

# 지자체 공공기관 민간위탁의 현황과 문제점

권형은 | 인천지부 집행위원

## 공공부문에 대한 신자유주의 재편 흐름

공공부문에 대한 신자유주의적 재편의 핵심적인 수단은 민영화와 민간위탁이다. 민영화와 민간위탁은 공공기관의 소유권이나 운영권을 민간에 넘기는 것으로 1997년 이후 본격적으로 도입되기 시작했다. 그 배경에는 공공부문의 효율을 달성하기 위해 정부가 시장 경쟁의 촉매이자 일주체로 참여해야 한다는 논리가 깔려 있다. 이러한 기조는 김대중, 노무현 정권을 거쳐 이명박 정권까지 이어지고 있다.

구체적인 정책방향은 세 정권 하에서 조금씩 다른 양상으로 드러난다. 김대중 정권은 공공부문을 대대적으로 공격하며 기관 통폐합 및 축소 등 형식적 감축과 정원축소, 전환배치 등 경량화를 추진했다. 노무현 정권은 법제도 정비를 통해 기업적 경영기법을 전 공공기관에 확산시켰다. ‘공공기관 운영법’, ‘공기업, 준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침’, ‘총액인건비제’ 등 공공부문 시장화의 근거가 되는 법안과 제도들이 노무현 정권 시절 도입되었다. 이명박 정권은 전 정권들의 특징을 고스란히 모아놓은 구조조정 계획을 발표했다. 이명박 정권이 발표한 ‘공기업 선진화 방안’ 및 ‘지방조직 개편안’은 노무현 정권 시기

제정된 법제도에 근거를 두고 있다. 이를 통해 공공부문의 기업적 운영 원칙과 경영기법을 확립하는 한편, 공기업과 지자체 공공기관에 대한 형식적 감축과 경량화를 전면적으로 추진하겠다는 것이다.

새로운 방식이 등장하면 보통 일부에 시범적으로 도입한 후 제도화나 표준화를 거쳐 일반적으로 적용하는데, 민영화와 민간위탁의 전개과정도 이런 수순을 따랐다고 해석할 수 있다. 김대중 정권 시절은 경제위기 극복 담론이 한국사회를 지배하며 신자유주의 구조조정이 본격적으로 시작된 시기며 이에 따라 노동자 민중의 거센 저항이 폭발했던 시기다. 이런 배경에서 정부는 개별 기관들을 시범적으로 민영화하거나 민간위탁하여 공공부문에서 시장 질서를 형성하기 위한 초기 수순을 밟은 것이다. 이에 비해 노무현 정부는 공공부문 구조조정에 대한 거센 저항을 목도한 후 외형적 구조조정보다는 법제화와 경영기법 확산에 치중하면서, 구조조정의 완급을 조절하고 일반화의 토대를 마련한 것이다. 노무현 정부 시기 민영화 대상으로 언급되던 철도, 전력, 가스, 지역난방, 공항 등에 대한 민영화는 유보되어 차기 정권의 과제로 남았다. 이명박 정권은 전 정부가 만들어 놓은 토대위에서 적극적으로 구조조정을 추진하려 하고 있다.

이명박 대통령이 전 정권에 비해 민영화, 민간위탁을 속도감 있게 추진하는 이유를 개인의 정치 스타일로 볼 수도 있을 것이다. 하지만 앞서 언급한 맥락에서 보자면 이런 설명은 불충분하다. 오히려 이명박 정권은 IMF이후 10년 동안 공공부문 신자유주의 구조조정의 드라이브를 본격화할 수 있는 조건이 마련된 후 등장한 것이라 볼 수 있다. 따라서 현재의 전국적이고 세부적인 수준에서 기획된 공기업 선진화와 지자체 조직개편은 구조조정의 새로운 단계, 즉 제2의 전면적인 구조조정이다.

## 지자체 공공기관 민간위탁의 전면화

행정안전부는 2008년 2월과 5월 '2단계 조직 기능 개편 지침'과 '지방조직 개편안'을 확정 발표하였다. '2단계 조직 기능 개편 지침'은 '큰 시장 작은 정부'를 내세우며 지자체 공공서비스 민간 위양, 아웃소싱한다는 것이다. '지방조직 개편안'은 인건비나 운영비 등의 기본적인 예산 절감을 근거로 산하 공공기관을 민간위탁하고, 해당 공공기관의 공무원 정원 및 관련 인원 배정 자체를 아예 없앤다는 것이다. 그 구체적인 방안으로 2008년 안에 전국 지자체 일반직 공무원 25만여 명 중 1만 명 이상을 감축할 것을 지시하고 있다. 또한 일반직 공무원 총인건비도 기본 5% 감축하거나 최대 10%까지의 자율 절감할 것을 지시하고 있다. 또 무기계약근로자, 기간제, 시간제 근로자에 대한 자체 정비를 지시했고, 사업소와 위원회 통폐합, 지자체 자율통합 구상도 가지고 있다. 이렇게 되면 실제 감축되는 인력은 1만 명을 넘어설 것으로 예상되며, 향후 지자체 공공서비스 운영 범위와 규모는 대대적으로 축소될 것이다.

한편 최근 경제위기가 심화되면서 실업대란이 예상되자 정부는 청년 실업 해소를 위해 2009년 지방 공무원 신규채용을 4,242명까지 확대한다고 발표했는데, 이는 당초 결정인 1,500명을 훨씬 웃돈다. 그러나 2008년 9,300여 명, 예년 평균 6,400여 명에 훨씬 못 미치는 수치인데다가 정부가 공무원 정원을 계속 감축할 것이기 때문에 신규채용 확대 효과는 크지 않을 것으로 보인다. 정부는 이번 개편을 통해 형성되는 재원을 지역 경제 살리기에 집중투입 하겠다고 밝혔다. 그 규모는 인건비 5% 절감으로 확보될 7,700억 원과 기타 자율절감 및 기구 통폐합으로 절감될 운영비 2,300억 원을 합하면 연간 1조원에 달한다. 정부는 개편안을 따르지 않는 지자체는 차기년도 예산 10%를 삭감할 것이며 모범적으로 추진하는 지자체에는 차등 인센티브를 지급하겠다고 했다.

이러한 방침에 따라 인천시는 지난 2008년 4월 산하 공공기관에 대한 민간

위탁 계획을 발표하였다. 자체적으로 민간위탁을 실시한 경기도의 사례가 있기는 하지만 정부 지침에 따라 전면적이고 광범위한 민간위탁 계획을 공개적으로 발표한 것은 인천시가 처음이었다. 인천시는 이명박 정부의 ‘지방조직 개편안’, ‘지자체 10% 예산절감 지침’에 맞춰 13개 사업소를 민간위탁하고 중장기적으로 20여의 공공기관을 민간위탁할 계획이다.

이 밖에도 2008년 한 해 동안 부산, 광주 등의 광역 지자체와 시, 군 단위 기초 지자체가 ‘기구개편안’을 발표하였다. 언론보도를 종합해 보면 기초지자체의 경우 대부분 부서 통폐합을 통한 정원감축만 시도하고 있지만, 광역 단위 수준에서는 부서통폐합 이외에도 민간위탁을 주요 수단으로 삼아 기구개편을 추진하고 있음을 알 수 있다. 이 중 부산시는 인천과 유사한 규모일 것으로 추산되는데 체육시설관리사업소와 청소년수련원, 문화회관 및 아동종합보호센터, 해양자연사박물관 등을 민간에 위탁하고 농산물도매시장 두 곳은 통합해 민간에 위탁하거나 공사화하는 방안을 장기과제로 발표하고 있다. 서울시는 2010년까지 90개 사무 외주화 및 도로교통사업소, 체육시설관리사업소, 공원관리사업소 등 시설관리 민간위탁 계획을 발표하였고, 광주광역시도 무등경기장과 월드컵경기장 등을 민간위탁 해 연간 예산 10억 원을 감축한다고 발표했다.

그러나 앞선 내용 이상으로 민간위탁에 대한 전국적인 상황과 경과를 집계하기는 어려운 조건이다.<sup>1)</sup> 언론에는 대략적인 개편방향만 공개될 뿐이고 행안부나 지자체가 민간위탁 계획과 관련한 정보를 비공개로 일관하고 있기 때문이다. 이런 상황은 민간위탁 저지를 위한 전국적인 대응은 물론이고, 인천 이외의 다른 지역들이 민간위탁 저지 투쟁의 본격적인 흐름을 형성하기 어려운 조건 중의 하나가 되고 있다.

---

1) 개편안 확정발표 이후 발표인원 1만 3백여 명의 94%인 9천7백여 명의 정원이 감축되었다(2009년 1월 집계).

정부와 지자체 입장에서는 민간위탁에 대한 반대여론이 형성되는 것을 가장 꺼려할 것이므로 상수도 민간위탁처럼 사안별로, 최대한 조용히 민간위탁을 추진하려고 할 것이다. 그러므로 지금 추세대로라면 운동진영이 제대로 된 대응조차 하지 못할 수도 있다. 결국 전국 16개 광역 지자체 산하 대부분의 공공기관이 민간위탁 될 위험에 노출되어 있는 것이다.

### 공공기관 민간위탁의 실상: 인천시 사례를 중심으로

시장 만능론자들은 인력절감, 비용절감, 신속한 업무추진, 공공영역으로의 민간 전문성 이양 등의 효율성 증가를 들어 공공부문의 민간위탁을 찬성한다. 이들은 공공영역이 담보해야 할 대민 서비스의 내용과 질에 대한 논의는 삭제한 채 순전히 비용-효율의 논리로만 접근하고 있다. 그러나 민간 사업자의 수익성을 전제해야 하는 민간위탁이 진행되면 서비스 비용인상과 소외계층의 공공서비스 접근도 저하가 필연적으로 나타난다.

상수도 민영화와 민간위탁의 폐해는 해외 사례로도 이미 많이 알려져 있다. 한국은 아직까지는 공공서비스가 어느 정도의 공공성은 담보하고 있어서 한국통신, 지역난방 일부의 민영화로 인한 비용 상승과 설비투자 감소를 제외하면 알려진 문제점이 그다지 많지는 않다. 그러나 세종문화회관 법인화를 통해 그 문제점을 발견할 수 있다. 민간위탁을 주장하는 사람들은 세종문화회관이 민간위탁 이후 수익성이 크게 높아졌다고 평가한다. 그러나 실상은 재단법 인화 이후 400%나 인상된 관람료와 비싼 대관료로 돈을 벌어들인 것에 불과하다. 공연 무료 초대권 발부 역시 큰 폭으로 줄어들었다.

현재까지 추진된 지자체 민간위탁 현황을 총계로 살펴보면 1998년부터 2000년까지 총 1,644건, 2005년 총 2,652건, 2008년 2월 현재 총 2,800건으로 지속적인 증가 추세에 있다. 정부와 지자체가 민간위탁을 추진하는 원칙은 ‘단

순한 공공서비스 집행 사무, 민간이 더 전문적인 사무, 민간위탁 해도 공공성이 저해되지 않는 사무'다. 그럼에도 불구하고 민간위탁된 기관들은 공공성이 담보되어야 하는 보건복지의료분야, 환경위생, 문화예술관광 등이었다. 또 수요가 많아서 수익발생이 쉽고 시장화가 가능한 분야들이라는 공통점을 가진다. 결과적으로 비용과 효율, 수익의 논리가 민간위탁 기관 선정의 주요한 근거라는 점을 확인할 수 있다.<sup>2)</sup>

인천시의 민간위탁 대상기관들도 마찬가지로 양상을 보인다. 인천시는 일반직 공무원 415명 감축(총정원 11,037명) 및 민간위탁 계획을 발표했는데, 대상기관들은 스포츠센터, 근로자문화센터, 노인종합문화회관, 청소년수련관, 영종/수봉도서관, 시립박물관, 인천종합문화예술회관, 인천대공원 등의 문화체육시설과 농산물 도매시장, 상수도 사업본부 같은 시민 생활에 필수적인 기관들이다. 이는 1999년 인천발전연구원의 공공기관 민간위탁 연구용역 결과를 그대로 반영한 곳들이다.

[표] 인천시 민간위탁 계획 단계

단계	추진시기	대상기관	
1단계	조직 기구 설치 전 우선 추진	신설기관(서부여성회관, 영종 수봉 도서관 등) 13개 기관	
2단계	2008년 상반기	3개 기관 42명: 여성의 광장 13, 근로자문화센터 12, 청소년회관 17	
3단계	2008년 이후 지속 추진	지속적 추진	종합문화예술회관 39명, 도서관 14명, 공원사업소 82명(동부 50, 서부 32), 여성복지관 25명, 녹지관리사업소 14명
		공사회 등 장기적 추진	농산물도매시장 38명(구월 17, 삼산 21)
		새정부 민간위탁 방침과 연계추진	상수도사업본부 741명

2) 인천시 공공기관 민간위탁 공대위는 현재 쟁점이 되고 있는 기관(영종도서관), 시민들의 여론을 모아낼 수 있는 기관(대공원), 관련 투쟁주체가 있고 해당 노동자들의 노동권 문제를 부각시킬 수 있는 기관(예술회관) 세 곳을 중심으로 거점 활동을 벌이고 있다. 사회진보연대 인천지부는 주로 예술회관 활동에 결합하고 있다.

공공서비스의 비용인상, 접근도 저하와 더불어 대표적인 민간위탁의 문제점으로 대표적으로 꼽히는 것이 위탁기관 노동자들의 비정규직화다. 이러한 문제는 지자체와 위탁기관간의 계약기간과 수익문제로 인해 발생한다. 위탁기관 입장에서는 위탁자와의 계약이 항구적으로 지속되는 것이 아니므로 위수탁 계약이 연장되지 않으면 노동자의 고용을 유지할 이유가 없다. 이 때문에 위탁기관 노동자의 고용계약기간은 전적으로 지자체와 위탁기관 간의 위수탁 계약기간에 맞춰 이루어질 수밖에 없고 노동자들은 비정규직으로 위탁기관에 고용된다. 또 이 노동자들의 임금과 노동조건 역시 위탁기관의 수익 논리에 따라 좌우될 것이 분명하다. 위수탁 계약연장을 위해서는 수지미울을 맞추는 것이 관건인데 가장 손쉽게 취할 수 있는 방법이 임금 삭감, 혹은 정원 축소를 통한 노동강도 강화와 노동 환경에 대한 투자비 최소화이기 때문이다.

해당 지역 최초의 도서관으로 지역 주민들의 민간위탁 반대운동이 진행되고 있는 인천 영종도서관의 경우를 보자. 시와 2년 수탁계약을 맺은 인천 문화재단이 영종도서관을 올해 3월에 개관하려고 준비하고 있다. 그동안 문화재단은 지역 주민들의 민간위탁 반대와 시 직영운영 요구에 직면하여 직원채용을 미뤄오고 있었다. 재단은 도서관 직원 전원을 전문 사서로 채용하고 운영의 전문성을 높이겠다고 반대 여론을 무마하려고 했다. 그러나 결국 문화재단은 작년 말 직원 8명을 고용하면서 7명을 23개월 계약직 사서로 채용했다. 여기서 현행 비정규직법의 문제점을 발견할 수 있다. 비정규직법에 따르면 2년 이상 계약 시 해당 노동자를 정규직으로 전환해야 하는데, 노동자와의 계약기간을 24개월로 했다가 수탁계약이 연장되지 않을시 해당 노동자에 대한 고용책임을 지지 않기 위해서 23개월 계약이라는 편법을 쓴 것이다.

민간위탁의 문제점으로 인해 재직영화된 사례도 존재한다. 앞서서 민간위탁 되었던 안산의 상록 도서관이 그 예다. 상록도서관은 민간위탁 후 수강료 위주의 사업을 집중 기획하는가 하면, 비용절감을 위해 전문사서의 수를 줄이

고 상시적인 단기 일용직을 고용했다. 그러다 보니 도서관리가 제대로 이루어지지 않고, 장서구입을 회피하는 등의 문제가 발생했다. 결국 공공 도서관으로서의 기본 운영보다 돈 벌이에 급급한 운영에 참다못한 시민들의 비판이 이어져 시 직영으로 재전환되었다.

민간위탁 과정에서 주요 수탁자로 등장하게 되는 지역 시민사회 진영에 대한 문제점도 빼놓을 수 없다. 김대중 정권 시기부터 정부와의 파트너십을 구축하기 시작한 시민사회 진영은 노무현 정권 시기 ‘거버넌스(협력적 통치방식)’의 외피를 두르고 정부의 신자유주의 정책을 본격적으로 보조-지원하게 된다. 거버넌스가 공공영역에서 사용될 때는 국가 시민사회 간 파트너십, 시민사회의 공적 영역 개입을 의미하는데, 이는 결국 민간위탁으로 공적 서비스에 대한 책임을 방기하고자 하는 정부와 지자체의 역할을 시민사회 진영이 보좌하고 여기에 민주적 외피를 덧씌워 신자유주의 통치 질서를 공고히 하는 논리에 불과하다.

이러한 관계는 인천에서도 역시 마찬가지여서 YWCA나 어린이 도서관 협회 같은 단체가 이미 수탁을 받아 공공서비스를 제공하고 있다. 인천 여성하나 어린이도서관협회는 현재 ‘인천지역 공공기관 민간위탁 반대 공동대책위’에 함께 하고 있음에도 불구하고 새롭게 민간위탁되는 기관에 대한 반대 입장만 취하고 있을 뿐, 관련단위가 위탁 운영하고 있는 기관에 대해서는 모호한 입장만을 고수하고 있는 상태다. 이러한 이유로 이 단체들은 민간위탁 반대 싸움에 적극적으로 나서지 않고 있다.

이 이외에도 신축도서관, 인천시립박물관, 인천종합문화예술회관 수탁기관으로 선정되어 주요한 민간위탁 행위자로 등장하고 있는 인천문화재단도 중요한 사례로 들 수 있다. 인천문화재단은 인천예총과 인천민예총이 주축이 되어 설립하였고, 재정의 상당부분을 인천시로부터 출자 받으면서 지역의 많은 시민사회단체에 재정적 지원을 하고 있는 기관이다. 문화재단은 적지 않은

기관의 민간위탁 수탁자로 선정되어 있어 그만큼 반대 여론도 만만치 않은 상황인데, 자신의 민간위탁을 정당화하기 위해 이중적인 태도를 취하고 있다. 영종도서관 민간위탁 반대 투쟁 과정에서 문화재단이 민간단체라는 문제제기가 있자 ‘시가 출자하는 공공기관이기 때문에 민간위탁이 아니’라며 공공기관으로서의 성격을 강조했다. 그러나 다른 한편으로는 이윤확장과 무관한 순수 민간으로 구성된 기관이라는 점을 들어 ‘민간의 전문가들이 보다 효율적이고 전문적으로 운영할 수 있다’는 논리를 동시에 제기하고 있다. 이런 아전인수격의 태도는 기존 위탁운영에 대한 면밀한 평가 없이 ‘내가 하면 잘 할 수 있다’는 식으로도 드러난다. 현재 인천예총이 위탁운영하고 있는 문화회관의 운영에 대해 모두가 부정적으로 평가하고 있음에도 오직 민간의 전문가임을 강변하고만 있는 것이다. 더욱 놀라운 것은 현재 인천문화재단 운영에 과거 인천발전연구원 연구원으로 활동하며 예술회관 민간위탁의 근거를 만들어온 인사들이 참가하고 있기다는 사실이다. 시와 관변단체, 시민사회진영의 유착관계, 인사관행, 공공부문의 비민주적 지배구조가 민간위탁 사례에서도 고스란히 드러나고 있는 것이다.

그러나 가장 큰 문제는 공공성에 대한 아무런 고민 없이 민간위탁을 유일한 해결책으로 삼고 있는 인천시의 태도이다. 그 대표적인 문제가 인천종합문화예술회관의 사례에서 드러난다. 예술회관 민간위탁의 가장 큰 논거 역시 비용 문제인데, 들어가는 비용만큼 수익을 올리지 못하고 있다는 것이다. 이를 근거로 민간위탁을 주장하는 논자들은 세종문화회관을 모델로 민간위탁할 것을 주장하고 있다. 앞서 살펴보았던 것처럼 세종문화회관이 민간위탁되면서 관람료 인상, 대관료 인상의 문제점이 드러났지만 이에 대한 평가는 전혀 고려하고 있지 않고 있는 것이다. 예술회관 민간위탁 사업이 다양하고 좋은 공연을 저렴한 가격으로 관람할 수 있어야 한다는 접근성이나, 시설을 값싸고 편리하게 이용할 수 있는 개방성 측면에서의 공공성 탈각으로 귀결될 것임은 자명한

사실이다.

비용-효율을 내세워 예술회관 민간위탁을 추진하려는 인천시의 태도는 ‘인천&아츠’ 사업과 비교할 때 너무나도 모순적이다. ‘인천&아츠’는 인천시가 문화예술도시로의 도약을 목표로 막대한 재정을 쏟아 붓고 있는 사업이다. 또 경제개발구역과 관련한 일종의 홍보성 공연사업의 일환으로 추진되고 있는 사업이기도 하다. 이 사업은 지휘자 정명훈과 그의 형이 운영하는 CMI라는 매니지먼트 기획사가 전권을 가지고 추진하고 있다. 기획을 살펴보면 사업의 주요 대상은 인천시민이 아니라 서울 소재 문예회관에서 고가의 공연을 관람하는 고소득층이며, 공연자는 정명훈이 개인적으로 조직한 관현악단이 전부다. 이런 와중에도 인천시는 이 사업에 2005년부터 약 100억 원의 예산(2008년 예산 30억)을 책정지원하고 있는데, 이 예산이 예술회관 운영비용에서 지출이 되고 있는 실정이다. 시민의 혈세가 인천시민과, 인천시립예술단, 인천지역 문화예술 발전과는 하등 상관없이 예술재벌의 은행계좌에 차곡차곡 쌓여가고 있다.

## 민간위탁 저지 투쟁, 새로운 국면을 준비하자

정권의 추진의지와는 별도로 필수 공공서비스의 민영화와 민간위탁에 대한 시민들의 반대 여론은 높은 편이다. 민간위탁을 막아내기 위한 활동에 많은 인천시민들이 동참하고 있다. 여성의 광장, 근로자 문화센터의 민간위탁 반대 서명에는 각각 수 천 명의 시민이 함께했고, 여성의 광장 민간위탁 조례는 반대 여론의 영향으로 시의회에서 조례 발의를 거부하기도 했다. 영종도 시립도서관 민간위탁을 반대하는 주민모임 역시 영종 주민 3,000여 명의 민간위탁 반대 서명을 받아 시의회에 제출했으며, 인천지역 노조와 시민사회운동단체가 함께 ‘인천시 공공기관 민간위탁 반대를 위한 공동대책위’를 꾸려 투쟁을 진행하

고 있다. 경기도 광주시에서는 20년 동안 2,680억 원의 사업비를 들여 한국수자원공사에 위탁하고자 했던 상수도 개선 사업이 표결 결과 자동 부결되기도 하였다. 하지만 문제는 반대 여론이 존재한다 하더라도 지자체가 언제든지 다시 민간위탁을 추진할 수 있고 지방의회 역시 여론이 잠잠해지는 것을 틈타 민간위탁을 승인할 수 있다는 점이다.

2008년에는 대부분의 지자체가 계획을 수립하고 개별 기관별로 사업추진을 시작하는 단계였기 때문에 반대 여론몰이로도 어느 정도의 성과를 올릴 수 있었다. 그러나 향후 동시 다발로 민간위탁이 강행된다면 운동진영의 주체적 조건상 제대로 된 대응조차 기획하기 어려운 것임이 분명하다. 따라서 당장의 일점돌파식 투쟁 보다는 내부 운동역량 강화에 초점을 맞추면서 꾸준한 여론형성 작업을 병행하는 것이 중요하다.

이를 위해서는 지역 운동 진영이 힘을 모아 민간위탁의 문제점을 폭로하고, 반대 여론을 조성하기 위한 정세적 선전대응 능력을 강화해야 한다. 또 해당 기관의 노동자와 지역 시민들이 운동의 주체로 설 수 있도록 교육, 토론, 시·민모임등의 사업을 전개해야 한다. 그리고 민간위탁이 아닌 대안을 모색하기 위한 논의를 전개해야 한다.

1997년 이후 정부가 부르짖던 ‘정부혁신’은 여전히 현재진행형이고 어느덧 마무리 단계에 이르고 있다. 지난 10년간 신자유주의적 재편이 만성화되면서 민중들의 삶이 점점 나락으로 내 몰릴 것이 분명한 지금 이명박 정권에 대한 반대, 공기업 민영화와 지자체 공공기관 민간위탁에 대한 반대의 끈을 놓지 않고 투쟁을 조직하는 것이 우리의 과제다. 