

서울시 혁신형 민간위탁 운영모델 구축 위한 실행방안

이준영 이정용

연구책임

이준영 서울연구원 도시경영연구실 부연구위원

연구진

이정용 서울연구원 도시경영연구실 연구원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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

서울협치위원회, 신뢰·협력 기반 민간위탁제도 혁신 정책권고안 제안

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

사회성과연계채권에 기초한 운영모델, 현 민간위탁제 틀 내 활용 한계

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

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

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

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

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

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

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

마지막으로 경영자율성 확대에 상응하는 사업성과의 책임성 확보 방안이 마련되어야 한다.

민관협약기반 운영모델의 대상사무, 사회적가치사무로 범위 한정해야

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

민관협약기반 운영모델, 위탁·수탁기관이 수평적 파트너십 형성할 필요

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

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

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

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

수탁기관 운영 자율성 보장 위해 엄밀·타당한 성과평가체계 도입 병행

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

위탁기관이 수탁기관에 제공 가능한 인센티브 내용·수준 명확히 규정

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

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

서울시, 정책 공동생산 핵심상대로 시민사회 인정하는 행정변화 앞서야

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

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

시민사회도 권한 확대에 걸맞은 책임성·청렴성이 강조된 파트너십 중요

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

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

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

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

민관 실무협의체 구성해 민관협약기반 운영모델 시범사업 발판 마련을

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

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

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

목차

01 연구개요	2
1_연구배경과 목적	2
2_연구내용과 방법	5
3_서울시 민간위탁제도 현황과 쟁점사항	6
02 서울시 민간위탁제도 개선을 위한 혁신형 민간위탁 모델 적용가능성 탐색	14
1_모델 I: 민관협약기반 운영모델	14
2_모델 II: 사회성과연계채권에 기초한 운영모델	25
3_소결	29
03 서울형 민관협약기반 민간위탁 운영모델 설계	32
1_민관협약기반 민간위탁 운영모델의 도출배경	32
2_민관협약기반 민간위탁 운영모델 제도설계의 기본 방향 및 운영원리	38
3_민관협약기반 민간위탁 운영모델 설계	42
04 서울형 민관협약기반 운영모델 시범사업 추진을 위한 제언	58
1_민관협약기반 운영모델 시범사업을 위한 주요 참여자의 역할	58
2_시범사업을 위한 실질적 제도개선안 마련 절차	63
참고문헌	67
Abstract	69

표 목차

[표 1-1] 서울협치협의회 민간위탁제 정책개선 권고안	4
[표 1-2] 연구방법에 따른 논의내용	6
[표 1-3] 서울시 민간위탁 유형구분	7
[표 1-4] 서울시 민간위탁 현황 (2019년 9월 기준)	8
[표 1-5] 서울시 민간위탁 추진절차	9
[표 2-1] 민간위탁과 민관협약의 차이	16
[표 2-2] 서울시 혁신형 중간지원조직 기본업무	20
[표 2-3] 서울시 민간위탁 유형별 종합성과평가 지표차이	23
[표 3-1] 서울시 사회적경제지원센터 사업 내용	35
[표 3-2] 민관위탁제도와 민관협약 민간위탁제도 비교	41
[표 3-3] 민관협약기반 민간위탁모델의 대상사무 및 조건	43
[표 3-4] 서울시 사회혁신영역 중간지원조직	43
[표 3-5] 민관협약 민간위탁모델 위탁대상 관련 조례개정안	44
[표 3-6] 민간위탁 유형 구분 개선안(서울시 민간위탁 관리지침 개선)	45
[표 3-7] 서울시 민간위탁 사전조사 및 적정성 검토	47
[표 3-8] 서울시 민간위탁 사전조사 및 적정성 검토	48
[표 3-9] 민간위탁 선정 방식의 차이점	49
[표 3-10] 서울시 민간위탁 수탁기관 선정	49
[표 3-11] 서울시 민간위탁 위수탁협약서 내용	50
[표 3-12] 민관협약 민간위탁모델 표준협약서에 포함 검토목록	50
[표 3-13] 민관협약 민간위탁모델의 성과 인센티브 방안	52
[표 3-14] 일본 지정관리자제도의 리스크 분담 규정 사례	53
[표 3-15] 서울시 민간위탁 추진계획 수립	53

[표 3-16] 서울시 민간위탁 사전조사 및 적정성 검토	55
[표 4-1] 서울시의 역할과 자세	60
[표 4-2] 영국 민간위탁제 수탁기관의 윤리기준 확보방안 사례	61
[표 4-3] 시민사회의 역할 및 자세	62
[표 4-4] 사회적경제 관련 시범사업 시 성과목표와 평가지표 예시	65
[표 4-5] 민관협약기반 민간위탁모델의 성과 인센티브 방안	66



그림 목차

[그림 2-1] 서울시협치협의회의 사회성과연계채권에 기초한 민간위탁 모델	26
[그림 3-1] 사회적가치사무 중간지원조직과 민간위탁제도	37
[그림 3-2] 민관협약기반 민간위탁 운영모델의 운영원칙	40
[그림 3-3] 민관협약 민간위탁 운영모델의 위탁절차	46
[그림 4-1] 민관협약 민간위탁 모델 도입을 위한 선제조건	62
[그림 4-2] 민관협약 민간위탁 시범사업추진을 위한 민관협약 테이블 구성	63



01

연구개요



1_연구배경과 목적

2_연구내용과 방법

3_서울시 민간위탁제도 현황과 쟁점사항

01. 연구개요

1_연구배경과 목적

1) 서울시 민관위탁 혁신과 민관협력

민관위탁은 행정기관의 사무를 민간에게 위탁하여 수행하고 책임을 지도록 하는 것을 의미한다. 1980년대 신자유주의 사조에 기반을 둔 신공공관리론(New Public Management, NPM)이 주요 선진국에서 행정개혁의 주요 방법론으로 등장하면서 민간위탁이 행정현상에 본격적으로 등장하기 시작하였다(김영중, 2017). 민간의 능률성을 활용하여 행정의 효율성을 높이기 위한 도구로 도입되었던 민간위탁은 1981년에 개정된 정부조직법에서 법적으로 규정되었다(ibid.). 행정기관의 서비스 전달기능을 민간부문이 참여·협력관계 아래 나누어 담당하는 행위는 1981년 이전에도 사회복지 분야 등에서는 드문 일이 아니었다. 하지만 행정기관과 민간부문의 법적 계약을 통한 서비스 전달기능의 위탁은 일반적으로 1980년대에 도입되고 1990년대 이후 본격적으로 활용되고 있는 것으로 보고 있다.

2019년 9월 현재 서울시는 총 385개 사업을 민간위탁으로 운영하고 있으며 전체 예산규모는 7,974억 원에 달한다. 민간위탁제는 서울시 행정의 다양한 분야에서 광범위하게 활용되고 있으며, 정책집행과정에서 정부와 민간부문이 공식적으로 맺는 업무관계의 주요 제도형태로 자리 잡고 있다. 하지만, 민간위탁제의 양적 성장과 민간위탁제를 둘러싼 행정환경의 변화에 비해 민간위탁제의 제도적 개선 또는 진화는 상대적으로 더딘 편으로 볼 수 있다. 민간위탁 대상사무가 점차 확대되고 있으며 민간부문의 역량과 책임성도 강화되고 있다. 1980년대에 도입된 민간위탁제의 근거법령과 이에 근거한 ‘서울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례’, 서울시 민간위탁 운영지침은 이와 같은 환경 변화를 적절하게 반영하지 못하고 있다는 비판이 집중하고 있다.

이와 같은 맥락에서 2018년 서울협치협의회(진단과 권고분과위원회)는 ‘서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례’(제8조 제2항)에 근거하여 서울시 민간위탁제도를 진단하고 정책 권고안을 서울시장에게 제시하였다.¹⁾

서울협치협의회가 진단한 서울시 민간위탁제도의 개선과제는 다음과 같다.

첫째, 수탁기관의 자율성이 과도하게 제약되고 있다. 서울시가 민간위탁제를 규정과 절차 중심으로 관리를 하고 있으며 수탁기관의 전문성과 책임성에 신뢰가 부족하다는 것이다. 신뢰와 협력에 기반을 두어 수탁기관의 자율성을 보장하는 패러다임 전환을 모색해야 할 시점으로 보고 있다.

둘째, 수탁기관의 운영을 위탁기관이 감독·통제하는 방식을 개선해야 한다. 서울협치협의회는 ‘진단과 권고’는 수탁기관의 경영자율성을 확대해야 하며 이는 사회적 책임성 강화전략을 필연적으로 수반한다고 인식하고 있다. 하지만 서울시의 수탁기관 책임성 강화 방안은 기존의 관리·통제적 시각에서 위탁자가 수탁자를 감독·통제하는 방식으로 접근하고 있다는 것이다.

셋째, 서울시의 민간위탁제도 개선 노력에도 불구하고 여전히 불합리한 요소가 많다. 서울시가 2003년 조직담당관 내 ‘민간위탁팀’을 설치하고 더 체계적인 민간위탁제도 관리와 제도 개선을 시도하고 있지만 민간위탁 관련 회계제도나 고용 관련 제도에서 여전히 근본적 개선이 필요한 과제가 많다는 것이다.

이상과 같은 진단과 문제의식을 바탕으로 서울협치협의회는 신뢰·협력 기반 민간위탁제도 혁신 정책권고안을 제시하였다. 서울협치협의회는 민간위탁제를 “사회문제 해결과 시민복지 증진을 위한 공공서비스를 민관협력을 통해 생산하고 전달하는 제도”로 정의하고 “위탁자와 수탁자의 상호신뢰에 기반한 수평적 협력관계”로 운영되어야 한다고 주장한다(서울협치협의회, 2018, P.3). 그 방안으로 “수탁자(운영주체)의 운영자율성을 대폭 확대하고, 이에 상응해 수탁자가 위탁사무 수행에 있어 사회적 책무와 민주적 운영을 성실히 이행하도록 해야”한다는 것이다(ibid.). 이와 같은 방향 아래 서울협치협의회가 제시한 권고안은 4개 권고, 6개 추진방향, 14개 세부과제로 구성되어 있다([표 1-1] 참조).

1) 서울협치협의회는 전문가집담회와 분과회의를 거쳐 진단과 권고 과제로 민간위탁제를 선정하였다. 진단과 권고분과 주도로 서울연구원과 협력을 통해 서울시 민간위탁제의 혁신을 위한 실태분석과 진단, 개선방안을 마련하였다. (서울협치협의회, 2018)

[표 1-1] 서울협치협의회 민간위탁제 정책개선 권고안

권고	추진방향	세부과제	
I. '신뢰와 협력 기반의 파트너십' 패러다임으로 혁신	1. 수탁주체의 경영자율성을 획기적으로 개선	① 경영 전반에 관한 수탁주체의 자율성을 보장하는 표준협약서를 마련하고, 이에 기초한 위수탁자간 자율경영협약 체결	
		② 수탁자 주도의 사업계획 수립 및 변경, 예산운용 재량권 대폭 확대	
		③ 협치친화적 평가체계로 전환	
II. 투명성, 개방성 확대를 통한 사회적 책임성 강화 방안 마련	2. 서울형 사회적가치사무를 수행하는 혁신형 민간위탁운영모델 도입	④ 수탁기관의 재정적 자립기반 강화를 위한 제도개선	
		⑤ 위탁의 지속성과 혁신성의 조화를 위한 위탁기간 설정 및 신규 주체 참여 촉진	
		⑥ 민관협약모델 및 사회성과연계채권 모델 등 혁신형 민간위탁운영모델 도입	
III. 예산편성 및 고용 등 현 민간위탁제의 불합리한 요소를 개선	3. 장기적 참여형 민간위탁 계획 수립체계 확립	⑦ 참여형 민간위탁계획 수립체계 확립	
		4. 민간위탁 운영 정보의 종합적 관리 및 공개 방안, 개방형 민간위탁기관 운영위원회 운영방안 마련	⑧ 민간위탁 투명성 강화를 위한 운영정보의 적극적 공개와 종합적 관리
			⑨ 개방형 민간위탁기관 운영위원회 운영 의무화
IV. 서울특별시장이 필요한 법·제도 개선을 위해 적극 노력	5. 회계제도 및 고용 관련 규정 등에서의 불합리한 요소 개선	⑩ 예산계획 수립, 인건비 산정, 민간위탁수수료 등 불합리한 예산편성 기준 재정립	
		⑪ 좋은 민간위탁 일자리를 위한 고용관련 제도 개선	
		⑫ 이행보증보험 요율 경감 등 수탁법인의 부담 최소화를 위한 방안 마련	
		⑬ 민간위탁사무 및 사업적격자 심의·선정 절차의 합리적 개선	
	6. '신뢰와 협력에 기반한 파트너십' 제도 형성을 위한 법제도 개선 노력	⑭ '신뢰와 협력에 기반한 파트너십' 제도 형성을 위한 법제도 개선 노력	

자료: 서울협치협의회(2018)의 권고안을 저자가 정리

[표 1-1]에 나타난 서울협치협의회 민간위탁제 개선 권고안은 크게 위수탁기관의 파트너십 강화, 수탁기관의 사회적 책임성 강화, 불합리한 민간위탁제도 개선으로 나누어 볼 수 있다. 수탁기관의 경영자율성을 확대하는 혁신형 민간위탁운영모델을 도입하는 대신 수탁기관의 운영의 투명성과 개방성을 확대하여 사회적 책임성을 강화한다. 또한 예산편성기준, 고용관련 제도 등 수탁기관 입장에서 불합리한 제도를 개선하고, 서울특별시장이 '신뢰와 협력에 기반한 파트너십' 제도 형성을 위한 법제도적 노력을 기울이도록 한다.

이 권고안은 서울시 민간위탁제에 참여하고 있는 수탁기관의 주요한 의견들을 종합 정리한 것이다. 권고안을 서울시 민간위탁제 제도 개선의 틀로 활용하기 위해서는 이론적·제도적 차원에서 검토하여 구체화하고 현재 서울시의 민간위탁제 관련 법제도적 현실과의 정합성을 확보해야 할 필요가 있다.

2) 연구 목적

이 연구는 서울협치협의회 민간위탁제도에 대한 정책권고안을 두 가지 모델로 축약하여 구체화하고, 서울시 민간위탁제도에 대한 적용 가능성을 이론적·제도적으로 검토하고자 한다. 또한, 두 민간위탁 운영혁신모델 중 서울시에서 도입 필요성이 있는 모델은 실제 도입을 위해 필요한 관련 조례, 운영지침 등의 개선사항을 검토한다.

2_연구내용과 방법

1) 연구 범위

이 연구는 서울협치협의회 민간위탁제 개선 권고안 내 두 민간위탁 운영혁신모델과 서울시의 민간위탁 관련 법제도와 내부규정을 내용적 범위로 한다. 공간적 범위는 서울시로 한정하되 해외 사례와 중앙정부의 법 규정도 검토한다.

2) 연구방법

이 연구는 민간위탁 운영혁신모델의 서울시 적용가능성 검토와 도입방안을 마련하기 위해 다음과 같은 연구방법을 활용하였다.

첫째, 민간위탁에 관한 기존 이론적·실무적 논의와 제도 및 현황파악, 해외사례조사를 위해 문헌조사방법을 활용하였다.

둘째, 서울시 민간위탁 수탁기관 중 서울협치협의회 권고안에 적극적으로 의견을 제시한 주요 관계자와 인터뷰를 진행하였다.

셋째, 민간위탁 운영혁신모델의 타당성과 적실성을 다각도로 검토하기 위해 민관위탁 제도 관련 전문가를 대상으로 자문회의를 진행하였다.

[표 1-2] 연구방법에 따른 논의내용

구분	대상		논의내용
현장 인터뷰	중간지원조직	<ul style="list-style-type: none"> · 마을공동체종합지원센터 · 사회적경제지원센터 · 청년허브 · NPO지원센터 	<ul style="list-style-type: none"> · 민간위탁 운영상의 문제 · 민간위탁 운영혁신모델의 타당성과 적실성에 대한 의견 · 혁신형 민간위탁 모델 시범사업 추진 방안 및 의견
	기타	<ul style="list-style-type: none"> · 서울숲 컨서번시 	
전문가 자문회의	<ul style="list-style-type: none"> · 민간위탁 전문가 · SIB전문가 · 학계 · 실무자 		<ul style="list-style-type: none"> · 민간위탁 운영혁신모델의 타당성과 적실성 검토

3_서울시 민간위탁제도 현황과 쟁점사항

1) 서울시 민간위탁 현황

(1) 민간위탁 개념과 특성

민간위탁은 행정기관이 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 민간의 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 업무를 수행하게 하는 것으로서(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조) ‘정부조직법’ 및 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(이하 행정위임위탁규정, 대통령령)’ 등에 근거하고 있다. 서울시의 민간위탁제도는 ‘서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례(이하 민간위탁조례)’에 근거하고 있다. 행정위임위탁규정과 민간위탁조례는 모두 민간위탁 사무는 ‘법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하

는 ① 단순 사실행위인 행정작용, ② 능률성이 현저히 요청되는 사무, ③ 특수한 전문 지식이나 기술을 요하는 사무, ④ 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리 사무를 민간위탁할 수 있다고 규정한다. 요컨대, 서울시 민간위탁제는 서울시의 사무 중 서울시민의 권리·의무와 직접적 관계가 없는 사무 중 수탁기관이 서울시보다 더 능률적으로 수행할 수 있거나 수탁기관만이 수행할 수 있는 전문적 사무를 민간의 법인, 단체 또는 개인에게 수행하게 하고 책임을 지도록 하는 것으로 이해할 수 있다.

(2) 서울시 민간위탁사업의 유형별 현황

서울시 민간위탁 유형은 크게 예산지원형과 수익창출형으로 구분하고 있고, 예산지원형 민간위탁은 다시 시설형 위탁과 사무형 위탁으로 구분된다.

[표 1-3] 서울시 민간위탁 유형구분

회의	일시	내용
예산 지원형	시설형 위탁	· 서울시가 소유하거나 임차한 시설의 운영 및 그에 수반되는 사무를 법인 단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것 [예시] 청소년 수련관, 각종 복지시설, 병원, 자원회수시설 등
	사무형 위탁	· 서울시의 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 수탁기관의 자기소유 또는 수탁기관 명의로 임차한 시설을 활용하여 그 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것 [예시] 산학협력지원사업, 사회투자자금 관리운영 등
수익 창출형		· 시의 예산지원 없이 수탁기관이 운영하는 위탁사무로서, 수익이 발생하는 시설을 일정한 공익적 목적 달성을 위해 법인 단체 등에게 맡겨 그 명의로 책임 하에 운영하도록 하는 것

2019년 9월 기준 서울시 민간위탁은 총 385개 사업에 7,974억 원의 예산이 투입되어 운영 중이고, 그중 예산지원형 민간위탁이 차지하는 비율이 수익창출형 민간위탁보다 상대적으로 높은 경향을 보인다.

민간위탁사업 유형별로 살펴보면 예산지원형 민간위탁이 총 385개 사업 중 사업건수가 362개로 94%를 수준을 차지하고 있고, 예산은 전체예산의 99% 수준을 차지하고 있다. 반면, 수익창출형 민간위탁은 사업건수가 23개로 전체 사업에서 차지하는 비중이 6% 수준이다.

[표 1-4] 서울시 민간위탁 현황 (2019년 9월 기준)

(단위: 건/ 억 원)

계		예산지원형						수익창출형	
		소 계		시 설		사 무			
건수	예산	건수	예산	건 수	예산	건수	예산	건수	예산
385	7,974	362 (94%)	7,948	251	6,529	111	1,419	23 (6%)	26

자료: 제290회 서울시의회 업무보고자료(기획조정실)(2019)

(3) 민간위탁 추진절차

서울시 민간위탁 추진절차는 크게 신규위탁과 재위탁·재계약 등 위탁의 성격에 따라 차이를 보인다.

공모방식에 따른 신규 민간위탁은 주관부서 중심의 사전조사를 통한 추진계획수립 이후 민간위탁운영평가위원회에서 시행사무의 적정성을 평가받게 된다. 이후 서울시의 회 동의 및 관련 예산을 의결한다. 수탁기관 공모와 적격자심의회위원회를 통해 선정된 수탁기관은 위탁협약체결을 하고 사업수행에 따른 결과를 수시로 평가받게 된다. 수익계약에 의한 신규위탁의 경우에는 별도의 적격자 심의회위원회를 거치지 않고 민간위탁 운영평가위원회에서 시행사무 및 수탁기관 적정성 심의를 함께 진행한다.

민간위탁의 재위탁·재계약 추진절차는 신규위탁절차와 유사하지만 민간위탁업체 선정방식에 따라 차이가 존재한다. 공모방식에 따른 재위탁은 민간위탁 운영평가위원회의 시행사무 적정성 심의 절차가 없으며, 수탁기관 적격자 심의회위원회 절차만 이행한다. 수익계약을 통한 재위탁의 경우에는 민간위탁 운영평가위원회를 통해 수탁기관 적정성 심의와 시행사무 적정성 심의를 받게 된다.

재계약은 민간위탁운영평가위원회 심의 이후 적격자 심의회위원회 심의를 이행하게 된다.

[표 1-5] 서울시 민간위탁 추진절차

	신규위탁		재위탁, 재계약		
	공모	수의	공모	수의	재계약
사전조사 (주관부서)	민간위탁 필요성 및 기대효과 운영사례, 수탁가능업체 등 사전조사		민간위탁 지속필요성, 공개경쟁 가능성 수탁가능업체, 재계약 가능여부 등 사전조사		
↓	▼		▼		
추진계획 (주관부서)	위탁사무 내용, 기간, 비용, 수탁자 선정방법 등		위탁사무내용, 기간, 비용, 수탁자 선정방법 등		
↓	▼		▼		
민간위탁운영 평가위원회 (조직담당관)	【민간위탁 운영 평가위원회】 ▶시행사무 적정성	【민간위탁 운영 평가위원회】 ▶시행사무 및 수탁기관 적정성 심의	【민간위탁 운영 평가위원회】 ▶수탁기관 적정성 심의 ▶시행사무 적정성 심의	【민간위탁 운영 평가위원회】 ▶시행사무 적정성 심의 ▶재계약 적정성 심의	
↓	▼		▼		
			【적격자 심의 위원회】 ▶수탁기관 적정성 심의		
↓	▼		▼		
의회동의 (주관부서)	【시의회 동의】		【상임위 보고】 의회동의 후 7년 경과마다 동의		
↓	▼		▼		
예산편성 (주관부서)	【시의회 의결】		【시의회 의결】		
↓	▼		▼		
수탁기관 선정 (주관부서)	【적격자 심의위원회】 ▶수탁기관 공모		【적격자 심의위원회】 ▶수탁기관 공모		
↓	▼		▼		
비용심사 등 (계약심사과/ 법률지원담당관)	【비용심사】 (계약심사과)	【협약서 심사】 (법률지원담당관)	【비용심사】 (계약심사과)	【협약서 심사】 (법률지원담당관)	
↓	▼		▼		
협약체결 (주관부서)	위탁협약체결		위탁협약체결		
↓	▼		▼		
사후관리 등 (주관부서/ 조직담당관)	소통공유방, 민간위탁현황관리시스템 등록, 지도점검, 종합성과평가 등		소통공유방, 민간위탁현황관리시스템 등록, 지도점검, 종합성과평가 등		

2) 혁신형 민간위탁 모델관련 쟁점사항

한국시민센터협의회와 서울시 민간위탁사업을 수행중인 7개 중간지원조직은 행정안전부 정부혁신국민포럼 ‘국민참여혁신과제’에 민간위탁제도 혁신을 위한 6가지 쟁점을 제안하였다. 이 제안사항은 서울협치협의회 정책권고안이 서울시 민간위탁제도에 대해 갖는 기본적인 문제의식을 정리한 것이다. 통상적인 민간위탁제도와 새로운 유형의 민간위탁사무(사회적가치사무) 간 현실적·제도적 괴리를 정리하고 이에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 서울시 민간위탁제도에 대한 시민사회의 문제인식을 보여주며 민간위탁제 전반에 수탁기관의 자율성 향상과 성과기반 보상제도로의 전환이 필요함을 주장하고 있다. 이하는 위 제안의 쟁점들을 요약하여 정리한 것이다.²⁾

첫째, 지방자치단체가 제정한 민간위탁 대상 사무와 시설에 대한 조례와 근거 법령이 민관협력과 사회적 가치 실현을 목적으로 하여 만들어진 새로운 민간위탁 유형을 반영하지 못하고 있다. 소위 사회적가치지향사무가 사업수행의 효율성과 양적 실적을 담보하기 위한 기존 민간위탁 사무와 궤를 달리하기 때문에 사회적가치지향사무의 민간위탁을 제도화하기 위한 법령과 조례 개정이 필요하다.

둘째, 민간위탁기관의 적극적인 민간투자유치에 대한 제약이 많으며 재정적 자립기반 강화를 위한 제도적 장치가 미비하다. 수탁기관의 유관업무에 대한 기부금품 모집에 법적 제한이 있으며 재정보호를 위한 노력과 성과에 대한 평가와 이에 따른 인센티브 제도가 부재하여 수탁기관의 재정력 강화가 제도적으로 어려운 상황이다. 개선방안으로 수탁기관의 수탁사무와 관련한 모집행위와 자발적 기탁금품 접수를 허용하고 수탁 업무와 관련해 발생한 수익 사용에 대한 자율성을 보장할 것을 제안한다.

셋째, 민간위탁시설의 제3자 전대규정이 전대기간을 위탁기간 내로 한정하고 있어 장기적 관점의 대규모 시설투자가 어렵다. 이 경우 시설 일부를 임대하는 방식으로 민간 자본을 활용하여 민간위탁업무의 효율성을 높이기 어렵다는 이유로 ‘관리위탁기간 내 전대가능’ 규정의 개정이 필요하다.

넷째, 지방자치단체가 기본지침으로 활용할 수 있도록 중앙정부 차원의 민간위탁기관 운영에 관한 기본 가이드라인을 작성할 필요가 있다. 이 가이드라인은 사회적가치지향사무 유형 신설, 민관의 수평적 관계에 바탕을 둔 표준협약서, 민간위탁기관 인사

²⁾ 여섯가지 쟁점과 제안사항은 연구진의 의견이 아니며, 한국시민센터협의회와 서울시 민간위탁사업을 수행중인 7개 중간지원조직이 행정안전부에 제안한 의견을 요약한 것이다. 민간위탁제도에 대해 수탁기관이 공유하고 있는 문제의식을 파악하기 위해 정리하여 제시한다.

및 관리업무의 권한 보장 등의 내용을 포함하여야 한다.

다섯째, 지방계약법 시행규칙 제14조에 근거하여 민간위탁기관에게 사업자등록증을 필수적으로 요구하여 사회적가치 창출을 목적으로 하는 공익활동가 또는 공익영역에서 활동하는 개인의 참여 기회를 제약하고 있다. 사회적가치지향사무와 같은 경우 해당 의제와 사업에 대한 전문적 식견과 경험을 가진 개인이 참여할 수 있도록 예외 규정을 마련할 필요가 있다.

여섯째, 현 민간위탁 평가제도는 행정관청이 관리와 감독을 목적으로 일방적으로 평가지표, 평가방법, 성과목표 등을 결정하여 시행하는 방식으로 운영되고 있다. 민간위탁의 본질적 목적과 무관한 행정절차와 규정 준수 여부 등이 중요한 평가요소에 포함되어 있으며 수탁기관의 행정업무 부담을 증가시키는 등 부정적 결과를 야기하고 있다. 개선안으로 협약서에 성과목표, 성과지표, 평가방법을 지방자치단체와 수탁기관이 협의하여 포함시키도록 하고 평가결과에 따라 수탁기관에 인센티브를 제공할 것을 제안한다.



02

서울시 민간위탁제도 개선을 위한
혁신형 민간위탁 모델 적용가능성 탐색



- 1_모델 I: 민관협약기반 운영모델
- 2_모델 II: 사회성과연계채권에 기초한 운영모델
- 3_소결

02. 서울시 민간위탁제도 개선을 위한 혁신형 민간위탁 모델 적용가능성 탐색

1_모델 I: 민관협약기반 운영모델

1) 모델 특징: 성과기반 평가제도 및 보상체계

민관협약모델은 “기본적으로 해당 업무에 대한 공동의 목표와 책임을 인식하고, 계약 당사자의 신뢰와 협력관계에 기초”한 민간위탁 운영모델이다 (정병순, 2018: 130). 기존의 민간위탁제는 위탁자와 수탁자가 계약당사자로서 업무수행에 대한 계약관계를 맺는 것으로 그치지만, 민관협약기반 운영모델은 사업목표를 미리 서로 합의하고 사업계획과 예산 등 사업 운영 전반에 관한 사항을 협의를 통해 결정하는 상호신뢰에 기반한 협력적 파트너십을 형성한다는 점에서 큰 차이점을 가진다.

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

민관협약기반 운영모델이 핵심가치로 삼고 있는 위탁기관과 수탁기관의 신뢰·협력기반 파트너십은 공동의 의사결정, 자율성 강화, 책임성 강화로 나누어 볼 수 있다. 민관협약기반 운영모델은 과업의 내용과 범위, 사업방향과 목표, 사업성과 평가지표

및 평가방식을 상호 협의하여 결정하도록 하고 있다. 경영자율성 강화는 사업프로그램, 예산 및 인력 운용 등 경영사항 전반에 대해 수탁기관의 자율성을 보장하는 것을 의미한다. 마지막으로 경영자율성 확대에 상응하는 사업성과에 대한 책임성 확보 방안이 마련되어야 한다. 다음은 이상의 운영원리를 구체적으로 기술한 것이다(정병순, 2018: 130~132).

① 계약당사자 간 신뢰와 협력에 기초

기존 민간위탁제가 규정하는 위탁자와 수탁자 간 위탁계약관계를 넘어선 계약당사자들의 신뢰와 협력의 관계에 기초한 업무관계(working relationships)를 형성한다. 위·수탁기관이 상호협의 하에 사업을 통해 달성할 공동의 목표를 설정하고 사업수행 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제를 수직적 상하관계가 아닌 수평적 동반자관계에서 해결할 수 있도록 해야 한다.

② 협의과정을 통한 사업계획과 예산을 공동으로 편성

위탁기관과 수탁기관은 공동의 사업목표에 대해 상호 합의하고, 사업계획과 예산을 공동으로 편성한다. 기존 민간위탁제는 위탁사무의 내용, 기간, 비용 등 주요한 결정사항을 위탁기관에서 설정하고 수탁기관이 이행하는 체계이다. 새로운 운영모델은 이 과정을 위탁기관과 수탁기관의 면밀한 공동 검토와 협의를 거쳐 결정할 것을 요구하고 있다.

③ 성과협약과 사회적 성과책임예산의 자율적 운용(총액예산제)에 기초해 운영자율성을 부여하는 것이 핵심 요소

위탁업무를 수행하는 계약당사자의 자율성과 창의성을 강화하는 방향으로 예산운영의 유연성 강화한다. ‘총액예산제’, ‘포괄예산제’ 도입을 통해 사전에 협의된 총액의 범위 내에서 운영주체가 성과목표 달성을 고려하여 최대한 자율과 책임 하에 예산을 집행할 수 있도록 유도한다.

④ 성과협약서 체결

협약사업에 대한 명확하고 구체적인 성과지표와 성과목표를 설정, 운영성과를 객관적으로 평가할 수 있는 기준과 절차를 중심으로 성과협약을 체결한다. 사업의 성과는 단순 실적만이 아닌 실질적 결과(outcome)를 내용으로 측정 가능한 성과지표와 목

표설정이 중요하다.

[표 2-1] 민간위탁과 민관협약의 차이

민간위탁		민관협약	
행정 (위탁기관)	중간지원조직 (수탁기관)	행정 (위탁기관)	중간지원조직 (협약당사자)
<ul style="list-style-type: none"> · 과업의 위탁 (민간위탁금지급) · 운영의 관리/감독 · 과업성과 평가 	<ul style="list-style-type: none"> · 과업의 수탁 · 과업의 수행 · 과업성과 피평가 	<ul style="list-style-type: none"> · 과업의 협의 및 결정 · 공동의 사업방향과 목표설정(성과지표 및 성과목표 상호협의) · 행정은 과업의 실행지원, 중간지원조직은 과업실행의 책임기관 · 사업성과에 대한 공동의 피평가주체 	

자료: 정병순 (2018: 130)

2) 도입가능성 검토

(1) 이론적 검토

민관협약기반 운영모델은 성과협약과 같은 신뢰·협력적 파트너십에 기반한 의사결정, 운영자율성, 성과기반 인센티브의 세 가지 주요 특성을 가진다. 이와 같은 특성들이 민간위탁의 성공에 어떠한 영향을 미치는지 우선 이론적으로 검토할 필요가 있다. 다시 말해, 민간위탁의 성공요인 또는 성공조건으로 거론되는 요소들이 민관협약기반 운영모델의 특성과 어느 정도 정합성을 지니는지 확인하고자 한다. 이하는 민간위탁의 성공요인에 대한 이론적 논의를 바탕으로 위 세 특성의 의미를 살펴본다.

민간위탁사업의 성공이 무엇을 의미하는지 정의하기는 쉽지 않다. 하지만 위탁기관이 사업을 수탁기관에 위탁하면서 기대했던 성과의 달성으로 성공의 의미를 정의한다고 해도 큰 무리는 없을 것으로 보인다. 민간위탁은 공공서비스의 전달을 시장메커니즘에 의한 효율성을 담보할 수 있는 민간에 위탁하는 것을 의미한다 (박순애, 2009). 즉, 위탁기관의 민간위탁사업에 대한 기대성과는 정책목표의 달성과 효율적인 서비스 제공으로 볼 수 있다. 이와 같은 기대성과 달성을 위해 필요한 조건이 무엇인지에 대해 많은 연구가 진행되고 있다. 민간위탁이 공공서비스의 효율적 제공을 목적으로 하고 있지만 실제 현실에서는 담합이나 지대추구 행위와 같은 시장실패의 요인들에 의해 만족할만한 성과를 얻지 못하는 경우도 많다. 일반적으로 기존 연구는 민간위탁의 성공조건으로 경쟁적 시장구도 존재, 대상 서비스의 명료성과 측정가능성, 계약절차

의 공정성, 계약의 구체성, 위탁자에 의한 성과평가 및 감독 등을 제시하고 있다 (이성로, 2005). 더 구체적으로 민간위탁사업의 단계별 영향요인과 해결방안을 살펴보면 다음과 같다(박순애, 2009).

민간위탁은 위탁여부 결정단계, 수탁과정단계, 위탁관리 및 사후단계로 단계를 나눌 수 있다. 각 단계별로 경제적·행정적·정치적 요인, 입찰과정·계약내용·내부저항, 성과평가·관리감독·재계약 등의 요인이 영향을 미치며, 이와 같은 요인을 긍정적으로 활용하기 위한 방안은 환경적 측면, 행위자 측면, 계약 내용적 측면으로 제시가 가능하다. 우선 환경적 측면에서 적절한 절차와 정보제공, 정보 공유 네트워크 형성, 참여자간 정치적 역동성 고려 등이 중요하다. 민간위탁사업을 둘러싼 다양한 이해관계자간 정보의 투명성을 확보하고 제도정비를 통해 불확실성을 감소시키는 것이 필요함을 의미한다. 행위자 측면에서 가장 많이 강조되는 것은 주인(위탁기관)—대리인(수탁기관) 간 신뢰와 협력이며, 여기에 기반한 파트너십 형성도 중요한 요소로 주장되고 있다. 주인-대리인 간 정보격차에 의한 문제를 인센티브 구조 개선과 같은 제도적 노력으로 해결할 수도 있지만, 위·수탁기관 간 협력과 신뢰기반 파트너십을 형성하는 방식으로 해결하는 것이 더 바람직한 방법으로 볼 수 있기 때문이다. 마지막으로, 계약 내용적 측면에서는 민간위탁사업을 전략적으로 설계하고, 계약내용을 구체화·상세화하여 목표보호성을 제거해야 한다. 기존 연구는 대부분 계약내용을 구체적으로 기술하여 위·수탁기관의 역할을 명확히 하고 계약내용에 따른 관리감독과 성과평가가 필요함을 주장하고 있다.

이상의 논의에 따르면 민관협약기반 운영모델은 앞서 언급한 세 특징 중 운영자율성을 제외하고 민간위탁제에 대한 이론적 논의와 부합하는 방향으로 구성되어 있는 것으로 보인다. 이 운영모델은 정보공개 강화 및 투명성 확보로 정보공유를 향상시키고 수탁기관의 사회적 책임성을 강화해야 한다고 규정하고 있어 환경적 측면에서 바람직한 방향 설정을 하고 있다. 또한 민간위탁사업 참여자 간 신뢰와 협력 기반 파트너십과 이에 기반한 협약제도 운영을 기본 운영원리로 하고 있어 행위자 측면에서도 민간위탁제의 이론적 경향과 배치되지 않는 방향으로 제도를 설계하고 있다. 다만 계약내용의 구체화 측면에서 이론적 흐름과 다른 측면이 있다. 하지만 계약내용을 구체화하는 이유가 수탁기관의 운영자율성을 저해하는가에 대해서는 이론의 여지가 있다. 민관협약기반 운영모델은 사업방향과 사업목표를 위·수탁기관이 공동으로 결정하고 예산과 인력운용은 수탁기관의 자율에 맡기도록 하고 있다. 민간위탁사업의 계약 내용

구체화는 민간위탁사업을 치밀하게 설계하고 계획과 목표, 성과평가 방법 등을 명확하게 제시하는 것으로 이해할 수 있다. 계약내용의 명료성은 위탁기관과 수탁기관 사이에 존재할 수 있는 역할 갈등의 우려를 감소시킬 수 있으며, 사업목표와 달성 수단을 둘러싼 갈등을 미연에 방지할 수 있는 중요한 요건 중 하나라는 점은 의심의 여지가 없다. 민관협약기반 운영모델이 비록 경영자율성을 기존 민간위탁제 보다 대폭 확대하는 방안을 포함하고 있지만 계약내용과 관련한 이와 같은 원칙에 위배되는 것이라고 볼 수는 없다. 기존 민간위탁제가 계약 체결 전 사업목표와 달성수단을 위탁기관이 일방적으로 결정하는 것이라면 새 운영모델은 위·수탁기관이 위탁계약에 앞서 공동으로 협의하여 결정하고 성과협약서를 작성한 후 계약을 체결한다는 차이점이 있을 뿐이다. 즉, 성과협약서와 계약서가 목표모호성을 최소화하고 사업목표 달성을 위한 구체적인 전략계획, 명료한 성과평가체계, 위·수탁기관의 사회적 책임성 확보방안 등을 충분히 포함할 수 있다.

요컨대, 민관협약기반 운영모델은 기존 문헌이 제시하고 있는 바람직한 민간위탁 운영모델의 주요 특징과 배치되지 않는 것으로 보인다. 또한 환경적, 행위자적, 계약 내용적 측면에서 민관위탁제의 주요 성공요인으로 지목되는 있는 사항을 대부분 반영하고 있는 것으로 판단된다.

(2) 제도적 검토

민관협약기반 운영모델이 이론적 측면에서 타당성을 갖는다고 하더라도 실제 서울시의 민간위탁 관련 법제도와 어느 정도 정합성을 갖는지 검토가 이루어져야 한다. 실제 새 운영모델을 현 민간위탁제에 적용한다고 가정했을 때 법적 근거를 확보하기 어렵거나 현 법제도 규정과 어긋나는 측면이 발생한다면, 제도적 측면에서 타당성이 부족하다고 판단할 수밖에 없다. 하지만 현재 법제도는 기존 민간위탁제도의 근거법령으로서 기능하기 때문에 새로운 운영모델의 법적 근거로서 충분하지 않는 것이 당연하다. 단순히 새 운영모델이 현 법제도의 범위 내에 있는지를 확인하는 것보다는 새 운영모델의 본질적 구성요소가 기존 법제도의 논리와 어떤 차이점이 있는지 검토하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

① (협치형)사회적가치사무

민관협약기반 운영모델은 (협치형)사회적가치사무를 대상사무로 상정하고 있다. ‘서

울시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례’는 ‘법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무’를 민간위탁할 수 있다고 규정한다(제4조).³⁾ 해당 사무는 단순 사실행위인 행정작용, 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무, 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리 사무이다. 서울협치협회의 정책권고안은 민간위탁사업에 경영자율성이 확대되어야 하는 이유로 행정환경의 변화를 제시하고 있다. 복잡한 사회문제가 등장하고 있으며 이에 대한 대응책으로서 사회혁신정책 및 조직을 중심으로 한 사회적가치사무가 확대되고 있다는 것이다.

정책권고안의 사회적가치사무는 “공동체의 지속가능한 발전을 위해 경제적·사회적·환경적으로 바람직하다고 보는 가치의 실현에 관련된 다양한 활동이나 사무”로 정의되어 있다(정병순, 2018: 128). 서울시 민간위탁조례가 규정하고 있는 민간위탁 대상 사무는 단순 행정사무로서 민간이 담당했을 때 더 효율적으로 수행할 수 있거나, 특수한 전문지식이나 기술이 요구되어 행정기관의 능력을 벗어난 사무를 의미한다. 그러나 정책권고안의 사회적가치사무가 이와 같은 법적 요건 범위 내에 포함되는지 판단하기가 쉽지 않다. 사회적가치사무가 너무 포괄적·추상적으로 정의되어 있기 때문이다. 따라서 현재 서울시가 민간위탁으로 수행하고 있는 사업 중에서 사회적가치사무로 분류되는 사업으로 사회적가치사무의 의미를 재구성할 수밖에 없다. 서울협치협의회 정책권고안의 기초가 되었던 정병순(2018)의 연구를 살펴보면, 민선 5·6기에 시작된 사회혁신정책 및 사회혁신조직과 관련된 중간지원조직의 사무를 사회적가치사무로 분류하고 있으며 비영리단체 위탁기관의 특성을 반영한 새로운 민간위탁 운영모델이 필요하다고 주장하고 있다. 즉, 서울시의 사회혁신과 관련된 업무를 수행하는 중간지원조직형 민간위탁이 민관협약기반 운영모델의 주된 적용 대상이다. 중간지원조직의 업무는 민간위탁조례상 규정되어 있는 민간위탁사무와는 차이가 있다.

3) 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례(2019) 제6조는 동 조례 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무를 다음 각 호와 같이 규정하고 있다.

- ① 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무
- ② 환경기초시설의 운영에 관한 사무
- ③ 문화·체육·관광시설의 운영에 관한 사무
- ④ 공원시설의 운영에 관한 사무
- ⑤ 시립병원, 보건·건강증진 시설의 운영에 관한 사무
- ⑥ 산업지원, 직업훈련, 교통 관련 시설의 운영에 관한 사무
- ⑦ 공무원 후생복지시설 운영에 관한 사무
- ⑧ 영어마을 운영에 관한 사무
- ⑨ 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

서울시 중간지원조직들은 행정과 시민의 중간에서 다양한 주체의 연결을 통해 서울의 사회문제 해결에 중요한 역할을 수행한다. 이러한 과정에서 정책 아젠다를 설정하고 그에 맞는 구체적인 정책과 사업을 기획·추진하기도 한다. 또한 정책이슈와 문제 공유, 협력을 위한 네트워킹을 통해 사회혁신 생태계 구축을 중요한 업무영역으로 설정하고 있다.

[표 2-2] 서울시 혁신형 중간지원조직 기본업무

구분	주요기능 및 업무
마을공동체 종합지원센터	<ul style="list-style-type: none"> - 종합지원센터 사업계획의 수립 및 시행 - 마을공동체 기초조사, 사업 분석·평가·연구 - 마을공동체의 사업계획 수립·실행 지원 - 마을공동체 민간단체의 네트워크 사업 - 마을공동체 일꾼 발굴 및 육성 - 마을공동체 만들기 관련 교육·홍보·전파 - 마을공동체 만들기 자원관리 - 그 밖에 마을공동체 만들기 지원에 필요하다고 인정되는 사항
사회적경제 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제 관련 정책의 협의·조정 및 사회적경제조직의 종합적 지원 - 기본계획의 수립 지원 - 사회적경제 인재 양성과 사회적경제기업 발굴 및 사업화 지원 - 사회적경제 활성화를 위한 지원제도 및 정책 연구개발 - 사회적경제기업 간의 협력 지원 및 업종, 지역 및 광역단위 네트워크 구축·운영지원 - 사회적경제기업의 설립과 운영에 필요한 전문적인 컨설팅 지원 - 사회적경제기업 모니터링 및 평가 - 사회적경제 활성화를 위한 홍보 및 교육지원체계 구축 - 사회적경제 시장조성 지원 - 그 밖에 사회적경제 활성화 및 생태계 조성에 필요한 사항
NPO 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> - 센터의 사업계획 수립 및 시행 - 시민공익활동 및 NPO의 활성화를 위한 장소와 시설·설비 등의 제공 - 시민공익활동 및 NPO 관련되는 교육·훈련 등 인재육성 - 시민공익활동 및 NPO에 관한 상담·컨설팅 - NPO의 네트워크 및 민관협력체계 구축 - 시민공익활동 및 NPO에 관한 조사·연구 - 시민공익활동 및 NPO 관련 정보의 집적·제공 - 그 밖에 시민공익활동 및 NPO의 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사업
서울시 협동조합 상담지원센터	<ul style="list-style-type: none"> - 협동조합 설립 상담 및 정보 제공 - 협동조합 설립 신고 지원 - 협동조합 설립 예정자, 조합원 및 임직원 교육 - 협동조합 창업 지원 및 경영 컨설팅 - 협동조합에 대한 교육·홍보

구분	주요기능 및 업무
도심권 50+센터	<ul style="list-style-type: none"> - 장년층의 교육·상담, 사회공헌 및 사회참여활동 등의 서비스를 지역주민에게 제공 - 장년층의 다양한 욕구에 기반한 상담, 교육, 일, 여가·문화 등을 종합적으로 지원 - 장년층의 교육, 취업훈련·일자리, 사회공헌활동, 건강증진, 문화여가 지원
서울 혁신센터	<ul style="list-style-type: none"> - 사회문제에 대한 혁신적 해법 도출 - 새로운 혁신 아이디어 및 비즈니스 모델 연구 - 혁신인재 양성 및 그에 필요한 지원체계 구축 - 혁신 기관, 단체 또는 기업 등의 집약적 육성체계 구축 - 사회혁신 성과에 대한 모델의 국내·외 확산 - 사회혁신에 대한 전시, 체험 공간 및 기획 제공 등
서울시 청년허브	<ul style="list-style-type: none"> - 청년허브 사업의 계획 수립 및 시행 - 청년정책 수립을 위한 연구조사 및 자료·정보 집적과 공유 - 청년의 참여 확대를 위한 청년활동 지원 및 민관협력 활성화 - 청년의 능력 개발 및 인재 육성을 위한 교육 실행·지원 - 청년의 취업·창업 등 일자리 진입 지원을 위한 시의 정책개선 및 혁신사업 실행 - 청년의 주거안정, 부채경감, 문화활성화 등의 자립 지원을 위한 시의 사업 지원 및 혁신사례 발굴 - 청년을 위한 국내외 네트워크 구축 및 기반 조성

자료: 중간지원조직별 관련 조례

② 경영 자율성 강화와 성과책임제

민관협약기반 운영모델의 경영 자율성 강화방안은 성과협약, 예산의 자율적 운용, 사회적성과책임제를 핵심요소로 하고 있다(ibid., 2018). 성과협약은 해당 사업에 대한 “명확하고 구체적인 성과지표와 성과목표의 설정하고 운영성과를 객관적으로 평가할 수 있는 기준과 절차”를 협약의 대상으로 삼는다. 예산의 자율적 운용은 총액예산제 또는 포괄예산제의 도입을, 사회적성과책임제는 결과기반의 성과책임제를 의미한다.⁴⁾ 성과협약의 핵심은 구체적인 성과목표, 성과지표, 성과평가방안을 위·수탁 기관이 상호 협의하여 마련하는 것이다. 이와 같은 절차는 기존 서울시 민간위탁조례가 규정하고 있는 ‘협약체결 등’에 관한 조항(제11조)에 적시되어 있다.⁵⁾ 따라서, 현

4) 정병순(2018)에 따르면 총액예산제는 성과협약과 사업계획에 따라 민간위탁금 전체를 자율적으로 편성 및 운용하는 것을 의미하며, 포괄예산제는 민간위탁금 중 사업비 항목을 수탁기관이 자율적으로 편성 및 운용하는 것을 의미한다. 참고로, 총액예산제와 포괄예산제라는 용어는 행정학에서 일반적으로 사용되는 용어가 아니다. 총액예산제(global budget)는 의료보험분야에서 주로 사용되고 있으며 병원별로 최근 일정기간의 연간 평균 진료비를 산출하여 당해연도 예산으로 배정하는 것을 의미한다. 이 연구는 정병순(2018)이 정의한 대로 두 개념의 의미를 활용한다.

5) 제11조(협약체결 등) ① 시장은 사무를 위탁할 경우 수탁기관과 다음 각 호의 내용이 포함된 위탁협약을 체결하여야 하며 협약내용은 공중을 하도록 하여야 한다. <개정 2014. 5. 14., 2019. 3. 28.>

1. 수탁기관의 성명 및 주소

재 조례상 위탁협약(계약)을 새 운영모델이 제시하는 대로 성과협약 수준으로 구체화한다면 조례의 범위 내에서 성과협약을 도입할 수 있다. 총액예산제와 포괄예산제와 같은 예산의 자율적 편성 및 운용도 서울시 민간위탁조례가 예산 편성 및 집행방법에 대한 구체적 규정을 두고 있지 않기 때문에 조례 개정 없이 도입이 가능하다. 하지만, 종합성과평가에 따른 인센티브제 도입은 민간위탁조례의 개정이 선행되어야 한다. 현재 서울시는 민간위탁사업은 위탁기간의 만료 90일 전까지 전문평가기관에 의한 종합성과평가를 시행하여야 한다.

현재 서울시 민간위탁 종합성과평가는 민간위탁의 사업유형별로 다른 평가기준을 적용하고 있다. 하지만 특정 유형 내 민간위탁사업은 동일한 평가기준으로 평가하고 있다. 일반적인 조례상 민간위탁 대상사무는 공공서비스 전달을 주 목적으로 하고 있기 때문에 사업유형별로 표준화된 성과평가지표를 사용하는 것이 바람직할 수 있다. 하지만 협치형사회적가치사무와 같은 일반적인 행정사무와 상이한 위탁사무에 대한 평가는 새롭게 구성되어야 할 필요가 있다.

2016년 민간위탁사업 종합성과평가부터 위탁유형을 시설형·사무형·중간지원조직형으로 세분화하여 성과지표를 마련하였다. 2016년 종합성과평가에서 중간지원조직형 민간위탁사무의 의사소통노력도(내부적으로 조직의 민주적 운영 및 개방적 소통여부, 수평적 의사소통을 위한 노력도, 외부적으로 현장밀착형 조직운영여부)를 평가하기 위한 지표를 신설했다. 이후 '네트워크를 통한 외부사업 연계' 지표를 추가하였지만 실질적인 중간지원조직의 업무특성을 반영하는 지표체계라고 보기에는 한계가 존재한다.

2. 위탁기간
 3. 위탁사무 및 그 내용
 4. 시설의 안전관리에 관한 사항
 5. 노동자에 대한 고용·노동조건 개선 노력
 6. 지도·점검, 종합성과평가 등에 관한 사항
 7. 그 밖에 위탁사무의 수행을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 위탁기간은 3년 이내로 한다. <개정 2009. 7. 30.>
- ③ 시장은 불가피한 사유가 있는 경우 수탁기관과 협의하여 1회에 한하여 90일의 범위에서 위탁기간을 일시 연장할 수 있다. <신설 2014. 5. 14.>

[표 2-3] 서울시 민간위탁 유형별 종합성과평가 지표차이

평가 영역	평가 범주	평가지표	세부평가요소	시설형	사무형	중간지원 조직형
공동 사무	사업 인프라	조직 및 인력 운영	조직구성 및 인력운영 적정성	●	●	●
			사업운영의 전문성 보유	●	●	●
			근로여건 및 고용안정 노력	●	●	●
			의사소통 노력도			●
		재정구조 및 예산집행 효율성	민간위탁금 관리의 적정성	●	●	●
			사업예산집행의 효율성	●	●	●
		사회적 가치 기여	사회적 기업 등 물품구매 노력	●	●	●
			지역민간전문가 활용 노력	●	●	●
	사업 활동	사업계획 집행수준	사업계획의 적정성	●	●	●
			시설 및 기자재 활용도	●		
			사업운영 자체점검활동 및 관련규정 준수 수준	●	●	●
			사업관리 운영의 투명성	●	●	●
		사업활성화 개선노력	사업환경 변화에 대한 대응노력	●	●	●
			이해관계자 협조체계 구축	●	●	
			네트워크를 통한 외부사업 연계			●
			사업 마케팅 및 홍보노력	●	●	●
		기본시설형 제외				
개별 사무	사업 성과	※ 위탁사무별 사업성과지표 개발	●	●	●	
		대외적 우수사례(Best Practice) 성과창출 수준	●	●	●	
	지도점검 이행노력	지도점검에 대한 이행률	●	●	●	
		지도점검에 대한 이행 노력도	●	●	●	
사용자 만족도	만족도	시민 만족도 조사(전화조사)	●	●	●	
	제고노력	시민 만족도 제고 노력	●	●	●	

자료: 2018 서울시 민간위탁사업 종합성과평가 추진계획

(3) 종합의견

민관협약기반 운영모델은 모델은 현재 민간위탁제도의 법제도 범위를 크게 벗어나지 않는 선에서 도입이 가능하다. 하지만, 대상사무와 성과평가체계, 인센티브체계 설계 등에 대한 구체적 논의와 규정이 선행되어야 한다.

첫째, 민관협약기반 운영모델의 대상사무를 명확하게 한정하고 구체적으로 제시해야 한다. 서울협치협의회와 정책권고안과 정병순(2018)이 제시하고 있는 사회적가치사무의 정의는 다소 모호하고 추상적이다. 민간위탁조례가 구체적으로 열거하고 있는 민간위탁 대상사무처럼 사회적가치사무의 구체적인 사례와 유형을 제공해야 한다.

둘째, 위탁기관의 운영자율성을 보장하려면 엄밀하고 타당성 있는 성과평가체계를 도입해야 한다. 조례상 민간위탁 대상사무는 기본적으로 공공서비스를 위탁기관인 서울시로부터 위탁받아 제공하는 것이다. 이와 같은 공공서비스는 산출(output)과 결과(outcome) 간 인과관계가 대체로 명백하다. 단순하게 산출만 측정하더라도 위탁기관의 성과를 무리없이 파악할 수 있다. 하지만 협치형사회적가치사무와 같이 민간위탁 사무가 공공서비스 전달기능 이외에도 다양한 역할과 기능을 포함하고 있는 경우 산출만으로는 애초에 의도한 결과가 달성되었는지 확인하기 어렵다. 새 운영모델이 위탁기관의 운영 자율성을 보장하는 이유는 구체적이고 적실성 있는 성과평가지표 및 체계로 사업성과를 측정하고 관리할 수 있다고 전제하기 때문이다. 현재 민간위탁 종합성과평가제도를 그대로 유지한다면 민관협약기반 운영모델은 도입의 의의를 크게 훼손하는 결과로 이어질 수 있다.

셋째, 위탁기관이 위탁기관에게 제공할 수 있는 인센티브의 내용과 수준을 명확하게 규정해야 한다. 민관협약기반 운영모델은 적실성 있는 성과평가체제로 위탁기관의 성과를 정확하게 측정하고 이에 대한 인센티브를 제공하여 위탁기관의 사업수행을 효과적으로 관리하도록 하고 있다. 위탁기관이 위탁기관에 제공할 수 있는 인센티브는 금전적 이익뿐만 아니라 재위탁 절차 간소화와 같은 행정절차적 편의도 포함될 수 있다. 위탁기관별로 희망하는 인센티브의 유형은 다를 수 있으며 성과평가 결과와 인센티브의 연계 수준에 대해서도 차이가 있을 수 있다. 따라서, 성과평가 결과와 인센티브의 연계 수준 및 방법, 인센티브의 내용에 대해 위탁계약 전에 위탁기관과 위탁기관이 세부적으로 합의하여야 하며, 위탁기관에 제공할 수 있는 인센티브의 유형에 대한 면밀한 검토와 협의가 필요하다.

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

2_모델 II: 사회성과연계채권에 기초한 운영모델

1) 모델 특징: 자체 재원조달 및 결과기반 성과보상

(1) 개념과 운영원리

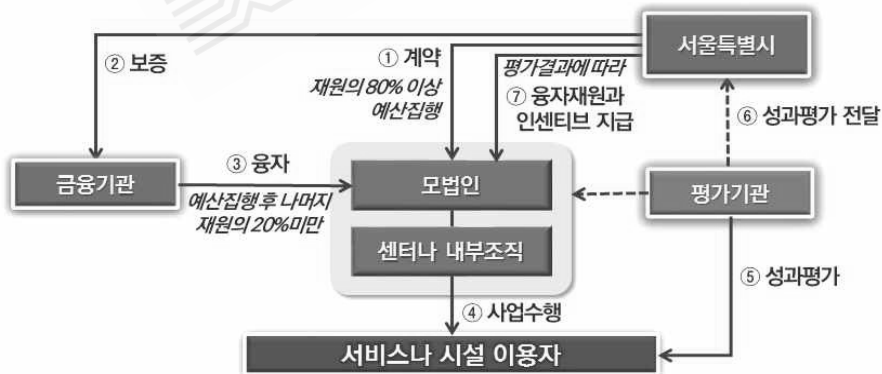
서울시협치협의회가 제안한 두 번째 민간위탁 운영혁신모델은 사회성과연계채권에 기초한 민간위탁제(이하 사회성과연계채권기반 운영모델)이다. 사회성과연계채권은 “민간 투자로 공공사업을 수행한 뒤 성과목표 달성 시 정부가 예산을 집행해 투자자에게 투자원금과 성과보상금을 함께 상환하는 사회서비스 제공 계약”을 의미한다(이준영, 2018: 7).⁶⁾ 사회성과연계채권은 주로 복잡한 사회문제를 예방적으로 해결하기 위해 사용하며, 정부가 재정적 위험부담을 최소화하는 상태에서 새로운 정책적 문제 해결방법을 실험해 볼 수 있는 수단으로서 의의도 가진다.

사회성과연계채권은 대체로 다음과 같은 특징을 가진다(문진수, 2012). 첫째, 사회문제의 사전적 예방 또는 해결을 시도한다. 사회문제가 부정적 효과를 발생시키기 전에 미리 문제 발현의 가능성 제거를 시도하는 것이다. 아동교육으로 아동보육시설의 아동의 성인시기의 사회적응성을 높이고자 시도한 서울시 1호 사회성과보상사업 또한 이와 같은 목표를 가지고 사업을 설계한 사례이다(이준영, 2018). 둘째, 산출(output)보다 성과(outcome)가 중요하다. 사회성과연계채권은 사업수행의 산출물이 성과 즉, 미래 사회문제의 해결 가능성 제고로 이어진다는 보장이 없다. 따라서, 사업의 단순 산출물보다 최종적 성과의 측정이 가장 중요한 평가체계적 특성이다. 셋째, 성과를 측정할 수 있는 계량적·객관적인 성과평가지표와 독립된 평가기관이 필요하다. 사회성과연계채권은 사업성과수준과 원금 보장여부 및 인센티브 수준 연계를 수치 데이터를 기반으로 정밀하게 설계한다. 사업성과를 계량적·객관적 성과지표로 측정해야만 하는 이유이기도 하다. 사회성과연계채권 사업의 성공여부에 따른 금전적 보상이 온전히 성과지표에 근거한다. 객관적이고 정확한 성과측정이 필수적이다. 따라서, 성과보상자(정부기관)와 사업운영기관(외부투자자 포함)으로부터 독립적인 평가기관이 세 부적으로 구성된 성과평가지표로 평가를 수행해야 한다. 넷째, 사회문제 해결의 책임과

⁶⁾ 사회성과연계채권(Social Impact Bond)은 일반적인 채권(bond)과 다르게 금리가 고정되어 있지 않다. 사회성과연계채권은 “금리가 보장되어 있지 않으며 일정한 성과가 나왔을 경우에 한해 수익률이 보장되는 일종의 ‘조건부 성공지불채권’”이다(문진수, 2012: 10).

위험부담을 정부와 다른 사업참여자(운영기관과 외부투자자)가 분담한다. 사회성과연계채권 사업의 성공 시 성과보상자인 정부가 사업비용 원금과 성과보상금을 지급하고, 실패 시 외부투자자가 원금 손실을 감당하도록 설계되어 있기 때문에 사업과 관련된 모든 이해관계자가 일종의 협력 공동체를 구성한다. 사회문제 해결을 위한 공동의 협력체계가 사회성과연계채권의 성공을 위한 필수요건인 이유이다.

서울시협치협의회가 제안한 모델은 기존의 일반적인 사회성과연계채권 사업의 운영 원리를 다소 변형한 것이다. 사회성과연계채권의 주요 특징 중 하나는 외부 투자자의 존재이다. 사업운영기관이 외부투자자를 모집하고, 외부투자자가 사업 수행과 운영에 필요한 비용을 선지급한 후 사업종료 시 성과에 따라 인센티브를 지급받는 것이다. 하지만 사회성과연계채권에 기초한 민간위탁 모델은 외부투자자가 없다. 금융기관으로부터 20% 미만을 서울시의 지급보증하에 용자받고 사업비용의 80% 이상을 서울시가 지급한다. 즉, 서울시가 사실상 성과보상자이자 투자자로서 역할을 모두 담당하는 것이다. 이외에 독립적 외부평가기관에 의한 평가, 성과평가 결과에 따른 인센티브 지급 등은 일반적인 사회성과연계채권과 동일하게 설계되어 있다. 평가결과에 따라 금융기관 용자채원도 서울시가 지급할 수 있도록 하고 있어 사회성과연계채권의 원금 미보장 원리를 도입한 것으로 보인다. 하지만 외부투자자의 존재로 인한 성과보상자(서울시)의 사업실패 시 리스크 감소와 외부투자자에 의한 사업운영 및 수행기관의 감독·통제 기능의 미비는 이 모델이 사회성과연계채권의 본질적 특성과 거리가 있도록 한다.



[그림 2-1] 서울시협치협의회 사회성과연계채권에 기초한 민간위탁 모델

자료: 정병순(2018: 134)

2) 도입가능성 검토

(1) 이론적 검토

서울시와 수탁기관이 일반적인 민간위탁제 대신 사회성과연계채권에 기초한 민간위탁모델을 도입할 유인이 있는지 입장을 이론적 관점에서 우선적으로 검토해야 한다. 법제도적 여건을 갖춘다고 하더라도 사회성과연계채권 사업의 본질에서 벗어나거나 위탁·수탁기관이 기피하는 모델이라면 도입의 실익이 없기 때문이다.

앞서 언급한 것처럼, 사회성과연계채권은 사회문제의 선제적·예방적 해결, 외부투자자의 사업참여, 정량적 성과 기반 인센티브 보상체계의 특성을 가지고 있다(Disley et al., 2011). 사회성과연계채권 사업에 참여하는 주요 이해관계자들은 사업을 통해 다양한 이득을 취할 수 있다. 서울협치협의회가 제안한 사회성과연계채권기반 운영모델은 외부투자자와 사업운영기관이 없기 때문에 성과보상자와 사업수행기관의 사업참여 이점을 해외 사례에 대한 연구결과로 살펴본다(ibid.).

첫째, 성과보상자로서 정부는 사업 초기비용(upfront cost)⁷⁾ 지불 책임을 벗어날 수 있으며 성과목표 미달성 시 투자금액 손실을 감수해야 할 외부투자자에게 재무적 위험(financial risk)을 전가시킬 수 있다.

둘째, 서비스제공자로서 사업수행기관은 여타 성과기반 지급체계(payment by results)와 다르게 성과에 의해 비용을 지급받지 않으며 사업의 위험(risk)을 감당할 필요가 없다. 비영리 기관이나 제3섹터 조직이 서비스제공자로서 사업에 참여할 경우 초기비용을 사업성과와 상관없이 지급받기 때문에 기회비용이 상대적으로 낮다. 이상의 논의를 바탕으로 보건대, 수탁기관의 입장에서 이 모델은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 금융기관으로부터 사업비 및 운영비의 20% 미만을 용자로 조달해야 한다는 점에 비해 인센티브 금액이 높지 않다. 기존 민간위탁 사업은 소요재원의 100%를 서울시가 부담한다. 소요재원을 서울시가 아닌 외부투자자로부터 조달받아야 하는 사회성과연계채권에 비해서는 더 나은 조건이다. 그럼에도 불구하고 수탁기관 입장에서 소요재원의 20% 미만을 금융기관으로부터 용자를 받아야 한다는 조건은 기존 민간위탁사업에 비해 부담이 증대될 수밖에 없다. 또한, 사회성과연계채권 사업은 운영기관이 아닌 외부투자자가 주로 리스크를 감당하는 구조이지만 이 모델은

7) 사업 초기비용(upfront cost)은 사업 수행 즉, 서비스 전달(service delivery)에 소요되는 비용을 의미한다. '초기비용'이라는 용어를 사용한 이유는 성과목표 달성여부와 상관 없이 사업시작과 함께(또는 이전에) 지불되어야만 사업수행기관이 사업을 수행할 수 있기 때문이다.

운영기관과 수행기관의 역할을 담당하는 수탁기관이 용자재원에 대한 책임을 질 수밖에 없다. 둘째, 서울시가 전체 소요재원의 80%를 지급하기 때문에 투자자로서 감시·감독 역할을 수행할 수밖에 없다. 사회성과연계채권 사업에서 사업운영기관과 사업수행기관이 성과보상자인 서울시로부터 독립성과 자율성을 확보할 수 있는 이유는 소요재원이 외부투자자로부터 나오기 때문이다. 하지만 사회성과연계채권에 기초한 민간위탁 운영모델은 서울시가 소요재원의 대부분을 부담하기 때문에 일반 민간위탁제와 동일하게 감시·감독의 역할을 벗어날 수 없다. 이 경우 사업 운영에 서울시의 개입을 정당화 하지 못 할 이유가 없다. 만약 수탁기관이 이 모델을 선택하는 이유가 사업수행과정에서 자율성을 확보하기 위한 것이라면, 그 기대에 부응하기 어렵다.

위탁자이자 성과보상자로서 서울시도 이 모델에 대한 유인이 크지 않을 것으로 보인다. 첫째, 수탁기관의 성과 미달성으로 원금 전액을 손실처리해야 할 경우 금전적 손해를 방지하기 어렵다. 둘째, 성과보상자(서울시)로부터 독립적·자율적으로 사업을 운영하여 높은 성과를 달성한다는 사회성과연계채권 사업의 기본 전제조건을 벗어난 이 모델로 기대한 성과를 달성하기 어려울 것이라는 점이다.

(2) 제도적 검토

사회성과연계채권기반 운영모델의 도입 가능성을 확인하려면 현재 서울시 민간위탁제의 제도적 여건이 마련되어 있는지 검토할 필요가 있다. 사회성과연계채권을 활용한 정책사업 방식을 서울시는 ‘사회성과보상사업’으로 지칭하고 있다. 서울시가 도입하여 시행하고 있는 사회성과보상사업은 전형적인 사회성과연계채권 사업구조를 따르고 있으며 관련 조례와 지침 등 제도를 완비하고 성공적으로 운영중이다. 따라서, 사회서비스 전달에 의한 사회문제의 선제적 해결을 목적으로 하는 정책사업을 시행하고자 한다면 굳이 사회성과연계채권의 논리를 일부 차용한 사회성과연계채권기반 운영모델을 활용하기보다 서울시의 사회성과보상사업 제도를 이용하는 것이 바람직하다. 서울시협치협의회가 제안하고 있는 사회성과연계채권기반 운영모델은 “자기재원 조달을 통해 재정적 자율성과 재정건전성”을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다(서울시협치협의회, 2018). 간단히 말해서, 수탁기관의 자체적으로 일부 재원을 조달하도록 하여 재정적 부담을 지도록 하고 반대급부로 성과이행 여부에 따라 금전적·비금전적 성과보상을 받을 수 있도록 하자는 것이다. 이와 같은 운영모델을 도입한다고 가정할 때, 제도적 차원에서 검토해야 할 부분은 수탁기관의 자체재원 조달과 이에 대한 위탁

기관의 지급보증, 수탁기관 성과보상 제공 등이 될 것이다. 서울시의 민간위탁관리지침(2019)과 민간위탁조례, 서울시 민간위탁 위·수탁표준협약서(시설형, 사무형) 등 서울시 민간위탁 관련 규정 및 제도지침은 이상과 같은 규정이 흠결되어 있다. 이 규정을 새롭게 도입하는 것이 불가능한 것은 아니지만 기존 민간위탁제 운영원리의 핵심인 서비스 전달기능 위탁과 이에 대한 소요비용지급이라는 운영의 틀에서 크게 벗어나게 된다.

(3) 종합의견

결론적으로, 서울시협치협의회가 제안한 사회성과연계채권에 기초한 민간위탁 운영 모델은 현재 민간위탁제의 제도적 틀 내에서 활용하기 어려우며, 위탁자와 수탁자 모두 만족하기 어려운 한계를 지닌다. 가장 큰 문제점은 사회성과연계채권을 활용한 민간위탁 운영모델이 대부분의 재원을 서울시가 부담하는 방식으로 설계되어 있다는 점이다. 이런 형태의 운영모델이라면 소요재원의 일부를 금융기관에서 용자반도록 하는 규정을 제하고 현 민간위탁제도에 정량적 성과지표에 기반한 성과보상제도를 추가하는 것과 어떤 차이도 만들어 낼 수 없을 것으로 보인다.

3_소결

이상에서는 서울협치협의회가 민간위탁제의 운영혁신모델로 제안한 민간위탁기반 운영모델과 사회성과연계채권기반 운영모델을 이론적·제도적 차원에서 검토하였다. 전자는 두 차원에서 모두 긍정적인 가능성을 발견할 수 있었으며, 현 민간위탁제도의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 현 제도의 적절한 변용을 통해 도입의 가능성과 실효성이 있을 것으로 판단하였다. 후자는 이론적 차원에서 검토했을 때, 사회성과연계채권의 본질적 운영원리를 흠결하고 있으며 서울시(성과보상자)와 수탁기관(수행기관)이 사회성과연계채권 사업에 참여해 취할 수 있는 고유의 이득을 제공하기 어려운 구조를 가지고 있다. 즉, 사회성과연계채권 사업의 본질적 특성을 활용하지 못 하여 사업의 효과를 극대화하기 어려우며, 주요 사업참여자에게 적절한 참여 유인을 제공하지 못 한다고 볼 수 있다.

결론적으로, 이 연구는 서울협치협의회가 제안한 민간위탁 운영혁신모델 중 사회성과 연계채권기반 운영모델은 제도적 도입의 적실성과 타당성이 부족하다고 판단한다. 하지만 민관협약기반 운영모델은 민간위탁제 혁신에 대한 다양한 이론적 제안과 방향을 같이 하고 있으며, 민선 5기 이후 서울시의 행정환경 변화와 이에 대한 대응을 위해 시작된 사회혁신 및 민관협치의 정책적 경향을 적절하게 반영하고 있는 것으로 보인다. 따라서, 이 연구는 민관협약기반 운영모델을 서울시가 제도적 도입을 검토할만한 민간위탁 운영혁신모델로 보고, 구체적인 운영원리와 절차 등을 포함한 현실적 모델을 설계하고 도입을 위한 서울시의 각종 민간위탁 관련 규정 및 지침의 개선방안을 제시하고자 한다.



03

서울형 민관협약기반 민간위탁 운영모델 설계



- 1_민관협약기반 민간위탁 운영모델의 도출배경
- 2_민관협약기반 민간위탁 운영모델 제도설계의 기본 방향 및 운영원리
- 3_민관협약기반 민간위탁 운영모델 설계

03. 서울형 민관협약기반 민간위탁 운영모델 설계

1_민관협약기반 민간위탁 운영모델의 도출배경

1) 민간위탁 대상사무의 다변화

최근 들어 행정안전부를 비롯한 중앙정부와 서울시에서 민간위탁제 개선 논의가 활발하게 진행되고 있다. 1997년 외환위기 이후 공공부문 구조조정의 수단 중 하나로 민간위탁제가 국내에서 본격적으로 활성화된 이래, 민간위탁제의 장단점에 대해서는 충분한 이론적·실무적 논의가 이루어진 바 있다(김영중, 2017). 그러나 현재 민간위탁제로 운영되는 서울시의 주요 중간지원조직의 민간위탁제 개선요구, 서울협치협의회 정책권고안은 기존의 민간위탁제 개선 관련 논의와 다소 흐름을 달리한다.

현재 서울시를 중심으로 결집되고 있는 민간위탁제 개선 논의의 기저에는 민간위탁 대상사무의 다변화에 따른 새로운 시대적 흐름 반영이라는 논리가 자리잡고 있다. 서울시는 사회혁신과 관련한 정책들을 민선 5기부터 현재까지 국내에서 가장 선도적으로 펼쳐나가고 있다. 이 과정에서 서울시의 고유 역량만으로 수행하기 어렵거나, 민간영역의 전문적 지식이나 네트워크, 경험 등이 긴요한 정책사업들이 자연스럽게 증가하였다(서울협치협의회, 2018). 서울협치협의회(2018)는 새로운 민간위탁 대상사무의 등장에 대해 기존과 다른 새로운 해결방식이 필요한 복잡한 사회문제(convoluted social problem)가 증가한 것을 원인으로 보고 있다. 이와 같은 정책환경의 변화에 대해 서울시가 적극적으로 대응을 시작하면서 사회혁신 관련 정책과 사회혁신 조직을 둘러싼 사회적가치사무가 확대되고 있다고 진단하고 있다. 이와 같은 유형의 사무는 “사회적가치와 미션 지향, 구성주체의 자발성과 자기생성적 원리의 구현 네트워크와 파트너십 지향 등 단순한 효율이나 실적 지향의 기존 위탁사무와 구별되는 특성”을 지닌 것으로 표현되고 있다(ibid: 5). 사회적가치사무에 대한 서울협치협의회 설명

만으로는 기존 민간위탁제의 규정과 절차가 사무수행에 큰 지장을 초래할 정도로 다른 특성을 지닌 사무가 무엇을 의미하는지 이해하기가 쉽지 않다. 정병순(2018)은 이와 관련하여 ‘서울형 사회적가치’를 영국의 공공서비스 기본법과 국내 ‘사회적가치 실현에 관한 기본법’의 사회적가치 개념을 바탕으로 “공동체의 지속가능한 발전을 위해 경제적·사회적·환경적으로 바람직하다고 보는 가치”로 개념화하고, 사회적가치사무는 “서울형 사회적가치의 지향 및 그 실현에 관련된 다양한 활동의 수행을 사명이나 목표로 하는 (공적) 사무”로 정의하고 있다(p.128).⁸⁾

2) 사회적가치사무 중간지원조직과 민간위탁제도

사회적가치사무를 이상과 같이 정의한다고 했을 때, 추가적으로 논의가 필요한 사항은 사회적가치사무가 실무적으로 어떤 형태의 민간위탁사업을 지칭하고 있는가와 사회적가치사무를 수탁기관이 위탁받을 경우 구체적으로 어떤 유형의 업무를 수행하며 기존 민간위탁 대상사무와 어떤 차이점이 있는가이다. 또한 최종적으로 검토해야 할 사항은 사회적가치사무를 반드시 민간위탁제의 형태로 수행해야 할 필요가 있는지에 대한 것이다. 이하에서 차례대로 논의한다.

첫째, 사회적가치사무는 현실에서 어떤 민간위탁사무를 지칭하는가?

현재 서울시 민간위탁조례와 근거법령인 지방자치법이 규정하고 있는 민간위탁 대상 사무는 시민의 권리와 의무에 영향을 미치지 않는 행정사무이다. 서울형 사회적가치 사무가 시민의 권리와 의무에 부정적 영향을 미치지 않을 것이라는 점은 명확하다. 하지만 이러한 형태의 사무를 민간위탁제로 수행해야 하는지는 다른 성격의 문제로 볼 수 있다. 정부, 즉 행정기관이 민간위탁제를 활용하는 이유는 수탁기관이 사무를 수행하는 것이 더 효율적이고 효과적이기 때문이다. 지금 서울시에서 민간위탁 사무로 수행중인 사업중에서 사회적가치사무로 지칭할 수 있는 사무가 무엇인지에 대해서 공식적인 문서로 밝혀진 적은 없다. 정병순(2018)의 사회적가치사무의 정의와 예시는 추상적이며, 사무와 관련된 정책영역, 사무의 내용, 사무의 성격 등이 혼재되어 있다. 이 정의와 지침으로는 현재 수행중인 민간위탁사업 중 어떤 것이 사회적가치사무에 포함되는지 알기 어려우며, 앞으로 새로 등장하는 사무를 사회적가치사무로 분류해야

⁸⁾ 서울형 사회적가치사무의 예시로 정병순(2018)은 인권의 보호, 보건복지의 제공, 사회적 약자에 기회 제공, 양질의 일자리 창출, 지역사회의 활성화와 공동체 복원, 지역에 순환되는 지역경제 공헌, 윤리적 생산과 유통, 환경의 지속가능성 보전, 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여 실현 등을 제시하고 있다.

하는지를 판단할 수 있는 기준으로 활용하기에 부족함이 있다. 그러나 정병순(2018)의 연구와 서울시협치협의회 의 정책권고안(2018) 및 수탁기관과의 인터뷰에 따르면, 사회혁신과 관련된 중간지원조직의 사무를 사회적가치사무로 지칭하고 있는 것처럼 보인다. 따라서, 이하에서는 서울형 사회적가치사무가 실무적으로는 전자와 같은 중간지원조직의 사무를 의미하는 것으로 이해하고 논의를 진행한다. 사회적가치사무와 기존 민간위탁 대상사무의 본질적 차이점은 이어지는 질문에서 답하기로 한다.

둘째, 사회적가치사무를 위탁받은 수행기관은 어떤 유형의 업무를 수행하며 기존 민간위탁 대상사무와 어떤 차이점을 가지고 있는가?

이 연구에서 사회적가치사무를 수행하는 민간위탁 수탁기관으로 상정하고 있으며, 향후 민간위탁기반 운영모델을 도입할 가능성이 가장 높은 기관형태는 사회혁신과 관련된 중간지원조직이다. 따라서, 민간위탁으로 운영되고 있는 중간지원조직의 기능과 역할이 곧 사회적가치사무를 위탁받은 수탁기관의 업무유형으로 볼 수 있다. 이 연구는 사회혁신과 관련된 중간지원조직 중 민선 5기 이후 가장 먼저 설립되었던⁹⁾ 서울시 사회적경제지원센터를 사례로 삼아 사회적가치사무를 수행하는 수탁기관의 역할과 기능을 알아본다.

중간지원조직은 “‘중간조직’(intermediary organization)이라는 위상적 특성과 ‘지원조직’(support organization)이라는 기능적 특성을 가진 조직”이다(김태영, 2016: 88). 즉, “서로 다른 둘 이상의 주체 또는 조직 사이에 위치하는 제3자 조직”으로서, 다자간의 필요성에 기반하여 “각 주체들을 매개·연계하며, 이들 간에 발생하는 문제를 해결하고 이해관계를 조정·중재하며 지원하는 역할을 수행한다”(ibid: 88).¹⁰⁾ 서울시 사회적경제지원센터는 서울시 사회적경제 영역의 광역단위 중간지원조직으로서 서울시, 사회적경제조직, 기초구 통합사회적경제지원센터(기초단위 중간지원조직), 사회적경제조직 간 네트워크, 시민의 중간에 위치하며, 앞서 기술한 대로 각 주체간 매개·연계·조정·중재·지원 역할을 담당한다. 다음 [표 3-1]은 서울시 사회적경제지원센터의 사업내용을 간략하게 정리한 것이다. 특기할 점은 중간지원조직으로서의 역할을 담당하면서도 정책기획 또는 정책제언의 기능도 수행하고 있다는 것이다.

9) 서울시사회적경제지원센터는 2013년 2월에 설립되었다. 민선 5기 시작 이후 조직된 서울사회적기업민간협의체, 서울사회적경제민관정책기획단 등 민관협력기반 임시 조직이 1년 이상 논의하여 기관의 운영방향, 조직구조 등을 설계한 결과이다.

10) 송두범(2011)은 중간지원조직을 “사회서비스 공급을 위해 행정 및 민간의 중재자 또는 민간과 민간의 협력 및 조정, 민간 역량 보완 및 지원을 위한 전문조직”으로 정의하고 있다.

사회적가치사무와 기존 민간위탁 대상사무의 가장 중요한 차이점은 수탁기관의 위상과 기능 두 측면에서 모두 드러난다. 위상적 측면에서 기존 수탁기관은 통상적 민간위탁제의 수직적 공공서비스 전달체계 상 집행기관의 위치에 있지만, 사회적가치사무 수탁기관은 집행기관의 위치에 더해 해당 정책영역 내 주요 이해관계자 간 네트워크의 중심점(hub)로서의 위상도 갖는다. 기능적 측면에서 기존 수탁기관이 위탁기관(서울시)의 정책의지와 정책프로그램의 일방적 대리·집행으로 역할이 한정된다면, 사회적가치사무 수탁기관은 정책의제설정 등 정책 기획단계에서부터 역할과 기능이 부여되고 있으며 주요 이해관계자 간 네트워크를 관리하는(network management) 역할도 수행하고 있다. 요컨대, 사회적가치사무를 수행하는 수탁기관은 정책과정(policy process)에서 정책집행기능뿐만 아니라 정책기획과 네트워크 형성 및 관리 기능까지 담당하고 있는 것으로 보인다.

[표 3-1] 서울시 사회적경제지원센터 사업 내용

시민사회 협동촉진	사회적경제 협동화 사업
	자치구 생태계 조성
	사회적경제 협동 허브 운영
	글로벌 사회적경제 네트워크 구축
지속가능한 생태계 조성	전문 경영자문단 운영
	사회적경제 시장 조성 지원
	사회적경제 공동 사업 기반 조성
사회적경제 주체 형성 및 공감대 확산	인재양성 총괄 기획, 지원, 학습동아리
	온라인 포털 운영 및 시민홍보
정책개발 및 신뢰도 제고	현장 수요에 기반한 연구지원사업
	전략모델 개발을 위한 기획 연구

자료: 서울시 사회적경제지원센터 홈페이지(www.sehub.net)

셋째, 사회적가치사무를 민간위탁제의 형태로 수행해야 하는가?

마지막으로 해결해야 할 질문이지만 가장 중요한 질문이기도 하다. 사회적가치사무를 수행하는 중간지원조직을 정부가 설립하고 관리하는 공설공영(公設公營)¹¹⁾ 형태로 운영하거나, 서울시가 민간이 설립한 중간지원조직의 특정 사업에 보조금을 지급하는 방식으로든 서울시가 의도한 정책효과를 달성할 수 있다면 반드시 민간위탁제의 형식을 빌려 정책을 수립하고 집행할 필요가 없기 때문이다.

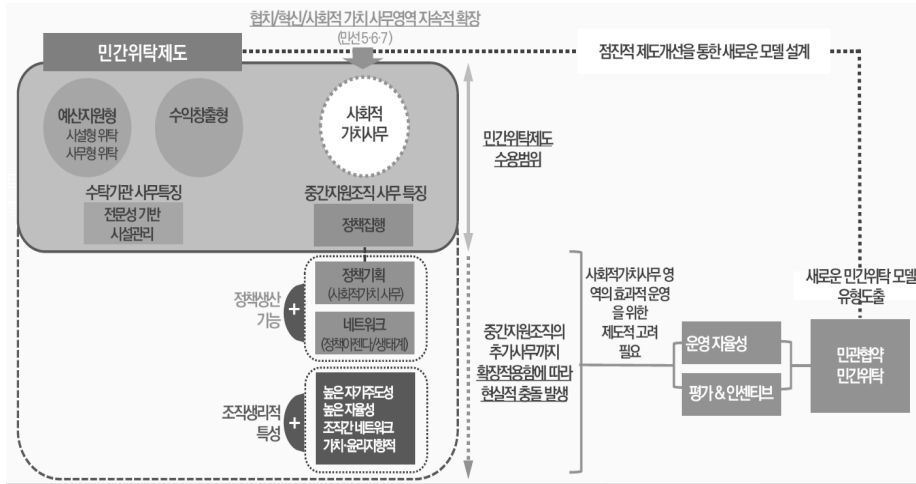
11) 중간지원조직을 설립과 운영주체에 따라서 공설공영, 사업공공위탁, 사업민간위탁, 공설민영, 민설민영, 민관협치 유형 등으로 나눌 수 있다(김태영, 2016).

공설공영(公設公營) 형태의 사회적가치사무 중간지원조직은 원칙적으로는 도입이 가능하다. 민선 5·6기에 신설된 사회적가치사무 중간지원조직은 서울시가 설립하고 운영을 민간에 위탁하는 형태이다. 서울시가 직접 운영을 한다고 하더라도 제도적·실무적 차원에서 문제는 없다. 그러나 서울시가 직영할 경우 현재 사회적가치사무 중간지원조직에게 부여된 역할과 기능이 설립 당시 의도한 대로 제대로 수행될 것인가는 다른 차원의 문제로 볼 수 있다. 사회혁신과 관련된 중간지원조직은 서울시를 포함한 주요 이해관계자 또는 참여주체 간 균형성을 가져야 할 필요가 있다. 다수의 이해관계자가 존재하고 “중간지원조직 활동의 과정에서 얻어지는 사회적 가치에 대한 인식의 재확인, 협력의 효과에 대한 학습, 사회적 자본의 형성 등”이 사회혁신생태계의 지속적 성장과 확산에 기여할 수 있기 때문이다 (김태영, 2016: 89). 게다가, 정부로부터 자율성과 독립성을 확보하지 못한 중간지원조직은 전문성 확보에 어려움을 겪으며, 독립적 주체로서의 역할보다는 정부의 “역할 및 기능을 확대시키는 정부정책의 수단”으로 전락할 가능성이 높다는 이차희 외(2014: 87)의 실증연구도 주목할 만하다. 즉, 사회혁신 관련 중간지원조직을 공설공영(公設公營)의 형태로 운영할 경우 본래의 목적을 달성하기 어려울 것이라는 부정적인 견해가 타당한 것으로 보인다.

서울시가 민간이 설립한 중간지원조직에 사업보조금을 지급하는 방안은 서울시가 이미 자체적으로 사회적가치사무 관련 중간지원조직을 설립한 상황에서 논의의 실익이 부족하다. 사회적가치사무와 관련된 민설(民設) 중간지원조직이 활발하게 활동하고 있지만, 현재 서울시가 위탁운영하고 있는 중간지원조직의 역할을 완전하게 대체하기 어려울 뿐만 아니라 안정적·연속적 운영이 필요한 현 상황에 적합하지도 않는 것처럼 보인다.

결론적으로, 사회적가치사무는 기존 민간위탁제의 대상사무에 대비해서 정책집행기능 뿐만 아니라 정책기획과 네트워크 형성 및 관리 기능, 해당 정책영역의 다양한 행위자 간 중재·매개·조정·연계 기능을 포함한다는 차이점을 가진다. 기존 민간위탁제는 단순한 행정사무의 집행 또는 공공서비스 전달기능을 효율성을 갖춘 민간주체(조직)에 위탁하는 것을 전제로 설계·운영되고 있다. 사회적경제를 비롯한 사회혁신이 본격적인 화두로 대두되기 시작한 민선 5기 이후의 시정 환경 변화와 이에 따른 새로운 유형의 사무를 현 민간위탁제도가 무리없이 포용하기 어려운 것은 당연한 귀결이다. [그림 3-1]이 보여주듯이, 단순한 정책집행업무의 위탁수행이라는 기존 민간위탁제도의 수용범위를 벗어난 사회적가치사무의 수행영역에 대해서는 새로운 제도적 개

선이 필요하다.



[그림 3-1] 사회적가치사무 중간지원조직과 민간위탁제도



2_민관협약기반 민간위탁 운영모델 제도설계의 기본 방향 및 운영원리

1) 기본 방향

2장에서는 서울시협치협의회가 정책권고안으로 제안한 민간위탁 혁신형 운영모델 두 가지를 이론적·제도적으로 검토하였다. 검토 결과, 사회성과연계채권기반 운영모델은 이론적·제도적 측면에서 서울시의 민간위탁제 혁신운영모델로서 적합성이 부족한 것으로 판단하였다. 이에 비해, 민관협약기반 운영모델은 이론적·제도적 차원에서 도입을 긍정적으로 검토할 필요성이 있는 것으로 결론을 도출하였다.

민관협약기반 운영모델의 주요 특징에 대해서는 앞서 서술하였지만, 서울시에서 도입 여부를 판단하고 제도화하기 위해서는 보다 더 구체적인 수준의 운영모델의 설계가 필수적이다. 다음은 민관협약기반 운영모델의 세부적으로 설계함에 있어 기초적인 틀로 사용된 설계방향을 간략하게 정리한 것이다.

첫째, 최대한 기존 민간위탁의 제도적 틀 내에서 서울시 차원의 노력으로 도입이 가능한 모델을 설계한다. 민관협약기반 운영모델 도입의 중요성과 시급성을 감안하여 민간위탁제와 관련한 서울시의 민간위탁조례, 민간위탁 관리지침, 표준협약서 등을 서울시가¹²⁾ 자력으로 개정하는 범위 내에서 도입이 가능한 수준으로 모델을 설계할 필요가 있다. 국가법령의 제·개정이 필요할 정도로 전향적인 운영혁신모델은 사실상 도입이 어려울 수 있기 때문이다. 또한, 민간위탁제의 근간을 벗어나는 운영혁신모델은 보다 더 광범위한 의견수렴절차에 의한 사회적 합의와 각계 전문가의 세부적인 검토가 필수적이다.

둘째, 자율성과 책임성 강화가 조화를 이루도록 한다. 민관협약기반 운영모델은 전체적으로 수탁기관의 자율성을 크게 강화하는 대신 책임성 또한 높일 수 있는 방향으로 설계해야 한다. 수탁기관의 성과에 대한 엄격한 관리·평가체계를 도입한다는 전제에서만 수탁기관의 사업수행, 예산 및 인력 운용상의 자율성을 적극적으로 확대하는 방향으로 운영모델을 설계할 필요가 있다.

셋째, 사회적가치사무 민간위탁으로 대상사무의 범위를 한정한다. 민관협약기반 운영모델은 기존 민간위탁제도가 통상적인 민간위탁 대상사무와 다른 가치지향과 성격을

12) 서울시와 서울시의회를 모두 포함한다.

가진 사무 즉, 사회적가치사무의 위탁수행에 적합하지 않다는 점에서 그 필요성을 인정받았다. 따라서, 민관협약기반 운영모델은 향후 사회적가치사무를 제외한 다른 유형의 민간위탁사무로 외연을 확장할 가능성이 있다고 하더라도 기본적으로 사회적가치사무에만 적용할 것을 전제로 설계해야 한다. 또한, 통상적인 민간위탁사무의 운영 모델 및 제도개선은 민관협약기반 운영모델의 구성원리와 다른 관점에서 접근하는 것이 바람직하다.

2) 운영원리

민관협약기반 운영모델의 기초적인 운영원리는 다음과 같다(정병순, 2018).

첫째, 위탁기관과 수탁기관이 수평적 파트너십을 형성한다.

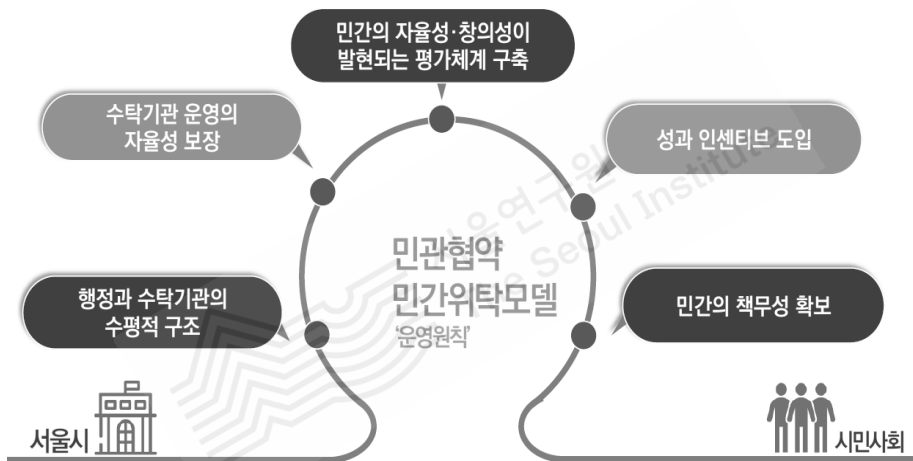
기존 민간위탁제는 위탁기관과 수탁기관이 일종의 주인-대리인 관계로 위탁계약을 맺고 계약상 갑을 관계를 맺는다. 민관협약기반 운영모델은 이와 같은 수직적 위탁-수탁관계를 벗어나 위탁기관과 수탁기관 간 신뢰와 협력에 기반한 협치 친화적 수평적 업무관계를 맺도록 한다. 이와 같은 관계를 바탕으로 성과목표 및 성과지표, 사업 계획 등 위탁사업의 전반적 사항을 공동 협의에 의해 마련하도록 한다.

둘째, 수탁기관이 목표성과를 달성할 수 있도록 최대한 운영의 자율성을 보장한다. 사회적가치사무를 수행하는 수탁기관의 업무는 기존 위탁계약의 형태로는 모든 사항을 온전히 포괄할 수 없다. 위탁계약한 기본 업무 외에 새로운 서비스 개발, 운영프로그램 개발 등을 자발적으로 할 수 있도록 민간의 자율성과 창의성 보장한다. 이에 더해 수탁기관의 기본적인 운영사항 즉, 조직, 인사, 예산 등의 자율성을 법령과 제도의 범위 내에서 최대한 보장하여야 한다.

셋째, 수탁기관의 자율성이 발현되도록 평가체계를 구성한다. 일반적인 프로그램 평가요소인 투입, 산출, 결과를 중심으로 위탁기관이 일방적으로 설계한 평가체계는 수탁기관의 목표성과 달성을 위한 자율성을 제한하는 결과로 이어지게 마련이다. 통상적인 민간위탁 대상사무는 산출과 결과 간 인과관계가 상대적으로 명확하고, 투입-산출-결과 간 연결성이 높은 편이다. 하지만, 사회적가치사무를 수행하는 수탁기관의 산출(output)은 단시간 내 성과(outcome)로 발현되기 어려우며 투입과 산출이 반드시 비례하는 것도 아니다(이준영, 2019). 수탁기관이 운영상 자율성을 발휘하여 최대한의 성과를 달성하도록 하기 위해 평가체계의 개선이 필요한 이유다.

넷째, 수탁기관의 사회적 책임성을 확보한다. 일반적인 민간위탁제에 비해 상대적으로

높은 자율성을 부여받은 사회적가치사무 위탁기관은 이에 상응하는 수준으로 책임성을 확보해야 한다. 위탁기관 선정 및 운영과정에서 평가과정에 이르기까지 정보공개 수준을 최대한으로 높여서 과정상 투명성을 확보해야 하며 시민과의 접점 즉, 관심있는 시민들의 위탁기관의 운영에 대한 의견 개진과 참여수단을 마련할 필요가 있다. 다섯째, 성과인센티브제도를 도입하여 성과기반 민간위탁제도로 전환한다. 기존 민간위탁제도는 위탁기관의 성과에 어떠한 형태의 인센티브도 부여하지 않았다. 민간위탁제의 특징인 주인-대리인 관계의 문제를 해결하기 위해 민간위탁제에 성과보상제도를 도입하자는 논의는 많다. 민관협력기반 운영모델도 이러한 맥락에서 성과보상제도 도입 논의를 이해할 수 있다. 이에 더해 사회적가치사무 위탁기관에 부여된 높은 자율성을 더욱 효과적으로 통제하기 위한 수단으로서도 의의를 가진다.



[그림 3-2] 민관협력기반 민간위탁 운영모델의 운영원칙

3) 민관협력기반 민간위탁 운영모델의 특성

[표 3-2]는 민관협력기반 민간위탁 운영모델의 제도적 특징을 기존 서울시 민간위탁제도와 대비하여 정리한 것이다. 수평적 파트너십, 자율성, 책무성이 새 운영모델의 전체를 특징짓는 핵심가치이며 위탁기관 주도적 민간위탁제 운영에서 위·수탁기관 간 협력과 협의로 주요 의사결정을 도출한다는 점에서 가장 큰 차이점이 있다.

[표 3-2] 민간위탁제도와 민관협약 민간위탁제도 비교

	현행 민간위탁		민관협력기반 민간위탁		
계획	위탁기관 주도의 계획수립	· 수탁기관 선정 이전에 위탁 기관 주도의 계획수립	[수평적 관계]		
			위수탁기관 협력을 통한 계획수립	<ul style="list-style-type: none"> · 위수탁기관 협력을 통한 공동의 목표 및 계획수립 · 사업계획수립과 예산계획 연동 · 성과목표와 성과평가 연계 	
운영			[자율성]		
	사업 계획 변경	위탁기관 중심	· 사업계획 변경시 '시' 서면 승인	수탁기관 중심	· 수탁기관 내부 운영위원회 중심으로 사업계획을 변경하고 최종 이사회 승인을 받는 구조로 개편
	예산 운용	계획 및 전용에 제한적 운영체계	[민간위탁 관리지침] · 인건비, 시설비 예산 전용불가 규정 · 사업비/운영비/인건비 등의 예산간 전용은 시장승인 · 예산항목 간 전용을 위해서는 이사회 등 수탁기관 의결기구의 승인필요	수탁기관 중심	· 예산전용기준 완화: 사업계획 변경으로 예산변경 및 전용이 필요한 경우 부서협의와 운영위원회 심의를 거친 후 이사회 승인으로 전환
	인사 및 고용	위탁기관의 과도한 규정 적용	· 수탁기관의 인력편성 과 채용, 직원 관리 등의 문제를 행정이 결정함에 따라 수탁기관의 자율성 제약	수탁기관에 위임으로 자율성 보장	· 직급별 인원배정 및 채용, 직원 복무와 근태관리, 교육훈련 기회제공 등을 위함하여 수탁기관의 자율성 보장
평가	위탁기관 주도의 평가체계 구성	<ul style="list-style-type: none"> · 위탁기관이 민간위탁 유형별로 동일한 성과평가 및 관리체계를 구축함 · 3년마다 외부 평가기관에 수탁기관의 성과평가를 위탁하여 시행 	[책무성]		
			사회적 가치 측정을 위한 지표 중심 평가 성과인센티브 도입	<ul style="list-style-type: none"> · 계획수립 단계에서 성과목표에 연동하여 측정가능한 성과지표 설정 · 사회적가치사무수행 성과에 적합한 측정지표 설정 · 지표설정시 수탁기관과 협의를 통해 현실적합도가 높은 지표설정 	

자료: 저자가 정리

3_민관협약기반 민간위탁 운영모델 설계

1) 민관협약기반 운영모델의 대상사무

(1) 사회적가치사무

서울시협치협의회의 정책권고안은 기존 민간위탁제 사무를 “단순히 효율이나 실적 지향”으로 성격을 규정짓고 민선 5·6기 시정의 사회혁신정책의 실행을 위해 등장한 새로운 유형의 위탁사무를 사회적가치사무로 명명하고 있다(서울협치협의회, 2018: 5). 이 위탁사무는 “사회적 가치의 실현을 지향하는 사회적 활동이나 행정사무”이며 이른바 ‘서울형 사회적가치사무’라는 것이다(ibid).

서울시는 정부조직법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 지방자치법 등의 법령에 근거하여 서울시 민간위탁조례를 제정해 민간위탁제를 운영하고 있다. 현행 법령은 통상적인 민간위탁사무를 위탁하는 것을 전제로 제정된 것이어서 민관협력과 사회적 가치 지향을 핵심으로 하는 새로운 위탁사무의 등장이라는 행정환경 변화를 적절하게 반영하고 있지 못하다. 이 유형의 사무는 현재 서울시 민간위탁관리지침상 민간위탁 유형 중 어느 것에도 해당하지 않는다. 사회적 가치를 지향하는 위탁사무는 “시민의 자발적이고 공익적인 참여를 지원하는 것으로 네트워크 구축과 파트너십을 활용하고, 민관협력을 통해 시민참여 활성화하고 정책 개선과제를 도출하고 실행”하는 등의 특성을 갖는다(민간위탁제도 관련 시민사회 간담회, 2019). 기존 민간위탁 사무와 사무의 범주와 성격이 현저하게 달라 새로운 민간위탁유형으로 신설할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 서울형 사회적가치사무는 현 서울시 민간위탁제 사업 중에서 사회혁신과 관련한 사무를 수행하는 중간지원조직(intermediary support organization)의 위탁사무를 지칭하는 것으로 판단할 수 있다. 이와 같은 중간지원조직의 업무특성을 반영하여 정병순(2018)은 협치형사회적가치사무라는 표현을 사용하기도 한다. 사회적가치사무를 구체화하기 위한 시도로 보이며 사회적 가치의 실현을 지향하는 사무 중에서도 민관협치 즉, 거버넌스(governance) 측면에서 중간지원조직이 담당하고 있는 역할을 강조하고 있다.

이상과 같은 배경에서 이 연구는 민관협약기반 민간위탁 운영모델의 적용대상 사무를 사회적가치사무로 한정하며 특히 서울시의 사회혁신정책과 관련한 중간지원조직의 사무를 민간위탁 혁신운영모델의 적용대상으로 삼는다. [표3-3]은 정병순(2018)과

서울시협치협의회(2019)가 제시하고 있는 민관협약기반 운영모델의 대상사무의 정의와 특징을 정리한 것이다.

[표 3-3] 민관협약기반 민간위탁모델의 대상사무 및 조건

구분	
대상사무	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 가치사무를 수행하는 중간지원조직 · 협치형 중간지원조직
대상조건	<ul style="list-style-type: none"> · 서울시 시정가치를 반영한 중요도가 높은 사업영역 · 수탁법인의 역량도 고려 필요(행정과 대등하게 협약협력할 수 있는 수탁법인 리더의 역량 및 수탁법인의 영향력이 수반될 필요)

자료: 정병순(2018)

민선 5·6기에 등장한 서울시 사회혁신정책의 중요한 정책도구이자 정책참여자 및 집행자¹³⁾로 활동하고 있는 주요 중간지원조직은 [표 3-4]와 같다. 각 중간지원조직 간 역할과 기능은 다소 차이가 있을 수 있지만, 사회혁신 영역에서 서울시의 주요 정책사업을 집행하는 역할과 함께 시민, 민간조직, 서울시를 비롯한 주요 이해관계자 간 네트워크 형성 및 관리, 정책 제언 및 기획 기능 등을 담당하고 있다는 점에서 공통점을 가진다. 현재 논의하고 있는 민관협약기반 운영모델이 제도화된다면 [표 3-4]의 중간지원조직을 대상으로 우선 적용할 것으로 보인다.

[표 3-4] 서울시 사회혁신영역 중간지원조직

구분	주요 업무
마을공동체종합지원센터	· 마을공동체 사업을 체계적으로 추진
사회적경제지원센터	· 사회적경제 활성화 및 생태계 조성을 위한 업무를 효율적으로 수행
NPO지원센터	· 시민의 자발적인 공익활동을 촉진하고 건전한 성장을 지원
서울시 협동조합상담지원센터	· 협동조합 설립 및 운영 등을 지원하는 조직
도심권 50+센터	· 장년층의 교육상담, 사회공헌 및 사회참여활동 등의 서비스를 지역주민에게 제공
서울혁신센터	· 서울혁신파크를 효율적으로 관라운영
서울시청년허브	· 청년정책 추진을 위한 조직

자료: 서울시 중간지원조직 발전방안(2018)

13) 서울시 입장에서 사회혁신영역의 중간지원조직은 영역 내 네트워크 형성 및 활성화와 관리를 위한 정책도구로 활용될 수 있다. 중간지원조직은 이와 같은 기능과 동시에 관련 정책과정의 주요 참여자로서 정책을 기획 또는 제안하고, 정책프로그램의 집행기관으로서 역할도 담당하고 있다.

[표 3-5]는 서울시 민간위탁조례의 민간위탁 사무기준과 민간위탁 적정성 검토요건이다. 사회적가치사무를 위한 민관협약기반 운영모델을 도입할 경우 사회적가치사무에 대한 조항을 [표3-5]와 같이 수정할 필요가 있다. 민간위탁 사무기준에 사회적가치사무를, 민간위탁 적정성 판단기준에 사회적가치 창출과 같은 공공성을 추가해야 한다.

[표 3-5] 민관협약 민간위탁모델 위탁대상 관련 조례개정안

	현 행	개 정 안
민간위탁 사무기준	<p>제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다. <개정 2009. 7. 30., 2012. 12. 31., 2014. 5. 14.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 단순 사실행위인 행정작용 2. 능률성이 현저히 요청되는 사무 3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무 4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무 	<p>제4조(민간위탁 사무의 기준) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.</p> <p><u>5. 시민참여와 민관협력 등이 중심적으로 고려되어야 하는 사무. 사회문제 해결과 사회적 가치 실현에 기여하는 사무</u></p>
민간위탁 적정성 검토	<p>제4조의2(민간위탁의 적정성 검토) 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 민간위탁의 적정성을 사전에 검토하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다른 사무방식으로의 수행 가능성 2. 서비스 공급의 공공성 및 안정성 3. 경제적 효율성 4. 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성 5. 성과 측정의 용이성 6. 관리 및 운영의 투명성 7. 민간의 서비스공급 시장여건 등 	<p>제4조의2(민간위탁의 적정성 검토) 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 민간위탁의 적정성을 사전에 검토하여야 한다.</p> <p><u>8. 사회적 가치 창출, 공공성</u></p>

(2) 협치형·사회적가치 창출형 민간위탁 유형 신설

현재 서울시 행정사무의 민간위탁 관리지침은 민간위탁 유형을 크게 사무형 위탁, 시설관리형 위탁, 수익창출형 등 세 가지로 구분하고 있다. 현재 서울시가 민간위탁으로 운영하고 있는 서울혁신센터, 사회적경제통합지원센터, NPO지원센터, 노년설 운영 등과 같은 조직은 사무와 시설운영, 수익창출까지 혼합된 형태의 시설과 조직으로 기존

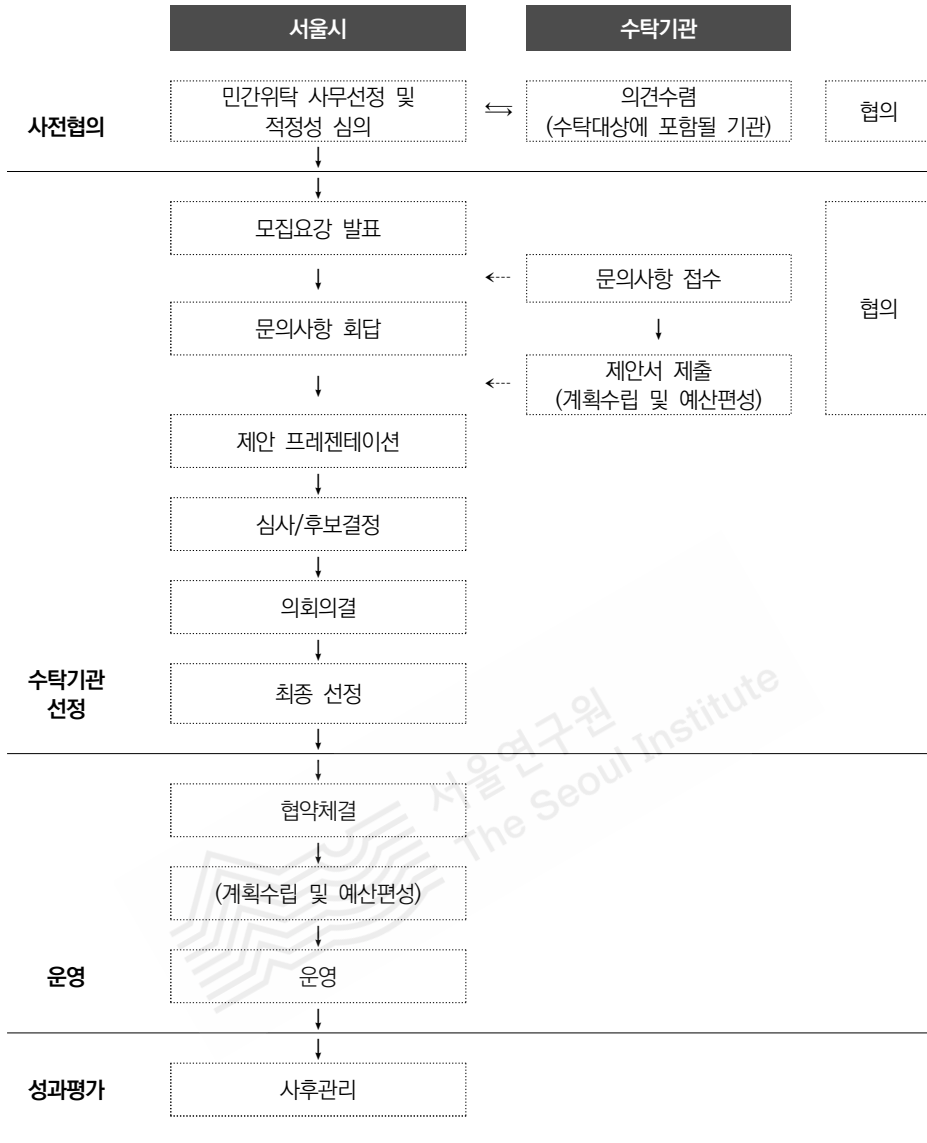
서울시 민간위탁 유형으로 분류하기 쉽지 않다. 이처럼 서울시는 기존 민간위탁사무와 성격을 달리하는 시민참여와 민관협력을 기본으로 하는 중간지원조직과 사회문제 해결을 위한 방식의 하나로 민간위탁을 활용하고 있다. [표3-6]과 같이 새로운 유형의 민간위탁 유형을 규정하는 법률적·행정적 기준이 추가될 필요가 있다.

[표 3-6] 민간위탁 유형 구분 개선안(서울시 민간위탁 관리지침 개선)

현 행		개 정 안	
예산지원형	시설형 위탁	예산지원형	시설형 위탁
	사무형 위탁		사무형 위탁
수익창출형		수익창출형	
		<u>협치형 중간지원조직형 또는 사회적가치</u>	
		<u>창출형 중간지원조직형</u>	

2) 민관협약기반 민간위탁 운영모델의 위탁절차

[그림 3-6]은 민관협약기반 민간위탁모델의 위탁절차를 정리한 것이며 민관협약기반 민간위탁 운영모델은 [그림 3-6]과 같이 위탁절차를 진행한다. 현재 서울시에서 활용하고 있는 민간위탁 절차를 기본으로 하고 일본의 지정관리자 위탁제도의 절차를 참고하여 일부 절차를 수정하였다. 이하는 사전협의를, 수탁기관 선정, 운영, 성과평가의 순서로 기존 민간위탁제와 어떤 차이점을 가지는지 기술한 것이다.



[그림 3-3] 민관협약 민간위탁 운영모델의 위탁절차

(1) 사전협의 단계

① 민간위탁 수요 및 역량조사

현 민간위탁제는 위탁기관의 사업 주관부서가 주도적으로 민간위탁 대상사무의 필요성과 현황 등에 대한 사전 기초조사를 시행한다. 민간위탁의 개념적 특성에 부합하는지 여부를 유사개념¹⁴⁾ 및 출연기관 고유사무와 구분이 가능한지와 책임과 명의를 수

탁기관관으로 하는 것이 적절한지 여부를 검토하여 신규 민간위탁 사업의 추진여부를 결정한다. 이에 비해 민관협약기반 운영모델은 수탁대상사무를 수행할 수 있는 기관을 사전적으로 탐색하여 민간위탁 사무의 발굴과 필요성에 대해 공동으로 기초조사를 하도록 하고 있다.

사전조사는 대상사무의 민간위탁 타당성과 필요성을 검토하는 절차이지만 더 우선적으로 수행되어야 하는 것은 해당 사무에 대한 수요와 민간부문의 수행역량에 대한 조사이다. 수요를 정확하게 이해함으로써 해당 사업을 경제적·효율적·효과적으로 수행이 가능하다. 이 과정에서 민간부문(Third sector)과 긴밀한 협력이 필수적이다.¹⁵⁾

[표 3-기] 서울시 민간위탁 사전조사 및 적정성 검토

	현행 민간위탁	민관협약기반 운영모델
사전 기초조사	<ul style="list-style-type: none"> 민간위탁 추진 대상사무에 대한 현황분석 민간위탁 추진 필요성, 유사 중복적 운영사무 현황 검토 타 지방자치단체 등 유사 운영사례 조사 등 	<ul style="list-style-type: none"> 대상사무에 대한 수요, 민간부문의 수행역량 조사 수탁대상에 포함될 기관 등과 공동으로 기초조사

② 적정성 검토

민간위탁제의 적정성 검토는 주관부서가 수탁기관 선정에 앞서 사전조사를 거친 대상 사무가 민간위탁으로 수행할만한 사무인지 확인하는 과정이다. 공공성과 효율성을 기준으로 민간위탁 사무로서의 적정성을 판단한다. 민관협약기반 운영모델은 사회적가치사무의 특성상 효율성보다 공공성에 더 높은 가중치를 부여할 필요가 있다.¹⁶⁾

14) 일반용역, 사용수익허가, 보조사업, 대행 등

15) 영국 감사원(National Audit Office)의 성공적 민간위탁을 위한 지침(Successful Commissioning Toolkit)은 수요파악(accessing needs)단계에서 제3섹터와의 협력이 가장 중요하다고 주장한다.

16) 서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침(2018)에 따르면, 공공성은 서비스 중요성, 서비스 수혜대상, 서비스 공급의 지속성, 서비스 중단에 따른 파급효과를, 효율성은 민간의 전문성 활용, 경제적 효율성, 사업성과 측정 용이성, 서비스 공급의 경쟁적 시장여건, 관리운영의 투명성을 세부적인 판단기준으로 삼고 있다.

[표 3-8] 서울시 민간위탁 사전조사 및 적정성 검토

구분	현행 민간위탁	민관협약 민간위탁 모델	
적정성 검토	<ul style="list-style-type: none"> · 민간위탁의 개념적 특성 부합여부 검토 · 민간위탁이 가능한 경우라도 민간위탁 추진이 적정한지에 대한 적정성 분석 <민간위탁 적정성 분석기준(안)>	<ul style="list-style-type: none"> · 민간위탁 적정성 분석기준 중 「공공성」영역에 높은 가중치 	
	분석기준		
	공공성		서비스 중요성
			서비스 수혜대상
			서비스 공급 지속성
			서비스 중단의 파급효과
	효율성		민간의 전문성 활용
			경제적 효율성
			사업성과 측정 용이성
			서비스 공급의 경쟁적 시장여건
관리운영의 투명성			

(2) 선정단계

① 심사를 통해 사전에 민간사업자 후보 선정 이후, 의회 의결을 통해 최종결정 민관협약기반 운영모델은 민간사업자 모집요강에 따라 운영방식, 사업계획, 예산계획, 성과평가방안 등을 기재한 제안서를 작성하여 제출한다. 이후 수탁기관 선정위원회가 제안서를 심사하여 후보를 결정하며, 의회 의결을 통해 최종 사업자로 선정되는 방식을 갖는다.

② 수탁기관 선정위원회 설치 운영

수탁기관 선정위원회는 현행 제도에서 운영하고 있는 위원회 활용한다. 또한 사회적가치사무 민간위탁의 수탁적격자를 심의하기 위한 지표를 새로 마련해야 한다. 현재 사회복지시설 위탁의 경우에는 수탁적격자 선정을 위한 별도 평가지표를 운영하고 있다.

③ 선정방식의 유연화

현행 민간위탁제도에서도 수탁기관 선정 시 공개모집을 원칙으로 하고, 예외적으로 수의협약 형태도 허용하고 있다. 민관협약기반 운영모델에서도 사무에 맞게 공모방식 또는 비공모 방식을 적절히 선정하여 활용할 필요가 있다.

[표 3-9] 민간위탁 선정 방식의 차이점

구분	내용
공모방식	· 상호경쟁을 통하여 관리자를 선정하는 방식
비공모방식	· 서울시가 특정 단체를 지명하는 방식

④ 다양한 민간조직이 행정과 결합할 수 있도록 공모자격 및 기준완화

현행 민간위탁제도의 수탁기관 선정과정에서 입찰가격과 재정적 지표 중심의 선정기준을 고수하고 있다. 현재 서울시민간위탁제도는 지방계약법 시행규칙 제14조(입찰 참가자격 요건의 증명)에 따르면 사업자등록증 또는 고유번호가 확인되어야 입찰 참가자격 요건이 된다. 따라서 사업자등록 또는 고유번호증이 없는 프리랜서 또는 개인의 경우에는 민간위탁 계약의 주체가 될 수 없는 상황이다. 중간지원조직을 통한 민간 협력의 핵심 주체인 시민과 개인은 사업자등록증이나 고유번호증이 없기 때문에 민간위탁 계약의 당사자로서 참여의 제약이 있다¹⁷⁾.

[표 3-10] 서울시 민간위탁 수탁기관 선정

구분	현행 민간위탁	민관협약 민간위탁 모델
선정기준	<ul style="list-style-type: none"> · 위탁사무 수행이 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준 · 재정적인 부담능력 · 위탁사무 관련 분야에 대한 전문성 확보여부 및 사무처리 실적 · 수탁기관 근로자의 고용·근로조건 · 수탁기관의 책임능력 및 공신력 · 사회적 가치 달성을 위하여 노력하는 기관 우선 고려 	<ul style="list-style-type: none"> · 법인 전입금 공모 조건에서 제외 · 재정적 지표로 확인하기 어려운 비영리법인과 사회적경제조직 등의 활동과 성과에 대해 반영방안 마련 · 업무의 특성 상 제안조직 및 네트워크형 조직, 민간 중간지원조직의 신청시 가산점

자료: 정선애(2018)

17) 민간위탁제도 관련 시민사회 간담회 내용

(3) 운영단계

① 위탁기관과 수탁기관의 수평적 관계에 바탕을 둔 표준협약서를 마련하여 협약체결

현행 서울시 민간위탁 표준협약서는 수탁법인의 책임과 의무를 규정하는 것에 중점을 두고 있다. 민간협약기반 운영모델은 수탁기관의 계약관련 이행사항 관리 및 통제를 목적으로 한 협약서가 아닌 협력적 파트너십에 기반한 표준협약서 구성이 필요하다. 이 표준협약서에는 민간위탁 사무 관련 의사결정 거버넌스 구성 방안, 수탁법인과 위탁기관의 상호책임과 의무, 권한 위임규정, 기관 구성원 노동조건 및 고용승계 문제, 구체적인 성과 평가 항목과 범위, 시설의 보수와 개조에 관한 서울시의 역할 등이 명시되어야 한다([표3-12] 참조).

[표 3-11] 서울시 민간위탁 위수탁협약서 내용

구분	현행 민간위탁	민관협약
주요내용	일반 포함사항 - 위탁 목적, 수탁기관 성명·주소, 위탁기간, 위탁사무 및 그 내용 시설·장비 내역 및 그 관리, 위탁에 따른 비용지원 및 정산·수입금의 징수 및 처리 등에 관한 사항 - 협약 위반시 의무이행, 협약의 해지, 손해배상 등 책임에 관한 사항 - 지도점검 및 종합성과평가 등에 관한 사항, 시설의 안전관리 및 - 재산보전 등을 위한 보험 가입에 관한 사항 - 제3자 위탁 금지, 협약이행 보증, 사무편람 작성·비치 및 회계감사 실시 등에 관한 사항 - 그 밖에 위탁사무의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요한 사항 - 사업계획서 작성 및 제출 : 사업계획서에는 위탁사무의 목표수준을 명확히 설정하고 목표당성여부를 측정할 수 있도록 구체적인 성과목표를 설정	협력적 파트너십 기반 위·수탁협약서 구성

[표 3-12] 민관협약 민간위탁모델 표준협약서에 포함 검토목록

구분	내용
	- 수탁법인과 행정의 상호책임과 의무 - 수탁법인 권한 위임규정 마련 - 예산전용에 대한 수탁기관 권한 위임 - 인사관리에 대한 권한 위임(직급별 인원배정과 채용권한, 직원복무와 근태관리 자율성, 교육·훈련 기회 제공 등) - 구체적인 성과목표와 평가를 위한 지표 - 협약불이행과 관련된 조치 - 안정된 사업운영을 위한 위탁기간 - 인센티브 항목 포함 검토 - 민간위탁 운영과정에서 발생 가능한 리스크 분담

② 표준협약서 내 수탁기관 권한 위임규정 마련

첫째, 예산 운용과 관련하여 수탁기관의 권한을 확대한다.

서울시 민간위탁제는 수탁기관의 예산 관련 지침으로 '서울특별시 민간위탁사무 수탁 기관용-예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼'을 두고 있다. 서울시가 수탁기관의 예산편성 일정 및 기본운용방향을 제시하면 수탁기관이 이 기준과 사업추진목표에 따라 사업계획을 수립하고 필요한 사업 및 재정 소요액 등을 상세하게 취합하여 예산을 편성한다.

둘째, 조직·인사 운영과 관련하여 수탁기관의 권한을 확대한다.

수탁기관의 인력운영 및 관리 등의 문제를 서울시 운영 매뉴얼에 따라 관리하도록 되어 있어 실제 운영의 필요와 괴리되는 문제가 발생하고 있다. 인사와 일상적 관리업무에 대한 수탁기관의 권한 확대가 필요하다. 현행 민간위탁제는 비용심사, 입찰공고, 협약체결 등 사무추진 시 관련 지침에 의해 사전 기초조사, 인건비 심사 등의 절차를 통해 관련 분야의 노임단가, 물가상승률 등을 고려하여 해당 사무 수행에 필요한 적정 인건비를 산정하고 있다. 사회적가치사무의 경우 적절한 인건비를 산정할 수 있는 가이드라인이 없어 비현실적인 인건비를 적용하고 있는 경우가 있고, 전체 예산총액 대비 인건비 사용범위가 정해져 있어 업무 경험이 많은 종사자를 고용하는 경우 임금책정 시 관련 경력이 인정되지 못하는 사례가 있다. 예를 들어, 민간위탁 수탁기관에 고용된 노동자의 경력산정 시 공무원보수규정 준용으로 인하여 경력산정 시 문제가 발생하고 있다. 현행 기관 자체 경력환산기준 마련 시 공무원보수규정 상 일반직공무원 등의 경력환산율표를 준용하고 있어 준용규정에 없는 개인 프리랜서 경력 및 창업 경력 등은 상대적으로 제한적이거나 인정받지 못하고 있다.

수탁기관의 직급별 인원 배정과 채용, 근태관리, 교육·훈련 등 인사관리에 관한 사항도 수탁기관에 더 많은 자율성과 권한을 부여할 필요가 있다. 현재는 서울시에서 이와 같은 사항에 대해 주도적으로 권한을 행사하고 감독·관리를 하고 있다. 그러나 사회적가치사무의 특성상 일반적인 민간위탁 행정사무와 다른 업무영역과 행태를 보유하고 있어 이에 적합한 인사관리제도를 수탁기관의 자율에 따라 설계 및 운용해야 한다는 것이다.

③ 표준협약서 내에 안정적 사업운영이 가능한 위탁기간 보장

현행 서울시 민간위탁제도는 위탁기간을 2년 또는 3년으로 정하고 있어 위탁기간 내 충분한 사업의 설계와 실행이 이루어지기 어려운 구조이다(시민사회 간담회자료집,

2019). 민간위탁사무의 짧은 계약기간 및 수탁기관 변경 시 고용승계의 불안 등으로 업무추진의 비효율이 발생하는 경우가 많다. 수탁기관이 안정적으로 사업을 설계하고 운영하여 성과를 낼 수 있는 기간을 설정하는 것이 필요하다¹⁸⁾.

④ 표준협약서 내에 협약불이행 조치 및 성과달성 시 인센티브 규정 검토

현행 민간위탁제도에서는 협약불이행의 내용 및 정도에 따라 단계별로 세분화된 제재 조치기준을 마련하고 현재 민간위탁 관리지침 상에 제재기준을 적시하고 있다. 협약 내용을 불이행하게 되면 수탁기관의 책임성 확보 측면에서 제재를 가하는 것은 필요하다. 그러나 협약내용을 충실히 이행하고 협약내용 이상으로 성과를 달성한 경우에는 엄밀한 성과평가를 통해 금전적·비금전적 인센티브를 제공할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

[표 3-13] 민관협약 민간위탁모델의 성과 인센티브 방안

구분	내용	근거법령 및 조항	
재정적 인센티브	· 수탁법인에게 위탁수 수료 지급	지방자치단체를 당사자로 하는 계 약에 관한 법률	· 제7조 계약사무의 위임·위탁 ①,③ 적용 수탁법인에게 위탁운영수수료 지급
	· 수탁사무와 시설에서 발생한 수입을 경비에 사용	지방회계법 26조	· 제26조(수입대체경비의 직접사용)에 의거 수탁사무와 시설에서 발생한 수입을 경비 에 사용
	· 관리성과로 증대한 이 익을 수탁법인 수입으 로 전환	공유재산 및 물품 관리법	· 제27조(행정재산의 관리위탁)⑥에 의거하 여 관리성과로 증대한 이익을 수탁법인의 수입으로 전환할 수 있음
비재정적 인센티브	· 입찰참여 가점 · 연장계약 · 권한의 위임범위 확대(인력운영 및 채용권한, 교육훈련기회 제공 등)		

⑤ 표준협약서 내에 민간위탁 운영과정에서 발생 가능한 리스크 분담규정 검토
관련 법령개정이나 물가 변동 등과 같이 수탁기관의 사업수행에 재정적 영향을 미치는 환경변화가 일어날 경우 이에 대한 위·수탁기관 간 리스크 분담에 관한 규정이 필요하다. 일본의 경우, 지정관리자제도를 운영하면서 예산변경에 대한 상황별 리스크 분담 표준안을 만들어 민간위탁 운영과정에 적용하고 있다([표3-13] 참조).

¹⁸⁾ 현재 서울시는 민간위탁일몰제를 도입하여 위탁개시 시점으로 7년이 경과한 후 계속해서 민간위탁을 추진하는 경우 사무수행방식을 원점에서 재검토

[표 3-14] 일본 지정관리자제도의 리스크 분담 규정 사례

- 카케가와 시(市) 리스크 분담 표준 예시

리스크 종류	리스크 내용	부담 대상		
		시	지정 관리자	협정사항
제도·법령 변경	시설관리·운영에 영향을 미치는 법령 변경	○		
	지정관리자에게 영향을 미치는 법령 변경		○	
세금 변경	시설관리·운영에 영향을 미치는 세제 변경	○		
	일반적인 세제 변경		○	
물가·금리변동 운영비 증가	물가·금리변동에 동반되는 경비의 증가		○	
	운영비(인건비 등)의 증가		○	

- 요코하마 시(市) 리스크 분담 표준 예시

리스크 종류	리스크 내용	부담 대상			
		시	지정 관리자	분담 (협의)	지정관리자 (부담한도)
물가변동	수지계획에 큰 영향을 미치는 것	○			
	이외의 것		○		
임금수준	임금수준 상승에 따른 인건비 증가	○			
자금조달	자금조달불능에 따른 관리운영 중단 등		○		
	금리상승에 따른 자금조달비용 증가		○		
법령개정등	관리운영에 직접영향을 미치는 법령 변경			○	

자료: 카케가와시, 요코하마시 지정관리자제도 운영가이드라인

⑥ 선정과정에서 제출된 추진계획을 협의를 통해 현실화

현재는 사업주관부서가 주도하여 민간위탁 추진계획을 수립하고 있다. 수탁기관 선정 후 민관협의를 통해 선정과정에서 제출된 추진계획을 현실화하는 과정이 필요하다.

[표 3-15] 서울시 민간위탁 추진계획 수립

	현행 민간위탁	민관협약
추진계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> · 세부 민간위탁 내용확정(목적, 위탁사무의 구체적인 범위 및 내용 등) · 개별 위탁조례 제개정 추진(필요시) · 위탁기간 결정 · 위탁사무 수행에 필요한 수탁기관의 적정한 기구·인력검토 · 위탁비용 산정 	민관협의를 통한 추진계획수립
수탁기관 선정	<ul style="list-style-type: none"> · 공개모집 원칙 · 예외적으로 수의협약 형태 가능 	수탁기관 선정이 우선적으로 진행

(4) 평가 및 인센티브 제공

현재 서울시의 민간위탁 평가는 행정의 관리와 감독차원에서 진행되는 경우가 많고 위탁목적에 부합하지 않는 항목(예산집행률, 복무지침 준수, 각종 서류 점검, 시설관리 등)까지 포함하여 평가를 실시하고 있다. 평가의 공정성과 투명성을 위해 외부의 평가기관이 재계약이나 재위탁을 앞두고 종합평가를 실시하나 그 평가지표 역시 행정과의 논의를 통해 만들어지는 등 위탁의 목적에 근거를 두고 있지 않고 각종 사업의 계량적 지표를 중심으로 평가가 이루어지고 있다.

민관협약기반 운영모델에서 가장 중요한 절차는 사후 성과관리를 위한 평가단계이다. 정량적 성과측정이 어려운 사회적가치사무의 평가를 위해 정병순(2018)은 ‘협치친화적 평가’가 필요하다고 주장하고 있다. 사회적가치사무 수탁기관의 운영과 관련된 사항을 전체적으로 시민에게 공개할 필요가 있으며, 중간지원조직의 협치(governance) 기능의 중요성을 인정하고 평가할 수 있는 체계가 필요하다는 것이다.

민관협약기반 운영모델은 성과기반 민간위탁모델로서 사업의 성과평가는 사무의 범위가 넓고 사무의 내용을 구체적으로 한정할 수 없는 사회적가치사무의 목표지향적 관리와 성공적 운영을 위해 가장 중요한 절차이다. 더구나 평가로 측정된 성과에 기반하여 수탁기관에 금전적·비금전적 인센티브를 제공하기 때문에 위탁기관과 수탁기관이 모두 받아들일 수 있는 평가체계를 구축해야 한다. 이 운영모델은 수탁기관의 자율성과 주체성을 강조한다. 따라서 수탁기관이 성과협약(서) 체결단계에서 선제적으로 제시한 성과목표와 성과지표에 기반한 평가가 이루어져야 한다. 다만 이 성과목표와 지표는 위탁기관과 협의 단계에서 더욱 구체화되어야 하며 위탁기관 입장에서 합리적이고 타당해야 함은 당연하다.

[표 3-16] 서울시 민간위탁 사전조사 및 적정성 검토

현행 민간위탁	민관협약							
<ul style="list-style-type: none"> · 지도·점검실시 <ul style="list-style-type: none"> - 횟수: 연 1회 이상 의무적 실시 - 시기: 주관부서의 사정에 맞게 시기 및 횟수 조정 - 내용: 협약내용의 이행여부, 성과점검, 예산집행실태, 근로자 고용형태 및 근로조건 개선 노력, 재산관리 실태 등 - 성과점검: 매년 위탁사무의 서비스 목표수준 달성도에 대한 점검 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 성과책임제 도입 · 결과기반 지표(outcome)와 협치역량 지표를 중심으로 명확하고 측정가능한 성과지표와 목표를 설정 · 3년 시점의 중간평가 실시 : 성과이행 시, 이후 5년 또는 7년간 장기계약 (민간위탁제도 시민사회 간담회 내용) 							
<ul style="list-style-type: none"> · 회계감사: 수탁기관이 매 사업연도마다 결산서를 작성하여 시장(주관부서)이 지정하는 회계법인 또는 공인회계사의 회계감사를 받아 해당 사업연도 종료 후 3개월 이내에 시장 (주관부서)에게 제출 								
<ul style="list-style-type: none"> · 종합성과평가 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 평가대상: 연간사업비 5억 원 이상인 사무, 법령이나 조례 등에 따라 별도 평가를 하는 사무는 그 결과로 대체 가능 - 실시주기 및 시기: 위탁기간 내 1회, 위탁기간 만료 90일 전 - 평가내용 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">구분</th> <th style="text-align: center;">평가내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">공통분야(35점)</td> <td>조직 및 인력운영, 재정구조 및 예산 집행 효율성, 자원운영 및 사회적 가치기여, 사업계획 집행수준 등</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">개별분야(50점)</td> <td>사무별 특성에 맞는 사업성과 평가</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">사용자 만족도(15점)</td> <td>시민이 체감하는 만족도 등</td> </tr> </tbody> </table>		구분	평가내용	공통분야(35점)	조직 및 인력운영, 재정구조 및 예산 집행 효율성, 자원운영 및 사회적 가치기여, 사업계획 집행수준 등	개별분야(50점)	사무별 특성에 맞는 사업성과 평가	사용자 만족도(15점)
구분	평가내용							
공통분야(35점)	조직 및 인력운영, 재정구조 및 예산 집행 효율성, 자원운영 및 사회적 가치기여, 사업계획 집행수준 등							
개별분야(50점)	사무별 특성에 맞는 사업성과 평가							
사용자 만족도(15점)	시민이 체감하는 만족도 등							

자료: 정선애(2018)

04

서울형 민간협약기반 운영모델 시범사업 추진을 위한 제언



- 1_민관협약기반 운영모델 시범사업을 위한 주요 참여자의 역할
- 2_시범사업을 위한 실질적 제도개선안 마련 절차

04. 서울형 민관협약기반 운영모델 시범사업 추진을 위한 제언

1_민관협약기반 운영모델 시범사업을 위한 주요 참여자의 역할

영국은 정부와 시민사회가 맺은 콤팩트(COMPACT)¹⁹⁾ 협약을 통해 정부와 시민사회 단체가 공동의 목표를 달성하고 영국의 지역사회와 시민에게 혜택을 주기 위해 파트너십을 맺고 효율적으로 일할 수 있도록 유도하고 있다. 이 협약을 기반으로 한 ‘민간위탁 가이드(Commissioning Guide)’도 발간하여 콤팩트(COMPACT) 기반 민간위탁의 절차와 방법을 제시하였다. 이 가이드는 성과도출을 위하여 정부와 시민사회가 각각 맡아야 할 역할을 규정하고 있다.

COMPACT에서 규정한 정부와 시민사회의 역할을 기본적으로 참고하여 민관협약기반 민간위탁모델 도입을 위한 서울시와 시민사회가 사전적으로 준비하고 검토해야 할 내용을 제시하고자 한다.

19) 1998년 영국 블레어 정부가 영국 내 시민과 커뮤니티의 이익을 위하여 시민사회조직과 효과적인 파트너십 아래 업무를 수행하겠다는 일종의 선언적 협약이다. 정부와 시민사회단체가 공동의 목표를 달성하고, 영국의 지역사회 및 시민에게 혜택을 주기 위해 파트너십을 맺고 효율적으로 일할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 정부와 시민사회조직과 형성한 실효성 있는 파트너십은 다음과 같은 성과를 달성할 것으로 기대한다.

1. 강력하고, 다양하며 독립적인 시민사회
2. 정책, 프로그램 및 공공 서비스를 효율적이고, 투명하게 고안 및 개발
3. 사용자의 반응에 민감하게 대응하는 양질의 프로그램 및 서비스
4. 프로그램 및 서비스 변경 관리를 위한 확실한 준비
5. 평등하고 공정한 사회

1) 서울시의 역할

첫째, 행정환경의 변화에 대응하려는 적극적 의지와 서울시의 권한을 신뢰와 협력적 파트너십에 기반하여 민간위탁제를 운영하려는 능동적 태도가 필요하다.

서울시의 정책과정에서 시민사회를 구성하는 주요 행위자들은 정책의 단순한 대상집단(target group)으로만 존재하는 것이 아니라, 정책과정 전반에 대한 영향력을 행사하고 있으며 소위 정책의 공동생산(co-production of public policy)의 핵심파트너로서 기능하고 있다. 행정환경의 변화에 따라 비정부 행위자(non-governmental actors)의 정책과정 참여가 활발해지면서 서울시의 정책과정에서 민간부문과의 협업에 대한 전략적 태도가 필요하게 되었다. 민관협약기반 운영모델도 이러한 서울시 정책환경의 변화와 맥락을 같이 하고 있다. 이러한 측면에서 서울시는 독립적인 시민사회단체가 사회적 활동을 잘 수행할 수 있도록 장려하고, 사회적 변화와 공공서비스 생산에 역할을 하며 서울시 도시정부의 비전을 위한 핵심 역할을 함께 수행할 수 있어야 한다. 또한, 서울시는 시민사회참여의 유용성을 인식하고 시민참여의 효과적 활용방안을 모색하는 등 민간역량에 대한 적극적 수용의지가 필요하다. 시민사회의 정책과정 참여에 대한 의지 강화와 자치분권에 따른 시민사회와 주민에 대한 권한 부여 강화 추세에 맞추어, 서울시는 상호 신뢰에 기반한 파트너십으로 행정권한을 시민사회와 협력적으로 행사할 필요가 있다. 다시 말해, 다양한 민간영역 행위자와 함께 정책의 공동생산체계를 구축하는 등 보다 고차원적인 협력을 모색해 나갈 필요가 있다.

둘째, 민간위탁 과정과 결과의 정보공개로 민간위탁의 공정성과 투명성을 높이기 위한 노력을 지속적으로 기울여야 한다.²⁰⁾

민관협약기반 운영모델에 따라 사회적가치사무를 위탁받은 수탁기관은 기존 민간위탁제보다 더 많은 권한과 자율성을 부여받게 된다. 문제는 권한과 자율성의 증가에 따른 책임성을 어떻게 확보할 것인가에 있다. 수탁기관의 비위문제는 감사원에서도 지속적으로 지적받는 부분으로 수탁기관의 선정과정과 성과평가결과에 대한 철저한 정보공개로 통해 민관협약기반 운영모델의 공정성과 투명성을 높여야 한다. 서울시는 이미 민간위탁사업자 선정을 위한 회의록을 공개하는 등 민간위탁제도의 투명성 확보를 위한 노력을 기울이고 있다. 민관협약기반 운영모델이 도입된 이후에도 영업상의

20) 서울시는 2019년 5월 청렴문화 확산을 위한 민간위탁 책임성 및 투명성 강화 종합대책을 수립하는 한편 수탁기관의 비위방지를 위한 민간위탁사업 개선대책을 마련하고 있다. 또한 민간위탁 부정당업자 입찰참가 제한 등 상위법 제개정 건의 및 민간위탁사업 실무교육 지속실시로 공익가치 확산에 노력하고 있다.

비밀 등이 관련되지 않은 한 계약의 내용을 공개하도록 하여 민간위탁의 투명성을 더 높이는 것이 필요하다. 또한 사회적가치사무의 수행에 있어서 민간주체 및 조직, 그리고 시민의 참여를 광범위하게 확대하고 보장할 필요가 있다. 민간위탁제를 위·수탁기관 간 계약의 문제로만 접근할 것이 아니라 서울시 정부와 시민사회의 협업을 위한 다양한 방법론 중 하나로 인식하고 계약당사자를 제외한 제3자의 민간위탁 사업 및 관련 정보에 대한 접근성을 강화해야 한다.

셋째, 위임된 권한에 대한 책임성 확보방안이 반드시 필요하다.

민관협력기반 운영모델은 수탁기관에 대부분의 권한을 위임하고 운영의 자율성이 보장한다. 수탁기관의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 수탁기관을 관리할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 민간위탁제 운영에서 책임성을 확보하는 가장 중요한 수단은 성과협약(서)을 활용하는 것이다. 위·수탁기관이 공동의 목표를 설정하고 달성하기 위해 노력하는 과정에서 서로 무엇을 얻고자 하는 점을 분명히 기술하고, 위탁기관과 수탁기관의 역할을 세밀하게 규정해야 한다.

두 번째로 중요한 수단은 성과협약(서)에 명시된 적절한 성과목표를 세우고 제대로 성과측정 하는 것이다. 즉 성과목표를 측정이 가능하도록 명확히 설정하고 성과측정을 엄밀히 한 뒤, 목표 성과를 성공적으로 달성한 수탁기관에는 금전적·비금전적 보상을 제공하고 그렇지 못한 기관은 제재를 받도록 해야 한다.

[표 4-1] 서울시의 역할과 자세

- 시민사회단체가 미션을 수행할 수 있도록 해당 단체의 독립성 존중 및 지지
- 시민사회단체가 정부의 목적을 달성할 수 있도록 정부를 돕고 있는 경우 합리적이고 공정한 방식으로 지원을 받고, 자원을 조달 받을 수 있도록 지원노력
- 정책, 프로그램 및 서비스를 고안하기 위해 최초 계획 단계에서부터 시민사회단체와 협력
- 보조금, 계약 등을 통해 시민사회단체에 자금 또는 자원을 제공해줄 수 있는 다양한 방법 고려
- 어느 시민사회단체든 정부 자금을 접근할 수 있도록 장벽을 제거하기 위해 노력 필요
- 리스크 관리가 가능한 단체와 논의하고, 그 단체와 리스크분담
- 미래의 자원에 대한 제약 또는 변화가 있을 경우, 가능한 빨리 잠재적인 영향에 대해 시민사회단체와 논의하고, 관련 단체에 대응할 수 있는 기회를 제공
- 계약에 입찰할 때, 보고 및 모니터링에 대한 내용을 합의
- 정부와 시민사회단체 간 파트너십의 실효성과 파트너십을 통해 어떻게 성공적으로 목적 달성을 해왔는지에 대한 다양한 근거를 바탕으로 한 피드백 권장

2) 시민사회의 역할

첫째, 시민사회의 책임성이 강조된 파트너십이 필요하다.

상호간의 신뢰에 기반을 둔 파트너십은 미래지향적이고 사회발전에 큰 기여를 할 수 있다. 과거에는 정부가 독립적으로 정책을 수립하고 집행을 했지만 복잡한 사회문제에 직면하면서 시민사회와의 협력적 거버넌스를 통한 해결방법이 주요하게 되었다. 시민사회의 능동적인 역할이 강조되면서 정부주도가 아닌 시민사회의 역할이 증대되는 가운데 시민사회의 사회적 가치지향, 헌신성, 자율성에 기반한 적극적인 정책대안 제시 능력과 자세가 요구된다. 시민사회의 역량을 활용한 장기적인 미래비전을 제시하고 이를 실현하기 위해 행정과 협력할 수 있는 자세마련이 필요하다. 이러한 과정을 통해 시민사회도 정책대안 제시 능력을 제고할 수 있고 행정의 신뢰를 통해 신뢰와 협력에 기반한 강력한 파트너십 형성이 바람직하다.

둘째, 위임된 권한만큼 청렴성을 확보해야 한다.

최근 공공서비스의 효율적 공급 외에 공공성 및 서비스의 질적 개선에 대한 사회적 관심이 증가하고 있다. 이러한 상황 속에서 서울시 일부 수탁기관의 비위문제가 언론을 통해 표출됨에 따라 공공영역의 신뢰도 하락뿐 아니라 민간위탁제도 자체에 대한 신뢰도 저하가 우려되고 있다. 사회적가치 사무 수탁기관은 기존 민간위탁제도에 비해 위탁사무 운영의 인사재정운영 측면에서 더 큰 자율성이 더 주어진다. 수탁기관 스스로가 행정권한 위임에 대한 책임성을 다하기 위한 성찰적 자세가 필요하다. 즉, 권한이 확대되는 만큼 책임성과 청렴성을 어떻게 확보할 것인지에 대한 시민사회(수탁기관)의 자체적 노력이 선행되어야 한다.

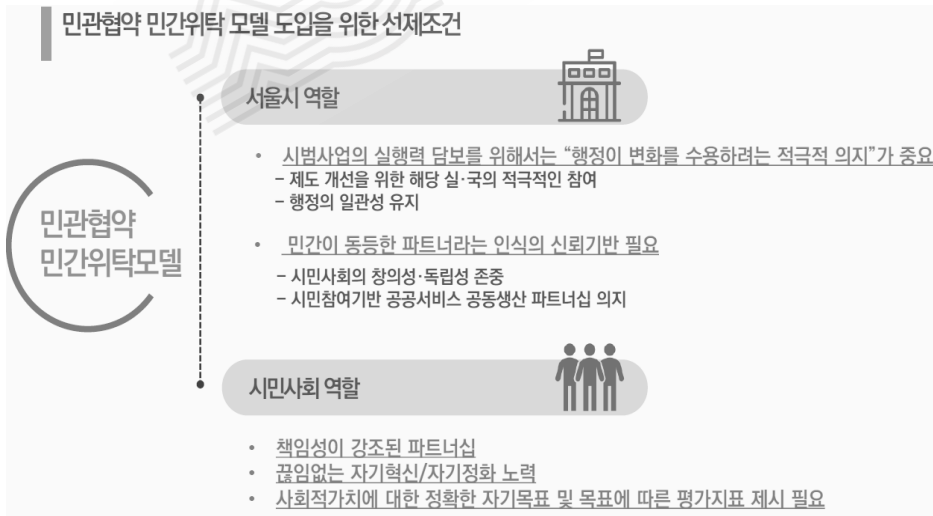
[표 4-2] 영국 민간위탁제 수탁기관의 윤리기준 확보방안 사례

영국 감사원은 위탁사무 사업자들이 행정사무 수행 시 요구되는 높은 수준의 윤리적인 기준을 보여주지 못하고 있다고 지적하고 있다. 수탁기관의 높은 수준의 윤리기준을 위하여 다음과 같은 제도적 장치를 권고하고 있다. 첫 번째로 각 부처는 서비스 공급자가 내부고발제도를 제대로 갖추도록 하는 것을 요구하는 내용을 계약조건에 포함시킬 것을 권고한다. 또한, 내각사무처는 공공부문에 적용되는 것과 동일한 수준의 정직성, 공정성에 따라 계약업체들이 행동할 것을 기대한다는 점을 계약업체들에게 명확하게 해야 한다. 투명성, 서비스 이용자 및 근로자에 대한 처우, 윤리 등이 표준계약조건에 포함될 것을 권고하고 있다.

셋째, 사회적 가치에 대한 정확한 자기목표 및 평가지표 제시가 필요하다. 사회적가치사무의 민간위탁과 관련하여 가장 큰 쟁점은 사업목표 달성여부에 대한 평가이다. 수탁기관의 서비스와 프로그램 제공이 어떻게 성과를 달성하는 지에 대한 정확한 논리체계가 갖추어져야 하며 성과가 어떻게 측정되어야 하는가에 대해서도 분명한 해답을 제시해야 한다. 성과목표의 달성여부에 대한 정확한 성과측정 및 평가방법의 제시는 위탁기관보다 수탁기관의 책임으로 보는 것이 바람직하다. 사회적가치사무에 대해 위탁기관보다 더 전문성과 경험을 보유하고 있으며, 성과목표와 달성방안(프로그램 운영 등)에 대한 이해도도 수탁기관이 훨씬 높다. 수탁기관이 위탁사무의 가치와 필요성, 성과달성 방식을 분명하게 제시하여야 하며, 사업운영과 관련된 전반적인 사항에 대한 위탁기관의 모니터링과 감독에 대해서도 긍정적인 태도를 가질 필요가 있다.

[표 4-3] 시민사회의 역할 및 자세

- 성과 달성 방식을 분명히 할 것
- 프로그램과 서비스의 사회적, 환경적, 또는 경제적 가치 입증
- 협치에 대한 약속을 명확히 하여, 시민단체는 중요한 상황 변화를 정부에 사전고지하는 등 서비스 제공 및 자금 조달 모델과 관련 있는 위험을 능숙하게 관리
- 모니터링이 좋은 관리 방법임을 인식하고, 보고를 개방적이고 투명하게 할 것



[그림 4-1] 민관협약 민간위탁 모델 도입을 위한 선제조건

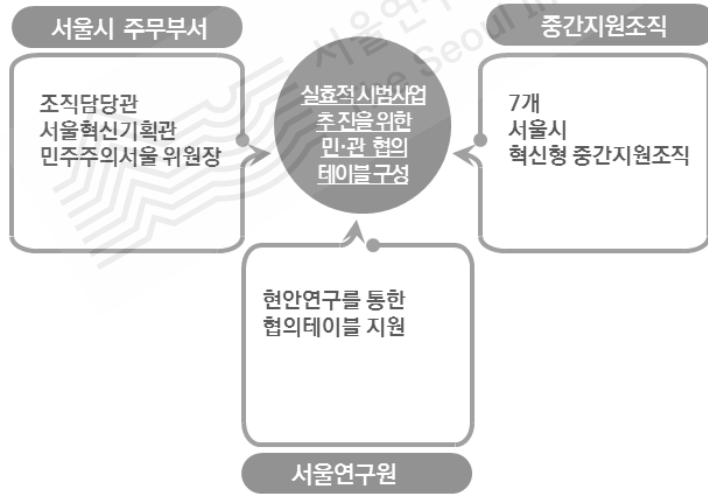
2_시범사업을 위한 실질적 제도개선안 마련 절차

1) 시범사업추진을 위한 민관협력 협의체 구성

민관협약기반 운영모델의 시범사업을 원활하게 추진하기 위해서는 실효성 있는 세부 실행방안 마련을 논의할 수 있는 서울시정부와 민간주체 및 조직 간 협의체 구성이 필요하다.

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

민관협약 민간위탁 모델은 수탁기관의 운영 자율성을 보장하는 위탁기관의 행정권한 위임이 핵심이라 할 수 있다. 행정권한의 실질적 위임을 위해서는 상호간의 신뢰를 바탕으로 사회적가치사무 수탁기관 당사자의 요구를 경청하고 행정의 실행력이 담보될 수 있도록 주요 참여자 간 지속적인 논의를 통해 마련해야 한다.



[그림 4-2] 민관협약 민간위탁 시범사업추진을 위한 민관협의 테이블 구성

2) 민관협력 협의체의 역할

민관협약기반 운영모델의 시범사업 추진을 위한 민관협력 협의체의 역할은 크게 네 가지로 규정할 수 있다. 우선 시범사업 대상선정이 필요하다. 또한 시범사업 추진의 제약을 해소하기 위한 조례개정안과 사회적가치 사무의 성과목표와 성과를 효과적으로 측정할 수 있는 지표에 대한 합의가 필요하다. 마지막으로 시범사업에 참여하는 수탁기관이 갖게 될 리스크와 인센티브를 명확히 하여 시범사업 참여의 동기부여와 원활한 사업추진을 가능하게 할 수 있다.

(1) 시범사업 대상 선정

민관협약 민간위탁 모델의 시범사업 추진을 위한 민관협의테이블이 구성되면 시범사업 대상으로 서울시사회적경제지원센터와 협동조합지원센터를 고려해볼만 한다.

서울시 사회적경제생태계 조성사업은 2012년 자치구 사회적경제생태계 사업단으로 처음 시작한 이후 2019년 기준 9년차를 맞이하고 있다. 사회적경제생태계 조성의 중심에는 서울시사회적경제지원센터와 협동조합지원센터가 있다. 이 조직들은 사회적경제 활성화를 통한 취약계층 고용창출 및 실업극복, 민관협치에 의한 공동정책생산, 사회적경제 협동 기반 조성, 사회적경제의 지역화 도모 등 사회적가치 증진 및 서울시정 방향에 부합하게 중간지원조직으로서의 역할을 잘 수행해 왔다.

서울시 다른 중간지원조직과 대비하여 서울시사회적경제지원센터와 협동조합지원센터는 사업시행 기간이 길어 시범사업 적용에 있어 자료수집과 성과판단을 위한 다양한 자료가 축적되어 있는 측면에서 이점이 있다.

특히 서울시 사회적경제지원센터는 비공식적으로 민관협약모델에 기반하여 센터사업을 선정하고 운영하고 있는 것으로 파악됨에 따라 시범사업 적용에 적합할 것으로 판단된다.

(2) 시범사업추진을 위한 조례 및 관련 규정 개정사항 검토

서울시가 새로운 민간위탁 운영모델을 도입하기 위해 가장 먼저 준비해야 할 사항은 서울시 민간위탁이 근거하고 있는 서울시 민간위탁조례, 민간위탁관리지침, 표준협약서 등 관련 제도의 정비이다. 서울시 민간위탁조례는 민간위탁 대상사무와 수탁기관 선정절차, 운영, 평가 등 전반에 관한 사항을 법적으로 규정하고 있다. ‘서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침’은 서울시 민간위탁조례를 실무적 차원에서 구체화 한

것으로서 사전조사 및 계획수립부터 종합성과평가에 이르기까지 민간위탁의 전체 과정과 절차에 대한 사항을 세세하게 제시하고 있다. 민간위탁을 추진하는 사업주관부서와 민간위탁 전반에 관한 사항을 관리하는 서울시 조직담당관은 이 지침에 따라 민간위탁사업을 추진하고 관리한다. 수탁기관은 서울시 민간위탁 예산회계인사노무 매뉴얼에 따라 조직운영을 하도록 되어있으며, 위·수탁 표준협약서는 수탁기관이 이와 같은 지침과 매뉴얼을 준수하도록 법적 구속력을 부여한다.

민관협약기반 운영모델을 도입하려면 이와 같은 조례 및 관련 지침의 세부 사항을 민관 협의체의 논의 및 의사결정에 따라 개정할 필요가 있다. 이 과정에서 시의회와 긴밀한 협의를 거쳐야 하며 충분한 논리와 설명을 제공할 수 있도록 해야 한다. 사회적가치사무의 정확한 정의와 필요성을 위·수탁기관 등 계약당사자를 제외한 주요 이해관계자들도 충분히 이해하고 공감하여야 하기 때문이다.

(3) 사회적가치사무의 성과목표와 성과목표에 따른 평가지표 설정

사회적가치사무에 대한 민관협약기반 운영모델의 적용에 있어 가장 중요한 문제는 성과목표와 목표달성 여부를 측정하기 위한 성과평가지표의 개발이다. 앞서 언급하였듯이, 새 운영모델의 핵심은 성과기반 보상과 자율성 보장으로 볼 수 있다. 사회적가치사무는 성과목표를 달성하기 위한 수탁기관의 사업수행이 의도한 대로 단기간 내에 성과로 이어지기 어려운 경우가 많으며, 특히 정책제안이나 기획과 같은 경우는 성과를 판단하기가 매우 어렵다. 따라서, 수탁기관의 사업수행을 각 업무의 성격과 측정가능성을 감안하여 투입, 산출, 결과 측면으로 나누어 평가를 진행할 필요가 있다. 예를 들어, 정책제안 및 기획의 경우는 산출지표로, 네트워크 형성 및 관리 기능은 투입과 산출 지표로, 관련 생태계 조성은 결과지표로 평가하는 것이다.

[표 4-4] 사회적경제 관련 시범사업 시 성과목표와 평가지표 예시

성과목표	성과평가지표
<ul style="list-style-type: none"> - 지역 사회적경제생태계 조성전략 수립 - 모니터링 - 판로지원, 교육, 컨설팅 등 기본서비스 지원 - 광역전략사업 연계 - 액셀러레이팅 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적경제 조직 양적 변화 - 공동사업 활성화 - 사회적경제 주체 육성 - 사회적경제 주체 만족도 - 사회적경제 네트워크 규모 - 사회적경제 지역의제별 네트워크 규모

(4) 시범사업추진 시 발생할 수 있는 리스크 사전검토와 인센티브 명확화

서울시가 위탁기관으로서 수탁기관에 제공할 수 있는 성과보상(incentive)은 금전적 보상과 비금전적 보상이 있다(표[4-5] 참조). 현재 법적 범위 내에 제공 가능한 금전적 보상은 수탁법인에 대한 위탁수수료 지급, 수입의 경비 전용, 관리성으로 증대한 이익의 수탁법인의 수입 전환이 있다. 비금전적 보상으로는 입찰참여시 가점 부여, 연장계약, 사업수행 및 조직 운영의 권한범위 확대 등이 있다.

[표4-6]이 기술하고 있는 성과보상 이외에 서울시가 현 법령의 범위 내에서 수탁기관에 제공할 수 있는 성과보상의 종류를 법적으로 검토하고, 민관협력 협의체를 통해 수탁기관의 성과보상에 대한 수요와 의사를 파악하여 최종적으로 사회적가치사무 민간위탁에 제공할 수 있는 성과보상을 정해야 한다.

[표 4-5] 민관협약기반 민간위탁모델의 성과 인센티브 방안

구분	내용	근거법령 및 조항	
금전적 인센티브	- 수탁법인에게 위탁수수료 지급	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률	- 제7조 계약사무의 위임위탁 ①,③ 적용 수탁법인에게 위탁운영수수료 지급
	- 수탁사무와 시설에서 발생한 수입을 경비에 사용	지방회계법 26조	- 제26조(수입대체경비의 직접사용)에 의거 수탁사무와 시설에서 발생한 수입을 경비에 사용
	- 관리성으로 증대한 이익을 수탁법인 수입으로 전환	공유재산 및 물품 관리법	- 제27조(행정재산의 관리위탁)⑥에 의거하여 관리성으로 증대한 이익을 수탁법인의 수입으로 전환할 수 있음
비금전적 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> - 입찰참여 가점 - 연장계약 - 권한의 위임범위 확대(인력운영 및 채용권한, 교육훈련기회 제공 등) 		

참고문헌

- 김대인, 2014, “미국의 민간위탁법제에 대한 연구 OME Circular A-76을 중심으로”, 「공법학 연구」, 15(4), 299-330
- 김대인, 2019, “영국의 민간위탁법제에 대한 연구”, 「경제규제와 법」, 12(1), 106-122.
- 김영중, 2017, “우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구”, 「보건사회연구」, 37(4), 406-442.
- 김정해, 2015, 「민간위탁 제도의 운영효율화 방안」, 한국행정연구원.
- 나카니시 켄이치, 2011, “일본문화예술계의 지정관리자 제도”, 인천문화재단.
- 문진수, 2012, “사회혁신채권(Social Impact Bond)의 서울시 사회경제정책 적용 가능성에 대한 검토 연구”, 서울연구원.
- 류숙원, 2013, 「지방자치단체 민간위탁 관리실태」, 감사원 감사연구원.
- 박노옥, 2009, “사회서비스의 민간위탁과 성과계약, 주요 쟁점과 정책적 시사점”, 「재정포럼」, 제151호, 28-40.
- 박순애, 2009, “민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내·외 민간위탁 연구에 대한 내용분석을 중심으로”, 「행정논총」, 47(1), 101-131.
- 박천오, 2002, “정부관료제의 시민참여 수용성: 한국 공무원의 인식을 중심으로”, 「행정논총」, 40(2)호.
- 서울사회협약추진단, 2019, “서울사회협약이란 무엇인가”.
- 서울시, 2018, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁 관리지침」.
- 서울시, 2017, “민간위탁 제도개선 계획”.
- 유길상, 2010, “공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건”, 「노동정책연구」, 10(1), 89~128.
- 이동수, 2012, “민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진”, 경희대학교 공공대학원.
- 이성로, 2005, “민간위탁의 과정과 효과: 어느 중소도시의 사례”, 「행정논총」, 43(4), 301-326.
- 이준영·이정용, 2018, 「서울시 자치구 사회적경제통합지원센터 운영개선방안」, 서울연구원.
- 정병순·황원실, 2018, 「서울시 중간지원조직 발전방안」, 서울연구원.

정병순·황원실·양세종, 2018, 「협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안」, 서울연구원.

정선애, 2018, 파트너십 기반 민간위탁제도 개선방안: 중간지원조직을 중심으로

Disley, E., Rubin, J., Scraggs, E., Burrowes, N. and Culley, D., 2011. Lessons learned from the planning and early implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough. Research series, 5(11).

The Innovative Commissioning Model in Seoul Metropolitan Government

Yi, Joon Young · Jung Yong Lee

This research aims to review two innovative commissioning models suggested by the Seoul Governance Group and come up with an appropriate commissioning model for delivering public policy of Seoul Metropolitan Government(SMG). Two innovative models are based on Public-private cooperation and Social Impact Bond, respectively. The first model is 'Commissioning model based on public-private cooperation'. The second model is 'Commissioning model based on social impact bond'. This research reviews two models from theoretical and practical perspectives in order to check whether this model is appropriate to introduce to the SMG's commissioning guideline. The review concludes that the first model is in line with the commissioning literature and the SMG is able to introduce this model without modifying related rules and regulations fundamentally.

In order to introduce the innovative commissioning model, two parties, i.e., SMG and civil society organizations have to has undertakings and establish reliable partnership based on trust and cooperation.

This research also suggests the ways to run pilot projects to innovate a commissioning model of SMG.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods
- 3_Introduction to Seoul Metropolitan Government's Commissioning

02 Review on Two Innovative Commissioning Models

- 1_Model I: Commissioning Based on Public-private Cooperation
- 2_Model II: Commissioning Based on Social Impact Bond
- 3_Conclusion

03 Commissioning Based on Public-private Cooperation Model Design

- 1_Background
- 2_Principles and Logic of Commissioning model Based on Public-private Cooperation
- 3_Process of the Model

04 Suggestions for Commencing Pilot Project of the Innovative Model

- 1_Undertakings for the Seoul Metropolitan Government and CSOs
- 2_Schedules for the Pilot Projects

Reference

서울시 혁신형 민간위탁 운영모델 구축 위한 실행방안

서울연 2019-PR-30

발행인 서왕진

발행일 2019년 12월 13일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-572-7 93350 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.