

서울시 민간위탁 평가체계에 관한 연구: 민간위탁 평가제도 개선을 중심으로*

강병준** · 윤건*** · 윤민석****

Enhancing Contracting-out Evaluation Systems in the Seoul Metropolitan Government*

Byoung Jun Kang** · Kun Yoon*** · Min Sek Yoon****

요약 : 본 논문은 민간위탁 사업의 성공을 위해 정부의 위탁계약 관리능력이 중요함을 인식하고 민간위탁 사업의 성과 중심의 평가체계 구축에 필요한 현행 서울시의 민간위탁 평가제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 서울시에서는 대규모 민간위탁 사업이 추진되고 있지만, 다른 지방정부와 마찬가지로 평가시스템이 제대로 구축되지 못하고 있다. 본 논문에서는 서울시의 민간위탁 사업을 중심으로 민간위탁 사업현황을 분석하고 민간위탁 평가체계를 재구축하는 데 필요한 평가제도 개선 방안을 제시하고자 하였다. 분석 결과를 바탕으로 서울시 민간위탁 평가제도 개선을 위한 정책제언을 3가지 측면에서 제시하였다. 첫째, 평가주체 측면에서는 장기적으로 민간전문가를 중심으로 하는 독립된 민간위탁 평가전담기관을 운영할 필요가 있다. 둘째, 평가내용과 방법 측면에서는 효율성과 공공성 기반의 성과평가 방식이 강화되어야 한다. 셋째, 평가결과의 활용 측면에서는 평가결과를 활용할 수 있는 제도적 근거 마련, 평가결과의 신뢰성을 높이는 노력, 모니터링 기초자료로 활용, 종합성과평가에서 인센티브 및 페널티 제도 도입 등이 필요하다.

주제어 : 민간위탁 평가체계, 평가제도 개선, 사례연구, 서울시

ABSTRACT : This study aims to review the existing contracting-out evaluation system in the Seoul Metropolitan Government (SMG) and propose some policy implications to develop it. The SMG has often used the method of contracting-out in order to implement policies more efficiently. Nonetheless it has not established proper evaluation system like other local governments. It need to develop good evaluation system in order to enhance many contracting-out projects. This study focuses on how to create better evaluation system in the SMG, revealing institutional problems and offering some suggestions. First, in the aspect of evaluators, it should create an independent evaluation institution which consists of private evaluation experts. Second, for ‘what and how to evaluate’, it need to strengthen performance-based evaluation focusing on efficiency and publicness. Third, in the aspect of feedback, it should complement concerning legal basis on which results of the evaluations are applied to the next contracting-out projects and evaluations, make the results more trustworthy, and deploy better incentive system based on performances.

Key Words : contracting-out, evaluation, case study, Seoul City

* 본 논문은 「서울시 민간위탁 종합적 제도개선을 위한 연구」 보고서의 일부를 발췌한 것이며, 2014년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문을 수정·보완한 것입니다. 논문의 심사과정에서 귀중한 코멘트를 해주신 익명의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다. 특별히, 자료 조사 과정에서 귀중한 도움을 주신 서울연구원의 서명희 연구원께도 깊은 감사를 드립니다.

** 한국행정연구원 초청연구위원(Visiting Fellow, The Korea Institute of Public Administration)

*** 한국행정연구원 초청연구위원(Visiting Fellow, The Korea Institute of Public Administration)

**** 서울연구원 도시사회연구실 부연구위원(Associate Research Fellow, Dept. of Urban Society, The Seoul Institute),
교신저자(E-mail: msyoon@si.re.kr, Tel: 02-2149-1016)

I. 문제의 제기

민간위탁은 행정기관이 공급하던 서비스를 법률에 근거한 계약을 통해 민간이 대신 공급하도록 하는 것이다. 정부가 이러한 민간위탁 방식을 도입한 것은 예산을 절감하고, 공공서비스를 효율적으로 공급하기 위함이다. 즉, 과도하게 팽창된 공공부문을 축소하여 정부가 지출해야 하는 예산을 줄이고, 정부보다는 해당 분야에 전문성을 가진 민간이 서비스를 공급하는 것이 더 효율적이라는 것이다. 실제 민간위탁은 공공부문의 증가하는 행정서비스 수요에 부응하고, 한정적인 정부 예산을 절약하며, 행정서비스의 질적 수준을 향상시키는 효과적인 방식으로 인정받고 있다(Walsh & Davis, 1993; Brudney et al., 2005).

그러나 민간위탁 방식이 늘 성공적인 것만은 아니다. Savas(2000)는 민간위탁이 긍정적인 성과를 나타내기 위해서는 해당 서비스가 구체적인 성격을 가져야 하고, 다수의 민간기업 참여를 통한 경쟁 환경의 조성, 정부가 계약된 기업의 성과를 감독하고 평가할 수 있는 가능성과 계약서에 서비스 수행과 관련된 내용들의 명시와 이행요건이 제시되어야 한다고 주장하였다. OECD(2011)는 성공적인 민간위탁의 조건으로 최고관리자의 지지, 직원 고려, 성과 중심의 서비스 내용, 감독과 모니터링의 구축, 위탁기관과 수탁기관 간의 협력, 수탁기관 선정 시 공정성 확보, 관련 공공기관의 내부 입찰 기회, 서비스의 분할과 입찰과정의 간소화를 통한 경쟁 환경 조성, 정부의 위탁관련 정보보유 등을 제안하고 있다. 황혜신(2005)은 민간

위탁을 통한 공공서비스의 효율적 전달을 위해서는 다양한 요인들이 구비되어야 하며, 특히 성과 중심의 계약내용과 정부의 계약관리 능력이 중요하다고 지적하고 있다. Brown & Potoski(2003), 김용훈·이환성(2009), 김광석(2011) 등은 민간위탁의 성공 요인으로 평가능력을 포함한 정부의 계약관리 능력이 중요하다고 제시하고 있다.¹⁾

따라서 민간위탁의 성공을 위해서는 위탁 당사자로서의 정부의 위탁계약 관리가 중요하며, 특히 민간위탁의 성과 중심의 관리가 필요함을 알 수 있다. 정부의 적절한 성과관리가 이루어지지 않으면 민간위탁의 성공을 담보하기 어렵다. 실제 민간위탁에 관한 선행연구들도 초기에는 민간위탁의 도입요인에 초점을 맞추었다면 최근에는 민간위탁의 성과에 초점을 맞추는 경향이 강하다. 이러한 현상으로 민간위탁의 성과평가에 대한 연구, 그 중에서도 성과측정에 대한 연구가 많아지고 있다. 민간위탁의 성과로는 민간위탁 사업으로 인하여 발생하는 정부의 책임성이나 수혜자인 시민의 만족도(Mulgan, 1997; Yang & Holzer, 2006), 민간위탁 사업이 가지는 공공성과 기업성(Kim, 2007; 조임곤, 2006) 등이 주로 논의되고 있다. 민간위탁 성과평가는 민간위탁 사업이 목적으로 하는 여러 가치가 실제 달성되었는지를 확인할 수 있게 한다는 점에서 매우 중요하다고 할 것이다.

다만, 최근의 민간위탁 성과평가 연구들은 성과측정에 초점을 맞추면서 평가 자체에 대한 논의가 부족한 것으로 보인다. 즉, 미시적이고 협소한 성과측정에 초점을 맞추면서 평가의 투입, 변환, 산출의 거시적 평가체계에 대한 검토가 부족한 것이

1) 이상의 학자들에 의하면 민간위탁 사업 운용에서 정부의 계약관리 능력은 실행가능성 사정능력의 서비스 생산과 공급에 관한 의사결정 능력, 집행능력으로 입찰, 공급자 선정, 계약협상 능력, 평가능력으로 계약 이행결과의 평가능력으로 구성된다.

다. 성과측정은 평가의 주체와 대상에 따라 달라질 수 있으며, 측정된 결과는 환류되어 민간위탁의 성공 가능성을 높이는 증거로 활용되어야 한다. 따라서 성과측정을 포함한 평가체계 전반에 대한 검토가 매우 중요하다고 할 것이다.

민간위탁의 평가체계가 확립되지 않은 대부분의 지방정부는 경영평가 방식을 통해 민간위탁 사업의 지속성을 판단하고 있다. 그러나 기존의 경영평가 방식 민간위탁 평가는 사업의 효과성이나 책임성, 투명성 등을 측정하기 어렵다는 문제가 있다(김용동, 2011; Liu et al., 2007; Yang et al., 2010). 또한 실제 현장에서도 민간위탁으로 운용되는 사업의 수행에 대한 명확한 평가기준이나 평가 장치가 마련되어 있지 않아 평가방식의 개선이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(전북매일신문, 2014년 10월 27일자; 금강일보, 2014년 12월 21일자).

본 논문은 민간위탁 사업의 성공을 위해서는 정부의 위탁계약 관리능력이 중요함을 인식하고 민간위탁 사업의 성과 중심 평가체계 구축에 필요한 민간위탁 평가제도 개선 방안을 제시하고자 한다. 서울시에서는 대규모 민간위탁 사업이 추진되고 있지만, 다른 지방정부와 마찬가지로 객관적이고 체계적인 평가시스템이 제대로 구축되지 못하고 있다. 따라서 본 논문에서는 서울시의 민간위탁 사업을 중심으로 민간위탁 사업현황을 살펴보고, 다음으로 서울시의 민간위탁 체계 분석을 통해 기존 민간위탁의 문제점을 분석함으로써 성과 중심의 민간위탁 평가체계를 재구축하는 데 필요한 평가제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 민간위탁 평가체계 논의 및 선행연구 검토

1. 민간위탁 평가체계 논의

민간위탁은 효율성이나 공공성 제고 등을 위해 일정한 정부의 업무를 민간이 수행하도록 하는 정부의 정책수단 중 하나이다. 오늘날 민간위탁은 중앙정부나 지방정부를 막론하고 다양한 정책 분야에서 광범위하게 활용되고 있다. 민간위탁이 공공서비스 생산을 위한 실제적이고 효율적인 대안으로 대두하고 있는 것이다(Bish & McDavid, 1988).

그러나 실제로 민간위탁이 그 목적인 바를 달성하고 있는지는 의문이다. 민간위탁의 실패 가능성은 여러 연구(손희준·최용환(2003), 배순자(2003), 추병주·정운수(2009) 등)에서 제시되고 있다. 따라서 민간위탁의 실패를 막고 성공할 수 있도록 적절한 조치가 필요하다. 민간위탁 평가는 이러한 조치 중 하나라고 볼 수 있다. 즉 다양한 민간위탁 사업의 과정과 결과에 대한 평가와 환류를 통해 민간위탁이 실제로 의도한 바를 실현하도록 도울 수 있는 것이다. 이에 따라 민간위탁의 성과를 확인하기 위한 평가 연구가 활발하게 이루어지고 있다(유길상, 2010; Liu et al., 2007; Yang et al., 2010).

민간위탁 평가가 제대로 이루어지기 위해서는 민간위탁 평가체계가 제대로 갖추어져야 한다. 김준한(2002)에 의하면, 평가체계는 기본적으로 평가와 관련된 투입, 변환, 산출로 구성된다. 평가체계에서 투입은 평가 대상으로서의 사업 혹은 프로그램 추진체제와 밀접히 연관된다. 변환은 평가의 주체, 목적, 대상 및 내용, 절차 및 방법, 시기 등이 중요하다. 마지막으로 산출은 평가의 결과로서 평

가체계의 투입이나 변환, 혹은 사업의 추진체계에 환류되어 영향을 미친다. 이러한 논의를 적용하면 민간위탁 평가체계는 민간위탁 평가와 관련된 투입, 변환, 산출을 의미하며, 투입은 민간위탁 사업의 추진체계, 변환은 민간위탁 평가의 주체, 목적, 대상 및 내용, 절차 및 방법, 시기, 산출은 민간위탁 평가의 결과로서 환류를 의미한다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 민간위탁 평가와 직접적으로 관련되는 변환과 산출과정에 초점을 맞추어 평가의 주체, 평가의 내용과 방법, 평가결과 활용의 세 가지 측면에서 검토하고자 한다.

2. 선행연구의 검토

우리나라의 민간위탁 연구는 크게 민간위탁에 영향을 미치는 요인에 관한 연구와 민간위탁이 영향을 미치는 결과에 관한 연구로 구분할 수 있다. 강성철(2007), 박순애(2009), 김주애(2012) 등은 정부가 민간위탁을 도입하게 되는 배경을 연구하였으며, 이삼주·고승희(2003), 유미년 외(2009), 유금록(2009), 김용훈·이환성(2009), 강황선·김미선(2010), 김인(2011) 등은 민간위탁이 가져온 결과로서의 효율성과 효과성을 논의하였다. 민간위탁에 대한 평가 연구는 기본적으로 후자의 연구들에 속한다고 할 수 있다. 이는 민간위탁이 성과를 나타냈는지 여부를 분석하는 것 자체가 평가의 일환이기 때문이다.

민간위탁 평가 연구들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 민간위탁 평가 관련 선행연구들은 크게 평가과정에 초점을 맞추는 연구와 평가결과에 초점을 맞추는 연구로 구분할 수 있다. 우선 평가과정 연구는 다음과 같다. 평가과정 연구들은 다시 평가의 가치에 초점을 맞추는 연구, 평가지

표 개발에 초점을 맞추는 연구, 평가의 주체와 대상에 초점을 맞추는 연구로 구분할 수 있다.

첫째, 평가과정에서 추구해야 하는 가치에 초점을 맞추는 연구들이 있다. Bish & McDavid (1988)는 민간위탁 정부서비스에 대하여 프로그램 평가의 관점을 적용하였는데 이때 특히 평가의 공정성을 강조하였다. 이 연구는 민간위탁 정부서비스에서 프로그램 평가 능력이 중요한 역할을 할 것을 제안하였다. 민간위탁은 공공서비스 생산을 위한 실제적이고 효율적인 대안으로 대두되고 있다. 민간위탁 과정의 주요 단계는 프로그램 평가 역량을 활용하는 좋은 기회를 제공한다. 더욱이 계약자들은 공정한 입장에 있고, 프로그램 관리자는 자신들의 프로그램 평가에 관여했을 때 발생하는 문제로 인한 갈등 없이 프로그램을 평가하고 감시할 수 있다. 즉, 민간위탁 평가의 공정성을 주장하고 있다. Terman & Yang(2010)은 미국에서 민간위탁 성과측정 도구의 정치성을 강조하였다. 이 연구는 정부가 성과측정과 민간위탁의 활용이라는 문제에 직면하고 있다는 것을 설명한다. 이러한 문제들은 정부에서 성과의 투명성과 책임성 문제를 가져왔다. 성과측정 도구는 부시 행정부에서 사용되었고, 성과측정 도구는 민간위탁 계약과 제3부문에서 사용되는 특별한 성과측정을 포함한다. 성과측정 도구는 정치화된 성과측정 도구로 나타나고 있다고 설명하고 있다. 조임곤(2006)은 서울시 민간위탁 성과 평가 연구에서 공공성과 기업성 관점에서 다양한 민간위탁 공공서비스를 평가하였다. 민간위탁 성과평가 모형은 공공성과 기업성을 중심으로 구분하였다. 공공성의 평가지표로는 신뢰성, 책임성, 대시민 서비스 등이 설정되었다. 기업성은 장래성, 재정운영 효율성, 인력, 조직운영 효율성을 설정하였다. 분석결과 사회복지

시설은 공공성이 증시되었고, 폐기물 회수시설과 사회보장시설은 공공성이 약한 것으로 나타났다. 기업성은 한강시민공원이 높았고, 하수처리시설, 의료시설, 사회보장시설은 낮은 것으로 나타났다.

둘째, 평가지표 개발에 초점을 맞추는 연구들이 있다. 김광석(2011)은 대구시 민간위탁사무 성과 평가지표 개발 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 평가지표 개선안으로 운영성과 평가 결과와 재계약의 연계, 조례·규칙 등에 수탁기관 선정 관련 규정의 구체화 필요, 민간위탁 성과평가를 위해 위탁계약의 구체화와 계약관리 능력 배양 필요, 성과계약에 기초한 기관별 특성을 반영한 사업목표 설정, 주민의 입장에서 평가에 참여할 수 있는 기회 제공, 평가지표 단계의 보완을 통해 사업목적에 합당한 지표 개발, 위탁사무별 적정 제재기준 마련 등을 제시하였다. 김용동(2011)은 민간위탁 시설 운영 평가지표 개발 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 평가 제도를 체계화하기 위해 평가대상 기관의 범주화, 평가지표 개발(효율성, 효과성, 조직혁신, 공공성), 평가정의서 개발 등을 제시하였다. 또한 정책제언으로 공공기관의 지속적 지도 감독, 성과중심 계약, 개별사업에 대한 평가지표를 통한 평가, 평가위원의 전문성 제고 등을 제안하였다. Kim(2007)은 민간위탁 공공서비스의 시민 만족 측정 연구를 수행하였다. 이 연구는 SERVQUAL 방법을 사용하였고, 신뢰성, 확신성, 공감성, 반응성, 유형성 등의 다섯 가지 차원을 서비스 질 측정에 활용하였다. 분석결과 민간위탁 공공서비스의 서비스 품질을 측정하기 위해서는 SERVQUAL 방법이 적절하다는 것을 확인하였다.

셋째, 평가주체와 대상에 초점을 맞추는 연구들이 있다. Yang et al.(2010)은 타이완의 민간위탁 성과평가에서 민간계약자와 공무원의 인식 비교

를 연구하였다. 이 연구는 보호자로서의 공무원과 관료적 포획이론에 근거하여 공무원과 민간계약자의 둘 사이에 서로 다른 주장을 할 수 있다는 것을 설명하고 있다. 분석결과는 중앙정부 공무원이 모든 계약자와 지방정부 공무원보다 민간위탁의 성과에 대해 낮은 평가를 받는다는 것을 보여주고 있다. 또한 보호자로서의 공무원과 관료 포획이론은 공무원을 설명하는 데 보편적으로 적용되지는 못했다.

다음으로 평가 결과에 초점을 맞추는 연구들이 있다. 이 유형의 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 민간위탁사업 전체를 평가하고 이를 기초로 대안을 제시하는 연구들이 있다. 손희준·최용환(2003)은 민간위탁의 문제점으로 선정단계의 문제점, 공급단계의 문제점(비용절감 효과의 미비성, 서비스 질의 하락), 관리단계의 문제점(집행과정상 감독의 미비, 예산지원 결과에 대한 평가미비) 등을 제시하였다. 민간위탁 제도의 개선방안으로는 선정단계의 개선(경쟁체제의 도입, 민간위탁 전담 조직의 설치), 공급단계의 개선(보조금의 적정화, 요금체계의 적정화, 위탁업체의 전문성 확보 등을 제안하였다. 또한 관리단계의 개선방안으로는 위탁사업에 대한 지도·감독 강화, 관련기관 간의 긴밀한 협조체제의 구축 등을 제시하였다. 한편, 평가 및 환류단계의 개선방안으로 주민만족도 제공방안 및 환류기능의 강화, 지방자치단체의 위탁평가가능 강화와 평가위원회 구성 등을 제안하였다. 추병주·정윤수(2009)는 민간위탁의 단계별 운영실태 분석에서 선정 및 계약, 운영, 성과평가로 구분하여 연구하였다. 분석결과 민간위탁 선정과 계약 단계에서 입찰업체 간 경쟁 부족, 민간위탁 운영단계에서는 서비스에 대한 지도·감독 부족과 체계적인 지도·감독 미흡, 민간

위탁 성과단계에서는 민간위탁 성과관리 미실시가 문제점으로 나타났다. 유길상(2010)은 직업훈련 관련 민간위탁 사업 평가 연구에서 기존의 직업훈련 민간위탁의 이론적인 성공조건 충족 여부를 분석하였다. 이 연구는 직업훈련 민간위탁의 이론적인 성공조건을 어느 정도 충족하고 있는지를 분석하였다. 분석결과 효과적인 인센티브 메커니즘의 구축 중 민간위탁 훈련사업 참여 동기부여만을 충족하고, 효율적인 정보메커니즘의 구축, 합리적인 통제 메커니즘의 구축은 모두 미흡한 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 민간위탁 시장의 불확실성 축소, 훈련대상자의 적합성 제고, 수강생에 대한 동기부여, 훈련참여자의 적극성 강화, 위탁훈련 거래비용 최소화 등이 필요하다고 지적하였다.

둘째, 민간위탁의 효과성에 초점을 맞추는 연구들이 있다. 배순자(2003)는 행정서비스 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 합의 연구에서 전주시 민간위탁 사업 주민만족도를 평가하였다. 평가항목은 시설 및 환경, 서비스의 내용과 질, 프로그램 구성, 운영 및 관리로 구성하였다. 평가결과는 이미 시행 중인 행정서비스의 주민만족도가 저하되었고, 공공도서관의 민간위탁은 한계가 존재하는 것으로 나타났다. Liu et al.(2007)은 개발도상 국가에서 주요 의료서비스의 민간위탁 효과성에 관한 연구를 수행하였다. 이 연구는 주요 의료서비스의 민간위탁 효과성을 검토하는 것으로 저소득 국가의 의료시스템 성과와 프로그램의 영향을 분석하였다. 의료서비스를 개선하는 데에는 형평성과 같은 다른 성과의 특성이 효과적이다. 게다가 민간위탁의 전 조직에 걸친 효과는 긍정적이거나 부정적일 수 있다. 또한 민간위탁의 맥락에 따라서 성공적인 변화에 큰 영

향을 미치는 것은 조정에 대한 설계특징이나 집행되는 것에 따라 달라질 수 있다는 것을 설명하고 있다. Yang & Holzer(2006)는 성과와 신뢰 간 관계를 살피고 이것이 성과측정에 주는 함의를 연구하였다. 이 연구는 정부성과의 의미를 측정하고 개념화의 의미를 신뢰와 성과 간의 관계를 통해 증명하였다. 이러한 관계는 민간위탁 서비스에서도 나타나고 있으며, 성과측정은 정부성과에 대한 시민의 인식이 개선되었다는 것을 시민참여 평가 과정을 통해 개선될 수 있다고 설명한다. 또한 이러한 결과는 체계적이고 통합된 참여 과정을 통해 달성될 수 있다고 주장한다.

민간위탁 평가 연구들은 실제 민간위탁의 평가의 발전, 나아가 민간위탁 사업의 발전에 실제적 도움을 주고 있다는 의의가 있다. 그러나 이러한 민간위탁 평가 연구들은 일정한 한계가 있는 것으로 보인다. 우선 지금까지 민간위탁 평가 연구들이 평가결과에 초점을 맞추면서 평가 과정적 관점의 연구 자체가 부족하다는 문제가 있다. 민간위탁의 문제점이 발견되기 위해서는 일정한 평가가 필요한데, 평가방법이 제대로 되지 않으면 그 결과도 신뢰하기 어렵다는 점에서 평가과정에 대한 연구는 매우 중요하다고 할 수 있다. 그리고 지금까지의 과정적 관점의 민간위탁 평가 연구에서는 평가과정의 가치나 지표와 같은 미시적 관점에 초점을 맞추면서 평가체계와 같은 평가 전반의 거시적 관점이 부족하였다고 본다. 민간위탁에 대한 평가가 객관적이고 책임성 있게 이루어지기 위해서는 평가주체와 대상, 평가내용과 방법, 평가결과 활용의 전반적인 평가체계에 대한 검토가 필요하다고 할 때 미시적 관점의 연구는 이를 충족시키지 못하는 문제가 있다. 본 논문에서는 서울시 민간위탁 사례를 중심으로 평가체계 연구를 수행

함으로써 보다 현실적인 민간위탁 평가제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

3. 연구의 분석틀

본 논문은 민간위탁 사업의 성공을 위해 정부의 위탁계약 관리능력이 중요함을 제시하였다. 또한 민간위탁 사업의 성과 중심 평가체계 구축을 위한 민간위탁 평가제도 개선방안을 제시하는 것이 목표이다. 서울시에서는 다른 지방정부에 비해 상대적으로 대규모 민간위탁 사업이 수행되고 있다. 그러나 다른 지방정부와 마찬가지로 민간위탁 평가시스템이 명확하게 구축되지 못하고 있음을 발견하였다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해서 평가주체, 평가내용과 방법, 평가결과의 활용 등의 측면에서 민간위탁 평가체계가 성과 중심의 평가체계로 구성되어 있는지를 분석해 보는 것이다. 즉, 민간위탁 평가과정에서 서울시의 기존 민간위탁 평가체계 분석, 현행 민간위탁 대표사례 분석, 민간위탁 평가체계 인식 분석, 민간위탁 평가체계의 문제점 분석을 실시하도록 한다. 그리고 설문조사는 공무원과 수탁기관을 대상으로 현행 민간위탁 평가체계 인식에 관한 설문조사를 실시함으

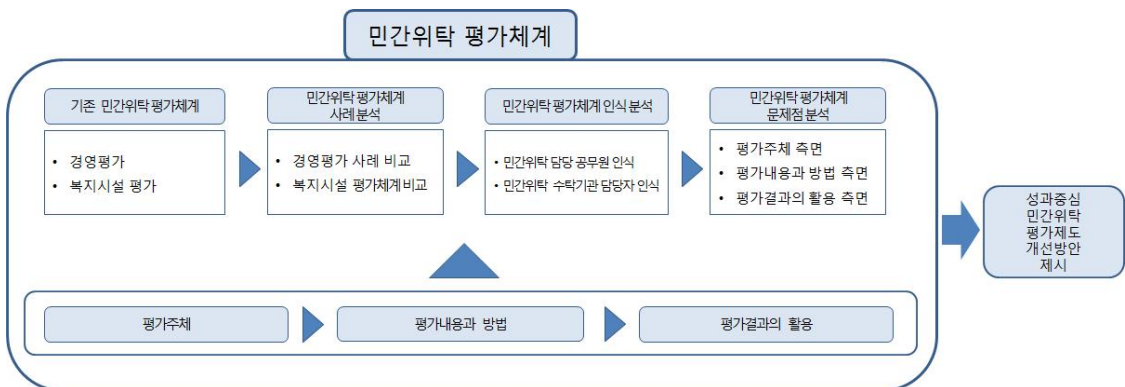
로써 분석결과를 통해 민간위탁 평가제도 개선 자료로 활용하고자 한다. 설문조사는 현행 민간위탁에 대한 담당 공무원과 수탁기관의 현실을 파악할 수 있는 유용한 자료라고 판단된다. 따라서 본 논문에서는 서울시의 민간위탁 사업을 중심으로 민간위탁 사업현황을 분석하고 성과중심의 민간위탁 평가체계를 재구축하는 데 필요한 민간위탁 평가제도의 개선방안을 제시하는 것이다. 이러한 성과 중심의 평가체계 분석을 통한 민간위탁 제도 개선방안 도출을 위한 연구 분석틀은 아래 <그림 1>과 같다.

Ⅲ. 서울시 민간위탁 현황 및 평가체계 분석

1. 서울시 민간위탁 현황 분석

1) 일반 현황

서울시는 다양한 민간위탁 사업을 수행하고 있다. 2014년 11월 1일 기준 서울시 민간위탁 현황 자료를 분석해보면 서울시는 356개의 민간위탁 사업을 수행하고 있어 다양한 민간위탁을 활용하고 있음을 알 수 있다. 다만 특정 부서에서의 활용도가 높게 나타나고 있다. <표 1>은 부서별 민간위



<그림 1> 연구의 분석틀

〈표 1〉 서울시 민간위탁 부서별 사업 수 현황(2014년)

부서명	빈도	퍼센트	부서명	빈도	퍼센트
복지건강본부	109	30.8	행정국	4	1.1
문화체육관광본부	76	21.5	주택건축국	3	0.8
여성가족정책실	39	11.0	물재생센터	2	0.6
경제진흥본부	32	9.0	보건환경연구원	2	0.6
상수도사업본부	25	7.1	시민소통기획관	2	0.6
기후환경본부	12	3.4	인재개발원	2	0.6
도시교통본부	11	3.1	기획조정실	1	0.3
도시안전본부	9	2.5	서울역사박물관	1	0.3
공원녹지사업소	7	2.0	서울혁신기획관	1	0.3
한강사업본부	6	1.7	정보기획관	1	0.3
체육시설관리사업소	4	1.1	푸른도시국	1	0.3
평생교육정책관	4	1.1			

출처: 서울시 민간위탁 현황(2014년 11월 1일) 내부자료

탁 사업 수 빈도를 보여주고 있다. 복지건강본부, 문화체육관광본부, 여성가족정책실, 경제진흥본부 등의 순으로 민간위탁 사업수 빈도가 높고, 서울역사박물관, 정보기획관, 푸른도시국 등의 빈도는 낮다. 정책분야별로 보면 복지건강본부나 여성가족정책실 등 복지 관련 부서의 민간위탁 활용도가 높다. 따라서 이러한 복지 관련 부서의 민간위탁 평가 필요성이 높다고 할 수 있다.

2) 예산별 현황

〈표 2〉를 보면, 2014년 민간위탁 예산 규모는 약 4,170억 원이다. 부서별로 보면 기후환경본부가 가장 많고 도시안전본부, 주택건축국, 푸른도시국 순으로 나타나고 있다. 이들 네 개 부서는 각각 100억 원 이상의 예산을 운용하고 있다. 반대로 체육시설관리사업소, 한강사업본부, 보건환경연구원, 인재개발원 등은 1억 원 이하의 예산을 운용하고 있어 매우 적은 민간위탁 예산을 보여주고

〈표 2〉 서울시 민간위탁 부서별 예산 현황(2014년)

구분	평균(단위: 천 원)	퍼센트	구분	평균(단위: 천 원)	퍼센트
기후환경본부	26,035,850	23.7	문화체육관광본부	1,180,604	1.1
도시안전본부	21,640,919	19.7	상수도사업본부	1,120,079	1.0
주택건축국	17,053,741	15.5	여성가족정책실	598,844	0.5
푸른도시국	11,425,346	10.4	평생교육정책관	543,690	0.5
시민소통기획관	9,692,116	8.8	서울역사박물관	430,000	0.4
도시교통본부	5,904,071	5.4	공원녹지사업소	398,571	0.4
물재생센터	3,181,000	2.9	정보기획관	277,570	0.3
경제진흥본부	2,723,013	2.5	인재개발원	99,454	0.1
서울혁신기획관	2,285,820	2.1	보건환경연구원	95,000	0.1
기획조정실	2,163,840	2.0	한강사업본부	63,179	0.1
행정국	1,514,594	1.4	체육시설관리사업소	-	-
복지건강본부	1,326,671	1.2			

출처: 서울시 민간위탁 현황(2014년 11월 1일) 내부자료

있다. 정책 분야별로 보면 기후환경본부, 푸른도시국, 물재생센터 등의 환경 관련 부서가 많고, 교통이나 주택 등의 국토교통 관련 부서, 안전 관련 부서 등의 민간위탁 운용 예산이 많다. 복지건강본부나 여성가족정책실, 평생교육정책관과 같은 복지나 교육 관련 부서의 민간위탁 예산 규모는 상대적으로 적다. 따라서 환경 관련 부서, 국토교통 관련 부서도 민간위탁 평가의 필요성이 높다고 할 수 있다. 특히, 이들 부서는 예산의 관점에서 효율성 평가가 더 중요하게 부각될 것이다.

3) 유형별 현황

〈표 3〉에서 민간위탁 유형별 사업수 빈도로 보면 예산지원형이 약 90%로 대부분을 차지한다. 수익창출형은 사업 수도 미미하지만 이마저도 아직 공개모집 중으로 예산의 투입은 이루어지지 않고 있다. 사무형과 시설형을 비교해보면 시설형(사업 수 빈도)이 두 배 정도 많은 것으로 나타나고 있다. 계약방식으로 보면 2014년에는 재계약이 반 정도를 차지하고 신규계약은 공개모집이 대부분을 차지하고 있다.

2. 기존 서울시 민간위탁 평가체계

서울시 민간위탁 사업을 담당하는 출연기관(33개), 투자기관(24개)은 공공기관 및 준공공기관 경영평가를 받는다. 그러나 이는 각 기관의 리더십과 경영효율 평가로 성과평가로 보기 어렵다. 민간위탁 복지시설은 보건복지부와 여성가족부에서 서비스 대상별로 기관평가를 실시한다. 서울시에서 민간위탁하고 있는 복지시설의 운영 및 실적을 평가하는 것으로 민간위탁의 경영평가를 대체하는 경향이 있다. 이 또한 민간위탁 성과평가를 직접적인 목표로 한 평가는 아니다.

1) 평가주체

지금까지 서울시의 민간위탁 평가는 크게 민간위탁 사무에 대한 경영평가와 복지시설 평가로 구분되어 시행되었다. 우선 민간위탁 사무의 경영평가에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 서울시 민간위탁 조례는 민간위탁 사무 중에서 경영평가가 필요한 사무를 따로 선정하여 경영평가를 실시할 수 있도록 하였다. 기존 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제18조²⁾에 따르면 “시장은 위

〈표 3〉 서울시 민간위탁 유형별 현황(2014년)

구분		사업수 빈도	퍼센트	평균 예산 (단위: 천원)
수익창출형 vs 예산지원형	수익창출형	35	9.8	0
	예산지원형	321	90.2	3,268,132
사무형 vs 시설형	사무형	120	33.7	2,124,046
	시설형	236	66.3	3,379,509
계약방식	공개모집	148	41.6	863,498
	수의계약	26	7.3	2,933,305
	재계약	182	51.1	4,668,545
합계		356	100.0	

출처: 서울특별시 민간위탁 현황(2014년 11월 기준) 내부자료

2) 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제18조

탁업무 중 경영평가가 필요한 사무를 따로 선정하여 경영평가를 실시”할 수 있고, “시장은 경영평가 결과를 운영평가위원회에 보고”해야 한다.

민간위탁 운영평가위원회는 서울시 민간위탁 평가의 최상위 기구라고 할 수 있다. 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제5조는 민간위탁 사무의 선정이나 운영상황 평가 등의 심의를 위한 목적으로 민간위탁 운영평가위원회를 설치하도록 의무화하고 있다. 민간위탁 운영평가위원회의 기능은 다음과 같다. 첫째, 민간위탁 대상사무의 선정을 심의한다. 둘째, 수의계약 방법으로 수탁기관을 선정하는 경우 사전 심의를 수행한다. 셋째, 위탁기간을 연장하여 재계약하는 경우 수탁기관의 적정여부를 판단한다. 넷째, 경영평가의 대상 사무를 선정하고 평가결과를 보고받는다.

다음으로 복지시설 평가의 주체는 다음과 같다. 사회복지사업법은 복지시설 평가를 적시하고 있다. 사회복지사업법³⁾ 제43조의2 제1항에 의하면 보건복지부장관과 시·도지사는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하고, 그 결과를 공표하거나 시설의 감독·지원 등에 반영할 수 있으며 시설 거주자를 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다. 복지시설을 민간위탁하게 되면, 위탁주체인 서울시는 시설을 설립하고 예산을 지원하며 행정기관으로서 관리감독의 책임을 진다. 수탁기관인 복지시설은 민간위탁금을 받는 민간위탁 기관인 동시에 보건복지부 및 여성가족부에 등록된 복지시설로, 예산과 관리감독은 서울시와 자치구에 의하며, 보건복지부와 여성가족부의 평가 및 지도감독의 대상이 된다.

2) 평가내용과 방법

경영평가의 내용은 다음과 같다. 첫째, 위탁시설 혹은 사무의 운영실적과 효과를 평가한다. 둘째, 위탁 협약 시 제시한 ‘위탁사무의 서비스 제고 등에 대한 기준’을 포함한 경영평가 지표의 달성 성과를 평가한다. 셋째, 수탁기관의 재정부담 실적을 평가한다. 넷째, 시설운영의 투명성 제고, 이용자 만족도 제고, 시설운영직원 전문성 향상 등을 포함한 사무 운영 개선 노력 전반에 관한 사항을 평가한다. 다섯째, 수탁기관 근로자 근로여건, 복지현황, 이직률 등 근로자 처우 정도를 평가한다. 여섯째, 우수사례, 문제점 및 대책, 개선·건의 사항 등을 제시한다.

이러한 평가는 평가지표 및 내용, 평가방법 등을 포함한 별도의 평가계획을 수립하여 주관부서에서 실시한다. 평가위원은 가능한 한 외부위원의 참여 또는 공신력 있는 기관에 의뢰함으로써 객관성을 확보하고자 한다. 이러한 경영평가는 위탁기간을 연장(재계약)하고자 하는 경우에는 3년마다 의무적으로 실시하며, 민간위탁 운영평가위원회 심의 의뢰 전, 위탁만료 5개월 전까지 평가를 완료해야 한다.

다음으로 복지시설의 평가 내용과 방법은 다음과 같다. 평가내용은 ① 시설 및 환경 ② 재정 및 조직운영 ③ 인적자원 관리 ④ 프로그램 및 서비스 ⑤ 이용자의 관리 ⑥ 지역사회관계 ⑦ 이용자 만족도 등의 일곱 가지 평가영역별로 유형화하여 지표를 개발하고 수정보완 후 평가를 실시한다.

복지시설 평가는 각 시설의 자체평가, 서울시의 현장평가, 보건복지부의 확인평가 과정을 거쳐게 된다. 현장평가는 시·도에서 추천된 현장평가팀

3) 법률 제12617호(2014년 5월 20일 타법개정)

(학계, 공무원, 현장 종사자)이 하게 된다. 1994년 이후 한국보건사회연구원을 중심으로 복지시설에 대한 평가방법 및 기준이 마련되어 1999년부터 복지시설평가를 시행하였다. 이후 서울시는 평가기관의 잦은 변경으로 지표와 기준의 비일관성이 초래되는 문제를 해결하기 위해 관련 업무를 서울복지재단의 고유사무로 변경하여 평가의 일관성을 확보하고자 하였다. 서울복지재단은 2003년부터 사회복지시설 평가에 대한 평가지표와 기준을 준비하여, 2005년 노인복지관 평가를 시작으로 약 10년간 서울시 복지관 평가를 주관하였다. 그러나 2012년 서울시 투자·출연기관 업무재설계 과정에서 관련 업무가 서울시로 이관되었다.

사회복지시설 평가는 사회복지사업법에 따른 법정사무로, 보건복지부 주관으로 1988년부터 시작되었고, 서울시의 사회복지관 평가는 3년을 주기로 의무적으로 실시한다. 여성가족부 청소년사업은 '서울시 청소년시설 설치 및 운영에 관한 조례'에 근거하여 2년에 1회 서울시 청소년수련관 및 특화시설 평가가 있으며, 1년에 1회 인센티브 평가도 있다. 또한 아동·가족 및 여성복지 관련 사업은 여성가족부에서 자체 평가팀이 구성되어 1년에 1회 이상 통보 후 현장 방문하여 회계 및 관리운영에 대해 실사 평가한다. 보건의료기관으로 분류되고 있는 양로원과 요양센터는 국민건강보험공단에서 2년에 1회 전국 장기요양기관평가를 의무적으로 하고 있다. 이 평가 결과를 활용하여 인센티브도 주고 경영 컨설팅도 하고 있다.

3) 평가결과의 활용

경영평가는 민간위탁 재위탁 시 경영평가 점수가 60% 미만인 경우에는 재계약 대상에서 자동적

으로 탈락되고, 공개경쟁으로 전환하도록 하고 있다. 반대로 평가결과가 우수하여 재계약이 필요한 경우, 평가결과를 민간위탁평가위원회에 제출하여 재계약 적정성 심의를 의뢰하게 된다.

복지시설 평가의 경우 평가등급은 A(90 이상), B(90 미만~80 이상), C(80 미만~70 이상), D(70 미만~60 이상), F(60점 미만)의 5개 등급으로 구분된다. 현재 진행되고 있는 복지시설 평가 결과는 보조금의 차등지급(인센티브, 패널티 등) 수단으로 활용되고 있다. 서울시 복지관 평가는 2001년 이후, 보건복지부 평가 2010년 이후 인센티브 제도가 운영되고 있다. 복지시설 평가는 보조금 차등지급의 근거를 마련하여 복지시설을 통제하려는 것으로 이해되는 경향이 있다(김경혜, 2002).

4) 서울시 평가담당 조직 및 인력

서울시의 평가담당 업무는 기획조정실 평가담당관에서 수행하고 있다. 평가담당관은 총 인력이 30명이고, 평가담당관 아래 평가총괄팀과 5개의 평가팀으로 구성되어 있다. 평가담당관의 주요업무는 서울시의 사업이나 정책에 대한 평가이다. 구체적으로 평가총괄팀은 핵심 사업에 대한 정기·수시평가 총괄, 주요사업 수시평가 총괄, 예산편성, 결산, 회계 업무 총괄, 성과관리계획(BSC)수립·운영 총괄, 기관별 성과평가, 주요사업 수시평가, 시민평가단 운영 등을 수행하고 있다. 그 밖에 평가1팀에서 평가5팀은 행정서비스 시민평가 운영, 성과관리계획 관리 및 수시평가, 시장요청사항 평가 등의 업무를 수행하고 지원하는 역할을 하고 있다. 즉, 서울시의 일반적인 평가 업무는 평가담당관에서 수행하고, 민간위탁 평가에 대해서는 민간위탁 운영평가위원회와 각 부서 민간위탁 담당자의 경영평가를 통해 평가가 이루어

어진다.

3. 서울시 민간위탁 평가체계 사례

기준에 실시된 민간위탁 경영평가 결과자료들을 검토해 보면, 주관부서별로 평가주체와 대상, 평가내용과 방법, 평가결과 활용 등의 평가체계가 상이하다. 기관별로 독립적인 경영평가를 실시하므로 타 민간위탁 사업과의 비교가 불가능하다. 아동 청소년 및 복지시설은 보건복지부와 여성가족부에서 실시하고 있는 시설평가를 경영평가로 대체한다. 이렇게 대체하는 것에 대한 근거조례나 지침 없이 기관별로 임의적으로 경영평가를 타 평가와 대체하고 있는 경향이 있다. 결론적으로 주관부서에서 실시하고 있는 민간위탁 경영평가는 평가기관, 평가위원, 평가지표에 대한 세부 사항이 명시되어 있지 않아, 주관부서별로 임의로 실시하고 있다고 할 수 있다. 즉, 서울시의 기존 민간위탁 평가 지표는 종합적이고 통일된 평가지표가 마련되어 있지 않은 현실을 반영하고 있음을

보여준다.

따라서 본 논문에서 선정한 평가 사례의 선정은 서울시 민간위탁 심의자료에 근거하였다. 즉, 민간위탁에 관한 일관된 평가 기준이 마련되어 있지 않아 민간위탁기관에서 제공하고 있는 기관평가 자료 중에서 평가대상, 평가기관, 평가내용, 평가결과가 명확하게 제시되어 있는 대표 사례를 선정하였다.

아래 <표 4>는 서울시 민간위탁 경영평가 평가 사례를 비교한 것이다. 사례를 구체적으로 살펴보면 민간위탁 사업마다 평가주체, 평가대상, 평가내용, 평가결과 활용 등의 모든 측면에서 상이한 기준을 가지는 것을 알 수 있다. 즉, 서울시 민간위탁 평가체계가 개별 사업의 특성을 반영하고 있지 못할 뿐 아니라 공통적인 평가체계가 마련되어 있지 않아 평가의 실효성을 담보할 수 없는 셈이다. 이러한 이유로 기존 서울시의 민간위탁 사업에 대한 체계적인 평가가 이루어지지 않는 것이다. 또한 민간위탁 사업의 평가제도가 공식화되어 전체적으로 합의된 제도로 운영되었기보다는 평

<표 4> 서울시 민간위탁 경영평가 평가 사례

구분 (시점)	120다산콜센터 (2010년)	서울글로벌센터 (2010년)	서울-유라시아 중소기업 기술교류 지원(2011년)	금천노인 종합복지관 (2012년)	명지인터넷중독 예방상담센터 (2013년)
평가 주체	-시민고객담당관 -외부리서치센터	-경쟁력정책담당관	-창업수상공인 자체경영평가 실시	-보건복지부	-(주)지비씨엔엠
평가 대상	-위탁업체 3개 (효성, KTcs, MPC)	-서울글로벌센터 다문화사업	-서울-유라시아 중소기업 기술교류 지원사업	-노인복지관사업	-명지 I Will 센터
평가 내용	-고객만족도 -상대품질 -생산성 -상담원교육평가 -조직관리	-상담서비스 관리운영 -다문화사업추진 -사업홍보 -재무예산관리 -인사조직관리 비전과 발전성	-사업수행성과 -사업수행능력 -사업수행내용 -사업수행계획	-시설 및 환경 -재정 및 조직운영 -인적자원 관리 -프로그램 및 서비스 -이용자의 관리 -지역사회관계 -이용자만족도	-운영전략 -인터넷 중독 연계 및 지원협력 -인터넷중독 관련사업 -경영관리 -시정협력
평가 결과 활용	-다산콜 업무를 하 는 3개 위탁업체 를 월별 실적 분석 및 비교평가 분석 하는 자료로 활용	-결과가 양호하여 재 위탁 심사 자료로 활용	-결과가 양호하여 재 위탁 심사 자료로 활용	-보건복지부 전국기 관평가 자료를 경영 평가로 대체	-외부평가업체를 통한 경영평가로 청소년특화사업의 정당성을 평가하는 목적으로 활용

출처: 서울시 내부 자료 정리

가자의 편의에 따라 수행되었다는 것을 보여주는 것이다.

한편, 아래 <표 5>에서 보건의료 시설을 포함한 복지기관 평가는 이용대상자별로 분류되어 각각 다른 평가를 받고 있으며, 그 평가 결과가 민간위탁 경영평가로 대체되고 있다. 그러나 이 복지시설 평가들이 민간위탁 사업의 성과와 문제점에 대한 평가는 아니며, 민간위탁을 담당하는 복지기관과 복지사업에 집중된 평가로 민간위탁 기관 평가

로 보기에는 한계가 있다. 따라서 민간위탁 사업의 효율성과 효과성, 사회적 가치를 입증하는 자료로는 활용이 어렵다. 사업 대상자별로 분류된 평가로 민간위탁 복지시설 비교 평가가 불가능하다는 단점이 있다.

4. 서울시 민간위탁 평가체계에 대한 인식

본 논문에서는 민간위탁 담당 사무 공무원과

<표 5> 서울시 복지시설 평가체계 비교

구분			청소년	장애인	노인복지
평가주체	주관	중앙	-여성가족부	-보건복지부	-보건복지부
		서울시	-아동청소년담당관	-장애인자립지원과	-어르신복지과
	평가기관		-여성가족부	-서울시 복지재단	-서울시 복지재단
	평가위원		-시설 현장 전문가(부장) -학계 전문가	-시설 현장 전문가(부장) -학계 전문가 -공무원	-시설 현장 전문가(부장) -학계 전문가 -공무원
평가대상	평가대상 기관수		-청소년수련관 20개 -특화시설 6개 -시범평가시설 6개	-장애인종합복지관 37개	-노인종합복지관 28개
	예산지원		-자치구의 재정자립도에 따라 서 5%~60% 이상 차등 지급	-운영비 전액 정부보조 -국고 40%, 시비 60%	-운영비 전액 정부지원
	수익사업		-시설 사용료 수입 -프로그램 강습료	-시설 사용료 수입 -프로그램 강습료	-프로그램 강습료
평가내용	평가유형		-서울시 청소년시설 평가	-서울시 장애인 복지관평가	-서울시 노인 복지관평가
	평가지표		-5개 분야 48개 지표 1. 교육목적 사업추진 2. 청소년 자치 활동 3. 청소년 프로그램 운영 4. 이용실적 및 만족도 5. 전문인력 및 시설운영	-5개 분야 134개 지표 1. 시설 및 환경 2. 재정 및 회계 3. 인적자원 관리 4. 프로그램 및 서비스 5. 이용자의 권리	-5개 분야 114개 지표 1. 시설 및 환경 2. 재정 및 회계 3. 인적자원 관리 4. 프로그램 및 서비스 5. 이용자의 권리
평가방법	이용자 만족도조사		-전화 및 방문 면접 조사	-시설별 50명 대상 -전화 및 방문 면접 조사	-전화조사
	특징		-청소년 수련관, 청소년 특화 시설 구분 평가	-서울시 특성화 지표 활용	-서울시 특성화 지표 활용
	기타 평가		-1년 단위 인센티브 평가 -3년 단위 위탁심사 평가	-3년 보건복지부 전국 평가 -3년 단위 위탁심사 평가	-3년마다 보건복지부 전국 평가 -3년 단위 위탁심사 평가
평가결과의 활용	평가의 활용		-현황자료 개발 -인센티브 제공 근거마련 -시설별 연계, 지원근거 마련 -우수사례활용 인지도 홍보 활용	-인센티브 근거마련 -우수사례 선정 및 활용 -시설별 연계	-우수사례 선정 및 사례모음 집 활용
	인센티브		-평가등급에 따라서 차등 지급	-직위수당으로 인센티브 지급 -평가점수에 따라 위탁기간 차등적용(5/4/3년)	-사업비로 상위 10% 지급

출처: 서울시 내부 자료 정리

수탁기관 담당자를 대상으로 설문조사를 하였다. 설문조사 기간은 설문배포를 위한 예비조사 기간을 포함하여 2013년 7월 22일부터 2013년 8월16일까지 약 4주간이었다. 설문조사 대상은 전체 민간위탁 사무 342개이고, 유형별로는 유사사무를 중심으로 6개 분야이다. 전체 민간위탁 사무에서 복지·보건·의료·여성 분야가 가장 많은 184개(53.8%)이고, 다음으로는 환경·공원·수자원 분야로 50개(14.6%)이다. 공무원 설문지는 이메일과 팩스로 전체 민간위탁 사무 담당 공무원 189명에게 배포되었고, 설문지는 총 113(59.7%)부를 회수하여 분석에 사용하였다. 수탁기관 설문지는 전체 342개 수탁기관에 배포되었고, 총 137(40.0%)부가 회수되었고, 불성실한 설문지 7부를 제외하고 분석에 사용한 설문지는 130부이다.⁴⁾

1) 평가주체 인식

담당 민간위탁 사무에 대한 평가주체의 경영평가 실시 여부에 대하여 공무원은 ‘예’가 67명(59.3%), ‘아니오’가 45명(39.8%)으로 나타났다. 수탁기관은 해당 민간위탁 사무에 대해 경영평가를 실시하고 있는지에 대한 질문에서는 ‘예’라는 응답이 95명(73.1%)이고, ‘아니오’라는 응답은 35명(26.9%)으로 나타났다. 전반적으로 경영평가 실시에 대한 인식이 우세하지만 여전히 상당한 비율(공무원 약 40%, 수탁기관 약 27%)이 이에 대해 부정적임을 확인할 수 있다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 민간위탁 평가체계 인식(경영평가 실시 여부)

구분		공무원		수탁기관	
		빈도 (명)	비율 (%)	빈도	비율 (%)
경영평가 실시 여부	예	67	59.3	95	73.1
	아니오	45	39.8	35	26.9
	무응답	1	0.9	0	0.0
	합계	113	100	130	100.0

〈표 7〉 민간위탁 경영평가 실시 여부 인식 t검정

구분	개수	평균	표준 편차	평균 차이	t 통계량	p값
공무원	113	0.593	0.493	-0.138	-2.272	0.024
수탁기관	130	0.731	0.445			
전체	243	0.667	0.472			

* [척도] 0: 예, 1: 아니오

〈표 7〉의 공무원과 수탁기관의 인식을 비교해보면, T검정 결과에서 경영평가 실시에 대한 인식은 평가자인 공무원보다 피평가자인 수탁기관에서 통계적으로 유의미하게 높음을 확인할 수 있다. 이는 피평가자의 관점에서 여러 유형의 평가로 인한 부담으로 해석될 수 있을 것이다. 중복 평가와 같은 비합리적 평가 관행의 문제를 검토해볼 필요가 있는 셈이다. 또한 공무원들은 순환보직으로 인해 평가 경험이 적어 평가 실시 인식이 낮게 나온 것으로 해석할 수도 있을 것이다. 순환보직은 평가 경험을 낮추고 이는 평가 전문성 확보를 어렵게 할 수 있다.

4) 설문조사는 본래 공무원과 수탁기관 전수조사를 목표로 실시하였으나, 공무원은 담당자 한명이 여러 민간위탁 사무를 담당하는 경우가 있었고, 수탁기관은 342개 기관 전체가 개별적인 기관이 아니라 수탁기관도 여러 사무(예: 시설관리공단, 서울산업진흥원 등)를 담당하고 있는 경우가 많아 중복되는 사례가 있어 설문조사 대상인원 및 기관이 실제와 다를 수 있다.

2) 평가내용과 방법 인식

담당 민간위탁 사무에 대해 성과평가 실시 정도에 대하여 공무원은 ‘연도별’이 50명(44.2%)으로 가장 높은 비율을 보였다. 다음으로는 ‘실시하지 않음’이 17명(15.0%), ‘계약기간 내 1회’가 16명(14.2%), ‘분기별’이 10명(8.8%), ‘수시평가’는 9명(8.0%), ‘기타’가 8명(7.1%), ‘월별’이 3명(2.7%)의 순으로 나타났다. 수탁기관의 민간위탁 사무 운영 시 자체적인 성과평가를 실시하고 있는가에 대한 질문에서는 ‘연도별’이 52명(40.0%)으로 가장 높은 비율을 나타내고 있고, ‘분기별’이 22명(16.9%), ‘수시평가’는 22명(16.9%), ‘월별’은 14명(10.8%), ‘기타’가 9명(6.9%), ‘계약기간 내 1회’가 6명(4.6%), ‘실시하지 않음’이 4명(3.1%), ‘무응답’이 1명(0.8%)의 순으로 분석되었다(〈표 8〉

참조).

〈표 9〉의 공무원과 수탁기관의 인식을 비교해보면, T검정 결과에서 민간위탁 사무에 대한 자체적인 성과평가는 공무원보다 수탁기관이 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 공무원은 수탁기관에 비해 실시하지 않는 비율, 분기별 평가나 수시평가 비율이 상대적으로 낮다. 이는 두 가지의 해석을 가능하게 한다. 하나는 정부의 성과평가에 대한 인식이 낮다는 것이다. 즉 기존의 민간위탁 평가가 성과보다 단순한 과정 중심의 모니터링에 초점을 맞추고 있는 것이다. 다른 하나는 순환보직 등으로 인해 평가 참여 경험이 낮다는 것이다. 이는 위의 경영평가 실시여부에 대한 공무원 인식의 결과와도 일치한다. 평가 공무원의 순환보직은 공무원의 평가 전문성을 낮춘다는 점에서 적절한

〈표 8〉 민간위탁 평가체계 인식(자체성과평가 실시 정도)

구 분		공무원		수탁기관	
		빈도(명)	비율(%)	빈도	비율(%)
자체성과 평가 실시 정도	실시하지 않음	17	15.0	4	3.1
	월별	3	2.7	14	10.8
	분기별	10	8.8	22	16.9
	연도별	50	44.2	52	40
	계약기간내1회	16	14.2	6	4.6
	수시평가	9	8.0	22	16.9
	기타	8	7.1	9	6.9
	무응답	0	0.0	1	0.8
	합계	113	100	130	100

〈표 9〉 민간위탁 자체성과평가 실시 정도 t검정

구분	개수	평균	표준편차	평균차이	t 통계량	p값
공무원	96	3.146	1.265	-0.369	-2.246	0.026
수탁기관	99	3.515	1.014			
전체	195	3.333	1.156			

* [척도] 1: 실시하지 않음, 2: 계약기간 내 1회, 3: 연도별, 4: 분기별, 5: 월별

대처가 필요하다.

다른 한편 이와 같은 공무원 전문성 관점에서 민간위탁 평가 관련 공무원들의 어려움도 확인되었다. 평가 절차의 복잡성과 그로 인한 과도한 보고와 자료요구로 인해 현장 중심의 실질적 평가가 어렵다는 것이다. 민간위탁 담당 공무원에 대한 서면 인터뷰 결과를 제시하면 다음과 같다.

6개소 민간위탁에 대해 너무 보고와 자료요구가 많아 실질적인 민간위탁 현장 및 운영사항 등을 검토하기 어려움이 있습니다. 위에서 자료만 요구하면 민간위탁이 잘되는지 알고 있는 형식적인 행정사항은 수정해야 합니다. 적격자 심의 및 민간위탁 운영평가 등 절차가 복잡하고 담당공무원만 서류작성에 많은 시간이 소요됩니다. 내부 업무도 많아 위탁업체의 실질적인 점검에 세부적으로 어려움이 있습니다.(민간위탁 담당 공무원 인터뷰)

3) 평가결과의 활용 인식

“담당 민간위탁 사무의 경영평가 결과를 다음 위탁에 반영하는가”에 대한 질문에서는 공무원은 ‘반영되는 편임’이 43명(38.1%)으로 가장 높은 응답 비율을 보였다. 다음으로는 ‘보통’이 25명(22.1%), ‘매우 잘 반영됨’이 17명(15.0%), ‘전혀 반영되지 않음’이 10명(8.8%), ‘무응답’이 10명(8.8%), ‘반영되지 않음’이 8명(7.1%)의 순으로 나타났다. 평균값은 3.17로 나타나 수탁기관의 경영평가 결과가 다음 위탁 시에 반영되는 정도가 보통 수준임을 알 수 있다. 수탁기관은 ‘반영되는 편임’이 61명(46.9%)으로 가장 높은 비율을 보였다. 다음으로는 ‘매우 잘 반영됨’이 27명(20.8%), ‘보통’이 22명(16.9%), ‘무응답’이 10명(7.7%), ‘반영되지 않음’이 7명(5.4%), ‘전혀 반영되지 않음’이 3명(2.3%)의 순으로 나타났다. 평균값에서도 3.55로 나타나 민간위탁 사무에서 수행되는 경영

〈표 10〉 민간위탁 평가체계 인식(경영평가 결과 반영 정도)

구 분		공무원				수탁기관			
		빈도 (명)	비율 (%)	평균	표준편차	빈도 (명)	비율 (%)	평균	표준편차
경영평가 결과 반영	무응답	10	8.8	3.17	1.481	10	7.7	3.55	1.36
	전혀 반영되지 않음	10	8.8			3	2.3		
	반영되지 않음	8	7.1			7	5.4		
	보통	25	22.1			22	16.9		
	반영되는 편임	43	38.1			61	46.9		
	매우 잘 반영됨	17	15.0			27	20.8		
	합 계	113	100			130	100		

〈표 11〉 민간위탁 경영평가 결과 반영 정도 t검정

구분	개수	평균	표준편차	평균차이	t 통계량	p값
공무원	113	3.168	1.481	0.386	-2.104	0.037
수탁기관	130	3.554	1.359			
전체	243	3.374	1.427			

* [척도] 1: 전혀 반영되지 않음, 2: 반영되지 않음, 3: 보통, 4: 반영되는 편임, 5: 매우 잘 반영됨

평가가 다음 위탁에 반영되는 정도는 보통 정도임을 알 수 있다(〈표 10〉 참조).

전반적으로는 반영된다는 인식이 우세하지만 여전히 공무원과 수탁기관의 상당한 비율(각각 38.0%, 24.6%)이 민간위탁 평가결과의 반영 정도를 보통 이하로 인식하고 있음을 확인할 수 있다. 이를 통해 민간위탁 평가결과의 반영 정도를 높이는 노력이 필요함을 알 수 있다.

또한 〈표 11〉의 공무원과 수탁기관의 인식을 비교해 보면, T검정 결과에서 공무원보다는 수탁기관의 인식이 높게 나타나고 있다. 공무원들은 정책형성적 관점에서 인식하였을 가능성이 있고, 수탁기관은 실제 위탁의 집행적 관점에서 인식하였을 가능성이 있으므로 정책형성적 관점에서 평가결과의 반영 정도가 집행적 관점에서 반영 정도에 비해 낮다고 볼 수 있을 것이다. 따라서 정책형성적 관점에서 평가결과의 반영 노력이 강화될 필요성이 있을 것이다. 실제 민간위탁 담당 공무원 인터뷰에서는 이러한 문제를 확인할 수 있었다.

현재 서울시에서 민간위탁으로 나가 있는 사무는 350여 개가 넘습니다. 그런데 많은 수탁기관들이 (단순히) 재위탁되고 있습니다. 실제로 사무나 시설운영에 문제가 있더라도 계약이 연장되는 경우가 많습니다. 현재 경영평가나 지도·감독을 실시하고 있지만 형식적으로 이루어지는 경우가 많습니다. 성과평가 결과에 따라서 계약연장 여부나 인센티브 제공 등의 조치가 필요하다고 생각합니다. 소수의 전문가가 많은 사무를 평가한다는 것이 현실적으로 어렵습니다. 그래서 민간위탁 사무의 운영에 대한 체계적인 성과평가가 이루어져 보다 질 좋은 서비스가 공급되어야 한다고 생각합니다.(민간위탁 담당 공무원 인터뷰)

5. 서울시 민간위탁 평가체계의 문제점 분석

1) 평가주체 측면

우선 평가과정에서 민간위탁 평가주체인 서울시와 평가대상으로서 수탁기관 간의 협력이 부족하다. 서울시는 평가 시마다 다른 지표를 평가 2~3개월 전에 임의적으로 제시한다. 이로 인해 수탁기관은 평가에서 요구되는 목적을 사업의 기획과 설계 단계에서 반영하기 어렵다. 수탁기관 또한 서울시를 상위기관으로 인식하여 재계약을 위해 평가절차를 일방적으로 수용하는 경향이 강하다. 평가기획 과정에서 수탁기관과 평가기관, 평가분야와 지표, 평가방법 등에 대해 긴밀한 협의가 필요하고 이를 위해서는 평가주체와 평가대상 간 수직적·권력적 관계에서 수평적·기능적 관계로 변화할 필요가 있을 것이다.

다음으로 민간위탁 사업별로 평가주체가 상이하고 각 평가 간 공통된 평가기준이 미흡하다. 민간위탁 사업은 각 주관부서가 수행하는 사업으로, 관리와 지도, 점검을 사업 주관부서가 담당하고 있다. 따라서 관리지침이나 규정이 주관부서별로 상이하여 공통된 관리지침이나 규정이 미비한 상황이다. 이에 따라 주관부서의 역량에 따라 민간위탁 사업의 관리와 평가가 다르게 이루어지고 있다. 민간위탁 사업의 지도, 점검과 평가는 공통된 기준과 관리지침이 없어 그 결과에 대한 객관성이 부족하다. 조례나 시행규칙을 통해 어느 정도 공통된 평가기준이 마련될 필요가 있을 것이다.

또한 평가주체에 대한 신뢰가 부족하다. 서울시 공무원 인사제도는 기본적으로 계급제하에서 순환보직 원칙이 적용되므로 기본적으로 평가의 전문성이 미약하다. 또한 민간위탁 평가의 결과는 민간위탁 재계약 심사의 중요한 근거자료가 되므

로 수탁기관의 입장에서는 평가주체를 포괄하려는 유인이 강하다. 이에 따라 평가주체의 공정성이 문제가 되고 결과적으로 평가주체에 대한 신뢰가 미약한 결과를 낳고 있다.

2) 평가내용과 방법 측면

서울시 민간위탁 사업은 민간위탁 사업이 매년 사업계획에 따라 적절하게 시행되고 있는지와 그 사업 결과에 대한 확인 작업인 성과평가가 미흡하다. 민간위탁 지원금을 효율적으로 사용하여 사업을 수행했는지에 대한 성과평가가 없는 상황에서, 민간위탁 사업 지속 여부 심사와 예산편성을 반복하고 있다. 민간위탁 사업의 방향설정과 예산절감을 위한 비용분석과 성과비교가 가능한 사업성과 평가가 없는 것이 문제점이다. 민간위탁 사업은 공동된 평가가 없는 상황에서 각 주관부서 주관 경영평가만을 의무적으로 시행하고 있어 객관적 민간위탁 사업성과평가라고 보기에는 부족한 면이 있다⁵⁾.

또한 민간위탁 사업 평가 간 비교가 어렵다. 민간위탁 사업평가(경영평가 및 복지시설 평가)를 살펴볼 때, 사업별로 다른 평가를 진행하는 분할주의 방식을 취한다. 이것은 시설별 특성을 감안한 것이지만, 비교가능성 관점에서는 상당한 취약성을 가지고 있다. 자원의 재분배나 정책결정에서 비교성은 상당히 중요한 의사결정의 근거가 됨에도 불구하고 그 가능성을 약화시켰다(김통원, 2001). 민간위탁 경영평가 결과 자료를 예산 및 정

책 결정에 활용할 때, 유사사업이라도 수탁기관별로 경영 평가지표가 상이하여 비교검토가 불가능하다. 경영평가와 복지시설 평가도 상이하여 비교가 불가능하다. 따라서 분야별 민간위탁 사업의 사업계획과 예산편성 시에도 비교분석 자료로 활용할 수 없는 한계점이 있다. 따라서 민간위탁 지도·점검 및 평가 결과 및 자료는 민간위탁 사업의 수탁기관별 평가만을 검토한 독립된 자료로 수탁기관 재위탁 심사에만 사용될 수밖에 없는 적용의 한계성이 있다.

3) 평가결과의 활용 측면

평가 결과가 제대로 활용되지 못하고 있다. 경영평가는 민간위탁 운영평가위원회에 재계약 심사 시 자료로 제출된다. 그러나 평가결과가 재위탁 심사에 어떤 과정으로 얼마만큼 활용되는지에 대한 명확한 규정이 없어, 그 활용이 모호하다. 또한 민간위탁 사업이 중단되는 문제가 발생하는 경우에도 서울시 주관부서는 미리 예상하지 못하고 있으며, 사업 중단에 대한 책임과 이후 위탁자 선정과 사업의 진행에 대한 준비가 미비한 실정이다.

경영평가는 인센티브 제도가 제대로 구축되어 있지 않고 평가결과의 활용에 대한 확인 작업이 전무하다. 경영평가는 인센티브나 페널티 제도가 없어, 평가를 실시한 후에도 적용되는 일이 전혀 없다. 경영평가 자료가 민간위탁 재계약이나 예산 편성, 프로그램 기획에서 반영되고 있는지에 대한

5) 이와 관련하여 서울시는 2014년 5월 종합성과평가 제도를 도입하였지만 아직 구체적 시행은 이루어지지 않고 있다(2014년 12월 5일 서울시 민간위탁 담당자 인터뷰). 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례(서울특별시조례 제5705호, 2014년 5월 14일 일부개정) 제18조에 의하면 “시장은 위탁사무 중 규칙으로 정하는 사무에 대하여 위탁기간의 만료 90일 전까지 종합성과평가를 실시하여야” 하고, 이 경우 전문평가 기관에 위탁할 수 있고, 그 결과는 운영위원회에 보고하고 시 홈페이지에 공개하도록 하였다. 동조례 제11조에서는 위탁 시 위탁협약을 체결하도록 하고 이를 공증하도록 하면서 그 내용으로 종합성과평가에 관한 사항을 포함하도록 하였다. 동조례 시행규칙(서울특별시규칙 제3978호, 2014년 7월 31일 일부개정) 제10조에 의하면 종합성과평가의 대상이 되는 위탁사무는 연간 사업비 5억 원 이상의 사무로 하며, 다른 법령이나 조례에서 별도로 평가하는 사무는 그 결과로 대체할 수 있다.

재평가(개선도 평가)나 확인이 없으며, 다음 평가에서 이전 평가내용이 반영 및 시정되었는지에 대한 확인 작업이 없어 평가의 실효성이 부족하다.

복지시설 평가도 평가의 실효성이 미흡하다. 출연기관 및 준공공기관 시설평가와 보건복지부, 여성가족부, 국민건강보험공단 등에서 실시하고 있는 평가에서 서울시 민간위탁 사업에 해당하는 기관들은 대부분 90점 이상의 높은 평가 점수와 A 등급을 받고 있으므로, 위탁기관 재계약 심사 때 사용할 자료로는 변별력이 떨어지는 경향이 있다.

IV. 결론 및 정책제언

서울시에서 민간위탁 사무가 차지하는 비중은 매우 큰 편이다. 그러나 앞에서도 살펴보았듯이 민간위탁은 현행 운영방식에 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 나타났다. 본 논문은 서울시 민간위탁 사업의 성과중심적인 시각에서 제도개선이 이루어져야 한다는 것에 주목했다. 즉, 서울시의 민간위탁 사무의 성과를 증진시키고 민간위탁 사업의 본원적 목표를 달성하기 위해서는 민간위탁 사무의 성과평가가 중요하다. 따라서 본 연구는 서울시 민간위탁 체계의 구조적 문제점을 확인하고 성과중심의 민간위탁이 수행되기 위한 제도개선 방안을 제시하고자 하였다.

따라서 본 논문에서는 서울시의 민간위탁 사무의 평가체계를 평가주체, 평가내용 및 방법, 평가결과의 활용이라는 측면에서 분석하였다. 평가주체 측면에서는 서울시에서 경영평가와 민간위탁 운영평가위원을 통한 평가, 복지시설 평가 등이 이루어지지만 평가의 주체가 상이하다는 것을 발견하였다. 평가내용 및 방법 측면에서는 마땅한 비교기준이 없어 민간위탁 사업 간 평가가 현실적

으로 불가능하다는 것을 확인하였다. 평가결과의 활용 측면에서는 민간위탁 사업의 평가 결과를 현실에 적용하지 못함으로써 평가의 유용성 문제가 발생한다는 것을 파악하였다.

즉, 서울시 민간위탁 평가체계는 평가주체와 대상, 평가내용과 방법, 평가결과의 활용 측면에서 다양한 문제를 안고 있다. 이러한 민간위탁 평가체계의 여러 문제는 민간위탁의 적절한 평가를 어렵게 하고, 장기적으로 서울시 민간위탁정책의 실패로 이어질 수 있으므로 적절한 대안 마련이 매우 중요하다. 이하에서는 서울시 민간위탁 평가체계의 제도개선을 위한 종합적 차원의 대안을 제시하고자 한다. 서울시 민간위탁의 평가주체와 대상, 평가내용과 방법, 평가결과 활용의 세 가지 관점에서 어떠한 제도개선이 필요한지에 대한 방향성과 구체적 개선 방안을 제시하고자 한다. 그러나 본 연구는 보다 심층적이고 구체적인 경험적 연구로서의 분석에는 일정한 한계가 있음을 밝힌다. 즉, 다양한 민간위탁 사무의 개별적 특성을 구체적으로 파악하지 못하여 각 사무에 적합한 제도개선 방안을 제시하는 데에는 한계가 존재한다.

1. 독립된 민간위탁 평가전담기관 도입

민간위탁 평가주체와 평가대상 간의 비협력성, 즉 수많은 평가주체와 그로 인한 평가의 낮은 통합성, 평가주체의 비전문성과 평가대상에 의한 포획 가능성 등으로 인한 평가의 낮은 신뢰성 문제를 해결하기 위해 장기적으로 민간전문가를 중심으로 하는 독립된 민간위탁 평가전담기관을 운영할 필요가 있다. 민간위탁 평가전담기관은 서울시의 다양한 민간위탁 사업을 각각의 특수성을 감안하여 적절하게 평가하고, 이와 더불어 피평가자로

서의 민간위탁 수탁기관에 대한 경영 컨설팅, 평가 관련 교육이나 인증 등을 통해 수탁기관의 경영효율성과 평가의 수용성을 높이는 역할을 할 수 있다. 이러한 민간위탁 평가전담기관의 운영은 감독기관의 중복으로 수탁기관의 부담이 가중될 수 있고, 정책담당자와의 조정이나 협력이 제대로 이루어지지 않으면 정책의 혼선이 초래될 수 있다는 단점이 있다.

그럼에도 민간위탁 평가기관의 별도 운영은 다음과 같은 다양한 장점을 가지고 있기 때문에 충분히 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 민간위탁 평가전담기관 운영의 장점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공무원의 순환보직 한계를 극복하고 전문가로 구성된 독립된 평가를 통해 평가의 전문성과 객관성을 확보할 수 있다. 일반적으로 공무원은 계급제적 인사체제하에서 순환보직으로 인해 전문성에 문제가 있다. 또한 규제정치적 관점에서 보면 피평가자의 평가자 포획이 나타나 평가의 객관성에 문제가 발생할 수 있다. 민간위탁 평가의 중요성과 전문성을 고려하면 공무원보다 민간의 전문가들로 구성된 독립된 평가기관이 전담하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 사업별 특성에 따른 일관된 평가체계를 마련할 수 있어 평가의 신뢰성을 확보할 수 있다. 민간위탁 사업은 다양성을 특징으로 한다. 각각의 민간위탁 사업은 고유의 특성이 있다. 평가 시 그러한 고유의 특성을 고려하지 않으면 적절한 평가가 이루어지기 어렵다. 민간위탁 평가전담기관은 각 분야의 전문가들로 구성되므로 이러한 다양한 유형의 민간위탁 사업을 적절히 평가할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 객관성과 신뢰성이 높은 평가는 사업의 효율성을 가져와 예산 절감에 기여할 수 있을 것

이다. 객관성이나 신뢰성이 낮은 평가의 운영은 사업의 효율적 운영에 도움이 되지 않고, 오히려 옥상옥적 비용만을 결과하여 예산 낭비가 될 뿐이다. 민간위탁 평가전문기관의 운영은 평가의 객관성과 신뢰성을 높여 평가 본연의 목적인 사업 효율성 강화 및 예산 절감을 달성할 수 있게 될 것이다.

넷째, 민간위탁 평가전담기관의 운영을 통해 지원적 관점의 평가 운용이 가능하게 되고 규제적 관점의 평가 문제가 줄어들게 된다. 정부에 의한 민간위탁은 권한을 가진 자와 그렇지 않은 자 간의 권력적 관계가 형성되므로 민간위탁 사업에 대한 평가는 규제적이 되기 쉽다. 특히 전문성이 낮은 공무원에 의한 평가는 컨설팅이나 자문과 같은 지원 기능이 어렵다. 민간 전문가로 구성된 민간위탁 평가전담기관에 의한 평가는 규제적이기 보다 지원적이 되어 평가 본연의 기능으로서 사업 효율성 향상에 도움을 줄 수 있다.

다섯째, 민간위탁 평가전담기관은 민간위탁 평가만을 전담하기 때문에 민간위탁 평가와 관련된 데이터를 광범위하게 수집하고 축적하는데 유리하다. 뿐만 아니라 전문성을 바탕으로 이러한 방대한 데이터에 대한 분석이 가능하므로 민간위탁 평가의 품질이 높아질 수 있을 것이다.

마지막으로 민간위탁 평가전담기관은 서울시의 민간위탁 성과평가 및 관리제도 정책을 지원함으로써 서울시의 정책역량 향상에 도움을 줄 수 있을 것이다. 즉 민간위탁과 관련된 정책의 형성과 집행을 분리하여 민간위탁 평가전담기관은 민간위탁 평가 관련 정책집행을 전담하도록 한다면 서울시는 민간위탁 평가 관련 정책형성에 초점을 맞출 수 있게 되는 것이다.

이러한 평가전담기관은 중앙정부에서 널리 이

용되고 있다. R&D, 교육, 환경정책, 지방공기업 평가 등 다양한 분야에서 독립된 평가기관이 운영되고 있는 것이다. 예를 들면, 한국교육과정평가원, 건강보험심사평가원, 환경정책평가연구원, 한국과학기술기획평가원 등은 정부의 출연금으로 운영되는 출연기관으로 각 부서에서 위탁받은 사업 및 평가 관리 업무를 수행한다. 즉, 이들 기관은 독립기관이지만 기본적으로 정부에서 수립된 평가·관리규정에 따라 운영된다. 기관의 운영과 평가 관련 제도 운영은 총괄부서의 지도·감독을 받으며, 평가기관의 사업별 평가 및 관리는 담당부서와 협의를 거쳐 진행한다는 점에서 차이가 있다.

2. 효율성과 공공성 기반의 성과평가 운영

다음으로 평가내용과 방법 측면에서 성과관리의 강화가 필요하다. 기본적으로 정부의 성과관리는 공공부문의 특성상 여러 가지 한계를 가지고 있다(Rainey et al, 1976). 특히, 공공조직의 성과는 시장 지표(market-based indicator)를 마련하기 어렵고, 이에 따라 객관적 기준에 따른 평가가 용이하지가 않다(강성철·김도엽, 2007). 이로 인해 공공서비스 성과평가의 기준은 효율성 기준뿐만 아니라 공공성 기준을 포함하여 발전하고 있다.

서울시 민간위탁 평가에서 가장 중요한 행위자는 민간위탁의 공급자인 민간위탁 기관과 수혜자인 서울시민이라고 할 수 있다. 민간위탁의 공급자인 수탁기관의 입장에서는 예산절감과 정책목표의 달성 관점에서 공공서비스 제공의 능률성과 효과성이 중요한 평가기준이 될 수 있다. 수혜자인 시민의 입장에서는 공공서비스의 제공에 따른 가치지향적인 만족수준이 평가의 기준으로 작용하며, 대응성과 형평성이 이 범주에 해당한다. 대

응성과 형평성이라는 평가기준은 공공성을 지향하는 것이므로 공공성이라는 측면에서 민간위탁 시설에 대한 평가가 이루어져야 할 것이다(윤기석, 2008).

민간위탁 평가 관련 선행연구들은 다양한 효율성 및 공공성 평가지표를 제시하고 있다. 우선 효율성 평가지표를 살펴보면, 최병대(2002)는 재정운용 효율성, 인력 및 조직관리 효율성 등을, 조임곤(2006)은 장래성, 재정운용 효율성, 인력 및 조직운영 효율성 등을, 윤기석(2008)은 사업의 효과성, 재정운영 효율성, 인력 및 조직운영 효율성 등을 제시하였다. 공공성 평가지표로 안용식(1986)은 서비스·규제 공공성, 소유·주체 공공성 등을, 조임곤(2006)은 신뢰성, 책임성, 대민 서비스 등을, 윤기석(2008)은 신뢰성, 책임성, 대민 서비스, 공공성 증진노력 등을 제안하였다.

앞으로의 서울시 민간위탁 평가는 성과 기반의 평가 방식이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 선행연구에서 제시되는 다양한 효율성 및 공공성 평가기준이 반영될 필요가 있다. 투입 대비 산출로서의 능률성, 목표달성도로서의 효과성, 대응성·신뢰성·책임성·형평성 등의 공공성 기준이 달성되는 방향으로 발전할 필요가 있을 것이다.

이러한 민간위탁 성과평가에서 평가의 타당성과 신뢰성을 높이기 위해서는 다양한 민간위탁 사업의 유형화와 그에 적합한 평가지표의 구성이 필요하다. 서울시 민간위탁 사업의 유형과 범주는 매우 광범위하기 때문에 사업별로 유형화하여 공통지표와 개별지표를 통해 평가하는 것이 바람직할 것이다.

예를 들면, 민간위탁 시설 유형 기준과 이용자 기준이라는 두 가지 기준으로 네 가지의 민간위탁 사업 유형을 분류할 수 있다. 우선 민간위탁 시설

유형은 시설형과 사무형으로 구분할 수 있다. 전자는 서울시가 시설을 건립하고, 민간위탁 지원금을 제공하면서, 시설관리와 공공서비스 제공을 모두 위탁한 형태이며, 후자는 민간위탁금만 지원받고 시설관리 없이 공공서비스 제공만을 위탁한 형태를 의미한다. 그리고 이용자 기준은 직접 시민을 대면하면서 공공서비스를 제공하는 대면형과 그러한 면대면 이용자가 없는 비대면형으로 구분하는 것을 뜻한다⁶⁾. 이러한 두 가지 기준을 적용하면 시설대면형, 시설비대면형, 사무대면형, 사무비대면형의 네 가지 유형이 제시될 수 있다.

따라서 현행 민간위탁 성과평가 지표를 개선하여 효율성과 공공성은 공통지표로 모든 민간위탁 사업에 공통으로 적용하는 것이 바람직할 것이다. 개별지표는 전문기술 평가로, 수탁기관의 유형에 따라 상이하게 적용될 수 있다. 또한 개별지표는 수탁기관의 전문성과 사업별 특성을 반영한 지표로 개편하고, 각 수탁기관과 주관부서 공무원, 그리고 평가기관과의 합의를 통해 결정하는 것이 지표의 신뢰성과 객관성을 확보하는 데 중요하다.

3. 평가결과의 실제적 활용방안 마련

마지막으로 평가결과의 활용과 관련하여 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 민간위탁 평가결과가 수탁기관의 재계약 심사 시 활용될 수 있도록 일정한 제도적 기반이 명확하게 마련될 필요가 있다. 조례나 시행규칙에서 이러한 내용을 규정할 필요가 있을 것이다. 둘째, 평가결과가 제대로 활용될 수 있도록 평가결과의 신뢰성을 높이려는 노

력이 필요하다. 평가결과의 신뢰성 정도가 낮으면 그 결과 활용의 의미가 저하된다. 평가주체와 대상, 평가내용과 방법 등에 대한 지속적인 검토와 개선이 필요하다. 셋째, 평가결과에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 미래 민간위탁을 통해 제공되는 공공서비스의 중단 없는 제공이 담보되도록 지속적인 모니터링을 위한 기초 자료로 활용할 필요가 있다. 넷째, 새로이 도입된 종합성과평가는 인센티브 혹은 페널티 제도를 도입할 필요가 있다. 평가결과에 따른 인센티브 내지 페널티는 수탁기관의 공공서비스 제공 시 효율성과 공공성 달성을 위한 동기부여 기제로 작동할 것이다. 마지막으로 평가결과의 활용에 대한 모니터링이 강화될 필요가 있다. 민간위탁 사업주체인 개별 부서들이 평가결과를 검토하고 이에 따라 수탁기관에 대하여 어떠한 조치를 취하였는지 확인할 필요가 있을 것이다. 이는 민간위탁 평가의 최종 목적이라고 할 수 있으므로 특히 강조될 필요가 있다.

참고문헌

- 강성철 · 김도엽, 2007, “지방공공서비스의 민간위탁 결정 요인에 관한 연구: 로짓분석의 활용”, 『지방정부연구』, 11(1): 273~291.
- 강은숙 · 김종석, 2010, “지방정부에서의 공공서비스 공급과 민간위탁의 효과: 7개 광역자치단체 69개 자치구의 생활폐기물처리서비스를 중심으로”, 『한국행정논집』, 22(4): 1067~1089.
- 강황선 · 김미선, 2010, “공공서비스 전달체계의 성과평가와 재설계 방안에 관한 연구: 민간위탁 방식에 대한 평가를 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 14(1): 109~132.

6) 예를 들어 사회복지, 의료복지, 문화관광 분야의 서비스가 대면형에 해당하며, 물재생센터나 집단에너지 공급 사업 등이 비대면형에 해당한다고 할 수 있다.

- 김경혜, 2002, 「서울시 사회복지관 평가시스템 구축에 관한 연구」, 서울: 서울시정개발연구원.
- 김광석, 2011, 「대구시 민간위탁사무 성과평가지표 개발」, 대구: 대구경북연구원.
- 김용동, 2011, 「민간위탁 시설 평가지표 개발」, 대전: 대전발전연구원.
- 김용훈 · 이환성, 2009, “민간위탁의 유형에 따른 성과차이 분석: 서울시 청소년수련관을 대상으로”, 「한국조직학회보」, 6(2): 203~222.
- 김인, 2011, “지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향: 사회복지서비스를 중심으로”, 「한국행정논집」, 23(2): 605~633.
- 김주애, 2012, “민간위탁 성과와 관리요인의 관계에 대한 계약기간의 조절효과 검증: 서울시 시설위탁에 대한 패널분석”, 「행정논총」, 50(4): 163~194.
- 김준한, 2002, “중앙정부의 정보화 평가체계 정립”, 「한국행정학보」, 36(4): 1~20.
- 김통원, 2001, “한국과 미국의 사회복지 평가체계의 특성 비교”, 「한국사회복지학」, 45: 126~155.
- 박순애, 2009, “민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구”, 「행정논총」, 47(1): 101~131.
- 박중훈, 2003, 「성과계약에 기초한 행정서비스의 민간위탁 방안」, 서울: 한국행정연구원.
- 배순자, 2003, “행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통한 본 공공도서관 민간위탁의 함의”, 「한국도서관·정보학회지」, 34(2): 1~16.
- 손희준 · 최용환, 2003, “지방자치단체 민간위탁사업에 대한 평가: 충청북도를 대상으로”, 「지방행정연구」, 17(1): 159~180.
- 안용식, 1986, “공기업의 본질과 장래”, 「연세대학교 사회과학연구소 사회과학논집」, 17: 1229~1382.
- 유금록, 2009, “공공서비스에 있어서 민간위탁과 직영의 상대적 효율성 평가”, 「한국자치행정학보」, 23(2): 23~38.
- 유길상, 2010, “직업훈련 민간위탁 성공조건: 직업훈련 민간위탁사업에 대한 평가와 개선방향을 중심으로”, 「노동정책연구」, 10(4): 39~64.
- 유미년 · 탁현우 · 박순애, 2008, 민간위탁에 의한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성 분석: 서울시 생활폐기물 수거·운반 서비스를 중심으로, 「한국정책과학회보」, 12(3): 219~244.
- 윤기석, 2008, 「대전광역시 민간위탁 시설평가 개선방안」, 대전: 대전발전연구원.
- 윤기찬, 2004, “사회복지서비스 민간위탁 사업의 성과평가에 관한 연구”, 영남대학교, 박사학위논문.
- 이삼주 · 고승희, 2003, “지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석”, 「지방행정연구」, 17(3): 205~234.
- 조임곤, 2006, “지방정부 민간위탁의 성과 평가: 서울시를 중심으로”, 「서울도시연구」, 7(4): 77~94.
- 진재구, 1997, 「정부생산성의 개념체계와 측정지표」, 서울: 한국행정연구원.
- 최병대, 2002, “지방자치단체의 환경기초시설 민간위탁의 성과평가: 서울시 탄천하수처리장을 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 14(1): 159~179.
- 추병주 · 정운수, 2009, “민간위탁의 단계별 운영실태 분석: 지방자치단체 전수조사결과를 중심으로”, 「한국공공관리학보」, 23(2): 1~31.
- 황혜신, 2005, “계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향: 주인 대리인 이론의 적용”, 「한국행정논집」, 17(1): 1~35.
- Bish, Robert L. & McDavid, James C., 1988, “Program Evaluation and Contracting Out Government Services”, *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 3(1): 9~23.
- Brown & Potoski, 2003, “Contract Management Capacity in Municipal and County Governments”, *Public Administration Review*, 63(2): 153~164.
- Brudney, J. L. & Fernandez, S. & Ryu, J. E. & Wright, D. S., 2005, “Exploring and Explaining Contraction Out: Patterns among the American States”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 393~419.
- Kim, Hyun Joon, 2007, “Measuring Citizen Satisfaction with Contracted-Out Public Service Quality: An Application of SERVQUAL Measures”, *International Review of Public Administration*, 11(2): 1~14.

- Liu, Xinzhu, Hotchkiss, David, R. and Bose, Sujata, 2007, "The Impact of Contracting-Out on Health System Performance: A Conceptual Framework", *Health Policy*, 82: 200-211.
- _____, 2008, "The Effectiveness of Contracting-Out Primary Health Care Services in Developing Countries: a Review of the Evidence", *Health Policy Plan*, 23(1): 1~13.
- Mulgan, Richard, 1997, "Contracting Out and Accountability", *Discussion Paper*, 51: 1~26.
- OECD, 2011, *Contracting Out Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile State*, Paris: OECD.
- Rainey, Hal G. & Backoff, R. W. & Levin, C. L., 1976, "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 36: 233~246.
- Savas, E. S., 2000, "Privatization and the New Public Management", *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1731~1737.
- Terman, Jessica and Yang, Kaifeng, 2010, "Contracting and the Performance Assessment Tool: Politicization or Sound Management", *Public Administration Quarterly*, 34(3): 400~433.
- Walsh, K. & Davis, H., 1993, *Competition and Service The Impact of the Local Government Act 1988*, London: HMSO.
- Yang, Kaifeng & Holzer, Marc, 2006, "The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement", *Public Administration Review*, 66(1): 114~126.
- Yang, Kaifeng, & Hsieh, Jun Yi & Li, Tzung-Shiun, 2010, "Evaluation Contracting-out Performance in Taiwan: Comparing Perceptions of Public Managers and Private Contractor", *Public Administration Quarterly*, 34(1): 76~108.
- 대한민국 「사회복지사업법」 (2014. 5. 20. 개정)
- 대한민국 「사회복지사업법 시행규칙」 (2013. 12. 31. 개정)
- 서울특별시조례 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 (2014. 5. 14. 개정)
- 서울특별시조례 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 시행규칙」 (2014. 7. 31 개정)
- 「전북매일신문」, "민간위탁 기준과 평가 등 장치 필요", 2014년 10월 27일자.
- 「금강일보」, "민간위탁 평가 바뀌야 성과 바꾼다", 2014년 12월 21일자.

원 고 접 수 일 : 2015년 2월 13일
1차심사완료일 : 2015년 4월 10일
2차심사완료일 : 2015년 5월 7일
최종원고채택일 : 2015년 5월 21일