

## 지방정부재원확충을 위한 민간위탁방안에 관한 연구 : 울산광역시 남구(南區)를 중심으로\*

이병철

사회과학부 행정학과

### <요 약>

본 연구의 목적은 한국의 경제위기가 가져온 지방자치단체의 재정적 어려움을 극복할 수 있는 정책적 처방전을 제시코자 하는데 있으며, 이를 위해 민간위탁을 활성화시킬 수 있는 대안들을 전략적 관점에서 모색하여 부족될 지방재정의 절감을 통한 확충방안을 그 해결책으로 제시하고자 하는데 있다.

연구방법은 관련문헌분석(literature survey)과 실증적 자료수집을 위한 현지조사(field survey)를 중심으로 하며 관련전문가들에게 필요시 심층면접(In-depth interview)을 통해 전문적 의견을 수렴토록 하였다.

연구결과는 크게 다섯으로 나누어 설명하였다. 우선 민간위탁이 되었을 경우 서비스의 질이 떨어질 수 있을 뿐만 아니라 계약을 체결한 민간대행업체가 계약상의 의무를 게을리 하거나 파기했을 경우 큰 혼란이 우려되는 문제가 있으므로 이를 해결하기 위해서는 이러한 경우에 대비한 비상계획 등이 민간위탁이전에 마련되어야 할 것이며 계약위반을 할 경우 부과되는 불이익에 대해서도 법규정화하여 사전억지력으로 활용시킬 필요가 있다는 점을 제시하였다. 둘째, 민간위탁을 한 다음에도 일반관리직이 4명 그대로 잔존하는 문제는 구조조정의 취지와 배치되는 면이 있다는 점과 셋째, 인력과 장비는 자치단체소속보다는 처리업체에 소속시키고 관리, 유지해 나가는 방식이 좋을 듯하다는 점을 적시하였다. 그리고 넷째, 현재의 수거인력은 과도기적 관점에서 그들의 희망에 따라 민간업체에 인계하는 방식으로 민간위탁선행업체에 신규채용을 시키거나 혹은 명예퇴직시키는 방안과 다섯째, 민간위탁시 '울산광역시 남구 폐기물관리에 관한 조례시행규칙' 제4조 제1항에 대한 개정 등 법규개정이 수반되어야 할 점을 지적하였다. 이외에 향후 울산광역시 남구의 민간위탁 업무선정 및 추진에 관한 계획 및 방향을 제시하였다.

\* 이 논문은 1999년 울산대학교의 연구비에 의하여 연구 되었음

# A Study on Public Contracting-out Policies for Local Government

Lee, Byung-Chul

Dept. of Public Administration

## <Abstract>

Contracting-out is one of the most difficult methods a public organization can choose, because writing and monitoring contracts require so much skill. Many governments act as if their job is done once they have signed a contract. As a result, too many private contractors fail to deliver what they promise, or worse, commit fraud.

The purpose of this study is threefold : to analysis on local government finance during korean economic crisis period, to find some problems of local government contracting-out policy, and to present policy solutions for improvement of local government contracting-out policy.

## 1. 글을 시작하면서

세계무역기구(World Trade Organization : WTO)체제 출범과 유럽연합(European Community : EU)의 결성 그리고 이에 대한 대응으로 세계 각국의 지역적 경제블록화는 전세계적인 보호무역주의 성격을 더욱 강화, 확산시키고 있고 이로 인한 국경없는 경제전쟁은 오늘 이 시각에도 각 국가의 생존을 담보로 격렬하게 이루어지고 있다.

이렇듯 포성없는 경제전쟁의 소용돌이속에서 새로운 세계에 적응키 위한 체제개혁과 발상 및 사고의 대전환이 국가생존을 위해 각 국가별로 모색되고 있으나 아직도 한반도지역은 냉전의 잔재를 말끔히 씻어내지 못한채 남과 북의 무한소모적인 갈등구조를 지속하고 있을 뿐만 아니라 한국정치는 국제통화기금(IMF)구제금융 신청사태 이후에도 여·야간의 정치적 공방으로 계속 표류하고 있다. 또한 시의성을 놓친 정책의 실기 그리고 국가규제와 민간창의성의 실종에 의한 한국경제 역시 과거의 기록적인 성장을 뒤로한채 침체의 늪을 벗어나지 못하고 있으며 스위스 국제경영개발원(IMD)에서 발표한 『세계경쟁력보고서(The World Competitiveness Report)』에서 계속적으로 하향곡선을 긋고 있는 우리의 국가경쟁력이 이러한 사정들을 잘 나타내 주고 있다.

이미 주지하고 있듯이 외환의 유동성부족으로 인해 촉발된 한국의 경제위기는 급기야 국제통화기금의 구제금융을 요청하는 단계로까지 비약하였으며 이는 한국경제의 추락을 낳았고 이는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 재정력을 현격히 저하시키고 있다.

IMF 구제금융 직후 정부는 예산에서 당장 7조 5천억원 정도<sup>1)</sup>가 삭감되는 긴축재정을 짜지 않으면 안되는 상황에 봉착한 바 있었으며 이로인해 중앙정부에서 지방자치단체에 제공

1) 이 액수는 전체예산의 약 10%에 해당하는 금액이다.

하는 국고보조금, 지방양여금, 지방교부금이 그에 비례해 삭감될 수 밖에 없게 되어 이것이 바로 지방재정의 위축을 가져 오게 한바 있었다. 이에 부가해 지방자치단체도 전반적인 경제 침체와 이로 인한 자산디플레이현상 등으로 인해 지방세수결함이 증대되었고 이를 보전키 위해 새로운 세제개발이나 세율상승이 불가피하게 됨으로써 지역주민 일인당 조세부담율은 종전보다 상당한 수준 더 상승할 수밖에 없는 악순환에 봉착하게 되었고 이에 따른 조세저항도 만만치 않게 나타났던 것이 사실이다. 이로 인해 지방자치단체의 지방세가 영향을 받게 되고 이로 인해 지방재정의 긴축, 삭감이 불가피한 지경에 이르렀다.<sup>2)</sup>

이러한 악순환은 지방자치단체행정구조의 구조조정(Restructuring)을 불가피하게 촉발시키고 있고 이런 경우 조직간, 기관간의 통·폐합과 공무원 인력감축으로 인한 구조적 마찰이 발생할 수 밖에 없으며 이것이 제대로 관리되어지지 못할 경우 지방자치단체의 행정운영에 있어 상당한 비용과 고통 그리고 부담을 떠 안게 될 것이다. 더욱이 안타까운 것은 지방자치단체 행정조직의 구조조정은 기업과 달리 능률성이나 효과성만을 고려 할 수는 없으며 민주성과 공공성 그리고 형평성의 문제까지를 골고루 고려해야 되는 것이기 때문에 이에 대한 조화롭고 효율적인 관리가 그 어느때 보다 절실하지만 이를 가능케 할 수 있는 재원문제가 현실적으로 해결이 되기 어려운 상황에 처해 있다는 점이다. 이러한 여러 원인에서 결과되는 재정적 곤궁에서 기인되는 어려움과 지방행정조직 구조조정에서 발생할 역기능에도 불구하고 경제침체와 시장공황의 상태에서 생활의 질이 하락될 수 밖에 없는 주민들은 이를 보상받기 위해 지방자치단체의 보다 나은 행정서비스의 양과 질의 개선을 더 한층 요구하고 있는 것이 부인할 수 없는 사실이다.

이와 같이 주민들의 폭증하는 행정서비스의 다원화요구와 양, 질적인 개선의 목소리와 이를 충족시킬 수 있는 재원의 황폐화라는 상호모순된 문제를 해결하고 건실한 지방자치단체로서 발전을 이부어 나가기 위해선 지방자치단체의 재원확충방안이 선결적으로 마련 되어져야 할 필요성이 크게 제기된다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 지방재정을 확충할 수 있는 방안중에 하나가 경비절감을 통한 재원의 확충방안이다. 재원을 절감하는 방안으로는 여러 가지가 있을 수 있겠으나 그중 우리가 관심을 가지고 있는 것은 지방자치단체의 공직 업무의 상당부분을 민간에게 위탁 대행케 함으로써 경제적 효율성을 증대시키고 이를 통한 지방재정부담의 절감효과를 가져올 수 있게 하는 것이다. 물론 IMF체제하에서 민간기업들도 어려움을 당하고 있고 민간부문자체가 위축된 상황에서 지방정부업무의 민간위탁이라는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다. 그러나 시장이 가지고 있는 장점과 경제위기상황에서 방향없이 유동적으로 표류하는 민간자본이 존재할 것이며 또한 매력적인 지방자치단체의 투자사업이 민간부문에 호혜적으로 제시만 되어준다면 이를 향해 투자할 해 올 민간자본도 적지 않을 것으로 판단하는 것이다. 또한 민간기업들이 가지고 있는 창의적이고 혁신적인 성향 등은 민간위탁의 성공가능성을 더욱 확신케 하는 점이다. 중요한 것은 민간위탁이 가능할 수 있도록 매력적인 민간위탁의 조건과 내용 그리고 선택기준 등을 마련하는 일과 투자여건을 조성해 주는 일인 것이다. 이러한 위기의 시기에 위기를 기회로 전환시킬 수 있는 지혜가 민간위탁이라는 전략적 선택을 통해 매력적인 정책대안으로 승화되어질 수 있도록 노력하는 것이 필요로 된다고 할 수 있다.

2) 현실적으로 경상남도의 경우만 예를 들어 본다 하여도 20개 지방자치단체가운데 최소 3개에서 최고 10개이상의 자치단체가 한때는 재정악화로 부도사태를 맞을 것으로 우려된 바도 있었다. 지방세수 감소로 재정자립도 10%내외의 의령군, 산청군, 함양군 등이 재정위기를 맞이 한바 있고 장영, 남해, 거창군 등도 심각한 재정위기나 기술직 파산사태를 맞을 것으로 예측하는 시각도 없지 않은 것이 바로 현실이다.

이러한 시각에서 본 연구의 목적은 한국의 경제위기가 가져온 지방자치단체의 재정적 어려움을 극복할 수 있는 정책적 처방전을 제시코자 하는데 있으며, 이를 위해 민간위탁을 활성화시킬 수 있는 대안들을 전략적 관점에서 모색하여 부족될 지방재정의 절감을 통한 확충방안을 그 해결책으로 제시하고자 하는데 있다.

연구방법은 관련문헌분석(literature survey)과 실증적 자료수집을 위한 현지조사(field survey)를 중심으로 하며 관련전문가들에게 필요시 심층면접(In-depth interview)을 통해 전문적 의견을 수렴토록 하였다. 보다 구체적으로 말하면 지방재정확충중 민간위탁과 관련된 기존의 연구들을 문헌이나 자료들을 통해 분석 연구하고 이를 보다 실증적으로 검증할 필요가 있거나 자료가 불충분한 경우에는 이를 보전하기 위해 관련전문가나 학자 또는 실무담당자들을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 특히 면접조사의 경우 울산광역시 남구청 공무원들을 대상으로 하였다. 이 심층면접조사는 특히 정책대안을 강구할 때 보다 깊이있는 전문적 논의와 이의 수렴을 위해 많은 도움이 되었다.

## 2. 민간위탁의 개념과 최선의 대안을 선택하기 위한 기준

### 1) 민간위탁의 개념

민간위탁(Contracting-out)이란 “정부나 공공기관이 하여야 할 일을 민간부문에 위탁하여 경영하도록 하는 것”을 의미한다. 일반기업에서 경쟁력이 떨어져 수지타산이 맞지 않는 일이거나 서비스의 부대적 창출효과가 낮은 일들을 외부에 발주를 주어 생산·공급하는 체계를 “아웃-소싱(Out-sourcing)”이라 하는데 이와 유사한 개념으로써 정부나 공공기관이 어떤 일을 하였을때의 성과성이나 수익적 측면에서 그리고 고객만족도에서 민간부문에 뒤질 경우 그 일을 일정한 절차에 따라 민간에 위탁하여 경영하는 것이다.

민간위탁을 할 경우 그 일이 가지는 공공성과 형평성 그리고 효율성이 구체적으로 평가되어야 하며 민간위탁후 지속적인 모니터링과 감독을 통해 그 일이 제대로 수행되는지 그리고 제대로 되지 않을 경우 그 책임을 묻는 절차적 과정이 반드시 수반되어야 한다.

그리고 민간위탁의 경우 그 일의 성과측정이 반드시 이루어져야 하며 이러한 성과측정에 의해 도출된 결과를 가지고 재계약 또는 계약파기 등의 기준으로 삼아야 한다. 물론 정부와 공공기관이 하였을때의 성과와 민간에 위탁하였을 때의 성과간의 차이를 비교분석하고 이에 대한 민간위탁의 지속여부도 판단하여야 한다.

이러한 맥락에서 볼 때 “로드셰딩(Load Shedding)”과는 구별된다. 로드셰딩은 “종전까지 해오던 서비스의 제공에서 손을 떼는 것만으로 정부가 서비스를 민간시장으로 이전시키는 방식”이다.<sup>3)</sup> 미국의 세인트폴에서 쓰레기수거와 관련하여 이 방식을 취했던바가 있다. 그러나 이 방식은 정부가 서비스공급업체에 대한 직접적 통제를 포기하기 때문에 로드셰딩은 정부가 민간기업들에게 책임을 부과할 수 있는 능력을 감소시키게 되는 것이다.

이러한 민간위탁의 개념을 보다 더 확실히 하기 위해 민간위탁의 의미와 운영에 관해 보다 구체적으로 부연하여 설명을 하자면 우선 민간위탁이란 일정 계약기간 동안 민간회사에게 정부나 공공기관에서 제공하던 서비스공급을 위임하는 것이다.<sup>4)</sup> 그리고 “민영화(privatization)”

3) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass. : Addison Wesley Publishing Co., Inc., 1992), p. 86.

와의 차이점은 공공기관과 민간회사간에 계약에 따른 상호 의무관계가 성립하며 일정계약기간이 전제된다는 점이다.<sup>5)</sup> 그리고 공공기관은 계약기간이 종료된 후 경쟁입찰 또는 수의계약 등의 방법으로 새로이 공급자를 선정하여 계약을 맺고 서비스공급을 위임하게 된다. 서비스 요금은 통상적으로 계약의 일부로서 결정되며 요금의 징수는 공공기관이 맡게 된다. 또한 민간위탁에서는 민영화와 마찬가지로 민간회사가 서비스 공급에 필요한 시설을 소유하는 경우도 있지만, 이와 달리 공공기관이 소유권을 갖고 그 운영만을 민간회사에 위탁하는 경우도 있다. 후자의 경우 기존시설의 보수나 새로운 시설의 설치가 필요하게 되면 민간회사는 공공기관으로부터 자본비용을 지급받아 시설을 보수·증설하게 된다.

여기에서 하나 부연하고 넘어가야 할 점은 “공공·민간경쟁입찰제도(public/private competitive process)”와는 민간위탁이 구별되어야 한다는 것이다. 이것은 “경쟁입찰을 통해 서비스공급을 선정하되, 공공기관이 민간회사와 동일한 자격으로 입찰에 참여하도록 하는 제도”를 뜻한다. 만약 경쟁입찰의 결과 민간회사가 공급자로 선정이 되면 민간위탁이 이루어지게 되고 그렇지 않을 경우 공공기관이 공급자로 선정이 되면 입찰서류에서 제시한 조건대로 서비스를 제공하게 되는 것이다. 이 제도는 민간회사와의 직접적 경쟁을 통해 공공기관의 자기혁신을 강화시키려는데 의도가 있다고 볼 수 있다. 이 제도는 1979년 미국 아리조나주의 피닉스에서 쓰레기수거 작업에서 처음 실시된 이후 미국내 다른 지역으로 파급되었으며 영국에서는 1980년 이후 중앙정부가 지방정부에 대해 강제적으로 이를 실시토록 하였는데 이를 “강제경쟁입찰제도(CCT : Compulsory Competitive Tendering)”<sup>6)</sup>라고 부르는 까닭이 여기에서 연원하는 것이다.

어떤 업무를 민영화 할 것인가 민간위탁을 할 것인가를 판단하기 위해서는 정부조직전반에 걸친 업무재평가와 기능조정이 추진되어야 함은 불문이다.

## 2) 구청단위의 민간위탁을 위해 최선대안을 선택하기 위한 기준

구청단위에서 어떠한 사업이나 서비스가 민간위탁으로 적합할 것인가를 판별하기 위해선 이러한 판별을 위한 기준이 있어야 할 것이다. 이는 논자에 따라 다양한 형태로 제시되고 있지만 여기에서는 이해의 편의를 위해 가능한 공통점이 있는 것들을 중심으로 열거하면 다음과 같다. 우선 제공되는 서비스에 대한 구체성이 확보될 수 있어야 한다는 것이다. 막연한 것으로는 되지 않고 과연 이 서비스가 구체적으로 민간위탁에 적합한 것인지 그렇지 않은지를 판별할 수 있어야 한다는 것이다. 둘째는 생산자의 효용에 대한 기준인데 즉 종전처럼 공공기관이 제공하는 것이 더 효용을 크게 갖는지 그렇지 않으면 민간위탁을 통해 더 높은 효용을 갖는지를 구체적으로 비교할 수 있는 기준을 제시하여야 한다는 것이다.

4) 이계식·고영선 외, 『아래로 부더의 정부개혁』 (서울 : 박영사, 1997), 11쪽.

5) 민영화는 민간인이 소유하는 민간회사가 공공서비스의 공급을 담당하는 체제로 전환하는 것을 의미한다. 민간회사는 서비스공급에 필요한 일체의 시설을 소유하고 자기 책임하에 인력과 자본을 투입하여 이를 운영한다.

이계식·고영선 외, 『앞의 책』, 11쪽.

6) 강제경쟁입찰제도의 도입목적은 첫째, 민간과의 경쟁을 통해서 예산을 절감하고 둘째, 원가개념에 대한 인식과 공공지출의 가치(VFM)를 제고하며 셋째, 고객인 주민들에게 보다 싼 비용으로 높은 질의 서비스 공급하고 넷째, 입찰대상인 서비스업무를 구체화하는 과정을 통해서 업무내용과 기준을 보다 명료하게 하는데 있다.

이계식·고영선 외, 『앞의 책』, 43쪽.

셋째는 효과성과 효율성이다. 민간위탁을 하는 것이 공공기관이 종전대로 하는 것보다 더 효과적인지 아닌지 또는 더 능률적인지 아닌지를 비교할 수 있는 기준이 제시되어야 한다는 것이다. 넷째는 제공하려는 서비스의 규모이다. 아무래도 규모가 클 경우에는 민간위탁에 한계가 있을 것이다. 민간위탁을 줄 수 있는 서비스의 적정규모는 얼마나 해야 하는지를 제시해 줄 수 있는 기준이 설정되어야 한다는 것이다. 다섯째는 관련된 이익과 비용이다. 민간위탁을 함으로써 얻게되는 이익과 지불해야 되는 비용이 얼마큼 되는지 정확하게 산정해 낼 수 있는 기준이 제시되어야 한다는 것이다. 여섯째는 고객에 대한 반응이다. 고객에 대한 대응성을 의미하는 것으로 과연 행정고객들의 수요와 욕구를 얼마큼 잘 반영하여 대응할 수 있는가를 판단할 수 있는 기준이 제시되어야 한다는 것이다. 일곱째는 오류의 허용가능성이다. 민간위탁을 하였을 경우 예상과는 다른방향으로 치달아 결과적으로 비용을 많이 발생하게 하는 일이 발생할 수도 있다. 그러나 이러한 예기치 못한 결과 때문에 민간위탁을 주저할 수는 없는 것이다. 따라서 민간위탁상의 오류가 발생할 수 있다는 가능성을 허용할 수 있는 기준이 나름대로 구상되어 제시될 수 있어야 한다. 여덟째는 경제적인 지분에 대한 것이다. 민간위탁을 하였을 경우 경제적인 지분을 어떻게 배정하는 것이 가장 공정하고 형평성에 맞는 것인가 하는 문제와 종전대로 공공기관이 운영할때와 민간위탁이 이루어졌을 경우 경제적 지분의 변화가 어떻게 달라질 것인가를 명료하게 제시할 수 있는 기준이 제시될 수 있어야 한다는 것이다. 아홉째는 소수집단이나 비특권층에 대한 지분에 대한 것이다. 민간위탁이 소수집단이나 비특권층에 어느정도 공정하고 형평성있게 제시될 수 있느냐 하는 문제와 민간위탁이 이루어졌을 경우 소수집단이나 비특권층이 얼마의 지분을 차지할 수 있느냐 하는 것을 제시할 수 있는 기준이 설정되어야 한다는 것이다. 열번째는 구청의 정책 및 관리방향에 대한 반응성에 대한 기준이 제시되어야 하고 마지막으로 서비스조정역할에 필요한 구청의 크기에 대한 기준이 제시되어야 한다는 것이다.

### 3. 울산광역시 남구의 재정현황분석

#### 1) 재정자립도

남구의 재정자립도는 60.5%이다. 울산광역시와 인구규모면에서 비슷한 대전광역시와 비교해 보면 대전광역시의 평균재정자립도는 98년의 경우 84.9%에서 99년의 경우 80.4%를 예상하고 있다. 그리고 5개의 자치구 평균재정자립도는 98년에 44.9%, 그리고 99년은 42.6%를 예상하고 있다. 재정자립도면에서는 울산광역시 남구가 대전광역시 자치구들보다 월등히 나은 입장에 있음을 알 수 있다 (표 1 참고).

<표 1> 대전광역시 재정자립도

( )안은 98년도 재정자립도

구분	시본청	자치구평균재정 자립도	동구	중구	서구	유성구	대덕구
%	76.7 (82.2)	42.6 (44.9)	33.4 (36.3)	42.8 (48.1)	46.4 (49.8)	52.2 (50.1)	40.0 (39.9)

자료 : 대전광역시 예산담당관실, 「99년도 대전광역시 예산운영상황」, 1998.

이외에 96년을 기준으로 해서 우리나라 전체 시와 군의 평균재정자립도는 각각 53.4%와 22.4%에 불과하며 서울시 자치구의 평균재정자립도가 61.5%에 불과한 것을 고려하고 울산광역시 여타의 다른 구와 비교를 해 보아도 남구의 재정자립도는 결코 낮은 것이 아님을 알 수 있다. 그러나 재정자립도만으로 해당 지방자치단체의 재정의 건실도나 재정능력을 판단하기는 어렵다. 따라서 이외의 요인들을 고려하여 재정의 건전도를 평가하여야 할 것이다.

## 2) 재정규모의 내용

남구의 99년 재정규모의 내용을 살펴보면 예산규모가 61,922백만원으로 이중 일반회계가 57,796백만원으로 93.3%를 차지하고 있고 특별회계가 4,126백만원으로 6.7%를 차지하고 있다. 일반회계의 내역을 살펴보면 세입이 57,796백만원이며 이중 지방세는 27,374백만원으로 전체의 47.4%를 차지하고 있고 세외수입이 7,613백만원으로 13.2%를 차지하고 있다. 그리고 조정교부금이 8,902백만원으로 15.4%를 차지하고 있으며 보조금이 13,907백만원으로 24.0%를 차지하고 있다. 세출은 57,796백만원으로 이의 내역을 보면 경상예산이 29,793백만원으로 51.6%를 차지하고 있으며 이중 인건비는 14,927백만원이다. 그리고 사업예산이 26,489백만원으로 45.8%를 차지하고 있으며 예비비(예비비는 1,391백만원) 등이 1,514백만원으로 2.6%를 차지하고 있다. (표 2 참고)

<표 2> '99예산 편성

(단위: 천원, 99. 1. 1 현재)

구분		예산액	주요내용
합계		61,921,739	
일반회계	계	57,795,733	
	세입	57,795,733	· 지방세 27,374,000 · 세외수입 7,612,340 · 조정교부금 8,902,302 · 보조금 13,907,091
	세출	57,795,733	· 경상예산 29,792,437 · 사업예산 26,489,257 · 예비비 1,514,039
특별회계	계	4,126,006	
	세입	4,126,006	· 세외수입 1,767,226 · 보조금 2,358,780
	세출	4,126,006	· 경상예산 517,558 · 사업예산 2,959,057 · 예비비 649,391

자료 : 울산광역시 남구 기획감사실, 「구정기본현황」, 1999, 6쪽.

일반적으로 볼 때 이러한 재정규모는 울산광역시 내에 있는 다른 자치구·군과 비교해 볼 때 양호하다고 볼 수 있겠으나 그 내막을 심층적으로 살펴보면 반드시 그런 것만은 아니라는

사실에 유념을 할 필요가 있다. 즉 남구는 동구나 북구, 중구 등과 비교해 볼 때 인구규모면에서 이들 지역을 압도하고 있다. 남구의 인구는 32만으로써 다른 타지역보다 2배 이상이 되고 있다. 이런 면에서 재정규모가 다른 지역보다 월등하다고 보기 어려운 것이다. 이외에 남구는 신항도시지역으로 다른 지역에 비해 도시개발이 보다 광범위하게 이루어져야 하는 지역적 특성을 가지고 있다. 따라서 개발에 필요한 재원이 다른 지역보다 더 필요로 된다고 볼 수 있다.

또한 각 자치구의 공무원수를 비교해 볼 때 남구의 공무원수는 다른 여타지역의 공무원수보다 인구비례나 재정지출규모면에서 볼 때 두배 이상이 되어야 하지만 그렇지 못하다. 실제로 동구나 중구와 비교해 볼 때 공무원의 규모는 비슷하다. 따라서 공무원들의 업무량이 다른 지역보다 월등히 많다고 볼 수 있는 것이다. 따라서 보다 지역적 형평성을 기할 수 있는 양질의 행정서비스를 남구민들에게 제공하기 위해서는 공무원수의 적정배분과 시설 및 장비의 보강이 요구되는 것이다. 이러한 것을 실현하기 위해선 다른 지역보다 더 많은 재원을 필요로 하게 되는 것이다.

### 3) 투자부문별 재원의 규모비교

남구의 투자부문별 재원현황을 규모면에서 비교 (지역개발, 산업경제, 사회복지, 문화예술 등)하면 일반행정부문이 35.6%로 점유비율이 가장 높으며 그 다음이 환경·녹지부문(18.1%), 복지·보건부문(17.5%), 산업경제부문(11.3%) 순으로 되어있다. 도시계획·주택부문이 1.0%, 그리고 문화·관광·체육부문이 1.6%로 점유비율이 매우 낮게 나타나고 있다. 그리고 98년과 비교하여 증가가 가장 많이 된 부문은 산업경제부문이고 가장 감소가 많이 된 부문은 건설·교통부문이다 (표 3 참고). 문화·관광·체육부문의 투자비율이 낮은 것과 건설·교통부문이 가장 감소율이 큰 부문으로 나타난 것은 남구의 미래적 관점에서 볼 때 바람직하지 않다. 더욱 우려되는 것은 이러한 투자부문별 재원의 증감사항이 98년보다 99년에 보다 더 감소적이라는 데 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서도 남구의 지방재정력이 증대될 필요가 있는 것이다.

<표 3> 부문별 예산배분

(단위: 백만원)

부 문	'99(구성비%)	'98(구성비%)	증 감
산업경제	6,524(11.3)	1,565(2.6)	4,959
환경·녹지	10,473(18.1)	9,894(16.5)	579
건설·교통	5,121(8.9)	8,500(14.2)	▽3,379
복지·보건	10,136(17.5)	9,825(16.4)	311
도시계획·주택	543(1.0)	446(0.7)	97
문화·관광·체육	899(1.6)	1,287(2.1)	▽388
민방위재난관리	2,618(4.5)	5,913(9.9)	▽3,295
일반행정	20,609(35.6)	21,680(36.1)	▽1,071
의회운영	873(1.5)	901(1.5)	▽28
계	57,796(100)	60,011(100)	▽2,215

자료 : 울산광역시 남구, 「1999년도 주요사업계획」, 1998.



#### 4) 지방세·세외수입 과징현황과 지방세신장율

남구의 지방세는 크게 보통세와 목직세 두 가지로 나눌 수 있다. 보통세로는 면허세, 재산세, 종합토지세가 있고 목직세로는 사업소세가 있다. 97년 12월말 현재 구세는 과년도 수입을 가산하여 징수액기준으로 볼 때 28,596백만원이다. 시세까지 포함하면 징수액기준으로 볼 때 149,501백만원에 달한다. 또한 남구의 세외수입은 97년 기준으로 경상적 세외수입이 5종으로 5,642백만원, 임시적 세외수입이 4종에 5,239백만원으로 총 10,881백만원이며 전체 징수액은 9,882백만원 (징수율 90.8%)이다. 지방세와 구 세외수입을 포함하여 98년 기준으로 보면 부과액이 170,560백만원이다 (표 4 참고).

<표 4> 지방세·세외수입 과징현황

(단위 : 백만원, 98. 12. 31 현재)

구분	98복표액 (A)	부과액 (B)	수납액 (C)	미수액 (B-C)	징수율		목표 대 부과	
					목표대비 A : C	부과대비 B : C		
계	133,778	170,560	141,383	29,177	106%	83%	127	
지방세	소계	122,696	157,829	129,419	28,410	105%	82%	129
	시세	94,758	126,055	101,560	24,495	107%	81%	133
	구세	27,938	31,774	27,859	3,915	100%	88%	114
구 세외수입	11,082	12,731	11,964	767	108%	94%	115	

자료 : 울산광역시 남구 기획감사실, 「구정기본현황」, 1998, 8쪽.

현재 남구는 자치구 자체수입 중 재산세, 종합토지세 등의 재산소유과세와 면허세, 사업소세 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 재산세, 종합토지세 등의 재산소유과세의 비중은 99년을 기준으로 볼 때 (당초예산을 기준으로 하여 볼때) 전체수입 중 약 33.3%정도를 차지하고 있고 면허세는 5.1%, 사업소세는 8.2%를 점유하고 있다. 따라서 재산세, 종합토지세와 면허세 그리고 사업소세가 차지하는 비중은 46.6%를 상회함으로써 남구에서 재원으로서는 커다란 의미를 가지는 세원이 되고 있다.

99년을 기준으로 볼 때 (또한 당초예산을 기준으로 해서 볼때) 남구의 자체세입은 약 350억원에 달하고 있다. 물론 자체세입은 지방세와 세외수입을 합한 금액이다. 그리고 광역시 재정교부금은 약 89억원에 달하며 국·시비보조금은 공공근로사업으로 인한 증액으로 139억원에 달한다. 따라서 자체수입과 광역시 재정교부금 그리고 국·시비보조금을 합한 금액의 총합은 약 578억원에 이르고 있다. 그리고 남구의 99년 예상세출규모는 일반회계가 578억원 정도가 된다. 이와 별도로 특별회계는 41억원정도가 되어서 이를 합한 금액은 약 619억원정도가 되는 것이다.

그러나 지방세신장율이 95년을 정점으로 하여 96년, 97년 들어서면서 감소하고 있다. 국재통화기금 구제금융의 영향으로 지역경제가 부정적으로 돌아서고 있음을 생각할 수 있을 것이다 (표 5 참고).

&lt;표 5&gt; 지방세신장율

(단위 : %)

연도	1993	1994	1995	1996	1997
신장율	3.2	18.4	27.1	11.6	3.1

자료 : 울산광역시 남구, 「구정백서」, 1998, 141쪽.

그러나 다행스러운 것은 IMF사태 이후 대외적인 경제여건의 변화와 여러 가지 경기부양책에 힘입어 징수율이 눈에 띄게 개선되고 있다는 점이다. 이를 보다 구체적인 통계자료를 가지고 살펴보면 99년 5월 31일 현재 울산광역시 남구의 지방세 과년도 체납액은 시세가 징수결정액 229억 8400만원에서 수납액 23억 7900만원에 결손처분이 3억 6900만원 미수납액 202억 3600만원이다. 목표액은 24억 2300만원으로 98%의 징수율을 가지고 있다.

구세는 징수결정액이 37억 4000만원 수납액이 3억 4600만원 결손처분액이 8800만원 미수납액이 33억 600만원이다. 목표액은 4억 3200만원으로 징수율은 80%이다. 징수율이 시세가 98%이고 구세가 80%인 것은 이미 앞에서도 언급하였지만 IMF사태로 인해 지역경제가 위축되어진 작년의 경우와 비교해 보면 월등하게 상황이 호전되었음을 알 수 있는 것이다. 남구의 재정안정에 도움이 될 것으로 사료된다.

참고적으로 IMF의 여파를 심하게 받고 있던 1998년 5월 31일 현재 남구의 지방세과년도 체납액은 시세가 징수결정액 167억 7000만원에서 수납액 7억 6100만원에 결손처분이 5억 4900만원 미수납액 154억 6000만원이었다. 목표액은 27억 5400만원으로 27.6%의 아주 저조한 징수율을 가지고 있었다. 구세는 징수결정액이 27억 7500만원 수납액이 1억 3800만원 결손처분액이 1억 1600만원 미수납액이 25억 2100만원이었다. 목표액은 4억 3200만원으로 징수율은 저조한 31.9%이었다.

다소 지방세신장율이나 징수율 등이 올해 들어 호전되고 있긴 하지만 지방세 절대세입액으로 볼때는 아직도 불충분하며 따라서 지방재정운영에는 어려움이 수반될 것으로 판단된다. 따라서 지방재정확충에 대한 강한 욕구가 지속되는 것은 불가피하다고 볼 수 있다.

#### 4. 울산광역시 남구의 민간위탁에 관련된 현황 분석

##### 1) 미국을 위시한 선진국과 한국 지방정부의 민간위탁 현황

미국과 같은 선진국의 경우 민간위탁을 통해 경비를 절감하는 사례가 많다. 예를 들어 미국의 인디애나폴리스, 뉴질랜드의 크라이스트처치(Christchurch)시, 네덜란드의 틸버그(Tilburg)시, 영국 브레인트리(Braintree)시 등이 민간위탁을 통해 지방재정의 부담을 경감시키는 효과를 보고 있다.<sup>7)</sup> 또한 근자에 들어 한국도 민간위탁을 통한 경비절감의 노력이 지방자치정부들을 중심으로 하여 조용히 확산되고 있는 추세이다. 예를 들어 경기도의 경우 가로수정비 및 공원관리를 위한 대상시설 63개중 35개를 민간위탁화시켜 높은 실적율(56%)을 나타내는 등 민간위탁을 전향적으로 도입·실시하여 효과를 보고 있다. 참고적으로 경기도의 민간위탁 현황과 앞으로의 계획을 제시하면 다음과 같다. (표 6과 7을 참고)

7) 이계식·고영선 외, 「앞의 책」, 13-20쪽.

&lt;표 6&gt; 경기도의 민간위탁 현황

(단위 : 개)

시 설	내 역	대상시설 (A)	실 적 (B)	B/A
정사관리	정사 등 시설관리, 안전관리, 조경, 청소, 방역, 전기설비	80	41	0.51
사회복지	어린이회관, 근로청소년시설, 노인복지시설, 여성회관, 복지관, 화장장 등	125	80	0.64
농림수산	도매시장, 휴양림, 보호수, 가로수 관리, 농기계수리센터, 도축장, 축산폐수시설물	31	1	0.03
정소환경	가로청소, 정소대행관리, 방역소독, 폐기물 및 적환장, 정화조청소, 오폐수처리	79	29	0.37
문화체육	공설운동장, 체육관, 수영장, 테니스장, 문화예술회관, 기타 체육시설	48	9	0.19
도시공원	가로정비, 공원관리, 시·군립공원, 전적지관리, 공영주차장	63	35	0.56
교육 및 기타시설	농민교육원, 훈련원, 기타 교육시설 및 사업소, 도·시군 사업소	24	3	0.13
계		450	198	0.44

자료 : 경기도, 이계식·고영선 외, 「앞의 책」, 25쪽에서 재인용.

&lt;표 7&gt; 경기도의 민간위탁계획

(단위 : 개)

구 분	계	정사관리	사회복지	농림수산	정소환경	문화체육	도시공원	교육 및 기타
계	450	80	125	31	79	48	63	24
민간위탁실적	198	41	80	1	29	9	35	3
민간위탁대상	87	16	23	5	16	8	9	10
민간위탁불가	165	23	22	25	34	31	19	11

자료 : 경기도, 이계식·고영선 외, 「앞의 책」, 26쪽에서 재인용.

## 2) 울산광역시 남구의 민간위탁 현황 분석

지방재정의 확충이나 비용절감을 위해 그리고 작고 효율적인 행정조직개편을 위해 공공부분의 민영화나 민간위탁 또는 외부발주 추진이 절실히 요구된다. 그러나 현재 울산광역시 남구청 수준에서 민영화를 이루는 사업부문은 없으며 몇 개 부문에 걸쳐 민간위탁사업이 추진되고 있으나 아직은 걸음마단계에 머무르고 있다.

참고적으로 울산광역시 남구청에서 실시하려고 계획을 하고 현재 이에 대한 사업타당성을 검토하는 용역연구를 추진하고 있는 민간위탁사업으로는 환경관리과 환경미화담당소관인 '생활폐기물 수집운반처리사무'와 환경관리과 재활용담당소관인 '재활용품 수집운반처리사무' 등이 있다. 그리고 실시를 위해 계획하고 있는 사업들로는 '가로수 및 공원내 시설

물·수목관리', '새마을이동도서관 운영사무', '소득세할주민세 특별징수사무', '정소년 수련실 운영사무', '쓰레기봉투 공급 및 판매사무', '하수도 배수 설비공사사무', '건축현장조사·검사 및 확인업무', '부동산중개업자 교육사무', '가족계획 시술사무' 등이 있다.<sup>8)</sup> 이러한 사업들 중 일부는 이미 언급하였듯이 추진되고 있거나 추진계획중이다. 전체적인 추진정도로 볼 때 아직은 체계적이지 못하다. (표 8 참고).

<표 8> 민간위탁으로 추진중인 사무

민간위탁으로 추진중인 사무종류	
새마을 이동도서관 운영	소득세할주민세 특별징수
청소년 수련실 운영	생활폐기물 수집·운반처리
쓰레기봉투 공급 및 판매	상설재활용품 교환 판매장 운영
하수도 배수 설비공사 (대행업자 지정)	건축 현장조사·검사 및 확인업무
부동산 중개업자 교육	가족계획 시술
선천성대사 이상 검사	

자료: 울산광역시 남구, 기획감사실 내부자료의 재구성, 1999.

## 5. 울산광역시 남구의 민간위탁 관련사업의 분석 및 평가

이 곳에서는 계획되어 있을 뿐만 아니라 현재 추진중인 두가지 민간위탁대상사업인 '생활폐기물 수집운반처리사무'와 '재활용품 수집운반처리사무'를 중심으로 남구청의 민간위탁 사업의 문제점과 이의 해결방안 그리고 향후의 계획과 방향 등을 분석·평가하고자 한다.

### 1) 생활폐기물 수집운반처리사무의 분석 및 평가

#### (1) 생활폐기물 수집운반처리사무의 현황

담당부서는 환경관리과 환경미화담당이다. 이 사무의 법적 근거는 '폐기물관리법' 제13조 제2항과 '울산광역시 남구 폐기물관리에 관한 조례' 제19조이다.

현재 수거장비는 청소차량 22대이며 수거인력은 운전원 22명 및 환경미화원 46명이다.

사무처리현황을 살펴보면 생활쓰레기의 수집, 운반, 처리는 단독주택과 공동주택으로 구분하여 단독주택은 구청에서 수거하고 공동주택은 대행업체에서 수거하여 처리하고 있다. 단독주택에서 발생하는 쓰레기는 주민들이 쓰레기봉투에 담아 21시에서 익일 4시까지 문

8) 울산광역시 남구, 「기획감사실 내부자료」의 재구성, 1999.

앞에 배출하면 매일 환경미화원이 수거하여 청소차량에 상차후 매립장에 처리하고 있으며, 공동주택에서 발생하는 쓰레기는 주민들이 쓰레기봉투에 담아 쓰레기 보관용기에 집하후 보관용기 용량에 따라 2-3일을 주기로 대행업체에서 청소차량을 이용 수거후 매립장에 처리하고 있다.

현재 구청에서 추진하고 있는 민간위탁대상사무는 단독주택 생활쓰레기 수집, 운반, 처리사무이다. 이 사무에 종사하는 직원은 총 193명으로 일반직 6급 1명, 7급 1명, 8급 1명, 9급 1명으로 총 4명이며 기능직은 9급이 9명, 10급이 14명으로 총 23명이다. 그리고 300일 이상 상용인부가 166명이다. 소요예산은 99년도 당초예산 기준으로 53억1천3백3만5천원이며 이는 국비나 시비없이 전액 구비로 충당되고 있다.

현재 이 사무를 민간위탁하고 있는 다른 시, 구, 군은 '광주광역시 서구', '대전광역시 동구', '서울특별시 영등포구' 그리고 '울산광역시 울주군'이다. 이들 타 시, 구, 군의 민간위탁 내용을 살펴보면 우선 광주광역시 서구는 1개의 생활폐기물처리업체에 위탁 처리하고 있고 장비유지비, 인건비 등을 자치단체예산(연간 51억원)에 편성하여 지원하고 있다. 그리고 인력이나 장비는 자치단체소속으로 하고 있다. 대전광역시 동구는 한밭지방공사에 장비유지비, 인건비 등을 자치단체예산(연간 40억원)에 편성하여 지원하고 있다. 인력과 장비는 자치단체소속으로 하고 있다. 서울특별시 영등포구는 8개 생활폐기물처리업체에 위탁처리하고 있으며 김포수도권매립지처리비(연간 60억원)를 자치단체에서 지원하고 있다. 인력과 장비는 처리업체의 소속으로 하고 있다. 울산광역시 울주군은 3개의 생활폐기물 처리업체에 위탁 처리하고 있으며 위탁수수료(연간 17억원)를 지급하고 있다. 인력과 장비는 처리업체의 소속으로 하고 있다.

## (2) 생활폐기물 수집운반처리사무의 민간위탁 타당성분석 및 평가

우선 경제성 측면에서 볼 때 구청직영의 경우 단독주택과 공동주택의 수거체계가원화로 인건비 및 장비유지 관리비가 과다로 소요되는데 반해 민간위탁을 하였을 경우 수거체계 일원화로 인건비 및 장비유지관리비가 절감될 수 있을 것이다.

둘째, 능률성의 관점에서 보았을 때 직영의 경우 이원화된 수거체계로 구청청소차량과 대행업체 청소차량이 동일지역을 중복 운행하여 효율성이 떨어지는데 반해 민간위탁의 경우는 수거체계 일원화로 효율성이 제고될 것이다.

셋째, 전문성의 관점에서 보았을 때 구청직영의 경우 생활쓰레기 수거체계는 안정적이나 전문적인 인력, 장비관리에 한계가 있는데 반해 민간위탁의 경우는 생활폐기물 수집, 운반, 처리 및 인력장비의 전문적 관리가 가능할 것이다.

그러나 봉사성에선 구청직영의 경우 공공성이 강조되어 주민편의를 제공하는데 많은 도움을 주는데 반해 민간위탁의 경우는 수익성이 강조되어 직영시보다 봉사성이 저하될 수 있는 우려가 있다.

이런 관점에서 보았을 때 민간위탁시 기대되는 효과는 이원화된 수거체계를 일원화 함으로써 소요인력, 장비가 절감되어 효율성이 높아지고 예산의 절감 효과가 있을 것이고 생활쓰레기 수거와 관련한 인력, 장비관리사무와 쓰레기봉투공급사무 등 청소분야 업무가 감소되며 쓰레기봉투공급에 소요되는 경비(연간 6천만원)의 절감효과가 있을 것이다.

그러나 민간업체에 수거인력(운전원 22명과 환경미화원 46명)을 인계할 때 처우나 신분보장이 낮고 불안정하여 민간업체로의 전직을 기피할 것으로 예상되는 점과 민간업체의 부도나 계약조건의 불이행 등에 의한 사무중단이나 부실 그리고 수익성위주의 사무운영으로 인한 주민의 불만 등도 예상되는 문제점으로 적시할 수 있다.

## 2) 재활용품 수집운반처리사무의 분석 및 평가

### (1) 재활용품 수집운반처리사무의 현황

담당부서는 환경관리과 재활용담당이다. 이 사무의 법적 근거는 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정' 제2조 제3호와 '울산광역시 남구 폐기물관리에 관한 조례' 제9조이다.

현재 수거장비는 공동주택의 경우 재활용차량 7대이며 수거인력은 운전원 7명 및 인부 14명이다. 그리고 단독주택의 경우 목요일에 투입되는 차량은 9대이고 운전원은 9명 그리고 인부는 36명이고 금요일에 투입되는 차량은 4대, 운전원 4명 그리고 인부는 12명이다.

공동주택의 경우는 판매위탁업체인 "부성상사"로 수집된 재활용품을 바로 가져가고 단독주택의 경우는 남구청에서 직영하는 선별창고로 일단 가져간후 여기에서 선별인부가 선별하여 재활용판매위탁업체인 "부성상사"로 판매를 한다.

이 사무에 종사하는 직원은 총 32명으로 일반직 6급 1명, 7급 1명, 8급 1명, 9급 1명으로 총 4명이며 기능직은 9급이 3명, 10급이 4명으로 총 7명이다. 그리고 300일 이상 상용인부가 21명이다. 소요예산은 99년도 당초예산 기준으로 6천8십6만9천원이며 이는 국비나 시비 없이 전액 구비로 충당되고 있다.

현재 이 사무를 민간위탁하고 있는 다른 시, 구, 군은 '대전광역시 서구'와 '울산광역시 울주군'이다. 이들 타 시, 구, 군의 민간위탁내용을 살펴보면 우선 대전광역시 서구는 2개의 민간위탁업체에 수거·운반을 위탁 처리하고 있고 구에서 연간 3억원을 민간위탁비로 지급하고 있다. 울산광역시 울주군은 단독주택 재활용품수거만 3개의 민간위탁업체에게 위탁시키고 있다.

### (2) 재활용품 수집운반처리사무의 민간위탁 타당성분석 및 평가

우선 경제성 측면에서 볼 때 구청직영의 경우 재활용품 판매대금보다 예산이 많이 소요됨으로써 과도한 예산소요로 인한 비경제성이란 문제를 제기하고 있다. 민간위탁을 하였을 경우 작은 비용으로 높은 효율성을 얻어 상대적으로 더 경제적이다.

실제로 현재 권역별로 재활용품수집운반처리를 담당하고 있는 '삼정개발', '일진환경', 그리고 '삼화산업'이 구청직영의 재활용품수집, 운반, 처리사무를 민간위탁받을 경우의 소요 경비산출과 재활용품판매위탁업체인 '부성상사'가 제시한 민간위탁소요비용을 평균하여 원가계산을 한 결과 구청직영의 경우 공공근로자를 고려할 때 8억3천5십7만4천원, 공공근로자 대신 일용인부를 대체할 경우 9억3천3백1십1만8천원으로 집계된 반면 민간위탁을 할 경우에는 5억2천5백6십만원으로 거의 절반수준의 비용절감효과를 볼 수 있을 것으로 추산되었다. (표 9 참고)

<표 9> 재활용품 수집·운반비용의 직영과 위탁시 비교

구 분	직 영		위 탁		비 고
	목 별	금 액 (천 원)	목 별	금 액 (천 원)	
총 계	공공근로자 : 803,574 일용인부대체 : 933,118			525,600	
소 계	177,344(공방근로)/306,888			0	
선별창고 운영	인건비(일용)	30,154			※선별창고는 위탁시에는 필요치 않음 (구청에서 다른 사업으로 임대)
	인건비(공방근로)	141,840			
	인건비(일용대체)	301,538			
	장비유지비	1,750			
	공공요금	3,600			
소 계		392,684		317,400	
공동주택 수거	인건비(운전원)	115,976	인건비(운전원)	84,000	
	인건비(미화원)	194,912	인건비(인부)	134,400	
			인건비(사무)	8,400	
	차량유지비 공공요금	81,798	차량유지비 (연료,수리,보험 및 항과금)	26,000	
			수용비 (마대,피복비,소모품비,예비비)	48,400	
		퇴직금	16,200		
소 계		134,472		208,200	
단독분리 수거	인건비(운전원)	33,136	인건비(운전원)	42,000	※위탁업체에서는 차량2대를 매일 배차하여 재활용품을 수거
	인건비(미화원)	77,965	인건비(남미화원)	67,200	
			인건비(여미화원)	44,800	
	차량유지비 공공요금	23,371	차량유지비(연료, 수리,보험 및 공과금)	13,000	
			수용비 (마대,피복,소모품비,예비비)	30,200	
소 계		245,000		0	
선별창고 임대수입	건물·토지 포함		건물·토지		
소 계		99,074		0	
부리후생비	운진원	11,133			
	환경미화원	49,676			
일반관리비	수용비		수용비		
		38,265			

둘째, 능률성의 관점에서 보았을 때 직영의 경우 재활용품의 가격급등락시 대처능력이 부족하지만 민간위탁의 경우 재활용품 가격 급등락에 탄력적으로 대처할 수 있는 장점을

가질 수 있다.

셋째, 전문성의 관점에서 보았을 때 구청직영의 경우 재활용품의 수집과 판매에 대한 전문적 관리가 한계를 갖지만 민간위탁의 경우는 이에 대한 전문적 관리가 가능하다는 장점을 가질 수 있다.

그러나 봉사성에선 구청직영의 경우 공공성이 강조되어 주민편의를 제공하는데 많은 도움을 주는데 반해 민간위탁의 경우는 수익성이 강조되어 직영시보다 봉사성이 지하될 수 있는 우려가 있다. 물론 민간위탁업체가 전문직업인으로서 근면과 성실을 가질 수 있다면 이에 대한 우려는 어느정도 희석될 수 있을 것으로 사료된다.

이런 관점에서 보았을 때 민간위탁시 기대되는 효과는 재활용품 수집량의 증가로 자원의 절약과 쓰레기의 감량이 가능할 것으로 기대되며 이에 따른 행정비용의 절감을 들 수 있을 것이다.

그러나 민간업체에 수거인력을 인계할 때 처우나 신분보장이 낮고 불안정하여 민간업체로의 전직을 기피할 것으로 예상되는 점과 기존 장비를 어떻게 적정하게 처리하느냐 하는 문제와 민간업체의 부도나 계약조건의 불이행 등에 의한 사무중단이나 부실 그리고 수익성위주의 사무운영으로 인한 주민의 불만 등도 예상되는 문제점으로 적시할 수 있다.

## 6. 울산광역시 남구의 민간위탁 관련사업의 문제해결방안

### 1) 생활폐기물 및 재활용품 수집운반처리사무의 문제해결방안

우선 민간위탁이 되었을 경우 서비스의 질이 떨어질 수 있을 뿐만 아니라 계약을 체결한 민간대행업체가 계약상의 의무를 게을리하거나 파기했을 경우 큰 혼란이 우려되는 문제가 있으므로 이를 해결하기 위해서는 이러한 경우에 대비한 비상계획 등이 민간위탁이 전에 마련되어야 할 것이다.

이러한 불상사를 배제하기 위해서는 다음과 같은 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 우선 입찰이 실질적으로 경쟁적일 수 있도록 만들어야 하며 둘째, 경쟁이 비용과 업무의 질에 대한 확실한 정보를 바탕으로 하여 이루어져야 하며 셋째, 위탁업무와 서비스에 대한 밀도높고 지속적인 모니터링과 계약자들을 주의깊게 감독하여야 하고 넷째, 이러한 업무들을 수행하기 위해 비교적 정치적이거나 이해관계의 색채가 약한 기관을 발족하여 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 미국의 피닉스시에서 실시했던 것 처럼 이러한 성격을 갖는 감사관제도 같은 것을 활용할 수 있다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다.<sup>9)</sup> 그리고 민간대행업체가 이러한 계약위반을 할 경우 부과되는 불이익에 대해서도 범규정화하여 사전 억지력으로 활용시킬 필요가 있다.

둘째, 민간위탁을 한 다음에도 일반관리직이 4명 그대로 잔존하는 문제는 구조조정의 취지와 배치되는 면이 있다. 현재로서는 남구청에서 이 부문에 대한 민간위탁을 추진하기 위한 초기단계에 있기 때문에 위탁전과 위탁후의 예산절감효과와 직원감소효과 산정에 대한 정확한 데이터가 없으며 업무재평가 등이 이루어지지 않아 적실성있는 인력자원활용에 대한 타당성조사를 하기는 어렵지만 일반직이 4명 그대로 유지되는 것은 문제의 소지가 있

9) David Osborne and Ted Gaebler, *op. cit.*, p. 86.



다고 평가된다. 단독주택에 대한 주요업무가 민간에 위탁되고 기능직 및 상용인부들이 실질적으로 축소되는 마당에 일반관리직만 그대로 유지되는 것은 구조조정의 형평성의 취지에 어긋나기 때문이다. 필요하다면 업무량분석 등을 통한 직무강도의 분석후 인력재배치 등을 통해 보다 인력수요가 큰 부서나 직무로 전환배치시키는 것도 가능한 하나의 방안이라 판단된다.

셋째, 인력과 장비는 자치단체소속보다는 처리업체에 소속시키고 관리, 유지해 나가는 방식이 좋을 듯하다. 구청의 입장에서 볼때 인력과 장비의 소속에 따른 부가적 관심과 비용이 추가적으로 소요될 것이기 때문에 이는 민간위탁을 통한 조직구조조정의 효과를 극대화시키는데 걸림돌이 될 수 있기 때문이며 다른 한편으로는 민간기업의 인력 및 장비관리의 책임의 일원성을 확보할 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

넷째, 현재의 수거인력은 과도기적 관점에서 그들의 희망에 따라 민간업체에 인계하는 방식으로 민간위탁선정업체에 신규채용을 시키거나 혹은 명예퇴직시키는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

다섯째, 민간위탁시 '울산광역시 남구 폐기물관리에 관한 조례시행규칙' 제4조 제1항에 대한 개정 등 관련법규에 대한 개정작업이 수반되어야 할 것이다.

## 2) 향후 남구청의 민간위탁업무선정 및 추진에 관한 계획 및 방향

울산광역시 남구청이 앞으로 지방재정부담의 경감을 위해 그리고 조직구조조정 등을 위해 보다 많은 공공서비스를 민간위탁 등의 방안을 통해 민간부문에 이양할 것으로 판단되는 만지 이에 대한 보다 장기적이고 심층적인 문제해결의 방안이 연구되어야 할 것으로 사료된다. 여기에서는 이러한 맥락에서 보다 구체적인 향후의 민간위탁업무의 선정 및 추진에 관한 계획 및 문제해법의 방향을 적시해 보면 다음과 같다.

첫째, 남구청 업무중 민간위탁이 가능한 부분이나 분야의 선정작업을 어떻게 그리고 어느사업에 초점을 맞추고 추진시키느냐 하는 점이다. 이를 위해선 합리적이고 공정하면서 형평성을 충족시키는 민간위탁대상사부의 선정기준과 남구청의 현재 여건 등을 고려하여 시의성과 적실성을 만족시키는 선정방안을 도출해 내어야 할 것이다. 이를 위해 주민을 대상으로 한 여론조사나 주민을 대상으로 한 특정위탁업무에 대한 인식조사 등이 필요로 될 것이다. 또한 필요하다면 민간위탁대상으로 고려될 수 있는 해당 사업부서의 업무량분석이 이루어져야 할 것이다. 참고적으로 공공부문의 강점과 적합한 분야 그리고 민간부문의 강점과 적합한 분야를 제시하여 민간위탁이 가능한 분야의 선정에 관한 기준을 제시하는데 도움을 주고자 한다. (표 10와 11의 참고)

(표 10)에서 보는바와 같이 공공부문의 강점은 안정성, 중앙의 임무를 외부에서 다룰 수 있는 능력(예를 들어 적극적 환동), 편애에 대한 면역성을 지닐 수 있다는 것이고 민간부문의 강점은 급변하는 환경에 대한 대응능력, 혁신능력, 재성공, 실패한 부문이나 진부화한 부문의 포기성향, 위험감수외지, 자본창출능력, 전문적인 기술, 규모의 경제효과를 누릴 수 있는 능력 등이 상대적으로 높다는데 있다. 이런 관점에서 볼 때 민간위탁은 급변하는 환경아래에서 민간부문의 강점을 시의성있게 효율적으로 활용할 수 있다는 점에서 의미를 부여 할 수 있는 것이다.

<표 10> 서비스생산자들에게 기대되는 질

	공공부문	민간부문	제3섹터
<b>공공부문의 강점</b>			
안정성	고	지	중
중앙의 임무를 외부에서 다룰 수 있는 능력 (예를 들어 적극적 활동)	고	저	중
편애에 대한 면역성	고	중	저
<b>민간부문의 강점</b>			
급변하는 환경에 대한 대응능력	저	고	중
혁신능력	중	고	중
재성공	저	고	중
실패한 부문이나 진부화한 부문의 포기성향	저	고	중
위험감수의지	저	고	중
자본창출능력	중	고	저
전문적인 기술	중	고	중
규모의 경제효과를 누릴 수 있는 능력	중	고	저
<b>제3섹터의 강점</b>			
다양한 사람들에 대한 접근능력	저	중	고
동정과 위임	중	저	고
문제의 진반적인 치료	저	저	고
신뢰를 일으키는 능력	중	저	고

자료 : E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government* (Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, 1987)

또한 (표 11)에서 보듯이 공공부문에 가장 적합한 일로 정책관리, 규제, 평등강화, 인종차별방지, 착취방지, 사회적 단결의 촉진 등이 제시되고 있는 반면 민간부문에 적합한 일로 경제적 업무, 투자업무, 이익창출, 자기만족도 증진 등이 제시되고 있다. 이런 관점에서 볼때에도 지방재정을 절감하는데는 경제적이고 이익창출적인 요소가 중요하므로 민간위탁 등을 통해 이러한 요소들을 충족시킬 수 있는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 평가할 수 있다.

&lt;표 11&gt; 각 부문에 가장 적합한 임무들

(효 : 효과적임, 비 : 비효과적임, 상 : 상황에 따라 다름)

	공공부문	민간부문	제3섹터
<b>공공부문에 가장 적합한 일</b>			
정책관리	효	비	상
규제	효	비	상
평등강화	효	비	효
인종차별방지	효	상	상
착취방지	효	비	효
사회적 단결의 촉진	효	비	효
<b>민간부문에 적합한 일</b>			
경제적 업무	비	효	상
투자업무	비	효	상
이익창출	비	효	비
자기만족도 증진	비	효	상
<b>제3섹터에 가장 적합한 일</b>			
사회사업	상	비	효
자원자들의 노동요구 하는 일	상	비	효
이익이 없는 일	상	비	효
개인적 책임증진	비	상	효
지역사회를 발전시키는 일	상	비	효
타인의 복지를 증진시키는 일	상	비	효

자료 : E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government* (Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, 1987)

둘째, 민간위탁의 경우 소요되는 예산산정방식과 통합과 분산에 따른 조직개편이 가져올 수 있는 비용과 편익에 대한 비교분석이 이루어져야 할 것이다. 이러한 분석을 위해 많은 기법들이 활용될 수 있을 것이다. 한 예로 단위활동당 원가계산방식(ABC : Activity-Based Costing) 등을 들 수 있다. 이를 통해 업무비용의 구성내역과 앞으로 비용절감이 가능한 부문에 대한 정확한 정보를 제공받을 수 있을 것이다.

셋째, 민간위탁전과 위탁후의 예산절감효과와 직원감소효과 산정에 대한 정확한 데이터 산출연구와 입부재평가조사·연구 그리고 실적지표를 이용한 위탁후의 계약이행과정의 모니터링 등이 구체적으로 프로그램화 되어 실시될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 이와 관련하여 보다 합리적인 기준 및 데이터를 마련하기 위해 계량적 분석기법들을 활용할 수 있을 것이다. 그러한 한 예로 민간위탁전과 위탁후 또는 민간위탁을 했을 경우와 하지 않았을 때의 비용 대 편익에 관한 분석(Cost-benefit & Cost-effective Analysis)을 들 수 있다. 물론 보다 다양한 체계분석(Systems Analysis)기법 들이나 순현재가 (Net Present

Value) 등이 활용될 수 있을 것이다. 특히 민간위탁이 이루어졌을 경우 이를 촉차적으로 모니터링(follow-up monitoring)하는 절차와 방법에 관한 연구도 이루어져야 하며 모니터링의 결과 문제발견시 이를 해결하는 방안에 관한 연구도 고려되어야 한다.

넷째, 민간위탁을 하였을 경우 발생할 수 있는 정책적 영향(policy impact)에 대한 평가를 단기, 중기, 장기적 관점에서 연구하여 민간위탁의 효과를 극대화시켜야 하며 이와 더불어 차기의 민간위탁사무의 선정에도 참고가 되도록 하여야 할 것이다. 그리고 민간위탁 종료시 민간위탁의 성과측정(performance measurement)에 관한 방법의 연구가 이루어져야 할 것이다. 참고적으로 거리청소와 복지차원에서 이루어지는 직업훈련에 관한 민간위탁 성과의 측정대상에 대한 내용을 요약 정리하여 제시하면 다음과 같다. (표 12참고)

<표 12> 민간위탁성과의 측정대상

	일반적인 정의	거리 청소	복지 : 직업훈련
산출(혹은 과정)	생산된 단위들의 양	청소한 마일(miles)수	훈련받은 사람들의 수
성과(혹은 결과)	질/생산의 효과성 기대하는 결과물을 만드는 정도	거리의 청결도	6개월이나 1년 혹은 그 이상의 취업, 사업활동, 그리고 외부 복지활동에서 일하는 사람들의 수, 그들 삶에 미치는 영향
사업성과	바라는 성과를 성취하는데 있어서 특정사업의 효과	청소결과로서의 거리의 청결도	6개월이나 1년 혹은 그 이상동안 직업, 사업활동, 외부복지활동에서 일하는 사람의 수, 그들 삶에 미치는 영향
정책성과	근본적인 목표를 달성하는데 넓은 의미의 효과	얼마나 사람들이 거리를 더럽히는가를 나타내는 측정치	복지와 빈곤의 측면에서 잠재적 실업노동 비율과 1년, 5년 이상 복지혜택을 받는 사람들의 비율
사업의 효율성	한 사업당 산출비용	일마일당 거리 청소비용	직업훈련, 취업, 재훈련 등의 단위당 비용
정책의 효율성	기본적인 목표를 이루기 위한 비용	특정청결수준당 비용	실업률, 극빈자비율, 복지부담 등의 감소를 위한 비용
사업의 효과성	바라는 성과를 얻기 위한 프로그램의 정도	거리청결에 대한 시민의 만족도	6개월이나 1년 그 이상의 기간동안 취직, 사업활동, 외부복지활동에 일하는 사람의 수, 그들 삶에 미치는 영향
정책의 효과성	근본적인 목표와 시민의 필요의 충족정도	시민들은 이런식으로 돈이 쓰이기를 원하는가? (예 : 그들은 도로재포장에 지출하려 하는가?)	사회에 대한 보다 큰 영향(예 : 극빈자비율, 범죄율, 복지부담, 나중에 빈곤을 극복하는데 쓰일 지출)

자료 : Government Accounting Standard Bureau(GASB), *Service Efforts and Accomplishment Reporting : Its Times Has Come*

넷째, 이와 더불어 조직구조조정에 의해 퇴출되는 공무원의 배치·전환 등 인력관리에 관한 연구와 위탁후의 공급서비스의 만족도에 대한 주민여론조사 등이 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 계약을 체결한 민간대행업체가 계약상의 의무를 게을리하거나 파기했을 경우 또는 불의의 부도사태 등에 직면하였을 경우를 대비한 비상계획 및 관련시나리오의 준비를 위한 연구와 보다 효율적인 새계약 방안 그리고 계약위반을 할 경우 부과되는 불이익을 규정화한 법규제정 및 운영에 관한 연구가 심도깊게 연구되어야 할 것이다.

## <참고문헌>

- 강인재. (1993). “한국지방정부 공공지출의 결정요인”, 강인재외, 『공공정책의 결정요인분석』, 서울 : 법문사.
- 강정석. (1997). 『광역자치단체의 지역경제개발결정요인에 관한 연구 : 권역별, 시기별, 지역특성별 결정요인의 차이를 중심으로』, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 6월.
- 김보현,김용래. (1985). 『지방행정의 이론과 실제』, 서울 : 법문사.
- 김의준. (1995). “사회간접자본 시설에 대한 민자유치 적정규모 추정에 관한 연구”, 『한국정책학회보』, 제4권 제1호.
- 김정완. (1994). “지역균형개발을 위한 민간자본의 운용방안 : 사회간접자본시설 확충에 대한 민자유치촉진법을 중심으로”, 『한국행정학보』, 제28권 제2호, 여름.
- 김종표. (1988). 『현대지방행정론』, 서울 : 일신사.
- 김헌민. (1992). “수도권도시의 경제성장분석 : 도시산업개발 정책방향의 모색”, 『한국행정학보』, 제27권 제2호.
- 김형배. (1988). 『지방자치론』, 서울 : 계명사.
- 대전광역시 예산담당관실. (1998). 『'99년도 대전광역시 예산운영상황』.
- 손재식. (1988). 『현대지방행정론』, 서울 : 박영사.
- 오연천. (1988). 『지방재정론』, 서울 : 박영사.
- 오재일. (1993). “중앙-지방관계의 모델에 관한 연구 : 일본의 예불 중심으로”, 『한국행정학보』, 제27권 제2호.
- 울산광역시. (1997). 『1997년도 일반·특별회계세입세출예산(안)사항별설명서』.
- 울산광역시 남구. (1998). 『1999년도 주요사업계획』.
- 울산광역시 남구. (1998). 『구정백서』.
- 울산광역시 남구 기획감사실. (1999). 『구정기본현황』.
- 울산상공회의소. (1997). 『지역사회발전을 위한 중점추진과제』.
- 윤영진. (1993). “지방재정확충방안으로서의 제3섹터 설립모형”, 『한국행정학보』, 제27권 제3호, 가을.
- 이계식·고영선 외. (1997). 『아래로 부터의 정부개혁』, 서울 : 박영사.
- 이계탁. (1988). 『지방행정론』, 서울 : 고려원.
- 장지호. (1982). 『지방행정론』, 서울 : 대왕사.
- 정세욱. (1990). 『지방행정학』, 서울 : 법문사.
- 조창현. (1993). 『지방자치론』, 서울 : 박영사.
- 조창현. (1993). “지역개발사업의 효율적인 재정지원방안”, 『지방재정』, 3호.
- 최병선. (1993). 『정부규제론 : 규제와 규제완화의 정치경제』, 서울 : 법문사.
- 최병선. (1993). “민간자율성의 창달을 위한 개혁”, 김영평, 최병선 편, 『행정개혁의 신화와 논리 : 점진적 개혁의 지혜』, 서울 : 나눔.
- 하미승. (1994). “정부기능 민간이관의 논리와 추진전략”, 『한국행정연구』, 제3권 제2호.

Association of County Councils (Acc) et al. (1979). *Review of Central Government Controls over Local Authorities*, London : Acc et al.

Bennett, James and Thomas Dilorenze. (1983). *Underground Government : The Off-Budget Public Sector*, Washington, D. C. : Cato Institute.

Bingham, Richard D. & William M. Bowen. (1994). "The Performance of State Economic Development Programs : An Impact Evaluation", *Policy Studies Journal*, Vol. 22, No. 3.

Camagni, Roberto. (1991). "Spatial Implications of Technological Diffusion and Economic Restructuring in Europe : Rhe Italian Case", *Ekistics*, Vol. 350, (Sep./Oct.)

Central Policy Review Staff. (1977). *Relations Between Central Government and Local Authorities*, London : HMSO.

Chandler, J. A. (ed.). (1993). *Local Government in Liberal Democracies*, London : Routledge.

Cross, Martin and David Mallen. (1978). *Local Government and Politics*, London : Longman Group Limited.

Danziger, James N. (1991). "Intergovernmental Structure and Fiscal Management Strategies : A Crossnational Analysis", *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 4, No. 2.

Davey, Kenneth. (1983). *Financing Regional Government : International Practices and Their Relevance to the Third World*, N. Y. : John Wiley and Sons.

Dearlove, J. (1979). *The Reorganisation of British Local Government*, London : Cambridge University Press.

DiIulio, John J. Jr. (ed.). (1994). *Deregulating the Public Service : Can Government Be Improved?*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.

Elander, Ingermar and Stig Montin. (1990). "Decentralisation and Control : Central-Local Government Relations in Sweden", *Policy and Politics*, Vol. 18, No. 3.

Ferguson, James M. (1964). *Public Debt and Future Generation*, The University of North Carolina Press.

Frederickson, H. George. (1997). *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.

- Goe, W. Richard. (1996). "An Examination of the Relationship Between Corporate Spatial Organization, Restructuring and External Contracting of Producer Services within a Metropolitan Region", *Urban Affairs Review*, Vol. 32, No. 1.
- Gormley, William T. Jr. (1989). *Taming the Bureaucracy : Muscles, Prayers, and Other Strategies*, Princeton : Princeton University Press.
- Griffith, J. A. G. (1966). *Central Departments and Local Authorities*, London : Royal Institute of Public Administration/ George Allen & Unwin.
- Hahn, Sung-deuk. (1996). "The Public-Private Partnership in the American State Economic Development Policies", *Korean Review of Public Administration*, Vol. 1, No. 1.
- Hampton, William. (1991). "The Allocation of Responsibility for Public Services", in W. Hampton, *Local Government and Urban Politics*, London : Longman.
- Hepworth, N. P. (1970). *The Finance of Local Government*, London : Allen & Unwin.
- Hildreth, W. Bartley. (1993). "State and Local Governments as Borrowers : Strategic Choices and the Capital Market", *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 1.
- Hill, D. M. (1970). *Participating in Local Affairs*, London : Penguin.
- Jones, G. W. (ed.). (1980). *New Approaches to the Study of Central-Local Relations*, Farnborough : Gower.
- Kettl, Donald F. & DiIulio, John J. Jr. (eds.). (1995). *Inside the Reinvention Machine*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Moe, Ronald C. (1994). "The Reinventing Government Exercise : Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2.
- Morgan, David R. and Michael W. Hirlinger. (1991). "Intergovernmental Service Contracts : A Multivariate Explanation", *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 27, No. 1.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago : Aldine.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York :



Addison-Wesley Publishing Co.

Page, E. (1978). *Why Should Central-Local Relations in Scotland be Any Different from Those in England?*, Glasgow : Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde.

Rainey, Hal G., Sanjay Pandey, and Barry Bozeman. (1995). "Research Note : Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape", *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 6.

Rogers, David L. and David A. Whetten, (1982). *Interorganizational Coordination : Theory, Research and Implementation*, Ames : Iowa State University Press.

Savas, Emanuel S. (1987). *Privatization : The Key to Better Government*, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.

Self, Peter. (1993). *Government by the Market? : The Politics of Public Choice*, London : The Macmillan Press Ltd.

Stevens, John M., Steven L. Wartick and John W. Bagby. (1988). *Business-Government Relations and Interdependence : A Managerial and Analytic Perspective*, Connecticut : Quorum Books.

Thompson, Frank J. (ed.). (1993). *Revitalizing State and Local Public Service*, San Francisco, CA : Jossey-Bass Publishers.

Tiebout, M. (1972). "A Pure Theory of Local Expenditure", reprinted in M. Edel & J. Rothenberg (eds.), *Readings in Urban Economics*, N. Y. : Macmillan.

Wood, Bruce. (1976). *The Process of Local Government Reform 1966-1974*, London : George Allen & Unwin, Ltd.

Wright, Deil S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, CA. : Duxbury Press.