

[연구논문]

사회복지관 민간위탁 운영의 효과성 평가

Evaluation on the Effects of Social Welfare Centers Management Contracting-out

김 경 혜*

목 차

- | | |
|---------------------|-------------|
| I. 서론 | IV. 연구방법 |
| II. 민간위탁의 개념과 기대효과 | V. 평가결과 |
| III. 서울시 사회복지관 운영현황 | VI. 결론 및 제언 |

ABSTRACT

Kim, Kyung-Hye

This paper evaluates the effects of contracting out social welfare centers management. Effectiveness is investigated in two aspects: the quality of social services produced and economic efficiency of management. The indicators to evaluate quality of services include the amount of human and material resources to produce services and consumer satisfaction, whereas those for the economic efficiency are the cost of service production and the amount of private resources utilization. Data from 74 social welfare centers in Seoul are employed and the output from three types of management, which are contracting-out, private running, and publicly running are cross-evaluated. This study found that quality of staff and services produced at contracting-out centers is improved compared to the publicly running ones. On the other hand, the effect of cost saving by privatization is not clearly proved. Only indirect economic contribution can be expected, that is, more private resources are utilized when the social welfare centers are managed through contracting out.

* 서울시정개발연구원 도시사회연구부 선임연구위원

1. 서론

60~70년대에 고도성장 위주의 정책을 펼쳐감에 따라 정부기능과 조직이 과도하게 확장되었고, 이는 곧바로 행정의 생산성 및 효율성을 저하시키는 요인으로 작용하였다. 이에 따라 80년대에 들어서면서 행정서비스의 민영화 논의가 시작되었다. 우리나라의 민영화 논의는 특히 지방자치 실시이후 자치단체들이 한정된 재정자원으로 증가하는 서비스 수요에 대응하기 위한 실천수단의 하나로 공공서비스의 민간위탁 운영방식을 취하기 시작하면서 본격화되었다.

그러나 복지사업은 다른 공공서비스 분야에서 민간위탁 또는 민영화 논의가 시작되기 이전부터 민간 중심으로 운영되어 왔다. 복지서비스 공급은 한국전쟁 이후 외국 원조단체의 지원으로부터 시작되어 자선단체 등 민간부문 중심의 서비스 공급이 먼저 시작되었으며, 경제발전 이후 복지국가로서 정부의 역할 증대가 기대됨에 따라 공공부문이 복지서비스 공급에 후발 참여하는 형태로 발전하였다. 즉, 한국의 복지서비스 민간위탁은 전통적으로 민간부문에 맡겨져 왔던 서비스를 정부가 일부 떠맡게 되면서 시작되었던 것이지 지방정부가 비용절감이나 정부기능의 축소 등과 같은 목적에서 자율적으로 도입한 것이 아니다.

이러한 역사적 배경과 함께 복지서비스 공급은 특히 전문성을 필요로 하는 분야이기 때문에 전문적 기술과 인력을 갖춘 민간부문이 운영주체가 되는 것이 바람직하다는 인식이 일반적이며, 민간단체를 통해 인적·물적 자원을 동원함으로써 부족한 공공재원을 보충할 수 있다는 점 또한 장점으로 지적되고 있다. 그러나 복지서비스 생산을

민간에 위탁 운영함으로써 사회적으로 기여한 점도 많지만 여러 가지 문제점 또한 지적되고 있으며, 복지시설 민간위탁이 실질적으로 어느 정도 효율적·효과적인지에 대해서도 실증적으로 증명된 바가 많지 않다.

본 연구는 서울시 사회복지관을 대상으로 민간위탁 운영을 통한 복지서비스 공급현황과 위탁운영 과정을 분석함으로써, 민간위탁 운영을 통해 기대되는 효과가 어느 정도 나타나고 있는지를 평가하는 데 목적이 있다.

II. 민간위탁의 개념과 기대효과

1. 민간위탁의 개념

1) 민간위탁의 정의

민간위탁은 공공서비스 민영화를 위한 운영방식의 한 종류로 계약공급(Contracting-out)이라고 한다. 광의적 개념에서 민영화는 정부가 공급하던 공공서비스를 민간부문에 전적으로 또는 부분적으로 이전함으로써 궁극적으로는 서비스의 질을 향상시키고 정부의 역할범위를 축소시키고자 하는 일련의 조치들로서, 보조금 지급, 구매증서, 사용자부담, 세제혜택, 위임, 총판권, 공기업의 매각, 그리고 민간위탁 방식 등이 포함된다. 즉, 민영화는 민간부문의 시설, 인력, 자본을 투입하여 운영함으로써 공공서비스의 공급을 민간부문이 담당하는 체제로 전환하는 것으로, 민간위탁은 민영화를 위한 다양한 방법 중의 하나이다(박중훈, 2000; 배용수, 1998).

Savas(1987)는 재화 및 서비스 생산 및 소비의 핵심적 3대 주체인 정부, 민간, 그리고 소비자가

서비스의 생산과 공급, 그리고 비용지불에 있어 어떠한 역할을 담당하는가에 따라 서비스 공급유형을 <표 1>에서 보는 바와 같이 10가지로 구분하였다. 이 가운데 민간위탁(계약)은 실질적인 서비스 생산은 민간이 담당하고, 공공은 비용지불 및 서비스 공급자 역할을 담당하는 서비스 공급 유형으로 구분된다.

<표 1> 역할주체에 따른 서비스 공급유형

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

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

2) 민간위탁의 계약방식

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

서비스 계약은 민간참여의 가장 단순한 형태로 시정부가 운영·관리의 전반적인 책임을 갖고 구체적인 서비스만 외부로부터 조달하는 방식이다. 이 경우 정부는 모든 고정자산 및 운영자금의 재원조달을 담당하게 된다. 반면에, 관리

운영 계약은 수탁자는 정해진 위탁관리비로 시설 운영 및 관리를 책임지고, 정부는 재정적인 책임을 담당하는 형태이다. 미국은 민간부문이 특정 서비스만을 생산·전달하는 서비스계약이 주로 이루어지고 있으나, 우리나라에서 이루어지고 있는 복지시설 민간위탁 운영은 서비스 생산뿐 아니라 공공에서 건립한 시설의 관리를 함께 위탁하는 관리운영계약 형태이다.

임대차 계약은 민간 임대사업자가 정부에 임대료를 지불하고 일정기간 시설을 임대하여 운영하는 방식으로 정부는 시설소유권을 보유하고 신규 시설투자와 재원조달, 주요 시설교체 등에 책임을 진다. 따라서 정부는 자본투자에 대한 위험부담을, 그리고 민간사업자는 사업상의 위험부담을 각각 책임지게 된다. 마지막으로 양여권 계약은 민간부문이 시설의 운영·보수·유지관리뿐만 아니라, 서비스 향상을 위한 신규 자본투자에 이르기까지 서비스 공급 전반에 걸쳐 책임을 지는 형태이다. 주로 외국의 상하수도 부문에서 활용되고 있다(서울시정개발연구원, 1999).

3) 복지시설 민간위탁 유형

우리나라 사회복지 시설의 운영형태는 시설설립, 운영주체, 재정부담을 누가 담당하는가에 따라 공공의 직영(서울의 경우, 시·구직영), 민간위탁, 법인직영의 3가지 형태로 구분하고 있다. 시설의 설립 및 운영, 그리고 재정까지 모두 공공에서 담당하는 경우가 시·구직영이며, 시설설립·소유는 공공에서 하지만 적정한 민간단체에 운영비를 지원해주고 시설관리와 사업운영을 위탁하는 경우를 민간위탁으로 정의한다. 이 경우 위탁받은 민간기관에서 운영비의 일부를 부담하기도

한다. 마지막으로 법인직영은 사회복지법인 등 비영리법인이 복지시설을 설립하고 운영하는 경우이다. 그러나 법인직영 사회복지시설도 대부분 운영비의 일부를 정부로부터 보조받고 있어 이 또한 보조금 지원을 통한 민영화라고 볼 수 있다. 우리나라의 사회복지 서비스 민간위탁 방식은 외국의 그것과 차이를 나타낸다. 미국의 복지시설은 민관 파트너십으로 건립·운영되는 경우가 많아, 시설은 민간소유 건물이 무상임대형식으로 기부되며, 무형의 서비스만 공공에서 구매하여 제공하는 서비스 계약 형태인 반면에, 우리나라의 복지시설 민간위탁 방식은 공공에서 직접 시설을 건립하고, 시설의 관리 및 운영을 민간에 맡기는 관리운영 계약 유형을 취하고 있다. 따라서 공공에서 시설투자비를 부담하지 않는 미국 등 선진국에 비해 우리나라에서 민간위탁을 통해 복지서비스를 구매하는 데 소요되는 비용은 더 높다고 할 수 있다.

〈표 2〉 우리나라 복지시설 운영형태

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

2. 민간위탁의 기대효과

공공서비스의 민간위탁은 정부기능의 팽창을 방지하고 행정의 생산성과 효율성을 제고하자는 데 일차적인 목적이 있다. 민간부문의 효율성을 활용하여 서비스 생산비용을 절감하면서 양질의

서비스를 제공할 수 있다는 것이 일반적으로 기대되는 민간위탁의 효과이며, 선행연구에서도 이러한 긍정적인 효과가 증명된 바 있다. 그러나 다른 한편으로 민간위탁에 따른 단점 또는 문제점 또한 지적되고 있어, 공공서비스의 민간위탁에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가의 두 가지 상반된 견해가 존재한다.

1) 민간위탁의 긍정적 효과

공공서비스 민간위탁의 장점은 다수의 연구에서 크게 두 가지 측면, 즉 비용절감과 서비스 질 향상을 중심으로 이론적·경험적 연구가 진행되었다. 먼저 민간위탁을 통한 공공서비스 공급에서 기대되는 제일의 효과는 서비스 생산비용의 절감이다. 민간에 의한 서비스 생산이 비용절감 효과가 있을 것이라고 기대하는 첫째 이유는 규모의 경제논리이다. 비경제적 요인에 의해 결정된 정부 행정구역의 크기는 서비스 공급·운영상의 최적규모와 일치되지 않기 때문에 행정구역을 기준으로 한 공공서비스 공급은 경제적인 측면에서 효율성이 낮다. 또한 작은 지방자치단체가 그 지역의 다양한 욕구에 부응하는 서비스를 공급하기 위해 거대한 시설투자자 막대한 재정을 소모하는 것보다는 시설, 인력, 기술 및 노하우를 지닌 대규모 민간업자가 여러 개의 작은 자치단체를 대상으로 통합적으로 서비스를 제공한다면 생산단가를 더 낮출 수 있기 때문에, 정부에 의한 공공서비스 공급보다 민간위탁에 의한 공급이 경제적이라는 것이다(Ferris & Graddy, 1986).

서비스 공급자들간의 경쟁과 민간부문의 경영합리화 노력 또한 비용절감 효과를 가져오는 원동력이다. 공공서비스 생산을 위탁받으려는 수탁

기관간의 경쟁을 통해 동일한 질의 서비스를 가장 싼값으로 공급하겠다는 조건을 제시한 수탁체를 선정할 수 있으며, 선정된 수탁체가 공급하는 서비스의 질이 부적절하거나 공급비용이 비싸다고 판단되는 경우 재계약 과정에서 배제함으로써 공급비용을 낮출 수 있다는 것이다. 또한 민간부문은 이윤추구가 목적이기 때문에 경영합리화를 통한 비용절감 노력을 할 것이라는 지적이다(김순양, 1998; 박경호, 1992; 오희환, 1997; 이정은, 1996; 하미승, 1994).

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

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

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

2) 민간위탁의 단점 및 문제점

이상에서 지적된 것과 같이 긍정적인 효과가 있는 반면에, 공공서비스 민간위탁으로 인해 파생되는 또는 민간위탁 자체의 근본적인 문제점 또한 지적되고 있다. 민간위탁의 가장 큰 기대효과 중 하나가 서비스 생산비용의 절감이라고 지적하고 있는 반면에, 여러 가지 이유에서 공공의 비용 부담이 오히려 증가할 것이라는 주장도 있다. 민간부문의 사업목적은 이윤추구이기 때문에 공공에 의한 서비스 공급보다 서비스 가격이 오히려 상승할 수도 있으며, 위탁계약에 따른 관리 및 감독비용도 무시할 수 없기 때문에 결과적으로 총 거래비용은 직접적인 생산비용 절감효과보다 커질 수 있다는 것이다(Prager, 1994). 또한 민간위탁은 계약과정에서 공무원과 계약자간의 유착관계가 형성될 가능성 또한 높다. 이러한 불공정한 절차는 민간업체의 생산비용을 높이게 되고 결과적으로 서비스 공급가격을 인상시키는 요인이 된다(Dehoog, 1985).

수탁기관간의 활발한 경쟁체제가 형성되지 못

하거나 위탁계약 재연장 과정이 공정하게 이루어지지 못하는 경우, 동일 수탁기관이 지속적으로 계약을 연장하여 운영함으로써 일부 민간단체의 독점운영 가능성이 높아질 수 있다는 지적도 있다. 이러한 경우 정부의 독점에서 민간의 독점운영체제로 전환된 것에 불과하다. 단일기관 또는 단일업체에 독점적 권한을 부여하게 되면 폭리 및 서비스의 질적 저하 등 부정적 결과를 초래할 수 있으며, 민간기업의 독점적 위치의 보유로 규모의 경제원리도 실현되기 어려워진다(오희환, 1997; 정연택, 1997). 정부와 수탁자간의 관계가 장기화되면 이들간에 적용되는 특정규범과 기대가 생기게 되고, 결과적으로 계약의 정치인 계약레짐(contracting regime)이 발생하여 서비스의 질과 공급 비용 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 공급자의 부족이라는 문제를 야기할 수 있다(Smith, 1996). 우리나라 복지시설 민간위탁기관의 경우도 일단 수탁자로 결정되면 특별한 경우를 제외하고는 계약기간이 만료되어도 지속적으로 재계약되는 것이 현실이다. 결과적으로 이들 수탁기관은 또 다른 독점적 지위를 누리게 되고 공공에서 나타나는 무사안일이나 형식주의 폐단이 생겨날 수 있다는 것이다(박봉식, 1998).

공공서비스는 비배제성, 비경쟁성을 갖고 있는 서비스임에도 불구하고 민간에 위탁 운영됨으로써 공공성이나 책임성을 확보하기 어려울 것이라는 점도 민간위탁의 단점으로 지적되고 있다. 민간기관은 공공과는 달리, 수익성이 높고 다루기 편한 고객에 대해서는 충실하지만 그렇지 않은 고객에게는 소홀히 하여 저소득층을 비롯한 사회적 약자계층에 대한 서비스 공급의 형평성을 저

해할 수 있다(김인숙, 1998; 오희환, 1997; 하미승, 1994). 더구나 위탁계약시 명확한 위탁내용이 명시되지 않거나 지도·감독이 형식적으로 이루어지는 경우에는 고객의 권리구제에 대한 책임소재와 절차가 미흡하여 서비스 수혜자의 권익이 침해될 가능성도 있다(하미승, 1994). 공공서비스 공급을 민간에 위탁함으로써 업무상 비밀 또는 프라이버시를 누설할 위험이 존재한다는 점도 공공성 및 책임성 한계에서 나타나는 문제이다. 행정기관의 경우 국가기밀에 관한 법령이나 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법령 등 보호장치가 마련되어 있는데 반하여, 민간단체·기업 등에 대하여는 그러한 제도의 적용이 어렵거나 배제되어 비밀누설 등 문제발생의 가능성이 더 높다고 할 수 있다(연태훈, 2000; 하미승, 1994).

그 외에도 민간부문은 운영과정에서 도산을 하거나 노사문제 등으로 서비스 공급이 중단될 가능성이 있어 서비스의 연속성이 제한 받을 수 있다(김순양, 1998). 정부는 적자라도 계속 서비스를 공급하지만, 서비스 공급을 위탁받은 민간부문이 도산하게 되면 서비스 공급이 중단되어 지속적인 서비스 공급이 불가능하게 된다. 한편, 민간위탁을 하게 됨으로써 정부 근로자 및 공무원의 해고를 수반하게 되며, 공무원의 행정경험 축적기회가 줄어들어 단점으로 지적된다(박경원, 1989). 수탁기관 입장에서는 조직 및 인력을 융통적으로 활용함으로써 비용절감 효과를 기대할 수 있지만, 고용자 입장에서는 고용불안의 요인이 되며, 수탁계약 기간이 만료되면 수탁기관의 전문인력들의 고용이 승계되지 않는 것도 고용안정을 위협하는 요인이 되고 있다(연태훈, 2000).

3. 복지서비스 및 시설의 민간위탁 평가

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

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

1996).

외국의 연구에서 복지서비스 생산비용의 절감 효과를 측정하려고 시도한 연구도 있으나, 대부분의 연구에서 이론적으로 비용절감이 민간위탁의 또 다른 장점이라는 점을 언급했을 뿐(Ferris & Graddy, 1986; Savas, 1982), 이를 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다. 민간위탁이 정부의 직접 공급보다 경제적이라고 주장하는 이유는 규모의 경제, 서비스 생산자간의 경쟁에 의한 비용절감, 민간의 이윤추구를 위한 비용절감 노력 등이 작용한다고 가정하기 때문이다. 그러나 사회복지 분야의 민간위탁은 수탁기관의 성격에 있어 다른 서비스 분야와 차이가 있다. 다른 서비스 부문의 수탁기관은 영리를 목적으로 하는 민간기업인 반면, 복지시설의 수탁기관은 사회복지법인, 종교법인 등 비영리기관으로 한정되어 있다. 비영리기관은 공익적 가치와 윤리에 있어 공무원에 가까우며 이윤추구가 일차적 목적이 아니기 때문에 경영합리화, 비용절감 노력 등을 통해 공공서비스의 생산비용을 절감하는 효과를 기대하기 어렵다. 또한 복지분야에서 서비스를 위탁 운영할 만한 서비스 공급기관이 많지 않기 때문에 계약과정에서의 경쟁체제 확립이 어렵다는 것도 민간위탁을 통한 비용절감 효과를 기대하기 어려운 한 요인으로 작용한다. 복지서비스 분야는 다른 분야와는 달리 완전경쟁이 아닌 준시장(quasi market)하에서 운영된다. 즉, 국가법령에 의해 정부의 규제계약과정 및 서비스 제공과정에서 중요한 역할을 하기 때문에 시장적 특성이 중화된 준시장적인 성격을 갖는다. 이러한 준시장적 환경에서는 비용절감 효과를 크게 기대하기 어렵다(이정은, 1996).

복지서비스 민간위탁에 대한 선행연구 중 상당

수는 주로 수탁기관의 선정에서부터 관리감독에 이르는 과정적인 측면의 문제를 지적한 연구가 많다. 이는 민간위탁 운영방식 자체의 단점이라기 보다는 운영과정상에서 성공적인 집행을 위한 전제조건이 갖추어지지 않았을 때 나타나는 문제상황이다. 김승현(1998)은 노원구의 복지서비스 민간위탁 사례에 대한 조사결과, 계약의 경쟁성을 기반으로 한 비용절감 효과는 현실화되지 않았으며, 오히려 낮은 경쟁성과 자동적인 재계약 과정으로 로비에 의한 불공정한 계약이 심각하다고 지적하였다. 또한 사후적으로 책임성을 확보할 수 있는 지도·감독도 형식적 수준이어서 문제가 많은 것으로 지적되었다. 민간위탁의 효과를 극대화하기 위해서는 다양한 서비스 공급기관간의 경쟁이 필수적인 요인이다. 경쟁이 이루어지지 않는다면 특정 재화를 생산하면서 발생한 과다비용을 지급받는 주체가 공무원에서 수탁체로 바뀔 뿐 효율성은 증가하지 않는다(박용수, 1999; 정윤길, 2000). 대구광역시 사회복지관의 민간위탁 과정을 분석한 연구에 따르면 수탁자 선정과정이 수의계약 형태로 폐쇄적이어서 실질적인 경쟁체제가 이루어지지 못하는 문제가 있으며(김순양, 1998), 수탁기간이 만료되면 특별한 경우를 제외하고는 대부분 재계약되고 있기 때문에 결과적으로는 독점상태에 있게 된다는 지적도 있다(박봉식, 1998).

III. 서울시 사회복지관 운영현황

서울시에는 2000년 2월 현재 총 85개의 사회복지관이 있다. 이 중 서울시나 자치구에서 직영하는 시설은 하나도 없으며, 17개 시설은 사회복지법인에서 시설을 건립하여 운영하는 법인직영 형

태이고, 나머지 68개는 시·구립 시설을 민간에 위탁운영하고 있다. 따라서 모든 사회복지관은 실질적으로 민간부문이 주체가 되어 운영되고 있다고 볼 수 있다. 법인직영 복지관에 대해서도 위탁 운영 복지관과 동일한 조건에서 보조금이 지원되고 서울시 및 자치구의 지도·감독을 받기 때문에 실제 운영상 위탁운영 복지관과 법인직영 복지관의 구분이 거의 없는 상황이다.

사회복지시설을 위탁받아 운영할 수 있는 민간기관은 사회복지법인 등 비영리법인으로 한정하고 있다. 현재 서울시 사회복지관을 위탁 운영하는 법인은 사회복지법인이 전체의 53.0%인 36개소로 가장 많다. 사회복지관의 운영재원은 시보조금이 전체 수입의 약 40~50%를 차지하며, 나머지는 법인전입금, 유료사업수입, 후원금 및 기부금 등으로 충당하고 있다.

<표 3> 서울시 사회복지관 운영현황

운영법인 운영형태	사회복지 법 인	종교단체 법 인	학교법인	기타	계
계	43(50.6)	17(20.0)	9(10.6)	6(7.1)	85(100.0)
민간위탁	36(53.0)	17(25.0)	9(13.2)	6(8.8)	68(100.0)
법인직영	17(100.0)	-	-	-	17(100.0)

사회복지관의 사업 프로그램은 보건복지부의 「사회복지관 설치·운영지침」에 의하여 가정복지, 아동복지, 청소년복지, 노인복지, 장애인복지, 지역복지, 재가복지 등 7개 분야를 실시하도록 되어 있으며, 서비스 대상은 지역주민 전체를 대상으로 하되 생활보호대상자를 포함한 저소득층을 우선적인 서비스 대상으로 하고 있다. 그러나 사회복지관 사업분야를 7개 분야로 구분하고 각 분야별 필수사업을 실시하도록 하는 복지부 지침이

사회복지관 프로그램을 획일화시키고 전문 복지 시설로서의 역할수행에 장애요인으로 작용하는 것으로 평가되어, 서울시는 1999년 서울시 사회복지심의회의 의결을 거쳐 사회복지관 운영개선 작업을 실시하였다. 서울시의 개선 안에 의하면 사회복지관의 기능을 ① 가족복지(상담 및 조치, 취업상담 및 직업교육, 방과후 아동보호 등), ② 재가복지(가사보조, 방문간호, 건강검진, 결연사업 등), ③ 지역복지(교양강좌, 시설대여, 지역협의체 활동 등) 3개 분야로 단순화하고 전문 프로그램 운영을 권장하고 있다.

IV. 연구방법

1. 연구대상의 범위

공공서비스의 공급유형은 서비스의 생산(production)과 생산된 서비스의 제공(provision)을 누가 담당하느냐에 따라 구분이 가능하다. 이러한 구분에 의하면 서비스 생산은 민간에서 담당하고 제공은 공공이 담당하는 방식을 민간위탁 또는 민간부문과의 계약을 통한 용역계약(contracting out)이라고 정의하며, 이 경우 비용지불자는 공공이 된다. 한편 현재 사회복지관의 운영형태는 시설설립, 운영주체, 재정부담에 따라 법인직영과 위탁운영으로 구분되는데, 법인직영이나 위탁운영 모두 정부의 보조금을 받고 있다. 이를 앞서 분류한 서비스 생산자와 제공자에 의한 구분과 연결하면, 비용지불자(일부이기는 하지만)가 공공부문이며, 실질적인 서비스 생산자는 민간이라는 점에서 민간위탁과 법인직영이 모두 민간위탁 계약에 포함될 수 있다. 그러나 법인직영인 경우는 서비스

생산만을 위탁받은 서비스 위탁(service contract)인 반면에, 시·구립 시설의 운영을 민간에 위탁한 경우는 서비스 생산 뿐 아니라 시설의 관리운영까지 맡기는 운영위탁(management contract)으로 차이가 있다. 넓은 의미에서는 서비스 위탁과 운영위탁이 모두 민간위탁이지만 본 연구에서는 운영형태에 초점을 맞추어 운영위탁(management contract)을 민간위탁으로 간주하고 본 연구의 평가대상으로 설정하였다.

한편, 본 연구는 서울시에 소재한 사회복지관을 중심으로 복지시설 민간위탁 운영의 효과를 평가한다. 사회복지관을 대상시설로 선정하는 이유는 민간위탁에 따른 효과 및 문제점은 시설유형과 관계없이 대체로 유사한 형태로 나타날 것으로 예상되며, 사회복지관은 다른 복지시설에 비해 비교적 서울시 전역에 걸쳐 많은 시설이 공급되어 있을 뿐 아니라 민간위탁 운영이 가장 활발하게 적용되는 분야이기 때문이다.

2. 분석틀

1) 평가기준 및 평가지표

복지시설의 민간위탁 효과를 평가하기 위해서는 복지시설을 민간위탁 하는 목적 또는 기대효과가 결과적으로 나타나고 있는지를 분석해야 한다. 공공서비스를 민간위탁을 통해 제공함으로써 기대되는 효과로는 서비스 전달비용의 절감, 서비스의 질적 향상, 전문성 제고, 정부팽창 방지 또는 작은 정부 구현, 수요에 대한 신속적 대응성 확보 등이 일반적으로 지적되고 있다. 그러나 이를 종합해 볼 때, 민간위탁을 통해서 기대되는 가장 큰 효과는 ① 서비스의 질적 향상, ② 비용절

감 등 효율성·경제성 제고의 두 가지로 대별할 수 있다. 본 연구에서도 복지시설 민간위탁의 효과성을 평가하는 기준으로 이 두 가지 기대효과를 적용하였다.

① 서비스의 질적 향상 효과

양질의 서비스 제공은 복지시설 민간위탁 운영으로부터 기대하는 제일의 목표이다. 서비스의 질이 높은지를 알아보기 위해서는 복지시설이 생산한 최종성과물에 대한 질적 평가를 필요로 한다. 복지서비스 질에 대한 직접적인 평가는 매우 주관적이어서 평가방법, 평가주체에 따라 서로 다른 결과를 가져올 수 있기 때문에 객관화하는 데 어려움이 많다. 따라서 본 연구에서는 서비스 질을 직접 평가하기보다는 투입된 자원이 풍부하고 우수하다면 생산된 결과물 또한 우수할 것이라는 가정 하에 서비스 생산에 투입된 input에 대하여 평가하였다. 복지서비스 생산에 투입되는 자원은 인적 자원과 물적 자원으로 구분할 수 있으며, 복

지서비스의 질을 결정하는 요인으로서는 투입된 자원의 질과 양이 포함되었다. 또한 서비스 질에 대한 간접적인 평가방법의 하나로 복지관 이용자들의 만족도를 측정하였다.

② 경제성·효율성 제고 효과

복지서비스 분야에서는 비용절감 등 효율성 제고 효과는 크게 나타나지 않는다는 것이 선행연구의 결과이다. 이는 복지서비스를 민간 위탁하게 된 역사적인 배경에서도 볼 수 있듯이 복지서비스에 민간부문이 참여하는 과정이 다른 공공서비스와는 다르며, 또한 복지서비스의 특수한 성격 때문에 비용 및 편익에 대한 측정에 한계가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 직접적인 비용을 개략적으로 측정하기 위하여 이용자당 지출액을 기준으로 서비스 생산비용을 계산하였다.

그러나 복지시설 민간위탁에 따른 비용 및 결과물에 대한 계량적 측정은 많은 한계가 있기 때

<표 4> 평가기준 및 평가지표

기대효과 (평가기준)	평가지표			분석자료
서비스 질적 향상	이용자 만족도		· 만족도 점수	서울시 시민만족도 조사
	인적 자원 투입노력	투입인력의 질 (전문성)	· 관장의 전문자격증 소지비율 · 총인력 중 전문자격증 소지자 비율	복지관 현황조사
		인적자원의 양	· 이용자당 전문인력 투입	
	물적 자원 투입노력	물적자원의 양	· 이용자당 사업비 지출액 · 총지출중 사업비 비율	
경제성 효율성 제고	서비스 생산비용		· 이용자 1인당 비용(총수입 대비) · 이용자 1인당 공공비용(보조금 대비)	복지관 현황조사
	민간자원 동원	내부 물적자원	· 법인전입금 비율	
		외부 물적자원	· 후원금 모금실적	
		외부 인적자원	· 자원봉사자 개발실적	
	공공행정의 효율성		· 공무원의 복지관련 업무 대행 · 위탁관리를 위한 공무원 업무부담	공무원 설문조사

문에, 보완적으로 민간위탁을 통해 사회적으로 기대할 수 있는 간접적인 경제적 효과를 평가항목으로 포함하였다. 복지분야에서 민간부문 참여의 의의 또는 필요성은 민간자원의 활용에 있다. 즉, 공공부문의 자원만으로는 증가는 복지수요를 충족할 수 없기 때문에 민간부문의 인적·물적 자원을 활용하여 부족한 공공 자원을 보충하자는 것이다. 이러한 이유에서 복지시설을 민간위탁 운영하는 경우에도 수탁법인체로부터 인적·물적 자원을 동원하도록 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 민간의 인적·물적 자원이 많이 동원될수록 부족한 공공자원을 보충해 줄 수 있으며, 이는 사회 전체적으로 이익이 된다는 측면에서 경제성의 한 요소로 선정하였다.

또 다른 효율성의 간접 효과로는 복지서비스 생산을 민간부문에서 담당함으로써 부족한 복지 공무원 인력의 업무를 대행해주는 효과를 기대할 수 있다. 복지업무 일부를 민간부문에서 담당해줌으로써 복지담당 공무원들이 다른 업무에 열중할 수 있고, 결과적으로 복지행정의 질적 향상을 기대할 수 있기 때문이다. 이상에서 논의된 기대효과와 세부 평가지표를 정리하면 <표 4>와 같다.

2) 평가방법

민간위탁 운영의 효과를 평가하기 위해서는 다른 운영형태와 비교를 하거나, 해당 시설이 민간위탁 운영되기 전후를 비교하여 위탁운영이 보다 바람직한 성과를 가져왔는지를 분석해야 한다. 민간위탁 운영과 비교될 수 있는 운영형태는 법인직영과 시·구직영 형태가 있다. 그러나 사회복지관의 경우, 시립 또는 구립 시설은 건립 초기부터 위탁운영을 실시해왔으며, 현재 사회복지관은 위

탁운영 또는 법인직영의 두 가지 형태로만 운영되고 시·구직영 형태는 하나도 없다. 따라서 대부분의 항목에 대하여 위탁운영과 법인직영을 비교하였으며, 사회복지관과 가장 유사한 복지시설인 여성발전센터와 비교가 가능한 항목에 대해서는 시직영으로 운영되는 여성발전센터를 비교집단으로 활용하였다. 여성발전센터는 부녀복지관이 개편된 것으로 프로그램의 상당부분이 사회복지관과 유사하여 비교 대상집단으로 선정하였다.

각 평가지표별로 운영형태에 따라 통계적으로 유의한 차이를 보이고 있는지를 측정하기 위하여 ANOVA 분석을 실시하였다. 그러나 분석에 이용된 사례수가 사회복지관은 위탁운영 58개소, 법인직영 17개소인 반면, 시직영 여성발전센터 사례수는 2개소에 불과하여, 여성발전센터와의 비교결과는 통계적으로 한계가 있다. 따라서 위탁운영 복지관, 법인직영 복지관, 시직영 여성발전센터 등 3개 집단을 동시에 비교 분석하지 않고, 위탁운영 복지관과 법인직영 복지관, 위탁운영 복지관과 시직영 여성발전센터를 각각 비교하였다.

3) 분석자료

서울시내 소재 사회복지관을 대상으로 복지관 운영현황 조사를 실시하였다. 그 결과 조사대상 85개 복지관 가운데 87.1%인 74개 복지관(위탁운영 58, 법인직영 17)이 조사에 응하였다. 조사내용은 인력, 재정, 이용자 등 복지관 운영현황 일반사항이 포함되었다. 여성발전센터는 서울시에 현재 4개가 있으나, 1개소는 위탁운영, 1개소는 직영이지만 관장을 외부전문가로 영입한 형태이다. 따라서 순수하게 시직영 중인 나머지 2개 여성발전센터에 대한 현황조사를 실시하였다.

복지관 이용자 만족도는 서울시 시민만족도 조사¹⁾의 일환으로 2000년 9월에 실시된 사회복지관 조사결과를 이용하였다. 조사대상은 31개의 가형 복지관 이용자이며, 복지관당 약 50개 표본을 추출하여 총 1,500표본이 조사되었다. 마지막으로 공공행정의 효율성에 대한 내용은 복지관 민간위탁 업무를 담당하는 공무원 대상 설문조사를 이용하였다. 서울시 본청과 25개 자치구에서 복지관 관련업무를 담당하는 실무자 및 계장들이 조사대상으로, 조사대상 75명 가운데 73명이 조사를 완료하였다.

V. 평가결과

1. 서비스의 질적 향상 효과

1) 이용자 만족도

시민만족도 조사에서 이용한 사회복지관 이용자 만족도의 평가체계는 1) 시설 및 환경, 2) 직원 및 프로그램 담당자, 3) 서비스의 내용과 질, 4) 프로그램의 구성, 5) 운영 및 관리 등 5개 분야로 구성되어 있으며, 만족도는 100점 만점으로 환산된 점수이다. 전반적으로 만족도 점수가 70점을 넘어 시민만족도 조사가 실시된 다른 영역들에 비해 상대적으로 높은 만족도를 보이고 있다.²⁾

전체적으로 위탁운영 복지관보다 법인직영 복지관 이용자들의 만족도가 더 높은 것으로 나타났다. 특히 서비스 내용과 질, 그리고 프로그램의

구성 등 소프트웨어 측면에서 만족도 차이가 더욱 두드러지게 나타나 위탁운영을 통한 서비스 질의 향상 또는 전문성 확보라는 측면에서는 큰 효과를 보이고 있다고 할 수 없다. 그러나 법인직영과 위탁운영 복지관 모두 실질적인 운영주체가 민간부문이라는 점에서 운영형태별로 구분하기가 어려우며, 두 가지 유형 모두 70점 이상의 높은 만족도 점수를 받았다는 점에서 민간에 의한 서비스 공급의 긍정적 효과라고 평가할 수 있다.

〈표 5〉 사회복지관 이용자 만족도

평가영역 구분	전체 만족도	영역별 만족도				
		시설· 환경	직원· 담당자	서비스 내용·질	프로그램 구·성	운영· 관·리
위탁운영	73.7	72.1	76.7	72.3	70.2	70.0
법인직영	76.7	76.0	80.5	78.6	76.8	75.4

자료: 서울특별시, 「2000 하반기 행정서비스 시민만족도 조사 보고서 - 사회복지관」, 2000

2) 인적 자원 투입노력

① 투입인력의 질(전문성)

최종성과물인 복지서비스의 질을 평가하는 것은 한계가 있기 때문에 투입요소를 이용하여 간접적인 평가를 시도하였다. 먼저 인적 자원의 질적 평가를 위하여 복지관 인력 가운데 가장 중요한 요소인 복지관장의 전문성을 평가하였다. 복지관장의 역량에 따라 해당 복지관의 활동이 크게 다르게 나타나는 것이 일반적이기 때문이다. 복지관장의 전문자격증 소지 비율은 시직영인 여성발

1) 서울시는 공급자 중심의 공공서비스 공급관행을 수요자 중심으로 전환하기 위한 노력의 하나로 1999년 시민평가단을 구성하고 주요 공공서비스에 대한 시민만족도 조사를 실시하였다. 1999년 처음으로 지하철, 민원행정, 상수도, 청소, 보건의료, 시내버스에 대한 시민만족도 조사를 실시하였으며, 사회복지관은 2000년도에 조사대상으로 추가되었다.

2) 2000년도 하반기 시민만족도 조사결과 서비스별 종합만족도 점수는 민원(74.8), 보건소(65.3), 상수도(54.9), 시내버스(60.7), 지하철(56.2), 청소(61.1) 등으로 전체 10개 분야 가운데, 민원분야 다음으로 사회복지관(74.3) 이용자 만족도가 높은 것으로 나타났다(서울특별시, 2000 하반기 행정서비스 시민만족도 조사보고서, 2000).

전센터에 비해 월등히 향상되었음을 알 수 있으나, 여성발전센터의 사례수가 적어 통계적 유의수준은 높지 않다. 이에 비해 위탁운영과 법인직영 간에는 통계적으로 유의한 차이를 발견할 수 없다. 그러나 민간위탁의 제일 목적이 민간의 전문성 활용이라고 할 때, 위탁운영 복지관의 약 40%가 아직도 비전문가를 관장으로 임명하고 있는 것은 문제가 있다.

직원의 전문성 또한 시직영 경우보다 많이 향상되었음을 알 수 있다. 상근직원의 전문자격증 소지비율은 관장의 전문성 정도보다 오히려 높게 나타났다. 통계적 유의도는 낮으나 전반적으로 위탁운영 복지관은 시직영 여성발전센터보다 직원의 전문성이 향상되었지만, 법인직영 복지관 직원 보다는 전문자격증 소지자 비율이 낮은 것으로 보인다.

<표 6> 인적 자원의 전문성

구분	유형	관장의 전문자격증		상근직원의 전문자격증	
		소지비율 (%)	F값 (유의수준)	소지비율 (%)	F값 (유의수준)
사회복지관	법인직영	75.0	0.117 (0.733)	78.4	1.147 (0.288)
	위탁운영	60.3		73.2	
여성발전센터	시직영	0.0	2.193 (0.144)	53.9*	2.708 (0.105)

* 상근직원으로 있는 훈련교사 비율임.

② 인적 자원의 양

인적 자원의 질적인 측면과 함께, 양적으로 얼마나 충분한 인력이 투입되는지 또한 서비스 질을 결정하는 데 중요하다. 인적 자원의 양적 투입 노력의 지표로 전체 복지관 이용자수 대비 전문인력, 즉 전문인력 1인당 담당해야 할 이용자수를 계산하였다. 운영형태별로 비교할 때 위탁운영 사

회복지관 종사자들의 업무부담이 높아 1인당 담당해야 할 이용자수가 가장 많다. 이는 이용자수에 비해 충분한 인력이 투입되지 못하고 있으며, 그만큼 서비스 질이 낮아질 가능성이 높다고 해석할 수 있다.

<표 7> 전문인력 대비 이용자수

구분	유형	전문인력 대비 이용자수(명)*	F값(유의수준)	
사회복지관	법인직영	10,112	0.745(0.391)	2.161(0.147)
	위탁운영	12,726		
여성발전센터	시직영	1,088		

* 총이용자수/전문인력수

3) 물적 자원 투입노력 : 물적 자원의 양

서비스 질을 높이기 위해서는 서비스 생산에 직접적으로 투입되는 비용인 사업비 지출이 중요하다. 사업비에는 무료사업 및 유료사업에 지출된 비용을 모두 포함하였다. 세 가지 운영형태를 비교할 때, 총지출 가운데 사업비에 투입된 비중은 위탁운영이 35.3%로 가장 높아, 물적 자원 투입노력이 다른 운영형태보다 뛰어난 것으로 보인다. 시직영인 여성발전센터와는 통계적으로도 유의한 수준에서 차이를 보이고 있다. 이는 사업비 지출 총액을 총이용자수로 나눈 이용자당 사업비 지출

<표 8> 사업비 투입

구분	유형	총 지출중 사업비 비중		이용자 1인당 사업비 지출액	
		%	F값(유의수준)	원	F값(유의수준)
사회복지관	법인직영	30.9	1.910 (0.171)	16,800	0.759 (0.386)
	위탁운영	35.3		39,400	
여성발전센터	시직영	7.8	12.951 (0.001)	6.8	0.205 (0.652)

액에도 그대로 나타나, 위탁운영 사회복지관은 이용자 1인당 평균 39,400원을 사업비로 투입하여 서비스의 질적 향상 가능성이 가장 높은 것으로 평가된다.

2 경제성 및 효율성 제고 효과

1) 서비스 생산비용

복지서비스 생산비용을 어떻게 측정할 것인가에 대하여는 논란이 많다. 비용계산에 직접적인 서비스 생산비용 뿐 아니라 민간위탁 업무처리 및 관리를 위한 공무원 인력투입에 따른 비용 등과 같은 간접비용도 반영하여야 하고, 서비스 생산비용도 서비스의 질적 수준을 고려하여 측정해야 한다는 점도 지적되고 있다. 그러나 본 연구에서는 개략적인 단순비교를 위하여 이용자 1인당 투입된 비용을 직접적인 서비스 생산비용으로 간주하였다.

복지관의 수입은 전액 지출한다는 가정 하에 총수입액을 전체 비용으로 보고, 해당 복지관을 이용한 이용자수를 산출로 간주하여, 이용자 1인당 수입액을 직접비용으로 계산하였다. 비용계산은 두 가지 방법으로 이루어졌는데, 첫째는 보조금, 법인전입금, 후원금, 유료사업수입 등 복지관의 총수입을 기준으로 계산하였고, 두번째는 보조금만을 기준으로 계산하였다. 전자는 전체적인 사회비용으로 해석할 수 있고 후자는 공공부문에서

투입된 비용, 즉 공공비용으로 해석된다.

먼저 총수입 대비 이용자 1인당 평균지출액은 위탁운영 복지관, 시직영 여성발전센터, 법인직영 복지관 순으로 많다. 즉, 위탁 운영되는 사회복지관은 시직영인 여성발전센터 보다는 총비용 면에서 더 많이 드는 것으로 나타났다.³⁾ 반면에, 공공비용으로 볼 수 있는 보조금 대비 이용자 1인당 평균비용은 여성발전센터가 가장 높아, 시직영 형태는 공공비용 면에서 매우 비효율적임으로 알 수 있다. 위탁운영의 경우 총비용은 높지만, 시직영 여성발전센터에 비해 법인전입금이나 후원금 등 법인 자체에서 노력하여 투자한 비용이 많이 포함되어 있기 때문에 공공비용의 절감효과는 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 분석은 단순히 현금수입만을 기준으로 한 것으로, 위탁운영 복지관과 여성발전센터의 경우, 공공에서 시설건립을 위해 투자한 토지 및 건설비는 고려되지 않았다. 따라서 이러한 고정비용까지 추가

〈표 9〉 이용자 1인당 평균지출액

구분	총수입 기준			보조금 기준		
	천원	F값(유의수준)		천원	F값(유의수준)	
사 회 복지 관	법인직영	45.4	0.745 (0.391)	19.5	0.267 (0.607)	
	위탁운영	115.6		28.0		
여성발전센터	시직영	110.1	2.538 (0.117)	110.1*		3.699 (0.060)

* 여성발전센터 수입은 전액 시예산이기 때문에 총수입 대비 지출액과 보조금 대비 지출액이 같음

3) 앞서 〈표 8〉에서 이용자당 사업비 지출이 높으면 서비스 질이 높아질 것이라고 가정한 것과 비교할 때, 총비용이 높은 것이 반드시 부정적인 결과라고 보기는 어렵다. 이는 복지서비스의 질을 평가하는 것과 비용을 평가하는 것이 밀접한 관계에 있으면서도 서로 부합되지 않는 점이 있다는 것을 보여준다. 더 많은 자원을 투입하면 더 나은 서비스를 생산할 수 있지만, 이는 비용 면에서 비효율적이기 때문이다. 이처럼 복지서비스의 생산비용을 계산하는 것은 많은 한계가 있다. 본 연구에서 이용자 1인당 비용계산은 서비스의 질이나 간접비용을 고려하지 않은 단순비교에 불과하며, 모든 운영형태에서 제공하는 서비스 질이 동일하다는 가정 하에 비교가 가능하다는 한계가 있다.

한다면 위탁운영에 따른 서비스 생산비용은 더욱 커질 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 고정비용을 감안한다 하더라도 위탁운영 사회복지관은 적어도 공공비용 측면에서는 시직영 여성발전센터 보다는 비용이 적게 드는 것으로 평가할 수 있다.

2) 민간자원 동원

① 내부 물적 자원 동원노력

내부 물적 자원으로 총수입 중 법인전입금의 비중을 분석하였다. 사회복지관은 수탁법인이 운영비의 20%를 자부담하는 조건이 주어지기 때문에 다른 유형의 복지관에 비해 법인전입금이 많은 편이다. 그럼에도 불구하고 법인직영, 위탁운영 모든 경우에 전체 수입가운데 법인전입금이 차지하는 비율이 높지 않으며, 위탁운영 복지관의 경우 그 비율이 더 낮다.

<표 10> 사회복지관의 수입구조

단위: %

수입원 구분	계	정 부 보조금	법 인 전입금	실비 사업 수입	지 정 후원금	일 반 후원금	기 타 잡수입	작 년 이월금
위탁운영	100.0	49.0	8.9	24.8	3.6	5.5	2.0	5.6
법인직영	100.0	42.4	11.3	28.2	3.2	5.9	2.8	4.1

② 외부 물적 자원 동원노력

외부의 물적 자원 동원노력은 후원금을 얼마나 많이 모금하느냐 하는 것으로 평가하였다. 지정후원금과 일반후원금을 합해 위탁운영·법인직영 복지관 모두 총수입의 9.1%가 후원금으로 구성되어 운영형태별 차이를 나타내고 있지 않다(표 10 참조). 그러나 시직영인 여성발전센터는 법인전입금이나 후원금이 전혀 없다는 점과 비교하면 위

탁운영을 통해 민간자원을 동원하려는 기대효과를 어느 정도 충족한 결과라고 보여진다.

③ 외부 인적 자원 동원노력

외부 인적 자원 동원노력은 자원봉사자수를 평가지표로 하였다. 운영형태별로는 위탁운영 복지관이 법인직영 형태보다 자원봉사자를 더 많이 모집하는 경향을 보이며, 시직영인 여성발전센터는 자원봉사자 동원 노력이 매우 미흡하다. 절대적인 자원봉사자수는 복지관의 규모에 따라 달라질 수 있기 때문에 비교 가능한 상대적 지표로 만들기 위하여 직원수 대비 자원봉사자수로 환산하였다. 자원봉사자 총수와 마찬가지로 대체로 위탁운영 복지관의 자원봉사자 동원노력이 가장 뛰어난 것으로 나타났다.

<표 11> 자원봉사자 동원노력

유형	구분	자원봉사자 총수*		직원수 대비 자원봉사자수**	
		명	F값(유의수준)	명	F값(유의수준)
사 회 복 지 관	법인직영	990	0.131	77.4	0.095
	위탁운영	1,308	(0.719)	96.5	(0.759)
여성발 전센 터	시직영	355	0.082	12.2	(0.776)
					1.274 (0.264)

* 복지관별 평균 자원봉사자 총수(연인원 기준)

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

3) 공공행정의 효율성

공공서비스를 민간 위탁함으로써 기대되는 또 다른 간접효과는 일부 행정업무를 민간에서 대행해 줌으로써 담당공무원의 업무부담을 줄여주고 결과적으로 보다 나은 행정서비스를 제공할 수 있다는 점을 생각할 수 있다. 과연 복지관 운영을 민간에 위탁함으로써 실제로 공무원의 업무가 감

소되었는지를 분석하기 위해서는 민간위탁이 실시된 전후에 담당공무원의 직무분석 및 실제 업무부담을 조사해야 하지만, 조사의 한계상 복지관 민간위탁 담당공무원 대상 설문조사를 통한 주관적 평가를 실시하였다.

복지관 담당공무원 대상 설문조사에 의하면 복지관을 민간 위탁하는 것이 공무원의 업무를 대행해 주느냐는 질문에 56.2%가 긍정적으로 응답하여 공무원의 업무부담을 줄여준다고 평가할 수 있다. 근무기간별로는 현재 업무를 담당한지 1~2년 정도인 경우에 가장 긍정적으로 평가하고 있으며, 직위별로는 큰 차이를 보이지 않았다. 반면에 민간위탁 업무를 담당함으로써 이들을 관리하기 위해 업무가 오히려 증가했다고 응답한 경우는 33.9%인 반면, 나머지 3%는 보통 또는 업무부담이 증가하지 않았다고 응답하고 있어, 복지관 민간위탁 운영을 통한 업무부담의 변화는 대체로 긍정적으로 평가할 수 있다.

〈표 12〉 복지관 민간위탁 운영으로 인한 업무부담 변화

단위: %

		전체	근무기간별			직위별	
			1년미만	1~2년 미만	2년 이상	계장·팀장	실무 담당자
복지분야 공무원 업무대행	대행함	56.2	50.0	65.4	53.8	56.3	56.1
	보통	24.7	29.4	19.2	23.1	31.3	19.5
	대행하지 않음	19.2	20.6	15.4	23.1	12.5	24.4
민간위탁 관리로 업무부담 증가	증가함	33.9	23.5	46.2	30.8	31.3	34.2
	보통	31.5	44.2	11.5	38.5	31.3	31.7
	증가하지 않음	35.6	32.4	42.3	30.8	37.5	34.2

VI. 결론 및 제언

민간위탁의 도입배경이 정부기능의 민간이양을

통한 효율성 제고라고 할 때, 민간위탁 운영을 실시한 전후, 또는 위탁운영 복지관과 시직영 복지관의 운영효과를 비교하는 것이 가장 적절한 연구방법이다. 그러나 현재 사회복지관의 운영형태가 위탁운영과 법인직영 형태만 있고 시직영 형태가 없기 때문에 본 연구는 제한적인 비교평가에 그치고 있다는 한계가 있다.

이러한 연구의 한계를 전제로 제한된 범위 내에서 평가한 결과, 전반적으로 위탁운영 복지관이 시직영 복지시설에 비해 서비스의 질 또는 전문성 향상 측면에서 긍정적인 효과를 나타내는 것으로 평가된다. 그러나 복지관 민간위탁 운영의 제일 목적이 전문성 제고라고 할 때, 위탁운영 사회복지관 관장의 40%가 비전문가인 것은 여전히 문제로 남는다. 또한 복지관 인력의 전문성은 확보되었지만, 사회복지사들의 업무부담이 과다하여 서비스 질을 저하시키는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 사회복지관 인력의 과다한 업무부담은 단지 위탁운영 복지관만의 문제는 아니며, 법인직영 복지관을 포함한 모든 사회복지관의 근본적인 문제이다. 위탁운영으로 인해 야기된 문제는 아니지만, 위탁운영 복지관을 포함한 사회복지관 전반의 서비스 질 향상을 위해서는 사회복지사에 대한 근무환경 개선이 필요하다.

반면에 비용효과성 면에서는 민간위탁 운영의 기여도가 높지 않은 것으로 평가된다. 외국의 경우 단순히 서비스 구매만 하는 위탁과는 달리, 우리나라는 시설투자비까지 공공에서 부담하고 있기 때문에 비용절감 효과는 상대적으로 크지 않다고 보여진다. 그러나 시설투자비를 공공에서 부담한다는 동일한 조건에서 위탁운영 사회복지관과 시직영 여성발전센터를 비교하면, 사회복지관

이용자 1인당 소요된 정부보조금 액수가 여성발 전센터에 비해 적어 위탁운영이 적어도 공공의 비용은 절감하는 효과는 있다고 볼 수 있다. 그러나 이것은 위탁운영을 통해 규모의 경제효과가 나타나거나 효율적인 운영노력을 통한 비용절감의 결과라기보다는 사회복지관의 경우 법인전입금이나 후원금과 같이 민간에서 동원된 자원이 수입원의 일정 부분을 차지하고 있기 때문이다. 따라서 위탁운영은 직접적인 비용절감 효과는 적지만, 간접적으로 민간자원의 동원을 통한 공공의 비용절감에는 기여하는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 법인직영과 위탁운영 복지관을 비교하면, 위탁운영이 보다 긍정적이라고 보기는 어렵다. 실질적으로 법인직영과 위탁운영 사회복지관은 복지관 운영형태, 운영비 지원, 정부의 감독 등 모든 점에서 거의 차별이 없기 때문에 위탁운영과 법인직영의 효과를 비교하기는 어렵다. 그러나 위탁운영의 경우 운영비 뿐 아니라 시설 건립비까지 공공에서 부담한 것이기 때문에 실질적인 비용부담은 더 크다고 할 수 있다. 즉, 위탁운영, 법인직영, 그리고 시직영 등 세 가지 운영방식에 따른 공공의 비용부담을 종합적으로 비교하면, 공공 직영이 가장 고비용이고, 다음이 시설투자비와 운영비를 공공이 담당하는 위탁운영, 그리고 공공이 운영비만 지원하는 법인직영 형태가 가장 저렴한 것으로 평가된다.

한편, 민간자원의 동원효과 지표로 볼 수 있는 법인전입금도 위탁복지관보다는 법인직영 복지관의 경우 더 많은 것으로 나타났다. 반면에 서비스 공급측면에서는 위탁복지관과 법인직영 복지관간에 큰 차이를 발견할 수 없다. 다만 이용자 만족도를 포함한 여러 항목에서 법인직영 복지관이

다소 높은 효과성을 보여주고 있지만, 통계적으로 크게 유의하지는 않다. 다시 말해서 동일한 서비스 수준을 전제한다 하더라도 민간자원의 동원과 그에 따른 공공비용 절감효과 면에서 법인직영 복지관이 위탁운영 복지관보다 더욱 효과적이라는 것이다.

미국과 같은 선진국은 복지시설은 민간에서 건립하고, 공공은 특정한 서비스 생산에 소요되는 사업비만을 지원하는 형태로 우리의 민간위탁 운영보다 훨씬 적은 비용으로 복지서비스를 생산·공급하고 있다. 우리나라의 경우 운영비만을 보조하는 법인직영 복지관이 미국의 서비스 구매방식에 가까운 경우라고 할 수 있다. 지금까지 서울시를 비롯한 지방정부는 부족한 복지서비스를 확충하는 방안으로 공공에서 시설을 직접 건립하고 이를 민간에 위탁 운영하는 것이 일반적인 정책 방향이다. 반면에, 법인직영 복지관은 시설건립을 자체 비용으로 투자했음에도 불구하고 이에 대한 인센티브를 전혀 받지 못하고, 정부보조금 지원이나 운영비에 대한 법인의 부담비율, 그리고 복지관 운영상의 통제 및 지도·감독·평가까지도 위탁운영 복지관과 동일한 조건에서 받고 있다. 우리나라에서 민간 사회복지관이 많지 않은 것은 복지재단들이 아직 영세하여 자체 복지시설을 건립할 수 있는 재정능력이 부족하기 때문이기도 하지만, 이와 같은 정부의 사회복지관 건립 및 운영 정책방향도 민간 복지시설 건립의 걸림돌로 작용한다. 다시 말해서 법인입장에서는 굳이 시설 투자비를 들여 직영 복지관을 운영하기보다는 공공에서 건립한 복지시설을 위탁받아 운영하는 것이 더 유리하기 때문이다.

공공직영과 민간위탁 운영방식을 비교하면, 서

비스의 질 및 공공비용 절감 등 여러 면에서 위탁운영이 보다 효율적·효과적이라고 평가된다. 그러나 비용 면에서 보다 바람직한 운영방식은 법인직영 복지관 건립을 적극적으로 지원하는 것이다. 법인직영 복지관의 경우, 이미 시설투자를 통해 법인이 상당부분의 자원을 동원한 것이므로 법인 자부담 비율이나 정부보조금 지급기준을 위탁복지관보다 유리하게 적용하고, 복지관의 운영에 있어서도 자율성을 제공하는 등 위탁복지관보다 나은 조건을 제시함으로써 민간법인들이 적극적으로 직영 복지관을 건립하도록 유도하는 것이 가장 효율적인 복지서비스 확대방안이라고 판단된다.

한편, 민간위탁을 통한 복지서비스 생산과정에는 두 가지 역할 주체가 관여하게 된다. 복지관을 위탁받아 운영하여 복지서비스를 직접 생산하는 수탁법인과 이들 수탁법인을 선정하고 이들의 복지관 운영상태를 관리·감독하는 위탁자(행정기관)가 그들이다. 이 두 가지 역할 주체들이 각자의 역할에 충실할 때, 민간위탁의 기대효과는 극대화될 수 있을 것이다. 본 논문에서는 수탁기관의 운영현황에 대해서만 평가하였지만, 복지시설 위탁운영 효과성을 높이기 위해서는 복지관을 수탁하여 운영하는 서비스 생산자들의 노력 및 자원투자와 함께, 위탁주체인 공공의 관리·감독 기능의 개선이 중요하다. 선행연구에서 민간위탁의 문제점으로 지적된 것들의 상당부분이 수탁자와 공무원의 결탁이라든지, 일부 수탁기관에 의한 독점문제 등 수탁기관의 선정 및 사후감독에 대한 내용이 많다.

Dehoog(1985)는 민간위탁의 성공여부는 1) 서비스 환경(시장) 및 행정절차상의 경쟁관계 유지,

2) 최상의 서비스를 저렴한 비용으로 구매하려는 정부의 노력, 그리고 3) 담당기관의 지속적인 관리감독 등 3가지 환경적 조건이 갖추어져야 한다고 지적하였다. 복지서비스 구매과정에서 광범위한 수탁기관 발굴을 통한 경쟁체제를 유지하고, 충분한 요구 분석이나 공정한 제안서 심사, 그리고 담당공무원의 지속적인 모니터링이나 평가 등 적극적인 관리노력을 통해서만이 민간위탁의 효과가 극대화된다는 것이다. 복지서비스의 생산은 서비스의 특성상 민간위탁 운영을 한다고 하더라도 직접적인 생산비용을 절감하는 것은 어렵다고 보여진다. 그럼에도 불구하고 적어도 담당 행정기관인 서울시 또는 자치구에서 최적의 수탁법인을 선정하고 적절한 관리·감독과 지원 등 민간위탁 행정관리 과정을 체계화·합리화한다면 민간위탁의 기대효과를 보다 극대화할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김경혜, “복지시설 민간위탁 운영 평가 및 개선방안 연구,” 서울시정개발연구원, 2000.
- 김순양, “사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로,” 「한국정책학회보」, 제7권 제3호, 1998.
- 김승현, “지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구: 노원구의 위탁시설을 중심으로,” 「한국행정학보」, 제32권 제3호, 1998.
- 김인숙, “사회복지사업의 민영화 방안에 관한 연구: 노인 복지사업의 민간위탁과 민간의료보험을 중심으로,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 박경숙, “사회복지사무소와 민간 복지서비스 기관의 역할 분담,” 「한국사회복지논총」, 제3호, 1993.
- 박경원, “민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구” 「한국행정학보」, 제23권 제2호, 1989.
- 박경효, “공공서비스 생산의 민간화에 대한 평가: 서울시

- 쓰레기 수거업무 사례분석, 「한국행정학보」, 제25권 제4호, 1992
- 박봉식, “민영화의 재조명과 사회복지서비스 민간위탁 개선방안, 「새서울터전」, 제5권 제3호, 1998
- 박언서, “민간위탁의 효율성 제고방안에 관한 연구, 「지방과 행정연구」, 통권 제12호, 1998
- 박용수, “사회복지시설 효율화를 위한 민영화 활용방안, 「창원대학교 사회과학연구」, 제6권, 1999
- 박중훈, 「정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안」, 한국행정연구원, 2000
- 배용수, “지방자치단체 기능의 민영화 방안, 「한국행정연구」, 제7권 제1호, 1998.
- 서울시정개발연구원, 「하수처리장 민간위탁 실천방안에 관한 연구용역」, 1999
- 오회환, “지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가, 「지방행정정보」, 통권 제61호, 1997.
- 연태훈, “외부위탁을 통한 공공부문의 효율성 제고, 「재정포럼」, 제46호, 2000
- 이영교, 이정은, “민간위탁을 통한 복지서비스 공급: 서울시를 중심으로, 「대구 효성카톨릭대 연구논문집」, 1997.
- 이정은, “민간위탁의 성과와 영향요인에 관한 연구-서울특별시 복지서비스를 중심으로, ” 중앙대학교 행정학과 박사학위논문, 1996.
- 정연택, “복지행정서비스 공급의 민영화에 관한 연구, 「육군 제3사관학교 논문집」, 제45집, 1997.
- 정윤길, “지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁 과정에 관한 연구, 「한국지방자치학회보」, 통권 29호, 2000
- 최창호, “행정사무의 민간위탁 : 지방행정을 중심으로, 「감사」, 통권 26호, 1991
- 하미승, “정부기능 민간이관의 논리와 추진전략, 「한국행정연구」, 제3권 제2호, 1994.
- Dehoog, R. H., "Human Services Contracting : Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions," *Administration and Society*, Feb. 1985.
- Ferris & Graddy, "Contracting out : For what? With whom?" *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4, 1986
- Florestano, P. S. & S. B. Gorden, "Public vs Private : Small government contracting with the private sector," *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 1, 1980
- Kolderie, T., "The Two Different Concepts of Privatization," *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4, 1986.
- Prager, J., "Contracting out government services : Lessons from the private sector," *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, 1994.
- Savas E. S., *Privatization : The Key to Better Government*. NJ: Chatham House Publisher Inc., 1987
- Smith, S. R., "Transforming public services : Contracting for social and health services in the US," *Public Administration*, Vol. 74, Spring, 1996