

碩士學位論文

社會福祉施設 民間委託運營의
改善方向에 관한 研究

- 서울特別市 社會福祉館・保育施設을 中心으로 -

2002年

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

朴 東 洙

碩士 學位論文

指導教授 李廷鎬

社會福祉施設 民間委託運營의 改善方向에 관한 研究

- 서울特別市 社會福祉館・保育施設을 中心으로 -

Study on improvements in consigning the management
of social welfare agency to private sector

- Community Welfare Centers, Children-care Centers in Seoul -

2002年 2月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

朴 東 洙

碩士 學位論文

指導教授 李廷鎬

社會福祉施設 民間委託運營의 改善方向에 관한 研究

- 서울特別市 社會福祉館・保育施設을 中心으로 -

Study on improvements in consigning the management
of social welfare agency to private sector

- Community Welfare Centers, Children-care Centers in Seoul -

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

2002年 2月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

朴 東 洙

朴東洙의 行政學 碩士學位論文을 認准함.

2002년 2월 일

심사위원_____인

심사위원_____인

심사위원_____인

<목 차>

제 1 장 서 론	7
제 1 절 연구의 목적	7
제 2 절 연구의 내용 및 방법	9
1. 연구내용	9
2. 연구방법	10
제 2 장 민간위탁에 대한 이론적 배경	11
제 1 절 민간위탁의 정의와 장·단점	11
1. 민간위탁의 정의	11
2. 민간위탁의 조건과 유형	13
3. 민간위탁의 장·단점	14
제 2 절 수탁기관 선정과 지도감독	16
1. 위탁방침의 결정	16
2. 수탁기관 모집	17
3. 수탁기관 선정	18
4. 협약체결	20
5. 수탁기관의 운영지원	21
6. 수탁기관의 지도감독	22
7. 재위탁	23
제 3 절 민간위탁의 이론적 시각	24
1. 신관리주의(New Managerialism)	24
2. 대리인 이론(Principal-Agent Theory)	25

3. 체계이론(Systems Theory)과 참여적 행정이론(Citizen Participation) 27

제 3 장 민간수탁운영 사회복지시설 실태조사 연구분석 28

제 1 절 조사연구의 방법	28
1. 조사대상 및 자료수집	28
2. 조사도구	28
3. 자료처리	29
제 2 절 조사결과의 분석	29
1. 응답자의 인구사회학적 특성	29
2. 수탁기관 현황	36
3. 수탁기관 선정과정	44
4. 위탁운영관리	54
제 3절 민간위탁 관계법령 및 시설현황 분석	67
1. 민간위탁 관계법령 분석	67
2. 민간위탁 시설현황 분석	71

제 4 장 사회복지시설 민간위탁운영의 문제점과 개선방향 78

제 1 절 문제점	78
1. 민간위탁관련 법령의 미흡	78
2. 위탁기관 선정의 불합리	78
3. 수탁기관 감독 및 운영의 미흡	81
제 2 절 민간위탁운영의 개선방향	84

1. 민간위탁 관계법령의 정비	84
2. 수탁기관 선정의 공정성, 투명성 제고	85
3. 수탁기관 계약이행과 운영의 전문화	87
 제 5 장 결 론	 91
 참고 문헌	 93
 Abstract	 96
 부 록	 100

<표 목 차>

<표 2- 1> 2000년도 서울시 구립 보육시설 예산지원 현황	22
<표 3- 1> 직위별 현황	29
<표 3- 2> 성별 현황	30
<표 3- 3> 성별 직위별 현황	30
<표 3- 4> 연령별 현황	30
<표 3- 5> 연령별 현황	31
<표 3- 6> 종교별 현황	32
<표 3- 7> 학력별 현황	32
<표 3- 8> 직위별 학력별 현황	33
<표 3- 9> 사회복지사 자격증 현황	33
<표 3-10> 현직위 근무경력별 현황	34
<표 3-11> 현직위 근무경력별 현황	35
<표 3-12> 현직위 근무경력별 현황	35
<표 3-13> 전 근무기관과 지역별 현황	36
<표 3-14> 수탁법인·단체별 현황	37
<표 3-15> 수탁법인·단체별 직위별 현황	37
<표 3-16> 수탁횟수별 현황	38
<표 3-17> 총 수탁기간별 현황	38
<표 3-18> 수탁시 재정 조건별 현황	39
<표 3-19> 1차 수탁기간 조건 현황	40
<표 3-20> 1차 수탁기간 조건별 직위별 현황	40
<표 3-21> 2차 이후 수탁기간 조건별 현황	41
<표 3-22> 2차 이후 수탁기간 직위별 현황	41
<표 3-23> 전문인력별 현황	42
<표 3-24> 전문인력별 직위별 현황	42

<표 3-25> 수탁기관과 시설장과의 관계별 현황	43
<표 3-26> 수탁시설장 채용된 방법별 현황	43
<표 3-27> 수탁시설장 채용조건별 현황	44
<표 3-28> 수탁기관 선정참여별 직위별 현황	45
<표 3-29> 수탁기관 선정과정 참여정도별 현황	45
<표 3-30> 참여정도별 직위별 현황	46
<표 3-31> 수탁 응모시 사업계획서 작성자별 현황	45
<표 3-32> 선정심의 위원회 구성별 현황	47
<표 3-33> 수탁기관 선정 중요기준별 현황	48
<표 3-34> 수탁기관 선정시 평가방법별 현황	49
<표 3-35> 수탁기관 모집시 공고방법	49
<표 3-36> 수탁기관 모집시 공고방법별 직위별 관계	50
<표 3-37> 수탁기관 선정 후 준비기간	51
<표 3-38> 사업실시 준비기간의 부족기간	51
<표 3-39> 사업개시와 관련한 선정기간	52
<표 3-40> 사업개시와 관련된 선정기간별 직위별 관계	52
<표 3-41> 채수탁 기관 선정방법	53
<표 3-42> 수탁기관 선정의 공정성	54
<표 3-43> 위탁계약체결 시행정도	55
<표 3-44> 수탁시설의 직원임면권	55
<표 3-45> 수탁시설 직원의 고용승계	56
<표 3-46> 수탁시설의 예산 편성	56
<표 3-47> 위탁체결한 부담금 및 자체부담금의 부담별 현황	57
<표 3-48> 부담금 부담별 직위별 현황	58
<표 3-49> 위탁계약시 체결한 부담금의 계약이행 정도	59
<표 3-50> 위탁체결한 부담금 및 자체부담금의 부담 및 현황	59
<표 3-51> 수탁기관의 수탁시설 지도 감독 실태	60
<표 3-52> 수탁기관의 중점지도 감독내용 현황	61

<표 3-53> 중점지도 내용별 직위별 현황	61
<표 3-54> 바람직한 수탁기관	62
<표 3-55> 바람직한 수탁기관별 직위별 현황	63
<표 3-56> 사회복지시설 민간 기관 위탁운영	63
<표 3-57> 사회복지시설 민간위탁평가별 직위별 관계	64
<표 3-58> 수탁시설의 애로사항	65
<표 3-59> 행정기관 2000년도 평가 결과	66
<표 3-60> 직위별 평가결과별 현황	67
<표 3-61> 사회복지관 운영 주체별 현황	73
<표 3-62> 수탁운영 법인 및 수탁사회복지관 수별 현황	74
<표 3-63> 법인성격별 자산현황	75
<표 3-64> 보육시설 현황	76
<표 3-65> 수탁기관 및 수탁시설수별 현황	77

<그림 목차>

<그림 1> 본 연구의 분석틀	11
------------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

오늘날 각 국은 세계화와 정보화로 인한 전 지구적인 전쟁, 자원의 부족, 그리고 국민의 서비스에 대한 욕구의 증대와 같은 어려움에 직면해 있다. 이러한 세계적인 변화는 1980년대 이후 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국 등 OECD 국가들이 사회경제적인 변화를 겪으면서 새로운 공공관리체제의 구축을 위한 혁신적인 노력을 하면서 계속되었다. 또한 엄청난 규모의 재정적자누적으로 국가경영(Governance)능력에 심각한 도전을 받게 되고, 세계화의 급속한 진전에 따라 공공부문의 효율성이 국가 경쟁력을 좌우하는 중요한 요소로 부각되고 있다. 이에 대응하여 경제에 대한 정부의 개입을 축소하고 시장의 우위에 근거를 둔 정치적, 경제적 자유화를 추구하는 경향을 띠고 있다. 이러한 공공부문의 효율성 제고를 위한 시장 메카니즘 즉, 경쟁의 원리, 가격설정, 분산된 의사결정, 금전적 인센티브 등과 같은 방법을 이용하여 민간부문의 역량과 활력을 이용하고 비효율과 낭비를 제거하려는 것이 주요한 흐름이다.

특히 한국의 사회복지서비스도 민간부문의 역량과 활력을 이용한 효율적 운영이 요구되고 있다. 우리나라가 국가간의 무한경쟁과 국민의 복지수준을 향상시키기 위해서는, 더 나아가 일류국가로 부상하기 위해서는 민간부문에서 정부의 기능이 과거의 '지배하고 다스리는 정부(Ruling Government)'에서 장려하고 조장하는 정부(Encouraging or Promoting Government)'의 개념으로의 정착이 절실히 필요하다¹⁾.

우리나라의 사회복지시설은 50년대에는 6·25동란으로 인한 전쟁고아를 수용보호하기 위하여 민간에 의한 외국 원조단체의 지원으로 운영되어 왔으나, 60년대부터 추진된 경제개발계획의 성공으로 70년대에 들어와서는 복지분야에

1) 오연천, 「정부개혁의 기초와 정부기능의 재정립」, 서울: 박영물출판사, 1997, pp.48-49.

대한 정부의 역할이 확대되어야 한다는 시대적 요청에 따라 민간부문이 참여하기 어려운 부랑인 또는 정신질환자 복지시설 등을 공공부문에서 건립·운영하게 되었다. 이러한 공공부문에서 건립·운영하는 사회복지시설은 관에 의한 직접운영보다는 창의적이고 전문성을 바탕으로 하는 민간에 위탁하여 운영하는 것이 효과적이고 서비스의 질을 높일 수 있는 것으로 인식되기 시작하였다. 즉 사회복지시설의 민간위탁운영은 전문성 제고, 서비스의 질적 향상, 비용절감, 수요에 대한 신속적 대응 등 기대되는 효과가 큰 것으로 인식되었다.

특히 80년대 중반이후부터 정부가 중점적으로 추진한 사회복지관 증설과 90년대부터 추진한 보육시설의 확충 계획으로 공공부문에서 건립한 사회복지관과 보육시설의 민간위탁이 활발히 추진되었고, 또한 민간위탁은 경쟁원리를 창출하기 위한 수단이며, 효율적 서비스를 제공하고 재정위기를 극복하기 위한 새로운 시도로서 출발한 민영화²⁾라는 큰 틀 속에서 활발히 추진되고 있다. 따라서 사회복지분야에 있어서는 민간의 역할이 더욱 중요한 위치를 차지하게 되었으며, 사회복지시설의 민간위탁은 보편화된 운영방식이 되었다.

그러나 사회복지시설 위탁에 관한 법제도가 미흡하고 사회복지시설의 민간위탁 과정에서 모집 홍보의 미흡, 사업계획서 내용의 형식화, 선정기준의 미흡, 선정위원회 구성의 비전문성, 서류중심의 심사, 부실한 계약체결, 위탁시기의 부적절 등의 문제가 있는 것으로 나타나고 있으며, 또한 위탁시설을 운영하는 위탁기관이 전문인력관리, 재정부담, 프로그램운영 등을 위탁시 체결한 계약대로 운영하지 않는다는 지적이 제기되고 있다. 이러한 점에서 사회복지시설의 민간위탁에 관한 개선방향 연구는 시대적 요청이 되고 있다.

본 연구의 목적은 사회복지시설의 민간위탁에 관련된 관계법령의 미흡과 수탁기관 선정과정에 대한 제 요인들이 미흡하다는 점에 문제의식을 갖고 서울시 및 산하 자치구에서 위탁 운영되고 있는 사회복지관과 보육시설을 대상으로 민간위탁 과정과 운영상황을 분석하여 문제점을 도출하고 이를 기초로 사회복지시설 민간위탁의 개선방향을 제시함으로써 사회복지시설 수탁기관 선

2)山下袈裟男 編著,「轉換期の福祉政策」,東京:ミネルヴァ書房,1995, p.78

정의 기초자료로 활용하고자 한다.

제 2 절 연구의 내용과 방법

1. 연구내용

본 연구의 내용을 구성하기 위하여 선행 연구자료를 분석한 바, 대부분의 연구들은 민영화, 민간위탁에 관한 이론적 연구이거나 쓰레기 수거업무, 체육 시설, 청소년시설 등 행정서비스의 민영화, 민간위탁도입에 대한 평가 연구이며³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾, 사회복지시설의 민간위탁에 관한 연구들은 민간위탁과정 및 운영 평가연구에⁷⁾⁸⁾⁹⁾ 중점을 두고 있다.

따라서 본 연구의 내용은 사회복지관과 보육시설의 민간위탁에 관한 법제도, 수탁기관 선정 과정, 수탁시설 운영 상황을 분석하여 문제점을 도출하고 그 방향을 제시하는데 중점을 두고 다음과 같은 부문으로 구성하였다.

① 법 제도에 관한 분석은 수탁기관 선정 과정의 지침이 되기 때문에 대단히 중요하다. 따라서 사회복지시설 민간위탁에 관한 관계법령과 서울시 및 각 자치구의 조례를 분석하여 미비점을 도출하고 그 개선에 대한 방향을 제시한다.

② 수탁기관 선정 과정과 수탁시설 운영에 관한 분석은 상호 관련성이 있다. 즉 수탁기관의 선정이 잘 되면 그 기관이 운영하는 수탁시설은 양질의 서

3) 배용수, “지방자치단체 기능의 민영화 방안”, 「한국행정연구」 제7권 제2호, 봄호, 한국행정연구원, 1998. pp.5-24

4) 김순양, “사회복지서비스 공급 민영화의 성공 요건 고찰”, 「한국정책학회보」 제7권 제3호, 한국정책학회, 1998. pp.87-120

5) 한영주·조임곤, 서울시행정서비스 민간활력도입에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 1998

6) 송광태, 시립체육시설운영의 민간활력도입 방안연구, 서울시정개발연구원, 1997

7) 정운수, “복지시설 민간위탁과정에 대한 평가연구”, 「한국정책학회보」, 제8권 제3호, 1999. pp.169-190

8) 정운길, “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」 제12권 제1호(통권제29호), 한국지방자치학회, 2000. pp.155-172

9) 김경혜, 복지시설민간위탁운영평가 및 개선방안연구, 서울시정개발연구원, 2000

비스를 제공할 수 있기 때문이다. 수탁기관 선정 과정은 선정 과정상의 요인(사업계획서, 선정기준, 선정위원회 구성, 선정방법 등), 계약체결상의 요인(계약조건, 예산 등), 환경적 요인(공개경쟁, 준비기간, 공정성 등)을 분석하여 그 미비점을 도출하고 그 개선방향을 제시한다.

③ 수탁시설 운영에 관한 분석을 통하여 수탁기관 선정 과정상의 각 요인들이 시설운영상에 어떠한 영향을 미치는가를 찾아내고 수탁기관 선정에 있어서 미비점을 도출하여 그 개선방향을 모색한다.

2. 연구방법

본 연구의 방법은 ① 사회복지시설의 민간위탁에 관한 이론적 배경을 이해하기 위하여 관련 문헌과 선행 연구자료를 분석 활용한다.

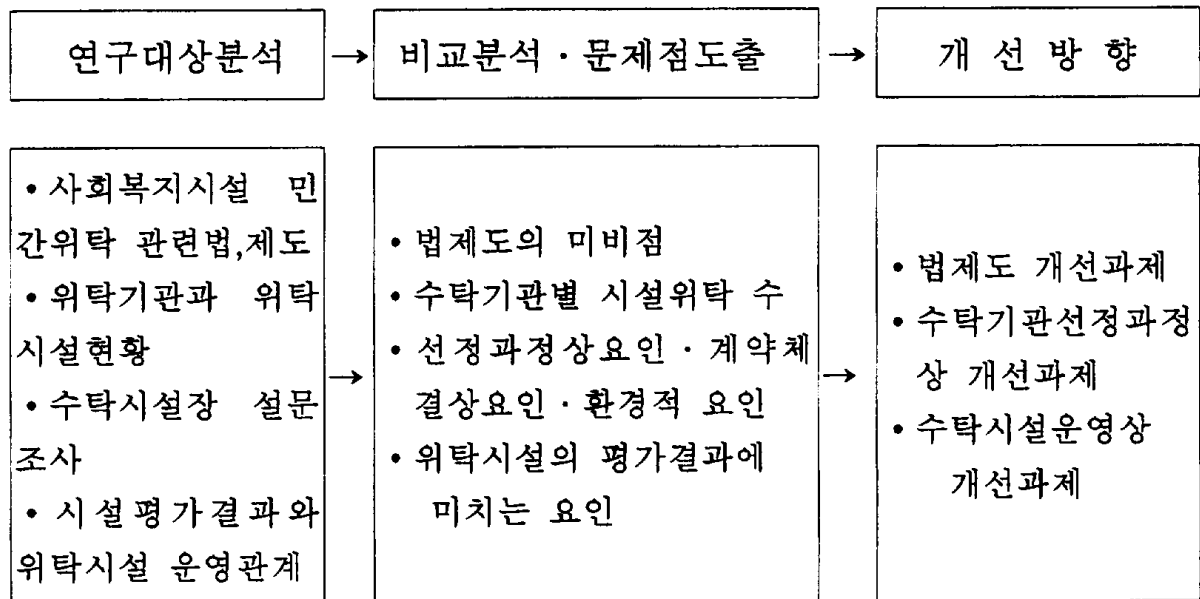
② 민간위탁 사회복지관 및 보육시설의 현황과 수탁기관(법인, 단체)의 수탁시설 현황을 파악하여 수탁기관의 시설운영 상황을 비교 연구한다.

③ 수탁시설 운영에 직접적으로 관여하는 사회복지시설장을 대상으로 설문조사를 실시하여 수탁기관 선정 과정과 실제 시설운영 상황을 분석하여 수탁기관 선정상의 개선점을 찾아내고자 한다.

④ 민간위탁시설의 운영상황이 정부에서 실시하는 사회복지시설 평가결과에 어떤 관계가 있는가를 비교 분석하여 수탁기관 선정상의 개선점을 찾아내고자 한다.

⑤ 기타 민간위탁시설의 문제발생 사례 및 지적사항, 관계기관의 감사결과 자료 등을 활용하여 수탁기관과 수탁시설의 문제점을 도출하고자 하였다.

이상에서 기술한 것을 요약하면 본 연구의 분석 틀은 〈그림 1〉과 같다.



〈그림 1〉 본 연구의 분석 틀

제 2 장 민간위탁에 대한 이론적 배경

제 1 절 민간위탁의 정의와 장 · 단점

1. 민간위탁의 정의

민간위탁이란 정부와의 계약에 따른 합의와 지시에 의하여 민간이 공공서비스를 공급하는 것을 말하며¹⁰⁾, 행정사무를 민간에게 완전히 이양하지 않고 행정기관이 그에 관한 권한을 여전히 보유하고 있으면서 민간으로 하여금 자기명의와 책임 하에 해당 행정사무를 처리하게 함으로써 정부와 민간이 공동으로 책임지고 협조하는 제도를 말한다¹¹⁾. 민간위탁은 민간의 활력을 이용하는 방법으로 공급주체가 민간이 된다는 점에서는 민영화와 동일하지만 서비스를 구입하는 쪽이 소비자가 아니라 정부라는 점에서 차이가 있다고 본다. 이러한 민간위탁의 두드러진 특징은 사전적인(ex ante) 경쟁이라는 요소에 있으므로, 경쟁은 민간위탁이라는 정책수단의 효율성을 확보하는데 필수적인 요인이라

10) 배용수, 전계서, p.16

11) 최창호, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1989, pp.62-73

할 수 있다.¹²⁾

공공서비스 공급방법 중에서 사회복지시설의 민간위탁과 관련된 것으로는 허가(Franchise)와 보조금(Grants)을 들 수 있다. 허가는 민간에게 특정 서비스의 공급권을 부여하고 정부가 가격규제 등 통제와 감독을 실시하는 독점적 허가과 다수의 업자에게 사업면허를 부여하고 소비자가 서비스를 선택하도록 하는 경쟁적 허가로 나눌 수 있다. 허가는 비용을 소비자가 지불한다는 점에서 민간위탁과 차이가 있다. 그리고 보조금은 정부가 서비스 생산자에게 세제상의 혜택을 주거나 보조금을 지급하고 이에 대한 감독을 실시하는 것을 말한다¹³⁾.

행정서비스의 민간위탁은 정부부문의 비효율성과 재정의 압박을 해소하기 위해서 1980년대 초 미국을 중심으로 확산되기 시작하였다. 중앙정부 차원에서의 민영화는 주로 공기업의 민영화에 초점이 맞추어져 있는 반면에 지방정부 차원에서의 민간위탁은 대부분 서비스계약(Contracting Out)이라는 형태로 이루어지고 있는 것이 특징이다.

따라서 지방정부의 민간위탁에서는 민간과의 계약이 매우 중요한 위치를 차지하고 있으며, 정부의 입장에서 계약 이전에 공공성이 저해받지 않는 수준에서 민간의 경영능력을 극대화할 수 있는 준비과정이 필요하게 된다. 이러한 준비과정을 거친 후에 정부는 공정한 입찰과정을 거쳐 수탁자를 선정하게 되고 계약을 체결할 당시에 공공성의 이행을 계약에 명시하여야 한다.

민간위탁은 비대화된 정부관료제의 역기능을 보완하고, 민간위탁업체가 보유한 복지 전문성을 도입해 활력을 불어넣는 긍정적인 측면을 가지고 있다. 특히 다른 공급 유형들과 달리 민간위탁은 서비스 공급 결정권과 서비스 실행에 필요한 비용 지불을 정부가 담당함으로써 서비스 수혜자인 시민들은 별도의 비용 지출을 할 필요가 없다는 특징을 가진다. 또한 정부의 입장에서 민

12) Domberger. Simon & Jensen. Paul, "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects," *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 1997. p.68

13) Savas. E. S., *Privatization* 「The Key to Better Government」, New Jersey: Chatam House Publishers, 1987. pp.62-68

간 부문의 전문성을 활용해 양질의 서비스를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 시민들에게 서비스 비용을 부담시키지 않으면서 새로운 서비스를 신속히 제공할 수 있다는 점에서 그 유용성은 크다 하겠다.

2. 민간위탁의 조건과 유형

Dehong은 민간위탁이 제대로 수행되기 위해서는 환경적, 행태적, 조직적 조건이 충족되어야 한다고 한다¹⁴⁾.

첫째 환경적 조건은 경쟁을 촉진할 수 있는 경쟁체계가 형성되어야 하고 계약절차가 공정하게 이루어져야 한다.

둘째, 행태적 조건은 계약을 결정하는 공무원들이 합리적 의사결정 자이어야 한다는 것이다.

셋째, 조직적 조건은 민간기업의 계약요건 준수여부와 서비스 실적에 대하여 정부가 효과적이고 지속적인 평가와 감시를 하여야 하며, 서비스 수혜자들의 불만사항을 제기할 수 있는 제도적 통로가 있어야 한다는 것이다.

민간위탁의 유형은 학자들에 따라 다양하지만 그 대표적인 유형을 제시하면 다음과 같다¹⁵⁾.

첫째, 일부 전문분야의 특정한 서비스만 민간위탁 하는 유형이다. 이는 체제가 이원화되는데 따른 어려움이 있고 개별적인 서비스 수탁자가 다를 수 있기 때문에 조정의 어려움이 있다.

둘째, 경영전반을 민간위탁하는 방법이다. 즉 관리인력, 시설유지 등의 경영관리 전반을 민간기업과 계약하고, 예산이 많이 드는 신설공사 같은 중요한 사항만 직영하는 방법이다. 이는 민간업체와 지방자치단체간에 업무의 한계가 애매한 경우가 발생하고 이익배당금이나 보조금 산정 등에 마찰이 생길 수 있다.

셋째, 완전한 민간위탁의 유형이다. 이는 최고가의 사용료를 제시한자에게 임대하는 방식과 최소한의 경비로 관리운영일체를 위탁하는 방식이 있다. 이

14) 송광태, 전게서, P.31에서 재인용

15) 상게서, pp.32-33

경우에는 적절한 규제가 따르지 않을 경우에 영리만을 지나치게 추구하거나 위탁비의 간축집행으로 시설의 노후 및 훼손방치로 서비스의 질을 낮추는 결과를 초래할 수 있다.

3. 민간위탁의 장·단점

공공서비스의 민간위탁은 증가하는 주민들의 욕구를 충족시키고 재정적 문제를 해소하기 위한 방안으로 세계의 많은 나라들이 추진하고 있으며, 특히 Savas(1987)와 Donohue(1989)등을 중심으로 민영화의 장·단점, 민영화의 성공조건에 대한 연구가 진행되는¹⁶⁾ 등 많은 학자들에 의하여 민간위탁에 대한 장·단점이 논의되어 왔다. 그리고 민간위탁의 효과에 대해서는 상반된 견해가 존재한다.

가. 민간위탁의 장점

민간위탁의 장점은 보다 실질적인 측면에서 일반적으로 인정되고 있는 탁월한 비용 효율성을 중요한 논거로 제시한다¹⁷⁾. 김경혜는 공공서비스의 민간위탁 또는 민영화를 통해 기대되는 효과로는 서비스 전달비용 절감, 서비스의 질적 향상, 수요에 대한 신속적 대응성 확보 등을 들고 있으며,¹⁸⁾ 한영주 조임곤은 민간위탁의 장점으로 서비스 공급의 효율성 증가, 정부재정부담의 절감, 서비스의 질적 수준 향상 등을 들고 있다¹⁹⁾.

구체적으로 민간위탁의 추진은 다음과 같은 장점을 얻을 수 있다.

첫째, 경쟁조건을 도입하여 공개경쟁입찰에 의한 지명입찰방식과 수의계약에 의한 생산 또는 서비스의 제공시 기업경영기술을 활용하고 효율성을 높이며 비용절감을 기할 수 있다.

둘째, 공무원제도에 의한 제약이나 낮은 보수수준으로 말미암아 임용하기 힘든 인재를 민간에서는 영입 및 활용할 수 있고, 민간에 축적된 지식을 습득한 인재를 활용할 수 있다.

16) 정윤수, 전계논문, p.172

17) Domberger. Simon & Jensen. Paul., 전계서, pp.72-73

18) 김경혜, 전계서, pp.19-21

19) 한영주·조임곤, 전계서, pp.43-44

셋째, 정부의 인력 및 시설규모를 최저수준으로 유지하면서 행정수요의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있다. 즉 전문적이고 새로운 프로그램을 시행할 경우 민간의 인력과 장비를 이용할 수 있어 환경변화에 유연하게 대처할 수 있다.

넷째, 공공목적의 달성을 위하여 민간부문을 동원하고 공공부문과의 협조체제를 통하여 사회적 역할을 분담해나갈 수 있다. 또한 보다 많은 조직단위에서 서비스를 공급함으로써 규모의 경제를 할 수 있다.

나. 민간위탁의 단점

민간위탁의 부정적인 주장은 민간위탁은 이념적인 측면에서 철저한 지도감독을 실시하고 민원에 대한 대응성을 높이는데 드는 비용까지 감안하면 오히려 비용이 더 들 수도 있다는 것이어서 비용절감의 효과는 과장된 것이라는 것이다. 특히 복지서비스 분야에서는 경쟁입찰방식을 사용해도 행정적인 제약, 서비스 공급의 연속성을 확보해야 할 필요성, 서비스 공급자의 부족 등으로 계약의 효과가 없으며 서비스 품질 등에서 별다른 편익이 없다는 것이다²⁰⁾. 즉 공공서비스를 민간에 위탁운영 함으로써 비용의 상승, 독점운영 및 계약과정의 부패가능성, 공공성과 책임성 확보곤란 등의 단점이 있다는 것이다. 민간위탁에 따른 단점들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 서비스 공급비용의 상승을 들 수 있다. 즉 민간부문의 사업목적은 이윤추구이기 때문에 공공에 의한 서비스 공급보다 서비스 가격이 오히려 상승할 수도 있으며, 위탁계약에 따른 관리 및 감독비용도 무시할 수 없기 때문에 결과적으로 비용이 증가할 수 있다.

둘째, 독점운영 가능성과 서비스의 질적 수준 저하를 들 수 있다. 위탁기관의 선정과정에서 활발한 경쟁이 이루어지지 않고, 동일한 위탁기관이 지속적으로 계약을 연장하여 운영함으로써 일부 민간단체의 독점가능성이 높다. 이는 정부의 독점에서 민간의 독점으로의 변화밖에는 의미가 없다. 즉 단일기관에 독점적 권한을 부여하게 되면 서비스 질적 저하 등의 부정적 결과를 초래

20) 정윤길, 전개논문, p.158

할 우려가 있다²¹⁾.

셋째, 계약과정에서 발생하는 부패 또는 부정의 가능성이 있다. 즉 민간위탁은 계약과정에서 공무원과 계약자간의 유착관계가 형성될 가능성이 있고 이로 인하여 민간기관의 서비스비용을 높이게 되고 결과적으로 서비스 공급가격을 증가시킬 수 있다.

넷째, 정부의 책임성을 저하시킬 우려가 있다. 민간기관은 정부기관에 비해 공공성과 책임성이 낮다는 점이다. 즉 민간기관은 수익성이 좋고 접근하기 편한 고객을 선호할 우려가 있고 계약체결시 명확하게 명시되지 않은 부문은 책임소재가 미흡하고 개인정보 보호도 소홀해질 우려가 있다.

다섯째, 민영화가 추진되는 과정에서 정부의 고용력 상실, 즉 정부 근로자 및 공무원의 해고를 수반할 수 있고 재위탁 과정에서 수탁기관이 바뀔 경우 종사자의 고용승계가 이루어지지 않고 부당한 해고가 발생할 우려도 있다.

제 2 절 수탁기관 선정과 지도감독

사회복지시설의 민간수탁기관 선정절차는 위탁방침결정 → 수탁기관 모집 → 수탁기관 선정 → 선정후 조치 등의 과정을 거쳐 민간위탁하게 되며, 이후 수탁기관이 맡겨진 업무와 책임을 제대로 수행하고 있는지를 정기적으로 점검하고, 위탁 계약기간이 만료되면 위탁계약의 연장 여부를 결정하는 업무를 수행하게 된다.

1. 위탁방침의 결정

위탁방침의 결정은 시립 또는 구립으로 신축된 사회복지시설을 민간에 위탁 운영할 것인지 여부를 결정하고 계획을 수립하는 단계이다. 위탁운영 실시가 결정되면 담당 부서에서는 위탁계획을 수립하고, 위탁계약을 진행하는 과정에 대한 방침서를 작성한다. 위탁계획에는 수탁기관 선정방법, 위탁운영비 소요판단 및 예산편성 등이 포함된다.

21) 김경혜, 전제서, p.22

2. 수탁기관 모집

위탁방침이 결정되면 수탁기관 모집공고, 위탁계획 설명회 개최, 그리고 신청서 교부 및 접수과정을 거치는 수탁기관 모집단계로 들어간다. 수탁기관의 모집공고는 서울시 위탁관련 조례 및 지침에 따라 공개모집을 원칙으로 한다. 공고방법은 기관마다 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 한국사회복지관 협회가 운영하고 있는 전국 사회복지관 연결 온라인망을 통해 공고를 하는 경우도 있다²²⁾. 1999년도에 서울 등 5개 시도에서 위탁이 이루어진 18개 시설을 대상으로 실태 분석한 결과 수의계약이 이루어진 1개 시설을 제외하고는 모든 시설에 대해 공개경쟁으로 위탁신청을 받아 위탁선정위원회에서 수탁기관을 선정한 것으로 나타났다²³⁾. 공고문에는 위탁시설의 위치, 규모, 주요시설 및 개관 예정일 등 시설의 일반현황과 위탁기간, 신청자격, 신청서 교부 및 접수기간, 제출서류에 관한 사항 등이 포함된다.

모집공고 이후 위탁기관은 위탁운영계획에 대한 설명회를 개최하여 사회복지시설 위탁운영 배경설명과 세부사업설명, 현장 설명과 함께 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 있다²⁴⁾.

모집공고 후 약 2~3주 이내에 신청서 교부 및 접수가 이루어지며, 위탁을 담당하는 자치단체에 따라 제출서류종류에 차이가 있으나 공통적으로 제출해야 할 서류는 신청서, 법인등기부 등본 및 법인인감증명, 법인 임원 및 자산현황, 법인정관 및 허가증, 시설 운영계획안 및 예산서, 시설운영실적 및 인력,

22) 김경혜, “복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구”, 서울시정개발연구원, 2000. p34.

23) 김종해, 전계논문, p.8.

24) 김경혜, 전계논문, p.36.

장비 확보 계획, 그리고 법인 사업계획 및 전년도 사업실적 등을 제출하게 되어있다. 이외에 대표자 및 시설장 이력서와 법인의 홍보자료 자율제출, 시설에 탁금 예치증서를 제출토록 하는 경우도 있다. 수탁신청서에는 법인현황(법인명, 대표자, 법인설립일자, 고정자산, 유동자산 등), 수탁신청동기, 운영계획(주요사업 내용, 운영비 및 위탁금 확보방안), 특기사항(복지시설을 현재 운영중이거나 운영실적 등을 기재)을 하도록 되어 있다. 그리고 수탁기관의 자격은 서울시에 소재한 사회복지법인 및 비영리 법인을 원칙으로 하나, 시설의 특성을 고려하여 필요시 예외의 규정을 둔다.

3. 수탁기관 선정

접수가 완료되면, 심의위원회를 구성하여 신청서를 제출한 법인들을 대상으로 선정기준에 따라 수탁법인을 선정한다. 서울시행정사무민간위탁에관한조례 제8조에서 선정위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 6명 이상 9명 이내에서 관계공무원과 당해 전문가로 구성하도록 규정하고 있다. 1999년도 18개 위탁기관 선정시 선정위원회의 구성은 3가지 유형으로 구분할 수 있었는데 시(구)정 조정위원회, 한시적인 선정심사위원회, 기존의 복지관련 위원회(사회복지위원회나 보육위원회 등)를 활용하는 방법이 있었다. 이중 시(구)정 조정위원회는 자치단체의 공무원인 국(과)장들로만 이루어져 자의적인 선정이 가능하다고 보이며 실제 수탁자 선정이 어떻게 이루어졌는가에 관계없이 공정성을 인정받는데 한계가 있다. 선정심사위원회 구성도 많은 경우 민간인, 특히 전문가들보다도 공무원인 위원의 수가 50%를 초과한 경우가 64.3%로 공정성을 확보하는데 한계를 가질 수 있어 보인다²⁵⁾.

위원회에서의 선정결정은 제적의원 과반수의 출석으로 개의하고 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하도록 되어있다. 수탁법인을 선정하는 방식은 세 가지 유형으로 구분할 수 있다²⁶⁾. 첫째는 투표 방식이고 둘째는 항목별 투표 방

25) 김종해, 전제 논문, p.9.

26) 김종해, “사회복지시설위탁실태와 개선방향”, 「사회복지시설의 민간위탁실태와 개선방안에 관한 공청회자료」, 참여연대사회복지위원회, 2000, pp.9-10

식, 그리고 세 번째는 점수제이다. 투표 방식은 선정 심사위원들이 신청자들의 사업계획서와 발표를 듣고 가장 적절하다고 생각하는 신청자에게 투표하여 가장 많은 득표를 한(대개는 과반수) 신청자를 수탁기관으로 선정하는 방식이다. 이 방식은 간편하기는 하나 선정된 기준에 대해 객관성을 담보하는 데 한계가 있다.

두 번째 항목별 투표 방식은 수탁자를 선정하기 위한 기준 항목들을 제시하고 각 항목별로 가장 적합하다고 생각되는 신청 법인을 기표하여 신청 법인 중에서 득표한 항목이 가장 많은 법인을 수탁자로 선정하는 방식이다. 이 방식은 투표 방식에 비해 비교할 수 있는 항목을 제시하고 있다는 점에서 진일보하기는 하였으나 항목간의 가중치가 고려되지 않고 있다는 점에서는 한계를 가진다.

세 번째 점수제 방식은 항목별로 가중치를 두고 일정한 채점 기준에 의해 각 신청자들의 점수를 채점하여 가장 높은 점수를 획득한 신청자를 수탁기관으로 선정하는 방식으로 객관성과 공정성을 확보하는 데 가장 적절하다고 할 수 있다.

수탁기관을 선정하는 방식을 보면 1999년도 선정된 16개 시설 중(수의계약 1개소, 자료미비 1개소 제외) 4개 시설을 투표방식으로 선정하였고, 4개 시설은 항목별 투표방식으로 선정하였으며, 8개 시설은 점수제 방식으로 수탁자를 선정하였다. 점수제 방식에서 선정기준으로 활용된 항목들을 보면 시설의 운영 능력, 사업수행 능력, 재정 능력, 사업계획, 지역사회 기여도(실적) 등이 있는데 실제 배점의 비중을 보면 가장 큰 비중을 차지하고 있는 항목은 법인의 재정적 능력이었다. 채점 방식으로 이루어진 8개 시설의 위탁기준에서 사회복지시설 운영의 전문성을 파악할 수 있는 사업계획에 대한 평가의 가중치가 다른 항목의 가중치에 비해 높은 경우는 단지 1개에 불과하였고, 3건의 위탁에서는 전문성과 재정능력의 가중치가 같은 비율을 차지하고 있었으며 나머지 4건의 위탁 선정 기준에서는 재정적 능력의 가중치가 사회복지 시설운영의 전문성의 가중치보다 높은 것으로 나타났다²⁷⁾

27) 김종해, 전계 논문, p.10.

4. 협약체결

협약체결에 있어서는 협약서 내용이 중요하다. 협약서 내용은 크게 두 가지 관점에서 이루어져야 한다²⁸⁾. 하나는 민간위탁은 운영에 필요한 재원을 국가 또는 지방자치단체가 보조금으로 지원해야함으로 민간위탁의 목적을 제대로 달성할 수 있도록 지도감독을 철저히 하는데 관점을 두어야 한다. 즉 위탁시설의 정립된 기능을 수행하는데 필요한 구체적이고 분명한 준수사항과 조건이 협약서에 명시되어야 하고 수탁사업을 소홀히 할 경우에는 계약해지 할 수 있는 조항도 명시되어야 한다. 명확한 준수사항과 조건이 협약서에 명시되지 않는 경우 계약이 체결된 후에 수탁기관의 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 다른 하나는 민간의 효율성과 전문성을 활용하기 위하여 민간위탁을 하는 것이므로 수탁기관이 책임감을 가지고 자율적으로 서비스를 제공하도록 해야한다는 관점이다. 수탁기관에 대한 일방적인 의무사항만을 부과하면 프로그램의 다양성과 확대 및 창의적 운영을 막는 결과를 초래할 수 있다.

두 번째 단계에서는 크게 민간위탁 업체의 운영과 이를 지도·감독하는 지방 담당 정부기관의 사무처리로 나누어 볼 수 있다. 즉, 복지시설의 민간위탁 운영을 실시하는 업체는 관계법령, 조례, 위탁 협약사항 등을 준수해야 하며, 시설의 증·개·신축시에 자치단체장의 사전승인을 받아야 한다. 지도·감독하는 지방자치단체는 민간위탁업체의 복지시설 운영에 대해 예산, 공유재산, 물품사용허가 등을 통해 지원이 가능하고, 위탁 업무지도·감독에 필요한 서류 및 시설 등을 검사해야 한다. 그리고 민간위탁 본래의 목적달성에 적합하지 않게 되면 위탁을 취소 할 수 있다.

수탁기관이 선정되면 해당법인에 개별통지를 하며, 서울시 인터넷 홈페이지 민원처리 온라인 공개시스템을 통해 공지한다. 이후 수탁기관과 위탁기관간의 위탁운영 약정서를 체결하며, 사회복지시설 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 해야 한다.

28) 정윤수, 전제논문, p.182

5. 수탁기관의 운영지원

위탁운영되는 사회복지시설은 시설위탁 뿐 아니라 운영비를 보조하고 복지 서비스 생산을 위탁하는 것이기 때문에, 위탁주체인 자치단체와 수탁법인은 행·재정적으로 밀접한 관계에 놓이게 된다. 민간위탁과 관련하여 가장 중요한 공공기관의 역할은 재정지원과 관리·감독 기능이다. 위탁운영되는 사회복지시설의 경우 정부의 운영비 지원은 기본적인 사항이며, 비영리 법인이 직영하는 사회복지시설에 대해서도 “보조금의 예산 및 관리에 관한 법률”에 의해 정부보조금이 지원된다.

사회복지사업법 제42조의 보조금 관련조항에 의하면 국가 또는 지방자치단체는 사회복지사업을 수행하는 사회복지법인, 비영리법인, 그리고 사회복지시설 보호대상자를 수용하거나 보육, 상담 및 자립지원을 하기 위하여 사회복지시설을 설치·운영하는 자에게 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조하도록 되어 있다. 따라서 사회복지시설은 그 운영방식이 법인직영이건 수탁운영이건 상관없이 모두 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받고 있다.

사회복지관의 운영경비에 관한 사항은 “사회복지관설치·운영규정” 제31조에서 보건복지부장관·지방자치단체의 장은 사회복지관의 운영에 소요되는 사업비, 인건비, 관리비 등 운영경비를 “보조금의예산및관리에관한법률” 및 “지방재정법”에 의거하여 보조할 수 있다고 명시하고 있다. 서울시는 국고보조 없이 전액 시비로 지원되고 있으며, 재정지원은 운영법인이 사업계획서를 제출하면 서울시가 검토 후 운영비를 지급하게 되며, 매년 평가결과에 따라 보조금을 차등지원하고 있다. 현 사회복지관의 연간 예산 중 정부지원금 비율이 명목상으로는 80% 이지만, 이용료 수입, 후원금, 기타 보조금 등 사회복지관 전체 운영비로 볼 때는 실질적인 시비 지원은 40% 수준이다. 2000년 결산기준으로 사회복지관 연간 예산 중 인건비의 비중이 34.5%에 이르고 있어 정부지원액으로는 인건비 정도를 충당하고 이는 실정이다.²⁹⁾

그리고 사회복지관설치운영규정 제30조에 의거 보건복지부와 지방자치단체

29) 보건복지부·한국사회복지관협회, 사회복지관인력 및 프로그램 전문성강화방안, 2001.10. p.75 www.mohw.go.kr

의 장은 사회복지관에 대해 시설물의 부족과 노후로 인한 시설 중·개축비와 직업보도 장비, 도서실, 강당, 유아교육, 식당, 사무용 설비 등의 장비구입비를 예산의 범위 내에서 보조할 수 있다. 2001년도에는 특화사업 지원금으로 이동 목욕사업비, 노인특화사업비를 지원하고 있다.

보육시설의 경우도 종사자 인건비, 저소득층 보육료를 지원하고, 일부 시설에 대하여 개·보수비, 장비비 등 시설기능 보강비를 지원하고 있다. 보육시설에 대한 보조금 지원은 아동수에 따라 다르게 지원되므로 시설별 지원액을 파악할 수 없다. 2000년도 서울시 구립 보육시설 예산지원 현황을 보면, <표 2-1>에 나타난 바와 같이 25개구 528개 시설에 국비, 시비, 구비를 합쳐 총 84,390,479천원이 지원되었다. 이 금액은 1개 시설당 평균 159,830 천원이다.

<표2-1> 2000년도 서울시 구립 보육시설 예산지원 현황(단위: 천원)

구분	시설수	국비	시비	구비	계	이용 아동수
계	528개소	9,547.165	37,459.372	37,383.942	84,390.479	40,162명

자료: 서울특별시 여성정책담당관실

국·공립보육시설 국고보조금 지원기준은 40인 이상 시설의 경우 반편성(2세미만: 2세: 3세 이상)기준에 따라 지원기준을 정하여 원장인건비 100%, 보육교사 인건비 50%를 지원하고, 장애아 및 영아를 추가보육하는 경우 보육교사 인건비 100%를 지원한다.³⁰⁾

6. 수탁기관의 지도감독

사회복지시설을 민간위탁 운영하는 과정에서 서울시 또는 자치구는 위탁주체(위탁기관)가 되어 해당 사회복지시설을 잘 운영할 비영리법인(수탁기관)의 선정과 선정된 수탁체가 주어진 의무와 책임을 잘 수행하고 있는지를 관리·

30) 보건복지부, 2000년도 보육사업안내, 2000. pp.78-79

감독하는 일련의 행정업무를 담당한다.

위탁운영과 관련하여 서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례 제9조에서는 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있고 시장은 이에 대한 감독책임을 진다고 명시하고 있으며, 제14조 제1항에는 시장은 수탁기관에 대하여 위탁사무의 처리와 관련하여 필요한 사항을 보고하게 하거나 위탁업무 지도·감독에 필요한 서류, 시설 등을 검사할 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치단체는 사업지침서내 '사업실적보고서' 서식을 이용하여 사회복지시설 운영의 전반적인 사항에 대해 감독 및 평가를 하고 있는데, 주로 보조금 지출내역 등의 예산집행관리를 감독하며 전년도 사업계획서에 따른 사업의 실행정도를 평가한다. 각 자치구에서는 자치구에 설치된 사회복지시설들을 관리·감독한 결과 보고서를 서울시에 제출하고, 서울시에서는 각 자치구에서 제출한 보고서를 근거로 평가한다.

정기적으로 실시된 관리감독 업무는 시설 종류와 관계없이 서울특별시사무 위임조례에 의하여 사회복지시설 관리감독 권한이 시설이 소재한 자치구로 모두 위임된 상태이며, 결과를 서울시 해당 부서에 보고하는 형식이다. 한편, 사회복지관의 경우 매년 서울시에서 평가지표를 개발하여 종합평가를 실시하고 그 결과를 보조금 차등지원의 기준으로 사용하고 있다.

7. 재위탁

사회복지시설을 민간위탁 하게 되면, 위탁주체인 행정기관은 감독책임을 지며, 수탁기관은 약정서에 명시된 내용을 준수할 의무를 가진다. 한편, 위탁계약 기간이 만료되면 위탁기관은 위탁기간 만료 30일 전까지 수탁기관의 위탁사무처리에 대한 평가를 실시하여 수탁자의 적정여부를 결정하여 재협약을 하거나 수탁기관을 변경해야하나 서울시의 경우 사회복지시설 위탁체 선정관리공통기준에 의하여 6개월 전부터 선정절차에 들어간다. 재협약시 기존 수탁기관에 대한 혜택이나 우선권은 인정되지 않고 있으며, 사회복지시설의 민간위탁기간은 3년~5년(서울시는 3년)으로 하고 있다.

제 3 절 민간위탁의 이론적 시각

민간위탁의 이론적 시각을 신관리주의, 대리인 이론, 체계이론 등에서 찾아 볼 수 있다.

1. 신관리주의(New Managerialism)

신관리주의는 국가에서 관료제의 성격에 대한 고전적인 가정을 변화시키면서 행정에 있어서 새로운 정설(Orthodoxy)로 되고 있다³¹⁾. 현재 각국에서 진행되는 행정개혁은 결국 정부의 생산성을 향상시키기 위한 것이다. 정부의 생산성 향상이 중요한 이유는 정부의 활동이 증가하고 있으며, 정부역할의 부적절성에 기인한다고 볼 수 있다³²⁾. 민간위탁도 정부부문의 비효율성을 해소하고 서비스의 질을 향상시키기 위한 정책적 수단이라는 점에서 신관리주의의 시각에서 볼 수 있다.

즉 신관리주의는 정책집행의 효과성을 높이기 위한 관리부문에서의 개선을 추구한다. 정부가 수행하는 공공서비스의 제공에 있어서 관리체계와 방식을 적절히 바꿈으로써 보다 효율성을 거둘 수 있다는 것이다. 또한 관리주의는 모든 조직에 적용할 수 있는 관리의 핵심기능이 있으며, 민간기업에서 쓰이는 관리기법을 공공부문에서 적용할 수 있도록 전환할 수 있다는 것을 가정하고 있다³³⁾. Hood는 신공공관리이론은³⁴⁾. 공공조직의 개별적 자족적인 단위로의 분사화(Disaggregating), 공공조직간 또는 공사조직간의 경쟁강조, 민간관리기법의 공공조직에의 수입강조, 재량적 관리를 강조하여 최고관리자에게 관리

31) Wilson, V. Seymour., "Public Administration Reform and The New Management," *International Journal of Public Administration*, 19(9), 1996. p.1509.

32) 오성호, "신관리주의와 행정개혁에 관한 연구", 「사회과학연구」 제10호, 서울: 상명대학교 사회과학 연구소, 1997. pp.236-237.

33) Lawler, John and Hearn, Jeff., "UK Public Sector Organizations- The Rise of Managerialism and The Impact of Change on Social Services Departments'" *International Journal of Public Sector Management*, 8(4), 1995. pp7-10.

34) Hood, Christopher., *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 1994. pp.4-5.

의 자유부여, 측정 가능한 업무성과 기준강조, 미리 설정한 산출측정을 통한 공공조직의 통제강조 등으로 정리하고 있다.

Farnham & Horton은 신관리주의의 성격으로 서비스전달의 권한과 책임이 양, 관리계층의 축소, 능률·경제·효과성의 측정, 개인주의적 접근, 융통성과 반응성의 관리, 행정고객으로서의 시민참여 증진 등을 제시하고 있으며³⁵⁾, Alexander, Edwards and Smart³⁶⁾는 신관리주의가 수평적이고 더욱 유연한 조직의 개발, 교육과 발전책임성을 통한 책임자의 준비성, 변화와 책임감, 고객보호, 질과 경쟁에 대한 지속적인 자각을 강조하고 있다.

이상의 신관리주의에서 주장하는 이론적 근거는 민간위탁의 근거 및 운영원리에 적용할 수도 있는데, 민간위탁이 표방하는 고객지향적이고 서비스의 질적 향상, 계약과 경쟁에 의한 기관 운영, 서비스 공급의 효율성 제고, 운영상의 자율권 부여, 책임성의 확보 등에서 깊은 관련성을 발견할 수 있다.

2. 대리인 이론(Principal-Agent Theory)

대리인 이론은 1960년대와 1970년대 초기에 경제학자들이 개인과 집단간의 위험분담(Risk sharing)의 문제를 탐구하면서 발전하기 시작했으나, 하나의 독립된 이론적 분파를 이루고 있다기보다는 여러 분야에서 다양한 적용을 시도하고 있다.³⁷⁾

대리인 이론은 위임자와 대리인의 관계로부터 시작되며, 위임자(Principal)는 자신의 모든 업무를 수행할 수 없을 때 일부 업무를 대리인(Agent)에게 위임한다. 그리고 위임자-대리인 관계는 한사람이 다른 사람으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 그의 재량으로 하여 줄 것을 내용으로 하는 계약이 있

35) Farnham, David and Horton, Sylvia., *Managing the New Public Service*, London: The Macmillan Press, 1993. pp.237-238.

36) Alexander, S, Edwards, R. A and Smart, N. W., "New Managerial Thinking-Factors Affecting Training and Development at Work," *Industrial and Commercial Training*, 26(1), 1994. pp.28-29.

37) 정길원, 책임운영기관의 효율적인 운영방안에 관한 연구, 연세대학교대학원 석사논문, 2000, p.24

을 때 성립된다. 민간위탁의 경우는 국가 또는 지방자치단체는 위임자가 되고 위탁운영시설은 대리인이 된다.

대리인 이론의 가장 중심이 되는 가정은 네 가지가 있다. 첫째, 최소의 노력으로 최상의 보상을 원하는 대리인과 최소의 보상으로 최대의 노력을 요구하는 위임자의 이해관계가 상충한다는 사실이다. 두 번째 가정은 위임자와 대리인 모두 자신들의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재라는 것이다. 세 번째 가정은 위임자는 대리인이 알고 있는 정보를 알고 있지 못하거나 대리인의 행동을 관찰할 수 없다는 것이다. 마지막 가정은 불확실성이 존재하는 환경에서 위임자와 대리인이 서로 업무에 대한 계약을 체결한다는 사실이다³⁸⁾.

민간위탁의 경우 이러한 위임관계가 성립하는 것은 대리인이 위임자보다 특정한 과업 즉, 사회복지 서비스 전달에 대하여 더 많은 지식과 능력을 가지고 있기 때문이다. 또한 위임자가 대리인을 선정할 때 대리인의 능력을 파악할 수 없거나, 위임계약 체결 후 대리인의 업무가 제대로 수행되고 있는지 파악할 수 없다면, 이러한 계약의 목적을 달성하는데 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 이러한 상황을 '정보의 비대칭성(Information asymmetry)' 또는 '비대칭적 정보(Asymmetric information)'라고 하는데³⁹⁾, 이와 같이 위임자-대리인 양측이 갖는 정보가 같지 않을 경우, 더 많은 정보를 가지고 있는 대리인으로서 이러한 기회를 자신에게 유리하도록 이용해 보려는 유혹을 가지게 된다.

또한 위임자는 대리인보다 그 과업에 관하여 지식이 부족하고, 또 실제로 대리인의 업무수행을 관찰하기 어렵기 때문에, 만일 대리인이 자기 이익의 극대화를 추구한다고 가정한다면, 대리인이 위임자의 이익을 위하여 적절한 행동을 위하고 있는지를 보장할 수 없게 된다. 이와 같은 제약조건하에서 어떻게 하면 위임자는 대리인이 최대한 위임자의 이익을 위하여 업무를 수행하도록 할 수 있을 것인가 하는 이른바 '인센티브의 조화성(Incentive compatibility)'

38) 윤성식, "최근 선진국예산개혁의 교훈: 대리인이론의 관점", 「한국행정학보」 제31권 제2호, 1997. p.120.

39) Greer, Patricia., *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham: Open University Press, 1994. p.14.

문제라는 대리인 이론이 갖는 가장 근본적인 물음 중의 하나가 발생하게 된다⁴⁰⁾. 따라서 대리인 이론에서 위임자가 정보의 비대칭성과 도덕적 해이로 인한 문제를 해결하려는 노력은 효율성을 평가하고, 목적 달성여부의 효과성 평가를 통해 보상함수결정을 하는 등 효율성과 효과성의 제고를 위하여 평가와 보상의 법칙이 적용되어져야한다.

3. 체계이론(Systems Theory)과 참여적행정이론(Citizen Participation)

조직에 대한 체계이론의 핵심적 관점은 생물학적 유추에 그 기반을 두고 있는데 “사회제도는 마치 유기체처럼 유기체를 형성하고 있는 유기체간의 독특한 상호의존관계를 형성함으로써 생존과 환경에 적응하는 욕구를 충족시킨다. 조직에 대한 체계이론은 사회복지서비스 전달의 부문에서 민간위탁은 정부와 민간의 상호의존관계를 설명할 수 있다. 구체적으로 말하면, 첫째, 다양한 참여자들에 의하여 영향을 받는 의사결정의 필요성과, 각 위탁기관의 조직과 수탁기관의 조직, 그 구성원의 행동이 서로 밀접한 관계가 있음을 설명할 수 있다. 둘째는, 수탁기관을 선정하는 조직이나 수탁기관들은 각각 조직의 욕구를 가지고 있다는 것이다. 이는 유기체와 같이 생존해야하고 환경에 적응해야 되며 성장해야 될 욕구가 있음을 설명한다. 사회복지서비스의 효과적 전달을 위한 자원의 조달과 조직을 구성하는 요소와 단위들간의 통합, 구성원들의 충성과 헌신, 자원을 동원하고 개발할 수 있는 기술적, 정치적 능력을 포함한다. 자원을 확보하고, 표면적 또는 내면적 절차에 따라 자원을 여러 가지 형태의 서비스로 전환시키려는 각각의 조직의 모습을 설명할 수 있다.

사회복지서비스의 민간위탁의 발전적 모습은 주민의 판단에 의한 서비스질의 향상과 주민에 의한, 또한 서비스에 대한 주민의 참여 속에 이루어질 수 있다. ‘참여적 행정’의 개념을 정리하자면 “인간은 자신에게 영향을 미치는 문제나 역할에 대하여 결정할 수 있는 기회를 부여받는다면 더욱 생산적이고 충성스러우며 신뢰할 수 있다”는 행정실무자의 신념을 실무에 적용하는 것이라

40) 권순만·김난도, “행정의 조직경제학적 접근: 대리인이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 「한국행정학보」 제29권 제1호, , 1995. pp.78-79.

고 할 수 있다. 조직 구성원의 행정참여에는 각 개인들의 적절한 지식과 경험 또는 나름대로의 전문성을 그 전제로 하지만, 이 이론은 민간위탁의 정책결정에서 시민의 참여를 극대화시킬 수 있는 장점을 가지고 있다. 또한 조직성원으로 하여금 다양한 결정과정에 참여토록 함으로서 조직내에 상호존중의 분위기를 만들 수 있다. 이 이론에서의 함의는 참여적 행정방법을 채택하기 전에 우선 행정책임자 자신의 준비여부와, 참여의 대상이 되는 조직성원에 대한 이해, 참여를 가능케 하는 조직상황이 고려되어야 한다는 것이다.

제 3 장 민간수탁운영 사회복지시설실태조사 연구 분석

제 1 절 조사연구의 방법

1. 조사대상 및 자료수집

본 조사연구의 대상은 서울시 소재 민간수탁 사회복지관장과 보육시설장을 대상으로 하였다. 사회복지관장은 서울시 민간수탁 사회복지관 73개시설 명단을 가지고 계통적 표집법에 의거 40개시설을 표본추출하여 선정하고, 보육시설장은 523개 공립시설명단을 가지고 계통적 표집법에 의거 60개 시설을 표본추출하여 조사대상자를 선정하였다.

본 조사는 2001. 10. 15부터 10. 30까지 우송조사법에 의하여 실시하였다. 반송봉투를 동봉한 조사표를 조사대상자 근무시설로 우송하고 전화로 협조를 부탁하여 최대한의 조사표 회수에 노력하였다. 그 결과 사회복지관장조사표는 37부가 회수되었고, 보육시설장조사표는 57부가 회수되어 배부한 100부의 조사표 중 94%인 94부가 회수되었다.

2. 조사도구

조사도구는 조사대상자의 인구사회학적 특성을 파악하기 위한 일반현황, 수탁기관 현황, 수탁기관 선정과정, 수탁운영관리 등 5개 부문 37개 문항으로 구

성된 수탁시설장 수탁시설관리조사표를 작성하여 1차의 예비조사를 거쳐 조사표 <별첨 1>를 확정 조사도구로 사용하였다.

3. 자료처리

회수된 94부의 조사표를 editing하여 응답을 회피한 부실한 조사표 3부(사회복지관장조사표 1부, 보육시설장조사표 2부)를 폐기하고 사회복지관장조사표 36부와 보육시설장조사표 55부 총 91부를 SPSS 프로그램에 의거 통계처리하였다. 1차적으로 한 변인의 분포에 대한 분석(univariate analysis)를 작성·분석하고 2차적으로 2변인간 관계를 교차시켜 유의수준 $P \leq 0.01$ 과 $P \leq 0.05$ 수준인 것에 한하여 2변인관계를 분석하였다.

제 2 절 조사결과의 분석

1. 응답자의 인구사회학적 특성

1) 직위 현황

<표3-1>에서 나타난 바와 같이 응답자의 39.6%가 사회복지관장이고 60.4%가 보육시설장이었다.

<표3-1> 직위별 현황

구분	빈도	비율(%)
사회복지관장	36	39.6
보육시설장	55	60.4
계	91	100.0

2) 성별 현황

<표3-2>에서 나타난 바와 같이 응답자의 성별을 보면 남자가 27.5%, 여자가 72.5%인 것으로 나타났다.

<표3-2> 성별 현황

구분	빈도	비율(%)
남 자	25	27.5
여 자	66	72.5
계	91	100.0

<표3-3> 성별 직위별 현황

구분	남 자	여 자	계
사회복지관장	25 (69.4)	11 (30.6)	36 (100)
보육시설장	~	55 (100)	55 (100)
전 체	25 (27.5)	66 (72.5)	91 (100)

$P \leq 0.000$ 근사 T값 11,057

성별 직위별 교차분석을 한 바 <표3-3> 에서 보는 바와 같이 사회복지관장은 남자가 69.4%, 여자가 30.6%로 여자가 약 3분의 1을 차지하고 있는데 비하여 보육시설은 전원이 여자인 것으로 나타났다.

3) 연령 현황

<표3-4> 연령별 현황

구분	빈도	비율(%)
40세 이 하	33	36.3
41세 ~ 45세	11	12.1
46세 ~ 50세	12	13.2
51세 ~ 55세	13	14.3
56세 ~ 60세	11	12.1
61세 ~ 65세	7	7.7
66세 이 상	3	3.3
무 응 답	1	1.1
계	91	100.0

<표3-4>에 나타난 바와 같이 응답자의 연령별 현황을 보면 40세 이하가 36.3%로 가장 많고 50세 이하가 61.6%이었던 것으로 나타났고, 61세 이상인 자도 11.0%인 것으로 나타났다.

연령별 직위별 교차분석을 한바 <표3-5>에서 나타난 바와 같이 사회복지관장은 51세~60세가 47.2%로 50대가 거의 반수에 가까운데 비하여 보육시설장은 40세 이하가 52.7%를 점하고 있다. 보육시설은 어린이 보육이라는 직무와 관련하여 볼 때 젊은 층이 담당하는 것이 바람직한데 기인하는 것으로 사료된다.

<표3-5> 연령별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
40세 이 하	4 (11.1)	29 (52.7)	33 (36.3)
41세 ~ 45세	3 (8.3)	8 (14.5)	11 (12.1)
46세 ~ 50세	4 (11.1)	8 (14.5)	12 (13.2)
51세 ~ 55세	8 (22.2)	5 (9.1)	13 (14.3)
56세 ~ 60세	9 (25.0)	2 (3.6)	11 (12.1)
61세 ~ 65세	6 (16.7)	1 (1.8)	7 (7.7)
66세 이 상	2 (5.6)	1 (1.8)	3 (3.3)
무 응 답	-	1 (1.8)	1 (1.1)
계	36 (100.0)	55(100.0)	91(100.0)

$P \leq 0.000$ 근사 T값 6,097

4) 종교현황

응답자의 종교별 현황은 <표3-6>에서 보는 바와 같이 기독교가 응답자의 46.2%로 가장 많고 다음으로 천주교 19.8%, 불교 17.6%의 순으로 나타났고, 기독교, 천주교, 불교신자가 전체의 83.6%를 차지하고 있다.

<표3-6> 종교별 현황

구분	빈도	비율(%)
기독교	42	46.2
천주교	18	19.8
불 교	16	17.6
천도교	2	2.2
원불교	3	3.3
기 타	3	3.3
무 교	5	5.5
무응답	2	2.2
계	91	100.0

종교별 직위별 교차분석을 한 바 $P \leq 0.68$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

5) 학력현황

응답자의 학력별 현황을 보면 <표3-7>에서 보는 바와 같이 대졸이 40.7%, 대학원 졸이 40.7%로 대졸 이상이 전체응답자의 81.4%로 학력수준이 높은 것으로 나타났다.

<표3-7> 학력별 현황

구분	빈도	비율(%)
고 졸	2	2.2
전문대 졸	15	16.4
대 졸	37	40.7
대학원 졸	37	40.7
계	91	100.0

응답자의 직위별 학력별 교차분석을 한 바 <표3-8>에서 보는 바와 같이 사회복지관장은 대졸이상이 97.2%, 보육시설장은 대졸이상이 70.9%로 사회복지관장의 학력수준이 약간 높은 것으로 나타났다.

<표3-8> 직위별 학력별 현황

구분	고 졸	전문대졸	대 졸	대학원 졸	계
사회복지관장	-	1 (2.8)	15 (41.7)	20 (55.5)	36 (100)
보육 시설장	2 (3.6)	14 (25.5)	22 (40.0)	17 (30.9)	55 (100)
계	2 (2.2)	15 (18.7)	37 (59.3)	37 (59.3)	91 (100)

$P \leq 0.01$ 근사 T값 -3,399

6) 사회복지사 자격증 현황

사회복지사 자격증은 사회복지관장에게 적용되고 보육시설장에게는 적용되지 않음으로 (보육시설장 자격이 필요) 사회복지관장을 대상으로 집계처리 한 바 <표3-9>에서 보는 바와 같이 응답자의 63.9%가 자격증을 소지한 것으로 나타났고 36.1%가 자격증이 없는 것으로 나타났다. 김경혜의 2000년 서울시 85개 사회복지관조사에서 위탁운영사회복지관장의 60.3%가 사회복지사 자격증 소지자로⁴¹⁾ 나타난 것과 크게 차이가 없는 것을 알 수 있다.

<표3-9> 사회복지사 자격증 현황

구 분	있다			없다	계
	1급	2급	소계		
빈 도	21	2	23	13	36
비율 (%)	58.3	5.6	63.9	36.1	100.0

41) 김경혜, 전게서, p.62

7) 현직위 근무 경력 현황

현직위 근무경력은 <표3-10>에서 보는 바와 같이 5년 이상 근무자가 응답자의 40.7%이며, 2년 미만 자는 27.5%에 불과하고 72.5%가 2년 이상 근무한 것으로 나타났다. 현 직위 근무경력과 직위별 교차분석을 한 바 $P \leq 0.446$ 으로 무의미한 것으로 나타났다.

<표3-10> 현직위 근무경력별 현황

구분	빈도	비율(%)
1년 미만	5	5.5
1년이상 2년미만	15	16.5
2년이상 3년미만	12	13.2
3년이상 4년미만	15	16.5
4년이상 5년미만	6	6.6
5년 이상	37	40.7
무 응 답	1	1.0
계	91	100.0

8) 사회복지분야 총 근무 경력 현황

보육시설에서 근무한 경력도 사회복지분야 근무경력으로 보고 사회복지분야 총근무경력을 보면 <표3-11>에서 나타난 바와 같이 10년 이상 15년 미만이 응답자의 25.3%로 가장 많고 다음으로 5년 이상 10년 미만이 22.0%로 5년 이상 15년 미만 경력자가 전체의 47.3%로 거의 반수에 이르며, 5년 미만의 15.4% 보다 21년 이상의 18.7%가 많은 비율을 차지하고, 10년 이상 근무자가 60.5%로 과반수가 사회복지분야에 장기근무한 전문적인 경험자로 나타났다.

총 근무경력과 직위별 교차분석을 한바 $P \leq 0.30$ 으로 무의미한 것으로 나타났다.

<표3-11> 현직위 근무경력별 현황

구분	빈도	비율(%)
5년 미만	14	15.4
5년이상 10년미만	20	22.0
10년이상 15년미만	23	25.3
15년이상 20년미만	15	16.5
21년이상	17	18.7
무응답	2	2.2
계	91	100.0

9) 전 근무 기관 현황

수탁기관의 시설장으로 부임하기 직전에 어떤 기관에서 근무하였는가를 설문한바 <표3-12>에 나타난 바와 같이 사회복지시설근무자가 전체 응답자의 47.3%로 가장 많고, 다음으로 복지관련단체 근무자가 19.8%로 관련시설이나 단체에 근무한 자가 67.1%로 나타나 거의 대부분의 응답자가 사회복지분야와 관련된 기관에서 근무한 것으로 나타났다. 그리고 기타는 공무원, 교사, 시민단체, 청소년수련관 등에서 근무한 것으로 나타났다.

<표3-12> 현직위 근무경력별 현황

구분	빈도	비율(%)
사회복지시설	43	47.3
복지관련 단체	18	19.8
대학 또는 연구기관	7	7.7
병의원	1	1.1
종교인	7	7.7
기타	13	14.3
무응답	2	2.2
계	91	100.0

전 근무기관과 직위별 교차분석을 한 바 유의도 수준 0.05이하 수준으로 <표3-13>에서 보는 바와 같이 보육시설장은 76.4%가 사회복지시설 또는 복지관련 단체에 근무한데 비하여 사회복지관장은 사회복지시설 또는 복지관련

단체에 근무한 자가 52.8%이고, 대학 또는 연구 기관근무자와 종교인이 사회복지관장은 27.8%나 되는데 비하여 보육시설장은 7.2%에 불과하였다. 이는 보육시설장의 자격은 사회복지시설 (보육시설포함)과 유치원·초등교 등 교육기관 근무 경력으로 되기 때문에 사회복지시설과 복지관련단체 또는 기타 (대부분 유치원)경력자가 대부분이고, 사회복지관장의 자격은 기타 이와 동등한 자격이 있다고 법인 이사회에서 인정하는 자도 될 수 있게 함으로써 다양한 직종의 근무 경력자로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

<표3-13> 전 근무기관과 지역별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
사회복지시설	10 (27.8)	33 (60.0)	43 (47.3)
복지관련 단체	9 (25.0)	9 (16.4)	18 (19.8)
대학 또는 연구기관	5 (13.9)	2 (3.6)	7 (7.7)
병의원	1 (2.8)	-	1 (1.1)
종교인	5 (13.9)	2 (3.6)	7 (7.7)
기타	5 (13.9)	8 (14.5)	13 (14.3)
무응답	1 (2.8)	1 (1.8)	2 (2.2)
계	36 (100)	55 (100)	91 (100.0)

$P \leq 0.002$ 근사 T값 -1.964

2. 수탁기관 현황

1) 수탁 법인 · 단체별 현황

수탁기관은 <표3-14>에서 보는 바와 같이 사회복지법인이 응답자의 42.9%로 가장 많고, 다음으로 재단법인 18.7%, 종교단체 15.4%, 사단법인 8.8%, 기타 비영리 법인 8.8%의 순으로 나타났다. 사회복지법인, 재단법인, 비영리법인이 전체 응답자의 70.4%를 점하고 있다.

<표3-14> 수탁법인·단체별 현황

구분	빈도	비율(%)
사회복지법인	39	42.9
재단법인	17	18.7
사단법인	8	8.8
기타 비영리법인	8	8.8
종교단체	14	15.4
개인	2	2.2
기타	2	2.2
무응답	1	1.1
계	91	100.0

수탁법인·단체와 직위별 교차분석을 한바 <표3-15>에 나타난 바와 같이 사회복지관장은 사회복지법인 61.1%, 재단법인 22.2%, 기타 비영리법인 16.7%로 나타나고 있는데 비하여 보육시설장은 사회복지법인 31.5%, 재단법인 16.7%, 기타 비영리법인이 3.7%로 전체의 51.9%이고, 종교단체 26.0%, 사단법인 14.8%, 개인 3.7%, 기타 3.7%로 다양하게 나타나고 있다.

<표3-15> 수탁법인·단체별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
사회복지법인	22 (61.1)	18 (31.5)	40 (43.3)
재단법인	8 (22.2)	9 (16.7)	17 (18.9)
사단법인	-	8 (14.8)	8 (8.9)
기타 비영리법인	6 (16.7)	2 (3.7)	8 (8.9)
종교단체	-	14 (26.0)	14 (15.6)
개인	-	2 (3.7)	2 (2.2)
기타	-	2 (3.7)	2 (2.2)
계	36 (100)	55 (100)	91 (100.0)

$P \leq 0.008$ 근사 T값 3.633

2) 수탁회수

수탁기관의 수탁회수별 현황을 보면 <표3-16>에서 보는 바와 같이 3차 이상 수탁자가 응답자의 50.5%로 과반수에 이르고 1차 수탁자는 13.2%에 불과하였다. 수탁회수와 직위와의 교차분석을 한 바 $P \leq 0.625$ 로 무의미한 것으로 나타났다.

<표3-16> 수탁회수별 현황

구분	빈도	비율 (%)
1차 수탁	12	13.2
재수탁	33	36.3
3차이상	46	50.5
계	91	100.0

3) 총 수탁기간

수탁기관의 총 수탁기간별 현황을 보면 <표3-17>에서 보는 바와 같이 10년 이상이 28.6%로 가장 많고 다음으로 6년이상 8년미만과 2년이상 4년미만이 각각 19.8%, 4년이상 6년미만이 13.2%의 순으로 나타났으며, 6년 이상이 58.3%로 과반수에 이르고 있다. 총수탁기관과 직위와의 교차분석을 한 바 $P \leq 0.450$ 으로 무의미한 것으로 나타났다.

<표3-17> 총 수탁기간별 현황

구분	빈도	비율 (%)
2년미만	5	5.5
2년이상 4년미만	18	19.8
4년이상 6년미만	12	13.2
6년이상 8년미만	18	19.8
8년이상 10년미만	9	9.8
10년이상	26	28.6
무응답	3	3.3
계	91	100.0

4) 주요 수탁조건

가) 수탁시 재정조건

수탁시 재정조건별 현황을 보면 <표3-18>에서 보는 바와 같이 부담금과 년 시설운영비 일부 부담이 응답자 전체의 57.1%로 가장 많고 다음으로 시설설비비와 년 시설운영비 일부 부담이 18.7%, 년 시설운영비 일부 부담 5.5%의 순으로 나타났고, 전체 응답자의 75.8%가 부담금 또는 시설설비비와 년 시설운영비 일부 부담을 하는 것으로 나타났고, 재정부담이 없는 경우도 7.7%가 있는 것으로 나타났다.

<표3-18> 수탁시 재정 조건별 현황

구분	빈도	비율 (%)
부담금과 년시설 운영비 일부부담	52	57.1
시설설비비와 년시설운영비 일부부담	17	18.7
시설설비 일부부담	3	3.3
년시설운영비 일부부담	5	5.5
재정부담 없다	7	7.7
기타	4	4.3
무응답	3	3.3
계	91	100.0

수탁시 재정조건과 직위와의 교차분석을 한 바 $P \leq 0.10$ 으로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

나) 수탁기간 조건

1차 수탁기간별 현황을 보면 <표3-19>에서 보는 바와 같이 2년이 48.4%로 가장 많고 다음으로 3년과 5년이 각각 25.3%인 것으로 나타났다. 응답자의 73.7%가 3년 이하인 것으로 나타났다.

<표3-19 > 1차 수탁기간 조건 현황

구분	빈도	비율 (%)
2년	44	48.4
3년	23	25.3
4년	1	1.1
5년	23	25.3
계	91	100.0

1차 수탁기간 조건과 직위와의 교차분석을 한 바 <표3-20 >에 나타난 바와 같이 사회복지관은 5년이 응답자의 61.1%로 가장 많은데 비하여 보육시설은 2년이 78.2%이 가장 많으며 사회복지관은 3년과 5년이 94.4%인데 비하여 보육시설은 2년과 3년이 98.2%로 수탁기간 조건이 짧은 것으로 나타났다.

<표3-20 > 1차 수탁기간 조건별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
2년	1 (2.8)	43 (78.2)	44 (48.4)
3년	12 (33.3)	11 (20.0)	23 (25.3)
4년	1 (2.8)	-	1 (1.1)
5년	22 (61.1)	1 (1.8)	23 (25.3)
계	36 (100.0)	55 (100.0)	91 (100.0)

$P \leq 0.000$ 근사 T값 -11.932

다) 2차 이후 기간 조건

2차 이후 기간 조건은 <표3-21 >에서 보는 바와 같이 1차 수탁기관 응답자 12개 시설을 제외한 79명의 응답자중 3년이 49.4%로 가장 많고, 다음으로 2년이 40.5%, 5년이 6.3%순으로 나타났다. 3년과 2년이 전체 응답자의 89.9%를 차지하고 있다.

<표3-21 > 2차 이후 수탁기간 조건별 현황

구분	빈도	비율 (%)
2년	32	40.5
3년	39	49.4
4년	1	1.3
5년	5	6.3
무응답	2	2.5
계	79	100.0

2차 이후 기간 조건과 직위와의 교차분석을 한 바 <표3-22 >에서 보는 바와 같이 사회복지관은 3년이 70.0%, 5년이 17.2%인데 비하여 보육시설은 2년이 60.4%, 3년이 39.6%로 2차 이후 수탁 기간 조건도 보육시설이 사회복지관 보다 짧은 것으로 나타났다.

<표3-22 > 2차이후 수탁기간 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
2년	3 (10.3)	29 (60.4)	32 (41.6)
3년	20 (70.0)	19 (39.6)	39 (50.6)
4년	1 (3.4)	-	1 (1.3)
5년	5 (17.2)	-	5 (6.5)
계	29 (100.0)	48 (100.0)	77 (100.0)

라) 전문 인력

전문인력은 <표3-23 >에서 보는 바와 같이 시설장과 직원 모두 전문인력인 응답자가 전체의 85.7%이고 직원만 전문인력인 응답자가 14.3%인 것으로 나타났다.

<표3-23 > 전문인력별 현황

구분	빈도	비율 (%)
시설장과 직원모두 전문인력	78	85.7
직원만 전문인력	13	14.3
계	91	100.0

이를 직위와의 교차 분석을 한 바 <표3-24 >에서 보는 바와 같이 앞에서 분석한 사회복지관장 중 사회복지사자격증 미소지자로 나타난 사회복지관은 직원만 전문인력을 갖춘 것을 나타냈다.

<표3-24 > 전문인력별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
시설장과 직원모두 전문인	23 (63.9)	55 (100)	78 (85.7)
직원만 전문인력	13 (36.1)	-	13 (14.3)
계	36 (100.0)	55 (100.0)	91 (100.0)

5) 수탁시 수탁기관과 시설장과의 관계

수탁시 수탁기관과 응답자인 시설장과의 관계를 설문한 바 <표3-25 >에서 보는 바와 같이 수탁기관과 관계없다고 응답한 자가 전체의 47.3%로 나타났고, 수탁기관과의 관계있는 경우는 수탁기관의 직원이 18.7%로 가장 많고 수탁기관의 임직원 또는 임직원의 연고자인 경우도 18.7%로 나타났다. 종합해 보면 약 40%의 시설장은 수탁기관과 관계가 있었고, 50%정도는 관계없었던 자가 신규 채용된 것으로 보인다.

<표3-25 > 수탁기관과 시설장과의 관계별 현황

구분	빈도	비율 (%)
수탁기관의 대표	6	6.6
수탁기관의 이사	3	3.3
수탁기관의 직원	17	18.7
수탁기관 임직원의 연고자	8	8.8
기타	12	13.2
관계없다	43	47.3
무응답	2	2.2
계	91	100.0

이와 직위와의 교차분석을 한바 $P \leq 0.98$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

6) 수탁시설장 채용된 방법

시설장이 어떤 방법으로 수탁시설의 장으로 채용되었는가를 설문한 바 응답의 결과는 <표3-26>에서 나타난 바와 같이 추천 채용이 56.0%로 가장 많고, 다음으로 공개채용 17.6%, 연고채용 8.8%의 순으로 나타났고 이와 직위와의 교차분석을 한 바 $P \leq 0.064$ 로 유의도 0.05에 미달하였다.

<표3-26 > 수탁시설장 채용된 방법별 현황

구분	빈도	비율 (%)
공개채용	16	17.6
추천채용	51	56.0
연고채용	8	8.8
기타	15	16.5
무응답	1	1.1
계	91	100.0

7) 수탁 시설장 채용조건

수탁시설장으로 채용시에 채용조건을 설문한바 <표3-27>에서 보는 바와 같이 응답자의 대부분인 84.6%가 재정부담없이 시설의 총괄적 운영을 담당하는

것으로 나타났고, 수탁조건상의 재정전액 또는 일부 부담과 시설 운영을 전제로 채용되었다는 응답자가 8.8%정도 나타난 것을 보면 최근 일부 사회복지계에서 수탁조건상의 재정부담을 전제로 시설장으로 임용되고 있다는 풍문이 사실인 것으로 나타났다.

<표3-27 > 수탁시설장 채용조건별 현황

구분	빈도	비율 (%)
수탁조건상의 재정전액 부담과 시설운영	5	5.5
수탁조건상의 재정일부 부담과 시설운영	3	3.3
재정부담없이 시설의 총괄적 운영	77	84.6
기 타	5	5.5
무 응 답	1	1.1
계	91	100.0

이와 직위와의 상관관계를 알아 본 바 $P \leq 0.809$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

3. 수탁기관 선정과정

1) 선정과정 참여

가) 참여현황

시설장이 수탁기관 선정과정에 참여하였는가를 설문한바 <표3-28 >에서 보는 바와 같이 참여하지 않았다고 응답한 자가 60.4%이고, 참여하였다고 응답자가 38.5%로 나타났다. 이와 직위와의 교차분석을 한 바 <표3-28 >에 나타나 바와 같이 사회복지관장은 참여한 자가 61.1%인데 비하여 보육시설장은 참여하지 않은 자가 74.5%로 나타났다. 이는 사회복지관은 운영규모가 크고 운영관리의 지식이나 경험이 많은 자가 필요하기 때문에 선정과정에 운영을 담당할 시설장이 참여하는 비율이 높고, 보육시설은 경영규모가 적고 선정과정에서도 전문적 운영기술이 사회복지관보다 적게 요구되기 때문에 참여율이 낮은 것으로 생각된다. 그리고 학력별 선정참여와 교차분석 한바 유의도 $P \leq$

0.01 수준에서 저학력자 보다 대졸 이상의 고학력자의 참여율이 높은 것으로 나타났다.

<표3-28 > 수탁기관 선정참여별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
참여하였다.	22 (61.1)	13 (23.6)	35 (38.5)
참여하지 않았다	14 (38.9)	41 (74.5)	55 (60.4)
무응답		1 (1.8)	1 (1.1)
계	36 (100.0)	55 (100.0)	91 (100.0)

$P \leq 0.000$ 근사 T값 3.762

나) 참여 정도

수탁기관의 선정과정에 참여하였다고 응답한 35명에게 참여하였다면 어느 정도 참여하였는가를 설문한 바 <표3-29 >에서 볼 수 있는 바와 같이 응답자 중 45.7%가 모든 업무를 전담하였다고 응답하였고, 다음으로 어느 정도 담당하였다가 31.4%, 보조자로 도왔다고 응답한 자가 28.9%로 나타났다.

<표3-29 > 수탁기관 선정과정 참여정도별 현황

구분	빈도	비율 (%)
모든 업무를 전담하였다.	16	45.7
어느정도 담당하였다	11	31.4
보조자로 도왔다.	8	28.9
계	35	100.0

참여정도를 직위와의 교차분석을 한 바 <표3-30 >에서 볼 수 있는 바와 같이 사회복지관장은 36명중 61.1%인 22명이 선정과정에 참여하였는데 참여하였다고 응답한 자중 59.1%가 모든 업무를 전담하였다고 응답하였고 다음으로 31.8%가 어느 정도 담당하였고, 9.1%가 보조자로 도왔다고 응답하였다. 보육시설장은 55명중 23.6%인 13명이 참여하였으며, 참여자를 대상으로 한 참여정

도별 현황에서도 보조자로 도왔다가 46.1%로 가장 많고 다음으로 어느정도 담당하였다가 30.8%로 나타났으며, 모든 업무를 전담하였다가 23.1%로 나타났다. 이러한 응답의 결과를 볼 때 사회복지관장은 보육시설장에 비해 선정과정에 참여율도 높고 참여 정도도 적극적인 것을 볼 수 있다.

<표3-30> 참여정도별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
모든 업무를 전담하였다.	13 (59.1)	3 (23.1)	16 (45.7)
어느정도 담당하였다	7 (31.8)	4 (30.8)	11 (31.4)
보조자로 도왔다.	2 (9.1)	6 (46.1)	8 (28.9)
계	22 (100.0)	13 (100.0)	35 (100.0)

$P \leq 0.000$ 근사 T값 -1.783

2) 수탁응모시 사업계획서 작성자

수탁에 응모한 사업계획서는 누가 작성하였는가를 설문한바 <표3-31>에서 보는 바와 같이 응답자의 37.4%가 수탁기관 이사회에서 작성하였고, 다음으로 시설장 25.3%, 수탁기관 대표 17.6%, 기타 8.8%, 전문가 의뢰 4.4%로 나타났다. 이를 직위와 교차분석을 한 바 $P \leq 0.271$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

<표3-31> 수탁응모시 사업계획서 작성자별 현황

구분	빈도	비율 (%)
수탁기관 대표	16	17.6
수탁기관 이사회	34	37.4
시설장 (응답자본인)	23	25.3
전문가에 의뢰	4	4.4
기타	8	8.8
무응답	6	6.6
계	91	100.0

3) 수탁기관 선정심의 위원회 구성

수탁기관 선정심의위원회의 구성은 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각하는가를 설문한 바 <표3-32>에서 보는 바와 같이 공무원 1/3 + 민간 전문가 2/3로 구성하는 것을 응답한 자가 과반수인 54.9%로 가장 많고 다음으로 공무원 2/3 + 민간전문가 1/3로 구성 28.6%, 전원 민간전문가로 구성 7.7%의 순으로 나타났다. 선정위원회 구성은 공무원의 수보다 민간전문가의 수가 많아야 하는 것을 선호하고 있는 것을 알 수 있다. 선정 위원회 구성과 직위와 교차분석을 한 바 $P \leq 0.75$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

또한 선정심의위원회 구성과 공정선정여부와 교차분석 한바 $P \leq 0.000$ 수준에서 공정하게 선정되었다고 응답한 자보다 공정하게 선정되지 않았다고 보는 응답자가 민간전문가 3분의 2이상 구성 또는 전원 민간전문가로 구성되어야 한다는 응답비율이 높은 것으로 나타났다.

<표3-32> 선정심의 위원회 구성별 현황

구분	빈도	비율 (%)
전원 관련 공무원으로 구성	-	-
공무원 2/3 + 민간전문가 1/3으로 구성	26	28.6
공무원 1/3 + 민간전문가 2/3로 구성	50	54.9
전원 민간전문가로 구성	7	7.7
기 타	1	1.1
무응답	7	7.7
계	91	100.0

4) 수탁기관 선정 중요기준

수탁기관 선정시 중요시 해야할 기준으로 가장 중요한 것이 무엇인가를 설문한 바 그 응답의 결과는 <표3-33>에서 보는 바와 같이 전문인력확보와 사업수행능력을 응답한 자가 28.6%로 가장 많고 다음으로 사회복지에 대한 열의와 수행능력 27.5%, 법인의 재정부담능력 17.6%, 충실한 사업계획 수립 13.2%, 사회적 공신력과 투명성 6.6%, 시설설비확보와 운영능력 3.3% 등의 순

으로 나타났다. 이와 직위와의 교차분석을 한 바 $P \leq 0.066$ 으로 유의도가 낮은 수준으로 나타났다.

<표3-33 > 수탁기관 선정 중요기준별 현황

구분	빈도	비율 (%)
충실한 사업계획 수립	12	13.2
법인의 재정부담능력	16	17.6
전문인력확보와 사업수행능력	26	28.6
시설설비확보와 운영능력	3	3.3
사회복지에 대한 열의와 수행능력	25	27.5
사회적 공신력과 투명성	6	6.6
지역사회와의 유대 및 자원동원 능력	1	1.1
무응답	2	2.2
계	91	100.0

5) 수탁기관 선정시 평가방법

수탁기관을 설정할 때 평가방법은 어느 것이 바람직하다고 생각하는가를 설문한 바 그 응답의 결과는 <표3-34>에서 보는 바와 같이 서류 평가와 설명보고 및 현장답사를 병행하는 방법을 응답한 자가 62.6%, 서류평가와 설명보고를 응답한 자가 35.2%로 나타났다. 이를 직위와 교차 분석을 한바 $P \leq 0.185$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다. 또한 수탁기관 선정시 평가방법과 시설장의 선정시 참여정도와 교차분석 한바 $P \leq 0.001$ 유의도 수준에서 모든 업무를 전담한 사람이 어느 정도 담당하였거나 보조자로 참여한 사람보다 서류전형과 설명보고와 병행하여 현장답사가 필요하다는 응답비율이 높은 것으로 나타났다. 그리고 선정시 평가방법과 사회복지분야 총근무경력과 교차분석 한바 $P \leq 0.006$ 유의수준에서 근무기간이 15년 이상의 장기근속자 보다 15년 미만의 단기근속자 일수록 서류평가와 설명보고 외에 현장답사를 추가하여야 한다는 응답이 높은 것으로 나타났다.

<표3-34 > 수탁기관 선정시 평가방법별 현황

구분	빈도	비율 (%)
서류평가와 설명보고	32	35.2
서류평가와 설명보고 및 현장답사	57	62.6
무응답	2	2.2
계	91	100.0

6) 수탁기관 모집시 공고방법

수탁기관을 모집할 때 가장 바람직한 공고 방법은 어느것인가를 설문한 바 그 응답의 결과는 <표3-35 >에 나타난 바와 같이 사회복지관련 인터넷 공고가 35.2%로 가장 많고, 다음으로 1개이상의 중앙일간지 모집공고 27.5%, 모집기관의 인터넷 공고 11.0%, 지역신문에 공고 9.9%의 순으로 나타났고 기타 12%는 여러 가지 방법을 병행하여 하는 것을 원하는 것으로 나타났다.

<표3-35 > 수탁기관 모집시 공고방법

구분	빈도	비율 (%)
1개이상의 중앙일간지에 모집공고	25	27.5
지역신문에 공고	9	9.9
사회복지관련 인터넷공고	32	35.2
모집기관의 인터넷공고	10	11.0
기 타	12	13.2
무응답	3	3.3
계	91	100.0

이를 직위와의 교차분석을 한 바 <표3-36 >에 나타난 바와 같이 사회복지관장은 1개이상의 중앙일간지에 모집공고를 응답한자가 52.8%로 가장 많고 다음으로 사회복지관련 인터넷 공고 25.0%, 기타 16.7%의 순으로 나타난 데

비하여 보육시설장은 사회복지관련 인터넷 공고를 응답한 자가 41.8%로 가장 많고 다음으로 지역신문에 공고와 모집기관의 인터넷 공고를 각각 16.4%, 1개 이상의 중앙일간지에 공고와 기타를 각각 10.9%의 순으로 나타났다. 이는 사회복지관은 운영규모가 크기 때문에 공개의 범위를 넓혀 참여를 확대하여야 한다는 점에서 중앙일간지 모집공고를 주장하는 응답이 높는데 비하여 보육시설은 규모가 적기 때문에 인터넷광고 중앙 및 지역신문의 공고 순으로 응답이 나타난 것으로 추정된다. 또한 공고방법과 성별과의 교차분석을 한바 $P \leq 0.000$ 유의도 수준에서 남자는 중앙일간지를 선호하는데 비하여 여자는 사회복지관련 인터넷을 선호하는 것으로 나타났고, 공고방법과 연령과를 교차분석한바 $P \leq 0.007$ 유의도 수준에서 51세 이상은 중앙일간지 모집공고에 응답비율이 높는데 비하여 50세 이하의 사회복지관련 인터넷 공고, 모집기관의 인터넷 공고에 응답비율이 높은 것으로 나타났다. 이러한 응답결과로 보아 직위, 연령, 성별 모든 계층이 참여할 수 있는 다양한 공고방법이 필요함을 볼 수 있다.

<표3-36 > 수탁기관 모집시 공고방법별 직위별 관계

구분	사회복지관장	보육시설장	계
1개이상의 중앙일간지에 모집공고	19 (52.8)	6 (10.9)	25 (27.5)
지역신문에 공고	-	9 (16.4)	9 (9.9)
사회복지관련 인터넷공고	9 (25.0)	23 (41.8)	32 (35.2)
모집기관의 인터넷공고	1 (2.8)	9 (16.4)	10 (11.0)
기 타	6 (16.7)	6 (10.9)	12 (13.2)
무응답	1 (2.8)	2 (3.6)	3 (3.3)
계	36 (100.0)	55 (100.0)	91 (100.0)

$P \leq 0.000$ 근사 T값 2.705

7) 수탁기관 선정후 준비기간

수탁기관으로 선정된 후 사업을 실시할 수 있는 준비기간은 충분하였는가를

설문한 바 그 응답 결과는 <표3-37>에서 보는 바와 같이 보통이었다가 49.5%로 가장 많고 다음으로 부족하였다 22.0%, 충분하였다 18.7%의 순으로 나타났다.

<표3-37> 수탁기관 선정후 준비기간

구분	빈도	비율 (%)
충분하였다	17	18.7
보통이었다	45	49.5
부족하였다	20	22.0
무응답	9	9.9
계	91	100.0

부족하였다는 응답자 20명을 대상으로 부족하였다면 그 기간은 어느 정도 부족하였는가를 설문한 바 <표3-38>에서 보는 바와 같이 그 응답의 결과는 3월 미만이 45.0%로 가장 많고 다음으로 3월이상 6월미만 20.0%, 6월이상 9월미만이 15.0%의 순으로 나타났으며 6월미만이 부족하다고 응답한 자가 65%인 것으로 나타났다. 그리고 준비기간과 직위와의 교차분석을 한 바 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

<표3-38> 사업실시 준비기간의 부족기간

구분	빈도	비율 (%)
3월미만	9	45.0
3월이상 6월미만	4	20.0
6월이상 9월미만	3	15.0
9월이상	1	5.0
무응답	3	15.0
계	20	100.0

8) 사업개시와 관련한 선정기간

사업개시까지 어느 정도 기간을 두고 수탁기관을 선정하는 것이 바람직한가를 설문한 바 <표3-39>에서 보는 바와 같이 그 응답의 결과는 6개월 이상이 37.4%로 가장 많고 다음으로 4개월에서 5개월 30.8%, 3개월 이내 28.6%의 순으로 나타났다.

<표3-39> 사업개시와 관련한 선정기간

구분	빈도	비율 (%)
3개월이내	26	28.6
4개월에서 5개월	28	30.8
6개월이상	34	37.4
무응답	3	3.3
계	91	100.0

이를 직위와의 교차분석을 한 바 <표3-40>에서 보는 바와 같이 사회복지관장은 6월 이상이 52.8%로 가장 많고 다음으로 4개월에서 5개월이 36.1%, 3개월 이내가 8.3%로 나타난 데 비하여 보육시설장은 3개월 이내가 41.8%로 가장 많고 다음으로 4개월에서 5개월과 6개월 이상이 각각 27.3%인 것으로 나타났다. 이는 시설과 사업규모에 따른 차이라고 볼 수 있는 바 사회복지관은 사업개시 6개월 이전에 수탁기관을 선정하고 보육시설은 사업개시 4~5개월 이전에 수탁기관의 선정이 요구된다고 할 수 있다.

<표3-40> 사업개시와 관련된 선정기간별 직위별 관계

구분	사회복지관장	보육시설장	계
3개월이내	3 (8.3)	23 (41.8)	26 (28.6)
4개월에서 5개월	13 (36.1)	15 (27.3)	28 (30.8)
6개월이상	19 (52.8)	15 (27.3)	34 (37.4)
무응답	1 (2.8)	2 (3.6)	3 (3.3)
계	36 (100.0)	55 (100.0)	91 (100.0)

$P \leq 0.002$ 근사 T값 -3.609

9) 재수탁기관 선정 방법

위탁계약기간이 만료된 경우 재수탁 기관 선정방법은 어떻게 하는 것이 바람직한가를 설문한바 그 응답의 결과는 <표3-41>에서 보는 바와 같이 특별한 문제가 없는 한 기존 수탁기관에 재위탁하는 것을 응답한 자가 53.8%로 가장 많고 다음으로 기존 수탁체를 평가한 후 일정수준이하의 경우 공개 경쟁을 37.4%, 공개경쟁을 통해 수탁기관 재선정을 5.5%의 순으로 응답하였다. 이를 직위와의 교차 분석을 한 바 유의도 0.116으로 유의도 수준이 낮은 것으로 나타났다. 재수탁기관 선정방법과 예산편성자와의 교차분석을 한바 $P \leq 0.009$ 유의도 수준에서 시설장이 예산을 편성하는 경우보다 편성하지 않는 경우가 특별한 문제가 없는 한 기존 수탁기관에 재위탁해야 한다는 응답비율이 높은 것으로 나타났다.

<표3-41> 재수탁기관 선정방법

구분	빈도	비율 (%)
공개경쟁을 통해 수탁기관 재선정	5	5.5
기존 수탁기관을 평가한 후		
일정수준이하의 경우 공개경쟁	34	37.4
특별한 문제가 없는 한 기존 수탁기관에 재위탁	49	53.8
무응답	3	3.3
계	91	100.0

10) 수탁기관 선정의 공정성

귀 기관이 수탁기관으로 선정된 것은 정치적 영향(로비)없이 공정하게 선정되었다고 보는가를 설문한 바 그 응답의 결과는 <표3-42>에서 보는 바와 같이 90.1%가 공정하게 선정되었다고 응답하였고, 6.6%는 그렇지 않다. 3.3%는 무응답을 한 것으로 나타났다. 그렇지 않다고 응답한 자는 그 이유를 응답하도록 한 바 그 응답의 결과는 다른 기관에서 로비를 하기 때문에, 고급공무원들이 정치적 영향을 많이 받고 있어 객관성과 선정과정의 투명성이 없기 때문

에, 인맥에 의한 선정이 되기 때문에 등으로 나타났다. 선정의 공정성과 직위와 교차분석을 한 바 $P \leq 0.635$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

<표3-42> 수탁기관 선정의 공정성

구분	빈도	비율 (%)
그렇다	82	90.1
그렇지 않다	6	6.6
무응답	3	3.3
계	91	100.0

4. 위탁운영관리

1) 위탁계약체결 시행정도

귀하는 수탁시설의 운영이 어느 정도 위탁 계약체결대로 시행되고 있다고 생각하느냐는 설문을 한 바 그 응답의 결과는 <표3-43>에서 보는 바와 같이 아주 잘 시행되고 있다 61.5%로 가장 높고, 다음으로 약간 잘 시행되고 있다 24.2%, 보통으로 시행된다 11.0%의 순으로 나타났으며, 잘 시행되고 있다고 응답한 자가 전체 응답자의 85.7%이고, 약간 시행되지 않는다고 응답한 자는 1.1%에 불과하였으며 그 이유는 수탁기관의 보육에 대한 전문성 부족을 들었다. 이를 직위와 교차분석을 한 바 $P \leq 0.249$ 로 유의수준이 낮은 것으로 나타났다. 또한 계약시행정도와 수탁 재정조건과 교차분석 한바 $P \leq 0.004$ 유의도 수준에서 부담금 또는 시설비와 연간 시설운영비 일부부담을 수탁조건으로 한 경우보다 재정부담이 없거나 년 시설운영비 일부부담만을 하는 경우가 계약시행에 대한 부정적인 응답이 높은 것으로 나타났다. 그리고 수탁기관 부담금 이행 여부와 교차분석 한바 $P \leq 0.000$ 유의도 수준에서 부담금을 계약체결대로 이행하는 경우보다 이행하지 못하는 경우가 계약시행에 긍정적인 응답의 비율이 낮은 것으로 나타났고, 프로그램의 이행과의 교차분석에서도 $P \leq 0.000$ 유의도 수준에서 프로그램의 수행이 적절히 수행되지 않는다고 응답한

자가 계약체결시행에서 부정적인 것으로 나타났다.

<표3-43 > 위탁계약체결 시행정도

구분	빈도	비율 (%)
아주 잘 시행되고 있다	56	61.5
약간 잘 시행되고 있다	22	24.2
보통으로 시행된다	10	11.0
약간 시행되지 않는다	1	1.1
아주 시행되지 않는다	-	-
무 응 답	2	2.2
계	91	100.0

2) 수탁시설의 직원임면권

귀하는 수탁시설의 직원임면권을 가지고 있는냐는 설문을 한 바 <표3-44 >에서 나타난 바와 같이 그렇다고 응답한 자가 83.5%로 나타났고, 그렇지 않다고 응답한 자는 14.3%에 불과하였다. 그렇지 않다고 응답한 자는 대부분이 수탁법인에서 임면하는 것으로 나타났다. 직원임면권과 직위별과의 교차분석을 한 바 $P \leq 0.549$ 로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

<표3-44 > 수탁시설의 직원임면권

구분	빈도	비율 (%)
그렇다	76	83.5
그렇지 않다	13	14.3
무응답	2	2.2
계	91	100.0

3) 수탁시설의 직원 고용승계

수탁시설을 타 수탁체가 위탁을 받아 운영할 때 직원의 고용승계에 대하여 어떻게 생각하느냐는 설문을 한바 그 응답의 결과는 <표3-45 >에서 보는 바

와 같이 고용승계해야 한다는 응답이 72.5%로 가장 많고, 기타 18.7%, 고용승계 해서는 안된다 8.8%로 나타났다. 기타는 대부분 사정에 따라 일부교체, 문제직원 제외 등을 하여야 한다는 응답으로 나타났다. 이를 직위와 교차분석을 한 바 $P \leq 0.06$ 으로 유의수준이 낮은 것으로 나타났다. 또한 수탁회수와를 교차분석 한바 $P \leq 0.001$ 유의도 수준에서 수탁회수가 많을수록 고용승계를 해야한다는 응답비율이 높고, 수탁회수가 적을수록 고용승계를 해야한다는 비율이 낮은 것으로 나타났다.

<표3-45> 수탁시설 직원의 고용승계

구분	빈도	비율 (%)
고용승계 해야 한다	66	72.5
고용승계 해서는 안된다	8	8.8
기 타	17	18.7
계	91	100.0

4) 수탁시설의 예산 편성

수탁시설의 예산편성은 시설장이 합니까? 라는 설문을 한 바 그 응답의 결과는 <표3-46>에서 보는 바와 같이 그렇다고 응답한 자가 84.6%로 거의 대부분이었고 그렇지 않다 15.4%로 나타났으며, 그렇지 않다면 누가 하느냐는 설문을 한 바 대부분이 시설관리자와 직원과 함께 하거나 수탁기관과 협의하여 예산편성을 하는 것으로 나타났다.

<표3-46> 수탁시설의 예산 편성

구분	빈도	비율 (%)
그렇다	77	84.6
그렇지 않다	14	15.4
계	91	100.0

이와 직위와의 교차분석을 한 바 $P \leq 0.234$ 로 유의수준이 낮은 것으로 나타났다. 전 경력과 교차분석에서는 $P \leq 0.000$ 유의수준에서 사회복지시설 및 복지관련단체 근무자가 예산편성을 한다는 응답자의 비율이 높고, 종교단체에 근무

무한 자는 예산편성을 한 응답자의 비율이 낮은 것으로 나타났다.

5) 위탁체결한 부담금과 자체부담금의 부담자 현황

예산편성과 집행시에 위탁체결한 부담금 및 자체 부담금은 누가 부담하느냐는 설문을 한 바 그 응답 결과는 <표3-47>에서 보는 바와 같이 수탁기관에서 부담한다는 응답이 67.0%로 가장 많고, 다음으로 수탁기관 부담 및 사업수익금 또는 후원금으로 충당한다. 14.3%, 수탁기관과 시설장 공동부담 7.7%, 시설장 부담 4.4%, 시설장 부담 및 사업수익금 또는 후원금으로 충당 3.3%의 순으로 나타났다. 계약체결에서는 수탁기관부담으로 하지만 실제로는 시설장 부담과 사업수익금 및 후원금으로 충당하는 경우가 30%를 넘는 것으로 나타났다.

<표3-47> 위탁체결한 부담금 및 자체부담금의 부담별 현황

구분	빈도	비율 (%)
수탁기관에서 부담	61	67.0
수탁기관과 시설장 공동부담	7	7.7
수탁기관부담 및 사업수익금 또는 후원금으로 충당	13	14.3
시설장 부담	4	4.4
시설장 부담 및 사업수익금 또는 후원금으로 충당	3	3.3
사업수익금 또는 후원금	1	1.1
기타	1	1.1
무응답	1	1.1
계	91	100.0

부담금 부담자와 직위와의 교차분석을 한 바 <표3-48>에서 나타난 바와 같이 사회복지관장은 수탁기관에서 부담한다가 61.1%로 가장 많고 다음으로 수탁기관 부담과 사업 수익금 또는 후원금 부담이 33.3%이고, 수탁기관과 시설장 공동부담과 시설장 부담과 사업수익금 또는 후원금으로 충당한다는 응답이 각각 2.8%로 나타났는데 비하여 보육시설장은 수탁기관에서 부담한다. 70.9%로 가장 많은 점은 같으나 다음으로 수탁기관과 시설장 공동부담 10.0%,

시설장 부담 7.3%, 시설장 부담과 사업수익금 또는 후원금으로 충당한다 3.6% 등으로 나타나 사회복지관장은 수탁기관의 부담과 사업수익금 또는 후원금으로 충당한다는 비율이 38.9% 비하여 보육시설장은 시설장 부담과 사업수익금 또는 후원금으로 충당한다는 응답이 27.3%나 되는 것을 볼 수 있다.

<표3-48> 부담금 부담별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
수탁기관에서 부담	22 (61.1)	39 (70.9)	67.0
수탁기관과 시설장 공동부담	1 (2.8)	6 (10.0)	7.7
수탁기관부담 및 사업수익금 또는 후원금 충당	12 (33.3)	1 (1.8)	14.3
시설장 부담	-	4 (7.3)	4.4
시설장 부담 및 사업수익금 또는 후원금 충당	1 (2.8)	2 (3.6)	3.3
사업수익금 또는 후원금	-	1 (1.8)	1.1
기타 무응답	-	1 (1.8)	1.1
계	36 (100.0)	55 (100.0)	91(100.0)

$P \leq 0.002$ 근사 T값 -0.294

특히 사회복지관은 수탁기관의 부담 부족분을 사업수익금 또는 후원금으로 충당하는데 반해 보육시설장은 원장 본인이 부담하는 경향이 있음을 볼 수 있다.

6) 위탁계약시 체결한 부담금의 계약이행정도

위탁계약시 체결한 수탁기관부담금은 계약대로 이행하느냐는 설문을 한 바 그 응답의 결과는 <표3-49>에서 보는 바와 같이 이행한다가 84.6%로 거의 대부분을 차지하며, 이행하지 못한다는 응답은 14.3%로 나타났다. 이행하지 못한다면 그 이유는 무엇이냐고 설문한바 부담금이 꼭 필요한 만큼 부족한 것이 아니므로 필요한 금액만 부담한다 3명, 재정적 부족으로 3명, 수탁기관이 부담 못해 시설장 공동부담, 법인부담 20%는 현실에 맞지 않기 때문에 못한

다는 등의 응답을 하였다. 그리고 부담금 계약 이행과 직위를 교차분석 한 바 $P \leq 0.463$ 으로 유의도가 낮은 것으로 나타났다.

<표3-49> 위탁계약시 체결한 부담금의 계약이행 정도

구분	빈도	비율 (%)
이행한다	77	84.6
이행하지 못한다	13	14.3
무응답	1	1.1
계	91	100.0

또한 전 경력과 부담이행과 교차분석에서 $P \leq 0.001$ 유의도 수준에서 종교인 또는 기타 직업에 종사한 자가 사회복지시설 또는 복지단체 등의 직업에 종사한 자보다 부담금의 이행비율이 낮은 것으로 나타났다.

7) 위탁체결시 사업계획서 프로그램 수행정도

위탁체결시 사업계획서에 제시된 목적 (특히 시설기능)수행을 위한 프로그램이 적절히 수행되고 있는지는 설문을 한 바 그 응답의 결과는 <표3-50>에서 보는 바와 같이 그렇다고 응답한 자가 95.6%로 거의 대부분이고 그렇지 않다고 응답한 자는 3.3%에 불과한 것으로 나타났다. 그렇지 않다고 응답한 자 중에는 수탁기관과 시설운영이 별개로 운영되기 때문이라는 이유를 들었다. 프로그램 수행 정도와 직위와를 교차분석 한 바 $P \leq 0.272$ 로 유의수준이 낮은 것으로 나타났고, 수탁기관과 부담금 이행정도와 교차분석 한 바 $P \leq 0.002$ 유의도 수준에서 부담금을 이행하지 못하는 경우가 프로그램도 적절히 수행되지 못한 것으로 나타났다.

<표3-50> 위탁체결한 부담금 및 자체부담금의 부담 및 현황

구분	빈도	비율 (%)
그렇다	87	95.6
그렇지 않다	3	3.3
무응답	1	1.1
계	91	100.0

8) 수탁기관의 수탁시설 지도 감독

가) 지도감독 여부

수탁기관은 수탁시설에 대하여 지도감독을 하느냐는 설문을 한 바 그 응답의 결과는 <표3-51>에서 보는 바와 같이 년 1회 한다고 응답한 자가 57.1%, 년 2회 이상 한다가 42.9%로 모든 수탁기관이 수탁시설을 연 1회 이상 지도 감독하는 것으로 나타났다. 이를 직위와 교차분석 한 바 $P \leq 0.083$ 으로 유의수준이 낮은 것으로 나타났다.

<표3-51> 수탁기관의 수탁시설 지도 감독 실태

구분	빈도	비율 (%)
년1회한다	52	57.1
년2회이상 한다	39	42.9
안한다	-	-
계	91	100.0

수탁기관의 지도감독과 시설장의 직원임면권과 교차분석 한 바 $P \leq 0.006$ 유의도 수준에서 직원 임면권이 없는 경우가 임면권이 있는 경우보다 2회 이상의 지도감독을 한다는 비율이 높은 것으로 나타났다.

나) 중점적인 지도 내용

지도 감독을 한다면 가장 중점적으로 하는 분야는 무엇이냐는 설문을 한 바 그 응답의 결과는 <표3-52>에서 보는바와 같이 재정관리가 50.5%로 과반수에 이르고, 다음의 시설관리 7.7%, 조직·인사 관리 6.6%, 프로그램 관리 5.5%로 나타났고 기타 24.2%는 2개이상의 분야 또는 전 분야를 지도 감독한다는 응답이 대부분이었다.

<표3-52 > 수탁기관의 중점지도 감독내용 현황

구분	빈도	비율 (%)
조직·인사관리	6	6.6
재정관리	46	50.5
프로그램관리	5	5.5
시설관리	7	7.7
기타	22	24.2
무응답	5	5.5
계	91	100.0

중점지도감독내용과 직위를 교차분석 한 바 <표3-53>에서 보는 바와 같이 사회복지관장은 재정관리 69.4%로 과반수를 점하고 다음으로 조직·인사관리와 기타 분야가 각각 11.1%, 시설관리 및 프로그램 관리 분야의 지도·감독이 미흡한데 비하여 보육시설장은 재정관리 38.2%로 가장 높은 비율을 점하나 사회복지관의 절반정도이며, 기타 32.7%, 시설관리 12.7% 등 여러 분야를 지도 감독하는 것으로 나타났다.

<표3-53 > 중점지도 내용별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
조직·인사관리	4 (11.1)	2 (3.6)	6 (6.6)
재정관리	15 (69.4)	21 (38.2)	46 (50.5)
프로그램관리	1 (2.8)	4 (7.3)	5 (5.5)
시설관리	-	7 (12.7)	7 (7.7)
기타	4 (11.1)	18 (32.7)	22 (24.2)
무응답	2 (5.6)	3 (5.5)	5 (5.5)
계	36 (100.0)	55 (100)	91 (100.0)

$P \leq 0.004$ 근사 T값 3.793

9) 바람직한 수탁기관

수탁기관은 어느 기관이 가장 바람직하다고 생각하느냐를 설문한 바 그 응답의 결과는 <표3-54 >에서 보는 바와 같이 사회복지법인이 68.1%로 가장

많고 다음으로 종교단체 12.1%, 재단법인 6.6%, 기타 비영리법인 5.5%, 능력 있는 개인 3.3%의 순으로 나타났다.

<표3-54 > 바람직한 수탁기관

구분	빈도	비율 (%)
사회복지법인	62	68.1
재단법인	6	6.6
사단법인	1	1.1
기타 비영리법인	5	5.5
종교단체	11	12.1
일반사회단체	2	2.2
능력있는 개인	3	3.3
무응답	1	1.1
계	91	100.0

이를 직위와 교차분석 한 바 <표3-55>에서 보는 바와 같이 사회복지관장은 사회복지법인 91.7%로 거의 대부분을 점하며, 다음으로 종교단체 5.6%, 재단법인 2.8%를 응답한 데 비하여 보육시설장은 사회복지법인 52.7%로 가장 많은 비율을 점하나 종교단체 16.4%, 재단법인 9.0%, 기타 비영리법인 9.0%, 능력있는 개인 5.5%, 일반 사회단체 3.6%, 사단법인 1.8% 등 다양한 응답을 보이고 있다.

<표3-55 > 바람직한 수탁기관별 직위별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
사회복지법인	33 (91.7)	29 (52.7)	62(68.1)
재단법인	1(2.8)	5 (9.0)	6 (6.6)
사단법인	-	1 (1.8)	1 (1.1)
기타 비영리법인	-	5 (9.0)	5 (5.5)
종교단체	2 (5.6)	9 (16.4)	11(12.1)
일반사회단체	-	2 (3.6)	2(2.2)
능력있는 개인	-	3 (5.5)	3(3.3)
무응답	-	1 (1.8)	1(1.1)
계	36 (100.0)	55 (100)	91 (100.0)

$P \leq 0.017$ 근사 T값 3.649

10) 사회복지시설 민간기관 위탁운영에 대한 견해

사회복지시설을 민간기관에서 위탁운영하는 것에 대하여 어떻게 평가하느냐는 설문을 한 바 그 응답의 결과는 <표3-56 >에서 보는 바와 같이 보통이다 38.5%로 가장 많고 다음으로 아주 바람직하다 36.3%, 약간 바람직하지 않다 13.2%, 약간 바람직하다 6.6%, 아주 바람직하지 않다 4.4%의 순으로 나타났다.

<표3-56 > 사회복지시설 민간 기관 위탁운영

구분	빈도	비율 (%)
아주 바람직하다	33	36.3
약간 바람직하다	6	6.6
보통이다	35	38.5
약간 바람직하지 않다	12	13.2
아주 바람직하지 않다	4	4.4
무응답	1	1.1
계	91	100.0

바람직하다 (아주, 약간 포함)가 42.9%, 바람직하지 않다 (아주, 약간 포함)가 17.6%로 바람직하다는 응답이 높은 것으로 나타났으나 반수에 이르지 못하며, 보통을 포함하여 보통이상으로 평가하는 응답이 80%를 넘고 있다고 할 수 있다.

이를 직위와 교차분석 한 결과는 <표3-57>에서 보는 바와 같이 사회복지관장은 아주 바람직하다 69.4%로 가장 많고 다음으로 보통이다 16.7%, 약간 바람직하다와 약간 바람직하지 않다 각각 5.6%, 아주 바람직하지 않다 2.8% 순으로 나타난 데 비하여 보육시설장은 보통이다 52.7%로 가장 많고 다음으로 약간 바람직하지 않다 18.2%, 아주 바람직하다 14.5%, 약간 바람직하다 7.3%, 아주 바람직하지 않다 5.5%의 순으로 그 대조를 이룬다.

<표3-57> 사회복지시설 민간위탁평가별 직위별 관계

구분	사회복지관장	보육시설장	계
아주 바람직하다			
약간 바람직하다	25 (69.4)	8 (14.5)	33 (36.3)
보통이다	2 (5.6)	4 (7.3)	6 (6.6)
약간 바람직하지 않다	6 (16.7)	29 (52.7)	35 (38.5)
아주 바람직하지 않다	2 (5.6)	10 (18.2)	12 (13.2)
무응답	1 (2.8)	3 (5.5)	4 (4.4)
	-	1 (1.8)	1 (1.1)
계	36 (100.0)	55 (100)	91 (100.0)

$P \leq 0.000$ 근사 T값 5.444

즉 사회복지관장은 바람직하다고 응답한자가 75%를 점하고 있는데 비하여 보육시설장은 바람직하다고 응답한자가 21.8%에 불과하고 사회복지관장은 바람직하지 않다가 8.4%인데 비하여 보육시설장은 바람직하지 않다가 23.7%로 4배에 달한다.

사회복지시설의 민간위탁에 대하여 사회복지관장은 대부분이 긍정적인 평가를 하는데 비하여 보육시설장은 일부 부정적인 평가를 하고 있는 것으로 나타

났다.

바람직하지 않다면 그 이유는 무엇이라는 설문을 한 바 그 응답은 보육시설장은 보육사업을 사업으로 생각하여 영리적인 면으로 흐르면 신뢰성을 잃을 우려가 있다, 투명한 운영부족, 시설장의 열의 부족 등을 들고 있고 사회복지관장은 예산의 민간부담, 전문적 지식 및 복지 마인드 부족 등을 들고 있다.

11) 수탁시설장 운영상의 애로 사항

수탁시설장으로 운영상 애로사항은 무엇인지 3가지만 말씀해 주기를 설문한 바 그 응답을 요약한 바 <표3-58>에서 보는 바와 같이 정부 보조금지원 미흡이 37.4%로 가장 많고, 다음으로 직원의 처우 미흡, 직원의 이직 30.8%, 시설운영의 재량권 부족 16.5%, 자체부담금 및 전입금 부담과중 14.3% 불필요한 자료 제출 등 과외 업무과중 11%, 행정기관의 지나친 감독과 이해부족, 시설노후에 따른 개·보수비 지원 미흡 각각 7.7%, 직원의 능력부족 3.3%의 순으로 나타났다.

<표3-58> 수탁시설의 애로사항

구분	빈도	비율 (%)
1. 정부보조금 지원 미흡(운영비 부족)	34	37.4
2. 직원의 처우 미흡, 직원의 이직	28	30.8
3. 시설운영의 재량권 부족, 정형화된 운영지시	15	16.5
4. 자체부담금 및 전입금 부담과중	13	14.3
5. 불필요한 자료제출 등 과외업무 과중	10	11.0
6. 행정기관의 지나친 감독과 이해부족	7	7.7
7. 시설노후에 따른 개·보수비 지원 미흡	7	7.7
8. 직원의 능력부족	3	3.3
계	91	100.0

이외에도 사회복지관장은 후원금 및 자원봉사자 확보 곤란, 평가의 불합리

성, 지역문화복지센터와 프로그램 중복으로 유료 프로그램 운영 미흡 등을 들고 있으며 보육시설장은 재위탁에 대한 불안, 시설장 신분보장불안, 호봉 높은 직원인건비로 재정운영곤란, 직원고용승계에 따른 조치 곤란, 시설장 업무추진비 책정곤란, 정원 미달 (특히 영아반)로 재정부족, 정원 초과시 저소득층자녀 순위 입소문제, 학부모의 이해부족, 수탁기관의 신뢰성 부족, 종교기관 수탁시설 직원의 종교문제, 교육기능의 장학지도 미흡, 교재 교구비의 부족, 수탁법인과 연고 없어 신분 불안정, 무 방학으로 인한 직원의 휴가 실시 곤란, 구의회 의원의 정치적 개입, 직원(교사)의 자녀보육료 면제 문제 등 다양한 애로사항이 있음을 응답하였다.

12) 위탁운영과 시설평가

조사대상을 선정하는 과정에서 2000년도 행정기관에서 실시한 시설평가결과를 상·중·하로 구분하여 인지하고 이를 변인으로 유의미한 관계를 찾아보고자 한 바 그 결과는 <표3-59> 우수시설 31.9%, 보통시설 29.7%, 미흡시설 19.8%, 미상 18.7%로 나타났다. 이를 직위별과 교차분석 한 바 <표3-60>에서 보는 바와 같이 $P \leq 0.002$ 유의도 수준에서 사회복지관장이 보육시설보다 우수시설, 보통시설비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 보육시설의 경우 미상시설이 30.9%를 차지하고 있기 때문으로 생각된다.

<표3-59 > 행정기관 2000년도 평가 결과

구분	빈도	비율 (%)
우수	29	31.9
보통	27	29.7
미흡	18	19.8
미상	17	18.7
계	91	100.0

또한 시설평가결과와 전문인력과의 교차분석 한 바 사회복지관의 경우 $P \leq 0.006$ 유의수준에서 시설장의 사회복지사자격이 없는 경우 우수시설보다 미흡시설의 비율이 높은 것으로 나타나 시설장의 전문자격 유무가 시설운영에 큰

영향을 미치는 것을 알 수 있다.

<표3-60 > 직위별 평가결과별 현황

구분	사회복지관장	보육시설장	계
우수	16(44.4)	13 (23.6)	29 (31.9)
보통	12(33.3)	15 (27.3)	27 (29.7)
미흡	8(22.2)	10 (18.2)	18 (19.8)
미상	-	17 (30.9)	17 (18.7)
계	36(100.0)	55(100.0)	91(100.0)

$P \leq 0.002$ 근사값 -2.109

제 3 절 민간위탁 관계법령 및 시설현황 분석

1. 민간위탁 관련법령 분석

가. 관련법령

사회복지시설의 운영을 민간에 위탁하는 근거는 정부조직법과 지방자치법에
서 비롯된다. 정부조직법 제 6조 3항에는 행정기관은 법령이 정하는 바에 의
하여 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직
접 관계되지 않는 단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요
청되는 사무, 특수한 전문지식과 기술을 요하는 사무, 기타 국민생활과 직결된
단순행정 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게
위탁할 수 있다고 되어 있고, 지방자치법 제 95조 3항에는 “지방자치단체의
장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무 중 조사·
검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무
를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다” 고 규정되어 있으
며, 또한 4항에는 “지방자치단체의 장이 위임 또는 위탁받은 사무의 일부를
다시 위임 또는 위탁하는 경우에는 미리 당해 사무를 위임 또는 위탁한 기관
의 장의 승인을 얻어야 한다” 고 되어 있다.

이들 법의 위탁 관련 내용을 보다 구체화한 것이 행정권한의위임및위탁에

관한규정(대통령령 제17330호)이다. 동 규정 제11조 제1항에는 “행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식과 기술을 요하는 사무, 기타 국민생활과 직결된 단순행정 사무를 민간 위탁할 수 있다”고 규정되어 있으며 제12조 제1항에는 민간위탁사무의 수탁자를 선정하고자 하는 때에는 인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 적정한 기관을 수탁기관으로 선정하여야 하고, 제2항에는 “수탁기관을 선정하고자 하는 때에는 다른 법령에 정한 경우를 제외하고는 공개모집하여야 한다”고 되어 있다.

그리고 동 규정 제12조의2에는 민간수탁기관이 선정된 때에는 민간수탁기관과 위탁을 체결해야 하고, 계약을 체결하는 때에는 계약 내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기관, 민간수탁기관의 의무, 계약위반시의 책임, 기타 필요한 사항을 포함하여야 한다고 규정하고 제13조에 민간수탁기관에 대한 지휘·감독, 제14조에 민간수탁기관의 사무편람 작성·비치, 제15조에는 민간위탁사무처리 결과에 대한 매년 1회 이상의 감사를 하여야 한다고 규정하고 있다.

사회복지시설의 위탁과 관련된 보다 직접적인 규정은 사회복지사업법과 동법 시행규칙에서 찾아 볼 수 있다. 사회복지사업법 제34조 제5항에는 국가 또는 지방자치단체가 설치한 사회복지시설은 “필요한 경우 보건복지부령이 정하는 바에 따라 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다”고 규정되어 있으며 동법 시행규칙 제23조에는 국가 또는 지방자치단체가 시설을 위탁하여 운영하고자 하는 때에는 수탁자의 성명 및 주소, 계약기간, 대상시설 및 업무내용, 수탁자의 의무 및 준수사항, 시설안전관리 및 계약해지에 관한 사항, 기타 시설운영에 필요한 사항 등의 내용이 포함된 계약을 체결해야 하며, 위탁계약기간을 5년 이내로 하고 다만, 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 그 계약기간을 갱신할 수 있다고 규정되어 있다.

그러나 이러한 규정에도 불구하고 위탁절차나 수탁자 선정기준에 대한 구체

적인 규정은 보이지 않는다. 대개의 지방자치단체에서도 위 규정에 따라 위탁에 관한 조례를 제정하고는 있으나 그 내용에 있어서 선정절차나 선정기준을 구체적으로 규정하고 있지 못하다는 점은 대동소이하다. 그 결과 지방자치단체에 따라 수탁기관 선정이 차별적으로 이루어지고 있으며, 그 과정상의 투명성이나 공정성, 객관성 등에 의문을 받을 소지가 있게 된다⁴²⁾.

그리고 사회복지사업법이나 동 시행령, 시행규칙 어디에도 계약의 상대방(민간 법인 등)의 자격조건, 계약법의 기본적인 원칙인 신의성실의 원칙을 구체화하는 보고의 의무, 지도감독의 의무, 협의의 의무 등에 관련된 규정들이 일체 없다. 또한 위탁계약기간 만료 후 재위탁에 관한 규정도 마련되어 있지 못하다. 실질적으로 대부분 위탁의 주체는 지방자치단체인데, 이 경우 사회복지시설 위탁 및 재위탁에 관한 조례도 제정되어 있지 않은 상태에서 위탁이 이루어지고 있는 실정이다⁴³⁾. 그나마 일부 지방자치단체는 앞에서 논한 “행정 권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 17330호, 2001. 7. 30 개정)”을 거의 그대로 조례로 제정하여 사회복지시설 위탁의 근거로 삼고 있으며, 또한 사회복지사업법 제7조제4항에 따라 사회복지위원회에서 수탁자 선정심의를 할 수 있도록 지자체 조례를 마련하여 위탁을 행하고 있다. 이러한 점에서 보면 현행 사회복지시설의 위탁은 그 근거가 되는 위탁에 관한 법적 규정이 미약하고, 그 절차에 있어서 객관성과 공정성, 투명성을 담보하는 데 최소한의 외형적 절차만 갖추고 있는 실정이다.

나. 서울시 및 구 조례

서울시는 1999년 11월 15일에 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례(조례 제3684호)를 제정·공포하여 제2조에서 “민간위탁”이라 함은 각종 법령 및 조례, 규칙에 규정된 시장의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다고 정의하

42) 김종해, “사회복지시설 위탁실태와 개선 방향”, 「사회복지시설의 민간위탁 실태와 개선방안에 관한 공청회 자료」, 참여연대 사회복지위원회, 2000.9.7.

43) 윤찬영, “민간위탁 관련제도개선을 위한 방안” 「상계자료」, pp12-13.

고, 제4조에 민간위탁 할 수 있는 사무는 단순 사실행위인 행정작용, 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무, 기타 시설관리 등 단순행정 관리사무로 하며, 시장은 해당되는 사무를 민간위탁 하고자 하는 경우는 그 필요성, 타당성 및 시기 등을 종합적으로 판단하여야 한다고 규정하고 있다.

그리고 제6조 수탁기관의 선정기준과 제7조 수탁기관의 선정, 제10조 협약 체결, 제14조 지도·감독, 제15조 사무편람 등은 전술한 행정권한의위임및위탁에관한규정 및 사회복지사업법시행규칙 제23조 규정과 거의 유사하다. 다만, 제7조 제2항에 수탁대상 기관을 공개 모집할 경우에는 신청서와 함께 위탁사무의 사업계획서 등을 제출하게 하고 해당분야의 전문가 등으로 구성된 심의위원회의 적격자 선정과 제8조에 위원회의 운영에 관한 규정을 정하고 제10조 제2항 및 제3항에 위탁기간은 3년 이내로 하며, 위탁기간을 연장하여 재협약 하고자 하는 경우 위탁기간 만료 30일전까지 평가를 실시하여 수탁자의 적정 여부를 판단하여야 하고 제11조 운영지원, 제12조 사용료 징수, 제13조 수탁기관의 의무, 제16조 위탁의 취소 등을 규정하고 있으나 선정기준과 선정절차에 있어서 객관성과 공정성, 투명성을 보장하기에는 미흡한 실정이다.

또한 서울특별시사회복지시설및운영에관한조례(제정 2000.11.30, 조례 제 3802호) 제6조 제1항에 시장은 사회복지시설의 효율적인 운영을 위하여 사회복지법인이나 비영리법인에게 사회복지시설의 관리·운영을 위탁할 수 있고, 제2항에 사회복지시설의 관리·운영을 위탁하는 경우에는 서울특별시보 또는 일간신문 등의 홍보매체를 이용하여 위탁하는 시설의 위치 및 명칭, 위탁기간, 위탁대상 사무 및 그 주요 내용 등을 공고하여야 하며, 제3항에서는 위탁에 필요한 절차 및 방법 등 필요한 사항은 전술한 서울특별시행정사무의민간위탁에관한조례 제6조 내지 제11조의 규정을 준용하고 제7조에서는 사회복지 시설의 특성을 감안하여 수탁자 선정기준을 별도로 정할 수 있다고 규정하고 있다.

서울시 각 구의 민간위탁관련조례를 보면 성동구를 비롯한 몇 개구는 사회복지시설위탁운영에 관한 조례를 제정하여 운영하고 용산구의 경우는 서울특

별시 용산구립종합사회복지관설치및위탁운영에관한조례(제정 2001.5.17 조례 제508호)에 의거 운영의 위탁, 위탁계약, 수탁관리 운영의 연장 신청 등, 운영의 지원, 수탁자의 의무, 위탁의 취소, 감독 등을 규정하고 있으나, 역시 수탁자 선정절차, 선정기준을 구체적으로 규정하지 않고 있다. 중구, 마포구 등은 사회복지사업법 제7조에 의한 사회복지위원회설치및운영조례를 제정하여 위원회기능으로 복지시설에 대한 위탁체 선정에 관한 사항을 규정하여 운영하고 있으나 수탁체 선정에 관한 구체적 규정이 없는 실정이다.

서울특별시에는 그간 사회복지시설 수탁기관 선정에 관한 규정이 미흡함을 인지하고 사회복지시설위탁체 선정관리공통기준시행계획안을 마련하고 2001년 3월 6일 공통기준마련검토회의를 개최하여 전문가들의 의견을 들어, 서울시에 설립한 각종 사회복지시설의 위탁운영체선정과 관련한 공통된 업무처리기준을 마련·적용함으로써 위탁체 선정의 객관성과 공정성·투명성을 확보하고 업무의 효율성을 도모해나가고자 서울특별시 사회복지시설위탁체 선정공통기준을 확정하였다. 동 공통기준에는 기본방향과 기본원칙을 제시하고 세부지침으로 신규위탁체 선정, 신규위탁체 공통심사기준, 재위탁체 선정 및 공통심사기준을 정하고 평가방법을 제시하고 있다.

서울특별시는 동 공통기준을 2001년 6월 20일에 각 자치구에 시달하여 자치구별 사회복지시설 위탁체선정관리 공통기준을 마련하게 하였으나 동년 10월 현재 광진구 등 9개 자치구는 지침을 마련하여 시행 중에 있으며, 용산구 등 16개 자치구에서는 지침을 마련 중에 있으며, 새 지침 마련 기간 중 「자치구 행정사무민간위탁에관한조례」와 위탁체 선정에 관한 내용을 규정한 서울시의 지침을 근거로 활용하고 있다. 이러한 현실은 위탁체 선정에 따른 공통기준이 마련되었으나 실제 시행하는 자치구 단위에서 조례 또는 규칙을 제정하는 과정에서 달라지거나 실제 적용단계에서도 달라질 수 있는 점에서 객관성, 공정성, 투명성의 확보를 위한 노력이 요청되고 있는 실정이다.

2. 민간위탁시설 현황 분석

사회복지시설의 종류는 분류방법에 따라 다양하다. 설립주체에 따라 국·공

립시설(민간이 건립하여 기부채납 또는 헌납한 것도 포함), 민간시설로 대별할 수 있고, 국·공립 시설은 운영주체에 따라 직영시설과 민간위탁시설로 구분되며, 민간시설은 사회복지법인 및 비영리법인이 설치·운영하는 시설과 개인 등이 설치·운영하는 시설로 구분된다.

그리고 이용방법에 따라 거주시설(또는 생활시설)과 이용시설로 대별하고, 거주시설은 집단형과 가정형으로 구분하고, 이용시설은 매일 통원하는 통원시설과 부정기적 이용시설로 구별할 수 있으며, 기능에 따라 보호·양육·치료·재활·요양·훈련·주거·상담 등 다양하게 구분할 수 있고, 이용료의 수납여부에 따라 무료·실비·유료시설로 구분하고 있다.⁴⁴⁾

사회복지시설의 운영형태를 시설설립, 운영주체, 재정부담과 구분하면 공공의 직영(서울시의 경우 시·구 직영), 민간위탁, 법인직영 형태가 있다. 공공의 직영은 설립·운영·재정 모두를 공공에서 담당하는 것이고, 민간위탁은 설립·소유는 공공에서 하지만 계약체결에 의하여 적절한 민간단체에게 운영비를 지원해주고 시설관리와 사업운영을 위탁하는 것이며, 법인직영은 비영리법인이 설립하여 운영하는 시설을 말한다. 법인직영의 경우도 대부분이 운영비의 일부를 정부로부터 보조금 지원을 받고 있어서 이 또한 민영화의 한 형태라 볼 수 있다.

민간위탁시설은 종래 민간에서 설치·운영하기 어려운 부랑인 선도시설을 비롯한 일부시설에 한하여 지방자치단체가 설치·운영하다가 비영리법인에 위탁운영 되어 왔다. 이후 이용시설의 증가로 위탁운영시설은 증가하기 시작하였다. 즉 1987년에 27개소에 불과하던 사회복지관이 90년에 61개소, 92년에 160개소, 94년에 250개소, 99년에 343개소로 증가되는 등 장애인복지관·노인종합복지관 등 이용시설이 급속히 증가되고, 1991년 영유아보육법 제정·공포와 더불어 보육시설도 급속하게 증가되기 시작하였고⁴⁵⁾ 이렇게 증가된 사회복지관의 대부분은 민간위탁 형태로 운영되고, 보육시설의 경우도 민간이 설치

44) 이정호, “사회복지시설체계·제도의 개편에 관한 연구”, 「사회복지시설연구」 제2집, 한국사회복지시설연구회, 2000, pp.4-6

45) 상계논문, p.18

하지 않는 일부지역에 지방자치단체가 설립하여 민간에 위탁운영하는 시설이 증가하였다.

가. 사회복지관

2001년 5월말을 기준으로 사회복지관 설치·운영 실태를 보면, <표3-61>에서 보는 바와 같이 전국의 사회복지관 345개 중 자치단체가 직영하는 복지관은 전체의 4.2%(15개소)에 불과하고 나머지 95.8%의 사회복지관은 비영리법인에서 직영하거나 위탁되어 운영되고 있는데, 19.1%(66개소)는 법인직영이고 위탁운영은 전체의 76.5%(264개소)가 되고 있다. 서울시의 경우는 91개소의 사회복지관 중 80.2%(73개소)가 민간위탁운영시설이고, 19.8%(18개소)는 비영리법인의 직영시설이며, 지방자치단체가 직영하는 사회복지관은 없고 대부분 위탁운영의 형태를 취하고 있음을 볼 수 있다.

<표3-61> 사회복지관 운영 주체별 현황 (2001. 5월 현재)

(단위: 개소, %)

구분	전국	서울시
사회복지법인	248 (71.9)	62 (68.1)
비영리법인	62 (18.0)	18 (19.8)
학교법인	18 (5.2)	11 (12.1)
자치단체 직영	15 (4.2)	-
미정	2 (0.6)	-
합계	345 (100.0)	91 (100.0)
민간위탁	264(76.5)	73(80.2)

자료 : 보건복지부, 2001 사회복지관 시설현황, 2001.6.5

민간에 위탁운영되고 있는 73개소 사회복지관의 수탁기관을 세분해보면 <표3-62>와 같으며, 수탁기관 당 수탁사회복지관 수를 보면 4개 사회복지관 수탁 1개기관, 3개 사회복지관수탁 1개기관, 2개 사회복지관수탁 5개기관, 1개 사회복지관수탁 56개기관으로 나타나고 있다.

〈표3-62〉 수탁운영법인 및 수탁사회복지관 수별 현황

수탁운영법인별	수탁수	수탁복지관수별	수탁기관수
사회복지법인	47	4개복지관	$4 \times 1 = 4$
재단법인	11	3개복지관	$3 \times 1 = 3$
학교법인	9	2개복지관	$2 \times 5 = 10$
기타비영리법인	6	1개복지관	$1 \times 56 = 56$
계	73	계	73

주: 2001 사회복지관시설현황에서 연구자가 분류 집계하여 표로 작성함.

자료: www.mohw.go.kr

현재 사회복지관을 수탁운영하는 법인은 사회복지 법인이 가장 많기는 하지만, 최근 들어 종교단체의 복지사업 참여가 활발해지면서 종교관련 법인의 시·구립 복지관 위탁운영이 늘어나는 추세이다. 종교관련 법인은 타 법인에 비해 인적·물적 자원이 상대적으로 풍부하기 때문에 복지시설의 수탁기관 선정에서 유리한 조건을 가지고 있다. 자산현황을 살펴보면 〈표3-63〉과 같다. 서울시정개발연구원에서 25개 수탁법인을 중심으로 조사한 2000년 자산규모 분석 결과에서는 대체로 동산규모는 평균 12억원, 부동산은 평균 약 470억원으로 나타났다.

〈표3-63〉 법인성격별 자산현황

	동산				부동산			
	사회복지법인	종교단체	학교법인	계	사회복지법인	종교단체	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

자료 : 김경혜, 복지시설민간위탁운영평가 및 개선방안연구,
서울시정개발연구원, 2000. p.31

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

나. 보육시설

보육시설의 설치·운영현황을 보면 〈표3-64〉에 나타난 바와 같이 전국의

보육시설은 2001년 3월 31일 현재 19,553개 시설이며 그 중 58.6%인 11,438개 시설이 민간보육시설이고, 33.8%인 6,597개 시설이 가정보육시설이며, 1.0%인 203개 시설이 직장보육시설이다. 서울특별시의 보육시설 수는 전체의 20.7%인 4,048개 시설이며, 그 중 53.4%인 2,163개 시설이 민간보육시설이고, 31.8%인 1,286개 시설이 가정보육시설이며 1.8%인 71개 시설이 직장보육시설이다. 보육시설 중 국·공립 보육시설은 전체의 6.6%인 1,295개 시설이고, 그 중 40.8%인 528개 시설이 서울시에 소재하며, 서울시는 5개 구청의 직영시설을 제외한 99.1%인 523개 시설을 민간에 위탁하여 운영하고 있다.

〈표3-64〉 보육시설현황

2001.3.31현재(단위: 개소, %)

구 분	전 국	서울특별시
계	19,533(100.0)	4,048(20.7)
	(100.0)	(100.0)
민간보육시설	11,438	2,163(18.9)
	(58.6)	(53.4)
직장보육시설	203	71(35.0)
	(1.0)	(1.8)
가정보육시설	6,597	1,286(19.5)
	(33.8)	(31.8)
국·공립 보육시설	1,295	528(40.8)
	(6.6)	(13.0)

자료 : 보건복지부 아동복지과 통계자료, www.mohw.go.kr

서울시 공립보육시설 523개 시설의 수탁기관별 현황을 보면 〈표3-65〉에 나타난 바와 같이 수탁기관은 사회복지법인 및 비영리 법인, 종교단체, 교회, 사찰, 수녀회, 병원, 주식회사, 개인 등 다양하다. 구체적으로 살펴보면 사회복지법인은 60개법인에서 전체의 27.3%인 144개 시설을 위탁운영하고 있으며,

전체 수탁시설의 42.4%를 사회복지법인 등 비영리법인이 수탁을 받아 운영하는 것으로 나타났다. 교회는 81개 교회에서 전체의 16.1%인 85개 시설을 운영하고 개인도 전체의 5.1%인 27개 시설을 위탁운영하고 있다.

그리고 수탁기관에 따라서는 1개 수탁기관이 최고 13개 시설을 운영하고 있으며, 다음으로 1개 수탁기관이 9개 시설, 8개 시설, 7개 시설, 6개 시설을 위탁운영하고 있는 것으로 나타났고, 5개 시설을 수탁하고 있는 기관이 3개, 4개 시설을 수탁운영하는 기관이 6개 기관, 3개 시설을 수탁운영하는 기관이 13개 기관 등으로 나타났다..

<표3-65> 수탁기관 및 수탁시설수별 현황

수탁기관별	기관수	수탁시설수	1개수탁기관당 수탁보육시설수별	수탁시설수
①사회복지법인	60	144(27.3%)	13개 시설	$13 \times 1 = 13$
②재단법인	15	29(5.5)	9개 시설	$9 \times 1 = 9$
③학교법인	15	19(3.6)	8개 시설	$8 \times 1 = 8$
④사단법인	10	16(3.0)	7개 시설	$7 \times 1 = 7$
⑤종교단체	33	37(7.0)	6개 시설	$6 \times 1 = 6$
⑥교회	81	85(16.1)	5개 시설	$5 \times 3 = 15$
⑦사찰	8	13(2.5)	4개 시설	$4 \times 6 = 24$
⑧수녀회	7	7(1.3)	3개 시설	$3 \times 13 = 39$
⑨병의원	11	11(2.1)	2개 시설	$2 \times 39 = 78$
⑩초등학교	7	7(1.3)	1개 시설	1×324
⑪장학회	5	6(1.1)		
⑫각종학원	5	5(0.9)		
⑬마을금고	4	4(0.8)		
⑭주식회사	33	34(6.4)		
⑮기타	73	79(15.0)		
⑯개인	27	27(5.1)		
계	394	523(100.0)	계	523

주: 서울시 국·공립보육시설현황에서 연구자가 분류집계하여 표로 작성함.

자료: www.mohw.go.kr

제 4 장 사회복지시설 민간위탁운영의 문제점과 개선 방향

제 1 절 민간위탁운영의 문제점

1. 민간위탁 관계 법령의 미흡

1) 사회복지사업법령의 미흡

사회복지사업법제34조 제5항 및 동 법 시행규칙 제23조에는 위탁의 계약체결에 관한 규정과 계약기간에 관한 규정은 있으나 수탁기관의 모집 선정과정, 지도감독 등에 규정들이 없고 위탁계약기간 만료 후 재위탁에 관한 규정도 없다.

2) 자치구 단위의 위탁관련 조례의 미흡

사회복지시설의 위탁주체는 자치구인데 전술한 현황에서 지적한 바와 같이 사회복지시설 민간위탁에 관한 조례나 자체 지침 없이 시 지침을 준용하거나, 조례가 있는 경우라도 선정과정 및 계약체결에 관한 구체적 규정이 미흡한 실정이다.

2. 수탁기관선정의 불합리

1). 수탁기관 모집공고의 미흡

서울시 위탁조례규정에는 수탁기관의 모집은 공개모집을 원칙으로 하고 있다. 앞의 현황에서 기술한 바와 같이 서울시의 경우는 일간신문광고, 각 구청 협조 공문 발송, 서울시 민원처리 온라인 공개 시스템을 통해 모집공고를 하는 등 대체적으로 공개적 모집을 하려고 노력하고 있으나 자치구의 경우는 구청의 인터넷광고, 지역신문 광고 등을 하는 곳도 있으나 대부분 미흡한 실정이다. 모집공고가 제대로 되지 않으면 능력있는 수탁기관의 선정이 어렵고, 정치적 영향이나 정실에 의한 선정이 될 우려가 있다.

2) 선정심사위원회의 비 전문성

앞의 현황분석에서 나타난 바와 같이 선정심사 위원회의 구성이 관계공무원

위원수가 절반이 넘는 경우가 대부분이거나 공무원으로 구성된 위원회에서 선정을 함으로서 공공성과 전문성을 확보할 수 없다.

3) 재정능력을 중시한 수탁기관 선정기준

현황분석에서 나타난 바와 같이 수탁기관 선정기준은 사업계획, 전문인력 확보와 사업수행능력, 시설운영능력, 재정능력, 지역사회관계 및 기여도 사회복지에 대한 열의와 수행능력, 사회적 공신력과 투명성 등이 고려되어야 하나 실제로는 재정능력에 큰 비중을 두고 사회복지의 전문성과 수행능력을 파악할 수 있는 사업계획, 전문인력 확보와 사업수행능력을 소외시 하는 경향이다.

4) 수탁시 재정조건의 과중

실태조사분석에서 나타난 바와 같이 수탁시 재정부담조건을 부담금 또는 시설설비비와 년 시설운영비 일부 부담으로 한 경우가 전체의 75.8%를 점하고 있다. 수탁기관에 재정부담을 과도하게 요구할 경우 공공에 의한 서비스 공급보다 서비스 가격이 오히려 상승할 수도 있는 것이 민간위탁의 단점이다. 사회복지사업은 이타정신에 의한 비영리적임을 특성으로 하는 것이지만 수탁기관에 재정부담을 과중시키고 정부지원을 충분히 하지 못한다면 전문성을 약화시키고 서비스 질이 떨어지게 하는 등 부정적인 운영을 조장할 우려가 있다.

5) 수탁기관 자격 요건의 비전문성

서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제2조에는 “민간위탁”이라 함은 각종 법령 및 조례, 규칙에 규정된 시장의 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다고 정의하고 있다. 이는 법인·단체가 수탁기관이 될 수 있고 그 법인이나 단체에 소속된 개인에게 책임을 행사하도록 할 수 있다는 것이다. 여기에서 규정하는 단체의 정의를 어떻게 볼 것이냐에 따라 그 범위가 결정되겠지만 앞의 위탁시설현황에서 나타난 바와 같이 개인, 회사, 호텔, 기원 등 다양하다. 수탁기관은 복지사업과 관련 있는 기관으로 전문성이 고려되어야 하나 그렇지 않는 것이 현실이다.

6) 1개 수탁기관이 수 개의 수탁시설 운영

위탁시설현황에서 나타난 바와 같이 사회복지관은 1개 수탁기관이 4개의 사회복지관을 수탁 받아 운영하고있는 경우가 있고, 보육시설의 경우는 1개 수탁기관이 13개의 보육시설을 수탁 받아 운영하고 있는 사례를 볼 수 있다. 수탁기관이 전문성과 재정부담능력을 보유하고 있다면 수 개의 수탁시설을 운영하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 재정부담능력이 어려운 경우는 자체부담액을 시설장에게 부담시키는 경우가 발생할 우려가 있는바, 이런 문제는 서울시 감사결과에서도 나타나 법인 전입금을 미납한 사회복지관에 대하여 시정하도록 조치한 바 있다.

7) 일부 수탁기관 선정의 불공정성

실태조사결과에 의하면 대체적으로 90%가 수탁기관의 선정이 정치적 영향 없이 공정하게 선정되고 있다고 응답하였으나 일부 6.6% 정도는 그렇지 않다고 응답하고 그 이유로서 다른 기관에서 로비를 하기 때문이거나 고급공무원들이 정치적 영향을 많이 받고 있어 객관성과 투명성이 없고, 인맥에 의한 선정이 되기 때문이라 하였다.

8) 수탁시설 개설에 부족한 준비기간

수탁기관으로 선정된 후 사업을 실시할 수 있는 준비기간이 필요함은 주지의 사실이고, 즉 수탁기관이 사업계획 시행 즉 주민의 욕구에 맞는 프로그램을 실시하는데 적합한 시설구조 및 설비를 갖추는데 시간적 여유가 있어야 한다. 조사의 결과에 의하면 응답자의 18.7%만이 준비기간이 충분하였고 22%는 부족하였고, 49.5%는 보통이었다고 응답하였다. 그리고 사업개시와 관련한 선정기간은 시설규모가 큰 사회복지관은 필요한 기간 6개월 이상이 52.8%, 4~5개월이 36.1%로 나타났고 대체적으로 운영 규모가 적은 보육시설은 3월 이내가 41.8%, 4~5개월이 27.3%로 나타났다.

9) 수탁기간의 단기로 계획적 운영 저해

실태조사 결과에 의하면 수탁기간의 조건이 1차에는 2년이 48.4%, 3년이 25.3%로 전체의 73.7%가 3년 이하로 나타났고 사회복지관은 5년이 61.1%이나 보육시설의 경우는 3년 이하가 98.2%로 거의 대부분이다. 그리고 2차 이후 수탁 기간별 현황에서도 2년과 3년이 전체응답의 89.9%를 차지하고 사회복지관의 경우도 2차 이후는 3년 이하가 80.3%를 점하고 있다. 수탁기간이 짧으면 장기적 계획에 의한 합리적 운영이 어렵고 시설운영자의 재위탁에 따른 불안으로 안정적이고 전문적 운영에 저해를 가져올 우려가 있다.

10) 재위탁의 투명성 미흡

사회복지시설의 수탁운영 기간이 끝나면 재위탁을 하게 되는데 대부분이 기존의 수탁기관이 재위탁되는 경향이다. 조사결과에서는 특별한 문제가 없는 기존 수탁기관에 재위탁 하는 것을 응답한 자가 과반수인 53.8%에 이르나 기존 수탁체를 평가한 후 일정수준 이하의 경우 공개경쟁에 의한 재위탁을 하여야 한다는 응답자도 37.4%나 되었다. 재위탁은 기존의 수탁기관이 재위탁을 하면 안정성을 가지고 지속적으로 운영하게 함으로써 전문적 서비스를 유지하게 한다는 점에서 장점이 있으나 한편으로 재위탁이 형식화되어 계속적으로 한 기관이 수탁체가 되면 타성이나 부정이 발생할 우려가 있는 단점도 있다.

3. 수탁기관 감독 및 운영의 미흡

1) 수탁시설에 대한 정부 지원금의 미흡

현황에서 나타난 바와 같이 수탁 사회복지관에 대한 정부의 보조금 지원은 연간 예산의 40%수준으로 이는 인건비 지원 수준이며, 보육시설의 경우는 인건비 지원을 보육교사는 50%를 하고 있어서 호봉이 높은 보육교사의 비중이 높은 보육시설은 인건비 비중이 높아 시설운영에 어려움이 있는 실정이다.

2) 수탁시설장의 부담금 부담에 따른 운영의 불신

실태분석에서 나타난 바와 같이 시설장이 수탁조건 상의 재정부담을 전부 또는 일부 부담하는 것을 조건으로 채용됨으로서 이를 부담하기 위한 시설장

보수의 대체 또는 수익금 및 후원금으로의 대체 등 비정상적 운영을 하거나 실제 부담을 하지 못하여 운영의 불실, 이용자에 대한 서비스의 질을 저하시킬 우려가 있다.

3) 위탁체결한 수탁기관 부담금 변태적 부담.

실태조사결과에 의하면 위탁계약체결한 수탁기관의 부담금을 수탁기관과 시설장 공동부담, 시설장 부담 또는 사업수익금 또는 후원금으로 대체하는 변태적 부담을 하는 경우가 32%에 이르고 있다. 이는 시설운영을 어렵게 하고 이용자의 서비스 질을 저하시킬 우려가 있다.

4) 위탁계약시 체결한 부담금의 불이행

실태조사에 의하면 위탁계약시 체결한 부담금을 이행하지 못한다고 응답한 자가 14.3%로 나타났고 그 이유는 재정적 부족 또는 꼭 필요한 재정만 부담하여도 되기 때문에 이행하지 못하는 것으로 나타났다. 이는 계약시 과중한 재정 부담을 하였거나 수탁을 받기 위한 조건을 유리하게 제시하고 실제 시행에서 이행하지 않는 두 가지 요인 중의 하나일 것이다. 계약체결을 해놓고 이행하지 않는 것은 신의와 관련되는 것으로 이는 결국 시설운영의 부조리와 이용자의 서비스 질을 저하시킬 우려가 있다.

5) 일부 수탁시설의 직원고용 승계에 대한 부정적 입장

실태조사결과에 의하면 응답자의 72.5%는 고용승계해야 한다고 응답하였으나 27.5%는 고용승계를 해서는 안된다거나 선별적 고용 승계를 해야 한다고 응답하였다. 특히 처음 수탁을 받았거나 수탁회수가 짧은 경우는 수탁회수가 많은 경우보다 고용승계에 부정적인 응답을 하였다. 이는 처음 수탁을 받아 인계받는 과정에 문제가 있었던 것으로 추정된다. 수탁 계약기간이 만료되어 수탁기관의 전문인력이 고용승계가 되지 않을 경우 피고용자 입장에서는 고용불안의 요인이 된다.

6) 총 수탁기간의 장기화.

실태조사에 나타난 바와 같이 수탁기관의 수탁회수를 보면 3차 이상 수탁을 한 시설이 전체의 50.5%로 과반수가 되고 재수탁을 포함하면 86.8%나 된다.

또한 총 수탁기간별 현황을 보면 10년 이상 수탁하고 있는 시설이 전체의 28.6%나 되며, 6년 이상 수탁하고 있는 시설은 58.2%로 과반수가 된다. 이는 재위탁의 형식성과의 관계가 있다. 수탁기간의 장기화는 전문적이고 안정적인 서비스의 공급 차원에서 보면 긍정적인 면도 있으나, 복지관 운영의 내실을 기하지 못하면서 기득권을 유지하기 위한 재위탁이라면 서비스의 질적 저하를 초래하거나, 무사안일, 형식적 운영 등 부정적 결과를 초래할 우려가 있다.

7) 시설장 연령의 고령화

실태조사분석에서 보는 바와 같이 61세 이상의 시설장이 11%나 되며 특히 사회복지관장의 경우 61세 이상이 22.3%나 되는 것으로 나타났다. 경험이 많은 자가 운영에 참여하는 것이 전문적이고 안정된 경영을 하는데 기여할 수 있겠으나 창의적이고 개혁적인 운영은 기대하기 어렵다.

8) 비전문가에 의한 운영

실태조사분석에 의하면 사회복지관장의 36.1%가 사회복지사자격증이 없는 것으로 나타났다. 비전문가에 의한 운영은 지역사회 욕구와 특성에 맞는 전문적인 사업을 주도적으로 진행할 수 없고 직원들에 대한 전문적인 지도·감독이 불가능하게 된다. 또한 수탁기관의 시설장으로 임명되기 전의 직업도 사회복지시설 및 관련기관·단체의 경험이 없는 종교인, 기타 공무원, 교육계 등에서 근무한 자가 16.5%나 되고 있다. 이러한 비전문가나 사회복지분야 종사 경험이 없는 자가 수탁시설을 운영함으로써 이용자의 서비스 질을 향상시키는데 저해요인이 된다.

9) 시설장 채용의 비 공개성

실태조사분석에 의하면 수탁시설장의 채용방법에 있어서 공개채용 된 자는 17.6%에 불과하고, 대부분이 추천채용, 연고채용, 기타 자제승진이나 임명에 의하여 채용된 것으로 나타났다. 이는 능력있는 전문자격자를 채용·활용하지 못함으로써 창의적이고 전문적인 시설운영을 어렵게 하며, 수탁기관의 예측적

인 운영을 벗어나지 못할 우려가 있다.

10) 사회복지시설 민간위탁운영에 부정적 견해

실태조사분석에 의하면 사회복지시설의 민간위탁에 대하여 바람직하지 않다 (아주 또는 약간)고 응답한 자가 17.6%로 나타났고 사회복지관장보다 보육시설장이 더 부정적인 견해를 보이고 있다. 그 이유는 영리적인 면으로 흐르면 신뢰성을 잃을 우려가 있고, 투명한 운영부족, 운영자의 열의 부족 등을 들고 있다.

제 2 절 민간위탁운영의 개선방향

1. 민간위탁 관련법령의 정비

1) 사회복지사업법령의 개정보완

사회복지시설 민간위탁에 관한 전문성, 공정성, 투명성을 보장하기 위해서는 상위법령에 수탁기관 선정기준 및 절차를 보다 명확히 규정할 필요가 있다. 즉 사회복지사업법이나 사회복지사업법시행규칙에 사회복지시설 수탁기관 자격, 모집공고, 선정위원회 구성, 수탁기관 선정기준과 선정방법, 계약체결, 위탁기간, 지도감독 및 감사, 위탁평가 및 재위탁 규정 등을 구체적으로 규정하여야 한다. 만약 사회복지법령의 개정이 여의치 않으면 이러한 내용으로 구성되는 사회복지시설위탁에관한규칙을 보건복지부 규칙으로 제정하여야 할 것이다.

2) 자치구 민간위탁관련조례의 정비보완

자치구는 기존의 민간위탁관련조례가 규정되어 있는 경우는 다음과 같은 원칙에서 개정보완하고 아직 제정되어 있지 않는 자치구는 관련조례를 제정·시행하여야 할 것이다. 먼저 사회복지시설 민간위탁에 대한 목표를 명확히 해야 할 것으로, 이는 수탁기관의 모집, 선정과정에 큰 영향을 미친다. 즉 위탁하고자 하는 시설에 대한 본래의 기능을 수행하기 위해서는 어떠한 수탁기관이 필요한가를 상정해 보고 이를 수행할 수 있는 많은 기관들이 모집에 응모할 수

있게 하여야 한다. 즉 기관의 기능, 사회복지전문성과 운영능력, 그 분야에의 사회적 기여도, 재정 및 운영능력 등을 갖춘 기관들이 많이 참여할 수 있도록 공고내용, 공고방법의 규정을 구체화하여야 한다. 그리고 선정위원회의 구성인원, 위원자격, 공정성 보장을 위한 민간위원참여수의 확대, 의결정족수 등 공정성과 독립성을 보장할 수 있는 위원회설치에 관한 규정, 또한 선정기준 특히 심사기준이 되는 항목의 구성은 수탁시설의 기능을 효율적 전문적으로 운영할 수 있는 능력을 측정할 수 있는 내용으로 하고 선정의 척도가 되는 배점에 대한 배분 특히 주요항목에 대한 가중치의 적용 등에 관한 규정을 명확히 해야 한다. 그리고 계약체결에 관한 내용 즉 이행과 보고, 계약불이행시의 제재, 재정의 지원, 검사 등에 관한 사항도 구체적으로 규정하고, 수탁계약의 이행에 따른 평가와 재위탁 등에 관한 규정을 명확히 하여 사회복지시설의 민간위탁이 위탁계획에서 모집, 선정, 시행, 평가, 재위탁 결정 등이 공정하고 객관적이고 투명하게 이루어 질 수 있도록 하여야 한다.

2. 수탁기관선정의 공정성 투명성 제고

1) 공개경쟁모집의 정착화

수탁기관의 모집은 수의계약 등 특정기관만이 참여하는 비공개방법을 지양하고 공개경쟁에 의하여 자격있는 많은 기관들이 참여하는 개방적이고 공정한 수탁기관 선정의 길을 정착화하여야 한다. 공고의 매체를 중앙일간지, 사회복지관련 인터넷 및 위탁기관의 인터넷, 사회복지신문 및 지방신문 등 가능한 많은 매체를 활용하여 자격을 갖춘 기관들이 참여의 기회를 잃지 않고 동일한 조건에서 경쟁할 수 있는 기회를 주는 수탁기관공개모집의 정착화를 기해야 할 것이다.

2) 선정심의위원회의 독립성 보장

사회복지시설의 민간위탁은 수탁기관 선정의 공정성·투명성이 확보되는 것을 제1의 전제로 한다. 이는 선정심의위원회의 독립성이 최대한 보장되어야 가능하다. 따라서 선정심의위원회를 구성함에 있어서 정치적 영향을 받기 쉬

운 공무원이나 지방의회의원 등의 수를 가능한 적게 하고 민간관계전문가의 수를 3분의 2 이상 확보하고 위탁기관의 영향을 받지 않는 독립성을 보장해야 할 것이다.

3) 선정기준의 합리적 설정과 배점

앞의 자치구 조례정비에서도 언급한 바와 같이 심사항목의 설정에 있어서 지금까지의 재정능력중시 경향을 탈피하고 전문인력확보와 사업수행능력, 사회복지에 대한 열의와 수행능력, 충실한 사업계획수립, 사회적 공신력과 투명성 등에 대한 배점배분과 중요성에 따른 가중치의 적용 등 합리적인 선정기준의 설정과 이행에 노력해야 할 것이다.

4) 서류평가중심 평가방법의 지양

지금까지의 평가방법은 서류평가와 설명발표청취에 의하여 주로 실시되어 왔다. 서류평가에 의하면 운영능력과는 관계없이 사업계획서를 잘 작성한 기관이 좋은 점수를 받게 되는 결과를 가져오는 단점이 있으며, 선정심사위원들의 현장방문을 부가하면 그 기관의 운영능력을 평가하는데 도움이 되나 시간적인 제약이 따르고 또한 그 과정에서 수탁지원기관의 로비가 선정에 영향을 미칠 단점이 있다. 이러한 점에서 평가방법의 결정은 어려운 점이 있으므로 시간을 단축할 수 있는 방법으로 사전에 지원기관의 개요를 작성하여 심사위원들에게 도움을 주거나 서류심사에 의하여 몇 개의 후보기관을 선정한 후 그 후보기관을 대상으로 현지방문조사를 실시하여 시간을 단축하는 방법이 적용될 수 있다. 현장방문평가를 할 경우에는 2사람 이상으로 구성되는 평가단을 구성하여 실시하는 것이 바람직하며, 이 경우 반드시 동일한 평가단에 의하여 실시되어야 한다. 만약 서류평가에 의한 사업계획서 중심의 평가를 할 경우에는 시행시에 문제가 있음이 밝혀질 때 책임을 추궁할 수 있는 계약체결을 엄격히 하여야 할 것이다.

5) 계약체결의 명확화

계약체결은 선정 못지 않게 중요하다. 계약체결은 위탁기관의 위탁조건과 수탁기관이 응모시 제시한 사업계획서 내용, 전문인력 확보조건, 프로그램, 재정부담조건 등을 명확히 이행할 것을 계약체결하여야 한다. 특히 정부보조금의 배정에 따라 응모할 때 제출한 사업계획서 상의 수탁기관 부담액에 차이가 있어서는 아니 된다. 요청한 만큼의 정부보조금이 배정되지 않았기 때문에 원래의 사업계획대로 재정부담을 할 수 없다는 수탁기관의 논리는 일용 타당성이 있다고 보나 이는 민간위탁의 목표를 달성하지 못하는 원인이 되기도 한다.

6) 재계약의 공정성·투명성 확보

처음의 수탁기관 선정 못지 않게 재위탁도 중요하다. 재위탁은 기존 수탁기관에 대한 평가를 실시한 후에 재위탁 여부를 결정해야 한다. 기존 수탁기관의 변경은 서비스 공급의 연속성과 자원의 활용 면에서 바람직하지 않는 점도 있다. 그런 점에서 수탁시설장 조사에서도 별다른 하자가 없으면 재위탁 하는 것이 바람직하다는 응답률이 높게 나타났으나 한편으로 수탁회수가 많고 장기적으로 수탁시설을 운영하는 수탁기관이 많은 것을 고려할 때 평가 후 재위탁 여부를 결정하는 것이 타성이나 부조리를 예방하는 측면에서 바람직하다고 생각된다. 따라서 수탁시설평가위원회를 전문가, 이용자 대표, 관련공무원 등으로 구성하여 수탁운영 상황을 평가하고, 지도감독결과, 감사결과, 사업실적 등의 자료를 활용하여 일정수준 이상의 평가를 받았을 경우에는 기존 수탁법인과 계약을 연장하고 일정수준 이하일 경우에는 공개경쟁으로 신규 수탁법인을 선정하는 방법으로 개선하여야 할 것이다.

3. 수탁기관의 계약이행과 운영의 전문화

1) 지도감독과 수탁기관의 권한과 책임보장

위탁기관은 수탁기관과의 계약을 체결한 후에는 수탁기관이 계약체결 한 대로 수탁시설의 지도·감독을 성실히 수행하여야 한다. 즉 위탁기관은 전년도 사업계획에 따른 사업의 실행정도, 프로그램의 실행, 예산집행관리 등 수탁시

설운영의 전반적인 사항에 대해 감독 및 평가를 하여야 한다. 한편으로 수탁기관의 권한과 책임보장에도 노력해야 한다. 민간위탁은 민간의 전문성과 창의성을 정부서비스 부문에 접목함으로써 공공성을 유지하면서 효율성을 높이하고자 하는 데 목적이 있다. 따라서 정부는 민간위탁시설운영자가 일정한 요건 하에서 그들의 전문성과 독창성을 충분히 발휘하여 민간위탁의 목적을 달성할 수 있는 적절한 환경을 제공하여야 한다. 민간위탁은 정부가 제공해오던 공공서비스·현실화를 위탁계약에 의해 실시하는 것이므로 민간위탁의 목적을 성공적으로 달성하기 위해서는 위탁계약 과정에서부터 수탁기관의 권한과 책임을 명확하게 인식시켜 위탁사업의 수행과정에서 발생할 수 있는 오해를 사전에 불식시키고 수탁기관이 사업을 수행하는데 있어서 독창성과 전문성을 발휘할 수 있게 해야 할 것이다.

2) 과중한 재정부담의 지양과 재정부담 명료화

수탁법인이 공익성을 위하여 어느 정도 재정부담을 할 수 있다고 하더라도 그간 우리의 실정은 사회복지법인을 비롯한 비영리법인들이 법인설립 당시 목적사업을 수행하는데 충분한 재정의 출연없이 정부의 보조금이나 민간후원금에 의존해 온 경향이 있음을 고려할 때 수탁법인의 재정부담은 한계가 있으며, 재정부담이 많을수록 운영의 부실이나 서비스의 질을 저하시킬 우려가 있으므로 위탁계약시 최저한의 서비스 제공을 위한 운영비는 정부가 부담하여야 한다. 그 선행으로 수탁기관의 수탁시설 지원과 법인직영시설지원의 차별화와 자부담기준 및 정부보조금의 현실화를 기하고 수탁기관이 수탁계약 체결 부담금, 예치금, 시설설비비, 년 운영비 자부담분은 철저히 이행하도록 해야 한다.

법인이 사회복지관을 직접 신축하여 운영하고자 하는 경우는 최소한 20억 이상이 소요되나 수탁운영할 경우에는 1억 내지 5억의 예치금이 있으면 수탁운영이 가능하며, 정부운영비보조는 법인직영이나 수탁운영이나 동일함으로 수탁운영을 하려는 법인이 많아 그 경쟁이 심하고 때에 따라서는 정치적 영향 등으로 공정성이 악화되는 경우도 있다. 이러한 점에서 장기적인 면에서는 법인직영을 권장하기 위해 법인직영시설에 대한 시설 신·증축비, 운영비 등을

수탁시설과 차등 지원하여 법인직영시설설치 또는 증설을 권장해야한다. 또한 실태조사분석에서 지적된 바와 현재의 사회복지관에 지원되는 정부보조금은 인건비수준에 불과하므로 저소득층을 위한 각종 프로그램운영의 확대를 위해서는 보조금의 증액을 연차적으로 시행하고 보조금지원에 따른 자부담 20%는 과다하므로 이를 폐지하거나 10% 이하 수준으로 하향 조정하여야 할 것이다. 이와 같은 정부지원 및 자부담 문제의 해결과 병행하여 위탁계약시 수탁기관이 부담하기로 한 부담액은 철저히 준수하도록 하며, 사업수익금이나 후원금의 변태사용도 엄격히 규제하여야 한다.

3) 수탁기관의 수탁시설 지도감독의 강화

수탁시설의 자율적이고 창의적인 운영을 촉진하기 위해서는 수탁기관이 자체적으로 수탁시설의 운영에 대한 관리감독을 정기 또는 수시로 하게 하고 그 운영사항을 파악함과 동시에 필요한 지원도 할수 있어야 한다. 수탁시설의 운영실태조사에서는 1년에 1회 이상의 지도감독을 하고 지도의 중점내용은 재정 분야에 중점이 주어지고 있는 것으로 분석된 바 좀 더 적극적으로 사업계획수립 및 예산편성에의 참여, 프로그램의 개발 및 평가에의 참여, 인력충원 및 관리 등에 관심을 가지고 참여에 의한 지도와 지원이 따라야할 것이다.

4) 사회복지관장의 전문직 채용

수탁시설의 실태조사를 비롯해 여러 연구에서 사회복지관장의 전문직 채용을 권장하고 있다. 현실적으로 법인이사회에서 관장의 자격이 있다고 인정하는 경우에는 자격증이 없는 자도 채용할 수 있도록 규정에서 허용하고 있기 때문에 전체 사회복지관장 중 30%정도가 사회복지사자격증이 없는 것으로 나타나고 있다. 시설장의 전문자격은 수탁기관의 운영과 이용자의 서비스 질에 영향을 미친다. 실태조사에서 시설장의 자격유무가 시설의 평가에 영향이 있는 것으로 나타났다. 즉 전문자격이 있는 시설장이 운영하는 시설의 평가결과가 우수한 것으로 나타났다. 따라서 사회복지관설치·운영규정을 개정하여 기타 자격이 있다고 법인이사회에서 인정하는 자의 규정을 삭제하고 사회복지사

자격증소지자 또는 사회복지분야에서 일정한 경력이상의 자만이 임용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

5) 수탁시설 근무 직원 고용승계 이행

실태조사에서 직원 고용승계에 대하여 부정적인 응답자도 있으나 기존 수탁시설의 수탁기간 만료로 새로운 수탁시설이 운영을 하게될 경우에 새로운 수탁시설은 기존의 수탁시설에서 근무하던 사회복지사 등 전문직종사자는 중대한 하자가 없는 한 고용을 승계 하여야 한다. 이것은 사업의 연속성과 효과성 측면에서 바람직 한 것이다.

6) 1개의 수탁기관이 수 개의 수탁시설 운영 지양

위탁시설의 현황분석에서 1개의 수탁기관이 수 개의 수탁시설을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이는 전문적 운영 능력이나 재정적 부담 능력이 있다면 바람직한 면도 있겠으나 현실적으로 수탁법인의 직원 구성이나 재정 구성 면에서 수 개의 수탁시설을 운영하는데는 한계가 있고 이는 이용자의 서비스의 질을 저하시킬 우려가 있으므로 수탁기관 스스로가 사양하거나 수탁기관 선정과정에서 고려되어야 할 것이다.

7) 특정 수탁기관에의 장기간 수탁운영 지양

기존의 수탁기관이 계속 수탁운영하는 것은 안정성과 지속성을 유지함으로써 전문적인 운영으로 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 장점도 있으나 재위탁에서도 지적인 바와 같이 한번 수탁기관으로 선정되면 중도에 교체되는 예가 적어 재계약을 통하여 장기간 계속 운영됨에 따라 수탁시설이 수탁기관의 소유화 경향으로 각종 편법에 의한 비리의 개연성 있다고 판단된다. 이러한 장·단점을 고려하여 재위탁 과정에서 우수 수탁기관으로 평가된 시설에 대해서는 전문적인 서비스 공급의 안정성, 지속성을 고려하여 재위탁의 폭을 넓혀주고, 부실운영으로 평가된 수탁기관에 대해서는 장기 수탁기관으로 선정되지 않도록 하여야 할 것이다.

제 5 장 결 론

이 연구는 사회복지시설 민간위탁운영의 개선방향을 도출하기 위하여 민간 위탁에 관한 이론적 연구를 통해 민간위탁의 정의, 효과, 유형, 장·단점, 이론적 시각, 수탁기관의 선정과정과 지도·감독, 재위탁 등을 이해하고 민간위탁 시설 현황 및 관련법령, 수탁시설의 운영실태 등을 조사·분석하여 나타난 문제점을 중심으로 민간위탁운영의 개선방향을 제시하였다.

이는 서울시 사회복지관과 보육시설을 대상으로 연구된 것으로 그간 사회복지관을 대상으로 하는 위탁시설운영에 관한 조사연구는 있었으나 보육시설의 위탁시설운영에 관한 연구는 처음이며, 특히 이 연구는 사회복지관의 수탁운영과 보육시설 수탁운영의 실태를 비교할 수 있는 점에서 연구의 차별성이라 할 수 있다. 또한 이 연구는 서울시 사회복지관과 보육시설을 대상으로 수탁운영 실태를 연구한 것이지만 우리 나라 전체의 사회복지시설 민간위탁의 실태를 추정할 수 있을 것이다.

그간 많은 사회복지시설을 위탁운영하는 과정에서 개선을 거듭한 결과 예전보다 공개적이고 투명성 있게 선정된다는 의견들이 있으나 아직도 개선해야할 점이 많은 것도 사실이다. 따라서 사회복지시설의 민간위탁운영에 관한 연구는 수탁기관 선정사례 및 운영실태의 다양한 조사·분석을 계속하여 민간위탁의 효과와 장점을 달성할 수 있는 방안을 지속적으로 발전시켜 나가야할 것이다.

이 연구도 민간위탁에 관한 연구를 하는데 조금이나마 자료제공에 도움이 되고 서울시 사회복지시설 위탁운영시책수립에 기초자료로 기여하기를 바라면서 앞에서 개선방향으로 제시한 민간위탁 관련법령의 정비로서 사회복지사업법령의 개정보완, 자치구 민간위탁관련조례의 정비보완 등이 이루어지고, 수탁기관선정의 공정성 투명성 제고를 위해 공개경쟁모집의 정착화, 선정심의위원회의 독립성 보장, 선정기준의 합리적 설정과 배점, 서류평가중심 평가방법

의 지양, 계약체결의 명확화, 재계약의 공정성·투명성 확보 등을 기하고 수탁기관의 계약이행과 운영의 전문화를 위해 지도감독과 수탁기관의 권한과 책임 보장, 파중한 재정부담의 지양과 재정부담 명료화, 수탁기관의 수탁시설 지도감독의 강화, 사회복지관장의 전문직 채용, 수탁시설 근무직원 고용승계 이행, 1개의 수탁기관이 수개의 수탁시설운영 지양, 부실 수탁기관에의 장기간 수탁운영 지양 등이 실제 이루어지기를 바라면서 끝으로 복지정책이 우리시대의 주류를 이루어가고 있는 시점에서 복지행정의 최일선에서 열악한 근무여건과 격무에 시달리는 종사자들에게 전문직에 걸맞는 대우와 근무여건을 마련해 주어야 한다고 본다.

사회복지시설에서 공급해야 할 서비스는 양적인 면과 질적인 면에서 과거와는 비교할 수 없을 만큼 증가하였으며, 수혜자의 욕구 또한 다양해졌을 뿐만 아니라, 구체적이고 전문적인 서비스를 요구하고 있다. 따라서 이제는 복지시설 운영에 소요되는 비용은 전액 정부(지방자치단체)에서 부담해야 할 것이며, 위탁기관이나 종사자는 오직 질 높은 서비스 제공에 전념할 수 있도록 지원해주어야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 국내문헌

1) 단행본

- 안용식·원구환, 「지방공기업론」, 서울: 대영문화사, 1996
- 오연천, 「정부개혁의 기초와 정부기능의 재정립」, 서울: 박영출판사, 1997.
- 유훈, 「공기업론」, 서울:법문사, 1993,
- 윤선식, 「공기업론」, 서울: 박영사.1994
- 최창호, 「지방자치제도론」, 서울: 삼영사, 1989.

2) 논문

- 권순만·김난도, “행정의 조직경제학적 접근: 대리인이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 「한국행정학보」 제29권 제1호, , 1995.
- 김경혜, 복지시설민간위탁운영평가 및 개선방안연구, 서울시정개발연구원, 2000
- 김순양, “사회복지서비스 공급 민영화의 성공 요건 고찰”, 「한국정책학회보」 제7권 제3호, 한국정책학회, 1998.
- 김종해, “사회복지시설위탁실태와 개선방향”, 「사회복지시설의 민간위탁실태와 개선방안에 관한 공청회자료」, 참여연대사회복지위원회, 2000.
- 배용수, “지방자치단체 기능의 민영화 방안”, 「한국행정연구」 제7권 제2호, 봄호, 한국행정연구원, 1998.
- 송광태, 시립체육시설운영의 민간활력도입 방안연구, 서울시정개발연구원, 1997.
- 오성호, “신관리주의와 행정개혁에 관한 연구”, 「사회과학연구」 제10호, 서울: 상명대학교 사회과학 연구소, 1997.
- 윤성식, “최근 선진국예산개혁의 교훈: 대리인이론의 관점”, 「한국행정학보」 제31권 제2호. 1998
- 이정호, “사회복지시설체계·제도의 개편에 관한 연구”, 「사회복지시설연

- 구」 제2집, 한국사회복지시설연구회, 2000.
- 정길원, 책임운영기관의 효율적인 운영방안에 관한 연구, 연세대학교대학원 석사학위논문, 2000
- 정윤길, “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구”, 「한국 지방자치학회보」 제12권 제1호(통권제29호), 한국지방자치학회, 2000.
- 정윤수, “복지시설 민간위탁과정에 대한 평가연구”, 「한국정책학회보」, 제8권 제3호, 1999.
- 한영주·조임곤, 서울시행정서비스 민간활력도입에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 1998

2. 외국문헌

1) 단행본

- Farnham, David and Horton, Sylvia., *Managing the New Public Service*, London: The Macmillan Press, 1993.
- Greer, Patricia., *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, Buckingham: Open University Press, 1994.
- Hood, Christopher., *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 1994.
- Perrow, Charles., *Complex Organizations: A Critical Essay*, New York: McGraw-Hill. 1986.
- Savas. E. S., *Privatization 'The Key to Better Government'*, New Jersey: Chatam House Publishers, 1987.

2) 논문

- Alexander, S, Edwards, R. A and Smart, N. W., “New Managerial Thinking-Factors Affecting Training and Development at Work,” *Industrial and Commercial Training*, 26(1), 1994.
- Domberger. Simon & Jensen. Paul., “Contracting out by the Public Sector:

Theory, Evidence, Prospects,” *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 1997.

Lawler, John and Hearn, Jeff., “UK Public Sector Organizations- The Rise of Managerialism and The Impact of Change on Social Services Departments’” *International Journal of Public Sector Management*, 8(4), 1995.

Wilson, V. Seymour., “Public Administration Reform and The New Management,” *International Journal of Public Administration*, 19(9), 1996.

3. 기타

보건복지부, 2000년도 보육사업안내, 2000. pp.78-79

보건복지부 · 한국사회복지관협회, 사회복지관인력 및 프로그램 전문성강화방안, 2001.10. p.75 www.mohw.go.kr

Abstract

Study on improvements in consigning the management
of social welfare agency to private sector

- Community Welfare Centers, Children-care Centers in Seoul -

Park, Dong-soo

Major in Social Welfare

Dept. of Welfare Administration

Graduate. School of Public Administration

Hansung University

Due to globalism and the Information Age, today all the countries of the world are confronted with difficult situations, such as a global war, the depletion of natural resources, and the increase of peoples needs for services. Particularly, social welfare services are demanding effective management with both capacity and vitality in private sectors. In addition, in order to increase international competitiveness, to promote a nations welfare, and later on to pave the way to a developed country, Korea needs that the role of the Government toward private sectors should change from controlling government to empowering government.

Therefore, in terms of social welfare field, private sectors have been regarded as more important than before, and consigning to private agency in administration of social welfare facilities has become a generalized management method. Especially, the fact that the consigned private agency

is responsible for both Social Welfare Center established with the Government priority from the middle of 1980s and Childcare Center built from the 1990s demonstrates an example of private management as a way to create a competition principle and a new attempt to present effective services as well as to overcome economic crisis.

Aware of insufficient regulations, which are pertinent to consigning to the private sector of social welfare agency, this research analyzes the process of consigning to the private sector and condition, focusing on municipally managed Social Welfare Centers and Childcare Centers in Seoul. Thus, this research presents how to improve private consigning relevant to social welfare facilities and provides fundamental information to policies to decide consigned agencies that operate social welfare agency.

In order to comprehend theoretical background about the private consigning of social welfare agency, this paper has analyzed related articles, regulations, preceding research data, consigned agencies and condition, agency evaluation, and consigned agency management, surveying consigned agency presidents. Subjects of a survey were 40 community Social Welfare Centers and 60 Childcare Centers in Seoul selected by systematic sampling. They returned 94 of 100 questionnaires, and 91 cases among them were analyzed consecutively by Univariate analysis and Crosstab Two Variables.

This research presents that in terms of management, private consigning has some problems as following:

- 1.A dearth of regulations relevant to the private consigning; no specific regulations for consigned agency and re-consinged in Social Welfare

Service Law and no rules for consigning of self-governing community.

2. Unreasonable selection of consigned agencies, resulting in a lack of recruit notification for consigned agency, non-specialized selection committee for consigned agency, excessive consigning, a short period of preparation for establishing consigned facilities, short-term operation without a long-term plan, and perfunctory re-contract.
3. Incomplete supervision and management for consigned agency; insufficient governmental grant, mistrust of management resulted from an allotment, unfair staff employment, prolonged contract period, an aging president, and non-professional management.

Recognizing the problems mentioned above, this paper shows how to solve them as following.

1. As the revision of Private Consigning Law, the supplementation for both Social Welfare Service Law and regulations for private consigning of self-governing community is indispensable.
2. Settled open competitive recruit, secured independence of a selection committee, reasonable criteria for selection, screening agencies by examining their report cards, precise contracts, and fair and transparent re-contracts are unconditionally required so as to secure impartiality on selecting consigned agencies.
3. In order to specialize performance of a contract and management for consigned agencies, securing the right and responsibility of consigned agencies, avoiding excessive financial burden, clarifying a charge on consigned agency, intensifying supervision over consigned facilities, employing a professional social welfare president, implementing staff employment succession in consigned agencies, and improving long-term management for them are necessary.

Since this research was based on Social Welfare Centers and Childcare Centers in Seoul, it has of great significance as the first research on the consigned facility management of Childcare centers. Moreover, this research can be distinctive due to the comparison between managements of both Social Welfare Centers and Childcare Centers. Now that the process of consigning management in many social welfare facilities has been improved so far, it could be said that the selection on consigned agencies is more open and transparent than before. However, some aspects of the selection still should be ameliorated. Therefore, it is essential to continue to research on examples of selecting consigned agencies and the actual management condition, and thus, the alternatives to achieve the effect and advantage of private consigning should be developed incessantly.

[별첨 1]

지역번호		시설번호	

수탁시설장(사회복지관장·보육시설장)수탁시설관리조사표

인 사 말 씀

안녕하십니까 ?

시설운영업무에 전념하시느라 수고가 많으시지요. 저는 한성대학교 행정대학원에서 사회복지학을 전공하는 학생입니다.

저는 평소 사회복지시설운영에 관심을 가져오던 사회복지학도로서 금번 학위논문을 쓸 기회가 되어 「사회복지시설 민간위탁운영의 개선방향에 관한 연구」를 하고자 시설장님 들의 협조를 얻어 위탁시설선정과 운영관리 에 관한 현황조사를 실시하고 있습니다.

업무에 항상 바쁘신 줄을 잘 알고 있습니다만 부디 조사에 협조하여 주시면 감사하겠습니다. 조사된 자료는 연구목적 외에는 절대로 이용되지 않으며, 또한 조사결과는 통계로 처리되어 사용되기 때문에 개인의 비밀은 반드시 보장되오니 성의껏 응답해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2001. 10. .

한성대학교 행정대학원 사회복지학과
박 동 수 올림

I. 일반현황 (해당 ☐에 √하여 주십시오)

1. 직위 ① 사회복지관장 ☐ ② 보육시설장 ☐
2. 성별 ① 남 자 ☐ ② 여 자 ☐
3. 연령 ① 만_____세 4. 종교 ① 있다.(무슨_____) ② 없다 ☐
5. 학력 ① 중졸이하 ☐ ② 고졸 ☐ ③ 전문대졸 ☐ ④ 대졸 ☐
⑤ 대학원 ☐
6. 사회복지사자격증 ① 있다.(1급 ☐ 2급 ☐ 3급 ☐) ② 없다. ☐
7. 현 직위 근무경력 _____년 _____월
8. 사회복지분야 총 근무경력 _____년 _____월
9. 수탁기관의 시설장으로 근무하기 직전에는 어떤 일을 하였습니까.
① 사회복지시설 ☐ ② 복지관련단체 ☐ ③ 대학 또는 연구기관 ☐
④ 병의원 ☐ ⑤ 종교인 ☐ ⑥ 기타. (_____)

II. 수탁기관 현황

1. 수탁기관
① 사회복지법인 ☐ ② 재단법인 ☐ ③ 사단법인 ☐ ④ 기타비영리법인 ☐
⑤ 종교단체(교회 ☐ 사찰 ☐ 기타 ☐) ⑥ 개인 ☐ ⑦ 기타(_____)
2. 위탁회수 ① 1차 ☐ ② 재위탁 ☐ ③ 3차 이상 ☐
3. 총 위탁기간 _____년 _____월
4. 주요위탁조건
가. 재정
① 공탁금 + 연 시설운영비 일부부담 ☐ ② 시설설비비 + 연 시설운영비
일부부담 ☐ ③ 시설비비 일부부담 ☐ ④ 연 시설운영비 일부부담 ☐
⑤ 재정부담 없다. ☐ ⑥ 기타 (_____)
나. 1회 위탁기간 _____년
다. 전문인력(사회복지사 등 자격증 소지자)

① 시설장 + 직원 ☐ ② 시설장 ☐ ③ 직원 ☐ ④ 기타 ()
라. 기 타 ()

5. 위탁시 수탁기관과 시설장과의 관계

① 수탁기관의 대표 ☐ ② 수탁기관의 이사 ☐ ③ 수탁기관의 직원 ☐
④ 수탁기관임직원의 연고자 ☐ ⑤ 기 타() ⑥ 관계없다. ☐

6. 시설장께서는 어떤 방법으로 채용되었습니까 ?

① 공개채용 ☐ ② 추천채용 ☐ ③ 연고채용 ☐ ④ 기타 ()

7. 시설장으로 채용시에 채용조건은 무엇이었습니까.

① 위탁조건상의 재정전액부담과 시설운영 ☐
② 위탁조건상의 재정일부부담과 시설운영 ☐
③ 재정부담없이 시설의 총괄적 운영 ☐ ④ 기 타 ()

III. 수탁기관 선정과정 현황

1. 귀하는 수탁기관을 선정받는 과정에 참여하였습니까 ?

① 참여하였다. ☐ ② 참여하지 않았다. ☐

※ 참여하였다면 어느 정도 참여하였습니까 ?

① 모든 업무를 전담하였다. ☐ ② 어느 정도 담당하였다. ☐ ③ 보조자로
도왔다. ☐

2. 위탁에 응모한 사업계획서는 누가 작성하였는가 ? ☐

① 수탁기관 대표 ☐ ② 수탁기관 이사회 ☐ ③ 시설장 (응답자 본인) ☐
④ 전문가에 의뢰 ☐ ⑤ 기타()

3. 수탁기관 선정심의위원회의 구성은 어떻게 하는 것이 바람직하다고 생각
하십니까 ?

① 전원 관련공무원으로 구성 ☐ ② 공무원 2/3 + 민간전문가 1/3 ☐
③ 공무원 1/3 + 민간전문가 2/3 ☐ ④ 전원 민간전문가로 구성 ☐
⑤ 기 타 ()

4. 수탁기관을 선정할 때 중요시 해야할 기준으로 가장 중요한 것은 무엇이

라 생각하십니까

- ① 충실한 사업계획수립 ☐ ② 법인의 재정부담능력 ☐
③ 전문인력확보와 사업수행능력 ☐ ④ 시설설비확보와 운영능력 ☐
⑤ 사회복지에 대한 열의와 수행능력 ☐ ⑥ 사회적 공신력과 투명성 ☐
⑦ 지역사회와의 유대 및 자원동원능력 ☐ ⑧ 기 타 (_____)

5. 수탁기관을 선정할 때 평가방법은 어느 것이 바람직하다고 생각하십니까

- ① 서류평가 + 설명보고 ☐ ② 서류평가 + 설명보고 + 현장답사 ☐
③ 기 타 (_____)

6. 수탁기관을 모집할 때 가장 바람직한 공고방법은 어느 것이라고 생각하십니까 ?

- ① 1개 이상의 중앙일간지에 모집공고 ☐ ② 지역신문에 공고 ☐
③ 모집기관의 인터넷에 공고 ☐ ④ 기 타 (_____)

7. 수탁기관으로 선정된 후 사업을 실시할 수 있는 준비기간은 충분하였습니까 ?

- ① 충분하였다. ☐ ② 보통이었다. ☐ ③ 부족하였다. ☐

8. 사업개시까지 어느 정도 기간을 두고 수탁기관을 선정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까

- ① 1개월 ☐ ② 2개월 - 3개월 ☐ ③ 4개월 - 5개월 ☐ ④ 6개월 이상 ☐

9. 위탁계약기간이 만료된 경우 재수탁기관의 선정방법은 어떻게 하는것이 바람직할까요 ?

- ① 공개경쟁을 통해 수탁기관 재 선정 ☐
② 기존 수탁기관을 평가한 후 일정수준이하의 경우 공개경쟁 ☐
③ 특별한 문제가 없는 한 기존 수탁기관에 재위탁 ☐
④ 기 타 (_____)

10. 귀 기관이 수탁기관으로 선정된 것은 정치적 영향 (로비)없이 공정하게 선정되었다고 보십니까 ?

- ① 그렇다 ☐ ② 그렇지 않다. ☐

※ 그렇지 않다면 그 이유는 _____

IV. 위탁운영관리 현황

1. 귀하는 수탁시설의 운영이 위탁계약체결대로 어느 정도 시행되고 있다고 생각하십니까

- ① 아주 잘 시행되고 있다. ☐ ② 약간 잘 시행되고 있다. ☐ ③ 보통으로
시행된다. ☐ ④ 약간 시행되지 않는다. ☐ ⑤ 아주 시행되지 않는다. ☐

※ 잘 시행되지 않는다면 그 이유는 무엇입니까 ?

2. 귀하는 수탁시설의 직원임면권을 가지고 있습니까. ?

- ① 그렇다. ☐ ② 그렇지 않다. ☐

※ 그렇지 않다면 누가 합니까 ?

3. 수탁시설을 타 수탁기관이 위탁을 받아 운영할 때 직원의 고용승계에 대하여 어떻게 생각하십니까 ?

- ① 고용승계 해야 한다. ☐ ② 고용승계해서는 안 된다. ③ 기 타. ()

4. 수탁시설의 예산편성은 시설장이 합니까.?

- ① 그렇다. ☐ ② 그렇지 않다. ☐

※ 그렇지 않다면 누가 합니까 ?

5. 예산편성과 집행 시에 위탁체결한 부담금 및 자체부담금은 누가 부담합니까. ?

- ① 수탁기관에서 부담 ☐ ② 수탁기관과 시설장 공동부담 ☐
③ 수탁기관 + 사업수익금 또는 기부금으로 충당 ④ 시설장 부담 ☐
⑤ 시설장부담 + 사업수익금 또는 기부금으로 충당 ☐ ⑥ 사업수익금 또는
기부금 ☐ ⑦ 기 타 ()

6. 위탁계약 시 체결한 수탁기관부담금은 계약대로 이행합니까 ?

- ① 이행한다. ☐ ② 이행하지 못한다. ☐

※ 이행하지 못한다면 그 이유는 무엇입니까 ?

7. 위탁계약체결 시 사업계획서에 제시된 목적(특히 시설기능)수행을 위한 프로그램이 적절히 수행되고 있습니까 ?

① 그렇다. ☐ ② 그렇지 않다. ☐

※ 그렇지 않다면 그 이유는 무엇입니까 ? _____

8. 수탁기관은 수탁시설에 대하여 지도 감독을 합니까. ?

① 한다. (연 1회 ☐ 연 2회 이상 ☐) ② 안한다. ☐

※ 한다면 가장 중점적으로 하는 분야는 무엇입니까 ?

① 조직·인사관리 ☐ ② 재정관리 ☐ ③ 프로그램관리 ☐ ④ 시설관리 ☐ ⑤ 기타 (_____)

※ 안한다면 그 이유는 무엇입니까.? _____

9. 수탁기관으로 어느 기관이 가장 바람직하다고 생각합니까 ?

① 사회복지법인 ☐ ② 재단법인 ☐ ③ 사단법인 ☐ ④ 기타 비영리법인 ☐

⑤ 종교단체 ☐ ⑥ 일반 사회단체 ☐ ⑦ 사회복지사 ☐ ⑧ 능력있는 개인 ☐

10. 사회복지시설을 민간기관에서 위탁운영하는 것에 대하여 어떻게 평가하십니까?

① 아주 바람직하다. ☐ ② 약간 바람직하다. ☐ ③ 보통이다. ☐

④ 약간 바람직하지 않다. ☐ ⑤ 아주 바람직하지 않다. ☐

※ 바람직하지 않다면(④⑤응답자) 그 이유는 무엇입니까 ? _____

11. 수탁시설 시설장으로서 운영상 애로점은 무엇입니까 ? 3가지만 말씀해 주시오

① _____

② _____

③ _____