



발행일 2020년 05월 19일
발행처 국회입법조사처
발행인 김하중 국회입법조사처장
www.nars.go.kr



현안분석

지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제

최 병 근*

- 01 I. 들어가며
- 02 II. 사회복지시설의 민간위탁
현황 및 관련 법령
- 06 III. 사회복지시설 민간위탁의
문제점
- 09 IV. 개선과제

요 약

- 사회복지시설의 민간위탁은 사회서비스 제공의 근간을 이루는 운영방식으로 자리매김하고 있지만 민간위탁 과정이 불투명하고 수탁자 선정 기준이나 배점이 타당하지 않으며, 지도·감독 및 성과평가 등 운영과정상의 문제가 지속적으로 제기되어 왔음
- 사회복지시설의 민간위탁 근거법령인 「사회복지사업법 시행규칙」, 「사회복지시설 관리안내」, 지자체 조례 등을 보완하여야 할 것임
 - 근거법령은 민간위탁의 절차 및 운영 등에 관한 구체성이 결여되어 있음
 - 지자체 조례는 사회서비스의 특수성을 고려하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 상위법령을 위반하는 사례가 발생하고 있음
- 수탁자 선정에서의 투명성 및 공정성을 제고하는 방안으로 수탁자 선정기준 및 배점 등의 공개, 선정위원회 위원장을 외부위원으로 호선, 선정위원의 공무원 위원 수 제한 의무화, 선정위원 자격을 조례에 구체적으로 명시, 선정위원회 심의내용 공개 등을 검토하여야 할 것임
- 한편, 민간위탁 운영법인의 서비스 질 강화를 위하여 시설장의 자격기준 강화, 선정위원회 심의내용의 협약서 반영, 재계약하는 기존 법인의 적정성 검토, 사회복지시설의 적정한 지도·점검 등에 대한 사항도 고려하여야 할 것임

* 사회문화조사실
보건복지여성팀 입법조사관
02-788-4721
choibk68@assembly.go.kr



I. 들어가며

- 사회복지시설의 민간위탁은 사회복지서비스 제공의 근간을 이루는 운영방식으로 자리매김하고 있지만 수탁자 선정 등 민간위탁 과정이 불투명하고 수탁자 선정 기준이나 배점이 타당하지 않다는 운영과정의 문제가 과거부터 지속적으로 제기되어 왔음
- 최근에도 민간위탁 선정에서 지자체와 수탁기관 간 갈등 및 위탁시설 관리와 관련한 다양한 문제와 논란이 발생하고 있으며, 이는 사회복지시설 이용자의 불편으로 이어지고 있음¹⁾
 - 부산시의 전포종합사회복지관은 관장내정자의 전문성에서 높은 점수를 받아 법인이 수탁자로 선정되었으나, 새로 선정된 법인이 사회복지시설을 수탁한 이후 관장내정자를 미고용하여 복지관 직원 및 관련 단체와 불협화음이 지속되어 해당 복지관이 파행 운영되고 있음
 - 광명시의 하안종합사회복지관은 새로운 법인이 수탁기관으로 선정되었으나, 위탁에서 탈락한 법인의 일부 직원이 선정결과에 불만을 품고 위탁선정과정의 투명성·공정성 등에 대한 문제제기를 하면서 공익감사 및 행정심판을 청구하는 등 논란이 있었음
 - 서울시의 성북노인복지관 및 월곡복지관 등을 운영하던 수탁기관이 수탁 받은 사회복지시설을 사유화하여 수탁 해지 및 시설장 교체를 통지 받는 등의 사례가 발생함
- 지방자치단체가 설치하고 민간위탁방식으로 운영하는 사회복지시설은 꾸준히 증가하고 있으며, 2018년 지자체 설치시설 5,911개소 중 83% 이상이 민간위탁으로 운영²⁾되고 있음에도 불구하고 위탁선정 과정의 투명성을 담보하기 위한 체계적인 기준 및 절차가 마련되어 있지 않음
 - 사회복지시설의 민간위탁과 관련된 사항은 「사회복지사업법」, 「사회복지사업법 시행규칙」, 「사회복지시설 관리안내」 등에서 위탁 기준 및 방법, 시설의 위탁을 규정하고 있으나, 대강만을 규정하고 있음
 - 지방자치단체는 「지방자치법」에 따라 지자체 사무의 민간위탁과 관련하여 「민간위탁 기본조례」 또는 「사회복지시설 민간위탁 조례」 등을 제정하여 운영하고 있으나, 민간위탁 관련 기준 및 절차가 마련되지 않거나 지자체별로 관리방식이 상이하고 일부 조례는 상위법령에 저촉됨
 - 국민권익위원회는 2010년 민간위탁 선정 관련 규정 미비, 2018년 민간위탁 사전 적정성 검토 부실, 수탁자 선정과정의 공정성 문제, 위탁 사업수행에 대한 사후 관리감독 미흡 등을 지적하였고, 조례와 기준 마련에 참고할 수 있는 권고사항을 제시하였음³⁾
- 이 보고서는 지자체 사회복지시설의 민간위탁 운영 시 투명성·공정성 제고를 위하여 민간위탁 현황 및 관련 법령, 문제점 등을 검토한 후 개선과제를 제시하고자 함

1) 김경훈, 「사회복지시설 위수탁 제도, 공정하고 투명하게 바꾸자」, 프레시안, 2019. 3.14.

2) 보건복지부, 「2019 보건복지 통계연보」, 2019. 12.

3) 국민권익위원회, 「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」, 2018. 11.

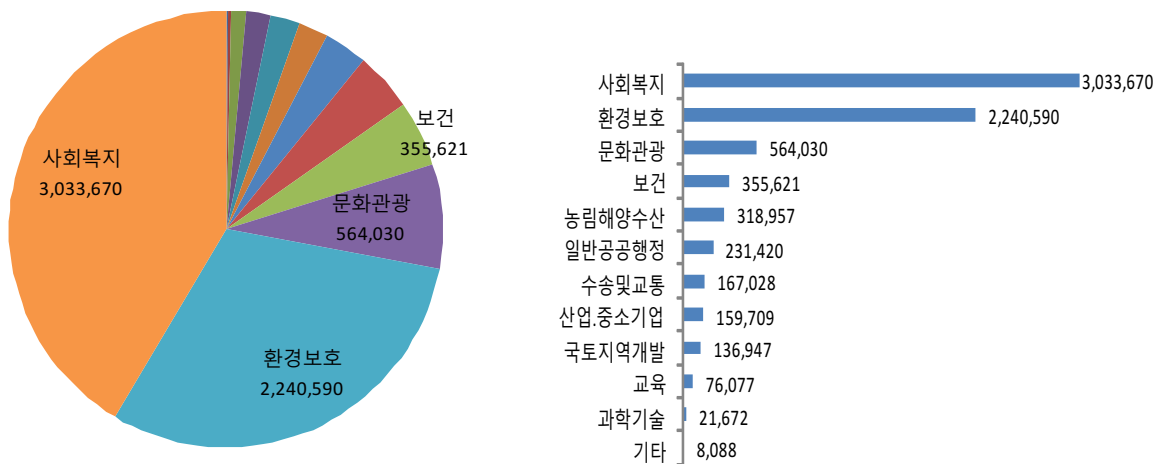
II. 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 관련 법령

1. 사회복지시설의 민간위탁 현황

- 지자체가 운영하고 있는 민간위탁사업을 유형별로 분류하면, 2014년 지자체 세출예산 기준으로 총 민간 위탁 예산은 7조 3천억 원이고 이 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 민간위탁사업은 사회복지시설을 포함한 사회복지분야로서 41.5%인 3조 337억 원으로 나타남
 - 다음 순으로 환경보호분야가 30.6%인 2조 2,401억 원이고 문화관광분야가 5,640억 원(7.7%), 보건분야가 3,556억 원(4.9%)임
 - 그 밖에 농림해양수산 3,189억 원(4.4%), 일반공공행정 2,314억 원(3.2%), 수송 및 교통 1,670억 원(2.3%), 산업 및 중소기업 1,597억 원(2.2%) 등이 있음

[그림 1] 사회복지시설의 민간위탁 운영 현황(2014년 지자체 세출 예산 기준)

(단위: 백만 원)



※ 자료: 국민권익위원회, 「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」, 2018. 11.

- 2018년 기준 지자체가 설치·운영하는 사회복지시설은 5,911개소인데, 이 중 83.7%인 4,950개소가 민간 위탁 시설이고, 16.3%인 961개소가 지자체 직영시설임
 - 지자체 설치·운영시설의 시설유형별 민간위탁 현황을 살펴보면, 어린이집 3,602개소 중 2,807개소 (77.9%), 아동시설 163개소 중 127개소(77.9%)를 제외한 모든 사회복지시설이 90% 이상 민간위탁으로 운영되고 있음
 - 특히 노숙인시설, 지역자활센터, 정신보건시설, 결핵·한센시설 등은 지자체 직영 없이 100% 민간위탁으로 운영되고 있고, 장애인시설 96.5%, 노인시설 91.2%, 사회복지관 91.5%가 민간위탁으로 운영되고 있음

|표 1| 사회복지시설 운영 주체 현황(2018년 기준)

(단위: 개소)

구분	총 시설수	지자체 설치/운영시설			민간 설치/운영 시설
		소계	직영	위탁	
계	58,974	5,911	961	4,950	53,063
노인1)	9,765	870	77	793	8,895
아동	5,155	163	36	127	4,992
장애인	3,587	623	22	601	2,964
정신보건	427	2	0	2	425
노숙인	150	37	0	37	113
결핵 및 한센	7	1	0	1	6
지역자활센터	249	249	0	249	0
사회복지관	463	364	31	333	99
어린이집	39,171	3,602	795	2,807	35,569

※ 주: 1) 경로당, 노인교실 제외

※ 자료: 보건복지부, 「2019 보건복지 통계연보」, 2019. 12.

□ 연도별로 전체 사회복지시설은 감소하고 있으나 지자체 설치·운영 시설은 증가하고 있고, 지자체 설치·운영 시설의 직영비중은 감소하고 있는 반면, 민간위탁 비중은 2015년 이후 꾸준히 증가하고 있음

- 2018년 전체 사회복지시설은 58,974개소로 2013년 대비 3.2%p인 1,920개소가 감소하였으나, 지자체 설치·운영 시설은 42.5%p인 1,764개소가 증가하였음
- 2018년 지자체 설치·운영 시설 중 민간위탁은 2013년 3,448개소에서 43.6%p인 1,502개소가 증가하였음. 한편, 직영은 2013년보다는 증가하였으나, 2015년부터 직영 비중은 점차 감소하여 2018년 기준으로 961개소(16.3%)에 이르고 있음

|표 2| 연도별 사회복지시설 운영 주체 현황(2018년 기준)

(단위: 개소, %)

구분	전체 사회복지시설 수	지자체 설치/운영시설			민간 설치/운영 시설
		소계(A)	직영(B)(B/A)	위탁(C)(C/A)	
2013년도	60,894	4,147	699(16.9)	3,448(83.1)	56,747
2015년도	60,738	4,555	1,194(26.2)	3,361(73.8)	56,183
2016년도	60,130	5,050	1,240(24.6)	3,810(75.4)	55,080
2017년도	59,536	5,495	1,190(21.7)	4,305(78.3)	54,041
2018년도	58,974	5,911	961(16.3)	4,950(83.7)	53,063

※ 주: 1) 사회복지시설 민간위탁 현황은 2015년도 자료부터 보건복지 통계연보에 등재되어 관리되고 있음

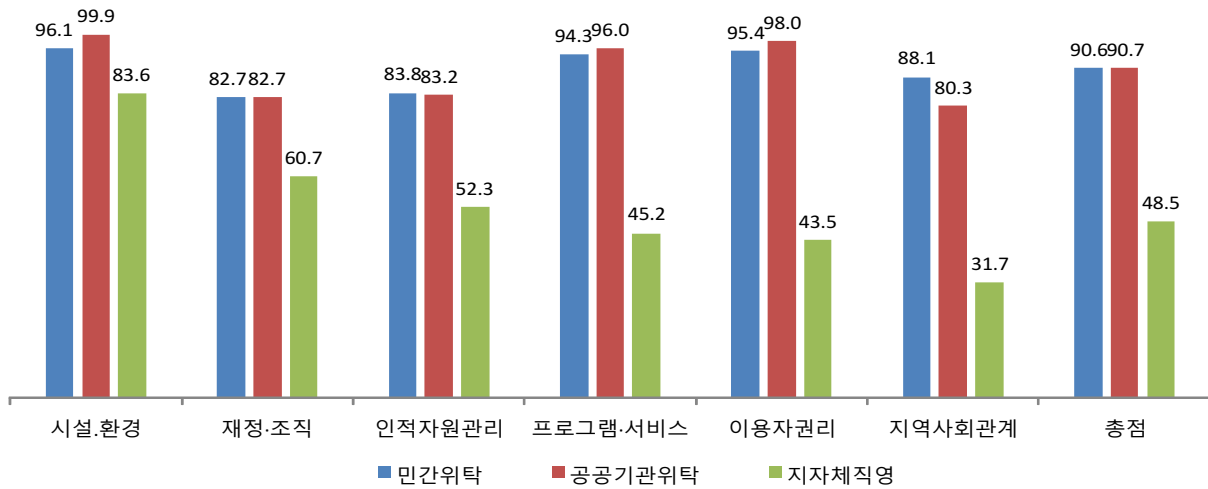
2) 2013년도 사회복지시설 운영 주체 현황은 보건복지부 제출자료를 참고함

※ 자료: 보건복지부, 「2019 보건복지 통계연보」, 2019. 12., 보건복지부 제출자료(2019. 8. 2)

- 한편, 2018년 실시한 사회복지시설 운영평가⁴⁾를 보면, 공공기관 및 민간 위탁시설은 90점 이상의 평가를 받은 반면, 지자체 직영시설은 48.5점의 평가를 받았음. 특히, 지자체 직영시설 56개소 중 34개소 (60.7%)는 2회(2015년, 2018년) 연속 'F등급'을 받은 것으로 나타났고, 이에 보건복지부는 평가결과가 지속적으로 미흡한 시설은 사회서비스원에 우선 위탁하는 방안을 검토 중에 있어⁵⁾ 향후 지자체 위탁시설 이 증가할 것으로 보임

[그림 2] 사회복지시설 운영주체별·평가영역별 운영평가 점수(2018년 기준)

(단위: %)



※ 주: 민간위탁은 지자체 설치·운영시설을 민간에 위탁한 경우와 민간 설치·운영시설을 포함
 ※ 자료: 보건복지부 보도자료(2019. 3. 20)

2. 관련 법령 현황

- 「사회복지사업법」에서는 사회복지시설을 위탁·운영할 수 있도록 재량을 부여하고, 위탁운영의 기준·기간 및 방법 등 위탁 시 필요한 구체적인 사항은 보건복지부령에 규정하고 있음
 - 「사회복지사업법 시행규칙」에서 민간위탁과 관련된 규정은 두 개의 조문으로 사회복지시설을 위탁·운영하려는 경우 공개모집을 하고, 수탁자 선정을 위하여 위탁기관의 장이 수탁자선정위원회(이하 '선정위원회') 위원 및 위원장을 임명할 수 있도록 권한을 부여하고 있음
 - 위탁계약기간은 5년으로 정하고 있으나 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 선정위원회의 심의를 거쳐 그 계약기간을 갱신할 수 있고, 계약 체결 내용과 달리 운영하거나 수탁법인의 설립허가가 취소된 경우에는 계약을 해지할 수 있음
 - 보건복지부 지침인 「사회복지시설 관리안내」는 「사회복지사업법」에 따른 근거, 수탁자 심사를 위한 심의기준 및 배점(예시), 선정위원회 위원 중 민간위원을 과반수 이상 구성하도록 하고 있음

4) 보건복지부는 노인복지관, 사회복지관, 양로시설 및 한부모가족복지시설 803개의 3년간(2015~2017년) 운영 실적을 평가함

5) 보건복지부 보도자료(2019. 3. 20)

표 3 「사회복지사업법 시행규칙」에 규정된 사회복지시설 민간위탁 관련 규정

「사회복지사업법 시행규칙」

제21조(시설의 위탁기준 및 방법) ①법 제34조제5항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하려는 경우에는 공개모집에 따라 수탁하는 법인(이하 "수탁자"라 한다)을 선정해야 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 사회복지사업을 할 목적으로 설립한 비영리법인에 위탁하여 운영하려는 경우로서 보건복지부장관이 정하는 경우에는 공개모집을 하지 않을 수 있다.

②제1항에 따른 시설의 수탁자 선정을 위하여 해당 시설을 설치한 국가 또는 지방자치단체(이하 "위탁기관"이라 한다)에 수탁자선정심의위원회(이하 "선정위원회"라 한다)를 둔다.

③국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수탁자를 선정하려는 경우에는 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 및 제27조의2에 따른 평가결과(평가를 한 경우에만 해당한다) 등을 종합적으로 고려해야 하며, 제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④선정위원회는 위원장 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위탁기관의 장이 임명 또는 위촉하며, 위원장은 위원 중에서 위탁기관의 장이 지명한다.

1. 사회복지업무를 담당하는 공무원, 2. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
3. 공익단체에서 추천한 사람
4. 그 밖에 법률전문가 등 선정위원회 참여가 필요하다고 위탁기관의 장이 인정하는 사람
- ⑤선정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥제4항 및 제5항에서 규정한 사항 외에 선정위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위탁기관의 장이 정한다.

제21조의2(시설의 위탁) ①국가나 지방자치단체는 법 제34조제5항에 따라 시설을 위탁하여 운영하고자 하는 때에는 다음 각 호의 내용이 포함된 계약을 체결해야 한다.

1. 수탁자의 명칭, 주소 및 대표자의 이름, 2. 위탁계약기간, 3. 위탁대상시설 및 업무내용
4. 수탁자의 의무 및 준수 사항, 5. 시설의 안전관리에 관한 사항, 5의2. 시설종사자의 고용승계에 관한 사항
6. 계약의 해지에 관한 사항, 7. 기타 시설의 운영에 필요하다고 인정되는 사항

②제1항제2호의 규정에 의한 위탁계약기간은 5년으로 한다. 다만, 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 제21조제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐 그 계약기간을 갱신할 수 있다.

③제2항의 규정에도 불구하고 위탁자는 수탁자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 계약을 해지할 수 있다.

1. 제1항에 따른 계약 체결 내용과 달리 운영하는 경우
2. 위탁받은 사회복지법인이나 비영리법인의 설립허가가 취소된 경우

※ 자료: 법제처 국가법령정보센터 검색(2020. 2. 5)

□ 「지방자치법」에서는 지자체장의 권한에 속하는 사무는 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 민간에 위탁할 수 있도록 재량을 부여하고 있음

- 「사회복지사업법 시행규칙」에서 규정하고 있지 않은 사회복지시설 민간위탁과 관련된 사항은 「지방자치법」 제104조(사무의 위임 등)에 따라 지자체별로 행정사무의 민간위탁에 관한 기본조례나 사회복지시설 민간위탁 조례 등을 제정하여 운영하고 있음

표 4 「지방자치법」에 규정된 민간위탁 관련 규정

「지방자치법」

제104조(사무의 위임 등) ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

※ 자료: 법제처 국가법령정보센터 검색(2020. 2. 5)

Ⅲ. 사회복지시설 민간위탁의 문제점

가. 법령 근거 미비 및 수탁자 선정 기준의 모호성

□ 사회복지시설의 민간위탁 운영과 관련한 법령의 부적정

- 대다수의 사회복지시설이 민간위탁방식으로 운영되고 있음에도 불구하고 보건복지부의 지침은 민간 위탁에 대한 구체적인 사항을 규정하지 않고 있음
 - 지자체는 조례를 제정하여 민간위탁 운영에 관하여 정하고 있으나 조례가 법령의 위임사항을 모두 규정하지 못하고 있을 뿐 아니라, 개별 지자체간 편차가 심하게 발생하고 있음
- 다수의 지자체가 사회복지시설의 민간위탁에 대한 조례를 제정하지 않거나 대강만을 제정하고 구체적인 사항을 행정사무의 민간위탁에 관한 조례⁶⁾를 준용하고 있어 비영리 사회복지시설의 특수성에 대한 고려가 부족하고, 사회복지서비스라는 휴먼서비스 제공기관의 적절한 선정을 위한 전문성을 담보하기 힘든 상황임

□ 수탁자 선정기준 및 배점의 비공개 및 모호

- 지자체 조례의 85.2%가 수탁자 선정기준 및 배점 등에 대한 사전 공개규정이 마련되어 있지 않음⁷⁾
 - 민간위탁 공개모집 공고 시 선정기준 및 배점에 대한 상세한 설명 없이 대강만 제시하거나 선정 기준을 고시하지 않는 경우도 있음. 또한 선정기준을 고시하지 않은 경우 신청한 수탁자에 따라 선정기준을 변경하기도 함
- 「2020 사회복지시설 관리안내」에서 수탁자 선정기준 및 배점을 예시로 제공하고 있으나, 선정기준의 범위가 너무 넓고 구체성이 떨어져서 지자체가 적용하여 수탁자의 적정성을 파악하기에는 힘들
 - 또한 지자체별로 예시를 이용하여 마련한 기준은 수탁자의 적절한 기술 및 전문성을 파악할 수 있는지, 지자체 공무원의 편의에 따라 또는 수탁자 봐주기식으로 기준을 마련한 것은 아닌지 등 그 기준이 모호한 측면이 있음

□ 시설장의 전문성 확보를 위한 심의기준 불명확

- 수탁자 선정 심의기준에 시설장의 전문성을 심사항목으로 두어 시설장의 전문성을 강조하고 있으나, 사회복지관의 경우 2급 이상의 사회복지사자격증 소지자 또는 이와 동등한 자격이 있다고 운영위원회에서 인정한 자를 임명할 수 있도록⁸⁾ 포괄적으로 규정하고 있어 부실한 시설장 임명, 낙하산 인사⁹⁾ 등 문제가 야기되고, 이는 복지시설의 부실운영으로 이어질 수 있음
- 수탁자 선정 심의기준 중 시설장의 전문성에는 10점 이상을 배점할 수 있고, 시설장을 공개모집할 경우 가점을 부여할 수 있음¹⁰⁾

6) 행정사무의 민간위탁에 관한 조례는 환경시설, 문화관광시설, 공원시설, 시립병원, 교통관련시설, 직업훈련시설, 산업자원, 공무원 후생시설, 영어마을, 청소, 경비, 시설관리, 매점, 부설 주차장 등 영리적 성격의 민간위탁 사무내용임

7) 국민권익위원회, 「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」, 2018. 11.

8) 「사회복지사업법 시행규칙」제23조의2

9) ○○시가 무리하게 시장 선거 공신을 복지관 관장으로 추천함에 따라 지자체와 위탁법인이 심각한 마찰을 빚는 사례가 발생함

10) 「2020 사회복지시설 관리안내」 [별표 2] 수탁자 선정 심의기준 및 배점(예시)

- 시설장의 전문성은 수탁심의 당시 예정자가 있는 경우에만 배점이 가능함에도 공개모집 시 별도의 가점을 부여하는 것은 문제가 있음
- 시설장이 예정자일 경우와, 시설장을 공개모집할 경우를 분리하지 않고 선정기준을 동일하게 하는 것은 심의에 오류를 발생시킬 수 있음

나. 선정위원회 구성 및 심의내용 공개의 비민주성

□ 지자체장이 선정위원회 위원 및 위원장 임명

- 민간위탁은 선정위원회를 통해 수탁법인을 선정하고 있는데, 위탁기관의 장인 지자체장은 선정위원회의 심사기준 결정, 선정위원회의 위원 및 위원장의 임명권 등 민간위탁을 위한 선정위원회 운영과 관련된 모든 권한을 부여받고 있음
- 이는 지자체장이 수탁법인을 선정하기 위한 정당한 권한 행사로 보여질 수 있으나, 선출직 지자체장이 지인 위주의 위원 선정으로 인한 정치적 개입 의혹, 수탁자의 이해관계 위원 선정 등 권력 남용 여지가 있어 선정위원회 구성에 불신감이 팽배하다는 지적이 있음¹¹⁾

□ 선정위원회 위원 구성 및 심의내용 비공개

- 선정위원회는 일반적으로 위원장을 부단체장으로 하고 복지 관련 공무원, 복지시설관계자 등을 위원으로 지자체장이 위촉하고 있어 수탁에 탈락한 법인은 선정과정의 공정하고 투명하였는지에 대한 시비가 발생하고 있음
- 한편, 지자체는 선정위원회 위원 구성 및 심의결과를 공개하지 않고 있을 뿐만 아니라, 수탁기관 선정에 대한 이의신청 절차를 마련하고 있는 지자체도 몇 곳 되지 않음¹²⁾

다. 수탁법인과의 적정한 계약 체결 미흡

□ 선정위원회의 심의내용 미이행 시 제재 결여

- 선정위원회가 수탁법인을 선정함에 있어 공공재에 대한 가치, 철학, 전문성 등을 심사하기 위하여 수탁법인이 제출한 자료를 기반으로 수탁법인의 적격성, 시설운영의 전문성 및 책임성, 지역사회와의 협력적 관계 조정 능력, 종사자의 고용 승계 등을 심사하므로 심의내용은 무엇보다 중요함
- 그러나 선정위원회가 최상의 수탁법인을 선정하더라도 수탁법인이 심의내용을 이행하지 않을 경우 선정위원회의 의지와 달리 사회복지시설이 운영됨에 따라 공공성이나 안정성을 해할 우려가 있음에도 불구하고 수탁법인을 제재할 규정이 마련되어 있지 않은 지자체가 있음

□ 위탁계약기간 미준수

- 「사회복지사업법 시행규칙」은 사회복지시설의 위탁계약기간을 5년으로 규정하고 있음
 - 짧은 위탁기간으로 인한 사회복지시설의 행정력 낭비와 장기적 계획 수립 및 투자·운영 저해가

11) 유정원 외, 「경기도 사회복지시설 민간위탁 과정개선 연구」, 『경기복지재단』, 2019. 7.

12) 「광주광역시 사무의 민간위탁 조례」제17조는 수탁기관의 선정에 불복하고자 하는 자는 결정이 있는 날부터 15일 이내에 이의신청할 수 있도록 규정하고 있음

발생하고, 지자체장의 정치적 판단으로 수탁법인이 교체되는 경우 시설종사자의 퇴직 등으로 업무공백 및 신분 불안 등이 야기됨에 따라 복지시설의 안정적 운영, 시설종사자의 고용안정성을 보장하기 위하여 위탁계약기간을 5년으로 정함

- 계약기간이 만료되어 갱신할 경우에도 계약기간을 5년으로 하도록 규정하고 있음
- 그러나 한국사회복지관협회에서 실시한 2019년 제1차 사회복지관 현황조사에 따르면 대다수의 지자체가 사회복지관 위탁계약기간을 5년으로 하고 있으나, 여전히 일부 지자체는 위탁계약기간을 준수하지 않고 있음

표 5 | 사회복지관 민간위탁 계약기간 현황(2019년 3월 현재)

구분	3년 미만	3년	3년 ~ 5년	5년	무응답	합계
위탁기관 수	1	3	7	265	2	278
비율	0.4	1.1	2.5	95.3	0.7	100.0

(단위: 개소, %)

※ 자료: 한국사회복지관협회, 「2019년 제1차 사회복지관 현황조사 결과」, 2019. 4.

라. 위탁 후 사후관리 미흡

□ 기존 수탁자와의 재계약의 부적정성

- 수탁자의 위탁계약기간 5년이 도래하면 원칙적으로 재공모 절차를 거쳐야 하나, 위탁자가 필요하다고 인정하는 경우에 계약기간을 갱신할 수 있도록 규정하고 있음
 - 이는 지자체에 재공모 절차 생략을 포괄적으로 위임한 것으로 지자체 공무원의 편의에 따라 공모 절차를 생략하거나 지자체장과 수탁자와의 결탁에 따라 재계약 여부를 결정하는 등 지자체의 권한 남용이 발생할 여지가 있음
- 수탁자 재계약 여부를 지자체장이 위촉한 선정위원회의 심의만으로 결정하는 것은 재계약에 직·간접적으로 관련이 있는 복지시설 종사자 또는 지역주민의 참여를 어렵게 하여 재계약의 중요 결정요인으로 볼 수 있는 지역사회의 평가나 3년마다 실시하는 보건복지부의 사회복지시설 평가도 그 영향이 미미한 것으로 보임
- 수탁자 재계약 여부는 선정위원회에서 재계약 심의 기준이 아니라, 신규 위탁 심의 기준이 활용되고 있어 수탁자의 선정이 적정한지 모호한 측면이 있음

□ 위탁기간 장기화에 따른 시설 사유화

- 위탁운영 중인 사회복지관의 현재 법인 평균 위탁횟수가 4.5회이고, 1회당 위탁기간이 3~5년으로 가정했을 때 평균 13년 이상을 수탁운영하고 있는 것으로 나타났음¹³⁾¹⁴⁾
- 사회복지시설은 공공재임에도 불구하고 수탁법인이 장기간 시설을 운영함에 따라 사회복지시설을 법인의 사유물로 인식하여 직원에게 종교행사 참여나 후원금 강요 등의 사례가 발생함

13) 「사회복지사업법 시행규칙」에 따른 위탁계약기간: 1998년 제정(5년 이내) → 2016년 개정(5년)

14) 서울시는 수탁법인이 매너리즘에 빠지지 않고 책임감과 전문성을 살려 운영하도록 하기 위하여 한차례에 한정하여 재계약을 할 수 있도록 조례를 개정함

- 또한 재위탁에서 탈락한 장기수탁법인은 위탁선정심의회에 정치적 탄압이나 전문성 왜곡 등을 주장하면서 소송을 제기하기도 함

표 6 | 지역별 사회복지관 민간위탁 횟수 현황

(단위: 회)

지역별	현법인 위탁횟수	지역별	현법인 위탁횟수	지역별	현법인 위탁횟수
강원	4.1	대구	5.7	인천	3.1
경기	3.4	대전	5.6	전남	6.8
경남	3.6	부산	5.8	전북	5.0
경북	4.1	서울	4.5	제주	1.0
광주	5.3	울산	3.0	충남·세종	3.2
충북	5.2	전체 평균	4.5		

※ 자료: 한국사회복지관협회, 「2019년 제1차 사회복지관 현황조사 결과」, 2019. 4.

□ 민간위탁 운영에 대한 사후 관리 미흡

- 기존 법인과 평균 재계약 횟수가 4.5회로 민간위탁이 장기화됨에 따라 민간위탁을 효율적으로 관리하고 부실한 사회복지시설의 운영에 따른 지방재정의 낭비를 방지하기 위해서는 민간위탁운영 결과에 대한 사후관리가 중요함
- 그러나 민간위탁에 대한 사후 평가의 실시를 규정하고 있는 지자체가 24.7%(60곳)에 그치고 있음¹⁵⁾

IV. 개선과제

가. 법령·지침 정비를 통한 관리감독 강화

□ 사회복지시설의 민간위탁 관련 법령 정비

- 보건복지부 지침, 지자체별 조례 등 관련 법령이 사회복지시설의 민간위탁 운영과 관련하여 구체성이 결여되어 있으므로 민간위탁의 절차 및 운영 등에 관한 구체적인 규정을 마련하여야 할 것임
- 또한 다수의 지자체가 사회복지시설 민간위탁에 관한 조례를 제정하고 있으나, 민간위탁 기본조례를 보완하는 수준에서 적용하고 있음
 - 사회복지시설의 민간위탁은 사회복지서비스의 특성을 고려한 선정기준, 절차, 운영 등 전문성 및 책임성이 요구되고 있으므로 사회복지시설별 유형을 고려한 개별 조례를 제정하고, 민간위탁 기본조례와 개별 조례 간의 상충이 발생하지 않도록 정비하여야 할 것임
- 사회복지시설 민간위탁 조례는 개별 지자체별로 제정되어 지자체간 편차가 발생하고 있으므로 민간위탁 심의기준, 선정위원회 선정기준, 신규위탁과 재위탁의 구분, 운영법인의 사후관리 등 민간위탁의 절차 및 운영 등에 대한 표준 조례를 제정하는 방안을 강구할 필요가 있음

15) 국민권익위원회, 「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」, 2018. 11.

□ 법령을 위반한 지자체에 대한 관리·감독

- 사회복지시설의 위탁계약기간 미준수, 선정위원회의 심의를 거치지 않은 수탁자와의 수의계약, 지자체에서 설치한 다른 위원회에서의 선정위원회 기능 대행 등 법령위반사실이 발생하고 있으므로 보건복지부는 법령 위반이 발생하지 않도록 지자체에 대한 관리·감독을 강화해야 할 것임

□ 사회복지시설의 효율적인 관리·감독

- 사회복지시설은 지자체의 지도점검, 안전점검, 소방점검, 보건복지부의 시설평가 등 과도한 중복감독 등으로 인하여 본연의 업무에 부담을 느끼고 있음
 - 이러한 중복적이고 비효율적인 사회복지시설의 관리·감독은 시설을 이용하는 지역주민들에게 피해를 줄 수 있으므로 사회복지시설의 과도한 부담을 줄이는 동시에 수탁자의 업무를 수행하는 과정에서 부족한 부분을 보완할 수 있는 효율적인 관리·감독 방안을 모색하여야 할 것임
- 한편, 지자체에서 실시하는 지도·감독은 지극히 형식적으로 이루어지고 있어 그 기준도 불분명하다는 지적이 제기되고 있음
 - 지자체가 민간위탁 사회복지시설을 주기적으로 지도·점검할 수 있도록 근거규정을 마련하고, 지도·점검 결과에 따라 시정명령이나 위탁 취소 등 후속조치가 수반되도록 조치하여야 할 것임

나. 관리·운영의 투명성·전문성·공개성 강화

□ 공정하고 투명한 선정위원회 구성

- 수탁자 선정의 공정성과 투명성을 담보하기 위해서는 위원장을 외부 위원으로 선정하되 위원 중에서 호선하고 당연직인 공무원 위원 수를 일정비율 이내로 제한할 필요가 있음
 - 보건복지부 지침에서는 가능한 한 민간위원의 비율을 과반수 이상으로 하도록 있으나, 선정위원으로 참여하는 공무원의 수를 제한하지 않거나 위원 구성의 전권을 위탁기관의 장이 가지는 지자체도 있음
 - 참고로 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」는 공무원 위원을 4분의 1 이내로 하도록 규정하고 있음
- 선정위원의 자격이 사회복지에 학식이 있는 자, 공익단체에서 추천한 자, 위탁기관의 장이 인정한 자 등 모호하고 구체성이 결여되어 있으므로 수탁자 선정기준에 따른 심의에 부합하는 전문지식과 지역 대표성을 갖춘 사람, 지역 내 시설의 대표자, 주민대표 등이 선정위원이 될 수 있도록 위원 자격요건을 조례에 구체적으로 명시하여야 할 것임([표 7] 참조)

[표 7] 부산시 사회복지시설 수탁자 선정 심의위원회 구성제안

구분	구성인원	해당 소속
관리자	2명	부산광역시의회 시의원(의회 추천), 부산시 소관부서장(과장)
학계 전문가	2명	심사 대상시설 관련 전공 교수
현장 전문가	3명	심사 대상시설 관련 현장 전문가, 협회 및 직능단체 대표 등
시민단체	1명	부산시 소재 사회복지 관련 시민단체 대표자
회계 전문가	1명	공인회계사
합계	9명	

※ 자료: 김정근, 「부산시 사회복지시설 수탁자 선정 심사지표 개발(개정) 및 표준관리방안」, 2019. 8.

- 선정위원은 우선 사회복지 관련 협의회, 공동모금회, 해당 직능협회 등에서 분야별 전문가를 추천받아 인력풀을 구성하고, 해당 수탁자 공개모집과의 이해관계 및 결격사유를 확인한 후 무작위 공개추첨을 통하여 선정하는 방식을 고려할 필요가 있음
 - 구성된 선정위원명단은 위원회 개최 전까지 보안을 유지하여 수탁공모자의 로비를 사전에 차단하고, 심사 이후는 위원명단을 공개하여 심사의 투명성을 확보하여야 할 것임
- 사회복지시설의 실질적인 운영주체는 대부분 기초지자체임. 그러나 일부 기초지자체의 경우 선정위원의 인력풀 부족, 한정적인 위탁심사능력, 위탁심의과정에서의 정치적 편향 등으로 선정과정의 공정성 및 투명성에 문제가 될 수 있으므로 심의위원 구성시 광역지자체와 협조하여 자격과 자질을 갖춘 위원을 심의위원으로 구성하는 방안을 강구할 필요가 있음

□ 선정위원회 심의내용 공개 및 심의내용 협약서 반영

- 선정위원의 책임성, 심의결과의 투명성 및 공정성, 시민의 알권리를 보장하기 위하여 선정위원회 회의 시 회의록을 작성하고, 이를 인터넷에 공개하는 방안을 강구하는 동시에 선정위원회 심의 시 참관인제도를 두어 밀실행정이라는 오명에서 벗어나도록 할 필요가 있음
- 선정위원회 심의내용이 수탁자와의 협약서에 반영되도록 하여 심의내용을 위반하지 않도록 하고, 심의내용을 위반할 경우 계약을 해지할 수 있도록 조치하여야 할 것임

□ 수탁자 선정기준 및 배점 등의 공개

- 민간위탁에서 위탁자는 수탁자 선정을 공정하게 하고, 수탁자는 수탁에 만전을 기하기 위해서는 수탁자 선정 공모 시 선정 기준 및 배점 등을 사전에 공개하도록 「사회복지사업법 시행규칙」을 개정하여야 할 것임
- 보건복지부는 「사회복지시설 관리안내」 또는 개별 지침에 수탁자 선정기준 및 배점에 대한 구체적인 기준을 마련하기 위하여 연구용역을 실시하고, 복지시설별 구체적인 표준 지침 또는 예시를 마련하여 기초지자체 공무원이 즉시 지침으로 활용할 수 있도록 조치할 필요가 있음

□ 시설장의 전문성 강화를 위한 공개모집 등

- 시설장의 전문성이 이용자의 복지수요에 맞춘 전문적이고 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 기반이 되므로 시설장의 자격기준을 강화할 필요가 있음
 - 「사회복지사업법 시행규칙」에 따른 사회복지관의 경우 운영위원회에서 인정한 자를 임명할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있는데, 구체적으로 명시하여야 할 것임
- 수탁자 선정 시 시설장의 전문성은 무엇보다도 중요하므로 시설장이 내정되어 있는 경우와 공개모집할 경우를 분리하여 선정기준을 마련하여야 할 것임
 - 특히 공개모집할 경우 시설장 채용계획에 대한 심의를 실시하고, 선정된 법인이 심의내용을 이행하지 않을 경우에 계약해지가 가능하도록 조치하여야 할 것임

□ 재계약 시 수탁기관(법인)의 적정성 검토

- 민간위탁은 공개모집이 원칙이지만 예외사항으로 필요한 경우 공모절차 없이 계약을 갱신할 수 있도록 지자체의 재량행위를 포괄적으로 규정하고 있음
 - 이에 다수의 지자체가 편의에 따라 공모절차 없이 재계약을 체결하고 있으므로 공개모집의 예외사항을 구체화하여 엄격하게 규정할 필요가 있음
 - 「강릉시 장애인복지시설 설치 및 운영 조례」 제8조(위탁방법)에 따르면 민간위탁은 공개모집을 원칙으로 하되, 재위탁의 경우 선정위원회의 심의를 거쳐 평균 평가점수 80점 이상에 한하여 1회 재위탁 가능하며, 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력 등을 종합적으로 고려하여 선정하도록 규정하고 있음을 참고할 필요가 있음
- 보건복지부 지침은 재계약 심의기준이 별도로 규정되어 있지 않고, 지자체는 공모 시 심의 기준을 재계약시에도 동일하게 사용하고 있으므로 재계약에 부합하는 별도의 심의기준을 마련하여 기존 법인에 대한 적정한 심의가 이루어져야 할 것임
 - 재계약 심의는 법인의 능력보다는 계약기간 동안의 시설 운영성과가 중요하게 고려되어야 하므로 현 시설의 운영능력, 기존의 계약기간동안 중앙정부의 평가 및 지역사회의 평가, 운영성과 평가 등을 포함한 심의기준 마련 및 기준의 적정한 운영이 필요함
 - 갱신기간이 도래한 수탁자에 대해 형식적 심사절차, 내부결재 등으로 재위탁함에 따라 기존 법인의 계약기간이 장기화되고 있으므로 재계약이 만료되기 90일 전까지 성과평가를 실시하도록 의무화하고, 이를 재계약에 반영하여 재계약이 적정한지를 판단하여야 할 것임

참고문헌

- * 신용규, 「사회복지시설 민간위탁 제도 개선 방안 모색」, 2019. 3. 14.
- * 김이배 외, 「광주시 복지시설 민간위탁 운영기준 연구」, 2016. 12. 30.
- * 유정원 외, 「경기도 사회복지시설 민간위탁 과정개선 연구」, 2019. 7.
- * 박윤희 외, 「사회복지서비스 민간위탁 실태에 관한 진단: 경기도 K시 종합사회복지관을 중심으로」, 2011. 6.20.
- * 한국사회복지관협회, 「2019년 제1차 사회복지관 현황조사 결과」, 2019. 4.
- * 김정근, 「부산시 사회복지시설 수탁자 선정 심사지표 개발(개정) 및 표준관리방안」, 2019. 8.
- * 김영중, 「우리나라 사회복지서비스와 민간위탁 제도 연구」, 2017. 12. 9.
- * 남기철 외, 「서울시 사회복지시설 민간위탁 개선방안」, 2011. 11. 22.
- * 김경훈, 「사회복지시설 위수탁 제도, 공정하고 투명하게 바꾸자」, 프레시안, 2019. 3.14.
- * 국민권익위원회, 「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」, 2018. 11.
- * 최균 외, 「사회복지시설 민간위탁 개선방안 연구」, 2016. 12.
- * 보건복지부, 「2019 보건복지 통계연보」, 2019. 12.
- * 보건복지부, 「2020 사회복지시설 관리안내」, 2020. 1.
- * 보건복지부 제출자료(2019. 8. 2)
- * 보건복지부 보도자료(2019. 3. 20)
- * 법제처 국가법령정보센터 검색

제135호

NARS

현안분석

지방자치단체
사회복지시설의
민간위탁 현황 및
개선과제

