

지방자치단체의 민간위탁 경험

- 대구광역시의 환경기초시설의 사례를 중심으로 -

Contracting out in local government

- An experience of Daegu city in a wastewater treatment plant -

박 세 정 (계명대학교 행정학과)

민간위탁은 공개경쟁입찰을 통해서, 정부가 수행하던 기능의 일부나 전부를民間에 대행시키고, 그 금전적 대가를 지불하는 방식이다. 민간위탁은 지난 20여 년 간 선진국 정부개혁의 주요 수단으로서 널리 사용되어 왔다. 국내의 경우에도 이러한 추세에 부응해, 90년대 후반기에 들어와 증가추세에 있다. 본 연구는 이러한 국내의 민간위탁이 어떤 동기에서, 어떤 피장을 거쳐서 이루어지고 있는지 분석해 보고, 또한 민간위탁의 성과에 대해서도 평가해 본다. 분석대상은 대구광역시의 환경기초시설의 사례를 중심으로 하고 있다. 분석결과를 보면, 경제적 측면에서는 가시적인 성과를 보였으나, 비경제적 측면에서는 문제점이 있는 것으로 나타났다. 후반부의 정책제언 부분에서는 그 원인과 향후 민간위탁의 활성화를 위한 방안에 대해서 논의한다.

주제어 : 민간위탁, 지방행정개혁, 구조조정, 환경기초시설, 대구광역시

I. 서 론

지난 20여 년간 세계적인 추세를 보면, 정부개혁의 핵은 정부부문을 축소하고, 정부운영의 효율을 높이는 것이었다(Rosenbloom, 1998; 이계식·고영선, 1997; 총무처, 1997). 이러한 현상은 특히 미국, 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 등 정부개혁의 교과서라 불리는 영어권 국가에서 두드러지게 나타났다. 이와 같은 “작지만 효율성이 높은 정부”를 지향하게 된 배경 또한 주요 OECD국가간에 공통적이다. 가장 주된 요인은 무엇보다 1980년대 이후의 세계적인 경기침체와 세계경제의 단일화 구조이다. 이러한 여건 하에서의 탈출구는 각국마다 경쟁력을 갖추는 것이고, 경쟁력을 갖추기 위한 핵심적인 전제조건 중의 하나가 정부부문의 전반적인 운영방식을 재 구조화시키는 것이었다. 재 구조화작업의 핵은 정부의 비대한 기능을 축소하고, 운영효율을 높이는 작업이었다.

민간위탁은 이와 같은 정부부문의 개혁작업을 구현하는 주요 정책 수단 중의 하나로 이용되었다. 민간위탁은 그 성과에 있어 논란의 여지가 있음에도 불구하고 (Kolderie, 1986), 주요 OECD국가에서 그 동안 폭넓게 확산되어 왔다 (Seidenstat, 1999; Lorrain & Stoker,

1997; OECD, 1997; Davis & Wood, 1998). 이러한 추세를 반영해, 국내에서도 90년대 이후 점차 민간위탁 사례가 증가하고 있는 추세이다. 특히 98년 외환위기를 겪은 이후, 정부 부문의 강제적인 감축기조가 시작됨과 더불어 민간위탁이 과거보다 가파른 증가추세를 보이고 있다.

그러나 이와 같은 위탁사례가 늘고 있는 추세에 비해, 이에 비례한 학계의 연구는 주요 선진국과 비교해 볼 때, 매우 부족한 편이다. 예를 들면, 민간위탁의 구체적인 성과, 시행상의 문제점, 성공조건에 대한 지식이 상당히 취약하다. 본 연구의 목적은 이와 같은 맥락 하에서 시도되었다. 부연하면, 본 연구에서는 민간위탁이 과연 성과를 거두고 있는지, 그리고 위탁이 어떤 동기와 과정을 거쳐서 이루어지고 있는지를 분석하고, 그와 관련한 문제점을 적출해서, 향후 정책적 방향을 제시하고자 한다. 연구방법은 사례분석을 선택하였고, 연구대상은 대구광역시의 환경기초시설을 중심으로 하였다. 사례분석을 위한 자료는 대구광역시 및 환경시설공사의 내부자료와 연구자가 자문위원으로 참여하는 과정에서 관찰한 결과 및 일부 설문 결과를 포함하고 있다.

II. 분석의 준거가 될 이론적 논의

1. 민간위탁의 개념

민간위탁은 상당히 다의적으로 이해되고 있다. 민간위탁의 개념과 관련한 자세한 논의는 기존의 다른 문헌을 참고하기 바란다 (Savas, 1982; 1987; 박중훈, 2000; 이창균·서정섭, 2000). 여기서는 여러 가지 개념 중에서도, 가장 정형적인 것을 선택하였다. 즉 본 논문에서의 민간위탁이란, '정부가 수행하던 기능의 일부 혹은 전부를 공개경쟁의 입찰과정을 거쳐 정부 이외의 단체에 대행시키고, 정부는 그 금전적 대가를 지불하는 방식'을 의미한다. 여기서 대행시킨다는 의미는, 공공서비스의 직접적인 생산활동을 대신한다는 것을 의미한다. 이런 맥락에서 본다면, 위탁이 될 경우 정부는 공공서비스의 제공(provision)자 역할에 머무르고 생산자(production or delivery)역할에서는 벗어나게 되는 것이다. 자치단체의 하수처리기능의 예를 들면, 하수처리를 위한 법적 근거의 마련과, 예산을 확보하는 것은 자치단체의 기능이다. 또한 하수처리와 관련된 계반 문제도 최종적으로 자치단체의 책임이다. 이에 비해, 하수처리를 위한 실질적 활동은 위탁의 대상이 될 수 있다는 것이다.

2. 민간위탁의 동기

민간위탁의 동기는 각국마다, 그리고 특정 정부기관마다 조금씩 다를 수 있다. 그러나 일반적으로 보면 다음과 같은 몇 가지가 주요 동기로 작용하고 있다.

1) 정부부문의 효율성 제고

민간위탁의 옹호론자들은 민간위탁이 정부 내에 경쟁분위기를 조성해, 정부를 좀더 생산적이고, 능률적으로 만들 수 있다고 주장한다(Savas, 1982; 1987). 이들의 주장에 따르면, 정부는 태생적으로 민에 비해 비효율적이라는 것이다(government is inherently inefficient)

(Bennett & Johnson, 1981; Moe, 1987). 정부부문의 구조적인 문제점 때문이다. 경쟁의 부재는 그 중에서도 대표적으로 거론되는 요인이다. 물론 경쟁이 부재한 이유는 공공서비스가 독점적으로 공급되기 때문이다. 경쟁의 논리가 적용되지 않으면, 당연히 효율을 추구할 유인이 작동하지 못하게 되는 것이다. 성과의식에 대한 둔감, 인력/예산 키우기, 무사안일, 서비스마인드 부족은 여기서 연유하는 것이다. 민간위탁은 이러한 정부부문의 구조적인 문제점을 치유하는데, 매우 중요한 도구가 될 것으로 전제되고 있다.

2) 작은 정부를 구현하는 도구

민간위탁은 오늘날 전세계적으로 지배적인 정부이념이 되고 있는 「작은 정부」를 구현하는 한 수단이 되고 있다 (Savas, 1987; Sharansky, 1980). 「작은 정부」는 1980년 이후 미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등 영어권 국가에서 정치이념화되어 왔다. 이러한 추세의 배경에는 1930년대 이후 출른 지속되어온 「적극적 정부(positive state)」가 많은 문제점을 초래하였다는, 소위 「정부실패」 개념에 근거를 두고 있다. 「적극적 정부」는 과다한 정부규제와 비대한 정부를 초래하였고, 이는 결국 시장기능을 위축시키고, 민간부문의 혁신과 사업가 정신을 저해하는 결과로 이어졌다. 우연하게도 그 당시 주요선진국의 경제는 매우 침체되어 있었다. 이러한 문제점을 타개하는 들파구로 「작은 정부」이념이 힘을 얻게 된 것이다. 즉 가능한 정부 기능은 최소화하고, 민간부문을 활성화하자는 것이다.

정부규모를 축소하는데는 다양한 방법이 동원될 수 있다. 가장 직접적이고 신속한 방법은 인력과 예산을 줄이는 것이다. 그러나 이 방법은 현실적으로는 많은 어려움이 따르게 된다. 인력감축의 예를 들면, 어느 나라나 정부인력은 신분이 법적으로 보장되기 때문에 강제적인 감축은 매우 어렵다. 이에 따라, 대부분의 선진국에서 그 동안 채택한 방법을 보면, 퇴직인력에 대한 신규채용을 억제하거나, 매력적인 명예퇴직의 조건을 제시하는 것이었다. 정부개혁의 교과서라고 하는 뉴질랜드도 그 실제 내용을 들여다보면, 이러한 전략을 사용하였다 (Savoie, 1994). 그러나 이와 같은 인력감축 방법은 매우 더디고, 또한 한계를 가지고 있다. 이와 더불어 엄청난 저항을 피할 수 없다. 예산을 감축하는 것도 마찬가지이다.

민간위탁은 이와 같은 맥락에서 정부규모를 축소하는데 좀더 탄력적인 방법으로 인식되고 있다. 그 이유는 다음과 같다. 앞에서 지적한 바와 같이, 민간위탁은 그 동안 정부가 생산해서 제공하던 공공서비스를 민간업자에게 위임하는 방식이다. 일종의 대안적 서비스제공 방식이다. 이렇게 될 경우 나타나게 되는 문제점은 그 동안 이러한 서비스를 생산하던 기존의 정부인력을 어떻게 처리할 것인가 하는 점이다. 현재 세계적으로 지배적인 방법은, 이러한 정부인력을 위탁이 되는 민간업자에게 재취업토록 하고, 이와 함께 신분변화로 인한 불이익을 상쇄할 수 있는 근무조건을 제시하는 것이다. 예를 들면 공직에 있을 때보다 10~20%의 급여를 더 책정해주고, 향후 5년 내에는 인위적인 구조조정이 없도록 못박는 규정을 만드는 것이 그런 예에 해당된다. 현재 우리 나라에서도 이와 같은 방법을 사용하고 있다.

3) 공공사업에 대한 민의 참여 유도

민간위탁은 정부기능을 가능한 한 줄이고, 민간부문의 역할을 확대하고, 활성화하는 주요수단이 되고 있다. 앞의 논의와 연계되는 내용이다. 이러한 생각의 배경에는, 다음과 같은 논리가 기본적으로 깔려 있다. 정부부문은 그 특성상 효율이 낮을 수밖에 업고, 따라서 가능한 정

부의 기능과 규모는 작은 것이 바람직하다는 것이다. 대신에 작은 정부를 유지함으로써 도출되는 여력은 효율성이 높은 민간부문이 운용함으로써, 국가 전체적으로는 경제적으로 이득이 된다는 주장이다. 이 주장은 역으로 생각해 보면, 비대한 정부기능은 상대적으로 민간부문을 위축한다는 것이다.

민간위탁은 이와 같은 민간부문의 영역을 확대하는 중요한 수단이 되고 있다. 쓰레기 수거 업무의 경우, 그 동안 이는 주로 정부기능으로 여겨져 왔다. 그러나 쓰레기 수거 업무를 민간부문에 개방함으로 인해, 쓰레기 수거 산업을 창출하게 만들었고, 이로 인한 다양한 연쇄적 경제활동이 창출 될 수 있다고 보는 것이다. 또한 쓰레기 수거방식의 혁신을 촉발하게 하는 계기가 된다고 믿는 것이다.

3. 민간위탁의 성공조건

민간위탁은 정부를 좀더 경쟁력 있게 만들 수 있는 매력적인 조건을 가지고 있는 것으로 여겨지고 있다. 그러나 현실적으로 보면, 민간위탁이 기대한 만큼 성과를 거두지 못하고 있는 경우도 상당부분 보고되고 있다. 후자는 성공적인 민간위탁 사례만큼, 그에 상응하는 실패한 사례를 찾을 수 있다고 주장한다(Sharansky, 1980). 민간위탁을 지지하는 자들의 관점에서 보면, 상당한 도전이 되는 셈이다. 이에 대한 설명은 다각적으로 검토되고 있으나, 그 중에서 유력한 관점은 위탁을 시행하는 과정에서의 체계적인 진단과 겸종작업이 결여되었기 때문이다라는 지적이다. 이와 관련해 많은 선행연구결과를 보면, 민간위탁이 성과를 거둘 수 있는 조건을 제시하고 있다. 다음과 같은 요인들이 가장 빈번한 주목을 받고 있다.

1) 위탁대상사업의 성격

민간위탁을 통해서 성과를 거두기 위해서는, 위탁이 되는 사업의 성격을 신중히 검토해야 한다는 것이다 (박중훈, 2000). 지금까지의 선행연구결과를 보면, 민간위탁이 될 수 있는 가장 적합한 대상은 공공성이 낮고, 집행적 성격이 강한 기능이다 (Lorrain & Stoker, 1995). 여기서 공공성이란 의미 속에는, 국민에게 권리와 의무를 부여하고, 형평성을 고려해야 하는 여건이 포함된다.

공공성이 높은 정부기능을 위탁할 경우에는, 상당한 부작용이 발생할 수 있기 때문이다. 치안기능의 예를 보자. 범인을 쫓고, 심문을 하고, 수사를 하는 업무를 민간부분에 넘겼을 경우, 이윤과 효율을 추구하는 민간부문의 속성상 인권과 공정한 절차준수(Due Process of Law)가 침해받을 수 있다. 또한 위탁받은 업체의 실수로 인한 억울한 사례가 발생했을 경우, 그것을 구제해주는 절차가 복잡해진다. 또한 민간업자의 치안기능에 대한 책임성 확보가 문제 될 수 있다. 민간업자는 정부로부터 경찰행위를 위임받는 대가로 정부로부터 위탁료를 받는 셈이기 때문에, 치안기능에 대한 전반적인 감각이 매우 취약할 수밖에 없다.

다음으로 집행적 성격의 기능이란, 쉽게 말하면, 기술적(technical) 성격의 업무를 의미한다. 과거 Simon(1954)이 말한 Fact/Value 이원론에서의 Fact에 해당되는 측면이다. 즉 가치판단이 많이 요구되지 않는 사실적 행위, 실무적 행위, 기능적 행위와 관련되는 업무를 의미한다. 가치판단이 요구되는 기능에 있어서는, 정부가 민보다는 더 우위에 있다고 할 수 있을 것이다. 정부의 원래 고유기능이 가치배분에 있기 때문이다.

공공성/기술성 다음으로는, 위탁대상사업의 성과기준을 측정하기가 용이해야 한다는 것이다 (OECD, 1997; 박중훈, 2000). 그렇지 못할 경우, 위탁하는 입장에 있는 정부와 수탁을 받는 민간단체간의 분쟁의 소지가 매우 높다. 대체로 민간위탁을 할 경우, 위탁자와 수탁자 간에 어떤 형태로든 계약이행 조건을 주고받게 된다. 그런데, 위탁대상 사업의 성과기준을 객관화시킬 수 없는 경우에는, 계약이행 조건이 애매모호 할 수밖에 없게 된다. 이와 같은 상황하에서는, 현실적으로 수탁자가 위탁을 꺼려하게 된다. 그 이유는 입찰에서 성공해 수탁을 받게 된다하더라도, 계약이행조건의 해석권을 쥐고 있는 위탁자에게 매여있는 상태로 남게 되기 때문이다.

마지막으로, 민간위탁을 통해서 효율화의 여지가 큰 사업이 되어야 한다. 일반적으로 민간위탁을 시행하게 되면, 상당한 위탁관리 비용이 소요된다. 위탁계획의 수립, 각종 자료수집, 위탁대상사업의 정확한 원가계산, 관련되는 공무원들의 설득, 입찰공고, 업체선정, 사후관리 등 현실적으로 많은 비용이 소모된다. 논자에 따라 이 비용이 전체 계약금액의 3% (Savas, 1987)에서 20% (Osborne & Gaebler, 1992)에 이른다. 이와 같이 상당한 비용이 투자되는데 비해, 위탁으로 인한 성과가 크지 못할 경우에는 위탁의 의미가 퇴색하게 된다. 따라서 민간위탁을 고려할 경우에는, 그로 인한 편익이 상당히 가시적이어야 한다. 즉 인력이나 예산 절감, 서비스 개선에서 뚜렷한 성과가 있다고 판단이 섰을 때 위탁을 추진해야 한다.

2) 입찰과정에서의 경쟁성 확보

민간위탁의 성패여부를 결정짓는 핵심적인 조건중의 하나이다 (Savas, 1982; Ferris & Grady, 1986). 앞에서 지적했듯이, 민간위탁의 근본적인 취지 중의 하나는 정부부문에 경쟁요인을 주입시켜 정부의 효율을 높이는 것이다. 그런데, 이러한 경쟁성이 위탁과정에서 확보되지 못하면 민간위탁의 취지를 살릴 수 없는 것이다. 현실적으로 민간위탁은 매우 복잡한 과정을 거쳐서 이루어지게 되는데, 이러한 과정에서 경쟁성을 저해하는 요인이 많이 도사리고 있다. 예를 들면, 위탁업체를 선정하는 기준을 특정업체에 유리하게 설정한다든가, 입찰에 관련된 정보를 널리 알리지 않는 행위 등이 그것이다. 이외에도 예정가나 선정기준의 가중치를 사전에 특정업체에 알려주는 것도 같은 범주에 속한다. 현실적으로는, 정부기관이 마음만 먹으면 얼마든지 특정업체에 특혜를 줄 수 있다. 당연히 이와 같은 상황은 사업기회를 찾고 있는 기업과 정부기관 사이에 유착을 부를 수 있는 것이다. 민간위탁의 부작용으로 흔히 부정·부패가 거론되는데, 그 이유는 바로 여기서 기인하는 것이다. 이러한 부정·부패의 가능성은 우리나라뿐 아니라, 비교적 깨끗하다고 평가되는 선진국에서도 심각하게 제기되고 있다. 이와 관련해 Schneider (1992)는 미국의 경우 민간위탁과 관련한 부정이 대부분의 기관에 팽배해 있다고 주장한다.

요약하면, 민간위탁이 성과를 거두기 위해서는 경쟁성을 확보해야 하고, 그렇게 되려면 위탁과정이 공개적이고, 투명하고, 공정해야 한다. 부연하면, 위탁 업체선정에 가능한 한 많은 업체가 참여할 수 있도록, 관련 정보를 널리 공개하고, 선정기준과 가중치를 충분한 시간을 두고 사전에 공개해야 한다. 또한 이러한 기준을 설정할 때는 그 객관성이 확보되도록 설정과정이 공개적이고 투명해야 한다. 물론 업체를 선정하는 과정도 그에 상응해야 한다. 우리나라와 같이 국가 전반적으로 투명성이 낮고, 합리성이 낮은 국가에서는 특히 업체선정과정의 투명성과 공정성을 확보할 필요가 있을 것이다.

3) 위탁과 관련한 계약관리의 합리화

현실적으로 상당히 어렵고, 등한시되고 쉬운 부분이다. 민간위탁은 말 그대로 그 동안 정부가 생산해서 제공하던 공적서비스를 정부 이외의 단체에 그 운영권을 맡기는 것이다. 이와 같이 운영권을 넘기면서, 정부는 수탁자에게 다양한 이행조건을 제시해야 한다. 예를 들면, 제공되어야 할 공공서비스의 양적, 질적 수준 및 위임된 공적 시설의 유지·관리와 관계된 계약조건을 들 수 있다. 이러한 작업은 현실적으로 매우 어렵고 많은 시간을 요한다.

하수처리시설의 경우, 표준원가방식에 의거해서 톤당 하수처리비용, 적정수질기준을 계산해야 한다. 또한 하수처리장의 제반 장비를 수탁업자가 어느 정도 수준까지 정비를 하고, 유지·보수를 할 것인지를 정해야 한다. 이와 같은 작업은 많은 비용이 수반되고, 기술적으로 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고, 계약이행조건을 정교화 하지 않을 경우, 후에 분쟁의 소지가 많고, 위탁의 효과가 반감될 수 있다.

이와 더불어, 계약이후에도 수탁업자가 계속적으로 운영상의 혁신을 추구하도록 계약조건을 탄력화 시킬 필요가 있다. 이는 마치 민간부문에서 대기업이 하청을 주면서, 하청업체가 계속적으로 제품의 품질과 원가를 낮추도록 유도하는 인센티브를 제시하는 것과 마찬가지 논리이다. 만약 이러한 인센티브를 제공하지 못할 경우, 수탁업체는 계약조건에 명시된 기준에만 집착하려하게 된다. 이는 민간위탁의 근본적인 취지가 아니다.

4. 민간위탁의 성과를 평가하는 기준

민간위탁이 과연 효과가 있었는지를 평가하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면, 민간위탁으로 인해 초래되는 유·무형의 비용이 매우 크기 때문이다. 앞에서 이미 언급한 바와 같이, 민간위탁을 시행하기 위해서 들어가는 간접적 비용이 위탁금액의 3-20%를 차지한다. 여기에 덧붙여, 민간위탁에 의해 영향을 받는 직원들의 심리적 고통과 불안, 그리고 이들을 설득시키고 이해시키는데 투입되는 인력시간 까지도 비용으로 환산하게 된다면 그 규모는 더욱 커지게 된다. 이러한 사실을 고려 할 때, 민간위탁의 성과는 필히 평가되어야 한다.

그러나, 현실적으로 성과를 평가하는 작업은 용이하지 않다. 비용과 편익을 분명히 정의하기 어렵기 때문이다. 원론적으로 볼 때, 민간위탁의 성과를 평가하는데 있어서 가장 중요한 포인트는 민간위탁을 통해서 무엇을 얻으려 했는가 하는 것을 평가해 보는 것이다. 즉 위탁의 결과를 의미하는 것이다. 정부부문에 경쟁분위기를 조성하는 것, 행정서비스의 질을 향상시키는 것, 행정비용을 절감하는 것 등 다양한 목적이 있을 것이다. 지금까지의 선행연구를 보면, 성과평가로 이용되는 기준은 광의로 아래와 같은 두 가지가 널리 이용되고 있다.

참고로 민간위탁의 성과를 평가하는데 있어서는, 또한 성과평가의 결과(긍정적 혹은 부정적)를 초래하게 된 상황적 요인에 대한 분석도 포함되는 것이 일반적이다. 이는 민간위탁이 어떤 과정을 거쳐 시행되었는가를 분석해 보는 것이다. 이와 관련한 준거적 논의는 이미 2장에서 서술되었다.

1) 경제적 성과기준(economic performance criteria)

민간위탁의 가장 지배적인 목적은 포괄적인 의미에서의 정부부문의 효율을 높이는 것이다. 따라서 민간위탁의 성과를 평가하는 중요한 잣대 중의 하나는 이와 관련된 것이 되어야 할 것

이다. 여기서는 이를 경제적 성과기준으로 불렀다. 이는 주로 경성적 요인(hard outcomes)들을 포함한다. 비용절감, 인력절감, 업무처리속도, 서비스처리시간, 1인당 생산량, 생산단가 등은 그 범주에 속한다.

민간위탁의 동기로 가장 공통적으로 거론되는 비용절감의(Dilger et al., 1997) 경우를 보자. 민간위탁은 공개경쟁입찰 과정을 거치게 되는데, 이때 입찰에서 사업권을 따내기 위해서는, 다른 경쟁업체나 기존의 정부기관에 비해 좀더 경쟁력 있는 조건을 제시해야만 한다. 그 대표적인 조건이 위탁이 되는 공공서비스의 생산단가(unit cost)가 될 가능성이 높다. 정부보다 생산비용이 많이 들어서는, 위탁의 필요성이 없기 때문이다.

미국 회계원(General Accounting Office)에 따르면, 민간위탁은 평균적으로 약 39%의 비용절감을 가능하게 했다고 보고하고 있다(Hodge, 1998). Savas(1987)의 연구에서는 이 비율이 20%에서 50%에 이른다. 이외에도 많은 실증적인 연구결과들이 민간위탁이 정부예산을 절감하는데 기여한다고 보고하고 있다(Mc David, 1985; Domberger et al., 1987; Dilger et al., 1997). 혹자는 인근도시에서 민간위탁이 이루어지고 있다는 소식만으로도 인접 자치단체들의 예산운용상의 효율이 증가한다고 보고하고 있다(Hodge, 1998).

이와는 대조적으로 민간위탁의 경제적 효과에 대해 부정적인 시각도 존재한다. 비록 다수는 아니지만, 일부 연구결과는 민간위탁 전후의 경제적 성과 측면에서 차이가 없거나(Rimmer, 1993; Feldman, 1987; Greene, 1994; Mc Entee, 1985), 심지어 비용이 오히려 증가했다고 보고하고 있다(Holcombe, 1991; ERC, 1990; Milne, 1985).

2) 비경제적 성과 기준

경제적 성과기준은 눈에 보이는 가시적 성과, 즉 경성요인에 초점을 두고 있다. 그러나 민간위탁의 좀더 정확한 성과를 평가하기 위해서는 경성요인만을 고려해서는 곤란하다는 지적이다(Hodge, 1998). 왜냐하면 경성요인만을 고려할 경우, 민간위탁의 효과가 왜곡될 수 있기 때문이다. 예를 들어, 민간위탁 후에 많은 비용절감이 이루어졌으나, 직원의 사기가 극도로 저하되고, 공공서비스의 품질이 저하될 경우, 위탁이 성공적이었는지 결론짓기 어려울 것이다. 여기서는 이러한 경성적 요인 이외의 것을 비경제적 기준으로 부른다. Hodge(1998)는 이를 두고 사회적 성과기준(social performance)이라고 부르기도 한다.

행정서비스의 품질수준은 그 대표적인 예로 들 수 있다. 품질수준에 대해서는, 양쪽 의견이 팽팽한 것 같다. 한쪽에서는 민간위탁으로 인한 비용 및 인력절감이 행정서비스의 질 저하로 나타난다는 우려의 견해를 보이고 있고(Dilger et al., 1997), 반대편에서는 민간부분의 우수한 경영능력은 행정서비스의 질을 높이는 데 기여할 것으로 보고 있다(박중훈, 2000). 이와 관련해서, 지금까지의 선행연구결과들을 보면, 분명한 답을 제시해 주지 못하고 있다.

행정서비스 품질이외에도, 위탁대상기관 직원들의 직무만족도나 인력개발에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보는 시각이 있다. 민간위탁은 일반적으로 위탁 전에 비해 인력을 축소하는 것이 일반적인데, 이에 비례해 위탁 후의 노동강도는 높아질 수밖에 없다는 주장이다. 이와 더불어, 위탁받은 업체는 수익성을 추구하기 때문에 비용절감을 위해 노력하게 되고, 이는 직원들의 제반 근무환경을 열악하게 만들 수 있다고 보는 것이다(Dilger et al., 1997). 일부 선행연구는 이와 같은 주장을 부분적으로 뒷받침하고 있다(박경호, 1992). 그러나 아직까지 이와 관련한 확실한 결론을 내릴만한 많은 실증적인 연구가 뒷받침되지 못하고 있다. 인력개발도 비

슷한 논리에서 설명될 수 있다. 부연하면, 수익성을 추구하는 기업의 입장에서, 많은 비용이 소요되는 장기적 관점의 인력개발에 등한시 할 수밖에 없다는 것이다.

민간위탁은 이외에도 공무원 노조의 영향력을 위축시키고, 직업공무원제를 위축시킬 수 있다는 우려의 시각이 있다.

III. 대구광역시의 환경기초시설 민간위탁 사례 분석

1. 민간위탁의 동기

대구시의 공공사무 민간위탁은 사실상 이번이 처음이 아니다. 그 동안 대구시는 많은 사무를 민간부문에 위임해서 처리해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 이번 환경기초시설의 민간화 결정이 주목을 받는 것은, 기존의 위탁은 염밀한 의미에서 위탁이라고 보기 어렵기 때문이다. 대구시는 그 동안 시 산하 공단을 만들거나 아니면 각종협회나 민간단체에 시의 사무를 위임해서, 이들이 계획적으로 공공서비스를 수행하도록 하였다.

문제는 이 과정에서 경쟁요인을 유발시키지 못했다는 점이다. 과거의 위탁은 이름만 바꿀 뿐이지, 또 다른 독점기구를 만드는 것이었다. 당연히 위탁으로 인한 효율이나 능률, 혁신의 가능성은 기대하기 어려운 상황이었다. 이번 환경기초시설의 민간위탁은 공개경쟁입찰을 거침으로 인해서 과거의 위탁과는 근본적으로 차별화 되고 있다. 이와 더불어, 과거에는 위탁대상 사무만을 민간업자에게 위임하였으나, 이번에는 인력까지도 함께 고용승계도록 한 점도 과거와는 차별화 된다. 물론 이러한 작업은 내부적으로 많은 진통과 반발을 동반했다.

그러면 대구시는 왜 이렇게 어려움이 따르는 민간위탁을 결정하게 되었는가? 우선 결론부터 얘기하자면, 이념적 차원에서보다는 현실적인 이유 때문이다. 어떻게 보면, 매우 타의적이었다고 할 수 있다. 이러한 결정의 배경을 이해하기 위해서는, 그 당시의 지방행정여건을 이해할 필요가 있다. 정부는 1998년부터 강제적인 공공부문의 구조조정을 단행하기로 결정하였다. 구조조정의 핵은 기구와 인력감축이었다. 이러한 시나리오에 따라 기획예산처는 정부 각급 기관에게 구체적인 감축목표를 제시하였다. 지방자치단체의 경우 1998년부터 2001년까지 약30%의 인력을 감축하도록 요구받았다. 그러나 이러한 감축목표는 현실적으로 퇴직연령을 조금 앞당기는 방식으로는 충족시킬 수 없었다. 정부수립 이후 사실상 유례가 없었던 상황을 맞아, 당연히 공직 내부적으로 동요와 많은 저항이 제기되었다. 이에 따라 정부는 구조조정을 물의 없이 마무리하기 위한 방안으로 민간위탁을 적극 장려하여, 지방자치단체에게 그 지침을 시달하였다. 구체적으로 행정자치부는 1998년 12월 시달한 지방행정조직개편지침(예: 행자부 자제 12200-416)에서 공공사무에 대한 민간참여를 강력히 권장하였다. 여기에 환경기초시설도 포함되어 있다. 이에 앞서, 환경부는 1998년 6월 「환경기초시설 설치·운영의 민간참여 활성화 방안」을 마련해서 지자체에 시달하였다. 물론 그 전에 민간화가 가능하도록 법적근거를 마련하였다.

대구시의 환경시설 위탁결정은 이러한 배경 하에서 나온 것이다. 부연하면, 대구시는 정부에서 활동한 30%의 인력감축 요구를 충족시켜야 하는데, 명예퇴직이나 성과평가에 따른 인력축소는 매우 어렵고, 한계가 있다고 생각했던 것이다. 환경기초시설 민간화는 이러한 어려움을 타개하는 매우 현실적인 대안으로 고려되었다. 결국 민간화가 구조조정의 한 수단이 된 것이

다. 물론 구조조정 목적 이외에도 다음과 같은 요인들이 민간위탁의 명시적 동기로서 작용하고 있었다.

- 고비용 저효율 구조 개선
- 시의 재정부담 완화
- 책임경영체제로 전환하여 환경개선 효과 증대
- 신기술 도입 및 시설운영의 효율 제고
- 환경산업의 경쟁력 확보 및 기술개발 촉진
- 인력운영의 효율증대

그러나 위에서 제시한 동기들은 주로 대외적으로 천명하기 위한 명시적이고, 원론적인 성격의 것이고, 실제적인 목적은 구조조정과 관련된 것이다. 이러한 주장의 근거로는, 민간위탁추진과정에서 그대로 드러난다. 연구자는 대구시의 민간위탁추진심의위원회 위원으로 위탁과정 초기부처 참여했는데, 이 과정에서 느낀 것은 민간화가 구조조정의 수단이외에 다른 목적으로 이용되고 있다는 생각은 찾을 수가 없었다. 이는 민간위탁의 취지를 설명하는 고위관리부터 실무진에 이르기까지 모두 마찬가지였다.

이와 더불어, 환경기초시설의 민간화가 앞에서 제시한 기대효과를 구현해 낼 수 있는지를 증명해 보일 수 있는 자료수집 노력도 매우 부족했다. 이는 다른 말로 하면, 그와 같은 명시적이고, 원론적인 목적은 크게 중요하지 않다는 말과도 맥을 같이 하는 것이다.

한가지 여기서 참고로 해야 할 것은 선진국의 경우도 민간화를 구조조정의 한 수단으로 이용하는 경우가 종종 있다는 점이다. 미국의 경우 정부기관들이 공직인력규모를 일정수준으로 동결한 상황에서, 정부사업을 늘리고 싶은 경우에는 민간위탁을 편법으로 활용하고 있다 (Sharansky, 1980). 즉 예산을 많이 집행하면서도, 공무원 수는 일정수준을 유지하는 것이다.

2. 위탁과정(implementation process)

1) 위탁시행을 위한 준비작업

대구시는 1999년 1월에 환경기초시설을 위탁하기로 결정을 했으나, 이미 그 이전에 이를 위한 사전준비작업을 진행해왔다. 이러한 작업에는, 왜 환경기초시설이 위탁되어야 하고, 기존에 민간위탁이 된 다른 자치단체나 선진국의 경험은 어떤지 하는 내용이 포함된다. 우선 환경기초시설이 왜 민간화 되어야 하는가 하는 질문에 대해서는, 이와 관련한 중앙정부의 구체적인 지침이 있었기 때문이고, 또한 위탁으로 인한 인력감축효과가 를 것으로 판단했기 때문이다. 여기서 말하는 환경기초시설이란 주로 하수처리기능을 말하는데, 이는 매우 기술적이고, 집행적인 성격을 갖는 것으로서 자치단체로 볼 때는 위탁에 가장 적합하다고 본 것이다. 또한 하수처리업무는 어는 자치단체에서나 기피업무이고, 협오부서로 인식되어 관리가 매우 어려운 상황이었기 때문에 위탁에 적합하다고 생각한 것이다.

하수처리 업무의 민간위탁은 대구시가 처음은 아니고, 이미 광주시에서 1998년에 국내 최초로 공개경쟁입찰을 통해 위탁이 이루어 졌다. 대구시가 위탁을 하기로 결정한 배경에는, 광주시의 사례가 어느 정도 성공적이었다고 본 것이다. 물론 광주시의 사례가 과연 성공적이었는

가에 대해서는 학자들이 좀더 체계적으로 분석을 해봐야 할 것으로 본다. 대구시는 또한 선진 국의 사례도 준비작업단계에서 조사하였다. 그 결과를 보면, 나라마다 조금씩 다르나, 한가지 공통된 점은 환경기초시설의 설치 및 운영관리에 민간의 참여비중이 증대되고 있다는 점이다. 우리와 인접한 일본의 경우는 하수처리시설의 70%가 민간화 되고 있고, 영국의 경우는 완전 민영화되고 있다. 이에 비해 미국이나 독일의 경우는 민간화 비율이 낮은 편이다 (정책연수단, 2000).

2) 민간위탁추진심의위원회

위와 같은 기초자료수집과 분석을 토대로 대구시는 환경기초시설의 민간화를 추진하기로 하고, 이를 좀더 객관화하고 합리화하기 위해 민간위탁추진심의위원회를 구성하기로 결정하였다. 이 위원회도 사실상 중앙정부의 민간위탁 추진지침에 따른 것이다. 위원회는 교수 4명, 공무원 5명, 연구원 1명으로 구성되어, 공무원 대 민간인의 비율이 같았다. 위원회를 주도할 위원장은 외부참여자 중 추대형식으로 선임되었다.

위원회의 역할은 환경기초시설 중 우선적 위탁대상선정, 수탁업체 선정방법, 고용승계문제, 처리수질 확보방법 및 위탁 계약 시 고려사항 등을 결정하기로 임무를 부여받았다. 대부분 민간위탁의 전반적인 방침을 결정하는 역할이다. 위원회는 그 역할이 끝날 때까지 비교적 자유롭게 토론하고, 의사결정을 할 수 있었다. 위원회는 3차례 회의를 가졌는데, 그 결정된 내용은 다음과 같다. 첫째, 민간위탁의 우선적 대상을 선정하고, 그 시기와 범위를 선정하는 것이었다. 참고로 대구시에는 4개의 하수처리장과 그에 딸린 분뇨처리장이 있다. 이 중에서 우선 신천하수처리장을 먼저 위탁하기로 결정하였다. 신천처리장은 비교적 최근에 건설되고, 규모가 가장 크다는 점이 고려되었다.

건설시기가 고려된 이유는, 시설이 노후화 되면, 시설유지·관리와 관련한 위·수탁자 간의 분쟁의 소지가 크기 때문이다. 규모를 고려한 것은, 위탁의 효과가 기시적으로 나타날 수 있기 때문이다. 하수처리 시설의 용량이 적은 경우는, 그 만큼 절감되는 비용과 인력감축규모가 작을 것이라고 판단한 것이다. 또한 민간위탁의 목적이 공직의 인력규모를 줄이기 위한 방법으로 이용되기 때문에, 가능한 한 인력을 많이 줄일 수 있는 방법을 찾아야 했다는 점도 한편에서 작용했다.

위탁시기와 관련해서는 가능한 한 빠른 기간 내에 위탁을 마무리 짓기로 결론짓고, 목표를 1999년 9월 1일자로 정하였다.

둘째, 동 위원회는 위탁업체 선정방법에 대해서 논의하였다. 우선 위탁업체가 갖춰야 할 자격요건으로서는 다음과 같은 점들이 제시되었다.

위탁능력

위탁업무를 감당 할 수 있는 재정부담능력

신청당시 영업상황, 활동상황, 재정건전성, 경영계획서, 수지계산서 등

책임성(책임감, 공공성)

공신력(신뢰성, 장래성)

노조파업으로 인한 대처능력

전문성 확보

위탁촉진을 위한 수탁기관의 고용승계 능력

재취업 알선프로그램, 연차별 정리신분보장 보완

이러한 요건은 사실상 건설기술관리법이나, <행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정>에 명시되어 있기 때문에 위원회에서 결정한 사항이라고 보기는 어렵다.

다음으로는 위탁업체를 선정하는 방식에 대한 논의가 원론적으로 있었다. 이 부분에서는, 원칙적으로 공개경쟁입찰을 택하고, 가능한 지역경제 활성화를 위해, 지역업체가 천소시엄 형태로 참여하는 방식이 바람직한 것으로 결론지었다.

셋째, 동 위원회는 신천하수처리장이 위탁될 경우, 위탁업체가 가능한 기준의 직원을 많이 고용승계 하도록 하고, 이들이 신분상으로 불이익을 받지 않도록 대구시가 노력해야 한다는 의사를 표명하였다.

3) 수탁업체 선정

위탁업체 선정은 제한적 공개경쟁입찰방식을 통해서 이루어졌다. 제한적이라는 접두어가 붙은 이유는, 입찰에 참여한 업체 중 사전적격심사(Pre-Qualification=PQ)를 통해 일부업체를 배제시키기 때문이다. 사전적격심사의 기준은 건설기술관리법에 규정이 되어 있어, 대부분의 정부기관이 이를 준수해야 한다. 사전적격심사는 기본적으로 정부공사의 부실을 방지하기 위해 만들어진 제도이다. 이는 입찰을 누구에게나 개방할 경우, 전혀 수탁능력이 없는 업자들이 매우 비현실적으로 낮은 가격에 입찰에 응할 가능성이 높아서 만들어 놓은 조건이다.

대구시는 1999년 7월 입찰공고를 관보에 게재하였고, 이에 9개 업체가 등록을 하였다. 이 중에서 2개 업체는 사전적격심사에서 탈락하여, 7개 업체만 본 심사에 필요한 기술 제안서를 제출하였다. 기술제안서(Technical Proposal=TP)는 대구시가 제시한 입찰심사 기준에 부합하는 자료를 작성한 것을 의미한다. 대구시가 만든 기술제안서 심사기준을 보면 참여기술자와 관련된 점수가 30%, 수탁 후 운영계획이 70%로 되어 있다. 그런데 전자는 상당히 객관적이고, 계량화될 수 있는 반면, 후자는 매우 주관적인 요소들로 구성되어 있다. 따라서 후자에서는 점수 편차가 클 수 없고, 전자에서 편차가 크게 날 수밖에 없게 되어 있다.

7개 업체로부터 받은 기술제안서는, 별도로 구성된 민·관 합동의 “기술제안서 심사위원회”에 의해서 심사되었다. 그 결과 최종적으로 상위 3개 업체가 선정되어, 그 중에서 최상위 업체가 원가계산을 통해 산정 된 예정가를 놓고 협상을 벌여 최종적으로 환경시설공사로 낙찰되었다.

참고로 동 회사는 광주시의 하수처리시설도 97년에 위탁을 받은 바 있다. 대구시가 위탁업체를 선정하는데 있어서는 순수한 민간기업보다는 정부자회사가 경쟁에 있어 훨씬 유리하였다. 왜냐하면, 민간기업의 경우는 하수처리장운영경험이 매우 부족하고, 또한 일반적으로 기업의 부채비율이 높기 때문이다. 그런데 이러한 기준이 이번 평가에서 상당한 비중을 차지하였다. 앞으로 민영화 추진 시 고려되어야 할 점이다.

업체선정과정을 평가하면, 비교적 공개적이고, 투명했다고 보여진다. 그 이유는 위탁과 관련한 전반적인 절차나 기준을 공개하고, 이러한 “게임의 규칙”을 적용해 민·관 합동의 심사위원들이 수탁기관을 선정했기 때문이다. 심사과정에서 심사위원들간에 담합을 해서 특정업체에게 특혜를 주는 것은, 사실상 어렵게 되어 있다.

아쉬운 점을 지적한다면 앞에서 얘기한 “게임의 규칙”이다. 여기서 말하는 “게임의 규칙”이란 선정기준을 의미한다. 그런데, 이 선정기준이 이번에는 순수한 민간기업에는 불리했다. 원론적

으로 보면 민간위탁의 목적이 민간부문을 활성화시키고, 민간의 경영기법과 경영능력을 활용하는 것인데, 이번 선정기준에서는 이러한 측면에는 많은 배점이 부여되지 못했다. 이보다는 하수처리경험 및 사업실적과 관련된 기준이 사실상 많은 배점을 받았다. 이에 따라 그 동안 정부 그늘 아래에 있으면서 하수처리업무를 거의 선점 해왔던 환경시설관리공사가 경쟁에서 유리할 수밖에 없었다. 이는 입찰에 참여했던 민간기업들의 일관된 불만사항이다. 앞으로 좀더 숙고해봐야 할 과제이다.

이와 더불어, 그 동안 대구시는 위탁되는 시의 사무를 전적으로 시 산하에 공단을 만들어 대행케 하거나, 아니면 수의계약형식으로 관변단체나 민간단체에 위임해왔다. 앞에서도 지적했듯이, 이는 진정한 의미에서 민간위탁으로 보기 어렵다. 그런데, 이번에도 경쟁입찰을 거치기는 했지만, 결국은 정부산하 자회사에 시 사무를 위탁했다는 점은, 대구시의 개혁의지가 부족하다고 밖에 볼 수가 없는 것이다.

또 다른 점은, 경쟁성을 확보하기 위한 홍보노력의 다원화와 순수민간기업을 위탁에 참여시키려는 노력의 부족이다. 대구시는 이번 입찰공고를 관보에만 의존하였으나, 이에 덧붙여 주요 일간지나 건설관련 협회신문 등에도 홍보를 추가했으면 하는 아쉬움도 남는다.

4) 사후관리

여기서 사후관리라 함은 위탁업체 선정 이후의 제반 프로세스를 뜻한다. 대구시의 경우는, 위탁업체 선정이 끝나자마자 위탁업체와 위·수탁협약을 체결했다. 이 협약에는 다양한 계약조건이 명시되어 있다. 예를 들면, 위탁기관, 위탁비용, 위탁비용청구방법, 위탁업무수행에 소요되는 비용의 배분방법, 각종 시설물의 수선에 대한 책임, 준수해야 할 수처리 수준, 위탁되는 하수처리장의 기준인력 승계 조건, 계약을 어겼을 경우 배상책임 등이 포함되어 있다. 그 내용을 읽어보면, 수탁업체가 준수해야 할 조건이 너무 많고, 주관적인 것이 많아서, 어떤 면에서 상당히 불리한 여건에 있다고 판단이 된다. 이러한 여건 하에서는 수탁업체가 발주기관에 절대적으로 매일 수밖에 없다고 본다.

위·수탁협약이 10월 중순에 끝나고, 위탁되는 환경기초시설에 대한 인수·인계작업이 11월 1일부터 1주일간 이어졌다. 이로써 대구시의 환경기초시설 1단계 위탁작업은 마무리되었다.

사후관리 프로세스의 대부분은 관계되는 법령에 따라 이루어지는 정형적인 일이다. 담당공무원이 보기에는 복잡하고, 많은 시간이 요하는 것으로 생각될지 몰라도 연구자가 보기에는 매우 루틴한 업무로 보인다. 이번 대구시와 관련해서 아쉬운 점은, 사후관리 프로세스란 대체로 법규를 준수하는 일, 제반 규정을 준수하는 것으로 인식되고 있다는 점이다. 이보다는, 위탁을 통해서 어떻게 하면 수탁업체로 하여금 수질을 개선하고, 수처리 기술을 개발하고, 제반관리 방식을 개선하도록 유도할 것인가가 더 중요시되어야 한다. 당연히 사후관리체제도 이러한 요건이 충족되도록 설계되고 고안되어야 할 것이다. 이번 대구시의 경우는 전적으로 이러한 측면에 대해서는 동한시하고 있다.

3. 민간위탁의 성과

본 연구에서는 민간위탁의 성과를 크게 두 가지 기준을—경제적 기준, 비경제적 기준—가지고 평가해 보았다. 성과에 대한 평가는 민간위탁이 시행된 지 1년이 경과한 후의 시점에서 이

루어진 것이다.

1) 경제적 성과기준

경제적 성과기준으로는 다음과 같은 요인들을 평가지표로 삼았다.

총 운영예산

총 운영인력

하수 1톤당 처리비용

1인당 하수처리량

〈표1〉 민간위탁의 효과: 경제적 성과기준

| 구 분 평가기준 | 위탁전 (시직영체제) | 위탁후 (민간기업운영) | 증 감 |
|-------------|----------------|-----------------|---------------|
| 총하수처리량 | 470,472톤/일 | 493,180톤/일 | 22,708톤증가/일 |
| 총운영인력 | 95명 | 59명 | 36명감소(37%) |
| 총운영예산 | 72억 | 59억 | 13억감소(17.8%) |
| 하수 1톤당처리비용 | 42,000원/톤 | 33,000원/톤 | 9,000원감소(21%) |
| 1인당하수처리량 | 4.592톤/일 | 8.358톤/일 | 3.766톤증가(82%) |

자료: 환경시설 관리공사 대구 신천사업소 2000년도 연보. 대구시 내부자료

〈표1〉에 제시된 바와 같이, 대구광역시의 환경기초시설 민간위탁은 경제적 기준에서는 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 우선, 전반적인 효율을 가늠해 볼 수 있는 총 운영 예산 측면에서의 변화를 보자. 민간위탁은 대구시로 하여금 약 13억 원의 예산을 절감토록 하였고, 이 금액은 과거 시 직영체제하의 예산의 약 17.8%에 해당된다. 이러한 경비 절감은 주로 인력감축, 동력비 절감, 그리고 정비와 수리에 드는 비용을 절약했기 때문이다. 주목할 것은, 위탁 후에 하수 유입량이 더 늘었다는 점이다. 그럼에도 불구하고, 하수처리장 운영예산은 오히려 17.8% 줄었다.

인력운영 면에서 보면, 민간위탁은 37%의 효율을 제고하는데 기여했다. 부연하면, 하수처리장을 대구시에서 운영 할 때는 95명의 운영인력이 필요했으나, 위탁체제로 넘어가면서 운영 인력은 59명으로 축소되었다. 상당한 인력효율화가 구현된 셈이다. 위탁을 맡고 있는 회사측 관계자에 따르면, 현재의 인력수준에서 추가적으로 약 10-15%의 감축이 가능하다고 주장한다. 시 직영체제와 대비해서 인력효율이 높아진 주된 요인은 노동강도(labor intensity)가 높아졌고 인력의 다 기능화 그리고 현장중심의 업무체제 때문이다. 과거 시 직영체제하에서는 업무의 세분화로 인해서 한 사람 당 처리할 업무량도 절대적으로 적었을 뿐 아니라, 또한 업무의 범위도 매우 한정되어 있었다. 그에 따라, 직원들이 처리하는 업무가 매우 단순하였고, 또한 업무처리능력도 매우 한정적이었다. 위탁체제는 직원들로 하여금, 여러 가지의 업무를 숙지하도록 하였고, 정기적으로 순환보직을 통해 현장인력의 다 기능화 훈련(cross-training)을 실시하였다. 이와 더불어, 과거에는 주로 사무실에서만 앉아있던 기술적 인력들을 현장에 보내 기능직과 같이 근무하도록 해서, 현장중심의 업무체제를 갖추었고, 직원간의 우열의식을 최소화하였다.

다음으로, 하수의 1톤당 처리단가 측면에서 보면, 시 직영체제하에서는 42,000원이 소요되었으나, 위탁체제하에서는 33,000원으로 감소하였다. 이는 약 9000원을 절감한 것이고, 비율상으로는 21%에 이른다. 총 운영예산이 줄었기 때문에 하수처리 비용이 줄어야 하는 것은 논리적으로 당연하다. 다만 하수처리비용과 총 운영예산 면에서 비율상의 차이가 발생한 것은 유입하수량의 차이 때문이다. 부연하면, 민간위탁 이후 유입하수량이 그 전년도에 비해 약 23,000톤이 늘었다. 공사관계자에 따르면 이 정도의 유입하수량 증가는 그에 상응하는 비용증가를 초래하지 않는다는 것이다. 공장에서 물건을 생산할 때 생산량이 늘어남에 따라 오히려 제품단가는 낮아지는 논리와 유사한 것이다.

마지막으로, 1인당 하수처리량 기준에서 보더라도, 엄청난 생산성의 향상이 있었다. <표1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 위탁 이후 1인당 하수 처리능력은 약 82% 증가 됐다. 이는 하수처리 인력은 37%나 감소한 반면, 하수 유입량은 5%정도 늘었기 때문에 당연히 나타날 수 있는 결과이다.

2) 비경제적 기준

이번 연구에서는, 배출되는 하수의 수질과 하수처리장에 근무하는 직원들의 직무만족도를 비경제적 기준의 지표로 삼았다. 직무만족도와 관련해서는 대구시에서 환경시설공사로 고용 승계된 전직공무원 45명중 일용직 7명을 제외한 기능직 공무원 전원인 38명을 대상으로 설문을 실시했다¹⁾. 이중 설문에 응한 공무원 수는 33명이었다. 전직 공무원들을 주로 설문대상으로 한 이유는, 앞으로도 민간위탁은 고용승계를 동반 할 것으로 예상되기 때문이다. 만약 기 고용승계 된 직원들의 태도가 상당히 부정적일 경우, 이는 향후 민간위탁 확산에 상당한 걸림돌로 작용 할 것으로 보인다.

<표 2> 연도별 수질현황

| 구분 | 유 입 수(mg/l) | | | | | 방 류 수(mg/l) | | | | |
|------|-------------|------|-------|--------|-------|-------------|------|------|--------|-------|
| | BOD | COD | SS | T-N | T-P | BOD | COD | SS | T-N | T-P |
| '96 | 92.3 | 40.5 | 106.9 | 28.179 | 2.056 | 13.2 | 9.8 | 10.9 | 21.013 | 1.172 |
| '97 | 78.7 | 40.8 | 121.4 | 25.482 | 2.079 | 14.6 | 10.0 | 11.0 | 19.543 | 1.150 |
| '98 | 48.3 | 33.1 | 102.1 | 24.125 | 1.778 | 6.5 | 8.5 | 7.8 | 18.492 | 0.989 |
| '99 | 50.7 | 29.8 | 71.7 | 30.940 | 1.979 | 3.0 | 6.7 | 6.0 | 22.473 | 0.969 |
| 2000 | 56.6 | 31.9 | 74.3 | 19.812 | 2.200 | 3.0 | 7.1 | 5.1 | 13.911 | 1.134 |

(1) 수질상의 변화

<표 2>는 지난 5년간의 신천 하수처리장의 평균 유입상황과 배출되는 방류수의 수질상태를 보여주고 있다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이, 민간위탁 이후의 방류수질은 위탁 전에 비해 큰 차이가 없는 것으로 나타나 있다. BOD(생물학적 산소 요구량)의 경우는 전·후(1999 vs.

1) 이 설문은 2001년 2월경 대구시 신천하수처리장에서 이루어 졌고, 설문 내용은 주로 직무만족도에 영향을 미치는 요인에 대한 문항을 담고 있다.

2000)의 차이가 없고, SS(부유물질)이나, T-N(총 질소함유량정도)은 민간위탁 이후 개선되었다. 그러나 COD(화학적 산소 요구량)이나 T-P(인을 포함한 정도)는 위탁 전에 비해 다소 악화되었다고 볼 수 있다. 그러나 전체적으로 볼 때는 최종 처리된 폐수의 수질상태에는 큰 차이가 없는 것으로 판단된다.

〈표 3〉 민간위탁으로 고용 승계 된 전직 공무원들의 직무 만족도

| | 매우낮다 | 약간낮다 | 차이없다 | 약간높다 | 매우높다 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 직장생활의 전반적인 만족도 | 24.2% | 30.3% | 27.3% | 18.2% | |
| 급여만족도 | 3.0% | 45.5% | 39.4% | 12.1% | |
| 노동강도 | | | 27.3% | 57.6% | 15.2% |
| 직무만족도 | 9.1% | 12.1% | 42.4% | 36.4% | |
| 상사에 대한 만족도 | 15.2% | 27.3% | 30.3% | 21.2% | 6.1% |
| 종업원관리 방식에 대한 만족도 | 12.1% | 9.1% | 42.4% | 33.3% | 3.0% |
| 인사 방침에 대한 만족도 | 18.2% | 21.2% | 57.6% | 3.0% | |
| 근무 환경에 대한 만족도 | 18.2% | 24.2% | 42.4% | 15.2% | |
| 능력개발 방식에 대한 만족도 | | 6.1% | 66.7% | 24.2% | 3.0% |

(나) 직원들의 직무 만족도

〈표3〉은 민간위탁이 이루어진 대구광역시 신천 하수처리장에 근무하는 전직 공무원들의 직무 만족도에 대한 조사결과이다. 우선 직장생활에 대한 전반적인 만족도는 유효 응답자의 과반수 이상이 과거보다 낮아진 것으로 평가하고 있다. 이러한 부정적 평가는 구체적으로 급여, 노동강도, 인사방침, 근무환경, 상사와의 관계에서 반영되어 나타나고 있다. 예를 들면, 노동강도와 관련해서 응답자의 약 73%가 과거보다 높아졌다고 평가한 반면 그 반대의 응답은 단 1명도 없었다. 실제로 위탁후의 노동강도는 대폭 높아졌다고 보여진다. 그 이유는 무엇보다도 과거 95명이 처리하던 업무를 59명이 감당하고 있다는 점에서 논리적으로 설명이 가능하다. 이 외에, 업무처리 방식을 대폭 바꾸었다는 점도 이에 기여하고 있다.

노동강도는 높아진 반면, 상대적으로 급여가 그에 비례해 인상되지 못한 점이 급여에 대한 불만으로 이어진 것으로 보인다. 한편, 인사방침 및 근무환경에 대한 만족도가 낮아진 가장 근본적인 이유는 위탁업체에 고용 승계 된 전직 공무원들의 신분상의 불안 때문이다. 즉 신천 하수처리장의 향방에 대한 불안감 때문이다. 앞으로 민간위탁을 시행하는데 있어 가장 큰 결림돌이 될 것으로 생각된다. 부연하면 민간위탁은 일정기간마다 공개경쟁 입찰을 거쳐야하는데, 이때마다 해당 사업소 직원들이 겪게 되는 신분상의 불안은 현실적으로 엄청날 것으로 사료된다.

이러한 신분상의 불안은 직원들의 직무에 입하는 태도에 부정적으로 영향을 미치게 되고, 이는 결국 향후 민간위탁의 확산에 결정적인 결림돌로 작용할 것으로 보인다. 참고로 이번 설문에서, 고용 승계 된 전직 공무원들에게 다음과 같은 질문을 해 보았다.

“만약 지금 공직으로 돌아갈 수 있는 선택의 여지가 있다면 선생님은 민간 위탁회사에 남으시겠습니까, 아니면 공직으로 복귀하시겠습니까?” 이 물음에 대해 유효 응답자의 93.8%가 공직으로 복귀하겠다고 답했다. 그 이유에 대해서는 대부분의 응답자가 신분보장을 들었다. 또한 향후 민간위탁의 확대여부에 대한 질문에 대해서는 응답자의 78.5%가 중단되어야 한다고 답했다.

지금까지는 민간위탁에 대한 부정적인 의견에 대해서 주로 논의하였으나, 민간위탁으로 인한 일부 긍정적인 변화도 설문결과에서 나타나고 있다. <표3>에서 볼 수 있는 바와 같이 일에 대한 만족도, 종업원 관리방식에 대한 만족도, 능력개발 방식에 대한 만족도는 과거 공직에 있을 때 보다 더 높아졌다고 응답자들은 답하고 있다. 그 주된 원인을 후속 면담을 통해 분석해 본 결과, 위탁회사의 선진화 된 조직관리 방식 때문이었다. 즉 환경시설 공사는 대구시의 직영체제에 비해 조직관리 면에서 앞서고 있었다. 부연하면, 위탁회사는 대구시에 비해 현장 직원들에게 좀더 많은 권한을 주고, 인간적으로 대우해 주었다. 또한 과거 시 직영체제하에서 가능해 공무원으로 분류됐던 직원들을 모두 정규 일반직으로 전환시켜, 신분상의 구분을 없애고 이들도 관리자로 승진할 수 있도록 길을 열어준 것도 큰 동기부여의 한 요인이 된 것으로 보인다. 또한 위탁회사는 직원들로 하여금 한가지 단편적인 업무에 고정시키지 않고, 다양한 기술을 습득하도록 하여 능력 개발을 유도하였다.

IV. 논의의 종합

대구시의 환경기초 시설 민간위탁은 주로 시 인력 감축을 위한 구조조정의 수단으로서 추진되었다. 따라서 민간위탁의 동기는 그렇게 바람직하지는 못했다고 생각한다. 민간위탁이 구조조정의 수단이 되었기 때문에, 위탁과정과 관리체계가 체계적이며, 효과적으로 접근되지 못하였다.

민간위탁의 성과측면에서 보면, 일단 경제적 기준에서는 상당한 효과가 있었다고 할 수 있다. 연구자도 민간위탁이 단기적으로는 경성적인 요인 측면에서 성과를 거둘 수 있다고 생각한다. 비용절감, 인력절감, 양적인 생산성 측면에서 말이다. 그 만큼 기존의 정부부문의 문제점이 많았다는 의미이다.

이번 민간위탁이 기여한 또 다른 측면은, 민간위탁으로 인해 대구시 공무원들에게 일종의 자극제가 되었다는 점이다. 민간위탁은 민과 관의 일하는 방식과 성과를 비교 가능하게 만들었다. 이에 따라, 과거 베일 하에 있었던 정부부문의 문제점이 노출되어, 그 결과가 시장 및 시 공무원 그리고 외부 인에게 알려지게 되었다. 이러한 문제점의 노출은 언론에까지는 공개되지는 않았지만, 시 공무원들에게는 상당한 자극제로 작용하고 있다. 그 이유는, 향후 민선단체장이나 시의회, 혹은 시민단체가 민간위탁을 확대하라는 요구가 강하게 제기 될 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 민간위탁의 긍정적인 측면에도 불구하고, 향후 민간위탁이 확대되기 위해서는 해결되어야 할 과제도 많다. 이러한 과제들은 해결되기 쉽지 않을 것으로 보이며, 이는 앞으로 민간위탁의 확대를 매우 어렵게 할 것으로 보인다. 대표적인 문제가, 위탁에 의해서 영향을 받는 인력의 관리문제이다. 앞에서 이미 일부 논의된 내용이다. 현재 우리나라의 전반적인 정부운영 기조를 고려 할 때는, 민간위탁이 인력감축을 수반하지 않을 수 없게 되어있다. 이

얘기는 위탁과 동시에 관계되는 공무원들을 위탁업체에 고용승계 시켜야 한다는 의미이다. 문제는 이들의 위탁후의 사기 문제이다.

앞에서 지적한 바와 같이, 대구시 신천사업소에 근무하는 직원들의 전반적인 직무태도는 매우 부정적이고, 회의적이다. 이러한 부정적인 태도의 주된 원인은 위탁회사로 고용승계 된 전직 공무원들의 신분불안 때문이다. 신분이 불안하다고 느끼는 이유는, 위탁사업장이 매 2년마다 공개경쟁입찰에 참여해 재계약을 받아야 하기 때문이다. 이때 기존의 위탁업체가 재계약을 하지 못하면, 이들의 일자리 자체가 위협받는 것은 당연하다. 이와 더불어, 대구시에서 위탁회사로 고용승계 되는 과정에서 있었던 위협과 강압성에 대한 불만도 병행해서 이들의 부정적 태도에 일조를 했다고 할 수 있다.

이번 연구에서는 전직공무원 출신에 대해서만 논의했으나, 그렇지 않은 직원들의 경우도 마찬가지이다. 민간위탁의 목적이 현실적으로 대부분 경제적 성과를 목적으로 하기 때문에, 위탁 입찰에 참여하는 업체는 대체로 비용을 절감하는데 주력하게 된다. 이는 당연히 직원들의 인건비와 전반적인 후생복지, 장기적인 관점에서의 능력개발에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 이는 다시 직원들의 직무에 임하는 자세에 부정적인 영향을 미치게 될 가능성이 높은 것이다. 특히 민간위탁이 일정기간을 지나게 되면, 초기수준의 비용 절감 울을 지속하기는 어렵게 된다. 그럼에도 불구하고 정기적으로 입찰에 참여해서 사업권을 따내야 하기 때문에, 시간이 지날수록 비용절감을 주로 인건비에서 찾으려 하게 된다. 이에 따라 직원들의 사기가 영향을 받는 것은 당연하다. 이러한 직장에 있어서의 불만은 장기적으로 조직의 혁신능력과 성과를 저하시키고, 행정서비스의 품질저하로 연결 될 수 있다. 또한 극단적인 경우에는 파업과 같은 단체행동으로 이어져, 공공부문의 생명인 신뢰성과 책임성을 저하시킬 수 있는 것이다.

위탁과 관련한 인력처리 문제는 비단 우리나라 뿐 아니라, 선진국의 경우도 마찬가지이다. 선진국에서의 민간위탁은 실제적으로 학계에서 논의되는 것만큼 폭넓게 이루어지지 못하고 있다. 그 주된 이유중의 하나가 인력감축의 어려움 때문이다. 그 동안 학계에서 민간위탁이 잘되고 있다고 평가를 받아왔던 선진자치단체중의 하나가 미국의 피닉스 시인데, 이 도시의 경우도 실제로 민간위탁은 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 쓰레기 수거, 고지서 발부, 조경 등이 그것이다. 이 정도는 이미 한국에서도 민간화 되고 있다. 이 논문의 주제인 하수처리의 경우도, 시 직영체제로 운영되고 있다. 이렇게 민간위탁이 알려진 바와 다르게 제한적으로 이루어지는 이유는 위탁과 관련된 인력의 처리문제 때문이라고 피닉시의 관계자가 증언한다. 이는 뉴질랜드나 호주의 경우도 마찬가지이다. 서구 선진국의 경우는 공무원 노동조합이 매우 강력하여, 강압적인 인력감축은 매우 어렵다.

이러한 현실적인 어려운 점을 고려할 때, 향후 민간위탁의 확산은 매우 제한적일 것으로 보인다. 환경기초시설의 경우는 이미 각 광역자치단체가 산하 공단을 만들어 이들로 하여금 관리하도록 하는 방향선회의 조짐이 연쇄적으로 나타나고 있다. 지방행정 당국자들은 이것도 일종의 민간위탁으로 간주하고 있으나, 동의하기 어렵다.

V. 결론 및 정책적 제언

지금까지의 논의를 요약하면, 앞으로 경쟁을 근간으로 한 민간위탁은 확산되기 어려울 것이라는 사실이다. 민간위탁에서 공단설립으로의 선회가 그 증거라고 할 수 있다. 이는 정부부문의 효율화를 위해서는 바람직하지 못한 현상이다. 그러면 향후 정책적 대안은 무엇인가? 다음과 같은 몇 가지를 제시해 본다. 첫째, 현실적으로 민간위탁의 대상을 신규로 건설되는 환경기초시설로 제한 시켜보는 것이다. 이 경우에는 환경기초시설을 건설하는 회사로 하여금 그 시설을 건설 후 운영하게 하던가, 아니면 별도의 경쟁을 거쳐 운영회사를 선정 할 수 있을 것이다. 이렇게 되면, 기존 공무원들의 인력 감축문제와 그로 인한 반발은 피할 수 있을 것이다.

둘째, 기존의 시설을 민간위탁 할 경우에는 고용승계조건을 지금보다 좀더 개선해야 한다. 지금도 보수 면에서는 공직에 있을 때보다. 조금 더 유리한 조건을 제시하기 때문에 큰 문제가 없으나, 신분보장 문제가 걸림돌이다. 이에 대한 대책으로는, 위탁기간을 지금보다 장기화하는 것이다. 대구시의 경우, 현재 위탁기간이 2년인데, 이를 최소 5년에서 10년 정도로 상향 조정 할 필요가 있다. 외국의 경우는, 보통 이보다 더 장기적이다. 호주나 뉴질랜드의 예를 들면, 쓰레기 수거의 위탁기간이 20년에 이르는 경우도 있다. 하수처리의 경우도 10년 이상이다. 아니면, 공단을 만들어, 이들로 하여금 처리하도록 하고 있다. 이렇게 장기간을 보장하는 이유는, 위탁업체가 기술개발과 경영능력을 발휘해 성과를 내기 위해서는 일정 기간이 소요된다고 생각한 것이다. 또한 위탁과 관련해서 투입한 투자비용(쓰레기 수거의 경우 설비투자비)이 회수되기 위해서는 어느 정도 기간이 필요하다. 이와 더불어, 고용승계 된 공무원들의 심리적인 안정감을 주기 위해서도 적정기간의 보장이 필요하다고 본 것이다. 물론 이러한 장기적 계약 기간은 또 다른 무사안일과 독점의식을 낳을 수 있기 때문에, 그 예방조치로 매년 성과향상을 담보하기 위한 정교한 계약관리가 필요하다.

셋째, 신규시설의 건설이 없는 경우에는 책임경영체제를 확립 할 필요가 있다. 구체적으로, 환경기초시설의 최고 책임자를 내·외부적으로 공개경쟁을 통해 공모해서 선발하는 것이다. 이들로 하여금, 달성해야 할 성과지표를 부여하고, 그 대신에 그 임무를 달성할 수 있도록 그에 상응하는 권한을 주는 것이다. 대표적으로 예산, 인사, 조직운영권이다. 이 정도의 변화만 주어도, 상당한 성과를 기대 할 수 있을 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 김순양. (1998). 사회복지서비스 공급 민영화의 성공요인 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로. *한국정책학회보*, 7(3), 87-120
- 박경호. (1992). 공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가. *한국행정학보*, 25(4), 459-470
- 박중훈. (2000). 정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안. *한국행정연구원*.
- 이성우. (1998). 정부기능의 민간위탁 확대방안. *한국정책학회보*, 7(3), 31-51
- 이창균, 서정섭. (2000). 지방자치단체 민간위탁의 개선방안. *한국지방행정연구원*.
- 정책연수단. (2000). 민간위탁의 효율적 추진을 위한 정책연수 결과 보고서.
- 총무처. (1997). 정부혁신론. 서울: 동명사.

- Bennett, J.T. & Johnson, M.H. (1981). Better governmental at the half price: privatization: Private production of public services.
- Chi, Keon S. & Jasper, Cindy. (1998). Private practices: a review of privatization in state government. Lexington, KY: Council of State Governments.
- Dilger, R.J., Moffett, R.R. & Struyk, L. (1997). privatization of municipal services in american largest cities. *Public Administration Review*, 57(1), 21-26.
- Hanke, Steve H. (1987). Prospects for privatization. New York: The Academy of Political Sciences.
- ICMA. (1989). Service delivery in the 1990s: alternative approaches for local government. Washington : ICMA.
- Kent, J.D. (1999). Elizabeth I and the limits of privatization. *Public Administration Review*, 58(2), 99-100.
- Kolderie, T. (1986). The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*, 285—291
- Moe, Ronald C. (1987). exploring the limits of privatization. *Public Administration Review*, 47(6), 453-460.
- Morgan, D.R. & England, R.E. (1988). The two faces of privatization. *Public Administration Review*, 48(6), 979-987
- OECD. (1997). Contracting out governmental services: best practice guidelines and case studies.
- Prager, J. (1994). Contracting out government services: lessons from the private sector. *Public Administration Review*, 54(2), 176-184
- Savas, E.S. (1992). Privatization in post-socialist countries. *Public Administration Review*, 52(6), 573-581.
- Savas, E. S. (1987). Privatization. the key to better government. Chatham New jersey: Chatham-House Publishers, Inc.
- Savas, E. S. (1982). Privatizing the public sector: how to shrink government.
- Savoie, D. (1994). Thatcher, Reagan, Mulroney: In search of a new bureaucracy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Seidenstat, P. (1999) (ed.) Contracting out governmental services. Westport, Connecticut: Prager
- Sharkansky, I. (1980). Policy-making and service delivery on the margins of government: The case of contractors. *Public Administration Review*, 40(2), 116-123.
- Simon, H. (1954). Administrative behavior. New York: Macmillan.

朴世正: 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 취득하고 (논문: A critical assessment of evaluative studies on quality circles change programs: character, designs, and outcomes, 1990), 현재 계명대학교 행정학과 부교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 조직개발, 행정개혁, 정보관리이며, 저서로는 〈세계화시대의 일류의 행정〉, 〈지능형 조직—21세기의 조직모형〉등이 있고, 논문으로는 "estimating success rates of quality circle programs: public and private experiences(1991)", "대민행정의 쇄신방안: 경영 관리적 접근을 중심으로(1994)", "경영의 논리: 행정개혁의 이념으로서의 기여와 한계(2001)" 등이 있다. 경력으로는 한국행정연구원 수석연구원, 국무총리실 정책평가 자문위원을 역임하였다.

