

지방정부 민간위탁의 성과 평가*

- 서울시를 중심으로 -

조 임 곤**

Performance Appraisal of Seoul City Government Contracting out Services*

Im Gon Cho**

요약 : 본 연구에서는 민간위탁에 관한 기존 연구를 고찰한 후, 서울시 민간위탁의 성과를 평가할 수 있는 모형을 작성하였다. 다음으로 민간위탁 성과 현황을 살펴보고, 분야별 민간위탁 개선방안을 제시하였다. 민간위탁 성과평가 모형에서는 공공성과 기업성을 중심으로 구분하였는데, 공공성에서 신뢰성, 책임성, 대시민 서비스를 설정하였다. 기업성에서는 장래성, 재정운영 효율성, 인력, 조직운영 효율성을 설정하였다. 이러한 평가모형의 설정에서는 지방정부의 위탁관리 능력에 초점을 두었다. 실증분석 결과, 사회복지증진시설의 경우는 공공성을 중시하는 쪽으로 관리가 이루어지고 있었으며, 폐기물 회수시설과 사회보장시설의 경우는 공공성의 측면에서 위탁 관리가 약간 미흡한 것으로 나타났다. 기업성의 경우는 한강시민공원이 높아서 공공성 측면에서의 관리가 앞으로 필요한 것으로 나타났으며, 하수처리시설, 의료시설, 사회보장시설은 기업성 측면에서 앞으로 관리개선이 요구되는 것으로 나타났다. 본 연구의 결과에 따르면, 서울시 민간위탁은 확대 실시하는 것이 바람직하다고 보여진다. 민간위탁의 확대실시는 책임성과 재정운영상 양호한 시설 또는 사무가 상당수 있다는 데에서도 찾을 수 있다. 그러나 민간위탁의 확대 실시에서는 시설 또는 사무별 특성이 감안되어야 하고, 특히 민간위탁의 파급효과가 큰 분야에서는 신중한 검토가 있어야 한다. 따라서 서울시 민간위탁의 추진방향은 민간위탁의 지속적 확대 추진과 더불어 파급효과가 크거나 중요한 시설의 민간위탁에서는 신중한 검토 후에 확대를 결정하는 방식을 선택하여야 한다.

주제어 : 민간위탁, 공공성, 기업성, 성과평가, 평가모형

ABSTRACT : This study attempts to evaluate performances of 27 Seoul City Government contracting out services. Based on literature survey on privatization and contracting out, an appraisal model is developed. The appraisal model includes publicness in addition to privateness. While existing study which uses Data Envelop Analysis tends to compare performances of different organizations, this study uses factor analysis to identify publicness and privateness in the management of contracting out services. As expected, the results show that publicness (Factor 1) includes reliability, accountability, and citizens services while privateness (Factor 2) such as sustainability, financial soundness, and organizational & personnel management. Organizational & personnel management happens to have somewhat higher score on Factor 1. This partly results from the city government control over the number of employees in contractors.

* 본 연구의 심사과정에서 유익한 심사평을 해 주신 익명의 심사위원 세 분께 감사를 드리며, 본 연구는 2005학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음을 밝힙니다.

** 경기대학교 행정학전공 부교수(Associate Professor, Department of Public Administration, Kyonggi University)

Overall Seoul City Government turned out to be a good supervisor over its contracting out services in spite of room for improvement. This study concludes there should be much serious consideration in further contracting out Seoul City Government services which are involved with large facilities.

Key Words : contracting out, appraisal model, publicness, privateness, performance evaluation

I. 머리말

1980년대 이후 정부의 가장 큰 과제 중 하나는 재원의 압박을 받으면서도 보다 나은 행정 서비스를 국민 또는 주민에게 제공하는 것이었다. 납세자의 저항 등 여러 요인으로 세입 확충이 어려워지면서 많은 나라에서 효율성을 제고시키기 위하여, 정부 역할을 감소시키고 전통적인 행정서비스 영역에서 민간의 역할을 증가시켜 왔다. 민간이 참여하는 형태에 관해서는 여러 연구에서 다양한 유형화가 시도되고 있지만, Idelovitch and Ringskog(1995)가 제시하고 있듯이 중앙정부 차원에서는 공기업의 주식매각 등 민영화로 나타나고 있으며, 지방정부 차원에서는 민간과 계약을 통한 서비스 제공(이하 민간위탁)이 주류를 이루고 있다.¹⁾

중앙정부 차원에서의 민영화는 2000년대 초반에 들어와 주식시장의 불안, 민영화 시장의 포화 등으로 다소 주춤하다가(OECD 2001), 최근 다시 민영화가 진전되는 경향을 보이고 있다(OECD 2003). 그러나 중앙정부 차원의 민영화는 이념상 이유, 그리고 소수 자본가 이익에 대한 반대, 그리고 주요 시장의 포화 등

으로 크게 진전되지 않을 것으로 전망된다.

반면 지방정부 차원에서는 지방자치의 실시 및 그 진전으로 인하여 지역주민의 행정수요가 팽창하고 있지만 세입확충의 기회는 어려울 뿐만 아니라, 지방정부가 제공하는 서비스 성격상 효율성 향상이 급격히 이루어지지 않는 점에서, 지방정부는 더욱 더 재정난에 직면할 가능성이 크다. 지방정부의 재정난은 다시 지방정부 서비스의 민간위탁 압박 작용하게 되어 결국 지방정부의 민간위탁은 앞으로도 계속 확대되어질 전망이다.

지방정부 행정서비스 제공에서 정부 역할 감소 및 민간 역할 증가에 대한 찬성과 반대 논의는 끊임없이 진행되어 왔지만, 민간 역할 증가에 대한 찬성 연구들은 Kikeri et al.(1992)와 같이 효율적인 민간위탁 방안을 제시하고 있다. 초기의 연구들은 민간위탁의 효율성을 강조하여 민간위탁의 필요성을 주장하는 것에 많은 중점을 두었다. 그러나 민간위탁이 증가되면서 실패사례가 증가함에 따라 성공적인 민간위탁에 대한 요인들을 찾는 연구들이 많아지고, 민간위탁의 성공·실패 등 민간위탁의 성과에 관한 연구도 많이 진행되고 있다. 이러한 연구들의 공통점이 있다면, 민간위

1) 본 연구에서는 민영화와 민간위탁을 정부 영역에서 민간의 참여라는 측면에서 동일한 개념으로 파악하고자 한다.

탁의 효율성 또는 기업성을 확보함과 동시에 공공성을 확보하려는 처방적인 시도라는 점이다.

그러면 과연 서울시 민간위탁 시설 또는 업무에서도 이러한 공공성과 기업성이 확보되고 있는가? 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여, 서울시 민간위탁 시설 또는 업무를 대상으로 민간위탁 성과를 평가하고, 상호 비교하여 지방정부 입장에서 바람직한 민간위탁 관리방안을 제시하고자 한다.

서울시의 경우 IMF 금융지원체제 이후, 민간위탁은 크게 증가하여 왔다. 이에 따라 최병대(2002)와 허만형·정윤수(2001)와 같이 민간위탁에 대한 성과를 평가하는 연구가 개별 시설 또는 사무별로 진행되었다. 본 연구에서는 민간위탁의 성과에 대한 평가를 개별 시설 또는 사무로 하지 않고, 27개 시설 또는 사무의 상호비교를 한 후에 서울시 민간위탁 관리 정책에 대한 평가를 내리고, 이를 토대로 서울시 민간위탁 관리 방안의 개선 방향을 논의한다.

민간위탁의 성과를 평가하기 위한 대상기관을 선정하기 위하여, 본 연구에서는 서울시 민간위탁 시설 또는 업무 중에서 첫째, 2001년 서울특별시 민간위탁 효과성 평가 연구보고서에서 조사·평가된 시설 중 일부는 제외하고, 둘째, 위탁된 지 얼마 되지 않거나(1년 미만) 최근 수탁기관이 바뀐 시설(사무)은 제외하고, 셋째, 기부채납 등의 조건으로 초장기적으로 위탁기간이 설정된 시설(사무)은 제외하고, 넷째, 서울시 유관기관의 하부조직이 직접 업무를 수행하는 경우 제외하고, 다섯째, 법령 등에

의하여 자치구 등으로 이관된 사무는 제외하였다. 그 결과 연구에 포함된 민간위탁 시설 또는 업무는 10개 사회보장시설, 4개 사회복지증진시설, 2개 근로복지시설, 1개 문화재 시설, 2개 의료시설, 3개 폐기물 회수시설, 1개 하수처리시설, 2개상수도 검침업무, 2개 한강시민공원 이용시설 등 총 27개 시설 또는 사무이다.

본 연구에서는 상기 27개 시설 또는 사무에 대한 민간위탁 성과를 평가하기 위하여 먼저 조사표를 작성한 후에, 2003년 5월 중에 해당 수탁자에게 작성을 의뢰하여 1차 자료를 수집한 후에, 민간위탁 성과 평가모형에 기초한 6개 평가지표를 1차 자료에 의거하여 내용분석에서의 계량화 과정을 통하여 정성적으로 작성하였다. 1차 자료에서 계량화된 자료는 현황분석과 요인분석에 활용되었다. 자료포락분석을 활용한 연구(이삼주·고승희, 2003)는 비교적 동종의 집단 간의 상대적 효율성 분석에 적합하지만, 본 연구와 같은 다양한 기능을 가진 조직의 비교에서는 적합하지 않기에 본 연구에서는 요인분석을 활용하였다.

본 연구의 내용은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 민간위탁에 관한 이론적 논의를 살펴본 후, 민간위탁관리의 성과를 평가할 수 있는 모형을 작성하고, 3장에서는 민간위탁 성과 현황을 살펴보고, 4장에서는 분야별 민간위탁의 개선방안을 제시하고, 5장에서는 이상의 논의를 요약하고 지방정부의 민간위탁 관리 방안을 제시한다. 다만 본 연구의 자료가 서울시 자료에 근거한 것이기에 다른 지방정부로의 확대 적용에는 한계가 있을 수 있다.

II. 민간위탁에 관한 이론적 논의

1. 민간위탁에 관한 논의

Savas(1987)에 따르면 민영화(Privatization)란 정부의 역할을 조금이라도 감소하는 것으로 정의된다. 민간의 참여형태를 유형화한 대표적인 연구로는 Rondinelli(1995), Idelovitch and Ringskog(1995), Stainback(1993), Savas(1987), Roth(1987) 등을 들 수 있는데, 이러한 유형화는 정부가 행정서비스 제공에서 민간의 참여가 필요하다고 생각될 때, 민간의 참여 방법을 탐색하는데 많은 도움을 주었고, 이러한 연구에서는 민영화 또는 민간위탁의 필요성 등이 강조되었다. Kikeri et al.(1992)는 1) 민영화는 효율성 촉진을 위한 대규모 구조개혁의 일부로서 추진, 2) 민영화 후 정부의 규제가 적절, 3) 자산 매각 없이 경영권의 민영화도 효율성을 증대, 4) 대규모 공기업 매각에는 상당한 기간의 준비가 필요, 5) 경제적 정치적 성공을 위해서는 투명성이 매우 중요, 6) 정부는 사회적인 안전망에 상당한 신경, 7) 각 케이스별로 민영화의 접근을 시도하고 또한 모든 방법을 사용하여 민영화를 시험 등을 강조하면서 민영화의 필요성을 제시하고 있다.

민영화에 찬성하는 논거는 서비스 공급의 효율성 증가, 정부의 재정 부담을 덜어 주어 정부의 규모를 축소시키면서도 서비스의 생산성 및 질도 향상시키는 일석이조의 효과를 초래한다는 것이다. 예를 들어 Hilke(1993)는 일반적으로 민영화는 1) 경영기술 향상, 2) 생산적인 기기 또는 장비 사용, 3) 기술혁신에 대

한 유인제도, 4) 성과급제, 5) 보다 효율적인 인력배치, 6) 임시직 노동자 활용, 7) 비용 개념 활용, 8) 효율적인 업무 배치 등을 유도하여 비용절감을 가져온다고 지적하였다.

이에 반해 민영화에 회의적인 견해는 정부 재설계(Reengineering)로도 정부의 효율성 제고가 충분히 가능하다는 주장이다(Campbell, 1998; Martin, 1997; McEntee and Lucy, 1997). 특히, 민영화의 부작용으로서 서비스 공급비용 상승, 서비스의 질적 수준 저하, 정부와 민간과의 계약에서 발생하는 부패 또는 부정의 증가, 정부의 유연성이나 책임성의 저하, 그리고 민영화가 추진되는 과정에서 사회적 약자(흑인이나 여성노동자)의 부당한 해고, 정부의 고용력 상실 등이 거론되고 있다.

하지만, 정부에서 민간의 참여가 증대되면서 연구의 경향은 민영화로 인한 효과의 극대화에 초점을 맞추게 된다. 이러한 연구에서는 민간 참여에 대한 필요성이 강조되는 것이 아니라 민간 참여는 기본적으로 받아들이고, 어떻게 하면 민간 참여의 효율성 및 효과를 극대화할 수 있는가에 주목하였다. 이러한 연구는 민간위탁 과정에서의 경쟁의 강조, 민간위탁 사후 관리에서 성과 평가의 강조, 경쟁 및 성과 평가의 동시 강조로 다시 분류할 수 있다.

1) 민간위탁 과정에서 경쟁성 강조 연구

송광태(2005)는 K도의 사례를 들어, 민간위탁에서의 효율성 및 효과성 제고를 위해서는 경쟁이 중요하다고 보았다. 최항순(2003)도 성남시 사회복지관의 민간위탁절차를 분석한 후, 위탁자 모집, 심의 및 선정, 운영감독, 채수탁

등 제과정에서 형식적으로 적정성을 확보하고 있으나 효율적 운영을 위한 적극적인 노력이 부족함을 지적한 후에, 사회복지시설의 민간위탁에서 위탁자의 적극적인 모집활동과 공정한 선정심사가 매우 중요하고, 행정기관의 사회복지시설 역할에 대한 재인식과 적극적인 개선 노력이 요청된다고 보았다. 조연숙(2004)은 민간위탁의 과정과 절차의 중요성을 강조하면서, 지방정부의 민간위탁 관리 역량의 중요성, 성과와 민간위탁 계약의 연계 등이 민간위탁의 효율성 제고에 중요하다고 보았다.

김순양·고수정(2004)은 대구시 사회복지관 및 생활 폐기물 민간위탁 사례를 비교 분석하여, 수탁자 선정과정에서의 적절한 공고 및 홍보절차 미비, 수의계약, 형식적·행정 편의적 지도·감독, 성과평가제도의 미흡과 부적절한 운용, 재계약의 문제 등을 지적하여, 보다 민간위탁 과정이 개방적이고, 경쟁 지향적이고, 공정하고, 투명하고, 지도·감독이나 재계약의 과정이 내실 있게 운영되어야 한다고 주장하고 있다. 김순양(2004)도 이와 유사하게 사회복지관 민간위탁시스템을 과정론 입장에서 분석하였다. 송운석·이성세(2001)는 주인대리인 이론(principal-agency theory)의 관점에서 성공적인 민간위탁 실행방안에 관한 논의를 하였는데, 1) 입찰 경쟁, 2) 인센티브제 활용, 3) 사업자 감시가 필요함을 지적하였다. 최홍석(2002)은 우리나라 지방정부 민간위탁 현황 및 특징을 살펴보고 민간위탁을 공공서비스의 효과적 대안으로 정착시키기 위하여 지금까지의 비의도적 민간위탁에서 계획적인 민간위탁으로 전환하여, 효과적이고 체계적인 민간위탁

을 위한 경쟁성 제고, 투명성 제고 등이 필요하다고 보았다. 허남식(2001)은 지방공공서비스 민간위탁의 효율적 집행에 관한 연구에서 민간위탁의 성공은 경쟁도입, 정책결정의 합리화, 수탁자 감시 등에서 이루어짐을 지적하였다.

요컨대 경쟁의 강조는 수탁사업자의 빈번한 교체를 통하여 최적의 사업자가 선택되고 이에 따라 민간위탁의 효과를 극대화할 수 있는 것으로 요약되어질 수 있다.

2) 민간위탁 사후 관리에서 성과 평가 강조 연구

GAO(1997)는 민영화 성공사례 분석을 통하여, 1) 최고위 공직자의 정책적 의지, 2) 민영화 실행을 위한 구조적인 측면으로, 정부는 민영화의 효과적인 실행을 위한 조직적인 구조와 민영화에 대한 전반적인 틀을 확립, 3) 입법적 측면과 재원배분 측면으로, 정부는 적절한 입법 조치를 취해야 하고 민영화를 촉진하는 취지에서 해당 분야에서 재정 지원을 감소, 4) 정확한 비용의 계산으로 정부의 기존 활동에 대한 정확한 비용을 측정하여 민영화의 정당성과 민영화에 대한 성과를 평가, 5) 인력전환에 대한 전략으로 민영화에 따라 수반되는 인력전환에 대처하기 위한 전략 수립, 6) 감시와 통제로서 민영화를 통한 정부의 역할이 감소함에 따라 정부의 이익을 보호하기 위하여 보다 정교한 감시와 통제 기능 강화 등을 성공요인으로 분석하고 있다.

OECD(2003) 보고서에서도 민영화에서 관리나 집행의 설계가 매우 중요한 점을 지적하고 있는데, 민영화의 효과를 극대화하기 위해

서는 민영화 후의 통제가 매우 중요하다고 보았다. 민영화 또는 민간위탁 후의 성과에 대한 평가는 매우 중요한데, GAO(2002), Sprinkle(2000), Baker(1992)는 성과에 평가를 기초로 계약을 하는 것이 민간참여의 효과를 극대화한다고 보았다. 황혜신(2005a, 2005b), Brown and Potoski(2003)은 성과평가를 기초로 한 계약제도의 실행 자체가 민간참여의 효과를 극대화하기 보다는, 지방정부 차원에서의 계약을 관리할 수 있는 능력의 존재가 민간참여 효과를 극대화한다고 보았다.

정광렬(2003)은 공립 문화시설의 민간위탁 평가 및 개선방안 연구에서 성공적인 민간위탁 성과 요인으로서 1) 계획적인 민간위탁, 2) 합리적이고 공정한 수탁기관 선정, 3) 관리 중심에서 성과중심 계약으로의 전환, 4) 정부차원에서 민간위탁 활성화를 위한 여건 조성, 5) 여건에 따른 단계적, 선택적 접근, 6) 관리감독 및 평가에서 전문성과 참여의 강화의 필요 등을 지적하였다. 송근원·강대창·허남식(2003)은 민간 위탁의 성공에 영향을 미치는 요인이 비용효율성, 저항성, 측정가능성, 서비스 중단 시 파급효과 등임을 밝힌 후, 민간위탁 정책의 제안으로서, 1) 민간위탁 업무 여건의 정확한 파악, 2) 기술적 전문성이 높을수록 민간위탁, 3) 적절한 성과 평가지표의 개발, 4) 사회적 파급효과가 큰 공공서비스의 경우 책임 있는 수탁자의 경쟁적 선정 및 지도·감독 등을 제안하였다. 이기종·유희숙(2002)은 민간위탁의 기대효과를 분석하기 위해, 경상남도 20개 시·군 공무원과 주민을 대상으로 설문조사를 실시한 후, 민간위탁기관의 선정과 민간위탁기관

의 운영 및 성과에 대하여 미흡한 점을 지적하고 개선방안으로 공무원 고용승계, 정부의 적절한 지도·감독, 체계적인 민간위탁과정의 확립, 민간위탁 효과에 대한 평가방법 개발, 성과에 따른 인센티브 도입하 등을 제안하였다.

요컨대, 민간위탁의 성과 평가는 민간참여가 원래 의도했던 바대로 진행되는 것인가를 체크하고, 감시하여 민간위탁의 효과가 의도된 바대로 유도하여 민간위탁의 효과를 극대화하려는 것으로 요약할 수 있다.

3) 경쟁성과 성과 평가를 동시에 강조한 연구

한편 많은 연구에서는 경쟁성과 성과 평가를 동시에 강조하고 있다. 최용환·손희준(2003)은 충청북도 민간위탁 사례인 노인종합복지관, 곰두리 체육관, 증평 쓰레기 수거를 대상으로 민간위탁 선정단계, 공급단계, 관리단계로 구분하여 민간위탁사업에 대한 평가를 하여 개선 방안으로 1) 선정단계에서의 경쟁 환경 조성, 2) 공급단계에서 보조금의 적정화 및 전문성 확보, 3) 관리단계에서 지도·감독의 강화 및 긴밀한 협조체계 구축, 4) 환류 및 평가 단계에서 주민만족도 조사와 민간위탁평가 위원회를 구성하여 평가과정의 구축 필요성을 제시하였다. 박순애(2002)는 서울시의 시립 및 구립 청소년수련관 민간위탁을 분석하여, 수련관의 관리 및 지도·감독 업무에 대한 개선대안으로서, 1) 경쟁력 있는 수탁기관 선정과 계약기간의 장기화, 2) 산출과 결과 위주로 계약 서작성 등을 제안하였다. 정순관·조선일(2001)은 민간위탁의 성공을 위해서 1) 경쟁 정도 향상, 2) 비용 및 책임에 관한 계약방식의 개선,

3) 감시·감독 강화, 4) 정기적인 만족도 조사 및 외부평가제도 도입, 5) 자치단체와 학계간 협조체제 구축, 5) 정책결정자의 강력한 의지 등이 필요하다고 지적하였다.

2. 민간위탁 성과 평가에 관한 계량적 연구

민영화에 관한 최근 국내연구는 사례 연구를 통한 민영화의 성공 요인을 분석하고 개선 방안을 제시하는 연구가 주를 이루고 있다. 조연숙(2001)은 서울시 여성발전센터를 사례로 복지서비스기관 민간위탁 성과분석을 실시하였다. 여성발전센터에서의 민간위탁 도입은 인력 및 예산의 감축 외에도 전문 인력의 외부영입과 이로 인한 여성복지서비스 프로그램의 다양화 등이 이루어졌고, 사회교육기능 여성복지·지역복지 기능의 적시성, 품질기준, 만족도 등에서 이용자들의 인식이 높게 나타나고 있었지만, 공공성 측면에서는 성과향상이 이루어지지 않은 것이 발견되었다.

최근에는 사례 연구에서 계량화에 의한 평가, 계량적 방법의 활용이 눈에 띄게 늘고 있다. 계량화의 초기 형태는 허만형·정윤수(2001)를 필두로, 최병대(2002)의 연구를 들 수 있다. 최병대(2002)의 연구에서는 제도 및 업무 개선, 재정운용의 효율성(재정자립도 추이, 회계운용실태, 인건비 절감실적, 운영비 절감실적, 사업비 등 기타 예산집행실적), 인력 및 조직관리의 효율성(인력관리의 적정성, 조직관리의 적정성, 정보화수준), 하수처리의 효율성(하수처리 수질상태, 하수처리 관련 예산절감실적, 에너지 절감상태), 남비시설의 친환경성

(환경 친화적 시설조성 및 환경개선상태, 시설 개방정도 및 외부주민 활용도, 안전사고 예방대책) 등 5개 평가항목 14개 평가지표를 활용하여 평가하였다. 송근원·강대창·허남식(2003)은 공공서비스의 민간 위탁 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구에서 경쟁성, 비용 절감 가능성, 성과 측정 가능성, 서비스 중단에 따른 파급효과, 생산의 전문 기술적 복잡성, 조직 내외의 저항성, 기관장의 의지, 행정 체계의 적절성 등 8개의 요인이 민간위탁의 성과에 미치는 요인을 분석하였다.

한편 이와 같은 각 사례별로 성과평가가 이루어져야 함을 물론, 다양한 사례를 비교 평가하여, 사례별 개선 방안 또는 발전방안을 논의하는 것도 의미가 있다. 현재까지는 다수 사례의 비교 연구에서는 분석방법으로 자료포락분석이 많이 사용되고 있다. 이삼주·고승희(2003)은 지방자치단체 공영주차장 및 하수처리장을 대상으로 하여 자료포락분석으로 성과 및 효율성을 측정하였다. 박영춘(2004)은 전주시 사회복지관련 시설 20여개의 자료를 이용하여 자료포락분석을 실시하여, 인력관리 및 재정운영의 효율성을 비교하여 대체로 우수, 보통, 미흡으로 민간위탁 노인복지회관의 운영 효율성을 구분하고 있다.

그러나 다수의 사례를 비교분석하는 장점은 무엇보다도 이러한 분석을 통하여 민간위탁 관리자 쪽의 관리 현황을 요약할 수 있고, 지방정부의 민간위탁 관리의 개선 방안을 제시할 수 있다라는 점이다. 다시 말하면, 기존의 연구가 개별 사례에 근거한 개별적인 관리 방안의 개선방안을 제시하고 있다면, 본 연구는

2002년 시점에서의 서울시 전반적인 민간위탁 관리 업무에 대한 평가를 통하여, 민간위탁 관리의 개선 방안을 제시하고 있다.

3. 민간위탁관리의 성과 평가 모형

민간위탁 시설 또는 사무의 성과를 평가하기 위해서는 평가 모형이 필요하다. 본 연구에서는 성과평가모형을 작성하기 위하여 먼저 공기업 이론에서 흔히 논의되고 있는 공공성과 기업성의 논의를 먼저 참고하였다. 여기서 공공성이란 기업의 의사결정이 이익이 아닌 것에 의하여 결정되고, 기업 운영의 순편익이 공공에게 돌아가며, 기업은 의회, 공공, 소비자에게 사회적 책임을 지는 것으로 볼 수 있다. 기업성은 재무적으로 건전하게 운영되어야 하고, 가격이 비용과 연관되어야 함을 의미한다. 안용식(1986)은 공공성을 소유, 주체, 목적, 서비스, 규제,의 공공성으로 분류하고, 서비스·규제의 공공성은 관리 및 경영의 공공성으로 목적의 공공성을 실현하기 위한 수단적 공공성으로 보고, 소유·주체의 공공성은 경영생산 관계적인 기초로서의 공공성으로 보았다. 기업성은 공기업의 목적을 달성하기 위한 경영형태로 보고 기업성 유지의 공기업 존재의 전제로 보아, 공공성은 목적, 기업성은 수단으로 보아 서로 침해해서는 안 된다고 주장하였다. 이외 윤성식(2003)과 유훈(2000)도 공공성과 기업성에 관한 유사한 정의를 소개하고 있다. 공기업 관리에서 공공성과 기업성의 중요성에 관한 논의를 살펴보면, 윤성식(2003)은 공공성을 중시하고, 유훈(2000)은 공공성을 중시하고

다음에 기업성을 중시하는 방향으로의 조화를 추구하고 있다. 그러나 민간위탁을 실행하면서 정부가 공공성과 기업성을 동시에 고려하지 않을 수는 없기에 공공성과 기업성을 모두 포함하여 평가모형을 작성하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

중앙정부 차원에서의 공기업 관리에서 고전적인 개념인 공공성과 기업성을 지방정부 민간위탁에 적용하기 위하여 본 연구에서는 공공성에서 신뢰성, 책임성, 대시민 서비스를 설정하고, 기업성에서는 장래성, 재정운영 효율성, 인력·조직운영 효율성을 설정하였다. 공공성에서는 수탁목적에 맞게(신뢰성), 민간이지만 공공인 것처럼 성실하고 책임 있게(책임성) 수탁업무를 수행하고 있는가와 더불어, 공공이 수행하는 것처럼 이익만을 추구하지 않고 금전적으로 손해를 보지만, 대시민 서비스를 하고 있는가를 평가하였다. 기업성에서는 전통적인 인사 및 재무적 관점에서의 효율성과 더불어(인력·조직운영 효율성, 재정운영 효율성), 이러한 상황이 앞으로도 지속될 수 있는가를 평가하는 장래성을 추가하였다. 이러한 지표의 조작적 정의를 자세히 보면 다음과 같다.

신뢰성은 수탁사업자의 주요 사업 내역이 수탁목적에 얼마나 부합한가를 정성적으로 평가하는 것이다. 수탁사업자가 공공의 업무를 수행하면서 이익을 추구하지 않고 공익에 근거한 수탁목적에 성실하고 신뢰할 만한 것으로 수행하고 있는가를 평가하는 것이다. 신뢰성을 측정할 때에는 수탁목적과 수탁사업자의 주요 사업 내역을 정성적으로 비교하고, 또 자

료가 있는 경우, 이용자를 일반인과 비일반인으로 구분하고 이의 연도별 추이를 연도별 정부보조금 추이와 대비하여 측정하였다. 예를 들어 연도별 이용자수는 감소하고 있는데도 연도별 정부보조금이 증가하고 있는 경우 신뢰성 측면에서는 미흡한 것으로 볼 수 있다.

책임성은 수탁사업자가 수탁목적을 단순하게 집행하는 것에 더하여 수탁업무를 자신의 일로 생각하고 책임 있게 수행하고 있는가를 평가하는 것이다. 이의 측정에서는 제도 및 업무개선 실적, 업무 추진실적과 2002년 업무계획 참고, 연도별 자체부담금 추이, 시설관리 노력도(총지출 대비 시설·설비 유지관리·개보수 비용) 등을 종합적으로 분석한 후 측정하였다. 제도 및 업무개선 실적은 수탁사업자의 1998년~2002년 등 5개년에 걸친 제도 및 업무개선 실적을 조사한 후에 수탁목적과 직접적으로 관련이 있는 제도 및 업무 개선 실적을 조사하였다. 예를 들어 제도 및 업무개선 실적에서 수탁목적과 직접적으로 관련되는 항목이 적고, 지난 5년간 자체부담금이 없었고, (시설·설비 유지관리·개보수 비용)÷(총지출)이 2.2%로 다소 적은 경우 책임성 측면에서 미흡한 것으로 볼 수 있다.

대시민 서비스는 시민에 대한 사회적 책임을 평가한다. 대시민 서비스는 민원내역 및 처리결과, 연도별 이용자수 추이, 홍보 및 마케팅 실적을 기준으로 측정하였다. 예를 들어, 민원발생이 1건 있었으나 조치가 이루어지고, 생활보호대상자, 저소득층, 일반인의 비율은 변동이 없는 상태에서 연도별 이용자가 감소하고 있으나, 홍보 및 마케팅 실적이 매우 활발한 경우

대시민서비스는 양호한 것으로 볼 수 있다.

장래성은 과거 및 현재의 운영 상태에 비추어 보아 미래에도 수탁사업자의 활동이 지속 가능한가를 평가한다. 장래성의 측정은 연도별 직원 수 추이, 연도별 직원 1인당 프로그램 수 추이, 연도별 직원 1인당 이용자수 추이 등을 종합적으로 고려하여 이루어졌다. 예를 들어 1998년에서 2002년 사이 직원 수가 42명에서 46명으로 증가하고, 직원 1인당 프로그램 수가 증가하고, 직원 1인당 이용자수가 감소한 경우는 장래성 측면에서 보통인 것으로 평가하였다. 즉, 직원 수가 증가하고 직원 1인당 이용자수가 감소한 것은 미흡하지만, 직원 1인당 프로그램 수가 증가한 것을 감안하여 보통으로 측정하였다.

기업성으로 재정운영 효율성은 수탁사업자의 재정 운영이 효율적으로 이루어지고 있는가를 연도별 재정자립도 추이, 연도별 인건비 비중 추이, 3) 연도별 운영비 비중 추이 등을 종합적으로 고려하여 평가한다. 예를 들어, 예산의 전액을 서울시에 의존하고 있고, 1998년~2002년 사이 전체예산에서 인건비가 차지하는 비중이 증가하고 있으며, 1인당 인건비의 경우도 크게 증가하고 있는 것으로 나타나고 있고, 운영비가 예산에서 차지하는 비중이 감소되고 있지만 최근 증가하고 있는 추세인 경우 재정운영 효율성은 미흡한 것으로 측정하였다.

기업성으로 인력 및 조직운영의 효율성은 수탁목적에 직접적으로 관련된 직원의 비율, 수탁 목적 외 직원대비 대지면적 및 건물연면적 합계, 직원 중 관리자의 비율과, 관리자 1인당 직원 수 등을 종합적으로 고려하여 평가한

다. 예를 들어, 수탁목적과 직접 관련된 직원 비율이 52.2% 전체 46명 중 24인, 대지면적과 건축 연면적을 합하여 기타직원수로 나눈 값은 854이고, 중간관리자를 포함한 관리자 수가 전체의 19.6%, 관리자 1인당 직원 수가 4.11로 나타난 경우, 인력 및 조직운영 측면에서는 미흡한 것으로 측정하였다.

끝으로 평가지표에 관한 측정은 민간위탁에 관한 기존의 연구인 허만형·정운수(2001), 최병대(2002) 등과 같이 매우 양호, 양호, 보통, 미흡, 매우 미흡 등 5점 척도를 사용하여 이루어졌다.

<표 1> 민간위탁 성과 평가 모형

공공성	기업성
· 신뢰성	· 장래성
· 책임성	· 재정운영 효율성
· 대시민 서비스	· 인력, 조직운영 효율성

Ⅲ. 민간위탁 성과 현황 및 요인분석

1. 민간위탁 성과 현황

〈표 2〉는 민간위탁시설 및 사무에 대한 측정

결과를 요약한 것이다. 인력 및 조직운영의 효율성에서 매우 양호한 경우는 수탁목적과 직접 관련된 직원의 비율이 75.2%이고, 대지면적과 건축 연면적을 합하여 기타 직원 수로 나눈 값은 1,765로 양호한 상태이며, 관리자 비율은 6.8%, 관리자 1인당 직원 수는 13.8명인 경우였다. 대시민의 해당 없음은 상수도 검침업무이다. 재정운영 효율성의 자료 부족도 상수도 검침업무에서 나왔다.

먼저, 신뢰성 측면에서 미흡한 시설 또는 업무가 전체의 33%에 이르고 있다. 본 연구에서는 신뢰성을 ‘주요 사업 내역이 수탁목적에 얼마나 부합한가를 정성적으로 평가’함과 동시에, 업무량의 감소 또는 사업 환경의 수월에도 불구하고 정부의 보조금이 증가하였나를 분석한 것이다. 결국 신뢰성은 민간위탁의 본래 목적을 달성하고 있는가, 그리고 정부의 보조금이 민간위탁의 목적에 어느 정도 기여하고 있는가를 측정하는 것이다.

둘째, 서울시의 민간위탁 확대실시는 책임성이 양호한 시설 또는 업무가 상당수 있다는 데에서도 찾을 수 있다. 책임성은 수탁자가 수탁 업무를 수행하면서 얼마나 책임감을 가지고

<표 2> 민간위탁시설 및 업무에 대한 측정결과 요약

[illegible]

있는가를 측정하는 것이다. 책임성이 양호한 시설 또는 업무가 각각 37%로 나타났다. 책임성은 제도 및 업무개선 실적, 업무 추진실적과 2002년 업무계획 참고, 연도별 자체부담금 추이, 시설관리 노력도(총지출 대비 시설·설비 유지관리·개보수 비용)로 측정하였다.

셋째, 대시민 서비스는 직접적인 고객 및 서울시민 전체에 대한 서비스 측면을 측정하는 것으로 본 연구에서는 민원 발생 및 처리, 민원 내역 및 처리결과를 정성적으로 분석하고, 시민 봉사 차원에서 연도별 이용자수 추이, 홍보 및 마케팅 실적 등을 참고로 하여 측정하였다. 대시민 서비스 분야는 여타 분야에 비하여 미흡하게 측정된 시설 또는 업무가 3.7%에 불과하여, 민간위탁의 시행으로 시민에게 보다 더 가까운 서비스의 제공 경향이 보여 지는 것으로 분석할 수 있다.

넷째, 장래성은 과거 자료에 근거하여 미래의 조직관리, 업무 적정성, 업무의 사회·환경적 변화 등의 문제점을 예측하여 본 것이다. 장래성 측면에서는 51.9%가 양호한 것으로 나타났다. 본 연구에서는 장래성을 연도별 직원수 추이, 연도별 직원 1인당 프로그램 수 추이, 연도별 직원 1인당 이용자수 추이 등을 종합하여 측정하였다.

다섯째, 재정운영은 재정건전성 및 안정성을 측정하는 것으로, 본 연구에서는 재정자립도의 추이와 재정건전성(인건비 비중, 운영비 비중) 등으로 측정하였다. 재정운영이 양호한 시설 또는 업무가 각각 37%로 나타났다.

여섯째, 인력 및 조직 관리는 인력 및 조직 관리가 적절하게 효율적으로 되고 있는가를

측정한 것으로, 인력·조직운영이 미흡한 시설 또는 업무가 29.6%로 나타났다. 본 연구에서는 인력운영 측면에서는 수탁목적에 직접적으로 관련된 직원의 비율, 수탁 목적 외 직원 대비 대지면적과 건물연면적의 합을, 조직 관리의 적정성에서는 직원 중 관리자의 비율, 관리자 1인당 직원 수 등을 참고로 하였다. 지나친 관리자수의 증가는 인건비의 증가를 초래하게 되고, 위탁비용의 증가를 초래하게 될 것이다.

2. 성과에 관한 요인분석

<표 2>를 기초로 하여, 27개 민간위탁 시설 또는 업무에 관한 요인분석을 실시한 결과는 <표 3>과 같다. 요인분석을 위하여 매우 미흡은 1, 미흡은 2, 보통은 3, 양호는 4, 매우 양호는 5로 수치변환을 하였다.

<표 3> 민간위탁 성과에 관한 요인분석 결과

구 분	요인1	요인2
신뢰성	0.865652	-0.077777
책임성	0.741033	0.003915
대시민 서비스	0.228599	-0.60723
장래성	0.235469	0.599695
재정운영	0.060587	0.782805
인력·조직 관리	0.708946	0.137973

먼저 요인1의 경우는 신뢰성, 책임성, 인력·조직 관리 측면에서 요인점수가 1에 가까운 값을 보이고 있으며 대시민서비스의 값이 양의 값을 보이고 있고, 요인2의 경우는 장래성 및 재정 측면에서 요인 점수가 1에 가까운 값을 보이며 대시민 서비스의 값이 음으로 나

타나고 있다. 공기업 운영의 목표가 공공성과 기업성의 동시추구인데, 민간위탁과 관련하여서도 이와 유사한 목표가 적용될 수 있기 때문에, 요인1의 경우는 공공성 측면을 요인2의 경우는 기업성 측면이라고 해석할 수 있다.

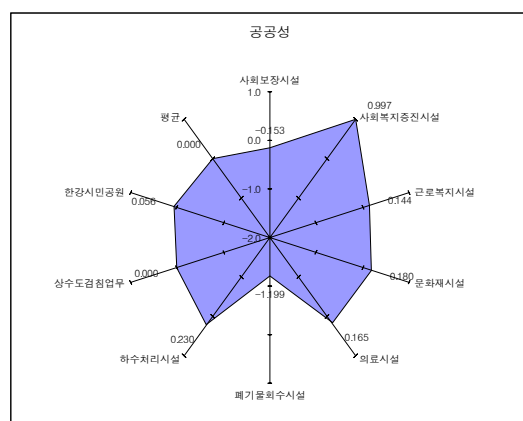
대시민 서비스의 경우는 요인1에서 0.22이지만 요인2에서의 값이 -0.60723으로 나타나고 있어 이를 기업성으로 보기는 어렵다. 다만 인력·조직 관리의 경우는 예상과 달리 요인1에서 큰 값으로 나타났다. 실증분석 결과를 근거로 하여 인력·조직 관리를 공공성에 분류할 수도 있지만, 인력·조직 관리는 기업 효율성의 기초로 볼 수 있기 때문에 공공성으로 분류하는 것이 타당할 수 있다. 인력·조직 관리의 요인1에서의 높은 값에 대한 이유를 굳이 찾자면, 서울시가 위탁기관의 인력·조직 관리에 관여하여 나타난 결과로 볼 수 있고, 또는 자료의 수가 적어서 실증분석에서 나타난 것이라고 해석할 수 있다.

이러한 3개의 공통요인이 총분산을 설명하는 비율은 54.65%였다. 이상과 같은 요인분석 결과를 이용하여, 진단항목을 공공성과 기업성으로 풀이하면 다음과 같다.

- 신뢰성 = $0.865652 \times \text{공공성} - 0.07777 \times \text{기업성}$
- 책임성 = $0.741033 \times \text{공공성} + 0.003915 \times \text{기업성}$
- 대시민 서비스 = $0.228599 \times \text{공공성} - 0.60723 \times \text{기업성}$
- 재정운영 = $0.060587 \times \text{공공성} + 0.782805 \times \text{기업성}$
- 장래성 = $0.235469 \times \text{공공성} + 0.599695 \times \text{기업성}$
- 인력 및 조직관리 = $0.708946 \times \text{공공성} + 0.137973 \times \text{기업성}$

1) 분야별 민간위탁 운영실태 : 공공성 측면

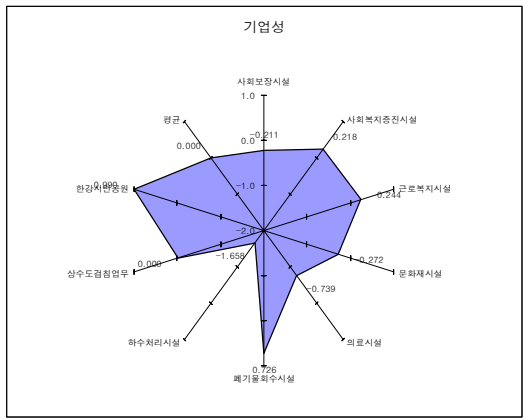
요인분석의 결과 나타난 요인1을 공공성으로 정의를 하였을 때, 사회복지 증진시설의 경우는 가장 높은 공공성을 보이고 있었으며, 폐기물 회수시설의 경우는 가장 낮은 평균인 -1.199를 기록하였으며, 사회보장시설도 -0.153의 낮은 평균을 보이고 있었다. 이러한 측면에서 사회복지 증진시설에 대한 서울시의 민간위탁 관리는 공공성의 측면에서 성공적이라고 평가할 수 있다. 폐기물 회수시설의 낮은 수치는 서울시의 폐기물 회수시설의 위탁관리에서 공공성에 기초한 민간위탁 관리가 있어야 함을 시사하고 있다. 즉, 본래의 수탁 목적에 부합한 위탁 사업을 운영하고 있는지, 위탁 사무를 행함에 있어서 책임의식을 가지고 성실히 임하고 있는지, 이익에만 한정하지 않고 시민을 위한 위탁업무 수행 및 시민에 대한 봉사가 이루어지고 있는지 등에 대한 감시 감독이 필요하다고 보여 진다. 사회보장시설에서도 이러한 설명이 대체로 적용된다고 볼 수 있다.



<그림 1> 분야별 민간위탁 운영실태 : 공공성 측면

2) 분야별 민간위탁 운영실태: 기업성 측면

요인분석의 결과 나타난 요인 2를 기업성으로 정의를 하였을 때, 한강시민공원은 가장 높은 기업성을 보이고 있었으며, 하수처리시설은 가장 낮은 평균인 -1.658을 보였으며, 의료시설은 -0.739, 사회보장시설은 -0.211의 평균을 보이고 있었다.



<그림 2> 분야별 민간위탁 운영실태 : 기업성 측면

3. 9개 분야별 민간위탁 운영실태

<표 4>는 9개 분야별 민간위탁 운영 실태에

<표 4> 9개 분야별 민간위탁 운영실태

구 분	공 공 성			기 업 성		
	신뢰성	책임성	대시민서비스	장래성	재정운영	인력 및 조직 관리
사회보장시설	2.700	3.300	3.400	3.100	3.100	2.900
사회복지증진시설	3.750	3.500	3.500	4.000	3.250	3.250
근로복지시설	3.000	3.000	3.000	4.000	2.500	3.500
문화제시설	3.000	3.000	4.000	4.000	3.000	3.000
의료시설	3.000	3.500	3.500	2.500	3.000	3.000
폐기물회수시설	2.000	2.667	3.000	3.333	3.667	2.667
하수처리시설	3.000	4.000	4.000	3.000	2.000	2.000
상수도검침업무	2.000	3.500	.	3.500	3.000	4.000
한강시민공원	3.000	3.500	2.500	3.500	3.500	3.000
전체 평균	2.815	3.296	3.320	3.370	3.115	3.037

관하여 매우 미흡은 1, 미흡은 2, 보통은 3, 양호는 4, 매우 양호는 5로 수치변환을 한 결과를 민간위탁 분야별로 요약한 것이다.

1) 신뢰성 측면

신뢰성 측면에서 전체 27개 시설 또는 업무의 평균은 2.815로서 평가척도인 보통보다는 약간 낮은 결과를 보이고 있다. 특히, 사회복지시설은 2.7, 폐기물회수시설은 2.0으로 낮은 평균을 기록하였으며, 반면 사회복지증진시설의 경우는 3.75로 매우 양호한 수준을 보이고 있다.

2) 책임성 측면

책임성 측면에서 전체 27개 시설 또는 업무의 평균은 3.296으로서 평가척도인 보통보다는 약간 높은 결과를 보이고 있었다. 폐기물회수시설은 2.667로서 가장 낮은 평균을 기록하였으며, 하수처리시설은 4.0, 사회복지증진시설, 의료시설, 상수도검침업무, 한강시민공원은 3.5로 비교적 양호한 수준을 보이고 있다.

3) 장래성 측면

장래성 측면에서 전체 27개 시설 또는 업무의 평균은 3.370으로서 진단척도인 보통보다는 약간 높은 결과를 보이고 있었으며, 6개 평가항목에서 가장 높은 평가를 받았다. 의료시설은 2.5로서 가장 낮은 평균을 기록한 반면, 사회복지증진시설, 근로복지시설, 문화재시설은 4.0으로서 양호한 수준을 보이고 있었으며, 상수도검침업무, 한강시민공원도 3.5로서 비교적 양호한 수준을 보이고 있었다.

4) 대시민 서비스 측면

대시민서비스 측면에서 전체 25개(상수도검침업무는 해당이 없어서 제외) 시설의 평균은 3.32로서 평가척도인 보통보다는 약간 높은 결과를 보이고 있었다. 한강시민공원의 경우는 2.5로서 가장 낮은 평균을 기록한 반면, 반면 문화재 시설, 하수처리시설은 4.0으로 양호한 수준을 기록하였으며, 사회복지증진시설, 의료시설의 경우는 3.5의 수준을 보이고 있었다.

5) 재정 운영 측면

재정운영 측면에서 전체 26개 시설 또는 업무(강남수도검침업무는 자료부족으로 제외)의 평균은 3.115로서 평가척도인 보통보다는 약간 높은 결과를 보이고 있었다. 하수처리시설은 2.0, 근로복지시설은 2.5의 수준으로 비교적 낮은 평균을 기록한 반면, 폐기물회수시설은 3.667로 가장 높은 진단결과를 보이고 있으며, 한강시민공원은 3.5, 사회복지증진시설은 3.25의 비교적 높은 진단결과를 보이고 있었다.

6) 인력 및 조직 운영 측면

인력 및 조직운영 측면에서 전체 27개 시설 또는 업무의 평균은 3.037로서 평가척도인 보통보다는 약간 높은 결과를 보이고 있었다. 하수처리시설은 2.0, 폐기물회수시설은 2.667, 사회보장시설은 2.9의 수준으로 비교적 낮은 평균을 기록하였다. 반면 상수도검침업무는 4.0, 근로복지시설은 3.5, 사회복지증진시설은 3.25의 비교적 높은 진단결과를 보이고 있었다.

IV. 분야별 민간위탁 문제점과 개선방안

이상과 같은 진단항목으로 지금까지 진단한 결과를 요약하여 보면 <표 5>와 같다.

먼저, 사회보장시설은 신뢰성 측면, 장래성 측면에서 미흡한 것으로 나타났는데, 본 연구의 요인1에 해당하는 공공성 측면이 약한 것으로 분석된다. 또한 인력·조직운영 측면에서도 사회보장시설은 문제가 있는 것으로 분석되었다. 결국 사회보장시설에 대한 민간위탁은 공공성과 기업성 측면에서 바람직하지 못한 결과를 가지고 있는 것으로 분석된다. 따라서, 사회보장시설의 성격상 공공성 부문에 대한 개선이 먼저 이루어져야 하고, 수탁목적에 부합한 업무 수행이 무엇인가를 명확히 정의하고, 이에 상응하는 민간위탁에 대한 위탁금 또는 보조금의 지급이 이루어져야 한다.

둘째, 사회복지 증진시설의 경우는 공공성을 매우 잘 수행하는 것으로 나타났다. 여타 기관과 비교하였을 때, 모든 진단항목에서 평균이상의 진단 결과를 보였다. 그러나 사회복지증진시설의 경우 인력 및 조직관리 측면과 재정

<표 5> 분야별 민간위탁 성과 평가

구 분	신뢰성	책임성	장래성	대시민	재정	조직	공공성	기업성
사회보장시설	ㄹ		ㄹ				ㄹ	
사회복지증진시설	◎		◎				◎	
근로복지시설			◎	ㄹ	ㄹ	◎		
문화재시설			◎	◎				
의료시설			ㄹ					ㄹ
폐기물회수시설	ㄹ	ㄹ		ㄹ	◎		ㄹ	◎
하수처리시설		◎	ㄹ	◎	ㄹ	ㄹ		ㄹ
상수도검침업무				·		◎	·	·
한강시민공원				ㄹ	◎			◎

주: ◎ (양호), ㄹ (미흡), · (자료 부족 또는 해당없어서 판단 불가능)

운영측면에서 상대적으로 개선을 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 사회복지증진시설의 경우는 민간위탁에 일정한 인력 및 조직관리 지침을 만들어서 이를 준수하게 하는 관리 정책이 요구되며, 위탁업무에서의 적정인력 산정도 필요하다.

셋째, 근로복지시설 민간위탁 성과 중 가장 취약한 분야는 재정운영측면으로 나타났으며, 전체적으로 공공성에 대한 부문이 취약한 것으로 나타났다. 특히 근로복지시설의 민간위탁에서는 재정운영측면에서 개선이 요구된다. 따라서 재정자립도의 제고를 위한 방안과, 인건비가 예산에서 차지하는 비중, 운영비가 예산에서 차지하는 비중이 증가되지 않도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

넷째, 문화재 시설의 민간위탁에서도 재정운영측면에서 향상할 여지를 보이고 있었으며, 기업성 측면이 취약한 것으로 나타났다. 따라서, 근로복지시설에서와 같은 재정운영 측면의 개선이 이루어져야 한다.

다섯째, 의료시설의 경우는 현재로서는 비교적 좋은 성과를 보이고 있지만, 장래성 측면에

서 매우 낮은 평균을 보인 것으로 나타났는데, 특히 기업성 측면이 매우 취약한 것으로 나타났다. 따라서 의료환경 변화와 의료시설의 민간위탁 목적을 재검토할 필요성이 제기되고 있다. 예를 들어 정부가 꼭 병원을 소유할 필요가 있는가 하는 검토부터 시작하여, 일정기간 동안의 성과를 지켜보면서, 민간에의 매각 등도 고려할 수 있다.

여섯째, 폐기물회수시설의 경우는 기업성 측면에서는 양호하나 공공성 측면이 매우 취약한 것으로 분석되었는데, 특히, 신뢰성과 책임성 측면에서는 매우 취약한 것으로 나타났다. 따라서 기업성을 약간 감소시키고, 공공성을 높이는 정책이 요구되는데, 특히 업무량에 근거한 수탁 금액의 지급, 제도 및 업무개선 노력유도, 시설 관리 노력의 확보 등의 개선점이 요구된다.

일곱째, 하수처리시설은 수질개선 등을 보여 책임성에서 우수한 것으로 나타났으나, 기업성 측면에서는 취약한 것으로 나타났는데, 재정운영과 인력 및 조직운영 측면에서 특히 취약한 것으로 나타났다. 따라서, 민간위탁에 일정한 인력 및 조직관리 지침을 만들어서 이를 준수

하게 하는 관리 정책과, 인건비가 예산에서 차지하는 비중, 운영비가 예산에서 차지하는 비중이 증가되지 않도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

여덟째, 상수도 검침업무는 신뢰성 측면에서 문제점을 보였으나, 여타 부문에서는 비교적 양호한 것으로 나타났다. 상수도 검침업무에 대해서는 자료부족 등으로 공공성과 기업성에 대한 분석을 행할 수 없었다. 그러나 여기에서도 수탁목적에 부합한 업무 수행이 무엇인가를 명확히 정의하고, 이에 상응하는 민간위탁에 대한 위탁금 또는 보조금의 지급이 이루어져야 한다.

아홉째, 한강시민공원 이용시설은 기업성이 매우 높은 것으로 분석되었으나, 대시민서비스 측면에서 문제가 있는 것으로 분석되었다. 따라서, 주차요금의 인하 등 기업성 측면을 약화시키고, 대시민서비스 측면에서 문제가 있는 점을 보완하는 방안이 검토되어야 한다.

VI. 맺는말

본 연구에서는 서울시 민간위탁에서 일부 분야에 대해서는 민간위탁으로 인한 문제점의 개선을 위하여 부분적인 개선이 필요하고, 또 일부 분야에서는 민간위탁 자체에 대한 재검토가 필요함을 지적하였다. 본 연구의 결과에 따르면, 서울시 민간위탁 시설 또는 업무는 장래성 측면에서 51.9%가 양호한 것으로 나타났으며, 민간위탁의 확대가 세계적인 추세이기 때문에 전체적으로는 민간위탁은 확대 실시하는 것이 바람직하다. 민간위탁의 확대실시는

장래성, 책임성, 그리고 재정운영상 양호한 시설 또는 사무가 상당수 있다는 데에서도 찾을 수 있다. 그러나 민간위탁의 확대 실시에서는 시설 또는 업무별 특성이 감안되어야 하고, 특히 민간위탁의 파급효과가 큰 분야에서는 신중한 검토가 있어야 한다. 따라서 민간위탁의 추진방향은 민간위탁의 지속적 확대 추진과 더불어 파급효과가 크거나 중요한 시설의 민간위탁에서는 신중한 검토 후에 확대를 결정하는 방식을 선택하여야 한다.

영국의 경우 철도를 민영화 한 이후, 정부가 매년 2조 내지 4조원에 달하는 보조금을 지급하여 왔지만, 철도요금은 소비자 물가지수 상승률을 상회하였으며, 영국철도를 운영하는 사기업은 황금기업으로 불리워져, 여타 사기업의 부러움을 사고 있으며, 민영화의 선두 주자인 영국에서조차도 상·하수도 등의 민영화로 인한 민간의 참여가 바람직하지 못하다는 비난이 많이 일고 있다.

대형시설물의 운영위탁의 확대여부를 결정하는 데에도 폐기물회수시설에서 나타난 문제점에 대한 해결 또는 개선방안이 이루어지고 난 이후에 이루어져야 한다. 폐기물회수시설에서는 기업성을 약간 감소시키고, 공공성을 높이는 정책이 요구되고 있으며, 특히 업무량에 근거한 수탁금액의 지급, 제도 및 업무개선 노력유도, 시설관리 노력의 확보 등의 개선점이 요구되고 있다. 또한 대형시설물의 경우는 요금의 인상 등으로 인한 기업성의 강조로 소비자가 손해를 볼 우려가 있기 때문에 이러한 검토가 이루어진 이후에 민간위탁의 확대 여부가 결정되어야 한다.

참고문헌

- 김순양, 2004, “지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석: 복지서비스를 중심으로”, 『사회보장연구』 20(2): 27~56.
- 김순양·고수정, 2004, “지방공공서비스의 민간위탁과 정 비교·분석”, 『한국사회와 행정연구』 15(1): 95~124.
- 박순애, 2002, “복지시설 민간위탁관리의 문제점과 개선방안”, 『한국정책학회보』 11 (4): 159~190.
- 박영춘, 2004, “민간위탁 노인복지회관의 운영 효율성 연구”, 『국토계획』 39(3): 221~232.
- 송광태, 2005, “공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석”, 『한국지방자치학회보』 17(2): 45~69.
- 송근원·강대창·허남식, 2003, “공공서비스의 민간위탁 성과에 영향을 미치는 요인”, 『한국행정연구』 12(3): 121~143.
- 송운석·이성세, 2001, “지방정부의 성공적인 민간위탁 집행”, 『한국지방자치학회보』 13(3): 137~157.
- 안용식, 1986, “공기업의 본질과 장래”, 사회과학논집 17: 65~77, 연세대학교 사회과학연구소.
- 유 훈, 2000, 『공기업론』, 법문사. 1998
- 윤성식, 2003, 『공기업론』, 박영사. 1999.
- 이기종·유희숙, 2002, “지방행정서비스 민간위탁의 기대효과 분석”, 『2002년도 한국정책학회 춘계 세미나자료집』, 193~206
- 이삼주·고승희, 2003, “지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석”, 『지방행정연구』 17(3): 205~234.
- 정광렬, 2003, 『공립 문화시설의 민간위탁 평가 및 개선방안 연구』, 한국문화관광정책연구원.
- 정순관·조선일, 2001, “지방공공서비스 민간위탁제도 운영의 효율성 평가: 광양시 생활폐기물수거 사례를 중심으로”, 『한국행정논집』 13(4): 909~927
- 조연숙, 2004, “사회복지서비스의 효과적 민간위탁을 위한 정부의 대응”, 『한국행정논집』 16(4): 837~860.
- 조연숙, 2001, “복지서비스기관 운영형태 다양화의 성과분석”, 『한국행정학보』 35(4): 297~316,
- 최병대, 2002, “지방자치단체 환경기초시설 민간위탁의 성과 평가: 서울시 탄천하수처리장을 중심으로”, 『한국지방자치학회보』 14(1): 159~179.
- 최용환·손희준, 2003, “지방자치단체 민간위탁사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로”, 『지방행정연구』 17(1): 159~180.
- 최항순, 2003, “사회복지시설 민간위탁제도의 개선방안: 성남시 사회복지관을 중심으로”, 『중앙행정논집』 17(2): 197~219,
- 최홍석, 2002, “기초지방자치단체의 공공서비스 전달 방법 연구: 비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로”, 『도시행정학보』 15(2): 1~23.
- 허남식, 2001, “지방공공서비스 민간위탁의 효율적 집행에 관한 연구”, 『지방정부연구』 5(2): 195~219,
- 허만형·정윤수, 2001, “서울특별시 민간위탁의 효과성 평가: 복지시설”, 한국행정학회 동계학술대회,
- 황해신, 2005a, “계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향”, 『한국행정논집』 17(1): 1~35.
- 황해신, 2005b, “공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구”, 『한국행정학보』 39(1): 65~88.
- Baker, George P, 1992, “Incentive Contracts and Performance Measurement”, *Journal of Political Economy*, 100(3): 598~614.
- Brown, Trevor L, and Matthew Potoski, 2003, “Contract~Management Capacity in Municipal and County Governments”, *Public Administration Review* 63(2): 153~164.
- Campbell, Carol R, 1998, “Privatization, Profits and Publicity: The New Trinity”, <<http://www.mdle.com/WrittenWord/ccampbell/carol9.htm>>
- GAO, 2002, *Contract Management: Guidance Needed for Using Performance~Based Service Contracting*, Washington D.C.: United States General Accounting Office.
- GAO, 1997, *Privatization: Lessons Learned by State and Local Governments*, Washington D.C.: United States General Accounting Office.
- Hilke, John, 1993, *Cost Savings from Privatization: A Compilation of Study Findings*, Los Angeles: Reason Foundation

- Idelovitch, Emanuel and Klas Ringskog, 1995, *Private Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America*, The World Bank.
- Kikeri, Sunita, John Nellis, and Mary Shirley, 1992, "Privatization: Eight Lessons of Experience, World Bank". <<http://www.worldbank.org/html/prddr/outreach/or3.htm>>
- Martin, Brendan, 1997, "Privatisation Creates More Problems than It Tackles", <<http://www.world-psi.org/english/focus/articles/privatisation.html>>
- McEntee, Gerald W. and William Lucy, 1997, "An Examination of the Contracting Out of State and Local Government Services", American Federation of State, County and Municipal Employees, AFL-CIO, <http://www.afscme.org/afscme/wrkplace/sale_01.htm>
- OECD, 2003, *Privatising State-Owned Enterprises*, Paris.
- OECD, 2002, *Recent Privatisation Trends in OECD Countries*, Paris.
- OECD, 2001, *Recent Privatisation Trends*, Paris.
- Rondinelli, Dennis A., 1995, "Privatization and Economic Transformation: The Management Challenge," in Joseph Prokopenko(ed.), *Management for Privatization: Lesson from Industry and Public Services*, Geneva: International Labour Office.
- Roth, Gabriel,, 1987, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford University Press.
- Savas, E, S, 1987, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Sprinkle, Geoffrey B, 2000, "The Effect of Incentive Contracts on Learning and Performance", *The Accounting Review*, 75(3): 299~326.
- Stainback, John, 1993, *Designing Comprehensive Privatization Programs for Cities*, Los Angeles: Reason Foundation.

원 고 접 수 일 : 2006년 12월 5일

1차심사완료일 : 2006년 12월 13일

최종원고채택일 : 2006년 12월 26일