

국립보건연구원 보건사업보고서 2000

복지시설 민간위탁 운영평가 및
개선방안 연구

김경혜

보건복지부 보건사업보고서 2000

시 정 연
2000-R-19

복지시설 민간위탁 운영 평가 및 개선방안 연구

Recommendations for Better Management of
Contracting-out Welfare Facilities

2000

연구진

연구책임 김 경 혜 ● 사회개발연구부 연구위원
연구원 마 범 순 ● 사회개발연구부 위촉연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구배경 및 목적

- 우리나라의 복지사업은 다른 공공서비스 분야에서 민간위탁 또는 민영화 논의가 시작되기 이전부터 민간 중심으로 운영되어 왔음.
 - 복지서비스 공급은 한국전쟁 이후 외국 원조단체의 지원으로부터 시작되어 자선단체 등 민간부문 중심의 서비스 공급이 먼저 시작되었으며,
 - 경제발전 이후 복지국가로서 정부의 역할 확대가 기대됨에 따라 공공부문이 복지서비스 공급에 후발 참여하는 형태로 발전하였음.
- 복지분야의 민간위탁은 비용절감보다는 서비스의 질 또는 전문성 제고 효과가 크다는 것이 일반적인 결론임.
 - 사회복지의 민간부문의 전문성을 이용한 서비스 공급이 보다 우수하고 효과적이라는 것이 일반적인 평가이지만, 복지시설 민간위탁이 실질적으로 더 효율적·효과적인지에 대해서 실증적으로 증명된 바는 없음.
 - 복지서비스 민간위탁을 통해 사회적으로 기여한 점도 많지만, 일부 복지법인이 여러 복지시설을 위탁 운영하여 대기업화 함으로써 다양한 민간단체의 경쟁을 통한 비용절감이나 서비스 질 향상 효과가 감소되거나, 수탁기관 선정 및 관리 과정이 체계적으로 진행되지 못하여 민간위탁을 통한 효율성이나 효과성 제고에 기여하지 못하는 등 문제점 또한 지적되고 있음.
- 이러한 배경에 따라 본 연구는 복지시설 민간위탁을 통한 복지서비스 공급현황과 위탁운영 과정상의 문제점을 분석하고 그 개선방안을 모색함으로써 서울시 복지시설 민간위탁 운영의 효과를 극대화하는 데 목적이 있음.

2. 연구의 범위

○ 민간위탁의 개념과 범위

- 복지시설의 운영형태는 시·구직영, 민간위탁, 법인직영의 3가지 형태로 구분함. 재정부담은 공공에서 담당하고 실질적인 서비스 생산은 민간에서 담당한다는 점에서 민간위탁과 법인직영은 모두 민영화의 한 형태임.
- 그러나 본 연구에서는 공공에서 시설을 건립하여 민간에 운영을 맡기는 관리운영위탁 형태를 민간위탁으로 정의하며, 운영비를 보조하는 법인직영 복지시설은 민간위탁으로 구분하지 않음.

○ 연구대상 복지시설의 범위

- 민간위탁 운영에 따른 문제점을 분석하기 위하여 사회복지관, 노인종합복지관, 장애인종합복지관 등 복지관 유형의 시설을 사례로 심층 분석함.
- 민간위탁에 따른 효과 및 문제점은 시설유형과 관계없이 대체로 유사한 형태로 나타날 것으로 예상되며, 이들 복지관 유형이 민간위탁이 가장 활발하게 적용되는 분야이기 때문임.

3. 주요 연구내용

○ 연구내용은 크게 복지시설 민간위탁 운영에 대한 평가부분과 평가결과 도출된 문제점의 개선방안 제안부분으로 구성됨.

- 민간위탁 운영의 평가는 성과측면과 과정측면에서 접근함. 성과평가는 최종성과물인 복지서비스 공급현황을 중심으로 분석하며, 과정평가는 복지관의 운영주체인 수탁법인의 복지관 운영과정과 수탁법인을 선정하고 지도·감독하는 위탁주체인 지자체의 관리행정 과정에 대한 평가로 구성됨.
- 평가결과 도출된 문제점에 대한 개선방안은 복지관 운영주체인 복지관 측에서 개선해야 할 내용과 위탁주체인 행정기관의 관리과정상 개선해야 할 과제로 구분하여 제시하였음.

II. 정책건의

1. 복지관 운영 개선방안

복지관 운영상 나타나는 문제들은 위탁 복지관 뿐 아니라 법인직영 복지관에서도 동일하게 나타나고 있으며, 따라서 이는 운영방식의 차이에서 야기된 문제가 아니라 복지관의 근본적인 문제임.

(1) 복지관 기능의 재정립

- 복지관의 기능을 저소득층 대상의 선별적 복지로부터 일반주민까지를 포함하는 보편적 복지로 확대 실시함.
 - 복지관 이용자 집단이 요보호 계층에서 일반계층으로 확대되고 있음. 일반주민의 복지관 이용률이 증가하는 것은 보편적 복지개념의 확산과 복지욕구의 양적 증대 및 다양화 때문임.
 - 따라서 이러한 변화는 반드시 부정적이라고 볼 수 없으며, 복지관은 이와 같은 여건변화에 따라 복지관 기능을 보편적 복지개념으로 확대해야 함.
- 유사시설과의 차별화 모색
 - 주민자치센터, 문화의 집 등에서 실시하는 사회교육 프로그램과의 차별화를 위해 전문적 복지프로그램을 적극 개발하고, 서비스 대상은 일반주민을 포함하되 저소득층 등 요보호 계층을 우선대상으로 함으로써 대상집단의 차별화를 모색함.
 - 자활후견기관으로 지정된 경우, 자활사업과 복지서비스 욕구가 동시에 있는 집단으로 서비스 대상을 특화함으로써 복지관의 전문기능을 최대한 발휘하고 다른 자활후견기관과의 차별화를 모색함.

(2) 법인직영 복지관의 적극 지원

- 법인직영 복지관은 시설건립을 민간에서 부담하기 때문에 위탁운영 복지관보다 민간자원 동원 및 공공비용 절감효과가 큼.
 - 그러나 정부의 보조금 지원이나 법인전입금 기준, 각종 지도·감독 및 평가에 이르기까지 위탁복지관과 동일하게 취급되기 때문에, 법인입장에서는 비용이 적게 드는 위탁운영을 선호함.
- 법인직영 복지관 건립을 적극 유도하기 위하여 복지관 건립비 및 시설보강비를 지원하고, 법인자부담 기준의 완화, 운영의 재량권 부여 등 위탁복지관과 차별화되는 인센티브를 제공함.

(3) 복지관 재정구조 개선

- 정부보조금 수준의 현실화
 - 운영지침에 나와 있는 수당의 종류 및 인건비 수준을 현실화할 수 있도록 보조금액을 조정함.
 - 법률에 명시된 바와 같이 정부보조금이 전체 운영비의 80%가 되도록 최소 비율을 충족함. 특히 사회복지관의 경우 정부보조금은 운영비의 40~50% 수준에 그치고 있음.
 - 현재의 보조금은 주로 인건비에 대한 보조이며 사업비에 대해서는 충분한 보조가 안되고 있음. 따라서 프로그램 사업계획서를 제출하고 이에 대한 심사를 통해 지원하는 프로그램 단위 지원사업을 확대함.
- 법인 자부담 기준의 현실화
 - 법인자부담 기준은 재정적으로 열악한 비영리법인에게 지나치게 부담이 되고 있으며, 사회복지관에만 적용되기 때문에 형평성에도 문제가 있음.

- 우선적으로 법인직영 복지관을 대상으로 법인자부담 비율을 완화해 줌. 법인직영 복지관은 이미 시설건립을 통해 법인이 상당부분을 투자한 것이므로 이에 대한 보상이 필요함.
- 유료사업 수입의 적절한 활용
 - 유료사업을 양성화하되, 유료사업 수입만큼의 시보조금을 감액함. 그러나 이 경우 유료사업 수입을 인건비 등 운영비에 사용할 수 있도록 함.
 - 일반주민 대상 이용료를 시장가격의 70~80% 수준으로 상향조정하여 소득 수준에 따른 수익자 부담원칙을 적용함.

(4) 인력관리 개선

- 관장의 전문성 확보
 - 사회복지사업법 시행규칙에 제시된 관장의 자격요건을 전문자격증 소지자로 제한함. 사회복지사업법 시행규칙에 사회복지관장의 자격으로 “기타 법인이 인정한 자”라는 내용을 삭제함.
 - 수탁법인으로 선정된 이후, 수탁법인 선정심사 때 제출한 사업계획서대로 관장 및 기타 인력을 전문인력으로 확보했는지 여부를 사후점검함.
- 사회복지사 처우개선
 - 복지시설 민간위탁으로 인력의 전문성은 크게 향상되었으나, 업무부담이 과중하고 임금수준이 열악하여 이직율이 높음. 이는 서비스의 질적 저하 가능성을 시사함.
 - 이처럼 열악한 근무조건은 근본적으로 재정문제에서 발생하는 것임. 따라서 인건비를 현실화할 수 있도록 정부보조금을 상향조정하고, 인건비 수준 및 수당의 종류를 개선함.

2. 민간위탁 관리행정의 개선방안

(1) 수탁기관 선정방법의 개선

○ 선정심의위원회 구성

- 전문성, 객관성, 수요자 중심의 원칙에 따라 심의위원을 선정하고, 투명성, 공정성 확보를 위해 감시기구를 함께 운용함.
- 심의위원은 순수전문가 집단(유관 복지시설 관계자), 전문성을 갖춘 수요자 대표(장애인 단체나 노인단체와 같은 관련단체 관계자), 전문성을 갖춘 제3 집단(교수 및 복지담당공무원)으로 구성함.

○ 심의기준

- 심의기준은 수탁법인이 갖추어야 할 기본요건인 필요조건과 복지사업 수행 능력 평가기준이 되는 충분조건으로 구성함.
- 필요조건은 관리능력, 재정능력, 공신력으로 구성되며, 충분조건은 복지사업 수행의 전문성, 사업계획서, 그리고 복지사업에 대한 태도 등으로 구성됨.

○ 심사방법

- 1단계에서 필요조건을 심사함. 필요조건은 기본적인 요건이므로, 점수 또는 등수를 매겨 최종점수에 이를 합산하는 것이 아니라 충족여부만을 결정하는 자격심사로 기본요건을 충족한 모든 법인은 2단계 심사로 통과시킴.
- 1단계에서 필요조건을 충족한 모든 신청법인은 동일한 조건에서 2단계에서 충분조건인 복지사업 수행능력을 심사받음. 복지사업 수행능력은 전문성을 심사하는 것이므로, 심의위원들을 전문성을 갖춘 위원으로 구성하고 감시기구를 운영한다는 전제 하에 심의위원의 주관적, 전문적 평가방법을 적용함.
- 사업계획서 설명회 및 복지법인 대표에 대한 면접을 실시함. 면접대상은 법인의 대표를 원칙으로 함.

- 마지막으로 심사결과에 대하여 심의위원 및 감시단이 이의를 제기할 수 있는 기회를 제공함.

(2) 지도·감독 방법의 강화

○ 정기적인 지도·감독의 내용 및 방법

- 복지시설 수탁기관들은 복지시설 운영을 통한 프로그램 제공 뿐 아니라 시설관리 및 공공재정에 대한 책임까지 담당하는 것임. 따라서 지도·감독해야 할 사항은 1) 사업성과, 2) 시설관리, 3) 회계감사 등 3개 영역임.
- 사업성과는 사회복지사업법 개정으로 모든 사회복지시설이 외부평가를 받게 되어 있으므로, 지도·감독 부서에서 자체적으로 다시 평가하기보다는 외부평가자료를 활용함.
- 시설관리에 대한 평가는 자치구 복지시설 담당공무원이 시설관리 및 개·보수상태, 안전시설 및 청결상태 등을 점검함.
- 마지막으로 회계감사는 현재도 실시하고 있으나, 전문성과 객관성, 그리고 복지시설의 특수성을 고려할 수 있도록 감사담당 공무원과 전문회계사, 그리고 복지시설에 종사하는 사회복지사로 팀을 구성하여 실시함.

○ 신규 수탁법인에 대한 지도감독

- 신규로 수탁법인으로 선정된 후 1년 이내에 수탁법인 선정심의회 제출한 사업계획서 내용을 이행하고 있는지 여부를 점검함.
- 점검되어야 할 내용은 인력계획상의 전문인력의 확보여부, 프로그램 구성계획의 실현여부, 그리고 운영비 자부담 계획의 실천여부 등임.
- 신규 수탁법인에 대한 사후점검은 수탁법인 선정심의회위원회에 참여했던 전문위원들이 실시하는 것을 원칙으로 함.

(3) 지도·감독 기능 강화를 위한 선결과제

- 약정서 상의 계약내용 개선
 - 주로 시설관리 중심으로 되어있는 약정서 내용을 복지사업과 관련된 실질적인 의무사항과 조치사항 중심으로 보강함으로써 지도·감독의 기준으로 활용함.
- 담당공무원의 확충 및 전문성 제고
 - 현재와 같은 형식적인 지도·감독밖에 이루어질 수 없는 이유는 복지관 담당인력이 양적으로 부족하기 때문임.
 - 또한 복지담당 공무원의 전문성 부족으로 복지관의 운영내용에 대하여 감독하는 데 한계가 있음. 사회복지 직렬의 정원을 확보하고 승진기회를 제공함으로써 전문인력을 확보하고 사기를 진작시킴.

(4) 재협약 방법의 개선방안

- 재협약 절차는 기존 수탁법인에 대한 평가를 실시한 후, 계약연장이 불가능한 경우에 공개경쟁으로 신규 수탁법인을 선정함.
 - 서비스 공급의 연속성과 자원의 활용 면에서 기존의 수탁법인을 변경하는 것이 반드시 긍정적이지만은 않음.
- 심사평가위원회의 구성 및 심사방법
 - 심사평가위원회는 전문가 집단, 이용자 대표, 복지 및 감사담당 공무원, 그리고 시·구의원 및 시민단체 대표로 구성함.
 - 해당 복지관 뿐 아니라 수탁법인에 대해서도 심사평가를 실시함.
 - 해당복지관에 대한 평가는 정기적인 복지관 지도감독 결과인 사업성과, 시설관리 평가, 회계감사를 기준으로 하고, 여기에 이용자 만족도 조사 및 자체평가서를 참조자료로 활용함.

- 수탁법인에 대한 평가는 계약기간 동안 복지관에 대한 인적·물적 지원 실적과 초기 수탁법인으로 선정될 당시의 기본적인 필수요건(관리능력, 재정능력, 공신력)에 변화가 있는지를 평가함.

(5) 제도개선

- 복지시설 수탁자 선정 및 관리방법의 제도화
 - 현재 서울시 위탁조례에는 복지시설 수탁자 선정과정 및 기준에 대한 구체적인 언급이 없어 위탁주체의 자의성이 개입될 가능성이 큼.
 - 사회복지시설의 민간위탁은 청소나 쓰레기 수거, 도로관리와 같은 단순사무와는 달리 전문성을 고려한 기준과 절차가 필요하지만, 조례에서는 이러한 개별특성에 대한 고려 없이 모든 위탁사무를 동일한 성격으로 간주함.
 - 본 연구에서 제안된 수탁자의 선정과정 및 지도·감독, 그리고 재협약 과정상의 기준 및 절차들을 근거로 “사회복지시설의 위탁 및 재위탁에 관한 조례”를 제정함.
- 행정관리 업무처리 시기의 재조정
 - 현재 복지관의 시공단계에서 실시하는 수탁법인의 선정시기를 가능한 앞당겨 수탁법인이 설계과정에 참여할 수 있도록 함.
 - 위탁계약 기간을 현재의 3년에서 사회복지사업법에 명시된 5년으로 연장함. 단순업무의 위탁과는 달리, 복지사업을 실시하는 데는 준비기간도 오래 걸리고 사업성과도 상당기간 이후에 발생할 수 있으므로 현재의 3년으로는 효과적인 사업수행이 어려움.
 - 재위탁 결정시기가 현재는 위탁기간 만료 30일 전이지만, 만일 수탁기관을 변경해야 할 경우, 신규 공모부터 선정까지 약 4~6개월이 소요되므로 결정시기를 가능한 앞당김.

- 시설투자비 및 유지관리비의 공공부담
 - 사회복지관의 경우, 수탁법인이 시설투자비로 최소 1억원 이상을 예치하도록 되어 있으며, 기타 복지관도 시설의 유지관리비를 수탁법인에서 부담함.
 - 이처럼 시설투자비를 예치함으로 해서, 수탁법인은 위탁 복지시설을 법인의 사유시설로 간주하고, 위탁주체 측에서는 수탁법인을 쉽게 변경하지 못하는 걸림돌이 되고 있음.
 - 복지시설 민간위탁은 공공시설을 관리만 맡기는 것이므로, 시설투자 및 관리비는 공공에서 부담하는 것이 타당함.

목 차

| | |
|--------------------------------------|----|
| 제 I 장 서론 | 3 |
| 제1절 연구목적 및 범위 | 3 |
| 1. 문제제기 | 3 |
| 2. 연구목적 및 범위 | 5 |
| 제2절 연구내용 및 방법 | 7 |
| 1. 연구내용 | 7 |
| 2. 연구방법 | 8 |
| | |
| 제 II 장 복지시설 민간위탁 현황 | 13 |
| 제1절 민간위탁의 개념과 기대효과 | 13 |
| 1. 민간위탁의 발달배경 | 13 |
| 2. 민간위탁의 개념 | 14 |
| 3. 민간위탁 효과에 대한 찬반논의 | 18 |
| 4. 복지서비스 및 시설의 민간위탁 평가 | 24 |
| 제2절 서울시 복지시설 민간위탁 실태 | 27 |
| 1. 복지시설 운영현황 | 27 |
| 2. 민간위탁 행정절차 | 32 |
| 3. 자치단체와 수탁기관의 관계 | 37 |
| | |
| 제 III 장 복지관 민간위탁 운영의 평가 | 45 |
| 제1절 서비스 공급현황과 문제점 | 45 |
| 1. 분석방법 | 45 |
| 2. 서비스 공급 현황 | 47 |
| 3. 이용자 만족도 | 52 |
| 4. 자체평가 설문조사 | 56 |
| 제2절 민간위탁 복지관 운영현황과 문제점 | 59 |
| 1. 분석방법 | 59 |
| 2. 복지관 운영현황 | 60 |
| 3. 자체평가 설문조사 | 68 |

| | |
|------------------------------------|------------|
| 제3절 복지관 운영평가의 종합 및 문제진단 | 73 |
| 1. 평가체계 | 73 |
| 2. 평가결과 및 개선과제 | 74 |
| 제IV장 민간위탁 관리행정 과정의 평가 | 85 |
| 제1절 수탁기관 선정과정 | 85 |
| 1. 현황과 문제점 | 85 |
| 2. 평가의 종합 및 문제진단 | 96 |
| 제2절 복지관 운영의 지도·감독 과정 | 99 |
| 1. 지도·감독 현황 | 99 |
| 2. 지도·감독 과정의 문제점 | 101 |
| 3. 평가의 종합 및 문제진단 | 103 |
| 제3절 재협약 과정 | 105 |
| 1. 재협약 절차 및 평가방법 | 105 |
| 2. 재협약 과정의 문제점 | 106 |
| 3. 문제의 종합 및 진단 | 107 |
| 제V장 복지시설 위탁운영 개선방안 | 111 |
| 제1절 복지관 운영의 개선방안 | 111 |
| 1. 복지관 기능의 재정립 | 112 |
| 2. 복지관 지원방식의 재고 | 115 |
| 3. 재정구조 개선방안 | 117 |
| 4. 인력관리 개선 | 124 |
| 제2절 민간위탁 관리행정의 개선방안 | 126 |
| 1. 수탁기관 선정방법 개선방안 | 126 |
| 2. 지도·감독 기능 강화방안 | 140 |
| 3. 재협약 과정의 개선 | 145 |
| 제VI장 결론 및 제언 | 153 |
| 참고문헌 | 159 |
| 부 록 | 163 |

표 목 차

| | |
|---|----|
| <표 1-1> 연구대상 복지관 현황 및 응답 | 9 |
| <표 1-2> 설문조사 개요 | 10 |
| <표 2-1> 역할주체에 따른 서비스 공급유형 | 15 |
| <표 2-2> 우리나라 복지시설 운영형태 | 17 |
| <표 2-3> 시설유형별 운영형태(2000. 2월 현재) | 28 |
| <표 2-4> 복지관 위탁운영 법인 현황(2000. 5. 현재) | 29 |
| <표 2-5> 수탁법인의 복지시설 운영현황 | 30 |
| <표 2-6> 법인성격별 자산현황 | 31 |
| <표 2-7> 수탁법인 직원현황 | 32 |
| <표 2-8> 서울시 위탁조례에서 규정한 복지시설 위탁사무 | 33 |
| <표 2-9> 복지관 위탁 및 운영실태 | 38 |
| <표 2-10> 복지관의 위탁운영 담당부서 | 39 |
| <표 2-11> 복지관 운영비 부담현황 | 41 |
| <표 3-1> 서비스 공급현황 분석내용 | 47 |
| <표 3-2> 사회복지관 이용자 중 저소득층 구성비 | 48 |
| <표 3-3> 사회복지관 입지 및 운영형태별 이용자 구성 | 49 |
| <표 3-4> 노인·장애인복지관의 이용자 구성 | 49 |
| <표 3-5> 이용료 부과별 사회복지관 프로그램 구성비 | 50 |
| <표 3-6> 사회복지관 사업내용별 프로그램 구성비 | 51 |
| <표 3-7> 사회복지관 이용자 만족도 평가체계 | 52 |
| <표 3-8> 시설 및 환경에 대한 만족도 | 53 |
| <표 3-9> 직원 및 프로그램 담당자에 대한 만족도 | 54 |
| <표 3-10> 서비스 내용과 질에 대한 만족도 | 54 |
| <표 3-11> 복지관 프로그램의 구성에 대한 만족도 | 55 |
| <표 3-12> 운영 및 관리에 대한 만족도 | 55 |
| <표 3-13> 전체만족도 | 56 |
| <표 3-14> 설문조사 응답자의 일반적 특성 | 57 |
| <표 3-15> 대상자 및 프로그램에 대한 설문조사 결과 | 58 |
| <표 3-16> 수탁법인 운영과정 분석내용 | 60 |
| <표 3-17> 복지관 전문인력 대비 이용자수 | 61 |

| | |
|---|-----|
| <표 3-18> 복지관별 인적 자원의 전문성 | 62 |
| <표 3-19> 위탁운영 복지관 사회복지사의 근무환경 | 63 |
| <표 3-20> 자원봉사자 동원노력 | 64 |
| <표 3-21> 복지관의 수입구조 | 64 |
| <표 3-22> 사회복지관 사업비 투입 | 66 |
| <표 3-23> 사회복지관의 무료사업비 지출 | 67 |
| <표 3-24> 이용자 1인당 평균지출액 | 68 |
| <표 3-25> 민간위탁에 대한 전반적인 평가 | 69 |
| <표 3-26> 민간위탁 효과 평가 | 70 |
| <표 3-27> 복지관 수탁법인에 대한 평가 | 72 |
| <표 3-28> 민간위탁 복지관 운영평가 체계 | 73 |
| <표 4-1> 수탁기관 선정심의위원회의 구성사례 | 87 |
| <표 4-2> 운영능력 심의기준 사례 | 91 |
| <표 4-3> 재정부문 심의기준 사례 | 92 |
| <표 4-4> 전문성 및 실적 심의기준 사례 | 93 |
| <표 4-5> 사업계획서 관련 심의기준 사례 | 94 |
| <표 4-6> 복지사업 태도 심의기준 사례 | 95 |
| <표 4-7> 지도·감독 실태 | 100 |
| <표 4-8> 담당공무원 전문성 | 101 |
| <표 4-9> 위탁 복지관 관리·감독에 대한 복지관 종사자의 평가 | 102 |
| <표 4-10> 담당공무원이 지적한 지도·감독의 문제점 및 개선방안 | 103 |
| <표 4-11> 재협약 관련 문제점 | 106 |
| <표 5-1> 복지관 개선을 위한 필요 요건 | 118 |
| <표 5-2> 수탁기관 선정심의위원회 및 감시단 구성안 | 129 |
| <표 5-3> 평가영역의 구성 | 132 |
| <표 5-4> 1단계 최소 필요조건 심의내용 | 133 |
| <표 5-5> 2단계 전문능력 심의내용 및 방법 | 135 |
| <표 5-6> 사업계획서 심사시 고려사항 | 136 |
| <표 5-7> 복지관 위탁심사 경쟁률 사례 | 139 |
| <표 5-8> 지도·감독 내용 및 방법 | 140 |
| <표 5-9> 신규 수탁법인에 대한 사업계획서 사후점검 | 142 |
| <표 5-10> 재협약 심의평가위원회 구성 | 147 |
| <표 5-11> 재협약 결정을 위한 복지시설 심의내용 | 148 |
| <표 5-12> 수탁법인에 대한 점검내용 | 148 |

그림 목 차

| | |
|------------------------------------|-----|
| <그림 1-1> 연구내용의 구성체계 | 7 |
| <그림 2-1> 복지시설 민간위탁 업무처리 절차 | 34 |
| <그림 3-1> 공공성 평가 및 개선과제 | 74 |
| <그림 3-2> 전문성 평가 및 개선과제 | 76 |
| <그림 3-3> 비용절감 효과 평가 및 개선과제 | 79 |
| <그림 3-4> 민간자원 동원효과 평가 및 개선과제 | 80 |
| <그림 3-5> 운영 효율성 평가 및 개선과제 | 82 |
| <그림 4-1> 수탁기관 선정방법 평가 및 개선과제 | 98 |
| <그림 4-2> 지도·감독 과정 평가 및 개선과제 | 104 |
| <그림 4-3> 재협약 과정 평가 및 개선과제 | 108 |
| <그림 5-1> 심사단계 및 방법 | 138 |
| <그림 5-2> 재협약 절차 | 146 |

第 I 章 서 론

제 1 절 연구목적 및 범위

제 2 절 연구내용 및 방법

제 I 장 서 론

제1절 연구목적 및 범위

1. 문제제기

1) 민간중심의 복지시설 운영

우리나라의 사회복지 서비스는 한국전쟁 이후 외국 원조단체의 지원으로부터 시작되어 자선단체 등 민간부문 중심의 서비스 공급이 먼저 시작되었으며, 이후 60~70년대의 경제발전과 함께 복지국가로서 정부의 역할을 확대해야 한다는 요구가 증대됨에 따라 공공부문이 복지시설을 건립하고, 재정지원을 하는 등 복지서비스 공급에 뒤늦게 참여하게 되었다. 공공부문이 복지사업에 참여한 이후에도 공공이 건립한 복지시설을 직접 운영하기 보다는 민간에 위탁운영함으로써 복지서비스 생산에서 민간의 역할은 더욱 증대되었다. 복지서비스의 생산과 공급에는 특히 많은 인력과 전문성을 필요로 하기 때문에 공공부문에서 이를 직접 담당하기보다는 민간의 전문자원을 활용하는 것이 보다 효과적인 것으로 인식되고 있으며, 따라서 복지시설의 민간위탁은 가장 보편적으로 채택되는 운영방식이 되었다. 이처럼 복지분야에서는 민간의 역할이 이미 중요한 위치를 차지하고 있었기 때문에, 80년대 들어 작은 정부를 지향하고 서비스 공급비용을 절감하려는 목적에서 공공서비스의 민간위탁 또는 민영화 논의가 시작되기 이전부터 민간부문의 참여가 활발하였다.

2) 복지시설 민간위탁 운영의 기대효과

민간위탁이 시작된 역사적 배경뿐만 아니라 그 목적에 있어서도 복지서비스는 다른 공공서비스 분야와 차이가 있다. 공공서비스의 민간위탁 또는 민영화를 통해 기대되는 효과로는 서비스 전달비용 절감, 서비스의 질적 향상, 전문성 제고, 정부 팽창방지 또는 작은 정부 구현, 수요에 대한 신속적 대응성 확보 등을 들 수 있다. 그 중에서도 공공서비스를 민간위탁 함으로써 기대하는 제일의 성과는 정부의 과대한 팽창을 방

지하여 효율성을 제고하고 서비스의 공급비용을 절감하는 데 있다. 그러나 다른 공공 서비스 분야의 민영화 논의가 시작되기 이전부터 민간자원의 활용이 보편적이었다는 점에서도 볼 수 있듯이, 복지서비스의 민간위탁은 서비스 공급비용의 절감보다는 서비스의 질 또는 전문성 제고를 주목적으로 하고 있다는 것이 일반적인 견해이다.

몇몇 선행연구에서 복지서비스 민간위탁의 효율성을 비용편익 측면에서 평가해 보고자 시도하였으나, 방법론상의 한계로 명확한 결론을 내리지 못하고 있다. 복지분야에서는 최종성과물인 복지서비스 공급에 소요되는 비용과 편익을 계량적으로 측정하여 효율성 여부를 정확하게 판단하는 데 한계가 있기 때문이다. 반면에 적어도 서비스의 질적 향상과 전문성 제고 측면에서는 복지서비스의 민간위탁이 성공적이라는 것이 선행연구들의 일반적인 평가이다. 그러나 비용산출이 어려운 것과 마찬가지로 서비스 질 또는 전문성을 측정하는 것 또한 방법론상의 한계가 있다. 서비스 질에 대한 평가에는 평가주체나 평가방법, 그리고 주어진 여건에 따라 다른 결과를 가져올 수 있으며, 결과적으로 서비스 질 평가의 정확성, 객관성을 확보하는 데도 한계가 있기 때문이다.

3) 복지시설 민간위탁 효과에 대한 평가 필요

이처럼 사회복지 서비스의 역사적인 발전과정, 그리고 복지서비스의 특수성 때문에 복지서비스의 공급 및 전달은 민간부문이 주체가 되는 것이 바람직하다는 인식이 일반적이며, 민간부문 전문인력을 통한 서비스 공급이 결과적으로 더 우수하고 효과적이라는 점에 암묵적으로 동의하는 상황이다. 관련 선행연구에서도 민간위탁을 통한 복지서비스 공급의 장점만을 강조하는 경향을 보이고 있다. 그러나 복지시설 민간위탁이 실질적으로 더 효율적·효과적인지, 그에 수반되는 문제는 무엇인지에 대해서는 아직 심층적으로 증명된 바가 없다.

복지서비스 공급을 민간 위탁함으로써 사회적으로 기여한 점도 많지만, 그에 수반되는 문제점 또한 적지 않다. 공공시설적인 성격의 복지시설을 민간에서 위탁운영하면서 공공성 내지 책임성을 충분히 유지하고 있는지, 민간위탁이라는 운영방식이 다른 운영방식보다 비용 효율적인지 여부도 평가되지 못하고 있다. 또한 일부 대규모 복지법인이 여러 복지시설을 위탁운영하여 기업화함으로써 다양한 민간단체의 경쟁을 통한 비용절감이나 서비스 질 향상효과가 감소하고 있는 사례가 있는가 하면, 반대로 상당

수의 민간 수탁체는 영세하여 민간자원의 동원 또는 활용효과를 기대하기 어려운 경우도 있다. 공공부문의 관리과정에서도 수탁기관 선정 및 관리가 체계적으로 진행되지 못하여 민간위탁을 통한 효율성이나 효과성 제고에 기여하지 못하는 것도 문제점으로 지적되고 있다.

아직 복지시설이 충분하게 공급된 상태는 아니지만, 이미 공공부문이 복지사업에 참여한지 30~40년의 역사가 흘렀으며 공공에서 건립한 복지시설의 대다수를 민간에 위탁운영하고 있는 상황에서, 복지시설의 민간위탁 운영에 대한 보다 세밀한 분석을 통해, 그동안 복지시설 민간위탁을 통한 복지서비스 공급이 사회적으로 어느 정도 기여하고 있으며, 반대로 어떠한 문제점이 있는지에 대한 논의가 필요한 시점이다.

2. 연구목적 및 범위

1) 연구목적

이러한 배경에서 본 연구는 복지시설 민간위탁을 통한 최종성과물인 복지서비스 공급현황과 위탁운영 과정상의 문제점을 분석하고 그 개선방안을 모색함으로써 서울시 복지시설 민간위탁 운영의 효과를 극대화하는 데 목적이 있다. 복지시설 민간위탁 운영에 대한 평가는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 첫째는 민간위탁을 통해 생산된 최종성과물인 복지서비스가 복지시설 민간위탁의 본연의 목적에 부합되고 있는지를 분석하는 성과평가 측면이며, 둘째는 민간위탁 과정상의 현황과 문제를 분석하는 과정평가 측면이다. 본 연구는 성과 및 과정상의 현황과 문제점을 분석하고, 도출된 문제들의 원인을 파악, 그 개선방안을 모색하는 데 목적이 있다.

2) 연구의 범위

(1) 민간위탁의 정의 및 범위

복지시설의 운영형태는 시설설립, 운영주체, 재정부담을 누가 담당하느냐에 따라 공직영(서울시·자치구 직영), 민간위탁, 법인직영의 3가지 형태로 구분하는 것이 일반적이다.¹⁾ 민간위탁은 시설의 설립과 소유는 공공에서 하지만 민간단체에게 재정을 지

원하고 운영을 위탁하는 경우이며, 법인직영은 사회복지법인 등 비영리법인이 복지시설을 설립하고 운영하는 경우이다. 그러나 법인직영 경우에도 운영비를 정부로부터 보조받고 있기 때문에 민간위탁과 법인직영은 시설의 소유권이 누구에게 있느냐를 제외하고 운영상 거의 차이가 없다. 비용은 공공이 부담하고 직접적인 서비스 생산은 민간에서 담당한다는 점에서 두 가지 운영형태는 모두 민영화의 한 유형이다.

그러나 법인직영은 공공이 서비스 생산에 소요되는 비용만을 지원하는 일종의 서비스 구매형태에 해당되는 반면에, 시·구립 시설의 운영을 민간에 위탁하는 민간위탁은 서비스 생산 뿐 아니라 시설의 관리·운영까지 맡기는 관리운영위탁(management contract)이라는 점에서 차이가 있다. 본 연구에서 관심을 갖는 부분은 시설의 관리 및 서비스 생산을 함께 위탁하는 관리운영 위탁형태의 민간위탁이다. 즉, 법인직영인 복지시설이면서 정부로부터 운영비를 보조받는 형태는 본 연구에서는 민간위탁으로 구분하지 않으며, 시설은 공공에서 건립하고 공공이 운영비를 재정지원 하면서 시설의 운영 및 서비스 생산을 민간에 위탁하는 “민간위탁 운영”을 민간위탁이라고 정의한다.

(2) 연구대상 범위

복지시설 민간위탁에 따른 효과와 문제점을 분석하기 위해서는 민간위탁으로 운영되는 모든 복지시설을 대상으로 검토하는 것이 타당하나, 연구의 효율성을 높이기 위하여 연구대상 범위를 지역사회복지관, 노인종합복지관, 장애인종합복지관 등 복지관 유형의 시설로 한정하여 심층 분석하였다. 복지관 유형을 심층분석 대상시설로 선정한 이유는 민간위탁에 따른 효과 및 문제점은 시설유형과 관계없이 대체로 유사한 형태로 나타날 것이기 때문에 이들을 통한 분석결과를 다른 복지시설에도 적용시킬 수 있기 때문이다. 또한 이들 복지관 유형의 복지시설들은 일반 시민들의 일상생활과 가장 친근한 복지시설이면서 민간위탁 운영방식이 가장 활발하게 적용되는 시설이라는 점에서 심층 분석대상으로 선정하였다. 2000년 2월 현재, 복지관 유형의 복지시설은 사회복지관 85개소, 노인종합복지관 14개소, 장애인종합복지관 13개소 등 총 112개소가 있다(표 1-1 참조).

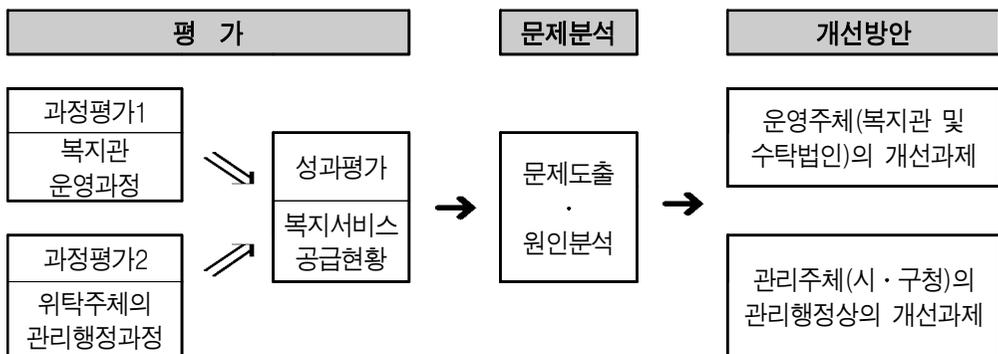
1) 민간위탁의 개념과 분류에 대한 자세한 내용은 제2장 참조.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

연구내용은 크게 복지시설 민간위탁 운영에 대한 평가부분과 평가결과 도출된 문제점의 개선방안 제안부분으로 구성된다. 민간위탁 운영의 평가는 성과측면과 과정측면에서 접근하였다. 과정이 충실하다면 최종성과물인 복지서비스 또한 기대하는 수준에 도달할 것이기 때문이다. 먼저 성과측면 평가는 수탁법인이 생산한 최종성과물인 복지서비스 공급현황 분석을 통해 양질의 복지서비스를 적정한 수혜자에게 제공하고 있는지를 평가하였다. 성과평가는 주로 서비스 수혜대상자와 프로그램의 구성이 준공공시설적 성격의 복지시설로서의 역할을 제대로 수행하고 있는지를 기준으로 평가하였다.

과정측면 평가는 두 가지 차원에서 진행되었다. 최종성과물인 복지서비스를 생산하는 과정에는 두 가지 역할 주체가 관여하게 되는데, 하나는 복지관을 직접 운영하는 수탁법인이며 다른 하나는 이들 수탁법인을 선정하고 이들의 복지관 운영상태를 관리·감독하는 위탁자(행정기관)이다. 수탁법인이 적정한 자원을 동원하여 합리적으로 복지관을 운영한다면 민간위탁이 긍정적인 기대효과를 가져올 것이며, 다른 한편으로는 담당 행정기관인 서울시 또는 자치구에서 최적의 수탁법인을 선정하고 적절한 관리·감독과 지원을 한다면 또한 민간위탁의 기대효과가 극대화될 것이다. 따라서 과정 평가는 이들 두 측면에서 접근하였다.



<그림 1-1> 연구내용의 구성체계

마지막으로 성과 및 과정측면의 평가를 통해 도출된 문제점의 개선방안을 제시하였다. 개선방안은 복지관 민간위탁 과정에 관여하는 두 주체, 즉 운영주체인 복지관(및 수탁법인), 관리주체인 서울시 및 자치구(위탁주체) 측면에서 개선되어야 할 과제와 방향을 제시하였다. 연구내용의 구성체계는 <그림 1-1>과 같다.

2. 연구방법

1) 기초문헌 및 자료조사

복지시설 민간위탁에 대한 이론적 배경과 선행연구를 분석하기 위하여 기초문헌연구를 실시하였으며, 서울시 민간위탁의 일반적인 실태를 파악하기 위하여 이미 발표된 기존 통계 및 행정자료 등 기초적인 현황조사를 하였다. 복지시설 민간위탁 운영의 과정과 현황파악을 위해서는 기존 통계 및 행정자료 조사와 함께, 민간위탁을 담당하는 공무원 및 복지관 실무자 대상 면담을 실시하였다. 특히 서울시 홈페이지 민원처리 온라인 공개시스템에 나와있는 민간위탁 사례분석을 통해 서울시와 자치구에서 진행중인 복지사업 민간위탁 과정을 점검하였다.

2) 복지관 및 수탁법인 일반현황 조사

복지관의 서비스 공급 및 일반 운영현황을 파악하기 위하여 일선 복지관을 대상으로 현황조사를 실시하였다. 조사대상은 본 연구의 중점대상인 사회, 노인종합, 장애인종합복지관이다. 연구대상이 되는 112개 복지관(사회복지관 85개소, 노인종합복지관 14개소, 장애인종합복지관 13개소)을 대상으로 복지관의 인력, 재정, 이용자 등 복지관 일반현황을 조사하였으며, 조사결과 80.4%인 90개 복지관이 조사표를 완료하여 분석에 이용되었다. 조사방법은 구조화된 조사표를 조사원을 이용하여 배포하고, 복지관 종사자들이 조사표를 작성한 후 다시 수거하는 형태로 진행되었으며, 조사기간은 4월 12일부터 5월 10일까지 약 1개월간 진행되었다. 한편, 비교집단으로서 서울시에서 직영하고 있는 여성발전센터의 운영현황도 조사하여 비교평가 자료로 활용하였다.

〈표 1-1〉 연구대상 복지관 현황 및 응답

| 운영형태 | 유형 | 사회복지관 | 장애인 종합복지관 | 노인종합복지관 | 계 |
|--------------|------|-----------|--------------|----------|-----------|
| | | | | | |
| 연구대상 총수 | 계 | 85 | 13 | 14 | 112 |
| | 민간위탁 | 68 | 7 | 12 | 87 |
| | 법인직영 | 17 | 6 | 2 | 25 |
| 현황조사 응답현황 | 계 | 74(87.1%) | 7(53.9%) | 9(64.3%) | 90(80.4%) |
| | 위탁운영 | 58 | 6 | 4 | 68 |
| | 법인직영 | 16 | 1 | 5 | 22 |

* (%)는 응답률임.

또한 현재 서울시 소재 사회, 노인, 장애인종합복지관을 수탁받아 운영하고 있는 법인들의 현황을 파악하기 위하여 법인현황조사를 실시하였다. 서울시에 소재한 복지관 유형의 복지시설들 가운데 민간위탁 운영되는 복지관 87개소이며, 이들은 62개의 사회복지법인 등 비영리법인에서 수탁운영하고 있다. 조사대상 62개 법인을 대상으로 우편조사방법으로 현황조사를 실시하였으며 조사기간은 4월 25일부터 5월 20일까지 약 1개월간 진행되었다. 조사표를 완료하여 회송한 법인은 27개소로 응답률은 43.5%이다. 조사내용은 법인의 성격 및 설립목적, 운영시설 현황, 자산규모와 위탁운영 복지시설에 대한 재정지원 현황 등을 포함하고 있다.

3) 복지시설 민간위탁 관련자 설문조사

복지시설 민간위탁에 직접적으로 관여하는 관계자들의 의견을 파악하기 위하여 민간위탁 운영중인 복지관 종사자 집단과 복지관 위탁업무를 담당하는 공무원 대상 설문조사를 실시하였다. 2개 조사대상 집단별로 각각의 조사표를 작성하여 조사를 실시하였다. 그러나 민간위탁에 대한 평가 및 의견에 대한 질문은 두가지 조사표에서 동일하게 구성하여 두 집단간의 차이를 알아볼 수 있도록 하였다.

복지관 종사자 설문조사는 서울시내 위탁운영 복지관 79개소에 종사하는 관장 및 전문가격을 가지고 있는 상근 직원을 조사대상으로 하였으며, 조사내용은 업무현황, 법인에 대한 평가, 복지관 민간위탁에 대한 평가 및 의견 등을 포함하고 있다. 4월 12일부터 조사대상 복지관에 조사원이 방문하여 조사표를 배포·설명하고 조사대상자들

이 자기기입식으로 작성한 후, 조사원이 사후 방문하여 수거하는 방식으로 조사되었다. 총 561부가 수거되었으며, 이 중 사용이 불가능한 4부를 제외한 557부가 분석되었다.

복지관 민간위탁 담당 공무원 설문조사는 25개 자치구 및 서울시 본청에서 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 관련업무를 담당하는 실무자 및 계장들이 조사대상으로, 조사대상 75명 가운데 73명이 조사를 완료하였다. 조사내용은 복지관 민간위탁에 관한 평가 및 의견, 위탁 복지관에 대한 관리·감독 현황, 수탁체 선정과정에 대한 의견 등을 포함하고 있으며, 조사원을 이용한 일대일 면접으로 조사되었다.

〈표 1-2〉 설문조사 개요

| 구분 | 복지관 종사자 설문조사 | 담당공무원 설문조사 |
|--------|-------------------------------|--------------------------------------|
| 조사대상 | 민간위탁 형태로 운영중인 복지관 종사자 | 복지관 민간위탁 업무를 담당하고 있는 시·구 실무자 |
| 조사내용 | 업무현황, 법인평가, 민간위탁에 대한 의견 | 민간위탁에 대한 의견, 관리감독실태, 수탁체 선정과정에 대한 의견 |
| 조사방법 | 조사표를 배포하여 응답자가 자기기입식으로 작성후 수거 | 조사원을 이용한 면접조사 |
| 조사기간 | 4.12~5.22 | 4.12~5.22 |
| 조사표 배포 | 72개 복지관 | 75명 |
| 분석사례수 | 557 | 73 |

4) 실무자 및 전문가 간담회

복지시설 민간위탁 운영의 과정과 현황과약을 위해 기존 통계 및 행정자료 조사와 함께, 민간위탁을 담당하는 공무원 및 복지관 실무자 대상 심층면담을 실시하였다. 마지막으로 개선방안의 도출은 문헌연구와 함께, 실무자 및 전문가 간담회를 통해 모색하였다.

第 II 章 복지시설 민간위탁 현황

제 1 절 민간위탁의 개념과 기대효과

제 2 절 서울시 복지시설 민간위탁 실태

제II장 복지시설 민간위탁 현황

제1절 민간위탁의 개념과 기대효과

1. 민간위탁의 발달배경

민간위탁을 포함하여 공공서비스의 민영화 논의가 본격적으로 시작된 것은 1980년대 부터이다. 제2차 세계대전과 미국의 대공황 이후 국가의 역할을 강화해야 한다는 보수적 이데올로기에 따라 정부의 조직 및 기능이 확대되기 시작하였으며, 60~70년대 고도 성장정책으로 정부개입은 지속적으로 증가되었다. 그러나 1973년 오일쇼크로 세계경제가 크게 침체되면서 정부조직의 비대와 비효율성이 비판의 대상이 되었다. 정부조직과 기능이 지나치게 확대되어 거둬들인 세금이 국민을 위해서가 아니라 정부조직의 유지를 위해 이용된다는 비난이 증대하였고, 사회는 정부개입이 아니라 시장기구를 중심으로 운영될 때 가장 효율적이라는 반론이 제기되면서 ‘작은 정부’로의 변화 움직임이 시작되었다. 지속되던 행정관리상의 팽창주의를 저지시키고 경제위기를 극복하기 위해 작은 정부를 추구하자는 이러한 요구는 공공부문의 역할을 민간부문에 이양하는 민영화 논의로 이어졌다.

우리나라의 공공서비스 민영화도 유사한 배경에서 시작되었으며, 이어 1993년 지방자치제의 시행으로 증가하는 서비스 수요를 충족하기 위한 효율적 운영방식의 하나로 공공서비스의 민간위탁 움직임이 활발하게 나타나게 되었다. 지방정부 차원에서는 30년간 유보되었던 지방자치제의 부활로 억제되었던 주민들의 욕구가 분출됨으로 인하여 지방공공서비스의 수요가 크게 증대되었고, 기존의 지방정부 조직으로는 재정과 인력, 기술면에서 한계를 지니고 있기 때문에 새로운 행정수요의 증대에 신속하게 대응하기 위해 민간자원의 활용이 절실히 요구되었다고 볼 수 있다(오희환, 1997).

최초의 공공서비스 민간위탁은 1948년 쓰레기 수거사업에서 시작되어 보건 및 환경, 사회복지, 교통, 건설, 유원지 및 공원 등의 시설 관리 및 운영으로 확대되었다. 2000년 6월 현재, 서울시에서 민간위탁 중인 시설 및 사무는 총 99건에 이르며, 이 중 사회복지 분야가 가장 많은 비율을 차지하고 있다.

공공서비스 민영화 논의가 행정부문의 효율성 제고와 비용절감 목적에서 기존에 공공에서 담당하던 기능을 민간에 이양한 형태인 반면, 우리나라의 복지서비스 및 복지시설 운영은 정부가 참여하기 이전부터 민간부문이 활동주체가 되어 왔다는 점에서 다른 공공서비스가 민영화 되어가는 과정과는 차이가 있다. 우리나라에서 근대적 의미의 복지사업은 한국전쟁 이후 100여개의 외국 원조단체가 지원하던 영세민 구호사업을 중심으로 주로 민간차원에서 자선사업 형태로 시작되었다(김만두, 1992). 이어 60~70년대 사회 전체적 경제성장과 함께 정부의 복지기능 강화에 대한 요구가 늘어났고, 이에 따라 정부는 복지에 대한 재정지출을 확대하여 복지시설을 건립하고 기존에 복지사업을 하고 있던 민간시설과 단체를 지원하기 시작하였다. 즉, 한국의 복지서비스 민간위탁은 전통적으로 민간부문에서 먼저 서비스를 제공하고 있는 과정에 공공이 뒤늦게 참여하여 재정을 지원하고 시설을 설립하면서 민간의 활동을 지원하는 형태로 시작된 것이지, 정부가 담당하던 고유업무를 비용절감이나 서비스 질 향상 목적에서 민간에 이양한 것은 아니다(이정은, 1996).

현재 우리나라의 복지시설은 대부분 민간위탁 또는 법인직영 형태로 운영되고 있으며, 정부가 시설을 건립한 경우에도 정부가 직영하는 시설은 거의 없다. 따라서 우리나라에서 복지서비스의 직접적인 생산은 민간위탁 또는 보조금 지원형태를 통해 민간부문에서 담당하고 있으며, 사회복지에 대한 국가 책임은 대부분 보조금의 형태로 민간법인에게 제공되고 있다고 볼 수 있다.

2. 민간위탁의 개념

1) 민간위탁의 정의

민간위탁은 공공서비스 민영화를 위한 운영방식의 한 종류로 계약공급(Contracting-out)이라고도 한다. 광의적 개념에서 민영화는 정부가 공급하던 공공서비스를 민간부문에 전적으로 또는 부분적으로 이전함으로써 궁극적으로는 서비스의 질을 향상시키고 정부의 역할범위를 축소시키고자 하는 일련의 조치들로서, 보조금지급, 구매증서, 사용자부담, 세제혜택, 위임, 총판권, 공기업의 매각, 그리고 민간위탁 방식 등이 포함된다. 즉, 민영화는 민간부문의 시설, 인력, 자본을 투입하여 운영함으로써 공공

서비스의 공급을 민간부문이 담당하는 체제로 전환하는 것으로, 민간위탁은 민영화를 위한 다양한 방법 중의 하나이다(박중훈, 2000; 배용수, 1998).

Savas(1987)는 재화 및 서비스 생산 및 소비의 핵심적 3대 주체인 정부, 민간, 그리고 소비자가 서비스의 생산과 공급, 그리고 비용지불에 있어 어떠한 역할을 담당하는가에 따라 서비스 공급유형을 10가지로 구분하였다. 생산자는 자신의 조직과 인력을 통해 재화나 서비스를 실질적으로 생산하거나 소비자에게 직접 제공하는 주체를 의미하며, 공급자는 소비자에게 생산자를, 또는 생산자에게 소비자를 배정하거나 생산자를 지정하는 주체를 의미한다. <표 2-1>의 분류 가운데, 계약(민간위탁), 면허, 보조금 지급 및 구입증서 등이 민영화를 통한 공공서비스 공급방식에 해당된다. 민영화의 한 종류인 계약 또는 민간위탁(Contracting-out)은 정부가 민간기업이나 비영리조직과의 계약을 통해 서비스를 전달하는 것으로 민간조직이 생산자가 되고, 정부는 생산자에게 서비스 비용을 지불하는 서비스 공급결정자가 되는 유형이다. 한편, 보조금 지급은 정부가 서비스 생산자에게 재정을 보조해 주는 것으로 보조금을 지급하거나 세제상의 혜택을 준다. 현재 다수의 비영리법인이 직영하고 있는 우리나라 사회복지시설들은 정부로부터 보조금을 지급받고 있어 이 형태에 해당된다.

<표 2-1> 역할주체에 따른 서비스 공급유형

| 공급유형 | 서비스 공급자 | 서비스 생산자 | 비용지불자 |
|----------------|---------|---------|--------|
| 1. 정부서비스 | 정부 | 정부 | - |
| 2. 정부간 협정 | 정부(A) | 정부(B) | 정부(A) |
| 3. 계약(민간위탁) | 정부 | 민간기업 | 정부 |
| 4. 면허/허가(독점) | 정부 | 민간기업 | 소비자 |
| 면허/허가(경쟁) | 정부·소비자 | 민간기업 | 소비자 |
| 5. 보조금 | 정부·소비자 | 민간기업 | 소비자 |
| 6. 보증구매권 | 소비자 | 민간기업 | 정부·소비자 |
| 7. 시장공급 | 소비자 | 민간기업 | 소비자 |
| 8. 자원봉사 | 자원조직 | 민간기업 | - |
| 자원봉사(계약) | 자원조직 | 민간기업 | 자원조직 |
| 9. 셸프서비스 | 소비자 | 소비자 | - |
| 10. 정부의 서비스 판매 | 소비자 | 정부 | 소비자 |

자료: E. S. Savas(1987), *Privatization: The Key to better Government*, New Jersey: Chathan House.

민간위탁의 개념은 민영화의 개념까지 포함되어 다양한 정의가 내려져 있지만 일반적인 개념정의는 “지방자치단체가 최종적인 관리책임 및 비용부담은 유보하면서 재화나 서비스의 생산·공급기능을 민간부문에 맡기는 것”을 말한다(오희환, 1997). 즉, 공공기관과 민간간의 계약에 따른 합의와 지시에 의해 민간부문이 계약기간동안 공공 서비스를 공급하는 것이다. 대부분 민간위탁 방식은 서비스 공급결정의 역할과 비용부담은 지방자치단체가 담당하고 서비스의 생산 및 전달만을 민간부문이 담당하여 업무처리의 권한을 민간에 이전하지만, 법적으로는 위탁자가 여전히 권한을 유보하고 수탁자의 사무처리에 관해 지도·감독을 한다. 우리나라는 지방자치법에 의거하여 “지방자치단체가 각종 법률에 규정된 소관사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것(지방자치법 제5조 제3항)”을 민간위탁으로 규정하고 있다.

2) 민간위탁의 계약방식

민간위탁은 위탁체와 수탁체 간의 계약에 의해 이루어지는데, 계약방식은 서비스계약(Service Contract), 관리운영 계약(Management Contract), 임대차 계약(Lease Contract), 그리고 양여권 계약(Concession) 등 다양하다.

서비스계약은 민간참여의 가장 단순한 형태로 시정부가 운영·관리의 전반적인 책임을 갖고 구체적이고 한정된 서비스만 외부 조달하는 방식으로, 정부는 모든 고정자산 및 운영자금의 재원조달을 담당하게 된다. 반면에, 관리운영계약은 수탁자는 정해진 위탁관리비로 시설운영 및 관리를 책임지고, 정부는 재정적인 책임을 담당하는 형태이다. 미국은 민간부문이 특정 서비스만을 생산·전달하는 서비스계약이 주로 이루어지고 있으나, 우리나라에서 이루어지고 있는 복지시설에 대한 민간위탁 운영은 공공에서 건립한 복지시설의 관리 및 서비스 생산을 함께 위탁하는 관리운영계약 형태이다.

임대차 계약은 민간 임대사업자가 정부에 임대료를 지불하고 일정기간 시설을 임대하여 운영하는 방식으로 정부는 시설소유권을 보유하고 신규 시설투자과 재원조달, 주요 시설교체 등에 책임을 진다. 따라서 정부는 자본투자에 대한 위험부담을, 그리고 민간사업자는 사업상의 위험부담을 각각 책임지게 된다. 마지막으로 양여권 계약은 민간부문이 시설의 운영·보수·유지관리 뿐만 아니라, 서비스 향상을 위한 신규 자본투

자에 이르기까지 서비스 공급 전반에 걸쳐 책임을 지는 형태이다. 주로 외국의 상하수도 부문에서 활용되고 있다(서울시정개발연구원, 1999).

3) 복지시설 민간위탁 유형

우리나라 사회복지 시설의 운영형태는 시설설립, 운영주체, 재정부담을 누가 담당하는가에 따라 공공의 직영(서울의 경우, 시·구직영), 민간위탁, 법인직영의 3가지 형태로 구분하고 있다. 시설의 설립 및 운영, 그리고 재정까지 모두 공공에서 담당하는 경우가 시·구직영이며, 시설설립·소유는 공공에서 하지만 적정한 민간단체에게 운영비를 지원해주고 시설관리와 사업운영을 위탁하는 경우를 민간위탁으로 정의한다. 이 경우 위탁받은 민간기관에서 운영비의 일부를 부담하기도 한다. 마지막으로 법인직영은 사회복지법인 등 비영리법인이 복지시설을 설립하고 운영하는 경우이다. 그러나 법인직영 사회복지시설도 대부분 운영비의 일부를 정부로부터 보조받고 있어, 이 또한 보조금 지원을 통한 민영화라고 볼 수 있다.

〈표 2-2〉 우리나라 복지시설 운영형태

| 결정 요인 | | | 운영형태 | 서비스 공급유형 (Savas 분류) | 사례 |
|-------|--------|----|------------------|------------------------|----------------|
| 시설 | 재원 | 운영 | | | |
| 공 | 공 | 공 | 시(구)직영 | 정부서비스 | 여성발전센터, 시립병원 등 |
| 공 | 공(+민간) | 민 | 민간위탁운영 | 계약(민간위탁) | 대부분의 복지시설 |
| 민 | 공(+민간) | 민 | 법인직영 (보조금 지원) | 보조금 | 대부분의 복지시설 |

우리나라의 사회복지 서비스 민간위탁 방식은 외국의 그것과 차이를 나타낸다. 미국의 복지시설은 민관 파트너십으로 건립·운영되는 경우가 많아, 시설은 민간소유 건물이 무상임대형식으로 기부되며, 무형의 서비스만 공공에서 구매하여 제공하는 서비스 계약 형태인 반면에, 우리나라의 복지시설 민간위탁 방식은 공공에서 직접 시설을 건립하고, 시설의 관리 및 운영을 민간에 맡기는 관리운영 계약 유형을 취하고 있다. 따라서 공공에서 시설투자비를 부담하지 않는 미국 등 선진국에 비해 우리나라에서 민간위탁을 통해 복지서비스를 구매하는 비용은 더 높다고 볼 수 있다.

미국이나 캐나다의 경우 넓은 의미의 민영화 정책수단으로 계약방식(Contracting-out), 경쟁관리방식(Managed Competition), 자산매각방식 등이 사용되고 있는데, 그 중 하나가 서비스나 시설관리 등을 민간과의 계약을 통해 공급하거나 운영하도록 하고 있는 방식으로 한국의 복지시설 민간위탁과 유사하다. 그러나 이 방식도 재정지원 주체, 수탁체 선정방법 등에 있어서 많은 차이를 나타내고 있다. 미국은 계약이나 제3자 지불에 기초하여 민간기관의 서비스를 매입하는 지불방식을 채택하고 있으며, 이 경우 민간기관에 대한 모니터링은 거의 없어 정부개입이 최소한으로 이루어진다. 또한 영국과 이스라엘의 경우 민간기관의 운영상 적자 부분에 대해서만 보조가 이루어지며 정부의 간섭은 거의 없다(김인숙, 1998).

3. 민간위탁 효과에 대한 찬반논의

공공서비스 민간위탁에 대한 연구는 민간위탁이 처음 시작된 1970년대부터 이루어졌다. 이 시기에는 공공서비스의 효율적인 공급대안의 하나로 선택된 민간위탁의 비용절감 효과에 대한 경험적 검토가 주로 이루어졌으며, 대체로 낙관적인 결론을 제시하고 있다. 그러나 1980년대 후반에 이르러 기존의 연구에서 서비스 생산비용이 과연 정확하게 측정되었는가에 대한 논의가 시작되었고, 비용절감 효과의 한계 또한 지적되기 시작하였다. 민간위탁의 주된 장점으로 여겨져 왔던 비용절감은 서비스의 양적 측면에 국한된 평가인 반면에, 서비스 질의 변화에 따른 성과평가도 함께 이루어져야 한다는 지적이다. 최근에 들어서는 민간위탁에 대해 전면적 지지를 보이는 연구는 줄어들었지만, 구체적으로 민간위탁이 어떤 조건 하에서 편익이 있는가를 보여주는 연구들이 등장하고 있다(이정은, 1996).

국내에서는 1980년대 말부터 공공서비스의 민간위탁에 관한 연구가 시작되었다. 초기에는 공공서비스 민영화에 대한 개괄적인 이론소개와 가능성 검토에 관한 연구로부터 시작하여, 점차 공공서비스 민간위탁에 따른 실증적인 효과에 대한 검토가 이루어졌다(김원, 1985; 남치호, 1989). 그러나 민간위탁의 성과 및 문제점에 대한 경험적 분석은 많지 않으며, 대부분 쓰레기 수거, 교통시설 관리 및 유지 등 사업성결과가 가시적이고 계량화가 가능한 서비스에 치중되었다(박경원, 1989; 박경효, 1992; 손희준, 1991).

행정서비스의 민간위탁은 정부기능의 팽창을 방지하고 행정의 생산성과 효율성을

제고하자는 데 일차적인 목적이 있다. 민간부문의 효율성을 활용하여 서비스 생산비용을 절감하면서 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 것이 일반적으로 기대되는 민간위탁의 효과이며, 선행연구에서 이러한 긍정적인 효과가 증명된 바도 있다. 그러나 다른 한편으로 민간위탁에 따른 단점 또는 문제점 또한 지적되고 있어 공공서비스의 민간위탁에 대해서는 두 가지 상반된 견해들이 존재한다.

1) 민간위탁의 긍정적 효과

공공서비스 민간위탁의 장점은 다수의 연구들에서 크게 두 가지 측면, 즉 비용절감과 서비스 질 향상을 중심으로 이론적, 경험적 연구가 진행되었다.

(1) 비용절감

민간위탁을 통한 공공서비스 공급에서 기대되는 제일의 효과는 서비스 생산비용의 절감이다. 민간에 의한 서비스 생산이 비용절감 효과가 있을 것이라고 기대하는 이유는 첫째, 규모의 경제논리이다. 비경제적 요인에 의해 결정된 정부행정구역의 크기는 서비스 공급·운영상의 최적규모와 일치되지 않기 때문에 행정구역을 기준으로 한 공공서비스 공급은 경제적인 측면에서 효율성이 낮다. 또한 작은 지방자치단체가 그 지역의 다양한 욕구에 부응하는 서비스를 공급하기 위해 거대한 시설투자와 막대한 재정을 소모하는 것보다는 시설, 인력, 기술 및 노하우를 지닌 대규모 민간업자가 여러 개의 작은 자치단체를 대상으로 통합적으로 서비스를 제공한다면 생산단가를 더 낮출 수 있기 때문에, 정부에 의한 공공서비스 공급보다 민간위탁에 의한 공급이 경제적이라는 것이다(Ferris & Graddy, 1986).

서비스 공급자들간의 경쟁과 민간부문의 경영합리화 노력 또한 비용절감 효과를 가져오는 원동력이다. 공공서비스 생산을 위탁받으려는 수탁기관간의 경쟁을 통해 같은 질의 서비스를 가장 싼 값으로 공급하겠다는 조건을 제시한 수탁체를 선정할 수 있으며, 선정된 수탁체가 공급하는 서비스의 질이 부적절하거나 공급비용이 비싸다고 판단되는 경우 재계약과정에서 배제함으로써 공급비용을 줄일 수 있다는 것이다. 또한 민간부문은 이윤추구가 목적이기 때문에 경영합리화를 통한 비용절감 노력을 할 것이라는 지적이다(김순양, 1998; 박경효, 1992; 오희환, 1997; 이정은, 1997; 하미승, 1994).

민간부문은 정부에 비해 경영합리화와 과학적 관리 및 혁신적인 경영기법을 도입하기 용이하며, 고용·보상·해고 등에서 유연성이 높아 비용절감이 가능하다는 것이다(Seidenat, 1996).

일부 선행연구에서 쓰레기 수거사업에서 민간위탁방식이 비용절감 효과가 있다는 것이 실증적으로 검증되었다. 우리나라의 경우 톤당 처리비용을 기준으로 민간위탁이 구청 직영보다 거의 50% 정도 저렴하고, 미국의 경우도 비용절감 효과가 36%에 달하고 있는 것으로 나타났다(한영주·조임곤, 1998).

(2) 서비스 질의 향상

민간부문은 공무원에 비해 해당 서비스 분야에 전문적인 지식과 기술 및 장비를 가지고 있어 공공서비스 공급환경을 전문화시킬 수 있다(Milward, 1994; 이정은, 1996 재인용). 이처럼 민간부문의 전문적인 지식, 기술, 경험, 직원, 시설과 장비를 활용함으로써 업무의 전문성을 향상시키고 결과적으로 서비스 질을 향상시킬 수 있다는 것이 민간위탁의 또다른 긍정적 효과로 지적되고 있다(오희환, 1997; 최창호, 1991; Dehoog, 1985; Florestano & Gorden, 1980; Smith, 1998).

뉴질랜드와 오스트레일리아 정부의 경쟁적 입찰과 계약의 도입에 대한 연구에서는 민간위탁에 의한 서비스 공급이 실질적이고 광범위한 이익을 가져왔으며, 서비스의 질이 비용감소에 의해 떨어지지 않았다는 결과를 제시하여 서비스의 질과 비용감소 효과가 모두 나타나고 있음을 보여주었다(Domberger & Hall, 1996).

(3) 기타

민간위탁으로부터 기대되는 가장 긍정적인 효과인 비용절감과 서비스 질 향상 이외에도 많은 긍정적인 효과가 제시되고 있다. 우선 민간부문은 공공부문 보다 조직 및 기능을 융통성있게 조정하기 쉽기 때문에 소비자의 변화하는 요구에 보다 민감하게 대응할 수 있으며, 생산자 중심의 공급에서 소비자 중심의 공급방식으로 전환됨으로써 소비자의 선택기회가 다양해질 수 있다는 점도 민간위탁의 장점으로 지적되고 있다(박언서, 1998; 박용수, 1999; 배용수, 1998).

또한 민간위탁업체가 서비스 공급을 담당하게 됨으로써 정부는 서비스의 질이나

전달과정에 대한 감독 및 평가 기능을 집중적으로 담당하게 되고, 결과적으로 통제효과를 높일 수 있다(배용수, 1998; 오희환, 1997). 정부기능을 민간에 이관·수행토록 함으로써 민간부문의 경제활동을 촉진, 민관의 유기적인 협력체제를 구축하여 행정의 민주성을 제고하는 것도 긍정적인 효과의 하나로 기대된다(최창호, 1991; 하미승, 1994). 이는 관료기구의 비대화와 서비스 공급과정의 정치화 현상을 방지함으로써 정부관료제의 독점적 권력을 억제하는 긍정적인 측면이 있다(Savas, 1987).

2) 민간위탁의 단점 및 문제점

이상에서 지적된 것과 같이 긍정적인 효과가 있는 반면에, 공공서비스 민간위탁으로 인해 파생되는 또는 민간위탁 자체의 근본적인 문제점 또한 지적되고 있다.

(1) 가격상승의 가능성

민간위탁의 가장 큰 기대효과 중 하나가 서비스 생산비용의 절감이라고 지적하고 있는 반면에, 여러 가지 이유에서 공공의 비용부담이 오히려 증가할 것이라는 주장도 있다. 민간부문의 사업목적은 이윤추구이기 때문에 공공에 의한 서비스 공급보다 서비스 가격이 오히려 상승할 수도 있으며, 위탁계약에 따른 관리 및 감독비용도 무시할 수 없기 때문에 결과적으로 총거래 비용은 직접적인 생산비용 절감효과보다 커질 수 있다는 것이다(Prager, 1994). 민간위탁에 따른 비용절감 효과를 측정하기 위해서는 서비스의 질이 동일한 수준이라는 것을 전제로 비교되어야 하지만, 대부분의 경우 서비스 공급환경이 다르고, 특히 서비스의 질을 측정하는 데는 한계가 있기 때문에 정확한 비용추정이 어렵다.

박경효(1992)는 서울의 쓰레기 수거업무를 대상으로 시직영과 민간대행 지역의 서비스에 대한 비교·평가에서 민간위탁이 시직영에 비해 수거비용 및 수거량에서 능률적임을 발견하였다. 그러나 민간대행 지역은 수거가 용이한 아파트 지역인 반면, 시직영은 단독주택지역으로 작업환경이 현저하게 다르다는 점을 지적하고 있다. 또한 주민 만족도 조사에서도 민간대행 지역의 만족도가 상대적으로 낮게 나타났다. 이런 결과를 종합할 때, 민간위탁 지역의 수거비용 및 수거량의 증가가 실질적인 능률성 향상을 의미하는 것은 아니라는 주장이다. 더군다나 민간 대행업체의 비용절감은 인건비 삭감에

기초한 것이라는 점도 간과되어서는 안된다. 서비스를 직접 전달하는 직원들의 사기는 서비스 질에 큰 영향을 미친다. 보수체제나 업무량 등의 작업여건은 직원들의 사기에 영향을 미치는데, 시직영과 대행업체 미화원의 사기를 비교해 보았을 때 시직영 직원의 사기가 더 높았고, 시직영 담당구역의 주민만족도도 더 높은 것으로 나타났다. Ferris & Graddy(1986)의 연구에서도 대행업체가 저임금 지급이나 과중한 업무분담 등을 통해 인건비를 절감함으로써 근로자들의 자질 및 근무의욕이 저하되고 이직율이 증대되는 부작용이 나타난다고 언급하였다. 따라서 저임금으로 인해 나타나는 비용감소 효과를 단순히 민간위탁의 긍정적 효과로 평가해서는 안된다는 것이다.

(2) 독점운영 가능성

수탁기관간의 활발한 경쟁체제가 형성되지 못하거나 위탁계약 재연장 과정이 공정하게 이루어지지 못하는 경우, 동일 수탁기관이 지속적으로 계약을 연장하여 운영함으로써 일부 민간단체의 독점운영 가능성이 높아진다. 이는 정부의 독점에서 민간의 독점운영체제로의 전환밖에 의미가 없다(Seidenstat, 1996). 단일기관 또는 단일업체에 독점적 권한을 부여하게 되면 폭리 및 서비스 질적 저하 등의 부정적 결과를 초래할 수 있으며, 민간기업의 독점적 위치의 보유로 규모의 경제원리도 실현되기 어려워진다(오희환, 1997; 정연택, 1997).

정부와 수탁자간의 관계가 장기적으로 발전되면 민간위탁의 장점들이 사라진다. 정부가 수탁자간의 관계가 장기화되면 이들간에 적용되는 특정규범과 기대가 생기게 되고, 결과적으로 계약의 정치인 계약레짐(contracting regime)이 발생하여 서비스의 질과 공급 비용 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 공급자의 부족이라는 문제를 야기할 수 있다(Smith, 1996). 우리나라 복지시설 민간위탁 기관의 경우도 일단 수탁자로 결정되면 특별한 경우를 제외하고는 계약기간이 만료되어도 지속적으로 재계약되는 것이 현실이다. 결과적으로 이들 수탁기관은 또 다른 독점적 지위를 누리게 되고 공공에서 나타나는 무사안일이나 형식주의 폐단이 생겨날 수 있다는 것이다(박봉식, 1998).

(3) 공공성과 책임성의 침해 문제

공공서비스는 비배제성, 비경쟁성을 갖고 있는 서비스임에도 불구하고 민간에 위탁

운영됨으로써 공공성이나 책임성을 확보하기 어려울 것이라는 점도 민간위탁의 단점으로 지적되고 있다. 민간기관은 공공과는 달리, 수익성이 좋고 다루기 편한 고객에 대해서는 충실하지만 그렇지 않은 고객에게는 소홀히 하여 저소득층을 비롯한 사회적 약자 계층에 대한 서비스 공급의 형평성을 저해할 수 있다(김인숙, 1998; 오히환, 1997; 하미승, 1994). 더구나 위탁계약시 명확한 위탁내용이 명시되지 않거나 지도·감독이 형식적으로 이루어지는 경우에는 고객의 권리구제에 대한 책임소재와 절차가 미흡하여 서비스 수혜자의 권익이 침해될 가능성도 있다(하미승, 1994).

공공서비스 공급을 민간에 위탁함으로써 업무상 비밀 또는 프라이버시를 누설할 위험이 존재한다는 점도 공공성 및 책임성 한계에서 나타나는 문제이다. 행정기관의 경우 국가기밀에 관한 법령이나 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법령 등 보호장치가 마련되어 있는데 반하여, 민간단체·기업 등에 대하여는 그러한 제도의 적용이 어렵거나 배제되어 비밀누설 등 문제발생의 가능성이 더 높다고 할 수 있다(연태훈, 2000; 하미승, 1994).

(4) 계약절차상의 부패 가능성

민간위탁은 계약과정에서 공무원과 계약자간의 유착관계가 형성될 가능성이 높다. 이러한 불공정한 절차는 민간업체의 생산비용을 높이게 되고 결과적으로 서비스 공급 가격을 인상시키는 요인이 된다(DeHoog, 1985). 미국의 경우 공공서비스 계약과 관련된 많은 부조리들이 있어 왔으며, 주요 이유는 계약과정에 있어서 공무원들의 재량의 범위가 크기 때문이라는 지적이다(Moe, 1987; 박경효, 1992 재인용). 민간위탁의 제도적 장치가 미흡한 경우 불공정하고 불투명한 관리체제가 이루어질 가능성이 높으며, 따라서 제도적으로 미흡한 개발도상국에서 이처럼 부정적 문제가 발생할 가능성이 높다고 주장한다(박경효, 1992).

(5) 기타

그 외에도 민간부문은 운영과정에서 도산을 하거나 노사문제 등으로 서비스 공급이 중단될 가능성이 있어 서비스의 연속성이 제한 받을 수 있다(김순양, 1998). 정부는 적자라도 계속 서비스를 공급하지만, 서비스 공급을 위탁받은 민간부문이 도산하게 되

면 서비스 공급이 중단되어 지속적인 서비스 공급이 불가능하게 된다. 한편, 민간위탁을 하게 됨으로써 정부 근로자 및 공무원의 해고를 수반하게 되며, 공무원의 행정경험 축적기회가 줄어드는 것도 단점으로 지적된다(박경원, 1989). 수탁기관 입장에서는 조직 및 인력을 융통적으로 활용함으로써 비용절감 효과를 기대할 수 있지만, 고용자 입장에서는 고용불안의 요인이 되며, 수탁계약 기간이 만료되면 수탁기관의 전문인력들의 고용이 승계되지 않는 것도 고용안정을 위협하는 요인이 되고 있다(연태훈, 2000).

4. 복지서비스 및 시설의 민간위탁 평가

국내에서 복지서비스의 민간위탁에 대한 실증적인 연구는 1990년대 말부터 시작되었다. 그러나 복지서비스 업무결과는 비가시적이며 질적인 것이어서 누구의 입장에서 어떠한 기준으로 평가하느냐에 따라 결과가 상이해지기 때문에, 아직까지 객관적인 평가결과를 제시하는 실증적인 연구는 활발하게 이루어지고 있지 못한 실정이다. 이러한 이유로 대부분의 선행연구에서는 복지서비스 민간위탁의 성과를 측정함에 있어서 구체적이고 객관적인 자료보다는 담당공무원이나 민간위탁 관계자와의 면접 또는 설문조사를 통해 민간위탁의 성과와 문제점을 제시하고 있다.

선행연구에 나타난 복지시설 민간위탁에 따른 성과를 종합하면 복지서비스 분야에서의 민간위탁은 비용절감 효과보다는 주로 서비스 질의 향상, 전문성 제고, 이용자 욕구에 대한 신속한 대응 등과 같이 질적 측면의 개선효과가 크게 나타나고 있다는 것이 일반적인 결론이다(이영교·이정은, 1997; 이정은, 1996; 정연택, 1997). 질적인 측면이 중요시 여겨지는 사회복지 서비스는 전문적인 지식과 기술을 지닌 민간기관 및 업체에 위탁하여 서비스 질 향상의 이점을 얻을 수 있으며(이영교·이정은, 1997), 복지서비스는 다양한 체계 내에서 야기되는 수많은 문제를 극복하도록 도와주는 전문적인 대인서비스이기 때문에 훈련된 사회복지사에 의해 서비스가 제공되어야 하고, 따라서 정부에 의한 서비스 공급보다는 민간위탁을 통해 전문적인 지식과 기술을 지닌 복지서비스 종사자들이 서비스를 공급할 때, 소비자의 욕구에 적절히 부합될 수 있으며 질 높은 서비스를 공급받게 된다는 것이다(김승현, 1998; 박경숙, 1993; 이정은, 1996).

외국의 연구에서 복지서비스 생산비용의 절감효과를 측정하려고 시도한 연구도 있으나, 대부분의 연구에서 이론적으로 비용절감이 민간위탁의 또다른 장점이라는 점을

언급했을 뿐(Ferris & Graddy, 1986; Savas, 1982), 이를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 미국의 한 자치단체는 재가복지서비스를 위탁공급하면서 공개입찰을 통해 이전보다 5.5%의 예산을 절감하였다는 결과를 제시하고 있는 사례도 있으나(김일태, 1998 재인용), 반면에 비용절감 측면에서 오히려 부정적인 결과를 보여준 연구도 있다(Mann et al., 1995). 그러나 비용절감 효과를 측정하려는 연구들은 비용산출 방법론상에 문제가 많다는 지적을 받고 있기 때문에, 일부 연구에서 복지서비스 민간위탁 결과 비용절감 효과가 있다고 주장하고 있음에도 불구하고 비용절감 효과보다는 서비스 질적 향상 효과를 더 높이 평가하는 것이 일반적인 경향이다. 특히 미국은 단순히 서비스만 구매하는 위탁형태인 것과는 달리 우리나라는 시설의 건립 및 소유가 공공에 있기 때문에 이것까지 고려한다면, 어느 정도 비용절감 효과가 있을지는 회의적이다.

민간위탁이 정부의 직접공급보다 경제적이라고 주장하는 이유는 규모의 경제, 서비스 생산자간의 경쟁에 의한 비용절감, 민간의 이윤추구를 위한 비용절감 노력 등이 작용한다고 가정하기 때문이다. 그러나 사회복지 분야의 민간위탁은 수탁기관의 성격에 있어 다른 서비스 분야와 차이가 있다. 다른 서비스 부문의 수탁기관은 영리를 목적으로 하는 민간기업인 반면, 복지시설의 수탁기관은 사회복지법인, 종교법인 등 비영리기관으로 한정되어 있다. 비영리기관은 공익적 가치와 윤리에 있어 공무원에 가까우며 이윤추구가 일차적 목적이 아니기 때문에 경영합리화, 비용절감 노력 등을 통해 공공서비스의 생산비용을 절감하는 효과를 기대하기 어렵다. 또한 복지분야에서 서비스를 위탁 운영할만한 서비스 공급기관이 많지 않기 때문에 계약과정에서의 경쟁체제 확립이 어렵다는 것도 민간위탁을 통한 복지서비스 공급에서 비용절감 효과를 기대하기 어려운 한 요인으로 작용한다. 복지서비스 분야는 다른 분야와는 달리 완전경쟁이 아닌 준시장(quasi market)하에서 운영된다. 복지서비스 분야는 국가법령에 의해 정부의 규제가 계약과정 및 서비스 제공과정에서 중요한 역할을 하기 때문에 시장적 특성이 중화된 준시장적인 성격을 갖는다. 이러한 준시장적 환경에서는 비용절감 효과를 크게 기대하기 어렵다. 더구나 복지분야의 수탁기관들은 비영리 단체로서 공익적 가치와 윤리에 있어 공무원에 가까워, 그림자 정부의 한 기구를 구성한다(이정은, 1996).

반면에 복지서비스 민간위탁에 따른 문제점 또는 부정적 측면을 지적하는 연구들도 많다. 이정은(1996)은 복지서비스의 민간위탁 담당 공무원을 대상으로 조사한 결과 민간사업자의 지나친 이윤집착이 민간위탁의 성과에 부정적 영향을 미치고 있다는 결

과를 제시하였다. 수탁기관 측면에서는 수탁법인의 영세성과 정부보조금의 부족으로 인한 재정운영상의 어려움이 복지시설 운영상 가장 큰 문제로 부각되고 있다. 그러나 복지서비스 민간위탁의 문제점으로 지적된 것들은 주로 수탁기관의 선정에서부터 관리 감독에 이르는 과정적인 측면을 지적한 연구가 많다. 이는 민간위탁 운영방식 자체의 단점이라기보다는 운영과정상에서 성공적인 집행을 위한 전제조건이 갖추어지지 않았을 때 나타나는 문제상황이다.

김승현(1998)은 노원구의 복지서비스 민간위탁 사례에 대한 조사결과 계약의 경쟁성을 기반으로 한 비용절감 효과는 현실화되지 않았으며, 오히려 낮은 경쟁성과 자동적인 재계약 과정으로 로비에 의한 불공정한 계약이 심각하다고 지적하였다. 또한 사후적으로 책임성을 확보할 수 있는 지도·감독도 형식적 수준이어서 문제가 많은 것으로 지적되었다. 민간위탁의 효과를 극대화하기 위해서는 다양한 서비스 공급기관간의 경쟁이 필수적인 요인이다. 경쟁이 이루어지지 않는다면 특정 재화를 생산하면서 발생한 과다이윤을 지급받는 주체가 공무원에서 수탁체로 바뀔 뿐 효율성은 증가하지 않는다(박용수, 2000; 정윤길, 2000). 대구광역시 사회복지관의 민간위탁 과정을 분석한 연구에 따르면 수탁자 선정과정이 수의계약 형태로 폐쇄적이어서 실질적인 경쟁체제가 이루어지지 못하는 문제가 있으며(김순양, 1998), 수탁기간이 만료되면 특별한 경우를 제외하고는 대부분 재계약되고 있기 때문에 결과적으로는 독점상태에 있게 된다는 지적도 있다(박봉식, 1998).

수탁기관이 계약사항을 충실하게 이행하는지를 정기적으로 모니터링 하는 작업이 충실히 이루어지지 않는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 이는 복지서비스가 질적인 것이기 때문에 이를 평가할 측정기준을 마련하기 어렵기 때문이다. DeHoog(1985)은 수탁기관의 성과평가지 위탁주체가 적극적으로 정보를 수립하여 평가하기보다는 수탁기관으로부터 받은 정보에 의해 검토하는 등 관리감독의 방법에 대한 문제점을 지적하였다. 우리나라 복지시설 지도감독도 주로 회계상의 적법성 여부에 치중되어 있어서 적발을 위한 형식적인 지도감독이 이루어지고 있으며, 지도감독 부서 공무원은 교체되지만 수탁업체는 지속적으로 운영되기 때문에 일관성있는 통제가 어렵다는 점도 문제점으로 지적되었다(박봉식, 1998).

제2절 서울시 복지시설 민간위탁 실태

1. 복지시설 운영현황

1) 운영형태

서울시 사회복지시설을 운영형태에 따라 구분하면 <표 2-3>과 같다. 전체 복지관의 48.2%가 민간 위탁운영되고 있는 반면에 44.6%는 법인직영 형태이며, 서울시나 자치구에서 직영하고 있는 시설은 7.2%에 불과하다. 이처럼 복지시설 운영, 궁극적으로는 복지서비스 생산에 있어서 민간부문에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다. 민간위탁 복지시설은 공공 복지시설을 민간에 관리·운영시키는 관리운영계약에 해당되는 형태이며, 법인직영 복지시설은 민간위탁은 아니지만 민간에서 운영하는 복지시설의 운영비 일부를 정부가 지원하고 있다. 이러한 이유에서 민간위탁 시설과 법인직영 시설은 공공으로부터 동일하게 관리와 감독을 받고 있다.

시설유형별로 보호(수용)시설보다 이용시설에서 민간위탁 운영방식이 더욱 일반적이다. 이용시설은 59.4%가 위탁 운영되고 있으며, 특히 본 연구의 주요 연구대상인 사회복지관(80%), 장애인복지관(53.8%), 노인복지관(85.7%) 등 복지관 종류의 위탁 비율이 특히 높다. 이처럼 복지관 종류에서 민간위탁이 활발한 이유는 공공부문인 서울시나 자치구에서 다른 복지시설에 비해 복지관 건립을 상대적으로 많이 하고 있으며, 새로 건립된 복지관은 모두 민간에 위탁운영되고 있기 때문이다. 특히 사회복지관이나 노인복지관의 경우 지역사회 주민들을 대상으로 하는 보편적 복지시설로 인식되기 때문에 공공에 의한 시설공급이 활발한 편이다. 사회복지관의 시설건립 주체는 서울시 및 자치구, 도시개발공사, 주택공사, 법인으로 구성된다. 이중 법인에서 건립한 경우를 제외하고는 모두 공공부문에 의해 건립된 것이며, 이들은 모두 사회복지법인 등 비영리법인에 위탁운영되고 있다. 반면에 장기간의 보호가 필요한 중증 또는 요보호 장애인, 노인, 아동 대상의 보호시설은 법인직영(78.1%)으로 운영되는 경우가 가장 많다. 이는 우선적으로 보호되어야 하고 공공부문에서 더 많은 관심을 보여야 할 요보호 집단을 위한 시설건립 및 서비스 공급에 공공부문이 상대적으로 소홀하다는 것을 보여준다. 법인직영인 경우에도 정부의 보조금이 지원되기는 하지만, 보호시설의 설립 및 운영에 있어 지나치게 민간부문에 의존하는 것으로 평가된다.

<표 2-3> 시설유형별 운영형태(2000. 2월 현재)

| 구 분 | | 시·구 직영 | 위탁운영 | 법인직영 | 계 |
|----------|------------|-----------|-----------|------------|----|
| 이용 시설 | 사회복지관 | | 68 | 17 | 85 |
| | 사회복지상담시설 | | 1 | 3 | 4 |
| | 정신장애인훈련시설 | | 1 | 1 | 2 |
| | 장애인종합복지관 | | 7 | 6 | 13 |
| | 장애인이용시설 | | 11 | 24 | 35 |
| | 자활지원센터 | | 2 | 2 | 4 |
| | 이동상담소 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| | 청소년시설 | 3 | 23 | 5 | 31 |
| | 노인종합복지관 | | 12 | 2 | 14 |
| | 기타노인복지시설 | | 20 | 16 | 36 |
| | 여성발전센터 | 3 | 1 | | 4 |
| | 성폭력상담시설 | | 1 | 1 | 2 |
| | 여성복지상담소 | 15 | 1 | | 16 |
| | 기타여성복지시설 | 3 | 2 | 1 | 6 |
| 소계(%) | 25(9.8) | 152(59.4) | 79(30.8) | 255(100.0) | |
| 보호 시설 | 장애인수용시설 | | 9 | 22 | 31 |
| | 영아원 | | | 4 | 4 |
| | 육아시설 | | 1 | 31 | 32 |
| | 입양기관 | | | 4 | 4 |
| | 노인요양시설 | | 2 | 5 | 7 |
| | 양로시설 | | 2 | 4 | 6 |
| | 치매요양시설 | | 1 | 2 | 3 |
| | 선도·미혼모시설 | | | 4 | 4 |
| | 모자원 | | 1 | 6 | 7 |
| | 성·가정폭력보호시설 | | 4 | | 4 |
| | 부랑인시설 | 1 | 2 | | 3 |
| 소계(%) | 1(1.0) | 22(20.9) | 82(78.1) | 105(100.0) | |
| 총계(%) | 26(7.2) | 174(48.2) | 161(44.6) | 360(100.0) | |

2) 수탁법인 현황²⁾

(1) 법인의 성격

현재 사회복지시설을 위탁받아 운영할 수 있는 민간기관은 사회복지법인 등 비영리법인으로 한정하고 있다. 서울시의 복지시설 중 위탁운영 비율이 가장 높은 사회복지

2) 복지시설의 위탁운영을 맡기는 주체, 즉 서울시 또는 자치구를 위탁체(또는 위탁자, 위탁기관)라고 하며, 복지시설을 위탁받아 운영하는 법인을 수탁체(또는 수탁자, 수탁기관)이라고 한다.

지관, 노인 및 장애인종합복지관을 중심으로 수탁법인의 유형을 살펴보면 <표 2-4>와 같다. 민간법인에 위탁운영되고 있는 87개 복지관 가운데 55.2%가 사회복지법인에게 위탁되었으며, 다음으로 종교단체에서 설립한 복지법인을 포함한 종교단체법인³⁾이 24.1%로 많다. 그 외에 학교법인은 11.5%, 사단법인 및 재단법인을 포함한 기타 형태가 9.2%를 차지하고 있다. 노인복지관은 특히 사회복지법인에서 수탁운영하는 비율이 높으며, 장애인복지관은 상대적으로 종교단체 관련 법인이 높은 비중을 차지하고 있다.

현재 복지관을 수탁 운영하는 법인은 사회복지법인이 가장 많기는 하지만, 최근 들어 종교단체의 복지사업 참여가 활발해지면서 종교관련 법인의 시·구립 복지관 위탁운영이 늘어나는 추세이다. 종교단체에서 설립한 법인이 위탁운영 중인 복지관은 전체의 25.2%에 불과하지만, 최근에 신설된 4개 시립노인종합복지관 위탁운영 법인 선정에서, 전체 신청법인 가운데 사회복지법인과 종교단체 법인이 각각 44.4%로 동일한 비율을 나타냈다. 종교관련 법인은 타 법인에 비해 인적·물적 자원이 상대적으로 풍부하기 때문에 복지시설의 수탁기관 선정에서 유리한 조건을 갖고 있다.

<표 2-4> 복지관 위탁운영 법인 현황(2000. 5. 현재)

단위: 개소(%)

| 운영법인 | 사회복지법인 | 종교단체법인 | 학교법인 | 기타 | 계 |
|--------|----------|----------|----------|---------|-----------|
| 계 | 48(55.2) | 21(24.1) | 10(11.5) | 8(9.2) | 87(100.0) |
| 사회복지관 | 36(53.0) | 17(25.0) | 9(13.2) | 6(8.8) | 68(100.0) |
| 노인복지관 | 9(75.0) | 1(8.3) | 1(8.3) | 1(8.3) | 12(100.0) |
| 장애인복지관 | 3(42.9) | 3(42.9) | - | 1(14.3) | 7(100.0) |

(2) 법인운영 현황

① 운영시설수

위탁 하고자 하는 시·구립 복지시설의 공급은 계속 증가하는 반면에 복지시설을 수탁할 비영리법인의 수는 한정되어 있기 때문에 일부 법인들은 여러 개의 복지시설을

3) 법인의 성격을 명확히 하기 위하여 종교법인 뿐 아니라 종교단체에서 설립한 사회복지법인도 종교단체 법인으로 분류하였다.

동시에 수탁운영하는 경우가 많다. 한 법인이 유사 복지시설을 동시에 운영함으로써 해당 사업분야에서 전문성을 발휘할 수 있다는 장점도 있지만, 반대로 일부 대규모 법인이 여러 가지 복지분야의 시설위탁을 문어발식으로 확장하고 있다는 비난도 받고 있다.

본 연구에서 현재 서울시 소재 복지관을 수탁운영 중인 법인들을 대상으로 실시한 실태조사 결과⁴⁾에 따르면 복지관 수탁법인들은 위탁시설과 법인직영을 포함하여 평균 8.4개의 복지시설을 운영하고 있으며, 1개 법인이 최저 2개 시설에서 최고 30개 시설까지 운영하고 있는 것으로 나타났다. 법인이 직영하는 시설보다 공공으로부터 위탁받아 운영하는 복지시설이 약간 많은 편이며, 특히 복지시설이 서울시에 소재한 경우 법인 직영 시설은 평균 1.4개소에 불과한 반면, 수탁시설은 평균 4.4개소를 맡아 운영하고 있다. 그러나 법인별로 수탁운영하는 시설수에는 크게 편차를 나타내고 있어, 최저 1개 시설만을 수탁하는 법인에서부터, 서울시에 소재한 복지시설만도 최고 14개까지 위탁받아 운영하는 법인이 있는 것으로 나타나, 일부 대규모 법인에 복지시설 위탁이 집중되는 경향이 나타나고 있음을 알 수 있다. 지역에 관계없이 전국에 소재된 복지시설을 10개 이상 운영하는 대기업적 특성을 지닌 법인은 종교단체의 법인 또는 전국적 규모의 사회복지법인이다.

〈표 2-5〉 수탁법인의 복지시설 운영현황

단위: 개소

| 구분 | 수탁운영 시설수 | | | 법인직영 시설수 | | | 총운영 시설수 |
|-------|----------|------|------|----------|------|------|---------|
| | 서울소재 | 지방소재 | 소계 | 서울소재 | 지방소재 | 소계 | |
| 평균 | 3.5 | 0.9 | 4.4 | 1.4 | 2.7 | 4.0 | 8.4 |
| 최저~최고 | 1~14 | 0~11 | 0~14 | 0~10 | 0~20 | 0~20 | 2~30 |

일부 법인은 직영시설은 하나도 없이 공공 복지시설을 위탁운영만 하는 경우도 있다. 복지사업에 민간자원을 동원한다는 취지에서 보면, 공공에서 시설을 건립하여 위탁 운영하는 민간위탁 형태는 법인이 시설투자까지 하는 법인직영 경우보다 민간자원 동

4) 법인 현황조사는 현재 서울시 소재 복지관을 수탁 운영중인 법인들로 조사대상이 한정되어 전체 법인을 대변한다고 보기는 어려우며, 또한 조사대상 62개 법인 가운데 41.9%인 26개 법인만이 조사에 응하여 대표성에도 한계가 있다.

원효과가 적다고 볼 수 있다. 공공의 직접 시설건립을 통한 민간위탁은 법인의 자발적인 시설투자 의욕을 오히려 저해하는 요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 동일한 공공재원으로 직접 시설을 건립하는 정책과 법인을 간접 지원하는 정책간에 보다 효과적인 방안의 모색이 필요하다.

② 자산현황

수탁법인의 선정과정에서 법인의 자산현황은 중요한 선정기준으로 작용하고 있다. 조사에 응답한 수탁법인을 중심으로 자산규모를 분석한 결과, 동산 규모는 평균 12억원, 부동산은 평균 약 470억원 정도이다. 대체로 종교법인의 재정능력이 우수하고 사회복지법인이 가장 열악한 것으로 나타났다.

〈표 2-6〉 법인성격별 자산현황

| | 동산 | | | | 부동산 | | | |
|----------|--------|-------|-------|-------|--------|---------|--------|---------|
| | 사회복지법인 | 종교법인 | 학교법인 | 계 | 사회복지법인 | 종교법인 | 학교법인 | 계 |
| 사례수(개소) | 13 | 9 | 1 | 23 | 15 | 9 | 1 | 25 |
| 천만원 미만 | 1 | 1 | - | 2 | - | - | - | - |
| 천만원~1억원 | 2 | - | - | 2 | 1 | 1 | - | 2 |
| 1~10억원 | 7 | 5 | - | 12 | 5 | 1 | - | 6 |
| 10~50억원 | 3 | 1 | 1 | 5 | 6 | 1 | - | 7 |
| 50~100억원 | - | 2 | - | 2 | 1 | 1 | - | 2 |
| 100억원 이상 | - | - | - | - | 2 | 5 | 1 | 8 |
| 평균(백만원) | 833 | 1,810 | 1,225 | 1,232 | 4,624 | 121,450 | 10,766 | 46,927 |
| 최소(백만원) | 3 | 0 | - | 0 | 70 | 26 | - | 26 |
| 최대(백만원) | 4,201 | 6,840 | - | 6,840 | 30,000 | 915,033 | - | 915,033 |

법인자산에서는 현실적으로 복지사업에 투입될 수 있는 자산규모 파악이 중요하지만, 조사결과만으로는 이에 대한 판단을 하는 데는 한계가 있다. 다만 사회복지법인의 경우, 고유업무가 복지사업이기 때문에 수입의 상당부분을 복지사업에 투자할 가능성이 높은 반면, 종교법인이나 학교법인의 경우, 복지사업이외의 법인의 고유 활동영역이 있기 때문에 법인의 자산을 복지사업에 직접 투자하는데 한계가 있을 것으로 추측된다.

다. 특히 학교법인의 경우 동산규모가 상당히 큰 것으로 나타나지만, 대부분이 학생들의 등록금이 법인의 동산으로 계상된 것이며, 이것이 복지사업에 재투자될 가능성은 거의 없기 때문에 이를 그대로 법인의 자산능력으로 파악하는 데는 문제가 있다.

③ 직원현황

한편 수탁법인들의 인력은 대체로 10명 이하의 직원을 가지고 있는 것으로 나타났다. 조사에 응답한 법인들 가운데 42.3%가 6~10명 정도로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 법인에서 운영하는 복지시설에서 근무하는 인원도 법인의 인력으로 간주하고 있기 때문에 실제로 법인사무를 도맡아 하는 별도의 상근직원은 그리 많지 않은 것으로 평가된다. 법인내에서 복지업무를 전담하는 상근직원이 전혀 없는 경우도 26.9%나 되며, 과반수 이상이 전담직원이 없거나 1명 정도에 불과하여 법인의 인력자원은 매우 빈약하다.

〈표 2-7〉 수탁법인 직원현황

| 총인력 | | | | 복지전담직원 | | | |
|--------|----------|-------|-------|--------|---------|-------|-------|
| 구분 | N(%) | 통계값 | | 구분 | N(%) | 통계값 | |
| 5명 이하 | 5(19.2) | 최저값 | 2명 | 없음 | 7(26.9) | 최저값 | 0명 |
| 6~10 | 11(42.3) | 최고값 | 350명 | 1명 | 7(26.9) | 최고값 | 225명 |
| 11~15 | 4(15.4) | 전체평균 | 42.6명 | 2~4 | 6(23.1) | 전체평균 | 18.8명 |
| 16~20 | 1(3.8) | 부분평균* | 9.7명 | 5~10 | 1(3.9) | 부분평균* | 5.1명 |
| 20명 초과 | 5(19.2) | 중앙값 | 8명 | 11~20 | 1(3.9) | 중앙값 | 1.5명 |
| | | | | 21~30 | 1(3.9) | | |
| | | | | 41~50 | 1(3.9) | | |
| | | | | 50명 초과 | 2(7.7) | | |

* 극한치(outlier)를 제외한 평균값

2. 민간위탁 행정절차

1) 복지시설 민간위탁의 법적 근거

2000년 6월 기준으로 서울시에서 민간위탁 중인 시설 및 사무는 99건에 이르고 있으며, 이 중 사회복지분야가 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 복지시설을 민간에 위탁

운영하는 법적 근거는 지방자치법 제95조에 의거하여 제정된 “서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례”(이하 위탁조례)로 행정사무의 민간위탁에 관한 사무내용, 기본원칙 및 기준 등을 규정하고 있다. 이 조례에서는 민간의 자율적인 행정참여 기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 목적으로 서울특별시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하고 있는데, 1) 단순 사실행위인 행정작용, 2) 능률성이 현저히 요청되는 사무, 3) 특수한 전문지식과 기술을 요하는 사무, 그리고 4) 기타 시설관리 등 단순행정 관리사무 등을 민간위탁 대상 사무로 하고 있다.

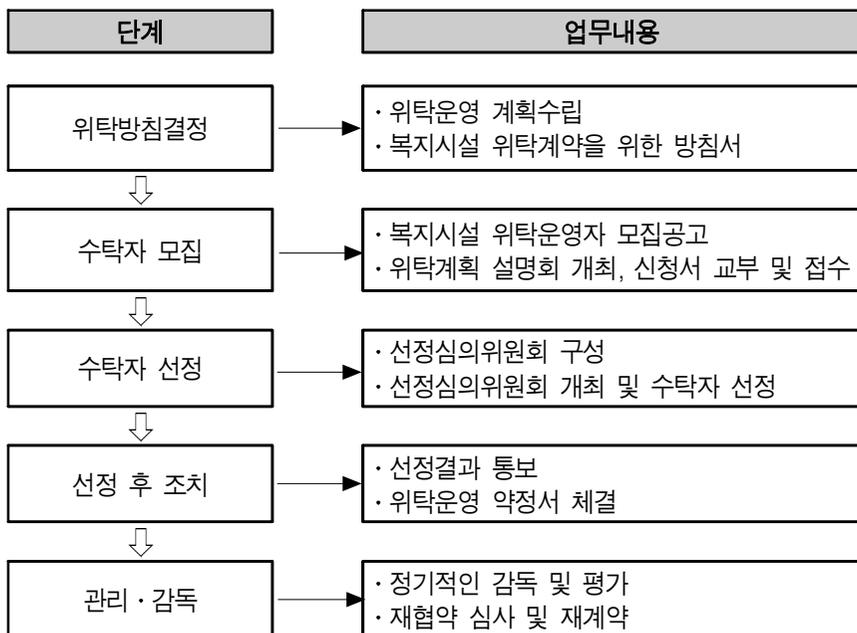
<표 2-8> 서울시 위탁조례에서 규정한 복지시설 위탁사무

| 주관국(과) | 사무명 | 비고 | |
|--------------------|---|--|------|
| 여성정책관 (여성개발담당관) | · 시립영보자애원 · 시립소년의집 · 시립서부여성발전센터 | · 시청어린이집 · 보육정보센터 · 시립동부아동상담소 | 5개소 |
| 보건복지국 (사회복지과) | · 시립은평의마을 | · 시립신목종합사회복지관 | 2개소 |
| 보건복지국 (노인복지과) | · 시립노인요양원 · 시립양로원 · 시립중계노인복지관 · 시립북부노인종합복지관 · 시립강서노인종합복지관 · 시립중랑노인종합복지관 | · 시립엘림노인요양원 · 시립엘림경로원 · 시립남부노인종합복지관 · 시립구로노인종합복지관 · 시립성북노인종합복지관 · 시립마포노인종합복지관 | 12개소 |
| 보건복지국 (장애인복지과) | · 시립장애인종합복지관 · 시립북부장애인종합복지관 · 시립맹인복지회관 · 시립곰두리체육센터 | · 시립남부장애인종합복지관 · 시립상이군경복지관 · 시립뇌성마비종합복지관 · 시립정신지체인복지관 | 8개소 |
| 문화관광국 (체육청소년과) | · 시립수서청소년수련관 · 시립문래청소년수련관 · 시립서울청소년수련관 · 시립구로청소년쉼터 · 시립신림청소년쉼터 · 시립청소년직업체험센터 · 시립중랑청소년수련관 | · 시립목동청소년수련관 · 시립보라매청소년수련관 · 시립노원청소년수련관 · 시립근로청소년복지관 · 시립청소년종합상담실 · 시립청소년성문화센터 · 시립청소년정보문화센터 | 14개소 |

위탁조례에서 규정한 위탁사무중 복지시설에 대한 내용은 <표 2-8>과 같다. 그러나 서울시 위탁조례에는 서울시에서 직접 위탁하는 시립시설만을 열거하고 있으며, 구립 시설의 경우, 사회복지사업법 및 동법 시행규칙, 노인복지법, 장애인복지법, 자치단체와 기초자치단체의 조례에 근거하여 자치구가 위탁주체가 되어 자체적으로 위탁계약을 체결하고 있다. 복지시설의 위탁기간은 사회복지사업법에서는 5년 이내로 규정하고 있으나, 서울시 위탁조례에서는 3년으로 하고 있기 때문에 서울시 복지시설들은 3년을 기준으로 재계약하고 있다. 위탁운영할 수 있는 수탁기관의 자격은 서울시에 소재한 사회복지법인 및 비영리법인을 원칙으로 한다.

2) 민간위탁 업무처리 절차

복지시설의 민간위탁 업무처리 절차는 <그림 2-1>과 같이 위탁방침 결정 → 수탁자 모집 → 수탁자 선정 → 선정후 조치 등의 과정을 거쳐 민간위탁을 시작하게 되며, 이후 수탁기관이 맡겨진 업무와 책임을 제대로 수행하고 있는지를 정기적으로 점검하고, 위탁 계약기간이 만료되면 위탁계약의 연장 여부를 결정하는 업무를 수행하게 된다.



<그림 2-1> 복지시설 민간위탁 업무처리 절차

수탁기관의 선정 및 위탁방법, 그리고 수탁기관의 의무와 지도·감독에 대한 개괄적인 사항은 서울시 위탁조례에 규정되고 있으며, 기초자치단체는 지자체별로 조례⁵⁾를 제정하기도 하고 관련 조례가 없는 경우에는 서울특별시 조례를 준용하고 있다. 일반적으로 민간위탁 업무처리 절차라고 하면, 방침결정에서 약정서 체결까지의 위탁조치 업무를 의미하지만, 복지시설 민간위탁과 관련되어 공공부문이 담당하는 행정절차 전반을 파악하기 위하여 사후조치인 지도·감독과 재협약 업무까지를 포함하여 민간위탁 처리절차를 살펴보았다.

(1) 위탁방침의 결정단계

이 단계는 시립 또는 구립으로 신축된 복지시설을 민간에 위탁운영할 것인지 여부를 결정하고 계획을 수립하는 단계이다. 위탁운영 실사가 결정되면 담당 행정부서에서는 위탁계획을 수립하고, 위탁계약을 진행하는 과정에 대한 방침서를 작성한다. 위탁계획에는 수탁체 선정방법, 위탁운영비 소요판단 및 예산편성 등이 포함된다.

(2) 수탁자 모집단계

위탁방침이 결정되면 위탁운영자 모집공고, 위탁계획 설명회 개최, 그리고 신청서 교부 및 접수과정을 거치는 수탁자 모집단계로 들어간다. 수탁기관의 모집공고는 서울시 위탁조례 규정에 따라 공개모집을 원칙으로 한다. 공고방법은 기관마다 다소 차이가 있기는 하지만 대체로 일간신문(2종 1회씩) 광고란에 공고문을 게재하거나, 각 구청을 통한 협조공문 발송, 언론기관에 보도자료 제공, 서울특별시의 민원처리 온라인 공개시스템 등을 통해 수탁기관 모집공고를 한다. 이외에 좀더 많은 신청자를 모집하기 위해 수도권 일대 사회복지법인 및 관련학과가 설치된 학교법인에 공문을 발송하거나 한국사회복지관협회가 운영하고 있는 전국 복지관 연결 온라인망을 통해 공고를 하는 경우도 있다. 공고문에는 위탁시설의 위치, 규모, 주요시설 및 개관예정일 등 시설의 일반현황과 위탁기간, 신청자격, 사업내용, 신청서 교부 및 접수기간, 제출서류에 관한

5) 서울시내 각 기초자치단체별로 별도의 조례를 제정한 곳은 소수에 불과하다. 조례를 제정한 사례로는 「서울특별시 동작구 구립사회복지관 직영 및 위탁운영에 관한 조례」, 「서울특별시 강동구립사회복지시설 등 설치 및 위탁에 관한 조례」, 「서울특별시 송파구 사회복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 등이 있다.

사항 등이 포함된다.

모집공고 이후 위탁체는 위탁운영계획에 대한 설명회를 개최하여 복지시설 위탁운영 배경설명과 세부사업설명, 질의할 기회를 신청법인들에게 제공하며, 신청접수에 필요한 소정양식의 서류들과 시설의 전반적인 현황에 대한 자료를 배부한다. 위탁 주체가 서울시인 경우 이와 같은 설명회를 모두 시행하고 있으나, 자치구는 대부분 시행하지 않고 있다.

모집공고 후 약 2~3주 이내에 신청서 교부 및 접수가 이루어진다. 위탁조례 제7조에 의하면, 수탁기관을 공개 모집할 경우 신청법인은 신청서와 함께 위탁사무의 사업계획서 등을 제출하도록 규정하고 있으나, 위탁을 담당하는 자치단체에 따라 제출서류 종류에 차이가 있다. 공통적으로 제출해야 하는 서류는 신청서, 법인등기부 등본 및 법인인감증명, 법인 임원 및 자산현황, 법인정관 및 허가증, 복지관 운영계획안 및 예산서, 복지관 운영실적 및 인력, 장비 확보계획, 그리고 법인 사업계획 및 전년도 사업실적 등을 제출하게 되어있다. 이외에 대표자 및 시설장 이력서와 법인의 홍보자료 자율제출, 시설예탁금 예치증서를 제출토록 하는 경우도 있다. 수탁신청서에는 법인현황(법인명, 대표자, 법인설립일자, 고정자산, 유동자산 등), 수탁신청동기, 운영계획(주요사업내용, 운영비 및 위탁금 확보방안), 특기사항(복지시설을 현재 운영중이거나 운영실적 등을 기재)을 기재하도록 되어 있다.

(3) 수탁자 선정단계

접수가 완료되면, 선정심의위원회를 구성하여 신청서를 제출한 법인들을 대상으로 선정기준에 따라 수탁법인을 선정한다. 위탁조례 8조에서 선정심의위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 6명 이상 9명 이내에서 관계공무원과 당해 전문가로 구성하도록 규정하고 있으며, 이는 위탁운영시설의 수탁기관 선정의 필요성에 따라 일시적으로 구성되는 임시조직이다. 위탁조례에 의하면 선정방법은 심의위원들이 사업계획서 등의 서류심사 및 현장확인을 하고, 재적위원 과반수의 출석으로 개의하여 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어 있으나, 현실적으로 현장실사는 거의 이루어지지 않고 있다.

(4) 선정 후 조치단계

이상의 과정을 통해 수탁기관이 선정되면 해당법인에 개별통지를 하며, 서울시 인터넷 홈페이지 민원처리 온라인공개시스템을 통해 공지한다. 이후 수탁체와 위탁체간의 위탁운영 약정서를 체결하며, 복지관 운영을 위한 예산 등 필요사항을 협의한다. 위탁운영 약정서에는 1) 수탁기관의 성명 및 주소, 2) 위탁기간, 3) 위탁대상 사무 및 그 내용, 4) 시설의 안전관리에 관한 사항, 5) 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 하고, 협약내용은 공증을 해야한다.

(5) 관리·감독단계

복지관을 민간위탁 하게 되면, 위탁주체인 행정기관은 감독책임을 지며, 수탁기관은 약정서에 명시된 내용을 준수할 의무를 가진다. 일반적으로 복지관들의 지도·감독기능은 해당 자치구에 위임되어 있다. 사회복지관은 자치구의 지도·감독 이외에 매년 서울시의 평가와 회계감사를 받으며, 노인복지관과 장애인복지관은 사업실적에 대한 평가는 받지 않고, 노인복지관은 연2회, 장애인복지관은 연1회 자치구 감사만 받는다. 한편, 위탁계약 기간이 만료되면 위탁체는 위탁기간 만료 30일전까지 수탁기관의 위탁사무처리에 대한 평가를 실시하여 수탁자의 적정여부를 결정하여 재협약을 하거나 수탁기관을 변경해야 한다. 복지시설의 민간위탁 기간은 3년을 단위로 재협약 하고 있다.

3. 자치단체와 수탁기관의 관계

1) 업무분담

복지시설을 민간위탁 운영하는 과정에서 서울시 또는 자치구는 위탁주체(위탁체)가 되어 해당 복지시설을 잘 운영할 비영리법인(수탁체)의 선정과 선정된 수탁체가 주어진 의무와 책임을 잘 수행하고 있는지를 관리·감독하는 일련의 행정업무를 담당하고, 선정된 수탁체는 약정서에 명기된 내용에 따라 해당 복지시설을 운영할 의무를 갖는다. 위탁운영되는 복지시설은 시설위탁 뿐 아니라 운영비를 보조하고 복지서비스 생산을 위탁하는 것이기 때문에, 위탁주체인 자치단체와 수탁법인은 행·재정적으로 밀접한 관계에 놓이게 된다.

국공립 복지시설의 건립 및 위탁과 관련하여 자치단체가 담당하는 역할은 크게 시설의 설립, 수탁기관의 선정, 재정지원, 그리고 사후 감독기능으로 구분할 수 있다. 복지관을 중심으로 주요 업무를 정리하면 <표 2-9>와 같다. 민간위탁과 관련하여 가장 중요한 공공기관의 역할은 재정지원과 관리·감독 기능이다. 위탁운영되는 복지관의 경우 정부의 운영비 지원은 기본적인 사항이며, 비영리 법인이 직영하는 복지시설에 대해서도 “보조금의예산및관리에관한법률”에 의해 정부보조금이 지원된다. 따라서 위탁운영 복지시설 뿐 아니라 법인직영 복지시설도 자치단체의 지도·감독을 받는다.

<표 2-9> 복지관 위탁 및 운영실태

| 구분 | 사회복지관 | 노인복지관 | 장애인복지관 |
|----------|-----------------------------------|---|--|
| 시설건립주체 | · 자치구 또는 공공기관 | · 시·자치구 및 민간단체 | · 시·자치구 및 민간단체 |
| 건립비 부담 | · 자치구 재정수요 충족도에 따라 시비 차등지원 | · 구립은 재정수요 충족도에 따라 시비 차등지원 | · 국비:시비(30:70)으로 건축비 분담 |
| 운영비 지원 | · 시비지원 · 매년 운영실적 평가결과에 따라 차등지원 | · 시립은 전액 시비지원 · 구립은 재정자립도 80%미만 전액 시비지원(80%이상은 구비지원) | · 위탁운영시설(국고40,시비60) · 단체직영시설(국고40,시비40,자부담20) |
| 운영자 비용부담 | · 수익자부담률 20% 부담 | · 의무부담비율은 없으나 운영 주체에서 운영비 일부 자부담 | · 단체 직영시설의 경우 20% 자부담 |
| 관리·감독 | · 자치구 업무감독 · 시회계감사 | · 자치구 감사(년2회) | · 자치구 감사(년1회) |
| 실적평가제도 | · 매년1회 | · 없음 | · 없음 |

자료: 서울특별시, “사회복지시설 운영 개선방안” 1999.

위탁운영과 관련하여 위탁조례(제9조)에서는 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있고 시장은 이에 대한 감독책임을 진다고 명시하고 있으며, 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁업무 지도·감독에 필요한 서류, 시설 등을 검사할 수 있다(제14조)고 규정하고 있다. 자치단체는 사업지침서내 ‘사업실적보고서’ 서식을 이용하여 복지관 운영의 전반적인 사항에 대해 감독 및 평가를 하고 있는데, 주로 보조금 지출내역 등의 예산집행 관리를 감독하며 전년도

사업계획서에 따른 사업의 실행정도를 평가한다. 각 자치구에서는 자치구에 설치된 복지시설들을 관리·감독한 결과보고서를 서울시에 제출하고, 서울시에서는 각 자치구에서 제출한 평가보고서를 근거로 평가한다.

2) 감독주체

복지시설의 종류별, 그리고 업무내용별로 담당기관은 <표 2-10>에서 보는 바와 같이 상이하다. 사회복지관의 경우, 위탁조례에서 규정된 사무인 신목종합사회복지관을 제외하고는 모든 시설을 소재지 자치구가 위탁주체로 수탁기관 선정에서부터 관리감독 기능도 담당한다. 반면에 노인 및 장애인복지관의 경우 시립은 시청의 노인복지과와 장애인복지과, 구립의 경우에는 해당 자치구의 사회복지과 또는 가정복지과에서 업무를 담당하고 있다.

<표 2-10> 복지관의 위탁운영 담당부서

| 구분 | | 수탁기관 선정 | 재정지원 | 관리·감독 | 평가 |
|------------|-------|------------------|----------|-------|-----|
| 사회 복지관 | 신목복지관 | 서울시 사회복지과 | 시비 | 자치구 | 서울시 |
| | 기타 | 자치구 사회복지과 | " | " | " |
| 노인 복지관 | 시립 | 서울시 노인복지과 | 시비 | " | 없음 |
| | 구립 | 자치구 사회(또는 가정)복지과 | 시비 또는 구비 | " | " |
| 장애인 복지관 | 시립 | 서울시 장애인복지과 | 국고 및 시비 | " | " |
| | 구립 | 자치구 사회복지과 | " | " | " |

그러나 시설 종류와 관계없이 정기적으로 실시된 관리감독 업무는 서울특별시사무 위임조례에 의해 복지시설 관리감독 권한이 시설이 소재한 자치구로 모두 위임된 상태이며, 결과를 서울시 해당 부서에 보고하는 형식이다. 한편, 사회복지관의 경우 매년 서울시 사회복지관에서 시설평가를 실시하고 그 결과를 보조금 차등지원의 기준으로 사용하고 있다.

3) 재정지원

사회복지사업법 제42조의 보조금 관련조항에 의하면 국가 또는 지방자치단체는 사회복지사업을 수행하는 자중 대통령령이 정하는 자에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조하도록 되어 있다. 여기서 대통령령이 정하는 자는 사회복지법인, 사회복지사업을 수행하는 비영리법인, 그리고 사회복지시설 보호대상자를 수용하거나 보육, 상담 및 자립지원을 하기 위하여 사회복지시설을 설치, 운영하는 개인을 포함한다. 따라서 사회복지시설은 그 운영방식이 법인직영이건 위탁운영이건 상관없이 위의 법에 따라 모두 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받고 있다.

사회복지관의 운영경비에 관한 사항은 “사회복지관 설치·운영규정” 제31조에서 보건복지부장관·지방자치단체의 장은 사회복지관의 운영에 소요되는 사업비, 인건비, 관리비 등 운영경비를 “보조금의예산및관리에관한법률” 및 “지방재정법”에 의거하여 보조할 수 있다고 명시하고 있다. “보조금의예산및관리에관한법률시행령”에서 사회복지관 운영비용에 대해서는 국고보조금을 정액으로 지급하고 수익자가 비용의 20%를 부담하도록 되어 있다. 그러나 서울시는 국고보조는 없이 전액 시비로 지원되고 있다. 재정지원은 운영법인이 사업계획서를 제출하면 서울시가 검토 후 운영비를 지급하게 되며, 매년 평가결과에 따라 보조금을 차등지원하고 있다.

노인종합복지관은 “노인복지법”에서 국가 또는 지방자치단체가 설립한 노인복지시설의 운영비용을 설립주체인 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 되어 있기 때문에 시·구립 노인종합복지관은 운영비 전액이 지원되며, 사회복지관과 같이 수익자부담금 기준은 없다. 시립 노인복지관은 전액 시비로 지원되며, 구립 노인복지관은 해당 자치구의 재정자립도가 80% 이상인 경우는 구비로, 80% 미만인 경우는 시비로 지원하고 있다. 현재 5개 구립 노인복지관 가운데 양천노인종합복지관 1개소를 제외하고는 모두 구비 100%로 지원된다. 법적으로는 운영비 전액을 정부가 부담하도록 되어 있지만, 예산의 한계로 현실적으로 노인복지관을 위탁운영하는 법인의 사업계획에 따른 비용을 모두 지원하기는 어렵기 때문에 일부 비용은 수탁법인에서 자체적으로 부담하기도 한다. 법인에서 직영하는 민간 노인종합복지관에 대해서는 재정지원을 하지 않고 있다.

장애인종합복지관도 “장애인복지법”에서 노인종합복지관과 마찬가지로 국공립 시설에 대한 설치운영비를 시설을 설치한 국가 또는 지자체가 부담하도록 되어 있다. 그러

나 법인이 직영하는 장애인복지관에 대해서도 “보조금의예산및관리에관한법률”에 의거하여 국고 및 지방비가 지원되고 있다. 원칙적으로 국공립시설은 운영비가 100%로 지원되어야 하고 지원금은 국고 40%, 시비 60%로 구성되며, 법인직영의 경우 자부담 20% 기준이 적용된다.

〈표 2-11〉 복지관 운영비 부담현황

| 구분 | 운영형태 | 재정지원 | 수익자부담 |
|------------|------|--|-------|
| 사회 복지관 | 위탁운영 | 서울시는 국고보조금이 없이 전액 시비로 보조 | 20% |
| | 법인직영 | 상동 | 상동 |
| 노인 복지관 | 위탁운영 | 운영비 전액 지원. 시립은 시비, 구립은 재정자립도가 80% 미만인 경우만 시비로 지원 | 없음 |
| | 법인직영 | 재정지원 없음 | |
| 장애인 복지관 | 위탁운영 | 운영비 전액을 정부보조. 보조금은 국고40, 시비60으로 구성 | 없음 |
| | 법인직영 | 운영비 보조. 국고40, 시비40, 자부담 20으로 구성 | 20% |

第 Ⅲ 章

복지관 민간위탁 운영의 평가

제 1 절 서비스 공급현황과 문제점

제 2 절 민간위탁 복지관 운영현황과 문제점

제 3 절 복지관 운영평가의 종합 및 문제진단

제Ⅲ장 복지관 민간위탁 운영의 평가

복지시설 민간위탁 운영에 대한 평가를 성과 및 과정 두 가지 측면에서 실시하였다. 성과 측면은 민간위탁 운영에 의한 최종성과물인 복지서비스의 공급현황과 문제 분석을 통해 평가하며, 과정 측면은 수탁법인의 복지시설 운영과정과 위탁주체인 서울시와 자치구의 민간위탁 업무처리 행정과정을 중심으로 분석하였다. 서비스 공급 및 복지관 운영의 행위주체는 동일하게 복지관(또는 수탁법인)이기 때문에 서비스 공급현황(성과평가)과 운영현황(과정평가)은 본 장에서 함께 분석하였으며, 행정관리 과정에 대한 평가는 다음 장에서 논의하였다. 분석은 민간위탁 운영이 가장 활발하게 이루어지고 있는 종합사회복지관, 노인종합복지관, 장애인종합복지관 등 복지관 유형을 중심으로 이루어졌다.

제1절 서비스 공급현황과 문제점

1. 분석방법

1) 평가방법

복지관 민간위탁 운영의 목적이 양질의 서비스를 최적의 대상자에게 적절하게 공급하는 것이기 때문에, 서비스 공급현황과 관련하여 평가되어야 할 내용은 서비스 대상(수혜자)과 프로그램의 내용과 질이다. 서비스 대상자 및 프로그램에 대한 평가는 세 가지 방법으로 시도하였다. 첫째는 복지관 현황조사 자료를 토대로 서비스 수혜자 및 프로그램 구성 등 객관적인 서비스 공급현황을 비교하였으며, 두 번째 방법은 복지관 이용자 만족도를 조사하였다. 서비스 질을 평가하는 방법의 하나로 이용자들에 의한 평가가 중요한 지표가 되기 때문이다. 마지막으로 복지관 민간위탁 관련자들 대상 설문조사를 통해 스스로 민간위탁의 성과를 평가하도록 하였다. 사업성과는 양적인 측면과 질적 측면을 모두 고려하여야 하지만, 특히 복지서비스의 경우 성과물의 양과 질을 정확하게 측정하는 것이 어렵기 때문에 선행연구에서는 관련자들 대상 설문조사를 이용하여 간접적인 평가를 시도하고 있다. 본 연구에서도 복지관 현황조사를 통해 수집

된 객관적인 데이터를 이용한 평가에 추가하여, 복지관 실무자 및 담당 공무원 대상 설문조사를 통한 자체평가 결과를 함께 제시하였다. 설문조사는 주관적일 가능성이 높고, 특히 민간위탁과 관련된 당사자들을 대상으로 조사된 것이기 때문에 평가결과가 긍정적인 방향으로 편향될 가능성이 높다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 복지관 민간위탁 업무에 가장 밀접하고 직접적으로 관여하는 집단이기 때문에 민간위탁의 성과 뿐 아니라 문제점 또한 가장 정확하게 알고 있는 집단이라고 판단된다.

평가는 운영형태별로 비교·분석하는 방법을 적용하였다. 민간위탁 운영은 공공에서 직접 운영해야 하는 복지시설을 민간에 위탁하는 것이기 때문에, 시(또는 구)직영에 의한 서비스 공급의 경우와 위탁운영을 했을 경우의 차이를 규명하는 것이 원칙이다. 그러나 현재 복지관은 민간위탁운영 또는 법인직영의 두 가지 형태로만 운영되고 있고 시·구직영 형태는 하나도 없다. 따라서 대부분의 경우 위탁운영과 법인직영을 중심으로 비교하였으며, 비교가 가능한 부분에서는 시직영 여성발전센터 자료를 이용하여 위탁운영, 법인직영, 시직영 등 3가지 운영형태별로 비교하였다. 여성발전센터는 복지관 종류와 가장 유사한 복지시설이며, 서울시에는 4개 여성발전센터 가운데 2개소가 시직영으로 운영되고 있다. 변량분석(ANOVA)을 통해 운영형태별로 분석결과의 통계적 유의도를 제시하였으나, 대부분의 경우 사례수가 적어 신뢰도가 높지 않다.

2) 평가지표

서비스 수혜자와 프로그램 적정성을 평가하기 위한 평가지표는 위탁운영 복지관이 공공의 역할을 대행한다는 측면과 민간위탁으로부터 기대되는 긍정적인 효과가 나타나고 있는지를 기준으로 구성하였다. 먼저 준공공시설적 역할을 충실히 수행하고 있는지를 평가하는 기준으로 공공성·책임성을 평가지표로 하였다. 사회복지서비스를 제공하는 복지관은 운영을 누가 담당하더라도 공공적인 성격이 강한 시설이다. 특히 공공에서 시설을 설립하고 운영비를 보조받고 있는 민간위탁의 경우 더욱 그러하다. 복지관이 공공시설로서의 책임을 얼마나 달성하고 있는가를 알아보는 공공성·책임성 지표는 요보호대상자에 대한 서비스 수혜현황, 무료사업의 수행정도 등을 기준으로 측정하였다.

두 번째 평가지표는 민간위탁으로부터 기대하는 가장 큰 효과가 전문성 제고를 통한 서비스 질의 향상이라는 점에서 서비스의 질과 전문성을 기준으로 하였다. 전문성

및 서비스 질은 전문 프로그램의 구성정도, 이용자 만족도, 그리고 설문조사를 통한 주관적 평가를 통해 분석하였다. 복지서비스의 질을 직접적으로 평가하는 것은 어려울 뿐 아니라 평가자의 주관이 관여될 수 있기 때문에 객관화하는 데 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 프로그램의 전문성 정도 이외에 이용자 만족도와 관련자들에 의한 자체평가 결과를 함께 제시하였다.

마지막으로 주민욕구 대응정도를 평가지표로 선정하였다. 민간위탁의 장점 중 하나로 지적되는 것이 공공부문은 경직되어 변화하는 주민욕구에 능동적으로 대처하지 못하는 반면에, 민간조직은 조직이 유연하고 융통적이어서 주민대응력이 뛰어나다는 점이다. 따라서 주민욕구에 대한 대응성 정도를 이용자 만족도 조사 및 관련자 설문조사를 통해 파악하였다. 본 절에서 이용된 평가지표 및 분석내용은 <표 3-1> 과 같다.

<표 3-1> 서비스 공급현황 분석내용

| 평가지표 \ 분석방법 | 복지관 현황조사 | 이용자 만족도 조사 | 관련자 설문조사 |
|-------------|----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|
| 공공성·책임성 | · 요보호 대상자 수혜현황 · 무료 프로그램 구성현황 | | · 저소득층의 소외정도 · 유료사업 정도 |
| 전문성·서비스 질 | · 전문 프로그램 구성현황 | · 서비스 질에 대한 만족도 | · 서비스 질적 향상 정도 · 서비스 전문성 향상 정도 |
| 주민욕구 대응성 | | · 욕구 대응정도에 대한 만족도 | · 주민욕구에 대응 정도 |

2. 서비스 공급 현황

1) 서비스 대상자

복지관이 공공시설로서의 책임을 얼마나 달성하고 있는가를 측정하기 위하여 우선적으로 서비스 혜택을 주어야 할 요보호계층, 즉 저소득층이나 중증장애인, 그리고 요보호 노인들에 대한 서비스 제공노력을 어느 정도 하였는지를 알아보았다. 위탁운영 복지관들은 특히 공공의 시설을 공공의 재원으로 운영하는 복지시설이고 수혜대상자가 특히 사회적으로 보호를 필요로 하는 소외계층이라는 점을 고려할 때, 지역주민 가운데서도 복지욕구의 우선순위가 높은 집단을 우선 서비스 대상으로 해야한다. 「사회복지관 설치·운영규정」에서도 서비스를 지역주민 전체로 하되 생활보호대상자 및

저소득층에게 우선적으로 서비스를 제공하도록 하고 있다.

본 연구에서 실시한 조사에 의하면 통계적으로 유의하지는 않으나 위탁운영 중인 사회복지관 이용자 가운데 생보자 및 저소득층의 비율은 총이용자의 49.2%인 반면에, 법인직영인 사회복지관은 31.3%에 불과하여 위탁운영중인 복지관이 저소득층 이용자 비율이 높다. 한편, 시직영인 여성발전센터의 경우, 저소득 대상 서비스 수혜실적이 매우 미미하여 전체 이용자 중 4%만이 생보자 또는 저소득층이다. 이는 여성발전센터가 초기에는 저소득 여성을 위한 취업 및 기능교실이 주요 사업목적이었으나 최근 들어 그 성격을 일반 여성을 대상으로 하는 사회교육기관으로 전환하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구의 비교대상으로는 적정하지 않다고 판단된다.

<표 3-2> 사회복지관 이용자 중 저소득층 구성비

| 복지관 유형 | 운영형태 | 사례수 * | 생보자 및 저소득층 구성비 | | |
|--------|------|-------|----------------|--------------|--------------|
| | | | 구성비(%) | F값(유의수준) | |
| 사회복지관 | 법인직영 | 15 | 31.3 | 0.642(0.426) | 1.585(0.213) |
| | 위탁운영 | 51 | 49.2 | | |
| 여성발전센터 | 시직영 | 2 | 4.0 | | |

* 분석에 이용된 해당복지관 사례수임.

그러나 한가지 유의해야 할 것은 공공에 의해서 설립되는 위탁운영 사회복지관은 대부분 영구임대아파트 단지와 같은 저소득층 밀집지역에 건립되는 반면에, 민간법인에서 설립한 법인직영 복지관은 영구임대아파트 단지 등 저소득층 밀집지역에 설립된 경우는 없기 때문에 입지적 특성에 의한 편차를 고려해야 한다. 다시 말해서 위탁중인 복지관 이용자 가운데 생보자나 저소득층이 더 많은 것은 복지관의 입지적 특성도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 따라서 입지적 요인의 영향을 분석하기 위하여 복지관이 위치한 지역 특성별 이용자 분포를 분석하였다.

<표 3-3>에 의하면 영구임대 아파트 단지 내의 사회복지관은 모두 위탁운영 복지관이며, 이용자중 생보자 및 저소득층 비율이 71.8%로 매우 높다. 반면에 통계적으로 유의한 수준은 아니지만, 기타 저소득층 밀집지역에 있는 사회복지관 가운데는 법인직영인 곳의 저소득층 비율이 오히려 더 높다. 결론적으로 사회복지관을 전반적으로 볼

때, 위탁 운영되는 복지관이 저소득층 이용자 비율이 더 높지만, 이는 위탁 운영되는 복지관들이 공공성을 인식한 노력의 결과라기보다는 복지관이 입지한 지역특성에 기인한 것이 더 많다고 보여진다.

<표 3-3> 사회복지관 입지 및 운영형태별 이용자 구성

| 입지특성 | 운영형태 | 사례수 | 생보자 및 저소득층 이용자 | |
|-------------------|------|-----|----------------|--------------|
| | | | 구성비(%) | F값(유의수준) |
| 영구임대 아파트 단지 | 위탁 | 26 | 71.8 | - |
| | 법인직영 | 0 | - | |
| 기타 저소득층 지역 | 위탁 | 8 | 35.1 | 1.411(0.256) |
| | 법인직영 | 6 | 50.9 | |
| 저소득층과 중산층 혼합지역 | 위탁 | 19 | 28.7 | 0.025(0.876) |
| | 법인직영 | 9 | 18.2 | |

노인복지관의 경우 이용자 중 치매, 중풍, 거동불편 등 요보호 노인의 비율을 복지시설이 공공기관으로서의 책임을 다하고 있는지를 평가하는 지표로 간주하였다. 전반적으로 우리나라 노인복지관은 일반노인을 위한 취미·여가시설 기능을 주로 하고 있기 때문에 요보호 노인 이용자 비율이 높지 않다. 위탁운영 중인 노인복지관 이용자 중 11.1%, 법인직영하는 노인복지관 이용자의 1.5%가 요보호 노인으로, 위탁 복지관이 요보호 노인에게 대한 서비스를 더 많이 제공하는 것으로 나타났다. 그러나 분석에 이용된 복지관이 모두 5개소에 불과하며 이 중 위탁운영 4개소, 법인직영이 1개소이기 때문에 크게 유의한 결과라고 보여지지는 않는다.

<표 3-4> 노인·장애인복지관의 이용자 구성

| 구분 | 기준 | 운영형태 | 사례복지관수 | 구성비(%) | F값(유의수준) |
|------------|------------------------------|------|--------|--------|--------------|
| 노인 복지관 | 치매, 중풍, 거동불편 등 요보호 노인의 비율 | 위탁운영 | 4 | 11.1 | 0.483(0.537) |
| | | 법인직영 | 1 | 1.5 | |
| 장애인 복지관 | 3급이상 중증장애인 | 위탁운영 | 2 | 65.2 | 5.539(0.100) |
| | | 법인직영 | 3 | 91.3 | |

장애인복지관은 장애등급을 기준으로, 민간위탁 장애인복지관은 평균 65.2%가 3급 이상 중증장애인인 반면, 법인직영 장애인복지관은 평균 91.3%가 중증장애인이다. 응답한 장애인복지관수는 민간위탁 2개소, 법인직영 3개소이다. 노인복지관과 장애인복지관의 경우, 사례수가 적어 통계분석 결과의 신뢰도가 높지 못하다.

2) 프로그램

프로그램은 첫째, 공공성 차원에서 요보호대상 프로그램을 어느 정도 수행하고 있는지, 둘째, 위탁운영을 통해 프로그램의 전문성이 어느 정도 향상되었는가를 평가하였다. 본 연구에서 실시한 복지관 현황조사에서는 구체적인 프로그램에 대한 내용은 포함하지 않았기 때문에 1998년 10월 서울시정개발연구원에서 24개 사회복지관을 대상으로 실시된 조사결과를 활용하였다.⁶⁾ 여성발전센터는 여성사회교육기관으로서 기술교육 및 사회교육 중심으로 사회복지관과 같은 복지서비스 프로그램은 별도로 없기 때문에 비교대상에 포함하지 않았으며, 위탁운영과 법인직영 사회복지관을 중심으로 비교하였다.

<표 3-5> 이용료 부과별 사회복지관 프로그램 구성비

단위: %

| 기준 | 구분 | 사례수 | 무료사업 | 유료사업 | F값(유의수준) |
|-------|------|-----|------|------|--------------|
| 단위사업수 | 계 | 24 | 70.0 | 30.0 | 0.181(0.675) |
| | 위탁운영 | 22 | 69.7 | 30.3 | |
| | 법인직영 | 2 | 72.8 | 27.3 | |
| 이용자수 | 계 | 24 | 75.8 | 24.2 | 1.005(0.327) |
| | 위탁운영 | 22 | 76.8 | 23.2 | |
| | 법인직영 | 2 | 65.7 | 34.4 | |

자료: 서울시정개발연구원, 사회복지관 프로그램 평가 및 운영개선방안, 1998

<표 3-5>에 나타난 바와 같이 운영형태와 관계없이 위탁운영, 법인직영 모두 무료사업이 높은 비율을 차지하고 있어 공공성을 유지하고 있다고 보여진다. 위탁운영의

6) 24개 조사대상 사회복지관 가운데 22개소는 민간위탁, 2개소는 법인직영으로 법인직영 사례가 적어 대표성에 한계가 있다. 또한 노인복지관 및 장애인복지관의 프로그램 구성은 분석대상에 포함되지 않았다는 점도 고려되어야 할 사항이다.

경우, 단위사업수를 기준으로 할 때는 무료사업의 비율이 법인직영에 비해 낮지만, 실제로 무료사업의 이용자 비율은 법인직영 보다 높아 요보호대상 서비스 공급이 더 활발하게 이루어지는 것으로 보인다. 그러나 여전히 프로그램의 약 30% 정도가 유료 프로그램으로 운영되어 저소득층의 접근성을 제약할 가능성이 있다고 평가된다.

반면에, 프로그램의 전문성은 크게 개선되지 않은 것으로 평가된다. <표 3-6>에 의하면 운영형태와 관계없이 상담/전문 프로그램의 구성이 10%를 조금 넘는 수준이다. 취업/부업 및 복지서비스 등 비교적 사회복지관의 고유영역으로 인식되는 프로그램들 중심으로 볼 때, 위탁운영 사회복지관과 법인직영 복지관간에 큰 차이를 발견하기 어렵다. 다만, 위탁운영 사회복지관 프로그램 가운데 사업실적을 과대 포장할 가능성이 높은 1회성 행사 및 시설이용자들이 큰 비중을 차지하고 있다는 것은 문제가 있다. 현재 사회복지관 프로그램과 관련하여 가장 부정적인 요인으로 간주되고 있는 기능·취미교실 등의 사회교육 프로그램은 단위사업수는 위탁운영 복지관이 더 많은 반면, 이용자수는 법인직영의 경우가 더 많다.

사회복지관의 프로그램 구성은 사회복지관 운영지침에서 지정하고 있는 기준에 따르기 때문에 운영형태와 관계없이 유사하다. 따라서 전반적으로 전문 프로그램은 부족한 반면, 복지관 실적을 과대 포장할 행사성 사업이 많다는 문제 또한 위탁운영 사회복지관에만 나타나는 문제가 아니라 법인직영 사회복지관에도 똑같이 나타나는 문제이다. 따라서 사회복지관의 프로그램 구성상의 문제는 운영방식의 차이에서 발생한 문제가 아니라 복지관의 전반적인 문제로 인식하고 해결방안을 모색해야 할 것이다.

<표 3-6> 사회복지관 사업내용별 프로그램 구성비

단위: %

| 기준 | 구분 | 사례수 | 상담/전문 | 취업/부업 | 기능/취미 | 복지서비스 | 행사/시설 |
|-----------|------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| 단위 사업수 | 계 | 24 | 11.4 | 12.1 | 35.2 | 28.0 | 13.4 |
| | 위탁운영 | 22 | 11.3 | 11.7 | 35.6 | 28.3 | 13.2 |
| | 법인직영 | 2 | 12.8 | 16.9 | 30.7 | 24.4 | 15.2 |
| 이용자수 | 계 | 24 | 5.1 | 6.5 | 31.4 | 35.0 | 21.9 |
| | 위탁운영 | 22 | 5.2 | 6.6 | 30.7 | 34.8 | 22.7 |
| | 법인직영 | 2 | 4.6 | 5.9 | 39.2 | 37.8 | 12.5 |

자료: 서울시정개발연구원, 사회복지관 프로그램 평가 및 운영개선방안, 1998

3. 이용자 만족도

1) 조사개요

서울시는 수요자 중심의 행정서비스 공급을 목적으로 1999년부터 주요 시정서비스에 대한 시민만족도 조사를 실시하고 있다. 1999년에는 지하철, 민원행정, 상수도, 청소, 보건의료, 시내버스 등 6개 분야에 대한 조사를 실시하였으며, 금년도에는 기존의 6개 분야에 시립병원, 도시가스, 세무행정, 사회복지관 등을 추가하여 총 10개 분야에 대한 시민만족도 조사를 실시하였다. 본 절에서는 금년 5월에 실시된 사회복지관 이용자 만족도 예비조사 결과를 이용하였다. 조사대상은 32개의 가형 복지관 이용자이며, 복지관당 25개 표본을 추출하여 총 750표본이 조사되었다. 조사방법은 구조화된 설문지를 이용하여 현장 출구조사 및 가구방문조사를 병행하였으며 면접원을 이용한 일대일 개별면접으로 5월 18일부터 5월 31일까지 2주간 조사되었다.⁷⁾

〈표 3-7〉 사회복지관 이용자 만족도 평가체계

| 평가영역 | 평가지표 | 평가영역 | 평가지표 |
|---------------|---|----------|---|
| 시설 및 환경 | <ul style="list-style-type: none"> · 복지관 입지의 접근편리성 · 편의시설의 이용 편리성 · 냉난방시설 적정성 · 시설 청결도 · 복지관내 공간·시설배치의 적정성 | 서비스 내용·질 | <ul style="list-style-type: none"> · 문제해결 및 욕구충족 정도 · 필요한 시설장비의 이용정도 · 서비스의 질 |
| | | 프로그램 구성 | <ul style="list-style-type: none"> · 복지관의 지역주민 욕구 충족도 · 복지관 프로그램의 다양성 · 지역복지 증진노력 · 연계서비스 제공노력 |
| 직원 및 프로그램 담당자 | <ul style="list-style-type: none"> · 직원 및 프로그램 담당자의 친절도 · 담당자의 문제 이해정도 · 담당자의 적극성 · 담당자의 전문성 · 담당자에 대한 심리적 접근성 | 운영 및 관리 | <ul style="list-style-type: none"> · 안내 및 접수방법 편리성 · 이용시간의 적정성 · 이용비용의 적정성 · 안내 및 홍보노력 · 이용자 의견반영 노력 |

자료: 최병대, 「시민평가 2단계 연구」, 2000. 6, 서울시정개발연구원

7) 본 조사는 가형 종합사회복지관만 포함되었고, 노인이나 장애인복지관 또한 조사되지 않아 자료의 한계가 있기는 하지만, 사회복지관이 가장 대표적인 복지관 형태이며 시설수도 많아 어느 정도의 대표성은 있다고 볼 수 있다. 한편 비교분석에 있어 사회복지관은 모두 위탁운영 또는 법인직영 형태이고, 시·구직영 형태가 없어 공공에 의해 운영되는 운영형태와의 차이점을 파악할 수 없다는 점은 여전히 한계로 남는다.

사회복지관 이용자 만족도의 평가체계는 1) 시설 및 환경, 2) 직원 및 프로그램 담당자, 3) 서비스의 내용과 질, 4) 프로그램의 구성, 5) 운영 및 관리 등 5개 분야로 구성되어 있으며, 세부 평가지표는 <표 3-7>과 같다. 본 연구는 민간위탁 운영에 대한 평가를 목적으로 하기 때문에 조사결과를 운영형태에 따라 위탁운영과 법인직영으로 구분하여 비교하였다. 조사대상 복지관 32개 가운데 25개소는 위탁운영, 7개소는 법인직영 형태이며, 조사응답자 750표본 가운데 81.2%인 609표본이 위탁운영 복지관 이용자이며, 18.1%인 141표본이 법인직영 복지관 이용자이다.

2) 조사결과

(1) 시설 및 환경

위탁운영의 경우 시설의 입지 및 건립 등이 공공에 의해서 결정된 이후에 위탁운영을 맡게 되기 때문에 시설 및 환경 가운데 일부는 수탁법인이 통제할 수 없는 부분이 있다. 그러나 시설관리도 위탁받은 운영법인의 업무영역이기 때문에 이용자에 의한 평가를 받을 수 있는 부분이다. 모든 항목에서 위탁운영·법인직영 모두 70점 이상의 점수를 받아 대체로 사회복지관 이용자 만족도는 높은 것으로 보인다. 운영형태별로는 복지관 내부공간 및 시설배치에 대한 항목을 제외하고는 위탁운영 복지관 이용자 만족도가 법인직영 복지관 이용자보다 높지만, 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있지는 않다.

<표 3-8> 시설 및 환경에 대한 만족도

| 구분 \ 평가지표 | 접근편리성 | 편의시설 이용편리성 | 냉난방시설 | 청결도 | 시설배치 적정성 |
|-----------|-------|---------------|-------|-------|-------------|
| 위탁운영 | 75.74 | 76.16 | 71.56 | 77.00 | 72.51 |
| 법인직영 | 71.17 | 71.85 | 68.92 | 75.00 | 75.23 |
| F값(유의수준) | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. |

* 매우불만족=1, 불만족=2, 보통=3, 만족=4, 매우만족=5점 척도로 응답된 내용을 100점 만점으로 환산한 점수임.

* n.s : 유의하지 않음(not significant)

(2) 직원 및 프로그램 담당자

시설·환경 영역과 마찬가지로 위탁운영 법인이 모든 평가지표에서 법인직영 보다 우수한 것으로 나타났으며, 통계적으로도 유의한 차이를 보이고 있다. 세부 지표별로는 친절도에 대한 만족도가 가장 높으며, 프로그램 담당자의 전문성에 대해서도 만족도가 매우 높다.

〈표 3-9〉 직원 및 프로그램 담당자에 대한 만족도

| 구분 \ 평가지표 | 친절도 | 이해정도 | 적극성 | 전문성 | 심리적 접근성 |
|-----------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| 위탁운영 | 84.03 | 77.38 | 78.04 | 79.52 | 79.27 |
| 법인직영 | 79.43 | 72.70 | 73.23 | 74.65 | 72.52 |
| F값(유의수준) | 9.56(0.002) | 8.04(0.005) | 9.43(0.002) | 11.38(0.001) | 18.65(0.000) |

(3) 서비스 내용과 질

프로그램 및 서비스 내용이 문제해결 및 욕구충족에 도움이 되었는지에 대해서는 위탁운영 복지관 이용자의 만족도가 다소 높지만 통계적으로 유의하지 않은 차이인 것으로 나타났다. 반면에 프로그램 운영에 적정한 시설장비의 이용, 그리고 전반적인 서비스 질은 법인직영 복지관 이용자 만족도가 더 높고 시설장비의 적정성에 대해서는 통계적으로 유의한 차이로 나타났다. 시설장비의 적정성에 대해서는 다른 평가지표에 비해 상대적으로 만족도가 낮은 편이다.

〈표 3-10〉 서비스 내용과 질에 대한 만족도

| 구분 \ 평가지표 | 문제해결 및 욕구충족도 | 적정장비의 이용정도 | 서비스의 질 |
|-----------|--------------|--------------|--------|
| 위탁운영 | 76.34 | 66.87 | 73.50 |
| 법인직영 | 74.47 | 73.57 | 74.47 |
| F값(유의수준) | n.s. | 11.98(0.001) | n.s. |

(4) 복지관 프로그램의 구성

복지관의 전체적인 프로그램 구성에 대해서 위탁운영과 법인직영 복지관 만족도가 다소 차이를 보이고 있으나, 통계적으로는 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 복지관 프로그램의 다양성과 다른 복지시설이나 서비스로 연계해주는 연계서비스 제공에 대해서는 전반적으로 만족도가 낮은 것으로 보인다.

〈표 3-11〉 복지관 프로그램의 구성에 대한 만족도

| 구분 \ 평가지표 | 지역주민 욕구충족 | 프로그램 다양성 | 지역복지 증진노력 | 연계서비스 제공 |
|-----------|-----------|----------|-----------|----------|
| 위탁운영 | 74.54 | 63.17 | 76.33 | 68.81 |
| 법인직영 | 75.54 | 64.82 | 74.64 | 67.09 |
| F값(유의수준) | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. |

(5) 운영 및 관리

복지관의 운영 및 관리와 관련하여 전반적으로 위탁운영 복지관 이용자 만족도가 높은 것으로 나타났으나, 이용자의 의견이나 불만사항의 반영정도를 제외하고는 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않는다. 안내 및 접수방법, 이용시간과 비용 등 일반적인 운영방법에 대해서는 대체로 만족하지만, 복지관에 대한 홍보노력이나 이용자 의견반영과 같은 보다 적극적인 운영개선 노력에 대해서는 상대적으로 만족도가 낮다.

〈표 3-12〉 운영 및 관리에 대한 만족도

| 구분 \ 평가지표 | 안내 및 접수방법 | 이용시간 | 이용비용 | 안내 및 홍보노력 | 이용자 의견반영 |
|-----------|-----------|-------|-------|-----------|-------------|
| 위탁운영 | 76.91 | 76.08 | 75.54 | 70.74 | 71.32 |
| 법인직영 | 76.24 | 73.05 | 75.18 | 69.57 | 67.55 |
| F값(유의수준) | n.s. | n.s. | n.s. | n.s. | 4.67(0.031) |

(6) 전체만족도

이상에서 제시된 세부 평가지표별 만족도를 합산하여 영역별 만족도와 전체만족도를 계산하여 비교하였다. 전반적으로 만족도 점수가 70점을 넘어 시민만족도 조사가

실시된 다른 영역들에 비해 상대적으로 높은 만족도를 보이고 있다.⁸⁾

서비스 내용과 질 영역에서 법인직영 복지관 이용자 만족도가 더 높지만, 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 나머지 모든 평가영역 및 전체만족도에서는 위탁 운영 복지관 이용자의 만족도가 다소 높게 나타났다. 만족도가 가장 높은 영역은 직원 및 프로그램 담당자 영역으로 직원들의 친절도나 전문성, 적극성 등에 대해 만족도가 가장 높은 반면에, 만족도가 가장 낮은 영역은 복지관의 전체적인 프로그램 구성으로 복지관 프로그램의 다양성이나 지역복지 증진노력 등에 대한 만족도가 가장 낮다. 민간위탁을 통해 인력의 전문성 확보에는 성공한 것으로 보이지만, 복지관의 프로그램 구성이 이용자들의 욕구를 충족하지 못하는 것으로 해석된다.

〈표 3-13〉 전체만족도

| 평가영역 구분 | 전체 만족도 | 영역별 만족도 | | | | |
|------------|-----------|-------------|--------------|--------|------------|-------|
| | | 시설·환경 | 직원· 담당자 | 서비스 내용 | 프로그램 구성 | 운영·관리 |
| 위탁운영 | 74.44 | 75.01 | 80.06 | 72.24 | 70.71 | 73.71 |
| 법인직영 | 72.81 | 72.18 | 75.07 | 74.17 | 70.52 | 71.85 |
| F값(유의수준) | n.s. | 4.14(0.042) | 16.86(0.000) | n.s. | n.s. | n.s. |

4. 자체평가 설문조사

본 절에서는 민간위탁 운영중인 복지관 종사자 및 시·구청에서 복지관 민간위탁 업무를 담당하는 실무자 및 계장들을 대상으로 실시한 설문조사에서 복지관 민간위탁 과 관련된 당사자들의 주관적 자체평가를 분석하였다.

1) 응답자의 일반적 특성

복지관 종사자 설문조사는 서울시내 위탁운영 복지관 79개소에 종사하는 관장 및 전문자격증을 가지고 있는 상근 직원을 대상으로 하였으며, 공무원 대상 설문조사는 25개 자치구 및 서울시 본청에서 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 관련업무를 담

8) 2000년도 상반기 서비스별 종합만족도 점수는 민원(73.8), 보건소(66.0), 상수도(58.3), 시내버스(58.8), 지하철(52.5), 청소(63.0) 등으로 나타났다(서울특별시, 2000 상반기 행정서비스 시민만족도 조사보고서, 2000).

당하는 실무자 및 계장들이 조사대상이다.

응답자의 일반적 특성은 복지관 종사자의 경우, 사회복지관 종사자가 72%로 가장 많으며, 직위별로는 일반사회복지사가 54.6%이다. 해당 복지관 근무경력은 1~3년 미만이 가장 많으며 평균 근무연수는 2.4년, 복지분야의 총 근무경력은 평균 4.1년이다. 공무원 대상 설문조사 응답자는 실무담당자가 56.2%로 다소 많으며, 현재의 복지관 민간위탁 업무 담당기간은 1년 미만이 가장 많고, 평균 근무기간은 약 1.2년이다. 복지분야 근무기간도 3년 미만이 대부분이며, 평균기간은 약 2년 정도이다.

〈표 3-14〉 설문조사 응답자의 일반적 특성

| 복지관 종사자 | | | 담당 공무원 | | | |
|-------------------|------------|-----------|----------------|---------|----------|----------|
| 구분 | | 사례수(%) | 구분 | | 사례수(%) | |
| 소속 복지관 | 사회복지관 | 402(72.0) | 담당 복지관 | 사회복지관 | 42(57.5) | |
| | 노인복지관 | 75(13.4) | | 노인복지관 | 23(31.5) | |
| | 장애인복지관 | 81(14.5) | | 장애인복지관 | 8(11.0) | |
| 직위 | 관장 | 21(3.9) | 직위 | 계장/팀장 | 32(43.8) | |
| | 사무국장 및 부장 | 34(6.3) | | | | |
| | 과장 및 선임복지사 | 111(20.4) | | 실무담당자 | | 41(56.2) |
| | 사회복지사 | 297(54.6) | | | | |
| | 기타 전문직 | 91(16.7) | | | | |
| 복지관 근무기간 | 1년 미만 | 168(30.3) | 현업무 담당기간 | 1년 미만 | 34(46.6) | |
| | 1-3년 미만 | 225(40.5) | | 1-2년 미만 | 26(35.6) | |
| | 3-5년 미만 | 86(15.5) | | 2-3년 미만 | 5(6.8) | |
| | 5년 이상 | 76(13.7) | | 3년 이상 | 8(11.0) | |
| 사회복지 분야 총경력 | 1년 미만 | 91(16.5) | 복지관련업무 담당기간 | 1년 미만 | 23(31.5) | |
| | 1-3년 미만 | 194(35.1) | | 1-3년 미만 | 32(43.8) | |
| | 3-5년 미만 | 107(19.3) | | 3-5년 미만 | 11(15.1) | |
| | 5-10년 미만 | 114(20.6) | | 5년 이상 | 7(9.6) | |
| | 10년 이상 | 47(8.5) | | | | |

2) 평가결과

먼저 공공성 측면에서 서비스 대상자 및 프로그램 내용을 평가하였다. 복지관이 민간에 위탁운영되면서 우선 보호계층인 저소득층이 소외되는지를 질문한 결과, 복지관 종사자 71.9%, 담당공무원의 71.2%가 전혀 또는 대체로 아니다 라고 응답하고 있어 공

공성 측면은 여전히 유지되고 있는 것으로 평가하였다. 그러나 유료사업에 대하여는 서비스 대상자의 공공성보다는 다소 부정적인 응답이 많다. 민간위탁 복지관이 유료사업에 치중하느냐에 대하여 복지관 종사자 44.3%, 공무원의 35.6%만이 아니다 라고 응답한 반면에 복지관의 26.1%, 공무원의 31.5%는 다소 그런 측면이 있다고 지적하였다. 직접적인 서비스 대상자에서 저소득층이 제외되지는 않지만, 어떤 이유에서건 복지관이 유료프로그램을 많이 하고 있으며, 이는 간접적으로 저소득층의 접근을 제한하는 효과를 낼 수 있다고 보여진다.

반면에 서비스의 질이나 전문성 등 서비스 내용과 관련된 질문에 대하여는 전반적으로 긍정적인 반응을 보이고 있으며, 복지관 종사자들보다도 오히려 담당공무원 집단에서 보다 긍정적으로 평가하고 있다. 특히 전문성에 대해서 공무원 집단은 매우 만족하고 있는 것으로 보인다. 이는 기존 연구에서 복지분야에서의 민간위탁은 비용절감보다는 서비스 개선 목적이라는 결론과 일치하는 결과이다. 한편, 복지서비스가 주민욕구에 적절하게 대응하는가에 대한 평가는 보통 이상의 점수를 보이고는 있지만, 서비스의 질이나 전문성보다는 낮게 평가되었다. 특히 공무원 집단에서는 보통은 넘지만 그리 만족스럽지는 못한 수준인 것으로 평가하고 있다.

<표 3-15> 대상자 및 프로그램에 대한 설문조사 결과

| 평가 내용 | 평가 | 복지관 종사자 | | | | | 평가 점수 | 담당 공무원 | | | | | 평가 점수 |
|----------|--------------|-----------|------------|------|------------|-----------|----------|-----------|------------|------|------------|-----------|----------|
| | | 구성비(%) | | | | | | 구성비(%) | | | | | |
| | | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | |
| 공공성 | 저소득층 소외 | 25.5 | 46.4 | 16.9 | 9.5 | 1.6 | 2.15 | 16.4 | 54.8 | 13.7 | 15.1 | - | 2.27 |
| | 유료사업 치중함 | 15.1 | 29.2 | 29.5 | 22.5 | 3.6 | 2.70 | 2.7 | 32.9 | 32.9 | 28.8 | 2.7 | 2.96 |
| 전문성 | 서비스 질 향상 | 1.1 | 5.4 | 22.0 | 54.1 | 17.5 | 3.81 | - | 1.4 | 20.5 | 63.0 | 15.1 | 3.92 |
| | 서비스 전문성 | 0.9 | 5.2 | 17.8 | 52.6 | 23.4 | 3.92 | - | - | 12.3 | 53.4 | 34.2 | 4.22 |
| 대응성 | 주민욕구 적절대응 | 0.5 | 3.6 | 23.2 | 56.6 | 16.0 | 3.84 | 1.4 | 8.2 | 37.0 | 42.5 | 11.0 | 3.53 |

* 평가점수 : 매우부정=-1, 대체로부정=-2, 보통=-3, 대체로긍정=-4, 매우긍정=-5의 값을 각각 부여하고 여기에 사례수를 곱해 평균한 값임. 즉, 평가점수 = (응답항목의 값 × 해당 사례수) / 총사례수.

제2절 민간위탁 복지관 운영현황과 문제점

1. 분석방법

1) 평가방법

본 절에서는 민간위탁에 대한 과정평가의 한 부분으로 복지관을 위탁받아 운영하는 법인들이 복지관을 어떻게 운영하고 있는가를 분석하였다. 운영과정에 대한 평가는 최종성과물인 복지서비스 생산에 투입된 input 및 복지관 운영환경에 대한 내용을 포함한다. 복지관 운영에 중요한 투입요소는 크게 인적 자원과 물적 자원으로 구성하고, 수탁법인들이 복지관 위탁운영의 목적인 공공성, 전문성, 효율성을 제고하기 위하여 어느 정도의 자원을 투입하고 있는지, 그리고 어떻게 운영관리하고 있는지를 복지관 현황조사 자료를 토대로 분석하였다. 한편 서비스 공급현황 분석에서와 마찬가지로 복지서비스 특성상 모든 자료를 계량화·객관화하는 데 한계가 있기 때문에 이를 보완하기 위하여 민간위탁 운영중인 복지관 종사자 및 복지관 위탁업무를 담당하는 공무원 대상 설문조사를 통한 주관적 평가를 추가하였다. 서비스 공급현황 분석과 마찬가지로 민간위탁, 법인운영, 시직영 운영형태별로 비교분석 하였으며, 변량분석(ANOVA)을 통해 운영형태별로 분석결과의 통계적 유의도를 제시하였다.

2) 평가지표

평가지표는 선행연구에서 민간위탁의 긍정적인 효과로 기대되는 사항들을 중심으로 선정하였다. 민간위탁의 가장 큰 기대효과는 서비스질의 향상과 비용절감이다. 특히 복지서비스 민간위탁의 제일 목적은 전문성 제고를 통한 서비스 질의 향상이기 때문에 이를 평가지표로 하였다. 운영과정에 투입자원이 풍부하다면 서비스 질이 향상될 것이라는 전제 하에 인적 자원과 물적 자원이 투입된 양과 질을 기준으로 측정하였다.

한편 선행연구에서는 복지서비스 민간위탁의 비용절감 효과가 그리 크지 않은 것으로 보고 있으며, 특히 비용 측정방법상의 한계도 지적되고 있다. 그럼에도 불구하고 비용절감은 민간위탁의 주요 목적의 하나이기 때문에 비용절감을 평가지표의 하나로 포함하였다. 1인당 비용지출액을 계량화한 지표와 설문조사에 의한 주관적 평가를 분

석의 기준으로 하였다. 그러나 복지서비스에 대한 비용 및 편익을 직접적으로 계산하는 데는 여전히 한계가 있다. 반면에, 직접적인 형태는 아니지만 공공부문의 비용 및 업무부담을 보완해준다는 점에서 복지서비스 민간위탁은 간접적으로 비용절감 내지는 효율성 증진에 기여하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 민간의 인적·물적 자원을 동원한다거나 공공부문 복지업무에 대한 보완적 기능을 수행하는 것도 민간위탁의 효과로 기대할 수 있다. 따라서 복지관 운영과정에 민간부문의 자원동원 노력, 그리고 업무효율성 증진효과를 평가지표로 포함하였다. 마지막으로 성과평가에서와 마찬가지로 준공공시설로서의 역할을 어느 정도 하고 있는지를 측정하는 공공성 지표를 추가하였다. 평가기준과 분석내용을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 3-16〉 수탁법인 운영과정 분석내용

| 분석방법 평가지표 | 복지관 현황조사 | | 설문조사 |
|--------------|-------------------------------|-------------------------|---|
| | 인적 자원 | 물적 자원 | |
| 공공성 | | · 유료사업 수입 · 무료사업비 지출 | |
| 서비스 질 | · 복지관 인력의 양적투입 · 인력구성의 전문성 | · 사업비 지출 | · 인력관리 및 근무조건 |
| 비용절감 | | · 복지서비스 생산비용 | · 공공재원 절약효과 · 서비스요금 절감효과 |
| 민간자원 동원노력 | · 자원봉사 인력 동원 | · 법인 재정지원 · 후원금 동원노력 | · 인적 자원 동원노력 · 물적 자원 동원노력 |
| 운영 효율성 | | | · 복지관 운영효율성 평가 · 공공부문 복지업무 대행효과 · 수탁법인에 대한 평가 |

2. 복지관 운영현황

1) 인력

(1) 인력의 양적 투입

인적 자원의 양적 투입 지표로 전체 복지관 이용자수 대비 전문인력, 즉 전문인력 1인당 담당해야 할 이용자수를 계산하였다. 일반적으로 위탁운영의 경우 종사자 1인당 담당해야 할 이용자수가 많아 업무부담이 높은 것으로 나타났으며, 이는 이용자수에

비해 충분한 인력이 투입되지 못하고 있다는 것으로 그만큼 서비스 질이 낮다고 해석할 수 있다. 복지관 유형별로는 서비스 성격이 다르기 때문에 상호비교는 어렵지만, 전반적으로 사회복지관 종사자들의 업무부담이 더 높다. 사회복지관과 가장 유사한 형태로 볼 수 있는 여성발전센터의 경우, 전문인력 대비 이용자수가 사회복지관의 약 1/10에 불과하다. 그러나 여성발전센터의 경우, 직원의 대부분이 사무직원이고 직접적으로 프로그램 제공에 투입되는 인력은 훨씬 적기 때문에 이것이 서비스 질을 대변한다고 보기는 어렵다.

<표 3-17> 복지관 전문인력 대비 이용자수

| | 사회복지관 | | 여성발전센터 | 노인복지관 | | 장애인복지관 | |
|-------------------|--------------|--------|----------------------------|-------|----|--------------|-----|
| | 위탁운영 | 법인직영 | 시직영 | 위탁 | 법인 | 위탁 | 법인 |
| 명 ¹⁾ | 12,726 | 10,112 | 1,088 | 9,541 | - | 3,050 | 979 |
| 사례수 ²⁾ | 57 | 16 | 2 | 5 | - | 4 | 3 |
| 평균(유의수준) | 0.745(0.391) | | 2.161(0.147) ³⁾ | n.a. | | 1.097(0.343) | |

1) 총이용자수/전문인력수

2) 분석에 이용된 해당복지관 사례수임.

3) 위탁운영 사회복지관과 여성발전센터간의 ANOVA 결과

(2) 인력의 전문성

복지시설을 공공에서 직영하지 않고 민간에 위탁운영함으로써 가장 기대되는 효과는 전문인력을 활용한다는 점이다. 전반적으로 시직영 여성발전센터는 상근직원이 일반직 공무원이며 훈련교사를 제외하고는 순환근무하기 때문에 전문성이 부족한 반면, 위탁운영 및 법인직영 모두 보다 전문적인 인력투입이 이루어지고 있다.

복지관장의 전문자격증 소지 비율도 시직영인 여성발전센터에 비해 월등히 향상되었다. 위탁운영과 법인직영 간에는 일정한 차이를 발견할 수 없지만, 사회복지관과 장애인복지관의 경우 법인직영일 때 관장이 전문인력인 비율이 더 높다. 법인직영 노인복지관은 사례수가 1개이며, 소규모 형태여서 비교가 불가능하다고 보여진다. 그러나 민간위탁의 제일 목적이 민간의 전문성 활용이라고 할 때, 위탁운영 복지관의 상당수에서 아직도 비전문가를 관장으로 임명하고 있는 것은 문제점으로 지적된다.

일반직원의 전문성 또한 시직영 경우보다 많이 향상되었다. 운영형태별로 위탁운영

사회복지관은 사회복지사 비율이 상대적으로 높은 반면, 법인직영 사회복지관은 직업 훈련, 간호사, 의료기사 등의 비율이 높아 특수 프로그램 운영이 많은 것으로 추측된다. 노인복지관은 대체로 위탁운영 형태에서 전문인력 확보가 더 우수하다고 보여지며, 장애인복지관도 위탁운영 장애인복지관에서 전문인력이 더 많은 구성을 차지하고 있다. 법인직영 노인복지관과 장애인복지관은 관리직 인력의 비중이 높아 인력 구성에서 다소 비전문적인 것으로 판단된다.

〈표 3-18〉 복지관별 인적 자원의 전문성

| 구분 | | 유형 | 사회복지관 | | 여성발전센터 | 노인복지관 | | 장애인복지관 | |
|-----------------|----------|--------------|-------|----------------------------|--------------|-------|--------------|--------|----|
| | | | 위탁운영 | 법인직영 | 시직영 | 위탁 | 법인 | 위탁 | 법인 |
| 관장의 전문자격증 | 소지비율(%) | 60.3 | 75.0 | 0.0 | 83.3 | 0.0 | 25.0 | 100.0 | |
| | F값(유의수준) | 0.117(0.733) | | 2.193(0.144) ¹⁾ | 1.484(0.278) | | 9.600(0.021) | | |
| 상근직원 중 전문자격증 | 소지비율(%) | 73.2 | 78.4 | 53.9 ²⁾ | 68.5 | 80.0 | 76.8 | 74.2 | |
| | F값(유의수준) | 1.147(0.288) | | 2.708(0.105) ¹⁾ | 0.203(0.671) | | 0.091(0.775) | | |

1) 위탁운영 사회복지관과 여성발전센터간의 ANOVA 결과

2) 상근직으로 있는 훈련교사 비율임.

(3) 인력관리 및 근무환경

투입인력의 질은 생산되는 서비스의 질을 결정한다. 전문인력이 투입되었다 하더라도 이들에 대한 관리와 교육이 지속적으로 이루어지는지 또한 중요한 요인이다. 위탁운영 중인 복지관의 근무환경은 불량한 것으로 보이며, 특히 사회복지관에 종사하는 사회복지사의 근무환경이 가장 열악하다. 복지관 업무를 중추적으로 담당하는 일선 담당자인 일반 사회복지사를 기준으로 볼 때, 임금수준은 매우 낮은 편이며 담당 단위사업 및 근무시간은 많다. 사회복지관의 일선 사회복지사와 여성발전센터의 일선 사무직 종사자를 비교할 때, 임금은 여성발전센터가 약 1.5배 높은 반면에 근무시간은 주평균 약 3시간이 사회복지관이 많다. 이처럼 열악한 근무조건 때문에 사회복지사들의 이직율이 매우 높은 상태이다. 위탁운영 사회복지관의 일반 사회복지사의 평균 근속기간이 1년 반 정도에 불과하다. 여성발전센터의 경우에도 근속년수가 2년 미만이 대부분이지만, 이는 근무환경의 열악함에서 기인한 것이 아니라 공무원의 순환보직에 의한 결과

이다. 열악한 근무조건은 복지사들의 사기에 부정적 요인으로 작용하며, 결과적으로 서비스의 질적 저하의 원인이 될 수 있다. 이러한 문제는 위탁운영 및 법인직영에 관계 없이 유사하게 나타나는 문제로 이는 운영방식 때문이라기보다는 복지관 운영 전반에 관한 문제로 보아야 할 것이다.

한편, 위탁운영되는 복지관 종사자들은 대체로 담당분야와 관련하여 재교육을 받고 있는데, 설문조사에 따르면 내부 및 외부교육을 포함하여 연평균 약 7회 정도 재교육을 받으며, 전체적으로는 1~2회 정도 교육받는 경우가 29.6%로 가장 많았다.

〈표 3-19〉 위탁운영 복지관 사회복지사의 근무환경

| 유형 | 운영형태 | 월평균 임금 (만원) | 주평균 근무시간 (시간) | 담당하는 단위사업수(개) | 평균근속기간 (연) |
|----------|------|----------------|------------------|------------------|---------------|
| 사회복지관 | 위탁운영 | 100.5 | 52.8 | 8.0 | 1.45 |
| 노인복지관 | " | 96.5 | 53.0 | 1.7 | 2.06 |
| 장애인복지관 | " | 107.2 | 48.9 | 6.7 | 1.57 |
| 여성발전센터 * | 시직영 | 151.7 | 49.8 | n.a. | 2년 미만 |
| F값(유의수준) | | 3.38(0.018) | 3.22(0.023) | 24.28(0.0001) | 0.62(0.606) |

* 여성발전센터에는 사회복지사가 없어, 복지관의 사회복지사와 같은 일선업무를 담당하는 사무직 현황임.

(4) 자원봉사 인력 활용

복지관 민간위탁의 기대효과 가운데 하나는 민간자원을 적극적으로 동원하는 것이다. 이런 측면에서 위탁 운영 복지관들의 자원봉사 인력 동원노력 정도를 평가해 보았다. 평균 총자원봉사자수(연인원 기준)를 보면, 운영형태별로는 위탁운영 복지관이 법인직영 형태보다 자원봉사자를 더 많이 모집하는 경향을 보이며, 시직영인 경우에는 자원봉사자 동원노력이 매우 미흡하다. 복지관 유형별로는 장애인복지관이 외부 인적 자원을 가장 많이 활용하고 있다. 절대적인 자원봉사자수는 복지관의 규모에 따라 달라질 수 있기 때문에 비교가능한 상대적 지표로 직원수 대비 자원봉사자수를 환산하였다. 자원봉사자 총수와 마찬가지로 대체로 위탁운영 복지관들의 자원봉사자 동원노력이 뛰어난 것으로 나타났다.

〈표 3-20〉 자원봉사자 동원노력

| 자원봉사 | | 구분 | 사회복지관 | | 여성발전센터 | 노인복지관 | | 장애인복지관 | |
|--------------------------------|--------|--------------|-------|----------------------------|--------------|-------|--------------|--------|----|
| | | | 위탁운영 | 법인직영 | 시직영 | 위탁 | 법인 | 위탁 | 법인 |
| 자원봉사자 총수 ¹⁾ | 명 | 1,308 | 990 | 355 | 3,701 | 456 | 3,079 | 2,124 | |
| | F(Sig) | 0.131(0.719) | | 0.082(0.776) ³⁾ | 0.399(0.592) | | 1.403(0.275) | | |
| 직원수 대비 자원봉사자수 ²⁾ | 명 | 96.5 | 77.4 | 12.2 | 167.8 | 45.6 | 127.6 | 91.9 | |
| | F(Sig) | 0.095(0.759) | | 1.274(0.264) ³⁾ | 0.237(0.652) | | 0.350(0.576) | | |

1) 복지관별 평균 자원봉사자 총수(연인원 기준)

2) 복지관 직원수 대비 자원봉사자수(연인원 기준) = 자원봉사자수/직원수

3) 위탁운영 사회복지관과 여성발전센터간의 ANOVA 결과

2) 수입

(1) 수입구조

복지관의 수입은 정부보조금과 법인전입금, 후원금, 유료사업 이용료 등으로 구성된다. 복지관의 수입구조에서 나타나는 일반적인 특징은 운영형태와 관계없이 수입원의 가장 큰 부분이 공공의 보조금이라는 점이다. 위탁운영 복지관 수입의 평균 49%, 법인직영의 경우 42.4%가 국비 및 시·구비를 포함한 공공의 보조금으로 구성되어 있다. 복지관 유형별로는 사회복지관이 보조금 의존도가 가장 낮는데, 이는 운영비 20%를 수탁법인이 자부담하도록 되어 있기 때문이다. 사회복지관의 경우 법적으로는 보조금 80%, 수익자부담 20%로 규정되어 있으나, 실질적으로 보조금은 복지관 예산의 40~50% 정도에 불과하며, 수탁법인의 수익자부담비율 20%를 충족하는 경우도 거의 없다.

〈표 3-21〉 복지관의 수입구조

단위: %

| 수입원 | | 사례수 | 정부 보조금 | 법인 전입금 | 실비사업 수입 | 지정 후원금 | 일반 후원금 | 기타 잡수입 | 작년 이월금 |
|------------|----|-----|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 구분 | 위탁 | | | | | | | | |
| 사회 복지관 | 위탁 | 58 | 49.0 | 8.9 | 24.8 | 3.6 | 5.5 | 2.0 | 5.6 |
| | 법인 | 16 | 42.4 | 11.3 | 28.2 | 3.2 | 5.9 | 2.8 | 4.1 |
| 노인 복지관 | 위탁 | 6 | 78.0 | 1.8 | 14.7 | 0.1 | 2.7 | 1.8 | 0.9 |
| | 법인 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 장애인 복지관 | 위탁 | 4 | 73.6 | 2.4 | 16.9 | - | 3.6 | 0.6 | 2.9 |
| | 법인 | 5 | 74.3 | 9.5 | 13.6 | 1.5 | - | 0.3 | 0.1 |

(2) 법인전입금 및 후원금

법인의 재정지원 및 후원금 모금현황은 민간의 물적 자원 동원노력의 중요한 평가자료가 된다. 법인전입금은 내적 자원동원 노력의 지표가 되는 반면에, 후원금 모금실적은 자원봉사자 모집과 함께 외부 자원동원 노력의 결과를 보여준다. 먼저 법인의 지원현황을 보면 대체로 위탁운영보다 법인직영인 경우 법인전입금 비중이 더 높다. 위탁 및 법인직영 사회복지관과 법인직영 장애인복지관은 법적으로 운영비의 20%를 수익자부담금으로 수탁법인이 부담하도록 되어 있다. 그러나 현실적으로 정부보조금이 운영비 전액을 지원하지 못하는 것이 모든 복지관의 일반적인 상황이기 때문에 법적 의무사항이 아니라 하더라도 자원동원 노력 차원에서 법인의 재정적 지원이 기대된다.

사회복지관의 경우 위탁운영되는 사회복지관 총수입의 평균 8.9%만이 법인전입금이며, 여기에 복지부의 정의에 의해 수익자부담금에 포함할 수 있는 항목인 일반후원금까지 포함해도 평균 14.4%에 불과하다. 반면에 법인직영인 사회복지관은 법인전입금이 평균 11.3%, 일반후원금이 평균 5.9%로 총 17.2%를 차지하여 복지관을 위탁운영하는 경우보다 법인이 직영하는 경우 법인의 재정지원이 다소 활발한 것으로 보여진다. 그러나 운영형태와 관계없이 모든 사회복지관이 운영비 20% 자부담 기준을 지키지 못하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 시직영 여성발전센터는 민간으로부터의 자원 동원이 전혀 없다는 점과 비교하면, 위탁복지관들이 자부담 20% 기준을 충족하지 못한다 하더라도 어느 정도 민간자원을 동원했다는 점에서는 긍정적으로 평가된다.

한편, 외부의 물적 자원 동원노력의 결과인 후원금 모금 실적은 복지관 형태별로는 사회복지관에서, 운영형태별로는 위탁운영의 경우에 가장 적극적인 자원동원 노력을 보여주고 있다. 이에 비해 시직영인 경우는 후원금이 전혀 없으며, 법인직영도 그 비중이 다소 낮다. 이는 위탁운영을 통해 민간자원 동원 정도가 개선된 결과로 보여진다.

(3) 유료사업 수입

앞 절의 서비스 공급현황에서도 유료 프로그램의 구성비를 분석하였듯이 유료사업 수입은 복지관의 공공성을 측정하는 중요한 지표가 된다. <표 3-21>에 의하면 위탁운영 복지관은 법인직영보다 유료사업 수입의 비중이 낮아 상대적으로 공공성 및 책임성을 유지하고 있다고 평가할 수 있다. 위탁운영되는 사회복지관의 대부분은 영구임대아

파트 단지 내 또는 기타 저소득층 밀집지역에 세워지기 때문에 실지로 유료사업을 하더라도 이용료 수입이 많지 않기 때문인 것으로 추측된다. 복지관 종류별로는 사회복지관이 다른 유형의 복지관보다 유료사업의 구성비율이 높는데, 이는 사회복지관에 대한 정부보조금이 상대적으로 적기 때문이다.

3) 지출

(1) 사업비 지출

서비스 생산에 직접적으로 투입되는 비용인 사업비 지출이 많을수록 서비스 질이 높을 것이라는 가정 하에 사업비 지출현황을 분석하였다. 노인복지관과 장애인복지관은 데이터의 신뢰도가 낮아 사회복지관 자료만으로 비교하였다. 사업비는 무료사업 및 유료사업에 투입된 비용을 모두 포함한다. 세 가지 운영형태를 비교할 때, 총 지출 가운데 사업비에 투입된 비중은 위탁운영이 35.3%로 가장 높아, 물적 자원 투입노력이 가장 뛰어난 것으로 보인다. 이는 사업비 지출 총액을 총이용자수로 나눈 이용자당 사업비 지출액에도 그대로 나타나, 위탁운영 사회복지관은 이용자 1인당 평균 39,400원을 사업비로 투입하여 서비스의 질적 향상 가능성이 가장 높은 것으로 평가된다.

〈표 3-22〉 사회복지관 사업비 투입

| 구 분 | | 사회복지관 | | 여성발전센터 |
|-----------------|----------|--------------|--------|----------------|
| | | 위탁운영 | 법인직영 | 시직영 |
| 총 지출중 사업비 비중 | % | 35.3 | 30.9 | 7.8 |
| | F값(유의수준) | 1.910(0.171) | | 12.951(0.001)* |
| 이용자당 사업비 지출액 | 원 | 39,400 | 16,800 | 6.8 |
| | F값(유의수준) | 0.759(0.386) | | 0.205(0.652)* |

* 위탁운영 사회복지관과 여성발전센터간의 ANOVA 결과

(2) 무료사업비

앞 절에서 요보호 대상자에게 얼마나 많은 서비스를 제공했는가를 공공성 지표로 간주한 것과 같은 맥락에서 무료사업에 얼마나 많은 투자를 하는가를 분석하였다. 지출에 관한 노인복지관과 장애인복지관 조사자료가 신뢰성이 떨어지며, 여성발전센터의

경우 모두 유료 프로그램이기 때문에 사회복지관 응답자료만으로 분석하였다.

무료사업비에 대한 투자는 총지출 중 무료사업비 비율과 유료사업 수입 가운데 무료사업비로 재투자된 비율을 살펴보았다. 두 번째 지표는 소득재분배 효과로 볼 수 있다. 총지출 중 무료사업비 비율은 위탁운영의 경우에 법인직영보다 다소 높은 반면, 유료사업 수입을 다시 무료사업에 재투자하는 비율은 법인직영이 많다. 즉, 위탁운영의 경우 준공공시설로서의 책임성 측면에서 무료사업비에 대한 지출은 많지만, 유료사업 수입을 무료사업에 재투자하는 소득 재분배 효과는 다소 떨어지는 것으로 평가된다.

<표 3-23> 사회복지관의 무료사업비 지출

| 운영형태 | 사례수 | 총지출중 무료사업비 | | 유료사업 수입중 무료사업비 | |
|------|-----|------------|--------------|----------------|--------------|
| | | 비율(%) | 규모(유의수준) | 지출비율(%) | 규모(유의수준) |
| 위탁운영 | 58 | 26.3 | 2.278(0.136) | 23.3 | 0.488(0.487) |
| 법인직영 | 16 | 22.3 | | 27.0 | |

4) 서비스 생산비용

직접적인 비용산출 방법으로 이용자 1인당 소요된 비용을 서비스 생산비용으로 계산하였다. 복지관의 수입은 전액 지출한다는 가정 하에 총수입액을 전체 비용으로 보고, 해당 복지관을 이용한 이용자수를 산출로 간주하여, 이용자 1인당 소요비용을 계산하였다. 비용계산은 두 가지 방법으로 이루어졌는데, 첫째는 보조금, 법인전입금, 후원금, 유료사업수입 등 복지관의 총수입을 기준으로 계산하였고, 둘째는 보조금만을 기준으로 계산하였다. 전자는 전체적인 사회비용으로 해석할 수 있고 후자는 공공부문에서 투입된 비용, 즉 공공비용으로 해석된다.⁹⁾

<표 3-24>에 의하면 복지관별로 총수입 대비 이용자 1인당 평균지출액은 위탁운영 노인복지관, 위탁운영 사회복지관, 여성발전센터의 순으로 많다. 즉, 위탁 운영되는 노인복지관과 사회복지관은 시직영인 여성발전센터보다 총비용면에서 더 많이 드는 것으로 나타났다. 그러나 위탁운영 복지관과 여성발전센터는 공공에서 시설건립을 위해

9) 본 절의 비용산출은 토지 및 건축비 등의 고정비용, 민간위탁 업무처리 및 관리에 따른 간접비용 등이 반영되지 않았으며, 단순히 이용자수를 서비스 산출로 간주하고 있다는 점에서 한계가 있다.

토지 및 건설비까지 부담하기 때문에 이러한 고정비용까지 추가한다면 서비스 생산비용은 더욱 커질 것이다. 반면에, 공공비용으로 볼 수 있는 보조금 대비 이용자 1인당 평균비용은 여성발전센터가 가장 높아, 시직영인 여성발전센터는 공공비용 면에서 가장 비효율적임을 알 수 있다. 사회복지관은 법인직영보다 위탁운영 복지관에서 공공비용을 더 소비하며, 장애인복지관은 반대로 위탁운영 복지관에서 공공비용을 적게 소비하고 있다. 그러나 법인직영과 위탁운영 복지관간의 차이는 통계적으로 유의하지 않다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 위탁운영되는 사회복지관과 노인복지관은 시직영인 여성발전센터 보다도 총비용면에서는 더 많이 드는 것으로 나타났다. 그러나 위탁운영의 경우 총수입에 법인전입금이나 후원금, 기타 유료사업수입 등 법인 자체에서 노력하여 투자한 비용이 많이 포함된 것임을 감안해야 한다. 따라서 보조금을 기준으로 하는 공공비용 측면에서는 위탁운영이 시직영보다 비용효율적이다. 토지 및 건설비 등 고정비용을 감안하더라도 위탁운영 복지관은 적어도 공공비용 측면에서는 시직영 여성발전센터보다는 비용이 적게 드는 것으로 평가할 수 있다.

<표 3-24> 이용자 1인당 평균지출액

| | | 사회복지관 | | 여성발전센터 | 노인복지관 | | 장애인복지관 | |
|-----------|--------|--------------|------|----------------------------|--------------|------|--------------|------|
| | | 위탁운영 | 법인직영 | 시직영 | 위탁 | 법인 | 위탁 | 법인 |
| 총수입 기준 | 천원 | 115.6 | 45.4 | 110.1 | 288.9 | 25.1 | 77.1 | 95.4 |
| | F(Sig) | 0.745(0.391) | | 2.538(0.117) ¹⁾ | 0.372(0.575) | | 0.037(0.854) | |
| 보조금 기준 | 천원 | 28.0 | 19.5 | 110.1 | 2.8 | n.a. | 51.6 | 67.7 |
| | F(Sig) | 0.267(0.607) | | 3.699(0.060) ¹⁾ | n.a. | | 0.061(0.813) | |

* 여성발전센터는 수입의 전액이 시예산이기 때문에 총수입 대비 지출액과 보조금 대비 지출액이 같음.

1) 위탁운영 사회복지관과 여성발전센터간의 ANOVA 결과임.

3. 자체평가 설문조사

1) 복지관 민간위탁에 대한 전반적인 평가

복지관 종사자 및 담당공무원 대상 설문조사에서 복지시설을 민간에 위탁하여 운영하는 것에 대하여 전반적으로 어떻게 평가하는가를 질문한 결과 두 집단에서 모두

대체로 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났는데, 복지관 종사자들보다 담당공무원 집단에서 좀더 긍정적으로 평가하였다.

복지관 종사자들 가운데 대체로 또는 매우 긍정적으로 평가한 경우가 68.2%로 약 ⅔이상이 긍정적으로 평가하였다. 응답자의 직위별로 다소 차이를 보이고 있는데, 관장 및 사무국장 등 관리자 집단과 비교하여 일반 사회복지사나 기타 특수교사나 간호사 등 전문직 종사자들은 부정적인 평가도 많은 편이다. 특히 기타 전문직 종사자의 경우 약 23%는 부정적으로 평가하고 있으며, 35.6%는 보통이라고 응답하고 있다. 이는 관리자 집단보다는 실무담당자 입장에서 민간위탁에 따른 문제점을 더욱 심각하게 경험하기 때문인 것으로 해석된다. 복지관 유형별로는 크게 차이는 없으나, 장애인복지관 종사자들의 평가점수(3.40)가 사회복지관(3.81)이나 노인복지관(3.97)보다 다소 낮다.

담당 공무원 집단은 복지관 종사자들보다 전반적으로 긍정적인 평가가 많은데, 복지관 응답자의 경우와는 달리 실무담당자 집단이 보다 긍정적으로 평가하고 있다. 특히 복지관 민간위탁 업무 담당기간이 길수록 긍정적으로 평가하는 것으로 나타나, 주관적인 평가결과의 신뢰도가 높은 것으로 판단된다. 복지관 종사자도 해당 복지관 근무기간이 길수록 긍정적으로 평가하고 있다.

<표 3-25> 민간위탁에 대한 전반적인 평가

| 구 분 | | 사례수 | 구성비(%) | | | | | 평가 점수 * |
|------------|----------|-----|----------|-----------|------|-----------|----------|------------|
| | | | 매우 부정 | 대체로 부정 | 보통 | 대체로 긍정 | 매우 긍정 | |
| 복지관 종사자 | 관장 | 21 | - | - | 4.8 | 19.1 | 76.2 | 4.71 |
| | 사무국장·부장 | 34 | - | 2.9 | 11.8 | 44.1 | 41.2 | 4.23 |
| | 과장·선임복지사 | 110 | - | 3.6 | 10.9 | 50.9 | 34.6 | 4.16 |
| | 사회복지사 | 295 | 0.7 | 7.8 | 25.4 | 56.3 | 9.8 | 3.67 |
| | 기타 전문직 | 90 | 3.3 | 20.0 | 35.6 | 31.1 | 10.0 | 3.24 |
| | 계 | 550 | 0.9 | 8.4 | 22.5 | 48.8 | 19.4 | 3.77 |
| 담당 공무원 | 계장·팀장 | 32 | - | 6.3 | 15.6 | 65.6 | 12.5 | 3.84 |
| | 실무담당자 | 39 | - | 5.1 | 12.8 | 59.0 | 23.1 | 4.00 |
| | 계 | 71 | - | 5.6 | 14.1 | 62.0 | 18.3 | 3.93 |

* 평가점수 : 매우부정=1, 대체로부정=2, 보통=3, 대체로긍정=4, 매우긍정=5의 값을 각각 부여하고 여기에 사례수를 곱해 평균한 값임. 즉, 평가점수 = (응답항목의 값 × 해당 사례수) / 총사례수.

2) 민간위탁에 따른 효과 및 문제점

전반적으로 서비스의 질이나 전문성 등 서비스 내용과 관련된 질문에 대하여 긍정적인 반응을 보이는 반면에, 공공재원이 절약된다거나 저렴한 서비스를 제공할 수 있다는 등의 비용절감 측면에 대한 평가는 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 기존 연구에서 복지분야 민간위탁은 비용절감보다는 서비스 개선효과가 크다는 결론과 일치한다.

〈표 3-26〉 민간위탁 효과 평가

| 평가 내용 | | 복지관 종사자 | | | | | | 담당 공무원 | | | | | 평가 점수 | |
|-----------------|---------------|-----------|------------|------|------------|-----------|----------|-----------|------------|------|------------|-----------|----------|----------|
| | | 구성비(%) | | | | | 평가 점수 | 구성비(%) | | | | | | 평가 점수 |
| | | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | | |
| 전문성 | 서비스 질 향상 | 1.1 | 5.4 | 22.0 | 54.1 | 17.5 | 3.81 | - | 1.4 | 20.5 | 63.0 | 15.1 | 3.92 | |
| | 서비스 전문성 | 0.9 | 5.2 | 17.8 | 52.6 | 23.4 | 3.92 | - | - | 12.3 | 53.4 | 34.2 | 4.22 | |
| 민간 자원 동원 | 민간 물적 자원활용 | 0.7 | 7.8 | 30.1 | 50.0 | 11.4 | 3.64 | 2.7 | 9.6 | 42.5 | 34.2 | 11.0 | 3.41 | |
| | 민간인적 자원활용 | 0.4 | 5.4 | 19.5 | 57.7 | 17.0 | 3.86 | - | 1.4 | 15.1 | 57.5 | 26.0 | 4.08 | |
| 비용 절감 | 공공재원 절약 | 2.5 | 12.6 | 38.6 | 33.6 | 12.6 | 3.41 | 2.7 | 26.0 | 39.7 | 27.4 | 4.1 | 3.04 | |
| | 서비스요금 저렴화 | 3.8 | 19.6 | 35.9 | 31.6 | 9.1 | 3.23 | - | 19.2 | 38.4 | 37.0 | 5.5 | 3.29 | |
| | 정부보조금 오·남용 | 33.8 | 40.3 | 17.3 | 8.3 | 0.4 | 2.01 | 12.5 | 55.6 | 22.2 | 9.7 | - | 2.29 | |
| 운영 효율성 | 효율적 복지관운영 | 1.1 | 8.0 | 24.5 | 50.7 | 15.8 | 3.72 | - | 2.7 | 28.8 | 52.1 | 16.4 | 3.82 | |
| | 복지관의 사유화 | 20.4 | 33.3 | 23.2 | 19.8 | 3.2 | 2.52 | 9.6 | 31.5 | 24.7 | 27.4 | 6.8 | 2.90 | |
| | 운영법인의 대기업화 | 8.9 | 24.5 | 36.8 | 26.8 | 3.1 | 2.91 | 6.8 | 20.5 | 30.1 | 35.6 | 6.8 | 3.15 | |
| | 운영법인의 노력감소 | 18.5 | 32.4 | 30.9 | 15.8 | 2.3 | 2.51 | 6.8 | 23.3 | 27.4 | 37.0 | 5.5 | 3.11 | |
| 공공 업무 효율성 | 공무원 업무대행 | 8.8 | 19.1 | 29.7 | 27.2 | 15.2 | 3.21 | 1.4 | 17.8 | 24.7 | 50.7 | 5.5 | 3.41 | |
| | 공공의 감독권감소 | | | - | | | - | 9.7 | 30.6 | 31.9 | 22.2 | 5.6 | 2.83 | |
| | 공무원 업무증가 | | | - | | | - | 5.5 | 30.1 | 31.5 | 27.4 | 5.5 | 2.97 | |

복지관 종사자 집단에서는 서비스 내용의 전문성 향상에 대하여 가장 긍정적으로 평가한 반면, 민간위탁 운영이 복지분야 공무원의 업무를 대신한다는 점에는 상대적으로 부정적인 응답이 가장 많았으며, 서비스 요금이 저렴해진다는 점에 대해서도 많이 동의하지는 않았다. 공무원 집단에서도 서비스의 전문성 제고에 대하여 가장 긍정적으로 평가하고 있으며, 그 다음으로 민간부문의 인적 자원활용 효과도 큰 것으로 평가하였다. 공공재원 절약 효과에 대해서는 가장 낮은 평가점수를 받아 경제적인 효과는 크지 않은 것으로 보고 있다.

복지관 민간위탁의 긍정적인 효과와는 반대로 민간위탁을 실시함으로써 발생할 수 있는 문제에 대하여 조사하였다. 전반적으로 공무원 집단이 복지관 종사자 집단에 비하여 부정적 효과에 대하여 더 인지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 일부 법인이 여러 복지시설을 위탁하여 대기업화 한다거나 한 복지관을 같은 법인이 계속 위탁운영하여 발전노력을 하지 않는다는 점에 대해서 가장 부정적으로 평가하고 있다. 운영법인의 대기업화 가능성은 복지관 종사자 집단에서도 가장 부정적으로 평가한 부분이다. 민간위탁을 함으로써 유료사업에 지나치게 치중하게 된다는 점도 다소 문제가 있는 것으로 평가되는데, 종사자 집단의 약 26%, 공무원 집단의 약 32%가 문제가 있다고 응답하였다. 공무원 집단에서는 민간위탁을 함으로써 이들을 관리감독 하기 위해서 오히려 업무가 더 늘었다는 응답도 응답자의 약 1/3을 차지하여, 부족한 복지인력을 민간자원을 통해 대체하는 효과는 크지 않은 것으로 보인다.

3) 수탁법인에 대한 평가

운영법인들에 대한 평가는 객관적 자료보다 가장 가까이에서 밀접하게 함께 일하는 복지관 종사자와 담당공무원들의 평가가 보다 현실감이 있을 것이다. 따라서 이들 대상의 설문조사에서 법인에 대한 평가를 하도록 하였다. 조사결과 현재 법인들이 담당하는 복지분야에 대한 경험과 전문성을 가장 높게 평가하고 있으며, 특히 복지관 종사자들에 비해 담당공무원이 보다 긍정적으로 평가하고 있다.

그러나 복지관 종사자들 가운데 복지관 운영에 법인들의 지원현황, 즉 재정적 지원이나 기타 민간자원 동원노력, 그리고 인력지원이나 교육, 프로그램 지원 등의 운영 지도 및 지원에 대해서는 그리 높은 평가를 하고 있지는 않다. 부정적이지는 않지만, 평

가점수가 3점이 약간 넘는 수준으로 보통 정도에 그치고 있다. 재정적 지원에 대해서는 약 22%, 운영지도 및 지원에 대해서는 약 26%, 그리고 기타 민간자원 동원노력에 대해서는 약 16%가 부정적으로 평가하고 있다. 그러나 법인이 영리추구에 관심이 많거나 문어발식으로 운영범위를 확장한다는 것에 대해서는 그렇지 않다는 의견이 대다수이다.

담당공무원 집단도 유사한 패턴을 보이고 있으나, 법인의 전문성이나 노력성에 대하여 복지관 종사자들보다도 오히려 더 긍정적으로 평가하고 있다. 반면에 법인의 규모나 행태에 대해서는 상대적으로 부정적인데, 응답자의 약 17%가 법인이 영리추구에 관심이 많다고 생각하며, 24%는 문어발식으로 확장해가고 있다고 응답하였다. 현재 법인들이 너무 영세하다는 응답도 약 18%에 이른다.

〈표 3-27〉 복지관 수탁법인에 대한 평가

| 내용 | 평가 | | 복지관 종사자 | | | | | 담당 공무원 | | | | | |
|-----------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|------|------|-------|
| | | | 구성비(%) | | | | | 구성비(%) | | | | | 평가 점수 |
| | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | | | |
| 경험·전문성 있음 | 2.5 | 8.7 | 28.6 | 40.4 | 19.7 | 3.66 | 1.4 | 2.7 | 6.8 | 63.0 | 26.0 | 4.10 | |
| 복지관 재정지원 | 6.2 | 15.4 | 29.1 | 38.1 | 11.3 | 3.33 | 2.7 | 5.5 | 28.8 | 46.6 | 16.4 | 3.68 | |
| 적절한 지도·지원 | 7.12 | 18.7 | 37.3 | 30.0 | 6.9 | 3.11 | - | 11.0 | 42.5 | 45.2 | 1.4 | 3.37 | |
| 운영 자율권 보장 | 1.4 | 7.8 | 22.6 | 46.5 | 21.7 | 3.79 | - | - | - | - | - | - | |
| 민간자원 동원노력 | 3.3 | 12.8 | 36.5 | 36.1 | 11.3 | 3.39 | - | 9.6 | 52.1 | 23.3 | 15.1 | 3.44 | |
| 영리추구 관심 | 38.3 | 37.0 | 20.7 | 3.3 | 0.7 | 1.91 | 4.2 | 61.1 | 18.1 | 15.3 | 1.4 | 2.49 | |
| 법인규모의 영세성 | 19.4 | 28.3 | 33.9 | 13.1 | 5.3 | 2.56 | 13.9 | 33.3 | 34.7 | 13.9 | 4.2 | 2.61 | |
| 문어발식 운영확장 | 32.9 | 40.4 | 20.2 | 5.1 | 1.5 | 2.02 | 7.0 | 47.9 | 21.1 | 19.7 | 4.2 | 2.66 | |

제3절 복지관 운영평가의 종합 및 문제진단

1. 평가체계

위탁운영 복지관에 대한 평가는 최종성과물인 복지서비스에 대한 평가(성과측면)와 복지서비스를 생산하기 위한 자원의 투입과 생산과정을 평가하는 운영과정 평가(과정측면)로 이루어졌다. 앞 절에서 제시된 평가지표 및 평가영역, 그리고 분석내용을 종합 정리하면 아래 표와 같다.

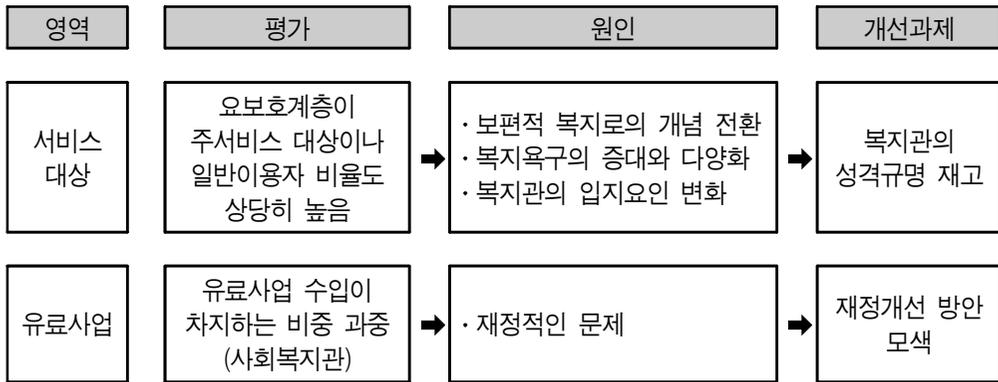
〈표 3-28〉 민간위탁 복지관 운영평가 체계

| 평가영역 평가지준 | 서비스 공급현황(성과평가) | | | 운영현황(과정평가) | |
|---------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------------|--|-------------------------------------|
| | 서비스 공급현황 | 이용자 만족도 | 자체평가 설문조사 | 투입요소 | 자체평가 설문조사 |
| 공공성 | · 오보호 대상자 수혜 현황 · 무료프로그램 구성 | | · 저소득층 소외 정도 · 유료사업 정도 | · 유료사업 수입 · 무료사업비 지출 | |
| 전문성 (서비스질) | · 전문프로그램 구성 | · 서비스 질에 대한 만족도 | · 서비스 질적 향상 정도 · 전문성 향상 정도 | · 인력의 양적투입 · 인력구성의 전문성 · 사업비 지출 · 인력관리 및 근무조건 | |
| 주민욕구 대응성 | | · 욕구대응 정도 만족도 | · 주민욕구 대응 정도 | | |
| 비용절감 | | | | · 복지서비스 생산비용 | · 공공재원의 절약효과 · 서비스요금 절감효과 |
| 민간자원 동원 | | | | · 자원봉사 인력동원 · 법인 재정지원 · 후원금 동원 노력 | · 인적자원 동원 노력 · 물적자원 동원 노력 |
| 운영 효율성 | | | | | · 복지관 운영 효율성 평가 · 공공부문 복지 업무에 영향 |

2. 평가결과 및 개선과제

1) 공공성 · 책임성

공공성 측면에서 위탁운영 복지관의 문제점과 그 원인, 그리고 개선과제를 종합 정리하면 <그림 3-1>과 같다.



<그림 3-1> 공공성 평가 및 개선과제

(1) 서비스 수혜자

공공성은 서비스 공급이 저소득층 등 요보호 대상자에게 많이 주어지고 있는지, 요보호대상자의 접근성을 높이기 위해 무료 사업을 어느 정도 하고 있는지 등이 평가기준으로 이용되었다. 결론적으로 위탁운영, 법인직영, 시직영을 비교할 때, 시직영의 경우보다는 요보호대상자에 대한 서비스 공급 및 무료사업이 많은 편이다. 그러나 여기서 이용된 시직영 사례는 여성발전센터로서, 일반적인 복지관과 성격이 다르기 때문에 직접적인 비교에 한계가 있다. 한편, 위탁운영과 법인직영 두 가지 형태 모두 공공복지 시설로서의 공공성과 책임성을 유지하고 있다는 점에서 차이를 발견할 수 없다.

그러나 서비스 대상집단 측면에서 주서비스 대상집단이 요보호 대상자이기는 하지만, 일반이용자 비율 또한 상당히 높다는 것은 주목해야 할 사항이다. 장애인복지관의 경우 서비스 대상자가 장애인이라는 특정집단을 대상으로 하고 있기 때문에 대상집단 성격이 크게 문제되지 않으나, 사회복지관이나 노인복지관의 경우 저소득층을 우선 서

비스 대상으로 하되, 일반 지역주민 전체를 사업대상으로 한다는 모호성 때문에 이러한 문제가 심각하다.

서비스 대상집단이 일반주민까지 확대되는 이유는 크게 3가지로 진단할 수 있다. 첫째는 사회 전반적으로 선별적 복지에서 보편적 복지를 강조하는 사회복지의 개념변화, 둘째, 지역주민의 욕구변화, 셋째, 사회복지관의 입지적 특성 등이다. 사회복지에 보편주의 개념이 도입되면서 이제 복지는 일부 요보호 대상만을 위한 것이 아니라 지역주민 전체를 서비스 대상으로 하는 광의적 복지개념으로 전환되고 있다. 특히 사회복지관의 경우, 그동안 저소득층 대상 서비스 기관에서 일반 주민 대상으로 서비스 범위를 확대하였고, 이러한 변화로 인해 일반주민 이용자 비율도 점차 증가하고 있다.

일반주민들의 욕구 증대 및 변화 또한 중요한 요인으로 작용한다. 사회가 다원화되고 가족형태가 변화하면서 사회복지서비스에 대한 요구가 증대하고, 노인이나 장애인을 위한 재가복지서비스, 가정해체, 청소년 문제 등 다양한 사회문제들이 사회복지서비스 욕구로 나타나고 있다. 또한 소득수준이 향상되면서 취미·여가생활이나 건강문제, 기타 사회교육 프로그램에 대한 요구도 크게 증대하고 있다. 사회복지관이나 노인복지관은 이러한 욕구를 수용할 수 있는 중요한 지역사회시설 역할을 하고 있다. 마지막으로 복지관의 입지적 특성도 주요 원인으로 작용한다. 특히 사회복지관의 경우, 초기에는 저소득층 밀집지역에 복지관이 지어졌으나, 재개발 등으로 지역주민의 성격이 중산층으로 변경되면서 지역복지관의 이용자 또한 바뀌는 양상을 보이고 있기 때문이다.

일반주민을 대상으로 서비스를 공급하는 것이 주목해야 할 변화이기는 하지만, 반드시 부정적이라고 평가할 수는 없다. 복지관이 준공공시설적인 성격에서 저소득층 등 요보호 계층에게 우선적으로 서비스를 제공해야 하는 것은 사실이지만, 한편으로는 이상에서 논의한 것과 같은 여건적 변화로 인해 복지관, 특히 사회복지관의 성격 및 기능에 대한 재고가 필요함을 시사하고 있다.

(2) 유료사업

복지관의 유료사업 수행에 있어서는 상대적으로 부정적인 측면이 발견된다. 전체 사업 가운데 무료사업이 절대 다수를 차지하고 있으나, 특히 사회복지관에서 유료사업이 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 복지관들은 운영형태와 관계없이 유료사업을 비

슷한 수준으로 하고 있으며, 이는 간접적으로 저소득층 등 요보호계층의 접근성을 제한하는 요인으로 작용할 수 있다. 또한 유료사업의 증가는 프로그램 구성에도 영향을 미친다. 유료사업은 주로 중산층의 수요가 많은 사회교육 프로그램 중심으로 이루어지기 때문에, 사업내용도 상담 등 전문 프로그램보다 단순교육 프로그램 비중이 늘어난다.

특히 사회복지관의 경우 이처럼 유료사업이 늘어나는 이유는 복지관의 재정적인 문제와 관계가 있다. 사회복지관은 정부보조금이 전체 운영비의 40~50%에 불과한 반면, 수익자부담금 20%를 충족시킬 재정능력이 없는 운영법인이 대다수이기 때문에 부족한 예산확보를 위해 유료사업 수입에 의존하게 되는 것이다. 따라서 복지관이 본연의 임무를 수행하기 위해서는 유료사업을 줄일 수 있도록 복지관의 재정문제가 우선적으로 개선되어야 할 과제이다.

2) 전문성 · 서비스 질

여러 가지 평가영역 가운데 서비스의 질 및 전문성 향상이 가장 긍정적인 변화로 나타났다. 서비스의 질 및 전문성에 대하여는 이용자 만족도, 복지관 종사자 및 담당공무원 설문조사 등에서 매우 높은 평가를 받고 있어 체감 만족도 또한 높다. 위탁복지관의 전문성 및 서비스 질 측면에서의 성과 및 문제점, 개선과제는 <그림 3-2>와 같다.

| 영역 | 평가 | 원인 | 개선과제 |
|---------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------|
| 인적 자원 | 인력의 전문성은 대체로 향상되었으나 관장의 전문성 개선이 요구됨. | · 지침상 복지관장의 자격요건에 법인자의성이 개입될 가능성이 큼 | 복지관장의 전문성 확보 제도화 |
| 근무 조건 | 열악한 근무조건으로 서비스 질 하락 가능성 | · 재정적인 문제 | 재정개선 방안 모색 |
| 사업비 투입 | 사업비 투입비율이 높아 서비스질 제고가 기대됨 | - | - |
| 프로그램 구성 | 전문 프로그램 구성이 부족함(사회복지관) | · 재정문제로 유료프로그램 운영 · 사회복지관 운영지침 경직성 | 재정문제 및 운영지침 개선 |

<그림 3-2> 전문성 평가 및 개선과제

(1) 인적 자원

인적 자원의 전문성은 시직영인 여성발전센터에 비해서는 상당히 개선된 것으로 보인다. 그러나 관장의 전문성 부문에는 여전히 문제가 있다. 민간위탁의 목적 중 가장 중요한 부분이 민간의 전문성을 활용하는 것인데도 불구하고 위탁운영 복지관 관장의 전문자격증 소지비율이 사회복지관 60.3%, 장애인복지관 25.0%에 불과하다는 것은 문제가 있다. 복지관장이 비전문가로 임명되는 이유는 사회복지사업법 시행규칙에서 관장의 자격으로 전문성과 경력 등을 제시하면서 “이와 동등한 자격이 있다고 법인이사회가 인정하는 자”라는 조항을 두고 있기 때문이다. 한 조직의 운영은 관장의 능력에 따라 큰 영향을 받게 되기 때문에, 복지시설의 전문성을 높이기 위해서는 우선적으로 관장의 전문성을 확보할 수 있는 제도적 방안이 모색되어야 한다.

(2) 근무조건

인적 구성의 전문성은 많이 개선되었지만, 근무조건이 매우 열악하여 서비스의 질을 저하시킬 가능성이 높은 것으로 평가된다. 복지관의 일선 종사자인 사회복지사를 기준으로 볼 때, 인력투입이 부족하여 사회복지사 1인당 담당해야 할 서비스 대상자수 및 근무시간은 과다한 반면에, 임금수준은 매우 낮다. 이처럼 열악한 근무조건 때문에 복지관 종사자들의 이직율이 높으며, 이는 서비스의 질적 저하를 초래할 수 있는 요인이다. 이러한 문제는 운영형태와 관계없이 모든 복지관들이 경험하는 현실로, 재정적 열악함이 문제발생의 원인이라고 판단된다.

(3) 사업비 투입

복지관의 위탁운영을 통해 총지출 중 사업비에 투자하는 비율은 증가하여 서비스의 질이 향상되었다는 간접적인 증거라고 평가할 수 있다.

(4) 프로그램 구성

인적·물적 자원의 투자는 개선된 반면, 프로그램 구성에 있어서의 전문성은 한계가 있다. 특히 사회복지관의 경우 상담 및 전문프로그램 구성이 크게 부족하고, 사회교

육 및 행사성 프로그램 구성비율이 높다. 이처럼 프로그램의 전문성이 부족한 이유는 두가지로 진단된다. 첫째는 앞서 지적한 바와 같이 재정적인 이유에서 유료사업이 늘어나면서, 유료사업은 주로 중산층의 수요가 많은 사회교육 프로그램 중심으로 이루어지기 때문이다. 두 번째는 사회복지관 운영지침의 경직성 때문이다. 운영지침에서는 사회복지관이 실시해야 할 프로그램을 규정하고 있으며, 이는 평가지표로 활용되기 때문에 지역별 수요에 맞는 다양한 프로그램 구성에 제약요인이 되고 있다.

3) 주민욕구 대응성

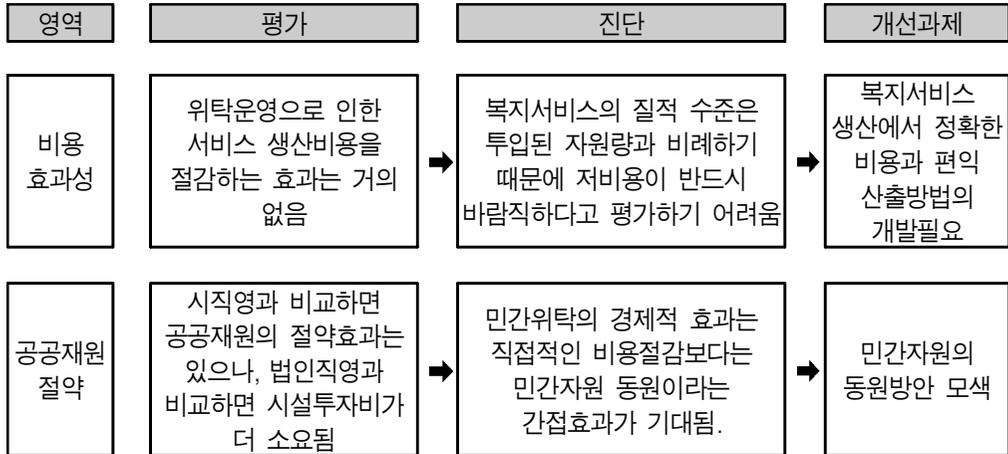
전문성과 마찬가지로 이용자 만족도 조사 및 복지관 종사자와 담당공무원 설문조사에서 주민요구에 대한 대응성도 상당히 향상된 것으로 평가되었다. 주민요구의 대응성은 전문성과 상당히 연관성이 높은 영역이기 때문인 것으로 추측된다.

4) 비용절감 효과

종합적으로 볼 때, 위탁운영은 총비용면에서는 효율적이지 않지만, 공공재원을 절약하는 효과는 있는 것으로 평가된다. 그러나 단순히 서비스 구매만 하는 위탁과는 달리, 우리나라는 시설투자비까지 공공에서 부담하고 있기 때문에 비용절감 효과는 상대적으로 크지 않다. 법인직영의 경우 운영비를 보조한다 하더라도 시설건립을 법인이 한다는 점에서 위탁운영이나 시직영보다 공공의 비용절감 효과가 큰 것으로 기대된다.

그럼에도 불구하고 동일한 조건인 위탁운영 복지관과 시직영 여성발전센터를 비교하면, 적어도 공공의 비용은 절감하는 효과가 있다. 그러나 이것은 위탁운영을 통해 규모의 경제효과가 나타나거나 효율적인 운영을 통한 결과라기보다는, 위탁운영 복지관의 경우 법인전입금이나 후원금과 같이 민간에서 동원된 자원이 수입원의 일정 부분을 차지하고 있기 때문이다. 따라서 위탁운영은 직접적인 비용절감 효과는 적지만, 간접적으로 민간자원 동원을 통한 공공의 비용절감 측면에서 기여하는 것으로 평가할 수 있다. 보다 많은 자원의 투입은 결국 더 나은 서비스를 생산할 수 있기 때문에, 직접적인 비용절감이 최선이라고 할 수는 없다. 따라서 복지시설 민간위탁을 통한 경제적 효과는 직접적인 비용절감 보다는 민간자원동원을 통한 간접적 효과를 극대화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

복지관 위탁운영에 따른 비용절감 효과에 대한 평가 및 원인진단, 그리고 개선과제를 종합정리하면 <그림 3-3>과 같다.



<그림 3-3> 비용절감 효과 평가 및 개선과제

5) 민간자원 동원 효과

앞서 지적한 바와 같이 민간위탁을 통한 복지서비스 생산으로 직접적인 생산비용 절감효과는 기대하기 어려운 반면에, 민간자원을 동원함으로써 간접적으로 공공비용을 절감하는 효과를 기대할 수 있다. 민간자원 동원효과를 종합하면, 인적 자원의 동원노력은 상당히 높게 나타났으나, 물적 자원의 동원은 기대수준에 미치지 못하고 있다. 물론 시직영인 여성발전센터에 비하면 인적·물적 자원 동원노력이 모두 향상되고 있으며, 설문조사를 통한 자체평가에서도 상당히 긍정적으로 평가하고 있다.

인적자원의 동원노력 지표인 자원봉사자 동원실적은 양적으로는 우수하지만, 단순 노동봉사 중심의 인력동원이라는 점이 한계이다. 한편, 인적 자원에 비해 법인전입금 및 후원금 등 물적 자원 동원효과는 기대수준에 미치지 못하고 있다. 특히 법적으로 수익자부담금 20% 기준이 정해진 경우에도 이를 충족하지 못하는 법인이 대부분이다. 이러한 문제는 위탁운영 복지관과 법인직영 복지관에서 동일하게 나타나고 있다. 법인전입금을 통한 물적 자원 동원이 활발하지 못한 이유는 첫째, 운영법인이 영세하기 때문이다. 복지시설을 위탁운영하는 민간단체는 사회복지법인, 종교법인, 학교법인 등 비

영리법인이다. 이들 비영리법인은 영리단체가 아니기 때문에 수익성 사업을 수행하지도 않으며 따라서 별도의 재원마련에 어려움이 있다. 법인전입금에 대해서는 복지관을 운영하는 법인과 정부가 서로 다른 입장을 견지하고 있다. 수탁법인들은 복지사업은 국가가 일차적인 책임을 져야 하며 민간부문은 공공이 해야 할 의무를 대신해주는 역할이므로 운영비는 공공에서 전액 부담하는 것이 타당하다는 입장이다. 법인전입금 문제는 사회복지관계의 핵심적인 사안으로 좀 더 많은 논의를 통해 사회적 합의를 모색할 필요가 있다.

한편, 위탁복지관은 공공에서 운영비 뿐 아니라 시설건립비까지 부담하는데 비해 법인직영 복지관은 시설건립을 법인에서 담당하기 때문에 공공의 비용절감 및 민간자원 동원효과 면에서 법인직영 복지관 형태가 보다 효과적이다. 더군다나 평가결과 법인직영인 경우, 위탁운영보다 법인전입금 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 반면에, 정부의 보조금 지급이나 지도·감독 규제에 있어서는 두 가지 운영형태가 동일하게 취급되고 있기 때문에, 법인의 입장에서는 굳이 시설건립비까지 부담하면서 직영복지관을 운영하는 것보다는 시·구립 복지관을 위탁운영하는 것이 비용 면에서 유리하다. 서울시의 비용 및 민간자원 동원효과 면에서 더욱 우수한 법인직영 복지관 건립을 유도하기 위해 법인직영 복지관에 대한 인센티브 제공방안을 모색할 필요가 있다. 민간자원 동원효과 측면에서의 평가 및 문제점, 개선과제들을 종합정리하면 <그림 3-4>와 같다.

| 영역 | 평가 | 원인/진단 | 개선과제 |
|-----------|---|---|---|
| 인적자원 동원노력 | 자원봉사자 등 인적자원 동원노력은 비교적 긍정적이나 단순노동봉사 중심의 인력에 한정됨 | <ul style="list-style-type: none"> · 다양한 자원봉사 활동 부재 · 시민참여의식 부족 | 자원봉사인력의 질적 향상 노력 필요 |
| 물적자원 동원노력 | 물적 자원동원 노력은 기대수준에 미치지 못함 | <ul style="list-style-type: none"> · 운영법인의 영세성 · 후원 기부금 모집노력 부족 · 법인직영 복지관 확대를 통한 민간자원 동원 부진 | <ul style="list-style-type: none"> · 법인전입금 기준에 대한 사회적 합의 필요 · 법인직영 복지관에 대한 인센티브제공 |

<그림 3-4> 민간자원 동원효과 평가 및 개선과제

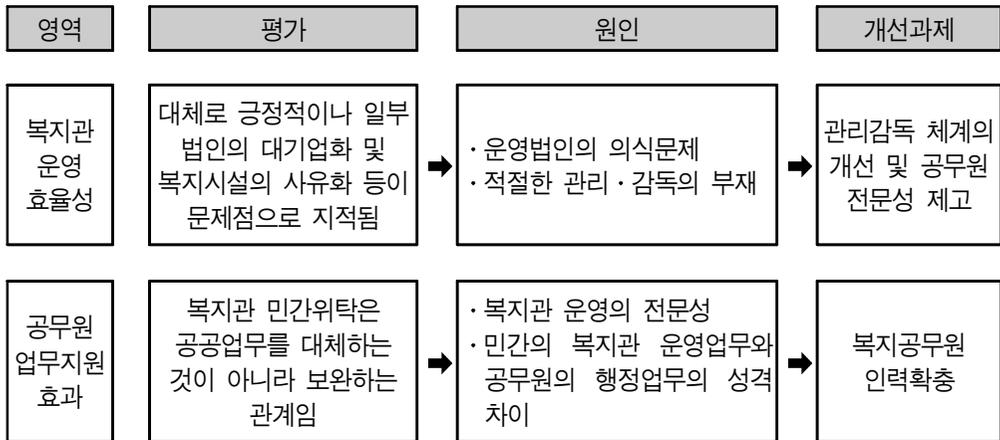
6) 운영효율성

운영효율성은 민간위탁 운영으로 복지관 운영이 더 효율적으로 이루어지는지의 측면과 민간위탁으로 복지담당 공무원 업무에는 어떤 영향을 미치는지를 평가하였다. 복지관 운영의 효율성은 한가지 척도로 평가하기는 어렵기 때문에 앞서 자원의 투입이나 비용효율성 등을 통해서 측정된 것으로 간주하고, 관련자들의 설문조사를 통한 주관적 평가에 의존하였다. 전반적인 평가결과, 복지관 운영의 효율성은 대체로 재고되었지만, 일부 법인이 대기업화하여 문어발식으로 사업을 확장하고, 동일한 복지시설이 같은 법인에 계속해서 재협약하여 복지관이 사유화되고, 운영법인들의 개선노력이 줄어들고 있다는 우려도 있다. 특히 담당공무원 집단에서 이러한 문제점을 더욱 심각하게 지적하고 있다.

이들 문제를 해결하기 위해서는 운영법인들 스스로의 도덕성이나 의식개선이 우선되어야 하겠지만, 자율적인 개선이 안 된다면 외부적 규제를 통해서라도 개선이 필요하다. 즉 공공측면에서 일부 법인에게 위탁이 집중되지 않도록 위탁선정 방법을 합리적으로 개선하고, 복지관이 사유화되지 않도록 재협약 과정을 정비하며, 효과적인 지도·감독방법을 개발하는 것 등이 체계적으로 개선되어야 할 과제들이다. 위탁주체인 공공부문의 적절한 관리·감독이 위탁운영 복지관의 운영 개선을 가능하게 하기 때문이다. 적절한 관리감독이 이루어지지 못하는 원인은 위탁업무에 관한 제도적 미비와 함께, 복지인력의 양적 부족과 전문성 결여도 중요한 원인이다. 청소나 단순 시설관리와 같은 업무의 위탁은 단순업무이지만, 복지관 위탁운영은 전문영역이기 때문에 이를 관리하는 담당공무원 또한 전문성이 요구된다.

한편 복지시설 민간위탁이 공공복지업무의 효율화에 기여하는가에 대하여, 복지담당 공무원의 업무를 부분적으로 대행해준다는 응답도 있지만, 복지관 민간위탁 운영이 공무원들의 업무를 완전히 대체하고 있지는 않은 것으로 평가된다. 즉, 복지관의 위탁운영은 공무원들이 할 수 있는 업무내용을 민간인력으로 대체하는 것이 아니라, 공무원 인력으로는 수행이 어려운 업무를 민간자원을 통해 보완하는 성격이라고 평가할 수 있다. 따라서 복지시설을 민간위탁 한다 하더라도 복지담당 공무원의 업무내용이나 양에는 크게 영향을 미치지 않으며, 따라서 민간위탁을 통한 작은 정부의 구현, 또는 공공부문의 비대화 방지 등은 복지분야에는 해당되지 않는 문제라고 평가된다. 복지분야

공무원 인력은 크게 부족한 형편이어서 비대화를 염려할 수준은 아니며, 오히려 인력 확충이 우선적으로 이루어져야 할 분야이다.



〈그림 3-5〉 운영 효율성 평가 및 개선과제

第 IV 章

민간위탁 관리행정 과정의 평가

제 1 절 수탁기관 선정과정

제 2 절 복지관 운영의 지도·감독 과정

제 3 절 재협약 과정

제Ⅳ장 민간위탁 관리행정 과정의 평가

복지시설 민간위탁의 효과를 극대화하기 위해서는 수탁법인이 복지관 운영을 효율적·효과적으로 하여야 함은 물론이지만, 위탁주체인 지자체가 최적의 수탁기관을 선정하고 이들의 업무수행을 효과적으로 관리·감독하는 것 또한 중요하다. 본 장에서는 과정평가의 두 번째 영역으로 위탁주체인 서울시와 지자체의 민간위탁 업무수행 과정의 현황과 문제점을 분석한다. 민간위탁을 담당하는 위탁기관의 관리행정은 크게 1) 수탁자 모집 및 선정, 2) 선정된 수탁기관의 업무수행에 대한 정기적인 지도·감독, 그리고 3) 위탁 계약기간이 만료된 후 재협약 여부를 결정하는 관리과정으로 구성된다. 따라서 관리행정의 평가 및 문제점 분석은 이상의 3가지 업무의 진행과정별로 점검하였다.

제1절 수탁기관 선정과정

1. 현황과 문제점

1) 수탁기관 선정시기

복지관 등 복지시설을 공급할 때는 입지 및 시설설계 등은 담당 행정기관이 중심이 되어 미리 착수하고, 복지관 운영의 민간위탁 결정 및 수탁기관 선정은 시설설계가 끝나고 시공과정에서 이루어지고 있다. 이용 대상자의 특성이나 프로그램 구성에 따라 복지관의 공간계획이 변할 수 있기 때문에, 복지관을 설계하기 위해서는 어떤 프로그램을 어떤 사람에게 제공할 것인가를 먼저 결정해야 한다. 복지관의 운영 프로그램은 관련법이나 운영지침에서 대체적인 내용을 제시하고 있지만, 구체적인 프로그램의 구성은 이용대상자의 복지욕구, 실제 운영주체인 수탁법인의 계획에 의해 달라질 수 있다.

그러나 현재는 위탁운영 주체가 시설설계가 끝난 상태에서 결정되기 때문에, 수탁법인의 사업계획에 따라 프로그램 운영에 필요한 내부공사를 다시 하는 등 자원과 시간이 낭비되는 문제가 발생하고 있다. 또한 수탁자 선정시기가 너무 늦어 복지시설 개관일정에 맞춰 인력, 프로그램, 설비 등 기본적인 사항을 준비하기에 충분한 시간이 주어지지 않는다는 것이 일선 복지관 운영자들의 지적이다.

2) 수탁기관의 자격요건

서울시 복지시설을 위탁 운영할 수 있는 수탁기관의 자격은 서울시에 소재한 사회 복지법인 및 비영리법인을 원칙으로 한다. 여기에 노인복지관의 경우, 사단법인은 제외한다는 단서가 붙어있으며, 종합사회복지관은 시설운영비의 20%이상을 부담할 수 있는 재정능력과 장비구입비 명목으로 시설예탁금을 수탁법인 자격요건에 포함하는 경우도 있다. 최근 종합사회복지관 수탁신청 자격요건을 보면, 최소 1억 5천만원에서 3억 5천만원 이상의 위탁예치금을 요구하는 경우도 있다. 특히 재정능력 조건은 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 평가된다.

● 대규모 법인에 유리한 재정능력 조건

사회복지관의 경우 복지관 운영비 20%, 시설장비구입비로 1억 5천만원 이상을 예치하도록 하는 재정능력 조건은 복지사업에 대한 전문성과 열의는 높으나 재정적으로는 영세한 소규모 또는 신설 단체에게 불리한 반면, 전국 규모의 대형법인에게 유리한 조건으로 작용할 가능성이 높다. 앞서 수탁법인의 현황에서 한 개 법인이 여러 개의 복지시설을 수탁운영하고 있는 것으로 파악되었으며, 관련자 설문조사에서도 일부 법인의 대기업화, 문어발식 확장이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 현상이 나타나는 원인 중의 하나는 이처럼 재정능력을 기준으로 수탁자의 자격을 제한하고 있기 때문이다.

● 시설장비 구입비 부과로 인한 수탁기관 변경 어려움

시설장비비를 수탁법인이 부담하도록 하는 것은 긍정적인 측면에서 민간자원을 동원하여 부족한 공공자원을 보충하는 효과를 볼 수 있지만, 반대로 여러 가지 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 수탁법인에게 시설장비비나 개보수 비용을 부담하도록 하는 것은 수탁법인에게 해당 복지시설을 지속적으로 맡기겠다는 간접적인 표현이라고 볼 수 있으며, 따라서 수탁법인은 위탁복지관을 법인소유의 시설과 같이 간주하여 사유화될 가능성이 높아진다. 또한 이처럼 수탁법인이 시설 유지에 계속적으로 비용을 투입하기 때문에 위탁기간 3년이 지난 후에도 수탁법인을 쉽게 변경하기 어렵다는 것이 일선 실무자들의 의견이다.

● 다른 복지관 유형과의 형평성 결여

운영비 20% 부담과 시설장비비로 1억원 이상의 예치금을 부담하는 재정조건은 사회복지관에만 적용되고 노인종합복지관 및 장애인종합복지관, 또는 자치단체에서 직영하는 복지시설에는 적용되지 않아 형평성의 문제도 있다.

3) 선정심의위원회의 구성

(1) 현황

서울시 위탁조례에서 수탁기관의 선정은 관계공무원과 당해 전문가 6~9명 내외로 구성된 선정심의위원회에서 심사하도록 되어 있다. <표 4-1>은 서울시 민원처리 공개방에 나와 있는 수탁기관 선정심의위원회의 구성사례이다. 구성인원은 6명에서 16명까지 다양하며, 구성원도 공무원, 학계, 복지분야 실무자, 기타 지역내 시설장, 주민대표, 시·구의원 등 다양한 형태를 보여주고 있다. 서울시 위탁조례에 나와 있는 위원회 구성기준은 구체적인 업무분야나 인원수에 대한 구성요건이 언급되어 있지 않다. 또한 위원의 호선방법도 제시되어 있지 않아 현재는 위탁업무를 담당하는 해당 기관에서 임의로 선정하고 있다. 이처럼 기준의 모호성으로 인해 담당부서의 의도에 따라 심의위원회가 특정법인에게 편파적으로 구성될 수도 있고, 정치적으로 악용될 가능성도 있다.

<표 4-1> 수탁기관 선정심의위원회의 구성사례

| 위탁기관 | 인원 | 심의위원 구성 |
|------------|-----|---|
| 서울시 장애인복지과 | 9명 | 관련전문가(3: 학계1, 관련단체1, 복지시설관계자1), 시의원(2), 시민단체대표(1), 주민대표(1), 공무원(2) |
| 서울시 노인복지과 | 10명 | 노인복지전문가(3: 학계1, 노인단체1, 시설관계자1), 시의원(2), 시민단체(1), 주민대표(1), 공무원(3: 예산회계, 복지, 감사관련 과장) |
| 도봉구청 | 16명 | 공무원(5), 구의원(2), 학계(2), 사회복지시설대표(2), 장애인대표(1), 여성 및 시민운동단체대표(3), 주민대표(1) |
| 금천구청 | 7명 | 부구청장(위원장), 생활복지국장(부위원장), 구의원(1), 대학교수(1), 학교장(1), 구립어린이집연합회장(1), 여성의집관장(1) |
| 노원구청 | 9명 | 관계공무원(3), 구의원(2), 사회복지관장(2), 어린이집원장(1), 학계(1) |

(2) 구성원 적정성 평가

<표 4-1>에 의하면 비교적 각 분야의 대표들이 골고루 구성된 듯이 보이나, 여러 분야를 대표하는 각 구성원들이 복지시설 수탁법인 선정에 적정한 자질과 능력을 갖추고 있는가는 검토되어야 한다.

● 공무원

위의 사례에서 보면, 공무원이 최소 2명에서 많게는 5명까지 포함되어 있으며, 담당 분야도 복지담당자 이외에 예산, 회계, 감사 담당공무원으로 구성되어 있다. 위탁주체인 공공부문이 심의위원회에 참여하는 것은 타당하다고 보여진다. 그러나 복지관을 수탁운영할 법인에게 있어 가장 중요한 것은 전문성이며, 따라서 전문성있는 수탁법인을 선정하는 심의위원의 제일 요건 또한 전문성이다. 따라서 복지담당 공무원의 참여는 바람직하지만, 그 외 회계, 감사분야 공무원들은 신청법인의 사업능력이나 전문성보다는 행·재정적 측면을 중요시하여 재정이 탄탄하고 사회적으로 이름이 있는 대형법인이나 종교법인을 선호하는 편향성을 보일 수 있다. 또한 전체 구성원 수에 비해 공무원수가 지나치게 많아지면, 심사의 객관성이나 투명성을 확보하기 어렵다. 공무원의 경우, 개인 자격이라기보다는 공무원이라는 신분에 의해 의사결정하는 경우가 많기 때문에, 위탁주체인 행정기관의 의도대로 수탁법인이 선정될 가능성이 높다.

● 시·구의원

지방자치 실시 이후 각종 회의 및 위원회에 주민대표로서 시·구의원의 참여가 증가하고 있다. 아직 이들의 활동이 긍정적으로 기여하고 있는지, 또는 부정적인 영향을 미치는지에 대해서 객관적인 평가가 내려진 상태는 아니지만, 공무원과 마찬가지로 심의위원이 갖추어야 할 가장 중요한 요건인 전문성 측면에서 복지시설 수탁법인 선정심 의위원으로서의 자격을 갖추지 못한 경우가 많다. 또한 시·구의원들은 주민대표임과 동시에 정치활동가라는 점을 고려해야 한다. 수탁기관 선정은 객관적이고 비정치적으로 진행되어야 하는데, 일부 선거직 의원들의 경우 지역구를 의식하거나 신청법인과의 밀착관계를 가질 수 있기 때문에 공정하지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 증언사례에 따르면, 심의위원으로 위촉된 구의원이 심의자료를 특정 법인에게 제공한 사례도 있다.

- 주민대표

수요자 중심의 복지사업이라는 점에서 주민대표를 위원회에 포함시키는 것은 긍정적이라고 평가된다. 그러나 과연 심의위원의 자격을 갖춘 주민대표가 누구인가 하는 것이 문제이다. 수탁법인 선정심의위원의 역할을 수행하려면 복지 마인드와 전문성을 갖추어야 하는데, 이러한 요건을 갖춘 주민대표를 찾기가 쉽지 않다. 장애인복지관이나 노인복지관 경우 비교적 사업대상이 명확하지만, 특히 사회복지관의 경우 지역주민 전체를 사업대상으로 할 때, 과연 누가 주민대표인지 애매하다. 따라서 해당 지역 내에 있는 복지시설이나 기타 시설장을 주민대표 자격으로 포함시키는 경우가 많은데, 복지시설 시설장을 위원회에 참여시킨다면 이들은 주민대표라기보다 전문가 자격으로 참여하는 것이기 때문에 굳이 주민대표 몫을 따로 둘 필요가 없다. 또한 지역주민을 심의 위원회에 참여시키는 것이 부정적으로 작용하는 경우도 있다. 한 위탁심사 사례에서는 주민대표로 해당 지역 시설장이 참고인 자격으로 참석하여 객관적인 지역특성이나 주민욕구 등을 증언하기보다는 신청법인 중 특정 법인을 지지하는 발언을 한 경우도 있다.

- 복지분야 실무종사자

복지분야 실무종사자들은 전문성은 인정되지만, 한편 대부분의 신청법인들이 서로를 잘 알고 있다는 점이 장점과 단점으로 작용한다. 신청법인을 잘 알기 때문에 문제가 있는 법인이나 능력이 뛰어난 법인을 구분할 수 있는 반면에, 같은 분야에 종사하기 때문에 로비를 받거나 특정 법인에 대한 편견을 가질 수 있다는 한계가 있다. 실제로 여러 개의 신청법인이 제출한 방대한 자료를 몇시간 내에 검토하고 법인의 공신력을 판단하기는 거의 불가능하기 때문에, 위원들 가운데 특정법인에 대한 사전지식이 있는 위원의 참고의견이 최종 결정에 많은 영향을 미치고 있는 것이 사실이다.

4) 선정심의 기준

(1) 현황

서울시 위탁조례에는 수탁기관 선정기준으로 ① 위탁사무의 수행에 필요한 인력·기구·장비·시설 및 기술수준, ② 재정적인 부담능력, ③ 위탁사무 관련 분야에 대한 전문성 확보여부 및 사무처리 실적 등 3가지 기준을 종합적으로 검토하도록 하고 있으

며, 업무 주관부서에서 이러한 기준에 근거하여 세부적인 선정기준들을 마련하고 있다. 각 차치단체마다 다소 차이가 있지만 대체로 법인의 운영능력, 재정부담능력, 전문성 및 실적, 사업운영계획의 적정성, 그리고 사회복지 실현의지 및 태도 등을 주요 항목으로 포함하고 있다. 위탁업무를 담당하는 해당 부서에서는 객관적이고 통일된 심사기준의 필요성은 인식하지만, 심의위원회를 구성하기에 앞서 적절한 선정기준을 마련하기 위한 의견수렴 과정도 없이 타기관에서 이용한 사례들을 근거로 임의로 작성하고 있다.

(2) 일반적인 문제점

● 위탁조례상 기준의 불명확성

위탁조례에 제시된 3가지 선정기준이 구체적이지 못해, 각 담당부서별로 서로 다른 선정기준을 적용하고 있다. 통일된 선정기준 없이 위탁주체가 임의로 기준을 마련하게 되면, 위탁주체의 의도에 따라서는 특정 법인에게 유리하게 기준이 정해질 가능성도 있을 뿐 아니라, 심사결과에 대한 투명성·객관성을 확보하기 어렵다. 동일 유형의 복지관을 수탁운영할 법인을 선정하는 기준이 각 기관마다 다르다는 것은 어느 기준도 정확하지 않다고 볼 수도 있으며, 심사결과의 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다.

● 재정능력의 과대 평가 가능성

사업수행 능력이나 사회복지의 실현의지 등과 같이 추상적인 내용은 객관화하기가 어렵기 때문에 신청법인별 점수에 큰 차이가 나타나지 않는다. 따라서 다른 기준에 비해 명확하고 객관적인 수치로 나타나는 법인의 자산규모 등 재정능력이 결정적인 영향력을 미치는 경우가 많다. 선정기준에 재정능력을 포함하는 것은 수탁법인이 공공자금을 오·남용하지 않을 공신력이 있는지, 복지관 운영에 필요한 재정지원을 할 수 있는지를 평가하기 위한 것이다. 그러나 재정능력이 수탁법인 선정에 기본요건으로 고려되는 것은 타당하지만, 결정적인 요인으로 작용하는 것은 문제가 많다. 법인현황조사 결과에 의하면, 법인의 동산, 부동산, 연간수입 등 재정규모와 법인전입금 간에는 전혀 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 다시 말해서 재정적으로 건실한 대규모 법인은 선정심의 과정에서 재정요인 때문에 유리한 조건에 놓이게 되지만, 실제로 이들이 복지관을 위탁운영할 때 법인전입금을 더 많이 지원하지는 않는다는 것이다. 이처럼 법인

의 재정능력과 관계없이 자부담 20% 기준을 만족시키는 수탁법인이 없는 상황에서 재정능력이 과대평가되는 것은 문제가 있다.

(3) 기존 심의항목 평가

기존 심의항목들의 타당성을 검토하기 위하여 사례조사를 통해 몇 개 기관에서 이용하고 있는 기준들을 분석하였다. 각 기관에서 실제 사용하는 대분류 및 세부항목은 상이하나, 대체로 법인의 운영능력, 재정부담능력, 전문성 및 실적, 사업운영계획의 적정성, 그리고 사회복지 실현의지 등 5개 분야로 구분할 수 있다. 본 절에서도 분석의 편의를 위해 공통적으로 나타나는 이들 5개 분야를 중심으로 재구성하였다.¹⁰⁾

① 운영능력

기존에 위탁기관 선정심의에서 법인의 운영능력과 관련된 심의기준으로 이용되어 온 항목들을 재정리하면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 운영능력 심의기준 사례

| 구분 | 세부항목 |
|---------------|---|
| 법인 일반현황 | <ul style="list-style-type: none"> · 법인형태 · 주요 사업내용 · 법인 자체인력 보유여부 및 인력구성(사회복지사, 자원봉사자 등) · 법인사무실 확보여부 |
| 법인의 복지사업 수행경력 | <ul style="list-style-type: none"> · 사회복지사업 수행연수 · 최근 3년간 사회복지사업 활동실적 · 복지시설 운영수 · 법인보조금없이 자체 운영하는 복지시설 및 사업내역 · 보조금 지원없이 실시하는 자체사업 유무 · 법인이 사회복지를 위해 수행하고 있는 사업에 대한 평가 |
| 법인의 공신력 관련사항 | <ul style="list-style-type: none"> · 최근 3년간 법인보유재산중 근저당 설정현황 · 최근 3년간 지도감사시 시설운영과 관련한 환수금액 · 최근 3년간 지적사항 · 최근 3년간 외부표창 유무 |

10) 분석에 이용된 사례는 서울시 금천구, 노원구, 동대문구, 강북구, 도봉구, 관악구 등 6개 자치구, 서울시 본청에서는 장애인복지과, 기타 지역으로 군산시와 전주시 등이 포함된다.

법인 일반현황 가운데 법인형태는 신청자격에서 이미 규제하고 있기 때문에 불필요한 평가항목이라고 판단된다. 한편, 법인의 공신력과 관련하여 근거당 설정은 은행 등과의 지속적인 거래관계로부터 발생하는 것으로, 현재의 채무 없이도 근거당권이 성립되고 거래관계가 종료된 후에야 그 효력이 발생하는 것이기 때문에 근거당 설정 자체로 공신력에 문제가 있다고 보기는 어렵다. 또한 지도감사시의 지적사항이나 환수금액은 건수나 액수보다는 그 내용을 더 중요하게 심사해야 할 사항이라고 판단된다.

② 재정부담능력

법인재정의 건전성은 중요한 기준이기는 하나 평가기준이 애매하다. 대부분의 심의 기준에서 법인의 재정은 동산과 부동산을 포함한 자산보유 현황을 기준으로 하고 있으나, 부동산은 쉽게 현금화할 수 있는 자산이 아니며, 동산의 경우에도 예를 들어, 학교 법인의 경우 복지사업과 무관한 학교등록금이 모두 동산으로 간주되는 불합리한 점이 있다. 운영비 자부담 계획은 수탁법인이 운영비 일부를 수익자부담금으로 자부담 하는 것이 조건으로 되어 있는 사회복지관 심의기준에만 적용되는 내용이다. 민간자원의 동원은 필요하지만 현실적으로 대부분의 법인재정이 영세한 상황이며, 수탁법인의 자부담 규제에 대해 논란이 많기 때문에 재정능력을 과대평가하는 것은 불합리하다.

<표 4-3> 재정부문 심의기준 사례

| 구분 | 세부항목 |
|-----------|---|
| 법인의 재정 | <ul style="list-style-type: none"> · 법인재정의 건전성 · 법인 자산보유 현황 · 법인의 기본재산 · 연간 수익액 |
| 운영비 자부담계획 | <ul style="list-style-type: none"> · 자부담 운영비 지속적 조달능력과 조달방법의 적정성 · 법인부담 조달계획서의 적정성 · 연간 법인수액중 지속적 법인부담 운영비 전입가능성 · 수익사업 및 법인출연금 등 자부담계획 · 시설운영비 일시부담능력(연예산의 10%이상/5~10%/5%미만) · 연간 운영비 투자계획 |
| 예산편성 | <ul style="list-style-type: none"> · 세입세출 예산서 · 수익사업 등 재원확보 방안 |

③ 전문성 및 실적

현재 법인의 전문성을 평가하는 심의기준으로 사용되고 있는 내용을 정리하면 <표 4-4>와 같다. 법인의 정관상 또는 주요사업 분야, 유사시설의 운영경험과 실적, 그리고 앞으로 수탁하는 경우 관장 및 전문인력 확보계획에 대한 내용을 포함한다. 해당법인의 주요 사업분야 및 경험 등 복지사업의 전문성은 수탁법인 선정심사에서 가장 중요한 기준이다. 그러나 전문성 및 운영경험을 양적으로만 평가하는 것은 바람직하지 못하다. 서비스의 질과는 무관하게 실적이 많은 대형 또는 역사가 오래된 법인에게 유리한 반면, 소규모 또는 신규법인에게는 불리한 기준으로 작용할 가능성이 많다.

<표 4-4> 전문성 및 실적 심의기준 사례

| 구분 | 세부항목 |
|-----------|---|
| 법인 사업분야 | <ul style="list-style-type: none"> · 법인 정관상 목적사업 · 주요 사업내용 |
| 유사시설 운영경험 | <ul style="list-style-type: none"> · 시설규정에 의한 시설운영 유무 · 유사 사회복지시설 운영경험 · 복지관 운영경험과 실적 |
| 전문인력 배치 | <ul style="list-style-type: none"> · 관장의 경력, 자격증(채용예정자의 이력) · 전문인력 확보계획 · 전문인력 배치계획의 적정성 |

④ 사업운영계획서

운영능력이나 재정능력 등의 기본적인 능력을 갖추고 있다 하더라도 가장 중요한 것은 해당 복지시설을 위탁받아 어떻게 운영할 것인가 하는 사업계획이다. 사업계획서 내용은 크게 인력계획, 사업계획, 재정계획으로 구성되며, 기존의 심의기준들에서도 이러한 내용들을 고려된 것으로 평가된다.

그러나 사업계획상의 내용은 어디까지나 서면계획에 불과하기 때문에 계획서 내용만을 기준으로 사전적으로 평가하는 것은 한계가 있다. 실제로 많은 수탁법인이 수탁 기관으로 선정된 이후에 계획서 내용대로 실천하지 않는 경우가 많다. 따라서 서류상 계획에 대한 심사도 중요하지만 계획서대로 실천했는지 여부를 사후점검하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 현실적으로 대부분 심사과정이 서류심사에 그치고 있다는 것

도 문제이다. 사업계획서 내용의 타당성, 충실성, 전문성 등을 서류심사로만 판단하는 것은 형식적인 절차에 불과하며 정확히 평가하기는 어렵다고 판단된다. 따라서 심사방법에 대한 개선이 필요하리라고 평가된다.

〈표 4-5〉 사업계획서 관련 심의기준 사례

| 구분 | 검토내용/세부항목 |
|---------|--|
| 인력계획 | <ul style="list-style-type: none"> · 관장(예정자)의 경력, 자격증 · 전문인력 채용 및 배치계획 · 자원봉사 인력확보 방안 |
| 프로그램 관련 | <ul style="list-style-type: none"> · 사업분야별 프로그램 적정 배분여부 · 지역주민 욕구 적합 여부 · 저소득층 지원사업의 적정여부 · 프로그램 적정여부 · 실행가능성 · 사업계획서 충실도 · 시설규모와 부합여부 · 운영프로그램 평가(지역성/전문성/책임성/통합성/자원활용 등) |
| 예산편성 관련 | <ul style="list-style-type: none"> · 세입세출 예산서 · 운영비 자부담 조달계획서 · 자부담 계획서의 타당성, 실현가능성 · 예산편성의 합리성 · 무료 복지사업비 비중 |

⑤ 사회복지 실현의지 및 태도

기존의 심의기준에서도 법인의 복지사업에 대한 관심도나 운영의지, 복지관 발전에 대한 비전 등을 심의내용을 제시한 경우도 있으나, 이것이 실제로 어떻게 평가되었는지는 알 수 없다. 현실적으로 대부분의 심의가 서류심사로 그치고 신청법인의 설명회나 면담 등의 기회가 주어지지 않기 때문에, 신청법인의 복지사업에 대한 태도나 의지 등을 확인하는 것은 현실적으로 어렵다. 실제로 복지사업을 수행하는 데 있어서 사회복지 실현의지나 태도는 중요한 요인이다. 그러나 이 부분에 대해서는 심의기준상의 문제라기보다는 서류심사 중심의 심사방법상의 한계로 제대로 평가되지 못하고 있다.

〈표 4-6〉 복지사업 태도 심의기준 사례

| 구분 | 세부항목 |
|-----------|--|
| 운영의지 및 관심 | <ul style="list-style-type: none"> · 법인의 관심도 및 운영의지 · 복지관 운영발전에 대한 비전 |
| 지역사회 기여도 | <ul style="list-style-type: none"> · 법인의 지역사회복지에 대한 기여도 · 구 복지사업 발전에 대한 기여도 및 장래성 · 시 지역복지사업 운영사항 |

5) 선정방법

(1) 심사방법

위탁조례에는 심의위원들은 사업계획서 등의 서류심사와 함께 현장확인을 하도록 되어 있으나, 시간부족으로 현장을 확인하거나 신청법인과의 면접 등을 하지 못한 채, 제출된 서류들을 서면으로 검토하고 결정함으로써 정확한 심사가 이루어진다고 볼 수 없다. 로비 가능성을 최소화하려는 목적에서 심의위원도 심사당일 또는 며칠 전에 위촉하고 심사자료도 심의 당일에 제공되지만, 1~2시간 이내의 짧은 심의회의 시간 내에 여러 신청법인에서 제출한 방대한 자료를 검토하도록 하는 것은 형식적인 심사를 조장할 수 있다. 또한 각 법인마다 제출한 자료가 방대하기 때문에, 심사기준에 따라 담당부서가 신청법인이 제출한 자료를 요약·정리한 표를 마련하는 것이 관례이다.

(2) 선정방식

선정방식은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 투표방식으로 심의위원들이 심사결과에 따라 각자 최적이라고 판단되는 신청법인을 투표하여 가장 많은 득표를 한 법인을 수탁기관으로 선정하는 방법이다. 이 방식은 간편하기는 하지만 각 위원들이 해당법인을 선정한 기준에 대해 객관화하기가 어렵다는 단점이 있다. 일괄 투표방식에서 좀더 개선되어 항목별 투표방식을 실시하기도 한다. 수탁자 선정을 위한 기준항목을 제시하고 심의위원들이 각 항목별로 가장 적정하다고 생각되는 법인에게 투표하여 득표항목이 가장 많은 법인을 수탁기관으로 선정하는 방식으로, 이 방식은 기준항목을 제시하고 있다는 점에서 일괄 투표방식에 비해 개선된 것으로 볼 수 있으나 기준별 가중치가 고려되지 않은 한계가 있다.

두 번째 방식은 우선순위를 정하는 방식이다. 심의위원들이 심사결과에 따라 신청 법인을 서열화하고 각 심의위원의 심사결과를 종합하여 가장 높은 서열을 받은 신청 법인을 수탁법인으로 선정하는 방식이다. 마지막으로 점수제 방식이 적용되고 있는데, 이는 심사항목별로 가중치를 주고 일정한 채점기준에 의해 점수를 주는 방식이다. 각 심의위원이 각 항목별로 제시한 점수의 합산이 가장 높은 법인을 수탁기관으로 선정한다. 점수제 방식은 심사기준과 가중치가 고려된다는 점에서 객관성과 공정성이 가장 우수한 것으로 평가된다. 점수제 방식은 현재 가장 많이 적용되는 선정방식이다(김중해, 2000).

2. 평가의 종합 및 문제진단

복지시설 민간위탁의 성공을 결정하는 첫 요인은 최적의 수탁기관을 선정하는 것이다. 그러나 수탁기관 선정방법에 있어 많은 문제와 제약요건들이 있는 것으로 나타났다. 수탁기관 선정과정에는 선정심의위원회의 구성, 선정기준, 그리고 심사방법 등 크게 3가지 요소가 결정적 역할을 하는 것으로 판단된다.

1) 선정심의위원회

다른 위원회와 달리 복지시설을 위탁운영할 법인을 선정함에 있어서는 복지사업에 대한 전문성이 심의위원이 갖추어야 할 첫번째 요건이다. 그러나 상당수 위원들이 전문성이 결여되어 있다. 전문성 없는 공무원이나 시·구의원이 참여함으로써 심의결과에 위탁주체의 의도가 지나치게 반영되거나 정치적으로 이용될 가능성이 높다는 문제가 있다. 이러한 문제의 원인은 위탁조례에 위원회 구성에 대한 원칙이나 구체적인 지침이 마련되어 있지 않기 때문으로 평가된다. 따라서 심의위원회의 전문성, 객관성을 확보하기 위한 명확한 기준제시가 필요하다.

2) 심의기준

심의기준상의 문제점은 통일되고 일관된 기준이 마련되어 있지 않으며, 일부 심의 기준은 지나치게 추상적이고 애매한 반면, 재정능력이 결정적인 요인으로 작용한다는

것으로 요약할 수 있다. 지방자치법이나 사회복지사업법, 그리고 일부 지방자치단체들은 조례를 통해 민간위탁의 법적 근거를 제시하고 있지만, 이들 관련 법규들에서 위탁 사무를 모두 동일한 성격의 것으로 보고 있다는 데 문제가 있다. 지방자치법 95조에 의거하여 제정된 서울시의 “서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례”에서는 민간위탁 대상사무로 1) 단순 사실행위인 행정작용, 2) 능률성이 현저히 요청되는 사무, 3) 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무, 그리고 4) 기타 시설관리 등 단순행정 관리사무 등을 포함하고 있다. 사회복지시설의 민간위탁은 청소나 쓰레기 수거, 도로관리와 같은 단순사무와는 달리 전문성 측면을 고려한 기준과 절차가 필요하지만, 조례에서는 이러한 개별특성에 대한 고려 없이 모든 업무에 동일한 잣대를 애매하게 적용하고 있다. 따라서 사회복지시설 민간위탁을 위한 별도의 관리지침이 필요하다.

3) 심사방법

심사방법에 있어서 문제는, 현장실사나 신청법인의 면담없이 서류심사로만 이루어지며 법인에서 제출한 자료들에 대한 실사가 거의 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 청소나 일반시설의 관리와 같은 단순 위탁업무의 경우, 수탁기관의 인력이나 기술, 장비 등이 객관적인 수치로 나타나지만, 이러한 업무와는 달리 복지사업을 하는 수탁기관에 있어서는 복지사업 수행능력이나 사회복지에 대한 태도 등 정성적 측면의 평가가 중요하다. 복지관을 위탁 운영할 법인들에 대해서는 면접을 통한 평가가 반드시 필요하다.

현재와 같이 서류심사로만 이루어지는 이유는 복지담당 공무원 인력이 부족하여 철저한 현장실사가 이루어지지 못하기 때문이다. 또한 편의주의적 업무태도도 중요한 요인이다. 서울시를 비롯한 행정부서에 구성된 대부분의 위원회는 형식적으로 이미 정해진 안건에 대해 인준하거나 보고하는 수준으로 운영되는 경우가 많다. 따라서 회의 시간도 대부분 2시간을 넘지 않는 것이 일반적이다. 수탁기관 선정심의위원회도 이들 일반적인 위원회와 유사한 수준으로 간주되어, 단기간의 회의를 통해 많은 내용을 심사하다보니 서류심사 중심의 형식적인 수준에 머무르고 있다. 수탁기관 선정심의위원회는 일반 위원회와는 달리 중요한 문제를 의결하는 기구임을 명시하고 위원들의 책임과 의무를 강화할 필요가 있다.

이상에서 분석된 수탁기관 선정과정상의 문제를 선정심의위원회, 선정기준, 그리고 심사방법별로 평가하고, 문제발생의 원인 및 개선과제를 종합정리하면 아래의 <그림 4-1>과 같다.

| 영역 | 평가 | 원인 | 개선과제 |
|---------|--|---|---|
| 선정심의위원회 | <ul style="list-style-type: none"> · 위원의 전문성 결여 · 위원에 따라 정치성이 관여될 가능성이 있음 · 위탁주체의 의사가 결정에 영향을 미칠 가능성이 큼 | <ul style="list-style-type: none"> · 선정심의위원 구성에 대한 정확한 지침 부재 | <ul style="list-style-type: none"> · 합리적이고 구체적 기준의 제도화 |
| 선정기준 | <ul style="list-style-type: none"> · 통일된 선정기준 미비 · 기준의 애매함 · 재정능력 기준의 과대 영향 가능 | <ul style="list-style-type: none"> · 복지시설 위탁사무의 특수성을 고려한 선정기준 지침 부재 | |
| 심사방법 | <ul style="list-style-type: none"> · 현장실사 없이 서류심사로 이루어져 형식적인 경향임 | <ul style="list-style-type: none"> · 심의시간이 한정되어 있음 · 편의주의적 태도 | |

<그림 4-1> 수탁기관 선정방법 평가 및 개선과제

제2절 복지관 운영의 지도·감독 과정

1. 지도·감독 현황

1) 제도적 현황

사회복지사업법과 서울시의 조례에 의해 모든 복지시설은 기초자치단체의 업무감독을 받도록 되어 있다. 서울시 위탁조례에 의하면 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있으며, 시장은 이에 대한 감독책임을 지고 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁업무의 지도·감독에 필요한 서류 및 시설 등을 검사할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 사회복지관은 사회복지사업법 및 시 위탁조례에 의거하여 자치구로부터 업무감독을 받는 것 이외에 서울시의 회계감사를 받으며 매년 서울시 사회복지관 사업실적에 대한 평가를 실시하여 그 결과에 따라 보조금을 차등지급하고 있다. 노인복지관과 장애인복지관은 사업실적에 대한 평가는 받지 않으며, 자치구 감사만 받는다. 자치구 감사는 노인복지관은 연2회, 장애인복지관은 연1회 실시한다.

감독을 맡은 자치단체는 사업지침서의 사업실적보고서 서식을 이용하여 복지관 운영의 전반적인 사항에 대해 감독한다. 주로 보조금 지출내역 등 예산집행·관리를 감독하며, 전년도 사업계획서에 따른 사업의 실행정도를 평가하도록 되어 있다. 복지시설의 지도·감독 기능은 시설이 위치한 해당 자치구로 업무가 위임된 상태이며, 시립시설에 대한 감독 또한 자치구에서 실시한다. 일선 감독업무를 담당하는 각 자치구에서는 사업실적보고서 서식에 따라 관할구역 내 복지시설들을 관리·감독한 결과보고서를 서울시에 제출하고 서울시는 각 자치구에서 제출한 보고서를 근거로 평가를 한다.

2) 지도·감독 실태

복지관 담당공무원 설문조사 및 심층면담을 통해 위탁 복지관의 지도·감독 실태를 조사하였다. 설문조사에서 관리·감독 빈도는 연 1회 또는 2~3회 실시하는 경우가 많은 것으로 응답하고 있지만, 담당자들의 심층 면접조사 결과 연 1회 이상 실시하기에는 업무부담이 과중하다는 의견이다. 지도·감독시 가장 유의하여 보는 내용은 회계

감사 부문이다. 시 또는 구에서 운영비 보조금을 지급하기 때문에 보조금의 적정한 사용에 대해 감독하는 것은 당연한 결과로 생각된다.

감독방법은 설문조사에서는 방문조사를 한다는 응답이 가장 많았지만, 심층면접 결과 업무부담으로 감독빈도가 제한되는 것과 마찬가지로 실제 모든 시설을 방문하는 일은 불가능하다는 설명이다. 몇몇 복지관만 현장 확인한 후, 복지관에서 작성한 보고서를 바탕으로 평가할 수밖에 없다고 하고 있다. 감사결과물은 주로 해당 복지관에 대한 개선권고 자료로 활용한다는 응답이 가장 많았으며, 다음으로 재협약 결정자료 또는 상급기관 보고용으로 활용빈도가 높았다.

〈표 4-7〉 지도·감독 실태

단위: %

| 감독실태 | | 담당분야 | | | |
|------------|------------|-------|-------|--------|------|
| | | 사회복지관 | 노인복지관 | 장애인복지관 | 계 |
| 빈도(年) | 1회 | 52.4 | 26.1 | 62.5 | 45.2 |
| | 2~3회 | 42.9 | 65.2 | 37.5 | 49.3 |
| | 4회이상 | 4.8 | 8.7 | 0.0 | 5.5 |
| 주요내용 | 회계감사 | 71.4 | 60.9 | 75.0 | 68.5 |
| | 서비스 내용·질 | 16.7 | 39.1 | 25.0 | 24.7 |
| | 사업실적 | 11.9 | 0.0 | 0.0 | 6.9 |
| 방법 | 방문조사 | 61.0 | 60.9 | 87.5 | 63.9 |
| | 복지관 제출자료 | 4.9 | 0.0 | 0.0 | 2.8 |
| | 전문가등 제3자 | 2.4 | 0.0 | 0.0 | 1.4 |
| | 여러방법 혼합 | 31.7 | 39.1 | 12.5 | 31.9 |
| 결과 활용처* | 상급기관 보고용 | 31.0 | 39.1 | 25.0 | 32.9 |
| | 감사자료 | 19.1 | 17.4 | 25.0 | 19.2 |
| | 개선권고 자료 | 81.0 | 82.6 | 75.0 | 80.8 |
| | 보조금 지급에 반영 | 16.7 | 13.0 | 0.0 | 13.7 |
| | 재협약 결정자료 | 52.4 | 26.1 | 25.0 | 41.1 |

* 중복응답 비율

지도·감독시 복지관의 서비스 내용에 대해 지도한다는 응답도 있으나 현실적으로 얼마나 가능한지 의문이다. 왜냐하면, 설문에 응답한 담당공무원들이 현재의 복지관 민간위탁 업무를 담당할 기간이 6개월 미만인 경우가 35.6%에 이르며, 30%이상이 복지

관련분야에 근무한 기간이 1년 미만이기 때문이다. 사회복지사 자격증을 소지한 경우는 전체의 약 4.1%에 불과하다. 이처럼 근무기간이 짧은 것은 공무원 순환보직제에 따른 구조적인 문제와 함께, 아직도 복지업무는 일은 많지만 그만큼 보상받지 못하는 한직으로 인식되고 있기 때문에 공무원들이 이직을 희망하는 경향이 많기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 4-8〉 담당공무원 전문성

단위: %

| 감독실태 | | 담당분야 | 사회복지관 | 노인복지관 | 장애인복지관 | 계 |
|----------------|-----------|-------------|--------|-------|--------|------|
| | | 현업무 담당기간 | 6개월 미만 | 38.1 | 26.1 | 50.0 |
| | 6개월~1년 미만 | 7.1 | 17.4 | 12.5 | 11.0 | |
| | 1~2년 미만 | 38.1 | 34.8 | 25.0 | 35.6 | |
| | 2년 이상 | 16.7 | 21.7 | 12.5 | 17.8 | |
| 복지분야 근무경력 | 6개월 미만 | 23.8 | 17.4 | 37.5 | 23.3 | |
| | 6개월~1년 미만 | 4.8 | 17.4 | 0.0 | 8.2 | |
| | 1~2년 미만 | 31.0 | 26.1 | 37.5 | 30.1 | |
| | 2~3년 미만 | 16.7 | 8.7 | 12.5 | 13.7 | |
| | 3년 이상 | 23.8 | 30.4 | 12.5 | 24.7 | |
| 사회복지사 자격증 소지비율 | | | 4.8 | 4.4 | 0.0 | 4.1 |

2. 지도·감독 과정의 문제점

1) 복지관 종사자들의 불만사항

정부의 지원 및 관리·감독에 대하여 복지관 종사자들은 회계감사 등 재정적인 부문에만 관심을 갖는다는 응답이 70%이상으로 관리감독의 내용에 대한 불만이 가장 높은 것으로 나타났다. 반면에 서비스의 내용에 대해서도 관리한다는 응답은 약 25%이며, 담당공무원의 전문성 및 열의에 대하여 각각 8.2%, 16.2%만이 긍정적으로 평가하고 있어 담당공무원의 자질에 대해서는 회의적이다. 한편 복지관 운영에 필요한 지원에 대해서도 상당히 부정적인 응답이 나왔으며, 보고나 감독횟수가 너무 많으며(68.2%) 간섭이나 규제도 심하다는 의견(59.9%)도 높다.

〈표 4-9〉 위탁 복지관 관리·감독에 대한 복지관 종사자의 평가

| 내용 | 평가 | 구성비(%) | | | | | 평가 점수 |
|------------------------|----|--------|---------|------|---------|--------|-------|
| | | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | |
| 회계감사 등 재정적인 부분에만 관심 | | 0.7 | 7.3 | 21.8 | 54.3 | 15.9 | 3.77 |
| 서비스 내용에 대한 관리감독도 함 | | 3.8 | 27.6 | 43.8 | 23.0 | 1.8 | 2.91 |
| 간섭이나 규제가 너무 많음 | | 0.2 | 5.3 | 34.7 | 41.7 | 18.2 | 3.73 |
| 보고나 감독횟수가 너무 많음 | | 0.2 | 3.8 | 27.7 | 40.3 | 27.9 | 3.92 |
| 복지관 운영에 필요한 지원을 잘 해줌 | | 9.5 | 39.2 | 44.5 | 6.8 | 0.0 | 2.49 |
| 담당공무원이 복지업무에 전문성 있음 | | 11.5 | 42.1 | 38.1 | 7.7 | 0.5 | 2.44 |
| 담당공무원이 복지관 관리에 열의,관심있음 | | 5.5 | 29.9 | 48.5 | 14.7 | 1.5 | 2.77 |

2) 담당공무원의 자체 평가

〈표 4-10〉은 설문조사에서 나타난 복지관 관리업무를 담당하고 있는 일선 공무원 들 스스로 생각하는 복지관 지도·감독상의 문제점과 개선방안이다. 우선 지도감독 및 평가시 그 기준이 모호하거나 없기 때문에 객관적인 기준을 마련해야 하며, 담당 공무원들의 비전문성 내지는 과도한 업무로 관리감독이 제대로 되지 못한다는 지적이다. 이에 대해서는 담당공무원을 전문인력으로 배치하거나 전문교육을 실시해야 한다는 의견과 함께, 근본적으로 감독 및 평가주체를 관리담당 공무원이 아니라 감사전문, 회계사, 사회복지사 등 관련 전문가 집단이 공동으로 평가하거나 이용자에 의한 고객평가를 해야한다는 의견 등이 있다.

관리감독 시행과정상 형식적인 절차에 그치거나 피평가 시설과의 유착관계 가능성도 문제점으로 제기되었다. 또한 이러한 형식적이고 잦은 감독평가로 인해 피평가 복지관에 부정적 영향을 미칠 수 있는데, 예를 들어 복지사들의 업무부담 및 사기저하, 또한 잘못된 평가지표나 내용 때문에 실제로 중요한 복지서비스 공급보다는 평가에 대비하는 잡무가 더 많다는 지적도 있다.

〈표 4-10〉 담당공무원이 지적한 지도·감독의 문제점 및 개선방안

| | 문제점 | 개선방안 |
|----------|--|---|
| 평가 기준 | <ul style="list-style-type: none"> · 사업실적 평가기준 부재 및 기준 모호성 · 예산지출 규정의 불명확성 | <ul style="list-style-type: none"> · 운영 및 회계규정 제정 · 객관적인 평가기준 마련 |
| 감독 주체 | <ul style="list-style-type: none"> · 평가자의 비전문성 · 담당공무원의 잦은 교체 · 다수시설을 관리할 공무원 부족 | <ul style="list-style-type: none"> · 감사부서 등 전문인력, 회계사, 사회복지사 등의 co-work system 활용 · 이용자 중심의 평가 실시 · 복지 담당업무를 사회복지사로 보직 · 복지시설 지도감독에 필요한 전문교육 실시 |
| 지도 감독 방법 | <ul style="list-style-type: none"> · 형식적인 지도감독 시행 · 관리감독을 위한 복지관 방문시 시설과의 유착관계 가능성 | <ul style="list-style-type: none"> · 평가후 평가결과 공개 |
| 파급 효과 | <ul style="list-style-type: none"> · 복지관이 프로그램 운영 내실화 보다 평가대비에 치중하는 경향 · 잦은 지도감독으로 인한 복지관 직원 업무과중 · 복지관 종사자의 사기저하 | |

3. 평가의 종합 및 문제진단

복지시설을 수탁운영할 법인이 결정된 후에 행정관리 기관이 담당해야 할 업무는 수탁법인의 복지시설 운영에 대한 지속적인 지도·감독을 통해, 복지시설 운영을 제대로 하도록 감시하는 작업이다. 현재의 지도감독 현황의 문제점은 1) 형식적인 감독, 2) 회계감사 중심의 지도·감독, 그리고 3) 잦은 지도·감독으로 인한 복지관 업무의 비효율성 초래 등으로 요약할 수 있다.

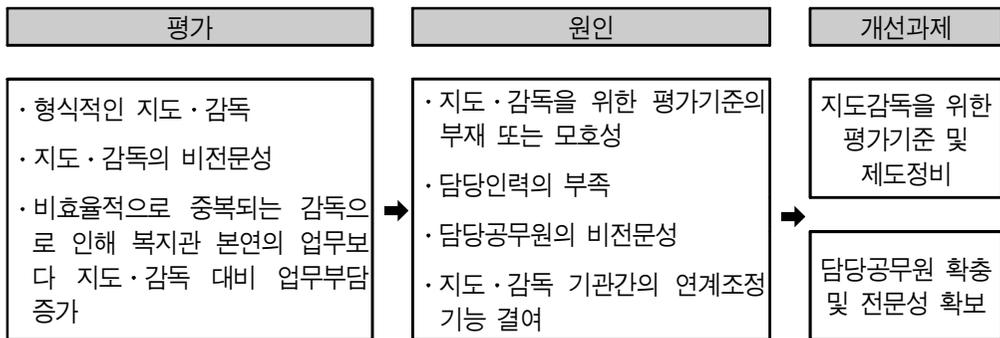
복지관 지도·감독이 형식적인 수준에 머무르며, 그 내용에 있어서도 복지시설 프로그램 운영 내실화를 위한 평가보다는 회계감사 중심으로 전문성이 결여되는 것은 위탁시설을 관리하는 담당인력의 부족과 비전문성이 가장 큰 원인이다. 우선 자치구 복지관 담당인력이 절대적으로 부족하여 현장실사를 통한 지도·감독이 이루어지지 못하고 있고, 더구나 이들 담당공무원이 복지분야에 대한 전문성이 없기 때문에 내용적인 측면에 대한 지도·감독이 불가능하다. 담당공무원이 사회복지 전공자가 아닌 것은 물론, 잦은 보직 순환으로 복지관 업무에 대한 전문성을 쌓을 기회가 거의 없다. 복지시

설의 운영자에게 가장 중요한 것은 전문성인 것과 마찬가지로 이를 관리하는 입장에 있는 위탁주체의 전문성이 없다면 복지관 위탁운영 효과를 극대화하는데 한계가 있다.

인력의 전문성을 확보하지 못한 상태에서 제도적으로도 지도·감독할 내용이나 방법 등에 대한 기준이 제시되어 있지 않다는 점도 형식적인 지도·감독이 이루어지는 원인이다. 담당공무원 설문조사에서 지적한 바와 같이 지도·감독이나 평가를 실시할 때 적용할 수 있는 객관적인 기준이 없거나 모호하고, 심지어 회계감사에 적용할 예산 지출 규정까지 애매하여 일선 실무자들의 감독기능을 제한하고 있다.

형식적인 지도감독도 문제이지만, 반대로 불필요한 중복 관리 또한 문제점으로 지적된다. 서울시에 소재한 복지시설들의 관리업무는 복지시설이 소재한 해당 자치구에 위임된 상태이다. 그러나, 서울시 및 중앙부처인 보건복지부에 이르기까지 수시로 복지시설에 대한 자료 및 보고서 제출을 요구하고 있으며, 시·구의회에서도 복지시설의 운영에 대한 감사자료를 요구하는 상황이다. 이처럼 여러 기관에서 실적보고서를 요구하고 있기 때문에 복지시설들은 본연의 업무 이외의 형식적인 서류업무 부담이 늘어나고 있으며, 이는 서비스의 질을 저하시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 복지관 종사자 뿐 아니라 담당공무원들도 이 부분을 문제로 지적하고 있다.

따라서 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 지도·감독을 위한 평가기준이나 방법 등을 제시하는 제도적 정비와 함께, 각 행정주체들간의 연계·조정 기능을 강화하여 불필요한 중복 감독이 이루어지지 않도록 할 필요가 있다. 그러나 아무리 우수한 제도라도 그를 운용하는 것은 사람이기 때문에 결국은 양적·질적으로 우수한 관리인력을 확보하는 것이 가장 시급한 과제라고 판단된다.



〈그림 4-2〉 지도·감독 과정 평가 및 개선과제

제3절 재협약 과정

1. 재협약 절차 및 평가방법

위탁조례에 의하면 위탁기관은 위탁 계약기간 만료 30일전까지 수탁기관의 위탁사무 처리에 대하여 평가하고 수탁기관과의 재협약(재계약 또는 재위탁) 여부를 결정하여야 한다. 그러나 재협약과 관련해서는 이러한 기본 원칙만 제시되어 있을 뿐, 절차나 평가방법에 대하여는 언급되어 있지 않다. 서울시 홈페이지 민원공개 처리방에 공지되어 있는 몇 개의 복지관 재협약 사례를 보면, 서류상으로 심의회를 개최하여 기존 수탁자의 재협약 여부를 결정했다고 명기한 경우도 있으나, 어떠한 심사절차도 제시되지 않은 채 기존 수탁자와 재협약 약정을 다시 체결하여 실제로 적절한 심사과정을 거쳤는지 의문이다.

다만, 동작구에서 최근에 위탁기간이 만료된 3개 종합사회복지관에 대하여 비교적 원칙에 따라 재협약 절차를 밟은 사례를 볼 수 있다. 민원공개 처리방에 공지된 동작구 사례는 전반적인 업무추진 과정 및 심의방법 등을 신규 수탁법인을 선정하는 방법과 동일하게 적용하여, 재협약방침 결정 → 재수탁신청서 접수 → 재협약 평가위원회에서 사업운영 평가 → 재협약 계약체결 → 재협약운영 개시의 순서로 재협약 업무를 추진하였다. 재위탁 심사과정에 적용한 평가방법은 재협약 평가위원회를 구성하여 복지관의 사업운영 평가를 실시한 후, 재협약 여부를 결정한 것으로 나타났다. 심의위원은 총 5명으로 구 생활복지국장이 위원장이 되고 4명의 위원으로 교수(1), 시설장(2), 회계사(1) 등이 초빙되었다. 재협약 평가위원회에서는 1) 사업실적; 2) 자부담능력; 3) 향후사업계획의 적정성 및 발전가능성 등에 대해 평가하고 재협약 여부를 결정한 것으로 되어 있다.

그러나 현재 대부분의 자치단체들은 위탁기간 만료시 정확한 평가 및 심사없이 대부분 위탁기간을 연장하여 재협약 약정체결을 맺고 있다. 재협약시 공정한 평가를 거쳐 재협약 여부를 심사해야 함에도 불구하고, 재협약에 관한 평가지표, 평가방법, 평가위원 등에 관한 구체적인 규정이 마련되어 있지 않기 때문이다.

2. 재협약 과정의 문제점

1) 제도간의 혼선

위탁조례에는 위탁사무처리에 대한 평가를 통해 재협약 여부를 결정하도록 하고 있으나, ‘사회복지관 설치·운영지침’에서는 위탁운영 법인이 복지시설 운영에 있어 특별한 사유가 없는 한 위탁기간을 연장할 수 있다고 명시하고 있어 일선 실무자 입장에서는 혼선이 올 수 있다. 더구나 ‘특별한 사유가 없는 한’이라는 부분에 대해서도 특별한 사유의 구체적인 사례 제시나 법적 효력이 있는 규정이 없어 대부분의 시설은 첫 위탁운영 법인 선정 이후 계속적으로 재협약 계약을 해오고 있다.

복지관 관련자 설문조사에서 담당공무원 34.2%, 복지관 종사자의 23%가 복지관의 사유화 경향에 대하여 문제가 있다고 지적하고 있는데(표 3-26 참조), 이는 제도적 미비로 정확한 평가가 없이 대부분 재협약되고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 또한 설문조사에서 복지관 담당 공무원들은 재협약 업무와 관련하여 법적 명시나 지침이 없다는 것을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있으며, 재협약 과정에서 수탁법인을 변경하는 경우의 부작용에 대하여 예민하게 반응하고 있는 것으로 나타났다. 설문조사에서 담당공무원들이 재협약과 관련하여 지적한 문제와 개선방안 내용은 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 재협약 관련 문제점

| | 문제점 | 개선방안 |
|----------|--|-----------------------------|
| 제도 | · 재협약관련 법적 명시가 없음 | · 교체 가능하도록 법적 제도마련 |
| 파급 효과 | · 재협약 변경시 복지관 종사자의 고용불안 · 재협약 변경시 기존단체 반발 | · 위탁관련 시설장비구입비를 해당 지자체에서 부담 |

2) 재협약 절차 및 평가방법 불명확

위탁조례 뿐 아니라 사회복지관 운영지침에도 어떤 절차 및 방법으로 재협약 과정을 진행해야 하는지에 대해서는 전혀 언급이 없다. 동작구 같은 경우는 신규 수탁법인 선정시와 동일한 과정을 통해 재협약 여부를 결정하였지만 기존 수탁법인의 복지관에 대한 시설투자, 그동안의 지역복지 거점확보 등의 노력성도 간과할 수는 없는 문제가

기 때문에, 재협약 과정을 신규 결정과 동일하게 완전 공개경쟁으로 하는 것이 반드시 바람직하다고 보기는 어렵다.

진행절차와 마찬가지로 위원회의 구성, 평가기준, 평가방법 등에 대해서도 전혀 언급된 바가 없어 일선 자치구 담당자들이 업무수행상의 어려움을 지적하며 신규로 수탁 법인을 선정할 때와 같이, 정확한 기준이나 평가방법 등을 제시해 줄 것을 요구하고 있다. 특히 자치구의 지도·감독이나 서울시의 사회복지관 평가시에도 복지관에 대한 평가만 실시할 뿐 수탁법인에 대한 평가는 전혀 이루어지지 않아, 법인의 운영능력 및 실적에 대한 평가가 전혀 반영되지 못하고 있다.

3) 담당공무원 전문성 결여

평가자 대부분이 복지관 담당 공무원이므로 사회복지업무에 대한 전문성이 부족하다. 사회복지업무를 다년간 담당해온 복지관 직원에 비해 담당 공무원은 잦은 업무전환으로 복지업무에 익숙하지 못해 위탁기간동안의 지속적인 운영상황을 정확하게 평가하는 것은 어렵다. 더욱이 복지업무 자체가 전문성을 요하기 때문에 프로그램 계획, 운영 등에 대하여 행정공무원이 개입할 여지가 없다는 견해이다.

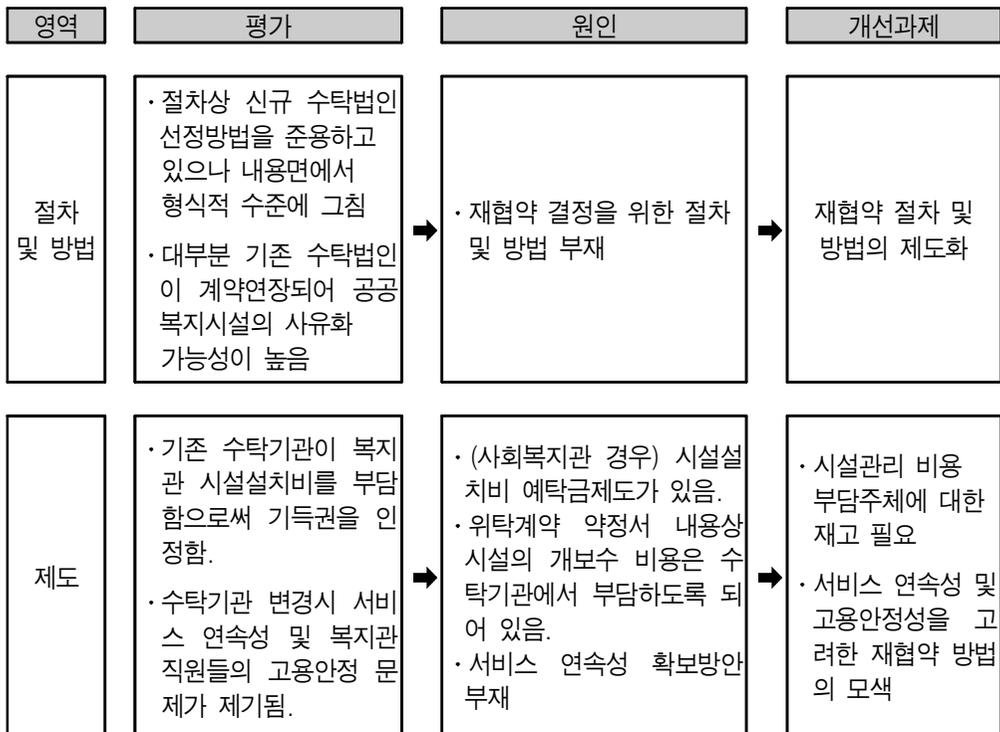
3. 문제의 종합 및 진단

수탁법인이 일단 수탁기관으로 선정되면 계약기간이 만료되어도 대체로 계속 위탁하는 것이 현실이다. 이것은 복지사업의 지속성 유지 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 실제로는 재협약 여부를 결정하는 방법과 절차에 대한 기준이 없기 때문에 형식적인 절차를 거치고 있는데 기인한 것으로 판단된다. 신규 선정과 재계약 결정에 필요한 심사는 성격이 다르기 때문에 이에 맞는 절차와 방법을 모색할 필요가 있다.

한편, 제도상의 문제도 걸림돌로 작용한다. 특히 사회복지관 수탁법인으로 선정되면 초기 입주시에 시설투자비를 투자하고, 관리하는 과정에서 발생하는 시설의 개보수 비용까지 수탁법인이 부담하고 있지만, 계약이 만료되어도 시설투자비를 돌려주지 않는다. 이는 민간자원을 활용하고, 운영주체인 수탁법인이 시설관리도 담당함으로써 시설 유지에 도움이 된다는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 수탁법인이 시설유지비까지 부담함으로써 시설이 수탁법인의 사유시설로 간주되기 쉽다. 시설투자비는 수탁법인에게는

부담으로 작용하지만, 위탁주체에게도 수탁기관을 쉽게 변경할 수 없는 걸림돌 역할을 한다.

수탁법인 변경에 따른 서비스 연속성 및 복지관 인력의 고용안정성 문제도 수탁법인을 쉽게 바꿀 수 없게 하는 요인이다. 수탁법인이 새로이 선정되면, 다시 지역특성을 파악하고 활동을 시작하기까지 많은 시간이 소요된다. 또한 복지관 인력은 수탁법인에서 임명하는 것이기 때문에, 수탁법인이 변경되면 복지관 종사자들의 고용지속성도 보장되지 못한다. 사업의 연속성 및 지역사회에서 이전의 수탁운영 법인들이 확보한 복지관의 역할을 유지하기 위해 이전의 고용인력을 계속 승계하는 경우도 있지만, 실제로는 수탁법인이 바뀌면 고용인력도 바뀌는 것이 현실이다. 이러한 점에서 수탁법인을 바꾸는 것이 반드시 바람직한 것은 아니기 때문에 이러한 점들도 고려하여 재협약 방법을 개선해야 할 것이다.



〈그림 4-3〉 재협약 과정 평가 및 개선과제

第 V 章 복지시설 위탁운영 개선방안

제 1 절 복지관 운영의 개선방안

제 2 절 민간위탁 관리행정의 개선방안

제 V 장 복지시설 위탁운영 개선방안

제3장과 제4장에서 복지관 위탁운영의 성과 및 과정을 평가하였다. 평가 결과, 복지시설 민간위탁 운영의 긍정적인 효과를 확인할 수 있었지만 동시에 여러 가지 문제점 또한 발견되었다. 복지시설 민간위탁이 적은 비용으로 양질의 서비스를 최적 대상자에게 제공하는 것을 목표로 할 때, 앞에서 발견된 여러 가지 문제점들이 제약요인으로 작용하여 기대되는 효과를 극대화하지 못하는 것으로 분석된다. 따라서 본 장에서는 앞에서 지적된 문제점과 과제들을 중심으로 개선방안을 모색하였다. 개선방안은 수탁주체의 복지관 운영 측면에서 개선되어야 할 과제와 위탁주체의 행정관리 과정에서 개선되어야 할 과제로 구분하여 제시하였다.

제1절 복지관 운영의 개선방안

제3장에서 복지관 운영의 현황과 문제점을 평가한 결과, 위탁운영 복지관과 법인직영 복지관은 운영현황에 있어 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않고 있다. 법인직영 복지관도 위탁 복지관과 마찬가지로 정부의 보조금을 받아 운영되고 있으며, 동일한 기준과 지침에 의해 행정기관의 지도·감독을 받고 있기 때문이다. 복지관 운영과 관련하여 도출된 문제점 또한 단지 위탁운영 복지관에만 한정되어 나타나는 것이 아니라 위탁운영 복지관과 법인직영 복지관 모두에게 공통적으로 적용되는 문제이다. 즉, 복지관 운영상의 문제점과 개선되어야 할 과제는 위탁운영이라고 하는 운영형태 때문에 야기된 문제가 아니라 운영형태와 관계없이 모든 복지관에서 공통적으로 나타나는 복지관의 근본적이고 구조적인 문제이다.

본 연구는 위탁운영에 따른 문제점과 개선방안을 모색하는 것이 목적이기 때문에, 이와 같이 복지관 운영상의 근본적인 문제는 본 연구의 범위에서 벗어난다. 그럼에도 불구하고 복지관의 근본적인 문제들이 개선된다면 위탁운영 복지관의 서비스 질도 향상될 것이라는 가정 하에 복지관 운영 개선방안을 모색하였다. 개선방안은 제3장에서 평가 및 문제점 진단을 통해 나타난 원인과 개선과제를 중심으로 구성하였다.

1. 복지관 기능의 재정립

1) 보편적 복지개념의 수용

장애인복지관은 장애인이라고 하는 특수집단을 대상으로 하기 때문에 프로그램 및 서비스 수혜자가 공공성 및 전문성 원칙에 잘 부합하고 있다. 그러나 사회복지관과 노인복지관의 경우, 저소득층 및 요보호노인 대상 서비스를 많이 제공하고 있기는 하지만, 저소득층 이용자 이외에 일반주민, 건강한 노인들의 이용도 적지 않은 비중을 차지하고 있다.

물론 복지관 공급이 아직도 양적으로 충분하지 않으며, 공공재원을 투입한 사업이라는 점에서 저소득층이 우선 서비스 대상이어야 한다는 데는 이론의 여지가 없다. 그러나 최근 들어 복지의 개념이 시설수용에서 지역복지로, 요보호 대상 중심의 선별적 복지에서 일반주민들을 위한 보편적 복지로 전환되고 있는 사회적 분위기를 고려할 때, 공공성의 척도를 반드시 저소득층 이용자 비율로 평가하는 것은 문제가 있다고 보여진다. 복지관의 기능 및 성격을 사회적 수요 변화에 따라 적응하는 것도 공공시설이 수행해야 할 역할의 하나이기 때문이다.

● 사회복지관의 지역복지센터 기능 부여

이러한 여건변화에 따라 서울시는 최근 사회복지관의 성격을 지역주민 전체를 대상으로 복지서비스를 제공하는 지역복지센터로 규명하고, 사업분야도 재가복지, 가족복지, 지역복지 등 3대 분야로 재분류하여 시행하도록 하고 있다. 점차 사회가 다원화되고 가족해체 등이 중요한 사회문제로 대두되면서, 재가복지 또는 가족복지 서비스는 소득수준과 관계없이 모든 계층에서 직면하게 되는 욕구가 되었다. 이러한 측면에서 사회복지관을 지역주민 전체를 대상으로 하는 지역복지센터로 규명하는 것은 바람직한 방향으로 평가된다.

● 복지관 프로그램 구성의 융통성 부여

사회복지관 사업영역으로 새로이 지정된 3대 사업분야가 제약요건으로 작용하여 모든 복지관 프로그램이 획일화되지 않도록 한다. 즉, 모든 복지관은 반드시 3대 사업

분야를 모두 실시해야 한다는 경직성을 없애고, 여건에 따라서 재가복지 사업이나 가족복지 사업 등 특정 분야에 자원을 집중 투자함으로써 사업분야를 특화하고 전문적 서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 이러한 방향이 현실적으로 적용되기 위해서는 모든 복지관이 3대 분야를 모두 실시할 필요는 없다는 기본원칙을 서울시의 사회복지관 운영지침에 명기하고, 사회복지관 평가에 있어서도 3대 사업분야별로 사업수행 실적을 평가하기보다는 복지관의 전체적 프로그램 구성이 지역특성 및 이용자 욕구에 적절하고 충실하게 이루어졌는가를 평가하는 체제로 개선되어야 한다.

2) 유사시설간의 기능 차별화

최근 들어 여가·문화·취미·교양 등 사회교육에 대한 욕구가 증대하면서 자치단체별로 문화센터 또는 문화의 집 건립이 증대하고 있으며, 행정자치부의 동사무소 기능전환 사무와 관련하여 동사무소가 주민자치센터로 변경되면서 문화·취미교실이 제공되고 있다. 이는 복지관의 주요기능의 하나인 사회교육 프로그램과 중복성을 보이고 있다. 한편, 사회복지관의 주요 기능인 저소득층 기능교육 및 취업알선 등 자활지원사업은 자활지원센터, 고용안정센터 또는 시립직업훈련소 등과의 기능적 연계성을 보이고 있다. 이처럼 복지관과 유사한 기능을 수행하는 기관들과의 차별성을 유지하면서 사회적 수요에 부응하기 위해서는 독자적이고 전문적인 사업영역 확보가 필요하다.

● 공공성·전문성 중심의 프로그램 구성

복지관이 지역복지센터의 기능을 수행한다 하더라도 여전히 공공의 재원에 의해 운영되는 준공공시설이기 때문에, 특히 위탁운영 복지관의 경우 공공성을 주요 사업목적의 하나로 간주하고 프로그램을 구성해야 한다. 또한 복지관이 문화의 집이나 주민자치센터와 차별화 할 수 있는 가장 큰 장점은 사회복지사를 중심으로 전문복지사업을 수행하는 기관이라는 점이다. 제3장의 복지관 운영평가에서 위탁운영으로 인력구성의 전문성은 많이 향상되었으나, 프로그램 구성에 있어서는 전문프로그램이 미약한 것으로 평가되었다. 복지관을 유사기관과 차별화 하기 위해서는 공공성, 전문성 프로그램 개발에 주력해야 한다.

금년도에 국민기초생활보장법이 시행되면서 일부 사회복지관이 자활후견기관으로

지정되었다. 저소득층의 자립능력 배양을 위한 교육훈련, 취업알선, 그리고 공동작업장 운영 등은 사회복지관에서 이미 실시하고 있는 사업영역이다. 이들 사업은 저소득층이라고 하는 요보호계층을 대상으로, 단순히 직업교육 뿐만 아니라 가족복지 서비스를 함께 제공하는 전문적인 복지서비스 영역이다. 이런 점에서 저소득층 자활지원사업은 자활사업과 복지서비스를 동시에 지원할 수 있는 사회복지관의 장점을 충분히 발휘할 수 있는 사업영역으로 평가된다.

- **사업대상 집단의 차별화**

프로그램 구성과 함께, 사업대상자 또한 차별화할 필요가 있다. 복지관이 보편적 복지개념을 수용한다는 것은 저소득층 등 요보호대상자를 배제하고 일반주민 대상의 서비스를 하는 것이 아니라, 요보호 대상자를 우선 서비스 대상으로 하되 일반주민까지 포괄하는 개념이다. 따라서 문화의 집, 주민자치센터는 일반주민을 주사업대상으로, 복지관은 저소득층 등 요보호대상을 우선사업대상으로 함으로써 대상집단을 차별화한다.

복지관이 자활후견기관 역할을 담당하는 경우도 타기관과의 차별화를 모색할 수 있다. 자활후견기관은 복지부의 지침에 따라 각 대상자의 개인특성별 자활지원계획에 의해서 운영된다. 그러나 복지관의 인력 및 프로그램 구성의 장점을 극대화하기 위해서는 복지관에 위탁되는 자활대상자는 단순히 직업교육 뿐 아니라 복지서비스를 함께 필요로 하는 집단이 바람직할 것이다. 예를 들어 편모가정의 여성가구주는 좋은 사례이다. 이들이 근로를 하기 위해서는 기술 및 취업알선 서비스 뿐 아니라, 부양가족인 자녀 또는 노부모에 대한 보호서비스가 동시에 제공되어야 한다. 따라서 자활대상 집단 가운데 복지서비스 수요가 높은 집단을 사회복지관 자활후견기관에게 위탁하는 것이 보다 효과적일 것이다.

- **지역사회 단위 협의회를 활용한 기능조정 강화**

사회복지는 점차 지역사회 단위의 지역복지 개념으로 전환되고 있다. 복지수요는 일상생활과 밀접한 서비스로서 지역사회단위에서 수요와 공급이 결정되는 것이 보다 효과적이기 때문이다. 최근 서울시는 자치구 단위로 사회복지위원회를 구성하도록 유도하고 있으며, 사회복지사업법 개정안에서는 구단위 지역복지협의회 구성을 제안하고 있다. 어떠한 형태이던 지역사회단위의 협의회 구성이 조만간 실현될 것으로 예상된다.

따라서 협의회를 중심으로 유사시설 및 단체간의 기능을 상호조정·연계함으로써 서비스의 중복투자를 방지하고 효과성을 극대화하도록 한다.

2. 복지관 지원방식의 재고

1) 법인직영 복지관의 적극 지원

미국 등 선진국의 복지서비스 공급방식은 특정 서비스만을 민간부문으로부터 구매하는 서비스계약인 반면에, 우리나라의 복지서비스 공급은 공공에서 시설을 건립하고 서비스 공급과 함께 시설관리까지 위탁하는 관리운영계약 형태로 이루어진다. 관리운영계약의 경우, 공공에서 시설건립비와 운영비까지 부담하기 때문에 서비스 계약형태보다 비용이 더 많이 든다. 제3장의 서비스 생산비용 비교에서 시직영에 비해 위탁운영을 함으로써 적어도 공공의 비용을 절감하는 효과는 있지만, 총비용 절감효과는 없는 것으로 나타났다. 또한 위탁운영 복지관과 법인직영 복지관을 비교할 때, 비록 운영비를 정부에서 보조한다 하더라도 시설공급을 민간에서 담당하는 법인직영 복지관 형태가 공공재원 절약 및 민간자원 동원효과가 더 높은 것으로 평가된다.

법인직영 복지관은 법인에서 복지관을 건립할 부지를 마련하면 공공에서 건립비를 일부 지원하고 있다. 반면에 위탁운영 복지관은 토지 및 건립비를 전액 공공에서 부담하기 때문에, 동일한 서비스 생산량을 기준으로 할 때 위탁운영은 법인직영 복지관에 비해 투입비용이 지나치게 높다. 더군다나 제3장에서 분석한 바와 같이 위탁복지관과 법인복지관의 서비스 공급이나 운영상에는 별다른 차이가 없이 거의 유사한 성과를 보여주고 있다. 따라서 동일한 성과에 대하여 투입비용이 높은 위탁운영 복지관을 통한 복지서비스 공급은 공공재원 측면에서 바람직한 운영형태는 아닌 것으로 평가된다.

반면에, 민간부문 입장에서는 법인이 시설건립비까지 부담하기보다는 공공에서 건립한 복지관을 위탁운영하는 것이 비용면에서 훨씬 유리하다. 더군다나, 위탁복지관과 법인직영복지관은 정부보조금 지급기준이나 평가, 기타 지도감독 면에서 동일하게 취급되고 있기 때문에 굳이 법인직영 시설을 건립할 유인이 전혀 없는 상황이며, 결국 위탁운영을 더 선호하고 있다. 따라서 공공의 복지시설 건립은 민간부문의 자원 동원 의지를 오히려 저감시키는 부정적 역할을 한다.

따라서 앞으로 복지서비스 공급방식을 지금과 같이 공공이 직접 복지관을 건립하여 위탁운영하는 형태를 유지할 것인가에 대한 재고가 필요하다. 적어도 비용절감 및 민간자원 동원효과 면에서는 위탁운영 보다는 법인직영이 보다 긍정적인 효과를 보이고 있기 때문에 여러 가지 유인책을 동원하여 법인직영 복지관을 보다 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 법인이 자체적으로 복지시설을 건립하도록 유인하기 위해서는 다음과 같은 인센티브 제공이 가능하다.

- 복지관 건립비의 지원

복지관 건립비를 지원하더라도 토지매입비까지 부담하는 위탁운영 복지관에 비해 초기투자비가 적게 든다. 현재도 건립비의 일부를 공공에서 지원하고 있다.

- 시설보강비 지원

현재 위탁복지관에게는 지원되고 있는 시설보강비가 법인직영 복지관에게는 주어지지 않고 있다. 시설의 소유권이 민간법인에 있다하더라도 더 많은 법인직영 복지관의 건립을 유도하는 차원에서 초기건립비 뿐 아니라 사후 시설보강비도 지원한다.

- 법인자부담 기준의 차별화

법인직영 복지관을 운영하는 법인은 이미 건물을 자체 부담으로 투자한 것이기 때문에, 운영비에 대한 자부담 기준을 위탁복지관에 비해 완화된 조건으로 제시한다.

- 운영 재량권 부여

현재 법인의 운영 및 지도감독에서 동일하게 규제를 받고 있지만, 법인직영의 경우 운영상의 재량권을 부여하고, 이를 각종 평가 및 지도감독시에도 적용함으로써 법인직영 복지관 공급을 적극 유도한다.

2) 수요자 지원방식의 확대

복지정책을 비롯한 우리나라의 공공정책은 수요측면 지원보다는 공급측면 지원을 선호하고 있다. 즉, 수요자에게 지원금 형태로 비용을 보조하고 수요자 스스로 필요한

서비스를 구매하게 하기보다는 공공에서 시설 또는 서비스를 직접 공급하는 방식을 선호하고 있다. 공급측면 지원방식은 필요한 서비스를 직접 생산함으로써 오·남용을 최소화할 수 있지만, 수요자의 선택 폭을 제한하고 앞서 지적인 바와 같이 비용이 많이 드는 단점이 있다. 반면에 수요측면 지원방식은 수요자의 선택범위를 늘려주는 대신에 투입된 비용이 의도한 서비스에 소비되지 않을 오·남용 가능성이 있다.

복지관은 상담, 보호 등 전문 프로그램을 공급하는 것도 중요하지만, 다양한 계층에게 사회교육 프로그램을 제공하는 것도 주요 기능의 하나로 자리잡아 가고 있다. 사회교육 프로그램은 사회복지관 프로그램의 전문화에 부정적 영향을 미치고 유료사업으로 일반주민을 대상으로 운영되고 있다는 점에서 비판을 받고 있기도 하지만, 저소득 주민에서 저렴한 비용으로 사회교육 프로그램에 접근할 수 있게 해준다는 점에서 긍정적인 측면도 있다. 그러나 주민들의 사회교육 프로그램에 대한 요구를 충족하기 위한 기능을 반드시 복지관이 중심되어야 하는가에 대해서는 재고의 여지가 있다.

상담 등의 전문 프로그램에 대해서는 사회복지사라는 전문인력을 동원해야 하기 때문에 복지관을 거점으로 하는 서비스 공급이 필요하지만, 사회교육 프로그램은 사설 학원이나 최근 증가하는 문화의 집, 주민자치센터 등 소비자의 선택의 폭이 다양하다. 따라서 사회교육 프로그램에 대해서는 수요측면 지원을 통해 소비자의 선택 폭을 늘려주는 방안도 시도해볼 필요가 있다. 저소득층에게 사회교육 수강에 필요한 비용 또는 쿠폰을 제공하고 스스로 선택하여 수강하게 한다면 기존 유사시설의 활용도를 제고하고 새로운 복지관 건립에 필요한 비용을 절감할 수 있다. 반대로 복지관은 보다 전문적인 프로그램 중심으로 운영이 가능할 것이다.

3. 재정구조 개선방안

복지관 운영에 있어서 가장 큰 문제점은 재정문제이다. 복지관 수입은 주로 정부보조금, 유료사업수입, 법인전입금 및 후원금 등으로 구성된다. 대부분의 복지관이 정부보조금에 의존하고 있지만 보조금이 운영비 전액을 지원하지 못하는 반면, 운영법인들의 자체 지원능력은 부족하여 파행적인 운영을 가져오고 있다. 사회복지사의 높은 이직률도 결국은 재정부족에서 야기된 저임금과 업무과중이 원인이며, 사회복지관의 경우 유료사업으로 인한 전문프로그램의 부족도 결국은 부족한 재원을 충당하기 위한 파

행적 운영의 결과이다. 따라서 복지관 운영의 정상화를 위해서는 재정적인 문제의 해결이 가장 우선되어야 할 과제이다.

위탁운영 복지관 종사자 대상 설문조사에서 복지관이 사회적으로 기여하는 좋은 서비스를 효율적으로 제공하기 위해서 필요한 요건으로 복지관 종사자들은 정부의 재정지원을 가장 우선적으로 꼽았으며, 복지관 직원들의 능력과 노력, 그리고 법인의 재정지원이 필요한 것으로 지적하였다. 즉, 복지관 운영에 있어서 재정적인 문제가 가장 중요한 요인임을 보여주고 있다. 그러나 다른 문제점들과 마찬가지로 재정적인 문제도 단지 위탁운영 복지관만의 문제가 아니라, 법인직영을 포함한 모든 복지관 또는 복지시설들이 당면한 과제이다.

〈표 5-1〉 복지관 개선을 위한 필요 요건

단위: %

| 필요요건 | | 1순위 | 2순위 | 3순위 | 加重합계 * |
|------|-------------|------|------|------|--------|
| 법인 | 법인의 재정지원 | 15.5 | 12.7 | 10.2 | 13.7 |
| | 법인의 관심과 열의 | 11.2 | 11.4 | 8.7 | 10.9 |
| 직원 | 관장의 능력과 노력 | 6.3 | 10.7 | 10.4 | 8.5 |
| | 직원의 능력과 노력 | 15.0 | 22.2 | 27.3 | 19.5 |
| 정부 | 정부의 재정지원 | 39.2 | 17.9 | 10.4 | 27.4 |
| | 규제·간섭 완화 | 6.0 | 14.8 | 13.7 | 10.2 |
| | 공공의 적절한 감독 | 1.4 | 1.6 | 6.4 | 2.3 |
| | 담당공무원의 의식개선 | 5.2 | 8.5 | 12.0 | 7.5 |

* 1순위에 3점, 2순위에 2점, 3순위에 1점의 가중치를 주고 합계한 값

1) 여건진단

● 운영비 부담에 대한 민관의 견해차이

정부의 운영비 지원에 대하여 정부와 민간부문은 근본적인 견해차를 보이고 있다. 정부 입장에서는 사회복지법인 등 복지관을 위탁운영하는 법인은 복지사업을 하기 위해 법인을 만든 것이기 때문에 공공복지관을 위탁운영 하더라도 운영비의 일부는 부담하는 것이 당연하고, 또한 민간위탁의 목적이 민간자원을 동원하여 부족한 공공재원을 보충하기 위한 것이기도 하다는 점에서 복지시설을 위탁 또는 직영하는 법인에게 운영

비를 지원하되, 일부를 자부담하는 것이 당연하다는 입장이다. 반면에, 민간 법인들은 복지사업은 국가가 일차적인 책임을 져야 하지만 전문성이 없기 때문에 민간위탁을 하는 것이고, 따라서 민간부문은 공공이 해야 할 의무를 대신해주는 역할이므로 운영은 민간에서 한다하더라도 기본적인 운영비는 공공에서 제공하는 것이 타당하다는 입장이다. 두 가지 입장은 모두 나름대로 타당한 주장이기 때문에 어느 한쪽으로 결론을 내리기는 어려우며 대안적인 타협점을 모색해 볼 필요가 있다.

- **법인 재정능력의 한계**

노인복지관을 제외하고, 사회 및 장애인복지관의 경우, 운영 법인으로 하여금 총예산의 20%를 수익자 부담원칙에 따라 자부담하도록 하고 있다. 그러나 복지시설을 운영하는 우리나라 비영리 법인 가운데 이 정도의 예산을 지원할 수 있는 법인은 소수에 불과하기 때문에 이는 현실가능성이 낮은 규제이다. 오히려 복지관들은 이처럼 구조적으로 불가능한 규제에 맞추기 위해 파행적 운영을 하고 있다.

- **복지관 유형별·운영형태별 형평성 결여**

노인복지관이나 지방자치단체가 직영하는 경우, 공식적으로 자부담 기준은 주어지지 않고 사회복지관 및 법인직영 장애인복지관에겐 자부담 기준이 적용되기 때문에 형평성에도 문제가 있다. 또한 위탁복지관과 법인직영 복지관 간의 형평성 문제도 고려되어야 한다. 법인직영의 경우, 시설건립을 민간부문에서 담당했음에도 불구하고 이 부분은 법인의 자부담으로 인정되지 못하고 위탁복지관과 동일한 자부담 기준을 적용받고 있다. 이는 민간부문으로 하여금 법인이 시설투자를 하기 보다는 공공시설을 위탁운영하는 것을 선호하게 만드는 부정적 결과를 초래할 수 있다.

- **유료 프로그램의 장단점 비교**

시보조금이 운영비를 전액 지원하지 않으면서, 수익자부담금 20% 지원도 어려워하는 위탁법인이 많아 특히 사회복지관을 중심으로 유료사업을 통해 재원을 마련하고 있다. 유료사업은 주로 중산층 이용요구가 높은 사회교육 프로그램 중심이기 때문에 전문 복지서비스 제공을 제한하는 역효과가 있지만, 프로그램의 유료화가 반드시 나쁜 것만은 아니라는 지적이다. 첫째, 모든 사업을 무료로 하기보다는 이용자 부담원칙에

따라 개인 능력에 따라 이용료를 부과하는 것이 오히려 형평성 원칙에 타당하고, 둘째, 복지관 실무종사자들 의견에 따르면, 의타심을 키우지 않기 위해서도 유료화를 긍정적인 것으로 평가하고 있다.

2) 개선방안

해결되어야 할 과제는 보조금, 자부담, 유료수입 구성을 어떻게 적절히 조절하느냐 하는 것이다. 어느 한 부분을 줄이기 위해서는 결국 다른 수입원을 증액하는 수밖에 없기 때문에 그에 따른 장단점을 분석하여 최선은 아니더라도 차선 안이라도 모색하는 것이 필요하다.

(1) 정부보조금의 현실화

정부 보조금의 대부분은 인건비에 대한 보조금이며 사업비에 대한 보조는 충분히 이루어지지 못하고 있다. 또한 복지관 종사자 인건비에 대해서 그동안 호봉만 높이고 지원액은 이전 수준에서 동결하였으며, 기타 운영경비도 비현실적으로 최소기준으로 산정하여 보조금을 지급하였다.

● 인건비 기준 현실화

우선 인건비 현실화를 위한 보조금 증액이 필요하다. 운영지침에 나와 있는 수당의 종류를 현실화·명확화하고 이들 수당을 지급하는데 필요한 비용만큼을 보조금으로 증액한다. 현재 운영지침에 나와있는 수당의 종류는 8가지(직무수당, 가계보조수당, 교통비, 체력단련비, 효도휴가비, 기말수당, 직무수당, 복지수당)로 명시되어 있으며, 이외에 법인 자체부담금으로 기타수당을 지급할 수 있도록 되어 있다. 법인자체부담금으로 지급하도록 하는 규정에 따라 복지관마다 수당의 종류가 달라 복지관별로 사회복지사 임금수준의 편차가 발생하는데, 복지관간의 임금차등을 최소화하기 위하여 수당의 종류를 현실화하여 명확하게 지침에서 지정하고, 이를 법인자체부담금이 아니라 시보조금으로 지급할 수 있도록 보조금액을 현실화한다.

- 정부보조금의 최소 비율 충족

복지관으로서의 공공성을 발휘하기 위해 필요한 기본적인 비용에 대해서 지원금을 현실화한다. “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”에 의하면 정부보조금이 총예산의 80%를 구성하게 되어 있다. 노인복지관과 장애인복지관은 정부보조금의 비율이 총예산의 70~80% 수준에 이르지만, 사회복지관은 50% 미만이어서 형평성에도 문제가 있다. 지원액도 노인복지관에 대한 시보조금은 평균 6억원 내외인데 비해, 사회복지관의 보조금은 1~2억원으로 차이가 매우 크다. 따라서 정부보조금의 80% 기준은 충족하는 것이 필요하다. 이렇게 시보조금을 현실화하면 서울시의 부담이 가중되는 문제가 있기는 하지만, 재정적 이유에서 발생하는 복지관의 파행적 운영문제를 해결하고 서비스의 질적 개선에 기여하게 될 것이다.

- 프로그램 단위 지원사업 확대

시보조금은 운영지침에 제시된 복지관의 기본사업을 실시하는데 대한 기본적인 운영비(시설유지비, 인건비, 기본적인 사업비)만을 지원하고 있다. 따라서 각 복지관에서 기본사업 이외에 지역육구에 따라 특수하게 실시하는 추가사업이 있는 경우는 프로그램 단위로 사업계획서를 제출하고 이를 심사하여 별도의 사업비를 지원하는 제도를 마련한다. 프로그램 단위로 지원된 보조금에 대해서는 프로그램의 성과에 대한 전문적인 평가를 실시하고 계속지원 여부를 결정하는 심사과정을 적용한다.

(2) 법인 자부담 기준의 현실화

민간 법인들의 영세성에도 불구하고 복지사업에 있어 민간자원의 동원은 필요하다고 본다. 그러나 현실적으로 법인의 부담능력이 제한적이므로 이러한 여건을 반영하면서 민간자원을 동원하는 방법의 모색이 필요하다.

- 수익자 부담규제 완화의 필요성

민간법인의 재정능력이 영세한 현실에서 수익자인 운영법인의 부담금 20%를 엄격히 준수하는 것은 현실적으로 가능성이 없다. 또한 노인복지관이나 청소년시설, 시직영 복지시설 등은 법인전입금 규정이 없어 형평성도 문제가 있다. 따라서 수익자부담율을

현실적인 수준으로 하향 조정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 법인의 부담율을 완화함으로써 뜻있는 사회복지단체나 시민단체 등이 복지관 운영에 참여를 확대하는 효과도 기대할 수 있다. 최근 당정협의회에서 법인의 자부담 규제를 완전히 삭제하는 방안이 논의되고 있기는 하지만, 이에 대해서는 민간의 운영법인들과 정부관계자, 기타 전문가들 사이에서도 의견이 다양하기 때문에 충분한 논의와 사회적 합의가 전제되어야 할 문제이다.

- 운영형태에 따른 수익자 부담기준 차등화

운영법인의 수익자부담금 완화에 대한 견해는 더 많은 논의가 필요한 과제이기 때문에 전면적인 완화조치가 실시되기 이전에 법인직영 복지관에 대해서 우선적으로 수익자부담 비율을 완화시켜주는 방안을 제안한다. 앞서 언급한 바와 같이 법인직영 복지관은 시설건립 부분을 법인이 부담했음에도 불구하고 이는 법인자부담 부분으로 고려되지 못하고 있다. 더구나 법인이 시설투자를 하더라도 정부보조금이나 자부담 기준, 각종 평가 및 지도감독에서 전혀 유리한 점이 없기 때문에 민간법인의 적극적인 복지관 건립의지를 약화시키는 역효과를 가져오고 있다. 궁극적으로 민간자원의 복지사업 참여를 보다 적극적으로 유도하기 위해서는 위탁복지관의 건립보다는 법인직영 복지관 건립을 유도하는 정책방안 모색이 필요하다. 이러한 방안의 하나로 법인직영 복지관의 경우, 수익자 부담비율을 위탁복지관보다 낮게 적용하는 인센티브를 적용한다.

- 수익자 부담금 개념정의 명확화

수익자부담금에 대하여 서울시와 복지부의 개념정의가 명확치 않다. 보건복지부에서는 수익자부담금을 i) 법인전입금 ii) 지정후원금이 아닌 일반후원금, iii) 실비사업을 제외한 자체사업 수입까지 포함하고 있으나, 서울시에서는 감사시 법인전입금만을 수익자부담금으로 간주하고 있다. 앞에서 지적한 사회복지시설 위탁법인의 영세성으로 법인전입금 만으로 20%의 부담율을 채울 수 있는 법인은 현실적으로 거의 없기 때문에, 수익자부담금을 보건복지부의 개념정의에 더하여 각 복지관에서 민간복지재단으로부터 받은 프로젝트 후원금까지 포함할 수 있도록 개념정의를 확대한다.

- 후원금 모금 활성화

외국의 경우도 민간자원이 동원되기는 하는데, 우리와 다른 것은 주로 기부금이나 후원금으로 구성된다는 것이다. 우리나라는 아직 후원금 문화가 성숙되지 않았지만, 최근 세법 개정으로 복지분야 후원금에 대한 세금혜택이 주어지면서 많이 개선되고 있다. 복지관이나 법인들의 적극적인 홍보 및 모금활동이 필요하다. 위탁법인이 후원자를 적극적으로 개발함으로써 민간자원활용을 제고하고, 후원자가 민간기업체인 경우 서울시 세금을 감면해주는 등의 인센티브를 제공함으로써 민간복지의 활성화를 도모한다.

(3) 유료사업의 적절한 활용

- 시보조금 현실화를 통한 유료사업 제한

유료사업을 하는 가장 큰 이유는 부족한 운영비를 충족하기 위한 것이며, 따라서 앞서 제안한 바와 같이 시보조금을 현실화한다면 유료수입을 제한할 수 있다. 사회복지관의 경우를 보면, 유료사업 수입의 약 54%가 자체사업 경비(해당 유료사업을 수행하는 데 필요한 인건비 및 사업비)에 지출되었으며, 나머지 46%는 무료사업 및 복지관 운영비로 사용되었다. 즉, 나머지 46%는 복지관이 공공시설로서 필수적으로 수행해야 할 기본적인 업무에 소요되었다고 보여진다. 따라서 대부분 사회교육 프로그램인 유료사업(실비사업)을 줄이기 위해서 유료사업수입 가운데 자체사업 경비를 제외한 액수만큼은 정부의 보조금을 증액하여 충당되는 것이 타당하다. 특히 앞서 복지관의 기능 재정립 부분에서 문화의 집이나 주민자치센터 등 유사시설과의 차별화를 위해 복지관은 공공성·전문성 프로그램을 확대하고, 대상집단도 요보호 계층을 우선 사업대상으로 하도록 제안한 내용과 연계하여, 공공성 프로그램을 더욱 확대하기 위해서는 일반주민 대상 유료사업을 최소화해야 한다. 이는 정부의 재정지원이 동반되지 못한다면, 복지관의 재정구조상 실현이 불가능한 내용이다.

- 시보조금의 차등화

유료사업은 단점도 있지만, 어느 정도 필요성도 인정되므로 이를 적절히 활용할 필요가 있다. 따라서 유료사업(실비사업)은 실시할 수 있도록 하되, 유료사업으로 인한 수입이 많은 복지관에 대해서는 시의 보조금을 감액한다. 감액하는 시보조금 액수는

실비사업수입 총액으로부터 실비사업자체에 소요된 경비를 제외한 금액 수준으로 결정한다면 합리적일 것이다. 그러나 이 경우, 유료사업수입이 감액된 시보조금을 대체하는 것과 같으므로 유료사업수입의 용도를 시보조금의 용도와 마찬가지로 사업비뿐만 아니라 인건비 등 운영비로 사용할 수 있도록 허용하는 것이 합리적이다.

- **사회교육 프로그램 이용요금의 현실화**

현재 복지관에서 실시하는 사회교육 프로그램은 시장가격의 50%에도 미치지 못하는 저렴한 가격이다. 이는 사설학원과의 마찰을 유발하고 서비스 질을 저하시키는 원인이 된다. 유료 프로그램에 대해서 생보자 및 저소득층에게는 할인 혜택을 주고 있기 때문에, 일반인 대상으로 실시하는 사회교육 프로그램에 대해서는 현재 시장가격의 50% 이하인 요금을 약 70~80% 수준까지 현실화하고, 그 수입은 저소득층 대상사업에 재투자하도록 강력하게 규제하는 것이 바람직하다. 복지관의 유료사업은 지불능력이 있는 이용자에게는 이용료를 받는 것이 형평성 측면에서 오히려 타당하다.

4. 인력관리 개선

1) 복지관장의 전문성 확보

민간위탁의 가장 큰 목적 중의 하나는 전문성 제고이다. 비록 시직영인 여성발전센터보다 전문인력 확보가 많이 개선되었지만, 여전히 상당수 위탁운영 복지관의 관장이 비전문가인 것은 문제가 있다.

- **관장의 자격요건 강화 제도화**

비전문가가 복지관장이 될 수 있는 것은 현재 복지관장 및 복지관 직원은 위탁 법인에서 임의로 선정할 수 있기 때문이다. 특히 사회복지관 관장의 경우 사회복지사업법 시행규칙에서 자격조건을 규정하고 있지만, 전문자격증이 없는 경우에도 '법인이 이에 상응하는 수준'이라고 인정하는 자를 관장으로 임명할 수 있다. 그러나 이 기준은 매우 애매하고 악용의 소지가 많다. 관장의 역량에 따라 복지관 운영에 큰 차이를 나타내고 있으므로 관장은 사회복지를 전공하고 실무경력을 갖춘 사람으로 제한한다. 그러나 이미 관장을 임명하여 운영 중인 법인에게 적용할 경우 혼란 및 반발의 소지가

많으므로 앞으로 신축되는 복지관 또는 관장이 바뀌는 경우부터 점차적으로 확대 적용 하도록 한다.

- 수탁법인 사업계획서의 사후 점검

복지관장의 전문성은 복지시설 위탁운영에서 매우 중요한 기준이다. 따라서 현재의 수탁기관 선정심사에서 관장 또는 예정자의 경력과 전문성을 심의항목으로 검토하고 있다. 그러나 현실적으로 수탁기관 선정과정에서부터 관장을 미리 선임하는 경우가 많지 않으며, 미리 선임한 경우에도 수탁기관으로 선정된 이후에 사업계획서에 제출한 전문인력을 관장으로 임명하고 있는지는 별개의 문제이다. 따라서 복지관장의 전문성을 확보하기 위하여 수탁법인으로 선정된 이후에 사업계획서대로 전문인력을 관장으로 임용하였는지를 사후점검하는 과정을 반드시 거치도록 한다.

2) 사회복지사 처우개선

복지사업은 어떤 인력을 어느 만큼 투입했는가 하는 인적 자원 투입이 서비스 수준의 결정적 요인이다. 위탁 및 법인직영 복지관 모두의 경우, 인력의 전문성은 대체로 확보된 것으로 보이나 근무조건이 열악하여 우수인력 확보가 어려우며, 이직율이 높아 경험과 훈련을 통한 전문가 양성에도 한계가 있다. 비록 사회복지사 자격증을 소지하고 있고, 복지관 자체적으로도 재교육을 실시하고 있기는 하지만, 평균 근속기간이 노인복지관이 2년이 약간 넘고, 사회복지관은 약 1.5년에 불과하여 전문적 서비스 공급에 필요한 능력을 훈련·교육할 기간이 크게 부족하다. 이처럼 이직율이 높은 이유는 과중한 업무부담과 낮은 보수수준이다. 이 두가지 문제의 발생원인은 결국 재정적인 문제에서 발생된다. 운영비가 부족하여 충분한 인력 투입을 못하고 임금수준도 낮게 책정되어 있다. 이러한 이유에서 일선 복지관에서는 편법을 써서라도 수당을 지급하는 경우도 있다. 앞서 재정 건전화 방안에서 제시한 바와 같이 시보조금 수준 및 인건비 기준을 현실화하는 것이 가장 시급한 개선과제이다.

제2절 민간위탁 관리행정의 개선방안

제4장에서 민간위탁 관리행정의 현황분석을 통해 현재 관리행정상의 문제와 개선되어야 할 과제들을 도출하였다. 본 절에서는 관리행정 절차를 1) 초기 수탁기관 선정하는 과정, 2) 수탁법인의 복지관 운영과정에 대한 지도·감독, 그리고 3) 위탁계약기간이 만료된 후의 재협약 과정으로 구분하여 제시된 주요 문제점과 그 개선방안을 논의하였다.

1. 수탁기관 선정방법 개선방안

1) 선정심의위원회의 구성

(1) 기본원칙

● 전문성

복지시설을 민간에 위탁운영하는 가장 큰 목적은 민간의 전문성 활용을 통한 서비스의 질적 향상이기 때문에, 복지시설을 수탁할 법인에게 있어서 가장 중요한 요건은 전문성이다. 심의위원들의 역할은 해당 복지시설을 수탁하겠다고 신청한 많은 법인 가운데 수탁법인이 갖추어야 할 요건을 갖춘 최적의 법인을 찾아내는 일이기 때문에 결국 수탁법인 뿐 아니라 심의위원들이 갖추어야 할 제일 요건 또한 전문성이다. 위원회는 가능한 해당 복지사업분야에 대한 전문지식과 경험을 갖춘 인사로 구성하는 것이 가장 중요한 요건이다.

● 객관성 및 비정치성

전문성과 함께 중요한 요건은 객관성이다. 심의위원은 특정 집단의 의견을 대변하거나 개인적인 이익을 위해 위원으로서의 위치를 남용할 가능성이 있는 요건을 갖춘 인사는 구성원에서 제외한다. 같은 맥락에서 심의과정에 정치성이 개입될 가능성을 최소화한다. 수탁법인의 선정에는 로비와 부조리가 관여될 가능성이 많기 때문에 이를 정치적으로 오용할 가능성이 있는 경우도 구성원으로 참여를 제한한다.

- 수요자 중심의 원칙

복지시설의 위탁주체는 행정부서이지만, 실질적인 소비자는 복지대상 집단이다. 결국 해당 복지시설에서 제공하는 서비스의 구매자인 수요자, 즉 해당 복지대상집단이 심의위원회에 참여하도록 함으로써 서비스 공급의 효과성을 극대화할 수 있다. 단, 수요자 대표의 경우도 심사과정의 전문성을 고려하여 해당 분야에 전문성과 경험을 갖춘 경우로 제한하는 것은 기본 요건이다.

(2) 심의위원회 구성

현재 구성원에 대한 평가 및 앞서 제시된 기본원칙에 따라 심의위원회 구성은 1) 순수전문가 집단, 2) 전문성을 갖춘 수요자 대표 집단, 그리고 3) 전문성을 갖춘 제3자 집단 등 3개 집단으로 구성한다. 기본요건인 전문성 확보를 위하여 모든 심의위원은 복지사업 실무경력 3년 이상인 자를 원칙으로 하며, 매 심의 때마다 구성하는 임시조직의 성격을 유지한다.

- 순수 전문가 집단

수탁심의 대상이 되는 유사 복지시설에 종사하는 대표 또는 실무자 집단이다. 예를 들어, 노인복지관 수탁심사에는 노인복지관 실무자가 참여한다.

- 전문성을 갖춘 수요자 대표 집단

이용자 대표 또는 주민대표적 성격이면서 전문성을 갖춘 집단이다. 이러한 요건을 갖춘 대표로는 관련단체에 종사하는 대표나 실무자가 적당하다. 예를 들어 장애인복지관 수탁심사의 경우에는 장애인단체, 노인복지관의 경우에는 노인단체 활동가를 심의위원으로 위촉함으로써 수요자 중심의 원칙과 전문성 원칙을 동시에 충족할 수 있다.

- 전문성을 갖춘 제3집단

전문적이면서 객관성과 과학적 판단근거를 제시할 수 있는 역할을 담당하는 사회복지 전공교수, 그리고 복지분야 담당공무원이 된다. 사회복지 전공교수는 가능한 실무경력이 있으며, 대상 복지관이 입지한 지역내에 위치한 학교의 교수로 한다. 한편 공무

원은 복지업무 담당자로 한정하고 회계, 예산, 감사 관련 공무원은 심의위원회에서 제외한다. 또한 객관성을 높이기 위해 위탁주체가 되는 자치단체가 아닌 다른 자치단체에서 복지업무를 담당하는 공무원이며 가능한 사회복지사 자격증 소지자를 원칙으로 한다.

(3) 심의위원회의 규모

위원회의 규모는 위탁조례의 규정의 범위 내에서 위의 3개 집단을 대표할 수 있는 규모인 6명 또는 9명이 적당하다. 인원수가 많을수록 다양한 의견수렴이 가능한 반면, 특정 집단의 의견이 과다 대표될 가능성도 있다. 한편 <표 4-1>에 나타난 심의위원회 구성사례에서 보면 위원의 총수는 6명에서 16명까지 다양하지만, 공무원과 시·구의원을 제외하면 인원수는 대부분 4~5명에 불과하다. 따라서 비전문적인 공무원과 시·구의원을 구성원에서 제외하고 각 분야의 전문가들로 구성한다면 6명의 구성원으로도 충분히 대표성과 공정성을 확보할 수 있다고 본다. 따라서 선정심의위원회의 구성원은 총 6인으로 하고, 관련복지시설 종사자인 순수 전문가 집단대표 2인, 관련단체 등 수요자 집단 대표 2인, 그리고 제3자 집단은 교수 1인과 복지공무원 1인 등으로 구성한다.

(4) 심의위원의 추천방법

심의위원의 추천은 공신력있는 기구를 통해 추천받는 것을 원칙으로 한다. 즉 장애인복지관의 경우 장애인단체, 노인복지관은 노인단체, 그리고 사회복지관은 앞으로 구성될 지역복지협의회를 통해 추천받는다. 한편, 사회복지 교수 및 관련 복지시설 관계자는 해당 분야별로 심의위원이 될 수 있는 인력 풀을 미리 준비해두고, 매 심의회때마다 돌아가면서 위원을 위촉한다. 이렇게 함으로써 특정인이 여러 심의과정에 참여하는 것을 배제하고, 로비의 가능성을 최소화할 수 있다.

(5) 감시기구

일부 시민단체가 국정감사 모니터링을 하는 것과 같이 수탁기관 선정심의의 객관성·투명성을 확보하기 위하여, 위원회 심의과정 및 결과를 감시하는 감시기구를 마련한다. 기존의 심의위원회에 참석하던 구성원 가운데, 시민단체 대표, 시·구의원, 그리고 감사담당 공무원 등은 복지관 수탁법인을 선정하는 데는 전문성이 부족하지만, 심

사과정의 투명성과 객관성을 감시할 수 있는 역할을 담당하기에는 가장 적절하다. 따라서 감시단은 시민단체 대표 1인, 시·구의원 1인, 감사업무를 담당하는 공무원 1인 등 3인으로 구성한다. 감시단은 심의위원회에 함께 참석하여 전체 심의과정을 감시하며, 의결권은 없으나 심의과정 또는 방법상의 문제가 있을 때 이의를 제기할 수 있고, 심의과정이 공정하지 못하다고 인정될 때는 심의결과에 대해서도 이의를 제기할 수 있는 권한을 부여한다.

〈표 5-2〉 수탁기관 선정심의위원회 및 감시단 구성안

| 구분 | 집단유형 | 성격 | 사례 | 인원 |
|---------------------|-------------------|--------------------------------|--|-------------|
| 선정심의 위원회 (6인) | 순수전문가 집단 | 수탁대상 복지시설과 관련한 복지시설 관계자 | | 2 |
| | 전문성을 갖춘 수요자 대표 | 수탁대상 복지시설의 복지 대상집단 관련단체 관계자 | · 장애인복지관: 장애인단체 · 노인복지관: 노인단체 · 사회복지관: 지역복지협의회 | 2 |
| | 전문성을 갖춘 제3집단 | 사회복지 전공교수 및 복지담당 공무원 | · (해당지역 소재) 대학 교수 · 타 자치단체에 근무하는 사회복지 담당공무원 | 1 1 |
| 감시단 (3인) | | 심사과정의 공정성·객관성 감시기능을 담당할 집단 | · 시·구의원 · 시민단체 관계자 · 감사담당 공무원 | 1 1 1 |

2) 심의기준 및 심사방법

(1) 기본원칙

- 심의기준의 통일성·일관성 유지

위탁주체가 되는 각 자치단체별로 위탁 대상이 되는 시설마다 서로 다른 심의기준을 적용함으로써, 심의결과에 대한 신뢰도가 낮다. 따라서 심의기준의 객관성·공평성을 유지하기 위하여 모든 복지시설 유형에 적용 가능한 공통 심의기준을 마련하고, 이를 제도화한다.

- 다단계의 다양한 평가방법 적용

기존의 기준들은 대체로 운영능력, 재정능력, 전문성, 사업계획서 및 사업의지 등

여러 영역들이 동등한 수준에서 동일한 방법으로 평가되고 있다. 객관적으로 판단할 때, 복지시설 수탁법인이 갖춰야 할 제일 요건은 복지사업을 수행하는 데 필요한 전문적 사업수행 능력과 복지사업에 대한 열의와 의지이다. 그러나 아무리 전문성과 사업의지가 뛰어나다 하더라도 기본적으로 복지시설도 하나의 조직이기 때문에 하나의 조직 또는 집단을 운영(경영)할 능력을 갖추고 있지 못하다면 전문성과 사업의지가 실현될 가능성이 없다. 또한, 수탁법인의 운영비 부담조건에 대하여 민간법인에서는 이견이 많기는 하지만, 아직은 수탁법인이 공식·비공식적으로 복지관 운영비 일부를 부담하고 있는 것이 현실이고 공공자금을 투자하는 만큼 법인의 재정능력 또는 공신력 또한 기초적으로 갖추어야 할 요건이다. 따라서 선정심의 기준들은 여러 가지 영역들을 다각적으로 평가하되, 각 영역별 중요도 및 성격에 따라 다단계로 구분하고 단계별로 적절한 평가방법을 동원하는 방향으로 개선한다.

● 정성적 평가방법 강화

현재의 심의기준들은 내용이 애매하여 심의위원마다 서로 다른 해석을 할 수 있다는 것이 문제점으로 지적된다. 이러한 이유에서 투명성과 객관성을 높이기 위하여 심의기준을 세분화·구체화하고 각 기준별로 배점을 주어 정량화하여 심의위원들은 기준에 따라 기계적으로 심사하는 방법을 취해야 한다는 의견도 있다. 그러나 수탁법인이 갖추어야 할 제일 요건은 전문성과 사업의지라고 할 때, 이를 계량화하거나 상대평가하는 것은 오히려 불합리할 수 있다. 복지관 업무는 청소나 시설관리와 같은 단순업무를 위탁하는 것과는 근본적인 차이가 있다. 청소업무는 비용의 투입 및 산출이 명확하고 수탁기관의 사업실적 또한 계량적으로 명확하게 나타낼 수 있지만, 복지사업은 계량화가 불가능하거나 계량화하는 것이 오히려 결과를 왜곡시킬 가능성도 있기 때문이다.

선정기준은 심의위원의 구성과 상호보완 관계에 있다. 선정기준이 엄격하게 객관화, 계량화되어 있다면, 심의위원을 어떻게 구성하느냐는 심사결과에 큰 영향을 미치지 않는다. 그러나 복지사업 수탁법인 선정에서 중요한 요인인 전문성과 사업의지를 완벽하게 객관화된 지표로 만드는 것은 불가능하거나 오히려 불합리하다는 단점이 있다. 반대로 심의위원을 최적의 위원으로 구성하는 대신, 이들에게 상당한 재량권을 주는 방법이 있다. 앞서 심의위원회 구성안에서 제안한 바와 같이 심의위원들이 충분히 전문성과 대표성을 갖춘 집단으로 구성된다면, 심의기준을 무리하게 객관화·계량화하기보

다는 이들 전문가 집단에게 재량권을 주고 충분히 토의·검토한 후 최적의 법인을 선정하게 하는 방법이 가능하다. 이 방법의 장점은 전문성을 충분히 반영할 수 있다는 것인 반면, 단점은 심의위원들의 주관이 지나치게 개입되어 객관성에 한계가 있다는 것이다. 그러나 전문성 및 운영능력의 평가란 객관적 지표보다는 전문가의 주관적 판단이 오히려 더 정확하다고 생각된다. 또한 객관성·투명성 문제는 앞서 심의위원회 구성과 함께 감시단을 구성하여 심사 전 과정을 모니터링 함으로써 해결될 수 있는 문제이다. 따라서 위의 두 가지 대안을 비교할 때, 적어도 복지관 수탁법인 선정에 있어서는 두 번째 대안이 보다 타당하다고 판단된다.

따라서 최소한으로 갖추어야 할 기본요건에 대하여는 객관적 지표를 이용한 정량적 평가를 실시하되, 최종적인 결정에 있어서는 선정심의위원회를 전문성과 객관성을 갖춘 인사들로 구성하고, 감시단이 선정심의과정을 모니터링 한다는 전제 하에, 전문가 집단인 심의위원들의 판단을 최대한 보장하는 전문적 평가를 원칙으로 한다.

(2) 심의평가영역 및 심의방법

복지관을 운영하는 법인이 갖추어야 할 요건에 대하여 담당공무원과 복지관 종사자에게 설문 조사한 결과, 법인의 재정부담능력, 전문적 사업수행 능력, 그리고 복지사업에 대한 열의와 의지가 중요한 요건으로 지적되었다. 수탁법인 선정을 위한 심의·평가기준은 복지관이라고 하는 기관을 운영할 수 있는 기본적인 자격요건으로서 필요조건과 복지관을 보다 잘 운영하기 위한 충분조건으로 구분하여 구성하였다.

① 필요조건

필요조건은 수탁자의 적격성을 평가하는 것으로 관리능력, 재정능력, 공신력을 평가기준으로 한다. 관리능력은 복지시설을 수탁관리할 수 있는 법인의 기본적인 경영능력을 평가하며, 재정능력은 공공복지시설을 수탁할 수 있는 최소한의 재정능력이다. 재정능력은 현재와 같이 자산총액을 기준으로 함으로써 대규모 법인이나 종교, 학교법인에 유리한 기준이 되는 불합리성을 최소화하기 위하여 최소기준만을 제시하고 이를 충족하는 경우 모두 동등하게 자격이 있는 것으로 간주한다. 공신력은 사회적인 공신력, 도덕성을 평가하는 항목이다. 이상에서 제시된 필요조건들은 최소조건이므로 이를 충

족하지 못하는 신청법인은 1단계 심사에서 탈락시키고, 필요조건을 충족한 모든 법인은 제로 베이스에서 동일하게 2단계 충분조건의 충족여부(전문성)를 평가받는다.

② 충분조건

충분조건은 법인의 복지사업 수행능력으로 법인의 전문능력, 해당시설의 사업계획서, 그리고 복지사업에 대한 열의 및 태도를 심사한다. 사업수행 능력 평가의 충실성을 높이기 위하여 서류심사 이외에 설명회 및 면접을 실시하며, 전문적인 평가영역에 대해서는 심사위원의 주관적·전문적 평가방법을 적용한다.

〈표 5-3〉 평가영역의 구성

| 구분 | | 평가영역 | 내용 |
|----------|---|-------|---|
| 필요 조건 | 수탁자의 적격성 : 수탁법인이 갖추어야 할 기본요건을 평가함 | 관리능력 | 복지시설을 수탁관리할 수 있는 기본적인 경영 능력 |
| | | 재정능력 | 공공복지시설을 보조금으로 위탁운영한다는 점 에서 최소한의 재정능력 점검(현재와 같이 자산 총액이나 자부담계획 등이 결정적인 요인으로 작용하지는 않도록 함) |
| | | 공신력 | 공공시설을 수탁할 수 있는 공신력, 도덕성 |
| 충분 조건 | 사업수행 능력 : 위탁시설을 운영할 수 있는 전문적 능력 및 태도 | 전문능력 | 법인의 전문적인 복지사업 운영능력 |
| | | 사업계획서 | 해당 시설의 운영계획서의 우수성 |
| | | 태도 | 복지사업에 대한 열의 및 태도 |

(3) 심의·평가과정

① 1단계 : 필요조건의 평가

1단계는 신청법인의 전문적인 업무수행 능력에 앞서 기본적으로 갖추어야 할 필요조건들을 갖추고 있는가를 판단하는 단계이다. 1단계에서 평가되어야 할 기본적인 필요조건은 1) 관리능력, 2) 재정능력, 3) 공신력이다. 아무리 우수한 사업계획과 의지를 갖고 있다 하더라도 이에 앞서 기본적인 운영능력이 없다면 사업계획의 실현은 불가능하다. 1단계에서 평가될 내용들은 수탁법인의 필요조건이지 충분조건이 아니기 때문에, 1단계 심사는 최소한의 필수조건을 갖추지 못한 법인을 걸러내는 데 목적이 있다. 따

라서 각 신청법인별로 점수 또는 등수를 매기는 것이 아니라 아래 표에 제시된 최소한의 필요조건을 기준으로, 이를 충족하는지 여부를 결정하는 자격심사 과정이다. 기존의 심사방식에서는 관리 및 재정능력 등을 점수화하여 이를 최종점수에 포함시킴으로써, 전문운영능력이 뛰어나도 재정능력이 부족한 법인에게 불리하였다. 그러나 개선안에서는 관리·재정능력이 최소조건만 충족하면, 동일한 조건에서 전문성을 평가하며, 1단계 심사점수를 최종점수에 포함하지 않음으로써 재정능력이 결정적 요인이 되는 것을 방지하였다.

1단계의 심의내용, 즉 수탁법인의 필요조건은 <표 5-4>와 같다. 관리능력은 해당 법인이 복지시설을 수탁관리할 수 있는 기본적인 경영능력으로 이사회의 구성, 주사무소의 소재지, 수탁복지시설수를 기준으로 하였다. 서울시 시설을 수탁운영하는 것이기 때문에 법인의 주사무소가 서울에 소재한 법인으로 한정하고, 다양한 법인들의 참여를 권장하고 일부 법인의 대기업을 방지하기 위하여 기존에 수탁운영중인 시설이 2개 이상인 경우 자격요건을 주지 않는 것으로 한정한다.

<표 5-4> 1단계 최소 필요조건 심의내용

| 구분 | | 최소 필요조건 |
|------------------|-------------|--|
| 관 리 능 력 | 이사회 구성 | 이사회 구성원이 복지사업 수행하기에 적절하게 구성되어 있는 법인 |
| | 주사무소 소재지 | 주사무소의 소재지가 서울시에 있는 법인 |
| | 수탁복지시설수 | 기존에 서울시 소재 복지시설을 2개이상 수탁운영하고 있지 않은 법인 |
| 재 정 능 력 | 법인 기본재산 | 법인명의로의 부동산 재산이 1억원 이상인 법인 |
| | 유동자산 | 수익사업, 후원금/기부금, 이자수입으로부터 연평균 수입이 5천만원 이상인 법인 |
| | 부채 | 부채총액이 총자산의 30%를 넘지 않는 법인 |
| 공 신 력 | 법인에 대한 지도감독 | 최근 3년간의 법인에 대한 지도감독에서 법인의 공신력 또는 도덕성과 관련된 지적을 받지 않은 법인 |
| | 환수조치 | 최근 3년간 회계감사시 비도덕적인 사유로 환수조치를 받은 적이 없는 법인 |
| | 법인명의로의 오용 | 법인명의를 개인 또는 다른 단체에 빌려주어 복지시설 수탁심사 또는 기타 기금지원신청을 한 적이 없는 법인 |

두 번째 재정능력은 기존의 심사기준에서처럼 총자산 규모가 클수록 유리하도록 하지 않고, 최소한의 기준선을 제시하고 이 기준만 충족하면 되는 것으로 함으로써 재정능력이 과대평가되는 문제를 개선하였다. 최소한의 재정능력으로는 법인의 기본재산, 유동자산, 부채현황을 기준으로 한다. 마지막으로 공신력은 공공복지시설을 맡길 수 있는 법인의 도덕성을 평가하는 것으로, 최근 3년간의 지도감독에서 공신력 또는 도덕성과 관련하여 지적을 받은 법인, 회계감사에서 비도덕적인 이유로 환수조치 받은 법인, 그리고 법인명의를 타인에게 빌려주어 다른 복지시설 수탁심사나 기금지원사업 신청에 참여한 적이 있는 법인은 도덕성에 문제가 있는 것으로 간주하여 기본요건을 충족하지 못하는 것으로 판단하였다.

② 2단계 : 전문능력 평가

1단계 심의에서 최소한의 필요조건인 관리능력, 재정능력, 공신력을 충족하지 못한 신청법인을 제외시키는 자격심사를 실시하였기 때문에, 1단계를 통과한 법인들은 기본적인 요건을 갖췄다고 간주하고 모두 동일한 조건에서 2단계 심사에 들어간다. 2단계 심사는 충분조건인 사업수행 능력을 평가하는 과정으로, 법인의 전문능력, 사업계획서의 우수성, 그리고 복지사업에 대한 열의 및 태도 등이 심사대상이다.

법인의 전문능력은 <표 5-5>에 제시된 바와 같이 신청법인의 최근 5년간 사업실적과 신청법인에서 운영중인 복지시설에 대한 외부평가 결과를 기준으로 하였다. 최근 5년간의 사업실적과 관련하여서는 1) 법인의 설립목적 및 사업영역이 위탁대상 복지시설과 일치정도, 2) 실시한 복지사업의 전문성, 3) 복지사업 결과의 사회적 기여도, 4) 그동안 특화사업 또는 신규사업 개발에 얼마나 노력했는가를 평가하며, 심사방법은 각 영역별로 '매우 우수'에서 '매우 불량'까지 5점 스케일로 평가한 후 합산한다.

또한 사회복지사업법의 개정으로 모든 사회복지시설이 외부평가를 받도록 되었기 때문에 해당 법인이 운영중인 복지시설에 대한 평가결과를 심사항목으로 추가하였다. 외부평가는 체계적인 평가지표를 이용하여 전문가에 의해서 진행되기 때문에 전문성과 객관성을 충족하는 지표이다. 평가결과를 기준으로 사업실적과 마찬가지로 5점 스케일로 평가하며, 신청법인이 운영하는 복지시설이 없는 경우는 평균점수를 부여한다.

사업실적과 외부평가결과는 서류심사로도 가능한 항목이므로 서류심사를 원칙으로 하며, 전문능력 영역의 두가지 평가지표, 즉 사업실적과 복지시설 평가결과는 각각 70

점과 30점을 부여하여 전문영역 총점을 100점으로 한다. 평가결과 점수가 높은 3개 법인을 선정하여 3단계 설명회 및 면접심사를 실시한다. 단, 2단계 심사대상 법인이 3개 이하인 경우에는 2단계에서부터 모두 면접심사를 실시한다.

〈표 5-5〉 2단계 전문능력 심의내용 및 방법

| 심의내용 | 배점 | 심의기준 | 심사방법 | |
|-----------------------------|----|-----------------------------------|-----------------------|---|
| 신청법인의 최근 5년간 사업실적 | 70 | 10 | 위탁대상 복지시설과의 사업분야 일치정도 | <ul style="list-style-type: none"> · 심의기준별로 5점 스케일로 평가후 합산 · 신청법인이 운영중인 복지시설이 없는 경우 평균점수 부여 |
| | | 20 | 사업내용의 전문성 | |
| | | 20 | 사업결과의 사회적 기여도 | |
| | | 20 | 특화사업 또는 신규사업 개발노력 | |
| 신청법인이 운영중인 복지시설에 대한 외부평가 결과 | 30 | 신청법인인 수탁 또는 직영하는 복지시설에 대한 시설평가 결과 | | |

③ 3단계 : 설명회 및 면접심사

기본적인 능력과 해당 분야의 전문성을 갖춘 법인이라 하더라도 수탁대상이 되는 해당 시설의 운영계획의 타당성, 현실가능성이 부족하다면 최적의 수탁법인이라고 볼 수 없다. 그러나 지금까지의 선정심의회는 대부분 법인의 능력이나 자산, 실적 등 객관적인 자료 중심의 평가가 이루어진 반면, 구체적인 사업계획서에 대한 심사는 이루어지지 않았다.

3단계에서는 2단계에서 선정된 후보법인들이 심사장에 직접 참석하여 사업계획서에 대한 프레젠테이션과 면접을 실시하고, 심의위원들은 사업계획서와 복지사업에 대한 태도에 대하여 종합적으로 평가한다. 설명회 및 면접은 신청법인의 대표가 참석하는 것을 원칙으로 하고, 대표가 참석하지 못하는 경우 법인이사 중 한명이 대리참석할 수 있도록 한다. 그러나 대표가 참석한 경우에 그렇지 못한 경우보다 가점을 부여한다.

사업계획서와 태도에 대한 심사는 지금까지의 평가내용 가운데 가장 전문적이고 주관적인 내용이다. 따라서 심사내용을 세부적으로 지정하고 배점을 하기보다는 중요하게 검토되어야 할 고려사항과 영역별 배점만 제시하고, 심의위원의 전문성을 활용하여 주관적으로 판단하는 것을 원칙으로 한다. 사업계획서 심사에서 중점적으로 평가해

야 될 내용은 <표 5-6> 과 같다. 사업계획서 내용은 인력계획, 프로그램 계획, 재정계획 등이 중요한 3개 부분이기 때문에 이를 중심으로 제시하였다. 「사회복지관 설치·운영 규칙」에서 사회복지관 운영의 기본원칙으로 지역성, 전문성, 책임성, 자율성, 통합성, 자원활용, 중립성 등 7개 원칙을 제시하고 있다. 이러한 원칙은 사회복지관 뿐만 아니라 모든 복지시설에 적용이 가능한 복지시설 운영의 기본원칙이 될 수 있으며, 복지시설 운영의 기본이 되는 사업계획서 작성에도 적용되는 기준이라고 판단된다. 따라서 주요 고려사항은 이들 원칙을 기준으로 제시되었다.

<표 5-6> 사업계획서 심사시 고려사항

| 기준 분야 | 배점 | 전문성 | 지역성 (수요자중심) | 책임성 | 자원활용 | 실현 가능성 |
|------------|-----|---|---|---|--------------------------|--------------|
| 인력 계획 | 30% | · 관장(예정자)의 전문자격증, 경력 · 전문인력 배치계획 | | | · 자원봉사자 확보 및 활용 계획 | 계획의 실현가능성 |
| 프로그램 계획 | 40% | · 해당 복지시설의 성격에 맞는 프로그램 구성 · 특화 또는 신규 프로그램 개발노력 · 분야별 프로그램 구성의 적정성 | · 해당 복지시설 소재지의 지역 특성 반영 여부 · 사업대상집단의 특성 및 요구 반영 여부 | · 공공복지시설 로서의 우선 서비스 대상을 고려한 프로그램 구성 | | " |
| 예산 계획 | 30% | | | · 세입세출계획의 충실성 · 세입세출계획의 합리성 | · 자부담계획의 타당성 | " |

인력계획에서 가장 중요한 것은 전문성의 원칙이며, 프로그램 계획과 관련하여 중요하게 고려되어야 할 원칙들은 전문성, 지역성, 책임성이다. 마지막으로 재정계획은 전반적인 세입세출 계획서가 타당하고 합리적인가를 평가하고, 자원활용 측면에서 법인의 자부담계획 내용의 타당성을 평가한다. 자부담계획은 사회복지관 수탁법인 심사에만 적용되는 내용이며, 앞서 논의한 바와 같이 앞으로 수탁법인의 자부담 기준이 완화되거나 폐지되면 고려사항에서 제외한다. 인력, 프로그램, 재정 등 모든 영역에 공통적으로 적용되는 기준은 실현가능성이다.

마지막으로 복지사업에 대한 태도는 면접을 통해 심사한다. 복지사업은 결국 사람에 의해서 이루어지는 것이기 때문에 기관이나 시설운영이 기관장의 태도 및 능력에 의해서 다른 결과를 가져오는 경우가 많고, 따라서 이에 대한 심사가 필요하다. 복지사업에 대한 의지나 태도는 세부적인 기준을 마련하지 않고, 최종 선정단계에 올라온 법인을 대상으로 면접을 통해 심의위원들이 주관적, 절대평가를 실시한다. 3단계 사업계획서와 태도심사는 100점 만점에 사업계획서 70점, 태도 30점으로 구성한다.

④ 4단계 : 이의신청

최종 결과에 대하여 심의위원 또는 감시단의 이의 신청 기회를 제공한다. 이의가 제기되면 심의위원과 감시단의 종합토론을 거치고, 감시단을 포함하여 전체 위원의 1/3 이상의 요구가 있으면 재심의를 실시한다. 재심의를 위해서는 심의위원회를 새로운 위원으로 재구성한다. 이상에서 제시된 심의단계 및 심의방법을 종합하면 <그림 5-1>과 같다.

3) 기타 제도 개선

(1) 위탁법인 선정시기 개선

현재는 복지관 신축시 건물이 거의 완공되면 위탁법인을 선정하여 위탁법인의 사업계획에 따라 복지관 내부공사를 다시 하는 비효율성이 있으므로 신축 복지관의 경우, 위탁법인을 미리 선정하여 향후 사업계획에 따라 설계단계에서부터 참여하여 공간 활용이 효율적으로 되도록 한다.

(2) 경쟁률 제고방안 모색

민간위탁을 통한 공공서비스 공급의 긍정적 효과 가운데 하나는 다수의 서비스 공급자들간의 경쟁을 통해 효율성을 제고할 수 있다는 것이다. 그러나 우리나라 복지서비스 민간위탁 사례에 대한 조사결과 계약의 경쟁성을 기반으로 한 비용절감 효과는 현실화되지 않았으며, 오히려 낮은 경쟁성과 자동적인 재계약 과정으로 로비에 의한 불공정한 계약이 심각하다고 지적한 연구도 있다(김승현, 1998).

| 단계 | 심의대상 | 심의내용 | | 심사방법 | |
|---------------------|---------------------|--|---|--|--------------------------------------|
| 1단계 필요조건 충족여부 평가 | 모든 신청법인 | 관리능력 · 이사회 구성 · 주사무소 소재지 · 수탁복지시설수 | 재정능력 · 법인의 기본재산 · 유동자산 규모 · 부채비율 | 공신력 · 법인에 대한 지도감독 내용 · 환수조치 결과 · 법인명의를 오용 | 최소한의 요건을 갖추지 못한 법인은 심사대상에서 제외하는 자격심사 |
| 2단계 전문능력 평가 | 1단계에서 통과된 법인 | 최근 5년간의 사업실적 · 위탁대상 시설과 일치정도 · 사업내용의 전문성 · 사업실적의 사회적 기여도 · 특화사업/신규사업 발굴 | 운영중인 복지시설 평가결과 · 수탁/직영 복지시설 평가 | 70% 30% | 각내용별로 5점 스케일 채점 · 합산 |
| 3단계 사업계획 및 태도면접 | 2단계에서 최고점을 받은 3개 법인 | 사업계획서 · 인력계획 전문성, 실현가능성 · 프로그램 계획의 전문성, 지역성, 책임성, 실현가능성 · 재정계획의 책임성, 자원 활용, 실현가능성 | 복지사업에 대한 태도 · 면접 | 70% 30% | 사업계획서 설명회 및 면접 |
| 4단계 이의신청 | 최종선정된 법인 | 심의위원 또는 감시단의 이의신청 및 검토 | | 종합토론 | |

<그림 5-1> 심사단계 및 방법

실제로 서울시 민원처리 공개방에 게시되어 있는 복지시설 민간위탁심사 사례를 보면, 경쟁률이 그리 높지 못하다. 특히 자치구가 위탁주체가 되는 경우 경쟁률이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 경쟁력을 통한 비용절감 및 서비스 질 개선효과를 극대화 하고, 심사결과의 투명성, 객관성을 확보하기 위해서는 보다 많은 법인의 참여를 유도 해야 한다. 많은 법인의 참여를 유도하기 위해서는 우선 위탁주체의 적극적 모집공고 노력과 함께, 앞서 논의된 바와 같이 자격요건 제한을 완화하여 보다 많은 법인이 참여할 수 있도록 한다. 특히 재정능력 조건을 없앴으로써 소규모, 신규법인의 참여를 적극 유도한다.

<표 5-7> 복지관 위탁심사 경쟁률 사례

| 복지관 유형 | 위탁주체 | 소재지 | 신청법인수 |
|----------|------------|------|-------|
| 종합사회복지관 | 자치구 | 노원구 | 3 |
| | | 도봉구 | 2 |
| | | 동대문구 | 1 |
| 노인종합복지관 | 서울시 노인복지과 | 강북구 | 7 |
| | | 금천구 | 9 |
| | | 도봉구 | 6 |
| | | 성동구 | 14 |
| 장애인종합복지관 | 서울시 장애인복지과 | 동작구 | 6 |

(3) 공고내용의 명확화

현재의 공고문에는 위탁시설의 위치, 규모, 주요시설 및 개관예정일 등 시설의 일반 현황과 위탁기간, 신청자격, 사업내용, 신청서 교부 및 접수기간, 제출서류에 관한 사항 등이 포함되어 있다. 복지시설 민간위탁에서 중요한 것은 실제 사업내용임에도 불구하고 현재는 형식 및 절차에 관한 사항이 많은 반면에, 사업내용과 관련사항은 소홀히 다루어져 있다.

공고내용에 추가되어야 할 것은 사업내용과 관련하여 수탁법인의 의무와 책임을 상세하게 서술함으로써 신청법인 스스로 위탁업무 수행가능여부를 판단할 수 있도록 한다. 또한 앞으로 선정심의 과정을 본 연구에서 제안한 것과 같이 보다 엄밀하게 시행하게 된다면, 심의과정, 심의기준, 심의방법 등에 대해서도 미리 공고함으로써 심의

결과에 대한 투명성을 확보할 수 있다. 특히 본 연구에서 제안된 심사방법에서는 사업 계획서가 중요한 평가기준이 된다. 이에 대한 평가방법 및 주요 고려사항을 미리 제시하고, 사업계획서 작성을 위한 기본 서식을 미리 제시해주는 것도 바람직하다.

2. 지도·감독 기능 강화방안

1) 지도·감독 방법정비

(1) 정기적인 지도·감독 : 감독내용 및 방법

사회복지관은 자치구 업무감독 1회, 서울시의 회계감사 및 실적평가를 받고 있으며, 노인복지관은 자치구 감사 2회, 장애인복지관은 자치구 감사 1회를 받고 있다. 그러나 지도·감독시에 어떤 내용을 어떻게 해야 하는 지에 대해서 제시된 바가 없기 때문에, 현재의 지도감독은 주로 회계감사 중심으로 이루어지고 있다.

위탁운영되는 복지시설은 공공의 시설을 공공의 재원을 지원하여 민간에서 관리운영하도록 하는 것이다. 즉, 수탁기관들은 복지시설 운영을 통한 프로그램 제공 뿐 아니라 시설관리 및 공공재정에 대한 책임까지 담당하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 위탁 운영 복지시설에 대하여 위탁주체인 자치단체에서 중점적으로 지도·감독해야 할 사항은 1) 사업성과, 2) 시설관리, 3) 회계감사 등 3개 영역이다. 이들 3개 영역에 대하여 정기적인 지도·감독을 실시함으로써 위탁 복지시설이 본연의 목적에 부합되며 효율적·효과적으로 운영되고 있는지를 지속적으로 관리하여야 한다.

〈표 5-8〉 지도·감독 내용 및 방법

| 영역 | 내용 | 주체 | 회수 |
|------|---|---|---------|
| 사업성과 | 복지시설에 대한 외부평가 결과를 활용 | - | 3년 1회이상 |
| 시설관리 | · 시설관리 및 개·보수상태 · 안전시설 · 청결상태 등의 점검 | 자치구 복지시설 담당공무원 | 연1회 |
| 회계관리 | 회계감사 | 자치구감사담당공무원, 전문회계사, 사회복지사로 구성된 감시팀 | 연1회 |

① 사업성과 평가

사업성과에 대한 지도감독은 위탁 복지시설 운영에 있어서 가장 중요한 측면임에도 불구하고, 담당공무원 인력의 한계 및 제도적 미비로 지금까지 제대로 평가되지 못한 영역이다. 사회복지사업법의 개정으로 보건복지부 장관 및 시·도지사는 3년마다 1회 이상 복지시설에 대한 평가를 실시하도록 규정하고 있다. 서울시 사회복지관의 경우, 이미 1995년부터 시설평가를 매년 실시하여 보조금 지급 차등화 기준으로 이용하고 있다. 기타 복지시설에 대한 평가방법 및 기준 등은 한국보건사회연구원을 중심으로 체계가 마련되어 금년부터 시범적으로 평가가 시작되고 있다. 따라서 위탁 복지시설에 대한 프로그램 사업성과는 이들 외부평가 결과를 활용하도록 한다. 별도의 사업성과를 평가하는 것은 불필요한 중복업무로 담당공무원 뿐 아니라 복지시설 종사자에게도 불필요한 업무과중을 초래할 수 있다.

② 시설관리 평가

미국의 복지서비스 위탁은 단순히 서비스만을 구매하는 형태인 반면, 우리나라는 서비스 생산과 함께, 복지시설을 관리하도록 하는 종합적인 관리운영위탁 형태이다. 위탁계약 약정서에 의하면 수탁기관은 시설의 개·보수 및 유지관리 책임과 안전관리 책임을 지도록 되어 있다. 시설관리에 대한 책임은 수탁기관에서 담당하는 것이 타당하다. 그러나 수탁기관은 시설을 위탁관리하는 것이기 때문에 시설관리에 소요되는 비용은 위탁기관에서 담당하는 것이 타당하다. 따라서 시설관리의 적정성에 대하여 평가되, 시설관리에 소요되는 비용은 위탁기관에서 담당하는 것을 원칙으로 한다. 시설관리 측면에서 지도감독 대상은 시설의 불법 증개축 및 용도변경 여부, 시설의 개보수 및 관리상태, 안전시설 점검 및 청결상태 등을 포함하며, 감독주체는 해당 자치구에서 매년 실사를 통해 실시한다.

③ 회계감사

회계감사는 담당공무원들이 가장 신경을 쓰는 부분이며, 현재도 중점적으로 관리되는 부분이다. 회계감사상의 문제는 주체가 되는 감사담당자들도 문제이지만, 복지시설의 회계정리 상태도 문제가 많다. 대부분의 복지시설에 회계담당 직원이 없어 체계적 회계관리가 되지 못하고 있다. 따라서 우선 수탁 복지기관들은 회계담당 전문직원을

채용하거나 또는 직원대상으로 회계관리 교육을 실시한다. 반면에 감사주체가 되는 자치단체에서는 회계감사에 전문성 및 객관성, 그리고 복지시설의 특수성을 고려할 수 있도록 시 또는 자치구 감사담당공무원과 전문회계사, 그리고 복지시설에 종사하는 사회복지사로 팀을 구성하여 실질적인 회계감사를 실시하도록 한다.

(2) 신규 수탁법인의 지도·감독

이상에서 제시된 관리감독은 복지시설을 위탁운영 중인 경우 정기적이고 지속적으로 실시하는 관리업무이다. 그러나 신규로 수탁기관이 선정된 경우에는 정기적인 감독에 추가하여 수탁기관 선정심의 때 제출한 사업계획서의 수행여부를 추가적으로 평가한다. 수탁법인 선정심의에서 사업계획서가 최종 수탁법인 선정에 중요한 요인임에도 불구하고, 그 내용이 계획이라는 점에서 실현여부를 사전에 심사하는 데는 한계가 있다. 따라서 수탁법인으로 선정된 첫 해에 한해서 사업계획서의 이행여부를 평가한다.

사업계획서 상의 내용에서 평가되어야 할 내용은 인력계획, 프로그램 계획, 재정계획 등 3개 영역으로 각 영역별로 실현여부를 점검할 내용은 <표 5-9>와 같다. 인력계획과 관련하여 관장 및 직원의 전문인력 배치여부를 점검하고, 프로그램 및 재정계획 부분도 당초의 사업계획서 내용대로 실천했는지 여부를 평가한다. 복지시설의 정기적인 지도·감독은 자치구에 위임된 사항이나, 신규 수탁법인의 사업계획서 이행여부는 수탁기관 선정에 담당했던 위탁주체와 수탁자 선정심의위원회에서 참여했던 위원들로 구성된 평가단에 의해 실시하는 것을 원칙으로 한다. 위탁계약이 체결된 후 1년 이내에 이들 사항을 점검하고, 계획대로 실천되지 못한 내용에 대하여는 개선명령을 내린다.

<표 5-9> 신규 수탁법인에 대한 사업계획서 사후점검

| 점검내용 | | 점검주체 | 점검시기 |
|---------|---------------------------------------|----------------|--------------|
| 영역 | 점검항목 | | |
| 인력계획 | · 관장의 전문성 및 상근여부 · 전문인력 배치계획의 실천여부 | 위탁주체 및 선정심의위원회 | 위탁계획 후 1년 이내 |
| 프로그램 계획 | · 프로그램 구성계획의 실천여부 · 특화 프로그램의 실천여부 | | |
| 재정계획 | · 운영비 자부담 계획의 실천여부 | | |

이처럼 수탁자 선정 이후 사후점검을 실시함으로써 수탁법인들의 운영 내실화를 기할 수 있을 뿐 아니라, 수탁기관 선정심의 때 제출하는 사업계획서 내용에 대한 신뢰성을 높일 수 있다. 지금까지는 사업계획서의 이행여부를 평가하지 않았기 때문에 사업계획서를 과대포장하여 제출하고 실제로는 실천하지 못하는 경우가 많아, 서류상의 사업계획만으로 수탁기관을 선정하는 데 문제가 있었다. 그러나 앞으로 사후점검을 철저히 함으로써 신청법인들이 사업계획서 내용을 신중하고 현실성있게 작성함은 물론 계획내용을 실천하려고 노력하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 사후점검과정에 수탁기관 선정심의위원들이 다시 참여함으로써 평가결과의 전문성과 객관성을 높일 수 있으며, 수탁법인 선정시 심의위원들의 책임감도 높아질 것으로 기대된다.

2) 약정서의 계약내용 개선

행정기관들이 수탁법인에 대해 지도·감독할 때, 기준이 되는 것은 수탁법인과 위탁주체와의 계약이다. 계약서상 제시된 내용을 충실히 이행하고 있는가가 지도감독의 핵심내용이 되어야 한다. 그러나 현재 약정서 내용은 각 지자체마다 다르고, 주로 시설 관리의 책임 및 비용부담에 대한 내용만 열거하고 있으며, 보다 중요한 복지서비스 공급과 관련하여 해야할 의무와 책임, 그리고 이를 이행하지 못했을 경우의 처리방법 등에 대한 내용이 전혀 없다.

수탁법인이 복지관을 위탁운영하면서 수행해야 할 업무를 사업내용을 중심으로 상세히 서술하도록 한다. 또한 앞에서 제시한 바와 같이 수탁법인의 사업성과, 시설관리, 회계관리와 관련하여 이에 대한 지도감독 및 감독결과에 대한 조치를 내릴 수 있는 내용을 약정서상에 밝혀둌으로써 향후 지도·감독의 기준 및 감독결과에 따라 조치할 수 있는 근거로 사용한다. 특히 신규 수탁법인으로 선정되었을 때, 1년 이내에 사업계획서의 이행여부를 평가하며, 이를 이행하지 못했을 경우의 조치내용을 반드시 명기함으로써 사업수행의 충실성을 높일 수 있을 것이다.

3) 담당공무원의 확충 및 전문성 제고

지도·감독과 관련하여 가장 중요한 부분은 담당공무원을 양적으로 확충하고 전문성을 제고하는 것이다. 복지관 담당공무원의 설문조사 결과에 의하면, 현재 담당하는

복지업무 근무연수는 평균 약 1.2년에 불과하며, 사회복지사 자격증 소지자 비율도 4.1%에 불과하다. 이러한 상황에서 복지시설 위탁업무에 대한 전문적인 관리를 기대하기 어렵고, 결과적으로 복지시설 민간위탁 운영의 기대효과를 저감시키는 요인이 된다. 위탁시설의 관리업무 뿐 아니라 모든 복지업무가 특히 전문성을 요하기 때문에 복지담당 공무원의 전문성 강화는 복지행정 전반에서 요구되는 사항이다.

현재 사회복지업무 종사자는 일반직 공무원과 별정직 공무원으로 대별될 수 있다. 일반직 공무원은 주로 정책입안 및 관리감독 부서에 배치되어 있으며, 별정직 공무원은 동사무소와 복지사업소 등과 같은 일선 사무기관에 배치되어 있다. 그 동안 사회복지 종사인력의 문제점으로 일반직 공무원의 경우 전문성 부족문제와 잦은 이직, 별정직 공무원의 경우에는 업무과다로 인해 전문성을 발휘할 수 없다는 점과 승진체계 미비로 인한 사기저하 문제가 지적되어 왔다. 향후 사회복지담당 전문인력의 확보와 관련하여 몇가지 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

- 사회복지직렬의 정원 확보

현재 지방공무원 임용령에는 사회복지직렬이 설치되어 있지만 아직까지 직제조정이 되지 않아 정원 확보가 이루어지지 않고 있다. 사회복지직렬의 정원은 사회복지 담당부서의 업무분석을 통하여 사회복지직렬 또는 일반직과 사회복지직의 복수직렬로 정리가 되어야 하며, 궁극적으로 시청, 구청, 동사무소에 종사하는 사회복지 인력은 사회복지직렬 공무원을 우선 배치하는 방향으로 인력확보의 원칙이 정해져야 할 것이다. 특히 대인서비스 업무가 증가하고 국민기초생활보장제도가 시행되면서 사회복지인력에 대한 수요는 계속 증가할 것이므로 우수한 인력을 확보할 수 있도록 다른 직렬과 동등하게 승진기회를 보장하고 교육훈련기회 확대 등을 통해서 전문성을 유지 발전시키도록 한다.

- 평가제도 도입

별정직 공무원의 경우 평가제도를 도입하여 일정 직급까지 승진할 수 있는 체계를 갖추도록 한다. 또한 관련 담당자들간의 횡적인 교류를 통하여 경험을 공유하고 전문가로서의 사기를 진작시키도록 한다. 그러나 장기적으로는 별정직 공무원을 사회복지직렬로 흡수하여 조직의 이원적 운영으로 인한 갈등소지를 제거하는 것이 바람직하다.

4) 행정체계 간소화

- 지도·감독체계의 단일화·간소화

복지관 운영지침에 구청장은 연1 또는 2회 지도·점검을 하도록 되어 있고, 사회복지관은 여기에 추가하여 시에서 매년 평가와 격년제로 회계감사를 실시한다. 이 외에도 수시로 감사, 자료제출 등을 요구하고 있기 때문에 복지관 종사자들은 과도한 업무로 인해 실제 복지사업에 투입할 시간이 부족한 현실이다. 사회복지관의 경우 총 근무시간 중 59%만이 실제로 전문복지업무에 투입하는 시간이라는 조사도 있다(서울시정개발연구원, 1998). 구청의 지도와 평가를 단일화하고, 모든 보고자료 형식을 통일하여 중복업무가 되지 않도록 한다.

- 복지관 종합정보 시스템 확립

개별 복지관간, 복지관과 타 복지시설, 그리고 복지시설과 시청이나 구청 등 공공기관간의 정보공유 시스템 확립이 필요하다. 복지관련 시설간의 행정절차 및 정보공유 시스템 등 정보화에 필요한 기초작업이 표준화되지 않는다면 중복투자, 정보활용의 비효율성 등을 초래할 수 있다. 현재 모든 분야에서 정보화 사업에 대한 중요성이 인식되고 있는 상태이지만, 복지분야의 정보화 수준은 매우 미미하다. 정보화 사업 초기인 현시점에서 복지정보화에 대한 종합적 계획이 필요하다.

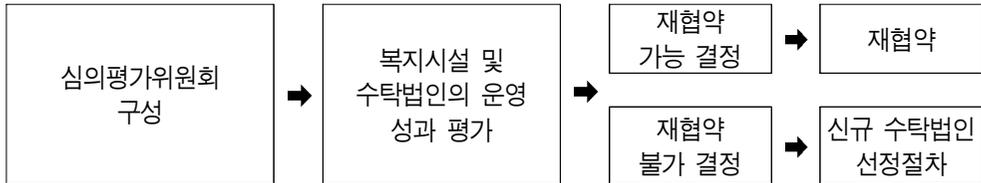
3. 재협약 과정의 개선

1) 재협약 절차

재협약 여부의 결정은 기존 수탁법인이 복지시설을 잘 운영했는지를 평가하고, 그 결과에 따라 재협약 여부를 결정하는 것이다. 일부 자치구 사례에 의하면, 재협약 심사도 신규 수탁법인 선정과 동일하게 완전 공개경쟁으로 하고 있으나, 복지사업 연속성 측면에서 수탁법인을 변경하는 것이 반드시 바람직하지는 않다. 따라서 기존 수탁법인에 대해 우선 평가하고 문제가 있을 때만 공개경쟁으로 수탁법인을 새로 선정한다.

재협약 절차는 먼저 심의평가위원회를 구성하여 위탁계약 기간동안 복지시설 자체의 운영성과 뿐 아니라 수탁법인에 대하여도 평가를 실시한다. 심의결과 큰 문제가 없

는 경우 가능한 재협약 하는 것을 원칙으로 하고, 재협약이 불가능한 것으로 평가된 경우에는 신규 수탁법인 선정과정에 따라 완전 공개경쟁 방식을 실시한다.



<그림 5-2> 재협약 절차

2) 심의회구성위원회 구성

기존의 복지시설 운영 및 관리에 대한 심사를 실시해야 하기 때문에 신규 수탁법인 선정심의회위원회와는 구성원에 다소 차이가 있어야 한다. 신규 수탁법인 선정심의회위원회는 사업운영 능력과 전문성을 중심으로 심의하기 때문에 전문가 집단 중심으로 구성되었지만, 재협약 심의회위원회는 전문적인 사업수행 뿐만 아니라 현재의 관리운영도 평가가 이루어져야 하기 때문에 위원회의 구성원이 좀더 다양화될 필요가 있다.

우선 복지시설 운영에 대한 평가에는 전문적인 식견이 요구되기 때문에 신규 수탁법인 선정심의회위원회와 마찬가지로 전문가 집단을 포함한다. 전문가 집단은 동일 유형의 복지시설 시설장 또는 실무자로 2인을 할당한다. 신규 수탁법인 선정과는 달리 이미 운영중인 복지관에 대한 평가이기 때문에 이용자에 의한 평가가 필요하다. 따라서 복지시설 이용자 대표 2인을 위원회에 포함한다. 위탁주체인 공무원을 포함하는데, 관련공무원으로서는 복지담당, 감사담당으로 공무원 2인을 포함한다. 신규 수탁법인 선정시와는 달리 운영에 대한 전반적인 평가가 필요하므로 복지담당 뿐 아니라 감사담당 공무원을 참석시키는 것이 바람직하다. 마지막으로 시민대표로서 시·구의원 1인과 시민단체 1인을 포함한다. 이들 집단은 신규 수탁법인 선정시에는 감시기구 일원으로 참여하였으나, 재위탁 결정심사에서는 운영에 대한 투명성도 평가해야 하므로 위원으로 포함하는 것이 바람직하다. 따라서 재협약 심의회위원회는 총 8인으로 구성한다.

위원회는 대상법인의 재위탁 여부를 결정하는 역할과 함께, 위탁기간 동안의 사업성과와 관련하여 잘못된 점, 개선되어야 할 사항을 지적하여 복지관 운영개선을 유도

하는 역할을 담당한다. 위원회에 의해 지적된 사항의 이행의무는 재협약 체결시 약정서 내용에 추가하여 명문화하고, 다음 재협약 심사시 평가기준으로 이용한다.

〈표 5-10〉 재협약 심의평가위원회 구성

| 구분 | 구성원 | 인원수 |
|--------|----------------------|-----|
| 전문가집단 | 동일유형 복지시설 관계자 | 2 |
| 이용자 집단 | 복지시설 이용자 대표 | 2 |
| 관련공무원 | 복지담당 1인, 감사담당 1인 | 2 |
| 시민대표 | 시·구의원 1인, 시민단체 대표 1인 | 2 |
| 계 | | 8 |

3) 심의대상 및 내용

현재는 복지시설 자체에 대해서만 평가가 이루어졌다. 물론 수탁법인의 능력과 노력이 복지시설 운영의 결과로 나타나지만, 실질적인 심사대상은 법인임에도 불구하고 복지시설에 대한 평가가 중심이 되어 왔다. 따라서 해당 복지시설 뿐 아니라 수탁법인에 대해서도 평가를 실시한다.

(1) 해당 복지시설에 대한 평가방법

위탁운영 복지관에 대해서는 정기적인 지도·감독이 이루어지고 있으며 위탁계약기간이 3년이기 때문에, 별도의 평가를 실시하기보다는 정기적인 지도·감독결과를 활용하는 것이 효율적이다. 정기적인 지도감독만 철저하게 이루어진다면 계약만료시기에 다시 평가하는 일은 불필요하다. 재협약 결정을 위한 복지시설 운영에 대한 평가는 정기적인 지도·감독시에 실시한 사업성과 평가, 시설관리, 회계관리 등 3개 부분에 대한 감독결과를 활용한다. 각 부분별로 부적격 기준에 해당되는 경우 재협약 여부를 심의위원회에서 결정하되, 최종적인 결정은 심의위원의 토론을 통해 종합적으로 판단한다.

평가실시에 앞서 제3자에 의한 이용자 만족도 조사를 실시하고, 수탁법인 및 복지관의 자체평가를 제출토록함으로써 평가의 참고자료로 활용한다. 이용자 만족도는 조사주체 및 방법에 따라 왜곡될 수 있기 때문에 참고자료로 활용하는 것이 바람직하다.

〈표 5-11〉 재협약 결정을 위한 복지시설 심의내용

| 영역 | | 평가방법 | 부적격 기준 |
|----------|--------------|------------------------------------|---|
| 심의 자료 | 사업 성과 | 사회복지사업법에 실시되고 있는 복지시설 평가결과를 활용함 | 평가점수가 3년 연속 평가대상 시설전체 평균점수에 미치지 못하는 경우 |
| | 시설 관리 | 정기적인 지도감독 결과 활용 | 계약기간 동안 시설관리상 중대한 지적을 받은 경우 |
| | 회계 관리 | 정기적인 회계감사 결과 활용 | 계약기간 동안 회계감사에서 비도덕적인 이유로 환수조치를 받거나 기타 중대한 지적을 받은 경우 |
| 참고 자료 | 이용자 만족도조사 | 제3자에 의한 객관적인 조사 | |
| | 자체 평가서 | 운영복지관 및 법인에 의한 자체평가서 | |

(2) 수탁법인에 대한 평가방법

수탁법인에 대한 평가는 수탁 복지시설을 얼마나 적극적으로 지원했는가 하는 점과 처음 수탁법인으로 선정될 당시에 충족되었던 최소 필요조건을 여전히 충족하고 있는가를 다시 한번 평가한다. 복지시설에 대한 지원실적으로는 인적 및 물적 자원을 얼마나 충실히 지원했는가를 평가하고, 신규 수탁법인 선정시의 기본요건인 관리 및 재정능력, 그리고 공신력에 변동사항이 있는지를 점검한다. 신규 수탁법인 선정시 해당 법인이 최소 필요조건을 충족했기 때문에 수탁법인으로 선정된 것이므로 이러한 기본요건들에 변화가 있다면 수탁기관으로서 자격을 상실한 것으로 볼 수 있기 때문이다.

〈표 5-12〉 수탁법인에 대한 점검내용

| 구분 | | 점검내용 |
|------------------------|-------|-------------------------------------|
| 지원실적 | 인적 자원 | · 인력의 직접 지원 · 재교육 등 인력개발 지원 |
| | 물적 자원 | · 법인전입금 지원 |
| 신규선정시 기본요건의 변경여부 | 관리능력 | · 이사회 구성 · 주사무소 소재지 · 수탁복지시설수 |
| | 재정능력 | · 기본재산 및 유동자산 · 부채규모 |
| | 공신력 | · 법인에 대한 지도감독 내용 및 환수조치 등 도덕성 |

2) 제도정비

(1) 시설투자비 및 유지관리비의 공공 부담

사회복지관의 경우, 수탁법인의 자격요건으로 최소 1억원 이상의 시설투자비를 예치하도록 되어 있으며, 이 금액은 위탁계약이 만료되어도 환불되지 않는다. 다른 유형의 복지관도 명시적으로 예치금을 두고 있지는 않지만, 위탁계약 약정서에서 시설설치비를 수탁법인이 부담하도록 하고 있다. 복지시설 민간위탁은 시설의 설립 및 소유는 공공에서 담당하고 시설의 관리운영만 민간에 위탁하는 것이다. 즉, 공공시설을 대신 관리해주는 것이기 때문에 실질적인 소유자인 공공에서 최종적인 책임을 져야 함에도 불구하고, 현실은 시설운영비의 일부 뿐만 아니라 시설설치비 일부까지도 수탁법인에서 부담하고 있다. 이러한 현실 때문에 수탁법인들은 위탁 복지시설을 법인시설과 동일하게 간주하고 사유화하는 문제가 발생한다.

실제로 일부 사회복지관을 보면 위탁시설임에도 불구하고 해당 법인명을 복지관 이름으로 사용함으로써 마치 해당 복지관이 법인의 소유인 것 같은 인상을 준다. 이 뿐만 아니라 현실적으로도 시설에 많은 비용을 투자하도록 하는 것은 암묵적으로 해당 법인에게 지속적인 위탁관리를 맡길 가능성을 제시하는 것이기도 하다. 반대로 이같은 시설투자비를 투자하고도 재협약의 인센티브가 주어지지 않는다면 시설에 투자를 소홀히 하게 되고 이는 시설 노후화의 원인이 될 수 있다. 이러한 이유에서 위탁계약기간이 만료되어도 해당 기관에서는 형식적인 심의과정을 거쳐 크게 문제가 없는 한 재협약하는 것이 관례가 되었다.

즉, 시설투자비 조항 때문에 수탁기관 변경이 완전히 자유로울 수 없다. 더구나 복지시설 위탁운영은 공공시설을 관리만 맡기는 것이므로 시설투자 및 관리비는 공공에서 담당하는 것이 타당하다. 따라서 이에 대해서는 공공에서 비용을 전담하도록 조례 및 약정서 내용을 개선한다.

(2) 위탁계약 기간의 연장

사회복지사업법에서는 복지시설의 위탁기간을 5년으로 하고 있으나 서울시는 서울시 위탁조례에 의해 3년을 적용하고 있다. 그러나 3년의 기간으로는 처음 수탁기관으

로 선정된 후 사업기반을 다지고 나면 곧바로 재협약 평가를 위한 준비로 들어가야 한다. 따라서 실질적으로 사업진행을 실시하기에는 위탁기간이 지나치게 짧다. 업무의 연속성과 사업효과성을 높이기 위해서는 위탁계약기간을 사회복지사업법에 나타난 바와 같이 최소한 5년으로 연장할 필요가 있다.

(3) 재협약 결정시기 개선

현재는 재협약 결정을 위탁기간 만료 30일 전까지 하도록 되어 있다. 그러나 이 기간으로는 재협약 심사평가를 하기에다 빠듯한 일정이며, 만일 수탁법인을 변경하게 되는 경우에는 신규공모에서부터 선정에 이르기까지 수개월이 소요되기 때문에 서비스 공급의 공백이 발생할 가능성이 있다. 따라서 재협약 결정을 최소한 4~6개월 전에 실시하도록 한다.

(4) 재협약 심사결과의 활용도 제고

심사평가위원회를 구성하여 평가된 결과는 단순히 재협약 여부를 결정하는 자료로 활용할 뿐 아니라 향후 해당 복지관의 운영개선을 위한 지침서로 활용한다. 평가과정에서 심의위원들이 지적한 내용을 토대로 해당 복지관에 개선명령을 하고, 중대한 사항은 다음 계약연장시에 약정서 내용에 추가함으로써 재협약 평가를 단순히 심사 수준을 넘어 운영개선 지침으로 활용한다.

第 VI 章
결론 및 제언

제VI장 결론 및 제언

1980년대 이후 공공서비스의 생산 및 전달에 민간부문의 참여가 활발하게 이루어지고 있다. 비대하고 비생산적인 공공부문을 민간부문의 효율성과 전문성으로 대체함으로써 공공행정에 있어서의 비용절감과 서비스 질 개선을 도모하자는 것이 근본 취지이다. 복지분야에서의 민간참여는 다른 공공서비스의 민영화보다 훨씬 긴 역사를 가지고 있다. 다른 공공서비스 분야에서 민영화 논의가 시작되기 이전부터 복지사업은 민간주도로 이루어져 왔으며, 공공부문이 복지사업에 참여한 이후에도 민간위탁이나 보조금 지급과 같은 방식으로 민간부문이 복지서비스의 직접적인 생산을 담당하고 있다.

복지서비스 생산에서 민간의 참여가 활발한 것에 대하여, 적어도 서비스의 질적 향상과 전문성 제고 측면에서는 성공적이라는 것이 선행연구들의 일반적인 평가이다. 본 연구에서도 이와 유사한 결론을 도출하였다. 그러나 복지관을 대상으로 심층 분석을 실시한 결과, 민간위탁 운영의 긍정적인 효과도 많지만, 그와 함께 문제점 또한 발견되고 있다. 이러한 문제들은 민간위탁 자체의 문제와 운영과정상의 문제들도 포함하고 있다.

첫 번째 논의되어야 할 문제는 민간위탁 중심의 복지시설 운영방식(또는 복지서비스 생산방식)이다. 서울시는 복지시설 운영에 관한 정책방향을 민간위탁 방식을 기본 원칙으로, 기존에 시에서 직영하던 여성발전센터나 청소년 수련관 등도 점차 민간위탁으로 전환하고 있다. 서울시가 민간위탁을 통해 기대하는 효과는 민간의 전문성과 재원을 활용하는 것이다. 본 연구에서 공공 직영형태와 민간위탁 형태를 비교할 때, 서울시가 기대하는 효과, 즉, 민간위탁을 통한 전문성과 민간자원의 동원효과는 어느 정도 달성되었다고 평가된다. 서비스 질과 전문성 향상이 민간위탁의 가장 큰 효과로 나타났다. 비용측면에서도 서비스 생산에 소요되는 총비용은 절감되지 않지만, 적어도 공공비용의 절감효과는 있는 것으로 분석되었다. 물론 이는 민간부문의 효율적인 관리운영의 산물이라기 보다는 단순히 수탁법인의 법인전입금이나 후원금 등 민간재원이 공공비용을 대체한 것이다. 이러한 평가결과를 종합할 때, 시직영 복지시설을 민간위탁형태로 전환하는 것은 바람직한 정책방향이라고 판단된다.

복지시설의 운영방식은 크게 시설건립 및 운영을 공공에서 모두 담당하는 공공직

영(시직영), 시설은 공공에서 건립하고 시설관리와 운영을 민간에 맡기는 민간위탁 운영, 그리고 시설은 법인에서 제공하고 보조금 형태로 운영비를 지원하는 법인직영으로 구분할 수 있다. 공공 직영형태와 민간위탁 형태를 비교하면 민간위탁 형태가 보다 효과적·효율적인 것으로 판단되지만, 또 다른 운영방식인 법인직영 형태의 복지시설 운영방식에 대한 평가도 동시에 고려하지 않을 수 없다.

세 가지 운영방식에 따른 공공의 비용부담을 종합적으로 비교하면, 공공 직영이 가장 고비용이고, 다음이 시설투자비와 운영비를 투입하는 위탁운영, 그리고 운영비만 지원하는 법인직영 형태가 가장 저렴한 것으로 나타났다. 한편, 민간자원의 동원효과 지표로 볼 수 있는 법인전입금도 위탁복지관보다는 법인직영 복지관의 경우 더 많은 것으로 나타난 반면, 서비스 공급측면에서는 위탁복지관과 법인직영복지관 간에 차이를 발견할 수 없다. 다시 말해서 법인직영 복지관은 동일한 서비스 수준에서 서울시가 지향하는 민간자원의 동원과 그에 따른 공공비용 절감효과가 가장 크다는 것이다. 미국 등 선진국은 기존 복지시설로부터 서비스만을 구매하는 방식의 민간위탁을 함으로써 우리의 민간위탁보다 훨씬 적은 비용으로 복지서비스를 생산·공급하고 있다. 우리나라의 경우 운영비만을 보조하는 법인직영 복지관이 미국의 서비스 구매방식과 유사한 경우라고 할 수 있다.

반면에, 법인직영 복지관은 시설투자 부분에 대한 인센티브를 전혀 받지 못하고, 정부보조금 지급이나 운영비에 대한 법인의 부담비율, 그리고 복지관 운영상의 통제 및 지도·감독, 평가까지도 위탁운영 복지관과 동일한 기준에서 받고 있다. 다시 말해서 법인입장에서는 굳이 시설투자비를 들여 직영 복지관을 운영할 필요가 없다고 볼 수 있다. 서울시 입장에서는 사회복지에 국가에 일차적인 책임이 있으며, 민간에서 직영복지관을 건립하지 않으니까 시에서 직접 건립하고 위탁운영하는 방식을 취한다고 할 수 있다. 민간에서 직영복지관을 설립하지 않는 것은 아직 우리나라의 사회복지법인들이 영세하여 그만큼 재정능력이 없기 때문이기도 하지만, 법인이 직영복지관을 운영할 유인이 전혀 없기 때문이다.

즉, 공공직영과 민간위탁 운영방식을 비교하면, 여러 면에서 위탁운영이 보다 효율적·효과적이지만, 보다 더 바람직한 방식은 법인직영 복지관 건립을 적극적으로 지원하는 것이다. 법인직영 복지관의 경우, 이미 시설투자를 통해 법인이 상당부분의 자원을 동원한 것이므로 법인자부담 비율이나 정부보조금 지급기준을 위탁복지관과 달리

적용하고, 복지관의 운영에 있어서도 보다 자율성을 제공하는 등 위탁복지관보다 나은 조건을 제시함으로써 민간법인들이 적극적으로 직영 복지관을 건립하도록 유도하는 것이 가장 바람직한 방향이라고 판단된다.

두 번째로 논의되어야 할 것은 민간위탁 주체인 행정기관의 업무처리 절차상의 문제이다. 사회복지시설의 민간위탁 운영에 관여하는 역할주체는 크게 두 가지가 있다. 하나는 복지시설을 위탁받은 수탁법인이고, 다른 하나는 이들 수탁법인을 선정하고 감독하는 위탁기관, 즉 각 지방자치단체이다. 복지시설 민간위탁이 성공하기 위해서는 복지시설을 위탁받아 운영하는 수탁법인이 적정한 자원을 동원하여 합리적으로 복지관을 운영하는 것이 중요하지만, 민간부문인 이들 수탁법인에게 자발적으로 공공기관으로서의 책임성을 요구하는 데는 한계가 있기 때문에, 담당 행정기관이 최적의 수탁법인을 선정하고 적절한 관리·감독과 지원을 하는 일이 필수적이다. 선행연구에서 민간위탁의 문제점으로 지적된 것들은 민간위탁 자체의 문제보다는 그 운영 과정상에서 나타나는 것들이 많다. 본 연구의 분석결과 가장 근본적인 문제는 민간위탁 업무추진을 위한 기준 등이 명문화되지 않아, 위탁주체의 임의성이 크게 작용하고 있다는 것이다.

지방자치법이나 사회복지사업법, 그리고 서울시 위탁조례를 통해 민간위탁의 법적 근거를 제시하고 있지만, 복지시설 수탁자 선정과정 및 기준에 대한 구체적인 언급이 없어 위탁주체가 되는 자치단체마다 서로 다른 기준을 적용하고 있다. 문제가 되는 것은 이들 관련 법규에서 위탁사무를 모두 동일한 성격으로 간주한다는 것이다. 지방자치법 95조에 의거하여 제정된 서울시 “서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례”에서는 민간위탁 대상사무로 1) 단순 사실행위인 행정작용, 2) 능률성이 현저히 요청되는 사무, 3) 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무, 그리고 4) 기타 시설관리 등 단순 행정 관리사무 등을 포함하고 있다. 사회복지시설의 민간위탁은 청소나 쓰레기 수거, 도로관리와 같은 단순사무와는 달리 전문성 측면을 고려한 기준과 절차가 필요하지만, 조례에서는 이러한 개별특성에 대한 고려 없이 모든 업무에 동일한 잣대를 두루뭉실하게 적용하고 있다. 따라서 본 연구에서 제안한 수탁자의 선정과정 및 지도감독, 그리고 재협약 과정상의 기준 및 절차들을 근거로 “사회복지시설의 위탁 및 재위탁에 관한 조례”를 제정할 필요가 있다.

마지막으로 복지관을 수탁운영 하는 법인 측면에서 가장 관건이 되는 것은 재정문제이다. 재정적 어려움 때문에 전문 프로그램 운영도 제약되고 전문인력의 근무환경이

열악해 서비스 질이 저하될 가능성이 있다. 물론 이러한 재정문제를 비롯한 복지관 운영상의 문제들은 단지 위탁복지관 만의 문제는 아니라, 법인직영 복지관도 동일하게 직면한 문제이다. 이는 앞서 언급한 것과 같이 법인직영 복지관도 위탁복지관과 재정 지원이나 규제 등 모든 면에서 동일한 기준이 적용되기 때문이다.

복지관들의 재정문제 가운데 가장 관건이 되는 것은 정부의 보조금 수준과 법인의 자부담 기준에 관한 것이다. 이는 특히 사회복지관 운영에 적용되는 문제들이다. 복지시설의 수탁법인은 비영리법인이기 때문에 재정적으로 영세할 수밖에 없으며, 법인전입금 부담기준은 사회복지관에만 적용되고 있다는 점도 문제이다. 복지관 운영예산에 대해서는 민간과 공공은 서로 다른 견해를 가지고 있다. 민간부문에서는 사회복지지는 국가의 책임이고 복지관 위탁운영은 그러한 국가책임을 민간에서 대신해주는 것이므로 운영비 전액을 공공이 부담해야 한다는 입장인 반면, 공공부문은 시설까지 공공에서 부담했으므로 민간은 운영비 일부를 부담해야 한다는 입장이다.

민간위탁의 목적 가운데 하나는 민간자원을 활용하는 측면도 있다. 증가하는 복지 수요에 비하여 공공재원은 한정되어 있기 때문에, 민간자원을 통해 부족한 복지자원을 보충하는 역할이 기대된다. 복지사업을 주체적으로 실시하기 위해 설립된 사회복지법인등 비영리법인이 공공의 복지시설을 위탁운영하면서 민간자원을 동원하는 것은 당연한 것이라고 생각된다. 다만, 그것이 반드시 법인전입금 형태로 한정되어야 하느냐에 대해서는 재론의 여지가 있다. 특히 공공자원과 민간자원의 관계는 대체적 관계라기보다는 보충적인 관계라는 관점에서 사회적 합의를 도출해야 할 것이다.

참 고 문 헌

참 고 문 헌

- 김만두, 「현대사회복지총론」, 서울 : 홍익제, 1992.
- 김순양, “사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰 : 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로,” 「한국정책학회보」, 제7권 제3호, 1998.
- 김승현, “지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구 : 노원구의 위탁시설을 중심으로,” 「한국행정학보」, 제32권 제3호, 1998.
- 김 원, “공공서비스의 민간공급이론과 그 적용가능성에 관한 연구,” 「국토계획」, 제20권 제1호, 1985.
- 김일태, “도시공공서비스 전달체제의 민간활력 도입,” 「도시문제」, 제33권 358호, 1998.
- 김중해, “사회복지시설 위탁실태와 개선방향,” 참여연대 주최 사회복지시설의 민간위탁 실태와 개선방안에 관한 공청회 발표논문, 2000.
- 김인숙, “사회복지사업의 민영화방안에 관한 연구 : 노인복지사업의 민간위탁과 민간의료보험을 중심으로,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 남치호, “지방행정서비스의 민간공급가능성,” 「한국행정학보」, 제23권 제2호, 1989.
- 류진석, “사회복지민영화 논의의 배경과 의미 - 한국적 적합성에 대한 비판,” 「한신대학교 사회복지연구」, 제2호, 1994.
- 박경숙, “사회복지사무소와 민간복지서비스기관의 역할분담,” 「한국사회복지논총」, 제3호, 1993.
- 박경원, “민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구,” 「한국행정학보」, 제23권 제2호, 1989.
- _____, “지방공공서비스 민간위탁의 배경과 전략,” 「자치경영」, 통권 7호, 1994.
- _____, “IMF시대의 민영화 필요성과 과제,” 「도시문제」, 제33권 358호, 1998.
- 박경효, “공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가 : 서울시 쓰레기수거업무 사례분석,” 「한국행정학보」, 제25권 제4호, 1992.
- 박봉식, “민영화의 재조명과 사회복지서비스 민간위탁 개선방안,” 「새서울터진」, 통권 19호, 1998.

- 박언서, “민간위탁의 효율성 제고방안에 관한 연구,” 「지방과 행정연구」, 통권 12호, 1998.
- 박용수, “사회복지시설 효율화를 위한 민영화 활용방안,” 「창원대학교 사회과학연구」, 제6권, 1999.
- 박중화·윤대식·이종열, 「도시행정론」, 대영문화사, 1994.
- 박중훈, 「정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안」, 한국행정연구원, 2000.
- 배용수, “지방자치단체 기능의 민영화 방안,” 「한국행정연구」, 제7권 제1호, 1998.
- 서울시정개발연구원, 「사회복지관 프로그램 평가 및 운영 개선방안」, 1998.
- _____ , 「하수처리장 민간위탁 실천방안에 관한 연구용역」, 1999.
- 서울특별시, “사회복지시설 운영 개선방안,” 1999.
- _____ , 「2000 상반기 행정서비스 시민만족도 조사보고서」, 2000.
- 서정섭, 「미국·캐나다의 민간위탁제도 : 운영실태·성과」, 한국지방행정연구원 연구자료집, 2000.
- 손희준, “한국도시 공공서비스의 민영화 성과측정 연구,” 성균관대학교 박사학위논문, 1991.
- 연태훈, “외부위탁을 통한 공공부문의 효율성 제고,” 「재정포럼」, 제46호, 2000.
- 오희환, “지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가,” 「지방행정정보」, 통권 제61호, 1997.
- 윤찬영, “민간위탁 관련 제도개선을 위한 방안,” 참여연대 주최 사회복지시설의 민간위탁 실태와 개선방안에 관한 공청회 발표논문, 2000.
- 이영교·이정은, “민간위탁을 통한 복지서비스의 공급,” 「대구효성가톨릭대학교 연구논문집」, 제55집, 1997.
- 이정은, “민간위탁의 성과와 영향요인에 관한 연구 : 서울특별시 복지서비스를 중심으로,” 중앙대학교 박사학위논문, 1996.
- 전수일·봉민근, 「지방복지행정론」, 학문사, 1999.
- 정연택, “복지행정서비스 공급의 민영화에 관한 연구 : 민간공급의 필요성과 가능성 검토,” 「육군 제3사관학교 논문집」, 제45집, 1997.
- 정운길, “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구,” 「한국지방자치학회보」, 통권 29호, 2000.

- 최병대, 「시민평가 2단계 연구 - 시립병원, 도시가스, 세무행정, 사회복지관을 중심으로」, 서울시정개발연구원, 2000.
- 최창호, “행정사무의 민간위탁 : 지방행정을 중심으로,” 「감사」, 통권 26호, 1991.
- _____, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1994.
- 하미승, “정부기능 민간이관의 논리와 추진전략,” 「한국행정연구」, 제3권 제2호, 1994.
- 하상락, 「한국사회복지사론」, 박영사, 1989.
- 하재룡, “지방자치단체 공공서비스의 민영화 필요성과 방향,” 「경남개발」, 통권 42호, 2000.
- 한국복지정책연구소 편, 「사회복지관 평가지표 개발」, 서울특별시 사회복지관협회, 2000.
- 한영주·조임곤, 「서울시 행정서비스 민간활력 도입에 관한 연구」, 서울시정개발연구원, 1998.
- Dehoog, R. H., "Human services contracting : Environmental, behavioral and organizational conditions," *Administration and Society*, Vol. 16, No. 4, 1985.
- Domberger. S. & Hall. C., "Contracting for public services : A review of antipodean experience," *Public Administration*, Vol. 74, Spring, 1996.
- Ferris & Graddy, "Contracting out: For what? With whom?," *Public Administration Review*, Vol. 46, No.4, 1986,
- Florestano, Patrica. S. & Stephen B. Gordon, "Public vs Private : Small government contracting with the private sector," *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 1, 1980.
- Kolderie, T., "Two different concept of privatization," *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4, 1986.
- Mann, E. E., McMillin, J. D., Rienzi, B., & Eviston, L., "Implementation research on contracting for social services delivery : Testing some assumptions in a County substances abuse services program," *Public Administration Quarterly*, Vol. 18, No. 4, 1995.
- Prager, J., "Contracting out government services : Lessons from the private sector," *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, 1994.
- Savas. E. S., *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers Inc. 1987.

- Seidenstat, Paul, "Privatization: Trends, interplay of forces, and lessons learned," *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 3, 1996.
- Smith, S. R., "Transforming public services: Contracting for social and health services in the US," *Public Administration*, Vol. 74, Spring, 1996.
- Werner Z. Hirsch, "Contracting out by urban governments: A review," *Urban Affairs Review*, Vol. 30, No. 3, January, 1995.

부 록

복지관 현황조사표

| | | |
|-------|--|--|
| 조사표번호 | | |
| | | |

안녕하십니까? 복지관 업무에 전념하시느라 수고가 많으십니다. 저희 서울시정개발연구원은 복지관의 효과적인 운영을 위한 정책개발을 목적으로 서울시내 사회복지관, 장애인종합복지관, 노인종합복지관의 현황조사를 실시하고 있습니다.

조사된 자료는 연구목적 이외의 어떤 다른 용도로도 이용되지 않으며 통계법에 의해 절대 비밀이 보장됩니다. 복지관 업무에 항상 바쁘신 것을 잘 알고 있습니다만, 서울시의 복지수준 향상을 위하여 성의껏 응답해주시기 바랍니다. 감사합니다.

2000. 4
서울시정개발연구원

●연락처●

서울시정개발연구원 사회개발연구부
주소 : 서울시 중구 예장동 산 4-5
담당 : 마범순 ☎ 726-1165

| | |
|------|----------------|
| 복지관명 | |
| 소재지 | 구 동 |

| | |
|------|--|
| 면접원 | |
| 면접일시 | |

I. 일반현황

1-1. 복지관 유형

- ① 종합사회복지관 가형 ② 종합사회복지관 나형 ③ 사회복지관
 ④ 노인종합복지관 ⑤ 장애인종합복지관

1-2. 운영형태

- ① 위탁운영 ② 법인직영

1-3. 운영법인의 성격

- ① 종교단체에서 만든 법인 ② 학교법인
 ③ 사회복지법인 ④ 기타(무엇?_____)

1-4. 복지관 소재지

- ① 영구임대아파트 단지 ② 기타 저소득층 지역
 ③ 저소득층과 중산층 혼합지역 ④ 중산층 이상 지역

II. 인력(조사시점 현재 기준)

| | 합계 | 관장 | 사무 국장 | 부장 | 과장 | 주임 | 사회 복지사 | 물리 치료 사 | 특수 교사 | 직업 훈련 교사 | 간호사 | 기타 의료 기사 | 기타 직원 |
|--------------------------|----|----|----------|----|----|----|-----------|---------------|----------|----------------|-----|----------------|----------|
| 상근 직원수 ¹⁾ | | | | | | | | | | | | | |
| 자격증 소지자 ²⁾ | | | | | | | | | | | | | |

1) 상근직원 : 전일제 근무를 하는 정규직원

2) 자격증 소지자 : 담당업무와 관련된 전문자격증 소지자

III. 재정 (99년 결산기준)

3-1. 수입

(단위: 천원)

| 총액 | 국비 보조금 | 시·구 보조금 | 법인 전입금 | 실비(유료) 사업수입 | 지정 후원금 | 일반 후원금 | 기타 잡수입 | 작년 이월금 |
|----|-----------|------------|-----------|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | | | | | | | |

3-2. 지출

(단위: 천원)

| 총액 | 인건비 | 관리운영비 | 무료사업비 | 실비(유료)사업 경비 | |
|----|-----|-------|-------|-------------|----------|
| | | | | 사업비 | 인건비 등 경비 |
| | | | | | |

3-3. 실비사업수입 지출내역

(단위: 천원)

| 총액 | 인건비 | 관리운영비 | 무료사업비 | 실비(유료)사업 경비 | |
|----|-----|-------|-------|-------------|----------|
| | | | | 사업비 | 인건비 등 경비 |
| | | | | | |

IV. 이용자 현황(99년 1년간)

4-1. 복지관 총이용자수

| 계 | 생보자 | 저소득층 | 일반 |
|---|-----|------|----|
| | | | |

4-2. 복지관 이용자중 장애인수

| 계 | 장애등급별 | | | | | |
|---|-------|----|----|----|----|----|
| | 1급 | 2급 | 3급 | 4급 | 5급 | 6급 |
| | | | | | | |

4-3. 복지관 이용자중 노인수

| 계 | 일반노인 | 요보호노인 | | | |
|---|------|-------|------|---------------|----|
| | | 계 | 치매노인 | 중풍·거동불편 노인 | 기타 |
| | | | | | |

V. 자원봉사자 및 후원자 현황(99년 1년간)

5-1. 총자원봉사자수

| 계 | 봉사형태별 | | | |
|---|--------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|----|
| | 단순노력봉사 (청소,급식,안내,사무보조, 재가복지 등) | 전문봉사 (의료봉사, 각종상담) | 프로그램 운영 (공부방, 한글교실, 캠프운영,보육,탁아) | 기타 |
| | | | | |

* 중고등학생 자원봉사 제외

5-2. 후원자수 _____명

복지관 운영법인 현황표

| | |
|-------|--|
| 조사표번호 | |
| | |

I. 일반현황

1-1. 법인의 성격

- ① 종교단체에서 만든 법인 ② 학교법인
 ③ 사회복지법인 ④ 기타(무엇?_____)

1-2. 법인 설립일자? (____년 ____월)

1-3. 법인조직 인원현황 (상근직원수를 기입해주십시오)

| | 임원 | 복지사업 담당직원 | 기타사무직원 | 계 |
|-----|----|-----------|--------|---|
| 인원수 | | | | |

* 복지사업담당직원 : 주업무가 사회복지시설·사업을 담당하는 전일근무자

1-4. 법인의 설립목적(정관에 명시되어 있는 내용을 그대로 기입해주십시오)

1-5. 현재 운영중인 복지시설

| 구분 | 위탁운영 시설수 | | 법인직영 시설수 | |
|--------------|----------|----|----------|----|
| | 서울 | 지방 | 서울 | 지방 |
| 장애인복지시설 | | | | |
| 노인복지시설 | | | | |
| 종합사회복지관 | | | | |
| 아동 및 청소년복지시설 | | | | |
| 여성복지시설 | | | | |
| 기타 | | | | |

II. 재정(99년 결산기준)

2-1. 재산현황

(단위: 천원)

| 구분 | 동산 | 부동산 |
|----|----|-----|
| 액수 | | |

2-2. 전년도 수입내역

(단위: 천원)

| 구분 | 수익사업 | 후원금 기부금 | 이자소득 | 등록금 (학교법인해당) | 기타 | 계 |
|----|------|------------|------|-----------------|----|---|
| 액수 | | | | | | |

2-3. 전년도 지출내역

(단위: 천원)

| 구분 | 법인운영비 (인건비 포함) | 법인자체사업비 | 위탁운영 복지시설지원비 | 기타 | 계 |
|----|-------------------|---------|-----------------|----|---|
| 액수 | | | | | |

* 법인자체사업비 : 법인의 사회복지(복지시설 및 프로그램운영)과 관련된 지출내역

감사합니다. [문의 : 서울시정개발연구원 사회개발연구부 마범순(☎ 726-1165)]

복지관 종사자 조사표

| | | |
|-------|--|--|
| 조사표번호 | | |
| | | |

안녕하십니까? 복지관 업무에 전념하시느라 수고가 많으십니다. 저희 서울시정개발연구원은 이번에 서울시내 사회복지관, 장애인종합복지관, 노인종합복지관에 종사하고 계신 전문가 여러분을 대상으로 복지관 위탁운영에 대한 의견조사를 실시하고 있습니다.

이 조사는 **관장님 및 전문가격을 가지고 있는 복지관 상근직원을 대상으로** 합니다. 특별한 조건이 없는 한 각 질문에 대해 해당되는 보기 하나만 선택해 주십시오. 조사된 자료는 연구목적 이외의 어떤 다른 용도로도 이용되지 않으며 통계법에 의해 절대 비밀이 보장됩니다.

복지관 업무에 항상 바쁘신 것을 잘 알고 있습니다만, 서울시의 복지정책 수립에 도움을 주시기 위해 성의껏 응답해 주시면 감사하겠습니다.

2000. 4.
서울시정개발연구원

●연락처●

서울시정개발연구원 사회개발연구부
주소 : 서울시 중구 예장동 산 4-5
담당 : 마범순 ☎ 726-1165

| | |
|------|--|
| 면접원 | |
| 면접일시 | |

I. 업무현황

1-1. 현재 업무여건에 대해 적어주십시오.

- 1) 주평균 근무시간(야근시간을 포함한 실질적인 근무시간) _____시간
- 2) 담당하는 단위사업수 _____개
- 3) 월평균 임금 _____만원

1-2 이 복지관에 근무하는 동안 자체적으로 실시하는 재교육을 몇번 받았습니까?

- 1) 내부에서 자체적으로 실시하는 교육 _____회
- 2) 외부에서 실시하는 재교육 프로그램 _____회

II. 법인관련 사항

2-1. 다음 질문에 대해 현재 이 복지관을 위탁운영하는 법인은 어디에 해당되는지 응답해 주십시오.

| | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 |
|---|-----------|------------|----|------------|-----------|
| 이 복지관이 다루는 복지분야에 대한 경험과 전문성이 있다 | | | | | |
| 복지관 운영을 필요한 재정지원을 해준다 | | | | | |
| 복지관 운영에 적절한 지도감독(예: 인력지원, 교육, 프로그램 지도 등)을 해준다 | | | | | |
| 복지관 운영에 자율권을 보장한다 | | | | | |
| 민간자원 동원 노력을 많이 한다 | | | | | |
| 영리추구에 관심이 있다 | | | | | |
| 법인규모가 너무 영세하다 | | | | | |
| 법인운영을 문어발식으로 확장하고 있다 | | | | | |

3-2. 복지관을 공공에서 직접 운영하는 것과 비교하여 민간에 위탁운영함으로써 다음과 같은 문제가 어느 정도 발생한다고 생각하십니까?

| | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 |
|--|-----------|------------|----|------------|-----------|
| 저소득층 등 우선 보호계층이 소외된다 | | | | | |
| 지원되는 정부보조금이 오·남용된다 | | | | | |
| 유료사업에 지나치게 치중한다 | | | | | |
| 공공시설인 복지관이 사유화된다 | | | | | |
| 일부 법인이 여러 복지시설을 위탁하여 대기업화하는 경향이 있다 | | | | | |
| 한 복지관을 같은 법인이 계속해서 위탁운영함으로써 발전노력이 줄어든다 | | | | | |

3-3. 복지시설을 민간에 위탁운영 하는 것에 대하여 전반적으로 어떻게 평가하십니까?

- ① 매우 부정 ② 대체로 부정 ③ 보통 ④ 대체로 긍정 ⑤ 매우 긍정

3-4. 복지관이 사회적으로 기여하는 좋은 서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 어떠한 요건이 가장 중요하다고 생각하십니까? 중요한 순서대로 3개까지 선택해 주십시오.

1순위_____ 2순위_____ 3순위_____

- ① 법인의 재정지원 ② 법인의 관심과 열의 ③ 관장의 능력 및 노력
 ④ 직원의 능력 및 노력 ⑤ 정부의 재정지원 ⑥ 정부의 규제·간섭완화
 ⑦ 공공의 적절한 감독 ⑧ 담당공무원의 의식개선 ⑨ 기타(무엇_____)

3-5. 민간위탁 계약기간이 만료된 복지관의 위탁기관을 선정하는 방법으로 가장 바람직한 것은 어느 것이라고 생각하십니까?

- ① 공개경쟁을 통해 위탁기관 재선정
 ② 기존 위탁법인에 대한 평가를 실시한 후 문제가 있을 경우 공개경쟁
 ③ 특별한 문제가 없는 한 기존 법인에 재위탁
 ④ 기타(무엇?_____)

복지관 담당공무원 조사표

| | |
|-------|--|
| 조사표번호 | |
| | |

안녕하십니까? 사회복지 업무에 전념하시느라 수고가 많으십니다. 저희 서울시정개발연구원은 서울시의 의뢰로 서울시내 사회복지관, 장애인종합복지관, 노인종합복지관의 민간위탁에 관한 연구를 실시하고 있습니다.

이 조사는 본청 및 자치구에서 복지관 업무를 담당하고 계신 여러분을 대상으로 민간위탁에 대한 의견을 듣기 위한 것입니다. 조사된 자료는 연구목적 이외의 어떤 다른 용도로도 이용되지 않으며 통계법에 의해 절대 비밀이 보장됩니다.

업무에 항상 바쁘신 것을 잘 알고 있습니다만, 성의껏 응답해 주시면 서울시의 복지발전에 도움이 될 것입니다. 감사합니다.

2000. 4.

서울시정개발연구원

●연락처●

서울시정개발연구원 사회개발연구부

주소 : 서울시 중구 예장동 산 4-5

담당 : 마범순 (☎ 726-1165)

| | |
|------|--|
| 면접원 | |
| 면접일시 | |

I. 복지관 민간위탁에 대한 의견

1-1. 공공에서 설립한 복지관(사회복지관, 장애인종합복지관, 노인종합복지관)을 민간에 위탁하는 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 순서대로 3개까지 선택해 주십시오.

1순위_____ 2순위_____ 3순위_____

- ① 민간의 재원(자금)을 동원하기 위해서
- ② 민간의 전문성을 활용하기 위해서
- ③ 복지시설을 관리 운영할 공무원 인력이 부족해서
- ④ 민간부문이 공공보다 효율적으로 운영하여 비용절감을 할 수 있기 때문에
- ⑤ 법에서 민간위탁을 하도록 지정했기 때문에
- ⑥ 관행적으로 실시하고 있기 때문에
- ⑦ 기타(무엇?_____)

1-2. 복지관을 공공부문에서 직접 담당하지 않고 민간부문에 위탁 운영시킴으로써 다음과 같은 사항에 어느 정도 효과가 있다고 생각하십니까?

| | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 |
|-------------------------|-----------|------------|----|------------|-----------|
| 서비스의 질이 높아진다 | | | | | |
| 서비스 내용이 보다 전문적이다 | | | | | |
| 주민들의 욕구에 신속하고 적절하게 대응한다 | | | | | |
| 민간부문의 재원을 활용한다 | | | | | |
| 민간부문의 인적 자원을 활용한다 | | | | | |
| 공공재원을 절약할 수 있다 | | | | | |
| 저렴한 요금으로 서비스를 제공한다 | | | | | |
| 복지관 운영이 보다 효율적이다 | | | | | |
| 복지분야 공무원 업무를 대신해준다 | | | | | |

1-3. 복지관을 민간에 위탁 운영함으로써 다음과 같은 문제가 어느 정도 발생한다고 생각하십니까?

| | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 |
|---|-----------|------------|----|------------|-----------|
| 저소득층 등 우선 보호계층이 소외된다 | | | | | |
| 지원되는 정부보조금이 오·남용된다 | | | | | |
| 유료사업에 지나치게 치중한다 | | | | | |
| 공공시설인 복지관이 사유화된다 | | | | | |
| 일부 법인이 여러 복지시설을 위탁하여 대기업화하는 경향이 있다 | | | | | |
| 한 복지관을 같은 법인이 계속해서 위탁운영함으로써 발전 노력이 줄어들다 | | | | | |
| 공공의 관리감독 권한이 감소한다 | | | | | |
| 수탁자 선정 및 관리업무 때문에 담당공무원의 업무가 오히려 늘어났다. | | | | | |

1-4. 복지관을 민간에 위탁운영 하는 것에 대하여 전반적으로 어떻게 평가하십니까?

- ① 매우 부정 ② 대체로 부정 ③ 보통 ④ 대체로 긍정 ⑤ 매우 긍정

1-5. 귀하가 관리하고 있는 (사회, 노인종합, 장애인종합)복지관을 위탁운영 중인 법인에 대하여 어떻게 생각하는지 다음 질문에 응답해 주십시오.

| | 전혀 아니다 | 대체로 아니다 | 보통 | 대체로 그렇다 | 매우 그렇다 | 모른다 |
|---|-----------|------------|----|------------|-----------|-----|
| 이 복지관이 다루는 복지분야에 대한 경험과 전문성이 있다 | | | | | | |
| 복지관 운영을 필요한 재정지원을 해준다 | | | | | | |
| 복지관 운영에 적절한 지도감독(예: 인력지원, 교육, 프로그램 지도 등)을 해준다 | | | | | | |
| 민간자원 동원 노력을 많이 한다 | | | | | | |
| 영리추구에 관심이 있다 | | | | | | |
| 법인규모가 너무 영세하다 | | | | | | |
| 법인운영을 문어발 식으로 확장하고 있다 | | | | | | |

II. 민간위탁 복지관에 대한 관리·감독

2-1. 담당 복지관을 얼마나 자주 지도·감독·평가하십니까?

- ① 전혀 안함 ② 1년에 1회 ③ 1년에 2-3회 정도 ④ 1년에 4회 이상

2-2. 지도·감독·평가를 할 때 어떤 부분에 가장 역점을 두고 하십니까?

- ① 회계감사 ② 서비스 내용과 질
③ 사업실적 ④ 기타(무엇?_____)

2-3. 지도·감독·평가는 주로 어떤 방법으로 하십니까?

- ① 담당공무원이 복지관을 직접 방문 ② 복지관의 보고자료를 통해
③ 전문가 등 제3자를 통해서 ④ 위의 방법을 복합적으로 이용
⑤ 기타(무엇?_____)

2-4. 지도·감독·평가의 결과를 어떻게 활용하십니까? (해당되는 것은 모두 표시)

- ① 의회, 상급기관에 대한 보고용으로 활용 ② 감사자료로 활용
③ 복지관에 대한 개선권고 자료로 활용 ④ 보조금 지급에 반영
⑤ 수탁법인의 재위탁여부 평가자료로 활용 ⑥ 기타(무엇?_____)

2-5. 담당 복지관을 지도·감독·평가하면서 가장 문제가 되거나 어려운 점, 개선되어야 할 점이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?

III. 수탁체 선정과정에 대한 의견

3-1. 현재의 수탁법인 선정방법이 공평하다고 생각하십니까?

- ① 매우 불공평 ② 대체로 불공평 ③ 보통 ④ 대체로 공평 ⑤ 매우 공평

3-2. 현재의 수탁법인 선정방법으로 최적의 법인을 선정할 수 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 부정 ② 대체로 부정 ③ 보통 ④ 대체로 긍정 ⑤ 매우 긍정

3-3. 복지관을 수탁하는 법인이 갖추어야 할 요건은 무엇이라고 생각하십니까? 중요한 순서대로 3개까지 선택해 주십시오.

1순위_____ 2순위_____ 3순위_____

- | | |
|-------------------|--------------------|
| ① 법인의 재정부담능력 | ② 인적·물적 자원동원 능력 |
| ③ 전문적 사업수행 능력 | ④ 유사사업의 수행경험 |
| ⑤ 충실한 사업계획 수립 | ⑥ 경영 및 운영능력 |
| ⑦ 사회복지에 대한 열의와 의지 | ⑧ 법인의 사회적 공신력, 투명성 |
| ⑨ 기타(무엇?_____) | |

3-4. 위탁업무를 담당하는 공무원 가운데 수탁체 심사 시에 신청법인이나 관련자로부터 로비 또는 압력을 받는 것을 본 적이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

3-5. 민간위탁 계약기간이 만료된 복지관의 위탁기관을 선정하는 방법으로 가장 바람직한 것은 어느 것이라고 생각하십니까?

- ① 공개경쟁을 통해 위탁기관 재선정
② 기존 위탁법인에 대한 평가를 실시한 후 문제가 있을 경우 공개경쟁
③ 특별한 문제가 없는 한 기존 법인에 재위탁
④ 기타(무엇?_____)

3-6. 수탁법인 선정과정에서 가장 문제가 되는 것 또는 개선되어야 할 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

IV. 개인적 특성

4-1. 현재 직위는 어떻게 됩니까?

- ① 계정/팀장 ② 실무담당자

4-2. 주로 담당하고 있는 복지관 종류는 어떤 것입니까?

- ① 사회복지관 ② 노인복지관 ③ 장애인복지관

4-3. 현재 업무를 담당한 기간은 얼마나 됩니까? _____년 _____개월

4-4. 복지 관련분야에 근무하신 기간은 얼마나 됩니까? _____년 _____개월

4-5. 사회복지사 자격증을 갖고 있습니까? ① 예 ② 아니오

시정연 2000-R-19

복지시설 민간위탁 운영 평가 및 개선방안 연구

발행인 권원용

발행일 2000년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

100-250 서울특별시 중구 예장동 산 4-5

전화: (02)726-1161 팩스: (02)726-1293

ISBN 89-8052-214-2-93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.