연구보고서	2011-02

지방자치단체 민간위탁 규제를 위한 법·제도 개선방안

: 환경미화 업무 사례를 중심으로

2011. 3

김 철 · 김기범 · 배동산

PPIP 신자유주의 넘어 대안사회를 모색하는 사회공공연구소
Public Policy Institute for People
공공노조

<연구진 소개>

김 철 | 사회공공연구소 연구위원

김기범 | 공공운수노조(준) 법률지원센터 법규차장 · 공인노무사

배동산 | 공공운수노조(준) 정책기획국장

목 차

발간사 ····· 1

요 약 ····· 2

제1장 들어가며 ····· 7

제1절 연구의 배경 및 필요성 ····· 7
제2절 연구목적 ····· 9
제3절 연구의 내용 및 방법 ····· 10
1. 연구내용 ····· 10
2. 연구 방법 ····· 10
제4절 민간위탁 연구 경향 ····· 10

제2장 민간위탁에 대한 이론적 검토 ····· 19

제1절 민간위탁이란? ····· 19
1. 민간위탁의 의의 ····· 19
2. 민간위탁의 유사개념 ····· 22
제2절 민간위탁의 대상 및 유형 ····· 24
1. 민간위탁의 대상 ····· 24
2. 민간위탁의 유형 ····· 28
제3절 민간위탁 관련 법규체계 ····· 32
1. 공공서비스 전반의 민간위탁 관련 법규 ····· 32
2. 환경미화 업무의 민간위탁 관련 법규 ····· 36

제3장 지방자치단체 사무의 운영실태 ····· 39

제1절 지방자치단체 민간위탁의 실태 ····· 39
1. 정부의 민간위탁 추진원칙과 효율적 추진방안 ····· 39

2. 지방자치단체 민간위탁 현황 ·····41
제2절 환경미화업무의 운영현황 및 민간위탁 실태 ·····46
1. 생활폐기물 발생 및 처리 현황 ·····46
2. 생활폐기물 수집·운반 업무 민간위탁 현황 ·····51
3. 환경미화 업무 민간위탁 비용지불 방식 현황 ·····56
4. 환경위생 분야 민간위탁 사업현황 ·····65

제4장 민간위탁의 문제점과 개선방향 ·····68

제1절 민간위탁의 문제점 ·····68
1. 일반적인 민간위탁의 문제 ·····69
2. 환경미화 업무 민간위탁의 문제점 ·····80
제2절 민간위탁의 개선방향 ·····87
1. 지방자치단체 사무의 민간위탁 개선방안 ·····87
2. 환경미화 업무의 민간위탁 개선방안 ·····91

제5장 민간위탁 기본조례 제·개정 쟁점 ·····98

제1절 지방의회 동의의 적법성(단체장 권한에 대한 침해 문제) ·····98
제2절 민간위탁 시 고용승계 및 임금보전 ·····99
1. 쟁점 ·····99
2. 관련사례 ·····101
제3절 총액인건비제도의 문제 ·····102
1. 총액인건비제도 개요 ·····102
2. 총액인건비제도의 추진경과 및 운영실태 ·····105
3. 이명박 정부 하 총액인건비제의 특징과 문제점 ·····108
4. 총액인건비제도의 개선방안 ·····111

제6장 민간위탁 기본조례 표준안 제시 ·····115

제1절 행자부 민간위탁 표준조례안과 민간위탁 기본조례의 제·개정 사례 ·····115
1. 행자부의 민간위탁 표준조례안 ·····115

2. 민간위탁 기본조례의 제·개정 사례 ·····118
제2절 민간위탁 기본조례안의 공통내용 ·····126
1. 민간위탁 대상사무 선정의 적정성 확보 ·····126
2. 수탁기관의 선정 ·····131
3. 민간위탁 심의위원회의 구성·운영 ·····135
4. 민간위탁기간의 결정 및 재위탁 문제 ·····138
5. 위·수탁계약(협약) 체결 등 ·····141
6. 민간위탁의 지도·감독 ·····142
제3절 민간위탁 기본조례 표준안: 「00시 사무의 민간위탁에 관한 조례」 ·····149
1. 목적 ·····149
2. 정의 및 적용범위 ·····149
3. 민간위탁 대상사무의 선정기준과 위탁결정 절차 ·····150
4. 수탁자의 선정기준 ·····151
5. '민간위탁 심의위원회'의 구성 및 운영 ·····152
6. 위탁계약의 내용 및 수탁자에 대한 손해배상 청구 ·····153
7. 책임의 소재 ·····154
8. 운영지원 ·····154
9. 비용의 징수 ·····155
10. 수탁자의 의무 ·····155
11. 수탁자에 대한 지휘·감독 등 ·····156
12. 수탁자의 사무처리에 대한 이의신청 ·····157
13. 위탁의 해지 등 ·····157
14. 수탁자에 대한 감사 및 평가 ·····158
15. 시행규칙 ·····159
16. 부칙 ·····159
제4절 폐기물 관리조례 표준안: 「00시 폐기물 관리에 관한 조례」 ·····160
1. 폐기물 관리에 대한 시장의 책무 ·····160
2. 적환장 ·····161
3. 생활폐기물의 처리 ·····161
4. 폐기물처리업자의 의무 ·····163
5. 폐기물처리업자에 대한 지도·감독 ·····164
6. 대행실적의 평가 ·····164

7. 부칙 ·····166

제7장 보론: 상용직 노동자의 고용안정 ·····167

제1절 상용직에 대한 법적 규율 ·····167
1. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 ·····167
2. 공공기관 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정 ·····169
3. 행정안전부 무기계약 및 기간제 근로자등 운영규정 ·····170
4. 정원외 상근인력 관리규정 ·····172
제2절 상용직 노동자 관련 법제도상의 문제 ·····173
1. 상용직에 대한 구조적 차별 ·····173
2. 적정인력의 확보 미흡 ·····173
3. 상근인력 '정수' 관리의 문제 ·····174
4. 자의적인 해고 가능성 ·····174
5. 총액인건비제로 인한 항상적 고용불안 ·····175
제3절 공공부문 상용직 노동자의 문제 해결방향 ·····175
1. 단기적 과제: 상용직에 대한 차별 없는 정규직화, 고용안정 ·····176
2. 중장기적 과제: 직접고용에 대한 책임 원칙 및 공공성 강화에 입각한 상용직 노동자에 대한 공무원화 ·····180

제8장 결 론 ·····181

제1절 정책적 시사점 및 향후 연구방안 ·····181
제2절 연구의 기대효과 및 한계 ·····181
1. 연구의 기대효과 ·····181
2. 연구의 한계 ·····182

참고문헌 ·····183

별첨자료 1. 민간위탁 표준조례안 비교 ·····192

표 목 차

〈표 1〉 민간위탁의 배경 ·····21
〈표 2〉 민간위탁의 중점 선정대상 ·····25
〈표 3〉 지방자치단체 민간위탁 유형 구분 ·····26
〈표 4〉 중기인력계획에 따른 민간위탁 사업 · 시설 내역 ·····27
〈표 5〉 민간위탁에 의한 공공서비스 공급 유형 ·····29
〈표 6〉 민간위탁의 유형별 특성 비교 ·····31
〈표 7〉 지방자치단체의 비정규직 고용 유형 ·····41
〈표 8〉 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수 ·····42
〈표 9〉 서울시 민간위탁 시설별 현황(189건) ·····43
〈표 10〉 서울시 민간위탁 사무별 현황(19건) ·····43
〈표 11〉 수탁기관 선정방법의 장 · 단점 비교 ·····46
〈표 12〉 민간위탁업체 계약 방법 ·····46
〈표 13〉 연도별 생활폐기물 처리 현황(단위: 톤/일) ·····48
〈표 14〉 폐기물관리인원 및 처리량 변화(단위: 명, 톤, 백만원) ·····48
〈표 15〉 폐기물처리주체별 처리 현황 (단위:톤/일) ·····49
〈표 16〉 2008 생활폐기물 관리예산 집행내역 및 2009 생활폐기물 관리예산 현황 (단위: 억원) ·····50
〈표 17〉 생활폐기물 관리인원 및 장비 현황(자가처리업체 제외함) ·····51
〈표 18〉 생활폐기물 청소 현황(2008. 6 현재) ·····51
〈표 19〉 생활폐기물 수집 · 운반 허가 현황 ·····52
〈표 20〉 민간수탁기관 수 ·····52
〈표 21〉 가로청소업무 운영 현황 ·····53
〈표 22〉 폐기물 종류별 수집 · 운반 주체 ·····54
〈표 23〉 생활폐기물 수집 · 운반 운영 현황 ·····55
〈표 24〉 생활폐기물 수집 · 운반 · 처리 대행 지방공기업 현황(2009년 현재) ·····58
〈표 25〉 민간위탁(계약제)의 비용부담형태 ·····61
〈표 26〉 환경위생 분야 민간위탁 사업분류 ·····65
〈표 27〉 환경위생 분야 민간위탁 목적 ·····65
〈표 28〉 환경위생 분야 민간위탁 계약방법 ·····66

〈표 29〉 환경위생 분야 민간수탁기관의 형태 ·····66
〈표 30〉 환경위생 분야 민간수탁기관 선정이유 ·····67
〈표 31〉 공사종류 등에 따른 간접노무비율 ·····74
〈표 32〉 지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령에 따른 공사원가계산 ····74
〈표 33〉 2004년 OECD 주요 국가의 정부인력 현황 ·····88
〈표 34〉 제주 서귀포시의 민간위탁에서 직영으로 전환 추진 배경 및 변화 ·····92
〈표 35〉 총액인건비 분류체계 ·····104
〈표 36〉 총액인건비제도의 도입 추진 경과 ·····105
〈표 37〉 중앙과 지방의 조직관리체계 비교 ·····106
〈표 38〉 민간위탁 표준조례안 ·····115
〈표 39〉 노원구 직영전환 비교표 ·····123
〈표 40〉 정규직화에 따른 분석 ·····124
〈표 41〉 민간위탁의 법적 근거 ·····130
〈표 42〉 지방자치단체 민간위탁의 지도감독 역점사항 ·····144
〈표 43〉 공공성부문 평가지표 ·····146
〈표 44〉 효율성부문 평가지표 ·····146
〈표 45〉 권리구제 내용 요약 ·····148
〈표 46〉 지방공무원 및 직원 정원 조례 예시 ·····179

그 림 목 차

〈그림 1〉 서비스 공급방식에 있어 민간위탁의 위치 ·····20
〈그림 2〉 생활폐기물 발생량 및 점유율 ·····47
〈그림 3〉 생활폐기물 수집 운반 대행방식 ·····64

발 간 사

환경미화업무 위탁 대행을 시행하는 지방자치단체는 바람 잘 날이 없다. 2010년 하더라도 전주, 광주, 원주, 통영, 창원, 부산 등 전국 곳곳에서 임금 및 고용과 관련된 투쟁들이 연이어 전개됐다. 2007년~2008년의 광주시청 비정규직 투쟁 역시 지방자치단체의 업무가 위탁된 결과로 인한 고용불안으로 야기된 투쟁이었다.

지방자치단체 사무 업무의 민간위탁 속도는 점점 더 빨라지고 있다. 효율화 및 예산절감이라는 명목하에 지방자치단체가 직접 수행해야 하는 공공서비스 업무들이 무분별하게 민간으로 위탁되고 있는 실정이다. 그 위탁대상의 업무 역시 대주민 업무 대부분이 해당된다.

그러나 민간위탁이 예산절감 면에서나, 효율성 면에서나 오히려 직영할 때보다 떨어진다는 것이 나타나고 있다. 각종 부정부패의 문제도 셀 수 없다. 이는 제주 서귀포시의 직영화 사례나 여러 지방자치단체의 사례를 보면 알 수 있다. 또한 민간위탁은 상시적 저임금과 고용불안에 시달리는 노동자들을 발생시키고 잦은 노사분규의 원인이 되고 있고, 이로 인한 피해는 고스란히 지역주민들에게 돌아간다.

결국 지방자치단체의 직접 운영을 통해 위탁 시 발생하는 일반관리비, 이윤 등 민간 사업주에게만 이득이 되는 불필요한 예산을 절감하고, 부정부패의 고리를 끊고 투명행정을 실현하며, 노동자에 대한 신분보장, 정당한 노동력 제공에 대한 대가 지불을 통해 자긍심과 업무 몰입도를 높여 서비스 질의 향상이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이번 연구는 이처럼 많은 문제점을 가지고 있는 지방자치단체 사무의 무분별한 민간위탁을 제한하기 위해 이와 관련된 쟁점을 다루고 구체적으로 지방자치단체의 「민간위탁 기본조례」 제·개정방안에 대해 검토하였다. 연구진의 노고에 감사드리며, 이번 연구가 무분별한 민간위탁에 제동을 거는 한편, 민간위탁의 문제점에 대한 공론화 및 투쟁의 계기가 되기를 기대한다. 관심 있는 동지들의 애정어린 비판을 요청드린다.

2011년 3월

전국공공서비스노동조합 위원장 이상무

요 약

1997년 외환위기 이후 공공부문의 비용절감과 민간부문의 효율성 활용을 목적으로 기존의 공적 업무에 대한 민간위탁이 확대되었다. 특히, 집행적 성격이 강한 자치단체의 업무는 구조조정 차원에서 민간에 대폭 이양되거나 위탁되었다. 지방자치단체들은 인원감축과 조직축소를 기본방향으로 인력을 운용하고 있으며, 지자체가 고용한 무기계약직(상용직) 노동자들의 민간위탁이 지속적으로 증가하고 있다. 일시적인 민간위탁보다는 정년퇴직 등 자연감소 인원에 대해 신규채용 대신 업무 민간위탁을 하고 있는 것이다.

하지만 그 동안 지방자치단체의 민간위탁 운영을 살펴보면 위탁 사무·대상 선정 갈등, 수탁기관 선정 불합리, 수탁기관의 부당행위 등의 문제가 표출되어 민간위탁된 공공서비스의 대국민 신뢰를 떨어뜨리고 행정 불만을 가중시키고 있는 실정이다. 특히 생활폐기물 수집·운반·처리를 대행하는 환경미화 업무의 경우, 예산절감, 총액인건비제와 같은 감독기관의 지침 준수 등 환경미화 업무를 민간위탁하는 경제적인 이유들은 넘쳐나지만, 현재의 민간위탁이 합리적으로 운영된다고 볼 수는 없다.

대민 직접서비스를 제공하는 환경미화 업무의 민간위탁은 구조적으로 공공성을 훼손할 가능성이 상존하고 있고, 예산의 구조적 낭비, 서비스의 질 하락, 부정부패 등이 발생하고 있으며, 민간위탁된 사업장 노동자들에게 열악한 근로조건을 강요하게 되고, 민간위탁으로 인한 비용절감효과도 정확히 평가되지 않고 있으므로, 지방자치단체 환경미화 업무 운영 전반에 대한 재검토와 함께 이에 대한 대책이 필요한 상황이다.

이에 민간위탁을 규제하면서도 지방자치단체 상용직 노동자들의 고용안정 및 현업업무 공공성 확보를 내용으로 하는 조례를 제·개정하여 원천적으로 민간위탁을 제한하는 방법 또한 도모할 필요가 있다. 이를 위해 환경미화 업무를 중심으로 민간위탁 규제를 위한 표준조례안 마련과 이미 위탁된 사업장의 노동자들에 대한 대책마련 등에 대한 연구를 진행하였다.

민간위탁이란 지방자치단체가 사무를 공무원을 통해 직접 처리하지 않고 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것이다. 민간위탁은 공공행정업무를 민간에게 위탁한다는 측면에서 직접적인 소유구조의 변화를 가져오지는 않지만 사적인 운영을 통

해 장기적으로 행정업무의 책임주체의 변화를 추구한다는 점에서 공공부문 사유화의 또 다른 방식이라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 민간위탁은 사유화에 의한 문제점을 그대로 발생시킨다.

행정자치부가 1998년에 제시한 「지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침」에 따르면, 행정, 기획업무를 제외한 지방자치단체의 대주민 공공서비스 업무 대부분이 민간위탁의 대상으로 명시되어 있으나, 민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 영역은 극히 일부에 불과하고, 대부분이 현업업무로만 예시되어 있다. 민간위탁의 유형은 민간위탁 방식, 위탁·이양의 정도, 그리고 계약의 성격 등에 따라 구분될 수 있다.

공공서비스 전반에 관한 민간위탁 관련 법규로는 정부조직법, 지방자치법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 등이 있으며, 환경미화 업무와 관련해서는 이외에 폐기물관리법, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법), 시행령, 시행규칙, 그리고 지방자치단체 폐기물관리 관련 조례 및 시행규칙을 들 수 있다.

한국지방행정연구원이 2008년 기준으로 221개 자치단체에서 2,890건의 민간위탁 사업 현황자료를 수집한 결과에 따르면, 인구가 많고 주민들의 요구가 다양한 도시지역 자치단체에서 민간위탁 운영이 활발하다. 사업분야별로 보면 보건복지·의료분야 민간위탁이 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 민간위탁의 목적으로는 외부전문성활용이 가장 높게 나타났고, 민간위탁 계약방법 중에서는 수의계약이 전체 2,753건 가운데 824건(29.9%)으로 가장 높았다.

환경미화 업무의 민간위탁 현황을 보면, 전국민주연합노조가 행정안전부의 자료를 분석한 결과 2008년 6월 현재 전국 232곳의 기초자치단체 가운데 55곳(23.7%)에서 청소노동자를 직접 채용해 청소 업무를 처리하고 있으며, 나머지 177곳(76.2%)에서 생활폐기물 수집·운반업무의 일부 또는 전부를 민간업체에 위탁하고 있는 것으로 나타났다. 2009. 12월 현재, 가로청소를 제외한 나머지 생활폐기물 수집·운반의 운영 현황의 경우 민간위탁이 압도적이었으며, 그 비율은 2004년에 비해 더욱 커진 것으로 나타났다.

최근 인력 구조조정과 예산절감 목적으로 진행된 민간위탁의 결과를 살펴보면 애초에 목표했던 공공서비스의 효율성, 경제성마저도 달성할 수 없으며, 오히려 공공서비스의 수준과 질을 떨어뜨리는 결과를 낳을 뿐더러 재정적 효율성도 달성할 수 없는 것으로 나타나고 있다. 일반적으로는 ① 관리감독의

곤란에 따른 공공서비스의 공공성 및 책임성, 안정성의 침해, ② 독점운영에 따른 가격상승의 가능성, 비용절감효과에 대한 의문, ③ 공공예산 낭비, ④ 공공서비스 전달체계의 다층화에 따른 공공서비스의 질 저하, ⑤ 이해충돌, 계약절차상의 부패가능성, ⑥ 상시적인 고용불안, 일자리 질의 저하에 따른 공공서비스의 질 저하, ⑦ 간접고용 비정규직의 지속적인 확대와 고착화, ⑧ 차별적인 저임금(임금 착취) 등의 문제가 있으며, 환경미화 업무 민간위탁의 문제점으로는 공공성 측면의 문제, 비용의 문제, 민간수탁기관에 대한 관리·감독 소홀, 구조적인 예산낭비, 부정부패, 폐기물 수거서비스의 전달 지체, 전문성 확대와 경쟁을 통한 효율성 향상 및 서비스의 질 제고의 허구성, 열악한 노동조건 및 노사갈등 등을 들 수 있다.

이러한 지방자치단체 사무의 민간위탁을 개선하기 위한 방안으로 민간위탁 저지와 인력충원, 재직영화, 제도개선으로서 하청 사업장 노동자들의 임금 및 고용 보장, 지방자치단체의 관리·감독 강화, 공사·공단화 등을 제시하였다. 이를 특정하여 환경미화 업무의 민간위탁 개선방향으로는 자치단체의 직접운영 및 재직영화, 직영과 민간위탁의 중간 형태인 공사·공단화, 그리고 민간위탁 상황에서의 고용보장 및 처우개선 방안으로서 고용보장(승계) 명문화, 인건비 책정기준의 객관화, 공개입찰 시 최저낙찰하한율 계산에서 인건비 제외 등을 제시하였다. 이에 근거하여 민간위탁 기본조례를 제·개정할 때의 쟁점으로, 지방의회 동의의 적법성(단체장 권한에 대한 침해 문제), 민간위탁 시 고용승계 및 임금보전, 그리고 총액인건비제도의 문제를 다루었다.

현행 대부분 지방자치단체에서 제정한 민간위탁 관련조례는 단순히 사무의 민간위탁을 관리하기 위해서만이 아니라 민간위탁을 촉진하기 위한 목적으로 제·개정되고 있다. 이는 행자부가 제시하였던 민간위탁 표준조례안에 근거하여 각 지방자치단체의 민간위탁 관련조례가 제정되었기 때문이다. 그래서 민간위탁의 문제점과 개선방향, 그리고 민간위탁 기본조례 제·개정의 쟁점사항에 비추어 민간위탁을 규제하기 방향에서 민간위탁 기본조례를 제·개정한 사례로서 '민간위탁 기본조례'를 개정한 광주 서구 및 경기 과천시 사례, 그리고 '폐기물 관리조례'를 개정한 부산 남구 사례 등을 살펴보았다.

그리고 이에 근거하여 지방자치단체의 사무를 민간위탁하려고 할 경우 반드시 검토해야 하는 내용으로 '사무의 민간위탁에 관한 표준조례'에 포함되어야 하는 공통내용을 살펴보고, 민간위탁 기본조례 표준안: 「00시 사무의 민간위탁에 관한 조례」를 제시하였다. 여기에는 우선민간위탁에 관한 기본조례의

기본목적으로서 공공서비스 제공의 공공성을 침해하지 않는 범위에서 ① 민간의 자율적인 행정참여 기회 확대, ② 사무의 간소화를 통한 행정능률의 제고, ③ 주민편의의 향상을 규정하여, 본 조례 운영의 기본 방향을 제시하였다. 그리고 지방자치단체 소관사무에 대한 직영과 민간위탁 시 비용·효과·타당성 등을 비교 분석하고 그 결과를 전문가가 참여하는 민간위탁심의위원회에서 심의한 후 시의회 동의 등의 절차를 밟도록 규정하여, 비효율적이고 무분별한 민간위탁을 예방하고 위탁 시에도 민간위탁의 효율성과 공공성을 극대화할 수 있도록 하였다.

수탁자 선정과 관련해서는 그 기준과 절차를 조례에 구체적으로 규정함으로써 공정성을 담보하고, 수탁자 결정 시 시장이 주민들에게 위·수탁 사실 및 내용을 공표하도록 하여 민간위탁의 투명성을 강화하였으며, 수탁자 선정 시, 업무수행능력 이외에도 근로자의 고용승계 및 근로조건 유지·개선을 위한 노력과 수탁자의 기능과 업무의 연관성, 지역경제 활성화 및 고용창출, 그리고 사업운영의 투명성 등을 선정의 기준으로 삼도록 하여, 간접고용 노동자의 처우를 개선하고 공공성을 강화하였다. 또한 악덕 사업장이 장기간에 걸쳐 위탁입찰을 지속하는 경우를 제한하기 위해 행정사무를 민간위탁할 경우 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하도록 하였다. 이와 함께 민간위탁에 신중을 기하고 효율성 및 공공성을 강화하기 위하여 민간위탁 대상사무 및 수탁자 선정 등에 있어서 '민간위탁 심의위원회'를 설치하여 심의 및 의결을 거치도록 하였고, 여기에선 당연직인 공무원 위원 수를 일정비율 이하(25%)로 제한하고 제척제도를 두어 공정성을, 노동조합의 위원 참여를 보장하여 민주성을 제고하였다.

그리고 위탁계약에 포함되어야 하는 내용과 계약기간의 상한선을 구체적으로 명시하여 공정하고 합리적인 위·수탁계약의 체결을 도모하고, 계약내용을 반드시 공증받도록 함으로써 계약의 투명성을 강화하였다. 아울러 위탁계약서에 근로자의 근로조건 및 고용승계여부를 명시하도록 함으로써, 근로조건을 투명화하고 고용을 안정시키며 불필요한 노사분규를 예방하여 주민의 불편을 최소화하였다.

업무수행의 명의와 책임을 수탁자에게 두어 책임성 있는 업무수행을 담보하고, 시장의 감독책임을 명시함으로써 자치사무가 민간위탁 이후에도 시장이 감독책임을 소홀히 하지 않도록 하였으며, 자치사무의 민간위탁은 기본목적이

업무의 효율성 향상을 통한 공익 확보에 있기에, 위탁사무 수행에 필요한 자치단체의 지원근거를 마련하였다. 또한 수탁자의 기본적인 의무를 명시하여 자치사무의 민간위탁에 따른 부작용을 예방하였는데, 특히 수탁자가 해당 작업장에서 근로를 제공해왔던 기존 근로자들에 대한 고용승계 노력을 다하게 하고, 위탁계약시 명시한 근로조건을 준수하도록 함으로써 노사갈등에 따른 공익침해를 최소화하였으며, 민간위탁계약의 해지사유 및 절차를 구체적으로 규정하여 자치사무를 수행할 자격이 되지 않는 수탁자에 대한 사후조치가 가능하도록 하였다.

한편, 부칙에서는 조례 시행에 따라 '민간위탁 심의위원회'에서 특정사무를 위탁하지 않기로 하여 재직영화를 하는 경우 동일노동 · 동일임금 원칙을 적용하여 지방자치단체 소속 근로자들 간의 차별을 예방하고, 총액인건비제로 인하여 재직영화가 어려운 경우 시설관리공단을 통하여 당해 업무를 수행하게 하여 개별 법률들의 충돌로 인한 문제점을 해결하였다.

이와 함께 「폐기물 관리조례」 표준안의 경우 각 지방자치단체별로 「민간위탁 기본조례」가 제정되어 있다는 것을 전제로 하여, 「폐기물 관리조례」를 통해 보충되어야할 부분만 별도로 표준안을 제시하였다. 여기에는 폐기물 관리에 대한 시장의 책무, 적환장, 생활폐기물의 처리, 기물처리업자의 의무, 폐기물처리업자에 대한 지도 · 감독, 대행실적의 평가 등이 포함된다.

보론에서는 상용직 노동자의 고용안정에 대해 논의하였는데, 우선 상용직 노동자의 근로조건을 규율하는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)을 비롯한 훈령 및 각종 지침 등을 검토하였고, 상용직 노동자 관련 법제도상의 문제로서, 상용직에 대한 구조적 차별, 적정인력의 확보 미흡, 상근인력 '정수' 관리의 문제, 자의적인 해고 가능성, 총액인건비제로 인한 항상적 고용불안 등에 대해 살펴보았다. 이러한 공공부문 상용직 노동자의 문제 해결방향은 단기적으로는 총액인건비제의 시행 중단 또는 전면적인 보완, 고용불안을 강제하는 각종 정부지침의 시정 및 폐기, 상용직 노동자들의 法定 신분보장, 일방적인 해고사유 삭제, 일용직(일시사역인부)에 대한 보호, '상용직 직원'에 대한 내용을 정하여 조례에 반영 등의 방안을 통하여 상용직에 대한 차별 없는 정규직화, 고용안정을 이루어야 함을 제시하였고, 중장기적으로는 직접고용에 대한 책임 원칙 및 공공성 강화에 입각한 상용직 노동자에 대한 공무원화를 제시하였다.

제1장 들어가며

제1절 연구의 배경 및 필요성

공공서비스의 민간위탁은 양날의 칼과 같다. 특정 업무 영역에서 잘만 운영한다면 재정 압박을 덜면서도 민간의 혁신을 유도해 서비스 질과 효율을 높일 수 있다. 하지만 민간위탁이 공공부문의 구조조정을 위한 만병통치약인 양 남발된다면 공공서비스의 질은 나빠지고 비정규직을 양산해 고용불안을 가중시키는 사회적 흉기가 되고 만다. 불행하게도 외환위기 이래 우리나라의 민간위탁은 흉기의 칼날이었다.[1] 가까이는 2008년 숭례문 화재사고만 하더라도 단순히 문화재의 관리소홀 문제만이 아니라 문화재청-지방자치단체-민간위탁으로 이어지는 하도급 관리구조 내에서의 문제점과 민간위탁을 통한 관리의 한계를 보여주었다(강영철, 2008).

1997년 외환위기 이후 공공부문의 비용절감과 민간부문의 효율성 활용을 목적으로 기존의 공적 업무에 대한 민간위탁이 확대되었다(김용철, 2005). 당시 행정자치부는 '자치단체 사무의 민간위탁 추진지침'을 내려 보내 각종 시설·장비 관리 및 일반사무분야에서 지역실정에 맞게 민간위탁을 확대·추진하도록 하였다(이창균·서정섭, 2000: 2). 특히, 집행적 성격이 강한 자치단체의 업무는 구조조정 차원에서 민간에 대폭 이양되거나 위탁되었다. 지방자치단체들은 인원감축과 조직축소를 기본방향으로 인력을 운용하고 있으며, 지방자치단체가 고용한 무기계약직(상용직) 노동자들의 민간위탁이 지속적으로 증가하고 있다. 일시적인 민간위탁보다는 정년퇴직 등 자연감소 인원에 대해 신규채용 대신 업무 민간위탁을 하고 있는 것이다.

민간위탁에 대해서는 긍정적 입장과 부정적 입장이 대립해 왔는데, 찬성입장은 민간위탁이 서비스공급의 효율성을 증가시키고, 정부의 재정부담을 덜어준다고 주장하는 반면, 비판적 입장은 민간위탁이 비용을 증가시키는 것이 아니라 오히려 증대시킨다는 연구결과들도 있고, 서비스의 질도 만족스럽지 못하다고 본다(이창균·서정섭, 2000: 32-38).

---

* 본 연구 과정에서 지방자치단체 민간위탁에 관한 자료수집 및 현황파악에 공공운수노조(준) 김준범 조직부장이 많은 도움을 주었음을 밝힌다.

1) 경향신문, "무분별 민간위탁에 대한 의미있는 반성," 2010년 12월 7일자.

실제 그 동안 지방자치단체의 민간위탁 운영을 살펴보면 위탁 사무·대상 선정 갈등, 수탁기관 선정 불합리, 수탁기관의 부당행위 등의 문제가 표출되어 민간위탁된 공공서비스의 대국민 신뢰를 떨어뜨리고 행정 불만을 가중시키고 있는 실정이다(국민권익위원회, 2010: 4). 시민단체쪽에서는 위탁을 둘러싼 공정성과 객관성, 전문성 결여를 지적하기도 한다(참여자치21, 2003: 1). 특히 생활폐기물 수집·운반·처리를 대행하는 환경미화 업무의 경우, 예산절감, 총액인건비제와 같은 감독기관의 지침 준수 등 환경미화 업무를 민간위탁하는 경제적인 이유들은 넘쳐나지만, 현재의 민간위탁이 합리적으로 운영된다고 볼 수는 없다. 이에 2008년 법령제도개선단과 행정안전부, 그리고 2003년 공정거래위원회 등에서도 생활폐기물 수집·운반·처리 대행제도의 문제점으로 지방자치단체의 대행계약시 수의계약 남발 및 업체간 담합행위 의혹, 편법적 계약절차, 비용산출 근거의 임의해석에 따른 대행원가 과다계상·집행 등의 문제를 지적하고, 생활폐기물 수집·운반·처리 단계에서의 투명성 등 경쟁체제 제고방안 등과 같은 제도적 개선조치를 요구한 바 있다(한국환경정책·평가연구원, 2008).

저임금과 노동강도의 강화, 고용불안으로 인해 해당 노동자의 직무몰입도는 낮아질 수밖에 없으며, 수탁기관의 수익 중심 사업운영으로 인해 최소한의 대민 서비스의 질을 장기적으로 보장할 수 없다(김성희 외, 2005: 2). 즉 대민 직접서비스를 제공하는 환경미화 업무의 민간위탁은 구조적으로 공공성을 훼손할 가능성이 상존하고 있고, 예산의 구조적 낭비, 서비스의 질 하락, 부정부패 등이 발생하고 있으며, 민간위탁된 사업장 노동자들에게 열악한 근로조건을 강요하게 되고, 민간위탁으로 인한 비용절감효과도 정확히 평가되지 않고 있으므로, 지방자치단체 환경미화 업무 운영 전반에 대한 재검토와 함께 이에 대한 대책이 필요한 상황이다.

따라서 민간위탁을 저지하기 위한 직접적인 투쟁이 필요하지만 상황에 따라서는 민간위탁을 규제하면서도 지방자치단체 상용직 노동자들의 고용안정 및 현업업무 공공성 확보를 내용으로 하는 조례를 제·개정하여 원천적으로 민간위탁을 제한하는 방법 또한 도모할 필요가 있다. 국민권익위원회에서도 민간위탁을 통해 공공서비스의 질(Quality)을 향상하고 주민 만족도를 높이려면 지방자치단체 민간위탁 제도 전반에 대한 개선을 검토할 필요가 있다고 밝힌 바 있으며, 2010년 7월 23일 개정공포된 「폐기물관리법」에서도 지방자치단체에서 생활폐기물 수집·운반 업무를 민간에게 위탁하는 경우 부작용을 최소화

하기 위하여 중앙정부의 관리·감독 기능을 강화하였다. 위탁계약시에 원가계산용역기관에 원가계산을 의뢰하도록 하고, 대행업자에 대한 대행실적 평가를 정기적으로 하여 그 결과를 지방자치단체 인터넷 홈페이지에 공개하도록 하여 위탁사업의 투명성을 강화하도록 하였으며, 특히, 평가기준에 주민만족도 이외에 환경미화원의 근로조건을 반드시 포함하도록 하여 위탁업체가 자발적으로 환경미화원들의 근무조건 향상을 기하도록 하였다. 하지만 여전히 이러한 내용을 「민간위탁 기본조례」에 반영하고 있는 지방자치단체는 그리 많지 않은 형편이다. 이에 환경미화 업무를 중심으로 민간위탁 규제를 위한 표준조례안 마련과 이미 위탁된 사업장의 노동자들에 대한 대책마련 등에 대한 연구를 진행하였다.

제2절 연구목적

민간위탁을 규제하면서도 지방자치단체 환경미화노동자들 및 상용직 노동자들의 고용안정과 현업업무 공공성 확보를 위한 제도 개선은 지방자치단체 조례 개정부터 시작하여 법 개정까지 추진할 필요가 있다. 물론 규제대상 업무에 따라 규제방식과 규제내용이 다를 수 있으며, 이번 연구를 통해 상용직 업무 전반에 대한 종합적인 법제도 개선방안을 제시하는 것은 한계가 있다. 따라서 여기서는 환경미화 업무를 중심으로 민간위탁의 현황 및 문제점을 파악하고, 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 상용직과 관련된 내용은 지방자치단체 사무의 민간위탁 문제가 주된 논의가 아닌 만큼 보론으로 다룬다. 이를 위해 달성하고자 하는 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 업무의 민간위탁 운영실태를 파악하고, 그 문제점과 개선방향을 검토한다.

둘째, 환경미화 업무를 중심으로 민간위탁 규제를 위한 법제도화 경로를 분석한다. 이를 위해 관련 법규체계 분석, 민간위탁 기본조례 제·개정 쟁점 및 그 사례를 파악한다.

셋째, 민간위탁에 대한 적절한 규제 내용 모색을 통해 각 지방자치단체 실정에 맞는 민간위탁 기본조례 표준안을 마련하고, 특히 환경미화 노동자들의 근로조건과 관련된 지방자치단체의 「폐기물 관리조례」의 개정안을 모색한다.

제3절 연구의 내용 및 방법

1. 연구내용

○ 지방자치단체 환경미화 노동자 및 상용직 노동자들의 민간위탁 실태분석
○ 지방자치단체 업무의 민간위탁 추세와 문제점, 그리고 그에 대한 개선방향 제시
○ 민간위탁 규제를 위한 법제도화 경로 분석: 관련법 제·개정, 민간위탁 기본조례 제·개정,「폐기물 관리조례」의 개정 등
○ 민간위탁에 대한 적절한 규제 내용 모색: 민간위탁 절대 금지 vs 민간위탁 원칙 금지와 예외 규정 vs 민간위탁 시 절차 규정 vs 공공적 기관 통한 위탁만 예외적 허용 vs 기존 민간위탁에 대한 규제 포함 여부
○ 민간위탁 기본조례의 제·개정 사례 검토
○ 민간위탁 사무업무에 관한 표준조례안 및 폐기물 관리 조례 개정안 마련

2. 연구 방법

○ 정부 및 전문 연구기관 문헌 분석
○ 민간위탁 관련 국내외 사례분석
○ 생활폐기물 관리 관련 지방자치단체 현황 분석(직영/시설관리공단/민간기업)
○ 현장실사와 현장 조합원 인터뷰
○ 격주 연구진 및 현장 활동가 공동토론

제4절 민간위탁 연구 경향

공공서비스의 민간위탁과 관련된 연구는 1990년대 후반부터 주종을 이루기 시작했다. 대부분의 연구는 정부조직의 경직성에 의한 관료실패이론이나 공공부문에 경쟁을 도입하여 효율성을 확보하자는 경쟁이론에 근거하여 민간위탁

의 우월성을 강조하는 내용들이 주류를 이루고 있다. 관료실패이론은 정부조직이 지니고 있는 경직성과 계층성, 이로 인한 자유로운 의사소통의 제한 등의 문제로 인해 정부에 의한 서비스 공급이 민간에 의한 서비스 공급보다 비효율적이기 쉽다는 이론에 근거해 있다. 공공서비스 영역에 경쟁을 도입해야 한다는 이론은 관료실패의 원인이 정부의 독점성에 있다고 보고 이러한 비효율을 양산할 뿐만 아니라 파산하지 않고 지속될 수 있는 원인을 제거하기 위해서라도 민간위탁을 통한 민간의 경쟁시스템을 도입해야 한다는 결론을 이끌어냈다(김성희 외, 2005: 4-5).

행정학 영역에서 다룬 민간위탁 연구의 대부분은 민간위탁의 유용성인 비용절감과 서비스 질의 제고를 위해 경쟁체제를 도입해야 하고, 이를 위한 법·제도 개선, 성과 위주의 계약 체결, 관리·감독의 강화, 만족도 조사 등 주민참여 활성화 등의 결론을 내고 있다. 기존의 연구들은 지방자치단체 사무를 민간위탁하는 것이 정부가 직접 사무처리하는 것보다 여러 가지 장점이 있다는 이유로, 민간위탁의 성과를 진단하여 효율성 강화 측면을 분석하는데 초점을 두었다(한국지방행정연구원, 2008). 민간위탁의 부정적 측면에 대해서는 민간독점으로 인한 공무원과의 결탁, 민간업체의 도덕적 해이 등을 지적하는 것 뿐이다. 사실 한국지방행정연구원은 10여년 전에 이미 민간위탁에 대한 전국적인 현황, 민간위탁의 주요 영역, 사업자선정의 과정, 계약조건, 운영실적, 부작용 등을 종합적으로 검토함과 동시에 몇몇 사례를 통하여 문제점을 도출하고, 지방자치단체 민간위탁의 효율적인 추진과 관련하여 민간위탁 대상사업 결정모델 구축과 민간위탁 기준설정 및 민간위탁의 투명성을 확보하기 위한 민간위탁심의위원회의 설치·운영 등 운영개선을 제안하였으며, 민간위탁의 효과성 제고를 위해 경쟁체제 확립, 수탁업체와의 성과중심의 계약 체결, 이의 시행여부에 대한 지도·감독 강화 등을 제시하였다(이창균·서정섭, 2000). 하지만 이러한 내용은 민간위탁과 관련한 법제도에 제대로 반영되지 않았고, 유사한 문제제기가 지속되어 왔다.

정부업무가 민간위탁으로 운영된 후의 성과를 평가한 연구결과나 민간위탁과 정부직영을 비교분석한 연구결과를 살펴보면, 크게 세 가지의 주장으로 구분할 수 있는데, 첫째, 민간위탁 후 효율성이 향상되었다는 주장, 둘째, 효율성은 향상되었으나 공공성은 떨어졌다는 주장, 셋째, 효율성도 공공성도 보장하지 못하고 있다는 주장 등으로 정리할 수 있다(박순애, 2009: 113-115에서 재인용). 전반적으로 민간위탁이 비용절감의 측면에서는 일정정도 효과를 거두

었을지 모르지만, 공공성의 측면에서는 상당한 문제가 있는 것으로 그 성과를 평가하고 있다. 박순애(2009)는 기존의 선행연구가 주로 문헌분석 및 사례분석 중심으로 연구되어 왔기 때문에 규범적 연구가 높은 비중을 차지하고 있다고 하면서, 다수의 지방정부와 공공기관이 민간위탁을 활용한 서비스의 공급을 실시하고 있는 상황에서 이제는 도입과정에 대한 연구보다 민간위탁의 실제 성과에 대한 연구가 필요한 시점이라고 지적한다.[2)]

허만형 · 정윤수(2001)는 복지시설에 대한 민간위탁이 실시된 후 1년이 경과한 시점에서 그 효과성을 진단하고자, 서부여성발전센터와 4개 청소년시설을 대상으로 평가하였다. 평가결과, 민간위탁 이후 시설의 이용실적이 향상되고 프로그램의 전문성과 대응성도 높아졌다고 볼 수 있으나, 민간위탁이전에 수행하던 저소득층 이용자에 대한 관심과 그들의 시설이용실적을 높이고자 하는 노력은 아주 부족한 것으로 나타났다. 이에 반해 김인(1999)은 민간위탁을 하는 지방자치단체 15곳과 민간위탁을 하지 않는 지방자치단체 17곳 등 32곳에 거주하는 주민을 계통추출방법을 통해 표출하여 서비스의 질 세 가지 하위변수인 편리성, 청결성, 친절성을 종합하여 서비스의 질을 비교한 결과, 민간위탁을 실시하는 경우가 다소 서비스의 질이 높지만 통계적으로 유의미한 차이는 아니라고 하였다. 박언서(1999)도 민간위탁율에 따라 쓰레기 수거서비스의 질은 통계적으로 유의미하지 않기 때문에 직영이든 민간위탁이든 큰 차이는 없는 것으로 보인다고 밝혔다.

이계원(2001)은 문헌고찰을 통해 정립한 민간위탁의 논리와 성공요인을 기준으로 광주광역시 각 구청에서 시행하고 있는 생활폐기물 수거 민간위탁에 관한 사례를 검토함으로써 문간위탁의 주요 문제점을 밝혀내고 그 개선방안을 검토하고 있다. 그는 정부의 특정 업무를 민간부문을 활용하여 제공하려 할 경우 '민간위탁' 자체에 의미가 있는 것이 아니라 '경쟁의 창출'에 진정한 민영화의 의미가 있다고 보고, 경쟁의 적극적인 관리를 주문한다.

손희준 · 최용환(2002)은 충청북도 노인종합복지회관, 곰두리 체육관, 증평하수종말처리장, 증평위생처리장, 청사용역관리, 증평 폐기물 수거사무의 민간위

2) 하지만 설문조사를 통해 효율성 정도를 파악하는 것은 쉽지 않다. 예를 들어 정부가 직영에서 민간위탁으로 변화하게 되면 지역주민들의 입장에서는 더 높아진 비용—사용료, 수수료, 부담금 등—을 부담해야 하기 때문에 이러한 공공서비스 공급방식의 변화에 대해 부정적인 견해를 나타낼 가능성이 높다. 하지만 행정서비스를 이용하는 지역주민들을 대상으로 설문조사를 통해 공공서비스 공급방식의 변화 이후 효율성 변화 정도를 알아내는 것은 일종의 인기투표와 같은 결과를 초래할 수도 있기 때문에 제대로 측정하기 곤란하다(강은숙 외, 2009).

탁 사업 결과를 진단하였다. 그 결과 민간위탁 선정단계에서는 경쟁체제를 도입하는 것이 필요하고 민간위탁 공급단계에서는 비용절감 노력과 서비스 질을 제고하고자 하는 노력이 필요하며, 민간위탁 관리단계에서 수탁기관의 감독과 평가가 필요하다고 결론지었다.

박순애(2002)는 서울시 청소년 수련시설의 위탁과정을 민간위탁업체 선정, 서비스제공과정에 대한 공공기관의 관리감독 업무, 계약 기간 종료후의 재협약 과정으로 나누어 분석하였다. 분석 결과 심의기준에 맞는 민간위탁업체가 부족하고 관리감독 업무에 대한 노하우가 부족하며 재협약 규정이 갖추어져 있지 않다는 등의 문제점을 지적하였다.

송광태(2005)는 지방자치단체 민간위탁의 과정에서 경쟁성이 실제 어떻게 제도화되고 운영되는지에 대해 고찰하기 위해 K도를 중심으로 분석하였다. 분석결과, K도의 경우 민간위탁을 통한 서비스 공급비율이 매우 낮고, 관련 법규정과 K도의 현재 시스템으로 보아 지방정부 내부적으로 기존의 정부서비스의 공급방법을 민간위탁 등 다른 방법으로 바꿀 것을 검토하고 요구하는 절차가 없다는 이유로 향후 민간위탁을 통한 서비스 공급비율이 더 늘어날 가능성은 불투명하다고 보면서, 민간위탁의 활성화와 이를 통한 효율성의 제고를 위해서는 제도적인 뒷받침과 운영적인 조치가 동시에 필요하다고 결론짓는다.

이성로(2005)는 중소 지방정부 A시를 하나의 사례로 선정하여 시 소재 하수도처리장 · 상수도검침업무 · 청소년수련관의 민간위탁 효과를 진단하였다. 진단 결과 지방정부의 효율성이 증가되었고 수입이 증가되었으며 서비스 질이 향상되는 등 경제적 효과가 있었고 서비스 질 제고 차원에서 긍정적으로 나타났다고 밝히고 있다.

황혜신(2005)은 1990년대 중반 이후에 민간위탁된 마산의료원 · 이천의료원 · 군산의료원의 위탁성과를 비교 · 분석하였다. 분석결과, 민간위탁으로 정부와 소비자가 부담하는 비용이 상승하여 공공성은 오히려 저해되었지만 민간위탁으로 수익성은 증가하였다고 결론지었다.

김재훈(2005)은 사회복지시설운영서비스와 생활폐기물수거서비스의 민간위탁을 대상으로 거래비용과 계약형태를 조사하고, 기존 이론에 비추어 양자를 비교 분석하여 이론적 설명을 시도하였다. 이 연구는 첫째, 서로 다른 특성을 가진 사회복지시설운영서비스와 생활폐기물수거서비스의 민간위탁이 거래비용에 있어서와 계약유형에 있어서 어떠한 차이를 갖는지 검증하였고, 둘째, 양

서비스에 대해서 공공선택이론과 거래비용이론이 제시하는 계약유형이 우리나라의 경우에 잘 적용되는지 파악하고, 적용되지 않는 경우에는 그 원인을 제시하였다.

한국조직학회(2006)는 2006년 현재 민간에 위탁 중인 국가 사무의 운영실태를 조사하여 당초 기대한 업무수행의 효율성을 제고하고 있는지를 살펴보고, 행정서비스 민간위탁의 문제점으로, 민간 수탁기관의 취약성, 포괄적 사무위탁 및 유관 기능의 추가위탁, 민간위탁에 대한 보수적 태도, 수탁기관에 대한 의존성 심화, 경쟁 제한적 위탁방식, 소비자 이익의 침해 가능성, 관리체계의 취약성, 과잉비용 및 비용전가의 가능성, 비용절감의 곤란 및 간접관리비의 과잉가능성, 비용절감 효과 산정의 곤란성 등을 들고, 민간위탁의 효과성 제고를 위한 개선방안으로, 수탁기관에 대한 우선순위 설정, 복수위탁 및 경합위탁의 도입, 경영위탁의 도입, 위탁사무의 기능별 세분화, 사전타당성 검토의 내실화, 위탁사무의 위임가능성에 대한 검토, 관리체계의 재정립, 민간위탁을 위한 여건 조성 등을 들고 있다. 이에 따라 민간위탁의 기준 및 원칙을 재설정하고 민간위탁의 효율적 수행방안을 연구하여 한국형 민간위탁의 표준모델을 제시하였다.

한인섭(2007)은 민간에 위탁 중인 모든 국가 사무를 분석하여 민간위탁의 효과적 추진을 위한 조건과 정부의 수탁자 관리 능력을 탐색하고, 이에 대한 재선방안을 제시하였다. 연구 결과 정부가 경쟁보다는 수탁자와 협력 관계를 유지하거나 안정성을 확보하는데 관심을 둔다는 것을 밝혔고, 현행 민간위탁 제도가 산하기관을 중심으로 이루어져 있으며, 현재의 수탁자 선정 방식으로는 경쟁성 확보가 미흡하다고 지적하였다.

이철주 · 강영철(2007)은 서울시 자치구의 민간위탁 담당자를 대상으로 민간위탁에 대한 인식을 조사하였는데, 조사 결과 민간위탁 비용은 생산비용에 계약비용과 감독비용을 합한 것이 되기 때문에 민간위탁으로 전체 행정비용이 절감되지 않고 계약비용과 관리비용을 줄이기 위한 지속적인 노력이 필요하다는 점을 지적하였다.

정철현 · 김정한(2007)은 민간위탁의 실패를 일반화하기 위해서 선행연구 결과를 종합하여 기존의 연구가설을 검토하고 공공부문과 민간부문의 차이를 통해 민간위탁의 한계를 설명하고자 하였다. 이에 따르면, 환경적 요소와 함께 관료가 자신의 이익 추구를 위해 아무런 근거 없이 업무를 증가 시키던가 자신이 관리하는 부서의 예산을 늘리고자 하는 행태에 따라 민간위탁에 영향을

미치는 것으로 보고, 정부가 효율성이나 비용절감을 이유로 민간위탁을 통해 공공서비스를 공급하는데 있어 좀 더 사회전체의 효용 관점에서 심사숙고해 관료의 부정적 행태 요소를 통제할 수 있는 시민감시와 같은 새로운 대안을 도입하고 민간위탁이 적합한 서비스를 한정하는 등 현재의 민간위탁 제도를 변화시켜야 한다고 주장한다.

한국법제연구원의 법제처 용역보고서(2007)는 현행 법제도에서 국민의 권리의무와 관계가 없는 비권력적인 행정작용에 대해서 주로 이루어져 왔던 민간위탁이 국민의 권리의무에 영향을 미치는 공권력적인 행정작용에까지 그 적용범위를 확대해서 민간위탁을 할 수 있는지의 여부와 할 수 있다면 어느 범위까지 확대할 것인지에 대하여 외국의 관련 법제도를 검토하고, 행정권한을 민간에 위탁한 후 이에 대한 사후 감독이나 관리 방안을 체계화하여 법제화하는 방안을 도출하고 있다.

유미년 외(2008)는 서울시 25개 자치구의 생활폐기물 수거서비스 민간위탁 효율성을 측정하고자 1996년부터 2005년까지 10년간 폐기물 수거운반비, 총 발생량, 직영 처리량과 민간업체 처리량 등의 변수를 포함한 250개 패널자료를 사용하여 분석한 결과, 인적자원 측면과 물적자원 측면에서는 효율성을 가지는 것으로 나타났으나 톤당 수거비용은 높아진 것으로 나타났다고 밝혔다.

공공도서관 민간위탁경영제도에 대해 다루고 있는 배순자 외(2008)은 저렴한 노동력을 확보하여 공공도서관을 형식적으로 운영하는 논리로 공공도서관을 민간위탁하는 것은 지양해야 한다고 주장하면서, 중앙정부나 지방자치단체의 재정여건이 개선되면 현행 민간위탁 공공도서관의 직영을 적극적으로 수용하는 정책개발이 필요하다고 본다. 도서관 서비스의 질을 좌우하는 것은 해당 도서관에 근무하는 사서들이며, 사서들의 안정적인 근무환경을 확보하기 위해서는 고용안정이 절대적으로 필요하기 때문에 지금과 같은 고용안정이 보장되지 않는 민간위탁운영체제는 궁극적으로 지역주민과 국민의 서비스질의 저하로 귀결될 수밖에 없고, 공공도서관의 민간위탁을 통한 운영은 불가피한 선택이라 할지라도, 위·수탁기관의 도서관 서비스를 위한 서비스 철학과 서비스제공 여건이 확보되지 않은 경우에는 민간위탁을 통한 공공도서관 운영을 원점에서 재검토해야 한다고 결론짓고 있다.

안산투명사회협약실천협의회가 2008년 개최한 안산시 공공시설 위·수탁 과정의 투명성 제고를 위한 토론회에서는 안산시가 민간위탁의 공정성과 투명성을 높이려는 노력은 당장에 제기된 문제를 해결하기 위한 방안이 아니라

장기적으로 안산시의 신뢰도와 투명성, 경쟁력을 높이는 지름길이자 중요한 요소가 될 것으로 보고, 여러 가지 구체적 제안이 제시되었는데, 특히 하승수(2008)는 지방자치단체의 민간위탁 제도를 인정하면서 최선의 민간위탁을 어떻게 할 수 있는지를 살펴보고 있다.

한국지방행정연구원(2008)이 작성한 행정안전부 용역보고서는 지방자치단체 민간위탁에 대한 효율성을 진단하였다. 관리운영 측면에서는 '계약방법에 따른 위탁근거'를 나타내는 효율성 진단결과, 행정계층별, 분야별로 효율성 수준에서 차이가 나타나고 있었는데, 수탁기관유형별로 보면 대체적으로 민간부문에 가까울수록 공공부문의 성격을 지닌 산하기관보다 효율성 수준이 상대적으로 높게 나타나고 있고, 자체의 추진조직에 따른 효율성을 보면, 민간위탁 총괄팀, 즉 전담조직이 있는 지방자치단체의 효율성이 상대적으로 높게 나타나고 있는 것으로 나타났으며, '계약방법에 따른 시장성'을 나타내는 효율성 진단결과도 이와 비슷했다. '계약방법에 따른 위탁료 산정' 효율성을 수탁기관유형별로 진단한 결과 시민단체의 효율성 수준이 낮게 나타나고 있어 시민단체에 대한 경쟁성과 함께 아울러 위탁료 산정의 전문성을 검토할 필요가 있었다. '계약방법에 따른 비용부담' 효율성을 사업분야별로 진단한 결과 각 분야별로 차이가 나타나고 있으며, 수탁기관유형별로 보면 개인이 수행하는 민간위탁업무의 효율성 수준이 높게 나타나고 있고, 관리운영 측면에서는 경쟁과 연계된 항목에 따라 그 차이가 나타나고 있으며, 민간부문이 수행하는 것이 대체적으로 효율적일 수 있다는 사실, 추진조직의 수준이 대체적으로 높을수록 효율적이었다. 그리고 환경부 발주로 한국환경정책·평가연구원(2008)이 수행한 용역보고서는 그 동안의 생활폐기물 수집·운반·처리 대행제도의 현황 및 문제점을 살펴보고 제도적 개선방안을 강구하였으며, 영업구역의 합리적 조정을 통한 경쟁체제 활성화 및 투명성 제고 방안에 중점을 두고 생활폐기물 수집·운반·처리 대행제도의 경쟁체제 활성화 및 투명성 제고 방안을 도출하였고, 생활폐기물 수집·운반·처리 대행 원가산정 기준 표준안 마련, 생활폐기물 수집·운반·처리 대행업체의 평가기반 마련 등에 관한 연구를 진행하였다. 전자가 지방자치단체 민간위탁의 효율성을 긍정적으로 보고 있다면, 후자는 이 양자의 연구는 생활폐기물 수집·운반·처리 대행제도가 문제가 있다는 것을 전제로 제도적 개선방안을 검토하고 있다.

추병주·정윤수(2009)는 전국의 213개 자치단체에서 수집된 민간위탁 관련 자료를 활용하여 지방자치단체의 민간위탁 영향요인을 실증적으로 분석하였

는데, 분석결과 다른 요인에 비해 정치적 측면의 공무원 규모와 경쟁적 측면의 도시화율이 민간위탁에 상대적으로 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다고 밝히고, 지방자치단체의 공공서비스 민간위탁을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 자치단체 공무원의 반대와 같은 정치적 요인에 대한 적절한 대응이 요구되며, 민간위탁 시장의 경쟁환경을 강화하기 위한 노력이 이루어져야 한다고 결론짓고 있다.

김용훈 · 이환성(2009)은 서울시 청소년수련관 18개를 서울시가 수탁기관과 직접적인 계약을 체결하고 있는 청소년수련관(직접위탁형)과 서울시가 자치구로 위임하여 자치구에서 위탁한 청소년수련관(위임위탁형)으로 나누어 투입자원의 우수성 및 서비스의 질이라는 두가지 성과영역에 따라 비교 분석하고 있는데, 직원의 전문성과 안정성, 미래 역량 확충을 위한 교육훈련 등의 제반 측면, 청소년수련관이 시행하는 프로그램의 운영성과 및 고객만족도 측면 등 거의 대부분의 변수에 있어서 위임위탁형이 부정적인 결과를 나타내고 있으며, 공공성이 중시되는 사업에서 복잡한 위탁구조는 상당한 위험성을 내포하는 것이므로 가급적 단순한 위탁구조를 택하는 것이 바람직할 것임을 보여준다.

강은숙 외(2009)는 행정서비스의 공급에 있어서 민간위탁방식으로의 정책변화가 기초자치단체의 생활폐기물처리서비스에 있어서 효율성의 향상을 가져왔는지를 실증적으로 분석하였는데, 분석 결과 공공서비스 공급에 있어서 민간위탁방식으로의 변화가 규범적인 기대와는 달리 오히려 효율성을 감소시키는 것으로 나타났다.

한편, 노동의 관점에서 민간위탁의 문제점에 대해 다룬 연구는 그리 많지 않으며, 민주연합노조(경기도노조)와 공공노조 등이 개최한 토론회 등에서 나온 몇 개의 자료집이 전부다. 공공부문 비정규직 문제를 다루고 있는 국가인권위원회의 보고서(2003)가 민간위탁의 문제점에 대해서 부분적으로 다루고 있고, 이영순(2005)은 정책자료집의 형태로 민간위탁의 문제점을 언급하고 있다. 김성희 외(2005)는 지방자치단체 환경미화 업무의 직영과 민간위탁을 운영의 비용, 효과 측면에서 비교분석하고, 민간위탁의 문제점이 무엇인지를 파악하며, 바람직한 환경미화 업무의 운영방안을 모색해보고 있다. 행정자치부의 「민간위탁 실무편람」(2003)은 민간위탁의 대상 및 유형과 민간위탁의 추진절차, 그리고 민간위탁의 지도 · 감독 및 권리구제에 대해 검토하고, 이에 덧붙여 민간위탁 시 예상되는 현실적인 문제점과 위탁 추진 시 주요 보완사항을 언

급하고 있다.

그 외에 “제도개선 토론회 : 지방자치단체 민간위탁 확산과 비정규직 문제”(민주노동당 이영순의원실 · 지방자치단체 비정규직 노동자 투쟁지원모임, 2005. 6. 17), 〈전주시 민간위탁 사업장 노동실태 및 처우개선을 위한 설문조사 결과 분석보고 및 전주시 민간위탁 실태와 개선방향 토론회(2009. 10. 27)〉, 지방자치단체 청소 · 경비 노동자 고용안정 전략 간담회(2011. 2. 21), 환경미화원의 근골격계질환 예방을 위한 토론회(2010. 11. 15) 등도 본 연구와 관련하여 참고할 필요가 있다. 〈환경을 지키려면 환경미화원도 지켜주세요 - 씻을 권리부터〉 토론회(2010. 4. 13)에서도 쓰레기 수거업무의 민간위탁 현황을 살펴보고, 그 문제점에 대해 분석하고 있다.

제2장 민간위탁에 대한 이론적 검토

제1절 민간위탁이란?

1. 민간위탁의 의의

1) 민간위탁의 개념

민간위탁이란 지방자치단체가 사무를 공무원을 통해 직접 처리하지 않고 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것이라고 정의된다. 다르게 설명하면 조직의 경량화를 통해 저렴한 행정비용(cost-less)으로 행정서비스를 효율적으로 공급하고 경영적 시각에서 행정업무를 관리하며 공공부문에서 직접 서비스를 공급하지 않고 민간을 통해 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 중앙정부가 공기업을 사유화(민영화)하는 것에 중점을 두고 있다면 지방정부는 민간위탁이라는 방식을 활용한다. 지방정부 차원에서의 민간위탁은 대부분 서비스 계약(Contracting Out)이라는 형식으로 이루어지고 있는 것이 특징이다(행정자치부, 2003: 3).

법령상으로 민간위탁은 지방자치단체의 장이 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리사무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다(「지방자치법」 제104조). 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조 제3호는 "민간위탁"이란 '법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것'을 말한다"고 규정하여 좀더 포괄적으로 정의하고 있다.[3)]

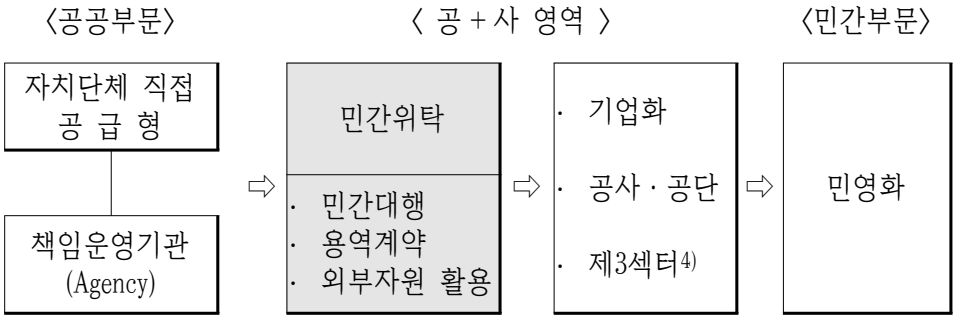
민간위탁은 공공행정업무를 민간에게 위탁한다는 측면에서 직접적인 소유구조의 변화를 가져오지는 않지만 사적인 운영을 통해 장기적으로 행정업무의 책임주체의 변화를 추구한다는 점에서 공공부문 사유화의 또 다른 방식이라고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 민간위탁은 사유화에 의한 문제점을 그대로 발생시킨다. 민간위탁은 지방자치단체 사무를 민간으로 하여금 대행하는 의미

3) 민간위탁을 "정부가 최종적인 관리와 비용부담의 책임은 지면서 서비스의 생산 및 전달기능은 민간부문에 위탁하는 것"으로 정의하기도 한다(김순양·고수정, 2004: 96).

를 지니고 있지만, 본질적으로는 민간부문으로부터 공급된 간접고용 비정규직 노동자를 활용하는 외주용역화의 일종으로, 비용절감에 중점을 두고 있기 때문에, 공공서비스의 축소와 함께 용역업체 소속 노동자의 고용불안 심화에 따른 노동조건의 악화를 초래한다.

행정자치부(2003: 4)는 행정업무를 민간위탁하는 이유로, 첫째, 행정조직의 비대화를 억제하고, 둘째, 민간의 특수한 전문기술을 활용함으로써 행정사무의 능률성을 높이고 비용을 절감하며, 셋째 국민생활과 직결되는 단순행정업무를 신속하게 처리하는데 있다고 밝히고 있다. 이렇듯 애초에 민간위탁은 행정기관을 효율적으로 운영하는 방안이라는 점이 강조되고 있었다. 그런데, 이와 함께 최근에는 "민간경제의 활성화", "관련 영역의 시장창출" 등을 들고 있고, 심지어는 실업대책으로까지 언급되고 있는 실정이다(구권서, 2011).

〈그림 1〉 서비스 공급방식에 있어 민간위탁의 위치



하지만 동일노동 동일임금의 사회적 상식이 공공부문에서 가장 심각하게 훼손되고 있는 사례가 지방자치단체 사무의 민간위탁이다. 대부분의 민간위탁 업무, 특히 환경미화 업무의 경우 지방자치단체가 지역주민들에게 필수적으로 제공해야 하는 업무 중의 하나이지만, 지방자치단체가 직접 수행하는 경우와 시설관리공단이나 공사 등 지방공기업에서 수행하는 경우, 그리고 영리기업이나 사회적 기업 등 민간부문에 위탁되어 수행하는 경우 등으로 나뉘어져 있다. 그리고 각 운영방식에 따라 노동자들의 근로조건도 상당히 큰 차이를 보이고 있으며, 특히 민간위탁의 경우 상대적으로 열악하다(김성희 외, 2005: 2).

4) 지방공사 · 공단이 지방자치단체가 법인을 설립하여 간접적으로 운영하는 사업이라면, 제3섹터는 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 2분의1 미만을 출자 · 출연한 주식회사 또는 재단법인을 말한다.

2) 민간위탁의 추진배경

정부는 민간위탁의 추진배경을 민영화의 시대적 조류, 행정기능의 비대화와 이에 대한 자성적 비판, 그리고 지방자치단체의 재정적 취약으로 정리하고 있다. 하지만 이는 민간위탁이 행해지는 정치적 맥락을 놓치고 있다.

공공업무가 한편으로는 민간기업에, 다른 한편으로는 비영리기구에 분산되어 있다는 차이점 때문에 이 두 장치는 따로 논의되어야 한다. 우선 민간기업에 위탁하는 것부터 검토하면, 민간위탁은 미국에서 최근 수십 년간 그 규모와 범위가 매우 커졌다(Kelman, 2002: 287-288). 새로운 무기체계의 개발 및 테스트, 정보시스템의 디자인과 설치, 사회보장서비스의 제공, 도로공학과 건설 프로젝트, 그리고 교육훈련기관의 운영 등 상상할 수 있는 거의 모든 것이 민간위탁됐다.[5)]

〈표 1〉 민간위탁의 배경

구 분	요 인	방법 · 수단
민영화의 시대적 조류	· 국가 및 지자체의 역할 증대 · 규제 · 지도중심에서 조정 · 보완으로	· 시장경제원리 적용 · 민간경영기법 도입
행정기능의 비대화와 자성적 비판	· 행정범위 확대, 조직 확장, 공무원 증가 · 역기능 심화, 관료제 병폐 등	· 작은 정부의 구현 · 행정의 생산성 · 효율성 제고 · 민간자원의 활용 · 활성화
지방자치단체의 재정적 취약	· 재정압박 심화 · 행정수요 급증	· 서비스 기능의 제고 · 단순기능 위탁 → 운영전반 위탁

자료: 행정자치부(2003: 4).

민간위탁이 점차 증가하는 여러 가지 이유가 있다. 그중 하나는 정부가 필요로 하는 많은 물품과 서비스를 정부기관 내에서 제공할 수 없거나 적어도

5) 군사 분야에 있어서는 민간기업이 국내의 군사기지를 유지 · 관리 · 지원하면서 전쟁터에서 통신시스템을 운영하고 헬리콥터를 수리하며 피폐화된 경제를 재건한다. 로스레스 인근 마을은 거리청소, 시설물 관리, 폐기물 수거, 급여지급, 교통신호 유지보수, 아스팔트 깔기, 가로수 가지치기, 잔디 깎기 등을 민간위탁하고 있다. 민간업자들은 또 대외원조 사업, 교도소, 소방서 등을 운영하고, TV카메라에 잡힌 과속차량을 잡고, 차량을 견인해 간다. 국세청조차 민간 징수업자의 활용을 검토하기도 했다. 미국의 도시들은 이 일이 가져다주는 고용효과를 잘 알고 있다(Goodsell, 2006: 148-149).

불완전한 기술을 가지고 있다는 점이다. 또 다른 이유는 납세자가 아닌 투자자들이 정부가 영구히 필요로 하지 않는 공장과 설비에 막대한 돈을 투자해야 한다는 것이다. 분명히 정부 예산은 점점 늘어나고 있지만 '정부가 점점 더 작아지고 있다'고 주장할 수 있는 근거 역시 민간위탁이 제공해 주고 있다(Goodsell, 2006: 149-150).

민간위탁이 되면 정책집행의 복잡성은 더 심해진다. 결과에 대한 관료제 기관의 통제가 한 단계 멀어졌기 때문이다. 수탁기관이 다시 재위탁을 하게 되면 세 단계가 되고, 재위탁기관이 다시 위탁을 하면 점점 더 단계가 많아지게 된다.[6)]

그러나 민간위탁 운동은 그 배후에 이데올로기적인 추진력을 갖고 있는데, 그 중심에는 민간부문의 효율성이 더 낫다는 맹목적인 신뢰가 깔려 있다. 민간위탁이 실제로 상당한 예산절감을 가져올까? 민간업체 직원들의 보수는 (공무원에 비해) 적을지 모르지만 민간업체는 이익을 남겨야 하고 정부는 계약을 유치 · 결정 · 관리하고 이의제기를 받아야 하는 등 일정한 비용을 지불해야만 한다.

민간부문의 효율성이 공공부문보다 더 낫다는 명제는 도덕적 확신으로 받아들여지고 있다. 민간위탁을 찬성하는 논의의 핵심은 정부가 민간부문으로부터 구입함으로써 가격과 품질 면에서 앞장서 있는 경쟁시장의 이점을 누리고자 하는 데 있었다. 그러나 이것은 해당물품에 대한 경쟁적인 공급자들이 존재한다는 것을 전제로 한다.

2. 민간위탁의 유사개념

1) 위탁과 대행

위탁은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 보조기관 · 하부행정기관 등 하위기관이 아닌 동등한 수준의 다른 행정기관의 장이나 법인 · 단체 또는 그 기관이나 개인 등 민간기관에게 맡겨 수탁자의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 이는 행정사무를 수탁자의 명의와 책임하에 수행하고, 법률효과도 1차적으로 수탁자에 귀속된다. 각 지방자치단체의 출자, 출연으로 설립한 시설관리공단이나 지방공사, 재단법인 등이 해당 자치단체의 사무를 위탁받아 사무를 수행한다면 이는 '위탁'이라 할 수 있다. 위탁은

6) 이와 같이 정책집행의 복잡성이 높아져서 생긴 실제 사례는 매우 비극적인 것으로, 2003년 2월 1일의 우주순환선 컬럼비아호의 폭발로 드러나게 됐다(Goodsell, 2006: 151).

수탁기관이 공공단체 또는 그 기관이고, 민간위탁은 사법인 · 단체 또는 그 기관이나 개인이라는 점에서 차이가 있는 것이다.

대행은 행정기관이 법령상의 권한을 그의 명의와 책임하에 행사하되 권한의 행사에 따른 실무를 대행기관으로 하여금 행하게 하는 경우와 대행기관이 그의 명의로 권한을 행사하되 그 법률적 효과가 본래의 권한자인 행정기관이 행한 것으로 간주되는 경우가 있다. 이는 사무를 수행하는 자의 명의가 행정기관이든 대행자이든 대주민관계에서의 책임은 행정기관에 있게 되고, 수탁기관은 단순업무 처리의 지위를 가지게 된다. 「폐기물관리법」 및 상당수 지방자치단체의 「폐기물관리조례」에서도 '생활폐기물 수집 · 운반의 대행'이라고 표현하고 있다.

2) 위 임

위임은 각종 법률에서 정하는 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하부행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것이다. 행정권한이 위임되면 그 권한은 위임받은 범위 안에서 수임기관의 권한으로 사실상 이관된다.

3) 이 양

위임 및 위탁이 권한을 본래의 권한자에게 유보되는 것을 전제로 한다면, 이양은 권한자체가 제3자에게 변경되는 것이다. 예를 들면 법령상 중앙행정기관의 권한으로 되어 있는 것을 당해 법령을 개정하여 지방자치단체의 장에게 그 권한을 이관하는 경우이다.

4) 아웃소싱(외부조달 또는 외부자원 활용)

아웃소싱은 행정기관이 내부적으로 수행하는 사무 또는 법령에서 행정기관이 수행해야 하는 사무로 규정하고 있지 않은 사무를 직접 행정기관이 수행하지 않고 이들에 대한 수요자적 입장에서 외부로부터 구매하는 방식으로 대체하는 것이다.

원래 아웃소싱 개념은 민간분야에서 사용되던 개념으로 특정기관 또는 조직이 내부적으로 필요로 하는 특정재화나 서비스를 직접 생산하여 충당하지 않고 이들에 대한 수요자적 입장에서 외부로부터 구매하는 방식으로 대체하는 것을 의미하는 것으로, 전형적인 형태는 행정기관이 필요로 하는 물품을

외부에서 조달하는 조달물품에 대한 구입을 들 수 있다(행정자치부, 2003: 7).

민간위탁의 대상이 되는 기능은 개별법령에 근거한 기능으로 제한되고 있다. 즉 개별법령에 근거하지 않는 직제상 기능이나 업무분장표상의 기능들을 외부에 위탁하여 수행하는 경우 엄격한 의미에서 「정부조직법」이나 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 의미하는 민간위탁이 아닌 아웃소싱(Out-sourcing) 개념으로 파악해야 한다(한국법제연구원, 2007: 134).

5) 민영화

일반적으로 널리 사용되는 민영화의 개념은 광의의 의미에서 정의되는 것으로, 재화 · 서비스의 생산 및 공급에 있어 정부의 역할을 축소하거나 민간부문의 역할을 증가시키는 모든 활동을 총칭한다. 협의의 개념으로서의 민영화는 국가의 정치 및 경제적 여건에 따라 특정되어 지는데 정부가 보유하고 있는 공기업 등 국유재산을 널리 매각하는 유럽과 아시아 국가들은 국유재산의 매각이 협의의 민영화로 이해되고 있으며, 정부가 국가경제에서 차지하는 비중이 낮은 미국에서는 민간위탁이 협의의 개념으로 정의되고 있다.

제2절 민간위탁의 대상 및 유형

1. 민간위탁의 대상

민간위탁의 대상은 행정의 핵심 부문을 제외한 전 영역 중 정부 혹은 지방자치단체의 정책방향 및 우선순위에 따라 결정된다. 한국지방행정연구원(2008: 10)은 비교적 단순한 공공서비스 집행 사무, 정부보다 민간이 더 전문적인 사무, 민간위탁하여도 공공성이 저해되지 않는 사무 등을 민간위탁하게 된다고 밝히고 있다.

1) 민간위탁 선정시 고려요소(행정자치부, 1998)

(1) 민간위탁 적극 권장사무

○ 지방자치단체 기능이라 하더라도 민간에서 수행함이 효율적인 기능

○ 민간부문과 경쟁관계에 있는 기능 중 민간부문의 발전이 요청되는 기능

○ 기업적 성격을 지닌 현업기능 및 생산 · 제작기능

○ 비권력적 시설 및 장비관리기능
○ 전문적인 지식과 기능을 요하는 시험 · 연구 · 조사기능
○ 단순집행 또는 서비스제공 기능

⑵ 민간위탁을 지양해야 할 사무
○ 민간위탁 시 지나친 수익성 추구로 공공성을 심히 저해할 우려가 있는 사무
○ 시민의 의식주 생활에 직접적인 영향을 미치는 사무
○ 국가의 검증 · 시험연구 · 공신력이 요구되는 사무
○ 위탁관리 시 오히려 서비스의 질을 크게 떨어뜨릴 우려가 있는 사무

2) 민간위탁가능사무의 중점 선정대상

행정자치부가 1998년에 제시한 「지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침」은 지방자치단체 민간위탁이 가능한 대상으로 다음과 같은 기능과 사업을 제시하고 있다. 이에 따르면 행정, 기획업무를 제외한 지방자치단체의 대주민 공공서비스 업무 대부분이 민간위탁의 대상으로 명시되어 있다.

〈표 2〉 민간위탁의 중점 선정대상

	기능	사업
1	민간수행이 효율적인 비교적 단순집행기능	주차위반차량 견인 및 관리, 도로유지 · 보수관리, 시설물 유지 · 보수, 공원시설 관리, 식당운영, 유해환경감시, 전산시스템 유지 · 보수관리 등
2	비권력적 시설관리기능으로 민간참여로 전문성을 높일 수 있는 기능	하수처리장, 폐기물소각장, 분뇨처리장 운영 등
3	민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 시험 · 연구 · 조사기능	건설안전시험, 교량안전점검, 설계감리 등
4	단순집행적인 시설 · 장비관리기능	차량 · 중장비관리, 청사관리, 조경관리, 방호관리, 가로등 · 전기시설관리, 통신장비관리, 관광지 · 유적지 관리 등
5	서비스 제공기능	방역, 예방접종, 검사업무, 민간교육, 장묘(납골당, 공원묘지)관리, 시험관

		리 등
6	민간이 운영시에 운영이 활성화되는 기능	문화예술회관, 체육시설 등 주민이용 개방시설 등
7	비영리사회단체에 재정보조 등을 통해서 관리가 효율적인 기능	각종 복지회관 등 사회복지시설, 도서관, 박물관, 청소년수련시설 등
8	민간시장기능을 통해 자원동원이 효율적으로 이용 가능한 기능	양묘, 화훼관리, 잠종관리, 원종관리 등
9	급속히 발달하는 기술·기능습득이 필요한 사무	기술교육, 직업훈련 등 교육용역사업 등
10	현업 및 생산·제작기능	공보발간, 홍보물 제작, 기타 간행물 제작 등

자료: 행정자치부(1998); 행정자치부(2003: 15-16).

여기에서 민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 영역은 극히 일부(3번 항)에 불과하고, 대부분이 현업업무로만 예시되어 있다. 이러한 업무들은 노동집약적이라는 점에서 민간위탁을 통한 예산절감이란 결국 인건비를 절감하는 방식으로 이루어질 것임을 보여준다. 그 중에서도 지방자치단체 사무 민간위탁의 주된 대상으로 언급되곤 하는 환경미화(폐기물 수거) 업무가 제외되어 있음을 알 수 있다.

3) 지방자치단체 민간위탁 사업유형별 대상

국민권익위원회는 한국지방행정연구원(2008)의 지방자치단체 민간위탁 사업유형별로 대상을 구분하고 있다.

〈표 3〉 지방자치단체 민간위탁 유형 구분

구 분	민간위탁 대상
민간위탁 기본조례	-
복지 업무	사회복지시설 관리
	보건 등
	한센병 관리
문화 시설	체육시설 관리
	박물관, 도서관, 회관 관리
	학습원, 소극장, 공원 관리

	연수원, 수련원, 학사 관리
산업 업무	에너지, 기자재 업무
	소규모 공사 관리
	산업 등
	자동차, 선박 등
상하수도 등	상·하수시설 관리
	폐기물 업무
기타	판매대, 판매기 관리
	교육, 대회 등
	보상 업무

자료: 한국지방행정연구원(2008: 25); 국민권익위원회(2010: 18).

4) 중기인력계획상 민간위탁 사업 · 시설 내역

행정안전부는 2008년 지방자치단체 조직개편지침을 발표하면서 민간위탁 시 정원은 반드시 감축하여 실질적인 위탁효과를 도모하도록 하였으며, 중기인력계획에 따른 민간위탁 사업 · 시설 내역까지 구체적으로 제시하였다.

〈표 4〉 중기인력계획에 따른 민간위탁 사업 · 시설 내역

구 분	사업 · 시설
각종 공원 및 조성사업	국민체육공원, 수목원 · 자연휴양림 조성사업, 추모공원 축구공원, 풍기 온천 휴양단지 민자유치
공용편의 시설	청사부설 주차장, 공영터미널, 광역 교통정보 센터
환경기초시설 운영관리	난지 물재생센터, 환경자원센터, 하수처리장, 상하수도 검침 업무, 도로포장 및 폐아스콘 재생사업, 축산 폐수 공공처리시설, 음식물 자원화 시설, 재활용 선별장, 환경 에너지센터(소각시설)
인문 · 교양 학습 · 체험관	문예회관, 향도사 박물관, 자연사 박물관, 전망대, 국민생활관, 민속 전시관, 토산어류 생태관, 녹차 체험관, 시민 천문대
학습지원	평생교육원, 청소년 도서관, 청소년회관, 어린이 도서관, 영어체험 센터, 자연환경 연수원
스포츠 · 레저	문화체육센터, 실내수영장, 롤러스케이트장, 청소년 수련관, 인조잔디구장, 문수 국제 양궁장, 테니스장, 풋살경기장, 북한산 야외공연장, 천문기상과학관, 시립 미술관, 국제축구센터
의료 · 건강	치매지원센터, 정신보건센터, 건강가정지원센터, 건강증진센

	터
영 · 유아 보육	보육정보센터, 어린이집, 장애아 전담 어린이집
보건 · 복지	여성보호센터, 아동보호 종합센터, 노인복지회관, 노인전문요양시설, 노인인력지원센터, 청소년종합지원센터, 장애인 복지회관, 장애인 직업재활센터
향토 특산물	강화갯벌센터, 심청이야기마을, 외고산 전통옹기 문화관광자원화
지역경제 활성화	상공인 종합지원센터, 온양지역 커뮤니티 센터, 벤처기업 집적 시설, 양주권 광역자원 회수 시설

2. 민간위탁의 유형

1) 민간위탁 방식에 따른 구분

Savas(1982)는 민간위탁 방식에 따라, 특히 공공서비스의 생산자, 소비자, 공급결정자 기준에 따라 민간위탁 유형을 구분하였다(한국지방행정연구원, 2008: 13-14).

우선 계약 방식(contracting out)은 일반적으로 사용되는 위탁생산 방식으로, 공공사업 · 교통사업 · 건강 및 대민서비스 · 공공안전서비스 등에 주로 적용된다. 계약 방식은 기업간 경쟁입찰을 통해 서비스 생산 주체를 선정하기 때문에 정부의 재정 부담을 줄일 수 있고 인력 운영의 유연성을 제고할 수 있다는 장점이 있다.

면허 방식(franchise agreement)은 일정 영역 내에서 민간 조직이 공공서비스를 제공할 수 있는 권리를 인정하는 협정을 통해 민간위탁하는 방식이다. 공공서비스 이용자는 민간 조직에게 비용을 지불하고 민간 조직이 공공서비스를 제공하며, 공공서비스 수준과 질은 정부가 규제한다. 이는 폐기물수거 · 처리, 공공시설 관리, 자동차 견인 및 보관, 구급차 서비스, 긴급 의료서비스 등의 분야에 활용된다. 면허 방식은 정부가 공공서비스 수준 및 요금 체계를 통제하면서 서비스 생산을 민간에 이양한다는 장점이 있다.

보조금 방식(subsidy)은 공공서비스를 제공하는 민간 조직에게 서비스 제공 활동에 대한 보상으로 재정 · 현물을 지원하는 것으로, 공공서비스가 기술적으로 복잡하고 공공서비스의 목표를 어떻게 달성할 것인지가 불확실한 경우에 사용되는 방식이다. 즉 민간이 일정 수준 이상의 공공서비스를 제공하면 정부에서 이에 대한 보조금을 지급하는 것이다.

바우처 방식(voucher)은 시민들의 공공서비스 구입 부담을 완화시키기 위해

시민들에게 금전적 가치가 있는 쿠폰을 제공하는 방식으로, 시민들은 바우처를 활용하여 어떤 민간 조직으로부터 서비스를 제공받을 것인지 스스로 선택할 수 있게 된다고 한다. 이는 교육, 탁아, 아동복지서비스, 노인복지서비스 등의 분야에서 사용되고 있다.

자원봉사자 방식(volunteers)은 정부를 위해 봉사하는 무급의 자원봉사자를 활용하는 것으로, 자원봉사자는 서비스의 생산과 관련된 현금 지출에 대해서만 보상 받고 직접적인 보수는 받지 않는다. 레크리에이션, 안전모니터링, 복지사업 등의 분야에서 많이 활용된다.

자조활동(self help) 방식은 공공서비스의 제공자와 수혜자가 같은 집단에 소속되어 상호 돕는 형식으로 활동하는 경우를 말한다. 이는 정부의 서비스 생산 업무를 민간이 대체하기보다는 보조하는 성격을 띤다. 이웃 감시, 주민순찰, 보육사업, 고령자 대책, 문화예술사업 등에서 주로 활용된다.

〈표 5〉 민간위탁에 의한 공공서비스 공급 유형

공급유형	개념	활용 예
계약방식	공공서비스를 계약으로 외부의 생산자가 공급하는 방식, 즉 위탁생산방식을 의미	공공사업, 건강 및 대민 서비스 등에 주로 적용
면허방식	일정한 구역 내에서 공공서비스를 제공하는 권리를 인정하는 협정을 통한 공급	폐기물 수거·처리, 공공시설 관리, 자동차 견인 및 보관, 구급차 서비스 등
보조금 방식	민간조직 또는 개인이 서비스 제공 활동에 대한 재정 혹은 현물을 지원하는 방식	민간 복지시설 및 기타 공익 목적의 시민단체들에게 지급됨
바우처	시민들에게 공공서비스 이용권(쿠폰, food stamp)를 지급하는 방식, 민간부문의 효율성 이용	교육, 탁아 및 아동복지 서비스 등의 분야에서 사용
자원봉사자	직접적인 보수는 받지 않으면서 정부를 위해 봉사하는 사람들을 활용하는 방식	공익사업에서 자원봉사자, 민간 자율방범대, 안전모니터 등
자조활동	공공서비스의 수혜자와 제공자가 같은 집단에 소속되어 서로 돕는 방식	이웃감시, 보육사업, 고령자 대책, 문화예술 사업 등에서 주로 활용됨

자료: 박노욱(2009: 30).

2) 위탁 · 이양의 정도에 따른 분류

행정안전부(2003: 21-22)는 민간위탁을 그 정도에 따라 유형화하고 있다.

(1) 일부 특정서비스만 민간위탁하는 서비스계약(service contract)

관리 · 운영을 위하여 인력용역회사와 계약하고 인건비만을 지불하거나, 시설유지비 · 공공요금 · 일반수용비 · 기타 경비에 대하여는 직영하되 기타 일부 전문분야 즉, 광고 · 판촉 등에 있어서는 민간과 계약하여 위탁처리하는 방식이다. 이는 각 서비스를 담당하는 전문업체의 효율성을 활용할 수 있어 능률적인 면이 있으나, 서비스공급체제의 이원화로 인해 개별적 서비스의 수탁자가 상이하여 서비스의 공급조정이 곤란하다.

(2) 경영 전반을 민간위탁하는 경영계약(management contract)

인력관리, 시설유지 등 경영관리 전반을 민간기업과 계약하고 대단위 시설공사, 기반시설공사 등 소요예산 규모가 큰 것은 직영하는 방식이다. 즉, 소수의 공무원이 일정한 액수이상이 소요되는 대형의 계약에 대해서만 업무를 담당하고 총괄적인 지도 · 감독만 하는 관리체제로 유지된다. 이는 경영능률의 달성 효과가 큰 반면 민간업체와 지방자치단체간의 업무한계가 모호한 문제가 있다.

(3) 완전한 민간위탁에 해당하는 임대계약(lease contract)

현재의 자산은 그대로 두고 인력이나 시설관리 전체를 민간업체에 위임하는 방식으로, 예상수익을 바탕으로 한 최고가 사용료를 제시한 자에게 운영권을 임대하는 경우와 최소의 경비로 관리운영권 일체를 위탁하는 경우가 있다. 계약 조건상 매년 이익금의 일정률을 배당하고 흑자운영이 계속되는 일정 기간 동안에는 지방자치단체에서 일정액의 보조금을 지불하는 것으로 약정할 수도 있다.

(4) 양여계약(concession)

고정자산은 공공부문의 자산으로 남아 있게 되나, 양여계약 기간 동안은 소유권이 민간에게 양여되고, 계약이 만료되는 경우 고정자산은 반드시 처음의 조건과 동일한 상태로 위탁자에게 이전되는 방식을 말한다.

〈표 6〉 민간위탁의 유형별 특성 비교

구 분	서비스계약	관리운영계약	임대계약	양여계약
투자비의 조달	공공부문	공공부문	공공부문	민간부문
운영비의 조달	공공부문	공공부문	민간부문	민간부문
고객과의 계약	공공부문	민간부문	민간부문	민간부문
민간책임과 자율성 수준	낮음 ◀····▶ 높음			
민간자본의 필요정도	낮음 ◀····▶ 높음			
재정적 리스크	낮음 ◀····▶ 높음			
계약기간	1~2년	3~5년	5~10년	20~30년
가격결정 책임	공공부문	공공부문	계약	계약
비용지불방법	서비스공급 - 단위가격의 일괄지급	비용과 생산성 향상에 대한 보너스	기본요율 적용	요율 적용
민간참여 정책목표	운영효율성 증대	운영효율성 증대	운영효율성 증대	민간자본의 활용, 운영 및 유지관리의 효율화

자료: 행정자치부(2003: 22); 손희준 · 최용환(2002: 17) 재구성.

3) 계약의 성격에 따른 구분

Sclar(2000)는 위탁자와 수탁자 간의 관계·서비스 특성 등을 기준으로 민간위탁의 계약 성격을 완전계약, 불완전계약, 관계계약으로 구분하였다(김재훈, 2005).

완전계약(complete contract)은 민간위탁을 지원하는 다수의 수탁예정자가 있는 유형으로, 모든 수탁예정자를 탐색하는 것이 가능한 상황이다. 민간위탁할 공공서비스는 단순집행적이고 구체적이므로 계약에 계약당사자들의 상세한 권리와 의무 및 구체적인 제공물을 포함하며, 위탁자는 수탁자를 효과적으로 관리·감독하기 위하여 일방적인 통제 기제를 사용한다. 이는 공공서비스가 가지고 있는 특정성이 낮기 때문에 서비스 제공에서의 불확실성 또한 낮다.

불완전계약(incomplete contract)은 2인 이하의 수탁예정자가 서로 경쟁하여 민간위탁을 담당하고자 하는 유형이다. 이 때 공급되는 공공서비스 내용이 변동

하기 때문에 위탁자와 수탁자가 자주 계약하게 된다는 점에서 거래빈도가 높다. 공공서비스가 가지고 있는 특정성(specificity)이 높기 때문에 서비스 제공이 불확실하고 높은 불확실성 때문에 계약의 내용을 사전에 세부적으로 확정하기 어려워 서비스 공급 과정에서 연속적인 의사결정(sequential decision-making)이 이루어질 필요가 있다.

관계계약(rational contract)은 위탁자와 수탁자가 주인-대리인 관계가 아니라 동반자·협력자 입장에서 공공서비스 제공을 위해 함께 노력하는 유형으로, 위탁자와 수탁자는 법적인 계약서류의 규정과 관계없이 서로의 관심에 탄력적으로 적응하는 것이 서로의 이익에 부합하는 것으로 이해한다. 위탁자와 수탁자 간의 분쟁해결을 위해서 비공식적인 절차가 사용되고 양자 간의 신뢰수준을 높이는 것이 계약 내용 이행을 위한 가장 효과적이 대안이 될 수 있다. 즉, 입찰 서류의 내용 · 계약 조문보다는 명성을 더 중요시하는 방법이 사용되기도 한다. 이 때 민간위탁 비용은 산출물보다는 투입물(inputs) 혹은 업무량(workload)에 의하여 산정한다.

제3절 민간위탁 관련 법규체계

1. 공공서비스 전반의 민간위탁 관련 법규

「헌법」 제96조는 행정각부의 설치 · 조직과 직무범위를 법률로 정하도록 하고 있다. 이에 따르면, 법률의 규정에 의한 정부의 업무를 공무원이 아닌 사인이 수행하도록 하기 위해서는 그 근거를 법률에 규정하여야 한다. 행정관청의 권한은 법률에 의하여 정해지며, 위탁은 법률이 정한 권한의 분배를 대외적으로 변경하는 것이므로 원칙적으로 법률의 명시적 근거를 필요로 한다.

현재 우리나라의 민간위탁 관련규정은 「정부조직법」, 「지방자치법」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」, '행정안정부의 지방자치단체 사무의 민간위탁추진지침', 그리고 '○○○○사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례'라는 명칭으로 규정된 각 지방자치단체의 조례 등이 있다. 그리고 개별법령에서도 자치단체 업무 · 시설의 민간위탁을 규정하고 있는데, 「폐기물관리법」상 생활폐기물 수집 · 운반 · 처리 대행, 「사회복지사업법」상 사회복지시설 위탁, 「체육시설의 설치 · 이용에 관한 법률」상 체육시설의 위탁 운영, 「주차장법」상 노상 · 노외 주차장의 관리 등이 그것이다.

1) 정부조직법

「정부조직법」은 민간위탁과 관련하여 '권한의 위임 또는 위탁'에 관한 조항(제6조 제3항)을 두어, "행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다"라고 규정하고 있다. 즉 국민의 권리·의무와 직접 관계되는 사무는 민간위탁할 수 없으며, 그 밖의 사무에 대한 민간위탁 여부는 행정기관장의 재량사항으로 하고 있는 것이다.

2) 지방자치법

「지방자치법」도 '사무의 위임 등'에 관한 조항(제104조)을 두어 민간위탁을 규정하고 있다. 즉, 제104조 제2항은 "지방자치단체의 장은 조례나 규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다"고 규정하고 있으며, 제104조 제3항은 "지방자치단체의 장은 조례나 규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리사무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다"고 규정하고 있는데, 제104조 제3항은 「정부조직법」 제6조 제3항과 내용이 동일하다.

주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무의 유형별 예시는 다음과 같다(행정자치부, 2003: 8).

- ○ 조사업무 : 자연환경 조사, 도로교통량 조사, 통계조사 등
- ○ 검사·검정업무 : 특정물질의 처리확인, 고엽제후유증환자재분류 신체검사 등
- ○ 관리업무 : 도시공원 및 공원시설 관리, 도서관·박물관·환경시설 등 시설물 관리, 행정재산·보존재산 관리 등

3) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(제2조 및 제11조)

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 「정부조직법」과 「지방자치법」에 규정된 민간위탁에 관한 조항들을 실질적으로 구현하기 위해서 대통령령으로 제정된 것으로, 공공서비스의 민간위탁과 관련한 실질적인 준거 법령이다(김

순양, 2006: 94). 이 규정은 민간위탁에 관해서 별도의 장(제3장 '민간위탁')을 두어서 민간위탁의 추진체계, 대상사업, 수탁기관 선정, 업무위탁 방법, 위탁업무의 서비스 규격서, 사후관리 등에 대하여 세부절차와 지침을 제시하고 있다.

제1조에서 이 영의 목적을 밝히고 있다. 이 영은 행정능률의 향상, 행정사무의 간소화와 행정기관의 권한 및 책임의 일치를 위하여 법률에 규정된 행정기관의 권한 중 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 권한을 정하고, 행정 간여(干與)의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정 참여의 기회를 확대하기 위하여 법률에 규정된 행정기관의 소관 사무 중 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정함을 목적으로 한다.

제2조에서는 위탁, 민간위탁의 개념을 정의하고 있다. "위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말하고, "민간위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.

제3조에서는 위임·위탁의 기준을 제시한다. 행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무 및 일상적으로 반복되는 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외한 일부 권한(이하 "행정권한")을 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 및 위탁한다. 행정기관의 장이 행정권한을 위임 및 위탁할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 수임기관의 수임능력 여부를 점검하고, 필요한 인력 및 예산을 이관하여야 한다. 행정기관의 장이 행정권한을 위임 및 위탁할 때에는 위임 및 위탁하기 전에 단순한 사무인 경우를 제외하고는 수임 및 수탁기관에 대하여 수임 및 수탁사무 처리에 필요한 교육을 하여야 하며, 수임 및 수탁사무의 처리지침을 시달하여야 한다.

제11조에서는 민간위탁의 기준을 제시한다. 제1항에서 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간위탁할 수 있다고 명시한다. 민간위탁이 가능한 사무를 구체적으로 설명하면 1. 단순 사실행위인 행정작용, 2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무이다. 제2항에서 행정기관은 이러한 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을

정기적·종합적으로 판단하여 필요할 때에는 민간위탁을 하여야 한다고 명시한다. 그리고 제3항에서 행정기관이 해당 사무를 민간위탁하였을 때에는 필요한 사무처리지침을 시달하고, 그 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 한다고 적시하고 있다.

제12조는 민간위탁 대상기관 선정기준을 제시한다. 행정기관이 민간위탁할 대상기관을 선정할 때에는 인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 기술 보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 종합적으로 검토하여 적정한 기관을 수탁기관(이하 "민간수탁기관")으로 선정하여야 하며, 행정기관이 민간수탁기관을 선정하려는 경우에는 다른 법령에서 정한 경우를 제외하고는 공개모집을 하여야 하고, 다만, 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수 있다. 행정기관이 행정사무를 민간위탁하는 경우에는 사무 처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 마련하여야 한다.

제13조는 계약의 체결 등에 대해 규정한다. 행정기관은 민간수탁기관이 선정되면 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 하며, 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결할 때에는 계약 내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약 위반 시의 책임과 그 밖에 필요한 사항을 포함하여야 한다는 것이다.

제14조는 민간위탁의 지휘·감독에 대해 규정하고 있다. 위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 민간수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 민간위탁사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있다. 그리고 위탁기관은 민간수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있으며, 민간수탁기관의 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다. 위탁기관이 이에 따라 취소하거나 정지시킬 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 민간수탁기관에 통보하고 사전에 의견 진술의 기회를 주어야 한다.

제15조는 사무편람에 대해 명시하고 있으나 민간수탁기관의 의무를 규정한 것으로 볼 수 있다. 민간수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서, 처리기간, 처리절차, 처리기준, 구비서류, 서식 및 수수료 등을 구분하여 구체적으로 밝힌 사무편람을 작성하여 갖춰 두어야 하고, 사무편람을 작성하였을 때에는 위

탁기관의 승인을 받아야 한다는 것이다.

제16조는 민간위탁사무의 처리 상황에 대한 감사를 명시하고 있다. 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 하며, 감사 결과 민간위탁사무의 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 대하여 적절한 시정조치를 할 수 있고, 관계 임원과 직원에 대해서는 문책을 요구할 수 있다.

4) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

'지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'은 제5조 제2항에서 "지방자치단체는 위탁이 가능한 사무나 지방공사 · 지방공단 · 지방자치단체조합이나 행정협의회의 설립을 통하여 보다 효율적으로 추진할 수 있는 사무에 대하여는 기구를 설치하여서는 아니 된다"고 규정하여 직영보다는 민간위탁이나 공사 · 공단에 의한 사무의 추진을 권고하고 있다.

2. 환경미화 업무의 민간위탁 관련 법규

1) 폐기물관리법 및 시행령

「폐기물관리법」은 제14조 제2항에서 "특별자치도지사, 시장 · 군수 · 구청장은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대통령령으로 정하는 자에게 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물의 수집 · 운반 또는 처리를 대행하게 할 수 있다"고 규정하여 지방자치단체가 조례를 제정하여 청소대행업체에 생활폐기물의 수집 · 운반 또는 처리를 대행시킬 수 있는 근거를 제시하고 있다.

제62조 제2항은 "국가나 지방자치단체의 장은 이 법에 따라 설치한 폐기물처리시설 등의 효율적인 관리 · 운영을 위하여 필요하다고 인정하면 환경부령(지방자치단체의 장의 경우에는 해당 지방자치단체의 조례)으로 정하는 바에 따라 그 관리 · 운영을 맡을 능력이 있는 자에게 위탁할 수 있다"고 규정하고 있다.

한편, 2010년 7월 23일 공포되어 2011년 7월 24일 시행되는 개정 「폐기물관리법」은 국민의 건강과 환경에 위해를 가져올 수 있는 폐기물 재활용 제품에 대한 유해성 기준을 설정하고, 폐기물 에너지화의 법적 기초를 더욱 명확하게 하였으며, 특히 지방자치단체에서 생활폐기물 수집 · 운반 업무를 민간에게 위탁하는 경우 부작용을 최소화하기 위하여 중앙정부의 관리 · 감독 기능을 강화하였다. 현재 위탁업체 환경미화원의 근무 여건이 열악하고, 계약과정에서 각

종 비리가 발생하는 등 문제점을 노정하고 있는 실정이기 때문에, 개정법률에서는 제14조 제6항에서 단체장이 대행업자로 하여금 생활폐기물 수집·운반을 대행하게 할 경우 다음의 사항을 준수하도록 하고 있다.

1. 환경부령으로 정하는 기준에 따라 원가를 계산하여야 하며, 최초의 원가계산은「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」제9조에서 규정하는 원가계산용역기관에 원가계산을 의뢰하여야 한다.
2. 생활폐기물 수집·운반 대행자에 대한 대행실적 평가기준(주민만족도와 환경미화원의 근로조건을 포함한다)을 해당 지방자치단체의 조례로 정하고, 평가기준에 따라 매년 1회 이상 평가를 실시하여야 한다. 이 경우 대행실적 평가는 민간전문가 등으로 평가단을 구성하여 실시하여야 한다.
3. 제2호에 따라 대행실적을 평가한 경우 그 결과를 해당 지방자치단체 인터넷 홈페이지에 평가일부터 6개월 이상 공개하여야 하며, 평가결과 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 미달되는 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 영업정지, 대행계약 해지 등의 조치를 하여야 한다.
4. 생활폐기물 수집·운반 대행계약을 체결한 경우 그 계약내용을 계약일부터 6개월 이상 해당 지방자치단체 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.
5. 제4호에 따른 대행계약이 만료된 경우에는 계약만료 후 6개월 이내에 대행비용 지출내역을 6개월 이상 해당 지방자치단체 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.
6. 생활폐기물 수집·운반 대행자(법인의 대표자를 포함한다)가 생활폐기물 수집·운반 대행계약과 관련하여 뇌물 등 비리혐의로 700만원 이상의 벌금형을 선고받은 경우에는 지체 없이 대행계약을 해지하여야 한다.
7. 생활폐기물 수집·운반 대행계약 시 생활폐기물 수집·운반 대행계약과 관련하여 뇌물 등 비리혐의로 700만원 이상의 벌금형을 선고받은 후 3년이 지나지 아니한 자는 계약대상에서 제외하여야 한다.

그리고 환경부장관은 필요한 경우 해당 단체장에 대하여 필요한 자료 제출을 요구하거나 시정조치를 권고할 수 있으며, 생활폐기물 수집·운반에 관한 기준의 준수 여부 등을 점검·확인할 수 있다(제14조 제7항).

2) 지방자치법

「지방자치법」제9조 제2항은 지방자치단체의 사무중의 하나로 “청소, 오물의 수거 및 처리”를 예시하고 있다.

3) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법), 시행령, 시행규칙

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「지방계약법」)은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 명백히 하고 있다.

제9조는 제1항에서 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명(指名)하여 입찰에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있다고 명시하고, 제2항에서는 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 재무상태, 주된 영업소의 소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있도록 하고, 지명경쟁입찰이나 수의계약에 따른 지명기준 및 지명절차, 수의계약의 대상범위 및 수의계약상대자의 선정절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 명시하고 있다.

제11조 제1항에 따르면 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하여야 한다.

「지방계약법 시행령」에 제시된 수의계약을 할 수 있는 기준 중 '계약의 목적·성질 등에 비추어 불가피한 사유가 있는 경우로서 국가 또는 지방자치단체의 사업을 위탁받거나 대행할 수 있는 자와 해당 사업에 대한 계약을 하는 경우'도 포함하고 있어 사실상 생활폐기물 수집·운반업 계약에 있어 수의계약을 허용하고 있다.

4) 지방자치단체 폐기물관리 관련 조례 및 시행규칙

각 지방자치단체의 환경미화 업무 민간위탁 관련 조례는 다음과 같은 다양한 명칭으로 제정되어 있다.

- 공사장 생활폐기물 처리에 관한 조례
- 생활폐기물 수집·운반 대행업체 평가조례
- 음식물류 폐기물 수집·운반 및 재활용 촉진을 위한 조례
- 폐기물 관리 조례
- 폐기물 관리에 관한 조례
- 폐기물관리 및 수수료 등에 관한 조례
- 폐기물 감량과 재활용 촉진에 관한 조례

제3장 지방자치단체 사무의 운영실태

제1절 지방자치단체 민간위탁의 실태

1. 정부의 민간위탁 추진원칙과 효율적 추진방안

초기에 주변사업의 외주·민간위탁은 비용절감을 목적으로 식당, 청소 등 단순기능을 중심으로 이루어졌으나 80년대 말부터 구조조정의 유력한 수단으로 활용되기 시작했다. 정부의 경우 정부기능, 지방정부, 교육훈련기관, 정부산하기관 등에서 광범위하게 이루어졌으며, 1998년에는 행정자치부가 「지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침」을 제정하여 거기에 민간위탁의 추진원칙과 효율적 추진방안을 제시하였다.

1) 민간위탁의 추진원칙

○ 민간위탁이 가능한 사무를 원점에서 검토 발굴하고 범정부적으로 공통 추진
  - 자치단체간의 경쟁체제 도입 인센티브 부여
  - 전부위탁관리방식 또는 부분위탁관리방식 선택

○ 민간이 관리함이 바람직한 분야는 비수익적 사무도 재정보조를 통해서라도 위탁 추진

○ 민간이 맡을 수 있도록 지역의 수탁여건 조성

○ 신규수요와 관련한 위탁가능사무는 처음부터 위탁
  - Turn-Key방식에 의한 위탁(하수처리장 등)

○ 위탁시에 운영인력도 함께 수탁기관 이관 추진
  - 위탁에 따른 공무원 정원은 감축원칙

○ 위탁으로 인한 운영상의 부작용 해소대책 강구
  - 각종 문제점 보완, 수탁기관 평가관리

○ 대상업무 선정기준, 수탁기관 선정기준, 선정원칙 등 객관화, 투명성 확보

⇨ 2단계 20%공무원 추가감축 추진과 연계 계획수립

2) 민간위탁의 효율적 추진방안

○ 계약자 선정방법의 객관화를 도모하기 위해 공개경쟁 관리방식으로 수탁자 선정
- 공개경쟁 입찰방식을 적용, 심사 결정으로 투명성 확보
- 일반사회단체 뿐 아니라 경영능력 있는 민간인에게도 최대한 문호개방
- 입찰참여의 엄격한 기준마련, 관보에 공고

○ 자치단체별로『민간위탁 심의위원회』구성 운영
- 지방의회의원의 적극적 참여 지원 등 공감 확보

○ 민간위탁의 여건이 좋은 지역부터 추진
- 대도시 중심으로 중점추진하고, 대상시설사무를 선정 추진
- 수탁여건을 조성해 나가면서 농촌 군지역 등으로 점진적 확대

○ 광역시 등 대도시지역의 경우 2개 이상의 같은 시설이 있을 경우 동시에 직영과 위탁관리를 경쟁체제 시범운영
- 원가절감 등 성과를 비교 분석한 후 확대적용으로 부작용 예방

(예) 하수처리장(A지역 직영, B지역 위탁)

○ 민간위탁 추진을 위한 체계적 추진계획 마련
- 환경기초시설은 '98년중 위탁계획 확정
- 시도·시군구 공통적으로 위탁 추진

○ 민간위탁을 위한 연찬회 개최 및 비교견학
- 민간위탁 우수시범사례 각 자치단체 전파
- 지방자치단체의 민간위탁 추진백서의 매년 발간

○ 당해 자치단체에 민간위탁추진 전담기능확충 가속화
- 기관별 조직혁신 및 민간위탁추진팀(팀장 : 시도5급, 시군구6급) 구성 추진
- 전담기구를 통해 연구·검토·분석·평가기능 수행

2000년대 들어 해당 부처별로 상시업무라도 단순하고 주변적인 업무로 판단하여 임시·일용직 활용 혹은 민간위탁대상으로 결정하는 관행이 늘어나고 있다. 이를테면 환경미화원과 도로보수원, 단순사무직 등 상용직 업무 모두를 단순·주변업무로 판단하여 민간위탁을 확대하였던 것이다. 그러나 가로보수나 도로보수의 경우 지방자치단체의 핵심서비스 중의 하나라는 점에서 주변업무로 판단하는 것은 문제의 소지가 있다(은수미, 2006: 39).

2. 지방자치단체 민간위탁 현황

1) 개관

지방자치단체 비정규직의 경우, 정원 외 상근인력(상용직)과 일시사역인부(일용직), 공공근로, 그리고 민간위탁업체의 용역직 등 다양한 형태가 활용되고 있다. 이 중에서 상대적으로 하위 직급이 다수 분포하고 있는 단순 사무 및 관리 업무를 집중적으로 외주화한 결과 확산되고 있는 것이 '민간위탁'이라고 할 수 있다.

〈표 7〉 지방자치단체의 비정규직 고용 유형

구 분	직접고용	간접고용		
소 속	지방자치단체	시설관리공단 · 공사	민간위탁기관	파견업체
고용형태	계약직, 상용직, 일용직, 단시간근로자, 공공근로 등	계약직, 상용직, 일용직, 단시간근로자 등	용역직	파견직

자료: 김성희 외(2005: 25).

행정안전부는 2008년 2월과 5월 '2단계 조직 기능 개편 지침'과 '지방조직 개편안'을 확정 발표하였는데, 그 주된 내용은 '큰 시장 작은 정부'를 기조로 지방자치단체 공공서비스 민간 위양, 아웃소싱을 하며, 인건비나 운영비 등의 기본적인 예산 절감을 근거로 지방자치단체 산하 공공기관을 민간위탁하고, 해당 공공기관의 공무원 정원 및 관련 인원 배정 자체를 아예 없앤다는 것이다. 그 구체적인 방안으로 2008년 안에 전국 지방자치단체 일반직 공무원 25만여 명 중 1만 명 이상을 감축할 것을 지시하였으며, 일반직 공무원 총인건비도 기본 5% 감축하거나 최대 10%까지의 자율 절감할 것과, 무기계약근로자, 기간제, 시간제 근로자에 대한 자체 정비를 지시했다. 정부는 개편안을 따르지 않는 지방자치단체는 차기년도 예산 10%를 삭감할 것이며 모범적으로 추진하는 지방자치단체에는 차등 인센티브를 지급하겠다고 했다. 이에 따라 각 지방자치단체는 구조조정과 민간위탁 방침을 제출하였다.

우선 인천시가 지난 2008년 4월 이명박 정부의 '지방조직 개편안', '지방자치단체 10% 예산절감 지침' 에 맞춰 13개 사업소를 민간위탁하고 중장기적으로 20여의 공공기관을 민간위탁하는 계획을 발표하였다. 그리고 2008년 한 해 동

안 부산, 광주 등의 광역 지방자치단체와 시, 군 단위 기초 지방자치단체가 '기구개편안'을 발표하였다. 기초지방자치단체의 경우 대부분 부서 통폐합을 통한 정원감축만 시도하였지만, 광역 단위 수준에서는 부서통폐합 이외에도 민간위탁을 주요 수단으로 삼아 기구개편을 추진하였다. 이 중 부산시는 체육시설관리사업소와 청소년수련원, 문화회관 및 아동종합보호센터, 해양자연사박물관 등을 민간에 위탁하고 농산물도매시장 두 곳은 통합해 민간에 위탁하거나 공사화하는 방안을 장기과제로 발표하였으며, 서울시는 2010년까지 90개 사무 외주화 및 도로교통사업소, 체육시설관리사업소, 공원관리사업소 등 시설관리 민간위탁 계획을 발표하였고, 광주광역시도 무등경기장과 월드컵경기장 등을 민간위탁하여 연간 예산 10억 원을 감축한다고 발표했다(권형은, 2009). 이를 통해 행정안전부가 제시한 중기인력계획 상 민간위탁 대상에 해당하는 업무에 맞추어 민간위탁이 실제 추진되고 있음을 확인할 수 있다(김영준 외, 2009: 99).

한국지방행정연구원은 2008년 기준으로 전국 235개 자치단체 (광역: 15개, 기초: 220개) 중 221개 자치단체에서 2,890건의 민간위탁 사업 현황자료를 수집하여, 이 가운데 2008년 최초계약한 90건을 제외한 2,800건(광역 360건, 기초 2,440건)의 민간위탁 사업을 대상으로 분석을 실시했다. 행정계층별 민간위탁은 광역 360건(시 249건, 도 111건), 기초 2,440건(시 1,307건, 군 276건, 구 857건)으로 나타나고 있다.

〈표 8〉 민간위탁 조사기관 및 민간위탁 사업건수

구분	광역			기초			
	시	도	합계	시	군	구	합계
지자체 수	7	8	15	72	81	67	220
사업건수	249	111	360	1,307	276	857	2,440
전체합계	조사기관 지자체의 수 235개, 민간위탁 사업건수 2,800건						

자료: 한국지방행정연구원(2008: 130).

서울시의 경우 2007.5.31 현재 총 208건(시설 189건, 사무 19건)을 민간위탁하고 있는 것으로 나타났으며, 사무 19건 중에서 상수도 민간위탁이 13건으로 가장 많았다.

〈표 9〉 서울시 민간위탁 시설별 현황(189건)

(2007.5.31 현재)

구분 / 계	여성 가족	노인 사회	장애인	청소년	시립 병원	산업 지원	근로자	자원 회수	하수 처리	문화 관광	공원 체육	교통	건설 안전	민원
189	13	38	10	32	11	6	6	7	5	5	47	4	4	1

〈표 10〉 서울시 민간위탁 사무별 현황 (19건)

(2007.5.31 현재)

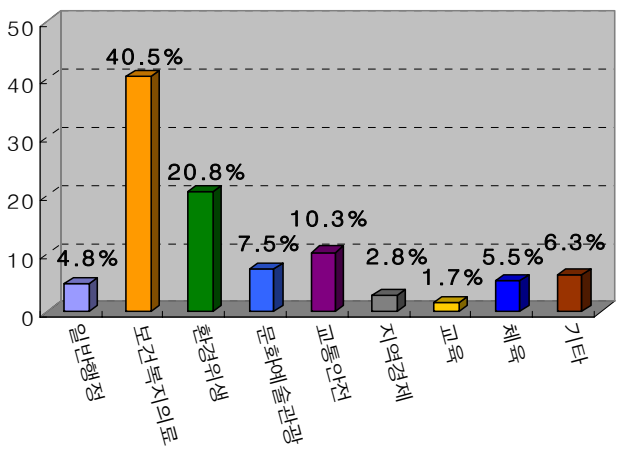
구분 / 대상	노인	교통	보건	상수도
19	1	1	4	13

자료: 이해선(2007).

행정계층별 민간위탁 사업평균을 보면, 인구가 많고 주민들의 요구가 다양한 도시지역 자치단체에서 민간위탁 운영이 활발하다.

- 광역자치단체: 시 35.6건 > 도 13.9건
- 기초자치단체: 시 18.2건 > 구 12.8건 > 군 3.4건

2) 민간위탁 사업 분야



민간위탁 사업 분야는 일반행정(통계, 자료처리, 정보화 등), 보건복지의료(노인, 여성, 장애인, 청소년, 어린이 등), 환경위생(청소, 공원, 가로수, 폐기물, 분뇨, 상하수도, 방역 등), 문화예술관광(문화재, 예술축제, 문화예술회관, 관광

안내소 등), 교통안전(주차장, 가로등, 보안, 관용장비(자동차) 등), 지역경제(양묘, 원예, 육종 등), 교육(급식 등), 체육(체육시설)의 총 8개 분야(1개 기타)로 구분하여 구성하였는데, 이 중 보건복지 · 의료분야 민간위탁이 전체의 40.5%(1,133건)로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 환경위생 분야가 20.8%(583건), 교통안전분야가 10.3%(287건)으로 나타나고 있다. 이 중 환경위생분야를 보면 광역의 경우 시(46건, 18.5%), 도(3건, 2.7%)로 나타나고 있으며, 기초의 경우 시(273건, 20.9%), 군(104건, 37.7%), 구(157건, 18.3%)로 나타나고 있다(한국지방행정연구원, 2008: 131-32).

3) 민간위탁의 목적 및 민간수탁기관 선정이유

민간위탁의 목적은 인력절감, 비용절감, 업무집행의 신속성, 공공서비스 품질 향상, 공공서비스 공급 확대, 외부 전문성 활용, 담당부서 · 직원의 업무 경감으로 나누어 살펴보았는데, 외부전문성활용이 전체 2763건 가운데 1088건(39.4%)으로 가장 많은 부분을 차지하고 있고, 공공서비스 품질향상(535건, 19.4%), 비용절감(305, 11.0%)이 그 다음이었다.

그리고 해당분야 전문성, 관련 업계의 지명도, 제안 가격의 적정성, 제안 기관의 규모(재정인력), 지역 업체, 제안서의 내용 + 제안가격, 지역주민 또는 시민단체의 요구로 나누어 민간수탁기관 선정이유를 살펴본 결과 해당분야 전문성이 전체 2740건 가운데 1704건(62.2%)으로 가장 많았고, 기타를 제외하면 제안서의 내용 + 제안가격(232, 8.5%), 가격의 적정성(6.2%) 순이었고, 나머지는 미미했다.

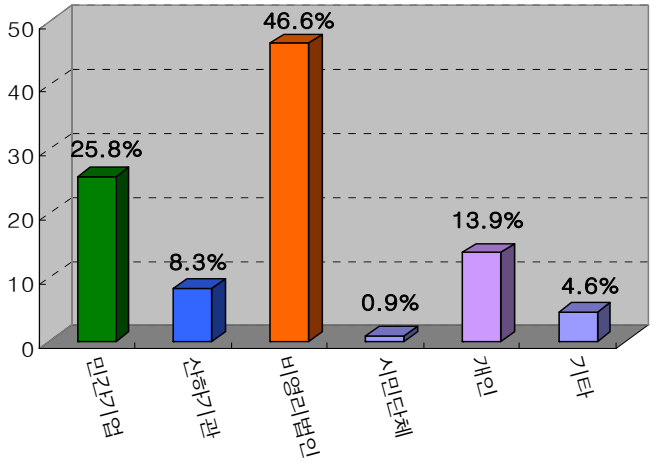
4) 민간위탁의 사업형태 및 민간수탁기관의 유형

민간위탁의 사업형태를 보면, 시설+사무 전체위탁이 전체 2,759건 가운데 1,044건(37.8%)을 차지하고 있으며, 시설 전체 위탁은 574건(20.8%), 사무 전체 위탁은 434건(15.7%) 순으로 나타났다. 이를 민간위탁 사업 분야와 관련시켜 보면, 일반행정분야는 사무전체 위탁과 사무 일부 위탁이 높은 반면, 보건복지 · 의료, 문화예술관광, 체육 분야는 시설+사무 전체 위탁이 높았다.

한편 공공서비스를 위탁받은 민간수탁기관의 유형을 보면, 비영리법인이 전체 2,752건 가운데 1,282건(46.6%)으로 가장 높고, 그 다음으로 민간기업(709건, 25.8%), 개인(382건, 13.9%) 順이었다.

일반행정과 환경위생 분야는 민간기업이 매우 높고, 보건복지 · 의료, 문화예

술관광, 교육, 체육분야는 비영리 법인의 비율이 높았다. 이에 비해 공영주차장 위탁이 많은 교통분야는 개인이 높은 비중을 차지하였다.



5) 민간위탁 계약방법

민간위탁을 계약체결방법에 따라 구분하면, 경쟁입찰계약(일반경쟁입찰계약, 제한경쟁입찰계약, 지명경쟁입찰계약), 수의계약, 기타(희망수량경쟁입찰계약, 2단계 경쟁입찰계약, 분리입찰계약, 협상에 의한계약)로 나눌 수 있다. 한국지방행정연구원(2008)은 이를 일반경쟁입찰,[7] 제한경쟁입찰[8], 지명경쟁입찰[9], 수의계약,[10] 협상에 의한 계약[11]으로 나누어 검토하고 있다.

---

7) 정부계약은「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하「국가계약법」) 제7조, 같은 법 시행령 제10조에 따라 일반경쟁입찰에 부치는 것이 원칙인데, 일반경쟁입찰은 입찰참가기회를 확대하는 이점이 있는 반면, 부적격 업체의 응찰로 경쟁과열 및 부실공사 우려가 있다.

8) 시공능력공시액, 실적, 기술보유상황 등 일정한 기준에 의하여 입찰을 제한함으로써 불성실하고 능력이 없는 자를 입찰에 참가하지 못하도록 하여 공개성, 공정성 및 경제성을 유지시키려는 것이다.

9) 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 설비, 기술, 자재·물품 또는 실적이 있는 자가 아니면 계약목적을 달성하기 곤란한 경우 등에 특정다수인을 지명하여 지명된 자들로 하여금 경쟁을 시켜 계약상대자를 결정하는 방법이다.

10) 계약담당공무원이 특정인을 선정하여 계약을 체결하는 것으로, 자본과 신용 및 기술, 경험 등이 풍부한 계약상대자를 선택할 수 있는 장점이 있다.

11)「국가계약법 시행령」제43조에 규정된 것으로, 계약담당공무원이 물품·용역계약에 있어 계약이행의 전문성·기술성·긴급성, 공공시설물의 안전성 및 그 밖에 국가안보목적 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우 다수 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통해 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결하는 방법이다.

〈표 11〉 수탁기관 선정방법의 장·단점 비교

입찰방법	장 점	단 점
경쟁(제한)입찰	업체선정 투명성 확보, 수의 계약에 비해 낮은 가격으로 낙찰가능	우수업체 탈락가능, 부적격업체 낙찰로 부실화 우려
적격심사후 입찰	능력있는 적격업체 선정 가능	참가업체가 적어 적격심사의 필요성 희박
수의계약	능력있는 적격업체 선정 가능	업체선정의 투명성 결여, 위탁비용 고가우려
협상에 의한 계약	능력있는 적격업체 선정 가능	업체선정의 투명성 결여, 위탁비용 고가우려

자료: 행정자치부(2003: 31).

민간위탁 계약방법 중 수의계약이 전체 2,753건 가운데 824건(29.9%)으로 가장 높고, 일반경쟁입찰(637건, 23.1%)과 제한경쟁입찰(567건, 20.6%)이 그 다음이었다. 지역경제, 체육, 환경위생 분야는 비경쟁 입찰 비율이 높았다.

〈표 12〉 민간위탁업체 계약 방법

구분	계	일반경쟁	제한경쟁	지명경쟁	수의계약	협상계약	기타
개수	2,753	637	567	132	824	314	279
비율	100%	23.1%	20.6%	4.8%	29.9%	11.4%	10.1%

제2절 환경미화업무의 운영현황 및 민간위탁 실태

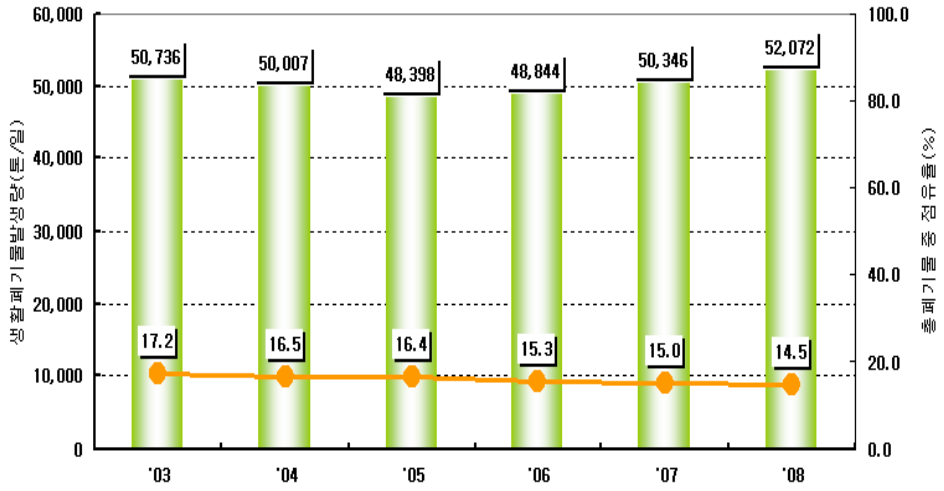
1. 생활폐기물 발생 및 처리 현황

1) 생활폐기물 발생량

생활폐기물은 가정생활폐기물과 사업장생활계폐기물, 공사장생활계폐기물을 포함하는데, 생활폐기물 발생은 전반적으로 꾸준히 늘어나고 있으며, 2008년 기준으로 하루 52,072톤의 생활폐기물이 발생하고 있다. 총 폐기물 중 생활폐

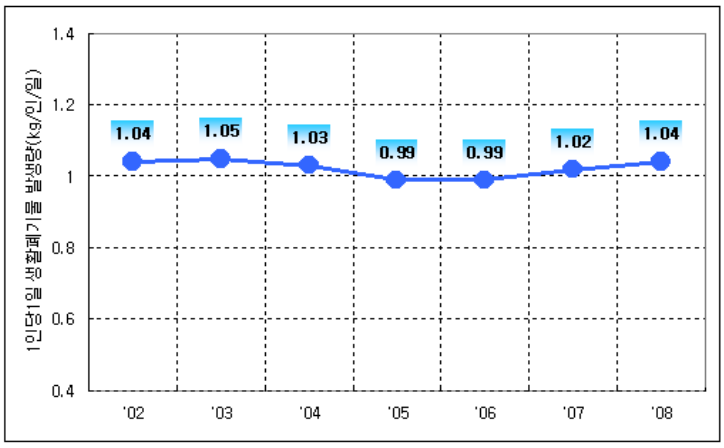
기물의 점유율은 14.5%이다.

<그림 2> 생활폐기물 발생량 및 점유율



자료: 환경부(2009).

1인당 1일 생활폐기물 발생량을 보면, 2008년도의 1인당 1일 생활폐기물 발생량은 1.04kg으로서 2007년도 1.02kg보다 소폭 증가하였다.



자료: 환경부(2009).

2) 생활폐기물 처리 현황

(1) 연도별 생활폐기물 처리 현황

아래 표를 보면 연도별로 자치단체의 생활폐기물 처리량은 줄어들고 있는 반면, 처리업체 처리량은 늘어나고 있음을 알 수 있다. 이는 민간위탁이 꾸준히 늘어나고 있음을 확인시켜 준다.

〈표 13〉 연도별 생활폐기물 처리 현황(단위: 톤/일)

구 분	연 도 별	계	자치단체 처리	처리업체 처리	자가 처리
생활 폐기물	2002	49,902	34,161	14,659	1,082
	2003	50,736	33,166	16,565	1,006
	2004	50,007	31,540	17,536	931
	2005	48,398	29,909	17,809	680
	2006	48,844	28,649	19,486	709
	2007	50,346	26,784	22,907	655
	2008	52,072	25,796	24,604	1,672

자료: 환경부(2009).

1일 처리량은 1998년 1일 44,582톤이던 처리량은 2008년 52,072톤으로 약 16% 증가하였으며, 1인당 1일 처리량도 1998년 1.03톤에서 2008년 1.46톤으로 약 41% 증가하였다.

〈표 14〉 폐기물관리인원 및 처리량 변화(단위: 명, 톤, 백만원)

구분	폐기물 관리인원			1일 처리량 (②)	1인 1일 처리량(②÷①)	위탁처리 비용
년도	자치단체	위탁업체	소계(①)			
98	30,612	12,588	43,200	44,582	1.03	334,481
99	28,058	11,689	39,747	45,614	1.14	355,377
00	25,393	12,733	38,126	46,437	1.21	390,376
01	23,777	13,059	36,836	48,498	1.31	485,915
02	23,297	15,058	38,355	49,901	1.30	553,300
03	22,235	16,034	38,269	50,736	1.32	601,150
04	21,959	16,638	38,597	50,007	1.29	731,256
05	21,487	16,539	38,026	48,398	1.27	845,324
06	21,054	16,289	37,343	48,843	1.30	857,380
07	20,270	15,471	35,741	50,346	1.40	881,259
08	20,436	15,059	35,495	52,072	1.46	1,002,726

자료: 환경부 전국폐기물 발생처리현황 자료 재구성; 김인수(2010a: 38) 재인용.

생활폐기물 매립은 계속 감소하고 있는 반면 재활용은 지속적으로 증가하고 있다. 매립비율은 1998년에 56.3%에서 2006년에 25.8%로 대폭 감소한 반면, 재활용 비율은 쓰레기종량제 실시 및 재활용정책 등에 힘입어 1998년도 34.9%에서 2006년 57.2%로 크게 증가하였고, 매년 지속적으로 증가하는 현상을 보인다. 소각은 1998년부터 2002년까지 지속적으로 증가하다 그 이후 정체상태를 유지하였으며, 2005년부터 다시 증가하고 있다(한국환경정책 · 평가연구원, 2008: 59).

〈표 15〉 폐기물처리주체별 처리 현황 (단위:톤/일)

구 분		계	%	매 립	소 각	재활용
생활 폐기물	계	52,072		10,585	10,349	31,138
	%		100.0	20.3	19.9	59.8
	자치단체	25,796	49.5	8,463	6,846	10,487
	처리업체	24,604	47.3	2,110	3,440	19,054
	자가처리	1,672	3.2	12	63	1,597

자료: 환경부(2009).

(2) 생활폐기물 처리주체별 처리 현황

생활폐기물의 처리주체별 처리 현황을 보면 2009년 현재 자치단체 49.5%, 처리업체 47.3%, 자가처리가 3.2%로 나타나고 있다. 또한 전체적으로는 재활용의 비중이 60%에 달하고 있으며, 자치단체의 경우 상대적으로 매립의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

3) 생활폐기물 관리인원 · 장비 및 예산 현황

(1) 자치단체 생활폐기물 관리예산

'08년도 자치단체의 생활폐기물 관리예산 집행은 총 27,994억 원이며, 이중 시설설치비가 5,193억 원, 수집 · 운반 등 처리비가 22,801억 원으로, '08년 관리예산 집행 내역 중 시설설치에 18.6%, 수집 · 운반 등 처리비에 81.4%가 사용된 것으로 나타났다. 특히 수집 · 운반 등 처리비 중에서 인건비(직영 소속 인건비)가 35.3%, 위탁처리비(수집운반 대행비용)가 44.0%를 차지하여 전체적으로 민간위탁에 더 많은 비용이 투입되었음을 알 수 있다.

2008년도 쓰레기수수료[12] 징수액은 6,313억 원으로 2007년 5,278억 원보다 19.6% 증가하였으나, 2008년 전체 수집·운반비용 22,801억 원의 27.7% 수준에 불과하여 쓰레기 수집·운반업무의 민간위탁을 통해 획득될 수 있는 수익성이나 경제성이 높지 않음을 알 수 있다.[13] 그리고 2009년도 생활폐기물 관리예산은 34,813억 원으로 '08년도에 비해 4.6% 증가하였다.

<표 16> 2008 생활폐기물 관리예산 집행내역 및 2009 생활폐기물 관리예산 현황(단위: 억원)

'08 관리예산 집행내역									'08 수수료 징수액	'09 관리예산	
총 액	시설비	수집·운반 등 처리비								총 액	전년대비 증가율 (%)
		소 계	인건비	차량 운영비	장비 구입비	위탁 처리비	시설관리 운영비	기 타			
27,994	5,193	22,801	8,059	550	307	10,027	2,222	1,636	6,313	34,813	4.6

자료: 환경부(2009).

(2) 생활폐기물 관리 인원 등

지방자치단체에 인원은 대부분 가로청소 업무에 종사하고, 처리업체 소속 인원은 대부분 생활폐기물 수집운반 업무에 종사하고 있다. 아래 표에 따르면 지방자치단체의 생활폐기물 관리인원이 민간처리업체의 생활폐기물 관리인원보다 더 많지만, 차량은 지방자치단체가 더 적은 것으로 나타나고 있다.

정부는 1998년부터 2000년까지 2단계 직접고용환경미화원 감축을 통해 30,819명이던 환경미화원을 22,760명으로 줄였다. 그 후에도 정부는 계속적인 민간위탁추진 지침(조직관리 지침)을 내려보내 직접수행하던 청소업무를 민간위탁의 대상으로 명시하여 민간위탁을 독려하여, 직접고용 환경미화원 수는 2008년 20,436명으로 10,176명이 줄었다. 그러나 민간위탁으로 인해 직접고용 환경미화원이 감소하였다고 하여 줄어든 인원만큼 용역업체 환경미화원이 증가하는 것은 아니다. 간접고용환경미화원은 12,588명에서 15,059명으로 2,471명

12) 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 생활폐기물을 처리할 때 배출되는 생활폐기물의 종류, 양 등에 따라 수수료를 징수할 수 있는데, 이 경우 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 폐기물 종량제(從量制) 봉투 또는 폐기물임을 표시하는 표지 등을 판매하는 방법으로 징수하는 수수료가 쓰레기 수수료이다(「폐기물관리법」 제14조제4항).

13) 물론 이는 2004년도 쓰레기수수료 징수액 4,842억원이 2004년 생활폐기물 전체 수집·운반비용 19,025억 원의 24% 수준에 달했던 것(환경부, 2005)에 비하면 상승한 것이라고 할 수 있지만, 미미한 수준이다.

이 증가하는 데 그치고 있다. 간접고용업체에서 늘어난 인원은 직접고용에서 감소된 인원의 24%에 불과한 것이다.

직/간접고용 환경미화원 총수는 1998년 43,200명에서 2008년 35,495명으로 줄었는데, 이는 98년 대비 82%에 불과하며, 약 18%가 줄었다. 특히 간접고용 환경미화원 수는 2004년을 기점으로 조금씩 오히려 줄고 있다. 2008년은 2006년에 비해 약 9%인 1,579명이 줄었다.

〈표 17〉 생활폐기물 관리인원 및 장비 현황(자가처리업체 제외함)

구 분	계				지 방 자 치 단 체				처 리 업 체			
	인원 (명)	차량 (대)	손수레 (대)	중장비 (대)	인원 (명)	차량 (대)	손수레 (대)	중장비 (대)	인원 (명)	차량 (대)	손수레 (대)	중장비 (대)
계	35,495	10,936	8,935	496	20,436	4,660	6,312	360	15,059	6,276	2,613	136

자료: 환경부(2009).

2. 생활폐기물 수집 · 운반 업무 민간위탁 현황

지방자치단체별 생활폐기물의 민간위탁 현황을 파악하는데, 인천을 제외한 6대 광역시의 자치구와 춘천, 원주, 수원, 천안, 전주, 여수, 포항, 마산지역을 대상으로 현장조사와 함께 지방자치단체 및 민간수탁업체를 설문조사한 자원순환사회연대(2009)의 조사결과를 참고할 수 있다. 환경부의 자료에 따르면, 전체 기초 자치단체의 약 76%에 해당하는 177개 지방자치단체에서 생활폐기물 수집 · 운반을 민간 청소업체에게 위탁하고 있으며, 168개의 대부분 지방자치단체에서 특정 청소업체와 길게는 40년, 평균 12년 이상 장기간 · 반복적으로 수의계약을 하고 있었다.[14] 생활폐기물 청소 현황은 다음과 같다.

〈표 18〉 생활폐기물 청소 현황(2008. 6 현재)

청소업무 운영방식				대행료 (억원)	대행업체 (개사)	차량 (대)	미화원 (명)
계	대행	혼용	직영				
232	16	161	55	9,300	675	6,907	15,116

자료: 김인수(2010b: 29).

14) 환경부. 2009. 지자체, 청소 대행업체 특혜소지를 없앤다. 환경부 보도자료(2009. 7. 30).

또한 2008년 국민권익위원회 전수조사에 따르면 전국 232개 자치단체 중 175개 시군구가 생활폐기물 수집·운반 대행을 하고 있고, 수집·운반 허가업체 수는 점차 증가하고 있다.

〈표 19〉 생활폐기물 수집·운반 허가 현황

구 분	2004	2005	2006	2007
수집·운반 허가업체 수(개)	673	681	689	694

자료: 법령제도개선단(2008), 2008년 국민권익위 전수조사; 한국환경정책평가연구원(2008: 75) 재인용.

1) 종량제 봉투 수집·운반

(1) 수집·운반 주체

생활폐기물 중 종량제 봉투의 수집·운반업무 유형을 보면 지방자치단체 직영 1.43%, 민간위탁 78.57%, 지방자치단체 직영 및 민간위탁 혼합 20%이었으며, 직영 운영과 민간위탁 혼합으로 운영하는 곳은 부산, 울산, 대구, 포항, 마산, 전주, 수원이었다.[15]

지역별로 보면, 서울, 대전, 광주는 모든 구가 민간위탁을 하고 있었고, 부산[16], 울산의 경우 80%정도의 구가 민간위탁이었으며, 대구의 경우 중구는 직영, 5개 구는 혼합, 1개구는 민간위탁이었다. 중소도시의 경우, 민간위탁을 하는 경우가 50%, 민간위탁과 직영을 함께 혼합하는 경우가 50%이었다.

(2) 민간수탁기관 수

〈표 20〉 민간수탁기관 수

민간수탁기관 수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	합계
지방자치단체	11	18	14	11	4	5	2	3	2	70

자료: 자원순환사회연대(2009: 20).

1개 지방자치단체당 종량제 봉투를 수집·운반하는 민간수탁기관의 수는 대

15) 자세한 내용은 자원순환사회연대(2009) 참조.
16) 사상구, 동구, 수영구, 사하구의 경우만 혼합형이었다.

체로 1개~4개였다. 서울지역의 경우 민간수탁기관의 수가 지역에 비해 많은 편이다.

2) 재활용품 수집 · 운반

재활용품의 수집 · 운반 업무는 직영 지방자치단체가 10곳(14.29%), 민간위탁 40곳(57.14%), 혼합 20곳(28.57%)으로 나타났다. 혼합형은 서울시와 부산구의 자치구들인데, 서울시는 광진구, 서대문구, 동대문구, 중랑구, 마포구, 구로구, 동작구, 은평구, 도봉구, 강남구, 영등포구, 종로구, 부산시는 동구, 사하구 등이었다.

3) 음식물류 폐기물 수집 · 운반

음식물류 폐기물 수집 · 운반은 직영 5곳(12.86%), 위탁 56곳(80.00%), 혼합 9곳(12.86%)으로 나타났다. 지역별 민간위탁 현황을 보면, 대구시의 경우 직영 자치구가 4개로 직영비율이 가장 높은 반면, 서울은 노원구를 제외한 모든 구가 모두 민간위탁이었다.

4) 가로청소업무 운영 현황

자원순환사회연대(2009)의 조사대상 70개 지방자치단체 중 62개 지방자치단체(87.57%)가 직영이었고, 민간위탁 5곳(7.14%), 혼합 3곳(4.29%)으로 나타났다. 이중 혼합형은 서울시 영등포구, 전북 전주시, 경북 포항시였는데, 포항시는 공단가로청소만 민간위탁 운영을 하고 있고, 나머지는 직영이었고, 전주시는 지역별(동별)로 직영 혹은 민간위탁이었으며, 영등포구는 여의도동만 민간위탁이었다. 환경부가 홍희덕 의원실에 제출한 자료도 이와 상황은 비슷하다.

〈표 21〉 가로청소업무 운영 현황

광역단체	기초자치단체 수	직영	위탁	혼용
서울	25	22	2	1
부산	16	16	0	0
대구	8	8	0	0
인천	10	9	1	0
대전	5	5	0	0

광주	5	5	0	0
울산	5	5	0	0
경기	31	21	1	9
강원	18	16	1	1
충북	12	6	5	1
충남	16	12	3	1
전북	14	10	1	3
전남	22	19	3	0
경북	23	17	4	2
경남	20	14	5	1
제주	1	1	0	0
합계	231	186	26	19
	100%	80.5%	11.3%	8.2%

자료: 홍희덕 의원실 제출자료, 환경부(2009.1.1 기준) 수정.

주: 직영의 경우 시설관리공단에서 업무 수행하는 경우도 포함함. 제주는 기초자치단체가 없으므로 제주특별자치도를 포함시킴.

이상의 현황을 종합하면, 70개 지방자치단체 대상 폐기물 종류별 수집·운반업무 주체를 보면 가로청소의 경우에는 직영의 비율이 88.6%로 압도적으로 높은 반면, 재활용품 수집·운반의 경우 직영의 비율이 14.3%, 음식물류 폐기물 수집·운반은 직영비율이 7.1%에 불과했다. 그리고 음식물류 폐기물 수집·운반은 민간위탁 비율이 80.0%로 매우 높았고, 재활용품의 경우 순수 민간위탁 비율이 57.1%이며, 혼합형 비율이 28.6%였다.

〈표 22〉 폐기물 종류별 수집·운반 주체

구분	직영	위탁	혼합
종량제봉투	1(1.43%)	55(78.57%)	14(20%)
재활용품	10(14.3%)	40(57.1%)	20(28.6%)
음식물류	5(7.1%)	56(80%)	9(12.9%)
가로청소	62(88.6%)	5(7.1%)	3(4.3%)

자료: 자원순환사회연대(2009: 26).

전국민주연합노조가 행정안전부의 자료를 분석한 결과 2008년 6월 현재 전

국 232곳의 기초자치단체 가운데 55곳(23.7%)에서 청소노동자를 직접 채용해 청소 업무를 처리하고 있으며, 나머지 177곳(76.2%)에서 생활폐기물 수집·운반업무의 일부 또는 전부를 민간업체에 위탁하고 있는 것으로 나타났다. 생활폐기물 처리 업무 등을 민간업체에 맡겼다가 다시 직영체제로 전환한 곳은 제주시가 유일하다.

한편 홍희덕의원실이 환경부에서 제출받은 자료에 따르면, 2009. 12월 현재, 가로청소를 제외한 나머지 생활폐기물 수집·운반의 운영 현황의 경우 민간위탁이 압도적이었으며, 민간위탁의 비율은 2004년에 비해 더욱 커진 것으로 나타났다.

〈표 23〉 생활폐기물 수집·운반 운영 현황

광역단체	자치단체 수	2009.12		2004.6	
		직영	위탁	직영	위탁
서울	25	0	25	0	25
부산	16	0	16	0	16
대구	8	0	8	0	8
인천	10	1	9	2	8
대전	5	0	5	0	5
광주	5	0	5	0	5
울산	5	0	5	1	4
경기	31	3	28	4	27
강원	18	5	13	7	11
충북	12	0	12	5	7
충남	16	5	11	6	10
전북	14	9	5	14	0
전남	22	17	5	18	4
경북	23	7	16	9	14
경남	20	6	14	7	13
제주	4	1	3	3	1
합계	234	54	180	76	158

자료: 2004년 자료는 이영순(2005), 2009년 자료는 “홍희덕 의원실 제출자료, 환경부”.

3. 환경미화 업무 민간위탁 비용지불 방식 현황

1) 생활폐기물 수집 · 운반서비스의 형태

지방자치단체 폐기물 관리업무는 폐기물 종류별로 종량제 봉투, 가로쓰레기, 음식물류 폐기물, 재활용품, 대형폐기물이 있으며, 처리방법별로 수집 · 운반, 선별(재활용품), 자원화(음식물), 해체 · 파쇄(대형폐기물), 소각 및 매립(종량제 봉투, 선별 및 파쇄 잔재물)이 있다. 처리주체별로 보면, 직영, 혼합(직영 + 민간위탁), 민간위탁으로 구분할 수 있다(자원순환사회연대, 2009: 7).

폐기물종류별, 폐기물 발생원(단독주택, 공동주택)별, 폐기물 처리유형별로 폐기물처리 주체의 조합이 다양하게 이루어질 수 있는데, 생활폐기물 수집 · 운반 · 처리 대행은 기초자치단체의 고유사무로 위임되어 있고, 각 기초자치단체별로 폐기물 관련 별도의 조례를 제정하여 업무를 대행하고 있다. 자치단체별로는 직영수거제, 공사 · 공단 운영제, 계약수거제 등 중에서 여러 여건을 고려하여 대행방식을 결정하고 있다.

(1) 직영수거제

직영수거제는 자치단체가 폐기물수거서비스를 직접 담당하는 것으로, 생활폐기물 수집 · 운반 · 처리 업무의 공공성을 강조할 때 선택하는 제도이다. 자치단체는 공무원의 지시와 감독 하에서 자치단체의 인력과 장비를 투입하여 폐기물을 수거하며, 일반적인 행정기능과 같이 자신의 행정구역 내의 폐기물 수거를 전담하는 독점적 수거방법이다. 이 경우 폐기물 수거에 드는 경비는 지방자치단체의 예산과 쓰레기수거봉투의 판매액으로 충당하며, 수거료, 수거회수, 수거지역 및 수거 쓰레기의 종류 등은 지방의회의 조례나 규칙으로 정한다(김성희 외, 2005: 40).

(2) 공사 · 공단 운영제(지방공기업수거제)

공사 · 공단 운영제는 지방자치단체가 자신의 행정구역 내의 독립된 기관인 공법인을 설립하여 폐기물을 수거하는 것이다. 이는 행정부문의 공정성과 민간부문의 효율성 및 전문성을 동시에 확보하자는 취지에서 제기된다. 수입은 쓰레기 봉투 판매액과 지방자치단체로부터 나오는 보조금에 의존하며, 수거료율, 수거회수, 수거지역 등에 대한 결정은 직영수거제와 같은 방식으로 결정된다.

가장 대표적인 예로, 대전도시공사를 들 수 있는데, 이는 광역시 내의 대행

회사 간 또는 지방자치단체 대행회사가 연합하여 하나의 회사(공사)를 설립하여 생활폐기물 수집·운반을 대행하는 방식이다. 대전도시공사는 생활폐기물 수입운반, 매립, 소각, 재활용 업무를 모두 담당하고 있다. 2010년 6.30일 기준 공사·공단의 형태로 생활폐기물 수집·운반·처리를 대행하는 지방공기업은 다음과 같다.[17]

〈표 24〉 생활폐기물 수집·운반·처리 대행 지방공기업 현황(2009년 현재)

지방공기업	최초 수탁 시기	환경미화원 (관리자)	차량 대수 (톤)	대행비용(연간/백만원)	처리량 (톤)	민간에 위탁하지 않고 공기업에 수탁한 이유	관련 기능
광주광역시도시공사							도시환경개선 및 청소위생사업
대전도시공사	93.5.1	402명 (11명)	120	29,063	314,148 (생활 154,475 음식물 153,070 건축 6,603)	- 청소업무 실무경험 풍부 및 행정력 절감 효과 - 예산운용 유연성 및 절감 효과(5개구 공통적 행정사무 및 지원업무 통합실행 가능) - 예산집행 및 사업추진 투명성, 신뢰성 제고 - 민원발생 및 주민불편최소화	사업장폐기물, 지정폐기물의 수집·운반·처리 및 자원재활용 관련사업
서울시 용산구 시설관리공단							가로물 청소 사업 관리 및 운영
부산시 기장군 도시관리공단							재활용선별장 재활용품/생활폐기물/대형폐기물 수거 및 처리
용인시 시설관리공단	02.9.1	12명 (2명)	11	448	8,012	공익성과 효율성 동시 충족	생활쓰레기 수거(기흥구 남부지역)
의정부시시설	99.7.1	79명 (3명)	7	4,801	865	가로청소를 효율적으로 관리·운용하여 시민의 편익	환경관리 운영사업 및 공영차고지

17) 최근 청소노동자들을 직접고용한 것으로 알려진 서울 성동구, 은평구, 노원구 등의 경우 지방자치단체가 직접 고용하는 것이 아니라 구청 소속의 시설관리공단을 통해서 고용하는 것이며, 대상업무도 생활폐기물 수거·운반·처리가 아니라 구청사 청소업무라는 점에서 여기에는 포함시키지 않았다. 하지만 공공부문 비정규직의 정규직화 사례로서는 유의미하다고 본다.

관리공단						도모와 복리증진	관리 사업(가로청소만 위탁)
파주시 시설관리공단	01.7.21	179명 (4명)	53	11,421	33,911	예산절감 및 효율적 업무처리	청소업무대행사업(생활쓰레기수거 및 가로청소)
군포시 시설관리공단							쓰레기봉투 및 폐기물 배출관리 · 운영사업
안성시 시설관리공단	01.10	124명 (3명)	36	5,363	33,278	- 민간위탁으로 위탁자의 수시변경에 따른 청소행정 혼란 우려 - 위탁업체의 지나친 이윤추구로 인한 부조리행위 발생과 그에 따른 청소의 질 저하 우려	생활폐기물 수집, 운반, 재활용 판매 (청소대행사업) 및 가로청소
속초시 시설관리공단	06.1.1	65명 (2명)	10	3,527	4,500	환경미화원 고용승계 보장, 청소업무 공공성 유지	청소업무(가로청소, 종량제봉투 판매, 대형폐기물, 재활용선별장) 관리운영

자료: 행정안전부(2010); 이국석(2010)에서 정리.

(3) 계약수거제

계약수거제란 폐기물 수거와 운반 등을 지방정부와 민간기업간의 계약에 따른 업무수행에 대한 합의와 지시에 의해 폐기물수거서비스를 공급하는 형태로, 민간위탁방식을 의미한다. 수거경비는 지방자치단체의 일반세입이나 수거료 수입 등을 통해 수거서비스와 수거량을 기준으로 계약서의 내용에 따라 지급한다. 통상적으로 계약은 공개경쟁입찰로 이루어지나, 우리나라는 수의계약에 의해 결정되는 사례가 많아 문제가 된다(김성희 외, 2005: 41-42).

이러한 계약수거제(민간위탁)의 비용부담형태에는 독립채산제, 톤당단가제, 지역도급제, 준 직영방식 등이 있다.

① 독립채산제

해당 청소구역 내에서 발생된 폐기물을 수집 · 운반하는 데 소요되는 비용을 쓰레기 종량제봉투 판매대금으로 충당하는 방식으로, 대행업체에서 봉투를 판매한다. 서울과 울산의 일부 자치단체에서 100% 독립채산제를 채택하고 있으

며, 2001년의 경우 서울 25개구청의 전체 폐기물 물량 중 57%를 독립채산제로 처리하고 있었다(부산광역시, 2001; 김성희 외, 2005: 46 재인용). 독립채산제가 시행되기 위한 전제조건은 청소지역이 좁고 인구밀도가 높으며 건물의 밀집도가 높은 지역으로서 폐기물 수집·운반에 들어가는 비용을 그 지역에서 자체 충당할 수 있는 수입이 확보되어야 한다는 점이다.

완전한 독립채산제는 주민의 폐기물별 분리배출의 활성화를 유도할 수 있고, 종량제 취지에 가장 부합하는 제도로 평가받는다. 그러나 불법투기폐기물에 대한 수거를 기대하기 어렵고, 채산성을 맞추기 위해 비용인상 요인이 발생한다. 또한 쓰레기 종량제봉투 판매대금이 청소비용보다 적어서 채산성이 맞지 않는 경우에는 자치단체에서 부족분만큼의 보조금을 지급해야 하기 때문에 보조금 수준을 정하는 기준이 문제되며, 쓰레기봉투판매가 증가하는 경우 민간수탁기관이 이중소득을 올리게 되는 문제가 발생한다(김성희 외, 2005: 46-47). 또한 독립채산제 자체가 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 "「지방계약법」")에 위반된다는 의견도 있다. 즉 「지방계약법」 제8조는 "지방자치단체의 장이 그 관할 행정구역의 시설물 설치 및 유지·관리와 물품 구매 등을 위하여 그 지역 주민들의 대행 요구가 있는 등 특히 필요하다고 인정되면 그 지방자치단체 외의 자로부터 계약 대행을 요청받아 대행할 수 있"고, 이에 따라 "계약을 대행하는 지방자치단체의 장은 계약 이행에 드는 직접경비와 그 사무관리에 필요한 경비를 계약 이행 전에 대행을 요청한 자에게 청구하고 이를 사후정산(事後精算)하여야 한다"고 규정하고 있는데, 독립채산제 방식은 소요경비를 명시하지 않는데다가 사후정산을 하지도 않기 때문에 불법적이라는 것이다.[18] 또한 「지방재정법」 제34조 제1항은 "한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출"로 하는 예산총계주의 원칙을 규정하고 있으며, 제15조는 "지방자치단체의 장, 그 보조기관 및 소속 행정기관은 그 관할에 속하는 지방자치단체의 모든 수입을 지정된 수납기관에 납부하여야 하며, 이 법 또는 다른 법률에 달리 정하고 있는 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 아니 된다"고 규정하고 있는데, 수수료 수입도 세입에 포함된다. 예산은 법령, 조례와 밀접한 관련을 갖고 있으므로 예산과 관련된 법령과 조례는 반드시 사전에 제정된 후에 예산을 의결하여야 하며, 중앙정부 또는 상급자치단체의 승인을 받아야 하는 사항은 승인절차를 이행하고 예산

18) 독립채산제로 운영할 경우 민간수탁업체가 노동자들에 대한 임금을 어떤 기준으로 책정하는지에 관한 기준이나 규제가 없다. 종량제봉투 판매대금으로 자체적으로 운영하는 방식이기 때문에 계약상의 원가산정내역이라는 것이 존재하지 않을 수 있다.

을 편성, 의회에 제출하여야 한다(행정안전부, 2009). 따라서 지방자치단체의 대형폐기물 처리 수수료는 수입으로 처리해야 하기 때문에 주민들에게 징수한 대형폐기물수수료를 구의 세입으로 하지 않고 대행업체의 수입으로 한 것은 부적정한 회계처리가 되어 불법이다(김인수, 2010b).[19]

② 톤당단가제

톤당단가제는 생활폐기물 수집·운반에 소요되는 위탁대행용역비를 운반거리, 시간, 수거량 등을 근거로 톤당 비용을 산출하는 방식이다. 수거한 생활폐기물의 무게를 계산하여 단가를 곱하여 대행비를 지급하는 것이다. 이 방식은 폐기물반입량의 변동에 따른 대행비 지급으로 예산절감 효과를 기대할 수 있고, 민간수탁기관에서도 폐기물양을 늘리려고 하기 때문에 깨끗한 거리 조성을 기대할 수 있는 장점이 있다.

그러나 폐기물은 그 성상이 다양하여 밀도 값에 일관성을 찾기 어려우며 동일한 폐기물에 대해서도 대행료의 편차를 보이게 되고, 부피에 따른 수입과 중량에 따른 지출간의 괴리는 좁힐 수 없는 한계가 된다(김성희 외, 2005: 47). 또한 민간수탁기관이 채산성 확보를 위해 불법투기된 폐기물이나 재활용품을 구분없이 수거하고, 중량을 늘리기 위한 다양한 편법수단을 동원하게 되는 문제가 있다. 이는 주민들의 불법투기를 조장하고, 폐기물방출량을 늘리게 하며, 종량제봉투판매의 감소를 야기한다. 더욱이 자치단체에서 이를 엄격하게 감독한다 해도 업체의 편법을 막기는 어려우며 오히려 감독을 위한 인력과 시간의 낭비만 초래하게 된다.

③ 지역도급제

연간고정제의 대표적인 예가 지역도급제로, 이는 업체별로 지역을 할당한 후 정해진 특정지역 전체의 생활폐기물 수집·운반에 소요되는 민간위탁 대행료를 운반거리, 시간, 수거량 등을 근거로 산출하여 그 원가에 따른 연간 민간위탁금액 총액으로 계약하여 비용을 지불하는 방식이다. 이 방식은 폐기물 수집량에 관계없이 계약기간 동안 총액으로 민간위탁 대행료를 지급함에 따라 안정적으로 환경미화 업무를 수행할 수 있다. 지역도급제는 독립채산제의 단점(불법투기된 폐기물 수집 곤란, 재활용품·음식물류·대형폐기물에 대한 수

19) 경기도는 2008.7.15. 안양시에 대한 감사에서 재활용판매수수료를 대행업체의 수입으로 하는 것은 지방재정법 및 지방자치단체 예산편성기준을 위반한 부적정 계약이라고 지적한 바 있다(김인수, 2010b: 34).

거기피, 쓰레기 봉투 가격인상 등)과 톤당단가제의 단점(중량을 늘리기 위한 각종 편법)을 보완하는 가장 현실적 방식으로 평가된다(김성희 외, 2005: 48).

이러한 지역도급제가 궁극적인 대안은 아니지만, 서울시 대부분의 자치구에서 채택하고 있는 '독립채산제' 방식을 대체하는 것은 나름 의미가 있다. 지역도급제를 채택하면 대행계약을 할 때 원가산정이 정확히 이뤄지고 민간수탁기관의 이윤을 10% 이내로 한정하게 되지만, 독립채산제는 업체가 얼마의 이윤을 가져가는지 알 수 없고 회계가 투명하지 않기 때문에 노사분쟁의 원인이 되는 문제가 있기 때문이다.

지역도급제 이외에 연간고정제 방식을 보면, 세대당 단가제는 세대별 원가를 산정한 후 세대수를 곱하여 연간비용 산정하는 방식이며, 준직영제는 행정안전부예규에 따라 원가를 산정한 후 연간고정비용을 산출하는데, 대행계약에 있어 지방자치단체에서 대행업체의 장비 및 인력을 승인해 주고 이에 따른 예산을 지출하는 방식이다. 이외에 연간 고정금액을 계약한 후 연간 사용된 금액에 따라 다시 정산하는 방식도 있다.

〈표 25〉 민간위탁(계약제)의 비용부담형태

구 분		비 용 정 산	문제점	비고
독립채산제		- 해당 지역 내에서 발생된 대행비용을 쓰레기 종량제 봉투 판매대금에서 해결, 대행업체에서 봉투판매	- 종량제봉투 판매단가 산정의 객관성 - 종량제봉투 외의 폐기물 수집 · 운반 기피	서울 울산
톤당단가제		- 운반거리, 시간, 수거량 등을 근거로 산출된 톤당 처리비용을 기준으로 업체가 실질적으로 작업한 양을 근거로 비용 지불 (처리량 × 톤당 단가)	- 톤당 위탁단가 원단위 산정의 객관성 - 무게를 늘리기 위한 처리업체의 행위에 대한 지방자치단체 감독 필요. 지방자치단체 감시체계가 미비할 경우 실적 부풀리기에 따른 예산낭비 우려	인천 대구
연간 고정제 (총액제)	지역 도급제	- 정해진 특정지역 전체에 소요되는 대행료를 산출하여 연간 총액으로 계약하여 비용 지불	- 연간고정금액 산정의 객관성 - 폐기물 불법투기 혹은 부적정배출에 대한 수거업체의 무관심	부산진구 생활폐기물
	준	- 대행계약에 있어 지방자치		광주

	직영제	단체에서 대행업체의 장비 및 인력을 승인해 주고 이에 따른 예산 지출		

자료: 국민권익위원회(2008); 자원순환사회연대(2009: 8) 보완.

⑷ 그 밖의 폐기물 수거방식

① 폐기물수거허가제

이는 자치단체가 민간기업에게 특정지역의 폐기물을 수거할 수 있는 권리를 허가해 주고, 민간기업은 자신의 관할지역에 대한 수거료 징수, 민원처리 등을 정해진 범위 내에서 독자적으로 행할 수 있는 형태이다. 허가업체는 수거료 징수만으로 업체를 유지한다. 허가는 정부의 결정에 의존하고 기업경영권의 매매도 가능하다. 수거료징수권이 민간기업에 있기 때문에 민간기업이 비용부담을 지게 된다.

폐기물수거허가제는 도시전체를 하나의 민간기업이 독점적으로 수거하도록 지정하여 허가하는 독점적 허가제와, 정부가 일정한 요건을 갖추고 취득하고자 하는 일정 지역의 수거권을 여러 민간기업들에게 허가해주는 형태인 경쟁적 허가제로 나뉜다.

이러한 폐기물수거허가제는 쓰레기발생량이 많은 대도시나 상업시설밀집지역에 적당한 형태로서, 미국의 도시에서 실시되고 있다. 면적에 비해 폐기물발생량이 적은 지방도시나 농촌지역의 경우 채산성이 떨어지고, 수거여건이 열악한 경우에는 업체에서 서비스 수준을 떨어뜨릴 수 있기 때문에 공공성 측면에서 문제가 발생할 수 있다(김성희 외, 2005: 42-43).

② 자유경쟁시장제

이는 정부가 허가를 획득하는 데 필요한 최소한의 보건위생과 안전기능만을 규제하고 그 외에는 모두 시장기능에 맡기는 형태로서, 민간업체는 수거지역과 수수료를 개개의 배출자와 계약에 의해서 결정하는 방식이다. 미국의 일부 도시에서 적용한 사례가 있으나, 현재는 거의 찾아볼 수 없는 서비스형태이다. 자유경쟁시장제는 지불능력이 낮은 저소득층지역의 경우 서비스제공이 어려워 공공서비스의 형평성 문제가 발생할 수 있으며, 허가받은 업체가 자유롭게 서비스를 제공하는 형태이기 때문에 공공서비스 제공이 단절될 우려가 있다(김성희 외, 2005: 43).

③ 자급자족제

자급자족제는 근본적으로 폐기물 배출자 자신이 자신의 인력과 장비를 동원하여 처리하는 것을 말한다. 이는 생활폐기물의 수집 · 운반 · 처리와는 관련성이 없다.

2) 비용지불방식 현황

(1) 종량제봉투 수집 · 운반

70개 기초자치단체를 대상으로 한 자원순환사회연대(2009)의 조사에 따르면, 종량제 봉투 수집 · 운반 위탁업체에게 비용을 지불하는 방식의 경우 독립채산제 28곳(40.6%), 연간고정비용제 14곳(20.3%), 톤당 실적제 10곳(14.5%), 기타 17곳(24.6%)로 나타났다. 여기서 기타는 대부분 연간고정비용 지불하는 방식으로 볼 수 있다.

지역별로 종량제봉투 수집 · 운반 민간위탁 비용지불방식을 보면, 서울은 1개 구를 제외하고 모두 독립채산제를 채택하고 있으며, 부산은 고정비용제가 12개 구로 압도적으로 많고, 대전은 톤당 실적제와 고정비용제 채택비율이 비슷하다. 광주는 5개구 모두 준직영제를 택하고 있으며, 울산은 독립채산제, 톤당 실적제, 고정비용제가 골고루 분포하고 있는데, 기타(지역도급제)까지 포함하면 고정비용제 비율이 높다. 대구는 톤당 실적제와 기타(혼합형)가 각각 3개구이며, 기타 중소도시는 독립채산제, 톤당 실적제, 고정비용제 골고루 분포한다. 결국 서울을 제외하면 지역은 독립채산제보다는 고정비용제를 채택하는 경향이 높다고 할 수 있다.

(2) 재활용품 수집 · 운반

재활용품 수집 · 운반 관련 비용을 지불하는 방식은 톤당 실적제가 8곳(13.3%), 연간고정비용제 30곳(56.7%), 기타 18곳(30%)으로 나타났다. 기타의 경우에도 세대당 단가 산정이나 행정안전부 지침을 따르는 곳 등이어서 사실상 연간고정비용제 방식에 포함시켜 볼 수 있다.

(3) 음식물류 폐기물 수집 · 운반

음식물류 폐기물 수집 · 운반 민간위탁 비용지불방식을 보면, 독립채산제 19곳(29.2%), 톤당실적제 14곳(21.5%), 고정비용제 16곳(24.6%), 기타 16곳(24.6%)로 나타났다. 이를 지역별로 보면, 서울은 독립채산제를 택하고 있는 지방자치

단체가 17곳이기는 하나, 종량제봉투 수집·운반에 비해서는 독립채산제 선택 비율이 낮은 편이다. 나머지 광역시의 경우 1~2개 구만 톤당 실적제를 택하고 있으며, 나머지는 고정비용제를 택하고 있다. 기타 중소도시는 톤당 실적제와 고정비용제가 각각 4개씩인 것으로 나타났다.

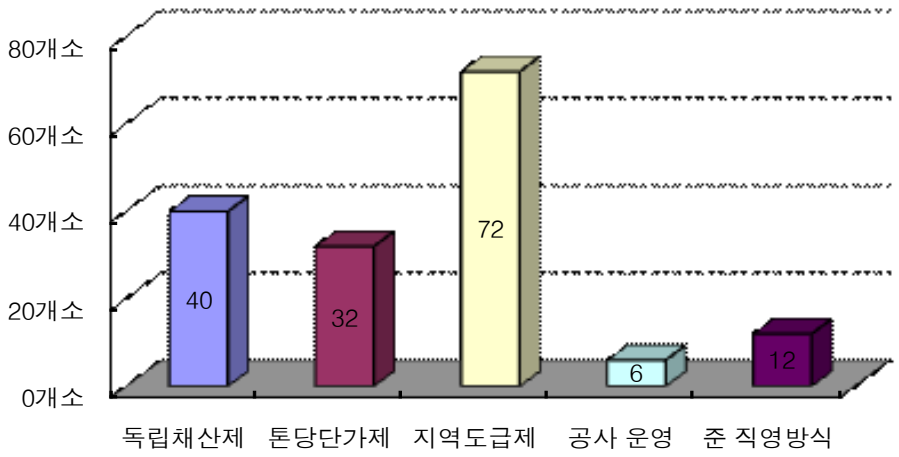
(4) 가로청소

가로청소 업무를 민간위탁한 8개 지방자치단체의 비용지불방식을 보면, 톤당 실적제를 택한 지방자치단체가 5개(62.5%), 독립채산제를 택한 지방자치단체가 1곳(12.5%), 기타 2곳(25.0%)로 나타났다. 기타 2곳의 경우 지역할당제와 행자부예규(지방자치단체 원가계산 및 예정가격)에 따라 원가산출하는 방식으로, 고정비용제에 포함시킬 수 있다.

2008년 국민권익위원회의 생활폐기물 수집·운반 대행방식 전수조사 결과도 자원순환사회연대(2009)의 조사결과와 비슷하게 지역도급제(고정비용제) 방식이 가장 많은 채택된 것으로 나타났다.

162개 시·군·구 중에서 수집·운반대행 적용 지방자치단체는 92%에 달하며, 이들 지방자치단체는 〈그림 3〉과 같이 각 지방자치단체별로 생활폐기물 대행방식을 각기 적용하고 있다. 이 중에서 지역도급제 방식이 전체의 44%를 차지하고 있으며, 공사·공단 운영제는 3%로 나타나고 있다.

〈그림 3〉 생활폐기물 수집 운반 대행방식



환경부가 2008.6월 전국 232개 기초 지방자치단체에 대한 청소업무 집행실

태를 확인한 결과에 따르면, 계약방식은 톤당단가제 18%, 일괄도급제 59%, 독립채산제 23%로 나타났으며, 계약기간은 1년(67%), 2년(23%), 3년이상(10%)으로 운영되고 있었다.

4. 환경위생 분야 민간위탁 사업현황

한국지방행정연구원(2008)의 민간위탁 사업현황 조사결과에 따르면 환경위생 분야는 보건복지의료 분야 및 지역경제 분야와 함께 특별한 자격요건이 필요한 전문적인 업무가 가장 많은 부분을 차지(404건, 69.3%)하고 있었고, 민간위탁 목적도 다른 분야처럼 외부 전문성 활용 목적이 가장 많은 부분을 차지했다(162건, 28.3%).

〈표 26〉 환경위생 분야 민간위탁 사업분류

정형적인 사무처리 업무	시기집중 업무	특별한 자격요건 필요한 전문적 업무	행사 이벤트 업무	정형적인 시설유지 관리 업무	교육연수 업무	기타 업무	계
38 (6.5)	3 (0.5)	404 (69.3)	-	126 (21.6)	4 (0.7)	8 (1.4)	583 (100.0)

자료: 한국지방행정연구원(2008: 340).

〈표 27〉 환경위생 분야 민간위탁 목적

인력절감	비용절감	업무집행 신속성	공공서비스 품질향상	공공서비스 공급확대	외부전문성 활용	담당부서 직원 업무경감	기타	계
69 (12.0)	155 (27.1)	19 (3.3)	101 (17.6)	28 (4.9)	162 (28.3)	10 (1.7)	29 (5.1)	573 (100.0)

자료: 한국지방행정연구원(2008: 340).

민간위탁 계약방법을 보면, 총 6개 민간위탁 계약방법 중 수의계약이 전체 2753개 사업 가운데 824개(29.9%)로 가장 비중을 차지하고 있으며, 일반행정 분야(51건, 39.5%), 환경위생 분야(259건, 45.5%), 문화예술관광 분야(77건, 37.2%), 지역경제 분야(44건, 56.4%), 체육 분야(60건, 39.2%), 기타 분야(68건, 38.9%)에서 수의계약의 비중이 가장 높았다. 특히 환경위생 분야(259건, 45.5%)는 지역경제 분야(44건, 56.4%)를 제외하고 수의계약 비중이 상당히 높은 편이었다. 한국환경정책·평가연구원(2008)의 조사에서도 총 675건의 계약 중 90.2%(609건)가 수의계약이었고, 조사된 176개 기초자치단체 중 148개가 100%

수의계약하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 한 업체의 사실상 독점 문제도 심각한 것으로 조사되었는데, 670개 대행업체의 평균 누적계약기간이 11.6년, 서울의 경우 16.1년이나 되는 것으로 나타나 한번 선정된 업체는 십수년간 경쟁 없이 독점적 지위를 누리고 있음을 알 수 있었다.

〈표 28〉 환경위생 분야 민간위탁 계약방법

일반경쟁 입찰	제한경쟁 입찰	지명경쟁 입찰	수의계약	협상에 의한 계약	기타	계
98	99	19	259	62	32	569
(17.2)	(17.4)	(3.3)	(45.5)	(10.9)	(5.6)	(100.0)

자료: 한국지방행정연구원(2008: 341).

이와 같이 수의계약 비중이 높은 이유로는 여러 가지를 들 수 있다. '폐기물관리법 시행규칙' 별표7에는 법 제28조 제5항과 관련하여 폐기물처리업의 시설·장비·기술능력의 기준이 정해져 있다. 이에 따라 일정 장비를 갖춰야 하고, 시·도지사의 허가를 받아야 입찰에 참가할 수 있다. 그리고 경쟁입찰의 도입은 위탁지역 축소 및 입찰탈락에 의한 잉여인력과 장비의 처리문제가 원만하게 해결되지 않으면 추가비용을 발생시킬 수 있다. 또한 생활폐기물 수집·운반업의 특성상 직접노무비 등 고정비 점유비율이 매우 높고 이러한 조건에서는 경쟁입찰시 업체간 가격경쟁을 할 수 있는 여지가 매우 좁을 수밖에 없다(김성희 외, 2005: 143-44). 이러한 현실적인 이유가 있기는 하지만 경쟁 없이 한 업체가 수의계약으로 사업을 독점할 경우 나타나는 담합에 의한 낙찰가격 높이기, 공무원과의 유착 관계 형성으로 부정행위 빈발, 무리한 처리비용 인상 요구 등 독점적 지위를 악용한 행태 등의 부작용을 그대로 놔둘 수는 없는 노릇이다.

〈표 29〉 환경위생 분야 민간수탁기관의 형태

민간기업	산하기관	비영리법인	시민단체	개인	기타	계
430	60	23	0	38	16	567
(75.8)	(10.6)	(4.1)	(0.0)	(6.7)	(2.8)	(100.0)

자료: 한국지방행정연구원(2008: 342).

그리고 민간수탁기관의 형태에서는 전체 2751개 사업 가운데 비영리법인이

1282개(46.6%)로 가장 많은 부분을 차지했지만, 환경위생 분야(430건, 75.8%)는 일반행정 분야(79건, 61.7%)와 함께 민간기업이 가장 많은 부분을 차지하고 있었다(한국지방행정연구원, 2008: 168).

이러한 민간수탁기관의 선정이유를 보면, 해당분야의 전문성이 전체 2740개 사업 중 1704개(62.2%)로 가장 많은 비중을 차지했고, 환경위생 분야 또한 284건(50.4%)로 해당분야의 전문성이 가장 많은 민간수탁기관 선정이유로 제시되었다.

〈표 30〉 환경위생 분야 민간수탁기관 선정이유

해당분야 전문성	관련 업계 지명도	제안 가격 적정성	제안기관의 규모 (재정인력)	지역 업체	제안서의 내용 + 제안가격	지역주민 또는 시민단체 요구	기타	계
284 (50.4)	2 (0.4)	35 (6.2)	10 (1.8)	48 (8.5)	75 (13.3)	9 (1.6)	101 (17.9)	564 (100.0)

자료: 한국지방행정연구원(2008: 344).

한국환경정책 · 평가연구원(2008)의 연구에 따르면, 민간위탁 이후 개선된 점을 묻는 질문에는 예산 절감(55%), 서비스 향상(15%), 효율성 증가(14%) 순으로 답했고, 문제점을 묻는 질문에는 노동쟁의에 대한 부담감(23%), 처리비용 증가(16%), 서비스 질 저하(15%) 순으로 응답하였다.

제4장 민간위탁의 문제점과 개선방향

제1절 민간위탁의 문제점

행정자치부는 「민간위탁 실무편람」에서 민간위탁의 유용성으로, ○ 행정업무량의 절감으로 생산적 조직운영, ○ 민간의 경험활용으로 전문성·기술성 제고, ○ 경영쇄신노력을 통한 공공서비스 질 제고, ○ 공익성·기업성의 조화로 행정능률 극대화를 들고 있다(행정자치부, 2003: 12). 그리고 「지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침」(1998)은 민간위탁의 효과로서, 민간의 경영기법과 전문지식을 활용함으로써 생산성을 제고하여 민간과의 경쟁을 통한 공공서비스의 질을 높이면서, 행정의 민주성을 확보하고, 고객서비스 중심의 조직으로의 전환이 가능하며, 불필요한 업무의 시간적·비용적 손실을 제거하여 경영성을 제고하는 등 시장원리·시장기능의 강화를 도모하는 효과가 있다고 밝힌 바 있다.

이처럼 민간위탁은 애초 행정기관을 효율적으로 운영하는 방안이라는 점에 방점을 두었으나, 최근에는 민간위탁의 목적이 인력 구조조정과 예산절감에 있다는 점을 분명히 하면서 공공부문의 상업화라는 자본의 요구를 반영하고 있다. 또한 정부는 민간위탁을 하위직 공무원 구조조정의 수단으로 활용했으며, 퇴직한 고위공무원의 일자리 마련 그리고 작은 정부의 실현이라는 명분축적을 위해 활용했다.

이러한 목적 아래서 진행된 민간위탁의 결과를 살펴보면 애초에 목표했던 공공서비스의 효율성, 경제성마저도 달성할 수 없으며, 오히려 공공서비스의 수준과 질을 떨어뜨리는 결과를 낳을 뿐더러 재정적 효율성도 달성할 수 없는 것으로 나타나고 있다.

민간위탁으로 인한 여러 가지 폐해 중에 특히 주목할 것은 민간수탁기관의 이윤보장 등으로 인한 예산이 증가하고 있으며, 민간수탁기관과 공무원의 결탁으로 인한 부패가 증가하고 있다는 사실이다. 정부도 민간위탁 시 예상되는 현실적인 문제점[20]을 제시하고 이에 따른 주요 보완사항을 제시하고 있으나,

20) ① 종합적이고 체계적인 사업추진, 기관간 협조체제 미흡, ② 공익성(공공성)의 퇴색, ③ 무분별한 수익사업 추진 및 적자운영시 수수료(사용료)인상 추진 등 주민부담 증가, ④ 장기적 위탁시 사명감 부족, 프로그램 개발 저조, ⑤ 일반 기계설비의 경우 무리한 가동으로 사용연한 단축, 시설물 관리의 경우 부실한 관리 및 노후화 촉진, ⑥

철저한 평가를 통하여 계약시 공개경쟁 검토 및 형식적인 수의계약 지양, 민간수탁기관간의 경쟁체제 유도를 통해 독점적 공급으로 인한 비효율 등 폐해 예방, 지나친 최저가 입찰 지양, 공사·공단에 위탁 지양 등 입찰, 계약과 관리를 충실히 하는 것으로 해결할 수 있다면서 민간위탁에 대한 부분적인 보완책에 머물고 있다(행정자치부, 2003: 12, 38). 또한 한국지방행정연구원도 지방자치단체에서 행해지고 있는 민간위탁의 문제점[21]을 지적하고 있으나, 그에 대한 개선방안은 근본적인 재검토를 염두에 두지 않고 제시되어 있다. 그러나 근본적으로 민간위탁에서 수익성을 확보하기 위한 민간기업의 운영원리와 공공성이 충돌하는 이상, 민간위탁 대상을 제한하지 않고는 해결하기 곤란하며, 민간위탁 자체에 대한 재검토가 필요하다. 여기에서는 민간위탁의 문제점을 일반적인 민간위탁과 환경미화 업무의 민간위탁으로 나누어 검토하고, 상용직 노동자의 문제도 함께 살펴본다.

1. 일반적인 민간위탁의 문제

1) 관리감독의 곤란에 따른 공공서비스의 공공성 및 책임성, 안정성의 침해

민간위탁의 대상이 되는 업무는 행정기관이 필요한 용역을 외부에서 구입

노동조합 활동 등 서비스 중단시 주민불편 초래, ⑦ 환경기초시설의 경우 약품투입량 미준수, 수질오염 배출기준 초과배출 등 불법행위 발생 우려, ⑧ 계속 형식적·독점적 위·수탁 반복, 부패·부작용 발생

21) ① 지방자치단체의 민간위탁은 중앙정부와 달리 일반적인 민간위탁의 준칙이 없이 개별조례에 근거한다. 이에 경쟁입찰을 요구하지 않고 명시적이고도 체계화된 내용을 담고 있지도 않다. 업무수행의 성과물이나 성과관리 차원의 지도·감독에 대한 규정의 내용이 미흡하다. ② 지방자치단체에서는 민간위탁 목적이 관념적으로 존재할 뿐 현실적으로 이를 실현하기 위한 정교한 검토가 미흡하다. 현행 민간위탁 대상사업의 선정이 합리적이라고 만은 볼 수 없다. ③ 민간위탁의 기본정신을 충실히 반영하기 위해서는 민간기업 등의 경쟁이 이루어져야 하나 경쟁입찰을 명문화하지도 않았을 뿐만 아니라, 실제 운영도 경쟁적이지 못하다. 많은 수탁업체가 경쟁적인 민간기관이기보다는 민간분야에서 사업분야별로 독점화된 사업자회나 단체, 또는 공사·공단의 신설을 통해 위탁된 경우가 상당하다. ④ 민간위탁의 효과를 평가하기는 어렵지만 현재로서는 예산상의 절감이 어느 정도 있고 서비스의 질 등의 효과도 긍정적인 평가를 할 수 있다. 하지만 경우에 따라서는 비용이 증가하는 경우도 있으며 위탁기관의 만족도가 낮은 경우도 있다. 예산절감 및 서비스 질의 효과가 적은 것은 수탁기관 선정과정에서 철저한 경쟁에 의한 것이 아닌 데서 기인한다. ⑤ 지도·감독 규정은 조례에 규명하고 있으나 실제 운영 면에서는 수탁업체가 직접 자기적으로 점검하여 보고하는 형태를 취하다 보니 지도·감독이 제대로 이루어지지 않는다. 현재 민간위탁의 지도·감독은 계약조건의 이행여부에 대한 적절한 지도·감독이 부족하며 성과관리가 미흡한 것으로 나타나고 있다(이창균·서정섭, 2000).

하는 것도 있지만, 대부분은 대주민 공공서비스이다. 따라서 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 언급하는 '공익성보다 능률성이 "현저히" 요청되는 사무'라고 보기 힘든 것이 대부분이다. 민간위탁 대상이 된 공공서비스업무를 수탁한 기업은 이윤을 목적으로 하는 민간기업이기 때문에 수익성의 원리에 따라 행동하게 되며, 따라서 공공성이 담보되어야하는 공공서비스의 원리에 배치되는 행태를 보이는 경우가 많다(김영준 외, 2009: 100). 민간위탁만이 공공서비스의 질을 보장하는 것이 아님에도 민간위탁=효율성, 질적 향상으로 규정짓는 것 자체가 모순이다.

더욱이 원칙적으로 주민들을 위해 해당 지방자치단체가 담당해야 할 업무를 민간에 위탁하는 것은 스스로 공공기관의 역할을 방임하는 것과 다름이 없다. 공공성을 가장 우선적 가치일 수밖에 없는 공공부문의 업무를 민간위탁하려면 이용자나 종사자 등의 참여가 보장되어야 하는 것이 당연하지만, 현재의 민간위탁 제도는 모든 구성주체의 역할이 모호하거나 부족한 상황이다.

민간위탁의 가장 큰 문제는 민간위탁에 대한 관리감독이 제대로 이루어지지 않거나 관리감독 자체가 어렵다는 사실이다. 기껏해야 계약내용 이행실태(사업성과)에 대한 지도·점검만을 실시하기 때문에 민간위탁업체가 이윤증가를 목적으로 근로조건을 현저하게 낮추는 경우가 비일비재하다. 근로조건 및 임금관련 내용이 아예 계약서에 명기되지 않으며 외주근로자의 근로조건 등에 대한 실질적인 관리감독은 전무하고 현황 파악도 하지 않고 있는 지방자치단체도 있다(은수미, 2006: 43).

민간수탁기관이 용역계약을 포기하거나 노사갈등이 있는 경우, 또는 민간수탁기관이 변경되는 경우 서비스가 중단될 수 있어 공공서비스의 안정성·계속성을 저해할 가능성이 있으며, 이로 인해 주민불편이 초래될 수 있다. 또한 장기적으로 위탁하게 될 경우 민간수탁기관의 사명감 부족의 문제가 발생할 수 있다.

2) 독점운영에 따른 가격상승의 가능성, 비용절감효과에 대한 의문

현재 공공부문의 민간위탁 사업은 대부분 독점적으로 운영되고 있다. 특히 민간수탁기관에 대한 일상적 관리·감독을 소홀히 하고 있는 지방자치단체가 대부분이기에 독점운영 시스템은 당연한 수순이라 볼 수 있다.

정부는 민간위탁에 따른 예산절감의 효과가 있다고 주장하지만, 전문적인 기술을 요하는 사업을 제외하고 인건비가 대부분인 노동집약적 공공서비스에

서는 이것이 무망한 일이다. 지방자치단체에서 민간위탁되는 업무는 대부분 노동집약적인 현업업무로서, 단순히 인건비 절감을 목표로 하는 경우가 대부분이기 때문이다. 따라서 민간위탁은 단기적으로 재정부담을 감소시킬 수 있지만, 장기적으로 보면 민간에 보조금을 교부하는 등 공공재정에서 보다 높은 비용을 부담하게 될 가능성이 높다.

민간위탁 시 예산절감 효과가 없거나 크지 않을 뿐만 아니라 오히려 비용이 증가한 경우도 있다. 그 이유는 ① 국가사무에 관한 민간위탁 시 인건비 등은 행정안전부의 예산지침에 입각하여 집행하여야 하고 중간마진 보장으로 예산절감 효과가 크지 않으며, 있다 하더라도 관리비용의 최소화 수준일 가능성이 높기 때문이다. ② 고정적 장비가 소요되기 때문에 투하자본의 효율성 제고 효과 역시 떨어지고, ③ 환경미화, 도로보수 등 상당수 국가사무의 경우 외주화해도 독과점이 불가피하여 시장변동에 대한 유연성 확보도 떨어지며, ④ 민간위탁 시 중간착취의 가능성이 항존하며, 이로 인한 노사분규까지 발생하여 비용절감효과를 떨어뜨린다. 결과적으로 정부의 공공부문 효율화 방침은 고용유연화, 즉 저인건비 활용으로 전락한 것이다(은수미, 2006: 43-44).

민간위탁 운동은 그 배후에 이데올로기적인 추진력을 갖고 있는데, 그 중심에는 민간부문의 효율성이 더 낫다는 맹목적인 신뢰가 깔려 있다. 민간위탁이 실제로 상당한 예산절감을 가져올까? 민간업체 직원들의 보수는 (공무원에 비해) 적을지 모르지만 민간업체는 이익을 남겨야 하고 정부는 계약을 유치·결정·관리하고 이의제기를 받아야 하는 등 일정한 비용을 지불해야만 한다. 그램 하지(Graeme A. Hodge)는 129개의 연구를 검토한 뒤 청소, 유지보수, 폐기물 수거 분야에서는 6-12%의 절감이 발생한 것으로 보이지만 다른 분야에서는 유의미한 예산절감을 찾지 못했다고 보고했다(Hodge, 2000: 155). 도널드 케틀(Donald F. Kettl)은 지방정부에 대한 조사에서 민간위탁의 결과 대부분의 기관에서 예산절감이 있었다고 주장되었지만, 이런 결과는 주로 임금을 깎고, 부가적 혜택을 삭감하며, 채용과 해고를 더 쉽게 할 수 있는 재량권이 커진 데 기인한다고 결론지었다(Kettl, 1993: 160-62). 제프리 그린(Jeffrey D. Greene)은 민간위탁을 많이 한 여섯 도시군과 하지 않은 여섯 도시군의 두 집단의 도시를 비교했는데, 그의 측정에 따르면 민간위탁 그룹이 더 효율적인 경향이 있었지만 통계적으로 항상 유의미한 차이는 아니었으며, 미국 12개 도시를 생산성 순으로 순서를 매겼더니 민간위탁한 도시가 최고 생산성을 내기도 했지만 최저 생산성을 기록한 도시도 민간위탁한 도시였으며, 정부가 직접 서비스를 제공

하는 도시들은 최고도 최저도 아닌 중간에 머물렀음을 보였다. 그는 민간위탁을 하느냐 마느냐에는 어떤 분명한 패턴이 존재하지 않음을 의미한다고 결론지었다(Greene, 1994). 조지 보인(George A. Boyne)은 효율성과 민간위탁에 관한 20개 이상의 경험적 연구를 분석한 결과, 민간이 더 효율적이라는 가설이 제대로 검증되지 않았다고 주장한다(Boyne, 1998).

그러나 많은 사람들에게 민간부문의 효율성이 더 높다는 명제는 도덕적 확신으로 받아들여진다. 민간위탁을 찬성하는 논의의 핵심은 정부가 민간부문으로부터 구입함으로써 가격과 품질 면에서 앞장서 있는 경쟁시장의 이점을 누리고자 하는 데 있다. 민간부문의 창의성과 유연성, 그리고 경쟁을 통해 정부 및 지방자치단체가 제공하는 서비스보다 더 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 하지만 민간에 의해 제공되는 공공서비스는 자유경쟁시장의 재화와는 성격이 다르다. 민간회사간의 경쟁도 입찰과정에서만 발생하는 것일 뿐 계약이 체결된 후에는 계약기간동안은 경쟁이 발생하지 않으며, 민간의 독자적인 판단에 의해 서비스의 내용과 수준을 다변화할 수 있는 것이 아니라 계약내용을 단순히 준수하는 것에 불과하기 때문에 창의성이나 유연성이 개입할 여지가 애초에 없다. 민간위탁이 주는 경쟁시장의 이점이란 해당물품에 대한 경쟁적인 공급자들이 존재한다는 것을 전제로 하는데, 정부가 구매하는 많은 것들은 이러한 전제를 충족하지 못한다. 많은 지역에서 지역의 사회적·경제적 문제점에 관해 기존 관료제 기관보다 더 많이 아는 유능한 기관은 거의 없을 것이다. 민간위탁하려던 폐기물 처리에 단 한 기업만 응찰해서 시의회가 그 기업과 계약을 맺을 수밖에 없는 경우도 많다. 게다가 이렇게 경쟁이 적은 상황에서는 일단 자리를 잡은 뒤 철저한 검토 없이 자동적으로 계약이 갱신되기 십상이다.

그리고 민간위탁 업무의 단가 책정의 적절성 여부와 함께 명목상 비용이 아닌 전체적, 실질적 비용 대비 효율성을 검토할 경우 민간위탁의 비용절감 효과가 의문시된다. 보통 제시되는 민간위탁의 비용절감 효과는 개별 위탁 행위의 단가를 비교하여 절감된 효과이다. 이를테면 폐기물 1톤당 민간위탁 시와 직영 시의 단가를 비교하여 산출하는 것이다. 하지만 민간위탁의 효과를 제대로 파악하려면 종합적이고 장기적인 효과까지 고려해야 한다. 행정 사무 자체가 시민적 영역을 대상으로 한 공공적 성격의 행위이기 때문에, 그 변화의 효과 또한 종합적으로 이루어지기 때문이다(김성희 외, 2005: 31).

3) 공공예산 낭비

특히 예산의 구조적 낭비 문제는 심각하다. 이는 구체적인 법령 규정 검토를 통해 파악할 수 있다.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행규칙」(이하 "「지방계약법 시행규칙」")은 지방자치단체의 업무를 민간위탁할 경우 원가계산을 제6조, 제8조에 명시된 방식에 따라 하도록 명시하고 있다.

「지방계약법 시행규칙」

제6조(원가계산에 의한 예정가격의 결정) ① 공사 · 제조 · 구매(수입물품의 구매는 제외한다) 및 용역의 경우 영 제10조제1항제2호에 따른 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정가격을 결정할 때에는 그 예정가격에 다음 각 호의 비목을 포함시켜야 한다.

1. 재료비: 계약목적물의 제조 · 시공 또는 용역 등에 소요되는 규격별 재료량에 그 단위당 가격을 곱한 금액
2. 노무비: 계약목적물의 제조 · 시공 또는 용역 등에 소요되는 공종별(工種別) 노무량에 그 노임단가를 곱한 금액
3. 경비: 계약목적물의 제조 · 시공 또는 용역 등에 소요되는 비목별 경비의 합계액
4. 일반관리비: 재료비, 노무비 및 경비의 합계액에 제8조제1항(제10호는 제외한다)에 따른 일반관리비율을 곱한 금액
5. 이윤: 노무비, 경비(행정안전부장관이 정하는 비목은 제외한다) 및 일반관리비의 합계액에 제8조제2항(제3호는 제외한다)에 따른 이윤율을 곱한 금액

제8조(원가계산에 의한 예정가격 결정 시의 일반관리비율 및 이윤율) ① 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정가격을 결정할 때 일반관리비의 비율은 다음 각 호의 어느 하나의 율을 초과하지 못한다.

1. 공사: 100분의 6
12. 용역: 100분의 5

② 원가계산에 의한 가격을 기준으로 예정가격을 결정할 때 이윤율은 다음 각 호의 어느 하나의 율을 초과하지는 못한다. 다만, 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 이윤율의 적용으로는 계약의 목적 달성이 곤란하다고 인정되는 특별한 사유가 있는 경우에는 행정안전부장관과 협의하여 그 이윤율을 초과하여 정할 수 있다.

1. 공사: 100분의 15
4. 용역: 100분의 10

이를 구체화한 '지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령'(행정안전부예

규 제293호, 2010. 1. 8)에 따르면 아래와 같이 원가계산을 할 수 있다. 특히 노무비의 내용은 비목별 가격결정의 원칙에 따른 노무비의 산식과 제조원가 계산시의 노무비의 규정을 준용하며, 공사에 있어서 간접노무비의 계산은 직접계산방법 또는 비율분석방법에 의하여 계산하는 것을 원칙으로 하되, 계약목적물의 내용·특성 등으로 인하여 원가계산자료를 확보하기가 곤란하거나, 확보된 자료가 신빙성이 없어 원가계산자료로서 활용하기 곤란한 경우에는 아래의 원가계산자료를 참고로 동비율을 당해 계약목적물의 규모·내용·공종·기간 등의 특성에 따라 활용하여 간접노무비(품셈에 의한 직접노무비×간접노무비율)를 계상할 수 있다.

〈표 31〉 공사종류 등에 따른 간접노무비율

구 분	공사종류별	간접노무비율	비 고
공 사 종 류 별	건 축 공 사 토 목 공 사 특수공사(포장, 준설 등) 기타(전문, 전기, 통신 등)	14.5 15 15.5 15	
공 사 규 모 별	5억원 미만 5~30억원 미만 30억원 이상	14 15 16	
공 사 기 간 별	6개월 미만 6~12개월 미만 12개월 이상	13 15 17	

자료: '지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령'(행정안전부예규 제293호, 2010. 1. 8)

〈표 32〉 지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령에 따른 공사원가계산

비목	구분	내역	비고
①재료비	직접재료비	목적물설치물품대	
	간접재료비	보조물품대	
	부산품		
②노무비	직접노무비	직접작업종사자의 인건비	
	간접노무비	보조작업자 및 현장감독자의 인건비	직접노무비의 약 15%
③경비		전력비, 수도광열비, 운반비, 기계경	

		비, 특허권사용료, 기술료, 연구개발비, 품질관리비, 가설비, 지급임차료, 보험료, 복리후생비, 보관비, 외주가공비, 산업안전보건관리비, 소모품비, 여비, 세금 및 공과금, 폐기물처리비, 환경보전비, 보상비, 안전관리비 등	
④일반관리비		순공사원가[①+②+③]×일반관리비율(5~6%)	
⑤이윤		(②노무비+③경비+④일반관리비)×이윤율: 15%이내	
⑥총원가		①+②+③+④+⑤	

자료: '지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령'(행정안전부예규 제293호, 2010. 1. 8; 19); 김인수(2005) 보완.

지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령에 따라 원가계산을 하면 일반관리비, 이윤이 최소 15% 가량 보장된다. 이는 민간위탁을 하지 않고 지방자치단체가 직접 업무를 수행할 경우 발생하지 않는 비용이다. 간접노무비까지 포함하면 더 많은 추가 예산이 소요된다. 간접노무비는 위탁업무의 종류와 규모, 기간에 따라 차이가 있으나 대략 15% 이내에서 결정된다(김영준 외, 2009: 103). 예를 들어 노동집약적인 업무특성 상 직접노무비가 70% 정도를 차지하는 용역계약이라고 하면, 총원가의 1/4인 약 25%는 지방자치단체가 직접 업무를 수행할 경우 발생하지 않는 비용이 되는 것이다.

이렇게 해서 지방자치단체가 직접 업무를 수행했을 경우 부담하는 노무비에 지출될 수 있는 금액은 75% 수준이 되는데, 여기에 예정가격의 87.7%의 낙찰률(조달청의 낙찰하한율)을 적용하면, 민간위탁 시의 노무비는 다시 처음에 비해 66% 수준으로 낮아진다. 인건비에 비해서 고정적으로 사용할 수밖에 없는 장비 유지와 재료비 등을 감안하면 인건비 절감 압력은 더욱 심해진다. 민간수탁기관 선정이 저가입찰에 기반할 경우 그 부담이 고스란히 노동자에게 전가될 뿐 아니라 부실한 서비스로 이어진다.

이러한 구조에서 예산절감을 위해서는 구조적으로 재료비, 노무비 등의 비용을 절감할 수밖에 없고, 이는 관련종사자의 처우를 저하시키는 것은 물론, 인력을 무리하게 감축함으로써 부실한 서비스를 제공하게 하는 원인이 된다. 결국 노무비가 민간위탁을 할 경우 가장 크게 절감되는 영역인데, 직접 지방자치단체가 업무를 수행하는 경우와 비교하면 최소한 25% 이상의 인건비를

감축하거나, 인력을 25% 이상 감축할 수밖에 없는 것이다. 이는 관련 종사자를 저임금과 노동강도 강화로 내모는 방식으로 예산절감이 이루어진다는 것을 의미한다(김영준 외, 2009: 103-04).

더욱이 민간위탁이 되었음에도 그 업무를 수행했던 담당공무원 인원수는 여전히 남아있거나 오히려 증원됨으로써 비효율적인 예산낭비의 원인으로 작용하고 있다는 점도 지적될 필요가 있다.

4) 공공서비스 전달체계의 다층화에 따른 공공서비스의 질 저하

도널드 케틀은『권력분점(*Sharing Power*)』에서 정부업무 민간위탁의 가장 중요한 특성은 세부관리가 아니라 공공서비스 전달체계의 근본과 관련되어 있다는 점이라고 주장했다. 정부가 민간에 의무를 넘겨주면 권력도 함께 이양되며, 민간업자들은 단순히 물자와 서비스의 공급자가 아니라 정책집행에 적극적으로 참여하는 내부자가 되고, 과거 공무원들이 일하던 정부 사무실을 사업관리를 돕기 위해 고용된 민간업체 직원들이 차지한다. 그들은 단순히 집행만 할 뿐 아니라 정책 형성과정에서 힘을 실어주는 선거직 공무원 및 외부 유권자들과의 연줄을 형성한다. 정부 인력은 항상 부족하기 때문에 민간업체 직원들은 기획서를 준비하고 회의에서 투표권을 갖는 등 정부기관의 핵심에서 중요한 업무를 맡도록 바뀌고 있다. 이런 일 때문에 점점 더 공공관리가 내부적인 리더십만이 아니라 민간업자의 활동까지도 주의해야 하는 것으로 변해가고 있다. 민간위탁이 행정을 단순화하기는커녕 더 복잡하게 만들고 있는 것이다(Kettl, 1993: chap. 9).

업무의 성격에 따라 차이가 있으나, 민간위탁을 하게 되면 일반적으로 지방자치단체가 직접 업무를 수행하는 것과 비교하여 업무 수행과 전달에서 한 단계가 더 추가되면서 비용과 시간이 소요된다.

도로보수 업무를 예로 들면, 토목과, 도로관리사업소 등 지방자치단체의 도로보수관련 부서는 도로가 파손된 경우 신속하게 복구하는 작업을 수행하게 된다. 도로파손은 사고위험으로 직결되기 때문이다. 하지만 도로보수 업무의 상당부분이 민간업체에 위탁되고 있어 문제가 된다. 특히 대형파손을 민간업체에 맡기고 예산절감을 이유로 장비도 구비하지 않는 추세인데, 사고위험이 높은 파손의 경우, 민간수탁기관에 작업이 지시되고 처리되기까지는 많은 시간이 소요되고(김영준 외, 2009: 104), 이로 인한 시민들의 불편은 직접적인 효과가 아니기 때문에 간과되는 것이다. 상하수도 보수, 도로시설물관리 등 지방

자치단체의 현업업무의 대부분에서 비슷한 방식으로 공공서비스 전달의 지체가 발생한다.

5) 이해충돌, 계약절차상의 부패가능성

이해충돌이야말로 민간위탁에 항상 따라다니는 문제이다(Goodsell, 2006: 154). 도널드 케틀은 정부 내에서 최악의 남용은 아이러니하게도 정부 자신에 의해서가 아니라 민간업자들 때문에 생기는데, 그런 부패를 사전에 간파하지 못했다고 비난받는 것은 관료들이라고 이야기했다(Kettl, 1993: 4-5, 164). 주정부 단위에서 사회보장업무의 민간위탁을 연구한 바 있는 데이비드 밴 슬라이크(David M. van Slyke)는 공무원과 민간업자들이 너무 가까우면 입찰자들 간의 진정한 경쟁이 이루어지지 않는다고 하면서, 행정기관 관료와 민간업자의 관계는 '근친상간에 가까워서' 주요 조직들이 '시스템 내부에서 한통속이 되게 만든다'는 것을 밝혀냈다(Van Slyke, 2003: 303).

현재 한국의 민간위탁 또한 수탁법인을 선정하는 절차나 방식에 대한 체계적인 기준이 마련되어 있지 않아, 수탁자 선정 과정상의 투명성이나 공정성, 객관성 등에 의문을 가지게 될 소지가 다분하다. 특히 서비스용역에서 부정부패가 많이 일어난다. 지방자치단체가 수행하는 용역사업 중에서도 물품의 구매나 건설과 같은 부분은 가시적인 생산물이 납품되어야 하나, (공공)서비스용역에서는 결과를 직접 확인하기가 곤란하기 때문이다. 따라서 문제가 드러나는 데에도 오랜 시간이 걸리고 밝혀내기도 쉽지 않으므로, 그만큼 부정부패가 더욱 만연하게 된다(김영준 외, 2009: 105).

위탁기관은 위탁사무의 범위 안에서 민간수탁기관에 대하여 일반적인 지도·감독의 권한을 갖지만 실제로는 이를 거의 행사하지 않는다. 또한 "위탁사무의 범위"라는 규정을 지나치게 협소하게 해석, 비리행위나 노동법 위반 등의 위법사실이 있다 해도 위탁업무에 지장이 없는 것으로 판단될 경우에는 지도·감독할 수 없다고 해석하곤 한다. 지방자치단체가 심지어 법에 규정된 최소 입찰공고기간, 입찰자격공고 방법도 지키지 않고 수의계약을 해온 것으로 드러났으나, 지방자치단체의 입장에서 보면 당장 해당 업체의 자격을 박탈하거나 탈락시킬 경우 업무가 수행되지 못하는 상황을 염려하여 이미 발생한 비리를 그냥 눈감아주는 사례도 있었다(김영준 외, 2009: 106).

6) 상시적인 고용불안, 일자리 질의 저하에 따른 공공서비스의 질 저하

민간위탁은 지방자치단체 사무 및 관리의 대행의 의미를 지니고 있지만, 본질적으로는 민간부문에서 간접고용 비정규직 노동자를 활용하는 외주용역화이다. 지방자치단체 업무가 민간위탁된 이후에는 지방자치단체가 사용사업주로서의 책임을 회피하고, 수탁업체의 입찰 당락에 따라 당해 노동자의 고용지속이 결정되기 때문에 이 업무에 종사하는 노동자들은 고용승계와 선별고용 등으로 고용불안과 노동조건의 악화를 겪게 되며, 수탁업체의 영세성으로 항시적인 고용불안에 시달리게 된다(정숙희, 2007). 지방자치단체가 직접 업무를 수행할 때에는 노동법상 고용관계이던 것이 민간위탁 이후에는 민법상의 계약으로 그 성격이 변경된다. 즉, 민간위탁 이후에는 지방자치단체와 업체의 위수탁 계약이 해지될 경우 자연스럽게 종사하는 노동자들의 고용도 보장되지 못하는 상황이 발생할 수 있고, 근로조건이 악화될 위험이 있다. 특히 노동조합 설립 등 노동권 행사가 입찰과정에서 불리하게 작용하여 노동자의 권리를 무력화하려는 데서도 문제가 발생한다.

민간수탁기관, 용역업체의 입장에서는 위탁자와의 계약이 항구적으로 지속되는 것이 아니므로 위·수탁 계약이 연장되지 않으면 노동자의 고용을 유지할 이유가 없고, 이로 인해 민간위탁된 업무에 종사하는 노동자의 고용계약기간은 전적으로 지방자치단체의 민간위탁기간에 맞춰지게 된다. 결국 노동자들은 비정규직으로 민간수탁기관, 용역업체에 고용될 수밖에 없다. 이처럼 민간위탁으로 인해 노동자들에게 "구조적으로" 강요되는 저임금과 노동강도 강화, 열악한 처우는 민간위탁 소속 노동자들의 직무몰입도를 낮추고, 이로 인해 공공서비스의 질 또한 하락하게 되는 것이다.

또한 예산제약으로 인해 별도의 사업성이 증가되지 않는 한 매년 입찰대금은 한정된다. 따라서 민간수탁기관의 노동자 임금은 최저임금에 머물고, 매년 인상되는 최저임금으로 인원조정을 동반하게 되어 노동강도의 강화로 업무의 서비스 질은 저하된다(정숙희, 2007).

7) 간접고용 비정규직의 지속적인 확대와 고착화

민간위탁의 확산은 용역업체를 통한 간접고용의 지속적인 확대로 연결되고 있으며, 노동조합 회피, 해고 용이 등의 장점을 노리고 사용자 책임을 면탈하기 위한 방법으로까지 활용되면서 외주용역화가 증가하고 있다. 또한 계약직, 일용직 고용에 있어서의 편법, 탈법성이 문제가 되면서 직접고용의 책임을 지지 않아도 되는 간접고용을 활용하는 경우가 늘고 있다. 민간위탁의 도입을

통해 얻고자 했던 그나마의 효과는 의문시되는 반면에 오히려 간접고용 비정규직의 확대를 통한 비정규직화만 심화되었다. 아웃소싱이라는 명칭으로 활성화되고 있는 민간 부문 비정규직의 간접고용화가 민간위탁이라는 이름으로 공공부문에서도 그대로 나타난 것이다. 이는 민간위탁이 공공서비스 자원 충원의 시장적 방식이라는 효율성 논리를 넘어서서 공공부문이 최소한의 사용자 책임조차도 방기하기 위한 편법적 활용의 단계로까지 나아가고 있음을 의미한다(김성희 외, 2005).

8) 차별적인 저임금(임금 착취)

대부분의 민간위탁 업무는 지방자치단체가 지역주민들에게 필수적으로 제공해야 하는 업무 중의 하나이지만, 지방자치단체가 직접 수행하는 경우, 공사·공단에 맡겨 수행하는 경우, 또는 민간업체에 위탁하여 수행하는 경우 등으로 나뉘어져 존재하고 있다. 문제는 동일한 대민업무를 수행하고 있음에도 불구하고 이들 사이에, 나아가 민간위탁된 지역과 업체에 따라 임금 수준 및 체계가 매우 복잡하고 차이가 있다는 것이다. 대체로 '지방자치단체 직영 〉 공단·공사 〉 수탁기관'의 순서로, 민간위탁의 경우가 임금이 낮다.[22]

〈오마이뉴스〉가 진행한 서울지역 25개 구청 청소노동자 실태조사에서도 이러한 결과가 확인되었다. 25개 구청 가운데 용역 위탁 형태로 청소노동자를 고용한 곳은 총 16곳이었고, 고용이 안정된 기능직공무원 등을 채용한 곳은 9개 구청이었으며, 2011년 1월 28일 현재 25개 구청에서 일하는 청소노동자의 인원은 총 289명으로 각 구청별 평균 약 12명이었다. 전체 인원 가운데 용역위탁으로 고용된 노동자는 188명이었고, 이들의 평균임금은 약 101만 원인 것으로 나타났다. 또한 일부 지방자치단체의 시설관리 용역업체의 경우에는 최저임금에도 미달하는 금액을 지급하고 있는 사례도 있다(김성희 외, 2005: 30).

9) 기타 문제점

○ 종합적이고 체계적인 사업추진, 기관간 협조체제 미흡

○ 일반 기계설비의 경우 무리한 가동으로 사용연한 단축, 시설물 관리의

22) 서울 성동구청의 경우 지난 2월 1일자로 용역업체에 민간위탁하던 구청사 청소업무를 시설관리공단에서 청소노동자들을 직접 고용하는 형태로 바꾸면서 기존 노동자 대부분을 고용승계했다. 그 과정에서 청소노동자들은 민간위탁 당시 월평균 약 95만 원(실수령액)의 임금을 받았는데, 시설관리공단에 고용되면서 16만 원이 인상된 111만 원을 받게 되었다.

경우 부실한 관리 및 노후화 촉진

○ 환경기초시설의 경우 약품투입량 미준수, 수질오염 배출기준 초과배출 등 불법행위 발생 우려

○ 무분별한 수익사업 추진 및 적자운영시 수수료(사용료)인상 추진 등 주민부담 증가 우려

2. 환경미화 업무 민간위탁의 문제점

1) 환경미화 업무의 공공성

환경미화 업무는 해당 지역주민들의 환경, 위생과 직결된 공공사무의 하나이다. 「폐기물관리법」에서 생활폐기물과 사업장 폐기물의 처리와 관련하여 지방자치단체의 책무를 규정하고 있는 것도 폐기물 발생을 최대한 억제하고 발생된 폐기물을 적정하게 처리하여 공공서비스의 공급·처리의 적정성을 보장하기 위함이다.[23]

물론 공공서비스라는 주민의 편익과 관련된 재화나 서비스를 생산·공급해야 하는 권한과 책임이 있다고 해서 정부가 생산 및 공급과 관련된 전 과정을 직접 수행해야 하는 것은 아니다. 조례 등 관련 규정에 의거하여 사기업, 비영리조직 등 민간부문에게 공공서비스의 생산과 공급의 일부분을 대행하도록 할 수 있지만,[24] 이 경우에도 정부의 법적 권한과 책임이 민간으로 이양되는 것은 아니다. 민간부문의 대행 정도는 공공서비스 생산·제공의 목적인 주민의 편익 증진에 얼마나 기여할 것인가에 달려 있다. 환경미화 업무를 지방자치단체에서 직영할 것인가, 아니면 민간에 위탁할 것인가는 공공서비스의 유지·향상을 판단기준으로 삼아야 하는 것이다(김성희 외, 2005: 137-38).

민간위탁은 시설·사무에 대한 권한이 민간에 이관되는 이양과는 달리 시설

---

23) 「폐기물관리법」 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 특별자치도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장)은 관할 구역의 폐기물의 배출 및 처리상황을 파악하여 폐기물이 적정하게 처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하여야 하며, 폐기물의 수집·운반·처리방법의 개선 및 관계인의 자질 향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소 의식 함양과 폐기물 발생 억제를 위하여 노력하여야 한다.
제14조(생활폐기물의 처리 등) ① 특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 관할 구역에서 배출되는 생활폐기물을 수집·운반·처리하여야 한다.

24) 「폐기물관리법」 제14조(생활폐기물의 처리 등) ②특별자치도지사, 시장·군수·구청장은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 대통령령으로 정하는 자에게 제1항에 따른 수집·운반 또는 처리를 대행하게 할 수 있다.

물의 소유권자와 사무처리의 효과가 직영하는 것과 같으며, 다만 사무를 처리하는 자의 신분이 직영은 공무원, 민간위탁은 민간인이라는 점에서 차이가 있을 뿐이다. 즉, 시설·사무가 민간에 위탁된다 하더라도 시설의 명칭과 사무의 명칭에는 변동이 있을 수 없고 시설의 역할기능과 사무처리 내용도 위탁기관에서 결정하기 때문에 직영할 때와 다르지 않다(행정자치부, 2003: 39). 「민간위탁 실무편람」은 수혜자인 주민의 입장에서 직영과 민간위탁의 차이점이 없다는 점을 강조하기 위해 이러한 사항을 강조하고 있지만, 이는 민간위탁이 되더라도 직영과 마찬가지로 대상 시설의 역할기능과 사무처리에 있어서 공공성이 보장되어야 함을 보여주는 것으로 파악되어야 한다.

이와 함께 공공부문의 일자리라는 노동수요적 측면 또한 환경미화 업무의 민간위탁 여부를 판단할 때 고려될 필요가 있다. 민간위탁 여부와 무관하게 지방자치단체의 환경미화 업무는 공공부문이 창출해낸 일자리라는 의미를 여전히 지니고 있고, 이에 따라 양질의 일자리를 유지·확대해야 하는 정부의 현재적 과제에 비추어 이에 부합하는지 여부 또한 중요한 기준인 것이다.

결국 환경미화 업무의 민간위탁 여부를 검토할 때 민간위탁으로 인한 비용절감 부분도 실증될 필요가 있지만, 만약 비용절감과 함께 서비스의 질이 하락하거나 환경미화 업무를 담당하는 노동자들의 노동권이 약화된다면 민간위탁의 효과는 부정적으로 평가될 수밖에 없다(김성희 외, 2005: 138). 민간위탁의 문제는 민간위탁으로 인한 비용, 서비스의 질 향상 여부, 노동자들의 노동권 확보가 평가되어야 하는 것이다.

2) 환경미화 업무 민간위탁의 문제점

⑴ 공공성 측면의 문제

재활용품 수집과 분류에 있어서 수익성이 떨어진다고 판단될 경우에는 일괄 폐기처분하는 사례, 생활 폐기물이나 분뇨 처리시 단가의 기준이 되는 “중량”을 늘이기 위해 물을 타는 행위, 건설폐기물을 혼합하는 행위 등이 발생한 사례가 있었다. 그렇다고 하여 지방자치단체가 민간수탁기관의 업무에 대해서 구체적으로 통제, 관리할 수 없는 이상 이를 근본적으로 막기는 어렵다.

⑵ 비용의 문제

환경미화 업무의 민간위탁 비용효과 분석과 관련한 선행연구 중에는 예산절감 효과는 환경적 요인에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 무형적이고 잠재

적인 요소들을 도외시한 채 단순한 수집·운반 비용만으로 민간위탁 전후의 예산비교를 통해 결과를 도출하는 것이 무의미할 수 있다는 점을 들어 민간위탁의 예산절감 효과에 대해 결론을 유보하는 경우도 있으나, 대부분의 연구들은 예산절감 효과를 선험적으로 전제한 채 논의한다.

하지만 인건비 책정 기준에 대해서 얘기하지 않고 민간위탁으로 인한 비용절감을 논하는 것은 의미가 없다. 직접노무비를 직영시와 동일하게 행정안전부 환경미화원 인부임 예산편성기준에 의거하여 지급한다면, 총 원가의 15%에 달하는 비용을 민간수탁기관에게 일반관리비와 이윤으로 지급하는 민간위탁체제는 직영시보다 예산이 절감될 이유가 전혀 없다(김성희 외, 2005: 122).[25] 또한 공공기관에서 수행하던 업무를 일하는 사람과 일의 내용도 동일하게 유지한 채 단지 민간에 위탁했다는 이유만으로 인건비를 삭감한다는 것은 공공서비스 생산, 보급의 책무를 지고 있는 정부에게는 그 자체로 문제이다(김성희 외, 2005: 141).

하지만 지방자치단체가 청소 업무를 용역업체에 민간위탁하는 이유는 역시 비용 문제이다. 지방자치단체 입장에서는 청소노동자가 정규직일 때는 근속연수가 쌓일수록 임금 부담은 커지는 반면, 용역업체와 계약할 경우 임금도 적고 1년마다 계약을 새로 하기 때문에 근속수당을 고려하지 않아도 된다. 하지만 이런 비용의 문제로 비정규직인 용역 인원을 공공기관이 앞장서 양산하는 것은 문제가 있다

(3) 민간수탁기관에 대한 관리·감독 소홀

공공서비스 생산 및 공급을 민간에 위탁하더라도 그 법적 권한과 책임은 그대로 위탁기관인 지방자치단체에 남아 있다. 따라서 지방자치단체는 수탁자

25) 부산광역시 연구용역보고서(2001; 김성희 외, 2005 140-41 재인용)는 이에 대해 다음과 같이 서술하고 있다. “현 추세의 생활폐기물 수집·운반업은 문전수거가 점차 확대되어가고 있으므로 민간위탁금액 중 고정비인 인건비가 차지하는 비중은 차종과 직종에 따라 다르나 약 60~80%를 점하고 있다. 생활폐기물 수집·운반의 특성상 인건비의 하락은 이해당사자인 환경미화원에게 설득력이 없으며, 인건비를 제외한 제 경비 중 고정비를 제외하면 변동비(복리후생비 등)의 폭은 미미하다. 이러한 변동비는 경영상 원가절감이 가능하다. 또한 일반관리비 및 이윤에서 원가절감이 가능하다. 생활폐기물 수집·운반업의 고정비 비중은 약 80~90% 정도이며, 나머지 10~20%에서 원가절감을 하여도 큰 폭의 민간위탁 비용을 절감하는 데는 한계가 있다. 경쟁입찰을 하게 되면 고정비용 이하의 가격으로 낙찰될 가능성이 높으며 사업주는 원가절감을 도모할 것이다. 원가절감은 인건비의 하락으로 귀착될 것이며, 인건비가 하락하게 되면 청소서비스의 질이 하락하게 될 소지가 많으며, 이로 인한 자치단체의 생활폐기물 정책 시행은 난관에 봉착하게 될 가능성이 높아지게 될 것이다.”

인 민간수탁기관이 계약대로 이행하고 있는지 여부를 관리감독하여 서비스의 질이 일정하게 유지되도록 할 의무가 있다. 하지만 민원이 발생하지 않는 한 민간수탁기관에 대한 관리감독은 매우 형식적으로 이뤄지고 있는 형편이다. 또한 감독의 결과가 재계약에도 전혀 영향을 주지 못하고 있으며, 특정 업체가 수년간 독점적으로 업무를 수행해오는 경우가 많기 때문에, 담당공무원은 관리감독에 주의를 기울일 유인이 부족하다. 그리고 업무수행의 직접책임이 외부로 넘어감으로써 담당 공무원의 업무 전문성이 떨어지는 것도 문제다(김성희 외, 2005: 145).

민간수탁기관이 재활용의 문제를 이윤의 관점으로 접근하여 해당 기관의 관리·감독이 소홀한 상황에서 돈이 되지 않는 재활용 폐기물을 대형 폐기물과 함께 매립하여 문제가 되었던 경우도 있었다.

광주 북구청의 경우 재활용선별장을 직영으로 운영하다가 2009년부터 한 민간수탁기관에 스티로폼만 뺀 채 일괄 처리를 맡겼다. 하지만 구청에서는 재활용률과 가짓수를 파악조차 못하였으며, 선별하고 남은 종말품 매립처리비용을 지원하면서도 대형폐기물과 함께 재활용 폐기물을 혼합해 매립하기 때문에 얼마의 비용을 지원하는지는 모른다고 밝힌 바 있다. 종말품 매립비용도 구청이 지원해주기 때문에 업체로서는 재활용에 공들일 필요가 없게 된다. 구청은 선별률을 높이도록 관리·감독해야 하지만 실상은 그렇지 못하여, 민간위탁을 핑계로 자원 재활용이라는 공익적 책임을 방기하고 있는 것이다.[26]

(4) 구조적인 예산낭비

특히 민간위탁의 논리적 근거는 지방자치단체에서 폐기물처리 업무를 민간에 위탁함으로써 비용을 절감한다는 것이었으나, 국내에서 민간위탁의 긍정적 효과를 객관적으로 입증한 사례는 없으며, 생활폐기물 수집·운반·처리를 대행하는 환경미화 업무의 경우, 정부에서조차 지방자치단체의 대행계약시 수의계약 남발 및 업체간 담합행위 의혹, 편법적 계약절차, 비용산출 근거의 임의해석에 따른 대행원가 과다계상·집행 등을 지적한 바 있다.

실제 지방자치단체가 계약을 하는 경우 「지방계약법」 등 관계법규에 따라 원가산정을 해야 하는데, 원가산정시 반드시 간접노무비, 각종 경비, 일반관리비, 이윤을 책정해야 하고, 부가가치세도 산정하게 되어 구조적으로 예산이 더 소요될 수밖에 없다.[27]

---

26) 광주드림, "재활용 민간 위탁 '구멍'", 2009-08-18.

환경미화 업무의 민간위탁 이후에도 환경미화 행정업무 종사 공무원 수가 줄지 않는 점 또한 문제로 지적되곤 한다(김성희 외, 2005: 126). 직영체제 하에서 생활폐기물 수집·운반업무 종사자들에 대한 관리감독과 행정사무를 담당하는 공무원들이 민간위탁 이후에도 민간수탁기관의 관리감독과 제반 행정사무의 처리를 위하여 유지되는 경우, 민간수탁기관에게 지급되는 민간위탁대행비용 원가에 이미 생활폐기물 수집·운반업무 종사자의 관리감독자를 위한 간접노무비가 포함되어 있을 뿐만 아니라 행정사무처리비용을 위한 일반관리 또한 포함되어 있다는 점에서 환경미화 업무의 민간위탁으로 인해 예산이 이중으로 낭비되는 결과가 초래된다.

(5) 부정부패

청소대행업체는 톤수늘리기, 가짜 미화원 등재, 허위 보고 등으로 최대한 이윤을 남기기 위해 혈안이 되어 있다. 안양시의 경우, 안양시로부터 생활 폐기물 수집·운반 업무를 위탁받은 성일기업, 원진개발 등은 기타 경비 중복해서 계상(5억여원)하거나 남들이 잘 모르는 청소차량 유류비, 차량정비비, 감가상각비를 과다계상하는 방법(19억여원), 환경미화원 수를 부풀리는 방법(2억여원), 원가계산대로 환경미화원의 임금을 지급하지 않는 방법(10억여원) 등을 통해 수십억 원의 부당이익을 취하였다. 이러한 비리행위가 2005년부터 노동조합과 지역 시민사회단체에 의해서 폭로되면서 크게 문제가 되었지만, 안양시는 이미 위탁한 업무에 대해서 책임이 없다는 입장을 고수하면서 더 큰 사회문제가 된 적이 있다(김영준 외, 2009: 106). 부산진구의 화성환경의 경우에

---

27) 환경미화 업무는 구조적으로 예산이 낭비될 수밖에 없는데, 그 근거는 다음과 같다(김성희 외, 2005: 123). 첫째, 유류비가 대부분을 차지하는 재료비와 부대장비 및 시설의 유지·개선을 위해 필수적으로 소요될 수밖에 없는 경비의 경우 고정적으로 소모되는 비용으로서 관계법령 또는 실질물가를 고려하여 책정되기 때문에 증감의 폭이 매우 적을 뿐만 아니라, 이러한 항목들은 직영체제와 민간위탁체제 간에 소요비용 규모 및 예산절감의 가능성이 달라지는 것은 아니다. 둘째, 직접노무비와 복리후생비의 경우 원가산정 당시 이미 대다수 원가계산용역기관이 폐기물 성상별 발생량 예측과 환경미화원인부임 예산편성기준 및 관련 규정을 감안하여 적정 인원 및 지급 수준을 결정하여 민간위탁대행비용을 산출하기 때문에 지방자치단체가 민간수탁기관에 대한 적절한 규제와 관리감독을 수행한다면 민간위탁체제라고 하여 직영체제와 달리 예산이 절감될 이유가 없다. 셋째, 간접노무비와 일반관리비의 경우 직영 당시에도 업무의 관리감독 및 행정사무 담당자를 확보하여 운영하고 있고 일반적으로 민간위탁체제보다 직영체제에서 해당 인원 수가 적절하게 통제된다는 점을 감안한다면 간접노무비와 일반관리비는 직영체제보다 민간위탁체제에서 더 늘어나게 된다. 넷째, 민간위탁의 경우 약 10%에 달하는 이윤을 민간수탁업체에게 지급함으로써 예산이 낭비된다.

도 자신들의 소유도 아닌 차량을 청소차로 둔갑시켜 사업계획서에 보고하는 것이 지적되었는데, 지방자치단체는 민간위탁업무에 대한 감사는커녕 대부분 “오히려 대행을 주었다, 독립채산제다”라고 하며 방치하여 문제되었다(김인수, 2010b: 38-39). 2009년 수원시에서는 수원시가 9개 청소용역업체에 대행료를 과다 산정해 6억 4371만원의 특혜를 준 것으로 드러나 4명이 사표 또는 전보 처리되었다.

또한 이러한 부정부패 과정에서 환경미화 노동자들에게 원가계산에 반영된 임금을 그대로 지급하지 않고 적게 지급하는 임금갈취 사례가 전국 곳곳에서 벌어지고 있다. 성남시에서 발행한 2010년 생활폐기물 수집·운반비용 원가계산 보고서에 제시된 적정임금(원가계산)에 의하면 작업원 연봉은 3천3백5십여만 원인데, 업체에서 일하는 노동자는 실제 2천4백여만 원을 받아, 연간 1천만 원에 가까운 차이가 났다. 전주시의 생활폐기물 및 가로청소 위탁업체인 청보환경(유)는 전주시가 위탁할 때 215만원을 노임단가로 책정하였지만, 실제로는 60% 정도만 노동자에게 임금으로 지급하였다. 또한 2011년 1월, 밀양에서는 생활폐기물 대행업체 대표들이 지난 2005년부터 2010년까지 5년 동안 위장 환경미화원을 업체별로 3~4명을 등재한 뒤 밀양시에 환경미화원 인건비 명목으로 1억 원에서 3억여 원을 청구해 편취한 혐의로 구속됐다(구권서, 2011).

(6) 폐기물 수거서비스의 전달 지체

불법 투기물을 처리하는 긴급한 민원업무를 수행하는 데에는 보통 직접고용된 환경미화원 상용직 노동자가 투입되지만, 전체 업무가 민간위탁된 경우에는 지방자치단체가 민간수탁기관에 민원처리 요청을 하게 된다. 민간수탁기관은 비용절감을 위해 긴급처리를 위한 인력을 항시 대기하는 것이 아니기 때문에 처리는 더욱 늦어진다.

(7) 전문성 확대와 경쟁을 통한 효율성 향상 및 서비스의 질 제고의 허구성

정부와 지방자치단체, 그리고 민간수탁기관들은 일관되게 폐기물 수집·운반·처리 업무를 민간위탁하는 경우 전문화를 통한 효율성 향상을 근거로 직영시보다 더 상당한 비용절감이 발생한다고 주장한다. 그러나 생활폐기물 수집·운반·처리 업무는 여전히 대표적인 노동집약적 업무로 분류되고 있으며, 정부 또한 생활폐기물의 수집·운반·처리 업무를 민간위탁 업무로 분류하면서, 그 사유로서 해당 업무가 ‘단순집행 기능업무’라는 점을 밝히고 있다(이형

기, 2005). 이를 감안한다면 직영체제보다 민간수탁기관에 의한 생활폐기물 수집 · 운반 · 처리 업무의 수행이 더 전문성을 갖추고 있으며, 이로 인해 효율성을 향상시킬 수 있고 비용을 절감할 수 있다는 논리는 타당성이 부족하다(김성희 외, 2005: 127).

또한 민간위탁을 하게 되면 민간부문의 창의성과 유연성, 그리고 경쟁을 통하여 정부가 직영할 때보다 더 높은 수준의 서비스를 제공할 수 있다는 주장이 제기도 한다. 하지만 공공서비스는 일반 재화와는 성격이 다르며, 민간수탁기관간의 경쟁도 입찰과정에서만 발생하는 것일 뿐 계약이 체결된 후 계약기간 동안은 경쟁이 발생하지 않으며, 민간의 독자적인 판단에 의해 서비스의 내용과 수준을 바꿀 수 있는 것이 아니라 계약내용을 준수하는 것일 뿐이므로 창의성이나 유연성이 개입할 여지가 없다(김성희 외, 2005: 142).

청소대행업체들은 보통 각자의 구역이 할당되어 있기 때문에 이들 간의 경쟁은 존재하지 않으며, 잠재적인 경쟁자들도 존재하지 않는다. 자치단체에 의해 대행업체 지정을 받지 못하면, 그대로 도산하는 수밖에 없기 때문에 폐기물수거실적이 불량한 업체에 대한 계약갱신거부도 아주 예외적인 경우를 제외하고는 거의 발생하지 않는다. 또한 서울시의 경우 폐기물수거업체의 결정은 구별로 이루어지고 각 업체는 구의 일부지역을 담당하기 때문에 지방자치단체가 직영을 할 때나 대전도시공사와 같이 광역관리할 때의 규모보다 오히려 더 작은 규모로 이루어지고 있기 때문에 규모의 경제를 살릴 수도 없다.

이처럼 경쟁성을 확보하기 곤란함에도 불구하고 환경미화 업무의 민간위탁을 강행하는 것은 정부독점을 민간독점으로 전환하는 의미밖에 없다. 그리고 민간독점으로 인해 서비스 질의 저하, 공적 통제력의 약화, 공무원과의 결탁, 업무수행상의 부정행위 등 많은 문제점이 생겨날 수 있다(김성희 외, 2005: 144).

(8) 열악한 노동조건 및 노사갈등

폐기물 수집 · 운반 · 처리 업무는 노동집약적 업무이자 단순반복집행업무이기 때문에 직영과 동일한 조건과 기준으로 민간위탁할 경우 결코 비용을 절감할 수 없고, 민간위탁대행비의 60% 이상을 차지하는 인건비를 낮출 때만이 비용절감이 가능하며, 이는 근로조건의 저하를 필연적으로 수반한다.

결국 민간위탁은 환경미화 노동자들에게 저임금과 고강도 노동, 주기적인 해고 위협으로 인한 고용불안에 시달리게 하지만, 청소용역 대행업체에게는

이윤 챙기기에만 급급하게 만들었고, 지방자치단체에게는 직접적인 자기 소관이 아니라고 발뺌할 수 있는 구실을 제공했다. 가장 중요한 환경미화원의 근로조건과 처우에는 무관심하게 만든 것이다. 열악한 노동조건은 미화원의 산업재해율을 전체 노동자의 평균(0.7%)보다 15배나 높은 11%에 달하게 만들었다.[28]

(가)공공운수노조준비위를 포함한 '환경미화원에게 씻을 권리를! 국민캠페인단'은 다양한 연구와 캠페인을 통해 환경미화원의 열악한 노동조건을 고발하고 각 지방자치단체에서 이를 직접 개선할 수 있도록 촉구해온 것도, 서울시가 2010년 11월 29일 보도자료를 통해 2011년 자치구와 공동으로 '환경미화원 휴게실 개선사업'을 추진할 계획이라고 발표한 것도 이러한 환경미화 노동자들의 노동조건이 지나치게 열악했기 때문이다.

특히 노동조합 설립 등 노동권 행사가 입찰과정에서 불리하게 작용하여 용역업체가 노동자의 권리를 무력화하려고 시도하는 경우가 많아 노사갈등이 발생한다. 대표적인 사례로 87년부터 서울대공원의 청소업무를 대행했던 용역업체 대원관리의 경우 노동자들이 연장근로수당과 상여금을 포함해 월60여만원에 불과한 낮은 임금에 항의하며 2001년 노동조합을 결성하자 당해 12월 31일 서울대공원과의 용역계약 만료를 이유로 52명의 조합원을 퇴직금조차 주지 않고 전원 해고한 것을 들 수 있다(정숙희, 2007). 이러한 사례는 계속 되풀이되고 있으며, 공공기관은 아니지만 홍대 청소노동자의 경우도 이에 해당한다.

제2절 민간위탁의 개선방향

1. 지방자치단체 사무의 민간위탁 개선방안

민간위탁은 공기업 사유화 저지와 동일한 관점에서 저지해야 한다. 이러한 관점에서 몇 가지 대응방안을 모색하고자 한다.

1) 민간위탁 저지와 인력충원

민간위탁이 공기업 사유화와 사실상 동일한 의미를 갖는다는 점에서 반대

28) 민주노총 (가)공공운수노조준비위, 2010년 11월 29일자 성명, "민간위탁 철회가 노동조건 개선의 근본적인 방법이다."

하고 저지하는 것이 필요하다. 민간위탁 추진은 총액인건비제 등 지방자치단체에 대한 예산통제와 직접 연관된다는 점에서 지방자치단체 구조조정 문제와도 맞닿아 있다. 민간위탁 저지는 단순히 해당 공공서비스의 사유화에 반대하는 것 이상의 의미를 갖고 있는 것이다.

또한 민간위탁이 인력감축의 수단으로 활용되고 있다는 점에서 오히려 인력충원을 요구해야 한다. 공공성을 유지하는데 있어서 인력의 문제는 가장 핵심적인 요소 중에 하나다. 구조조정의 성과를 과장하기 위해 인력감축의 방안으로 민간위탁이 추진되었던 점을 고려하면 인력충원은 민간위탁 저지의 한 방법이라고 할 수 있다.

참고로, 행정자치부가 OECD 국가 중 1인당 GDP가 2만 달러 이상, 인구가 3천만명 이상인 국가 중 향후 우리나라 정부규모에 시사점을 줄 수 있는 국가들을 대상으로 비교한 결과, 우리나라는 비교대상국 중 정부인력이 가장 적은 편이며, 평균의 1/3 수준에 불과하다.

〈표 33〉 2004년 OECD 주요 국가의 정부인력 현황

구 분	미 국	영 국	프랑스	독 일	일 본	이탈리아	스페인	스웨덴	평 균	한 국
총 인력(천명)	22,053	5,345	4,612	4,175	3,084	3,606	2,602	1,234	-	1,127
인구 천명당 인력(명)	75.1	89.3	76.2	50.6	24.2	62.7	60.9	137.2	72.0	23.9

※ ILO 통계자료 기준, 우리나라는 직업군인외 사병, 비정규직 제외, 일본의 경우 통계자료가 누락되어 일본에서 발간한 자료(行政管理研究センター: 日本の行政 2007, 2007: 79) 활용.

자료: 행정자치부 조직진단센터(2007).

2) 재직영화

비핵심이라는 이름으로 무분별하게 민간에 위탁했던 공공서비스 업무를 직영으로 재전환하려는 움직임은 지방자치단체의 사회적 책임이란 측면에서도 바람직한 방향이다. 민간위탁이 지역주민들에게 제공되는 공공서비스의 질을 저하시킬 뿐 아니라, 해당 부문에 종사하는 노동자들의 고용불안, 노동조건 악화를 조장한다는 사실은 이미 확인된 바 있다. 따라서 민간위탁된 사업장의 재직영화는 공공서비스의 강화라는 측면에서도 반드시 필요하다.

직영화를 통해 위탁시 발생하는 일반관리비, 이윤 등 민간사업주에게만 이득이 되는 불필요한 예산을 절감하고, 노동자에 대한 신분보장과 고용안정을 도모하며, 정당한 노동력의 대가를 지불함으로써 자긍심과 업무 몰입도를 높여서 서비스 질의 향상으로 이어질 수 있도록 할 필요가 있다. 다른 측면에서 민간위탁을 재직영화하는 과정에서 노동자들이 직접 주체로 참여하는 협동조합(혹은 자활기관) 등 사회적 기업이 업무를 수탁받는 방식도 검토해 볼 수 있다.

경기 안산시 상록도서관이 재직영화의 예이다. 상록도서관은 민간위탁 후 수강료 위주의 사업을 집중 기획하는가 하면, 비용절감을 위해 전문사서의 수를 줄이고 상시적인 단기 일용직을 고용했다. 그러다 보니 도서관리가 제대로 이루어지지 않고, 장서구입을 회피하는 등의 문제가 발생했다. 결국 공공 도서관으로서의 기본 운영보다 돈 벌이에 급급한 운영에 참다못한 시민들의 비판이 이어져 시 직영으로 재전환되었다(김영준 외, 2009: 110).

3) 제도개선

총액인건비제 등으로 현실적으로 재직영화가 곤란한 경우 취할 수 있는 제도개선 방안 또한 검토될 필요가 있다.

(1) 하청 사업장 노동자들의 임금 및 고용 보장, 지방자치단체의 관리·감독 강화

민간위탁을 기본적으로 저지하고 반대하되 불가피한 부문에 대해서는 최소화를 전제로 외국의 경우와 같이 민간위탁에 대한 통일적인 기준과 절차, 이후 운영문제를 규율할 수 있는 종합적인 법률이 제정되어야 한다.

특히 민간위탁 시 수탁업체간 과잉 덤핑경쟁으로 인해 노동자들의 최저생계를 보장하지 못하도록 하는, 공공부문의 조달기준인 최저가격 낙찰제를 폐지하고 적정가격낙찰제와 최저단위가격제한제도(입찰금액 중 임금부분을 별도로 분리해, 임금의 하한선을 별도로 정하는 제도)를 실시하도록 해서, 공공부문의 업무를 수행하는 민간위탁 부문의 노동자들도 생활임금을 보장받을 수 있도록 해야 한다. 기존의 수의계약방식이 경쟁입찰로 바뀌면서 노동조건이 더 악화되기 때문에 수의계약으로 회귀를 주장하는 경우가 있으나 이 방식은 오히려 부패가 발생할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다.

위탁업체 노동자들에 대한 원청 사용자 책임을 강화하여야한다. 이 부문에

종사하는 노동자들도 공공기관의 책임 하에서 업무를 수행한다는 점에서 노사관계를 비롯한, 각종 부당행위에 대한 관리감독 등 사용자 책임을 명확히 하는 것이 필요하다.

⑵ 공사 · 공단화

지방자치단체가 당장 직접 운영을 하기 어렵다면 공사 · 공단화를 검토해볼 수 있다. 「지방공기업법」에 의거하여 조례로 설립된 시설관리공단이나 도시공사에 업무를 위임하는 것이다 .

시설관리공단과 같이 지방자치단체가 전액출자한 법인은 민간위탁조례의 적용대상이 아니다. 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제104조제3항에 의거 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사 · 검사 · 검정 · 관리업무 등 주민의 권리 · 의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인 · 단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있으나, 지방공사 · 공단에 위탁할 경우 엄격히 말해서 민간위탁이라고 할 수 없다. 따라서 지방자치단체가 설립한 지방공사 · 공단에게 위탁할 경우 지방자치단체의 민간위탁촉진조례 적용대상이 아니라고 보며, 지방공사 · 공단에 지방자치단체의 사무를 위탁할 경우 「지방공기업법」 제49조 및 제76조의 규정에 의거하여 지방공사 · 공단설립 및 운영조례의 개정을 통해 지방의회의 의결을 받아야 한다(행정자치부, 2003: 59).

이러한 공사 · 공단화 방식은 계약 형식으로 보면 민간위탁과 유사하지만 수탁자가 개인사업주가 아닌 공적 기관이 됨으로써 계약상의 내용을 준수하고 부패를 방지하며 환경미화 노동자들의 신분보장이 가능하다는 점에서 의미가 있다. 민간위탁의 폐해를 최소화하고 직영의 장점을 살릴 수 있는 것이다(김성희 외, 2005: 156). 또한 총액인건비 제도 시행으로 시설관리에 필요한 인력을 증원하기가 어려운 상황을 타개하기 위한 수단이 될 수 있다. 이를 통해 새로운 인력충원으로 전문성이 높아지고 기간제, 일용직 등 지역 고용창출 효과도 도모할 수 있지만 수십억 원에 이르는 관리공단 운영예산이 문제다.

나아가 지방자치단체 산하 각종 시설물에 대한 효과적인 관리시스템 마련과 공익성 확보라는 목표 아래 설립된 시설관리공단이 오히려 수익 창출에 더 초점을 맞추고 있으며, 지방자치단체로부터 관리권만 위탁 받아 업무를 추진하면서 수동적 조직으로 운영되고 있고, 시설관리공단이 운영하는 일부 시설물은 관리가 제대로 이뤄지지 않고 있어 대시민 서비스 질적 향상이라는 측면도 간과되고 있다는 지적도 제기되고 있다.[29]

2. 환경미화 업무의 민간위탁 개선방안

환경미화행정을 운영하는 방식은 크게 세 가지로 나눠볼 수 있다. 첫째는 자치단체 직영이다. 미화원들이 상근인력(상용직)의 신분으로 자치단체에 소속되어 업무를 수행하는 것이다. 가로청소 미화원의 경우 대부분이 직영을 유지하고 있지만 계속된 민간위탁 시도가 이어지고 있다. 두 번째는 민영화의 한 종류로서 민간업체에 업무를 위탁하는 것이다. 권한은 자치단체가 유지하면서 업무의 최종 책임을 지고 청소 서비스는 민간업체가 소속 노동자를 통해 수행하게 된다. 세 번째는 직영과 민간위탁의 중간 형태로서 공사·공단화이다. 자치단체가 조례 등 관련규정에 따라 설치한 산하 시설관리공단이나 지방공사에 업무를 위탁하는 경우로, 업무를 위탁받은 공사·공단이 자치단체가 지불하는 비용의 범위 내에서 사업을 대행하는 것이다.

민간위탁을 둘러싼 주체들 중에서 자치단체와 주민, 그리고 환경미화 노동자의 입장에서는 민간위탁이 결코 바람직한 것이 아니라고 할 수 있다. 정부의 입장에서 보더라도 환경미화 업무는 정부가 말하는 민간위탁 추진 사유인 민간의 창의성과 예산절감을 꾀할 수 있는 부분이 별로 많지 않다. 청소차 유지비는 민간위탁이든 직영이든 고정적인 비용으로 들어가야 하고, 적정한 수의 환경미화원은 민간이 운영하든 직영하든지 동일할 것이기 때문이다(김인수, 2010b: 39). 게다가 추가로 소요되는 비용을 감안하면 예산절감은 신화에 불과하다. 민간위탁의 폐해는 단순히 관리감독을 강화하는 것으로 개선되지 않는다. 환경미화 사무의 운영방식을 바꾸지 않는 한 문제는 꾸준히 확대재생산될 수밖에 없다(김성희 외, 2005: 154).

1) 자치단체의 직접 운영 및 재직영화

민간위탁의 목적으로 표면적으로는 비용절감과 서비스의 질 향상이 논의되지만, 한국에서 추진된 실제 목적 중의 하나는 IMF 외환위기가 조성한 공무원 조직의 인원감소 압력에 의해 그 피해가 가장 하급에 있는 환경미화 노동자에게 전가하는 것이다.

이러한 민간위탁의 폐해를 방지하기 위해서는 지방자치단체의 직접 운영이 필요하다. 이를 통해 위탁시 발생하는 일반관리비, 이윤 등 민간수탁기관에게

29) 전북도민일보, “전주시설관리공단, 공익성보다 수익창출 치중,” 2010년 9월 28일자.

만 이득이 되는 불필요한 예산을 절감하고, 예산과다 계상, 가짜 환경미화원 근절 등 부정부패의 고리를 끊고 투명행정을 실현할 수 있다. 또한 매년 전국적으로 최소 930억 원의 예산 절감을 달성할 수 있고, 환경미화 노동자에 대한 신분보장, 정당한 노동력에 대한 대가 지불을 통해 자긍심과 업무몰입도를 높여서 청소서비스 질의 향상을 도모할 수 있다(김인수, 2010b: 40).

물론 직영할 경우 성과관리에 둔감해지고 방만한 인력 운영의 소지가 있다. 하지만 이러한 문제는 환경미화 업무에서만 나타나는 문제가 아니며, 공무원이 있는 모든 조직에서 동일하게 나타날 수 있는 문제이다. 방만한 운영의 우려가 있다고 하여 공무원 조직 전체를 외부에 위탁할 수는 없지 않겠는가(김성희 외, 2005: 155).

한편, 민간위탁의 문제점으로 인해 재직영화된 사례도 참고할 필요가 있다. 제주도 서귀포시의 경우 1999년 민간위탁했던 생활 폐기물 수집 운반 및 재활용 폐기물 처리 업무를 2006년에 직영으로 전환하였다. 서귀포시는 직영화 과정에서 인력을 전원 흡수하여 업무의 안정성 및 고용안정을 확보한 모범적인 사례다(김영준 외, 2009: 110).

〈표 34〉 제주 서귀포시의 민간위탁에서 직영으로 전환 추진 배경 및 변화

□ 직영추진 배경
○ 직영 시 연간 약 4억의 예산 절감 효과 발생
- 관리비 및 이윤 2억, 사무원 인건비(5명) 1억, 재활용품판매 수입 1억
○ 청소 고유 특성인 공공성 및 신속성 확보 필요
- 늘어나는 도로, 관광지, 축제, 선거 및 각종 이벤트 행사장 등 청소서비스 대상이 증가
- 청소업무 감독 지시 이중화(읍면장→업체대표→미화원)로 소극적
- 영리가 저해되는 공공 환경정비사업 등의 작업에 대표자 의지 부족
○ 재활용품 판매대금에 대한 투명성 관리 대두로 공영관리가 필요
- 통합이후 동지역은 세외수입, 위탁지역은 업체대표가 관리
- 이른바 값 안나가는 재활용품 분류 및 처리에 소극적
○ 폐기물처리시설(매립장, 선별장, 자원시설 등) 통합관리 필요성 대두
- 2006. 7. 1 시군통합으로 관리주체가 이원화되어 있었음

□ 직영 후 달라진 점
○ 청소의 신속성 및 공공성 확보

- 청소사유 발생시 지시사항 전달 후 신속하게 수거 처리
- 생활쓰레기관련 각종 민원사항 접수 시 즉시 처리체계 구축
- 청소차량 진입이 가능한 작은 도로에도 수거 실시
- 개인별 가로청소구역을 지정, 매일 청소 실시로 '책임구역제' 운영

○ 청소인력 관리 체계화로 효율적 활용관리
- 환경미화원은 공무원으로 소속감이 강화되고 자긍심이 있으며
- 근무상황부로 출퇴근 일일 체크, 매일 과업부여, 적재적소 인력배치로 능률 향상

○ 차량유지비 청소예산 투명성 확보
- 차량운영일지에 의한 운행기록 작성, 주유카드 사용

○ 각종 체육행사 및 환경정비 등 공공청소 신속 대처
- 관광지, 해안가 발생 쓰레기 당일 수거

○ 재활용품 판매 대금 세외수입 조치 : '08년 약 2억

○ '08년 해안가, 공한지 폐기물 수거량 : '07년(5만톤)보다 5천톤 (10%) 늘어남 ⇒ 방치폐기물 없는 서귀포시 마련

* 강명균(2008) 수정.

2) 직영과 민간위탁의 중간 형태인 공사·공단화

총액인건비제에 따른 공무원 정원 규제로 인해 무기계약근로자 정수나 인건비 총액한도에 걸려서 당장 직영화를 하기 어렵다면 직영과 민간위탁의 중간 형태인 공사·공단화를 검토해볼 수 있다. 「지방공기업법」에 의거하여 지방자치단체의 조례로 설립하는 시설관리공단이나 지방공사에 환경미화 업무를 위임하는 것이다.

「지방공기업법」 제49조와 '대전도시공사 설치조례'에 근거하여 1993년 2월에 설립된 대전도시공사가 대표적인 사례이다. 대전시가 50억 원, 민간이 10억 원을 출자하여 설립된 대전도시공사는 다른 광역시도의 개발공사와는 달리 '사업장폐기물, 지정폐기물의 수집·운반·처리 및 자원재활용 관련사업'도 담당하고 있다. 즉 대전시의 5개 구청에서는 폐기물 수집·운반·처리 업무를 대전도시공사에 위탁하고 있고, 대전시는 계약 당사자는 아니지만 청소업무를 총괄지휘하고 있다. 공사는 5개 구청으로부터 받는 대행사업비 중 8%를 이윤으로 가져간다. 공사가 대전시 전 구역의 청소업무를 대행함으로써 구청간 일관성 있는 청소행정을 구현할 수 있고, 각 구청간 일반관리비 등 고정비용을 절감할 수 있으며, 환경미화원 신분보장 등의 장점을 가지고 있다. 또한 대전

시가 출자하고 공사 사장의 임명권을 시장이 행사함으로써 민간기업의 과도한 이윤추구행위를 근절할 수 있다. 대전도시공사는 2009년 주요사업실적에서 생활폐기물 수집·운반, 매립, 소각, 재활용 등이 전국 최고수준이라고 밝힌 바 있다(행정안전부, 2010). 대전도시공사에 환경미화 업무가 위탁되면서 나타난 효과로는 예산운용의 유연성 및 절감효과, 5개구 공통적 행정사무 및 지원업무 통합실행, 예산집행 및 사업추진 투명성, 신뢰성 제고, 공사의 대시민 서비스 증진노력, 민원발생 및 주민불편 최소화를 들 수 있다.

3) 민간위탁 상황에서의 고용보장 및 처우개선 방안

관련 노조 간부에 대한 면접조사(김성희 외, 2005)에 따르면, 노조 대표자들은 민간위탁의 부정적 측면들에 대해 강한 불만을 가지고 있지만, 오랜 동안의 관행뿐만이 아니라 해당 공무원과 민간수탁기관간의 부적절한 관계가 직영화에 결정적인 걸림돌로 작용하여 직영화하기는 현실적으로 매우 어렵다고 느끼고 있었다. 따라서 직영화에 대한 직접적 요구보다는 적정임금의 보장이라는 현실적 요구들을 더 강하게 가지고 있음을 알 수 있었다. 이에 고용보장 명문화와 인건비 책정기준 객관화와 같은 처우개선 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다.

(1) 고용보장(승계) 명문화

지방자치단체의 입찰 공고 또는 과업지시서에 고용승계 명문화를 통해 고용을 보장할 수 있다.

강원 원주시는 2010~11년 '재활용폐기물 수집운반 대행사업 과업지시서'에 입찰 참가자격 및 조건에 기존업체 인원을 반드시 고용승계 하도록 한 바 있으며, 대구 남구청은 2009년 '제1권역 생활폐기물 수집운반 대행용역 과업지시서'에 "생활폐기물 수집운반 대행 용역에 따른 신규 대행업체는 기존 업체의 인력을 승계하여야 한다"고 명시했다.

경남 사천시는 2010년 '사천시 음식물 처리시설 및 침출수처리시설 민간위탁에 따른 수탁사업자 선정을 위한 평가자료 제출안내 긴급공고'에 입찰참가자격 및 조건으로 기존 운영요원 고용 승계를 명시했으며, 통영시도 2008년 '통영시 생활폐기물 중형 소각시설 위탁관리용역 제안 공모 공고'에서 계약조건에 완전고용승계를 명시했다(김인수, 2010b). 전주시도 전주시립어린이집 위탁 협약서에 위탁조건으로 업무 종사자 고용승계를 규정한 바 있다.

⑵ 인건비 책정기준의 객관화

직영이나 공사·공단화 또는 민간위탁에 관계없이 환경미화 노동자들의 인건비 책정기준에 대한 객관화가 요구된다. 직영의 경우 행자부 임금지침이 동일하게 적용되었지만, 지금은 자치단체가 스스로 인건비를 결정하고 있다. 이로 인해 동일한 노동이고 자치단체의 상시적 업무이지만, 자치단체상의 재량과 의지에 따라 인건비가 서로 다르게 책정되고 있으며, 자치단체의 재정자립도에 따라 지역간 임금격차가 심화되고 있다. 동일 노동을 함에도 불구하고 노동조건과 임금이 다른 것이 민간위탁된 노동자의 현실인 것이다. 이는 지방자치단체가 대민서비스의 주체인 노동자들을 외면하고 있음을 보여준다. 따라서 동일노동 동일임금이라는 사회적 상식을 공공부문이 우선적으로 실현한다는 차원에서, 그리고 서비스 질의 확보와 이를 통한 공공성 강화를 위해서도 객관적인 인건비 책정기준을 제시할 필요가 있다(김성희 외, 2005: 157).

운전원, 상차원, 문전수거원 등 업무에 따라 각 기준의 노무비 단가가 차이가 있고, 청소업무라는 노동의 성격과 강도에 맞춰 적정한 기준을 세워야 하겠지만, 우선 통일적인 기준을 수립한다는 것만으로도 의미가 크다고 본다. 특히 민간위탁의 경우도 비용책정시 통일적 기준에 의한 인건비를 반영토록 하고 이에 대한 준수의무를 부과하여 부당하게 인건비를 착취하는 사례를 적극적으로 방지해야 할 것이다.

이와 함께 위탁 계약 조건 또는 조례에 노동자의 노동조건을 명시하고 철저한 관리감독이 이루어져야 한다. 예를 들어, 대행업체의 임금 착취와 노동자의 저임금 문제를 해소하기 위해 지방자치단체에서 지급받는 인건비를 그대로 노동자에게 지급되도록 위수탁계약서 상에 계약해지 사유로 명시할 필요가 있다.

경남 창원시는 2010년 12월 이와 같은 내용의 위수탁 계약서를 체결했다. 창원시 생활폐기물 수집운반 대행업무 위수탁 계약서는 '시에서 실시하는 생활폐기물 수집운반 민간위탁 수수료 원가산정 연구용역 보고서에서 책정된 노무비(복리후생비 중 임금부분 포함)에 낙찰율을 곱한 금액 이상으로 인건비를 지급하지 아니하였을 때'를 해지사유로 명시하고 있다.

⑶ 공개입찰 시 최저낙찰하한율 계산에서 인건비 제외

수의계약을 통해 특정 업체들이 장기간 독점 운영한 결과 특혜 의혹과 함

께 서비스 질이 저하되는 등의 부작용이 발생해왔다는 이유로, 환경부는 민간 생활폐기물 청소업체의 영업 구역을 현행 시·군·구에서 광역시·도 단위로 변경토록 시도한 바 있고,[30] 2010년 환경부예규인 '폐기물처리업 허가업무처리지침'을 전부개정하여 생활폐기물 수집·운반업에 한하여 경쟁제도를 도입하였다(환경부, 2010). 즉, 생활폐기물 수집·운반업허가 및 대행업체 선정시 경쟁입찰을 원칙으로 하고, 다만 공익을 위해 시급하게 업체 선정이 필요한 경우 등 지방자치단체의 장이 수의계약이 필요하다고 인정하는 경우에는 수의계약을 할 수 있다고 규정한 것이다. 그리고 지방자치단체의 장은 생활폐기물의 안정적 처리를 위하여 신규업체 선정시 적격심사를 담당하는 사업자 선정위원회를 구성·운영하고, 지역 시민단체 등의 참여를 통해 선정과정의 투명성을 제고하며, 기존 수집·운반업체의 사업수행능력 및 대국민 서비스 등에 대한 평가이행제도를 도입하는 한편, 적정한 계약기간(예 : 2~3년)으로 안정적 처리기반을 구축하도록 하였다.

하지만 여전히 전국의 지방자치단체 대부분이 수의계약으로 청소대행업체를 선정하고 있으며, 창원에서 대포차 사용 등 불법사항이 적발돼 문제가 되는 등 부작용이 끊이지 않고 있다. 실제 일부 지방자치단체에서는 40년 이상 특정업체에 청소용역을 몰아준 사례도 나타나기도 했다. 이로 인해 수의계약으로 독점 운영되는 지방자치단체의 청소비용이 경쟁 입찰을 도입한 지방자치단체보다 최대 3배에 달하는 경우도 있다.

경기도 부평구의 경우도 환경부의 경쟁 입찰 지침을 위반하여 전임 구청장들의 지침에 따른 수의계약 방식이 이어지고 있으며, 생활폐기물과 재활용폐기물 수집·운반을 7개 업체가 권역을 맡아 대행하고 있다. 이 업체들의 대표이사와 이사 대부분은 주민세도 내지 않고 있으며, 일부 업체들은 가족들이 임원을 맡고 있는 등 한 번 업체를 차려 놓고 자자손손 대물림하는 경우도 있다. 특히 한 대행업체 이사였던 자가 2004년께 다른 대행업체 공동 대표이사로 등재 되는 등 일부 사람들에 의해 청소업체가 운영돼왔던 것으로 드러났다.[31]

이에 광주광역시 남구의 경우도 폐기물 수집·운반 업체 선전방식을 기존 수의계약 형태에서 공개경쟁입찰로 전환했으며, 경쟁 입찰에 기존 업체들만

30) 환경부는 영업권역을 광역화하고 경쟁입찰을 의무화하는 내용의 법 개정을 추진했으나, 기존 청소업체들의 반발과 고용승계 및 잉여장비처리 문제 등에 부딪혀 무산됐다. 내일신문, "지자체 청소행정 달라지나", 2011년 1월 21일자.

31) 부평신문, "부평구 돈 없다면서 청소대행비 '펑펑'", 370호 2010년 12월 19일.

참가했음에도 예산의 30%를 절감했다. 대구광역시 동구도 공개경쟁입찰 방식을 도입하여 폐기물 처리 비용을 2~3배 절약했다.

하지만 민간수탁기관에서 근무하는 노동자들에 따르면 이러한 공개입찰도 한계가 있을 수밖에 없다고 한다. 공개입찰 시 페이퍼 사장을 내세운 유령회사를 함께 입찰시켜 공개입찰이 형식적으로 이루어진다는 것이다. 또한 단체장의 측근 등 낙하산 인사가 개입된 민간수탁기관이 결정되는 경우도 있으며, 그 과정에서 뿌려진 정치자금이 부패의 사슬을 형성한다고 한다.

더욱 문제가 되는 것은 공개입찰시 최저낙찰하한율을 예정가격의 87.7%이상으로 한 것이다. 행정안전부는 2006. 12. 29 회계통첩을 통해 원가산정에 반영된 임금이 반영되는 방안을 마련토록 하였으나, 원가산출내역서대로 임금지급방안을 강구하지 않는 경우가 발견되었다. 즉 비정규직 권익보호 관련 세출예산집행시 지방자치단체 유의사항으로서 2007. 1. 1 이후 체결되는 단순노무 일반용역[32]의 경우 일반용역 적격심사기준 및 「지방계약법 시행령」 제42조에 의한 협상에 의한 계약체결기준의 적격통과점수와 입찰가격 평점산식을 변경 개정하여 최저낙찰하한율을 예정가격의 87.7%이상으로 상향조정하고, 예정가격 노임단가는 최저임금이 아닌 중소기업협동조합중앙회가 조사·발표하는 시중 노임단가를 적용하여 노임단가 민간수준보다 지나치게 떨어지지 않도록 유의할 것을 권고하였다.

문제는 최저낙찰하한율 산정시 인건비가 포함되면 공개입찰을 할 경우 오히려 임금이 하락하는 경우도 발생하며, 최저임금액을 넘어서지만, 4대보험 가입은 배제하는 경우가 있다는 것이다. 또한 하지만 대한건설협회의 보통인부 임금을 기준으로 예산을 책정하거나 행안부 임금지침이 적용될 수 있는 경우 오히려 임금이 하락될 수 있다.

따라서 원가계산시 이윤율을 보장한다 하더라도 노동자의 인건비가 이에 좌우되지 않도록 제외할 필요가 있다. 즉, 입찰금액 가운데 임금부분을 별도로 분리하여, 생활임금 수준에서 임금의 하한선을 별도로 정하는 최저단위가격제한제도를 도입하는 것이 바람직하다. 물론 이를 위해서는 「국가계약법」 및 「지방계약법」 자체가 개정되어야 할 것이다.

---

32) 일반용역 중 청소, 검침, 시설물 경비, 시설물 관리 등 원가계산서상 보통인부 노임단가가 적용되는 용역으로서 단순노무에 의하여 이행되는 용역을 말한다. 다만 공공노조 사업장이나 충남공공일반노조, 경남일반노조 등의 경우에는 '청소'를 건물 청소를 의미하는 것으로 보고, 환경미화 업무는 이에 포함되지 않는 것으로 하고 있다.

제5장 민간위탁 기본조례 제·개정 쟁점

이하의 내용들은 지방자치단체 민간위탁 규제를 위한 표준조례안 제정시에 다루어야 하는 문제들이다.

제1절 지방의회 동의의 적법성(단체장 권한에 대한 침해 문제)

조례로 자치사무의 민간위탁 여부에 관하여 사전에 지방의회의 동의를 받도록 규정할 수 있는지가 문제된다. 여기서는 「지방자치법」 제104조제3항에 따른 지방자치단체의 장의 권한위탁과 관련하여, 조례로 자치사무의 민간위탁 여부를 결정할 경우 지방의회의 사전 동의를 받도록 규정하는 것이 지방자치단체의 장의 고유권한의 침해에 해당하는지가 쟁점이다.

「지방자치법」에 따르면 지방자치단체의 조례는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 제정할 수 있는데(제22조), 여기서 말하는 "법령의 범위 안에서"란 "법령에 위반되지 않는 범위 내에서"를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없고, 또한 「지방자치법」은 지방의회와 지방자치단체의 장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없다.[33]

한편 「지방자치법」에 따르면 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행하며(제103조), 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다(제104조제3항). 따라서 민간위탁의 주체는 지방자치단체의 장으로 보아야 하지만, 같은 조항은 민간위탁에 대하여 조례가 정할 수 있는 내용을 특별히 한정하고 있지는 않으므로, 이러한 조례의 제정 범위가 반드시 민간위탁에 필요한 절차적 사항 등에 한정된다고 보기는 어렵다.

또한 지방자치단체의 장이 그 사무를 민간위탁할 것인지 여부에 관한 결정권한이 「지방자치법」 제103조에 따른 지방자치단체의 장의 사무 관리 및 집행

33) 대법원 2007. 2. 9. 선고 2006추45 판결.

권의 내용으로서 지방자치단체의 장의 고유권한으로 볼 수 있는지 여부를 살펴보면, 지방자치단체의 장이 그 사무를 지방자치단체의 조직을 통해 직접 수행할지 민간에 위탁할지 여부는 직접적으로 행정서비스의 품질 등을 좌우할 수 있는 사항으로서 사실상 주민의 복리에 직·간접적인 영향을 미칠 수 있으며, 민간위탁이 이루어지는 경우에는 이에 따른 지방자치단체의 조직 및 공무원 정원의 변경, 예산 조치 등이 함께 수반되는 등 일정한 파급 효과가 예상된다. 결국 민간위탁 여부에 관한 결정은 다른 지방자치단체의 장의 사무의 집행방법에 관한 사항과는 중요성 및 그 성질이 다르다고 볼 수 있으므로, 이를 단순한 집행방법에 관한 문제로서 한정적으로 파악하여 지방자치단체의 장의 고유권한으로 보기는 어렵다.

결국 조례로 지방자치단체의 장이 그 사무를 위탁할 것인지 여부를 결정할 때 지방의회의 사전 동의를 얻도록 규정하는 것은 그 결정의 정당성 및 적법성을 담보하기 위한 지방의회의 견제의 범위 내에 해당하며, 이를 지방자치단체의 장의 고유권한의 침해로 보기는 어렵다. 지방자치단체의 자치사무를 민간위탁할지 여부에 관하여 조례로 사전에 지방의회의 동의를 받도록 규정할 수 있는 것이다.[34]

한편 행정자치부는 특정사무(시설)가 민간위탁촉진조례 또는 개별조례 등에 근거하여 민간위탁되었다면 지방의회가 조례로서 민간위탁에 대한 권한을 자치단체장에게 부여한 것으로 보아 추후 계약 연장, 계약기간 종료에 따른 수탁자 재선정시에 매번 지방의회의 동의를 받을 필요는 없다고 본다(행정자치부, 2003: 31). 하지만 민간위탁관련조례나 개별조례로서 지방의회나 지방의회의 관여 아래 구성된 민간위탁 심의위원회의 동의를 얻도록 할 수도 있는 만큼 개별 지방자치단체의 사정에 따라 달라질 것이다.

제2절 민간위탁 시 고용승계 및 임금보전

1. 쟁점

판례는 국가 또는 지방자치단체가 수행하던 사업을 새로 설립되는 공사에 이관하는 경우, 근로관계가 당연 승계된다고 볼 수 없다고 판시하고 있다.[35]

34) 법제처 09-0194, 2009.7.3, 양천구 창의정책담당관. 서울특별시 양천구 - 자치사무의 민간위탁에 관한 조례의 제정범위(「지방자치법」 제104조제3항 관련).

국가 또는 지방자치단체가 수행하던 특정 사업을 법률에 의하여 새로 설립되는 공사에 이관하는 경우, 입법정책적 판단에 의하여 새로 설립되는 공사에 승계되는 권리·의무의 범위를 정할 수 있고, 따라서 공사의 설립에 관한 법률에서 이관되는 업무에 관한 권리·의무를 공사가 승계한다는 규정만을 두고 그 근로관계의 승계 여부에 관한 별도의 규정을 두지 아니한 때에는 공사 설립 전 해당 공무원들의 근로관계가 새로 설립되는 공사에 당연 승계된다고 볼 수는 없다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 사무가 공사·공단 또는 민간에 위탁되는 경우에는 고용승계에 관한 규정이 명시되도록 하면 법적인 문제는 발생하지 않는다.

문제는 지방자치단체의 자치사무를 민간위탁하여 운영하는 과정에서 수탁자(대행자)가 변경될 경우이다. 해당 사업장에서 기존에 근무하던 노동자(환경미화원 등)의 집단적 고용불안이 야기될 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 새로 계약이 체결된 수탁자로 하여금 ① 기존 근로자들의 고용승계를 의무화하고, ② 일정수준의 임금수준을 준수하도록 강제할 수 있는지 여부가 쟁점이 된다.

순수 민간위탁 관계에서, 조례를 통하여 고용승계 및 임금수준 유지 의무를 부여하는 것은「헌법」제23조 재산권 침해에 따른 위헌 논란이 야기될 수 있다. 그러나 조례를 통하여 명시적으로 고용승계의무 등을 부여하는 것이 아니라 수탁자에게 고용승계 등의 노력의무를 부여하는 것은 (법적 구속력이 없다는 측면에서) 가능하다 할 것이고, 나아가 고용승계 노력 등을 수탁자 선정에 있어서 하나의 기준으로 삼는 것 또는 위탁계약서에 근로조건 및 고용승계 방안을 명시하는 것은 무방하다 하겠다. 이만의 환경부 장관도 2010년 9월 16일 청소작업 현장을 찾은 자리에서 환경미화 노동자들이 임금인상, 고용안정 및 샤워시설 설치 등 보건·위생·안전 대책 등 근로조건이 향상되도록 환경부가 앞장서 줄 것을 요구하자, ① 임금과 관련하여서는 청소용역비 원가산정 시에 각 자치단체의 임금실태와 노동여건을 감안하여 적정 임금이 책정되도록 하고, ② 고용안정을 위하여 청소용역업체가 변경되는 경우에 고용인력을 포괄승계하는 것을 원칙으로 하며, 정년, 작업불능 등 특별한 경우가 아니면 고용을 승계하도록 하고, ③ 미화원의 특수한 근로환경을 충분히 고려한 적정한 샤워시설 설치, 작업복 등 개인 작업장구 지급, 근로재해 예방방안 등이 마련되도록 대책을 강구해 나갈 것이라고 밝힌 바 있다.[36]

35) 2005.3.25. 대법 2003다 39644.

현재 지방자치단체는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 "「지방계약법」")에 따라 폐기물처리 원가를 계산하고, 이를 바탕으로 예정가격을 작성해야 한다. 그러나 실제로는 위탁업체에 고용된 환경미화원 대부분이 예정가격에 반영된 임금을 제대로 받지 못하고 있다. 그동안 기초자치단체들은 해마다 청소노동자들의 하루 일당 등을 명기한 용역보고서를 만든 뒤 민간 청소용역업체와 계약을 했으나 임금 내역서를 넣지 않고 계약서를 작성해왔다. 이 때문에, 민간 청소용역업체들이 관행적으로 청소노동자들한테 임금을 적게 주어, 위탁계약서에 명시된 것과 실제 지급되는 임금액이 달라 문제가 발생하는 경우가 빈발하였던 것이다.

환경미화 업무의 민간위탁에서 노·사간 분쟁의 소지를 막고 주민불편을 근본적으로 해소하기 위해서는 구청의 직고용이나 공단화를 추진할 수 있겠지만, 이것이 어렵다면 조례의 개정 또는 신설을 통해서라도 주민의 세금으로 책정된 노동자들의 임금이 온전히 보장되도록 대행계약서에 반영되도록 하고 대행업자가 이를 지키지 않고 예정가격에 반영된 환경미화원 임금을 중간에 갈취하는 경우 계약해지 등 행정적 조치를 취할 수 있도록 해야 하고, 이러한 제도를 이행하지 않는 지방자치단체 공무원에게는 구상권을 청구해야 한다.

2. 관련사례

부산에서만 2010년 9월 남구 민간 청소용역업체인 보수산업 청소노동자 50여명이 파업을 벌인 데 이어 부산진구의 민간 청소업무 위탁업체 유창환경 청소노동자 50여명이 2010년 9월 구청이 설계한 '청소업무 민간위탁 원가상정 보고서'에 명시된 임금액과 사측이 실제 지급한 임금이 다르다며 파업을 벌였다.[37] 또한 경남 통영시 청소위탁업체인 일진기업·한진기업·푸른통영 등 3개사 노동자 39명이 결성한 노조 통영환경지회가 2010년 12월 7일 파업에 돌입하면서 요구한 것도 청소위탁계약서상 명시된 노무비 전액을 임금으로 지급해달라는 것이었다.[38]

이에 부산 남구의회는 부산진구에서 유창환경 청소노동자들의 파업을 계기

36) 환경부. 2010. 환경부 장관 추석 맞아 환경미화원 격려 자리에서 미화원 근로조건 개선방향 설명. 환경부 보도자료(2010. 9. 14).

37) 한겨레신문 2010년 12월 7일자, "'청소노동자 임금갈취 금지' 부산 남구의회, 조례 제정." 이에 회사측은 2010년 10월 위탁업무 포기서를 제출했고, 구청은 해당 업무를 다른 업체에 넘겼으나, 이 과정에서 고용승계가 이뤄지지 않았다.

38) 매일노동뉴스 2010년 12월 23일자, "청소업계 '임금 둘러싼 똑같은 갈등' 반복."

로 2010년 12월 본회의에서 「부산광역시 남구 폐기물관리 및 수수료 등에 관한 조례 일부개정안」을 마련하여 통과시켰다. 여기에는 '대행업체에 종사하는 환경미화원의 인건비는 청소업무 대행계약서에 명시된 직접 노무비(복리후생비 중 임금 부분 포함)를 지급한다'는 내용이 새로 추가되었다. 자치구가 민간 청소용역업체와 계약할 때는 계약서에 청소노동자들의 임금을 반드시 명시하도록 한 뒤 민간 청소용역업체가 실제 계약서에 적힌 인건비 금액을 청소노동자들한테 지급하는 것을 의무화한 것이다. 또한 이를 지키지 않으면 계약사항 위반에 해당, 구가 민간 용역업체와 계약을 해지할 수 있는 법적 근거가 되도록 했다. 당초 이 개정 조례안에는 민간 청소용역업체가 계약 해지를 당했을 때 청소노동자들은 다음 계약업체가 의무적으로 고용을 하도록 하는 내용이 포함되었으나, 한나라당 소속 의원들의 반대로 무산되었다.

하지만 고용승계를 보장하는 상당한 사례가 존재한다(김인수, 2010b: 37). 강원 원주시는 2010~2011년 「재활용폐기물수집운반대행사업 과업지시서」에 입찰참가자격 및 조건으로 기존업체 인원을 반드시 고용승계하도록 하였고, 대구 남구도 2009.1.1.~2010.12.31. 「제1권역 생활폐기물수집운반대행용역 과업지시서」에 "생활폐기물 수집 · 운반대행 용역에 따른 신규 대행업체는 기존 업체의 인력을 승계하여야한다"고 명시하였다. 그리고 경남 사천시도 2010년 2월 24일 「사천시 음식물 처리시설 및 침출수처리시설 민간위탁에 따른 수탁사업자 선정을 위한 평가자료 제출안내 긴급공고」시 입찰참가자격 및 조건에 "기존 운영요원 고용승계를 하여야 한다"고 명시하였다.

제3절 총액인건비제도의 문제[39)]

1. 총액인건비제도 개요

1) 총액인건비제도의 의미

총액인건비제도는 부처별 · 기관별 · 자치단체별로 인건비 예산총액의 범위 내에서 인력의 직급별 규모와 직렬 · 직류 등의 종류, 기구의 설치 및 인건비 배분에 대하여 자율성을 가지고 운영하되 그 결과에 대해서는 각 기관이 책

39) 이하의 내용은 김성희 외. 2009. 「공무원 임금 · 인사제도 개선방안 연구」의 '제4장 총액인건비 제도의 특징과 문제점'을 중심으로 정리한 것이다.

임을 지는 제도이다(행정안전부, 2009). 이 제도는 정부의 새로운 인적자원관리방식으로서, 예산부처(기획재정부)와 조직관리부처(행정안전부)의 집중적 인적자원관리에서 각 부처의 자율성에 기반한 분권적 인적자원관리로 바꾸는 것을 목적으로 한다. 동시에 예산제도의 변화를 초래하는 것이기 때문에 좁게는 인건비예산제도, 넓게는 예산제도의 혁신을 촉진하는 수단으로 기능할 수 있도록 하여 자율성과 책임성의 조화를 기본원칙으로 하고 있다.[40] 이를 통해 정부는 인적자원예산의 절감과 공무원의 생산성 제고를 통한 중장기적 사업예산 절감 효과, 분야별, 부처별 인력수급 분석을 통한 필요 인력규모를 결정하는 부처 재량의 확대를 지향한다고 밝히고 있다. 이는 결국 행정의 생산성과 인건비 예산을 연계시킴으로서 보수의 성과주의 기능을 강화하고 각 부처의 자율관리 권한 확대를 통한 예산절감 및 탄력적 인력운용이 가능하도록 하는 제도라 할 수 있다.

지방자치단체의 총액인건비제도는 자치단체가 기구의 설치나 증원시 행정안전부의 승인을 받지 않고 인건비성 경비의 총액을 기준으로 필요한 기구와 정원을 자율적으로 책정·운영하도록 하고 있다. 특히, 지방자치단체의 총액인건비제도는 기존의 표준정원제에 비하여 지방자치단체의 조직 및 인사의 자율성을 향상시키기 위해 총액인건비의 대상인 인건비와 운영경비간의 '전용'은 각 총액인건비 시행기관의 장에게 위임하고 있으며, 총액인건비 대상경비에서 발생한 여유 재원에 대해서는 각 기관에 재량권을 부여하고 있다. 또한, 총액인건비 범위 내에서 직제상 해당기관 정원의 3%까지 자율적으로 인력을 추가증원할 수 있도록 하고 있다(하혜영·박영원, 2010: 7). 행정안전부장관은 지방자치단체의 행정수요와 인건비 등을 고려하여 매년 총액인건비를 산정하고 12월31일까지 각 지방자치단체 장에게 통보한다. 지방자치단체는 행정안전부장관이 산정·통보하는 인건비 총액 범위 안에서 보수를 자율적으로 결정할 수 있다.

2) 제도설계의 기본방향

총액인건비제도는 인건비 예산제도의 개혁을 통해서 다음과 같이 네 분야의 혁신을 추구한다고 천명하는데, 이것이 정부가 이 제도를 추진하는 궁극적인 목표라 할 것이다(진재구, 2007).

---

40) 이 점에서 총액인건비제의 이론적 기반은 신공공관리론(NPM)이다. 시장주의적 경쟁원리의 도입과 관리의 자율성 강화를 통해 기업가적 정부운영을 시도하는 것이다.

첫째, 조직·정원관리 측면에서는 각 부처가 성과를 극대화하는 방향으로 자체 인력을 탄력적으로 운영할 수 있도록 부처별 총 정원 및 포괄적 정원관리 기준 범위 내에서 신축적인 인력 조정이 가능하도록 자율성을 부여한다.

둘째, 인사(임용)관리 측면에서는 각 부처가 스스로 공무원 충원제도의 개선방안을 마련하고 부척 자율적으로 공무원을 채용할 수 있는 범위를 확대하여 이에 따른 협의사항을 점진적으로 축소. 폐지함을 목표로 한다.

셋째, 보수관리 측면에서 각 부처가 성과관리와 연계하여 인건비를 차등화하고 보수를 동기부여 수단으로 활용할 수 있도록 각 부처별 보수수준 및 보수체계의 차별화를 촉진한다.

넷째, 예산관리 측면에서 총액인건비제 범위내 잉여인건비 사용에 대한 부처 재량권을 확대하고 중장기적으로 '총괄경상예산제도' 도입을 통해 인건비 예산 운용의 자율성을 확대한다.

총액인건비제도는 조직, 보수, 인사, 예산에 있어서 유연하고 신축적인 기관운영을 할 수 있도록 부처들의 재량을 증진시키는 것이다. 이 경우 각 부처들은 이러한 증대된 재량권을 이용하여 정부의 이익과 다른 자신들의 이익을 추구할 가능성이 높아진다. 이는 대리인(agent) 문제라고 할 수 있는데, 공공부문의 경우 신분보장이 더 잘되어 있으며, 성과측정이 상대적으로 어려워 산하기관·단체의 증설, 조직규모(인력, 예산)확대, 타당성 없는 사업에의 투자 등의 형태로 더 심각하게 나타날 수 있다. 따라서 총액인건비제 도입으로 인한 증가된 재량만큼 책임성을 확보하는 장치가 필요하며, 정보의 비대칭이라는 상황 속에서 낮은 감시감독 비용을 치르면서 직무에 충실할 수 있도록 동기부여를 하기 위해서는 성과측정, 전략경영 도입, 사전분석과 사후평가, 예산삭감과 긴축재정을 통한 원가절감과 생산성 향상, 인센티브 제공 등 특성을 구비한 책임성 확보장치가 반드시 필요하게 된다.

3) 총액인건비 분류체계

총액인건비에 포함되는 세부내역은 다음과 같다.

〈표 35〉 총액인건비 분류체계

구 분		세 부 내 역
인건	기본 항목	봉급, 기본연봉, 대우공무원수당, 정근수당(가산금), 가족수당, 자녀학비보조수당, 육아휴직수당, 명절휴가비, 가계지원비, 직급보조비,

비		명예퇴직수당
	자율항목	성과상여금, 성과연봉, 특수지근무수당, 위험근무수당, 특수업무수당(기술업무수당 등 28종), 업무대행수당, 시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 관리업무수당, 정액급식비, 교통보조비, 연가보상비
운영경비		맞춤형 복지예산, 각종 보수성 경비와 특정업무경비 등 기관운영을 위한 기본경비

자료: 하혜영 · 박영원(2010: 9).

2010년 총액인건비는 2009년에 비해 6개항목(연금지급금, 기관운영, 정원가산, 부서운영, 직책급업무수행경비, 특정업무수행활동비)이 제외되었다.

2. 총액인건비제도의 추진경과 및 운영실태

1) 총액인건비제도의 추진경과

총액인건비제도는 2003년 7월 정부혁신 지방분권 로드맵 과제로 선정되어, 정부혁신지방분권위원회의 주도로 2004년 8월 구성된 '총액인건비예산제도 도입을 위한 태스크포스(TF팀) 구성'에서 출발하였다. 2005년 2월 대통령 주재의 제58회 국정과제회의에서 최초의 안이 확정될 때까지 6개월이라는 짧은 기간에 집중적으로 논의와 설계과정을 거쳤으며 2005년 7월 처음 시범실시되었고, 2006년 8개부처 44개 책임운영기관으로 확대, 시범실시한 후 2007년에는 모든 부처, 지방자치단체에 전면 시행되었다. 총액인건비제 시범시행 과정에서 정부는 예산과 조직, 인력의 관리 자율성, 분권화를 강조하기보다는 책임성 강화와 성과주의 강화에 비중을 높임으로서 조직운영에 대한 표준모델 및 기준을 제시하고, 운영평가를 통한 평가공개, 교부세 인센티브 강화를 통해서 중앙정부 차원에서 지방자치단체 조직축소, 인력감축을 강제하여 총액인건비제를 통제중심의 제도로 만들었다.

〈표 36〉 총액인건비제도의 도입 추진 경과

추진년도	추 진 경 과
2003. 7	o 정부혁신위 로드맵 과제로 선정
2004. 8~11	o 총액인건비예산제도 도입 TF 구성 · 운영(11회) - 정부혁신위위원, 학계 관련전문가, 관련부처 공무원 등으로 TF를 구성(팀장: 진재구)

	o 인사개혁전문위, 총액인건비예산제도 도입방안 논의(2회)
2004.11.25	o 총액인건비 예산제도 도입방안 총리보고
2004.11.26	o 정부혁신지방분권위, 총액인건비예산제도 도입방안 논의 - 국가공무원 총정원 및 부처 정원상한만 관리하고 부처별 정원규모 및 직급별 정원은 부처 자율로 결정 - 공개채용 및 공개채용직렬로의 특별채용 이외의 채용시험 실시권은 각 부처에 위임 - 기본보수항목외의 보수수준 및 보수지급의 자율성 부여 - 총액인건비중 잉여인건비 사용에 대한 부처 재량권 확대
2004.12. 3	o「총액인건비예산제도 도입방안」대통령 서면보고 상신
2005. 2.22	o 대통령 주재 제 58회 국정과제회의에서 확정
2005. 7	o 8개 부처 23개 책임운영기관 대상 시범 실시
2006	o 시범운영 확대 실시(8개 부처 44개 책임운영기관) ※ 8개 부처: 행자부, 예산처, 인사위, 노동부, 농림부, 조달청, 통계청, 특허청
2007. 1	o '07년 세부운영지침 시행 및 시행기관 대상 교육 실시 o 전 중앙행정기관 및 책임운영기관을 대상으로 전면 실시

자료: 김성희 외(2009: 168).

조직·정원 운영에 있어서 지방자치단체의 경우 총액인건비를 기준으로 총정원 제한 없이 정원과 직급별 정원을 자율적으로 관리토록 하였다. 그러나 단 상위직의 무분별한 증설 방지를 위해 직급별 정원책정 비율 권고기준마련(행자부령), 국단위 기구수 준수규정(대통령령)을 마련하고, 소속기관의 장 등의 직급을 3급이상으로 책정시 행자부장관과 사전협의토록 하였다.

〈표 37〉 중앙과 지방의 조직관리체계 비교

구 분	중 앙	지 방
총정원	o 국가 총정원, 기관별 총정원 관리(행자부) ※직제상 정원의 3%내 증원 인정	o 총액인건비를 기준으로 자율책정 - 총정원제한 없음 ※행정수요 증가없이 과도한 인건비 증가시 분석·진단 후 개선권고
직급별 정 원	o 4급이상 직제(대통령령)에서 관리(행자부)	o 자율책정(조례규정) - 다만, 직급별 비율을 권고기준으로 제시(행자부령)
기 구	o 국단위 기구 관리 (대통령령) - 부처별 직제에 개별적으로	국단위 기구 준수기준을 설정관리(대통령령)

	규정 ※과단위이하 기구는 자율결정	※ 과단위 이하 기구는 자율결정 (국을 둘 수 없는 곳은 과단위 관리)
소속 기관	o 직제에서 정원 및 기구관리	o 설치 및 총정원은 자율결정 - 사업소 · 출장소 · 직속기관 등 설치요건 규정(대통령령) o 소속기관 장의 직급이 시도 3급이상, 시군구 4급(국이 없는 곳은 5급)이상인 경우 직급기준 설정시 사전협의(행자부)
예 산	o 인건비 총액 관리(예산처)	o 총액인건비 산정 · 제시(행자부) o 교부세 산정에 반영 o 예산편성은 지방자치단체 자율

자료: 행정자치부, '07 지자체 총액인건비제 전면시행 보도자료, 2006. 12. 28.

총액인건비제도는 각 기관의 자율성 부여의 근본목적이 기존의 중앙정부차원의 정원관리방식의 한계를 극복하고, 단기적으로는 각 부처의 인건비 절감과 예산 절감을 목적으로, 장기적으로는 기관별 조직, 인사, 보수의 자율적인 조정이 성과향상을 위한 효율적인 인센티브로 작용하도록 함으로서 궁극적으로 인력의 구조조정이 유연할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이러한 제도도입의 목적을 달성하기 위해서 정부는 먼저, 보수 유연화를 통한 성과중심의 보수체계 개편과 직무 · 성과중심의 인사평가시스템 구축을 위한 관련 제도 개편을 추진하였다.

2) 총액인건비제도의 운영실태

지방자치단체의 총액인건비 제도의 운영실태를 조사한 결과, 일부 지방자치단체의 경우 현원이 정원을 초과하는 경우가 있는 것으로 나타났다. 따라서, 총액인건비 필요액이 예산편성액보다 적은 경우가 있었다(하혜영 · 박영원, 2010: 10).

2010년 당초예산기준으로 총 27개 지방자치단체의 경우, 총액인건비 필요액이 예산편성액보다 적은 것으로 나타났는데, 세부적으로 광역자치단체 1개, 광역시 자치구 24개, 시 2개가 그러했다. 2010년 기준으로 지방세수입으로 인건비가 해결되지 않는 단체는 137개(56%), 자주재원(지방세+세외수입)으로 인건비가 해결되지 않는 단체는 40개(16%)였다.

총액인건비 범위 내에서 직제상 해당기관 정원의 3%까지 자율적으로 인력

을 추가증원할 수 있도록 하고 있으나, 실제로 자율적으로 정원을 관리하는 지방자치단체는 거의 없다. 행정안전부가 정원관리지침을 내려보내기 때문이다. 총액인건비 제도는 인건비 예산액을 중앙정부가 교부하는 것이 아니라 인건비 편성 가이드라인을 제시하는 셈이 된다. 행정안전부는 예산편성 기준액을 초과할 경우 다음연도에 총액인건비를 감액하고 지방교부세를 줄이는 등 패널티를 주고 있기 때문에, 지방자치단체는 페널티를 받지 않기 위해 예산편성시 인건비 예산을 축소하고 시책사업에 예산을 우선적으로 배정하는 경향을 보인다. 결국 정원관리지침에 따라 해당 기관의 정원이 정해져 있기 때문에 총액인건비 제도를 통한 지방자치단체의 자율적인 증·감원은 현실적으로 불가능하다고 볼 수 있다.

3. 이명박 정부 하 총액인건비제의 특징과 문제점

이명박 정부의 총액인건비제 절감을 통한 인원감축 중심의 조직개편은 정부가 근거로 밝힌 노무현 정부시절 중앙권고에 의한 방만하게 늘어난 지방인력규모 약 1만여 명의 절감만을 목표로 하고 있지 않다. 이명박 정부의 자치단체 조직개편의 핵심이 ① 자치단체의 인력운용에 있어 비용개념에 입각한 인력운영의 효율성·유연성 극대화, ② 인원·조직감축을 전제로 한 지방자치단체 광역화·조직자율성 확대보장, ③ 민간경영기법 도입, 성과중심 인사관리체계 구축 등을 통한 고객과 기업중심의 업무프로세스 재정립 원칙[41] 을 분명히 하고 있음에 주목해야 한다.

실제 이명박 정부는 자치단체의 문제점으로 지난정부 시절 방만한 인력증원과 더불어 자치단체가 행정수요 변동(인구감소등)에 반해 오히려 방만하게 지방공무원을 증원하여 왔으며, 일부의 경우 인사적체 해소를 위해 총액인건비제에 따른 기관 자율성에 근거하여 부적합한 기구 편제를 확대하고, 업무효율성·창조성 제고를 위한 민간위탁은 저조한 수준이었음을 지적하고 있다.

이러한 이명박 정부의 총액인건비 절감을 중심으로 한 정부조직개편을 통해 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 예산편성시 총액인건비 축소화 경향

지방자치단체 정원관리는 총액인건비제도만 적용하는 것이 아니라 정원관

41) 지방자치단체 조직개편지침. 행정안전부. 2008. 5. 1.

리지침에 의해서도 하기 때문에 총액인건비제도의 취지가 다르게 운영되고 있는 것으로 나타났다. 총액인건비는 인건비 예산액이 교부되는 것이 아니라 예산편성의 기준액(인건비편성의 가이드라인)이 제시되어 기준액을 초과할 경우 교부세 산정에 있어 페널티를 적용한다. 따라서 지방자치단체는 총액인건비 운영 관련 페널티를 받지 않기 위해 예산편성시 인건비 예산을 축소하고 시책사업 등의 예산에 선배정하는 경향이 있으며(하혜영 · 박영원, 2010: 13), 이로 인해 인건비 부족현상이 지속적으로 발생하고 있다.

2) 정원관리의 자율성 부재

별도의 정원관리지침에 의해 해당 기관의 정원이 정해져있기 때문에 총액인건비 제도를 통한 지방자치단체 정원의 자율적 증 · 감원은 현실적으로 실현되기 어렵다. 전남과 충북의 일부 지방자치단체는 총액인건비제도와 관련하여 중앙정부에서 총액인건비 교부액과 정원지침을 함께 시달하여 실제 현실에서는 지방자치단체의 인사운영의 자율성은 전혀 없다는 의견을 제시하였고, 향후 지방자치단체의 정원관리는 현행 총액인건비제와 행정안전부 정원지침 둘 중에 하나를 적용하는 것이 인사운영에 보다 효율적이며, 인건비 예산편성액이 총액인건비를 초과하는 실정이기 때문에 총액인건비제도는 현실과 맞지 않다라는 의견도 제시되었다(하혜영 · 박영원, 2010: 14).

또한 중앙정부의 정원축소 방침에 의해 현원이 정원을 초과하는 지방자치단체도 발생하고 있다. 현재 감축정원은 조례 · 규칙에 “초과현원 해소 시까지 정원이 따로 있는 것으로 본다”는 경과규정을 명시하고 있을 뿐, 전체적인 중장기 감축계획과 그에 따른 집행내역이 부재한 상황이다.

3) 총액인건비 기준액에 호봉승급 미반영

현행 총액인건비제는 공무원 직급별 표준등급에 맞추어 일률적으로 기준액을 산정하고 있으며, 총액인건비 기준액을 산정할 때 호봉승급분을 반영하지 않는다. 이에 따라 매년 호봉승급이 총액인건비 기준액에 반영되지 못하는 결과를 초래한다. 이는 총액인건비 기준액과 실제 필요액간의 격차가 더욱 커질 수 있으며, 향후 총액인건비제 운영의 부실을 초래할 가능성이 있음을 의미한다.

4) 인력충원 편법으로서 시설관리공단의 난립

시설관리공단의 설립은 총액인건비 제도 시행으로 시설관리에 필요한 인력을 증원하기가 어려운 상황을 타개하기 위한 수단이 될 수 있다. 이를 통해 새로운 인력충원으로 전문성이 높아지고 기간제, 일용직 등 지역 고용창출 효과도 도모할 수 있지만, 수십억 원에 이르는 관리공단 운영예산이 문제다. 지방자치단체의 방만 운영 견제 등의 총액인건비제도의 원래 취지와 달리 지방자치단체가 인력충원을 위한 편법으로 시설관리공단을 설립하고 있어, 공무원을 충원하는 것보다 지방자치단체의 예산이 과도하게 소요되는 등의 문제가 발생하고 있다.

5) 인력감축 기제로서의 총액인건비제 활용을 통한 구조조정 상시화

기존의 총액인건비제도는 중앙집중형 예산관리, 정원관리방식을 분권화하여 각 기관이 총인건비 내에서 일정한 조직·정원·인사의 자율성을 부여받는 대신 성과와 연계하여 그 결과에 대해 책임을 지는 제도였다. 이는 기관별로 자율성을 부여하고 인사·보수·조직의 성과관리 시스템을 도입하여 기관별 성과경쟁 및 평가를 통한 인건비 절감을 유도하는 인적자원관리 방식이었다.

그러나 이명박 정부는「알뜰한 강소조직」구현이라는 기치아래 정부인력 긴축관리 기조를 실현하기 위하여 총액인건비제 5%이상 절감 강제 및 기본절감 목표치를 설정해 줌으로서 실질적인 중앙의 정원관리 통제방식(총정원 감축설정-정원 조례개정)으로 회귀하였다. 이는 정부의 가시적이고 실질적인 인원감축을 강제하가 위한 기제로 총액인건비제가 적극적으로 활용되었음을 의미한다.

특히 이명박 정부는 인수위시절 매년 1% 감축과 해마다 3% 정도의 자연감소 인력, 신규 채용 조정 등을 통해 공무원 수를 집권기간 5년 간 6만 명 가량 줄인다는 계획을 밝힌바 있으며, 조직정원 상한통제-총액인건비 강제적 절감을 통한 구조조정 방식은 계속 이어나가고 있고, 2011년 들어 공공기관의 신규인력 채용은 늘렸지만, 공무원의 신규인력 채용 규모는 계속 축소하고 있다.

6) 행정기관내 비정규직 노동자들에 불어닥칠 대량해고

행정안전부는 자치단체 총액인건비 최대 10% 감축권고를 통해 일반직 공무원 1만여 명의 감축과 더불어 상용직 노동자들에 대한 동일비율 감축, 기간제·시간제 노동자들의 자체정비를 통해 줄어드는 자치단체 인력이 크게 늘어

날 것으로 자랑스럽게 발표하였다. 졸속적이나마 공공부문 비정규직 종합대책이 시행된 지 채 1년도 안되어 행정기관 내 무기계약전환자를 비롯하여 기간제 · 시간제 비정규직 노동자들의 대량해고가 예고되고 있는 것이다.

자치단체내의 상용직의 경우 '07년 6월 현재 49,053명[42]으로 2008년 현재를 적용하지 않더라도 2007년 인원 대비 총액인건비 5% 절감비율로 감축될 경우 최소 약 2,500여명의 상용직 노동자들이 구조조정 대상이 되는 것이다.

무엇보다 더 큰 문제는 채용기간이 1년 미만인 기간제 · 시간제 노동자들의 경우에는 각 기관별 특성에 따라 그 인원도 천차만별이고, 총액인건비상의 일용임금이 책정된 비정규직 외에 사업비로 책정되어 고용된 비정규직은 아예 파악조차 힘든 상황이라는 점이다. 행정안전부는 각 자치단체에 고용된 기간제 · 시간제 비정규직들에 대하여 전수조사를 통해 정비하도록 함으로서 인건비 절감 효과를 극대화하기 위하여 이들을 제1차 구조조정 대상으로 삼으라는 지침으로 밖에 볼 수 없다.

7) 정원 · 조직 축소를 통한 민간위탁 강제

정부의 자치단체 조직개편의 주요목적에는 행정기관의 사업 및 시설에 대한 적극적인 민간위탁의 추진이 들어있다. 행정안전부는 조직생산성을 높이고 질 높은 서비스 제공을 위해 민간위탁을 지속 추진함으로서 민간의 창의력과 전문성을 활용하고 예산절감을 도모할 수 있다면서 위탁 촉진을 독려하고 있다.

실제 자치단체에서는 행정안전부가 제시한 인력감축 목표치를 맞추기 위하여 상수도, 자연휴양림 등의 사업소를 위탁하는 방식으로 기관의 인력 및 조직축소를 추진하기도 하였다. 특히 민간위탁 시 정원은 반드시 감축하여 실질적인 위탁효과를 도모(?)하도록 하였으며, 중기인력계획에 따른 민간위탁 사업 · 시설 내역까지 구체적으로 제시하였다.

4. 총액인건비제도의 개선방안

1) 총액인건비제도 자체의 개선

(1) 총액인건비 예산공시의 정확성 향상 및 추경예산의 인건비 제한

---

42) '04년『비정규직 대책』추진 등에 따라 이미 44,562명을 무기계약직(상용직)으로 전환한 바 있으며, 07년에 전환되는 4,491명을 합하면 '07년 6월 현재 전체 공무원 외 인력(98,683명)의 49.7%인 49,053명이 무기계약직으로 전환되었다.

해당 지방자치단체별 총액인건비의 예산공시가 보다 철저히 이루어져야 하며, 가급적 총액인건비와 관련된 예산은 편성단계에서부터 정확성을 기하여 편성되도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 현재는 예산편성과 실제 집행 간의 괴리가 존재하며, 대부분의 지방자치단체들은 추경예산을 통해 실제 집행액을 보전받고자 한다. 따라서 인건비 예산편성액의 정확성이 떨어질 뿐만 아니라 예산편성에서는 가급적 총액인건비를 적게 배정하려 하는 것이다.

이를 해결하기 위해서 인건비에 대해서는 연간 1차례의 추경만 인정하도록 규제하고, 추경을 통해 인건비를 재배정해야하는 경우 다음연도 총액인건비산정에 페널티를 부과하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다(하혜영 · 박영원, 2010: 18).

⑵ 총액인건비에 호봉승급 반영 및 인사교류를 통한 현원 조정

현행 총액인건비에 반영되지 않는 호봉승급을 반영할 필요가 있으며, 총액인건비 기준액 산정을 개선할 필요가 있다.

인건비는 법정경비이므로 실제 인건비에 근접한 비용이 예산에 편성될 수 있도록 감시할 수 있는 제도적 보완장치를 마련하여야 한다. 현재 지방자치단체의 경우 시책사업, 지역현안사업 등의 예산배정을 우선시하여 인건비 부족현상이 지속적으로 발생하고 있기 때문에, 전체 예산항목의 배정에 있어 총액인건비 기준액을 전액 산정하도록 하거나 최소한 인건비의 기본항목인 봉급, 기본연봉, 정근수당, 가족수당, 명절휴가비, 가계지원비, 직급보조비 등은 우선적으로 배정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 현원이 정원을 초과하는 지방자치단체의 경우 인사교류를 통하여 초과현원을 해소할 수 있도록 강제해야 한다. 그리고 해당 지방자치단체는 연도별 초과현원 감축계획안을 작성하여 시행하고, 중앙정부는 이를 철저히 감독하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다(하혜영 · 박영원, 2010: 18-19).

2) 총액인건비제도에 대한 문제제기

이명박 정부 하에서 조직개편의 핵심은 총액인건비 절감을 통한 강제적 구조조정 추진 및 각 기관별 정원축소(조례개정 추진)확대이다. 총액인건비제도는 이명박 정부 집권기 내내 인력감축 기조의 관철을 위한 유효한 작동기제로서 작용할 것이기에, 이에 대한 적극적인 대처가 필요하다.

첫째, 인력감축에 대해 적극적으로 대응할 필요가 있다. 2008년과 같은 방식

의 총액인건비 절감지침을 통한 강제적 구조조정과 정원의 축소·신규인력의 채용 축소 및 보수 동결은 현장의 노동강도 강화와 경쟁심화로 이어질 것이다. 또한 이 과정에서 발생한 초과현원에 대한 처리문제는 각 기관별 강제퇴출을 위한 상시적 구조조정 시스템의 도입으로 이어질 것이 자명하다. 이에 '작고 강한 정부' 구현을 위한 공무원인력 축소 기조에 대응하여, 각 기관별 공공서비스 확대·강화를 위한 조직진단을 통해 '적정인원이 확보'되도록 해야 하며, 무분별하게 직접적인 해고로 이어질 수 있는 비정규 노동자들의 고용불안 문제에 적극적으로 개입해야 한다.

둘째로, 각 기관별 총액인건비 산정기준에 대한 문제점을 제기하고 적정인력 소요에 따른 적정 인건비 예산확보 투쟁에 나서야 한다. 이는 기획재정부와 행정안전부의 차기년도 정부예산수립 과정에서 일방적인 인건비 예산편성 지침에 대한 문제제기와 개선요구, 해당 기관별 인건비 예산편성 과정에 대한 노동조합의 공식적인 개입과 정보공개 과정이 함께 진행되어야 할 것이다. 필요하다면 이를 위해 노동조합과 자치단체장간의 교섭을 통한 적정인력보장-적정인건비예산확보를 요구하는 대정부 공동요구 등의 방식도 고려해 볼 수 있다.

셋째로, 현재의 총액인건비제도는 결코 기관 자율성에 근거한 인사·보수제도일 수 없으며, 오히려 이명박 정부가 이를 예산·정원의 통제방식으로, 강제적 구조조정 수단으로 활용되고 있는 문제점을 적극적으로 제기할 필요가 있다. 동시에 정부의 총액인건비제도의 문제점 개선과 공공서비스 확대를 위한 올바른 공무원인력운영 방안 마련을 위한 제도개선을 요구해야 한다.

3) 자치단체의 중기기본인력운용계획 수립시 공무원노조의 적극 개입

행정안전부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제23조에 근거하여 매년 1월 1일을 기준으로 5년간의 중기기본인력운용계획을 수립하여 제출하도록 하였다. 이 계획의 주요 포함 내용으로는 ① 정원관리 기관별·직급별 인력배치 계획, ② 신규인력증원과 인력감축 분야 및 그 내역, ③ 일반회계에 있어 인건비 관련 비용의 비율, ④ 상근인력 운용분야 및 그 내역, ⑤ 민간위탁 및 공사, 공단 전환 계획 등이 있다.

이 계획은 각 의회보고(6월)를 거쳐 시, 도지사와의 협의(7월)를 통해 최종적으로 행정안전부 장관의 협의를 거치도록 한 후 행정안전부에서 협의결과를 통보하는 절차로서 주로 정원과 인건비 운용에 초점이 맞추어져 있으며 동시

에 민간위탁에 대한 계획을 제출하도록 하였다. 이는 중기인력운용계획이라는 명목 하에 자치단체별 인건비 절감계획 및 민간위탁 추진계획을 강제하기 위한 의도가 담겨 있다. 따라서 기관별 계획수립 과정을 주시하고 공무원의 노동조건과 연동되어 있는 문제로 기관장과의 교섭을 통해 공무원노조의 개입 근거를 확보해야 할 것이다.

제6장 민간위탁 기본조례 표준안 제시

제1절 행자부 민간위탁 표준조례안과 민간위탁 기본조례의 제·개정 사례

1. 행자부의 민간위탁 표준조례안

현행 대부분 지방자치단체에서 제정한 민간위탁 관련조례는 단순히 사무의 민간위탁을 관리하기 위해서만이 아니라 민간위탁을 촉진하기 위한 목적으로 제·개정되고 있다. 이는 행자부가 제시하였던 민간위탁 표준조례안에 근거하여 각 지방자치단체의 민간위탁 관련조례가 제정되었기 때문이다.

행정자치부가 1998년 제시한 민간위탁 표준조례안은 다음과 같다.

〈표 38〉 민간위탁 표준조례안

○○시·도(시·군·구)사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 지방자치법 제95조 및 행정권한의위임및위탁에관한 규정에 의하여 ○○시장(이하 "시장"이라 한다)의 권한에 속하는 사무중 일부를 시산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여, 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "민간위탁"이라 함은 각종 법률에 규정된 시장의 사무중 일부를 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. "수탁기관"이라 함은 시장의 사무를 위탁받은 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

제3조(적용범위) 민간위탁 사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없는 한 이 조례가 정하는 바에 의한다.

제4조(민간위탁 대상사무의 기준 등) ①법령이 정한 바에 따라 시장의 소관 사무중 조사 · 검사 · 검정 · 관리업무 등 시민의 권리 · 의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무
4. 기타 시설관리 등 단순행정 관리사무

②시장은 제1항 각호에 해당되는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성을 정기적 · 종합적으로 판단하여 필요한 때에 민간위탁을 한다.

③시장은 사무를 민간위탁하고자 할 때는 국가위임사무는 관계중앙행정기관의 장의 승인을 받아야 한다.

④시장은 위탁사무 수행에 소요되는 비용을 예산의 범위내에서 수탁기관에 지원할 수 있다.

제5조(수탁기관의 선정기준) 수탁기관을 선정할 때는 재정부담능력, 시설과 장비, 기술보유 정도, 책임능력과 공신력, 자치구별 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 수탁기관으로 선정하여야 한다.

제6조(수탁기관 선정) ①제5조의 규정에 의하여 수탁기관을 선정하고자 할 때는 공개모집을 원칙으로 한다.

②수탁 대상기관을 공개모집할 경우에는 신청서와 함께 사업계획서를 제출케 하고, 해당분야의 전문가로 구성된 심사위원회에서 제5조의 규정에 의한 적격자를 선정하도록 한다.

제7조(민간위탁기관 적격자 심사위원회) ①민간위탁기관을 선정하기 위하여 ○○시 민간위탁기관 적격자 심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 6~9명의 위원으로 하되, 위원장을 비롯한 부위원장과 위원은 관계공무원과 당해 전문가중에서 시장이 임명 또는 위촉하고, 심사가 끝나면 위원회는 자동 해산한다.

③위원회는 사업계획서의 심사 및 현장확인과 신청인에 대하여 필요한 소명자료를 제출하게 할 수 있다.

④위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤시소속 공무원이 아닌 위원에게는 “○○시각종위원회실비보상조례”가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제8조(수탁사무의 처리) 수탁기관은 수탁사무의 처리에 있어 법령을 준수하고 수탁사무를 성실히 수행하여야 한다.

제9조(책임의 소재 및 명의표시) ①수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있으며, 시장은 그에 대한 감독책임을 진다.
②수탁사무에 관한 권한을 행사함에 있어서는 수탁기관의 명의로 한다.

제10조(협약체결 등) ①시장은 수탁기관이 선정되면 수탁기관과 협약을 체결하여야 하며, 협약내용은 반드시 공증을 해야 한다.
②협약서에는 수탁자의 의무, 위탁내용, 위탁기간, 예산지원액, 협약내용을 위반했을 경우 의무이행 등 필요한 사항이 반드시 포함되어야 한다.

제11조(지휘·감독) ①시장은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거나 정지 또는 시정시킬 수 있다.
②시장은 수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.
③제1항의 규정에 의하여 당해 사무를 취소 또는 정지시키고자 할 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다.

제12조(사무편람) ①수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리과정·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하여야 한다.
②수탁기관은 제1항의 편람을 작성한 때에는 위탁기관의 승인을 얻어야 한다.

제13조(이의신청) ①민간위탁사무의 처리에 있어서 수탁기관의 처분에 대하여 이의가 있는 자는 처분이 있는 것을 안 날로부터 90일이내, 그 처분이 있는 날로부터 180일이내에 서면으로 수탁기관을 거쳐 시장에게 이의신청을 할 수 있다.
②제1항의 규정에 의하여 이의신청을 받은 수탁기관은 그 이의신청서에 변명서 등 관계서류를 첨부하여 10일이내에 시장에게 송부하여야 한다.
③제1항의 규정에 의하여 이의신청을 받은 시장은 60일이내에 이에 대한 결정을 하고, 그 결과를 수탁기관과 이의신청인에게 통보하여야 한다.

제14조(처리상황의 감사) ①시장은 민간위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회이상 감사를 하여야 한다.
②제1항의 규정에 의한 감사결과 민간위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 수탁기관에 대하여 적절한 시정조치를 하여야 한다.

제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

2. 민간위탁 기본조례의 제·개정 사례

위의 행자부 민간위탁 표준조례안은 제목 그대로 '사무의 민간위탁을 촉진·관리하기 위한 조례안'이므로, 한계가 있다. 민간위탁이 초래하는 문제점에 비추어 이러한 민간위탁 표준조례안은 대폭 수정되어야 한다. 여기서는 위에서 언급한 민간위탁의 문제점과 개선방향, 그리고 민간위탁 기본조례 제·개정의 쟁점사항에 비추어 민간위탁을 규제하기 방향에서 민간위탁 기본조례를 제·개정한 사례를 살펴보고자 한다. 광주 서구는 '민간위탁 기본조례'를 개정한 사례이고, 경기 과천시 또한 제한적이기는 하나 '민간위탁 기본조례'를 개정한 사례이며, 부산 남구는 '폐기물 관리조례'를 개정한 사례이다. 서울 관악구의 경우는 '생활폐기물 수집·운반 대행업체 평가조례'를 개정하였으며, 나머지 서울 노원구와 광주 광산구는 조례 개정이 이루어지지는 않았으나, 구 자체사업에 종사하고 있는 노동자들을 중심으로 고용을 보장한 사례이다.

1) 광주 서구

광주 서구청의 기간제 노동자는 2010년 12월15일 기준 44명 정도가 일하고 있다. 3·6·12개월 단위로 채용된 이들은 해당 과에서 필요 인원을 그때그때 충원하는 형태로 운영되고 있기 때문에 정확한 업무는 파악되지 않고 있다. 청사 내 주차와 가로 청소 등의 미화 업무를 담당하는 무기 계약직은 158명으로, 이는 정년이 보장되는 정규직 형태이긴 하지만 임금부분에서는 정규직과 상당한 차이가 있다. 폐기물 수거 등의 미화 업무는 청소대행업체를 고용해

운영되고 있는데, 민간위탁·민간대행사무 18건에 약100억 원의 예산이 집행되고 있다.

특히 광구 서구의 재활용품 및 대형폐기물 위탁처리를 담당하는 미래환경산업개발 노사가 2010년 1월부터 위·수탁 계약준수제 이행 여부와 해고자 복직 등을 놓고 노사분규를 지속한 결과 서구의 이미지에 심대한 타격을 입히고 이로 인한 행정력 낭비, 서구민의 서구청에 대한 불신 등의 부작용을 낳았다.

이에 광주 서구 의회는 2011년 2월 광주 서구청의 민간수탁기관 선정절차를 보완하고, 지도·감독 강화 및 민간수탁기관의 의무를 강화하며, 민간수탁기관과 계약체결시 계약서 내용을 보다 구체적으로 나열하고, 민간위탁계약 해지 사유를 신설하여 불필요한 예산낭비를 막는 동시에, 궁극적으로는 민간위탁으로 인해 야기되는 부작용을 최소화할 뿐만 아니라 서구민의 삶의 질 향상을 도모하고자 「광주광역시 서구 사무의 민간위탁에 관한 조례」의 전부 개정안을 발의하여 통과시켰다.

이에 따르면, 민간위탁 심의위원회가 수탁기관의 선정 뿐만 아니라 민간위탁대상사무의 결정 및 수탁기관의 평가 등을 심의하도록 하였고, 위원회의 구성에 있어서도 관계공무원과 서구의회에서 추천하는 서구의회의원 2명, 시민사회단체·대학교수·변호사·공인회계사 등 당해분야의 전문가 중에서 구청장이 임명 또는 위촉하도록 하여 구체화하였으며, 관계공무원의 수는 위원총수 3분의 1(이전 과반수)을 초과할 수 없도록 하였다.

그리고 위탁계약 체결시 계약내용에는 시설의 안전관리에 관한 사항, 계약해지, 계약위반에 따른 책임사항, 예산지원 내용, 그리고 계약의 해석 등 그 밖에 시설의 운영에 필요하다고 인정되는 사항이 포함되도록 하였다.

감사와 관련해서도 구청장이 감사결과에 대해 서구의회에 서면보고를 하도록 하였고, 수탁기관이 임금·근로시간·근로조건 등 근로기준법을 준수하는지를 확인·지도하도록 하였다.

2) 경기 과천시

과천시는 비정규직 청소미화 노동자에게 연봉 2700만원을 지급하지만, 그 중 1000만원 가까이가 민간수탁기관으로 빠져나간다. 지방자치단체의 돈은 돈대로 나가지만, 청소원은 더 가난해지는 구조다. 게다가 민간수탁기관의 선정기준도 엉성하고, 감독도 부실하다. 서비스의 질은 기대하기 힘들다. 사정이

이런데도 민간위탁은 관행으로 굳어져왔다.

이에 황순식 경기 과천시의원이 2010년 12월 6일 열린 시의회 정례회의에서 과천시의 폐기물 민간대행 가능범위를 건설 폐기물과 사업장 폐기물로 한정하는 「과천시 폐기물 관리에 관한 조례 개정안」을 발의하였으나 보류되었고, 또 업체의 책임을 강화하는 내용의 「과천시 사무의 민간위탁에 관한 조례 개정안」은 수정의결되었다. 원래 발의된 개정안은 과천시가 업체를 선정할 때 사업 운영을 투명하게 하고 근로자의 고용승계 및 근로조건 유지·개선을 위해 노력한 회사에 높은 점수를 주도록 하여 근로자에 대한 의무를 강화하는 한편, 민간위탁 시 위원회의 의결을 거쳐 하도록 하는 것이 핵심이었는데, 근로자의 고용승계에 대한 부분과 위탁 범위를 조금 제한하려고 했던 내용은 빠지고 민간위탁심의원회를 구성·운영해야 한다는 것만 반영되었다. 무분별한 민간위탁으로 업체의 투명성이나 공정성이 떨어지면 그 부담이 고스란히 비정규직 노동자와 시민들에게 전가되고, 사회적으로 비효율과 비리, 무엇보다 고용의 불안정화와 질이 저하되는 등의 문제가 제기되기 때문에 이에 약간의 제한을 가하자는 것이었는데, 이마저 과천시의회는 부담스럽게 여긴 것이다.

3) 부산 남구

부산 남구에서는 의회가 청소용역업체가 지방자치단체와 맺은 계약서에 명시된 임금을 모두 환경미화원에게 지급하도록 하는 조례를 만드는 등 계약직 문제와 관련해 적극적으로 나서고 있다. 부산시 남구의회는 2010년 12월 여승철 민주노동당 구의원이 발의한 '폐기물관리 및 수수료 등에 관한 조례 일부개정 조례안'을 통과시켰다. 조례안은 청소용역업체 노동자들의 임금착취를 막기 위해 제12조 폐기물 수집운반·처리의 대행 조항을 개정하여 용역업체와 대행계약서를 작성할 때는 '대행업체에 종사하는 환경미화원의 인건비는 계약서에 명시된 직접노무비(복리후생비 중 임금 부분 포함)를 지급한다'고 명시하였다.[43] 그러나 부산 남구는 "상위법인 「폐기물관리법」에는 자치단체가 청소용역업체와 계약할 때 인건비 내용을 따로 적어야 한다는 규정이 없다"는 이유로 대법원에 조례안의 효력 정지를 요구하였다. 이에 여승철 구의원 등은 "조례 개정안은 주민들에게 의무를 부과하거나 권리 제한을 하는 것이 아니므로, 「지방자치법」이나 「폐기물관리법」에 저촉되지 않는다"며 "이 구청장이 재의 요

43) 이 조례안에 용역업체가 바뀌더라도 청소노동자들의 고용승계를 의무화하는 내용도 포함되었으나, 이는 한나라당의 반대로 무산됐다.

구도 모자라 대법원에 제소까지 한 것은, 임금 일부를 떼이는 청소노동자들의 호소를 외면하는 처사"라고 지적했다.

4) 서울 관악구

관악구는 1996년도에 청소대행업체에의 민간위탁제도를 도입하여 8개업체(종사인력 87명, 청소차량 56대)가 음식물류 폐기물과 생활폐기물에 대한 청소대행용역을 수행하고 있으며(독립채산제), 재활용품과 대형폐기물, 20미터이상 가로의 청소 등은 환경미화원(155명)을 통해 직접 처리하고 있다. 특히 청소대행업체의 경우 수입창출에 주력하여 종사원 임금동결, 인력감축을 도모하는 결과 청소의 질 하락, 청소민원 발생의 문제가 제기되자, 대행업체 청소용역의 기본틀은 유지하면서 임금, 인원수 및 장비 가이드라인 적용 등의 준공영제 요소를 가미한 청소용역 대행계약을 체결하였다.

관악구에 따르면, 청소행정의 준공영제란 시내버스에 도입된 준공영제와 유사한 제도로서 생활폐기물을 수집·운반하는 청소용역을 대행업체에 민간위탁하여 민간의 창의성을 유인하면서도 민간대행업체의 청소인력·장비 등 운영기준의 구체화, 재무회계의 투명성 확보, 평가를 통한 대행업체 간의 경쟁시스템 및 퇴출제 도입, 청소차량을 위한 공영차고지 설치, 환경미화원의 신분 상속제 폐지[44] 등을 통해 공익성을 담보하는 장치를 마련함으로써, 청소행정의 공익성과 민간의 창의성이 상호 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 하는 제도이다. 관악구 관내에서 발생하는 폐기물을 "저렴한 비용으로, 빠른 시간내에, 깨끗하게 처리하는 청소시스템을 만들어 효율적으로 운영" 한다는 목표아래 그동안 미흡했던 부분들을 점검하여 대행계약서 등에 반영하는 등 준공영제의 제도적인 틀을 2010년도에 완성하였다는 것이다. 하지만 이는 준공영제라는 이름으로 제시되었지만, 민간위탁을 세련되게 포장한 것에 불과하다. 민간수탁기관에 업무를 위탁하는 것 자체가 준공영제인 것이다.

관악구는 청소행정에 준공영제를 도입하기 위해서 2010. 11. 15 '폐기물 수거체계 개선계획'을 수립하고 이를 토대로 「서울특별시 관악구 생활 폐기물

44) 현행 단체 협약 등에는 환경미화원을 신규로 채용할 때에 환경미화원으로 정년퇴직한 자의 가족을 우선 채용토록 의무화되어 있어, 취업기회의 공정성을 해칠 뿐만 아니라, 신분까지 상속되는 문제가 있었다고 보고, 이러한 문제를 바로잡기 위해 먼저 '서울특별시 관악구 환경미화원 고용 및 근무규칙'을 개정하여 환경미화원의 신분 상속제를 폐지하며, 향후 노조와의 단체 협상시 이와 관련된 독소조항도 삭제되도록 서울시에 건의한다는 것이다.

수집·운반 대행업체 평가 조례」 등 관련조례를 개정하여 2010. 12. 30부터 시행하였고, 대행업체와 준공영제의 내용이 담긴 대행계약을 2010. 12. 31 체결하여 2011. 1. 1부터 시행하고 있다. 하지만 이를 통해 민간위탁이 규제되거나 공공성이 강화되지는 않았다.

이러한 관악구의 청소행정 준공영제는 민간위탁(계약제)의 비용부담 형태에서 고정비용제의 일종으로 대행계약에 있어 지방자치단체에서 대행업체의 장비 및 인력을 승인해 주고 이에 따른 예산을 지출하는 준직영제와는 구별해야 한다.

5) 서울 노원구

서울 노원구는 그동안 청소, 민원안내도우미 등 민간수탁기관을 통해 대행하던 업무를 산하 노원구시설관리공단 등을 통해 직접 채용해 관리하기로 했다(노원구, 2011). 도서관 등 구립시설을 위탁운영하고 있는 민간기관도 청소, 경비업무를 다시 용역업체에 재위탁하는 관행도 없애고 구 시설관리공단이나 수탁기관에서 직접 채용해 정규직으로 전환을 추진하기로 했으며, 현재 각 기관에서 청소, 경비 등 체결된 용역계약이 만료되는 대로 재계약하지 않고 공단을 통해 직접 채용하기로 하는 등 전 구립시설로 직영관리를 확대해나가기로 했다. 나아가 하계실버센터 등 위탁을 주고 있는 민간기관도 해당 수탁기관을 통해 직접 고용하도록 행정지도할 계획이다.

노원구는 2011년 1월 용역기간이 만료된 노원문화예술회관 시설관리, 청소 등 14명과 구청안내도우미 5명을 노원구시설관리공단을 통해 채용했으며, 3월부터 구청 청사 청소를 맡았던 용역근로자 15명도 공단을 통해 직접고용할 계획이다. 이외에 직영전환대상은 구민회관 청소 2명, 노원정보도서관 시설관리 등 10명, 월계문화정보도서관 경비 등 4명, 하계실버센터 요양보호사 등 32명, 공릉청소년문화정보센터 청소 등 3명, 노원평생교육원 시설관리 7명 등 6개 시설 총 58명이다.

노원구시설관리공단은 이들 근로자들을 기존 기간제 직원들과의 형평성을 고려해 최초 계약은 한시적으로 맺었으나 지속적으로 연장계약해, 2년이 되는 시점에 합리적이고 객관적인 평가지표를 통해 인사위원회의 심의를 거쳐 선별적으로 전환할 계획이다. 이와는 별도로 공단은 현재 공단에서 채용하고 있는 기간제 근로자 117명 중 49명을 2013년까지 정규직으로 전환할 계획이다.

이번 조치를 통해 그동안 용역업체에 지급되던 이윤 등 관리비(업체별 약

5~30%)를 근로자와 구청이 나누어 가질 수 있어 근로자에게는 임금인상과 고용안정성이 확보되고 구청은 예산절감이라는 일거삼득의 효과가 있을 것으로 기대된다. 구가 자체적으로 파악한 결과 근로자 임금은 평균 13%인상되고, 구청 예산은 15%절감되는 효과가 있는 것으로 나타났다. 예를 들면 구청 및 노원문화예술회관 청소용역의 경우 기존 용역업체와 계약할 경우 3억 6천만원이 지출되었으나 일인당 평균 임금은 113만 원선이었다. 하지만 직영할 경우 예산은 2억 8천만원정도 소요되지만 근로자 평균임금은 10만원 인상된 123만원 정도 될 전망이다. 구와 공단은 상용직(무기계약직) 전환에 따른 인건비 상승 압력에 대비하기 위해 연봉제와 임금피크제 도입 등을 추진하기로 했다.

〈표 39〉 노원구 직영전환 비교표

기관	분야	인원	용역업체 계약(기존)			직영전환후		
			月평균 인건비	업체 이윤(년)	인건비 예 산	月평균 인건비	인건비 예 산	인건비 증감 (1인/월)
용역→ 시설관리공단	구청 및 문화예술회관	34	1,229	212,243	713,597	1,400	570,991	171
	경 비	2	1,144	14,972	42,428	1,490	35,760	346
	청 소	19	1,125	109,886	366,360	1,229	280,200	104
	안내도우미	7	1,246	39,509	144,209	1,391	116,738	145
	시설관리	6	1,627	49,876	160,600	1,920	138,293	293
용역→ 구청	문화예술회관 홍보·전산	2	2,080	25,795	75,415	2,345	56,272	265

자료: 노원구(2011).

노원구는 비정규직 처우개선을 위해 용역인력과 대체인력 등 임시직 근로자들을 시간제 계약직 공무원으로의 전환도 추진하고 있다. 2011년 1월 노원문화예술회관에서 전산업무 등에 종사하던 용역인력 2명과 구청 불법주정차 단속 인력 16명, 출산휴직 등으로 인한 결원 대체인력 8명, 복지업무 지원 사회복지사 3명 등 총 29명을 시간제계약직 공무원으로 채용했다. 노원구는 이들을 일단 1년 계약후에 업무실적 등을 평가하여 특별한 하자가 없을 경우 총 5년의 범위 안에서 연장계약해 정규직에 준하는 고용 안정을 보장할 계획이다. 이외에도 그동안 기간제 근로자 사용기간제한(2년)규정에 묶여 일정기간 근로 후 해고되었던 보건소 기간제 방문간호사 8명도 올해부터 연속 고용(계

약)하기로 했다. 이와 같이 고용의 안정성이 확보됨에 따라 노동자들이 더욱 책임감 있게 업무를 수행하게 되면 주민에 대한 서비스가 나아질 것으로 예상한다.

〈표 40〉 정규직화에 따른 분석

구 분	간접고용(비정규직)	직접고용(정규직)
고용 및 근로형태	- 용역업체 위탁고용 - 기간제 근로자	- 시설관리공단에서 직접 고용 - 구청·민간위탁에서 직접 고용 - 무기계약근로자 전환
근로조건	- 고용미보장 및 근로조건 열악 ※위탁사업체 변경시 고용승계 의무 없음	- 고용보장 및 근로조건 개선 ※무기계약근로자 전환 시 단체협약 가능
예 산	- 예산과다 소요 - 총액인건비 제한받지 않음 (인건비가 아닌 사업예산)	- 예산절감 가능(약 16%) - 총액인건비 제한 받음 (인건비 부담 가중)
인 건 비	- 인금 수준 낮음	- 임금인상 효과(약 13.4%)
서 비 스	- 공공성 부족	- 공공성 및 책임성 강화 (업무 부여 가능)
노무관리	- 노무관리 부담 없음	- 인력관리 부담

자료: 김성환(2011: 48).

민간위탁 기본조례가 제정되어 있지 않으면서도 민간수탁기관을 통해 대행하던 업무를 지방자치단체 산하 시설관리공단 등을 통해 고용하는 방식으로 전환한 노원구의 사례는 조례를 개정하지 않으면서도 단체장의 의지에 따라 얼마든지 재직영화 내지 공사·공단화가 가능함을 보여준다. 다만 노원구가 채택한 방식은 보도자료에는 직접 채용, 직영전환으로 언급되어 있으나, 사실상 공사·공단화라고 할 수 있다. 노원구가 이러한 방식을 취한 것은 시설관리공단을 통해서가 아니라 지방자치단체 직접 해당 서비스를 수행하게 될 경우 정원 증가를 초래하게 되어 총액인건비제의 제약을 받게 된다는 점을 고려한 것으로 보인다.

6) 광주 광산구

2011년 1월 12일 신년 기자간담회를 가진 민형배 광산구청장은 “일정 시간 일한 후 계약이 해지되는 광산구청 기간제 근로자들을 정년이 보장되는 무기

계약직으로 전환하겠다"고 선언했다. 현재 청사 청소나 가로수 관리, 주차 지도 등의 업무를 담당하고 있는 광산구 기간제 근로자들을 법에 규정된 2년 고용이 충족되는 시점에 정규직(무기계약근로자)으로 전환한다는 것이다. 즉, 광산구청은 구 자체사업에 종사하고 있는 직접 고용 비정규직 35명을 업무의 지속성과 적합성을 따져 2012년부터 정규직으로 전환하고, 중앙부처에서 지원하는 복지사업과 보건사업에 종사하는 비정규직 30명을 중앙부처와 협의해서 정규직으로 전환할 계획이다.

사실 광산구청장의 이러한 선언은 현행 법률규정을 재확인한 것에 불과하지만, 이조차 지켜지고 있지 않기 때문에 의미있게 받아들여지는 것이다. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 「비정규직법」)은 1년 이상 근무하면 퇴직금을 적립하고, 2년 이상 일했을 경우 '기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자'(무기계약근로자)로 전환토록 규정하고 있다. 하지만 일선 구청에서는 이 법은 지키지 아니하고 총액인건비의 상승 방지를 명목으로 기간제 근로자를 11개월만 근무시킨 뒤 그만두게 하는 불합리한 관행을 유지해왔다. 결국 총액인건비제로 인해 공무원 인건비가 총량으로 규제되기 때문에 지방자치단체로서는 이 금액을 증가시키는 '정원 늘리기'가 쉽지 않다. 기간제 근로자의 보수는 사업비로 책정되므로 총액인건비에 포함되지 않지만 무기계약직(상용직)으로 전환되는 경우 인건비에 합산되기 때문이다.

광산구청은 이러한 관행을 깨고 "법대로 하겠다"는 것이다. 이러한 조치는 "비정규직법"이 여전히 문제는 있지만, 이를 제대로 지키는 것만으로도 상당수의 비정규직 노동자를 정규직화하는 효과가 있다는 점을 보여주며, 비정규직 문제를 공공기관에서부터 풀어가자는 의미라고 할 수 있다. 재원 부담이 문제인데, 광산구는 2007년 총액인거비 시행이후 현재까지 매년 13억 이상의 인건비가 남아 있는 상태로 여유가 있기 때문에, 이러한 총액인건비 여유재원으로 기간제 및 단시간근로자의 무기계약근로자 전환에 따른 인건비를 해결할 수 있으며,[45] 일반직 정원을 억제하는 대신 '업무 다이어트'를 통해 직원들의 일 부담을 줄이겠다고 밝혔다. 사람을 늘려서 업무를 해결하는 것보다 사람을 늘리지 않고 불필요한 업무를 없애는 작업을 지속 진행하여 기간제 및 단시간근로자 종사자들을 정규직(무기계약근로자)으로 전환하는데 활용한다는 것이다. 이는 총액인건비제 문제를 해결하는 데 단체장의 의지가 결정적임을

45) 이에 따라 늘어나는 인건비는 35명 전원이 전환되더라도 추가소요예산은 3억 5천만원에 불과하다(민형배, 2011).

보여준다.

처우도 개선되어 임금이 평균 19% 인상된다. 보통 직종 근로자는 1일 3만5300원→4만2900원으로 7600원(21.5%) 인상되고, 기능 직종 종사자는 1일 4만3200원→5만490원으로 7290원(16.8%) 인상된다. 광산구청 자체사업의 경우 기존 임금은 하루 3만5300원으로 노동부가 정한 최저 임금 3만4560만 원과 큰 차이가 없었지만, 보건복지부 등 중앙정부의 보조사업에 종사하는 기간제 근로자가 받은 4만6900원과는 큰 차이가 있었기에 임금을 인상한 것이다.

이상의 내용이 구청 직영 노동자들과 관련된 조치라면, 청소용역직의 처우 개선 조치도 포함되어, 광산구가 민간에 위탁한 환경미화 업무 대행업체와 그 종사자에 대한 감독권을 강화하기로 하였다. 대부분의 지방자치단체에서 생활폐기물 수집운반 등을 위해 민간대행 사업을 추진하고 있으나 일부 지역의 경우 사업체의 부당노동행위 등이 일어나는 사례가 있었다. 이에 광산구는 준공영제로 운영되는 민간대행업체 근로자의 고용안정과 일정수준의 임금 지급을 위하여 강제규정을 마련하였다. 광산구는 청소대행업체가 고용하는 환경미화원(3개업체 134명: 송광미화 56, 해성미화 60, 해연미화 18)의 근무여건을 개선하기 위해 구청과 민간업체 계약 시, 일정기준 이상 임금지급을 하도록 명시하고 제대로 이행하지 않을 경우 구에서 강제력을 동원할 수 있는 근거를 계약서에 명시하기로 했다(민형배, 2011). 청소용역 행정에 있어 도급자인 공공기관이 하도급 용역업체에 대해 감독권 없음을 항변하는 것이 아니라 원청으로서 책임을 다하겠다는 것이다.

제2절 민간위탁 기본조례안의 공통내용

아래 사항들은 지방자치단체의 사무를 민간위탁하려고 할 경우 반드시 검토해야 하는 내용으로 '사무의 민간위탁에 관한 표준조례'에 포함되어야 하는 것들이다.

1. 민간위탁 대상사무 선정의 적정성 확보

1) 민간위탁 대상사무의 선정

행정자치부(2003: 27)는 민간위탁 대상을 선장할 때 경영 · 효율 · 전문성을

살릴 수 있는 분야 중심으로 선정하되, 다른 지방자치단체의 위탁사무를 비교 평가하고, 지방자치단체사무의 경량화와 경영화를 동시고려하며, 조직진단 측면에서 위탁사무를 총체적으로 진단할 것을 권고하면서, 이에 근거하여 민간위탁 적극 권장사무와 지양해야 할 사무를 구분한 바 있다. 민간위탁 적극 권장사무로는 지방자치단체 기능이라 하더라도 민간에서 수행함이 효율적인 기능, 민간부문과 경쟁관계에 있는 기능 중 민간부문의 발전이 요청되는 기능, 기업적 성격을 지닌 현업기능 및 생산·제작기능, 비권력적 시설 및 장비관리 기능, 전문적인 지식과 기능을 요하는 시험·연구·조사기능, 그리고 단순집행 또는 서비스제공 기능을 들었고, 지양해야 할 사무로는 민간위탁 시 지나친 수익성 추구로 공공성을 심히 저해할 우려가 있는 사무, 시민의 의식주 생활에 직접적인 영향을 미치는 사무, 국가의 검증·시험연구·공신력이 요구되는 사무, 그리고 위탁관리 시 오히려 서비스의 질을 크게 떨어뜨릴 우려가 있는 사무를 제시하였다(행정자치부, 2003: 27). 하지만 행자부의 이러한 사무 구분은 자의적이며 모순적이다. 민간위탁 적극 권장사무이면서도 지양해야 할 사무인 경우가 있을 수 있기 때문이다. 이와 같이 상호충돌하는 경우 대체로 민간위탁 적극 권장사무가 더 우선적인 것으로 판단하는 경우가 많은 듯하다. 결국 민간위탁을 지양해야 할 사무의 열거는 구색맞추기에 불과하다고 본다.

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 제11조 제1항에서 "행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 그 소관사무중 조사·검사·검정·관리사무 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 1. 단순 사실행위인 행정작용, 2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 3. 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, 4. 그 밖에 국민생활과 직결된 단순행정사무를 민간위탁할 수 있다"고 규정하고 있으며, 행자부의 '민간위탁 표준조례안' 또한 제4조 제1항에서 단체장의 소관사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간위탁할 수 있다고 하면서 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」의 민간위탁 대상사무의 기준과 동일한 내용을 제시하였다. 거의 모든 지방자치단체의 민간위탁관련조례가 이와 동일한 내용으로 민간위탁 대상사무를 규정하고 있다.

하지만 이러한 민간위탁 대상사무가 적절한 것인지, 적절하다면 여기에는 어떠한 사무가 포함되는지가 구체화되어야 한다. 우선 지방자치단체가 수행할 수 없는 전문적인 업무를 제외하고는 민간위탁은 최소화해야 한다. 행정자치부는 인터넷 질의·답변에서 민간위탁 관련법령에서 규정한 "특수한 전문지식

이나 기술을 요하는 사무"란 건설안전시험, 교량안전점검, 설계감리 등 민간이 더 우수한 전문기술을 갖춘 시험·연구·조사 기능과 하수처리장, 쓰레기소각장, 분뇨처리장 등 민간참여로 전문성을 높일 수 있는 기능을 말한다고 답변한 바 있다(행정자치부, 2003: 59). 외부에서 완성된 물품을 제작하여 구입하거나, 전산프로그램 개발과 같이 전문적인 영역, 규모가 큰 건축, 토목사업 등 전문적인 사업을 제외하고는 공공행정업무, 공공서비스의 민간위탁은 부작용이 더 크다는 점을 명심할 필요가 있다(김영준 외, 2009: 111).

또한 행자부의 민간위탁 표준조례안이나 지방자치단체들의 민간위탁 기본조례에서는 민간위탁 대상사무의 기준으로 '4. 기타 시설관리 등 단순행정 관리사무'를 두어 시설관리사무를 대표적으로 예시하고 있으나, 도로보수, 공원녹지·시설관리, 환경관리, 폐기물 수집·운반 등의 노동집약적인 공공서비스를 민간위탁하는 것은 대표적인 대민서비스임을 무시하고 인건비 절감을 목적으로만 하는 것이 명확하기 때문에 문제가 있다. 물론 고도로 전문적인 업무가 아니라도 일시적, 계절적 업무가 명확한 경우에는 민간위탁을 보조적인 방법으로 사용할 수도 있겠으나, 상시업무인 경우에는 공공기관이 고용안정이 확보되는 "좋은 일자리"를 만들어야한다는 점에서 직접 수행하는 업무로 유지할 수 있어야 한다.

더욱이 현행 민간위탁방식은 시설의 유지관리와 운영에 초점을 둔 일종의 관리운영계약(management contracts) 형태로서, 민간의 전문성과 창의력을 충분히 살리고, 위탁운영에 따른 수익성을 제고하기에는 근본적인 한계가 존재하며, 계약기간에 있어서도 매년 또는 2~3년으로 단기간이어서 수탁기관이 창의력과 전문능력을 발휘하기가 어렵다(정숙희, 2007).

그리고 민간에 위탁할 수 있는 업무의 범위는 수탁기관의 설립목적 업무의 성질 등을 고려하여 공공성의 정도에 따라 구체적으로 정해지는 것이 바람직하다. 즉 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 위탁하게 되어 있는 규정을 삭제하거나 대폭 축소하는 조치가 취해져야 한다(한국법제연구원, 2007: 141).

이런 점들을 감안했을 때, 민간위탁 대상사무로는 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무와 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무 정도로만 한정하는 것이 바람직하다. 하지만 이에 대해서는 대통령령인 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 명시된 만큼 특정 지방자치단체의 조례만 바꾼다고 하여 해결되지 않는다. 이는 근본적으로 사무의 민간위탁 촉진을 목적으로 하

는「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」자체에 대한 검토를 필요로 한다.

2) 민간위탁의 필요성 및 타당성 판단

민간위탁 대상 범위 선정시에는 민간위탁 심의위원회 등의 의결을 거쳐 체계적인 비용분석과 내·외부 의견수렴에 나서야 한다. 하지만 대부분의 지방자치단체 조례에서는 단체장이 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 장기적·종합적으로 판단하여 결정하도록 규정하여 사실상 위탁사무(시설)의 규모, 특성, 비용-효과 분석 등의 고려 없이 내부 방침만으로 결정하고 있다(국민권익위원회, 2010: 5). 이에 대한 대안사례로서 민간위탁의 필요성·타당성 검토를 민간위탁운영평가위원회[46] 심의를 거치도록 하고 있는 서울시의 경우를 참고할 수 있다.

조례나 규칙에 근거하지 않은 경우 민간위탁에 대한 지방의회의 민주적 통제에 한계가 있으며, 민간위탁의 적법성, 수탁기관 행위의 정당성 등 법적 분쟁 가능성이 있다. 이에 대부분의 지방자치단체 조례는 국가위임사무는 관계장관, 시·도 위임사무는 시·도지사의 승인을 받도록 하고, 자치사무는 시·군·구의회의 동의를 얻도록 하고 있다.[47]

「지방자치법」상 자치사무는 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 민간에 위탁할 수 있으나, 위탁근거가 없는 사무도 존재한다. 한국지방행정연구원(2008)이 민간위탁 담당자를 대상으로 설문조사한 결과, 민간위탁근거로서 조례가 전체 2743건 가운데 1498건(54.6%)으로 가장 많은 부분을 차지하고 있고, 그 다음은 법령(981건, 35.8%)으로 나타나고 있으며, 나머지 지침·별도규정·업무지시 등에 근거한 민간위탁이 264건(9.6%)이었다. 행정계층별로는 기초자치단체 10.4%, 광역자치단체 4.2%로 기초자치단체가 상대적으로 근거가 명확하지 않은 민간위탁을 많이 추진하는 것으로 나타났다. 2010년 8월 국민권익위원회의 실태조사 결과에 따르면, 영어체험마을 위탁운영기관을 민간위탁하면서 관련 조례 또는 규칙을 제정하는 등 적법한 근거를 마련하지 않고 위·수

46) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따르면, 민간위탁운영평가위원회는 2010.1.1.부터 설치·운영하고 있으며, 임기 2년의 11명 이내 위원으로 구성하고 있다. 민간위탁 대상사무 선정심의, 수탁기관 선정시 사전 심의, 재계약 연장시 적정여부 판단, 경영평가 결과 보고 청취 등의 기능을 수행한다.

47) 「광주광역시 사무의 민간위탁 조례」는 "시장이 사무를 민간위탁하고자 할 때는 국가위임사무는 관계장관의 승인을 받아야 하고 자치사무는 광주광역시의회의 동의를 얻어야 하며, 이 경우 동의 요구안에는 당해 사무 또는 시설의 민간위탁 관련자료를 첨부하여야 한다"고 규정하고 있다(제4조 제3항).

탁 계약을 체결하여 감사에서 주의를 지적받은 경우도 있었다.

〈표 41〉 민간위탁의 법적 근거

근거	계	법령	조례	지침	별도규정	업무지시	기타
위탁 건수	2,743 (100%)	981 (35.8%)	1,498 (54.6%)	93 (3.4%)	25 (0.9%)	58 (2.1%)	88 (3.2%)

자료: 한국지방행정연구원(2008).

일부 자치단체는 노점상 정비 등 권력적 행정작용을 민간에 위탁함에도 법적 근거를 갖추지 않고 있다. 조사 · 검사 · 검정 · 관리업무 등 주민의 권리 · 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 민간에 위탁하여야 함에도, 노점상 단속 및 적치물 사후관리 용역을 민간에 맡기고 있는 자치단체가 있는 것이다.

조례 · 규칙에 민간위탁에 관한 규정이 있긴 하지만, 민간위탁과정에서 「민간위탁 기본조례」상의 지방의회 동의 등의 위탁절차를 누락한 경우도 상당하다. 2010년 8월 국민권익위원회 실태조사에 따르면, 노점상 단속업무 수행 보조 및 노상적치물 사후관리를 민간에 위탁하였으나, 조례 · 규칙상 근거가 없고 「민간위탁 기본조례」상에 규정된 지방의회의 동의 절차를 거치지 않은 자치구가 있었다.

따라서 민간위탁 대상사무 선정 시 전문가 심의 절차를 마련할 필요가 있다. 이를 위해 자치사무에 대한 직영과 민간위탁 시의 비용 · 효과 · 타당성 등을 비교 분석하고 그 결과를 전문가가 참여하는 민간위탁 심의위원회에서 심의하도록 할 필요가 있으며, 민간위탁 기본조례에 민간위탁 심의위원회 구성 · 운영에 관한 근거를 마련한다(국민권익위원회, 2010: 7). 이러한 민간위탁 심의위원회는 민간위탁 여부에 대한 판단에서 있어서 주민의 대표기관을 거치도록 함으로써 결정에 신중을 기하기 위해 지방의회의 관여하에 구성되도록 한다.

그리고 자치단체 소관 민간위탁사무 중 내부지침, 업무 지시 등 법적 근거를 갖추지 않은 민간위탁사무에 대해서는 그 조례나 규칙상에 그 근거를 마련하여 제도화할 필요가 있다. 그리고 무분별하게 법적 근거도 없이 민간위탁이 행해지는 것을 방지하기 위하여 「민간위탁 기본조례」에 별표로 위탁사무를 명확하게 명시하는 것도 한 방법(국민권익위원회, 2010: 7)일 수 있으나, 이는 민간위탁 심의위원회의 권한을 제한하는 효과가 있다는 점을 유념해야 한

다.

또한 자치사무에 있어서 동일한 수탁자에게 재위탁 또는 기간연장 등 당초 동의 받은 내용 중 중요한 사항을 변경할 때에는 위탁기간 만료일 3월 전에 의회의 동의를 받도록 한다.

3) 민간위탁 범위의 결정

「민간위탁 실무편람」에서는 가급적 사무(시설)의 운영전반을 위탁에 포함하도록 하고 있다. 위탁대상 사무(시설)의 부분위탁은 민·관 이원체제의 운영으로 차후 책임소재의 불분명으로 인한 다툼의 여지가 있으므로 시설·사무운영 전부를 위탁하는 방향으로 추진해야 한다는 것이다. 그리고 위탁기관이 시설물의 운영관리 목적으로 사용하고 있는 재산을 타 시설에 이용할 필요가 없을 때에는 이를 무상으로 수탁기관에게 제공하도록 하고 있다(행정자치부, 2003: 27-28).

2. 수탁기관의 선정

민간위탁의 문제점 중의 하나는 지방자치단체에 따라, 해당 부서에 따라, 해당 담당자에 따라, 민간위탁의 필요성과 효과검증은 등한시한 채 위탁과정과 선정기준이 다르게 적용되어 왔다는 것이다. 그러다 보니 위탁자 선정의 투명성과 공정성, 객관성이 미흡하여 위탁이후 잡음은 끊이지 않았다. 관리운영이나 프로그램 운영의 수탁기관으로 누가 선정되느냐에 따라 운영과 서비스, 기능 등에 많은 차이가 나타날 수밖에 없는 상황에서 민간위탁이 가진 문제의 핵심은 위탁 또는 재위탁 심사의 기준과 적용, 민간위탁 주체의 합리성과 공정성, 객관성 유지일 것이다(서윤근, 2009). 따라서 수탁기관의 선정이 합리적이고 예측 가능하게 진행되도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

1) 민간위탁 시 검토 및 고려요소

수탁기관을 선장하기에 앞서 해당 사무를 지방자치단체의 직영으로 할 것인지, 아니면 민간위탁을 할 것인지를 결정해야 한다. 이를 위해 민간위탁 추진을 위한 사전기초조사, 민간위탁 대상사무조사, 다른 지방자치단체의 자료수집 등을 통한 민간위탁 사전준비 단계를 거쳐 시행착오를 방지해야 한다. 「지방자치단체 사무의 민간위탁추진지침」은 민간위탁 시 관리에 치중하는 것보다 주민편의성 확보, 책임성·공정성 등 확보, 경제성·능률성·봉사성·전문성

확보, 서비스기능 정지시에 대비한 대처기능 확보, 상호 경쟁체제 가능성 등의 요소를 검토 및 고려하도록 하여 효율성과 공공성 모두가 요청된다는 것을 보여주고 있다(행정자치부, 2003: 26).

하지만 민간위탁 선정원칙에서는 민간위탁의 목적이 민간의 우수한 기술을 행정에 접목시켜 행정의 경영성과 효율성을 제고시키는데 있다고 전제하고, 산하단체인 시설관리공단 등 공공법인체보다는 순수 민간법인 및 개인참여가 바람직하다고 제시한다[48](행정자치부, 2003: 34). 이는 새로운 기관단체의 신설은 불가하나, 공공산하단체를 최대 활용한다는, 「지방자치단체 사무의 민간위탁추진지침」(1998)상의 수탁대상기관 선정원칙과 배치되는 것이며, 민간위탁 시 검토 및 고려요소가 형식적인 것임을 보여준다.

2) 수탁기관 선정방법의 결정

직영과 민간위탁의 비교분석 결과 민간위탁이 필요하다고 하면 수탁기관을 선정하기 위한 작업에 착수해야 한다. 민간위탁이 본래의 취지를 살리기 위해서는 수탁자 선정과정에서 다수가 참여해서 경쟁해야한다(노시평, 2007: 190). 만약 민간위탁을 하는 데 경쟁이 없다면 그것은 공공독점을 민간독점으로 바꾸는 것 이상의 의미는 없다(하승수, 2008). 그래서 행정자치부도 「민간위탁 실무편람」에서 수탁기관의 선정은 계약관계법령에 의하여 일반경쟁계약을 원칙으로 하며, 예외적으로 제한경쟁계약(지명경쟁, 수의계약)에 의하도록 하고 있다. 환경기초시설, 사회복지시설, 레크리에이션 종합시설 등과 같이 사업의 특성에 따라 입찰방식이나 위탁방식을 적절히 조정하여 탄력적으로 운영한다.

실제로는 진입제한 등을 통해 기존업체들의 독점적 지위를 보장하거나, 기타 다른 이유를 들어 수의계약을 하는 경우들이 많이 있다. 그래서 공개모집의 원칙이 실효성이 없다는 비판도 제기되며, 특정 업체와 반복적으로 재협약이 이루어지는 경우들이 많다. 이런 경우에는 공개경쟁원칙이 유명무실해질 수 있다(정철현 · 김정한, 2007: 244).

정부는 민간위탁 대상업체가 대폭 확대되어 최저가 입찰업체를 민간수탁기관으로 선정할 경우 재정부담능력, 시설 및 장비 · 기술보유 상태, 책임능력과 공신력이 낮은 업체가 선정될 우려가 있기 때문에, 이러한 부실업체를 배제하면서 최적의 수탁자를 선정하기 위해 공개입찰로 하되, 입찰참가자격심사후

48) 대신 책임성이 문제되는 전문적 기술사무는 가급적 민간보다는 공공단체에 위탁하고, 단순반복적 집행업무는 공법인 또는 사법인 · 개인도 가능하다고 본다.

적격심사[49]에 의한 민간수탁기관 결정으로 부실업체 낙찰의 단점을 보완하는 것이 최적의 방법이라고 본다(행정자치부, 2003: 30). 하지만 최저가낙찰제는 업체들의 과잉 덤핑경쟁만 초래하고 노동자들의 최저생계를 보장하지 못하는 근본적인 한계를 안고 있다. 이에 「국가계약법」 및 「지방계약법」을 개정하여 적정가격낙찰제를 도입하고 입찰금액 가운데 임금부분을 별도로 분리하여, 임금의 하한선을 별도로 정하는 최저단위가격제한제도를 도입하는 것이 바람직하다. 이때 임금의 하한선은 현행 최저임금이 아니라 생활임금(Living Wage)이 되는 것이 바람직할 것이다.

3) 수탁기관의 선정기준 마련 · 공개

민간위탁대상 사무(시설)를 가장 효율적으로 운영할 수 있으며, 공공서비스의 질 저하나 공공성 침해가 일어나지 않도록 하는 기관 · 단체 또는 개인을 선정하는 자료로서, 민간위탁 대상에 따라 적정한 선정기준을 마련 · 적용하고, 이를 공개해야 한다. 이러한 선정기준이 심의과정에서 즉흥적으로 만들어지거나 하면 심의의 공정성을 담보할 수 없게 되기 때문이다.

행정자치부의 민간위탁표준조례안은 인력과 기구, 재정부담능력, 시설과 장비, 기술보유 정도, 책임능력과 공신력, 자치구별 균형분포 등을 종합적으로 검토하도록 제안하고 있으며, 현재 대부분 지방자치단체의 민간위탁 기본조례들도 행정자치부의 민간위탁표준조례안을 답습하여 선정 기준으로 '인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력 등을 종합적으로 검토'한다고만 규정하고 있다.[50] 그러다 보니 수탁자 선정기준 및 항목을 조례에 반영하지 않고 선정시마다 편의대로 운영하거나 내부결재로 처리하고 있다. 2010년 2월 국민권익위원회 실태조사에 따르면, 체육시설을 민간에 위탁하면서 수탁기관 선정시 세부적인 심사기준 및 배점부여에 대한 구체적인 계획 수립없이 심사한 결과, 심사위원간 배점이 동일 항목간에도 최고점과 최저점이 부여되는 등 자의적 판단에 의해 심사가 이루어지기도 하고, 사회복지시설 위탁 선정기준을 조례에 반영하지 않고 수탁자 선정시마다 선정기준 및 항목을 임의 변경하면서 내부결재로 관행 처리하는 경우가 있었다.

---

49) 이러한 적격심사 시 기존 노동자의 고용승계, 근로조건의 유지 · 개선 노력 등의 명시를 입찰조건으로 제시하는 것도 검토해볼 수 있다.

50) 서울 종로구는 1. 민간위탁 사무의 수행에 필요한 인력, 기구, 장비, 시설 및 기술수준, 2. 재정적인 부담능력, 3. 책임능력과 공신력, 4. 민간위탁 사무 관련분야에 대한 전문성 확보여부 및 사무처리 실적 등을 수탁기관의 선정기준으로 제시하고 있다.

이러한 선정 기준만으로는 민간위탁 대상사무의 효율적 운영을 판단하기에는 한계가 있다. 특히 수탁기관 선정 기준(배점)이 사전에 공개되지 않아 선정과정의 투명성 저하의 문제가 있으며, 공공서비스가 담보해야 할 공공성을 간과하고 있기 때문에 이에 몇 가지를 더 추가하여 선정기준으로 삼아야 한다.

1. 민간위탁 사무의 수행에 필요한 인력, 기구, 장비, 시설 및 기술수준
2. 재정적인 부담능력: 영업상황, 활동상황, 경영계획서, 수지계산서 등 참고하여 수탁업무수행 비용을 충당할 재정부담 능력 보유 여부를 검토
3. 신뢰성, 장래성 등에 따른 책임능력과 공신력 보장
4. 민간위탁 사무 관련분야에 대한 전문성 확보여부 및 사무처리 실적
5. 노동자의 고용승계 및 근로조건 유지·개선을 위한 노력
6. 사업운영의 투명성 등 그 밖에 민간위탁의 선정에 필요한 사항

사무를 민간위탁하는 대부분의 경우 심의기준에 맞는 서비스 제공업체가 소수인데다 대부분 영세업체로 체계적인 준비업체가 부족하고, 심의의 공정성과 투명성이 제고되지 아니함으로써 위탁업체의 자의적인 판단에 의존하고 있어 문제가 된다(정숙희, 2007). 수탁기관 선정 관련 규정을 조례·규칙 등에 구체화하여, 위탁운영을 위한 심사기준, 심사항목별 배점 등을 조례·규칙 등에 구체적으로 명시해야 하고, 수탁기관이 선정된 경우에는 공보·홈페이지 등을 통해 위·수탁 사실 및 내용을 주민들에게 공표해야 한다(국민권익위원회, 2010: 11).

평가방법으로는 서류평가, 면접평가, 방문평가 등이 있으나, 사실상 지원자가 제출한 사업계획서를 중심으로 한 서면평가를 하고 있는 실정인데, 이마저도 시간상의 제약으로 서면검토에 그치고 있는 것이 대부분이다. 따라서, 담당부서에서는 짧은 시간내 효과적인 평가선정을 위해 기준에 따라 사업계획서 내용의 개요표를 만들어 배포할 필요가 있다(행정자치부, 2003: 33).

물론 이러한 사항들은 수탁기관의 선정기준뿐만 아니라 위·수탁계약 체결시 그 주요내용으로도 포함되어야 할 것이다.

4) 공개모집 원칙

이상의 수탁기관의 선정기준에 따라 수탁기관을 선정하고자 할 때에는 공개모집을 원칙으로 해야 한다. 그래야 이에 따른 비리가 방지될 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 아직도 밀실야합을 통해 수탁기관이 결정되는 경우가 종종 있어 사회적 갈등을 자초하기도 한다. 따라서 민간위탁 전 과정에 대한 공

개의 원칙을 재확인할 필요가 있다I서윤근, 2009).

3. 민간위탁 심의위원회의 구성 · 운영

1) 민간위탁 심의위원회의 의의

「민간위탁 실무편람」은 민간위탁기관의 선정을 위하여 민간위탁기관 적격자 심사위원회를 구성 · 운영하도록 하고 있으며, 이에 따라 대부분의 지방자치단체에서 민간위탁관련조례에 수탁기관선정심사위원회 등의 유사한 명칭으로 유관기관을 두고 있다.

하지만 '수탁자선정 심의위원회' 구성 · 운영과 관련해서도 세부내용을 개별 조례 · 규칙에 규정하지 않는 지방자치단체가 상당하다. 2010년 8월 국민권익위원회 실태조사에 따르면, 체육시설 관리 조례가 제정된 서울시 산하 22개 기초자치단체의 조례 · 규칙을 조사한 결과, 「체육시설 관리 조례 또는 규칙」에 '수탁자선정위원회 규정'이 있는 곳 13개, 규정이 없는 곳 9개, 규정은 없으나 민간위탁 기본조례 준용 규정이 있는 곳이 3개로 파악되고 있으며, 설문조사를 통해 자치단체 공공도서관 민간위탁의 실태를 분석한 배순자 등의 문화체육관광부 연구용역보고서(2008)에서도, 수탁기관 선정을 위한 공고를 하지 않은 곳이 60%로 나타났으며, 수탁기관 선정 시 심사위원을 구성하지 않은 경우가 약 35%에 달했고, 수탁기관 선정을 위한 심사위원을 구성했다 하더라도 지방자치단체 내부적으로 구성하는 경우가 약 38%였으며, 외부 인사까지 구성하여 진행한 곳은 27%에 불과했다(배순자 외, 2008: 84-85).

민간위탁 전반에 걸쳐 공정성과 객관성을 도모하기 위해서는 이러한 성격의 위원회가 민간위탁기관의 선정 시 뿐만 아니라 민간위탁 대상사무의 결정 등의 절차에서도 요청된다는 점에서 (가칭)민간위탁 심의위원회를 조례상에 명시하여 민간위탁 전반에 관여하게 할 필요가 있다. 이러한 민간위탁 심의위원회는 민간위탁기관 적격자 심사가 끝나면 자동 해산되는 것이 아니라 일정 임기의 위원들이 순차적으로 교체되도록 하는 방식으로 위원회 운영의 지속성과 일관성을 확보한다.

2) 민간위탁 심의위원회의 구성

민간위탁 심의위원회는 전문성뿐만 아니라 객관성과 독립성을 요구한다. 「민간위탁 실무편람」은 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 6~9명으로 민간위탁 심의위원회를 구성하고, 지방의회, 전문가, 관계공무원 중에서 단체장이 임

명 또는 위촉하되, 공무원과 외부인사간의 비율이 균형을 이루는 것이 바람직하다고 본다(행정자치부, 2003: 32). 그러나 조례로 수탁기관선정심사위원회를 규정한 지방자치단체에서도 위원 구성 비율, 위원 자격 등을 구체적으로 적시하지 않아, '수탁자선정의 공정성 논란'을 초래하고 있다. 이를테면 공무원 참여 범위를 제한하지 않아 단체장에 의해 좌우되도록 하고 있는 것이다. 이로 인해 위원구성 시 당연직 공무원 과다 참여, 지인위주의 위원선정으로 인한 선정 개입 의혹, 수탁자의 이해관계 위원 선정 논란[51] 등이 발생하고 있다.[52]

또한 일부 자치단체는 민간위탁 기본조례와 개별 사무의 민간위탁 조례·규칙 간 '수탁자선정위원회 구성'에 상충된 내용이 반영되어 문제가 된다. 2010년 8월 국민권익위원회 실태조사에 따르면, 민간위탁기본조례에는 수탁자선정위원회 구성을 전문가집단의 3~5배수 추천자 중 무작위 공개추첨하도록 규정하고 있으면서도 체육시설위탁관리규칙에는 구청장, 국장, 구의원, 체육회 이사로 구성하고 있는 경우도 있었다.

하지만 위원회가 실질적인 역할을 담보하고 지속적으로 활동하려면, 위원회의 구성 및 운영 관련 세부내용을 구체화하여 투명하고 명확하게 해야 한다. 우선 위원장은 당연직 위원인 공무원이 아닌 외부위원으로 선정해야 하고, 단체장의 전횡을 방지하기 위해 당연직인 공무원 위원 수를 일정비율 이하(25%)로 제한할 필요가 있다[53](국민권익위원회, 2010: 11). 위원회는 다양한 사무의 민간위탁에 관한 의사결정을 해야 하는 만큼 위원수도 11~15명으로 확대한다. 그리고 위원이 될 수 있는 자의 자격 요건을 조례에 구체적으로 명시해야 한다.

또한 관계 공무원과 해당 분야 전문가로만 구성하는 것보다는 지역주민대표, 수요자 대표 또는 공익을 대변할 수 있는 사람(시민단체)을 포함시키는 것이 바람직하다(참여자치21, 2003: 6). 위원회의 민간위탁 심의에 대한 신뢰를

51) 심사의 불공정의 가장 큰 논란은 수탁신청하는 특정단체의 이해관계자가 심사위원으로 참여함으로써 심사위원 구성자체의 공정성과 객관성을 의심받는 경우이다. 따라서 심사위원 구성 시 수탁신청기관의 이사, 위원(운영위원, 자문위원, 편집위원 등) 여부를 확인할 수 있는 시스템을 확보할 필요가 있다. 특히 심사위원들에게 '신청한 기관과의 관련성 없음'에 대한 확인서약서를 받는 것도 하나의 방안이다(류홍번, 2008).

52) 광주 남구는 생활폐기물 수집·운반 민간 위탁사업자 선정과정에서 심사위원에 참여했던 남구의회 P의원이 자신이 최근까지 감사로 재직했던 W사에 최고점을 줘 일반쓰레기 위탁업체로 선정될 수 있도록 도와준 것이 드러나 물의를 일으켰다. 광남일보, "광주 남구 쓰레기처리업체 선정 또 잡음," 2009년 3월 25일자.

53) 관계공무원의 비중을 '4분의 1을 초과하여서는 안 된다'와 같은 명시적인 규정을 두어 제한한다.

높이고, 위원들의 공정하고 책임있는 의사 참여를 담보하기 위해서는 공공서비스의 직접적인 이해관계자로서 공공서비스를 직접 제공하고 이용하는 이해당사자의 참여 또한 중요하다.[54] 이해당사자의 참여는 해당 서비스의 질 수준에 결정적으로 영향을 미칠 뿐만 아니라 공공성의 확보에도 의미가 있기 때문이다. 민간위탁이 되더라도 해당 사무의 성격은 공공서비스라고 간주될 수 있다는 점에서, 공공서비스를 제공하는 노동자들은 자신들이 제공하는 공공서비스의 내부자일 뿐만 아니라 그 공공사무를 가장 잘 아는 '주민'이며, 공공적 요청과 전문적 지식 및 기술 사이의 매개자이기도 하기 때문에, 해당 사무의 정보와 기술을 누구보다도 더 잘 파악하고 있으면서 동시에 이를 전체 시민의 공익 증대와 연결시킬 가능성을 갖는다는 점에 주목할 필요가 있다(김철 · 김주일, 2010: 534). 따라서 공공서비스를 제공하는 노동자 대표와 이를 이용하는 이용자 대표가 위원으로 포함되어야 한다. 이 경우 민간위탁 대상 사무와 관련 있는 노동자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(노동자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 노동자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 "노동자 대표"라 한다)의 대표자 중 일부 또는 이들 노동자 대표가 추천하는 자를 위원에 포함한다.[55] 그리고 이용자 대표로서는 민간위탁 대상 공공서비스를 이용하는 주민을 대표한다는 지방의회 의원이나 지방의회 의원이 추천하는 자가 위원에 포함되어야 할 것이다.[56] 그리고 선정심의위원이 심사 대상기관과 혈연 · 지연 · 학연 등 이해관계가 있는 경우를 방지하기 위한 제척 · 회피 · 기피제도도 마련되어야 한다(국민권익위원회, 2010: 11).

이와 같이 다양하게 위원회 위원이 추천된다고 하더라도 최종적으로 단체

54) 직접적으로 민간위탁과 관련한 사항은 아니지만, 'OECD 공기업 지배구조 가이드라인'은 민간위탁 심의위원회의 지배구조에 시사점을 준다. 이에 따르면 "보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다"고 권고하고 있다(이상훈, 2010: 599).

55) 공공부문의 지배구조 및 노사관계도 정부 정책에 따라 '집중화 경향'을 띠고 있다는 점에서 민간위탁 대상사무와 직접 관련 있는 해당 노동조합보다는 내부 이해관계에서 상대적으로 자유로운 산별노조의 지역지부가 노동자 대표로서 보다 적합할 수도 있으며, 이와 같은 노동자 대표를 선출하기 곤란하거나 노동자 대표가 위원회에 참여하기 어려운 조건이라면, 최소한 '노동계, 시민사회단체 등 이해관계자로부터 추천받은 전문가'들이 위원회에 포함되어야 할 것이다(김 철 · 김주일, 2010: 532 참고).

56) 물론 지방의원이 소관 상임위원회의 직무와 관련된 민간위탁 심의위원회(수탁자선정위원회)의 위원으로 참여하는 경우는 배제해야 한다.

장이 임명 또는 위촉하도록 하면 단체장의 권한을 침해하지 않는 선에서 위원회가 구성된다고 할 수 있다고 본다.

한편, 심의위원회가 구성되었다고 하여 직접 서비스를 받을 자격이 있는 지역주민들의 권리가 제대로 보장되었다고 할 수는 없다. 사업설명회, 공청회 등의 의무실시 등을 통해 주민참여가 폭넓게 보장되도록 할 필요가 있다(서윤근, 2009).

3) 민간위탁 심의위원회의 기능

「민간위탁 실무편람」은 민간위탁기관 적격자 심사위원회의 기능을, 민간위탁에 따른 서비스 향상, 경영성 등 장·단점 분석 등 수탁기관 선정을 위한 자격기준 마련, 적격자 심사 등으로 한정하고 있지만, 민간위탁심의원회의 기능은 이뿐만 아니라 민간위탁 대상사무의 결정, 민간위탁기관의 계약 연장 여부 결정 등으로 확대될 필요가 있다.

따라서 수탁기관이 위탁기간을 연장하여 재협약하고자 하는 경우에는 민간위탁 심위원회의 심의·의결을 거쳐 의회 등의 동의나 승인을 얻어야 한다. 다만 위탁기간 만료 30일전까지 민간위탁운영평가위원회가 민간위탁 사무처리에 대한 평가를 실시하도록 하고, 민간위탁 심의위원회는 수탁기관의 적정여부를 판단할 때 이를 고려해야 할 것이다.

4) 민간위탁 심의위원회의 운영

위원회는 사업계획서의 심사 및 현장확인과 신청인에 대하여 필요한 소명자료를 제출하게 할 수 있다. 위원회의 의결은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 한다.

당해 지방자치단체 공무원이 아닌 위원에게는 조례·규칙이 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급한다(행정자치부, 2003: 32).

4. 민간위탁기간의 결정 및 재위탁 문제

민간위탁 기간은 현지 여건에 따라 자율적으로 결정할 수 있으나, 처음 시행에 따른 부작용과 시행착오를 보완할 수 있도록 3년 정도로 한다.

「민간위탁 실무편람」은 특별한 경우를 제외하고는 민간위탁 기간을 연장할 수 있도록 규정하는 것이 일반적이라고 밝히고 있다(행정자치부, 2003: 28). 하지만 위탁 계약기간 만료 후에는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」[57]

등에 따라 공개모집 등의 절차를 따르는 것이 타당하다. 더욱이 상위 법령이나 '민간위탁 기본조례'에는 수탁기관 선정시 공개모집을 원칙으로 한다고 규정했으면서도, 개별사무의 민간위탁 조례에서는 이에 반하는 계약연장 규정을 두어 이를 근거로 재위탁하는 사례가 많다(국민권익위원회, 2010: 9). 즉 "시장이 필요하다고 인정할 때는 그 기간을 연장할 수 있다"고 규정하는 등 갱신기간이 도래한 수탁자에 대해 형식적 심사절차, 내부결재 등을 통해 재위탁하는 사례가 빈발하고 있는 것이다.

또한, 재위탁하는 경우에도 「민간위탁 기본조례」상의 지방의회의 동의 절차를 거쳐야 하나 대부분 간과되고 있다. 애초에 민간위탁 기한을 정하여 지방의회의 동의를 받는 경우라면 기한 종료시 방침을 정하여 다시 동의를 받는 것이 타당하다. 하지만 기존 수탁기관이 갱신계약을 통해 투명한 심사과정 없이 재위탁되는 경우가 많아 신규법인의 진입을 막고 '지방자치단체 위탁시설의 사유화' 논란을 초래하고 있다. 2010년 2월 국민권익위원회 실태조사에 따르면, 지방자치단체 소유 사회복지시설 43개중 36개가 원래 수탁기관에 재위탁되어 재위탁율이 84%에 이르는 것으로 나타났다(국민권익위원회, 2010: 10).

그리고 대부분의 자치단체에서 민간위탁사무에 대한 성과평가 결과를 재계약에 환류하는 시스템이 갖춰지지 않아 체계적인 평가나 환류 없이 계약을 연장하는 실정이며, 민간위탁의 관행적인 재계약에 대한 사전 검증 기능이 미흡한 것으로 나타났다(국민권익위원회, 2010: 14). 재계약에서는 평가결과가 재계약 과정에 적절하게 반영되는 것이 매우 중요하다. 만약 재계약과정에서 평가결과가 반영되지 않는다면 수탁기관은 서비스의 질을 향상시키려는 노력을 소홀히 하게 된다(김순양 · 고수정, 2004: 101). 또한 수탁기관들은 자신의 이윤을 높이기 위해 고용 유지는 하되, 위탁 노동자들의 노동 조건은 지속적으로 후퇴시키는 악순환이 반복될 수밖에 없는 상황이 벌어지고 있다. 이런 구조에서 같은 수탁기관의 반복적인 수탁 행위 또는 기관 변경에 따라 노동자들의 노동조건은 하락하는 경향이 있다. 그리고 수탁기관들은 "갑을 계약"이라는 불리한 방식의 입찰을 해야 하기 때문에 위탁계약 만료 시점에서는 지속적으로 수탁을 받기 위해 더 낮은 단가로 입찰하여 전체적으로 노동조건을 악화시키는 결과를 초래하고 있으며, 노동조합 설립 등에 대한 권리 제한이 표면화되곤 한다. 위탁 노동자들은 위수탁 재계약에 접근함에서 있어 자신의 권리

57) 제12조(민간위탁 대상기관의 선정기준 등) ② 행정기관은 민간수탁기관을 선정하려는 경우에는 다른 법령에서 정한 경우를 제외하고는 공개모집을 하여야 한다.

를 철저히 제약하고 있으나, 이에 대해 문제제기를 할 수 없는 상태에 처해 있다. 따라서 위수탁 계약·재계약을 하는 경우 주요하게 위탁 노동자들의 상황과 조건을 정확히 반영할 수 있는 방향을 제시하고, 수탁업체의 노사관계, 수탁업체의 고용유지 노력과 노동조건 변화 변동을 동시에 점검하는 방식이 필요하다(이창석, 2009).

재계약을 할 때에도 신규수탁기관 선정절차와 동일하게 완전경쟁으로 하는 방식도 있을 수 있고, 기존 수탁기관의 실적을 평가한 후에 재계약 여부를 먼저 결정하고 재계약을 하지 않기로 했을 경우에만 공개경쟁을 해서 신규 수탁기관을 선정하는 방식이 있을 수 있다. 전자의 방식은 관례적인 재계약을 막을 수 있다는 장점이 있지만, 연속성에 문제가 있을 수 있고, 후자의 방식은 사업의 연속성 측면에서는 장점이 있을 수 있으나, 평가가 형식적으로 이루어질 경우에 관례적인 재계약 체결이 이루어질 수 있다. 따라서 후자의 방식을 취할 경우 평가를 어떻게 할 것인가가 매우 중요하다(하승수, 2008).

지금처럼 한 번 위탁되고 난 후 반영구적으로 한 민간수탁기관이 독점해서 운영하는 시스템은 불식되어야 한다.[58] 대부분 자치단체의 개별 조례에 산재된 민간위탁 기간 연장 조항은 법적 근거가 없고, 상위 법령에도 위배되므로 삭제함이 마땅하다. 그리고 기존 수탁자의 운영 성과평가 결과를 재계약과 연계하여, 재계약시 민간위탁 심의위원회에 운영 성과평가 결과를 보고하도록 하고, 재계약을 통해 위탁기간을 연장하는 경우에는 민간위탁 심의위원회와 운영평가위원회 등을 통한 사전심의 절차를 마련하여 재계약 여부를 판단해야 할 것이다(국민권익위원회, 2010: 11).[59] 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」도 제12조에서 “시장은 위탁기간을 연장하여 재계약하고자 하는 경우, 위탁기간 만료 90일 전까지 적격자 심의위원회와 민간위탁 운영평가위원회의 심의를 통해 수탁기관의 적정여부를 판단하여야 한다”고 규정하고 있어 ‘재계약’시 사전심사를 강화하여 민간위탁의 공정성과 객관성을 제고하고

58) 사회복지시설의 민간위탁의 경우는 좀더 검토가 필요하다. NGO 쪽에서도 사회복지시설의 민간위탁은 위탁과 재위탁을 구분하여 심의기준을 제시하고, 위탁기간 또한 5년 정도로 하는 것이 바람직하다고 본다(신용규, 2008). 이는 종교단체를 비롯한 비영리기관이 민간위탁시설을 운영하는 경우가 많기 때문일 것이다.

59) 다만, 재위탁 기준의 강화가 원래 의도와는 달리 자치단체장의 입장에 따라 한 순간에 수탁기관을 교체시킬 수 있는 수단으로 작용될 수 있다는 점에도 유의해야 한다. 수탁기관은 위탁과 재위탁을 통해 더욱더 행정에 줄서기를 강요당할 수 있기 때문이다. 시민사회는 재위탁과정의 강화를 요구하고 있지만, 만족할 만한 평가기준이 부재한 경우 재위탁과정의 강화는 수탁기관에게 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다. 특히 사회복지법인의 경우에 그러한 부담을 갖는다.

있다.[60]

한편, 민간수탁기관이 법률을 위반하거나 부당한 차별을 강요할 경우, 규정상의 인원보다 적은 수의 인원을 투입하여 노동자들에게 피해를 전가할 경우 예산의 낭비를 초래함과 동시에 노동조건이 악화될 수 있다. 하지만 현행 법제 하에서는 이런 기관들이 일시적인 제재를 받는다 하더라도 또다시 위탁실적 등을 이유로 자격심사 제도에서 걸러지지 않으며, 재계약되는 경우가 있다. 따라서 입찰과정에서의 자격심사제도를 개선하여 면제조항을 대폭 축소하고, 악질적인 부당행위가 발생한 경우에는 공공입찰에서 영구적으로 참가권을 박탈하는 규정을 두는 것도 필요하다고 판단된다(서윤근, 2009).

5. 위 · 수탁계약(협약) 체결 등

1) 계약서 작성시 유의사항

지방자치단체장은 수탁기관이 선정되면 수탁기관과 계약(협약)을 체결하여야 하며, 협약내용은 반드시 공증을 통해 법적 효력을 담보해야 한다(행정자치부, 2003: 35). 하지만 민간위탁 협약서에는 재협약에 대한 기준, 사업계획서의 준수 등에 대한 구체적 내용이 없으며, 계약서의 내용이 획일적이어서 계약체결과정에 계약은 단지 형식에 불과하고, 공무원의 자의적인 판단이 개입될 소지가 크다(정숙희, 2007). 따라서 재협약에 관한 명확한 규정, 명확한 심사기준, 실질적인 심사 등이 협약체결 과정에서 마련되어야 한다.

대부분의 자치단체에서 민간위탁 기본조례에 공증을 의무사항으로 명시하고 있으나, 실무부서에서는 누락하고 있는 실정이며, 업무연찬 부족 및 부주의 등으로 미이행하고 있어, 위탁업무의 민 · 형사상 분쟁이 발생하는 경우 협약서의 법적 효력 논란이 벌어질 수 있다(국민권익위원회, 2010: 12).

따라서 민간위탁 총괄 부서에서 민간위탁 협약서에 포함될 주요내용을 표준협약서 형태로 제시하도록 하고, 공증을 이행하지 아니한 협약서에 대해서는 공증 절차를 이행하도록 한다.[61]

---

60) 2009년 동 조례 개정안은 특정 수탁기관이 장기간 민간위탁을 독점할 수 없도록 하는 장치로서 같은 수탁기관에 3회 연속 위탁하였거나 위탁기간이 10년 이상 경과한 경우 재계약을 제한하는 규정도 포함되었으나 이 부분은 보류되었다(서울특별시의회 재정경제위원회 전문위원, 2009).

61) 위탁계약서를 작성할 경우에는 다음의 사항에 유의할 필요가 있다(행정자치부, 2003: 35).

○ 위탁사무의 범위 명확화: 위 · 수탁기관간 비용부담 범위 및 시설물 보수 · 운영한계

2) 위탁계약서의 주요내용

위탁계약(협약)서는 수탁기관의 명칭 및 주소, 위탁기간, 민간위탁 대상사무 및 그 내용(위탁시설 · 재산 및 운영방법), 계약(협약)내용을 위반했을 경우 의무이행 방법, 노동자의 근로조건 및 고용승계관련 규정, 성과배분방식, 노 · 사 · 정 책임 한계 설정, 예산지원액, 사고발생 시 배상문제, 그 밖에 단체장이 필요하다고 인정하는 사항 등 필요한 사항을 반드시 포함하여야 한다.

그리고 지휘 · 감독사항으로, 위법 · 부당한 처분에 대한 취소 · 정지 · 시정사항, 연 1회이상의 일반감사, 계약내용의 이행실태에 대한 자료제출 및 이행여부 점검방식도 규정되어야 한다(행정자치부, 2003: 35-36).

하지만 위 · 수탁 협약서상 주요내용이 누락되거나 계약이행 · 손해배상을 담보하지 않는 협약서도 존재하는 것으로 나타났다. 협약서에 계약의 주요 변동사항인 '계약의 해지·취소' 규정이 없거나, 계약이행 보증, 위탁시설 손괴 배상 등을 협약서에 명시하지 않아 법적 의무이행 담보가 곤란한 경우가 있다는 것이다(국민권익위원회, 2010: 12).

따라서 민간위탁총괄부서에서는 위탁사무 서비스가 주민에게 제대로 전달되기 위해 수탁기관의 준수사항을 명확히 하고, 위탁사무별로 위반 시 적정 제재 기준을 마련하고 구체화해야 한다(국민권익위원회, 2010: 15).

6. 민간위탁의 지도 · 감독

1) 일반적인 지도 · 감독

위탁기관은 위탁사무의 범위 안에서 수탁기관에 대하여 일반적인 지도 · 감독의 권한을 갖는다. 즉, 필요하다고 인정되는 때에는 수탁자에 대하여 위탁한 사무에 관하여 지시를 하거나 조치를 취하며, 필요한 사항을 보고토록 한다. 민간위탁의 최종적인 책임주체는 지방자치단체일 수밖에 없으므로, 지방자

명확화
- ○ 업무처리 기준 설정
- ○ 연간비용 지급단가 결정
  - 연간 총비용을 월별 지급(수탁기관의 청구에 의한 정산지급)
  - 하수처리시설 등의 경우 톤당 단가액으로 지급하는 방법으로 총비용 톤당 단가액을 산출하여 월별 지급
- ○ 수탁기관의 노조 파업시 비상운영대책 등 반영
- ○ 비용청구 및 지출방법 등 예산집행의 투명성 확보
- ○ 협약해제에 관한 사항 등 계약서 작성내용은 변호사 등 전문가 자문 병행

치단체가 지도·감독을 제대로 할 필요가 있다.

대부분 지방자치단체의 민간위탁 기본조례는 수탁자의 사무처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 위탁기관이 그 처분을 취소하거나 정지할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 수탁기관의 위법·부당행위가 실제 발생한 경우 조례 또는 협약서상 구체적인 제재기준이 미비하여 사회적으로 이슈화되지 않은 이상 소극적 처분에 그치고 있으며,[62] 행정처분 기준의 실효성 저하로 지도·감독의 효과가 반감되고 있는 형편이다[63](국민권익위원회, 2010: 13). 나아가 하수처리업무 민간위탁의 경우에는 지방자치단체에서 부지의 제공과 시설, 수탁기관의 선정 및 지도·감독업무를 모두 담당하고 있어 공무원의 업무가 오히려 과중한 것으로 나타남으로써 실질적인 지도·감독이 이루어지지 않고 있고, 이에 대한 정확한 실태조사조차 하지 못하고 있는 실정이다(정숙희, 2007).

위탁기관은 감독이 형식적으로 흐르지 않도록 사무처리의 지연, 불필요한 서류 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구해야 한다. 이 경우 행정기관의 내부적 방법에만 의존할 것이 아니라 시민의 직접적인 평가와 시민단체의 활용, 그리고 서비스의 성격에 따라서는 전문가에 의한 심층적인 평가의 방법도 적극적으로 활용할 필요가 있다(행정자치부, 2003: 43-44). 감독(검사), 감사 등의 결과는 인터넷 등을 통해 공개하여 주민들이 알 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 위탁사무처리에 대한 평가

「민간위탁 실무편람」은 수탁기관에 대한 일반적인 지도·감독 규정 이외에, 민간위탁의 사무처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 실시해야 하며, 감사결과 위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 수탁자에 대하여 적절한 시정조치를 해야 하고, 관계임원 및 직원에 대하여는 인사조치를, 부당지출에 대해서는 환수조치를 요구해야 한다고 규정하고 있다. 하지만

62) 민주노총 이천·여주·양평지구협의회 이양수 사무차장은 "2007년 7월 한 청소대행업체의 사장이 청소업무를 고의로 중단, 이른바 '사용자 파업'을 7일간이나 단행했으나 이천시청은 겨우 '경고'만으로 끝내고 '제발 청소만 좀 해달라'고 애원하고 있다"고 밝힌 바 있다. 시사타임, "청소업무 민간위탁 짜고치는 고스톱?," 2007년 8월 11일자.

63) 예: ◎◎구 민간위탁 협약서 중 행정처분 기준, "관계법규, 본 계약사항 또는 지도감독 명령을 현저히 위배하였거나, 수탁관리자로서 부적당하다고 인정될 때" → 1회 위반: 시정조치, 2~3회 위반: 시정촉구, 4회 위반: 계약기간 1일 단축, 5회 위반: 계약기간 2일 단축, 6회 위반: 계약기간 3일 단축 등 ('10.7월 권익위 실태조사)

이것만으로 위탁사무 처리에 대한 정기적·사후적 평가가 이루어지고, 그 성과평가가 적절하게 행해진다고 볼 수는 없다.

우선 민간위탁된 공공서비스에 대한 평가제도가 부재하여 과도한 운영비 지출과 소극적 경영·관리문제 등에 대한 환류·개선이 곤란하다. 실제 2010년 9월 국민권익위원회 실태조사에 따르면, 27개 자치단체의 713개 위탁사무(시설) 중 성과평가를 실시한다는 사무가 331개(46.4%), 미실시 사무가 382개(53.6%)로 조사되었다. 또한 고객만족도 등 서비스 모니터링도 부족한 실정이며, 민간위탁이 행해질 경우 수탁기관 근무자의 근무여건 및 처우도 열악해질 것이 분명한 상황에서 이에 대한 대책도 제대로 수립되지 못한 문제도 있다.

〈표 42〉 지방자치단체 민간위탁의 지도감독 역점사항

구분	계	사업실적	고객 만족도	계약내용 이행수준	회계처리	기타
위탁건수 (비율)	2,743 (100%)	421 (15.3%)	408 (14.9%)	1,296 (47.2%)	500 (18.2%)	118 (4.3%)

자료: 한국지방행정연구원(2008).

민간위탁 시설이나 업무에 대한 평가체계는 점검평가와 운영평가로 구분하여 실시하는 것이 바람직하다. 이 때 점검평가는 위탁시설·업무의 효율성 제고 및 문제점 해결을 위해 공무원의 현장 지도·감독을 위주로 수시평가하는 것이며, 운영평가는 일종의 외부평가로서 위탁계약종료시점이 도래할 때 실시하여 민간위탁의 적정성과 효율성을 종합적으로 평가하기 위해 민간전문가들로 구성된 외부평가단을 구성하여 평가하는 것이다.[64] 여기에서는 민간위탁 기본조례에 민간수탁기관 대상 운영평가의 근거를 마련하고 민간위탁 심의위원회와는 별도로 민간위탁운영평가위원회 등을 설치하여 평가를 실시하도록 한다.[65] 위탁계약기간이 만료되기 3개월 전에 별도의 민간위탁운영평가위원회

64) 기존에 일부 지방자치단체에서는 민간위탁된 공공서비스나 시설을 대상으로 경영평가를 실시하는 경우가 있다. 하지만 이는 주로 효율성 중심으로 평가하게 되어 공공성을 간과하고 있기에 여기서는 경영평가 대신 공공성 평가와 효율성 평가를 포함하는 의미에서 운영평가로 표현한다.

65) 사업별 성과 평가 지표의 개발 등이 필요한 만큼 민간위탁운영평가위원회를 설치·운영하는 것이 타당하다고 본다. 한편 개별 사무별로 이를 설치하는 것은 위원회의 남설 우려도 제기되므로 상위법령에서 그 설치를 강제하지 않는 한 개별 사무의 민간위탁

(이하 “평가위원회”라 한다)를 구성하여, 수탁자의 업무수행성과에 대한 평가를 진행하며, 평가위원회의 위원은 6~9명 이내로 구성하되, 대학교수 · 변호사 등 당해 분야의 민간 전문가뿐만 아니라 시민단체 추천 인사 등 중립적인 인사의 참여가 보장될 필요가 있고, 수요자(이용자)들의 참여도 보장되어야 한다(하승수, 2008). 이러한 평가결과는 지방의회에 보고되고, 공보 등을 통해 주민에게 공개되어야 할 것이다. 대구광역시는 「사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」에서 “민간위탁사업의 성과를 측정하기 위하여 사업별 정기평가를 실시한 후 평가결과를 의회에 보고”하도록 하고 있다(제14조 제1항).

평가내용은 정기적으로 실시된 감독이나 감사결과, 평가결과를 바탕으로 해서, 사업(운영)성과를 중심으로 하고, 시설별 특성도 반영되어야 할 것이다. 필요한 경우에는 수요자(이용자)들을 대상으로 한 설문조사도 고려할 수 있다. 시설운영위원회가 설치된 경우에는 시설운영위원들을 면담하여 운영성과 등에 관한 의견을 청취할 수도 있을 것이다(하승수, 2008).

문제는 민간위탁된 공공서비스의 평가기준이다. 물론 이러한 평가기준 등의 구체적인 내용은 시행규칙으로 정하는 것이 타당하겠지만, 여기에서는 그 기본적인 내용에 대해 살펴본다.

지방정부 공공서비스의 성과평가에 있어서 가장 중요한 집단은 공공서비스 공급자와 공공서비스 수혜자인데, 서비스의 향상을 위해서는 그 서비스를 제공하는 공급자가 자체평가를 통해 스스로 문제점을 진단하고 해결해 나가는 것이 타당하지만, 공급자는 이기적인 행위를 할 가능성이 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 따라서 일차적으로 공공서비스 수혜자의 욕구나 기대의 충족정도에 대한 평가가 이루어져야 하고, 이 경우 수혜자 차원의 서비스의 질이나 만족도에 대한 평가가 중요한 평가기준으로 작용한다. 공급자의 입장에서는 공공서비스 제공에 있어서의 경제적인 측면을 고려해 볼 수 있으며, 능률성과 효과성이 이에 해당하고, 수혜자의 입장에서는 공공서비스의 제공에 따른 가치지향적인 만족수준이 평가의 기준으로 작용하며, 대응성과 형평성이 이 범주에 해당한다(윤기찬, 2004: 52-55; 윤기석, 2008: 53 재인용).

수혜자 측면에서의 가치지향적인 평가기준인 대응성과 형평성은 공공성을 지향한다고 볼 수 있다. 즉 민간수탁기관은 그들이 제공하는 공공서비스에 대한 공공성을 확보해 나가야 하고, 이에 실패할 경우 유사한 경쟁체제에 있는

관련조례에서는 설치할 필요는 없으며, 「민간위탁 기본조례」에서 민간위탁운영평가위원회를 두면 될 것이다. 이 경우 개별 사무의 민간수탁기관 대상 평가를 위해 민간위탁운영평가위원회 산하에 관련 전문가들로 구성된 소위원회 설치를 검토할 수 있다.

민간부문의 시설과의 차별성을 꾀할 수 없으며, 경쟁체제에서 공공의 이익을 극대화하기 위한 노력을 제공하는 것도 곤란하게 된다. 또한, 공급자측면에서의 평가기준인 능률성과 효과성은 다양한 연구자들이 제시한 평가기준을 종합하여 평가지표를 구성하면 될 것이다(윤기석, 2008: 53). 윤기석(2008)은 민간위탁된 공공서비스를 평가하기 위한 공공성부문 평가지표와 효율성부문 평가지표를 다음과 같이 구성한다.

〈표 43〉 공공성부문 평가지표

평가항목	평가지표	세부평가지표	지표성격
신뢰성	위탁사유 및 규정 적절성	①위탁사유의 명확성 확인 여부	정성
		②법령 · 조례의 위탁시설 규정 유무	정성
	위탁사업 수탁 목적 부합여부	①수탁목적에 부합하는 프로그램 제공여부	정성
		②수탁목적에 부합하는 인력 확보여부	정량
책임성	제도개선 추진노력	①목표대비 제도개선 실적	정량/정성
		②목표대비 업무개선 실적	정량/정성
	책임성 증진노력	①목표대비 자체부담금	정량
		②목표대비 시설 · 설비 유지관리 비용	정량
대민 서비스	고객만족도	①전년대비 민원증가율 및 당해연도 민원 처리율	정량
		②고객체감 서비스 만족도	정성
	홍보 노력	①목표대비 홍보 및 마케팅 실적	정량
공공성 증진	공공성 증진노력	①민간영역과의 중복이나 침해 수준	정성
		②평등한 서비스 제공 노력과 사회적 약자 보호 노력 정도	정성
		③관계법령 및 조례상 의무사항인지 및 준수 여부	정성

자료: 남기석(2008: 56).

〈표 44〉 효율성부문 평가지표

평가항목	평가지표	세부평가지표	지표성격
사업의 효과성	이용자 실적	①전년대비 이용자 증가율	정량
		②전년대비 직원1인당 이용자 증가율	정량
	사업	①전년대비 투자실적	정량

	장래성	②전년대비 직원1인당 프로그램 수	정량
재정운영 효율성	비용절감 효과	①직접수행 대비 비용절감 효과	정량
		②재정자립도	정량
		③목표대비 재무관리 경영혁신 실적	정량
	재정운영 실적	①전년대비 총예산에서 차지하는 인건비증가율	정량
		②전년대비 총예산에서 차지하는 사업비증가율	정량
인력 및 조직운영 효율성	경영합리화실적	①목표대비 조직·인사관리 경영혁신 실적	정량
		②목표대비 운영인력 기술향상 활동수준	정량
		③시청의 각종 지시(협조) 및 지적사항 처리율	정량
	조직운영 효율성	①전년대비 직원 증가율	정량
		②전년대비 직원중 관리자비율 증가율	정량

자료: 남기석(2008: 59).

하지만 민간수탁기관을 대상으로 한 이러한 평가지표에서도 수탁기관 근무자의 처우개선 노력, 휴게시설·복지제도 마련, 노사 분규로 인한 위탁 서비스 중단 등을 평가지표화하는 노력은 부족한 편이다. 이를 가감점 요인으로 반영하여 수탁기관 노동자들의 근무여건 및 처우가 열악해지지 않도록 해야 할 것이다.

3) 위탁취소 등

수탁자가 계약의 구체적 조건을 달성하지 못했을 때에는 재정적 벌칙을 부과하고 위탁의 취소 또는 업무의 정지를 명할 수 있도록 한다. 즉, ① 수탁기관이 위탁사무를 수행할 능력이 없다고 인정되는 때, ② 수탁기관이 의무를 이행하지 아니하거나 위탁협약 조건을 위반한 때에는 그 처분을 취소하거나 정지할 수 있도록 하는 명시적인 규정을 조례에 두어야 한다. 협약(계약)서 내용에 이런 조항이 포함될 수도 있지만, 조례에서부터 근거를 두는 게 낫다. 물론 해지 전에는 사전에 의견진술 기회는 부여해야 할 것이다.

그러나 이로 인해 지방자치단체의 업무가 중단되어서는 아니되며 위탁업무의 중단 및 수탁자의 계약위반에 대한 대비가 필요하다. 따라서 수탁자에 대한 위탁취소, 업무의 정지처분이나 수탁자가 파업이나 파산 등으로 서비스의 공급이 중단될 경우를 대비하여 지방자치단체는 서비스를 공급할 수 있는 대안을 강구해야 한다(행정자치부, 2003: 44). 만약 이러한 대안이 마련되어 있지 않아 대체인력 투입과 같은 불법행위밖에 할 수 없는 경우에는 민간위탁 자

체에 대해 재검토해야 할 것이다.

4) 권리구제

민간위탁 기본조례에서 규정되어야 하는 권리구제에 대한 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 45〉 권리구제 내용 요약

구분	이의신청	행정심판	행정소송
대상	위법 또는 부당한 처분 등(각 개별법에서 정하고 있는 처분 등에 대해 인정)	위법 또는 부당한 처분 등	위법한 처분 등
처리기관	처분청	처분청의 직근상급 행정청	지방법원(서울은 행정법원)
제기기간	각 개별법에서 정하고 있는 기간 ※ 동일한 처분에 대하여 이의신청과 행정심판이 인정되는 경우에는 양자는 전심·후심의 관계	· 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내 · 처분이 있는 날로부터 180일 이내 ※ 처분청이 심판청구서 접수시에는 접수일로부터 10일 이내에 답변서 첨부하여 재결청에 송부	· 행정심판재결을 거친 경우 - 재결정본서의 송달을 받은 날로부터 60일 이내 · 행정심판을 제기하지 아니하거나, 그 재결을 거치지 않은 경우 - 처분 등이 있음을 안 날로부터 180일 이내 - 처분 등이 있음을 안 날로부터 1년 이내
처리기간	각 개별법에서 인정	심판청구를 받은 날로부터 60일 이내	

자료: 행정자치부(2003: 47).

제3절 민간위탁 기본조례 표준안: 「OO시 사무의 민간위탁에 관한 조례」

1. 목적

제1조 (목적) 이 조례는 「지방자치법」 제104조 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라, OO시장(이하 "시장"이라 한다)의 권한에 속하는 사무 중 일부를 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있는 범위와 위탁절차를 정하여, 공공서비스 제공의 공공성을 침해하지 않는 범위에서 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고 사무의 간소화를 통한 행정능률의 제고 및 주민편의의 향상을 도모함을 목적으로 한다.

민간위탁에 관한 기본조례의 기본목적으로서 공공서비스 제공의 공공성을 침해하지 않는 범위에서 ① 민간의 자율적인 행정참여 기회 확대, ② 사무의 간소화를 통한 행정능률의 제고, ③ 주민편의의 향상을 규정하여, 본 조례 운영의 기본 방향을 제시함.

2. 정의 및 적용범위

제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "민간위탁"이라 함은 각종 법률에 규정된 시장의 사무 중 일부를 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. "수탁자"라 함은 시장의 사무를 위탁받은 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

제3조 (적용범위) 민간위탁 사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없는 한 이 조례가 정하는 바에 따른다.

행정자치부가 1998년에 제시했던 민간위탁 표준조례안의 정의규정과 동일하나, ‘수탁기관’이라는 표현보다는 ‘수탁자’라는 표현이 많이 쓰이고 있는 현실을 반영하여 ‘수탁자’라는 표현을 사용하였으나, 수탁자 · 수탁기관 · 수탁업체 등 의미가 동일하다면 표현 자체는 크게 중요한 지점이 아님. 적용범위 규정은 행자부의 표준조례안과 동일함.

3. 민간위탁 대상사무의 선정기준과 위탁결정 절차

제4조 (민간위탁 대상사무의 선정기준 등) ① 시장은 법령이 정한 바에 따라 시의 소관사무 중 시민의 권리 · 의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

② 시장은 제1항 각 호에 해당되는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성을 장기적 · 종합적으로 판단하여 필요한 때에, 제6조에서 규정하고 있는 ‘민간위탁심의위원회’(이하 “위원회”라 한다)의 심의 · 의결을 거쳐 개별사무의 전부 또는 일부를 기간을 정하여 민간위탁할 수 있다.

③ 시장은 위원회의 심의 · 의결을 거쳐 사무를 민간위탁하고자 할 경우 국가 위임사무는 관계장관, 도 위임사무는 도지사의 승인을 얻어야 하고, 자치사무는 시의회의 동의를 얻어야 한다.

④ 민간위탁의 기간은 3년 이내로 하고, 위탁기간을 연장하고자 하는 경우에도 제2항 및 제3항의 절차를 따라야 한다.

지방자치단체 소관사무에 대한 직영과 민간위탁 시 비용 · 효과 · 타당성 등을 비교 분석하고 그 결과를 전문가가 참여하는 민간위탁심의위원회에서 심의한 후 시의회 동의 등의 절차를 밟도록 규정하여, 비효율적이고 무분별한 민간위탁을 예방하고 위탁 시에도 민간위탁의 효율성과 공공성을 극대화할 수 있도록 함. 제1항 제1호(단순 사실행위인 행정작용)와 제4호(그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무)의 경우 민간위탁 대상사무에서 제외하는 것이 바

람직하다고 판단되나, 상위법령에서 이와 동일한 사항을 규정하고 있는 상황에서 이를 제외하기에는 현실적 어려움이 있음. 따라서 민간위탁이 가능한 대상사무의 범위에 대해서는 근본적인 재논의가 필요함.

4. 수탁자의 선정기준

제5조 (수탁자의 선정기준 등) ① 시장은 위탁사무를 수행할 자(이하 “수탁자”라 한다)를 선정함에 있어 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하고, 공개모집 시 그 선정기준을 공개하여야 한다.

1. 위탁사무 수행에 필요한 인력 · 기구 · 장비 · 시설 및 기술수준
2. 재정적인 부담능력 및 책임능력 · 공신력
3. 위탁사무 관련 분야에 대한 전문성 및 사무처리 실적
4. 근로자의 고용승계 및 근로조건 유지 · 개선을 위한 노력
5. 수탁자의 기능과 업무의 연관성
6. 지역경제 활성화 및 고용창출
7. 사업운영의 투명성 등 그 밖의 필요한 사항

② 시장은 행정사무를 민간위탁할 경우에는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 따라 수탁자를 선정하고자 할 때에는 다른 법령에서 정한 경우를 제외하고는 공개모집을 원칙으로 하고, 공개모집 시 수탁자로 하여금 신청서와 함께 위탁사무의 사업계획서등 제1항의 선정기준을 심사하는 데 필요한 서류를 제출하게 하여 위원회에서 수탁적격자를 선정한 후 시장이 결정한다.

④ 시장은 수탁자 결정 시, 공보 · 홈페이지 등을 통해 위 · 수탁 사실 및 내용에 대해 주민들에게 공표하여야 한다.

수탁자 선정 관련 기준과 절차를 조례에 구체적으로 규정함으로써 공정성을 담보하고, 수탁자 결정 시 시장이 주민들에게 위 · 수탁 사실 및 내용을 공표하도록 하여 민간위탁의 투명성을 강화함. 또한 수탁자 선정 시, 업무수행능력 이외에도 근로자의 고용승계 및 근로조건 유지 · 개선을 위한 노력과 수탁자의 기능과 업무의 연관성, 지역경제 활성화 및 고용창출, 그리고 사업운영의

투명성 등을 선정의 기준으로 삼도록 하여, 간접고용 노동자의 처우를 개선하고 공공성을 강화함. 그리고 악덕 사업장이 장기간에 걸쳐 위탁입찰을 지속하는 경우를 제한하기 위해 행정사무를 민간위탁할 경우 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하도록 함. 한편 평가에 필요한 구체적인 배점은 조례 시행규칙을 통해 구체적으로 규정하는 것이 바람직할 것임.

5. '민간위탁 심의위원회' 의 구성 및 운영

제6조 (민간위탁 심의위원회) ① 제4조와 제5조의 규정에 따른 민간위탁 대상사무 및 수탁자를 선정하기 위하여 '민간위탁 심의위원회'를 둔다.
② 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 11~15명 이내로 구성하되, 위원은 관계공무원과 시민사회단체 · 대학교수 · 변호사 등 당해 분야의 전문가 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다. 이 경우, 시 관계공무원이 4분의 1을 초과하여서는 아니 되고, 민간위탁 대상사무와 관련 있는 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 "근로자대표"라 한다)의 대표자와 근로자대표가 추천하는 1인을 위원에 포함한다.
③ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원장은 위원회의 회의를 주재한다. 다만, 위원장이 사고가 있을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.
④ 위원회는 사업계획서의 심의, 현장확인 및 신청인에 대하여 필요한 자료를 제출하게 할 수 있다.
⑤ 위원장은 회의개최 7일 전까지 회의의 일시 · 장소 및 안건 등을 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다.
⑥ 위원회의 의결은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 한다.
⑦ 위원회는 회의록을 작성하고 다음 각 호의 사항을 기재한다.
1. 회의개최 일시 및 장소

2. 출석위원의 성명
3. 부의안건과 그 내용
4. 표결참가자 성명
5. 기타 위원회 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

⑧ 회의록은 위원장이 서명 또는 날인하여야 한다.

⑨ 관계공무원이 아닌 위원에게는 관련 조례가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑩ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당해 신청에 관한 직무집행에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 신청인이 되는 경우
2. 위원이 특정 신청인과 「민법」 제777조의 규정에 따른 친족의 관계에 있거나 있었던 경우
3. 위원이 특정 신청인의 기업운영에 영리를 목적으로 업무상 관여하거나 관여하였던 경우

민간위탁에 신중을 기하고 효율성 및 공공성을 강화하기 위하여 민간위탁 대상사무 및 수탁자 선정 등에 있어서 '민간위탁 심의위원회'를 설치하여 심의 및 의결을 거치도록 함. 또한 당연직인 공무원 위원 수를 일정비율 이하(25%)로 제한하고 제척제도를 두어 공정성을, 노동조합의 위원 참여를 보장하여 민주성을 제고함.

6. 위탁계약의 내용 및 수탁자에 대한 손해배상 청구

제7조 (위탁계약) 시장은 수탁자가 선정되면 수탁자와 다음 각 호의 내용을 포함한 위탁계약을 하여야 하며, 계약내용은 반드시 공증을 하여야 한다.

1. 수탁자의 성명 및 주소
2. 위탁기간
3. 위탁대상 사무 및 그 내용
4. 수탁자의 의무 및 준수사항
5. 계약내용을 위반했을 경우 의무이행

6. 근로자의 근로조건 및 고용승계방안
7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

제8조 (손해배상 청구) 수탁자가 제7조 제1항의 계약내용을 이행하지 아니하여 시 재정 내지 공익상의 물적 손해가 발생하였을 경우, 시장은 수탁자에게 손해배상을 청구할 수 있다.

위탁계약에 포함되어야 하는 내용과 계약기간의 상한선을 구체적으로 명시하여 공정하고 합리적인 위·수탁계약의 체결을 도모하고, 계약내용을 반드시 공증받도록 함으로써 계약의 투명성을 강화함. 아울러 위탁계약서에 근로자의 근로조건 및 고용승계여부를 명시하도록 함으로써, 근로조건을 투명화하고 고용을 안정시키며 불필요한 노사분규를 예방하여 주민의 불편을 최소화함.

그리고 수탁자의 계약 미이행으로 인해 시 재정 내지 공익상의 물적 손해가 발생하였을 경우 시장이 수탁자에게 손해배상을 청구할 수 있는 법적 근거를 마련하여, 수탁자의 계약 미이행을 예방하고 공익을 보호함.

7. 책임의 소재

제9조 (책임의 소재 및 명의표시) ① 수탁자는 수탁사무의 처리에 관한 책임을 지고, 시장은 그에 대한 감독책임을 진다.
② 수탁사무에 관한 권한은 수탁자의 명의로 행사한다.

업무수행의 명의와 책임을 수탁자에게 두어 책임성 있는 업무수행을 담보하고, 시장의 감독책임을 명시함으로써 자치사무가 민간위탁 이후에도 시장이 감독책임을 소홀히 하지 않도록 함.

8. 운영지원

제10조 (운영지원) ① 시장은 수탁자에게 위탁사무 수행에 필요한 장비·시설·비용 등을 지원할 수 있다.

② 시장은 수탁자에게 위탁사무 수행에 필요한 공유재산을 무상으로 사용하게 할 수 있다.

자치사무의 민간위탁은 기본목적이 업무의 효율성 향상을 통한 공익 확보에 있기에, 위탁사무 수행에 필요한 자치단체의 지원근거를 마련함.

9. 비용의 징수

제11조 (비용의 징수) ① 시장은 위탁사무의 처리와 관련하여, 관계법령 또는 별도의 조례에서 정하는 소정의 사용료 · 수수료 · 비용 등을 수탁자가 이용자에게 징수하도록 할 수 있다.
② 수탁자는 제1항의 규정에 따라 사용료 · 수수료 · 비용 등을 징수하고자 하는 경우, 시장의 사전승인을 받아야 한다.
③ 시장은 수탁자로 하여금 사무운영과 관련 수익금의 일부를 시장에게 납부하게 할 수 있다.

민간위탁된 사무 자체가 주민의 생활과 직접적인 연관성을 가지고 있기에, 이용자에게 비용을 징수하는 경우 시장에 의한 사전승인 등의 절차를 밟도록 하여 폐해를 예방하고, 수익금의 일부를 자치단체에 납부하게 할 수 있는 법적 근거를 마련하여 위탁된 사무가 수탁자에게 지나친 이윤추구의 목적이 되는 것을 방지하고자 함.

10. 수탁자의 의무

제12조 (수탁자의 의무) ① 수탁자는 위탁사무를 처리함에 있어 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여야 하며, 사무의 지연처리 · 불필요한 서류의 요구 · 불공정한 사무처리 및 비용 등의 징수행위를 하여서는 아니 된다.
② 수탁자는 위탁시설 · 장비 · 비용 등을 성실히 관리 · 집행하여야 하며, 위탁받은 목적 외에 이를 사용하여서는 아니 된다.

③ 수탁자는 관계법령, 이 조례 및 위탁계약 사항을 준수하여야 하며, 시의 명령이나 처분 등 지시사항을 이행하여야 한다.
④ 수탁자는 위탁받은 시설을 증·개축하거나, 추가로 시설을 신축하는 등의 경우에는 사전에 시장의 승인을 받아야 한다.
⑤ 시장은 제4항의 규정에 따른 증·개축 부분에 대하여 이를 시장에게 기부체납하게 할 수 있다.
⑥ 수탁자는 해당 작업장에서 근로를 제공해왔던 기존 근로자들에 대한 고용승계노력을 다해야 하고, 위탁계약시 명시한 근로조건을 준수해야 한다.

수탁자의 기본적인 의무를 명시하여 자치사무의 민간위탁에 따른 부작용을 예방함. 특히 수탁자가 해당 작업장에서 근로를 제공해왔던 기존 근로자들에 대한 고용승계 노력을 다하게 하고, 위탁계약시 명시한 근로조건을 준수하도록 함으로써 노사갈등에 따른 공익침해를 최소화함.

11. 수탁자에 대한 지휘·감독 등

제13조 (지휘·감독 등) ① 시장은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁기관을 지휘·감독하며, 위탁사무에 관한 수탁자의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있다.
② 시장은 필요하다고 인정하는 경우, 소속공무원으로 하여금 위탁사무의 운영사항과 시설·장부·서류 등을 감사 또는 조사하게 할 수 있으며 그 결과 시정할 사항이 있는 경우에는 필요한 조치를 하여야 한다.
③ 시장은 수탁자에게 위탁사무처리에 관한 지침을 시달하고 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.
④ 제1항의 규정에 따라 당해 사무를 취소 또는 정지시킬 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다.
⑤ 수탁자는 수탁사무의 종류별로 처리기간·처리과정·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하여야 한다.

⑥ 수탁자는 제5항의 편람을 작성한 때에는 시장의 승인을 얻어야 한다.

수탁자에 대한 일상적 지휘·감독권한 및 수탁자의 위법·부당한 업무처리에 대한 제재방안을 명시함으로써 자치사무의 민간위탁 이후에도 주민편의 등의 공익이 보호될 수 있도록 함. 또한 수탁자가 사무편람을 작성 및 비치하도록 하여 업무운영상의 투명성을 강화함.

12. 수탁자의 사무처리에 대한 이의신청

제14조 (이의신청) ① 민간위탁사무의 처리에 있어서 수탁자의 처분에 대하여 이의가 있는 자는 처분이 있는 것을 안 날부터 90일 이내, 그 처분이 있는 날부터 180일 이내에 서면으로 수탁자를 거쳐 시장에게 이의신청을 할 수 있다.
② 제1항의 규정에 따라 이의신청을 받은 수탁자는 그 이의신청서에 답변서 등 관계서류를 첨부하여 10일 이내에 시장에게 송부하여야 한다.
③ 제1항의 규정에 따라 이의신청을 받은 시장은 60일 이내에 재결을 하고, 그 결과를 수탁자와 이의신청인에게 통보하여야 한다.

주민들이 직접 수탁자의 사무처리에 대해 이의신청을 할 수 있도록 하여 자치단체의 행정서비스에 대한 주민들의 수용성을 높임.

13. 위탁의 해지 등

제15조 (위탁의 해지 등) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 위탁을 해지할 수 있다.

1. 수탁자가 제12조의 의무를 위반한 때
2. 수탁자가 위탁사무를 수행할 능력이 없다고 인정되는 때
3. 수탁자가 위탁계약 조건을 위반한 때
4. 시장에 의해 경고, 환수 등의 중징계를 받은 경우
5. 그 밖에 공익상 위탁을 계속할 수 없는 사유가 발생한 때

② 시장은 제1항의 규정에 따라 해당 위탁사무를 해지하고자 하는 경우에는 사전에 수탁자에게 의견진술의 기회를 주어야 한다.
③ 시장은 위탁계약을 해지할 경우 30일 전에 수탁자에게 해지의 이유를 붙여 서면으로 통지하여야 한다.
④ 수탁자는 제1항의 규정에 의해 위탁계약이 해지되는 경우, 시설의 원상회복 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

민간위탁계약의 해지사유 및 절차를 구체적으로 규정하여 자치사무를 수행할 자격이 되지 않는 수탁자에 대한 사후조치가 가능하도록 함. 특히 수탁자의 원상회복의무를 규정함으로써, 위탁계약의 해지에 따른 공익의 침해를 최소화함.

14. 수탁자에 대한 감사 및 평가

제16조 (처리상황의 감사 등) ① 시장은 민간위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 한다. 감사내역에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 계약내용 이행정도
2. 주민들의 만족도
3. 근무자의 처우개선 노력, 휴게시설 · 복지제도 마련
4. 노사 분규로 인한 위탁 서비스 중단 등

② 시장은 제1항의 규정에 따른 감사결과 민간위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 경우, 수탁자에 대하여 적절한 시정조치를 하여야 한다.
③ 시장은 위탁계약기간이 만료되기 3개월 전에 별도의 민간위탁운영평가위원회(이하 “평가위원회”라 한다)를 구성하여, 수탁자의 업무수행성과에 대한 평가를 진행하여야 한다. 평가위원회의 위원은 6~9인 이내로 구성하되, 시민사회단체 · 대학교수 · 변호사 등 당해 분야의 민간 전문가 중에서 시장이 임명 또는 위촉하고, 평가기준 등의 구체적인 내용은 규칙으로 정한다.

매년 1회의 정기적 감사를 통해 위탁에 따른 손익을 구체적으로 감사하도

록 하고, 수탁자의 위탁계약기간이 만료되기 3개월 전에 별도의 평가위원회를 통한 총평을 하도록 하여 추후 민간위탁 유지여부 및 업체선정기준에 대한 근거로 삼도록 함.

15. 시행규칙

제17조 (시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.

16. 부칙

제1조(시행일)
이 조례는 공포 후 6개월이 경과된 날로부터 시행한다.

제2조(다른 규정의 개정)
이 조례 시행 이전 체결된 민간위탁계약은 계약기간의 범위 내에서 유효한 것으로 한다.

제3조(직영으로의 전환)
이 조례 시행으로 인하여 민간위탁업무를 00시가 직접 운영하는 것으로 전환할 경우, 00시는 해당 사업장에서 근무하던 근로자들에 대한 고용을 승계하고, 동종·유사의 직접고용근로자들의 근로조건과 동일한 근로조건을 적용한다.

제4조(00시 시설관리공단으로의 채용)
이 조례 시행으로 인하여 직영으로 전환되어야 함에도 불구하고 총액인건비제 문제로 직영전환이 불가능한 경우에는 기존 근로자들을 00시 시설관리공단이 채용하여 기존의 업무를 수행한다.

시행일을 조례는 공포 후 6개월이 경과된 날로 하여 조례시행으로 인한 혼란을 최소화하고, 조례 시행 이전 체결된 민간위탁계약은 계약기간의 범위 내

에서 유효한 것으로 하여 기존에 체결된 위탁계약의 안정성을 보장함. 아울러 조례 시행에 따라 '민간위탁 심의위원회'에서 특정사무를 위탁하지 않기로 하여 재직영화를 하는 경우 동일노동·동일임금 원칙을 적용하여 지방자치단체 소속 근로자들 간의 차별을 예방하고, 총액인건비제로 인하여 재직영화가 어려운 경우 시설관리공단을 통하여 당해 업무를 수행하게 하여 개별 법률들의 충돌로 인한 문제점을 해결함. 시설관리공단이 없는 경우 이를 신설하도록 노력함.

제4절 폐기물 관리조례 표준안: 「OO시 폐기물 관리에 관한 조례」

아래 제시할 「폐기물 관리조례」 표준안의 경우 각 지방자치단체별로 상기한 「OO시 사무의 민간위탁에 관한 조례」가 제정되어 있다는 것을 전제로 하여, 「폐기물 관리조례」를 통해 보충되어야할 부분만 별도로 표준안을 제시한다. 만약 「OO시 사무의 민간위탁에 관한 조례」가 제정되어 있지 않아 「폐기물 관리조례」만으로 환경미화업무의 민간위탁 문제를 규제해야 하는 상황이라면, 상기한 '민간위탁 기본조례 표준안' 중 민간위탁 대상사무의 선정기준(제4조), 수탁자의 선정기준(제5조), 민간위탁 심의위원회(제6조), 위탁계약(7조), 수탁자의 의무(제12조), 수탁자에 대한 지휘·감독(제13조), 위탁의 해지(제15조) 등이 「폐기물 관리조례」에 추가로 포함되어야 할 것이다.

1. 폐기물 관리에 대한 시장의 책무

제OO조 (시장의 책무) ① 시장은 관할구역안의 폐기물이 적정처리될 수 있도록 폐기물처리시설을 설치·운영하는 등 「폐기물관리법」 제4조 제1항의 규정을 충실히 수행하는 한편, 폐기물의 감량·재활용·안전처리를 위하여 노력하여야 한다.

② 시장은 「폐기물관리법」 제9조 제2항의 규정에 의하여 관할구역안의 폐기물처리에 관한 기본계획을 10년마다 수립하여 도지사에게 제출하여야 하고, 그 계획의 변경여부를 2년마다 검토하여야 한다.

폐기물 관리에 대한 시장의 일반적 책무를 규정한다. 특히 「폐기물관리법」 제9조 제2항의 규정에 따른 기본계획에 대해 변경여부를 2년마다 검토하도록 하여 폐기물관리의 효율성을 높인다.

2. 적환장

제00조 (적환장) 시장은 관할구역 안에서 수거된 폐기물의 원활한 처리를 위해 적환장 안에 다음 각 호의 시설물을 설치·운영하여야 한다.

1. 효율적 적환·수송을 위한 시설 및 장비
2. 폐기물의 비산·분진·오수 등에 대한 방지시설과 소독장비
3. 작업원(환경미화원, 운전원 및 기계조작원 등)의 대기·휴게시설

적환장 안에 폐기물의 비산·분진·오수 등에 대한 방지시설과 소독장비를 설치·운영하도록 하여 환경친화성을 높이고, 특히 작업원의 대기·휴게시설을 확보하여 근무자들이 쾌적한 환경에서 업무를 볼 수 있도록 한다.

3. 생활폐기물의 처리

제00조 (생활폐기물의 처리) ① 시장은 필요하다고 인정할 경우 관할구역 안에서 배출되는 생활폐기물을 「폐기물관리법」 제25조 제3항의 규정에 의하여 폐기물처리업의 허가를 받은 자(이하 "폐기물처리업자"라 한다)로 하여금 수집·운반 또는 처리를 대행하게 할 수 있다. 이 경우 수집·운반·처리대행구역을 지정하여야 하고, 구체적 절차는 「00시 사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

② 시장은 관할구역 안에서 배출되는 생활폐기물의 수집·운반 또는 처리를 제1항의 규정에 의한 폐기물처리업자로 하여금 대행하게 할 때에는 다음 각 호의 사항이 포함된 대행계약을 체결하여야 한다.

1. 대행구역 및 기간
2. 대행구역 안에서 배출되는 생활폐기물 배출량 및 수집·운반·처리방법

3. 수집운반차량의 적재톤수별 · 형식별 대수
4. 환경미화원 임금 등 근로조건에 관한 사항 및 고용승계 방안(대행금액 중 인건비, 장비유지비는 「지방자치단체예산편성기준」에 의하고, 잡비(일반관리비) 및 이윤은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 용역기준에 의한다)
5. 차고 및 사무소의 소재지에 관한 사항
6. 「폐기물관리법」 제27조의 규정에 의한 영업의 정지 · 취소시 대행방법 · 비용부담 등에 관한 사항

③ 시장은 지역여건, 폐기물의 수집 · 운반 · 처리에 소요되는 거리, 인력, 장비, 물량 등의 신축성을 감안하여 폐기물처리업자에게 적정비율을 지급할 수 있다.

④ 생활폐기물 수집 · 운반 대행계약을 체결한 경우, 「폐기물관리법」 제14조 제6항 제4호의 규정에 따라 그 계약내용을 계약일부터 6개월 이상 OO시 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다.

폐기물 처리업무를 민간위탁할 경우 「OO시 사무의 민간위탁에 관한 조례」에 의한 절차를 밟도록 하고, 대행계약에 포함되어야 할 내용을 구체적으로 규정하여 민간위탁에 따른 부작용을 최소화한 것이다.

대다수 지방자치단체의 장과 민간폐기물처리업자 간의 대행계약에는 폐기물 수집 · 운반 · 처리 업무의 적정한 수행을 위하여 민간수탁기관이 갖추어야 할 여러 항목들을 필수적으로 명시하도록 강제하고 있으며, 몇몇 지방자치단체의 관련 규정에는 업무에 투입해야 할 적적인원 수에 대해서도 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체가 원가계산용역기관을 통해 위탁대행료를 산정함에 있어서 행정안전부의 환경미화원 인부임 예산편성기준으로 위탁대행료를 산정 · 지급하더라도 대행계약서에서는 적정인원 및 임금수준에 대해서까지는 명시하지 않기 때문에 민간수탁기관이 그보다 낮은 임금지급기준을 마련하여 임금을 지급하는 상황이 발생하더라도 계약사항 또는 지도감독의 범위를 위반하는 것이 아니게 된다(김성희 외, 2005: 118-19). 따라서 대행계약의 내용에는 '환경미화원 임금 등 근로조건에 관한 사항 및 고용승계 방안'이 포함되도록 하고, 폐기물처리업자의 지도 · 감독에 있어서도 이러한 사항이 포함되도록 할 필요가 있다. 물론 이렇게 하더라도 임금 수준을 어느 정도에서 책정할 것인

가에 대해서는 정하고 있지 않다는 한계가 있으므로 「대전광역시 동구 폐기물 관리조례」 제7조 제3항이나 「대전광역시 중구 폐기물관리조례」 제13조 제2항 4호, 6호와 같이 “대행금액 중 인건비, 장비유지비는 「지방자치단체예산편성기준」에 의하고, 잡비(일반관리비) 및 이윤은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 용역기준에 의한다”고 명시하여 위탁대행계약 시점부터 민간수탁기관의 부당한 초과이윤 창출의 가능성을 차단한다.

2010년 7월 23일 공포되어 2011년 7월 24일 시행되는 개정 「폐기물관리법」 제14조 제6항 제1호는 “환경부령으로 정하는 기준에 따라 원가를 계산하여야 하며, 최초의 원가계산은 「지방계약법 시행규칙」 제9조에서 규정하는 원가계산용역기관에 원가계산을 의뢰하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제4호는 “생활폐기물 수집·운반 대행계약을 체결한 경우 그 계약내용을 계약일부터 6개월 이상 해당 지방자치단체 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다”고 규정하고 있다.

4. 폐기물처리업자의 의무

제00조 (폐기물처리업자의 의무) ① 폐기물처리업자가 대행구역을 지정 받은 때에는 당해 구역 안에서 배출되는 폐기물을 시장이 정하는 수집·운반·처리기준 및 방법 등을 준수하여 처리하여야 한다. 다만, 시장이 수집·운반 또는 처리할 자를 따로 정한 폐기물에 대하여는 그러하지 아니한다.

② 생활폐기물의 처리대행자는 제1항의 대행구역 안에서 배출된 폐기물중 수집·운반·또는 처리수수료를 부담할 자가 없는 폐기물(이하 “무단투기폐기물”이라 한다)에 대하여는 시장에게 무단투기폐기물 실태를 신고하여야 하며 시장의 조치지시에 따라야 한다.

③ 지정구역 외의 다른 지역이 폭우·폭설 등의 재해 또는 생활폐기물의 처리대행자의 부도 등으로 인하여 폐기물을 적정하게 처리하지 못하게 되는 경우에는 시장은 폐기물을 직접 처리하거나 다른 생활폐기물의 처리대행자로 하여금 시장이 지정한 구역의 폐기물을 처리 또는 인력·장비 등을 지원하도록 명할 수 있으며, 생활폐기물의 처리대행자는 이에 응하여야 한다.

폐기물처리업자의 기본의무를 규정하여 위탁업무 수행과정에서의 논란을 최소화한다. 특히 비상사태가 발생할 경우 시장이 직접적으로 개입할 수 있는 근거규정을 마련하여, 공익의 보호를 도모한다.

5. 폐기물처리업자에 대한 지도 · 감독

제00조 (폐기물처리업자 지도 · 감독) 시장은 폐기물처리업자에 대하여 폐기물 처리능률 향상과 시민편의도 제고, 공중위생 청결유지를 위하여 다음 각 호의 사항을 연 2회 이상 지도 · 감독하여야 한다.

1. 허가 또는 등록요건 구비실태
2. 생활폐기물의 수집 · 운반 · 처리의 적정성 등에 관한 사항
3. 생활폐기물 처리의 유지관리 업무
4. 근로기준법 등 노동관계법규 준수여부
5. 그 밖에 생활폐기물 처리에 수반하는 업무

「00시 사무의 민간위탁에 관한 조례」에서 규정하고 있는 기본적인 지도 · 감독 외에 폐기물관리에 필요한 구체적인 지도 · 감독 규정을 두어 지도 · 감독의 효율성을 높인다.

6. 대행실적의 평가

제00조 (대행실적의 평가) ① 시장은 「폐기물관리법」 제14조 제6항 제2호의 규정에 따라, 생활폐기물 수집 · 운반 대행자의 대행실적에 대한 평가를 별도의 대행실적평가위원회(이하 “평가위원회”라 한다)를 구성하여 매년 2회 이상 실시하여야 한다.

② 평가위원회의 위원은 6~9명 이내로 구성하되, 시민사회단체 · 대학교수 · 변호사 등 당해 분야의 민간 전문가 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.

③ 평가위원회는 대행실적을 평가함에 있어 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하고, 평가 결과를 00시 인터넷 홈페이지에 평가일부터 6개월 이상 공개하여야 한다.

1. 계약내용 이행정도
2. 주민들의 만족도
3. 환경미화원의 임금 · 휴게시설 · 복지제도 등 근로조건
4. 노사 분규로 인한 위탁 서비스 중단 등

④ 시장은 평가결과 대행자의 업무처리가 위법 또는 부당한 경우 영업정지, 대행계약 해지 등의 조치를 하여야 한다.

2010년 7월 23일 공포되어 2011년 7월 24일 시행되는 개정「폐기물관리법」제14조 제6항 규정에 따르면 단체장이 대행업자로 하여금 생활폐기물 수집 · 운반을 대행하게 할 경우 생활폐기물 수집 · 운반 대행자에 대한 대행실적 평가기준(주민만족도와 환경미화원의 근로조건을 포함한다)을 해당 지방자치단체의 조례로 정하고, 평가기준에 따라 매년 1회 이상 평가를 실시하여야 하며, 이 경우 대행실적 평가는 민간전문가 등으로 평가단을 구성하여 실시하여야 하고(제2호), 이에 따라 대행실적을 평가한 경우 그 결과를 해당 지방자치단체 인터넷 홈페이지에 평가일부터 6개월 이상 공개하여야 하며, 평가결과 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기준에 미달되는 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 영업정지, 대행계약 해지 등의 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다(제3호).

또한「서울특별시 관악구 생활폐기물 수집 · 운반 대행업체 평가조례」와 같이 '평가대상 업무에 대하여 대행기간 내 연 2회 이상 현장평가, 서류평가 및 주민만족도 평가를 실시하고, 평가위원회의 심의를 거쳐 그 결과를 평가대상 기관의 장에게 통보'(제8조 제2항)하도록 규정한 경우도 있다. 이에 따라「폐기물관리조례」에서도 매년 2회 이상 민간평가단의 정기적 평가를 통해 대행계약에 따른 손익을 구체적으로 검토하도록 하고, 환경미화원의 근로조건을 포함한 대행실적 평가기준을 정하여 대행실적을 평가하며, 그 결과를 인터넷 홈페이지에 평가일부터 6개월 이상 공개하하도록 하였다. 이를 통해 상시적인 평가결과 공개가 가능해진다. 그리고 평가결과가 기준에 미달될 경우 영업정지, 대행계약 해지 등의 조치를 취하도록 하였다.

7. 부칙

제1조 (시행일)
이 조례는 공포 후 6개월이 경과된 날로부터 시행한다.

제2조 (다른 규정의 개정)
이 조례 시행 이전 체결된 대행계약은 계약기간의 범위 내에서 유효한 것으로 한다.

제3조 (직영으로의 전환)
이 조례 시행으로 인하여 대행업무를 00시가 직접 운영하는 것으로 전환할 경우, 00시는 해당 사업장에서 근무하던 근로자들에 대한 고용을 승계하고, 동종·유사의 직접고용근로자들의 근로조건과 동일한 근로조건을 적용한다.

제4조(00시 시설관리공단으로의 채용)
이 조례 시행으로 인하여 직영으로 전환되어야 함에도 불구하고 총액인건비제 문제로 직영전환이 불가능한 경우에는 기존 근로자들을 00시 시설관리공단이 채용하여 기존의 업무를 수행한다.

이상의 내용은 '민간위탁 기본조례 표준안'의 것과 동일하다.

제7장 보론: 상용직 노동자의 고용안정

상용직 노동자의 문제는 환경미화 업무의 민간위탁 문제와는 다른 성격을 가지므로 이 장에서 별도로 상용직 노동자의 고용안정과 관련된 사항을 다룬다.

상용직은 지방자치단체가 수행해야 하는 각 부서의 민원 현업업무를 담당하고 있는 노동자로서, '공무원이 아닌 지방자치단체 직원'을 의미한다. 상용직이 수행하는 주된 업무는 공원 · 녹지관리, 가로수관리, 가로 시설물 · 적치물관리, 하수도 · 하천 · 수방시설 관리 및 수방긴급작업/동원, 하천 · 제방 및 수리시설관리, 도로 시설물 관리, 도로보수, 보도 및 골목정비 및 보수작업, 제설작업, 행정보조, 폐기물 관리(환경미화원업무) 등이다.

상용직은 각 자치단체가 직접 고용하고 있으며, 임금은 예산 항목 상 '인건비 : 무기계약근로자보수(101-09)'에서 지출된다.

제1절 상용직에 대한 법적 규율

상용직 노동자의 근로조건은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)을 비롯한 훈령 및 각종 지침 등을 통해 규율되고 있다. 또한 지방의회에서 제정되는 '조례'나 '훈령'도 지방자치단체에서 종사하고 있는 상용직노동자들의 근로조건에 직접적인 영향을 준다.

1. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

2007년 12월 13일 전면개정된 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)은 과거 지방자치단체의 조직관리 원칙이었던 표준정원제를 총액인건비제로 전환하여 지방자치단체가 지역 행정수요에 대응한 적정한 공공서비스를 제공할 수 있도록 하고, 시 · 도와 국이 있는 시 · 군 · 구의 과 단위 기구설치기준을 폐지하고 국 단위 기구설치기준을 완화하여 각 지방자치단체 조직운영의 자율성을 향상시키며, 각 지방자치단체의 실정에 맞는 직급 기준을 마련하고, 총액인건비제에서의 행정기구와 정원의 관리에 필요한 원칙을 마련하는 것을 내용으로 하고 있다. 이 중에서 특히 핵심이 되는 것은

총액인건비를 기준으로 한 기구 및 정원의 관리원칙 마련(영 제4조)으로, (1) 지역 행정수요에 대응한 적정한 지방자치단체의 공공서비스의 제공을 위한 자율적 조직관리를 위하여 현행 표준정원제를 총액인건비제로 전환하며, (2) 종전의 행정자치부장관이 결정하고 각 지방자치단체에 통지한 표준정원제 대신 개별 지방자치단체의 행정수요를 반영하여 산정한 총액인건비를 기준으로 각 지방자치단체가 자율적으로 운영하도록 하고, 행정안전부장관은 각 지방자치단체의 총액인건비 운영실태를 분석하여 그 분석결과를 다음 연도 총액인건비에 반영할 수 있도록 한다는 것이다.

표준정원제에서 지방자치단체의 장이 표준정원을 초과하여 정원을 책정할 경우 행정자치부장관의 승인을 받도록 하던 정원책정 승인제도가 폐지됨에 따라, 지방자치단체가 자율적으로 설치 가능한 한시기구 및 소속기관에 불필요한 상위직급을 증설하지 아니하도록 기준마련이 필요하다는 이유로 지방자치단체가 한시기구 및 소속기관을 설치할 경우 미리 행정안전부장관과 직급설정에 관하여 협의하도록 하고(영 제20조, 제21조 및 별표 6), 지역실정과 행정수요변화가 있는 경우 지방자치단체가 지방공무원 종류별로 정원책정기준에 따라 조례로 자율적으로 책정할 수 있도록 하되,[66] 직급별 정원은 합리적 직급체제를 이룰 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다(영 제24조 및 제29조). 이를 통해 지방자치단체의 자율적 정원책정이 가능하여 각 지방자치단체의 행정수요에 따른 공공서비스 제공이 가능하다는 것인데, 실제로는 총액인건비제도를 통한 정원에 대한 정부 통제를 강화함과 동시에 상시적인 인건비 절감 노력, 즉 구조조정에 대한 일상적 노력을 각 산하기관에 강제하게 되는 효과를 발생시킨다(김영준 외, 2009: 68).

한편 영 제3조 제2항은 “지방자치단체의 장이 1명의 연간 사무량이 250일 이상인 사무의 경우에는 정원으로 책정되지 아니한 인력을 배치하여 이를 처리하게 할 수 없”지만, “청소 · 경비 등 단순노무와 관련된 사무인 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다.

---

66) 제24조(정원의 관리) ③ 지방자치단체의 장은 새로운 증원수요가 발생한 경우에는 지방재정의 건전한 운영과 효율적인 인력관리를 위하여 우선적으로 해당 지방자치단체의 정원의 범위에서 자체조정을 통하여 이에 대처하여야 한다. 이 경우 조정대상의 우선순위는 다음 각 호의 순서와 같다.
1. 여건의 변화로 인하여 업무의 필요성이 감소된 분야의 인력
2. 유사 · 중복되거나 지나치게 세분화된 기구에 소속된 인력
3. 업무의 성질상 법인, 그 밖의 단체 등에 위탁할 수 있는 업무분야의 인력

2. 공공기관 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정

국무총리훈령 제527호(2008.11.17, 일부개정) '공공기관 비정규직 근로자 관리 등에 관한 규정'은 무기계약직인 상용직 노동자에 대해 규율하고 있다.

우선 제3조에서는 기간제근로자의 사용원칙으로, 국가행정기관의 장은 반복적으로 근로계약을 갱신하여 기간제근로자를 사용하는 상시적·지속적 업무에 대하여는 원칙적으로 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자(이하 "무기계약근로자")가 담당하도록 하여야 한다. 다만, 다음의 경우에는 그러하지 아니하다고 명시하고 있다.

1. 전문적 지식·기술의 활용이 필요한 경우
2. 교수 임용, 수련의 채용 등과 같이 그 직종 고유의 제도에 따라 인력을 사용하는 경우
3. 휴직·파견 등으로 결원이 발생하여 그 근로자가 복귀할 때까지 업무를 대신할 인력을 사용하는 경우
4. 수습생 등 수련과정에 있는 인력을 사용하는 경우
5. 「고령자고용촉진법」 제2조제1호에 따른 고령자를 사용하는 경우
6. 정부의 복지정책·실업대책 등에 따른 일자리 제공으로 인력을 사용하는 경우
7. 주기적으로 업무량 증감이 있는 업무의 업무량이 증가하는 기간 동안 인력을 사용하는 경우
8. 구조조정계획이 확정되어 있는 경우에 기존의 기간제근로자를 한시적으로 사용하는 경우
9. 그 밖에 이에 준하는 사유로 사회적으로 합리성이 인정되는 경우

제9조에서는 행정안전부장관이 국가행정기관 및 지방자치단체에 채용되어 종사하고 있는 근로자로서 사용기간이 1년 이상인 기간제근로자에 대하여 그 규모가 적정수준이 되도록 관리하여야 하고, 국가행정기관의 장은 전담부서를 지정하여 국가행정기관이 사용하는 비정규직 근로자에 대한 인원관리, 예산관리, 인사관리 등이 체계적으로 이루어지도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 제10조에 따르면, 국가행정기관의 장은 2006년 8월 2일 확정된 공공부문 비정규직 종합대책(이하 "종합대책") 및 공공기관 비정규직 대책 추진위원회가 추가적으로 마련한 대책 등이 정상적으로 추진되고 있는지를 정기적으로 점검하여야 한다.

이 국무총리훈령은 공공부문 비정규직 대책에 대한 정부의 구체적인 의지

를 판단할 수 있는 지표로 평가할 수 있으나, 다음과 같은 문제점이 발견된다. 우선 해당 훈령은 무기계약 전환대상의 기준을 “직무”가 아닌 “사람”으로 판단하여 상시·지속적 직무에 해당하는 경우에도 2년 주기 교체사용을 가능하게 했다. 이는 제3조(기간제근로자의 사용원칙)에서 정한 상시적·지속적 업무는 무기계약으로 하도록 한 원칙을 축소시키는 효과를 발생시킨다. 또한 무분별한 외주화에 대한 공정한 평가기준을 마련하지 않아 외주화 확대가 우려된다. 특히 제7조(외주화의 기본원칙)에는 외주화의 요건[67]이 상세히 규정하고 있지만, 이는 단순히 각 기관이 자체적으로 평가하여 제출한 “외주화타당성보고서”를 점검하는 절차만 준용하면 외주화가 더욱 확대될 수 있게 허용하는 회피기제로 악용될 소지가 크다. 결국 이로 인해 상용직노동자에 대한 고용은 더욱 불안해질 수밖에 없다(김영준 외, 2009: 66).

3. 행정안전부 무기계약 및 기간제 근로자등 운영규정

행정안전부 무기계약 및 기간제 근로자등 운영규정(개정 2009. 8. 25 행정안전부훈령 제154호)도 상용직 노동자의 신분보장에 영향을 미친다.

---

67) 제7조 (외주화의 기본원칙) ① 국가행정기관의 장은 그 기관의 설립목적, 기능 등에 비추어 주변적인 업무 또는 부가적인 업무에 대하여는 합리성이 인정되는 경우 외주화의 방법으로 업무를 수행할 수 있다.

②제1항에 따라 외주화하는 경우에도 시장 임금수준보다 불합리하게 낮은 임금이 지급되도록 하여서는 아니 된다.

③국가행정기관의 장은 그 기관의 설립목적, 기능 등에 비추어 핵심적인 업무 또는 본연의 업무에 대하여는 직접 수행하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그러하지 아니하다.

1. 고도의 전문기술, 고가의 시설·장비 또는 대규모 인적·물적 네트워크 등을 필요로 하여 자체해결이 곤란한 업무
2. 일정기간 또는 간헐적으로 수행됨으로써 해당인력을 직접 고용할 경우 지나치게 많은 비용이 소요되는 경우
3. 외주화에 의할 경우 비용절감의 효과가 크고 명백한 경우
4. 내·외부 환경의 변화에 대응하기 어려운 내부노동시장의 불합리성으로 인하여 임금 등의 처우를 시장수준에 맞추기 어려운 경우
5. 민간부문과의 경쟁을 통하여 생산성 향상, 서비스 질 제고 등의 효과를 달성하기 위하여 유사 또는 동일한 업무를 담당하는 병렬적 조직 또는 부서업무의 일부를 조직 또는 부서단위로 외주화하는 경우
6. 그 밖에 외주화의 필요성이 사회적으로 인정되는 경우

④국가행정기관의 장은 제3항 단서에 따라 외주화하는 경우에도 다음 각 호의 요건 모두가 충족되는지 여부를 검토하여 외주화 여부를 결정하여야 한다.

1. 관련 분야의 외부시장이 충분히 형성되어 있어 외주업체 선정에 어려움이 없고, 외주업체에 문제가 발생하여 서비스 공급이 어려울 때 다른 업체로 신속한 대체가 가능할 것
2. 외주화에 의하여 공익성 또는 공공성의 훼손 가능성이 낮을 것
3. 다른 업무와의 업무분리가 용이하고, 업무수행에 상당한 정도의 독립성이 보장될 것

우선 각 부처의 본부 사용부서의 장 및 소속기관의 장은 업무량 등을 기초로 무기계약근로자 등을 증원 또는 감원할 경우 행정안전부의 조직 및 정원 관리부서(“이하 조직관리부서”) 및 예산관리부서와 협의하여야 하며, 협의 없이 증·감원을 하여서는 아니되며(제4조), 본부 사용부서의 장 및 소속기관의 장은 당해 부서의 업무량과 다음연도 신규사업 및 사업종료계획 등을 기초로 무기계약근로자 등의 증원 또는 감원계획(기간제근로자의 무기계약 전환계획 포함)을 수립하여 매년 2월 말일까지 행정안전부에 제출하도록 되어 있으며, 행정안전부는 제출된 무기계약근로자 등의 증원 또는 감원계획을 검토하고 인력운영계획을 수립하여 3월말까지 무기계약근로자 등의 부처 총괄부서에 제출하고, 그 검토 결과를 본부 및 소속기관에 통보한다(제6조). 이러한 체계에 의하면 매년마다 예산 책정시마다 무기근로계약 노동자는 항상적인 잠재적 감원대상이 될 것이며, 상시적인 정리해고의 대상이 될 수 있다(김영준 외, 2009: 75-76).

제8조 무기계약근로자 사용기준에 따르면 연중 상시 발생하고 장기간 지속되거나 지속될 것으로 명백히 예상되는 사무를 수행할 때 1. 사무 또는 사물 등의 관리적 · 서비스적 성격이 강한 사무로 공무원이 반드시 수행하지 않아도 되는 경우, 2. 업무 성격상 일정자격을 갖춘 인력이 필요하나 민간인 활용이 보다 효율적인 경우, 3. 공무원이 수행하는 업무와 동일하나 업무량 등이 공무원 배치기준에 미달하는 경우, 4. 기타 단순 집행적 성격의 사무이거나 공무원을 보조하는 사무 등 무기계약근로자를 사용함이 합리적인 경우에 무기계약근로자를 사용할 수 있다. 거의 모든 공공부문영역이 ‘무기 계약직’ 사용이 적용 가능한 업무분야임을 알 수 있는데, 이는 상용직 사용을 통해 관리비용절감효과를 유지하는 한편 최소한의 법률적 책임만 지겠다는 의도를 담고 있기 때문에 온전한 의미의 정규직화라고 할 수 없고, 정규직인 공무원과 구별짓고 있음을 알 수 있다.

이는 제15조 계약의 해지 등, 즉 해고사유를 적시한 제15조에서도 드러난다. 제15조에 따르면, 무기계약 노동자는 1. 신체 또는 정신상의 이상으로 업무수행이 곤란하게 된 때, 2. 고의나 중대한 과실로 인하여 기관에 손해를 초래하거나 기관의 명예를 손상한 때, 3. 근로자 의무규정, 근무시간 등 복무사항을 지속적으로 위반한 때, 4. 업무량 변화, 예산감축, 직제와 정원의 개폐 등으로 고용조정이 불가피한 때, 5. 직무를 수행하는데 필요한 자격증의 효력이 없어지거나 면허가 취소되어 담당 직무를 수행할 수 없게 된 때, 6. 근무성적평가

결과 최근 5년 이내에 2회 이상 최하위 등급을 받은 때, 7. 형사사건으로 기소된 때, 8. 그 밖의 근로관계를 유지할 수 없는 사정이 발생한 때에 해고될 수 있다. 이는 일반 정규직과 무기계약노동자가 명백하게 구분된다는 점을 분명히 밝히고 있으며, 무기 계약직 노동자들에게는 정규직에 비해 광범위한 해고사유가 적용되고 있음을 알 수 있다. 더욱이 위와 같은 기준은 인사권자 혹은 평정자의 주관적 의사에 의해 좌지우지될 수 있는 소지가 많아 객관적인 해고사유라고 할 수 없다(김영준 외, 2009: 78). 물론 이는 훈령 규정이기에 법적 효력은 없지만, 사실상 이행을 강제하는 효과를 지니기에 문제가 된다.

4. 정원외 상근인력 관리규정

'정원외 상근인력 관리규정'은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조제2항에 따라 각 지방자치단체에 단순노무와 관련된 사무 등에 종사하는 정원외 상근인력을 합리적이고 효율적으로 관리하기 위하여 그 정수와 필요한 기준 및 채용절차 등을 정함을 목적으로 제정된 훈령으로, 대부분의 지방자치단체가 제정했다.

이 훈령 제8조는 총무과가 상근인력을 관리함에 있어 준수해야 하는 사항을 규정하고 있다. 상근인력의 정수책정 승인시 사용 부서 공무원의 정원 등 종합적인 검토를 하고, 상근인력정수로 책정된 분야가 정규직 공무원 정원으로 대체될 경우에는 그 정수를 삭감하며, 인력진단의 결과에 있어 과잉인력 발생시에는 그 정수를 삭감하고, 채용목적과 일치되지 아니하는 상근인력의 정수는 삭감한다는 것이다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 총액인건비제를 통해 지방자치단체에 조직운영의 자율성을 부여한다고 하였지만, 정수 관리를 통해 통제하고 있음을 알 수 있다.

또한 제13조 채용해제는 행정안전부훈령인 '행정안전부 무기계약 및 기간제 근로자등 운영규정'과 유사한 무기계약 노동자의 해고사유를 규정하고 있다.[68]

68) 1. 「지방공무원법」 제31조 각 호의 어느 하나에 해당될 때
2. 신체정신상의 이상으로 직무를 감당하지 못할만한 사유가 있을 때
3. 예산의 감소 또는 채용사유가 소멸될 때
4. 근무를 태만히 하고 품행이 불량하거나 감독자의 직무상 명령을 이행하지 아니할 때
5. 범죄 또는 중대한 과실이 있을 때
6. 기능쇠퇴 등에 따른 정수감축이 필요한 때
7. 그 밖에 직무를 수행하기 곤란하다고 판단될 때

제2절 상용직 노동자 관련 법제도상의 문제

1. 상용직에 대한 구조적 차별

외환위기 시절 공공부문에 대한 대대적인 구조조정 이후 사회적 문제로 제기된 공공부문 비정규직 노동자에 대한 정부대책은 온전한 의미의 정규직화가 아닌 새로운 차별적 직군의 형태로서 '상용직'을 창설했으며 각종 정부지침과 제도들을 통해 상용직에 대한 차별적 대우를 고착화시키고 있다(김영준 외, 2009: 89). 현재 공공부문 고용관계에 있어 용어상 사용되고 있는 상용직에 대한 또 다른 표현인 '무기계약직'이라는 용어의 법적 의미는 그 자체의 해석으로서 '기간의 정함이 없는 근로자'라 할 수 있다. 근로계약기간에 따른 차이점만을 놓고 볼 때, 무기계약직인 상용직은 기준기간을 정하지 않고 고용계약을 맺는다는 점에 있어서 '정규직(일반적 개념)'과 법률상 차이점이 크게 존재하지 않는다. 그러나 비정규직에 대한 구조적 고착화 사례인 '분리직군제' 등에서 드러났듯, '공공부문 무기 계약직 고용'은 단선적인 법률해석을 통한 접근보다는 '온전한 노동기본권 확보의 중요성'이라는 관점으로 인식할 때 비로소 '차별'이라는 문제점이 발견되는 특수성이 존재한다(김영준 외, 2009: 59-60). 즉, 지방자치단체와 같은 공공부문에서 공적 서비스를 담당하고 '역할'의 동일성에도 불구하고 고용안정과 각종 처우에 있어 '공무원'에 비해 상대적 차별을 감수하도록 만드는 구조가 상용직에 대한 부당한 근로조건을 형성하는 핵심적 문제이다. 이를테면 정규직에게 부여되는 성과급 지급도 상용직에게는 오지 않는 경우가 대부분다ㅏ.

2006. 12. 발표된 「중앙행정기관 무기계약 및 1년이상 기간제 근로자 관리지침」에서부터 「무기계약 및 기간제 근로자 등 인사관리 표준안」(이하 '표준안') 도입에 이르기까지 공공부문의 고용형태는 정규직, 무기 계약직, 1년 이상 기간제노동자, 1년 이하 기간제노동자 등 4가지 유형으로 분류되고 있으며, '무기 계약직'의 개념은 정규직과는 다른 고용형태로서 관리되고 있다.

2. 적정인력의 확보 미흡

공공부문의 상용직 고용에 대한 핵심적 문제 중 하나는 실제 필요인력은 많은데 예산 및 정원을 통제하는 중앙부처의 지침 및 평가제도로 인해 정원

과 예산이 묶임으로써 적정 인력이 확보되지 않는다는 것이다. 이러한 구조적 문제점은 예산 또는 정원을 통제하는 중앙정부의 지침 또는 평가제도로 인해 실제 필요인력에 비해 정원이 부족하거나 예산이 과소 책정됨으로써 다양한 형태의 비정규직(일용직, 행정인턴 등)을 남용하는 경우로 이어지거나 상용직 노동자들의 노동 강도 강화로 나타나게 된다. 또한 정규직 정원을 채우지 않은 상태에서 비정규직을 고용하여 상시적인 업무에 고용하고 있는 경우는 해당 업무 담당자의 잦은 교체 등으로 인한 책임감 감소 등 공공서비스의 질적 저하가 우려된다(김영준 외, 2009: 197).

3. 상근인력 '정수' 관리의 문제

각 지방자치단체에서는 각 지방자치단체별 훈령인 '정원외 상근인력 관리규정'에 의해 상근인력 '정수'를 사전에 규정하고 있기 때문에 공공부문에 상시적으로 필요한 인력이 존재함에도 조례에 의한 범위를 벗어나서 고용규모를 확대할 수 없고, 공공서비스 수요에 대한 공급을 '일용직(일시사역인부)' 등 3~6개월 단위의 초단기 비정규인력을 사용하면서 그 계약의 체결과 해지를 반복함으로써, 모범적 사용자가 되어야할 지방정부가 극심한 저임금에 시달리는 열악한 노동계층을 양산하고 있다. 이러한 지방자치단체의 훈령 자체는 법적 효력이 없지만, 사실상의 근거로서 작용하고 있는 것이다.

4. 자의적인 해고 가능성

정부의 훈령과 각종 지침에서 나타나는 상용직 노동자의 계약해제는 일반 정규직과 상용직노동자에 대한 구분을 명확히 하고 있으며, 무기 계약직에 대한 광범위한 해고사유 열거를 통해 인사권자 혹은 평정자의 주관적 의사에 의한 자의적인 해고를 가능하게 하는 독소 조항이다.

상용직은 지방자치단체에 수십년간 직접 고용되어 필수업무를 수행해왔으며, 예산 항목에는 '무기계약직'이라는 형태로 정규직으로 규정되어 있고, 지방공무원과 마찬가지로 '인건비' 항목에서 임금을 지급받고 있다.[69] 그리고 업무형태 상 지방자치단체의 해당 부서(국)의 지시에 따라 기동력 있게 수행해야 하는 '민원업무'를 담당하므로, 주민서비스를 위해서도 안정적인 제도가 마련

69) 임금체계도 공무원과 유사한 기본급-수당 형태로 되어 있다(전국공공서비스노동조합 서울지역상용직지부, 2010).

되어야 한다.

하지만 공공부문 상용직은 법적인 명확한 신분 근거가 없을 뿐 아니라 법·조례에 업무와 신분에 대한 명확한 규정이 마련되어 있지 않아 '제도적 사각지대'에 놓여있으며(전국공공서비스노동조합 서울지역상용직지부, 2010), 사업의 필요성 유무에 따라 언제든지 구조조정될 수 있는 처지에 놓여 있다. 그리고 근무실적 평가과정에 성과급제도가 동시에 도입될 경우 무기 계약직간 경쟁체계가 구조화되어 '과잉경쟁-저임금'형태가 고착화됨과 동시에 그 체계가 서열화될 경우 향후 노동조합 조직력 약화 및 단체협약의 무력화 등으로 나타날 위험성이 있다(김영준 외, 2009: 89-90). .

5. 총액인건비제로 인한 항상적 고용불안

상용직 고용에 따른 문제들을 구조적으로 발생시키는 핵심에는 기관별 인건비 예산총액을 정해주고 기관별로 정원 책정과 기구, 보수 등을 자율적으로 운영하도록 하는 제도인 '총액인건비제'가 존재한다. 현행 총액인건비제도 등 인력관련 예산 산정은 그 과정상 각 부처의 본부 및 소속기관은 업무량, 다음 연도 신규사업계획 및 사업종료계획 등을 기초로 무기계약 및 1년 이상 기간제 근로자의 증원·감원계획(기간제 근로자의 무기계약 전환계획 포함)을 수립하여 조직 관리 부서에 제출하는 구조를 만들었다. 즉, 총액인건비제하에서 해당 기관장은 최소한의 정부 가이드라인 내에서 조직을 운영할 수 있는 것이고, 총액인건비제도 등의 인력예산 결정구조에 따라 매년마다 무기근로계약을 해야 하는 상용직은 감원대상이 될 확률이 높으며, 상시적인 정리해고의 대상이 될 위험성이 현존하는 것이다.

제3절 공공부문 상용직 노동자의 문제 해결방향

물론 공공부문 비정규직 문제들을 해결하기 위한 노력에 나서겠다는 의지를 정부에서는 보이겠다고 하였지만, 상용직노동자의 문제에 있어 구조적 차별이 고착화되고 상시적 구조조정으로 인해 고용불안이 가시화되고 있는 현재의 상황에서 정부의 공공부문 노동대책은 그 진정성이 의심되고 있다. 따라서 현재진행형으로 관철되고 있는 '공공부문 고용의 유연화 경향'을 전면 재검토하고 이를 개선하기 위한 제도적 장치가 조속히 마련되어야 한다.[70]

이러한 측면에서 공공부문 상용직 노동 문제에 대해 단기적이고 즉자적인 대응은 지양되어야 하며 정당한 노동의 대가를 적절하게 보상받을 수 장기적 대안과 그 실현 방안들을 모색할 필요가 있다. 따라서 그 해결방안으로서 일차적으로 상용직 차별에 관한 독소 조항이 담긴 정부의 지침 등에 대한 개선이 선행되어야 할 것이며, 이후 상용직 노동자에 대한 공무원화를 통한 신분 정립 및 처우개선 또한 장기적인 관점에서 검토되어야 할 것이다(김영준 외, 2009: 90-91).

1. 단기적 과제: 상용직에 대한 차별 없는 정규직화, 고용안정

공공부문 상용직의 대부분은 사실상 정규직 공무원이 담당해야 하는 상시적인 업무에 배치되고 있다. 따라서 임시적, 일시적 필요성이나 결원의 대체와 같은 객관적이고 합리적인 사유인 경우를 제외하고 상용직 업무는 차별이 없는 온전한 의미의 '정규직'으로 전환되어야 한다.

특히 상용직에 대한 관리에 대하여 대부분의 공공기관이 중앙정부의 구조조정 및 경영혁신 지침에 의해 공통적으로 인력감축, 민간위탁을 추진했고 그 과정에서 정원과 예산을 확보하지 못한 상태에서 부족인력을 비정규직으로 늘릴 수밖에 없었던 상황과 공공부문 구조조정이 중앙정부의 주도로 행정안전부의 지침을 통해 추진되었던 사실을 살펴볼 때, 중앙정부가 하달한 주요 지침과 정책은 우선적으로 철회되거나 개정되어야 한다.

공공부문의 상용직 노동자들을 둘러싼 각종 문제에 대하여는 무엇보다도 정부와 정부산하기관이 사용자로서 다른 민간부문에 대한 모범적인 행동들을 실천할 때 그 해결이 가능하다. 정부 지침의 개선 및 시정노력이 없다면 공공부문 상용직 노동자들에 대한 구조적 차별의 고착화는 현재의 제도상 산하기관이 아무리 선한 의지로 문제해결을 노력하더라도 불가능하거나 편법적인 운영이 존재할 수밖에 없다. 사회적으로 비정규직을 남용하여 차별을 조장하는데 근거로서 작용했던 기획재정부와 행정안전부의 관련 지침에 대한 개선 및 폐지가 필요하다.

1) 총액인건비제의 시행 중단 또는 전면적인 보완

상용직 노동자들의 항상적 고용불안을 조장하는 총액인건비제의 시행을 중

70) 이를 실현하기 위해서는 공공부문의 산별교섭, 대정부 교섭이 실현되어야 할 것이다.

단하거나, 그 세부 시행내용에 대해 전면적인 보완이 필요하다. 특히 총액인건비제도에 대한 보완의 경우 공공서비스영역의 강화 및 그에 따른 적정 인력수준을 보장할 수 있는 수준의 예산편성이 반드시 이루어져야 하며, 이를 가능하게 만들 수 있도록 상용직 노동조합 및 공무원 노동단체 등이 예산 편성 과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다(김영준 외, 2009: 198).

2) 고용불안을 강제하는 각종 정부지침의 시정 및 폐기

공공부문의 인력운용 자체가 기획재정부 및 행정안전부와 같은 중앙정부의 예산 통제 하에 있으므로 적정수준의 정규직 인력 및 관련 예산확보와 공공부문의 상시 업무를 담당하는 상용직의 차별 없는 정규직화를 위해서는 이러한 정부 '지침' 등에 의해 고용되어온 상용직 등을 고용할 수 있는 명확한 법적 근거를 마련하고 정부행정기관의 비정규직 사용을 엄격하게 규제할 필요가 있다. 이를 위하여 「정부조직법」, 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등 관련 법령을 개정하여 고용안정 및 신분보장 등에 관한 원칙을 명시하여야 한다. 이와 함께 독소적 조항을 내포하고 있는 각종 정부지침은 반드시 폐지해야 할 것이다(김영준 외, 2009: 198).

이러한 법령과 지침의 개정 및 폐지는 중앙정부의 총액인건비제 개선과 동시에 추진되지 않으면 실효성이 떨어지는 문제점이 있다. 하지만, 기존 법령상의 미비점으로 인해 온전한 노동권을 향유할 수 없었던 일용직 노동자들의 노동조건을 보장할 수 있는 제도적 취지로서 반드시 도입되어야 할 것이다.

3) 상용직 노동자들의 法定 신분보장

이는 '상근인력' 사용의 법적 근거를 명시하여 임의적으로 사용되지 않도록 그 법적 근거를 마련하는 것이다. 이를테면 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조에 "청소 · 경비 등 단순노무에 종사하는 자는 '현업직원'이라 하고 각 지방자치단체별로 정수를 정하여 운영한다"와 같은 조항을 추가한다.

4) 일방적인 해고사유 삭제

'행정안전부 무기계약 및 기간제 근로자등 운영규정'(개정 2009. 8. 25 행정안전부훈령 제154호)과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규

정」 제3조제2항에 따라 각 지방자치단체에 단순노무와 관련된 사무 등에 종사하는 정원외 상근인력을 합리적이고 효율적으로 관리하기 위하여 그 정수와 필요한 기준 및 채용절차 등을 정함을 목적으로 제정된 지방자치단체의 훈령인 '정원외 상근인력 관리규정'은 법적 효력은 없으면서도 무기계약 노동자에 대해 광범위한 해고사유를 규정하고 있으며 일방적인 구조조정이 가능하도록 하고 있다. 특히 '업무량 변화, 예산감축, 직제와 정원의 개폐 등으로 고용조정이 불가피한 때, 기능쇠퇴 등에 따른 정수감축이 필요한 때, 그 밖에 직무를 수행하기 곤란하다고 판단될 때' 해고할 수 있도록 하고 있는 조항은 그 내용이 포괄적인데다가 「근로기준법」상 해고정당성을 무력화시키는 독소 조항인 만큼 반드시 삭제되어야 한다.

5) 일용직(일시사역인부)에 대한 보호

이는 일시사역인부(일용직)에 대한 고용근거를 지방자치단체의 조례나 훈령에 명시하여 상용직(상근인력)과의 동일한 대우를 받도록 하고 근로조건의 악화를 방지하기 위한 것이다. 즉, 일용직 노동자에 대해서 상용직과 유사노동 동일임금 원칙을 적용하며, 2년 이상 계약한 경우나 계속 사용될 사유가 있는 업무인 경우에는 상근인력을 채용하도록 해야 한다(김영준 외, 2009: 201).

6) '상용직 직원'에 대한 내용을 정하여 조례에 반영

이와 같이 상용직 문제가 대체로 제도의 미비로 인한 것인 만큼 이를 해결하기 위해서는 법령을 정비하는 것이 시급하나, 관련 법령 개정은 계속해서 미루어져왔다. 따라서 단기적으로는 지방자치단체의 조례 제·개정 등을 통해 해결될 수 있는 부분부터 검토할 필요가 있다.

이를테면 아래 〈표 43〉의 예시와 같이 '지방공무원 정원 조례'를 '지방공무원 및 직원 정원 조례'로 개정하여 상용직 직원에 대한 내용을 규정하고 직급, 직렬별 정원표에 현재 운용 중인 상용직 직원을 명시한다. 그리고 '상용직 직원 인사관리 조례(혹은 규칙)'을 제정하여 상용직에 대한 처우와 신분에 대한 명확한 규정을 정하고, 공무원과 차별이 없도록 조치한다(전국공공서비스노동조합 서울지역상용직지부, 2010).

〈표 46〉 지방공무원 및 직원 정원 조례 예시

제2조(정원의 총수) 서울특별시 ○○구(이하 "구"라 한다)에 두는 정원의 총수는 1,000명으로 하고, 다음 각 호와 같이 구분한다. <인원수는 예시임>

1. ○○구청 공무원의 정원 : 900명
2. ○○구청 상용직 직원의 정원 : 70명
3. ○○의회사무기구의 정원 : 30명

[별표 2] 지방공무원의 직급별 정원책정기준 <비율수치는 예시임>

1. 일반직공무원

구 분	4급 이상	5급	6급	7급	8급	9급
비 율	1% 이내	7% 이내	21% 이내	31% 이내	30% 이내	10% 이상

2. 기능직공무원

구 분	6급	7급	8급	9급	10급
비 율	4% 이내	23% 이내	23% 이내	41% 이내	9% 이상

3. 별정직공무원

구 분	5급상당 이상	6급상당	7급상당	8급상당
비 율	22% 이내	30% 이내	40% 이내	8% 이내

4. 상용직 직원 (신설)
- 일반직, 기능직 공무원의 ○○% 이내

자료: 전국공공서비스노동조합 서울지역상용직지부(2010).

이러한 조례 제·개정은 현재 시행되고 있는 상용직 관련 내용을 제도화하여 상용직의 업무 의욕을 증진하고 민원업무·공공서비스를 내실화하는 장점이 있는 반면, 추가 예산을 소요하는 것은 아니라는 점에서 고려해볼 필요가 있다. 상용직의 처우 부분은 지난 10여 년간 각 자치단체와 상용직노동조합이 체결한 단체협약을 준용하면 되므로 완전히 새로운 내용을 도입하는 것도 아

니다.

2. 중장기적 과제: 직접고용에 대한 책임 원칙 및 공공성 강화에 입각한 상용직 노동자에 대한 공무원화

1) 직접고용에 대한 책임 원칙

'상용직 노동자'는 국가 및 지방자치단체가 행하는 '공무(公務)'에 종사하고 있는 자로서 업무의 성격 등에 비추어 국민 전체에 대한 직접적인 공공성을 담보하고 있는 인력임에도 불구하고 단지 '채용과정에서의 차별성'등에 의한 절차적 형식성의 문제로 인하여 신분상 차별을 받고 있다. 상용직 노동자는 '고용직 공무원'과 직무상 차이가 존재하지 않음에도 불구하고 합리적 사유 없이 정원외 상근인력으로 취급받고 있는 것이다.

'우정부문'의 상근인력이 '공무원화'되었던 사례가 존재한다는 점을 고려할 때, 상용직 노동자들의 공무원화는 형식적인 문제들이 있기는 하지만 장기적으로는 신분차별 및 고용안정에 관한 문제점을 해소하고 비정규직 문제 등 전체 노동문제를 해결해가는 방식으로 의미가 있다고 본다(김영준 외, 2009: 203-04).

2) 공공성 강화를 위한 공무원화

상시적 구조조정으로 인한 업무담당자의 잦은 교체와 해당 업무의 민간위탁은 앞서 언급한 바처럼 공공서비스의 질에 좋지 않은 영향을 미치고 있다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 제시할 수 있는 것이 해당 공공서비스를 담당하는 '상용직 인력에 대한 공무원화'이다. 이는 신분보장 효과와 더불어 업무에 대한 책임감 및 비위행위에 대한 처벌을 가능하게 하고, 또한 해당 업무당사자들로 하여금 공무원이라는 소명의식을 획득하게 하여 더욱 충실한 업무의 수행을 유도할 것이다.

이러한 정책마련에 있어 중요한 것은 노동기본권이 온전하게 보장되는 '공무원 노동자로의 전환'이라는 방향성이 전제되어야 한다는 점이다. 즉, 현업직, 기능직, 혹은 상용직 직렬의 신설 등 공무원화에 대한 형식적 방안, 혹은 제도적 형태를 논의하기 전에, 우선적으로 '상용직 노동의 공공성'을 실현하기 위한 법제도 개선임을 명확히 하는 것이 중요하다(김영준 외, 2009: 204-05).

제8장 결 론

제1절 정책적 시사점 및 향후 연구방안

민간위탁이 초래하는 문제의 심각성에 대한 공유가 확산되고는 있으나, 여전히 관성적으로 민간위탁의 비용절감 측면의 효과에만 주목하는 이들이 많다. 특히 민간위탁을 통한 노동자의 고용불안은 공공서비스의 질 저하에도 영향을 미치고 있다.

작년 2010 지방선거는 이러한 민간위탁의 문제점에 주목하는 다수의 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 배출된 만큼 변화의 가능성 또한 크다. 특히 몇몇 지방자치단체의 사례를 보면 민간위탁의 문제는 지방자치단체장의 의지 또는 지방의회의 노력에 따라 충분히 축소되고 규제될 수 있음을 알 수 있다. 물론 이를 위해서는 이해당사자인 노동자뿐만 아니라 공공서비스의 이용자인 주민의 관심과 참여 또한 중요하다.

본 연구에서는 민간위탁의 현황 분석과 함께 그 문제점 및 개선방안을 도출하고, 이에 근거하여 민간위탁을 규제하는 방향으로 「민간위탁 기본조례」의 제·개정이 필요함을 밝히고, 이를 구체화하는 민간위탁 기본조례 표준안과 폐기물 관리조례 표준안을 제시하였다. 이러한 표준안들이 민간위탁 규제에 관심있는 여러 지방자치단체에 유의미한 방안으로 다가가기를 기대한다.

향후 민간위탁에 대한 근본적인 검토를 위해서는 그 법적 근거가 되고 있는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 비롯한 상위법령에 대한 검토와 분석이 필요하다고 본다.

제2절 연구의 기대효과 및 한계

1. 연구의 기대효과

첫째, 환경미화 분야를 중심으로 지방자치단체 민간위탁 현황에 대한 전반적인 파악을 통해 이에 대한 구체적이고 현실적인 대응방안을 마련할 수 있다.

둘째, 지방자치단체 민간위탁이 초래하는 문제의 심각성에 대한 관심을 환기하여 가능한 한 민간위탁이 행해지지 않도록 하고, 재직영화 및 공사·공단화 등의 제도적 대안에 대해서도 검토할 수 있게 한다.

셋째, 지난 지방선거 이후 일부 지방자치단체에서 이미 지방자치단체 상용직을 정규직화하고, 민간위탁에 대한 규제 움직임을 보이고 있는 바, 각 지방자치단체의 실정에 맞는 민간위탁 관련 대안 조례안을 제시하여, 이러한 움직임을 확산시킬 수 있다.

넷째, 이러한 대안적인 민간위탁 기본조례안의 마련은 환경미화 및 상용직 노동자 조직화를 위한 이론적 기반을 제시한다.

다섯째, 현행 민간위탁 촉진을 위해 제정된 행정안전부의 민간위탁 사무업무에 관한 표준조례안을 대체하는 대안적인 표준조례안을 마련하여 민간위탁을 효과적으로 규제할 수 있도록 한다.

2. 연구의 한계

첫째, 지방자치단체의 환경미화 업무에 종사하는 노동자와 상용직 노동자가 동일한 범주에서 포괄될 수 없음에도 불구하고 함께 다루다 보니 특히 상용직 노동자에 대한 구체적인 대안 제시가 부족하였다.

둘째, 지방자치단체의 민간위탁 현황이 지방자치단체마다 다양하기 때문에 개정조례안으로 제시한 「민간위탁 기본조례」가 적용되는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

셋째, 상위법령에서 민간위탁의 촉진을 규정하고 있는 이상 「민간위탁 기본조례」 등에서 민간위탁 규제를 규정하는 것은 한계가 있다. 그 한계를 넘어서기 위해서는 상위법령에 대한 근본적인 검토가 함께 이루어져야 할 것이다.

〈참고문헌〉

강명균. 2008. 생활쓰레기 처리 수집·운반업무 민간대행에서 직영 전환 추진 사례. '지자체 생활폐기물 민간위탁제도 개선방향 토론회'(2008.12.19). 홍희덕 민주노동당 의원·(사)자원순환사회연대 주최.

강영철. 2008. 민간위탁의 효용과 한계: 공공서비스의 의미를 중심으로. 한국행정연구원 웹진 03+04.

강은숙·김종석·박남기. 2009. 자치구에서의 공공서비스 공급과 민간위탁의 효과: 7개 광역자치단체 69개 자치구의 생활폐기물처리서비스를 중심으로. 한국행정학회 2009년도 하계학술대회 발표논문집.

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

공공연맹 대전충남지역본부. 2003. 부여군 생활폐기물 민간위탁 문제점과 대안(2003. 7. 24).

구권서. 2011. 지방자치단체 민간위탁의 문제점과 개선방안.「지방자치단체 청소·경비 노동자 고용안정 전략 간담회(2011. 2. 21) 자료집」. 이미경·홍영표 의원실.

국민권익위원회. 2008.「생활폐기물 대행계약 및 처리비용 투명성 제고 제도 개선방향」.

국민권익위원회. 2010.「지방자치단체 사무의 민간위탁 운영 합리화 제도개선 방안」. 국민권익위원회 경제제도개선담당관.

권형은. 2009. 지자체 공공기관 민간위탁의 현황과 문제점. 월간「사회운동」, 86(1-2월호): 125-135.

김성환. 2011. 비정규직 노동자 고용조건 개선사례.「지방자치단체 청소·경비 노동자 고용안정 전략 간담회(2011. 2. 21) 자료집」. 이미경·홍영표 의원실.

김성희·손정순·남우근·이유민. 2005.「지방자치단체 환경미화업무 민간위탁의 문제점과 방안」. 한국노총중앙연구원.

김성희·강석재·정흥준·노성철·박재범·윤성봉. 2009.「공무원 임금·인사제도 개선방안 연구」. 전국공무원노동조합.

김순양. 2006.『복지서비스의 민간위탁 시스템 분석』. 경기: 집문당.

김순양·고수정. 2004. 지방 공공서비스의 민간위탁(contract-out) 과정 비교·분

석.「한국사회와 행정연구」, 15(1): 95-124.
김영준 · 박재범 · 박준형 · 이지환. 2009.「상용직노동자 고용안정방안 연구」. 사회공공연구소 연구보고서 09-01.
김용철. 2005. 지방자치단체 업무 민간위탁의 쟁점과 과제.「한국비영리연구」 4(2): 45-73.
김용훈 · 이환성. 2009. 민간위탁의 유형에 따른 성과차이 분석: 서울시 청소년 수련관을 대상으로.「한국조직학회보」 제6권 제2호: 203-222.
김 인 · 박언서 · 이희태. 1999. 쓰레기 수거서비스 민간위탁의 효과.「지방과 행정연구」, 13호('99.12): 137-160.
김인수. 2005. 지방자치단체 업무 민간위탁과 비정규직 사례. 〈지방자치단체 민간위탁 확산과 비정규직문제 토론회(2005.6.17)〉 자료집.
김인수. 2010a. 민간위탁 환경미화원의 작업량증가/임금갈취 구조 개선방안. 환경미화원의 근골격계질환 예방을 위한 토론회(2010. 11. 15) 〈환경미화원의 허리를 보호해주세요〉 자료집.
김인수. 2010b. 청소용역 민간위탁의 문제점과 대안 사례. 〈유창환경 환경미화원 고용승계 및 민간위탁 대안 마련을 위한 토론회(2010. 11. 17)〉 자료집.
김재훈. 2005. 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용.「한국행정학보」, 39(3): 205-228.
김 철 · 김주일. 2010. 대안적인 공공기관 지배구조의 모색. 공공기관대안평가연구팀 편.「공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발 연구」. 사회공공연구소.
남우근. 2010. 쓰레기 수거업무의 민간위탁 현황과 문제점. 〈환경을 지키려면 환경미화원도 지켜주세요 - 씻을 권리부터〉 토론회(2010. 4. 13) 자료집.
노시평. 2007. 공공서비스의 민간위탁공급에 관한 연구.「한국거버넌스학회보」, 14(2): 175-201.
(서울) 노원구. 2011. 비정규직 근로자 양산하는 청소, 경비 용역 이제 그만! 노원구, 구립 시설 청소 등 용역 직영통해 비정규직 '확' 줄인다. 노원구 행정지원과 보도자료, 2011-02-17.
류홍번. 2008. 안산시 공공시설의 민간위탁 사례를 통해 본 문제점과 개선방안. 안산투명사회협약실천협의회 주최 안산시 공공시설 위ㆍ수탁과정

의 투명성 제고를 위한 정책토론회(2008. 5. 19) 자료집.
민형배. 2011.「공무노동자 비정규직 처우개선」정규직화 정책 추진 방향. 「지방자치단체 청소·경비 노동자 고용안정 전략 간담회(2011. 2. 21) 자료집」. 이미경·홍영표 의원실.
박경원. 1989. 민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구.「한국행정학보」, 23(2).
박노욱. 2009. 사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적 시사점.「재정포럼」2009년 1월호: 28-40.
박세정. 2002. 지방자치단체의 민간위탁 경험: 대구광역시의 환경기초시설의 사례를 중심으로.「지방정부연구」, 6(1).
박순애. 2002. 복지시설 민간위탁 관리의 문제점과 개선방안: 서울시 청소년 수련관의 민간위탁과정을 중심으로.「한국정책학회보」, 11(4): 159-190.
박순애. 2009. 민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내·외 민간위탁 연구에 대한 내용분석을 중심으로.「행정논총」, 47(1): 101-131.
박언서. 1999. 공공서비스 민간위탁의 효과와 영향요인: 쓰레기 수거서비스를 중심으로. 부산대 박사학위논문.
박중훈. 2000.「정부기능 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안」. 한국행정연구원.
박천오·박경효. 1996.『한국관료제의이해』. 서울: 법문사.
부산광역시. 2001. 구·군 생활쓰레기 수집·운반업무 민간위탁 운용의 문제점 및 개선방안 연구용역.
배순자. 2003. 행정서비스의 민간위탁 사업평가를 통해 본 공공도서관 민간위탁의 함의.「한국도서관정보학회지」, 34(2): 79-94.
배순자·남영준·이우영. 2008.「도서관 민간 위탁경영 제도 개선에 관한 연구」. 문화체육관광부 연구용역보고서.
배용수. 1998. 지방자치단체 기능의 민영화 방안.「한국행정연구」, 7(1).
사회진보연대. 2008. 인천시 공공기관 민간위탁 추진현황과 문제점. 사회진보연대 인천지부 정책워크샵(2008. 11. 28).
서울특별시의회 재정경제위원회 전문위원. 2009. 서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례 일부개정조례안 검토보고서. 제214회 임시회(2009. 3. 24).
서윤근. 2009. 위탁의 문제, 지자체의 역할.〈전주시 민간위탁 사업장 노동실태

및 처우개선을 위한 설문조사결과 분석보고 및 전주시 민간위탁 실태와 개선방향 토론회(2009. 10. 27)〉 자료집.

손희준 · 최용환. 2002. 지방자치단체 민간위탁사업의 평가. 충북연 2002-4호. 충북개발연구원.

송광태. 2005. 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석. 「한국지방자치학회보」, 17(2)(통권50호).

신용규. 2008. 사회복지시설 민간위탁의 문제점과 개선방안 모색. 「사회복지시설 민간위탁제도의 문제점과 개선방안」에 관한 토론회(2008. 7. 8).

오희환. 1997. 지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가. 「지방행정정보」, 제61호: 10-17.

유미년 · 탁현우 · 박순애. 2008. 민간위탁에 의한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성 분석. 「한국정책과학학회보」, 12(3): 219-244.

윤기석. 2008. 「대전광역시 민간위탁 시설평가 개선방안」. 대전발전연구원.

윤기찬. 2004. 사회복지서비스 민간위탁사업의 성과평가에 관한 연구. 영남대학교 박사학위논문.

윤찬영. 2000. 민간위탁 관련제도 개선을 위한 방안. 「사회복지시설 위탁, 무엇이 문제인가」, 참여연대 주최 공청회.

윤태범. 1999. 지방행정서비스 민간위탁의 활성화 방안. 「지방행정연구」, 3(1): 99-120.

은수미. 2006. 공공부문 비정규 실태와 정책방향: 지자체 사례를 중심으로. 「노동리뷰」, 2006년 9월호(통권 제21호): 36-48.

이계원. 2001. 공공서비스의 민영화에 관한 연구: 생활폐기물 수거처리 민간위탁을 중심으로. 「산업경제연구」, 14(1): 297-312.

이국석. 2010. 유창환경 투쟁과 문제점. 〈유창환경 환경미화원 고용승계 및 민간위탁 대안 마련을 위한 토론회(2010. 11. 17)〉 자료집.

이기종 · ·유희숙. 2002. 지방행정서비스 민간위탁의 기대효과 분석. 2002년 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집.

이삼주 · 고승희. 2003. 지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석. 「지방행정연구」, 17(3): 205-234.

이상훈. 2010. 대안평가틀 제도화를 위한 법제도 개혁 과제. 공공기관대안평가연구팀 편. 「공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발 연구」. 사회공공연구소.

이성로. 2005. 민간위탁의 과정과 효과: 어느 중소도시의 사례. 「행정논총」, 43(4): 301-326.
이성우. 1988. 정부기능의 민간위탁 확대방안. 「한국정책학회보」, 7(3): 31-51.
이영순. 2004. 2004년도 국정감사 정책자료집 Ⅱ: 지방자치단체 청소업무 민간위탁의 문제와 대책.
이영순. 2005. 「2005년도 국정감사 자료집」. 민주노동당 이영순 의원실.
이종규. 2003. 「민관경쟁입찰제도 도입방안에 관한 연구」. 서울시정개발연구원.
이창균 · 서정섭. 2000. 「지방자치단체 민간위탁의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
이철주 · 강영철. 2007. 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석: 서울시 자치구 민간위탁 담당자의 인식을 중심으로. 「행정논총」, 45(3): 135-175.
이창석. 2009. 위탁노동자의 노동조건 개선방향. 〈전주시 민간위탁 사업장 노동실태 및 처우개선을 위한 설문조사결과 분석보고 및 전주시 민간위탁 실태와 개선방향 토론회(2009. 10. 27)〉 자료집.
이해선. 2007. 서울시 민간위탁 사례 분석 및 정책 방향. 〈서울시 민간위탁의 문제점과 발전적 대안마련을 위한 정책토론회: 서울시 하수처리분야를 중심으로(2007. 7. 30)〉 자료집. 서울특별시공무원노동조합.
이형기. 2005. 지방자치단체 업무의 민간위탁 현황과 추진방향. 〈제도개선 토론회: 지방자치단체 민간위탁 확산과 비정규직 문제(2005. 6. 17)〉 자료집. 민주노동당 이영순의원실 · 지자체 비정규직 노동자 투쟁지원모임.
자원순환사회연대. 2009.12. 지자체 생활폐기물 수집운반업무 민간위탁 현황조사.
전국공공서비스노동조합 서울지역상용직지부. 2010.5. 서울시 · 자치구 상용직 고용안정과 처우개선을 위한 제도개선 방안.
정숙희. 2007. 공공무문 민간위탁의 문제점과 당면과제. 〈서울시 민간위탁의 문제점과 발전적 대안마련을 위한 정책토론회: 서울시 하수처리분야를 중심으로(2007. 7. 30)〉 자료집. 서울특별시공무원노동조합.
정순관. 1999. 정부기능의 민간위탁 경험과 교훈: 생활폐기물수거 민간위탁 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 11(3): 193-213.
정윤길. 2000. 지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구: 서울

특별시의 사례를 중심으로.「한국지방자치학회보」, 12(1): 155-172.
정정길. 2004.『행정학의 새로운 이해』. 서울: 대명출판사.
정철현 · 김정한. 2007. 민간위탁의 실패요소에 관한 탐색 연구. 한국행정학회 · 한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(5): 239-251.
진재구. 2007. 총액인건비제도 성과 분석의 방향. 한국행정학회 · 한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(3): 15-24.
참여자치21. 2003. 광주광역시 사회복지시설 민간위탁운영에 관한 조례 제정 제안서.
최병대. 2001. 민간위탁의 효과성평가: 서울시 탄천하수처리장을 중심으로. 한국행정학회 학술대회(21세기 한국 행정 및 행정학회 비전) 발표논문집. 197-220.
추병주 · 정윤수. 2009. 민간위탁의 운영과 성과 분석: 지방자치단체 전수조사 결과를 중심으로. 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집.
하혜영 · 박영원. 2010. 지방자치단체의 행정인력 현황과 개선방안.「현안보고서」Vol. 75(지방재정 연구 시리즈 Ⅰ). 국회입법조사처.
하승수. 2008. 공공시설 민간위탁 과정에서의 문제점과 개선방안. 안산투명사회협약실천협의회 주최 안산시 공공시설 위、수탁과정의 투명성 제고를 위한 정책토론회(2008. 5. 19) 자료집.
한국법제연구원. 2007.「행정권한의 민간위탁 범위와 사후 관리 방안에 관한 연구」. 법제처 용역보고서.
한국조직학회. 2006.「행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구」.
한국지방행정연구원. 2008.「지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단」. 행정안전부 용역보고서.
한국환경정책 · 평가연구원. 2008.「생활폐기물 수집 · 운반 · 처리 대행제도 개선 연구」. 환경부.
한인섭. 2007. 행정서비스 민간위탁의 한계와 과제: 중앙정부의 민간위탁 실태를 중심으로.「한국행정연구」, 16(2): 155-188.
한종희. 2005. 한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환: 국가공동화인가 아니면 국가기능의 재확립인가?.「정부학연구」, 11(1): 137-172.
행정안전부. 2009.「총액인건비제 운영지침」.
행정안전부. 2010.「2010년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계

획수립 기준」.
행정안전부. 2010. 지방공기업 현황: 「지방공사 · 공단」.
행정자치부. 1998. 「지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침」. 행정자치부 자제12200 -411.
행정자치부. 2003. 「지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람」.
행정자치부. 2007. 「2007년도 중앙총액인건비제 운영지침」.
행정자치부 조직진단센터. 2007. OECD 국가비교를 통한 정부규모 진단 결과.
허만형 · 정윤수. 2001. 서울특별시 민간위탁 효과성 평가. 한국행정학회 학술대회(21세기 한국 행정 및 행정학회 비전) 발표논문집. 155-168.
환경부. 2005. 전국폐기물 발생 및 처리현황 통계.
환경부. 2009. 2008 전국폐기물 발생 및 처리현황 통계.
환경부. 2010. 폐기물처리업 허가업무처리지침 전부개정. 환경부예규 제413호 (2010. 4. 30).
황윤원. 1991. 감축관리를 위한 민간화 기법의 연구: 서울시 청소행정 사례 분석. 「한국행정학보」, 25(1).
황혜신. 2005. 공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구. 「한국행정학보」, 39(1): 65-88.
Bendick, M. 1989. "Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to Be Taken Seriously." in S. B. Kamerman and A. J. Kahn. eds. *Privatization and the Welfare State*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press.
Boyne, George A. 1998. Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government. *Public Administration Review* 58(6).
Cook, P. and C. Kirkpatrick. 1995. *Privatization Policy and Performance: International Perspectives*. N.Y.: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
de Ru, Hendrik J. and R. Wettenhall. 1990. "Progress, Benefits and Costs of Privatization: An Introduction." *International Review of Administrative Sciences*, 56.
DeHoog, R. H. 1985. Human Services Contracting: Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions. *Administration and Society*. 16(4).
DeHoog, Ruth Hoogland. 1984. Theoretical Perspectives on Contracting Out for Services. In Edwards, Ⅲ. George C. ed. *Public Policy Implementation*.

227-259. Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc.

deLeon, L. & R. B. Denhardt. 2000. The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60(2).

Duleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, Jane Tinkler. 2005. "New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance." *J-PART*, 16: 467-494.

Dunsire, A. 1993. Models of Governance. In J. Kooiman. ed. *Modern Governance*. 21-34. London: Sage.

Ferris, James M. and Elizabeth Graddy. 1986. "Contraction Out: For What? With Whom?" *Public Administration Review*, 46(4).

Boyne, George A. 1998. "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government." *Public Administration Review*, 58(6).

Boyne, George A. 1998. "The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in Garbage out?" *Urban Affairs Review*, 34(1).

Goodsell, Charles T. 황성돈 · 박수영 · 김동원 옮김. 2006.『공무원을 위한 변론』. 서울: 올리브M&B; *The case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4th ed. Chatham House Publishers, Inc. 2003.

Greene, Jeffrey D. 1994. Does Privatization Make A Difference? The Impact of Private Contracting on Municipal Efficiency. *International Journal of Public Administration* 17(7): 1299-1325.

Hirsch, W. Z. 1995. "Contracting Out by Urban Governance: A Review." *Urban Affairs Review*, 30(3).

Hodge, Graeme A. 2000. *Privatization: An International Review of Performance*. Boulder, Colo.: Westview.

Johnston, J. M. & Romzek, B.S. 1999. "Contracting and accountability in state medical reform; Rhetoric, theories and reality." *Public administration Review*, 59(5).

Kelman, Steven J. 2002. Contracting. in Lester M. Salamon ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press

Kettl, Donald F. 1993. *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*.

Washington, D.C.: Brookings Institution.

Kettl, Donald F. 2002. Managing Indirect Government. In Lester M. Salamon Ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. 490-510. New York: Oxford University Press.

Kolderie, T. 1986. "The Two Different Concepts of Privatization." *Public administration Review*, 46(4).

Krammer, R. 1981. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.

Moe, R. C. 1987. "Exploring the limits of privatization." *Public Administration Review*, 47(6).

O'Toole Jr., L & K. J. Meier. 2004. "Parkinson's law and the new public management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education." *Public Administration Review*, 64(3).

Parkinson. 1955. *Parkinson's Law*. The Economist. November.

Paul, Samuel. 1985. "Privatization and the Public Sector." *Finance & Development*, 22(4).

Powell, M. and M. Hewitt. 2002. *Welfare State and Welfare Change*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. 2000. "New Labour's civil service: summing-up joining-up." *Political Quarterly*, 71(2): 151-166.

Savas, E. S. 1987. *Privatizing; the Key to Better Government*. Chatham. New Jersey: Chatham House Publishers Inc.

Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private partnerships*. New York: Chatham House.

Van Slyke, David M. 2003. The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review* 63(3): 296-315.

Trevor L. 2001. Contracting out by Local Governments in Transitioning Nations: the Role of Technical Assistance in Ukraine. *Administration and Society*, 32(6).

Van Slyke, David M. 2006. Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *JPART*, Advance Access published on September 25.

별첨자료 1. 민간위탁 표준조례안 비교

〈민간위탁 표준조례안 비교〉

행자부의 민간위탁 표준조례안	본 연구의 '민간위탁기본조례 표준안'
제1조(목적) 이 조례는 「지방자치법」 제95조 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 의하여 ○○시장(이하 "시장"이라 한다)의 권한에 속하는 사무중 일부를 시산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여, 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 도모함을 목적으로 한다.	**제1조 (목적)** 이 조례는 「지방자치법」 제104조 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라, OO시장(이하 "시장"이라 한다)의 권한에 속하는 사무 중 일부를 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있는 범위와 위탁절차를 정하여, 공공서비스 제공의 공공성을 침해하지 않는 범위에서 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고 사무의 간소화를 통한 행정능률의 제고 및 주민편의의 향상을 도모함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "민간위탁"이라 함은 각종 법률에 규정된 시장의 사무중 일부를 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에 맡겨 그의 명의와 책임하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 2. "수탁기관"이라 함은 시장의 사무를 위탁받은 시 산하기관	**제2조 (정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "민간위탁"이라 함은 각종 법률에 규정된 시장의 사무 중 일부를 시 산하기관이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다. 2. "수탁자"라 함은 시장의 사무를 위탁받은 시 산하기관이 아닌 법

이 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.	인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.
제3조(적용범위) 민간위탁 사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없는 한 이 조례가 정하는 바에 의한다.	**제3조 (적용범위)** 민간위탁 사무에 관하여는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 없는 한 이 조례가 정하는 바에 따른다.
제4조(민간위탁 대상사무의 기준 등) ①법령이 정한 바에 따라 시장의 소관사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁할 수 있다. 1. 단순 사실행위인 행정작용 2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 3. 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무 4. 기타 시설관리 등 단순행정 관리사무 ②시장은 제1항 각호에 해당되는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에 민간위탁을 한다. ③시장은 사무를 민간위탁하고자 할 때는 국가위임사무는 관계중앙행정기관의 장의 승인을 받아야 한	**제4조 (민간위탁 대상사무의 선정기준 등)** ① 시장은 법령이 정한 바에 따라 시의 소관사무 중 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무를 민간위탁할 수 있다. 1. 단순 사실행위인 행정작용 2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 3. 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무 4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무 ② 시장은 제1항 각 호에 해당되는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성을 장기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에, 제6조에서 규정하고 있는 '민간위탁심의위원회'(이하 "위원회"라 한다)의 심의·의결을 거쳐 개별사무의 전부 또는 일부를 기간을 정하여 민간위탁할 수 있다. ③ 시장은 위원회의 심의·의결을 거쳐 사무를 민간위탁하고자 할 경우 국가 위임사무는 관계장관, 도 위임사무

다. (신설)	는 도지사의 승인을 얻어야 하고, 자치사무는 시의회의 동의를 얻어야 한다. ④ 민간위탁의 기간은 3년 이내로 하고, 위탁기간을 연장하고자 하는 경우에도 제2항 및 제3항의 절차를 따라야 한다.
④시장은 위탁사무 수행에 소요되는 비용을 예산의 범위내에서 수탁기관에 지원할 수 있다.	**제10조 (운영지원)** ① 시장은 수탁자에게 위탁사무 수행에 필요한 장비·시설·비용 등을 지원할 수 있다. ② 시장은 수탁자에게 위탁사무 수행에 필요한 공유재산을 무상으로 사용하게 할 수 있다.
제5조(수탁기관의 선정기준) 수탁기관을 선정할 때는 재정부담능력, 시설과 장비, 기술보유 정도, 책임능력과 공신력, 자치구별 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 수탁기관으로 선정하여야 한다.	**제5조 (수탁자의 선정기준 등)** ① 시장은 위탁사무를 수행할 자(이하 "수탁자"라 한다)를 선정함에 있어 다음 각 호의 사항을 종합적으로 검토하고, 공개모집 시 그 선정기준을 공개하여야 한다. 1. 위탁사무 수행에 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준 2. 재정적인 부담능력 및 책임능력·공신력 3. 위탁사무 관련 분야에 대한 전문성 및 사무처리 실적 4. 근로자의 고용승계 및 근로조건 유지·개선을 위한 노력 5. 수탁자의 기능과 업무의 연관성 6. 지역경제 활성화 및 고용창출 7. 사업운영의 투명성 등 그 밖의

(신설)	필요한 사항 ② 시장은 행정사무를 민간위탁할 경우에는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하여야 한다.
제6조(수탁기관 선정) ①제5조의 규정에 의하여 수탁기관을 선정하고자 할 때는 공개모집을 원칙으로 한다. ②수탁 대상기관을 공개모집할 경우에는 신청서와 함께 사업계획서를 제출케 하고, 해당분야의 전문가로 구성된 심사위원회에서 제5조의 규정에 의한 적격자를 선정하도록 한다.	③ 제1항의 규정에 따라 수탁자를 선정하고자 할 때에는 다른 법령에서 정한 경우를 제외하고는 공개모집을 원칙으로 하고, 공개모집 시 수탁자로 하여금 신청서와 함께 위탁사무의 사업계획서등 제1항의 선정기준을 심사하는 데 필요한 서류를 제출하게 하여 위원회에서 수탁적격자를 선정한 후 시장이 결정한다. ③ 시장은 수탁자 결정 시, 공보·홈페이지 등을 통해 위·수탁 사실 및 내용에 대해 주민들에게 공표하여야 한다.
제7조(민간위탁기관 적격자 심사위원회) ①민간위탁기관을 선정하기 위하여 ○○시 민간위탁기관 적격자 심사위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. ②위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 6~9명의 위원으로 하되, 위원장을 비롯한 부위원장과 위원은 관계공무원과 당해 전문가중에서 시장이 임명 또는 위	**제6조 (민간위탁 심의위원회)** ① 제4조와 제5조의 규정에 따른 민간위탁 대상사무 및 수탁자를 선정하기 위하여 '민간위탁 심의위원회'를 둔다. ② 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 11~15명 이내로 구성하되, 위원은 관계공무원과 시민사회단체·대학교수·변호사 등 당해 분야의 전문가 중에서 시장이 임명 또는

촉하고, 심사가 끝나면 위원회는 자동 해산한다.	위촉한다. 이 경우, 시 관계공무원이 4분의 1을 초과하여서는 아니 되고, 민간위탁 대상사무와 관련 있는 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 “근로자대표”라 한다)의 대표자와 근로자대표가 추천하는 1인을 위원에 포함한다.
(신설)	③ 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원장은 위원회의 회의를 주재한다. 다만, 위원장이 사고가 있을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.
③위원회는 사업계획서의 심사 및 현장확인과 신청인에 대하여 필요한 소명자료를 제출하게 할 수 있다.	④ 위원회는 사업계획서의 심의, 현장확인 및 신청인에 대하여 필요한 자료를 제출하게 할 수 있다.
(신설)	⑤ 위원장은 회의개최 7일 전까지 회의의 일시·장소 및 안건 등을 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다.
④위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.	⑥ 위원회의 의결은 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 한다.
(신설)	⑦ 위원회는 회의록을 작성하고 다음 각 호의 사항을 기재한다. 1. 회의개최 일시 및 장소 2. 출석위원의 성명 3. 부의안건과 그 내용 4. 표결참가자 성명

⑤시소속 공무원이 아닌 위원에게는 “○○시각종위원회실비보상조례”가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다. (신설)	5. 기타 위원회 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 ⑧ 회의록은 위원장이 서명 또는 날인하여야 한다. ⑨ 관계공무원이 아닌 위원에게는 관련 조례가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다. ⑩ 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당해 신청에 관한 직무집행에서 제척된다. 1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 신청인이 되는 경우 2. 위원이 특정 신청인과 「민법」 제777조의 규정에 따른 친족의 관계에 있거나 있었던 경우 3. 위원이 특정 신청인의 기업운영에 영리를 목적으로 업무상 관여하거나 관여하였던 경우
제8조(수탁사무의 처리) 수탁기관은 수탁사무의 처리에 있어 법령을 준수하고 수탁사무를 성실히 수행하여야 한다.	**제12조 (수탁자의 의무)** ① 수탁자는 위탁사무를 처리함에 있어 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여야 하며, 사무의 지연처리·불필요한 서류의 요구·불공정한 사무처리 및 비용 등의 징수행위를 하여서는 아니 된다. ② 수탁자는 위탁시설·장비·비용 등을 성실히 관리·집행하여야 하며, 위탁받은 목적 외에 이를 사용하여서는 아니 된다. ③ 수탁자는 관계법령, 이 조례 및 위

	탁계약 사항을 준수하여야 하며, 시의 명령이나 처분 등 지시사항을 이행하여야 한다. ④ 수탁자는 위탁받은 시설을 증·개축하거나, 추가로 시설을 신축하는 등의 경우에는 사전에 시장의 승인을 받아야 한다. ⑤ 시장은 제4항의 규정에 따른 증·개축 부분에 대하여 이를 시장에게 기부체납하게 할 수 있다. ⑥ 수탁자는 해당 작업장에서 근로를 제공해왔던 기존 근로자들에 대한 고용승계노력을 다해야 하고, 위탁계약시 명시한 근로조건을 준수해야 한다.
제9조(책임의 소재 및 명의표시) ① 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있으며, 시장은 그에 대한 감독책임을 진다. ②수탁사무에 관한 권한을 행사함에 있어서는 수탁기관의 명의로 한다.	**제9조 (책임의 소재 및 명의표시)** ① 수탁자는 수탁사무의 처리에 관한 책임을 지고, 시장은 그에 대한 감독책임을 진다. ② 수탁사무에 관한 권한은 수탁자의 명의로 행사한다.
제10조(협약체결 등) ①시장은 수탁기관이 선정되면 수탁기관과 협약을 체결하여야 하며, 협약내용은 반드시 공증을 해야 한다. ②협약서에는 수탁자의 의무, 위탁내용, 위탁기간, 예산지원액, 협약내용을 위반했을 경우 의무이행 등 필요한 사항이 반드시 포함되어야 한다.	**제7조 (위탁계약)** 시장은 수탁자가 선정되면 수탁자와 다음 각 호의 내용을 포함한 위탁계약을 하여야 하며, 계약내용은 반드시 공증을 하여야 한다. 1. 수탁자의 성명 및 주소 2. 위탁기간 3. 위탁대상 사무 및 그 내용 4. 수탁자의 의무 및 준수사항 5. 계약내용을 위반했을 경우 의무

	이행 6. 근로자의 근로조건 및 고용승계 방안 7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항
(신설)	**제8조 (손해배상 청구)** 수탁자가 제7조 제1항의 계약내용을 이행하지 아니하여 시 재정 내지 공익상의 물적 손해가 발생하였을 경우, 시장은 수탁자에게 손해배상을 청구할 수 있다.
(신설)	**제11조 (비용의 징수)** ① 시장은 위탁사무의 처리와 관련하여, 관계법령 또는 별도의 조례에서 정하는 소정의 사용료 · 수수료 · 비용 등을 수탁자가 이용자에게 징수하도록 할 수 있다. ② 수탁자는 제1항의 규정에 따라 사용료 · 수수료 · 비용 등을 징수하고자 하는 경우, 시장의 사전승인을 받아야 한다. ③ 시장은 수탁자로 하여금 사무운영과 관련 수익금의 일부를 시장에게 납부하게 할 수 있다.
제11조(지휘 · 감독) ①시장은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁기관을 지휘 · 감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거	**제13조 (지휘 · 감독 등)** ① 시장은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁기관을 지휘 · 감독하며, 위탁사무에 관한 수탁자의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있다. ② 시장은 필요하다고 인정하는 경우,

나 정지 또는 시정시킬 수 있다. ②시장은 수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다. ③제1항의 규정에 의하여 당해 사무를 취소 또는 정지시키고자 할 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다.	소속공무원으로 하여금 위탁사무의 운영사항과 시설·장부·서류 등을 감사 또는 조사하게 할 수 있으며 그 결과 시정할 사항이 있는 경우에는 필요한 조치를 하여야 한다. ③ 시장은 수탁자에게 위탁사무처리에 관한 지침을 시달하고 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다. ④ 제1항의 규정에 따라 당해 사무를 취소 또는 정지시킬 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다.
제12조(사무편람) ①수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리과정·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하여야 한다. ②수탁기관은 제1항의 편람을 작성한 때에는 위탁기관의 승인을 얻어야 한다.	⑤ 수탁자는 수탁사무의 종류별로 처리기간·처리과정·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하여야 한다. ⑥ 수탁자는 제5항의 편람을 작성한 때에는 시장의 승인을 얻어야 한다.
제13조(이의신청) ①민간위탁사무의 처리에 있어서 수탁기관의 처분에 대하여 이의가 있는 자는 처분이 있는 것을 안 날로부터 90일이내, 그 처분이 있는 날로부터 180일 이내에 서면으로 수탁기관을 거쳐 시장에게 이의신청을 할 수 있다. ②제1항의 규정에 의하여 이의신	제14조 (이의신청) ① 민간위탁사무의 처리에 있어서 수탁자의 처분에 대하여 이의가 있는 자는 처분이 있는 것을 안 날부터 90일 이내, 그 처분이 있는 날부터 180일 이내에 서면으로 수탁자를 거쳐 시장에게 이의신청을 할 수 있다. ② 제1항의 규정에 따라 이의신청을

청을 받은 수탁기관은 그 이의신청서에 변명서 등 관계서류를 첨부하여 10일이내에 시장에게 송부하여야 한다. ③제1항의 규정에 의하여 이의신청을 받은 시장은 60일이내에 이에 대한 결정을 하고, 그 결과를 수탁기관과 이의신청인에게 통보하여야 한다.	받은 수탁자는 그 이의신청서에 답변서 등 관계서류를 첨부하여 10일 이내에 시장에게 송부하여야 한다. ③ 제1항의 규정에 따라 이의신청을 받은 시장은 60일 이내에 재결을 하고, 그 결과를 수탁자와 이의신청인에게 통보하여야 한다.
(신설)	**제15조 (위탁의 해지 등)** ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 위탁을 해지할 수 있다. 1. 수탁자가 제12조의 의무를 위반한 때 2. 수탁자가 위탁사무를 수행할 능력이 없다고 인정되는 때 3. 수탁자가 위탁계약 조건을 위반한 때 4. 시장에 의해 경고, 환수 등의 중징계를 받은 경우 5. 그 밖에 공익상 위탁을 계속할 수 없는 사유가 발생한 때 ② 시장은 제1항의 규정에 따라 해당 위탁사무를 해지하고자 하는 경우에는 사전에 수탁자에게 의견진술의 기회를 주어야 한다. ③ 시장은 위탁계약을 해지할 경우 30일 전에 수탁자에게 해지의 이유를 붙여 서면으로 통지하여야 한다.

	④ 수탁자는 제1항의 규정에 의해 위탁계약이 해지되는 경우, 시설의 원상회복 등 필요한 조치를 취해야 한다.
제14조(처리상황의 감사) ①시장은 민간위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회이상 감사를 하여야 한다.	**제16조 (처리상황의 감사 등)** ① 시장은 민간위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 한다. 감사내역에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 계약내용 이행정도 2. 주민들의 만족도 3. 근무자의 처우개선 노력, 휴게시설 · 복지제도 마련 4. 노사 분규로 인한 위탁 서비스 중단 등
②제1항의 규정에 의한 감사결과 민간위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 수탁기관에 대하여 적절한 시정조치를 하여야 한다.	② 시장은 제1항의 규정에 따른 감사결과 민간위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 경우, 수탁자에 대하여 적절한 시정조치를 하여야 한다.
(신설)	③ 시장은 위탁계약기간이 만료되기 3개월 전에 별도의 민간위탁운영평가위원회(이하 “평가위원회”라 한다)를 구성하여, 수탁자의 업무수행성과에 대한 평가를 진행하여야 한다. 평가위원회의 위원은 6~9명 이내로 구성하되, 시민사회단체 · 대학교수 · 변호사 등 당해 분야의 민간 전문가 중에서 시장이 임명 또는 위촉하고, 평가기준 등의 구체적인 내용은 규칙으로 정한다..

제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.	**제17조 (시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.
부칙 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.	**부칙** **제1조(시행일)** 이 조례는 공포 후 6개월이 경과된 날로부터 시행한다. **제2조(다른 규정의 개정)** 이 조례 시행 이전 체결된 민간위탁계약은 계약기간의 범위 내에서 유효한 것으로 한다. **제3조(직영으로의 전환)** 이 조례 시행으로 인하여 민간위탁업무를 OO시가 직접 운영하는 것으로 전환할 경우, OO시는 해당 사업장에서 근무하던 근로자들에 대한 고용을 승계하고, 동종·유사의 직접고용근로자들의 근로조건과 동일한 근로조건을 적용한다. **제4조(OO시 시설관리공단으로의 채용)** 이 조례 시행으로 인하여 직영으로 전환되어야 함에도 불구하고 총액인건비제 문제로 직영전환이 불가능한 경우에는 기존 근로자들을 OO시 시설관리공단이 채용하여 기존의 업무를 수행한다.