

# 사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단

: 경기도 K시 종합사회복지관을 중심으로

A Study on the Contracting Out the Welfare Service

: The Case of K City in GyeongGi Province

박 윤 희\* · 박 천 오\*\*

Park, Yun-Hee · Park, Chun-Oh

## ■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 사회복지관 민간위탁의 특징과 위임자-대리인 이론
- III. 선행연구 검토
- IV. 경기도 K시 종합사회복지관 위탁 사례 분석
- V. 결론 및 제언

사회복지서비스 분야에서는 민간위탁이 비경쟁적으로 이루어지고 있어 긍정적 효과를 기대하기 어렵다는 회의적 시각이 제기되어 왔다. 본 연구는 경기도 K시 종합사회복지관 민간위탁 사례를 위임자-대리인 이론의 관점에서 분석함으로써 사회복지 서비스 분야에서의 이러한 문제점을 조명한다. 본 연구에서의 분석은 관련 자료 등에 주로 의거하지만, 부분적으로 담당 공무원 및 복지관 시설장 종사자들을 대상으로 한 인터뷰를 통해 해당 정보를 확보하였다. 본 연구의 결과는 사회복지서비스 민간위탁과 관련하여 기존 연구들이 파악한 문제점들을 재확인해 준다.

□ 주제어: 민간위탁, 사회복지, 종합사회복지관, 주인-대리인 이론

\* 명지대학교 행정학과 박사과정(주저자)

\*\* 명지대학교 교수(교신저자)

논문 접수일: 2011. 4. 26, 심사기간(1차): 2011. 4. 27 ~ 2011. 6. 20, 게재확정일: 2011. 6. 20

The positive effects of contracting out the welfare service are rarely expected in Korea since there has not been real competitive bidding in the process. This study focuses on the community social welfare centers in K city of GyeongGi Province. The analysis applying the principal-agent theory is based mainly on the government data and interviews conducted on some public employees and managers of the welfare facilities. The results of the analysis reconfirm that the problems of contracting out the welfare service pointed out in many previous studies.

□ Keywords: contracting out, social welfare, community social welfare centers, principal-agent theory

## I. 문제의 제기

지방자치단체는 각종 사업을 민간에게 위탁(contracting out)하고 있다. 특히 사회복지서비스 분야에서는 이용시설 뿐만 아니라 생활시설 등 대부분의 시설을 민간위탁하고 있다. 종합사회복지관의 경우 2010년 3월 현재 전국 417개소 가운데 93.5%인 390개소가 사회복지법인, 비영리법인에 민간위탁 되고 있는데, 시·군 직영은 5.9%인 25개소, 관리공단 위탁은 0.6%인 2개소에 불과하다.<sup>1)</sup> 민간위탁을 하는 목적은 행정조직의 비대화를 억제하고, 민간의 특수한 전문기술을 활용함으로써 행정사무의 능률성을 높여 관련 비용을 절감하고, 국민생활과 직결되는 단순행정업무를 신속하게 처리하려는 데 있다.

민간위탁에 의한 서비스 전달은 일정한 자격을 갖춘 기관들 사이에 경쟁을 통해 이루어질 때 비용절감과 서비스의 수준의 향상을 기대할 수 있다(Wallin, 1997). 때문에 민간위탁업체의 선정에는 기존 수탁자를 포함하여 다수의 참여자를 확보하는 것이 관건이다. 하지만 사회복지서비스 분야에서는 상당수의 위탁계약이 비경쟁적으로 이루어지고 있어, 민간위탁이 기대했던 효과를 실제로 거두고 있는지 의문이 제기되고 있다(김재훈, 2005). 특히 민간위탁에 의한 사회복지관 운영의 문제점에 대해서는 비판의 소리가 높다(최항순, 2003: 198). 이와 관련하여 2006년 국가청렴위원회는 사회복지시설 투명성 제고를 위한 제도개선방안을 제시한 바 있고, 2010년 국민권익위원회는 사회복지시설 재위탁을 1회로 제한하는 등의 대책을 내놓기도 하였다(국민권익위원회, 2010). 그러나 사회복지사무가 지방자치단체로 이

1) 사회복지관현황(2010.3) 한국사회복지관협회 자료실, www.kaswc.or.kr.

관되어 있고, 위탁 결정 및 운영 또한 지방자치단체 소관 업무로 되어 있어 중앙정부의 이 같은 지침이나 권고의 실효성에는 한계가 있다.

인간적 서비스(human service)라는 성격을 가진 사회복지 서비스는 서비스의 생산·제공자가 누구인가에 따라 서비스의 내용과 질에 적지 않은 차이가 날 수 있어, 사회복지관과 같은 시설의 경우 누가 수탁자로 선정되어 어떻게 시설을 운영하느냐는 매우 중요한 문제라고 할 수 있다. 때문에 민간위탁의 본래의 취지를 살리려면 사회복지시설의 민간위탁 시스템이 많은 보완을 통해 보다 체계화되어야 할 것이다(최항순, 2003: 198).

우리나라의 경우 지방정부의 사회복지서비스 민간위탁기관의 선정이 객관적이고 공정한 원칙과 지침에 의해 이루어지지 않아, 전문성이 결여된 법인이나 단체가 사회복지시설을 수탁받거나 기존 수탁기관이 부실 운영에도 불구하고 계속 재수탁 받는 등의 실태가 문제되고 있다. 이런 인식에서 본 연구는 경기도 K시의 사회복지관 민간위탁 사례 분석을 통해 이러한 실태를 조명하고 그 개선방안을 모색하고자 한다. K시는 당해 시의 사회복지관 5개소 중 3개소를 1995년 민간위탁하였고, 최초로 위탁한 사회복지법인들과 이제까지 줄곧 재계약을 해오다가 2010년에 처음 수탁자 선정에 공개경쟁 절차를 도입하였지만 역시 기존의 위탁업체가 수탁을 받은 것으로 파악되어 연구의 대상으로 선정하였다.<sup>2)</sup>

본 연구는 K시의 종합사회복지관 민간위탁 사례를 위임자-대리인 이론의 관점에서 점검함으로써 사회복지 서비스 분야에서의 민간위탁 제도 및 운영의 문제점을 밝히고자 한다. 민간위탁 사례에 관한 기존 연구는 적지 않으나 위탁심사에서부터 재위탁에 이르는 전 과정을 관련 자료에 근거하여 구체적으로 분석한 연구는 드문 관계로, 본 연구는 이러한 측면에 분석의 초점을 둔다. 본 연구가 위임자-대리인 이론을 분석의 근거로 삼은 것은 복지서비스의 민간위탁 계약 시에 수탁자의 역량을 파악하기 쉽지 않고, 수탁자의 복지서비스 제공과정에 많은 재량과 불확실성이 존재하여 그 성과를 객관적으로 측정하기 어렵다는 판단에 따른 것이다.

## II. 사회복지관 민간위탁의 특징과 위임자-대리인 이론

### 1. 민간위탁과 사회복지관

우리나라 지방자치법 제5조 제3항은 “지방자치단체가 각종 법률에 규정된 소관사무 중 일

2) 본 논문의 <표 1> 및 4장 사례분석 참조.

부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것"을 민간위탁으로 규정하고 있다. 민간위탁은 민간조직이 생산자가 되고 정부는 생산자에게 서비스 비용을 지불하는 서비스 공급결정자가 되는 유형으로서, 정부가 직접 공급하던 특정 서비스를 민간기관(영리 또는 비영리 기관)을 선정하여 정부 대신 소비자인 주민(국민)에게 제공토록 하는 것이다(Dehoog, 1984: 3; Savas, 1987). 지방자치단체가 서비스의 공급을 결정하고 비용을 부담하면서 서비스의 생산 및 전달하는 권한만을 민간에 이전하므로, 법적으로는 위탁자인 자치단체가 여전히 권한을 보유하면서 수탁자인 민간의 사무 처리에 관해 지도·감독하는 방식으로 이루어진다(최향순, 2003: 200).

민간위탁은 민간부문이 경쟁과 이윤동기로 인해 공공부문에 비해 저렴한 비용으로 높은 성과를 낼 수 있다는 점, 민간부문이 공무원에 비해 해당 서비스 분야에 전문적인 지식과 기술 및 장비 등이 상대적으로 우수할 수 있다는 점, 관료기구의 비대화를 막고 고객의 요구에 대한 적극적으로 대응할 수 있다는 점 등이 장점으로 인식되어 왔다(Savas, 1987; 정운길, 2000; 최향순, 2003). 그러나 복지서비스분야 민간위탁에서는 비용절감 효과보다는 주로 서비스 질의 향상, 전문성의 제고, 이용자 욕구에 대한 신속한 대응과 같은 질적 측면의 개선 효과가 상대적으로 더 강조되는 것이 특징이라고 할 수 있다(이영교·이정은, 1997; 이정은, 1996; 김승현, 1998; 김경혜, 2000). 이는 사회복지관과 같은 사회복지시설운영 서비스는 성격상 연성 서비스(soft service)의 특성을 내포하고 있어, 그 목적을 정의하고 성과를 측정하기 어렵기 때문이다. 무엇보다도 투입 활동과 성과 간의 인과관계가 명확하지 않는 것이 문제라고 할 수 있다.

정부개입의 축소와 사업수행의 효율성 증진을 목표로 하는 민간위탁은 정부 관료제의 다양한 한계를 강조하는 관료실패이론(bureaucracy failure theory)과 경쟁을 전제로 한 공공선택론(public choice theory)에 의해 이론적 지지를 받고 있다(김재훈, 2005: 206). 그러나 민간위탁과 관련하여서는 정부와 민간위탁업체 간 책임성의 범위가 모호해진다거나, 해당 분야에 적절한 경쟁이 존재하지 않는 경우가 많다거나, 민간위탁업체의 선정 또는 재협약 과정에 민관유착 문제가 발생될 수 있다거나, 동일 수탁기관이 지속적으로 계약을 연장하여 운영함으로써 독점운영 가능성이 높다거나 하는 우려가 제기되어 왔다(Trevor, 2001; 이종규·박순애, 2002; 최향순, 2003: 201). 이밖에도 사회복지 분야 민간위탁과 관련하여서는 복지시설 지도감독이 주로 회계상의 적법성 여부에 치중된 형식적 수준에 그치고, 지도·감독 부서 공무원의 빈번한 교체 등으로 수탁업체에 대한 지속적이고 일관된 통제가 어렵다는 점 등이 특히 강조되기도 한다(박봉식, 1998).

이렇게 볼 때, 민간위탁에 있어서의 본질적인 이슈는 민간위탁의 실시여부에 있는 것이 아니라, 어떻게 민간위탁의 기대 효과를 달성할 수 있느냐의 실현 방법에 있다고 할 수 있으며,

이는 곧 민간위탁 목적 실현과정에서의 장애요소들을 어떻게 극복할 수 있는가의 문제와 맞물린다(박중훈, 2000). 사회복지관 민간위탁 문제도 여기에서 출발한다.

## 2. 위임자(주인)-대리인 이론

본 연구에서 사회복지관 민간위탁 실태 분석에 있어 적용하고자 하는 위임자 대리인 이론의 기본 내용은 다음과 같다. 위임자 혹은 주인(principal)과 대리인(agent) 간의 관계는 주인이 자신의 이익과 관련된 행위를 대리인의 재량으로 하여 줄 것을 위임하는 내용의 계약 관계가 있을 시에 성립된다. 위임자는 자신의 이익극대화를 위하여 유능한 대리인을 선임하여 그가 주인의 이익을 위해 최선의 노력을 경주하도록 지휘·감독하고자 하는 반면, 대리인은 위임자의 효용이 아닌 자신의 효용을 극대화하려고 할 것이므로, 계약의 두 당사자 간에 이해가 상충되게 된다(전상경, 2008: 319-321).

이 이론에서 가장 핵심적 내용은 둘 사이에 체결되는 계약이다. 즉 위임자의 입장에서 보면 대리인의 합리적 선정과 대리인에 대한 효율적 관리를 위한 계약을 체결하는 방식이 관건이 된다. 그러나 위임자는 두 가지의 중요한 현실적 제약으로 말미암아 유능한 대리인을 선정하고 그로 하여금 위임자 자신의 이익 증진에 최선을 다하도록 유도하기 쉽지 않다. 하나는 정보의 비대칭성 문제이고, 다른 하나는 불확실성 및 그에 따른 위험분담 문제이다(권순만·김난도, 1995: 79).

위임자와 대리인 사이에는 본질적으로 정보비대칭(information asymmetry)이 존재한다. 대리인의 자질이나 능력에 대한 정보는 대리인 자신이 위임자보다 훨씬 더 정확하게 알고 있으므로, 위임자가 계약체결 시 대리인에 대해 충분히 파악하지 못하고 자질을 제대로 갖추지 못한 대리인을 선택하게 되는 역선택(adverse selection)의 문제가 발생할 수 있다. 위임자와 대리인 간의 정보비대칭으로 인해 발생할 수 있는 또 다른 문제는 위임계약 체결 후 위임자가 대리인이 실제 업무 수행 노력과 행태를 관찰·통제하기 힘들어, 대리인이 위임자의 기대에 미치지 못하는 노력을 기울일 가능성이 높다는 것인데, 이 때 발생할 수 있는 문제를 대리인의 도덕적 위해(moral hazard)라고 한다.

한편, 대리인의 업무성과에 대한 보상에 있어서는 불확실성(uncertainty)과 위험분담(risk sharing)의 문제가 따른다. 주인이 대리인의 도덕적 위해를 방지하기 위해 대리인의 보수를 전적으로 그의 업무수행 성과에 따라 결정하고자 한다면, 위험회피적인(risk-averse) 대리인은 이러한 과도한 재정적 부담을 꺼리게 될 것이다. 대리인의 업무 성과는 대리인 자신의 능력과 노력 외에도 다른 많은 환경적 요소에 의해 영향 받기 때문이다. 따라서 대리인에게 열심히 일할 인센티브를 제공함과 동시에 지나친 위험부담을 주지 않기 위해 그에게 어

는 수준의 재정적 위험을 부과시킬 것인가(대리인에 대한 보수를 어느 정도 업무성과와 연관시킬 것인가) 하는 것이 문제로 되며, 이에 따라 대리인의 업무 의욕이 크게 좌우될 수 있다. 따라서 위임자의 입장에서는 대리인의 도덕적 위해 문제를 감소시키는 동시에 대리인에게 과도한 재정적 부담을 안기지 않도록 하는 문제, 즉 어떻게 대리인에 대해 적절한 통제를 가하는 동시에 인센티브를 제공할 것인가의 문제를 안게 된다. 이러한 대리인 이론에 비추어 볼 때, 현실적으로 민간위탁과 관련하여 정부는 사전 해당 재화의 용역의 특성을 감안하면서 역선택과 도덕적 위해 등의 문제가 야기될 가능성과 위험분담 문제 등을 면밀히 검토할 필요가 있는 것이다(권순만, 2006: 273-734).

### Ⅲ. 선행연구 검토

사회복지서비스 민간위탁 과정의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시한 국내 연구들은 상당 수 있다. 김승현(1998)은 노원구의 공무원과 복지시설 종사자를 대상으로 한 설문조사와 인터뷰를 통해 계약공급의 장단점에 대한 인식조사연구를 하였다. 그 결과 민간위탁에 있어 수탁경쟁률이 낮으며, 자동적인 재계약과 성과 평가 없는 지도감독이 이루어지고 있고, 경비 절감은 시설종사자의 열악한 급여조건과 자원봉사자 활용에 의존하고 있다는 사실을 파악하였다. 그는 경쟁성을 강화하기 위한 대안으로서, 행정기관에 의한 회계감사를 강화하고, 이용자불만 접수창구를 공식화하며, 소비자 만족도 조사를 실시하는 방안을 제시하였다. 이와 함께 전문가와 이용자의 보호자 등으로 구성된 평가위원회를 구성하는 방안도 함께 내놓았다.

김순양(1998)은 대구광역시 사회복지관을 대상으로 민간위탁의 과정을 목적 설정, 실천 계획 수립, 경쟁유치, 수탁자선정 및 계약서 작성, 서비스 전달 및 지도감독, 결과 평가 및 재계약의 단계로 구분하여 분석한 결과, 목표의 불명확성, 지방자치단체 자체 계획의 수립 미비, 수의계약과 자동 재계약, 형식적인 수탁자선정과 계약서 작성, 복지관 재정의 취약성과 높은 인건비 비중, 프로그램의 질적 관리 결여 등의 문제점을 지적하였다. 대안으로는 공개 모집과 경쟁, 수탁자 선정기구 구성, 구체적인 계약서 작성, 법인 전입금 확충, 복지관 종사자의 전문성 확보, 외부평가단 도입과 주민감사제도 도입 등을 제시하였다.

정운길(2000)은 서울시 사회복지시설 민간위탁 과정에 대해 담당 공무원의 면접조사를 중심으로 연구를 하였으며, 위탁과정을 입찰과정과 경쟁, 계약자 선정, 지도감독과 평가의 세단계로 나누어 분석하였다. 그 결과 민간위탁은 비용절감보다 서비스의 질적 개선을 목표로 하며, 한정된 공급자로 인해 대부분 수의계약에 의존한다는 사실을 파악하였다. 또한 계

약 해지 시에 기존 시설투자 보상 문제, 팀 단위로 움직이는 종사자의 문제, 이용주민의 적응 문제 등이 발생되므로, 이를 회피하기 위해 대부분 재계약을 한다는 점을 포착하였다. 대안으로는 전문적 계약관리를 위해 규모가 작은 지방자치단체에 대해 전문화된 법인 설립을 통한 집권화된 계약 관리를 제안했다.

박순애(2002)는 서울시 청소년수련관의 민간위탁을 수탁기관 선정, 지도감독, 재협약 과정으로 구분하여, 관련 공무원 및 시설종사자를 중심으로 면접 및 설문조사를 실시하였고, 개선방안으로서 수탁기간을 장기화할 것과 장기적으로 양여권 계약(concession contracts)으로 나아가 한다는 의견을 개진하였다. 또한 조레나 지침에 공정한 선정심사 내용을 명시할 것, 계약서에 성과수준 및 인센티브와 패널티를 명문화할 것, 재협약을 조레 및 지침으로 확정할 것 등을 제시하였다.

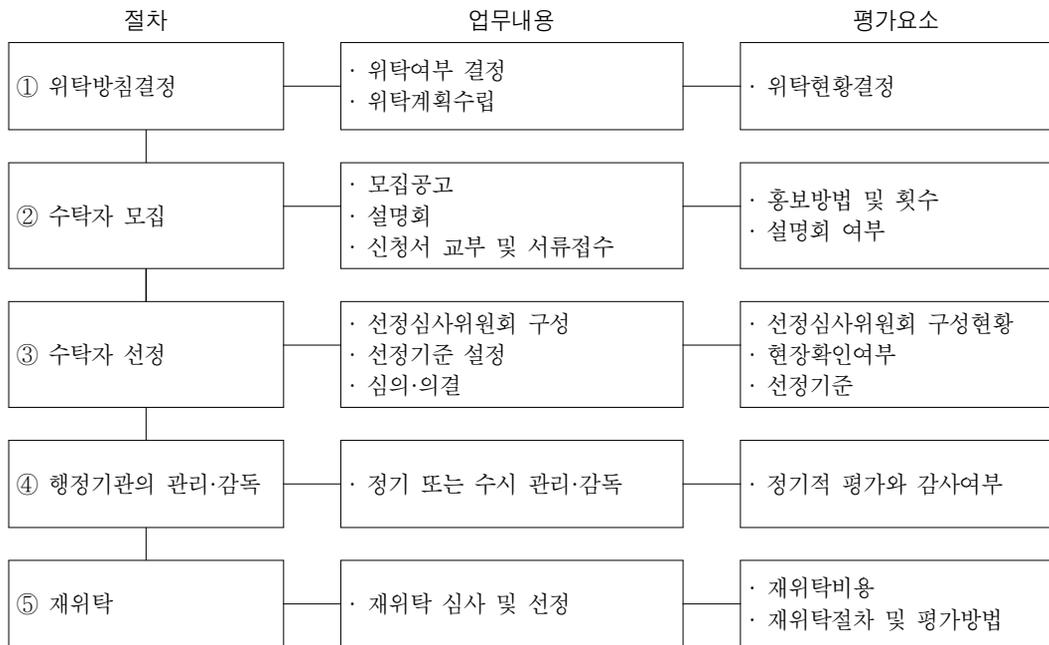
김순양·고수정(2004) 역시 문헌연구 위주로 대구시 사회복지관 및 생활 폐기물 민간위탁 사례를 과정 중심으로 비교·분석하였다. 이 연구에서는 수탁자 선정과정에서의 적절한 공고 및 홍보절차 미비, 수의계약, 행정 편의적 지도감독, 성과평가제도의 미흡과 부적절한 운용, 재계약의 문제 등을 지적하면서, 민간위탁 과정이 보다 개방적이고, 경쟁지향적이며, 공정·투명하여야 하고, 지도감독이나 재계약 과정이 내실 있게 운영되어야 한다는 점을 강조하였다. 송광태(2005)는 민간위탁의 장점이 시장의 경쟁을 적극 활용하여 능률성과 효과성을 극대화하는 것이라는 전제에서, 민간위탁 과정에서 경쟁성이 어떻게 제도화하고 운영되는지를 보기 위해 K도의 사례를 분석하였다. 그 결과 입찰의 과반수가 제한경쟁 또는 수의계약으로 이루어져 경쟁성을 충분히 살리지 못하고 있고, 성과 평가 없이 재계약을 하고 있음을 파악하였다. 대안으로서는 경쟁체제 확대를 위해 모집 시 전국 네트워크를 통한 광고와 홍보, 입찰과정에 평가기준 마련 등을 제안하였다.

이상에서 보듯이 복지서비스 민간위탁 과정의 문제점과 개선 방안에 초점을 맞춘 연구들은 공통적으로 수탁자 선정에 있어서 공개경쟁체제 도입 미비, 성과 평가 없는 재계약, 관리감독의 미흡 등 과정상의 문제점을 지적하고 있고, 개선방안으로는 ①입찰과정에서 경쟁 유치를 위한 전국적 홍보, 전문성과 사업수행 능력 위주의 공개모집, ②수탁자 선정과정에서의 선정 기준 구체화, ③선정위원회의 합리적 구성과 공정한 심사, ④계약서에 시설운영 방법, 서비스 수준, 프로그램 내용의 구체적 명시, ⑤ 평가 결과 평가를 위한 이용자뿐만 접수 창구 설치, ⑥지역대표 및 전문가 평가단 도입, ⑦성과 평가를 통한 재계약 등을 제시하였다.

한편, 최향순(2003)은 성남시의 4개 사회복지관을 절차 중심으로 분석하면서, 위탁에 있어서는 적극적 공개모집과 공정한 선정심사, 철저한 지도감독체제 구축, 공정한 절차에 따른 재위탁이 중요하다는 결과를 내놓았다. 그는 논의 과정에서 사회복지시설의 민간위탁의 절차를 <그림 1>과 같이 구분하였다(최향순, 2003: 206). <그림 1>에서 민간위탁 계약체결 이

전인 ③의 단계와 재위탁인 ⑤의 단계에서는 역선택의 문제가 발생할 수 있고, 계약체결 이후 수탁기관이 계약을 이행하고 행정기관이 지도 감독을 하는 ④의 단계에서는 도덕적 위해 문제가 발생할 소지가 있다. 또한 ③의 단계와 ⑤의 단계에서는 수탁자의 업무 성과에 대한 보상에 있어 불확실성과 위험분담을 둘러싼 문제가 나타날 수 있다.

<그림 1> 사회복지시설 민간위탁 절차



출처: 최항순(2003: 206)

본 연구는 사회복지시설 민간위탁에 있어서의 문제점을 파악함에 있어 주인-대리인 이론을 적용한다는 점에서 기존 연구들과 차별화된다. 민간위탁에 있어 위탁자-수탁자 사이에 정보의 비대칭성으로 인해 역선택과 수탁자의 도덕적 위해 문제가 발생할 수 있고, 계약체결 시에 유인기제 문제가 발생 될 수 있다는 측면에 초점을 맞추어, 관련 제도 및 운영상의 문제점을 짚어보고 개선방안 제시한다. 복지서비스 민간위탁 과정에 관한 국내 연구가 2005년 이후에는 드문 관계로, 본 연구는 2005년 이전 선행 연구들이 지적한 문제들이 현 시점에서 개선되었는지의 여부를 확인하는 의미를 함께 지닌다.

## IV. 경기도 K시 종합사회복지관 위탁 사례 분석

### 1. 연구대상과 분석요소

본 연구는 경기도 K시의 종합사회복지관 민간위탁 사례를 분석대상으로 삼는다. K시의 종합사회복지관은 수적으로는 많지 않지만 사회적 약자뿐만 아니라 일반 시민들도 이용할 수 있는 대표적 이용시설이라는 중요성을 내포하기 때문이다.

<표 1> K시 종합사회복지관 현황<sup>3)</sup>

	위탁법인	건립년도	위탁기간	유형
A복지관	사회복지법인	1995	1995~현재	다
B복지관	사단법인	1995	1995~현재	다
C복지관	학교법인	1999	1999~현재	나
D복지관	사회복지법인(종교)	2003	2003~현재	가
E복지관	재단법인	1995	1995~현재	가

본 연구에서는 일차적으로 K시의 종합사회복지관 위탁 관련 자료를 분석하고, 일부 추가 정보가 필요한 부분에 있어서는 담당 공무원 및 복지관 시설장과 직접 면담 혹은 전화 통화를 하거나, 그들로부터 이메일로 회신 받는 방식으로 해당 내용을 확보하였다. 주인-대리인 이론을 K시의 종합사회복지관 민간위탁 사례에 적용함에 있어 <표 2>와 같은 분석틀을 적용하였다.

<표 2> 분석요소

발생 가능 문제	분석 요소
역선택	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관련법규</li> <li>○ 재위탁 심사 과정</li> <li>○ 공개경쟁 심사 과정</li> </ul>
도덕적 위해	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계약서</li> <li>○ 시설 지도 점검 과정</li> <li>○ 시설 평가</li> </ul>
불확실성과 위험부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복지관 지출 내역</li> </ul>

3) 복지관 홈페이지 참조, 유형에서 가형: 2천㎡(600평)이상, 나형:1천~2천㎡(300~600평), 다형:1천㎡(300평) 미만.

본 연구에서는 첫째, K시 종합사회복지관 민간위탁 과정에서의 역선택 문제의 발생 가능성과 관련하여 「사회복지사업법」과 동법 시행규칙, 보건복지부 지침, 민간위탁 관련 조례 등을 분석하였다. 구체적으로 관련 법규 내용의 모호성, 공개모집 심사과정의 비체계성, 재위탁 심사의 형식성 등을 분석요소로 삼았다. 도덕적 위해문제의 발생 가능성과 관련하여서는 위탁계약 내용의 추상성, 계약이행 여부에 대한 지도 감독의 소홀함, 복지관 평가의 비체계성 등을 분석요소로 정하였다. 수탁기관의 복지관 운영과정에서 직면하거나 발생할 수 있는 불확실성 및 위험부담 문제와 관련하여서는 복지관의 지출 내역을 분석요소로 삼았다.

## 2. 역선택의 발생 가능성 검토

### 1) 관련 법규

사회복지시설 운영의 민간 위탁은 「정부조직법」과 「지방자치법」에 근거를 두고 있지만,<sup>4)</sup> 보다 직접적인 근거 규정은 「사회복지사업법」과 동법 시행규칙에서 찾아 볼 수 있다. 「사회복지사업법」 제34조제5항에 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지사업법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있게 규정하고 있으며, 동법 시행규칙 제22조의2에서는 시설의 위탁기준 및 방법을 아래와 같이 제시하고 있다. 또한 시행규칙 제23조제1항은 계약체결 내용에 대해 명시하고 있으며, 2항에서는 위탁계약기간은 5년 이내로 하고 다만 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 제22조의2제2항의 규정에 의한 선정위원회의 심의를 거쳐 그 계약기간을 갱신할 수 있게 하고 있다.

- ① 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하고자 하는 경우에는 공개모집에 의하여 수탁자를 선정하되, 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형 분포 및 평가결과(평가를 한 경우에 한한다) 등을 종합적으로 고려하여 선정하여야 한다.
- ② 수탁자선정심의위원회를 둔다. ③ 선정심의위원회(선정위원회) 심의를 거쳐야 한다. ④ 선정위원회는 9명 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 위탁기관의 장이 지명한다. ⑤ 이 규칙에 정한 것 외에 선정위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위탁기관의 장이 정한다(사회복지사업법 시행규칙 제22조의2).

4) 「정부조직법」 제6조제3항 : “행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.” 「지방자치법」 제95조제3항 : “국민(주민)의 권리, 의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.”

보건복지부는 사회복지사업법 시행규칙에 의거하여 사회복지관 수탁자선정심의위원회 운영기준(안)(이하 지침)을 제시하고 있다. 이 지침은 수탁자의 선정기준으로 심사에 필요한 서류, 배점기준 등을 제시하고 있으며, 계약체결 및 고용승계, 위탁기간 갱신 등 시행규칙에 없는 다양한 내용을 담고 있다.<sup>5)</sup>

K시는 「K시 종합사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례」(이하 조례)를 운영하고 있는데, K시의 조례를 사회복지사업법 시행규칙 등과 비교해 보면 <표3>과 같이 심사위원의 구성 방식에 차이가 있다. K시의 경우 첫째, 위원장 및 부위원장은 시장이 지명하도록 되어 있다(제8조). 둘째, 위원의 구성에 시의원이 들어가도록 되어 있다. 셋째, 선정위원회 운영에 관한 사항은 시장이 따로 정하게 되어 있다(제8조 제4항). 친분관계나 정치적 요인이 작용할 우려가 있는 이러한 선정위원회 구성 방식은 민간위탁 심사과정에 전문가의 참여를 제한함으로써 수탁법인의 역량을 제대로 파악하지 못하는 따른 역선택 문제가 발생할 소지가 있다.

<표 3> 민간위탁 관련 제도 비교

	사회복지사업법 시행규칙	보건복지부 운영기준안*	K시 조례	국민권익위원회 권고안**
위탁방법	공개모집	공개모집	공개모집	공개모집
심사방법	심의위원회구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 심의위원회구성</li> <li>○ 선정기준 및 배점 기준 명시</li> </ul>	심의위원회구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선정기준 및 배점 기준을 조례·규칙에 명시</li> </ul>
심의위 구성방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구성인원: 9명</li> <li>○ 위원장:위탁기관의 장이 지명</li> <li>○ 구성원: 공무원, 사회복지전문가,공익단체추천,법률전문가등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 9명 중 민간위원 과반수 이상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원장, 부위원장 모두 위탁기관의 장이 지명</li> <li>○ 구성원에 시의원2인</li> <li>○ 선정위원회 운영은 시장이 따로 정한다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위원장은 외부 위원</li> <li>○ 공무원 25% 이하로 제한</li> <li>○ 소관 상임위 지방의원 참여 배제</li> <li>○ 위원 자격요건 조례에 명시</li> </ul>
계약기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 5년이내</li> <li>○ 심의거쳐 갱신 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 5년이내</li> <li>○ 위탁사무평가 실시하여 심의거쳐 갱신</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 5년이 원칙이며 연장할 수 있다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수탁기간, 성과평가 조례에 명시</li> <li>○ 기간연장시 심의위 심사</li> </ul>
주요계약 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상시설 및 업무내용</li> <li>○ 종사자 고용승계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의무 및 준수사항</li> <li>○ 계약해지</li> </ul>		

\* 보건복지부, 2010년 사회복지관 운영관련 업무처리 요령 안내; \*\* 국민권익위원회 2010. 12.

5) 구체적인 내용은 사회복지관 운영관련 업무처리 요령 안내 2006년~2010년 참조.

## 2) 재위탁 심사 과정

### (1) 재위탁 심사기준

「위탁심의 자료」는 수탁자가 제출하는 심의 자료로, 아래와 같이 위탁신청 법인에 관한 일반적 사항, 시설운영 계획, 지역사회와의 협력관계 구축 방안 등으로 구성되어 있다.

1. 법인에 관한 일반적 사항: 법인 유형 및 소재지, 법인 정관, 법인대표 및 이사 전원의 인적사항과 이력서, 관련 사회복지사업 수행 실적.
2. 위탁신청의 배경과 목적.
3. 시설운영 계획: 1) 조직구성: 시설장의 인적 사항과 이력서, 종사자의 확보계획, 조직 구성 및 업무분장 2) 사업계획: 시설의 활성화를 위한 장·단기 계획, 프로그램의 구성과 운영방안 3) 시설운영: 시설운영의 전문성 강화 방안, 시설운영의 투명성 제고 방안, 재정운영계획, 재정투자계획, 재정확충방안.
4. 지역사회와의 협력관계 구축 방안: 지역사회에서의 공신력 제고 방안, 유관기관들과의 협력관계 방안, 지역사회 자원동원 및 활용방안. (2010년 K시 종합사회복지관 위탁 계획)

K시의 위탁심의기준은 <표4>와 같이 구성되어 있다. K시는 100점 중 70점 이상이면 재위탁을 하고 있는데, 위탁 운영하고 있는 기존 수탁법인이 큰 비리나 실수가 없는 경우, 운영 실적과 전문성, 지역사회자원 동원에서 대부분 70점을 넘어 재위탁이 당연시 되어 왔다. 인터뷰에서 담당 공무원들은 심사 기준이 광범위하고 추상적이어서 대부분 재위탁심사를 통과하게 된다고 하였다.

K시는 또한 가산점 제도를 운영하고 있는데, 시설장 및 관리자를 제외한 종사자 90% 이상의 고용승계를 조건으로 위탁받거나, 복지관 시설장을 공개모집할 것을 조건으로 하면 가산점을 부여한다. 그러나 고용승계는 일반적으로 이루어지고 있고, 최근 많은 사회복지사의 배출로 인해 1급 사회복지사나 근무 경력이 오래된 복지사들이 적지 않으므로, 가산점 제도 또한 크게 변별력을 갖고 있지 않다. 한편, 보건복지부의 지침에서는 '시설의 평가 결과, 사업성과, 시설 관리 상태, 회계감사, 이용자 만족도 조사, 종사자의 인권과 처우문제 등에 중대한 하자가 없다고 판단할 경우에는 위탁 기간을 갱신할 수 있다'고 하였는데, K시의 경우 심사 항목에는 이러한 내용이 포함되어 있지 않다. 요컨대 K시는 심사를 통한 재계약을 하고 있으나, 추상적이고 변별력 없는 심사기준으로 자동 재계약과 다를 바 없이 재계약이 이루어지고 있고 수탁기관에 대한 충분한 정보를 확보하지 않고 있으므로, 생산성이 떨어지는 법인에 재위탁하는 역선택의 위험이 있는 것이다.

<표 4> K시 재위탁 선정 심의기준 및 배점<sup>6)</sup>

심사기준	심사항목	배점
		100점
1. 수탁자의 적격성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인유형 및 설립목적</li> <li>- 법인의 보유자산</li> <li>- 법인대표 및 이사회 의 적합성</li> <li>- 해당 법인의 사회복지사업 운영실적</li> </ul>	30점
2. 시설운영의 전문성 및 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인의 사회복지사업 전문성</li> <li>- 시설장 및 종사자의 전문성</li> <li>- 사업계획의 전문성 및 타당성</li> <li>- 시설운영의 전문성 강화방안</li> <li>- 최근 법인 재무제표</li> <li>- 재정운영 및 투자계획의 타당성</li> <li>- 재정확충방안의 현실성과 타당성</li> <li>- 시설운영의 투명성 제고방안</li> </ul>	50점
3. 지역사회와의 협력적 관계조성 능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회 내 공신력 제고방안</li> <li>- 유관기관과의 협력관계 구축방안</li> <li>- 지역사회자원동원 방안</li> </ul>	20점

## (2) 재위탁 심의위원회와 심의과정

심사위원들의 객관성과 공정성은 위탁 심의의 중요한 요소이다. K시는 재위탁 심사 시 3개 복지관 모두에 대해 사회복지사업법 시행규칙 및 조례에 따라 9명의 선정위원을 구성하였다. 구체적으로 심사위원회는 해당 분야 공무원 2명, 해당 분야 시의원 2명, 해당 분야 교수 2명, 다른 복지관 시설장 3명으로 구성되었다. 외부 위원이 과반수이지만 이들도 K시의 업무와 관련이 있는 사람일 경우 친분관계로 심사하거나 수탁기관에 대한 정보를 충분히 파악하지 않은 채 재위탁을 결정할 가능성이 없지 않다. 따라서 공익단체 등에서 추천한 자나 회계사 등의 전문가가 포함되지 않은 현재의 위원회 구성은 재위탁의 과정에 역선택의 위험을 배제할 수 없는 것이다.

실제로 K시는 재위탁 심의 전 복지관 운영 평가를 하였으나 평가 자료는 심의에 반영되지 않았으며, 해당 시설장이 제출한 서류와 설명에 의존한 심의가 이루어졌고 법인 대표도 참석하지 않았다. 이용자 만족도 조사 역시 수탁기관이 실시한 프로그램 만족도 조사에 의존하였을 뿐, 현장 확인 절차도 없었다. 결국 대리인이 제공한 정보에 의존하여 심사가 이루어진 관계로 '정보의 비대칭'이 존재하게 되는 것이다. 이는 선행 연구에서 파악한 '형식적 수탁자 선

6) 보건복지부 지침 별표2 '수탁자 선정 심의기준 및 배점'과 동일.

정'(김순양,1998) 관행이 지속되고 있음을 의미한다.

국가권익위원회에서는 신규업체 진입장벽 해소 및 위탁시설 사유화 방지를 위해 재위탁을 할 경우 1회로 제한하여 재위탁기간 만료시 공개모집 절차를 권고하고 있으나(2010.4), 실제로 제대로 지켜지지 않고 있다. 인터뷰에서 담당 공무원들은 잘 운영되고 있는 수탁기관에 대해서도 재위탁을 1회로 제한하는 것이 타당한지 의문을 제기하였다.

### 3) 공개경쟁 심사과정

재위탁 심의를 진행한 3개 종합사회복지관 중 2개 복지관에 대해서는 재위탁 결정이 내려졌으나, 1개 복지관은 법인의 재무제표 등의 제출 서류 미비가 지적되어 재위탁이 부결됨으로써 K시 최초로 공개경쟁 절차를 적용하게 되었다.

K시는 홈페이지 외에 복지 관련 사이트에 공고를 했고 위탁대상을 수도권 소재기관으로 하였으며, 신청하는 곳에는 시설 현황 자료를 제공하였다. 신청한 법인은 모두 3곳이었다. 인터뷰에서 복지관 시설장들은 신청할 의향이 있는 법인들의 경우 공개모집을 하여도 시에서 내부적으로 이미 위탁법인을 내정했을 것이라고 생각하거나, 경쟁을 통해 위탁받기보다 서로의 영역을 인정하는 경향이 짙다고 답하였다. 이 문제와 관련하여 복지관 시설장들은 수탁자 선정 심사기준을 사전에 공개하는 등 관련 정보를 확대 제공할 필요가 있다는 견해를 피력하였다.

#### (1) 공개모집 심사기준

K시는 복지관 재위탁 심사기준이 세밀하지 못해 주관적 판단이 개입할 여지가 많다고 보고 <표 5>에서와 같이 공개모집 심사기준을 다시 마련하였다.<sup>7)</sup> 공개모집 심사기준은 법인의 실적과 재정 능력에 초점을 맞추고 있는데 그 특징을 보면, 운영 주체의 공신력에서 3년 이상 실적이 있어야 진입할 수 있으며, 3년간 법인을 운영했다라도 공모사업 참여 실적, 수탁 운영 실적이 없으면 낮은 평가점수를 받도록 되어 있다. 또한 법인의 재정능력을 세분화하여 평가 항목으로 제시함으로써 재정의 건전성을 중요시하고 있으나, 재산 또는 부채의 크기, 후원금과 기부금 실적 등은 법인의 크기에 따라 좌우될 수 있으므로 대형 법인에 더 유리할 수 있는 요건이라고 할 수 있다. K시 복지관들의 경우 법인의 재정능력과 무관하게 평균 전입금이 전체 예산의 2%에 불과하며, 그것도 당해연도에 지출하지 않고 적립하고 있는 상황으로 법인전입금은 복지관 예산에서 큰 비중을 차지하지 않고 있다. 인터뷰에서 담당 공무원

7) 2010 고양시사회복지관 위탁체 공개경쟁 선정기준 매뉴얼, p40.

들도 운영 과정에서는 법인전입금에 큰 비중을 두고 있지 않다고 했으며, 복지관 시설장들도 법인전입금이 늘어나면 부담할 수 있는 능력이 있는 대형 종교법인 등만이 살아남을 것이라고 우려하였다. 제출서류 중 '사회복지사업 관련 장관급 이상 표창 수상실적'은 기존 수탁법인인 가지고 있는 경력을 중심으로 조건을 제시한 것으로 보인다. 따라서 전체적으로 <표 5>의 심사기준 역시 기존 수탁기관에 유리한 것으로서 위탁운영체 심사과정에서 수탁대상 기관을 다양하게 비교 검토하여 최적의 기관을 선정하기 어렵게 하므로 역선택의 우려를 불식시키지 못한다고 할 수 있다.

## (2) 공개모집 심의위원회와 심의과정

심사위원 구성은 재위탁 심사에서는 복지관 시설장 3명을 지역 내외에서 선임하였으나, 공개모집에서는 지역 내의 복지관협회장, 복지협의회장, 회계사로 구성했다는 것이 차이점이다. K시 내의 복지관협회장, 복지협의회장은 심사대상 기관 종사자들과 친분이 있는 동료일 수 있어 주관성이 개입될 수 있기 때문에 바람직한 구성이라고 보기 어렵고 역선택의 우려를 낳는다. 국가권익위원회는 심의위원이 법인대표 및 시설장과 혈연·지연·학연 등 이해관계가 있는 경우 제척·회피·기피제도를 마련하라고 권고하고 있다.

심의과정에서 심의위원회가 심사기준을 보완하게 하거나, 심의위원들의 현장 확인 계획을 세운 것은 재위탁 심사보다 제도적으로 보완된 점이지만, 실행에 옮겨지지 않고 여전히 제출서류 중심으로 이루어져 심의위원들에게 대리인에 대한 충분한 정보가 제공되었다고 보기 어렵다. 평가방법은 공개경쟁 상대평가제도를 적용하여 신청법인에 대한 각 항목별로 절대점수를 부여하는 대신 가장 우수하다고 판단되는 순으로 순위를 매겨 이를 수치화한 후 최종 득점에 따라 수탁기관을 선정하였는데, 상대평가제도는 심의위원들 간의 논의와 담합의 기회를 제공할 수 있다.

결국 K시는 진일보한 심사기준을 마련하였으나, 기존 운영 법인에 유리한 조건을 제시한 제한경쟁의 성격을 탈피하지 못하고 새로운 법인의 진입과 육성을 어렵게 함으로써, 다양한 선택의 기회를 놓친 셈이다. 따라서 이런 측면에서 볼 때 민간위탁에서 새로운 수탁업체를 선정하기 어렵다는 기존 연구 결과는 타당하다고 할 수 있다(Trevor, 2001; 이종규·박순애, 2002).

<표 5> 위탁운영체 심사기준 및 항목(공개모집)

항 목	중 항 목	평 가 항 목 <sup>8)</sup>
운영주체의 공신력 (34점)	① 수탁법인의 도덕성, 법적 건전성 ② 법인 및 종사자의 사회복지 기여도 ③ 법인의 행정능력 ④ 최근 3년간 신청법인의 복지사업 실적 및 타 사회복지시설 운영실적	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법인형태와 목적의 위탁대상 시설과의 적합성</li> <li>○ 사회복지시설 운영에 적합한 이사의 구성</li> <li>○ 이사회의 활동성</li> <li>○ 최근 3년간 사회복지관련 공모사업 참여실적</li> <li>○ 법인의 사업수행 여건</li> <li>○ 법인규모에 따른 적절한 시설운영 규모</li> <li>○ 법인의 보고의무 준수</li> <li>○ 복지사업 계획의 이행실적</li> </ul>
재정능력 (28점)	① 향후 수탁기간 동안의 재정부담계획 ② 법인의 재정투자계획 이행 실적 ③ 법인의 자산보유 현황 ④ 법인의 회계집행 적절성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 향후 수탁기간 동안의 재정부담액                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2억원 초과</li> <li>- 1억원 초과~2억원</li> <li>- 1억원 이하</li> </ul> </li> <li>○ 수탁운영 중인 시설에 대한 최근 3년간 법인의 재정투자계획 이행실적</li> <li>○ 법인의 기본재산</li> <li>○ 법인의 부채현황</li> <li>○ 수익사업과 후원금·기부금 현황</li> <li>○ 법인 회계집행의 적절한 수행</li> </ul>
사업능력 (23점)	① 최근 3년간 신청법인의 복지사업 실적 및 타 사회복지시설 운영실적 ② 향후 운영계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최근 3년간 신청법인의 사회복지실적</li> <li>○ 법인에서 수탁중인 시설의 평가</li> <li>○ 수탁시설에 대한 지도감독</li> <li>○ 향후 수탁기간 동안의 복지시설 운영계획)</li> <li>○ 계획상 프로그램의 적합성 및 이행능력</li> <li>○ 인력구성 및 관리</li> <li>○ 장비운영 및 관리 계획</li> <li>※ 복지시설 운영경험이 없는 신규신청 법인체는 운영계획서, 내용 등을 고려</li> </ul>
법인대표· 시설장에 대한 심사(15점)	① 법인대표의 운영의지 ② 시설장(내정자)의 전문성 ③ 시설장의 운영의지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법인대표의 운영의지</li> <li>○ 전문 자격</li> <li>○ 시설장의 운영의지</li> </ul>

### 3. 도덕적 위해의 발생 가능성 검토

#### 1) 계약서

대리인이 위임자의 이익에 부합되는 방식으로 일을 하도록 효과적으로 관리감독 하기 위

8) 세부 평가 항목의 배점이 다르나 K시에서 이를 공개하지 않은 관계로 세부 평가 항목 배점을 밝히지 않았다.

해 어떠한 내용으로 계약을 체결할 것인가는 대리인 이론의 핵심이라고 할 수 있다. K시는 종합사회복지관과 위탁관리협약서를 작성하고 있는데, 대리인인 복지관에 안전관리 및 사용에서 발생하는 비용부담 및 건물 원상복구, 위임자가 원하는 사업 등을 이행하게 하는 대신, 대리인이 부담하는 사업에 대해서는 자율성을 주고 있다.<sup>9)</sup>

관리감독의 범위에 대해 인터뷰에서 담당 공무원은 기관의 사업 범위를 파악하기 힘들다는 애로 사항을 토로하는 반면, 복지관 시설장들은 자체 부담 사업에 대해 자율성이 있다는 생각을 나타냈었다. 김난도(2006)는 협약서가 위임자의 업무수행 노력을 제대로 평가하면서 적절한 통제를 가하고 인센티브를 제공하는 기초가 되지 못하여 도덕적 위해가 발생할 수 있다고 하였다. 현재 K시의 경우 관리감독 범위가 명확하게 협약서에 명시되어 있지 않아, 지도점검과 평가가 제대로 이루어지지 않는 관계로 복지관의 도덕적 위해 문제가 발생할 여지가 있는 것이다.

## 2) 시설지도 점검 및 복지관 평가

### (1) 시설 지도점검

K시는 격년제로 시설지도점검과 평가를 시행하고 있다. 사회복지관 관리감독은 시설회계 처리 및 법인관련, 예산집행, 후원금 관리 등에 대해 이루어지고 있는 데, 특히 회계처리의 적정성과 안전에 중점을 두고 있다. 우려와 달리 2009년 점검 항목에 따른 사회복지관 지도점검 결과, 복지관 별로 20개 항목 중 1개 미만의 개선 요구를 받아 큰 도덕적 위해는 발생하지 않았다.

그러나 인터뷰에서 담당 공무원들은 사업별 정산보고를 통해 회계 지도점검은 이루어질 수 있으나, 시의 보조금이 50% 정도 되고 외부 지원금, 후원금이 섞여 있어 전체 사업을 파악할 수 없으며, 시 보조 사업의 경우에도 장애인, 아동 등 여러 과에 걸쳐서 각각 회계 정산을 하기 때문에 전체 규모를 알기 힘든 상황이라고 하였다. 이 또한 사회복지관 운영주체의 도덕적 위해에 대한 우려를 낳는 실태라고 할 수 있다. 실제로 A복지관의 경우 조성된 후원

9) ① 대리인은 건물을 중심으로 하여 안전관리 및 보수 책임을 지고, 위임자의 승인 없이 구조변경이 불가능하며 증설, 개보수, 원상복구 등에 소요되는 비용을 부담한다. ② 관리 운영에 필요한 모든 비용은 대리인이 부담한다. ③ 대리인은 매년 운영 전반에 관한 사항과 비용수납계획이 포함된 사업계획서를 승인받되, 자체 부담을 전제로 하는 사업의 자율성을 준다. 분기별 보조사업의 실적보고와 사업비 정산서를 제출한다. ④ 위임자는 년1회 이상 정기감사를 실시하고 필요한 경우 수시로 지도점검할 수 있다. ⑤ 위탁기간 만료 또는 해약시는 정상적인 유지보수 상태로 위임자에게 반환한다. ⑥ 근로기준법을 준수하고 노사분규로 인해 업무에 차질이 없도록 조치한다. ⑦ 위임자와 대리인 사이에 분쟁 발생시 관련있는 공인기관의 의견을 참고하고 관할 법원은 시의 관할 법원으로 한다.

금을 시에 제대로 보고하지 않고 전용하여 땅을 매입하고 이를 기반으로 또 다른 복지법인을 설립한 사실이 드러나기도 하였다.<sup>10)</sup>

## (2) 복지관 평가

1998년 사회복지사업법의 개정으로 보건복지부장관 및 시장·도지사는 3년마다 1회 이상 시설에 대한 평가를 실시토록 되어있다. 김순양(1997)의 연구에서는 구청의 평가는 극히 형식적이거나 평가 자체가 거의 이루어지지 않는다고 지적하였다. 이에 비추어 볼 때 관련법의 개정으로 평가가 체계화된 점은 긍정적 변화이다. 2003년부터 매3년마다 평가를 진행하고 있는데 시설 및 환경 평가 중심에서 점차 인적자원관리, 프로그램 평가로 옮겨 가고 있다. 그러나 정부는 사회복지관 운영 개선에 대한 유인 구조를 마련하지 않고 평가시설에 대한 지속적인 감독도 하지 않은 채, 사회복지시설 평가결과를 자원의 차등분배의 근거로 사용하고 있다. 인터뷰에서 복지관 시설장들은 평가를 시설운영 및 서비스 개선의 기회라기보다는 일종의 감사로서 부담으로 인식하였다. 담당 공무원들도 자체 평가의 경우 외부전문가를 통한 객관적 평가가 필요하며, 아직 프로그램에 대한 질적 평가는 이루어지지 않고 있다고 말하고 있다. 사회복지서비스는 연성서비스이어서 객관화된 평가지표를 마련하기가 쉽지 않지만, 평가를 기초로 한 민간위탁이 이루어지기 위해서는 평가지표를 객관화하는 노력이 필요하다고 할 수 있다. 평가가 제대로 이루어지지 않는 상황에서는 해당 법인에 대한 정보 부족으로 역선택의 문제가 발생될 수 있는 것이다.

## 4. 불확실성과 위험분담의 문제 검토

K시 5개 복지관의 평균 세입예산 현황을 보면, 경상보조금 38%, 기타보조금 14%, 사업수입 17%, 후원금 11%, 외부지원금 6%, 이월금 12%, 법인전입금 2%, 잡수입 0.5%로 구성되어 있다.<sup>11)</sup> 시의 각 과에서 지원되는 예산이 52%로 예산의 절반이 된다. 법인전입금 2%는 대구를 중심으로 한 선행 연구에서 나타나 있는 법인전입금 비율에도 크게 미치지 못한다.<sup>12)</sup> 김순양(1997)은 법인전입금을 확충하기 위해서 복지관 운영을 복수의 법인에게 컨소시엄 형태로 위탁할 수도 있으며, 법인전입금 액수만큼 추가로 보조금을 지원하는 매칭펀

10) 김찰청 K지청 결정서, 2011.4.

11) 2010 사회복지관 지출 내역, 2010 K시종합사회복지관 위탁 계획 중.

12) “각 구청관내 복지관의 평균치는 수성구 12.9%, 중구 9.6%, 동구 6.3%, 북구 9.2%, 달서구 6.6%, 서구 11.1%” 상기 자료, p100.

드도 검토할 수 있다는 대안을 제시한 바 있다. 그러나 인터뷰에서 담당 공무원은 선행연구에서 대안으로 제시한 복수의 법인에 위탁하는 방안이나 매칭펀드제 도입은 비현실적이라는 의견을 보였다.

인터뷰에서 복지관 시설장들은 시의 보조금을 80% 이상으로 높여 시설을 안정적으로 운영할 수 있도록 해야 하며, 법인전입금은 법인 자출에 맡겨야 한다는 의견을 보였다. 전체적으로 법인의 운영 책임성을 높이기 위해서는 일정 비율 이상의 법인전입금이 필요한 반면, 법인전입금을 높이면 대형 법인만이 살아남을 것이란 우려도 근거가 없지 않다.

복지관 시설장과 직원들은 필요한 예산 46%를 채우기 위해 사업 수입과 외부 공모사업, 후원금을 받기위한 사업에 매달려야 하는 구조이다. 이러한 사업에 치중할 경우 복지관에서 수행해야 할 본래의 사업에 소홀해지기 쉬우며 복지관 종사자들은 일의 가중으로 업무 여건이 악화된다. 인터뷰에서 복지관 시설장들은 예산 편성에서 계획하던 후원금이 들어오지 않고 프로젝트 사업을 받지 못했을 때, 이월금으로 충당할 수밖에 없으며 수익사업으로 대체하여 프로그램 운영에 안정을 기하기 어렵다고 하였다. 또한 자원개발과 후원자 발굴의 어려움으로 예산 편성이 불확실하다고 말하고 있다. 이러한 열악한 예산구조로 인해 사회복지관 종사자들의 사기는 낮은 편이다. K시 사회복지관 직무만족도 조사에 의하면 복지관 종사자들은 4년제 대학 졸업자가 78.3%에 달하고 전문대 졸업 이상이 100%에 달하여 학력 수준이 높지만 보수, 승진, 복리후생 측면에서 만족도가 낮고, 이직에 대한 생각이 높은 것으로 나타났다. 또한 2년 미만 근무자 비율이 42.5%에 달해 실제 이직율이 높은 것으로 나타났다.<sup>13)</sup>

복지관 사업이 지방정부로 이양되었으나, 지방정부와 복지관 운영주체 간의 예산 부담 비율에 대한 기준은 없다. 따라서 결국은 예산계획 수립에 불확실성이 발생하며, 위임자인 시와 대리인인 법인은 재정적 위험분담을 하지 않고 복지관 시설장이 떠안게 되는 구조이다. 이 때문에 복지관 직원들의 임금 수준은 열악한 상황으로, 복지관 위탁은 저임금에 의존하여 효율성을 모색하는 것이라고 할 수 있다. 복지관 사업의 불안정성은 복지서비스를 받는 클라이언트에게 돌아오게 되고 결국 복지 환경을 악화시키게 된다. 이는 대리인 이론에서 제시된 재정적 위험분담 문제가 제대로 해결되지 않은 데 기인된 상황이라고 할 수 있다.

## V. 결론 및 제언

K시의 경우는 공개경쟁심사를 계기로 심사기준을 발전시키고 있으며 자체 평가를 하는 등

13) 사회복지관 직무만족도 조사, 2010, K시 자체 복지관 종사자 설문조사 결과.

타 시에 비해 위탁심사제도가 상대적으로 정비되어 있었다. 실제로 회계상의 지도점검과 시설 평가를 통해 K시 사회복지관은 전반적으로 우수하다고 평가받고 있다. 그러나 본 연구에서 파악된 대로, 위탁과정에서의 심사위원회 구성 기준과 심사 기준 등 구체적인 운영관련 사항들에 개선의 여지가 있는 점, 공개경쟁을 시도했지만 완전 공개경쟁이 아닌 기존 운영법인에 유리한 제한경쟁으로 진입장벽이 이루어진 점, 운영 과정에서 회계와 서류 중심의 지도점검이 이루어지고 있는 점, 한번 수탁 받은 기관이 계속 수탁을 받고 있는 점, 시와 수탁기관 간에 재정적 위험분담이 불분명한 점 등의 문제는 K시의 사회종합복지관 민간위탁에 역선택이나 도덕적 위해와 같은 문제가 발생할 수 있는 가능성을 암시한다. K시를 분석대상으로 삼아 본 연구가 파악한 이 같은 결과는 다른 지방자치단체들의 복지시설 민간위탁 실태를 다룬 연구결과와 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

본 연구의 결과를 토대로 제시할 수 있는 개선방향은 다음과 같다. 제도적 측면에서는 사회복지사업법 시행령 및 시행 규칙에 따라 K시를 비롯한 각 기초지방자치단체에서 「종합사회복지관 설치 및 위탁운영에 관한 조례」를 제정 또는 개정하여 민간위탁의 심사위원과 심사 기준 등을 보다 구체적으로 명시함으로써 법인 선정에서의 공정성을 높이는 동시에 역선택의 가능성을 낮추어야 할 것이다. 운영 측면에서는 위탁계약 협약서가 보다 구체적으로 작성되어야 할 것이다. 구체적으로 시군구의 보조금 및 위탁 법인의 전입금을 명시하고, 지도감독과 자율성의 범위를 사업별로 명시하는 등 위임자와 대리인 쌍방 간에 합의 사항을 분명히 함으로써, 위임자가 대리인의 업무수행시의 노력을 제대로 평가하고 통제할 수 없기 때문에 발생하는 도덕적 위해를 감소시킬 수 있을 것이다. 위탁 심의와 관련하여서는 법인에서 제출하는 서류에만 의존하거나 공무원 또는 시장·군수 등이 미리 정해 놓은 방향으로 형식적으로 심의하는 관행에서 벗어나 실질적 심의가 이루어져야 할 것이다. 그러기 위해서는 담당 공무원들이 현장을 방문하는 등의 노력이 요구된다. 재위탁의 경우 그간의 기관 운영실적에 대한 실질적인 평가가 이루어질 수 있는 평가체제를 구축하여야 할 것이고, 공개경쟁의 경우는 일정기간 복지사업 또는 비영리사업 실적이 있는 법인이 모두 참여할 수 있도록 선정조건을 완화하여야 할 것이다. 마지막으로 인센티브와 패널티 적용을 고려할 필요가 있다. 예컨대 높은 성과평가를 받은 기관에 대해서는 포상을 하는 동시에 이후 재위탁 또는 공개경쟁 심사에서 가산점을 주거나 시설 종사자에게 수당, 장학금, 해외연수 등의 기회를 제공하는 반면, 낮은 성과평가를 받은 기관에 대해서는 일정한 제한을 가하거나 심사 시 벌점을 주는 등의 패널티를 적용한다면 기관의 도덕적 위해를 감소시킬 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강인성(2008). 지방자치단체 민간위탁경영의 효과성 제고방안에 관한 연구, 한국지방행정연구원
- 경기도 고양시(2009). 고양시 사회복지관 지도점검 결과.
- \_\_\_\_\_ (2010). 고양시종합사회복지관 위탁계획.
- \_\_\_\_\_ (2010). 고양시사회복지관 위탁체 공개경쟁 선정기준 매뉴얼.
- \_\_\_\_\_ (2010). 고양시사회복지관 평가 결과.
- \_\_\_\_\_ (2010). 사회복지관 설문조사 결과.
- 국민권익위원회 제도개선총괄담당관(2010. 4). 사회복지시설 위탁운영 및 보조금 집행의 투명성 제고.
- 국민권익위원회(2010). 시설 위탁운영 및 보조금 집행의 투명성 제고 방안 권고.
- 권순만. (2006). Terry Moe의 공공조직 및 정치경제학: 관료제의 대리인이론 및 조직경제학적 접근. 오석홍 편, 『행정학의 주요 이론』, 271-281. 서울: 법문사.
- 권순만·김난도(1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로, 『한국행정학회보』 29(1):77-95.
- 권형은(2009). 지자체 공공기관 민간위탁의 현황과 문제점, 『사회운동』 86호:125-135.
- 김경혜(2000). 복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구, 서울시정개발연구원.
- 김순양(1998). 사회복지서비스 공급 민영화의 성공요인 고찰, 『한국정책학회보』 7(3):87-120.
- 김순양·고수정(2004). 지방 공공서비스의 민간위탁 과정 비교·분석, 『한국사회와 행정연구』 15(1):95-124.
- 김승현(1998). 지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구: 노원구의 위탁시설을 중심으로, 『한국행정학회보』 32(3).
- 김재훈(2005). 민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구-거래비용경제학 및 신제도이론을 중심으로, 『한국행정학회보』 39(3):205-228.
- 김형모·유정원(2010). 경기도 사회복지시설평가의 현황과 발전방향, 경기복지재단.
- 노시평(2007). 공공서비스의 민간위탁공급에 관한 연구, 『한국거버넌스학회보』 14(2):175-201.
- 문경주·강성철(2004). DEA를 이용한 사회복지관의 효율성 측정 -부산광역시를 중심으로, 한국정부학회 (구 대구경북행정학회) 한국행정논집.
- 문신용·윤기찬(2004). 사회복지서비스 생산성에 관한 통합적 분석-자료포락분석(DEA)과 SERVQUAL기법을 중심으로, 『한국행정학회보』 38(6):201-224.
- 박관홍(1999). 공공서비스 외부계약의 한계, 고려대학교 행정학과 석사학위논문.
- 박봉식(1998). 민영화의 재조명과 사회복지서비스 민간위탁 개선방안, 서울시 『새서울터전』

- 5(3):27-33.
- 박세정(2009). 지방자치단체의 민간위탁 현황 스케치:A시의 사례를 중심으로, 『사회과학논총』 제28권 제1호:111-130.
- 박순애(2002). 복지시설 민간위탁관리의 문제점과 개선방안-서울시 청소년수련관의 민간위탁과정을 중심으로, 『한국정책학회보』 11(4):159-190.
- 박순애(2009). 민간위탁 단계별 영향요인에 관한 연구, 『행정논총』 47(1):101-131.
- 박영춘(2004). 민간위탁 노인복지회관의 운영효율성 연구, 『국토계획』 39(3):221-232.
- 박중훈(2000). 민간위탁의 전제조건과 우리나라에서의 민간위탁 실태, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 보건복지부(2006~2010). 사회복지관 운영관련 업무처리 요령 안내.
- \_\_\_\_\_ (2006). 사회복지시설평가, 한국사회복지협의회.
- 송광태(2005). 공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석, 『한국지방자치학회보』 17(2):45-69.
- 송운석·이성제(2001). 지방정부의 성공적인 민간위탁집행. 『한국지방자치학회보』, 13(3): 137-157.
- 김난도(2006). Terry Moe의 공공조직의 정치경제학, 오석홍 편, 『행정학의 주요이론』, 271-281. 서울: 법문사
- 윤기찬(2005). 사회복지서비스 능률성에 관한 비교평가, 한국정부학회 (구 대구경북행정학회) 『한국행정논집』, [2005년]
- 이근주(2010). 거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구. 서울대학교 한국행정연구소. 행정논총.
- 이삼주·고승희(2003). 지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석, 『지방행정연구』 17(3): 205-234.
- 이성규(2008). 사회복지서비스 민간전달체계 개선방안 연구, 서울복지재단.
- 이성우(1997). 정부기능의 민간위탁 확대 방안, 『한국정책학회보』, 7(3).
- 이영교·이정은(1997). 민간위탁을 통한 복지서비스의 공급, 『대구가톨릭대학교 연구 논문집』, 제 55집.
- 이정은(1996). 민간위탁의 성과와 경영효과에 관한 연구-서울특별시 복지서비스를 중심으로, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 이종규·박순애(2002). 민간위탁 관리운영의 문제점과 효과성 분석 -서울시 청소년수련관을 중심으로, 행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 이철주·이근재·정형진(2010). 공공서비스 민간위탁과정의 실제와 한계 -서울시 자치구의 외부계약체제를 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회.
- 이철주·강영철(2007). 공공서비스의 민간위탁 비용에 미치는 영향요인 분석:서울시 자치구 민간

- 위탁 담당자의 인식을 중심으로, 『행정논총』 45(3):135-175.
- 전상경(2008). 정책분석의 정치경제, 박영사.
- 정연택(1997). 복지행정서비스 공급의 민영화에 관한 연구-민간공급의 필요성과 가능성 검토, 육군제3사관학교 논문집 45:215-241.
- 정윤길(2000). 지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구 -서울특별시의 사례를 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 12(1).
- 정철현·김정환(2008). 민간위탁의 실패요인에 관한 탐색적 연구-S시의 사례연구, 연세대학교 사회발전연구소, 『현대사회와 문화』.
- 최향순. (2003). 사회복지시설 민간위탁제도의 개선방안: 성남시 사회복지관을 중심으로, 『중앙행정논집』 17(2): 197-219.
- 최홍석(2002). 기초지방자치단체의 공공서비스 전달방법 연구:비의도적 민간위탁에서 계획적 민간위탁으로, 『도시행정학회보』 15(2):1-23.
- 행정자치부(2003). 민간위탁 실무편람.
- \_\_\_\_\_ (2006). 민간위탁 업무처리지침.
- \_\_\_\_\_ (2008). 지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단.
- 황혜신(2005). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향-주인대리인이론의 적용, 『한국행정논집』, 제17권 제1호:1-35.
- Dehoog, Ruth H. (1984). *Contracting Out for Human Services*. Albany: State University of New York Press.
- Savas, E. S. (1987), *Privatization : The Key to Better Government*. Chatham New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Trevor, L. Brown (2001). Contracting out by Local Governments in Transitioning Nations: The Role of Technical Assistance in Ukraine, *Administration and Society*, 32(6): 728-755.
- Wallin, Bruce A.(1997). The Needs for a Privatization Process: Lessons from Development and Implementation, *Public Administration Review*. 57(1): 11-20.

