

시정연 2003-R-17

국회예산정책처 2003

# 민환경쟁입찰제도 도입방안에 관한 연구

이종규

국회예산정책처 2003

시정연  
2003-R-17

# 민관경쟁입찰제도 도입방안에 관한 연구

Introducing Public/Private Competitive Process  
in Contracting Out of Public Services

2003



서울시정개발연구원

Seoul Development Institute

## 연구진

---

연구책임이종규 • 도시경영연구부 연구위원  
연구원 박소연 • 도시경영연구부 위촉연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약 및 정책건의

---

## I. 연구의 요약

### 1. 연구배경

- 오늘날 공공부문에서 나타나고 있는 주요한 흐름 중의 하나는 작은 정부의 추구 및 정부효율성의 강화임.
- 이러한 노력의 일환으로 민간위탁(contracting out)이 등장하게 되었음.
  - 민간위탁은 직영에 비해 장점이 많으나 문제점 또한 병존하고 있음.
  - 민간위탁이 과연 비용-효과적이며, 경쟁적이고 공정한지, 직영체제보다 효율성·효과성 차원에서 우수한지 명확하지 않음.
- 민간위탁의 문제점을 극복하고 서비스 공급의 효율성 및 효과성을 제고할 수 있는 방안이 요구되며, 그 대안으로 민관경쟁입찰제도(Public/Private Competitive Process)의 도입을 검토할 수 있음.

### 2. 연구목적

- 본 연구는 서울시에서 시행되고 있는 공공서비스 민간위탁을 효율화하기 위해 민관경쟁입찰제도를 도입·적용하는 방안을 모색하며, 도입 시 필요한 전제조건 및 선결사항에 대해 논의하는 것을 목적으로 함.

### 3. 주요 연구내용

#### o 서울시 민간위탁의 현황 및 문제점 분석

- 서울시 공공서비스 민간위탁의 현황
- 서울시 민간위탁사업 추진상의 문제점 분석
- 서울시 민간위탁의 개선방향 도출

#### o 민관경쟁입찰제도의 적용과정 및 해외사례 연구

- 민관경쟁입찰제도의 의의 및 시행절차 개관
- 외국도시의 민관경쟁입찰제도 사례연구

#### o 서울시 민관경쟁입찰제도 도입방안 마련을 위한 시범사업 적용 사례연구

- 시범사업의 선정(탄천하수처리장 관리·운영사업) 및 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 각 단계별 가이드라인의 마련

#### o 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 전제조건 및 선결사항의 논의

- 경쟁입찰의 공정성 확보를 위한 방안
- 공무원 인력처리 및 고용유지 방안

### 4. 민관경쟁입찰제도의 의의

#### o 민관경쟁입찰제도의 정의

- 본 연구에서 민관경쟁입찰제도(Public/Private Competitive Process, Compulsory Competitive Tendering, CCT)란 공공서비스 공급자 선정을 위한 경쟁입찰에 정부부문과 민간부문이 함께 참여하는 제도를 의미함.
- 민관경쟁입찰제도의 시행 결과 외부업체가 낙찰되면 사업수행에 관한 계약

이 체결되며, 내부입찰팀이 최종 서비스공급자로 선정되면 서비스협정을 체결함.

#### o 민관경쟁입찰제도의 의의

- 정부부문의 효율을 제고하기 위한 정부개혁프로그램의 성격
- 민간위탁의 효율성 및 효과성을 극대화하기 위한 공급자 선정방식
- 공공서비스 공급자 선정과정에서의 실질적인 경쟁의 도입, 민간간 경쟁구도의 확립을 통한 서비스효율 제고
- 정부부문의 경쟁성 제고 및 재정지출의 가치(value for money) 향상
- 체계적·객관적인 성과관리체계 및 사후모니터링을 통한 서비스품질의 제고

### 5. 민관경쟁입찰제도 도입·적용을 위한 절차 및 가이드라인

#### o 민관경쟁입찰제도 적용절차

- 민관경쟁입찰제도의 도입·적용을 위한 기본절차를 크게 다섯 단계로 나눠 살펴보았으며 이는 다음과 같음. ① 조직의 구성, ② 규격서(제안요구서)의 작성, ③ 서비스원가 계산 및 평가, ④ 입찰 실시 및 평가, ⑤ 사후평가 및 모니터링.

#### o 담당 조직체계의 구성

- 민관경쟁입찰제도를 서울시에 적용하기 위한 조직체계를 제안하면, 크게 민관경쟁입찰제도(CCT)추진위원회-CCT담당관-사업팀으로 나눌 수 있음.
- 먼저 최상위조직인 CCT추진위원회는 시에서 시행되는 민관경쟁입찰제도를 총괄하고, 기본지침을 마련하며, 각종 서류를 승인하는 등 관련 하위조직을 관리·감독함.
- CCT담당관은 민관경쟁입찰제도 적용에 필요한 구체적이고 실무적인 절차의 진행을 담당함. 경영기획실 산하에 3~4개 서비스분야별로 구분·조직하며,

개별 사업의 입찰평가팀의 위촉 및 입찰평가의 관리, 선정결과 발표 등을 담당함.

- CCT사업팀은 단일사업단위별로 민관경쟁입찰제도 적용에 필요한 자료의 수집, 구체적인 시행계획 수립, 규격서 작성, 계약 전반의 관리 및 평가를 담당함.

#### o 규격서(제안요구서)의 작성

- 규격서는 일종의 성과협약에 해당하는 것으로 입찰, 계약 및 서비스협정 체결의 기초가 되는 문서임. 규격서의 작성을 위해서는 대상사업의 범위를 규정하는 작업이 선행되어야 함.
- 규격서 작성의 핵심은 해당 사업에서 요구하는 최종산출물의 성과 및 서비스품질수준에 관한 내용을 구체적으로 명시하는 것임. 예컨대 하수처리장 관리·운영사업의 경우 수질수준 및 비용절감이 산출물(성과)에 해당됨.

#### o 서비스원가 계산 및 평가

- 서비스공급원가의 계산은 예정가격 산정을 위해 필요함. 즉, 이는 내부입찰팀의 입찰원가와 외부입찰팀의 입찰원가를 상호비교하는 기준이 됨. 서비스공급원가란 현행원가를 뜻하는 것으로 해당사업을 현재 수행하는데 필요한 일체의 비용이며, 이를 통해 민관경쟁입찰제도에 의한 비용절감액을 계산할 수 있음.
- 하수처리장 관리·운영사업의 경우, 서비스공급원가는 적정수준의 하수처리에 소요되는 총비용을 뜻함. 원가는 크게 재료비, 인건비, 경비, 일반관리비 등으로 나눌 수 있음. 하수처리장의 원가는 산출물이 유형의 재화가 아닌 수처리 자체이므로 원가의 대부분은 인건비와 경비로 구성됨.

#### o 입찰 실시 및 평가

- 민관경쟁입찰제도에서의 경쟁입찰은 궁극적으로 가장 적합한 서비스공급자를 선발하기 위함임. 여기에서 가장 적합한 공급자란 재정지출의 장기적인

가치를 극대화하는 자로서 적격성이 확인된 사업자 중 산출물에 대해 가장 유리한 조건을 제시한 자를 뜻함.

- 민관경쟁입찰제도의 입찰시행관리전략은 하수처리사업을 예로 들면 다음과 같음.

- ① 하수처리사업 내부입찰과 관계 있는 부서 및 직원은 모든 입찰시행관리 과정에서 철저히 배제되어야 함.
- ② 입찰희망자를 대상으로 사업수행능력, 유사사업경험, 재정상태, 인력 및 기술상태 등 세부항목에 대해 사전적격심사(pre-qualification)를 거치는 것이 필요함.
- ③ 입찰서는 봉인입찰(sealed bid) 상태로 CCT사업팀에 제출되고, 입찰평가 전까지 개봉하지 않도록 함.
- ④ 입찰서 수령·마감 후에는 잠재적 계약자인 입찰참여자들의 특징점 파악 등 예비적인 평가작업이 요구됨.

- 내부입찰준비와 관련되는 사항은 다음과 같음.

- ① 하수처리장운영·관리사업을 위한 내부입찰팀을 구성하고, 이를 총괄하는 책임자를 지명해야함.
- ② 내부입찰서 작성의 초점은 내부입찰원가, 즉 규격서에 제시된 하수처리서비스를 내부입찰팀이 공급하는데 소요되는 총비용을 산정하는 것임. 이는 총원가원칙을 적용해 사업수행에 투입되는 직접비용 및 적절하게 배분된 간접비용 등을 모두 포함해야 함.
- ③ 내부입찰팀은 사업수행계획서에 현행 하수처리사업 수행방법과 다른 대안적, 원가절감 방법을 제안할 수 있음.
- ④ 서울시는 MEBO방식을 허용할 것인지 여부를 결정하고, 내부입찰 및 MEBO입찰의 구분에 대한 명확한 입장을 밝혀야 함.

- 입찰평가의 과정은 공급자 선정을 위한 핵심절차로, 능력·기술·품질·재무 등 크게 네 가지 부문으로 구분됨. 먼저 능력평가에서는 하수처리에 필요한



인력과 경험보유여부를 판단하며, 기술평가에서는 규격서 요구수준에 대한 충족가능성에 대해 살펴봄. 또한 품질평가에서는 적정 방류수 수질 확보가능성을 평가함. 한편 재무평가에서는 모든 비용이 입찰서에 포함되었는지 확인하고, 내부입찰원가와 외부입찰원가를 동등한 기준에 의해 비교함. 최종적으로 입찰평가보고서를 작성하여 평가결과를 제시함.

- 낙찰자가 결정되면 계약서(내부낙찰인 경우 서비스협정서)를 작성·체결함. 여기에는 위탁업무의 범위와 내용, 하수처리 품질 및 성과기준, 제안한 처리방법과 프로세스, 수처리·슬러지처리 기준과 성과측정방법, 성과에 따른 인센티브와 패널티의 기준 및 부여방법, 위·수탁자의 책임과 의무 등의 내용이 포함됨.

#### o 사후평가 및 모니터링

- 민관경쟁입찰제도를 통해 서비스공급의 효율성·효과성을 제고하기 위해서는 성과에 대한 지속적·체계적인 사후평가 및 모니터링이 중요함. 따라서 계약서 또는 서비스협정서의 품질계획 및 성과기준이 제대로 준수되고 있는지를 감시하는 포괄적인 모니터링 시스템의 구축이 요구됨.
- 모니터링 시스템은 서비스 질에 대한 감시와 비용증가에 대한 통제 등 두 가지로 나뉨. 먼저 품질에 대해서는 계약서에 제시된 품질계획에 따라 하수가 처리되었는지를 평가하고, 비용에 관해서는 위탁계약액 집행의 준수여부를 평가함. 아울러 방류수질 검사결과, 당면문제와 애로사항, 필요한 계약조정사항 등을 포함해 연간·분기별 성과보고서를 작성·제출함.

## 6. 민관경쟁입찰제도 도입의 성공기반

#### o 적정 대상서비스의 선정

- 영국의 ‘사전적 대안분석’과 같은 전체 공공서비스 업무 및 사업분야를 대상으로 한 업무분석절차가 요구됨. 이러한 과정을 통해 당해 사업의 수행필요

성, 사업자금조달의 주체, 민자유치의 가능성, 사업수행의 주체 등을 포괄적으로 분석함으로써 사업의 특징과 성격을 파악할 수 있음. 분석 결과에 따라 사업폐지, 민영화, 단순 민간위탁, 민관경쟁입찰제도, 내부구조조정 등 여러 대안 중 가장 적합한 것을 택해 적용하는 것이 바람직함.

- 정부부문이 수행하는 각종 기능의 경쟁도입가능성을 판단하는 것이 필요함. 경쟁도입이 어려운 핵심적·정책적인 기능보다는 정부의 보조적·실행적 기능을 중심으로 경쟁도입 가능성을 타진하여 민관경쟁입찰제도의 적용대상을 선정하는 것이 효과적일 것임.
- 또한 구체화 정도가 상대적으로 높은 블루칼라 업무를 중심으로 민간경쟁입찰을 적용하는 것이 바람직할 것임.

#### o 경쟁입찰의 공정성 확보

- 민관경쟁입찰제도에서 경쟁입찰의 공정성이란 민(民)·관(官) 여부에 관계없이 모든 기관과 개인입찰자들이 입찰과정에서 공정하게 대우받는 일련의 법적·제도적 장치를 의미함. 공공부문이 민간부문에 비해 상대적으로 누려온 모든 특권과 보호장치를 제거할 때 확보됨.
- 공정한 경쟁입찰의 기대효과는 다음과 같음. 먼저 정부서비스의 효율성 향상을 통해 비용절감수준을 극대화할 수 있으며, 사회적 자원배분을 향상시킬 수 있음. 또한 공정하고 투명한 경쟁환경의 조성으로 경쟁을 보다 활성화할 수 있음.
- 경쟁입찰의 공정성을 확보하기 위해서는 다음 사항에 대한 개선이 필요함. ① 정부부문의 총괄(상호보조, 간접비 배분 등) 비용의 산정, ② 제안서·입찰서의 보안, ③ 보조금 문제의 형평성, ④ 사업 리스크의 불균형 제거, ⑤ 성과보증 및 계약불이행시의 처리, ⑥ 정부부문의 경쟁준비 및 내외부 입찰자의 특혜 또는 불이익 제거 등이 그것임.

#### o 공무원 인력처리 및 고용조정

- 민관경쟁입찰제도의 시행에 있어 중요한 선결사항 중의 하나는 바로 인력처

리에 대한 문제임. 내부입찰팀이 낙찰되지 못할 경우 사업운영에 투입되던 기존인력에 대한 처리 문제가 불가피하게 발생함.

- 영국의 경우 TUPE규정에 의해 내부의 당해 인력은 모두 민간부문으로 이전되어 고용이 보장되며, 연금을 제외한 기존 공무원 근무조건이 계속 유지됨. 즉, 사업의 일부 또는 전부가 이전되는 경우 신규고용주가 당해 사업에 고용된 모든 공무원에 대한 고용계약을 인수하도록 되어 있음.
- 서울시에 민관경쟁입찰제도를 도입하는 경우 공무원 신분처리를 법률적으로 명확히 하기 위해서 다음과 같은 법률규정을 마련해야 함. 먼저 특정사업이 민관경쟁입찰제도 검토·적용대상에 해당함을 공표하고, 내부작업팀의 전보, 파견, 휴직 등을 원칙적으로 인정하지 않아야 함. 내부입찰팀의 장은 입찰서 작성에 필요한 내부작업팀의 직제·정원변경, 요원보수변경, 강임, 전보, 명예퇴직 등의 조치를 취할 수 있어야 함. 영국 TUPE규정과 같이 외부입찰자 낙찰 시 당해 내부작업팀 요원들을 낙찰 민간기업으로 이전하거나 시 직속·산하기관으로 전보할 수 있도록 해야 함.

## II. 정책건의

### 1. 체계적인 공공서비스 업무분석을 통한 민관경쟁입찰제도 적용 대상 사업 및 사무 선정

- o 서울시의 각 공공서비스 분야를 대상으로 사업성격별 파생효과 및 영향을 면밀히 평가·분석한 뒤 민관경쟁입찰제도에 적합한 사업을 선정하는 과정이 선행되어야 함. 공공서비스 업무분석은 민관경쟁입찰제도를 통한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성을 극대화하기 위한 기본 전제조건이 됨.

## 2. 민관간 경쟁입찰에서의 공정성 및 투명성의 확보

- 투명하고 공정한 경쟁이 가능한 제도·절차가 마련되고, 그에 따라 민관간, 업체간 경쟁이 실질적으로 보장될 때 비로소 공공서비스 공급의 효율성을 극대화할 수 있는 최적 주체를 선정할 수 있음.
- 이를 위해 먼저 입찰가격 및 비용 산정 시 내·외부 입찰자에 대해 동등한 기준을 적용하는 것이 필요하므로, 누락된 비용이 있을 경우 이에 대해 총괄적으로 고려해야 할 것임.
- 민관간 공정한 경쟁을 위해 제안서·입찰서에 대한 철저한 보안이 이뤄져야 하며, 보조금 문제에 대한 고려가 요구됨.
- 민관간 사업 리스크의 불균형을 제거하고, 성과보증 및 계약불이행 문제와 관련해서도 내·외부입찰자로 하여금 동등한 자격을 부여받을 수 있도록 공정한 운영 시스템을 구축해야 할 것임.

## 3. 선정된 공급자에 대한 동기부여 및 인센티브 시스템의 활용

- 실제 시정에서 민간위탁을 효율화하기 위한 방안으로 민관경쟁입찰제도를 활용하기 위해서는 제도가 포함하고 있는 성과·실적에 대한 인센티브 시스템이 실제로 가동되도록 하는 것이 중요함. 즉, 계약서 또는 서비스협정서에 명기된 요구수준을 공급자가 실제로 어느 정도 충족시켰는지에 따라 인센티브 또는 페널티를 적절히 차등 적용하여 동기를 부여하는 것이 필요함.
- 이와 같은 인센티브시스템을 활용하기 위해서는 무엇보다 사업수행에 대한 사후평가 및 모니터링이 체계적으로 이뤄져야 함. 따라서 시는 해당 계약 또는

서비스협정에 대한 이행여부를 지속적으로 감시하고, 사후 서비스공급 실적에 대해 객관적·체계적으로 평가해야 할 것임.

#### 4. 공무원인력처리 문제에 대한 실질적인 대책의 마련

- 민관경쟁입찰제도의 실시로 인해 해당 공무원이 입게 되는 피해를 최소화하고 공무원들이 민관간 경쟁입찰제도에 대해 보다 긍정적인 시각을 가질 수 있도록 하는 인사대책을 마련하는 것이 안정적인 제도운영을 위해 필수불가결한 과제로 지적됨.
- 민관경쟁입찰제도 결과 외부입찰자 낙찰시, 기존 사업수행 요원에 대해 낙찰민간기업으로의 이전이나 조직내부에서의 전보를 가능케 하는 등 융통성 있는 방안이 필요함. 따라서 민관경쟁입찰제도 관련 법 또는 조례 제정 시 이에 대한 내용을 반드시 포함시켜 영국의 TUPE 규정과 같이 이에 대한 규정을 의무적으로 적용할 수 있도록 해야 할 것임.

# 목 차

---

## 제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경	3
제 2 절 연구의 목적과 범위	4
1. 연구의 목적	4
2. 연구의 범위 및 대상	5
제 3 절 연구의 방법과 내용	5
1. 연구의 방법	5
2. 연구의 내용	6

## 제 2 장 서울시 민간위탁의 현황 및 문제점

제 1 절 민간위탁에 관한 논의	11
1. 선행연구의 검토	11
2. 민간위탁의 개념 및 도입 배경	13
1) 민간위탁의 개념	13
2) 민간위탁의 도입배경 및 의의	14
3. 서비스 공급방식으로서의 민간위탁	15
4. 정부개혁방안으로서의 민간위탁	17
제 2 절 서울시 공공서비스 민간위탁의 현황 및 실태	18
1. 서울시 민간위탁의 법적 근거	19
2. 서울시 민간위탁의 절차	23
3. 서울시 민간위탁 실시현황	26
제 3 절 서울시 민간위탁사업 추진상의 문제점 분석	29
1. 위탁대상 서비스(업무) 선정의 모호성	30
2. 위탁과정에서의 경쟁성 부족과 효율성 저하 우려	31
3. 비용절감 효과와 서비스 품질 향상 미약	32
4. 위탁 후 사후관리의 미흡	32
제 4 절 서울시 민간위탁 개선 방향: 민간경쟁입찰제도의 도입 필요성	33
1. 위탁대상 서비스(업무) 선정의 합리화	33

2. 민간위탁과정에서의 경쟁 제고 필요 .....	34
3. 참여기관에 대한 동기와 인센티브의 부여 .....	35
4. 성과와 실적에 기초한 사후 평가체제 확립 .....	35
5. 직영 공무원의 사기 진작 필요 .....	36
6. 내부조직의 입찰참여와 경쟁력 강화 .....	36

### 제 3 장 민관경쟁입찰제도의 의의 및 적용과정

제 1 절 민관경쟁입찰제도의 개관 .....	41
1. 민관경쟁입찰제도의 의의 .....	41
2. 민관경쟁입찰제도의 유사제도 .....	42
제 2 절 민관경쟁입찰제도의 전형적인 시행 절차 .....	44
1. 적용 절차의 개요 .....	44
1) 사전적 대안분석 .....	44
2) 시행절차와 업무의 흐름 .....	46
2. 각 단계별 주요 내용 .....	48
1) 준비단계 .....	48
2) 경쟁 및 계약단계 .....	54
3. 민관경쟁입찰제도의 업무수행 주체 .....	59

### 제 4 장 민관경쟁입찰제도의 해외사례 및 시범사업의 적용

제 1 절 외국 도시의 민관경쟁입찰제도 사례 연구 .....	65
1. 영국의 지방정부 .....	65
2. 미국의 지방정부 .....	71
1) 아리조나주 피닉스市 .....	71
2) 인디애나주 인디애나폴리스市 .....	74
3. 뉴질랜드- 크라이스트처치市 .....	78
제 2 절 제도적용을 위한 시범사업의 선정 .....	80
1. 경쟁입찰 대상업무 선정 기준 .....	80
2. 서울시 시범사업의 선정 .....	82
제 3 절 시범사업 현황 : 민간위탁 탄천하수처리장 .....	85
1. 사업현황 및 위탁형태 .....	85
2. 추진체계 및 법적 근거 .....	86

3. 수탁기관 .....	89
제 4 절 민관경쟁입찰제도의 시범사업 적용 사례 .....	90
1. 조직의 구성 .....	91
2. 규격서(제안요구서)의 작성 및 검토 .....	93
1) 규격서 작성의 가이드라인 .....	93
2) 탄천하수처리장 관리·운영사업의 규격서 작성 .....	95
3. 원가계산 및 평가 .....	97
1) 원가계산 및 평가의 가이드라인 .....	97
2) 탄천하수처리장 관리·운영사업의 서비스원가계산 .....	98
4. 입찰실시 및 평가 .....	108
1) 경쟁입찰의 성격 및 참가자격 .....	108
2) 입찰의 시행 및 관리전략 .....	110
3) 내부입찰 준비 .....	113
4) 입찰평가 .....	114
(1) 입찰평가의 내용 .....	114
(2) 입찰원가의 비교평가 .....	118
(3) 낙찰자 선정방법 .....	123
5) 계약서·서비스협정서 체결 .....	124
5. 사후평가 및 모니터링 .....	126

## 제 5 장 민관경쟁입찰제도 도입의 성공기반

제 1 절 걱정대상서비스의 선정 .....	131
제 2 절 경쟁입찰의 공정성 확보 .....	133
1. 경쟁적 중립성의 필요성 .....	133
2. 공정한 경쟁입찰의 기대효과와 조건 .....	134
3. 민관경쟁입찰의 공정성 제고 방안 .....	135
1) 문제의 초점 .....	135
2) 입찰가격 및 비용의 산정 .....	136
3) 제안서와 입찰서의 보안 .....	140
4) 보조금에 대한 고려 .....	140
5) 자격요건에 관한 문제 .....	141
6) 리스크의 할당 .....	142



7) 성과보증 및 계약불이행 .....	143
(1) 민간부문의 입장 .....	143
(2) 정부부문의 입장 .....	144
(3) 문제해소방안 .....	145
8) 정부부문의 경쟁준비와 내부입찰의 불이익제거 .....	146
제 3 절 공무원 인력처리 및 고용조정 .....	148
1. 민관경쟁입찰제도와 공무원 인력처리 .....	148
2. 서울시 민관경쟁입찰제도 도입 시 인력조정방안 .....	149
<b>제 6 장 결 론</b> .....	<b>155</b>
제 1 절 연구의 요약 .....	155
제 2 절 정책제언 .....	159
<b>참고문헌</b> .....	<b>165</b>
<b>부록</b> .....	<b>171</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>185</b>

## 표 목 차

---

<표 2-1> 민간위탁의 유형별 특성비교 .....	15
<표 2-2> 정부직영과 민간부문 활용 대안의 비교 .....	18
<표 2-3> 서울시 민간위탁의 법적 근거 .....	20
<표 2-4> 서울특별시 및 산하기관의 민간위탁 현황 (2003년 현재) .....	28
<표 3-1> 민관간 경쟁입찰에 의한 서비스 제공 방식 .....	42
<표 3-2> 민관경쟁입찰제도의 시행절차 .....	47
<표 3-3> 민관경쟁입찰제도 원가계산 포함항목 .....	51
<표 3-4> 입찰평가의 단계별 내용 .....	57
<표 4-1> 영국의 민관경쟁입찰제도 적용업무 및 시행현황 .....	66
<표 4-2> 영국 민관경쟁입찰 계약의 분야별 비중(1994/95) .....	67
<표 4-3> 영국 민관경쟁입찰의 경쟁상황 .....	67
<표 4-4> 완즈완스區 민관경쟁입찰에 의한 분야별 비용절감현황 .....	70
<표 4-5> 피닉스市 민관경쟁입찰에 의한 분야별 누적 절감액 .....	72
<표 4-6> 피닉스市 경쟁입찰가 계산의 예(쓰레기수거사업) .....	73
<표 4-7> 인디아나폴리스市 경쟁도입사업 및 효과 .....	75
<표 4-8> 크라이스트처치市 민관경쟁입찰 계약 내역(1996) .....	78
<표 4-9> 서울시 민관경쟁입찰제도 시범사업 선정을 위한 평가기준 .....	82
<표 4-10> 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 시범사업 대상 유형별 평가 점수 .....	84
<표 4-11> 서울시 하수처리시설 수탁기관의 의무 및 지도감독 사항 .....	89
<표 4-12> 탄천하수처리장 업무분장내역 .....	96
<표 4-13> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 원가산정항목 .....	99
<표 4-14> 탄천하수처리장 인건비 산출근거 및 가정 .....	100
<표 4-15> 유사 하수처리시설 인력현황 .....	101
<표 4-16> 직무분석에 의한 탄천하수처리장 인원산정 .....	102
<표 4-17> 엔지니어링노임 기준 인건비 .....	103
<표 4-18> 탄천하수처리장 약품사용 현황 .....	104
<표 4-19> 탄천하수처리장 원심탈수기 설치에 따른 약품비 변동 .....	104
<표 4-20> 탄천하수처리장 약품비 산출 .....	104
<표 4-21> 탄천하수처리장 용수 사용량 및 금액 현황 .....	105

<표 4-22> 탄천하수처리장 연료비 산출내역 .....	105
<표 4-23> 탄천하수처리장 조경유지비 산출내역 .....	105
<표 4-24> 탄천하수처리장 슬러지 발생량 현황 .....	106
<표 4-25> 탄천하수처리장 원심탈수기 설치에 따른 슬러지량 변동 .....	106
<표 4-26> 탄천하수처리장 슬러지처리비 산출내역 .....	107
<표 4-27> 탄천하수처리장 전력비 산출내역 .....	108
<표 4-28> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 사전적격심사 평가표 .....	111
<표 4-29> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 입찰서류 내용 .....	112
<표 4-30> 내부입찰 관련 유의사항 .....	114
<표 4-31> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 입찰평가 내용 .....	116
<표 4-32> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 입찰평가 세부항목 .....	117
<표 4-33> 민관경쟁입찰 평가를 위한 원가비교기준 .....	120
<표 4-34> 탄천하수처리장 관리·운영사업 위탁협약금액 .....	121
<표 4-35> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 계약서·서비스협정서 내용 .....	125
<표 4-36> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 사후평가 및 모니터링 방안 .....	127
<표 5-1> 내부입찰가격 산정 시 공정성 저해요인과 해소대안 .....	137
<표 5-2> 사업이전과 공무원의 고용관련 법률 .....	150

## 그림 목 차

---

<그림 1-1> 연구흐름도 .....	7
<그림 2-1> 공공서비스의 공급방식 분류 .....	16
<그림 2-2> 서울시 민간위탁 업무처리 절차 .....	25
<그림 2-3> 민간위탁사업 분석의 세 측면 .....	29
<그림 2-4> 서울시 민간위탁의 문제점과 개선방향 .....	37
<그림 3-1> 기능수행방식을 둘러싼 사전대안분석 흐름도 .....	46
<그림 3-2> 민관경쟁입찰제도의 3대 원가 .....	52
<그림 3-3> 경쟁입찰의 절차 .....	55
<그림 3-4> 민관경쟁입찰제도 수행조직도 .....	60
<그림 3-5> 내부입찰팀의 단계별 작업내용 .....	61
<그림 4-1> 민관경쟁입찰제도 대상업무의 적합성 기준 .....	81
<그림 4-2> 탄천하수처리장의 민간위탁 운영형태 .....	85
<그림 4-3> 탄천하수처리장 민간위탁 추진체계 .....	87
<그림 4-4> 민관경쟁입찰제도 가이드라인 작성을 위한 프로세스 .....	91
<그림 4-5> 서울시 민관경쟁입찰제도 수행조직 제안 .....	93
<그림 5-1> 민관경쟁입찰의 경쟁적 중립성 확보를 위한 쟁점 .....	136

# 第 I 章 서 론

제 1 절 연구의 배경

제 2 절 연구의 목적과 범위

제 3 절 연구의 방법과 내용



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경

오늘날 공공부문에서 나타나고 있는 주요한 흐름 중의 하나는 작은 정부의 추구 및 정부효율성의 강화이다. 이는 기존 정부주도의 공공서비스 전달이 가진 능률저하문제를 극복하여 보다 효율적이고 효과적으로 공공서비스를 공급하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 추세는 정부재원조달은 어려워지는 반면 사회분화와 시민사회 활성화에 따른 다양한 행정수요의 급증 등 일련의 환경변화에 따른 것이다. 이에 따라 공공부문의 효율성을 제고하기 위해 정부기능은 축소하는 대신 민간부문의 역할을 증대하는 방향으로 각종 개혁방안들이 등장하고 있다.

이 같은 노력의 일환으로 나타난 것이 바로 민간위탁(contracting out)이다. 민간위탁은 1980년대 이후 전세계적으로 선호되고 있는 대안적 공공서비스 전달방법 중의 하나로서, 정부기관이 당해 사무에 관한 권한을 보유한 채 민간으로 하여금 해당 사무를 처리하게 함으로써 정부와 민간이 행정사무 처리에 관해 공동으로 책임지고 긴밀하게 협조하는 공공서비스 제공방식이다(최창호, 1994).

현재 우리나라의 중앙정부나 지방정부 차원에서도 민간위탁이 광범위하게 이루어지고 있다. 그러나 민간위탁의 실시로 인해 공공서비스가 바로 효율적·효과적으로 공급된다고 볼 수는 없다. 공공서비스 민간위탁은 직영체제에 비해 여러 측면에서 장점이 많으나, 여러 가지 문제점 또한 병존하고 있기 때문이다. 아울러 공공서비스의 민간위탁이 실제 운영에 있어서 과연 비용-효과적이며, 경쟁적이고 공정하게 진행되고 있는지, 또한 이전의 직영체제보다 효율성·효과성 차원에서 우수한지에 대해서도 명확하지 않다. 실제로 일부 민간위탁의 경우 경쟁구조의 결여로 인해 독점적인 공급자의 등장, 성과관리체계 미비에 따른 서비스의 품질저하 및 예산절감 유인 감소 등의 부작용이 나타나고 있는 형편이다. 아울러 민간위탁의 전면적인 확대는 정부개혁의 도구 또는 정부기능의 축소로 인식되어 정부부문 근로자의 반발을 초래하므로, 이를 완화할 수 있는 대안 마련이 요구되고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 민간위탁으로 인한 부작용을 줄이고 궁극적으로 공공서비

스 공급의 효율성 및 효과성을 제고하기 위해서는 체계적인 대안 마련이 요구된다. 이러한 맥락에서 민간위탁의 효율화를 도모할 수 있는 방안으로서 민관경쟁입찰제도(Public/Private Competitive Process)의 도입을 검토할 수 있을 것이다. 민관경쟁입찰 제도는 기존의 민간위탁이 가진 문제점을 보완하기 위해 공공과 민간부문이 함께 서비스공급자 선정을 위한 경쟁입찰에 공정하게 참여하는 방식이다.

이 같은 민관경쟁입찰제도 혹은 강제경쟁입찰제도는 거시적으로 정부개혁을 위한 대안이자 시장원리를 도입하는 것으로 이해할 수 있다. 아울러 미시적으로는 서비스 공급의 효율화와 재정지출의 가치(value for money) 극대화를 추구하기 위한 것이다. 민관경쟁입찰제도는 국민의 조세부담으로 운영되는 정부부문의 능률성 향상에 기여하며, 공공-민간간 경쟁을 가능하게 함으로써 정부독점에 의한 비효율을 제거하고 질 높은 서비스의 제공을 용이하게 한다는 점에서 의미 있는 제도라 평가할 수 있다. 영국, 미국 등 선진국에서는 민관경쟁입찰제도가 실시된 이후 공공부문의 효율성, 효과성 제고와 더불어 서비스품질이 개선되어 공공서비스 공급의 경쟁력 향상에 긍정적인 결과를 얻은 것으로 나타났다.

이에 본 연구에서는 서울시 공공서비스 민간위탁을 효율화하기 위한 방안으로서 민관경쟁입찰제도<sup>1)</sup>에 대해 살펴보고 이를 서울시에 도입·적용하기 위한 방안을 모색하려고 한다.

## 제 2 절 연구의 목적과 범위

### 1. 연구의 목적

본 연구는 서울시에서 시행되고 있는 공공서비스 민간위탁의 효율화를 위한 대안으로서 민관경쟁입찰제도의 도입·적용 방안을 마련하고, 제도의 효과적인 시행을 위한 선결사항 및 전제조건을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 본 연구는 기존

---

1) 본 연구에서 ‘민관경쟁입찰제도’는 공공부문과 민간부문이 공정한 상황에서 함께 입찰에 참여하여 경쟁하는 제도로써, 공공·민관경쟁입찰제도(Public/Private Competitive Process), 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering, CCT), 시장성테스트(Market Testing), 최고가치(Best Value), 서비스 품질제고(Best Quality Services), 그리고 관리된 경쟁(Managed Competition) 등 유사개념을 포괄하여 통칭하는 용어로 사용되었으며, 영문약자로는 CCT를 사용하였다.



민간위탁의 추진상의 문제점을 최소화하고 그 효과를 극대화할 수 있는 대안으로서 민  
환경쟁입찰제도가 어떠한 역할을 할 수 있을 것인지 탐색하는데 초점을 맞추었다. 아  
울러 본 연구는 시범사업에 대한 적용 사례연구를 통해 민환경쟁입찰제도를 실무에 도  
입·적용하는데 필요한 구체적인 절차를 고안하는 것을 주된 과제로 한다.

## 2. 연구의 범위 및 대상

본 연구는 서울시 공공서비스 민간위탁의 활성화 대안으로서 민환경쟁입찰제도를  
도입·적용하는 방안을 고찰하기 위해 다음을 연구범위로 한다.

### ○ 내용적 범위

- 본 연구는 서울시 공공서비스 민간위탁에 대해 민환경쟁입찰제도를 도입·적  
용하는데 관련되는 제반 내용을 대상으로 한다.

### ○ 공간적 범위

- 연구목적에 부합하기 위해 서울시를 주 대상범위로 하나, 사례연구를 위해서  
국내·외 중앙정부 및 지방정부도 대상으로 한다.

### ○ 시간적 범위

- 민환경쟁입찰제도와 기타 유사제도가 창안되어 실시된 이후를 대상으로 하며,  
개선 대안의 적용을 위해서는 가까운 미래를 대상으로 한다.

## 제 3 절 연구의 방법과 내용

### 1. 연구의 방법

첫째, 문헌조사를 실시하였으며 연구주제와 관련된 선행연구를 검토하였다. 즉, 민  
환경쟁입찰제도 및 민간위탁의 제반 이론에 대한 연구를 실시하였다. 또한 관련 연구

보고서에 대한 검토를 통해 민간위탁의 현황을 살펴보고, 문제점을 분석하였다. 민환경쟁입찰제도의 해외 적용사례에 대해서도 조사 및 연구를 실시하였다.

둘째, 전문가 자문회의를 개최·활용하였다. 이를 통해 연구방향 및 연구내용에 대한 전문적인 검토를 거쳤으며, 전문지식과 경험·자료 등을 제공받아 연구내용을 보완·수정하였다.

셋째, 벤치마킹(Bench Marking)을 실시하였다. 즉, 해외도시의 민환경쟁입찰제도 적용사례를 분석적으로 살펴봄으로써 제도의 의의 및 장점, 파생효과, 문제점 및 해소방안 등에 대한 논의의 기반을 마련하였다.

넷째, 전문가 및 실무자에 대한 인터뷰를 활용하였다. 이를 통해 민환경쟁입찰제도 도입의 실무적 차원의 문제점 및 개선방향에 대해 청취하였으며, 제도 도입에 중요한 영향을 미치는 법·제도적, 관행적 문제점에 관해 살펴보았다.

다섯째, 현장조사를 실시하였다. 즉, 국내·외 관련 기관을 방문하여 문헌자료를 수집하고 면접자료를 보충하였다. 이를 통해 서울시 민간위탁의 현황 및 실태, 시범사업인 탄천하수처리장에 대한 자료 및 정보를 보강하였다.

## 2. 연구의 내용

서론에 해당되는 본 장에 이어 제 2 장에서는 민간위탁의 개념, 서울시 민간위탁의 현황과 문제점, 개선방향을 살펴보았다. 이를 위해 관련 선행연구에 대해 정리하고, 민간위탁의 의의와 도입배경, 특징에 대한 이론적 논의를 한 후 서울시 공공서비스 민간위탁의 현황 및 실태를 파악하였다. 이어 서울시의 민간위탁사업 추진 상의 문제점을 유형화하여 정리하였으며, 서울시 민간위탁사업을 개선하기 위한 방안으로서 민환경쟁입찰제도 도입의 필요성을 도출하였다.

제 3 장에서는 민환경쟁입찰제도의 의의 및 적용과정에 대해 살펴보았다. 즉, 민환경쟁입찰제도의 의의와 유사제도, 전형적인 시행절차, 업무수행 주체 등에 대해 개괄적으로 살펴보았다.

제 4 장에서는 민환경쟁입찰제도를 도입·적용한 외국도시 사례를 살펴보고, 서울시에 제도도입을 위한 시범사업 적용 연구를 실시하였다. 먼저 외국사례로는 영국의

런던 완즈와스區, 미국의 피닉스市, 인디아나폴리스市, 뉴질랜드의 크라이스트처치市 등을 살펴보았다. 그리고 시범사업 선정을 위한 민관경쟁입찰 대상서비스 선정기준을 검토하였다. 아울러 본 연구에서 시범사업으로 선정된 탄천하수처리장 관리·운영사업에 대해 민관경쟁입찰제도를 도입하기 위한 적용방안을 논의하였다. 즉, 시범사업을 사례로 민관경쟁입찰제도 시행에 필요한 각 절차(해당 조직의 구성, 규격서 작성, 원가계산 및 평가, 입찰실시 및 평가, 사후평가 및 모니터링 등)에 대해 차례로 살펴보았다.



<그림 1-1> 연구흐름도

제 5 장에서는 민관경쟁입찰제도 도입의 성공기반에 대해 논의하였다. 즉, 민관경쟁입찰제도가 실제로 서울시 위탁사업에 도입·적용됨에 있어서 소기의 목적 및 효과를 달성하기 위해서는 어떠한 뒷받침이 있어야 할 것인지에 대해 살펴보았다. 특히 대상 서비스의 선정, 경쟁입찰의 공정성 확보, 공무원 인력처리 및 고용조정 등의 측면을 중심으로 제도의 성공적인 도입·시행을 위한 선결사항과 전제조건에 대해 검토하였다.

마지막으로 제 6 장은 연구의 결론으로서 본론에서의 연구를 요약하고 정책적 발전방향을 제시하였다. 즉, 앞의 연구한 내용을 바탕으로 서울시 공공서비스 민간위탁을 효율화하기 위한 방안으로서 민관경쟁입찰제도의 도입 필요성에 대해 다시 한번 살펴보고, 이를 보다 효과적으로 도입·적용하기 위해 필요한 정책제언을 도출하였다.

## 第 II 章 서울시 민간위탁의 현황 및 문제점

제 1 절 민간위탁에 관한 논의

제 2 절 서울시 공공서비스 민간위탁의 현황 및 실태

제 3 절 서울시 민간위탁사업 추진상의 문제점 분석

제 4 절 서울시 민간위탁 개선방향: 민관경쟁입찰제도  
도입 필요성



## 제 2 장 서울시 민간위탁의 현황 및 문제점

### 제 1 절 민간위탁에 관한 논의

#### 1. 선행연구의 검토

본 연구와 관련된 선행연구는 대략 세 가지 유형으로 나눌 수 있는데 이는 다음과 같다.

첫째, 민간위탁의 도입·적용방법에 관한 연구이다. 이 유형의 연구는 민간위탁의 도입배경, 절차와 운영방안, 효과 및 문제점 등에 대한 포괄적인 논의가 중심을 이루고 있다.

박중훈(1999)은 정부기능의 민간위탁 제도와 운영방식의 개선방안에 대해 논하면서 ① 위탁대상기능의 성격 및 여건, ② 위탁실시과정에서의 운영방식, ③ 민간위탁의 근간으로서의 제도 등 세 가지 측면에서 민간위탁의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 한편 박경원(1994)은 지방공공서비스 차원에서 민간위탁이 추진된 배경과 실천전략에 대해 다루었다. 이를 위해 지방공공서비스 민간위탁의 기준으로 경제성, 능률성, 서비스 질, 행정책임 등을 제시하고 이에 따른 전략적 함의를 도출하였다. 윤태범(1998)은 현행 지방행정서비스 민간위탁의 문제점을 제도, 행태, 품질 등의 측면에서 지적하였으며, 이러한 문제를 해결하기 위한 대책으로 합리적 기준설정 및 추진원칙을 제시하고 민간위탁 활성화를 위한 효율적인 추진체제 구축에 대해 논하였다.

또한 서울시 차원에서 한영주·조임곤(1998)은 민간위탁의 성공요인을 정치적, 조직·제도적, 실무적 요인으로 구분하고, 효율성·공익성·내부조직수행가능성·수익성 등을 포함하는 민간위탁 결정모델을 제안하였다. 또한 민간위탁 전담기구의 설립, 정부직영과 민간위탁의 비용비교, 공개입찰체계, 성과 평가·감시체계에 대한 전략을 제시하였다. 김경혜(2000)는 복지시설의 민간위탁의 운영 및 관리행정 과정에 대해 평가하고 각각의 개선방안을 제시하였으며, 이종규·박순애(2001)는 서울시립 청소년수련관의 관리운영 상의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

둘째, 정부개혁 차원의 대안으로 공공민간입찰경쟁제도를 논의한 연구이다. 이는 민간부문과의 경쟁을 통해 정부부문의 경쟁력을 제고하며, 그 대안으로 정부부문과 민간부문간 경쟁입찰의 실시를 효과적인 대안으로 제시하고 있는 유형이다.

이계식·문형표(1995)는 뉴질랜드, 호주, 영국, 미국, 독일, 스위스 등 각 선진국에서 진행되고 있는 정부개혁의 기본방향, 구체적인 전략, 내용 및 성과를 제시하고, 이것이 우리나라에 주는 교훈적 함의에 대해 논하였다. 특히 선진국 정부개혁의 전략으로 성과중심의 관리체제, 정부조직의 개편, 인사제도의 개편, 예산·회계제도의 개혁 등을 들고 있으며, 성과·고객중심체제로의 전환을 비롯한 각 부문별 혁신방향에 대해 논하였다. 이 같은 관점에서 민간위탁의 효율화를 통한 정부경쟁력 제고방안으로 민관간 경쟁입찰제도를 제시하고 있다. 이계식·고영선(1997)은 지방정부개혁의 전략으로서 시민참여의 확대, 시민헌장 제정, 실적평가의 도입, 공공서비스공급에서의 민간부문의 참여확대 등을 들고 있다. 즉, 민간참여방안의 하나인 공공·민간 경쟁입찰제도가 민영화나 민간위탁보다 경쟁 촉진적인 효과가 있음을 미국, 영국 등의 해외사례로 뒷받침하고 있다. 그밖에 우동기(1998)는 제3섹터 방식, BOT(Build Operate Transfer)방식과 함께 공공·민간 경쟁입찰제도를 외국도시의 사례를 들어 제시하고 있다. 특히 이 같은 민영화 전략을 통한 공공서비스공급의 경쟁적 환경의 조성작업을 정부혁신 네트워크시스템의 구축 차원에서 논하였다.

셋째, 민간위탁의 효율화방안으로서 민관간 경쟁입찰제도의 대표적인 유형인 영국의 민관경쟁입찰제도에 대해 소개하고 개략적인 적용방안에 관해 논의한 연구이다. 이 유형의 연구에서는 민관경쟁입찰제도의 개념, 내용, 효과 등과 도입방안 및 고려사항에 대해 다루고 있다.

이혜훈(1998)은 우리나라 정부개혁을 위한 방향설정 및 전략수립에 시사점을 주는 사례로서 영국의 민관경쟁입찰제도, 넥스트 스텝 프로그램(Next Step Program)에 대해 소개하였다. 아울러 이 같은 두 제도가 정부서비스의 공급을 보다 효율적·효과적으로 수행하여 납세자, 서비스수혜자, 서비스공급자 모두의 후생을 증진시키기 위한 것임을 강조하였다. 옥동석·최영출(1999)은 정부부문에 민간부문의 운영방식을 도입하여 성과를 개선하려는 일련의 노력을 정부개혁으로 규정하고, 이 같은 정부개혁프로그램의 하나로서 영국의 민관경쟁입찰제도를 살펴보았다. 영국 민관경쟁입찰제도의 시행절



차와 함께 우리나라에 이 제도를 도입하기 위한 방안을 제시하고 있다. 최영출(2000)은 민관경쟁입찰제도를 배경, 대상기능 및 사업, 시행절차, 거래비용, 인력처리, 성과 및 문제점·시사점 등의 차원에서 제도적으로 분석하고, 우리나라에 도입하기 위한 단계적 필요사항에 대해 논하였다.

이번 연구는 공공서비스 민간위탁의 효율화방안으로서 민관경쟁입찰제도의 도입방안에 대해 논의하므로 연구의 전개과정에서 상기의 3개 연구영역이 함께 언급, 활용된다. 위 연구들과의 차이점이라고 할 수 있는 것은 대상 서비스를 구체화(시범사업)함으로써 민관경쟁입찰제도를 도입·적용하는 사전·사후의 전 과정에 대해 사례연구를 실시한 것이다. 아울러 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 전제조건 및 선결사항을 함께 도출함으로써 적실성 있는 연구가 되도록 노력했다.

## 2. 민간위탁의 개념 및 도입 배경

### 1) 민간위탁의 개념

민간위탁(contracting out)이란 공공서비스의 제공과정에 시장원리를 적용하는 민영화(privatization)의 한 형태이다. 즉, 민간위탁은 민영화를 수행하기 위한 한 방법으로서 정부가 공공서비스의 공급을 전반적으로 책임지는 공기업경영과 공공서비스 공급을 모두 민간으로 이전시키는 완전한 민영화 사이에 존재하는 중간적 단계로 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

개념적으로 민간위탁은 ‘정부부문에서 필요로 하는 공공서비스의 생산·공급을 정부 또는 공공부문 내에서 하지 않고, 민간부문으로부터 조달하는 방법’을 일컫는다. 공기업 민간매각의 경우 정부는 매각이후 경영권을 완전히 상실하지만, 민간위탁의 경우 수탁기관의 서비스 운영에 대한 질적·양적 관리를 국가나 지방정부에서 이행한다(박경원, 1999; 이종규·박순애, 2000).

서비스공급의 세 가지 요소를 서비스의 공급결정, 서비스의 생산, 서비스의 대가지

---

2) Stainback(1993)은 민영화 혹은 민간위탁의 방식으로 9가지를 제시하고 있다. 운영의 민간회사 이관, 공유재산의 적극적인 활용(매각), 정부와 민간의 공동출자 및 개발, 시설의 임대 및 부분매각, 정부소유운영시설의 경제적 성과 제고, 공공서비스의 경쟁도입(민간위탁, 정부간 계약, 구매증서, 보조금 지급, 독점권 허가, 자금자축, 서비스중단), 정부조직 간소화, 현금 및 부채관리 효율화, 공기업 매각 등이 그것이다.

불(재정부담)이라고 할 때, 민간위탁은 서비스의 공급결정, 대가지불의 역할은 정부나 공공부문이 맡고, 서비스의 생산만을 민간부문이 담당하는 형태의 공공서비스 공급방식이라고 볼 수 있다.

## 2) 민간위탁의 도입배경 및 의의

공공서비스 제공에 있어 민간위탁이 도입·시행된 배경은 다양하다. 먼저 공공(정부)부문이 지나치게 팽창하고 정부의 재정 압박이 심해지면서 사회 전체의 비능률과 함께 정부실패를 야기했다는 것이다. 그리고 1970년대 석유팽동 이후 경기침체로 인한 지방정부의 재정위기는 효율적 서비스 공급을 위한 대안으로 민간위탁을 활용하게 된 것이다.

공공서비스 공급방식으로서 민간위탁이 갖는 의의를 도입배경을 중심으로 요약하면 다음과 같다(Milwad, 1994; 박경원, 1994; 이창균·서정섭, 2000).

첫째, 작은 정부(small government) 지향의 움직임이다. 행정조직의 비대화, 공무원 수의 증가 등으로 인한 비용증대는 작은 정부를 지향하게 되었고, 이를 위해 감축관리와 민간위탁에 의한 효율적인 서비스 공급이 필요하게 되었다.

둘째, 행정수요의 양적인 증대와 질적인 확대에 대응하기 위한 것이다. 고도로 발전되는 현대사회는 다양한 공공서비스를 요구하며, 국민이 원하는 서비스의 질적 수준도 점점 높아지고 있다. 기존의 비대한 정부체제로는 이에 적절히 대응하기 어려우므로, 행정의 합리화·능률화, 서비스 향상을 위해 정부가 반드시 수행할 필요가 없는 행정사무의 일부를 민간에 맡기게 된 것이다.

셋째, 공공부문 개혁 요구에 적극 대응하기 위한 것이다. 급변하는 상황에서 공공부문의 경쟁력을 향상하고 효율·효과적인 서비스 공급을 위해 공공부문 개혁이 절실하게 되었다. 공공개혁의 일환으로 공공서비스의 생산·전달에 대해 대안적인 방법이 필요하게 되었고, 이에 따라 민간위탁을 포함한 다양한 민간활용 방법이 적극 도입된 것이다.<sup>3)</sup>

---

3) 우리 나라도 민선 지방자치제 실시 이후 지역주민의 공공서비스 수요가 급증하였고, 지방정부의 취약한 재정 여건과 재원확보의 어려움으로 민간위탁방식을 적극 활용하고 있다. 세계적인 민영화 추세에 따라 민간부문의 자본, 창의력, 전문성과 경영능력 등을 도입하려는 움직임이 활발하다.

### 3. 서비스 공급방식으로서의 민간위탁

민간위탁은 공공서비스를 제공하는 한 가지 방식이다. Roth(1987)에 의하면 공공서비스 제공방식은 정부 직영, 독립위원회 위임(우리 나라의 경우 자치구 위임 형태가 일반적임), 서비스계약, 관리운영계약, 임대계약, 양여계약 등으로 구분할 수 있다(<표 2-1>참조).

<표 2-1> 민간위탁의 유형별 특성비교

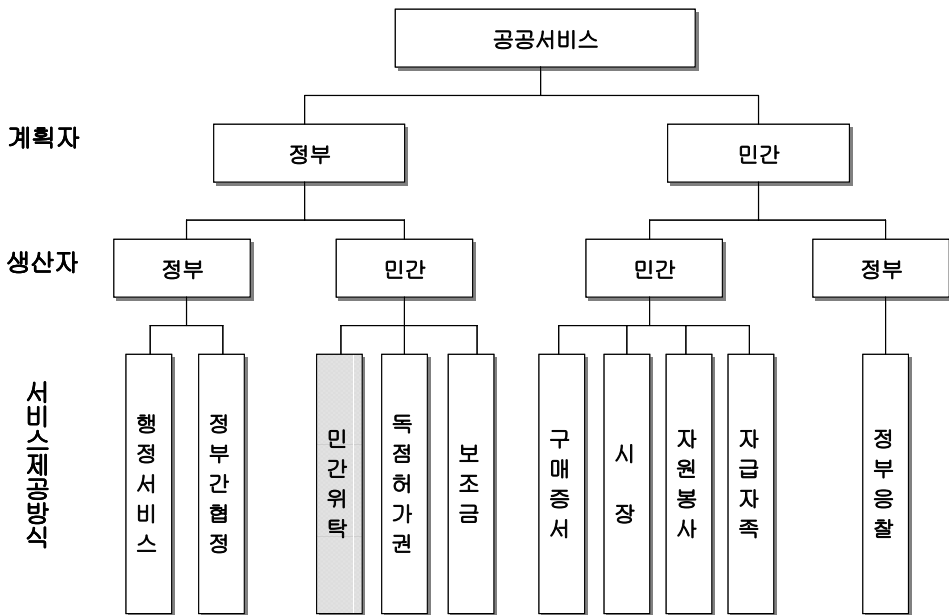
구분	서비스계약	관리운영계약	임대계약	양여계약
투자재원의 조달	공공	공공	공공	민간
운영자본의 조달	공공	공공	민간	민간
시민과의 계약관계	공공	공공 대신한 민간	민간	민간
민간책임과 자율성 수준	낮음<----->높음			
민간자본의 필요정도	낮음<----->높음			
재정적 리스크	낮음<----->높음			
계약기간(년)	1~2	3~5	5~10	20~30
가격결정책임	공공	공공	계약에 의함	계약에 의함
비용지불방법	서비스공급- 단위가격, 일괄지급	비용과 생산성향상에 대한 보너스	기본요율 적용	요율 적용
민간참여 중요목표	운영효율성 증대	운영효율성 증대	운영효율성 증대	민간자본의 활용/도입, 운영 및 유지관리의 효율화

자료: Emanuel Idelovitch and Klas Ringskog(1995)를 이종규(1995)에서 재인용

이 가운데 서비스계약(Service Contract)은 가장 간단한 위탁방식으로 전반적 책임은 공공부문에 있고 일부 제한된 서비스를 위탁하는 형태이다. 빌딩청소나 경비업무 위탁이 대표적 사례이다. 관리운영계약(Management Contract)은 운영/유지관리 책임이 민간에 이전되는 종합적인 계약이며, 임대계약(Lease Contract)은 일정기간 민간이 공공부문의 설비를 임대해 운영·관리·경영하는 방식이다. 양여계약(Concession)은<sup>4)</sup>

계약기간동안 고정자산의 소유권이 민간에 양여되었다가 계약만료 후 다시 공공으로 이전되는 방식이다(이종규, 1995; 한영주·조임곤, 1998에서 재인용).

Savas(1987)는 공공서비스의 공급방식을 생산자와 소비자를 연계하는 계획자(arranger)와 생산자(producer)에 기초해 분류하였으며, 그중 하나로 민간위탁을 포함시키고 있다(<그림2-1>참조). 그는 공공서비스의 공급방식을 ① 정부의 직접공급, ② 정부간 위임에 의한 공급, ③ 민간위탁 등 계약에 의한 공급, ④ 독점허가권에 의한 공급, ⑤ 정부보조에 의한 공급, ⑥ 정부의 구매증서(voucher)에 의한 공급, ⑦ 시장에 의한 공급, ⑧ 자원봉사에 의한 공급, ⑨ 민간의 자급자족에 의한 공급, ⑩ 정부의 서비스판매 등으로 구분하였다.



자료: Savas(1987)

<그림 2-1> 공공서비스의 공급방식 분류

- 4) 양여권계약은 현행 민자유치에 의한 협약체결의 근간을 이루는 방식으로, 대표적으로 BTO(Build, Transfer, Operate), BOT(Build, Operate, Transfer), BOOT(Build, Own, Operate, Transfer) 등이 적용되고 있다. 이중 BTO방식은 민간자본으로 공공시설을 건설한 후, 소유권을 주무관청에 이전하고, 일정기간 민간사업자가 운영하는 방식으로 우리나라의 대규모 SOC 민자유치사업은 대부분은 이 방식을 활용하고 있다.

그 외, Rondinelli(1995)는 민간위탁의 방법, 목적, 전형적인 용례 등에 따라 민영화 및 민간위탁의 방식을 보다 포괄적으로 구분하였다. 즉, 재산의 반환·재민간화, 경매, 주식판매(매각, 주식발행, 청산, 종업원 매수, 주식배분), 시장화, 서비스계약, 민관협력, 서비스의 민간·비정부조직으로의 이전 등이 포함된다. 이 중에서 종업원 매수(buyout)란 종업원이나 관리자에게 공기업의 주식 일부 또는 전부를 판매하여 소유권을 이전하는 것이다. 이를 통해 종업원의 참여를 얻고 이들에게 민영화의 몫과 책임을 부여함으로써 민영화에 대한 반발을 완화할 수 있는 것이다.

#### 4. 정부개혁방안으로서의 민간위탁

민간위탁의 목적 중 하나는 비용절감과 서비스 수준향상이다. 정부 독점에 의한 비효율성·비효과성을 제거하고 민간부문의 경쟁을 통해 주민에게 보다 질 높은 서비스를 저렴한 가격에 제공하려는 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 민간위탁은 정부개혁을 위한 주요 프로그램의 하나라는 위상과 의미를 갖는다.

정부개혁 프로그램은 다른 측면에서 보면 시장기능의 확대 적용을 의미하는데, 이를 위해 정부사업의 폐지, 민영화, 민자유치, 민간위탁, 강제경쟁입찰 등이 필요한 것이다(옥동석·최영출, 1999).

민간위탁(contracting out)은 상술(上述)한 내용과 같고, 민자유치(private finance)는 대규모 자산이 소요되는 정부사업에 민간이 투자하고 정부는 일정 수입을 보장하는 방법이며, 민영화(privatization)는 정부 사업수행기관 자체를 매각하는 것을 의미한다.

민영화, 민자유치를 민간위탁과 비교하면 다음 <표 2-2>와 같다. 최근 들어 민간위탁과 민자유치의 차이가 점점 사라지고 있는 추세이다. 과거 민간위탁은 정부가 각종 자산과 시설물을 제공하고 그 운영만 민간에 위탁하는 경우를 일컫지만, 최근에는 자산과 시설물을 민간이 자체재원으로 획득하여 운영하는 경우까지 포함한다(옥동석·최영출, 1999).

<표 2-2> 정부직영과 민간부문 활용 대안의 비교

구분	정부 직접생산	민간위탁*	민자유치	민영화
서비스내용의 규정	정부	정부	정부	민간
서비스의 구입자	정부	정부	일반국민 (정부포함)	일반국민 (정부포함)
서비스의 생산자	정부	민간사업자	민간사업자	민간
자본자산의 획득·건설	정부	정부	민간사업자	민간
서비스의 공급 및 자산 운영	정부	대부분 민간사업자	민간사업자 (운영기간 동안)	민간
자본자산의 소유	정부	정부	정부 (일정기간 운영이후)	민간
고객(소비자)과의 관계	정부	대부분 민간사업자	민간사업자 (운영기간 동안)	민간
가격의 결정	정부	대부분 정부	민간사업자	민간

자료: 옥동석·최영출(1999)을 수정/보완

주 : 전술한 바와 같이 민간위탁의 수준과 방법은 다양하므로 일률적으로 규정하기 어려움

## 제 2 절 서울시 공공서비스 민간위탁의 현황 및 실태

앞의 제 1절에서는 민간위탁의 개념, 도입배경 및 의의, 유형 등 주로 이론적 측면에서 민간위탁을 논의하였다. 이하 본 절에서는 서울시로 그 범위를 축소하여 민간위탁의 법적 근거, 시행 절차, 분야별 민간위탁 현황과 실태에 대해 개괄적으로 살펴보았다.

## 1. 서울시 민간위탁의 법적 근거

지방자치법 제 95조 제 3항에는 지방사무의 위탁에 관한 근거가 규정되어 있다.<sup>5)</sup>

한편 민간위탁에 관한 일반적인 준칙(행정권한의위임및위탁에관한규정)이 마련되어 있는 중앙정부와 달리 지방자치단체의 경우에는 이 같은 총괄규정이 마련되어있지 않다. 대신 개별기능 수행관련 조례 또는 규칙에 의해 해당사항을 규정하도록 되어있다.<sup>6)</sup>

이 같은 맥락에서 서울시는 민간위탁에 관한 사항을 규정하는 조례를 제정하였다. 먼저 98년 4월 「서울특별시공공시설설치및관리운영위탁에관한조례」가 제정되었는데, 이는 지방자치법 제135조 및 제95조 규정에 의하여 공공시설의 설치 및 위탁에 관하여 필요한 사항을 규정하였다. 이 조례는 시민의 복지증진을 위해 현행 개별조례로 설치·운영중인 공공시설에 대하여, 그 설치와 관리운영의 위탁근거를 단일 조례로 통합 규정하여 일원화하려는 목적으로 제정되었다. 이후 이 조례는 여러 차례 개정을 거쳐 2000년 5월 「서울특별시공공시설설치조례」로 이름이 바뀌었다가 2003년 1월 폐지되었다. 이는 해당조례가 위탁 관련 각종 공공시설의 설치 및 그 운영 등에 관해 통합적으로 규정하기 위해 제정되었으나, 시설유형별 특성에 맞는 내용을 규정하는데 한계가 있었기 때문이다.<sup>7)</sup>

이와 함께 서울시는 99년 11월 「서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례」를 제정하였다. 이 조례는 지방자치법 제95조에 의하여 서울특별시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 도모하기 위해 제정되었다. 이는 범정부적으로 추진하고 있는 행정사무의 민간위탁을 촉진하고 개별조례상의 민간위탁 관련 규정 중 공통적으로 적용할 사항을 통합하여 민간위탁을 보다 체계적으로 추진하기 위한 것이다. 이 조례는 다른 법령 또는 조례에 특별한 규정이 있는

---

5) “지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의해 그 권한이 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”는 것이다.

6) 단, 주민의 권리·의무와 직접 관련되는 때는 법령상 별도의 근거가 있는 경우에 한해 할 수 있도록 하고 있다.

7) 이 조례가 폐지된 것은 시립공공시설 설치·운영관련 조례정비계획에 의해 동 조례에 규정한 각 위탁시설의 설치 및 관리사항이 시설별 특성에 맞게 개별조례로 규정되어 조례의 존치 실익이 상실되었기 때문이다.

경우를 제외하고 서울시의 민간위탁 시행과 관련해 기본적으로 적용되고 있다.

이밖에 서울시는 각 기능별로 조례를 정해 민간위탁의 시행을 뒷받침하고 있다. 「중소기업지원설치및운영에관한조례」, 「청소년시설설치및운영에관한조례」, 「사회복지시설설치및운영에관한조례」 등이 해당 시설별로 민간위탁에 관한 내용을 담고 있는 조례이다. 한편 기초자치단체인 각 구청 차원에서도 「서울특별시 동대문구폐기물관리조례」, 「서울특별시동작구복지관직영및위탁운영에관한조례」 등과 같이 개별기능별로 조례를 제정해 구체적 근거와 절차를 규정하고 있다(박중훈, 1999).

<표 2-3> 서울시 민간위탁의 법적 근거

법령/자치법규 명	주요 내용	비 고
지방자치법 (제95조 제3항)	- 지방사무의 위탁에 관한 근거 규정 임 - 자치단체장이 조례나 규칙에 의해 사무의 일부를 법인 등에 위탁할 수 있음	정부조직법 제5조 제3항의 기본 원칙에 의함
서울특별시공공시설 설치및관리운영위탁에관한조례 (2000년 서울특별시 공공시설설치조례로 개정)	- 지방자치법 제95조, 제135조에 의한 공공시설 설치 및 위탁에 관해 규정 - 개별 조례로 설치·운영되던 공공시설에 대해 단일 조례로 통합할 목적 - 시설유형별 특성에 맞는 내용 규정의 한계로 폐지됨	2003년 1월 폐지
서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례	- 행정사무의 민간위탁 촉진과 개별 조례상 민간위탁 관련 규정 중 공통 적용될 사항을 통합하여 규정 - 서울특별시의 민간위탁에 관한 전범조례 역할	지방자치법 제95조에 근거

주: 개별 자치구나 기능(서비스 분야)별로는 별도의 조례를 제정하여 해당 사무 민간위탁의 근거로 삼고 있음

「서울시행정사무의민간위탁에관한조례」에 따르면 민간위탁을 ‘각종 법령 및 조례, 규칙에 규정된 시장의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것’으로 정의하고 있다. 동 조례에 규정된 핵심 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위탁가능성에 대한 규정이다. 조례에는 공공시설을 효율적으로 관리운영하기



위해 법인·단체·개인에게 위탁할 수 있는 공공시설의 사무를 별표로 규정해 놓고 있다. 이와 관련 민간위탁조례 제4조에서는 민간위탁 대상사무를 선정하는 기준으로 단순 사실행위인 행정작용, 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무, 기타 시설관리와 같은 단순행정 관리사무 등을 들고 있다.

둘째, 수탁기관 선정기준과 계약사항에 대한 규정이다.

- ① 위탁사무 수행자(수탁자) 선정시, 위탁사무수행에 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준, 재정적 부담능력, 책임능력·공신력, 위탁사무 관련분야에 대한 전문성, 사무처리 실적 등의 사항을 종합적으로 검토해야한다(제6조).
- ② 수탁기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 하며, 수탁기관을 공개모집할 경우 신청서와 함께 위탁사무의 사업계획서 등을 제출하게 하고, 해당분야의 전문가 등으로 구성된 심의위원회에서 적격자를 선정하도록 되어있다(제7조). 위원회는 6명 이상 9명 이내의 위원으로 구성되며 관계공무원, 당해 전문가 중에서 시장이 임명한다. 위원회는 사업계획서 등의 심사 및 현장확인과 함께 신청인으로 하여금 필요한 소명자료를 제출하도록 할 수 있다(제8조).
- ③ 위탁계약체결 시에는 수탁기관의 성명 및 주소, 위탁기간, 위탁대상사무 및 그 내용, 의무 및 준수사항, 시설의 안전관리에 관한 사항, 기타 시장이 필요하다고 인정되는 사항이 포함되며, 협약내용은 공증을 해야 한다(제10조).
- ④ 위탁기간은 3년 이내이며 위탁계약을 연장하거나 재계약하고자 하는 경우에는 위탁기간 만료 30일 전에 위탁사무처리에 대한 평가를 실시해 수탁자의 적정여부를 판단해야 한다(제10조).

셋째, 운영지원 및 사용료 징수에 대한 규정이다(제11조, 제12조).

- ① 시장은 수탁기관이 수탁사무의 수행에 필요하다고 인정할 때에는 공유재산 및 물품을 사용하게 하거나 소요되는 비용을 예산의 범위 내에서 수탁기관에 지원할 수 있다.
- ② 시장은 위탁사무의 수행과 관련하여 이용자 등에게 법령 또는 별도의 조례 등에서 정하는 소정의 사용료·수수료·비용 등을 수탁기관에 징수하게 할 수 있다. 수탁기관이 사용료·수수료·비용 등을 징수하고자 하는 때에는 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 사전에 시장에게 신고하여야 한다.
- ③ 시장은 수탁기관으로 하여금 시설운영과 관련한 수입금의 일부를 시장에게 납

부하게 하거나, 시설운영에 사용하게 할 수 있다.

넷째, 수탁기관의 의무와 사무편람에 관한 사항이다(제13조, 제15조).

- ① 수탁기관은 위탁사무를 처리함에 있어 사무의 지연처리·불필요한 서류의 요구·불공정한 사무처리 및 비용 등의 부당 징수행위를 하지 말아야 한다. 아울러 수탁기관은 위탁시설·장비·비용 등을 위탁받은 목적 외에 사용해서는 안 된다.
- ② 수탁기관은 관계법령, 이 조례 및 위탁협약사항을 준수하여야 하며, 시장의 명령이나 처분 등 지시사항을 이행하여야 한다.
- ③ 수탁기관은 위탁받은 시설을 증·개축하거나, 추가로 시설을 신축하는 등의 경우 사전에 시장의 승인을 받아야 한다. 또한 시장은 증·개축 또는 추가로 신축하는 시설에 대하여 이를 시장에게 기부하게 할 수 있다.
- ④ 수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리과정·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하여야 한다. 또한 편람작성은 시장의 승인을 얻어야 한다.

다섯째, 책임소재 및 지도·감독, 위탁취소에 관한 규정이다.

- ① 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있으며, 시장은 그에 대한 감독책임을 진다. 또한 수탁사무에 관한 권한을 행사함에 있어서는 수탁기관의 명의로 한다(제9조).
- ② 시장은 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁업무 지도·감독에 필요한 서류, 시설 등을 검사할 수 있다(제14조).
- ③ 시장은 검사결과 위탁사무 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 시정을 위한 필요한 조치를 할 수 있다. 또한 시정조치 할 경우 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다(제14조).
- ④ 시장은 다음과 같은 사유가 발생한 때 위탁을 취소할 수 있다. 즉, 수탁기관이 앞서 제시된 의무를 이행하지 아니한 때, 수탁기관이 해당사무를 수행할 능력이 없다고 인정되는 때, 수탁기관이 위탁계약 조건을 위반한 때 등이다. 이러한 경우 시장이 위탁을 취소하려고 할 때 사전에 수탁기관에 의견진술의 기회를 주어야 한다(제16조).

## 2. 서울시 민간위탁의 절차

우리나라 지방정부의 민간위탁을 추진함에 있어 기본이 되는 절차는 다음과 같다. 즉, ① 민간위탁 추진구상(위탁대상사무조사 등)→ ② 민간위탁추진계획수립(대상확정 수탁업자 선정방법 결정 등)→ ③ 지방의회의 심의 의결(민간위탁심의위원회 개최, 조례 제·개정 등)→ ④ 수탁자 선정(입찰참가자 자격심의, 심사기준 마련, 공개입찰 등)→ ⑤ 계약체결(계약서 작성 등)→ ⑥ 사무·시설의 인계인수(인수인계서 작성, 행정지도, 감독부서 지정 등)가 그 단계이다(이창균·서정섭, 2000).

서울시의 민간위탁 업무처리는 이와 같은 절차의 틀을 따라 위탁방침 결정→ 수탁자 모집→ 수탁자 선정→ 선정 후 조치 등의 단계를 거친다. 아울러 수탁기관이 맡은 업무와 책임을 제대로 수행하고 있는지를 정기적으로 점검하고, 기간이 만료되면 위탁계약의 연장여부를 결정하는 업무를 수행하는 관리·감독 단계까지 포괄한다. 이와 관련해 수탁기관의 선정과 위탁방법, 수탁기관의 의무와 지도·감독에 대한 개괄적인 사항은 서울시 위탁조례에 의해 규정되고 있으며, 기초자치단체별로 조례를 제정하기도 하고 관련조례가 없는 경우에는 서울시 조례가 준용된다. 일반적으로 민간위탁의 절차는 방침결정에서 약정서의 체결까지의 위탁조치업무를 의미하지만, 민간위탁과 관련해 공공부문이 담당하는 행정절차 전반을 파악하기 위해서는 사후조치인 지도·감독, 재협약 업무까지 포함할 수 있다(김경혜, 2000). 구체적인 절차와 내용은 <그림 2-2>와 같다.

### 1) 위탁방침 결정단계

해당업무를 민간에 위탁운영할 것인지 여부를 결정하고 계획을 수립하는 단계이다. 위탁운영 실시가 결정되면 담당 행정부서에서는 위탁계획을 수립하고, 위탁계약을 진행하는 과정에 대한 방침서를 작성한다. 위탁계획에는 수탁기관 선정방법, 위탁운영비 소요판단 및 예산편성 등이 포함된다.

## 2) 수탁자 모집단계

위탁방침이 결정되면 수탁운영자 모집공고, 위탁계획 설명회 개최, 신청서 교부 및 접수과정을 거쳐 수탁자 모집단계로 들어간다. 수탁기관의 모집공고는 서울시 위탁조례 규정에 따라 공개모집을 원칙으로 한다. 공고방법으로는 일간신문(2종 1회씩) 광고란에 공고문을 게재하거나 각 구청을 통한 협조공문 발송, 언론기관에 보도자료 제공, 서울특별시의 민원처리 온라인 공개시스템 등을 사용하며 이를 통해 수탁기관을 모집한다. 공고문에는 위탁업무의 내용, 위탁시설의 위치, 규모, 주요시설 등 시설의 일반현황과 위탁기관, 신청자격, 사업내용, 신청서 교부 및 접수기간, 제출서류에 관한 사항이 포함된다.

모집공고 이후 서울시는 위탁운영계획에 대한 설명회를 개최하여 위탁운영배경과 세부사업에 대한 설명을 하고 신청법인들에게 질의기회를 제공하며, 신청접수에 필요한 소정양식의 서류 및 시설의 전반적인 현황에 대한 자료를 배부한다.

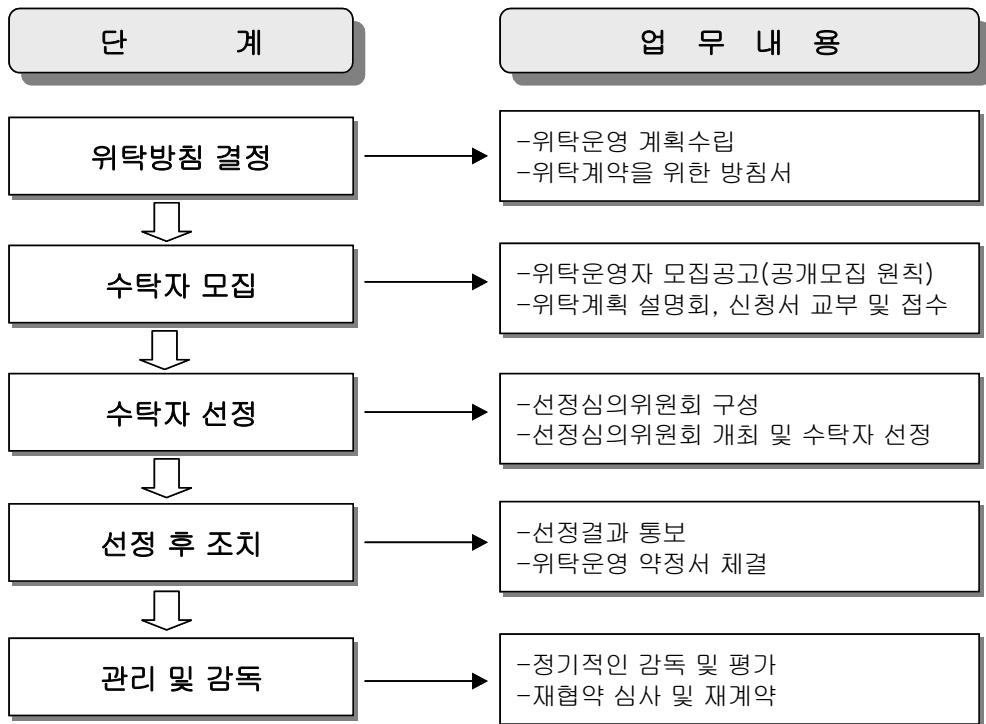
모집공고 후 2~3주 이내에 신청서 교부 및 접수가 이루어진다. 서울시 조례에 의하면 수탁기관을 공개모집할 경우 신청법인은 신청서와 함께 위탁사무의 사업계획서 등을 제출하도록 규정하고 있다. 먼저 수탁신청서에는 법인현황(법인명, 대표자, 법인설립일자, 고정자산, 유동자산), 수탁신청동기, 운영계획(주요사업내용, 운영비 및 위탁금 확보방안) 등을 기재하도록 되어 있다. 기타 제출 서류로는 법인등기부 등본 및 법인인감증명, 법인 임원 및 자산현황, 법인정관 및 허가증, 예산서, 인력·장비 확보계획, 전년도 사업실적 등을 제출하게 되어 있다.

## 3) 수탁자 선정단계

접수가 완료되면 선정심의위원회를 구성하여 신청서를 제출한 법인들을 대상으로 선정기준에 따라 수탁법인을 선정하게 된다. 서울시행정사무민간위탁에관한조례 8조에 규정된 바대로 선정심의위원회는 위원장, 부위원장 각 1명 포함해 6명 이상 9명 이내에서 관계공무원과 당해 전문가로 구성하도록 되어있다. 이는 위탁운영시설에 대한 수탁기관 선정의 필요성에 따라 일시적으로 구성되는 임시조직이다. 선정방법은 심의위원들이 사업계획서 등 서류심사와 현장확인을 실시한 후, 재적위원 과반수의 출석으로 개의해 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어있다.

#### 4) 선정 후 조치 단계

수탁기관이 선정되면 해당법인에 개별통지를 하며, 서울시 인터넷 홈페이지 민원처리 온라인 공개시스템에 공지한다. 이후 수탁기관과 위탁체인 서울시간에 위탁운영약정서를 체결하며, 예산 등 필요사항을 협의한다. 위탁운영 약정서에는 ① 수탁기관의 성명 및 주소, ② 위탁기간, ③ 위탁대상사무 및 내용, ④ 시설의 안전관리에 관한 사항, ⑤ 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 하고, 협약내용은 공증 절차를 거친다.



<그림 2-2> 서울시 민간위탁 업무처리 절차

## 5) 관리·감독 단계

민간위탁이 시작되면 위탁주체인 서울시는 감독책임을 지며 수탁기관은 약정서에 명시된 내용을 준수할 의무를 가진다. 위탁기간 동안 대상시설에 따라 지도·감독, 평가, 회계감사 등이 수행되며, 계약기간이 만료되기 30일 전까지 수탁기관의 위탁사무 처리에 대한 평가를 실시해 수탁자의 적정여부를 결정해 재협약을 하거나 수탁기관을 변경해야 한다.

## 3. 서울시 민간위탁 실시현황

2003년 3월 현재 시 산하기관을 포함한 서울특별시의 민간위탁 총계는 117건으로 사회복지분야 46건(39.3%), 청소년분야 21건(17.9%), 지역경제분야 22건(18.8%), 문화체육분야 14건(12.0%), 환경분야 7건(6.0%), 기타 7건(6.0%) 등이다(<표 2-4> 참조).

이 중 이론적으로나 현실적으로 민간위탁이 가장 긴요하며 제일 활발히 이루어지고 있는 분야는 사회복지부문이다. 주로 아동이나 어린이, 노인, 여성, 장애인 등을 대상으로 하는 서비스<sup>8)</sup>는 서울특별시사회복지시설설치및운영에관한조례에 근거해 사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관, 여성발전센터, 소년의 집, 아동상담소, 장애인수용시설, 성·가정폭력보호시설, 노인요양 및 양로시설 등의 보호(수용)시설에 대한 관리운영업무가 민간에 위탁되어 있다. 주관부서는 복지여성국 산하의 사회과, 여성정책과, 보육지원과, 노인복지과, 장애인복지과와 시 출연 재단법인인 서울여성 등이다.

산업 및 지역경제 분야에서는 주로 산업지원과에서 산업지원센터, 창업보육센터, 애니메이션센터, 패션디자인센터, 중소기업제품전시판매장, 집단에너지 공급사업 등의 관리운영업무를 시 출연 재단법인인 서울산업진흥재단이나 도시개발공사에 위탁하고 있다. 그 외 중소기업육성자금 융자지원업무 등이 중소기업지원시설설치운영에관한조례에 따라 시 산하 기관에서 위탁운영하고 있다.

---

8) 본 연구에서 공공서비스는 정부나 공공기관에서 제공하는 서비스를 말하며, 일면 공공재로부터 발생하는 서비스를 의미한다. 이후부터는 민간경쟁입찰제도 논의와 관련하여 여러 용어가 혼용될 것인 바, 행정기능은 넓은 의미의 공식화된 업무영역을, 업무는 보다 분절화된 소규모 단위 행정 사무를, 그리고 사업은 현장지향적이며 소비자인 시민에게 직접 서비스를 제공하는 행정행위로 정의하고자 한다. 향후 해당 내용의 의미와 문맥에 따라 이러한 용어들을 적절히 혼용하고자 한다.

청소년분야는 체육청소년과를 중심으로 서울특별시청소년시설설치및운영에관한조례에 근거하여 각종 청소년수련시설이나 쉼터, 직업체험센터, 정보문화센터, 자원봉사센터, 종합상담실 등의 시설을 청소년 관련단체나 종교단체, 그리고 학교법인 등을 통해 위탁운영하고 있다.

문화체육분야는 서울특별시문화재보호조례, 서울특별시체육시설설치및운영에관한조례 등에 따라 남산골한옥마을, 몽촌토성, 운현궁, 목동실내빙상장, 잠실야구장, 잠실탁구장, 장충체육관 등의 관리운영을 민간위탁하고 있으며, 문화재과, 체육청소년과, 체육시설관리사업소 등에서 관련 업무를 주관하고 있다.

환경국의 청소과 주관으로는 자원회수시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례에 따라 강남, 노원, 양천 자원회수시설과 관련 주민편의시설을 민간기업에 위탁운영하고 있으며, 서남하수처리장과 탄천하수처리장 등 하수처리시설은 하수처리시설설치및관리에관한조례에 의거해 하수계획과 주관으로 위탁운영되고 있다.

그 외 보건과에서는 시립정신병원 관리운영, 에이즈예방 홍보사업, 결핵 관리사업, 한센병 관리사업 등을, 조경과에서는 제주관광식물원여미지 관리운영, 상수도사업본부에서는 수도사업소의 상수도 검침업무를 민간에 위탁하고 있다. 한강시민공원사업소는 한강시민공원주차장, 시민공원 수영장, 시민공원 야외 롤러스케이트장, 거북선, 난지국궁장, 난지캠핑장, 선유도공원 카페테리아 ‘나루’, 축구교육장 등을 민간에 위탁관리하고 있다.

서울시 산하기관이나 지방공사에 위탁운영되고 있는 시설이나 사무로서는 시립중계노인종합복지관(강남병원), 서울산업지원센터, 서울애니메이션센터, 서울창업보육센터, 서울패션디자인센터, 잠실 및 창동 중소기업제품전시장, 중소기업육성자금 융자업무(이상 서울산업진흥재단), 시립동부여성발전센터(재단법인 서울여성), 제주관광식물원여미지와 월드컵경기장 관리운영(이상 시설관리공단), 집단에너지 공급사업(도시개발공사) 등 12개 사업으로 총 위탁사업의 10.25%를 점유하고 있다.

<표 2-4> 서울특별시 및 산하기관의 민간위탁 현황 (2003년 현재)

(단위: 건, %)

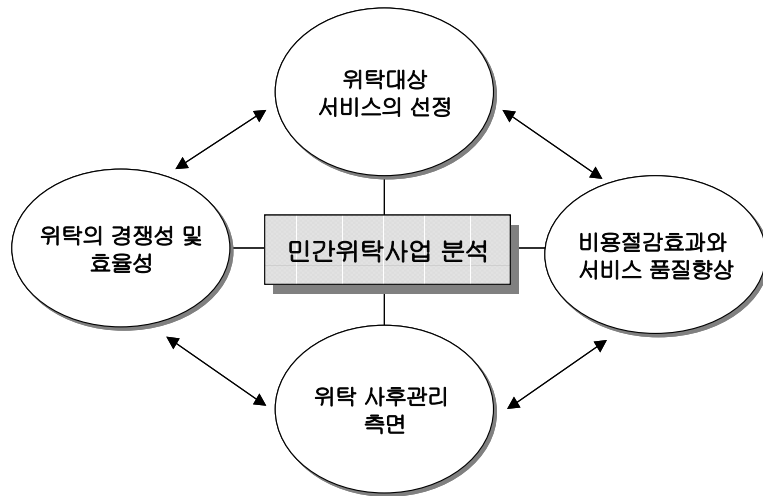
구분	위탁근거	시설(사무)명	건수, 백분율
사회복지	서울특별시사회복지시설설치및운영에관한조례, 서울특별시근로자복지시설설치및운영에관한조례 등	서울시어린이집 및 보육정보센터,시립동부아동상담소, 시립소년의 집, 시립영보자애원, 시립근로자합숙소, 시립노동복지회관, 시립양로원, 강북(강서/구로/금천/남부/도봉/동작/마포/북부/성동/은평/중계/중랑)노인종합복지관, 시립노인요양원, 시립서울노인복지센터, 시립곰두리체육센터, 시립남부장애인복지관, 시립뇌성마비복지관, 시립상이군경복지관, 시립중계노인종합복지관, 동부여성발전센터, 시립서울장애인종합복지관 등의 관리운영	46 (39.3)
청소년	서울특별시청소년시설설치및운영에관한조례	시립강북(구로/노원/동대문/목동/문래/보라매/성북/수서/은평/중랑)청소년수련관, 시립구로(신림)청소년센터, 시립근로청소년복지관, 시립청소년문화교류센터, 시립청소년성문화센터, 시립청소년자원봉사센터, 시립청소년종합상담실, 시립청소년직업체험센터 등의 관리운영	21 (17.9)
문화체육	서울특별시문화재보호조례, 서울특별시체육시설설치및운영에관한조례, 서울특별시한강공원시민이용시설의설치및운영에관한조례	남산골한옥마을, 몽촌토성, 운현궁, 제주여미지식물원, 월드컵경기장, 목동실내빙상장, 잠실야구장, 잠실탁구장, 장충체육관, 한강시민공원 수영장 등의 관리운영	14 (12.0)
지역경제	서울특별시중소기업지원시설설치및운영에관한조례, 서울특별시집단지너지공급사업의시행및업무위탁등에관한조례 등	서울산업지원센터, 서울창업보육센터, 서울애니메이션센터, 서울패션디자인센터, 잠실 및 창동중소기업제품전시판매장 등의 관리운영, 중소기업육성자금 융자지원업무, 집단에너지공급사업 등	22 (18.8)
환경	서울특별시자원회수시설설치촉진및주변지역지원등에관한조례, 서울특별시하수처리시설설치및관리에관한조례 등	강남(노원/양천)자원회수시설, 강남/양천 주민편익시설, 서남/탄천 하수처리장 등의 관리운영	7 (6.0)
기타	후천성면역결핍증예방법, 결핵예방법, 서울특별시한센병관리사업위탁에관한조례, 서울특별시정신병원설치및위탁운영에관한조례 등	에이즈예방홍보사업, 결핵관리사업, 한센병관리사업, 시립고양(백암/용인)정신병원 관리운영 등	7 (6.0)
총계			117 (100.0)



### 제 3 절 서울시 민간위탁사업 추진상의 문제점 분석

공공서비스를 정부나 공공부문이 아니라 민간에 위탁하여 제공하게 되면 여러 가지 측면에서 문제점이 발생하게 된다. 이는 원천적으로 정부 정당화의 한 과정 (legitimation process)으로 공급하는 공익성이 강하고 일면(一面)은 공공재적 성격을 지니는 공공서비스를 민간부문으로 하여금 제공하도록 하는데서 발생하는 필연적 현상이다. 민간기업이 추구하는 원초적 속성인 수익성(收益性)의 지향은 공공서비스가 내포하는 바와는 본질적으로 부합되지 않기 때문일 것이다.

이하에서는 서울시 민간위탁사업을 ‘위탁대상 서비스 선정과 관련한 문제’, ‘위탁의 경쟁성 및 효율성과 관련한 문제’, ‘비용절감 및 서비스 품질향상과 관련한 문제’, 그리고 마지막으로 ‘위탁 후의 사후관리와 관련한 문제’ 등의 순으로 그 문제점을 파악하고자 한다.<sup>9)</sup> 이러한 민간위탁사업 분석의 4가지 측면을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



<그림 2-3> 민간위탁사업 분석의 제 측면

9) 이외에도 민간위탁에 따른 공무원의 신분불안과 퇴출 위기감은 공공서비스 민간위탁에 대해 소극적이거나 조직적인 반발을 가져온다는 문제도 있다. 민간위탁시 고용승계를 보장하거나 EBO(employee buyout)방식을 채택하기도 하나, 신분에 대한 불안감을 근원적으로 해소하기는 어렵다. 민간위탁이 정부부문의 역할을 무조건 축소하는 것은 아닌 바에는 공무원의 전환배치나 고용유지 방안, 그리고 고용승계 후의 합리적 보상체제의 확립이 필요할 것이다.

## 1. 위탁대상 서비스(업무) 선정의 모호성

첫째, 위탁대상 서비스(업무)의 선정기준이 모호하다는 문제점을 지적할 수 있다. 서울시 민간위탁조례 4조에서는 민간위탁 대상사무를 선정하는 기준으로 ‘단순 사실행위인 행정작용’, ‘능률성이 현저히 요청되는 사무’, ‘특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무’, ‘기타 시설관리와 같은 단순행정 관리사무’ 등을 들고 있으나 명확하거나 구체적인 기준은 되지 못하고 있다. 또한 민간위탁사무의 선정에 있어 제공되는 서비스 특성은 물론 위탁업체의 존재 여부, 거래비용 등을 함께 고려하지 못하고 있어 개선이 요망된다. 단순히 서비스 특성만을 중심으로 민간위탁 대상사무를 선정하는 것은 공공서비스의 효율성·효과성을 실질적으로 높이는데 큰 도움을 주지 못할 것이다.

둘째, 민간위탁 대상 서비스를 포지티브시스템에 의해 열거하여 한정하는 문제가 있다. 행정자치부의 민간위탁 추진지침을 보면 민간위탁 중점 선정대상을 제시하면서 각 기능별로 구체적인 대상을 열거하고 있다. 개별 지방정부는 이에 따라 조례에 대상 시설과 사무를 구체적으로 정하거나 몇 가지 기능을 나열하고 있는데, 시 소유 시설의 관리·운영과 청소업무 등이 포함되어 있다(이창균·서정섭, 2000). 포지티브시스템에 의한 열거주의는 위탁대상 서비스를 한정하여, 민간위탁이 추구하는 본질적 가치와 목적을 훼손할 수 있으므로, 위탁에서 제외되어야 할 서비스를 열거하는 네거티브시스템으로 바꿀 필요가 있다.

셋째, 지방공공서비스의 면밀한 분석에 기초하기보다는 정부의 구조조정 방침과 감축규모에 따라 이에 맞는 특정 시설이나 업무를 위탁하는 폐단이 있었다. 즉 민간위탁을 지방정부 구조조정과 공무원 감축의 수단으로 활용함으로써 위탁대상 서비스에 대한 명확하고도 정밀한 기능분석이 아니라 단편적이고 산발적으로 이루어진 바, 이에 대한 합리적인 개선이 요구된다. 더불어 위탁시행을 위한 구체사항에 대해 정교한 비교분석과 검토가 전제되지 않고 개념적이며 선례답습적으로 위탁하는 문제를 지적할 수 있다.

## 2. 위탁과정에서의 경쟁성 부족과 효율성 저하 우려

첫째, 민간위탁의 취지와 효과가 충분히 발휘되기 위해서는 관련 민간기업들의 참여와 공정한 경쟁이 필수적이다. 그러나 현재까지의 수탁기관의 성격을 보면 경쟁상태의 민간기업이 참여하기보다는 사업분야별로 독점화된 사업자 단체나 관련 협회, 공사·공단인 경우가 상당하다. 이는 위탁기능 수행을 둘러싼 사업자간 잠재적인 경쟁가능성이 고려되지 않거나, 위탁과정에서 실질적으로 경쟁이 이뤄지지 않기 때문이다. 따라서 위탁과정에서 수탁가능 기관들간의 공정한 경쟁을 유도하거나 강제하는 제도와 절차 마련이 요구된다.

둘째, 기존 수탁기관에 재위탁하는 비율이 매우 높다. 이에 따라 독점에 의해 효율적 서비스 공급이 어렵고 무사안일이나 형식주의에 빠질 소지가 높다. 재위탁시 공정한 경쟁이 이루어져야 비용절감은 물론 위탁업무의 효과성 확보도 가능한 것이다. 서울시의 총 105개 민간위탁시설(사업) 가운데 법정 수의계약이 가능한 결핵관리사업, 광고물 등에 관한 사업을 제외하고 그 동안 공개모집에 의해 수탁기관이 변경된 사례는 총 13회에 불과한 것으로 분석되었다.<sup>10)</sup>

셋째, 수탁기관 (재)선정시 업무효율성 평가 부분이 미흡하다. 현재 수탁기관 선정 기준은 인력·기구, 재정 능력, 시설 장비, 기술 보유·책임 능력, 지역간 균형분포 등 위탁사업 수행에 필요한 능력 적합성에만 기초하고 있어, 효율적 업무수행 여부에 대한 평가가 어렵다. 이와 관련하여, 전문업체가 아닌 사업자 단체나 조합 등이 수탁기관으로 선정될 경우 민간부문의 창의와 경영마인드 도입이 곤란하고 비효율적 운영이 이루어질 소지가 높다.

---

10) 위탁사업별로 최초 위탁 시기가 다르기는 하지만, 1970년대부터 위탁된 사업이 5개 사업(시립소년의 집, 시립 서울종합직업전문학교, 시립한남여자직업전문학교 관리운영, 결핵관리사업, 한센병관리사업), 1980년에 위탁을 시작한 사업이 21개 사업, 90년대에 위탁개시한 사업이 56개 사업, 2000년 이후부터 시도한 사업이 23개 사업이며, 위탁기간이 보통 2~3년 정도 인 것을 고려하면 그 동안의 수탁기관 변경율은 매우 낮은 것으로 파악된다.

### 3. 비용절감 효과와 서비스 품질 향상 미약

첫째, 민간위탁에 따른 비용절감 효과가 없거나 아주 미미하게 나타난다는 문제가 있다. 현재 서울시의 경우 주차장이나 복지관과 같은 일부 민간위탁 시설이나 사무에는 예산절감 효과가 다소 있으나, 민간위탁의 전후를 비교할 때 비용변화가 없는 경우와 오히려 비용이 증가하는 경우도 있는 것으로 나타났다.<sup>11)</sup> 물론 민간위탁이 능률성, 전문성, 경영성, 대응성 제고목적도 있으므로 비용변화 요인만으로 전체를 일률적으로 평가할 수는 없을 것이다. 다만 위탁전보다 비용이 증가하는 사업은 위탁과정 전반에 대한 재평가와 해소책 마련이 필요할 것이다.

둘째, 수탁기관들의 인건비 절감이 지나쳐 서비스 질 저하와 함께 인건비 지급에 대한 도덕적 해이(moral hazard) 문제가 제기되고 있다. 수탁기관들이 위탁 대상기관 평가시에 제출한 사업계획서의 인건비를 수탁 후에 제대로 지급하지 않고 속칭 ‘인건비 따먹기’로 이윤을 극대화하여 사회적 지탄을 받기도 한다. 이런 이유로 서비스의 질과 고객만족도가 떨어지는 사례가 많이 발생하고 있다.

게다가 수탁기관의 지나친 이윤추구 현상은 서비스 공급비용 상승으로 나타날 수 있다. 계약체결 후 여러 이유를 들어 공급비용을 올리고 이윤을 극대화하는 경향이 있다. 따라서 해당 부서에서는 사전에 위탁대상 서비스의 품질 및 공급비용에 대한 체계적이고 정밀한 검토·평가작업이 요구되는 것이다. 지방정부 입장에서는 예산절감에 의한 효율성 향상뿐만 아니라 위탁 서비스의 품질제고라는 효과성에도 높은 비중을 두어야 할 것이다.

### 4. 위탁 후 사후관리의 미흡

첫째, 위탁관련 조례에는 지도·감독 관련규정이 명시되어 있으나 실질적인 지도·감독은 이루어지기 어려운 상황이다. 관련 개별 조례를 보면, 위탁사무처리지침의 발달, 위탁사무에 대한 지휘·감독, 소속공무원의 위탁사무에 대한 감사·조사, 시정명령 등을 할 수 있다. 그러나 실제 운영에서는 수탁기관의 자체 점검에 의한 보고 형태를

---

11) 민간위탁 서비스는 직영 서비스 공급체제에 비해 법인세 등의 세금 부담과 함께 이윤이 포함되기 때문에 큰 비용절감 효과를 기대하기는 어렵기 때문이다. 그리고 실질적으로는 민간위탁과정에 내재하는 행정 및 거래 비용을 고려할 경우 민간위탁의 효율성은 더욱 떨어질 것이다.

취하는 경우가 많고, 현장 지도·감독이나 평가는 특수한 경우에 한정되어 실질적이고 환류가능한 사후관리가 어려운 실정이다.

둘째, 위탁부서에 의한 정기점검의 경우도 위·수탁자간의 서비스 수준에 대한 명확한 합의가 미흡하다는 문제가 있다. 이 같은 이유로 위탁부서는 구체적·실질적인 내용 측면의 관련정보보다는 투입요소의 확보여부나 기본적인 위탁업무 수행상태에 관한 정보만을 갖게되는 한계를 지닌다. 따라서 민간위탁을 신규로 시행하거나 재위탁함에 있어 성과평가 결과를 객관적으로 검토해 수탁기관을 선정하기보다는 기존 사업자를 우선 배려하거나 기존사업자와 단순 재계약하는 경우도 있어 민간위탁의 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 형편이다(박중훈, 1999; 이창균·서정섭, 2000).

셋째, 민간위탁 사후관리의 초점이 계약조건에 대비한 평가 및 성과관리에 있지 않고 상당히 미흡하게 이루어진다. 이는 민간위탁 후의 위탁사무의 생산과 공급 등 전과정에 있어서 질에 대한 평가장치가 제대로 마련되어 있지 못한데 기인하고 있다. 또한 민간위탁의 효과를 평가함에 있어서도 가지적이고 계량적인 지표에 한정되어 있을 뿐 질적인 효과에 대한 평가장치 개발노력은 아직 부족하다. 그러므로 서비스수준에 대한 계약조건 명시, 수탁기관의 실적에 대한 정보수집, 실질적인 평가업무 수행 등 합리적인 개선이 이루어지도록 법·제도의 개선이 요구된다.

## 제 4 절 서울시 민간위탁 개선 방향: 민관경쟁입찰제도의 도입 필요성

지금까지 민간위탁의 개념과 특징에 대해 알아보고, 서울시 민간위탁의 현황과 민간위탁 추진 과정에서 어떠한 문제점이 나타나고 있는지 살펴보았다. 본 절에서는 앞에서 논의한 내용을 바탕으로 서울시 민간위탁사업의 과정을 보다 합리화하고, 서비스 공급의 효율성·효과성을 향상시키기 위한 전제조건과 개선방향에 대해 고찰한다.

## 1. 위탁대상 서비스(업무) 선정의 합리화

체계적인 업무분석으로 민간위탁 대상 기능 및 사무의 합리적 선정이 필요하다. 앞의 3절에서 지적한 바와 같이 대상업무의 선정기준이 모호하여 해당사무가 왜 위탁운영되어야 하는지 명확하지 않는 경우가 많다(이창균·서정섭, 2000). 뿐만 아니라 구조조정 방침이 시달될 경우 그에 따른 감축규모를 맞추기 위해 특정 시설이나 업무를 별도의 분석절차 없이 민간위탁 대상으로 자의적으로 포함시키는 관행도 있다

따라서 각 공공서비스 분야를 대상으로 예산절감, 서비스 질 향상, 행정능률성, 민간기업 활성화 등에 대한 효과를 면밀히 평가·분석한 뒤 민간위탁에 적합한 사업을 선정하는 과정이 선행되어야 한다.

## 2. 민간위탁과정에서의 경쟁 제고 필요

민간위탁에 참여하기를 원하는 기관들간의 경쟁을 제고하는 것이 중요하다. 경쟁은 민간위탁의 능률성과 효과성을 증진시키는데 필요한 강력한 요인 중의 하나이다. 민간위탁 과정에서 기관들간의 경쟁이 없으면 민간위탁을 통한 능률성 확보는 어려워질 뿐만 아니라 효과성도 얻기 힘들다. 독점화된 일부 기업 및 단체에 관행적으로 재위탁을 반복하는 일련의 방식이 계속될 경우 민간위탁의 본래 취지를 달성하기는 무리일 수밖에 없다. 투명하고 공정한 경쟁이 가능한 제도·절차가 마련되고, 그에 따라 경쟁이 실질적으로 보장될 때 비로소 최적의 공급주체가 선정될 수 있다(Harney, 1992).

이러한 관점에서 볼 때 기존의 공개경쟁입찰 방식에 대한 치밀하고 체계적인 정비·개선이 요구된다. 즉, 경쟁입찰 절차 전반에 걸쳐 적합한 공급주체를 선정하기 위한 장치가 마련되어 있어야 한다. 특히 객관적이고 합리적인 기준을 마련해 업체선정의 타당성을 높임으로써 서비스 공급의 효율성과 효과성을 보다 제고할 수 있도록 노력을 기울여야 할 것이다. 공평한 기준을 마련하는 것은 정치적인 압력 등 외부요인에 의해 수탁기관을 선정함으로써 나타나는 부작용을 최소화할 수 있는 기본적인 방법이다. 정부가 공개적이고 공평한 방식으로 민간위탁기관을 선택할 때 유능하고 자격 있는 민간기관들이 관심을 갖고 참여할 수 있게 된다.

### 3. 참여기관에 대한 동기와 인센티브의 부여

민간위탁에 참여하는 기관들이 만족할만한 성과를 이룰 수 있도록 동기를 부여하고 적절한 인센티브를 이용해야 한다. 즉, 정부는 요구수준을 초과한 기관에게는 그에 상응한 보상을 주어 동기부여를 하고 수준 이하의 서비스를 제공하거나 비리, 태만 등의 문제를 일으키는 기관에 대해서는 처벌할 수 있는 인센티브와 패널티를 계약에 명기하여 실제로 적용할 필요가 있다(송운석·이성세, 2001).

업무성과가 계약에서 제시한 수준을 초과할 때 그에 상응하는 보너스를 제공하거나(Marlin,1984), 좋은 성과를 내었을 때 재계약시 혜택을 주는 방안 등을 고려해볼 수 있다. 반대로 업무성과가 요구수준을 충족하지 못할 경우에는 계약기간이 종료되지 않았더라도 서비스공급을 중단시키거나 일부 사업대금의 지불을 연기하는 방법을 활용할 수 있다. 이와 같은 노력을 통해 수탁기관으로 하여금 보다 열심히 서비스를 공급하도록 만드는 유인을 제공할 수 있다.

### 4. 성과와 실적에 기초한 사후 평가체제 확립

민간위탁이 효과적으로 추진되기 위해서는 기관선정 및 계약체결 단계가 잘 이뤄진 것만으로는 불충분하다. 실제로 민간위탁을 통한 능률성·효과성의 수준을 실질적으로 좌우하는 것은 해당 수탁기관이 제대로 서비스를 제공하고 있는가의 여부이다.

이러한 의미에서 해당 지방정부가 위탁계약에 대한 이행여부를 지속적으로 감시하고, 실적에 대해 객관적으로 평가하는 작업은 민간위탁의 성공적인 추진을 위해 필수 불가결하다고 할 수 있다. 이를 위해 합리적인 성과평가 기준 및 방법을 마련하는 것이 중요하다. 즉, 민간계약자가 작성한 사업성과보고서, 검사 및 관찰, 주민불만과 주민만족도 조사 등을 통한 종합적인 평가를 통해 객관적인 모니터링이 이뤄질 수 있도록 해야 한다(조임곤, 1998). 이 같은 절차를 통해 민간위탁이 비용절감과 서비스 품질개선 효과를 낼 수 있도록 해야 할 것이다.

## 5. 직영 공무원의 사기 진작 필요

민간위탁을 실시하게 되면 해당 업무를 수행하던 공무원의 일자리가 감소하거나 고용이 불안해지는 등의 문제가 불가피하게 발생한다. 이 같은 이유 때문에 공무원들은 민간위탁에 대해 반발하게 되는데 이는 민간위탁의 원활한 추진을 가로막는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 민간위탁 실시로 인해 상대적으로 공무원이 입게 되는 피해를 최소화하고 공무원들이 민간위탁에 대한 보다 긍정적인 시각을 가질 수 있도록 하는 장치마련이 중요한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서 먼저 공무원의 해고를 줄이기 위한 방법을 강구할 수 있다. 먼저 민간위탁을 서서히 실행하여 일자리 감소를 주로 정년퇴직 인원에 의존하면서 조기정년제 등과 같은 유인제도를 활용할 수 있다(조임곤, 1998). 이와 함께 민간위탁 시 해당 민간기업에 고용을 승계하는 방안도 검토할 수 있다. 이를 위해 경쟁입찰 단계에서 해당 공무원을 채용하는 계획을 가진 입찰자에게 보너스 점수를 부여할 수 있을 것이다.

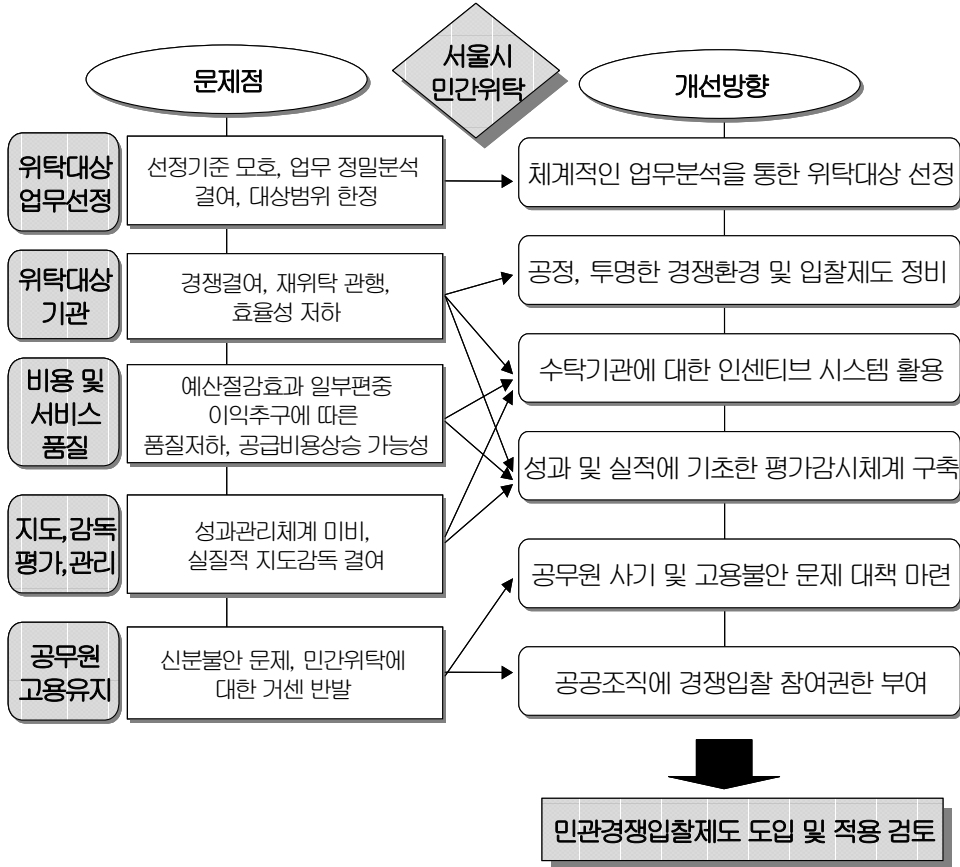
## 6. 내부조직의 입찰참여와 경쟁력 강화

기존 공무원 조직이 해당 경쟁입찰에 참여할 수 있는 권한을 부여하는 방안을 검토할 수 있다. 민간위탁을 시행하는 목적은 예산을 절감하면서 보다 높은 품질의 공공서비스를 제공하기 위한 것이다. 공공조직도 이와 같은 측면에서 경쟁력을 갖출 수 있다면 구태여 민간위탁을 실시할 이유가 없을 것이다. 해당주체가 공공이든 민간이든 공공서비스 공급의 효율성과 효과성을 최대한으로 달성할 수 있는 주체를 선정하는 것이 무엇보다 중요한 것이기 때문이다. 다만 공공조직의 효율성이 민간부문과 비교할 때 떨어졌던 이유는 독점적인 지위를 보유하고 있었던데 기인한다.

이러한 관점에서 볼 때 공공조직의 경쟁력을 높이기 위해서는 민간과 같은 위치에서 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 만들어주는 것이 중요하다. 이에 공공사업조직이 관련 경쟁 입찰에 응할 수 있는 제도와 절차를 마련함으로써 공공조직 내에서도 효율성 강화를 위한 노력이 나타날 수 있도록 유인이 가능한 것이다. 이 같은 조치는 일방적으로 민간위탁 대상업무를 지정해 민간기관만을 대상으로 경쟁입찰을 실시함으로써



기존 공공사업조직이 배제됨으로 인해 불만을 갖게 되는 부작용을 막을 수 있다는 점에서 의미가 있다.



<그림 2-4> 서울시 민간위탁의 문제점과 개선방향

지금까지 살펴본 바와 같이 민간위탁의 효율적·효과적인 추진을 위해서는 여러 측면에서의 보완과 개선책이 필요하다. 공정하고 투명한 경쟁환경 및 입찰제도를 마련하는 것뿐만 아니라, 수탁기관의 동기를 부여하는 인센티브시스템을 정착시키는 것, 성과 및 실적 중심의 평가·감시체계를 구축하는 것, 공무원의 고용불안 및 사기저하 문제에 대한 대책을 마련하는 것, 공공조직의 입찰참여를 허용하는 것 등의 개선방안이 지적되었다.

이러한 개선방안을 실제화하기 위해서는 민관경쟁입찰제도를 우리 실정에 맞게 적절히 수정, 활용하는 것이 바람직할 것이다. 이를 통해 공공서비스의 효율적 공급과 정부예산의 절감, 정부조직원의 생산성 향상과 각성제로서의 효과, 민간의 활력과 선진 경영기법의 도입, 민간위탁과 관련한 공무원의 신분 불안문제 해소 등 다양한 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.<sup>12)</sup>

따라서 다음 장(章)부터는 영국, 미국 등 선진국에서 실시되고 있는 민관경쟁입찰제도의 이론과 실체를 살펴보고, 서울시 민간위탁의 효율화를 위해 민관경쟁입찰제도 도입방안을 심도 있게 논의하려고 한다.

---

12) 우리나라에서도 지난 1999년 기획예산처가 주관이 되어 정부부문의 효율성 및 생산성을 높이기 위한 운영시스템 개선방안의 하나로 민관경쟁입찰제도(시장성테스트) 도입을 검토한 바 있다. 비용절감과 고객만족도 제고 등 경영혁신 효과를 통해 '공공지출의 가치' 향상을 추구한 것이다. 대상업무 선정은 시장의 경쟁상태 등을 종합적으로 고려해 결정하고, 해외 운영사례를 분석하여 세부 추진방향을 마련하여 2000년 이후 정부부문 도입을 본격 추진할 계획이었다. 이후 관련 검토보고서 발간 등 도입노력에도 불구하고 구체적인 성과 없이 민관경쟁입찰제도 도입추진은 중단되었다.

## 第Ⅲ章 민관경쟁입찰 제도의 의의 및 적용과정

제 1 절 민관경쟁입찰제도의 개관

제 2 절 민관경쟁입찰제도의 전형적인 시행절차



## 제 3 장 민관경쟁입찰제도의 의의 및 적용과정

### 제 1 절 민관경쟁입찰제도의 개관

#### 1. 민관경쟁입찰제도의 의의

민관경쟁입찰제도(Public/Private Competitive Process)란 1991년 영국에서 시작된 『품질을 위한 경쟁(Competing for Quality)』 프로그램의 일환으로 도입된 정부개혁프로그램이다. 이 제도의 핵심은 정부부처 하부조직의 행정서비스 공급주체를 선정할 때 당해 업무를 수행하던 공무원조직과 민간위탁에 의해 하고자 하는 민간회사들과의 공개경쟁입찰을 통해 결정하는 것이다.

민관경쟁입찰제도는 1980년대 이후 영국의 지방정부들이 채택해오던 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering)에서 유래된 것으로, 국민의 조세부담으로 운영되는 공공부문의 능률성, 공공지출의 가치(Value for Money)를 높이기 위해 경쟁을 도입한 것이다(이혜훈, 1998). 공공서비스 공급을 민간과 경쟁하면 정부독점에 의한 비효율의 제거와 소비자 중심의 질 높은 서비스 제공이 가능하다.

공공기관과 민간기업이 함께 경쟁하여 서비스 공급자를 선정하는 민관경쟁입찰제도의 결과는 두 가지로 나타난다. 즉 공공기관에 낙찰되면 내부계약이, 민간기업에 낙찰되면 민간위탁(외부계약)이 이루어지게 된다. 민관경쟁입찰제도는 민·관이 동일한 자격으로 입찰에 참여하므로, 민간기관들만의 경쟁으로 공급자를 선정하는 민간위탁과는 달리 공공기관도 효율적이기만 하면 서비스 공급권을 획득할 수 있는 방식이다.

특히 민관경쟁입찰제도는 공공부문의 개혁을 위한 프로그램이라는 위상을 갖는다. 즉, 정부기관의 전통적인 운영방식을 타파하여 개별기관이 스스로 산출물과 성과에 관심을 갖고 자원효율성을 제고할 수 있도록 유인구조를 확립하는데 초점을 두고 있다. 이처럼 기존 정부기관에 민간기관과 유사한 방식의 유인구조를 확립하기 위한 ‘정부부문의 시장기구 도입’은 정부개혁의 핵심과제이다(최영출, 2000).

## 2. 민관경쟁입찰제도의 유사제도

세계적으로 민관경쟁입찰제도와 유사한 제도는 영국, 미국 등에서 찾아볼 수 있다. 공공과 민간부문이 공정하게 경쟁입찰에 함께 참여하는 속성을 가진 제도는 공공·민간경쟁입찰제도(Public/Private Competitive Process), 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering), 시장성테스트(Market Testing), 최고가치정책(Best Value) 등이 있으며, 이는 <표 3-1>에 요약 제시하였다.

<표 3-1> 민관간 경쟁입찰에 의한 서비스 제공 방식

구 분	개요/상이점	적용 도시/정부	적용 정부계층
공공·민간경쟁입찰제도 (Public/Private Competitive Process, Managed Competition)	공공, 민간간 경쟁입찰에 의한 서비스 공급자 선정	미국 피닉스市 등	지방정부(1979~)
강제경쟁입찰제도 (Compulsory Competitive Tendering, CCT)	지방정부법에 의해 강제실시, 신공공관리론에 입각한 공공부문 개혁 수단	영국 보수당 정부	지방정부 (1980년대 초)
시장성테스트 (Market Testing)	품질을 위한 경쟁(Competing for Quality)의 일환으로 도입된 정부개혁 프로그램		중앙정부 (1991~1997)
최고가치(Best Value)	노동당 정권 집권 이후(1997) 강제경쟁입찰제도 계승	영국 노동당 정부	지방정부(1997~)
서비스 품질 제고 (Better Quality Services)	다양한 서비스 제공방식 중 선택, 서비스 품질과 효과성 강조		중앙정부(1997~)

민관경쟁입찰제도의 효시로 볼 수 있는 ‘공공·민간경쟁입찰제도’는 미국 피닉스市에서 1979년부터 시작되었다. 경쟁입찰에 공공기관과 민간회사가 동일한 자격으로 참여하여 서비스 공급자를 선정하는 방식이 민관경쟁입찰제도와 같다.

영국 지방정부법(Local Government Act)에 의해 지방정부에 강제적으로 실시된 ‘강제경쟁입찰제도’는 1979년 대처수상 집권 이후 신공공관리론에 의한 공공부문개혁의 수단으로 도입되었다(최영출, 2000). 강제경쟁입찰제도는 지방정부에 강제로 적용된다

는 점 이외에는 미국의 공공·민간경쟁입찰제도와 거의 유사한 성격을 지니며, 현재까지 서비스 공급비용의 절감이나 조직·인력의 감축 측면에서 긍정적으로 평가되고 있다. 한편 ‘시장성테스트’란 1990년대 보수당 정권의 중앙정부 차원에서 실시된 민관경쟁입찰제도를 뜻한다.

한편 영국의 ‘최고가치 정책’은 1997년 노동당 집권 이후 기존의 강제경쟁입찰제도를 계승한 것으로 전체적인 맥락은 상기한 제도들과 유사하다. 이와 관련하여 『시장성평가와 민간위탁에 대한 12가지 기본원칙』에서는 서비스 제공 방식은 교리적(dogmatic)이면 안되고, 보다 실용적(pragmatic)이어야 함을 강조하고 있다. 1998년 노동당정부는 『서비스 품질제고(Better Quality Services)』라는 정책백서를 통해 중앙정부차원에서 공공서비스 공급 시 다양한 대안을 선택할 수 있도록 했다(최영출, 2000). 즉 최고가치정책은 기존의 강제경쟁요소는 지속하되, 목표를 사전수립하게 하며 성과평가 요소를 강화한 것이라 할 수 있다. 아울러 비용절감과 목표달성정도를 측정하여 능률성(efficiency)뿐만 아니라 서비스 품질과 효과성(effectiveness) 측면이 강조되었다.

강제경쟁입찰제도가 민간기업 중심의 쇄신전략 아래 지방정부를 위치시킨 데 반해 최고가치정책은 지방정부를 지역공동체의 핵심적 구심점으로 복원해 다양한 이해집단의 참여 유도를 지향하고 있다. 이는 효율성 개념과 품질제고 전략에 대한 자율적 해석의 여지를 지방정부에 부여함으로써 신지방민주주의와 연결되는 것으로 볼 수 있다.

앞의 서론에서 밝힌 바와 같이 공공과 민간부문이 공정한 상황에서 함께 경쟁하는 제도 부류에 속하는 공공·민간경쟁입찰제도, 강제경쟁입찰제도, 시장성테스트, 최고가치 정책 등은 이후부터 유사 개념으로 포괄하여 민관경쟁입찰제도로 통칭하였다.

## 제 2 절 민관경쟁입찰제도의 전형적인 시행 절차

### 1. 적용 절차의 개요

#### 1) 사전적 대안분석

영국에서 실시된 민관경쟁입찰제도의인 시장성테스트는 『품질을 위한 경쟁』 프로그램의 실시를 전제로 하고 있다. 여기에 따르면 영국 각 부처에서는 정부기능들을 매년 20%씩 선정하여 '사전적 대안분석제도(Prior Options Review)'라는 정부기능분석절차를 거치도록 하고 있다. 이를 통해 전체적으로 매 5년마다 모든 정부기능이 업무분석 절차를 거치게 되며, 그 결과 5가지 대안중의 하나가 선택된다. 5가지 대안은 사업폐지(abolish), 민영화(privatization), 전략적 민간위탁(strategic contracting out)<sup>13)</sup>, 민관경쟁입찰제도, 내부구조조정(internal restructuring) 등이다<sup>14)</sup>(옥동석·최영출, 1999). 이러한 관점에서 볼 때 민관경쟁입찰제도에란 정부기능분석 결과 선택되는 5가지 대안 중의 하나로 이해할 수 있다.

정부기능에 대한 사전적 대안분석의 구체적 내용은 다음 <그림 3-1>과 같이 정리할 수 있다(박중훈, 1999).

첫째, 당해 사업의 수행 필요성에 관한 것이다. 즉, 당해 기능·사업이 과연 사회에 필요한 것인가에 관한 부분이다. 즉, 해당 기능이 새롭게 시작되거나 계속 유지되어야

13) '민간위탁(contracting out)'이란 서비스공급요소를 기준으로 서비스공급 결정의 역할과 비용부담은 정부(지방자치단체)가 담당하고 서비스의 생산·전달만을 민간부문이 담당하는 서비스공급방법임. 즉, 일정계약기간동안 민간기관에 서비스공급을 위임하는 것임. 이는 경기침체 등으로 야기된 지방자치단체의 재정 위축으로 서비스공급에 어려움이 생기게 되는데 기인함. 공공서비스의 민간화 전략가운데 가장 널리 이용되고 있는 대안임. 따라서 민간위탁은 감축관리를 위한 경비절감과 경영합리화, 주민서비스 향상 등의 목적을 가짐. 이와 같은 민간위탁이 민영화와 다른 점은 공공기관과 민간회사간의 계약에 따른 상호의무관계가 성립하며, 일정 계약기간이 전체된다는 것임. 계약기간이 만료되면 경쟁입찰, 수의계약 등의 방법으로 새롭게 공급자를 선정해 계약을 맺고 서비스공급을 위임하게 됨(박경원,1998; 우동기,1998).

14) '사업폐지'란 당해 기능을 완전히 없애 버리는 것이고, '민영화'는 재원조달의 책임을 민간부문에 부여하고 정부가 당해 서비스에 책임을 부담하지 않는 것임. '전략적 민간위탁'은 정부가 재원부담은 하지만, 서비스제공에 전문적 기술이 요구되는 경우나 당해 서비스를 수행하는데 민간부문이 월등히 낫다고 판단될 경우 공무원 조직에 의한 내부입찰을 허용하지 않고 민간부문의 기관들끼리만 경쟁시키는 것임. '시장성평가'는 기존 공무원조직을 내부입찰팀으로 구성하여 민간부문과 같이 경쟁시키는 것을 말하며, '내부구조조정'은 가장 경미한 구조조정 방법으로서 부서의 통합 또는 책임운영기관화(Next Steps Agency)하는 것을 뜻함(Cabinet Office, 1998).

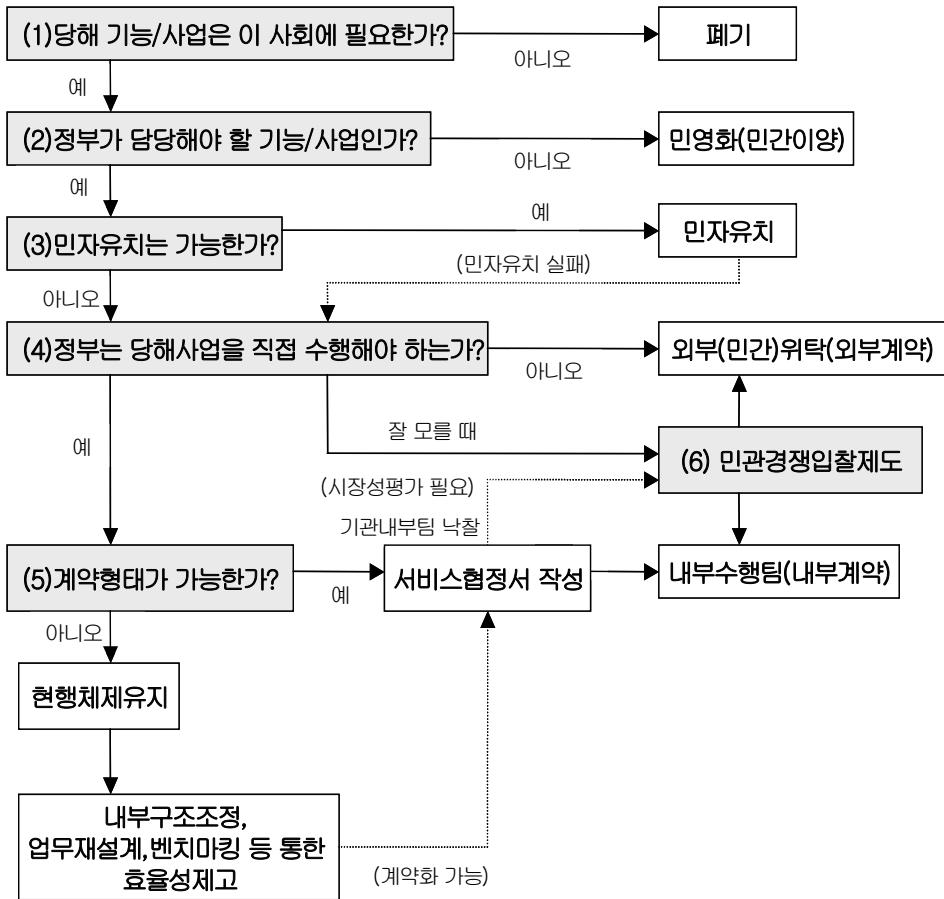


하는지를 근본적인 차원에서 재평가함으로써 사업별 당위성에 대한 평가를 실시하는 것이다. 이 같은 평가 결과 필요성이 인정되지 않는 경우에는 해당 기능·사업이 폐지되며, 필요성이 인정되는 경우에는 해당사업의 자금을 누구에 의해 조달할 것인가의 문제가 제기된다.

둘째, 사업자금 조달의 주체에 관한 것이다. 즉, 해당 기능·사업이 정부가 담당해야 할 것인가에 관한 것이다. 이는 해당사업이 시장실패의 영역에 속하는지 여부를 판단하는 것으로, 민간에 의한 자금조달이 가능한 경우에는 민영화(민간이양)를 하게 된다. 이것이 불가능한 경우에는 정부가 자금조달의 주체가 되며, 구체적인 조달방법의 문제가 제기된다.

셋째, 민자유치의 가능성이다. 이는 정부의 자금조달방법에 관한 문제로서 민자유치가 실제로 가능한가에 관한 사항이다. 즉, 사업의 사업성 등으로 민간유치가 가능한 경우에는 민자유치 방법을 채택하게 되며, 민자유치가 불가능한 경우에는 국가재정을 투입하여 구체적인 사업수행주체를 결정하는 것이 필요하다.

넷째, 사업수행의 주체에 관한 것이다. 즉, 정부가 당해 사업을 직접 수행해야 하는가에 대한 문제이다. 여기에서 필요한 방법이 바로 민관경쟁입찰제도이다. 민관경쟁입찰제도는 외부 민간주체와 내부 정부주체간 해당사업수행 관련 시장성을 테스트하여 수행주체를 선정하므로 내부응찰이 이뤄진다는 점이 특징이다. 민관경쟁입찰 결과, 외부 민간주체가 적절한 경우 또는 정부의 직접수행이 불필요할 때 외부위탁(외부계약)이 이뤄지게 된다. 반면 정부 내부주체가 적절한 경우 또는 외부위탁이 불가능한 경우 기관내부수행(내부계약)이 이뤄진다. 이때, 기관 내부적으로 계약이 가능한 경우에는 서비스협정서가 작성되며, 계약이 불가능한 경우 현행 수행체제의 개선(내부구조조정, 업무 재설계, 벤치마킹 등을 통한 효율성 제고)이 요구된다.



자료: HMSO(1996)

<그림 3-1> 기능수행방식을 둘러싼 사전대안분석 흐름도

## 2) 시행절차와 업무의 흐름

영국의 민관경쟁입찰제도인 시장성테스트가 따르고 있는 시행절차 및 내용을 살펴 보면 다음과 같다(옥동석·최영출, 1999). 1993년의 영국 정부지침에 따르면 민관경쟁입찰제도의 시행은 「대상사업의 인식」, 「서비스 규정」, 「기준원가 평가」, 「시장조사」, 「규격서 및 계약서 문안정비」, 「입찰공고」, 「적격심사」, 「입찰서 요구」, 「입

찰평가」, 「계약체결」, 「계약점검」, 「재실시」와 같은 총 12개의 절차에 따라 이뤄지도록 되어 있다. 이들 12개 절차는 예비단계, 준비단계, 경쟁단계, 계약 및 관리단계의 4가지 단계로 구분된다(<표 3-2> 참조). 먼저 예비단계는 대상사업 선정, 책임과 역할 분담, 실행계획서 작성을 포함한다. 또한 준비단계는 시장조사, 규격서 작성, 원가계산, 기타 입찰준비를 포함하고 있으며, 경쟁단계는 본격적인 경쟁입찰절차에 해당한다. 마지막으로 계약 및 관리단계는 계약체결 및 사후관리에 관한 부분을 포함하고 있다.

<표 3-2> 민관경쟁입찰제도의 시행절차

시행절차 단계		내 용
예비 단 계	대상사업 인식	· 대상사업의 범위와 성격을 규정하고 필요에 따라 재분류
	서비스의 규정	· 대상사업에서 요구할 서비스의 내용과 요구수준을 규정
준비 단 계	기준원가 평가	· 현행 대상사업의 총원가를 평가
	시장조사	· 대상사업의 경쟁입찰에 참여할 기업 등을 조사
	규격서 및 계약서문안정비	· 산출물과 서비스에 대한 규격서를 작성하고, 체결할 계약서 또는 서비스협정서의 개략적 문안 정비
경쟁 단 계	입찰공고	· 시장성평가의 대상사업을 공고하고 입찰의향자 모집
	적격심사	· 입찰의향자에 대한 설문조사 등을 통해 적격자 심사
	입찰서 요구	· 적격입찰자에 대한 입찰서 제출 요구
	입찰평가	· 내부입찰서와 외부입찰서의 상호 비교평가
계약 및 관 리 단 계	계약체결	· 내부입찰팀과는 서비스협정서, 외부입찰자와는 계약서 체결
	계약점검	· 성과 및 운영비 등에 대한 점검
	재실시	· 계약해지 또는 만료와 함께 시장성평가 재실시

자료: 영국 Cabinet Office(1998)

각각의 세부적인 시행단계를 관련 책임자와 함께 흐름도로 나타낼 수 있다(<부록 1> 참조). 이를 통해서 민관경쟁입찰제도를 구성하고 있는 세부적인 요소는 무엇이며 구체적인 시행절차는 어떠한지 살펴볼 수 있다(옥동석·최영출, 1999).

## 2. 각 단계별 주요 내용

### 1) 준비단계

#### (1) 시장조사

시장조사는 당해사업을 수행가능한 공급자들을 탐색하고 이들 중 작업의 요구수준을 가장 적합하게 만족시킬 수 있는 공급자를 선정하기 위한 기본 평가자료를 마련하는 과정이다. 즉, 공급자 탐색과 공급자 평가를 포함하는 것이 시장조사이다. 이러한 과정이 필요한 이유는 특정사업을 외부에서 조달하기 위해서는 가장 먼저 해당 산출물을 공급할 수 있는 잠재적 공급자들을 확인해야 하기 때문이다. 공급자들의 범위가 넓을수록 경쟁의 수준이 높아져 공공서비스 공급의 효율성·효과성을 제고할 가능성이 커지기 때문이다.

시장조사를 수행함에 있어서 유의해야 할 것은 충분한 시간을 사용하는 것이며, 고객이 선호하는 공급자로 편향되지 않아야 한다는 점이다. 그러므로 시장조사는 대상사업 선정 후 곧바로 수행되어야 하며 사전에 지속적으로 수행되어야 하는 과제이다. 시장조사에서 검토하는 사항은 동일한 형태의 기존계약이 존재하는지 여부, 구입가격의 대략적인 추정치, 집중조달 혹은 분산조달 여부 등에 대한 관한 것이다. 아울러 전문가와의 면담, 관련공급자, 유사서비스 구입자, 사업자 조합, 협회 등을 통해 시장조사에 필요한 정보를 얻을 수 있다.

경쟁입찰을 통해 가장 적절한 공급자를 선정하기 위해서 시장조사 단계에서부터 공급자선정을 위한 정책을 수립해두어야 한다. 즉, 시장조사를 실시하면서 공급자 평가의 기준을 검토하기 시작하는 것이다. 시장조사를 위한 설문서 내용은 다음과 같이 정리된다. ① 공급자가 누구인지에 대한 것으로 소유주, 모기업, 법인형태, 내부부서, 고객, 업무 영역 등이다. ② 공급자가 생산하는 것이 무엇인지에 관한 것으로 산출물, 주요제품, 해당 부처에 적용가능한 업무 등이다. ③ 판매실적의 기간별 분포에 관한 내용이다. ④ 기업의 위치에 관한 내용이다. ⑤ 서비스 공급방법에 관한 것으로 기존 고객과의 거래빈도, 총판매액, 원가절감·품질향상노력, 시장동향의 분석방법 등이다. ⑥ 해당 공급자를 검토하는 이유, 가격·품질·서비스 측면에서 적절한 공급자인지, 경영혁신 및 개선의 가능성이 있는지, 민관경쟁입찰제도에 참여할 수 있는 이유 등에 관한 것이다.

## (2) 규격서 작성

규격서(specification)란 입찰전반에 필요한 핵심적인 서류이며, 구입자가 구입하기를 원하는 서비스와 공급자가 공급하여 대가를 지급 받을 수 있는 서비스를 규정한다. 다시 말하면 규격서는 정부부문에서 외부자원을 조달하는데 있어서 충족되어야 할 요구사항을 담은 문서로서, 산출물과 요구되는 성과를 규정한다. 즉, 수행될 업무의 범위와 유형, 산출물에서 요구되는 수량과 품질, 충족되어야 할 기준, 업무점검의 시기와 방법, 위탁기관과 수탁기관(공급자)의 책임, 위탁기관이 제공할 장비·서비스·건물·자재 등의 내용이 포함된다.

규격서를 작성하는데 있어서는 주된 과업 외에 요구되는 부차적 서비스를 기술해야 하며, 명확하고 단순한 용어를 사용하여 공급자의 역할이 명확하고 적합하게 이해되도록 해야 한다. 또한 산출물은 계량적 척도로 측정이 가능해야 하며, 산출물에 대한 측정 및 보고방법과 주체, 비용부담 주체를 기술한다. 측정은 원칙적으로 객관적인 방법을 통해 이뤄져야 하나 평가담당자에 의한 주관적인 평가도 이뤄질 수 있다. 아울러 서비스의 목적이 무엇인지, 위탁기관과 수탁기관 상호간의 책임과 요구되는 행동, 기타 공공기관과의 상호관계 등에 대한 내용도 포함된다. 서비스제공에 투입되는 자원을 명시하는 것 역시 규격서 작성시 빠질 수 없는 부분이다. 이와 함께 품질계획서(quality plan)에 대한 내용이 포함되어야 하는데, 작업과 관련되는 중요한 품질기준을 규정하는 것이다. 즉, 품질에 영향을 주는 요원들의 자격조건, 훈련, 경험, 역량 및 조직 등을 규정하며, 산출물 및 서비스에 대한 품질을 나눠 기술한다.

아울러 규격서를 작성하는데 유의할 점은 다음과 같다. ① 규격서는 해당 산출물과 서비스의 이용자가 작성한다. ② 내부작업팀을 참여시키되 부당한 이득을 얻지 못하도록 한다. ③ 지나치게 상세하거나 타협의 여지가 없어 공급자의 혁신적 제안을 제한하는 것은 피한다. ④ 공급자에게 부과되어야 할 제약조건을 설명해야 한다. ⑤ 서비스에 대한 요구사항은 제공방법보다는 결과 및 성과에 초점을 두도록 한다. ⑥ 공급자(낙찰자)가 원할 경우 적절한 액수의 지불과 입찰가격의 조정을 통해 가능한 기존시설 및 장치를 공급자가 사용할 수 있도록 해야 한다. ⑦ 본부조직이 제공하는 지원서비스의 경우, 본부조직이 해당서비스에 대해 전략적 역량을 보유할 필요가 있는 경우와 비용 절감이 명백한 경우에 한해서 공급자로 하여금 사용하도록 요구할 수 있다.

### (3) 원가계산

민관경쟁입찰제도를 실시하는데 필요한 원가는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. ① 현행원가로서 해당 사업을 현재 수행하는데 필요한 일체의 비용으로, 민관경쟁입찰제도를 통한 비용절감액을 평가하기 위해 계산된다. ② 내부입찰팀의 입찰원가로서 내부입찰팀이 제시하는 입찰가격(현금대가지불)에 공공부문이 추가로 부담해야 할 원가를 합한 것으로, 내부입찰팀이 낙찰시 공공부문이 부담해야 하는 총원가의 개념이다. ③ 외부입찰자의 입찰원가인데, 이는 외부입찰자가 낙찰시 공공부문이 부담해야 할 일체의 원가를 의미한다.

먼저 현행원가를 평가하는데 필요한 구체적인 원가계산항목은 크게 명시적 원가와 암묵적 원가로 구분할 수 있다. 당해연도 내에 직접적인 현금지급이 수반되는 명시적 원가로는 건물비용, 공동서비스, 사무실 서비스, 급여비용, 간접 인건비, 연구개발, 원료 및 재고, 외부용역 구입비, 부가가치세 등이 해당된다. 당해연도의 원가로 간주되기 어렵거나 현금대가 없이 이뤄지는 공공부문 내부거래의 경우 적용되는 암묵적 원가로는 이연자산 상각비, 대손상각, 감가상각, 고정자산 처분손익, 비금전적 비용 등이 포함된다(<표 3-3> 참조).

현행원가 계산시 유의해야 할 것 중의 하나는 공공부문과 민간부문의 상호경쟁을 공정하게 하기 위해 추가로 고려해야 할 비용이 있다는 것이다. 즉, 현행 내부작업팀이 작업수행과정에서 공공부문 내의 여타기관으로부터 무상 또는 저가로 제공받는 서비스가 있을 경우 이에 대한 적정한 비용이 원가계산시 반영되어야 하며, 공공부문이 내부작업팀의 작업을 위해 제공한 순자산의 기회비용에 해당하는 자본비용과 기타 보험료도 포함되어야 한다(옥동석·최영출, 1999).

마찬가지로 내부입찰팀의 입찰원가 계산은 발생주의를 기준으로 하여 인건비, 건물, 기타 유지비용, 연간 운영비용, 자본비용 등을 포함한다. 외부입찰자의 입찰원가는 공공부문이 부담하는 자원의 총기회비용의 관점에서 평가하고 사업의 유지가능성을 충분히 검토한다. 낙찰자를 결정함에 있어서 내부입찰팀과 외부입찰자의 입찰원가를 상호 비교할 수도 있으나, 공통원가를 공제한 나머지 항목을 비교하는 방법을 사용할 수도 있다. 여기에서 공통원가란 공급자가 내부입찰팀이든 외부입찰자이든 무관하게 공공부문이 부담해야 할 비용으로 공급자에 대한 감독비용, 본부조직이 무상 사용하도록 제

공한 시설물이나 장비 관련 비용 등을 포함한다.

<표 3-3> 민간경쟁입찰제도 원가계산 포함항목

원가항목	내용
건물비용	건물임대료 또는 감가상각비, 기구 및 설비비(구입비 또는 감가상각비), 유지관리비, 전기·가스·수도·전화 등
이연자산 상각비	이연자산으로 간주되어 일정기간 동안 상각되는 비용(예: 개발비, 재배치 비용, 훈련비용)
대손상각	부실채권 정리비용
공동서비스	재무 및 회계, 화재 및 안전, 법무, 인사, 서무, 복사, 수송, 타이핑, 고위간부
감가상각	전산장비 및 사무실집기, 공장, 기계, 차량 등
고정자산 처분손익	고정자산 매각에 따른 손익
보험료	민간보험회사에 지불한 보험료
비금전적 비용	다른 정부부처로부터의 서비스, 자본비용, 암묵적 보험료
사무 서비스	사무실 장비 유지비, 우편, 인쇄
급여비용	고용주로서의 각종 연금·보험 기여금, 월급여, 초과수당
간접인건비	여행 및 급양비
연구개발	연구개발비(당해연도, 소규모)
원료 및 재고	소모품, 판매용 재고품
외부용역 구입비	외부계약자로부터 구입하는 자문 및 전문가비용
부가가치세	비상환성 경비

자료: HM Treasury(1994), 옥동석·최영출(1999)에서 재인용

민관경쟁입찰제도의 대상사업 현행원가를 내부·외부입찰원가와 비교하기 위해 세부항목을 구분하면 다음과 같다. 즉, 운영비, 인적 자원, 물적 자원, 내부입찰팀에 강요되는 공공부문 서비스, 정책적 이유로 사용이 강요되는 공공부문 서비스, 당해사업과 연관되어 제공되어야 할 공공부문 서비스 등의 6가지를 들 수 있다. 현행원가, 내부 및 외부입찰원가 등 민간경쟁입찰에서 필요한 세 가지 원가를 각각 이 같은 세부항목으로 나눠 살펴보면 <그림 3-2>와 같다.

현행원가	내부입찰원가	외부입찰원가
운영비 등	원가절감액 현금대가 지급 (운영비 등)	원가절감액 현금대가 지급 (운영비 등)
인적 자원	원가절감액 인력의 처리비용	원가절감액 인력의 처리비용
	계속고용하기로 한 인적자원 (현금대가 지급)	계속고용하기로 한 인적자원 (현금대가 지급)
	원가절감액 실현불가능한 원가절감액	원가절감액 실현불가능한 원가절감액
물적 자원	계속 사용하기로 한 물적 자산 (현금대가 공제)	계속 사용하기로 한 물적 자산 (현금대가 공제)
	원가절감액 (대안공급자 제시)	외부입찰자 사용 공공부문 서비스 (현금대가 공제)
내부입찰팀에 사용이 강요되는 공공부문 서비스	내부입찰팀에 사용이 강요되는 공공부문 서비스 (현금대가 공제)	
정책적 이유로 사용이 강요되는 공공부문 서비스	정책적 이유로 사용이 강요되는 공공부문 서비스 (현금대가 공제)	정책적 이유로 사용이 강요되는 공공부문 서비스 (현금대가 공제)
당해사업과 연관되어 제공되어야 할 공공부문 서비스	당해사업과 연관되어 제공되어야 할 공공부문 서비스	당해사업과 연관되어 제공되어야 할 공공부문 서비스

자료: 옥동석 · 최영출(1999)

<그림 3-2> 민간경쟁입찰제도의 3대 원가



#### (4) 사업이전과 인력문제

내부입찰팀이 낙찰될 경우 내부팀 요원은 계속 공무원 신분을 유지하므로 진급, 파견, 임금인상, 근무조건, 해고 등 제반고용조건이 원칙적으로 공무원과 동일하다. 내부입찰서를 작성하는 과정에서 원가절감을 목적으로 근무시간 변경, 직급조정 등의 조치를 취할 수 있으며, 정리해고시 법규에 따라 보상금이 주어진다. 한편 외부공급자와 계약이 체결되는 경우에는 TUPE 규정(The Transfer Undertakings Protection of Employment Regulation)<sup>15)</sup>이 적용된다. 즉, 사업의 전부 또는 일부가 이전되는 경우 신규고용주가 당해사업에 고용된 모든 공무원의 고용계약을 인수해야 한다는 것으로 민간부문에서도 사업이전시 적용되는 법률규정이다.

이에 따라 민관경쟁입찰의 결과 외부입찰자가 공급자로 선정되면 당해 내부팀의 모든 요원이 공무원 신분을 상실하는 대신 민간부문으로 이전되어 고용이 유지된다. 이때 연금을 제외한 기존 공무원의 근무조건이 그대로 유지된다. 민간부문으로 이전된 내부팀의 구성원들은 당해 사업에서 계속 근무하거나 다른 부문으로 재배치되거나 보상을 받고 정리해고 되거나 일정기간(12~18개월) 경과 후 무능·태만 등을 이유로 해고될 수 있다. 한편 대상사업의 계약이 종료되어 신규고용주로 사업이 이전되는 경우에도 해당규정이 적용되므로 내부팀 요원의 고용은 순차적으로 보호된다.

다만 TUPE 규정은 모든 형태의 사업이전에서 반드시 적용되는 것은 아니며, 사업의 동일성이 유지되는지 여부의 기준에 의거해 개별사안에 따라 법적 자문 절차를 거쳐야 한다. 아울러 이 규정을 적용할 것인지 여부는 대상사업의 세부내용에 따라 다르므로 관련요원과 노동조합에 명확하게 해야 한다. 내부입찰팀의 전부 또는 일부 요원들이 민간부문의 유능한 경영자 또는 근로자를 스카웃하여 설립한 민간기업이 경쟁입찰에 응해 MEBO(Management/Employee Buyouts, 경영자 및 종업원 매수)의 형태가 된 경우에도 TUPE 규정은 동일하게 적용된다.

---

15) TUPE 규정은 1977년에 도입되어 EU국가 전체에 적용되는 고용보호규정인 'European Acquired Rights Directive'가 영국에 적용됨으로써 제정된 법률이다.

## 2) 경쟁 및 계약단계

### (1) 입찰절차 개요

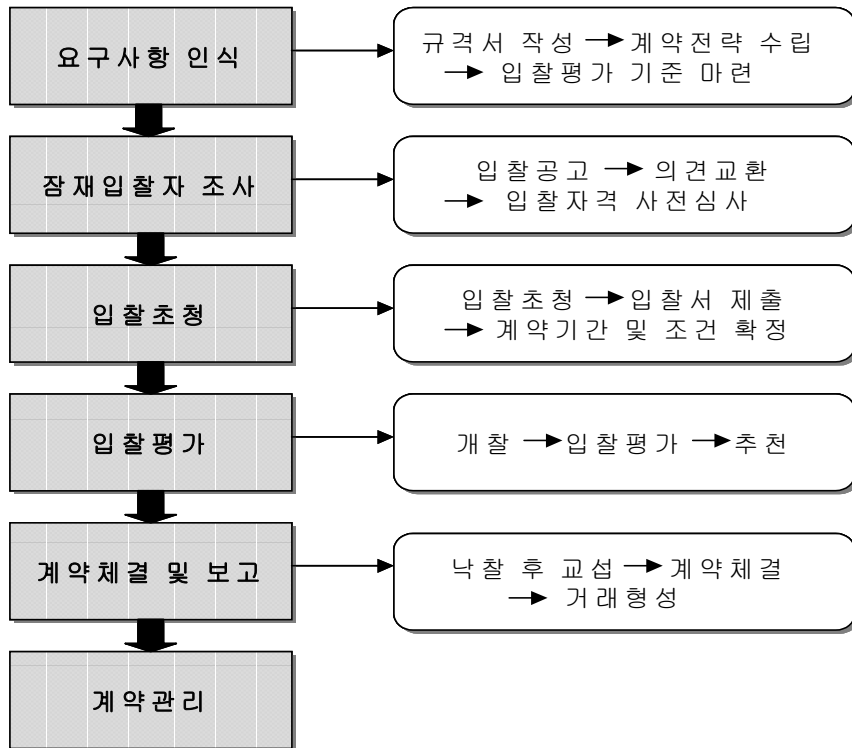
입찰절차는 요구사항 인식, 잠재입찰자의 조사, 입찰초청, 입찰평가, 계약체결 및 보고, 계약관리의 총 6단계로 구분된다(<그림 3-3>참조).

경쟁입찰의 과정은 서비스공급의 효율성·효과성을 극대화할 수 있는 공급자를 선정하는데 궁극적인 목적을 두고 있다. 그러므로 이 같은 목적에 기초하여 각 단계의 입찰절차를 진행해야 한다. 특히 민관경쟁입찰 과정에서 공정성 침해와 같은 이해충동 문제가 발생하지 않도록 주의를 기울여야 할 것이다.

먼저 입찰공고 시에는 대상사업의 유형과 내용을 충분히 설명하고 입찰의향자로 하여금 적격성을 입증하는 서류를 제출해 지원할 것을 알린다. 민관경쟁입찰 작업반은 제출자료와 추가로 수집된 정보를 활용해 적격심사를 수행하여 입찰대상자를 압축한다.

적격심사 과정에서는 업무수행능력과 숙련도, 유사업무경험, 재무적 안정성, 품질경영시스템 등에 대한 조사를 실시할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 3~8개 정도의 최종 입찰업체 목록을 작성해 이들을 대상으로 입찰초청을 하게 된다. 이때 선정되는 입찰자 수는 대상업무의 서비스성격, 시장성격 등에 따라 결정된다.

최종 입찰자들은 입찰초청에 따라 모든 서류를 봉합입찰방식으로 제출한다. 입찰서에는 서비스제공방식, 품질계획서, 인력의 배치·감독계획, 사용될 자산·장치·자재, 기존자산의 재배치계획, 정부소유자산에 대한 인가·사용조건, 유사계약 수행경험, 당시 고객 등에 대한 내용이 포함된다. 아울러 입찰자의 재정상태와 조직 및 인력정책, 기술상태, 현재 보유능력 등에 관한 정보가 요구된다.



자료: HM Treasury, Competitive Tendering Process, CUP Guidance No.40.

<그림 3-3> 경쟁입찰의 절차

## (2) 내부입찰서의 작성

내부입찰팀이 작성하는 내부입찰서는 각종의 원가절감방안을 포함한다. 특히 인력의 근무조건 등을 변경시킬 경우 내부입찰팀 자체에서 판단이 이뤄져야 한다. 이때 근무조건이란 인건비에 영향을 주는 항목으로서 성과급, 임금, 휴가, 초과근무수당 등이 포함된다. 내부입찰서에서 제시되는 근무조건을 수용하는 것이 정부차원에서 어려울 수 있을 경우를 대비해 민관경쟁입찰제도 작업반은 수용가능한 근무조건을 미리 제시할 수 있다.

이와 함께 내부입찰서에서 제시된 각종 변경사항이 공무원의 신분유지에 부응하는

지를 면밀하게 검토할 필요가 있다. 또한 내부입찰서에 포함된 원가절감 방안이 해당 작업팀의 원가를 절감하기는 하지만 조직 전체의 기회비용을 감소시키지 못할 경우에는 실현불가능한 원가절감으로 분류된다. 예를 들어 장기임대계약으로 현재 사용중인 시설물을 내부입찰팀이 더 이상 사용하지 않을지라도 정부에서 이 시설물을 사용할 수 있는 다른 방안을 찾지 못하면 실질적인 원가절감을 이룰 수 없게 된다. 그러므로 이러한 형태의 원가절감은 정부 및 공공부문이 민관경쟁입찰제도를 시행하면서 부담해야 할 비용에 해당되므로 유의할 필요가 있다.

내부입찰팀 외에 MEBO팀이 입찰할 수 있는지 여부에 대해서는 당해 조직이 판단해야 한다. MEBO팀과 내부입찰팀이 동시에 입찰에 참여한다면 정부는 이들 두 입찰팀이 적절하고 합리적으로 구분되도록 조치를 취해야 한다. 다만 MEBO팀이 필요로 하는 각종 자문은 정부와는 무관하며 직접 조달해야 한다. 기타 공공부문 내의 다른 기관, 산하 공공기관 등의 다른 팀으로부터 입찰이 제안될 수도 있다. 이 경우 당해사업을 이미 운영하고 있는 공공기관에 한정하여 추가입찰을 인정해야 한다. 다만 해당 기관이 입찰참여를 위해 신규투자나 계획능력을 제고할 필요가 있는 경우에는 입찰참여를 허용하지 않아야 한다.

### (3) 입찰평가

입찰평가팀은 입찰서가 제출되기 전에 구성되는데 공정성을 기하기 위해 내부입찰 관련 요원은 반드시 배제되어야 한다. 계약의 내용이 되는 규격서에 관해 기술적, 전문적인 경험과 지식을 갖춘 사람을 포함한다. 입찰평가시에는 서비스 및 이용자 요구사항에 대해 명확하게 이해하고, 기술 및 품질기준에 대해 확실히 하며, 체계적·객관적이며 철저하고 공정하게 평가하는 것이 중요하다. 입찰평가의 궁극적인 목표는 장기적으로 돈의 가치(value for money)를 극대화하는 입찰서를 택하는 것이다. 입찰평가의 대략적인 기준은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 능력평가이다. 입찰자가 해당 서비스를 제공할 수 있는 능력(인력, 지원시스템, 경험 등)을 가지고 있는지에 대한 것이다. 둘째, 기술평가이다. 입찰자가 규격서에 명시된 자세한 요구사항을 충족시킬 수 있는지 평가한다. 셋째, 품질평가이다. 입찰자가 적절한 품질기준의 서비스를 제공할 수 있는지에 대한 것이다. 넷째, 재무평가이다.

관련 비용이 모두 포함되어 있는지 입찰가격이 실효성을 갖고 안정적인 사업운영을 가능하게 하는지 등 재무적 사항에 대해 종합적으로 평가하는 것이다. 이와 같은 입찰평가의 단계별 내용을 정리하면 다음 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 입찰평가의 단계별 내용

단계	주요목적	세부평가항목
1단계 :규격서 와 계약조건 수용	-세부평가를 받을 입찰자를 선정하기 위해 규격서, 계약조건의 주요부분 충족여부를 확인 -모든 입찰은 최소 1단계의 평가절차를 거 쳐야하며 내부입찰만 있어도 그 입찰은 평가 필요	입찰서 수령 및 개봉, TUPE적용여 부, 사업일정표, 수치점검, 규격서 충족성, 규격서와 작업방법 일치, 계약조건 일치, 보건 및 안전기준 충족, 적절한 직원수준·작업시간· 관리체 및 조직, 재정보증서, 계약 에 대한 이해
2단계 : 기술 및 품질평가	-입찰서들이 규격서의 세부요구조건 및 서 비스이용자의 수요를 충족하고 있는지 확인 -입찰자들이 서비스제공에 충분한 자원을 동원하고 있는지 평가 -작업방법 변경에 대한 제안사항 평가 -계약기간 동안 규정된 품질수준 충족가능 성 평가	기술능력 및 자원, 지원충원 및 유 지능력, 노동력수준, 이전경험, 보건 및 안전, 품질계획, 평등한 고용기 회, 장비 신뢰성 및 호환성, 서비스 별 기준, 계약의 적기 시행능력, 위 험평가
3단계 :환경 평가	-환경정책의 부합여부 확인 -입찰평가가시 환경적 기준 포함에 대한 제 한 없음	오염 최소화, 재활용 최대화, 환경 친화적 원료·연료 이용, 환경문제 에 대한 직원훈련, 조직의 전반적인 환경정책 등
4단계 :재무 평가	-계약 또는 서비스협정서 체결시 향후 나 타날 현금흐름은 어떠한가?	총입찰가, 추가적인 작업비용, 절감 액의 현재가 환산
5단계 :TUPE사 항검토	-TUPE적용여부에 대한 결정(구체적 계약에 TUPE가 적용되는지 여부 결정)	TUPE규정으로 이전되는 직원들이 근무하게 될 계약조건의 재확인, 이 전되는 직원의 계약조건을 적절히 유지할 수 있는 방안 검토
6단계 :계약 결정	-적절한 낙찰자를 의사결정자에게 추천하 고 계약결정	입찰 후 교섭, 기술적·재무적 사항 평가, 보고서 준비, 계약결정 통보

자료: 옥동석·최영출(1999)

#### (4) 계약 검토사항

계약금액의 지불방법은 크게 정액가격, 고정가격, 원가보상의 세 가지로 나뉜다. 먼저 정액가격은 계약초기 일정하게 정해진 금액을 고정해 지불하는 방법으로 물가상승분이 반영되지 않은 것이다. 고정가격은 작업에 투입되는 자원의 유형을 구분해 이들의 고정가격을 사전에 추정한 후 실제 투입되는 자원의 양에 따라 지불금액을 산정하는 방법으로 물가상승을 반영하는 것과 하지 않는 것으로 구분된다. 마지막으로 원가보상은 실제로 발생한 비용을 근거로 지불금액을 산정하는 것이다. 원가보상에는 실제 비용에 일정 비율(혹은 금액)의 이윤을 더하는 방법과 목표비용을 설정해 실제비용과의 차액을 공급자·발주자가 미리 정해진 방식에 따라 분담하는 방법 등이 포함된다. 발주자인 공공부문의 위험부담은 원가보상-고정가격-정액가격 순으로 높게 나타나며, 사업내용이 단순하고 규격서 내용이 정확할수록 정액가격 또는 고정가격의 방법을 택하게 된다.

계약기간과 관련해서는 단기와 장기의 장점을 체계적으로 검토하여 적합한 방법을 택할 것이 요구된다. 즉, 단기인 경우 경쟁가능성이 높아지는 반면, 장기로 계약을 맺을 경우 안정성·연속성·비용절감 차원에서 효과적일 수 있다. 그러나 장기의 계약이 갖는 단점으로는 기간 내 기술개발이 이뤄진 경우 재입찰을 통한 이득을 얻을 수 없다는 점, 공급자의 긴장감이 결여될 수 있다는 점, 신규로 시장에 진입한 유능한 공급자를 활용할 수 있는 기회를 상실한다는 점 등을 들 수 있다.

내부입찰팀이 낙찰시 작성하는 서비스협정서와 외부입찰자가 낙찰된 경우 작성하는 계약서는 당사자의 책임과 의무뿐만 아니라 수준 이하의 작업이 수행될 때 이를 교정하는 절차가 규정되어 있다. 즉, 서비스에 결격사유가 발생함에 대한 대비책으로서 적절한 조항이 포함되어 있어야 한다. 기타 계약서류에 포함되는 것으로는 작업 및 서비스의 규격서와 성과측정기준, 계약자가 제안한 작업방법, 품질계획서, 요구기준 측정방법 등이 있다.

한편 외부공급자에 대해서는 철저하게 관리·감독함으로써 해당 사업이 기술 등의 변화 하에서도 경쟁적으로 제공되고 있는지를 확인할 필요가 있다. 이를 통해 공급자의 성과가 규격서에 일치하도록 할 수 있으며 그렇지 않을 경우 관련조항에 따라 계약을 해지할 수 있다.

### 3. 민관경쟁입찰제도의 업무수행 주체

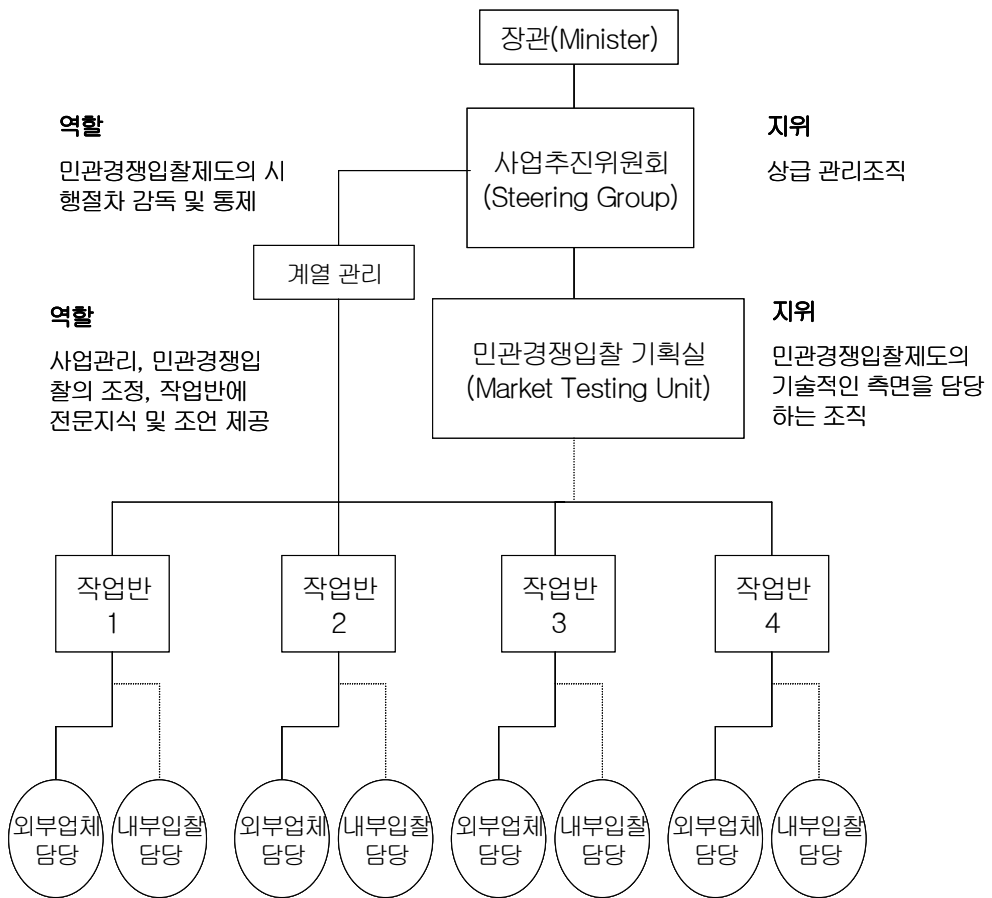
앞의 민관경쟁입찰제도의 시행절차 상에서 필요한 역할을 맡고 있는 책임주체 및 조직(민관경쟁입찰제도 기획실과 사업추진위원회, 사업관리관, 작업반, 내부입찰팀 등)에 대해 차례로 살펴보면 다음과 같다(옥동석·최영출, 1999). 이는 <그림 3-4>로 요약된다.

먼저 민관경쟁입찰제도가 시행되는 개별사업마다 사업추진위원회(Steering Group)를 둘 수 있다. 대상사업의 최고책임자를 의장으로 민관경쟁입찰제도 기획실 요원, 사업관리관, 당해 사업의 고객의 대표, 외부전문가 등으로 구성된다. 이 위원회는 민관경쟁입찰제도가 시행되는 개별사업에 대해 중요한 의사결정을 내리며 사업관리관의 업무를 감독한다. 이는 곧 민관경쟁입찰제도의 실행계획서의 내용을 검토하며 관련비용의 집행을 종합적으로 점검하는 것을 뜻한다. 이를 통해 민관경쟁입찰제도의 절차가 적절하게 수행되고 있는지를 감독할 수 있게 된다. 위원회의 구체적인 기능은 일정의 준수 여부 점검, 추진비용 점검, 부처조달지침 준수여부 점검, 돈의 값어치 제고, 입찰평가팀의 위촉, 내부입찰 포함여부, 낙찰자 선정 등에 관한 것이다.

다음으로 민관경쟁입찰제도 기획실(Market Testing Unit)을 둘 수 있다. 이 조직은 주무부처 또는 당해기관 내에서 이뤄지고 있는 모든 민관경쟁입찰을 기획하고 지휘·감독하는 내부부서이다. 기획실은 민관경쟁입찰제도를 총괄적으로 관리하는 책임을 가지고 있는데, 민관경쟁입찰제도 전반에 대해 점검하며 대상사업을 인식하고 관련정보를 고위간부 및 장관에게 보고하는 역할을 담당한다.

한편 사업관리관(Project Manager)은 민관경쟁입찰제도의 실무적인 책임을 맡는 직책으로 작업반(Market Testing Team)의 팀장이 된다. 사업관리관이 수행해야 할 역할은 다음과 같다. ① 실행계획서 및 향후 일정을 확정해 위원회의 승인 획득, ② 대상사업의 경계 확정, ③ 이용자 요구사항, 규격서와 입찰서류, 입찰가능자 목록과 입찰평가기준, 입찰평가보고서 및 낙찰자 추천, 계약서 또는 서비스협정서의 내용을 위원회에 보고, 승인 획득, ④ 절차관리 및 관련 전문가 위촉, ⑤ 기획실 및 위원회에 정기보고, ⑥ 관련비용 통제, ⑦ 계약자와의 협상, ⑧ 계약서 또는 서비스협정서 체결을 위한 예산 및 계약내용 승인획득, ⑨ 계약서 또는 서비스협정서 체결, ⑩ 계약점검절차의 확립, ⑪ 노동조합, 관련 이해당사자와 필요사항 논의 등이 그것이다.

이와 함께 작업반에는 부처 내부요원과 외부전문가들이 포함되는데, 사업관리관의 기능을 뒷받침하는 역할을 한다. 즉, 대상사업의 정확한 경계 설정, 사업실행계획서의 작성, 계약전략의 수립, 규격서 작성, 이용자 조사수행, 공급자 시장조사, 입찰절차에 대한 지원(입찰서류, 입찰평가 및 낙찰 후 협상, 비용편익분석 등), 법·회계 자문, 인력재배치에 따른 인사문제, 법무지원 등에 있어서 사업관리관을 지원한다. 아울러 민관 경쟁입찰제도 완료 시에는 작업반 요원이 계약관리관(Contract Control Officer, CCO)의 역할을 수행하게 된다.



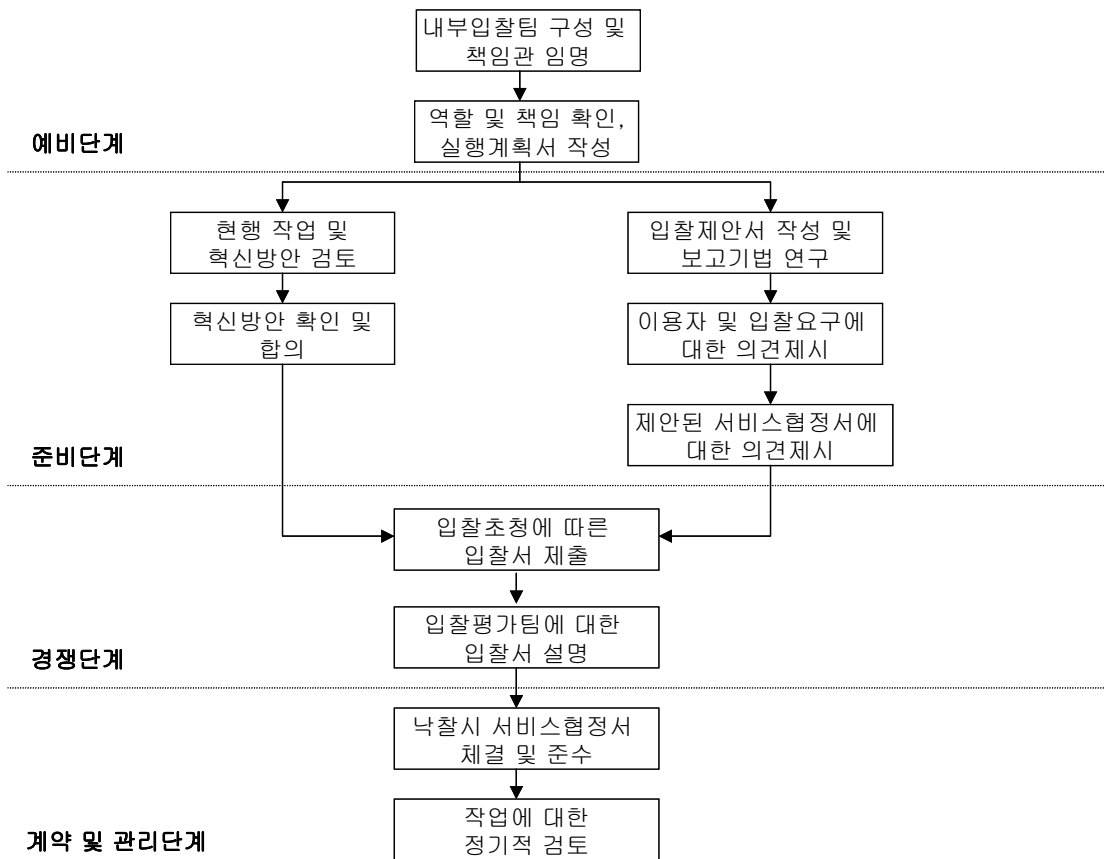
주: 내부입찰과 관련해서는 내부입찰팀으로 분리됨

자료: Barker(1993)

<그림 3-4> 민관경쟁입찰제도 수행조직도



다음으로 내부입찰팀(In-house Bid Team)은 현재 당해 사업을 수행하는 공무원들로 구성된 내부팀으로 내부입찰책임관(In-house Bid Manager)은 현재 작업팀의 장이 되거나 부처장이 신규임명할 수 있다. 내부입찰팀은 민간부문의 경쟁자와 동일한 조건에서 입찰에 임해야 하므로 사업관리관 및 사업추진위원회와 접촉함에 있어서 그 방법이 민간과 동일해야 한다. 내부입찰책임관은 규격서에 명시된 서비스에 대해 내부입찰서를 작성해야 하며, 이용자의 새로운 요구를 가장 효율·효과적으로 충족시킬 수 있는 방안을 검토할 책임이 있다. 내부입찰책임관의 각 단계별 역할을 살펴보면 다음과 같이 정리된다(<그림 3-5>참조).



자료: 영국 Department of Environment(1993)

<그림 3-5> 내부입찰팀의 단계별 작업내용

먼저 예비단계에서는 실행계획서를 작성하고, 입찰서 작성에 요구되는 관련지식 및 기술을 확인하며, 작업을 위한 자원을 배분한다. 또한 외부전문가의 지원을 받기 위해 민관경쟁입찰제도기획실과 협의하며, 내부요원들과 작업에 대한 검토를 하게 된다. 준비단계에서는 전문가들을 활용해 입찰서 작성 및 원가계산을 실시하며, 민간부문의 공급자가 제공할 서비스에 대해 검토하며, 현행 작업에 도입될 혁신방안을 검토한다. 아울러 이용자의 신규요구를 예측하고 이를 충족하기 위한 방안을 수립한다. 이와 함께 서비스협정서 문안을 검토해 입찰에 미치는 영향을 평가한다. 다음의 경쟁단계에서는 입찰초청에 부응하여 입찰서를 제출하고 입찰평가팀에 제출할 설명자료를 준비한다. 마지막으로 계약 및 관리단계에서는 낙찰시 서비스협정서를 체결해 그 내용을 준수하며 작업전반에 대한 정기적인 검토를 실시한다.

## 第 IV 章 민관경쟁입찰제도의 해외사례 및 시범사업의 적용

- 제 1 절 외국도시의 민관경쟁입찰제도 사례연구
- 제 2 절 제도적용을 위한 시범사업의 선정
- 제 3 절 시범사업 현황: 민간위탁 탄천하수처리장
- 제 4 절 민관경쟁입찰제도의 시범사업 적용 사례



# 제 4 장 민환경쟁입찰제도의 해외사례 및 시범사업의 적용

## 제 1 절 외국 도시의 민환경쟁입찰제도 사례 연구

### 1. 영국의 지방정부

영국 민환경쟁입찰제도의 일종인 시장성테스트는 중앙정부에서 반강제성을 띠고 추진되어 영국 총리실의 효율화 추진팀(Efficiency Unit)이 총괄한 반면, 지방정부에서는 법률(지방정부법)에 의해 강제적으로 추진되었다. 지방정부의 민환경쟁입찰제도를 강제(의무)경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering)라고 부르는 것은 이와 같은 이유에서이다(이혜훈, 1998). 특히 민환경쟁입찰제도의 기본원칙은 중앙정부가 정하고, 세부사항은 지방정부의 재량에 일임하도록 하였다. 단, 반경쟁행위에 대해서는 중앙정부가 철저히 감독, 관리하고 있다. 한편 경쟁입찰 결과 정부 내부부서가 선정되어 내부계약이 이뤄질 경우에는 직접서비스부서(DSO, Direct Service Organization)가 별도기구로 설치되어 공공서비스를 공급하도록 하고 있다.

영국 민환경쟁입찰제도를 뒷받침하는 법적인 근거는 다음과 같다(이혜훈, 1998). 먼저 1980년 지방정부의 계획 및 토지법(Local Government Planning & Land Act) 제정으로 건설, 건물유지·관리, 도로건설·관리업무 등에 민환경쟁입찰제도가 도입, 제도화되었다. 초기의 강제경쟁입찰제도는 5만 파운드 이상의 대규모건설공사, 주민직접서비스, 법인서비스, 노동서비스 등에 제한적으로 적용되었다. 1988년 지방정부법(Local Government Act)에 의해 쓰레기수거, 건물·거리 청소, 학교·복지기관·관공서 급식, 차량정비, 조경, 스포츠·레크레이션시설 관리업무 등에까지 광범위하게 도입되었다.

1992년 지방정부법의 개정으로 정보기술, 법률, 인사관리, 경영, 행정 등 전문적인 화이트칼라업무까지 확대 도입되어 기존 적용범위에 14개 분야가 추가되었다. 조직관리기능을 비롯한 전문영역 업무가 많이 포함되었으며 인사, 재무, 정보기술 등 핵심적 조직관리기능과 주차장, 도서관, 극장관리 등의 일선관리업무도 포함되었다. 1996년에는 블루칼라 업무는 100% 민환경쟁입찰제도 실시가 의무화되었으며, 화이트칼라 업무

는 법률서비스업무의 45%, 재무업무의 35%, 정보기술업무의 70%, 인사관리업무의 30%, 건축 및 재산관련업무의 65%에 대해 민관경쟁입찰제도 의무화 규정이 추가되었다(<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 영국의 민관경쟁입찰제도 적용업무 및 시행현황

블루칼라 업무	화이트칼라 업무		
	업무	시행시기	법정비율
쓰레기수거	주택관리	1996, 1997, 1998년 4월까지 3단계	100%
건물청소	정보기술	1997년 10월 까지	70%
거리청소	법무	1996년 4월까지	45%
학교·빈민급식	재무	1996년 10월까지	35%
직원급식	건축관련	1996년 4월까지	65%
조경업무	인사	1997년 4월까지	30%
차량유지 및 보수			
스포츠·레저시설운영			
주차감독			
차량배차			
경비업무			

자료: 영국 Local Government Management Board 내부자료(1996)

영국 지방정부의 업무 중 민관경쟁입찰제도가 도입된 업무의 비중은 계약금액 면에서 쓰레기 수거업무가 가장 높고, 건수 면에서는 조경업무의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 지방정부 차원에서 실시된 민관경쟁입찰제도에서의 분야별 비중과 경쟁 상황은 다음 <표 4-2>, <표 4-3>과 같다.

<표 4-2> 영국 민관경쟁입찰 계약의 분야별 비중(1994/95)

(단위: 백만 파운드, %)

업 무	금액기준		건수기준	
	금액	비중	건수	비중
쓰레기수거	549.3	23.0	482	9.2
건물청소	310.7	13.0	1,302	25.0
거리청소	195.9	8.2	444	8.5
학교·빈민급식	517.8	21.7	290	5.6
직원급식	181.3	7.6	269	5.2
조경업무	485.6	20.4	1,769	33.9
차량유지·보수	142.7	6.0	262	5.0
스포츠·레저시설 운영	-	-	400	7.7
총 계	2,383.3	100.0	5,218	100.0

자료: 영국 Local Government Management Board 내부자료(1996)

<표 4-3> 영국 민관경쟁입찰의 경쟁상황

업 무	평균 입찰자 수 (명)	탈락비율 (%)	내부부서 낙찰비율		계약의 연평균 가격 (천 파운드)	계약기간 평균 (년)
			건수 기준	금액기준		
건물청소	25.3	80.2	41.8	73.4	234	3.9
쓰레기수거	12.9	71.3	61.3	64.6	1435	5.9
거리청소	12.4	71.8	64.4	73.5	533	4.9
차량유지 및 보수	12.1	76.8	71.4	79.7	540	5.2
학교·빈민급식	7.7	71.4	70.9	77.2	1945	4.6
직원급식	11.2	78.6	62.1	25.0	181	4.7
조경업무	14.1	70.2	53.8	71.7	248	4.2
스포츠·레저시설 운영	6.8	73.5	81.6	89.7	478	5.2
고속도로 유지·보수	3.8		81.4		2378	
건물유지·보수	3.9		48.3		1823	
경비	8.0		58.3		254	
주차	3.3		51.7		842	

주: 1) 화이트칼라 업무의 경우 강제경쟁입찰제도 도입 역사가 짧아 전국적인 통계자료가 미비함

2) 평균입찰자수는 첫단계인 입찰자 명부에 기재된 입찰자수

3) 탈락비율은 입찰자명부에 기재된 입찰자 중 최종입찰에 참여하지 않은 입찰자의 비율

자료: 영국 Local Government Management Board 내부자료(1995) 취합·작성

민경쟁입찰제도의 근본취지는 경쟁을 촉진함으로써 비용을 절감하고, 수준 높은 서비스를 제공하는 것이다. 이의 달성을 위해서는 비용과 서비스의 품질에 입각한 공정한 경쟁여건 조성이 중요하다. 이에 영국 환경부(Department of Environment)에서는 지방정부의 강제경쟁입찰을 총괄·관리하고 있다. 즉, 게임의 룰을 설정하여 부당하게 내부부서나 특정민간업체에 특혜를 주는 반경쟁행위를 배격하기 위한 규정을 명시하였는데 다음과 같다. 즉, 지역신문과 유럽공동체에서 발간하는 정기간행물에 입찰공고 및 계약관련 세부사항을 충분한 기간을 두고 게재하도록 명시하고 있다. 또한 외부응찰자의 명부를 작성하고 입찰희망기업이 4개 이상일 경우 최소한 3명 이상, 4개 이하일 때 전원을 입찰에 참가시켜야 한다. 내부부서에 계약이 낙찰된 경우 계약에 명시된 조건 이외에 사용자본의 일정수익률 달성조건을 첨가해야 한다(계약체결 첫해에는 사용자본의 5%이상, 다음해부터는 6%이상).

환경부는 반경쟁행위에 대해 뇌물수수, 적극적 담합행위를 포함하여 보다 광의의 개념으로 정의한다. 즉, 민간업체들이 관심을 갖지 못하도록 포장하거나, 계약기간 비현실적으로 책정하거나, 무관업무를 넣거나, 부동산·자산운영에 불리한 제약조건을 넣거나, 비상업적 문제에까지 개입하는 등의 소극적 반경쟁행위도 포함한다. 아울러 환경부는 지방정부의 반경쟁행위에 대한 이의신청을 접수·심사해 시정명령을 내린다. 예를 들어 반경쟁행위가 인정될 경우 내부부서의 계약에 제한조건을 추가하거나 재입찰 실시, 내부부서 재입찰참가금지 등의 시정명령을 내린다. 이와 함께 환경부는 반경쟁행위의 방지를 위해 내부부서 선정시 내부부서의 재무상태를 엄격하게 모니터하고 있으며, 각 지방정부는 내부부서가 수행하는 모든 업무에 대한 별도의 회계보고서를 환경부에 제출, 심사받도록 되어있다. 참고로 1995년에는 총 2,381건 회계보고중 86%만 통과하여 49건에 대해서는 내부부서로 하여금 업무수행에 대한 금지명령을 내렸다.

## ■ 런던 완즈와스區 사례

완즈와스구(Wandsworth Borough)는 런던지역(London Metropolitan)을 구성하는 32개 자치구 중 하나로 런던의 남서부 지역에 위치하고 있으며, 인구는 26만 명이다. 완즈와스구는 경쟁입찰제도가 의무화되기 이전부터 이를 자발적으로 실시해왔다. 1997년에는 모든 블루칼라 업무와 재가 노인복지서비스, 지방세 징수, 공무원 채용 광고,



식품 품질검사, 재무상담, 회계감사, 실업자 직업훈련, 신체검사, 기술정보시스템, 소송 및 법률문제, 전산망 구축, 그래픽 디자인 등 각종 화이트칼라 업무에 이르기까지 60여 개 계약을 민간업체에 발주하고 있다.

민관경쟁입찰제도에 의해 절감된 예산의 누적액은 1980년 이후 1997년까지 1억 2천 만 파운드이며, 이는 연간예산총액 대비 50%가량의 비용절감효과에 해당한다(이하 이해훈, 1997). 완즈와스구가 경쟁입찰을 도입한 분야별로 비용절감 현황을 살펴보면 다음과 같다(<표 4-4>참조). 거의 모든 분야에서 비용절감 현상이 뚜렷하게 나타났으며, 그중 쓰레기 수거업무, 거리청소, 스포츠·레저시설 운영, 사회복지서비스 등의 분야에서 비용절감이 현저하였다. 특히 내부부서가 이중 20여개의 계약을 획득하였는데 민간업체뿐만 아니라 내부부서의 비용절감도 높은 수준으로 달성되었다. 레저센터 운영과 관련 내부부서는 35.3%의 비용절감을 이뤘으며, 가로등 및 거리관리업무를 맡은 내부부서는 42.5%의 비용절감을 달성하였다.

완즈와스구는 중앙정부 지침에 의해 의무화된 분야 이외에 다른 분야까지 경쟁입찰제도를 도입·적용하고 있다. 정부가 규정한 경쟁도입 의무화비율을 최소한의 비율로 인식하고 있으며, 현재 경쟁입찰대상이 아닌 분야에 대해서도 경쟁도입의 유익성 여부에 대한 정기적인 검토작업을 실시하고 있다. 이와 함께 완즈와스구는 계약을 입찰에 부치는 발주기관으로서의 역할과 입찰에 응하는 입찰자로서의 역할을 명확하게 구분한다. 먼저 발주기관으로서의 역할과 입찰에 응하는 입찰자로서의 역할을 명확하게 구분한다. 먼저 발주기관으로서의 역할과 입찰에 응하는 입찰자로서의 역할을 명확하게 구분한다. 먼저 발주기관으로서의 역할과 입찰에 응하는 입찰자로서의 역할을 명확하게 구분한다. 먼저 발주기관으로서의 역할과 입찰에 응하는 입찰자로서의 역할을 명확하게 구분한다. 먼저 발주기관으로서의 역할과 입찰에 응하는 입찰자로서의 역할을 명확하게 구분한다.

이에 완즈와스구는 경쟁입찰 자문팀을 두어 내부부서들이 두 가지의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 도와주고 있다. 경쟁입찰 자문팀은 계약조건, 업무 구체화, 입찰 절차, 내부부서의 입찰준비, 노조와의 협상 및 자문, 유럽공동체의 고용보호규제, 입찰 평가, 업무수행에 대한 성과평가 등 관련되는 모든 분야에 대한 구체적이고 상세한 조언을 하고 있다.

이와 관련해 완즈와스구는 내부부서들의 입찰준비를 돕기 위해 서비스수준동의제도(Service Level Agreements)를 도입하였다. 이 제도는 각 부서가 제공하는 서비스의 본질, 빈도, 표준, 가격 등을 명확하게 규정하며 해당서비스를 제공하는 부서와 이용자

는 부서 상호간의 합의하에 작성된다. 이와 같이 내부부서 상호간의 협의 하에 정해진 서비스수준은 다시 실무이사회의 승인을 받도록 되어 있으며, 실무이사회는 서비스수준 동의서의 기준에 맞춰 각 부서의 서비스수준을 점검해야 한다.

또한 공정한 경쟁구조 조성을 위해 완즈와스구는 다양한 노력을 기울이고 있다. 반경쟁행위를 근본적으로 배격하기 위해 봉인된 봉투를 사용하고, 입찰자 전원입회 하에서 개봉하며, 최저가격낙찰방식을 사용하고 있다. 이를 통해 정보의 사전유출을 방지하고 낙찰기준을 가격으로 단일화함으로써 입찰의 투명성을 제고하려는 것이다. 단, 입찰자가 업무내용에 대한 이해부족 또는 착오로 최저가격을 제시하는 경우를 대비해 입찰함을 공개한 자리에서 발주기관과 입찰자간의 합의를 재확인하도록 하고 있다. 또한 입찰자 전원 참석한 상태에서 업무의 구체적인 내용과 수준에 대해 합의를 도출하고 있다.

<표 4-4> 완즈와스區 민관경쟁입찰에 의한 분야별 비용절감현황

(단위: 천 파운드, %)

업 무	개시연도	경쟁입찰 이전(以前) 비용	비용절감
건물청소	1983	893	280(31.4)
쓰레기수거	1982	16,893	7,456(44.7)
거리청소	1982	2,944	1,773(60.2)
차량관리	1982	3,161	642(20.3)
급식	1985	7,174	2,154(30.0)
조경	1983	3,130	530(16.9)
스포츠·레저시설 운영	1989	4,105	5,307(129.3)
주차	1994	977	-219(22.4)
건축 및 자산 서비스	1995	2,427	883(36.4)
인사관련서비스	1992	817	94(5.1)
정보기술서비스	1990	4,631	1,411(30.5)
재무관련서비스	1993	4,965	1,156(23.3)
법률관련서비스	1995	436	96(22.0)
사회복지서비스	1991	2,133	954(44.3)
운송	1991	3,630	593(16.3)
기타	1993	618	148(23.9)
총 계		58,934	23,339(39.6)

주: 1) 각 분야에 경쟁이 도입된 후 최초로 체결된 계약을 기준으로 계산된 비용임

2) 양의 부호는 비용절감을 의미하며, 괄호 안은 비용절감률을 나타냄

3) 스포츠·레저시설 운영의 경우 사용자 수입을 효율적으로 확보, 비용절감률이 가장 높음

자료: 런던 완즈와스구청 내부자료(1996)를 이해훈(1998)에서 재인용

## 2. 미국의 지방정부

### 1) 아리조나주 피닉스市

피닉스시는 미국 남서부에 위치한 아리조나주의 주도로 인구 120만 명의 도시이다. 피닉스시에서 최초로 시작된 ‘공공/민간경쟁입찰제도(Public/Private Competitive Process)’는 영국의 강제경쟁입찰제도 및 시장성테스트의 기원이 된 제도이다. 관리된 경쟁(Managed Competition)으로 불리기도 하는 이 제도는 쓰레기수거업무를 책임지고 있던 피닉스시의 공공사업국장 쟈슨(Ronald Jenson)의 아이디어로 구체화되었다. 1978년 캘리포니아주에서 통과된 제안13호(Proposition13)의 영향으로 비용절감목적의 도시 경영기법의 도출이 필요하게 되었다. 이러한 배경 속에서 민간위탁이 주요한 대안으로 부상하게 되었고, 민간위탁의 대상서비스 분야를 찾는 사업이 시작되었다(우동기, 1998).

이러한 과정에서 1979년 쓰레기수거작업의 경쟁입찰에 공공사업국이 참가하여 민간업체와 경쟁하게 되었다. 최저가 낙찰원칙에 따라 진행된 입찰에서 공공사업국은 낙찰에 연달아 실패하게 되었다. 이로 인해 공공사업국 내에서는 경쟁입찰에서 사업권을 획득하기 위해 갖가지 비용절감방안이 모색·도입되었다. 수거지역의 지리를 잘 아는 쓰레기수거차 운전사들로 하여금 수거경로 설계를 하도록 하고, 품질향상서클인 파트너쉽팀을 조직하며, 노사협의체인 생산성위원회를 구성하고, 새로운 회계방식을 도입하여 가구당 수거비용을 측정하며, 비용절감방안을 제안한 직원에게 포상금을 지급하는 등의 방안이 그것이다.

이와 같은 노력의 결과, 1984년 이후 경쟁입찰을 통해 민간기업으로 넘어갔던 모든 위생구의 쓰레기사업을 공공사업국이 다시 담당하게 되어 내부계약이 이뤄지게 되었다. 이는 미국내 도시정부들에 큰 충격을 주었고, 이 과정에서 이제도가 전세계적으로 널리 알려지게 되었다.

피닉스시에서는 이후 이 제도가 다른 서비스분야에까지 확산되어 1994년 56개의 사업이 경쟁입찰에 의해 공공서비스 공급권이 결정되었다. 이 중 34개는 민간기업에, 22개는 시의 담당부서에 낙찰되었다. 이와 같은 경쟁입찰을 통해 시청의 분위기가 이전의 관료적·소극적인 모습에서 탈피 창의적·경쟁적·능동적으로 변화하였으며 관리자

및 일선 근로자들은 경쟁에서 살아남기 위해 단결된 노력을 기울이게 되었다.

시는 경쟁입찰제도를 통해 1996년까지 1994/95 회계연도 예산의 2.5%에 해당하는 3천만 달러의 금액을 절감하였다(<표 4-5>참조). 이 누적절감액은 최저낙찰가와 그 다음의 입찰가를 비교해 계산되었는데, 경쟁입찰로 인해 전반적으로 입찰가가 하락한 것을 고려하면 실제절감액은 이보다 훨씬 커진다. 실제로 쓰레기수거사업의 경우 1가구 1개월 수거비용이 1979년 4달러 60센트에서 1992년 3달러 75센트로 감소하였다. 연평균 소비자물가상승률을 5.2%로 계산할 때 쓰레기수거비용은 실질가치에 있어 매년 6.8% 감소한 것으로 볼 수 있다.

<표 4-5> 피닉스市 민관경쟁입찰에 의한 분야별 누적 절감액

(단위: 달러)

업 무	누적 절감액
공항	15,400
소방	3,458,000
주택	146,000
근린서비스	13,600
공원, 여가시설, 도서관	470,000
쓰레기수거 및 매립	25,721,800
도로청소와 도로보수, 조경	694,000
상수도	309,200
총 계	30,828,000

자료: City of Phoenix, 『Public/Private Competitive Process: Overview』, 1996.

한편 피닉스시는 경쟁입찰 결과 민간회사에 낙찰시 내부 사업부서의 인원조정에 대한 방안을 마련하였다(고영선, 1997). 시는 가능한 한 실업발생을 피하기 위해 여러 가지의 방안을 추진하였는데, 신규채용을 억제하는 대신 감축인원에 대해 재교육·재배치를 하거나 낙찰 받은 민간회사가 신규채용하는 경우 시에서 감축된 인원을 우선 채용하도록 강제하기도 하였다.

이와 같은 노력은 내부 직원의 적극적·자발적인 참여를 유도하여 경쟁입찰제도의 효과를 극대화하기 위한 것이다. 또한 경쟁입찰에 대한 중간관리자들의 반발을 줄이기

위해서 더 많은 비용절감을 이룬 관리자에게는 그에 상응하는 보수를 지급하는 성과급 제도인 업적성취프로그램(Performance Achievement Program)을 적용하였다.

이와 함께 피닉스시는 낙찰의 기준으로 최저가 원칙을 철저히 준수함으로써 가장 낮은 가격을 제시한 측에 무조건 해당 사업의 서비스 공급권을 부여하였다. 이는 경쟁입찰제도의 투명성을 최대한 확보하기 위한 것이다. 비록 최저가원칙의 고수로 인해 부실업자가 선정되어 서비스공급 차질이 빚어지는 등의 부작용이 발생한 경우도 있었으나 시는 계약이행 강제, 손해배상 청구 등의 방법으로 문제를 해결함으로써 투명한 입찰제도를 정착시키기 위한 노력을 기울였다. 그 결과 피닉스시의 공공·민간경쟁 입찰제도는 관계자 모두의 신뢰를 얻는데 성공할 수 있었다.

<표 4-6> 피닉스시 경쟁입찰가 계산의 예(쓰레기수거사업)

(단위:달러)

비용요소	시 회계기준 (a)	부서 조정분 (b)	물가상승 조정분 (c)	조정비용 (d)	회피가능 비용 (e)	회피불능 비용 (f)
인건비	21,211	-3,168	1,100	19,143	14,750	4,393
외부용역비						
-잡비	1,068	0	0	1,068	727	341
-차량유지관리비	13,228	-1,420	300	12,108	11,753	355
-통신기기유지관리비	43	-1	0	42	19	23
물품비	203	0	0	203	164	39
자본지출						
-감가상각	4,134	1,031	0	5,165	4,975	190
-리스비용	0	66	0	66	66	0
-이자비용	0	731	0	731	731	0
세금	120	4	0	124	76	48
매립비용	24,270	0	0	24,270	0	24,270
부서 경상비	2,720	0	0	2,720	0	2,720
시청 경상비	2,609	0	0	2,609	0	2,609
외부용역관리비	0	-316	0	-316	-316	0
총비용	69,606	-3,073	1400	67,933	32,945	34,988
-가구수				7,347	7,347	7,347
-가구당 비용				9.25	4.48	4.77

주: (d)=(a)+(b)+(c), (e)=(d)-(f)

자료: Flanagan and Perkins(1995), "Public/Private Competition in the City of Phoenix, Arizona", Government Review, vol.11, June, 1995, 고영선(1997)에서 재인용

아울러 피닉스시는 경쟁입찰제도를 운영함에 있어서 시 내부부서과 민간업체의 비용조건을 비교하기 위해 원가회계체계를 구축시 기존과는 다른 방법을 활용하였다. 즉, 담당부서의 각종 비용요인 뿐만 아니라 타부서와의 내부거래에서 발생하는 비용도 적절히 측정하여 민간업자와 동일한 조건하에서 비용을 비교할 수 있어야 하는데, 피닉스시는 모든 간접비용을 원가에 포함시키는 방식이 아니라 회피가능한 비용만을 포함시키는 방법을 택하였다. 민간업체에 낙찰이 될 경우 절감될 수 있는 비용을 회피가능비용(avoidable cost), 절감불가능한 비용을 회피불능비용(unavoidable cost)라고 하는데, 사업부서가 입찰서에 제시하는 가격에는 회피가능비용만 포함된다.

예컨대 쓰레기수거사업의 경우 비용에 포함되는 항목으로는 인건비, 외부용역비, 물품비, 자본지출, 세금 등이 있다(위 <표 4-6>참조). 사업부서는 시의 회계기준에 따라 각 항목의 비용(a)을 계산하고, 사업부서 관점에서 필요한 조정분(b), 물가상승조정분(c)을 더해 조정비용(d)을 구한다. 사업부서는 조정비용 가운데 회피불능비용(f)을 뺀 회피가능비용(e)을 입찰가격으로 제시한다.

## 2) 인디애나주 인디애나폴리스市

인디애나폴리스시는 인디애나주의 주도로써 인구 80만 명 규모의 도시이다. 인디애나폴리스시의 시정개혁은 1991년 골드스미스(Stephen Goldsmith) 시장이 취임하면서부터 시작되었다(김동욱, 1997). 골드스미스 시장이 추진한 지방정부개혁은 '경쟁화/시장화(competition/marketization) 정책'으로 불리는 것으로 공공부문에 경쟁을 도입하는 것을 핵심으로 한다. 이때 경쟁도입은 반드시 민영화를 의미하는 것은 아니다. 민영화는 공공서비스를 저비용으로 공급하는 한 방법으로 경쟁도입정책의 일부라고 할 수 있으나 공무원의 업무담당조직을 철폐하거나 관련시설을 매각하는 등 민간부문으로 업무를 완전 이양하는 것을 의미한다. 인디애나폴리스시에서는 급작스런 민영화로 인해 야기될 공무원조직의 동요와 시업무 전체의 마비를 막기 위해 민영화 대신 경쟁도입(공공·민간경쟁입찰제도)을 추진하였다. 예를 들어 하수정화사업의 경우 민영화는 정화시설까지의 매각을 의미하나, 경쟁도입은 정화시설을 시가 그대로 소유한 채 그 운영만을 일종의 공개입찰의 형식을 통하여 자격 있는 업체나 시 내부조직에 맡기는 정책이다.

<표 4-7> 인디애나폴리스市 경쟁도입사업 및 효과

경쟁도입분야	계약기간 중 비용절약		고용에 대한 효과
	금액(천 달러)	%	
하수처리공장: The White River Environmental Partnership사 가 1994년 5년 계약획득	69,002	42	부서 총인원의 약 1/3에 해당하는 328명을 감축, 단 감축대상 공무원은 다른 부처에 고용승계
하수관정비 및 보수: 하수처리공장 운영계약자가 1996년 초 5년 계약획득	15,161	29	감원대상 없음. 계약회사는 80명을 재고용
정보처리서비스: SCT사가 1996년 초에 7년 계약획득	25,865	24	계약회사는 62명의 시공무원을 이전보다 높거나 같은 임금으로 재고용
시내버스: 1996년초 시영회사의 일부를 3년 계약으로 민영화	6,000	20	19개 노선에 대한 독점권을 유지하기 위해 시영회사 종업원은 3년간 임금동결, 조기퇴직, 의료보험 개선을 수락
시소유의 자동차 정비: 1995년 시 담당부서 3년 계약획득	4,224	21	감원없음. 시공무원은 3년간 임금동결 수용, 단 성과에 따른 보너스 지급
쓰레기수거: 민간회사 및 시 담당부서가 1994년 분할하여 5년 계약획득	32,370	16	감원 없음
시영골프클럽: 여러 민간회사가 1993년 7년 계약획득	4,372	1,036	6명의 시 고용 코치 재고용, 29명의 보수전담인력은 다른 부서로 전출, 이중 9명은 전출 거절하고 퇴직
하수요금청구: 인디애나폴리스 수도회사가 1993년 5년 계약획득	14,324	104	시 담당부서의 29개 일자리 소멸, 이중 6명은 계약회사에 의해 재고용

자료: The Indianapolis Star, Nov.1, 1996, 김동욱(1997)에서 재인용

인디애나폴리스시는 1996년까지 60개 이상의 행정서비스에 공공과 민간이 함께 참여하는 경쟁입찰에 따라 공급자를 선정했다. 이에 따른 비용절감 누적액은 1992년 650만 달러, 1993년 1,200만 달러, 1994년 2,760만 달러(당해연도 예산 대비 7.2%)에 이른다. 또한 시 공무원의 수가 감소하여 1991년 12월 말 4,675명에서 1995년 말에는 3,641명이 되었다. 한편 경쟁도입에 따른 비용절감에도 불구하고 서비스의 수준은 하락하지 않았다. 오히려 그전에 비해 주민의 행정수요에 대한 반응시간이 짧아지고 고층처리요

구도 줄어들었다. 하수정화설비사업의 경우 경쟁도입 후 보다 적은 비용으로 종업원 고충처리요구, 사고발생, 설비작동, 환경오염 등의 문제를 해결하였다. 위의 <표 4-7>은 지금까지 체결된 60여 개의 경쟁도입계약 중 주된 계약의 내용과 비용절감효과를 정리한 것이다.

지금까지 가장 큰 효과를 거둔 사업은 하수정화처리시설의 운영인데 약 330명의 감원과 42%의 비용절감을 가져왔다. 쓰레기수거의 경우 경쟁도입 전 25개 쓰레기수거 지역을 11개로 통합한 후 시는 비상시 장비 및 인력동원에 차질이 없도록 1개 구역을 전담하고, 나머지 10개 구역에 대해 경쟁입찰을 실시했다. 독점을 막기 위해 한 응찰자가 담당가능한 구역을 3개로 제한하였다. 시의 담당부서도 비용절감 노력을 기울여 입찰에 응해 해당업무의 52%를 분점할 수 있었다.

인디애나폴리스시에서 경쟁도입정책을 뒷받침하기 위해 사용한 전략적 도구는 다음과 같다. 먼저 시는 새로운 재무관리기법을 도입하여 시 수행업무들의 개별단위 활동별로 정확한 원가계산을 실시하였다. 특정 행정서비스를 민간과 기존 시 업무담당조직이 서로 경쟁하여 공급하게 하려면 기존의 시조직이 해당업무를 수행하는데 어느 정도의 비용이 드는지 원가를 계산하는 작업이 선행되어야 하기 때문이다. 정확한 항목별 원가계산이 이뤄져야 원가절감이 가능한 부분을 찾을 수 있게 된다.

인디애나폴리스시에서 활용한 방법은 ‘단위활동별 원가계산(ABC, activity based costing)제도’인데, 그 적용단계는 다음과 같다. 첫째, 먼저 부서가 수행하는 업무를 프로젝트별로 세분한 뒤 한 프로젝트가 몇 가지 단위활동으로 구성되었는지를 파악한다. 그 후 단위활동별로 인건비, 재료비, 기계설비 감가상각, 간접경비 등을 계산하여 프로젝트별 원가를 명확히 산출한다. 둘째, 관련된 원가자료를 수집한다. 재무담당부서 및 업무관리부서로부터 자료를 얻어 담당자를 인터뷰해 단위활동에 어느 정도의 시간, 재료, 기계장비, 타부서 용역 등이 투입되는지 파악한다. 셋째, 수집한 원가자료를 인건비, 재료비, 감가상각비, 운영유지비, 행정경비 등으로 구분한 후 직접비용과 간접비용으로 정리해 단위활동별로 원가를 계산한다. 간접비용은 작업시간, 재료의 사용량 등 적정기준에 따라 배분한다. 넷째, 컴퓨터를 이용해 ABC 모델을 작동시켜 원가계산표를 작성하고 문제점을 파악한다. 이와 같은 새로운 원가계산 방법의 도입을 통해 시는 불필요한 항목이나 낭비 발생부분을 보다 용이하게 식별할 수 있게 되었으며, 원가절감에 대한 유인을 얻을 수 있었다.



다음으로 인디애나폴리스시는 ‘실적지표(performance measure)’를 개발하였는데, 이는 경쟁입찰을 통해 선정된 서비스공급자가 계약에 따라 제대로 업무를 수행하고 있는지 그 실적을 평가·감독하기 위한 것이다. 구체적이고 정확한 실적지표의 개발은 성공적인 경쟁도입을 위해 중요한 과제가 된다. 먼저 측정하고자 하는 실적지표를 명확히 정의하며, 각 실적지표별로 달성목표치를 정한다. 실적지표는 산출지표와 성과지표로 구분되는데, 산출(output)지표는 주민의 수요지표와 투입으로 인해 직접 얻어지는 생산물을 나타내는 지표로 나뉜다. 한편 성과(outcome)지표 효율성지표와 효과성지표로 나뉜다. 효율성지표는 이용가능한 자원을 얼마나 생산적으로 이용하는가에 대한 것이며, 효과성지표는 소비자(주민)가 원하는 공공재를 원하는 수준으로 공급함으로써 얻어지는 소비자만족도, 기준치를 충족한 행정서비스의 공급비율을 의미한다.

단위활동별 원가계산과 실적지표를 결합한 것이 바로 ‘주민예산(popular budget)’이다. 1994년부터 시작된 인디애나폴리스시의 주민예산은 복잡하고 알기 어려운 기능·항목위주의 전통적 예산개념에서 탈피하여 이듬해 달성하고자 하는 목표, 성과, 활동을 명시적으로 열거한다. 즉, 각 부서별로 행정·재무·일반비용 등 기능별로 작성되던 전통적 예산과 달리 주민예산은 각 부서의 목적, 성과, 필요활동, 업적지표가 제시되며 그에 따른 비용을 제시한다.

마지막으로 인디애나폴리스시의 공공·민간간 경쟁입찰에서 주목할만한 것으로 ‘위험평가(risk assessment)’를 살펴볼 수 있다. 이는 각 계약이 제대로 이행되고 있는지 여부를 검토·관리하는 기법으로 이를 통해 추가적인 수익증가 또는 비용절감이 가능한지, 통제가 강화될 부분이 있는지 파악할 수 있다. 즉, 위험평가는 계약성격, 금액규모, 계약기간, 감시방법 등 당해 계약과 관련되는 특성을 분석하고 계약의 위험도를 파악해 위험이 기준치를 초과할 경우 적절한 시정조치를 취할 수 있도록 한 표준화기법이다. 위험평가 종료 후에는 환류의 과정이 뒤따르는데, 계약이행이 위험한 것으로 판단될 경우 재교육, 컨설팅, 기타 교정적 조치가 취해지고 추가적인 비용절감 가능성이 분석된다.

### 3. 뉴질랜드- 크라이스트처치市

크라이스트처치(Christchurch)市는 뉴질랜드에서 가장 오래된 도시로 오클랜드에 이어 두 번째로 큰, 인구 31만 명의 도시이다. 이 도시는 1989년 이후 가치행정 구현이라는 슬로건을 걸고 정부개혁을 추진해왔다. 이와 같은 개혁방안의 하나로서 크라이스트처치시는 1990년 6월 서비스제공에 있어서 경쟁체제를 도입하였다. 이때 시가 세운 원칙은 모든 행정서비스는 가능한 경우 민간부문과 경쟁해야 하며 민간위탁에 의해 수행되어야 한다는 것이었다. 크라이스트처치시에서 시행되고 있는 공공·민간경쟁입찰 제도는 영국의 지방정부에서 나타난 것과 같은 강제성이 있는 제도는 아니지만, 행정의 효율성을 제고하고 대민 서비스의 향상을 위한 자발적인 제도이다(이계식, 1997).

크라이스트처치시는 경쟁입찰제도를 공정하고 효율적으로 운영하기 위해 시정부의 조직을 사업부서(영국의 직접서비스부서인 DSO와 유사함)와 행정부서로 구분해 각 부서가 맡고 있는 서비스에 대해서 철저하게 완전비용(full cost)체제를 운영하고 있다. 이는 민간부문과 공정하게 경쟁하기 위한 기반을 마련하기 위한 것으로 여타 공공부문에서의 관행적으로 행해지는 교차보조의 부작용을 막기 위한 것이다.

<표 4-8> 크라이스트처치市 민관경쟁입찰 계약 내역(1996)

(단위: 건, 천 NZ달러, %)

	응찰건수	계약건수	금액	경쟁률	비중		건당 금액
					건수	금액	
도로	460	91	11,312	5.1	33.5	35.5	124
쓰레기수거	184	44	4,771	4.2	16.2	15.0	108
상수도	157	39	2,468	4.0	14.3	7.7	63
시가지관리	116	27	3,730	4.3	9.9	11.7	138
공원	103	24	1,242	4.3	8.8	3.9	52
도시계획	51	15	5,462	3.4	5.5	17.1	364
주차	51	14	894	3.6	5.1	2.8	64
건물관리	38	9	1,280	4.2	3.3	4.0	142
교통	13	4	290	3.3	1.5	0.9	73
자산관리	5	3	303	1.7	1.1	0.9	101
여가시설	5	1	88	5.0	0.4	0.3	88
재고관리	2	1	50	2.0	0.4	0.2	50
전체	1,185	272	31,891	4.4	100.0	100.0	117

자료: 크라이스트처치시 내부자료(1996)

시의 연간 지출은 약 6,800만 달러 정도인데 이 지출의 대부분이 경쟁입찰제도를 통해 이뤄진다. 매년 450건의 계약이 이뤄지고 있으며, 전체 계약금액은 4천만 달러에 달한다. 위의 <표 4-8>은 12개 업무에 대한 공공·민간간 경쟁입찰계약의 내역을 정리한 것이다(이계식, 1997).

계약건수의 경우 도로사업이 91건으로 가장 많았고, 쓰레기처리(44건)-상수도(39건)-시가지관리(7건)-공원(24건) 등 순으로 나타났다. 계약건수 및 입찰건수에 따른 경쟁률을 살펴보면 도로(5.1:1)-여가시설(5:1)-공원(4.3:1)-시가지관리(4.3:1) 순이었으며 평균 4.4:1의 경쟁률을 나타냈다. 12개 사업의 금액별 비중을 살펴보면 도로가 35.5%로 가장 높았으며, 도시계획(17%)-쓰레기처리(15%)-시가지관리(12%)-상수도(8%) 순이었다.

이 같은 경쟁입찰의 실시결과 얻어진 성과로는 무엇보다 예산이 크게 절감된 것들을 들 수 있다. 1995년 자료에 따르면 비용절감률은 쓰레기처리(31.2%)-하수도(22.0%)-거리청소(20.0%)-하천관리(10.0%) 등에 이르는 것으로 나타났다. 또한 도시건설 및 관리에 있어서는 사용재료의 가격이 타도시의 절반 수준으로 감소했다. 화이트칼라 업무의 경우에도 생산성이 크게 증대되어 설계업무의 인원은 29% 정도 감축되었으나 업무처리량은 12% 증가한 것으로 나타났다.

이와 함께 크라이스트처치시의 주요 사업부서에 해당하는 작업운영부서(Work Operation Unit)의 경우 기존 13개 사업장, 750명의 직원이 있었던 것이 공공/민간경쟁입찰제도 실시 이후 3개 사업장, 550명의 직원으로 크게 감축되었다. 또한 생산성증가액이 연간 약 250만 달러 정도로 추산되고 있다. 이와 같은 가시적이고 계량화가 가능한 성과 이외에 행정업무에 대해 구체적으로 분석하는 절차를 통해 업무의 성격과 특성에 대한 인식이 제고되고 전반적으로 비용·원가개념을 중시하는 분위기가 조성되었다. 아울러 내부부서들이 민간부문과의 경쟁체제에서 생존하기 위한 전략을 수립하여 생산성과 경쟁력을 크게 제고하였다. 작업운영부서는 전체입찰건수의 약 40%를 수주하고 있으며, 쓰레기수거업무의 경우에도 내부부서의 낙찰률이 약 2/3에 달하고 있다.

이와 같은 노력에 힘입어 시의 직원수는 큰폭으로 감소하였으나 민간회사를 중심으로 한 계약자협회(Contractor's Federation)는 경쟁상황에 대한 문제를 제기하였다. 즉, 내부부서간에 상당수준의 교차보조가 아직도 이뤄지고 있어 공정한 경쟁구조를 해치고 있으며, 공원관리 등의 특정업무에 있어서는 시장형성이 제대로 되어 있지 않아 입찰자수가 미미하게 나타나는 등 문제가 존재한다는 것이다.

## 제 2 절 제도적용을 위한 시범사업의 선정

앞 절에서는 외국 주요도시의 선진적인 민관경쟁입찰제도의 현황과 그 효과를 살펴 보았다. 이를 거울삼아 본 절 이하에서는 서울시의 민간위탁을 보다 효율화하기 위한 대안으로서 민관경쟁입찰제도 도입방안을 모색한다. 이를 위해 우선 시범사업 선정 기준을 마련하고 시범사업을 선정하여 민관경쟁입찰제도를 적용하려 한다. 구체적인 시범사업 선정에 앞서 민관경쟁입찰제도 대상사업(업무)의 선정 기준을 살펴본다.

### 1. 경쟁입찰 대상업무 선정 기준

먼저 지방정부가 수행하는 각종 기능을 성격에 따라 분류하여 경쟁도입가능성을 판단할 수 있다. 즉, 지방정부의 기능을 핵심 기능과 보조적 기능, 정책기능과 실행기능의 차원에서 살펴보면 다음과 같이 분류할 수 있다(김동욱, 1997). 우선 정부의 특정 활동이 반드시 정부에 의해서만 수행되어야 하는 핵심적인 기능인지 또는 핵심기능을 보조하는 기능인지의 여부가 경쟁도입여부를 결정하는 중요한 기준이 될 수 있다. 또한 정부의 특정기능이 정책수립기능인지 실행기능인지 여부에 따라 경쟁도입의 적절성 여부도 달라지게 된다. 이들 기준을 조합하면 총 4가지 경우의 수가 만들어지는데, 이 중에서 민관경쟁입찰제도에 적합한 업무를 선정할 수 있게 된다.

첫째, 「보조-실행」 조합은 즉각적으로 경쟁을 도입할 수 있는 대상에 해당된다. 특히 민간부문이 더욱 효율적이라는 가정 하에서 경쟁입찰을 통한 공급자 선정의 의미가 극대화 될 수 있다. 하수요금청구, 복사 및 인쇄 등에 관한 업무가 그 예에 속한다.

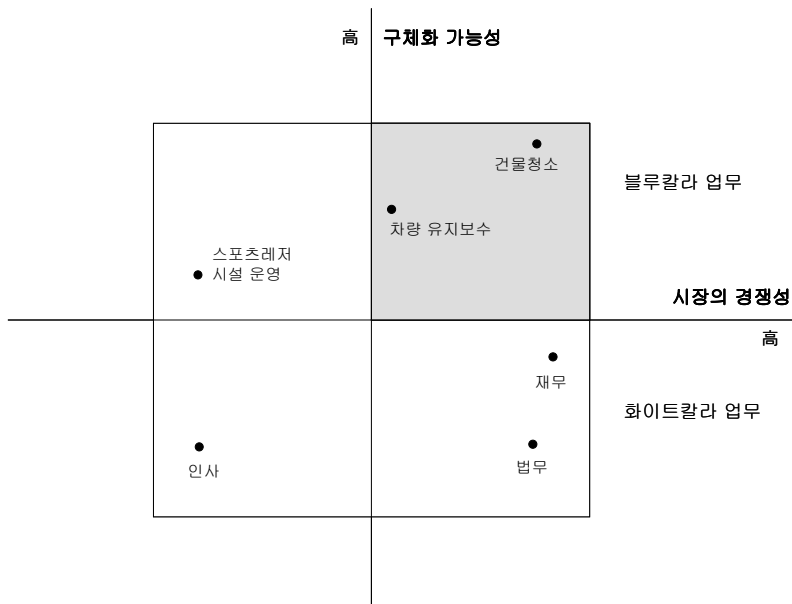
둘째, 「핵심-실행」 조합의 경우에는 경쟁도입은 가능하나 정부부문이 보다 유리한 위치를 점한다. 이는 정부의 핵심기능으로서 정부가 많은 내부기술과 정보를 보유하고 있어 민간업체보다 서비스공급의 노하우를 미리 쌓아 두었음에 기인한다. 그리하여 이 경우 민간업체와의 경쟁에서 내부부서가 계약을 획득할 가능성이 상대적으로 높다고 보여진다. 그 대표적인 예로 쓰레기수거, 도로균열보수업무 등을 들 수 있다. 물론 공공부문이 낙찰된 경우에도 경쟁에 참여하는 과정에서 불필요한 비용이 절감되는 효과를 얻을 수 있다.

셋째, 「핵심-정책」 조합의 경우로 도시계획, 경찰, 소방서비스 등이다. 전통적인

정부기능으로 분류되나, 미국의 경우 민간회사에 의해 소방서비스 또는 경찰서비스가 공급되는 곳도 있어 민간의 참여가 일부 허용된다고 볼 수 있다. 그럼에도 민간부문의 영역에 속하지 않는 순수한 정부기능은 공평성, 동등한 기회보장, 환경정책 관련 사항이다. 그러나 환경정책 등에서도 같이 엄격한 평가기준이 설정되어 있는 상태에서 구체적인 시행을 민간기업에 위임할 수 있으며 정부는 이에 대해 감독할 수 있다.

넷째, 「보조-정책」 조합으로서 순수 행정관련업무, 예산·인사 등의 기능으로 핵심적인 공공재 공급행위는 아니지만 중요한 정책적 결정이 이뤄지는 기능에 해당된다. 이 같은 기능은 원칙적으로 정부가 담당하는 것이 바람직한 것으로 평가되나, 경우에 따라 부분적으로 민간부문을 활용할 수 있는 영역에 속한다.

다음으로 민관경쟁입찰제도에 적합한 대상업무를 선정함에 있어서 일반적으로 사용되는 기준을 살펴보면 다음과 같다(<그림 4-1>참조).



자료: 이혜훈(1998)

<그림 4-1> 민관경쟁입찰제도 대상업무의 적합성 기준

구체화가능성(specifiability)과 시장경쟁성(market strength)의 두 가지 기준이 그것이다(이혜훈, 1998). 먼저 구체화가능성이 상대적으로 높은 블루칼라 업무일수록 민관경쟁입찰제도 대상업무로 적합하다. 또한 민관경쟁입찰제도는 다양한 입찰자들간의 경

쟁을 통해 보다 효율적·효과적으로 목표달성이 가능한 서비스공급자를 선정하기 위한 것이다. 그러므로 경쟁적인 시장이 형성되어 있는 업무일수록 민관경쟁입찰제도를 적용하는데 적합한 대상이라고 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 업무의 구체화가능성이 높고 시장경쟁성이 높을수록 민관경쟁입찰제도 대상업무로 적절한 것으로 분류된다. 이러한 성격을 띠는 것으로는 건물청소, 차량의 유지·보수 업무 등을 들 수 있다.

## 2. 서울시 시범사업의 선정

상술(上述)한 바와 같이 민관경쟁입찰제도 적용이 적합한 사업은 구체화 가능한 블루칼라 유형의 업무로서 상대적으로 현업의 실행적인 업무가 바람직하다. 또한 반드시 정부부문에서 수행해야만 하는 핵심적인 기능은 민관경쟁입찰제도 도입에 바람직하지 않으며, 시장에서 경쟁에 의한 위탁이 되며 직영 또한 가능한 분야가 적합하다. 즉 내부조달과 외부조달이 모두 가능하며, 외부시장은 경쟁상태에 있는 분야를 고르는 것이 민관경쟁입찰제도의 목적에 부합되는 가장 이상형이라 할 수 있다.

<표 4-9> 서울시 민관경쟁입찰제도 시범사업 선정을 위한 평가기준

평가항목	평가 내용	평가 방법*	척도
기능성	지방정부가 반드시 수행해야 할 핵심기능인지, 민간참여가 가능한지 여부	시 정부의 핵심기능이 아니며, 내·외부 조달이 모두 가능할 때	4 등급**
경쟁성	여러 입찰자들이 참여하는 경쟁적인 시장이 형성되어 있는지 여부	경쟁입찰이 가능하고 다수의 경쟁자가 있어 경쟁률이 높을 때	상등
구체성	구체화 가능한 현업 중심의 실행적인 업무인지 여부	구체적으로 업무구분이 가능하고 현장 실무 중심의 블루칼라 업무일 때	상등
사업 규모	일정규모 이상 시설(업무)로서 사업규모(위탁관리비)가 큰지 여부	사업(시설) 규모가 크고, 위탁관리비가 대규모 일 때	상등

주 : \* 평가방법은 최고 점수를 부여하는 경우를 기술한 것임

\*\* 4등급체제는 매우우수(5점), 우수(3점), 보통(1점), 미흡(0점)임

이와 함께, 현실적으로 의미 있는 시범 사업을 선정하기 위해서는 민관경쟁입찰제도를 거쳐 위탁하게 될 사업이 위탁관리비의 규모나 시설 크기 측면에서 일정 수준 이

상은 되어야 제도의 과급효과는 물론 도입의 당위성도 확보될 것이다. 이러한 이론 논의에 따라 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 서울시의 시범사업 선정 평가기준을 제시한 것이 위의 <표 4-9>이다.

그러면 서울시의 어떤 기능과 업무를 대상으로 위의 평가기준을 적용할 것인가의 문제가 제기된다. 서울시정의 모든 분야에 걸쳐 수많은 업무를 전부 검토하기는 불가능할 뿐만 아니라 본 연구의 수행목적에도 맞지 않다. 따라서 앞의 제 2장에서 살펴본 현재 서울시에서 민간위탁하고 있는 분야별 사업들을 중심으로 평가하기로 한다(서울시 민간위탁의 상세한 현황은 제 2 장 제 2 절 참조).

아래의 <표 4-10>는 서울시의 현행 민간위탁 사업을 분야별로 구분하여 대표적인 사업(시설) 유형으로 재정리한 것이며, 평가항목별 점수는 상술(上述)한 『평가기준』에 따라 점수를 부여한 결과이다. 평가 점수 부여를 위해 서울시의 민간위탁 총괄부서로부터 최근의 관련 자료를 입수하여 활용하였다. 자료에는 개별 민간위탁 사업(시설)의 명칭, 위탁의 근거 법규, 현재 수탁기관, 수탁기관의 선정 방법(공개경쟁, 수의계약 등), 위탁 경쟁률, 수탁기관 변경 회수, 최초 민간위탁 일자, 연도별 위탁관리비 수준, 가장 최근의 위탁기간, 그리고 서울시 감독부서 등이 나타나 있다.

항목별 점수 부여의 방법과 그 등급에 대한 해석은 다음과 같다. 기능성 항목은 해당 서비스를 행정기관 내부와 외부에서 모두 조달 가능한지 여부를 기존의 정보와 지식을 활용하여 비계량/질적으로 평가하였다. 경쟁성 항목은 시장에서 어느 정도의 경쟁자가 있는지에 대한 정보<sup>16)</sup>와 (재)위탁 과정에서 나타난 기존의 경쟁률(10대 1 이상은 5점, 4~9대 1은 3점, 1~3대 1은 1점을 부여) 자료를 활용하였다. 구체성 항목은 현장 실무 중심의 블루칼라 유형의 업무에 대해 구체성이 높다고 보고 기존의 정보를 이용하여 비계량/질적으로 평가하였다. 사업규모 항목은 시설이나 사업장의 크기와 위탁관리비 수준(10억원대 미만 : 1점, 10억원대 ~ 90억원대는 3점, 100억원대 이상은 5점을 부여)으로 평가하였다. 최종 등수는 평가항목별 점수의 합으로 계산하였다.

최종 평가 결과 하수처리장이 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 시범사업으로 가장 적합한 것으로 나타났다. 현재 서울시는 2개의 하수처리장(서남 및 탄천)을 민간기업에 위탁운영하고 있으나, 규모가 상대적으로 크고 위탁의 역사가 길어 위탁 관련 분석 자료가 풍부한 탄천하수처리장을 선정하는 것이 최선으로 판단되었다.<sup>17)</sup>

16) 법령이나 자치법규의 규정이나 계획에 의해 수의계약이 가능하거나(결핵관리사업), 일정한 실적 이상을 가진 기관은 경쟁입찰에 참여할 수 있는 자격이 주어지는 경우(하수처리장 관리·운영사업)가 있다.

- 
- 17) 서울시의 하수처리장사업은 일반시민에게 하수처리서비스를 공급하고 시민이 납부한 사용료로 서울시에서 위탁관리비를 지급받는 수익성 있고 안정적인 사업이며, 다음 재위탁시에는 여러 기관들과 경쟁을 통한 공개 모집이 가능한 분야이다. 게다가 대규모 직영 하수처리장이 존재하여 직영-위탁 시설간의 성과비교는 물론 품질 경쟁 및 경영혁신을 유도할 수 있는 장점이 있다.



<표 4-10> 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 시범사업 대상 유형별 평가 점수

(단위: 점, 순위)

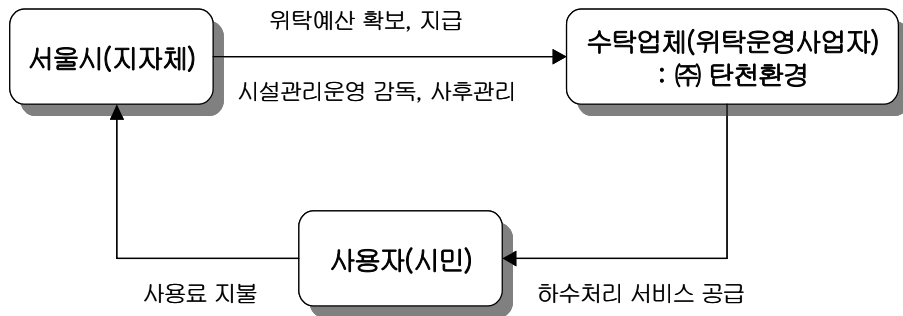
분 야	위탁 사업 유형	평가 항목별 점수					
		기능성	경쟁성	구체성	사업규모	계	순위
사회 복지	- 종합사회복지관 - 어린이 및 아동복지 시설 - 노인복지시설 - 장애인복지시설 - 노동자복지시설 - 여성발전센터	3	1	1	1	6	17
		3	3	1	3	10	6
		3	3	1	1	8	9
		3	3	1	3	10	6
		3	3	1	1	8	9
		3	5	1	3	12	4
청소년	- 청소년수련관 - 근로청소년복지시설 - 청소년자원봉사/청소년상담	3	3	1	1	8	9
		3	3	1	3	10	6
		3	3	1	1	8	9
산업/ 지역 경제	- 산업지원, 창업보육센터 - 애니메이션, 패션디자인센터 - 중소기업 제품 전시판매장 - 직업전문학교 - 집단에너지 공급	1	0	1	1	3	20
		1	0	1	3	5	18
		1	1	3	-	5	18
		1	3	1	3	8	9
		3	3	3	5	14	2
문화 체육	- 남산골한옥마을 관리 등 - 각종 체육시설 관리운영 - 한강시민공원 시설	3	1	3	1	8	9
		3	1	3	-	7	16
		3	3	3	1	10	6
환경	- 자원회수시설 - 서남/탄천하수처리장 - 상수도 검침	3	1	5	3	12	4
		3	3	5	5	16	1
		3	5	5	1	14	2
기타	- 홍보/계도, 특수 질병관리 - 정신병원 관리운영	1	0	1	1	3	20
		1	0	1	-	2	22

### 제 3 절 시범사업 현황 : 민간위탁 탄천하수처리장

#### 1. 사업현황 및 위탁형태

서울시는 1998년부터 구조조정의 일환으로 시정개혁위원회와 시정개혁실무위원회를 구성, 사업소를 포함한 소속기관 조직에 대한 개편을 논의하였다. 이에 서울시는 시본청과 본부조직에 대한 1단계 구조조정 작업을 진행한 이후 사업소와 서울시투자기관에 대한 구조조정작업을 진행하였다. 사업소 구조조정 결과 12개 사업소에 대해 서울시 시정개혁위원회는 전부 또는 일부기능에 대해 민간위탁을 할 것을 서울시에 권고하였다. 이에 따라 서울시는 4개 하수처리장 중에서 우선 최소 1개를 민간위탁대상기관으로 선정하기로 하고 1999년 2월 하수처리시설 민간위탁 자문단을 구성하였다. 같은 해 4월 하수처리장 민간위탁을 위한 학술용역 발주계획을 수립해 서울시정개발연구원과 학술용역계약을 체결하였다. 또한 1999년 12월까지 민간위탁 성공운영사례인 광주하수처리장의 관리운영실태를 분석, 벤치마킹 하였다.

서울시는 이와 같은 위탁준비과정을 거쳐 탄천하수처리장의 운영을 2000년 4월부터 (주)탄천환경에 위탁하고 있다(<그림 4-2> 참조).



자료: 서울시(2002)

<그림 4-2> 탄천하수처리장의 민간위탁 운영형태

(주)탄천환경은 이전 탄천하수처리사업소의 직원들을 중심으로 구성된 업체로 일종의 EBO(Employee Buy Out) 방식에 해당된다. 한편 위탁계약의 체결방법은 경쟁입찰 계약이 아닌 수의계약 형태를 취하였다.<sup>18)</sup> 본래 서울시는 경쟁입찰에 의해 공급자를 선정할 계획이었으나 여러 가지 현실적인 문제에 부딪혀 EBO에 대한 수의계약을 체결하는 방식으로 탄천하수처리장에 대한 민간위탁을 실시하게 되었다. 이와 같은 수의계약은 경쟁에 관한 절차를 생략하여 자본과 신용 및 기술·경험 등이 풍부한 자를 계약상대로 선택할 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 경쟁을 지나치게 제한하여 기술개발을 저해하거나 자의적으로 운용될 우려가 있어 신중하고 공정하게 이뤄져야 한다.

이와 함께 탄천하수처리시설의 위탁형태는 관리운영계약(management contracts)에 해당된다. 즉, 수탁기관인 (주)탄천환경은 정해진 위탁관리비로 시설운영 및 관리를 책임지며 서울시는 신규투자 및 운영자금 조달 등 재정적인 책임과 수탁기관의 업무수행에 대한 감독 책임을 지게 된다. 탄천하수처리장은 2000년 4월부터 2002년 3월까지의 기간 동안 제1기 위탁을 거쳐 현재 2002년 4월부터 제2기 위탁이 시작되었으며 계약기간은 2005년 12월까지이다.<sup>19)</sup>

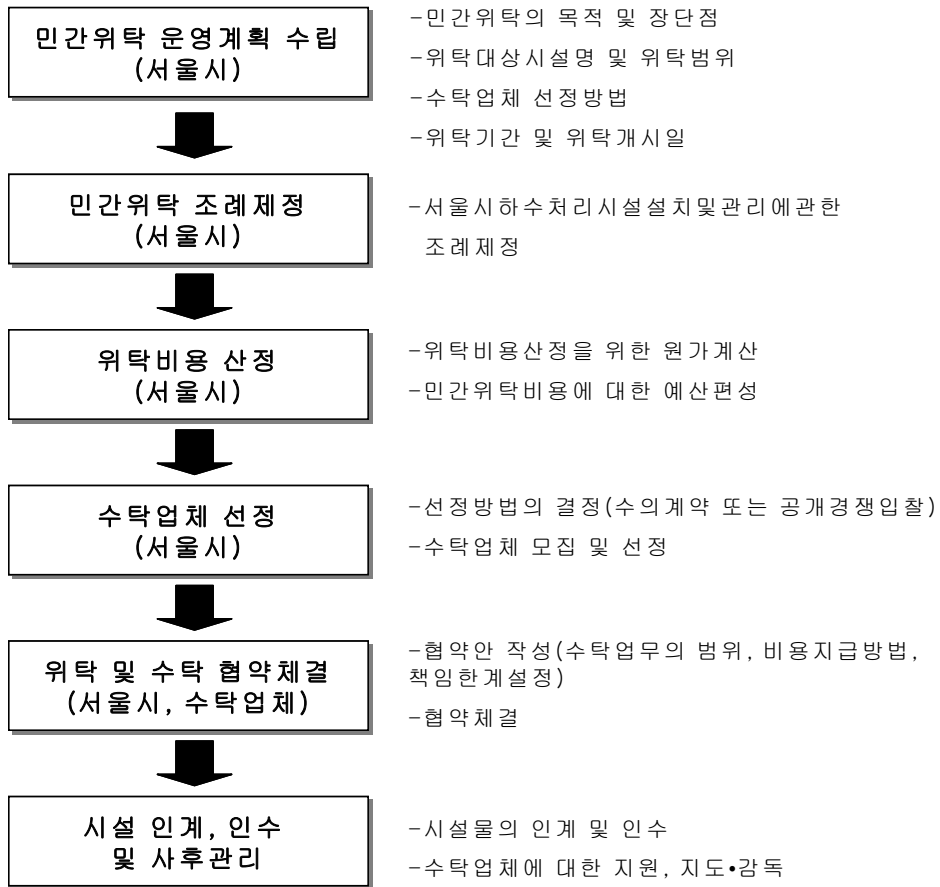
## 2. 추진체계 및 법적 근거

탄천하수처리장을 민간위탁하기 위해 서울시는 위탁계획을 수립하고 이에 따른 조례를 제정하였다. 이에 근거하여 위탁비용을 산정하고 수탁기관을 선정하는 과정을 거쳐 위·수탁 협약을 체결하였다. 그 후 시설의 인계·인수를 거쳐 이제는 사후 관리체제로 들어가게 된 것이다. 이 같은 탄천하수처리장 민간위탁 체계를 정리하면 다음의 <그림 4-3>과 같다.

---

18) 수의계약은 계약담당공무원이 계약의 상대가 될 자를 경쟁의 방법에 의해 선정하지 않고, 임의로 특정의 자를 선정하여 계약을 체결하는 것이다. 국가를당사자로하는계약에관한법률(국가계약법) 제7조에 따르면 정부계약은 일반경쟁계약을 원칙으로 하고, 예외적으로 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려해 필요하다고 인정될 때 대통령령이 정하는 바에 의해 제한경쟁입찰이나 지명경쟁입찰 또는 수의계약에 의할 수 있도록 되어 있다.

19) 이와 함께 서울시는 서남하수처리장의 관리운영을 (주)서남환경에 2001년 8월부터 2004년 6월까지 위탁운영 중에 있다.



자료: 서울시(2002)

<그림 4-3> 탄천하수처리장 민간위탁 추진체계

이와 함께 서울시가 탄천하수처리장의 민간위탁 사업을 뒷받침하기 위해 마련한 법적 장치에 대해 살펴보면 다음과 같다. ‘서울시하수처리시설설치및관리에관한조례’가 그것인데, 서울시는 동 조례를 1999년 5월 입법예고를 거쳐 같은 해 9월 공포하였으며, 2001년 3월 한차례 개정을 거쳤다. 이 조례는 하수처리시설의 설치·관리에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 수질오염을 감소시켜 수질을 보호하고 생활환경의 개선과 공중위생의 향상을 도모함을 그 목적으로 하고 있다.

동 조례에 따르면, 시장은 하수처리시설의 효율적인 관리·운영을 위해 하수처리시

설의 전부 또는 일부의 관리운영을 하수도법령 및 오수·분뇨및축산폐수처리에 관한 법령의 규정에 의한 능력을 보유한 기관에 위탁할 수 있게 되어있다. 구체적으로 위탁가능한 하수처리시설의 관리·운영 사무를 살펴보면 다음과 같다. ① 하수처리시설의 관리·운영 및 유지보수, ② 하수처리구역 내 차집관거<sup>20)</sup> 및 중계펌프장<sup>21)</sup>의 관리·운영 및 유지보수, ③ 하수 및 분뇨의 처리, ④ 하수 및 처리수의 수질검사·시험, ⑤ 처리수의 수질개선 방법 및 연구개발, ⑥ 수질오염방지에 관한 사항, ⑦ 기타 하수처리시설의 관리·운영에 영향을 미치는 사항 등이 그것이다.

아울러 동 조례는 위탁기간을 3년 이내로 제한하였으며, 시장은 위탁기간을 연장하고자 하는 경우 위탁기간 만료 60일 전까지 수탁기관의 하수처리시설 관리·운영 실적을 평가하여 위탁기간 연장여부를 판단하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 시장은 수탁기관의 위탁사무수행에 필요한 인력·장비·시설 및 소요비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 되어있다.

이와 함께 시장이 수탁기관을 선정함에 있어서 다음의 사항을 종합적으로 검토하도록 되어 있다. 즉, ① 위탁사무의 수행에 필요한 인력·기구 및 기술수준, ② 재정적인 부담능력, ③ 책임능력과 공신력 확보여부, ④ 위탁사무 관련분야에 대한 전문성 확보여부 등이 그것이며, 일반경쟁에 의해 수탁자를 선정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 위탁대상업무에 종사하던 자들이 동업무를 위탁받기 위하여 하수도법령 및 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법령의 규정에 합당한 법인을 설립한 경우 당해 업무를 수의계약으로 위탁할 수 있다는 규정을 통해 EBO방식을 인정하고 있다. 또한 수탁기관 선정의 공정을 기하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 전문가 등을 포함한 선정심의 위원회를 구성·운영할 수 있는데 당해 선정심의위원회는 수탁자 선정과 동시에 해산된다.

동 조례에서 규정하고 있는 수탁기관의 의무와 지도감독사항을 정리하면 다음 <표 4-11>과 같다.

20) 차집관거란 오수와 일정량의 빗물을 차집하여 하수처리시설로 수송하기 위한 관거 및 그 부대시설을 의미한다(서울시하수처리시설설치및관리에 관한조례 제2조 제2항).

21) 중계펌프장이란 하수를 다음단계의 관로·펌프장 또는 하수처리장으로 수송하기 위해 관로에 설치한 펌프장을 뜻한다(서울시하수처리시설설치및관리에 관한조례 제2조 제3항).

<표 4-11> 서울시 하수처리시설 수탁기관의 의무 및 지도감독 사항

구분	내용
수탁 기관 의 의무 (동 조례 12조)	① 수탁기관은 위탁받은 시설·장비 및 비품 등을 성실히 관리·운영하여야 하며, 위탁받은 목적 이외의 용도에 사용하여서는 아니 된다. ② 수탁기관은 하수처리시설의 시설물 등의 구조 또는 형태를 변경하거나 시설물을 증·개축 또는 추가 신축하는 등의 행위를 할 수 없다. 다만, 사전에 시장의 승인을 얻는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 수탁기관은 위탁받은 시설물 등을 제3자에게 대여·매매하거나 담보제공 등의 행위를 할 수 없다. ④ 수탁기관은 관계 법령이나 이 조례 및 위탁조건 등 제규정을 준수하여야 하며, (동 시장의 명령이나 처분 등 지시사항을 이행하여야 한다. ⑤ 시장은 수탁기관에 대하여 제2항 단서 규정에 따라 증·개축 또는 추가로 신축하는 시설을 기부하게 할 수 있으며, 시장은 이를 채납한다. (개정 2001.03.15) ⑥ 수탁기관은 관리·운영의 수입·지출에 관한 사항을 공인회계사 등 공인기관이 작성한 결산서와 함께 매 사업년도 종료 일로부터 3월 이내에 시장에게 제출하여야 한다.
지도 감독 (동 조례 13조)	① 시장은 수탁기관에 대하여 하수처리시설의 관리·운영 및 사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁사무 지도·감독에 필요한 서류·시설 등을 검사할 수 있다. ② 시장은 제1항의보고·검사결과 위탁사무 처리가 위법·또는 부당하다고 인정될 때에는 시정을 위한 필요한 조치를 할 수 있다. ③ 제2항의 규정에 의하여 시정조치를 하는 경우에는 문서로 수탁기관에 통보하고 사전에 의견진술의 기회를 주어야 한다.

주: 동 조례는 ‘서울시하수처리시설설치및관리에관한조례’를 뜻함

마지막으로 위탁의 취소와 관련하여 수탁기관이 의무사항을 위반하거나 이행하지 않았을 경우, 수탁기관이 위탁사무를 수행할 능력이 없다고 인정될 때, 기타 공익상 위탁을 계속할 수 없는 사유가 발생한 경우 시장이 위탁을 취소할 수 있도록 되어 있다. 이때 시장은 사전에 수탁기관에 의견진술기회를 부여해야 하며, 위탁이 취소된 경우 수탁기관은 곧바로 위탁시설을 반납하도록 되어 있다.

### 3. 수탁기관

수탁기관에 대해 살펴보면 다음과 같다. 탄천하수처리장<sup>22)</sup>의 관리·운영업무를 위탁받은 (주)탄천환경은 기존 탄천하수처리사업소 직원을 중심으로 하되 부족인원을 추

가로 채용하여 출범하였다. 2000년 3월 서울지방법원에 법인설립등기, 경인지방환경관리청에 수질오염방지시설업등록을 마친 후 서울시와 탄천하수처리장 위탁계약을 체결하고 같은 해 4월부터 탄천하수처리장의 관리·운영업무를 시작하였다. 회사의 조직은 2실 6부(① 관리실: 총무부, 시설관리부, ② 운영실: 수처리부, 오폐수처리부, 수질관리부, 자동제어부), 총정원 및 현원은 128명이다. 이중 5년 이상 근무자는 82명으로 전체의 64%에 해당되며, 3년 미만 근무자는 43명으로 33.6%를 차지하고 있다.

(주)탄천환경은 민간위탁이 이뤄지기 이전 탄천하수처리사업소의 직원들로 구성된 일종의 EBO(Employee Buy Out) 형태에 해당된다. 이는 하수처리장을 민간위탁에 의해 운영함에 있어서 하수처리 업무에 종사하던 자가 법령에 의해 적합한 법인을 설립하는 경우 그 법인에게 위탁할 수 있도록 규정한 ‘서울시하수처리시설설치및관리에관한조례’에 따른 것이다. (주)탄천환경은 해당사업에 대한 수탁기관의 지위에 해당될 뿐만 아니라 중앙부처인 환경부, 경인지방환경청, 서울시와는 직·간접적인 관계에 있다. 이 법인의 설립목적은 서울시가 직접 관리·운영하던 환경기초시설인 탄천하수처리장을 위탁받아 관리·운영함에 있어서 도시 및 지역사회의 건전한 발전과 공중위생 향상에 기여하고 공공수역의 수질을 보존하기 위함이다.

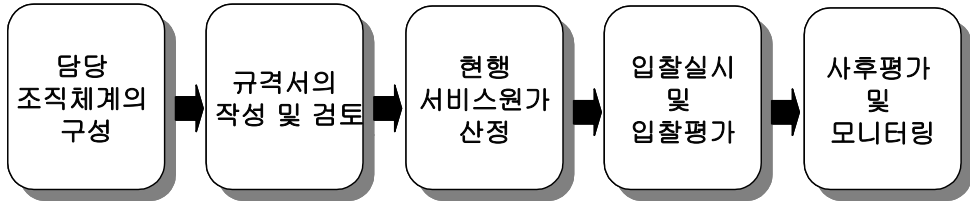
## 제 4 절 민환경쟁입찰제도의 시범사업 적용 사례

본 절에서는 서울시 민간위탁 사업에 있어서 민환경쟁입찰제도를 도입·적용하기 위한 기본 방안을 마련하려고 한다. 이를 뒷받침하기 위해 앞 절에서 시범사업으로 선정한 탄천하수처리장 위탁사업을 사례로 민환경쟁입찰제도의 적용을 위한 기본 가이드라인에 대해 논의하기로 하겠다. 여기에서는 기본 가이드라인을 마련함에 있어서 민환경쟁입찰제도 수행을 위한 조직의 구성, 규격서의 작성 및 검토, 현행 서비스원가계산,

---

22) 탄천하수처리장의 일반현황은 다음과 같다. ①위 치 : 서울특별시 강남구 일원동 580번지, ②부지면적 : 401,970㎡ (12.2만 평), ③건물면적 : 52개동 31,739㎡ (9,601평), ④처리유역 : 70.53㎢ (4개구 2개시- 강동·송파구 전역, 강남·서초구일부, 하남·과천시 일부), ⑤처리방법 : 수처리- 중력침전, 표준활성오니법; 슬러지 처리- 기계탈수, 최종별도처리, ⑥시설용량 : 110만톤/일, ⑦처리시설: 수처리시설 제1·2처리장, 오폐수처리시설, 기타시설(관리동, 관사 등)

입찰실시 및 입찰평가, 사후평가 및 모니터링 등 크게 다섯 부분으로 나눠 차례대로 살펴보기로 한다(<그림 4-4> 참조).



<그림 4-4> 민관경쟁입찰제도 가이드라인 작성을 위한 프로세스

## 1. 조직의 구성

민관경쟁입찰제도의 집행을 위해서는 이 제도를 담당하는 조직체계가 무엇보다 먼저 갖춰져야 한다. 앞서 제 3장에서는 영국의 경우를 중심으로 업무수행주체에 대해 살펴보았다. 이를 참조하여 우리나라와 서울시의 상황에 맞게 민관경쟁입찰제도의 시행에 필요한 조직을 구성, 제안하면 다음과 같다(<그림 4-5> 참조).

조직체계는 크게 두 세 가지 차원으로 나눠 살펴볼 수 있다. 가장 상위의 관련조직으로는 시에서 시행되는 민관경쟁입찰제도 자체를 총괄하고, 관련 하위조직을 관리·감독하는 역할을 담당하는 독립조직인 가칭 ‘민관경쟁입찰제도(CCT) 추진위원회’의 설치가 요구된다. 추진위원회가 결정·감독해야 할 사항으로는 전체적인 지침·일정·비용 등에 대한 사항이다. 또한 서비스분야별로 민관경쟁입찰제도를 직접 적용하는데 필요한 구체적이고 실무적인 절차의 진행을 담당하는 조직이 필요한데, 이를 ‘민관경쟁입찰제도(CCT) 담당관’이라고 칭하기로 한다. 보통 3~4개 서비스분야별로 구분·조직되는 CCT담당관은 경영기획실 산하에 두며, 개별 민관경쟁입찰제도사업의 입찰평가팀을 위촉하고 평가팀의 입찰심사절차를 관리하며 낙찰자 선정결과를 발표하는 업무를 담당하도록 한다. 마지막으로 CCT담당관에 단일사업단위별로 민관경쟁입찰제도를 적용하는데 필요한 제반사항에 대해 자료를 수집하고 이를 바탕으로 구체적인 시행계획을 세

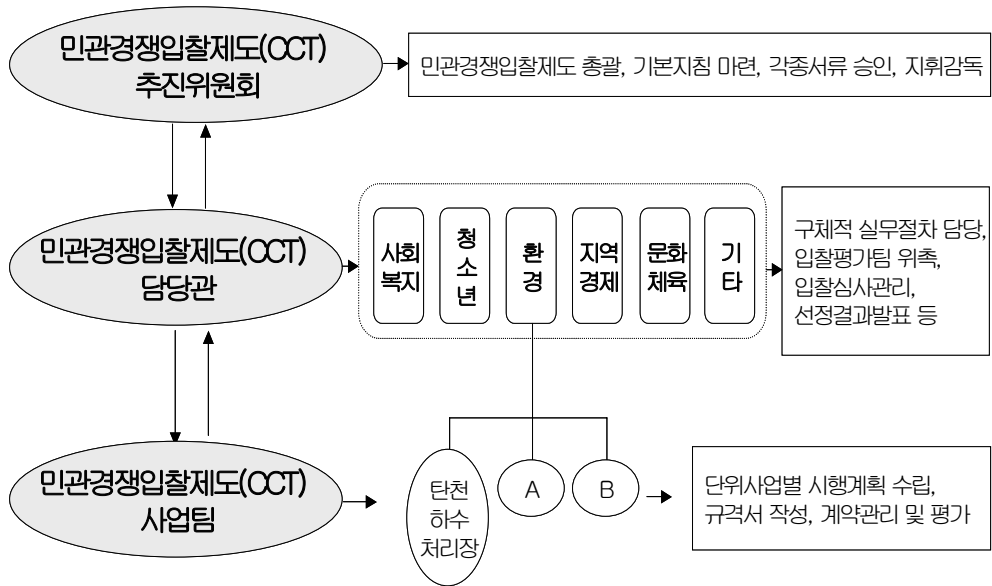


우며, 규격서 또는 제안요구서(RFP)를 작성하고, 서비스주체 결정 후에는 계약 전반을 관리·평가하는 ‘민환경쟁입찰제도(CCT) 사업팀’을 둔다.

이와 같이 민환경쟁입찰제도를 서울시에 적용하기 위한 조직체계는 크게 CCT추진위원회-CCT담당관-사업팀으로 나누어 제안할 수 있다. 그런데 이중 사업팀은 CCT담당관과 직속관계에 있으므로 실질적으로 제도운명을 위한 조직체계는 CCT추진위원회와 CCT담당관(사업팀 포함)의 2개 조직으로 구분되어 가동된다고 볼 수 있다.

각 조직의 구성원은 다음과 같다. 먼저 CCT추진위원회는 시에서 시행하는 모든 민환경쟁입찰제도를 총괄적으로 관리하는 조직으로서 시 전체를 대표하는 부시장급 이상 고위책임자, 서비스분야별로 설치된 CCT담당관의 요원, 각 사업팀의 장, 관련 외부전문가, 고객집단인 시민의 대표 등으로 구성할 수 있다. 중간조직인 CCT담당관은 서비스분야별(사회복지, 지역경제, 문화체육, 환경, 청소년 등)로 담당조직에서 필요한 인원을 차출해 구성할 수 있다. 개별사업의 구체적인 사항을 담당하는 실무조직인 사업팀은 팀장 외에 내부공무원과 외부전문가로 구성할 수 있다.

이와 같이 제안된 조직체계에 따라 시범사업인 탄천하수처리장 위탁사업에 민환경쟁입찰제도를 적용하면 다음과 같다. 먼저 해당 사업팀은 하수처리업무를 관할하는 시담당조직인 환경국 수질과의 해당 공무원과 기타 외부전문가로 구성할 수 있다. 사업팀은 대상사업의 정확한 범위를 설정하고 사업실행계획서 및 규격서를 작성하며, 종합전략을 수립하는 등 세부사항에 대한 업무를 맡게 된다. 이와 같은 사업팀의 업무수행은 민환경쟁입찰제도 관련 최상위 조직인 추진위원회에서 확정한 기본절차 및 가이드라인을 바탕으로 이뤄져야 한다. CCT담당관의 하수처리사업부문 담당자는 해당부문에 적용되는 민환경쟁입찰제도 전반에 대해 점검, 관리, 보완하며 관련사항을 추진위원회에 보고하여 승인을 받는다.



<그림 4-5> 서울시 민관경쟁입찰제도 수행조직 제안

## 2. 규격서(제안요구서)의 작성 및 검토

### 1) 규격서 작성의 가이드라인

민관경쟁입찰제도를 실시하기 위해 필요한 첫 번째 실무절차는 규격서 또는 입찰 제안요구서(specification 또는 RFP)를 작성하는 것이다(이하에서는 규격서로 통칭하기로 한다). 여기서 규격서는 일종의 성과협약(Performance Agreement)에 해당되는 것이라고 볼 수 있다. 성과협약이란 1980년대 이후 선진국들이 공공부문 개혁과정에서 중요하게 채택한 수단으로서, 사전에 그 내용이 충분히 명시된 계약서를 통해 사후적 통제의 문제점을 해소하는 것이다. 성과협약의 필요성은 다음의 3가지 측면에서 설명된다(옥동석, 2003). 첫째, 사업내용에 대한 명확한 기술을 가능하게 한다. 수행사업의 내용, 중장기적인 목표, 목표달성도 측정수단 등에 대해 충분히 설명함으로써 사업수행자가 집중해야 할 업무의 내용이 명확해진다. 둘째, 의사전달의 수단이 된다. 정부부문의 성과협약은 상호신뢰의 토대 위에서 필요성과 요구에 대한 공감대를 형성하게 한다.

셋째, 통제 및 점검수단이 될 수 있다. 산출물, 성과, 목표 등에 초점을 맞춰 사업을 통제·점검하므로 자율적인 사업수행이 보장된다.

규격서 작성을 위해서는 대상사업의 범위를 규정하는 것이 선행되어야 한다. 특히 민관경쟁입찰제도를 통해 경쟁을 촉진할 수 있는 방향으로 대상사업을 분류하는 것이 필요하다. 단일사업을 대상으로 테스트를 시행할 수도 있으나 동종 또는 유사한 사업을 하나로 묶어 민관경쟁입찰제도를 시행하여 규모의 경제와 자원절약, 입찰자 유인촉진 등의 이점을 얻을 수도 있을 것이다. 이와 같은 대상사업 범위규정은 사업별 성격과 사업자 규모 등 시장조사 결과에 따라 결정되어야 한다.

대상사업 범위규정을 통한 규격서의 작성에서 가장 핵심이 되는 것은 요구되는 최종 산출물(output)이 무엇이며 서비스의 요구수준은 어느 정도여야 하는지를 확정하는 것이다. 규격서는 입찰을 시행함에 있어서 필요한 핵심서류이므로 해당 계약에서 요구되는 산출물과 성과를 구체적으로 담아야 한다. 아울러 업무의 범위 및 유형, 계약기간, 요구되는 수량과 품질, 산출물 측정방법 및 척도, 업무점검방식, 공급자(수탁기관)와 위탁기관의 책임, 위탁기관이 제공할 자원 등의 내용을 기록한다.

이와 같은 규격서를 작성할 때 감안해야 할 원칙으로는 다음을 들 수 있다(옥동석, 2003). 첫째, 완벽성(completeness)으로서 주된 과업뿐만 아니라 요구되는 부차적인 서비스도 기술하여야 한다. 둘째, 명확성(clarity)으로서 기술된 용어는 명확하고 단순해야 한다. 기술적인 용어가 사용되었을 경우 용어의 정의를 명확하게 하도록 한다. 셋째, 측정가능성(measurability)으로서 산출물은 계량적인 척도로 측정가능해야 함을 의미하는데 산출물의 측정 및 보고방법, 그 주체와 비용부담 주체를 기술해야 한다. 측정의 경우 객관적인 방법으로 수행되는 것이 원칙이나 일부 항목에서는 주관적인 평가도 가능할 것이다. 넷째, 목적성(objectives)으로서 규격서를 만든 시가 당해 서비스의 목적을 파악하여 정부의 정책 및 목표와 당해 서비스가 어떻게 연관되는지 숙지할 수 있도록 해야 함을 뜻한다. 다섯째, 인터페이스(interfaces)로서 해당 사업관련 당사자 상호간의 책임과 요구되는 행동 등을 규정해야 함을 의미한다. 여섯째, 투입자원이 명시(specify resource input)되어야 할 경우에는 투입요원, 장비 등이 규정될 수 있다.

이러한 규격서의 작성은 해당 CCT 사업팀에 의해 이뤄지는데 이때 중요한 것은 규격서를 개발하는 사업팀과 내부입찰팀이 명확히 구분되어야 한다는 점이다. 두 조직이 구분되지 않을 경우 내부입찰팀이 외부입찰자에 비해 입찰과정에서 상대적으로 유

리한 위치를 점하여 부당한 이득을 얻을 수 있기 때문이다. 이렇게 될 경우 입찰의 공정성이 저해될 수 있으므로 특히 주의해야 한다.

아울러 규격서를 작성하는 과정에서 해당 서비스와 관련된 법 조항, 시의 자치법규, 각종 규정 등을 참조하여 규격서의 내용이 이들과 상충되는 사항이 없도록 해야 한다. 이를 위해 최종적으로 법률상 검토를 거쳐 규격서의 내용을 확정짓는다. 이렇게 완성된 규격서는 CCT담당관을 통해 CCT추진위원회에 제출되어 위원회의 승인을 거쳐야 한다. 이후 본격적인 입찰준비작업이 이어지게 된다.

## 2) 탄천하수처리장 관리·운영사업의 규격서 작성

지금까지 살펴본 규격서 작성 단계를 시범사업인 탄천하수처리장 위탁사업에 적용해 살펴보면 다음과 같다. 즉, 대상사업의 범위는 하수처리장의 관리운영업무에 해당되는데 구체적인 주요업무는 수처리·슬러지처리시설의 운영 및 유지관리, 차집관로시설의 유지관리, 분뇨처리시설 등 연계처리시설의 운영 및 유지관리, 펌프장·유지용수공급시설의 운영 및 유지관리, 기타 수반되는 부대업무 등이 포함될 수 있다. 다음 <표 4-12>는 현재 탄천하수처리장을 운영하고 있는 (주)탄천환경의 업무분장내역으로 대상사업의 범위규정에 참고가 될 수 있을 것이다.

규격서는 이와 같은 구체적인 업무범위와 그에 따른 산출물의 성과 및 품질 요구 수준을 포함해야 한다. 민관경쟁입찰제도를 통해 달성하고자 하는 목표를 예산절감과 품질개선으로 나누어볼 때, 하수처리장 관리운영사업에 있어서의 산출물은 운영유지비(예산) 절감정도와 수질개선수준으로 나눌 수 있다. 먼저 운영유지비는 인건비, 슬러지처리비, 약품비, 전력비, 개보수비 등이 포함되는데, 이와 같은 비목의 증감정도를 통해 서비스공급 사후 비용절감 여부를 확인할 수 있다. 한편 수질개선수준은 유입수질, 방류수질, 오염물질제거율, 오염물질제거량 등으로 측정할 수 있다. 아울러 산출물과 서비스에 대한 합리적인 품질기준을 마련하여 모니터링 시 활용할 수 있도록 하는 조항을 규격서에 포함시키는 것이 바람직하다.

<표 4-12> 탄천하수처리장 업무분장내역

부서명		업무내용
관리실	총무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사원의 임용 및 인사관리</li> <li>- 이사회, 주주총회 운영</li> <li>- 기본운영계획수립 및 경영분석</li> <li>- 예산의 편성, 배정, 조정, 통제</li> <li>- 급여, 수당, 의료보험, 국민연금, 보험 등 관련업무</li> <li>- 계약 및 지출</li> <li>- 복무, 당직, 보안 등 일반사무</li> <li>- 소송사무 등 법제관련 업무</li> <li>- 민방위 등 비상계획업무</li> <li>- 사장비서업무</li> <li>- 구내식당운영 등 사원복지업무</li> <li>- 사택운영</li> <li>- 행정용품, 일반장비 등 구매 및 관리</li> <li>- 기계·전기용품, 탈수약품의 구매 및 수급관리</li> <li>- 창고 및 재고관리</li> <li>- 차량의 유지관리 및 운영</li> <li>- 기타 다른 부서에 속하지 않는 업무</li> </ul>
	시설관리부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 토목, 건축, 조경 등 시설물 유지관리업무</li> <li>- 차집관거 유지관리 및 준설</li> <li>- 제설대책 및 해빙기대책에 관한 업무</li> <li>- 재난 및 안전관리</li> </ul>
운영실	수처리부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1처리장 수처리 기계시설물 유지관리</li> <li>- 제2처리장 수처리 기계시설물 유지관리</li> <li>- 제1, 2처리장 수처리 전기시설물 유지관리</li> <li>- 주변전실 유지관리</li> <li>- 소방·수방·월동대책 수립 및 운영</li> </ul>
	오니처리부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 오니처리분야 전기시설물 유지관리</li> <li>- 오니처리분야 기계시설물 유지관리</li> <li>- 오니케익 처분</li> <li>- 토양탈취시설 및 에너지 관련업무</li> </ul>
	수질관리부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하수처리공법 및 기술개발</li> <li>- 수질분석 및 수질관리</li> <li>- 하수처리통계 및 자료분석</li> <li>- 하수처리시설 홍보</li> </ul>
	자동제어부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자동제어 및 계측기 유지관리</li> <li>- 현장업무 조정·협의</li> </ul>

자료: 서울시(2002)

이와 같은 내용을 바탕으로 탄천하수처리장 사업에 대한 규격서를 작성하게 되는

데, 이러한 업무는 담당 사업팀이 맡게 된다. 본 연구에서 작성한 탄천하수처리장사업의 규격서는 <부록 2>에 제시되어 있다.

### 3. 원가계산 및 평가

#### 1) 원가계산 및 평가의 가이드라인

규격서를 작성하는 것과 함께 이뤄져야 할 작업은 서비스공급원가를 계산하는 것이다. 이는 예정가격에 대한 산정을 위해 필요하다. 여기에서 서비스공급원가는 적정수준의 하수처리에 소요되는 총비용을 뜻한다. 이는 내부입찰팀이 위탁관리를 하게 되었을 때 서울시가 부담하는 내부입찰팀의 입찰원가와 외부입찰자가 낙찰되었을 때 시가 부담하는 외부입찰자의 입찰원가를 상호비교하는 핵심적인 평가기준이 된다. 이와 같이 제시되는 양측의 입찰원가를 하수처리 현행원가와 비교하여 민관경쟁입찰제도를 통해 절감되는 서비스공급비용을 파악할 수 있다.

내부입찰준비에 필요한 원가 계산 및 검토방법을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 내부입찰 원가계산에서 포함되어야 할 요소는 ① 하수처리와 관계되는 모든 직접비용, ② 감가상각비, 실질적 또는 귀속적(전가된) 재정비용, 하수처리에 필요한 자산 등을 포함하는 자본비용의 할당, ③ 서울시가 내부입찰팀에 제공하는 서비스의 수·범위·수준에 따른 준가변적 비용의 할당 등이다.

둘째, 제출된 입찰을 현행 예산에 맞춰 조정하는 것이 필요한데 이는 내부회계감사를 거쳐 이뤄져야 한다. 셋째, 고정비용에 대한 계산은 최종적으로 배제되거나 처음부터 제거될 수는 없으므로 주의해야 한다. 넷째, 내부입찰시 서울시가 부담하는 비용에 대한 계산은 입찰서 제출에 앞서 내부회계감사에 의해 검토해야 한다.

다음으로 내부입찰원가와 외부입찰원가를 비교하는데 있어 초점이 되는 것은 다음과 같다.

첫째, 내부와 외부의 입찰원가를 동일한 기준으로 비교평가하기 위해서는 내부입찰 가격에 내부입찰팀이 서울시로부터 제공받는 지원서비스의 준가변적(semi-variable), 고정(fixed) 비용을 함께 포함시키도록 해야 한다. 서울시는 내부팀이든 외부입찰자이

든 낙찰된 위탁관리자에게 특정 서비스를 제공하거나 시설물을 무상 사용하게 할 경우 그 소요 비용은 시가 부담해야 할 추가비용이다. 반대로 위탁관리자가 시의 지원서비스를 이용하지 않거나 앞으로도 이용할 가능성이 없다면 이 비용은 원가계산항목에서 제외된다.

둘째, 내부 및 외부 입찰서에 제출된 가격을 그대로 단순 비교할 경우 민관경쟁입찰제도를 통한 예산절감액과 시가 부담해야 할 비용을 정확히 파악하지 못할 수 있다. 이는 내부입찰원가는 내부입찰팀이 제시한 입찰가격에 내부팀 낙찰시 시가 추가로 부담해야하는 비용을 합친 총원가이고, 외부입찰원가는 외부입찰자가 제출한 가격으로 외부입찰자 낙찰시 시가 부담해야 할 총원가에 해당되기 때문이다. 중요한 것은 내부입찰이든 외부입찰이든 낙찰시 시가 공통적으로 부담해야 하는 운영감독비용, 공무원 시간비용 등의 간접비용은 최종적으로 원가에서 제외해야 한다.

셋째, 이와 같은 방법으로 입찰가격을 비교하는 것은 가격의 액수와 관계없이 동일한 기준에서 평가할 수 있게 해주므로 유의미하다. 이를 통해 최종적으로 서비스제공에 투입되는 시 부담 비용을 최대한 낮게 할 수 있다. 이 경우 중요한 것은 승인된 규격서에서 구체화된 품질과 서비스수준을 충족하는 것은 비용비교평가의 전제가 되어야 한다는 점이다.

## 2) 탄천하수처리장 관리·운영사업의 서비스원가계산

지금까지 살펴본 내용을 바탕으로 탄천하수처리장 시범사업에 있어서 현행 서비스원가를 계산·평가하기 위한 기본 틀을 제시하면 다음과 같다.

### (1) 서비스공급원가의 산정기준

먼저 서비스공급원가를 계산하는데 필요한 하수처리장 운영과 관련되는 원가산정 기준을 살펴보면 다음과 같다(서울시, 2002). 하수처리장 운영의 원가는 크게 재료비, 인건비, 경비, 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등으로 나눌 수 있다. 하수처리장의 원가 산출물은 수처리 자체이므로 유형의 재화가 산출되는 것이 아니라 수처리기준에 맞게 하수를 처리하는 것이다. 궁극적으로 고객인 시민을 대상으로 무형의 서비스를 제공하

는 것이다. 따라서 하수처리장의 원가의 대부분은 인건비와 경비로 구성된다. 각각의 비용항목의 내용을 살펴보면 다음 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 원가산정항목

구분	내용		비고
① 인건비	비정산비 항목- 업무수행인력의 운영비용 (직접인건비, 간접인건비) : 급여, 상여금, 제수당, 복리후생비, 퇴직금		정부 표준노임단가 적용
② 경비	정산비 항목	슬러지처리비, 시설비, 전력비	기존 예산을 기초로 책정되며, 사후에 정산 (부가세 포함)
	비정산비 항목	약품비(재료비), 기타경비(용수비, 연료비, 수리수선비, 조경유지비, 보험료)	(수량×단가)에 의한 원가산정금액 기준으로 예정가격 작성
③ 총제조원가	인건비와 경비를 합친 비용		①+②
④ 일반관리비	하수처리장 유지·관리비용에서 경비를 제외한 나머지 비용(국가를당사자로하는계약에 관한법률 시행규칙 의거)		③×5%
⑤ 이윤	서비스공급자의 이윤(원가계산에의한예정가격 작성준칙 의거)		(③+④)×10%
⑥ 총원가	총제조원가에 일반관리비와 이윤을 합친 비용		③+④+⑤
⑦ 부가가치세	부가가치세법 의거해 과세		⑥×10%
⑧ 위탁관리비용	총원가에 부가가치세를 합친 총비용		⑥+⑦
⑨ 톤당 단가	위탁관리비용의 톤당 단가		⑧ ÷365일 ÷(1일 반입예정량)

첫째, 재료비는 약품비로도 계상되는데 이는 보통 수처리를 위한 경비에 해당되므로 경비에 포함하여 계상된다.

둘째, 인건비는 해당 업무를 수행하는데 필요한 조직의 인력을 산정하여 정부에 의해 작성된 표준노임단가를 적용해 계산할 수 있다. 인건비는 비정산비 항목으로 계상된다.



셋째, 경비는 크게 정산비와 비정산비로 나누어 살펴볼 수 있다. 정산비 항목은 지출의 투명성이 인정되는 것으로 기존의 예산안을 적용할 수 있고, 비정산비 항목에는 약품비, 슬러지처리비, 시설비, 기타경비(용수비, 연료비, 수리수선비, 조정유지비, 보험료) 등이 포함된다. 여기에서 정산비 항목은 해당 금액이 일정한 수준에서 고정되어 있으므로, 입찰에서 가격경쟁이 실질적으로 이뤄지는 부분은 인건비를 포함한 비정산비 항목이라고 할 수 있다.

넷째, 일반관리비는 하수처리장의 유지·관리를 위해 발생하는 비용 중 경비에 포함되지 않는 것으로 국가를당사자로하는계약에관한법률 시행규칙 제 8조 1항에 의거, 인건비와 경비 합계액의 5%로 적용할 수 있다.

다섯째, 이윤의 경우 원가계산에의한예정가격작성준칙(재정경제부 회계예규)에 따라 인건비, 경비, 일반관리비 합계액의 10%로 계상할 수 있다.

여섯째, 부가가치세는 부가가치세법의 규정에 따라 인건비, 경비, 일반관리비, 이윤의 합계액의 10%로 적용된다.

## (2) 인건비산정을 위한 적정인력 및 적용단가 계산

하수처리사업의 적정 인건비의 산출을 위한 세부항목은 노동부의 임금구조기본통계조사보고서를 기준으로 구성되는데, 그 내용은 다음의 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 탄천하수처리장 인건비 산출근거 및 가정

구분	근거 및 가정
인원	직무분석을 통한 소요인원 산정
급여	기본급+ 기본급 성격의 수당(직책수당, 직무수당, 가족수당, 장기근속수당, 자격수당, 위험근무수당)
상여금	급여의 400%
제수당	월차수당, 년차수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 초과근무수당 등 (일반직은 급여의 10%, 기능직은 급여의 15%)
복리후생비	급여, 상여금, 제수당의 합계액의 13.19%(2001년도 한국은행 기업경영분석 제조업 평균임금 대비 복리후생비 비율)
퇴직금	근로기준법에 의해 산정

자료: 서울시(2002)

서비스공급원가의 주된 부분을 차지하는 인건비의 산정을 위해서는 먼저 하수처리를 위한 적정인력의 산정이 선행되어야 한다. 적정인력을 산정하는 것은 효율적인 업무처리를 위해서 뿐만 아니라, 서비스의 공공성 측면에서도 중요하다. 과도한 인력편성은 인건비 규모증가에 따른 원가상승을 초래해 시의 부담을 가중시키고, 과소한 인력편성은 운영미비로 이어져 사고를 유발할 경우 많은 비용을 부담하게 한다. 따라서 질 높은 서비스를 최소의 비용으로 제공할 수 있는 적정규모의 인력을 편성하는 것이 무엇보다 필요하다.

다양한 인원산정방법 중 유사기관비교, 산정방식 적용, 직무분석 등에 의해 산정된 탄천하수처리장의 운영인력을 살펴보면 아래와 같다(서울시, 2002).

먼저 유사기관비교법에 따라 인력을 산정하면 다음과 같다. 국내하수처리장 중 민간위탁으로 운영중인 1일 시설용량 30십만 톤 이상 100만 톤 미만의 하수처리장의 사례와 국내외 하수처리장 표준인력 산정방식을 적용하였다. 조사된 10개소의 평균 1일 시설용량은 58만 5천 톤이고 평균운영인력은 67명이었으며, 1천 톤 당 운영인력은 0.115명이었다(<표 4-15> 참조). 이에 따르면 탄천하수처리장의 경우 1일 시설용량인 110만 톤이므로, 이에 필요한 운영인력은 127명이 된다.

<표 4-15> 유사 하수처리시설 인력현황

구분	1일 시설용량(톤)	운영인원(명)
부산 장림	61만 5천	85
부산 남부	34만	52
부산 수영	55만	64
대구 신천	68만	62
대구 달서천	40만	58
대구 서부	52만	58
광주	60만	67
대전	90만	121
부천 굴포천	60만	35
안양	60만	68
평균	58만 5천	67
천톤당 운영인원		0.115

주: 2001년 말 현재 전국 민간위탁 운영 하수처리장 중 1일 시설용량이 30만 톤 이상 100만 톤 미만에 해당되는 처리장 기준

자료: 서울시(2002)

다음으로 환경부의 기준에 의해 인원을 산출하면 인력산정방식(인원수=  $0.23 \times Q^{0.469}$ , Q: 처리시설용량(톤/일) )에 따라 156.73명이 된다. 이에 자동화에 의한 감소율(증설 60%, 기존처리장 80%, 신설처리장 70%)을 적용하면 156.73명의 80%인 125.38명이 산출되며 최종산정인원은 126명이 된다(환경관리공단, 1996).

마지막으로 직무분석에 의해 인원을 산정하면 아래 <표 4-16>과 같이 정리할 수 있다(서울시, 2002).

<표 4-16> 직무분석에 의한 탄천하수처리장 인원산정

(단위: 명)

구분	총계	관리실		운영실			
		총무부	시설관리부	수처리부	오니처리부	수질관리부	자동제어부
총계	122	19	16	44	27	9	7
사장	1	1	-	-	-	-	-
1급	2	1	-	1	-	-	-
2급	6	1	1	1	1	1	1
3급	15	2	-	7	4	1	1
4급	3	1	1	-	1	-	-
5급	11	-	1	6	3	1	-
6급	22	2	3	6	8	1	2
7급	3	1	-	1	1	-	-
8급	52	5	8	22	9	5	3
일용직	7	5	2	-	-	-	-

주: 조경관리인원 일용인부 4명 제외

자료: 서울시(2002)

여기에서는 직무분석에 따라 산정된 인원수 122명을 적용하기로 한다. 인건비는 인원과 노임단가를 곱하여 산정한다. 먼저 122명의 인원을 한국표준직업분류를 적용해 처리장 운영에 필요한 직종별 인원으로 배분하고, 노동부에서 발표한 임금구조 기본통계 조사보고서에서 제시한 직종별 평균노임을 적용하였다(서울시, 2002). 그 결과 1년 기준으로 총 인건비는 32억 4천 6백 만원이 필요한 것으로 나타났다(<표 4-17> 참조).

<표 4-17> 엔지니어링노임 기준 인건비

(단위: 원)

구분	총계	임금구조기본통계조사보고서(노동부)	기술자격 등급	1인당 금액			합계
				M/D	월급여	연봉	
사장	1	고위임직원 및 관리자	기술사	183,237	4,580,925	54,971,100	54,971,100
1급	2	전문가	특급기술자	140,793	3,519,825	42,237,900	84,475,800
2급	6	기술공 및 준전문가	중급기술자 (35명)	100,560	2,514,000	30,168,000	1,055,880,000
3급	15	기술공 및 준전문가					
4급	3	기술공 및 준전문가					
5급	11	기술공 및 준전문가					
6급	22	기능원 및 관련기능근로자	중급기능사	71,771	1,794,275	21,531,300	473,688,600
7급	3	사무직원	초급기능사	57,485	1,437,125	17,245,500	51,736,500
8급	52	장치·기계조작원 및 조립원	고급기능사	90,072	2,251,800	27,021,600	1,405,123,200
일용직	7	단순노무직 근로자	초급기능사	57,485	1,437,125	17,245,500	120,718,500
총계	122			701,403	17,535,075	210,420,900	3,246,593,700

자료: 서울시(2002)

### (3) 경비산정

경비는 약품비, 기타경비(용수비, 연료비, 수리수선비, 조정유지비, 보험료), 슬러지 처리비, 시설비, 전력비 등으로 구성되며 과거 사용금액을 기준으로 산정할 수 있다. 경비적용에 있어서는 정산비항목(슬러지처리비, 시설비, 전력비)은 기존의 예산에 기초해 책정하되 사후에 정산하고, 비정산비항목은 원가산정을 통해 협약금액을 정하는 방식을 취하게 된다. 항목별로 산정된 비용을 살펴보면 다음과 같다(서울시, 2002).

#### ① 약품비

먼저 약품비는 슬러지 탈수시 투입되는 고분자 응집제에 대한 비용으로서, 하수유입량, 소화오니량, 함수율, 주입률에 따라 소요량이 결정된다.

<표 4-18> 탄천하수처리장 약품사용 현황

(단위: kg, 천원)

구분		계		파우더		에멀전	
		사용량	금액	사용량	금액	사용량	금액
2001년	소계	198,404	497,452	99,878	311,622	98,526	185,830
	1~8월	110,737	297,936	74,838	233,497	35,899	64,439
	9~12월	87,667	199,516	25,040	78,125	62,627	121,391
2002년	소계	277,169	566,952	93,399	269,244	183,770	297,708
	1~8월	170,369	357,778	54,519	170,100	115,850	187,678
	9~12월	106,800	209,174	38,880	99,144	67,920	110,030
산술평균		237,787		96,639		141,148	
적용사용량		244,309		65,360		281,786	

주: (적용사용량) = (2002년 사용량) - (원심탈수기설치에 따른 약품비 변동)

<표 4-19> 탄천하수처리장 원심탈수기 설치에 따른 약품비 변동

구분	슬러지투입량 대비 약품투입량 (kg/m <sup>3</sup> )	슬러지투입량 (m <sup>3</sup> /년)	약품변동량 (kg)	비고
벨트프레스	0.115	243,820	-28,039	파우더 감소
원심탈수기	0.402	243,820	+98,016	에멀전 증가

자료: "서울시 탄천하수종말처리장 벨트프레스와 원심탈수기 효능비교", 2001.8.<산학공동연구>

<표 4-20> 탄천하수처리장 약품비 산출

종류	수량(kg)	단가(원/kg)	금액(천원)	VAT포함가(천원)
파우더	65,360	2318	151,504	166,654
에멀전	281,786	1,473	415,071	456,578
계			566,575	623,232

주: 단가는 2002년 6월 이후의 단가(VAT제외)를 적용하였음

② 기타 경비(용수비, 연료비, 수선유지비, 조경유지비, 보험료)

용수비의 경우 1년 간 사용한 용수량에 대한 금액을 계산한다. 지하수의 사용으로 사용량이 감소하였다면 비용산정에서 이에 대한 반영을 한다. 연료비의 경우 최근 3년 간의 평균사용량에 최근의 주유소 단가를 적용하여 산정할 수 있다. 수리수선비는 발생빈도 및 금액이 규칙적으로 나타나지 않아 정확한 예측이 곤란하므로 최근 3년 간의 비용을 평균하여 적용가능하다. 한편 조경유지비의 경우 업무처리지침에 제시된 작업 내용 및 회수(예: 제초 및 풀깎기 연 4회, 약제살포 연 1회 등)를 적용하여 산정한다. 이때 단가는 정부표준품셈을 적용할 수 있다. 보험료의 경우에는 건강보험, 산재보험, 고용보험, 국민연금 등이 포함된다.<sup>23)</sup> 적정인원에 대한 산정결과에 맞춰 각 보험별 지불액을 산정하면 된다.

<표 4-21> 탄천하수처리장 용수 사용량 및 금액 현황

구분	2000년도	2001년도	2002년도
사용량(㎥)	37,603	18,661	5,723
금액(천원)	31,006	21,372	7,606

<표 4-22> 탄천하수처리장 연료비 산출내역

종류	수량(ℓ)	단가 (원/ℓ)	금액 (원/년)
경유	111,037	671.81	74,596,054
등유	34,051	544.54	18,541,889
계			93,137,943

주: 수량은 최근 3년 간(2000~2002년)의 사용량을 가중평균한 것이며, 단가는 주유소단가기준으로 부가세는 포함되어 있지 않음

<표 4-23> 탄천하수처리장 조경유지비 산출내역

구분	수량(식)	단가 (원/식)	금액 (원/년)
제초 및 풀깎기	4	8,133,160	32,532,640
약제살포	1	50,702,270	50,702,270
계			83,234,910

23) 보험료 산정공식은 다음과 같다. ①건강보험=(급여+상여금-퇴직급여충당금)×1.815%, ②산재보험=(급여-퇴직급여충당금)×2.6%, ③고용보험=(급여-퇴직급여충당금)×0.5%, ④국민연금=(급여-퇴직급여충당금)×4.5%

### ③ 슬러지처리비

슬러지발생량은 하수유입량, 유입수SS, 방류수SS, 탈수케익 함수율 등에 따라 발생량이 달라진다. 해양처리, 매립, 고형화, 건조처리 금액으로 분류하여 산정된다. 슬러지발생량은 1999년부터 2002년까지 슬러지발생량을 가중평균해 원심탈수기 설치에 따른 슬러지발생량 감소분을 적용하여 처리비를 산정할 수 있다. 슬러지처리비의 경우 정산비항목에 해당되므로 사후에 정산된다.

<표 4-24> 탄천하수처리장 슬러지 발생량 현황

(단위: 톤/년)

구분(연도)	해양	매립	건조	계	비율(%)	함수율(%)
1999	41,861	59,744		101,605	22.49	79.2
2000	100,896	10,104		111,000	24.57	79.6
2001	118,852	1,580		120,432	26.66	78.1
2002	112,049	2,307	4,396	118,752	26.28	74.5
계	373,658	73,735	4,396	451,789	100.00	
산술평균				112,947		
적용				106,612		

<표 4-25> 탄천하수처리장 원심탈수기 설치에 따른 슬러지량 변동

구분	슬러지투입량 대비 케익생산량 (ton/m <sup>3</sup> )	슬러지투입량 (m <sup>3</sup> /년)	슬러지케익발생량 (톤/년)
벨트프레스	0.110	243,820	26,820
원심탈수기	0.082	243,820	19,993
슬러지변동량			-6,827

<표 4-26> 탄천하수처리장 슬러지처리비 산출내역

(단위: 천원/년)

구분		처리량(㎥/년)	단가	금액	비고
해양 처리	운반비	27,200	11,597	315,438	
	매립비	27,200	17,294	470,397	부담금 톤당 1000원 포함
	소계		28,891	785,835	
매립	운반비	2,000	10,494	20,988	
	재활용비	2,000	20,778	41,555	
	소계		31,271	62,543	
고형화	운반비	4,412	10,494	46,298	
	재활용비	4,412	23,328	102,923	
	소계		33,822	149,221	
건조		73,000	40,946	2,989,058	
계		106,612		3,986,657	

주: 단가는 실거래가를 기준으로 소비자물가상승률(2.88%)을 적용하여 산정함(VAT별도)

#### ④ 시설비

시설비는 시설의 보수 및 개량을 위한 증축, 준설, 정비, 교체, 이설, 설치, 보수공사 등을 위해 지출된 비용이다. 이는 불규칙적인 비용에 해당하므로 기존 예산안의 금액을 적용하며, 정산비 항목이므로 사후에 정산된다.

#### ⑤ 전력비

전력비는 하수처리시설의 운영에 소요되는 전력요금으로서 최근 3년 간의 평균 사용량을 기준으로 한국전력의 요금산정체계에 따라 산정할 수 있다. 전력비는 정산비 항목으로 사후에 정산된다.



<표 4-27> 탄천하수처리장 전력비 산출내역

(단위: 원)

구분	기본요금	전력량요금	역율요금	예비요금	계
제1처리장	334,339,200	1,848,597,562	16,716,960	33,433,920	2,199,653,722
제2처리장	136,936,800	730,487,968	6,846,840	13,693,680	874,271,608
추가전력비					19,523,938
계	471,276,000	2,579,085,530	23,563,800	47,127,600	3,093,449,268
VAT포함 (10% 가산)					3,402,794,195

- 주: ① (전력요금)=(기본요금)+(전력량요금)-(역율요금)+(예비요금)  
 ② (기본요금)= 요금적용전력(2,310kW) × kW당 기본요금(4,940원)  
 ③ (전력량요금)= (전력사용량) × (kW당 전력량요금)  
 ④ (역율요금)= (기본요금)×-00%(여기서는 5%적용)  
 ⑤ (예비요금)= (기본요금)×10%

#### 4. 입찰실시 및 평가

다음으로 민관경쟁입찰제도를 수행하는데 있어 중추적인 절차라고 할 수 있는 입찰단계에 대해 살펴보고 이를 탄천하수처리사업에 적용해보기로 하겠다. 입찰단계의 핵심은 입찰시행관리, 내부입찰서 작성, 입찰평가, 계약서·서비스협정서 체결 및 관리 등의 부분으로 크게 나뉜다.

##### 1) 경쟁입찰의 성격 및 참가자격

성과와 대가지급을 명시하는 성과협약(performance agreement)이 규격서에 명시되면 이 같은 성과협약을 근거로 하수처리사업에 경쟁입찰이 도입된다. 경쟁입찰은 정부기관이 최소한의 비용을 들여 높은 품질의 공공서비스를 사회에 제공하기 위한 절차라고 할 수 있다. 입찰에서의 공정한 경쟁은 궁극적으로 가장 적합한 서비스공급자를 선발하기 위한 것이다. 가장 적합한 공급자란 ‘재정지출의 장기적 가치(best long-term value for money)’를 극대화하는 자로서 적격성이 확인된 사업자 중 산출물에 대해 가

장 유리한 조건을 제시한 자를 뜻한다(옥동석, 2003).

민관경쟁입찰제도에서 실시하는 경쟁입찰은 일반경쟁입찰보다는 제한경쟁입찰의 성격을 더 띠고 있다. 여기에서 일반경쟁입찰에 의한 계약이란 계약의 목적 및 조건을 신문, 관보, 게시 등의 방법으로 공고하여 일정한 자격을 갖춘 불특정 다수로 하여금 경쟁하여 입찰하게 하고 그중 가장 유리한 조건을 제시한 입찰자를 선정하여 계약을 체결하는 것을 뜻한다. 이와 같은 방식에 의한 계약은 전 업체에 입찰참가기회를 부여할 수 있고, 가격경쟁에 따른 예산절감을 가능하게 한다. 또한 계약절차의 공개를 통해 부정행위를 방지하고 공정성을 유지할 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 부적격업체가 응찰할 경우 경쟁이 과열되거나 부실사업운영 등의 문제가 발생할 가능성이 있으며, 입찰기간이 장기화될 우려가 있다.

한편 제한경쟁입찰에 의한 계약이란 입찰참가자격을 실적, 재무상태, 기술 및 인력 보유현황 등의 기준에 따라 제한하여 불성실하거나 능력이 미달하는 자로 하여금 입찰에 참여할 수 없도록 하는 것이다. 이처럼 제한경쟁입찰이 부적격업체를 사전에 배제할 수 있다는 장점을 가지나 객관적인 제한기준의 설정이 용이하지 않고 이 같은 자격 제한에 대한 업체들의 반발이 우려된다는 문제를 가진다.

민관경쟁입찰제도에서의 경쟁입찰은 불특정 다수에게 사업내용을 공고하되, 일차적으로 일정한 참가자격을 제시한다. 아울러 이 같은 자격을 갖춘 입찰희망업체를 대상으로 사전적격심사를 거치게 된다. 이와 관련해 1999년 서울시가 탄천하수처리장에 대한 운영관리 위탁용역을 추진한 당시 안내공고에 따르면, 입찰참가자격을 다음과 같이 제시하고 있다(서울시, 1999b). 첫째로 하수도법시행령 제7조 제3항<sup>24)</sup> 및 동법시행규칙 제3조의 각호의 1에 해당하는 자로서 1일 26,000톤( $m^3$ ) 이상의 폐·하수처리시설을 운영하거나 시공한 실적이 있는 자이어야 하며, 둘째 서울시 관내에 주된 사무소가 없는

---

24) 하수도법 7조제3항에서 "대통령령이 정하는 기관"이라 함은 다음 각호의 기관을 말한다.<신설 1994.4.9, 1996.2.15, 1997.9.5, 2001.9.29>

1. 한국수자원공사법에 의한 한국수자원공사
2. 한국토지공사법에 의한 한국토지공사
3. 대한주택공사법에 의한 대한주택공사
4. 환경관리공단법에 의한 환경관리공단
5. 지방공기업법에 의한 지방공사 및 지방공단
6. 농업기반공사및농지관리기금법에 의한 농업기반공사
7. 하수도시설을 운영·관리할 능력이 있는 기관으로서 환경부령이 정하는 기관
8. 기타 다른 법령에 의하여 공공하수도의 관리를 수탁할 수 있는 기관

업체의 경우 서울시 소재 업체와 공동참여가 가능하며 공동참여를 권장한 바 있다.

한편 환경부의 하수도시설 운영·관리업무처리 통합지침에 따르면 위탁관리업체 선정을 위한 입찰공고내용에 다음과 같은 민간전문업체가 입찰에 참여할 수 있도록 반영할 것을 명시하고 있다(환경부, 2002). 즉, ①건설산업기본법에 의한 토목건축공사업자인 법인, ②엔지니어링기술진흥법에 의한 건설부문 상하수도분야 및 환경부문 수질관리분야의 엔지니어링 활동주체인 법인, ③ 환경기술개발및지원에관한법률에 의한 수질분야방지사설업에 등록된 법인 등이 그것이다. 또한 민간위탁관리는 가급적 시설의 설계·시공 및 운영관리업무를 전문으로 하는 기존 민간위탁전문기관 및 환경산업체를 최대한 활용할 수 있도록 해야 한다. 특히 정부투자기관, 지방공사 및 지방공단은 환경분야 전문기술 및 인력확보가 필요할 경우 즉각 대응하지 못하는 등 한계가 있을 수 있으므로 하수처리시설의 효율적인 운영·관리 차원에서 동 기관에 대한 위탁관리를 가급적 제한하고 있다<sup>25)</sup>.

이와 같은 참가자격을 갖춘 자 중 입찰을 희망하는 업체를 상대로 사업의 수행능력, 유사사업 수행경험, 재정상태, 인력 및 기술상태 등의 세부 항목에 대해 입찰참여자로서 적격한지의 여부를 판별하는 사전적격심사를 거친다. 이렇게 선정된 최종입찰 후보자간에 본격적인 경쟁입찰과정이 실시된다.

이와 함께 민관경쟁입찰제도에서의 경쟁입찰은 무엇보다도 민(民)과 관(官)이 함께 참여하는 입찰방식이라는 점으로 특징 지워질 수 있다. 이에 관한 쟁점은 아래 제 5장에서 자세히 다루기로 한다.

## 2) 입찰의 시행 및 관리전략

이와 같이 민관경쟁입찰제도에서의 경쟁입찰의 의미를 이해할 때, 입찰시행관리에서는 입찰의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 것이 핵심임을 알 수 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 기본전략이 필요하다.

첫째, 하수처리사업을 위한 내부입찰과 관련 있는 부서 및 직원은 모든 입찰시행 및 관리과정에서 철저히 배제되어야 한다. 다시 말해 내부입찰팀(예컨대 직영하수처리

---

25) 정부투자기관, 지방공사 및 지방공단과 불가피하게 위탁관리계약을 체결할 경우에는 전문기술 및 인력확보 등을 정밀검토하여 하수종말처리시설의 적정운영관리가 가능하다고 판단될 경우에 한하여 위탁관리해야 한다(환경부, 2002).

사업소)과 입찰전반을 관리하는 담당조직(CCT담당관, CCT사업팀 등)은 엄격하게 분리되어야 함을 뜻하는 것이다. 이는 곧 기회균등의 원칙에 따라 내부입찰과 외부입찰이 동일한 조건에서 이뤄지도록 하기 위한 것이다. 따라서 모든 입찰자로 하여금 입찰과 관련하여 동등한 정보를 제공받게 하여 특정 입찰자가 부당한 이익을 챙기지 못하도록 해야 한다.

둘째, 보다 효율적·효과적으로 하수처리서비스 공급자를 선정하기 위해서는 입찰 희망자를 대상으로 사전적격심사(pre-qualification)를 거치는 것이 필요하다. 이를 위해 하수처리장을 설계, 시공, 운영한 경험이 있는 업체를 대상으로 그들의 역량 및 능력, 유사사업의 수행실적, 현재 진행중인 사업, 재정상태, 인력상태 등의 구체적인 항목에 대한 검토가 요구된다(<표 4-28>참조). 최종 입찰후보자 수는 서울시 하수처리사업의 경우 5~10개 사의 입찰후보업체를 확보하는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 선정된 최종 입찰후보자를 대상으로 구체적인 일정을 담은 입찰초청장을 발송하게 된다.

<표 4-28> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 사전적격심사 평가표

평가항목	세부평가내용	평가결과	비고
1. 사업수행자격	<input type="checkbox"/> 공고조건의 업체참가자격을 충족하는지의 여부	<input type="checkbox"/> 해당되지 않음	<input type="checkbox"/> 평가중단
		<input type="checkbox"/> 해당됨	<input type="checkbox"/> 평가계속
2. 입찰참가제한	<input type="checkbox"/> 국가를당사자로하는계약에관한법률 및 건설기술관리법 등의 규정에 따라 부정당업자로 지정되어 입찰참가 제한중인지의 여부	<input type="checkbox"/> 제한기간 중임	<input type="checkbox"/> 평가중단
		<input type="checkbox"/> 제한기간 중이 아님	<input type="checkbox"/> 평가계속
3. 유사사업경험	<input type="checkbox"/> 26,000톤/일 이상의 폐·하수시설의 운영 또는 시공실적이 있는지의 여부	<input type="checkbox"/> 해당되지 않음	<input type="checkbox"/> 평가중단
		<input type="checkbox"/> 해당됨	<input type="checkbox"/> 평가계속
4. 재정상태	<input type="checkbox"/> 당해 업체가(공동참여자 포함) 현재 부도상태에 있거나 파산상태 또는 금융의 신용부실로 정상적인 영업활동이 불가능한지의 여부	<input type="checkbox"/> 해당됨	<input type="checkbox"/> 평가중단
		<input type="checkbox"/> 해당되지 않음	<input type="checkbox"/> 평가계속

자료: 서울시(1999b)

셋째, 입찰서는 봉인 입찰(sealed bid) 상태로 CCT사업팀에 제출되고 입찰평가 전까지는 개봉하지 않도록 하여 공정성을 기한다. 입찰서에는 크게 자격·기술능력·업체현황서, 입찰가격 및 사업수행계획서 등의 서류가 포함된다(<표 4-29> 참조).

입찰서에 포함되어야 할 구체적인 사항으로는 하수처리서비스의 수행방법, 하수처

리 품질계획, 직제와 직원배치 및 업무분장, 필요 자산·설비·재료, 자원재배치 계획, 하청계획, 유사사업수행경험 등을 들 수 있다. 기타 중요한 사항으로는 입찰자가 다른 입찰자와 결탁하는 일이 없도록 확인해야 하며, 입찰결과에 영향을 미칠 수 있는 관련 직원과 어떠한 관계도 갖지 않아야 한다. 또한 사고에 대비하여 입찰참여자로 하여금 각종 보험증명서를 함께 제출하도록 한다.

<표 4-29> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 입찰서류 내용

구분	포함 내용	비고
입찰 안내서	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규격서</li> <li>- 입찰의향 확인을 위한 신청서</li> <li>- 입찰절차 안내 (입찰공고 → 안내서발송→ 입찰희망자 대상 사전적격심사 → 입찰초청 → 입찰서 제출 → 입찰평가→ 낙찰자 승인→ 계약서 또는 서비스협정서 체결)</li> <li>- 개략적인 입찰평가 방법 및 기준 안내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입찰에 대한 공고를 충분히 실시해야 함(신문, 잡지 등 활용)</li> <li>- 입찰공고 후 관심표명자를 대상으로 입찰 안내서 발송</li> <li>- 사전적격심사(PQ)용 제출서류 : 업체현황 및 기술능력 자료</li> <li>- 적격심사결과에 따라 입찰초청대상자 압축</li> <li>- 이해충돌가능성 있는 입찰자는 처음부터 배제(복수의 서비스를 담당하는 업체의 이해충돌 및 신의성실 문제 고려)</li> </ul>
입찰서	<p>o 기본서류</p> <p>① <u>자격심사·기술능력·업체현황서</u> (사전적격심사 시 사용한 자료 또는 심화된 자료)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정상태, 조직 및 인력상태, 기술수준, 유사사업 수행실적, 보유자원 및 업무량 등에 관한 증빙자료</li> </ul> <p>② <u>입찰가격산정서</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 내부 또는 외부입찰가격 산정</li> </ul> <p>③ <u>사업수행계획서</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 하수처리장 위치, 하수처리방법</li> <li>- 품질계획</li> <li>- 인력배치 및 감독계획</li> <li>- 필요한 자산, 장치, 자재</li> <li>- 기존자산 재배치계획</li> <li>- 시 소유자산 사용조건</li> <li>- 제3자와의 하청계약 여부 및 내용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 입찰자는 동일한 자격으로 입찰에 참여</li> <li>- 봉합입찰방식의 적용(개봉시간까지 보안유지)</li> <li>- 입찰자간 공모 및 담당공무원에 대한 항응을 하지 않겠다는 내용의 서약서</li> </ul>

넷째, 입찰서를 수령한 후에는 잠재적 계약자인 입찰참여자들을 대상으로 그들의 특징점에 대한 파악과 함께 사업제안서에 대한 예비적인 평가작업이 요구된다. 이때 계약의 규모 및 특성, 자원비용, 서비스 품질 관련 사항에 대해서 특히 신중하게 살펴 보아야 할 것이다. 이는 본격적인 입찰평가에 앞서 기본적인 유용한 자료를 얻기 위한 과정이다.

### 3) 내부입찰 준비

내부입찰준비와 관련하여 서울시는 하수처리사업을 위한 내부입찰팀을 구성하고, 이를 총괄할 책임자를 지명해야 한다. 대부분의 경우 책임자는 현재의 하수처리사업소 소장이 되고, 소장이 내부입찰팀을 총괄적으로 이끌게 될 것이다.

내부입찰서에 제시하는 입찰가격은 하수처리 총원가로서, 하수처리사업을 위한 자원의 모든 비용이 포함되어야 한다. 이와 같은 총원가는 사업수행을 위한 직접비용과 적절히 배분된 간접비용으로 구성된다. 이때 입찰서 작성에 필요한 자문비용과 같이 입찰과정에 투입되는 비용은, 최종낙찰자가 내부팀이든 외부업체이든 관계없이 시가 부담하게 되는 경우 총원가에서 제외되므로 주의해야 한다. 그러나 내부팀이 낙찰된 뒤 본격적인 사업수행을 위해 투입되는 향후 자문비용은 내부입찰가격에 포함되어야 할 것이다.

내부입찰서 작성의 초점은 규격서에 제시된 하수처리서비스를 공급하는데 소요되는 비용을 산정하는 것이다. 외부입찰자와 마찬가지로 내부입찰팀은 인원 및 근무조건, 시설가동률 등 현재의 사업수행 방법과 다른 대안이나 규격서에 기술된 서비스 외에 추가서비스를 제안할 수 있다. 다만 근무조건 등에 큰 변화가 있는 경우는 관계직원이나 대표와 충분히 협의하는 것이 필요하다. 이처럼 원가계산에 포함되는 대상사업은 규격서의 내용을 기본으로 하되, 입찰팀의 원가절감방안에 의해 다소 가감될 수 있을 것이다. 이와 함께 내부입찰팀이 서울시나 외부로부터 받는 각종 지원에 대해서는 그 비용을 입찰서에 포함해야 한다. 또한 시에서 제공하는 지원서비스의 사용이 내부입찰팀에 강요될 경우 이에 대한 비용은 입찰서에 포함되어야 한다.

내부입찰팀은 인력감축이나 보직변경, 작업방법 조정 등으로 효율성을 제고할 수 있으나, 이 같은 변경사항이 공무원의 근무조건이나 인사관리원칙과 상충되지 않는지에 대한 사전검토도 요구된다. 이와 관련하여 서울시는 내부입찰팀이 기존의 공무원신분을 떠나 민간기업으로 독립한 형태인 MEBO(Management and Employee Buyouts) 방식을 제안할 수 있는지 여부에 대해 입장을 밝혀야 한다<sup>26)</sup>. 사실 MEBO방식은 내부

---

26) 이와 관련하여 서울시 산하 하수처리장을 민영화함에 있어서 하수처리업무에 종사하던 자가 법령에 합당한 법인을 설립하는 경우 그 법인에게 위탁할 수 있도록 규정한 “서울시하수처리시설설치및관리에관한조례” 제 10조 제2항의 규정에 의거해 수익계약이 가능한데, 이는 현수탁업체와 재계약할 경우에 한해 적용된다. 한편 재위탁을 하지 않을 경우 신규업체를 선정해야 하는데, 하수처리장은 막대한 투자비가 소요되는 시설로서 고

입찰과 외부입찰의 중간형태로 보여지나, 내부입찰과 MEBO입찰을 구분할지 여부에 대한 시의 방침은 필요할 것이다. 민관경쟁입찰 과정에서 내부입찰과 분리된 MEBO입찰은 외부입찰로 여기는 것이 적절할 것이다. 그리고 내부입찰팀 또는 MEBO가 하청형태의 제3자 계약을 통해 서비스 일부를 제공할 수 있다면, 입찰서에 하청업체에 대한 정보와 그 계약내용을 기술해야 할 것이다.

<표 4-30> 내부입찰 관련 유의사항

구분	내용	비고
내부입찰가격 산정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총원가원칙의 적용(하수처리사업수행에 사용되는 직접비용, 적절하게 배분된 간접비용으로 구성)</li> <li>- 서울시에서 제공하는 또는 강요하는 각종 지원서비스에 대한 비용을 적절히 배분해 입찰가격에 포함시켜야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 입찰서 작성 시 필요한 서울시의 자문비용은 총원가에서 제외</li> <li>- 낙찰 후 서울시의 자문비용은 총원가에 포함</li> </ul>
사업계획 관련제안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 하수처리사업 수행방법과 다른 대안적, 원가절감 방법 제안가능</li> <li>- 규격서 내용 외 추가서비스 제안가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 근무조건 변화 시 해당요원과 충분한 협의 거쳐야 함</li> <li>- 서울시가 수용할 수 있는 사항이어야 함</li> <li>- 공무원 인사관리원칙과의 상충여부 사전검토 필요</li> </ul>
MEBO 관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시는 MEBO방식의 허용 여부를 결정해야 함</li> <li>- 내부입찰과 MEBO입찰의 구분에 대한 서울시의 명확한 입장 필요</li> <li>- 서울시는 MEBO와 순수 외부입찰자를 동등하게 취급해야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 내부입찰자 또는 MEBO입찰자는 입찰서 작성 시 제3자와의 계약(하청계약 등)내용에 대해서도 상세히 기술해야 함</li> </ul>

#### 4) 입찰평가

##### (1) 입찰평가의 내용

입찰평가는 하수처리서비스의 공급자 선정을 위한 핵심절차로서 이와 같은 과정을 거쳐 낙찰자를 결정하고 계약을 체결하게 된다. 이와 관련해 CCT담당관은 입찰평가위원을 위촉하게 되는데, 하수처리와 민간위탁 분야의 전문지식 및 경험이 있는 자를 중심으로 구성해야 한다.

도의 전문적인 관리를 요하므로 제한경쟁 또는 지명입찰에 의한 계약이 바람직하다(서울시, 2002).

이 같은 절차에 있어서 평가대상이 되는 산출물은 크게 가격(price)요소인 하수처리 위탁관리비수준과 품질(quality)요소인 하수처리서비스수준으로 구분된다. 엄밀하게는 가격이란 계약기간동안 서울시가 부담하는 위험가치를 감안해 평가된 총원가를 뜻한다. 한편 품질은 가격에 반영되지 않으나 서비스 만족도를 충족시킬 수 있는 비계량적 요소를 총칭하는 것으로 볼 수 있는데, 사전적격심사와도 밀접하게 연관된다. 일반적으로 선진국에서는 입찰평가 항목 중 품질요소를 가급적 화폐척도로 계량화하여 가격요소의 비중을 확대하고 있다. 즉, 제반 위험요소를 화폐단위로 계량화하여 이들을 지급액에 합하여 총원가를 산정하며, 이를 기초로 낙찰자를 선정하는 것이다. 이와 같이 계량적인 요소인 가격항목에 비중을 두게 되면 입찰평가가 보다 합리적이고 객관적으로 이루어질 수 있어 공정한 경쟁에 도움이 될 수 있을 것이다.

보다 구체적으로 입찰평가는 능력, 기술, 재무, 품질 등 전반에 걸쳐 객관적이고 체계적으로 실시되어야 한다(<표 4-31> 참조).

첫째, 능력에 대한 평가는 입찰자가 하수처리서비스 제공에 적합한 인력과 경험을 보유하고 있는지를 판단하는 것이 핵심이다. 이를 위해 앞서 언급한 사전적격심사를 통해 적정수준 이상의 서비스 공급능력이 있는 입찰후보자들을 대상으로 정식입찰을 실시하는 것이 바람직하다. 입찰평가과정에서는 특히 모든 입찰자의 유사사업 수행경력 및 성과 등 사업수행능력에 대해 철저하게 검증해야 한다.

둘째, 기술에 대한 평가는 규격서에 담긴 하수처리에 관한 구체적인 요구사항의 충족 여부에 대한 것이다. 규격서에 명시된 기준의 부합여부와 기준의 변경 수용가능성, 적정서비스수준 충족도 등 기술적인 부분에 대한 평가가 그것이다.

셋째, 서비스 품질에 대한 평가를 실시해야한다. 이는 입찰자가 규격서에 제시된 적합한 수준의 방류수 수질을 확보할 수 있는지에 대한 평가이다.

넷째, 재무적 측면에서의 평가도 중요하다. 이는 앞서 제시한 3대 원가(현행원가, 내부입찰원가, 외부입찰원가)의 비교평가작업에 해당된다. 즉, 입찰원가평가의 초점은 예정가격에 해당되는 현행원가를 기준으로 하여 내부입찰원가와 외부입찰원가를 동등한 기준에서 평가하는 것이다. 또한 이 과정에서 관련비용이 모두 입찰서에 포함되어 있는지, 현행 하수처리원가와 비교할 때 서비스수준과 비용이 어떻게 차이가 나는지, 입찰가격이 낮을 경우 그것이 어느 정도 실현가능성이 있는지 등을 확인해야 한다. 이때 입찰서를 비교·평가하는데 필요한 서울시의 간접비용을 내부입찰서에 포함한 경우



이는 공제하고 평가해야 하며, 계약기간동안 비용변화가 큰 항목에 대한 평가에 특히 유의하도록 한다. 입찰원가간 비교평가에 대해서는 아래에서 다시 상세히 다루기로 한다.

<표 4-31> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 입찰평가 내용

구분		내용	비고
사업 수행능력 및 사업계획 의 평가	능력평가	- 하수처리서비스에 필요한 인력과 경험 보유 여부 판단 - 유사사업 수행경력 및 성과에 대한 조사	* 최종 입찰평가보고서의 내용 - 입찰과정의 개요 - 제출된 입찰서의 세부내용 - 내·외부 사업계획서에 대한 평가결과 - 협상대안 - 내·외부조직에 미치는 영향
	기술평가	- 규격서의 구체적 요구사항에 대한 충족 가능성에 대한 판단 - 기준의 부합여부, 기준의 변경수용가능성, 적정서비스수준 충족도에 대한 평가	
	품질평가	- 적정 방류수 수질의 확보	
입찰원가 의 평가	재무평가	- 모든 관련비용이 입찰서에 포함됐는지 여부 확인 - 입찰가격이 낮을 경우 실현가능성이 있는지 평가 - 내부입찰팀과 외부입찰자의 입찰원가에 대해 동등한 기준에 의해 비교 (내부 및 외부입찰원가간에 차이 있는 부분인 부가가치세, 보험료, 무상지원서비스 등에 유의)	

이와 같은 네 가지 부문에 대해 평가를 마치게 되면 평가팀은 평가과정 및 입찰결과를 문서로 정리해야 한다. 여기에는 경쟁과정의 개요, 제출된 모든 입찰서의 세부내용, 평가결과, 협상대안, 내·외부조직에 미치는 영향 등이 포함된다. 평가팀의 최종보고서는 민관경쟁입찰제도 추진위원회에 제출되어 승인되고, CCT담당관은 낙찰자를 공표하게 되는데, 이때 탈락한 입찰자들에게 입찰평가과정 및 내용과 관련해 납득할 수 있는 이유를 설명·제시할 수 있어야 한다.

<표 4-32> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 입찰평가 세부항목

평가항목	세부항목	배점	평가방법					
소 계		80						
1. 사업참여 기술자	- 용역참여기술자의 해당분야의 용역경력	30	○ 절대평가					
			<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>배점합계</th> <th>사업책임기술자</th> <th>분야별책임기술자</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계</td> <td>30</td> <td>15</td> <td>15</td> </tr> </tbody> </table> <p>*분야별 책임기술자는 환경, 토목, 기계, 전기·계장 등 4개 분야로 구분</p>	구분	배점합계	사업책임기술자	분야별책임기술자	계
구분	배점합계	사업책임기술자	분야별책임기술자					
계	30	15	15					
2. 유사사업 수행실적	- 수처리 유사분야의 시공, 운영, 설계, 감리용역 실적	7	○ 상대평가 - 최근 5년 간 실적에 대한 시설용량의 합을 기준으로 수행실적이 높은 순으로 점수 부여					
3. 신용도	- 입찰참가제한기간 - 재정상태 견실도	10	○ 절대평가 - 최근 3년 간 관계법령에 의하여 입찰참가제한을 받은 기간에 따라 적용					
		(6)	○ 상대평가 - 자기자본비율(2점)과 유동자산비율(2점) 높은 순으로 점수 부여					
4. 기술개발 및 투자실적	- 개발실적 - 투자실적	10	○ 상대평가 - 건설기술관리법에 의하여 지정된 신기술 또는 건설기술에 관한 특허 및 실용신안으로 유효한 건수 산정					
		(6)	- 최근 3년 간 건설기술개발 및 투자실적의 총매출액에 대한 비율					
5. 현재 업무량과 여유(중첩도)	- 총괄책임자 - 분야별 책임자	15	○ 절대평가					
		(8)	- 평점 : 배점 × (건수율 + 금액율)					
6. 전차용역과 관련	- 용역사업자 - 사업책임기술자	(7)	- 업무량 측정시 현재 수행중인 용역사업(잔여 과업기간 : 3월 이상)도 건수에 포함(년간 1인 기준)					
		(4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건수 <math>[100 - (\text{건수} \times 10)] \times 1/2\%</math> : 10건 초과는 0%</li> <li>• 금액 <math>[100 - (\text{금액} \div 2\text{억} \times 10)] \times 1/2\%</math> : 20억 초과는 0%</li> </ul>					
		8	○ 절대평가					
		(4)	- 전차사업 시행 후 : 3년 이내(100%)					
		(4)	3~5년 이내(70%), 5~10년 이내(50%), 10년 이상(0%)					

평가항목	세부사항	배점	평가방법
소 계		70	
7. 사업수행 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수행계획</li> <li>- 수행방법</li> <li>- 품질계획</li> <li>- 신기술도입 등</li> <li>- 기술자료활용</li> <li>- 지역친화, 지역여건반영 등</li> </ul>	(25) (25) (8) (7) (5)	○ 상대평가 - 과업수행 준비, 물품·장비, 조직구성, 회계관리, 운영규정 등 (준비단계) - 작업수행 방법, 인원투입, 수질관리 예상문제점 및 대책, 품질계획, 환경정비계획, 시설물 유지관리계획 등(운영단계) - 최신 운영기술·처리공법 등의 도입 활용계획 - 보유장비, 프로그램 등 활용계획 - 시설개방, 지역에 공헌, 지역실정 감안, 지역업체 참여 등
8. 입찰원가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행원가를 기준으로 입찰원가 세부내용 및 액수에 대해 비교평가</li> </ul>		① 내부 및 외부 입찰원가를 동등한 기준에서 비교평가(부가가치세, 보험료, 무상지원 서비스 등에 유의) ② 앞에서 실시한 사업수행 능력 및 계획에 대한 평가 후 합산점수가 상위인 입찰자 중에서 현행원가 이하의 입찰원가를 제시한 자 선정 ③ 이들을 대상으로 사업계획을 제심사

주: - 상대 평가시 등급별 배분은 수(10%), 우(20%), 미(40%), 양(20%), 가(10%)로 배분하고 점수는 배점 × (수 100%, 우 90%, 미 80%, 양 70%, 가 60%)로 체점  
 - 등급별 업체수의 배분은 총평가 대상업체수에 등급별 비율을 곱하여 산출하고 산출한 결과치가 소수인 경우 소수점 이하 첫째자리 수치가 가장 높은 등급부터 배분하며, 동일한 경우 수, 우, 미, 양, 가 순서에 의함  
 - 평점의 계산은 소수첫째 자리까지 하되, 소수둘째 자리에서 사사오입함  
 자료: 서울시(1999b)의 평가기준을 참조해 재구성

## (2) 입찰원가의 비교평가

입찰평가의 핵심은 입찰가격에 대한 평가, 즉 재무평가이다. 현행원가의 산정이 이뤄지면, 이를 기준으로 차후 제출된 입찰서의 내부입찰원가 및 외부입찰원가를 비교·평가하게 된다. 이 단계는 본격적인 입찰단계의 핵심인 입찰평가의 중요한 부분을 이루게 된다. 이때 주의할 점은 각 원가별로 포함되는 항목의 차이를 감안한 상태에서 금액을 비교해야 한다는 것이다. 그러므로 원가산정 및 비교평가작업을 올바르게 수행하

기 위해서는 3대 원가에 대한 개념을 정확하게 규정할 필요가 있다(<표 4-33>참조).

먼저 현행원가를 일종의 예정가격이라고 할 때, 내부입찰원가는 내부입찰팀이 제시한 입찰가격(현금대가지급분)에 서울시가 추가부담 해야 할 비용을 합친 금액에 해당된다. 내부입찰팀이 서비스공급자로 낙찰되었을 때 서울시가 추가로 부담하는 비용은 기존인력의 해고·전보 등에 소요되는 비용, 내부입찰팀이 사용하지 않는 물적 자산의 처리 및 기회비용, 해당 사업과 관련해 서울시 내부에서 수행돼야 할 업무 비용 등이 모두 포함된다. 외부입찰원가는 외부입찰자가 낙찰될 경우 서울시가 부담해야 할 총원가에 해당되므로, 외부입찰자가 제시한 입찰가격에 서울시가 추가로 부담해야 하는 원가를 합한 금액이 된다.

특히 현행원가를 평가함에 있어서 주의해야 할 것은 기존 내부팀의 사업수행에서 서울시의 부서나 직속 및 산하기관으로부터 무상 또는 저가로 제공받는 서비스나 순자산이 있을 경우이다. 즉, 이에 대한 적정가격 또는 자본비용(기회비용), 암묵적 보험료 등을 원가계산에 정확하게 반영하여 내부 및 외부입찰원가와 비교해야 한다. 또한 부가가치세와 같이 내부입찰가격에는 계상되지 않으나 민간업체의 입찰가격에 포함되는 항목을 배제하는 등 동등한 조건 아래에서 입찰원가를 비교평가하는 것이 필요하다.

또한 내부입찰원가의 계산에 있어서 서울시가 내부입찰팀에 대해 사업수행에 필요한 서비스의 일부를 서울시나 산하기관에서 조달하도록 강제할 수 있는데 이 경우 서비스구입비용은 내부입찰원가에 포함되어야 한다.

이는 탄천하수처리장에 대한 운영사업권이 내부팀에 돌아갈 경우와 외부업체에 주어질 경우를 구분하여 각각의 경우 추가되는 비용을 추산하여 원가계산을 명확하게 실시해야 함을 뜻한다. 즉, 각 입찰팀이 제시한 공급계획이 실제로 시행될 때 기존인력 및 물적 자산의 처리에 소요되는 비용, 서울시가 제공·부담하는 서비스 및 자산 등에 대한 산정이 필수적이다. 이와 같은 추가비용산정을 통한 원가비교평가는 입찰평가의 핵심을 이루는 작업이므로 더욱 세밀한 주의가 요망된다. 이와 함께 내부입찰원가와 외부입찰원가의 기준항목을 규격서 공고 시 함께 제시하여 각 입찰팀이 이의 기준에 맞춰 입찰가격을 제시할 수 있도록 해야 한다.

<표 4-33> 민관경쟁입찰 평가를 위한 원가비교기준

구분	내용	비고
현행원가	해당사업수행에 필요한 일체의 비용, 부가가치세(VAT)를 포함하면 일종의 예정가격이 산출됨	운영비 + 인적자원 + 물적자원 + 사용이 강요되는 서울시 제공사서비스 + 당해사업과 연관되어 제공되는 서울시의 서비스
내부입찰 원가	내부입찰팀의 입찰가격 + 내부입찰팀 낙찰시 서울시 추가부담비용 + 내부입찰팀에게 사용이 강요되는 서울시 및 산하기관의 서비스원가 + 암묵적 보험료 등	* 서울시의 추가부담비용: -기존인력의 해고·전보 비용 -무상으로 제공되는 서비스 또는 시설물의 비용 -사용하지 않는 물적 자산의 처리 및 기회비용 -해당사업과 관련해 서울시 내부에서 수행돼야 할 업무의 비용
외부입찰 원가	외부입찰자의 입찰가격 + 외부입찰자 낙찰시 서울시 추가부담비용 + 외부입찰자에게 사용이 강요되는 서울시의 서비스원가	① <u>운영비(경비, 일반관리비)</u> : 원가절감액+현금대가지급 ② <u>인적자원(인건비)</u> : 원가절감액+인력처리비용+고용유지비용 ③ <u>물적자원</u> : 원가절감액+실현불가능한 원가절감액+계속 사용하기로 한 물적자산(현금대가공제) ④ <u>내부(또는 외부)입찰팀에 사용이 강요되는 서울시 제공사서비스</u> :원가절감액(대안공급자 제시) + 서비스원가(현금대가공제)

주: 물적자원 비용항목 중 '실현불가능한 원가절감액'이란 더 이상 해당용으로 쓰이지 않는 물적자원이 서울시 내에서 타용도로도 사용되고 있지 않은 경우에 발생함

이와 같은 기준에서 탄천하수처리사업의 입찰원가간 비교평가에 대해 살펴보면 다음과 같다.

먼저 탄천하수처리장의 현행원가를 살펴보기 위해 현 수탁자인 (주)탄천환경과의 위탁협약금액을 살펴보면 다음 <표 4-34>와 같다. 이에 따르면 부가가치세를 포함한 총 협약금액은 2001년도에 169억 여 원, 2002년도에 176억 여 원, 2003년도에 171억 여 원이다. 이 중 정산비항목의 경우 2001년도 97억 여 원, 2002년도 96억 여 원, 2003년도 88억 여 원으로 나타났다. 또한 비정산비항목의 경우는 2001년도 72억 여 원, 2002년도 80억 여 원, 2003년도 82억 여 원으로 집계되었다.

<표 4-34> 탄천하수처리장 관리·운영사업 위탁협약금액

(단위: 천원)

구분		2001년도	2002년도	2003년도
총계		16,967,382	17,696,818	17,130,528
정산비 항목	슬러지처리비	3,174,369	3,412,580	1,290,205
	전력비	3,652,124	3,379,858	3,379,858
	시설비	2,897,000	2,847,273	4,210,000
소계		9,723,493	9,639,711	8,880,063
비정산비 항목	인건비	3,697,280	3,919,116	3,963,142
	약품비	497,452	629,250	623,161
	기타경비	903,594	899,000	1,038,986
	제 잡비	2,145,563	2,609,741	2,625,176
	-일반관리비	399,765	414,731	491,764
	-이윤	535,323	586,209	611,705
	-부가가치세	1,210,475	1,608,801	1,521,707
	소계	7,243,889	8,057,107	8,250,465

주: 기타경비에는 용수비, 연료비, 수리수선비, 조경유지비, 보험료가 포함됨

자료: 서울시 하수계획과(2003)

이 중 정산비항목의 경우 전년도 예산에 기초해 비용을 책정하되 사후에 고지서를 정산하는 방식을 취하고 있다. 또한 실제로 정산비항목에 해당하는 슬러지처리비, 전력비, 시설비는 계약을 체결한 수탁기관이 제3자에게 재위탁하는 방식을 채택하기도 한다. 이에 비정산비항목이 실제 입찰결과에 영향을 미칠 가능성이 상대적으로 높다. 따라서 탄천하수처리사업에 대해 경쟁입찰을 실시할 경우, 외형상으로는 정산비항목과 비정산비항목을 합친 총액에 대한 입찰이라고 해도, 실질적으로는 정산비항목을 제외한 나머지 비정산비항목을 대상으로 한 부분적인 입찰이 될 수 있다. 이와 같은 방식은 정산비항목에 대한 불필요한 낭비요인을 제공할 우려가 있으므로 궁극적으로는 정산비항목을 비정산비항목에 편입시켜 비용항목을 통합할 필요성이 제기된다.

이에 여기에서는 정산비항목과 비정산비항목을 통합·적용하여 입찰원가를 비교평가 하도록 한다.

먼저 해당사업수행에 필요한 일체의 비용인 현행원가를 위탁협약금액을 기초로 살펴보면 다음과 같다. 여기에서 위탁협약금액은 MEBO형태의 수탁기관인 (주)탄천환경의 외부입찰가격에 해당된다고 볼 수 있다. 위탁협약금액에는 슬러지처리비, 전력비,

시설비, 인건비(급여, 상여금, 제수당, 복리후생비, 퇴직금), 약품비, 기타경비(용수비, 연료비, 수리수선비, 조경유지비, 보험료) 외에 제 잡비로는 일반관리비(총제조원가의 5%), 이윤(총제조원가·일반관리비 총계의 10%), 부가가치세(총제조원가·일반관리비·이윤 총계의 10%)가 포함된다. 이중 이윤 및 부가가치세 항목은 민간수탁업체의 경우에 적용되는 것이므로, 서울시 직영 시 서비스공급 총원가를 산정하기 위해서 이들 항목을 제외한다. 총 위탁협약금액에서 이윤과 부가가치세 항목을 제외한 나머지는 2001년도 152억 여 원, 2002년도 155억 여 원, 2003년도 149억 여 원이다.

그밖에 사용이 강요되는 정부부문서비스나 하수처리사업과 연관되어 무상으로 제공되는 정부부문서비스의 비용이 추가되면 예정가격으로서의 현행원가를 산정할 수 있다.

한편 민관경쟁입찰 결과 내부입찰팀이 사업을 맡을 경우 서울시가 부담하는 총비용인 내부입찰원가에 대해 살펴보면 다음과 같다. 내부입찰원가는 내부입찰팀의 입찰가격, 내부팀이 낙찰될 경우 시의 추가부담비용, 내부팀에 사용이 강요되는 공공부문서비스의 원가, 암묵적 보험료의 원가 등을 합산한 총비용이다.

내부입찰팀이 제시하는 입찰가격은 슬러지처리비, 전력비, 시설비, 인건비, 약품비, 기타경비 등 각 비용항목별로 원가절감액을 포함하게 된다. 즉, 해당 입찰가격은 내부입찰팀이 제시한 사업계획 내의 원가절감방안에 따라 산정된 비용이다. 예를 들어 인건비의 경우에는 근무조건 변경 등 내부팀이 제시한 새로운 대안적 인력운영방법에 의해 절감되고 남은 액수가 책정된다. 이 때 기존인력에 대한 처리비용이 발생하는데 이를 서울시 추가부담비용으로 총원가 산정에 포함시켜야 한다. 그밖에 무상제공 서비스 및 시설물, 더 이상 사용하지 않게 된 물적 자산이 있을 경우에 발생하는 비용도 서울시의 추가부담비용에 포함시켜야 할 것이다. 또한 서울시 차원에서 해당사업에 적용되는 보험에 가입하지 않은 경우라도 민간입찰자와의 형평성을 위해 보험에 가입할 경우를 가정하여 암묵적 보험료에 상당하는 비용을 기타경비 중 보험료 항목에 산입하여 총원가 산정을 해야 할 것이다.

한편 외부입찰자가 낙찰될 때 서울시가 부담하는 총비용인 외부입찰원가의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 외부입찰원가 역시 앞의 내부입찰원가의 항목과 유사하게 구성된다. 즉, 외부입찰원가는 외부입찰자가 제시한 입찰가격, 민간업체 낙찰 시 서울시의 추가부담비용, 외부입찰자에게 사용이 강요되는 정부부문서비스의 원가 등이 합산된다.

외부입찰자가 제시하게 되는 입찰가격 역시 현행사업운영과 비교할 때 원가를 절감하는 사업계획에 기초하여 산정된다. 즉, 외부입찰가격은 슬러지처리비, 전력비, 시설비, 인건비, 약품비, 기타경비 등 비용항목별로 입찰자의 원가절감방안을 반영한 액수를 포함하게 된다. 이 때 유의해야 할 점은 외부입찰가격에 포함되는 부가가치세 부분을 제외한 나머지를 총원가에 산입해야 한다는 것이다. 이는 세금이 부과되지 않는 내부입찰팀과의 형평성 차원에서 공정하게 원가를 비교하기 위한 것이다. 아울러 해당 외부입찰자가 제출한 사업계획 및 입찰서에 따라 서비스공급이 실제 이뤄질 경우, 시가 추가로 부담하는 비용인 인력처리 및 무상제공 서비스·시설에 투입되는 비용과 더 이상 사용되지 않는 물적 자산에 대한 기회비용, 사용이 강요되는 정부부문서비스의 원가 등을 외부입찰원가 산정에 포함시켜야 할 것이다.

이와 같은 방법을 통해 내부입찰팀 및 외부입찰자가 제시한 입찰가격을 각각의 입찰원가로 산정할 수 있게 된다. 계산된 내부입찰원가 및 외부입찰원가는 낙찰자 결정 시 서울시가 실제로 부담해야 할 총금액에 해당하는 것으로 민관경쟁입찰제도의 입찰평가단계 중 재무평가의 대상자료로 활용된다.

### (3) 낙찰자 선정방법

앞에서 살펴본 바와 같이 민관경쟁입찰에서는 주요항목에 대한 입찰평가과정을 거쳐 낙찰자를 최종적으로 선정하게 된다. 낙찰자를 선정하는 방법은 공사, 물품, 용역 등 계약업무의 성격에 따라 조금씩 달라지는데<sup>27)</sup>, 탄천하수처리사업의 경우 용역 업무에 해당하므로 금액의 제한 없이 적격심사 낙찰제를 택하는 것이 합리적이다. 적격심사 낙찰제란 시공경험, 기술능력, 재무상태 등 공사수행능력과 사업계획에 대한 종합적인 평가를 거쳐 상위의 점수를 얻은 입찰자 중에서 현행원가 이하의 최저 입찰원가를 제출한 입찰자 순으로 사업계획을 재심사하여 일정점수 이상을 획득하면 낙찰자로 선

27) ① 공사- 일반 공사의 경우 금액의 제한 없이 적격심사 낙찰제를 활용한다. 대형공사의 경우 턴키방식은 설계점수를 반영한 적격심사 낙찰제를 택하며, 기타 최저가대안입찰을 대상으로 적격심사 낙찰제를 실시하기도 한다. ② 물품- 2억 원 이상의 제조·구매에 대해서는 적격심사 낙찰제를 활용하나, 2억 원 미만의 경우 최저가 낙찰제를 적용한다. 모터, 보일러 등 신기술제품의 경우 종합낙찰제를 채택하며, 계약의 특수성·긴급성·국가안보목적이 있는 경우 협상에 의한 낙찰제를 활용하기도 한다. ③ 용역- 금액의 제한 없이 적격심사 낙찰제를 원칙으로 하되, 계약의 특수성·긴급성·국가안보목적이 있는 경우 협상에 의해 낙찰자를 선정하기도 한다(서울시, 2002).



정하는 방식을 뜻한다.

다시 말해 적격심사 낙찰제 방식은 기술제안서(업체평가서, 인력투입계획, 투입인력의 자격, 사업계획 등)와 가격을 분리하여 입찰하는 것이다. 이는 기술평가 후 기술평가기준에 의한 상위업체를 선정한 후 이들을 대상으로 가격 및 사업계획에 대한 심사를 거쳐 낙찰자를 결정하는 것이다. 이 같은 방식은 가격보다는 사업수행능력을 우선함으로써, 가격덤펍을 통한 부실한 사업운영이 나타나는 것을 방지하기 위한 것이다.

## 5) 계약서·서비스협정서 체결

낙찰자가 결정되면 서울시는 계약서(내부낙찰인 경우 서비스협정서)를 작성하여 정식계약을 체결하게 된다. 계약서에 포함되는 주요내용으로는 위탁업무의 범위와 내용, 하수처리 품질 및 성과기준, 낙찰자가 제안한 처리방법과 프로세스, 수처리·슬러지처리의 기준과 성과측정 방법, 성과에 따른 인센티브와 패널티의 기준 및 부여방법, 위·수탁자의 책임과 의무 등을 들 수 있다(<표 4-35> 참조).

내부입찰팀이 낙찰된 경우 시는 계약서와 유사한 서비스협정서(Service Level Agreement, SLA) 또는 양해각서(Memorandum of Understanding, MOU)를 체결한다. 서비스협정서에는 계약서에 포함되는 내용 외에 서비스에 대한 요금부과 방법, 비용점검 방법, 서비스수준의 개선, 협약의 처리 등에 대한 내용을 함께 포함한다.

특히 계약서의 내용으로 위·수탁업무의 범위를 명시하는 것이 필요하다. 위탁관리업무의 범위는 가급적 하수처리시설, 중계펌프장 및 차집관거에 대한 유지관리업무를 일괄위탁하여 수탁기관의 책임 하에 수행할 수 있도록 하는 등 위·수탁자간의 책임한계를 명확히 설정하는 것이 바람직하다(환경부, 2002). 이때 처리수질은 특별한 경우를 제외하고 하수처리시설 설치사업의 설계보고서 상의 처리수질기준을 적용해야 한다. 이는 민간위탁시 운영관리비 절감을 위해 처리수질이 오히려 악화되는 부작용을 미연에 방지하기 위한 것이다.

아울러 계약서에는 위·수탁자간의 업무한계의 범위를 적정하게 설정하는 것이 필요하다. 먼저 위탁기관인 시는 하수처리시설 운영관리 관련법령에 의한 운영관리규정을 준수하는지의 여부와 하수처리시설 가동실적 등에 대한 지도·감독 등의 업무를 수

행해야 한다. 한편 수탁자의 부적절한 하수처리시설 운영으로 인한 벌과금 및 지역주민에 대한 피해보상금 부담 등을 포함해 운영관리 전반에 대한 책임이 있다. 이러한 내용들을 계약서에 함께 명시해야 한다.

<표 4-35> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 계약서·서비스협정서 내용

구분		내용	패키지 구성 공통서류
외부 입찰팀 낙찰	계약서	- 계약 체결한 쌍방의 책임과 의무, 합의된 성과미달 시 처리방법 및 통보절차	- 위탁업무의 범위와 내용을 담은 규격서(낙찰된 입찰서의 내용을 최종 반영) - 하수처리 품질 및 성과기준, 성과의 측정·평가방법
내부 입찰팀 낙찰	서비스협정서	- 서비스에 대한 요금부과, 비용점검방법, 합의된 성과미달 시 처리방법 및 통보절차, 협조관계 등	- 낙찰자가 제안하는 처리방법 및 프로세스(현행 작업방법 및 근무조건 등의 변경사항) - 수처리·슬러지처리의 기준

이와 함께 계약 또는 서비스협정을 체결할 때는 위탁관리 대상 하수처리시설의 시설물 관리상태에 대한 구체적인 인수·인계서를 작성하여 설비의 결함이 발생한 경우 계약 양 당사자간의 책임한계를 명확히 설정할 수 있도록 해야 한다. 이에 위탁기관인 서울시는 설비의 최적성능상태를 유지하기 위해 수탁자가 정기적으로 설비에 대한 예방점검을 실시할 수 있도록 구체적인 점검기준을 마련해 계약서에 명기해야 한다. 이와 관련해 시는 설비의 특성에 따라 일간점검, 주간점검, 월간점검, 분기점검, 반기점검 주기 및 내용이 포함된 구체적인 점검계획서를 사전에 수립하되 수탁기관과 협의한 후 그 내용을 계약서·서비스협정서에 포함해야 한다. 또한 수탁기관은 주요설비에 대한 점검대장을 작성한 후 그 결과를 3년 간 보관해야 한다.

또한 계약기간 중 또는 완료 후 사업의 성과가 기준에 미달하거나 사업수행 결격사유가 발생할 경우의 처리방법 및 통보절차를 구체적으로 명시해야 한다. 특히 수탁기관의 관리부실로 인해 처리시설에 대한 적정한 운영관리가 곤란하여 계약 또는 서비스 협정을 해제할 경우 수탁기관으로 하여금 원상복구 및 손해배상에 대한 책임을 부여하는 조항을 계약서·서비스협정서에 포함해야 한다. 또한 계약서에 명시된 계약처리수질을 초과하여 처리시설을 운영한 경우 초과배출한 오염부하량에 해당하는 처리비

용을 감액 지급하여야 하며, 구체적인 감액산정 방법, 절차 등을 계약서에 반드시 명기하도록 한다. 그리고 2년 간 법적 관리규정을 3회 이상 위반한 경우에는 계약을 해제하거나 계약비용의 일정비율에 해당하는 금액을 감액하는 등의 제재방안을 계약서류에 함께 명기하는 것이 바람직하다(환경부, 2002).

## 5. 사후평가 및 모니터링

민환경쟁입찰을 통해 하수처리서비스의 질을 향상하고 비용절감효과를 얻기 위해서는 처리수준과 성과에 대한 지속적·체계적인 사후평가 및 모니터링이 중요하다(<표 4-36>참조). 따라서 계약내용이 제대로 준수되고 있는지를 감시하는 포괄적인 모니터링 시스템 구축이 요구된다. 이러한 사후 모니터링 시스템은 서비스 질에 대한 감시와 비용증가에 대한 통제 등 두 가지로 나뉘는데, 앞서 제안한 민환경쟁입찰 관련조직 중 해당 사업팀이 맡게 된다.

서비스 질은 계약서 또는 서비스협정서에 포함된 품질계획 및 성과기준대로 처리되고 있는지를 평가하는 것이 핵심이다. 이를 위해 수탁기관은 정기적으로 처리 및 시험결과를 보고하고, 현장 점검 및 감시활동을 통해 계약체결 당시 마련한 성과기준의 달성여부에 대해 지속적으로 평가한다. 아울러 비용절감의 명분을 내세워 방류수질을 떨어뜨리고 있지는 않는지에 대해서도 조사가 필요하다.

이와 함께 비용의 증가와 오용에 대한 통제 또한 모니터링에서 중요한 부분이다. 계약한 위탁관리비가 규정과 항목에 정해진 대로 지출되고 있는지, 과다·과소지급되는 항목은 없는지에 대해 정기적으로 철저한 감사를 실시해야 한다. 특히 외부위탁의 경우 인건비를 규정대로 지급하지 않거나 전력비와 같은 정산항목이나 일반관리비의 과다지출이 이루어지는 경우가 많으므로 이에 유의해야 한다. 비용초과현상이 발생하기 전에 이를 사전에 점검하여 서비스공급 비용의 절감이라는 민환경쟁입찰의 목표를 달성할 수 있도록 해야 할 것이다. 이 같은 비용증가에 대한 통제는 사업수행형태가 외부위탁이든 내부공급이든 관계없이 엄격하게 이뤄져야 한다.

모니터링은 하수처리서비스의 질과 처리비용으로 요약되는 사업수행의 실적에 대해 평가와 감독을 실시하는 과정이다. 이를 위해 모든 계약은 실적평가 메커니즘을 포함해야 한다. 특히 하수처리와 같이 복잡한 공정과 단계를 거치고, 여러 가지의 품질계

획과 실적기준을 보유하거나 대규모 혹은 다년간 지속되는 계약은 더욱 광범위하며 상세한 모니터링절차가 요구된다. 이와 관련해 수탁기관은 연간(혹은 분기별) 보고서 제출이 필요하며, 다음과 같은 내용이 포함되어야 한다. ① 수처리 및 슬러지처리 분야의 품질계획과 성과와의 비교, ② 방류수질 검사결과, ③ 항목별 지출액과 계약액간의 비교·차이, ④ 당면 문제와 애로사항, ⑤ 필요하다고 여겨지는 계약의 조정사항, ⑥ 독립적인 회계감사 결과 등이 그것이다.

이와 같이 독립적인 내부감사시스템으로서 모니터링체계를 정비하고 이를 효과적으로 작동시키는 것은 민관경쟁입찰제도가 의도한 본래목적에 달성하는데 유용한 수단이 될 수 있을 것이다.

<표 4-36> 탄천하수처리장 관리·운영사업의 사후평가 및 모니터링 방안

구분	내용	방법
품질평가	- 계약서(또는 서비스협정서)에 제시된 품질계획, 성과기준에 따라 하수가 처리되었는지에 대해 평가	- 하수처리 및 시험결과 보고 - 현장점검 및 감시활동 - 방류수질 검사
비용통제	- 계약서(또는 서비스협정서)에 제시된 위탁관리비 준수여부에 대해 평가	- 철저하고 정기적인 감사 실시
성과보고	- 품질계획과 성과와의 비교(수처리 및 슬러지처리) - 방류수질 점검 및 시험결과 - 항목별 지출액과 계약액의 비교 - 당면문제와 애로사항 - 필요한 계약조정사항 - 독립적인 회계감사 결과	- 연간 또는 분기별 성과보고서 제출



## 第 V 章 민관경쟁입찰제도 도입의 성공기반

제 1 절 적정대상서비스의 선정

제 2 절 경쟁입찰의 공정성 확보

제 3 절 공무원 인력처리 및 고용조정



## 제 5 장 민환경쟁입찰제도 도입의 성공기반

지금까지 서울시 탄천하수처리장 관리·운영사업을 사례로 민환경쟁입찰제도의 적용을 위한 기본 프로세스 및 가이드라인을 각각 살펴보았다. 본 장에서는 이 같은 가이드라인에 따라 민환경쟁입찰제도를 실제로 도입·시행하여 소기의 성과를 얻어내기 위해서는 어떠한 사항들이 선결적으로 뒷받침되어야 할 것인지에 대해 살펴보기로 하겠다. 여기에서는 적정대상서비스의 선정, 경쟁입찰의 공정성 확보, 공무원 인력처리 및 고용조정 등 세 가지 측면을 차례로 논의한다.

### 제 1 절 적정대상서비스의 선정

민환경쟁입찰제도를 시행하기 위해서는 적정한 대상서비스를 선정하는 작업이 선행되어야 한다. 제도를 적용할 대상서비스를 확정하지 못하면 제도 시행을 위한 절차 및 기타 방안들은 무용지물이 될 수밖에 없다. 이에 민환경쟁입찰의 대상이 되는 업무 및 사업을 체계적으로 선정하는 것이 필요하다.

이와 관련 영국의 '사전적 대안분석'과 같은 전체 공공서비스 업무 및 사업분야를 대상으로 업무분석절차를 반드시 거칠 것이 요구된다. 이와 같은 과정을 통해 당해 사업의 수행필요성, 사업자금조달의 주체, 민자유치의 가능성, 사업수행의 주체 등을 포괄적으로 분석함으로써 사업의 특징과 성격을 파악할 수 있게 된다. 이러한 분석 결과에 따라 사업폐지, 민영화, 단순 민간위탁, 민환경쟁입찰, 내부구조조정 등 여러 대안 중 업무 및 사업의 성격에 가장 적합한 것을 택해 적용하는 것이 필요하다.

민환경쟁입찰제도는 공공서비스 공급을 위한 하나의 대안에 해당되므로, 사업에 대한 사전분석 없이 민환경쟁입찰을 실시하는 것은 바람직하지 않다. 민환경쟁입찰을 도입·적용하는 것이 적합한 업무·사업의 성격으로는 다음을 들 수 있다.

먼저 사업수행의 주체와 관련하여 정부부문이 당해 사업을 직접 수행해야만 하는 지 살펴보는 것이 필요하다. 정부부문과 민간부문 중 어느 편이 적합한지 명확하지 않



을 때 시장성을 테스트하여 수행주체를 선정하는 것이 필요할 때 민관경쟁입찰을 실시할 수 있다. 즉, 민관경쟁입찰의 결과 외부 민간주체가 적절한 경우 또는 정부의 직접 수행이 불필요할 때 외부위탁이 시행되며, 정부 내부주체가 적절한 경우 또는 외부위탁이 불가능한 경우에는 기관내부수행이 이뤄진다. 이 때 기관 내부적으로 계약체결이 가능할 때에는 서비스협정서(SLA)를 작성하며, 계약이 불가능한 경우 내부구조조정, 업무 재설계, 벤치마킹 등 현행 수행체계에 대한 개선조치가 뒤따라야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 서울시가 수행하는 각종 기능의 경쟁도입가능성을 판단하는 것이 필요하다. 정부에 의해서만 수행되는 핵심적·정책적인 기능일 경우 경쟁도입이 어려울 수밖에 없으므로, 정부의 보조적·실행적 기능을 중심으로 경쟁도입 가능성을 타진하여 민관경쟁입찰의 대상을 선정하는 것이 효과적이다. 민관경쟁입찰제도의 적용에 적합한 업무의 성격은 크게 구체화가능성과 시장경쟁성으로 요약된다. 먼저 구체화 정도가 상대적으로 높은 블루칼라 업무를 중심으로 민간간 경쟁입찰을 적용하는 것이 바람직할 것이다. 또한 민관경쟁입찰제도는 다양한 입찰자들간의 경쟁 속에서 보다 효율적·효과적으로 사업수행 목표달성이 가능하므로, 적정 서비스공급자를 선정하기 위해서는 경쟁적인 시장이 조성되어 있는 서비스가 대상이 되어야 할 것이다.

이상의 내용을 정리할 때, 민관경쟁입찰제도 적용이 적합한 사업은 구체화 가능성이 높은 블루칼라 업무로서 상대적으로 실행적인 업무가 바람직할 것으로 보인다. 또한 반드시 정부부문에서 수행할 것이 요구되는 핵심적인 기능은 민관경쟁입찰제도를 적용하는데 적합하지 않다. 아울러 시장에서 경쟁에 의한 민간위탁과 함께 공공부문에서의 직영 또한 가능한 분야가 적합할 것이다. 즉, 내부조달과 외부조달이 모두 가능하여야 하며, 경쟁적인 상태의 외부시장을 가진 분야를 택하는 것이 민관경쟁입찰제도를 통한 최적의 공급자를 선정할 수 있는 방법이라고 할 수 있다. 마지막으로 민관경쟁입찰을 통해 공급자를 결정하게 될 사업이 위탁관리비의 규모나 시설 크기 측면에서 일정 수준 이상이 되어 도입의 당위성뿐만 아니라 제도의 파급효과를 확보할 수 있어야 할 것이다.

이와 같이 민관경쟁입찰제도의 원활한 시행을 위해서는 일차적으로 제도를 도입·적용하는데 적합한 대상업무를 선별해내는 과정이 급선무라고 할 수 있다. 따라서 무엇보다도 서울시가 제공하는 모든 공공서비스 및 사업을 대상으로 하는 체계적이고 객관적인 업무분석에 따른 기본계획의 수립이 선행되어야 할 것이다. 한편 민관경쟁입찰

을 위한 서울시의 현행 민간위탁서비스와 그 유형의 구분, 그리고 종합적인 적용가능성 평가는 앞의 제 2장 2절과 제 4장 2절에서 상세히 제시한 바 있다.

## 제 2 절 경쟁입찰의 공정성 확보

### 1. 경쟁적 중립성의 필요성

민관이 경쟁하여 서비스 제공기관을 결정하는 민관경쟁입찰제도는 내부조직도 경쟁입찰에 참여할 수 있는 기회를 가진다는 점에서 특징적이다. 그러나 그 동안 정부직영에 의해 독점적으로 서비스를 제공해온 대다수 지방정부에 민관경쟁입찰제도가 도입될 경우 민·관사이의 공정한 경쟁이 이루어지기 어렵고, 민간입찰기업으로부터 다음과 같은 불공정의 논거와 주장이 제기될 수 있다.

첫째, 정부(내부) 조직의 입찰에는 그들이 필요로 하는 비용 전체(full cost)를 계상하지 않을 수 있다. 둘째, 민간입찰자에게 요구하는 성과보증(performance guarantee)을 내부입찰에 대해서는 요구하지 않는다. 셋째, 민간부문의 사업 리스크는 인정하지 않는 경우가 많다. 넷째, 민간입찰자는 정부부문에는 면제되는 각종 세금과 규제를 받게 된다.

이와 같은 문제점과 의혹을 해소하기 위해서는 민관간 공정하고 투명한 경쟁이 이뤄질 수 있는 환경을 조성하여 경쟁적 중립성(competitive neutrality)을 확립하는 것이 무엇보다 필요하다. 즉, 단순히 정부조직이라는 이유로 내부입찰팀이 민간 입찰자와 달리 특권을 부여받지 않도록 해야 한다. 또한 가능하면, 정부조직의 생산성 향상을 저해하고 민간과의 효과적인 경쟁을 막는 제도적인 제약이 없어져야 한다. 그럼에도 불구하고 최근에 이르기까지 전 세계적으로 민간과 정부부문의 공정한 경쟁을 위한 효과적이고 완벽한 가이드라인은 마련되지 않고 있다.

민관경쟁입찰제도에 있어 경쟁입찰의 공정성이란 민(民)·관(官) 여부에 관계없이 모든 기관과 개인입찰자들이 입찰과정에서 공정하게 대우받는 일련의 법적, 제도적 장치를 의미한다. 경쟁입찰의 공정성은 그동안 공공부문이 민간부문에 비해 상대적으로

누려온 모든 특권과 보호장치, 그리고 공공조직의 융통성을 저해하는 각종 장애요인을 제거할 때 확보된다. 또한 그 과정은 투명하고 방어 가능하여야 한다. 입찰과정에 앞서 명확한 가이드라인이 수립되어야 하고 이는 모든 당사자에게 동일하게 적용되어야 한다. 이와 함께 입찰에는 모든 비용이 포함되어야 하고, 전 과정은 독립적 기관에 의해 검토되어야 한다.

이와 관련해 호주와 뉴질랜드에서는 민·관 간 공개경쟁입찰에서 경쟁적 중립성을 이미 하나의 전형적인 과정으로 정착시키고 있다. 이들 국가는 공공서비스 제공을 위한 입찰에서 공공과 민간부문이 객관적이고 동일하게 취급될 것이라는 확신을 부여하는 각종 제도와 절차를 만들기 위해 노력하고 있다.

## 2. 공정한 경쟁입찰의 기대효과와 조건

정부내부입찰과 외부입찰간의 공정성을 확보하는데는 거래비용(transaction costs)과 정치적 비용(political costs)이 필요하다. 이러한 비용에도 불구하고 민관경쟁입찰제도를 시행함에 있어 공정한 절차와 규범이 마련되면 다음과 같은 효과가 기대된다.

첫째, 정부서비스의 효율성 향상을 통해 비용절감수준을 극대화할 수 있다. 공공서비스 공급에 있어 경쟁시장을 형성함으로써 최고의 효율성을 실현할 수 있는 것이다. 즉, 기존의 독점적 서비스공급체계에서 벗어난 경쟁시스템의 구축은 정부부문의 큰 변화이며, 경쟁시스템 아래에서는 정부기관도 서비스공급권을 얻으려면 자발적인 효율성 향상과 비용절감 노력을 기울여야 하는 것이다.

둘째, 사회적 자원배분을 향상시킬 수 있다. 경쟁적이고 중립적인 가격정책이 작동하지 않으면, 내부조달 서비스의 가격은 더욱 효율적인 민간 생산자의 가격보다 낮게 책정할 수 있다. 이는 자원의 비효율적 활용을 야기하게 되며 사회 전체적으로 순 손실을 가져오게 된다. 다시 말해 정부부문은 적정 수준의 산출물 생산에 있어서 효율성을 추구하는 민간부문 대신 상대적으로 더 많은 투입을 필요로 하므로 자원의 낭비를 초래하게 된다.

셋째, 공정하고 투명한 경쟁환경을 조성하여 경쟁을 활성화할 수 있다. 경쟁입찰의 공정성을 통해 정부와 민간부문은 동등한 조건에서 함께 경쟁할 수 있는 발판을 마련하는 것이다. 이 같은 경쟁환경의 조성은 비용효과성 측면에서 보다 우수한 서비스공

급자를 선정할 수 있게 하는 기반이 된다. 이를 위해서는 모든 입찰자들로 하여금 경쟁환경이 공정하다고 여길 수 있도록 해야 한다. 바꿔 말하면 전통적으로 독점적 내부조달에 의해 공급되던 서비스를 효율적으로 위탁하려면 내부조달자에 대한 혜택이 효과적인 경쟁을 제한하는 수준이 되어서는 안될 것이다. 이는 곧 민관경쟁입찰제도의 제도적 투명성과 공신력을 높이는데 기여할 것이다.

### 3. 민관경쟁입찰의 공정성 제고 방안

#### 1) 문제의 초점

민관경쟁입찰에서 공정하게 서비스공급자를 선정하는 것은 단순히 민간부문에 서비스를 위탁하는 것 보다 훨씬 어렵다. 이는 보다 감정적, 정치적이고 복잡하며, 민간기업들에게만 위탁의 기회를 부여하는 것보다 더 많은 비용이 소요된다. 또한 공정한 게임의 룰을 만들고 이를 뒷받침하는 환경을 조성하는 것은 단순히 민간에 서비스를 위탁하는 것에 비해 더 많은 정부의 노력이 필요하다.

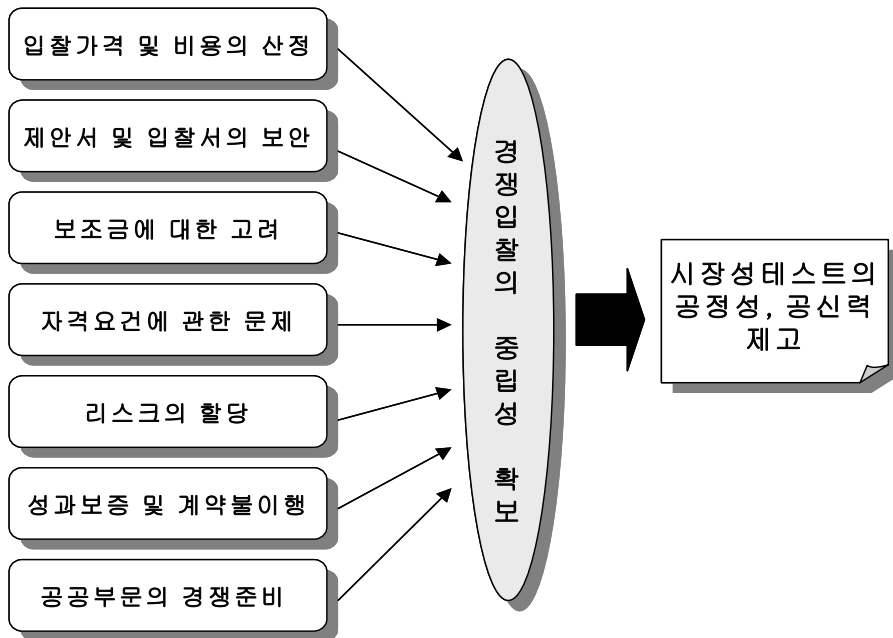
공정한 경쟁을 위해서는 전술한 바와 같이 내부조달 서비스 비용을 확실히 계상하고, 조달주체로서의 정부와 서비스공급자로서의 정부를 명확히 구분하기 위해 양자간에 방화벽을 설치하고, 정부와 민간부문 간의 차이점을 명확하게 해야 한다.

정부조직은 단순히 정부라는 그 자체로서 여러 가지 태생적인 이점을 가지고 있다. 따라서 정부기관이라는 지위에 근거하여 내부입찰팀에게 어떠한 특혜나 불이익을 부여해서는 안 된다. 그런데 실제로는 정부가 경쟁의 공정성 확보를 위해 제대로 역할하지 못하는 경우가 많다. 영국의 경우 많은 지방정부에서 반경쟁적인 사례가 발생하고 있다. 전술한 바와 같이 내부입찰팀의 비용을 충분히 계상하지 않는 것, 민간부문 외부입찰자에게 과도한 성과보증증권(performance bonds)을 요구하는 것, 민간의 저가입찰을 반려하는 행위, 내부입찰자로 하여금 민간입찰을 열람하게 한 후 입찰금이나 입찰서를 조정할 수 있도록 허용하는 것 등이 대표적인 불공정 사례로 지적되고 있다(Lawrence Martin, 1997).

그러므로 민관경쟁입찰제도 시행계획을 수립할 때는 담당 공무원들이 제도시행의 전 과정을 공정하게 관리할 수 있도록 해야 한다. 여기에서 공정성이란 현행 서비스공

급의 비용산정에서부터 성과미달의 정의에 이르기까지 전 부분이 포함되어야 한다. 입찰지역에 따라서는 공정성을 완전히 확보하기 어려울 수 있으나 가능한 한 달성하도록 노력해야 한다.

이하에서는 민관경쟁입찰의 공정성 확보와 관련하여 다음의 <그림 5-1>에서 제시하는 항목에 대해 그 문제와 해소대안을 차례로 살펴본다.



<그림 5-1> 민관경쟁입찰의 경쟁적 중립성 확보를 위한 쟁점

## 2) 입찰가격 및 비용의 산정

민관경쟁입찰에 있어 외부입찰자가 흔히 제기하는 문제는 내부입찰팀의 입찰가에는 사업수행을 위한 모든 비용이 포함되지 않는다는 것이다. 이 경우 입찰과정에 있어 입찰가의 비교평가는 불공정하게 이뤄질 수밖에 없다. 비용과 관련된 반경쟁행위의 실

례로는 불완전한 내부입찰비용 산정, 외부입찰가에 대한 비밀보장 실패, 외부입찰자에 대한 과도한 성과보증 요구, 외부입찰기업의 저가입찰 수령거부 등을 들 수 있다.

공공서비스의 비용분석 과정에서 내부입찰원가란 직접 및 간접비용을 포함한 총비용을 의미한다. 이를 모니터링 비용을 포함한 외부위탁비용(contracting costs)과 비교하는 것이다. 내부조달 비용에는 서비스를 위해 직접적으로 필요한 임금과 공무원 연금 이외에도, 각종 장비와 집기, 차량, 연료, 공공요금, 임대료, 빌딩관리비용, 보험료 등이 모두 포함되어야 한다. 항목별로 입찰원가에 포함되는지 여부와 그 이유, 그리고 비용에 관한 상세한 정보가 제시되어야 한다.

총비용산출에서 빠뜨리기 쉬운 비용으로는 다음의 몇 가지를 들 수 있다(<표 5-1> 참조).

<표 5-1> 내부입찰가격 산정 시 공정성 저해요인과 해소대안

구분	공정성 저해 내용	해소대안
교차보조에 따른 비용전가	비경쟁부서에 일부비용전가	- 객관적인 제3자에 의한 총비용 산정 - 경쟁의 적용범위를 전체업무로 확대
간접비배분 문제	부서간 공통부담비용에 대한 간과 또는 과소 계상	- 간접비 일정부분을 해당부서에 배당 - 서비스 이용수준에 따라 비용 배당
자본비용 계상	자본비용, 자본 필요량, 교체적립금 등에 대한 계상문제	- 해당비용을 특정활동에 대한 총비용에 가산하여 계상 - 차임금 및 부채에 대한 이자지출액을 총비용에 포함
외부전문서비스 비용 누락	입찰서 작성에 투입되는 외부컨설팅 비용에 대한 타 예산과목 전가 또는 누락	- 내부입찰가격의 항목에 포함
일부비용 누락	기타 비용을 입찰가격에서 누락	- 모든 비용에 대한 확인 계상 요구 - 관련 비용자료 가능범위 내 제공
세금에 대한 미 고려	민간기업 지불세금에 대한 고려실패	- 내부입찰조직을 민간화 하여 세금부과 - 내부입찰팀에 세금상당액 계상 요구 - 민간업체 낙찰시 해당금액을 입찰가격에서 차감

첫째, 교차보조(Cross Subsidization)의 문제이다. 이는 해당 부서의 어떤 비용은 그 조직의 다른 부서들이 부담하게 되고 당해 부서의 비용으로 계상되지 않는 것을 의미한다. 즉, 서비스원가산정을 할 때 내부입찰팀(in-house units)이 민간기업과 경쟁해야 하는 업무에 투입되는 비용일부를 조직 내 다른 팀으로부터 보조받는 것에 유의해야 한다.<sup>28)</sup> 예컨대 한 도시에서 폐기물수거사업을 몇 개 지역으로 나누어 실시할 때, 일부 지역은 민간경쟁입찰에 붙이고 나머지는 내부운영으로 남길 경우 경쟁부서가 부담해야 할 비용을 비경쟁 부서로 전가하게 된다. 그 결과 내부입찰팀의 저비용 입찰이 가능하며, 이는 민간입찰자들로 하여금 입찰에 대한 불만을 갖게 한다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 객관적인 제 3자에 의해 내부입찰팀의 총비용(full costs)을 결정하도록 해야 할 것이다. 또한 경쟁을 가능한 한 부서 전체의 업무로 확대하는 것도 방안이 될 수 있다. 그리하여 최종적으로는 모든 기능들을 경쟁대상이 되도록 하고 보호되는 분야가 없도록 하여 교차보조가 가능하지 않도록 하는 것이다.

둘째, 간접비배분의 실패를 들 수 있다. 보험, 공공요금, 각종 시설, 행정업무와 같은 간접비용 또는 오버헤드는 기관 내 여러 부서가 공동으로 나눠 부담하게 된다. 흔히 간과되거나 과소 계상되는 간접비용으로는 다음을 생각할 수 있다. ① 백 오피스(back office) 및 행정비용, ② 인력관리 및 급료지불 비용, ③ 자본비용(토지, 야적장 사용, 중앙집중식 관리), ④ 고용자 보상 비용, ⑤ 법적 비용 등이 그것이다.

이와 같은 간접비 배분 문제를 해결하기 위해서는 간접비를 명확히 부담 지우는 것이 필요하다. 즉, 간접비의 일정 부분을 해당 부서에 배당하거나 간접지원서비스의 이용수준에 따라 비용을 배당하는 방법이 있을 수 있다.

셋째, 자본비용, 자본 필요량, 교체 적립금(replacement reserve)의 계상문제를 들 수 있다. 즉, 빌딩, 컴퓨터, 중장비와 같은 자산들은 내구연한 동안 감가상각이 이루어

---

28) 이와 같은 교차보조의 사례로는 미국 샬롯시(City of Charlotte)의 쓰레기수거사업을 들 수 있다. 쓰레기 수거사업에 대한 샬롯시의 민·관간 경쟁입찰(Managed Competition)에서 내부조달팀이 190만 달러를 제시한데 비해, 가장 낮은 민간입찰자는 320만 달러를 제시하여 매우 큰 차이를 보였다. 이와 같이 지나치게 낮은 내부입찰원가와 관련해 민간입찰자들은 해당 부서가 부담해야 할 비용을 경쟁하지 않는 다른 부서에 전가한 것이라고 주장했다.

된다. 최종적으로는 폐기되거나 매각되고, 정비 또는 교체되는데 이 같은 가치 상실의 비용을 자산의 감가상각비용이라 한다. 제출된 입찰서에 대한 비용평가가 공정하게 이뤄지기 위해서는 이에 대한 산정이 명확히 이뤄져야 한다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 감가상각비 또는 교체 적립금을 특정 활동에 대한 총비용으로 가산하여 계상할 수 있다. 아울러 총비용 산출 시 차입금과 부채에 대한 금융비용을 반드시 포함시키도록 한다.

넷째, 외부전문가 활용비용의 누락을 들 수 있다. 경쟁에 임하는 내부입찰팀은 사업 계획서 준비와 업무리엔지니어링 등에 외부 컨설턴트를 고용하게 된다. 이러한 추가비용은 내부입찰팀의 입찰가격에 포함되어야 한다. 해당 부서에서 창조적인 기술 활용에 소요되는 비용을 다른 예산 과목에 배정하는지 여부를 살펴봐야 한다. 예컨대 리엔지니어링과 계획서준비 비용을 ‘자동화 프로젝트’라는 이름으로 자본계정(capital account)에 포함하는 경우도 가능하다.

이와 같은 비용누락을 근본적으로 없애기 위해서는 외부컨설턴트 활용 비용을 내부입찰팀의 입찰가격 산정 시 관련항목에 포함시켜야 할 것이다.

다섯째, 일부 비용의 누락은 입찰서간의 비용평가의 공정성을 저해한다. 그러므로 원활한 입찰을 위하여 정부는 현행 서비스공급비용에 대한 정보를 가능한 수준에서 최대한 공개하여 원가산정 시 비용누락 가능성을 사전에 제거할 필요가 있다. 민간기업은 가능한 입찰가격을 제시하기 위해 신뢰할 수 있는 원 단위 비용 및 예산 관련 자료를 필요로 한다. 아울러 모든 비용에 대해 확인 작업을 실시하여 공정하고 투명하게 입찰비용에 대한 비교평가가 이뤄질 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 민간기업이 지불하는 세금에 대해 고려하지 못하는 경우가 있다. 이 역시 내부입찰팀에 유리한 요인으로 작용한다. 이와 같은 문제를 해소하기 위해 정부 내부입찰팀을 민간화 또는 상업화하여 민간업체와 동일하게 모든 세금을 지불하게 할 수 있는데, 이는 호주와 뉴질랜드에서 쓰이고 있는 방법이다. 우리나라의 경우도 민·관 공개경쟁입찰을 위한 민관경쟁입찰제도를 실시한다면 과거 몇 차례 전례가 있는 EBO나 MEBO 방식으로 정부조직을 민간화하여 세계상의 특혜 없이 공정하게 경쟁할 수



있을 것이다.

다른 대안으로는 정부 내부입찰팀의 입찰가에 세금을 계상해 조정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그밖에 민간기업이 자치구, 시 또는 국가에 지불하게 될 추가 세액을 추정하고, 만약 당해 기업이 낙찰되면 그에 상당하는 금액을 입찰가에서 차감해 주는 방법도 가능할 것이다.

### 3) 제안서와 입찰서의 보안

민관경쟁입찰제도를 실시함에 있어 경쟁의 중립성과 투명성을 해칠 수 있는 또 하나의 요인으로 보안문제를 들 수 있다. 내부입찰팀이 민간이 제시한 입찰서를 열람한 후 입찰가능하도록 관례화되어 있는 경우, 내부입찰팀은 민간부문의 제안서 및 입찰서에 기초하여 그들의 입찰내용을 유리한 방향으로 조정할 수 있게 된다. 이와 같은 관행은 경쟁과정의 부패와 함께 경쟁을 통해 향후 발생하게 되는 비용절감 가능성을 현저하게 감소시킬 수 있다. 왜냐하면 내부입찰팀에서 민간기업을 진정한 경쟁자로 생각하지 않게 되면 사업제안서와 입찰서를 심도 있게 작성하지 않기 때문이다. 그 결과 경쟁 저하라는 부작용을 가져오게 된다.

이러한 문제를 해소하기 위해서는 입찰서류에 대한 철저한 보안이 유지되어야 한다. 이를 위해 내부입찰팀으로 하여금 민간입찰자와 같이 밀봉한 제안서와 입찰서를 제출하도록 해야 한다. 이 같은 봉인입찰방식을 모든 입찰자로 하여금 철저히 준수하도록 하는 것이 필요하다. 이를 통해 내부입찰팀에 민간입찰자의 제안서와 입찰가격이 사전에 공개됨으로 인해 발생하는 반경쟁적 요인을 방지할 수 있다. 이처럼 내부입찰팀과 외부입찰자 양측이 동일한 조건에서 입찰에 참여할 수 있도록 보안환경을 조성하는 것은 민관경쟁입찰제도 시행의 기본전제가 되는 것이다.

### 4) 보조금에 대한 고려

정부는 공공정책적 이유로 특정 재화와 서비스를 무료나 원가 이하로 제공하기도 한다. 경쟁의 공정성과 중립성 원칙 때문에 이 목적을 포기할 필요는 없지만, 경쟁적 중립성은 이러한 서비스의 가격결정에 영향을 미친다. 그러므로 정부가 제공하는 어떠

한 보조금도 가능한 투명해야 하고 서비스 비용에 명시적으로 계상되어야 한다.

이에 적절한 사례로는 1990년대 중반 뉴욕시의 무임노동지원 사례를 들 수 있다. 뉴욕시가 공원 및 빌딩 관리에 경쟁을 도입한 초기만 해도 민간업체들은 많은 계약을 성사시킬 수 있었다. 그러나 뉴욕시가 노동복지계획(workfare) 프로그램을 도입하고, 뉴욕시 내부조직이 노동복지계획의 고객형태로 이루어지는 무임노동을 활용하게 되면서 민간공급자는 뉴욕시와 경쟁이 되지 않아 결국 민간간 서비스 경쟁은 중단되었다. 뉴욕시 내부입찰조직은 민간입찰자들이 얻을 수 없는 무임금 노동의 보조를 받은 것이다.

그밖에 민간입찰자에 해당사업이 낙찰되었을 때, 지방정부는 기존 근로자들을 모두 고용승계 하도록 하거나 퇴직자 중 일부를 위탁민간기업에 떠맡기기 위해 다른 부서의 빈자리를 없애는 경우도 있다.

이 같은 문제에 대한 해결책으로는 우선 민간간 경쟁입찰인 민간경쟁입찰제도의 취지에 맞게 내부입찰팀에 대한 보조금을 없애거나 최소한 이를 투명하게 운영하도록 하는 것이 필요하다. 또한 보조금이 다른 정책 목표에 의해 지급될 경우라면 가능한 내부조직 뿐만 아니라 외부입찰기업도 활용 가능하도록 해야 할 것이다.

## 5) 자격요건에 관한 문제

정부부문의 낮은 성과로 말미암아 경쟁이 도입됨에도 불구하고, 내부입찰팀이 민간 경쟁입찰에 자동적으로 사전적격자가 되는 것은 문제의 소지가 있다. 실상 정부부문은 경험이나 계약 건수, 기타 요인에 있어 민간부문과 대등한 위치를 점하기 어렵다. 전국적 규모로 여러 시설을 운영하고 전국적인 전문가와 자원 네트워크를 보유한 민간기업과 그렇지 못한 정부조직이 대등하게 경쟁할 수 있다고 보기는 힘들다.

이에 정부부문 근로자들은 국가적 또는 지역적인 차원의 경험에서 민간기업을 따라 잡을 수 없음을 알고, 이를 지방단위의 운영경험과 지식으로 만회하려고 하는 것이다. 또한 정부조직의 입장에서 볼 때는 지금까지의 비경쟁적 환경에서 이룬 운영성과로 평가를 내리는 것은 공정하지 않다고 주장할 수 있을 것이다. 즉, 공공부문에 최대의 효율성을 발휘할 수 있는 환경(시간과 자원, 그리고 인센티브 등)이 현재까지는 주

어지지 않았다는 것이다.

이와 같이 입찰자격을 둘러싼 논란에 대한 해결책으로는 다음과 같은 것들을 생각해 볼 수 있다. 먼저 정부조직이 경쟁과정에서 자동으로 사전자격을 가져서는 안되나, 과거의 운영상황이 보호적, 독점적 환경이었음을 선발후보자 명단작성(short-listing process)시에 충분히 감안한다. 또한 입찰기회를 부여할 때, 내부 및 외부 입찰자 모두에게 기술(技術) 및 관리분야에 대한 전문지식을 포함한 전반적인 자격요건을 반드시 검토 받도록 할 필요가 있다.

## 6) 리스크의 할당

민간기업은 정부부문과 계약 시 서비스 유형에 따른 각종 리스크를 부담하게 된다. 예컨대 상·하수도 같은 환경서비스의 경우 민간기업은 환경관련 법령을 준수해야 하는 리스크를 갖게 된다. 이를 준수하지 못하면 벌금을 물게 되는 것이다. 리스크에는 관리적, 규제적, 재무적, 그리고 자본적 리스크가 있을 수 있다.

이와 관련하여 최근 민간기업들의 경향은 그들이 서비스 전달과정을 더 많이 통제할 수 있는 경우, 훨씬 많은 리스크를 부담할 의향이 있는 것으로 나타나고 있다. 예컨대 호주의 빅토리아 주에서 3개의 새로운 교도소를 설계·시공·운영(DBO: design, build, operate) 방식으로 민간에 맡겼을 때, 정부는 거의 대부분의 사업 리스크를 전가할 수 있었다. 이 교도소들의 민간운영자는 설계, 시공, 소유권, 운영관리 뿐만 아니라 이자율, 세금, 보험, 그리고 정부 보상금의 변경에 따른 재무적 리스크까지 부담하게 되었다(Eggers, 1997).

보건과 사회보장 서비스의 경우, 위탁관리자는 실제 투입된 비용에 관계없이 고객수에 따라 위탁관리비를 지급 받게 되는 경우가 대다수이다. 고객에 대한 대부분의 재무적 리스크는 민간공급자가 부담하게 된다. 예컨대 1996년 미국 캔사스 주에서 아동복지시스템을 민간화했을 때, 서비스공급자로 선정된 비영리민간기관은 수양서비스(foster care)로부터 적기에 아이들을 데려오지 못하는 경우 이에 따른 모든 재무적 리스크를 직접 부담하도록 하였다.

이와 반대로 정부부문이 낙찰 받아 계약하게 되면 리스크는 정부 내에 그대로 존치되고, 최종적으로는 납세자에게 전가된다. 예컨대 대부분의 설계회사나 엔지니어링

회사들은 업무상의 오류와 실수에 대해 전문 책임보험에 가입한다. 민간기업의 이러한 비용들은 입찰가에 포함되고 있으나, 정부기관은 심지어 이런 종류의 오류는 인식조차 하지 않으며, 보험에도 가입하지 않는다. 이와 같이 리스크 이전(移轉)을 제대로 하지 못하면 경제적 비용을 가져오는데 이 또한 입찰평가 시 고려되어야 한다.

상술(上述)한 내부 및 외부입찰자간 리스크 불평등 문제에 대해서는 다음과 같은 대책을 생각해볼 수 있다. 먼저 민관경쟁입찰제도를 시행하기 전에 해당 사업과 관련된 리스크 전반에 대해 조사한다. 이 때 특정 기능을 위해 리스크의 이전이 특별히 필요하다면, 내부입찰참여를 일정기간 하지 못하도록 할 수 있다. 민관경쟁입찰에서 리스크 이전은 매우 중요하므로 이 문제가 해소되기 전에는 민간입찰자 중에서 공급자를 선정할 필요가 있다.

이와 함께 민간부문에 할당된 리스크 상당 금액을 산정하여 이를 내부입찰가격에 부과하는 방법도 활용할 수 있다. 이와 관련 미국 샌디에고(San Diego)시에서는 관할 오타이 하수처리장(Otay wastewater plant) 운영을 위한 경쟁에서 내부입찰팀에 보험 가입 비용을 부과한 바 있다.

## 7) 성과보증 및 계약불이행

입찰자 군(群)을 구별하여 특정 군에는 성과보증을 요구하고 다른 군에는 요구하지 않을 경우 경쟁의 중립성이 훼손되는데, 이에 대해서는 민간과 정부부문의 의견이 상충된다.

### (1) 민간부문의 입장

민간기업이 정부부문과 서비스 계약을 할 때 보통 법적 구속력이 있는 성과보증을 요구받는다. 서비스 품질을 보증해야 하며, 그렇지 않으면 벌금을 지불해야 한다. 예컨대 상하수도 부문에 있어, 지역사회는 민간운영자에게 가격, (음용)수질, 그리고 각종 보험에 대한 보증을 요구한다. 이러한 각각의 보증에는 비용이 들고, 이는 사업비에 추가된다. 기업은 비록 비용이 입찰가를 초과하더라도 특정 수준의 서비스를 제공하겠다는 약속을 지켜야한다. 이러한 경우 기업은 보너스, 이윤, 기업 자산 등에 손을 댈 수

밖에 없게 된다. 캘리포니아주에서는 고품폐기물 수집·처리에 있어 민간계약자들이 주 정부가 정한 폐기물 전환비율(waste diversion rates)을 달성하도록 보증해야 한다. 게다가 민간업체로 하여금 다년계약에 대한 성과보증을 위한 보증보험에 가입하도록 하는 경우도 있다.

이에 비해 내부입찰팀이 낙찰된 경우, 계약서 대신 통상적으로 서비스협정서 또는 양해각서(MOU)에 서명하게 된다. 양해각서는 사적(私的)인 계약에 가까운 것으로 양 당사자에게 법적 구속력을 갖지 않는다. 내부입찰팀은 민간기업에 요구되는 특정의 성과수준을 요구받지 않는다. 특히 비용초과에 대하여 금전적 불이익을 받는 경우는 거의 없다. 실제로 내부공급자가 낙찰된 입찰가격을 초과하여 지출하더라도 관례적으로 초과되는 비용은 납세자에게 귀착되게 된다. 즉, 내부입찰팀에 대해서는 성과보증이 현실적으로 존재하지 않는 것이다.

이처럼 정부조직은 리스크를 최소화할 수 있어 최저가 입찰(rock-bottom bid)에서는 민간부문보다 유리한 위치를 점하게 된다. 입찰서 제출 시 비용초과분이 조직내부가 아닌 조직 외부에 의해 보전된다면 그 가능성은 더욱 높아진다. 정부조직이 민간기업이 갖는 각종 재무적 부담과 동등한 수준을 부담한다면 내부입찰팀의 입찰가는 더욱 높아지게 될 것이다.

## (2) 정부부문의 입장

지금까지 살펴본 성과보증에 대한 민간부문의 입장에 대하여 정부조직과 일부 민간 전문가들은 상반된 시각에서 다음과 같은 주장을 펼치고 있다. 즉, 정부조직은 계약에 대해서 항상 선출직 공무원이 주도하여 시행하므로 그 성과에 대해 민간계약자보다 실질적으로 더 압박을 받는다는 점을 지적한다. 또한 민간부문의 성과보증은 실제로는 서류 상 기재된 것처럼 이뤄지지 않는다. 계약관계에 있어 지시의 변경이 일상화되어, 대부분의 사업들이 실질적인 계약 조항과 다르게 이루어질 수 있다는 것이다. 게다가 계약을 둘러싼 분쟁은 법정까지 가야 끝나는 경우가 많다.

이처럼 성과보증의 가치란 그것이 사실로 나타나기 이전에는 실제화 되기 어렵다는 주장이 있다. 그렇다면 현행 법체계 내에서 그러한 보증을 완결하기 위해서는 어떻게 해야 하는지가 문제 시 된다.

경쟁의 목적이 최고의 서비스를 납세자 부담의 최소화로 제공하는 것이라면 정부 입찰에 성과보증채권(performance bond) 비용을 부과하는 것은 이치에 맞지 않다. 이는 실제로 발생하지 않을 상황에 비용을 더함으로써 정부부문의 비용을 인위적으로 부풀리는 것으로, 이는 단순히 거래비용을 증가시키는데 그칠 수 있다. 성과보증채권을 요구하는 목적은 민간기업이 파산할 경우 또는 단순히 서비스 공급을 할 수 없는 상황에서 정부를 보호하려는 것이다. 이는 정부조직은 항상 같은 자리에 존재하기 때문에 성과보증채권을 요구할 필요가 없다는 주장을 뒷받침한다.

### (3) 문제해소방안

이와 같은 문제를 최소화하기 위해서는 다음과 같은 대책이 요구된다.

첫째, 정부조직을 위한 손실분담 및 이익배분에 관한 원칙·규정을 확립해야 한다. 민간부문과 마찬가지로 정부조직도 서비스협정서(SLA) 또는 양해각서(MOU)를 체결할 때 불리한 재무적 리스크를 받도록 한다. 이와 관련해 정부조직이 원래의 입찰가격을 초과하여 지출할 때 경제적 부담을 지우는 몇 가지 방법이 있다.

먼저 정부조직의 비용초과에 대비한 자금을 확보하여 예산초과 사태에 대비하도록 명령한다. 이 자금비용을 내부입찰가에 합산한다. 만약 자금이 필요하지 않게 된다면, 이는 고용자들을 위한 성과급 형태의 인센티브로 활용할 수 있을 것이다. 또한 예산을 초과하거나 서비스 수준을 달성하지 못한 경우, 정부조직에 재무적인 불이익을 부과하는 방안도 가능하다. 그들에게 패자부활의 기회를 주어 미래의 성과기준 초과로 불이익을 상쇄할 수 있도록 하거나 또는 같은 기간 중에 다른 분야에서 성과기준을 초과함으로써 이를 벌충할 수 있도록 한다. 그밖에 초과된 비용만큼 다음 입찰에 합산하는 방법도 가능하며, 입찰 한계비용(threshold amount)을 설정하여 내부입찰자의 입찰가격이 이에 미달할 경우에는 다음 입찰을 하지 못하도록 할 수도 있다.

둘째, 내부입찰팀이 계약가격(promised price)에서 합의한 서비스 수준을 달성하지 못하면 강력한 제재 조치를 취할 수 있도록 한다. 이와 같은 제재에는 계약의 해지와 다음 입찰에서의 참여 금지 등이 포함될 수 있다. 이러한 조치는 구매자로서의 정부의 책무에 해당되는 것이다.

셋째, 가능하다면 민간 입찰자에게 성과보증채권을 요구하지 않도록 한다. 성과채

권을 요구하는 것은 민간부문의 입찰비용을 상승시키게 되고, 소규모 기업으로 하여금 경쟁입찰을 기피하게 하는 요인이 된다. 불이행이나 성과미달 리스크, 계약의 규모, 전이비용(transition costs), 공급자중심의 시장, 창업비용 등 여러 요인에 의해 성과채권에 대한 요구는 필수 사항이 되기 어렵다. 따라서 그 대안으로 프로젝트 보증인을 세우도록 요구할 수 있을 것이다.

## 8) 정부부문의 경쟁준비와 내부입찰의 불이익제거

정부조직이 경쟁입찰에 대비하기 위해서는 현재의 업무과정, 고용자에 대한 관행, 그리고 직원의 배치 등에 대해 검토하고, 실행조직의 효율화가 필요하다. 이에 정부조직에 대해 시장과 관료주의라는 두 가지 원리를 동시에 적용하여 운영할 것을 요구해서는 안 된다. 복잡하고 어려운 조달행정이나 인사정책과 같은 정부내부의 여러 제약으로 말미암아 민간기업과의 경쟁은 매우 어려워지게 된다. 따라서 경쟁적 중립성을 확보하여 민간경쟁입찰제도를 통한 실질적인 성과를 거두기 위해서는 이와 같은 문제가 해소 또는 제거되어야 한다.

이러한 관점에서 비용절감과 생산성 향상방안을 결정함에 있어, 내부입찰팀은 현재의 자체 운영실태에 대해 다음과 같은 질문을 할 필요가 있다. ① 우리는 어떤 업무에 종사하고 있는가(우리가 하는 일은 무엇인가), ② 현재 제공하고 있는 서비스 수준은 어떠한가, ③ 법규에서 정한 수준은 어느 정도인가, ④ 어떤 수준의 서비스를 제공해야 하는가, ⑤ 서비스제공의 총비용은 얼마인가, ⑥ 조달행정과 인사(personnel)에 융통성을 가질 수 있는가 등이 그것이다. 이와 같은 질문을 다 통과하고 나면 어떠한 이유에서 정부조직이 경쟁적이지 않으며 생산성의 향상이 필요한지 알수 있게 된다.

이와 관련해 인디애나폴리스시에서 차량관리를 경쟁입찰에 부쳤을 때, 내부직원들은 쉬는 날 스케줄링에 더 많은 융통성을 요구하고, 매년 거의 자동적으로 이루어지는 생계비 인상을 포기하는 대신 성과급 보너스로 보상받는 것에 동의했다. 샬롯시의 공공토목국 직원들은 비경쟁적인 현행 업무방식을 확인한 이후, 인사와 조달 업무에 더 많은 융통성을 부여하게 되었다. 그 후 실험서비스, 차량관리, 운동장 관리 등도 입찰에 의해 외부조달하고 있는데, 이 중 2개의 서비스에 대해서 내부입찰자가 가장 낮은

입찰가를 제시한 바 있다. 이러한 서비스의 경쟁과정에서 절감된 금액은 하수처리장 운영을 위한 공공설비팀의 낙찰(winning bid)에 포함되었다.

민관공개경쟁을 하기 전 내부조직에 짧게는 몇 달에서 길게는 수년의 기간을 업무 절차개선(reengineering operation)과 비용절감의 기회로 부여할 수 있을 것이다. 호주의 벨버른 시정부는 내부 쓰레기수거팀에 입찰하기 3년 전부터 업무개선을 위한 기회를 주었다. 영국은 중앙정부기관에 1년 간의 경쟁 준비기간이 주어진다. 한편 일단 경쟁하기로 정해지면, 내부 팀은 적응기간을 가급적 짧게 가져 불필요하게 불확실한 시간이 장기화되지 않도록 하기도 한다.

이와 같은 문제에 대처하기 위해서는 먼저 내부팀에 업무재설계를 할 수 있도록 최대한의 융통성을 부여하는 것이 필요하다. 뉴질랜드의 경우 책임운영기관(agency)을 설립하여, 전례없는 융통성을 부여하는 대신 더 높은 수준의 책임성을 요구하고 있다. 즉, 조달과 재무관리업무는 개별 책임운영기관의 책임 하에 이루어지도록 하고 있다. 고위간부에 해당하는 실·국장(department directors)은 임용, 해고, 임금지급, 승진, 직종 구분, 그리고 단체교섭 등에 대한 협상권한을 가진다. 한편 미국 샬롯시(City of Charlotte)에서는 부서들을 '주요 사업(Key Businesses)'으로 재조정하고, 부서장은 이제 '주요사업장(Key Business Executives)'으로 불리면서 고용, 해고, 봉급과 승진에 관한 권한을 가진다.

아울러 내부입찰팀에 업무재설계를 위한 기간을 임의적으로 정하게 해서는 안 된다. 일반적으로 그 기간은 가급적 단기간이 바람직한데, 2년을 초과하지 않도록 해야 한다. 또한 경쟁이 예상되면, 빈자리들을 가급적 계속 공석으로 유지함으로써 잠재적인 해고자 수를 줄일 수 있도록 해야 한다. 이와 관련 미국 플로리다의 힐스바로우 카운티(Hillsborough County)는 기존 직원들을 위한 광범위한 재교육 프로그램을 실행한 바 있다.



## 제 3 절 공무원 인력처리 및 고용조정

### 1. 민관경쟁입찰제도와 공무원 인력처리

민관경쟁입찰제도를 시행함에 있어서 선결되어야 사항 중의 하나는 바로 인력처리에 대한 문제이다. 민관경쟁입찰제도는 내부입찰팀과 외부입찰자간의 경쟁을 통해 서비스공급자를 선정하는 것을 핵심으로 하므로 내부입찰팀이 낙찰되지 못할 경우 기존 인력에 대한 처리문제가 불가피하게 발생하게 된다.

영국의 경우, 내부입찰팀이 낙찰되는 경우 내부팀의 요원들은 계속 공무원의 신분을 유지하므로, 진급·파견·임금인상·근무조건·해고 등 제반 고용조건이 원칙적으로 공무원과 동일하게 적용된다. 아울러 내부입찰팀은 내부입찰서의 작성 시 공급원가를 절감하기 위한 목적으로 근무시간을 변경하거나 직급을 조정하는 등 조치를 취할 수 있다. 한편 정리해고를 할 경우 공무원에 대해 적용되는 법규에 따라 보상금을 지급한다. 공무원의 임금 및 근무조건은 개별부처의 인사지침에 따라 자율적으로 결정 가능하도록 하고 있다.

민관경쟁입찰제도로 인해 인력처리문제가 발생하는 외부낙찰의 경우에는 TUPE 규정(The Transfer of Undertaking Protection of Employment Regulations, 1981)이 적용된다. 이 규정에 의해 내부의 당해 기존인력은 모두 민간부문으로 이전되어 고용이 보장되고 연금을 제외한 기존의 공무원 근무조건이 계속 유지된다. TUPE 규정은 사업의 전부 또는 일부가 이전되는 경우 신규고용주가 당해 사업에 고용된 모든 공무원에 대한 고용계약을 인수해야 한다는 것을 핵심으로 하고 있다(옥동석·최영출, 1999).

TUPE 규정에 따르면 당해 공무원이 사업의 이전에 반대할 경우 사표를 제출한 것으로 간주하여 정리해고에 따른 보상을 지급하지 않는다. 다만 동의 없이 임금·고용조건이 불리하게 변경되었을 때 당해 공무원은 불공정해고에 대한 이의신청을 할 수 있다. 아울러 TUPE규정으로 인력이전의 대상이 되는 공무원들은 공무원으로서의 연금자격은 상실하되, 사회보장법에 의해 새로운 연금권을 보장받게 된다. 연금에 대한 책임은 여타 근무조건과 동일하게 신규 고용주에 있다.

결국 민간부문으로 이전된 내부의 기존 인력은 해당 사업에서 계속 근무하거나 당해 기업의 다른 부문으로 재배치되거나, 보상금을 받고 정리해고 되거나, 무능·태만할

경우 12~18개월이 지난 후 해고될 수 있다. 한편 이전된 인력에 대한 정리해고가 가능한 경우는 ‘인력의 변화를 초래하는 경제적, 기술적, 조직상의 사유’를 명시했을 때에 한한다.

TUPE 규정은 해당계약이 종료되고 신규고용주에게 사업이 이전되는 경우에도 계속 적용이 되므로 내부인력의 고용은 그대로 보호된다. 그러나 대상사업의 세부내용, 사업의 동일성이 유지되는 정도에 의거해 법적인 자문을 거쳐 규정의 적용을 받을 수 있어 법률적으로 적지 않은 논란이 있는 실정이다. 이와 반대로 TUPE 규정이 적용되지 않을 경우 민간계약자는 기존의 정부인력을 고용할 의무가 없다. 한편 이들을 고용할 의사가 있을 경우에는 신규고용계약을 체결하는 것과 동일하게 된다.

이와 관련해 민관경쟁입찰제도를 주관하는 시정부는 입찰안내서류에 해당 사업에 TUPE 규정이 적용되는지 여부와 관련 공무원에 적용되는 근무조건 등을 명시해야 한다. 이는 입찰자에게 입찰서 준비에 필요한 최소한의 정보를 제공하기 위한 것으로, 이전되는 요원의 수, 개별요원의 연령, 상세 봉급내역, 정리해고 시 보상분 등에 대한 정보가 상세하게 제시되어야 한다.

## 2. 서울시 민관경쟁입찰제도 도입 시 인력조정방안

현재 우리나라 공공부문에서 사업이전이 이뤄지는 경우 고용보호와 관련해 적용되는 법률조항은 당해 공공기관의 구성원의 신분에 따라 달라진다. 즉, 중앙정부 및 그 산하의 국가행정기관의 경우에는 국가공무원법이 적용되나 지방자치단체의 지방행정기관에는 지방공무원법이 적용되지만 기타 공공기관의 경우 근로기준법이 적용된다. 민관경쟁입찰제도를 시행함에 있어 국가공무원과 지방공무원에게 적용되는 관련법률의 내용은 다음 <표 5-2>와 같다(옥동석·최영출, 1999).

이에 따르면 특정사업을 민간위탁할 경우 당해 사업을 수행하던 공무원을 직권면직할 수 있다는 내용이 명시되어있지는 않으나 가능한 것으로 해석되고 있다. 국가공무원 총정원령 제3조에서 정부기능의 민간위탁과 이에 따른 정원감축을 언급하고 있지만 해당 요원에 대한 구체적인 신분처리가 명시되어 있지 않다.

<표 5-2> 사업이전과 공무원의 고용관련 법률

구분		관련법률조항
국가 공무원법	신분보장	- 공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다. 다만, 1급공무원은 그러하지 아니하다.(제68조)
	직권면직	- 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 되었을 때, 임용권자는 직권에 의하여 공무원을 면직시킬 수 있다.(제70조 제1항 제3호) - 면직대상자를 결정함에 있어서는 임용권자 또는 임용제청권자별로 심사위원회를 구성하여 그 심사위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.(제70조 제4항)
	강임	- 임용권자는 직제 또는 정원의 변경이나 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 폐직되거나 강등되어 과원이 된 때 또는 본인이 동의한 경우한 경우에는 소속공무원을 강임할 수 있다.(제73조의3)
	민간위탁 발굴	- 행정자치부장관은 정부기능의 민간·지방이양, 행정기관의 축소·정비 등 정원감축이 가능한 분야를 적극적으로 발굴하고 기관별 업무처리체계를 재검토하여 기획예산처 장관과 협의하여 정원감축계획을 수립, 국무회의 의결을 거쳐 확정한다.(국가공무원 총정원령 제3조) - 국가공무원 총정원령 제3조의 규정에 의한 최초의 정원감축계획은 2001년 1월 1일부터 시행한다.(국가공무원 총정원령 부칙)
지방 공무원법	신분보장	- 공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이법에 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다. 다만, 1급공무원은 그러하지 아니하다.(제60조)
	직권면직	- 지방자치단체의 폐치·분합 및 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 된 때 임용권자는 직권에 의해 면직시킬 수 있다.(제62조 제1항 제3호) - 임용권자가 소속공무원을 면직시킬 때에는 임용형태·업무실적·직무수행능력·징계처분사실 등을 고려하여 면직기준을 정하고 미리 인사위원회의 의결을 거쳐야 한다(제62조 제3항 및 제4항)
	강임	- 임용권자는 직제 또는 정원의 변경이나 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 폐직되거나 강등되어 과원이 된 때 또는 본인이 동의한 경우한 경우에는 소속공무원을 강임할 수 있다(제65조의3)

서울시에 민관경쟁입찰제도를 도입할 경우 공무원 신분처리를 법률적으로 명확히 하기 위해서는 이와 관련된 법률규정을 마련해야 하는데 필요내용은 다음과 같다.

첫째, 해당사업이 민관경쟁입찰제도의 적용대상이 된다는 것을 공표하고, 당해 내부 작업팀 요원들의 전보, 파견, 휴직, 교육·훈련 등을 원칙적으로 인정하지 않아야 한다.

둘째, 내부입찰팀의 장은 입찰서의 작성과정에 필요한 내부작업팀의 직제·정원변

경, 요원에 대한 보수변경, 강입, 전보, 명예퇴직 등과 같은 조치를 취할 수 있어야 한다. 이와 관련해 해당 팀의 직제 및 정원을 변경하기 위해서는 ‘내부작업팀 운영위원회’를 설치하여 이의 승인을 거치도록 하는 규정을 추가할 수 있다. 아울러 내부입찰팀이 보다 효과적으로 경쟁입찰에 대응하기 위해서 요원보수에 대한 자율성이 일정부분 허용되어야 할 것이다.

셋째, 시장테스트의 결과 외부입찰자가 낙찰되는 경우 당해 내부작업팀의 요원들은 낙찰 민간기업으로 이전되거나 서울시 또는 직속·산하기관으로 전보될 수 있도록 한다. 즉, 영국 TUPE과 같이 민관경쟁입찰에 따른 인력처리에 관한 규정이 필요하다. 이러한 규정에 따라 이전·전보되지 못한 나머지 공무원들은 지방공무원법 제62조에 의해 직권면직 조항의 적용이 가능하다. 이를 위해 가칭 ‘민관경쟁입찰제도도입에관한법률’ 내에 특정사업이 외부에 낙찰·위탁되는 경우 당해 조직의 직제·정원은 사업을 수행하는 내부작업팀의 현 직제·정원만큼 감소한다는 규정을 포함시킬 수 있다.

넷째, 민관경쟁입찰의 결과 내부입찰팀이 낙찰되어 서비스공급을 맡게 되었을 때 내부팀이 서비스협정서의 내용을 충실히 수행하지 못한 경우 서울시장은 지방공무원법 제60조에도 불구하고 ‘내부작업팀 운영위원회’의 승인을 거쳐 당해 내부작업팀의 장에 대해 휴직, 면직, 강입의 처분을 내릴 수 있도록 하는 규정이 포함되어야 한다. 그 대신 민관경쟁입찰에서 낙찰된 내부작업팀에 대해서는 인사, 예산, 조직상의 각종 재량권을 충분히 보장하여 업무의 효율성 및 자율성을 제고할 수 있도록 해야 한다.



## 第 VI 章 结 论

- 제 1 절 연구의 요약
- 제 2 절 정책제언



## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 연구의 요약

정부부문의 효율성과 효과성을 제고하는 것은 오늘날 정부개혁의 핵심적인 과제이다. 이와 같은 목표를 달성하기 위해 다양한 형태의 대안적 공공서비스 전달방식이 등장하게 되었다. 이는 정부주도의 공공서비스 공급이 갖는 능률성 저하 문제를 극복하기 위한 것이다. 정부부문의 지나친 팽창은 재정압박 문제와 함께 사회 전체적으로는 비능률을 초래할 뿐만 아니라 후생을 감소시키게 되는 등 많은 비판을 받고 있다. 이와 같은 정부실패로 인한 문제를 극복하기 위해 각 국에서는 공공서비스의 공급 주체로서 정부부문의 역할을 줄이는 대신 민간부문의 역할을 증대시키고자 하는 각종 정책을 추진하고 있다. 서비스공급을 민영화(privatization)하는 이와 같은 노력의 일환으로 나타난 것이 바로 민간위탁(contracting out)이다.

민간위탁은 정부부문이 필요로 하는 공공서비스의 생산·공급을 정부 및 공공부문에서 수행하지 않고 민간부문으로부터 조달하는 방식을 뜻한다. 즉, 민간부문의 역할을 확대·도입함으로써 공공서비스 공급의 효율성·효과성을 높이고자 하는 것이 민간위탁의 근본취지라고 할 수 있다. 이 같은 민간위탁은 1980년대 이후 선진국을 중심으로 하여 나타난 ‘작은 정부’ 지향 움직임에 힘입어 각 국에서 시행되고 있다.

그러나 민간위탁의 시행이 의도했던 효과를 보장하는 것은 아니다. 민간위탁 실시 과정에서 제도적·절차적 공정성 및 투명성이 뒷받침되지 못하면 서비스의 질이 오히려 저하되거나 예산이 오히려 낭비되는 등 부작용이 발생할 수 있다. 그러므로 민간위탁을 통한 공공서비스 효율화를 위해서는 이에 대한 철저한 준비가 중요한 과제라고 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 본 연구에서는 서울시의 민간위탁을 보다 효율화하기 위한 방안의 하나로서 민관경쟁입찰제도의 도입을 중심으로 살펴보았다. 민관경쟁입찰제도는 공공서비스 공급자 선정을 위한 경쟁입찰에 정부부문과 민간부문이 함께 참여하는 것을 핵심으로 하는 제도이며, 1980년대 이후 영국, 미국 등 서구 선진국에서 위탁사업자 선정의 한 방식으로 적극 시행되고 있다. 지난 1999년 우리나라에서도 중앙정부차원에



서 이 제도의 도입을 검토한 바 있으나, 구체적인 후속조치 없이 추진이 중단된 바 있다.

본 연구에서는 서울시 민간위탁 효율화를 위한 민관경쟁입찰제도 도입방안을 마련하기 위해 외국 도시들의 선례를 살펴보고, 탄천하수처리장 관리·운영사업을 시범사업으로 선정하여 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 사례연구를 실시하였다. 이와 같은 연구의 결과 우리나라에서도 지방정부 차원에서 민관경쟁입찰제도의 도입을 적극 검토할 필요성이 있는 것으로 평가되는데, 이는 다음과 같은 이유에서이다.

첫째, 체계적인 업무분석을 통해 위탁대상기능 및 사무를 합리적으로 선정하는 것이 필요하기 때문이다. 기존의 민간위탁에서는 대상업무의 선정기준이 명확하지 않고, 분석절차를 거치지 않은 채 대상사업을 자의적으로 선정하는 관행으로 인해 여러 가지 부작용을 야기했다. 이와 같은 문제점을 극복하기 위해 민관경쟁입찰제도에서는 체계적인 업무분석을 통한 대상업무를 선정하는 방식을 택하고 있다. 즉, ‘사전적 대안분석’의 절차를 실시함으로써 각 공공서비스 업무를 대상으로 예산절감, 서비스 질 제고, 행정능률성, 민간부문 활성화 등에 대해 종합적으로 분석하여 민관경쟁입찰 적용 여부를 결정한다. 즉, 사업분석을 통해 폐기, 민영화, 민자유치, 민간위탁, 민관경쟁입찰, 내부구조조정 등 사업의 성격에 적합한 방식을 택할 수 있다. 이처럼 민관경쟁입찰을 제도화할 경우 사업별, 분야별 특징을 고려하여 각각에 적합한 공급방식을 적용할 수 있으므로, 공공서비스 공급의 효율성·효과성을 제고하는데 기여할 수 있다.

둘째, 공공서비스 공급자 선정과정에서 경쟁을 도입할 필요성이 있기 때문이다. 본래 민간위탁이란 정부부문이 독점적으로 서비스를 제공하던 방식에서 벗어나 민간부문으로 하여금 사업을 위탁 수행하게 하는 방식을 의미한다. 이 같은 민간위탁을 통해 서비스공급의 효율성을 극대화하기 위해서는 기본적으로 잠재공급자인 민간업체간 경쟁이 전제되어야 한다. 그러나 특정업체와 수의계약을 체결하거나 사후실적에 대한 체계적인 평가 없이 기존 업체에 재위탁하는 등의 관행에 따라 실제에 있어서는 민간위탁의 기대 효과가 반감된 것이 사실이다. 그러므로 민간위탁이 본래 의도한 바를 실현하기 위해서는 공정하고 투명한 경쟁환경을 조성하고 이에 따라 경쟁입찰이 실시될 필요가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 경쟁입찰을 근간으로 하는 민관경쟁입찰제도는 실질적인 경쟁구조 확립을 통해 공공서비스 공급의 효율성·효과성을 제고하는 대안이 될 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 민관경쟁입찰제도를 통해 정부부문과 민간부문의 경쟁구도를 확립하여 서비스 효율을 극대화하는 공급자를 선정함으로써 정부부문의 경쟁성을 제고할 수 있다. 민간위탁은 정부부문에 의한 독점적인 서비스 공급방식으로 인한 비효율, 예산낭비 등의 폐단을 극복하기 위한 대안으로 나타난 정부개혁 프로그램의 일환이다. 그러나 정부부문의 효율성을 실질적으로 제고하기 위해서는 단순히 서비스공급을 민간부문에 위탁하는 것만으로는 충분하지 않다. 즉, 정부부문에도 일부 경쟁구조를 도입함으로써 자체 내에서 자발적인 효율화 노력을 기울이도록 하는 것은 정부경쟁력을 강화하기 위한 중요한 수단이 될 수 있다. 이러한 점에서 민관경쟁입찰제도는 정부부문과 민간부문이 동시에 경쟁입찰에 참여할 수 있게 함으로써 민관간 경쟁을 통해 서비스 공급의 효율화를 가능케 하고, 이는 재정지출의 가치(value for money)를 높이는데 기여한다. 한편 민관경쟁입찰제도 하에서는 정부조직도 민간업체와 경쟁하여 서비스공급자로 선정되기 위해서는 비용절감, 구조조정 등 효율화를 위한 구체적인 개혁안을 마련·적용해야 할 것이다. 이처럼 민관경쟁입찰제도를 통해 정부부문에도 기존 위탁사업을 수행할 수 있는 기회를 부여함으로써 정부 내부개혁의 유인을 제공할 수 있다.

넷째, 체계적이고 객관적인 입찰평가의 필요성이다. 경쟁입찰을 통한 공급자 선정 방식의 핵심은 입찰평가 과정이다. 제출된 입찰서에 대한 평가가 제대로 이뤄지지 못하면 경쟁입찰이 본래 의도했던 바를 달성하기 어렵다. 이와 같은 이유에서 민관경쟁입찰제도에서는 철저한 입찰평가 과정이 무엇보다 강조된다. 먼저 사업수행능력 및 사업계획을 대상으로 한 능력·기술·품질평가가 있으며, 이와 함께 입찰원가에 대한 재무평가도 실시된다. 이와 같은 네 가지 부문에 대한 평가를 마친 후 최종입찰평가보고서를 작성하며 그 결과에 의거해 낙찰자를 결정하게 된다. 이러한 평가과정은 탈락한 입찰자들이 결과에 대해 이의를 제기한다고 할지라도 입찰평가과정 및 내용에 대해 납득시킬 수 있을 정도로 객관적·체계적으로 이뤄지게 된다. 이처럼 엄격하고 공정한 입찰평가를 핵심으로 하는 민관경쟁입찰제도는 효율을 보다 극대화할 수 있는 공급자를 선정하는 유용한 수단이 된다.

다섯째, 민관경쟁입찰제도는 사업에 대한 철저한 성과관리체계를 통해 서비스 공급의 품질을 높이는데 기여할 수 있다. 민간위탁을 시행함에 있어 실적 및 성과에 대한 체계적인 사후평가·관리작업이 뒷받침되지 못할 경우 수탁기관의 태만, 이윤추구 등으로 기존 직영체제보다도 오히려 낮은 품질의 서비스가 제공될 우려가 존재한다. 이

러한 문제를 최소화하기 위해서 민관경쟁입찰제도 하에서는 먼저 규격서에 산출물·성과의 구체적인 내용 및 품질에 대한 사항을 명시하고, 이에 의거하여 입찰평가를 실시하도록 하고 있다. 아울러 낙찰자를 결정한 이후 작성하는 계약서(또는 서비스협정서)에 성과수준에 대한 내용과 계약 위반 시 조치사항을 반드시 포함하도록 하고 있다. 계약(또는 서비스협정) 체결 이후에는 계약한 바대로 서비스공급이 제대로 이루어지고 있는지 여부, 즉 서비스공급의 성과·실적에 대해 사후 모니터링을 필수적으로 실시하도록 하고 있다. 이와 같이 민관경쟁입찰제도는 민관 간 경쟁입찰을 통한 공급자 선정에 그치는 것이 아니라, 수탁자가 공급하는 서비스의 내용과 품질에 대해 객관적·체계적인 사후평가 및 성과관리까지를 포함한다. 이 같은 성과평가시스템에 기초하여 인센티브를 부여함으로써 수탁자로 하여금 보다 충실하게 계약을 이행하게 하고, 궁극적으로 서비스공급의 효율성·효과성을 제고할 수 있다.

여섯째, 민간위탁으로 인한 공무원 신분불안 문제에 대한 대책의 필요성이다. 민간위탁의 실시로 인해 해당업무를 수행하던 공무원의 일자리가 감소하는 등 고용불안 문제가 발생할 수 있다. 이는 공무원들로 하여금 민간위탁에 대해 부정적인 인식을 갖게 하여 민간위탁의 원활한 추진에 어려움을 가져오는 요인으로 작용하고 있다. 이 같은 문제를 최소화하기 위해 민관경쟁입찰제도에서는 정부부문으로 하여금 해당 경쟁입찰에 참여할 수 있도록 하고 있다. 아울러 외부업체가 낙찰될 경우 기존 내부작업팀의 인원들을 낙찰된 민간기업으로 이전하는 등 고용을 보호하고, 연금을 제외한 공무원 근무조건을 유지하도록 되어 있다. 이와 관련해 영국의 TUPE 규정에 따르면 사업의 전부 또는 일부가 이전되는 경우 신규고용주로 하여금 당해 사업에 고용되어 있던 모든 공무원에 대한 고용계약을 인수하도록 하고 있다. 이처럼 민관경쟁입찰제도에서는 지금까지의 민간위탁 실시과정에서 나타나는 공무원 사기저하 및 고용불안 문제에 대한 대안을 제시하고 있어 기존 민간위탁방식에 대한 효과적인 개선안이 될 수 있을 것으로 평가된다.

## 제 2 절 정책제언

이상의 연구에서 살펴본 바와 같이 민관경쟁입찰제도를 도입하기 위해서는 관련조치를 신설하고 제도적용에 필요한 기본절차를 마련하며 각 단계별로 구체적인 사항에 대해 검토하는 등 적지 않은 비용이 투입된다. 아울러 그 시행에 있어서 기존의 방식과 비교할 때 상당히 복잡한 과정 및 절차의 준수가 요구되는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 서울시에 민관경쟁입찰제도를 도입·적용하는 것에 대해 검토하는 것은 기존의 민간위탁 방식이 안고 있는 부작용을 최소화하여 공공서비스 공급의 효율성·효과성을 제고하기 위함이다.

민관경쟁입찰제도가 제대로 작동하기 위해서는 제도 자체를 이루는 절차 및 세부사항의 마련이 기본적으로 전제되어야 하겠지만, 그밖에 제도를 둘러싸고 직·간접적으로 영향을 미치는 사항에 대한 검토가 필요하다. 서울시에 민관경쟁입찰제도를 도입, 이를 원활히 시행하여 의도한 효과를 달성하기 위해 뒷받침되어야 할 사항에 대해 정책제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 민관경쟁입찰제도의 적용을 위해서는 일차적으로 체계적인 공공서비스 업무 분석을 실시함으로써 적정한 대상 기능 및 사무를 선정해야 한다. 이를 위해 서울시의 각 공공서비스 분야를 대상으로 사업성격별 파생효과 및 영향을 면밀히 평가·분석한 뒤 민관경쟁입찰에 적합한 사업을 선정하는 과정이 선행되어야 한다. 이 작업은 공공서비스 전 분야를 대상으로 광범위하게 이뤄져야 하므로 적지 않은 시간과 비용의 투입이 요구될 것이다. 그럼에도 불구하고 공공서비스 업무분석은 민관경쟁입찰제도를 통한 공공서비스 공급의 효율성 및 효과성을 극대화하기 위한 기본적인 전제조건이 되므로 무엇보다 중요하게 다뤄져야 할 것이다.

둘째, 민관경쟁입찰제도의 핵심인 공공부문과 민간부문간 경쟁입찰에서 공정성과 투명성을 확보해야 한다. 투명하고 공정한 경쟁이 가능한 제도·절차가 마련되고, 그에 따라 민간간, 업체간 경쟁이 실질적으로 보장될 때 비로소 공공서비스 공급의 효율성을 극대화할 수 있는 최적 주체를 선정할 수 있기 때문이다. 즉, 경쟁입찰의 공정성을 확보하기 위해 서울시는 다음 사항에 대해 실질적인 뒷받침을 해야 할 것이다. 여기에서 공정성의 확보란 내부입찰의 특혜를 배제하기 위한 일련의 조치가 일차적으로 뒤따

라야 함을 의미한다. 이를 위해 먼저 입찰가격 및 비용 산정 시 내·외부 입찰자에 대해 동등한 기준을 적용하는 것이 필요하다. 이에 교차보조, 간접비 및 자본비용 등과 같이 누락된 비용이 있을 경우 이에 대해 총괄적으로 고려해야 할 것이다. 또한 민간간 공정한 경쟁을 위해 제안서·입찰서에 대한 철저한 보안이 이뤄져야 하며, 보조금 문제에 대한 고려가 요구된다. 아울러 민간간 사업 리스크의 불균형을 제거하고, 성과 보증 및 계약불이행 문제와 관련해서도 내·외부입찰자로 하여금 동등한 자격을 부여 받을 수 있도록 공정한 운영 시스템을 구축해야 할 것이다.

셋째, 민관경쟁입찰에 참여하는 정부내부조직 및 민간업체들이 실제 공급자로 선정되었을 때 만족할만한 성과를 이룰 수 있도록 동기를 부여하고 적절한 인센티브를 활용해야 한다. 실제 시정에서 민간위탁을 효율화하기 위한 방안으로 민관경쟁입찰제도를 활용하기 위해서는 제도가 포함하고 있는 성과·실적에 대한 인센티브 시스템이 실제로 가동되도록 하는 것이 중요하다. 즉, 계약서 또는 서비스협정서에 명기된 요구수준을 공급자가 실제로 어느 정도 충족시켰는지에 따라 인센티브 또는 페널티를 적절히 차등 적용하여 동기를 부여하는 것이 필요하다. 이와 같은 인센티브시스템을 활용하기 위해서는 무엇보다 사업수행에 대한 사후평가 및 모니터링이 체계적으로 이뤄져야 한다. 따라서 서울시는 해당 계약 또는 서비스협정에 대한 이행여부를 지속적으로 감시하고, 사후 서비스공급 실적에 대해 객관적·체계적으로 평가해야 할 것이다. 이와 같이 민관경쟁입찰제도를 계획한대로 시행하기 위해서는 성과관리 및 사후모니터링을 기초로 한 인센티브 시스템이 현장에서 제대로 작동될 수 있도록 상시 점검해야 할 것이다.

넷째, 민관경쟁입찰제도를 시행할 경우 불가피하게 발생하는 공무원인력처리 문제에 대한 실질적인 대책 마련이 요구된다. 즉, 민관경쟁입찰제도의 실시로 인해 해당 공무원이 입게 되는 피해를 최소화하고 공무원들이 민간간 경쟁입찰제도에 대한 보다 긍정적인 시각을 가질 수 있도록 하는 인사대책을 마련하는 것이 안정적인 제도운영을 위해 필수불가결한 과제이다. 이와 같은 뒷받침이 제대로 이뤄지지 않으면, 공무원 고용불안문제를 야기하여 공무원 집단의 반발을 가져와 제도의 원활한 시행에 큰 걸림돌로 작용할 우려가 있다. 따라서 민관경쟁입찰 결과 외부입찰자 낙찰시, 기존 사업수행 요원에 대해 낙찰민간기업으로의 이전이나 조직내부에서의 전보를 가능케 하는 등 융통성 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서 민관경쟁입찰제도 관련 법 또는

조례 제정 시 이에 대한 내용을 반드시 포함시켜 영국의 TUPE 규정과 같이 이를 의무적으로 적용할 수 있도록 해야 할 것이다.

본 연구에서는 서울시 민간위탁을 효율화하기 위한 대안으로서 민관경쟁입찰에 주목하고, 이의 도입 및 적용 방안에 대해 살펴보았다. 그리고 연구수행의 효율성을 제고하기 위해 단일 시범사업을 선정, 이를 사례로 제도 도입방안을 제시하였다. 즉, 탄천 하수처리장 관리·운영사업을 하나의 시범사업으로 선정하여 이를 대상으로 민관경쟁입찰제도의 시행에 필요한 각 단계별 요구사항을 가이드라인의 형태로 제시하는데 중점을 두었다. 향후 본 연구 주제와 관련해서는 민관경쟁입찰제도의 주요단계를 각각 단일 주제로 독립시켜 보다 상세한 도입·적용방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다. 아울러 시범사업에 대한 적용에 그치지 않고 서울시 공공서비스 전 분야를 대상으로 업무분석 및 유형화 작업을 실시할 필요가 있을 것이다. 이를 통해 민관경쟁입찰제도 적용에 알맞은 사업을 선정, 각 경우에 요구되는 특징적인 제도도입방안에 대해 구분 지어 살펴볼 수 있을 것이다. 이러한 과정은 민관경쟁입찰제도 도입을 위한 보다 심도 있는 대책을 강구하는데 유의미한 과제가 될 수 있다.



## 參 考 文 獻





## 참 고 문 헌

---

### ■ 국내문헌

#### 1) 단행본

- 고영선, “미국 피닉스市: 성과지향의 경쟁체제”, 이계식·고영선(편), 『아래로부터의 정부개혁』, 박영사, 1997
- 기획예산위원회(편), 『영국의 공공부문 개혁정책 자료집』, 기획예산위원회, 1998
- 김경혜, 『복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구』, 서울시정개발연구원, 2000
- 김동욱, “미국 인디애나폴리스市: 민간부문과 경쟁하는 시정부”, 이계식·고영선(편), 『아래로부터의 정부개혁』, 박영사, 1997
- 박중훈, 『정부기능의 민간위탁제도 및 운영방식 개선방안』, 한국행정연구원, 1999
- 배용수, 『지방경영론』, 법문사, 1996
- 서울시, 『하수처리장 민간위탁 실천방안에 관한 연구용역』, 1999a
- \_\_\_\_\_, 『탄천하수종말처리시설 운영·관리 민간위탁 사업설명서』, 1999b
- \_\_\_\_\_, 『탄천하수처리장(민간위탁) 관리운영실적 평가 및 위탁비 재산정용역』, 2002
- 옥동석, 『재정개혁의 목표와 과제』, 한국조세연구원, 2003
- 옥동석·최영출, 『공공부문의 민관경쟁입찰제도 도입방안연구』, 기획예산처 연구용역보고서, 1999
- 이계식, “뉴질랜드 크라이스트처치市: 가치행정의 구현”, 이계식·고영선(편), 『아래로부터의 정부개혁』, 박영사, 1997
- 이계식·문형표(편), 『정부혁신- 선진국의 전략과 교훈』, 한국개발연구원, 1995
- 이종규, 『사회간접자본시설 확충을 위한 민간자본유치방안 연구』, 서울시정개발연구원, 1995
- 이종규·박순애, 『서울시립 청소년수련관 관리운영 개선방안 연구』, 서울시정개발연구원, 2001
- 이창균·서정섭, 『지방자치단체 민간위탁의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2000

- 이혜훈, “영국 완즈와스區: 중앙주도 지방정부개혁의 선두주자”, 이계식·고영선 (편), 『아래로부터의 정부개혁』, 박영사, 1997
- 이혜훈, 『영국의 민관경쟁입찰제도와 넥스트스텝 프로그램』, 한국개발연구원, 1998
- 조임곤, 『서울시 행정서비스 민간활력 도입에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 1998
- 환경관리공단, 『공공환경기초시설 전문관리방안연구』, 1996
- 환경부, 『하수도시설 운영·관리업무처리 통합지침(개정)』, 2002

## 2) 논문

- 박경원, “지방공공서비스 민간위탁의 배경과 전략”, 자치경영 7호, 1994
- \_\_\_\_\_, “IMF시대의 민영화 필요성과 과제”, 도시문제 33권 9호, 1998
- 배용수, “지방자치단체 기능의 민영화 방안”, 한국행정연구 7권 1호, 1998
- 송운석·이성세, “지방정부의 성공적인 민간위탁 집행-쓰레기 수거업무 민간위탁을 중심으로-”, 한국지방자치학회보 13권 3호, 2001
- 우동기, “민간위탁의 전략적 활용과 네트워크형 시스템”, 지방자치, 1995
- \_\_\_\_\_, “외국도시의 민영화사례”, 도시문제 33권 9호, 1998
- 윤태범, “지방행정서비스 민간위탁의 활성화방안”, 경기21세기 18호, 1998
- 최영출, “「시장성 평가」 제도의 한국적 적용에 관한 연구, 지방정부연구 4권 2호, 2000
- 홍종욱·김세영, “복지서비스 민간위탁의 현황 및 발전방안에 관한 소고”, 경남발전 49호, 2001

## ■ 국외문헌

### 1) 단행본

- Barker, Lynton., 『Competing for quality : a manager's guide to Public/Private Competitive Process』, Longman, 1993

- Cabinet Office, 『Better Quality Services: A Handbook on Creating Public/Private Partnerships Through Public/Private Competitive Process and Contracting Out』, London: The Stationery Office, 1998
- Department of Environment, 『Public/Private Competitive Process Unit Guidance Note』, 1993
- Hamey, D. F. , 『Service contracting : a local government guide』, Washington, D.C.: ICMA, 1992.
- Hilmer et als., 『National Competition Policy』, Australian Government Publishing Service, 1993
- HMSO, 『Competing for quality : buying better public services』, Her Majesty's Stationary Office, 1991
- \_\_\_\_\_, 『Competing for quality policy review : an efficiency unit scrutiny』, Her Majesty's Stationary Office, 1996
- \_\_\_\_\_, 『The government's guide to Public/Private Competitive Process』, Her Majesty's Stationary Office, 1993
- HM Treasury, 『Public/Private Competitive Process Costing Guidance』, 1994
- Idelovitch, Emanuel. & Ringskog, Klas. 『Private Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America』, The World Bank, 1995
- Milwad, H. B. , "Implications of Contracting Out: New Roles for the Hollow State", in P.W. Ingraham & B. S. Romzek(eds.), 『New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service』, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994
- Savas, 『Privatization: The Key to better Government』, New Jersey: Chathan House, 1987
- Walsh, 『Competition and service : the impact of the local government act 1988』, HMSO, 1993

## 2) 논문

- Adnett, Hardy., "Impact of TUPE on Compulsory Competitive Tendering: Evidence from Employers", *Local Government Studies*, vol. 24 no. 3 , 1998
- Bovaird, "Best value in the United Kingdom: using benchmarking and competition to achieve value for money", *International Review of Administrative Sciences*,

vol. 66 no. 3 , 2000

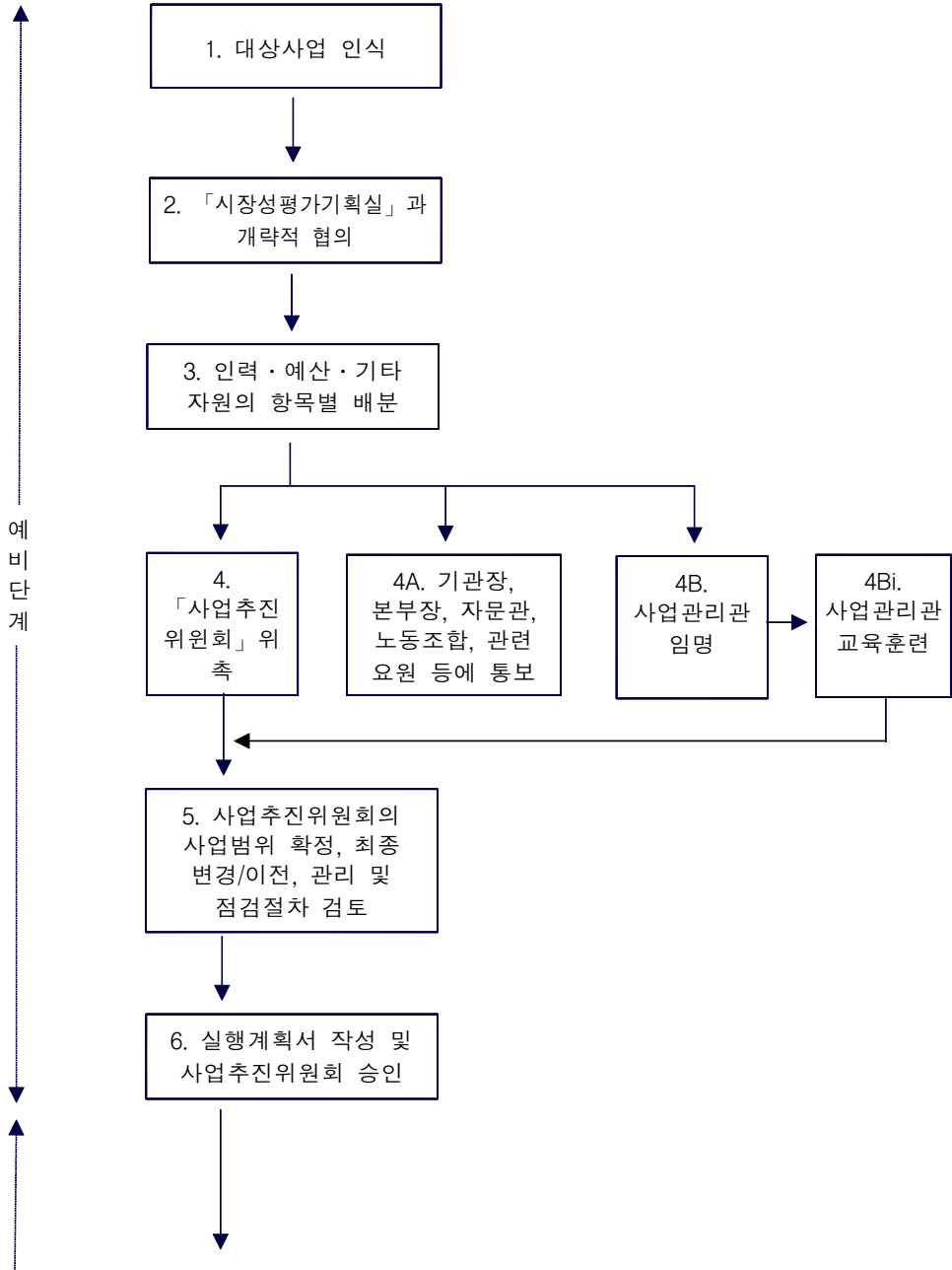
- Boyne, "Competitive Tendering in Local Government : a review of theory and evidence", *Public Administration*, vol. 76 no. 4, 1998
- Eggers, William D. "Prison Reform", *Infrastructure Finance*, December/January 1997
- Halachmi, Montgomery., "Best value and accountability: issues and observations", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66 no. 3 , 2000
- Lawrence, Martin., "Public-Private Competition in the United Kingdom: Lessons for US Local Government?", *State and Local Government Review*, vol. 29 no. 2, 1997
- Lucy, Gilbert, Birkhead, "Equity in Local Service Distribution", *Public Administration Review*, vol. 37 no 6, 1977
- Pinch, Patterson., "Public Sector Restructuring and Regional Development: The Impact of Compulsory Competitive Tendering in the UK" , *Regional Studies*, vol. 34 no. 3, 2000

# 附 錄



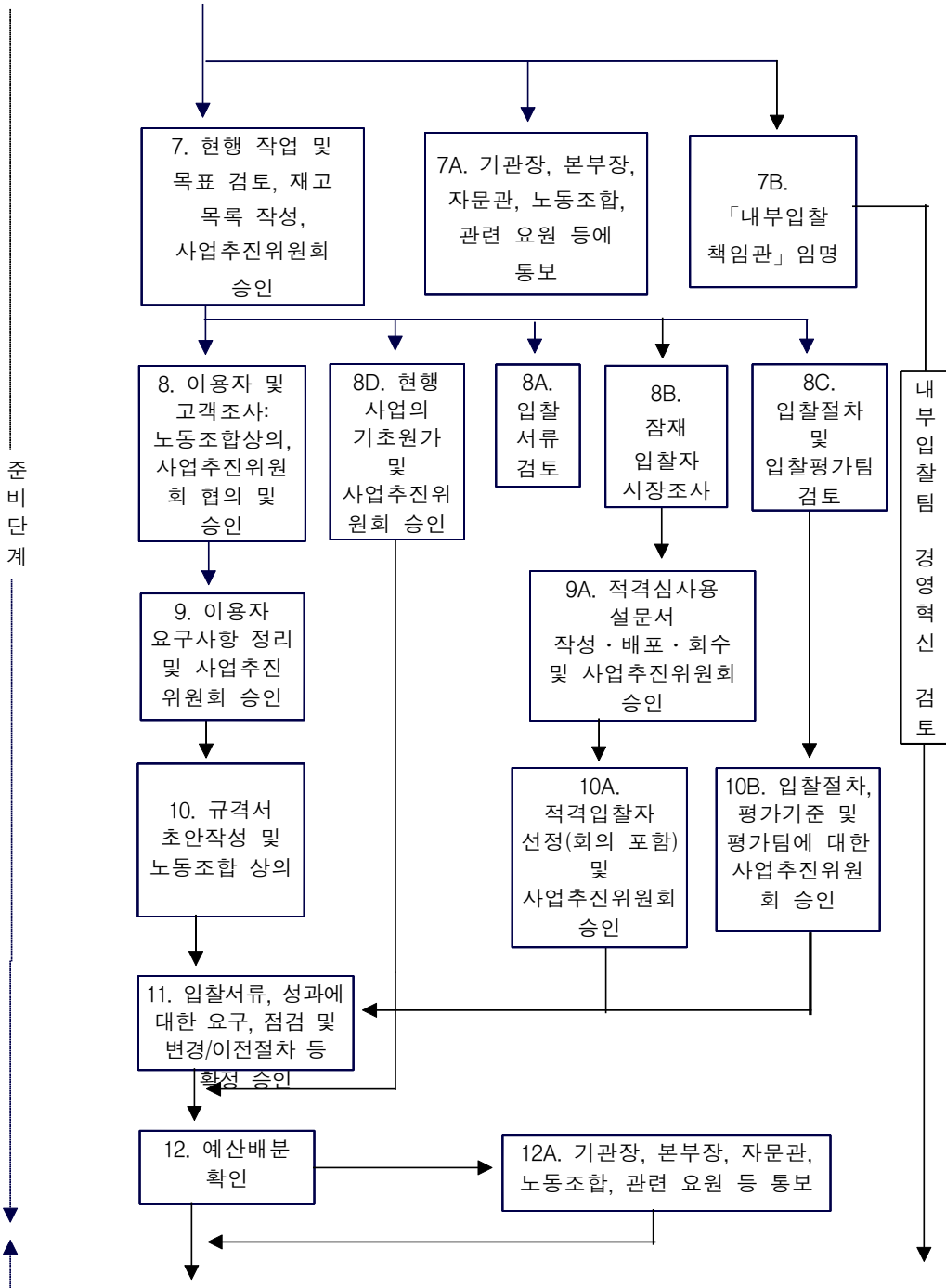
**【부록 1】 영국의 민간경쟁입찰제도 시행절차 및 업무흐름도**

<그림 1> 민간경쟁입찰제도 시행절차 및 업무흐름도(1/4)

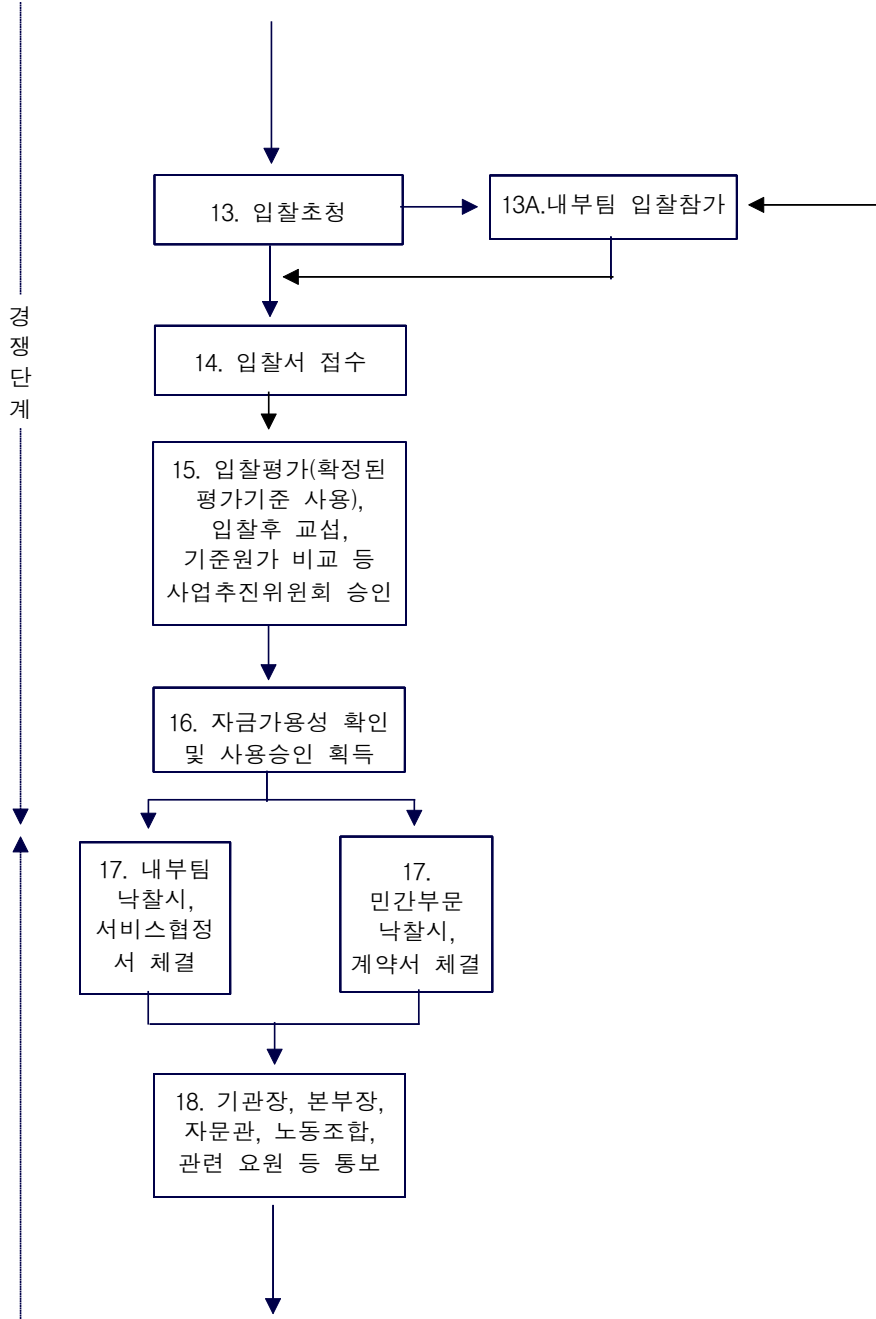




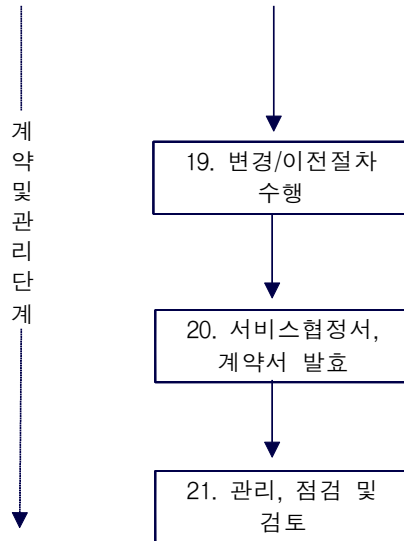
<그림 2> 민관경쟁입찰제도 시행절차 및 업무흐름도(2/4)



<그림 3> 민관경쟁입찰제도 시행절차 및 업무흐름도(3/4)



<그림 4> 민관경쟁입찰제도 시행절차 및 업무흐름도(4/4)



자료: 영국 Department of the Environment, 『Public/Private Competitive Process: Guidance Notes』, 30 April 1993.

## 【부록 2】 민관경쟁입찰제도를 위한 탄천하수처리장 관리·운영사업 규격서(예시)

### 제1절 과업의 명칭

본 과업의 명칭은 ‘탄천하수처리장의 관리운영’으로 한다.

### 제2절 과업의 목적

탄천하수처리장(부대시설 포함)을 적절하게 관리·운영함으로써 수질을 개선하여 시민의 보건향상에 기여함을 목적으로 한다.

### 제3절 계약기간

- (1) 서비스공급의 계약기간은 협약체결 후 인계·인수일로부터 3년 간으로 한다.<sup>1)</sup>
- (2) 계약기간이 만료되기 60일 전에 차기 민관경쟁입찰제도를 실시하고 그 결과 선정된 공급자에 의해 차후 3년 간의 계약을 다시 체결하도록 한다.

### 제4절 수행업무(서비스)의 범위

- (1) 본 과업은 크게 하수처리시설, 하수처리구역 내 차집관거 및 중계펌프장, 부대시설의 관리·운영 및 유지보수를 포함한다.
- (2) 하수의 처리
  - o 미생물의 활동을 이용한 활성오니법을 사용하여 유입된 하수를 처리수와 오

---

1) 계약기간을 정할 때는 장기계약과 단기계약의 장단점을 체계적으로 검토하여야 한다. 즉, 단기계약은 경쟁압력을 높일 수 있는 반면 단기계약은 안정성, 연속성, 비용절감의 장점을 가진다. 그밖에 재계약, 계약갱신 등의 비용도 함께 감안해야 한다(옥동석·최영출, 1999). 그런데 환경기초시설의 경우 3년의 계약기간은 업무량의 증가 또는 설비관리에 대한 노하우축적의 어려움 등의 문제를 고려할 때, 다소 짧은 것으로 판단된다. 2001년말 현재 전국 하수처리장 중 민간위탁중인 91개소 가운데 87.71%인 78개소가 3년 이상의 계약을 체결하고 있으며 특별한 사유가 없는 경우에 그 기간을 연장할 수 있도록 협약을 체결하고 있다(서울시, 2002). 이 같은 맥락에서 환경기초시설에 대한 5년 초과 10년 미만의 장기계속계약의 채택을 고려해볼 수 있다.

염물질로 구분처리

o 방류수는 우리시가 제시하는 운영기준 이내로 최종 처리하여 공공수역에 방류한다.

(3) 슬러지 처리

수처리과정에서 분리된 슬러지를 농축, 탈수한 후 발생한 최종 슬러지를 경제적인 방법으로 적합하게 처분한다.

(4) 처리시설의 운전조작 및 감시업무

중앙감시실을 통한 감시 및 운전조작과 현장 조작반에 의한 운전조작을 수행하여야 한다.

(5) 설비의 점검

기기의 보전을 주요한 목적으로 하며, 점검기준에 정한 내용 및 주기에 기초하여 실시하여, 이상 징후의 발견 및 대책수립 등의 업무를 수행하여야 한다.

(6) 설비기기 및 장치 등의 소모품 교환·보충

각 설비, 기기 및 장치가 항상 최고의 능력을 발휘할 수 있도록 각종 소모품의 교환·보충·유지관리 작업을 충실히 수행하여야 한다.

(7) 하수 및 처리수의 수질검사 및 시험

처리과정 및 공정별로 수질에 대한 검사·관리업무를 수행하여야 한다.

(8) 처리수의 수질개선 방법 및 연구개발

처리수의 수질개선을 위한 연구개발 작업을 수행하여야 한다.

(9) 처리시설 내·외부의 환경정비

작업장 및 주변의 청결을 유지하기 위한 정비작업을 수행하여야 한다.

(10) 하수처리시설의 관리·운영에 영향을 미치는 사항

(11) 주민복리의 증진 또는 지역개발의 활성화에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업의 수행

o 처리시설 내 체육시설 등을 주민에 개방하는 것 등이 포함된다.

(12) 기타 위 각 호에 부가되는 사업

## 제5절 요구되는 산출물 및 성과

### (1) 1차적 산출물(수량)

1일 평균 110만 톤의 하수를 정화 처리하여야 한다.(시설용량 110만 톤/일, 반입예정량 1만 5천 톤/일)

### (2) 산출물의 품질수준

구체적인 수질개선의 수치가 제시되어야 한다(아래 제6절 참조).

### (3) 유지운영비용의 절감

서비스공급자는 업무수행에 필요한 비용을 이전수준보다 절감하기 위해 노력해야 하며, 평가기간 또는 계약만료 시 실질적인 절감액의 수치를 제시하여야 한다.

## 제6절 요구되는 품질기준

- (1) 하수처리에 대한 품질기준은 방류수의 수질로 평가되며 하수도법 제16조, 수질환경보전법 제32조 규정의 방류수 수질기준에 기초하여 아래의 기준 내에서 처리하여야 한다(<별표 1>참조)<sup>2)</sup>.

- 
- 2) ① 생화학적 산소요구량(BOD, biochemical oxygen demand)이란 오염된 물의 수질을 나타내는 지표의 하나로 생물분해가 가능한 유기물질의 강도를 뜻한다. 하천·호소·해역 등의 자연수역에 도시폐수·공장폐수가 방류되면 그 중에 산화되기 쉬운 유기물질이 있어서 자연수질이 오염되는데, 이러한 유기물질을 수중의 호기성세균(好氣性細菌)이 산화하는 데 소요되는 용존산소의 양을 mg/ℓ 또는 ppm으로 나타낸 것이다.
- ② 화학적 산소요구량(COD, chemical oxygen demand)이란 오염된 물의 수질을 나타내는 한 지표이다. 오염물인 유기물질을 함유한 물에 과망간산칼륨(KMnO<sub>4</sub>)·중크롬산칼륨(K<sub>2</sub>Cr<sub>2</sub>O<sub>7</sub>) 등의 수용액을 산화제로서 투입하면 유기물질이 산화된다. 이때 소비된 산화제의 양에 상당하는 산소의 양을 mg/ℓ 또는 ppm으로 나타낸 것이 화학적 산소요구량이다. COD값은 산화제의 종류에 따라 달라진다.
- ③ 부유물질량(SS, suspended solids)은 2mm 이하의 물에 용해되지 않는 물질로, 오염된 물의 수질을 표시하는 지표이다. 도시 폐수·공장 폐수 중에는 유기질 및 무기질의 고형물이 현탁상태로 포함되어 있다. 자연수역에 폐수가 방류되면 물의 탁도를 높이고 외관을 더럽히며, 그 중 생물분해 가능한 유기물질이 용존산소(溶存酸素)를 감소시키는 등 자연수질을 오염시킨다. 측정은 이같은 오염된 물의 고형물을 포함한 시료를 여과시켜서 고형물을 포집하고 건조시킨 후, 그 전후의 무게차에 의해서 고형물의 농도를 구하며 mg/ℓ 또는 ppm으로 나타낸다.

<별표 1> 방류수질 기준치

(단위: mg/ℓ)

구분	생화학적 산소요구량 (BOD)	화학적 산소요구량 (COD)	부유 물질량 (SS)	총 질소 (T-N)	총 인 (T-P)
운영기준	15	15	10	20	5

(2) 품질에 영향을 주는 요인(요원의 자격조건, 훈련, 경험, 역량 및 조직 등)의 규정

- 본 시설의 관리운영업무에 적합한 기술인력의 충원·배치계획을 수립하여야 한다.
- 협약체결 즉시 시설의 업무처리 수행능력이 있는 성실한 종업원을 임용하여 배치하려는 자의 부서, 직책, 인적사항(성명, 연령, 학력, 자격 및 경력 등)을 기록한 서류를 제출하여야 한다.

(3) 산출물의 품질이 문제되는 경우

- 계획·합의된 서비스수준을 준수하지 못한 경우
- 모니터링 점검·검사과정에서 문제가 발견된 경우
- 비용·성과자료의 제출이 지연되거나 내용이 부정확 할 경우
- 공급자가 제공하는 장비·자재·수선·유지상의 문제가 발생한 경우
- 과실·업무미숙으로 인해 문제가 발생한 경우

(4) 서비스 품질의 대상

- 서비스의 최종소비자가 평가·인식하는 서비스의 품질
- 요원관리의 품질
- 긴급요구 및 민원업무처리에 대한 고객의 인식
- 사용 자재 및 부품의 품질

### 제7절 업무성과측정 및 모니터링의 시기와 방법(주체, 비용부담주체)

- (1) 담당 사업팀은 계약기간동안 업무성과에 대한 측정 및 모니터링을 매 분기마다(연 4회) 실시하며, 계약만료 40일 전에는 최종사업평가를 실시한다.
- (2) 성과측정 및 모니터링에 소요되는 비용은 시의 예산으로 전액 충당한다.(비용 분담 사항추가)
- (3) 성과측정 및 모니터링의 방법과 관련사항
  - o 업무성과에 대한 모니터링은 크게 두 가지로 나뉘는데, ① 산출물의 품질에 대한 감독·평가와 ② 비용증가여부에 대한 감사가 그것이다.
  - o 산출물의 품질에 관한 평가는 계약서 상에 명기된 품질계획 및 성과기준을 실제로 지켰는지 여부에 초점을 두며, 분기별로 연 4회 실시한다.
    - 서비스공급자는 품질성과보고서를 모니터링기간이 시작되기 15일 전까지 해당 사업팀에 제출하여 사업팀이 평가자료로 사용할 수 있도록 해야 한다.
    - 시장은 모니터링 기간동안 현장방문조사를 실시하여 현장에서의 업무성과를 측정·점검하며, 이때 현장에서 필요한 자료를 수거해올 수 있다.
  - o 비용증가여부에 관한 감사는 계약서에 제시된 서비스공급비용이 초과되었는지 여부를 감독하는 것에 초점을 두며, 연 2회 실시한다.
  - o 이외에 서비스공급자는 매월 업무의 처리성과를 시장에게 보고해야 한다.

### 제8절 서울시장 및 서비스공급자의 책임사항 및 계약관련사항

- (1) 민관경쟁입찰제도에 의해 선정된 서비스공급자가 시의 내부조직일 경우(내부낙찰) 서비스협정을 체결하며, 외부민간업체일 경우(외부낙찰) 계약서를 체결한다.
- (2) 시장의 책임 및 권한
  - o 서비스공급자가 업무를 수행하는데 필요한 행정적 제반사항에 대해 지원해야 한다.
  - o 평가반을 구성하여 서비스공급업무에 대해 정기적으로 평가·감독한다.
  - o 위탁업무 처리와 관련해 필요하다고 인정하는 사항에 대해서 조사하거나 보고를 요구할 수 있으며 필요한 지시를 할 수 있다.



(3) 서비스공급자의 책임 및 권한

- 계약에서 규정한 대상업무를 충실히 수행하여 계획된 수량 및 품질수준의 산출물을 내어야 하며, 이와 관련해 시장과 협력해야 한다.
- 매월 말일에는 해당 월의 업무성과를 시장에게 보고해야 한다.
- 정기 모니터링을 위한 품질성과보고서(연 4회) 및 지출내역서(연 2회)를 모니터링이 시작되기 15일 전까지 시장에게 제출해야 한다.
- 사업팀의 모니터링 평가에 적극적으로 응해야 하며 요청 받은 관련자료를 성실하게 제공해야 한다.
- 서비스공급업무와 관련하여 계약서에 명기된 필요사항에 대해 시장과 협의, 요구할 수 있다.

**제9절 투입자원의 명시**

- (1) 요원의 투입에 있어서 자격기준, 배치·면직·교체 등에 관한 계획을 수립하여 과업을 수행하고, 이를 정기적으로 보고하여야 한다.
- (2) 장비·자재의 투입에 관한 상세계획과 호환성 및 대체가능성 등에 대한 계획을 수립하여 과업을 수행하고, 이를 정기적으로 보고하여야 한다.

**제10절 시의 특정 시설 및 지원서비스 등의 사용요구 사항**

- (1) 시장은 업무처리에 필요한 시설, 설비, 비품 등을 서비스공급자에게 무상으로 제공한다. 단, 계약기간이 만료되거나 협정이 해제되었을 때는 해당시설, 설비, 비품 등을 즉시 원상회복하여 시장에게 인도해야 한다.
- (2) 무상으로 사용가능한 재산은 시장이 별도로 정해 인계하며, 인계하지 않은 기타 사무기기, 자재, 기구, 차량 등 물품이 필요한 경우 서비스공급자(낙찰자)가 비용을 부담한다.

### 제11절 계약변경사항의 처리방법

- (1) 서비스공급자가 다음의 각 경우에 해당될 때 시장은 해당 계약(또는 협정)을 해지할 수 있다.
  - 하수처리장의 운영관련 법령 및 조례 등을 위반하였을 경우
  - 시의 운영관리 및 업무처리지침, 수질기준 등을 위반하였을 경우
  - 위탁업무를 인수·수행하지 않았을 경우
  - 과업개시일 10일 전까지 인수작업, 직원의 교육훈련상태 등 과업수행을 위한 준비사항이 미흡하다는 시의 판단이 있을 경우
- (2) 기타 시장이 필요하다고 인정하는 경우 협약을 해지할 수 있으나 해지일로부터 6개월 전까지 서비스공급자에게 통지해야 한다.
- (3) 서비스공급자는 시장의 명백한 귀책사유에 의해 계약의 이행이 불가능하다고 인정될 때에는 계약을 해지할 수 있다.



# ABSTRACT



## Introducing Public/ Private Competitive Process in Contracting Out of Public Services

<b><u>Project Number</u></b>	<b><u>SDI 2003-R-17</u></b>
<b><u>Research Staff</u></b>	<b><u>Jong-Gyu Lee (in Charge)</u></b> <b><u>So-Yeon Park</u></b>

These days the government sector is pursuing small government, and is improving efficiency and effectiveness of its business management. As one of these movements, contracting out has come out and taken effect in many countries. Though contracting out has much strength compared with government direct management, it has weakness and problems as well. As a matter of fact, it is unclear whether contracting out is efficient, effective, competitive, and fair in operation. In this context, it is meaningful to search for solutions and to formulate plans in order to overcome the difficulties in accomplishing contracting out. These efforts have to be made so as to raise efficiency and effectiveness in providing public services as well.

In this study, Public/Private Competitive Process(Compulsory Competitive Tendering, CCT) has been examined as an alternative to make contracting out efficient and effective by inspiring competitiveness. CCT is a kind of measures for governmental reform features that both the public sector and the private sector are participated in bids for selecting optimum providers of public services, who can maximize the best long-term value for money. CCT has been in force positively in western developed countries such as Great Britain and America since late 1970s and early 1980s.

This study aims at arranging a plan to introduce and apply CCT in order to make contracting out in Seoul Metropolitan Government more efficient and effective. In addition, this study attempts to discuss preconditions and prior questions, before CCT is brought in and applied.

For these objects, this study reviews practices in countries and conducts a case study for Tanchon sewage treatment plant as an example project. In this study, the basic guideline and process for CCT have been prepared. The process for applying CCT arranged in this study is as follows.

First step is to forge an organization in charge of CCT. The organization consists of 3-level-subordinates, that is, CCT Steering Committee, CCT Department(Unit), and CCT Team, in order.

Second step is to draw up a specification or a Requirement for Proposal(RFP). This document is necessary for Performance Agreement, and it forms a basis of concluding a contract or a Service Level Agreement(SLA).

Third step is to estimate a prime cost and evaluate it. The prime cost for supplying service means the total cost necessary for carrying out the project at present, that is, existing cost. This can be used for a standard price to compare the bidding prices of in-house bid team and private tenderers.

Fourth step is to put a competitive tendering in operation and appraise it. In this step, it is necessary to conduct a pre-qualification test in which a tender should submit to CCT team with a sealed bid. In addition, the process of bid evaluation consists of four parts: appraisal of capability, technique, quality, and finance.

The final step is to evaluate performances and to monitor actual condition of service supplies. This task is focused on quality plans and performance standards in a contract or a SLA which are achieved as specified.

In order to conduct the process mentioned above, some policy recommendations were presented in this study. They are as follows.

(1) First of all, it is a matter of consequence to ensure fairness and transparency in CCT. This corresponds to achieving bidding process neutrality. For the purpose of this, it is essential to apply equal standards in estimating bidding prices and to eliminate preferential treatment to in-house bid team.

- One of possible complaints from private providers regarding CCT is that

in-house teams fail to include full costs in their bid proposals, causing an unfair cost comparison in the bidding process. Thus it is needed to consider omitted costs together in estimating costs. It means total costs should be estimated, considering cross subsidization, allocated overhead costs (such as insurance, utilities, facilities, and administration), the cost of capital, capital requirements, and the costs of outside expertise and so on. In addition, any subsidies provided by a government should be made as transparent as possible and recognized explicitly in pricing services.

- It could be a serious problem that local governments have made it a practice of allowing in-house units to put together their bids after being shown the best bids from the private sector. This practice allows in-house teams to adjust their bid based on the private-sector proposals. For this reason, the same requirements should be applied to in-house team as private bidders, concerning sealed bids and proposals.

- Private firms could complain that the public sector is automatically pre-qualified in CCT, despite the fact that poor past performance may be a main reason for introducing CCT. Therefore, the qualifications, including technical and managerial expertise of both public and private bidders, should be considered when awarding bids.

- Regarding allocation of risk, private companies are typically asked to assume a host of risks when they make contracts with governments. To minimize this problem, it is necessary to examine the issue of risk before embarking on a CCT project. The risks allocated to the public sector should be valued and added to public bids.

- It is also important to prepare government units for competition. This task requires examining current work process, labor practices, and personnel deployment and determining how they can be streamlined to make the work unit more cost efficient and productive. In order to do this work, it is required to give maximum flexibility to in-house units to re-engineer their operations.

(2) It is needed to select targeted tasks or undertakings for applying CCT through systematic Prior Options Review for public services. For this, it has to be carried out to evaluate and analyze the effect and influence when CCT is applied to



each public service area in Seoul Metropolitan Government.

(3) It is necessary to offer incentives to providers so as to raise efficiency and effectiveness in supplying public services. In actual civic affairs, it is critical that the incentive system of performance should be existed to apply CCT as an alternative to make contracting out more efficient and effective. In other words, incentives or penalties are applied differently by different grades according to the level of meeting requirements defined clearly in a contract or SLA.

(4) Finally, a counterplan should be arranged for the matter of treating and deploying public servant manpower. That is, it is indispensable to minimize damages to public employees caused by introducing CCT. And it is needed to take flexible personnel measures suited to existing public agents, in case that private bidders are awarded contracts. Therefore, it is requisite to enact a law or an ordinance that includes regulations, such as TUPE(The Transfer of Undertaking Protection of Employment) Regulations in Great Britain, to enable to transfer existing manpower to private providers.

## Table of Contents

---

### *Chapter I Introduction*

1. Backgrounds of the Study
2. Objects and Scopes of the Study
3. Methods and System of the Study

### *Chapter II Current Practices and Problems of Contracting Out in Seoul Metropolitan Government*

1. Definition and Characteristics of Contracting Out
2. Current Contracting Out Practices in Seoul
3. Problems with Contracting Out in Seoul
4. Remedial Points of Contracting Out in Seoul: Necessity of Introducing CCT(Compulsory Competitive Tendering)

### *Chapter III Applying the Process of Compulsory Competitive Tendering(CCT)*

1. A General Perspective of CCT
2. Applying the Process of CCT

### *Chapter IV Experience Abroad and Applying CCT into the Case Study Project in Seoul*

1. Case Studies in Foreign Countries
2. Selecting a Case Study Project in Seoul

3. Current Practices of the Case Study Project  
: Tancheon Sewage Treatment Plant
4. Applying CCT Procedure to the Case Study Project

### *Chapter V      Preconditions and Prior Questions to Introduce and Apply CCT*

1. Selecting Appropriate Objects for Applying CCT
2. Establishing Competitive Neutrality
3. Treating Personnel Matters for Public Employees

### *Chapter VI    Conclusions*

1. Summary of the Study
2. Policy Recommendations

- *References*

- *Appendices*

1. The Flow Chart of CCT Process in Great Britain
2. An Example of CCT Specification  
: Tancheon Sewage Treatment Plant Project in Seoul City

시정연 2003-R-17

## 민관경쟁입찰제도 도입방안에 관한 연구

---

발행인 백용호

발행일 2003년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391

전화:(02)2149-1200 팩스:(02)2149-1245

---

ISBN 89-8052-309-2-93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.