

요약

서울시 민간위탁제, 혁신형 운영모델 도입 불합리성 개선·민주적 운영거버넌스 구축

협치관점에서 서울시 민간위탁제 운영실태 진단·개선방안 모색

민선 5·6기 들어 다양한 사업들이 민간위탁을 통해 수행되고 있으나, 민간위탁제에 대한 문제 인식과 함께 제도개선의 요구가 지속되고 있다. 특히, 협치시정 기조와 사회적가치 지향 사무가 확대되는 민선 5·6기에는 민간의 전문성과 성과주의에 기반한 민간위탁제로 인해 현장에서 많은 불협화음이 초래되고 있는 실정이다. 이러한 문제인식에 의거해 이 연구에서는 협치시정 실현의 관점에서 서울시 민간위탁제의 현황과 실태를 면밀히 진단하고, 이에 기초해 제도개선 방안을 도출하고자 하였다. 기존의 행정 주도 관리주의적 민간위탁제 시각에서 탈피해, 협치 친화적 관점에서 민간위탁제 개선방안을 모색하는 데 주안점을 두고자 하였다. 이를 위해 서울시 민간위탁제도 현황에 대한 조사와 해외 동향 및 주요 제도 사례 분석을 비롯하여 다양한 정책참여자를 대상으로 실태조사를 실시하였다. 특히, 서울시 ‘서울협치협의회’ 주관으로 개최된 세 차례의 시민토론회에서 민간위탁담당자, 비영리조직원, 공무원 등 다양한 정책참여자를 대상으로 연구내용 공유 및 의견수렴 과정을 진행함으로써 정책적 실효성을 제고하였다.

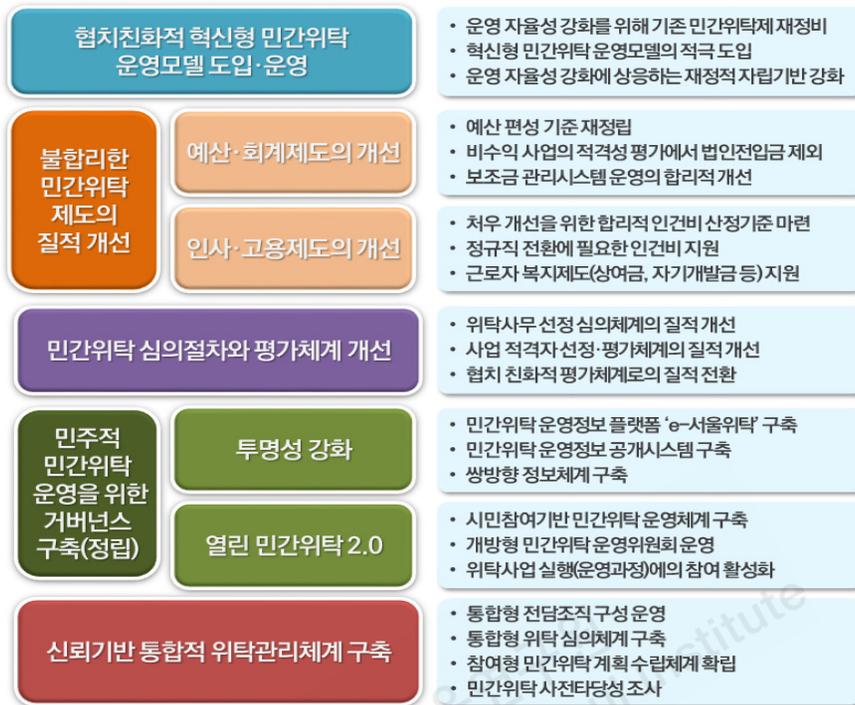
새 패러다임 대비 등 민간위탁제 관련 4대 제도개선 과제 도출

7가지의 연구쟁점을 설정하고, 이를 중심으로 제도를 체계적으로 진단하는 동시에 시민토론회와 실태조사를 통해 쟁점을 둘러싼 주체들의 인식이나 실제 여건을 확인하였다. 7가지 연구쟁점은 민간위탁사무 패러다임의 적정성, 민간위탁사무 심의·평가체계의 적정성 및 실효성, 민간위탁 평가체계의 적정성, 사업(예산)계획과 예산운용을 둘러싼 적정성 및 자율성, 민간위탁에서 인사 및 고용제도를 둘러싼 적정성, 운영의 자율성에 상응하는 재정적 자립기반의 강화, 민간위탁 운영체계의 적정성으로 구성된다. 시민토론회를 통해 구체화된 쟁점들과 실태조사 결과를

바탕으로 도출된 4대 제도개선 과제는 다음과 같다. 첫째, 서울시 민간위탁제도는 행정환경 변화에 따른 새로운 패러다임에 대한 대비가 필요하다. 민선 5·6기 시정에서 다양한 사회혁신 정책과 관련 사회혁신조직을 둘러싼 사회적가치 기반 활동(사무)이 출현하여 성장하고 있다. 사회적가치를 실현하는 활동 내지 서비스는 기존 효율성과 전문성으로 대별되는 민간위탁사무와는 달리 가치지향성, 구성주체의 자발성과 자기생성성, 네트워크 지향성 등의 특성을 가지므로, 이러한 차별성을 포괄할 수 있는 민간위탁제 개선이 필요하다. 둘째, 위·수탁자 관계 개선과 운영의 자율성 강화가 필요하다. 전통적인 민간위탁제 모델은 민간의 전문성과 효율성 활용에 초점을 두는 바, 단순 계약제 기반 모델이 지배적이었다. 최근 시민사회 비영리조직의 민간위탁 참여가 확대됨에 따라 전통적 관계에 대한 성찰과 혁신 노력이 증대되고 있고, 자율성에 대한 요구와 기대도 지속적으로 고조되고 있다. 이에 따라 세부적으로 위탁자 중심의 계획수립, 예산운용의 수탁자 자율성 제한 등이 문제로 지적되어 민간의 자율성과 창의성, 민간 활력을 적극 활용할 수 있도록 개선이 필요하다. 셋째, 불합리한 제도적 절차 및 기준의 재정비가 필요하다. 민간위탁 심의체계, 평가체계, 예산 및 회계절차, 고용 등과 관련된 불합리성이 도출됨에 따라 각각의 제도 개선사항의 모색이 필요하다. 넷째, 개방적·민주적인 민간위탁 운영체계의 재정립이 필요하다. 특히, 민간위탁제의 개선을 통해 진작된 자율성에 상응하는 기제로서 수탁기관의 운영과 관련된 투명성과 개방성 확보가 요긴하다. 이는 구체적으로 수탁기관의 운영정보 관련 제한된 공개와 종합적 관리체계 미흡, 운영위원회의 제한적 운영, 사업수행 과정에서 이해당사자 참여부족 등에 대한 개선을 주요 내용으로 한다.

‘민간위탁제가 협치시정 구현에 이바지하게’ 5대 개선방안 마련

서울시 협치시정 구현을 위한 민간위탁제 개선의 추진전략으로 5대 개선방안을 마련한다. 5개 개선방안은 협치친화적 ‘혁신형 민간위탁 운영모델’ 도입, 불합리한 민간위탁 제도의 질적 개선, 민간위탁 심의절차와 평가체계 개선, 민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축, 신뢰기반 통합적 위탁관리체계 구축 등을 주요 내용으로 한다.



[그림 1] 민간위탁제 개선 추진전략: 5대 개선 권고사항

① 협치친화적인 ‘혁신형 민간위탁 운영모델’ 도입·운영

협치친화적 민간위탁제 확립을 위해서는 운영주체의 역량권 강화를 위한 현행 민간위탁제도의 합리적 재정비, 경영자율성과 사회적 성과책임 및 보상을 실현할 수 있는 혁신형 운영 모델의 도입, 운영주체의 재정적 자립기반을 개선할 수 있는 제도적 방안 모색 등 세 가지 방안을 고려한다. 먼저, 운영 자율성 강화를 위한 기존 민간위탁제의 재정비를 위해서는 이해당사자와 서비스 이용자가 포함된 운영위원회 주도 계획 수립·변경 제도화와 수립·변경 관련 이사회 권한(책임) 강화, 운영기관의 탄력적 예산운용 권한 부여(전용기준 완화, 정산제 폐지), 운영 자율성 제도화를 위한 수탁기관의 경영자율권 보장 협약화, 협치형 민간위탁 평가제도의 구축 등을 주요 방안으로 고려한다.

다음으로, 혁신형 민간위탁 운영모델의 도입을 위해서는 결과기반 성과협약 체결, 사회적 성과 책임과 운영자율성을 중심으로 하는 ‘민관협약기반 운영모델(Collaborative Commissioning)’ 과 자체 재원조달 및 결과기반 성과협약 체결과 성과기반 평가 및 보상제도를 중심으로 한

사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델 도입을 고려한다. 이와 함께 수탁기관의 경영여건 개선을 위해 민간위탁 계약기간 개선과 사회협약제 도입을 추진한다. 민간위탁 사무 수행 시 수탁기관의 경영 안정성과 혁신성을 조화시킬 수 있는 계약기간을 검토하고 신뢰와 협력에 기초해 운영 자율성이 실현될 수 있는 제도의 일관된 추진을 위해 행정과 민간 간 사회협약을 체결하도록 한다.

마지막으로, 재정적 자립기반 강화를 위해서는 운영의 자율성 강화에 상응해 공공예산(민간위탁금)에 의존하고 있는 민간위탁 재원조달 방식에서 탈피해 재원을 다양화하고, 민간위탁금과 별도로 자립기반 재원의 자체사용을 허용한다.

② 회계·고용규정 중심으로 불합리한 민간위탁제 질적 개선

불합리한 민간위탁제도의 질적 개선을 위해 회계와 고용 관련 규정의 합리적 개선을 중심으로 방안을 마련한다. 먼저, 회계 관련 규정의 합리적 개선은 법인전입금 부과규정의 개선, 보조금 관리시스템 운영의 합리적 개선, 민간위탁수수료 신규 도입, 이외 예산제도의 합리적 개선 등을 주요 내용으로 한다. 법인전입금 부과규정의 개선을 위해서는 법인전입금을 통해 재정적 자립기반을 마련하고자 하는 수탁주체에 대해서는 법인전입금 조달을 제도적으로 허용하되, 사업적격성 평가에서 법인전입금 기준을 평가지표로 활용하는 방식을 폐지하도록 한다. 보조금 관리시스템 운영의 합리적 개선을 위해서는 일차적으로 증빙서류 간소화, 입력기한 연장 등을 통해 행정처리에 소요되는 부담을 최소화하고, 아울러 회계업무 처리에 필요한 전담인력의 인건비 지원도 고려한다. 민간위탁수수료 신규 도입을 위해서는 특정기관에 제한적으로 지급하는 ‘일반관리비’를 ‘민간위탁 수수료’ 항목으로 재설정하고, 민간위탁 전반으로 확대 적용한다. 이외 예산제도의 합리적 개선을 위해서는 행정환경의 변화나 사업여건 및 계획의 변경을 반영해 탄력적으로 예산계획을 수립할 수 있도록 위탁비용 산정방식을 ‘제로베이스’ 원리에 입각하여 개선하고, 인건비 산정기준도 합리적으로 재정립한다.

다음으로, 고용 관련 규정의 합리적 개선은 인건비 관련 제도의 재정비, 인건비 지원 현실화와 복지제도의 정비를 주요 내용으로 한다. 인건비 관련 제도의 재정비를 위해서는 민간위탁사업의 분야별 혹은 사무 성격별로 표준적인 인건비 산정기준을 도출하고, 동일사무를 수행하는 공무원 인건비 수준도 함께 고려한다. 인건비 지원 현실화와 복지제도의 정비를 위해서는 고용보호제도를 실효성 있게 뒷받침하기 위해 정규직 전환에 소요되는 비용의 전부 혹은 일부를 시 예산으로 지원하고, 수탁기관 종사자의 복지를 확충하는 지원제도도 적극 강구하며, 서울시나 수탁기관 자체적으로 종사자 역량개발을 위한 운영 프로그램도 실시한다.

③ 민간위탁 심의절차 개선하고 협치친화적 평가체계 구축

민간위탁 심의절차와 평가체계 개선을 위해 크게 위탁사무 선정 심의체계의 질적 개선과 사업 적격자 선정평가체계의 합리적 개선, 협치친화적 평가체계로의 질적 전환 등 세 가지 측면에서 방안을 마련한다. 위탁사무 선정 심의체계의 질적 개선은 종합적체계적 심의기준 도입, 사회적 가치 사무에 대한 심의기준 추가, 위원구성의 다양화와 분과위원회 설치운영을 통한 민간위탁 운영평가위원회의 실효성 강화 등을 주요 내용으로 한다.

사업 적격자 선정평가체계의 합리적 개선은 자치구 차원의 적격자 선정평가체계의 개선, 선정 평가지표 중 일부 불합리한 요소 개선, 사업에 참여하는 주체들에 대한 사전·사후적 검증수단 마련 등을 주요 내용으로 한다. 구체적으로 자치구 차원의 적격자 선정평가체계의 개선을 위해서는 서울시 차원에서 관리지침을 마련하여 권고하고, 중장기적으로 통합적 선정체계를 유도 및 지원하도록 한다. 선정평가지표 중 일부 불합리한 요소 개선을 위해서는 각각의 평가항목에 대한 세부평가 기준과 척도를 마련하고, 소규모 혁신형 신규주체들의 시장진입을 촉진하는 지표체계를 개발한다.

협치친화적 평가체계로의 질적 전환은 현재의 활동(실적) 중심의 일방향적 평가체계에서 탈피해 성과와 협치 역량을 균형적으로 평가하는 평가체계를 정립하는 것을 주요 내용으로 한다. 이를 위해 현재의 수탁기관 평가체계인 지도·점검과 종합성과평가는 보다 실효성 있고 협치친화적 평가체계가 될 수 있도록 ‘운영진단 및 권고’와 ‘협치친화적 종합성과평가’로 재정립한다. 현행 지도·점검은 개방적 프로세스에 기초하여 운영 전반에 대해 진단하고 문제점 개선에 대한 컨설팅을 진행하는 ‘운영진단 및 권고’로 개선한다. ‘운영진단 및 권고’는 사업운영 측면과 회계·고용 측면으로 구분한 2가지 평가체계로 운영한다. 종합성과평가는 수탁기관의 운영성과와 협치역량에 대한 통합적인 성과관리 개념의 ‘협치친화적 종합성과평가’로 전환한다. 장기적으로 사회적성과책임제를 실현하고 협치친화적 평가가 이루어지도록 하기 위한 종합성과평가체계를 정립한다.

④ 투명성 증진 포함한 민주적 민간위탁 운영거버넌스 구축

민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축을 위해 크게 ‘민간위탁 투명성 증진’ 프로그램 추진과 ‘열린 민간위탁 2.0’ 사업 추진을 방안으로 마련한다. 먼저, ‘민간위탁 투명성 증진’ 프로그램 추진은 민간위탁 운영에 관한 정보 플랫폼인 ‘e-서울위탁’(e-서울을 부탁해) 구축, 민간위탁 운영정보 공개 시스템 구축, 민간위탁 운영에 관한 쌍방향 정보체계 구축 등을 주요 내용으로 한다. 민간위탁 운영에 관한 정보 플랫폼 구축은 25개 구청 및 서울시 내에 민간위탁 운영

관련 정보를 종합적으로 관리·운영하는 온라인 플랫폼을 구축하는 것으로, 이를 통해 민간위탁 운영 및 성과 정보를 공개해 누구라도 쉽게 접근할 수 있도록 유도한다. 민간위탁 운영정보 공개 시스템 구축을 위해 위탁주체들과 협의를 거쳐 필수 정보공개 항목을 지정하고, ‘e-서울위탁’(e-서울을 부탁해) 시스템 내에 민간위탁 운영에 관한 ‘부정·비리 신고센터’를 설치·운영한다. 민간위탁 운영에 관한 쌍방향 정보체계 구축을 위해 온라인 기반으로 운영기관 홈페이지 내에 ‘주민과의 소통한마당’(가칭)을 운영하여 이해당사자의 의견을 수렴하고 조치결과를 공개하며, 오프라인 기반으로 기관 운영에 관한 뉴스레터를 월 1회 이상 발간하고, 주민참여 이벤트 등을 통해 이용자·주민과의 대면접촉 채널을 다각화한다.

다음으로, ‘열린 민간위탁 2.0’ 사업 추진은 시민참여 기반 민간위탁 운영체계 구축을 위하여 민간위탁 계획 수립과정과 운영과정, 성과평가에 시민이 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 수탁기관 내부 운영위원회의 실효성 확보와 위원구성에 있어 민간 주체의 참여 확대를 위한 제도 개선을 모색하며, 이와 더불어 수탁기관의 사업 운영과정에 민간주체의 참여를 활성화할 수 있는 제도적 지원장치를 마련하는 것을 주요 내용으로 한다.

⑤ 통합형 전담조직 등 신뢰기반 통합적 위탁관리체계 마련

신뢰기반 통합형 위탁관리체계 구축을 위해 크게 통합형 전담조직 구성·운영, 통합형 위탁 심의체계 구축, 참여형 민간위탁 계획 수립체계 확립, 민간위탁 사전타당성 조사 등 세 가지 방안을 고려한다. 먼저, 통합형 전담조직 구성·운영을 위해 현재 조직담당관, 재정관리담당관 등 개별 조직으로 분할되어 있는 위탁 관련 업무를 기능적으로 연계하고 통합한다. 다음으로, 통합형 전담조직은 민간위탁 종합계획의 수립, 사전타당성조사, 심의에 이르는 일련의 과정을 총괄 관리한다. 통합형 위탁 심의체계 구축은 민간위탁사무와 민간보조 대상사업을 공동으로 심의하는 체계를 마련하는 것으로, (가칭)민간위탁 및 민간보조 공동심의회를 설치·운영한다. 새로운 패러다임에 부합하는 참여형 민간위탁 계획 수립체계는 신뢰·협력기반 계획체계를 확립하고 계획의 실효성을 강화하기 위한 것으로, 4개년간 민간위탁의 기본계획이 되는 「민간위탁 전략계획」을 신설하고 개별 민간위탁사업별 추진계획도 시민사회, 이해당사자 등을 포함해 다양한 민간주체로 구성된 ‘민간위탁 추진계획 실무추진단’을 구성하여 참여형 계획 프로세스로 진행한다. 마지막으로, 민간위탁 사전타당성 조사는 운영평가위원회 심의의 실효성을 강화하기 위한 것으로, 5억 원 이상 위탁사무를 대상으로 민간위탁 추진계획서에 대해 타당성 지표 조사·분석을 실시한다.