

# 요약 및 정책건의

## 1 연구 개요

### 1.1 배경 및 목적

- 서울시 부채규모의 확대에 따른 시 재정건전성에 대한 우려 증가
  - 지난 3, 4기 시정의 결과 시의 부채규모가 급속히 확대되어 시민단체와 언론매체의 집중적 관심을 받고 있음
  - 특히, 새로운 시정의 중점추진사항으로 시 부채규모 감축이 현안으로 제기됨에 따라 다양한 부채감축 방안이 연구 검토 중
  - 한편, 사회양극화 및 경기침체에 따른 사회복지서비스 수요의 증가로 인해 재정수요는 오히려 증가하고 있음
- 민간역량을 활용한 시 부채규모를 줄이는 방안 강구 필요
  - 획일적 재정지출의 감축보다는 재정지출의 효율성을 높여 불필요한 비용을 감축시키는 방식이 더 중요해지고 있음
  - 이 같은 여건에서 시 재정 운용에 대한 감시 및 업무의 민간위탁과 예산낭비신고제의 실효성을 높여 서울시 재정의 건전화 도모 필요
- 이 연구에서는 서울시 재정건전성 강화의 하나로 현행 ‘민간위탁제도’와 ‘예산낭비신고 제도’를 면밀히 검토해 문제점을 도출하여 개선방안을 모색하는 것이 주요 목적
  - 서울시가 운영하고 있는 민간위탁 관련 제도의 여건과 문제점을 검토해, 제도 운영의 효율성 제고 및 개선방안 마련
  - 서울시가 운영하고 있는 예산낭비 관련 제도의 여건과 문제점에 대한 검토를 통해, 제도 운영의 효율성 제고 방안 마련

## 1 2 연구의 범위 및 방법

- 연구의 내용적 범위는 민간위탁, 예산낭비신고제를 대상으로 하며, 구체적으로 민간위탁 현황과 문제점, 예산낭비신고제도 현황 및 문제점, 해외 선진사례 검토, 개선방안을 포괄
- 연구의 방법은 현황분석의 경우 선행연구 검토와 민간위탁 관련 조사 및 통계분석 자료, 예산낭비신고제도 관련 조사 및 통계분석 자료를 이용하고, 현안 과제 및 문제점 도출은 상기 분석 자료를 토대로 자문회의 및 설문조사를 진행

## 2 주요 연구결과

### 2 1 민간위탁 주요 여건

#### 1) 서울시 민간위탁 현황

- 현재 사무 및 시설의 민간위탁은 「지방자치법」과 개별 사무에 관한 법률, 서울시의 「행정사무 민간위탁에 관한 조례」에 근거해 시행
  - 서울시의 민간위탁 조례 및 시행규칙에서는 민간위탁의 추진절차와 기준을 규정하고 있고, 「민간위탁관리지침」에서는 민간위탁의 제반 운영사항을 규정
  - 절차: 추진계획을 세워 시의회 동의를 거쳐 위탁사무 선정심의를 하고, 다시 수탁기관 선정심의를 거쳐 계약체결·시행한 후 사후관리 및 경영평가 수행
- 민간위탁 추진은 관리주체(조직담당관)와 운영주체(주관부서)가 이원화되어 있으며, 추진과정에서 다단계 심의 및 평가절차를 이행
  - 심의는 민간위탁운영평가위원회에 의한 '민간위탁 시행사무 선정 심의'와 적격자심의위원회에 의한 '수탁기관 선정심의'로 구분하여

수행

- 경영평가(위탁사무 운영실적 및 효과평가)는 주로 계약만료 시점(보통 계약 후 3년)에서 재위탁 여부를 결정하기 위해 시행
- o 현재 서울시의 위탁사무는 총 397건, 지원금액은 총 9,382억 원(시 예산의 약 4.2%) 규모를 나타냄
- 복지(144건)/보건의료(39건)/문화예술(40건)이 전체의 59%를 차지
- 수탁기관별로는 비영리단체(214건)>민간기업(71건) 순으로(\*산하 기관 82건 제외), 주로 조직규모나 사업실적 위주로 수탁자를 선정

표 1 분야별 민간위탁 운영 현황

(단위: 개)

교통	상하수도	환경	교육	직업훈련	문화예술	관광	패션	체육	보건의료	복지	기타	총계
24	29	24	4	6	40	4	7	21	39	144	37	379

2) 민간위탁 주요 실태 및 사례

- o 수탁기관 대상(106개 기관)을 조사해 주요 위탁실태를 파악
- 민간위탁의 효과로는 '서비스개선'(40%)과 '업무효율화를 통한 비용절감'(36%)에 두고 있고,
- 지원금에 대해서는 44.3%가 '부적정'하다고 응답하고, 부족한 재원에 대해 56.3%가 '자체 조달한다'고 응답

※ 민간위탁 실태조사 주요 내용(\*106개 수탁기관 대상)

- o 민간위탁의 효과로는 공공서비스 개선(40%)>업무효율화(36%)>인력절감(10%) 순
- o 위탁금액의 적정성에 대해 부적정(44.3%), 보통(34%), 적정(21.7%)을 응답
- o 지원금 부족 시 서비스질 저하(38%), 고용불안 및 노동강도 강화(22%) 등을 우려하며, 그 대응으로 재단 전입금, 후원금 모금, 외부 공모사업 참가 등을 통해 자체 조달함

- o 민간위탁의 핵심적 효과로서 직·간접적 재정효과가 창출되는 메커

니즘을 파악하기 위해 민간위탁 사례(8개 사례)를 분석

- 위탁사무 및 위탁 외 사무 수행에서 직접적 재정효과인 지출절감 및 수입증대 요인 외에, 간접적으로 재정효과에 기여하는 요소를 분석·식별

표 2 민간위탁 수행 사무 분석

수탁사업명	위탁사무 관련			위탁 외 사무 관련	
	지출절감	수입증가	기타	지출절감	수입증가
① 목동청소년수련관	서비스의 통합, 자원봉사 인력 활용	-	-	-	후원금, 시설임대
② 시립청소년직업체험센터	자원봉사 인력 활용	-	-	-	타 공모사업
③ 서남물재생센터	노동력최적화, 설비개량	-	-	-	부산물자원화
④ 마포자원회수시설	설비개량	-	-	-	부산물자원화
⑤ 서울보육정보센터	전문가네트워크 활용, 자원봉사자 활용	-	서비스질 향상	-	-
⑥ 서울패션창작스튜디오	전문가네트워크	-	서비스질 향상	-	-
⑦ 동부기술교육원	서비스의 통합	-	-	-	-
⑧ 보라매병원	-	이용자증가	-	-	외부연구기금

- 상술한 재정효율화 메커니즘을 기준으로 여러 행정사무가 4가지 유형으로 구분이 가능하며, 이를 통해 민간위탁화가 가능한 사무영역을 식별
- 외부자원동원형 사무, 사회적가치추구형 사무, 기술전문성기반 사무, 서비스혁신추구형 사무 등

**표 3 재정효율화 메커니즘에 따른 행정사무의 유형**

사무 유형	재정효율화 핵심 메커니즘	사례	
		서비스이용료 수취	서비스이용료 미수취
외부자원동원	외부의 기부, 후원, 인적·조직적 자원 연계	목동청소년수련관 청소년직업체험센터	정부양곡배달서비스*
사회적가치 추구	지배구조 개선 (이해당사자의 경영 참여)	-	소형폐가전 재활용*
기술전문성 기반	기술혁신, 부산물자원화	보라매병원	서남물재생센터 마포자원회수시설
서비스혁신 추구	서비스의 통합, 서비스 품질 향상	-	패션창작스튜디오 서울시보육정보센터 동부기술교육원

\*은 당초 분석된 8개 사례 외에 추가 분석된 사례(2개) 포함

## 2.2 예산낭비신고제 주요 여건

### 1) 예산낭비신고제(이하 신고제) 현황

- 신고제란 시민의 신고를 통해 예산낭비를 최소화하고 절감을 극대화함으로써 재정운용을 효율화하기 위한 제도
- (협회의) 예산낭비(불법·위법의 의도는 없으나 예산을 비효율·방만하게 운영)에 더해, 부정·비리에 의한 낭비(계약상 담합, 리베이트, 횡령 등)를 포함하며,
- 예산절감을 실현하려는 다양한 노력도 예산낭비신고제의 대상영역에 해당
- 정부와 서울시 차원에서 신고제를 뒷받침하는 다양한 제도가 운용
- 정부의 「국가재정법」(제100조) 외에, 서울시 차원에서도 「서울시 예산절감 및 예산낭비 사례 공개 등에 관한 조례」가 제정·운영됨

표 4 정부와 서울시의 예산낭비신고제 관련 법률

구분	관련 법률
정부 차원의 관련 법률	「국가재정법」(제100조)과 「지방재정법」(제48조)상의 '예산낭비신고제' 「부패방지 및 국민권익위원회 설치·운영에 관한 법률」의 '부패행위신고제' 「지방자치법」상의 주민감사청구제 등
서울시 차원의 관련 법률	「예산절감 및 예산낭비사례 등 공개에 관한 조례」의 '예산낭비신고제' 「부조리신고 및 보상금 지급에 관한 조례」상의 '부조리신고' 이외 「시민감사소문부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」의 '시민감사청구제'

- 현행 신고제는 예산낭비(협의)와 예산절감, 부정·비리의 신고로 각기 구분되어 다원화된 운영체계를 가짐
- 시민의 예산낭비 및 절감 신고는 국민신문고 '예산낭비신고센터'에 접수되고, 서울시(예산담당관)로 이첩·처리됨 → 신고포상금 지급(건당 20만 원)
- 이와 별도로, 공무원의 예산절감 제안은 실국을 통해 자체 접수 후, 예산담당관에 의해 처리 → 예산성과금 지급(최대지급액수는 개인당 2,600만 원/사업 건당 1억 3천만 원)
- 부정·비리 신고는 '서울시 청렴비리신고센터'에 접수 후, 감사기관을 통해 후속 처리 → 부조리 신고포상금 최고 20억 원
- 매년 1회에 한해 부조리신고포상금 지급(08년~10년간 26건/9,054만 원 지급)
- 신고내용은 단순한 제안성 혹은 경미한 사안 중심의 신고가 지배적임
- 08년~12년(6월) 동안 총 976건의 신고 중 예산관련 신고는 405건이고, 이 가운데 36건(3.7%)이 제안이 아닌 '신고' 사안에 해당
- 신고와 제안을 포함해 시민에게 포상금이 지급된 것은 96건에 불과한 실정

표 5 연도별 예산낭비신고 현황

연도	예산 관련		비예산 관련	
	신고	제안	광고/민원	단순 제안
2008	2	27	30	48
2009	3	36	48	79
2010	10	86	51	82
2011	17	133	42	119
2012(6.30기준)	4	87	22	50
계	36	369	193	378

## 2) 신고제 현안

- 현행 신고제가 내재하는 근본적 문제는 제도의 실효성 부족이며, 이는 다음과 같은 다양한 제약요인에 기인
  - ① 시민의 신고를 유도·촉진하기에는 미흡한 보상체계(포상수준)
    - 시민신고 포상금 20만 원(건당)은 시민의 관심과 참여를 적극 유도해 내기에는 지나치게 과소한 수준
    - 공무원의 예산절감 제안에 대한 포상수준은 최대지급액수가 개인당 2천 6백만 원, 사업 건당 1억 3천만 원인 것과 비교해 큰 차이를 보임(\*미국의 Qui-Tam 소송에서는 환수액(부정청구액의 3배)의 15~30% 수준)
  - ② 신고주체의 전문역량 미흡과 신고주체의 다양화 부족 등도 문제
    - 제도가 활성화되려면 신고주체가 법률 및 행정지식을 갖추고, 신뢰할만한 정보수집에 바탕을 두고 신고가 이루어져야 하며,
    - 역량 있는 주체들(전문적 시민단체 등)의 참여가 제한적이고, 주로 시민 개인에 의한 단순 제안성, 민원성 중심의 내용이 다수
  - ③ 실질적 보상과 사후 제도개선을 뒷받침하는 공정하고 투명한 조사·심의체계(절차)의 미비

- 신고에 따른 포상이나 제재, 사후 제도개선이 제대로 이행되기 위한 전제는 엄정한 조사·심의, 신뢰할만한 심의결과 등에 있으나 현재는 절차가 크게 미흡
- 현재는 접수된 사안을 해당 부서가 조사·심의하는 시스템, 말하자면 예산낭비·절감의 주체가 스스로를 조사·심의하는 구조로 볼 수 있음
- ④ 신고·접수 절차에서도 일부 제도적 불합리성 존재
  - 국민신문고의 '예산낭비신고센터'로 통합화로 인해, 신고주체 입장에서 신고·접수·처리가 분리·다원화되는 운영상의 비효율 존재
  - 이런 구조 속에서 접수기관 간 또는 신고·접수 단계와 이후 단계 간 연계가 부족한 점도 향후 개선사항에 해당

## 2.3 선진적 예산낭비신고제 해외사례

- 해외사례: 미국의 Qui-Tam(대리소송제)과 TAF
- 시민사회가 잘 발달한 미국에서는 예산낭비신고 활동을 수행하는 다양한 주체, 특히 전문적 시민단체가 존재
- 공익제보자나 내부고발자를 중심으로 다양한 로비와 소송제기 등을 이용해 예산낭비를 감시하는 TAF와 GAP이 있고, 정책제안과 정보생산을 통해 예산낭비를 이슈화하는 CAGW, NTU 등이 있음



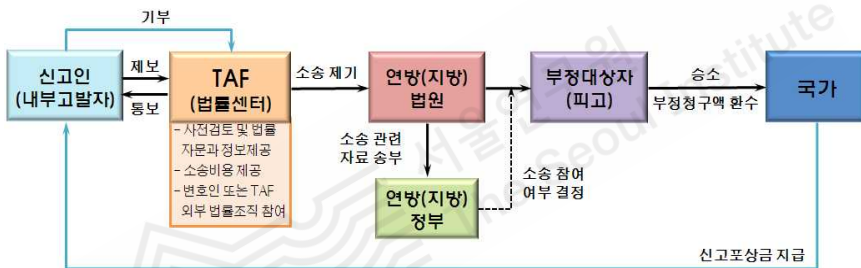
표 6 미국의 대표적인 예산낭비 감시 시민단체

시민단체	연혁 및 특징	활동	
TAF (Taxpayers Against Fraud)	부정에 대항하 는 납세자들 연 합	- 1986년 설립 - 내부고발 소송을 전문적으 로 다루는 비영리 법률조직	- 민간기업의 연방정부에 대한 부정한 청구를 막기위하여, 관련 소송 진행 을 진행하고 승소시 환수금액의 일 부를 수익원으로 삼는 사설 조직
GAP (Government Accountability Project)	정부책임 프로 젝트	- 1977년 설립 - 내부고발 보호 전문조직	- 내부고발 관련 정책 개혁, 법률적 지 원, 각종 세미나 및 회의 지원, 책자 발간, 사회적 인식의 제고, 홍보 등 - 핵산업, 식품, 과학, 파이프라인, 산 림, 군(軍) 등의 분야에 집중
CAGW (Citizens Against Government Waste)	정부의 예산낭 비에 반대하는 시민모임	- 1984년 설립 - 비정당 성향의 민간 비영리 조직	- 잘못된 예산에 대한 청원 작업과 해 당 법안삭제 및 예산낭비 사례를 발 표 - 사례를 담은 일간지, 주간지, 연간지 발행
NTU (National Taxpay -ers Union)	전국 납세자연합	- 1969년 설립 - 의원평가 프로그램(Bill Tally, Vote Tally) 발행	- 의회의 입법과정에서의 예산낭비에 특화한 감시운동 전개
POGO (Project On Government Oversight)	정부 감시에 관 한 프로젝트	- 1981년 설립 - 군수 관련 계약에 특화	- 주로 군(軍) 관련 사업과 대형 국책사 업과 관련한 예산낭비를 감시하고 공개
CBPP (Center on Budget and Policy Priorities)	예산 및 정책 우선순위에 관 한 센터	- 1982년 설립 - 저소득층을 위한 예산정책 위주로 연구 및 활동	- 공공재정의 사용에 있어서 저소득층 의 관점에서 분석하고 대안을 제시 하는 연구 활동 수행

- TAF는 부정청구법상의 Qui-Tam(대리소송제)에 근거해 예산을 감시하는 민간조직으로 부정비리에 대한 신고와 소송을 수행
- 부정청구법(False Claims Act)은 계약관계에 의한 사기와 불법행위에 대해서만 소송을 제기
- Qui-Tam(대리소송제)은 일반시민이 국가를 대리해 독자 혹은 법무 장관과 공동으로 소송을 제기하고, 승소 시 환급금 일부를 보상금으로 지급
- 반면, CAGW는 정부의 낭비와 비능률적 관리를 감시하고, 해당 사안에 대한 사회적 이슈화와 정치적 압력·로비를 전개하는 비영리 시

## 민단체

- 미국 예산낭비신고제의 선도적 주체인 TAF(Taxpayers Against Fraud)의 주요 현황
  - Qui-Tam 제도를 활용해 소송을 통해 예산의 불법(부정) 지출을 방지하고자 1986년 설립된 법률전문 비영리단체
  - 주요 역할로는, 민간기업의 내부고발자를 조력하여 Qui-Tam에 근거한 소송을 진행하는 핵심 역할 외에 다양한 역할을 수행
  - 부정·비리 주체(피고)는 정부가 입은 손해의 3배를 환수하며, 과태료 납부
  - 반면, 신고인은 환수금의 최대 25~30%의 보상금 수령(정부개입 시 15~25%)



- 서울시 예산낭비신고제 도입에의 시사점
- Qui-Tam은 민간의 불법·부정 지출을 정부를 대리해 민간이 소송하는 사법체계에 기초한 것으로, 국내에는 도입되지 않고 있으나 제도운용의 핵심 메커니즘은 국내 예산낭비신고제에 적용·도입 가능
  - 다음의 4대 요소가 제도운용의 핵심 성공요소로 도출되는데, 서울시의 예산낭비신고제 개선에서 적극 고려 필요



### 3 정책 건의

#### 3.1 민간위탁 정책과제 및 개선방안

- 1) 민간위탁제도를 둘러싼 4대 정책과제
  - 민간위탁의 합리적 운영을 위한 원칙의 재정립 필요
  - 민간위탁 추진에 관한 절차가 있기는 하나, 위탁사무 선정의 체계적 가이드라인이 다소 미흡하고 일부는 사무위탁화의 합목적성이 희박
  - 효율성 일변도로 민간위탁 사무를 관리·운영하는 점도 인식과 정책의 전환이 필요한 대목
    - 수탁기관의 선정이나 성과평가에서 효율성이 지배적 기준으로 작용되는바, 사회적가치나 서비스질 향상 등 다양한 목적가치가 강화될 필요가 있음
  - 위탁주체(위·수탁자) 간 수직적 내지 위계적 관계도 획기적 개선 필요
    - 행정편의나 효율성 중심의 정책운영 하에 갑/을이라는 위계적 관계는 수탁자의 적극적 이니셔티브나 외부 자원동원, 창의적·혁신적

사업 운영 등을 제약

- 획일적인 민간위탁사무 운영에서 탈피해, 성과향상이나 재정절감을 제고할 수 있는 혁신적 패러다임 모색도 필요
- **민간위탁 사업자(수탁자) 선정에 따른 불합리성 존재**
- 현재 민간위탁 사업자 선정은 사무마다 다소 차이는 있으나, 많은 경우 지배적 사업자들이 구조적 우위에 놓일 수 있는 기준들로 구성
  - 사업수행력, 재무상태, 과거 사업실적 등 사업수행 성과와 직결되어 있지 않은 지표들이 핵심 지표로 활용(「서울시 행정사무 민간위탁에 관한 조례」)

**표 7 현행 서울특별시 청소년시설 민간위탁 선정기준(예시)**

심사 항목	심사 내용	배점
법인목적의 적실성	○ 법인설립 목적 중 청소년 육성 업무의 비중 등	10
사업계획의 적정성	○ 프로그램의 참신성, 전문성, 실현가능성 ○ 지역사회와의 기여도와 연계성	30
법인의 경영능력	○ 법인의 시설운영 능력 ○ 수탁신청 시설 운영에 대한 행정·재정적 지원 의지	30
법인의 재정상태	○ 법인 재정 규모 및 건전성 ○ 법인의 도덕성	20
청소년 관련 사업실적	○ 청소년 시설·프로그램 수탁운영 및 자체사업 실적 등	10
계		100

- 이러한 선정체계는 다양한 사업주체가 개방적으로 참여하지 못하게 함으로써 “민간위탁의 창조적 생태계 환경” 조성을 저해
- 창조적 소기업이나 전문성을 보유한 신규사업자의 진입장벽으로 작용하고, 사회적가치 추구나 공익성 지향의 사회적경제 주체들의 적극 참여도 제한

- 기초자치단체가 관리하는 일부 위탁사무(가령, 사회복지 분야 민간 위탁사무)에 대해서도 선정체계의 체계적 개선 필요
- 자치구에 위임되어 있는 사회복지나 청소년 사무의 경우, 수탁자 선정 등이 정치화되거나 기득권이 유지되는데 따른 불합리성 존재
- **민간위탁사무의 평가체계에 수반된 불합리성 존재**
- 사업의 평가지표가 시설관리 및 프로그램 수행 여부 위주로 되어 있어서 서비스 개선 등 다양한 측면들의 평가가 미흡
- 사업평가 지표들이 대부분 사무 시행여부 중심의 정량지표(표 8 참조)이며, 수혜자가 직접 평가해야 하는 부분도 실적 평가로 대체 되고 있는 상황
- 평가주기도 재계약 시점에 한정되어 평가가 지속적인 업무개선과 성과향상으로 이어질 수 있는 주기적 평가체계가 사실상 부재

**표 8 현행 서울특별시 청소년시설 경영평가 지표**

평가분야	평가방법	배점
서울꿈나무 프로젝트 추진	계량실적평가	12점
	내용분석에 따른 정성평가(현장실태조사)	8점
창의적 체험활동	계량실적평가	20점
청소년 프로그램 운영	계량실적평가	20점
이용실적 및 만족도	만족도 조사	10점
전문인력 및 시설 운영	계량실적평가	30점
계		100

\*계량실적평가: 항목별 평가지표에 의해 작성된 실적자료를 기초로 평가  
 ex) 프로그램 운영횟수, 프로그램 참여 인원, 청소년 이용실적 등

- 평가결과의 환류 및 사회적 확산 메커니즘이 부재한 점도 개선 필요
- 위탁사무에 대한 ‘경영평가결과보고서’가 재계약 시 민간위탁운영 평가위원회에 보고가 이루어지는 수준이며, 대외적으로 관련 보고

서가 공개되지 않고 있음

- **위탁사무의 비용산정을 둘러싼 불합리성도 체계적 개선 필요**
- 현재 민간위탁 사무의 계약에 수반되는 사업비 산정은 점증주의적 원리(incrementalism)에 입각해 수행됨
  - 신규 사업은 「지자체 원가계산 및 예가 작성요령」에 근거해 세부 위탁금 산정
  - 기 위탁사업은 관련 예규 및 유사사례를 참고해 예정가격을 산정한 후 가감하는 방식으로 최종 비용을 산정함(\*서울시 민간위탁관리지침 참조)
- 점증주의적 접근방법은 민간위탁의 효율화·혁신화 및 이를 통한 예산절감 노력 등을 억제하는 부정적 효과가 초래될 가능성 존재
  - 기존 혹은 유사사례에 기반한 비용산정은 소규모 사업자나 신규사업자가 위탁사무에 참여하는데 구조적 제약으로 작용 가능
  - 산정된 비용에 대해 주기적인 검증 및 재산정 체계가 없어 업무수행 과정에서 창의적 사업추진, 경영 및 기술혁신의 노력 등이 비용 산정에 반영되지 못하여 비용이 과다 산정될 가능성도 존재함
- 아울러, 위탁업무를 수행하는 과정에서 파생되는 부가수입과 관련 해서도 합리적 기준을 마련하는 것이 필요
  - 계약상의 업무 외에 임의 수익사업의 처리, 업무과정에서 파생되는 부수적 재화나 서비스에 따른 추가수익의 산정 및 배분 등에 대해 합리적 기준 마련 필요

## 2) 민간위탁제도 합리화를 위한 추진전략

- **민간위탁의 관리·운영에 관한 합리적 원칙의 재정립**
- 행정효율성 외에 민간위탁의 합목적성에 관한 다양한 가치를 인식하고, 이를 관리·운영 시스템 전반에 적극 도입

- 나아가 개방과 참여, 형평과 배려, 지역사회 공헌 등의 사회적·공익적 가치 추구, 성과지향성 등의 다원적 가치를 적극 고려
- 위·수탁자 간 위계적 갑을 관계에서 수평적 파트너십 관계로 대전환
- 민간위탁을 통해 양질의 재화 및 서비스 공급과 이용자 만족도 증대라는 공동의 목표를 향해 자원을 결합하여 최고 성과를 내는 파트너 관계로 대전환 필요
- 기존의 사무를 단순 위탁·대행하는 방식의 운영모델에서 탈피해 성과에 기반하고 재정절감도 도모하는 대안적 운영모델 적극 도입
- 이를 위해 최근 영국 등 일부 선진국을 중심으로 도입되고 있는 ‘사회성과연계채권’ 또는 ‘사회혁신채권’(Social Impact Bond) 도입·운영을 검토
- 사회혁신채권(SIB)은 ‘성과기반의 민간위탁 운영체계 구축 전략’에서 상세화
- **재정절감을 위한 민간위탁 사무의 재정비·활성화(확대) 전략**
- 합리적 원칙으로 민간위탁이 추진될 수 있도록 현재 수행되고 있는 제반 위탁사무를 체계적으로 평가·재정비
- 현재 진행되고 있는 민간위탁 사무에 대해 전수조사를 시행하여 직영, 민간위탁, 민영화의 대상사무(업무)를 합리적으로 재정비함
- 예산낭비가 크거나 공익성이 강하게 요구되는 사무는 중장기 직영 전환을 고려하고, 공익성은 약하면서 시장에서 유사 서비스가 공급되는 사무는 민영화 전환을 고려
- 업무의 특성상 유사·중복된 민간위탁사무는 통합 및 특화를 모색
- 이외, 각 위탁사무의 수행에 수반되는 업무효율화와 경영혁신화 진단
- 현재 직영으로 수행하는 행정사무 가운데 “특정한 조건”을 가진 사무(위탁을 통해 재정적 효율화가 기대되는 사무)의 민간위탁화 추진
- 앞서 사례분석을 통해 민간위탁에 의한 ① 외부자원 동원, ② 사회적

가치 추구, ③ 기술전문성 보유, ④ 서비스 향상 등의 직간접 재정효과  
과 메커니즘 식별

- 외부자원동원 위탁사무: 청소년수련관, 청소년직업체험학교 등이 해당하며, 향후 민간위탁화 가능 사무로는 한부모가족지원센터, 임대주택관리 등이 존재
- 이외, 사회적가치 추구 위탁사무, 기술전문성 위탁사무, 서비스혁신 위탁사무 등의 성격을 가진 직영·준직영 사무의 위탁화 추진(표 9 참조)

**표 9 민간위탁사무의 특성에 따른 위탁사무 분류**

사무의 특성	기 위탁사무	향후 위탁화 가능 사무*	비고
외부자원동원 사무	목동청소년 수련관 청소년직업체험센터 정부양곡배달서비스	한부모가족지원센터 임대주택관리 아이돌보미 지원사업	
사회적가치 추구 사무	소형폐가전 재활용	장애인 콜택시 쓰레기 폐기물 수거	
기술전문성 사무	보라매병원 서남물재생센터 마포자원회수시설	데이터센터 서버관리업무 청계천 시설물 유지관리 성수 IT앵커 시설 관리	
서비스혁신 사무	패션창작스튜디오 서울시보육정보센터 동부기술교육원	공무원교육 서비스 서울 무역전시장 위탁사업 여성능력개발원 직업 교육	

\*는 직영사무 외에 준직영 사무(시의 산하기관으로 위탁된 사무)를 포함

- o 상기 위탁사무의 확대·활성화와 관련해, 건전한 민간위탁 생태계 조성을 위해서는 다양한 경제주체의 참여기회 적극 확대 필요
- 기존 비영리단체나 민간 영리기업 외에, 사회적기업(커뮤니티비즈니스 포함), 협동조합, 자활공동체 등의 사회적경제 주체들의 참여 기회 확대



- **민간위탁의 운영합리화 전략**
- 민간위탁에 다양한 주체, 특히 신규 사업자들의 사업 참여가 활성화 되도록 “사회혁신형” 민간위탁 사업자 선정체계 구축·운영
  - 사회혁신형 선정체계는 효율성 위주 지표에서 탈피해 ‘사회적 책임’ 관련 지표를 도입·강화하되, 사무의 분야별 특성을 고려해 지표나 배점 등을 유연하게 적용
  - 사회적 책임에 관한 세부 지표로는 SROI, SA, ISO26000 등을 검토 (아래 박스 ‘사회적 책임에 관한 최근 동향’ 참조)
  - 행안부 예규상 중앙관서 장은 분야별 배점한도를 20% 범위 내에서 가감조정할 수 있고, 항목별 세부 항목의 추가·제외가 가능함(기획재정부 계약예규 제6조)

**표 10 사회적 책임을 고려하는 다양한 평가체계 검토**

사회적책임 영역	SROI (Social Return On Investment)	SA (Social Accounting)	ISO 26000
고용안정성	◎	◎	◎
제품 / 서비스	◎	◎	○
자원연계	○	○	○
환경	○	○	○
지역사회 고려	◎	◎	◎
지배구조 개선	◎	○	◎
이윤분배	○	○	○
개인역량 향상	○	◎	-
소비자 및 개인 보호	-	○	○

◎: 우선적 고려 ○: 차등 고려

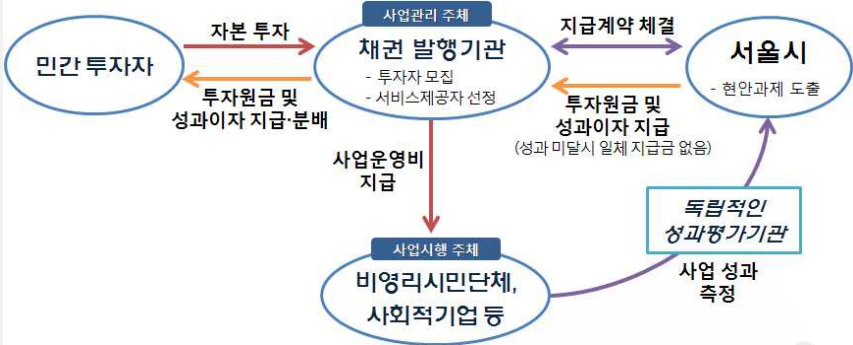
※ 사회적 책임에 관한 최근 동향

- SROI(Social Return On Investment)는 조직의 활동으로 발생하는 사회적 가치를 화폐적 가치로 환산하여 측정하는 평가도구(NEF, 2009)
- SA(Social Accounting)는 조직의 사명과 목적에 대한 다양한 활동을 점검하고, 조직의 사회적·경제적·환경적 활동을 측정하고 개선하기 위한 목적으로 활용되는 평가도구에 해당(사회투자지원 재단 2012)
- ISO26000은 사회적 책임을 측정하기 위한 국제인증 표준으로 사회적 책임에 대한 자발적인 점검이 가능한 평가 도구(한국표준협회, 2012)

- 위탁 업무 수행에 따른 사업의 성과평가는 방법론적 객관성을 강화하는 한편, 평가를 둘러싼 절차적 합리성도 모색
  - 기존의 사업수행여부 일변도나 시설위주의 평가에서 탈피, 업무의 효율성과 함께 업무의 창의성이나 서비스 개선도 평가 등을 적극 반영
  - 재위탁 시점에서 일괄 평가하는 문제를 보완하기 위해 핵심 경영평가 지표를 중심으로 매년 평가를 시행하되, 객관성·공정성을 위해 평가결과 대외 공개
- 마지막으로 위탁사무의 비용 및 수익산정, 즉 회계처리를 둘러싼 불합리한 부분도 합리화·현실화 방안 마련 필요
  - 물가변동은 물론 기술변화, 인건비와 노동강도, 서울이라는 지역적 특수성 등이 반영될 수 있도록 ‘영기준회계’(zero base budget) 원칙에 입각해 주기적으로(3년 내지 5년) 비용을 산정
- **성과기반의 민간위탁 운영체계 구축 전략**
- 위탁사무에 대해 성과에 기반한 협약을 체결하는 동시에 재정도 절감할 수 있도록 ‘사회성과연계채권’ 또는 ‘사회혁신채권’(Social Impact Bond, 이하 SIB)를 도입함
  - 이 채권은 성과가 확인되면 소정의 운영자금 및 인센티브를 제공하는 방식으로, (시)정부/투자자/채권발행기관/사업수행기관의 다자간 협약으로 추진

※ 사회성과연계채권(SIB) 주요 내용

- 정부 및 공공기관의 지급보증을 통해 협약에 명시된 사업성과에 따라 계약자(투자자)에게 성과금을 차등 지급하는 주식형 투자증권에 해당
- 해결이 시급한 사회문제 해결을 위해 사용되는 방식으로, 사회적기업이나 시민단체는 투자자로부터 자금을 유치하여 사업을 수행하고, 정부는 당초 협약에 명시된대로 사업의 성과에 따라 투자자에게 원금 및 성과에 따른 이자를 지급
- SIB에는 다양한 주체들이 참여하며, 다음과 같은 사업구조를 나타냄

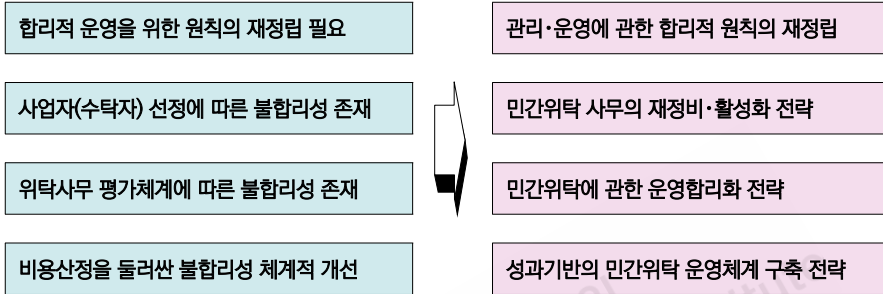


〈사회성과연계채권의 추진프로세스〉

- 현실에서 SIB가 운용되는 모델은 국가마다 다소 상이하나, 국내의 여건상 ‘원금부분보장형 SIB’ 모델이 비교적 현실적으로 수용 가능한 운용모델임
- o 경영혁신이나 예산절감 등의 성과가 우수한 위탁사무나 수범적 운영사례는 성과인센티브를 부여하고, 사회적 확산 채널 구축
- 예산절감으로 사업비 산정 시 불이익이 발생하지 않도록 가이드라인을 마련하는 한편, 절감한 예산의 일정 부분이 수탁자에 귀속되도록 함
- 아울러, 경영혁신 수범사례를 시정 전반에 확산시킬 수 있도록 민간 위탁백서 발간, 정책박람회를 통한 경진대회 개최 및 수상, 미디어 홍보 시행

### 3) 소결

- 민간위탁 추진과정에서 제도 및 운영에 수반된 여러 불합리성으로 인해 수탁자로부터 다양한 불만과 애로가 제기되는데, 민간위탁제도의 합리적 개선이 요구됨
- 이에 이 연구에서 다음과 같이 민간위탁을 둘러싼 4가지 정책과제를 도출하는 한편, 그 해결을 위한 4가지 합리화 전략을 제시함



## 3 2 예산낭비신고제 정책과제 및 개선방안

### 1) 제도개선의 기본방향

- 현행 신고제는 다양한 제약요인으로 인해 제도의 실효성이 부족하므로, 외국의 선진제도를 참조해 합리적 개선방향 모색 필요
- 신고제의 실효성 강화를 위한 개선방안은 다음과 같은 방향을 고려
  - 신고활성화에 필요한 충분한 수준의 보상체계 현실화
  - 시민들의 참여 유도 및 역량있는 전문조직 적극 활용
  - 공정하고 투명한 조사·심의 체계(절차) 확립
  - 운영활성화를 위한 다양한 활성화 방안 모색
- 상술한 방향 하에 프로세스별(단계별)로 개선방안을 구체화
  - 신고·접수 단계 → 조사·심의 단계 → 심의 후(사후조치) 단계로 구성

## 2) 프로세스별 개선방향

### ○ 신고·접수 단계 개선방안

- ① 서울시내에 통합된 별도의 신고·접수 시스템 구축
- ② 신고활성화와 질적개선을 위한 전문 시민단체 활용
- ③ 신고·접수 효율화를 위한 추가 제도적 뒷받침
- 누구나 언제 어디서든 손쉽게 예산낭비·절감 신고를 할 수 있도록 서울시에 별도 신고·접수 시스템을 구축
  - 기존의 분리되어 있던 시민의 예산낭비·절감 신고와 공무원의 예산절감 제안을 통합해, 서울시에 신규로 신고·접수 창구를 마련
  - 부정·비리 신고에 대해서는 기존의 '청렴비리신고센터'를 신고·접수처로 활용
  - 신규의 자체 신고·접수 시스템 구축의 하나로 기획조정실 내에 “재정플러스센터”(가칭)를 설치·운영
- 참여주체의 다양화와 신고활성화를 위한 전문 시민단체 활용
  - Qui-Tam제 하의 TAF 사례에서 보듯이 신고활성화를 위한 주된 동인의 하나가 전문 시민단체의 적극 활용과 이에 따른 소송지원임
  - 이를 위해 재정·예산 관련 전문성이 강한 시민단체를 중심으로 “예산지킴이 허브”(가칭)를 지정·운영하되, 이들로 하여금 제도 전반을 선도하고 시민의 신고활동을 지원하도록 함
  - 시범사업으로 한시적으로 운영하되, 시민단체의 다양한 활동(신고제 관련 시민대상의 교육·홍보·출판 등 다면적 활동을 전개)
- 신고·접수를 효율화(합리화)하기 위한 제도적 뒷받침
  - 신고제가 객관적이고 정확한 정보에 입각하기 위해서는 예산집행 정보로의 접근이 긴요하므로, 정보공개 제도를 적극 활용(※서울클린재정시스템, 시민감사청구제 등)
  - 이외, 예산낭비·절감 관련 사안에 대해 제보·제안, 정보제공의 채널로

서 기존의 온라인 채널 외에 SNS 채널을 활용할 수 있도록 시스템 구축

○ **조사·심의 단계 개선방안**

- ①투명한 조사·심의 절차의 개선과 조직·시스템 간 연계 확보
- ②공정하고 객관적인 조사·심의를 위한 독립적 기구의 설치·운영
- 향후 개선된 절차에서는 조사·심의 단계를 ‘사전검토-본조사-심의 및 최종의결’의 절차에 따라 진행함
  - ‘사전검토’에서는 신고유형의 분류(단순·경미/중대·현저/부정·비리 신고사안), 본조사를 위한 사전기획 등을 수행
  - ‘본조사’는 중대·현저한 신고사안에 대해 사실관계를 정밀 조사·검증
  - ‘심의 및 최종의결’에서는 본조사 결과를 토대로 중대·현저한 예산 낭비·절감의 규모, 보상금 지급수준 등을 심의·의결함
- 조사·심의를 위한 독립된 기구를 설치하며, 이를 위해 우선 조직의 기능을 신고·접수에서 조사·심의까지 확대하고, 중장기적으로는 독립된 (가칭)“서울시 예산감시위원회”(행정위원회)를 설치·운영함
  - ‘재정플러스센터’(가칭)의 기능을 확대해 신고 사안의 조사·검증을 수행토록 하고, 기존 ‘예산성과금심사위원회’를 대폭 강화해 심의·의결 중심의 역할을 수행함
  - 절차의 투명성과 공정성 등을 고려하면, 독립된 행정위원회 설치(안)가 바람직할 것이나, 조례제정 등의 제반여건이 성숙되어야 하므로 조례제정까지는 (가칭)“재정플러스센터”의 기능확대 방안이 현실적으로 타당함

〈“서울시 예산감시위원회” 설치·운영 방안〉

- 시장 직속의 독립적 상설 행정위원회
  - 본 위원회는 관련사안의 조사, 심의, 보상수준결정 등 역할을 담당
  - 본 위원회는 실질적 조사 수행을 위해 ‘조사권’을 부여받음
  - 본 위원회는 15명의 위원으로 구성하되, 서울시 1/3, 서울시의회 1/3, 시민사회 1/3의 추천을 받아 임명
  - 산하에 사무처를 두어 집행력을 확보함
  - 위원들은 관련분야 업무경력 10년 이상으로 하고, 독립성을 확보하기 위하여 겸직금지의 의무를 부여함

- **심의 후(사후처리) 단계 개선방안**
  - ① 인센티브로서의 실효성 강화를 위한 보상수준의 현실화
  - ② 예산낭비·절감 관련 사안의 정책혁신화와 사회적 학습기회 증대
- 신고포상금과 예산성과금으로 구분되어 있는 보상금 지급체계를 단일의 체계로 통합·운영하되, 통합 보상체계에서는 사안의 중대성, 신고자 기여도 등을 고려해 차등 지급
  - 예산낭비 규모 및 절감의 효과, 신고자의 기여와 정보제공 등을 종합 고려해 예산성과금 제도를 준용(시민의 신고포상금도 예산성과금 수준으로 현실화)
  - 보상금 지급빈도는 연 3~4회로 확대하고, 동일 사안에 대해 중복보상 금지
  - 보상금 현실화를 뒷받침하기 위해 예산성과금 재원 외에 추가 재원을 확충 필요
- 아울러, 조사·심의 후에 보상금과 같은 금전적 인센티브 제공 외에 정책개선 등의 다양한 비금전적 사후조치를 병행함
  - 우선, 유사한 예산낭비가 재발되지 않도록 사업개선체계를 마련하고 그 이행과정을 모니터링하게 하는 제도적 시스템 구축
  - 예산낭비 및 절감 사례집과 백서 발간, 예산낭비 신고에 대한 시민의 인식개선을 위해 교육·홍보하는 사회학습 기회 제공
  - ※특히, 예산절감 수범사례는 매년 개최될 예정인 “희망서울 정책박람회”를 통해 공개

### 3) 소결

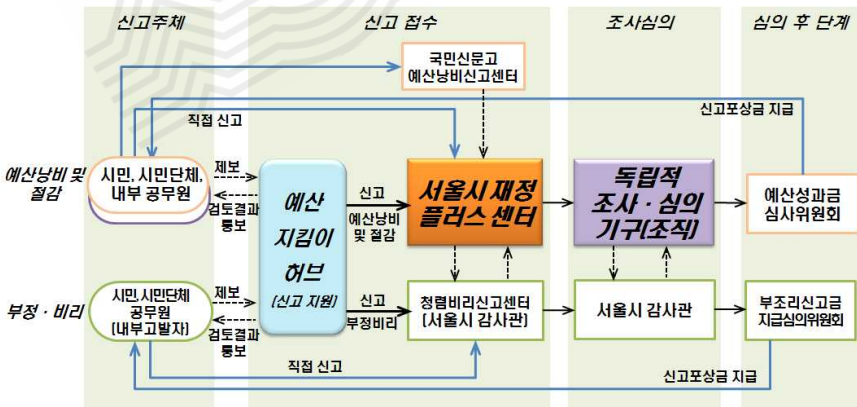
- 현재 예산낭비를 최소화하고 예산절감을 극대화하기 위해 예산낭비 신고제(이하 신고제)가 운영되고 있으나, 다양한 제약요인으로 인해 실효성이 미흡
- 본 과업에서는 시민의 신고를 활성화하고 운영을 합리화하기 위한 다양한 제도적 개선방안을 강구함
  - 동 과업의 하나로 미국의 예산낭비신고제에 대해 Qui-Tam(대리소송제) 및 그 선도적 주체인 TAF 등을 검토함으로써 서울시정예의 도입방안도 모색
- 예산낭비신고제의 실효성 강화를 위해 다음과 같은 정책방안을 강구함으로써 제도활성화의 선순환을 확립
  - 예산낭비신고제 프로세스(추진단계)별 개선방안
  - 개선방안 이행을 위한 4대 핵심시책
- 프로세스별 개선방안과 관련해서는 신고·접수-조사·심의-심의 후(사후조치) 단계로 구분하고, 각 단계에 내재하는 현안 해결에 필요한 단계별 개선방안을 도출(※다음 표 11 참조)
  - 신고·접수 단계에서는 서울시에 별도 신고·접수 시스템 구축, 신고 활성화를 위한 전문적 시민단체 활용 등의 방안을 모색
  - 조사·심의 단계에서는 공정하고 투명한 조사·심의 절차를 마련하되, 이를 위한 조사·심의기구를 설치·운영하는 방안을 모색
  - 마지막으로 심의 후(사후조치) 단계에서는 형식적인 보상금 수준을 현실화하고 정책혁신화 및 사회학습 기회를 증대시킬 수 있는 방안을 모색



표 11 예산낭비신고 단계별 개선방안 요약

구분	신고·접수 단계	조사·심의 단계	심의 후 단계
여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민신문고가 통합 접수 후 해당 지자체로 이첩</li> <li>예산낭비(절감)와 부정·비리의 접수가 이원화</li> <li>시민의 낭비신고(제안)와 공무원의 예산절감 제안이 별도로 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 예산집행부서가 신고(제안)를 조사·심의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민과 공무원의 신고(제안)에 대해 상이한 포상체계 적용</li> <li>연 1회 포상금 일괄 지급</li> <li>예산낭비 사례의 공개 및 체계적인 DB 구축 미비</li> </ul>
현안	<ul style="list-style-type: none"> <li>신고주체의 전문성 미흡과 신고주체의 다양화 부족</li> <li>신고·접수가 다원화되어 운영의 비효율 초래</li> <li>조직, 제도 간 연계 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정하고 투명한 조사·심의 체계(절차)의 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>신고를 활성화하기에 미흡한 포상체계(포상수준)</li> <li>신고와 포상 간의 시간격차로 시민의 적극성 저해</li> <li>신고결과와 활용 부족</li> </ul>
개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민단체를 활용한 신고 전문성의 확보와 참여주체의 다양화</li> <li>서울시 별도 신고·접수 시스템의 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정하고 투명한 조사·심의 절차 구축</li> <li>독립적 조사·심의기구의 설치·운영</li> <li>타 제도·조직의 연계 체계 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>포상금 상향조정(공무원 예산성과금 포상수준 적용)</li> <li>포상금 적기지급을 위한 지급 빈도 확대(연 3~4회)</li> <li>예산낭비사례 자료 정기 발간 및 사회적 활용</li> </ul>

- 상기의 개선방안을 도입·운영할 시, 향후 예산낭비신고제는 다음과 같은 프로세스로 추진됨



- 제도개선과 관련해, 다음과 같은 4대 시책이 제도개선을 위한 핵심 전략으로 도출됨
  - ① 시민의 예산낭비신고 포상금 수준 현실화: 현재 신고 건당 20만원에 불과한 시민대상 신고포상금을 공무원 예산성과금 포상수준으로 상향 조정
  - ② 역량있는 시민단체 활용으로 시민참여 활성화와 신고의 질적개선: 예산관련 전문성을 지닌 역량 있는 시민단체를 “예산지킴이 허브”(가칭)로 지정·운영
  - ③ 공정하고 투명한 조사·심의 기구 확보: 예산낭비·절감의 신고사안을 정밀하게 조사·검증하고, 공정하게 심의, 포상할 수 있는 기구로서 “서울시 예산감시위원회”(가칭)를 설치·운영(단기 자문심의위원회 → 중장기 행정위원회)
  - ④ 정책혁신 확산프로그램 도입·운영: 주기적 자료발간(자료집, 백서 등), 시민교육·홍보, 시민인식 제고 및 확산프로그램 운영(희망서울정책박람회 활용 등)