선방안으로는 두 가지 측면에서 대안을 제시하고 있다. 첫째, 설립주체의 확대를 위해서 원칙적으로 지방자치단체가 설립주체가 되어야 하나, 공익실현이나 연계업무 등의 수요에 따라서는 중앙정부의 참여를 부분적으로 허용하는 대안을 제시하고 있다. 둘째, 관장사무의 범위확대를 위해서는 사무범위의 비제한을 원칙으로 하되, 설치기관의 관장사무를 결정토록 하는 방안을 제안하고 있다.

## 제2절 정책건의

상기와 같은 방안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 여러 가지 요인들에 대한 신중한 검토가 수반되어야 한다.

첫째, 제도화에 관한 충분한 검토가 수반되어야 한다. 특히, 기존수요와 최근수요의 대응에서 공통적으로 제시된 것이 현행의 대응제도를 개편하는 것이다. 예를 들면, 조직관리의 자율성을 확보하기 위해서는 법적 지위의 개편이 그리고 인력관리의 효율성을 확보하기 위해서는 지방공무원법에 대한 개정이 수반되어야 한다. 이처럼 제시된 방안들이 정책으로 전환되기 위해서는 관련법령의 개정을 위한 검토가 충분히 이루어질 필요가 있다.

둘째, 대안적용의 전략적 접근이 간과되어서는 아니 된다. 전술한 협력적 간접공급의 대안은 기본적으로 단계적 접근에 기초하고 있다. 즉, 기존수요 대응방안과 최근수요 대응방안으로 구분하여 대안적용의 시차적 특성을 감안하고 있다. 이는 개선대안의 현실적 수용성을 반영한 것으로 가급적 대안의 적용에서도 이

러한 의미가 반영되어 단계적인 정책화를 추진하는 것이 필요하다.

셋째, 대안의 시행을 위한 사전적인 기반조성이 선행되어야 한다. 대안으로 제시한 전략들이 현실적으로 협력적 간접공급의 기존수요나 최근수요의 대응효과를 제고함에도 불구하고, 협력주체의 확대에서 중앙정부의 참여와 안정적인 재원조달을 위해 교부금과 국고보조금의 지원 등을 검토하고 있기 때문에 사전에 지방자치단체를 비롯한 이해관계자의 충분한 의견을 수렴할 필요가 있다. 절차적 합리성이 담보되지 않을 경우에는 현실적으로 대안의 정책화에 상당한 장애가 발생할 개연성도 많다.

## [참고문헌]

- 권용우(2009). “혁신도시와 광역경제권 발전방향”. 국토지리학회지. 43(3).
- 금창호(2004). “지방자치단체조합 활용요건의 비교분석”. 지방행정연구. 18(3)
- 김두환·김륜희(2010). “광역경제권 거버넌스 발전을 위한 제언: 수도권 광역경제발전위원회를 중심으로”. 공간과사회. 제33호.
- 김병섭외(2004). 경제자유구역관리체계의 효율화 방안에 관한 연구. 재정경제부·서울대학교 행정대학원.
- 김선기·이송영·김순은·임승빈(2010). 바람직한 광역위원회 중심의 거버넌스 발전방안. 한국 지방행정연구원.
- 김성배(2009). “광역경제권의 적정 거버넌스 모형: 다계층 거버넌스의 적용 가능성 탐색”. 서울도시연구. 10(4).
- 김정훈(1994). “광역행정제도와 지방자치단체조합: 수도권매립지운영관리조합의 사례를 중심으로”. 한국행정학회 하계학술대회발표논문집.
- 김은경(2009). “광역경제권정책에 대한 평가와 개선방향”. EU학연구.
- 김익식(1992). 특별지방자치단체 설치·운영의 활성화 방안. 연구보고서 제151권. 한국지방행정연구원.
- 김태보(2008). “광역경제권 개발과 제주경제의 제도약 전략”. 지역사회발전학회논문집.
- 김현호(2008). “지방자치시대 광역경제권 발전방안: 광역경제권 추진기구 구성방안”. 한국지방자치학회 춘계학술대회발표논문집.
- 박길환(2009). “수도권과 지방광역경제권의 상호의존성에 관한 연구: 광역경제권간 산업연관의 네트워크분석을 중심으로”. 국가정책연구. 23(2).
- 박민규(2004). 경제자유구역청의 효율적 운용방안, 재정경제부.
- 박재욱(2009). “광역경제권의 효율적 추진을 위한 지방정부간 거버넌스 구축방안: 국가균형발전 특별법 개정안의 ‘광역경제권발전위원회’ 구성방안을 중심으로”. 지방행정연구. 23(1).
- 박재희(1998). 행정서비스 제공방식의 다원화 방안. 한국행정연구원.
- 서정섭(2009). “광역경제권 지역발전정책의 자원조달과 운영방안: 광역·지역발전특별회계의 운영방향을 중심으로”. 지방재정과 지방세.
- 손경숙(2004). 경제자유구역청 운영의 개선과제. 전국경제인연합회.

- 수도권광역경제발전위원회(2009). 수도권 광역경제권 발전계획(안).
- 수도권광역경제발전위원회(2010). 수도권 광역경제권 장기발전구상 및 추진전략연구.
- 수도권매립지운영관리조합(1999). 내부자료.
- 안영훈(2008). “광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스체제”. 한국행정학회 하계학술대회발표논문집.
- 이강웅·김형구·박희정(1995). “광역쓰레기매립장의 설치운영에 관한 비교연구: 지방자치단체간 조합방식을 중심으로”. 대한국토도시계획학회지.
- 이수장(1993). “지방자치단체조합의 설립방안”. 지방행정연구, 제8권 제1호.
- 이재원(1995). “지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구: 청주권 광역서비스에 대한 재정 분석을 중심으로”. 서울대학교 박사학위논문.
- 이홍배·김영근(2010). “한·일 광역경제권간 협력확대 결정요인 분석”. 한일경상논집, 제49권.
- 우주호(2008). “광역경제권과 국토발전전략”. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 임승빈(2008). “수도권 규제완화정책과 광역경제권 정책의 모순과 과제”. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 자치정보화조합(2004). 조합규정집.
- 정규진·정문규(2010). “광역경제권 정책을 위한 협력네트워크의 경제적 효과분석: 동남광역경제권을 중심으로”. 한국정책학회보, 19(1).
- 정희운·김찬동(2009). 수도권광역경제권 운영시스템의 개선방안. 서울시정개발연구원.
- 정희운(2008). “개방화시대 광역경제권의 부상과 수도권 전략”. SDI정책리포트.
- 조만형(2004). “지방자치단체조합에 관한 연구”. 지역발전연구.
- 조일홍(1991). “수도권 자치구역 개편에 관한 연구: 서울시 분할론의 유용성과 한계”. 한국행정학회보, 25(4).
- 최영출(2008). “영국의 광역과제대응을 위한 행정시스템: 지역개발청을 중심으로”. 한국지방자치학회 춘계학술대회발표논문집.
- Bollens, J.C. & H.J. Schmandt. (1982). *The Metropolis: Its People, Politics, and Economic Life*, (4th ed.), Harper & Row, Publishers.
- Walsh, A.H. (1969). *The Urban Challenge to Government*, New York: Praeger.
- 米川謹一郎. (1989). 「特別地方公共團體の財務」, 東京:ぎょうせい.
- 川西 誠. (1972). 「廣域行政の研究」, 評論社.
- 岩崎美紀子. (2000). 「市町村の規模と能力」, ぎょうけい.

Abstract

A Study on Alternatives for Delivering  
Public Service in Local Government



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration



## ■ Abstract

### A Study on Alternatives for Delivering Public Service in Local Government

The public service supply of local governments' needs to be searched as the optimal alternative in terms of administrative efficiency and easy of residents. Therefore, this study focuses on improvement plan for the single direct supply, single indirect supply, collaborative direct supply and collaborative indirect supply.

Chapter two aims to investigate the actual conditions of voucher used by local governments, and to explore efficiency options. The social services are limited to the social welfare service with the voucher, provided by the ministry of health and welfare and local governments: houseworking and nursing service, total elderly care service, maternity and newborn baby care service, disabled person activity assist service, disabled child rehabilitation service, and local community investment undertaking. To accomplishment, the actual condition analysis and the case study were carried out, then draw some problems and efficiency options of the current vouchers. As a result, there are the problems: the validity of user distinction, the validity of social service with voucher, the efficiency of voucher delivery system, the effectiveness of voucher, and the efficiency of feedback system. There are the efficiency options: the applicability expansion of market mechanism, the disambiguation of policy purpose, the strengthen of the management function of local government, and the efficiency of voucher delivery system between the state government and the local governments.

Chapter three paid attention to local government environments and contracting-out system. We set up the questionnaire about current local government environments and contracting-out system. Based on previous contracting-out studies in Korea and other country, we search for current contracting-out institutions and systems, and we ask interview to the officials of local governments. We review the history of the

contracting-out, and analyse current operation situation and problems. As a result of questionnaire analysis, we find a few important points. There would be some suggestions to improve contracting-out in local governments. First, it is necessary to make diverse guidelines for contracting-out, especially reflecting various local governments environments. Second, it would be better to have institutions and systems which have motivations to participate in contracting-out. Third, it is time to rationalize the contracting-out price structure. Fourth, it is necessary to consider contracting-out service packages and contracting-out area packages. Fifth, it would be better to start performance contract and performance evaluation.

Chapter four is to investigate the current state and problems of Type I and Type II service-contracts, and suggest examples and improvement programs for Type I and Type II service-contracts. There has been a renewal of critical interest in the service-contracts between local governments(Type I service-contracts), and service-contracts between local government and local facilities management corporation(Type II service-contracts). The following results were obtained through the study. First, to redesign Type I service-contracts, this study suggests examples of service-contracts(training and education for civil servants, research of public health & environment, and agricultural research service, etc.), and the improvement programs(change in perception about service-contracts between local governments, introduction of incentives, providing examples, introduction of information disclosure system). Second, to redesign Type II service-contracts, this study suggests examples of service-contracts(environmental sanitation facilities, social welfare facilities, culture & sports facilities, and local community centers, etc.), and the improvement programs(providing examples, enforcement of autonomy of local facilities management corporation, building the cooperation system between business units of local facilities management corporation, carrying out diagnosing organizations, and disbanding of unqualified local facilities management corporations).

Chapter five proposes the improvement plan in accordance with the analysis of the actual conditions and problems for local government associations. The local

---

government associations, which copes with integrated administration, have limitation to respond to compound administrative demands which recently emerge. For the betterment of the problems, the alternatives are proposed: first, to expand the principal agents to found the local government associations, the participation of the state government may partially allow with the conditions of demand, such as substantialize the public interest or to fulfill the connected governments' duty, although local governments should be the main agent. Second, to expand the scope of management of local administration, it is the fundamental principle that the range of official duty is unlimited, however, the alternative proposes to make decision the management of local administration for the installed agencies.



## 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략

---

발행일 : 2011년 12월 31일

발행인 : 한 표 환

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

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

인쇄처 : 크리커뮤니케이션

Tel. 02)2273-1775

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-348-0