

# 서울시 민간위탁제도의 운영 혁신 모델로 신뢰·협력 기반 민간협약모델 구축 필요

## 서울협치위원회, 신뢰·협력 기반 민간위탁제도 혁신 정책권고안 제안

2019년 9월 현재 서울시는 총 385개 사업을 민간위탁으로 운영하고 있으며 전체 예산규모는 7,974억 원 수준으로, 민간위탁제는 서울시 행정의 다양한 분야에서 광범위하게 활용되고 있다. 하지만, 민간위탁제의 양적 성장과 민간위탁제를 둘러싼 행정환경의 변화에 비해 민간위탁제의 제도적 개선 또는 진화는 상대적으로 더딘 편으로 볼 수 있다. 이러한 진단과 문제의식을 바탕으로 서울협치협의회는 민간위탁제를 “사회문제 해결과 시민복지 증진을 위한 공공서비스를 민관협력으로 생산하고 전달하는 제도”로 정의하고, 신뢰·협력 기반 민간위탁제도 혁신 정책권고안으로 ‘민관협약모델’과 ‘사회성과연계채권에 기초한 운영모델’을 제안하였다.

## 사회성과연계채권에 기초한 운영모델, 현 민간위탁제 틀 내 활용 한계

서울시협치협의회가 제안한 혁신모델 중 하나인 사회성과연계채권 기반 운영모델은 기존의 일반적인 사회성과연계채권 사업의 운영원리를 다소 변형한 것으로 현재 민간위탁제의 제도적 틀 내에서 활용하기 어려우며, 위탁자와 수탁자 모두 만족하기 어려운 한계를 지닌다.

더불어 가장 큰 문제점은 사회성과연계채권을 활용한 민간위탁 운영모델이 대부분의 재원을 서울시가 부담하는 방식으로 설계되어 있다는 점이다. 이런 형태의 운영모델은 소요재원의 일부를 금융기관에서 용자받도록 하는 규정을 삭제하고, 정량적 성과지표에 기반을 둔 성과보상제도를 현 민간위탁제도에 추가하는 것과 차이가 없을 것으로 보인다.

## 민관협약기반 운영모델이 적합 ... 제도화 위해 더 구체적 모델 설계 필수

민관협약기반 운영모델은 현재 민간위탁제도의 법제도 범위를 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 도입이 가능하다. 민관협약기반 운영모델 도입의 중요성과 시급성을 감안하여 민간위탁제와 관련한 서울시의 민간위탁조례, 민간위탁 관리지침, 표준협약서 등을 서울시가 자력으로 개정하는 범위 내에서 도입이 가능한 수준으로 모델을 설계할 필요가 있다. 국가법령의 제·개정이 필요할 정도로 전향적인 운영혁신모델은 사실상 도입이 어려울 수 있기 때문이다. 또한, 민간위탁제의 근간을 벗어나는 운영혁신모델은 더 광범위한 의견수렴절차에 따른 사회적 합의와 각계 전문가의 세부적인 검토가 필수적이다.

민관협약모델은 “기본적으로 해당 업무에 대한 공동의 목표와 책임을 인식하고, 계약당사자의 신뢰와 협력관계에 기초”한 민간위탁 운영모델이다. 기존의 민간위탁제는 위탁자와 수탁자가 계약당사자로 업무수행 계약관계를 맺는 것에 그치지만, 민관협약기반 운영모델은 사업목표를 미리 서로 합의하고 사업계획과 예산 등 사업 운영 전반에 관한 사항을 협의로 결정하는 상호신뢰에 기반을 둔 협력적 파트너십을 형성한다는 점에서 큰 차이점을 가진다.

민간위탁과 민관협약기반 운영모델은 모두 사회서비스 제공의 공급자로, 위탁자와 수탁자 간 위탁계약(contracting out)이라는 계약의 틀 내에서 관계를 맺는다는 점이 공통점이다. 하지만, 과업목표의 설정, 운영과 평가 등 민간위탁제 과정 전반에 걸쳐 중요한 차이점을 보인다. 기존 민간위탁제는 위탁기관과 수탁기관의 역할이 명확하게 분리되어 있다. 위탁기관은 과업의 내용과 범위, 소요재원 등 과업 전반에 관한 사항을 사전에 결정하고 운영을 관리·감독하며 성과를 평가한다. 수탁기관은 정해진 과업을 수탁받아 수행하고 성과평가를 받아야 할 의무가 있다. 민관협약기반 운영모델은 양자 간 파트너십에 기초하고 있으며, 그 결과 위탁기관과 수탁기관이 위탁계약의 갑-을로만 기능하는 것이 아니라 공동의 목표 달성을 위한 협력적 동반자 관계로 서로를 상정한다.

민관협약기반 운영모델이 핵심가치로 삼고 있는 위탁기관과 수탁기관의 신뢰·협력기반 파트너십은 공동의 의사결정, 자율성 강화, 책임성 강화로 나누어 볼 수 있다. 민관협약기반 운영모델은 과업의 내용과 범위, 사업방향과 목표, 사업성과 평가지표 및 평가방식을 상호 협의하여 결정하도록 하고 있다. 경영자율성 강화는 사업프로그램, 예산과 인력 운용 등 경영사항 전반에 수탁기관의 자율성을 보장하는 것을 의미한다.

마지막으로 경영자율성 확대에 상응하는 사업성과의 책임성 확보 방안이 마련되어야 한다.

## 민관협약기반 운영모델의 대상사무, 사회적가치사무로 범위 한정해야

민관협약기반 운영모델은 기존 민간위탁제도가 통상적인 민간위탁 대상사무와 다른 가치지향과 성격을 가진 사무 즉, 사회적가치사무의 위탁수행에 적합하지 않다는 점에서 필요성을 인정받았다. 따라서 민관협약기반 운영모델은 앞으로 사회적가치사무를 제외한 다른 유형의 민간위탁사무로 외연을 확장할 가능성이 있다고 하더라도 기본적으로 사회적가치사무에만 적용할 것을 전제로 설계해야 한다. 또한, 통상적인 민간위탁사무의 운영모델-제도 개선은 민관협약기반 운영모델의 구성 원리와 다른 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

## 민관협약기반 운영모델, 위탁·수탁기관이 수평적 파트너십 형성할 필요

기존 민간위탁제는 위탁기관과 수탁기관이 일종의 주인-대리인 관계로 위탁계약을 맺고 계약상 갑을 관계를 맺는다. 민관협약기반 운영모델은 이와 같은 수직적 위탁-수탁관계를 벗어나 위탁기관과 수탁기관 간 신뢰와 협력에 기반을 둔 협치친화적 수평적 업무관계를 맺도록 한다. 관계를 바탕으로 성과목표와 성과지표, 사업계획 등 위탁사업의 전반적 사항을 공동 협의로 마련하도록 한다.

## ‘수탁기관이 목표성과 달성하게’ 조직·인사 등 운영 자율성 최대한 보장

사회적가치사무를 수행하는 수탁기관의 업무는 기존 위탁계약의 형태로는 모든 사항을 온전히 포괄할 수 없다. 위탁 계약한 기본 업무 외에 새로운 서비스 개발, 운영프로그램 개발 등을 자발적으로 할 수 있도록 민간의 자율성과 창의성을 보장할 필요가 있다. 이에 더해 수탁기관의 기본적인 운영사항 즉, 조직·인사예산 등의 자율성을 법령과 제도의 범위 내에서 최대한 보장하여야 한다.

한편, 민관협약기반 운영모델은 전체적으로 수탁기관의 자율성을 크게 강화하는 대신 책임성도 높일 수 있는 방향으로 제도설계를 고려해야 한다. 엄격한 수탁기관 성과관리·평가체계를 도입한다는 전제에서만 수탁기관의 사업수행, 예산과 인력 운용상 자율성을 적극 확대할 수 있을 것이다.

## 수탁기관 운영 자율성 보장 위해 엄밀·타당한 성과평가체계 도입 병행

조례상 민간위탁 대상사무는 기본적으로 공공서비스를 위탁기관인 서울시에서 위탁 받아 제공하는 것이다. 이와 같은 공공서비스는 산출(output)과 결과(outcome) 간 인과관계가 대체로 명백하다. 단순하게 산출만 측정하더라도 수탁기관의 성과를 무리 없이 파악할 수 있다. 하지만 협치형사회적가치사무처럼 민간위탁사무가 공공서비스 전달기능 이외에도 다양한 역할과 기능을 포함하고 있으면 산출만으로는 애초에 의도한 결과가 달성되었는지 확인하기 어렵다. 새 운영모델이 수탁기관의 운영 자율성을 보장하는 이유는 구체적이고 적실성 있는 성과평가지표와 체계로 사업성과를 측정·관리할 수 있다고 전제하기 때문이다. 사회적가치사무를 수행하는 수탁기관의 산출(output)은 단시간 내 성과(outcome)로 발현되기 어려우며 투입과 산출이 반드시 비례하지 않을 수도 있다. 수탁기관이 운영상 자율성을 발휘하여 최대한의 성과를 달성할 수 있도록 평가체계의 개선이 필요하다.

## 위탁기관이 수탁기관에 제공 가능한 인센티브 내용·수준 명확히 규정

민관협약기반 운영모델은 적실성 있는 성과평가체계로 수탁기관의 성과를 정확하게 측정하고 인센티브를 제공하여 수탁기관의 사업수행을 효과적으로 관리하도록 하고 있다. 위탁기관이 수탁기관에 제공할 수 있는 인센티브는 금전적 이익뿐만 아니라 재위탁 절차 간소화 같은 행정 절차적 편의도 포함될 수 있다. 수탁기관별로 희망하는 인센티브의 유형은 서로 다를 수 있으며 성과평가 결과와 인센티브의 연계 수준도 차이가 있을 수 있다. 따라서 성과평가 결과와 인센티브의 연계 수준과 방법, 인센티브의 내용을 위탁계약 전 위탁기관과 수탁기관이 세부적으로 합의하여야 하며, 수탁기관에 제공할 수 있는 인센티브의 유형을 면밀하게 검토·협의를 할 필요가 있다.

민관협약기반 운영모델은 이러한 선결조건을 충족한다는 전제 아래 현 서울시 민간위탁제의 새로운 운영모델로 도입이 가능할 것으로 보인다.

## 서울시, 정책 공동생산 핵심상대로 시민사회 인정하는 행정변화 앞서야

서울시 민간위탁제의 새로운 운영모델인 민관협약기반 운영모델을 도입하려면 서울시의 변화노력이 선행되어야 한다. 서울시는 정책과정에서 시민사회를 구성하는 주요 행위자를 정책과정 전반에 영향력을 행사하고 정책을 공동생산(co-production of public policy)하는 핵심파트너로 인정할 수 있는 포용적 태도를 견지해야 한다. 또한 서울시의 정책과정에서 민간부문과의 협업에 관한 전향적 태도가 필요하다.

이와 관련된 서울시 역할은 다음과 같다. 첫째, 서울시는 행정환경의 변화에 대응하려는 적극적 의지와 서울시의 권한을 신뢰와 협력적 파트너십에 기반을 두고 시민사회와 나눌 수 있는 능동적 태도가 필요하다. 둘째, 민간위탁 과정과 결과의 정보공개로 민간위탁의 공정성과 투명성을 높이기 위한 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다. 셋째, 혁신형 민간위탁 모델은 권한의 위임이 핵심이므로 이양된 권한의 책임성 확보 방안을 마련해야 한다.

## 시민사회도 권한 확대에 걸맞은 책임성·청렴성이 강조된 파트너십 중요

서울시 행정변화와 더불어 시민사회도 책임 있는 자세가 필요하다. 민관협약기반 운영모델은 시민사회의 능동적인 역할이 강조되면서 시민사회의 역량을 활용한 사회적 가치지향, 헌신성, 자율성에 기반을 둔 적극적인 정책대안 제시 능력이 필요하다. 또한 시민사회의 역량을 활용한 장기적인 미래비전을 제시하고, 이를 실현하기 위해 행정과 강력한 파트너십을 형성할 수 있어야 한다.

민관협약기반 운영모델은 시민사회 권한위임을 수반한다. 수탁기관의 비위문제가 발생하면 공공영역의 신뢰도 하락뿐 아니라 민간위탁제도 자체의 신뢰도가 저하 될 수 있다. 시민사회는 수탁기관 권한이 확대되는 만큼 책임성과 청렴성을 어떻게 확보할 것인지에 대한 자체적으로 노력을 기울여야 한다.

시민사회는 사회적가치사무 민간위탁 시 가장 큰 쟁점인 사업목표 달성 여부 평가 시

책임감 있는 모습을 보여야 한다. 수탁기관의 서비스와 프로그램 제공이 어떻게 성과를 달성하는지 정확한 논리체계를 갖추어야 하며, 성과측정방식에도 분명한 해답을 제시해야 한다.

## 민관 실무협의체 구성해 민관협약기반 운영모델 시범사업 발판 마련을

2020년도 민관협약기반 민간위탁 운영모델의 시범사업을 원활하게 추진하려면 실효성 있는 세부 실행방안 마련을 논의할 수 있는 서울시정부와 민간주체·조직 간 협의체 구성이 필요하다.

민관협약 민간위탁 모델의 당사자인 7개 서울시 혁신형 중간지원조직과 민간위탁 주무부서인 서울시 조직담당관, 민관협치를 담당하는 서울혁신기획관, 민주주의서울 위원장이 함께 모여 시범사업 추진을 위한 실무적 논의를 할 필요가 있다.

민관협약 민간위탁 모델은 수탁기관의 운영 자율성을 보장하는 행정권한의 위임이 핵심이라 할 수 있다. 행정권한의 실질적 위임을 위해서는 상호간 신뢰를 바탕으로 중간지원조직 당사자의 요구를 경청하고 행정의 실행력이 담보될 수 있도록 당사자 간 지속적인 논의의 장을 마련해야 한다. 민관협약기반 운영모델의 시범사업 추진을 위한 민관협력 협의체의 역할은 크게 세 가지로 규정할 수 있다. 우선 시범사업 대상선정이 필요하다. 또한 시범사업 추진의 제약을 해소하기 위한 조례개정안과 사회적가치사무의 성과목표와 성과를 효과적으로 측정할 수 있는 지표에 관한 합의가 필요하다. 마지막으로 시범사업에 참여하는 수탁기관이 갖게 될 리스크와 인센티브를 명확히 하여 시범사업 참여의 동기부여와 원활한 추진을 가능하게 할 수 있다.