

경기도사회복지연대 출범 4주년 토론회
“사회복지시설 민간위탁의 현안과 개선방향”

- 일 시 : 2019. 9. 19(목) 15:00
- 장 소 : 경기도문화의전당 꿈꾸는컨벤션센터
- 주 최 : 경기도사회복지연대

목 차

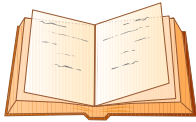
◇ 주제발표

- 민간위탁제의 주요 현안과 혁신방안
- 정병순 선임연구원(서울연구원 시민경제연구실)

◇ 토론문

- 김은주 의원(경기도의회 보건복지위원회)
- 김종구 과장(경기도 복지정책과)
- 박상호 관장(안산시장애인복지관)
- 신용규 사무총장(한국사회복지관협회)
- 유정원 팀장(경기복지재단)

주제발표



민간위탁계의 주요 연안과 혁신방안

정 병 순

서울연구원 시민경제연구실 선임연구원



민간위탁제 주요 현안과 혁신방안

- 신뢰와 협력의 민간위탁제를 향해 -

2019. 09. 19.

정병순 / 서울연구원 협치연구센터장

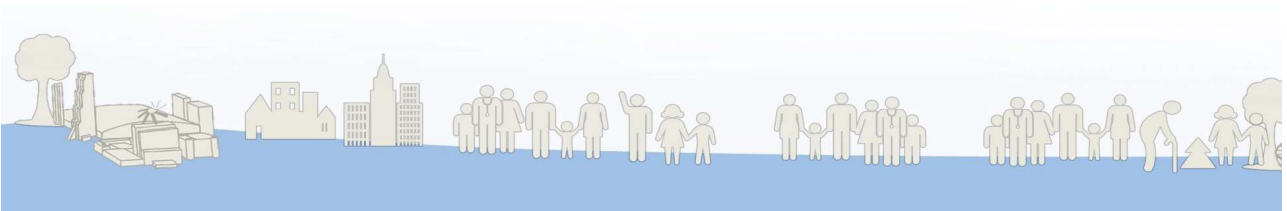


- 순서 -

- I. 민간위탁제 주요 현황 : 서울시 사례
- II. 민간위탁제 진단 : 주요 현안과 개선과제
- III. 민간위탁제 혁신방안 : 새로운 패러다임을 모색하며



I . 민간위탁제 주요 현황 : 서울시 사례

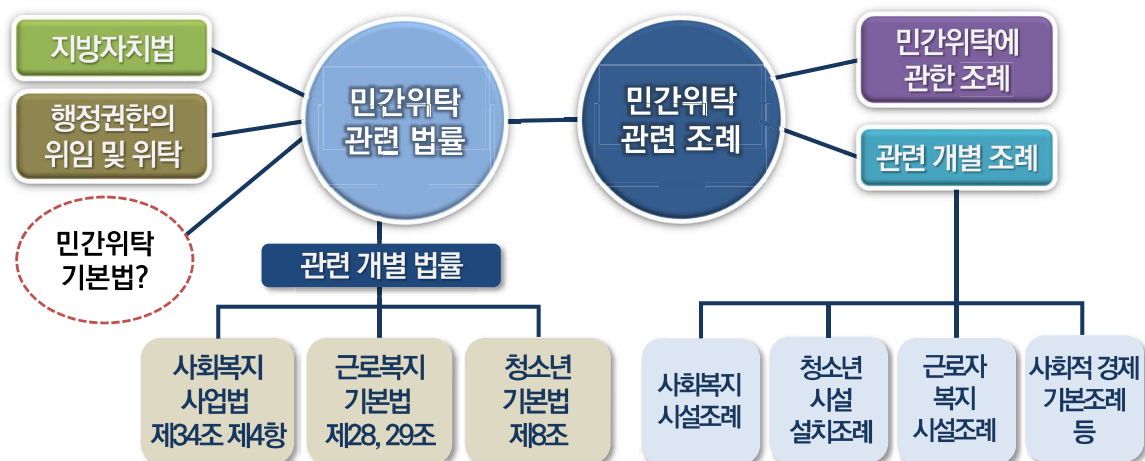


I . 민간위탁제 주요 현황 : 서울시 사례

1. 민간위탁제 주요 현황

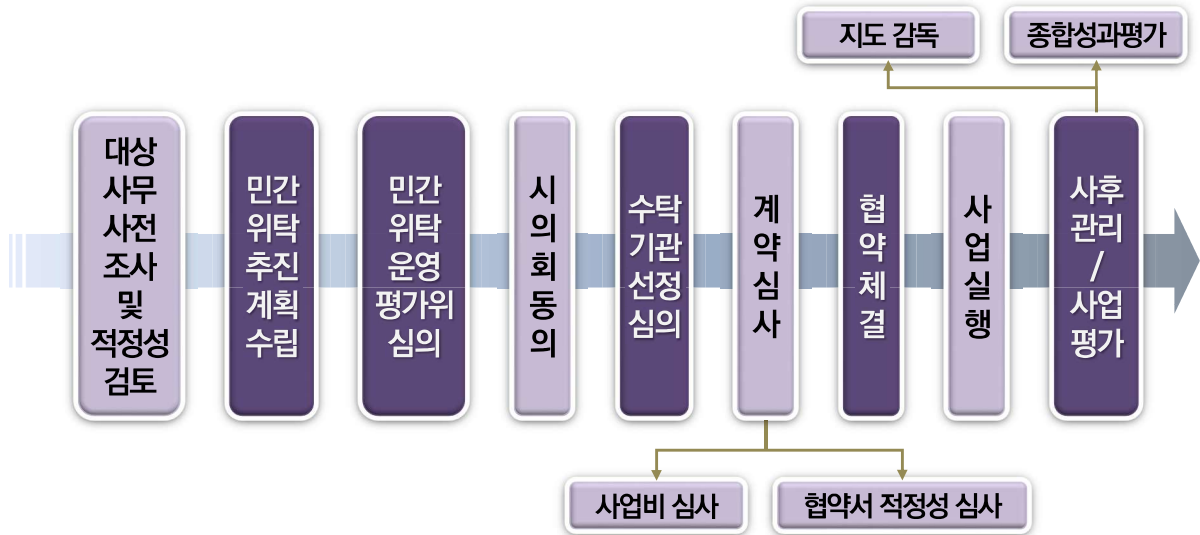
■ 민간위탁제 관련 법적 현황

- 현재 민간위탁제도는 상위 법률이 부재한 채 「행정사무 민간위탁 조례」에 근거해 제도를 운용
- 일부 위탁사무는 「사회복지사업법」 및 「사회복지시설 조례」나 「청소년기본법」 및 「청소년시설 설치 조례」 등 개별 법률이나 조례로 규정



■ 서울시 민간위탁제 추진 절차(*서울시 행정사무의 민간위탁 관리지침 참조)

- 민간위탁은 담당부서에 의해 『민간위탁 추진계획』이 수립된 이후, ‘민간위탁운영평가위 심의’와 ‘수탁사업자 선정심의’(운영주체 선정심의) 등 소정의 심의절차를 거쳐 민간위탁 계약 체결
- 위탁사업이 실행된 이후에는 ‘지도감독(매년)’과 ‘종합성과평가(계약기간내)’로 구성된 사업평가를 실시



2. 민간위탁제를 둘러싼 최근의 몇 가지 추세

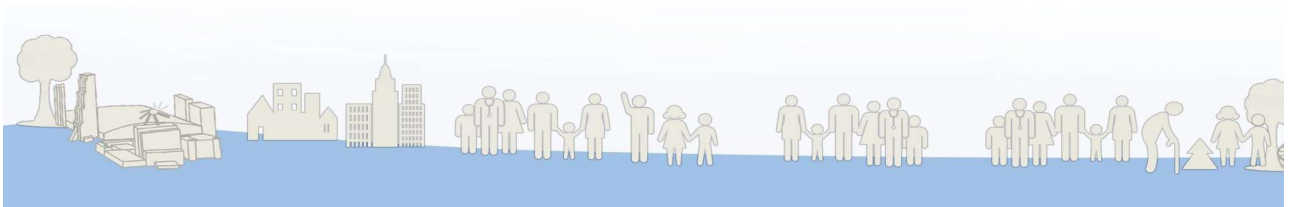
- ① 상위법률에 의한 법적 기반이 취약한 가운데 지속적인 제도개선 모색
 - 99년 민간위탁제가 도입되고 13년 ‘민간위탁팀’이 설치된 이래 지속적인 제도 개선
 - 2014년 민간위탁 종합개선계획, 2015년 종합성과평가제 실시, 2016년 민간위탁 혁신계획, 2017년 민간위탁 제도개선계획 등
 - 이러한 제도 개선에도 불구하고 **효율과 계약 원리에 기반한 전통적 위탁제 근간이 그대로 지속**
- ② 위탁사업 규모는 양적으로 확대되고 있으나, 운영은 분절화된 위탁체제 존재
 - 13년 1조원을 상회한 이후, 현재는 7천억원을 상회 / 사업건수 면에서는 지속 증가세
 - 부서별(기관별)로 개별 위탁사무를 제각기 추진하는 것은 물론, 근자에 **그 경계가 불분명해지고 있는 민간보조사업(18년 총 443개, 1조 6천억원) 등과도 분절적으로 추진** (단위: 건, 백만원)

구 분	연 도				증감 (13~18년)
	2013년	2015년	2017년	2018년(예산)	
사업건수	345	364	350	351	1.7%
사업비	1,007,300	639,575	649,017	724,230	-28%

- ③ 운영기관을 통제하는 메커니즘도 지속적으로 강화
 - 민간위탁을 둘러싼 부정·비리 등에 즉자적으로 대응하는 과정에서 다양한 통제 메커니즘이 점진적으로 도입·확대
 - 민간위탁사무 관리·운영을 위한 세부 지침 개발·운용
 - 지도·점검 평가 및 종합성과평가, 보조금 관리시스템 도입 등 감독과 통제 위주의 관리운영 체계
- ④ 새로운 위탁사무 출현·성장을 계기로 전통적인 제도적 틀과의 불협화음도 존재
 - 민선 5·6기 시정에서 다양한 '사회혁신정책' 영역을 중심으로 '사회적가치'(social value)에 기반한 활동(사무)의 출현·성장 ⇒ 민간위탁 정책영역으로 새롭게 진입·확대



II. 민간위탁제 주요 현안과 개선과제



■ 서울시 민간위탁제에 관한 실태조사(총 408부/행정 70명, 민간 338명 조사)와 진단과 권고의 공론프로세스(18년 3월~12월)를 통해 민간위탁제 4대 현안과 제도개선 과제 도출

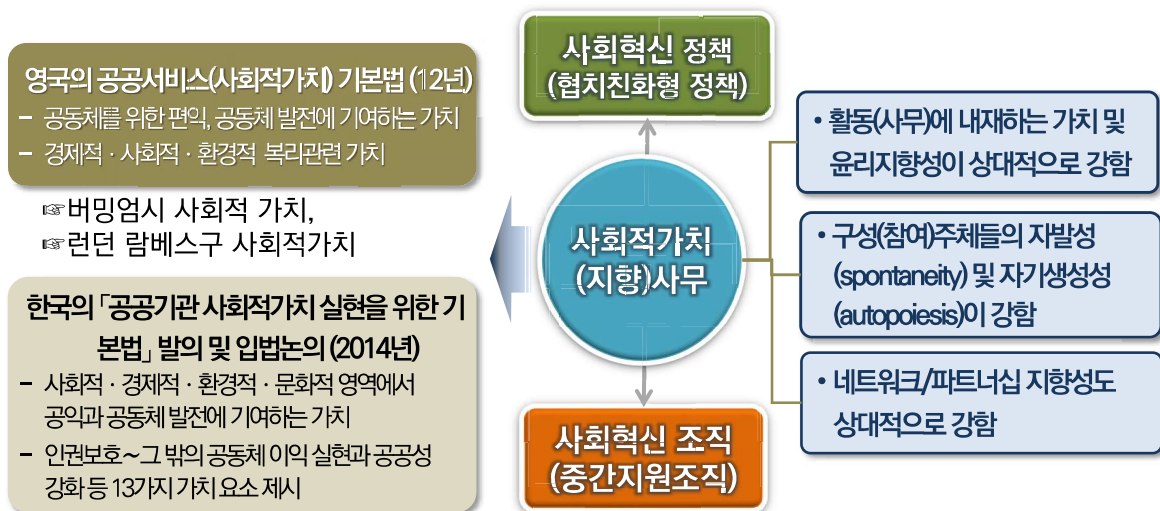
- 새로운 민간위탁 패러다임 모색과 갑을 관계가 지배하는 위탁제에서 탈피해 운영의 자율성 강화
- 개방적이고 민주적인 민간위탁 운영체계를 재정립하고, 불합리한 제도적 절차 및 기준을 재정비



① 행정환경 변화에 따른 새로운 패러다임 모색 필요

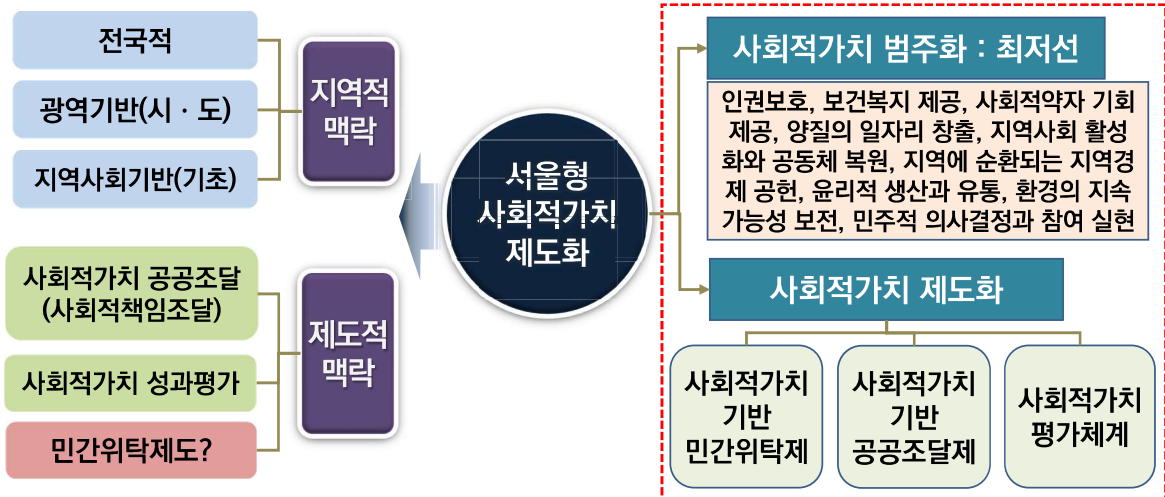
■ 사회문제의 출현·심화 속에 사회적가치(social value) 기반 활동의 출현·성장

- 민선 5·6기 시정에서 다양한 사회혁신 정책과 관련 사회혁신조직을 둘러싼 사회적가치 기반 활동(사무)들이 출현하고 지속적으로 성장
- 사회적가치(지향) 사무들이 내재하는 차별적 특성을 고려하여 새로운 제도적 패러다임 모색 필요



■ 사회적 가치의 제도화가 다각적으로 모색되고 있는 최근의 추세 속에서 사회적가치 기반 민간위탁 제도화 모색 필요

- 일반적으로 사회적가치(social value)는 ‘공동체의 지속가능한 발전을 위해 경제적·사회적·환경적으로 바람직하다고 보는 가치’를 의미
- ‘서울형 사회적가치 사무’도 “사회적가치의 실현을 지향하거나 그 결과의 창출을 본래적 사명이 나 목표로 하는 (공적)사무”로 개념화 ⇒ 이에 기초해 민간위탁 영역에서도 제도화 모색 필요



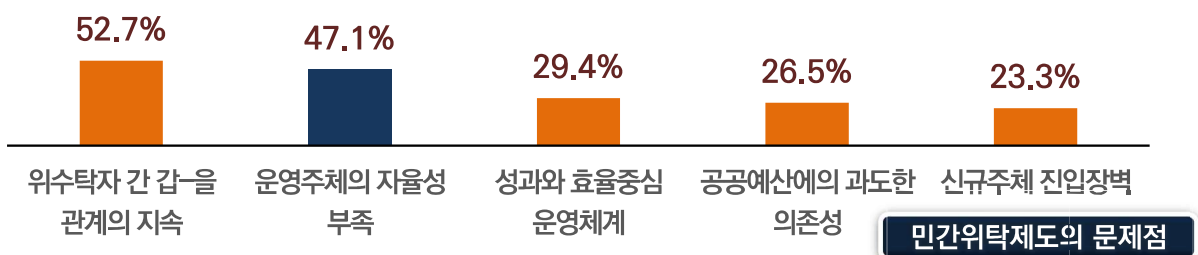
② 위·수탁자 관계(갑·을 관계) 개선과 운영의 자율성 강화

■ 전통적 위탁제 모델은 효율과 실적 중시, 이를 뒷받침하는 관리·통제 중심의 계약제에 기반

- 사무간 차이는 있으나, **위탁자의 추진계획과 사무관리 매뉴얼 등에 의거해 민간위탁사무 수행**
 - 추진계획에 위탁 사무내용, 예산규모, 조직 및 인력 등이 포함, 예산·회계와 인사·노무는 매뉴얼로 운영관리
- 사무수행 과정의 **관리·통제 강화 속에 행정편의적 위탁화나 사무의 대행화 가능성도 지속 심화**
 - 가령, 서울시의 경우 연간 가용예산 가운데 약 18% 정도가 민간위탁에 의해 수행
 - ※ 2018년 기준 가용예산(재량사업비) 4조 438억 원, 민간위탁금 7,242억 원(서울시 내부자료)

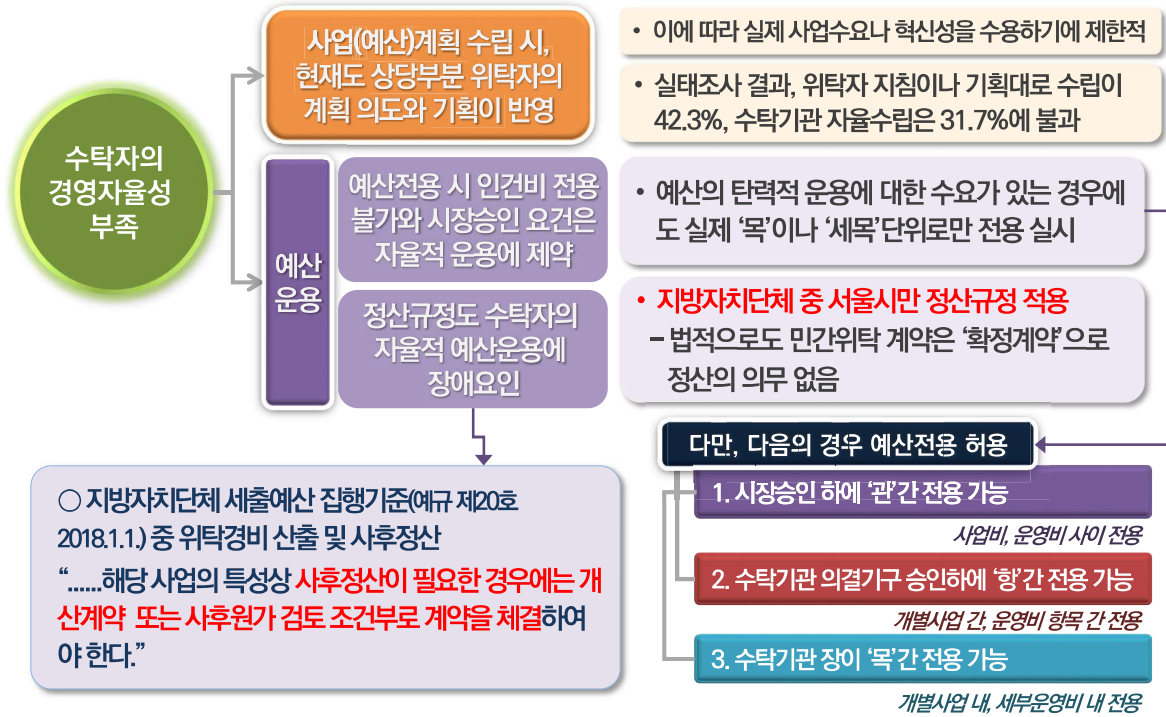
■ 위·수탁자간 갑을 관계의 연장선에서 수탁기관의 경영 자율성에 대한 요구와 기대도 고조

- 민간위탁제에 관한 문제 중 ‘갑을 관계’(52.7%)나 ‘운영주체의 자율성 부족’ 등은 최우선의 문제



■ 수탁기관은 사업계획 수립이나 예산운용 등 다양한 측면에서 경영(운영)상의 제약을 경험

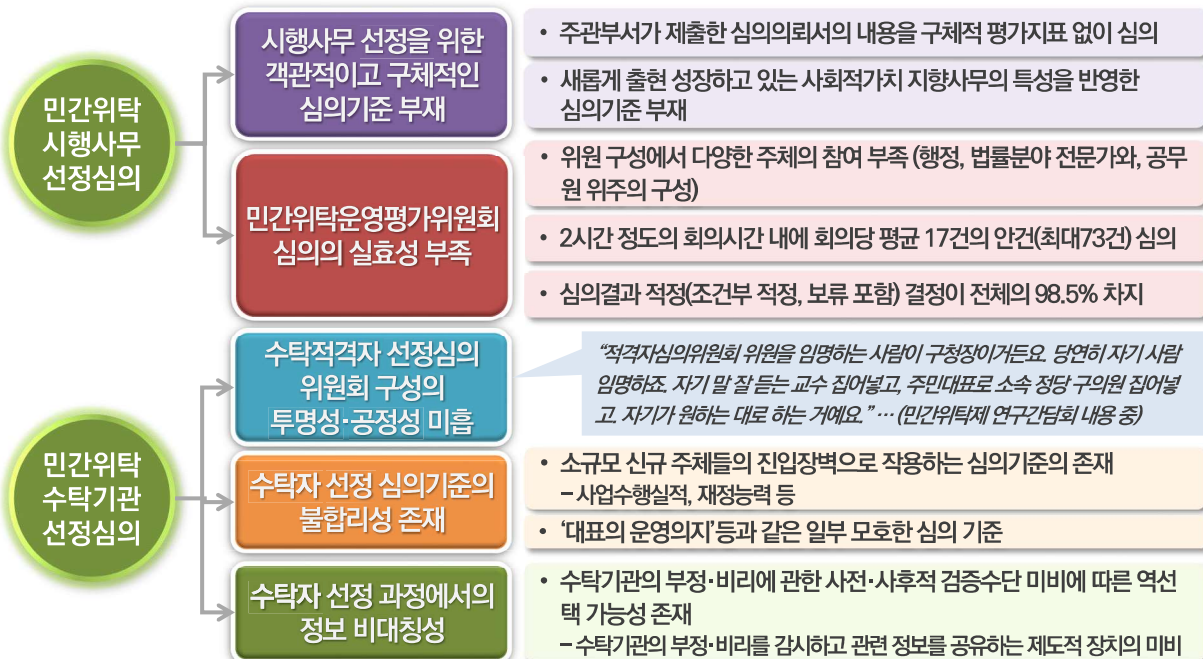
- 사업계획 수립, 예산전용의 실질적 제한 규정, 정산 규정 등은 수탁기관의 경영자율성 확보에 주요 제약요인



③ 불합리한 제도적 절차 및 기준의 재정비

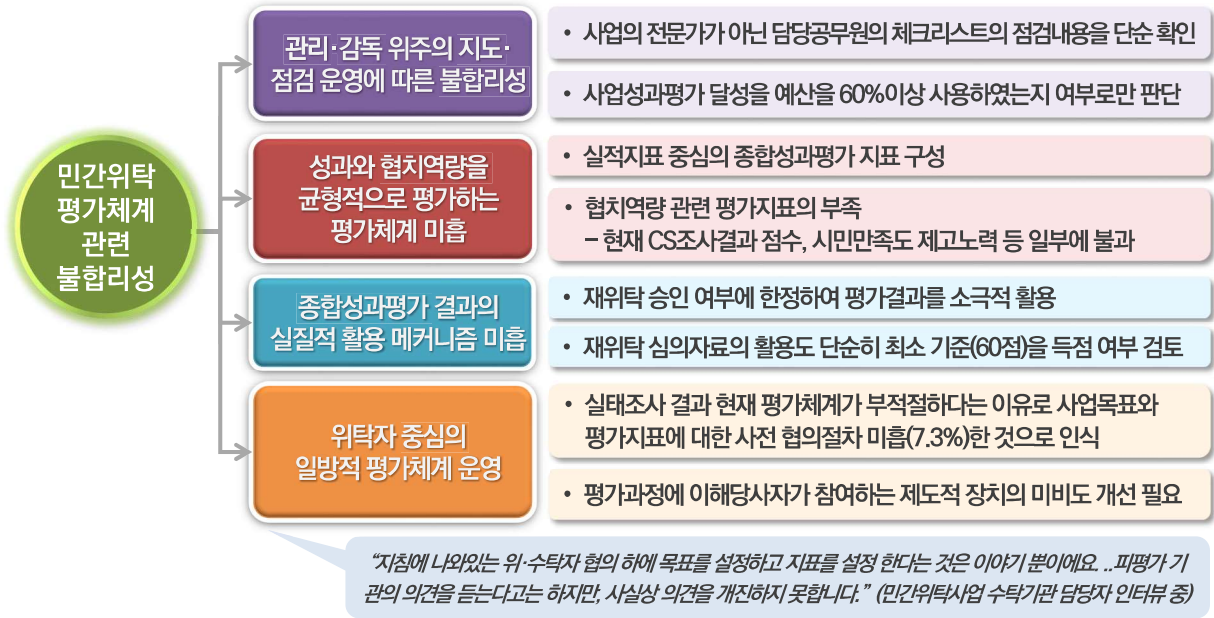
■ 민간위탁 심의체계(2단계)에서도 제도적으로 불합리한 다양한 요인들이 존속

- ‘민간위탁 시행사무 선정심의’의 실효성 부족과 ‘수탁기관 선정심의’를 둘러싼 다양한 불합리성



■ '지도·점검'과 '종합성과평가'로 이원화된 민간위탁 평가체계의 불합리성 개선 필요

- 서울시의 민간위탁제 평가체계는 지도점검(매년)과 종합성과평가(여약기간)의 이원화된 형태로 운용
- 단순 실적평가, 관리·감독형 평가 시스템에서 탈피해 성과와 협치역량을 균형적으로 평가하고, 위탁자 중심의 폐쇄적이고 일방적인 평가체계를 협치친화적 평가체계로 전환 모색 필요



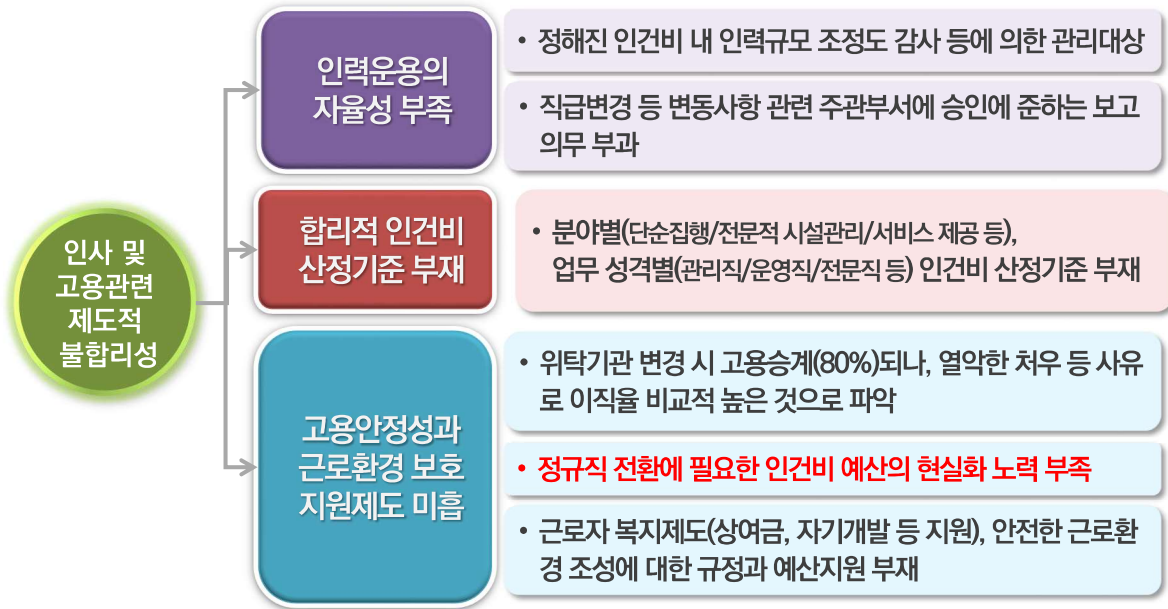
■ 예산 및 회계 절차와 기준을 둘러싼 불합리한 요소도 개선 필요

- 예산편성의 기준과 관련, 점증주의적 예산편성, 합리적 인건비 산정기준 부재 등의 불합리한 요소 존재
- 더불어 공익적 비영리기관 대상의 법인부담금 부과, 보조금관리시스템 운영 등도 불만이 큰 요소로 대두



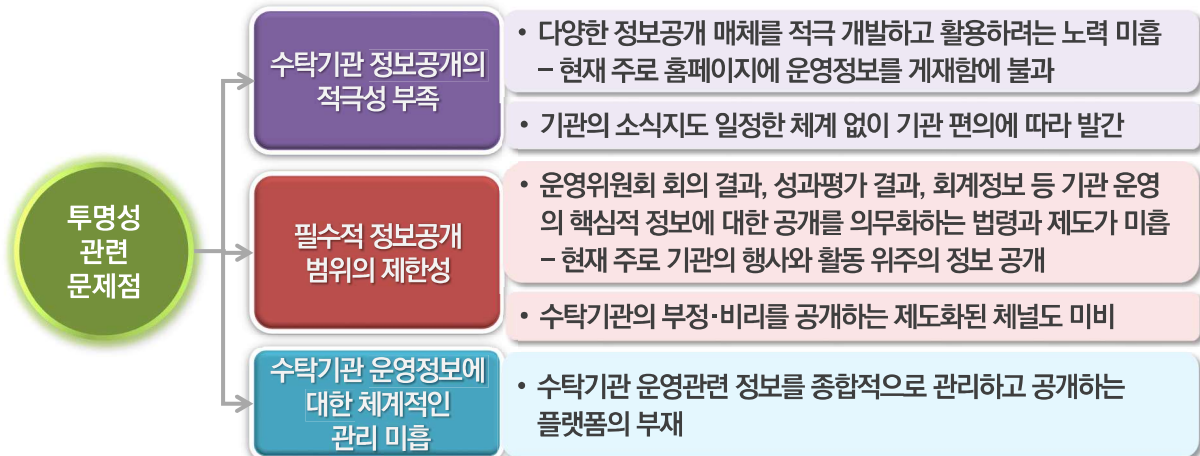
■ 고용 관련 규정이나 기준에서의 제도적 불합리성 존재

- 인력운영의 자율성 부족, 합리적 인건비 산정기준 부재, 고용 안정성 보장 미흡 등은 운영기관들이 불합리한 고용관련 규정으로 인식
- 민간위탁제의 지속적인 발전을 위해서는 위탁관련 주체들의 역량강화도 중요한 과제로 대두

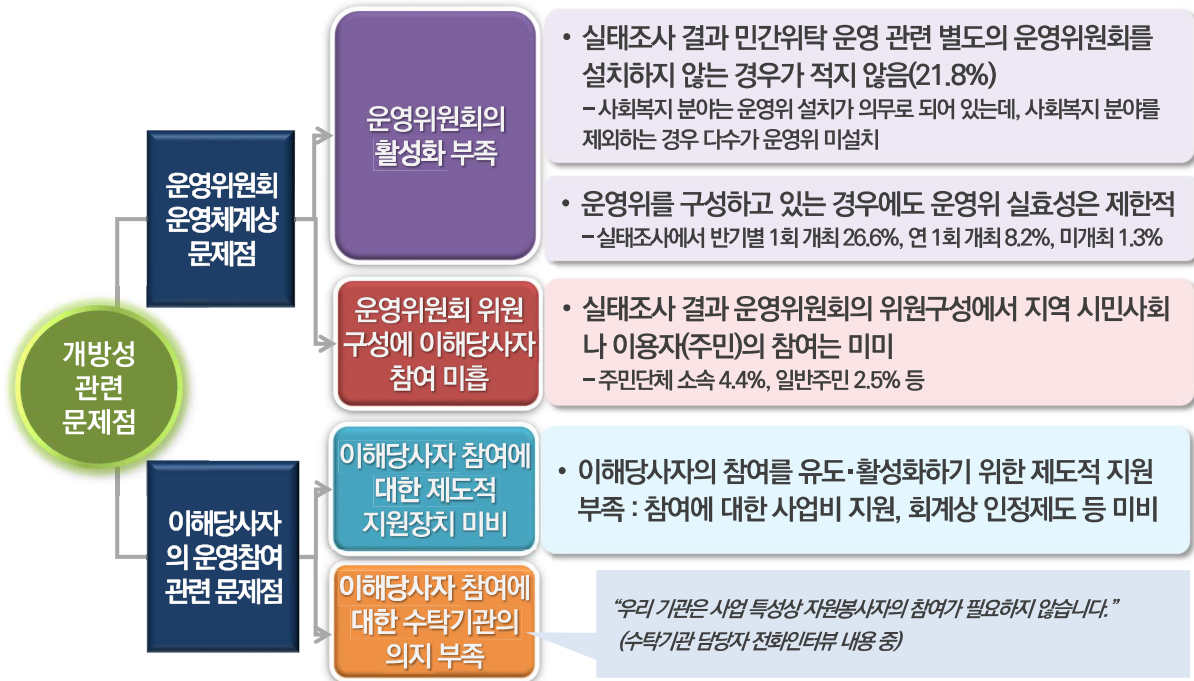


④ 개방적·민주적인 민간위탁 운영체계로의 재정립

- 운영의 실효성 제고와 서비스 질 향상, 부정·비리 최소화를 위해 개방적·민주적 운영이 필수 불가결
- 현재 서울시의 민간위탁 수탁기관의 운영과 관련해 **민주성과 투명성이 여전히 저조한 실정**
 - 수탁기관의 운영과 관련한 실태조사 결과, **민주성과 투명성에 관한 평가 모두 5점 만점을 기준으로 평균 2.8점의 비교적 낮은 수준**의 평가를 보임
- 투명성 측면과 관련해, 기관의 **필수 정보공개 범위의 제한성과 정보공개 의 적극성 부족, 수탁기관 운영정보에 대한 체계적인 관리 미흡**

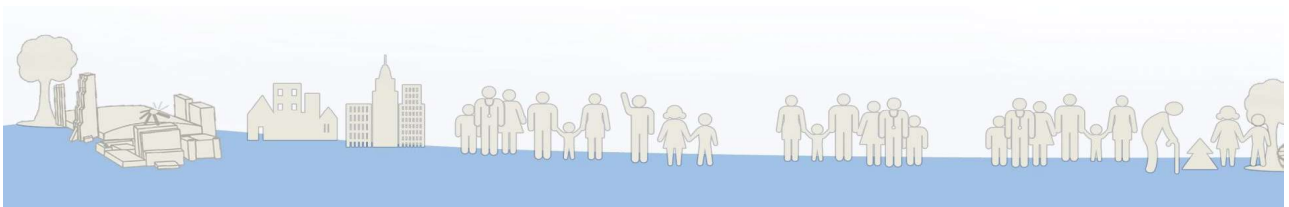


■ 개방성의 측면에서 운영위원회의 운영 활성화와 사업수행 과정에 이해당사자 참여 부족도 주요 과제



■ 향후 민간위탁 운영에서 투명성/개방성을 강화할 수 있는 다각적인 방안 모색 필요

III. 민간위탁제 혁신방안 : 새로운 패러다임의 모색

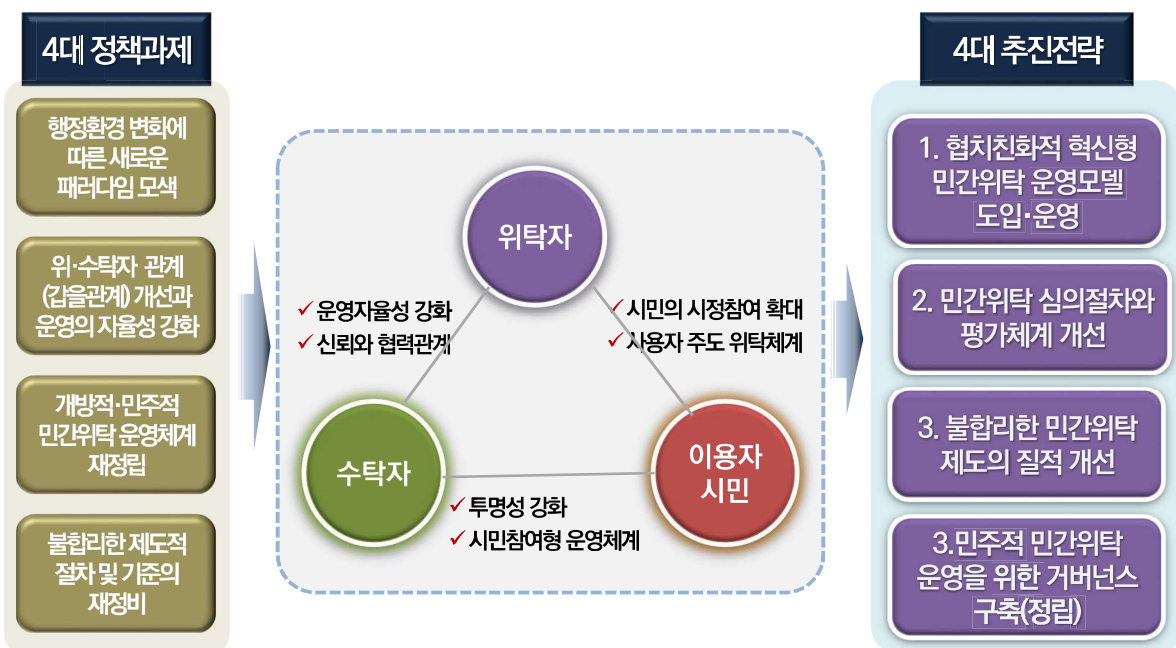


1. 제도혁신의 기본방향 : 신뢰와 협력의 민간위탁제(민간위탁 3.0)

- 99년 도입된 이래 기반조성 단계를 거쳐 **제도의 고도성장 단계(민간위탁 2.0)에 도달**
 - 2010년 이후 서울시 민간위탁 규모가 1조원을 상회, 이를 계기로 '민간위탁팀' 중심으로 제도의 지속 정비
 - 시민사회 성장과 민간위탁 행정환경의 질적 변화를 맞아 제도의 구조 고도화 단계(민간위탁 3.0)로 전환 필요
 - 민선 5-6기에는 시민사회 성장과 시정참여 확대 속에 민간보조 및 민간위탁에의 참여 확대와 요구 증대
- **앞의 주요 현안을 근본적으로 개선함으로써 향후에는 신뢰와 협력 기반, 자율성 및 사회적책임 강화를 핵심 원리로 하는 새로운 패러다임(민간위탁 3.0 단계) 전환 모색 필요**



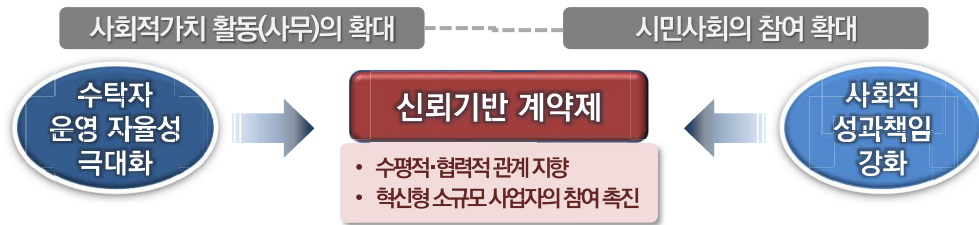
- 위탁 2.0에서의 정책과제를 해결하고 제도 내에 새로운 패러다임을 구현하기 위해 다음의 4대 전략을 추진



2. 협치친화적 혁신형 민간위탁 운영모델 도입·운영

[추진배경 및 목적]

- 최근 민간위탁 제도를 중심으로 행정환경이 다변화
 - 민간위탁 사무에 대한 관리·통제 강화 속에, 사회적가치 활동(사무)의 확대와 이에 따른 위탁사무의 지속 증가
 - 위탁사무에 시민사회(비영리조직 등) 참여 확대에 따른 위수탁자간 관계 개선 및 운영자율성 요구 증대
 - 2018년 기준 민간위탁을 수행하는 비영리조직은 70.4% 차지(재단법인 135개, 사단법인 102개 등)
- 위탁사무에 사회적가치 활동(사무) 기반의 위탁사무와 시민사회 참여 확대는 민간위탁 제도 내에 새로운 운영체계(모델)의 도입 요구
 - 행정-민간(위탁자-수탁자)간 신뢰에 기반해 수평적·협력적 관계를 지향하는 계약제 운영
 - 이를 위해 수탁주체의 운영자율성은 극대화하되, 사회적 성과책임을 강화하는 제도화 방안 모색
 - 아울러, 사회적가치 지향의 혁신형 소규모 사업자의 민간위탁 사업 참여를 촉진·유도

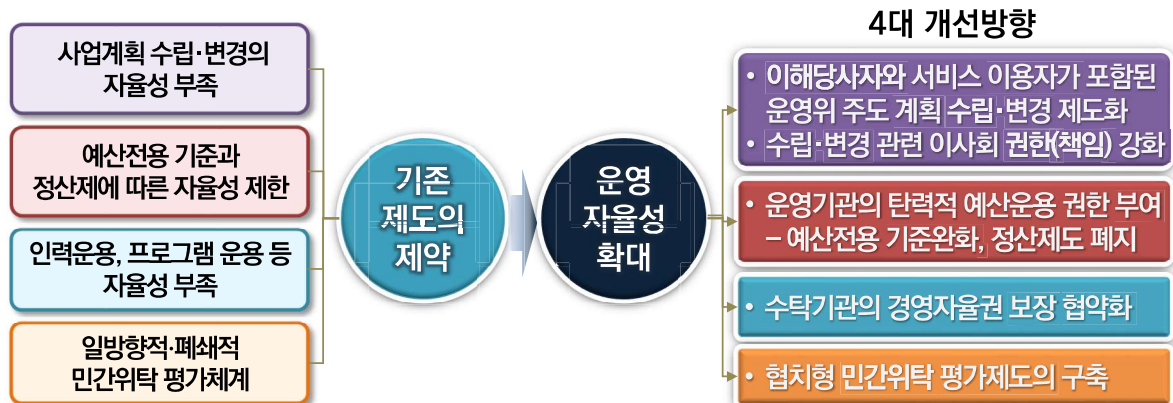


[세부 혁신방안]

- 수탁주체의 운영자율성 강화를 위해서는 ① 기존의 민간위탁제 전반을 합리적으로 재정비하는 한편, ② 중장기적으로 혁신형 민간위탁 운영모델의 도입도 적극 모색

① 운영자율성 확대를 위한 기존 제도의 재정비 : 4대 개선방안

- 기존 제도 중 자율성과 관련된 제도 개선·재정비
 - 사업계획 수립·변경, 예산전용 및 정산, 성과평가체계 관련 자율성을 확대할 수 있는 제도적 방안 모색



- ㉠ **사업계획 수립·변경을 둘러싼 운영주체의 자율성 강화**
 - 계획의 수립·변경 시, 행정부, 시민사회, 이해당사자, 이용자 등으로 구성된 운영위원회의 주도권 강화
 - 민간위탁 사업(운영)계획 수립·변경 관련 운영주체의 자율성 강화: 운영주체가 운영위원회를 거쳐 수립·변경하되, 최종적으로 이사회 승인
 - ㉢ **예산운용에 대한 운영주체의 자율성 강화**
 - 예산전용 기준 완화: 사업계획의 변경으로 인해 예산 변경·전용이 필요한 경우에는 **부서 협의와 운영위원회 심의를 기본적으로 거쳐 '이사회' 승인으로 전용이나 변경 가능하도록 제도 개선**(*인건비는 최소한의 수준에서 전용)
 - **정산제 폐지: 현재 적용중인 비목별 정산규정 적용 폐지하되, 잉여예산(정산금)에 관한 합리적 운용규정 마련**
 - ※ 지방자치단체 중 서울시만 정산규정 적용 중, 법적으로 민간위탁 계약은 대부분 '확정계약'이므로 정산의무 미발생
- 지방자치단체 세출예산 집행기준(예규 제20호)에서 민간위탁 관련조항(§12-3): 위탁경비 산출 및 사후정산 「지방계약법령」에 따라 계약방식 적용시 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제2장 「예정가격 자성요령」(행정안전부 예규) 등에 의하여 소요비용을 산정하고, 해당 사업의 특성상 사후정산이 필요한 경우에는 개산계약 또는 사후원가 검토 조건부로 계약을 체결하여야 한다.
- ㉡ **협치형 민간위탁평가제도 구축: *세부내용은 뒤의 '민간위탁 평가체계 혁신방안' 참조**
 - ㉣ **수탁기관의 경영자율권 보장 협약화**
 - 수탁자의 조직 및 프로그램관리 등 경영자율권 보장의 실질화 하기위해 협약체결 시 협약서 항목으로 추가

- ② **혁신형 민간위탁 운영모델 도입 : 중장기 혁신전략**
 - 사회적 가치 사무를 중심으로 자율성과 사회적 책임을 구체화한 새로운 민간위탁 운영모델 도입
 - **민관협약(collaborative commissioning)기반 운영모델/사회성과연계채권(SIB)기반 운영모델의 2가지 모델 검토**
 - **적정 운영모델 도입 여부는 위탁사업 참여주체가 사업 여건을 고려하되 위탁기관의 협의를 거쳐 결정**



[세부 혁신방안]

- 혁신형 운영모델로는 성과협약, 총액예산제, 성과기반 평가제 등에 기초한 '민관협약모델(Collaborative Commissioning)'과 '사회성과연계채권(SIB)에 기초한 민간위탁모델' 등을 검토

※ 영국의 커미셔닝(strategic commissioning)제 모델 참조 : 전략커니셔닝 ⇒ 협력 커미셔닝로 발전적 전환

- 서비스 공급의 통합적 관리+결과기반 위탁(OBP)+운영주체 독립성 중시(블랙박스 예산체계)+참여와 협력의 강화



■ 민관협약기반 운영모델 도입방안

- 성과협약 및 사회적 성과책임, 예산의 자율적 운용(총액예산제 등)에 기초해 운영자율성 부여
 - 기본적 운영자율성을 넘어 경영 재량권을 대폭 확대하고, 이에 상응해 성과협약에 따른 사회적 책임도 대폭 강화

● 주요 운영 방안:

- ① 성과협약체계 운용

- 성과지표 및 성과목표의 구체화 : 결과(outcome)기반 지표와 협치역량 지표를 중심으로 명확하고 측정가능한 성과지표와 목표 설정 (※ 지표체계 등은 민간위탁 추진계획 수립 시, 위수탁자 협의 통해 도출, 사전타당성 조사 통해 검증)

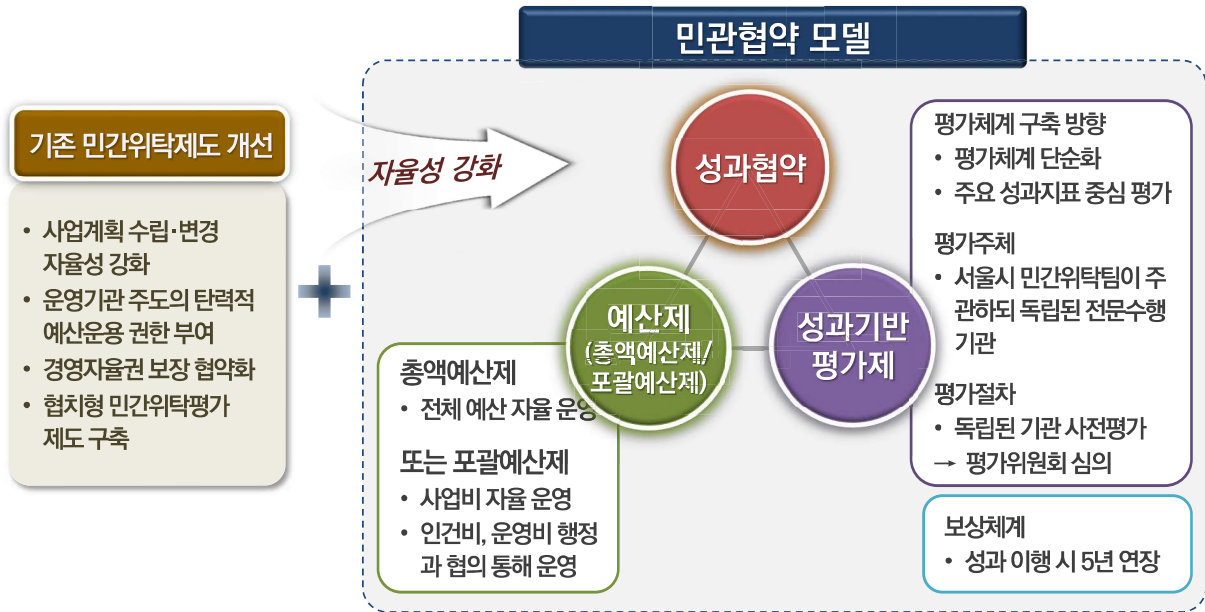
- ② 사회적 성과책임제 도입 :

- 운영주체의 자율성 강화와 결과기반 성과책임제 실현을 위해 평가체계를 최대한 단순화
- 3년 시점의 중간평가 실시 : 성과이행 시 이후 5년 장기계약 (*향후 민간위탁제는 기본 5년으로 변경을 전제)
- 성과평가는 서울시 민간위탁팀이 주관하되, 성과달성 여부 평가 등은 독립된 전문기관을 통해 진행

- ③ 예산운용의 자율성 강화: 총액예산제 또는 포괄예산제에 대한 검토

- 총액예산제 : 민간위탁금 전체에 대해 성과협약 및 사업계획을 고려해 예산을 자율 편성·운용
- 포괄예산제 : 민간위탁금 중 사업비에 한해 성과협약 및 사업계획을 고려해 예산을 자율 편성·운용 이외 예산은 위탁기관과 협의를 거쳐 편성·운용

■ 민관협약 모델 구성체계



■ 사회성과연계채권(SIB) 기반 운영모델 도입 방안

● 운영자율성(재정자립화 등)을 극대화 하기 위해 **사회성과연계채권SIB(Social Impact Bond) 모델을 활용한 민간위탁제 운영모델 도입**

- 위탁비의 일부를 자기책임으로 조달·집행하고, 성과목표를 달성하는 경우 이자와 함께 상환

※ 사회성과연계채권(SIB) : 민간의 투자로 공공사업을 수행한 뒤, 성과목표를 달성 시 정부가 예산을 집행, 투자자에게 이자와 함께 상환하는 계약

● 주요 운영방안

- ① **성과계약**: 결과지표 기반의 명확하고 측정가능한 성과지표 및 목표를 설정, 성과보상 협약 체결
 - 이 경우도 민간위탁 추진계획 수립시 위수탁자 협의를 거쳐 도출, 사전타당성 조사를 통해 검증
- ② **재원조달**: 민간위탁금의 최대 80%까지 시 예산으로 조달하고, 그 나머지 20% 이상을 자체 조달 (*필요시 공공자금 융자 가능)
- ③ **성과보상**: 위탁주체는 성과평가 결과를 고려해 융자금+이자를 상환하고, 추가 인센티브 제공
- ④ **성과평가**: 서울시 '민간위탁팀'이 주관하되, 독립된 전문기관이 수행

③ 재정적 자립기반 강화

- 시의 예산(민간위탁금)에 의존하는 재정구조에서 탈피, 운영 자율성을 위한 재정적 자립기반 강화
 - 후원금, 기부금 이외에도 자체 재원의 조달방법을 다양화하고 기관운영에 사용할 수 있는 방안 검토
- 현재 민간위탁제에서 허용하고 있는 **후원금, 기부금(현물기부 포함), 법인전입금에 더해, 위탁수수료, 시민의 참여활동(봉사활동, 재능기부 등) 등도 자체 재원으로 인정하는 회계제 도입**

- ① **참여/봉사활동, 재능기부** : 행사참여, 사업홍보, 전문적 서비스제공 등 참여시간을 현금으로 환산하여 운영기관의 자체재원으로 인정하는 회계제 도입
- ② **현물기부** : 물품별 시세와 임대료를 기준으로 환산

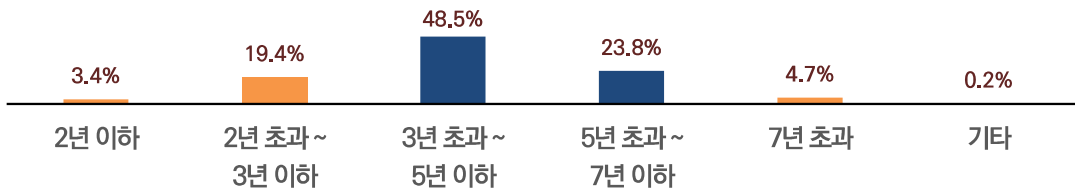
***참조 : 미국 시애틀시의 네이버후드매칭펀드(Neighborhood Matching Fund) 사례**
 2017년 기준 참여/봉사활동은 시간당 20달러, 재능기부는 시간당 최대 100달러, 현물은 물품별시세와 임대료를 기준으로 환산, 자부담으로 인정

■ 민간위탁금과 별도로 자립기반 재원의 자체사용 허용

- 민간위탁금 외에 추가조달 재원에 대해서는 당초의 민간위탁금 계정과 분리하여 회계를 편성
- 동 재원에 대해서는 추가적인 사업수요 대응, 혁신형 사업추진, 직원의 역량강화 교육·훈련 프로그램 운영 등 운영기관의 재량적 지출이나 재투자 허용

④ 민간위탁사무의 지속성과 혁신성간의 조화 모색

- 민간위탁 계약기간을 **현행 3년 이하 5년으로 연장해, 기관 운영의 장기지속성과 안정성의 토대 마련**
 - 현재 위탁기간은 3년 이내(「서울시 민간위탁 조례」), 사회복지시설은 5년 이내(「사회복지시설 설치운영 조례」)
 - 설문조사 결과에 따르면 선호하는 계약기간 3년 초과~5년 이하(50.0%), 5년 초과~7년 이하(23.7%) 차지



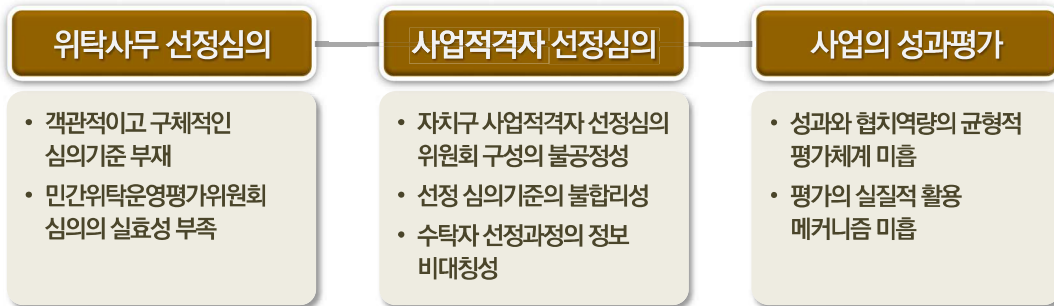
■ 혁신적 주체의 시장진입 촉진을 위한 파트너십 사업모델 촉진·유도

- 사회적가치 기반 소규모 혁신형 주체들이 민간위탁에의 참여 기회를 대폭 확대하기 위해 **주계약자(prime contractor) 인사업주체와 소규모 사업주체간 컨소시엄에 의한 사업참여 유도**
- 컨소시엄 모델 구축을 통해 사회적가치 지향이나 혁신성을 가진 신규 사업자의 시장진입을 용이하게 함
 - 실태조사에 따르면, 응답자의 61.5%가 신규 주체의 민간위탁 참여 시 진입장벽 높다고 인식
- 사업적격자 선정 평가시, **‘사업자간 컨소시엄 구성’을 평가지표에 반영해 선정과정에 우선순위 부여**
 - 수탁기관을 운영과정에도 주사업자와 소규모 사업자간 수평적·협력적 관계를 유지하는 것이 중요하므로, 협치친화적 평가체계에도 협치역량지표에 해당하는 ‘사업주체간 협력관계’를 주요 평가지표로 반영

3. 민간위탁 심의절차와 평가체계 개선

[추진배경 및 목적]

- 민간위탁은 일련의 심의절차와 성과평가 절차를 거치고 있으나 다양한 **제도적 불합리성이 존재**
 - 위탁사무 선정심의를 실효성 부족
 - 자치구 사업적격자 선정심의 위원회 구성의 불공정성, 심의기준의 불합리성 및 수탁자 선정과정의 정보 비대칭성
 - 위탁자 주도의 일방적인 성과중심 평가체계

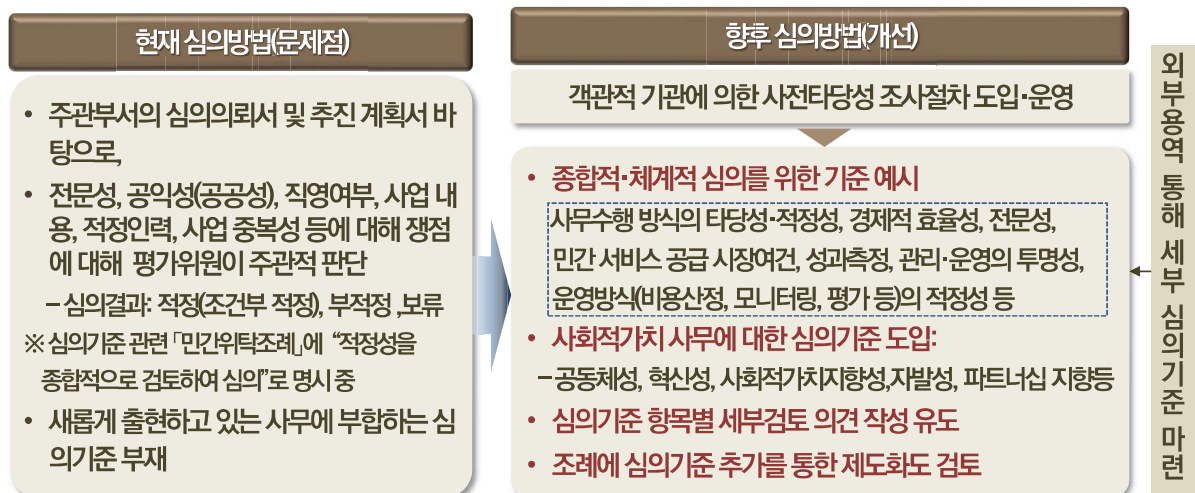


- **향후 심의 및 성과평가체계 불합리성을 체계적으로 개선하고 협치친화적 평가체계로 전환 모색**

[세부 혁신방안]

① 위탁사무 선정 심의체계의 질적 개선

- 현재의 단순한 심의방식에서 탈피, **심의체계의 실효성 강화를 위해 합리적 심의방법(기준) 도입**



- **‘민간위탁운영평가위원회’ 구성·운영의 실효성 강화**

- 위원풀제 도입을 통한 위원 구성의 다양화: 운영평가위 위원 구성을 분야별 전문가/시민사회소속 주체로 구성
- 다양한 주체들로 심의위원 풀 구성함으로써 필요한 경우(*특히 이질적 다수 안건 심의의 경우)에 분야별 의원 구성
- 심의의 실효성 강화를 위해 주요 정책분야별로 ‘분과위원회’ 설치·운영하는 방안도 검토

② 사업적격자 선정·평가체계의 합리적 개선

■ **현행 적격자 선정은 비교적 양호하나, 일부 영역(특히 자치구 단위)에서 선정 평가체계 개선 필요**

■ **① 자치구 위탁사무의 사업적격자 선정 평가체계 개선**

- 서울시 차원의 통합형 심의체계 및 자치구와의 협조체계 확립해 공정하고 투명한 선정 평가체계 운용
 - 서울시의 재정 지원이 있는 사업에 대해 우선적으로 시행하되, 이외 사업에 대해 자치구 요청이 있을시 적용

■ **② 사업적격자 선정 평가지표 중 불합리한 요소에 대해서는 지속적으로 개선 검토**

- 평가가 어려운 모호한 지표는 측정 가능한 지표로 대체 또는 삭제

***참조 : 의미가 모호한 지표 예시**

• 법인대표의 운영의지 및 시설장(내정자)의 운영의지(서울시/자치구)	• 유관기관 협력방안 실현가능성(서울시)
• 사회복지시설을 운영하기에 적합한 이사회 구성 및 운영 수준(자치구)	• 법인의 회계투명성 수준(자치구)
• 신청법인의 도덕적, 법적 건전성(자치구)	

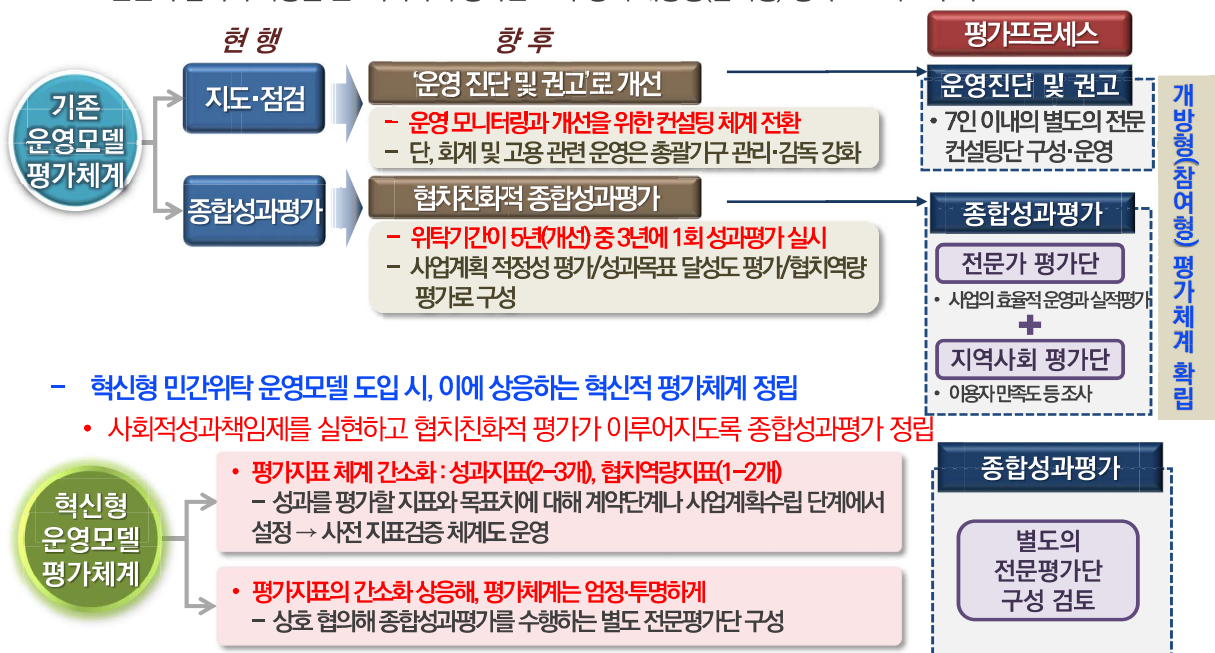
- 소규모 혁신형 신규주체들의 시장진입을 촉진하는 지표체계 개발 : **추가 검토 필요**

■ **③ 사업에 참여하려는 주체들에 대한 사전·사후적 검증수단 마련**

- 수탁기관의 사업 제안서 제출시 관련 제출서류에 최근 3년간 감사보고서, 비위사실 관련 재제조치 및 수사진행 여부 대한 자료를 필수적으로 제출토록 하고 관련 기관에 확인
- 향후 제출된 서류가 허위로 판명될 경우 사업 중단 및 5년간 수탁업체 신청자격 제한

③ 민간위탁 사업평가체계를 협치친화적 평가체계로 전환

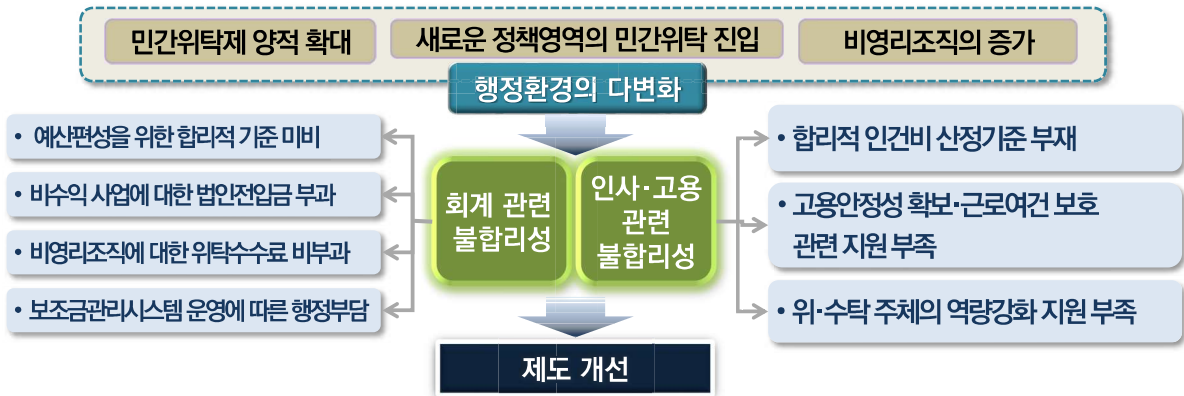
- 현재의 활동(실적) 중시의 일방향적 평가체계에서 탈피, **성과와 협치 역량을 균형적으로 평가하는 평가 체계 정립**
 - 단기적으로 현 평가체계를 아래와 같이 재정비하되, 장기적으로는 제 3자가 위·수탁 기관을 모두 평가
 - 민간의 참여에 바탕을 둔 '지역사회 평가단'도 구성해 개방형(참여형) 평가프로세스 구축



4. 불합리한 민간위탁제도의 질적 개선

[추진배경]

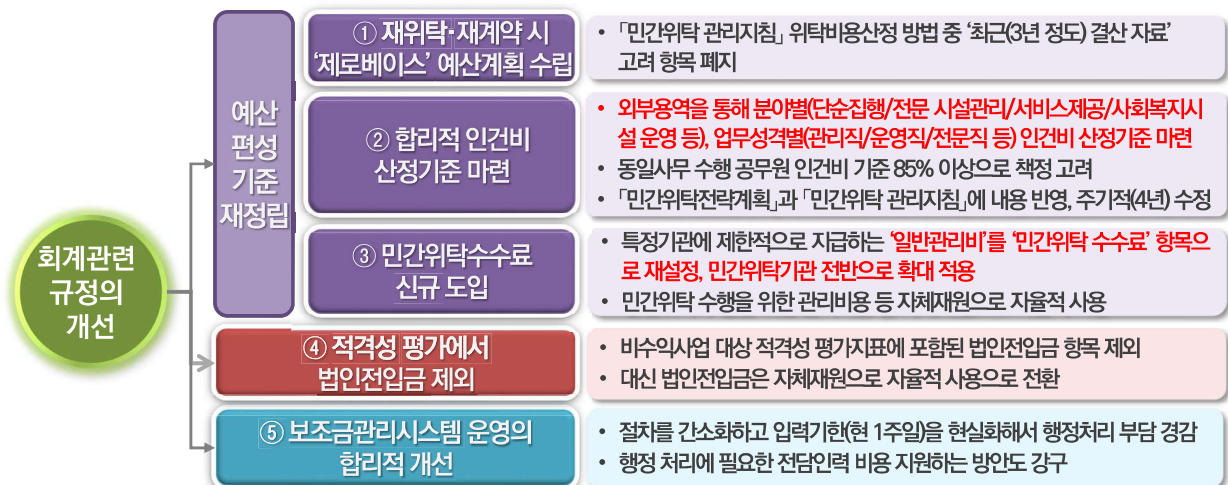
- ‘민간위탁팀’ 설치(13년) 이래로 제도개선이 지속되었으나, **최근 민간위탁제를 둘러싼 행정환경이 다변화**
 - 민간위탁제 양적 확대, 새로운 민간위탁사무 확대, 비영리조직 증가 등 행정환경 변화를 고려해 추가 제도개선 필요
- 회계 규정과 관련해, **예산편성을 위한 합리적 기준 미비, 비수익사업에 대한 법인전입금 부과, 비영리조직에 대한 위탁수수료 비부과, 보조금관리시스템 운영에 따른 행정부담** 등 다양한 불합리성 존재
- 인사·고용 규정과 관련해서도 **합리적 인건비 산정기준 부재, 고용안정성 확보 및 근로여건 보호를 위한 지원 부족, 위·수탁 주체의 교육 및 훈련 관련 역량강화 지원 부족** 등도 개선 필요



[세부 혁신방안]

① 회계 관련 규정의 개선

- **예산편성에서 기준 재정립 : 예산계획 수립, 인건비 산정, 민간위탁수수료에 대해서 합리적 기준 마련**
 - 상기 요소들에 대해서는 ① 재위탁·재계약 시 ‘제로베이스’ 예산계획 수립, ② 분야별·업무성격별 인건비 산정기준 마련, ③ 비영리조직에 대한 민간위탁수수료 신규 도입 등이 필요
- **‘적격성 평가에서 법인전입금 제외’와 ‘보조금관리시스템 운영의 합리적 개선’도 필요**
 - 비수익사업의 경우 적격성 평가지표로 법인전입금 사용을 제한하되, 자체재원으로 자율적 사용



② 고용관련 제도의 개선

- 좋은 일자리 마련을 위한 민간위탁 고용정책 재정비
 - 처우개선을 위해 합리적 인건비 산정기준 마련과 정규직 전환에 필요한 인건비 지원 등을 고려
 - 합리적 인건비 산정기준 마련: 분야별·업무성격별 인건비 산정기준 마련, 주기적 기준 재검토 등 필요(방안1 참조)
 - 이와 더불어 현재 지원되지 않는 근로자 복지제도(상여금, 자기개발금 등)도 지원 고려



- 민간위탁제의 지속가능성 확보를 위해 민간위탁 관련 역량강화 프로그램 강화
 - 수탁기관, 위탁담당자, 시민사회 대상의 프로그램 도입을 고려

5. 민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축(정립)

[추진배경 및 목적]

- 현재 민간위탁 운영체계는 서비스 이용자나 지역사회 주민들에 대한 투명성이나 개방성 측면에서 다소 제한적

- 수탁기관 운영과정 및 결과에 대한 다양한 내용들이 이용자에게 충분히 전달되지 못함
- 운영과정에 이용자나 지역사회 주민들의 참여도 다소 제한적



- 향후 민간위탁 운영체계를 보다 투명하고 개방적인 운영체계로 혁신

- 위탁기관 운영과정 및 주요 사업의 결과에 대해 이해당사자들에게 공개함으로써 운영의 투명성을 강화하고,
- 운영과정 전반에 다양한 주체들이 다양한 방식으로 참여 협력할 수 있도록 운영의 개방성도 확대

- 이러한 운영의 투명성 및 개방성 확대는 운영과정에서의 부정·비리의 발생을 최소화하고, 서비스 질을 향상시키는데 기여할 것으로 기대

[세부 혁신방안]

■ ‘민간위탁 투명성 증진’ 프로그램 추진

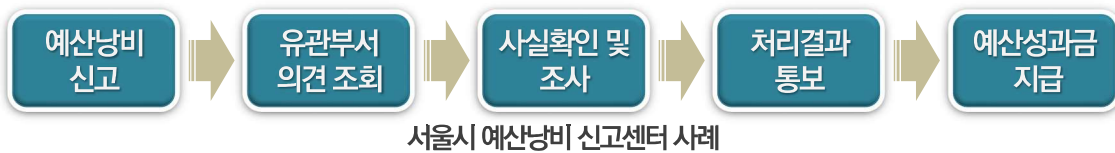
① 민간위탁 운영에 관한 정보 플랫폼인 ‘e-서울위탁’ 구축

- 25개 구청 및 서울시 내에 민간위탁 운영관련 정보를 종합적으로 관리·운영하는 온라인 플랫폼 구축
- 이를 통해 민간위탁 운영에 관한 각종 운영 및 성과 정보를 공개해 누구라도 쉽게 접근할 수 있도록 유도



② 민간위탁 운영정보 공개 시스템 구축

- 위탁주체들과 협의를 거쳐 필수 정보공개 항목 지정
 - 운영위원회 운영관련 정보/사업의 성과나 평가·감사 정보/위탁관련 정보/회계관련 정보들을 우선 검토
 - 공개의 범위와 절차 등에 대해서는 별도의 공문화 필요
- ‘e-서울위탁’ 시스템 내에 민간위탁 운영에 관한 [부정비리 신고·센테 설치·운영]
 - 부정·비리 신고 절차를 마련하되, 신고사항의 사실 확인시 신고자에게 신고사례금 지급

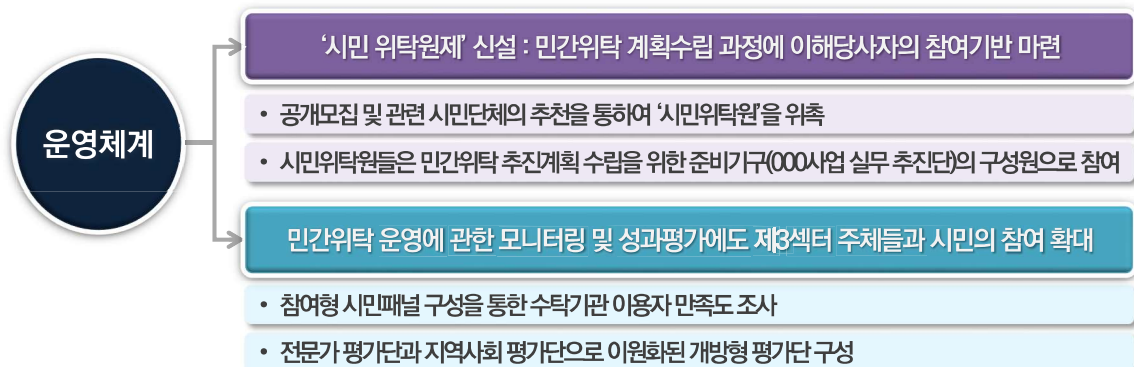


■ ‘열린 민간위탁 2.0’ 사업 추진

- 민간위탁 운영과정에 민간 참여가 지속 확대되고 있으나, 향후 운영체계의 개방성 더욱 확대 필요



① 시민참여 기반 민간위탁 운영체계 구축



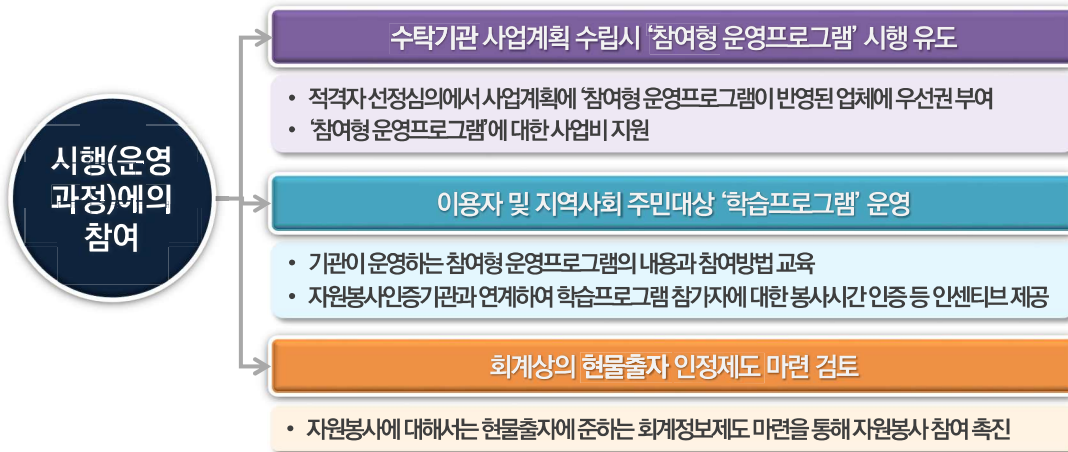
* 참조 : 영국의 시민위탁원(Citizen Commissioner) 사례

- ‘시민위탁원’은 공공서비스가 사용자와 함께 설계·생산되어야 한다는 사고 하에 지역사회를 대표해 위탁 결정에 참여
- 중앙정부는 위탁계획 수립, 생산, 전달에서 사용자 및 지역사회 주민들과 협력하는 지방정부를 지원하고 모범사례의 공유 및 확산을 도모

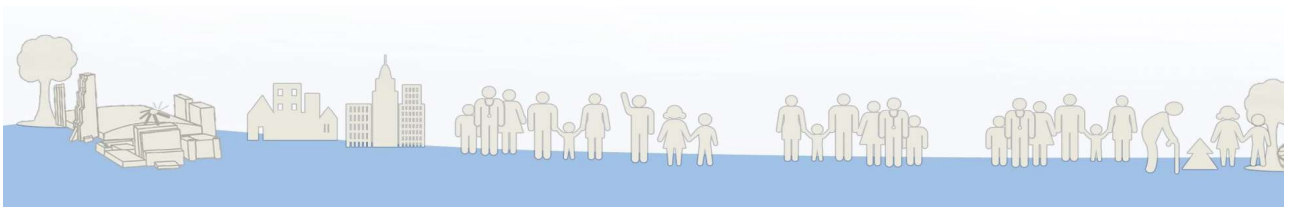
② 개방형 민간위탁 운영위원회 운영

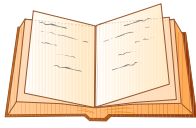
- 현재 다수의 위탁사무에서 운영위가 설치되어 있으나 위원 구성의 다양성이나 운영의 실효성이 다소 부족
- 향후 일정규모 이상 사업에 대해서는 운영위원회 구성을 의무화하되, 위원구성에서 이해당사자 참여 대폭 확대
 - 위원 구성에서 이해당사자(이용자·지역사회 주민)가 전체 1/3이상 되도록 구성
 - 이해당사자 위원은 공개모집, 또는 행정동별로 설치되는 주민자치회 등의 추천을 통해 위촉
- 운영위 구성·운영은 종합성과평가에서 '조직 및 인력운영' 평가지표상의 주요 평가요소에 반영

③ 위탁사업 실행(운영과정)에의 참여 활성화



감사합니다





토 론 1

김 은 주

경기도의회 보건복지위원회 의원

민간위탁제 혁신방안 : 새로운 패러다임

김은주 경기도의원(보건복지위원회)

민간위탁은 매우 민감한 주제로, 잘못된 민간위탁제로 인한 폐해가 아주 강력한 양날의 검입니다. 복지현장의 많은 문제들은 처음 사업의 시작인 민간위탁 계약의 문제에서부터 시작됩니다. 민간위탁방식을 합리적으로 수정하는 것이야말로 복지현장의 많은 문제들을 근본적으로 해결할 수 있다고 생각하기에 이번 토론회가 매우 의미있다고 봅니다.

서울처럼 경기도도 구심점을 가지고, 향후 민간위탁제 혁신에 대한 구체적인 진전이 있기를 기대해 봅니다.

* 서울시 민간위탁 사례

1. '사회적가치'에 기반한 활동(사무)의 출현 성장 => 민간위탁 영역으로 새롭게 진입확대, 전통적인 제도적 틀과의 불협화음 존재

● 서울시 민간위탁제에 관한 실태조사의 진단과 권고에 따른 4대현안과 제도개선 과제

- 운영의 자율성 강화, 갑을관계 탈피
- 개방적이고 민주적인 민간위탁 운영체계 재정립, 불합리한 제도 및 절차 재정비

1. 행정환경의 변화에 따른 새로운 패러다임 정책 모색 : 사회적 가치 및 윤지지향 사무 추구, 구성참여 주체들의 자발성 및 자기 생성성 강화, 네트워크/파트너십 지향성 강화 => 사회적 가치 기반 민간위탁 제도화 모색

2. 위수탁자 관계 개선과 운영의 자율성 강화 : 사업계획수립이나 예산운용 등 운영 상 운영 주체의 자율성 부족 문제 해결, 갑을관계 해결

3. 불합리한 제도적 절차 및 기준의 재정비

- 민간위탁 시행사무 선정심의, 민간위탁 수행기관 선정심의의 불합리성 개선
- 민간위탁 평가체계인 지도점검과 종합성과평가 관련 불합리성 개선
- 예산 및 회계 절차와 관련된 불합리성 개선(법인부담금 부과, 인건비 산정기준 미흡)
- 고용관련 규정이나 기준에서 불합리성 개선(인력운영의 자율성 부족, 합리적 인건비 산정기준 부재, 고용안정성 보장 미흡)

4. 개방적 민주적 민간위탁 운영체계 재정립 : 민주성과 투명성 저조, 수탁기관 운영관련 정보를 종합적으로 관리하고 공개하는 플랫폼 부재, 운영위원회 및 주민참여 제한적

* 경기도 민간위탁제 개선방안

<경기연구원_조성호_경기도 민간위탁사무 운영실태 조사 및 운영개선방안 수립연구_2018>

* 상위법을 근거로 '경기도 사무위임 조례', '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정'

* 경기도 민간위탁 사업분야 (11개 사업분야, 137개 사업 수행)

위탁사업 분야	구분	비율(%)
경제개발원조	7	5.1
교육	4	2.9
교통	3	2.2
마을공동체	1	0.7
문화예술관광	8	5.8
보건복지의료	102	74.5
산업경제	3	2.2
안전	1	0.7
일반행정	3	2.2
체육	4	2.9
환경위생	1	0.7
합계	137	100.0

* 경기도 민간위탁 사업형태

사업형태	빈도(개)	비율(%)
시설+ 사무	104	75.9
사무	26	19.0
시설	7	5.1
합계	137	100

* 경기도 민간위탁 수탁기관 유형

수탁기관 유형	빈도(개)	비율(%)
대학	7	5.1
민간기업	48	35.0
보육기관	32	23.4
비영리법인	30	21.9
사회적경제	2	1.5
산하기관	15	10.9
시민단체	3	2.2
합계	137	100

- 시민단체, 사회적경제 영역 등 지역사회를 근간으로 활동하는 수탁기관은 전체 137건 중 5건으로 매우 적음

- 민관협치, 사회혁신 등 지역사회를 중심으로 행정혁신형 정책이 강조되는 추세에 맞게 사회적 가치를 실현하고 지역사회 발전에 기여할 수 있는 수탁기관 선정 방안 모색이 필요.

● 경기도 민간위탁사업의 문제점

<선정단계>

1. 위탁 근거가 모호하거나 선정의 기준이 추상적으로 제시되어 있어, 수탁자가 명확히 인지하고 준비하는 데 어려움 존재,
2. 위탁시장이 발달하지 않아 특정 업체에 독점이 가속화 되거나 완전경쟁이 어려운 구도가

형성

3. 위탁료 산정에 있어서 그 기준이 명확하지 않아 계약담당자의 재량범위가 지나치게 큼

<운영측면>

1. 수탁기관의 자체 운영위원회를 구성되지 않음으로 인해 충분한 전문성 확보가 어렵고 최소한의 관여를 원칙으로 하는 본래 입법취지 살리지 못함
2. 비용부담의 경우, 업체의 영세성 및 제한적 능력으로 인해 자부담의 비율이 극히 낮아 전 입금·출연금의 비중이 높음
3. 운영지원에 있어서도 과도한 성과관리로 인해 양질의 행정서비스 담보 어려움
4. 인사권 및 조직권의 과도한 행정부의 개입을 제어하기 어려워 행정서비스의 질 역시 낮아지고 있음 '악화가 양화를 구축'하는 그레삼의 법칙 발생

<성과평가>

1. 단년도 평가에 집중되어 있어 중장기적 관점에서 목표 달성정도를 파악하기 어려워 수탁업체의 지향점과 이루고자 하는 성취도를 파악하기 어려움.
2. 산출지표 위주의 성과계약의 문제점을 성과중심의 종합적인 평가지표로 개선되어야 함

● 경기도 민간위탁사업의 개선방안

<민간위탁사무의 재정비>

1. 137개 사업 중 복지분야를 중심으로 중복사무의 통폐합, 과대 계상된 사무의 축소, 민간위탁금을 벗어난 사무의 일몰 등 전반적인 기존 민간위탁사업의 정비가 최우선적으로 실시되어야 함.
2. 예산의 임의편성 및 집행제한 기준을 명확히 해야 함
3. 수입금 처리방법, 위탁부서의 후원금 처리 등 회계 기준 정립 필요

<민간위탁사무 근거의 확보>

1. 조례상의 내용과 실질적 민간위탁자의 불일치를 정정하기 위해 공공위탁자를 민간위탁자의 대상 범위에 포함할 것인가에 대한 민간위탁자의 범위 마련.
2. 현재 보조금 사업, 대행, 용역 등 혼재되어 있는 재원에 대해 재정비를 우선적으로 수행, 차후 신규사무의 위탁을 위해 민간위탁사무의 범주에 대한 근거 마련.
3. 신규사무를 추가할 시에는 타 도시의 위탁사무 및 기존 위탁사무와의 비료, 경제적 효율성 등의 사항을 포함한 선정의 적정성 검토를 시행해야 함.

<민간위탁협약서의 개정>

1. 현재의 민간위탁계약서는 가장 간단한 항목만 포함되어 있어 개정이 필요, 개정시 운영비, 사용료, 정산 등의 필요 조항을 추가하여야 함
2. 민간위탁 협약서에 대해 다음 년도 사업계획서 제출 의무화 조항을 추가하여 민간위탁자의 목표관리에 용이한 방안 마련해야 함

<주기적 성과평가 실시>

1. 1년에 1회의 감사가 필요, 협약기간 중 1회 이상 운영성과를 평가하여 관리·감독 강화, 지도·감독에 대한 환류를 실시하여 평가결과를 다음 해 개선방안에 반영해야 함

2. 성과평가위원회를 구성하여 평가의 적절성에 대한 심의를 실시해야 하며, 심의 결과에 따라 재계약 여부 결정해야 함
3. 성과평가 결과가 나오면, 상위위탁자에게는 위탁기간의 연장, 민간위탁금을 늘려 지급하는 등의 인센티브 방안과 인센티브와 반대되는 패널티 방안을 마련하여 민간위탁의 효율성 및 책무성을 높여야 함

<표준운영지침 마련>

1. 민간위탁자별로 상이한 체계 및 협약이 진행되어 통일성이 부족한 면을 보완해야 함. 따라서 상이한 민간위탁자로 인해 발생하는 종사자간 보수지급의 격차의 표준안 등이 포함된 표준운영지침을 마련해야 함
2. 성과평가의 추가에 따라 신규협약 절차의 재정립이 필요하며, 재 협약 등 변경사항에 대한 업데이트가 필요함
3. 인수인계 절차 지침 마련 필요

<총괄부서의 전자관리 시스템 개발>

1. 총괄부서의 단일화가 우선시, 민간위탁사업 통합관리 시스템의 개발로 주관부서와 총괄부서의 관리업무상 괴리를 줄여야 함. 더불어 시스템의 개발로 총괄부서의 통합발주 방법의 위탁예산 지원 체계 개선 필요
2. 운영비 관리의 용이, 예산사용의 투명성을 제고하기 위하여 민간위탁금 결제전용카드 관리 시스템 마련
3. 회계처리지침을 토대로 민간위탁자에게 운영비 사용, 정산 등과 관련하여 집행에 필요한 회계 교육 실시 필요

<민간위탁사무 조례 개정>

민간위탁사무의 추진방아네 대한 종합적 의견으로 「경기도 사무 민간위탁 조례」의 개정, 「경기도 위.수탁 협약서」의 개정, 표준운영지침(인건비 표준지급 포함)의 마련, 예산낭비 사례에 대한 비용절감을 도모하여 효율적인 민간위탁사무의 운영관리가 필요

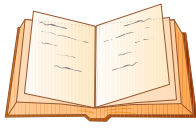
서울시와 경기도의 문제점과 개선방안을 살펴본 후 앞으로 경기도에서 사회적 가치 기반 민간위탁 제도화에 대한 모색이 필요, 민간위탁 관련 조례 개정, 민간위탁팀 조직 신설, 갑질 예방 및 자율성 부여 및 객관적 민간위탁 기준 마련을 위한 민간위탁 기준마련 연구 실시, 덧붙여 종합성과평가 연구 및 상설 평가 전담 요원 배치, 종합적인 관리 시스템 및 플랫폼 구축 등의 노력이 필요해 보입니다.

보다 구체적으로 제안해 주신 혁신방안을 보면서 경기도 또한 민간위탁 혁신 방안을 기획하고 민과 관이 동등하게 진정한 파트너로서 사회적가치 지향의 목표를 함께 할 수 있는 새로운 민간위탁제로의 전환이 추진되기를 기대해 봅니다.

*** 민간위탁제 혁신방안에 대한 의견**

1. 협치친화적 혁신형 민간위탁 운영모델 도입운영 : 사회적가치지향의 단체들이 신뢰기반의 계약을 할 수 있도록 제도적 문 개방(과도한 자부담 및 전입금 요구, 법인 규모로 평가 등의 제약 제거)
 - 사업계획 수립 변경, 예산운용에 대한 수탁기관의 경영자율권 보장 협약(시민참여 운영위원회 등 강화)
 - 혁신형 민간위탁 운영모델 도입 : 민관협약기반 모델부터 차츰 확대 필요
 - * 민관협약기반 모델 : 성과협약체계 운영, 사회적 성과책임제 도입, 총액 또는 포괄예산제
 - * 사회성과연계채권(SIB) 기반 모델 : 성과계약 체결, 일정부분 자체 자원 조달, 성과보상
 - 협치형 민간위탁 평가제도 구축 : 지역사회 주민 평가 참여, 3년 종합평가 후 5년 장기계약
2. 민간위탁 심의절차와 평가체계 개선 : 위탁사무선정심의 기준 마련 (연구), 평가위원회 강화, 평가체계 개선(선정 평가지표 개선, 사업참여 주체들에 대한 사전사후적 검증수단 마련), 민간위탁 사업 평가를 협치지향적 개방형 평가체계로 전환(평도의 전문 컨설팅단 구성, 전문가 평가와 지역사회 이용자 만족도 및 지역사회 평가 혼합)
3. 불합리한 민간위탁 제도의 질적 개선 : 예산편성 합리적 기준 재정립(예산계획수립, 인건비 산정, 민간위탁수수료에 대한 합리적 기준 마련, 적격성 평가에서 법인전입금 제외, 보조금 관리시스템 운영의 합리적 개선), 고용관련 제도의 개선(정규직 전환 및 고용안정에 지원),
4. 민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축(정립) : 민간위탁 운영 정보 플랫폼 운영, 공개시스템 구축, 시민참여 기반 민간위탁 운영체계구축, 개방형 민간위탁 운영위원회 운영

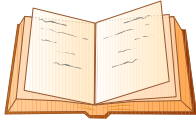
몇가지 세부적인 내용을 제외하고, 제안해 주심 모든 내용에 적극 동의합니다. 경기도에서도 이런 논의들이 구체적으로 진행되기를 바라면서, 저 또한 의원으로서 조례개정 등의 노력을 다하도록 하겠습니다. 덧붙여 더 중요한 것은 경기도 내에 취약한 사회적가치 지향 주체들입니다. 사회적 가치를 지향하는 많은 도민들이 주체로서 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 별도의 정책과 노력이 필요할 것으로 보입니다. 좋은 발제 감사합니다.



토 론 2

김 종 구

경기도 복지정책과 과장



토 론 3

박 상 호

안산시장애인복지관 관장

사회복지시설 민간위탁의 현안과 개선방향 토론편

- 운영의 효과성과 효율성증진 관점에서 -

박상호 (안산시장애인복지관장)

1. 시작의 말씀 : 민간위탁의 이유와 목적을 상기하며

: 우리나라는 중앙의 법률과 지방 자치단체의 조례에 근거하여 정부의 사무 중에 한 영역인 사회복지시설을 설치하여 민간에 위탁운영하게 하고 있다. 이는 보통의 선진복지국가들과는 다른 점으로 그들 나라들은 민간이 설립한 시설들은 제외하고는 정부가 설치한 기관들의 대부분을 정부조직을 통하여 직접 운영 관리를 통하여 사회서비스를 제공하고 있다. 그렇게 함으로써 사회복지서비스를 국가차원에서 공공성과 책임성을 가지고 국민들에게 제공하고자 하는 것이다.

이에 반해서 우리나라는 정부가 설립한 사회복지시설을 대부분 민간단체에 위탁운영하게 하는데, 아마도 그 이유는 민간단체의 전문성과 효율성을 활용하기 위함일 것이다. 여기서 전문성이라 함은 조직운영과 서비스제공에서 민간수탁운영자(단체)의 경험과 노하우 그리고 사회복지적 가치와 철학을 말할 것이다. 또한 효율성이라 함은 경제적 측면에서 민간의 인적 물적 자원을 개발 활용하는 점과 비관료적인 조직운영을 하게 할 수 있다는 점(서비스 이용자 지향과 조직효율성: 관리운영비와 인건비 절감)을 들 수 있겠다. 그리고 전자의 전문성을 효과성이라고 여긴다면 결국 민간위탁운영의 목적은 효과성과 효율성을 증진하기 위함이라고 할 수 있는 것이다.

2. 본 말씀: 민간위탁운영의 현실을 보며 갖는 문제의식

: 본인은 사회복지시설의 민간위탁운영을 실제 20년째 하고 있는 기관장으로서 현장에서 겪거나 보거나 경험하는 문제들에게 대하여 위의 민간위탁운영의 목적인 효과성과 효율성 측면을 중심으로 생각해 보고자한다. 이점은 민간위탁에 있어서 수탁자선정의 절차와 방법 등에 관한 공정성과 적절성 문제와 더불어 수탁자로서 민간위탁시설의 운영상의 개선점(발전방향)을 기준으로 구분할 수 있는데 본 글은 후자의 관점을 점검하고자 한다.

1) 전문성 혹은 효과성 : 첫째로는 “민간위탁운영이 관의 직영보다 전문성을 기반으로 하여 효과성이 높은가? 와 그렇게 높일 수 있기 위하여 민간위탁운영제도가 어떻게 개선되어야 하는가?” 에 관한 문제이다. 우리나라의 실정에서는 관의 실무자보다는 민의 실무자들의 전문성과 역량이 비교적 높다고 할 수 있다. 그 이유는 민간운영주체(법인과 단체)의 책임운영의식과 직원들의 역량강화 활동(교육연수) 그리고 실무(현장)경험의 결과일 거라고 여겨진다(이 점은 관에서 민간기관의 실무경력자를 선발하여 관청에 배치한 사례를 통하여 알 수 있다). 그러므로 민간위탁운영의 효과성을 제고하고 증진하기 위하여 운영기관의 자율성을 인정하고 직원의 역량을 강화하고 장기(지속)운영 및 근속을 장려하는 제도적 뒷받침하도록 해야 할 것이다.

여기 자율성이라 함은 운영의 자율성을 말하는 것으로서 인력과 조직 그리고 사업운영을 지칭하는 것이다. 그런데 실제로는 그렇지 못한 점이 많다. 발제내용에서도 언급하였듯이 기존의 위 수탁운영제도의 제약요인으로써 사업의 자율성 부족과 인력(조직)의 자율성 부족을 지적하고 있는 것이다. 그래도 복지영역에서는 사업의 자율성부분은 나은 편이지만 인력과 조직운영 측면에서는 지자체에 따라서 좀 다르기는 하지만, 지나친 관여나 제한이 많이 있다. 가령 대표적으로 정적인 승진정원이나 호봉에 대한 제한요구가 그중 한 가지 사례일 것이다. 그러므로 위탁시설운영의 전문성과 효과성을 높이기 위하여 수탁기관의 인력과 조직운영의 자율성을 확대하는 위탁제가 되어야 하겠다.

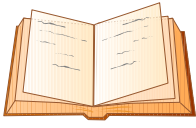
2) 효율성 : 이 부분은 “과연 민간수탁운영기관들이 그렇지 않은 관의 직영기관들에 대비하여 운영효율성이 높은가? 와 그렇게 효율성을 높일 수 있게 민간위탁운영제도가 어떻게 개선되어야 하는가?”이다. 우리가 이미 주지하다시피 민간위탁사무를 하는 가장 큰 이유와 목적은 경제적 효율성 때문인 것이다. 물론 예외적인 경우가 있기는 하지만(만약 그런 경우는 민간 위탁제도의 문제라기보다는 수탁운영자의 내부적인 문제나 부정과 부실 때문일 것) 대부분 관의 운영보다는 민간위탁운영이 운영효율성이 더 높다고 할 수 있다. 그러면서도 위탁기관장으로서 운영의 자율성을 확대하면 더 좋겠다는(능률적이고 효율적이라는) 생각을 하게 된다. 여기 운영의 자율성이라 함은 위탁자(관)로부터의 수탁자(민)의 경영 자율성을 말한다. 이는 앞서 언급한 사업운영과 인력(조직)운영의 경직성과 제한에서의 자율성뿐만이 아니라 좀 더 확장하여 예산운영의 재량권을 확대하는 것을 말한다. 발제문에서도 제시하듯이 운영의 자율성을 확대하는 요소로써 운영기관의 탄력적 예산 운용권한 부여와 경영자율권보장과 협치형 평가제도 구축이라고 들고 있다. 즉 혁신형 민간위탁체로서(3.0버전) 민관 협약기반 모델을 제시하고 있는데, 그 핵심내용은 운영 자율성을 경영 재량권으로 확장하여 예산운용을 총액예산제와 포괄예산제로 제시하였고 대신 운영과 경영의 성과책임을 공정한 평가시스템을 도입하여(가령 지금과 같은 심의평가위원회가 아닌 독립된 전문조직/기관을 통해 실행) 사회적 성과책임제로 운영평가를 하도록 할 것을 제안하고 있는 것이다. 물론 이러한 평가를 통하여 하는 경우는 재 수탁(계약)에 더 적합한 방안이 될 것이다.

이 운영의 효율성과 관련하여 지금의 경직된 인력 및 조직운영과 준 관료적인 기관운영 따른 예산효율성이 앞으로 우리나라가 얼마나 더 지속가능할 것인가? 에 대하여 본인은 의문을 가지고 있다. 사회복지서비스제공기관에 대한 예산지원방식에 있어서 지금과 같은 경직된 기관 보조금방식이 지속가능하거나 효율적이지 못할 거라는 점이다. 다른 선진나라들의 사례를 참고하고 검토하면서 지금과 같은 기관보조예산지원방식과 그에 따른 관의 지나친 관리감독과 예산집행 등 복잡한 관련행정서류의 비효율성이 개선되어야 한다고 생각한다. 결국 이점을 본인은 경영의 재량권이라고 생각하며, 발제자가 제시하는 사회적 성과책임제를 전제로 예산의 비효율을 제거하고 책임경영으로 개선하게 해야 한다고 생각(주장)한다. 그러므로 기관장은 진정한 경영 관리자가 되어야 하고 그런 기관경영을 통하여 효과성과 효율성을 증진하도록 해야 한다는 점이다.

3. 마무리 말씀: 한 가지 더 제안(주장)하며

사회복지는 공공적이어야 한다. 각종 사회적 위험에 대한 공적 대응이 사회복지이기 때문이다. 만약 공공성이 없다면 현대적인 의미에서의 사회복지라고 할 수 없고 자선적이거나 시혜적인 행위에 불과하다. 이미 주지하다시피 공공성이란? 관(민의 대비)의 조직을 통해서 수행되는 것을 말하기 보다는 근본적으로 공민성과 공익성 그리고 공개성을 담보할 때를 말하는 것이다. 그런 면에서 민간기관도 얼마든지 공공성을 가질 수 있는 것이다. 본인은 교회도 공공성을 가진 공공적 역할 할 수 있고, 해야 한다고 생각(주장)한다.

최근 민간운영 사회복지기관(위탁운영기관 포함)에서의 종교 강요에 대하여 엄격히 지도감독하고 있다. 이는 서비스이용자와 종사자의 인권차원에서 마땅히 다루어져야 할 문제인 것은 사실이다. 그러나 한편 이 문제가 자칫 과잉적용이 되어서 민간운영자의 자율성을 침해(약화)하는 부작용을 초래하여 결국 앞서 제기한 민간운영의 효과성과 효율성을 저해하는 결과로 나타나지 않을까? 하는 우려가 있다. 본인의 의견과 제안은 종교적이거나 어떤 이념적인 성격을 가진 사회복지운영체가(재단 혹은 사단법인이든지 협동조합이든지) 공공성을 헤치지 않는 범위 안에서 그 다양성이 존중되고 인정될 때에 더 효과적이고 효율적인 기관운영을 할 수 있고 그럼으로써 민간위탁운영이나 민간전달체계의 장점을 발전시켜 나갈 수 있겠다는 점이다.



토 론 4

신 용 규

한국사회복지관협회 사무총장

사회복지시설 민간위탁의 현안과 개선방향 토론편

신용규

(한국사회복지관협회 사무총장 /서울복지시민연대 대표)

0. 발제; “민간위탁제 주요 현안과 혁신방안”에 대하여

○ 기본적으로 서울시의 신뢰와 협력을 기반으로 하는 민간위탁제 혁신 방안에 대하여 동의하며, 특히 새로운 관점, 더 큰 틀에서, 근본적 논의를 세밀하게 담아낸 연구라는 차원에서 매우 긍정적이며 향후 민간위탁제도 연구에 유의미한 방향을 제시했다고 판단됨. 그럼에도 발제는 전통적인 사회복지시설의 민간위탁에 국한하지 않고 민간위탁 전반의 방향과 제도 개선을 다루었다는 점에서 사회복지시설 민간위탁의 특수한 상황을 어떻게 접목할 것인가는 좀 더 세심한 논의가 필요 함.

○ 서울시 민간위탁제에 관한 실태조사 결과로 도출된 4대 현안과 제도개선 과제에 대하여, 4대 현안 중, 두 가지 사안에 대한 첨언은 다음과 같음.

-행정환경 변화에 따른 새로운 패러다임 정책 모색: ‘사회적 가치’의 제도화, 이를 기반으로 한 민간위탁 제도화 모색에 대하여 원론적으로 심분 동의하지만 현 사회복지시설에게 부여된 명목적 규정(혹은 지침)에 비취볼 때 이는 비현실적이며 추상적 개념으로 읽히는 것이 현실 임. 즉, 발제자가 제안하는 사회적 가치에 대한 ‘사회적 합의’, 나아가 ‘행정과 민간 사회복지시설간의 합의’가 전제 되어야 하고 이를 기반으로 한 ‘사회적 가치 평가체계’가 구축 되어야 할 것임.

-위.수탁자 관계 개선과 운영의 자율성 강화: 위.수탁자의 관계개선에서 문제의 핵심을 ‘민간의 자율성’으로 설명하고 있으며 그 중 특히 예산운용의 자율성을 강조하고 있음. 일면 타당하나 근본적으로 위.수탁자의 관계에 있어서 핵심은 ‘정서적 감을 관계’가 더 클 것으로 생각됨. 사회복지시설의 예산 운용은 관련 법령에 의거 집행되는 것이기 때문에 자율성의 범주는 신중한 논의가 필요 함.

○ 민간위탁제의 혁신 방안에 대하여.

-서울시의 민간위탁 3.0 구상에 대하여 적극 동의함. 다만, SIB(사회성과연계채권)기반 민간위탁 모델은 현재 최소(?) 필수 예산만을 지원하는 현 시설운영 구조에서 불필요한 경쟁과 시설(혹은 법인)간 빈익빈 부익부 현상을 야기할 수 있으므로 신중한 접근 필요.

-또한 ‘3년시점 중간 평가’방안이 제시되었는바, 민간위탁에 대한 현장의 민원

중 하나가 지나친 행정적 부담임을 감안할 때 또 다른 행정 부담에 대한 대안이 제시되어야 할 것임.

-‘혁신방안’에서 제시한 민간위탁수수료 신규 도입, 법인전입금 제외 등은 고무적인 방안으로 동의함.

-‘민주적 민간위탁 운영을 위한 거버넌스 구축’에서 강조하고 있는 투명성, 개방성을 기반으로 한 ‘e-서울위탁’ 정보 플랫폼 구축은 매우 실효성 있는 정책 제안으로 판단 됨.

셋째, 전반적으로 발제자가 강조하고 있는 ‘사회적 가치’, ‘사회혁신’, ‘민관협약’, ‘시민참여’ 등 민간위탁의 기조로 제시하고 있는 개념에 대하여 전반적으로 동의 함.

-그럼에도 나열한 개념이 일선 현장에서는 ‘관념적’, ‘추상적’, ‘상징적’ 개념으로만 이해할 수도 있음은 부인 할 수 없는 현실임.

-따라서, 이러한 개념을 구체적으로 적용한 평가(혹은 심의)지표나 매뉴얼 형태의 제시가 필요 함.

1. 민간위탁과 공공성

○ 일반적으로 사회복지서비스는 ‘공공성’을 가장 중요한 가치로 설정하고 사업을 추진하고 있는바, 공공성은 ‘형식적 공공성(제도, 공급주체, 재원 등의 공공성)’과 ‘내용적 공공성(철학, 인력, 전문성 등의 공공성)’으로 구분할 수 있음. 현재 현장에서 체감하고 있는 민간위탁 관련한 문제의 촉발은 제도의 문제(형식적 공공성)도 있지만, 대부분 제도를 적용하는 이해관계자들의 문제(내용적 공공성)에서 비롯된 것이라 할 수 있음.

-문제는 이해관계자들의 부실한 내용적 공공성을 해결하는데 한계가 있기 때문에 최대한 제도적 보완을 통해서 형식적 공공성을 담보하고 이해관계자들의 일탈 행위를 가능한 통제해야 한다는 차원에서 본 논의는 제도적 장치 논의에 집중함을 밝힘

2. 사회복지시설 민간위탁, 문제의 근원

○ 힘의 불균형

-민간위탁은 기본적으로 복지서비스 공급체계에서의 3자 관계 즉, 이용자-공급기관(법인)-정부(지방자치단체)로 구성 됨. 그러나 현행 우리나라 민간위탁은 3자간의 동등성, 형평성, 힘의 균형은 현실적으로 유지하기 힘든 상황임. 정부와 법인은 갑을 관계이며 이용자의 위상은 전무하거나 형식적 구색 맞추기 수준이라고 볼 수 있음.

이는 모든 힘의 원천(행정, 재정, 지도 감독 등)이 위탁자의 고유 권한으로 설정되어 있는 구조의 문제임. 따라서 힘의 불균형에서 오는 수용성의 한계, 투명성의 문제, 법리와 정서의 대립 등 문제가 발생하고 있음. 이로 인하여 불필요한 복지영역 안에서 갈등과 반목, 나아가 종사자의 고용 문제, 전문성의 위기 등 각종 다양한 문제들이 촉발되고 있어 심각한 사회적 비용을 치르고 있음.

○ 지방권력의 유혹

-민선 단체장의 관점에서는 긍정적이든 부정적이든 복지서비스 제공을 활용한 자신의 정치적 지경을 확고히 하는데 있어 복지시설은 대체 불가능한 수준의 최적화된 공간임. 따라서 단체장은 끊임없이 정실인사, 낙하산 인사에 대한 유혹에 노출되어 있음. 또한, 민선단체장으로서 자신의 정치적 지향성을 복지사업을 통하여 펼치고자 하는 의욕과 소신은 수용되어야 한다는 정서적 시각을 상시 유지하고 있다고 볼 수 있음.

○ 법인의 시설 사유화

-시설을 수탁 받은 법인의 입장에서 장기간 안정된 시설 운영을 지향하는 것은 당연하다 할 수 있으나 수탁 받은 시설이 법인이나 개인의 사유물이 아님에도 불구하고 사유물로 인식하는 경우가 있음. 실제 위탁에서 탈락한 법인은 정치적 탄압, 전문성 왜곡 등을 주장하는 경우가 다반사이고 최근 들어 송사를 불사하는 사례가 증가하고 있는 것이 현실 임.

○ 법령, 조례 등 제도의 부실

-현재 전국 대부분의 광역, 기초단체들은 각각 민간위탁에 관한 조례를 필요에 따라 제정하여 민간위탁 사무를 시행하고 있음. 그러나 조례의 내용의 면밀히 살펴보면 민간위탁의 본래 취지를 명확히 이해하지 못하거나, 정치적 의도가 내재된 경우 등 부실한 조례가 다수 임.

또한, 중앙 또는 지자체 단위의 '표준조례'가 없기 때문에 위탁자의 구미에 맞춰 조례를 구성하다 보니 조악한 수준의 조례가 난무하고 있음. 이는 문제 발생시 해결 방안이 모호하기도 하지만 더욱 심각한 문제는 부실한 조례 때문에 결과적으로 위탁시장에 상도(?)가 무시되고 생존을 위한 줄서기에 내몰리는 상황이 도처에서 벌어지고 있다고 볼 수 있음.

○ 무분별한 민영화, 시장화 정책

-사회복지시설의 민간위탁 방식은 우리나라 사회복지 발전 과정에서 독특한 형태로 안착되었다고 볼 수 있음. 즉, 공공이 운영하다가 민간으로 이양하는 방식이 아

년 당초 민간중심의 시설운동을 국가가 법과 제도로써 지원체계를 만들어가는 과정에서 기하급수적으로 시설이 확장되었고 국가의 관리운영 능력의 한계 때문에 민간위탁이 본격화 됨. 그 후 대규모 장기요양 수요가 폭발적으로 증가하면서 시장원리를 통한 경쟁구조를 근간으로 하는 소위 신자유주의 광풍이 사회복지영역에도 반영됨. 민간위탁은 시설의 형태나 내용에 따라 효용성을 분석하고 정교한 판단을 통하여 위탁 여부를 판단해야 함에도 불구하고 관리와 비용의 편의성만을 보고 대부분의 이용시설을 민간위탁시장에 내놓고 경쟁을 붙이는 현 구조는 민영화, 시장화의 정책의 전형적 폐해라 할 수 있음.

한편, 현재 복지현장은 이를 극복하기 위한 대안적 방안으로 민간위탁 방식 자체에 대한 근본적인 재논의에 직면하고 있는바, 민간위탁 방식이 아닌 사회서비스원 설립을 통한 공공의 직접 운영 방식을 도모하고 있으며 서울시를 비롯한 일부 광역 시도에서는 사회서비스원이 출범하였고 2022년까지 전국적으로 확대되는 상황임.

○ 법인의 복지사업에 대한 몰이해

- 혼탁한 민간위탁 시장의 현 상황은 아직도 일부 법인의 복지사업에 대한 몰이해에서 기인한 것으로 볼 수 있음. 복지사업을 법인 키우기 수단 혹은 법인 인사 자리 만들기, 법인 후원금 확보 통로, 법인의 홍보 전략 등으로 이해하고 위탁시장에 뛰어드는 경우가 있음. 이는 본래 복지사업 및 민간위탁의 취지에 맞지 않으며 결과적으로는 대국민 복지서비스에 치명적 위해로 나타나고 있음.

○ 개인의 일탈

- 민간위탁 과정에서의 개인의 일탈로 인한 문제가 종종 발생하고 있음. 시설장 개인이 법인의 명의를 차용하여 시설을 운영하는 경우가 대표적인 경우 임. 이 경우 법인 전입금을 마련하기 위해 시설종사자에게 후원금을 강요, 종사자 동원 후원 행사 유치, 자신의 급여를 반납하여 전입금을 충당하는 등 불법적 요소가 많은 개인의 일탈들이 자행되고 있음. 즉, 이러한 불법을 해서라도 민간위탁을 유지해야 자신이 생존하기 때문에 이들이 참여하는 민간위탁 시장은 공정한 게임의 룰이 깨지는 경우가 다반사임.

○ 전문가 집단의 역할 부재

- 민간위탁의 문제와 관련한 사회복지현장 저변의 책임과 역할은 무엇인가에 대한 자성이 필요 함. 현장에서 위탁은 당사자 간의 계약 행위이기 때문에 지역사회 내 사회복지영역을 대표하거나 조정의 기능을 가진 조직들도 관여하지 못하거나 애써 등한시 하는 경향이 있음. 민간위탁이 갖는 의미나 파급력은 단순 한 시설의 관심 사안이 아닌 지역사회, 나아가 사회복지계 전반에 영향을 미치는 중차대한 사안 임.

그럼에도 사회복지협의회, 사회복지사협회, 지역 모금회, 직능별 협회 등 복지계를 대표하는 조직들이 이제까지 민간위탁과 관련한 지역사회 내 역할은 매우 미흡했으며 통제자, 조정자, 옹호자, 중재자 등 그 어떤 역할도 부족했음은 주지의 사실임.

2. 현행 민간위탁 관련 세부 고려사항

○ 표준협약서 마련

-현재 위탁심의 통과 후, 위탁자-수탁자 간 위수탁협약서를 작성함에 있어 현대 관 '노예계약'으로 불릴 만큼의 불공정 협약이 이루어지고 있는 것이 현실임. 한국 사회복지관협회가 2017년에 실시한 전국 사회복지관 위수탁협약서에 대한 설문조사에서 약 55%가 현 위수탁협약서는 불합리하다는 답변이 있었음¹⁾.

구체적 사례로서 갑의 권리 조항을 강조하고, 을은 의무만을 이행할 뿐 권리를 요구할 수 없다는 내용. 수익자 부담원칙이 없어졌음에도 법인전입금의 명시, 협약서 외의 내용과 협약서의 해석이 필요한 경우 갑의 권한으로 명시한 내용 등 불공정한 협약서가 각 지방자치단체에서 통용되고 있음.

따라서, 중앙정부 차원의 '표준협약서'가 필요하며 이를 근거로 특이사항이 없는 한 모든 시설의 민간위탁 협약에 사용할 수 있도록 하는 방안이 필요 함²⁾.

○ 심의위원 구성과 심사결과의 공개

-사회복지시설의 공공적 가치를 감안할 때 원칙적으로 심의위원회 구성과 심사결과를 공개할 필요가 있음. 실재 위탁심의 후 현장의 주된 반응은 당락의 사유를 알 수 없는 밀실행정 이라는 비판이 다수 임.

일반 시민을 대상으로 공개하는 것이 심의위원에게 부담을 가중시켜 심의의 공정성을 해친다는 주장도 있으나, 심의위원의 책임성과 복지서비스의 주체인 시민의 알권리를 보장하는 차원에서는 오히려 공개하는 것이 더욱더 공정성을 유지하는 방안이라고 판단됨. 물론 심의위원 개개인의 심의 점수를 공개할 필요는 없지만 심의위원 명단과 각 응찰자의 특점은 공개하는 것이 바람직함.

-또한, 심의위 구성에 지역주민(이용자), 해당 시설의 종사자가 참여하는 방안도 제기되었으나 현실적으로 지역주민의 대표성의 문제³⁾가 제기될 소지가 있으며 시

1) 불공정 조항으로, ①위탁기간 ②권한과 승인 ③권리와 의무 ④조항 해석의 권한 ⑤법인자부담 명시 등으로 조사 됨.

2) 관련, 한국사회복지관협회가 2018년 '보건복지부 시설 운영관련 업무처리 안내'에 명시하는 것을 목표로 '표준 위·수탁 협약서(안)'을 제안한바 있으며, 2019년도에도 반영을 추진하고 있음. (별첨자료1 참조)

3) 주민대표의 대표성 문제를 해결하기 위한 방안으로 주민의 대표로서 선거에서 선출된

설 종사자의 경우 신분상 법인소속이기 때문에 부적합하다는 견해가 지배적임.

따라서, 현행 심의위 구성 방식을 유지한다고 가정 할 때 지역사회 내 사회복지 영역의 제 단체⁴⁾가 적극 참여하는 방안이 현실적 대안 일수 있음.

○ 위탁 공고와 위탁 협약간의 효력 강화

-현행 위탁의 절차를 축약하면 공고-심의-협약 순으로 진행됨. 문제는 공고 및 심의과정에서 약속(혹은 명시)한 내용이 실제 협약이후 허위로 드러나거나 약속을 이행하지 않을 경우 이를 통제할 수 없는 한계가 상존 함.

따라서, 민간위탁 관련, 공고, 심의, 협약 등 전과정의 내용이 성실신의의 원칙에 입각하여 지켜져야 하며 이를 위한 제도적 장치가 필요 함⁵⁾.

○ 위탁심의 기준에 종사자의 처우와 관련한 내용 구체적 명시 필요

-현재, 종사자의 고용승계는 현재 대부분 위탁협약시 명문화하고 있으나 실제 적용에 있어서는 불이행시 이를 통제 할 근거가 모호하거나 미비 함.

고용승계의 불안정은 사회복지 전문성에 대한 전면적 도전임은 물론 지역사회와 원활히 소통하는 1명의 사회복지 전문가를 양성하기 위하여 투자된 예산, 노력 등을 감안하면 심각한 사회적 자원의 누출이라 할 수 있음. 따라서 시설장을 제외한 일체의 종사자에 대한 고용승계를 위탁협약 시 구체적으로 명문화해야 함은 물론 위탁기간 내 종사자의 이직율(사직 포함) 또는 전체 종사자의 평균 근속기간을 산출하여 절대 기준을 마련하고 이를 재위탁 심의에 반영하여야 함.

-또한, 종사자의 처우와 조직의 건강성을 위하여 근로기준법 준수여부 및 임금의 수준 등을 절대 기준을 마련하여 위탁심의에 반영하여야 함⁶⁾.

○ 위탁심의 기준에 시설장의 자격기준 강화 필요

-사회복지시설 운영의 건실성은 첫째, '법인의 안정성'이며, 둘째는 '시설장의 전문성', 셋째는 '지자체의 지원과 협업 정도'라 할 수 있음. 그럼에도 위탁심의회에서 시설장의 자격이 명확하지 않거나 상위 법률에서 정하는 포괄적 수준⁷⁾을 적용하는

지방의회 의원을 배치하는 경우가 일반적 임. 이와 관련하여 일각에서는 지방의회 의원의 특성상 정치적 영향에 민감하기 때문에 오히려 배제해야 한다는 견해도 있음.

4) 사회복지협의회, 사회복지사협회, 공동모금회, 해당 직능협회 등이 추천한 인사를 배치하는 방안

5) 전포종합사회복지관 사태 참고

6) 종사자의 이직율, 근기법 준수여부, 임금수준 등은 현재 사회복지시설 평가 지표에 반영되어 있기 때문에 사회복지시설 평가 중, 인력관리(C영역)의 점수를 위탁심의회에 반영하는 것이 현실적인 대안 임.

7) 사회복지관의 경우 현재, 비사회복지사도 관장 임명 가능

것이 대부분이기 때문에 부실한 시설장 임명, 낙하산 인사 등 많은 문제가 야기되고 있음. 특히 일부 지자체의 경우 퇴직 공무원을 시설장으로 임명하는 조건으로 위탁심의를 하는 상황까지 발생하고 있음.

따라서 시설운영에서 시설장의 비중을 감안하여, 첫째, 시설장 배점을 심의기준에서 삭제하고 수탁 후 완전 공개채용 원칙을 명시하는 방안, 둘째, 시설장 배점을 유지하되 시설장의 자격을 강화⁸⁾하여 전문성과 운영 안정성을 확보하는 방안도 고려해야 할 것임.

3. 민간위탁의 근원적 문제를 해결하기 위한 제안

○ 중앙정부 또는 지방정부(광역단체) 단위의 사회복지시설 평가 및 위탁, 서비스의 품질관리를 주 목적으로 하는 ‘(가)사회복지시설 심사평가원’의 설치를 제안함.⁹⁾

-현재, 3년 주기의 시설 평가와 민간위탁 업무를 전담하는 조직을 설립하여 운용하면 현재와 같은 민간위탁 관련 문제의 상당부분을 해소 할 수 있을 것임. 위탁주체(위탁자)가 지방자치단체이기 때문에 위탁 사무의 행정은 위탁자가 수행하더라도 ‘위탁심의’에 한하여 위 심평원과 같은 조직에서 전담하는 방안도 적극 모색할 필요가 있음.¹⁰⁾

일부 현장에서는 심평원은 또 다른 형태의 옥상옥을 만드는 것이라는 비판이 있지만 민관이 공히 동의하는 수준의 전문가가 참여하고 전문성과 노하우가 축적되면 현재 현장(시설)에서 논란의 핵심인 ‘시설평가’, ‘민간위탁’과 관련한 혼란과 문제는 획기적으로 개선될 것이라 판단 됨.

실제 단기적으로 심평원 설립이 중앙정부나 광역단체 차원에서 추진이 어려울 경우 전문성이 담보되는 광역단체 투자출현 조직(예, 경기복지재단 등)에게 관련 업무(수탁자선정심의회위원회 구성 및 심의)를 위탁하여 수행하는 것도 단기적, 현실적 대안이라 할 수 있음.

8) 상위법령(사업법 시행규칙)과 무관하게 예를 들어 ‘사회복지시설 경력 20년 이상’으로 명시

9)2019. 2. 12. 복지부 발표, 「제2차 사회보장기본계획」에 의하면 “사회서비스 제공기관의 품질관리 전담기구 설립·운영”이 계획되어 있음.

10)국내 민간위탁 시설은 소규모 시설을 포함하여 대략 7,000여개소로 추산되고 있는바, 3년 혹은 5년 주기의 민간위탁이 이루어진다고 볼 때, 매일 7~10여건의 민간위탁이 진행되고 있다는 의미임. 경기도의 경우 장기요양, 어린이집, 경로당 등을 제외한 복지시설이 2,200여개소인바, 이중 1/2정도가 민간위탁시설이라고 가정할 때 매일 1건 이상은 민간위탁 심의가 이루어지고 있다고 볼 수 있음.

○ 수탁자선정심의위원회 구성에 있어 100% 추천제 도입을 제안 함.

-현행 민간위탁 사무에 있어서 위탁심의위원회 구성 주체는 위탁자인 기초단체장 임. 형식적 공정성은 현재에도 충분히 보장되어 있으나 내용적 차원에서는 위탁심의위원의 임명권자가 기초단체장인 상황에서 결국은 정서적 동질의 인사들로 구성될 수밖에 없는 구조 임.

이를 극복하기 위한 현실적 대안은 평시 심의위원 후보 인력 풀을 운영하고, 필요시 추천을 통한 위원 선발 심의위 구성이 바람직하다고 할 수 있음.

인력 풀은 현장(영역별), 학계, 시민단체, 시의회, 공공 등이 할당제로 추천하여 구성하되 연간 1~2회 비공개 집합교육을 실시하여 인력 풀에 대한 관리가 필요할 것 임. 또한 실재 심의위 구성은 집합교육을 이수한자에 한하여 민간위탁 사무 발생시 추천을 통하여 구성하면 형식적 공공성은 담보 할 수 있을 것으로 판단 됨.¹¹⁾

다만, 이 역시도 기초단체 단위에서 다양한 인력 풀을 구성할 수 없기 때문에 광역단위로의 민간위탁 사무 이전을 전제로 추진되어야 할 것 임.

○ 심의위원회 구성을 ‘지역 사회보장위원회’, 또는 ‘(가)민간위탁 협의를 위한 민간협의체’를 통하여 구성하는 방안을 제안 함.

-현실적으로 인력 풀 구성을 통한 추천제 방식이 용이하지 않을 경우, 대안으로서 심의위원회 구성 시 지자체장의 임명방식이 아닌 자치단체 단위로 구성되어 있는 지역사회보장위원회에서 추천하는 자를 심의위원으로 구성하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음.

또 다른 대안은 민간위탁 사안 발생시 지역내 사회복지협의회, 사회복지사협회, 지역 모금회, 해당 시설협회 등 4자가 참여하는 ‘(가)민간위탁 협의를 위한 민간협의체’를 구성하고 이 단위에서 심의위원회를 구성하는 것도 현실적 대안으로 판단 됨.

○ 부실한 법인의 민간위탁 진입 통제를 위한 법인인증제¹²⁾ 도입을 제안 함.

-현재 문제가 되고 있는 민간위탁 문제는 민간위탁 자체(제도)의 문제라기보다는 일부 법인의 도덕성의 문제, 복지사업에 대한 이해부족, 사업 수행 목적의 왜곡 등에 기인한 것이라 볼 수 있음. 따라서 무자격 법인, 부실 법인의 진입을 차단하고 적극적으로는 시설 위탁 법인에 대한 지속적인 교육 프로그램 병행이

11)심의위 일정이 확정되면 경찰 입회하에 추천을 통하여 심의위원 후보자를 정하고 순번에 따라 추천 즉시 현장에서 통화를 시도하여 참석여부를 확인.

12) 현재, 법인인증제는 서울시가 완전한 형태는 아니지만 부분적으로 시행하고 있음. 법인인증은 3년마다 의무가 아닌 신청제로 실시하되, 민간위탁시 지원 법인이 인증받은 법인이면 가점을 부여하고 미인증 법인이면 감점을 부여하거나 응모 자체를 제한하는 방식으로 운영할 수 있을 것임.(별첨자료 1 참고)

필요 함. 구체적으로는 전국단위 또는 광역단위의 법인인증제를 도입하여 부실법인의 퇴출을 유도하고 건강한 법인을 육성하는 장치가 필요함.

○ **수탁자부담금(법인 전입금) 폐지 또는 상한제 도입을 제안 함.**

- 현재 위탁 심의의 중요한 변수중 하나는 수탁자 부담금으로, 배점은 낮으나 실제 심의 과정에서는 수탁자 결정에 영향력 있는 항목으로 작동하고 있는 것이 현실임. '전문성'과 '재정능력'이 대비될 경우 '재정능력'을 선택하는 경우가 많으며, 이는 결국 사회복지시설의 특성인 휴먼서비스의 전문성보다는 재정능력에 의해 결정되는 한계가 있어 수탁 신청시 '수탁자 자부담 상한제'를 도입하여 일정금액 이상을 약정할 수 없도록 해야 함.

현재 서울시의 경우, 위탁관련 자부담 상한제를 적용하여 상한선으로 연간 2천만원 이상이면 동일한 점수를 부여하고 있음¹³⁾. 나아가 법인전입금 자체를 완전 폐지(위탁심사시 수탁자 부담금 항목 삭제)하는 방안이 구체적으로 논의되고 있으며 일부 자치구의 경우 전입금 1천만원 수준으로 위탁 협약한 사례가 있음.

13) 서울시의 경우, 전입금 점수 부여를 위한 상한선은 있으나 실제 위탁신청시 약정 금액은 사회복지관 기준 연간 7,500만원으로 산출됨. 이는 전입금이 점수의 비중 문제가 아닌 정서적 비중으로 크게 작용하고 있다고 보는 것이 합리적 추론일 것 임.

4. 첨언

○ 본 토론 자료를 준비하면서 경기도의 기초단체별 민간위탁 조례와 타 시도의 조례를 면밀히 살펴보았음.

-그 결과 다소간의 차이는 있으나 조례 조문에는 결정적 하자를 발견할 수 없었음. 다만, 대부분 지자체에서 세부 지침, 심의지표, 가점 및 감점 배정표 등은 비공개 자료로 분류하고 있어 세부 내용을 파악, 분석하여 제안하는 것은 한계가 있었음.

-그럼에도 민간위탁에 대한 현장의 개선 요구는 지속적으로 증가하고 있으며 실제 다양한 형태의 갈등이 나타나고 있는 근원은 앞서 기술한 바와 같이 제도의 문제보다는 제도를 적용하는 이해관계자들의 문제에서 비롯된 것이라고 판단 됨.

○ 민간위탁에 직접적 영향을 미치는 신생조직인 사회서비스원의 역할과 기능은 사회복지계의 주요 관심사 임.

-관련, 현재와 같이 복잡하고 난해한 민간위탁 방식을 이번 기회에 과감히 포기하고 사회서비스원으로 이양해야 한다는 의견이 비등하는 것은 부인 할 수 없는 현실 임. 단기적으로는 사회복지 이용시설의 경우 사회서비스원으로의 흡수는 어려울 것이나 중장기적으로 볼 때 필경 사회서비스원의 민간위탁 시장 진입은 적극적으로 나타날 수밖에 없으며 이를 거부하거나 저지할 명분, 논리는 박약한 상황 임.

○ 또한, 2019년 보건복지부의 ‘사회복지시설 운영 관련 업무처리 안내 개정(안)’으로 인한 현장의 혼란은 매우 심각한 수준에 이르고 있음.

-개정안에 의하면 법인의 규모나 관리능력이 부족한 법인, 중앙법인의 명의로 수탁을 받아 중간지원조직이 실재 시설을 운영하는 법인, 주 목적사업이 복지사업이 아닌 비영리법인 등은 민간위탁이 용이치 않은 상황이라 볼 수 있음. 일부 시도에서 위탁기간 종료 이전임에도 불구하고 시설을 반납하는 사례가 나타나고 있으며 이는 향후 민간위탁 시장(?)의 지각변동을 예고하고 있다고 볼 수 있음.

○ 이러한 상황의 변화는 부실법인의 퇴출, 민간 법인간 전문성 경쟁, 소형 법인의 소멸과 대형 법인의 대형화 가속으로 재편 될 가능성이 높으며 이는 결과적으로 향후 민간위탁은 전문성을 검증받은 일부 대형법인만 생존하게 될 것이라는 분석이 지배적 임.

-따라서 민간법인은 이제까지의 민-민 경쟁에서 민-관 경쟁의 구도로 전환됨을 깊이 인식하여 내용적, 형식적 공공성 강화에의 집중이 요구 됨.

<별첨자료 1>표준협약서(안)

위·수탁 협약서(안)

갑 : 00시·도 000시·군·구

을 : 00법인

00시·도 000시·군·구

OO시·도 OOO시·군·구 OO종합사회복지관 위·수탁 협약서

OO종합사회복지관(소재지)를 OO법인(소재지)(이하 “수탁자”라 한다)에 위탁하여 운영함에 있어 OO시장(이하 “위탁자”라 한다)과 OO법인 대표이사는 다음과 같이 협약을 체결한다.

제1조(목적)

사회복지사업법 제34조제5항 및 동법 시행규칙 제21조의2에 의거 이 협약서는 위탁자가 복지관 운영에 관한 제반업무를 수탁자에게 위탁함에 있어 저소득주민의 복지증진과 편의제공 등 지역주민에 대한 종합적인 복지서비스 제공을 하기 위하여 위탁자와 수탁자의 권리·의무 등 필요한 사항을 규정하여 효율적으로 복지관을 운영함에 그 목적이 있다.

제2조(위탁대상시설)

- ① 위탁자는 OO종합사회복지관 및 부설기관의 제반 업무를 수탁자에게 위탁하여 운영하게 한다.
- ② 부설기관의 운영에 관해서는 설치근거가 되는 법령에 따라 별도의 협약이나 약정을 체결할 수 있다.
- ③ 수탁자는 위탁받은 시설을 재 위탁하거나 위임할 수 없다.

○ 위탁시설의 표시 (ex)

소재지	시설	비고
OO광역시 OO 만년길 119 (OO동, OO주공아파트3단지)	보육시설 등 : 554.90㎡	1층 부분
	복지시설 등 : 1183.92㎡	2,3층 부분
	계 : 1738.82㎡	

제3조(위탁기간 등)

- ① OO종합사회복지관의 위탁 기간은 협약일로부터 5년으로 한다.
- ② 위탁자는 위탁기간 만료 6월 이전에 위탁사무에 대해 평가를 실시해야 하며, 평가 결과 사업성과, 사업의 효과성, 시설관리상태, 회계감사, 이용자 만족도 조사, 종사자의 인권과 처우문제 등에 중대한 하자가 없다는 판단할 경우에는 제1항에 의한 위탁기간으로 갱신할 수 있다.
- ③ 제2항의 평가는 위탁심의위원회를 구성하여 실시해야 하며 이에 대하여는 사회복지사업법시행규칙 제21조 제4항의 규정을 준용한다.
- ④ 위탁심의위원회에서 평가 후 위탁기간 갱신을 결정한 경우 위탁기간 만료 3월 이전까지 위탁운영 약정협약을 체결한다.

제4조(사업의 수행)

- ① 수탁자는 지역주민에 대한 실질적인 사회복지서비스가 이루어 질 수 있도록 사회복지관 운영의 기본원칙을 전제로 각 사업을 유기적으로 연계하여 사회복지관이 위치한 지역사회의 실정에 적합한 복지사업을 실시하여야 한다.
- ② 수탁자는 사회복지관 운영관련 업무처리 안내에서 정하는 바에 따라 프로그램을 선정하여 수행하여야 한다.

제5조(위탁자의 권리와 의무)

- ① 위탁자는 OO종합사회복지관의 운영을 수탁자에게 위탁하여 운영하게 하는 기간 동안 관련법규와 규정이 정하고 있는 바에 따라 지도와 감독의 권한이 있다.
- ② 위탁자는 OO종합사회복지관이 원만하게 운영될 수 있도록 관련법규가 정하고 있는 바에 따라 지원과 협력의 의무가 있다.
- ③ 위탁자는 위탁업무의 지도감독 및 검사결과 위법 부당한 사항이 발견되면 시정과 그에 상응한 조치를 요구할 수 있으며 수탁자는 이에 응해야 한다.

제6조(수탁자의 권리와 의무)

- ① 수탁자와 OO종합사회복지관의 장은 OO종합사회복지관을 운영함에 있어 건실하고 발전적인 의견을 위탁자에게 제시할 수 있다.

② 수탁자는 OO종합사회복지관을 수탁하여 운영하는 기간 동안 다음의 의무가 있다.

1. 각종 법령을 준수하고 협약내용을 성실히 이행하여 OO종합사회복지관을 효율적으로 운영하여야 한다.
2. OO종합사회복지관을 운영함에 있어서 모든 지역주민에게 사회복지서비스를 실시하되 저소득 취약계층, 장애인, 노인, 한부모 가족 및 다문화 가족, 보호와 교육이 필요한 유아·아동 및 청소년 등 그 밖에 사회복지관의 사회복지서비스를 제공할 필요가 있다고 인정되는 사람에게 우선 제공하여야 한다.
3. OO종합사회복지관의 제반업무를 효율적으로 수행하기 위하여 사회복지 전문 인력 및 자원봉사자를 확보하여 성실하게 운영하며, 제반시설·장비 및 물품 등을 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여야 한다.

제7조(안전관리)

수탁자는 다음과 같이 안전관리에 대한 책임을 진다.

1. 사회복지사업법 제34조의4를 이행하고 소방법 및 OO광역시 OO 방화규정에 준하여 화기단속 책임자를 “OO종합사회복지관의 장”으로, 부책임자를 “주무자”로 지정하여 소방 관리와 각종재해 및 재난관리에 책임과 의무를 다한다.
2. OO종합사회복지관 및 그에 부속된 모든 시설물과 장비의 안전관리에 대한 책임을 진다.
3. OO종합사회복지관 내에서 발생하는 이용자들의 안전관리에 대한 책임을 진다.
4. OO종합사회복지관의 위탁업무수행 중 직접 또는 간접적으로 발생한 사고에 대하여 민·형사상 책임을 진다.

제8조(보험의 가입)

① 수탁자는 이 협약의 체결과 동시에 수탁재산 및 이용자들의 안전사고에 대비하여 보험의 성격과 유형에 따라 다음의 보험에 가입하고 그 증권 사본을 제출하여야 한다.

1. 건축시설물에 대한 화재보험

2. OO종합사회복지관의 장비 변제를 보증하는 보증보험
 3. OO종합사회복지관 이용자 상해발생에 대비한 상해보험
- ② 위탁자는 예산의 범위 안에서 제1항의 규정에 의한 책임보험에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

제9조(협약의 해지)

- ① 위탁자는 본 협약서 제3조의 위탁기간에도 불구하고 수탁자가 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 수탁자와의 위탁협약을 해지할 수 있다.
 1. 위탁자와 수탁자가 계약을 해지하기로 상호 합의한 경우
 2. 수탁자가 정당한 이유 없이 본 협약의 내용을 불이행하거나 위반한 때
 3. 천재지변, 전쟁 또는 사변, 그밖에 이에 준하는 경우로서 협약을 계속 유지할 수 없는 경우
- ② 위탁자는 제1항 각호의 사유로 수탁자와 협약의 해지 등을 하고자 하는 때에는 사전에 수탁자에게 의견진술의 기회를 주어야 하며, 해지 사항에 해당될 시 협약의 해지 등에 대하여 상호간의 손해배상 등을 청구할 수 없다.
- ③ 위탁자는 제1항 각호의 사유로 위탁운영기간 중 위탁자가 협약을 해지하고자 할 때에는 해지 90일전까지 해지하고자 하는 사유를 수탁자에게 서면으로 통지해야 한다. 단, 법적 처벌이나 천재지변 등 서면 통지가 어려울 경우 상황에 따라 해지 일정은 변경될 수 있다.
- ④ 위탁자는 제1항 각호의 사유로 본 협약서 및 관련 법령에 근거하지 않은 정당한 사유 없이 일방적으로 협약을 해지 할 수 없다.
- ⑤ 수탁자는 위탁을 거절하거나 해지할 수 있다.

제10조(재무·회계)

- ① OO종합사회복지관의 회계연도는 매년 1월1일부터 12월 31일까지로 한다.
- ② OO종합사회복지관과 부설기관의 회계는 각각 분리하여 계리 한다.
- ③ 재무·회계의 처리는 “사회복지법인 재무회계규칙”에서 정하는 바에 따라 처리 한다.

제11조(사업비의 부담)

- ① 위탁자는 OO종합사회복지관의 운영을 위하여 소요되는 사업비를 수탁자에게 보조한다.
- ② 수탁자는 OO종합사회복지관의 목적사업을 위해 수탁법인의 전입금, 사업수입 및 후원금 등을 확보하여 사업을 수행할 수 있다.
- ③ 수탁자는 OO종합사회복지관의 위탁 신청 시 제출서류에 제시한 재정부담계획을 이행하여야 하며 매회계년도 결산 시 이를 보고하여야 한다.

제12조(수익사업)

수탁자는 목적사업의 경비를 충당하기 위하여 수익사업을 수행할 수 있으며, 이에 관한 규정은 사회복지관 운영관련 업무처리 안내에서 정한 바에 따른다.

제13조(재산관리)

- ① 수탁자가 OO종합사회복지관의 예산으로 설치한 설비와 구입한 장비 및 물품 등은 모두 위탁자의 소유로 귀속된다.
- ② 수탁자는 OO종합사회복지관의 시설물, 장비, 물품 등을 복지사업 이외의 용도에 사용하거나 임대할 수 없다.
- ③ 수탁자가 OO종합사회복지관의 시설물의 원상을 변경하거나 증·개축하고자 할 때에는 위탁자의 허락을 받아야 한다.
- ④ 수탁자는 복지관에 대한 재산권을 행사할 수 없으며 채권·채무부담 행위를 할 수 없다.
- ⑤ OO종합사회복지관의 시설물, 장비, 물품 등을 수탁자가 손·망실하였을 때에는 위탁자가 지정하는 기한까지 변상하여야 한다.
- ⑥ OO종합사회복지관의 위탁업무수행 중 안전관리를 위한 시설개보수 및 장비 구입 등이 필요할 시, 위탁자는 이를 지원할 수 있다.

제14조(종사자의 구성과 조정)

- ① OO종합사회복지관의 종사자는 사회복지관 운영관련 업무처리 안내에 제시된 “최소 인력기준 권고안”을 준용하여 업무를 수행할 수 있는 사회복지사를 배치하여야 한다.

- ② 지역의 특성 및 여건을 고려하여 수탁법인 이사회의 의결을 거쳐 제1항의 담당 인원을 조정하여 운영 할 수 있다.

제15조(종사자의 신분보장)

수탁자가 변경되어도 종사자의 자발적 의사에 기하여 신분을 보장하여야 한다.

제16조(직원의 처우)

- ① OO종합사회복지관 내 종사자의 보수는 보건복지부가 제시한 사회복지시설 종사자 보수체계(안)을 준용하여 책정해야 한다. 단, 수탁법인의 내부규정에 의하여 수당을 신설하거나 지급할 수 있다.
- ② 수탁자는 OO종합사회복지관 직원의 처우 개선을 위해 노력하여야 한다.

제17조(사업계획서 및 예산안 등의 제출)

- ① OO종합사회복지관의 장은 다음연도의 “사업계획서 및 회계별 예산안”을 작성하여 수탁법인 이사회의 의결을 거쳐 위탁자에게 매 회계연도 개시 전에 제출 한다.
- ② OO종합사회복지관의 장이 사업계획을 수립할 때에는 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여 복지관이 효율적으로 운영될 수 있도록 하여야 한다.
- ③ OO종합사회복지관의 장은 매 회계연도의 결산보고서를 작성하여 수탁법인 이사회의 의결을 거쳐 위탁자에게 다음연도 3월 31일까지 제출한다.

제18조(운영규정 등)

- ① 수탁자는 OO종합사회복지관의 운영방법, 이용자의 준수사항, 기타 시설의 운영에 관하여 필요한 규정(이하 “운영규정”이라 한다)을 제정하여 시행하여야 한다.
- ② OO종합사회복지관의 장은 운영규칙에서 정한 바에 따라 당해시설을 운영하여야 한다.
- ③ 이용자의 개인정보보호 및 권리보호를 위한 규정을 마련하고, 이용자 및 직원에게 교육 실시 및 관련 정보를 제공하여 이용자의 인권을 보호하여야 한다.

④ 수탁자는 사회복지관의 종사자들을 위해 「근로기준법」 등 관계법령에 의한 근로기준을 적용하여 종사자의 기본적 생활을 보장 및 향상 시키며 사회복지관 관리의 효율성·민주성을 유지하여야 한다.

제19조(관련법규의 준용 등)

- ① 이 협약서에 명시하지 아니한 사항은 사회복지사업법, 동법 시행규칙, OO광역시 OO 보조금 관리조례, 사회복지법인 재무회계규칙 그리고 사회복지관 운영관련 업무처리 안내 등에서 정하고 있는 바에 따른다.
- ② 제1항의 규정에 없거나 본 계약의 해석에 관하여 이견이 있을 경우에는 위탁자와 수탁자의 협의에 의한다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 협의가 원만히 성립되지 아니하여 이 계약과 관련된 소송을 제기하는 경우에 그 관할 법원은 위탁자의 소재지를 관할하는 법원으로 한다.

제20조(협약서의 공증)

위탁자와 수탁자는 위와 같이 OO종합사회복지관의 위탁운영에 관한 협약을 체결하고, 이를 증명하기 위하여 위탁자와 수탁자가 날인하여 공증한 후 각각 1부씩 보관 한다.

제21조(시행일) 이 협약서는 0000년 00월 00일부터 시행한다.

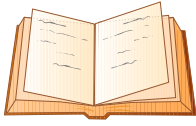
년 월 일

○ 위탁자 : 소재지

OO시·도 OO시·군·구청장 ○ ○ ○ (인)

○ 수탁자 : 소재지

OO법인 대표이사 ○ ○ ○ (인)



토 론 5

유 정 원

경기복지재단 팀장

민간위탁제 주요 현안과 혁신방안 토론편

유정원 (경기복지재단 연구위원)

현대사회에서 공공서비스의 민간위탁은 중앙정부와 지방자치단체가 다양한 분야에서 활용하는 가장 일반적인 공공서비스 공급 방식중의 하나로 운영되고 있다. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제28846호)에 의하면 “민간위탁이란 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 공무원이 직접 처리하지 않고 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하여 공공의 목적을 달성하는 것을 말한다” 고 정의 하고 있다.

발제의 내용은 민간위탁제도의 현실을 검토하고 합리적인 방향으로의 혁신을 위한 방안을 제시하고자 서울시의 예를 들어 제도를 진단하였다. 그 결과로 4대 현안과 제도개선 과제를 제시하고 이를 개선하기 위한 혁신방안을 제시하고 있다. 기본적으로 민간위탁 제도의 제도와 수행과정에서 야기되는 문제점들에 대한 진단에 동의하며 개선과제가 현실적으로 적용되어야 한다는데 공감하는 바이다.

전국적으로 민간에 사무를 위탁하여 운영되는 사업의 수는 약 9,500건이며 사업 총예산은 2016년 기준 약 5조400억원에 이르고 그 중 약 42%가 사회복지분야에 속한다(국민권익위원회, 2018). 경기도의 현황에 비추었을 때도 지자체에서 운영되고 있는 사회복지시설 중 90% 이상이 민간에 위탁하는 방식을 취하고 있다(경기복지재단, 2013;2019) 이에 본 토론회에서 적극적으로 다루어질 필요가 있는 영역 또한 사회복지시설이라 할 것이다.

따라서, 본 토론자는 발제의 내용을 경기도 사회복지시설 현실에 접목시켜 보고자 한다.

1. 현황 및 문제

□ 사회복지시설 위탁 운영 현황

- ① 전국 지자체에서 설치 운영하는 사회복지시설 중 80%가 위탁 운영
- ② 보건복지 통계연보(2018)의 사회복지시설 운영주체별 통계에 의하면 지자체가 설치/운영 하는 시설 5,495개소 중 4,305개소(78.3%)가 운영되고 1,190(21%)가 직영
 - 분야별로 보면 노인복지시설 941개소 중 875개소(93%), 장애인 분야 596개소 중 579개소(97.1%), 사회복지관 336개소 중 308개소(91.6%) 등으로 주로 민간위탁을 통해 운영 중
 - 지역자활센터 또는 노숙인자활시설 등 법률에 따라 지자체에 설치 운영되는 시설은 지자체 직영 또는 위탁으로 100% 운영

〈표 1〉 사회복지시설의 운영 주체 구분

(단위 : 개소)

구분	총 시설 수	지자체 설치/운영 시설			민간 설치/운영 시설				
		소계	직영	위탁	소계	사회복지법인	기타 법인	법인 외 단체	개인
계	59,536	5,495	1,190	4,305	54,041	6,276	4,621	554	42,590
노인	9,428	941	66	875	8,487	2,351	1,006	67	5,063
아동	5,092	155	20	135	4,937	668	691	303	3,275
장애인	3,507	596	17	579	2,911	1,535	967	11	398
정신보건	398	11	2	9	387	171	78	2	136
노숙인	153	49	0	49	104	44	36	7	17
결핵 및 한센	7	1	0	1	6	4	2	0	0
지역자활센터	249	249	11	238	0	0	0	0	0
사회복지관	464	336	28	308	128	111	17	0	0

*자료 : 보건복지통계연보(2018)-사회복지시설 운영주체별 통계

- ① 2019년 6월 현재 경기도에는 사회복지관 81개소, 노인복지관 59개소, 장애인복지관 37개소가 설치 운영되고 있으며 대부분 사회복지법인에서 운영
- 사회복지관은 81개소 중 지자체 직영 1개소, 법인의 직접운영 10개를 제외하고는 모두 위탁 운영
 - 사회복지법인이 45개소, 학교법인이 7개소, 재단법인이 7개소, 사단법인이 5개소 운영
 - 장애인복지관은 총 37개소 중 지자체 직영 1개소, 법인직영 1개소를 제외하고 위탁
 - 사회복지법인이 23개소, 재단법인이 7개소, 사단법인이 5개소를 운영
 - 노인복지관은 6월 현재 총 59개소이며 지자체 직영 1개소, 법인직영 1개소를 제외한 42개소가 사회복지법인, 4개소는 학교법인, 8개소는 재단법인, 3개소는 사단법인에서 수탁

〈표 2〉 경기도 소재 복지관의 민간위탁 현황

(단위 : 개소)

구분	합계	지자체 직영	법인 직영	민간위탁(운영주체)				
				소계	사회복지법인	학교법인	재단법인	사단법인
총계	177	3	12	162	110	11	23	18
사회복지관	81	1	10	70	45	7	8	10
장애인복지관	37	1	1	35	23	-	7	5
노인복지관	59	1	1	57	42	4	8	3

□ 민간위탁의 문제점

1) 상위법률에 의한 법적 기반 취약

- ① 사회복지사업법 및 시행규칙, 지침에 근거를 제시하고 심의기준 및 배점을 포함하고 있으나 선정과정과 절차 등 실제적으로 객관성이 담보되어야 할 부분에 대한 구체적인 설명은 불포함 (배점 예시는 신규위탁과 재계약을 구분하고 있지 않음)
- ② 국민권익위원회에서 2010년, 2018년 두 차례에 걸쳐 지자체 조례와 기준을 마련하고 참고할 수 있는 권고사항을 제시하였으나 이를 미반영

- ③ 시·군의 자치법규 중 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 등 대표적인 민간위탁 기관 위탁조례가 각기 상이하게 적용되며 재계약 가능여부, 수탁기관 선정 평가기준, 계약체결과 이행, 지도·점검, 성과평가 등 포함되어야 할 내용이 누락
- 2) 위·수탁심의위원회 구성의 불명확성 및 운영과정의 부적절성
 - ① 심의위원회 구성 및 운영에 대한 불신감이 팽배하고 민간위탁 과정에서의 문제제기의 상당부분(54.8%)가 위원회 구성의 공정성과 객관성 관련
 - ② 경기도의 경우 수탁자선정심의위원회 구성을 해당 조례에 담고 있는 경우는 5개 시·군에 불과하고 내용 또한 구체적이지 않은 것으로 조사
 - ③ 심의위원회 구성 및 심의에 있어 지방권력의 남용을 통제할 수 있는 장치 미약(신용규, 2017)
 - 서비스의 질적 수준을 평가할 때 심의위원의 전문성이 중요하나 공무원 인력을 다수 배치하는 경우 합리적인 평가 불가능
- 3) 수탁 선정 수단의 부적절성
 - ① 신규위탁과 재계약을 구분하여 판단할 수 있는 객관적 지표의 부재
 - 보건복지부 지침에 제시되는 수탁자 선정기준은 법의 건전성, 시설운영 능력을 확인하는 내용으로 최초 수탁자를 결정하는데 사용 가능하나 기존 운영 주체의 전문성, 재정부담 능력, 유관기관과의 연계와 공신력 제고방안 등 파악 필요
 - ② 재계약 심의의 경우 법인의 운영능력 확인과 구분되어야 함에도 모호함 존재
 - ③ 수탁자 선정기준과 배점에 대한 타당성 확보
 - 수탁 신청자가 시설을 운영하기에 적절한 기술과 전문성을 갖추고 있는지 파악할 수 있는 기준 불명확
 - ④ 수탁기간 동안의 성과평가와 서비스 효과평가는 성격이 다른 지표를 활용하여 정밀하고 합리적인 판단
 - 기초단체로 이양된 직접적인 복지사무는 시·군에서 담당하므로 시설에 대한 정보는 관할 지자체에 공유되어 지역욕구 반영 필요

2. 제도개선 과제

1) 조례 및 규칙의 제·개정

- ① 민간위탁의 사전 적정성 검토를 위한 세부기준 마련
 - 국민권익위원회의 「자치단체 사무 민간위탁 운영 합리화」권고 검토 도입
 - 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관한 지방의회 사전동의 절차 추가
 - 개선방안은 각 지자체별로 시행중인 ‘민간위탁 기본조례’ 또는 ‘사회복지시설 위탁 조례’에 반영

2) 수탁자 선정기준 및 배점 사전공개

- ① 민간위탁 사무의 수탁자 선정의 공정성을 위해 선정기준은 사전공개하고 심의위원회에는 이해관계자 참여 배제
- ② 수탁자 선정결과 또한 기관(지자체) 홈페이지에 공개하고 이의신청 절차 제공
- ③ 선정심의위원회 구성의 공정성 및 투명성 담보 노력
 - 위원장은 외부위원 중 1인을 당연직 공무원이 선정
 - 당연직 공무원 위원 수를 일정비율 이하로 제한
 - 지방의회 상임위원의 선정위원 참여 지양
 - 심의위원 자격요건을 조례에 명시
 - 심의 대상기관과 혈연·지연·학연 등 이해관계자 제척·회피·기피제도 마련

3) 사후 관리·감독 강화를 통한 공공기관 위탁 운영의 책임성 확보

- ① 재계약을 통한 연속위탁 비율이 높은 시설은 재계약 적정성 여부를 판단하는 근거자료로서 수탁운영 사후성과평가 실시
 - 보건복지부 사회복지시설 평가로 대체하거나 평가에 대한 명시 없음
- ② 지자체 지도·점검 또는 법령에 의한 평가결과를 위탁 시 사후관리 및 평가와 연동 재계약에서 이를 반영

4) 사회복지시설 위탁 업무 담당공무원이 활용할 수 있는 표준안 마련

- ① 담당자에 의한 변수를 최소화 하는 방안으로서 각 부서별, 시설 유형별로 다르게 적용하는 기준의 공통사항을 포괄하고 개선방안을 포함

발제에서와 같은 민간위탁 제도의 문제점과 개선안을 사회복지 분야에 적용한다는 맥락에서 발제문에서 제시하고 있는 4대 정책과제와 유사한 논의가 가능하다고 볼 수 있다. 논의 된 혁신방안은 완전히 새로운 패러다임의 전환이라기보다 지금까지 기본적으로 지켜졌어야 할 약속이 이행되지 않은 것을 지켜나가려는 권유에 가깝다. 다만, 혁신모델로 제시한 SIB 방식을 도입 가능한 공공사업이 어떤 것이 있을지, 또 사업운영의 기본 예산의 투자유치는 어떻게 이루어져야 할지에 대한 논의가 먼저 이루어져야 할 것이다.

지금까지의 논의를 축약하면 민간위탁에 있어서 위·수탁자 간에 건전한 견제와 합리적 자율성을 확보하고 수탁기관 선정의 공정성 확보와 과정 및 도구의 적정성 검토, 민간위탁 운영 및 측면에서 책임과 감독기능의 보완, 실질적이고 후속조치가 가능한 성과평가가 될 것이다. 이를 실행하는 방법으로 민간위탁 모델을 제시하고 있는 발제는 사회 환경의 급격히 변화하는 현 시점에서 매우 의미 있으며 서울시, 경기도 등 각 지자체의 상황에 따라 어떻게 발전시켜 나갈 것인지 주목해야 할 것이다.

경기도사회복지연대 출범 4주년 토론회
“사회복지시설 민간위탁의 현안과 개선방향 ”

발행일 2019년 9월 19일
발행처 경기도사회복지연대
주 소 경기도 수원시 장안구 서부로 2139 SK허브블루 6003호
전 화 031-213-8551
전 송 031-213-8557
E - mai ggcsw@hanmail.net
