

민간위탁의 과정과 효과: 어느 중소도시의 사례

이 성 로*

<目 次>

- I. 서 론
- II. 민간위탁에 관한 선행연구와 분석의 틀
- III. 어느 중소도시(A시) 민간위탁 사례
- IV. 요약과 시사점

<요 약>

이 논문은 김대중정부 시절 한 중소 지방정부에서 본격적으로 추진하였던 민간위탁사례를 분석하였다. 당시 A시는 하수도처리장, 상수도검침업무, 그리고 청소년수련관 등 세 가지의 민간위탁을 실행하였는데 시정부는 매우 독특한 행태를 보이고 있다. 그리고 열악한 시장조건과 미흡한 성과감독과 평가에도 불구하고 민간위탁의 효과는 대체로 긍정적이다. A시의 민간위탁에서 시정부의 일차적 관심은 예산절감이나 경영혁신 같은 행정의 효율성 제고가 아니라 외형적인 정부규모의 감축과 이직 공무원들의 기득권 보장이었다. 결과적으로 위탁계약은 공개입찰이 되질 못했고 경쟁의 원리나 개방성 투명성이 전혀 확보되지 못한 상태에서 체결되었고 시정부의 지속적 감시감독도 없이 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 A시가 추진한 민간위탁은 모두 경제적 효과나 서비스의 질이라는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다.

【키워드: 민간위탁, 지방정부 행정개혁】

* 안동대학교 행정학과 교수

I. 서 론

우리나라의 역대 정부는 국내외적으로 당면하고 있는 행정환경 및 수요의 급속한 변화에 적극적으로 대응하고, 국가 경쟁력을 높이고 지속적으로 행정개혁을 추진하고 있다. 특히 신자유주의 물결이 달기 시작하는 1980년대 이래로 중앙정부와 지방자치단체들은 그 전략적 목표로 작은 정부 구축에 큰 노력을 기울여왔다. 특히 김대중정부는 ‘작지만 효율적인 정부’를 가치로 내걸고 정부의 생산성과 대민 서비스의 질을 높이기 위한 행정개혁에 힘을 쏟아왔다. 외환위기 상황에서 정부는 정부조직의 통폐합 및 공무원의 정원감축 등 감량주의 구조개혁에 역점을 두고 그 일환으로 2002년 까지 지방공무원 정원을 30% 감축하는 계획을 추진하였다. 그리고 그 수단으로 정부기능을民間에 이양하여 수행하는 민간위탁이 널리 활용되어 왔다.

지금까지 민간위탁에 대한 많은 연구가 이루어져왔으나 최근의 연구는 주로 대도시에 소재한 사회복지시설을 대상으로 하였다 (강윤호, 2000; 김순양, 2004, 1998; 김승현, 1998; 박광덕, 1997; 박순애, 2000; 정윤수, 1999) 다른 연구들은 (박세정, 2002; 정순관과 조선일, 2001; 송운석과 이성세, 2001) 쓰레기수거나 상하수도 등 경성서비스를 연구대상으로 하였는데 이 연구들은 거의 모두 민간위탁이 현실적으로 많은 한계와 문제점을 지니고 있으며 기대되고 있는 효과도 성취하지 못하고 있다고 지적하고 있다. 그러나 지금까지의 연구는 주로 대도시에 국한하여서 이루어졌기 때문에 중소도시에서는 어떠한 모습을 하고 있는지 알려지지 않았다. 즉 대도시와 중소도시는 민간위탁의 사회적 정치적 문화적 배경이 매우 다를 수 있기 때문에 (예를 들어, 시장조건) 민간위탁이 발생한 배경에서 분리하여 분석한다면 그 실체와 내면을 알 수 없다. 그리고 지금까지의 연구는 상이한 서비스 영역별로 민간위탁의 과정과 성과가 어떻게 다른가에 대한 비교연구가 거의 없었다. 하수처리나 상수도검침과 같은 경성서비스와 청소년수련원 같은 연성서비스의 민간위탁은 과정과 효과 면에서 매우 다를 수 있다. 이에 본 연구는, 우리나라의 한 중소 도시(A시)에서 민간위탁이 어떻게 도입되었고, 어떻게 실행되고 있으며 어떤 효과가 있는가를 이해해 보고자 한다.

이 논문은 2005년 현재 A시에서 실행되고 있는 하수도처리장, 상수도검침업무, 그리고 청소년수련관 등 세 가지의 민간위탁을 분석하였다. A시의 민간위탁은 그 배경과 시장조건이 열악하였고, 정부에 의한 성과감독과 평가는 미흡하였지만, 효과는 대체로 긍정적이다. A시는 정부개혁의 시대적 흐름 속에서 법에 의해 신분이 보장되어 있는 지방공무원을 감축하지 않을 수 없는 딜레마에 봉착해 있었다. A시의 수도사업소나 상하수처리장의 민간위탁의 경우 시정부의

일차적 관심은 예산절감이나 경영혁신 같은 행정의 효율성 제고가 아니라 외형적인 정부규모의 감축과 수탁업체가 안고 있는 전직 공무원들의 기득권 보장이었다. 결과적으로 위탁계약은 공개입찰이 되질 못했고 경쟁의 원리나 개방성 투명성이 전혀 확보되지 못한 상태에서 체결되었고 시정부의 지속적 감시감독도 없이 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 A시가 추진한 민간위탁은 모두 경제적 효과나 서비스의 질이라는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다. 세 가지 민간위탁의 사례 모두 일단은 상당한 인건비가 절약된 것으로 보이고, 청소년수련관은 수입이 크게 증가하였다. 또 서비스의 질에도 긍정적 효과가 있는 것으로 보인다.

이 연구는 질적 연구방법을 행정학에 적극적으로 활용한다는 취지 아래 A에 거주하는 시공무원, 시의원, 시민단체 관련자, 일반주민과의 심층면접을 통한 조사를 실시하였다. 물론, 정부문서, 인터넷 사이트 등을 조사하였으며, 각 기관의 내부 자료를 사용하였다.

II. 민간위탁에 관한 선행연구와 분석의 틀

1. 선행연구

민간위탁은 민영화의 한 수단으로서 ‘정부가 민간부문에게 비용을 지불하면서 서비스 생산을 맡기는 한편 그 제공에 대한 책임은 계속 지니게 되는 경우를 의미한다. 즉 서비스를 직접 생산하지 않으면서 공급하는 것이다’ (박천오&박경효, 1999: 328). 민간위탁이 도입된 배경은 시장주의 원리에 입각하여 독점적 정부서비스 제공방식에 경쟁원리를 최대한 도입하여 정부예산에 낭비를 제거하고 작은 정부를 실현하고 효율성을 높이자는 것이다.

공공선택이론가들 특히 도시서비스라는 보다 구체적 분야에 관심을 가진 학자들은 계약을 통한 민간위탁 방법을 선호해왔는데 그것은 민간위탁이 최고의 경제적 능률을 가능하게 하기 때문이다. Ruth Dehoog(1984)는 민간위탁으로 계약 체결을 원하는 민간업체들 사이의 경쟁이 발생하게 되고 이것이 서비스 공급비용을 감소시킨다고 주장한다. 정부는 같은 질의 서비스라면 이를 가장싼 값으로 공급하겠다는 조건을 제시한 민간업체와 계약을 체결하려 하기 때문이다. 민간기업들 간의 경쟁체제는 선정된 계약업체로 하여금 지속적으로 양질의 서비스를 공급하게끔 유도하기도 한다. 만약 전달된 서비스의 질이 부적절하거나 공급비용이 비싸다고 평가된다면 감독기관은 재계약과정에서 수탁업체를 교체할 가능성이 높기 때문이다. Ferris & Graddy (1986)에 의하면 민간기업은

정부조직과는 달리 능률적 노동관리를 할 수 있는데 민간위탁은 이것을 가능하게 한다고 주장한다. 민간기업의 실적위주의 인사관행과 탄력적 인력수급, 그리고 전문성 등이 서비스의 생산비용을 낮춘다고 보는 것이다. 민간기업은 정부조직에 비해 피고용인에게 보다 많은 작업량을 요구하며, 시간제로 인력을 사용하고, 또한 덜 노동집약적인 방법을 택하고 있다. 서비스의 독점적 공급상태 하에서 생산성 향상을 위한 별다른 동기부여를 느끼지 못하는 관료들과는 달리 기업의 관리자나 근로자들은 실적정도에 따라 자신의 이익(승진, 봉급)이 직결되기 때문에 능률성 증대를 위해 부단히 노력한다는 것이다. Johnson and Walzer(2000)에 의하면 민간부문은 공공부문에 비해 특정 서비스 분야에 전문적인 지식과 기술 및 장비를 활용하여 공공서비스 생산과 공급을 전문화시킬 수 있다. 즉 민간부문의 전문적인 지식, 기술, 경험, 직원, 시설과 장비를 이용하여 업무의 전문성을 향상시키고 결과적으로 서비스 질을 향상시킬 수 있다

그밖에도 민간위탁 효과로는 민간부문의 경제활동을 촉진, 민간부문과 공공부문간의 유기적인 협력체계 구축을 한다면 행정의 민주성을 제고할 수 있고, 관료기구의 비대화와 서비스 공급과정의 정치화 현상 방지를 통한 정부관료제의 독점적 권력의 억제 등 궁정적 측면이 있으며, 시민의 요구에 대한 적극적인 대응성을 확보할 수 있다는 장점이 있다(박순애, 2002).

민간위탁이 정부직영에 비해 보다 능률적이라는 주장은 기존의 경험적 연구들에 의해서도 어느 정도 뒷받침되고 있다. 특히 경쟁원리가 적용되는 분야에서는 그 효과가 큰 것으로 보인다. 쓰레기수거업무의 경우 Savas(1987)는 미국, 캐나다, 일본 등지에서 행해 졌던 9개 연구의 결과들을 토대로 민간계약방법이 상당한 정도의 비용절감효과가 있었으며, 서비스의 질도 결코 떨어지지 않았음을 지적하고 있다. 앞에서 본 여러 사례들은 거의 모두 민간위탁의 경제적 능률성을 증거하고 있다.

그러나 경쟁원리에 입각한 민간위탁이 일반적인 것은 아니다. 오히려 그 반대라고 볼 수 있다. 처음에는 경쟁적 계약에서 출발했지만 점차 정부와 민간기업의 관계가 수의계약관계 혹은 쌍방 독점식으로 운영되는 경우가 일반적이다. 아예 처음부터 경쟁적 성격 없이 시작한 민간위탁도 빈번하게 발생하고 있다. 고아원, 양로원, 장애인보호시설 등 복지시설은 처음부터 경쟁의 원리가 적용되기 힘든 경우이다 (정정길, 2004).

그리고 민간위탁을 통한 공공서비스 공급이 항상 좋은 결과를 가져오는 것은 아니다. 첫째, 계약을 통한 서비스공급이 경제적 능률성을 가져온다는 주장에 대해서도 여러 의문점들이 제시되고 있다. 예를 들면, 민간기업의 이윤추구성향과 계약체결을 위한 비용 등으로 인해 오히려 서비스 공급가격이 증대된다는 것이다. 이 경우 높은 비용을 부담하기 힘든 저소득층 주민들은 서비스 수혜 대

상에서 배제되기 쉽고, 그 결과 형평성 문제가 대두된다. 또한 계약을 통한 비용의 절감이 경영의 합리화보다는 서비스의 질이나 양의 축소에 기인할 것이라는 우려도 있다(Sharkansky, 1980).

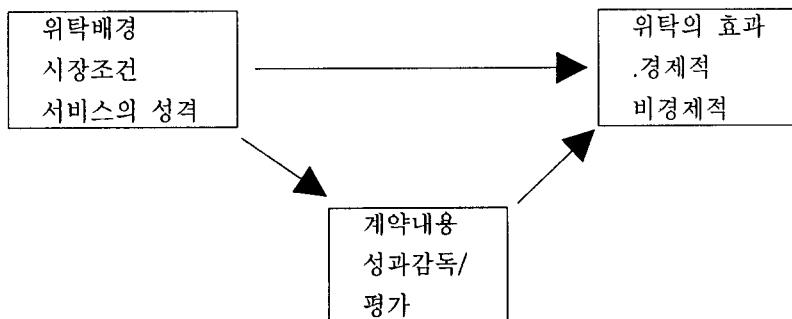
둘째, 계약을 통한 민영화에는 거래비용의 문제가 따른다. 이것은 주로 신제도경제학의 이론에 근거하는 것인데, 시장 기구를 이용한 경제활동도 일정한 거래비용이 존재한다는 것이다. 구체적으로 거래비용은 상품의 질을 파악하는데 드는 측정비용과 구매자를 찾는다거나 거래가 제대로 이행되는지를 감독하는 것과 같은 정보비용과 감독비용 등을 포함한다 (Williams, 1975; 권순만, 김난도, (1999)에서 재인용). 이 측정 정보 감독비용은 계약 당사자간에 정보의 불균형이 존재할 때 계약내용의 준수 여부를 감시 감독하는데서 발생한다. 이 거래비용의 극단적 형태가 대리인의 도덕적 해이나 공무원과 업자간의 부정부패로 볼 수 있다 (Frederickson, 1999). 계약에 대한 역기능은 미국·영국을 비롯한 선진국들에 비해 개발도상국에서 훨씬 더 우려된다. 그것은 민간분야의 경쟁 체제가 취약하고 관리적·제도적 장치도 미흡하기 때문이다. 따라서 이들 국가의 지도자들이 민영화에 대해 강한 의사와 지지를 표명하고 있으나, 실제적인 집행은 잘 이루어지지 않고 있다(Lin & Moore, 1989; Moharir, 1989).

그 밖에 민간위탁을 통한 공공서비스 공급상의 문제점으로서 민간업체의 파업이나, 태업, 공급비용의 증가, 정부의 책임성 확보의 문제가 있고(박경원, 1989), 복지시설의 경우 지도감독이 주로 회계상의 적법성 여부에 치중되어 있어 형식적인 지도·감독이 이뤄지고 있으며, 공무원은 계속 보직순환을 하기 때문에 일관성 있는 통제가 어렵다는 점도 문제점으로 지적되었다 (김순양, 1998). 요약한다면, 민간위탁은 성공할 수도 실패할 수도 있는 이중적 가능성 을 갖고 있다. 앞에서 언급한 거의 모든 학자들은 민간위탁이 성공할 조건으로 경쟁적 시장구도가 존재할 것, 대상 서비스가 명확하여 측정이 가능할 것, 공정한 계약절차, 구체적 계약의 내용, 정부에 의한 지속적 성과감독평가 등을 들고 있다.

그러면 어떤 기준으로 민간위탁의 성공과 실패를 판정할 수 있을까? 여기에는 물론 합의된 기준이 없다. 그리고 모든 성공조건이 존재한다고 해서 반드시 결과가 좋을 것이라고 단정지울 수도 없다. 또한 어느 사회도 이러한 성공조건을 모두 갖추는 경우는 그리 많지 않을 것이다. 오히려 많은 경우 민간위탁은 시장경쟁의 전제 조건이 충족되지 못한 상태에서 체결되고 시행되고 있다 (정정길, 2004: 443). 이러한 맥락에서 이 연구는 민간위탁을 실행하는 과정에서 지방정부가 보여준 행태에 분석의 초점을 맞추고 그 효과를 분석해 보려 한다.

2. 분석의 틀

이 연구를 위한 관찰할 주요 변수로는 위탁배경과 시장조건, 계약내용과 지방정부의 성과감독, 그리고 위탁의 효과이다. 여기서 위탁배경은 시장조건에 영향을 주는 하나의 독립변수가 되는데, 도시정부가 경제적 효율성의 제고를 위해서 민간위탁을 도입하였는가, 아니면 다른 목적이 있는가 (여기서는 고용승계의 목적)가 하는 문제이다. 종속변수로서 위탁의 효과는 경제적 효과와 비경제적 효과, 그리고 서비스의 품질 등 세 부분으로 나누어 볼 수 있다. 위탁효과는 모든 부분에 걸쳐 다 나타나는 것은 아니고 다양한 변수의 조합에 따라 (예, 서비스의 성격, 시장조건) 그 결과와 양태가 달라진다. 그리고 계약내용의 구체성과 지방정부의 성과감독은 매개변수로서 위탁배경과 시장조건 뿐만 아니라 생산하는 서비스의 성격에 따라 큰 영향을 받을 것이다. 분석의 틀을 그림으로 보면 아래와 같다.



<그림 1> 분석의 틀

이러한 분석의 틀과 변수 설정에도 불구하고 이 연구는 귀납적이고 총체적인 접근법을 취하기 때문에 사전에 가설을 세우지 않고, 주로 서술을 통한 이해를 추구하며 사전에 범주를 정해놓고 이론을 정당화하지 않을 것이다 (윤건수, 2004). 또한 외면적으로 나타난 현상만이 아니라 연구대상의 내면적 모습을 가급적 많이 반영하려고 한다. 즉, 공개된 자료 이외에 연구자가 장기간 (2004.6~2005.4)에 걸쳐 수행한 면담자료를 이용하여 민간위탁의 속을 들여다보려고 시도하였다.

III. 어느 중소도시(A시) 민간위탁 사례

A시에서 본격적인 정부기능의 민간위탁은 IMF경제위기와 김대중정부 출범 직후에 발생하였다. 당시 정부가 추진하였던 정부개혁의 초점은 시장원리를 활용한 공공부문의 효율성 제고였고 이는 경쟁원리 도입을 통한 예산절감과 공무원 감축으로 상징되었다. 이러한 맥락 아래서 A시는 새 정부 출범 이후 하수처리시설, 상수도 검침원 민간위탁, 청소년수련원 등 세 곳을 민간에 위탁하였다.

이 연구에서 A시가 선정된 이유는 무엇보다 연구자가 근무하는 대학이 소재하기 때문에 면접 등 자료에 대한 접근성이 용이하기 때문이다. 또 다른 이유는 A시가 갖고 있는 독특한 정치사회 문화적 특징이다. A시는 우리나라 중남부에 위치한 인구 18만 중소도시로 그 구성원은 일반적으로 혈연·지연 그리고 학연을 매우 중시하고 상호간의 관계가 종족·횡적으로 긴밀하게 연결된 인간관계를 맺고 있다. 이 시는 김씨와 권씨가 대성으로써 각 선거 때마다 막강한 영향력을 행사하고 여기에 몇몇 지방고등학교를 중심으로 광범위한 연결망을 형성하고 있어 귀속주의 정치적 특색이 강한 전통적인 한국의 지방도시이다 (박종민, 2000). 대도시와는 다른 이러한 지방도시의 특색은 A시가 신공공관리적 행정 개혁이 본격적으로 도입된 김대중정부 시절에 어떻게 대응해 나갔는지를 흥미롭게 보여주고 있다. 지금까지의 연구가 대도시와 경제적 효과 분석에만 치우친 고 있는 반면 이 연구는 지방 중소도시의 행태에 분석의 초점을 두고 있다.

이 연구는 A시에서 실행하고 있는 크고 작은 10여 종류의 민간위탁 (예, 쓰레기 수거, 도로청소, 주차장관리, 문화재와 체육시설관리, 복지관 등) 가운데 하수도처리장, 상수도검침업무, 그리고 청소년수련관 등 오직 세 가지 만을 분석대상으로 정하였는데 그 이유는 이들이 비교적 규모가 제일 크고, 가장 최근에, 또 거의 비슷한 시기에 민간에 위탁되었고 서로 다른 서비스를 생산하고 있기 때문에 그들 사이에 어떤 공통적 특징을 찾아내는데 이점이 있기 때문이다. 그리고 나머지 민간에 위탁한 공공서비스는 이미 너무 오래되었거나 그 효과가 잘 알려져 있어 분석하지 않았다.

1. A시 하수처리시설 민간위탁

1) 위탁 배경과 시장조건

하수처리는 공익성은 강하지만 일종의 경성서비스로서 수질검사를 통해 서비스의 품질을 수치로 나타낼 수 있다. 따라서 이것은 정부가 민간위탁으로 생산해도 별 문제가 없는 공공재라고 볼 수 있다. 1990년도 말까지만 해도 환경기초시설의 운영은 대부분 지자체가 직접 시행하고 있었다. 하지만 1998년 김대

중정부가 출범하고 각 지방자치단체에 공공부문의 구조조정 방침이 시달되자 A시는 공무원의 20%를 감축하기로 하고 그동안 시가 직접 운영해오던 하수종말처리장을 2001년 1월부터 건설 전문업체인 (주)환경시설관리공단, 코오롱건설(주), 동진건설(주) 등으로 구성된 천소시움에 위탁하였다. 당시 A시는 하수처리를 기능적 공무원으로 구성된 도시과에서 직영하고 있었다.

그러나 시는 중대한 문제에 봉착하였다. 다름 아닌 법에 의하여 신분을 보장받은 공무원을 해고하는 일이었다. 이는 매우 어려운 일이었으며 무엇보다 대상 공무원들은 강하게 반발하였다. 우리나라 국가공무원법과 지방공무원법 모두가 공무원의 신분 보장을 명시하고 있다. 즉, 공무원으로서 결격사유를 지니지 아니하고는 그의 의사에 반해 법이 정하는 이유없이 휴직, 강임, 면직 등의 신분상의 불이익을 당하지 않게 하고 있다.

그러나 중앙정부의 구조조정 방침에 협조하지 않는 지방자치단체에는 시교부세를 삭감하겠다는 중앙정부의 압력을 받고 시정부는 어떻게든 공무원의 숫자를 줄여야 했다. 시정부의 공무원 감축방침을 전달받은 해당공무원은 당시 시장에게 수차례의 걸쳐 면담을 요청하여 항의하는 등 강력하게 반발하였다. 당시 시장은 해당공무원에게는 미안한 일이지만 어차피 피할 수 없는 일이라면 중앙정부의 구조조정계획에 적극 협력한다는 결정을 내리고 주위의 다른 지방자치단체보다도 한걸음 앞서 공무원 감축에 나섰다. 그리고 설득전략과 위협전략을 적절히 구사하여 해당 공무원의 퇴직에 동의를 얻어내는데 성공하였다. 퇴직공무원이 동의한 이유는 무엇보다도 당시 공무원의 노조조직이 아직도 미약하였으며 시장이 제시한 고용승계와 공무원 수준의 보수수준 보장이 주효하였다고 볼 수 있다. 시장은 시의 구조조정계획에 협조하지 않을 경우 아무런 보상없이 강제 퇴직시킬 수밖에 없다고 위협도 병행하였다.

이와 같은 환경 하에서 계약은 당연히(?) 수의계약으로 체결되었다. 시보나 관보를 통한 홍보나 공고 과정이 없었으며 관계공무원과 퇴직한 공무원 등 소수에게만 정보가 개방되었다. 그리고 적절한 수탁자를 선정하고 이를 규제하는 절차와 기준의 공지는 없었다. 물론 선정작업을 공정하고 투명하게 할 심사기구는 구성되지 않았다.

2) 계약의 내용과 성과감독/평가

민간위탁이 성공하기 위한 전제조건으로 언급된 업무수행과 관련하여, A시와 하수처리시설 운영을 맡은 업체와의 체결한 계약서는 구체적 규정을 두고 있다. 즉, 수탁업체는 ‘수질환경보전법과 오수·분뇨 및 축산폐수처리의 처리에 관한 법률 시행규칙 규정에 의한 방류수 수질기준 이내로 처리한다’(11조)고 구체적으로 업무의 기준을 설정하고 있다. 또 업체의 성과를 감독하고 평가할 장치

로서 시가 매년 평가반을 구성하여 수탁업무의 성실이행여부와 재산관리 등을 매년 정기적으로 평가한다(14조)라고 규정하고 있다. 그리고 실제로도 시 도시과에서 매년 정기적으로 비록 특별히 평가반을 구성한 것은 아니지만 내부적으로 시 직원들이 수시로 수탁업체의 업무가 잘 되고 있는지 여부를 감독하고 있다고 하였다.

그런데 이 계약서를 잘 읽어보면 매우 흥미로운 점들을 발견할 수 있다. 원래 시와 같은 공공기관의 민간위탁은 그 근본취지로 볼 때 경쟁 입찰을 통하여 계약을 체결하는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 따라서 A시와 위탁업체는 당연히 경쟁입찰의 원리에 기초를 둔 계약을 체결할 것으로 기대할 수 있지만 실제 계약은 전혀 경쟁입찰의 특성과는 거리가 매우 먼 수의계약을 맺었다.

A시와 위탁업체 사이에 체결된 협약서의 핵심은 고용승계에 관한 부분이다. 협약서의 제 21조는 고용승계에 관하여 다음과 같이 말하고 있다.

1. ‘을’은 처리시설의 운영관리를 위하여 필요한 인력은 당해 처리시설의 기존인력 중 22명 이상의 인력을 고용승계함을 원칙으로 하되, 고용승계 인력은 전원 정규직원으로 채용하여 신분을 보장하여야 한다.
2. ‘을’은 고용승계 직원에 대해서는 본인의 자유의사 또는 면직사유에 해당하는 결격사유가 없는 한 ‘을’의 인사규정에 의한 정년까지 신분을 보장하여야 하며 면직사유 발생시에는 사전에 ‘갑’과 협의하여야 한다.
3. 고용승계 직원의 복지는 공공기관 직원 수준 이상으로 유지 및 월 보수액은 현직급 이상이 되도록 한다.

주: 갑(A시), 을(위탁업체). 출처: A사 하수도처리장 민간위탁 협약서.

위와 같이 협약서는 하수도 처리시설에 종사하던 시공무원의 고용승계를 명시하고 있으며 그 전원의 신분보장을 계약의 조건으로 내세우고 있다. 또한 고용승계한 직원의 보수를 공무원 수준이상으로 지급할 것을 분명히 밝히고 있다. 이 조항은 시와 위탁업체 사이에 맺어진 계약의 비시장성을 극명하게 보여주고 있다. 노동과 보수체계의 유연성이 신자유주의 시장원리의 핵심이라면 시와 위탁업체가 체결한 계약에는 그 핵심이 빠져있는 것이다.

3) 민간위탁의 효과

(1) 경제적 효과

A시의 하수처리장 민간위탁은 상당한 경제적 효과가 있다고 보여진다. 우선 시 운영인력을 감소시켰다. 민간위탁 전 시는 수질환경사업소 25명과 축산폐수 처리사업소 12명 등 총 37명의 인력을 투입하고 있었다. 이들은 모두 기능직

공무원으로 이 중 22명을 명예퇴직 시킨 후 위탁업체로 고용승계시켰다.. 그리고 나머지 15명은 시 본청 등 다른 부서로 이전되었다. 이들은 모두 대기발령 명령을 받고 대기상태로 있다 모두 보직을 받고 각각의 부서로 배치되었다.

비용분석을 통해 하수처리장위탁의 효과를 알아보자. 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 민간위탁 초기에는 경제적 효과가 있었다고 볼 수 있다. 민간위탁 첫 해인 2000년에는 시가 직접 운영할 때 유지비가 13억원에서 민간에게 위탁하여 운영할 때는 10억원으로 감소되어 21.7%로 감축되는 비용절감효과를 가져 왔다. 무엇보다도 인건비가 10억2천만원에서 5억9천만원으로 절반 가까이 줄어들었다. 그러나 위탁 2년차에 들어서자 시의 위탁비는 13억원으로 증가하여 현재까지도 비슷한 수준을 유지하고 있다 (표 2참조).

<표 1> A시하수종말처리장 민간위탁 전후 예산비교 (단위 : 천원)

구 분	민간위탁비 (2001년도)	자 체 운 영(2000년도)		
		계	수질환경사업소	축산폐수 사업소
인 건 비	인 건 비	591,254	730,240	458,695
	여 비		33,815	20,889
	복리후생비		190,185	123,970
	업무추진비		66,478	42,790
	소 계	591,254	1,020,718	646,334
운 영 비	일반운영비	241,455	156,998	99,652
	재료비		122,580	80,471
	소 계	241,455	279,578	180,123
이 윤	80,117			
부 가 세	105,309			
합 계	1,018,135	1,300,296	826,467	473,829
슬러지처리비	140,265	육상직매립		
민간위탁비합계	1,158,400	1,300,296	826,467	473,829
전 기 료	288,000	280,000	238,000	42,000
총 계	1,446,400	1,580,296	1,064,467	515,829

출처: A시 내부자료

위 표에서 보이듯 시는 인건비와 운영비 등 일체의 비용을 부담하고 여기에다 위탁업체를 위한 이윤과 부가세를 지불하고 있다. 아래 <표 2>는 위탁 전과 위탁 후의 하수처리장 예산을 비교하고 있는데 위탁 직후인 2001년을 빼고는 거의 차이가 없다는 것을 알 수 있다. 따라서 민간위탁의 주된 경제적 효과는 하수처리장에서 다른 부서로 이동한 공무원 15명의 인력감축으로 발생한 효과

라고 볼 수 있다.

〈표 2〉 A시의 위탁 전과 후의 하수처리장 예산액 비교

년도	2000	2001	2002	2003	2004
예산액	1,300,296	1,018,135	130,800	130,800	132,000

출처: A시 내부자료

(2) 공공서비스의 품질

그러면 서비스의 산출물이라는 측면에서는 어떠한가? 하수처리장의 산출물의 질을 측정하는데 적용 되는 기준으로서 BOD, COD, SS 및 T-N, T-P 등 크게 5가지 항목을 적용한다고 할 수 있다. 우선 BOD(생물학적 산소 요구량)는 유기물의 오염 정도를 가장 정확하게 반영하는 것으로 위탁 전에는 12.4였으나 위탁 후에는 11.5로 낮아져 하수처리장의 오염도는 약간 낮아졌다고 할 수 있다. 부영화의 지표가 되는 T-N(질소함유량)와 2002년에 시행 된 대장균 검사 또한 위탁을 전후하여 개선되었다. 이는 아래<표 3>에서 보는 바와 같다.

〈표 3〉 A시 하수처리장 처리현황(년 평균)

항목	년도	위탁 전		위탁 후	
		2000년	2001년	2002년	2003년
bod		12.4	11.5	11.5	11.7
cod		8.7	12.0	11.0	10.5
ss		4.6	6.7	6.7	5.7
t-n		21.137	18.700	18.168	20.173
t-p		0.870	1.000	1.168	1.113
대장균		-	-	1.993	1.997

출처: A시 내부자료

그러나 COD(화학적 산소 요구량)와 SS(부유물질 또는 부유고형물), 부영화의 지표가 되는 T-P(인함유량)의 수치가 오히려 상승함으로써 수질 환경이 다소 악화됨을 보여 주었으며, 위탁 이후 2년간 개선된 상황을 보여 주었던 T-N이 2003년 다시 크게 늘어나는 추세를 보여 그 부분에서는 기대효과에 미치지 못하고 있다.

(3) 비경제적 효과

그러나, 이러한 데이터를 그대로 해석하는 것은 매우 위험하다. 그것은 수질 측정 방법에서 위탁 전과 후 중대한 차이가 있기 때문이다. 위탁 이전에는 수질 측정 방법상에 중대한 문제가 있기 때문이다. 한 예로 위탁 전에는 수질을 측정 할 때마다 시청에서는 수도사업소에 미리 방문시기를 알려준다는 것이다. 그리고 수질 측정을 위한 표본을 수도사업소 직원이 채취해오는 것이 허용되었다는 것이다. 다시 말해, 그 직원이 표본을 채취하는 과정을 아무도 감시내지 감독하지 않았다는 뜻이다. 가령, 수돗물 채취 과정에서 비양심적 공무원이 선택적으로 표본을 채취한다든지 또는 표본으로 채취한 물에 정수한 물을 섞는다든지 하는 가능성성이 있다는 것이다 (수탁업체 환경사업소 직원 면접, 2004년 10월).

이와 같은 어처구니없는 일이 정부기관 안에서 일어나는 이유는 무엇일까? 그것은 같은 지방정부 공무원 간에 상당한 심리적 유대가 존재하고 있기 때문인 것으로 보인다. 그리고 이 심리적 유대가 존재하는 이유는 우리나라 지방사회에서 일반적으로 목격되는 일이기도 한데 지방에서는 공무원들 간에 서로 지연으로, 학연으로 매우 친밀한 관계를 유지하고 있고 이 관계를 깨는 행동은 '가급적으로 자제하는 것을 묵시적 규범으로 삼고 있었다. 따라서 '한 다리만 건너면 서로 다 아는 사이에' 기관경고와 같은 징계를 같은 정부기관에 내리기가 사실상 어렵고 무엇보다도 같은 공무원이니 서로 도움을 주고받는 것이 당연하다는 의식이 팽배해 있었다. 그리고 전파는 비교할 수 없을 정도로 전문적 지식을 지닌 전문가가 있어 수질을 관리한다는 것이다.

이러한 우스운 관행은 위탁 이후 없어졌다. 민간위탁은, 비록 보이지는 않지만, 관료제도를 보다 합리적이고 효율적으로 운용하는데 긍정적 효과를 미친다. 그것은 지금까지 정부가 운영되는 방식과는 분명 현저한 차이점을 보이고 있다. 거래비용의 측면에서도 A시정부가 업자의 선정에서부터 감시 감독에까지 들이는 시간과 노력은 최소한도에 그치고 있다고 할 수 있다.

2. 상수도 검침업무 민간위탁

1) 민간위탁 배경과 시장조건

상수도검침은 단순히 사용자의 수돗물 사용량을 측정하여 요금을 징수하는 작업으로 전형적인 경성서비스이다. 따라서 민간위탁으로 넘기기에는 적합한 업무분야라고 볼 수 있다. A시의 상수도검침업무의 민간위탁계약은 앞에서 본 하수도처리장 민간위탁과 그 과정이 상당히 유사하다. 그 역시 시장원리에 의해서 위탁업체 선정과정에서 경쟁입찰을 도입하여 경영합리화와 효율화를 추구하기보다는 고용승계를 통하여 공무원의 감축을 주 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 이것은 시가 민간위탁을 결정한 과정과 계약의 방법, 그리고 계약자의 선정

과정에서 잘 나타나 있다.

중앙정부의 구조조정 방침에 따라 A시도 지방공무원 감축에 적극적으로 나섰다. A시는 단순 업무를 수행하는 상수도검침을 구조조정의 대상으로 결정하고 해당 공무원의 감축을 통고하였다. A시는 어쩔 수 없이 기존에 있는 공무원을 감축해야 하는 상황에서 민간위탁에 그 해결방법을 찾은 것이다. 물론 시정부의 공무원 감축방침을 전달받은 해당공무원은 격렬하게 반발하였으나 당시 시장은 해당 공무원의 퇴직에 동의를 얻어내는데 성공하였다.

시로써는 시공무원을 아무런 보상없이 해고할 수는 없었다. 자연히 감축당하는 공무원이 크게 불만족하지 않을 수준에서 보상을 해주고 타협할 수 밖에 없었다. 위탁을 받은 업체의 책임자는 전직 시 수도사업소 공무원이었는데 시는 퇴직한 12명의 전직 공무원 전원을 받아들이는 조건으로 그에게 사업소 영업권을 넘겨주었다. 그리고 시 소유 건물을 저렴한 가격으로 임대해 주고 있었다. 따라서 시는 약속된 위탁자에게 사업권을 넘겨주고 그들의 이익을 최대한 보장해주기 위해서 계약의 방법, 계약자의 선정에 면밀한 준비를 하였다.

2) 계약의 내용과 감독

계약에는 일반적으로 경쟁계약, 수의계약, 협상에 의한 계약 등 세 가지가 있는데 A시는 계약방법을 결정함에 있어 사업권이 외부업체에게 넘어가는 것을 방지하고 수탁자의 이익을 보호하기 위한 방법으로 ‘협상에 의한 계약’을 채택하였다. 이는 불가피하게 폐쇄적인데 이는 시가 민간위탁의 타당성 검토를 위해(?) 민간연구소에 의뢰한 용역보고서에 잘 나타나있다. 이 보고서에는 ‘협상에 의한 계약’을 시에 권고하는 다음과 같은 부분이 있다.

검침업무가 민간위탁 됨으로써 관련 공무원이 그 직을 면하여 민간업체에 채용되는 것을 전제로 추진되는 것인 만큼 검침업무 민간 위탁시 현행 검침원이 민간업체에 채용될 경우 신분이 불안정하게 된다. 또한 검침업무 자체가 기술축적을 통한 원가 절감방안이 없는 노동집약적 업무임으로 원가에서 노동비가 차지하는 비중이 약 60%로 대부분을 차지하고 있으며 이러한 이유로 검침원 인건비가 입찰과정에서 삭감되는 것은 저가입찰에 따른 경제적 이익보다는 검침업무 부실에 따른 민원처리 비용 등 손실이 더욱 클 수 있다.

따라서 검침원의 급여가 일정액이상 보장되도록 위탁자가 수탁자 결정과정에서 조정하여야 할 필요가 있고, 사전적격심사기준에 따라 적격자 심사 결과 최우수 업체와 검침업무 원가계산 결과에 따른 예정가격의 범위 내에서 위탁 경비를 조정하여야 하는 만큼 협상하여 계약체결하는 것이 타당하다고 판단된다(이탈릭 필체는 연구자가 강조하기 위해서 사용한 것임).

출처: A시 수도사업소, ‘원가계산연구보고서’ 1999, 12.

이 보고서는 민간위탁의 전제로 관련 공무원의 고용승계와 공무원에 준하는 보수보장을 위해서 협상에 의한 계약을 정당화하고 있다. 위 보고서를 바탕으로 하여 2000년 12월 A시는 상수도검침대행업체와의 협약서를 체결하였다. 협약서는 시 상수도검침원에 대한 '고용승계'에 관해서 분명히 밝히고 있다. 이 협약서에 따르면 '고용계약 승계직원은 시장이 지정하는 직원으로 정원은 13명으로 하되 고용승계 대상자가 정원에 미달되거나, 고용계약을 포기할 때에는' 을 '이 채용할 수 있다(9조)고 명시되어 있다.

이 협약서는 고용승계인력의 보수에 대해서도 다음과 같이 명시하고 있다.

'승계인력에 대해서는 당해연도 공무원보수규정을 적용하고, 호봉승급 분은 공무원 당시를 적용하여 증액(7조 2항), 가족사항 변동이 발생할 경우--복리후생비 중 가족수당, 학비보조수당 변동--증액 또는 감액한다(7조 3항).'

A시가 체결한 계약은 최초의 계약뿐만 아니라 이후 매년 경신하는 재계약과 정에서도 그대로 반복되고 있다. 민간위탁의 기본원칙에 의하면 계약의 연장은 시장의 원리에 의하여 기존의 위탁업체의 업무수행성과를 면밀히 평가하고 난 후 만일 중대한 문제점이 있거나 기존업체보다 낮은 가격에 서비스를 공급할 수 있는 업체가 있다면 위탁업체를 변경시킬 수 있을 것이다. 그러나 지금까지 계약업체의 성과를 종합적으로 평가하거나 계약업체가 변경된 적은 한번도 없었다.

면접에 응한 전직 공무원은 계약은 매년 자동적으로 연장되는 것을 기정사실화하고 있었다. 그는 구조조정 당시 자신들만 구조조정 대상이 된 것에 강한 불만을 품고 있었다. 구조조정 당시 감원대상에서 빠져 살아남은 현 수도사업소의 다른 공무원은 강제퇴직 당한 동료들에 대해서 미안한 마음을 갖고 있다고 말하면서 그들이 이제 복직되기를 희망하였다.

수도사업소의 경우 계약업체의 선정은 사실상 형식적이었다고 볼 수 있다. A시는 상수도검침 업자를 선정하는 과정에서 다음과 같은 까다로운 조건을 내걸었다. 그리고 공고도 일간신문이나 관보를 사용하지 않고 시 게시판을 사용한 지극히 제한적인 방법으로 하였다. 그 중에서도 관심을 끄는 것은 수탁업체의 책임자에 대한 자격제한이다. 시는 수탁업체 소장에 대한 자격을 다음과 같이 제한하였다.

1. 소장은 상수도 검침업무를 이해하고 인력관리 능력이 있는 자이어야 하며 2. 상수도 요금과 직접 관련된 업무 종사자의 경우 직급에 관계 없이 최소 5년 이상, 3. 자치단체의 시군구 5급 이상으로 10년 이상 근무한자, 4. 기타 수도사업소장이 유사경력이 있다고 인정하는 자, 5. 공무원 임용에 결격사유가 없는 자.

출처: 상수도 검침업무 민간위탁 기준원가 산정 원가계산연구보고서: A시수도 사업소, 1999, *시청게시판에도 같은 내용의 공고가 붙었다.

소장 자격기준을 통해서 알 수 있듯이 선정기준이 매우 까다로와 이 기준을 맞추는 사업가는 사실 상 선정된 전직 시청 과장 외에는 없었던 것으로 알려졌다. 요약하면 상수도검침을 위한 민간위탁계약은 전혀 경쟁원리를 적용할 수 있는 시장조건이 갖추어지지 않은 상태에서 이루어졌다.

시가 수탁업체와 맺은 계약서는 업무수행과 관련하여 위탁사무의 범위와 위탁사무의 처리, 계약기간, 계약보증금, 위탁수수료 청구 및 지급, 계약의 해지 등으로 나누어 간단히 언급하고 있다. 그리고 시조례와 ‘상하수도검침업무등의 민간위탁에 관한 업무’에서 규정한 해지에 해당하는 사유가 발생할 시에는 계약을 해지할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 이 규정이 구체적으로 무엇을 말하고 있는지는 분명하지 않다. 따라서 시가 수탁업체를 상시 감독하고 평가하여 계약이 만료되었을 때 다른 업체로 계약업체를 변경할 수 있는 근거가 될 수 있을지에 대해서는 상당히 회의적이라고 말할 수 있다. 면접에 응한 관련 공무원(수도사업소장)에 의하면 시는 주기적 감독과 평가를 하고 있지 않으며 시조례와 검침업무등의 민간위탁에 관한 업무 규정에 대해서 전혀 알고 있지 않았다.

3) 민간위탁의 효과

(1) 경제적 효과

A시 상수도 검침업무의 민간위탁이 경제적 효과를 일률적으로 말하기는 어렵지만 폐쇄적 계약과정에도 불구하고 그 효과는 주목할 만하다. 시는 민간위탁 과정에서 여러 가지 복잡하고 혼란한 업무를 재조정하였기 때문에 과연 민간위탁이 순전한 경제적 효과를 단순 직접비교하는 것은 매우 어려운 일이다. 사실 간접비교가 더욱 정확할 수 있다. 먼저 검침원이 처리해야 할 일의 양이 상당히 증가하였다. 위탁 이후 검침원이 검침하는 상수도 계량기(전)의 수가 1300전에서 1700전으로 증가함으로서 근로자의 입장에서 볼 때 근로조건이 악화되었다고 할 수 있다. 한 검침원은 일이 전보다 훨씬 많아졌다고 하였다. 만일 민간위

탁이 아닌 시에서 직접업무를 했더라면 몇 명의 공무원을 더 고용했을 것은 분명하였다.

그러면 시의 예산에는 어떤 영향을 미쳤는가? <표 4>에서 2001년도 검침업무의 민간위탁수수료에 대한 시 예산을 비목별로 분석한 결과이다.

<표 4> 상하수도 검침 민간위탁 예산액 산정(2001년) (단위 : 천원)

비 목		소 요 예 산 액 비 교		
		위탁 전(2000)	위탁 후(2001)	증감 액
인 건 비		405,279	363,691	-41,588
경 비	직접 경비	건강보험료	6,365	5,743
		산재보험료	0	1,883
		고용보험료	0	2,859
		국민연금	16,949	10,195
		임금채권보장	0	157
		건강진단비	0	418
		피복비	855	780
	기타 경비	계	24,169	22,035
				-2,134
		세금과공과	0	4,238
		수선비	0	2,335
		소 계	0	6,573
		계	429,448	392,299
				-37,149
		일반관리비	0	13,681
		이 윤	0	28,172
		합 계	429,448	434,152
		부가가치세	0	43,415
		기준전수초과수당	0	6,878
		총 소요액	429,448	484,445
				54,997

출처: A시 내부자료

위 표에서 보면 위탁 첫해인 2001년 시는 위탁업체에서 소요되는 일체의 경비를 부담하고 있다. 각종 보험료와 세금 공과금과 관리비를 시에서 지불하고 있으며 여기에 이윤과 부가가치세까지 부담하고 있다. 결국 민간위탁의 결과 시는 인건비로 4158 만원을 절약할 수 있었는데 이는 늘어나 일의 양을 고려한다면 상당한 지출절감효과가 있다고 할 수 있다.

〈표 5〉 상수도검침민간위탁 A시 예산

(단위 : 천원)

2000	2001	2002	2003	2004
429,448	484,445	553,301	600,000	650,000

위 〈표 5〉는 상수도검침을 위한 민간위탁비용이 해마다 증가하고 있음을 보여준다. 비용증가의 주요 요인은 인건비의 상승이다. 인건비의 증가는 공무원 보수규정을 준용한다는 협약서에 따라 직원을 직급과 호봉의 상승에 기인한다.

(2) 비경제적 효과

공익성이란 측면에서 볼 때, 상수도검침의 민간위탁으로 일반 주민이 느끼는 서비스는 거의 차이가 없는 것으로 보인다. 상수도검침을 놓고 소외계층이나 사회적 약자에 대한 서비스를 차별할 이유가 없기 때문이다. 반면에 검침원 조직 내부에는 상당한 조직변화가 일어났다. 이제 검침원은 더 이상 행정조직의 일부분이 아니기 때문에 다른 행정조직으로부터 도움을 받을 수 없다고 하였다. 한 예로 전에는 요금통지서를 통장이나 반장에게 전달하면 일이 끝났는데 이제는 더 이상 그들의 협조를 받을 수 없다는 것이다. 이제는 검침원이 직접 가가호호에 요금통지서를 전달하지 않으면 안 되게 된 것이다. 그 결과 검침사업소 직원의 사기는 많이 떨어진 것으로 보인다. 과거에는 말단이지만 공무원신분을 갖고 있기 때문에 나름대로 자부심을 갖고 있었지만 민간신분으로 변화된 이후로는 그것이 상당부분 손상되었다는 것이다.

3. 청소년 수련원 민간위탁 현황

1) 민간위탁 배경과 시장조건

앞의 두 경우와는 달리, 청소년수련원의 운영은 ‘청소년의 심신을 단련하고 인격을 수양하여 인재를 양성하는 것’을 목적으로 매우 추상적이고 포괄적인 서비스를 생산하는 일이다. 따라서 청소년수련원은 매우 연성적인 서비스를 생산하는 반면 민간기업이 생산하기에는 공익성이 크다고 할 수 있다.

A시는 1999년 12월 청소년수련원을 (재)한국기독교청년회 유지재단 YMCA에 위탁을 하였다. 앞서 두 경우가 중앙정부의 구조조정 압력에 못 이겨 강제적으로 한 민간위탁과는 그 근본성격을 달리한다. 시는 자신이 운영하던 청소년 수련원의 운영비가 계속 증가할 것으로 보이는 반면 운영이 어려워 고심하고 있었고 때마침 불어온 공공부문 구조조정 바람에 맞추어 수련원을 민간위탁하기로 결정하였다. 사실 시청의 입장에서는 청소년을 위한 프로그램을 개발과 운

영을 위한 전문성과 열성을 갖고 있는 공무원을 확보하는 것이 결코 쉬운 일이 아니었을 것으로 보인다. 사실 청소년수련관은 시의 입장에서 볼 때 계륵(鷄勒)과 같은 것이었다.

청소년수련원의 위탁은 별 문제없이 순조로이 진행되었다. 수탁자의 선정과정에서 단체모집공고를 시보 및 게시판에 15일간 했으며 9명으로 구성된 선정심사위원회를 구성하여 YMCA로 결정하였다. 그렇다고 청소년수련원의 민간 위탁이 성공할 정도의 시장조건을 갖추고 있었던 것은 아니다. 공개입찰은 되었지만 경쟁입찰이 되질 못하고 YMCA 단독 입찰이 되었다. 선정위원회는 ‘청소년수련원 운영 취지에 부합하고 운영의 능률성 및 효율성을 극대화하여 청소년 수련프로그램 개발 및 지역사회와의 연계를 고려’ 했다고 보고하였다.

2) 계약의 내용과 성과 감독

A시가 수탁업체인 YMCA와 체결한 위탁계약서에는 위탁업무의 범위나 처리 등 업무 수행과 관련된 구체적 내용이 없다. 즉 YMCA가 구체적으로 어떠한 서비스를 어떻게 제공한다는 내용이 결여되어 있으며 성과를 감독하고 평가할 명시적 근거가 없다. 사실 이것은 수련원이 제공하는 서비스의 성질을 고려할 때 자연스러운 것으로 보인다. 계약기간은 3년으로 하고 있는데 이 또한 위탁 기간이 만료되었을 때 운영실적을 분석 평가하여 재계약여부를 결정한다고 했을 뿐 시정부가 구체적으로 무엇을 기준으로 평가하고 감독한다는 내용이 없다. 다만, 수련원내의 시설 사용료를 조정하고자 할 때는 시의 승인을 얻어야 한다고 규정하여 놓음으로써 수련원이 일방적으로 사용료를 인상할 수 없게 통제할 근거를 마련해 놓고 있다.

계약서에는 시가 매년 YMCA에 지급할 운영비 보조금을 명시하고 있다. 위탁 첫해인 2000년도에는 2500만원, 2001년 2천만원, 2002년, 1500만원을 지원한다고 하여 보조금이 지속적으로 감소하였다가, 2003년 재계약 때에는 삼년 동안 이천만원으로 약간 늘어났다.

YMCA는 매년 위탁신청 운영계획서와 집행정산서를 시에 제출하고 시는 이를 매년 분석하고 평가하고 있다. 2003년 A시는 YMCA와 3년간 재계약을 체결하였는데 이는 수련원의 전문성과 효과성을 최대한으로 발휘하게 하여 효율적인 수련원 운영을 평가한 것으로 보인다.

3) 민간위탁의 효과

(1) 경제적 효과

청소년수련원은 지리적 접근성의 제약에도 불구하고 사용자가 증가하고 프로그램이 증가하였으며 재정상태로 좋아지는 등 뚜렷한 운영성과를 나타내었다.

우선 경제적으로 상당한 효과가 있는 것으로 나타났다. 먼저 적자 폭이 크게 하락하였다. 1999년 시가 수련원을 직접 운영하고 있을 때는 약 2800만원의 적자가 발생하였으나 민간위탁 후에 이년간 연 평균 560만원으로 감소하였다. 이것은 수입은 늘어나고 지출은 감소하였기 때문이다. <표 6>에서 정부의 운영보조금과 사용료(자체수익)에 의하여 세입이 1999년 시 직영 때 보다 해마다 159%와 161%로 점차 늘어남을 알 수 있다. 특히 2001년에는 시보조금이 줄어들었는데도 전체적 수입은 오히려 증가할 만큼 재정이 좋아지고 있다.

<표 6> 청소년수련관 수입

구분	년도별	계	보조금	사용료	자체자금	이자	비율
직영시	1999	38,411		9,990	28,421		
위탁시	2000	61,088	25,000	29,094	6,983	11	159%
	2001	61,809	20,000	37,012	4,750	47	161%

출처: A시 YMCA 보고서.

청소년수련과 민간위탁은 정부가 서비스를 하던 때보다 훨씬 전문적인 서비스를 공급하는 것으로 나타났다. 먼저 수련원을 이용한 인원이 큰 폭으로 증가하였다. 위탁운영 첫해에 156%로 크게 증가하더니 다음해에는 더 큰 폭으로 증가하였다. 둘째로, 청소년 수련 프로그램수가 99년 시가 수련원을 직영할 때는 단 한건도 없었으나 민간위탁을 시작한 첫 해인 2000년도 11회, 2001년도 13회, 2002년 9월까지 10회 정도를 개최함으로써 해마다 큰 폭으로 증가하였다. 청소년프로그램 수와 사용인원 비교는 <표 7>와 같다.

<표 7>프로그램의 증가

구분	년도별	사용인원				청소년 프로그램 운영수	일반인 프로그램 운영수	비율
		계	청소년	비율	일반인			
직영시	1999	2,692	1,941	72%	751	0	0	
위탁시	2000	4,201	2,256	54%	1,945	11	2	156%
	2001	4,620	2,962	64%	1,652	13	0	172%

출처: A시 YMCA 보고서.

(2) 서비스의 질

A시의 YMCA는 자체로 보유하고 있는 네트워크를 이용하여 수련원을 효율적으로 운영하는데 필요한 인적자원과 기술을 보유하고 있었다. 예를 들어 행사가 있을 때마다 필요한 인력을 본부에서 지원받아 준비된 프로그램을 실행할 수 있다. 수련원은 YMCA 본부로부터 6명의 청소년지도사를 지원받을 수 있는데 이들은 모두 청소년을 대상으로 한 사회봉사 전문가이다. 청소년수련원에는 상주하고 있는 인력은 기능적 공무원 1명에 불과하였다.

이러한 청소년수련관의 성과에 맞추어서 시정부는 청소년수련관에 대한 재정적 지원을 점차적으로 줄여나갔다. <표 8>은 A시의 청소년수련관에 대한 운영비보조금 액수를 보여주고 있다. 위탁 첫해인 2000년도에는 2500만원(총예산의 41%)을 지원한 이후 2001년 2천만원, 2002년에는 1500만원을 지원하여 지원금액이 감소되었다가 이천만원으로 약간 늘어났다.

<표 8> 연도별 운영비지원

(단위 천원)

2000	2001	2002	2003	2004	2005
25000	20000	15000	20000	20000	20000

출처: A시 예산서

종합적으로 말해서 청소년수련원 민간위탁은 상당한 운영성과를 보였다. 당초의 예산절감과 인력감축이라는 기대효과를 달성하고 있는 것은 분명하였다. 만일 시가 청소년수련원을 직접 운영한다면 청소년지도사를 포함한 최소한 2~3명의 고정 운영인력이 필요한데 이럴 경우 시가 예산에서 지출해야 할 운영비는 수 억원을 초과할 것은 분명하다고 할 수 있다.

현 청소년수련원의 운영은 매우 어려움을 겪고 있었다. 수련원의 시설은 위탁을 처음 실시한 1999년 이후 한번도 개수 보수를 한 적이 없이 노후하였고, 직원들은 낮은 보수와 열악한 환경을 견디어 내고 있었다. 반면 시는 일 년 동안 겨우 겨울철 난방비에 해당하는 금액을 지원하고 있는데 담당자의 말에 의하면 예산이 추가로 책정될 가능성은 별로 없다고 하였다. 그럼에도 불구하고 수련원은 과거 시에서 직영할 때와는 비교할 수 없을 정도로 활발하게 운영되고 있었다.

그러면 무엇이 청소년수련원의 민간위탁을 성공적으로 이끌고 있나? 그것은 고용승계를 해야 할 퇴직공무원이 사실상 없었고 준비된 민간부분이 존재하고 있는 것이 성공 요인으로 보인다. 시와 YMCA가 체결한 위탁계약도 시청 직원

에 대한 고용승계에 관한 내용을 포함하고 있으나 승계인원이 기능적 한 명에 불과하였다는 것이 수련원위탁이 앞서 본 상수도검침이나 하수처리장 위탁과는 상당히 다르다.

보다 중요한 것은 위탁된 서비스의 성격에 관한 것이다. 이론상으로는 서비스가 비교적 공공재적 특성이 덜한 부분과 서비스의 성격이 구체적 이어서 그 산출을 쉽게 측정할 수 있는 서비스를 계약의 대상으로 하는 것이 좋다고 말한다. 따라서 쓰레기 수거와 같은 경성서비스가 좋다고 하였다(Ferris & Graddy, 1986). 그러나 이 연구는 서비스의 전문성과 서비스 생산자의 열정도 매우 중요하다는 것을 시사한다. 시의 YMCA는 청소년 교육에 관심을 갖고 있는 깊고 열성적인 인력을 많이 보유하고 있고 오래 전부터 청소년수련을 전문적으로 해오고 있는 역사가 깊은 단체이기 때문에 위탁은 성공할 수 있었다.

IV. 요약과 시사점

중앙정부의 지시에 의해 사실상 강제적으로 시행된 공공부분의 구조조정은 지방에서 기형적인 모습으로 실행되고 있다. A시가 민간위탁을 결정했을 때 정부의 일차적 관심은 예산절감이나 경영혁신 같은 행정의 효율성 제고가 아니라 외형적인 정부규모의 감축과 수탁업체가 안고 있는 전직 공무원들의 기득권 보장이었다. 따라서 계약은 공개입찰이 되질 못했고 경쟁의 원리나 개방성 투명성이 전혀 확보되지 못한 상태에서 체결되었고 시정부의 지속적 감시감독도 없이 진행되고 있다.

그럼에도 불구하고 A시가 추진한 민간위탁은 모두 경제적 효과나 서비스의 질이라는 측면에서 상당히 긍정적이라고 할 수 있다. 세 가지 민간위탁의 사례 모두 일단은 상당한 인건비가 절약된 것으로 보이고 특히 청소년수련관은 수입이 크게 증가하였다. 또 민간위탁은 서비스의 질에도 긍정적 효과가 있는 것으로 보인다. 지금까지 논의한 내용을 요약하면 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 A시 민간위탁 요약

	하수처리장	상하수도검침	청소년수련관
위탁배경	구조조정 고용승계	구조조정 고용승계	자발적 경영개선
서비스의 성격	경성	경성	연성
시장조건	No	No	No
구체적 계약내용	Yes	Yes	No
성과감독평가	Yes	No	No
경제적효과	긍정	긍정	매우긍정
서비스 질 효과	긍정	.	매우긍정

이 논문에서는 몇 가지의 시사점을 도출할 수 있다. 하나는 민간위탁이 성공하기 위해서는 모든 물리적 경제적 사회적 조건을 다 갖출 필요는 없다. 위탁한 서비스가 연성인가 경성인가와 상관없이, 경쟁적 시장조건의 유무와 상관없이, 계약내용의 구체성과 성과감독의 유무와 관계없이 민간위탁은 긍정적 효과를 나타내고 있었다. 이것은 서비스 공급조직의 소유권이 민간이냐 정부냐 하는 차이 하나만으로도 조직의 운영방식과 양태가 달라진다. 즉, 단순히 정부조직에서 민간조직으로 변화한 것만으로도 조직의 능률성을 매우 크게 증가하였다. 이것은 아마도 조직 소유권의 성격이 조직문화에 중대한 영향을 주는 것으로 보인다.

두 번째로, 민간위탁은 단순한 경제적 효율성 증대만이 아니라 공공부문 전반에 걸친 관료제 운용의 민주성과 효율성에 긍정적 영향을 줄 수 있다. 이 사례 연구에서 연구자는 민간위탁이 전통적으로 관료우월의 문화가 강한 우리나라 지방정부에서 관료제의 폐쇄성과 경직성을 파괴하고 또 다른 정부기관을 통한 국민의 통제가 가능하게 되었다. 하수처리장에서 수질검사는 감독관청(지방환경청)의 엄격한 감독 감시를 받게 되었고 해당분야의 전문가를 확보할 수 있게 되어 통계수치로는 잡히지 않는 공공서비스의 품질이 증진되었다고 말할 수 있게 되었다. 청소년수련관의 서비스는 과거 시가 직영할 때와는 비교도 되지 않을 만큼 풍부해지고 다양해졌다고 볼 수 있다.

끝으로, 지방정부는 행정의 효율성만을 극대화하지는 않는다. 민간위탁을 도입하면서 지방정부는 어느 정도의 행정의 효율성을 추구하지만 지역사회와 지역공동체의 안정을 파괴하면서까지 효율성을 극대화하지는 않는다. 지방정부의 구성원은 일종의 인간중심발전론적 관점을 공유하고 있다고 볼 수 있다. 즉 진정한 발전은 지역공동체의 지속성을 증진시키는 것으로 경제적, 정치적, 사회적

변화가 반드시 효율성 증대를 수반하지 않을 수도 있다는 입장을 취하고 있다 (Korten, 1989). 지방행정개혁의 목표가 효율성 극대화를 통한 성장에 있는 것이 아니라 다양한 이해관계자의 권익을 보호하는데 있다는 것을 보여준다. 조직은 단순히 효율성을 증대시키기 위한 결합체가 아니며 사회에는 서로 다른 삶의 방식들이 존재한다. A시의 민간위탁 사례를 중심으로 살펴본 지방정부의 개혁은 기형적 운영에도 불구하고 앞으로 지방정부의 효율적 운영을 할 수 있는 계기를 마련하였다고 할 수 있다.

참고문헌

- 강윤호 외 (2000), ‘지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향—시·군
자치구간 비교분석’ <한국행정학보> 제 34권 제1호.
- 권순만, 김난도 (1998) ‘주인-대리인 모형’ <합리적 선택과 신제도주의>.
정용덕 외. 대영문화사.
- 김순양 (1998), “사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰: 사회복지관
시설의 민간위탁과정을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 제7권 제3호,
- 김순양, 고수정 (2004) “지방 공공서비스의 민간위탁 과정 비교, 분석” <한
국사회와 행정>.
- 김승현 (1998), “지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구 – 노원구
의 위탁시설을 중심으로” <한국행정학보> 제32권 제3호
- 박광덕 (1999), “사회복지공급체계의 공사역할분담 모형정립”, 「한국행정학
보」 제31권 제4호(겨울).
- 박경원 (1989), “민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연
구. 「한국행정학보」 23(2): 771-794.
- 박순애 (2002), ‘복지시설 민간위탁 관리의 문제점과 개선방안’ <한국정책
학회보> 11(4).
- 박세정 (2002), ‘지방자치단체의 민간위탁 경험’ <지방정부연구> 6(1).
- 박종민 (2000), <한국의 지방정치와 도시권력구조> 나남출판.
- 송운석, 이성세 (2001) ‘지방정부의 성공적인 민간위탁 집행’ <한국지방자
치학회보> 13(3).
- 오희환 (1997), ‘지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가’ <지방행정정보>
제 61호.

- 윤견수 (2001), 자연언어에 토대를 둔 조직연구 방법: 스토리텔링 구조를 중심으로 <정부학연구> 7권 2호 9-40.
- 정순관 (1999), “정부기능의 민간위탁 경험과 교훈-생활폐기물수거 민간위탁 사례를 중심으로-”, 「한국자치학회보」, 제11권 제3호(통권27호).
- 정순관, 조선일 (2001), 지방공공서비스 민간위탁제도 운영의 효율성평가 <한국행정논집> 13(4).
- 정윤길 (2000), “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구 – 서울특별시의 사례를 중심으로-”, 「한국지방자치학회보」, 제12권 제1호(통권29호).
- 정윤수 (1999), “복지시설 민간위탁에 관한 평가: 서울시 청소년시설 위탁운영기관 선정사례”, 「한국정책학회보」, 제8권 3호.
- 박천오 박경효 공저 (1999), 「한국관료제의 이해」. –지방관료제와 행정서비스- 326-340P
- 김병준 저 (1994) 「한국지방자치론」. 법문사.
- DeHoog, Ruth Hoogland (1984). "Theoretical Perspectives on Contracting Out for services" in Edwards, 3. George C. ed. *Public Policy Implementation*. 227-259.
- Ferris, James and Graddy, E. (1986). Contracting out : For what? With whom? *Public Administration Review* 46(4): 332-344.
- Florestano, Patricia S. and Gordon, Stephen B. (1980) Public vs. Private: Small Government Contracting with the Private Sector. *Public Administration Review* 46(4):332-344.
- Frederickson, George (1999) 'Public Ethics and the New Managerialism," *Public Administration and Management Journal*, April.
- Johnson And Walzer (2000), Local Government Innovation, -Issues and Trends in Privatization and managed Competition-, Quorum Books.
- Kettl, Donald F. (1988). Performance and Accountability: The Challenge of Government by Proxy for Public Administration. *American Review of Public Administration* 18(1):9-28.
- Korten .D.C (1999) The Post-Corporate World-Life After Capitalism. Berrett-Koehler Publishers and Kumarian Press..
- Moe, Donald C. (1987). Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review* 47(6): 453-460

- Moharir, V. V.(1989). Administration without Bureaucratization: What Alternatives?. *International Review of Administrative Sciences* 55(2):165–181.
- Moore, A. et al.(2000). "Infrastructure Outsourcing: Leveraging Concrete, Steel, And Asphalt with Public-Private Partnership", Policy Study, NO. 272, RPPI.
- Savas, E. S.(1987) *Privatizing: the Key to Better Government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Sharkansky, Ira (1980). Policy Making and Service Delivery on the Margins of Government : The Case of Contractors. *Public Administration Review* 40(2) :116–123
- Williams, O. E. (1975) Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York: Free Press.

Abstract

The Process and Effect of Contracting-Out A Case Study of an Medium Size City in Korea

Lee, Sung Roe

This is a case study of the contracting-outs of public services at a medium size local government in Korea. During the Kim Daejung administration, A city undertook three contracting-outs of government functions such as sewage facility, upper water gage, and youngman training center to private firms. Despite of unfavorable market condition and poor monitoring and evaluation by the city government, the end-result of all the contracting-out seems to be positive. The main objective of the contracting-out was to ensure the vested interest of concerned government employees. Consequently, the contracting-outs were not open to the public, the principles of open competition and transparency were not observed, and the monitoring by the city government was absent. Nevertheless, the contracting-outs have been fruitful. They all have some positive effects on budgetcut and public service quality

[keywords; government contracting-outs, local government's administrative reform]