

일본의 민간활력 및 지정관리자 제도 도입

이 창 균

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

일본은 2003년 11월 지방자치법의 개정에 의해 지정관리자제도가 도입되었다. 이는 주로 공공시설의 관리에 있어서 민간의 활력을 이용하여 공공서비스의 질적 향상과 경비절감을 유도하는 제도라 할 수 있다. 기존의 민간위탁, PFI, 제3섹터 등과 같이 아웃소싱(Outsourcing)의 하나의 형태이지만 그 내용은 다르다. 여기에는 공공시설의 관리나 서비스의 제공에 있어서 직영할 것인지, 지정관리자로 하여금 운영할 것인지가 과제가 되고 있다. 또한 지정관리자로 운영할 경우는 지정관리자의 선택을 어떻게 할 것인지, 지역주민의 욕구에 대응한 운영이 가능할 것인가가 중요한 과제가 되고 있다.

본고는 기존의 일본의 민간활력을 이용한 다양한 제도를 검토하고 나아가 새로운 형태의 민간활력을 이용할 수 있는 지정관리

자제도에 대해 검토한다. 행정개혁의 일환으로 추진되고 있는 민간활력의 이용은 우리나라 행정개혁에도 시사하는 바가 있다.

II. 일본의 민간활력의 도입 동향과 수단

1. 일본의 민간활력의 도입 동향

일찍이 선진국들은 중앙정부나 지방자치단체의 재정적 위기에 직면하여 추진하였던 공통적인 정책은 작은 정부의 지향과 정부의 효율성 증대이다. 많은 나라들이 효율성 증가의 수단으로서 공공서비스 제공분야에서 정부의 역할을 감소시키고, 민간의 역할을 증대시키는 정책을 추진해 오고 있다. 이러한 정부의 정책변화는 민영화 또는 민간위탁 등의 이름으로 추진되어 왔다. 이는 비단 재정위기상황에서만 선택하는 정책수단

이기보다는 기존 공공서비스 영역의 민간이 양과 새로운 행정서비스에로의 이행을 위한 변화라고 할 수 있다.

일본의 경우도 마찬가지로 민간의 자금과 노하우를 활용하는 다양한 제도적 장치를 마련하여 민간활력을 공공부문에 도입해 오고 있다. 1982년도에 성립한 中曽根내각은 1986년에 [民活法], 1987년에는 [리조트법]을 제정하고 경제대책 및 지역진흥을 위하여 민간활력의 이용을 적극적으로 추진해왔다. 그러나 1990년대 초의 버블경제의 붕괴와 함께 많은 사업이 침체되고 2004년에 들어와서도 大阪市(오사카시)나 川崎市(가와사키시)의 제3섹터에서 파탄이 발생하고 있다. 이러한 상황에서 현재 PFI를 비롯하여 지정관리자제도 등 민간활력의 도입이 재차 각광을 받고 있는데, 이는 中曽根내각 때의 [民活]과는 다른 측면을 갖고 있다. 이는 행정개혁 즉, 행정의 역할 재검토와 깊이 관계하고 있다는 점이다.

PFI나 지정관리자제도의 도입에 의해 지방자치단체 및 제3섹터뿐만 아니라 민간기업, NPO 등 다양한 주체가 공공서비스를 제공할 수 있게 된다. 그러나 명확한 것은 공공서비스의 어느 부분을 다른 주체에 맡기든 맡기지 않든 간에 그 판단과 설명책임은 행정 즉, 지방자치단체에 있다는 점이다. 또한 민간활력을 적극적으로 도입하려면 결국은 현재의 공공서비스의 전면적인 재검토와 이를 제공하는 행정조직의 재검토가 동시에 이루어져야 한다. 따라서 민간활력의 도입은 행정개혁과 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다.

2 일본의 민간활력 도입의 수단과 방법

가. 입찰개혁

일본에서 민간활력을 유인하는 하나의 방법으로 입찰제도의 개혁이 추진되고 있는데, 입찰개혁은 일반적으로 공공사업 입찰에 있어서 담합을 배제하기 위한 방향으로 추진되고 있다. 담합을 막기 위해서는 우편입찰이나 전자입찰, 지역요건 및 자격요건을 폐지하거나 완화하여 입찰자의 범위를 넓히는 일반경쟁입찰을 취할 수 있다. 가격만을 중시하는 일반경쟁입찰에서는 과도한 가격경쟁으로 인하여 우수한 기술력이 있는 사업자가 선택될 수 없다는 점을 고려하여 최저제한가격, 저입찰가격조사 제도의 도입 등도 검토되고 있다.

한편, 물품이나 서비스의 질 등 가격 이외의 요소도 고려한 종합평가방식도 이용되고 있다. 또한 민간사업자의 평가에 있어서 환경배려, 여성의 고용, 고령자 및 장애자의 고용 유도를 평가항목으로 확대하고 있다. 나아가 종합평가방식에서는 균형잡힌 민간사업자가 선택될 수 없다는 이유에서 사업제안을 전체적으로 평가하는 공모제안방식도 도입되고 있다. 이와 같이 일본의 지방자치단체에서는 다양한 입찰방법이 검토되고 시행되고 있다.

나. 제3섹터

제3섹터는 지방자치단체가 출자 또는 출연하는 민법법인 및 상법법인이다. 법적으로 지방자치단체는 민간법인으로 개인의 출자

및 출연자와 같은 의무와 권리를 가지는 것에 불과하다. 일본의 제3섹터의 경우는 민활법에 의해 우대조치가 부여되어 버블경제기에 각 지방자치단체에서 많이 설립되었다. 그러나 그 후 경기악화로 인하여 특히 대규모 개발을 추진한 제3섹터 법인의 경영에 큰 타격을 안겨 주었다.

제3섹터는 사장이 지방자치단체장으로서 실질적인 경영은 민간기업의 파견자에 의해 운영되는 등 조직체계 측면에서 책임분담이 애매하여 민관 모두가 노력하지 않게 됨으로서 경영악화를 초래했다는 지적이 제기되어 왔다. 또한 정치적인 압력을 통한 과잉투자, 정보공개에 미흡에 의한 설명책임의 결여 등이 경영악화로 이어졌다. 2002년 전국의 제3섹터의 해산 및 도산은 68법인, 적자법인수는 2,470법인에 적자액은 1,756억엔으로 경영상황은 좋지 않게 나타나고 있다. 따라서 총무성은 2003년 12월에 [제3섹터에 관한 방침]을 개정하여 감사 및 정보공개를 강화하는 등 제3섹터의 활성화를 유도하고 있다.

다. PFI(Private Finance Initiative)

일본의 PFI제도는 1999년에 [PFI법]의 성립에 의해 도입되었다. PFI에 의한 정비대상은 청사부터 도로, 교육문화시설, 의료시설, 폐기물처리시설, 에너지시설까지 매우 넓다. 이는 민간의 자금, 경영능력, 기술적 능력을 활용하여 행정의 관여를 최소한으로 공공시설 등의 설계, 건설, 유지관리, 운영의 일부 또는 전부를 민간에 장기간에 맡겨 보

다 좋은 공공서비스를 낮은 비용으로 제공하는 민간활용의 새로운 방식이자 체계이다.

일본 PFI법에 대한 개요를 정리하면 다음과 같다. 동법에 의하면, PFI사업으로 실시하는 사업을 [특정사업]으로 구분하고 [기본방침] 및 [실시방침]에 기초하여 PFI사업으로 실시하는 것이 적절하다고 인정되는 특정사업을 선정할 수 있다고 규정하고 있다. 선정된 특정사업은 [선정사업]으로 분류되어 PFI사업으로서 실시되게 된다. 즉, 기본방침과 실시방침에 기초하여 선정되지 않으면 PFI법에 따른 PFI사업으로 해당되지 않는다. 동법에서는 내각총리대신에게 기본방침을 설정하는 의무를 부여하고 있는데, 이미 2000년 3월에 기본방침이 책정되어 고시되어 있다. 한편, 실시방침은 해당 사업소관 장관이나 지방자치단체장 등이 규정하도록 하고 있는데 사업실시에 대한 구체적인 내용 등을 명기하도록 하고 있다.

PFI사업이 추진되기 까지의 프로세스는 다음과 같이 규정하고 있다. ① 민간사업자의 공모, ② 특정사업이나 민간사업자의 선정에 있어서 객관적인 평가와 공표, ③ 자치단체에서 일정요건 이상의 계약체결에 있어서 의회의 의결, ④ 계약(사업계획 및 협정)에 기초한 사업의 실시 등에 대해 규정함과 동시에 실제 사업추진에 있어서 국유 및 공유재산의 무상 혹은 저렴한 사용, 무이자대부등의 지원에 대해 규정하고 있다.

구체적으로 일본에서 제시되고 있는 PFI의 의의에 대해서는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 행정재정개혁의 일환인 작은 정부를 실현하는 하나의 수단이라는 점을

들 수 있다. PFI제도는 NPM이론(New Public Management)을 근거로 하고 있는데, 이 이론은 복지국가의 팽창형행정체제에서 탈피하기 위하여 가능한 민간의 기법을 공공부문에 활용하여 효율적이고 효과와 질 높은 행정서비스를 실현하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 이를 달성하기 위해서는 기존의 공무원제도나 예산제도 등 행정내부의 제도 및 체제를 철저히 재검토되어야 한다. 그러나 기득권의 반발이나 기존제도의 급격한 전환은 현실적으로 어려움이 많으므로 그 수단의 하나로 공공부문의 재원조달을 주목적으로 하는 PFI제도가 현실적으로 받아들여지고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 PFI제도는 좁은 의미에서는 공공부문의 투자재원조달을 주목적으로 하고 있지만 넓은 의미에서는 행정개혁을 의미하고 또한 공무원의 체질을 개선하는 새로운 발상이라 할 수 있다.

둘째, PFI사업은 공공사업의 일종이다. PFI는 행정이 계약관계에 있어서 하나의 당사자가 되어 전개되는 사업이고 모든 것을 민간에게 맡기는 공공사업의 민영화와는 본질적으로 다르다.

셋째, PFI사업은 민간자금으로 실시하는 것을 기본으로 하고 있다. 지금까지의 공공사업은 행정측에서 자금을 조달하여 민간기업에 청부계약등으로 사업을 의뢰하는 형식이었다고 볼 수 있다. 이 때문에 민간기업은 사업에 관계되는 자금조달의 코스트와 그 회수에 대해 검토할 필요성은 없었다. PFI사업의 경우는 은행으로부터 차입, 자기자금의 활용, 리스방식, 증권화 등 민간자금의

조달에 있어서 다양한 형태의 민간자금 선택이 가능하다. 이들 자금은 민간자금이기 때문에 당연히 투자에 대한 수익이나 자금회수에 더욱 중점이 주어지게 된다. 더욱이 지방자치단체라는 막연한 신용력이 아니라 개별의 사업내용에 의해 신용력이 큰 영향을 받아 종래와 같은 사회자본형성에서는 대응할 수 없는 새로운 형태로 전개된다는 것을 의미하고 있다.

넷째, PFI사업은 공공사업에 대한 시장개방의 성격을 갖는다. 공공사업분야는 유지관리를 포함하여 과점상태에서 수주가 행해져 왔던 분야가 많았다. 이에 비해 PFI사업은 능력만 있으면 건설 및 토목뿐만 아니라 상사나 리스, 정보회사 등 다양한 업종에서 공공사업을 수주 받을 가능성이 열려 있다. 공공사업의 분야에 이업종이 진입하게 되면, 지금까지의 코스트구조나 사업의 추진체제 등에 있어서도 변화가 수반되게 된다.

제3섹터와 다른 점은 특정한 PFI 사업을 추진하기 위해서 특정목적회사(SPC)를 민간사업자 혹은 출자자가 설립하고 SPC는 지방자치단체와 계약에 의해 규정한 사업만을 담당하고 사업기간이 종료하면 해산하게 된다. SPC에 의한 운영은 항상 계약에 의거하여 지방자치단체나 출자자 및 용자자로부터 감시되기 때문에 과잉투자나 책임회피는 사실상 어려운 체계로 이루어지게 된다. 그러나 이와 같은 사업체계를 구축하기 위해서는 행정 측, 지방자치단체의 조직체계의 정비 및 시간과 비용이 필요하고 신규의 대규모 사업이외에는 도입하기 어려움이 있기 때문에 PFI의 도입에 소극적인 자치단체도

많다.

일본에서 PFI사업을 발주한 지방자치단체의 예를 보면 건설, 토목 이외의 업종이 응모하고 있는 경우가 많이 나타나고 있다. 또한 실제 계약가격도 공공사업방식으로 실시한 경우의 예정가격을 30-50% 낮아지는 사례가 나타나고 있다. 이러한 가격설정의 배경에는 PFI사업 수주실적이 민간기업의 장래 사업전개를 유리하게 한다는 일시적인 요인도 작용하고 있다. 그러나 중요한 것은 PFI사업으로 인하여 그동안 행정에 의해 형성되어 온 공공사업의 코스트가 비교적 높게 책정되고 있다는 점을 인식하게 되었고 또한 이를 통하여 공공사업의 코스트에 큰 변화를 가져오게 하는 요인으로 작용하고 있다.

라. PPP(Public Private Partnership)

PPP는 영국에서 PFI를 도입한 보수당 메이저 정권의 다음인 노동당 블레이 정권이 제창하고 있다. 이는 행정의 영역을 민간에게 개방하여 행정의 슬림화와 민간의 활성화, 파트너십에 의한 지역활성화를 실현하는 것을 의미하고 있다. 다시 말하면, 공공서비스의 제공에 있어 PFI를 가미하여 업무위탁, 公設民營이나 民設民營 등의 민간활용 기법을 전면적으로 도입하는 것으로, 이 경우 민간에는 민간사업자뿐만 아니라 NPO, 시민, 대학도 포함되어 다양한 주체가 다양한 기법으로 공공서비스에 참여하는 형태를 말한다. 일본에서는 PFI와는 달리 법률적으로는 제도화되어 있지 않고 일부 지방자치

단체에서 적용하고 있는 것으로 나타나고 있다.

마. 지정관리자제도

2003년 6월에 지방자치법의 일부가 개정되어 지정관리자제도가 도입됨으로서 일본 지방자치단체는 수많은 공공시설 운영에 대해 재검토해야 하는 상황에 놓여 있다. 지금까지 공공시설의 관리에 대해서는 지방자치단체의 출자법인 외에는 위탁할 수 없었는데, 지정관리자제도의 도입으로 인하여 주식회사나 NPO 등도 공공시설의 관리를 대행할 수 있게 되었다.

이 제도 하에서는 우선적으로 공공시설을 직영할 것인지 아니면 지정관리자제도를 도입하여 운영할 것인지를 판단해야 한다. 지정관리자제도를 적용할 경우는 지정의 절차, 관리의 기준, 업무의 범위를 조례로 정해야 하고 또한 지정관리자의 지정 및 지정기간에 대해 지방의회의 의결이 필요하다. 지정관리자에는 사업보고서의 작성의무가 있고 지방자치단체는 지정관리자로 하여금 보고 청구, 지정관리자에 대한 조사 및 지시의 권한이 있다.

시설운영에 대해서 자유가 부여되는 한편 명확한 업무내용 및 성과의 체크가 지방자치단체에 요구되고 있어 공공시설의 존립 목적 및 비용 상황에 대해 근본적으로 재검토하는 계기가 되고 있다. 현재 관리위탁으로 운영하고 있는 공공시설의 경우에는 3년의 경과조치 기간 중에 직영할 것인지, 아니면 지정관리자를 지정하여 운영할 것인지를

결정하게 되어 있다.

바. 업무위탁(Outsourcing)

지정관리자제도 대상외의 시설이나 직영하고 있는 공공시설의 업무를 민간에게 위탁하는 것도 민간활용의 중요한 수단이다. 일본에서도 업무위탁은 행정개혁의 수단으로서 다양한 형태로 지속적으로 추진되어 오고 있다.

아웃소싱은 민영화나 민간위탁과 같은 맥락에서 널리 사용되는 용어로서 원래 민간 부문에서 사용되던 개념으로 '특정기관 또는 조직이 내부적으로 필요로 하는 특정 재화나 서비스를 직접 생산하여 충당하지 않고 이들에 대한 수요자적 입장에서 외부로부터 구매하는 방식으로 대체하는 것'을 의미한다. 아웃소싱의 전형적인 형태는 행정기관이 필요로 하는 물품을 외부에서 조달하는 조달물품에 대한 구입을 들 수 있다. 일반적으로 아웃소싱을 기관 내적으로 필요로 하는 재화나 서비스에 대한 구입에 한정하지 않고, 법령에 직접 규정되지 않은 행정기관의 기능수행을 외부에 위탁하는 경우로 포괄적으로 적용하고 있다. 아웃소싱을 단순히 행정기관이 내부적으로 수요하는 재화나 서비스를 외부로부터 구매하는 것으로 한정하는 경우, 이는 행정기관이 국민에게 직접 서비스를 제공하던 것을 민간기업 등 외부에 위탁하여 실시토록 하는 민간위탁(Contracting-Out)과 차이가 있다. 그렇지만 아웃소싱을 민간에 대한 위탁대상 기능을 법령상 규정된 기능 이외의 것으로 한정하는

경우, 이는 대상기능에 있어서만 차이가 있을 뿐 민간위탁과 내용이나 성격에 있어서의 차이는 없다고 하겠다.

한편, 민간위탁은 행정사무를 민간에게 완전히 이행하지 아니하고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서, 민간으로 하여금 자기명의로 책임 하에서 해당 행정사무를 처리하게 함으로써, 정부와 민간이 행정사무의 처리에 관하여 공동으로 책임지고 긴밀하게 협조하는 공공서비스 제공방식의 하나이다. 민간위탁은 종전의 공공 부문에서 직접처리방식으로 수행하는 사무를 개인·단체 또는 법인에게 맡겨 수행하도록 하여 공공의 목적을 달성하고자 하는 것으로, 행정의 서비스를 경영적 시각에서 투영하여 관에서 공급하지 않고 자본과 기술이 우수한 민간으로 하여금 효율적으로 서비스를 제공토록 하는 것을 의미한다. 지방자치단체 행정서비스의 민간위탁은 정부 부문의 비효율성과 지방재정의 압박을 해소하기 위하여 1980년대부터 활발히 추진되어 왔다. 이는 중앙정부 차원에서의 민영화(Privatization)와는 달리 지방자치단체차원에서의 민간위탁은 대부분 서비스 계약(Contracting Out)이라는 형식으로 이루어지고 있는 것이 특징으로, 기업의 아웃소싱(Outsourcing)과 유사하다.

사. 행정과 민간의 파트너십 (Partner-ship)

종래 행정은 민간보다는 우월하고 또한 민간부문은 행정이 발주하는 내용을 제공하

기만 하면 된다는 사고가 지배적이었다. 그러나 행정은 비효율뿐만 아니라 경영능력, 기술에 있어서 민간보다 뒤떨어지고 또한 각종 제도는 현실과 맞지 않는 사례가 많이 지적되어 왔다. 이와 같은 반성에서 민간활력을 도입하게 되는 계기가 되었다. 행정과 민관이 상하의 관계가 아니라 파트너십에 기초하여 사업을 추진한다는 사고가 대두되었다. 대등한 입장에서 민관의 역할분담을 명확히 규정하고 계약에 의해 사업이나 서비스를 제공하는 형태로 발전하여 최근에는 PFI가 그 대표적인 사례가 되고 있다.

파트너십 구축에는 행정측이 실패와 욕구를 명확히 하는 한편 민간측도 무엇이 가능한지를 제시하여 최상의 공공서비스를 제공한다는 목표를 향해 사업체계를 구축해 가는 것이 중요하다. 그러나 현실적으로 행정측의 욕구가 명확하지 않은 상태에서 PFI사업을 공모하거나 업무내용을 명확히 하지 않고 애매한 상태에서 지정관리자를 모집하거나 그리고 모집기간을 너무 짧게 부여하는 등 민간활력을 적극적으로 유인하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 일본은 지정관리자제도의 도입을 계기로 지방자치단체는 보다 파트너십의 의의와 이해를 새롭게 하고 있다.

한편, 민자유치(Private Finance)도 전통적으로 민관파트너십의 일종으로서 활발히 추진되고 있다. 정부가 수행하는 사업 중에는 대규모의 자본자산(Capital Assets)이 소요되는 경우가 많다. 이들 자본자산 조달 자금의 대부분을 민간이 부담하고 정부는 이 민간기업에 일정한 수익성을 보장해 주

는 방법이 민자유치이다. 민자유치는 주로 대규모 사회간접자본 시설물에 많이 적용되고 있다.

아. 민영화(Privatization)

민영화는 정부가 소유하고 있는 공기업 등이 가지고 있는 소유권을 민간에게 매각하는 것을 주로 의미한다. 한편, 기능이양은 중앙행정기관이 정부의 고유기능으로 수행하던 것을 행위주체가 전혀 다른 지방자치단체나 민간에게 귀속시키는 것을 의미한다. 기능이양 방식은 지방이양과 민간이양으로 구분되고 있다. 민간이양은 중앙정부가 정부기능의 하나로 수행하던 특정기능을 분리시켜 정부기관이 아닌 공단 등 공기업 형태의 기관을 형성하여 수행케 하거나, 해당 기능과 함께 특정한 정부기관(조직)을 민간에 완전히 매각하는 등 그 기능을 민간기능화시키는 것을 의미한다.

아무튼 [민간이 할 수 있는 것은 민간에게]라는 슬로건을 달성하는 하나의 형태는 행정이 공급하고 있었던 서비스의 민영화를 들 수 있다. 민영화가 되면 행정의 비효율이 모두 해결된다는 극단적인 인식도 있으나, 여기에 중요한 문제는 조직체계를 행정이 맡을 것인지 민간이 맡을 것인지 그 자체에 초점이 있는 것이 아니다. 무엇보다도 어떻게 하면 최상의 서비스를 지역주민에게 지속적으로 제공할 수 있는가에 대한 논의가 출발점이 되어야 한다.

민간사업자는 영리가 주된 목적이므로 이익을 얻을 수 없으면 활동하지 않는다. 그러

나 이익을 보충하는 공적인 보조를 무제한으로 부여하면 제3섹터와 같은 실패의 전철을 밟을 우려가 있다. 또한 민간사업자가 독점할 수 있는 상황이 조성되면 서비스 질의 저하 및 이용자의 부담이 증가될 우려가 있다. 민영화를 추진하기 위해서는 사전에 충분히 민간시장의 조사와 장기적인 경쟁상태를 유지하기 위한 제도설계가 요구된다. 효율적인 민영화를 달성하기 위해서 행정이 해야 할 역할은 직영으로 스스로가 서비스 제공자였을 때와 형태는 다르지만 여전히 그 서비스의 제공에 있어 행정의 역할이 중요하다는 인식은 지속되어야 한다.

III. 지정관리자제도의 도입 의의와 사례

1. 배경 및 의의

2003년도 지방자치법의 개정으로 새롭게 제도화된 일본의 지정관리자제도는 자치단체 행정의 아웃소싱(Outsourcing)의 하나이다. 자치단체 행정에 있어서 아웃소싱의 핵심은 단려있는 행정행위를 어느 정도 시민에게 개방할 것인가에 있다. 이는 획일적 행정체제를 다원적이고 중층적으로 분절화하고 시민에 의한 사회관리형으로 재구축하는 것이라 할 수 있다. 즉, 아웃소싱은 사회분권을 실현하는 하나의 방법이다.

그 하나의 형태인 지정관리자제도는 다음과 같이 정리할 수 있다. 지정관리자제도는 지금까지 공공기관만이 허가되었던 공공시

설에 관한 관리운영을 민간의 영리기업을 포함하여 다양한 주체에 개방한다는 의미에서 시대에 부합되는 제도적 장치로 받아들여지고 있다. 특히 법인격을 가지지 않는 단체에 대해서도 공공시설 관리운영 대상으로 확대했다는 의미에서는 매우 개혁적인 조치라 인식되고 있다. 지역의 불란티어그룹이 공민관이나 아동관과 같은 공공시설 관리의 기회를 얻을 수 있다는 것은 민간베이스에서의 지역경영의 실천이라는 관점에서 매우 바람직한 동향이라 할 수 있다.

새로운 지역사회를 구상하는데 있어서 [공공]을 구성하는 것은 행정만이 아니라 NGO, NPO, 그리고 불란티어그룹이라는 이른바 민간비영리섹터가 중요한 역할을 담당하고 행정과의 역할분담과 협동 하에 [새로운 공공]이 구축되어 간다는 인식은 이미 공감대를 형성하고 있다. 일본에 있어서도 이를 새로운 지역사회의 미래상으로 공유하고 있다. 지정관리자제도는 이러한 움직임을 제도로서 법제화하고 또한 이러한 움직임을 기존의 행정이 독점하고 있었던 분야에도 확대해 간다는 의미에서 좋은 제도로서 받아들여지고 있다.

지정관리자제도의 도입 의의에 대해서는 2003년 7월17일 총무성 자치행정국장통지에 구체적으로 나타나 있다. 주민의 평등이용 확보, 시설효용의 극대화, 관리경비의 절감, 안정적 관리를 위한 물적 및 인적능력의 확보를 들고 있다. 다시 말하면 공평성, 유효성, 경제성, 안정성 4가지를 들고 있다.

2. 지정관리자제도의 법적규정과 특징

일본의 지정관리자제도의 특징을 단적으로 말하면, 첫째, 개개의 사용허가라고 하는 행정처분까지를 위임할 수 있다는 점이다. 둘째, 지정관리자에 대한 자격제한도 철폐되어 민간사업자라도 가능하다는 점을 들 수 있는데, 이 두 가지 특징은 매우 큰 변화라 할 수 있다. 지정관리자제도가 도입되기 전에는 일정의 조건을 갖춘 제3섹터나 공공단체에 한정하여 위탁계약 체결이 가능한 반면, 지정관리자제도 하에서는 대상을 한정하지 않고 [지정]이라는 행정처분으로 적합한 관리자를 선발하게 되므로 계약에 의한 관리위탁의 관계로부터 행정처분에 의한 지정관리자로 전환되게 된다.

행정처분을 私人에게 맡긴 사례는 기존의 입법례에서도 보여 지고 있다. 지정시험기관 및 지정검사기관 등의 지정법인제도에서 이미 보여지고 있고 또한 일본 시정촌의 건축확인검사업무의 외부화도 하나의 사례에 해당될 수 있다. 그러나 엄격히 보면, 성격은 많이 다르다. 건축확인검사업무에는 건축주사라고 하는 자격이 필요하지만 지정관리자 제도는 극단적으로 말하면 누구라도 자격이 주어지고 있다는 것이다.

지정관리자제도의 구체적인 내용에 대해 지방자치법 제10장 공공시설(제244조의 2)에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

① 지방자치단체는 조례로 법인 기타 단체에 대해 지방자치단체가 지정하는 자(지정관리자)에게 공공시설의 관리를 시킬 수 있다.

② 조례에는 지정관리자의 지정 절차, 지정관리자가 해야 할 관리의 기준 및 업무의 범위 기타 필요한 사항을 정한다.

③ 지정관리자의 지정은 기간을 정하여 실시한다.

④ 지정관리자의 지정에는 사전에 의회의 의결을 거쳐야 한다.

⑤ 지정관리자는 매년도 종료 후 그 관리하는 공공시설의 관리업무에 관해 사업보고서를 작성하여 제출해야 한다.

⑥ 이용요금을 지정관리자의 수입으로 할 수 있다.

⑦ 이용요금은 지정관리자가 정한다. 이 경우 지정관리자는 사전에 이용요금에 대해 해당 지방자치단체의 승인을 받아야 한다.

⑧ 지방자치단체의 장 또는 위원회는 지정관리자에 대해 해당 관리업무 또는 경리의 상황에 관해 보고를 요구하고 실제 조사하거나 또는 필요한 지시를 할 수 있다.

⑨ 지방자치단체는 지정관리자가 전항의 지시에 따르지 않을 때 또는 기타 관리를 계속하는 것이 적당하지 않다고 인정할 때는 그 지정을 취소하고 기간을 정해서 관리업무의 정지를 명할 수 있다.

⑩ 지정관리자가 행한 공공시설을 이용하는 권리에 관한 처분에 대한 심사청구는 지방자치단체의 장에게 해야 한다.

3. 지정관리자제도의 도입에 의한

横浜市립병원의 경영개혁

일본 横浜市(요코하마시)에서는 위생국이 소관하고 있는 시민병원, 향만병원, 뇌혈관

의료센터 등 3개의 시립병원의 경영개혁을 추진하는 가운데, 이 중에서 항만병원에 대해서는 다양한 논의 결과 2003년 지정관리자제도를 적용하여 운영하기로 시의회에서 가결되었다. 항만병원은 요코하마 개항 100주년 기념사업의 일환으로 1962년에 개설되었다. 이후 42년간에 걸쳐 요코하마시의 중추적인 병원으로 지역의료에 공헌해 왔다. 그러나 시설의 노후화, 협소화로 인하여 시대의 변화에 대응한 의료기능 충실이 현실적으로 어려운 상황에 놓이게 되어 과거 300병상에서 현재의 634병상의 병원으로 2003년 12월에 건설공사를 마쳤다.

당초 항만병원의 경영형태를 公設公營 방식으로 예정하고 있었다. 그러나 2003년 9월2일에 지정관리자제도에 대한 지방자치법의 일부를 개정하는 법률이 시행되어 요코하마시는 항만병원에 대해 이 법을 적용하기로 하고 병원시설로서는 전국 처음으로

지정관리자제도의 도입을 위해 조례개정을 시의회에 상정하게 되었다. 조례속에는 지정관리자의 선정절차에 대해 규정하고 있는데, 시립병원으로서 시민에게 제공해야 할 정책적 의료기능이 확보되고 또한 지역의료의 질적 향상에 선도적인 역할을 담당할 수 있는 법인을 선정하는데 충분히 배려하고 또한 그 선정과정에 대해 공평하고 투명성이 확보되도록 노력한다는 사항이 규정되어 있다. 따라서 지정관리자의 모집에 있어서는 공모로 하고 시가 책정한 지정관리를 위한 조건(지정조건)을 명확히 하고 지정관리자가 되려는 자의 제안에 대해서는 외부위원으로 구성하는 지정관리자평가위원회에 평가를 의뢰하여 평가의 전문성, 객관성을 확보하고 있다. 이러한 지정관리자의 선정에 관한 절차를 내용으로 하는 조례개정에 대해 2003년 9월 25일에 가결되어 요코하마시립 항만병원의 지정관리자제도가 정식으로

〈표 1〉 横浜市의 항만병원 지정관리자선정에 대한 지정조건 예시

신항만병원을 위한 정책적 의료내용 (지정조건)	지역의료의 질적 향상을 위한 노력도 (지정조건)
1. 24시간 365일 구급의료 2. 소아 구급의료 3. 윤변제 구급의료 4. 모자2차 구급의료 5. 정신과 구급의료 6. 정신과합병증의료 7. 완화케어의료 8. 알레르기질환의료 9. 장애아합병증의료 10. 재해시 의료 11. 시민의 건강위기에 대한 대응	1. 의료에 있어서의 안전관리 2. 의료윤리에 기초한 의료제공 3. 지역의료기관과의 연대 및 지원, 지역의료 질적 향상을 위한 노력 4. 의료 데이터베이스의 구축과 정보제공 5. 시민참가의 추진

결정되었다.

지정관리자가 되려는 자에 대해 규정한 지정조건은 ① 향만병원에서 실시하는 의료 내용, ② 지정관리에 수반하여 교부금 등의 체계, ③ 개원후의 점검평가 체계 등에 대해 규정하고 있고 100항목 이상에 달하는 상세한 내용이 추가적으로 규정되어 있다. 나아가 이들 조건을 모두 충족하는 전제로 27항목 95개의 과제에 대해서도 제안할 것을 요구하고 있다. 우선 향만병원에서 실시하는 의료내용에 대해서는 시립병원으로서의 의료 및 병원운영의 수준을 확보해 나가기 위해서 향만병원 재정비 구상과정에서 검토했던 정책적 의료에 대한 내용이 지정조건으로 포함되어 있다. 또한 지역의료의 질적 향상을 위한 선도적인 역할을 다하기 위하여 양질의 의료실시를 요구하는 조건도 설정하고 있다.

IV. 맺는 말

일본은 1999년 공공시설의 건설에 있어 민간의 자금과 노하우를 활용하는 PFI법의 제정과 제도 도입에 이어 2003년에는 공공시설의 관리를 아웃소싱의 하나의 형태인 지정관리자제도를 도입하는 등 민간활력을 이용하는 다양한 제도가 적극적으로 도입되고 있다. 공공부문의 개혁이 추진되고 있는 우리나라의 현실에서 일본의 민간활력의 도

입과 활성화는 하나의 좋은 참고 사례가 될 수 있다.

그러나 일본에서도 기존의 관리위탁제도에서 지정관리제도로 제도가 전환됨으로 인한 문제가 우려가 되고 있다. 관리위탁되어 있던 기존의 공공시설의 관리교체에 의해 일어날 수 있는 문제이다. 모험적인 신규 참여자가 참여초기의 경제적 손실도 고려하지 않고 무리하게 참여하면 시민입장에서는 기존의 관리위탁자에게 축적된 시민의 무형의 재산을 손실할 우려가 있다. 또한 지정관리자에 대한 감독권한은 실질적으로 기존의 관리위탁제도보다도 약하다는 점도 우려되고 있다. 관리위탁제도에서는 출자나 공무원 파견을 통해서 일상적인 컨트롤을 전제로 하고 있지만 지정관리자제도의 경우는 이러한 안전성은 전제되어 있지 않으므로 지정관리자의 선정, 지정조건 등이 매우 중요한 과제가 되고 있다는 점을 인식할 필요성이 있다.

〈참고문헌〉

- 萩原淳司, 民間活力の導入の潮流, 地方自治職員研修, 公職研, 2004. 4.
今井照外, 指定管理者制度とアウトソーシング, 地方自治職員研修, 公職研, 2004. 9. 