

지방자치단체 민간위탁사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로

An Evaluation on the Contracting Out of Local Government
Services in Korea: In Case of Chungcheongbuk-Do

손 희 준(청주대학교 교수)

최 용 환(충북개발연구원 수석연구원)

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 민간위탁의 이론적 배경
- III. 충청북도 민간위탁의 사례분석
- IV. 민간위탁에 대한 평가와 문제점
- V. 민간위탁 제도의 개선방안
- VI. 결 론

【Abstract】

The purpose of this study is to evaluate the contracting out of local public services to the private sector. Because the contract out is one of the most efficient arrangements to produce and provide local public services. One problems that the local governments experienced in producing public services is inefficiency. Since the end of 1997, the

- 주제어: 민간위탁, 사업평가

- Keyword: contract out, program evaluation

Korean local governments in IMF situations, have tried to vitalize the business-oriented public services delivery system as a way to reform public organizations and inefficiency. The local governments prefer a strategy of contracting out to produce and provide better services with lower costs in the public service area. This study attempts to explore the management processes of producing and providing local government services and to provide people with better understanding of the its practices. Additionally, this study includes the cases of contracting out of public facilities and services to private sectors in Chungcheongbuk-Do.

I. 서론

1970년대 이후 수많은 지방자치단체는 재정압박(fiscal stress)을 받아왔으며, 대부분의 자치단체는 이러한 재정압박을 민간위탁사업을 통해 해결하고자 하였다 (Boyne, 1998).

우리나라 역시 1997년의 IMF 관리체제를 겪으면서 고비용·저효율의 공공부문이 어려움을 겪었고, 기존의 행정시스템으로는 수많은 사회문제들을 능동적으로 대처하기 힘든 실정에 이르게 되었다. 이러한 상황 속에서 지방자치단체는 지역주민들의 공공서비스에 대한 욕구 분출로 인한 수요증가와 함께 재정수입은 감소하는 재정압박을 경험하게 되었다. 따라서 지방자치단체는 이러한 재정적 한계를 극복하고 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 제공하기 위해서, 기존 행정서비스의 영역 중에서 시장경제원리를 도입하는 것이 바람직한 부분은 과감히 민간위탁을 시도하였다.

그러나 이러한 민간위탁의 필요성에도 불구하고 행정조직의 동요와 행정조직 내부의 저항이나 반발이 심각한 상황에 대해서는 논리적인 대안을 제시하지 못하고 있는 상황이다. 또한 민간위탁업무이 주로 청소·쓰레기 수거업무, 사회복지시설, 체육시설을 위탁·경영하는 등 매우 제한적인 수준에서 민간위탁이 이루어지고 있기 때문에 그 효과성 측면에서도 미미한 실정에 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 지방자치단체는 소극적인 입장에서 벗어나 적극적으로 민간부문의 경영기법과 전문성을 도

입하여 보다 양질의 공공서비스를 제공하면서 비용도 절약할 수 있도록 해야 하겠다.

따라서 실제 우리나라의 지방자치단체에서 추진하고 있는 민간위탁사업이 어떠한 과정을 통해 이루어지고 있으며, 문제점이 무엇인지, 또한 해결방안은 무엇인지에 대한 분석을 시도하고자 한다. 그 중에서도 특히 충청북도의 민간위탁 사례 중에서 대표적인 사무와 시설을 중심으로, 계약과정상의 경쟁확보와 집행상의 평가 등을 중심으로 분석하며 그에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 민간위탁의 이론적 배경

1. 민간위탁의 개념

민간위탁(contracting out)은 공공부문이 수행하던 기능과 역할을 민간부문에게 이전하는 것으로, 전 세계적으로 중앙정부와 지방자치단체들의 정치적인 의제이며(Savas, 2000; Hodge, 2000), 민영화(privatization)의 한 방법으로서 1990년대에 전 세계 여러 국가들이 시도해 왔으며, 민간위탁에 대한 좋은 경험을 통해 그 장점에 대해 확신을 가지고 있다(Greve, 2001).

특히 최근에는 정부와 민간사업자들이 다음과 같은 점에서 전통적인 민간위탁의 대안으로서 공공과 민간의 협력을 중요시하고 있다(Savas, 2000). 첫째, 1980년대 민간위탁은 핵심적인 정부기능을 포함하지 않고 단순히 지원업무에 대해서만 이루어진 반면, 최근의 민간위탁은 정부가 민간위탁 하기에 적절하다고 간주하는 사업으로부터 발전하였다. 둘째, 시장에 진입하기를 원하는 민간부문 기업에 의해서 채택된 전략의 변화를 주시한다. 전통적인 방법에 의하면 정부가 여러 가지 사업을 계약하고 입찰과정과 시기를 결정하기 때문에 민간기업들은 정부의 새로운 정책에 대해 공포하기를 기다렸다. 그러나 최근에 민간기업들은 다양하고 새로운 전략들을 이용하기 시작하였다. 그 중 한가지 전략이 정부의 정책과 정치적 과정에 의해 운영하는 방법에 대하여 사전에 준비하고 있다는 점이다. 셋째, 민간부문기업들이 서비스의 질을 개선하는 데 매우 활동적이라는 점이다. 이것은 즉, 자체규제, TQM(total quality management)의 채택, 혹은 서비스 자격증을 획득하는 등 여러 가지 방법들을 이용한다는 점이다. 넷째, 공공-민간협력(PPPs: Public-Private Partnerships)은 민간위탁에 대한 대안

으로서 협력과 신뢰에 대한 경쟁과 상대자의 관계로부터 초점의 변화 등을 초래하였다.

한편, 최근의 민간위탁은 특정한 분야의 행정서비스를 공공부문이 직접 운영하기 보다 민간에게 위탁을 수행하는 것이 더욱 양질의 서비스를 추진한다는 차원에서 추진되어 왔다. 이는 행정서비스 공급의 결정권과 책임은 정부가 지속적으로 유지하지만, 생산활동은 민간사업자에게 맡기고 비용을 주민이 부담하도록 하는 방식이다. 이러한 민간위탁은 공공서비스의 일부를 민간기업과 계약을 체결하여 제공하도록 하면, 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 데 기본적인 가정을 두고 있다 (Savas, 1977). 그러므로 민간위탁은 최종적인 관리책임 및 비용부담을 공공부문이 가지면서, 재화 및 서비스의 직접적인 생산과 공급기능을 민간부문에서 맡겨 처리하도록 하는 것이다.

2. 민간위탁의 기준

행정자치부는 1998년에 ‘자치단체사무의 민간위탁추진지침’을 마련하여 각 자치단체에 시달하였다. 현재 민간위탁 관련법규는 「정부조직법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「폐기물관리법」, 「오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」등이 있으나, 대통령령인 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 기본규정이라고 할 수 있다.

「정부조직법」제6조에서 행정기관이 소관사무의 일부를 위임 및 위탁할 수 있는 근거를 제시하고 있으며, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 이에 근거하여 세부 절차와 지침을 제공하고 있다. 또한 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’은 행정기관의 권한이 맡겨지는 기관의 유형에 따라 위임, 위탁 및 민간위탁의 세 가지 유형으로 구분하고 있다. 위임의 경우 대상기관이 행정기관의 보조기관, 하급기관이며, 지방자치단체의 경우 위탁은 대상기관이 다른 행정기관인 경우이며, 민간위탁은 대상기관이 지방자치단체가 아닌 법인, 단체 혹은 그 하위기관이나 개인의 경우이다.

「지방자치법」제95조 3항에는 “지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 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”고 규정하고 있다. 이에 대한 법적인 근거로 「정부조직법」의 제5조 3항이나, 조

레 또는 규칙에 위임하고 있다는 점이 그 차이라고 할 수 있다.

그러므로 지방자치단체가 사무를 민간위탁을 하고자 할 경우 중앙사무의 민간위탁의 범위 내에서 이루어진다. 그리고 각 지방자치단체는 행정자치부의 지방자치단체 민간위탁 추진지침의 규정에 의해 이루어지고 있다.

3. 민간위탁의 기대효과

민간위탁사업은 합리적 결정모델에 의해 대상사업과 방식을 결정하고, 민간위탁사업의 효과는 긍정적인 효과¹⁾와 부정적인 효과가 있다.

1) 긍정적 효과

(1) 비용절감 효과

정부가 공공서비스를 독점적으로 생산·공급을 하였기 때문에 경쟁에 의한 비용절감을 고려하지 못했다. 그러나 민간위탁은 정부가 공공서비스를 직접 제공해왔던 것을 시장경쟁의 원리가 지배하는 민간부문이 수행하게 함으로써 경영합리화를 통한 비용부담을 감소하게 하여 지방자치단체가 적극적으로 수행함으로써 지방자치단체의 재정적인 부담을 완화시킬 수 있었던 것이다. 민간위탁을 통한 경비절감효과는 정부가 독점적 지위에서 행정서비스를 제공보다는 민간기업들간의 경쟁에 의해 효율성을 얻을 수 있으며, 지나치게 규칙이나 절차에 얽매이지 않는다는 점, 공무원에 비해 서비스 종사자들을 비교적 자유롭게 고용, 해고할 수 있기 때문에 높은 업무성과와 인력운영의 유연성을 확보할 수 있다는 점이다(김승현, 1998: 147). 즉, 민간위탁을 통한 서비스 공급은 비용측면에서 경제성이 크다는 연구결과는 상당히 많으며(배용수, 1996; 윤태범, 1997), 이러한 이유로 공공서비스를 민간위탁의 방법을 통해 공급하고 있다.

1) 민간위탁의 장점은 경비절감, 행정적 효율성, 신속한 프로그램 시작과 종결, 프로그램의 신속성, 관료적 번문옥례 회피, 보다 나은 서비스의 질, 높은 수준의 전문성, 인력의 유연한 활용, 혁신과 경쟁의 증진, 정부의 규모와 역할 축소 등 다양하다(Gibelman & Demone, 1997: 17-8; 김승현, 1998: 147 재인용).

(2) 서비스 질의 개선

정부는 행정서비스부문에 민간시장경제의 원리를 도입함으로써 민간부문의 전문적인 기술, 경험, 지식, 시설 및 장비를 활용함으로써 행정서비스 질을 향상시킬 수 있다는 것이다. 특히 민간부문은 시장경제원리에 입각한 경영합리화를 추구하기 때문에 고객의 요구에 탄력적으로 대응할 수 있고, 기업상호간의 경쟁과 이윤 극대화의 동기로 양질의 서비스를 제공할 수 있다(조세나, 2001: 20).

이는 공무원이 갖추지 못한 민간부문의 전문성에서도 그 이유를 찾을 수 있다. 민간사업체들이 서비스를 생산하고 전달하는 데 관리적 기술이나 경험이 있어 생산성을 향상시킬 수 있다는 것이다. 즉, 정부사업을 대행하기 위해서는 특수한 분야에 전문자격을 갖추고 있기 때문이다. 따라서 민간사업체가 업무를 처리하는 것이 오히려 서비스의 질을 높일 수 있고 상황에 적합한 신속성 있는 행정서비스를 제공할 수 있다.

2) 부정적 효과

(1) 공공성과 책임성 확보의 문제

행정서비스의 민간위탁은 정부의 공공서비스를 제공할 경우 정부와 민간위탁 업체와의 책임성의 범위가 모호해 질 수 있다는 것이다. 이를 위해 정부가 대안을 준비하여야 한다는 주장도 있지만(Trevor, 2001), 대부분의 민간위탁 경영은 실패하였을 경우 그 책임성이 모호하며, 이로 인해 고객만 불편을 감수해야 한다는 점이다(이종규, 2002: 168). 특히 민간위탁사업체들은 이윤의 극대화를 추구하기 때문에 소외계층에 대한 행정서비스를 기피할 수 있다는 것이다. 즉, 기업체들은 수익성이 좋고 근로조건이 편리한 지역을 선호하고 근로조건이 열악하고, 수익성이 낮으며, 지역환경이 열악한 지역은 배제하려는 경향이 강하다.

(2) 경쟁성 확보의 문제

민간위탁은 공공서비스를 민간부문의 경쟁을 통해 저렴한 비용으로 행정서비스의 질을 높이기 위해서 다수의 사업체들이 경쟁을 하여야 서비스의 혁신과 효율성을 가져올 수 있으며, 경쟁이 확보되어야만 적절하게 수행할 수 있다. 그러나 행정서비스의 민간위탁서비스의 문제점 중의 하나가 가능성 있는 입찰자들이 부족할 수 있다는 것

이다. 즉, 특수한 기술을 요하는 경우에 다수의 기업이 존재하지 않아 특정 사업체를 지정하여 행정의 효율성과 서비스의 질이 저하될 것이다. 또한 독점이나 과점을 통해 수탁사업체에게 보다 많은 이익을 도모할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 점과 주로 대기업 위주로 민간위탁의 수행가능성이 높아짐에 따라 경제의 집중문제가 발생하며, 대기업의 경우에도 경직적인 인력관리가 가능하다는 점이다(강성철, 2000: 134).

(3) 주민들의 비용부담 증가

행정서비스를 정부가 제공할 때에는 저렴한 비용으로 공급할 수 있다. 정부가 지역 주민들의 복지차원에서 서비스를 제공할 경우 경제적 손실에도 불구하고 서비스를 제공해왔다. 그러나 민간위탁사업체는 서비스를 수행하는 과정에서 발생하는 손익에 대해서 자치단체가 보조금을 지불하든지 서비스의 이용자들이 부담해야 하는 문제가 발생할 수 있다. 그렇지 않으면 정부가 제공해왔던 서비스의 질이 악화될 우려가 발생할 수 있다.

Ⅲ. 충청북도 민간위탁의 사례분석

1. 충청북도의 민간위탁 계획 및 실적

충청북도 민간위탁 계획은 1999년부터 2002년까지 총 61건에 207명을 감축하려고 하였으나, 실적은 33건(54.1%)에 126명(60.9%)을 감축한 것으로 <표 1>에서 나타났다. 연도별로 민간위탁실적을 살펴보면 1999년은 20건 44명의 인원감축을 계획했으나, 19건, 44명의 인원을 감축하여 건수로는 95%, 인원으로 100%의 실적을 나타냈고, 2000년에는 17건 47명의 계획했으나, 실제로는 5건 22명만을 감축하여 계획대비 건수는 29.4%, 인원은 46.8%의 실적을 나타냈고, 2001년에는 24건 116명의 계획에 비해 9건 60명만을 감축하여 계획대비 건수는 37.5%, 인원은 51.7%의 실적을 나타냈다.

민간위탁 계획 건수는 20건에서 17건, 24건으로 다소 증가추세를 나타내고 있으며, 감축인원은 44명, 47명, 116명으로 급격한 증가추이를 나타내고 있으나, 실적은

19건에서 5건, 9건으로 급격히 감소했고 인원은 44명에서 47명, 60명 등 완만하게 증가하고 있는 실정이다. 이를 단체별로 나누어 파악해 보면, 충청북도 본청은 전체 계획을 10건에 24명을 감축하려고 하였으나, 실적은 8건(80.0%)에 21명(87.5%)의 감축을 한 것으로 나타났으나, 2001년에는 실적은 거의 없다.

<표 1> 충청북도 민간위탁계획 대비 실적

자 치 단체별	합 계				1999				2000				2001			
	계획		실적		계획		실적		계획		실적		계획		실적	
	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원
합 계	61	207	33	126	20	44	19	44	17	47	5	22	24	116	9	60
충 북	10	24	8	21	6	6	6	6	2	15	2	15	2	3	-	-
시군계	51	183	25	105	14	38	13	38	15	32	3	7	22	113	9	60
청 주	20	26	9	11	5	-	5	-	7	-	1	2	8	26	3	9
충 주	1	9	-	-	-	-	-	-	1	9	-	-	-	-	-	-
제 천	9	16	4	4	5	4	4	4	3	9	-	-	1	3	-	-
청 원	7	28	1	-	1	-	1	-	1	14	-	-	5	14	-	-
보 은	2	18	2	18	1	2	1	2	-	-	-	-	1	16	1	16
옥 천	1	29	1	29	1	29	1	29	-	-	-	-	-	-	-	-
영 동	4	17	3	17	-	-	-	-	2	-	1	-	2	17	2	17
진 천	2	14	2	15	-	-	-	-	-	-	-	-	2	14	2	15
괴 산	3	19	2	8	-	-	-	-	1	-	1	5	2	19	1	3
음 성	1	3	1	3	1	3	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-
단 양	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	4	-	-

자료 : 충청북도 자치행정과, 내부자료

기초자치단체별로 살펴보면 청주시는 20건에 26명을 감축하려고 계획을 하였으나, 실적은 9건(45%)에 11명(42.3%)의 감축효과가 있는 것으로 나타났다. 반면에 충주시와 단양군은 아예 실적이 없으며, 제천시 4건에 4명 감축 실적이 있고, 청원군 1건, 보은군 2건, 옥천군 1건, 영동군 3건, 진천군 2건, 괴산군 2건, 음성 1건에 대해 민간위탁을 하고 있는 실정이다. 따라서 충청북도의 민간위탁 실시현황은 매우 제한적인 범위 내에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

2. 충청북도의 민간위탁 사례

충청북도는 1999년부터 2002년까지 8건의 민간위탁이 이루어졌으나, 전체 민간위탁사업을 평가하기에는 한계가 있기 때문에 대표적인 민간위탁사무와 시설에 대해 사례분석을 하고자 한다.

1) 충청북도 노인종합복지회관

충청북도 노인종합복지회관은 1999년 3월에 사회교육사업을 시작으로 지역사회의 노인들에게 여가선용 및 휴식공간을 제공함으로써 건전한 노후생활을 영위하기 위하여 설립·운영하고 있다. 관련법령은 ‘충청북도 노인종합복지회관 설치 및 운영 조례’의 제6조 2항에 의거하고 있다.

충북 노인종합복지회관은 대지 3,672평에 지하 1층을 포함하여 지상 3층건물의 975평에, 옥외시설로는 게이트볼장 5개홀과 배드민턴장, 야외주차장 등을 갖추고 있다. 이용현황을 살펴보면, 1999년 1월 13일 충청북도와 위탁운영에 관한 계약을 체결하였고, 그 해 3월 3일에 사회교육사업 개시를 시작으로 개관하여 1999년 47,823명, 2000년 111,389명, 2001년 187,749명, 2002년 8월까지 108,259명으로 증가하고 있다.

한편, 2003년 현재 충북노인복지관의 기구는 관장이하 1부장 3과로 구성되어 있다. 총무과는 서무경리, 기획평가, 시설관리 및 후원사업을 담당하며, 복지1과는 재가복지사업, 지역복지사업, 산·학 협동사업을 담당하며, 복지2과는 사회교육사업 및 사회교육특별사업이 있고, 물리치료실과 시범경로당활성화사업을 추진하고 있다. 또한 충청북도 노인복지회관의 인력은 1999년의 5명에서 업무의 범위가 증가하면서 현재 12명으로 인력이 1.4배 증가하였다.

2) 곰두리 체육관

충청북도 곰두리 체육관은 지역주민과 소외계층(장애인, 독거노인, 소년소녀가장 등)의 삶의 질 향상을 위한 사회복지사업 및 청소년 자원봉사제도의 효율적인 정착을 위해 1997년에 설립되었다. 관련법령은 충청북도 장애인복지시설설치 및 운영조례에

의거하여, 공개경쟁을 통해 (사)충청북도 사회복지개발회가 운영하고 있으며, 스포츠 활동과 생활체육을 활성화하여 장애인에게 신체적 기능회복과 사회재활, 지역주민에게 건전한 여가활동의 기회, 청소년들에게는 자원봉사활동의 장으로 활용함으로써 사회통합에 기여하기 위해 설치·운영하고 있다.

한편, 곰두리 체육관의 이용자를 살펴보면 1999년에 개관하여 장애인이 79,854명(50.9%), 일반인이 77,046명(49.1%)으로 총 156,900명이 이용하였으며, 2000년에는 총 252,787명인데 장애인이 154,404명(61.1%), 일반인이 99,383명(38.9%), 2001년 총 283,310명인데 장애인이 137,508명(48.5%), 일반인이 145,802명(51.5%), 2002년에는 10월말에 총 194,231명이 이용하였으며, 이 중에서 장애인이 119,809명(61.7%), 일반인이 74,422명(38.3%)으로 나타났다. 그리고 2003년 현재 충북 곰두리체육관 기구는 관장이하 2실장체제로 구성되어 있으며, 복지기획실은 복지기획팀과 물리치료팀으로 구성되며, 운영관리실은 수영강습팀, 헬스강습팀, 안내팀, 시설관리팀 및 총무팀으로 구성되어 있다.

3) 증평 쓰레기 수거사무

생활폐기물 수거에 대한 민간위탁은 폐기물관리법 제13조에 관할구역 안에서 배출되는 생활폐기물을 수집·운반·처리하여야 하며, 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 폐기물처리업의 허가를 받은 자로 하여금 수집·운반·처리를 대행하게 할 수 있다고 규정하고 있다. 쓰레기 수거사업비는 매년 행정자치부에서 시달되는 지방자치단체 예산편성지침 및 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률을 적용하여 수집·운반인력에 따라 산정하고 예산에 편성한 후 위탁계약서에 의거 사업비를 지급하고 있다. 그리고 증평출장소내의 쓰레기 수거는 직영과 민간위탁으로 나누어 운영하고 있다.

3. 사례분석의 기준

민간위탁의 선행연구는 주로 제도적 측면, 수탁자 측면, 행정조직 측면에서 분석하고 있으나, 본 연구에서는 민간위탁선정·공급·관리단계로 구분하여 분석하고자 한다(박봉식, 2001). 그 이유는 충청북도에서 수행하고 있는 민간위탁사업이 각 단계별로

평가가 제대로 이루어지고 있는지를 분석하기 위해서이다.

첫째, 민간위탁선정단계이다. 민간위탁은 무엇보다도 자치단체에서 어떠한 서비스를 민간위탁대상을 선정하는데 어떠한 기준으로 선정하는 것이 무엇보다도 중요하기 때문이다. 따라서 민간위탁선정이 관련법규, 수탁자격, 선정절차, 위탁범위 등의 적합한 기준에 근거를 두고 있는가를 분석한다.

둘째, 공급단계는 계약방법을 구체적으로 제시하여 운영방식, 운영재원, 계약기간, 보조금지원 등에 대해 충실한 이행여부를 분석한다.

셋째, 관리단계는 자치단체에서 민간위탁사업에 대해 정기적으로 지도·감독하는 단계로서 평가방식, 계약연장, 해지사유 등을 검토한다.

IV. 민간위탁에 대한 평가와 문제점

1. 민간위탁 과정 및 운영에 대한 평가

1) 충청북도 노인종합복지회관

충청북도 노인복지회관의 민간위탁은 실제로 대한노인회 충북연합회의 육성을 위해 수의계약으로 이루어져, 기존사업체보다 더 좋은 자격요건을 가지고 있다고 할지라도 계약과정에 참여할 수 있는 기회가 제공되지 못하고 있다.

이처럼 기존시설의 민간위탁운영자가 이미 투자를 하였기 때문에, 새로운 계약자의 선택이 어렵다는 이유로 실질적인 계약과정상의 경쟁이 제약되고 있는 것이 현실이다. 민간위탁의 운영주체는 재정적으로 취약한 상태로 운영을 하고 있어 시설투자나 프로그램 확대운영하기에는 한계가 있다. 따라서 이러한 민간위탁운영은 수탁자의 재정적인 능력이나 사업능력에 대한 객관적인 평가가 이루어져야 한다.

한편, 충청북도 노인복지회관의 이용자²⁾를 살펴보면 1999년 3월에 개관하여 47,823명이 이용하였으며, 2000년 111,389명, 2001년 187,749명, 2002년 8월 현재 108,259명이 이용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 이용자수의 증가는 공간

2) 2001년도 사업별 이용현황을 살펴보면 사회교육에 87,157명, 기능회복 16,808명, 재가복지 1,993명, 복리후생 39,464명, 아동복지 33,909명, 지역복지 8,418명으로 총 187,749명이 이용한 것으로 나타났다.

부족으로 이어져 프로그램에 참여자들이 한계치에 도달해 있다. 따라서 이용자수의 증가는 시간별, 프로그램별, 계절별, 시설물 이용횟수에 따라 적정한 이용자를 분산을 유도함으로써 이용자들의 만족도를 향상시켜야 한다.

보조금 지원은 1999년 140백만원, 2000년 265백만원, 2001년 294백만원, 2002년 278백만원으로 나타났다. 총수입에 대한 보조금의 의존비율은 1999년 85.9%, 2000년 85.8%, 2001년 79.7%으로 보조금지원에 의존하는 비율이 높으나, 상대적으로 이용자들의 이용요금³⁾은 증가하고 있다. 그렇다고 하여 이용자들에게 이용요금을 인상할 수도 없는 상황에 있다. 현재와 같은 노인복지관에 대한 예산지원이 단순히 민간위탁을 하고 보조금을 지원할 것이 아니라 노인들을 위한 복지행정의 차원에서 보다 예산지원과 재정적 여건을 갖춘 사업체에 위탁을 하는 것이 필요하다.

<표 2> 충청북도 노인복지회관의 민간위탁과정상의 평가

구 분		충청북도 노인복지관
선정 단계	관련법규	충청북도 노인종합 복지관설치 및 운영조례 제6조2항
	위탁자	충청북도 도지사
	수탁자격	사회복지법인 및 단체
	선정절차	사업계약서 제출 → 타당성검토
	계약형태	수의계약
	위탁범위	관리건물·시설 및 장비
공급 단계	운영방식	민간위탁
	운영재원	운영조례9조(관리비등보조)
	계약기간	2년
	보조금지원	294백만원
관리 단계	평가방식	수시
	해지사유	계약내용의 사업목적달성이 없거나, 도에서 직접운영이 필요할 때
	계약연장	-
	재위탁방법	충청북도 노인종합복지관 운영조례제6조
	지도감독	수시

3) 사회교육사업으로 장수대학 장수교육원이 1년 과정의 종합프로그램의 수강료가 연 30,000원 이내 기타사업의 내용에 따라 차등적으로 이용요금을 부과하고 있다.

그리고 충청북도 노인복지회관의 총지출은 1999년에 163백만원, 2000년 290백만원, 2001년 361백원이며, 이중에서 인건비가 1999년에 53백만원으로 전체지출액 대비 32.5%, 2000년 39.6%, 2001년 37.9%를 차지하고 있으며, 사업비는 1999년 30.0%, 2000년 38.3%, 2001년 32.1%를 차지하고 있으며, 운영비는 1999년 36.1%, 2000년 21.7%, 2001년 29.6%를 차지하고 있어 운영비가 매년 증액되고 있는 것으로 나타났다.

<표 3> 인건비, 사업비 및 운영비의 비교

(단위 : 백만원)

구 분	항 목	1999	2000	2001
충북노인복지회관	인 건 비	53	115	137
	사 업 비	49	111	116
	운 영 비	59	63	107
	총 지 출	163	290	361

자료 : 충북노인복지회관, 내부자료

2) 곰두리 체육관

곰두리체육관은 사업의 성격상 장애인 시설로서 사업체를 선정하는 데 있어 공개경쟁에 의해 선정하고 있다.

<표 4> 곰두리체육관의 민간위탁과정상의 평가

구 분		곰두리체육관
선정 단계	관련법규	장애인 복지법 제48조 제1항, 충청북도 장애인복지시설 및 운영조례
	위탁자	충청북도 도지사
	수탁자격	사회복지(장애인 복지) 사업을 수행하기 위한 공익법인
	선정절차	위탁공고에 의한 공개경쟁
	계약형태	공개경쟁
	위탁범위	시설운영
공급 단계	운영방식	민간위탁
	운영재원	인건비 및 시설관리
	계약기간	5년 단위
	보조금지원	4,944만원
관리 단계	평가방식	수시
	해지사유	-
	계약연장	5년
	재위탁방법	-

이러한 공개경쟁을 통해 계약을 수행하고 있지만 특정 사업체와의 계약기간이 5년간의 장기간 계약을 하고 있어서 문제점을 들 수 있다. 물론 특정사업체가 장기간 운영함으로써 전문성을 확보할 수 있겠지만, 기존사업체보다 더 좋은 자격요건을 가지고 있는 사업체가 계약과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하지 못하고 있기 때문에 민간위탁의 집행과정상 그 효과를 극대화할 수 없는 측면이 있다. 한편 곰두리체육관은 장애인에 대한 재활프로그램의 개발로 재활의지와 비장애인에 대한 편견해소 및 친밀감 조성을 통한 사회통합에도 크게 기여하는 것으로 나타났다.

곰두리체육관에 대한 보조금지원은 1999년 117백만원, 2000년 113백만원, 2001년 77백만원, 2002년 49백만원을 지원하였으나, 예산운영상의 어려움이 가중되고 있다. 즉, 예산절감의 효과를 위해 민간위탁사업체와의 낮은 계약금액으로 함으로써 운영의 문제점을 나타나고 있는 것이다.

한편, 곰두리체육관의 인건비, 시설투자비 및 운영비를 비교해보면, 1999년에 시설투자비 288백만원(62.1%), 인건비 135백만원(29.1%)를 차지하고, 2000년은 시설투자비 344백만원(51.9%), 인건비 243백만원(36.7%)를 차지하며, 2001년은 시설투자비 278백만원(42.9%), 인건비 279백만원(43.1%)를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 비용은 초기의 시설투자의 필요성에 의해 투자비가 많고 또한 인건비는 매년 증가하고는 있지만 실질적으로 직원들의 수에 비하여 인건비가 낮아 이에 대한 대책이 필요하다.

<표 5> 인건비, 시설투자비 및 운영비의 비교

(단위 : 백만원)

구 분	항 목	1999	2000	2001
곰두리체육관	인 건 비	135(29.1)	243(36.7)	279(43.1)
	시설투자비	288(62.1)	344(51.9)	278(42.9)
	운 영 비	13(2.8)	19(2.9)	22(3.4)
	기 타	28(6.0)	56(8.5)	69(10.6)
	총 지 출	464(100)	662(100)	648(100)

3) 증평 쓰레기수거

민간위탁 전에는 출장소에서 직영으로 운영하였으나, 2001년부터 음식물쓰레기 처리 외에는 2개의 민간사업체에 위탁 운영하고 있다. 민간위탁에 입찰방법은 공개모집을 통해 사업계획서를 평가한 후 최상위 2사업체를 선정하도록 하고 있으나, 민간시장이 형성되지 않은 상태에서 민간으로 위탁하여 운영함으로써 경쟁성이 없는 것으로 판단된다. 따라서 민간위탁은 결과적으로 서비스 공급이 단지 자치단체에서 민간부문으로 이동하는 결과만 초래할 가능성이 크다. 그러므로 지역사업체의 경쟁성을 확보와 민간위탁에 대한 적극적인 홍보를 통해 공개경쟁에 의해 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다.

증평출장소는 쓰레기처리를 (주)증평환경, (주)청풍환경 등 2개업체에 민간위탁운영하고 있으나 주민들로부터 일정한 수수료와 보조금에 의해 운영하고 있다. 연도별 보조금지원을 살펴보면 2001년에 475백만원, 2002년 499백만원을 지원하고 있는 것처럼 매년 자치단체에서 민간위탁업체에 대한 보조금지원금액이 증가하고 있다. 이는 자치단체의 재정적인 부담이 과중될 것으로 판단되기 때문에 민간위탁에 대한 고려가 필요하다.

<표 6> 증평 쓰레기수거의 민간위탁과정상 평가

구 분		증평쓰레기수거
선정 단계	관련법규	괴산군 생활폐기물운영조례
	위탁자	증평출장소장
	수탁자격	생활폐기물운반법
	선정절차	사업계약서 평가후 최상위 2개업체를 선정
	계약형태	공개경쟁
	위탁범위	수집, 운반, 가로청소
공급 단계	운영방식	민간위탁
	운영재원	대행수수료
	계약기간	1년
	보조금지원	499백만원
관리 단계	평가방식	수시
	해지사유	폐기물관리법 위반, 조례 및 계약위반, 과태료부과 대상 행위가 4회이상 적발시, 정당한 사유없이 3일이상휴업
	계약연장	1년
	재위탁방법	-

2. 민간위탁의 문제점

1) 선정단계의 문제점

충청북도 민간위탁사업은 선정단계에서 경쟁적인 시장환경이 조성되어 있지 않은 상태에 있다. 민간위탁이 공개입찰에 의하여 이루어져야 하지만 협회 혹은 일부 사업체에 수의계약형태로 이루어지고 있어 본래의 목적과는 거리가 멀다. 또한 민간위탁의 계약기간에 있어서 일정하게 2-3년의 기간동안 계속적으로 특정기관에서 재위탁을 하고 있으며, 특히 증평쓰레기 수거는 지역사업체로 제한함으로써 민간시장이 형성되지 않은 상태에서 민간위탁을 수행함으로써 경쟁성이 없는 상태로 이루어지고 있다.

2) 공급단계의 문제점

(1) 비용절감 효과의 미미성

민간위탁사업은 환경이나 복지분야에 편중되어 있어 예산상의 절감효과가 미미하다. 이들의 민간위탁사업체들은 사업의 성격상 복지분야, 특히 장애인 체육관을 운영할 경우 자치단체로부터 지원받을 수 있는 재원부담율이 국고 30%, 지방비 50%, 자부담 20%로 운영하고 있어 실질적으로 정부의 부담률이 높다는 것이다. 그리고 수탁사업체는 운영상의 과실 이외의 물가변동에 따른 원가상승, 천재지변으로 인한 손실발생 등의 경우에는 그 손실에 따른 적절한 보상을 지원할 수 있어야 한다(강성철, 2000). 그러나 충청북도는 민간위탁사업이 사회경제적 환경의 변화에 따른 적절한 보상이 이루어지지 않아 결국은 민간위탁업체가 운영하는 데 있어 직원들의 업무과중과 낮은 보수로 인해 근로의욕을 상실시키고 있다.

(2) 서비스 질의 하락

서비스의 질은 민간위탁 비용과 상충적(trade-off) 일 수 있는 양면성을 가지고 있다. 민간위탁의 비용을 절약하면 기초자치단체 행정서비스의 질은 저하될 수 밖에 없다. 반면에 행정서비스의 질을 향상시키려면 그에 상응하는 비용이 과다하게 소요되어, 민간위탁의 효과가 반감할 수 있다. 물론 비용이 상승된다고 해서 서비스의 질이 향상된다고 할 수는 없지만 최소한의 비용을 유지할 수 있어야 한다. 특히 사회복지시

설의 경우 자치단체의 낮은 보조금과 이용자들의 요금이 저렴하게 책정하여 운영함으로써 서비스 질이 우려된다.

3) 관리단계의 문제점

(1) 집행과정상 감독의 미비

민간위탁은 집행과정을 제대로 추진하기 위해서는 담당부서에서 총괄적인 감시·감독이 필요하다. 그러나 현재의 자치단체는 관련 부서의 업무에 따라 민간위탁을 하고 있어 종합적인 관리·감독이 어렵다. 또한 각부서의 공무원은 잦은 인사교체로 인해 일관성 있는 정책을 집행하기가 어렵다.

(2) 예산지원 결과에 대한 평가미비

자치단체는 민간위탁사업에 대한 예산집행을 철저한 평가가 필요하다. 민간위탁의 평가는 운영전반에 대한 문제점을 도출하고 다음 회계년도의 예산편성에 대한 운영자료로 이용할 수 있다. 그러나 자치단체는 민간위탁사업에 대한 예산집행에 대한 감사가 미흡하며, 감사결과 시정지시만 이루어질 뿐 근본적인 문제해결을 위한 방안을 제시하지 못하고 있다.

V. 민간위탁 제도의 개선방안

1. 선정단계의 개선

1) 경쟁체제의 도입

민간위탁이 성공하기 위해서는 선정단계에서 민간시장의 경쟁체제가 도입될 수 있는 환경이 조성되어 있어야 한다. 단순히 공공서비스를 민간위탁으로 전환된다면 원래 목적과는 괴리가 발생할 수 있다. 이를 위해 지방자치단체는 사용자의 과중한 부담을 덜기 위해서는 전문성을 갖춘 다수의 기업들이 존재하여 상호간 경쟁적인 분위기가 조성되어야 한다(박경효, 1993; 배용수, 1998; 강성철, 2000). 이를 위해서는 협소

한 지역내 민간사업자에게만 계약을 허용할 것이 아니라 보다 광역적인 차원에서 수탁기업을 선정하면 기업체는 규모의 경제(economy of scale)를 확보할 수 있을 것이고, 자치단체의 경쟁의 이점을 향유할 수 있게 될 것이다. 이를 위해 영국 등에서 사용하는 의무경쟁계약제도(CCT: compulsory competitive tendering)등의 도입을 고려할 수 있다. 왜냐하면 민간위탁사업자들의 재계약과정에서 적절한 경쟁체제를 도입하면 대행사업체들의 경영합리화와 전문성의 향상에 적극적으로 노력하고 이용자들의 의견을 수렴하여 보다 낮은 서비스를 제공하기 위해서 노력할 것이기 때문이다.

2) 민간위탁 전담 조직의 설치

자치단체는 민간위탁에 대한 감시와 감독을 사업부서에서 담당할 수 있는 조직의 설치가 필요하다. 현재의 자치단체에서는 감시와 감독에 대한 전문적인 인력이 없는 상태에서 그 기능을 제대로 평가할 수 없기 때문이다. 일부 민간위탁사업은 담당공무원보다도 민간사업체의 담당자들이 업무의 전문성을 가지고 있어 대응하기가 어렵다. 이러한 원인은 민간위탁 담당자들이 다른 업무와 겸직하여 수행하며, 일정한 기간이후에는 순환보직으로 인해 새로운 담당자는 전문성이 약화될 수밖에 없다. 그러므로 이를 개선하기 위해서는 각 부서에서 실시하고 사업에 대하여 일괄적으로 민간위탁사무를 수행할 전담부서를 설치하여 운영할 필요가 있다.

2. 공급단계의 개선

1) 보조금의 적정화

민간위탁사업 중 일부사업은 사회적 약자를 보호하기 위해서는 적정한 보조금의 지원이 필요하다. 물론 민간위탁을 실시하는 본래의 목적과는 상충되지만 일부사업의 경우 그에 상응하는 자치단체의 보조금이 필요하다. 왜냐하면 특정한 사업의 경우 민간위탁자체가 수익계약에 의하여 이루어지고 있지만 최저한의 이용요금으로 운영하기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 자치단체는 사회적인 안전망 차원에서 적절한 배려를 해야한다.

2) 요금체계의 적정화

현재 관련 법령이나 충청북도 조례는 시설사용료와 프로그램 강습료 수준이 정해져 있어, 수탁기관의 재정자립도 제고는 어려운 상태이다. 그동안 충청북도 노인복지회관의 시설이용자들은 그들의 지불용의 수준이나 지역의 유사 경쟁시설의 사용료 수준과 비교해 볼 때 상대적으로 저렴한 비용으로 이용해왔다. 따라서 서비스 제공에 필요한 사용료와 강습료를 현실에 적합한 요금의 조정이 필요하며, 공공성과 수익성의 적절한 조화를 통한 개선이 이루어져야 한다.

3) 위탁업체의 전문성 확보

민간위탁사업체의 전문적 능력은 해당서비스의 생산 및 공급과 관련하여 요구되는 특별한 지식과 기술, 기구, 경험과 노하우 등을 말하며 이러한 전문성을 확보해야 서비스의 질을 개선할 수 있다. 이를 위해서는 위탁업체의 위탁사업요건에 따른 재정적 부담을 줄여주거나 초기투자비를 계약을 통해 회수할 수 있는 계약기간의 연장이 필요하다. 현행 충청북도의 일부 위탁사업의 경우 위탁업체의 계약을 1년 단위로 하고 있어 신규업체의 진입을 막고 있거나 혹은 1년 단위로 새로운 업체가 선정됨으로써 전문성이 문제될 수 있고, 또는 일부 민간위탁사업의 경우는 장기간 특정업체에 민간위탁을 추진하고 있다. 따라서 일부 위탁업무에 대해서는 업무처리에 소요되는 시설 등을 감안하여 계약기간을 적절히 조정하여 연장 운영하는 것이 필요하다.

3. 관리단계의 개선방안

1) 위탁사업업체에 대한 지도·감독 강화

행정서비스는 민간위탁사업체에 대한 업무수행에 대하여 구체적인 관리방안이 모색되어야 한다. 즉, 업무의 범위와 통제방법을 구체화하여 이를 바탕으로 위탁업체의 계약 연장시 활용하는 방안이 필요하다. 또한 자치단체는 민간위탁에 대한 관리감독의 범위와 위탁사업체의 업무성과를 평가할 수 있는 지표의 개발하여 평가하는 것이 필요하다.

2) 관련기관간의 긴밀한 협조체제의 구축

지방자치단체의 민간위탁사업은 사업영역에 따라 자치단체간의 업무가 중복되는 경우 경쟁적 관계가 점차적으로 증가하고 있다. 따라서 민간위탁사업의 업무의 효율적인 추진을 위해 유관기관과의 원활한 의사소통과 유기적인 협조체제를 구축하여 민간위탁을 하는 것이 필요하다.

4. 평가 및 환류단계의 개선방안

1) 주민만족도 제고방안 및 환류기능의 강화

지방자치단체는 민간위탁사업을 통해 제공하는 서비스에 대하여 지역주민을 만족시켜야 한다. 이러한 민간위탁사업에 대한 주민만족도 평가는 행정의 발전을 기할 수 있고, 정책과정상의 책임을 다할 수 있어야 한다. 즉, 공공서비스에 대한 만족도 조사는 주민들로 하여금 소속감을 갖게 해주며 행정에 보다 적극적으로 참여를 유도할 수 있다(최근희, 1996:244). 따라서 주민들이 민간위탁사업에 대한 행정서비스에 대해 직접 참여하여 평가를 실시함으로써 신뢰성을 얻게 되고 행정서비스의 질도 향상될 수 있는 것이다.

2) 지방자치단체의 민간위탁평가기능 강화와 평가위원회 구성

행정서비스의 생산과 전달은 민간위탁을 통해 민간사업체가 담당하지만 그 서비스의 제공에 대한 책임은 자치단체에 있기 때문이다. 민간위탁에 대해 광역자치단체는 자체평가시스템을 구축하여 민간위탁 평가전문가와 시민단체 등으로부터 객관적이고 전문적인 평가과정을 거쳐 민간위탁의 타당성을 평가를 통해 위탁과 재위탁의 여부를 평가하도록 하는 제도적인 장치가 마련되어야 한다.

VI. 결 론

우리나라는 1997년 경제위기로 IMF하에서 민간부문의 경제분야의 구조조정과 공공부문의 구조조정도 이루어져 왔다. 이러한 상황은 충청북도도 예외적인 상황은 아니다. 충청북도에서 직접 공공서비스를 제공해왔으나 효율성을 추진하기 위해 민간위탁을 하게 되었다. 그러나 대부분의 민간위탁사업은 설립과 동시에 민간위탁을 하고 있어 전후에 대한 평가를 하기가 어려운 측면이 있다. 하지만 민간위탁의 성과는 일정한 시간이 경과된 이후에 타당성과 적합성이 검증되어야 한다.

첫째, 민간위탁의 선정단계에서 민간시장의 경쟁체제가 도입될 수 있는 환경이 조성되어 있어야 한다. 전문성을 갖춘 다수의 기업들이 존재하여 상호간 경쟁적인 분위기가 조성되어 있어야 한다. 둘째, 민간위탁의 공급단계에서 일부민간위탁사업은 사회적 약자를 보호하기 위한 보조금의 적정화와 전문성을 확보해야 한다. 셋째, 민간위탁의 관리단계에서는 위탁사업업체에 대한 지도·감독 강화와 관련기관간의 긴밀한 협조체제의 구축이 필요하다. 넷째, 환류 및 평가단계로서 주민만족도 조사와 민간위탁평가위원회를 구성하여 객관적이고 전문적인 평가과정의 제도적인 장치가 마련되어야 한다.