

연구논문

민간위탁의 유형에 따른 성과차이 분석: 서울시 청소년수련관을 대상으로

김 용 훈*
이 환 성**

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석의 틀
- III. 연구대상 및 측정
- IV. 민간위탁 유형에 따른 성과 차이 분석
- V. 결론 및 시사점

〈요약〉

서울시 청소년수련관의 민간위탁은 서울시가 수탁기관과 직접적인 계약을 체결하고 있는 청소년수련관(직접위탁형)과, 서울시가 자치구로 위임하여 자치구에서 위탁한 청소년수련관(위임위탁형)으로 나뉘어진다. 본 연구의 기본 가설은 직접위탁/위임위탁 여부에 따라서 청소년수련관의 성과에 차이가 나타난다는 것이다. 본 연구는 서울시 청소년수련관 18개 전수를 조사대상으로 삼았으며, 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 직접위탁형과 위임위탁형을 투입자원의 우수성 및 서비스의 질이라는 두가지 성과영역에 따라 비교 분석한 결과는 거의 대부분의 변수에 있어서 위임위탁형이 부정적인 결과를 나타내고 있다. 자치구에 위임하여 민간위탁을 시행한 청소년수련관들은 직원의 전문성과 안정성, 미래 역량 확충을 위한 교육훈련 등의 제반 측면에서 상대적인 열위를 나타내고 있다. 또한 청소년수련관이 시행하는 프로그램의 운영성과 및 고객만족도 측면에서도 통계적으로 유의미한 차이로 부정적인 모습을 보이고 있다. 그 주된 이유는 수임기관인 자치구가 위임기관인 서울시와는 다른 입장이기 때문인 것으로 판단된다. 십수개의 청소년수련관을 관리하는 서울시와 달리 자치구는 위임받은 한 개의 청소년수련관만 관리하므로, 다른 청소년수련관을 벤치마킹하여 수월성 서비스를 제공하려는 노력이 부족할 뿐만 아니라, 체계적인 모니터링 시스템도 갖추지 못하고 있다. 본 연구는 민간위탁에 있어서 이중, 삼중의 위탁구조는 효과성을 떨어뜨린다는 것을 보여주고 있다. 특히 공공성이 중시되는 사업에서 복잡한 위탁구조는 상당한 위험성을 내포하는 것이므로 가급적 단순한 위탁구조를 택하는 것이 바람직할 것이다. 이중의 위탁구조가 부득이한 상황이라면 직접위탁에 버금가는 체계적인 모니터링 시스템을 갖출 필요가 있다.

[주제어: 청소년수련관, 민간위탁, 위임위탁]

* 수원대학교 행정학과 교수(yhoon@suwon.ac.kr).

** 경제인문사회연구회 전문위원(rhs2@snu.ac.kr).

I. 서론

1997년 외환위기 이후 다양한 경제개혁 조치와 더불어 공공부문의 혁신이 동시에 추진되기 시작하였다. 경쟁지향적, 성과지향적, 고객지향적 정부를 구축하기 위한 노력의 일환으로 구조조정을 통한 인력감축, 민영화, 성과급제도, 고위직 계약제, 책임운영기관 제도, 규제 완화 등이 이루어졌는데, 이와 함께 민간위탁도 정부혁신의 핵심적인 수단의 하나로 자리잡게 되었다.

민간위탁은 행정조직의 비대화를 억제하고, 민간부문이 보유한 전문적인 역량과 노하우를 활용할 수 있으며, 행정사무의 능률성과 행정서비스의 이용 편의를 높이는 등의 장점을 기대할 수 있지만, 민간위탁의 성과를 거두기 위해서는 짜임새 있는 관리가 이루어질 필요가 있다. 일반적으로 지적되는 민간위탁의 실패요인은 시행과정과 위탁 이후의 관리로 나누어 살펴볼 수 있다. 시행과정에서의 문제점으로는, 민간위탁의 목적이 명확하게 설정되어 있지 않거나 사전에 민간위탁의 타당성 검토가 미흡한 점을 지적할 수 있다. 또한 수의계약의 비중이 높거나 장기 계약으로 인해 경쟁 메카니즘이 제대로 작동하지 못하여 서비스의 질과 효율성을 제고하는 데 한계가 노정될 수 있다. 민간위탁이 이루어진 이후의 관리상의 문제점으로는, 민간위탁의 성과에 대한 평가가 미흡하거나 지도·감독이 형식화되고, 재계약을 위한 객관적 평가 기준이나 절차가 미흡하여 관행적인 재위탁이 이루어지는 등의 문제점을 지적할 수 있다. 위에서 제시한 다양한 실패요인에 대해서는 다양한 선행연구에서 분석이 수행되어 왔으며, 현재의 시점에서 판단해 보건대 상당한 지식이 축적된 것으로 보인다.¹⁾

본 연구에서는 민간위탁의 성과에 영향을 미치는 요인으로서 민간위탁이 이루어지는 구조적인 측면에 초점을 맞추고자 한다. 서울시는 민간위탁을 통해 청

1) 크게 보면 민간위탁에 관한 연구는 민간위탁의 결정과정에 관한 연구(정운수, 1999; 강성철·김도엽, 2007; Ya Ni·Bretschneider, 2007; Amirkhanyan 외, 2008)와 민간위탁의 성과에 관한 연구로 나눌 수 있다. 민간위탁 결정과정에 관한 연구는 민간위탁에 적합한 업무의 성격이 무엇인지(Ferris·Graddy, 1986), 민간위탁에 결정에 영향을 미치는 정치적, 관리적, 환경적 요인은 무엇인지(Ni·Bretschneider, 2007; Amirkhanyan 외, 2008)에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 민간위탁의 성과에 관한 연구는 정부가 직영으로 운영하는 것 보다 민간에 위탁하여 운영하는 것이 더 높은 성과를 나타내고 있는가에 초점을 맞추고 있다. 민간위탁의 성과성에 관한 이론적 및 실증적 연구는 1990년대 후반 이후 국내 연구에서 관심 있게 논의되어 왔다(김재훈, 2005: 206).

소년수련관을 운영하고 있는데, 서울시가 수탁기관과 직접적인 계약을 체결하고 있는 청소년수련관(직접위탁형)과, 서울시가 자치구로 위임하여 자치구에서 위탁하는 청소년수련관(위임위탁형)으로 나누어진다. 본 연구의 기본적인 문제의식은 직접위탁인지 아니면 위임위탁인지에 따라서 청소년수련관의 성과에 차이가 나타난다는 것이다. 본 연구는 서울시 청소년수련관 18개 전수를 분석대상으로 삼고 있으며, 이차자료 및 기관현황에 관한 설문자료를 분석하여 통계적 검증을 시행하고자 한다.²⁾ 이차자료로써 부족한 부분은 청소년수련관 및 담당 공무원과의 인터뷰를 통해 보완하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석의 틀

1. 민간위탁의 개념

지방자치법(제104조 제3항 제2조)에 따르면, 민간위탁은 ‘각종 법령 또는 조례·규칙에서 정하는 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것’으로 규정되어 있다. Kolderie(1986)는 공공서비스 공급을 의사결정과 관련되는 서비스 제공(provision) 측면과 관리활동과 관련되는 서비스 생산(production) 측면으로 나누어, 정부제공/정부생산, 정부제공/민간생산, 민간제공/정부생산, 민간제공/민간생산의 4가지 유형을 제시한 바 있다. 민간위탁은 정부제공/민간생산에 해당하는 것이라 할 수 있다. 다시 말해서, 민간위탁은 정부가 생산하여 공급하던 공공서비스를 민간부문이 제공하는 형태이다(DeHoog, 1984).

민간위탁과 유사한 개념으로는 민영화, 아웃소싱, 민자유치, 공동생산 등을 들 수 있는데, 이 모두는 민간의 역량과 노하우를 공공부문에 도입하여 성과를 높이는 수단으로서의 성격을 지니지만, 구체적인 내용에서는 다음과 같은 차이가

2) 18개의 케이스로 통계분석을 수행하는 데에는 방법론적 무리가 따르지만, 연구대상인 서울시 청소년수련관의 전수라는 점에서 한계가 있다. 통계분석의 결과를 해석하는 데에는 이런 한계를 인식할 필요가 있다.

있다. 민영화(privatization)는 공기업 매각의 예에서 보는 것처럼 민영화 이후 정부가 더 이상 서비스 제공의 책임을 지지 않는다는 점에서, 정부가 위탁 이후에도 수탁기관의 서비스 공급에 대해 관리를 이행하는 민간위탁과 구분된다. 공공부분의 아웃소싱(outsourcing)은 공공기관이 내부적으로 필요로 하는 특정 서비스의 일부를 외부로부터 구매하는 것인데 비해, 민간위탁은 행정기관이 공공서비스를 제공하던 것을 민간부문에 위탁하여 실시하는 것이라는 점에서 차이가 있다. 민자유치(private finance)는 공공서비스 공급에 소요되는 자본의 대부분을 민간부문으로부터 조달하는 대신 민간부문의 수익을 보장하는 방법인 데 비해, 민간위탁은 정부가 자산과 시설물을 제공하고 그 운영을 민간에 맡기는 것이라는 점에서 차이가 있다. 공동생산(co-production)은 공사부문이 공동으로 서비스를 생산하는 방법인 데 비해, 민간위탁은 정부가 최종적인 비용부담 및 관리 책임을 지면서 서비스 생산기능만을 민간부문에 위탁한다는 점에서 차이가 있다(김순양, 2006; 54-56).

2. 민간위탁의 효과와 성공요인에 관한 선행연구

1) 민간위탁의 효과

민간위탁은 공공서비스 공급에 있어서 비용 절감을 가능하게 한다. 만약 공공서비스를 정부가 전부 직접 공급한다면 공무원의 증원이 불가피하여 재정적인 압박을 초래하는 원인이 될 수 있다는 점에서, 공공서비스의 제공을 민간에 위탁함으로써 작은 정부의 실현과 재정지출 감축을 달성하기 위한 효율적인 수단이 될 수 있다. 또한 민간위탁을 통해 민간부문의 전문성, 자원과 기술 등을 활용할 수 있기 때문에 서비스의 질을 개선하는 효과를 기대할 수 있다. 이와 더불어 공공부분에 혁신적인 관리기법이 도입되는 통로로도 작용한다. 한편 민간위탁은 민간부문을 활성화하고 행정과정에 민간의 참여를 확대하는 데에도 기여한다(황혜신, 2006; 김순양, 2006).

그러나 민간위탁에 대한 비판적인 의견 또한 적지 않다. Hirsh(1995)는 민간위탁으로 인한 비용절감이 곧바로 효율성 증가를 의미하는 것은 아니라는 점을 지적하고 있다. 비용절감이 근로자의 축소나 임금 삭감에 기초하는 것이라면 비용

을 절감시키기는 하지만 효율성을 증가시키는 것은 아니라는 것이다. 민간위탁은 계약의 체결과 이행강제, 감독 등과 관련된 거래비용을 유발하여 이를 고려할 경우 오히려 비용이 증가할 우려도 있다(황혜신, 2006; 54). 한편 DeLeon & Denhardt(2000)에 따르면 민간위탁에 있어서 계약 및 고객중심의 사고는 정부의 책임성과 공공성을 저해하는 측면이 있다. 그 밖에도 경제성과 능률성 논리에 치우친 나머지 형평성을 저해할 우려, 공공부문의 전문성 축적기회 박탈, 민간위탁 과정에서 부정부패의 개입 소지, 수탁기관의 파업이나 도산으로 말미암은 공공서비스 공급 중단 등도 민간위탁에 내재된 문제요소로 지적되고 있다(김순양, 2006; 50-53).

민간위탁의 성과에 대한 실증적인 연구들은 대체로 비용과 서비스의 측면에서 논의를 전개하고 있다. 손희준(1992)은 청소서비스의 민간위탁을 통해 예산절감이 이루어지기는 하였지만 서비스의 질은 하락한 것으로 결론짓고 있다. 한편 이정은(1998)은 경성서비스인 청소서비스와는 달리 연성서비스인 복지서비스의 경우 비용절감보다는 서비스 질 개선을 민간위탁의 주된 성과라 결론짓고 있다.

2) 민간위탁의 성공요인

민간위탁의 성공요인으로서 DeHoog(1985)은 경쟁적 환경, 합리적 의사결정, 모니터링을 들고 있다.³⁾ 한편 OECD(1997)는 최고관리자의 지지, 직원에 대한 고려, 투입이 아닌 성과 중심의 서비스 규정, 감독과 모니터링, 위탁기관과 수탁기관 간 협조적 관계, 수탁기관 선정에 있어서 공정하고 타당한 기준 적용, 공공부문의 내부입찰 기회 부여, 서비스의 적절한 분할과 입찰과정의 간소화, 그리고 위탁관련 지식과 기술의 개발 등 아홉가지 요소를 성공적인 민간위탁의 전제조건으로 권고하고 있다. Brown & Potoski(2003)는 기존의 민간위탁 성공요인에 관한 논의에서 정부의 계약관리능력의 중요성이 미흡하게 다루어져왔음을 지적하고 있다. 계약관리능력은 실행가능성 사정능력, 집행능력, 평가능력 등 3가지 요소로 구성되는데, 실행가능성 사정능력은 서비스의 직접 생산 또는 구매에 관한

3) DeHoog(1990)은 경쟁이 반드시 좋은 결과를 가져오는 것은 아니며, 특정한 상황에서는 오히려 역효과를 야기할 수도 있음을 지적하고 있다. 그는 경쟁모형, 협상모형, 협조모형 등을 대안적인 계약모형으로 제시하면서, 경쟁모형은 까다로운 조건을 충족시키기 어렵기 때문에 연성서비스의 계약과정에서는 별로 활용되지 않는다고 설명한다.

의사결정을 합리적으로 내릴 수 있는 능력을 말하며, 집행능력은 입찰, 공급자 선정, 계약협상 등과 관련된 능력을, 그리고 평가능력은 계약의 이행결과를 평가할 수 있는 능력을 의미한다.

3. 연구가설과 지표설정

1) 연구가설

서울시 청소년수련관은 서울시가 수탁기관과 직접적으로 계약을 체결하는 유형(직접위탁형)과 서울시가 자치구에 위임하여 자치구에서 수탁기관을 선정하는 유형(위임위탁형)으로 나눌 수 있다. 위탁구조의 측면에서 직접위탁형과 비교하여 위임위탁형은 위탁의 원 주체인 서울시와 수탁기관의 사이에 자치구가 개입되는 차이를 나타내고 있다.

민간위탁을 위임받은 자치구는 민간위탁의 최종 책임주체인 서울시와는 다른 입장을 지니게 된다. 무엇보다도 스스로 비용을 부담하지 않기 때문에 ‘비용 대비 효과성’에 대한 관념이 투철하지 못할 우려가 크다. 또한 자치구는 위임받은 청소년수련관의 유지·관리에만 전념하기 때문에 서울시 전체를 염두에 둔 ‘보편적 서비스’, 혹은 여타 청소년수련관을 능가하는 ‘수월성 서비스’를 제공하고자 하는 의욕이 희박할 우려가 크다. 이 같은 이유로 인하여 위임위탁형은 직접위탁형에 비해 낮은 성과를 나타낼 가능성이 높다.

2) 성과지표의 설정

본 연구에서는 사회복지 분야의 민간위탁 평가지표를 원용하여 청소년수련관의 성과지표를 도출하고자 한다. 사회복지 분야의 민간위탁 평가에서 사용된 변수는 크게 비용, 투입자원, 서비스의 질 영역으로 나누어질 수 있다(<표 1> 참조). 윤기찬(2005)의 연구에서 활용된 평가항목을 살펴보면 투입, 강사의 자질 등은 투입자원과 관련이 있으며, 산출, 교육내용 등은 서비스의 질과 관련이 있다. 추병주·정윤수(2009)의 지자체 민간위탁사업에 대한 평가항목을 살펴보면 업무효율은 투입자원, 서비스성과는 서비스의 질과 관련되며, 사업비용 및 사업인력 질

감정도는 비용과 관련이 있다. 허만형·정윤수(2001)의 서부 여성발전센터에 대한 평가는 이용실적, 프로그램 전문성 및 고객만족도를 측정하고 있는데, 이 모두는 서비스의 질과 관련이 깊다.

본 연구에서는 투입자원의 우수성과 서비스의 질 위주로 성과지표를 도출하고자 한다.⁴⁾ 투입자원의 우수성은 청소년지도사 등 청소년수련관의 인적자원과 관련되는데, 그 이유는 수탁기관의 입장에서 청소년수련관의 시설과 재원은 이미 주어진 것이기 때문이다. 그러므로 투입자원의 우수성은 시설 및 재원 측면은 제외하고 인력의 전문성, 직업안정성, 그리고 잠재력 확충을 위한 학습과 성장 등의 변수로 구성하였다. 서비스의 질은 민간위탁의 성과와 관련되는 영역으로서 프로그램의 운영성과와 고객만족도 등의 변수로 구성하였다.

〈표 1〉 사회복지분야 민간위탁의 평가항목

연구사례	평가항목	평가영역		
		비용절감	투입자원 우수성	서비스의 질
윤기찬, 2005	투입(강사의 수), 산출(1인당 교육생수, 취업률) 교육내용(교육내용의 유용성) 강사의 자질(강사의 전문성) 수업방법(강의교재 적절성) 비용 (부대비용의 적절성)	○	○ ○ ○	○ ○
추병주 정윤수, 2009	업무효율 성과(전문성 강화) 서비스 성과(품질향상) 위탁사업의 비용 절감 정도 위탁사업의 사업인력 절감 정도	○ ○	○	○
허만형 정윤수, 2001	이용실적 프로그램 전문성 고객 만족제고			○ ○ ○

- 4) 청소년수련관과 같은 사회복지 분야 행정서비스에 있어서 비용절감은 상대적으로 중요한 이슈가 아니라고 판단하여, 본 연구에서 비용절감은 심층적으로 다루지 않았다. 그러나 부분적·간접적으로 비용절감 효과의 차이를 살펴볼 수 있는데, <표 4>에 제시된 청소년수련관 직원의 1인당 인건비를 보면 인건비가 낮은 5개 기관은 모두 직접위탁형이었다. 평균에 있어서도 직접위탁형은 19,129천원, 위임위탁형은 20,605천원으로, 비용측면에 있어서 직접위탁형이 더 우수하다는 추정이 가능하다.

〈표 2〉 성과지표와 측정치

영역	성과지표	측정치
투입자원의 우수성	인력전문성 직업안정성 학습과 성장	전문직 비율 정규직 비율 교육훈련시간
서비스의 질	프로그램의 운영성과 고객만족도	프로그램 운영평가 실적 고객만족도 실적

III. 연구대상 및 측정

1. 연구대상

본 연구는 서울시 청소년수련관을 대상으로 하여 민간위탁의 유형에 따라서 청소년수련관의 성과에 차이가 있는가를 논의하고자 함이 목적이다. 본 연구의 분석대상은 18개 서울시 청소년수련관 전수이다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 2009년 현재 서울시 민간위탁 청소년수련관을 수탁기관 모집 방법에 따라 분류하면 일반경쟁 모집방법은 7개 기관, 수의계약은 8개, 자치구 위임으로 이루어진 청소년수련관은 3개 기관이다. 이 가운데 수의계약 형식은 모두 재계약 형태로 나타나고 있다.⁵⁾

5) 수의계약과 경쟁계약 방식에 따른 성과 차이는, 본 연구의 주제는 아니지만, 또 다른 중요성을 지니는 연구주제이다. 서울시 청소년수련관을 대상으로 볼 때, 경쟁계약 방식의 성과는 프로그램 운영실적 22.9, 고객만족도 9.06으로 나타나 수의계약 방식의 성과(프로그램 운영 평균 22.0, 고객만족도 평균 8.64) 보다 높게 나타났지만 통계적으로는 의미 있는 차이는 아니었다.

〈표 3〉 서울시 청소년수련관 민간위탁 현황

위탁유형	청소년수련관	수탁법인
서울시 직접위탁	서울	(사)한국청소년육성회
	보라매	(재)서울가톨릭청소년회
	목동	(재)대한불교조계종유지재단
	수서	(사회)한기장복지재단
	노원	(재)청소년폭력예방재단
	중랑	(사)한국청소년북서울연맹
	구로	(사회)대한불교조계종사회복지재단
	성북	(사)한국 청소년한마음연맹
	동대문	(사)한국청소년수련활동협회
	은평	(사회)은평천사원
	성동	(재)서울가톨릭청소년회
	서대문	(사)한국청소년재단
	창동	광운대학교 & 도봉청지협
	망우	(사)삼동청소년회
	광진	(사)밝은청소년 지원센터
자치구 위임위탁	문래	영등포구청 위임(시설관리공단)
	강북	강북구청 위임 (사회)혜명복지원
	금천	금천구청 위임(시설관리공단)

2. 측정방법

청소년수련관에 투입되는 자원의 우수성에 관한 자료는 18개 기관 담당자들이 작성한 설문 결과를 바탕으로 하였다. 각 청소년수련관의 연도별 인력 현황은 기관현황 설문을 통해 담당자들로 하여금 작성토록 하였다. 투입자원의 우수성은 인력의 전문성, 직업안정성, 학습과 성장 등으로 구성됨은 앞의 <표 2>에서 논의한 바와 같다. 인력의 전문성은 전체 인원에서 전문직의 구성 비율을 통해 측정하였다. 직업안정성은 청소년수련관의 전체 직원 중에서 정규직이 차지하는 비율로 측정하였다. 정규직의 비율이 높을수록 직원들이 인식하는 안정성은 증가될 것이고 이는 직원들의 사기 향상으로 이어질 것이라는 점에서 중요성을 찾을 수 있다. 그리고 학습과 성장은 직원들의 교육훈련 시간으로 측정하였다. 직원들에 대한 교육훈련 시간이 증가할수록 청소년 교육의 질은 향상되기 때문에 이 또한

중요한 변수이다.

청소년수련관의 성과를 측정하기 위한 서비스의 질은 ‘서울특별시 청소년수련시설협회’에서 작성한 “2008년도 시립청소년수련시설 인센티브평가사업 결과보고서”의 평가 점수를 이용하였다. 서비스 질과 관련하여 청소년 프로그램 운영 평가는 청소년 상담실적, 인증프로그램, 공모프로그램, 청소년 동아리 및 지역사회 연계 및 홍보의 점수를 합하여 측정하였다. 고객만족도 또한 위 보고서의 만족도 설문조사 점수를 이용하였다. 한편 성과를 측정하는 데 있어서 객관적인 수치를 통한 양적 평가만으로는 한계를 지닐 수 있기 때문에 직접위탁형 가운데 보라매 청소년수련관과 자치구 위임위탁형 가운데 강북 청소년수련관을 선택하여 심층 인터뷰를 실시하였다.

IV. 민간위탁 유형에 따른 성과 차이 분석

1. 투입자원 우수성

1) 인력의 전문성

청소년수련관 인력의 전문성은 전체 구성원에서 전문직이 차지하는 비율로써 평가하였다. 청소년수련관은 청소년 사업에 전문적인 지식을 가진 직원들이 어느 정도 차지하느냐가 중요한 지표가 될 수 있기 때문이다. 청소년수련관의 전문성은 전체 인원에서 전문직이 차지하는 비율을 구하여 조사 가능한 연도의 평균값을 구하였다.

조사 결과 청소년수련관의 인력 전문성은 수련관에 따라 매우 큰 차이를 나타내고 있다(표 4 참조). 금천, 보라매, 망우, 창동, 노원, 중랑, 성동, 광진 청소년수련관은 전문직이 차지하는 비중이 높게 나타났으나, 문래 청소년수련관과 강북 청소년수련관의 전문직 비율은 다른 청소년수련관에 비해서 매우 낮게 나타났다. 문래 청소년수련관의 경우 2006년 - 2008년의 기간동안 전문직 인력은 3명에 불과했다. 이는 교육을 담당하는 전문 인력에 비해서 일반직의 비율이 매우 높음을 보여준다. 여기서 주목해야 할 부분은 문래 청소년수련관과 강북 청소년수련관

모두 자치구 위임을 통해 민간위탁이 이루어졌다는 것이다.

2) 직업안정성

청소년수련관에 근무하는 조직구성원들의 직업안정성이 높은 기관일수록 직원들의 사기가 높게 나타나고 안정성이 낮을 경우 조직 충성도 역시 낮을 수밖에 없기 때문에 직업의 안정성을 측정하는 것은 중요한 내부 성과지표 가운데 하나이다. 청소년수련관의 안정성은 정규직과 임시직을 합한 전체 인원에서 정규직이 차지하는 비율로써 측정하였다.

〈표 4〉 청소년수련관의 투입자원⁶⁾

위탁유형	청소년수련관	정규직 비율	전문직 비율	연도별 교육훈련 시간	1인당인건비 (천원)
서울시 직접위탁	서울	100%	100%	-	29,979
	보라매	77%	68%	108.5	18,556
	목동	90%	.	-	17,083
	수서	54%	58%	-	22,003
	노원	24%*	80%	14.1	21,444
	중랑	100%	100%	120	17,548
	구로	57%	45%*	1*	14,804
	성북	40%	43%*	-	-
	동대문	51%	66%	18	22,765
	성동	54%	100%	16	17,548
	서대문	25%*	9%*	1*	16,224
	창동	58%	74%	13.3	20,749
	망우	52%	67%	24	18,489
	광진	78%	78%	248	11,488
자치구 위임위탁	문래	35%*	8%*	7.6*	18,489
	강북	32%*	29%*	8*	-
	금천	36%*	100%	3.3*	22,722

* 음영으로 처리된 부분은 각 항목에서 하위 5개 기관을 의미함

6) 은평 청소년수련관은 자료 수집에 한계가 있어 자료를 제시하지 못했음. 또한 서울시 직접위탁과 자치구 위임위탁의 투입자원 우수성 차이를 t 검정을 해 본 결과 정규직 비율에서는 서울시 직접위탁이 자치구 위임위탁 보다 통계적으로 유의미하게 높게 나타났다(표 6 참조). 전문직 비율에서는 직접위탁 (평균 68.3%)이 위임위탁 (평균 48.6%) 보다 높지만 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 직업안정성이 높은 청소년수련관은 중랑, 목동, 보라매 등이며, 낮은 청소년수련관은 금천, 노원, 문래 등이다. 특히 이 중에서 금천 청소년수련관과 문래 청소년수련관은 자치구 위임을 통해 민간위탁이 이루어졌다는 점에 주목할 필요가 있다. 자치구 위임을 통해 민간위탁이 이루어진 3개 청소년수련관 가운데 2개 기관이 직업안정성 측면에서 부정적인 모습을 나타내고 있는데, 이는 인력의 전문성에서와 같은 결과이다.

안정성이 사기에 미치는 부정적인 영향은 청소년수련관을 대상으로 한 인터뷰에서도 확인할 수 있었다. 직업안정성이 높은 보라매 청소년수련관은 관리직 및 청소년지도사 모두 매우 높은 자부심을 지니고 있었으며 직원들의 조직에 대한 충성도도 매우 높게 나타났다. 이에 반해 강북 청소년수련관의 수탁기관인 해명복지원의 직원들은 신분불안정을 강하게 느끼고 있었다. 강북 청소년수련관에서 근무하는 청소년지도사들은 정규직 보다 계약직 비율이 높았으며, 이들의 직장에 대한 충성도는 높지 않은 편이었다. 이와 함께 대부분의 청소년지도사들은 대부분 높은 학력 및 경력을 가지고 있지만 실제로 받는 대우는 매우 미약했다. 예를 들어 복리후생비는 거의 없으며 육아휴직에 대한 지원이 이루어지지 않고 있기 때문에 이들의 사기는 매우 낮은 편이었다. 특히 직원들은 지속적으로 강북 청소년수련관의 수탁기관으로 지정될지 확신을 가지고 있지 않았으며, 자신의 직장에 대하여 불안감을 느끼고 있었다.

3) 학습과 성장

또 하나의 투입자원의 우수성 지표로써 전문직 직원들의 교육훈련 시간을 측정하였다. 청소년수련관의 특성상 수탁기관 직원들의 교육훈련 시간이 높을수록 강의 수준 및 교재 개발과 밀접한 관련이 있어 교육의 질을 향상시킬 수 있기 때문이다. 직원 교육훈련은 연도별 연간 1인당 평균 교육훈련 시간수로 측정하였다. 조사 결과 청소년수련관 내에서 큰 차이를 나타내고 있다. 무엇보다도 보라매와 광진 청소년수련관의 교육훈련 시간이 다른 기관보다 월등하게 많은 것으로 나타났다. 이에 반해서 문래, 구로, 금천 청소년수련관은 교육훈련이 부진한 것으로 나타나고 있다. 여기서 문래 및 금천 청소년수련관은 자치구 위임을 통해 민간위탁이 이루어지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

서울시와 직접 계약을 맺은 보라매 청소년수련관과 자치구 위임으로 위탁된 강북 청소년수련관의 인터뷰를 통해서 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다. 보라매 청소년수련관은 현원이 정원에 미치지 못하여 업무 과부하의 문제점을 지니고 있지만, 실제로 많은 직원들이 야근을 통해 새로운 프로그램을 개발하기 위하여 많은 시간을 이에 투자하고 있었다. 이러한 노력으로 보라매 청소년수련관은 청소년 상담사업 프로그램을 개발하여 높은 성과를 달성하고 있다. 이에 반해 강북 청소년수련관에서는 청소년 교육프로그램 개발 및 운영 등 청소년 목적사업이 원활히 이루어지지 못하고 있었다.

2. 서비스의 질

1) 프로그램 운영성과

청소년수련관의 프로그램 운영성과는 청소년 상담실적, 인증프로그램, 공모프로그램, 청소년동아리, 지역사회 연계 및 홍보로 측정하였다.⁷⁾ 그 결과 <표 5>에서 나타나듯이 민간위탁 유형에 따라서 프로그램 운영성과에 있어 의미 있는 차이를 나타내고 있다(t 값: 3.29, $p < 0.01$). 서울시 직접위탁형(22.46)은 자치구 위임위탁형(18.66)과 비교하여 볼 때 프로그램 운영 평가 점수가 높게 나타났다.

가장 높은 점수를 받은 보라매 청소년수련관을 살펴보면, 청소년활동 지원프로그램, 교육지원프로그램, 주5일제 프로그램, 봉사협력 프로그램, 문화감성 프로그램, 과학정보 프로그램, 모험개척 프로그램, 국제교류 프로그램, 직업준비 및 미디어 프로그램, 공연문화 프로그램, 기획프로그램, 사회교육강좌 프로그램 등 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 보라매 청소년수련관은 보건복지가족부로부터 23개 프로그램에서 인증을 획득하는 등 우수한 성과를 나타내고 있다. 보라매 청소년수련관은 프로그램 개발 및 운영 예산은 부족하지만 자체 공모 및 법인 지

7) 서울특별시청소년수련시설협회(2008)는 청소년 운영 프로그램을 30점 만점으로 평가하였다. 상담실적(7점)은 상담 신규사례 등록 실적 및 상담프로그램 참여인원, 인증프로그램(8점)은 인정프로그램 수, 공모프로그램(5점)은 공모프로그램 수 및 공모프로그램 예산총액, 청소년동아리(5점)는 동아리 수 및 동아리 총활동회수, 총활동인원 및 활동회원비율, 지역사회 연계 및 홍보(5점)는 연계 프로그램 수, 연계 기관수, 참여인원과 언론기관 노출 실적으로 평가하였다.

〈표 5〉 위탁유형에 따른 프로그램 운영 평가 및 고객만족도 비교

구분	위탁유형	평균	표준편차	t 값
투입자원 (정규직 비율)	서울시 직접위탁	61.43%	24.55	4.06**
	자치구 위임위탁	34.33%	2.08	
프로그램 운영1)	서울시 직접위탁	22.46	3.47	3.29**
	자치구 위임위탁	18.66	1.25	
고객만족도2)	서울시 직접위탁	8.87	0.91	2.42*
	자치구 위임위탁	8.16	0.28	

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

참조: 1)의 기준은 30점, 2)의 기준은 10점 만점

원금으로 이를 충당하여 청소년 목적사업인 청소년 교육 프로그램에서 높은 성과를 나타냈다. 이에 비해 강북 청소년수련관은 청소년지도사를 포함한 직원들이 목적사업에 치중하기 보다는 수익 사업에 많은 근무시간을 할애하고 있어 청소년 교육 프로그램 개발이라는 본연의 목적을 충실히 이행하지 못하고 있다.

2) 고객만족도

고객만족도는 서울시청소년수련시설협회(2008)에서 실시한 청소년대상 만족도 설문조사 결과를 이용하였다. 그 결과 민간위탁의 유형에 따라서 청소년들의 만족도에 의미 있는 차이가 있음을 확인할 수 있었다(t 값: 2.42, $p < 0.05$). 자치구 위임위탁형 청소년수련관의 프로그램 만족도(8.17점)는 서울시 직접위탁형 청소년수련관의 프로그램 만족도(8.87점)에 비해 낮게 나타났다.⁸⁾

3. 위탁유형별 모니터링의 차이

청소년수련관의 성과 지표는 아니지만, 청소년수련관의 민간위탁 성과와 관련해서 추가적으로 논의가 필요한 내용은 수탁기관에 대한 모니터링이다. 수탁기관에 대한 모니터링 기능이 민간위탁의 성과에 매우 중요한 역할을 수행한다는

8) 보라매 청소년수련관의 경우 수요자인 청소년들은 프로그램에 대하여 매우 만족함을 느끼고 있다. 보라매 청소년수련관의 프로그램은 인천 등지의 청소년들도 지원하고 있으며 제주도에서도 문의전화가 오는 등 폭넓은 사회적 호응을 이끌어내고 있다.

것은 기존의 연구에서 보고된 바와 같다(정운길, 2000; 김순양·고수정, 2004; Amirkhanyan 외 2008).

서울시에서 직접 민간위탁이 이루어지는 청소년수련관은 대체적으로 수탁기관에 대한 관리·감독이 연간 정기적으로 이루어지고 있었다.⁹⁾ 이에 반해 자치구 위임을 통해 민간위탁되는 청소년수련관의 경우 서울시의 관리·감독 기능은 최근 2007년과 2008년에만 일시적으로 이루어지는 특징을 나타내고 있다. 금천 청소년수련관의 경우 2008년 1회, 강북 청소년수련관의 경우 2007년과 2008년 1회 이루어졌는데 그것도 회계·결산감사만 이루어졌다. 자치구의 관리 감독 또한 정기적으로 이루어지지 않았다. 강북청소년수련관의 인터뷰 결과 자치구의 수련관 관리·감독은 단순히 시설관리 수준에서만 이루어지고 있었다. 이는 자치구 위임 위탁형 청소년수련관의 재산권이 서울시에 귀속되어 있기 때문에 자치구의 관리·감독은 형식적으로만 이루어진 결과라 할 수 있다.

이처럼 자치구 위임을 통해 민간위탁하는 경우에는 서울시는 물론 자치구의 모니터링 기능이 체계적으로 수행되지 못하였다.¹⁰⁾ 그 근본적인 원인은 수임기관인 자치구가 한개의 청소년수련관만을 관리하다 보니 모니터링의 체계성이 떨어질 뿐 아니라, 위임기관인 서울시 만큼의 열의가 없기 때문인 것으로 보인다.

9) 구로 청소년수련관의 경우 서울시의 모니터링은 2002년, 2004년, 2005년, 2008년에 수행되었으며, 서울 청소년수련관은 2000년 이후 매년 이루어지고 있고, 망우 청소년수련관은 2006년, 2007년 연 1회 및 2008년 2회, 보라매 청소년수련관은 2000년 이후 2008년까지 매년 정기적으로 1회, 수서 청소년수련관은 2004년 1회, 2005년 2회, 2007년 1회 실시되었다. 창동 청소년수련관도 2006년 이후 2008년까지 연 1회, 목동 청소년수련관은 2002년 1회, 2005년부터 2008년까지 연 1회, 노원 청소년수련관은 2000년부터 2008년까지 매년 3회 정기적으로 실시되었고, 중랑 청소년수련관은 2001년부터 2008년까지 매년 2회, 광진 청소년수련관은 2006년부터 2008년까지 매년 1회 실시되고 있으며, 서대문 청소년수련관은 2005년부터 2008년까지 매년 2회 서울시의 관리·감독이 시행되었다. 성동 청소년수련관과 성북 청소년수련관의 서울시의 민간위탁 관리·감독에 관한 자료를 조사할 수 없었다.

10) 일례를 들면, 강북 청소년수련관은 자치구 위임에 의해 민간위탁을 하면서 직원들의 정년 연령이 연장되었는데, 청소년 프로그램은 주로 젊은 지도자들이 교육하는 것이 바람직하기 때문에 정년 연장은 바람직하지 않은 것이지만 이에 대한 통제가 이루어지지 못했다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 서울시 청소년수련관을 대상으로 민간위탁의 유형에 따른 성과의 차이를 분석하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 서울시 청소년수련관은 서울시가 수탁기관을 선정·관리하는 직접위탁형과 자치구에 위임하여 수탁기관을 선정·관리하는 위임위탁형으로 구분된다. 두가지 유형을 투입자원의 우수성 및 서비스의 질이라는 평가영역에 따라 비교 분석한 결과는 거의 대부분의 변수에 있어서 위임위탁형이 부정적인 결과를 나타내고 있다는 것이다. 자치구에 위임하여 민간위탁을 시행한 청소년수련관들은 인력의 전문성과 직업안정성, 미래 역량 확충을 위한 교육훈련 등의 제반 측면에서 상대적인 열위를 나타내고 있다. 또한 청소년수련관이 시행하는 프로그램의 운영성과 및 고객만족도 측면에서도 통계적으로 유의미한 차이로 부정적인 모습을 보이고 있다.

본 연구의 가설은 민간위탁의 유형에 따라 성과에 차이가 있다는 것이었고, 서울시 청소년수련관 사례는 이를 실증적으로 보여주고 있다. 민간위탁이 직접위탁형인지 아니면 위임위탁형인지에 따라서 성과에 차이를 나타내게 되는 주된 이유는 수임기관인 자치구가 위임기관인 서울시와는 다른 입장이기 때문인 것으로 판단된다. 십수개의 청소년수련관을 관리하는 서울시와 달리 자치구는 위임받은 한개의 청소년수련관만 관리하게 되어 있다. 그런 이유로 자치구는 다른 청소년수련관을 벤치마킹하여 수월성 서비스를 제공하려는 노력이 부족할 뿐만 아니라, 체계적인 모니터링 시스템도 갖추지 못하고 있다. 또한 스스로 비용을 부담하지 않기 때문에 ‘비용 대비 효과성’에 대한 관념도 투철하지 못한 것으로 보인다.

수월성 서비스를 제공하기 위한 자치구의 노력이 부족한 문제를 구체적인 사례를 통해 살펴본다면, 위임위탁형에 속하는 서울시 청소년수련관 가운데에는 자치구의 퇴직 공무원이 기관장으로 임명되는 경우도 있었다. 전직 관료가 행정적, 정치적인 역량에 있어서는 상대적으로 우수하겠지만, 청소년수련관은 전문성과 사명감이 요청되는 기관이라는 점에서 업무특성에 부합하지 못한 인사라 판단된다. 이 청소년수련관은 행정전문가인 기관장과 청소년지도사 사이에 심각한 갈등을 내보였으며, 본래의 설립 목적인 청소년 교육에 전념하지 못하였고, 기관 역량의 상당 부분을 수익사업에 분산하였다. 그 결과로 공공서비스의 질이 저하되

있음은 경험적인 자료를 통해 충분히 확인할 수 있었다. 서울시 직접위탁형에서 이러한 인사가 이루어진 바가 없음은 물론이다. 이 사례는 자치구에 민간위탁을 위임하는 경우 어느 정도로 관리문제가 발생할 수 있는지를 웅변적으로 보여주고 있다. 전문성이 없는 기관장을 임명하였다는 것은 수임기관인 자치구가 스스로의 이익을 우선한 것에 다름 아니기 때문이다.

서울시가 일부 청소년수련관에 대한 민간위탁을 자치구에 위임한 데에는 나름대로의 이유가 있었겠지만, 그렇다고 해서 민간위탁에 대한 최종적인 책임을 면제받는 것은 아니다. 민간위탁을 자치구에 위임했다고 하더라도 여전히 서울시가 재산을 보유하고 있을 뿐만 아니라 서울 시민 전체에 대한 보편적 서비스를 제공할 의무를 지니기 때문이다. 본 연구의 결과는 특히 위임위탁의 경우 위임기관(서울시)의 모니터링이 더욱 중요하다는 것을 보여주고 있다.

본 연구는 민간위탁에 있어서 이중, 삼중의 위탁구조는 효과성을 떨어뜨린다는 것을 보여주고 있다. 수익성이 중시되는 사업이라면 문제의 심각성이 덜 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 수익성은 쉽게 감지되고 측정될 수 있기 때문이다. 공공성이 중시되는 사업이라면 문제는 감지되기 어려운 부분에서 더욱 심하게 발생할 우려가 크다.¹¹⁾ 그러므로 특히 공공성이 중시되는 사업에서 복잡한 위탁구조는 상당한 위험성을 내포하는 것이므로 가급적 단순한 위탁구조를 택하는 것이 바람직할 것이다. 이중의 위탁구조가 부득이한 상황이라면 직접위탁에 버금가는 체계적인 모니터링 시스템을 갖출 필요가 있다.¹²⁾

참고문헌

강성철·김도엽(2007). “지방공공서비스의 민간위탁 결정요인에 관한 연구,” 『지방

11) Mulgan(1997)에 의하면, 공공부문의 민간위탁에 있어서 반드시 고려되어야 할 것은 책임성의 문제인데 책임성의 정의와 관련하여 민간위탁의 성과 평가는 대단히 광범위한 영역을 다루어야 하기 때문에 더욱 어려운 과제이다.

12) 본 연구의 주장이 외적 타당성을 갖추려면 직접위탁/위임위탁의 차이를 분석하는 다른 사례와의 비교가 이루어져야 하지만, 아직까지 사례의 축적이 이루어져 있지 않다. 후속연구가 이루어진다면 메타분석의 방식으로 일반화 가능성을 갖춘 이론 개발이 가능할 것이다.

정부연구」(11.1).

김순양(2006), 『복지서비스의 민간위탁 시스템 분석』, 집문당.

김순양·고수정(2004). “지방 공공서비스의 민간위탁 과정 비교·분석,” 『한국사회와 행정연구』 (15.1).

김순양·윤기찬(2004). “여성복지서비스에 대한 수혜자 만족도 비교분석,” 『한국정책학회보』(13.4).

김재훈(2005), “민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도에 이론의 적용,” 『한국행정학보』(39.3).

김준기·조일홍·송하중(1999). “정부업무의 외부위탁비용에 관한 연구: 계약이론의 관점에서,” 『한국행정학보』(33.4).

박경원(1994), “지방공공서비스 민간위탁의 배경과 전략,” 『자치경영』(7).

박경호(1992), “공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가,” 『한국행정학보』(25.4).

박순애(2009). “민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구: 국내·외 민간위탁 연구에 대한 내용분석을 중심으로,” 『행정논총』(47.1).

박중훈(2003), 『성과계약에 기초한 행정서비스의 민간위탁 방안』, 한국행정연구원.

서울특별시청소년수련시설협회(2008). 『2008년도 시립청소년수련시설 인센티브평가사업 결과보고서』

손희준(1992), “도시쓰레기 수거서비스의 공급유형에 따른 능률성 분석,” 『한국행정학보』 (26.1)

윤기찬(2005). “서울시 여성발전센터 교육프로그램에 관한 비교·평가,” 『한국사회와 행정연구』 (15.2).

이성우(1998), “정부기능의 민간위탁 확대방안,” 『한국정책학회보』(7.3).

이정은(1998), “민간위탁 성과 영향요인의 분석,” 『중앙행정논집』(12).

정순관(1999). “정부기능의 민간위탁 경험과 교훈: 생활폐기물수거 민간위탁사례를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』(11.3).

정윤길.(2000). “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁 과정에 관한 연구: 서울특별시의 사례를 중심으로,” 『지방자치학회보』(12.1).

정윤수(1999). “복지시설 민간위탁과정에 대한 평가: 서울시 청소년시설 위탁운영기관 선정 사례,” 『한국정책학회보』(8.3).

정윤수·허만형(1999), “공립병원 의료서비스의 공공성 분석,” 『한국행정학보』(33.4).

- 추병주·정윤주(2009). “전략적 시정경영: 민간위탁의 운영과 성과 분석: 지방자치단체 전수조사결과를 중심으로,” 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집.
- 한국청소년정책연구원(2007). 『청소년 수련시설 관리 연구』
- 행정자치부(2003), 『지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람』
- 허만영·정윤수(2001). “서울특별시 민간위탁 효과성 평가-복지시설,” 『한국행정학회, 21세기 한국행정 및 행정학회 비전』.
- 황혜신(2005a). “공공의료서비스 민간위탁의 성과에 관한 연구,” 『한국행정학보』 (39.1).
- 황혜신(2005b). “개인관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향: 주인-대리인 이론의 적용,” 『한국행정논집』(17.1).
- _____(2006), 『공공서비스 민간위탁의 이론과 실제』, 한국학술정보(주)
- Amirkhanyan, A. A.; Kim, H.; Lambright, K. T.(2007). “Putting the Pieces Together: A Comprehensive Framework for Understanding the Decision to Contract Out and Contractor Performance,” *International Journal of Public Administration* 30 (6/7).
- Brown, T. L. & Potoski, M.(2003). “Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments,” *Public Administration Review* (63.2).
- DeHoog, R. H.(1985), “Human Services Contracting: Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions,” *Administration and Society* (16.4).
- DeHoog, R. H.(1990), “Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting,” *Administration & Society* (22.3).
- DeLeon & Denhardt(2000), “The Political Theory of Reinvention,” *Public Administration Review* (60.2)
- Ferris, J. M.(1986). “The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis,” *Urban Affairs Quarterly* (22).
- Ferris, J. & Graddy, E.(1986). “Contracting Out: For What? With Whom?,” *Public Administration*. (46.4)
- Hirsh, W. Z.(1995), “Contracting Out by Urban Governments,” *Urban Affairs Review* (30.3)
- Kettl, D. F.(1993) *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. The Brookings Institution.
- Koldeie, T.(1986), “The Two Different Concepts of Privatization,” *Public Administration*

Review (46.4)

Mulgan, R.(1997). "Contracting Out and Accountability," *Australian Journal of Public Administration* (56.4)

OECD(1997), *Contracting Out Government Services*.

Romzek, B. S. & Johnston, J. M.(1999). "Reforming Medicaid through Contracting: The Nexus of Implementation and Organizational Culture," *Journal of Public Administration Research and Theory* (9)

_____(2002). "Effective Contract Implementation and Management," *Journal of Public Administration Research and Theory* (12)

Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*, Chatham House Pub.

Ya Ni, A. & Bretschneider, S.(2007). "The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments," *Public Administration Review*, (67.3)