

지방자치단체 경영수익사업 민간위탁의 논리와 절차

김 정 렬

한국자치경영협회 책임전문위원

I. 서 론

우리나라는 전통적으로 강력한 공공 부문의 전통과 민간부문에 대한 불신이 공존해 왔다. 따라서 상대적으로 정부서비스에 대한 시장의 침투력은 큰 힘을 발휘하지 못한 것이 사실이다. 이점은 경제개발 기능을 중심으로 중앙정부의 행정권한이 지속적으로 팽창해 왔다는 사실을 통해서도 잘 나타나고 있다. 물론 IMF구제금융을 계기로 우리의 전통적 정부상에 대한 변화압력이 가중되고는 있지만 서구 선진국가들에 비해 아직도 정부의 논리에 대한 기대가 크다는 사실을 부인하기 어렵다.

이러한 관 중심적 사고와 전통은 지방자치단체의 경우도 예외가 아니다. 1995

년 6월 27일 주민직선에 의한 민선 지방정부가 출범한 이래 자치경영에 대한 관심이 고조되어 왔지만 아직 공무원들이 주도하는 자치경영의 한계를 탈피하지 못하고 있다. 특히 지방자치단체 경영수익사업의 경우 고도의 전문성과 계속성이 요구되고 있음에도 대부분 초보적 수준을 탈피하지 못하고 있다.

따라서 경영수익사업이 지방재정의 확충과 지역경제의 활성화라는 목표에 제대로 부응하기 위해서는 서비스 공급 방식에 대한 근본적인 재검토가 요구된다. 대부분 직영 방식을 채택하고 있는 기존의 관리체계로는 고도의 전문성과 계속성이 요구되는 경영사업의 취지에 부합하기 어렵기 때문이다. 이점은 우리 지방자치단체들의 경영수익사업이 외견

상의 화려함에도 불구하고 내실있는 성과를 산출하지 못하고 있다는 문제제기를 통해 설명될 수 있다(김태룡, 1999).

이에 본 연구는 강원도 철원군의 철의 삼각전적지를 분석사례로 채택한 상태에서 경영수익사업 민간위탁의 논리와 절차에 대해 논의하고자 한다

II. 경영수익사업의 성과와 과제

경영수익사업이란 개념속에 내재된 다양한 의미들을 종합하는 조작적 정의는 지방자치단체가 주체가 되어 자체수입의 증대와 공공의 이익을 위하여 민간 경제분야를 침해하지 않는 범위내에서 지역부존자원을 생산적으로 활용하고 공공시설을 효율적으로 관리하는 경제 활동으로 규정해 볼 수 있다.

이러한 경영수익사업의 주요한 특징으로는 “첫째, 사업목적이 공공서비스의 증대에 있다. 둘째, 사업대상이 지역성을 갖고며, 공공성과 수익성을 동시에 갖고

있다. 셋째, 사업의 추진방법이 비권력적이다.” 등을 지적할 수 있다. 한편 경영수익사업의 필요성은 지방자주재원의 확충, 지역경제활성화, 민간부문의 능력보완 및 활력제고, 공익의 사유화 및 역외유출방지, 행정서비스의 경제적 운용 등에서 찾아볼 수 있다.

지방자치제 실시이후 본격화된 경영수익사업은 명확한 법적 근거를 결여한 다의적 개념이기 때문에 사업영역이 매우 다양하다¹⁾(〈표 1〉 참조). 행정자치부는 일반회계 또는 기타특별회계의 형식을 취하고 있는 다양한 경영수익사업들을 5개 유형으로 나누어 관리하고 있지만 향토지적재산권 등 새로운 분야가 계속 추가되고 있다는 점에서 체계적인 관리를 위해서는 보다 세밀한 관심과 주의가 요망된다.²⁾

1990년대 이후 경영수익사업의 수익증가율은 연평균 30%를 상회할 정도로 매우 크게 나타나고 있다(이상윤·황운원·조일홍·박홍식, 1996: 35). 또한

- 1) 지방자치단체들이 주관하는 경영사업의 범주에는 경영수익사업은 물론 지방공기업의 적용을 받게 되는 상하수도, 공영개발, 공사·공단, 민·관공동출자사업 등이 모두 포함된다. 따라서 경영수익사업은 지방공기업법을 적용받는 사업들을 제외한 나머지 경영사업분야들을 대상으로 한다.
- 2) 행정자치부·한국자치영협회가 주관한 '99 경영행정연구발표회에는 경기 수원시(동충하초술 상품화 사업), 충남 논산시(벼 어린모 자동육모은행), 전북 남원시(시상징 캐릭터 상품화) 등이 참여하였다(행정자치부·한국자치영협회, 1999).

<표 1> 지방자치단체 경영수익사업 유형

구 분	사 업 목 적	사 업 유 형	수 입 형 태
토 지 개 발 이 용	택지, 공장용지, 농업 용지의 안정적공급	택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공 유수면매립, 하천부지개발, 저습지매립, 유흥지개발, 하천복개	토지판매수입 토지임대수입
관 광 휴 양 지 개 발	쾌적한 휴식공간의 공급	공원, 해수욕장, 야영장, 심신단련장 등을 조성관리운영	입장료수입 사용료수입 등
문 화 관 광 서 비 스	여가선용 및 문화욕 구 충족기회의 확대	국악제, 사진전, 문인전, 조각전, 도자기 전, 투우대회, 고인돌전 등 문화행사, 지 역 1일 역사탐방코스 상품 등	입장료 상품 및 서비스판매수입
지 역 부 존 자 원 활 용	건설자재의 품질향상 및 원활한 공급 향토지적재산권발굴	하천골재채취, 해사채취, 석산골재채취, 역청공장운영, 전통음식·고유기술, 지 역특산물 관광상품등	자재판매수입 사용료 및 서비스 판매사업
공 유 재 산 의 생 산 적 관 리	공유재산을 용도에 맞게 서비스 확대	각종회관, 체육시설 등의 생산적 활용, 노상차장운영, 공원묘지조성, 하천부지 활용 토지신탁 등	사용료수입 서비스판매수입
농 수 산 소 득 증 대	지역특화사업 개발육 성	유실수식재, 양묘장, 종패생산, 농림수산 직판장, 농수산물집하장, 농수산물 저온 창고 등 운영	사용료수입 생산물판매수입

1999년의 경우 248개 지방자치단체에서 1,303사업에 2,103억원을 투자, 4,104억원의 순수익(수입 6,118억원)을 거두어 지방재정확충과 지역경제활성화에 기여하였다. 하지만 관리운영의 측면에서 경영수익사업은 아직도 신규 사업영역의 불합리한 선택, 기존 사업의 구조조정 미흡, 사업타당성 검토 소홀, 책임경영의 지의 미약, 정확한 경영수지분석 미흡 등과 같은 문제점들이 잠재되어 있다(행

정자치부, 2000).

따라서 경영수익사업의 성공적 운영을 위해서는 지방자치단체의 자구노력은 물론 행정자치부의 관리통제가 결부되어야 한다. 이점에서 경제논리보다 정치논리를 앞세우는 지방자치단체장의 사업선택이나 이벤트성 경영수익사업의 한계를 탈피하는 일은 미래의 성과와 직결된 문제로 평가될 수 있다.

III. 민간위탁의 논리

1. 공공서비스 공급방식의 유형

지방자치단체가 직·간접적으로 개입하게 되는 공공서비스 제공방식의 유형은 매우 다양하다. 즉 ① 정부가 담당 기관의 소속 공무원을 통하여 직접 제공하는 방법(직영), ② 정부의 담당기관이 정부내 다른 기관에게 서비스 공급을 위임하거나 공사나 공단을 신설하는 방법(지방공기업), ③ 정부가 민간에 위탁공급케 하는 방법(민간위탁), ④ 일정한 지역범위내에서 민간에 서비스 독점권을 부여하는 방법(허가), ⑤ 서비스 수혜자에게 구매권 또는 증서를 지급하여 수혜자가 선택한 민간업체에서 서비스를 구입토록 하는 방법(구매권), ⑥ 정부가 민간 서비스 생산자에게 세제혜택 등을 통한 지원금을 제공함으로써 민간의 참여를 유도하는 방법(보조금), ⑦ 서비스 이용자와 생산자, 양자 모두에게 정부로부터의 지원은 없으며 이용자가 시장에서 필요한 서비스를 구입토록 하는 방법(민영화) ⑧ 비영리 민간조직을 활용하는 방법(자원봉사), ⑨ 민관합작의 법인을 신설하는 방법(제3섹터) 등이 있다(Savas, 1997).

하지만 지방자치단체 경영수입사업인 강원도 철원군의 철의삼각전적지 관리방안 검토와 관련하여 집중적 비교분석의 실익이 존재하는 방법으로는 직영과 민간위탁을 제시해 볼 수 있다. 물론 전적지 관리 이외에 여타 민간위탁 고려대상인 김화공공도서관 등을 포괄해 시설관리공단을 신설하는 방안도 고려될 수 있지만 사업의 규모와 종류가 제한적이라는 한계를 탈피하기 어렵다.

먼저 직영방식이란 중앙정부나 지방자치단체내 주무부서(경영사업계 또는 사업소)의 담당공무원들에 의해 직접 생산·공급되는 공공서비스를 의미한다. 따라서 지방자치단체의 경우 직영사무처리의 범주에는 산하 조직단위들에서 제공하는 각종 행정 서비스는 물론 읍·면·동에서 발급하는 각종 증명서 발급 서비스 등이 포함된다. 참고로 철원군의 경우 본청에서 2실 9과 52담당이 각기 다양한 행정서비스를 제공하고 있으며, 4읍과 3면은 주민들과 직결된 민원행정처리의 하부조직으로 운영되고 있다.

다음으로 민간위탁(contracting-out)이란 지방자치단체가 민간부문에 비용을 지불하고 서비스 공급을 맡기는 한편 그 제공에 대한 최종책임은 계속 지는 경우를 의미하는 것으로 이해된다

(Prager, 1994). 즉, 정부(위탁자)는 언제, 어디에서, 누구에게 어떤 수준의 서비스를 어떻게 전달할 것인가를 정하고 수탁자인 민간기관이나 민간인은 정부가 정한 기준에 따라 서비스를 전달하게 된다.

다시말해 민간위탁은 정부책임으로 수행할 필요성이 있지만 정부가 직접 담당해 수행할 필요가 없다고 판단되면 민간업체에 계약으로 맡기는 방식이다. 따라서 민간위탁의 활성화는 정부가 핵심 업무에 전념할 수 있는 환경을 조성하는데 기여하게 된다. 그리고 이러한 위탁 계약방식은 전통적인 공공서비스의 민간화 논의에서 가장 빈번하게 언급되는 대안으로서 최근들어 “고객지향적 서비스 행정”의 강조와 함께 공공서비스의 민간위탁 추세는 더욱 가속화되고 있다.

한편 직영과 민간위탁이라는 상이한 관리방식은 나름의 적소와 장단점을 지니고 있는 것으로 평가되고 있다. 먼저 적용하기에 유리한 영역을 살펴보면 직영은 정부의 공신력과 공익성이 강하게 요구되고 영리성이 없는 서비스로 특히 국가적 통일성이 요구되는 서비스에 적

합한 반면에 민간위탁은 서비스 내용이 구체적이고 명확할 때, 민간공급자가 다수이고 상호간 경쟁이 가능한 경우, 전문성을 요하는 업무로서 그 업무가 비교적 한정된 기간동안에만 필요한 경우, 소비자에게 보다 많은 선택권을 부여할 필요가 있는 사업분야 등에 유리하다. 다음으로 각각의 장단점을 간략하게 소개하면 <표 2>와 같다.

2. 철원군 철의삼각전적지 관리운영의 문제점

1989년에 국내 최대의 안보교육장인 철의삼각전적관 개관을 계기로 본격화된 강원도 철원군의 철의삼각전적지 관광사업의 주된 내용은 제2땅굴을 비롯한 일련의 안보관광지에 대한 관광코스를 운영하는 것으로, 현재의 관광코스는 제2땅굴과 철의삼각전망대, 월정리역, 백마고지 전투전적비, 노동당사 등을 순회하도록 구성되어 있다. 그리고 전적관이 위치한 경내에는 국민관광지인 고석정이 자리하고 있다.³⁾

하지만 현재 직영방식으로 운영되고

3) 철원군의 주요 명승지로는 철원8경 가운데 하나인 고석정이 한탄강 중류에 자리잡고 있으며, 그 2km 하류에 순담계곡이 위치하고 있다. 또한 국보 63호인 도피안사, 매월대 폭포, 삼부연 폭포와 오룡굴, 직탕폭포 등도 불만한 관광명소로 알려져 있다.

<표 2> 직영과 민간위탁간의 장단점 비교

	장 점	단 점
직 영	◦ 종합적 사업수행가능 ◦ 고객의사반영 용이 ◦ 통제 용이 ◦ 공공성 확보용이 ◦ 저공급가격 유지 ◦ 서비스 공급의 지속성과 안정성 유지 ◦ 자금조달 용이	◦ 관료주의적 조직운영 ◦ 직접적 통제와 정치적 고려 ◦ 순환보직제도 준수에 따른 전문성과 계속성 결여 ◦ 책임경영의식의 결여 ◦ 경영마인드 결여로 기술개발과 서비스 질 향상이 어려움 ◦ 업무성과평가나 부실업무에 대한 책임소재 파악이 어려움
민 간 위 탁	◦ 계약방식의 활용을 통한 생산비용의 절감 ◦ 정부성장의 억제 ◦ 고용의 탄력성 ◦ 신속한 대응성 ◦ 결과중심적 성과관리 ◦ 규모의 경제 실현 ◦ 민간의 전문성 활용	◦ 계약에 따른 감시비용 ◦ 지나친 이윤추구로 공공성 저해우려 ◦ 시대추구적 행태 ◦ 서비스 제공의 중단 ◦ 계약상 명시되어 있지않은 사항에 대한 위탁자와 피위탁자간 책임소재를 분명하게 밝히기가 어려움 ◦ 자동계약갱신의 한계

있는 철원군의 철의삼각전적지는 많은 문제점을 지니고 있는 것으로 평가된다. 부연하면, 첫째, 관광상품이나 프로그램의 개발 부족을 지적할 수 있다. 둘째, 조직 및 인력관리의 불합리성을 지적할 수 있다. 셋째, 체계적 회계시스템의 미비를 들 수 있다. 또한 이러한 문제점들의 개선

이 전제되지 못한 상태에서 향후 지속적인 수지적자가 예상된다.(<표 3> 참조)

이에 본 연구는 철의삼각전적지 관리사업의 대안모색을 위해 직영과 민간위탁간에 비교분석을 실시하였다. 비교분석을 위한 대분류 기준으로 운영의 효율성, 경영합리성, 공공성의 유지, 만족도

<표 3> 전적지 관리사업의 추정손익(단위 : 천원)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
추정수익	533,134	531,187	530,612	530,985	532,013
추정비용	594,303	629,962	667,759	707,825	750,294
추정손익	-61,170	-98,775	-137,147	-176,840	-218,282

<표 4> 직영과 민간위탁간의 비교분석결과

분석기준	관리운영방식	직영방식	민간위탁
운영의효율성	조 직 관 리	下등급	上등급
	인 적 자 원 관 리	下등급	上등급
	예 산 관 리	下등급	上등급
경 영 합 리 성	규 모 경 제 성	下등급	上등급
	경 쟁 성	下등급	中등급
	혁 신 성	下등급	上등급
공공성의유지	지 속 성	中등급	中등급
	책 입 성	上등급	中등급
	상 징 성	中등급	中등급
만족도의제고	지 역 주 민	中등급	上등급
	외 부 관 광 객	中등급	上등급
	조 직 구 성 원	中등급	中등급

의 제고 등을 제시한 상태에서 이루어진 분석결과는 <표 4>와 같다.⁴⁾ 한편 철의삼각전적지는 민간위탁 추진을 위한 일련의 구비조건들을 충족시킬 수 있기 때문에 관리방식 전환에는 별다른 문제가 제기되지 않을 것으로 보여진다.⁵⁾

IV. 민간위탁의 절차

민간위탁의 추진절차는 민간위탁 추진계획수립, 민간위탁 조례제정 및 예정가격산정, 입찰공고, 입찰참가신청, 입찰 및 사업자 선정, 위·수탁 협약, 시설 인수인계, 새로운 운영관리 개시 등과 같

4) 운영의 효율성이란 조직, 인사, 예산의 측면의 개선을 통한 지출의 통제가능성을 의미한다. 경영합리성란 지출의 통제보다는 수입의 증대를 통한 경영수지의 개선가능성을 의미한다. 공공성의 유지란 철원군의 제정에 기여한다는 설립취지에 부가해 철의삼각전적지의 정당성을 제공해 온 안보교육효과의 유지·계승가능성을 의미한다. 만족도의 제고란 철의삼각전적지 서비스의 직접적 수혜자인 지역주민과 외부관광객은 물론 서비스 제공주체인 조직구성원들의 만족수준을 포괄하는 개념이다.

5) 민간위탁 대안의 적용을 위한 구비조건으로는 해당 정부의 본질적 기능이 아닐 것, 위탁으로 인한 효율성과 효과성 증진 가능성이 높을 것, 수탁기관에 요구되는 구체적인 업무내용 및 수준에 대한 명시가 용이할 것 등이 지적되고 있다(박중훈, 2000).

은 순차적 절차로 이루어져 있다. 따라서 여기에서는 전직지 관리사업을 기존의 직영방식에서 민간위탁 방식으로 전환시키는 것이 바람직하다는 권고를 철원군이 수용한다는 것을 전제한 상태에서 단계별로 주요한 쟁점들을 분석하고자 한다.

1. 민간위탁 계획수립

철의삼각전직지를 민간위탁하는 철원군의 추진방침이 결정되면 주관부서인 관광경제과는 기획·예산 부서와의 협조하에 위탁의 범위, 위탁개시일, 수탁업체 선정방법 등을 골자로 하는 계획을 작성하여야 한다. 또한 군청내에서 기존에 민간위탁을 수행한 경험이 있는 청소대행 관련 부서에 자문을 구함으로써 불필요한 시행착오를 제거할 수 있다.

또한 계획서 작성단계에서부터 가능한 많은 예상 응모자들에 대한 자문활동을 수행하는 한편, 그 결과를 계획서에 반영하는 것이 바람직하다. 하지만 특정업자에 편중된 자문활동은 입찰과정에 대한 불공정 시비를 유발할 수 있다는 점에 유의해야 한다.

1) 위탁의 범위

시설물 유지보수나 시설물 투자와 관련된 부분을 제외하고 고석정 국민관광지 경내와 안보관광 코스 등 사업운영 전반을 위탁의 범위에 포함시키는 것이 바람직하다. 하지만 국민관광지 경내의 사유 시설물과 임대 매점은 위탁대상에서 제외한다. 민간위탁사업의 활성화를 전제로 장기적으로 사유 시설물 매입과 임대 매점의 계약종결을 통해 일괄 수탁하는 방안도 적극적으로 검토한다.

2) 위탁개시일

일반적으로 위탁개시일은 위탁시설물의 준공일을 기준으로 한다. 하지만 철의삼각전직지(관)의 경우 이미 완공되어 운영중에 있는 시설물이기 때문에 조례 제정, 입찰공고기간(10일이상), 계약체결후 인수준비기간(통상 30일) 등과 같은 제반 행정절차에 소요되는 시간을 종합적으로 산정해 결정하는 것이 바람직하다. 따라서 위탁 개시일은 지방자치단체 회계연도 개시일을 고려해 2001년 1월 1일자로 하거나 동절기가 비수기라는 점과 보다 철저한 준비를 위해 3월 1일자로 택하는 것이 바람직하다.

3) 수탁업체 선정방법

수탁업체 선정을 위한 계약의 방법선택은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 규정을 준수해야 한다. 즉, 중앙관서의 장 또는 그 위임·위탁을 받은 공무원은 계약을 체결함에 있어서 법 및 시행령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한한다는 특약 또는 조건을 정해서는 안된다고 규정함으로써 정부계약은 일반경쟁계약에 붙이는 것을 원칙으로 하며, 예외적인 경우로서 필요한 때에는 제한경쟁계약(지명경쟁과 수의계약)에 의할 수 있음을 명시하고 있다.

따라서 철의삼각전적지에 대한 민관위탁 계약방법도 일반경쟁입찰 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 그동안 많은

지방자치단체들이 수의계약 방식으로 민간위탁자를 결정함으로써 능력과 의욕을 갖춘 민간단체가 선정되지 못하는 사례가 많이 발생하였기 때문이다. 또한 수의계약 방식의 채택은 평가의 공정성 확보 차원에서 이루어지는 광범위한 모집공고, 객관적인 선정위원회와 선정기준 등을 결여하게 된다는 점에서 형평성 시비의 소지를 제공하게 될 우려가 있다.

2. 민간위탁 조례제정 및 예정가격산정

1) 민간위탁 조례제정

민간위탁 조례제정은 표준 조례안을 참조해 작성하는 한편 문안작성작업이 완료되면 의회의 상정절차를 거쳐야 한

<표 5> 수탁업자 선정방법의 장단점 비교

안별	입찰방법	장 점	단 점
1안	제한경쟁	- 업체선정 투명성 확보 - 수익계약에 비해 저렴 - 예산절감효과	- 우수업체 탈락우려 - 부적격업체 낙찰로 부실화 우려
2안	적격심사후 입찰	- 능력있는 적격업체 선정가능	- 응찰업체가 적어 적격심사의 필요성 희박
3안	수의계약	- 능력있는 적격업체 선정가능	- 업체선정의 투명성 결여 - 위탁비용 고가 염려
4안	협상에 의한	- 능력있는 적격업체 선정가능	- 업체선정의 투명성 결여 - 위탁비용 고가 염려

다. 만약 유사업무의 추진을 위해 이미 포괄적 성격의 민간위탁 조례가 제정하였다면 별도의 조례제정은 불필요하다. 하지만 적용대상을 청소업무로 한정한 조례일 경우 대상업무를 광범위하게 규정하는 방향으로 개정이 필요하다.

2) 예정가격산정

예정가격산정은 위탁의 범위에 따라 변형적이지만 일반적으로 운영중인 시설을 위탁할 경우에는 최근 3년간 결산 자료에 기초한 비교분석, 당해연도 예산 계상액 및 유사시설 또는 전적가격, 원가계산을 통한 산정 등의 방식이 활용되고 있다.

철원군 전적관 운영사업의 손익추이 분석결과에 따르면 IMF를 전후해 적자 폭이 크게 나타났지만, 최근의 손익자료는 소규모의 흑자를 나타내었다. 또한 이같은 손익추이가 낮은 조직몰입도 상

태하에서 발생하였다는 점에서 민간위탁 이후 새로운 관리기법이 도입된다면 일정수준 이상의 흑자를 나타낼 것으로 전망된다.

3. 입찰공고

입찰공고는 일반경쟁입찰의 취지를 극대화시킬 수 있도록 계약의 목적 및 조건을 신문, 관보, 게시판이나 인터넷을 활용한 공지 등의 방법으로 충분한 시간을 두고 광범위하게 공고할 수 있어야 한다. 이때 공고문에 제시되어야 할 내용은 사업내용 및 규모, 대상 사업자 자격요건, 선정기준 및 선정절차, 사업자 신청을 위한 구비요건·서류, 담당기관 등이다.

4. 입찰참가신청

입찰공고에 기재된 참가신청 기간에

<표 6> 위탁비용 결정기준

표
10

안별	결정방법	장 점	단 점
1안	결산에 의한	- 위탁준비 비용 절감 - 소요시간 단축	- 공정성, 객관성 미흡
2안	유사시설 및 실적	- 위탁준비 비용 절감	- 각종 시설여건 차이 - 전적가의 객관성 미흡
3안	원가계산	- 공정성, 객관성 확보	- 과도한 비용부담

는 지정된 장소에서 입찰응모자들의 신청서를 접수한다. 신청서의 접수시에는 구비서류의 충족여부를 철저히 점검하여야 하며, 지정양식이 필요할 경우에는 사전에 준비한 양식의 배포작업을 병행하여야 한다.

이때 입찰참가자의 자격요건을 접수일 현재 민간인으로 제한하기보다 기존에 전직관 운영경험이 있는 공무원들에게도 참여기회를 보장하는 것이 바람직하다. 이는 영국의 시장성 검증제도를 통해 그 긍정적 효과가 입증된 바 있기 때문이다.

5. 입찰 및 사업자 선정

1) 선정주체의 결정

민간위탁 조례안에 기초해 구성된 위원회가 민간위탁계획서와 입찰공고에 기재된 입찰방법에 기초해 입찰을 실시하고 수탁사업자를 선정하게 된다. 그리고 위원회에는 관련 분야 전문가나 지역주민대표들을 참여시키는 것이 바람직하다. 이때 군청내부인사와 외부인사의 비율이 편중되지 않는 것이 바람직하다.

수탁자 선정시에 담당공무원이 주도적인 역할을 수행한 대부분의 지방자치

단체들이 위탁과정의 로비시비에 시달려 왔기 때문이다. 특히 철의삼각전적지의 경우 청소나 복지업무와는 달리 고도로 수익지향적인 사업이라는 점에서 선정주체의 객관성과 전문성 확보가 필수적이다. 참고로 서울시의 경우 1998년 7월부터 시행된 ‘서울특별시공공시설설치 및관리운영위탁에관한조례’에 독립된 선정심의위원회를 구성근거를 마련한 이래 각계 전문가, 시민단체 대표, 의회의원 등을 참여시키고 있다.

2) 선정기준

수탁사업자 선정시에는 경합하는 입찰응모자간의 능력차이를 객관적으로 구분할 수 있는 평가기준을 마련하여야 한다. 현행 『행정권한의위임및위탁에관한규정』을 제12조를 보면 민간위탁자를 선정할 때에는 인력과 기구, 재정부담능력, 시설과 장비, 기술보유 정도, 책임능력과 공신력을 종합적으로 고려하도록 하고 있다. 이에 서울시는 청소년 복지관의 수탁자 선정을 위해 평가분야를 5개로 나누어 배점기준을 정한 바 있다(<표 7> 참조).

하지만 철의삼각전적작관의 경우 법인이 아닌 개인사업자들의 참여가 예상된

<표 7> 분야별 배점기준

분야별	배점기준
법인의 설립목적(10점)	- 사업목적과의 관련성 정도에 따라 차등
사업계획의 적정여부(50점) - 프로그램의 참신성(20) - 프로그램의 전문성(15) - 프로그램의 실현가능성(15)	- 기존 프로그램이 아닌 새롭고 창의로운 프로그램 - 프로그램의 내용이 시설의 기능과 부합정도 - 인력, 예산, 시설 등을 고려한 실행가능성
법인의 재정부담능력(15점)	- 총소요사업 예산중에서 법인부담비율
법인의 시설관리능력(15점)	- 법인의 책임성과 공신력
신청시설 기능관련 추진실적(10점)	- 법인 추진실적 중 신청시설 기능과 관련된 실적

다는 점에서 사업계획서를 중심으로 평가가 이루어져야 한다. 따라서 사업계획의 적정여부(60점), 수탁자의 경영마인드(10점), 수탁자의 신용도(10점), 수탁자의 전문성(10점), 수탁자의 재정능력(10점) 등을 종합하는 방식으로 평가하는 것이 바람직하다.

3) 평가방법

일반적으로 평가방법에는 서류평가, 면접평가, 방문평가 등이 활용되고 있다. 하지만 대부분 지원자가 제출한 사업계획서를 중심으로 한 서면평가가 주로 활용되고 있다. 또한 시간상의 제약으로 인해 충분한 서면검토에 한계가 발생하는 경우가 대부분이다.

따라서 철의삼각전적지의 경우도 서

면평가를 중심으로 면접평가와 방문평가를 병행하는 방안을 채택하는 것이 바람직하다. 또한 평가위원들이 직면하는 시간상의 제약요인을 해소하기 위해 담당과에서는 선정기준에 따라 사업계획서 내용의 개요표를 만들어 배포함으로써 짧은 시간에 효과적인 평가가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

6. 위·수탁 협약

위탁자인 철원군은 수탁사업자가 결정되면 계약조건들을 수록한 위·수탁협약서를 작성한다. 이때 협약서의 주요한 기재사항으로는 업무내용, 소요사업비 및 성과배분방식, 고용승계 관련 규정, 계약내용의 이행실태에 대한 자료제출 및 이행여부 점검방식, 계약과기 조

건의 명시, 계약기간과 재계약 등을 지적할 수 있다.

한편 상호간 협의를 통해 협약서의 문안이 완성되면 최종적으로 계약의 방식으로 협약서를 서명날인한 후 계약당사자 쌍방이 각자 1부씩 보관한다. 또한 담당과는 협약서 발효와 동시에 초기 적자분에 대한 필요예산을 집행할 수 있도록 준비작업을 진행하여야 한다. 대부분의 경우 수탁자가 응모시에 제출한 사업계획서상의 예산과 보조금이 지급된 후의 사업계획예산간에 차이가 발생함으로써 사업의 지연 등 문제점이 발생할 소지가 크기 때문이다.

7. 시설 인수인계

계약서에 기재한 대상 시설물을 민간위탁자에게 인수한다. 인수시에는 재고자산 평가 차원에서 위탁대상 시설물 대장을 구비해 구체적인 항목별로 관리하게 되면 운영상태 점검기능은 물론 계약만료나 해제시 책임소재의 명확화 및 시설개보수 비용의 산정시 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

또한 기존의 관리인력들에 대한 고용승계 차원에서 신분변경 작업을 병행 추진한다. 이러한 모든 절차가 성공적으로

종료됨으로써 민간위탁의 성공적인 운용을 위한 기본적인 조건이 충족되기 때문이다. 그리고 시설 인수인계작업과 더불어 민간위탁 전환 전 최소 1개월 이상 시험운영기간을 가지는 것을 적극적으로 고려한다.

8. 새로운 운영관리방안의 개시와 사후관리

협약체결과 시설 인수인계가 이루어지고 나면 새로운 운영관리방안이 개시된다. 업무개시 이후에는 감독부서를 지정해 주기적으로 수탁업무착수계, 총괄 및 분야별 책임자 선임계, 운영조직 및 인력, 비상연락체계도 등 관련서류제출 의무를 부과한다. 또한 새로운 관리운영방안의 시행이후에는 계약서에 기재된 다양한 요건들을 확인하는 사후관리작업이 지속적으로 이루어져야 한다.

정부기능에 대한 민간위탁만으로 저절로 행정서비스가 제고되는 것은 아니다. 수탁기관으로 지정된 민간기관은 수탁사무의 수행에 있어 엄격한 의미에서는 독점권을 행사하고 있다. 따라서 수탁기관은 수탁업무의 수행과정에서 실질적인 수입을 증가시키기 위해 서비스에 대한 질을 저하시키거나 사업비 인상

을 도모할 수 있다. 수탁기관의 이러한 기관이기적인 접근을 차단하기 위해서는 계약상 합의된 업무수행 조건이나 내용 등 계약기준에 입각하여 지속적인 관리가 뒷받침되고, 그 결과가 재계약시 존중되어야 한다.

따라서 위탁기관은 위탁사무에 대한 합리적인 사후관리를 위한 기관차원의 체제는 물론 이를 실현하는 구체적인 방법을 마련하여야 한다. 하지만 새로운 사후관리체제를 고안함에 있어서는 감독비용의 축소라는 측면에 유의하여야 한다. 감독비용의 증대가 민간위탁의 효과성을 저하시키는 주된 원인으로 작용할 우려가 크기 때문이다(김준기·조일홍·송하중, 1999).

V. 결 론

본 연구는 민간위탁의 논리와 절차를 경영수익사업 사례인 철원군 철의삼각전적지 사업을 중심으로 살펴보았다. 분석결과 현재 직영방식으로 운영되고 있는 전적지 관리사업은 민간에 위탁하는 것이 바람직하다는 결론이 도출되었다. 하지만 민간위탁 업무의 성공적인 종결을 위해서는 민간화 반대논리를 반영하는 구체적 쟁점들이 고려되어야 한다.

IMF구제금융을 계기로 우리나라에서 도 기업가적 정부의 구현을 모토로 시장이 지니는 미덕이 강조되고 있지만 효율만능주의 사고는 민간화의 부작용을 초래할 개연성이 크기 때문이다. 따라서 관료제 내부의 유인구조나 제도개선을 통해 시장의 강점을 내재화시키는 점진적 개선방안도 충분히 고려되어야 한다.

한편 현재 대부분 직영방식을 채택하고 있는 경영수익사업의 민간위탁은 매우 제한적이라는 점에서 철원군 사례는 공공부문 구조조정과 사업적자로 초래된 변칙사례로 평가될 수 있다. 하지만 장기적으로 지방자치단체들의 경영수익사업은 재정수입의 확충이라는 눈앞의 이익보다는 지역경제활성화를 위한 일종의 창업보육센터 기능으로의 전환이 요구된다는 점에서 민간위탁의 활성화를 기대해 본다.

참고문헌

- 김준기·조일홍·송하중. (1999). 정부 업무의 외부위탁비용에 관한 연구. 한국행정학보 33(4): 371-392.
- 김태룡. (1998). 한국지방정부의 경영수익사업: 사업의 효과성과 결정요인을 중심으로. 한국행정학보

32(3): 161-178.

- 박중훈. (1999). 정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안. 연구 보고, 99-05. 한국행정연구원.
- 이상윤 · 황용원 · 조일홍 · 박홍식. (1996). 경영수익사업의 평가와 이해: 유형적 접근을 중심으로. 한국행정학보 30(1): 35-45.
- 행정자치부. (2000). 경영수익사업 추진 지침.
- 행정자치부 · 한국자치경영협회. (1999).

경영수익사업 우수사례집.

- Prager, Joans. (1994). Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review*, 54(2).
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publishers. ☺

시사용어 해설

● 녹색신고(綠色申告 Green Return)

납세자가 세무당국의 승인을 받고 당국에서 정한 일정한 장부에 소정사항을 기재하여 이에 따라 소득을 계산, 신고하면 세무계산상 일정의 특전을 받게 되는 납세신고제도로 녹색용지를 사용한다. 녹색신고자에 대한 세법상 특전에는 대손충당금 설정한도 증액, 특별상각 20% 허용, 견손금이월 공제 기간연장, 필요경비 계산상 허용등이 있다.

● 녹색신고제(綠色申告制)

수입농산물에 대해 재배 · 보관 · 운송 단계별로 사용된 농약의 종류와 성분, 함량, 사용시기등을 표시하는 제도. 수입농산물의 농약 오염이 심해 국민 건강을 해친다는 여론에 따라 정부는 93년 7월부터 이 제도를 도입 · 실시.

- 편집 실 -