협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안

정병순 황원실 양세종

Rational Improvement of Public Commission System for Collaborative Governance in Seoul

서울연구원
The Seoul Institute

협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안

연구책임

정병순 서울연구원 협치연구센터 센터장

연구진

황원실 서울연구원 시민경제연구실 연구원
양세종 서울연구원 시민경제연구실 연구원

서울연구원 The Seoul Institute

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

서울시 민간위탁제, 혁신형 운영모델 도입 불합리성 개선·민주적 운영거버넌스 구축

협치관점에서 서울시 민간위탁제 운영실태 진단·개선방안 모색

민선 5·6기 들어 다양한 사업들이 민간위탁을 통해 수행되고 있으나, 민간위탁제에 대한 문제인식과 함께 제도개선의 요구가 지속되고 있다. 특히, 협치시정 기조와 사회적가치 지향 사무가 확대되는 민선 5·6기에는 민간의 전문성과 성과주의에 기반한 민간위탁제로 인해 현장에서 많은 불협화음이 초래되고 있는 실정이다. 이러한 문제인식에 의거해 이 연구에서는 협치시정 실현의 관점에서 서울시 민간위탁제의 현황과 실태를 면밀히 진단하고, 이에 기초해 제도개선 방안을 도출하고자 하였다. 기존의 행정 주도 관리주의적 민간위탁제 시각에서 탈피해, 협치 친화적 관점에서 민간위탁제 개선방안을 모색하는 데 주안점을 두고자 하였다. 이를 위해 서울시 민간위탁제도 현황에 대한 조사와 해외 동향 및 주요 제도 사례 분석을 비롯하여 다양한 정책참여자를 대상으로 실태조사를 실시하였다. 특히, 서울시 '서울협치협의회' 주관으로 개최된 세 차례의 시민토론회에서 민간위탁담당자, 비영리조직원, 공무원 등 다양한 정책참여자를 대상으로 연구내용 공유 및 의견수렴 과정을 진행함으로써 정책적 실효성을 제고하였다.

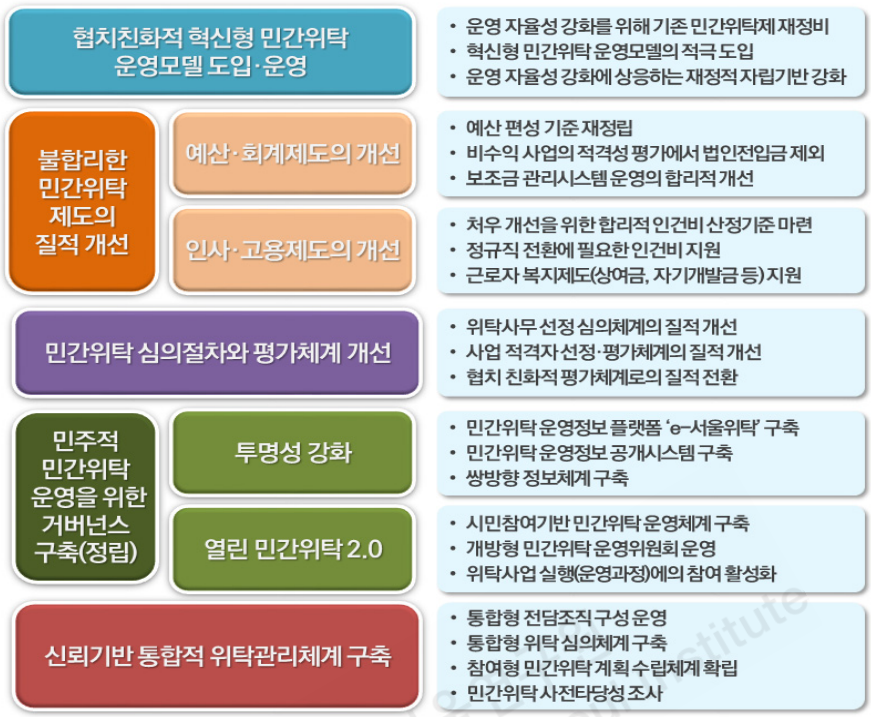
새 패러다임 대비 등 민간위탁제 관련 4대 제도개선 과제 도출

7가지의 연구쟁점을 설정하고, 이를 중심으로 제도를 체계적으로 진단하는 동시에 시민토론회와 실태조사를 통해 쟁점을 둘러싼 주체들의 인식이나 실제 여건을 확인하였다. 7가지 연구쟁점은 민간위탁사무 패러다임의 적정성, 민간위탁사무 심의·평가체계의 적정성 및 실효성, 민간위탁 평가체계의 적정성, 사업(예산)계획과 예산운용을 둘러싼 적정성 및 자율성, 민간위탁에서 인사 및 고용제도를 둘러싼 적정성, 운영의 자율성에 상응하는 재정적 자립기반의 강화, 민간위탁 운영체계의 적정성으로 구성된다. 시민토론회를 통해 구체화된 쟁점들과 실태조사 결과를

바탕으로 도출된 4대 제도개선 과제는 다음과 같다. 첫째, 서울시 민간위탁제도는 행정환경 변화에 따른 새로운 패러다임에 대한 대비가 필요하다. 민선 5·6기 시정에서 다양한 사회혁신 정책과 관련 사회혁신조직을 둘러싼 사회적가치 기반 활동(사무)이 출현하여 성장하고 있다. 사회적가치를 실현하는 활동 내지 서비스는 기존 효율성과 전문성으로 대별되는 민간위탁사무와는 달리 가치지향성, 구성주체의 자발성과 자기생성성, 네트워크 지향성 등의 특성을 가지므로, 이러한 차별성을 포괄할 수 있는 민간위탁제 개선이 필요하다. 둘째, 위·수탁자 관계 개선과 운영의 자율성 강화가 필요하다. 전통적인 민간위탁제 모델은 민간의 전문성과 효율성 활용에 초점을 두는 바, 단순 계약제 기반 모델이 지배적이었다. 최근 시민사회 비영리조직의 민간위탁 참여가 확대됨에 따라 전통적 관계에 대한 성찰과 혁신 노력이 증대되고 있고, 자율성에 대한 요구와 기대도 지속적으로 고조되고 있다. 이에 따라 세부적으로 위탁자 중심의 계획수립, 예산운용의 수탁자 자율성 제한 등이 문제로 지적되어 민간의 자율성과 창의성, 민간 활력을 적극 활용할 수 있도록 개선이 필요하다. 셋째, 불합리한 제도적 절차 및 기준의 재정비가 필요하다. 민간위탁 심의체계, 평가체계, 예산 및 회계절차, 고용 등과 관련된 불합리성이 도출됨에 따라 각각의 제도 개선사항의 모색이 필요하다. 넷째, 개방적·민주적인 민간위탁 운영체계로의 재정립이 필요하다. 특히, 민간위탁제의 개선을 통해 진작된 자율성에 상응하는 기제로서 수탁기관의 운영과 관련된 투명성과 개방성 확보가 요긴하다. 이는 구체적으로 수탁기관의 운영정보 관련 제한된 공개와 종합적 관리체계 미흡, 운영위원회의 제한적 운영, 사업수행 과정에서 이해당사자 참여부족 등에 대한 개선을 주요 내용으로 한다.

‘민간위탁제가 협치시정 구현에 이바지하게’ 5대 개선방안 마련

서울시 협치시정 구현을 위한 민간위탁제 개선의 추진전략으로 5대 개선방안을 마련한다. 5개 개선방안은 협치친화적 ‘혁신형 민간위탁 운영모델’ 도입, 불합리한 민간위탁 제도의 질적 개선, 민간위탁 심의절차와 평가체계 개선, 민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축, 신뢰기반 통합적 위탁관리체계 구축 등을 주요 내용으로 한다.



[그림 1] 민간위탁제 개선 추진전략: 5대 개선 권고사항

① 협치친화적인 '혁신형 민간위탁 운영모델' 도입·운영

협치친화적 민간위탁제 확립을 위해서는 운영주체의 재량권 강화를 위한 현행 민간위탁제도의 합리적 재정비, 경영자율성과 사회적 성과책임 및 보상을 실현할 수 있는 혁신형 운영 모델의 도입, 운영주체의 재정적 자립기반을 개선할 수 있는 제도적 방안 모색 등 세 가지 방안을 고려한다. 먼저, 운영 자율성 강화를 위한 기존 민간위탁제의 재정비를 위해서는 이해당사자와 서비스 이용자가 포함된 운영위원회 주도 계획 수립·변경 제도화와 수립·변경 관련 이사회 권한(책임) 강화, 운영기관의 탄력적 예산운용 권한 부여(전용기준 완화, 정산제 폐지), 운영 자율성 제도화를 위한 수탁기관의 경영자율권 보장 협약화, 협치형 민간위탁 평가제도의 구축 등을 주요 방안으로 고려한다.

다음으로, 혁신형 민간위탁 운영모델의 도입을 위해서는 결과기반 성과협약 체결, 사회적 성과책임과 운영자율성을 중심으로 하는 '민관협약기반 운영모델(Collaborative Commissioning)'과 자체 재원조달 및 결과기반 성과협약 체결과 성과기반 평가 및 보상제도를 중심으로 한

사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델 도입을 고려한다. 이와 함께 수탁기관의 경영여건 개선을 위해 민간위탁 계약기간 개선과 사회협약제 도입을 추진한다. 민간위탁 사무 수행 시 수탁기관의 경영 안정성과 혁신성을 조화시킬 수 있는 계약기간을 검토하고 신뢰와 협력에 기초해 운영 자율성이 실현될 수 있는 제도의 일관된 추진을 위해 행정과 민간 간 사회협약을 체결하도록 한다.

마지막으로, 재정적 자립기반 강화를 위해서는 운영의 자율성 강화에 상응해 공공예산(민간위탁금)에 의존하고 있는 민간위탁 재원조달 방식에서 탈피해 재원을 다양화하고, 민간위탁금과 별도로 자립기반 재원의 자체사용을 허용한다.

② 회계·고용규정 중심으로 불합리한 민간위탁제 질적 개선

불합리한 민간위탁제도의 질적 개선을 위해 회계와 고용 관련 규정의 합리적 개선을 중심으로 방안을 마련한다. 먼저, 회계 관련 규정의 합리적 개선은 법인전입금 부과규정의 개선, 보조금 관리시스템 운영의 합리적 개선, 민간위탁수수료 신규 도입, 이외 예산제도의 합리적 개선 등을 주요 내용으로 한다. 법인전입금 부과규정의 개선을 위해서는 법인전입금을 통해 재정적 자립기반을 마련하고자 하는 수탁주체에 대해서는 법인전입금 조달을 제도적으로 허용하되, 사업적격성 평가에서 법인전입금 기준을 평가지표로 활용하는 방식을 폐지하도록 한다. 보조금 관리시스템 운영의 합리적 개선을 위해서는 일차적으로 증빙서류 간소화, 입력기한 연장 등을 통해 행정처리에 소요되는 부담을 최소화하고, 아울러 회계업무 처리에 필요한 전담인력의 인건비 지원도 고려한다. 민간위탁수수료 신규 도입을 위해서는 특정기관에 제한적으로 지급하는 '일반관리비'를 '민간위탁 수수료' 항목으로 재설정하고, 민간위탁 전반으로 확대 적용한다. 이외 예산제도의 합리적 개선을 위해서는 행정환경의 변화나 사업여건 및 계획의 변경을 반영해 탄력적으로 예산계획을 수립할 수 있도록 위탁비용 산정방식을 '제로베이스' 원리에 입각하여 개선하고, 인건비 산정기준도 합리적으로 재정립한다.

다음으로, 고용 관련 규정의 합리적 개선은 인건비 관련 제도의 재정비, 인건비 지원 현실화와 복지제도의 정비를 주요 내용으로 한다. 인건비 관련 제도의 재정비를 위해서는 민간위탁사업의 분야별 혹은 사무 성격별로 표준적인 인건비 산정기준을 도출하고, 동일사무를 수행하는 공무원 인건비 수준도 함께 고려한다. 인건비 지원 현실화와 복지제도의 정비를 위해서는 고용보호제도를 실효성 있게 뒷받침하기 위해 정규직 전환에 소요되는 비용의 전부 혹은 일부를 시 예산으로 지원하고, 수탁기관 종사자의 복지를 확충하는 지원제도도 적극 강구하며, 서울시나 수탁기관 자체적으로 종사자 역량개발을 위한 운영 프로그램도 실시한다.

③ 민간위탁 심의절차 개선하고 협치친화적 평가체계 구축

민간위탁 심의절차와 평가체계 개선을 위해 크게 위탁사무 선정 심의체계의 질적 개선과 사업 적격자 선정·평가체계의 합리적 개선, 협치친화적 평가체계로의 질적 전환 등 세 가지 측면에서 방안을 마련한다. 위탁사무 선정 심의체계의 질적 개선은 종합적·체계적 심의기준 도입, 사회적 가치 사무에 대한 심의기준 추가, 위원구성의 다양화와 분과위원회 설치·운영을 통한 민간위탁 운영평가위원회의 실효성 강화 등을 주요 내용으로 한다.

사업 적격자 선정·평가체계의 합리적 개선은 자치구 차원의 적격자 선정·평가체계의 개선, 선정·평가지표 중 일부 불합리한 요소 개선, 사업에 참여하는 주체들에 대한 사전·사후적 검증수단 마련 등을 주요 내용으로 한다. 구체적으로 자치구 차원의 적격자 선정·평가체계의 개선을 위해서는 서울시 차원에서 관리지침을 마련하여 권고하고, 중장기적으로 통합적 선정체계를 유도 및 지원하도록 한다. 선정·평가지표 중 일부 불합리한 요소 개선을 위해서는 각각의 평가항목에 대한 세부평가 기준과 척도를 마련하고, 소규모 혁신형 신규주체들의 시장진입을 촉진하는 지표체계를 개발한다.

협치친화적 평가체계로의 질적 전환은 현재의 활동(실적) 중심의 일방향적 평가체계에서 탈피해 성과와 협치 역량을 균형적으로 평가하는 평가체계를 정립하는 것을 주요 내용으로 한다. 이를 위해 현재의 수탁기관 평가체계인 지도·점검과 종합성과평가는 보다 실효성 있고 협치친화적 평가체계가 될 수 있도록 '운영진단 및 권고'와 '협치친화적 종합성과평가'로 재정립한다. 현행 지도·점검은 개방적 프로세스에 기초하여 운영 전반에 대해 진단하고 문제점 개선에 대한 컨설팅을 진행하는 '운영진단 및 권고'로 개선한다. '운영진단 및 권고'는 사업운영 측면과 회계·고용 측면으로 구분한 2가지 평가체계로 운영한다. 종합성과평가는 수탁기관의 운영성과와 협치역량에 대한 통합적인 성과관리 개념의 '협치친화적 종합성과평가'로 전환한다. 장기적으로 사회적성과책임제를 실현하고 협치친화적 평가가 이루어지도록 하기 위한 종합성과평가체계를 정립한다.

④ 투명성 증진 포함한 민주적 민간위탁 운영거버넌스 구축

민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축을 위해 크게 '민간위탁 투명성 증진' 프로그램 추진과 '열린 민간위탁 2.0' 사업 추진을 방안으로 마련한다. 먼저, '민간위탁 투명성 증진' 프로그램 추진은 민간위탁 운영에 관한 정보 플랫폼인 'e-서울위탁'(e-서울을 부탁해) 구축, 민간위탁 운영정보 공개 시스템 구축, 민간위탁 운영에 관한 쌍방향 정보체계 구축 등을 주요 내용으로 한다. 민간위탁 운영에 관한 정보 플랫폼 구축은 25개 구청 및 서울시 내에 민간위탁 운영

관련 정보를 종합적으로 관리·운영하는 온라인 플랫폼을 구축하는 것으로, 이를 통해 민간위탁 운영 및 성과 정보를 공개해 누구라도 쉽게 접근할 수 있도록 유도한다. 민간위탁 운영정보 공개 시스템 구축을 위해 위탁주체들과 협의를 거쳐 필수 정보공개 항목을 지정하고, 'e-서울위탁'(e-서울을 부탁해) 시스템 내에 민간위탁 운영에 관한 '부정·비리 신고센터'를 설치·운영한다. 민간위탁 운영에 관한 쌍방향 정보체계 구축을 위해 온라인 기반으로 운영기관 홈페이지 내에 '주민과의 소통한마당'(가칭)을 운영하여 이해당사자의 의견을 수렴하고 조치결과를 공개하며, 오프라인 기반으로 기관 운영에 관한 뉴스레터를 월 1회 이상 발간하고, 주민참여 이벤트 등을 통해 이용자·주민과의 대면접촉 채널을 다각화한다.

다음으로, '열린 민간위탁 2.0' 사업 추진은 시민참여 기반 민간위탁 운영체계 구축을 위하여 민간위탁 계획 수립과정과 운영과정, 성과평가에 시민이 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 수탁기관 내부 운영위원회의 실효성 확보와 위원구성에 있어 민간 주체의 참여 확대를 위한 제도 개선을 모색하며, 이와 더불어 수탁기관의 사업 운영과정에 민간주체의 참여를 활성화할 수 있는 제도적 지원장치를 마련하는 것을 주요 내용으로 한다.

⑤ 통합형 전담조직 등 신뢰기반 통합적 위탁관리체계 마련

신뢰기반 통합형 위탁관리체계 구축을 위해 크게 통합형 전담조직 구성·운영, 통합형 위탁 심의체계 구축, 참여형 민간위탁 계획 수립체계 확립, 민간위탁 사전타당성 조사 등 세 가지 방안을 고려한다. 먼저, 통합형 전담조직 구성·운영을 위해 현재 조직담당관, 재정관리담당관 등 개별 조직으로 분할되어 있는 위탁 관련 업무를 기능적으로 연계하고 통합한다. 다음으로, 통합형 전담조직은 민간위탁 종합계획의 수립, 사전타당성조사, 심의에 이르는 일련의 과정을 총괄 관리한다. 통합형 위탁 심의체계 구축은 민간위탁사무와 민간보조 대상사업을 공동으로 심의하는 체계를 마련하는 것으로, (가칭)민간위탁 및 민간보조 공동심의회를 설치·운영한다. 새로운 패러다임에 부합하는 참여형 민간위탁 계획 수립체계는 신뢰·협력기반 계획체계를 확립하고 계획의 실효성을 강화하기 위한 것으로, 4개년간 민간위탁의 기본계획이 되는 「민간위탁 전략계획」을 신설하고 개별 민간위탁사업별 추진계획도 시민사회, 이해당사자 등을 포함해 다양한 민간주체로 구성된 '민간위탁 추진계획 실무추진단'을 구성하여 참여형 계획 프로세스로 진행한다. 마지막으로, 민간위탁 사전타당성 조사는 운영평가위원회 심의의 실효성을 강화하기 위한 것으로, 5억 원 이상 위탁사무를 대상으로 민간위탁 추진계획서에 대해 타당성 지표 조사·분석을 실시한다.

목차

01 연구의 개요 2

1_연구의 배경 및 목적 2

2_연구의 내용 및 방법 4

02 서울시 민간위탁제도 주요 현황 및 여건 8

1_서울시 민간위탁제 주요 현황 8

2_국내외 동향 및 주요 제도사례 분석 33

03 민간위탁제도 운영실태 48

1_조사 설계 48

2_민간위탁 실태조사 분석 56

04 서울시 민간위탁제의 정책과제 86

1_논의의 개요 86

2_4대 정책과제 88

05 세부 추진방안: 5대 전략 118

1_협치친화적 혁신형 민간위탁 운영모델 도입·운영 118

2_불합리한 민간위탁제도의 질적 개선 142

3_민간위탁 심의절차와 평가체계 개선 152

4_민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축 160

5_신뢰기반 통합적 위탁관리체계 구축 166

서울연구원 The Seoul Institute

참고문헌 173
부록 177
Abstract 199

서울연구원 The Seoul Institute

표

[표 2-1] 법률과 조례에 규정된 민간위탁 개념 9
[표 2-2] 민간위탁과 유사개념의 차이점 11
[표 2-3] 민간위탁 추진절차 13
[표 2-4] 2013년~2017년 연도별 민간위탁 운영평가위원회 심의 현황 15
[표 2-5] 민간위탁 운영평가위원회 심의결과(2013~2017년) 16
[표 2-6] 서울시 적격자심의위원회 평가항목 예시 17
[표 2-7] 서울시 사회복지시설 적격자 심의지표 18
[표 2-8] 자치구 적격자심의위원회 구성 및 운영 제도 19
[표 2-9] 자치구 사회복지시설 적격자 심의지표 19
[표 2-10] 지도·점검 체크리스트 20
[표 2-11] 민간위탁 종합성과평가 사무유형별 평가영역 및 지표 24
[표 2-12] 민간위탁사업 사업건수 및 예산 27
[표 2-13] 민간위탁사업 위탁횟수 현황 27
[표 2-14] 민간위탁사업 위탁기간 현황 28
[표 2-15] 민간위탁사업 수탁기관 선정방법 현황 28
[표 2-16] 민간위탁사업 유형별 현황 29
[표 2-17] 민간위탁사업 분야별 현황 29
[표 2-18] 민간위탁사업 실국별 현황 30
[표 2-19] 비영리민간단체 등록 현황 31
[표 2-20] 2012~2018 민간위탁사업 참여 기관 비교 32
[표 3-1] 조사 내용 49

서울연구원 The Seoul Institute

[표 3-2] 응답자 특성 50
[표 3-3] 공공사무의 민간위탁 수행 목적 56
[표 3-4] 현재 서울시 민간위탁제도의 유형화 방식의 적절성 57
[표 3-5] 협치시정 실현을 고려했을 때의 현재 서울시의 민간위탁제도 관련 의견 58
[표 3-6] 위탁자 대 수탁자 간 관계 59
[표 3-7] 수탁자 대 이용자 간 관계 - 운영체계의 폐쇄성 대 개방성 59
[표 3-8] 민간위탁기관의 전반적인 운영 평가 60
[표 3-9] 현재 서울시 민간위탁의 사업계획 수립방법 인지 61
[표 3-10] 위탁사업 운영에 필요한 재원 조달 방법(복수응답) 63
[표 3-11] 민간위탁 선정 및 계약 과정에서 법인전입금 부담 경험 64
[표 3-12] 법인전입금의 부담 정도 65
[표 3-13] 민간위탁 선정 및 계약 과정에서 이행보증금 부담 경험 66
[표 3-14] 이행보증금의 조달 방법 66
[표 3-15] 현재 민간위탁제의 주된 문제점 67
[표 3-16] 민간위탁의 제도적 절차 중 개선이 시급한 문제점 68
[표 3-17] 현재 민간위탁사무 선정방식의 적절성 69
[표 3-18] 현재 민간위탁제도에서 수탁자 선정 방식의 적절성 70
[표 3-19] 신규 주체가 민간위탁 참여 시 진입장벽 존재 여부 70
[표 3-20] 현재 민간위탁제도에서 예산 및 회계 운영 방식의 적절성 71
[표 3-21] 민간위탁제도의 예산 및 회계 운영 방식이 적절하지 않은 이유 71
[표 3-22] 현재 민간위탁제도 계약기간의 적절성 72
[표 3-23] 민간위탁 계약과정에서의 법인전입금 부과의 적절성 73
[표 3-24] 민간위탁 계약과정에서의 수탁자 이행보증금 부담의 적절성 73
[표 3-25] 현재 민간위탁 평가체계의 적절성 74
[표 3-26] 현재 민간위탁 평가체계가 부적절한 이유 74

서울연구원 The Seoul Institute

[표 3-27] 민간위탁제도에서 개선이 시급한 요소 75

[표 3-28] 민간위탁제도 내에서 고려해야 할 사회적가치 77

[표 3-29] 민간위탁 운영 자율성 부여를 위해 고려되어야 할 요소 78

[표 3-30] 운영주체의 지속성 및 혁신성을 고려한 적정한 위탁계약 기간 79

[표 3-31] 바람직한 민간위탁 사업적격자 선정체계 개선 방향 80

[표 3-32] 바람직한 예산운용체계 개선 방향 81

[표 3-33] 가장 바람직한 예산산정 기준 개선 방향 81

[표 3-34] 바람직한 민간위탁 평가체계 개선 방향 82

[표 3-35] 수탁기관 운영과정을 투명하게 할 수 있는 방안 83

[표 3-36] 현행 민간위탁제에 대한 대안적 제도 도입의 필요성 인식 84

[표 3-37] 바람직한 형태의 새로운 민간위탁제 모델 84

[표 4-1] 지역 차원에서 사회적가치의 제도화: 림베스구 사례 89

[표 4-2] 2018년 민간위탁을 수행하는 비영리조직 93

[표 4-3] 서울시 적격자심의위원회 평가항목 예시 101

[표 4-4] 예산증가율별 민간위탁 사업 수(2018년) 105

[표 4-5] 민간위탁기관의 전반적인 운영 평가 112

[표 4-6] 수탁기관 운영위원회 위원 구성 114

[표 5-1] 예산증가율별 민간위탁 사업 수(2018년) 148

서울연구원 The Seoul Institute

그림

[그림 2-1] 민간위탁 추진절차: 신규 민간위탁사업(공모방식) 12
[그림 3-1] 민간보조사업 대비 민간위탁제의 차이점 57
[그림 3-2] 현재 서울시의 민간위탁제도 유형화 방식이 적절하지 않은 이유 57
[그림 3-3] 위탁자 또는 수탁자로서의 민간위탁제 운영과정 참여 기간 59
[그림 3-4] 위탁자로부터 민간위탁기관의 운영 자율성에 관한 인식 60
[그림 3-5] 서울시의 민간위탁사무 선정 평가 61
[그림 3-6] 사업계획 수정·변경 시 가능범위 62
[그림 3-7] 민간위탁사업 운영 중 자원봉사 및 지역사회 주민들의 참여 여부 62
[그림 3-8] 민간위탁사업 운영 시 인력운용 방식 63
[그림 3-9] 연간 사업예산 중 민간위탁금이 차지하는 비중 64
[그림 3-10] 부담한 법인전입금 규모 64
[그림 3-11] 법인전입금의 조달 방법 65
[그림 3-12] 부담한 이행보증금 규모 66
[그림 3-13] 민간위탁사무 선정방식이 적절하지 않다고 생각하는 이유 69
[그림 3-14] 민간위탁제도에서 수탁자 선정방식의 부적절 사유 70
[그림 3-15] 신규 주체의 민간위탁 참여 시 진입장벽이 높은 이유 70
[그림 3-16] 현재 민간위탁제도의 계약기간이 부적절하다고 생각하는 이유 72
[그림 3-17] 민간위탁 계약과정에서의 법인전입금 부과가 부적절한 이유 73
[그림 3-18] 민간위탁 계약과정에서의 수탁자 이행보증금 부담이 부적절한 이유 73
[그림 3-19] 민간위탁제도 운영 시 합리적 개선·정비가 요구되는 절차 76

서울연구원 The Seoul Institute

[그림 3-20] 민간위탁제도 중장기 정책방향으로 고려해야 하는 점 76
[그림 3-21] 민간위탁제도 내 사회적가치 고려에 대한 의견 77
[그림 3-22] 민간위탁제도 내에서 사회적가치 활동(사무) 수행에 적절한 방식 77
[그림 3-23] 민간위탁제도 운영에서 위탁자와 수탁자 간 적절한 관계 78
[그림 3-24] 재정적 자립기반 강화를 위해 효과적인 수단 79
[그림 3-25] 수탁기관의 운영역량 강화 방안 82
[그림 4-1] 정책과제 도출과정 86
[그림 4-2] 4대 제도개선 과제 87
[그림 4-3] 사회적가치의 제도화 90
[그림 4-4] 민간위탁제도의 문제점 94
[그림 4-5] 민간위탁제도의 예산 및 회계 운영 방식이 적절하지 않은 주요 이유 94
[그림 4-6] 현재 서울시 민간위탁의 사업계획 수립방법 95
[그림 4-7] 민간위탁제도 운영 시 합리적 개선·정비가 요구되는 절차 (1+2순위) 97
[그림 4-8] 민간위탁제도의 불합리한 제도적 절차 및 기준 98
[그림 4-9] 현행 민간위탁 평가체계에서 불합리한 요소 103
[그림 4-10] 법인전입금의 조달 방법 107
[그림 4-11] 수탁기관의 연간 내부 운영위원회 개최 횟수 114
[그림 5-1] 협치친화적 민간위탁제 확립의 방향 119
[그림 5-2] 협치친화적 혁신형 민간위탁 운영모델 120
[그림 5-3] 운영의 자율성 확대를 위한 제도의 재정비 121
[그림 5-4] 혁신형 민간위탁 운영모델 127
[그림 5-5] 민간위탁제의 2가지 모델: 단순 계약 기반 대 민관협약 기반 130
[그림 5-6] 사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델 134
[그림 5-7] 운영주체의 지속성, 혁신성을 고려한 가장 적정한 위탁계약 기간 140
[그림 5-8] 서울사회협약 구성체계(안) 142

[그림 5-9] 민간위탁제도의 질적 개선: 회계 및 고용 관련 144
[그림 5-10] 민간위탁 관련 고용정책 재정비 151
[그림 5-11] 민간위탁 평가체계의 개선방향 159
[그림 5-12] 혁신형 민간위탁 운영모델의 평가체계 159
[그림 5-13] 투명하고 개방적인 수탁기관 운영의 장애요인 161
[그림 5-14] 민간위탁 운영정보 플랫폼 162
[그림 5-15] 민간위탁 운영 쌍방향 정보체계 163
[그림 5-16] 열린 민간위탁 2.0 사업의 주요 내용 164
[그림 5-17] 행정사무의 민간화와 통합형 관리운영체계 168
[그림 5-18] 통합형 위탁관리체계 169
[그림 5-19] 사전타당성 조사 171
[그림 5-20] 민간위탁 사무와 민간보조 사업의 통합 심의 172

서울연구원 The Seoul Institute

01

연구의 개요

1_연구의 배경 및 목적
2_연구의 내용 및 방법

서울연구원 The Seoul Institute

01 | 연구의 개요

1_연구의 배경 및 목적

- 서울시는 행정사무의 일부에 대해 민간의 전문성을 활용하기 위한 목적으로 민간위탁제도를 시행
  - 1999년 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」가 제정된 이래 다양한 사무가 민간에 위탁
  - 이러한 민간위탁제도를 통해 행정 주체인 위탁자와 민간 주체인 수탁자가 특정한 관계를 형성하게 되는 대표적인 협치제도에 해당
- 지난 18여 년 동안 서울시는 다양한 행정사무에 대해 다양한 방식으로 민간위탁제를 운영하고 있음
  - 2018년 현재 351건의 사무에 대해 약 7,240억 원이 민간위탁에 의해 수행되고 있으며,
  - 여기에는 시설형이나 서비스형과 같은 위탁 유형 외에, 중간지원조직형과 같은 새로운 위탁 유형도 포함됨
- 이런 가운데 민간위탁제에 대해서는 그간 지속적으로 문제인식과 함께 제도개선에 관한 요구가 존재
  - 서울시는 민선 5·6기 들어 혁신과 협치를 시정 기조로 하여 다양한 사회혁신 정책과 제도를 시행해 옴
  - 그런 가운데 민간위탁제에 대해서도 기존의 효율성 및 성과중심주의의 한계에 대한 성찰이 존재
- 특히 사회적가치 지향의 사무 영역을 중심으로 민간위탁제의 개선에 관한 사회적 인식이 확대되고 있음
  - 최근까지도 위탁자의 관리·운영의 효율화 관점에서 지속적인 제도 개선이 진행되었으나,

- 향후에는 운영 주체의 자율성과 사회적 책임성 강화를 중심으로 협치적 관점에서의 제도개선 요구가 지속적으로 확대됨

o 이러한 문제인식에 의거해 서울시 내에서도 '서울협치협의회'를 중심으로 민간위탁제의 합리적 개선을 모색하고자 함

- 서울협치협의회는 서울시 협치시정을 선도하는 거버넌스 기구로, 여기에서 협치에 관련된 다양한 제도들을 진단하고 개선을 권고
- 2018년에는 오랫동안 제도개선의 요구가 이어져온 민간위탁제에 대해 제도의 체계적 진단과 권고를 모색하기에 이름

o 이 연구에서는 이러한 문제인식과 연구배경하에 협치시정 실현의 관점에서 서울시 민간위탁제의 합리적 제도개선 방안을 도출하고자 함

- 이 연구에서는 행정 주체(위탁자)가 가지는 전통적인 관리주의적 시각에서 탈피해,
- 협치친화적 관점, 즉 위탁자와 수탁자 간 상호 신뢰와 협력적 관계에 입각해 제도가 운영될 수 있도록 제도 개선 방안을 모색
- 특히, 이러한 제도 개선의 일환으로 새로운 민간위탁제 운영 모델의 확립도 적극 모색함

o 이러한 연구는 민간위탁제도 자체의 지속가능한 발전을 모색할 수 있도록 하는 것은 물론 협치시정의 실현에도 기여할 것으로 기대됨

2_연구의 내용 및 방법

1) 연구의 주요 내용

- ㅇ 현재 서울시가 시행하고 있는 위탁사무를 대상으로 민간위탁의 기초현황 및 운영실태를 체계적으로 분석
  - 현재 서울시에서 운영하고 있는 350여 개의 민간위탁 사무 전체를 대상으로 기초현황을 파악
  - 특히, 서울시 민간위탁제의 제도적 절차와 함께 운영의 기본현황을 면밀하게 파악
- ㅇ 개별 위탁사무들이 수행되는 과정과 방식에 관한 운영 실태에 대해서도 상세하게 조사·분석
  - 행정-운영주체-이용자의 3자 간 관계 속에서 위탁사무가 구체적으로 운영되는 과정 및 결과를 분석하며,
  - 특히, 이러한 과정에서 경험하게 되는 각종 불합리한 요소나 제약 요소들을 조사·분석
- ㅇ 서울시 민간위탁제를 합리적으로 개선하기 위한 다양한 전략적 방안들을 도출
  - 일차적으로 현재 서울시 민간위탁제가 내재하고 있는 문제점들을 중심으로 제도 개선 과제를 도출
  - 이러한 개선과제를 해결할 수 있도록 다음과 같은 내용을 중심으로 하여 전략적 방안을 모색함
    - 예산·회계, 인사·고용 등 민간위탁제를 구성하는 제도적 요소 중 불합리한 요소의 합리적 개선방안
    - 사업적격자 선정이나 위탁사무 성과평가 등 민간위탁의 심의 및 평가절차를 둘러싼 불합리한 요소의 개선방안
    - 운영의 투명성 및 개방성 확대 등 운영의 민주성 확립을 위한 방안
    - 운영주체의 운영자율성 향상을 위한 기존 제도개선 및 새로운 운영모델 정립 방안

서울연구원 The Seoul Institute

2) 연구의 방법

ㅇ 문헌 및 통계자료 분석

- 민간위탁제의 제도적 현황 및 운영 현황에 대해 행정에서 산출된 각종 문헌과 통계자료를 분석
- 민간위탁제에 관한 외국의 제도적 동향이나 사례분석에 대해서도 관련된 각종 문헌들을 수집하여 조사·분석 실시

ㅇ 민간위탁 관련 주체들과 민간위탁에 관한 공론 프로세스 실시

- 서울협치협의회의 '진단과권고분과위원회'(위원 10인으로 구성)와 함께 공론회의(매월 1회) 및 시민토론회(1~2회 예정) 개최
- 민간위탁제 관련 정책주체들(위탁주체와 수탁주체)을 대상으로 지속적인 연구 간담회 실시

ㅇ 민간위탁제 운영실태 및 정책수요 조사 실시

- 전문 조사기관을 활용해 다음과 같은 내용의 실태조사를 실시하고, 조사결과를 분석해 정책방안 도출에 활용

<서울시 민간위탁제 운영실태 및 정책수요 조사>

ㅇ 조사목적

- 협치시정의 관점에서 현행 민간위탁제의 운영실태를 파악하고, 제도개선에 관한 정책수요를 체계적으로 조사·분석

ㅇ 조사대상

- 서울시의 민간위탁사업에 참여하고 있는 행정 및 민간주체를 대상으로 조사
- 총 400부 예정: 위탁사무 담당 공무원, 수탁기관

ㅇ 조사내용

- 현행 서울시 민간위탁제도의 기초현황 및 운영실태
- 민간위탁제도의 제약요인이나 문제점 인식
- 향후 민간위탁제 개선에 대한 정책방향 및 제도개선에 관한 인식

02

서울시 민간위탁제도 주요 현황 및 여건

1_서울시 민간위탁제 주요 현황

2_국내외 동향 및 주요 제도사례 분석

02| 서울시 민간위탁제도 주요 현황 및 여건

1_서울시 민간위탁제 주요 현황

1) 제도적 현황

○ 현재 서울시의 민간위탁제도는 상위 법률이 없이 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 근거로 제도가 운용

- 서울시는 1999년 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 제정
- 동 조례는 민간위탁 사무의 구분기준과 내용, 민간위탁을 위한 일련의 절차와 방법, 지도점검 및 종합성과평가 등의 관리·운영에 관한 사항을 규정
- 이외에도 「사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」, 「사회적경제 기본조례」 등 개별 조례에서도 관련 시설과 서비스의 공급 및 운영에 관한 사무의 민간위탁에 관한 근거를 마련해 놓고 있음

<개별 조례상 민간위탁 관련 근거>

○ 「서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조(관리·운영의 위탁)

① 시장은 사회복지시설의 효율적인 운영을 위하여 사회복지법인이나 비영리법인에게 사회복지시설의 관리·운영을 위탁할 수 있다.

○ 「서울특별시 사회적경제 기본 조례」 제13조(지원센터의 위탁관리 및 운영)

① 시장은 지원센터를 효율적으로 관리·운영하기 위하여 관계 법규 또는 시장이 정하는 기능을 수행할 수 있는 여건을 갖추었다고 인정되는 사회적경제 관련 법인이나 단체 등에 위탁하여 운영하게 하거나 별도의 독립 법인을 설립할 수 있다.

○ 서울시는 또한 민간위탁을 합리적으로 추진하기 위해 「민간위탁 관리지침」과 주요 운영규정을 담은 「민간위탁 회계기준 및 인사노무 운영 매뉴얼」을 운용

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에서는 민간위탁 개념, 민간위탁 대상사무 및 유형, 민간위탁 추진절차 등을 포괄하고 있고,

- 「민간위탁 회계기준 및 인사노무 운영 매뉴얼」에서는 예산·회계 기본원칙, 예산 편성·집행·전용, 수입·지출, 세무, 회계처리기준, 계약, 물품관리, 노동, 임금지침 등을 구체화하고 있음

(1) 민간위탁의 개념 및 대상사무

○ 민간위탁은 일반적으로 정부가 직접 생산하여 국민들에게 공급하던 행정서비스를 정부를 대신해 민간주체가 자신의 명의와 책임하에 제공하도록 하는 것을 의미 (Savas, 2000)

- 「지방자치법」과 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 민간위탁 개념을 명시

[표 2-1] 법률과 조례에 규정된 민간위탁 개념

법규		개념
지방자치법	제104조 제3항 (사무의 위임 등)	지방자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 조사 · 검사 · 검정 · 관리업무 등 주민의 권리 · 의무와 직접 관련되지 아니하는 사무
서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례	제2조	민간위탁이란 각종 법령 및 조례, 규칙에 규정된 서울특별시장의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하는 것
	제4조 (민간위탁 사무의 기준)	단순 사실행위인 행정작용 능률성이 현저히 요청되는 사무 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

- 이러한 법률적 개념에 의거해 「민간위탁 조례」와 「민간위탁 관리지침」에서는 다음과 같이 민간위탁 대상사무를 규정(※ 다음 박스 참조)
  - 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에서는 복지시설 운영사무 등 9가지 사무를 대상사무로 규정하고 있고,
  - 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에서도 민간의 전문성을 높이는 사무 등 다양한 사무를 위탁사무로 예시

<민간위탁 관련 법률 등에 규정되어 있는 민간위탁 대상사무 예시>

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에서는 다음과 같은 9가지 사무를 민간위탁 사무로 규정
  - ① 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무
  - ② 환경기초시설의 운영에 관한 사무
  - ③ 문화·관광시설의 운영에 관한 사무
  - ④ 공원시설의 운영에 관한 사무
  - ⑤ 시립병원, 보건·건강증진 시설의 운영에 관한 사무
  - ⑥ 산업지원, 직업훈련, 교통 관련 시설의 운영에 관한 사무
  - ⑦ 공무원 후생복지시설 운영에 관한 사무
  - ⑧ 영어마을 운영에 관한 사무
  - ⑨ 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에서는 관련 조례의 규정을 구체화하여 민간위탁 대상사무의 예시를 규정
  - ① 물재생시설, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 운영 등 민간 주체의 참여로 전문성을 높일 수 있는 사무
  - ② 사회복지시설, 청소년 수련시설, 도서관, 박물관 등 비영리 사회단체를 통해서 운영·관리가 효율적으로 이루어질 수 있는 사무
  - ③ 문화예술회관, 체육시설 등 민간이 운영할 경우 보다 활성화되는 사무
  - ④ 교량안전점검, 공사감리 등 민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 검사 및 조사 등과 관련된 사무

- 민간위탁과 여타 민간이 참여하는 공공사무 수행방법들과 개념적 차이가 있으나, 실무적인 사무의 구분기준이 명확하지는 못함
  - 외견상 유사해 보이는 민간위탁사업과 민간보조사업은 기본적으로 인건비 지원 여부에서 차이가 존재
  - 사용수익허가와 민간위탁의 차이는 사적재의 공급인지, 공공서비스의 공급인지 여부임

[표 2-2] 민간위탁과 유사개념의 차이점

유사개념	구분기준
보조사업	- 보조사업은 민간에서 추진하는 사업의 활성화를 목표로 예산을 지원 - 민간위탁은 지방자치단체가 시행해야 할 서비스를 민간과의 협약을 통해서 위탁운영
사용수익허가	- 사용수익허가는 허가를 받은 민간이 사적재를 공급 - 민간위탁은 수탁기관이 공공서비스를 공급
대행	- 대행은 명의와 책임이 원 권한자인 행정기관에 귀속 - 민간위탁은 명의와 책임이 수탁기관에 귀속
용역	- 용역은 주로 단순지원사무를 대상으로 민간부문의 역량을 활용 - 민간위탁은 민간의 전문성이 필요한 공공서비스 공급에 민간의 역량을 활용

자료: 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2018년 1월) 재구성

(2) 민간위탁의 유형

- 민간위탁의 유형은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에서 크게 예산지원형과 수익창출형으로 구분하고 있으며, 예산지원형의 경우 다시 시설형 위탁과 사무형 위탁으로 구분
- '시설형 위탁'은 서울시가 소유하거나 임차한 시설의 운영 및 그에 수반되는 사무를 민간에 위탁하고 운영에 소요되는 예산을 지원하는 방식
  - 수탁기관이 위탁받은 시설에 대한 효율적 관리를 통해 이용료 수입이 증대된 경우 증대된 수입의 전부 또는 일부를 수탁기관의 수입으로 하는 협약 체결 등 인센티브 지급이 가능함
  - 시설형 위탁의 운영에는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」와 「공유재산 및 물품관리법」을 동시에 적용함
- '사무형 위탁'은 시설의 운영이 아닌 사무만을 민간에 위탁하고 예산을 지원하는 민간위탁 유형을 의미함
  - 사무형 위탁 사무의 대표적인 예로는 산학연 협력지원사업, 사회투자기금 관리운영 등이 있음
- '수익창출형 위탁'은 시의 예산지원 없이 수탁기관이 운영하는 위탁사무로서, 수익

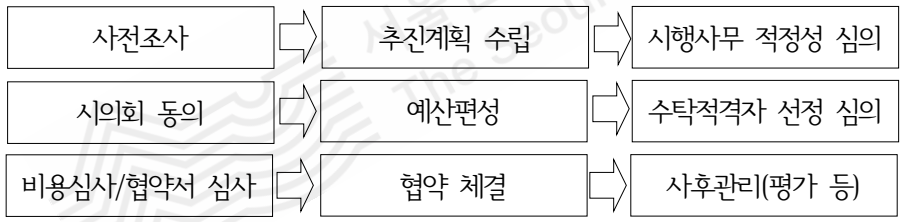
이 발생되는 시설을 일정한 공익적 목적 달성을 위해 민간에 위탁하여 운영하도록 하는 것을 말함

- 예산을 지원하지 않는 것이 기본원칙이기는 하나 시설의 유지보수, 외부환경의 변화에 따른 적자의 누적으로 인해 지원이 불가피하다고 판단되는 경우 등에는 예외적으로 지원이 가능함
- 수익창출에는 대부분 시설의 위탁이 수반되므로, 인센티브의 지급과 근거법령 등은 시설형 위탁과 동일하게 적용함

(3) 민간위탁 추진절차

○ 민간위탁 추진절차는 신규 대(對) 재위탁·재계약 등 위탁의 성격에 따라 차별적임

- 신규 민간위탁(공모 방식)의 경우에는 사전조사에서 사후관리까지의 절차에 입각해 추진됨(※ 아래 그림 참조)



[그림 2-1] 민간위탁 추진절차: 신규 민간위탁사업(공모방식)

- 다만, 수의계약에 의한 신규위탁은 별도의 적격자 심의위원회의 구성 없이, 민간위탁 운영평가위원회가 시행사무 및 수탁기관의 적정성을 함께 심의

○ 재위탁·재계약 추진절차는 신규위탁의 추진절차와 대부분의 측면에서 일치하나, 몇 가지 차이점이 존재

- 공모 방식에 의한 재위탁은 민간위탁 운영평가위원회의 시행사무 적정성 심의 절차가 없으며, 수탁적격자 선정심의 절차만 이행
- 재계약의 경우에는 먼저 재계약 적격자 심의를 거친 후 민간위탁 운영평가위원회에서 시행사무 적정성 심의와 수탁기관 적정성 심의를 이행

[표 2-3] 민간위탁 추진절차

<table>
<tr><th>구분</th><th>신규위탁
(공모)</th><th>신규위탁
(수의)</th><th>재위탁
(공모)</th><th>재위탁
(수의)</th><th>재계약</th></tr>
<tr><td>사전조사
(주관부서)</td><td colspan="2">민간위탁의 필요성 및 기대효과, 운영사례, 수탁가능업체 등 사전조사</td><td colspan="3">민간위탁의 지속 필요성, 공개경쟁 가능성, 수탁가능업체, 재계약 가능 여부 등 사전조사</td></tr>
<tr><td>추진계획
(주관부서)</td><td colspan="5">위탁사무 내용, 기간, 비용, 수탁자 선정방법 등</td></tr>
<tr><td>재계약 적격자 심의
(주관부서)</td><td colspan="3"></td><td></td><td>적격자
심의위원회</td></tr>
<tr><td rowspan="2">민간위탁
운영평가위원회
(조직담당관)</td><td colspan="2">민간위탁운영평가위원회</td><td rowspan="2"></td><td colspan="2">민간위탁운영평가위원회</td></tr>
<tr><td>시행사무
적정성
심의</td><td>시행사무와
수탁기관
적정성
심의</td><td colspan="2">수탁기관 적정성 심의
시행사무 적정성 심의</td></tr>
<tr><td rowspan="2">의회 동의
(주관부서)</td><td colspan="2" rowspan="2">시의회 동의</td><td colspan="3">상임위 보고</td></tr>
<tr><td colspan="3">의회 동의 후 7년 경과마다 동의</td></tr>
<tr><td>예산편성
(주관부서)</td><td colspan="5">시의회 의결</td></tr>
<tr><td>수탁기관 선정
(주관부서)</td><td>적격자
심의위원회</td><td></td><td>적격자
심의위원회</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>비용심사 등
(계약심사과/
법률지원담당관)</td><td colspan="5">비용심사(계약심사과)
협약서심사(법률지원담당관)</td></tr>
<tr><td>협약체결
(주관부서)</td><td colspan="5">위탁협약 체결</td></tr>
<tr><td>사후관리 등
(주관부서/
조직담당관)</td><td colspan="5">소통공유방, 민간위탁현황관리시스템 등록, 지도점검, 종합성과평가 등</td></tr>
</table>

자료: 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2018년 1월)

(4) 민간위탁 심의체계

- 민간위탁 심의체계는 크게 민간위탁 시행사무 선정심의와 수탁기관 선정심의로 구분됨
- 민간위탁 시행사무 선정심의는 선정심의 의뢰 → 민간위탁 운영평가위원회의 심의 → 심의결과 통보의 순으로 진행

- 주관부서는 심의 의뢰 사무의 민간위탁 필요성, 위탁 내용 및 추진계획 등이 담긴 심의의뢰서를 민간위탁 운영평가위원회에 제출
- 민간위탁 운영평가위원회는 제출된 심의의뢰서의 내용을 바탕으로 민간위탁의 법적 개념 적합성, 필요성, 타당성 등을 종합적으로 검토하여 심의

ㅇ 심의 결과는 적정, 부적정, 조건부 적정, 보류로 구분되며, 원칙적으로 심의일로부터 7일 이내에 주관부서에 통보

- 조건부 적정으로 의결된 경우, 주관부서는 심의결과 통보일로부터 20일 이내에 위원회에서 제시한 조건에 대한 조치결과 및 계획을 '민간위탁운영평가위원회'(조직담당관)에 제출하여야 하며, 조건 미이행 시에는 부적격으로 처리
- 심의 결과 적정으로 의결하였으나 위원회의 별도 의견제시가 있는 경우에는 주관부서에서 검토 후 사업계획에 반영하여야 함

ㅇ 민간위탁 시행사무 선정 심의 등의 역할을 수행하는 '민간위탁운영평가위원회'의 구성과 역할, 운영방식은 다음과 같음

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조에서 민간위탁 시행사무의 선정을 위해 민간위탁 운영평가위원회 설치와 구성을 규정
- 민간위탁 운영평가위원회는 민간위탁 관련 전문가와 관계 공무원 등 15명 이내의 위원으로 구성
  - 현재 민간위탁 운영평가위원회는 학계 전문가 7인(행정학 4인, 법조인 2인, 복지 1인), 시의원 1인, 공무원 4인, 시민단체 전문가 1인으로 구성

「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조

제5조(민간위탁 운영평가위원회) ① 시장은 민간위탁 사무의 선정 및 운영상황의 평가 등을 심의하기 위해 민간위탁 운영평가위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를 설치한다.

③ 운영위원회는 서울특별시(이하 "시"라 한다) 공무원, 시의회 의원, 그리고 민간위탁 관련 전문가 등을 포함하여 15명 이내로 한다. 이 경우 시 공무원이 아닌 위원을 과반수 이상으로 구성한다.

- 이 민간위탁 운영평가위원회는 신규 민간위탁 시행사무 선정, 공개모집 외의 방법으로 수탁기관 선정 사전 심의, 위탁기관 만료 후 기존 수탁기관과 재계약 시 적정성 심의 등의 역할을 수행

[표 2-4] 2013년~2017년 연도별 민간위탁 운영평가위원회 심의 현황

연도	차수	심의건수			
		소계	신규	재위탁	재계약
2013년	제1차	5	2	0	3
	제2차	6	3	1	2
	제3차	15	4	0	11
	제4차	27	6	0	21
	제5차	35	4	0	31
	제6차	15	1	0	14
	소계	103 (100%)	20 (19.4%)	1 (1.0%)	82 (79.6%)
2014년	제1차	11	3	1	7
	제2차	20	9	0	11
	소계	31 (100%)	12 (38.7%)	1 (3.2%)	18 (58.1%)
2015년	제2차	8	1	0	7
	제3차	12	4	0	8
	제4차	5	4	0	1
	제7차	43	13	0	30
	소계	68 (100%)	22 (32.4%)	0 (0.0%)	46 (67.6%)
2016년	제1차	12	9	0	3
	제2차	14	11	0	3
	제4차	20	8	0	12
	제6차	24	8	0	16
	제7차	3	3	0	0
	제8차	31	7	0	24
	소계	104 (100%)	46 (44.2%)	0 (0.0%)	58 (55.8%)
2017년	제1차	6	2	0	4
	제3차	6	4	0	2
	제5차	16	8	0	8
	제6차	73	34	0	39
	소계	101	48	0	53
총계		407 (100%)	148 (36.4%)	2 (0.5%)	257 (63.1%)

주: 비공개 회의록 제외

자료: 민간위탁 운영평가위원회 회의록(서울시 공개자료)

ㅇ 민간위탁 운영평가위원회에 의한 심의결과를 살펴보면, 신규위탁이나 재위탁 심의보다는 재계약 심의를 주로 수행([표 2-4] 참조)

- 2013년~2017년 매년 2회~8회 정도 심의회의가 개최되었으며, 심의안건은 2014년이 31건으로 가장 적고, 2016년이 104건으로 가장 많음
- 2013년~2017년 세부적인 심의 안건을 살펴보면 신규위탁 148건(36.4%), 재위탁 2건(0.5%), 재계약 257건(63.1%)으로 나타남

ㅇ 시행사무 선정 시 심의방법으로는 제출된 심의의뢰서의 내용을 토대로 민간위탁의 법적 개념 적합성, 필요성, 타당성 등을 종합적으로 검토하여 심의

- 심의과정에서 문제가 되는 항목에 대해 위원과 주관부서 담당자의 토의를 통해 결론을 도출하는 방식으로 수행
- 심의 결과는 적정, 부적정, 조건부 적정, 보류로 결정되는데, 대부분 적정 혹은 조건부 적정으로 심의가 이루어지고 있음([표 2-5] 참조)
  - 2013~2017년 동안 민간위탁 운영평가위원회의 심의결과를 보면, 총 407건의 심의 중 적정은 401건(98.5%), 부적정은 6건(1.5%)으로 나타남

[표 2-5] 민간위탁 운영평가위원회 심의결과(2013~2017년)

(단위: 건)

2013~2017	적정	부적정	총계
건수(비율)	401(98.5%)	6(1.5%)	407(100%)

주1: 비공개 회의록 제외, 적정에는 조건부 적정과 보류가 포함

주2: 부적정 6건: 심혈관질환예방코호트(2013년 5차 회의), 외국인비즈니스지원사업(2013년 5차 회의), 서울시립유스호스텔(2013년 6차 회의), 서남권어르신돌봄종사자종합지원센터 관리·운영(2015년 7차 회의), 도심권 50플러스 센터 운영(2017년 1차 회의), 동대문디자인플라자 및 동대문역사문화공원 관리·운영(2017년 1차 회의)

자료: 민간위탁운영평가위원회 회의록(서울시 공개자료)

ㅇ 민간위탁 심의체계의 다른 한 축인 '수탁적격자 선정심의'는 해당사무의 담당부서 주관하에 개별 위탁사무별로 운영

- 현재 수탁적격자 선정심의는 공개모집을 기본원칙으로 하고 있으며,

- 선정심의 절차는 공개모집 공고, 신청서 접수, 적격자 심의위원회의 심의(수탁기관 선정), 협약체결 등의 과정으로 진행

ㅇ 이와 같은 수탁적격자 선정심의를 위해 서울시는 '적격자 심의위원회'를 구성·운영

- 적격자 심의위원회는 위원장과 부위원장을 포함한 6~9명의 위원으로 구성되며, 위원은 관련 전문가와 관계 공무원 중 시장이 임명 또는 위촉
- 적격자 선정심의의 공정성을 위하여 예산 기준 5억 원 이상의 사업에 대해서는 '시민참여옴부즈만'이 회의를 참관

ㅇ 적격자 심의위원회의 구성과 운영은 사업 주관부서의 재량사항으로, 부서마다 위원의 선정방법과 평가기준에 차이가 있음

- 심의위원회 위원은 관련 중앙부처, 직능단체, 대학 등에 추천을 요청하거나, 지방보조금 심의위원회 위원 풀을 활용하여 구성
- 적격자 심의위원회의 평가기준은 조례와 지침에서 제시된 예시의 내용을 바탕으로 심의 대상 사업별로 적합한 세부 기준을 정하여 평가

[표 2-6] 서울시 적격자심의위원회 평가항목 예시

구 분		평가항목(예시)	배점한도
계			100
기술 능력 평가	정량적 평가분야 (계량화)	수행경험(실적) 경영상태(재정부담 능력) 기술인력 보유상태 신인도(공신력, 책임능력 등) 그밖에 필요한 사항	20
	정성적 평가분야	기술·지식능력 사업수행계획 지원기술·사후관리 상호협력 관계 지역사회공헌도 및 지속가능성 등 사회적가치 기여도 종사자 고용안정성 그 밖에 필요한 사항	60
가격평가			20

자료: 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2018.1)

- ㅇ 수탁적격자 심의는 크게 '기술적 능력 평가'와 '가격평가'로 대별되며, 이 가운데 기술능력은 다시 정량적·정성적 평가로 구분([표 2-6] 참조)
  - 정량적 평가는 주관부서의 담당자가 수행경험(실적), 경영상태(재정부담 능력), 기술인력 보유상태, 신인도(공신력, 책임능력) 등을 계량화하여 평가
  - 정성적 평가는 적격자 심의위원회의 위원들이 심의대상 기관의 전문성, 사업수행계획, 지역사회 공헌도 및 지속가능성 등에 대하여 평가
  - 평가결과 합산점수가 70점 이상인 경우 적격대상자로 인정하며, 합산점수 고득점 순으로 결정
- ㅇ 사회복지시설 위탁의 경우에는 수탁적격자 선정을 위한 별도 평가지표를 활용
  - 「시립 사회복지시설 위탁제 선정 공통기준」(2016.12)을 통해 사회복지시설의 특성에 부합하는 지표체계 마련
  - 신청법인의 공신력, 법인의 재정능력, 법인의 사업능력으로 구성되며, 각각의 심의항목별 세부 평가지침도 함께 운영 중

[표 2-7] 서울시 사회복지시설 적격자 심의지표

심의기준	심의항목	배점
신청 법인의 공신력 (30점)	- 법인의 형태와 정관목적 사업 내용이 해당 사회복지시설 운영에 적합한 정도 - 사회복지시설을 운영하기에 적합한 이사회 구성 및 운영수준 - 법인대표의 운영의지 및 시설장(내정자)의 운영의지, 전문성(자격수준 등) - 법인이 적정하게 사업을 수행할 수 있는 역량 수준	30점
법인의 재정능력 (20점)	- 재정부담액의 결정절차 및 재원마련 계획의 적정성, 신뢰성 - 법인의 수입재원 확보수준 및 안정성 - 법인의 회계투명성 수준	20점
법인의 사업능력 (50점)	- 지역자원 활용계획 수준 - 인력확보 및 인사관리 계획 수준 - 향후 복지시설 운영계획 수준	50점

- ㅇ 자치구의 적격자 심의위원회의 구성·운영은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」의 규정과 유사하나, 몇 가지 규정에서 차이를 보임
  - 자치구의 사회복지시설 민간위탁은 기본적으로 자치구 민간위탁 조례나 별도의 사회복지시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례에 의거하여 추진

- 이에 따라 수탁적격자 심의위원회의 구성·운영 또한 자치구별로 일정한 차이를 보이고 있음([표 2-8] 참조)
- 공무원인 위원 수의 제한 규정을 전체의 2분의 1 이내로 적용하고 있는 자치구가 15곳(60.0%)으로 가장 많고, 제한을 두지 않는 경우도 4곳(16.0%) 존재

[표 2-8] 자치구 적격자심의위원회 구성 및 운영 제도

	위원 수	위원장 선정방식	공무원 위원 수 제한	관련 근거 조례
강남구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	제한규정 없음	「서울특별시 강남구 사회복지시설 설치 및 운영 조례」 중 "사회복지사업법 시행규칙 제21조 및 제21조 준용"을 명시
강동구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	제한규정 없음	서울특별시 강동구립 사회복지시설 등 설치 및 위탁운영에 관한 조례
강서구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	제한규정 없음	서울특별시 강서구 사회복지시설 위탁·운영에 관한 조례
관악구	5~9명	위원회에서 선출	제한규정 없음	서울특별시 관악구 공공사회복지시설 설치 및 관리·운영 위탁에 관한 조례
광진구	9~13명	외부 위원 중에서 호선	4분의 1 이내	「서울특별시 광진구 사회복지시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례」
노원구	6~9명	외부 위원 중에서 호선	4분의 1 이내	노원구 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 준용
도봉구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	3분의 1 이내	서울특별시 도봉구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
동대문구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	제한규정 없음	서울특별시 동대문구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
동작구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	제한규정 없음	서울특별시 동작구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
서초구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	2분의 1 이내	사회복지사업법 시행규칙 제21조 및 제21조 준용
성동구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	제한규정 없음	서울특별시 성동구립 사회복지시설 등 설치 및 위탁운영에 관한 조례
성북구	9명 이내	부구청장	2분의 1 이내	「성북구 사무의 민간위탁에 관한 조례」
송파구	9명 이내	전체 위원 중 호선	2명	서울특별시 송파구 사회복지시설의 위탁운영에 관한 조례

[표 2-8 계속] 자치구 적격자심의위원회 구성 및 운영 제도

	위원 수	위원장 선정방식	공무원 위원 수 제한	관련 근거 조례
양천구	9명 이내	위원 중에서 구청장이 지명	2명	서울특별시 양천구 사회복지시설의 민간위탁에 관한 조례
영등포구	7~9명	위원 중에서 구청장이 지명	3분의 1 이내	서울특별시 영등포구립 사회복지시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례
은평구	7~9명	외부위원 중 호선	제한규정 없음	사무의 민간위탁에 관한 조례 준용
중랑구	7~9명	전체 위원 중 호선	제한규정 없음	서울특별시 중랑구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례

o 자치구의 사회복지시설 관련 적격자 평가지표는 서울시가 작성한 「시립 사회복지시설 위탁제 선정 공통기준」(2016.12)의 평가항목을 거의 준용하여 운영 중

- 평가항목 구성 시 자치구별로 약간의 수정·변경이 있기는 하나, 대체로 공신력, 재정능력, 사업능력에 대한 평가를 실시

[표 2-9] 자치구 사회복지시설 적격자 심의지표

심의기준	심의항목	배점
신청법인의 공신력 (30점)	- 법인의 형태와 정관 목적사업 내용이 해당 복지시설 운영에 적합한 정도 - 사회복지시설을 운영하기에 적합한 이사회 구성 및 운영수준 - 법인대표의 운영의지 및 시설장(내정자)의 운영의지, 전문성(자격수준 등) - 법인이 적정하게 사업을 수행할 수 있는 역량 수준	30점
법인의 재정능력 (20점)	- 재정부담액의 결정절차 및 재원마련 계획의 적정성, 신뢰성 - 법인의 수입재원 확보수준 및 안정성 - 법인의 회계투명성 수준	20점
법인의 사업능력 (50점)	- 지역자원 활용계획 수준 - 인력확보 및 인사관리 계획 수준 - 향후 복지시설 운영계획 수준	50점

o 마지막으로, 수탁적격자 선정 심의결과는 홈페이지 등에 게시함으로써 최소한의 투명성을 확보하기 위한 장치를 마련

- 주관부서는 민간위탁 적격자심의위원회 개최 결과와 선정 결과를 모두 홈페이지에 공개(민간위탁 조례 시행규칙(제6조 협약의 체결 관련))

(5) 민간위탁 평가체계

- 현재 민간위탁 평가체계는 매년 실시하는 지도·점검과 계약기간 내에 실시하는 종합성과평가의 이원화된 체계로 운영
- 지도·점검은 모든 수탁기관을 대상으로 위탁사업의 주관부서가 연 1회 이상 의무적으로 실시하며, 위탁사무 전반에 관한 사항을 점검
  - 지도·점검은 체크리스트를 통한 평가방식에 의거하여 진행되며, '일반운영' 분야와 '성과점검' 분야로 구분하여 실시
  - '일반운영' 분야는 공통지표와 개별지표로 구분하여 평가하며, '운영성과' 분야는 협약서 또는 사업계획서에 명시된 성과목표 대비 달성률로 평가함
    - 공통지표는 주로 회계관리 및 고용과 관련된 지표들이 중심을 이루고,
    - 개별지표는 시민과 전문기술 관련 점검항목으로 구성

[표 2-10] 지도·점검 체크리스트

구분	평가항목		세부지표
일반운영분야	공통	회계관리	민간위탁금 관리, 수입금 관리, 후원금 관리 등
		고용	인사관리, 복무관리, 급여관리 등
	개별	시민	시민만족도 조사, 정보공개, 의사소통 등
		전문기술	안전관리, 물품 및 시설관리 등
운영성과분야	투입	인력	인력의 적정성, 적정 인력 투입
		자원	사업과정별 예산집행의 적정성, 시설/기자재 활용의 적절성 등
	과정	준수성	사업계획 이행 여부, 서비스 및 업무 과정 기록의 충실성 등
		노력성	지역사회 내 관련 단체 및 기관의 연계 등
	산출	사업성과 달성	사업별 성과 달성률
		미달 시 조치	사업성과 미달(60% 미만) 사업의 조치절차 관련
	활용	피드백	이용자 만족도 조사 유무, 지난 평가 수정사항 반영 여부 등

자료: 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2018.1) 재구성

- 지도·점검 평가결과는 위탁부서에 의한 수탁기관 지도에 활용하며, 이행 여부를 종합성과평가에서도 활용함

서울연구원 The Seoul Institute

○ 종합성과평가는 지도·점검과 연계하여 운영하되, 연간 사업비 5억 원 이상인 사무를 대상으로 위탁기간 내에 1회 실시함

- 종합성과평가는 조직담당관(민간위탁팀)이 주관하며, 평가의 신뢰성 및 객관성 확보를 위하여 전문평가기관에 위탁하여 실시함
- 이를 위해 민간위탁팀은 평가내용, 평가방법 등을 포함한 별도의 종합성과평가 추진계획을 수립함

<2018년 서울시 민간위탁 종합성과평가 추진계획>

○ 서울시는 민간위탁 사무의 효과 제고를 위하여 실시하는 민간위탁 종합성과평가의 운영방법을 개선하여 내실있는 평가를 추진할 목적으로 해마다 「민간위탁 종합성과평가 추진계획」을 수립

○ 「2018년 민간위탁 종합성과평가 추진계획」(2018.2)의 내용은 크게 추진개요, 과거의 추진결과, 2018년 추진계획, 세부 운영계획, 행정사항으로 구성

- 2018년 종합성과평가는 [마을공동체종합지원센터] 등 47개 사무에 대하여 2018년 1월부터 11월까지 총 3차에 걸쳐서 실시

구분	1차	2차	3차
사무 수	11개	28개	8개
위탁만료일	2018.11.30.	2019.2.28.	2019.5.31.

- 2018년 종합성과평가의 주요 개선사항으로는 협약체결 시 성과목표·지표 사전설정, 현장성을 고려한 실무 전문가의 평가참여, 평가지표 중 일부 수탁기관에 국한된 불합리한 지표의 개선 등이 있음

○ 종합성과평가에 활용되는 평가체계는 크게 공통분야(35점), 개별분야(50점), 사용자만족도평가(15점) 등의 평가항목으로 구성

- '공통분야'는 조직 및 인력의 운영, 재정구조 및 예산집행의 효율성, 사업계획 집행수준 등 수탁기관에 공통으로 부여된 사업수행 능력을 평가
- '개별분야'는 사업성과, 서비스의 질적 수준 제고 노력, 지도점검 이행노력 등 사무별 특성에 맞는 사업성과를 평가

- '사용자 만족도 평가'는 시민이 체감하는 만족도와 수탁기관의 만족도 제고 노력 등을 전화조사 방식으로 평가

ㅇ 종합성과평가의 결과에 대해서도 조례와 규정의 지침에 따라 시 홈페이지에 공개

- 현재 서울시 정보소통광장(http://opengov.seoul.go.kr/)에 종합성과평가 결과가 공개되고 있음[1)]
- 공개대상 정보에는 평가의 기간·대상·방법·내용 등의 평가개요와 평가결과, 평가대상 사무의 주요 성과 및 개선과제 등을 포함함
  - 2017년 제2차 종합성과평가부터 기존의 개별 사무별 평가점수를 공개하던 방식에서 벗어나 평가대상 사무들의 평균 점수만을 공개

<조례와 지침에서 민간위탁 종합성과평가 결과 공개 관련 규정>

ㅇ 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제18조(종합성과평가) ③ 시장은 제1항에 따른 종합성과평가 결과를 운영위원회에 보고하고, 시 홈페이지에 공개하여야 한다.

ㅇ 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2018.1)에 종합성과평가 결과는 수탁적격자 심의위원회 및 민간위탁 운영평가위원회의 심의에 활용하며, 서울시 홈페이지에 공개하도록 규정

ㅇ 종합성과평가 결과는 수탁기관 선정을 위한 심의와 재계약 심의 절차 등에서 인센티브 및 페널티 제공 기준으로 활용

- 수탁기관 선정을 위한 적격자 심의위원회와 민간위탁 운영평가위원회의 심의에 종합성과평가 결과를 활용하며,
- 종합성과평가 결과가 불량(전체 배점의 60% 미만)한 경우에는 해당 수탁기관에 대해 재계약 절차에서 배제

---

1) 공개 위치는 정보소통광장 → 사전정보 공표 → 행정·기타 → 민간위탁으로, 현재 2015년 1차 종합성과평가 결과에서부터 2018년 2차 종합성과평가 결과에 이르기까지 평가결과를 열람할 수 있음

[표 2-11] 민간위탁 종합성과평가 사무유형별 평가영역 및 지표

평가영역	평가범주	평가지표	세부평가요소	사무형	시설형	중간지원조직형
공통사무(35)	사업인프라	조직 및 인력 운영	조직구성 및 인력운영의 적정성	○	○	○
			사업운영의 전문성 보유	○	○	○
			근로여건 및 고용안정 노력	○	○	○
			의사소통 노력도			○
		재정구조 및 예산집행의 효율성	재정적인 부담능력	○	○	
			민간위탁금 관리의 투명성			○
			경제적 효율성	○	○	○
			사업예산집행의 효율성	○	○	○
		자원운영 및 사회적가치 기여	물품구매 시 지역가치 기여노력	○		○
			시설 및 기자재 활용		○	
			지역 민간전문가 활용노력	○		
			사회적 기여 등 위탁사무가치 제고		○	
	사업활동	사업계획 집행수준	사업계획의 적정성	○	○	○
			사업운영 자체점검활동 및 관련규정 준수 수준	○	○	○
			사업관리 운영의 투명성	○	○	○
		사업활성화 개선노력	사업활성화 개선 노력도	○	○	○
			이해관계자 협조체계 구축	○	○	
			네트워크를 통한 외부사업 연계			○
			사업 마케팅 및 홍보노력	○	○	○
개별사무(50)	사업성과	※ 위탁사무별 사업성과지표 개발		공통		
	프로그램 및 서비스의 질적 수준 제고 노력	사무별 업무특성 및 환경을 반영한 성과목표의 적정성				
		대외적 우수사례(Best Practice) 성과창출 수준				
		지도점검에 대한 이행률				
		지도점검에 대한 이행 노력도				
사용자만족도(15)	만족도 제고노력	CS조사결과 점수(면접 및 전화조사)				
		CS시스템, 시민만족도 제고노력				

자료: 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침, 서울특별시(2016)

2) 서울시 민간위탁제 민간위탁 기초현황 및 추세

(1) 서울시 민간위탁제도 경과

- 2013년 기획조정실 조직담당관 내에 '민간위탁팀'이 설치된 이래 본격적으로 지속적인 제도 개선이 이루어짐
- 2014년 「민간위탁 종합개선계획」을 추진하여 민간위탁의 제도적 기반을 강화
  - 서울형 민간위탁의 기준을 수립하여 민간위탁 적정성 판단기준 및 출연기관 고유사무와 위탁사무의 구분기준을 마련함
  - 위탁기간 연장(3년→5년)을 통한 수탁기관 근로자의 고용안정을 도모하고, 종사자 근로여건과 처우개선 평가 등을 통하여 근로환경 개선 모색
  - 사회적경제 기업의 민간위탁 참여 확대를 위해 수탁기관 공개모집 시 사회적경제 기업의 실적기준을 완화하고 가산점을 부여
- 이 시기에 정보공개, 신뢰와 원칙에 기반한 민간위탁 평가·관리체계도 도입
  - 민간위탁 공고와 수탁자 선정 공고 시 선정기준 및 배점을 대외 공개
  - 기존의 수탁기관에 대한 경영평가를 외부 전문평가기관에 의한 객관적 종합성과평가로 대체하고, 표준체크리스트를 마련하여 성과중심 지도·점검을 실시하며, 평가결과에 따라 재계약 시 페널티 적용
  - 이외에도 보조금관리시스템 도입·운영을 통해 예산집행의 투명성 강화 모색
- 2015년 들어서는 '회계감사'를 도입하는 한편 '종합성과평가'도 처음으로 실시
  - 위탁 사무의 내실화를 도모하기 위해 연간 사업비 10억 원 이상 사무에 대해 매 사업연도 종료 후 사업부서가 지정하는 회계법인 또는 공인회계사에 의한 회계감사를 실시하고,
  - 총 36개 위탁사무에 대해 종합성과평가를 실시하여 위탁사무 개선에 활용하고 재계약 적정성 심의에도 반영
- 2016년에는 「민간위탁 혁신계획」을 수립하여 「민간위탁 종합개선계획」 추진 이후의 민간위탁제도 운영상의 한계점을 보완

- 수탁기관 근로자에 대한 생활임금제를 도입하고, 고용안정성 보장을 위해 고용유지·승계 의무를 명시하는 등 수탁기관 종사자의 권리를 강화
- 장기수탁(10년 이상)의 경우 수탁기관 선정에서 공개모집을 의무화하고, 선정결과에 대한 이의신청제를 통해 수탁기관 선정과정의 공정성·투명성 제고

○ 2017년에는 「민간위탁 제도개선계획」을 수립하여 「민간위탁 혁신계획」 시행 이후 시의회 감사 등 각종 감사 지적사항과 민간위탁 거버넌스 등 의견청취 사항을 검토하여 미흡한 사항에 대한 세부 개선방안을 모색

- 민간위탁 일몰제 도입과 협약 불이행에 따른 제재조치 기준 마련 등 민간위탁의 불합리한 운영기준에 관한 개선방안 마련
- 보조금관리시스템 등 회계시스템 사용 의무화 및 수탁기관 종사자 상근의무 및 겸직제한 신설 등 수탁기관의 책임성 강화 방안도 모색
- 수탁기관 근로자보호 지침 마련과 민관 거버넌스 체계 구축 등 시정 핵심가치의 확산을 추진

○ 2018년 6월에는 「민간위탁 관리지침 등 개정계획」을 마련하여 민간위탁 지침과 현행 민간위탁 상위법령 및 기준의 정합성 확보를 도모

- 종합성과평가 평가지표를 협약체결 단계에서 사전에 확정하도록 개선
  - 현행 종합성과평가는 평가지표를 사후(위탁사무 종료 90일 전)에 설정함에 따라 수탁기관이 성과를 달성한 부분에 평가항목이 집중될 우려
  - 위탁사무 평가지표를 협약체결 단계에서 사전에 확정하도록 개선하여 합리적 성과관리 체계를 확립토록 보완
- 실무에서 고용 계약 시 법인격이 없는 센터 등의 명의로 종사자 고용계약을 체결하는 잘못된 경우가 있어 근로계약 체결의 당사자와 위·수탁협약서상 수탁자의 명의로 근로계약을 체결토록 지침에 명확히 규정
- 민간위탁 재계약 시 운영평가위원회에서 적정성 심의를 거친 후, 적격자심의위원회에서 수탁기관 적정성을 심의하도록 위원회 운영절차와 기능을 일원화

(2) 민간위탁사무 규모 및 추세

○ 서울시 민간위탁사업 건수 및 예산을 살펴보면, 2013년부터 2018년까지 평균적으로 건수는 363건, 예산은 9천억 원을 상회하는 수준

- 사업건수는 2013년 대비 2018년 10% 정도 증가하였고,
- 예산은 2013년부터 2016년까지 늘어나 1조 원을 상회하다가, 2017년 6천억 원대로 줄어든 후 다시 상승 추세를 보이고 있음

[표 2-12] 민간위탁사업 사업건수 및 예산

(단위: 개, 백만 원)

구분	연도					평균
	2013년	2014년	2016년	2017년	2018년 4월	
사업건수	345	361	358	350	380	363
예산	100,730	100,901	103,604	64,176	75,256	93,651

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2012년 ~ 2018년 4월)

○ 민간위탁사업 위탁횟수는 1회가 24.2%로 가장 많았고, 횟수를 거듭할수록 사업건수는 점차적으로 줄어드는 추세

- 반면, 7회 이상 장기 민간위탁은 16%(61건)로 상당한 비중을 차지

[표 2-13] 민간위탁사업 위탁횟수 현황

(단위: 개)

구분	계	1회	2회	3회	4회	5회
사업건수	380 (100%)	92 (24.2%)	59 (15.5%)	51 (13.4%)	40 (10.5%)	45 (11.8%)
구분	6회	7회	8회	9회	10회	11회 이상
사업건수	32 (8.4%)	24 (6.3%)	13 (3.4%)	13 (3.4%)	5 (1.3%)	6 (1.6%)

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2018년 4월)

○ 민간위탁 위탁기간은 5년에서 15년 미만이 전체의 절반 정도(43.7%)를 차지

- 특히, 15년 이상의 위탁은 전체의 29.5%를 차지하고 있어, 장기위탁의 비중도 상당부분 존재함을 확인

서울연구원 The Seoul Institute

[표 2-14] 민간위탁사업 위탁기간 현황

(단위: 개)

구분	계	1년 이상 ~ 3년 미만	3년 이상 ~ 5년 미만	5년 이상 ~ 10년 미만	10년 이상 ~ 15년 미만	15년 이상 ~ 20년 미만
사업 건수	380 (100%)	52 (13.7%)	50 (13.2%)	89 (23.4%)	77 (20.3%)	49 (12.9%)

구분	20년 이상 ~ 25년 미만	25년 이상 ~ 30년 미만	30년 이상 ~ 35년 미만	35년 이상 ~ 40년 미만	40년 이상
사업 건수	30 (7.9%)	14 (3.7%)	13 (3.4%)	3 (0.8%)	3 (0.8%)

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2012년 ~ 2018년 4월)

- 민간위탁사업의 위탁형태는 재계약이 42.1%로 가장 많고, 다음은 재위탁(38.4%), 신규위탁(19.5%) 순으로 나타나며,
- 수탁기관 선정방법은 공모방식이 91.8%로 대부분을 차지

[표 2-15] 민간위탁사업 수탁기관 선정방법 현황

(단위: 개)

위탁형태	계	신규위탁		재위탁		재계약	
	380 (100%)	74 (19.5%)		146 (38.4%)		160 (42.1%)	
수행방식	계	공모	수의	공모	수의	공모	수의
	380 (100%)	59 (15.5%)	15 (3.9%)	132 (34.7%)	14 (3.7%)	158 (41.6%)	2 (0.5%)

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2018년 4월)

- 서울시 민간위탁 유형별 현황을 살펴보면 2018년 사업건수를 기준으로 예산지원형이 사업건수의 92.6%(352건), 예산의 99.0% 차지
  - 수익창출형은 사업건수의 7.4%, 예산의 1.0% 차지
  - 예산지원형 중에서는 사업건수 기준으로 시설이 58.7%, 사무가 31.3%, 시설/사무가 2.6%를 차지하고,
  - 예산 기준으로 시설이 75.5%, 사무가 21.4%, 시설/사무가 2.1% 차지

[표 2-16] 민간위탁사업 유형별 현황

(단위: 개, 백만 원)

구분	계	예산지원형				수익창출형
		소계	시설	사무	시설/사무	
건수	380 (100%)	352 (92.6%)	223 (58.7%)	119 (31.3%)	10 (2.6)	28 (7.4%)
예산	75,256 (100%)	74,505 (99.0%)	56,798 (75.5%)	16,133 (21.4%)	1,572 (2.1%)	751 (1.0%)

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2018년 4월)

- 민간위탁 분야별 현황을 보면, 2018년 사업건수를 기준으로 가족교육, 보건복지의 사회복지 분야가 각각 32.9%, 28.7%로 절반 이상을 차지하고 있으며,
- 2018년 예산 기준으로는 보건복지(24.7%), 환경수자원(21.9%), 가족교육(16.8%) 순으로 나타남

[표 2-17] 민간위탁사업 분야별 현황

(단위: 개, 백만 원)

구분	계	가족교육	기획경제	도시교통	문화체육 관광	보건복지	행정자치	환경 수자원
사업건수	380 (100%)	125 (32.9%)	58 (15.3%)	35 (9.2%)	21 (5.5%)	109 (28.7%)	7 (1.8%)	25 (6.6%)
예산	75,256 (100%)	12,667 (16.8%)	12,451 (16.5%)	10,994 (14.6%)	3,288 (4.4%)	18,580 (24.7%)	775 (1.0%)	16,498 (21.9%)

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2018년 4월)

- 민간위탁 실국별 현황을 보면, 2018년 사업건수를 기준으로 복지본부 19.5%, 여성가족정책실 15.0%, 평생교육국 13.7% 순으로, 사회복지 관련 부서의 민간위탁이 전체의 절반 정도(48.2%)를 차지
- 2018년 예산 기준으로는 복지본부가 16.8%로 가장 많은 예산을 사용하고 있으며, 다음은 주택건축국 13.4%, 물순환안전국 11.4% 순으로 나타남

서울연구원 The Seoul Institute

[표 2-18] 민간위탁사업 실국별 현황

(단위: 개, 백만 원)

구분	계	일자리 노동국	정보 기획관	주택 건축국	평생 교육국	푸른 도시국	한강 사업 본부	행정국
사업건수	380 (100%)	11 (2.9%)	3 (0.8%)	32 (8.4%)	52 (13.7%)	7 (1.8%)	4 (1.1%)	4 (1.1%)
예산	75,256 (100%)	3,134 (4.2%)	944 (1.3%)	10,062 (13.4%)	4,293 (5.7%)	580 (0.8%)	44 (0.0%)	593 (0.8%)

구분	경제 진흥 본부	관광 체육국	기획 조정실	기후 환경 본부	도시 교통 본부	도시 재생 본부	문화 본부	물순환 안전국	복지 본부
사업건수	41 (10.8%)	7 (1.8%)	2 (0.5%)	13 (3.4%)	2 (0.5%)	1 (0.3%)	13 (3.4%)	4 (1.1%)	74 (19.5%)
예산	8,046 (10.7%)	2,282 (3.0%)	145 (0.2%)	7,306 (9.7%)	881 (1.2%)	505 (0.7%)	1,056 (1.4%)	8,589 (11.4%)	12,624 (16.8%)

구분	서울 시립대	서울 혁신 기획관	소방 재난 본부	시민 건강국	시민 소통 기획관	안전 총괄 본부	여성 가족 정책실	인재 개발원
사업건수	1 (0.3%)	12 (3.2%)	1 (0.3%)	34 (8.9%)	2 (0.5%)	1 (0.3%)	57 (15.0%)	2 (0.5%)
예산	31 (0.0%)	2,507 (3.3%)	0 (0.0%)	5,956 (7.9%)	309 (0.4%)	50 (0.0%)	5,339 (7.1%)	22 (0.0%)

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2018년 4월)

(3) 민간위탁 수행주체로서 비영리조직 현황

- 경제·사회 발전을 계기로 국가 차원에서 시민사회의 지속적 성장과 질적 발전이 이루어지고 있음
  - 시민사회 성장의 국제적 추세와 유사하게 한국도 시민사회가 지속적으로 성장해, 전국적으로 12천여 개의 NPO가 등록(2017년 9월 현재)
  - 2007년의 비영리단체 수가 6천여 개에 불과했다는 점에서 10년 만에 그 수가 2배로 증가해 비약적인 양적 성장을 보임

○ 서울시 역시 이러한 추세와 동일하게 지난 10여 년간 시민사회 단체의 지속적인 성장세가 나타나고 있음

- 2017년 현재 서울시에 등록된 비영리민간단체의 수는 2,049개로, 전국 비영리민간단체 수의 16.8%를 차지
- 서울시의 비영리민간단체는 2007년~2017년 동안 125% 성장하였으며, 이는 전국 평균을 상회하는 증가율임

[표 2-19] 비영리민간단체 등록 현황

(단위: 개)

지역		2007.12	2010.12	2014.12	2017.9
수도권	경기	1,109	1,489	1,920	2,197
	서울	910	1,186	1,737	2,049
	인천	365	496	621	669
이외 지역		4.067	5.340	6.480	7.305
계		6,451	8,511	10,758	12,220

자료: 행정안전부 비영리단체 등록현황

○ 이런 가운데 공공서비스의 민간위탁 수행에서도 비영리조직을 포함한 다양한 민간주체들이 공공정책에 참여

- 특히 민선 5·6기에 들어서는 '협치시정'의 기조에 따라 협치친화형·협치선도형 시책들이 도입·활성화되고 있으며, 이 과정에서 민간의 정책참여 기회도 대폭 확대되고 있음
- 민선 5·6기에 마을공동체, 사회적경제, 찾아가는 동주민센터, 지역사회 복지서비스 등 다양한 혁신형 협치선도정책들이 도입되어 시비보조사업으로 추진
- 이들 시책은 추진과정에 시민사회는 물론, 지역사회의 다양한 주체(NPO, 활동가, 일반주민)가 참여한다는 점에서 기존의 정책영역과는 성격과 방식의 차이 존재

○ 민간위탁 수행기관 중 일반기업 및 공공기관의 수와 비율은 줄어드는 반면, 비영리기관의 수와 비율은 증가하는 추세

- 민간위탁 중 비영리 기관 비중이 2012년 59.6%(155개)에서 2018년 68.1%(166개)로 9% 정도 증가
- 2012년 기준 전체 155개 비영리 조직 중 재단법인은 97개, 사단법인은 52개, 비영리 단체는 6개
- 2018년에는 전체 166개 비영리 조직 중 재단법인은 86개, 사단법인은 78개, 비영리 단체는 2개

[표 2-20] 2012~2018 민간위탁사업 참여 기관 비교

(단위: 개)

	합계 (%)	재단법인	사단법인	비영리 단체	일반기업	기타 (공공기관 등)
2012년	260 (100%)	97 (37.3%)	52 (20.0%)	6 (2.3%)	74 (28.5%)	31 (11.9%)
2018년	241 (100%)	86 (35.7%)	78 (32.4%)	2 (0.8%)	34 (14.1%)	41 (17.0%)

주: 1개의 위탁사업에 2개 이상의 기관이 참여할 경우 각각 1개의 기관으로 계산

자료: 서울시 민간위탁현황자료(2012년, 2018년 1월)

2_국내외 동향 및 주요 제도사례 분석

1) 역사적 맥락 속의 영국의 민간위탁제

- 20세기 후반 서구 사회에서 복지국가가 약화되고 신자유주의가 도래하면서 공공서비스 공급에 많은 변화가 발생
  - 시장 경쟁과 효율의 원리에 기초해 작은 정부, 성과주의 등이 강조되는 가운데 과거 정부가 직접 계획, 공급하던 많은 공공서비스가 민간, 특히 민간기업 영역으로 이전
  - 이런 가운데 정부와 제3섹터, 비영리조직과의 관계에서도 질적인 변화가 전개
- 영국의 경우에도 80, 90년대에 신공공관리(NPM)라는 새로운 패러다임에 의해 사무와 역할을 민간으로 위탁하는 행정질서가 출현·확대됨
  - 신공공관리는 시장우월주의와 신관리주의를 결합한 행정이론으로, 과거 공공서비스의 독점적 공급에서 벗어나 경쟁과 고객으로서의 시민의 선택, 성과주의 등을 강조
  - 이에 따라 직영 방식에 의존하던 공공서비스 공급이 강제경쟁입찰(CCT)에 입각한 서비스 계약을 강조
- 90년대 초반 들어 사회복지 영역에서 시장화 전략이 도입되고, 제3섹터의 비영리조직들에 의한 서비스 전달도 확대되기 시작
  - 특히 1993년 4월의 NHS 및 지역사회 돌봄법(NHS & Community Care Act 1990)이 제정되고, 공급자 간 경쟁의 원리도 도입됨
  - 이에 따라 서비스 구매자와 공급자의 제도적 분리, 보조금에 의한 자금 지원에서 계약 및 수수료에 기반한 서비스로의 제도적 전환
  - 과거와 달리 이제 정부, 특히 지방정부는 서비스 표준에 대한 상세화에 기초해 서비스를 설계하고 공급을 조직화하며 구매하는 위탁자(commissioner)로서 역할 전환이 발생

- 이러한 과정에서 90년대 중반까지 제3섹터에 대한 도구주의적 관점(instrumental view)도 확대
  - 신공공관리가 지배적인 패러다임으로 확립되면서 비영리조직이나 지역사회 조직들은 대체 공급자 내지 정부 정책에 따른 서비스 대행기관으로 인식되는 경향이 강화
  - 이 과정에서 본연의 역할인 지역사회기반 활동 및 대변자 역할, 정책캠페인 선도 기능은 크게 약화
- 90년대 중반에 들어서는 이러한 흐름에서 탈피해 새로운 제도적 맥락이 형성되고 새로운 위탁 패러다임도 형성되기 시작
  - 1997년 들어 블레어 정부에서도 보수당 정부보다 더 많은 정책 영역에서 빠른 속도로 서비스 외주화(out-sourcing)가 진행
  - 특히, 정부-시민사회 간 파트너십을 지향하는 사회적 합의로서 컴팩트(compact)가 모색되었는데, 이 컴팩트의 맥락하에 공공서비스 전달에 대한 제3섹터의 참여를 중심으로 한 민관파트너십도 확대
  - 서비스 수탁주체로서 제3섹터의 역량 형성에 대해서도 새로운 관심과 투자가 전개
- 2002년 재무부의 범부처 지출심사(spending review)에서는 공공서비스 전달에서 비영리조직 및 지역사회 조직의 참여를 촉진하고자 노력
  - 여기서 심사는 제3섹터가 거버넌스, 리더십, 성과관리 측면의 개선을 통해 현대화(modernizing)해야 함을 강조
  - 다시 말해 공공서비스 전달에서 제3섹터의 참여가 확대되기 위해서는 제3섹터의 역량이 향상되어야 한다는 것
  - 이러한 인식과는 상반되게 서비스 전달기관에서 벗어나 새로운 의제를 발굴, 정책화하는 주체로서 제3섹터의 독립성에 관한 성찰적 문제인식도 확대
- 2004년 이후에는 '전략적 커미셔닝'(strategic commissioning)으로 부르는 새로운 위탁 프레임이 도래(Bovaird & Davies, 2011)[2)]

- 이 시기에 Every Child Matters White Paper와 연계된 전략 커미셔닝으로의 제안과 아동법을 위한 전략 커미셔닝 틀(strategic commissioning framework)의 개발이 있었으며,
- 이 시기 이후 사회서비스와 관련된 정부 부처로 널리 확산되고, 커미셔닝이라는 개념이 정책담론을 지배
- 전략 커미셔닝의 프레임이 발전하면서 제3섹터의 역할과 관련해 지능형 커미셔닝(intelligent commissioning) 개념도 제안

○ 전략 커미셔닝은 단순한 조달(procurement)[3]과 구분되는 포괄적(통합적) 개념으로 인식하는 것이 중요

- 커미셔닝은 제품과 서비스 구매에 해당하는 조달을 포괄하는 통합적 개념
- 당시 영국 제3섹터청에서 발간한 문건에 의하면, 커미셔닝과 조달은 다음과 같이 정의됨
  - 커미셔닝: 특정 영역에서 사람들의 소요를 파악하고, 공급(전달)을 설계하며, 적절한 서비스를 확보하는 것
  - 조달: 적절한 계약을 통해 서비스를 구매하는 과정에 초점을 두는 커미셔닝 사이클의 한 측면에 해당
- 이러한 통합적 과정으로서 커미셔닝에 대해 노동당 정부는 서비스 설계를 중심으로 시민 참여, 파트너십 등 다양한 의제들을 추가
- 이 과정에서 제3섹터청은 커미셔닝과 조달 환경에서 직면하는 장애를 해결하기 위한 행동계획도 수립
- 이 행동계획의 일환으로 2,000여 명의 공공부문 커미셔너를 교육시키는 등 제3섹터 커미셔닝을 위한 국가 프로그램을 확립

---

2) 이들에 따르면, 현대적 커미셔닝(commissioning)의 1차 물결(first wave)은 80년대 NPM의 교리에 기초해 강제경쟁입찰(CCT)과 구매자-공급자 분리가 발생하던 시기로 규정하고 있음

3) 영국에서 조달의 개념은 단순한 물품 구매 외에 서비스 구매, 즉 민간위탁을 포괄하는 광의의 개념으로 이해할 필요가 있음

<커미셔닝의 개념과 원칙>

ㅇ 커미셔닝에 관한 몇 가지 개념적 이해

- 커미셔닝이란 서비스 사용자들, 나아가 인구의 모든 계층들의 소요를 충족시키는 보다 폭넓은 과정으로 이해된다(Commities and Local Gov't, 2008, The National Procurement Strategy for Local Gov't)
- 커미셔닝은 소요를 식별하여 공급자 시장을 조사하고, 전문성을 끌어내며, 서비스를 설계하고 서비스를 조달하는 방법을 결정하며 공급자를 선택하고 나아가 서비스 전달을 모니터링함으로써 전략적 목표와 서비스 수준 목표를 충족하는 최상의 방법을 둘러싼 사이클이다(GMCVO, 2009)
- 커미셔닝이란 소요의 조사로 시작해서 효율성을 실현하고, 가치를 극대화하는 전달모델을 선택하는 데 있어 네 가지 핵심적 활동과 관련되어 있다(Local Gov't Association, 2012, Commissioning for better public service)
  · 소요와 희망하는 결과에 대한 이해
  · 자원의 최적화(optimising resources)
  · 목표설정(targeting): 산출 대신 결과 중심, 서비스 우선순위 설정
  · 올바른 전달 메커니즘의 선택: 여기에는 조달, 서비스수준 협정, 시장관리, 파트너십 등 다양
- 위탁에서 사용되는 모델과 접근방법은 다양하지만 보통 4단계의 순환프로세스, 즉 분석-계획-실행-심사로 이루어진다(Compact Voice, 2013)

ㅇ 커미셔닝의 원칙(GMCVO, 2009)

- 위탁자들은 지역의 전문지식에 접근할 수 있는 대변자로서 제3섹터 조직들이 관여할 수 있도록 보장함으로써 사용자 소요와 지역사회에 대한 이해를 발전시킬 것
- 새로운 서비스를 위탁하기에 앞서 서비스에 대한 우선순위 결과를 설정하기 위해 함께 작업함으로써 지방의 제3섹터와 전문가들을 포함하여 잠재적 공급자 조직들에게 자문을 받을 것
- 전략적 계획 프로세스의 중심에 사용자들을 위한 결과를 둘 것
- 완전하고도 실행가능한 범위의 공급자들에 대한 지도를 작성할 것

- 공급자 기반, 특히 접근하기 어려운 집단들과 함께 일하는 공급자의 역량에 투자하는 것을 고려할 것
- 적절한 곳에서 하청과 컨소시엄 구축을 포함해 광범위한 공급자들의 참여를 촉진하기 위해 계약과정이 투명하고 공정하도록 보장할 것
- 효과성 및 효율성을 달성하는 방안으로서 적정한 곳이라면 어디든지 장기 계약(long-term contracts)과 위험 공유(risk-sharing)를 보장할 것
- 위탁 프로세스의 효과성을 심의하기 위해 서비스 이용자들, 지역사회, 공급자들로부터 피드백을 모색할 것

ㅇ 2007년 들어 커미셔닝에 대한 더 일관되고 명료한 접근을 하고 새로운 모델을 확립

- 이 모델은 이른바 '지능형 커미셔닝'(intelligent commissioning)으로 부르는 모델로, CLC는 제3섹터에 민간 부문과 공정한 경쟁 속에 지속가능하고 장기적인 자금 제공, 혁신이 융성할 수 있는 커미셔닝의 프레임을 천명
- 이와 유사하게 '제3섹터청'도 VfM(Value for Money) 원칙에 입각해, 산출(output)보다는 결과(outcome)에 대한 전략적 집중, 공급자의 다양성, 전체 사이클에서 서비스 이용자와 공급자 간 참여 등을 근간으로 하는 커미셔닝 원칙을 표명(Office for the Third Sector, 06)

ㅇ 이와 같이 2000년대 들어 다양한 과정을 거치면서 커미셔닝에 개념적 혼란이나 잠재적 갈등이 존재하는 가운데 제도가 발전

- 비용 절감을 꾀하고 아웃소싱을 견인하는 과정으로서 커미셔닝과 사회적 결과를 위해 더 협력적이고 신뢰에 기반한 네트워크 과정으로서 커미셔닝이자 참여적 계획으로서 커미셔닝으로 구분됨

ㅇ 2008년쯤에는 보수당에서 제3섹터의 커미셔닝에 대해 노동당과 차별적인 입장을 확립

- 보수당은 제3섹터를 시민사회 개념으로 전환하는 가운데 더 적극적이고 독자적인 역할을 강조

- 2008년 보수당이 발간한 「A Stronger Society Voluntary Action in the 21st Century」에 따르면, 사회적 분열을 해결하기 위해 시민사회 볼런티즘, 이타주의(altruism), 독립성과 다양성을 촉진하기 위해 정책을 설계할 필요성을 제기하였으며,
- 서비스 전달과 관련해서는 부담, 간섭, 관료주의를 경감하고 낭비적이며, 복잡한 절차를 감소시키고, 장기간의 결과기반 계약(long term outcome-based contracts), 공공서비스 공급에 따른 비용 보전을 넘어서는 수익 등에 관한 제안을 포함
- 이러한 인식이 2010년 보수당 연정이 표방한 이른바 '큰 사회'(Big Society)로 발전

ㅇ 보수당 연정은 집권 후 '커미셔닝 현대화'(modernizing commissioning)를 발표

- 시민사회 조직들에게 더 많은 공공서비스 영역을 개방함으로써 공공서비스에서 효율성, 효과성, 혁신을 견인하고자 함
- 이어지는 다른 정부 문건에서는 선택과 공급의 다양성이 추가적인 핵심원칙으로 표명됨(Open Public Services White Paper HM Government, 2011)
- 거버넌스와 가치에 관련된 2가지 원칙도 추가적으로 강조됨
  - 공평한 접근과 책임성, 특히 민주적 책임성(fairness of access and accountability in terms of democratic accountability)

ㅇ 노동당 및 보수당 연정에서 커미셔닝 정책에서 공통적으로 강조되었던 점은 '결과에 의한 커미셔닝'(commissioning for outcome) 접근임

- 이러한 접근은 전통적인 명령과 통제에 기반한 접근의 한계를 인식하고, 서비스 내용과 활동 수준을 상세화하는 방식과는 차별적
- 새로운 접근, 즉 전략적 커미셔닝 및 지능형 커미셔닝의 핵심적 메커니즘은 결과에 의한 지불체계(PbR), 즉 상세한 결과(outcomes)의 달성 여부에 의존함

- 새로운 보수당 연정이 추구하는 커미셔닝 프레임은 정부의 고용서비스에서 가장 잘 구현되어 있음

ㅇ 최근 보수당 연정은 다양한 주체들의 참여를 강조하는 '협력적 커미셔닝'(collaborative commissioning)을 모색

- 협력적 위탁은 소규모 공급주체의 참여를 통해 시장의 다양성을 확대하고, 위탁자와 서비스 공급자 및 이용자, 나아가 공급자 간 관계를 재설정하는 것과 관련된 것으로,
- 협력적 커미셔닝의 비전은 지방의 이해당사자들이 동등하고 의미 있는 방식으로 커미셔닝에 참여하고, 지역사회의 모든 자원이 지역의 문제를 해결하는 데 사용될 수 있게 하는 방식을 의미(HM Gov't, 2018)

ㅇ 지역사회 주민들은 공공서비스를 공동으로 설계하고 커미셔닝의 방향을 정하며, 실행과정에서도 중요한 역할을 수행

- 영국 정부는 전략계획을 통해 협력적 커미셔닝 프레임을 모색하고자 다음과 같은 요소를 강조
- 지방의 커미셔닝 정책 결정에 칸막이 행정을 넘어 협력하고, 사회적기업이나 마을기업 등을 포함해 시민사회의 다양한 주체들이 참여
- 협력적 커미셔닝을 보장하기 위한 수단으로서 지역사회에 대한 권능부여를 인식
  - 이의 일환으로 '시민위탁자'(citizen commissioner) 도입: 시민위탁자의 역할은 지역사회를 대신해 공공서비스를 함께 설계하고 생산하는 것으로 제안

ㅇ 지방정부는 지역사회가 직면한 문제를 해결해 가는 데 있어서 취약계층이 배제되지 않도록 하며, 지역 시민사회의 다양한 주체들이 연계하고 상호 결합하도록 하는 역할을 수행

- 결과에 기반한 위탁과 관련해, 사회성과연계채권(SIB)과 같은 새로운 금융모델을 적극 활용하는 대안적 커미셔닝 모델도 모색
- 유사한 맥락에서 서비스의 다양한 공급을 실행하기 위해 정부는 혁신적 파트너십 모델(Innovative Partnership Model)을 모색

서울연구원 The Seoul Institute

2) 커미셔닝 제도 사례1: 고용프로그램(Work Programme)

- 2011년 도입된 영국의 고용프로그램은 커미셔닝 전략(commissioning strategy)의 대표적 사업임
  - 워크프로그램은 노동연계복지(Work to Welfare) 차원에서 고용서비스 민간화의 일환으로 추진된 프로그램으로,
  - 프로그램의 주요 구성요소는 다음과 같음
    - ① 결과기반 지불체계(payment by results), ② 주사업자 모델(prime provider model), ③ 서비스 표준 최소화(minimum service prescription)
- 90년대 이후 OECD회원국에서 복지정책의 주요 의제는 노동과 복지의 연계(welfare to work)임
  - 노동복지연계 정책이란 복지급여의 삭감과 함께 구직의무 부과를 근간으로 하며, 이를 위해 적극적 노동시장 정책(active labour market policy), 근로에 따른 세제혜택(tax credit)을 결합시킨 정책을 의미
  - 이를 통해 장기실업자 및 사회부조 수급자를 유급노동으로 유도함으로써 복지지출을 통제하고 빈곤과 사회적 배제에 대처
  - 이러한 정책 전환 속에서 복지급여 기관과 고용지원 기관의 통합, 그리고 고용관련 정책지원 기관의 민간화가 확대
- 이러한 정책 변화 속에 커미셔닝 전략의 대표적 사례인 고용프로그램이 도입된 바, 이 사업을 상세하게 살펴볼 필요가 있음
- 영국에서 고용지원서비스는 전통적으로 공공(고용서비스청)이 직접 담당
  - 일선 고용지원기관인 고용센터를 통해 고용 관련 서비스뿐만 아니라 실업급여 업무를 수행
  - 그러다가 96년 이후부터 고용센터와 관련된 여러 업무들 가운데 일부가 민간위탁으로 전환(Finn, 2009)
- 고용서비스청은 노동당 정부가 들어서면서 뉴딜프로그램(New Deal Program)의 책임기관으로 설정

- 뉴딜프로그램은 복지급여 청구자의 취업과 탈수급을 촉진·지원하는 대표적인 노동복지 연계 프로그램으로,
- 전통적 실업계층 대상의 청년 뉴딜, 장기실업자 뉴딜, 비경제활동인구를 대상으로 하는 장애인 뉴딜, 한부모 뉴딜 등이 운영됨

○ 이 뉴딜프로그램의 초기에는 고용서비스청과 복지급여청의 원스톱 통합기관으로 재조직화한 고용센터플러스(Jobcentre plus)가 수행하다가 점진적으로 민간위탁으로 전환

- 실제 뉴딜프로그램은 초기에 고용센터플러스가 담당하다가, 나중에는 고용센터플러스가 수행하는 것과 민간에게 프로그램을 위탁하는 것으로 분기
- 실제, 2006년경에 고용센터플러스에서 수행한 프로그램의 1/3 정도는 민간조직이 담당(Davies, 2008)
- 나중에 고용센터플러스는 민간위탁기관에의 위탁을 총괄하는 통합기구로 전환함

○ 다른 고용정책인 '고용특구'와 '일하는 근린 시범사업'은 민간에 완전히 위탁한 프로그램임

- 이 가운데 특정 지역을 대상으로 한 '고용특구' 프로그램은 민간으로 서비스의 완전 위탁과 성과계약 방식의 도입, 수탁자 재량권 확대 등을 주요 원리로 채택(Finn, 2005)

○ 2008년 들어 노동당 정부는 복지급여 개편과 함께, '커미셔닝 전략'(commissioning strategy)으로 명명된 고용서비스 민간화를 단행

- 이 과정에서 토대가 되었던 것이 고용서비스의 민간화를 담고 있는 07년의 Freud 보고서[4]로,
- 이 보고서에서는 기존 민간위탁 방식의 고용서비스를 대신하는 새로운 성과계약 모델로서 주공급자 모델, 결과기반 자금 제공, 서비스 표준 최소화 및 블랙박스 예산 등을 제안

---

4) 이는 Reducing dependency increasing opportunity라는 제목의 Freud보고서이다.

- ㅇ 이 제안을 적극 수용한 것이 2008년 정부(노동연금부)가 향후 10년간 복지정책을 실행하기 위해 수립한 '커미셔닝 전략'임
  - 이 전략의 주요 내용은 ① 위탁계약 방식의 중앙화 및 광역화, ② 주공급자 모델의 도입, ③ 성과기반 지불체계 확대 등임(DWP, 2008)[5)]
  - 동 전략은 2013년에 수정되어 '커미셔닝 전략 2013'이 발간됨
- ㅇ 노동당 정부의 '커미셔닝 전략'(comissioning strategy)은 보수당-자민당 연정으로 이어져 전면적으로 추진됨
  - 새로운 보수당 정부는 대대적 복지개혁과 더불어, 완전 민간위탁에 기반한 새 고용서비스인 '워크 프로그램'(Work Program)을 도입
  - 워크 프로그램은 기존에 추진하던 20개의 고용지원 프로그램을 대체하는 동시에 새로운 보수당 연정의 커미셔닝 전략을 대표하는 핵심 정책으로 자리매김
    - 대체된 프로그램은 Employment Zone, Flexible New Deal, New Deal Pathways to Work 등임(Hill, 2013)
  - 이러한 과정을 거쳐 워크 프로그램은 청년, 장기실업자, 한부모, 장애인 등 계층별 복지급여 청구자를 모두 포괄하는 고용지원 프로그램으로 자리매김
- ㅇ 커미셔닝 전략에 기반한 주요 프로그램으로서 '고용 프로그램'은 다음과 같은 몇 가지 특징을 나타냄
- ㅇ ① 주계약자(사업자, prime contractor) 모델과 장기간의 계약기간 설정
  - 특정 서비스 권역마다 2~3개 정도 기관을 전략파트너로 선정하되,
  - 참여하는 기관에 대해 일정 비율의 비영리조직으로 서비스 공급체인을 구성하도록 유도
    - 즉, 주사업자는 서비스 권역 내의 다수 소규모 조직(비영리조직)과 하청계약을 체결

---

5) DWP, 2008, Commissioning Strategy, London: Dept for Work and Pensions.

- 주사업자와의 기본 계약기간은 5년으로 하고, 높은 성과를 달성한 기관에 대해서는 2년 연장 가능

○ ② 성과기반 지불체계(payment by results) 강화와 차별적 가격체계(differential price system)도 제도의 중요한 요소

- 사업자에 대한 자금 제공은 '착수금'과 '성과금'으로 구분되며, 착수금은 첫 해에 400~600파운드(1인당)에서 출발해 점진적으로 감소
- 반면, 고용성과금과 고용유지성과금으로 구성된 성과금은 각각 1,200~3,500파운드, 2,210~9,620파운드에 달함
- 아울러 고용가능성을 고려해 지불수준(가격체계)을 적용하고 있다는 점도 제도에서 주목해야 할 요소임
  - 가령, 고용달성이 유리한 청년층(18세~24세)의 경우에는 전체 지불규모가 3,810파운드인 반면,
  - 고용의 지속가능성이 어려운 중증장애인의 경우에는 지불규모가 13,720파운드로 책정
- 고용취약계층에 대해서는 더 많이 지불해 주사업자(수탁자)가 이를 선택하도록 긍정적 인센티브를 제공

○ ③ 서비스 표준의 최소화와 블랙박스 예산을 통해 운영 자율성 확대

- 자금 제공은 기본적으로 블랙박스 접근(black box approach)에 기초해 고용성과(outcome)에 기반함
- 운영자율성 확대에 상응해 주사업자(수탁계약자)에게 요구되는 서비스 표준은 최소화
- 서비스 내용이나 과정을 명시하고 있는 '최소서비스 표준'(minimum service standard)은 주사업자가 직접 설정
- 노동연금부(위탁자)는 주사업자가 최소서비스 표준을 잘 이행하고 있는지를 모니터링, 평가하는 역할 수행

○ ④ 앞서 언급한 성과기반 지불체계와 복지급여 절감의 결합을 모색

- 고용 프로그램은 기본적으로 주사업자에게 지불하는 성과금은 사업참여자(실업자)의 탈수급으로 인해 발생하는 “복지급여 절감”에 기초
- 이러한 연계구조 속에 초기에 지불하는 착수금은 점차 축소·폐지하고, 이에 상응해 성과금을 지속적으로 확대

ㅇ ⑤ 지속적인 성과경쟁(ongoing performance competition)도 제고의 중요 원칙 중 하나임

- 주사업자(수탁계약자)의 경쟁을 유도하기 위해 시장점유율 변이할당(market share shifting system)을 도입
- 프로그램 개시 후 해당 서비스 권역 내 복수의 주사업자가 존재할 경우 최초 2년간 동일한 시장점유율을 배정받은 후에,
- 2년이 경과하고 난 이후에는 성과가 낮은 사업자로부터 높은 사업자에게로 시장점유율의 약 5% 정도가 이전됨

3) 커미셔닝 제도 사례2: 영국 NHS의 변화와 커미셔닝

ㅇ 잘 알려져 있듯이 영국의 보건의료체계는 정부가 직접 의료서비스를 제공하는 국가보건의료서비스(NHS) 체계임

- 보건부 산하 10개 전략보건청(Strategic Health Authorities)이 설치
- 이 전략보건청 산하에 151개 기초돌봄트러스트(Primary Care Trusts)를 설치하여 의료서비스를 제공
- 이 시기에 NHS 전체 예산의 80%인 860억 파운드(약 142조 원)가 PCT로 배분되며, 이 PCT가 해당 지역의 보건사업과 개원의 및 병원을 대상으로 재원을 집행

ㅇ 2012년 들어서는 보건 및 사회보장법(Health and Social Care Act)의 개정을 통해 NHS를 전면 개혁

- NHS 산하 대진료권을 담당하는 전략보건청과 152개 중진료권을 관할하는 기초돌봄트러스트를 모두 폐지하고,

- 지역의 개원의(GPs) 중심의 컨소시엄인 CCGs(Clinical Commissioning Group)에 위탁하는 것으로 전환

ㅇ 제도의 전환으로 별도 공공기관과의 계약에 기초해 건강 관련 서비스를 제공하는 의료 수탁기관을 설립하고, 이를 통해 의료서비스를 제공

- 여기에서 별도 공공기관은 NHSCB(NHS Commissioning Board)라 부르는 기관으로, 2012년 1월 설립되어 2013년 4월 NHS England로 변경
- 이 기관은 독립적 공공기관으로 1개 중앙센터와 4개 지역사무소(regional office)가 있고, 27개 지역에 지사(Local Area Team, LATs)를 두고 있음
- LATs에서는 지역 내의 CCGs를 총괄 감독하고, 지역 내 관련 기구와 파트너십을 구축하며, 의료공급 계획을 수립

ㅇ 이 기관과 계약을 맺은 CCGs가 지역 주민들에게 의료서비스를 제공

- CCGs는 소규모 개원의(GPs)로 구성된 그룹으로, 최소 6인으로 구성된 이사회가 설립의 최소조건(일반의/간호사/전문의/재정담당관/회계담당관)
- CCGs는 관할 지역 환자에게 1차, 2차 의료를 제공하는 것 외에 예방, 진단 및 치료 등 포괄적 의료서비스를 제공하며, 의료서비스의 비용과 질을 관리하는 책임도 부과됨

ㅇ 보건부는 2013년~2014년 NHS England에 960억 파운드의 예산을 배정한 것으로 알려져 있음

- 이 가운데 68%인 653억 파운드의 예산이 CCGs에 배정
- 이는 CCGs 운영비(위탁비)를 등록환자 1인당 25파운드 수준으로 한데 따른 예산규모라 할 수 있음

ㅇ 개원의들은 제도개혁 이후 CCGs를 통해 환자에게 의료서비스를 제공하고 비용을 보상받음

- 보상체계(위탁금 지급)는 개원의의 경우 총액예산에 더해 질 평가를 통해 인센티브를 제공
- 병원의 경우에는 결과에 의한 지급(Payments by Results) 방식임

- 주목할 점은 CCGs의 의사결정 과정에는 개원의와 서비스 이용자, 시민이 다수 참여한다는 사실임
  - 기존 PCTs와 다르게 CCGs 의사결정 구조는 이사회(governing body)와 운영위원회(executive board)가 있는데, 운영위의 결정사항을 이사회가 의결
  - 매월 1회 이상 개최되는 이 이사회와 운영위에 개원의(GPs)를 비롯한 의료인과 시민들이 참여
- 유사한 맥락에서 개원의 중심의 운영체계를 구축한다는 점도 다른 중요한 제도적 요소라 할 수 있음
  - 환자가 직접 대면하는 1차 의료 개원의들의 진료와 국가 보건의료 예산지출에 대한 권한을 대폭 강화하고 책임도 부여
  - 이에 따라 예산수립 과정도 기존 하향식에서 상향식으로 변경
    - 현재 CCGs가 매달 자신들의 재정 활용, 환자의 질 향상에 대한 성과를 NHS England에 보고
    - NHS England는 이를 토대로 하여 CCG예산을 운용하며, 결과(성과)에 따른 인센티브도 제공

서울연구원 The Seoul Institute

03

민간위탁제도 운영실태

1_조사 설계

2_민간위탁 실태조사 분석

서울연구원 The Seoul Institute

03 | 민간위탁제도 운영실태

1_조사 설계

1) 조사 분석의 개요

- ㅇ 서울시 민간위탁제의 운영실태 분석을 위해 사전 간담회와 토론회를 개최하고, 실태조사를 실시
  - 간담회는 서울시 협치기획팀의 지원하에 진단과 권고 분과위원회를 중심으로 서울시 민간위탁팀원, 중간지원센터장, 시민단체장, 연구원 등 다양한 이해당사자들이 참여하여 민간위탁제도 전반에 대한 문제점과 개선방안 등에 대해 심층적 논의를 11차례에 걸쳐 진행
  - 토론회는 민간위탁제 개선지점, 혁신형 민간위탁사무, 민간위탁제 개선방안 등에 대해 보다 다양한 이해당사자와 전문가의 참여로 3차례에 걸쳐 공론화 및 의견수렴 진행
  - 간담회와 토론회의 논의내용은 실태조사를 체계적으로 수행하기 위한 사전 조사결과로 활용함
- ㅇ 서울시 협치시정 구현을 위한 민간위탁제 재정비 방안 정책수요 조사는 다음과 같은 방법과 내용을 중심으로 수행함
  - 2018년 8월 24일부터 9월 11일까지 설문조사가 이루어졌으며, 설문조사는 웹(web)조사를 기반으로 팩스(fax)와 이메일(e-mail) 조사 병행
  - 실태조사는 다음과 같이 계층별로 할당하되 총 408명을 조사
    - 조사대상: 민간위탁 담당공무원, 민간단체 민간위탁 담당자, 비영리민간조직원, 협치협의회 및 지역전문가 등으로 구성
  - 조사내용은 서울시 민간위탁제도에 대한 일반적 인식, 민간위탁제 운영실태 및 문제점, 민간위탁제 합리적 개선방안 등으로 구성

[표 3-1] 조사 내용

구분	조사 내용
응답자 특성	- 연령 - 소속(직업) - 시민활동 경험여부
서울시 민간위탁제도에 대한 일반적 인식	- 민간위탁 수행 목적 - 시정에 대한 기여 - 사무유형화 방식의 적절성 - 향후 민간위탁 전망 - 위수탁자 관계에 대한 인식 - 수탁자와 이용자 간 관계에 대한 인식
민간위탁제 운영실태 및 문제점에 대한 의견	- 민간위탁 참여 경험 유무/참여 기간 - 위탁기관 운영평가(민주성/투명성/효율성) - 전반적인 행정으로부터 위탁기관의 자율성 정도 - 선정평가의 적정성 - 사업계획 수립 관련 자율성 - 운영재원 조달방법 - 법인전입금 부담경험/규모/조달방법 - 이행보증금 부담경험/규모/조달방법 - 운영위원회 설치 현황 - 민간위탁제에서 개선이 시급한 문제점 - 민간위탁사무 선정방식의 적절성 - 신규주체의 진입장벽 존재 여부
민간위탁제의 합리적 개선방안에 대한 의견	- 민간위탁제도의 개선이 시급한 요소 - 운영 시 합리적 개선, 정비가 요구되는 절차 - 중장기 정책방향으로 고려요소 - 사회적가치 고려에 대한 의견 - 운영주체의 자율성 향상을 위한 고려요소 - 재정적 자립기반 강화를 위한 방안 - 적정 위탁계약 기간 - 사업적격자 선정체계/예산운용체계/평가체계 개선방향 - 운영주체 역량강화 방안 - 운영에 대한 이해당사자 및 이용자 참여 제고 방안 - 새로운 제도 도입에 대한 의견 - 바람직한 신규 위탁제도에 대한 의견

- 세부적으로 민간위탁을 담당하는 공무원(70명)과 민간단체 민간위탁 담당자(130명), 잠재적 민간위탁 수요자인 비영리민간조직 구성원과 협치협의회 및 지역전문가(208명)로 구성
  - 이 중 민간위탁 참여 경험이 있는 사람은 293명이고, 참여 경험이 없는 사람은 115명임

[표 3-2] 응답자 특성

(단위: %)

	사례수 (명)	계
전체	(408)	100.0
행정(공무원)	(70)	17.2
민간	(338)	82.8
민간위탁 수행기관	(130)	31.9
그외 민간조직	(208)	51.0
민간위탁 참여자	(293)	71.8
민간위탁 미참여자	(115)	28.2

2) 토론회 주요 논의 내용

(1) 1차 공개토론회: 협치시정 구현을 위한 민간위탁제 재정비 방안

- 1차 공개토론회는 서울시 민간위탁제의 주요 쟁점 및 과제에 대한 토론을 위해 2018년 7월 17일 서울시청 대회의실에서 개최
  - 민간위탁제도의 개선을 둘러싼 쟁점으로 민간위탁제 패러다임의 적정성 내지 유효성 등 다음과 같은 7가지 쟁점을 도출
  - ① 민간위탁사무 패러다임의 적정성 내지 유효성, ② 민간위탁 심사체계의 적정성 및 실효성, ③ 민간위탁 평가체계의 적정성, ④ 예산 및 회계제도를 둘러싼 적정성, ⑤ 인사 및 고용제도를 둘러싼 적정성, ⑥ 운영자율성에 상응하는 재정 자립성, ⑦ 민간위탁 운영체계의 적정성 등
- 주요 내용은 민간위탁 재유형화 필요에서부터 민간위탁사무의 관리·운영과 관련된 문제점 등 제도 전반의 개선지점을 지적
- 민간위탁 유형화 및 사무구분 관련 재유형화 및 새로운 사무에 대한 구분 필요
  - 현재의 위탁사무 유형 구분에 대해 새로운 유형화의 도입, 특히 '사회적가치 지향형 사무의 도입 및 이에 대한 차별적 지원체계의 필요
  - 아울러, 민간의 참여방식과 관련해서도 민간위탁 외에 민간보조, 용역 등 다양한 방식의 타당성 내지 적정성에 대한 검토도 필요

<민간위탁제 1차 공개토론회에서의 주요 논의사항>

- ㅇ 민간위탁사무의 선정체계와 운영 성과에 대한 엄격한 관리에 더해 위탁기관의 운영에 대해서는 자율성 보장 필요
- ㅇ 민간위탁기관 운영에서 인사와 고용에 관련된 문제점
- ㅇ 시설장 고용 시 공개모집원칙을 적용하다 보니, 위탁 초기부터 전문성을 가진 사람으로 시설장을 미리 선발하여 초기사업을 추진하기에는 한계
- ㅇ 주관부서 위탁담당자의 경우에도 순환보직(보통 6개월~1년 근무) 등의 이유로 분야의 전문성, 특히 평가와 관련하여 전문성이 미흡
- ㅇ 수탁기관 수행사업에 대한 통합 정보관리 필요
- ㅇ 한 기관이 두 가지 이상의 사업을 할 경우, 한 사업이 행정처분을 받은 경우라도 나머지 사업 관련자에게는 정보가 공유되지 않음
- ㅇ 위·수탁기관 사이의 지향점 공유와 공동책임을 통한 신뢰구축 필요
- 거버넌스 구축 관련 시스템이나 제도 문제가 아닌, 위수탁자 사이의 지향점 공유가 우선 필요
- 갑을 관계를 넘기 위해서는 수탁자, 의회 등도 지원활동에 대해 함께 평가받을 필요성 대두
- ㅇ 대내적으로 순환보직제, 대외적으로는 감사와 시의회의 행정처리 요구 등으로 인해 행정-민간 간 위계적 관계가 형성되는 바, 수평적 관계로의 전환 필요
- 아울러 민관위탁과 관련된 다양한 이해당사자들이 참여하는 가운데 새로운 제도(민간협약제 등)의 도입에 대해 적극 논의 필요
- ㅇ 향후 중간지원조직들의 역할, 위상 관련 변화 필요
- 시민자산화의 경우 행정뿐 아니라 중간지원조직(시민단체)도 본연의 자산(관계자산 등)을 시민자산화하도록 할 필요가 있으며,
- 특히, 광역중간지원조직의 경우 향후 역할 조정에 따른 축소나 소멸도 고려하여 시민회사, 공제조합 등 공공에 의존하지 않는 우산조직이 필요

(2) 2차 공개토론회: 혁신형 민간위탁제 가능성을 모색하다

- 서울시는 2018년 8월 27일 시민청 바스락홀에서 전문가와 이해당사자가 참여하는 가운데 '혁신형 민간위탁제'를 주제로 2차 공개토론회 개최
- 혁신형 위탁조직들을 주축으로 한 새로운 유형의 민간위탁 사무를 구별하여 행정관리의 축을 재편할 수 있는지 등에 대해 심도있는 논의 진행
  - 서울연구원(협치연구센터장)의 '민간위탁제도에서 사회적가치 및 혁신형 사무의 제도화'에 관한 발표와 함께,
  - 관련 전문가(한남대학교 행정학과 교수, NPO지원센터장, 사회혁신기업 대표)와 참여한 이해관계자를 중심으로 다양한 논의 진행
- 주요 내용은 서울형 사회적 가치에 관한 개념 논의, 개념화에 따른 수탁기관의 범주화, 혁신형 민간위탁 사무의 제도화 방향 등임
- 구체적으로 "서울형 사회적가치"에 관한 개념적 정의와 함께, 해당 정의를 준거로 한 수탁기관들의 범주화 필요성 제기
  - 민간위탁제는 새로운 환경에 직면하고 있는 바, 이를 고려한 새로운 유형이나 방식에 의거한 민간위탁제 도입 적극 모색 필요
  - 새로운 방식의 민간위탁제 도입 필요에 따라 사회적 가치에 대한 적확한 개념화에 기초해 민간위탁제도 영역에 적용 필요
  - 사회적 가치가 내재하고 있는 특성으로서 운영 주체의 가치 및 윤리 지향성, 자기주도성 및 자율성, 조직 간 네트워크 촉진 등을 강화하고 촉진시킬 수 있는 제도적 모델(운영 모델) 강구
- 서울형 사회적가치 정의에 따른 수탁기관 범주화를 위해서는 권리기반 접근이 필요
  - 민간위탁 유형(사무위탁, 시설위탁, 수익창출 등)은 대관 공간을 보유한 이유로 시설형으로 구분되는 등 다양한 문제들이 발생하고 있음
  - 새로운 유형의 민간위탁 제도를 고려해 봤을 때 필요기반 접근과 대비되는 권리기반 접근이 중요
  - 사회적가치 추구로서 활동지향이나 결과가 공동체나 커뮤니티에 귀속되고,

정책결정 과정에 민간주체의 의견이 반영되거나 시민참여를 통해 활성화되는 사무가 포함된다면 새로운 유형으로 볼 수 있을 것임

- 사회적가치의 개념이 공익과 크게 구분되지 않으며, 경제적 가치(비용편익 등)와 대비해 개념 규정을 하면 일부 합의를 도출할 수 있을 것으로 판단

○ 마지막으로 혁신형 민간위탁제의 필요성에 공감하는 바, 기존 방식 말고 새로운 예산 구조를 마련하는 등 서로 합의하는 절차와 과정이 필요함

- 이를 위해서는 사업추진방식·예산사용·정산방식에 대한 자율성 보장을 통해 행정절차를 간소화하여 혁신사업의 지속성을 높여야 하며,
- 아울러 과업설정·심사기준·목표설정 등을 주무부서가 아니라 별도 조직인 협의체에서 결정하여 꾸준히 혁신 논의를 이어갈 수 있어야 할 것임
- 또한 사회적가치의 범주를 기존 사업 범주나 공공영역 범주로 특화하여 명확히 분리하는 것이 쉽지 않기 때문에 별도 민간위탁 사무나 별도 위탁 형태로 분리하는 것을 고려해야 함

(3) 3차 공개토론회: 민간위탁제도를 바꾸기 위한 현장의 목소리

○ 1차와 2차 공개토론회에 이어 2018년 11월 8일에는 페러타워 세미나실에서 '신뢰와 협력의 민간위탁제 개선방안'을 주제로 3차 공개토론회 개최

○ 서울시 민간위탁제의 현실적 상황, 제도적 한계, 실효적 방안, 전략적 제언에 대해 관련 전문가와 이해당사자 20여 명이 심층 토론 진행

- 서울연구원(협치연구센터장)에서 '신뢰와 협력의 민간위탁제 개선방안'을 주제로 민간위탁제에 관한 종합적 제도개선 방안을 발표
- 이에 대해 참석한 관련 전문가 및 이해당사자들을 중심으로 공론화 진행

· 참석자: 생태보전시민모임 대표, 어반트랜스포머 대표, 광진청소년수련관장, 생활속민주주의학습지원센터, 서울노동권익센터, 서울시 시민협력팀 전문관, 신목종합사회복지관 관장, 주거복지센터, 에너지드림센터, 도시재생지원센터, 하안종합사회복지관장, 문화비축기지장, 서울시 민간위탁팀장 등

서울연구원 The Seoul Institute

ㅇ 주요 내용을 살펴보면, 우선적 해결과제에 대한 의견에서부터 사무구분, 구체적 운영방안에 이르기까지 제도 전반에 대한 다양한 의견 제시

<민간위탁제 3차 공개토론회에서의 주요 논의사항>

ㅇ 우선적 해결과제는 행정의 제도 혁신에 대한 이해 부족

- 행정과 동등한 파트너라는 인식의 한계가 존재하며, 형평, 공익성, 생태, 공감, 협력 등 다른 잣대가 필요한 사업에 대한 행정의 이해 필요
- 행정의 변화가 필수적으로, 민간에 대한 행정의 불신이 존재하고, 사회적 가치에 대한 행정의 이해가 부족하며, 행정의 일관성도 부족함
- 민이 공적인 영역에 참여하는 경우에 참여의 동기가 중요한 바, 행정을 대행하려는 것이 아닌데 자율권이 없어 참여의지도 약화되는 현실

ㅇ 민간위탁사업에 있어서 사업추진목표, 추진체계에 관련된 개선방안도 제시

- 다양한 민간위탁의 사무별 기대효과에 대한 구체적인 목표가 제시될 필요가 있으며, 이러한 요소가 평가에도 반영 필요
- 변화의 논의에 행정, 예산담당, 계약심사과, 각 실국의 민간위탁 담당자들의 참여와 의견수렴 필요
- 혁신형 민간위탁제의 경우 내년 행정1·2부시장 산하 2개 사무씩 시범사업 적용
  • 특히, 사회성과연계채권(SIB) 기반 혁신형 민관위탁 모델에 대해서는 실현가능성이 적을 것으로 판단되어 파일럿 테스트 필요
- 상호소통 부재 등 문제해결을 위해서는 통합적 총괄조직 설치가 필수적임

ㅇ 민간위탁제도 운영과 관련된 다양한 불합리성에 대해서도 적극 개선이 필요

- 사회복지 시설이나 청소년시설은 생활임금제가 적용되지 않고 있는 실정이며 32억 예산 중 10억 이상을 자체 재원으로 마련해야 하는 부담 발생
- 사회복지분야의 경우 본래의 목적사업 이외의 대행사업이나 부가사업들이 날로 확대되는 문제 존재
- 이행보증보험 강제나 표준협약서에서 수탁자 의무 중심의 불공정성 문제, 위

탁관리비를 비영리는 받지 못하는 현실 등은 시급하게 개선 필요

- 기부금의 경우, 수탁기관 실적이 아니라 서울시의 기부금 실적으로 적용하는 문제가 발생하며, 재원을 스스로 축적할 수 있는 틀 필요
- 재정, 실적 중심 선정평가지표로 인해 소규모 신규기관의 진입장벽이 높음
- 인건비 등 인력 관련 제도에 있어서도 다양한 제약 존재
  - 사회복지사나 주거복지사 경력을 인정해 주지 않아서 어려움이 있으므로, 인력채용 및 인건비 산정 기준 등 마련 필요
  - 연 단위 예산변동, 3년 이후 위탁기관 변동 시 인력 고용불안 야기
  - 민간위탁기관 시설장의 경우에도 고용인인지 피고용인인지 불확실성 검토

서울연구원 The Seoul Institute

2_민간위탁 실태조사 분석

1) 민간위탁제도에 관한 일반적 인식

ㅇ 민간위탁 수행목적에 대해 전반적으로 민간의 전문성(77.7%)과 효율성(36.0%)을 주된 목적으로 인식

- 이외에도 민간의 보유네트워크 활용(29.2%)과 민간의 정책참여 기회 확대(25.2%)도 중요한 요소로 인식
- 민간 주체들의 경우에도 민간의 전문성(74.6%)과 민간의 효율성 활용(33.4%)을 중요한 요소로 인식

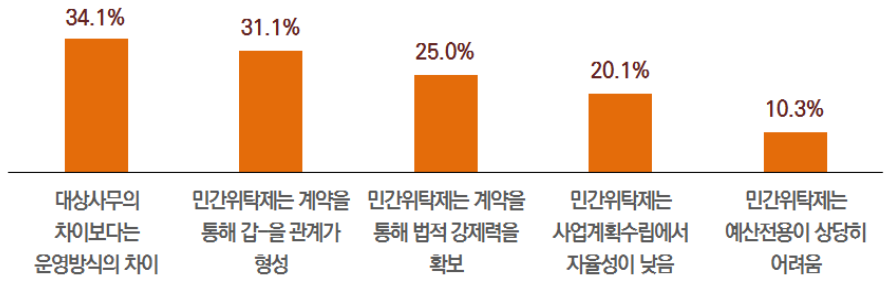
[표 3-3] 공공사무의 민간위탁 수행 목적

(단위: %)

	민간의 전문성 활용	민간의 효율성 활용	민간의 보유 네트 워크 활용	민간의 정책 참여 기회 확대	비용 절감 효과	관리 운영의 투명성 확보	서비스 공급의 경쟁 구조 조성	기타
전체	77.7	36.0	29.2	25.2	15.0	10.3	6.1	0.5
행정(공무원)	92.9	48.6	27.1	12.9	15.7	1.4	1.4	0.0
민간	74.6	33.4	29.6	27.8	14.8	12.1	7.1	0.6
민간위탁 기관	85.4	43.1	28.5	9.2	17.7	10.8	5.4	0.0
그외 민간조직	67.8	27.4	30.3	39.4	13.0	13.0	8.2	1.0

ㅇ 민간위탁제와 민간보조사업의 차이에 대해서는 대부분 대상사무의 차이보다는 운영방식의 차이를 중요하게 고려(34.1%)

- 특히, 자율성에서 차이를 인식하는 응답이 다수를 차지
- 응답내용을 보면, 갑을 관계 형성(31.1%)+계약에 의한 법적 강제력 확보(25.0%)+사업계획 수립에서 자율성 부족(20.1%)+예산전용의 어려움(10.3%)으로 나타남



[그림 3-1] 민간보조사업 대비 민간위탁제의 차이점

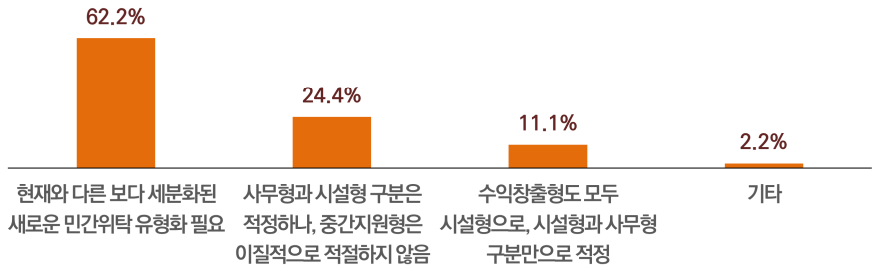
○ 민간위탁제 유형화 방식의 적절성에 대해 부정적 인식보다 긍정적 인식이 크게 높은 것으로 조사됨

- 적절하다는 응답(53.9%)이 부적절하다는 응답(12.5%)을 크게 상회함
- 낮은 비율이기는 하지만 부정적 인식의 이유를 살펴보면, 새로운 민간위탁 유형화 필요(62.2%), 중간지원조직형 부적절함(24.4%) 등을 지적

[표 3-4] 현재 서울시 민간위탁제도의 유형화 방식의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
전체	8.1	45.8	53.9	35.0	9.6	1.5	11.0	2.5



[그림 3-2] 현재 서울시의 민간위탁제도 유형화 방식이 적절하지 않은 이유

○ 협치시정 맥락에서의 현행 민간위탁제 전반에 관한 평가에 대해서는 전반적으로 긍정적인 성격의 평가(복수응답)가 다수를 차지하고 있기는 하나, 개선의 필요를 인식하는 응답도 일부 존재

- 특히, 개선의 필요를 인식하는 경우에는 위수탁 관계 개선(39.5%)이나 위탁자 관리·운영 방식 개선(34.6%) 등의 응답이 비교적 높음
- 대상자별로는 민간과 다르게 행정주체는 민간위탁이 남발되고 있음(34.3%), 수탁자 운영방식 개선(28.6%)이 상대적으로 높게 나타남
- 이외 민간위탁사무 선정이 부적절하다는 보기에 대해서는 27.2%의 비교적 높은 응답률을 보임(18.6%+8.6%)

[표 3-5] 협치시정 실현을 고려했을 때의 현재 서울시의 민간위탁제도 관련 의견

(단위: %)

	그런 대로 원만하게 운영	위·수탁자 관계에서 질적 개선 필요	위탁자 관리·운영 방식에서 상당한 개선 필요	전반적으로 제도가 취지에 맞게 운영	행정사무의 민간위탁 다소 남발	수탁자 사업 운영 방식에서 상당한 개선 필요	부적절한 대상 사무에 대해 민간위탁 수행	민간위탁 효과가 별로 크지 않음	기타
전체	46.3	39.5	34.6	25.0	18.6	17.4	8.6	8.1	2.0
행정(공무원)	50.0	14.3	21.4	31.4	34.3	28.6	10.0	8.6	1.4
민간	45.6	44.7	37.3	23.7	15.4	15.1	8.3	8.0	2.1
민간위탁 기관	46.2	46.9	38.5	34.6	11.5	6.9	7.7	6.2	1.5
그외 민간조직	45.2	43.3	36.5	16.8	17.8	20.2	8.7	9.1	2.4

○ 위탁자와 수탁자의 관계에 대해서는 전체적으로 수평적 관계보다는 위계적 관계라는 인식이 강함

- 전체적으로 7점(수평적 관계)을 기준으로 했을 때 평균 3.0점에 불과한 결과를 보였으며,
- 위수탁자 간 신뢰 관계도 평균 3.0점 정도의 결과를 나타내, 단순 계약관계로 보는 인식이 비교적 강함

[표 3-6] 위탁자 대 수탁자 간 관계

(단위: %)

위계적-수평적	1 (위계적)	2	3	4	5	6	7 (수평적)	평균
	15.9	27.9	24.0	16.4	8.3	3.9	3.4	3.0
위탁자와 수탁자 관계	1 (단순 계약)	2	3	4	5	6	7 (강한 신뢰)	평균
	10.8	13.5	27.7	21.6	17.2	6.4	2.9	3.5

○ 수탁자-이용자 간 관계에 대해서도 위탁자-수탁자 간 관계보다는 긍정적인 평가를 보이고 있으나, 여전히 낮은 수준을 보이고 있음

- 전체적으로 7점(개방적 관계) 기준으로 평균 4.2점을 나타냄

[표 3-7] 수탁자 대 이용자 간 관계 - 운영체계의 폐쇄성 대 개방성

(단위: %)

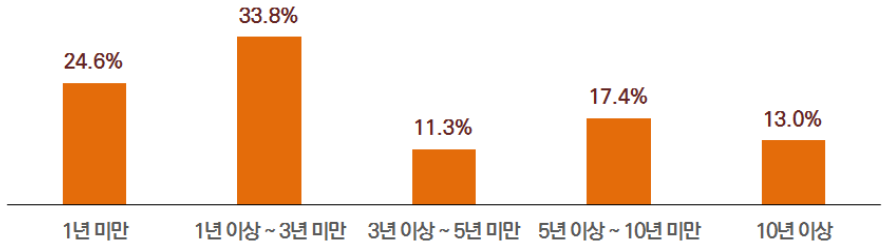
	1 (폐쇄적)	2	3	4	5	6	7 (개방적)	평균
전체	4.7	10.8	15.0	23.3	24.3	16.4	5.6	4.2

서울연구원 The Seoul Institute

2) 서울시 민간위탁제 운영실태 및 문제점

○ 조사대상자 중 약 72%가 민간위탁에의 참여 경험을 가지고 있으며, 이 가운데 31.9%는 현재 민간위탁 수행기관인 것으로 조사됨

- 참여기간으로는 1년 이상~3년 미만이 33.8%로 가장 많으며, 1년 미만인 경우도 24.6%로 비교적 많은 비중을 차지



[그림 3-3] 위탁자 또는 수탁자로서의 민간위탁제 운영과정 참여 기간

○ 수탁기관의 운영과 관련해 민주성/투명성/효율성 등에 대해 전반적으로 저조한 수준의 평가결과를 나타냄

- '민주성'에 관한 평가에서 5점(만점) 기준으로 평균 2.8점을 기록해 비교적 낮은 수준의 평가를 받고 있으며,
- 운영의 '투명성'과 '효율성'도 평균 2.8점임

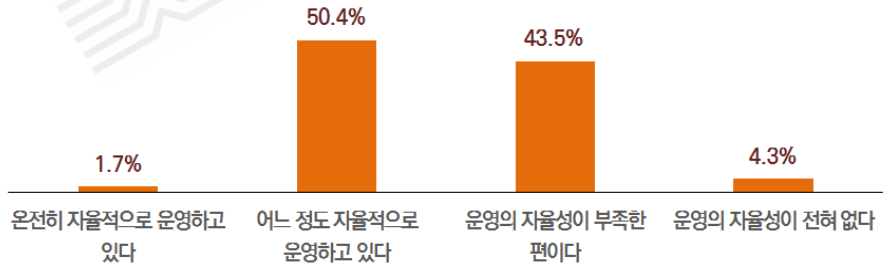
[표 3-8] 민간위탁기관의 전반적인 운영 평가

(단위: %)

	① 매우 낮음	② 낮음	①+②	③ 보통	④ 높음	⑤ 매우 높음	④+⑤	평균
민주적인 운영	6.1	26.1	32.2	53.9	13.0	0.9	13.9	2.8
투명한 운영	6.1	25.2	31.3	47.8	20.0	0.9	20.9	2.8
효율적인 운영	6.1	23.5	29.6	57.4	13.0	13.0	2.8	2.8

○ 수탁기관이 가지는 운영상의 자율성에 대해 절반을 약간 상회하는 조사대상자가 자율적이라고 응답(52.1%)

- 반면, 조사대상자 가운데 47.8%는 자율적이지 못하다고 응답(자율성이 부족한 편 43.5%+자율성이 전혀 없음 4.3%)



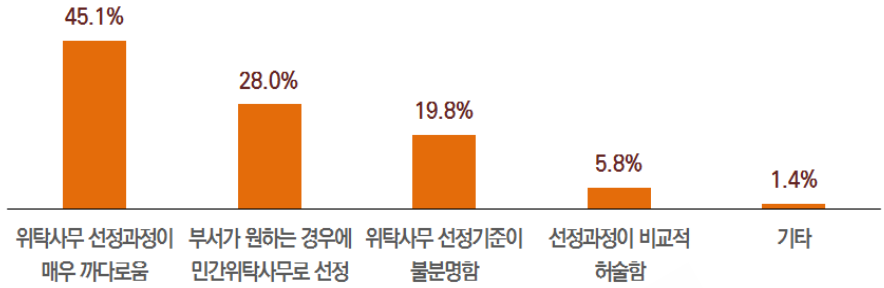
[그림 3-4] 위탁자로부터 민간위탁기관의 운영 자율성에 관한 인식

○ 민간위탁사무를 선정하는 심의과정에 대해 절차나 기준이 불분명하거나 과정이 허술한 것으로 응답

- 위탁사무의 선정과정이 매우 까다롭다는 응답이 절반을 하회하는 가운데,

선정과정에 대한 부정적인 응답이 절반을 상회

- 특히, 부서가 원하는 대로 위탁사무를 선정한다는 응답이 28.0%, 선정기준이 불분명하다는 응답도 약 20%에 달함



[그림 3-5] 서울시의 민간위탁사무 선정 평가

○ 민간위탁사무 수행 시 사업계획 수립방식은 대상자마다 다양한 것으로 조사됨

- 위탁기관의 지침에 따라 사업계획을 수립한다는 응답이 33.4%로 가장 높은 비율을 차지
- 이외에 위탁자와 수탁자가 협의해서 수립하는 경우가 25.9%. 사업 관련 주체들과 협의해 수립하는 경우가 21.5%를 차지

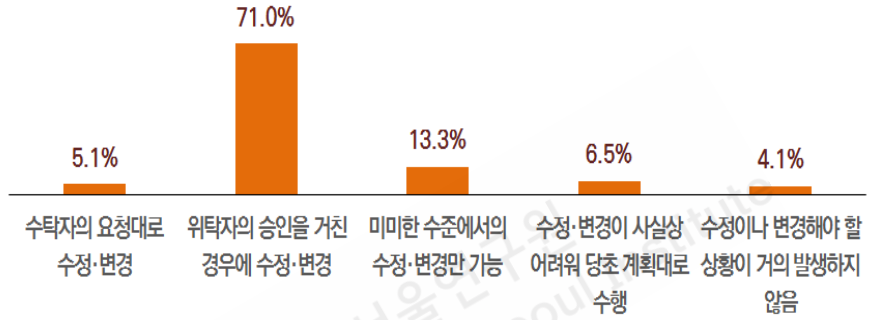
[표 3-9] 현재 서울시 민간위탁의 사업계획 수립방법 인지

(단위: %)

	위탁기관 지침대로 수립	위수탁자가 협의해 공동수립	사업 관련 주체와 협의해 수립	수탁기관이 자율적으로 판단해 수립	위탁기관이 대부분 수립·하달
전체	33.4	25.9	21.5	10.2	8.9
행정(공무원)	8.6	40.0	28.6	14.3	8.6
민간	41.3	21.5	19.3	9.0	9.0
민간위탁 기관	36.9	23.1	23.1	10.0	6.9
그외 민간조직	47.3	19.4	14.0	7.5	11.8

○ 아울러, 사업계획의 수정·변경이 발생하는 경우에 대부분 위탁자 승인하에 수정·변경(71.7%)하는 것으로 나타남

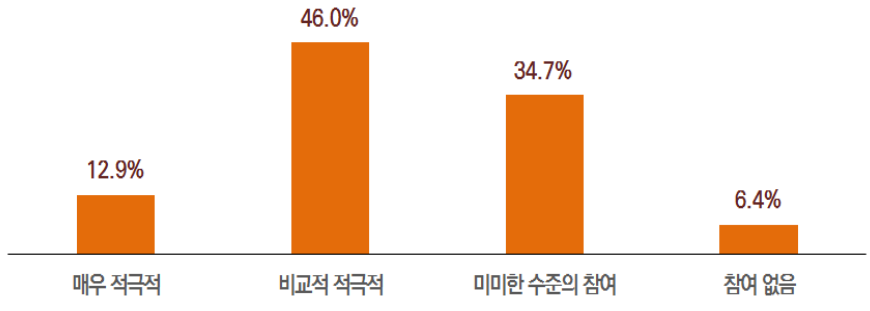
- 이외에 미미한 수준에서만 수정·변경이 가능(13.3%)하거나 당초 계획대로 수행한다(6.5%)는 경우가 일부 존재
- 반대로 수탁자가 요청한 대로 사업계획이 수정·변경된다고 응답한 경우는 5.1%에 불과



[그림 3-6] 사업계획 수정·변경 시 가능범위

○ 위탁기관 운영 과정에서 자원봉사 및 지역사회 주민들의 참여에 대해 60% 정도가 참여한다고 응답

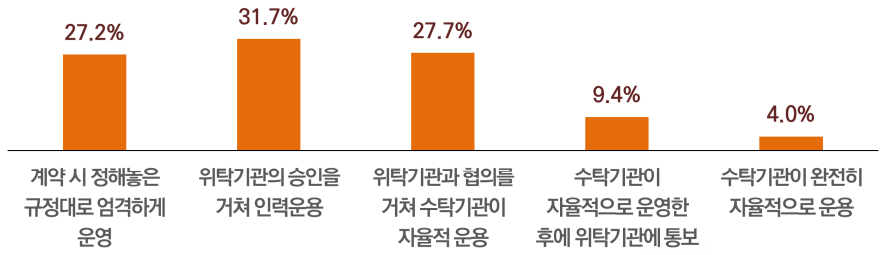
- 매우 적극적으로 참여한다(12.9%), 비교적 적극적으로 참여한다(46.0%)로 나타남



[그림 3-7] 민간위탁사업 운영 중 자원봉사 및 지역사회 주민들의 참여 여부

○ 인력운용 방식과 관련해서도 다수의 조사대상자들이 인력운용에서의 자율성이 부족하다고 응답

- 위탁기관의 승인하에 인력을 운영한다(31.7%)와 정해놓은 규정대로 엄격하게 운영한다(27.2%)로 응답



[그림 3-8] 민간위탁사업 운영 시 인력운용 방식

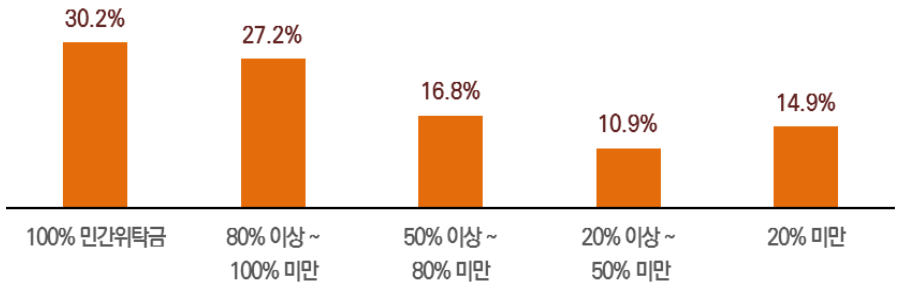
○ 민간위탁 운영재원을 조달하는 방법으로는 위탁금 외에 미미한 수준이기는 하지만 다양한 재원을 조달한다고 응답

- 73.8%의 조사대상자가 위탁금을 선택하였고, 이외에 자체수익 33.7%, 공모사업 26.2%, 기부금 및 후원금 23.3%, 전입금 22.3% 등으로 응답
- 이 경우에 민간위탁금이 전체 사업예산에서 차지하는 비중은 100% 민간위탁금인 경우가 30.2%, 80% 이상인 경우는 27.2%, 50% 이상인 경우는 16.8%인 것으로 나타남

[표 3-10] 위탁사업 운영에 필요한 재원 조달 방법(복수응답)

(단위: %)

	민간 위탁금	자체 수익사업 수익금	공모 사업	기부금 및 후원금	모법인 전입금	서울시 현금/현물 출자
전체	73.8	33.7	26.2	23.3	22.3	12.4
민간	73.8	33.7	26.2	23.3	22.3	12.4
민간위탁 수행기관	81.5	37.7	23.1	16.2	26.2	13.1
그외 민간조직	59.7	26.4	31.9	36.1	15.3	11.1



[그림 3-9] 연간 사업예산 중 민간위탁금이 차지하는 비중

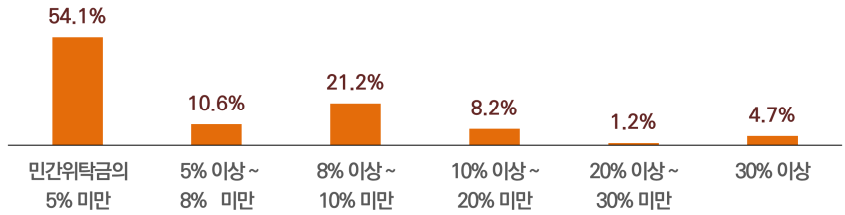
○ 민간위탁 회계 관련 규정을 둘러싼 주요 쟁점의 하나인 '법인전입금'에 대해서는 42% 정도가 부담한 경험이 있다고 응답

- 수탁자가 부담하는 법인전입금의 규모에 대해서는 민간위탁금 대비 5% 이하인 경우가 전체의 54.1%를 차지하는 것으로 조사
- 반면 부담한 법인전입금이 위탁금의 5%~10%를 차지하는 경우도 31.8%에 달함

[표 3-11] 민간위탁 선정 및 계약 과정에서 법인전입금 부담 경험

(단위: %)

민간위탁제 참여	네	아니요
전체	42.1	57.9
민간	42.1	57.9
민간위탁 수행기관	42.3	57.7
그외 민간조직	41.7	58.3



[그림 3-10] 부담한 법인전입금 규모

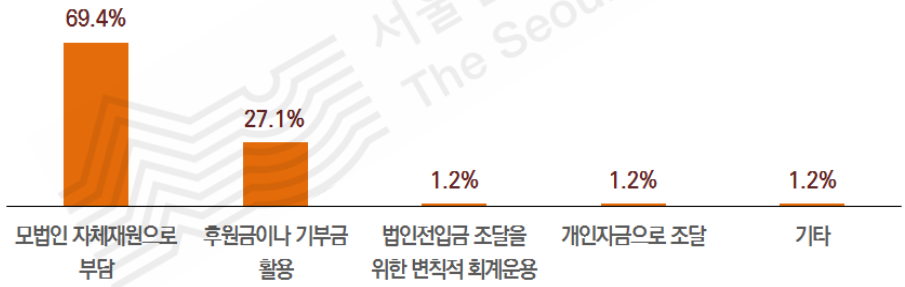
○ 이러한 여건으로 인해 법인전입금은 운영주체에게 부담스러운 요소로 작용하고 있는데, 92.9%(매우 큰 부담은 38.8%)가 부담된다고 응답

- 이 경우에 법인전입금 조달방법으로는 모법인의 자체 재원으로 부담하는 경우가 70% 정도로 대다수를 차지하고,
- 후원금이나 기부금을 통해 법인전입금을 조달하는 경우는 27% 정도인 것으로 조사됨

[표 3-12] 법인전입금의 부담 정도

(단위: %)

	매우 큰 부담이 됨	다소 부담이 됨	전혀 부담 없음
전체	38.8	54.1	7.1
민간	38.8	54.1	7.1
민간위탁 수행기관	38.2	50.9	10.9
그외 민간조직	40.0	60.0	0.0



[그림 3-11] 법인전입금의 조달 방법

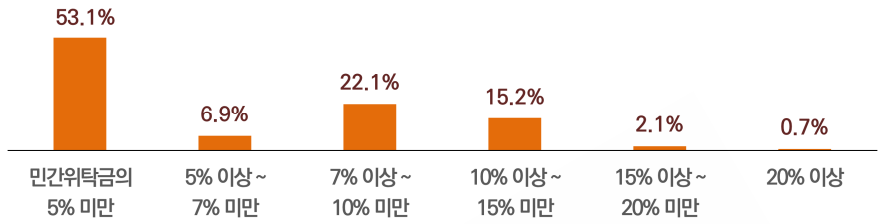
○ 민간위탁제의 회계 관련 규정을 둘러싼 다른 쟁점인 '이행보증금'과 관련해, 71.8%가 부담을 경험한 것으로 조사

- 부담 규모로는 위탁금의 5% 이하가 절반 정도(53.1%)를 차지하고, 5%~10% 정도 부담하는 경우도 29%에 달함
- 이행보증금 조달방법으로는 모법인의 자체 재원이 71%로 다수를 차지하고, 선부담 후 민간위탁금으로 비용처리(7.6%)하거나 개인자금으로 조달(6.9%)하는 경우도 부분적으로 존재

[표 3-13] 민간위탁 선정 및 계약 과정에서 이행보증금 부담 경험

(단위: %)

	네	아니요
전체	71.8	28.2
민간	71.8	28.2
민간위탁 수행기관	68.5	31.5
그외 민간조직	77.8	22.2



[그림 3-12] 부담한 이행보증금 규모

[표 3-14] 이행보증금의 조달 방법

(단위: %)

	모법인 자체재원 부담	후원금 기부금 활용	선부담 후 민간위탁금으로 비용처리	개인자금으로 조달	기타	은행 등에서 차입
전체	71.0	11.7	7.6	6.9	2.1	0.7
민간	71.0	11.7	7.6	6.9	2.1	0.7
민간위탁 기관	76.4	5.6	9.0	5.6	3.4	0.0
그외 민간조직	62.5	21.4	5.4	8.9	0.0	1.8

서울연구원 The Seoul Institute

○ 민간위탁제의 주요 문제점으로는 위수탁자 간 갑을 관계나 운영 자율성 문제를 우선적인 요소로 인식

- 위수탁자 간 갑을 관계 지속과 수탁기관의 자율성 부족에 대해 각각 52.7%, 47.1%가 우선적인 문제점으로 응답

[표 3-15] 현재 민간위탁제의 주된 문제점

(단위: %)

	위·수탁자 간 갑-을 관계 지속	수탁기관(운영주체)의 자율성 부족	성과와 효율 중심 민간위탁 운영체계	공공예산에의 과도한 의존성	특정 주체의 독점과 신규 주체 진입장벽
전체	52.7	47.1	29.4	26.5	23.3
행정(공무원)	8.6	22.9	21.4	54.3	25.7
민간	61.8	52.1	31.1	20.7	22.8
민간위탁 기관	71.5	64.6	38.5	16.2	8.5
그외 민간조직	55.8	44.2	26.4	23.6	31.7

	새로운 사무들과 부합하지 못하는 제도적 틀	수탁기관의 전문성이나 역량 부족	주민이나 이해당사자의 참여기회 부족	위탁기관 운영과정 투명성 부족	위탁사무 유형별 구분의 부적절
전체	20.8	17.2	14.2	12.3	12.0
행정(공무원)	17.1	30.0	8.6	14.3	17.1
민간	21.6	14.5	15.4	11.8	10.9
민간위탁 기관	35.4	8.5	6.2	6.2	16.9
그외 민간조직	13.0	18.3	21.2	15.4	7.2

	위탁제도 절차의 불합리성	허술한 민간위탁 사무 결정과정	수탁기관의 책임성 부족	수탁기관의 예산 비효율과 낭비	운영기관의 부정·비리	기타
전체	10.8	8.8	8.8	7.6	5.4	2.5
행정(공무원)	8.6	5.7	28.6	20.0	14.3	2.9
민간	11.2	9.5	4.7	5.0	3.6	2.4
민간위탁 기관	9.2	3.1	2.3	4.6	1.5	5.4
그외 민간조직	12.5	13.5	6.3	5.3	4.8	0.5

서울연구원 The Seoul Institute

- 이와 함께 성과와 효율 중심의 민간위탁 운영체계(29.4%), 공공예산에의 과도한 의존(26.5%), 신규 주체의 진입장벽(23.3%), 새로운 사무에 부합하지 못하는 제도적 틀(20.8%) 등도 주요 문제점으로 인식

o 민간위탁제를 둘러싼 제도적 절차에 대해서도 별도로 조사(복수응답)한 결과, 평가체계 등이 주요 요소로 지적됨

- 전체적으로 민간위탁사업 평가체계(41.6%) > 민간위탁 계약기간(35.8%) > 사업적격자 선정 평가체계(30.7%) > 예산 및 회계 절차(기준)(26.6%) > 사업적격자 선정 절차(23.5%) 등의 순으로 나타남
- 대상자별 행정 주체들은 사업평가체계(45.7%) > 인사 및 고용절차(기준)(31.4%) > 사업적격자 선정 평가체계(30.0%)의 인식을 나타낸 반면,
- 민간위탁자의 경우에는 민간위탁 계약기간(40.8%) > 민간위탁사업 평가체계(40.4%) > 사업적격자 선정 평가체계(30.9%) > 회계 및 재정 절차(기준)(26.9%) 등의 인식을 보이고 있음

[표 3-16] 민간위탁의 제도적 절차 중 개선이 시급한 문제점

(단위: %)

	민간위탁 평가체계	민간위탁 계약기간	민간위탁 사업적격자 선정 평가체계	민간위탁사업 회계 및 재정 절차(기준)
전체	41.6	35.8	30.7	26.6
행정(공무원)	45.7	20.0	30.0	25.7
민간	40.4	40.8	30.9	26.9
민간위탁 수행기관	42.3	55.4	20.8	23.1
그외 민간조직	37.6	20.4	45.2	32.3
	민간위탁 사업적격자 선정 절차	법인전입금/ 이행보증금 관련 규정	민간위탁사업 인사 및 고용 절차(기준)	기타
전체	23.5	20.5	18.4	1.4
행정(공무원)	24.3	18.6	31.4	1.4
민간	23.3	21.1	14.3	1.3
민간위탁 수행기관	16.9	20.8	16.9	2.3
그외 민간조직	32.3	21.5	10.8	0.0

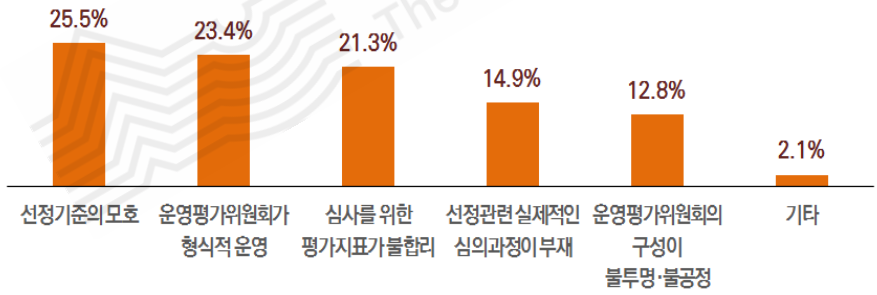
○ 민간위탁사무 선정방식의 적절성에 대해서는 적절하다는 인식과 부적절하다는 인식이 각각 38.5%, 16.0%로 나타남

- 부적절 사유로는 운영평가위원회의 운영과 관련된 요인들이 51.1%로 다수를 차지하고 있고, 선정기준과 관련된 문제점이 46.8%를 차지
- 사실 민간주체가 사무 선정방식의 적합성을 판단하기에는 쉽지 않은 위치에 있는 것이 사실이나, 대체로 부정적 인식이 작용함

[표 3-17] 현재 민간위탁사무 선정방식의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
전체	2.0	36.5	38.6	45.4	13.3	2.7	16.0	2.8
행정(공무원)	1.4	44.3	45.7	42.9	10.0	1.4	11.4	2.7
민간	2.2	34.1	36.3	46.2	14.3	3.1	17.4	2.8
민간위탁 기관	3.8	38.5	42.3	40.0	15.4	2.3	17.7	2.7
그외 민간조직	0.0	28.0	28.0	54.8	12.9	4.3	17.2	2.9



[그림 3-13] 민간위탁사무 선정방식이 적절하지 않다고 생각하는 이유

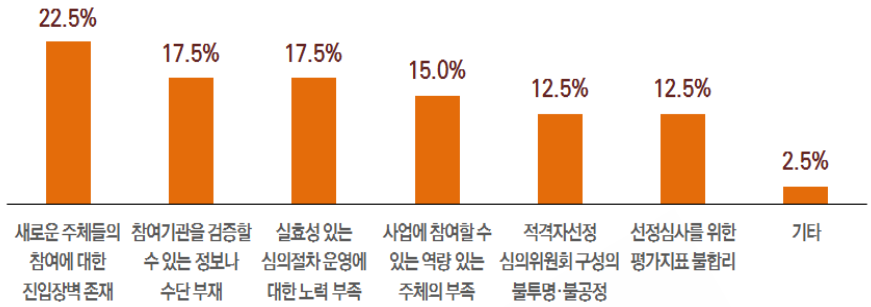
○ 수탁자 선정방식의 적정성에 있어서도 긍정적 인식과 부정적 인식이 각각 45.7%, 13.7%를 차지함

- 민간 주체들의 경우에도 수탁자 선정방식에 대한 부정적 인식의 비율이 14.8%로, 대상자 전체와 거의 비슷한 수준을 나타냄
- 이 경우에 적절하지 않다고 보는 이유로는 새로운 주체들의 참여에 대한 진입장벽(22.5%) 외에 다양한 요인들이 있는 것으로 응답

[표 3-18] 현재 민간위탁제도에서 수탁자 선정 방식의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
수탁자 선정방식	2.7	43.0	45.7	40.6	12.3	1.4	13.7	2.7



[그림 3-14] 민간위탁제도에서 수탁자 선정방식의 부적절 사유

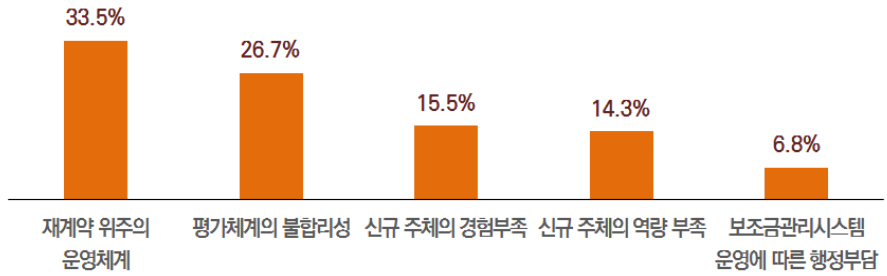
○ 선정체계의 부적절성에 관한 핵심 요인에 해당하는 진입장벽 요인과 관련해 진입장벽이 높다는 응답이 61.5%에 달할 정도로 높게 나타나고 있음

- 진입장벽이 높다고 생각한 이유로는 재계약 위주의 운영체계(33.5%), 평가체계 불합리성(26.7%), 사업주체의 역량과 경험 부족(29.8%) 등을 지적

[표 3-19] 신규 주체가 민간위탁 참여 시 진입장벽 존재 여부

(단위: %)

	① 매우 낮다	② 약간 낮다	①+②	③ 보통이다	④ 약간 높다	⑤ 매우 높다	④+⑤	평균
진입장벽 존재 여부	2.0	4.7	6.6	31.9	40.2	21.3	61.5	3.7



[그림 3-15] 신규 주체의 민간위탁 참여 시 진입장벽이 높은 이유

○ 예산 및 회계 운용 방식의 적절성에 대해서는 적절하다는 인식이 우세

- 적절하다는 응답이 38.6%인 반면, 부적절하다는 응답은 18.6%를 차지 (※ 민간 주체의 경우 부적절하다는 응답이 20.6%를 차지)
- 주요 이유(복수응답)로는 경직적 절차나 기준(56.6%), 까다로운 회계 관리 체계 운용(37.7%), 위탁기관 주도의 예산 편성(35.8%) 등으로 응답
- 행정 주체의 경우에는 방만하고 낭비적 예산 운용을 우선적 문제로 응답

[표 3-20] 현재 민간위탁제도에서 예산 및 회계 운영 방식의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
전체	3.4	35.2	38.6	43.3	15.7	2.4	18.1	2.8
행정(공무원)	1.4	34.3	35.7	54.3	10.0	0.0	10.0	2.7
민간	4.0	35.4	39.5	39.9	17.5	3.1	20.6	2.8
민간위탁 기관	6.9	40.8	47.7	34.6	16.2	1.5	17.7	2.6
그외 민간조직	0.0	28.0	28.0	47.3	19.4	5.4	24.7	3.0

[표 3-21] 민간위탁제도의 예산 및 회계 운영 방식이 적절하지 않은 이유

(단위: %)

	경직적인 예산운용 절차나 기준	까다롭고 번거로운 회계관리체계	위탁기관 (담당부서) 주도 예산편성	불합리한 인건비 산정기준	위탁기관의 일방적 예산 삭감
전체	56.6	37.7	35.8	20.8	15.1
행정(공무원)	42.9	42.9	0.0	28.6	0.0
민간	58.7	37.0	41.3	19.6	17.4
민간위탁 기관	56.5	34.8	34.8	21.7	13.0
그외 민간조직	60.9	39.1	47.8	17.4	21.7
	전년도 예산 기준에 따른 예산 편성	방만하고 낭비적인 예산운용	예산절감 인센티브 제도 부재	정산절차의 존재	기타
전체	13.2	7.5	7.5	3.8	1.9
행정(공무원)	28.6	42.9	14.3	0.0	0.0
민간	10.9	2.2	6.5	4.3	2.2
민간위탁 기관	17.4	4.3	13.0	4.3	0.0
그외 민간조직	4.3	0.0	0.0	4.3	4.3

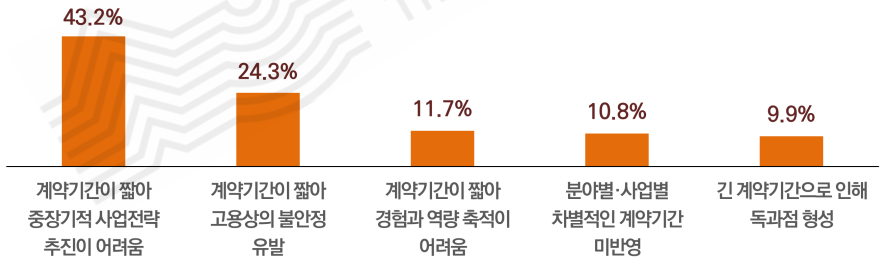
○ 민간위탁 계약기간 적절성에 대해서는 적절하다와 부적절하다는 응답이 각각 36.8%, 27.2%로, 적절하다는 응답이 약간 우위를 보임

- 민간위탁 참여자의 경우에는 적절하다는 응답과 부적절하다는 응답이 비슷한 수준을 나타냄
- 계약기간이 부적절하다고 보는 이유에 대해서는 주로 중장기적 사업전략 추진의 어려움(43.2%), 고용불안정 유발(24.3%) 등으로 응답

[표 3-22] 현재 민간위탁제도 계약기간의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
전체	4.2	32.6	36.8	36.0	21.1	6.1	27.2	2.9
행정(공무원)	8.6	37.1	45.7	31.4	21.4	1.4	22.9	2.7
민간	3.3	31.7	34.9	37.0	21.0	7.1	28.1	3.0
민간위탁 기관	3.8	20.8	24.6	23.8	35.4	16.2	51.5	3.4
그외 민간조직	2.9	38.5	41.3	45.2	12.0	1.4	13.5	2.7



[그림 3-16] 현재 민간위탁제도의 계약기간이 부적절하다고 생각하는 이유

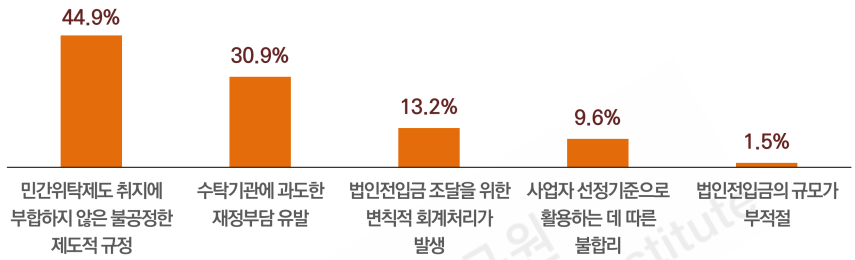
○ 법인전입금 부과에 대해 46.4%가 부적절하다고 응답

- 민간 주체들의 경우 부적절하다는 응답이 절반을 상회하고, 행정 주체는 35.7%가 적절하다고 응답
- 부적절하다고 보는 이유로는 불공정한 제도적 규정(44.9%), 수탁기관에의 과도한 부담(30.9%) 등으로 응답

[표 3-23] 민간위탁 계약과정에서의 법인전입금 부과의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
전체	3.4	15.0	18.4	35.2	30.4	16.0	46.4	3.4
행정(공무원)	4.3	31.4	35.7	45.7	12.9	5.7	18.6	2.8
민간	3.1	9.9	13.0	31.8	35.9	19.3	55.2	3.6
민간위탁 기관	2.3	4.6	6.9	33.8	36.9	22.3	59.2	3.7
그외 민간조직	4.3	17.2	21.5	29.0	34.4	15.1	49.5	3.4



[그림 3-17] 민간위탁 계약과정에서의 법인전입금 부과가 부적절한 이유

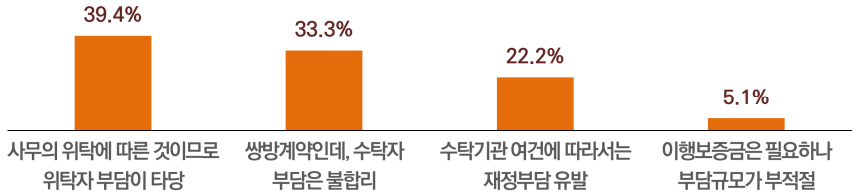
o 이행보증금에 대해서는 적절하다는 응답과 부적절하다는 응답이 각각 31.1%, 33.8%로 비슷한 수준의 응답률을 보임

- 이행보증금이 부적절하다고 보는 이유로 계약원리상 수탁자 부담이 불합리하다는 의견이 전체의 72.7%에 달함

[표 3-24] 민간위탁 계약과정에서의 수탁자 이행보증금 부담의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
전체	7.5	23.5	31.1	35.2	23.5	10.2	33.8	3.1



[그림 3-18] 민간위탁 계약과정에서의 수탁자 이행보증금 부담이 부적절한 이유

○ 민간위탁 평가체계에 대해서도 부적절하다(28.0%)는 의견이 상대적으로 우세

- 부적절하다고 보는 이유에 대해서는 성과일변도의 평가체계가 26.8%로 1순위를 차지하고, 그다음은 사무유형별 평가체계 부재(17.1%), 정량평가 위주(14.6%) 등임
- 행정 주체는 지도·점검 평가의 실효성 부족(25.0%)에 대해, 민간 주체는 위탁자 주도 평가절차(8.6%)도 중요하게 인식

[표 3-25] 현재 민간위탁 평가체계의 적절성

(단위: %)

	① 매우 적절	② 비교적 적절	①+②	③ 보통이다	④ 다소 부적절	⑤ 매우 부적절	④+⑤	평균
전체	1.7	19.5	21.2	50.9	23.9	4.1	28.0	3.1
행정(공무원)	4.3	28.6	32.9	50.0	17.1	0.0	17.1	2.8
민간	0.9	16.6	17.5	51.1	26.0	5.4	31.4	3.2
민간위탁 기관	1.5	13.8	15.4	53.1	24.6	6.9	31.5	3.2
그외 민간조직	0.0	20.4	20.4	48.4	28.0	3.2	31.2	3.1

[표 3-26] 현재 민간위탁 평가체계가 부적절한 이유

(단위: %)

	지나치게 성과와 효율 일변도 평가	사무유형별 차별적인 평가체계 부재	정량평가 중심의 평가체계 운용	평가주체 전문성·역량 부족	사업목표와 평가지표에 대한 협의절차 미흡
전체	26.8	17.1	14.6	8.5	7.3
행정(공무원)	8.3	33.3	8.3	16.7	8.3
민간	30.0	14.3	15.7	7.1	7.1
민간위탁 기관	29.3	19.5	7.3	9.8	9.8
그외 민간조직	31.0	6.9	27.6	3.4	3.4
	위탁자 주도의 평가 절차 진행	지도·점검 평가의 실효성 부족	위탁기관에 대한 평가 체계 부재	평가결과의 공개 및 활용도 부족	이용자나 주민의 평가과정 참여 부재
전체	7.3	7.3	4.9	4.9	1.2
행정(공무원)	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0
민간	8.6	4.3	5.7	5.7	1.4
민간위탁 기관	9.8	4.9	4.9	4.9	0.0
그외 민간조직	6.9	3.4	6.9	6.9	3.4

3) 민간위탁제도의 합리적 개선 방안

○ 민간위탁에서 개선이 시급한 요소로는 운영주체의 자율성 강화(47.3%)와 갑을 관계 개선(40.2%)이라고 인식

- 이와 함께, 수탁기관 역량 강화(27.9%)와 사회적가치 사무에 부합하는 민간위탁 운영체계 마련(23.5%)도 시급한 요소로 인식
- 행정주체의 경우에는 수탁기관의 전문성이나 역량 강화(64.3%)가 이례적으로 높은 수준을 나타냄
- 반면 민간주체들의 경우 운영주체 자율성 강화(50.9%), 갑을 관계 개선(47.3%), 사회적가치 사무의 민간위탁 운영체계 마련(23.1%) 순으로 나타남

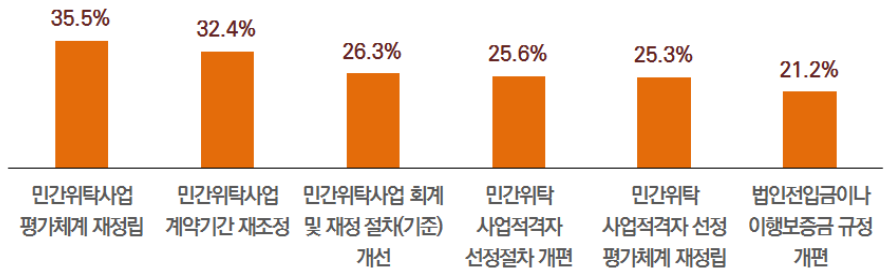
[표 3-27] 민간위탁제도에서 개선이 시급한 요소

(단위: %)

	수탁기관(운영주체)의 자율성 강화	위·수탁자 간 갑을 관계 개선	수탁기관의 전문성이나 역량 강화	사회적가치 사무에 부합하는 민간위탁 운영체계 마련	위탁기관 운영과정의 투명성 강화
전체	47.3	40.2	27.9	23.5	14.0
행정(공무원)	30.0	5.7	64.3	25.7	21.4
민간	50.9	47.3	20.4	23.1	12.4
민간위탁 기관	70.8	54.6	18.5	28.5	3.8
그외 민간조직	38.5	42.8	21.6	19.7	17.8

○ 민간위탁제 운영에서 합리적 개선·정비가 요구되는 절차는 민간위탁 평가체계(35.5%)와 계약기간 재조정(32.4%)이며,

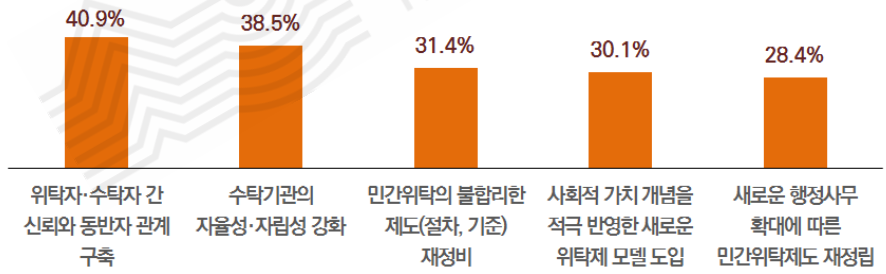
- 이외에 회계 및 재정 절차(기준)의 개선(26.3%), 사업적격자 선정절차 개편(25.6%), 사업적격자 선정 평가체계 정비(25.3%), 법인전입금과 이행보증금 규정 개편(21.2%) 등도 우선적 요소로 인식
- 사실상 사업적격자 선정체계가 민간위탁제도 운영과정에서 최우선의 개선 요소로 인식되는 양상



[그림 3-19] 민간위탁제도 운영 시 합리적 개선·정비가 요구되는 절차

○ 향후 민간위탁제의 중장기 정책 방향으로 위수탁자 간 신뢰와 동반자 관계 구축(40.9%), 수탁기관의 자립성·자율성 강화(38.5%), 불합리한 제도적 절차·기준의 재정비(31.4%) 등을 우선적 방향으로 인식

- 이외 사회적 가치 기반 새로운 민간위탁제 모델 도입(30.1%), 새로운 행정사무 확대에 따른 민간위탁제 재정립(28.4%) 등도 중요한 방향으로 인식
- 이들 두 방향이 유사한 성격임을 고려해 볼 때, 새로운 사무에 부합하는 새로운 패러다임 도입에 대한 강한 요구를 반영한다고 볼 수 있음



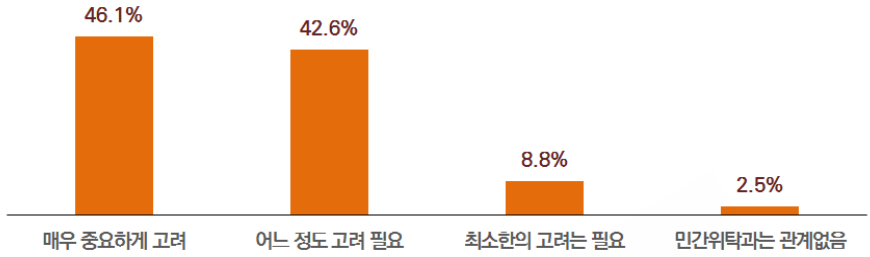
[그림 3-20] 민간위탁제도 중장기 정책방향으로 고려해야 하는 점

○ 상술한 정책방향 인식을 반영해 향후 민간위탁제에서 사회적가치를 중요하게 고려해야 한다는 의견이 압도적 다수를 차지

- 매우 중요하게 고려해야 한다(46.1%)와 어느 정도 고려가 필요하다(42.6%)는 인식이 88.7%를 차지
- 여기에서 사회적가치로는 인권·평화·사회적 약자 배려(49.0%), 공동체 재생

이나 지역 상생(48.5%), 사회문제 해결을 위한 사회혁신 창출(38.7%), 사회적경제 육성 및 일자리 창출(38.4%) 등을 우선적 요소로 응답

- 사회적가치 사무(활동)를 수행하기 위한 적절한 방식으로는 민간위탁제를 준용하되, 운영주체의 자율성을 극대화하는 방식(42.5%)을 선호
- 현재의 민간위탁제도 내에서 혁신적 운영모델에 대한 응답도 25.4%나 차지

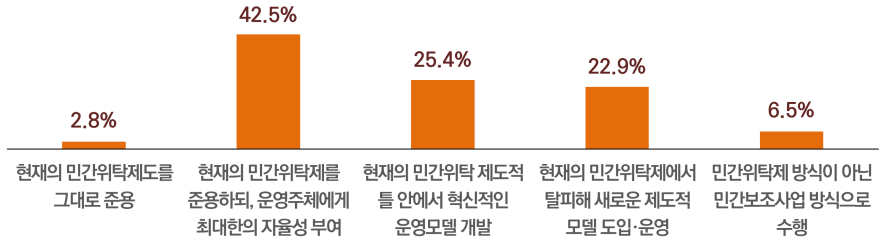


[그림 3-21] 민간위탁제도 내 사회적가치 고려에 대한 의견

[표 3-28] 민간위탁제도 내에서 고려해야 할 사회적가치

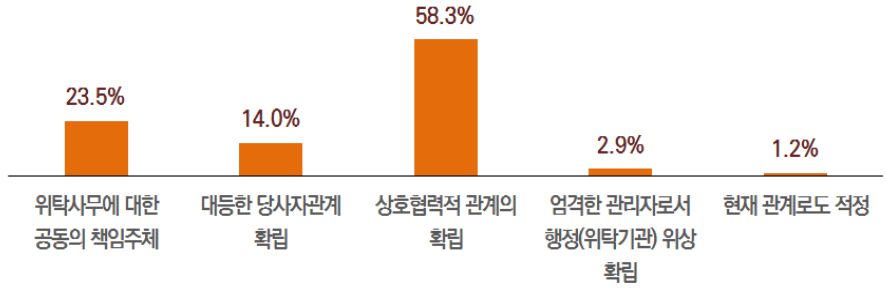
(단위: %)

	인권, 평화, 사회적 약자 배려	공동체 재생 이나 지역 상생	사회문제 해결을 위한 사회혁신 창출	사회적 경제 육성 및 일자리 창출	자치와 참여, 분권 등의 가치	복지 시설 제공, 돌봄 서비스 등	자유, 정의, 평등 등 기본권적 가치	안전, 환경, 생태 등의 가치
전체	49.0	48.5	38.7	38.4	29.9	28.1	25.6	23.6
행정(공무원)	40.9	40.9	40.9	37.9	25.8	34.8	21.2	27.3
민간	50.6	50.0	38.3	38.6	30.7	26.8	26.5	22.9
민간위탁기관	52.0	49.6	37.6	39.2	20.8	32.8	30.4	22.4
그외 민간조직	49.8	50.2	38.6	38.2	36.7	23.2	24.2	23.2



[그림 3-22] 민간위탁제도 내에서 사회적가치 활동(사무) 수행에 적절한 방식

○ 향후 위수탁자 간 적절한 관계에 대해 상호 협력적 관계(58.3%)를 최우선으로 인식하는 가운데, 사무에 대한 공동책임 주체(23.5%)도 중요하게 인식함



[그림 3-23] 민간위탁제도 운영에서 위탁자와 수탁자 간 적절한 관계

○ 운영주체의 자율성 강화 차원에서 우선적으로 고려해야 할 요소로는 연간 사업계획의 수립 및 변경 등을 제시

- 연간 사업계획 수립 및 변경(30.1%), 연간 사업예산 편성 및 운용(25.0%)에 더해, 개별 사업들의 조정·변경(13.5%), 회계의 운용(13.0%) 등을 지적
- 대상자별로는 행정이 개별 사업들의 조정·변경(25.7%), 사업예산의 편성 및 운용(20.0%) 등을 중요하게 인식하는 반면, 민간주체는 사업계획의 수립 및 변경(32.5%), 사업예산의 편성 및 운용의 자율성(26.0%)을 중요하게 인식

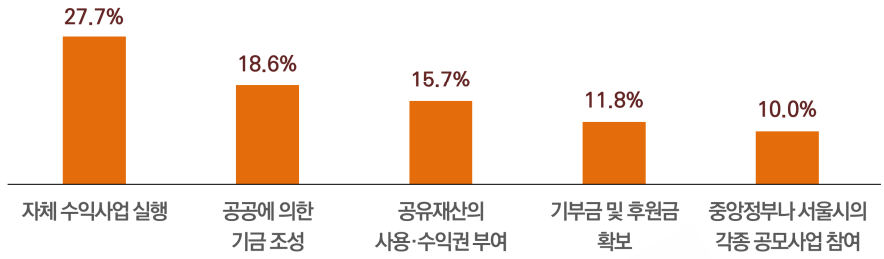
[표 3-29] 민간위탁 운영 자율성 부여를 위해 고려되어야 할 요소

(단위: %)

	연간 사업계획 (운영계획) 수립·변경	연간 사업예산의 편성 및 운용	개별 사업들의 조정·변경	회계 운용 (정산절차, 성과 인센티브)	사업 성과 평가	조직 내 인사·조직의 설치 및 변경
전체	30.1	25.0	13.5	13.0	9.6	8.8
행정(공무원)	18.6	20.0	25.7	8.6	14.3	12.9
민간	32.5	26.0	10.9	13.9	8.6	8.0
민간위탁 기관	26.2	29.2	9.2	12.3	9.2	13.8
그외 민간조직	36.5	24.0	12.0	14.9	8.2	4.3

○ 운영의 자율성과도 밀접하게 결부되어 있는 재정적 자립기반 강화를 위한 효과적인 수단으로 자체 수익사업 실행을 포함해 다양한 방안을 제시

- 자체 수익사업 실행(27.7%), 공공기금 조성(18.6%), 공유재산에 대한 사용수익권 부여(15.7%), 기부금 및 후원금 확보(11.8%) 등으로 응답



[그림 3-24] 재정적 자립기반 강화를 위해 효과적인 수단

○ 운영주체의 지속성 대 혁신성을 고려한 적정 위탁계약 기간으로는 3년~5년(48.5%)에 대한 선호가 가장 높고, 5년~7년(23.8%)도 비교적 선호가 높음

- 조사대상별로 일정한 차이가 존재해 민간위탁 수행기관들은 5년~7년에 대한 선호가 높은 반면,
- 민간주체들은 3년~5년에 대한 선호가 높은 가운데, 2년~3년에 대한 선호도 비교적 높게 나타나고 있음

[표 3-30] 운영주체의 지속성 및 혁신성을 고려한 적정한 위탁계약 기간

(단위: %)

	2년 이하	2년 초과 ~ 3년 이하	3년 초과 ~ 5년 이하	5년 초과 ~ 7년 이하	7년 초과	기타
전체	3.4	19.4	48.5	23.8	4.7	0.2
행정(공무원)	2.9	31.4	51.4	12.9	1.4	0.0
민간	3.6	16.9	47.9	26.0	5.3	0.3
민간위탁 기관	0.0	1.5	43.8	42.3	12.3	0.0
그외 민간조직	5.8	26.4	50.5	15.9	1.0	0.5

○ 바람직한 민간위탁 사업적격자 선정체계 확립 방향에 대해서는 평가지표 개선(42.3%)과 재계약·재위탁 절차의 개선(39.2%)을 가장 중요하게 인식

- 이외에 신규 주체의 진입장벽 해소(27.0%), 심의의 실효성 강화(27.0%) 등도 중요하게 고려
- 조사대상자별로는 행정 주체가 사전적·사후적 검증수단 마련(40.0%)과 재계약·재위탁 절차 개선(31.4%)을 중시하는 반면, 민간 주체들은 평가지표의 개선(46.6%)과 재계약·재위탁 절차 개선(41.7%)을 중시

[표 3-31] 바람직한 민간위탁 사업적격자 선정체계 개선 방향

(단위: %)

	선정·심사를 위한 평가지표 개선	재계약·재위탁 절차의 질적 개선	사회혁신형 사업영역에서 진입장벽 해소	충분한 심의를 위한 환경 조성	사전·사후적 검증 수단 마련	선정심의위 위원 구성 다양화	현재의 운영 방식도 적정
전체	42.3	39.2	27.0	27.0	25.3	24.6	14.7
행정(공무원)	28.6	31.4	30.0	30.0	40.0	21.4	18.6
민간	46.6	41.7	26.0	26.0	20.6	25.6	13.5
민간위탁 기관	44.6	52.3	19.2	20.8	18.5	23.8	20.8
그외 민간조직	49.5	26.9	35.5	33.3	23.7	28.0	3.2

○ 예산운용체계 개선을 위한 바람직한 방향으로는 총액범위 내 예산의 자율적 운용(59.4%)과 예산의 현실화(46.4%)를 우선적 방향으로 인식

- 여기에 더해, 예산산정 기준의 재정비(23.2%)나 재원의 다각화(후원금·기부금 등)와 이의 자율적 집행(21.8%) 등도 중요한 개선방향으로 고려
- 총액예산제와도 연결되어 있는 정산제도의 폐지까지 고려하면 총액기반 예산의 자율적 운영에 대한 정책선호는 매우 높다고 볼 수 있음
- 예산 현실화를 중요하게 고려하는 행정주체에 비해 민간주체들은 총액예산제에 대한 정책선호가 매우 높음

[표 3-32] 바람직한 예산운용체계 개선 방향

(단위: %)

	예산의 총액 범위 내에서 자율적 예산 운용	사업 규모와 내용에 맞게 예산 현실화	예산산정기준이나 계약심사체계 재정비	민간위탁금 이외의 재원 확대와 자율집행
전체	59.4	46.4	23.2	21.8
행정(공무원)	44.3	47.1	32.9	21.4
민간	64.1	46.2	20.2	22.0

	예산집행의 세밀한 관리 강화	정산제도의 대폭 축소·폐지	법인전입금 대폭 축소 또는 폐지	위탁자부담의 이행보증금제 개선	현재 운영 방식도 적정
전체	13.7	11.6	9.6	7.8	6.5
행정(공무원)	24.3	7.1	7.1	5.7	10.0
민간	10.3	13.0	10.3	8.5	5.4

한국행정연구원 KRIVET Korea Research Institute for Vocational Education & Training

○ 예산산정 기준의 개선에 대해서는 인건비 산정기준의 재정비(30.1%)와 재계약·재위탁 시 예산산정 기준의 재정비(25.9%)를 가장 중요하게 고려

- 행정주체들은 재계약·재위탁 시 예산산정 기준 재정비에 대해 28.6%가 응답한 반면, 민간은 인건비 산정기준의 재정비(35.0%)를 가장 중요하게 인식

[표 3-33] 가장 바람직한 예산산정 기준 개선 방향

(단위: %)

	인건비 산정기준의 전면 재정비	재위탁·재계약 시 예산산정 기준 재정비	성과에 따른 인센티브 기준 마련	매년 제로베이스에서 예산 규모 산정	현재의 운영 방식도 적정	기타
전체	31.1	25.9	18.1	13.7	10.9	0.3
행정(공무원)	18.6	28.6	18.6	11.4	22.9	0.0
민간	35.0	25.1	17.9	14.3	7.2	0.4
민간위탁 기관	31.5	25.4	16.9	13.8	11.5	0.8
그외 민간조직	39.8	24.7	19.4	15.1	1.1	0.0

○ 민간위탁 평가체계 개선을 위한 바람직한 방향으로는 현재의 성과주의 기반 평가제도에서 새로운 평가제도의 전환에 대해 38.6%가 응답

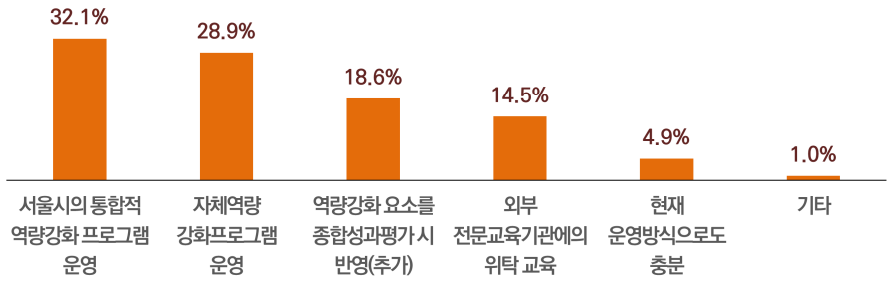
- 여기에 더해 지도·점검 평가제도의 개선(15.4%), 평가과정에 민간(이용자)의 참여 확대(14.7%) 등도 중요한 요소로 인식
- 행정 주체의 경우에는 민간(이용자)의 참여 확대(25.7%)와 새로운 평가제도로의 전환(21.4%)을 우선적 방향으로 인식

[표 3-34] 바람직한 민간위탁 평가체계 개선 방향

(단위: %)

	성과주의 평가에서 벗어나 새로운 평가제로의 전환	매년 실시하는 지도·점검 평가제도 개선	평가 과정에 민간의 참여를 확대	현재 성과평가 제도에서 평가지표 대폭 보완	일부 사업(유형)에 대해 새로운 평가제도 적용	현재의 운영 방식도 적정	기타
전체	38.6	15.4	14.7	11.9	10.2	8.9	0.3
행정(공무원)	21.4	18.6	25.7	8.6	14.3	11.4	0.0
민간	43.9	14.3	11.2	13.0	9.0	8.1	0.4
민간위탁 기관	38.5	17.7	3.8	15.4	10.8	13.1	0.8
그외 민간조직	51.6	9.7	21.5	9.7	6.5	1.1	0.0

○ 수탁기관의 운영역량을 강화할 수 있는 방안으로는 통합적 역량강화 프로그램 운영(32.1%)이나 자체 역량강화 프로그램 운영(28.9%)을 선호



[그림 3-25] 수탁기관의 운영역량 강화 방안

○ 수탁기관 운영의 투명성 강화를 위한 방안으로는 운영 관련 정보공개 확대(63.7%)를 필두로 운영위원회에의 주민·이용자 참여 확대(44.4%) 등을 선호

- 이외에도 행정주체의 경우에는 부정·비리 신고센터 운영(37.1%) 등에 대해서도 다소 높은 응답률을 보임
- 민간주체들은 협의체를 통한 자체 관리(29.0%)에 대해 높은 응답률을 보임

[표 3-35] 수탁기관 운영과정을 투명하게 할 수 있는 방안

(단위: %)

	운영 관련 정보 공개 확대	운영 위원회 이용자 참여 확대	협의체 구성을 통한 자체 관리	부정·비리 신고 센터 운영	현재의 운영 방식으로도 충분	운영 과정을 알리는 행사 주기적 개최	자체 소식지 발간 및 배포	기타
전체	63.7	44.4	26.7	23.0	18.1	14.5	8.6	1.0
행정(공무원)	60.0	38.6	15.7	37.1	24.3	11.4	12.9	0.0
민간	64.5	45.6	29.0	20.1	16.9	15.1	7.7	1.2
민간위탁 기관	58.5	25.4	33.8	20.8	35.4	16.2	7.7	2.3
그외 민간조직	68.3	58.2	26.0	19.7	5.3	14.4	7.7	0.5

○ 마지막으로 새로운 민간위탁제 도입의 필요성에 관한 조사에 대해 62.5%가 필요하다고 인식하는 것으로 나타남

- 이러한 조사결과는 행정주체의 경우에도 크게 다르지 않아, 절반 이상의 조사대상자들이 필요하다고 응답
- 바람직한 제도적 형태로는 신뢰와 수평적 관계에 기초한 새로운 협약제도(59.8%)를 가장 선호하는 가운데, 총액예산제와 자율적 운영에 기초한 민간위탁 운영모델(48.6%)도 강하게 선호함
- 행정주체의 경우에는 새로운 위탁사무의 유형화와 관련된 제도적 모델 도입(56.7%)을 가장 선호한 반면, 민간주체의 경우에는 새로운 협약제도 정립(60.7%)을 가장 선호함

[표 3-36] 현행 민간위탁제에 대한 대안적 제도 도입의 필요성 인식

(단위: %)

	① 매우 필요	② 다소 필요	①+②	③ 보통이다	④ 약간 불필요	⑤ 매우 불필요	④+⑤	평균
전체	20.1	42.4	62.5	31.4	5.1	1.0	6.1	2.2
행정(공무원)	12.9	38.6	51.4	34.3	10.0	4.3	14.3	2.5
민간	21.6	43.2	64.8	30.8	4.1	0.3	4.4	2.2
민간위탁 기관	13.1	40.8	53.8	40.0	5.4	0.8	6.2	2.4
그외 민간조직	26.9	44.7	71.6	25.0	3.4	0.0	3.4	2.0

[표 3-37] 바람직한 형태의 새로운 민간위탁제 모델

(단위: %)

	신뢰와 수평적 관계에 기초한 협약제도 정립	총액 예산제와 자율적 운영에 기초한 모델 운영	새로운 사무 유형화 관련 제도적 모델 도입	사회적 성과와 적극 연계한 민간위탁제 운영	민간보조 사업에 준하는 민간위탁 모델 도입	기타
전체	59.8	48.6	45.7	31.6	13.8	0.5
행정(공무원)	55.0	33.3	56.7	33.3	20.0	1.7
민간	60.7	51.4	43.7	31.3	12.7	0.3
민간위탁 수행기관	74.6	57.4	36.9	18.0	12.3	0.8
그외 민간조직	52.2	47.8	47.8	39.3	12.9	0.0

04

서울시 민간위탁제의 정책과제

1_논의의 개요

2_4대 정책과제

The Seoul Institute

04| 서울시 민간위탁제의 정책과제

1_논의의 개요

○ 본 연구에서는 민간위탁제의 개선을 위해 현재의 제도적 여건에 관한 체계적인 진단 작업을 진행

- 민간위탁제에 직간접적으로 관련된 다양한 주체들이 참여하는 가운데 정책 현장에서의 다양한 조건과 문제에 대해 지속적으로 논의하는 간담회 실시
- 이러한 논의에 기초해 관련 주체들을 대상으로 민간위탁제 운영 실태에 대해 체계적인 조사도 실시

○ 상기의 논의 및 조사 과정을 통해 현재 서울시 민간위탁제가 직면하고 있는 다양한 쟁점들도 도출됨

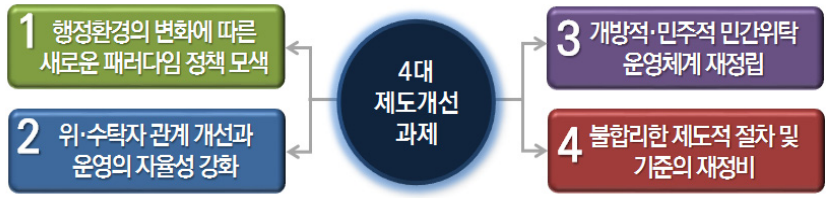
- 여기에는 민간위탁사무 패러다임의 적정성이나 민간위탁제 운영체계의 적정성과 같은 쟁점들이 있는가 하면,
- 민간위탁의 심의 및 평가체계, 예산과 재정에 관한 규정, 인사 및 고용에 관한 규정 등을 둘러싼 제도적 쟁점 또한 존재

<현행 서울시 민간위탁제를 둘러싼 주요 쟁점>

- 민간위탁사무 패러다임의 적정성
- 민간위탁사무 선정 심의체계의 적정성
- 민간위탁 평가체계의 적정성
- 사업계획과 예산운용을 둘러싼 적정성
- 민간위탁에서 인사 및 고용제도를 둘러싼 적정성
- 운영주체의 재정적 자립기반 강화
- 민간위탁 운영체계의 적정성

[그림 4-1] 정책과제 도출과정

○ 이와 같은 제도 진단을 중심으로 다차원적인 논의와 조사를 거쳐 다음과 같은 현재 서울시 민간위탁제가 해결해야 할 다양한 정책과제를 도출



[그림 4-2] 4대 제도개선 과제

○ 정책과제1: 행정환경의 변화에 따른 새로운 패러다임 정책 모색

- 새로운 사회문제들이 출현·확대되는 현재의 정책 환경 속에서 기존 민간위탁제의 타당성과 대안적인 제도적 틀 모색 필요
- 민간위탁제에서 위탁자와 수탁자의 새로운 관계와 절차, 기준 등을 재정립할 수 있는 제도적 틀 확립

○ 정책과제2: 위수탁자의 관계 개선과 운영의 자율성 강화

- 현재와 같은 행정 주도의 민간위탁제에서 탈피해 운영 주체의 자율성 강화
- 이를 실현하기 위한 제도적 환경을 조성하고, 나아가 혁신적 운영모델 재정립 필요

○ 정책과제3: 개방적·민주적 민간위탁 운영체계 재정립

- 위탁자와 수탁자 간 협력적 관계에 더해, 수탁자와 서비스 이용자 간 관계 재정립도 긴요한 과제
- 다양한 주체들의 참여를 통해 보다 투명하고 민주적인 민간위탁 운영체계 마련 시급

○ 정책과제4: 불합리한 제도적 절차와 기준의 재정립

- 민간위탁제도에 내재하고 있는 불합리한 절차나 기준의 체계적 개선 필요
- 특히, 예산이나 회계 규정을 둘러싼 절차나 기준, 인력 운용과 관련된 규정 등의 체계적 개선 모색 필요

서울연구원 The Seoul Institute

2_4대 정책과제

1) 행정환경 변화에 따른 새로운 패러다임 모색

- 민선 5·6기 시정에서는 다양한 사회혁신 정책과 관련 사회혁신 조직을 중심으로 사회적가치 기반 활동(사무)이 출현하여 성장
  - 민선 5·6기에 마을공동체, 사회적경제, 찾아가는 동주민센터, 지역사회 복지서비스 등 사회문제 해결을 모색하는 사회혁신정책 추진
  - 이들 시책은 추진과정에 시민사회는 물론 지역사회의 다양한 주체(NPO, 활동가, 일반주민)들이 참여하는 협치친화형 정책의 성격을 내재
- 이러한 정책들을 추진하는 과정에서 다양한 역할과 사무를 수행하는 이른바 중간지원조직들도 지속적으로 출현·확대
  - 민선 5기 2012년을 기점으로 'NPO지원센터', '마을공동체종합지원센터', '사회적경제지원센터', '협동조합상담지원센터'가 설립되었고,
  - 민선 6기에는 '서울혁신센터', '청년허브', '도심권50+센터' 등 중간지원조직의 영역과 분야가 확대되고 있는 추세임
- 새로운 사무들은 사회적가치 지향의 사무들로 해당 서비스를 생산·공급하는 주체들의 운영 원리나 방식들을 규정
  - 전통적인 서비스 생산 및 공급의 효율과 경쟁 원리에서 탈피해, 공익적 가치와 활동을 구현하는 서비스 생산 및 공급 원리로 작용
  - 이러한 사회적가치 지향 사무 및 이를 실행하는 주체(조직)가 증가하는 정책 환경을 고려해 민간위탁제 혁신 모색 필요
- 이러한 정책 환경 변화를 반영해 최근 국내외적으로 사회적가치를 개념화하고 이를 제도화하려는 다각적인 노력 모색
- 사회적가치에 대한 논의가 활발한 영국의 경우 2012년 공공서비스(사회적가치) 기본법(Public Service Act)[6]이 제정되고 사회적가치 개념이 공식 제도화
  - 여기서 사회적가치는 재화와 서비스 구매 자체의 경제적 편익(가치)을 넘어

서는 '공동체를 위한 편익이나 공동체 발전에 기여하는 가치'로 개념화하고, 이를 경제적/사회적/환경적 복리(well-being)와 관련된 가치로 구체화

- 이러한 개념에 기초하되, 지역(사회)의 요구나 공공기관들의 특정한 전략적 목표에 따라 사회적가치(편익)가 고려될 수 있는 '유연한 접근'을 채택

ㅇ 실제, 각 지역에서는 포괄적·추상적 개념을 준거로 해서 지역 여건에 맞는 개념을 구체화하고 위탁, 공공조달, 사회적 평가 등의 제도 영역에 적용

- 버밍엄시(Birmingham City)의 경우, 사회적가치로 인정될 수 있는 '복리' 요소로 다음과 같은 요소를 제시(Birmingham City Council, 2013)

· ① 지역 고용의 창출, ② 지역 제품의 구매를 통한 지역경제 진흥, ③ 지역사회와 협력, ④ 피고용인 권리를 보장하는 좋은 일자리, ⑤ 에너지 소비와 폐기물 생산을 최소화함으로써 환경의 지속가능성 실현, ⑥ 윤리적 생산과 유통 등

- 혁신형 지자체인 런던시 람베스구에서도 사회적가치를 최상의 서비스 결과물을 달성하기 위한 서비스 공급 프로세스와 관련된 것으로 규정하고, 다음의 요소를 사회적가치를 위한 활동이나 결과물로 제시

[표 4-1] 지역 차원에서 사회적가치의 제도화: 람베스구 사례

	사회적가치를 위한 활동이나 결과물
안전하고 자립적인 지역공동체	- 주민의 공동체 소속감 증진 - 범죄발생률 감소 - 주민의 건강 증진 - 취약계층의 보호 및 지원
청결하고 친환경적인 지역공동체	- 지속가능한 환경 제공 - 구민의 협동심 고취 - 구민의 생활환경 개선 기회 부여
경제적으로 성장하고 일자리를 창출하는 지역공동체	- 구민의 구직활동 지원을 위한 기술 교육훈련 지원 - 청소년의 경제 및 사회활동 참여 지원 - 런던시 경제발전에의 기여 등

ㅇ 이러한 추세를 반영해 최근 국내에서도 사회적가치의 제도화를 위한 노력이 전개

- 2014년에 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법」이 발의되었으나, 현재까지도 논의가 진행 중

---

6) 정확하게는 '사회적가치 창출을 위한 공공서비스법'임

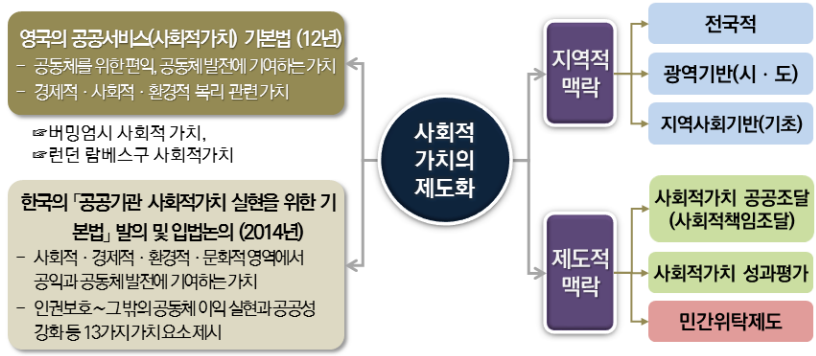
- 동 법안에서는 사회적가치를 '사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치'로 개념화하고, 인권의 보호, 안전한 근로·생활환경의 유지~그 밖에 공동체의 이익 실현과 공공성 강화에 이르기까지 13개 요소를 적시

○ 동 법안의 제정 여부와는 별도로, 지자체 차원에서도 사회적가치에 관한 조례 제정 등 법제화 노력이 진행

- 경기도에서는 「경기도 공공조달의 사회적가치 증대 조례」를 제정하였으며, 기본적 인식은 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법」과 대동소이
- 제주도의 경우에도 「제주특별자치도 사회적가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」(2018. 2)를 제정하였고,
- 18년 3월에는 서울특별시도 「서울특별시 사회적가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」 등을 제정

○ 사회적가치의 제도화가 다각적으로 모색되고 있는 이와 같은 여건을 고려해, 민간위탁제에서도 사회적가치 개념을 고려한 제도화 모색 필요

- 사회적가치에 관한 국내외의 개념적 논의를 고려하되, 지역적·제도적 맥락을 고려해 개념적 범주화를 하는 것이 바람직
- 즉, 「사회적가치 실현 기본법」(안)에서 제시한 개념틀을 고려하되, 대도시 서울이라는 '지역적 맥락'과 공공조달을 넘어 민간위탁이라는 '제도적 맥락'을 고려해 개념적 범주의 최저선을 설정



[그림 4-3] 사회적가치의 제도화

- 이 연구에서는 이러한 논의를 토대로 사회적가치 그리고 이를 제도화하는 데 필요한 개념적 요소인 관련 사무에 대해 다음과 같이 개념화
  - 일반적으로 사회적가치(social value)는 '공동체의 지속가능한 발전을 위해 경제적·사회적·환경적으로 바람직하다고 보는 가치'로 인식하며,
  - 사회적가치 사무는 사회적가치의 실현을 지향하거나 그 결과의 창출을 본래적 사명이나 목표로 하는 (공적) 사무로 개념화할 수 있음
- 상술한 정책 환경 변화를 반영한 제도화의 맥락 속에서 다음과 같은 사회적가치 기반 사무를 수행하는 주체(조직)의 특성도 제도화의 과정에서 적극 고려 필요
  - 활동에 내재하는 가치 및 윤리 지향성: 시장, 경쟁, 효율, 성과, 계약 등의 가치와 다른 배려, 상생, 호혜, 연대, 포용 등의 가치에 대한 강한 지향
  - 구성(참여)주체의 자발성(spontaneity)과 자기생성성(autopoiesis): 사회적가치를 실현해가는 과정에서 조직의 재생산, 변형, 분화 증식 등이 활발
  - 네트워크/파트너십 지향: 사회적가치 실현에 관련된 주체와 활동들 간 상호의존성이 존재하며, 이를 통해 주체들 간 느슨한 연계와 협력관계가 활발
- 향후 민간위탁제에서도 이러한 사회적가치 및 관련 사무의 개념을 반영한 새로운 제도적 패러다임 모색 필요

2) 위수탁자 관계(갑·을 관계) 개선과 운영의 자율성 강화

- 전통적인 민간위탁제는 기본적으로 효율과 실적을 중시하는 제도적 모델이며, 이를 위해 수탁자에 대한 관리·통제가 운영의 기본원리로 작용
  - 위탁사무들 간 다소간의 차이는 있으나, 대체적으로 위탁기관의 추진계획과 사무관리 매뉴얼, 협약서 등에 의거해 민간위탁 사무 수행
  - 「민간위탁 추진계획」에는 위탁사무의 내용, 예산규모, 조직 및 인력 등이 구체적으로 명시되어 있으며,

- 「민간위탁사무 예산·회계와 인사·노무 매뉴얼」에는 예산, 수입지출, 세무, 회계처리기준, 계약, 물품관리, 노동, 임금지침 등 운영전반의 지침이 상술
- 협약서에는 사업계획 수립, 자부담 계획의 이행, 근로약정 이행, 정산 및 반납, 협약이행의 보증 등 수탁기관의 의무사항이 명시

<'0000센터 민간위탁추진계획' 주요 내용>

○ 추진근거: 0000파크 조성계획, 「서울특별시 0000파크 설치 및 운영에 관한 조례」

○ 사업: 사회이슈해결프로젝트, 경과적활용프로젝트, 협업프로젝트, 공간활용프로젝트, 콘테스트, 교육프로그램 운영, 공유워크숍, 페스티벌, 컨퍼런스 등

○ 인력구성과 조직체계

담당업무	인력(명)
업무총괄, 대외협력 (센터장)	1
기획, 조정, 예산, 회계, 인사 등	1
국내외 네트워크 추진	1
00발전소, 도서관, 연구센터 담당	2
신규 입주유치·입주기관 지원	2
서울0000 활성화 프로그램, 교육 기획·운영	2
시설관리(용역관리), 기존 입주자관리	2

○ 소요예산: 전체 000백만 원

- 인건비 000천 원, 운영비 000천 원, 사업비 000천 원

○ 향후 추진 일정

○ 선정심사 및 선정기준(안), 심사방법(안), 적격자심의위원 구성

o 이와 같은 관리·통제 위주의 민간위탁 관리체계는 위수탁자 간 상호 신뢰의 결여에서 비롯한 것으로, 이를 매개로 이른바 위수탁자 간 갑을 관계가 형성

- 본래 사무의 민간위탁이란 수탁자의 전문성과 역량에 대한 신뢰에 기초해 민간에게 재량권을 부여하고 책임과 더 나은 성과를 실현하고자 하는 제도임에도 불구하고,

- 위탁자에 의한 수탁자의 관리·감독은 기본적으로 수탁자의 역량과 성과책임에 대한 불신에서 출발하는 바, 과정에 대한 통제를 통해 해결하고자 함
- 이러한 관리통제 중심의 민간위탁 운영체계는 운영주체에 대한 경영 자율성을 현저하게 저하시키고 수탁기관에 의한 행정사무의 대행화 경향을 심화

○ 현재 서울시의 행정사무는 예산을 기준으로 연간 가용예산 가운데 약 18% 정도가 민간위탁으로 수행 중

- 서울시 내부 자료에 따르면, 2018년 기준 가용예산(재량사업비)은 4조 438억 원으로, 이 가운데 약 18% 정도인 7,242억 원이 민간위탁금임
- 이러한 예산구조는 행정이 수행하는 역할의 상당 부분이 직접적인 사무수행이나 서비스 공급이 아니라 사무위탁의 관리자 역할임을 시사

○ 이러한 민간위탁 사무의 확대 추세 속에 시민사회 내 다양한 비영리조직들의 민간위탁사업 참여가 점진적으로 확대

- 2018년 기준 민간위탁을 수행하는 비영리조직은 166개(전체의 68.9%) 정도로, 재단법인 86개, 사단법인 78개, 비영리민간단체 2개로 구성
- 이처럼 비영리조직의 위탁사업 참여가 확대됨에 따라 자연히 전통적인 민간위탁제에 대한 성찰과 혁신에 관한 문제인식도 증대

[표 4-2] 2018년 민간위탁을 수행하는 비영리조직

(단위: 개, %)

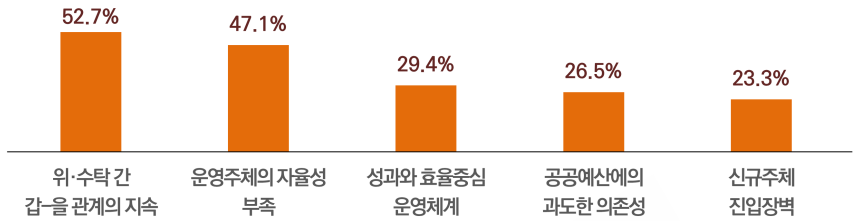
구분		개수	비율
전체		241	100
	재단법인	86	35.7
	사단법인	78	32.4
	비영리민간단체	2	0.8
	소계	166	68.9

주: 공동위탁, 컨소시엄 등으로 하나의 사무에 대해 2개 이상의 기관이 운영주체일 경우 2개의 기관으로 계산

자료: 서울시 내부자료, 민간위탁현황 자료(2018년 1월) 재정리

○ 위탁자와 수탁자 간 갑·을 관계에 대한 문제인식이 특히 강하며, 위탁기관의 경영 자율성에 대한 요구와 기대도 지속적으로 고조

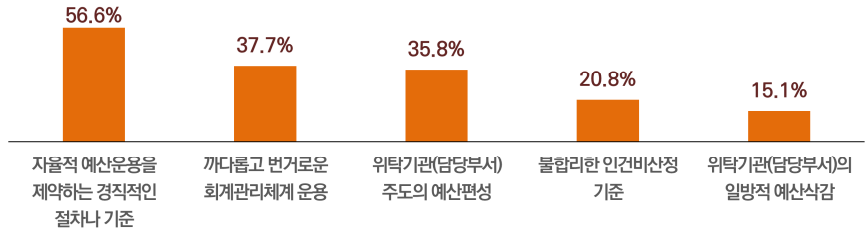
- 실태조사 결과, 제도에 대한 문제인식에서 '운영주체의 자율성 부족'(47.1%)을 중요한 문제로 인식
- 특히, 앞서 언급한 바와 같이 사회적가치 사무를 수행하는 운영 주체들의 경우에는 해당 조직의 특성상 사무 수행을 둘러싼 독립성이나 경영 자율성에 대한 요구가 상대적으로 강함



[그림 4-4] 민간위탁제도의 문제점

o 이와 관련해 민간주체들은 사업계획 수립, 예산운용 등 다양한 측면에서 수탁자의 운영 자율성이 부족한 것으로 인식

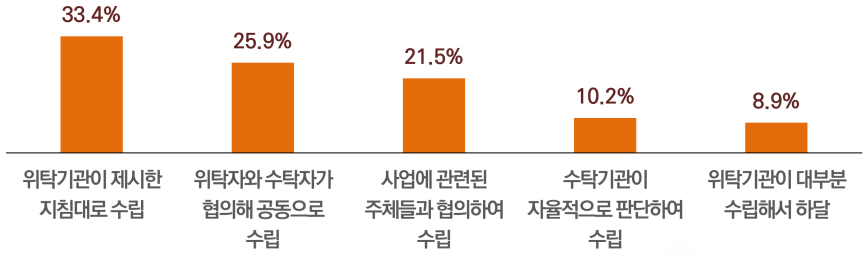
- 위탁사업에 대한 운영계획 수립은 물론 예산전용에 관한 실질적 제한, 예산에 관한 정산규정 등은 수탁주체의 운영 자율성 확보에 제약적 요소
- 이는 실태조사 결과에서도 확인되었던 바, 자율적 예산운용을 제약하는 경직적인 절차나 기준(56.6%), 까다로운 회계관리체계(37.7%), 위탁기관 주도의 예산편성(35.8%) 등을 예산 및 회계 운영의 주요 문제로 인식



[그림 4-5] 민간위탁제도의 예산 및 회계 운영 방식이 적절하지 않은 주요 이유

○ 구체적으로 우선 사업계획의 수립과 관련해, 지속적인 변화에도 불구하고 여전히 사업계획 수립과정에서 위탁기관의 기획과 요구가 주요하게 작용

- 실태조사 결과, 위탁자 지침이나 기획대로 수립이 42.3%(33.4%+8.9%)로 나타났고, 수탁기관 자율 수립은 31.7%(21.5%+10.2%)에 불과



[그림 4-6] 현재 서울시 민간위탁의 사업계획 수립방법

○ 민간위탁예산과 관련해서도 예산 전용 시 인건비의 전용을 허용하고 있지 않다든지, 시장 승인을 득하도록 한 규정은 예산의 자율적 운용에서 제약적 요소[7]

- 현재 「민간위탁사무 예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼」에서는 '인건비와 시설비 예산은 다른 비목으로 전용할 수 없다'라고 규정하고 있으며,
- 위탁사업 예산의 전용이 가능하다 하더라도 예산 항목에 따라 다음과 같이 상이한 승인 규정이 있음

· 사업비/운영비/인건비 등의 관 간 전용은 '시장승인'을 득해야 하며,

· 예산 항목 간 전용의 경우에는 이사회 등 수탁기관 의결기구의 승인이 필요

· 다만, 동일 항내 목 간 전용의 경우에는 수탁기관의 장이 전용 가능

---

[7] 물론, 위탁 운영기관에 따라서는 사무의 성격으로 인해 예산의 자율적 운용에 대한 필요가 높지 않은 곳도 존재

<000복지 관련 기관 민간위탁담당자 인터뷰>

"...연간계획을 이행하다 보면 인건비와 사업비 등에 대한 변경이 필요한 경우가 있으나, 사실상 이의 전용은 불가능하다. 실제로 수탁기관 입장에서는 '목' 항목에서만 변경이 이뤄질 뿐이다. 탄력적으로 운영하면 더 효율이 있을 텐데....." (2018년 7월)

<***복지 관련 기관 민간위탁담당자 전화 인터뷰 중>

"...연초 계획수립 시 세운 내용을 변경하여 운영할 일이 거의 없다. 그래서 전용의 필요성도 우리 기관은 없다....." (2018년 7월)

- 예산 운용의 자율성과 관련해 사후정산에 관한 규정 또한 수탁자의 자율적 예산운용에 중요한 제약요인으로 작용
  - 법적 측면에서는 민간위탁 계약이 '확정계약'이므로 정산의 의무가 없음에도 불구하고, 보조금관리시스템을 통해 정산제를 실시
  - 이러한 비목별 정산으로 인하여 수탁기관은 운영과정에서 발생하는 여건변화에 탄력적으로 대응하거나 혁신적 운영을 모색하기보다는 연초에 수립한 사업계획(예산계획)을 그대로 집행하려는 경향을 가지게 됨

「지방자치단체 세출예산 집행기준」(예규 제20호, 2018.1.1.) 중
위탁경비 산출 및 사후정산

"...해당 사업의 특성상 사후정산이 필요한 경우에는 개산계약 또는 사후원가검토조건부로 계약을 체결하여야 한다."

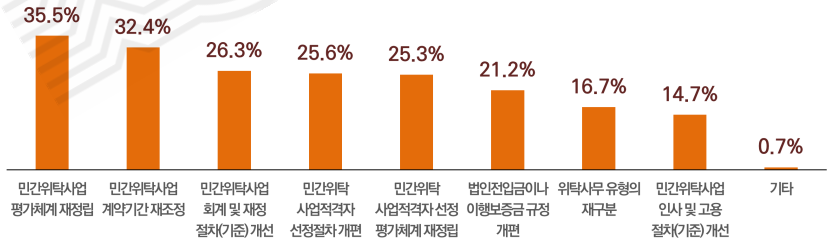
<○○○○○지원센터 민간위탁담당자 인터뷰>

"...8월쯤 예산수정을 요청하라고는 하지만, 사업을 한창 진행 중에 변동사항이 어떻게 될지 알 수도 없고....비목별로, 특히 인건비는 많이 쓰면 물어내야 하고 적게 쓰면 감사에 지적되고 그래요....이제는 변동이 필요해도 그냥 연초에 정해진 대로 되도록 쓰려고 합니다....." (2018년 9월)

- 이러한 제도적 제약요소를 고려해 향후에는 민간의 활력과 창의성 등을 적극 활용할 수 있도록 민간위탁에서 경영 자율성 향상을 향한 제도적 전환 모색 필요
  - 수탁기관의 사업계획 수립에서의 실질적 자율성을 확보할 수 있도록 제도 변화를 모색하고,
  - 운영주체의 가치지향성, 대내외 사업 환경의 변화, 혁신적 기관운영 등을 극대화할 수 있도록 예산 및 인력운용의 자율성도 대폭 강화
- 이러한 수탁기관의 경영 자율성을 뒷받침할 수 있도록 재정적 자립기반을 강화하되, 이를 구현할 수 있는 제도적 방안도 모색 필요

3) 불합리한 제도적 절차와 기준의 재정비

- 위수탁자 간 관계나 운영 자율성을 중심으로 한 과제 외에 민간위탁제의 제도적 절차와 기준을 둘러싸고 다양한 불합리한 요소도 존재
  - 이는 정책현장에 존재하는 다수 위탁자들이 참여하는 간담회나 토론회, 운영 실태조사 등을 통해 확인된 바 있음[8]
  - 특히, 운영 실태조사에서는 합리적 개선·정비가 요구되는 절차에 대해 평가체계나 계약기간, 회계 및 재정절차(기준) 등 다양한 요인을 지적

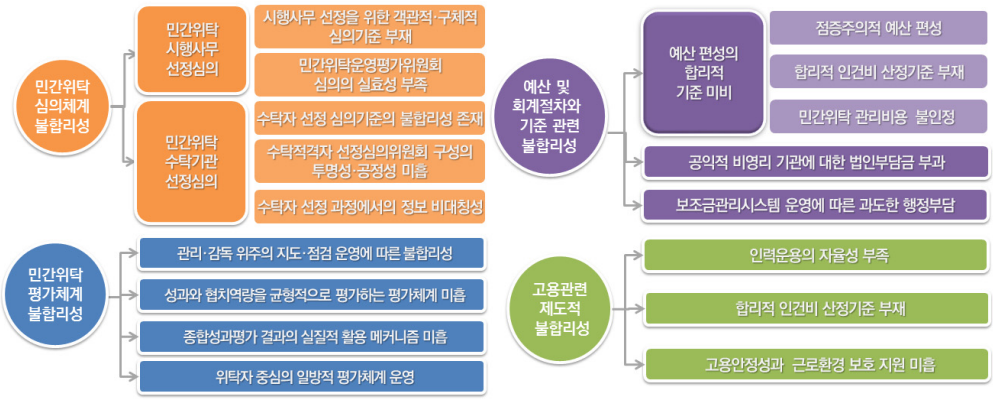


[그림 4-7] 민간위탁제도 운영 시 합리적 개선·정비가 요구되는 절차(1+2순위)

- 이러한 논의를 토대로 이 연구에서는 현행 민간위탁제도에서 개선이 요구되는 불합리한 핵심 요소로 아래와 같이 ① 민간위탁사업 심의체계, ② 민간위탁 평가체계, ③ 예산 및 회계 절차, ④ 고용 관련 규정 등을 고려

---

8) 이에 관한 상세한 내용에 대해서는 본 보고서의 3장을 참조할 것

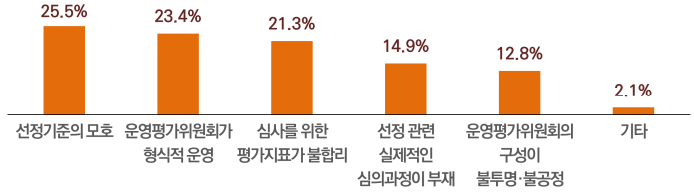


[그림 4-8] 민간위탁제도의 불합리한 제도적 절차 및 기준

(1) 민간위탁 심의체계를 둘러싼 제도적 불합리성

- 현재 서울시 민간위탁은 위탁자가 수립한 민간위탁 추진계획을 대상으로 '민간위탁 운영평가위원회'가 시행사무 적정성 심의를 실시
- 민간위탁제도에는 '민간위탁 시행사무 선정심의'와 '수탁적격자 선정심의'의 2가지 심의체계를 중심으로 다양한 불합리성 존재[9)]
- 우선, 위탁 시행사무 선정 심의와 관련해 사무의 적정성을 체계적으로 심의하는데 필요한 객관적이고 구체적인 기준이나 절차가 다소 미흡
- 실제, 현재 서울시의 민간위탁제도에서는 민간위탁 시행사무 선정 심의에 대해 다소 추상적이고 모호한 성격의 심의기준을 설정
  - 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에서는 '민간위탁 운영평가위원회는 민간위탁의 적정성을 종합적으로 검토하여 심의하여야 한다'고 되어

9) 본 연구에서 수행한 실태조사에 따르면, 민간위탁사무 선정방식이 적절하지 않은 주된 이유로 선정기준의 모호와 평가지표 불합리(46.8%), 운영평가위원회 심의의 실효성 부족(51.1%)을 지적



있고, 민간위탁 관리지침에서는 '민간위탁의 법적 개념 적합성, 필요성, 타당성 등을 종합적으로 검토'하도록 규정하고 있음

- 이러한 규정에도 불구하고, 위탁사무의 법적 개념 적합성과 필요성, 타당성을 판단하기 위한 구체적이고 객관적인 기준은 따로 마련되어 있지 않음
- 이와 같이 구체적 기준의 부재로 심의위원들은 주로 구두 논의와 주관적 판단에 의거해 대상사무의 위탁 여부 등 민간위탁 추진계획을 심의

<민간위탁 심의기준 관련 규정>

ㅇ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조(민간위탁 운영평가위원회)

- ② 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 운영위원회의 심의를 거쳐야 하며, 운영위원회는 민간위탁의 적정성을 종합적으로 검토하여 심의하여야 한다.

ㅇ 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」

- 민간위탁운영평가위원회 시행사무 선정심의: 민간위탁 법적 개념 적합성, 필요성, 타당성 등 종합적으로 검토

ㅇ 다양한 행정사무를 대상으로 통합적 관점에서 위탁사무 선정을 체계적으로 심의할 수 있는 절차도 확립 필요

- 현재와 같이 대상 사무에 대해 단순히 직영과 민간위탁 시행의 적정성을 심의하는 심의체계에서 탈피
- 다양한 행정사무를 놓고 직영사업/위탁사업/보조사업/용역 등 다양한 방식의 적정성에 대해 통합적 관점에서 심의하는 절차 마련 필요

ㅇ 아울러 현재와 같은 위탁사무 선정 심의체계에서는 행정환경의 변화로 인하여 새롭게 출현·성장하고 있는 사회적가치 지향의 사무에 대한 평가기준 부재

- 앞서 논의한 바와 같이 최근 행정환경의 변화 속에 새로운 사무, 특히 사회적가치 기반 사무들이 지속적으로 출현·성장
- 이들 사무는 공공성 외에 사회적 혁신, 공동체성 등 다양한 속성을 내재하

고 있어 능률성 대 공공성 중심의 단순 평가기준으로 심의하기에는 한계

- 위탁사무 선정 심의와 관련해 민간위탁운영평가위원회의 구성이 제한적이고 운영 또한 다소 형식적이어서 실효성이 부족한 것도 문제점으로 대두
  - 위원 구성의 다양성 부족은 다양한 정책 분야와 대상사업들로 구성된 위탁제도에서 다양한 특성을 고려한 심의가 이루어지기 어렵게 함[10)]
  - 심의위원회의 심의건수가 1회 평균 17건에 달해 현실적으로 실효성 있는 심의가 이루어지기 어려운 실정
  - 이에 따라 심의결과가 '적정'인 사업이 심의대상 사업 전체의 95%를 상회하고 있다는 점이 심의위원회의 실효성을 일부 대변하고 있음
- 한편, 수탁기관 적격자 선정 심의체계에 대해서도 논의 및 실태조사에서 심의기준이나 위원회 등을 중심으로 여러 문제점들이 확인됨
  - 여기에는 적격자 선정심의위원회 구성의 공정성, 심사를 위한 평가지표를 둘러싼 다양한 불합리성, 수탁기관의 검증시스템 미비 등을 포함
  - 이를 반영해 실태조사에서도 민간위탁제도의 수탁자 선정 방식과 관련해 새로운 주체들의 참여에 대한 진입장벽 존재(22.5%), 참여기관을 검증할 수 있는 정보나 수단 부재(17.5%) 등을 문제점으로 응답
- 무엇보다도 적격자 선정 심의위원회 구성에서의 공정성 문제는 민간위탁제에서 오랫동안 지적되어온 주요 문제의 하나
  - 시정 차원의 민간위탁사업에서는 제도 개선을 통해 어느 정도 투명한 절차로의 전환이 이루어지고 있으나,
  - 자치구 차원에서의 위탁 적격자 심의에서는 여전히 불공정성을 둘러싼 문제제기가 지속되고 있는 실정(※ 다음 박스 참조)
  - 이러한 양상은 실태조사에서도 확인되는 바, 수탁자 선정방식의 부적절한 사유로 위원회 구성의 불투명·불공정이 지적됨

---

10) 현재 민간위탁 운영평가위원회는 전체 위원 11인 중 공무원 4인, 시의원 1인, 분야별 전문가 6인으로 구성되어 있는데, 분야별 전문가도 행정학 분야 3인, 법률 분야 2인, 복지 분야 1인 등 매우 제한적인 분야를 중심으로 구성

<민간위탁제의 합리적 개선방안 연구간담회 중>

"....적격자 심의위원회의 위원을 임명하는 사람이 구청장이거든요. 당연히 자기 사람을 임명하죠. 자신의 요구를 충실히 대변해 줄 수 있는 교수를 위촉하고, 주민대표로 소속정당 구의원도 포함시키고. 자기가 원하는 대로 하는 거예요....."
(2017년 9월)

○ 심의기준과 관련해서도 주관성이 개입될 가능성이 있는 기준과 혁신적 주체의 신규 진입을 제약하는 기준의 존재 등도 불합리한 요소에 해당

- 현재 다수의 기관이 참조·활용하고 있는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에서는 수탁적격자 선정을 위한 다양한 평가기준을 설정
- 이 가운데 신인도(공신력, 책임능력 등), 상호협력 관계, 사회적가치 기여도와 같은 추상적인 기준들은 필요한 기준이기는 하나 구체적 판단기준 부재 시 심의위원회 운영 여하에 따라 다소 자의적 심의로 이어질 가능성 내재
- 이와 함께 수행경험(실적)과 재정부담 능력 등과 같은 평가기준은 기존 수탁자가 지배하고 있는 민간위탁구조에서 혁신형 주체가 새로 진입하는 데 있어서 구조적 제약요인으로 작용 가능

[표 4-3] 서울시 적격자심의위원회 평가항목 예시

구 분		평가항목(예시)	배점한도
계			100
기술 능력 평가	정량적 평가분야 (계량화)	- 수행경험(실적) - 경영상태(재정부담 능력) - 기술인력 보유상태 - 신인도(공신력, 책임능력 등) - 그밖에 필요한 사항	20
	정성적 평가분야	- 기술·지식능력 - 사업수행계획 - 지원기술·사후관리 - 상호협력 관계 - 지역사회공헌도 및 지속가능성 등 - 사회적가치 기여도 - 종사자 고용안정성 - 그밖에 필요한 사항	60
가 격 평 가			20

자료: 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2018.1)

- 마지막으로 적격자를 선정하는 심의과정을 전후하여 해당 기관의 실제 역량이나 부정·비리 사실 등을 객관적으로 검증할 수 있는 수단이 미흡한 점도 문제
  - 현재 기관의 현황 및 실적 자료, 사업계획서 등은 신청과정에서 제출되고 있으나, 감사보고서 등 비위사실 확인이 가능한 자료는 의무제출 사항이 아님
  - 일부 위탁사업에서는 수탁기관의 도덕성을 평가하는 법인 및 대표이사의 관련 법규 위반 여부 등의 지표가 활용되고 있으나 배점기준이 낮으며, 고의적인 은폐가 시도되는 경우에 이를 확인할 수 있는 수단 결여
  - 이러한 검증수단 부재는 정보 비대칭성에 의해 수탁기관 선정과정에서 부적격한 자가 수탁기관으로 선정될 가능성 내재

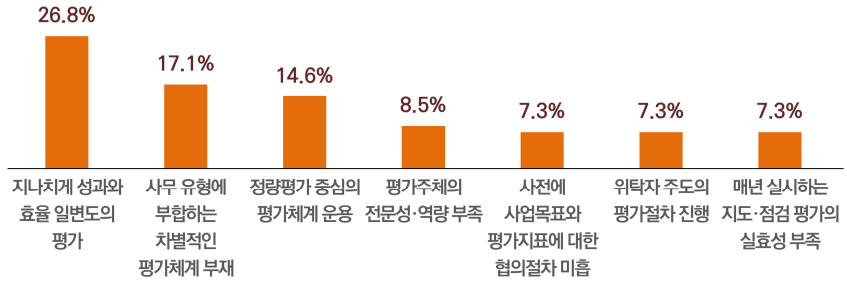
<적격자심의위원회 도덕성 검증 평가지표 사례>

평가지표	평가내용	배점기준
도덕성	최근 3년간 법인 및 대표이사의 관련법규 위반여부	없음 - 5점 있음 - 0점
	최근 3년간 건강보험심사평가원의 진료비 허위부당청구로 인한 행정처분 여부	없음 - 5점 있음 - 0점

자료: 서울특별시 백암정신병원 민간위탁 제안요청서(2018.10.)

(2) 민간위탁 평가체계의 불합리성

- 현재 민간위탁 평가체계는 매년 실시하는 '지도·점검'과 계약기간 내에 1회 실시하는 '종합성과평가'로 이원화되어 운영
- 이러한 이원화된 민간위탁 평가체계도 다양한 측면에서 불합리한 점을 내재하고 있어 체계적인 개선이 요구되고 있음
  - 민간위탁 평가에 대해 단순 실적이나 효율 중심의 평가, 위탁자 주도의 일방적 평가절차, 평가체계 등 다양한 문제점들이 지적되고 있음
  - 실제 실태조사에서도 성과와 효율 일변도의 평가(26.8%), 사무 유형에 부합하는 차별적인 평가체계 부재(17.1%), 정량평가 중심의 평가체계 운용(14.6%) 등이 우선적 문제점으로 지적



[그림 4-9] 현행 민간위탁 평가체계에서 불합리한 요소

- 지도·점검 평가의 경우 기본적으로 감독·통제적 관점에서 획일적인 평가로 진행되면서 실효성이 점차 저하되고 있음
  - 민간이 수행한 위탁사업에 대한 공무원의 지도·감독 평가는 기본적으로 평가의 전문성을 확보하기 어려우며,
  - 점검을 위한 많은 체크리스트에도 불구하고, 실제로는 예산지출 실적을 가지고 획일적으로 평가하고 있는 경향을 보임
  - 이에 따라 평가를 통해 얻을 수 있는 효과가 크지 않으며 오히려 수탁기관에 행정적 부담으로 작용하고 있는 실정
- 협치시정하에서 위탁사업의 성과(실적)와 효율 일변도로 평가하는 평가체계(특히 종합성과평가)도 개선이 필요한 구조적 현안
  - 현재는 민간위탁 종합성과평가는 사업의 성과나 효율과 관련된 정량적 지표를 중심으로 한 평가체계에 기반
  - 일부 성격이 다른 지표들이 도입되고 있으나 제한적이고 전체 평가에서 차지하는 비중도 다소 미미한 수준
  - 특히, 위탁자-수탁자-서비스 이용자 간 사업의 기획과 실행과정에서 참여와 협력을 촉진하는 협치활동 관련 지표들에 대한 고려가 크게 미흡
- 사무의 성격에 따른 차별적인 평가체계 구성도 향후 평가체계의 주요 과제에 해당
  - 현재 종합성과평가를 위해 시설형 및 서비스형과 별도로 '중간지원조직형'을 두고 있으나 사무의 유형 구분이 적절하다고 보기 어려우며,

- 다른 사무유형에 대한 평가체계(특히 평가지표)와 질적으로 차별화되지 못함

○ 위탁자 중심의 일방적인 평가체계 운영이나 평가과정에서 이해당사자의 참여 부족과 절차적·방법론적 문제도 평가제도에서 개선이 시급한 요소

- 현재의 종합성과평가에서는 관련 지침의 규정과 달리 성과지표와 성과목표의 설정 등에서 위·수탁자 간에 실질적으로 협의절차가 이루어지지 못하고 있음
- 위탁사무가 본래 행정사무의 일부로서 위수탁자 간 공동의 책임이라는 관점에서 해당 사무의 위탁자에 대한 평가와 같은 쌍방향적 과정도 부재
- 아울러, 서비스 이용자가 존재하는 민간위탁 평가과정에서 소수의 전문가가 제한적으로 참여하고 있는 반면, 서비스 관련 이해당사자 또는 일반시민들이 참여할 수 있는 기회는 사실상 부재한 점도 주요 개선과제임

○ 평가체계가 내재하는 다양한 문제들은 평가결과에 대한 신뢰 부족과 이에 따른 평가결과의 적극적 활용 미흡으로 이어지고 있음

- 현재 종합성과평가의 결과는 재계약을 결정하는 데 있어서 제한적으로 활용되고 있으며, 후속하는 민간위탁 계획 및 실행에 적극 반영되지 못함

<민간위탁제 합리적 개선방안 연구간담회 中에서>

"…현재 서울시의 종합성과평가는 성과지표를 위탁사무 종료시점에 설정해요. 일단은 일을 시키고 사후에 평가지표를 협의하는 것이지요. 당초 사업계획서를 만들어 협약을 할 때, 위탁사무 종료시점에 어떠한 것들을 평가할 것인지 설정을 해둬야 그 평가지표를 기반으로 사업을 수행하고 성과를 만들어 낼 것인데 말이에요. 이러한 행태는 기존 수탁기관과 재계약을 위한 명분이나 수단으로 악용될 수 있어요. 기존 수탁기관이 성과를 낸 부분에 대해서 평가지표를 구성하고 평가를 하면 당연히 좋은 결과가 나올 수밖에 없어요." (2017년 9월)

<민간위탁사업 수탁기관 담당자 인터뷰 中에서>

"…지침에 나와 있는 위·수탁자 협의하에 목표를 설정하고 지표를 설정한다는 것은 형식적…, 한국능률협회컨설팅에서 성과지표를 만들어 보내줍니다. 피평가 기관의 의견을 듣는다고는 하지만, 사실상 의견을 개진하지 못합니다." (서울연구원, 2016, 「서울시 협치친화형 평가체계 구축방안」, p.96, 재인용)

(3) 예산 및 회계 규정에서의 불합리성

- ㅇ 민간위탁제에서 다른 중요한 제도적 요소인 예산 및 회계 관련 절차나 기준에서도 논의 및 조사과정에서 다양한 불합리성이 확인됨
  - 일차적으로 민간위탁 예산편성과 관련해 점증주의적 예산편성, 합리적 인건비 산정기준 부재 등의 불합리한 요소 존재
  - 여기에 더해 공익적 비영리기관을 대상으로 한 법인부담금 부과, 보조금관리 시스템 운용 등 회계 관련 규정과 절차에서도 다양한 불합리성 존재
- ㅇ 먼저 민간위탁제 운영에서 점증주의적 방식의 예산편성은 수탁기관에 일정한 운영상의 제약을 초래하는 요인으로 작용
  - 위탁기관 운영과정에서는 대외환경 변화에 따른 사업(예산)의 변동, 인건비의 자연증가 등 다양한 이유로 예산증가를 수반
  - 이러한 여건에도 불구하고, 현실에서의 예산편성은 기본적으로 점증주의 내지 현상유지적 원리가 작용하거나 예기치 않은 예산삭감을 경험
  - · 현재 민간위탁 예산은 최근 3년간 결산자료 비교와 당해 연도 예산액을 고려해 편성하되, 전년 대비 10% 이상 증가 시 세부 증가내역을 제출하도록 규정
  - 실제 2018년 현재 사업별 민간위탁 예산 변화를 살펴보면, 전체의 40% 정도가 전년 대비 3% 이하의 증가를 나타냄[11)]

[표 4-4] 예산증가율별 민간위탁 사업 수(2018년)

전체	0% 미만	0% 이상 3% 미만	3% 이상 6.5% 미만	6.5% 이상 10% 미만	10% 이상 20% 미만	20% 이상
336개	85개	70개	44개	38개	29개	70개

주: 2018년 서울시 예산 증가율 6.5%

- ㅇ 이러한 점증주의 내지 현상유지적 예산편성 원리는 해당 사업에서 운영상의 경직성을 유발하는 구조적 제약요인으로 작용

---

11) ㅇㅇㅇ물관리센터 운영과 같은 위탁사업에서는 지난 10년간 예산이 그대로 유지되는 사례도 존재함

- 일차적으로 다른 조건이 동일하다면 점증주의적 예산은 인건비에의 압박을 가해 사업비를 삭감하게 하는 구조적 요인으로 작용
- 아울러, 재위탁·재계약 과정에서 예산의 현실화를 어렵게 하는 것은 물론, 혁신적 사업의 도입을 어렵게 하는 요인으로도 작용

o 위탁예산 중 핵심적 항목의 하나인 인건비 편성과 관련해서도 수탁기관은 인건비 산정 기준의 부재에 따른 다양한 애로에 직면

- 기본적으로 인건비 편성, 특히 증원에 따른 인건비 상승은 담당부서의 의도나 의지에 좌우되는 경향이 존재
- 이로 인해 인건비의 불안정성에 따른 예산편성의 불확실성이 항상 존재

o 아울러 인건비를 산정할 수 있는 구체적 산정기준이 부재한 점은 수탁기관이 직면하고 있는 주요 애로요인의 하나로 대두

- 현재 서울형 생활임금[12]과 같은 기준이 존재하기는 하나, 이외 다른 객관적 기준은 부재해 사무별로 자체 산정하고 있는 실정[13]
- 이와 같이 사무별로 산정되는 인건비는 일부 분야에서 비현실적으로 (낮은) 인건비 예산으로 반영되거나 동일사무에 대해 상이한 임금이 지불되는 임금격차를 유발하는 요인으로 작용

<인건비 규정에 관한 ○○○체험시설 민간위탁담당자 인터뷰>

"...민간위탁추진계획을 작성 중인데, 인건비 운영 기준이 없어서 어떤 기준으로 적용해야 할지 모르겠어요. 현재는 단순노무용역 임금기준으로 적용하고, 관리직은 조금 더 책정하고 있는데 뚜렷한 기준이 있으면 좋겠습니다. 비슷한 업무를 서울시 산하기관에서도 수행하는데, 기존에 지급하던 관행이 있어서 서울시 산하기관에 준하는 임금으로 이번에 높일 수도 없고...." (2018년 7월)

---

12) 서울형 생활임금이란 서울에서 3인 가족을 기준으로 생활수요를 충족시키기 위한 최소한의 임금수준으로, 2018년에는 서울형 생활임금을 시간당 9,211원(최저임금(7,530원)×122%로 산정)으로 책정

13) 현재 인건비 산정은 민간위탁 추진계획 수립 시 유사사례 및 다른 자치단체의 사례를 참조하거나 필요한 경우에 전문 원가계산 용역기관에 용역을 실시해 편성하고, 이후에는 최근 3년간 결산자료에 대한 비교 분석과 당해 연도 예산액 등을 고려해 편성

○ 현재 민간위탁제에서는 위탁사업에 참여하고자 하는 경우에 법인전입금 부담을 요구하고 이를 경영역량 평가기준에 반영

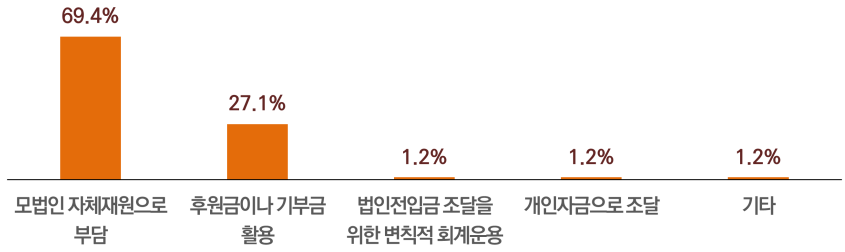
- 사회복지시설의 경우 법인전입금(2,000만 원 이상)을 적격자선정 평가지표로 설정하고 있으며,
- 수탁적격자 선정 심사에서 하한선 충족 여부만 심의하고 있으나, 실제로는 상대적으로 높은 금액을 부담하는 기관에 유리하게 작용할 가능성 존재

<수탁자 선정 심의에 관한 시설관리 관련 공무원 인터뷰>

"....사회복지시설의 경우 적격성심사에서 2,000만 원 이상이면 만점을 받습니다. 그런데 금액이 몇천, 1억 이렇게 적혀 있으면 아무래도 재정이 탄탄하고 사업에 대한 기여도가 높겠구나 싶어 전체 평가에도 좋은 인상을 주게 됩니다...." (2018년 9월)

○ 영리 기업과 달리 공익 추구의 비영리 기관에 대해 법인전입금 등의 현금부담능력을 평가하는 것은 불합리한 요소에 해당

- 특히 사회적가치 사무 위탁에 참여하고자 하는 다수의 비영리 기관에 법인전입금을 부과하는 것은 일종의 진입장벽으로 작용하고 운영과정에서도 상당한 행정부담 초래
- 이러한 구조적 여건으로 인해 법인전입금 확보를 위해 변칙적 회계처리나 개인자금으로 조달한 경우도 존재



[그림 4-10] 법인전입금의 조달 방법

<사회복지시설 민간위탁담당 경험자 전화인터뷰>

"...사회복지시설은 수익사업이 아니고 이를 수탁하는 기관들도 대부분 비영리조직입니다. 비영리조직들이니만큼 법인전입금을 마련하는 데 어려움을 겪는 곳도 많이 있습니다. 일부에서는 후원금이나 기부금을 달리 처리해서 법인전입금으로 활용하거나 하도급 기관과 부정 계약을 맺어 자금을 마련하는 경우도 있다고 합니다...." (2018년 9월)

- 향후에는 수탁자의 자율경영 유도 등을 위해 법인전입금을 허용하더라도 이를 수탁자 선정 심의 등에는 적용하지 않도록 제도 개선 필요
- 특정한 사무나 서비스를 위탁하는 경우에는 서비스 제공의 대가로서 위탁자에게 위탁수수료(commission)를 부과하는 것이 일반적이나, 현재 민간위탁제에는 이러한 제도적 장치가 부재
  - 이러한 위탁수수료는 수탁기관의 유지관리나 재투자 등 해당 기관의 지속가능성을 위한 재정적 기반에 해당
  - 특히, 비영리기관 또는 단체의 경우 위탁수수료 미반영을 사업부서용 「예산·회계 및 인사·노무 매뉴얼」에 명시[14]
  - 다만 일부 제한적 사무에 대해서는 '민간위탁 관리비' 형식으로 위탁예산에 반영하는 규정을 마련해 놓고 있으나, 실제 반영하는 경우는 거의 없음

<사업부서용 「예산·회계 및 인사·노무 매뉴얼」 중 예산비목별 집행지침>

- 위탁수수료
  - 출연기관 또는 위탁사무가 비영리기관 또는 단체의 수익사업인 경우:
    수수료 반영 전 총 지출액의 2% 이내에서 편성
  - 위탁사무가 비영리기관 또는 단체의 고유목적사업에 해당하는 경우:
    수수료 미반영

14) 이와 달리 경기도에 운영하는 경기도 따복공동체지원센터, 안산시의 좋은마을만들기지원센터 등의 비영리 기관이나 단체가 민간위탁을 수행하는 경우에도 위탁수수료를 인정하는 사례가 존재

- 향후에는 위탁사무의 공공성을 감안하더라도 수탁기관의 유지관리와 기관의 중장기 지속가능성을 위해 일정한 수준의 위탁수수료를 현실화할 필요가 있음
  - 단기적으로 민간위탁 관리비 형태로 현실화하고, 중장기적으로 적정한 수준의 위탁수수료를 제도화할 필요가 있음
- 수탁기관의 회계를 관리하기 위한 수단으로 도입된 보조금관리시스템 운영에 대해서도 수탁자의 제도 개선 요구가 존재
  - 원래 민간보조사업의 보조금 관리를 위해 도입된 보조금관리시스템이 민간위탁제도의 관리수단으로 도입·운영 중
  - 서울시는 2016년부터 보조금관리시스템을 통해 위탁예산의 지출에 관한 상세 내역을 입력하도록 의무화
- 현재 동 시스템의 과도한 적용으로 수탁기관으로 하여금 이를 처리하기 위해 전담인력이 필요한 정도의 행정부담을 유발
  - 무엇보다도 시스템에 입력해야 할 증빙서류가 과도하며, 절차에 있어서도 제한기간(5~7일) 내에 전산처리를 요구
  - 보조금 관리 담당부서에서도 행정처리의 과다함을 인식해 증빙서류 간소화 및 행정처리 인력에 대한 비용지원 등을 고려하고 있는 실정

<보조금관리시스템 운영 관련 보조금 관리 담당자 인터뷰>

"...보조금사업에서도 보조사업자가 보조금관리시스템을 처리하는 데 드는 행정처리가 과다해서... 증빙서류 간소화, 행정처리 인력에 대한 비용 지원 등의 방안을 고려중입니다...." (2018년 9월)

(4) 고용 관련 규정이나 기준에서의 제도적 불합리성

- 마지막으로 위탁사무를 자율적이고 책임 있게 수행하고 소정의 성과를 창출하는데 있어서 우수인력의 확보와 인력의 탄력적 운용은 무엇보다 중요한 요소

- 이러한 사실에도 불구하고 민간위탁사업을 수행하는 수탁기관의 인력운용과 관련해서도 여러 불합리한 요소가 존재
  - 지속적인 제도개선을 통해 민간위탁의 고용환경이 개선되고 있는 것은 사실이나, 여전히 다양한 한계가 존재
  - 인력운용에서 자율성 부족을 필두로 합리적 인건비 산정기준 부재, 고용안정성 보장 미흡 등의 문제가 존재
- 특히 인력운용의 자율성과 관련해 현재 인력을 운영하는 데 따른 수탁기관의 자율성은 여전히 제한적인 수준
  - 현재 위탁예산을 통해 정해진 인건비 내에서 필요에 의해 인력 규모를 탄력적으로 조정하는 일도 감사 등에 의한 주요 관리대상 행위가 되고 있고,
  - 운영인력의 직급 변경 등과 같은 세부 인력운영에 대해서도 이사회 등 내부 의사결정체계에 의거하기보다는 주관부서의 승인에 준하는 보고 의무 부과
- 합리적 인건비 산정기준의 부재는 앞서 언급한 예산운용상의 불합리성에 더해, 수탁기관에 필요한 우수인력을 확보하는 데도 부정적 요소로 작용
  - 현재 재계약·재위탁 과정에서 위탁기관을 변경하는 경우에 관련 규정(80% 고용승계)을 통해 고용안정성은 어느 정도 확보하고 있으나,
  - 현재 수탁기관들이 전반적으로 겪고 있는 높은 이직률은 낮은 수준의 인건비 기준 등이 주요 요인으로 손꼽히고 있음

<인력운영 관련 ○○○지원센터 민간위탁담당자 인터뷰>

"...고용승계는 협약서에 이행사항이라 80% 승계는 됩니다... 승계 이후 현재 남아있는 사람은 20%도 되지 않습니다... 개인적인 사유도 있고 대부분은 처우가 좋지 않으니 남아있질 않아요...." (2018년 8월)

- 동일한 연장선에서 인건비 기준의 부재는 우수한 신규인력을 채용하는 데 있어서도 부정적 요소로 작용하고 있는 것으로 알려져 있음

- 분야별, 업무성격별로 우수인력에 걸맞은 인건비 기준이 마련되어야 하나, 전반적으로 저조한 인건비 수준은 우수인력 확보에 부정적 요소로 작용
  - 분야별: 단순집행사무/전문적 시설관리사무/시험연구조사사무/서비스제공사무/사회복지시설 운영/신기술적용사무/광고·홍보사무
  - 업무성격별: 관리직/운영직/전문직 등에 대한 고려 필요
- 체계적인 직무분석과 유사사무에 대한 인건비 비교 등을 통해 분야별 여건에 부합하는 합리적 인건비 기준으로 현실화 필요

ㅇ 이외에도 수탁기관의 중장기 발전의 관점에서 고용안정성 확보를 위한 제도적 장치의 실효성 부족과 근로여건 보호를 위한 지원 부재 등도 개선 필요

- 수탁기관 선정 시 고용안정성을 위한 여러 규정을 마련하고 있기는 하나, 이를 실현하는 데 필요한 예산(인건비 예산)의 현실화 노력은 미흡
  · 수탁자 선정 시 정규직 전환 및 유지, 고용유지 및 승계 등에 대해 10% 이상을 배점하고, 종합성과평가에 근로여건 및 고용안정 노력 항목을 포함
- 중장기적으로는 상여금, 자기개발금 등을 포함한 근로자 복지제도나 안전한 근로환경 조성 등에 대한 예산지원도 모색 필요

<○○○지원센터 민간위탁담당자 인터뷰>

"...2년 이상 근무하면 정규직 전환을 권하고 있지만, 실제로 인건비 상향 요구에 대해서는 예산에 반영되지 않는 구조다... 기본임금을 지불할 인건비이지 직원 복지에 필요한 예산은 지원되지 못하고 있다..." (2018년 7월)

4) 개방적·민주적인 민간위탁 운영체계로의 재정립

ㅇ 민간위탁제도에서 경영 자율성의 강화는 수탁기관의 운영성과나 사회적 책임성을 약화시킬 수 있는 구조적 조건을 수반

- 아울러 운영과정에서 수탁기관의 부정·비리 발생에 대한 우려의 시각 또한 상존하고 있는 것이 사실

- 이러한 여건에도 불구하고, 수탁기관의 성과책임이나 부정·비리의 차단을 위해 통제와 감독에 기반한 전통적 방식으로 회귀하는 것도 바람직하지 않음

○ 수탁기관의 경영 자율성 강화와 사회적 책임성을 조화롭게 실현할 수 있는 대안적 모델 필요

- 운영주체의 자율성을 강화하는 동시에 개방적·민주적인 운영체계를 강화하는 제도적 모델 확립

○ 이러한 인식과 달리 현재 서울시의 민간위탁제도에서 수탁기관의 운영을 둘러싼 투명성과 개방성(민주성) 여건은 다소 미흡한 것으로 확인

- 실태조사에 따르면, 수탁기관 운영의 투명성과 개방성(민주성)에 관한 평가에서 저조한 결과를 나타냄
- 실제 투명성과 개방성 모두 5점 만점 기준으로 평균 2.8점의 비교적 낮은 수준의 평가를 받음
- 투명성이 저조한 주된 이유로는 일차적으로 수탁기관의 운영에 관한 정보의 공개가 체계적이고 효율적이지 못한 점을 고려해 볼 수 있음

[표 4-5] 민간위탁기관의 전반적인 운영 평가

(단위 : %)

	① 매우 낮음	② 낮음	①+②	③ 보통	④ 높음	⑤ 매우 높음	④+⑤	평균
투명한 운영	6.1	25.2	31.3	47.8	20.0	0.9	20.9	2.8
개방적(민주적)인 운영	6.1	26.1	32.2	53.9	13.0	0.9	13.9	2.8

○ 일차적으로 위탁사무 수행과 기관 운영에 관한 정보공개 노력이 상대적으로 부족

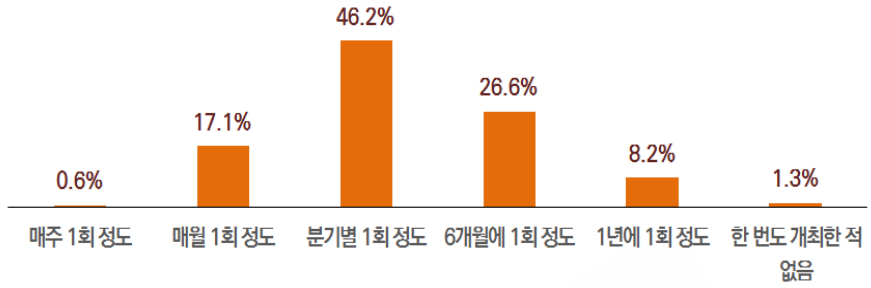
- 현재 수탁기관들은 주로 홈페이지에 기관의 운영정보를 게재하고 있으며, 기관의 소식지는 일정한 체계 없이 기관 편의에 따라 발간하는 실정
- 수탁기관이 주로 활용하는 정보공개 매체는 기관의 홈페이지와 소식지 등이며, 다양한 정보공개 매체를 적극 개발하고 활용하려는 노력은 미흡함

- 이와 관련해 정보공개의 범위가 제한적인 점이 주요 문제의 하나로, 현재 수탁기관의 운영에 관한 정보를 공개하도록 규정하는 법령과 제도는 다소 소극적
  - 현재 수탁기관들의 운영위원회 결과, 회계정보 등 핵심 운영정보의 공개는 미흡하고, 수탁기관의 행사와 활동 위주의 정보공개가 주를 이룸
  - 이런 여건에서 필수적 공개대상 정보로 규정된 내용은 「사회복지사업법」에 의한 사회복지 수탁기관의 후원금 수입·지출 내역 정도에 불과

> **<정보공개 관련 ○○○센터 민간위탁담당자 인터뷰>**
>
> "...홈페이지에는 주로 우리 센터에서 주관하는 행사에 대한 내용들을 공지하고 있습니다. 재정정보를 공개하는 것은 의무적인 사항은 아닌 것으로 알고 있고, 다만 기관 운영의 투명성 차원에서 공개해야 한다는 것은 알고 있지만, 우리 기관은 아직 못하고 있습니다..." (2018년 10월)

- 동 법률 외에 민간위탁제도에서 수탁기관의 필수적 정보공개 범위를 지정하는 조례·지침 등의 규정 등은 부재하므로 이를 위한 제도적 기반 마련 필요
  - 기관운영에 관한 기본적 정보(행사와 활동 등) 외에, 기관의 투명성과 책임성에 관한 다양한 정보를 적극 공개할 수 있는 제도적 방안 강구 필요
  - 특히 수탁기관의 평가결과, 예산 및 회계 관련 운영 정보 등에 대해서는 보다 적극적으로 공개할 수 있는 방안 모색
- 수탁기관 운영정보에 대한 체계적인 관리 미흡
  - 현재 수탁기관의 운영정보를 종합적으로 관리하고 공개하는 플랫폼이 마련되어 있지 않음
  - 이는 수탁기관 운영정보에 대한 접근과 활용을 어렵게 함으로써 이용자의 정보요구 충족에 불만족을 초래
- 기관의 투명성과 더불어 기관의 민주적 운영체계를 확립하고, 이를 위한 운영의 개방성을 강화하는 것도 민간위탁제도의 중요 과제
- 본 연구의 논의와 조사에 따르면 현재 민간위탁제도에서 이해당사자의 참여가 다소 제한적이며, 운영위원회 운영의 활력 또한 비교적 저조한 것으로 확인됨

- 본 연구의 실태조사에 따르면, 민간위탁 사업의 운영과 관련하여 별도의 운영위원회를 설치하지 않은 경우는 28.1%에 달하는 것으로 조사됨[15)]
- 운영위원회를 설치하고 있는 경우에도 운영에 있어서 위원회 개최 빈도가 낮아 운영위원회 운영의 실효성은 제한적인 것으로 보임



[그림 4-11] 수탁기관의 연간 내부 운영위원회 개최 횟수

○ 개방성과 관련해 수탁기관 내부 운영위원회 구성에서 지역 시민사회나 이용자(주민) 등 이해당사자의 참여도 미흡한 실정

- 운영위원회의 위원 구성은 모법인 관련 주체나 전문가가 중심을 이루고, 지역사회 주민들의 참여는 제한적
- 실제 학계전문가(43.0%), 모법인 소속(16.5%), 공무원(13.9%)으로 구성되고, 주민단체 소속과 일반 주민의 참여는 6.9% 정도에 불과

[표 4-6] 수탁기관 운영위원회 위원 구성

(단위 : %)

	학계 전문가	모법인 소속	공무원	시민사회	직능단체	주민단체	일반주민
위원 구성	43.0	16.5	13.9	12.7	7.0	4.4	2.5

○ 나아가 운영의 개방성 차원에서 위탁사업을 실행하는 과정에 이해당사자 등의 참여가 부족한 점도 개선이 필요한 대목

15) 사회복지 분야 민간위탁의 경우 「사회복지사업법」에 의거해 위탁기관 내부에 운영위원회 설치가 의무화되어 있으므로, 이를 감안해 볼 때 사회복지 분야를 제외한 다수의 민간위탁에서 수탁기관 내부에 운영위원회가 설치되어 있지 않다고 볼 수 있음

- 현재 민간위탁사업 운영에서 참여의 주요 채널이 되고 있는 것은 자원봉사나 수탁기관이 주관하는 행사에의 주민참여 등인데, 이러한 채널에의 참여는 기대한 것보다 다소 저조한 것으로 확인됨[16)]
- 특히, 사회복지 분야에 비해 다른 분야에서의 이해당사자의 참여는 상당히 미흡한 수준으로 조사됨

o 이와 같이 위탁사업 운영과정에 이해당사자의 참여가 부족한 데에는 참여를 유도하고 활성화하기 위한 제도적 지원이 부족한 점도 주요 요인

- 현재 민간위탁제도에는 위탁사업 수행 과정의 이해당사자 참여에 대한 사업비 지원, 회계상 인정제도 등이 없음
- 수탁기관의 성과평가에 있어서도 일부 사회복지분야 수탁기관을 제외하고는 이해당사자의 참여가 중요한 평가항목으로 고려되고 있지 않음

서울연구원 The Seoul Institute

16) 본 연구의 실태조사에 따르면 민간위탁사업 운영 중 자원봉사 및 지역사회 주민들의 참여 여부에 대해 매우 적극적 참여는 12.9%, 비교적 적극적 참여는 46.0%, 미미한 수준의 참여는 34.7%, 참여 없음은 6.4%로 조사됨.

05

세부 추진방안: 5대 전략

1_협치친화적 혁신형 민간위탁 운영모델 도입·운영
2_불합리한 민간위탁제도의 질적 개선
3_민간위탁 심의절차와 평가체계 개선
4_민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축
5_신뢰기반 통합적 위탁관리체계 구축

서울연구원 The Seoul Institute

05| 세부 추진방안: 5대 전략

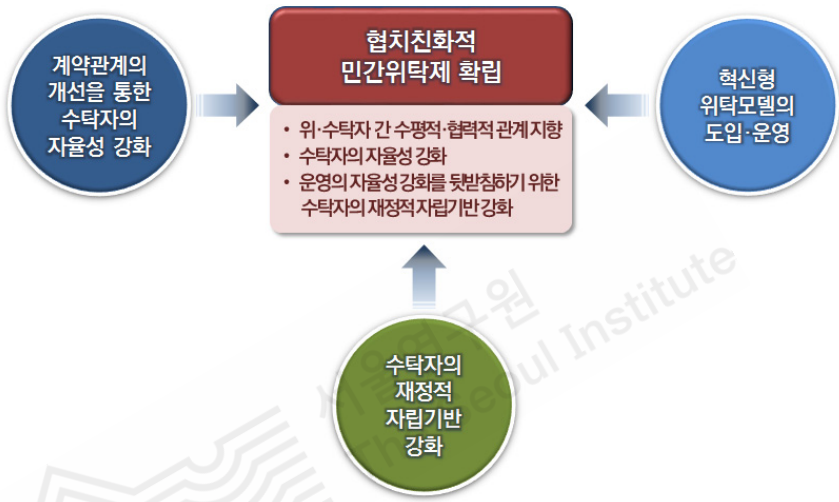
1_협치친화적 혁신형 민간위탁 운영모델 도입·운영

1) 추진배경 및 목적

- 민선 5·6기에 협치시정 기조가 도입·확대되면서 최근 민간위탁 제도의 운용과 관련해서도 행정환경이 다변화
  - 한편으로 2014년 「민간위탁 종합개선계획」에서부터 2018년 「민간위탁 관리지침 등 개정계획」에 이르기까지 민간위탁에 관한 제도개선 노력 지속
  - 다른 한편으로 민선 5·6기 시정에서 사회혁신 정책의 추진과 중간지원조직 등 사회혁신조직의 운영을 중심으로 사회적가치 기반 사무의 지속 성장
- 사회적가치(기반) 사무가 지속적으로 성장하는 것과 맞물려 민간위탁 제도 영역에 시민사회의 참여도 지속 확대
  - 2018년 현재 전체 민간위탁 운영주체 중 비영리조직들(NPOs)이 차지하는 비중은 약 70% 정도(전체 214개 위탁기관 중 166개의 비영리조직)
  - 이들 비영리조직은 특유의 사회적가치 지향과 이와 관련된 다양한 활동을 수행하는 가운데 이에 상응하는 운영의 자율성을 추구
- 이러한 행정환경의 변화는 민간위탁제도가 기존의 제도적 틀에서 벗어나 새로운 제도적 틀과 운영모델을 필요로 하는 정책 환경을 형성
  - 위탁자와 수탁자 간 상호 신뢰와 수평적 협력관계에 기초해 위탁사무를 공동생산하고 공동으로 책임지는 협치친화적 제도의 틀을 확립하고,
  - 운영주체의 경영 자율성이나 재량권을 대폭 확대하되 사회적 책임성도 강화하는 운영 체계의 도입 강구
  - 실태조사에서도 응답자들은 향후 민간위탁제의 중장기 정책방향으로 위·수탁자 간 신뢰와 동반자 관계 구축(40.9%), 수탁기관의 자립성·자율성 강화(38.5%)를 중요하게 인식(세부 내용은 3장 참조)

○ 이하에서는 상술한 배경하에 협치친화적 민간위탁제로 전환할 수 있는 제도적 방안을 모색하고자 하며, 이를 위해 다음과 같은 3가지 방향을 모색함

- 현재의 계약제에 대해 위탁자와 수탁자 간 계약관계의 합리적 개선을 통해 수탁자의 자율성을 강화
- 일정한 위탁사무 영역에 대해서는 혁신형 위탁모델의 도입·운영도 적극 강구
- 운영의 자율성 강화를 뒷받침할 수 있도록 운영주체의 재정적 자립기반 강화



[그림 5-1] 협치친화적 민간위탁제 확립의 방향

2) 세부 추진방안

○ 신뢰에 기반한 민관위탁제를 실현하기 위한 일환으로 수탁기관의 경영자율성 향상을 위해 다음과 같은 정책방향을 모색함

- 수탁기관이 가지는 운영상의 재량권을 강화하는 방향으로 현행 민간위탁제도의 합리적 재정비
- 수탁기관의 경영 자율성을 향상시키는 동시에 사회적 성과책임 및 성과보상 체계도 구현할 수 있는 혁신형 민간위탁 모델의 도입
- 운영주체의 재정적 자립기반을 개선할 수 있는 제도적 방안 모색

○ 현행 민간위탁 제도를 합리적으로 재정비하기 위해 다음과 같은 제도적 방안을 모색

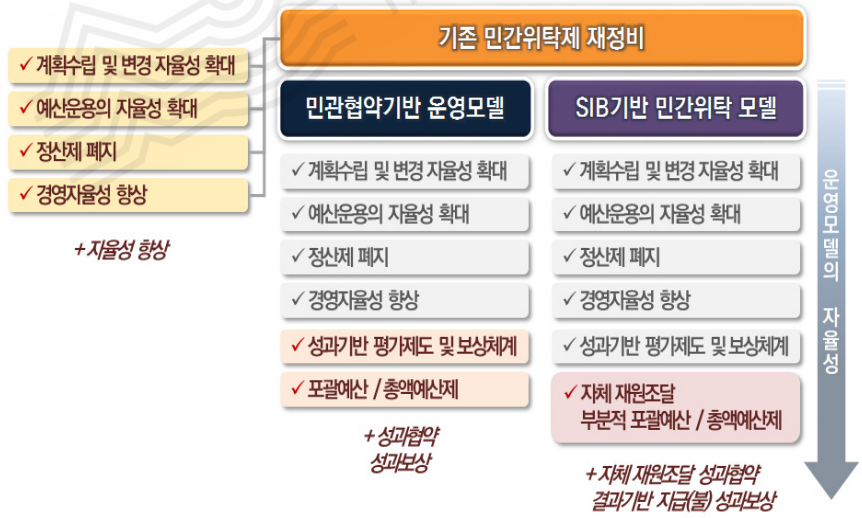
- 운영주체인 수탁기관에 운영 재량권을 부여하는 방향으로 운영체계 개선
- 운영체계 개선을 보완할 수 있는 추가적인 제도적 방안 도입

o 정책 환경의 변화에 부합하는 혁신적인 민간위탁 운영모델의 도입과 관련해서도 다음과 같은 2가지 방안을 적극 모색(아래 그림 참조)

- 결과기반 성과협약 체결, 사회적 성과책임과 운영 자율성 등을 중심으로 하는 이른바 '민관협약기반 운영모델(Collaborative Commissioning)'의 도입
- 이와 함께 자체 재원조달 및 결과기반 성과협약 체결과 성과기반 평가 및 보상제도를 중심으로 한 사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델 도입도 검토

o 이외 수탁기관의 경영여건을 개선하기 위한 제도적 환경으로서 민간위탁 계약기간을 합리적으로 재조정하고 사회협약제와 같은 새로운 제도도 도입 모색

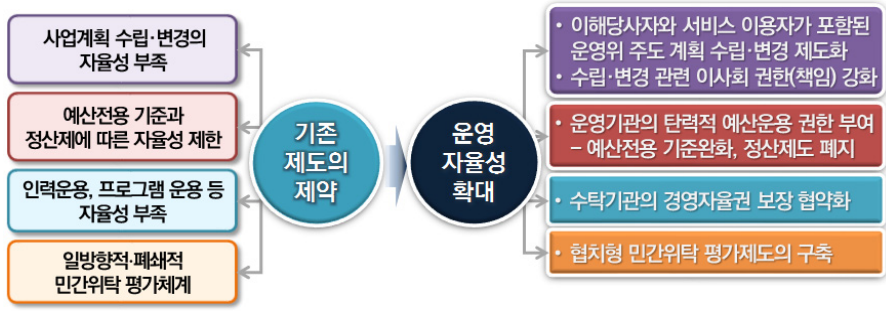
- 민간위탁기관 운영에 있어서 수탁기관의 경영 안정성과 혁신성을 조화시킬 수 있는 적정한 수준으로 계약기간의 재조정 강구
- 신뢰와 협력에 기초해 운영 자율성이 실현될 수 있는 제도의 일관된 추진을 위해 행정과 민간 간 사회협약 체결



[그림 5-2] 협치친화적 혁신형 민간위탁 운영모델

(1) 민간위탁제도의 합리적 재정비: 운영 자율성 강화를 위한 제도 개선

- 민간위탁은 민간의 운영 경험이나 전문성을 인정해 도입한 제도로, 운영주체에 운영 자율성 부여가 기본원리
  - 사무의 단순 대행이나 민간 지원과 달리 민간위탁제도는 신뢰에 기반해 경영상의 재량권 보장이 필수 불가결한 요소
  - 사회적가치 활동이나 관련 행정사무에 있어서는 이와 같은 경향이 지속적으로 확대·심화
- 현행 민간위탁제도는 해당 위탁사무의 성격이나 담당주체 특성에 따라 운영방식, 특히 운영 자율성 여건이 차별적
  - 일부 위탁사무의 경우에는 위탁기관이 수탁기관에 상당한 자율성을 보장하고 있는가 하면,
  - 다른 위탁사무의 경우에는 위탁기관의 성격이나 수탁자의 의지 부족 등으로 인해 자율적 운영이 다소 제한적
- 이러한 여건을 고려해 향후 다음과 같은 4가지 요소를 중심으로 제도개선을 모색
  - ① 사업계획의 수립 및 변경, ② 예산 운용에서의 자율성, ③ 인력 운영에서의 자율성, ④ 운영 자율성에 상응하는 평가제도의 개선
  - 본 연구의 실태조사에서도 운영주체의 자율성 강화 차원에서 고려해야 할 요소로, 연간 사업계획의 수립 및 변경(30.1%), 연간 사업예산의 편성 및 운용(25.0%), 개별 사업들의 조정·변경(13.5%) 등을 우선적 요소로 지적



[그림 5-3] 운영의 자율성 확대를 위한 제도의 재정비

① 사업계획 수립 및 변경에서의 자율성 강화

ㅇ 현재 수탁기관의 사업계획 수립과 관련해 계획의 수립과 변경은 대체로 위탁자의 주도로 이루어지고 있음

- 실태조사 결과 사업계획 수립 시 '위탁자의 지침대로 수립'이 33.4%로 가장 높으며, '수탁기관이 자율적으로 판단하여 수립'하는 경우는 10.2%에 불과
- 사업계획의 변경에 있어서도 위탁자의 승인을 거쳐 수정·변경하는 경우가 71.7%를 차지하고 있으며, 미미한 수준에서만 수정·변경이 가능(13.3%)하거나, 당초 계획대로만 수행하는(6.5%) 경우도 존재

ㅇ 향후에는 제반 운영여건과 기획 의도를 종합적으로 고려해 수탁기관이 주도적으로 사업계획을 수립·변경할 수 있도록 운영체계 개선 및 제도화 필요

- 계획의 수립·변경 시 행정부, 시민사회, 이해당사자, 이용자 등으로 구성된 운영위원회 주도권을 강화
- 사업(운영)계획의 수립·변경 관련해 위탁기관으로부터 자율성을 기하되, 사업계획의 수립이나 변경은 내부 운영위원회가 중심이 되어 수행하도록 하고, 최종적으로 이사회 승인을 거치도록 제도화

② 예산운용에서의 수탁기관의 자율성 강화

ㅇ 현재 민간위탁 예산은 계획수립이나 전용 등에 대해 수탁기관이 가질 수 있는 자율성 내지 주도성이 상당히 제한된 운영체계를 가짐

- 현재 「민간위탁사무 예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼」에 따르면, '인건비와 시설비 예산은 다른 비목으로 전용할 수 없다'고 규정하고 있으며,
- 예산 전용이 가능하더라도 예산 항목에 따라서는 다음과 같은 상이한 승인 규정이 있는 실정
  - 사업비/운영비/인건비 등의 예산 관 간 전용은 '시장승인'을 득해야 하며,
  - 예산 항목 간 전용의 경우에는 이사회 등 수탁기관 의결기구의 승인 필요

- 사무별 혹은 기관별로 일정한 차이가 있기는 하나, 예산의 자율적 운용에 대한 필요와 요구가 큰 곳이 다수 존재

> **<○○○복지 관련 기관 민간위탁담당자 인터뷰 중>**
>
> "...연간계획을 이행하다 보면 인건비와 사업비 등에 대한 변경이 필요한 경우가 있으나, 사실상 이의 전용은 불가능합니다. 실제로 수탁기관 입장에서는 '목' 항목에서만 변경입니다. 탄력적으로 운영하면 더 효율이 있을 텐데 말이예요." (2018년 7월)
>
> **<***복지 관련 기관 민간위탁담당자 전화 인터뷰 중>**
>
> "...연초 계획수립 시 세운 내용을 변경하여 운영할 일이 거의 없어요. 그래서 전용의 필요성도 우리 기관은 없습니다..." (2018년 7월)

- 향후에는 현실적인 여건 변경으로 예산 운영에서 변경이나 전용이 필요한 경우 수탁기관에 일정한 자율성을 부여
  - 예산전용 기준 완화: 사업계획의 변경으로 인해 예산 변경·전용이 필요한 경우에는 부서 협의와 운영위원회 심의를 기본적으로 거쳐 '이사회' 승인으로 전용이나 변경이 가능하도록 제도 개선
  - 다만 현재 변경이 불가한 인건비의 경우, 임의적·자의적 변경가능성을 사전에 제어하면서 운영의 탄력성을 부과하기 위하여 10% 내 예산의 변경·예산규모의 가감을 고려
- 현재 합리적 근거를 결여한 채 운용되고 있는 정산제에 대해서도 폐지나 변경 등을 종합적으로 검토
  - 법적으로 민간위탁 계약은 '확정계약'으로 정산의 의무가 없음에도 보조금관리시스템을 통한 정산을 실행 중으로,
  - 민간위탁 계약은 다음과 같은 조건을 제외하고 대부분 확정계약에 입각하는 바, 정산의무가 없음

> 「지방자치단체 세출예산 집행기준」(예규 제20호) 중
> 민간위탁 관련조항(제12-3): 위탁경비 산출 및 사후정산
>
> 「지방계약법령」에 따라 계약방식 적용 시 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제2장 「예정가격 작성요령」(행정안전부 예규) 등에 의하여 소요비용을 산정하고, 해당 사업의 특성상 사후정산이 필요한 경우에는 개산계약 또는 사후원가 검토 조건부로 계약을 체결하여야 한다.

- 이러한 제도적 여건을 고려해 운영의 자율성 노력을 실효성 있게 보장하기 위해서 정산제 존속여부에 대해서도 근본적으로 재검토함
  - 사업계획의 수립이나 예산 운용에서 일정한 자율성을 부여한다고 해도 정산제에 의해 구조적 제약이 가해질 수 있으므로 이를 적극적으로 개선
  - 현재 민간위탁 제도에서 적용하고 있는 비목별 정산규정 적용은 폐지하되, 이에 따른 잉여예산, 즉 당초의 정산금의 운용에 관해서는 합리적 운영규정 마련 필요

③ 협약서에 수탁기관의 경영자율권 관련 조항 명문화

- 수탁기관의 조직 및 프로그램 관리 등 경영자율권을 실질적으로 보장하기 위해 협약체결 시 경영자율권 보장에 관한 사항을 협약서 항목에 반영
  - 뉴질랜드 폐기물 수거서비스 민간위탁 사례에서 볼 수 있듯이 수탁기관의 경영 자율성을 명문화하는 제도적 장치 마련 필요
  - 수탁기관의 경영권 보장, 자체감사 및 협치친화적 성과평가 시행, 개방적·민주적 위탁운영체계 정립, 수탁기관의 혁신, 사회적 책임 불이행에 따른 제재와 배상 등에 관한 사항을 명문화

<뉴질랜드의 폐기물 수거 서비스 위수탁 계약서 사례>

- 뉴질랜드의 폐기물 수거서비스 위수탁 계약서에는 수탁자 경영권 보장, 경영학적 기법을 통한 성과평가, 자체감사 시행, 지원에 대한 명확한 운영 규정, 주민과의 관계 관련 규정, 배상에 대한 명확한 규정, 수탁자 혁신 등이 구체적으로 명시
- 뉴질랜드 폐기물 수거 서비스 위수탁 계약서 항목

1. 계약의 범위	11. 도급계약업체의 직원
2. 기간	12. 차량의 광고물 부착
3. 서비스	13. 계약 종료 시 서비스공급의 전환
3.8. 경영권의 보장 (Minimize Interference)	14. 서비스의 감시와 모니터링
4. 도급계약자의 차량, 시설, 장비	15. 시의 의무(Council Obligations)
5. 품질관리	16. 변경(Variation)
6. 운영과 절차계획	17. 하도급계약
7. 환경관리	18. 보증과 보증금
8. 교통통제	19. 지적재산권과 계약정보
9. 보건과 안전	20. 커뮤니케이션
10. 도급계약자의 의미	21. 제휴(Partnering)

④ 경영 자율성 실현을 위한 추가적인 제도개선 방안

- 예산 운영에서의 자율성 강화에 상응해 운영주체에 대한 사회적 성과책임을 강화하고 운영의 투명성을 구현할 수 있는 방안 강구
  - 사회적 성과책임 강화를 제도화하기 위해 위수탁자 간 충분한 협의를 거쳐 명확하고 측정가능한 수탁기관의 성과지표와 성과목표를 설정하고,
  - 이를 기준으로 사업의 추진결과에 대해 3년 시점에 중간평가를 실시하여 성과 이행 시 향후 5년간 장기계약으로 보상하는 방안 모색[17]

- 수탁기관의 운영과정에서의 투명성 강화를 위해서도 쌍방향 정보체계 구축 등 다각적인 제도적 방안 마련 필요[18]
  - 민간위탁 운영정보를 종합적으로 관리·운영하는 플랫폼을 구축하고, 운영주체와 이용자 간 쌍방향 정보체계도 마련
  - 재정정보/평가정보 등 주요 운영정보에 대해서는 대외 공개를 유도하는 한편, '부정·비리신고센터'와 같은 별도 기구를 설치하는 방안도 검토
- 운영의 자율성 부여에 상응해 위탁기관의 관리와 통제적 관점에 기초한 민간위탁 평가제도에서도 제도개선이 요구됨
  - 현재 민간위탁제도에서는 위탁주체가 체크리스트에 기초해 지도·감독을 실시하는 한편, 계약상의 사업추진 실적을 평가하는 종합성과평가를 시행
  - 이러한 현행 성과평가제도를 전환해 수탁자의 경영 자율성도 보장하고 서비스 이용자와의 관계(참여와 협력 등)도 중시하는 평가제도로 전환 모색

(2) 혁신형 민간위탁 운영모델 도입

- 시정여건의 변화를 고려해 현재와 같이 사전에 계약사항으로 규정된 세부 사무들을 단순 이행하고 운영실적을 평가하는 위탁제도의 혁신을 모색
- 사회적가치(Social Value) 사무를 중심으로 수탁기관의 경영 자율성과 사회적 성과책임 원리를 구현할 새로운 민간위탁 운영모델 도입
  - 민관협약기반 운영모델(collaborative commissioning)/사회성과연계채권(SIB)기반 운영모델의 2가지 모델 검토
  - 혁신형 민간위탁 운영모델은 사회적가치 기반 사무영역을 대상으로 적정사무를 선정해 우선 도입을 모색

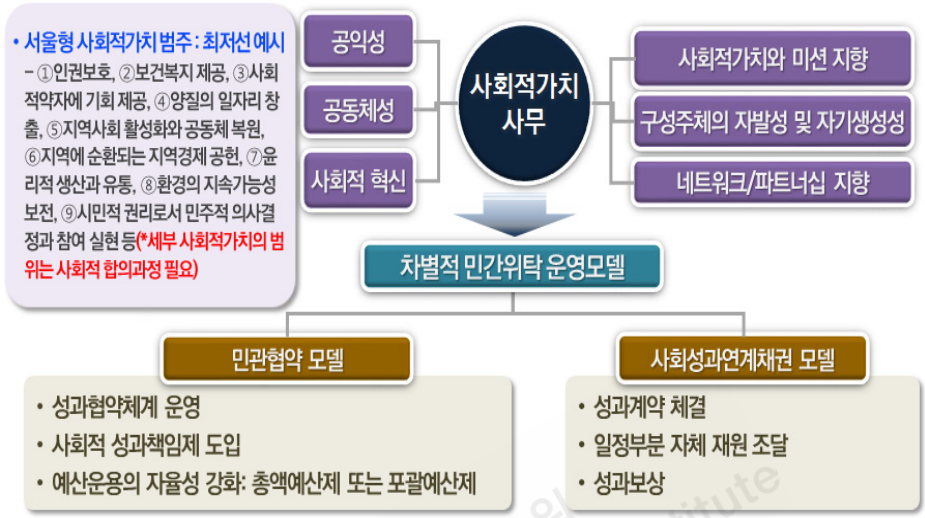
---

17) 여기에서 제안한 성과지표와 성과목표를 기준으로 한 3년 시점의 중간평가는 향후 민간위탁제의 제도개선, 특히 계약기간의 재조정과 관련해 5년을 기본적인 민간위탁 계약기간으로 하는 것을 전제한 것임

18) 이에 관한 상세한 내용은 본 보고서의 5장 참조

서울연구원 The Seoul Institute

○ 적정한 운영모델 도입 여부는 위탁사업에 참여하는 주체가 사업 여건을 고려하되 위탁기관과의 협의를 거쳐 결정



[그림 5-4] 혁신형 민간위탁 운영모델

① 서울형 사회적가치의 제도화

○ 앞서 논의한 바와 같이 최근 국내외적으로 사회적가치(social value)를 중심으로 다양한 논의와 제도화가 모색되고 있음[19)]

- 관련 논의에서는 사회적가치에 관한 개념을 정립하는 한편, 이를 토대로 공공영역 내에 제도화하는 방안들이 주를 이루고 있음
- 이 과정에서 사회적가치 관련 구체적 활동이나 사무를 범주화하고, 이를 지역의 맥락이나 시정방향에 부합하도록 제도화하는 것이 중요

○ 특히, 2014년 이후 국내에서도 사회적가치의 개념을 법제화하기 위한 다양한 노력이 전개된 바 있음

19) 이에 관한 상세한 내용에 대해서는 4장에서 논의된 행정환경의 변화에 따른 새로운 패러다임 모색과 이에 따른 사회적가치의 제도화 내용을 참조할 것

- 2014년에 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법」이 발의되어 현재까지 논의가 진행 중에 있으며,
- 경기도, 제주도 등 일부 지자체 차원에서도 사회적가치에 관한 조례 제정 등의 법제화 노력이 진행된 바 있음

○ 이러한 국내외 추세와 맞물려 서울시정에서도 사회적가치와 관련된 다양한 활동과 관련 사무들이 지속적으로 증대되는 추세임

- 민선 5·6기에 사회혁신정책 및 사회혁신조직을 중심으로 사회적가치와 결부되어 있는 다양한 활동 및 관련 사무들이 도입·확대
- 2018년 3월에는 「서울특별시 사회적가치 증대를 위한 공공조달에 관한 조례」도 제정된 바 있으며, 그 연장선에서 사회적가치를 다양한 영역에서 제도화하려는 노력이 전개되고 있음

○ 이러한 여건변화 속에 민간위탁제도 영역에서도 서울시의 여건에 부합하는 사회적가치 개념을 반영한 제도개선이나 새로운 제도적 모델 도입 모색 필요

- 이를 위해 우선 '서울형 사회적가치' 개념을 정립하고, 이를 토대로 사회적가치 사무의 범주를 구체화함

○ 이에 '서울형 사회적가치'는 기존의 개념을 수용하여 '공동체의 지속가능한 발전에 기여하는 가치'로 개념화

- 서울형 사회적가치도 영국의 공공서비스 기본법과 국내의 「사회적가치 실현에 관한 기본법」 등이 기초하고 있는 사회적가치 기본개념을 수용
- 이에 따라 서울형 사회적가치는 '공동체의 지속가능한 발전을 위해 경제적·사회적·환경적으로 바람직하다고 보는 가치'로 개념화

○ '서울형 사회적가치 사무'는 이러한 사회적가치의 실현에 관련된 다양한 활동이나 사무들로 범주화 가능

- '사회적가치(기반) 사무'는 상술한 사회적가치의 지향 및 그 실현에 관련된 다양한 활동의 수행을 사명이나 목표로 하는 (공적) 사무로 개념화

- 이러한 서울형 사회적가치 사무의 범주로는 현재 사회적가치 관련 법률과 본 연구에서 수행한 사회적가치에 관한 인식의 결과를 토대로 적어도 9가지 요소들을 최소한의 기준으로 고려

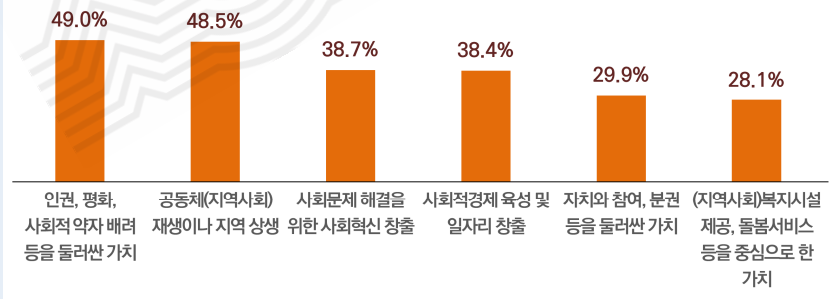
○ 물론, 이러한 사회적가치 범주는 일종의 가이드라인으로, 추가적 논의를 통해 민간위탁제에 적용할 수 있는 사회적가치 사무들을 정립하는 것이 필요

<서울형 사회적가치 범주: 최저선 예시>

- 인권의 보호
- 사회적 약자에 기회 제공
- 지역사회 활성화와 공동체 복원
- 윤리적 생산과 유통
- 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여 실현 등
- 보건복지의 제공
- 양질의 일자리 창출
- 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- 환경의 지속가능성 보전

<민간위탁제도 내에서 고려해야 할 사회적가치>

○ 실태조사 결과에서도 민간위탁제도 내에서 고려하여야 할 사회적가치로 인권·평화·사회적 약자 배려(49.0%), 공동체 재생이나 지역 상생(48.5%), 사회문제 해결을 위한 사회혁신 창출(38.7%) 등을 우선적 가치로 제시



○ 전통적인 행정사무와 대비되는 사회적가치 사무를 대상으로 한 위탁에 대해서는 그에 부합하는 적절한 제도적 모델 도입·운영 필요

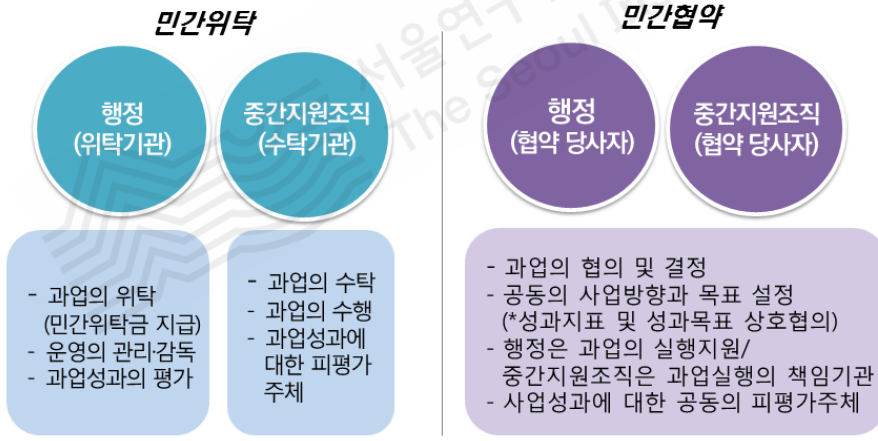
- 사회적가치 사무 영역을 중심으로 민간위탁에 주도적으로 참여하고 있는 비영리단체 위탁기관의 특성을 고려해 적절한 운영모델, 특히 경영 자율성을 획기적으로 개선하는 '혁신적 운영모델'의 도입을 우선적으로 고려

- 아울러, 민간위탁 평가제도의 운영이나 예산 및 회계 관련 규정에 있어서도 사회적가치 사무들의 여건이나 특성을 적극 반영해 수탁기관의 경영자율성을 증진시킬 수 있는 제도적 방안 모색

② 민관협약기반 운영모델 도입방안

○ 민관협약기반 민간위탁 운영모델은 기본적으로 해당 업무에 대한 공동의 목표와 책임을 인식하고, 계약당사자들의 신뢰와 협력 관계에 기초

- 기본적으로 민관협약제에서는 계약 당사자로서 행정과 민간이 위탁자와 수탁자 간 단순 계약관계를 맺는 데서 벗어나, 공동의 목적(목표)을 실현하고자 하는 쌍방 간의 신뢰와 협력 관계에 기초
- 이러한 관계에 기초해 행정과 중간지원조직이 공동의 사업목표에 대해 상호 합의하고, 협의과정을 거쳐 사업계획과 예산을 공동으로 편성한 후 집행



[그림 5-5] 민간위탁제의 2가지 모델: 단순 계약 기반 대 민관협약 기반

○ 민관협약 모델에서는 성과협약체계와 예산의 자율적 운용(총액예산제 등), 사회적 성과책임제 운영 등을 제도의 핵심 요소로 함

- 전통적인 관리통제적 시각의 민간위탁제에서 탈피해 경영 자율성 향상을 모색하고자 하는 제도 전반의 기본적 개선 차원을 넘어

- 운영주체의 자율과 책임, 나아가 성과 실현에 따른 인센티브 등이 상호 조화를 이루는 새로운 위탁제 모델 정립

ㅇ 우선 성과협약체계와 관련해 기존 민간위탁제에서의 위·수탁자이던 협약의 당사자들 사이에 사전에 성과협약(서)을 체결

- 협약사업에 대해 명확하고 구체적인 성과지표와 성과목표를 설정하고, 운영성과를 객관적으로 평가할 수 있는 기준과 절차를 중심으로 성과협약을 체결
- 이 경우에 성과의 내용으로는 사업에 대한 단순 실적만이 아닌 실질적 결과(outcome)를 내용으로 하며, 민관협치와 관련된 성과도 포괄하도록 함
  - 즉, 결과기반 지표(outcome)와 협치역량 지표를 중심으로 명확하고 측정 가능한 성과지표와 목표 설정
- 아울러 성과지표와 목표치, 평가지표 등은 민간위탁 추진계획을 수립하는 과정에서 위수탁자 협의를 통해 도출하되, 사전타당성 조사를 통해 검증

ㅇ 성과협약 체결과 더불어 운영주체의 경영자율성 강화를 위해 혁신적인 민간위탁 예산체계로서 총액예산제 또는 포괄예산제의 도입을 검토

- 민관협약기반 운영모델에서는 현재와 같이 정해진 민간위탁금 내에서 정해진 사업들의 예산을 편성하고 사후 정산하는 회계기준에서 탈피해,
- 사무(사업)를 수행하는 협약당사자의 자율성과 창의성(혁신성)을 강화함으로써 성과 제고와 서비스 질을 향상시키는 것이 제도의 핵심적 목표에 해당
- 이를 위해 '총액예산제' 내지 '포괄예산제' 도입을 검토하는 바, 이는 사전에 협의된 총액의 범위 내에서 운영주체가 성과목표 달성을 고려하여 최대한 자율과 책임하에 예산을 집행할 수 있게 하는 계약방식으로 구현
  - 총액예산제: 민간위탁금 전체에 대해 성과협약 및 사업계획을 고려해 예산을 자율 편성·운용
  - 포괄예산제: 민간위탁금 중 사업비 항목에 대해서는 성과협약 및 사업계획을 고려해 예산을 자율 편성·운용하되, 이외의 예산항목에 대해서는 위탁기관과 협의를 거쳐 편성·운용

ㅇ 경영의 자율성, 특히 예산 운용의 자율성에 상응해 결과(outcome)에 기반한 사회적 성과책임제도 도입하는 방안 강구

- 운영주체의 자율성을 강화하는 동시에 결과기반의 성과책임제를 충족하기 위해서는 평가체계를 최대한 단순화하되 엄격한 평가를 실시하는 것이 필요
- 민간위탁제의 계약기간을 5년으로 연장하는 제도개선의 전제하에, 3년 시점에서 평가를 실시하고, 목표 대비 성과를 이행한 경우에 이후 5년간 운영할 수 있도록 제도화(※ 전체 8년간 운영 허용)

· 반대로 성과를 이행하지 못한 경우에는 중간평가 시점에서 위탁계약 종료

- 성과평가는 서울시 민간위탁팀이 주관하되, 결과 기반 성과평가에 대해서는 평가의 정확성과 객관성을 위해 독립된 전문기관을 통해 진행

③ 사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델 도입 방안

ㅇ 경영 자율성(재정자립화 등)을 더욱 극대화하는 운영 모델로, 사회성과연계채권(SIB, Social Impact Bond) 모델을 원용한 민간위탁제 운영모델 도입

- 이 운영모델에서는 민간위탁금의 일부를 운영기관의 자기책임으로 조달·집행하고, 성과목표를 달성하는 경우 이자와 함께 상환
  • 사회성과연계채권(SIB)은 민간의 투자로 공공사업을 수행한 후 성과목표를 달성 시 정부가 예산을 집행하고 투자자에게 이자와 함께 상환하는 계약

<사회성과연계채권(SIB)>

ㅇ 사회성과연계채권(이하 SIB)은 민간의 투자로 공공사업을 수행하고, 성과목표를 달성 시 정부가 예산을 집행, 투자자에게 이자와 함께 상환하는 계약(투자계약)

- SIB는 성과에 따라 수익 또는 손실 여부가 달라지므로, 확정금리부 증권인 일반 '채권(bond)'과는 차이가 존재
- 사회성과연계채권에서 채권은 향후 SIB가 거래 가능한 매개체로 발전해야 한다는 방향성을 나타내는 의미를 가짐
- SIB에 기반하여 추진하는 공공사업을 '사회성과보상사업'으로 명명

ㅇ SIB의 특성 및 효과

- 사업성과에 따라 사후적으로 예산 집행: 세금을 사회적 성과 구매에 사용
- 사전예방적 사업에 집중: 사후적으로 더 많은 사회적 비용과 문제해결 비용이 드는 것을 예방
- 사업결과에 대한 리스크가 자발적인 투자자에게 분산: SIB는 투자자에게 새로운 투자기회와 사회공헌 기회를 동시에 제공
- 민·관협치의 실현: 정부, 민간투자자, 사업수행자, 성과평가자 등이 참여

- 이 경우에 사회성과는 복지, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등 사회문제 예방 및 해결을 통해 증진된 사회적 편익으로 측정·평가되는 바, 다음과 같은 요건을 충족하는 위탁사무들에 대해 일차적으로 적용 가능[20]

  • 사회문제의 해결과 관련된 사무

  • 사전 예방적 사업으로 미래의 행정비용을 절감할 수 있는 사무

  • 다양한 사업주 간 연계를 통하여 문제해결이 가능한 사무

  • 사업의 성과를 객관적인 측정지표를 통해 평가할 수 있는 사무

<성과지표 설정 과정에서 중요하게 고려해야 할 요소>

ㅇ 각 성과지표에 의거해 최종적인 지불조건이 결정되기 때문에 사업을 추진하여 감소하는 행정비용, 새롭게 창출되는 사회적 편익이 명확해야 할 것

ㅇ 자치단체는 보상사업을 통한 사회적 문제 해결 목표를 성과 지표화하여 제시할 수 있는 수준일 것

ㅇ 보상사업을 추진하여 달성한 사회적 성과는 객관적인 방법을 통해 정량적으로 측정할 수 있을 것

(한국지방행정연구원, 2017, 「지방자치단체 사회성과보상사업 법제화 방안」, p.20)

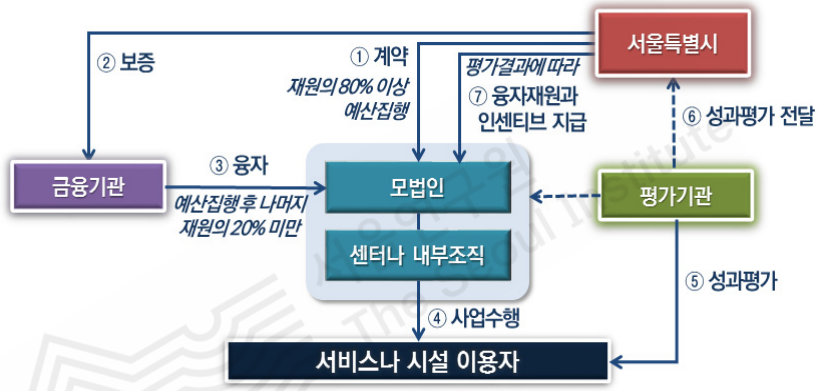
---

20) 단순히 예산을 투입하면 결과가 산출되거나, 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 직접 관련된 사무들에는 사회성과연계채권에 의한 방식이 적절하지 않음

서울시 공동가정 아동 대상 사회성과보상사업 사례

- 성과: 경계선급 지능 및 경증 지적장애아동 자립능력 함양
- 성과목표: 사회성 향상, 지적능력 향상
- 성과지표: 경계선급 지능 및 경증 지적장애 개선율, 사회부적응 행동 감소율
- 측정방법: 웩슬러 지능검사

- 이러한 운영원리에 대한 기본적 인식하에 사회성과연계채권 기반 운영모델이 도입·운영되기 위해서는 다음과 같은 요소들이 고려될 필요가 있음



[그림 5-6] 사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델

- 우선 앞의 민관협약 운영모델과 유사하게 이 모델에서도 기본적 요소는 명확하고 구체적인 기준에 의거한 성과계약의 형성에 있음
  - 여기에서 성과계약은 결과(outcome) 기반의 명확하고 측정가능한 성과지표와 목표를 설정하고 성과에 대한 보상도 구체화하는 방식으로 체결
    - 성과계약이란 (사회)성과를 창출하기 위하여 자치단체와 민간조직 간에 성과보상 조건을 내용으로 체결한 약정을 의미
  - 민간위탁 추진계획을 수립하는 과정에서 위수탁자 협의를 통해 도출하되, 사전타당성 조사를 통해 검증

- 사회성과연계채권 기반 운영모델에서 다른 중요한 요소는 재원조달로, 다른 모델과 달리 운영기관의 자체 조달을 근간으로 함
  - 이 연구에서는 민간위탁금의 최대 80%까지 시 예산으로 조달하고, 그 나머지 20% 이상을 자체 조달하는 방안을 강구
  - 이 경우에 재정기반이 취약하지만 이 모델에 참여하고자 하는 운영주체를 위해 필요한 경우에 가령 '사회투자기금'과 같은 공공자금 융자가 가능하도록 하는 방안도 강구
- 마지막으로 성과보상 인센티브 구성과 성과평가체계도 이 모델을 운영하는 데 있어서 고려되어야 할 중요한 요소에 해당
  - 성과보상체계와 관련해서는 위탁기관이 성과평가 결과를 고려해 융자금+이자를 상환하고, 성과에 따른 추가 인센티브를 제공
  - 앞의 민관협약 운영모델과 마찬가지로 이 모델에서도 성과평가는 서울시 민간위탁팀이 주관하되, 결과 기반 성과평가에 대해서는 평가의 정확성과 객관성을 위해 독립된 전문기관을 통해 진행

(3) 재정적 자립기반 강화

- 운영의 자율성 강화에 상응해 공공예산(민간위탁금)에 의존하고 있는 민간위탁 재원조달 방식에서 탈피해 운영주체의 재정적 자립기반 강화 방안 모색
  - 수탁기관이 조달할 수 있는 후원금이나 기부금과 같은 기본 재원 외에 자체적으로 조달할 수 있는 재원을 다각화하는 한편,
  - 해당 자체 재원을 운영주체가 공공성의 목적하에 자율적으로 사용할 수 있는 제도적 방안 마련
- 자체 재원조달을 위해 현재 민간위탁제에서 허용될 수 있는 다음과 같은 재원조달 방안을 적극 활용
  - ① 참여/봉사활동 및 재능기부, ② 현물기부의 제도화, ③ 위탁수수료 도입 방안 검토 등

- 동 재원조달에 필요한 경우, 이를 뒷받침할 수 있는 회계 제도의 개선 강구

ㅇ 먼저 소극적 차원에서 참여/봉사활동 및 재능 기부를 활용해 수탁기관의 재정적 기반을 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있음

- 수탁기관이 추진하는 다양한 프로그램에 시민이나 지역사회 주민을 참여하게 함으로써 예산을 절감하고 이를 다른 사회적 투자 재원으로 활용
- 참여자에 대해서는 사회복지인증관리 기관과 연계하여 자원봉사시간으로 인정하거나 소정의 금전적 보상과 같은 인센티브 제공
- 아울러, 자원봉사나 재능기부에 대해서는 적절한 금전적 액수로 환산하여 자체 재원으로 인정해주는 절차 마련 필요

ㅇ 현물기부도 규모는 크지 않아도 비영리기관의 수입원 가운데 일부분으로 기여할 수 있으므로, 이를 활성화할 수 있는 제도적 방안 강구

- 현물은 물품별 시세나 임대료를 기준으로 환산해 자체 재원으로 인정
- 전체 재원에서 현물기부가 차지하는 비중이 과도해지지 않도록 적정한 현물기부 한도에 대해 기준 마련 필요

서울연구원 The Seoul Institute

<미국 시애틀시의 네이버후드 매칭 펀드(Neighborhood Matching Fund) 사례>

- 2017년 기준 참여/봉사활동은 시간당 20달러, 재능기부는 시간당 최대 100달러, 현물은 물품별 시세와 임대료를 기준으로 환산, 자부담으로 인정
- 시애틀 네이버후드 매칭 펀드의 보조금과 자부담 가이드라인

			세부 내용
보조금	개인		- 사업을 운영하는 직원(staff)과 보조자(interns) 관련 지출 - 운영비 한도는 보조금 총액의 10% 이내
	물품		- 사업에 필요한 물품(material) 관련 지출 - 식비 한도는 보조금 총액의 20% 이내(최대 5천 달러)
	전문서비스		- 컨설턴트, 판매자(vendor), 예술가, 서비스 등 관련 지출
	시설공사 및 자산		- 공원, 시설, 기타 공공공간 공사 및 개선 관련 지출
자부담	인정요건		- 자부담의 상당량은 혜택(impact)을 받은 공동체가 조달 - 자부담 총액은 보조금 신청액의 절반 이상이어야 함 - 공무원, 시설, 기타 지원금 등 공공지원은 인정하지 않음 - 보조금을 제공받은 개인과 단체는 제외될 수 있음
	인정자원	노동/참여	- 개인은 다양한 방식의 시간으로 사업에 기여할 수 있음 - 계획위원회 참석, 행사 참여, 사업 홍보 등 - 참여시간은 시간당 20달러로 인정
		전문서비스	- 전문가는 사업 관련 서비스를 기부할 수 있음 - 서비스 제공 사실은 기부자에게 확인 - 재능기부는 최대 시간당 100달러까지 인정
		현금	- 개인, 기업, 조직의 기부금, 다른 보조금 등 - 현금기부 사실은 기부자 도는 모금계획을 통해 직접 확인
		현물	- 모든 현물은 시세 또는 임대비용으로 인정 - 현금기부 사실은 기부자에게 직접 확인

자료: 서울연구원, 2016, 「서울시 마을공동체 지원사업 성과평가와 정책과제」, p.61

- 현재는 위탁예산에 반영되지 않은 '위탁수수료'도 현실화되면 수탁기관의 재정적 자립기반 강화에 기여할 수 있는 효과적인 제도적 방안으로 활용 가능[21]
  - 현재 민간위탁 사무수행 비용과 별도로 위탁기관의 중장기 유지관리, 재투자 등에 충당할 수 있는 '민간위탁 관리비'는 불인정
  - 향후 특정기관에 제한적으로 지급하는 '일반관리비'를 '민간위탁 수수료' 항목으로 변경하고, 이를 민간위탁 전반으로 확대하는 방안을 제도화

21) 위탁수수료 현실화에 관한 상세한 내용에 대해서는 뒤에서 논의하게 될 2절을 참조

- 이러한 위탁수수료를 제도화하고, 이를 통해 수탁기관의 재정적 자립기반 강화를 위한 재원으로 활용

ㅇ 수탁기관이 민간위탁금과 별도로 조달(모집)할 수 있는 상술한 자체 재원들의 사용에 관해서도 제도개선 방안을 강구하는 것이 중요

- 현재 서울시는 민간위탁 관련 규정에서 일정한 조건하에 재원조달을 목적으로 후원금이나 기부금 모집·사용을 허용하고 있음
- 문제는 이들 수입이 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 소관에 속하는 수입으로 납부해야 하며, 이를 직접 사용하지 못하도록 규정
  - 「민간위탁사무 예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼」에 따르면, 기부금, 후원금 등 "모든 수입을 세입 예산에 편성"하도록 규정(아래 박스 참조)

「서울특별시 민간위탁사무 예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼」

ㅇ 예산 총계주의의 원칙: 한 회계 연도의 모든 수입은 세입으로 하고 모든 지출은 세출로 하며 세입과 세출은 모두 예산에 편성되어야 하고 편성된 모든 수입은 각각의 목적과 용도에 부합되게 지출되어야 한다.

- 정부 및 지방자치단체 보조금, 사회복지공동모금회, 민간복지재단 등에서 주관하는 각종 공모사업 수행 후원금, 각종 단체 및 개인의 기부금, 후원금, 불용품 매각대금, 예금이자 등의 잡수입에 이르기까지 모든 수입은 세입 예산에 편성
- 편입된 모든 수입은 각각의 목적과 용도에 부합되게 지출하도록 세출 예산에 편성

ㅇ 이러한 규정은 자체 재원조달 노력이 수탁기관의 자율경영을 위한 재원으로 이어지는 구조를 제약하므로 자체재원의 탄력적 운용에 관한 제도 개선 필요

- 기부금 등의 수입에 대해 '목적 외 사용금지 원칙'이 적용되면, 자체 재원조달을 통해 경영자율성을 모색하려는 수탁기관의 동기를 저하시키는 요인
  - 목적 외 사용금지의 원칙: 수탁기관의 예산은 세출 예산이 정한 목적 외에 이를 사용하지 못함
- 민간위탁금 외에 추가조달 재원에 대해서는 당초의 민간위탁금 계정과 분리하여 회계를 편성할 수 있도록 제도화

- 다만 이 경우에 추가 조달된 재원이 부적절하게 지출·운영되는 것을 차단하기 위해 동 재원에 대해서는 합리적인 운용체계를 마련하는 노력도 필요
  - 추가적인 사업수요 대응, 혁신형 사업추진, 직원의 역량강화 교육·훈련 프로그램 운영 등 운영기관의 재량적 지출이나 재투자를 허용하되,
  - 과도한 수익사업 활동을 제어하기 위해서는 수입 규모가 전체 예산 대비 일정 수준을 넘지 않도록 제한하는 것이 바람직
- 아울러 민간위탁 사업평가에서 재정적 자립기반 강화 노력에 대해서는 가점을 부여하는 방안도 검토 필요

(4) 수탁기관 경영안정성 확보를 위한 계약기간 개선

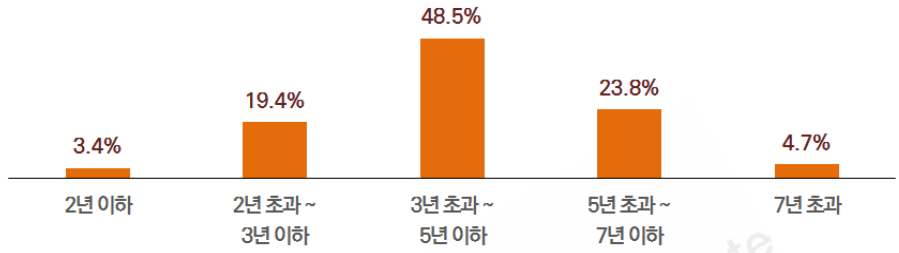
- 수탁기관의 경영 자율성과 성과제고를 실현하기 위해서는 수탁기관의 경영안정성 확보도 중요한 요건에 해당
  - 수탁기관이 일관된 목표와 방향을 가지고 지속가능한 경영을 실현할 수 있도록 민간위탁 계약기간을 확대
  - 다만, 과도한 계약기간은 역으로 혁신적 주체의 사업참여 기회를 제약할 가능성을 수반하므로, 운영주체의 혁신성과도 조화 모색 필요
- 현재 서울시의 민간위탁제도에서는 3년(또는 5년)을 계약기간으로 설정하는 가운데 재계약 사항도 규정하고 있음
  - 일반적 민간위탁 사무에서는 3년 이내로 규정(「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제11조)
  - 사회복지시설의 민간위탁에 한해서는 5년 이내를 계약기간으로 함(「사회복지사업법」 제21조의2)
- 이러한 계약기간 기준에도 불구하고 일부 사무의 경우에는 다양한 이유로 과도하게 길거나 짧은 것이 민간위탁이 직면하고 있는 현실임
  - 2018년 4월 기준으로 전체 민간위탁 사무 중 1년 이상 3년 미만의 위탁기관이 전체의 13.7%에 달하고 있으며,

서울연구원 The Seoul Institute

- 5년~15년 미만이 전체의 43.7%이고, 15년 이상 장기위탁도 전체의 29.5%를 차지

○ 향후에는 정책수요 조사에 의거, 민간위탁 계약기간을 사회복지시설 민간위탁과 유사하게 기본적으로 5년으로 확대하는 방안을 모색

- 정책수요조사에 따르면, 3년 초과~5년 이하와 5년 초과~7년 이하에 대해 상대적으로 높은 선호가 존재
- 이러한 조사결과를 반영해 향후에는 민간위탁 계약기간을 5년으로 확대



[그림 5-7] 운영주체의 지속성, 혁신성을 고려한 가장 적정한 위탁계약 기간

○ 이 경우에 사회적 성과책임을 성실히 이행한 위탁기관 및 사무에 대해서는 1회에 한해 재계약·재위탁이 가능하도록 함

- 이를 위해서는 계약을 전후해 명확한 성과목표를 설정하고 객관적인 성과측정을 가능하게 하는 제도적 시스템 마련 필요
- 재계약·재위탁 기간은 '3년 이내'로 하여 해당 위탁사무에 신규 사업자들이 참여할 수 있는 기회 제공

○ 실제 앞서 논의된 바와 같이 경영의 안정성 요구와 더불어 민간위탁 정책에 참여하고자 하는 혁신적 주체들의 요구도 존재

- 본 연구의 정책수요 조사에 따르면, 현재 위탁에 참여하지 않은 주체들과 비교해 짧은 계약기간을 선호
  - 실태조사에 따르면, 응답자의 61.5%는 신규주체의 위탁 참여 시 진입장벽이 높다고 인식하는 것으로 나타남
- 이러한 여건을 감안해 경영안정성과 사업의 혁신성 간 상충하는 원리를 조화시킬 수 있는 합리적인 제도적 방안 강구 필요

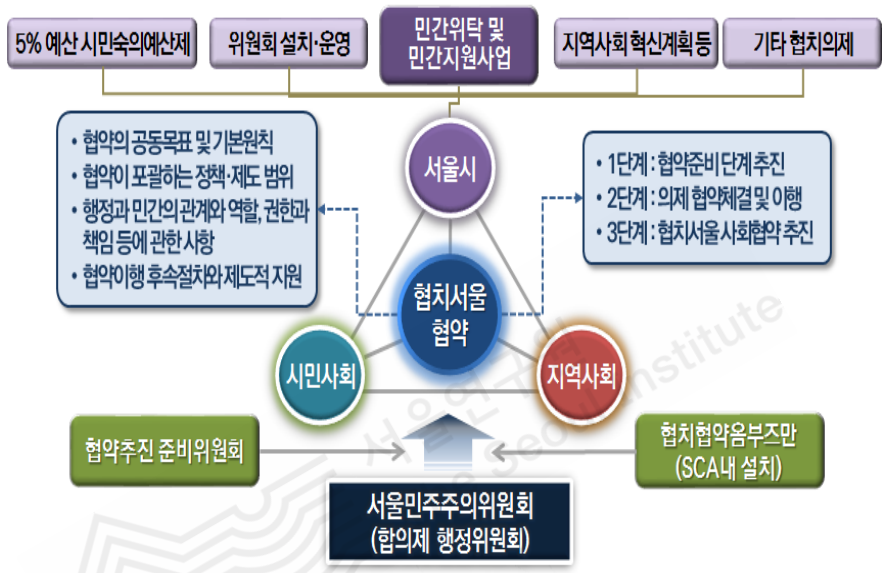
- 이러한 여건을 고려해 계약기간을 5년으로 확대하는 대신 다양한 사업주체들이 공동으로 참여하는 파트너십 모델을 활성화
- 주사업자와 하위사업자 간 파트너십 내지 컨소시엄에 기반해 사업 참여를 유도
  - 동종 내지 유사 사업 분야에서 활동하는 사회적가치 기반 소규모 혁신형 주체들이 민간위탁에 참여할 수 있는 제도적 채널 마련
  - 사업의 경험과 역량이 높은 주사업자(Prime Contractors)와 일부 사무를 수행할 수 있는 하위사업자(Sub-Contractor) 간 컨소시엄 구성
- 민간위탁 사업적격자 선정 평가체계에서, '사업자 간 컨소시엄 구성'을 주요 평가지표로 반영함으로써 선정과정에 가중치 부여
  - 선정과정 못지않게 수탁기관 운영과정에서도 주사업자와 소규모 사업자 간 수평적·협력적 관계를 유지하는 것이 중요
  - 이를 감안해 민간위탁 평가체계에서도 협치역량지표에 해당하는 '사업주체 간 협력관계'를 주요 평가지표로 반영

(5) 신뢰·협력 기반의 민간위탁제를 뒷받침하는 '사회협약' 추진

- 민선7기 시정에서는 다양한 주체들이 주요 제도 및 사업을 중심으로 정책 파트너십을 확립하고자 하는 '서울사회협약' 사업 추진 예정(서울시, 2019)
  - 행정과 시민사회 나아가 지역사회 간 서비스 생산과 공급에 의한 상호 신뢰와 수평적 관계를 모색하는 협약 체결
  - 동 사회협약에서 다루고자 하는 의제로는 위원회제 운영/민간위탁 및 민간보조/지역사회 협치모델/시민숙의예산제 등이 고려되고 있음
- 상기의 다양한 협약의제를 대상으로 다음과 같은 내용을 중심으로 상호간의 행동규약을 정립하고 이를 실천하고자 함
  - 협약의 공동목표와 기본원칙, 협약이 포괄하는 정책 및 제도의 범위, 행정과 민간의 관계와 역할, 권한과 책임 등에 관한 사항
  - 아울러 협약의 이행을 뒷받침하는 이행계획과 제도적 지원도 마련 예정

○ 이러한 사회협약 추진과 연계해 민간위탁제에서 신뢰와 협력에 기반한 위탁제로의 전환을 위한 제도개선 사항도 반영

- 신뢰와 협력의 위탁제 운영 원칙/위·수탁자 간 동반자 관계/절차와 기준에 관한 제도혁신 추진 등의 내용을 협약에 반영하도록 하며,
- 참여하는 행정과 민간 주체별로 이를 실천하는 협약이행계획의 수립도 유도



[그림 5-8] 서울사회협약 구성체계(안)

2_불합리한 민간위탁제도의 질적 개선

1) 추진배경 및 목적

○ 민간위탁제가 도입된 이래 제도가 양적으로 확대되면서 운영과정에서 다양한 형태의 불합리성도 출현

- 위·수탁자 간 계약관계, 사업추진 절차, 예산·회계나 인사·고용 관련 제도적 규정 등 다양한 영역에서 발생

- 민선 5·6기 시정에서 종합개선계획이나 제도개선계획 등 거의 매년 민간위탁 제도 개선을 위한 지속적인 노력 전개
  - 2014년 민간위탁 종합개선계획, 2015년 회계감사체계 도입, 2016년 민간위탁 혁신계획, 2017년 민간위탁 제도개선계획 등

○ 그럼에도 불구하고, 서울시 민간위탁제도에는 다양한 형태의 제도적 불합리성이 여전히 유지되고 있는 실정
- 민간위탁제에서 위탁자와 수탁자 간 불평등한 관계(소위 갑을 관계)를 둘러싼 전통적인 문제에 더해,
- 기존 제도를 재정비하는 과정에서 초래되고 있는 다양한 형태의 새로운 제도적 불합리성 또한 존재

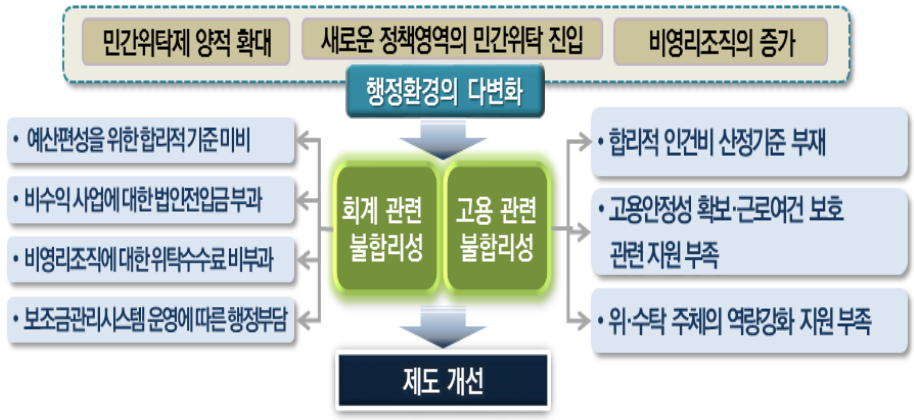
○ 특히 회계 및 예산제도와 인사 및 고용 관련 제도를 중심으로 불합리성을 해결해야 한다는 요구가 존재[22)]
- 예산 및 회계 절차와 관련해서는 점증주의적 예산편성, 합리적 인건비 산정기준 부재, 민간위탁 수수료 불인정, 비영리기관에 대한 법인부담금 부과, 보조금관리시스템에 따른 과도한 행정부담 등이 불합리한 요소로 대두

○ 인사 및 고용 관련 규정과 관련해서도 인력운용의 자율성 부족, 합리적 인건비 산정기준 부재, 고용안정성 보장 미흡 등이 불합리한 제도적 요소로 인식

○ 이와 같이 회계 및 예산, 그리고 인사 및 고용을 중심으로 한 다양한 제도적 불합리성에 대해 합리적 제도 개선을 모색함

---

22) 상세한 내용은 본 보고서의 4장 참조



[그림 5-9] 민간위탁제도의 질적 개선: 회계 및 고용 관련

2) 주요 추진방안

(1) 회계 관련 규정의 합리적 개선

① 법인전입금 부과 규정의 개선

- 현재 서울시의 민간위탁제도에서는 위탁사업에 참여하고자 하는 주체를 대상으로 민간위탁금 일부에 대해 법인전입금을 부과하고 이를 선정 평가에 반영
  - 사회복지시설의 경우 법인전입금(2,000만 원 이상)을 수탁적격자 선정을 위한 평가지표로 설정하고 있으며,
  - 특히 수탁적격자를 선정하는 과정에서 하한선만 충족하면 동일한 평가점수(2점)가 부여되나, 금액을 기재하게 함으로써 그 이상의 영향을 초래
  - 이러한 구조적 여건으로 인해 사업에 참여하고자 하는 비영리단체들은 극소수이기는 하나 법인전입금 확보를 위해 변칙적 회계처리를 하거나 개인자금으로 조달해야 하는 상황이 발생

서울연구원 The Seoul Institute

<서울시 사회복지 수탁기관 적격자 심의위원회 기준표의 법인전입금 관련 내용>

ㅇ 2018년 10월 공고된 서울 시립 용산노인종합복지관 재위탁 수탁법인 공개모집 공고에서 적격자 심의위원회 재정능력에 대한 세부 평가항목으로 심의 평가기준에 법인전입금을 활용

대항목	평가항목	배점
재정능력	1. 재정부담액의 결정절차 및 재원마련 계획의 적정성, 신뢰성 (법인전입금 최소액 명시)	5
	2. 법인의 수입 재원(사업수입, 후원금, 기부금 등) 확보 수준 및 안정성	5
	3. 법인의 회계투명성 수준	10
	재정능력 합계(3개 항목)	20

자료: 서울특별시 공고 제2018-2194호 시립용산노인종합복지관 재위탁 수탁법인 공개모집

<민간위탁제에서 법인전입금 관련 인터뷰>

○ **사회복지시설 관련 공무원 인터뷰: 선정평가와 법인전입금 관련**

"…..사회복지시설의 경우 적격성심사에서 2,000만 원 이상만 적으면 만점을 받습니다. 하지만 금액이 몇천, 1억 이렇게 적혀 있으면 아무래도 재정이 탄탄하고 사업에 대한 기여도가 높겠구나 싶어 전체 평가에도 좋은 인상을 주게 됩니다…" (2018년 9월)

○ **기존 사회복지시설 민간위탁사업자 인터뷰: 비영리기관의 법인전입금**

"…사회복지시설은 수익사업이 아니고 이를 수탁하는 기관들도 대부분 비영리조직입니다. 비영리조직들이니만큼 법인전입금을 마련하는 데 어려움을 겪는 곳도 많이 있습니다. 일부에서는 후원금이나 기부금을 달리 처리해서 법인전입금으로 활용하거나 하도급기관과 부정적 계약을 맺어 자금을 마련하는 경우도 있다고 합니다…" (2018년 9월)

- 향후에는 법인전입금 규정과 관련해 사업적격성 평가에서 법인전입금 기준을 제외하는 제도 개선을 적극 검토
  - 법인전입금을 통해 재정적 자립기반을 마련하고자 하는 수탁주체에 대해 법인전입금 조달을 제도적으로 허용하되,
  - 이를 사업적격자 선정평가를 위한 평가지표의 하나로 활용하는 것은 불합리하므로 이를 폐지하는 방안을 강구
- 법인전입금을 운영기관의 자체 재원으로 조달하고 활용할 수 있는 적정 방법에 대해서는 별도의 제도적 방안 마련 필요

② 보조금관리시스템 운영의 합리적 개선

- 서울시는 지난 2016년부터 민간위탁사업의 회계운용 내역을 관리·감독하기 위해 보조금관리시스템을 도입·운영
  - 당초 보조금사업을 관리하기 위한 수단이었던 보조금관리시스템을 통해 민간위탁사업의 예산지출에 대해서도 상세 내역을 입력하도록 의무화
  - 이를 뒷받침하기 위해 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리 지침」에서는 보조금관리시스템 등록·관리를 규정
- 현재 보조금관리시스템이 필요한 제도의 일부이기는 하나 수탁기관에게 상당한 행정부담을 초래하고 있으므로 운영체계의 질적 개선 필요
  - 보조금관리시스템이 위탁사업의 회계 투명성을 제고를 위한 제도적 장치로서 의의가 인정되나,
  - 그 운용방식 측면에서 수탁기관에게 적지 않은 행정부담으로 작용하고 있으므로 다음과 같은 2가지 개선방안 모색 필요
- 일차적으로 수탁기관으로 하여금 행정처리에 소요되는 부담을 경감 또는 최소화할 수 있는 운영체계를 재정립하는 것이 바람직
  - 보조금관리시스템에 등록하게 요구하는 증빙서류 간소화를 기본으로 하고,
  - 입력기한을 설정하는 데 있어서도 위탁자 간 협의를 거쳐 일정한 기간 이내(가령 1개월 이내)로 재조정하는 방안 검토

- ㅇ 아울러 온라인기반 회계업무를 처리하는 데에도 상당한 시간과 노력이 수반되므로, 이에 필요한 전담인력의 인건비 지원도 고려

③ 민간위탁수수료 신규 도입

- ㅇ 현재는 위탁예산에 반영되고 있지 않은 '위탁수수료'의 현실화도 제도 개선이 모색되어야 할 불합리한 회계 관련 규정에 해당
  - 현재 기관의 중장기 유지관리, 재투자 등에 충당하는 재원인 위탁수수료가 현행 민관위탁제도의 예산 및 회계 관련 규정에는 부재
    - 현재 「예산·회계 및 인사노무 매뉴얼」에는 비영리기관이나 단체에 대해 위탁수수료 미반영을 명시[23]
  - 이러한 상황과 달리 일부 지자체의 경우에는 비영리기관이나 단체가 민간위탁을 수행하는 경우에도 민간위탁 수수료를 인정하고 있음[24]

---

23) 현재 민간위탁 관리비는 아래와 같이 일부 영역에 한해 제한적으로만 위탁예산에 포함하여 편성하고 있으며, 비영리기관이나 단체의 경우에는 위탁수수료 미반영을 '예산·회계 매뉴얼'에 명시하고 있는 실정임

<사업부서용 「예산·회계 및 인사·노무 매뉴얼」 중 예산비목별 집행지침>

ㅇ 위탁수수료

- 출연기관 또는 위탁사무가 비영리기관 또는 단체의 수익사업인 경우: 수수료 반영 전 총 지출액의 2% 이내에서 편성
- 위탁사무가 비영리기관 또는 단체의 고유목적사업에 해당하는 경우: 수수료 미반영

24) 경기도 따복공동체시지원센터나 안산시의 좋은마을만들기지원센터 등의 경우에 비영리기관이나 단체가 민간위탁을 수행할 때 민간위탁 수수료를 인정하고 있는 것으로 알려져 있음

<비영리기관에 대한 위탁수수료 지급 사례>

ㅇ 경기도: 따복공동체지원센터 민간위탁/모법인: 재단법인 지속가능 경영재단

- 2018년 4월 위수탁협약 체결 시 위탁수수료 반영
- 민간위탁금: 7,791,027천 원, 위탁수수료율은 협약사항으로 명시하되 비율은 비공개로 시행

ㅇ 안산시(경기): 좋은마을만들기 지원센터 민간위탁/모법인: 재단법인 한국기독교청년회전국연맹유지재단

- 2016년 이후 위탁수수료 반영
- 민간위탁금: 320,292천 원이며, 이 사례도 위탁수수료율은 협약사항으로 명시하되 비율은 비공개

- 현재 제한적으로 지급하는 '일반관리비'를 '민간위탁 수수료'로 변경하고 이를 민간위탁 전반으로 확대하는 방안을 제도화
  - 특정 사무에 참여하는 일부 기관에 한해 위탁수수료 성격의 예산항목으로 '일반관리비'가 아주 제한적으로 적용되고 있음
  - 이러한 일반관리비를 '민간위탁 수수료'로 전환해 제도화하고 이를 민간위탁 사업 전반에 적용하는 방안 모색
- 이 경우에 총 지출액 대비 위탁수수료 비율의 합리적 기준을 정하고, 실제 적용 비율은 수탁기관과의 협의를 통해 정하도록 함

④ 이외 예산제도의 합리적 개선 검토

- 현재 서울시 민간위탁제 운영에서는 「행정사무 민간위탁 관리지침」에 따라 점증주의적 방식에 의거해 예산을 편성
  - 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에 따르면, 최근 3년 정도 결산 자료 비교 분석 및 당해 연도 예산액 등을 고려하여 예산을 책정하고,
    - 전년 대비 당해 연도 위탁금이 10% 이상 증가하는 경우에는 세부 증가내역을 제출하도록 규정
  - 이러한 예산편성 방식이 작용해 2018년 기준 전년대비 민간위탁 예산 증가가 3% 미만인 경우가 전체의 40%를 차지

[표 5-1] 예산증가율별 민간위탁 사업 수(2018년)

전체	0% 미만	0% 이상 3% 미만	3% 이상 6.5% 미만	6.5% 이상 10% 미만	10% 이상 20% 미만	20% 이상
336개	85개	70개	44개	38개	29개	70개

주: 2018년 서울시 예산 증가율 6.5%

- 이와 같은 점증주의적 방식의 예산편성은 행정적 편의성이라는 장점을 가질 수 있으나 수탁기관으로 하여금 일정한 운영상의 제약을 초래
  - 다른 조건이 동일하다면, 점증주의적 예산은 일차적으로 인건비에 압박을

가해 사업비를 삭감하게 하는 구조적 요인으로 작용하고,

- 아울러 재위탁·재계약 과정에서 예산의 현실화를 어렵게 하는 것은 물론이고, 혁신적 프로그램의 도입도 어렵게 하는 요인으로 작용

○ 향후에는 행정환경의 변화나 사업여건이나 계획의 변경을 반영해 탄력적으로 예산계획을 수립할 수 있도록 위탁비용 산정방식을 개선

- 최소한 재위탁·재계약 단계에서라도 예산계획 수립 시 다양한 여건 변화를 고려할 수 있도록 '제로베이스' 원리에 입각해 비용을 산정하도록 유도

○ 현재 인건비 산정 기준의 부재도 회계 관련 규정을 둘러싼 불합리한 요소로 인식되고 있으므로, 이에 대한 합리적 기준 정립도 강구

- 이에 대해서는 후술하는 '고용 관련 규정의 합리적 개선방안'을 참조

(2) 민간위탁 고용 관련 규정의 합리적 개선

① 인건비 관련 제도의 재정비

○ 현재 민간위탁제도에서는 인건비를 산정할 수 있는 합리적 기준이 부재해 수탁기관이 다양한 애로에 직면함[25]

- 현재 서울형 생활임금(18년 시간당 9,211원)과 같은 기준이 있기는 하나, 이외 다른 객관적 기준은 부재해 사무별로 자체 산정하고 있는 실정

- 사무별 자체 인건비 산정은 일부 분야에서 비현실적으로 (낮은 수준의) 인건비 예산으로 반영되어, 우수인력 활용에 제약을 초래

- 아울러 동일사무에 대해 상이한 임금을 지불하게 함으로써 임금격차를 유발하는 요인으로도 작용

○ 이러한 여건을 고려해, 향후에는 사무의 특성 등을 종합적으로 고려해 민간위탁기관들의 인력운용에 필요한 적정한 수준의 인건비 기준 정립 모색

---

25) 앞서 논의한 바와 같이 현재 민간위탁제도에서 인건비 산정 기준은 유사사례 및 타 지방자치단체 사례 참조, 최근 3년 정도 결산자료 비교분석과 당해연도 예산액 등을 고려하여 산정하고 있으며, 필요한 경우 원가계산 전문기관에 용역을 의뢰하고 있음

- 이를 위해 수행사무 분야나 직무의 성격 등을 고려해 표준적인 인건비 산정 기준을 제시하고 이를 각 기관에서 탄력적으로 활용
  - 수행사무 분야별: 다양한 행정사무를 단순집행, 전문 시설관리, 서비스제공, 사회복지시설 운영 등으로 분류
  - 직무의 성격별: 위탁 사무의 성격을 관리직, 운영직, 전문직 등으로 구분
- 상기 표준 인건비 산정기준을 정립하는 데 있어서 동일사무를 수행하는 공무원 인건비의 85% 이상을 최저기준으로 설정
- 인건비 산정기준은 외부 환경의 다양한 변화를 체계적으로 반영할 필요가 있으므로, 적어도 2~3년에 한 번씩 기준을 주기적으로 재조정

ㅇ 합리적 인건비 산정기준 정립을 위한 후속조치 관련

- 표준인건비 기준 정립과 관련해 노무 관련 전문기관을 통해 인건비 산정을 위한 학술용역 수행 검토
- 동 기준에 대해서는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에 반영하고, 개별사무의 위탁계획 수립 시 지침으로 활용하도록 함

② 인건비 지원 현실화와 복지제도의 정비

ㅇ 최근 고용 유지 및 승계를 둘러싸고 고용안정성 강화, 비정규직의 정규직 전환 등 노동시장에서 정책 환경이 다변화되고 있는 추세

- 서울시는 협약서에 특별한 사정이 없는 한 80%까지 고용유지 및 승계를 의무화하고 있으며, 정규직으로의 전환도 권고
- 이러한 요건을 고려해 수탁적격자 선정평가에서도 고용안정성 항목을 중요하게 반영하고 있음
  - 정규직 전환 및 유지, 고용유지 및 승계에 대해 10% 이상 배점을 부여하고 정규직 전환에 대해 가산점을 부여

ㅇ 그럼에도 불구하고 이러한 제도변화를 이행하는 데 필요한 예산지원이 충분하지 않아 관련 제도의 실효성을 저하시키고 있음

- 이러한 여건을 고려해 향후에는 인건비 산정 기준 정립과 더불어 인건비 지원 현실화 노력도 적극 강구 필요

○ 무엇보다도 고용안정성 강화 노력을 실효성있게 뒷받침할 수 있도록 정규직 전환에 소요되는 비용의 전부 혹은 일부를 시 예산으로 지원 필요

○ 아울러 수탁기관 종사자의 복지를 확충하는 지원제도도 적극 강구 필요

- 수탁기관의 지속가능한 발전은 궁극적으로 인적자원의 역량에 의존하는바, 고용의 안정성과 장기 지속성 확보 필요

- 이를 위해 단순히 인건비 현실화 차원을 넘어, 중장기적으로 종사자의 복지를 위한 다각적인 지원제도를 확충해 가도록 함

○ 종사자 복지제도와 더불어 서울시나 수탁기관 자체적으로 종사자 역량개발을 위한 운영 프로그램도 실시

- 이를 뒷받침할 수 있도록 수탁기관이 자체 조달 가능한 재원을 역량개발 등에 재투자할 수 있도록 제도적 규정 마련 필요

[그림 5-10] 민간위탁 관련 고용정책 재정비

○ 민간위탁제의 지속가능성 확보를 위해 민간위탁 관련 역량강화 프로그램 강화

- 수탁기관과 위탁담당자를 대상으로 협치친화적 혁신형 민간위탁 운영에 따른 계획수립, 예산운용, 지도·점검 및 평가 등 부문별 프로그램 운영

  • 특히, 위탁담당자는 위탁자와 수탁자 간 신뢰에 기반한 수평적·협력적 관계에 대한 인식제고를 위한 교육과정 강화

  • 수탁기관은 투명하고 개방적인 내부 운영체계 구축 관련 교육과정 추가

• 서울시 인재개발원 교육 프로그램으로 편성·운영 고려

- 더불어 향후 서울시 민간위탁제도에의 잠재력 참여주체인 시민사회단체를 대상으로도 프로그램을 확대 시행

• 현재 운영 중에 있는 '서울자유시민대학'(서울특별시평생교육진흥원), 생활 속민주주의학습지원센터 등의 교육과정으로 추가 고려

3_민간위탁 심의절차와 평가체계 개선

1) 추진배경 및 목적

ㅇ 서울시 민간위탁제도는 사업의 원활한 운영을 위해 소정의 심의절차를 거쳐야 하며, 사후관리 차원에서 성과평가 절차를 규정[26]

- 민간위탁제도 심의절차에는 민간위탁운영평가위원회에 의한 민간위탁 시행사무 선정심의와 적격자심의위원회에 의한 수탁적격자 선정심의로 구성
- 민간위탁제도의 성과평가는 연 1회 체크리스트 방식에 의한 '지도·점검'과 위탁기간 내에 1회 실시하는 '종합성과평가'(사업비 5억 원 이상)로 이원화

ㅇ 민간위탁 시행사무 선정심의와 관련해서는 구체적인 심의기준 미흡과 민간위탁운영평가위원회 심의의 실효성 부족 등의 현안 존재

- 새로운 사무, 특히 사회적가치 기반 사무의 지속적인 확대 속에 다양한 주체들이 제도에 참여함에 따라 시행사무의 적정성에 대한 심의가 중요
- 현재는 주관부서가 제출한 심의의뢰서에 대해 적정성을 판별할 수 있는 구체적 평가기준 및 지표 없이 논의를 통해 결정
- 민간위탁운영평가위원회 운영과 관련해서도 다양한 주체들의 참여가 부족하고, 짧은 시간에 다수 안건을 심의함으로써 운영의 실효성 저하

ㅇ 수탁적격자 선정심의, 특히 자치구 차원에서 실시되는 선정심의와 관련해서도 선정

---

26) 민간위탁 심의절차와 성과평가체계에 대한 상세한 내용에 대해서는 본 보고서의 2장을 참조

심의위원회 구성의 공정성 등 다양한 문제가 제기되고 있는 실정

- 자치구 담당부서 주도로 위원회가 구성·운영되는 과정에서 불투명성이나 불공정성 시비 등 잡음이 지속되고 있음
- 이와 더불어 주관성이 개입할 가능성이 있는 심의기준과 소규모의 새로운 주체들이 진입하는 데 있어 제약적 기준 존재 등도 문제
- 수탁자 선정과정에서 부정·비리에 대한 사전·사후 검증수단 미비 등의 문제

○ 한편, 민간위탁 평가체계 관련해서도 현재와 같은 단순 실적평가 위주의 평가와 위탁자 일방의 폐쇄적인 평가체계 등 다양한 제도개선 사항이 존재

- 실적지표 위주의 평가지표 구성으로 인해, 결과(outcome)에 기반한 실질적 성과평가, 그리고 협치역량을 균형적으로 평가하려는 노력이 미흡
- 평가지표에 대한 사전 협의절차 미흡과 평가과정에 이해당사자 참여가 제한적이라는 점도 문제로 인식

○ 향후 심의 및 성과평가체계의 불합리성을 체계적으로 개선하고 협치친화적 평가체계로 전환 모색 필요

- 심의체계의 개선을 위한 자치구 위원회 구성의 공정성·투명성 확보와 심의기준의 정비가 필요하며,
- 성과와 협치역량을 균형적으로 평가하고 평가과정에 수탁자와 이해당사자가 참여할 수 있는 개방형(참여형) 평가체계의 확립이 필요

2) 주요 추진방안

(1) 위탁사무 선정 심의체계의 질적 개선

○ 위탁사무 선정 심의체계의 질적 개선을 위하여 합리적 심의기준 도입과 민간위탁운영평가위원회 구성·운영의 실효성 강화 방안 고려

○ 일차적으로 민간위탁제도에서 심의체계의 실효성 강화를 위해서는 종합적 체계적 심의를 위한 합리적 심의기준 마련 필요

- 일반적인 심의기준으로 사업수행의 필요성, 사업수행방식의 타당성, 성과목

표와 성과지표 검증 등을 고려

- 사업수행의 필요성: 사업의 합목적성, 사업시행 여부, 직영/민간수행 등
- 사업수행방식의 타당성: 민간수행 시 사업추진방식(위탁/보조/용역/대행 등), 적정 비용 산정(민간위탁예산 추정), 사업추진체계 등
- 성과목표와 성과지표 검증: 성과목표, 모니터링 및 성과평가 지표 등

- 이 경우에 새롭게 확대되고 있는 '사회적가치 사무'에 대해서는 사회적가치 사무의 특성을 반영한 심의기준 추가 고려
  - 이 연구에서도 도출한 사회적가치의 개념 범주(9가지 요소)에의 해당 여부와 해당 사무를 수행하는 조직의 특성 등을 고려(※ 아래 박스 참조)
- 심의에 반영할 구체적인 세부 기준(지표)의 정립은 외부용역을 통해 구체화하되, 사무별·분야별 특성을 고려해 정립하는 것이 바람직

<사회적가치를 실현하는 활동 내지 서비스로서 해당 (공공)사무의 특성>

ㅇ 활동에 내재하는 가치 및 윤리 지향성이 상대적으로 강함
- 특히 시장, 경쟁, 효율, 성과, 계약 등의 가치와 다른 배려, 상생, 호혜, 연대, 포용 등의 윤리적 지향성이 강함

ㅇ 구성(참여) 주체들의 자발성(spontaneity)과 자기생성성(autopoiesis)이 상대적으로 강함
- 사회적가치를 실현해가는 과정에서 자기재생산, 변형, 분화 증식 등이 활성화

ㅇ 네트워크/파트너십 지향도 상대적으로 강함
- 사회적가치 실현에 관련된 다양한 주체와 활동들의 상호의존성이 존재하며, 이를 통해 주체들 간 느슨한 연계와 협력관계가 활발

ㅇ 더불어, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」와 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」에 심의기준 추가를 통한 제도화도 검토
- 「행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조의 "운영위원회는 민간위탁의 적정성을 종합적으로 검토하여 심의해야 한다" 항목에 구체적 심의기준 추가

<「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제5조 개정안>

② 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 운영위원회의 심의를 거쳐야 하며, 운영위원회는 다음 각 호의 심사기준의 적합여부를 심의한다.

1. 사업수행의 필요성
2. 사업수행방식의 타당성
3. 성과목표와 성과지표 검증
4. 이외 필요시 사무의 특성에 따른 추가 기준

- ‘민간위탁운영평가위원회’의 재정비 차원에서 ① 위원풀제 도입을 통해 위원 구성을 다양화하고, ② 주요 정책분야별로 ‘분과위원회’ 설치·운영도 검토
- 위원풀은 민간위탁사업과 관련한 다양한 분야를 검토할 수 있는 위원으로 구성
  - 전체 500여 명 규모로, 공공분야 주체(공무원), 연구 전문가(교수 및 연구자), 직능분야 전문가, 시민단체 등 분야별로 위원 풀(pool) 구축
  - 현재 위원 풀로 운영하고 있는 지방보조금심의위원회 위원과 부문별(연구 전문가, 직능분야 전문가, 시민단체 등)로 연동하고, 주기적으로 업데이트 실시

<지방보조금심의위원회 위원 풀>

- 2018년 현재 지방보조금심의위원회 위원 풀은 전체 485명이며, 각 분야별 구성은 다음과 같음
  - 공공분야 주체(공무원, 시의원) 30명(6.2%), 교수 및 연구 분야 212명(43.7%), 직능분야 전문가 145명(29.9%), 시민단체 소속전문가 85명(17.5%), 일반시민 3명(2.7%) 등

- 다양한 사무를 대상으로 단독 혹은 공동으로 시행사무 선정심의가 이루어지므로 전문성 있는 심의를 위해 정책 분야별로 ‘분과위원회’를 설치·운영
  - 가령, 특정 심의위원회(17년 5차 심의)에서는 16건의 안건에 대해 심의가 이루어졌는데, 대상사무는 복지에서부터 산업경제, 중간지원기관 운영 등 다양
  - 일반 행정과 기술 관련 사무로 구분하고, 분야별 연관성과 민간위탁 수 등을 고려하여 4개 분과위원회 설치·운영을 검토

- 1분과위원회: 사회복지, 시민건강
- 2분과위원회: 경제, 문화, 관광체육
- 3분과위원회: 도시재생, 도시계획, 주택건축
- 4분과위원회: 물순환, 푸른도시, 안전, 소방

(2) 사업 적격자 선정·평가체계의 합리적 개선

ㅇ 현행 수탁적격자 선정 심의절차는 지속적인 개선이 이루어지고 있으나, 다음과 같은 몇 가지 측면에서 제도개선 필요

- 자치구 위탁사무의 사업적격자 선정평가체계 개선
- 수탁적격자 선정을 위한 평가지표 중 일부 불합리한 요소들에 대한 개선
- 사업에 참여하려는 주체들에 대한 사전·사후적 검증수단 미비에 대한 개선이 필요

ㅇ 자치구 위탁사무의 사업 적격자 선정 평가체계 개선

- 우선 자치구의 수탁적격자 선정평가 과정이 공정하고 투명하게 이루어질 수 있도록 사업적격자 선정 평가에 관한 관리지침을 마련하여 권고
  - 특히, 심의위원회 개최에 따른 회의록 공개 규정을 강화해 투명성 확보
- 중장기적으로 서울시 차원의 통합형 심의체계를 구축하고 자치구의 참여를 유도하기 위해 자치구와 협조체계를 확립
- 서울시의 재정 지원이 있는 사업에 대해 우선적으로 시행하고, 그렇지 않은 사업에 대해서는 자치구 요청이 있을 경우에 적용

ㅇ 수탁적격자 선정 심의를 위한 평가지표 중 불합리한 일부 지표 개선

- 지표가 모호한 경우에는 측정가능한 지표로 대체하거나, 평가를 위한 세부 평가기준이나 척도를 마련
  - 특히, 신인도(공신력, 책임능력 등), 상호협력 관계, 사회적가치 기여도 등 주관성이 큰 지표들에 대해 우선적으로 세부 평가기준이나 척도 개발

- 소규모 혁신형 주체들이 신규로 위탁시장에 진입하는 데 있어서 불공정한 상황에 처하지 않도록 지표체계 개선이나 지표개발도 모색

○ 수탁적격자 심의과정에서 신청자들에 대한 정보의 비대칭성이 존재하므로, 사업에 참여하려는 주체들에 대한 사전·사후적 검증체계 확립

- 수탁기관의 사업제안서 제출 시 대상기관에 관한 이력이나 비위사실 등을 확인할 수 있도록 관련서류 제출 규정 마련
- 최근 3년간 감사보고서, 비위사실 관련 제재조치 및 수사진행 여부에 대한 자료를 필수적으로 제출토록 하고 관련 기관에 확인
- 향후 제출된 서류가 허위로 판명될 경우 사업 중단 및 5년간 수탁업체 신청 자격을 제한하는 규정도 보강

(3) 협치친화적 평가체계로의 질적 전환

○ 현재의 실적과 효율 중시의 사업평가체계에서 탈피해 사업에 대한 결과(outcome) 중심의 성과와 함께 협치 역량을 균형적으로 평가하는 평가체계 정립

- 단기적으로는 현행 평가체계를 재정비하되, 장기적으로는 제3자가 공동책임 주체로서 수탁자와 위탁자를 모두 평가하는 체계로의 질적 전환
- 민간의 참여에 바탕을 둔 '지역사회평가단'도 구성해, 개방형·참여형의 민간위탁 평가프로세스 구축

○ 현재의 수탁기관 평가체계인 지도·점검과 종합성과평가가 보다 실효성을 지니고 협치친화적인 평가체계로 재정립될 수 있도록 민간위탁 평가체계를 재정비

- '지도·점검'이 불가피하다면 회계와 고용과 관련된 항목으로 최소화하고, 기본적으로 평가의 틀을 '운영진단 및 권고' 방식으로 전환
- '종합성과평가'는 수탁기관의 성과와 협치역량을 균형 있게 평가할 수 있도록 '경영성과평가'와 '협치역량평가'로 재정립

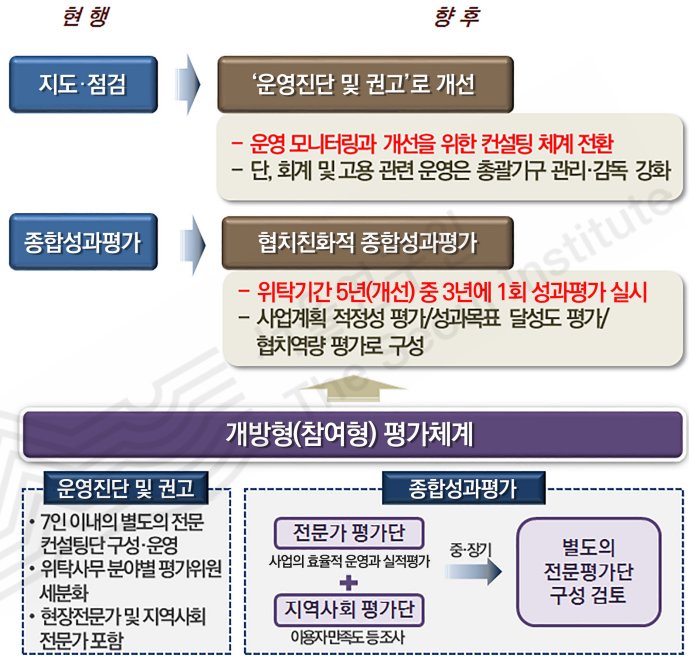
○ 여기서 '운영진단 및 권고'는 개방적 프로세스에 기초해 운영 전반을 공동으로 진단하고 문제에 대한 해법(개선안)도 함께 모색하는 컨설팅 방식으로 진행

서울연구원 The Seoul Institute

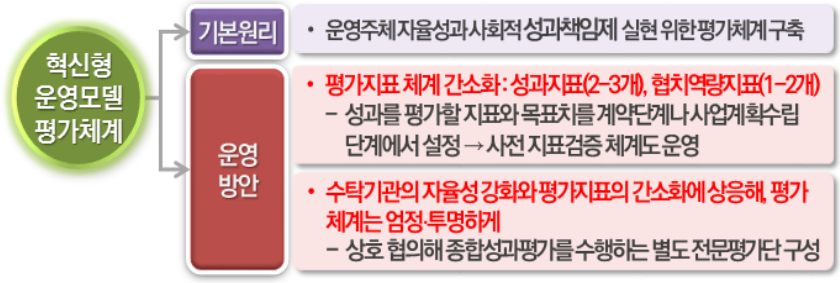
- ㅇ 이를 원활하게 수행하기 위해 운영진단 및 권고는 '사업운영 측면'과 '회계·고용 측면'으로 구분한 2가지 평가체계로 운영
  - 사업운영 전반에 관련된 측면은 7인 이내의 '전문컨설팅단'(가칭)을 구성하여 운영 모니터링과 개선을 위한 컨설팅 체계로 전환
    - 전문컨설팅단은 위탁사무 분야별로 평가위원의 구성을 세분화하고, 현장 전문가 및 지역사회 전문가를 포함하여 구성
  - 법적 책무성과 밀접한 관련이 있는 회계 및 고용 관련 운영은 기존과 같은 체크리스트를 활용하여 평가하고, 총괄기구의 관리·감독을 강화
- ㅇ 종합성과평가는 수탁기관의 운영성과와 협치역량을 균형적으로 평가하는 '통합형 내지 협치친화형 종합성과평가체계'로 전환
  - 현행 평가체계를 합리적으로 재구성하여 [경영성과평가]와 [협치역량평가]로 이원화된 평가체계 확립
  - 경영성과에 대한 평가는 사무의 분야별로 구성된 '전문가평가단'(가칭)을 통해 사업의 효율적 운영과 실적에 대한 평가를 실시
  - 협치역량평가는 별도의 '지역사회평가단'(가칭)을 구성하여 이용자 만족도 등에 대한 협치평가지표에 대한 조사를 실시
- ㅇ 민간위탁 계약기간을 현재의 3년에서 5년으로 개선하되, 3년차에 중간평가 성격의 종합성과평가를 실시
  - 성과평가 결과를 재위탁·재계약 시 적극 반영하여 평가결과가 양호한 수탁기관에 대해서는 5년간 계약기간을 보장
  - 마지막 5년차에 최종 종합성과평가를 실시하여 평가결과가 우수한 수탁기관에 대해서는 추가 3년간 재계약이 가능하도록 규정
  - 성과평가 결과가 불량인 수탁기관에 대해서는 3년차 시점에서 사업을 종료
- ㅇ 장기적으로 사회적성과책임제를 실현하고 협치친화적 평가가 이루어질 수 있도록 종합성과평가체계 정립
  - 혁신형 운영모델에 대해서는 민간위탁 평가체계를 운용하는 데 있어서 운영

주체의 자율성과 성과책임제의 실현을 기본원리로 함

- 이를 위하여 평가지표 체계는 간소화하되, 수탁기관의 자율성 강화에 상응하는 엄정하고 투명한 성과평가체계를 확립
  - 성과지표는 성과목표의 달성여부를 중심으로 한 2~3개 정도의 지표로 구성하며, 협치역량지표도 사업의 특성을 반영한 1~2개의 지표로 평가
- 엄정하고 투명한 종합성과평가의 수행을 위하여 상호 협의에 의해 평가를 수행하는 별도의 전문평가단 구성



[그림 5-11] 민간위탁 평가체계의 개선방향



[그림 5-12] 혁신형 민간위탁 운영모델의 평가체계

4_민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축

1) 추진배경 및 목적

- ㅇ 민선 5·6기 이후에 민간위탁제도에서는 수탁기관과 이용자 및 지역사회 주민과의 관계를 중심으로 다양한 변화가 전개되고 있음
  - 시민들의 정책참여 욕구가 증대되는 가운데, 운영기관의 투명성이나 개방성에 관한 요구가 증대
  - 그럼에도 불구하고 본 연구의 조사에서 확인되듯이, 현재 서울시 민간위탁제도의 투명성이나 개방성 여건은 다소 부정적인 양상을 보이고 있음
    - 수탁기관 운영의 투명성에 관한 평가에서 5점(만점) 기준으로 평균 2.8점, 개방성에 대해서도 평균 2.8점을 기록함
- ㅇ 운영의 투명성과 관련해서는 수탁기관 운영에 관한 정보공개와 접근성이 다소 미흡한 점을 문제로 지적할 수 있음
  - 이용자가 수탁기관의 운영정보에 편리하게 접근하고 관련정보를 활용할 수 있는 쌍방향의 정보체계가 미비
  - 아울러 민간위탁 관련 정보공개의 범위와 내용에서도 여전히 체계적이지 못한 문제점도 개선이 필요한 대목
- ㅇ 운영의 개방성과 관련해서도 운영기관에 따라서는 기관의 운영과 사업수행 과정에 이해당사자의 참여가 제한적이며, 수탁기관 역시 개방적·민주적으로 운영하려는 의지가 상대적으로 부족
  - 수탁기관 내부 운영위원회의 활력이 부족한 것으로 보이며, 이해당사자나 지역사회 주민들의 참여도 미흡
  - 위탁사업을 실행하는 과정에서도 자원봉사 등 시민들 혹은 지역사회주민들이 참여하는 기회가 다소 부족

[그림 5-13] 투명하고 개방적인 수탁기관 운영의 장애요인

- 이러한 운영여건을 고려해 서울시 민간위탁제도를 보다 투명하게 운영하고 개방적·민주적 민간위탁 운영체계로 혁신하는 방안을 적극 모색함
  - 위탁기관 운영과정 및 주요 사업의 결과에 대해 이해당사자들에게 공개함으로써 운영의 투명성을 강화하고,
  - 운영과정에 다양한 주체들이 참여·협력할 수 있도록 운영의 개방성도 확대

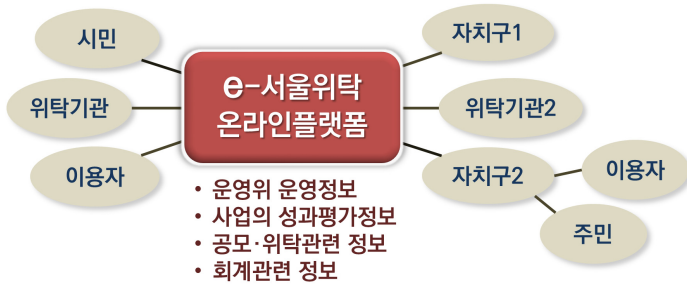
2) 주요 추진방안

(1) '민간위탁 투명성 증진' 프로그램 추진

① 민간위탁 운영에 관한 온라인 정보플랫폼인 'e-서울위탁'(가칭) 구축·운영

- 서울시에서 추진하는 민간위탁 운영에 관한 각종 정보를 종합적으로 관리하는 시민·이용자에게 제공하는 온라인 정보플랫폼을 구축
  - 이를 통해 민간위탁 운영에 관한 각종 운영 및 성과 정보를 공개해 누구라도 쉽게 접근할 수 있도록 유도
- 'e-서울위탁'(가칭)에는 다음과 같은 정보들을 통합적으로 관리하고 필요로 하는 사람은 누구에게나 편리하게 제공
  - 기관의 재정 및 회계 정보, 채용 현황, 공모 및 위탁관련 정보, 민간위탁 평가관련 정보, 운영위원회 결정사항 등의 주요 정보를 통합 관리
  - 공개대상 정보에 대해서는 항목별, 기관별로 분류하여 이용자가 편리하게 활용할 수 있도록 하며, 관련 통계자료도 제공
- 2단계로 25개 자치구 단위의 민간위탁 사업에 대해서도 운영정보를 공개할 수 있도록 자치구와도 협력체계 구축

서울연구원 The Seoul Institute



[그림 5-14] 민간위탁 운영정보 플랫폼

② 민간위탁 운영에 관한 정보공개절차 확립

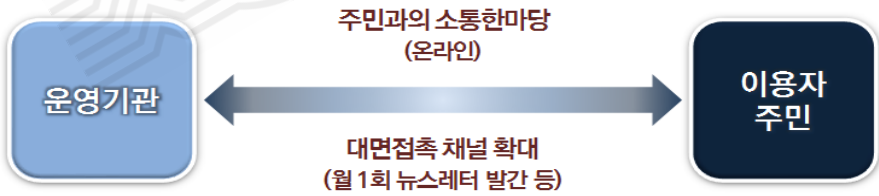
- 위탁자와 수탁자 간 상호 협의 및 공론화 절차를 거쳐 필수적으로 공개해야 할 정보공개 항목을 설정
  - 운영위원회 운영 관련 정보/사업의 성과나 평가·감사 정보/위탁 관련 정보/회계 정보들을 일차적으로 검토하여 도입
  - 적절한 정보공개의 범위나 절차 등은 별도의 공론화 절차를 거쳐 결정함
- 'e-서울위탁'(가칭) 시스템과 연동해 민간위탁 운영의 투명성 강화를 위해 적절한 방식의 [부정·비리 신고센터] 설치·운영
  - 민간위탁 운영과정에서 부정·비리를 인지한 사람은 누구나 부정·비리 사실을 「부정·비리 신고센터」에 신고할 수 있도록 운영체계 마련
  - 신고사항에 대한 사실 확인 시 신고자에게 소정의 사례금을 지급하는 방안 검토

<서울시 '예산낭비신고센터' 운영사례 관련>

- 예산낭비를 인지한 사람은 누구나 인터넷과 열린민원실을 통하여 예산낭비 신고센터에 예산낭비 사실을 신고할 수 있음
- 예산낭비 신고내용은 곧바로 예산낭비신고센터에 접수되며, 접수 후 30일 이내에 유관부서의 의견 조회 후 신고내용에 대한 사실 확인 및 조사 실시
- 신고내용이 사실인 경우에 소관부서에 시정 조치할 것을 통보하고, 조치내용을 신고자에게 알림
- 신고자에게는 소정의 예산성과금과 신고사례금을 지급

③ 민간위탁 운영에 관한 쌍방향 정보체계 구축

- 온-오프라인을 기반으로 운영주체와 이용자·주민과 정보를 교류하고 요구 및 의견 등도 수렴하는 쌍방향 정보체계 구축
  - 온라인 기반으로 운영기관 홈페이지 내에 '주민과의 소통한마당'(가칭)을 운영하여 이해당사자의 의견을 수렴하고 조치결과를 공개
  - 오프라인 기반으로 기관 운영에 관한 뉴스레터를 월 1회 이상 발간하여 기관의 운영상황을 알리고,
  - 주민참여 이벤트 등의 개최를 통해 이용자·주민과 대면접촉 채널을 다각화
- 기관별로 도입여건이 차별적일 수 있으므로 단계별로 사업을 확대 추진
  - 1차적으로는 위탁예산 규모가 10억 원 이상인 사업을 대상으로 추진하되, 점진적으로 대상기관을 확대
  - 쌍방향 정보체계 구축을 위해 위탁기관(서울시, 자치구)과 수탁기관, 이용자, 주민 등을 대상으로 이용자 DB 구축도 필요
- 사업의 원활한 추진을 위해서는 해당 시스템을 도입하고자 하는 기관에 대해 소요되는 비용을 예산으로 지원



[그림 5-15] 민간위탁 운영 쌍방향 정보체계

(2) '열린 민간위탁 2.0' 사업 추진

- 민간위탁제에서 개방적 운영체계 확립을 위해 '열린 민간위탁 2.0' 프로젝트 추진
  - 일차적으로 수탁기관 내에 가급적 다양한 주체들이 참여할 수 있는 개방형 운영위원회를 구성·운영하는 한편

- 운영과정에 시민이나 이해당사자 참여를 촉진할 수 있는 제도적 방안 모색
- 수탁기관의 운영과정에 민간의 참여가 확대될 수 있도록 시민참여 기반 민간위탁 운영체계를 구축하고, 내부 운영위원회의 보다 개방적인 운영을 도모하며, 위탁사업 수행 과정에 민간의 참여를 활성화할 필요가 있음

[그림 5-16] 열린 민간위탁 2.0 사업의 주요 내용

① 개방형 민간위탁 운영위원회 구성·운영

- 현재 다수의 위탁사무에서 운영위원회가 설치·운영되고 있으나, 위원 구성에서 개방성이 부족하고 운영의 실효성이 크지 않은 실정
- 향후에는 운영위원회의 운영 실효성을 강화하고 위원 구성에 있어서도 주민이나 이해당사자의 참여기회를 확대하기 위한 개도개선 모색
  - 일차적으로 일정규모(가령 5억 원) 이상의 위탁사업에 대해서는 '민간위탁 운영위원회' 구성을 의무화하는 방안 강구
- 운영위원회의 위원 구성에서도 해당 위탁사무의 당사자(이용자·지역사회 주민) 비율이 적어도 전체 위원의 1/3 이상이 되도록 구성
  - 당사자 위원은 공개모집이나 주민자치회 등의 추천을 통해 위촉
  - 운영위 구성·운영에 관한 사항은 종합성과평가에서 '조직 및 인력운영' 평가지표상의 주요 평가요소에 반영

② 시민참여 기반 민간위탁 운영체계 구축

- 시민참여 기반 민간위탁 운영체계 구축을 위하여 민간위탁 추진계획 수립과정, 나아가 운영과정이나 성과평가 과정에 시민이 참여할 수 있는 제도적 기반 마련
- 서울시는 민간위탁 계획수립 과정에 당사자 주체들의 참여 기반을 마련하기 위해 '시민위탁원제'를 도입·운영

- 시민위탁원은 민간위탁 추진계획을 수립하는 과정에서 서비스 이용자나 지역사회를 대표해 실무추진단의 일원으로 참여해 계획수립을 자문
- 시민위탁원은 공개모집을 통해 선발하거나 주민자치회 등 관련 시민단체의 추천을 통하여 위촉

<영국의 시민위탁원(Citizen Commissioner) 사례>

- 공공 서비스가 사용자들과 함께 설계되고 생산되어야 한다는 제안에서 시작
- '시민위탁원'들은 자신들이 속한 지역사회나 이용자 그룹을 대표하여 위탁결정에 참여
- 중앙정부는 위탁계획 수립, 생산, 전달에서 사용자 및 지역사회 주민들과 협력하는 지방정부를 지원하고 모범사례의 공유 및 확산을 도모함

서울연구원 The Seoul Institute

- 민간위탁 운영과정을 모니터링하는 데에도 지역사회 주민들이나 지역단체들의 참여가 이루어질 수 있도록 제도적 절차 마련
  - 현행 제도상 미비되어 있는 협치활동 관련 모니터링 체계를 제도화하고, 참여형 시민패널 구성을 통해 조사 및 평가를 실시
  - 참여형 시민패널들은 수탁기관이 제공하는 서비스에 대한 이용자 만족도를 포함해 주민과 이용자 대상의 정성적 평가지표에 대한 조사를 실시
- 종합성과평가의 경우에도 서비스 관련 이용자 그룹이나 지역사회 주민들이 평가과정에 참여하는 개방형 평가체계 정립
  - 현재의 성과평가는 평가대상 사무에 대한 전문적 지식과 경험이 결여된 평가기관이 소수의 전문가로 구성된 평가단을 구성하여 형식적으로 평가
  - 향후 '전문가 평가단'(가칭)과 '지역사회 평가단'(가칭)으로 이원화된 개방형 평가단을 구성하여 종합성과평가를 실시

③ 위탁사업 실행과정에서의 시민참여 활성화

- 시민(주민)들이 단순히 서비스 이용자에 그치지 않고, 다양한 프로그램을 실행하

는 과정에서도 적극 참여할 수 있는 제도적 지원책 마련

- ㅇ 이를 위해 위탁기관은 수탁기관이 사업계획 수립 시 '참여형 운영프로그램'을 적극 운영할 수 있도록 유도
  - 일차적으로 수탁적격자 선정 심의절차에서 사업계획에 '참여형 운영프로그램'을 충실히 구현하고 있는 주체에게 우선권 부여
  - 아울러 수탁기관이 실행하는 '참여형 운영프로그램'에 대해서도 사업비 지원
- ㅇ 이용자 및 지역사회 주민 대상 '학습프로그램' 운영
  - 기본적으로 수탁기관이 운영하는 참여형 운영프로그램에 대한 학습프로그램을 제공하고, 서비스 질 개선을 위한 간담회 개최
- ㅇ 지역사회 주민들과 서비스 이용자들의 참여를 적극 유도하고, 운영을 활성화할 수 있도록 제도적 지원방안 모색
  - 자원봉사 인증기관과 연계하여 학습프로그램 참여자에 대해서는 봉사시간으로 인증하는 등의 인센티브 제공
  - 참여형 프로그램을 운영하고자 하는 수탁기관에 대해서도 자원봉사에 대해서는 현물출자로 인정하는 회계상의 제도적 지원방안 강구

5_신뢰기반 통합적 위탁관리체계 구축

1) 추진배경 및 목적

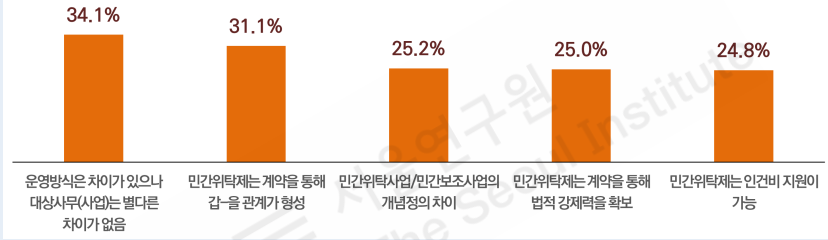
- ㅇ 행정사무가 민간에 의해 수행되는 방식에 있어서 다양한 제도적 틀이 도입·운영되고 있으나, 개별 제도들이 분절적인 방식으로 관리·운영
  - 민간의 참여를 뒷받침하는 대표적 제도인 민간위탁은 개별 사무를 담당부서에서 수행하는 가운데 '민간위탁팀'(조직담당관)이 제도를 총괄 관리·운영
  - 반면, 민간보조사업의 경우에는 보조사업의 성격에 따라 '보조금관리팀'(재정관리담당관), '시민협력팀'(민관협력과) 등에서 분산 관리됨

○ 이런 가운데 시민사회의 성장과 행정환경의 다변화 속에서 관련 제도들이 긴밀하게 연계되거나 상호 수렴하는 경향도 확대되고 새로운 쟁점들도 출현

- 시민사회 주체들이 다양한 제도들을 매개하여 사업의 추진과정에 적극 참여하고, 이 과정에서 사회적가치 기반 사무 및 관련 활동도 지속적 확대
- 이러한 과정에서 사업 운영에 관한 자율성에 대한 요구는 강화되고, 민간보조/민간위탁 등 사무의 수행방식에서의 차별성도 약화되는 추세를 보임

<민간보조사업 대비 민간위탁제의 차이점 설문조사>

○ 설문조사 결과 민간보조사업과 민간위탁제는 운영방식에는 차이가 있으나 대상사무에는 별다른 차이가 없다는 응답이 가장 높은 34.1%를 차지



○ 이러한 여건은 민간위탁제를 중심으로 관련 제도들의 상호 연계는 물론, 중장기적으로 통합적 관리가 바람직하다고 볼 수 있는 환경변화로 인식됨

- 민간위탁사업을 필두로 민간보조사업이나 용역과 같은 제도뿐만 아니라 대행, 사용수익 등의 제도를 통해 민간이 정책(사업)에 참여
- 이들 제도에 대해 사무의 성격에 따라 개별적·분절적으로 관리·운영되고 있는 현재의 관리운영 체계를 통합적 체계로 전환 필요
- 특히, 행정사무의 위탁계획 수립이나 위탁사무 선정 등의 절차에서부터 통합적 관리·운영을 모색

○ 이하에서는 제도적 여건 변화에 부합하는 가치나 원리를 구현하는 통합적 위탁관리체계를 모색하고자 함

- 운영주체의 재량이나 자율성을 지향하는 신뢰와 협력 기반의 제도적 틀을 기본원리로 하되,
- 단기적으로는 민간위탁제도와 민간보조제도의 통합적 관리체계를 구축하고, 중장기적으로는 이외의 다른 제도 영역과의 통합적 관리를 확대

[그림 5-17] 행정사무의 민간화와 통합형 관리운영체계

2) 주요 추진방안

(1) 통합형 전담조직의 구성·운영

- ㅇ 현재 조직담당관(민간위탁팀)과 재정관리담당관(보조금관리팀) 등 개별 조직으로 분할되어 있는 위탁 관련 업무의 기능적 연계와 통합 모색
  - 통합형 조직의 구성에 기초해 새로운 민간위탁 패러다임, 즉 신뢰와 파트너십 기반 제도적 틀을 재정립[27)]
  - 서울시정의 민간위탁사무 그리고 점진적으로는 민간보조사업까지 포괄하는 중기 전략계획으로서 민간위탁 종합계획을 수립
  - 민간위탁제도와 민간보조제도 등 여러 제도를 통합적으로 관리할 수 있도록 통합형 관리·운영 지침도 개발
- ㅇ 통합형 전담조직은 통합형 위탁관리체계의 전체적인 관리와 운영을 전담
  - 민간위탁 종합계획의 수립, 사전타당성 조사, 시행사무 선정 심의 등 후술하는 통합형 위탁관리체계 전반을 총괄 관리

---

27) 제도적 틀의 세부 내용에 대해서는 앞의 5장 1절과 2절을 참조

- 현재의 사무별로 수립하는 「민간위탁 추진계획」은 참여형 계획으로 전환하되, 이를 위해 담당부서 주관하에 민간위탁 실무추진기구를 한시적으로 운영

[그림 5-18] 통합형 위탁관리체계

(2) 새로운 패러다임에 부합하는 참여형 민간위탁 계획수립체계 확립

ㅇ 신뢰와 협력에 기반을 둔 민간위탁 추진계획 수립을 위해 참여형 계획수립체계를 확립하고 추진계획의 실효성도 강화

- 시정 내 위탁사무 전반, 통합적 관리를 위해 필요하다면 보조사업까지 포괄하는 중기 계획으로서 「민간위탁 전략계획」과 이의 연차별 실행계획 성격의 「민간위탁 사업계획」을 신설
- 참여형 계획 프로세스에 입각하여 「민간위탁 추진계획」을 수립하되, 이의 시범사업화 추진

ㅇ 민간위탁 및 민간보조 사업을 대상으로 신뢰와 협력의 관계를 바탕으로 통합적 관리를 위한 중기계획으로서 『민간위탁 전략계획』 신설·수립

- 수립주체: 민간위탁 총괄부서 주도로 수립하되, 이를 위해 시민사회와 이해관계자 등이 포함된 협의체를 구성하여 추진
- 민간위탁 전략계획의 주요 내용
  - 4개년 동안 추진하게 될 민간위탁제도의 기본원칙과 정책의 방향
  - 잠재적 위탁 수요조사로서 시설관리 및 서비스 공급에 관한 소요 진단

- 민간위탁 심의위원회 구성 및 운영에 관한 세부 추진계획 관련 사항
- 민간위탁 대상사무 선정 및 추진에 관한 기본구상 도출
- 민간위탁 관련 제도개선 및 지원을 위한 다양한 제도화 방안 구체화
- 현행 민간위탁사무 중 재정비할 사무(민간위탁 일몰제 등) 결정 등

○ 현재의 「민간위탁 추진계획」을 다양한 주체들이 참여하여 수립하는 '참여형 계획 프로세스'에 입각하여 수립할 수 있는 제도적 절차 마련

- [민간위탁 추진계획 실무추진TF] 구성: 시민사회, 이해당사자 등을 포함하여 행정과 민간주체가 공동으로 구성하고 2~4개월간 운영
- 역할: 성과지표와 성과목표의 구체화, 모니터링 및 평가절차 확립, 개방형 위탁운영을 위한 거버넌스 구축 등

○ 추진계획의 타당성과 실효성을 높이기 위해 시범사업 실시를 제도화하는 방안 강구

- 이는 민간위탁 추진계획 수립의 타당성을 높이고, 사업의 실효성을 사전에 검증할 수 있는 제도적 장치로 기여
- 시범사업 단계에서는 주관부서와 해당 사업에 참여할 역량이나 전문성을 갖춘 주체(기관) 간의 파트너십을 통해 실시하고, 예비 사업계획도 수립
- 시범사업 실시는 민간보조사업과 연계하여 동 제도를 활용하는 방안 강구

(3) 민간위탁사업의 사전타당성 조사절차 마련

○ 현행 민간위탁 운영평가위원회 심의의 실효성 저하 문제를 체계적으로 개선하기 위해 민간위탁사업 사전타당성 조사체계 구축

- 투·융자 관련 사전타당성 조사와 유사하게, 시설 및 서비스에 관한 위탁 추진계획의 타당성 등을 객관적으로 진단하는 '사전타당성 조사' 마련
- 이러한 조사절차에 기반해 점진적으로 일정규모 이상의 민간보조사업, 대행사업, 용역 등에 대해서도 확대 도입하는 방안 강구

○ 사전타당성 조사는 절차상 위탁사업 시행사무 선정심의가 이루어지기 전에 「민간위탁 추진계획」을 대상으로 하여 실시

- 조사대상 및 범위
  - 5억 원 이상은 종합성과평가도 실시하고 있으므로, 5억 원 이상 위탁사무의 민간위탁 추진계획을 우선적 대상으로 하여 실시
  - 타당성 조사에서는 사무수행의 필요성/사업 수행방식에 대한 타당성/성과목표와 성과지표 검증 등을 수행
- 수행주체: 서울시 민간위탁팀이 조사체계를 총괄적으로 관리·운영하되, 전문연구기관이 조사 수행

[그림 5-19] 사전타당성 조사

(4) 통합형 (민간위탁) 심의체계 구축

- ㅇ 민간위탁사무와 민간보조 대상사업을 공동으로 심의하는 통합형 심의체계 구축
  - 일차적으로 운영평가위원회 구성에서 '위원 풀제' 도입을 통해 위원 구성을 다양화하고 운영의 실효성도 강화
  - 중장기적으로 민간위탁사무와 민간보조사업의 경계 구분이 불명확해지는 여건을 고려해 향후 통합형 심의체계의 구축 필요
- ㅇ '민간위탁 및 민간보조 공동심의회'(가칭) 설치·운영
  - 설치목적: 대상사무의 성격이 모호하거나 중복성(양면성)을 가지는 경우 적절한 사업방식의 심의를 위해 설치
    - 이외에도 사회적가치 사무 등 특별한 성격을 지니고 있는 사무의 사업수행 방식에 대한 적정성 심의도 수행
  - 운영: 심의안건의 성격을 고려해 필요할 경우 비상설 위원회로 구성·운영

- 구성: 민간위탁운영평가위원회 위원과 지방보조금심의위원회 위원 중에서 심의 분야별로 위원을 위촉

[그림 5-20] 민간위탁 사무와 민간보조 사업의 통합 심의

서울연구원 The Seoul Institute

참고문헌

강인성, 2008,「지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구: 사회복지분야를 중심으로」, 한국지방행정연구원.

강창현, 2013, “지역 보건복지 통합접근의 연계수단: 영국 커미셔닝을 중심으로”,「보건사회연구」, 제33권 제1호, pp.417~450.

국방부, 2009,「민간위탁사업 비용/인원 기준산정 완료 보고서」.

권해수·유홍림·김정렬·한인섭, 2006,「행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구」, 한국조직학회.

고철수, 2013, “민간보조금 제도에 대한 개선방향”,「제주발전포럼」, 제47호, pp.42~52.

김륜희·윤정란, 2017,「도시재생과 사회적경제의 지속가능성에 관한 연구: 지역자산화를 중심으로」, 한국토지주택공사 토지주택연구원.

김보영, 2009, “중앙 통제와 지방자치의 조화, 영국의 지역 협정 체제”,「보건복지포럼」, pp.86~95.

김성욱, 2012, “영국 NHS의 능률급 지급제도와 모범 사례제의 고찰 및 최근의 정책 동향”,「국제노동브리프」, 2012년 3월호, pp.57~63.

김재선, 2017, “영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value Act)에 관한 연구”,「강원법학」, 제52권, pp.235~273.

김태환, 2010, “지역경쟁력 강화를 위한 영국의 다지역간 협약 제도 추진동향과 시사점”,「국토정책 Brief」, 제288호, pp.1~8.

김영종, 2017, “우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구”,「보건사회연구」, 제37권 제4호, pp.406~442.

김정해, 2015,「민간위탁 제도의 운영효율화 방안」, 한국행정연구원.

김주애, 2012, “민간위탁 성과와 관리요인의 관계에 대한 계약기간의 조절효과 검증: 서울시 시설위탁에 대한 패널분석”,「행정논총」, 제50권 제4호, pp.163~194.

나채준, 2013, “정부조직법상 행정위원회제도의 문제점에 대한 재검토”,「홍익법학」, 제14권 제4호, pp.335~365.

남기범, 2002,「성과계약제도의 도입을 통한 책임운영기관 효율화방안」, 한국행정연구원.

닐 런트, 2017, “고령화시대 영국 국가보건의료서비스(NHS)의 과제와 전망”,「국제사회보장리뷰」, 창간호, Vol.1, pp.7~18.

류춘호, 2017, “지방정부의 민간위탁과 공공감사 전략”, 「감사논집」, 제29호, pp.33~79.

민성환·김지석·노태환, 2016, 「공원의 민간위탁관리가 공원서비스에 미치는 영향」, 서울특별시의회.

박노욱, 2009, “사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적 시사점”, 「재정포럼」, 제151호, pp.28~40.

배성기·김민아, 2011, 「○○시 스포츠센터 민간위탁 성과평가 연구: 요약 보고서」, 한국민간위탁경영연구소.

백학영 외, 2011, “자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근: 논리모델을 적용한 자활사업 성과평가 체계 분석을 중심으로”, 「보건사회연구」, 제31권 제2호, pp.3~35.

서울시NPO지원센터, 2016, 「민관협력·시민사회 지원시스템 구축 사례연구」.

서울특별시, 2017, 「서울특별시 민간위탁사무 예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼」.

서울특별시, 2018, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」.

송백석·곽진오, 2010, “영국의 제3섹터 정책과 사회적기업 정책: 노동당 공동체주의로 이해하기”, 「한국사회정책」, 제17권 제2호, pp.103~134.

원종학·하연섭·김영록, 2017, 「국고보조금 통합관리시스템의 운영성과 분석 및 발전방향 연구」, 한국조세재정연구원.

유근춘·최연혁·정병기·김종범·이호근·국중호·김선희, 2014, 「사회대타협을 위한 사회협약 국제사례 연구와 시사점: 사회협약 창출능력을 중심으로」, 한국보건사회연구원.

유길상, 2010, “공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건”, 「노동정책연구」, 제10권 제1호, pp.89~128.

윤미경, 2011, “여성고용 개선을 위한 적극적 조치: 인센티브제와 사회적 협약제의 비교 분석”, 「여성경제연구」, 제8집 제1호, pp.49~73.

이병기 외, 2008, 「지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단」, 한국지방행정연구원.

이성우, 2014, “영국 NHS의 보건의료 개혁 동향”, 「HIRA_정책동향」, 제8권 제2호, pp.74~81.

이원희 외, 2014, 「재정운용수단으로서 행정 계약」, 한국조세재정연구원.

이준영, 2018, 「평가방법 개선·정교한 사업모델 개발 포함 서울시 사회성과보상사업 활성화 방안 도출」, 서울연구원.

이준우·최철호·김정순, 2007, 「행정권한의 민간위탁의 범위와 사후관리방안에 관한 연구」, 한국법제연구원.

이창균·서정섭, 2000, 「지방자치단체 민간위탁의 개선방안」, 한국지방행정연구원.

임주호·김정곤·이삼수·윤정란, 2018, 「경제기반형 도시재생 활성화를 위한 민간-공공 협력체계 조기구축 방안」, 한국토지주택공사 토지주택연구원.

정병순·이태희·김숙하, 2016, 「서울시 협치예산제 도입과 운영방안」, 서울연구원.

정병순·조현혜, 2016, 「서울시 협치친화형 평가체계 구축방안」, 서울연구원.

정병순·황원실, 2018, 「서울시 중간지원조직 발전방안」, 서울연구원.

정은희·강신욱·박세경·김정현·강지원, 2014, 「포괄보조금방식의 복지 분야 적용 방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.

조권중·윤민석, 2014, 「서울시 민간위탁 종합적 제도개선을 위한 연구」, 서울연구원.

조영복·류정란, 2014, 「사회적기업의 사회적가치 측정, 그 접근법과 발전방향의 모색: SROI의 우수성을 중심으로」, 「인적자원관리연구」, 제21권 제3호, pp.475~494.

지역매칭펀드, 2017, 「2017년 가이드라인」.

최병호·신윤정, 2004, "국민건강보험 총액 예산제 도입을 위한 소고", 「보건사회연구」, 제24권 제1호, pp.53~91.

팬임팩트코리아, 2016, 「SIB 활용 복지사업, 주민생활사업에 대한 사업기획 및 보상모델 개발」.

한국사회적기업진흥원, 2017, 「사회적협동조합 민간위탁 매뉴얼 공공기관용」.

한국지방자치국제화재단, 2003, 「외국의 지방의회 운영」.

한국지방자치법학회, 2006, 「국가와 지방자치단체 간의 협약에 의한 사무처리에 대한 연구」.

행정안전부, 2016, 「민간위탁 법제도 개선」.

행정안전부, 2017, 「사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서」.

OECD, 2016, 「지속가능한 개발을 위한 민간참여: DAC로부터의 교훈」.

Compact voice, 2014, Understanding Social Value: A guide for local Compacts and the voluntary sector. Available at: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/social_value_guidance_2014.pdf (Accessed: 26. October. 2018).

Coventry City Council, 2016, Coventry Social Value Policy, Available at: http://www.coventry.gov.uk/downloads/file/13781/coventry_social_value_policy (Accessed: 6. November. 2018).

Coventry City Council, 2016, Social Value Toolkit, Available at: http://www.coventry.gov.uk/downloads/file/20632/social_value_toolkit (Accessed: 2. November. 2018).

Grant Thornton UK, 2014, Responding to the challenge: alternative delivery models in local government, Available at: https://www.grantthornton.co.uk/globalassets/1.-member-firms/united-kingdom/pdf/publication/2014/alternative-delivery-models-lg.pdf (Accessed: 15. October. 2018).

Helen Thomas, 2013, Understanding Commissioning and Procurement: A Guide for Local Compacts, Available at: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/understanding_commissioning_and_procurement_guide.pdf (Accessed: 28. September, 2018).

http://law.go.kr/(국가법령정보센터)

서울연구원 The Seoul Institute

http://legal.seoul.go.kr/(서울특별시 법무행정서비스)

http://opengow.seoul.go.kr/(서울특별시 정보소통광장)

http://www.wasuwon.net/130862(민간위탁으로 학습관 운영하기)

서울연구원
The Seoul Institute

부록

설문지

서울연구원
The Seoul Institute

서울연구원
The Seoul Institute

협치시정 구현을 위한 민간위탁제 재정비 방안을 위한 정책수요 조사

안녕하십니까? 저희는 여론조사 전문기관 ㈜한국리서치입니다.

이번에 저희는 서울연구원 협치연구센터의 의뢰로 「협치시정 구현을 위한 민간위탁제 재정비 방안을 위한 정책수요 조사」를 수행하고 있습니다.

이는 서울연구원에서 정책과제로 수행 중인 "협치시정 구현을 위한 민간위탁제 재정비 방안" 연구의 일환으로 진행되고 있습니다.

귀하의 설문응답은 서울시 민간위탁제 재정비 방안에 필요한 실질적인 도움이 될 수 있는 정책을 마련하고, 정책 경쟁력을 강화시키는 데 중요한 자료로 활용될 것입니다.

앞으로 귀하께 여쭤볼 질문에는 맞고 틀리는 답이 있는 것은 아닙니다. 귀하께서 대답해 주신 내용은 다른 여러 사람들의 의견과 함께 '무엇이 몇 %' 하는 식으로 집계될 뿐입니다.

설문은 10분 정도가 소요되니, 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 응답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

※ 귀하께서 응답하신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 따라 비밀이 보장되며 연구목적 외의 다른 용도로는 절대 사용하지 않을 것을 알려드립니다.

2018년 8월

조사 기관 설문 및 상품권 문의 연락처
한국리서치 여론조사 사업2부 박정석 과장 (Tel. 02-3014-1017)
(설문지 회수 FAX : 02-3014-1050, E-mail : jspark@hrc.co.kr)
연구 실무 문의사항 연락처
서울연구원 협치연구센터 황원실 연구원 (Tel. 02-2149-1008, E-mail. hwspost@si.re.kr)
연구 책임
서울연구원 협치연구센터 센터장 정병순 선임연구위원

▶ 보기를 읽어보시고 해당하는 항목들의 번호를 ( ) 안에 기재해 주시고, 해당 항목이 보기에 없는 경우 기타에 구체적으로 기재해 주세요.
▶ **조사기간 : 2018. 8. 28 ~ 9. 7**
▶ 조사에 응답해 주신 분들께는 모바일 상품권(5,000원권)을 휴대폰 문자로 보내드릴 예정입니다.

SQ1	귀하의 연령은 어떻게 되십니까?
	① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

SQ2	귀하의 현재 소속은 어디입니까?
	① 공무원 ② 학계 ③ 직능단체 소속 전문가* ④ 민간기업
	⑤ 공공기관** ⑥ 시민사회단체 ⑦ 지역주민단체 ⑧ 기타( )

*직능단체 소속 전문가는 법조인, 언론인, 컨설턴트, 협회 소속 전문가 등

**공공기관은 행정조직에 의해 설치된 공공조직을 모두 고려

Ⅰ. 서울시 민간위탁제도에 대한 일반적 인식에 대한 의견

◈ 다음은 서울시 민간위탁제에 대한 일반적 인식과 관련된 질문입니다. 평소 가지고 계신 생각이나 경험에 기초해서 응답해 주십시오.

1. 귀하가 보시기에 공공사무를 민간위탁을 통해 수행하는 주된 목적이 어디에 있다고 보십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 민간의 특수한 전문지식이나 기술의 활용
② 민간의 능률성 활용
③ 민간의 정책참여 기회 확대
④ 민간이 보유한 네트워크 활용
⑤ 서비스 공급의 경쟁구조 조성
⑥ 관리운영의 투명성 확보
⑦ 비용절감 효과
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

2. 귀하는 현재 민간위탁제도가 현 시정에 어느 정도 기여하고 있다고 보십니까? ( )

① 시정에 크게 기여
② 시정에 약간 기여
③ 시정에 기여한 바가 거의 없다
④ 시정에 기여한 바가 전혀 없다
⑤ 잘 모르겠다

3. 귀하가 보시기에 민간보조사업과 비교해 민간위탁제는 어떤 차이가 있다고 보십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

서울시 민간보조사업은 민간에서 추진하는 사업을 활성화하기 위해 서울시가 지원하는 것이며, 민간위탁은 법령이나 조례 등에 규정되어 서울시가 시행해야 할 사무를 민간에 위탁운영하는 것입니다.

① 양자 간의 차이를 잘 모르겠음
② 운영방식은 차이가 있으나 대상사무(사업)는 별다른 차이가 없음
③ 민간위탁사업/민간보조사업의 개념 정의 차이
④ 민간위탁제는 인건비 지원이 가능
⑤ 민간위탁제는 계약을 통해 갑-을 관계가 형성
⑥ 민간위탁제는 계약을 통해 법적 강제력을 확보
⑦ 민간위탁제는 사업계획수립에서 자율성이 낮음
⑧ 민간위탁제는 예산전용이 상당히 어려움
⑨ 대상사무(사업)가 근본적으로 다름
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

4. 현재 서울시의 민간위탁제도에서는 대상사무를 다음과 같이 유형화하고 있습니다. 귀하는 이러한 유형화 방식이 적절하다고 보십니까? ( )

현재 민간위탁관리지침상 민간위탁 유형은 크게 예산지원형(시설형 위탁, 사무형 위탁)과 수익창출형으로 나뉘며, 평가에 있어서는 시설형, 사무형, 중간지원형으로 나뉨
- 시설형 위탁: 청소년수련관, 병원, 자원회수시설 등
- 사무형 위탁: 산학연 협력지원사업, 사회투자기금 관리운영 등

- 수익창출형: 서울무역전시장 운영, DMC단지 관리 등
- 중간지원형: 마을공동체지원센터 운영, 사회적경제지원센터 운영, 혁신센터 운영 등

① 매우 적절 ② 비교적 적절 ③ 보통이다
④ 다소 부적절 ⑤ 매우 부적절

4-1. (4번의 ④⑤응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? ( )

① 사무형과 시설형 구분은 적정하나, 중간지원형은 이질적으로 적절하지 않음
② 수익창출형도 모두 시설형으로, 시설형과 사무형 구분만으로 적정
③ 현재와 다른 보다 세분화된 새로운 민간위탁 유형화 필요
④ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

5. 귀하는 민선 5·6기 시정의 핵심 기조였던 "협치시정 실현"을 고려해 볼 때, 현재 서울시의 민간위탁제도는 전반적으로 어떠하다고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 전반적으로 제도가 취지에 맞게 잘 운영되고 있음
② 그런대로 원만하게 운영되고 있음
③ 위·수탁자 간 관계에서 상당한 개선이 필요함
④ 수탁자의 사업운영방식에서 상당한 개선이 필요함
⑤ 행정사무의 민간위탁이 다소 남발되는 것 같음
⑥ 민간위탁 사무로 보기에 부적절한 것이 민간위탁으로 수행되고 있음
⑦ 위탁자의 관리·운영 방식에서 상당한 개선이 필요함
⑧ 민간위탁에 따른 효과가 별로 크지 않은 것 같음
⑨ 기타(※구체적으로 기술_____)

6. 귀하가 보시기에 향후 민간위탁제는 어떻게 될 것으로 예상하십니까? ( )

① 대폭 확대될 것이다
② 다소 확대될 것이다
③ 현재와 비슷한 수준을 유지하며 운영될 것이다
④ 다소 줄어들 것이다
⑤ 대폭 줄어들 것이다

서울연구원 The Seoul Institute

7. 귀하가 보시기에 민간위탁을 둘러싼 주체들 사이의 관계는 대체로 어떠하다고 생각하십니까?

7-1. 위탁자(행정)와 수탁자(운영주체)의 관계가 ①~⑦ 중 어디에 가장 가까운지?

1. 위계적(갑·을 관계) 수평적(동반자 관계)

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2. 위수탁자는 단순 계약관계 위수탁자는 강한 신뢰관계

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7-2. 수탁자(운영주체)와 이용자의 관계 ①~⑦ 중 어디에 가장 가까운지?

운영과정이 폐쇄적 운영과정이 개방적

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

서울연구원 The Seoul Institute

Ⅱ. 서울시 민간위탁제 운영실태 및 문제점

◈ 다음은 서울시 민간위탁제의 운영실태와 관련된 질문입니다.
◈ 12번부터 17번까지는 민간위탁담당기관(수탁자)에서만 응답해 주십시오.

8. 귀하는 위탁자나 수탁자로서 민간위탁제 운영과정에 참여하고 있거나 참여한 경험이 있으십니까? ( )

① 위탁자로 참여하고 있다(경험이 있다)
② 수탁자(민간위탁기관임)로 참여하고 있다(경험이 있다)
③ 참여해 본 경험이 없다

8-1. (8번의 ①②응답자만) 참여한 기간은 어느 정도입니까? (　　)

① 1년 미만
② 1년 이상 ~ 3년 미만
③ 3년 이상 ~ 5년 미만
④ 5년 이상 ~ 10년 미만
⑤ 10년 이상

9. 귀하가 보시기에 현재 서울시의 민간위탁사무 선정은 어떻다고 생각하십니까? (　　)

① 부서가 원하는 경우에 민간위탁사무로 선정
② 위탁사무 선정과정이 매우 까다로움
③ 선정과정이 비교적 허술함
④ 위탁사무 선정기준이 불분명함
⑤ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

10. 귀하(귀기관)는 민간위탁의 사업계획(예산계획 포함)이 실제로 어떻게 수립되는 것으로 알고 계십니까? (　　)

① 수탁기관이 자율적으로 판단하여 수립
② 사업에 관련된 주체들과 협의하여 수립
③ 위탁기관이 제시한 지침대로 수립
④ 위탁자와 수탁자가 협의해 공동으로 수립
⑤ 위탁기관이 대부분 수립해서 하달
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

11. 귀하(귀기관)는 당초 사업계획(예산계획)을 수정이나 변경하고자 하는 경우 어떻게 하십니까? (　　)

① 수탁자의 요청대로 수정·변경
② 위탁자의 승인을 거친 경우에 수정·변경
③ 미미한 수준에서의 수정·변경만 가능
④ 수정·변경이 사실상 어려워 당초 계획대로 수행
⑤ 수정이나 변경해야 할 상황이 거의 발생하지 않음
⑥ 기타 (※ 구체적으로 기술 _____)

◈ 다음 12번에서 17번까지는 민간위탁담당기관(수탁자)에서만 응답해 주십시오.
◈ 위탁자로 경험이 있거나 참여 중이신 경우에는 18번으로 이동해서 응답하여 주십시오.

12. 귀하(귀기관)가 민간위탁사업을 운영하는 과정에서 자원봉사나 지역사회 주민들의 참여가 있습니까? ( )

① 매우 적극적 ② 비교적 적극적
③ 미미한 수준의 참여 ④ 참여 없음

13. 귀하(귀기관)는 위탁기관(사업)을 운영하는 과정에서 인력운용(인력규모 변경, 실제 채용, 해임 등)을 어떻게 하고 계십니까? ( )

① 계약 시 정해놓은 규정대로 엄격하게 운영
② 위탁기관의 승인을 거쳐 인력운용
③ 위탁기관과 협의를 거쳐 수탁기관이 자율적 운용
④ 수탁기관이 자율적으로 운영한 후에 위탁기관에 통보
⑤ 수탁기관이 완전히 자율적으로 운용
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

14. 귀하(귀기관)는 위탁사업 운영에 필요한 재원을 어떻게 조달하고 계십니까? (모두 선택) (, , , ,)

① 민간위탁금 ② 자체수익사업으로 인한 수익금
③ 기부금 및 후원금 ④ 공모사업
⑤ 서울시의 현금 및 현물 출자 ⑥ 모법인의 전입금
⑦ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

14-1. 연간 사업예산 중 민간위탁금이 차지하는 비중은 대략 어느 정도입니까? ( )

① 100% 민간위탁금 ② 80% 이상 ~ 100% 미만
③ 50% 이상 ~ 80% 미만 ④ 20% 이상 ~ 50% 미만
⑤ 20% 미만

서울연구원 The Seoul Institute

15. 귀하(귀기관)는 민간위탁 선정이나 계약 과정에서 법인전입금을 부담한 경험이 있습니까? (　　)

① 네　　② 아니요

15-1. (15번의 ①응답자만) 법인전입금은 대략 어느 정도입니까? (　　)

① 민간위탁금의 5% 미만
② 민간위탁금의 5% 이상~8% 미만
③ 민간위탁금의 8% 이상~10% 미만
④ 민간위탁금의 10% 이상~20% 미만
⑤ 민간위탁금의 20% 이상~30% 미만
⑥ 민간위탁금의 30% 이상

15-2. (15번의 ①응답자만) 법인전입금은 부담이 크다고 생각하십니까? (　　)

① 매우 큰 부담이 됨　　② 다소 부담이 됨
③ 전혀 부담이 없음

15-3. (15번의 ①응답자만) 주로 어떤 방식으로 조달하고 있습니까? (　　)

① 모법인 자체재원으로 부담
② 후원금이나 기부금 활용
③ 법인전입금 조달을 위한 변칙적 회계운용
④ 은행 등에서 차입
⑤ 개인자금으로 조달
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

16. 귀하(귀기관)는 민간위탁 선정이나 계약 과정에서 이행보증금을 부담한 경험이 있습니까? (　　)

① 네　　② 아니요

16-1. (16번의 ①응답자만) 이행보증금은 대략 어느 정도입니까? (　　)

① 민간위탁금의 5% 미만
② 민간위탁금의 5% 이상 ~ 7% 미만
③ 민간위탁금의 7% 이상 ~ 10% 미만
④ 민간위탁금의 10% 이상 ~15% 미만
⑤ 민간위탁금의 15% 이상 ~ 20% 미만
⑥ 민간위탁금의 20% 이상

서울연구원 The Seoul Institute

16-2. (16번의 ①응답자만) 이행보증금은 부담이 크다고 생각하십니까? ( )

① 매우 큰 부담이 됨 ② 어느 정도 부담이 됨
③ 약간 부담이 됨 ④ 전혀 부담이 없음

16-3. (16번의 ①응답자만) 주로 어떤 방식으로 조달하고 있습니까? ( )

① 모법인 자체재원으로 부담
② 후원금이나 기부금 활용
③ 선 부담 후 민간위탁금으로 비용처리
④ 은행 등에서 차입
⑤ 개인자금으로 조달
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

17. 귀하(귀기관)는 민간위탁 운영과 관련해 별도의 운영위원회를 설치·운영하고 있습니까? ( )

① 네 ② 아니요

17-1. (17번의 ①응답자만) 운영위원들은 주로 어떤 분들로 구성되어 있습니까? (비중 순서로 3개 선택) (, ,)

① 공무원과 시의원 ② 학계 전문가(교수, 연구원 등)
③ 모법인 소속 ④ 시민사회단체 소속
⑤ 주민단체 소속 ⑥ 직능단체 소속
⑦ 일반주민
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

17-2. (17번의 ①응답자만) 운영위원회는 연중 몇 회 정도 열립니까? ( )

① 매주 1회 정도 ② 매월 1회 정도
③ 분기별 1회 정도 ④ 6개월에 1회 정도
⑤ 1년에 1회 정도 ⑥ 한 번도 개최한 적 없음

서울연구원 The Seoul Institute

◈ 다음은 서울시 민간위탁제의 문제점과 관련된 질문입니다.

18. 귀하가 보시기에 현재 민간위탁제가 안고 있는 주된 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택) (, ,)

① 위·수탁자 간 갑-을 관계의 지속
② 수탁기관(운영주체)의 자율성 부족
③ 위탁사무 유형별 구분의 부적절
④ 위탁기관 운영과정의 투명성 부족
⑤ 주민이나 이해당사자의 참여기회 부족
⑥ 공공예산에의 과도한 의존성
⑦ 허술한 민간위탁사무 결정과정
⑧ 새로운 사무들과 부합하지 못한 제도적 틀 유지
⑨ 수탁기관의 전문성이나 역량 부족
⑩ 특정 주체의 독점과 신규 주체의 진입장벽
⑪ 성과와 효율 중심의 민간위탁 운영체계
⑫ 민간위탁 제도적 절차의 불합리성
⑬ 운영기관의 부정·비리
⑭ 수탁기관의 책임성 부족
⑮ 수탁기관의 예산 비효율·성과낭비
⑯ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

19. 귀하가 보시기에 민간위탁의 제도적 절차(또는 기준) 가운데 개선이 시급한 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 민간위탁 사업적격자 선정절차
② 민간위탁 사업적격자 선정 평가체계
③ 법인전입금이나 이행보증금 규정
④ 민간위탁사업 평가체계
⑤ 민간위탁사업 계약기간
⑥ 민간위탁사업 회계 및 재정 절차(기준)
⑦ 민간위탁사업 인사 및 고용 절차(기준)
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

20. 귀하가 보시기에 현재 민간위탁사무를 선정하는 방식이 적절하다고 생각하십니까? ( )

① 매우 적절 ② 비교적 적절 ③ 보통이다
④ 다소 부적절 ⑤ 매우 부적절

20-1. (20번의 ④⑤응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? ( )

① 선정기준의 모호
② 선정 관련 실제적인 심의과정이 부재
③ 운영평가위원회의 구성이 불투명 · 불공정
④ 운영평가위원회가 형식적 운영
⑤ 심사를 위한 평가지표가 불합리
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

21. 귀하가 보시기에 현재 민간위탁제도에서 수탁자(운영주체)를 선정하는 방식이 적절하다고 생각하십니까? ( )

① 매우 적절 ② 비교적 적절
③ 보통이다 ④ 다소 부적절
⑤ 매우 부적절

21-1. (21번의 ④⑤응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? ( )

① 적격자선정 심의위원회 구성의 불투명 · 불공정
② 선정심사를 위한 평가지표 불합리
③ 사업에 참여할 수 있는 역량 있는 주체의 부족
④ 참여기관을 검증할 수 있는 정보나 수단 부재
⑤ 새로운 주체들의 참여에 대한 진입장벽 존재
⑥ 실효성 있는 심의절차 운영을 위한 노력 부족
⑦ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

22. 귀하가 보시기에 새로운 주체가 민간위탁에 참여하는 데 진입장벽이 존재한다고 보십니까? ( )

① 매우 낮다 ② 약간 낮다
③ 보통이다 ④ 약간 높다
⑤ 매우 높다

22-1. (22번의 ④⑤응답자만) 진입장벽이 있다면, 그 이유는 무엇입니까? ( )

① 선정지표가 기존 운영주체에게 유리하도록 구성
② 재계약 위주의 위탁기관의 관성이나 행정편의
③ 역량 있는 신규 주체들의 부족
④ 지나치게 긴 민간위탁 계약기간
⑤ 법인전입금에 따른 부담
⑥ 신규 주체들의 사업 참여경험 부족
⑦ 보조금관리시스템 운영에 따른 행정부담
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

23. 귀하가 보시기에 현행 민간위탁제도에서 <u>예산 및 회계 운용 방식</u>은 적절하다고 생각하십니까? ( )

① 매우 적절
② 비교적 적절
③ 보통이다
④ 다소 부적절
⑤ 매우 부적절

23-1. (23번의 ④⑤응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? (2가지 선택) ( )

① 방만하고 낭비적인 예산운용
② 민간위탁예산에 대한 정산절차의 존재
③ 위탁기관(담당부서) 주도의 예산편성
④ 자율적 예산운용을 제약하는 경직적인 절차나 기준
⑤ 전년도 예산을 기준으로 한 예산편성의 불합리성
⑥ 불합리한 인건비산정 기준
⑦ 위탁기관(담당부서)의 일방적 예산삭감
⑧ 예산절감 노력에 대한 인센티브제도 부재
⑨ 까다롭고 번거로운 회계관리체계 운용
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

24. 귀하가 보시기에 현재 민간위탁제 계약기간은 적절하다고 생각하십니까? ( )

현재 민간위탁제 계약기간은 보통 3년이고, 복지분야의 경우 5년으로 운영되고 있습니다.

① 매우 적절 ② 비교적 적절 ③ 보통이다
④ 다소 부적절 ⑤ 매우 부적절

24-1. (24번의 ④⑤응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? ( )

① 긴 계약기간으로 인해 독과점 형성
② 짧은 계약기간으로 인해 경험과 역량 축적이 어려움
③ 짧은 계약기간으로 인해 고용상의 불안정 유발
④ 짧은 계약기간으로 인해 중장기적 사업전략 추진이 어려움
⑤ 분야별·사업별 차별적인 계약기간 미반영
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

25. 귀하가 보시기에 민간위탁 계약과정에서 법인전입금을 부과하는 것이 적절하다고 생각하십니까? ( )

① 매우 적절 ② 비교적 적절 ③ 보통이다
④ 다소 부적절 ⑤ 매우 부적절

25-1. (25번의 ④⑤응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? ( )

① 법인전입금의 규모가 부적절
② 사업자 선정기준으로 활용하는 데 따른 불합리
③ 법인전입금 조달을 위한 변칙적 회계처리가 발생
④ 수탁기관에 과도한 재정부담 유발
⑤ 민간위탁제도 취지에 부합하지 않은 불공정한 제도적 규정
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

26. 귀하가 보시기에 민간위탁 계약과정에서 수탁자가 이행보증금을 부담하는 것이 적절하다고 생각하십니까? ( )

① 매우 적절 ② 비교적 적절 ③ 보통이다
④ 다소 부적절 ⑤ 매우 부적절

서울연구원 The Seoul Institute

26-1. (26번의 ④⑤응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? (　　)

① 쌍방계약인데, 수탁자 부담은 불합리
② 사무의 위탁에 따른 것이므로 위탁자 부담이 타당
③ 수탁기관 여건에 따라서는 재정부담 유발
④ 이행보증금은 필요하나 부담규모가 부적절
⑤ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

27. 귀하가 보시기에 현재 민간위탁 평가체계는 적절하다고 생각하십니까? (　　)

① 매우 적절　② 비교적 적절　③ 보통이다
④ 다소 부적절　⑤ 매우 부적절

27-1. (27번의 ③④응답자만) 적절하지 않다면, 그 이유는 무엇입니까? (　　)

① 정량평가 중심의 평가체계 운용
② 지나치게 성과와 효율 일변도의 평가
③ 사전에 사업목표와 평가지표에 대한 협의절차 미흡
④ 이용자나 주민의 평가과정 참여 부재
⑤ 사무 유형에 부합하는 차별적인 평가체계 부재
⑥ 위탁기관에 대한 평가체계 부재
⑦ 위탁자 주도의 평가절차 진행
⑧ 평가결과의 공개 및 활용도 부족
⑨ 평가주체의 전문성·역량 부족
⑩ 매년 실시하는 지도·점검 평가의 실효성 부족
⑪ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

Ⅲ. 민간위탁제 합리적 개선방안

28. 귀하는 민간위탁제도 전반에 대해 우선적으로 개선이 시급한 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 위·수탁자 간 갑-을 관계의 개선
② 수탁기관(운영주체)의 자율성 강화
③ 민간위탁 당사자 협의체 구성·운영
④ 위탁기관 운영과정의 투명성 강화
⑤ 주민이나 이해당사자의 참여기회 확대
⑥ 민간위탁사무 선정·심의체계 대폭 정비
⑦ 수탁기관의 전문성이나 역량 강화
⑧ 신규 주체의 사업참여 촉진·확대
⑨ 사회적가치 관련 사무에 부합하는 민간위탁 운영체계 마련
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

29. 귀하는 민간위탁제도를 운영하는 데 있어서 합리적 개선·정비가 요구되는 절차나 규정은 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 위탁사무 유형의 재구분
② 민간위탁 사업적격자 선정절차 개편
③ 민간위탁 사업적격자 선정 평가체계 재정립
④ 법인전입금이나 이행보증금 규정 개편
⑤ 민간위탁사업 평가체계 재정립
⑥ 민간위탁사업 계약기간 재조정
⑦ 민간위탁사업 회계 및 재정 절차(기준) 개선
⑧ 민간위탁사업 인사 및 고용 절차(기준) 개선
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

30. 귀하는 민간위탁제의 중장기 정책방향으로 어떤 점을 우선적으로 고려해야 한다고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 새로운 행정사무 확대에 따른 민간위탁제도 재정립
② 수탁기관의 자율성·자립성 강화

서울연구원 The Seoul Institute

③ 위탁자수탁자 간 신뢰와 동반자 관계 구축
④ 수탁기관에 대한 엄격하고 체계적인 관리
⑤ 민간위탁의 불합리한 제도(절차, 기준) 재정비
⑥ 수탁기관에 대한 감시와 제재 강화
⑦ 사회적가치 개념을 적극 반영한 새로운 위탁제 모델 도입
⑧ 민간위탁 선정과정의 실효성 강화
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

31. 최근 사회 전반에 사회적가치에 관한 논의가 활성화되고 있습니다. 귀하는 사회적가치를 민간위탁제도에서도 중요하게 고려해야 한다고 생각하십니까? ( )

① 매우 중요하게 고려
② 어느 정도 고려 필요
③ 최소한의 고려는 필요
④ 민간위탁과는 관계없음

31-1. (31번의 ①②③응답자만) 그렇다면 중요하게 고려해야 할 <u>우선적인 사회적 가치</u>는 무엇이라고 생각하십니까? (3가지 선택) ( ), ( ), ( )

① 자유, 정의, 평등과 같은 기본권적 가치
② 인권, 평화, 사회적 약자 배려 등을 둘러싼 가치
③ 자치와 참여, 분권 등을 둘러싼 가치
④ 공동체(지역사회) 재생이나 지역 상생
⑤ 사회적경제 육성 및 일자리 창출
⑥ 안전, 환경, 생태 등을 둘러싼 가치
⑦ (지역사회)복지시설 제공, 돌봄서비스 등을 중심으로 한 가치
⑧ 사회문제 해결을 위한 사회혁신 창출
⑨ 경제적 이익, 효용 극대화를 둘러싼 가치
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

31-2. (31번의 ①②③응답자만) 사회적가치를 실현하고자 하는 <u>활동이나 사무가 수행되기 위한 적절한 방식</u>은 무엇이라고 생각하십니까? ( )

① 현재의 민간위탁제도를 그대로 준용
② 현재의 민간위탁제를 준용하되, 운영주체에게 최대한의 자율성 부여
③ 현재의 민간위탁 제도적 틀 안에서 혁신적인 운영모델 개발
④ 현재의 민간위탁제에서 탈피해 새로운 제도적 모델 도입·운영
⑤ 민간위탁제 방식이 아닌 민간보조사업 방식으로 수행
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

32. 귀하는 향후 민간위탁제 운영에서 위탁자와 수탁자의 관계는 어떠해야 한다고 생각하십니까? ( )

① 위탁사무에 대한 공동의 책임주체
② 대등한 당사자관계 확립
③ 상호협력적 관계의 확립
④ 엄격한 관리자로서 행정(위탁기관) 위상 확립
⑤ 현재 관계로도 적정
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

33. 귀하는 민간위탁 운영주체의 자율성을 향상시키기 위해 고려되어야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 재정적 자립기반 확보
② 자율적 운영을 위한 조례, 관리지침 제·개정
③ 위탁기관의 인식 전환과 의지
④ 수탁기관의 전문성·역량
⑤ 민간보조사업 방식으로 사업형태를 전환
⑥ 수평적 관계를 반영하는 새로운 계약제도 도입
⑦ 현재 방식으로도 충분
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

33-1. 귀하는 운영의 자율성을 부여하고자 할 때, 어떤 요소를 우선적으로 고려해야 한다고 보십니까? ( )

① 연간 사업계획(운영계획)의 수립 및 변경
② 연간 사업예산의 편성 및 운용
③ 조직 내 인사 · 조직의 설치 및 변경
④ 회계의 운용(정산절차, 성과인센티브 등)
⑤ 개별 사업들의 조정 · 변경
⑥ 사업의 성과평가
⑦ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

34. 귀하는 민간위탁사업 운영과 관련해 수탁기관의 재정적 자립기반을 강화해야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

① 현실성 없는 주장
② 일부사업에 한해 예외적으로 재정적 자립기반이 필요
③ 수탁기관의 자율성 강화 위해 재정적 자립성 확보 필요
④ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

34-1. 재정적 자립기반을 강화하는 수단으로 어떤 것이 효과적이라고 생각하십니까? ( )

① 기부금 및 후원금 확보
② 유료 회원권 발행
③ 공유재산의 사용·수익권 부여
④ 사회성과연계채권 발행
⑤ 자체 수익사업 실행
⑥ 민간기금 조성
⑦ 중앙정부나 서울시의 각종 공모사업 참여
⑧ 공공에 의한 기금 조성
⑨ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

35. 귀하는 민간위탁제도에서 운영주체의 지속성과 혁신성을 서로 조화시키는 데 부합하는 위탁계약 기간은 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까? ( )

① 2년 이하
② 2년 초과 ~ 3년 이하
③ 3년 초과 ~ 5년 이하
④ 5년 초과 ~ 7년 이하
⑤ 7년 초과
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

36. 귀하는 향후 민간위탁 사업적격자 선정체계가 어떤 방식으로 개선되는 것이 바람직하다고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 선정심의위원회의 위원 구성 다양화
② 선정·심사를 위한 평가지표 개선
③ 사전·사후적 검증수단 마련
④ 사회혁신형 신규사업 영역에서 진입장벽 해소
⑤ 충분한 심의를 위한 환경조성
⑥ 재계약재위탁 절차의 질적 개선
⑦ 현재의 운영방식도 적정
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

37. 귀하는 향후 예산운용체계가 어떤 방식으로 개선되어야 한다고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 예산집행의 세밀한 관리 강화
② 예산의 총액 범위 내에서 자율적 예산 운용
③ 민간위탁금 이외의 재원(후원금, 기부금 등) 확대 및 자율적 집행
④ 정산제도의 대폭 축소·폐지
⑤ 예산산정 기준이나 계약심사체계 재정비
⑥ 사업규모와 내용에 맞게 예산 현실화
⑦ 법인전입금 대폭 축소 또는 폐지
⑧ 위탁자가 부담하는 이행보증금제 개선
⑨ 현재 운영방식도 적정
⑩ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

37-1. 귀하는 민간위탁제에서 <u>예산산정 기준을 개선</u>하고자 한다면 어떤 방식으로 개선해야 한다고 생각하십니까? ( )

① 매년 제로베이스에서 예산규모 산정
② 인건비 산정기준의 전면 재정비
③ 재위탁·재계약 시 예산산정 기준의 재정비
④ 성과에 따른 인센티브 기준 마련
⑤ 현재의 운영방식도 적정
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

38. 귀하는 향후 <u>민간위탁 평가체계가 어떤 방식으로 개선</u>되어야 한다고 생각하십니까? ( )

① 현재 성과평가제도에서 평가지표 대폭 보완
② 현재 성과평가제도에서 평가과정에 민간(이용자 등)의 참여를 확대
③ 현재 성과주의 중심의 평가제도에서 벗어나 새로운 평가제도로의 전환
④ 매년 실시하는 지도·점검 평가제도 개선
⑤ 일부사업(유형)에 대해 새로운 평가제도 적용
⑥ 현재의 운영방식도 적정
⑦ 기타 (※구체적으로 기술 _____)\

서울연구원 The Seoul Institute

39. 귀하는 수탁기관(운영주체)의 운영 역량을 강화할 수 있는 효과적인 방안이 무엇이라고 생각하십니까? (　　)

① 자체역량 강화프로그램 운영
② 서울시의 통합적 역량강화 프로그램 운영
③ 외부 전문교육기관에의 위탁 교육
④ 역량강화 요소를 종합성과평가 시 반영(추가)
⑤ 현재 운영방식으로도 충분
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

40. 귀하는 수탁기관(운영주체)의 운영과정을 투명하게 할 수 있는 효과적인 방안이 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택)　(　　), (　　)

① 자체 소식지를 발간 및 배포
② 운영위원회에 주민·이용자의 참여를 대폭 확대
③ 민간위탁 부정·비리 신고센터 운영
④ 수탁기관의 운영과정을 알리는 행사를 주기적으로 개최
⑤ 운영과정이나 평가결과에 대한 정보공개 강화
⑥ 협의체 구성을 통한 자체 관리
⑦ 현재의 운영방식으로도 충분
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

41. 귀하는 수탁기관(운영주체)의 운영과정에 이해당사자나 이용자의 참여를 확대할 수 있는 방안은 무엇이라고 생각하십니까? (2가지 선택) (　　), (　　)

① 이용자 참여를 활성화하는 창구 마련
② 다양한 주체의 참여 확대
③ 자원봉사자 참여 확대·유도
④ 개방적 운영 노력을 종합성과평가에 반영
⑤ 평가과정에 이용자 참여 확대
⑥ 주민·이용자 만족도 조사의 실효성 강화
⑦ 현재의 운영방식으로 충분
⑧ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

42. 최근의 행정환경 변화를 고려해 볼 때, 현재의 민간위탁제에서 탈피해 근본적으로 새로운 제도의 도입이 필요하다는 주장에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

① 매우 필요 ② 다소 필요 ③ 보통이다
④ 약간 불필요 ⑤ 매우 불필요

42-1. (42번의 ①②③응답자만) 어떤 형태의 제도가 바람직하다고 생각하십니까? (2가지 선택) ( ), ( )

① 신뢰와 수평적 관계에 기초한 새로운 협약제도 정립
② 새로운 민간위탁 사무의 유형화와 관련 제도적 모델 도입
③ 총액예산제와 자율적 운영에 기초한 민간위탁 모델 운영
④ 사회적 성과와 적극 연계한 민간위탁제 운영
⑤ 민간보조사업에 준하는 민간위탁 모델 도입
⑥ 기타 (※구체적으로 기술 _____)

서울연구원 The Seoul Institute

Abstract

Rational Improvement of Public Commission System for Collaborative Governance in Seoul

Byeongsun Jeoun · Wonsill Hwang

In the fifth and sixth presidential elections, various projects have been carried out through private consultation, but the demand for improvements in the system has persisted. As cooperation and social value-oriented offices are expanding, the existing professionalism and performance-oriented private entrusted systems are leading to a lot of discord in the field. Through a careful examination of the Seoul Metropolitan Government's civilian consignment system, this study aims to devise a way to improve the system at the point of collaborative governance.

The four major system improvement tasks for improving the public-private partnership were identified through surveys and meetings. First, the Seoul Metropolitan Government's private entrusted system must be prepared for a new paradigm as the administrative environment changes. Second, it is necessary to improve the relationship between the trustees as well as strengthen the autonomy of operations. Third, unreasonable institutional procedures and standards need to be restructured. Fourth, the government needs to reestablish itself as an open and democratic system of private-sector entrusted operations.

Through this study, five major measures have been designed to address these challenges: introducing a cooperative "innovative private entrusted operational model", improving the quality of the unreasonable private entrusted system, improving the review process

and evaluation system of private entrusted services, establishing governance for democratic private entrusted operations, and establishing a trust-based integrated consignment management system.

서울연구원 The Seoul Institute

Contents

01 Introduction

1_Background and Purpose of the Study

2_Main Contents and Research Methods

02 Public Status and Condition of Seoul City's Commission System

1_Current Status

2_Trends and Institutional Analysis

03 Survey

1_Survey Design

2_Survey Analysis

04 Policy Tasks for Collaborative Commission System

1_Outline of Discussion

2_Four Major Policy Tasks

05 Detailed Plan: Five Strategies

1_Introduction and Operation of a Cooperative-type Innovative Private-sector Consignment Operation Model

2_Improvement of the Quality of Unreasonable Private Referral Systems

3_Improvement of the Civil Commission Review Process and Evaluation System

4_Establishment of Governance for Democratic Private Entrusted Operation

5_Building of Trust-based Trust Management System

서울연구원 The Seoul Institute

서울연 2018-PR-35

협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2018년 12월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-390-7 93350 12,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.