「한국지방행정학보」 제17권 제3호(2020. 12): 101-138
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2020.17.3.101

지방자치단체 민간위탁의 문제점과 개선방안에 관한 연구*

- 대구광역시 A 기초자치단체의 민간위탁을 중심으로 -

A Study on the Problems Analysis and Improvements of Contracting-out of Local Government: Focusing on the Contracting-out of A Local Government in Daegu Metropolitan City

박 기 묵 (대구대학교 도시행정학과 교수 - 주저자)
최 인 규 (대구과학대학교 경찰행정과 조교수 - 공동저자)
성 영 태 (계명대학교 행정학(전공) 조교수 - 공동저자)
도 수 관 (울산대학교 행정학과 조교수 - 교신저자)

Abstract

Ki-Muck Park / In Kyu Choi / Young Tae Sung / Soogwan Doh

This study seeks to derive the problems of contracting-out by analyzing contracting-out cases that have actually been promoted by a local government (A) in Daegu Metropolitan City, and to find ways to solve the problems. The main findings of this study are as follows. First, the A local government has various problems in the process of contracting-out, such as the lack of management and supervision of the contracting-out budget, the lack of an inspection system for the monopoly of contracting-out, the lack of fairness and transparency in the selection of service provider of contracting-out, the neglect of management and supervision of renewal contracts and inadequate ordinances, non-establishment criteria for selection of service providers subject to contracting-out, inadequate evaluation indicators for selection of service providers, the lack of effectiveness and accountability for contracting-out management and supervision, and overlooking the significance of contracting-out performance evaluation. Second, as ways to solve the problems related to contracting-out of the A local government, this study suggests the ordinance revision related to contracting-out, introduction of the pre-approval system of contracting-out by local council, improvement of fairness and transparency in selection of contracting-out service providers, thorough public disclosure about contracting-out,

* 이 논문은 본 연구진이 최근 대구광역시 서구의회로부터 의뢰받아 수행한「대구광역시 서구 민간위탁 관리방안 연구」내용의 일부를 발췌하여 수정·보완한 연구임.

introduction of a scientific system to select high-quality service provider, development of appropriate evaluation indicators for selection of service providers and renewal contracts, improvement of efficiency and accountability in the process of management, supervision, and audit of contracting-out, detailed guideline development for contracting-out work, and the emphasis on significance of contracting-out performance evaluation. The ways to solve the problems in contracting-out suggested in this study are expected to be applicable to solve various problems in contracting-out at other local governments in the future. Follow-up studies based on analysis of the ordinance and enforcement regulations of all local government in Korea are needed to learn how to solve problems of contracting-out effectively in the future.

Keywords: contracting-out, public service, local government, local government

I. 서론

우리나라는 1991년 지방자치 부활 이후 점차 주민들의 지방자치단체에 대한 공공서비스에 대한 양적·질적 요구 수준이 높아져 왔다. 이러한 경향은 정부예산의 효율적 이용에 대한 강조로 이어져 최근에는 민간위탁방식이 크게 활용되고 있다. 이러한 경향과 관련하여 우리나라 지방행정에서 나타나고 있는 대표적 특징 중 하나가 중앙정부 차원의 민영화와는 다른 민간위탁(contracting out)이라는 형식으로 나타나고 있는 서비스 계약이다(이삼주·고승희, 2003). 즉, 서비스 대상자의 욕구에 대응하기 위해 민간의 전문성과 자원을 이용한 민간위탁 형태의 전달체계가 공공서비스의 대안으로 떠오르고 있다. 그동안 다양한 분야의 많은 시설 운영과 공공서비스 공급들이 민간위탁이라는 형태로 운영·유지되어오면서 서비스 대상자와 정부 공공서비스의 양적·질적 성장을 가져오는 계기가 되었다.

민간위탁은 국가 또는 지방자치단체의 사무를 국가 또는 지방자치단체가 직접적으로 처리하지 않고 감독권 등의 행정 책임을 유보한 채 민간영리기관 혹은 비영리기관과의 계약을 통해 주민들에게 재화나 서비스를 공급하는 행정서비스 전달방식이다(유미년 외, 2008; 김상구·강윤호, 2009). 즉, 공공기관이 독점적으로 생산 및 공급하던 공공서비스를 민간부문을 통해 공급함으로써 서비스의 전문성과 신축적인 대응을 쉽게 하며 민간기업이 소홀하기 쉬운 공공성도 함께 유지하고자 할 때 주로 활용되는 방법이다. 민간위탁을 폭넓게 활용하는 가장 큰 이유는 정부의 직접적인 공공서비스 공급이 비능률적·비효과적이라는 비판에 직면하여, 민간위탁의 효율성이 높은 것으로 나타났기 때문이다.

민간위탁은「보다 적은 비용으로 질적으로 우수하고 양적으로 많은 서비스를 공급」해야만 하는 정부 내·외부의 요구에 더 적합해 현재 세계 각국에서 지방자치단체의 공공서비스 생산·전

달을 위한 대안 중에서 가장 선호되고 있다(박민정, 2009). 더욱이 사회서비스 분야에서는 서비스의 질적 및 양적 향상과 민간부문의 전문성에 이바지하여 민간위탁에 대한 긍정적인 평가를 받아 오고 있다. 특히 사회복지 분야의 민간위탁은 더 효율적인 운영을 통한 서비스 수요에 대한 신축적 대응이 가능하고, 클라이언트의 만족도에 직접적인 영향을 보이는 효과성을 보여주며 민간위탁 기관에 의해 클라이언트에게 제공되는 서비스의 질과 그들의 삶에 더욱더 직접적인 영향을 미치고 있다.

하지만 민간위탁의 성과에도 불구하고 민간위탁이 수행되는 분야는 상당수의 위탁계약이 비경쟁적으로 이루어짐으로써 당초 기대했던 효과를 실제 달성하고 있는가에 대한 의문과 비판이 제기되고 있다(박윤희·박천오, 2011). 이러한 이유는 지방정부 차원에서 민간위탁제도의 도입에 대한 체계적 검증 없이 급변하는 행정환경에 따라 충분한 논의 및 준비과정 없이 민간위탁제도를 도입해서 발생한 측면이 많기 때문이다. 특히 민간위탁 대상 사무에 대한 적정성에 대한 판단기준의 부재와 지방정부 차원에서 신규사무를 추진하거나, 기존사무를 위탁사무로 전환하고자 할 때 이를 뒷받침해줄 수 있는 제도적 장치가 부족하였다. 또한, 어떠한 과정을 거쳐 민간위탁이 지속되고, 위탁의 근거가 되는 평가 제도를 어떠한 방법으로 설계하고 운영할지에 대한 정확한 지침이 존재하지 않는 상황에서 일관성 없이 민간위탁제도가 운영된 측면도 있다. 더불어 민간위탁시장에 진입한 수탁법인들의 장기위탁으로 인한 문제점을 해결하고, 민간위탁시장에 경쟁력이 있는 다양한 사업자들이 진입할 수 있는 통로가 부재하여 신생 기관들이 진입장벽으로 인해 참여할 수 없는 문제를 해결하려는 노력도 부족하였다.

본 연구에서는 이러한 어려움에 대한 대안으로 대구광역시 A 기초자치단체(이하 A 기초자치단체)의 민간위탁 서비스의 문제점과 개선방안에 관해 분석하고자 한다. A 기초자치단체는 2020년 현재 21개의 민간위탁 사무를 운영하고 있으며, 민간위탁 예산 규모가 81억 9천이고, 민간이전의 전체예산은 739억 원이지만 이를 효율적으로 관리 운영 할 수 있는 규정이 미흡한 실정이다. 현재 92건의 민간위탁 사무 중 서비스 평가를 시행하는 위탁사무는 56개이며, 실시되지 않는 위탁사무는 36개에 해당한다. 따라서 이러한 제반 문제들을 해결하는 차원에서 A 기초자치단체의 민간위탁 방향 설정을 도출하여 민간위탁 사무의 효율적인 관리방안을 마련하고자 한다.

본 연구의 목적은 A 기초자치단체의 민간위탁 대상 사무의 선정기준 및 적정성 분석기준 마련 및 민간위탁 관리·운영의 개선방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 다음과 같은 세부목표를 설정하였다. 첫째, 서구의 민간위탁 사례를 검토하여 민간위탁 대상 사무의 선정기준 및 분석기준을 마련한다. 둘째, 민간위탁 사무의 사업 성과와 사업의 효율성을 평가하기 위한 종합성과평가체계를 구축한다. 셋째, 민간위탁 과정에서 사무관리 및 통제 수단의 부족으로 인해 나타나는 운영상의 제반 문제점을 개선할 수 있는 민간위탁 관리·운영의 개선방안을 모색한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 민간위탁의 개념과 목적

정부의 공공서비스 공급방식은 정부 주도형과 민간주도형으로 크게 구분할 수 있으며, 시장주의의 경쟁 원리에 의해 제공되는 가장 대표적인 방법으로 민영화와 민간위탁을 들 수 있다. 민영화는 공기업이나 정부 업무를 민간에게 담당시키는 것으로 주로 공기업을 민간에게 매각하는 방식으로 추진된다. 민간위탁(contracting-out)[1]은"정부가 직접 생산·공급해온 공공서비스를 민간기관이 주민에게 공급하는 형태"를 의미한다(De Hoog, 1984). 대부분의 민간위탁 방식은 서비스 공급 결정의 역할과 비용부담을 지방자치단체가 책임지고, 서비스의 생산 및 전달은 민간부문이 담당하여 업무처리의 권한을 민간에 이전하지만, 법적으로는 위탁자가 여전히 권한을 유지하고 위탁운영자의 사무 처리에 관해 지도·감독을 하고 있다.

송광태(2005)에 따르면, 민간위탁은 서비스의 공급에 대한 최종적인 책임은 정부가 계속 보유하면서 서비스의 공급 주체를 정부가 아닌 개인이나 단체, 혹은 기업 등 민간부문에 이전하는 것으로 정의된다. 즉, 이는 서비스 전달에 참여하는 자를 생산자와 중개자로 구분할 때 중개자는 정부가 되지만, 생산자는 민간 또는 비영리조직이 되는 경우라는 것이다(Savas, 1987). 또한 문상덕(2009)은 민간위탁은 민영화의 하위개념으로 소유권은 이전하지 않은 상태에서 생산 및 관리기능의 일부만을 민간부문에 이전하여 수행하게 함으로써 정부 활동의 축소를 가져오는 것이라고 하였다. 행정자치부(2004)는 민간위탁을 지방자치단체 사무의 일부를 해당 자치단체 공무원이 직접 처리하지 않고 법인 및 단체, 개인에게 일임하여 그의 명의와 책임 하에 행사토록 하여 공익을 달성하는 것으로 정의하고 있으며, "조직의 경량화를 통해 저렴한 행정비용(Cost-Less)으로 행정서비스를 효율적으로 공급하고, 경영적 시각에서 행정업무를 관리하며 공공부문에서 직접 서비스를 공급하지 않고 민간을 통해 서비스를 제공"하는 것을 목적으로 하고 있다(류숙원·김정숙, 2020: 77).

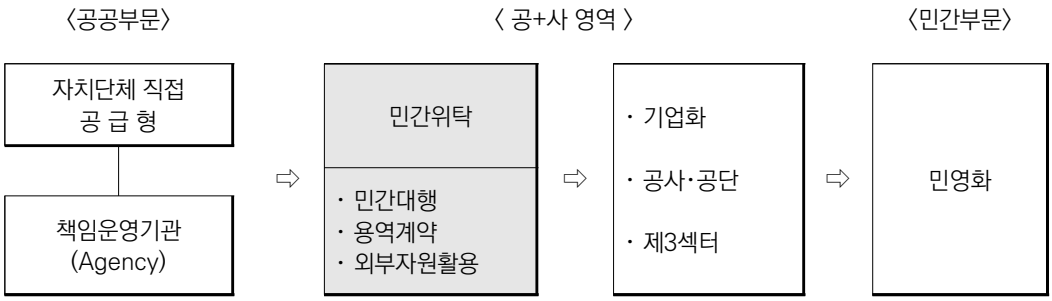
민간위탁에 관한 법령 및 행정의 개념을 살펴보면, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조 3항에서 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것으로 정의하고 있다. 또한「지방자치법」제104조에서는 민간위탁이란 지방자치단체가 각종 법률에 규정된 소관 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관에 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것으로 정의하고 있다.

이상의 논의를 종합하여 본 연구에서는 민간위탁의 개념을'지방자치단체와 계약관계를 맺은

---

1) 정부조직법 제6조에 따르면, 민간위탁은 각종 법령 또는 조례에 규정된 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것을 의미한다.

민간부문이 공공서비스의 생산·공급 사무를 위탁하여 서비스 및 재화의 효율적 공급 및 경쟁력을 확보하는 시스템'이라고 정의하고자 한다. 이러한 민간위탁은 민영화 전략의 하나로서 정부가 생산하고 전달하던 공공서비스에 관한 역할을 공무원 대신 민간조직과의 계약을 통해 그들에게 공공서비스를 생산하고 전달하도록 하는 것이며, 공공서비스의 공급 주체가 정부에서 민간으로 이전하지만, 공급의 궁극적 책임이 여전히 정부에게 있다는 것이 민영화와 다른 점이다. 아래 〈그림 1〉은 공공서비스 제공에 있어서 민간위탁의 위치에 관한 것이다.



자료: 행정자치부(2006), 유미년 외(2008: 221) 재인용.

〈그림 1〉 공공서비스 제공방식에 있어 민간위탁의 위치

과거에는 행정기관이 직접 수행하기 곤란한 업무의 경우에만 민간위탁을 실시하였으나, 현대행정의 복잡화·전문화·다양화로 인하여 지방자치단체가 직접 업무를 수행하기보다는 전문기술이 풍부한 민간에 맡겨 이를 수행하도록 하는 경향이 많아지고 있다. 이러한 민간위탁의 목적은 다음과 같다. 첫째, 기존에 정부에서 생산하던 공공서비스를 민간의 기술과 자본으로 생산·공급하는 것이므로, 공무원 숫자를 늘리지 않고 공공서비스를 제공한다는 측면에서 인력절감의 목적으로 수행됐다(김만준·김재일, 2013). 둘째, 유사한 수준의 공공서비스가 제공되면서 정부 예산 대신 민간예산이 투입된다는 측면에서 비용 절감의 목적과 계약체결과 관련된 민간조직 간의 경쟁이 공공서비스 생산 비용의 극소화를 가져올 수 있다. 셋째, 특정 분야에 특화된 민간조직들이 반복적으로 특정 공공서비스를 생산할 경우 업무추진 속도가 정부보다 신속하여 경쟁·이익 극대화 등 민간이 가지고 있는 특성을 활용하여 업무추진의 신속성을 확보할 수 있다. 넷째, 민간전문가가 공공서비스를 생산·공급하게 되면 민간의 전문성이 공공영역으로 확대되게 되어 궁극적으로 공공서비스의 양을 증가시키고 품질을 향상하게 하는 등 서비스 개선이 가능하다. 다섯째, 주민들의 다양한 서비스 요구를 지방자치단체가 모두 부응하기에 어려움이 있으나 민간기술과 인력을 활용하여 담당 부서와 담당 공무원의 업무를 덜어 주고자 민간위탁을 시행하고 있다(고재수, 2015).

2. 민간위탁의 대상 및 유형

1) 민간위탁의 대상

민간위탁의 대상은 지방행정의 핵심부문을 제외한 전 영역에서 해당 자치단체의 정책 방향 및 우선순위에 따라 다양한 분석을 토대로 결정하게 되며, 비교적 단순한 공공서비스의 집행사무, 정부보다 민간이 더 전문적인 역할을 할 수 있는 사무, 민간위탁을 시행해도 공공성이 저해되지 않는 사무 등을 민간위탁하고 있다(한국지방행정연구원, 2008; 박민정, 2009).

행정자치부(2003)에서 발간한 지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람에서 민간위탁이 가능한 대상은 다음과 같다. 첫째, 민간수행이 효율적인 비교적 단순집행사무인 주차위반 차량의 견인 및 관리, 도로 유지 및 보수관리, 시설물 유지·보수, 공원시설 관리, 식당 운영, 전산시스템 유지·보수 관리 등을 위탁하고 있다. 둘째, 비권력적 시설관리기능 등 민간참여로 전문성을 높일 수 있는 기능인 분뇨처리장 운영, 하수처리장, 쓰레기소각장 등을 위탁하고 있다. 셋째, 민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 시험·연구·조사기능에 해당하는 건설안전시험, 교량안전점검, 설계 감리 등을 위탁하고 있다. 넷째, 단순집행적인 시설·장비관리기능인 조경관리, 방호관리, 가로등·전기시설관리, 통신장비관리, 관광지·유적지 관리, 차량·중장비관리, 청사관리 등을 위탁하고 있다. 다섯째, 서비스 제공기능으로 방역, 예방접종, 검사업무, 민간교육, 장묘(납골당·공원묘지)관리, 시험관리 등을 위탁하고 있다. 여섯째, 민간이 운영 시에 운영이 활성화되는 기능인 체육시설, 문화예술회관 등 주민 이용 개방시설 등을 위탁하고 있다. 일곱째, 비영리 사회단체에 재정 보조 등을 통해서 관리가 효율적인 기능인 각종 복지회관 등 사회복지시설, 도서관, 박물관, 청소년수련시설 등을 위탁하고 있다. 여덟째, 민간시장을 통해 효율적인 자원동원이 가능한 양묘, 화훼관리, 누에씨 관리, 원종 관리 등을 위탁하고 있다. 아홉째, 빠르게 변화하는 기능 및 기술습득이 필요한 사무인 기술교육, 직업훈련 등 교육용역 사업 등을 위탁하고 있다. 열째, 현업 및 생산·제작기능인 홍보물 제작, 공보물 발간, 기타 간행물 제작 등을 위탁하고 있다.

2) 민간위탁의 유형

지방자치단체 민간위탁의 가장 포괄적인 유형은 계약 형태별로 서비스 계약, 관리운영계약, 임대계약, 양여계약 등 네 가지 유형이 있다(김광석·최근열, 2012; 행정자치부, 2003). 먼저 서비스계약(service contract)이란 민간참여의 가장 단순한 형태로 특정한 서비스만을 민간위탁하는 방식으로 자치단체가 운영·관리의 전반적인 책임을 갖고 구체적이고 한정된 서비스만 외부로부터 조달하는 방식이다. 공공시설 및 장비를 관리·운영하기 위해 인력용역회사와 계약을 통해 인건비만 지급하고, 시설유지·공공요금·일반수용비·기타 경비 부문은 직영으로 운영하되

광고·판촉 등에 있어서는 민간과 계약을 통해 위탁 처리하는 방식을 말한다. 각 서비스를 담당하는 전문업체의 효율성을 활용할 수 있어 능률적인 면이 있으나, 서비스 공급체제의 이원화로 인해 개별적 서비스의 수탁자가 상이하여 서비스의 공급조정이 곤란한 문제에 봉착할 수 있다(김종래, 2011).

둘째, 경영계약(management contract)이란 인력관리, 시설유지 등 경영관리 전반을 민간기업과 계약하고 큰 시설공사 및 기반시설공사 등 예산 규모가 큰 부문들은 직영하는 방식이다. 소수의 공무원이 일정한 액수 이상이 소요되는 대형의 계약에 대해서만 업무를 담당하고 총괄적 지도·감독만 하는 관리체제로 유지된다. 우리나라에서 이루어지고 있는 복지시설 민간위탁 운영은 서비스 생산뿐 아니라 공공에서 건립한 시설의 관리를 함께 위탁하는 관리운영계약 형태를 띠고 있다. 이러한 형태의 계약은 경영능률의 달성 효과가 크지만 민간업체와 지방자치단체 간의 업무한계가 모호한 단점이 있다(김광석·최근열, 2012).

셋째, 임대계약(lease contract)이란 현재 자산은 그대로 유지하면서 인력 및 시설관리 전체를 민간업체에게 위임하는 방법으로 예상 수익을 바탕으로 한 최고가 사용료를 제시한 자에게 운영권을 임대하는 경우와 최소의 경비로 관리운영권 일체를 위탁하는 예도 있다. 임대계약은 민간 임대사업자가 정부나 자치단체에 임대료를 지불하고 일정 기간 시설을 임대하여 운영하는 방식으로 정부나 자치단체는 시설에 관한 소유권을 유지하고 시설에 대한 신규투자와 재원조달 및 주요 시설교체를 책임진다. 지방자치단체는 자본투자에 대한 위험부담을, 그리고 민간사업자는 사업상의 위험부담을 각각 책임지게 된다(노시평, 2007).

넷째, 양여계약(concession)이란 고정자산은 공공부문의 자산으로 남아 있으나 양여계약 기간은 소유권이 민간에게 양도되고, 계약이 만료되는 경우 고정자산은 반드시 처음의 조건과 같은 상태로 위탁자에게 이전되는 방식이다. 민간부문이 시설의 운영·보수·유지관리 뿐만 아니라 서비스 제고를 위한 신규투자 부문 등 서비스 전반에 걸쳐 책임을 지는 형태이며 주로 외국의 상·하수도 부문에서 활용되고 있다. 민간위탁 계약 형태별 특성을 비교하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 민간위탁의 유형별 특성 비교

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

자료: 행정자치부(2003: 22), 강길봉·정종기(2011: 101) 재구성

3. 민간위탁 관련 선행연구 분석

민간위탁에 관한 선행연구는 주로 민간위탁 도입 효과에 관한 연구, 민간위탁 과정에 관한 연구, 민간위탁의 영향요인에 관한 연구, 민간위탁 관리방안에 관한 연구가 주를 이루고 있으며, 민간위탁의 법적 기준에 관한 연구, 민간위탁의 유형에 관한 연구, 민간위탁 성과평가 지표 개발에 관한 연구는 많이 이루어지지 않고 있다. 민간위탁 관련 선행연구 분석과 관련하여 유금록(2009)은 공공서비스 제공에 있어서 민간위탁과 직영 간 상대적 효율성에 관한 선행연구들을 민간위탁의 성과평가에 관한 연구와 민간위탁의 비용절감효과에 관한 연구로 구분하여 비교적 구체적으로 제시하고 있다. 그리고 강성철·김도엽(2007)과 추병주·정윤수(2012)는 민간위탁 방식의 결정에 영향을 미치는 요인들에 관한 선행연구들을 분석하였으며, 김주애(2012), 김주애·윤주경(2013)은 민간위탁 성과 및 관리방안에 관한 선행연구를 분석하였다. 따라서 본 연구에서는 민간위탁 관련 선행연구들 중에서 민간위탁 도입 효과 및 성과에 관한 선행연구 분석은 유금록(2009)의 연구를, 민간위탁 도입방식의 영향요인에 대한 선행연구는 강성철·김도엽(2007)의 연구를, 민간위탁 성과 및 관리방안에 대한 선행연구는 김주애(2012), 김주애·윤주경(2013)의 연구를 각각 정리한 것이다.

먼저, 민간위탁 도입 효과 및 성과에 관한 선행연구를 유금록(2009: 24-26)의 연구에 기초하여 살펴보면 다음과 같다. 민간위탁에 관한 성과평가는 Eger & Wilsker(2007), 배순자(2003), 손희준·최용환(2003), 유미년 외(2008) 등에 의해 수행되었다. Eger & Wilsker(2007)는 공공서

비스 공급에 있어서 직영방식과 민간위탁의 효과의 비교를 위해 미국 교통국의 사례를 중심으로 품질 지표의 작성 방법 및 적용에 유의해야 할 사항을 제시하고 있다. 배순자(2003)는 공공도서관의 민간위탁 평가를 분석하였는데, 분석결과 경비절감 수준 및 만족도 수준이 낮게 나타났으며, 자료구비와 검색시스템의 수준도 낮은 것으로 조사되었다. 손희준·최용환(2003)은 민간위탁으로 인한 경비절감 효과가 저조하고 정부의 부담 비율이 높았지만 수탁기관 종사자들의 과중한 업무와 낮은 임금으로 인해 직무만족이 오히려 저하되는 결과를 가져왔다고 주장했다. 유미년 외(2008)는 서울특별시 25개 기초자치단체의 생활폐기물 수거 서비스의 효율성 및 효과성을 분석하였는데, 효율성 측면에서는 인적·물적 자원의 효율성이 나타났지만, 톤당 수거비용은 오히려 증가한 것으로 나타났다. 또한 효과성을 측정한 고객만족도에서는 민간위탁과 직영 간에 통계적으로 유의미한 차이가 없는 것으로 조사되었다. 민간위탁의 비용 절감효과의 선행연구를 대표적 연구인 McDavid(1985)에 연구를 살펴보면 캐나다 126개 시·군에서 민간위탁을 통한 쓰레기 수거 서비스 비용이 직영으로 운영할 때 보다 약 41% 감소된 것으로 조사되었다. Domberger et al(1986)의 영국 305개 자치단체의 쓰레기 수거 비용을 조사한 연구에서는 민간위탁 운영을 통해 쓰레기 수거 비용의 약 22%를 축소시켰으며, 직영을 통해서는 약 17%가 절감된 것으로 조사되었다. Walsh & Davis(1993)는 영국에서 의무경쟁입찰제도를 도입한 이후 많은 지방자치단체의 행정서비스 비용이 큰 폭으로 감소했을 뿐만 아니라 행정서비스의 질적 수준도 높아졌다고 주장하고 있다.

둘째, 민간위탁 과정에 관한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 박순애(2002)는 서울특별시 청소년 수련 시설의 위탁과정을 민간위탁업체 선정, 서비스 제공과정에 대한 공공기관의 관리감독 업무, 계약 기간 종료 후의 재협약 과정으로 나누어 분석하였다. 분석 결과 심의 기준에 맞는 민간업체가 부족하고 관리 감독 업무에 대한 비결이 부족하며 재협약 규정이 갖추어져 있지 않다는 등의 문제점을 지적하였다. 김순양·고수정(2004)은 민간위탁의 과정에 대해 대구지역을 중심으로 사회복지서비스와 생활폐기물 수거 서비스의 민간위탁 단계에 따라 민간위탁 과정을 비교분석하고 경쟁유치의 적극성 부족 및 선정기준의 비공개, 선정과정의 투명성과 공정성이 보장되지 못할뿐더러 공무원의 전문성 부족 및 평가의 미비를 강조하고 있다. 송광태(2005)는 K도를 사례로 선정하여 민간위탁 과정에서‘경쟁성’이 제도화되는 과정을 분석하였다. 분석 결과 경쟁성을 활용해 효율성을 높이고자 하는 노력이 아직 부족하다고 보았고 공개 입찰 미흡, 광고와 홍보 부족, 평가 기준 미비, 공무원에 의한 평가위원회 구성, 계약 초과 달성 시 보상 없음, 형식적인 재계약, 해약 조건 적용 미흡, 지급 유예 규정 없음 등이 문제점이라고 지적하였다. 이러한 선행연구를 토대로 볼 때 민간위탁으로 이루어지는 효율적인 공공서비스 제공을 위해서는 민간위탁 과정의 합리적 기준과 정부 역할의 명확성이 강조되는 것이 우선되어야 함을 의미하고 있다.

셋째, 민간위탁 도입방식의 영향요인에 대한 선행연구를 강성철·김도엽(2007)과 추병주·정

윤수(2012)의 연구들에 기초하여 살펴보면 다음과 같다. Ferris(1986)는 433개의 도시를 연구대상으로 선정하고 이들 도시의 쓰레기 수거 및 43개 공공서비스에 대한 민간위탁의 결정요인을 분석한 결과 민간위탁의 결정요인으로 공급변수, 재정환경, 정치적 요인을 제시하였다. Morgan & Hirlinger(1991)는 25,000명 이상의 인구를 가진 615개 도시 정부를 대상으로 정부간 공공서비스 계약의 결정요인을 분석한 결과, 조합화된 도시노동력의 비율, 대도시의 입지여부, 단위면적당 1인당 수입규모, 도시정부 형태, 65세 이상 인구 비율, 정부간 계약을 인정하는 주법을 가진 도시의 여부, 공공서비스에 대한 도시 정부의 통제요구 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 조사되었다. 국내의 연구로 황혜신(2005)은 계약관리 능력이 민간위탁의 성과에 미치는 영향에 관한 연구를 주인-대리인 이론을 적용하여 분석하였다. 강성철·김도엽(2007)은 지방 공공서비스의 민간위탁 결정요인을 분석한 결과 전년도의 민간위탁실적이 모든 연도에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났으며, 인구증가율과 인구밀도는 통계적으로 유의미한 부(-)의 관계를 미치는 것으로 나타났다. 김준기·김주애(2011)는 우리나라 지방 공공서비스 민간위탁 결정을 이해하기 위해서는 정치·경제학적 성격을 복합적으로 고려할 필요가 있음을 시사하고 있다.

넷째, 민간위탁 성과 및 관리방안에 관한 국내·외 선행연구를 김주애(2012)와 김주애·윤주경(2013)의 연구에 기초하여 살펴보면 다음과 같다. Yang et al.(2009)는 계약당사자들 사이의 동반자 관계를 강조하는 사업의 집행능력에 초점을 두고 계약관리능력을 의제설정 능력, 형성능력, 집행능력, 평가능력의 네 가지의 개념으로 구분하고 ICMA 척도를 바탕으로 정교한 척도개발을 시도하였다(김주애·윤지경, 2013 재인용). 박경효(1992)는 성공적인 위탁에 필요한 전제조건들로 계약 절차상의 경쟁성과 공개성, 대행업체의 전문성, 대행업체 미화원의 사기 및 정부의 감독과 평가를 제시하였다. 박중훈(2000)은 민간위탁을 성공시키기 위한 전제 조건으로 운영 측면으로 경쟁, 성과 수준 명시·지도·감독을 제시하였고, 성격 측면으로 효율성 향상의 여지·민간분야의 활성화·서비스의 성격을 제시하였다. 제도적인 측면으로는 제도적 정비 및 계약에 기초한 위탁을 제시하였다. 송운석·이성세(2001)는 경쟁, 인센티브, 성과를 민간위탁의 중요한 성공요인으로 제시하고 있으며, 송근원 외(2003)는 경쟁성, 비용 절감 가능성, 성과 측정 가능성, 서비스 중단의 파급효과, 생산의 전문 기술적 복잡성, 조직 내외의 저항성, 기관장의 의지, 행정체계의 적절성을 중요한 요인으로 제시하였다. 그리고 황혜신(2005)은 경쟁, 서비스의 성격, 수탁기관의 능력, 환경요인, 정부의 계약관리 능력이 민간위탁의 성공을 위해 중요하게 고려해야 할 요인으로 제시하고 있다. 강황선·김미선(2010)은 민간위탁 정책 결정 시 고려해야 하는 사항으로 민간위탁을 고려하고 있는 서비스의 최종결과물의 측정 용이성, 민간위탁 대상 서비스의 시장에서의 경쟁 가능성, 민간위탁 대상 서비스를 담당하려는 업자와 정부의 목표 일치성 세 가지를 제시하고 있다(추병주·정윤수, 2009 재인용).

다섯째, 민간위탁 성과평가 지표 개발에 관한 선행연구이다. 민간위탁 전반에 관한 성과평가

지표를 개발하기 위한 연구는 민간위탁 연구의 다른 부분과 비교해 상대적으로 많이 이루어지지는 않았다. 그 이유는 민간위탁 사무의 종류가 다양하여 일반적인 성과평가지표를 구축하는 것이 불가능하기 때문이다. 따라서 Lamothe & Lamothe(2009)는 민간위탁의 성과차원을 서비스의 성격에 따라 분리하여 구성하려는 시도를 하였다. 그리고 Smith & Lipsky(1993)는 민간위탁의 성과를 다양한 차원으로 구분하여 평가할 필요성이 있음을 제시하고 있으며, 민간위탁 성과평가지표와 관련된 대부분의 연구들이 민주성이나 형평성 차원에서의 성과보다는 효율성과 대응성 차원의 성과에 해당하는 비용절감 및 서비스의 질 개선에 초점을 두고 평가를 진행해 왔다고 볼 수 있다(김주애, 2012).

Ⅲ. 연구 방법과 분석 자료

정부가 직접적인 공공서비스 공급보다는 민간위탁을 폭넓게 활용하는 이유는 정부의 공공서비스 직접 공급에 따른 비능률성 문제를 해결하여 적은 비용으로 질 높고 풍성한 공공서비스를 공급하기 위함인데, 그동안 민간위탁의 성과에도 불구하고 이 분야가 상당 부분 위탁계약이 비경쟁적으로 이루어짐으로써 민간위탁이 기대했던 효과를 제대로 거두지 못하고 있다는 의문과 비판이 존재하고 있다. 이 연구에서는 기초자치단체의 민간위탁 문제를 분석하고, 해결할 수 있는 방법론을 제시한 후 문제점 분석과 개선방안을 제시한다.

1. 지방자치단체 민간위탁의 문제점 분석 방법: PLAN-DO-SEE 관점

지방자치단체가 민간위탁을 통해 공공서비스를 전달하는 과정은 민간위탁을 계획을 수립하는 단계, 계획을 실행하는 단계, 성과를 평가하고 모니터링하는 단계 등 3단계를 포함하고 있다. 민간위탁 계획을 수립하는 단계는 관련 법령과 조례에 맞게 민간위탁 대상 사무를 선정하는 단계이며, 민간위탁을 실행하는 단계는 민간위탁 업체를 선정하여 공공서비스를 제공하는 단계이며, 성과평가와 모니터링 단계는 수탁 기관이 추진한 위탁사무에 대한 적절한 성과평가와 모니터링이 제대로 이루어지고 있는지를 검토하는 단계라 할 수 있다. 이 연구에서는 이러한 3단계의 민간위탁을 통한 공공서비스 전달 과정에서 일어날 수 있는 문제들을 찾아내기 위한 분석 방법을 먼저 제시하고, 이 분석 방법 통해 대구광역시 A 기초자치단체의 민간위탁 문제점을 제시한다.

1) 민간위탁 계획수립 단계(PLAN)

민간위탁을 통한 공공서비스를 제공하기 위한 첫 번째 단계인 민간위탁 계획수립 단계는 하

는 단계는 민간위탁을 위한 대상 사무를 선정하는 과정으로 관련 법령과 조례가 민간위탁 사무를 명확히 규정하고 있는지 검토하는 등의 과정이다. 이 단계에서는 민간위탁 대상 사무를 선정하는 데 있어서 법령과 조례를 검토하여 대상 사무를 선정한다. 민간위탁 대상 사무를 선정하는 데 있어서 전문성도 중요하지만, 더 중요한 것은 효율성과 서비스 품질 유지이다. 따라서 대상 사무를 선정하는 선정기준은 민간위탁을 통한 공공서비스 전달에 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 만약, 민간위탁의 대상 사무가 아닌 사무가 민간위탁에 선정되었을 경우 공공서비스 전달에 큰 문제가 야기될 수도 있다. 그리고 첫 번째 단계에서 관심을 두여야 할 또 다른 한 요인은 민간위탁 소요 예산 추계 및 관리이다. 매년 민간위탁 사무에 드는 예산 규모가 어느 정도인지를 추계하고 연도별 소요 예산 관리가 이루어질 필요가 있다.

2) 민간위탁 실행 단계(DO)

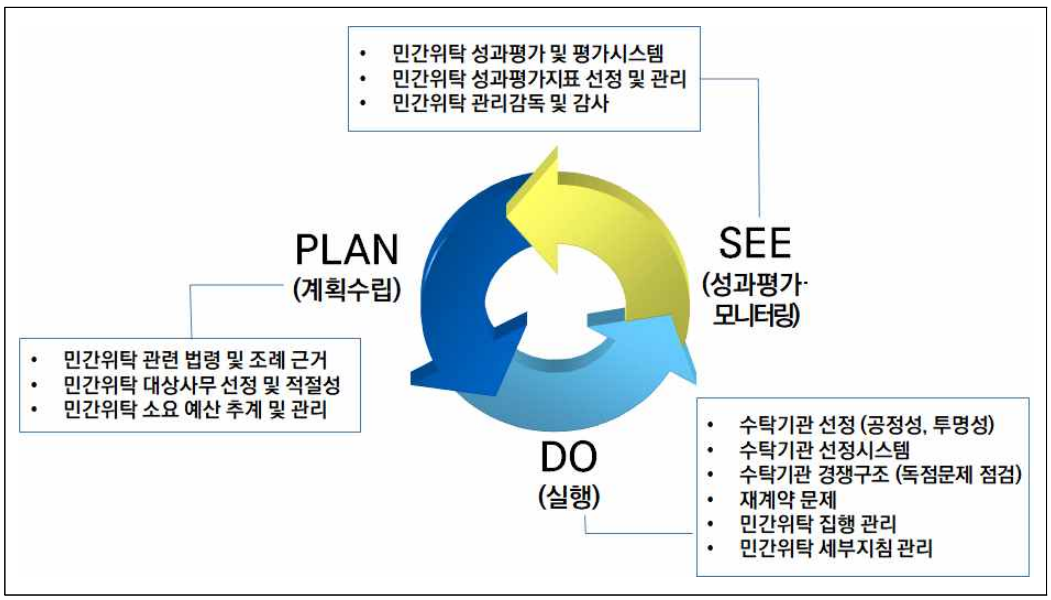
민간위탁을 통한 공공서비스 제공의 두 번째 단계인 민간위탁 실행단계는 실제로 민간위탁 업체를 선정하여 공공서비스 제공하는 과정으로, 먼저 수탁 기관을 선정하는 과정이 공정하고 투명하게 이루어져야 필요성이 요구된다는 것이다. 공정하고, 투명한 수탁 기관을 선정하기 위해서는 수탁 기관 선정시스템을 검토할 필요성이 요구된다. 이 수탁 기관 선정시스템으로 민간위탁운영위원회를 들 수 있는데, 이 선정시스템의 운영 여부를 검토할 필요가 있다. 그리고 이 수탁 기관 선정의 단계에서 또 점검할 필요가 있는 것은 수탁 기관들의 경쟁구조를 관찰할 필요가 있다는 것이다. 이는 지방정부의 민간위탁 사무가 독점적으로 수행되는 구조가 나타난다면, 민간위탁을 통한 효율적인 공공서비스 공급이 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 이 단계에서 민간위탁의 문제를 진단하기 위해서는 민간위탁 수탁 과정에서의 독점의 문제를 진단할 필요가 있다.

이 단계에서 검토할 필요가 있는 또 하나는 민간위탁의 재계약 문제라 할 수 있다. 민간위탁 사무는 일반적으로 재위탁은 금지되어 있으며, 재계약의 경우에도 적절한 심사와 평가를 통해 이루어지고 있다. 따라서 민간위탁의 재계약이 이루어질 때, 공정하고 투명한 심사와 평가가 이루어지고 있는지를 검토할 필요가 있다. 재계약이 꼭 필요한 경우는 어떤 것인지 등과 관련된 내용을 검토할 필요가 있다. 또한, 이 단계에서는 효율적 민간위탁을 위한 민간위탁 사무가 제대로 집행되고 있는지를 관리하고 감독 시스템을 검토할 필요가 있다. 이와 같은 감독 시스템은 민간위탁의 집행과정에서 위탁기관과 수탁 기관의 책임성을 확보하는 데 도움을 주는 장치가 될 수 있을 것이다. 그리고 마지막으로 이 단계에서 체크할 필요가 있는 것은 민간위탁 세부지침 관리이다. 법이나 시행령에 구체적으로 근거를 두기 어려운 민간위탁의 수행 절차에 관한 내용을 세부지침을 통해 관리함으로써 민간위탁의 관리 감독을 효율적으로 수행할 수 있을 것이다.

3) 민간위탁 성과평가·모니터링 단계(SEE)

민간위탁을 통한 공공서비스 제공의 세 번째 단계는 민간위탁 성과평가 및 평가시스템과 모니터링과 관련된 내용을 포함하고 있다. 위탁기관은 수탁 기관이 추진한 위탁사무에 대한 적절한 성과평가와 모니터링이 제대로 이루어지고 있는지를 검토하고 이를 재계약에 반영할 필요가 있다. 아울러 성과평가 결과를 환류하고 위탁사무를 개선하는 데에도 활용할 필요가 있을 것이다. 이를 위하여 이 단계에서는 민간위탁의 성과평가지표를 선정하고 관리할 필요가 있다. 민간위탁사무는 명확한 성과평가가 필요하며, 매년 성과에 대한 관리는 민간위탁의 효율성을 제고 하는데 크게 이바지할 수 있다. 따라서 적절한 성과평가지표를 선정하고 관리하는 것이 필요하다.

그리고 민간위탁 관리 감독과 감사가 정기적 또는 필요할 때 이루어지고 있는지를 검토할 필요가 있다. 민간위탁의 관리 감독과 감사는 수탁 기관이 양질의 공공서비스를 제공하는데 필요한 과정임에도 불구하고 이 부분이 종종 소홀히 될 수 있다. 따라서 수탁 기관에 대한 기본적인 관리 감독 상황을 점검할 필요가 있다. 〈그림 2〉는 앞에서 제시한 PLAN-DO-SEE 관점을 요약하여 그림으로 제시한 것이다.



〈그림 2〉 지방자치단체 민간위탁의 문제점 분 석방법: PLAN-DO-SEE 관점

2. 분석 자료

본 연구에서는 PLAN-DO-SEE 관점에서 A 기초자치단체 민간위탁의 문제점을 분석하기 위

해 먼저, 계획수립(PLAN) 측면에서 민간위탁 관련 법령과 조례를 검토하였다. 현행법령에는 민간위탁과 관련된 내용이 없고, 행정규칙이나 자치법규에 민간위탁과 관련된 내용이 나타난다. 행정규칙은 중앙정부의 문화재청, 고용노동부, 해양경찰청, 해양수산부, 식품의약품안전처, 통계청 등이 민간위탁과 관련된 규칙을 가지고 있고, 대부분 지방자치단체의 자치법규에 민간위탁 관련 조례와 규칙이 등장한다. 따라서 이 연구에서는 대구광역시와 대구광역시 산하 자치구 및 군의 민간위탁 조례와 규칙을 검토하였다.

민간위탁 대상 사무의 선정 및 적절성과 관련된 현황을 파악하기 위하여 A 기초자치단체의 민간위탁 조례와 규칙을 검토하였다. A 기초자치단체 조례에는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 기타 시설관리 등 단순 행정 관리사무 등을 대상 등이 민간위탁의 대상 사무로 선정할 수 있다고 하였고, 이들에 대하여는 국가위임사무는 관계 장관, 자치사무의 경우 의회의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 민간위탁 소요 예산 추계 및 관리 부분을 파악하기 위한 분석 자료는 A 기초자치단체의 민간위탁업체별 위탁사업 기간과 위탁금액과 관련된 자료를 이용하였다.

다음으로 실행(DO) 측면에서는 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성, 수탁 기관 선정시스템, 수탁 기관 경쟁구조(독점문제 점검), 재계약 문제, 민간위탁 집행관리, 민간위탁 세부지침관리 등을 포함하고 있다. A 기초자치단체의 민간위탁의 이 민간위탁 실행(DO)단계를 분석하기 위하여 그 자치단체의 민간위탁 선정과정과 관련된 자료, 수탁 기관 선정시스템의 존재 여부를 판단하기 위한 민간위탁 조례 및 규칙 자료를 검토하였다. 그리고 수탁 기관 경쟁구조는 수탁 기관 선정 자료, 재계약과 민간위탁 집행관리는 소관부서, 위탁내용, 민간위탁업체, 위탁사업 기간, 위탁사업평가, 재계약, 재계약심사기준(정량 및 정성) 등을 포함하는 자료들을 검토하였다. 마지막 민간위탁 세부지침관리는 A 기초자치단체의 민간위탁 조례 및 규칙 자료, 민간위탁 세부지침관리와 관련된 내규의 유무를 파악하기 위한 질문 자료를 이용하였다. 여기서 질문 자료는 직접 민간위탁 담당 공무원에게 내규 유무에 관하여 질문하는 것을 의미한다.

마지막 단계인 성과평가 및 모니터링(SEE) 단계는 민간위탁 성과평가 및 평가시스템, 민간위탁 성과평가지표 선정 및 관리, 민간위탁 관리 감독 및 감사를 포함하고 있다. 성과평가 및 평가시스템의 유무를 파악하기 위한 분석 자료로는 A 기초자치단체의 민간위탁 조례 및 규칙 자료 및 질문 자료와 성과평가지표 선정 및 관리를 분석하기 위해서는 A 기초자치단체의 성과평가자료를 사용하였다. 그리고 민간위탁 관리 감독 및 감사 관련 분석을 위해서는 민간위탁 업무 평가자료 및 감사 지적사항과 관련된 자료를 검토하였다.

이상에서 제시한 PLAN-DO-SEE 관점에서 제시한 3단계의 분석내용 및 분석 자료는 다음의 〈표 2〉에서 요약 제시된다.

〈표 2〉 PLAN-DO-SEE 방법의 3단계 분석내용 및 분석 자료

방법론	분석내용	분석 자료
PLAN (계획수립)	민간위탁 관련 법령 및 조례 근거	• 민간위탁 관련 법령 • 대구광역시 조례와 규칙 • 대구광역시 자치구 조례와 규칙 • A 기초자치단체 조례와 규칙
	민간위탁 대상 사무 선정 및 적절성	• A 기초자치단체 조례와 규칙
	민간위탁 소요 예산 추계 및 관리	• A 기초자치단체의 민간위탁업체별 위탁사업기간과 위탁금액과 관련된 자료
DO (실행)	수탁기관 선정의 공정성과 투명성	• 민간위탁 선정과정과 관련된 자료
	수탁 기관 선정시스템	• A 기초자치단체 민간위탁 조례·규칙
	수탁 기관 경쟁구조(독점문제 점검)	• 수탁 기관 선정 자료
	재계약 문제	• 민간위탁 민간위탁업체 자료 • 민간위탁 위탁사업 기간 자료 • 민간위탁 사업평가 자료 • 재계약 여부 자료 • 재계약심사기준(정량 및 정성) 자료
	민간위탁 집행관리	• 민간위탁 민간위탁업체 자료 • 민간위탁 위탁사업 기간 자료 • 민간위탁 사업평가 자료 • 재계약 여부 자료 • 재계약심사기준(정량 및 정성) 자료
	민간위탁 세부지침관리	• 질문자료(민간위탁 소관부서 공무원)
SEE (성과평가·모니터링)	민간위탁 성과평가 및 평가시스템	• A 기초자치단체 민간위탁 조례·규칙 • 질문자료(민간위탁 소관부서 공무원)
	민간위탁 성과평가지표 선정 및 관리	• A 기초자치단체의 성과평가자료
	민간위탁 관리 감독 및 감사	• 민간위탁 업무 평가자료 및 감사 지 적사항 관련 자료

Ⅳ. 대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 현황

1. 대구광역시 민간위탁 전체운영예산 현황

대구광역시 전체의 민간위탁 현황을 분석하기 위하여 지방자치단체 통합재정개요(상)에 따른 지방자치단체의 세출예산서 비목 중 민간위탁과 관련이 있는 민간위탁금을 조사하여 민간위탁예산을 〈표 3〉과 〈그림 3〉으로 제시하였다.

〈표 3〉 최근 3년간 일반회계 세출예산서 중 민간위탁예산 및 구성 비율 산출표

단위: 억원

구분	2018			2019			2020		
	전체예산 (일반)	민간위탁 예산	구성 비율	전체예산 (일반)	민간위탁 예산	구성 비율	전체예산 (일반)	민간위탁 예산	구성 비율
합계	11,520	396	3.4	12,492	443	3.5	13,807	467	3.4
시본청	7,727	175	2.3	8,331	185	2.2	9,229	162	1.8
군	661	34	5.1	719	39	5.4	769	45	5.9
자치구	3,132	186	5.9	3,441	218	6.3	3,441	259	7.5

자료: 지방재정365 홈페이지 (http://lofin.mospa.go.kr/), 2018년도, 2019년도, 2020년도 지방자치단체 통합재정개요(상),(하) - 자치단체별예산규모

자료: 재정고 홈페이지 (http://lofin.mospa.go.kr/), 각년도 지방자치단체 통합재정개요(하)

〈그림 3〉 전체예산(일반)과 민간위탁금 규모(단위: 억원)

최근 3년간 전국 지자체 일반회계 세출예산서에서 민간위탁예산을 분석해본 결과, 2020년 전체예산의 규모는 13조 809억원으로 그 중 467억원이 대구광역시 민간위탁예산으로 지출되고 있음을 알 수 있었으며, 민간위탁 예산 비율은 대광역시 중 자치구가 7.5%로 가장 많은 비율을 차지하는 것으로 분석되었다. 그리고 2018년도부터 2020년까지 민간위탁 총 사업비를 분석한 결과, 시·도 본청의 경우 2018년을 정점으로 하락하다가 2020년부터 다시 증가하고 있다. 시 본청의 경우 2018년부터 민간위탁 총사업비가 2019년 꾸준하게 증가하다가 2020년에 소폭 감소하였다. 자치구 또한 2018년 이후 민간위탁 총사업비가 증가하였다.

2. 대구광역시 A 기초자치단체의 민간위탁 현황 및 수탁자 선정과 지도감독

1) 대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 사업기간 및 운영주체 현황

A 기초자치단체 민간위탁 계약기간 현황 분석은 A 기초자치단체 협조 자료를 기준으로 분석하였으며, 세부적인 A 기초자치단체 민간위탁 사업평가 기간 현황은 다음과 같다.

〈표 4〉 A 기초자치단체 민간위탁 사업평가 기간 현황(2020년 9월 현재)

(단위: 개소, %)

구분	3년미만	3년	3-5년	5년이상	해당없음	합계
민간위탁 수	3	5	1	4	8	21
비율	14.3%	23.8%	4.9%	19%	38%	100.0%

※ 자료: 대구광역시 A 기초의회 의원요구자료(2020.9.22.)

A 기초자치단체 민간위탁의 사업평가 기간은 대부분 5년 이상 4곳으로 19%, 해당없음이 8곳으로 38% 3-5년이 1곳으로 4.9%로 가장 많이 차지하며, 3년이 5곳으로 23.8%, 3년 미만이 3곳의 사업평가 기간이다. A 기초자치단체 민간위탁 유형 분석은 A 기초자치단체 협조 자료를 기준으로 분석하였으며, 세부적인 A 기초자치단체 민간위탁(재위탁) 운영 주체 현황은 다음과 같다.

〈표 5〉 A 기초자치단체 민간위탁(재위탁) 운영 주체 현황(2020년 9월 현재)

(단위: 개소, %)

구분	총위탁 수	위탁예산 (2018년 기준, 천원)	재계약여부 (o/x)
계	14	1,201,740,127	o(7), x(14)
노인	3	1,253,032	x
청소년	3	923,636	o
장애인	0	51,000	-
어린이집	4	958,292	o(2), x(2)
종합사회복지관	3	1,732,216	o
기타(테니스장, 도시재생지원센터, 주택계량, 노래방, 건강가정, 어린이급식)	9	1,145,872,951	x

※ 자료: 대구광역시 A 기초의회 의원요구자료(2020.9.22.)

A 기초자치단체 민간위탁에서 대부분은 사회복지 분야로 구성하고 있으며 위탁업체는 사회복지법인인 OO복지재단을 비롯하여 6개이며, 협회 7개, 재단 1개. 학회 1개, 조합 1개, 대학 1개, 그 외 개인 민간위탁업체가 4개로 운영되고 있다.

2) 대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁업체 수탁자 선정 및 지도·감독

(1) 수탁자 선정기준 및 수탁기 간의 선정 방법

구청장은 위탁운영을 신청한 법인을 대상으로 선정기준에 따라 수탁법인을 선정하고「대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 촉진 및 관리 조례」제5조의 수탁 기관의 선정기준에 따르는데, 먼저, 구청장은 수탁 기관을 선정하고자 할 때는 다음 각호의 사항을 종합적으로 검토하여 선정하여야 한다. 즉, 수탁기 간의 인력과 기구, 재정부담능력, 시설과 장비, 기술보유 정도, 책임능력과 공신력, 지역경제 활성화와 고용 창출을 고려하여 선정한다.

수탁 기관의 선정 방법에서 민간위탁업체의 공개모집을 원칙으로 하고 있으므로 위탁방침과 의회 동의 등의 절차가 마무리되면 위탁 주체는 홈페이지, 일간신문 등을 활용하여 수탁자를 공개적으로 모집하며,「대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 촉진 및 관리 조례」제6조 수탁 기관의 다음과 같은 선정 방법에 따른다. 첫째, 제5조의 규정에 따른 수탁 기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 한다. 다만, 민간위탁의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 수탁 기관의 자격을 제한할 수 있다. 둘째, 수탁 대상기관을 공개 모집할 때는 신청서와 함께 사업계획서를 제출케 하고 해당 분야의 전문가로 구성된 심사위원회에서 제5조의 규정에 따른 적격자를 선정하도록 한다.

(2) 위탁업체 지도·감독 내용

위탁 주체인 행정기관은 감독책임을 지며 수탁 기관은 협약서에 명시된 내용을 준수할 의무가 있다. 위탁업체의 지도·감독은 다음과 같이「대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 촉진 및 관리 조례」제11조 지휘·감독에 따른다. 첫째, 구청장은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁 기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 수탁 기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거나 정지 또는 시정시킬 수 있다. 둘째, 구청장은 수탁기 간에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다. 셋째, 제1항의 규정에 따라 당해 사무를 취소 또는 정지시키고자 할 때는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 수탁 기관에 통보하고 사전에 의견 진술의 기회를 주어야 한다.

3. 대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 관련 법령

1) 대구광역시 A 기초자치단체의 민간위탁사업 운영의 법적 근거

A 기초자치단체의 민간위탁사업은「민간위탁 촉진 및 관리 조례」에 의해 운영된다. 또한, 대구광역시 예산편성 운영기준 및 기금운영계획 수립기준(2018.1)의 민간위탁금과 민간대행사업비의 규정을 살펴보면 다음과 같다. 민간위탁금은 첫째, 국가 또는 지방자치단체가 법령

및 조례에 따라 민간인에게 위탁관리 시키는 사업 중 기금 성격의 사업비로서 사업이 종료되거나 위탁이 폐지될 때에는 전액 국고 또는 지방비고 회수 가능한 사업으로 한다. 둘째, 지방자치단체가「지방자치법」제104조 제3항에 의한 위임 또는 위탁, 대행 사무에 수반되는 경비로서 위임 또는 위탁, 대행하는 자에게 지급하는 자본 형성적 경비 이외의 부담경비를 말한다. 민간위탁사업비는 첫째, 자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 따라 민간에 위임 또는 위탁, 대행시키는 사업의 사업비를 말한다. 둘째, 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 타에 지급하는 교부금이라고 한다.

2) 대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 관련 법령 비교분석

A 기초자치단체 민간위탁 현황 분석은 A 기초자치단체 협조 자료를 기준으로 분석하였으며, 세부적인 A 기초자치단체 민간위탁 현황은 다음과 같다. A 기초자치단체의 민간위탁 사업 수는 총 21개로 파악되고 있으며, A 기초자치단체 민간위탁 총예산은 1,201,741,127천원인 것으로 나타났다. 민간위탁 사업 수행의 법적 근거는 사업특별조례가 12건으로 가장 많았으며, 지자체 민간위탁 조례가 5건, 법적 기준은 4건, 기타는 없는 것으로 나타났다. 서비스의 성과평가 실시 여부 대한 질문에는 11건이 실시되며, 나머지 10건은 실시되지 않았다. 세부적인 A 기초자치단체 민간위탁 통계는 다음과 같다.

〈표 6〉 대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁 법적근거 통계

(단위: 건, 천원)

구분	A. 사업 수	B. 사업 총예산	C. 민간위탁 법적근거				D. 서비스평가	
			법적 기준	지자체 민간위탁 조례	사업 특별 조례	기타	실시	미실시
대구광역시 A 기초자치단체 민간위탁	21	1,201,740,127	4	5	12	0	11	10

A: 구분별 총 민간위탁 사업 수를 의미함
B: 구분별 민간위탁 사업 총 예산을 의미함
C: 민간위탁 사업 당 평균 예산을 의미함
D: 민간위탁 사업 수행의 법적 근거를 의미함. ①법적기준 ②지자체 민간위탁 조례 ③사업특별조례 ④기타
E. 서비스 평가 실시 여부를 의미함. ① 실시 ② 미실시

이처럼 A 기초자치단체 민간위탁의 관련 법령 비교분석을 통한 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사업 특별조례 적용 비율 높다. A 기초자치단체 민간위탁의 경우 전국평균 대비 지자체 민간위탁 조례보다 사업특별조례를 적용하는 비율이 높다. 민간위탁은 사무별로 특성이 상이하므로 모든 민간위탁 사무에 만족한 지방자치단체 민간위탁의 조례 제정에는 한계가 있고, 효율적인 민간위탁 관리를 위해서는 사업별 특별조례를 제정하여 적용함이 타당하다. 이

와 같은 점을 고려해 볼 때 A 기초자치단체의 민간위탁운영은 효과적으로 이뤄지고 있다고 판단된다.

둘째, 서비스 평가시행 비율 높다. A 기초자치단체 민간위탁은 민간위탁의 서비스 평가시행 비율을 높일 필요가 있다. 서비스 평가시행은 고객(시민과 발주처)이 원하는 서비스 수준을 예산대비 효과성을 교차검토하는 것으로 실존적이며 지속적인 서비스 개선을 유인하는 목적이 있으며, 민간위탁의 효율적 운영관리를 위해 필요한 업무이다.

이와 같은 점을 고려해 볼 때 A 기초자치단체는 민간위탁 서비스 개선 유인의 측면에서 민간위탁운영을 위한 서비스 평가의 개발이 필요하다고 판단된다.

V. 지방자치단체 민간위탁의 문제점과 개선방안: A 기초자치단체 사례

1. 민간위탁에서 발생 가능한 본질적 문제점

지방자치단체의 민간위탁은 공공부문보다 저렴한 비용으로 높은 효과성을 달성할 수 있는 이점이 있다. 이는 공무원들을 채용하는 문제들과 관련된 비용을 줄일 수 있고, 민간부문의 전문적 지식과 기술 및 장비를 활용할 수 있기 때문이다. 이와 같은 이점들 때문에 기초자치단체에서는 상당 부분 민간위탁을 통해 공공의 수요에 대처하고 있다. 기초자치단체에서 민간위탁의 대상이 되는 사무에는 노인복지관, 요양원 운영과 같은 사회복지사무, 소각장 운영과 같은 환경위생사무, 자연휴양림, 지하상가주차장 운영과 같은 공공시설사무, 테니스장, 청소년회관 운영 등과 같은 체육 및 청소년 사무, 토산품 판매장 운영과 같은 경영사업사무, 정신보건센터 운영과 같은 보건의료사무, 공공도서관 운영과 같은 문화예술사무 등이 있다.

그런데, 질 높은 공공서비스 공급 및 전문성 제고, 부족한 재원의 효율적 사용 등과 같은 다양한 이점에도 불구하고, 지방자치단체의 민간위탁에는 본질적인 문제점들이 존재한다. Brown(2001)에 따르면, 정부가 제공하는 공공서비스를 민간위탁 방식으로 운영할 경우에는 책임성 문제가 발생할 수 있다고 지적하고 있다. 즉, 민간위탁 방식에 따른 공공서비스 공급이 실패하거나 또는 서비스의 질적 저하 현상이 나타날 경우 그 책임을 누가 질 것인가가 중요한 문제이다. 또한, 민간위탁의 최대 장점인 공공서비스 공급에 있어서의 경제적 효율성은 적절한 경쟁이 유지될 때 기대할 수 있는 있는 것인데, 만약 공공서비스 공급을 담당할 민간위탁 업체들이 없거나 소수여서 그와 같은 경쟁이 활발하지 이루어지 않을 경우에는 경제적 효율성을 추구할 수 없게 된다. 그 외에도 민간위탁의 공공서비스의 질, 지도와 감독의 문제, 계약 기간으로 인한 공공서비스의 연속성 문제, 수탁 기관 고용자의 고용불안 등과 같은 문제가 나타날 수 있다.

2. 민간위탁 현장에서 나타날 수 있는 문제점

민간위탁 방식으로 정부의 공공서비스가 제공될 경우에는 민간위탁 현장에서 다양한 문제점들이 나타날 수 있다. 대표적인 예로 수탁자의 선정, 수탁자 선정기준과 심사 방법, 수탁자 지도 감독, 재계약, 예산집행 등과 관련된 문제점들을 제시할 수 있다. 먼저, 수탁자 선정에 있어서의 문제는 수탁자 선정심사위원회와 관련이 있다. 민간위탁 수탁자 선정심사위원회 구성의 경우 객관적 평가를 할 수 있는 전문가들로 구성될 필요가 있는데, 이 위원회 구성과정에서 지방자치단체의 자의성이 게재될 수 있다.

다음으로, 민간위탁 현장에서는 민간위탁 선정기준 및 심사 방법과 관련된 문제점들이 상당수 발생할 수 있다. 지방자치단체의 민간위탁 수탁자 선정을 위한 선정기준들이 정교하게 계량화된 지표가 없고, 대부분 정성 지표들로 구성되어 있다. 정성 지표의 경우 심사위원들의 주관적 의견이 수탁자 선정에 큰 영향을 미칠 수 있다.

수탁자에 대한 지도·감독 문제는 지방자치단체가 수탁자에 대한 정기적 지도와 감독을 하도록 조례에 규정하고 있지만, 현실에서는 수탁자에 대한 지도와 감독이 소홀히 될 수 있다는 것을 의미한다. 재계약의 문제도 민간위탁 현장에서 나타날 수 있는 문제라 할 수 있는데, 특히 재계약의 경우 성과평가에 기초한 재계약이 이루어지는 것이 원칙이지만 대부분 형식적 평가로 이루어질 수 있다. 따라서 때에 따라서는 장기적 재계약이 반복될 수도 있을 것이다. 그 외에도 예산 집행과 관련하여 운영비용 과다 집행, 환급금 미집행, 사업비 비중보다 인건비 비중이 상당히 높은 경우 등의 문제점들이 나타날 수 있다.

3. A 기초자치단체 민간위탁의 문제점

A 기초자치단체에서는 지방의회의 동의를 얻어야 하는 중요한 민간위탁 사업으로 청소년수련관, 상담센터, 지원센터 등과 관련된 업무, 테니스장 운영 업무, 종합사회복지관과 노인복지관 업무, 어린이집 운영, 그 외에 도시재생, 어린이 급식 관리 지원, 건강 가정 다문화가족 지원, 장애인 재활 교육 등과 관련된 업무를 포함하고 있다. 본 연구에서는 A 기초자치단체의 민간위탁과 관련된 문제점들에는 어떤 것들이 있는지를 제시하고, 그러한 문제점들을 개선하는 방안들을 모색하고자 한다.

1) 민간위탁 예산의 관리·감독 미흡

현재 A 기초자치단체 민간위탁의 경우, 예산이 이원화되어 관리되고 있는 것으로 나타났다. 종합사회복지관, 노인복지관, 테니스장, 청소년수련관, 청소년상담복지센터 등에서 시설기능보강사업이 2017년 이후에 진행된 것으로 나타났는데, 이 시설기능보강사업이 수탁 기관의 예산

을 편성할 때 사업예산에 포함되지 않은 것으로 조사되었다. 시설기능보강사업이 수탁 기관의 본예산에 포함되지 않을 경우, 이 사업에 관한 관리 감독이 소홀해질 수 있는 여지가 있다. 시설기능보강사업은 정규적인 사업이 아니기 때문에 수탁 기관은 이 사업의 집행에 관심이 소홀히 될 수 있으며, 아울러 수탁 기관에서는 이 비정규적인 시설기능보강사업을 관리·감독할만한 자격을 갖춘 직원이 없을 수도 있으므로 그것의 예산 집행이 방만하게 이루어질 가능성이 있다. 실제로 A 기초자치단체는 최근 3년 동안 종합사회복지관, 노인복지관, 청소년수련관, 청소년상담복지센터, 테니스장, 어린이집 등과 관련된 다양한 시설보강사업들이 추진되었으며, 지방의회에서는 이러한 시설기능보강사업들이 애초의 민간위탁 계획 시점에서는 논의되지 않았던 내용이었기 때문에 의회의 예산통제 및 관리도 제대로 이루어질 수 없는 실정이었다는 문제점이 발생하였다.

2) 소수의 업체에 의한 민간위탁 독과점 문제에 대한 점검시스템 미비

A 기초자치단체에서 위탁사업을 담당하고 있는 현재의 민간위탁업체를 살펴보면, 하나의 사회복지법인이 청소년상담복지센터, 학교밖청소년지원센터, 종합사회복지관, 노인복지관, 다문화가족지원센터 등 5개의 민간위탁사업을 수탁받아 운영하는 실정이다. 이는 하나의 사회복지법인이 A 기초자치단체의 민간위탁을 과점하고 있는 현상을 보여주고 있으며, 실제로도 이 법인은 A 기초자치단체 청소년, 다문화, 종합복지, 노인복지 등 복지 분야 전반에 걸쳐 수탁하는 기관으로 조사되었다.

물론, 하나의 사회복지법인이 여러 개의 민간위탁을 수탁하는 장점도 있을 것이다. 왜냐하면, 그 법인의 전문성과 경험 있는 인력을 소유하고 있는 장점으로 인해 더 전문적이고 풍부한 사회복지서비스를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 그러나 하나의 사회복지법인이 여러 개의 민간위탁을 독과점할 경우, 그 사회복지법인이 비대화 되는 경향이 있을 수 있으며, 자신의 전문분야를 넘어 다른 비전문적 영역의 민간위탁까지 수탁하게 되는 단점이 나타날 수 있다. 실제로 A 기초자치단체는 이미 그러한 현상이 나타난 것으로 조사되었다. 이 법인의 경우 사실상 청소년상탐복지센터, 학교밖청소년지원센터, 종합사회복지관의 운영·관리 업무를 장기간 재협약을 통해 운영하는 것으로 나타났다.

3) 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성 부족

현재 A 기초자치단체의 민간위탁 수탁 기관의 선정은 조례에서 명시하고 있는바, 공개모집을 원칙으로 하고 있다. 다만, 민간위탁의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 수탁 기관의 자격을 제한할 수 있는 예외를 허용하고 있다. 조례에서 명시하고 있는 수탁 기관의 선정기준은 인력과 기구, 재정부담능력, 시설과 장비, 기술보유 정도, 책임능력과

공신력, 지역경제 활성화와 고용 창출 등을 포함하고 있다. 수탁 기관 선정과정에서 이러한 예외적 허용과 조례의 선정기준 충족 여부를 판단하기 위해서는 공정하고 투명한 수탁 기관 선정과정이 담보되어야 한다. 따라서 A 기초자치단체에서는 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 민간위탁기관 적격자 심사위원회를 두고 있으며, 심사위원은 관계 공무원과 전문가 중에서 구청장이 임명 또는 위촉하고 있다.

A 기초자치단체의 경우, 앞에서 언급한 바와 같이 하나의 수탁 기관이 민간위탁을 과점하고 있는 것으로 나타났는데, 특히 청소년과 노인복지와 관련된 민간위탁을 수탁하여 운영하고 있어 서비스 대상자의 차이가 존재하는 상황에서 수탁 기관이 제공하는 공공서비스의 전문성 또한 매우 중요한 영역이라고 볼 수 있다. 그런 측면에서 청소년과 노인을 대상으로 하는 민간위탁은 업무의 성격이 비슷하다고 보기 어려우며, 이로 인해 같은 수탁 기관이 청소년과 노인을 대상으로 한 수탁 업무를 수행하는 것이 적절하지 못할 가능성이 존재한다. 그런데도 위탁과정에서 같은 기관에 청소년과 노인을 대상으로 하는 수탁사업을 맡기고 있는 현상이 발생하고 있다. 따라서 더 공정하고 투명한 수탁 기관 선정을 위하여 적격자 심사위원회 위원들의 임명과 위촉에 많은 관심을 가질 필요가 있으며, 전문가 심사위원회 위원들의 재위촉 등과 관련된 것들에 관한 내용을 민간위탁 시행규칙에 포함할 필요가 있다. 대구광역시의 다른 기초자치단체의 경우 심사위원회를 구성할 때 구의회에서 추천하는 추천권을 가지도록 조례에 명시하고 있는데, A 기초자치단체는 그렇지 않은 것으로 나타났다.

한편, A 기초자치단체는 'A 기초자치단체 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례'에 심사위원회의 위원을 선정할 때 '위원의 제척·기피·회피' 조항을 두지 않고, 시행규칙에 두고 있다. 시행규칙은 구청장이 제정하는 것이지만, 조례는 구의회에 의해 제정되기 때문에 대구광역시의 다른 기초자치단체처럼 민간위탁 관련 조례에 '위원의 제척·기피·회피'조항을 둠으로써 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성을 높일 필요가 있다.

4) 재계약의 관리·감독 소홀 및 조례 미비

A 기초자치단체는 'A 기초자치단체 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례'에 원칙적으로 A 기초자치단체로부터 민간위탁을 받은 수탁 기관이 제삼자에게 다시 위탁하는 재위탁을 금지하고 있지만, 구청장의 승인을 얻은 경우, 제삼자에게 재위탁할 수 있다고 규정하고 있어 재위탁에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 재계약에 관한 조례 규정은 두지 않고 있다. 만일 수탁 기관의 재계약에 관한 조례 규정이 없을 때는 계속이고 반복적인 재계약 현상이 나타날 수 있으며, 실제로 A 기초자치단체에서는 그와 같은 현상들이 나타나고 있다. A 기초자치단체 민간위탁의 재계약 상황을 살펴보면, 21개 기초의회 승인 민간위탁 사업, 즉 감삼테니스장, 상리테니스장, 청소년수련관 운영, 청소년상담복지사업, 학교밖청소년지원사업, 종합사회복지관 운영, 건강가정다문화가족지원센터, 3개의 노인복지관 운영, 장애인재활교육센터, 5건의 국공립(구립)어린

이집 운영, 노래연습장업자 교육, 어린이급식관리지원센터 운영, 슬레이트 철거 및 지붕개량 사업, 도시재생지원센터 등과 같은 사업 중 15개의 사업이 재계약된 사업으로 나타났다. 만일, 조례에 재계약과 관련된 규정이 미비하여 수탁 기관에 대한 A 기초자치단체와 지방의회의 관리·감독이 제대로 이루어지지 못한다면, 동일 수탁 기관의 계속된 재계약 현상이 발생할 수 있으며, 하나의 민간위탁 수탁 기관이 자기 전문분야를 초월하여 다양한 영역의 민간위탁을 수탁함으로써 제공되는 공공서비스의 전문성과 질이 떨어질 수 있다.

한편, 현재 A 기초자치단체의 민간위탁 재계약 선정을 위한 심사기준 또한 모두 정성 지표로 구성되어 있어 기존 수탁 기관의 프리미엄이 심사위원의 주관적 평가에 긍정적으로 작용할 가능성이 커 다시 재계약에 유리하게 작용할 가능성이 있다. 따라서 A 기초자치단체가 수탁 기관에 대한 엄격한 관리·감독자로서의 임무를 수행하는 것이 어려울 수도 있다.

5) 민간위탁 대상 사무의 선정기준 미확립

민간위탁의 당위성은 전문성과 경제적 효율성을 추구함으로써 공공서비스의 질적 수준을 높이는 것이라 볼 수 있다. 따라서 민간위탁의 대상이 되는 사무는 기술적 전문성이 필요하고, 경제적 효율성을 확보할 수 있어야 할 것이다. 특히, 경제적 효율성을 확보하기 위해서는 경쟁성을 확보할 수 있어야 한다.

A 기초자치단체의 'A 기초자치단체 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례'에서 규정하고 있는 민간위탁의 대상 사무는 단순 사실행위인 행정사무, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 기타 시설관리 등 단순 행정 관리사무로 규정하고 있다. 따라서 민간위탁 대상 사무 관련 조례 규정들은 구체적인 대상 사무를 명확히 제시하지 못하고 있으며, 그로 인해 이와 같은 규정하에서는 민간위탁의 대상 사무를 선정하는 데 있어서 어려움이 따를 수 있다. 따라서 민간위탁의 대상 사무를 조례에 구체적으로 명시할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 대구광역시 본청에서는 민간위탁의 대상 사무를 노인·장애인·여성·청소년·아동·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무, 시립병원, 보건·건강증진을 위한 시설의 운영에 관한 사무, 환경 기초시설 운영, 폐수·폐기물 처리 등에 관한 사무, 문화·관광시설의 운영에 관한 사무, 체육·공원시설 등 시민편익시설 운영에 관한 사무, 산업지원·직업훈련·교통관련 시설 운영에 관한 사무, 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무로 규정하고 있다.

6) 수탁 기관 선정을 위한 평가지표 체계화 미흡

A 기초자치단체의 'A 기초자치단체의 민간위탁 촉진 및 관리 조례'에서 규정하고 있는 민간위탁의 수탁 기관 선정방식은 공개모집을 원칙으로 하지만, 민간위탁의 목적, 성질, 규모 등을 고

려하여 필요하다고 인정되는 때에는 수탁 기관의 자격을 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 수탁 대상기관을 공개 모집할 때는 신청서와 함께 사업계획서를 제출하도록 하고 해당 분야의 전문가로 구성된 심사위원회에서 수탁 기관의 선정기준 규정에 따라 적격자를 선정하도록 하고 있다. 또한, 수탁 기관 선정 심사기준 및 배점은 민간위탁의 사업에 따라 차이가 있다.

그런데, 수탁 기관 선정과정에서 문제가 되는 것은 수탁 기관 선정을 위한 평가지표가 대부분 정성적 지표로만 이루어져 있다는 점이다. 예를 들어, A 기초자치단체 청소년지원센터의 경우, 수탁 기관 선정을 위한 심사기준으로 운영기관 평가 50점, 사업 운영계획 50점을 부여하고 있는데, 구체적으로 운영기관 평가 세부 항목으로는 운영기관의 적절성, 시설 여건의 적정성, 사업수행능력이 있고, 사업운영계획 평가 세부 항목으로는 사업계획 전반, 지역자원 연계, 홍보 계획 등을 포함하고 있다. 이 때, 운영기관 평가의 '시설 여건의 적정성'이라는 평가항목은 첫째 평가지표로 '상담실, 교육실, 상담대기실 등 시설 공간', '위치 및 냉·난방, 조명, 방음, 환기 시설 등 설비 구비 여부' 등 두 가지를 포함하고 있으며, 이 항목에 15점을 부여하고 있는데, 모두 정량적 평가 방법을 활용할 수 있음에도 불구하고 정성적 평가지표만을 활용하여 평가하고 있다.

또 다른 예로, 테니스장의 경우, 시설 운영계획의 타당성(28점), 재정부담 능력(24점), 체육발전 기여도(20점), 시설 운영의 전문성(18점), 책임성 및 공신력(10점)이라는 평가지표를 통해 수탁 기관을 선정하고 있으며, 각 평가지표는 세부 항목들을 포함하고 있다. 예컨대, '시설 운영계획의 타당성'이라는 평가지표는 총괄 운영계획, 세부프로그램 운영계획, 인력, 시설 운영계획 등과 같은 세부 평가항목을 포함하고 있다. 이 경우에도 역시 수탁 기관 선정 심사기준으로 제시한 평가항목들이 대부분 정성 지표로 구성되어 있으며, 비교적 객관적으로 측정 가능한 정량지표가 없다는 점이 문제시된다. 수탁 기관 선정과정에서 정량적 평가항목이 없다는 것은 그만큼 수탁 기관 선정이 심사위원들의 주관적 평가 때문에 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 현실적으로 수탁 기관 선정과정에서 사업계획서 검토 이외의 현장 실사가 제대로 이루어지지 않는 측면들을 고려해 볼 때, 단순히 서면평가를 통해 수탁 기관 선정이 이루어지고 있는 상황에서 되도록 평가의 객관성을 확보할 수 있는 정량적 평가지표의 부재는 역선택의 문제를 일으킬 수 있다는 단점이 있다.

7) 민간위탁 관리·감독의 실효성과 책임성 부족

A 기초자치단체의 민간위탁 조례에는 지휘·감독 조항이 포함되어 있다. 이 조항은 "구청장은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁 기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 수탁 기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거나 정지 또는 시정시킬 수 있다. 구청장은 수탁 기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다. 제1항의 규정에 따라 당해 사무를 취소 또는 정지시키고자 할 때는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 수탁 기관에 통보하고 사전에 의견 진술의 기회를

주어야 한다"라는 것이다. 그런데 A 기초자치단체의 경우, 민간위탁에서 재계약의 비율이 높으므로 이와 같은 관리·감독의 실효성이 의문시될 수밖에 없다. 실효성 있는 지휘·감독이 이루어지지 않을 경우, 공공서비스의 질이 저하될 가능성이 크고, 그로 인해 지방자치단체의 민간위탁이 공공부문보다 저렴한 비용으로 질적 수준이 높은 공공서비스의 공급이라는 이점을 제대로 살릴 수 없다는 문제점이 존재한다. 따라서, 민간위탁의 재계약이 빈번하게 그리고 다양하게 이루어질 때는 관리·감독의 실효성과 책임성을 확보할 수 있는 규정을 민간위탁 조례 시행규칙에 포함할 필요성이 있다.

한편, A 기초자치단체의 민간위탁 조례에서는 수탁사무를 처리하는 데 있어서 수탁 기관은 법령을 준수하고 수탁사무를 성실히 수행해야 한다는 내용을 규정하고 있는데, 만일 민간위탁 수행 업무의 세부지침이 없으면 위탁업체가 그 업무를 잘 수행하고 있는지를 판단하기가 어렵다. 그런데도 A 기초자치단체는 민간위탁 업무의 세부지침이 미비한 상태이다. 만일 A 기초자치단체가 민간위탁 업무의 세부지침을 마련한다면 위탁업체에 대한 관리·감독도 쉬울 것이며, 위탁업체도 위탁업무를 수행할 때 명확한 목표와 지침에 근거해 업무를 수행할 수 있을 것이다. 따라서 위탁업무의 세부지침, 즉 수행 절차와 업무 기준 등과 같은 내용을 개발할 필요가 있다.

또한, 민간위탁의 관리 감독의 실효성과 책임성 부족은 결과적으로 민간위탁에 관한 감사의 실효성 부족으로 이어질 수 있다. 민간위탁 사업은 예산이 집행되는 사업이기 때문에 예산 집행에 관한 통제가 제대로 이루어지지 못하면 예산 남용이나 부적정 집행 등과 같은 문제가 발생할 수 있다. 특히, 민간위탁의 재계약 비율이 높을 때 보다 실효성 있는 감사를 위해 민간위탁 감사에 관한 내용도 민간위탁 조례 시행규칙에 포함할 필요성이 있다.

8) 민간위탁 성과평가의 중요성 간과

정부가 민간위탁을 폭넓게 활용하는 이유는 정부의 공공서비스 직접 공급에 따른 비능률성 문제를 해결하여 적은 비용으로 질 높은 공공서비스를 공급하기 위함이기 때문에 민간위탁의 성과를 평가하는 것은 매우 중요하다. 그런데, A 기초자치단체는 민간위탁의 성과평가를 재계약이나 민간위탁 사후관리에서 중요하게 다루고 있지 못하다. 특히, 민간위탁에 있어서 성과평가는 민간위탁이 제공하는 공공서비스의 질을 높이는 데 있어서 필수적인 요건이라는 측면에서 A 기초자치단체의 민간위탁 조례나 조례 시행규칙에 민간위탁의 성과평가에 관한 내용이 명시되어 있지 않다는 점은 실제로 민간위탁의 이점을 제대로 살리지 못하게 할 가능성이 매우 크다.

민간위탁의 성과평가를 시행하는 이유는 민간위탁을 통해 공공서비스의 질을 제고시키는 것이 중요한 목적이기 때문에 성과평가 결과를 재계약이나 민간위탁 선정기준으로 포함 시킨다면 앞에서 언급한 수탁 기관 선정의 공정성 문제와 민간위탁 재계약의 관리·감독 소홀 등과

같은 문제점들도 일정 부분 해소할 수 있을 것이다.

2. A 기초자치단체 민간위탁의 문제점에 대한 개선방안

A 기초자치단체의 민간위탁과 관련된 문제점에는 일반적으로 민간위탁에서 발생 가능한 본질적인 문제점 이외에도 민간위탁 예산의 관리·감독 미흡, 소수의 업체에 의한 민간위탁 독과점 문제에 대한 점검시스템 미비, 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성 부족, 재계약의 관리·감독 소홀 및 조례 미비, 민간위탁 대상 사무의 선정기준 미확립, 수탁 기관 선정을 위한 평가지표의 체계화 미흡, 민간위탁 관리·감독의 실효성과 책임성 부족, 민간위탁 성과평가의 중요성 간과 등 다양하게 존재함을 알 수 있다. 따라서 지방자치단체의 민간위탁이 지닌 본래의 이점을 잘 살리기 위해서는 민간위탁과 관련된 문제점들을 해결할 수 있는 실효성 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 본 연구에서는 다음에서 구체적으로 이에 대해서 논의하고자 한다.

1) 민간위탁 관련 조례 개정 및 정비

A 기초자치단체는「사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」와「사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 시행규칙」그리고 개별 민간위탁 관련 조례에 근거하여 민간위탁 사무를 위탁하고 있으나 실제로 이와 같은 조례의 내용은 민간위탁 사무의 경제성, 효율성, 전문성을 높이는 데에는 많은 한계가 있다. 따라서 기존의 민간위탁 관련 조례를 개정하여 더 효율적인 민간위탁 사무의 집행이 이루어질 수 있도록 재정비할 필요성이 있는데, 구체적으로 개정이 필요한 조례 내용은 기존 조항 개정과 추가로 필요한 조항으로 구분할 수 있다.

먼저, 기존의「사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에 규정된 조항의 개정이 필요한 내용으로는 '재위탁'과 '재계약' 용어의 뜻을 추가하여 개정(정의), 민간위탁 사무와 관련된 다른 조례를 제·개정하는 경우와 관련된 규정 필요(적용 범위), 수탁 기관 선정기준을 보다 구체화하여 마련, 경쟁 방법 이외의 방법으로 수탁 기관을 선정할 경우 최근 3년 이내 A 기초자치단체의 민간위탁 수행 경험이 있는 자가 민간위탁 사업에 신청할 경우 등에 관한 내용을 포함(수탁 기관 선정 방법) 등을 제시할 수 있다.

다음으로, 기존의「A 기초자치단체 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에 조항을 추가할 필요성이 있는 내용으로는 위탁사무 대상, 위탁사무 선정기준, 민간위탁 운영위원회의 설치·기능, 민간위탁 운영위원회의 구성 및 운영, 민간위탁 계획, 기초의회 동의 및 보고, 수탁 기관 선정에 대한 이의신청, 수탁 기관의 의무, 수탁 기관 관리·감독, 회계감사, 위탁사업에 대한 성과평가 등에 관한 다양한 조항들을 제시할 수 있다.

2) 민간위탁에 대한 지방의회의 사전승인과 소요 예산 추계에 관한 사항 표기

A 기초자치단체는 민간위탁에 대한 사전 동의를 받기 위해서는 민간위탁 동의안을 지방의회에 제출해야 하며, 이 경우 구체적으로 위탁사무명, 민간위탁 추진 근거 및 필요성, 위탁사무의 내용, 위탁시설의 개요, 민간위탁 기간, 수탁자 선정방식, 소요 예산 및 산출 근거, 민간위탁 운영위원회의 심의 결과, 기타 민간위탁에 필요한 사항 등이 포함된 민간위탁 동의안을 작성할 필요가 있다. 즉, 민간위탁을 사전에 동의 절차를 준수하지 않고 예산을 편성해서 예산안(당초 예산안, 추경예산안)을 제출하지 않도록 해야 한다.

또한, 당초 민간위탁 사무 수행에 드는 예산안에 시설 및 기능보강사업비가 포함되지 않는 경우가 많아 실제로 소요 예산 추계 시 상당히 많은 예산이 투입될 가능성이 있는 경우에는 민간위탁에 의한 사무 수행방식에 대한 재검토가 필요하다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 잠정적으로 민간위탁 사무 수행에 필요한 예산 추계를 중장기적으로 실시하여 예산 조달 가능 여부에 관한 내용도 고려한 상태에서 민간위탁에 대한 지방의회의 사전승인이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않을 때는 향후 민간위탁이 이루어진 뒤에 추가로 소요되는 예산이 어느 정도인지 파악이 힘들고, 실제로 수탁 기관의 시설 및 기능보강사업비가 많이 소요되어도 그 비용을 제때 충당하거나 통제할 수 있는 효율적인 방법이 부재하다.

3) 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성 제고 및 민간위탁사무에 대한 적극적 공개

A 기초자치단체의 민간위탁 사무는 독과점적으로 운영되거나 제한경쟁 상태에 있는 경우가 많고 대부분 서류검토를 통해 수탁 기관 선정이 이루어지고 있어, 향후 가칭 “A 기초자치단체 민간위탁 운영위원회”가 설치된다면 위원회의 심의와 현장실사를 거친 뒤에 최종적으로 수탁 기관 선정이 이루어질 필요성이 있다. A 기초자치단체에서는 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 현재 민간위탁기관 적격자 심사위원회를 두고 있으며, 심사위원회 위원은 관계 공무원과 전문가 중에서 구청장이 임명 또는 위촉하고 있다. 그러나 수탁 기관을 선정할 경우 공정성과 투명성을 확보할 수 있는 선정방식 개선과 가칭 “A 기초자치단체 민간위탁 운영위원회” 구성을 통해 민간위탁 사무의 수탁 기관 선정이 이루어질 필요성이 있다.

또한, A 기초자치단체의 「A 기초자치단체 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에서는 심사위원회의 위원을 선정할 때 ‘위원의 제척·기피·회피’ 조항을 두지 않고, 시행규칙에 두고 있는데, 향후 시행규칙보다는 조례에 그 조항을 둘 필요가 있다. 왜냐하면, 시행규칙은 지방자치단체장이 제정하는 것이지만 조례는 지방의회에 의해 제정되기 때문이며, 이는 궁극적으로 지방의회가 민간위탁과 관련된 내용을 보다 적극적으로 검토할 필요성이 있다는 것을 의미한다. 아울러, A 기초자치단체는 울산광역시와 같이 지방정부가 민간위탁으로 추진하는 사무의 범위와 관련 행정서비스의 내용 등 민간위탁 현황을 주민들에게 적극적으로 공개함으로써 민간위탁의

과정과 결과의 공정성과 투명성을 더욱 높일 필요가 있다.

4) 체계화된 수탁 기관 선정시스템 도입

A 기초자치단체의 민간위탁은 대부분의 수탁 기관 선정 방법이 법정위탁, 지정위탁에 해당하는 경우가 많고, 대체로 서류검토를 통해 수탁 기관 선정이 이루어지기 때문에 수탁 기관의 적정성을 평가하는 가칭 "A 기초자치단체 민간위탁 운영위원회" 구성 및 운영을 통해 제출서류에 대한 면밀한 검토와 이를 통해 적절한 수탁 기관 선정이 이루어질 수 있는 체계화된 수탁 기관 선정시스템 도입이 필요하다. 특히, A 기초자치단체의 경우, 하나의 사회복지법인이 여러 개의 민간위탁을 수탁하는 경우가 있는데 실제로 그 법인의 전문성과 경험이 장점으로 작용하여 풍부한 사회복지서비스를 전달할 수도 있을 것이지만 하나의 업체가 상당 부분의 민간위탁을 독점하면서 그 사회복지법인이 비대해지는 경향이 있을 수 있고, 대체로 재협약을 하는 현상이 두드러지게 나타났다. 이처럼 민간위탁의 독점문제 점검 또한 체계화된 수탁 기관 선정시스템 도입을 통해 추진할 수 있을 것이다.

5) 민간위탁 수탁자 선정 및 재계약 선정을 위한 평가항목 체계화

수탁자 선정과 관련하여 A 기초자치단체 민간위탁의 문제점을 해결하기 위해서는 위탁사무 유형별 수탁자 선정 평가항목을 일원화하고, 정량지표와 정성 지표를 명확히 구분하여 정량지표와 정성 지표를 종합적으로 고려한 민간위탁 수탁자 선정 평가항목을 구성할 필요가 있다. 예를 들어, A 기초자치단체의 청소년수련관의 경우, 재계약 심사표에 제시된 심사항목은 운영주체의 공신력 30점(수탁 시설의 도덕적·법적 건전성, 법적 기준 및 채용의 공정성), 시설 운영능력 50점(청소년수련관 운영실적 평가, 청소년 프로그램 운영 분야), 운영활성화방안 20점(향후 장기발전 및 운영계획)으로 구성되어 있어 전문성 및 사업수행능력 평가항목의 가중치가 너무 낮고, 평가지표도 전문성을 제대로 반영하고 있지 못하고 있다. 청소년상담복지센터의 경우에도 수탁자선정심의위원회 재계약 적격 여부 심사항목은 운영 주체의 공신력 20점, 사업수행능력 20점, 재정 능력 및 적격성 10점, 사업계획 전반 30점, 운영 활성화 방안 20점 등 다양하게 구성되어 있으나 모두 정성 지표에 해당하여 정량지표에 근거한 심사자들의 객관적 심사와 수탁자 선정을 담보하기가 어려운 실정이다. 학교 밖 청소년지원센터의 경우는 평가항목들을 적절히 구성하여 지원센터 지정기관 심사를 시행하고 있으나 여전히 모든 평가지표가 정성 지표에 해당하여 정량지표에 근거한 심사자들의 객관적 심사와 수탁자 선정을 담보하기가 어려운 상황이다.

정량지표도 비교적 객관성을 확보할 수 있는 세부평가지표를 구성할 필요가 있으며, 이러한 정량지표의 경우에는 심사위원들의 주관이 개입해서는 안 된다. 그런데도 A 기초자치단체의

민간위탁은 충분히 정량지표화 할 수 있는 평가지표임에도 불구하고 정성 지표로 설정하여 같은 사실을 심사위원들의 주관이 개입하여 서로 다른 평가 결과를 도출할 때도 빈번하게 발생하고 있는 현실이다. 뿐만 A 기초자치단체 민간위탁의 재계약을 위한 심사기준도 대부분 정성지표로 구성되어 있어 재계약 과정에서 심사위원들의 주관이 평가에 반영될 여지가 매우 크기 때문에 재계약의 경우에도 정량지표를 고려한 평가항목의 체계화가 이루어질 필요가 있다.

6) 민간위탁 집행관리·감독 및 감사의 실효성 제고와 책임성 강화

A 기초자치단체의 「A 기초자치단체 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에 따르면, 기초자치단체장은 민간위탁사무를 지휘·감독하고, 필요할 때는 수탁 기관에 지시하거나 보고하게 할 수 있으며, 위법 또는 부당할 때는 해당 처분을 취소하거나 정지 또는 시정시킬 수 있다. 특히, 당해 사무를 취소 또는 정지시키고자 할 때는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 수탁 기관에 통보하고 사전에 의견 진술의 기회를 주어야 한다고 규정하고 있는데, 실제로 A 기초자치단체의 수탁 기관에 대한 관리·감독이 제대로 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 특히, A 기초자치단체의 경우, 민간위탁 과정에서 재계약의 비율이 매우 높아서 이와 같은 민간위탁 집행관리·감독의 실효성에 의문이 제기되고 있으며, 이 경우에는 공공서비스의 질이 저하될 가능성이 클 것이기 때문에 향후 위탁기관과 수탁 기관의 책임성 강화와 제재 방식 도입 등을 통해 보다 실효성이 있는 민간위탁 집행관리·감독이 이루어질 수 있어야 한다. 아울러, A 기초자치단체 민간위탁의 재위탁이 이루어질 때는 관리의 실효성과 책임성을 확보하기 위한 규정을 민간위탁 조례 시행규칙에 포함할 필요가 있다. 이러한 일련의 과정을 통해 민간위탁 집행관리 감독과 감사의 실효성을 제고하고 공공서비스 공급과 관련된 위탁기관과 수탁 기관의 책임성을 강화할 수 있을 것이다.

7) 민간위탁 업무에 관한 세부지침 마련

A 기초자치단체의 「A 기초자치단체 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에는 수탁사무를 처리하는 데 있어서 “수탁 기관은 수탁사무의 처리에 있어 법령을 준수하고 수탁사무를 성실히 수행하여야 한다”라는 한 구절의 조항을 가지고 있으나 민간위탁 업무에 관한 세부지침이 구체적으로 제시되지 않아 위탁업체가 그 업무를 제대로 수행하고 있는지를 판단하기 어렵다. 따라서 민간위탁 업무의 세부지침을 마련하여 위탁업체의 관리와 감독이 쉽게 해야 하며, 수탁업체도 수탁 업무를 수행할 때 분명한 목표를 가지고 수행할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 향후 A 기초자치단체는 민간위탁과 관련하여 위탁업무의 세부적인 수행 절차와 업무 기준, 업무지침, 계약서 등에 위탁업무의 세부지침을 마련할 필요성이 있다.

8) 민간위탁의 성과평가 강화 및 성과평가지표체계 선진화

민간위탁에 있어서 성과평가는 민간위탁이 제공하는 공공서비스의 질을 결정하고 발전시키는 데 필수적 요건에 해당한다. 그런데도 A 기초자치단체의 민간위탁 관련 조례나 조례 시행규칙에는 민간위탁 사무를 수행하는 수탁 기관의 민간위탁 성과에 대한 평가가 명시되어 있지 않다. 특히, A 기초자치단체의 경우 민간위탁을 통해 제공되는 공공서비스에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않거나 수탁사무에 따라 서비스 평가가 아예 없는 일도 있어 수탁 기관 선정이나 수탁 기관 사무 추진에 있어 민간위탁의 성과평가에 대해서는 거의 고려하지 않고 있다.

민간위탁의 성과평가를 시행하는 이유는 민간위탁을 통해 공공서비스의 질을 제고시키는 것이 목적이기 때문에 향후 성과평가의 결과를 재계약 과정에 적극적으로 반영하여 민간위탁 수탁자를 선정할 필요성이 있다. 그리고 위탁기관의 처지에서는 민간위탁의 성과평가를 통해 매년 성과관리를 추진할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 보다 선진화된 성과평가지표체계를 마련할 필요가 있다. 앞에서 언급한 정량지표와 정성 지표를 모두 고려하여 성과평가지표체계를 선진화하여 향후 민간위탁 수탁자 선정과 재계약 과정에 적극적으로 활용한다면 수탁 기관에 의해 제공되는 공공서비스의 질을 제고하는데 이바지할 수 있을 것으로 기대한다. 그래서 민간위탁의 유형별로 PLAN-DO-SEE 관점에서 정량지표와 정성 지표를 종합적으로 고려한 성과평가지표를 개발하여 선진화된 성과평가지표체계를 마련하는 것은 향후 A 기초자치단체와 기초의회에서 추진해야 할 중요과제라고 볼 수 있다.

Ⅵ. 결론 및 시사점

우리나라는 지방자치제도 시행 이후 지방정부가 공급하는 공공서비스에 대한 주민들의 요구가 점차 다양화되었고 서비스의 질적 요구 수준도 더욱 높아지게 되었다. 특히, 1997년 말 IMF 경제 위기로 인해 고성장-저실업이라는 경제체제가 종료되면서 생산적 복지 또는 사회투자국가라는 명목으로 다양한 사회복지정책이 수립되었으며, 이러한 한국적 사회복지정책 수립은 그에 따른 사회복지시설 공급 및 서비스 증가를 수반하였다. 그리고 그 과정에서 서비스 대상자의 욕구를 충족시켜줄 수 있는 질 높은 공공서비스 공급과 전문성 확보 그리고 부족한 재원의 효율적 사용에 대한 필요성이 증가하게 되었다. 민간위탁방식을 활용한 공공서비스 공급은 민간의 전문성과 자원을 활용하여 더 질 높은 공공서비스를 공급할 수 있다는 측면에서 새로운 공공서비스 전달 및 공급방식으로써 그 필요성이 인정되었으며, 지난 25년 동안 사회복지 분야를 비롯한 다양한 영역에서 많이 이루어져 왔다.

그동안 다양한 공공서비스 공급 및 시설 운영이 민간위탁이라는 형태로 이루어지면서 공공서비스의 양적·질적인 성장을 가져오는 계기가 되었을 뿐만 아니라 공공서비스 공급 대상자들

의 만족도 제고에도 일정 부분 이바지한 것으로 평가하고 있다. 그러나 지방자치단체의 민간위탁은 그와 같은 긍정적 평가에도 불구하고 민간위탁이 지닌 본질적인 문제점들과 더불어 민간위탁 현장에서 발생하는 다양한 문제점들로 인해 그동안 민간위탁의 실효성과 성과에 대한 평가가 필요하다는 주장들이 제기되어 왔으나 여전히 이에 대한 논의들은 매우 부족한 현실이었다. 본 연구에서는 이러한 논의의 필요성과 선행연구의 한계를 인식하여 우선 민간위탁과 관련된 이론적 논의를 진행한 뒤 실제로 A 기초자치단체의 민간위탁 현황을 분석하여 무엇이 지방지차단체의 민간위탁과 관련된 문제점인지를 파악하였고, 그러한 문제점들을 개선하는 방안들을 모색하고자 노력하였다.

본 연구의 주요 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, A 기초자치단체 민간위탁의 문제점으로는 민간위탁에서 발생 가능한 본질적인 문제점 이외에도 민간위탁 예산의 관리·감독 미흡, 소수의 업체에 의한 민간위탁 독과점 문제에 대한 점검시스템 미비, 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성 부족, 재계약의 관리·감독 소홀 및 조례 미비, 민간위탁 대상 사무의 선정기준 미확립, 수탁 기관 선정을 위한 평가지표의 체계화 미흡, 민간위탁 관리·감독의 실효성과 책임성 부족, 민간위탁 성과평가의 중요성 간과 등을 들 수 있다. 둘째, A 기초자치단체의 민간위탁과 관련된 문제점들을 개선할 방안으로는 민간위탁 관련 조례 개정 및 정비, 민간위탁에 대한 지방의회의 사전승인과 소요 예산 추계에 관한 사항 표기, 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성 제고 및 민간위탁사무에 대한 적극적 공개, 체계화된 수탁 기관 선정시스템 도입, 민간위탁 수탁자 선정 및 재계약 선정을 위한 평가항목 체계화, 민간위탁 집행관리·감독 및 감사의 실효성 제고와 책임성 강화, 민간위탁 업무에 관한 세부지침 마련, 민간위탁의 성과평가 강화 및 성과평가지표체계 선진화 등을 제시할 수 있다.

본 연구에서 제시한 A 기초자치단체의 민간위탁과 관련된 문제점들은 우리나라 기초자치단체에서 발생하고 있는 민간위탁 관련 문제점들이기 때문에 본 연구진들이 제시한 A 기초자치단체 민간위탁의 문제점에 대한 개선방안들은 향후 다른 기초자치단체의 민간위탁에도 적용이 가능할 것으로 기대한다. 그러나 본 연구가 우리나라 모든 기초자치단체의 민간위탁 관련 조례와 시행규칙들 분석하지는 못하였기 때문에 본 연구에서 제시한 해결방안들 일부는 다른 기초자치단체의 민간위탁 관련 문제점들을 해소하는 데에는 적용할 수 있지 않을 수도 있다. 그런데도 본 연구에서 제시한 A 기초자치단체 민간위탁 관련 문제점들에 대한 개선방안들은 향후 다른 기초자치단체에서 A 기초자치단체와 같은 상황에서 같은 문제점들이 발생할 때는 어느 정도 적용 가능한 해결방안들이라고 볼 수 있다. 그런 측면에서 볼 때 본 연구는 실제로 기초의회에서나 기초자치단체에서 활용 가능한 매우 실용적 연구라는 장점이 있다. 따라서 향후 후속 연구들 통해 기초자치단체나 광역자치단체 수준에서 우리나라 지방자치단체의 조례와 시행규칙 등을 모두 분석하여 좀 더 일반화 가능성이 큰 연구 결과들이 도출되기를 기대한다.

〈참고문헌〉

강길봉·정종기. (2011). 교정복지 서비스의 민간위탁에 대한 탐색. 「교정복지연구」, 22: 79-117.

강성철·김도엽. (2007). 지방공공서비스의 민간위탁결정요인에 관한 연구-로짓분석의 활용. 「지방정부연구」, 11(1): 273-291.

강황선·김미선. (2010). 공공서비스 전달체계의 성과평가와 재설계 방안에 관한 연구: 민간위탁 방식에 대한 평가를 중심으로. 「한국정책과학평가학회보」, 14(1): 109-132.

김광석·최근열. (2012). 지방자치단체 민간위탁사무 성과평가지표 개발: 대구광역시사례를 중심으로. 「한국지방자치연구」, 14(3): 177-102.

김만준·김재일. (2013). 사회복지서비스 시설의 서비스 질에 영향을 미치는 용인. 「한국행정논집」, 25(1): 193-211.

김상구·강윤호. (2009). 부산항부두관리공사의 민간화 방안에 관한 연구. 「해양환경안전학회지」, 15(3): 229-236.

김순양·고수정. (2004). 지방공공서비스의 민간위탁 과정 비교·분석. 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 95-124.

김주애. (2012). 민간위탁 성과와 관리요인의 관계에 대한 계약기간의 조절효과 검증: 서울시 시설위탁에 대한 패널분석. 「행정논총」, 50(4): 163-194.

김주애·윤주경. (2013). 지방사회복지서비스 민간위탁 성과요인에 관한 연구: 계약관리능력, 수탁기관 특성, 경쟁의 역할 검증. 「현대사회와 행정」, 23(3): 319-347.

김준기·김주애. (2011). 지방공공서비스 민간위탁 결정의 영향요인에 관한 연구: 지방정부 수준에서 정치적 용인의 역할에 대한 검증. 「행정논총」, 49(3): 27-57.

김종래. (2011). 민간위탁을 통한 지역개발 활성화 방안 연구: 가족여성회관 민간위탁을 중심으로. 「대한부동산학회지」, 29(2): 313-334.

김정해 외. (2016). 「민간위탁 법·제도 개선 연구」. 서울: 행정자치부.

김정해. (2019). 「민간위탁에 대한 분석과 논의. 행정사무의 민간위탁에 관한 법률안 공청회 자료집(2019.08.26.)」, 국회행정안전위원회 소회의실(본청 446호실).

김정해·오윤경·박용균·최정아. (2020). 「민간위탁 문제 사례 분석」. 정부디자인 ISSUE 4. 서울: 한국행정연구원.

김정해·이혜영. (2015). 「민간위탁 제도의 운영효율화 방안」, KIPA 연구보고서 2015-11. 서울: 한국행정연구원.

고재수. (2015). 「사회복지시설의 민간위탁 수탁자 결정 요인에 관한 연구」, 부산대학교 대학원 박사학위논문.

노시평. (2007). 공공서비스 민간위탁공급에 관한 연구: 익산시 장애인종합복지관 민간위탁과정

을 중심으로.「한국거버넌스학회보」, 14(2): 175-202.
대구광역시 서구.「사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」.
대구광역시 서구.「사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례 시행규칙」.
류숙원·김정숙. (2020). 생활폐기물사업의 민간위탁 결정요인에 관한 사례연구.「융합사회와 공공정책」, 14(2): 75-106.
문상덕. (2009). 지방자치단체의 노인복지행정과 자치행정법 연구.「지방자치법연구」, 8(2): 215-235.
박경효. (1992). 공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가: 서울시 쓰레기 수거업무 사례분석.「한국행정학보」, 25(4): 4459-4479.
박민정. (2009). 학교급식 민간위탁의 'Back-in'현상의 비판적 고찰: 신공공관리론적 접근을 중심으로.「정부학연구」, 15(1): 81-116.
유금록. (2009). 공공서비스에 있어서 민간위탁과 직영의 상대적 효율성 평가.「한국자치행정학보」, 23(2): 23-38.
유미년·탁현우·박순애. (2008). 민간위탁에 의한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성 분석: 서울시 생활폐기물 수거·운반 서비스를 중심으로.「한국정책과학학회보」, 12(3): 219-244.
박윤희·박천오. (2011). 사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단: 경기도 K시 종합사회복지관을 중심으로.「지방행정연구」, 25(2): 79-101.
박중훈. (1999).「정부권한의 민간위탁제도 개선」. 서울: 한국행정연구원.
배순자. (2003). 행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 함의.「한국도서관정보학회지」, 34(2): 79-94.
부산광역시.「행정사무의 민간위탁에 관한 조례」.
서울특별시.「행정사무의 민간위탁에 관한 조례」.
손희준·최용환. (2003). 지방자치단체 민간위탁사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로.「지방행정연구」, 17(1): 159-180.
송근원·강대창·허남식. (2003). 공공서비스의 민간위탁 성과에 영향을 미치는 요인.「한국행정연구」, 12(3): 121-143.
송광태. (2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석.「한국지방자치학회보」, 17(2): 45-69.
송운석·이성세. (2001). 지방정부의 성공적인 민간위탁집행: 쓰레기 수거업무 민간위탁을 중심으로.「한국지방자치학회보」, 13(3): 137-156.
이삼주·고승희. (2003). 지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석.「지방행정연구」, 17(3): 205-234.
울산광역시.「사무의 위탁에 관한 조례」.
유미년·탁현우·박순애. (2008). 민간위탁에 의한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성 분석: 서울

시 새황폐기물 수거·운반 서비스를 중심으로.「한국정책과학학회보」, 12(3): 219-244.

추병주·정윤수. (2009). 민간위탁의 단계별 운영실태 분석: 지방자치단체 전수조사결과를 중심으로.「한국공공관리학회보」, 23(2): 1-31.

추병주·정윤수. (2012). 지방자치단체의 민간위탁 영향요인에 관한 실증분석: PLS 회귀분석의 활용.「지방정부연구」, 16(2): 83-104.

한국지방행정연구원. (2008).「지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단」, 행정안전부 용역보고서.

행정자치부. (2006).「민간위탁 실무편람」. 서울: 행정자치부.

황혜신. (2005). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향-주인 대리인 이론의 적용.「한국행정논집」, 17(1): 1-35.

Brown, Trevor. L. (2001). Contracting out by Local Governments in Transitioning Nations: The Role of Technical Assistance in Ukraine. *Administration and Society*, 32(6): 728-755.

De Hoog, R. H. (1984). *Contracting Out for Human Services: Economic, Political, and Organizational Perspectives*. N.Y.: Prentice Hall.

Domberger, S., & Piggott, J. (1986). Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey. *Economic Record*, 62(2): 145-162.

EGER III, R. J., & Wilsker, A. L. (2007). Cost Effectiveness Analysis and Transportation: Practices, Problems, and Proposals. *Public Budgeting & Finance*, 27(1): 104-116.

Ferris, J. M. (1986). The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis. *Urban Affairs Quarterly*, 22(2): 289-311.

Lamothe, M., & Lamothe, S. (2009). Beyond the Search for Competition in Social Service Contracting: Procurement, Consolidation, and Accountability. *American Review of Public Administration*, 39(2): 164-188.

McDavid, J. C. (1985). The Canadian Experience with Privatizing Residential Solid Waste Collection Services. *Public Administration Review*, 45(5): 602-608.

Morgan, D. R., & Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation. *Urban Affairs Quarterly*, 27(1): 128-144.

Salamon, L. M. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, DC: Urban Institute Press

Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to better Government*. Chatham, N. J.: Chatham House Publishers.

Smith, S., & Lipsky, M. (1993). *Non-Profits For Hire: The Welfare State in the Age of*

Contracting. Cambridge, M.A. : Harvard University Press.

Walsh, K., & Davis, H. (1993). *Competition and Service: The Impact of the Local Government Act 1988*. London: Her Majesty's Stationery Office.

Yang, K., Hsieh, J., & Li, T. (2009). Contracting Capacity and Perceived Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*, 69(4): 681-696.

접수일(2020년 12월 01일)
수정일(2020년 12월 17일)
게재확정일(2020년 12월 18일)

〈국문초록〉

지방자치단체 민간위탁의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 대구광역시 A 기초자치단체의 민간위탁을 중심으로

본 연구에서는 대구광역시에 속한 A 기초자치단체에서 추진해온 민간위탁 사례들을 분석하여 민간위탁의 문제점을 도출하고, 이에 대한 개선방안을 모색하고자 하였다. 본 연구의 주요 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, A 기초자치단체의 민간위탁은 민간위탁에서 발생 가능한 본질적인 문제점 이외에도 민간위탁 예산의 관리·감독 미흡, 민간위탁 독과점 문제 점검 시스템 미비, 수탁기관 선정의 공정성과 투명성 부족, 재계약의 관리·감독 소홀 및 조례 미비, 민간위탁 대상 사무의 선정기준 미확립, 수탁기관 선정을 위한 평가지표 체계화 미흡, 민간위탁 관리·감독의 실효성과 책임성 부족, 민간위탁 성과평가의 중요성 간과 등과 같은 문제점들을 가지고 있다. 둘째, A 기초자치단체의 민간위탁과 관련된 문제점들을 개선하는 방안으로는 민간위탁 관련 조례 개정 및 정비, 민간위탁에 대한 지방의회의 사전승인과 소요 예산 추계에 관한 사항 표기, 수탁 기관 선정의 공정성과 투명성 제고 및 민간위탁사무에 대한 적극적 공개, 체계화된 수탁 기관 선정시스템 도입, 민간위탁 수탁자 선정 및 재계약 선정을 위한 평가항목 체계화, 민간위탁 집행관리·감독 및 감사의 실효성 제고와 책임성 강화, 민간위탁 업무에 관한 세부 지침 마련, 민간위탁의 성과평가 강화 및 성과평가지표체계 선진화 등을 제시할 수 있다. 본 연구에서 제시한 개선방안은 향후 다른 지역의 기초자치단체 민간위탁의 문제점을 개선하는 데에 적용이 가능할 것으로 기대하며, 실제로 기초자치단체에서 활용 가능한 매우 실용적 가치를 지닐 수 있을 것이다. 향후 후속 연구를 통해 우리나라 지방자치단체의 조례와 시행규칙 등을 모두 분석하여 좀 더 일반화 가능성이 큰 연구 결과들이 도출되기를 기대한다.

주제어: 민간위탁, 공공서비스, 지방자치단체, 기초자치단체

박기묵(朴奇黙: 제 1저자) 미국 University of Kentucky에서 행정학박사학위를 받고(논문, The Determinants of Intergovernmental Grants and Expenditure Effects of Intergovernmental Grants on Grantor Governments, 1994), 현재 대구대학교 도시행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 재무행정, 정책의제 등이며 최근의 논문으로는 "언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정과 사례적용에 관한 연구," "공공 이슈에 대한 사회적 관심의 증가량 측정모형의 개발과 적용" 등이 있다(kpark@daegu.ac.kr).

최인규(崔仁圭: 공동저자) 영남대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2011), 현재 대구과학대학교 경찰행정과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 복지정책, 공공관리, 등이며, 최근 주요 논문으로는 "한국 노인빈곤의 원인과 과제"(2020), "한국의 자활지원제도 변화와 활성화에 관한 연구"(2019), "치매관리정책의 언론보도 경향에 대한 네트워크 분석: 치매예방을 중심으로"(2018), 등이 있다(inkyu8008@daum.net).

성영태(成永泰: 공동저자) 계명대학교에서 "기초자치단체장의 리더십 유형이 공무원의 조직몰입에 미치는 영향"으로 행정학 박사학위를 취득하고(2007), 현재 계명대학교 행정학(전공) 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 조직관리, 리더십, 행정이론 등이다. 최근 논문으로는 "육군의 임무형 지휘가 사기에 미치는 영향력 분석(2020)", "노인빈곤의 원인과 과제(2020)", "임파워링 리더십이 조직몰입 및 조직시민행동에 미치는 영향(2019)" 등이 있다(ytsung@kmu.ac.kr).

도수관(都守汈: 교신저자) 미국 George Mason University에서 정책학박사학위를 취득하고(2010), 대구가톨릭대학교 행정학과 교수를 거쳐 현재 울산대학교 행정학과 조교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 사회자본, 사회적경제, 기업가정신, 혁신, R&D 정책 등이며, 저서로는 사회자본과 경제발전 그리고 정부의 질(2015), 연구조사방법론(공저, 2019), 행정학개론(공저, 2017) 등이 있다(doh.soogwan@gmail.com).