

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

사회복지법인 운영 효율화 방안



일 시 2021년 7월 16일(금) pm13:00~17:00

진행방식 온라인 ZOOM화상 학술토론회 방식 (삼육대학교)

공동개최 한국복지경영학회, 이종성 국회의원(국회보건복지위원회)
서울특별시사회복지협의회, 복지동행사회적협동조합 복지경영연구소



한국복지경영학회
The Korean Academic Society of Welfare Management

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회 일정표

개 회 식

사회: 김범준 교수(총무위원장)

- 개회사 : 정종화 회장 (한국복지경영학회, 삼육대)
- 환영사 : 이종성 국회의원 (국회보건복지위원회)
- 격려사 : 김현훈 회장 (서울시사회복지협의회)
- 축 사 : 김일목 총장 (삼육대학교)
- 축 사 : 강순모 이사장 (복지동행사회적협동조합)

주 제 발 표

좌장 : 정종화 교수(삼육대)

【주제발표 1】 사회복지법인 운영 효율화 방안

강영숙 교수(군산대 사회복지학과)

- 지정토론 : 김성철 교수(백석대학원 NPO경영학과)
고경환 박사(한국보건사회연구원, 선임연구위원)
박권수 원장(복지조세경영연구원)

【주제발표 2】 사회복지법인의 우수탁 문제의 논의와 과제

조준호 대표이사(사회복지법인 엔젤스헤이븐)

- 지정토론 : 우주형 교수(나사렛대 휴먼재활학부)
신용규 사무총장(한국사회복지관협회)
김광제 관장(신목종합사회복지관)

【주제발표 3】 지방자치단체와 복지거버넌스(민관협치의 관점에서)

박종철 박사(경북행복재단 보건복지사업부)

- 지정토론 : 황미경 교수(서울기독대 사회복지학과)
김준경 회장(전국기초자치단체복지재단협의회)
박영용 회장(한국사회복지행정연구회)

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

개 회 식

STEP
01

개 회 사

정종화 회장 (한국복지경영학회, 삼육대)

STEP
02

환 영 사

이종성 국회의원 (국회보건복지위원회)

STEP
03

격 려 사

김현훈 회장 (서울시사회복지협의회)

STEP
04

축 사

김일목 총장 (삼육대학교)
강순모 이사장 (복지동행사회적협동조합)

개 회 사



정종화 회장
(한국복지경영학회)

안녕하십니까? 한국복지경영학회 정종화 회장입니다.

존경하는 한국복지경영학회 회원님들과 복지경영의 일선에서 불철주야 복지서비스의 질적 향상을 위하여 헌신하는 전문가 여러분을 진심으로 환영합니다.

특히, 오늘 하계 학술대회는 팬더믹 코로나19의 영향으로 비대면 온라인으로 진행하지만 많은 법인과 복지기관들의 깊은 관심 속에 개최하게 되었으며, 복지서비스 이용대상자의 안전과 생명을 지키기 위하여 불철주야 봉사하는 사회복지법인의 노고에 격려의 박수를 보내고자 합니다.

우리나라에서 지난 70년 동안 사회복지사업을 주도해온 것은 민간 복지법인이라고 해도 과언이 아닐 것입니다. 그런데 최근 사회복지서비스원이 생기면서 민간의 복지서비스사업을 주도해 온 법인의 역할과 정부의 역할에 대한 이견이 나타나기 시작했고, 법인의 운영 공정성과 책임성이 강조되고 있습니다. 특히, 관립 민영의 복지서비스 형태가 일반화되어 사회복지복지법인에게 사회복지시설의 위탁이 이루어지고 있고 공공성을 가진 복지서비스 사업에 정부의 보조금 지원이 이루어져 민관의 복지 거버넌스의 중요성이 강조되는 시대를 맞이했습니다.

이번 한국복지경영학회 하계 학술대회는 **“사회복지법인의 운영 효율화 방안”**이라는 주제를 놓고 최근의 사회복지환경에 대한 담론을 논의하고자 학술대회를 개최하게 되었습니다.

이번 학술대회에서는 먼저, 사회복지의 핵심축을 이루고 있는 사회복지법인의 상황에 대하여 고찰하고 최근의 법인이 처한 사회복지 제도적 환경에서 법인의 운영 효율화 방안을 살펴볼 것입니다. 또한, 복지서비스의 민관 수탁과 위탁에서 나타나는 다양한 이슈들에 대한 논의를 다룰 것이며, 마지막으로 민

관의 복지 거버넌스를 구축하기 위한 민관협치의 관점에서 논의와 대안을 제시할 것입니다.

마지막으로 학술대회를 공동으로 개최해 주신 국회 보건복지위원회 이종성 국회의원님께 진심으로 감사드립니다. 또한, 김현훈 서울시 사회복지협의회 회장님과 강순모 복지동행 사회적협동조합 이사장님께 공동개최에 대한 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 학술대회에서 세 분의 발제자와 아홉 분의 토론자를 모실 수 있도록 바쁘신 일정 가운데에서도 흔쾌히 허락해주시고 원고를 집필해 주신 발표자와 토론자분들께 진심으로 감사의 인사를 드리며 오늘의 주제 발표와 토론을 통하여 복지법인 운영 효율화 방안이 도출되어 정부와 민간의 사회복지법인이 상호 상생하는 아름다운 복지 강국 대한민국을 만들어갈 수 있는 토대가 되길 바라며 개회사를 대신합니다. 감사합니다.

환 영 사



이종성 국회의원
(국민의힘 국회의원)

반갑습니다. 국민의힘 국회의원 이종성입니다.

먼저 바쁘신 와중에도 「2021 한국복지경영학회 하계학술대회」에 참여해 주신 여러분을 환영합니다.

오늘 학술대회를 함께 해주신 한국복지경영학회 정종화 회장님과 서울시사회복지협의회, 복지동행 사회적 협동조합 복지경영연구소를 비롯한 관계자분들의 노고에 도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

이번 학술대회에서 주제발표를 맡으신 강영숙 군산대학교 사회복지학과 교수님과 조준호 사회복지법인 엔젤스헤이븐 대표이사님, 박종철 경북행복재단 보건복지사업부장님과 토론에 임해주시는 각계 전문가 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

우리나라 사회복지 역사의 가장 중요한 근간을 이루는 사회복지법인은 그동안 우리 사회의 빈곤해소와 복지서비스를 전달하기 위한 노력과 희생으로 정부를 대신하여 소외계층의 든든한 사회안전망이 되어 주었습니다. 지금까지도 사회복지서비스의 대부분이 사회복지법인을 통해 수행되고 있으며, 고령화 등으로 복지서비스의 확대가 요구됨에 따라 앞으로도 그 역할은 더욱 중요하다고 할 것입니다.

이러한 가운데에서 정부는 사회서비스의 강화라는 명목아래 사회서비스원이라는 공공법인을 설립하여 민간시설과 사업들을 직접 운영하여 사회서비스를 제공하겠다고 나섰습니다. 사회복지서비스가 본질적으로 공공재의 성격을 가진다고 볼 때, 국가나 지방정부가 부족한 서비스공백을 담당하는 것은 당연할

것입니다. 그러나 일부 시도에서 시행되고 있는 시범사업 운영과정에서 민간 서비스 제공기관과의 형평성문제 등 상당한 문제점들이 드러나고 있음에도 현 정부의 국정과제라는 명분으로 무리하게 추진되고 있는 것입니다. 이는 민간 사회복지서비스 공급주체들의 역할을 철저히 도외시키고 마치 공공의 직접 공급만이 산적한 복지문제의 유일한 해결책인 것으로 호도하고 있습니다.

이제 정부가 추진하고 있는 사회서비스원, 탈시설화, 지역사회돌봄 활성화 등 여러 가지 정책기조 하에서 우리 사회복지법인들이 어떻게 역할을 정립하고 공공영역과 조화롭게 기능해 나갈것인가에 대한 진지한 고민이 필요한 시기입니다.

국가는 그간의 사회복지법인들이 기여해온 헌신과 노력을 인정하고 존중하며 보상하기 위한 방안을 고민하고, 그동안 사회복지법인과 시설이 쌓아온 지식과 경험을 인정하고 받아들이며, 사회복지법인들이 발전적으로 변화할 수 있도록 지원해야 할 것입니다.

이와 동시에 사회복지법인은 투명성과 책무성을 강화하려는 자구노력을 통해 사회복지서비스의 책임주체로서 사회복지시설의 공공재성을 강화함으로써 국민의 신뢰를 회복해야 할것입니다.

이번 학술대회를 통해 사회복지법인이 한층 발전하는 계기가 되기를 바라며, 우리 국민의힘은 앞으로도 사회복지의 발전을 위하여 항상 현장의 목소리를 가슴에 담고, 사회복지의 어려움을 개선하는 정책을 실현하기 위해 최선의 노력을 다하겠습니다.

감사합니다.

2021.07.16.

국민의힘 국회의원 이종성

격 려 사



김 현 훈 회장
(서울특별시 사회복지협의회)

서울특별시 사회복지협의회장 김현훈입니다.

‘2021 한국복지경영학회 하계 학술대회’에 서울특별시사회복지협의회가 함께 할 수 있어서 매우 기쁘게 생각합니다.

이번 학술대회를 공동개최한 한국복지경영학회, 국회 보건복지위원회 이종성 의원님, 복지동행사회복지협동조합 복지경영 연구소 관계자 여러분들께도 감사드립니다.

어렵고 힘든 시기에 대한민국의 복지 발전을 이루어오고 지켜온 곳이 사회복지법인입니다. 법인이 없었다면 오늘의 영광스러운 복지환경을 만들지 못했을 것입니다.

그러나 최근에 사회복지에 대한 정체성이 흔들리면서 법인에 대한 책임과 의무만 주어지고 설립이념이나 가치를 부정당하는 사례가 빈번히 일어나고 있습니다.

한국의 대부분의 시설은 법인에서 수탁 받아 운영하고 있지만, 법인이나 시설도 공공성을 인정받지 못할 뿐 아니라 자율성도 주어지지 않는 현상이 이어지고 있습니다.

또한 100만 사회복지사들 역시 법인이나 시설에 속해 정부의 재원으로 공공성을 가지고 일하면서도 그 가치를 부정당하는 현상도 일어나고 있습니다.

새로운 시대에 살아갈 우리는 새로운 시대에 맞는 사회복지의 가치와 철학을 세워가야 합니다.

이번 학술대회의 테마가 “사회복지법인 운영 효율화 방안”입니다.

적절한 시기에 꼭 알맞은 주제를 선정했다고 생각합니다.

이번 학술대회를 통해 사회복지법인을 둘러싼 정상적인 담론이 활성화되어 법인의 위상이 확립되고 사회복지의 질적·양적 발전에 기여하는 의미 있는 학술대회가 되기를 기원합니다.

감사합니다.

축 사



김일목 총장
(삼육대학교)

오늘 한국복지경영학회 춘계 학술 대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 여러 제약 가운데서도 참여해 주신 모든 분들을 진심으로 환영합니다.

“사회복지법인의 운영 효율화 방안”을 주제로 열리는 이번 학술대회는 최근의 사회복지환경을 바라볼 때 매우 시기적절한 주제라고 생각합니다.

특별히 사회복지법인 삼육재단은 전국 각지에서 사회복지사업을 활발하게 운영하고 있으며, 전후 한국 사회에 복지선교의 사명을 뿌리내리고자 활발한 복지선교사업을 전개하여 우리 재단의 기본이념인 “네 이웃을 네 몸같이 사랑하라”는 그리스인 사랑의 실천이념을 추구해 왔다고 할 수 있습니다.

2020년도 기준으로 삼육재단이 정부나 지자체로부터 수탁하여 운영하는 사회복지시설(종합사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관 등)은 40여 기관에 이르고 있고 법인이 독자적으로 설립하여 운영하고 있는 곳도 32개에 이르고 있습니다. 또한 교단에서 운영하는 국제구호복지사업인 사단법인 아드라 코리아는 세계적 네트워크를 가진 구호단체로 전 세계적 영향을 끼치고 있습니다.

이처럼 지난 수 십년간 삼육재단과 삼육대학교는 교육사업, 의료사업, 복지사업을 통하여 사람을 변화시키고 세상을 변화시키는 인재양성과 이웃사랑 실천을 추구해 왔습니다.

최근 정부는 사회복지법인의 책무를 강화한다는 측면에서 여러 규제를 강화하고 있고 법인은 여러 재정적인 압박에 시달리고 있다고 들었습니다. 우리나라 사회복지사업의 선각자적인 역할을 담당해온 법인의 역할과 정부와의 파트너십에 있어 상생(相生) 정책이 절실한 시기라고 생각합니다.

한국복지경영학회는 이러한 복지법인의 현실문제에 대안을 찾고자 이번 학술대회를 개최했다고 들었습니다. 법인의 운영 효율화 방안을 모색하고 현재 사회복지시설의 위·수탁문제를 꼼꼼하게 고찰해보며 더 나아가 정부와 지자체, 사회복지법인이 함께 대안을 찾고 협력하는 복지 거버넌스에 대한 사회적 공감대가 형성되는 소중한 시간이 될 것으로 기대합니다.

의미 있는 학술대회를 개최해 주신 한국복지경영학회 정종화 학회장님과 이종성 국회의원님, 김현훈 서울시사회복지협의회 회장님, 강순모 복지동행 사회적협동조합 이사장님께 진심으로 감사드리며, 오늘 학술대회에 온라인 라이브로 참여하시는 법인 관계자 여러분과 현장 실천 전문가분들, 학계 교수님들 모두를 다시 한 번 환영합니다.

모쪼록 이번 학술대회를 통하여 복지법인의 새로운 대안을 찾고 정부와 법인이 협력할 수 있는 대안이 제시되기를 기대합니다.

감사합니다.

복지현장의 발전을 기대하며



강순모 이사장
(복지동행사회적협동조합)

복지라는 과제를 안고 함께 길을 가는 동지여러분 안녕하십니까?
작년 초부터 시작된 코로나19 바이러스의 전 세계적인 유행으로 인류 역사상 유례가 없는 인명과 재산의 손실을 가져온 팬데믹에서 아직 헤어지지 못하고 있는 가운데 시민의 안전과 서비스 전달에 여념이 없으신 복지현장 전문가 여러분의 수고에 감사드립니다.

코로나 바이러스의 피해는 저소득층이나 취약계층에 더 심각한 타격을 주고 있는데 다행히도 사회복지 현장에서는 비대면 서비스를 활성화하면서 효과적으로 대처하여 고객을 우울과 고립위기에서 세상 밖으로 안내하였습니다.
혼자 사시는 어르신, 장애인, 아동 청소년, 외국인 노동자 등 취약한 계층의 시민을 위한 사업은 정부의 당연한 사업인데도 민간법인이나 단체 등에서 운영비를 납부하게 하는 등 현실은 복지현장의 전문성을 위협하고 있으며 열심히 복지사업의 효과를 올리는데 전념해야 할 전문가와 법인을 난처하게 만드는 일들이 비일비재하지만 여전히 현장에서는 묵묵히 맡은 일에 전념하고 있습니다.

복지현장은 이런 어려움 속에서도 이제는 스스로 변화하는 시대에 대처하는 능력을 키우며 미래를 향해 진취적인 모습으로 진화하는 자세를 갖추어가고 있습니다.

특히 대규모의 법인이나 종교단체와는 달리 태생의 역사가 얼마 되지 않은 사회적협동조합은 이제 출발점에 있다고 할 수 있습니다. 이러한 소규모의 민간 복지 단체들이 더 쉽게 복지사업에 접근하고 전문성을 발휘하여 복지사각지대를 찾는 일에 적극 참여할 수 있는 길을 정부와 지방자치단체는 지원하고 옹호해야 할 것이며 학계에서도 이를 적극 지지해주실 것을 요청합니다.

우리 인류의 역사를 거슬러보면, 위기는 항상 우리에게 기회를 같이 가져다주었습니다. 이번 코로나 위기는 우리에게 4차 산업혁명의 실현을 앞당겨주었고 이를 통해 비대면 문화의 발전과 확산을 가져왔고 더 중요한 것은 장애인이 직장에 출근하지 않고 집에서 근무할 수 있는 재택근무 시스템의 정착이라는 혁명적 산물을 선물로 내놓았습니다.

이처럼 우리는 이번 기회에 우리의 주변을 돌아보고 씬 없이 달려온 지난날을 돌아보며 성찰의 시간을 가짐으로써 더 발전하는 복지현장을 만들어갈 도약의 시간으로 삼아야 할 것입니다.

한국복지경영학회가 이번에 이러한 취지에서 개최하는 학술대회가 모처럼 좋은 제안과 뜻을 모아서 결실을 맺는 대회가 되기를 바라마지 않습니다. 주제 발표와 토론을 맡아주신 교수님들과 현장의 전문가 분들에게도 감사를 드리며 학술대회를 주관해주시는 한국복지경영학회 정종화 교수님에게 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

고맙습니다.

개 회 식

- 개회사 : 정종화 회장 (한국복지경영학회, 삼육대)
- 환영사 : 이종성 국회의원 (국회보건복지위원회)
- 격려사 : 김현훈 회장 (서울시사회복지협의회)
- 축 사 : 김일목 총장 (삼육대학교)
강순모 이사장 (복지동행사회적협동조합)

주 제 발 표 및 토 론

- 【제1주제 발표】 사회복지법인 운영 효율화 방안 19
 - 강영숙 교수(군산대 사회복지학과)
- 【제1주제 토론】 사회복지법인 운영 효율화 방안 37
 - 김성철 교수(백석대학원 NPO경영학과)
 - 고경환 박사(한국보건사회연구원, 선임연구위원)
 - 박권수 원장(복지조세경영연구원)
- 【제2주제 발표】 사회복지법인의 위수탁 문제의 논의와 과제 49
 - 조준호 대표이사(사회복지법인 엔젤스헤이븐)
- 【제2주제 토론】 사회복지법인의 위수탁 문제의 논의와 과제 69
 - 우주형 교수(나사렛대 휴먼재활학부)
 - 신용규 사무총장(한국사회복지관협회)
 - 김광제 관장(신목종합사회복지관)
- 【제3주제 발표】 지방자치단체와 복지거버넌스(민관협치의 관점에서) 101
 - 박종철 박사(경북행복재단 보건복지사업부)
- 【제3주제 토론】 지방자치단체와 복지거버넌스(민관협치의 관점에서) 115
 - 황미경 교수(서울기독대 사회복지학과)
 - 김준경 회장(전국기초자치단체복지재단협의회)
 - 박영용 회장(한국사회복지행정연구회)

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

주제 발표

STEP
01

【주제발표 1】 사회복지법인 운영 효율화 방안

강영숙 교수(군산대 사회복지학과)

- 지정토론: 김성철 교수(백석대학원 NPO 경영학과)
고경환 박사(한국보건사회연구원, 선임연구위원)
박권수 원장(복지조세경영연구원)

STEP
02

【주제발표 2】 사회복지법인의 우수탁 문제의 논의와 과제

조준호 대표이사(사회복지법인 엔젤스헤이븐)

- 지정토론: 우주형 교수(나사렛대 휴먼재활학부)
신용규 사무총장(한국사회복지관협회)
김광제 관장(신목종합사회복지관)

STEP
03

【주제발표 3】 지방자치단체와 복지거버넌스(민관협치의 관점에서)

박종철 박사(경북행복재단 보건복지사업부)

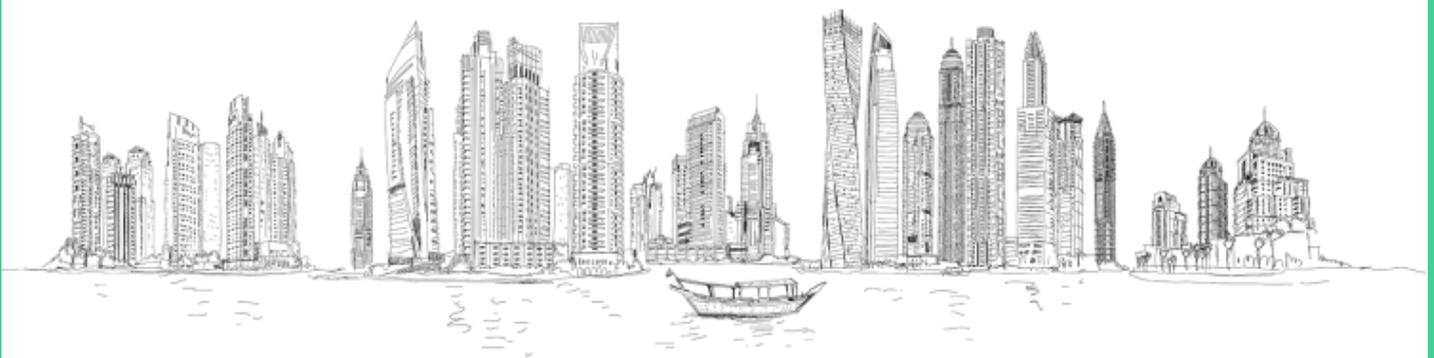
- 지정토론: 황미경 교수(서울기독대 사회복지학과)
김준경 회장(전국기초자치단체복지재단협의회)
박영용 회장(한국사회복지행정연구회)

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

제1주제발표

사회복지법인 운영 효율화 방안

강영숙 교수(군산대 사회복지학과)



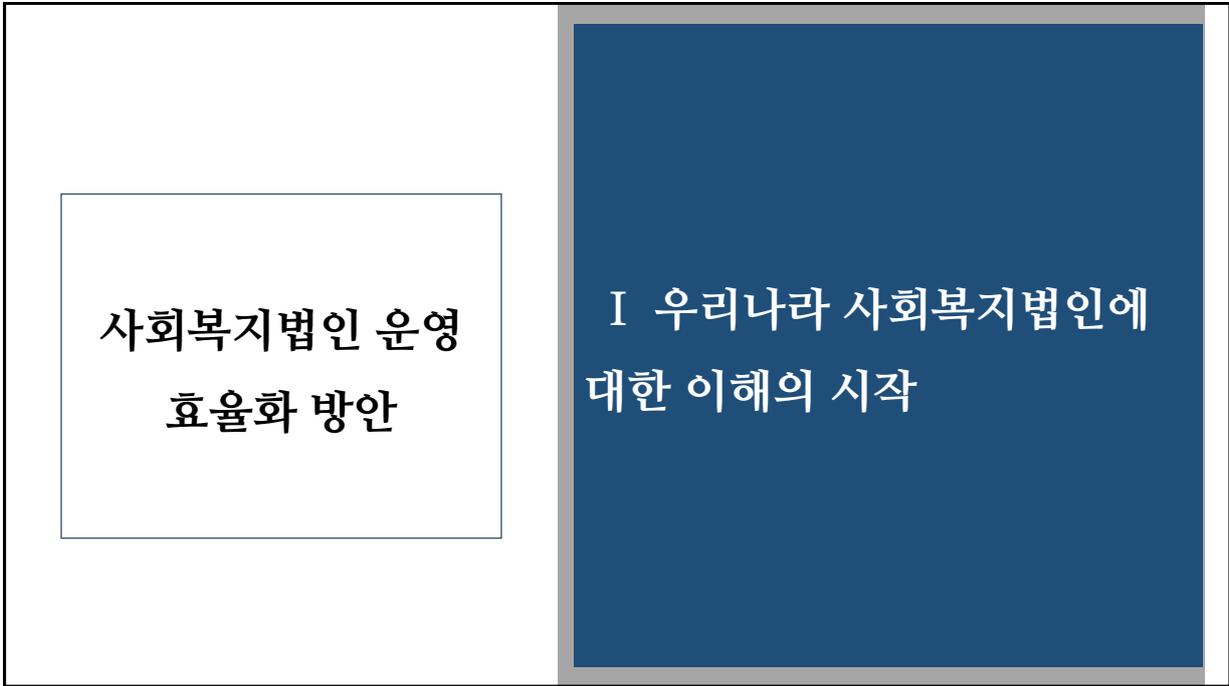
사회복지법인 운영 효율화 방안

강영숙(군산대학교)

사회복지법인 운영 효율화 방안

목 차

- I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작
- II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영
 - 1. 성공적인 사회복지법인의 운영에 영향을 미치는 요인
 - 2. 사회복지법인 발전 단계별 필요한 관리요소
- III 나가며



I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작

사회복지시설 운영법인의 탄생: 한국전쟁과 자선복지의 시작

1) 의원단체의 지원

우리나라의 사회복지시설은 서구의 사회복지서비스 제공기관과 다른 역사적 경험을 가지고 있음
우리나라는 1945년 일제의 불법강점에서 해방된 후 얼마 되지 않아 1950년에 6·25전쟁을 겪었다. 6·25전쟁은 모든 사회·경제적 기반을 붕괴시켰다. 그리고 예측하지 못한 다양한 유형의 사회문제를 발생시켰다. 혼혈전쟁고아, 근로능력을 상실한 상이군인, 전쟁미망인, 해외귀환동포 등의 발생은 당시 우리나라 정부의 국정운영 능력과 열악한 재정으로는 감당하기 어려웠다. 이들을 위한 구호사업은 외국의 민간원조단체 및 국내의 독지가들에게 의존하는 경우가 많았다.

예: 홀트아동복지회의 시작

“그 다음 장면은 우리의 마음을 갈기갈기 찢어 놓고 말았다. 바로 눈앞에 수많은 미군 사생아들의 비참한 모습이 전개되고 있었다. 이들은 미국인 아버지와 한국인 어머니 사이에 태어난 아이들이었다. 한국인 어머니들은 수치감 때문에 비밀을 지킬 수 있을 때까지는 이들을 감추어 기르지만 이들이 성장해서 길가에 나가면 머리와 눈의 빛깔이 다른 사람들을 보지 못한 여느 아이들에게 두들겨 맞는 것이 예사였다.”(Holt, 1972, 동방의 자손들, p. 33)

I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작

사회복지시설 운영법인의 탄생

2) 초기 선각자의 출연재산(出捐財産)과 헌신 그리고 소명의식

“6.25전쟁으로 전쟁고아, 미망인, 장애인이 발생하자 자신을 뜻을 펼칠 시기라고 생각하고 사회복지시설을 운영하게 되는 경우에 많이 목격된다. 이 유형의 설립자들은 공동체 생활, 지역사회 운동 등에 꾸준한 관심과 관련된 정보를 가지고 있었다. 이들은 종교적 신념도 강하다. 자신의 소명의식 또한 강하게 표현하고 대상자에 대한 헌신이 깊어 자신의 재산을 사회복지법인 설립에 전액 기부하거나 자신의 직업에서 벌어들인 소득을 사회복지시설의 운영비에 사용한다.” (강영숙, 2011b)

“6.25 전쟁..... 사회복지시설 설립자들은 아동, 노인, 장애인, 미망인 등을 집으로 데리고 오면서 같이 생활을 하기 시작하였고, 이들과 자연스럽게 공동체 생활을 하기 시작한다. 설립자들은 서비스 대상자와 함께 생활하면서 시설아동의 의식주를 해결하기 위해서 자연스럽게 재산을 팔거나..... 자신의 대지에 건물을 짓고 이들을 돌보기 시작한다.”(강영숙, 2011a)

다수의 초기 설립자들은 자신이 살던 집에 아동을 키우기 시작하고, 혹은 더 넓은 곳에서 아동을 키우기 위해서 땅을 구매하거나 후원을 받는다.

I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작

사회복지시설 운영법인의 탄생

3) 미미한 정부 지원

“이러한 고아원에 대한 한국정부의 지원은 미미했기 때문에 고아원 운영은 외원의 원조에 크게 의존할 수밖에 없었다. 정부에서 시설에 대해 정기적인 보조를 실시하게 된 것은 휴전이 이루어진 1953년 7월 이후였고 지원수준은 시설수용자 1인당 1일 구호양곡 3홉, 부식비 3원이었다” (한국어린이재단, 1986; 한국사회복지협의회, 2012:115, 재인용).

<표 1> 1958년~1968년 아동복지시설 운영재원

(단위 : %)

연도별	수입				지출				
	국가보조	외원	자세	기타	사업비	급식비	피복비	수용비	교육비
1958	28.3	36.5	22.3	12.9	31.0	43.1	7.8	10.9	7.2
1959	22.9	41.5	21.5	14.1	29.5	41.8	7.8	12.6	8.3
1967	19.8	50.3	20.7	9.2	23.6	33.7	9.0	25.5	8.2
1968	22.2	52.5	16.8	8.5	27.2	33.2	8.0	22.7	8.9

자료 : 최중도, “아동복지시설의 운영 실태와 전망”, 『사회복지』 26호, 1969.9.

I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작

4) 개인 재산의 출연과 사회복지시설의 사유화인식

“1950년대 초창기 사회복지시설 설립 및 운영과정 중에 설립자의 사유재산의 출연은 설립자와 그 자녀들에게 사회복지시설에 대한 사유화 인식을 갖게 하였다. 이들 설립자와 자녀들의 사회복지시설에 대한 사유화 인식은 다음과 같은 결과를 초래했다.”(강영숙, 2019, p.19)

“첫째, 사회복지법인 운영권 승계 논쟁이다. 사회복지시설 설립자 개인의 재산을 통한 시설 설립과 운영은 사회복지시설의 사유화 인식을 발생시켰다. 사회복지법인 및 시설 설립자들은 사회복지법인의 운영권을 자녀를 포함한 가족들에게 승계하는 방식은 당연하고 자연스러웠다. 둘째, 사회복지법인의 소유권 논쟁이다. 사회복지시설 설립자 개인의 재산을 통한 사회복지조직의 설립은 설립자에 대한 소유권인식과 재산권방어에 대한 인식을 증대시켰다. 이들 설립자들의 2세대와 3세대들은 사회복지시설이 아버지의 재산이었고 조부모의 재산이었다는 인식이 강하다. 따라서 이들은 사회복지시설의 운영에 참여하면서 사회복지법인의 소유권 인식을 불편하지만 당연한 권리로 생각하는 경향이 짙었다. 셋째, 재산방어 인식의 팽배성이다. 사유재산을 통한 시설설립은 설립자들로 하여금 사회복지조직의 사유화 인식을 증대시켰고 그 결과로 발생한 운영권 승계 및 재산권 방어 인식을 강화시켰다. 이러한 인식은 사회복지법인의 폐쇄성을 야기했다. 이러한 폐쇄성은 최근의 사회복지영역에 대한 개방성과 투명성에 대한 사회적 요구와 상반되는 것으로 사회복지법인 운영에 대한 부정적 인식을 낳았다(강영숙, 2011, 사회복지조직의 조직성장유형에 관한 탐색적 연구, p. 226; 강영숙, 2019, pp.19~20).”

I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작

5) 정부의 사회복지법인에 대한 무관심에 따른 관련 법간의 높은 수준의 모순성과 모호한 개별성

“사회복지사업법과 사회보장급여의 이용제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(이하 사회보장법), 사회적경제기본법안의 관계문제이다. 21세기의 한국사회에서 사회복지란 무엇일까? 사회복지사업법에 따르면 사회복지사업의 정의는 "사회복지사업"이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다. 현재의 사회복지사업법에서 정의하는 사회복지란 도움이 필요한 사람들에게 시설을 세워서 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 즉, 좁은 의미의 사회복지의 개념이라고 할 수 있고, 또한 한 잔여적 복지 혹은 선별적 복지적 관점이라고 말할 수 있다. 보편적 복지에서 복지란 모든 인간의 행복한 삶을 추구하는 것이다.보편적 복지에서 복지란 모든 인간의 행복한 삶을 추구하는 것이다. 즉 불쌍한 사람을 돕는 것이 사회복지가 아니라 사회구성원 모두의 삶의 질을 향상시키는 것이 헌법적 의미에서의 사회복지라고 할 수 있다(헌법 제 10조 및 34조). 그런데 사회복지사업법에서 사회복지란 그와는 달리 사회적 약자에 한정해서 복지서비스를 규정하고 있고, 그에 해당하는 사업만 하라고 하고 있다. 30년전의 패러다임을 그대로 답습하고 있는 것이다(조준호, 2015, pp.85~86).”

I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작

미션의 같거나 유사한 법간의 모호한 개별성은 불법을 만든다. 사회적경제지원법과 관련이 있는 협동조합과 사회적 기업이 그것이다.

“사회복지법인에서는 사회적 기업지원사업과 협동조합과의 파트너십을 만들 계획을 가지고 있다. 그러나 현행법상에서는 이는 모두 불법이다. 구체적으로 사회적 기업 지원사업을 정관에 넣고자 했으나 반려되었다. 사회적 기업은 수익사업의 영역이기에 목적사업이 아닌 수익사업항목에 넣으라는 것이 주무관청의 입장이었다. 그렇게 할 수는 없다. 수익사업을 하려는 것이 아니라 사회적 가치를 실현하는 사회적 기업을 지원하는 것이 우리의 목적이다. 본 법인의 미션은 장애인들의 삶의 질을 개선하는 것이고, 그것은 단순히 불쌍한 사람을 자선적 가치로 돕는 것이 아니라 장애인들이 사회적 기업의 주체가 되는 것, 즉 주체가 되도록 하는 것이 더 좋은 나눔가치이고, 법인의 미션을 실현하는 것이다. 현실상에서 이런 일을 하는 데 있어 시나 구가 반대하지 않는다. 그러나 정관을 개정해서 합법화하는 것은 불가능하다. 돌봄협동조합의 법인 조합원이 되어 협동조합을 지원하는 것도 그냥 사업으로 하면 가능하지만 정관개정을 통해서 구체화하는 것은 불가하다. 그런 과정에서 사회적경제지원법이 만들어진 것이다. 시대의 흐름과 사회복지관계 법령들이 많은 모순을 내포하고 있다고 본다(조준호, 2015, p. 86)”.

I 우리나라 사회복지법인에 대한 이해의 시작

6) 정부의 사회복지법인에 대한 무관심 그리고 사회복지서비스 전달체계의 다변화와 새로운 공급주체와의 관계성 혼동

1997년 사회복지사업법의 개정에 따른 사회복지시설 설치·운영을 허가제에서 신고제로 변경되었고, 재단법인, 사단법인 등을 포함한 재단법인 및 사단법인으로 등록된 시민단체들도 사회복지사업에 근거한 시설을 운영하였다. 2004년 지역아동센터의 법제화에 따라서 국가 또는 지방자치단체의 자는 관할 시장, 군수, 구청장에게 신고하여 아동복지시설을 설치할 수 있다(아동복지법 제14조 2항). 이후 지역아동센터는 급격히 증가하기 시작했다. 이후 2007년부터는 바우처 방식의 사회복지서비스 제공방식으로 전환되면서, 영리법인 및 단체도 사회복지서비스를 제공하기 시작하였다.

“사회복지서비스를 하는 진입장벽이 낮아지는 추세가 정부정책속에서 나타나고 있고, 사회경제기본법안이 제정되고 있는 상황에 대한 부분이다. 사회복지법인의 역할이 점차로 낮아지고 다른 사회적 단위들이 그 역할을 대신하게 되는 문제를 논의하는데 이는 두가지 논의점을 갖는다. 우선 진입장벽의 약화는 공공성을 약화시키는 문제를 발생시키게 된다. 복지사업의 문턱이 낮아질 때 갖게 되는 문제는 결국 사적 이익을 목적으로 한 사회복지서비스 제공의 문제이다. 현재 사회복지법인중 일부가 보이는 일탈행태가 진입장벽이 낮아지면 더 많아지고 심각해지는 것은 당연하다고 본다(조준호, 2015, pp.85~86).

사회복지법인 운영 효율화 방안

Ⅱ 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

- 1 성공적인 사회복지법인의 운영에 영향을 미치는 요인
- 2 사회복지법인 발전 단계별 필요한 관리요소

Ⅱ 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

실증연구를 통한 사회복지법인의 효율성 평가 연구
 “DEA 모형을 활용하여 사회복지관 운영 효율성 평가를 통해, 사회복지관의 효율성 측정과 비효율 복지기관의 서비스 생산성을 극대화 할 수 있는 방안을 모색하고자 하였다. 이에 보다 효과성 있는 평가를 위해 종합사회복지관을 규모형태별, 운영주체별, 지역별로 구분하여 비교·분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 규모형태 유형 중 ‘가’형 사회복지관은 50%가 효율적, ‘나’형 사회복지관은 40.5%가 효율적, 그리고 운영형태 유형 중 ‘사회복지법인’ 주체 복지관은 40.9%가 효율적, ‘재단복지법인’ 주체 복지관은 75%가 효율적으로 나타났다. 둘째, 규모형태별 사회복지관은 광주, 대전, 울산, 대구, 부산 순으로 상대적으로 효율적인 운영을 하고 있음을 알 수 있었고, 운영주체별 사회복지관은 광주, 대전, 대구, 울산, 부산 순으로 상대적으로 효율적인 운영을 하고 있어, 사회복지관 특성에 따라 지역별 차이가 존재함을 알 수 있었다. 셋째, 비효율적 사회복지관의 경우 과잉투입과 과소산출 분석을 통해 비효율성 발생원인과 효율성 개선 목표치, 그리고 개선방향에 대해 파악할 수 있었다(김은희, 2012, 사회복지서비스 효율성 평가연구. 정책분석평가학회보, 22(1), 127-157)”.

DEA(Data Envelopment Analysis: 자료포락분석)는 정부기관, 공기업, 비영리기관 등의 효율성을 평가할 때 많이 이용되고 있고, 그 유용성도 검증(이상철, 2009; 김은희, 2012).

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

(김은희, 2012, 사회 복지서비스 효율성 평가연구. 정책분석평가학회보, 22(1), 127-157)

〈표 3〉 투입 및 산출변수

구분	변수명	변수 설명	측정단위
투입	결산액	정부보조금+자체 수익사업+후원금	원
	사회복지관 종사자 수	사회복지사를 제외한 복지관의 직원	명
	사회복지사 수	1급 혹은 2급 사회복지 자격증 소지자	명
	자원봉사자 수	연간 해당 복지관에서 자원봉사 신청서를 기입한 봉사자 수	명
산출	연간 프로그램 이용실적	해당 복지관의 정기 프로그램 이용자 총 수	개
	연간 프로그램 수	분야별 개설된 프로그램의 연간 수	개

〈표 14〉 지역별 효율성 측정결과 비교

구분	규모형태별		운영주체별	
	가형	나형	사회복지법인	재단법인
부산	0.7775	0.7996	0.7284	1.0000
대구	0.8910	0.8194	0.8388	0.8696
광주	1.0000	0.9824	0.9609	1.0000
대전	1.0000	0.8498	0.9127	0.9087
울산	0.8208	0.9988	0.7703	-

주) 각 지역별 평균을 나타냄

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

1. 성공적인 사회복지법인의 운영에 영향을 미치는 요인(강영숙, 206)

면접대상자는 비확률표본추출법 중 판단표본추출법을 사용하여

선정하였다. 먼저 사회복지 종사자들 15명으로부터 비교적

성공적으로 사회복지법인을 운영하고 있다는 평판을 얻고

있는 법인들을 추천받았다. 추천받은 사회복지

법인에서 10년 이상 근무를 한 본부장, 사무국

장, 부장 그리고 과장 등 12명의 관리자들을 일

대일로 심층면접을 실시하였다.

단어 또는 어구를 중심으로 코딩을

하고 계산하였다.내용분석 결과의 신뢰도를 측정하기 위하여

일차로 일치비율에 의한 신뢰도 검증과 이차로

우연에 의한 일치검증-스코트 Pi(Scott's Pi)로

두 차례의 신뢰도를 검증하였다.

〈표 5〉 조직성공의 범주화와 응답분포

개념	상위 범주	구체적 내용	응답 수	%
조직성공	성공	1. 이용자 만족도	12	8.76
		2. 직원 만족도	9	6.57
		3. 양질의 서비스 제공	11	8.03
		4. 조직 미션이나 목표 수행정도	9	6.57
		5. 조직구성원간의 관계	6	4.38
		6. 법인 산하 조직과의 관계	9	6.57
		7. 대외적 이미지	11	8.03
		8. 지역사회평판	12	8.76
		9. 조직의 설립이념에 대한 직원 들의 인식	12	8.76
	소 계	91	66.4	
조직성장	성장	1. 낮은 이직률	11	8.03
		2. 이용자수 증가	8	5.84
		3. 대기자수 증가	10	7.30
		4. 후원자수 증가	4	2.92
		5. 후원금의 증가	4	2.92
		6. 프로그램수의 증가	3	2.19
		7. 지역사회와의 연계 프로그램 수 증가	6	4.38
	소 계	46	33.6	
	총 계	137	100%	

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

강영숙, 조정아 (2008). 비영리조직의 성장단계별 핵심 조직관리요소에 관한 탐색적 연구. 서울도시연구, 9(1), 107-130

<표 2> 조직성장 단계에 따른 조직관리요소

성장 단계	인사관리요소	조직특성요소	리더업무특성 요소
생성기	조직원에 대한 보상이나 통제는 리더에 의해서 직접적으로 그리고 비공식적으로 이루어짐	비공식적인 관리체계로 조직업무가 문서화되어 있지 않음, 의사결정이 리더에게 있어 강한 집권화의 조직 구조를 가지고 있음	리더는 명확히 인식된 단기목표를 가지고 변화하는 상황에 대처함, 모는 예산 업무에 참여함
성장기	성장기에 유능한 직원이 투입되고, 조직내에 협의와 회의 등의 활동이 이루어짐	의사결정의 위임과 자율권이 나타남, 집권화에 대한 반발로 약한 집권화 구조를 보임, 조직업무의 표준화가 나타나 공식화가 이루어짐	장기계획을 설정하면서 의사결정시에 고객과 직원의 의견을 수용하는 노력 보임, 조직의 목표 등 강력한 리더십을 보여주며 직원들에게 동기를 부여
성숙기	조직원들에 대한 보상이 공식적임, 조직원들과 조직의 분배에 대해 분석하고, 학습하는 등의 교육활동이 이루어짐	공식적인 의사소통을 하게 되고 분권화가 이루어짐, 조직업무의 공식화가 이루어짐	조직목표와 자원을 결합하는 능력과 조직운영과 사회의 상위목표에 대한 이해를 함

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

강영숙, 조정아 (2008). 비영리조직의 성장단계별 핵심 조직관리요소에 관한 탐색적 연구. 서울도시연구, 9(1), 107-130

<표 3> 사회복지법인의 일반적 특성

N=98											
영역	구분	빈도	%	영역	구분	빈도	%	영역	구분	빈도	%
운영기간	생성기(1997~2004년 설립된 법인, 운영기간 7년 이하)	20	20.4	설립형태	의원후원단체	9	9.5	연계된기관	개신교	39	43.8
					중교교과	19	20.0		불교	9	10.1
	성장기(1970~1996년 설립된 법인, 운영기간 8~26년)	36	36.7		단일교회	6	6.3		가톨릭	8	9.0
					개인설립	46	48.4		교육기관	6	6.7
	성숙기(1970년 이전에 설립된 법인, 운영기간 27년 이상)	42	42.9		대상자 관련 전문가 집단	5	5.3		기업	7	7.9
					기타	10	10.5		관련기관없음	20	22.5

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

강영숙, 조정아 (2008). 비영리조직의 성장단계별 핵심 조직관리요소에 관한 탐색적 연구. 서울시연구, 9(1), 107-130

<표 4> 조직성장단계에 따른 법인의 특성

영역	구분	조직성장단계			Chi-Square, F
		생성기(1997~2004년 설립된 법인)	성장기(1970~1996년 설립된 법인)	성숙기(1970년 이전에 설립된 법인)	
설립형태	회원후원단체	1(5.5%)	1(2.8%)	7(16.7%)	36.747***
	중·고교과	8(44.4%)	10(28.6%)	1(2.4%)	
	단일교회	3(16.7%)	2(5.7%)	1(2.4%)	
	개인설립	3(16.7%)	14(40.0%)	29(68.9%)	
연계된 기관	대상자 관련 전문가 집단 외 기타	3(16.7%)	8(22.9%)	4(9.6%)	19.270*
	개신교	6(35.2%)	13(38.3%)	20(52.6%)	
	불교	5(29.4%)	4(11.8%)	0(0%)	
	가톨릭	2(11.8%)	3(8.8%)	3(7.9%)	
사무국	교육기관 및 기업	3(17.2%)	6(17.6%)	4(10.6%)	5.566†
	관련없음	1(5.9%)	8(23.5%)	11(28.9%)	
	있음	11(57.9%)	27(79.4%)	21(53.8%)	
총사업장수	없음	8(42.1%)	7(20.6%)	18(46.2%)	1.327
	있음	11(57.9%)	27(79.4%)	21(53.8%)	
총운영비 (단위: 만원)	평균	3.7	9.3	6.7	1.252
	표준편차	3.0	17.1	10.3	
기본예산수입 (단위: 만원)	평균	211,908	494,446	517,926	.674
	표준편차	185,861	623,047	969,327	
연총인건비 (단위: 만원)	평균	154,940	248,176	228,194	1.145
	표준편차	157,387	351,435	412,589	
연총인건비 (단위: 만원)	평균	56,574	211,466	294,018	1.145
	표준편차	66,267	375,055	562,405	

†: p<.1, *: p<.05, **: p<.01, ***: p<.001
주: 총사업장은 법인직영과 국가보조금을 받는 사업장임.

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

<표 5> 조직성장 단계별 사회복지법인의 인사관리 특성

구분	조직성장단계			F
	생성기 (1997~2004년 설립된 법인)	성장기 (1970~1996년 설립된 법인)	성숙기 (1970년 이전에 설립된 법인)	
	평균(표준편차)	평균(표준편차)	평균(표준편차)	
직원선발	3.41(.51)	3.65(.59)	3.57(.76)	.815
직원교육	3.17(.66)	3.39(.78)	3.08(.79)	2.116*
교육보장	4.08(.59)	4.11(.88)	3.98(.91)	.507
직원보상	2.70(.54)	2.94(.85)	2.67(.73)	1.402

†p<.1

<표 6> 조직성장 단계별 사회복지법인의 조직 특성

구분	조직성장단계			F
	생성기 (1997~2004년 설립된 법인)	성장기 (1970~1996년 설립된 법인)	성숙기 (1970년 이전에 설립된 법인)	
	평균(표준편차)	평균(표준편차)	평균(표준편차)	
집권화	2.59(.45)	2.67(.75)	2.68(.59)	.137
공식화	3.42(.32)	3.49(.59)	3.26(.65)	1.607
혁신	3.07(.29)	3.13(.67)	3.06(.48)	.185
의사소통	3.50(.28)	3.62(.57)	3.50(.67)	.467

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

- 1) 첫 번째 연구문제인 사회복지시설을 운영하는 비영리 사회복지조직의 조직성장 단계별 핵심적인 조직관리요소에 차이가 있을 것이라는 가설에 대해서는 예상과는 달리 분석 결과 조직관리 요소 중에 직원 교육 변수를 제외한 다른 변수들은 통계적으로 유의한 결과가 나타나지 않았다
- 2) 두 번째 연구문제인 우리나라 비영리조직은 영리조직과 유사한 성장과정을 경험하고 있는가라는 질문에 대해서는 첫 번째 연구 질문에서 제시한 영리조직이 각 조직성장단계마다 겪는 조직관리요소가 우리나라 비영리 사회복지조직에서는 통계적으로 유의한 결과가 나오지 않았다.

〈표 7〉 조직성장단계별 사회복지법인의 리더 업무 특성

구분	조직성장단계			F
	생성기(1997~2004년 설립된 법인)	성장기(1970~1996년 설립된 법인)	성숙기(1970년 이전에 설립된 법인)	
	평균(표준편차)	평균(표준편차)	평균(표준편차)	
리더 기획	3.74(.53)	3.78(.65)	3.70(.69)	.144
리더 관리	3.49(.30)	3.48(.78)	3.46(.69)	.013

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

강영숙(2007)“사회복지법인 산하시설에 대한 법인의 자율성부여가 조직성공에 미치는 영향: 다조직과 체인화 관점을 중심으로”, 지역발전연구, 11(2), pp.293~329.

〈표 3〉 자율성 요인분석결과

문항내용	요인1	요인2	요인3	요인4
1) 우리법인은 산하기관 간에 순환보직제가 이루어진다.	.143	.115*	.076	.932
2) 우리법인은 직원발령은 법인(본부)에 의해서 이루어진다.	.184	.920	.152	.112
3) 우리법인은 직원채용은 법인(본부)에 의해서 이루어진다.	.131	.926	.200	.058
4) 물품을 공동 구매하여 산하 기관과 공유한다.	-.032	.162	.878	.161
5) 산하기관의 예산통제를 보편적으로 하고 있다.	.492	.402	.388	-.280
6) 공동채무관리를 하고 있다.	.212	.170	.871	-.055
7) 각 산하기관에 재원을 지원하고 있다.	.041	.173	.690	.006
8) 사업기획부문에서의 법인(본부)직원이 있다.	-.079	.131	.386	.662
9) 산하기관이 사업개발을 하면 정기적으로 법인에 보고 한다.	.781*	.017	.046	-.001
10) 각 산하기관의 주요 정책결정에 관여한다.	.835	.038	.135	.134
11) 법인(본부)결정이 각 산하기관에 영향을 준다.	.765	.212	-.073	.235
Eigenvalues	3.166	2.030	1.925	1.071
% of Variance	28.785	18.459	17.501	9.735
Cumulative%	28.785	47.244	64.745	74.481
요인명	정책	인사	채무	사업 개발

* 요인점수가 낮아 1번은 제 2요인에서 제외함. 9번은 요인점수가 요인 4의 점수보다 요인1의 점수가 현저하게 높아 요인1에 포함시킴.

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

효율성: 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)

강영숙(2007)“사회복지법인 산하시설에 대한 법인의 자율성부여가 조직성공에 미치는 영향: 다조직과 체인화 관점을 중심으로”, 지역발전연구, 11(2), pp.293~329.

<표 4> 조직성공 요인분석 결과

세부분항		1	2	3
1	미션은 직원들에게 근무 동기를 높여주고 있다.	.704	.343	.101
4	미션이 언급하고 있는 가치 지향적 목적달성을 실천하고 있다.	.631	.416	.239
6	미션에 포함되어 있는 핵심역량을 추구하고 있다.	.681	.410	.063
12	미션이 제시하고 있는 사회복지서비스 기준을 실천하고 있다.	.690	.376	.241
14	미션이 제시하고 있는 사회복지실천의 목적을 실천하고 있다.	.423*	.470	.440
15	미션이 언급하고 있는 법인의 목적을 실천하고 있다.	.509	.427	.418
20	미션에 포함되어있는 서비스 대상자에게 사회복지를 실천하고 있다.	.472	.468	.291
22	미션에 들어 있는 사회복지서비스 실천 방법들을 실행하고 있다.	.467*	.531	.237
2	사업을 잘 실천하고 있는 편이다.	.313	.657	.212
3	법인의 사업은 발전 가능성이 높다.	.352	.653	.198
5	직원들에게 일을 책임지고 추진할 수 있는 기회를 종종 준다.	.552	.506	.124
7	근무 환경은 만족할 만하다.	.173	.344*	.466
9	사업들은 열심히 해보만한 가치가 있는 일이다.	.411	.620	.304
11	직원들의 능력을 발휘할 수 있는 기회가 종종 있는 곳이다.	.466	.679	.042
16	직원들이 스스로 판단하여 일을 할 수 있는 기회가 종종 있다.	.588	.531*	.218
18	사업은 직원들에게 성취감을 주고 있는 편이다.	.623	.586*	.175
24	직원들에게 지급하고 있는 보수는 적절하다.	-.275	.701	.408
8	대외적 평판이 좋은 편이다.	.464	.411	.401*
13	법인 산하기관의 직원 이직률은 낮은 편이다.	.032	.454	.745
17	산하기관의 이용자들의 수는 점차로 증가하고 있다.	.176	.705	.040*
19	사회복지실천에 있어서 성공했다고 생각한다.	.399	.624	.251
21	산하기관의 이용자들은 서비스에 만족하는 편이다.	.181	.673	.302
23	법인본부(사무국)의 직원 이직률은 낮은 편이다.	.170	.070	.858
Eigenvalues		6.204	5.323	3.042
% of Variance		25.848	22.178	12.674
Cumulative%		25.848	48.026	60.701
요인명		미션	직무	인지된 성공
		실현	만족	

* 요인점수가 낮아 7, 17번은 최종분석에서 제외함.

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

강영숙(2007) 사회복지법인 산하시설에 대한 법인의 자율성부여가 조직성공에 미치는 영향: 다조직과 체인화 관점을 중심으로”, 지역발전연구, 11(2), pp.293~329.

<표 12> 조직성공에 영향을 미치는 법인산하기관들의 자율성 수준 (n=102)

	비표준화 계수		표준화 계수		t	VIF
	B	표준오차	베타			
(상수)	2.661	.266			9.994	
설립연도	.002	.003	.097		.849	1.213
총운영비	1.122E-07	.000	.205		1.354	2.144
총 직원 수	.000	.001	-.057		-.336	2.671
사무국유무	.192	.110	.190		1.747*	1.106
인사	.104	.066	.220		1.861*	1.308
재무	-.130	.079	-.208		-1.650	1.489
정보	.229	.076	.426		3.022**	1.859
정책결정	.037	.071	.072		.512	1.829
F값					3.918***	
R2					0.336	

t<p<.1, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

a. 종속변수: 조직성공

b. 더미변수: Reference group=사무국 없음

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

법인산하기관의 조직성공에 영향을 미치는 독립변수를 파악하기 위해 회귀분석을 실시하였다. 통제변수로는 설립연도, 총운영비, 총 직원 수, 그리고 법인사무국유무 등으로 두었다. 이는 기관의 역사, 재정적 측면과 인력적 측면, 그리고 법인으로서의 조직적 체계 등이 조직성공에 영향을 줄 것으로 판단되어 통제하게 되었다. 이 중 법인사무국은 더미변수(dummy variables)로 처리하였다. 본 회귀모형은 독립변수가 종속변수를 33.6% 설명하고 있으며, F값이 3.918로 통계적으로 모형이 적합한 것으로 나타났다($p < .001$). 분석결과, 사무국유무와 인사에 대한 법인의 영향력이 높을수록 $p < .1$ 수준에서 유의미한 영향변수로 파악되었다. 법인사무국이 있는 기관($\beta = .190$) 일 수록 조직성공이 높은 것으로 나타났다.

II 효율성에 기반한 사회복지법인 운영 방안

즉, 법인사무국과 같은 법인 내의 조직화를 통한 체계적인 관리 및 운영은 조직성공을 이끌어 내는 요인임이 밝혀졌다. 또한 산하시설에 대한 법인의 인사영향력($\beta = .220$)이 높을 수록 조직성공이 높았다. 이는 법인(본부)에서 인사권에 대한 관리와 감독에 대한 영향력을 어느 정도 가지고 있을 때, 즉 직원의 발령 및 채용에 있어서 법인(본부)을 통한 직접적인 인사관리가 이루어질수록 조직성공이 성공하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다.

조직성공의 가장 큰 영향요인으로는 정보에 대한 영향력이 높은 것($\beta = .426$)으로 나타났다. 즉, 사업기획 및 사업개발에 있어 법인(본부)으로부터의 지원이 많을수록 조직성공이 높은 것으로 인식하고 있었다. 구체적으로 사업기획이 중앙본부에서 산하기관으로 지원되고 산하기관들은 자체 사업개발에 대하여 법인과 다양하고 구체적인 정보제공 및 공유 할 때 대규모 법인조직이 조직원들은 조직이 성공적으로 운영되고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 지금까지 분석한 결과를 종합해 보면, 법인(본부)가 산하시설에 정보 및 공동사업개발 그리고 인사에 관한 영향력이 높을 수록 그리고 법인사무국을 운영하고 있을수록 조직성공이 높아지는 것으로 나타났다.

사회복지법인 운영
효율화 방안

Ⅲ 나가며

Ⅲ 나가며

사회복지법인의 효율성을 높이기 위해서는 다음의 내용이 실천이 되어야 한다.

<표 5> 조직성공의 범주화와 응답분포

개념	상위범주	구체적 내용	응답수	%
조직성공	성공	1. 이용자 만족도	12	8.76
		2. 직원 만족도	9	6.57
		3. 양질의 서비스 제공	11	8.03
		4. 조직 미션이나 목표 수행정도	9	6.57
		5. 조직구성원간의 관계	6	4.38
		6. 법인 산하 조직과의 관계	9	6.57
		7. 대외적 이미지	11	8.03
		8. 지역사회평판	12	8.76
		9. 조직의 설립이념에 대한 직원들의 인식	12	8.76
소 계			91	66.4
조직성장 ²⁵⁾	성장	1. 낮은 이직률	11	8.03
		2. 이용자수 증가	8	5.84
		3. 대기자수 증가	10	7.30
		4. 후원자수 증가	4	2.92
		5. 후원금의 증가	4	2.92
		6. 프로그램수의 증가	3	2.19
		7. 지역사회와의 연계 프로그램 수 증가	6	4.38
소 계			46	33.6
총 계			137	100%

Ⅲ 나가며

사회복지법인의 효율성을 높이기 위해서는 다음의 내용이 실천이 되어야 한다.

사회복지법인에서 공정성과 투명성을 기반으로 법인 본부에서 인사, 홍보, 후원 등의 전략적 비전을 제시해 줄 때 더 효과가 높은 것으로 나타났다. 사회복지법인의 공정성과 투명성은 사회복지법인이 가져야 할 전문성의 하나로 이를 위해서는 사회복지법인의 스스로의 자구책과 2012년 사회복지법인에 대한 지원이 지방으로 이양되었고, 2016년 부터 사회복지법인에 대한 관리 감독이 지자체로 이전되면서, 각 지자체는 사회복지법인에 대한 평가 및 인증 시스템을 도입하여 진행할 필요가 있다.

Ⅲ 참고문헌

강영숙 (2006). 내용분석을 이용한 민간사회복지조직 관리자들이 인지하는 성공적인 조직운영에 관한 연구. 서울도시연구, 7(1), 123-143

강영숙.조정아(2008). 비영리조직의 성장단계별 핵심 조직관리요소에 관한 탐색적 연구: 서울시 사회복지법인을 중심으로, 서울도시연구, 9(1): 107-130.

강영숙a(2011). 사회복지조직의 조직성장유형에 관한 탐색적 연구: 시설운영 사회복지법인을 중심으로, 한국사회복지학, 63(4):225-251.

강영숙b(2011). “한국 사회복지법인의 조직성장 과정에 관한 질적연구: 시설운영 사회복지법인의 조직 관리자 인식을 중심으로”. 한국사회복지행정학, 13(1): 33-65.

강영숙 (2011). 사회복지조직의 조직성장유형에 관한 탐색적 연구. 한국사회복지학, 63(4), 225-251

Ⅲ 참고문헌

- 강영숙 (2019). 사회복지시설은 공공재이다: 우리나라 사회복지법인 설립의 역사적 맥락 이해하기. 월간 복지동향(243), 17-22
- 김진우 (2015). 환경변화에 따른 사회복지법인 제도의 비판적 고찰. 한국사회복지행정학, 17(3), 461-489
- 김연명, 박상희 (2012). 공공복지인가? 민간복지인가?: 사회복지법인의 성격에 관한 연구. 비판사회정책(36), 7-38
- 김영중 (2018). 사회복지법인 제도의 형성과 변천에 관한 연구. 한국사회복지학, 70(4), 69-92
- 김은희 (2012). 사회복지서비스 효율성 평가연구. 정책분석평가학회보, 22(1), 127-157
- 박영민·강영숙(2007). “사회복지법인 표준운영모델 개발”, 서울복지재단
- 윤희숙 (2015). 지역사회복지 중심으로 사회복지법인의 역할과 실천과제. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 153-170
- 채현탁, 임우현, 김영길 (2018). 사회복지법인 운영이 지역 경제에 미치는 파급효과. 한국산학기술학회 논문지, 19(7), 375-383
- 조준호 (2015). [토론문] 사회복지법인의 미래는?. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 83-89
- 윤희숙, 강영숙, 주영하(2016) □ 사회복지법인 인증제도 도입방안 □ , 서울복지재단

Ⅲ 참고문헌

- 채현탁, 임우현, 김영길 (2018). 사회복지법인 운영이 지역 경제에 미치는 파급효과. 한국산학기술학회 논문지, 19(7), 375-383
- 조준호 (2015). [토론문] 사회복지법인의 미래는?. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 83-89
- 윤희숙, 강영숙, 주영하(2016) □ 사회복지법인 인증제도 도입방안 □ , 서울복지재단

경청해 주셔서 고맙습니다

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

제1주제 토론

사회복지법인 운영 효율화 방안

김성철 교수(백석대학원 NPO 경영학과)
고경환 박사(한국보건사회연구원, 선임연구위원)
박권수 원장(복지조세경영연구원)



사회복지법인 운영 효율화 방안 토론편

김성철 교수

(백석대 대학원 NPO경영학과)

1. 강영숙 교수님의 <사회복지법인에대한이해>

< 효율성에기반한 성공적인 사회복지법인의운영에 영향을 미치는요인>

<사회복지법인 발전 단계별 필요한 관리요소>

- 사회복지법인의 효율성을 높이기 위해서는 실천 --> 전문성 위함이 필요함에 공감
- 사회복지법인에서 공정성과 투명성 , 사회복지법인에 대한평가 및 인증시스템을 도입
공감

2. 사회복지법인의 효율화 방안을 위한 제언

- 사회복지법인은 민간전달체계의 중심적 위치에서 사회서비스를 제공하는데 접근성, 지속성과 책임성등 공공성을 확보하는 교두보적인 역할을 수행하여야 함
- 장기발전계획의 수립, 전국적 실태조사에 따른 자료의 데이터베이스등 기본적인 토대가 부족
- 사회복지법인 설립요건 완화, 운영의 융통성 확보 및 퇴출구조 방향 정립 등의 정책적·제도적 변화를 모색하여 역할 다변화의 토대를 마련할 필요가 있음
- 이러한 기반하에 사회복지법인은 지역사회복지 증진을 위한 민간부문에서의 파트너로서 공공 전달체계와 적극적인 협력을 모색하는 주체성이 필요함
- 사회복지 시설은 정부나 지자체가 직접 운영하지 않고 사회복지법인에 위탁을 주도 록 되어 있음. 그런데 이 위탁구조가 문제.
- 위탁 선정기준에 정치적인 논리가 적용. 지자체가 위탁기관을 선정, 지자체장이 바뀔 때마다 위탁기관 변경, 종종 발생함
- 시설의 존속 여부와 민감하게 관련, 시설장들은 사회복지 업무 이외에 외부요인에 관여함으로 어려움.
- 원불교사회복지법인의 문제점은 법인분리의 문제, 조직관리의 문제, 인사관리의 문제, 법인 전입금문제의 네 영역으로 도출되었음.
- 이 네 영역에서의 문제점을 한마디로 요약하면 아마추어리즘의 문제.

- 아마추어리즘은 곧 비전문성의 문제를 의미하는 것 원(오세영·이원식, 2019)
- 원불교사회복지법인의 역할과 기능의 향상 방안으로
 - 첫째, 교구장과 사회복지법인 이사장의 겸직 분리,
 - 둘째, 시설장의 전문적이고, 민주적이며 책임성 있는 조직운영,
 - 셋째, 합리적이고 검증된 인사관리시스템의 구축,
 - 넷째, 사회복지법인의 재원마련 방안 모색 등을 제시
 이것은 모든 종교 법인의 공통적인 문제로 사료됨.
- 비영리조직에 대하여 통일된 회계기준을 제정하여 시행하고 또한 회계교육을 정기적으로 실시함으로써 예산수립 및 집행·결산을 투명하게 하여야 함.
- 대부분의 NPO기관에서는 일관성 있는 회계규정이 없이 적당하게 회계를 처리하는 경향이 있음.
- NPO조직회계의 일관성 있는 회계집행을 위해서는 NPO조직회계의 통일된 단일회계기준과 재무보고서 양식 등의 제정이 있어야 하고 또한 회계투명성 확보를 위해서는 제정된 단일 회계기준과 재무보고서 양식 등을 국민들에게 공시를 할 수 있도록 하자는 것
- 사립학교, 사회복지법인, 의료기관 등은 각각의 근거법률과 감독기관이 제시하는 회계규칙(기준규칙)에 따라 재무제표를 작성하고 있는 실정
- NPO조직회계의 제도상 문제점은 비영리조직에서 통일된 회계기준의 부재, 내부 회계전문가의 부족등으로 전문성이 자리잡지 못하고 있음
- 기부금이나 후원금 등의 활용내용을 조금 더 명확하게 공시할 필요가 있음
- 사회복지법인의 현황 시설법인 2711, 지원법인 274(사회복지법인 관리안내, 2021)
- 기부금이나 후원금 등의 활용내역을 신문지상이나 인터넷에 공개하여야 함.
- 조직회계의 제도상 문제점을 찾아내고 그에 대한 개선방안을 제시함으로써 비영리조직의 회계투명성을 근본적이고 효율적으로 확보할 수 있도록 하는 근거.
- 피터 드러커는 영리기업 및 비영리 부문에서조차 기업가는 항상 변화를 추구하고 그것에 반응하며, 기회로 표출하는 사람.
- 변화하는 경영 패러다임과 미래 지향적인 사회복지법인의 경영이 필요한 시대임, 전문경영과 사회복지현장의 감각과 전문성이 필요함.
- 사회복지법인도 변화에 민감하게 가치와 혁신을 중심으로 나아가야 함.
- 사회복지법인도 과거의 방식이 아닌 창조적인 사고방식, 네트워크의 활용 복지경영을 중심으로 새로운 패러다임이 필요함.

“사회복지법인 운영 효율화 방안”

고경환
(한국보건사회연구원)

최근 복지제도가 확충되고 성숙되는 반면 저성장 사회로 진행되면서 사회재정 수입은 감소하고 있다. 이러한 상황에 학계를 중심으로 자발적 민간부문의 역할이 강조되는 시점에 사회복지법인의 운영 효율화 방안을 모색하는 본 학술주제는 아주 시의성 높은 주제로 생각됩니다.

발표자는 다양한 선행연구를 기초로 사회복지법인의 맹아단계에서 성숙단계까지 역사적으로 고찰하였습니다. 다만 던진 화두가 너무 겸손하여 본 발표에서 다루지 않은 부분을 중심으로 보완 토론을 해보고자 합니다.

사회복지법인들은 그들 간 경쟁, 나아가 영리단체들과 경계선이 모호하게 됨에 따라 사회복지법인의 범주정리와 수입·지출구조에 대해 살펴보고, 다음으로 사회복지법인의 성과제고를 위한 배분전략을 제안하고자 합니다.

1. 사회복지법인의 범주 정리

지금껏 민간모금 활동을 하는 사회복지법인의 범주가 연구자에 따라 달라 비교에 한계가 있었다. 범주설정에 대해 법률적 해석에 근거하면, 비영리법인(민법 32조)이며, 공익법인(공익법인의 설립운영에 관한 법률 제2조)이고 재단법인(사회복지사업법)으로 설정하는 것이 적합하고 본다. 이러한 범주에 따르면 2018년도 1,585개 법인으로 분석된다.

2. 사회복지법인의 수입과 지출 구조 현황

고경환(2019)의 연구에서는 이들 기관의 총수입액(5조 8,423억원, 2018년) 중 기부금 수입은 40.3%, 정부보조금은 28.5%로 기부금이 정부보조금보다 높은 것으로 분석. 또한 전체 모금액 중 10개 대규모 조직들이 약 60%(약 1조4,022억원)를 모금하는 것으로 나타났다. 결국 모금하지 않는 법인(437개)을 제외하면 약 1%의 법인이 60%를 모금함을 알 수 있다. 사회복지법인의 모금은 심한 쏠림구조임을 알 수 있다.

지출금액의 구성을 살펴보면, 2018년도 지출금액 중 사업비는 60.6%, 사업관리비 39.4%로 나타났다. 사업비 1단위를 수행하기 위해 소요되는 사업관리비의 단위는 서울

이 가장 낮은 0.33이고, 전복이 가장 높은 7.17로 나타났다.

3. 내외부 조직관리 강화와 관계망 형성

사회복지법인의 효율적 운영을 위한 방안으로는 내부조직 관리 강화와 외부 조직들과의 협력관계로 살펴 볼 수 있다.

내부조직과 관련해서는 후원 개발을 담당하는 전문 조직이나 인력 배치가 중요하다. 이는 모금 전략을 강화할 수 있는 가장 기본적인 인프라이기 때문이다. 고경환(2015)의 연구에서는 모금전담인력과 모금겸무인력이 각각 1명 증가할 때 기부금 수입은 각각 12.6%, 14.6% 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 기부금 수입금액 변화량에 대한 회귀분석 결과

	Model 1		Model 2	
	회귀계수	표준오차 (robust)	회귀계수	표준오차 (robust)
(모금인력)				
모금전담 근로자 수	0.126***	0.035		
모금겸무 근로자 수	0.146+	0.087		
(후원자관리)				
감사편지와 우수 개인/기관 감사패 증정			0.150	0.149
모금내용공고와 모금금품 사용내역 공고			-0.042	0.153
모금 캠페인과 특별행사 주최			0.283+	0.156
(통제변수)				
2011년 기부금 수입 (log)	-0.319***	0.073	-0.321***	0.075
2011년 기부금 외 수입 (log)	-0.008	0.030	-0.002	0.030
전체 근로자 수	0.001	0.003	0.002	0.003
설립년도	-0.008	0.011	-0.007	0.011
기부금단체 지정년도	0.006	0.017	0.001	0.017
법정기부금 모집여부	-0.275	0.210	-0.303	0.214
지정기부금 모집여부	-0.094	0.294	-0.151	0.323
소재지 (15개의 더미변수)	(생략)		(생략)	
상수항	8.267	26.606	15.780	24.568
결정계수	0.24		0.24	
사례 수	217		217	

주: p*** < .001, p** < .01, p* < .05, p+ < .10

자료: 고경환 외 5(2015), 사회복지법인의 재정운용실태와 제도개선방안, 한국보건사회연구원, 129p

하지만 실제 사회복지 시설의 평균 근로자 수는 11.5명, 후원전담 인력은 0.4명, 후원 겸무 인력은 0.9명으로 전체 인력 대비 각각 3.5%, 7.8%에 지나지 않았다. 즉, 자원동원 조직 강화는 어려운 형편이지만 후원자 개발은 필수 직무로 설정되어야 하며, 담당인력에 대한 보수교육을 정비하고 강화해야 한다.

외부조직으로는 지역사회단체, 학교, 기업, 종교, 수혜 대상 기관 등과 적극적으로 연계하여 모금 자원봉사자를 모집하고, 기금 전략을 통합적으로 운영하는 것이 중요하다. 다양한 연계 기관들과 모금 활동 자원봉사단을 만들고, 실제 이들이 속한 조직으로부터 모금도 유도함으로써 지역사회 내 모금활동의 효과성 및 상징성을 높일 수 있다. 동시에, 사회적 유능인사 등을 추가적으로 개발하여 파트너십의 지속과 확장도 함께 도모해야 할 것이다.

4. 배분 전략 : 기존 영역은 보완, 혁신 영역은 개발 및 보충 관계로

사회복지법인이 직접 사회복지를 전달하는 경우 정부와 보완적 관계, 즉 정부가 선정한 지원 대상 중 정부의 영향력이 약하거나 미치지 못하는 복지 사각지대에 서비스를 전달해야 한다.

반면, 모금매개조직은 정부와 보충적 관계, 즉 정부가 복지 지원 대상으로 삼고 있지 않는 대상을 중심으로 조직의 미션에 근거하여 복지 수혜 대상자를 찾고 지원하여야 한다. 배분대상은 모금 전반의 정체성과 가치 지향을 내포하며, 비영리조직의 사회적 역할과 상징을 담아내야 한다.

〈표 2〉 비영리조직의 유형과 배분전략

조직 유형	공공부문의 관계	활동 전력	활동의 공통점
직접서비스 제공조직 - 사회복지관련 조직	보완적	정부서비스의 보완, 협력 활동	지역사회네트워크 기반 시민 참여 사회적 연대감 형성 유연한 조직구조
모금매개조직 - 공동모금조직 비영리재단	보충적	정부로부터 독립적, 혁신적 활동	조직의 능력 프로그램 기획 능력 투명성과 신뢰성 확보

자료: 고경환 외 5(2015), 사회복지법인의 재정운용실태와 제도개선방안, 한국보건사회연구원

부연하면 모금매개조직의 배분 대상은 국가복지 틈새와 새로운 복지 선도영역(또는 개혁영역)을 파악하여 민간부문의 장점을 최대화할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 미국의 대표 모금매개기관인 United Way는 모금의 효율성과 효과성은 높이고 각 기관의 미션 달성을 할 수 있도록 지원하고 있다. 이런 이유로 Brilliant(1990)는 모금매개조직, 특히 공동모금제도가 자원주의의 상징이며 민간주도의 자발적 행동의 본질적 모습을 보여준다고 주장했다.

분명 사회복지법인의 효율성 제고와 효과성을 높이기 위해 후원금 개발 조직이나 인

력은 반드시 도입해야 한다는 것과 배분전략은 직접서비스 제공조직은 보완적이거나 협력적 사업에 지원을, 모금매개조직에는 보충적 사업에 지원하는 전략을 제안해 봅니다.

참 고 자 료

고경환 외(2015), 사회복지법인의 재정 운용실태와 제도개선방안, 한국보건사회연구원
고경환 외(2019), 한국의 사회복지지출(SOCX) 산출, 보건복지부·한국보건사회연구원

사회복지법인 운영 효율화 방안 -실무적 관점에서 토론-

2021. 07. 16

토론자 : 박 권 수

I. 공익법인 중 사회복지법인 : 실무적 접근

√ 「민법」 제32조: 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.
→ 즉, 민법은 법인을 영리법인과 비영리법인으로만 구분.

■ 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조 상 공익법인

→ 사회복지법인은 비영리법인에 포함, 민법 적용 받음.

√ 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 상 공익법인
→ 민법의 규정 보완, 설립목적이 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술·자선에 관한 사업인 경우에 적용.

√ 「법인세법」 제1조 제2호의 비영리법인

- 가. 「민법」 제32조에 따라 설립된 법인
 - 나. 「사립학교법」이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인으로서 「민법」 제32조에 규정된 목적과 유사한 목적을 가진 법인
 - 다. 「국세기본법」 제13조제4항에 따른 법인으로 보는 단체
- 법인의 납세 의무 규정.

√ 관계: “비영리법인” ≡ “「상속세 및 증여세법」 상 공익법인” ≡ “「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 상 공익법인”

II. 사업목적별 공익법인 현황

√ 『상속세 및 증여세법 시행령』 제12조 제3호 상 공익법인 공시시스템상 분류

■ 3. 「사회복지사업법」의 규정에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업

→ 일정규모 이상 시 세법상 의무공시

√ 『법인세법』 제1조 제2호의 비영리법인

→ 다. 「국세기본법」 제13조제4항에 따른 법인으로 보는 단체

→ 고유번호증 또는 개인사업자등록증 부여

→ 『소득세법』 제19조 제16호에 열거된 사업소득에서 제외: 「사회복지사업법」 제2조제1호에 따른 사회복지사업 및 「노인장기요양보험법」 제2조제3호에 따른 장기요양사업.

III. 사회복지법인 운영(복지행정) vs 경영(복지경영)

√ 표준국어대사전의 사전적 의미

→ 운영: -조직이나 기구, 사업체 따위를 운용하고 경영함.

-어떤 대상을 관리하고 운용하여 나감.

→ 경영: -기업이나 사업 따위를 관리하고 운영함.

-기초를 닦고 계획을 세워 어떤 일을 해 나감.

→ 복지행정적 효율성(생산성): 양적 능률성(행정의 투입에 대한 산출의 비율)

+ 질적 효과성(투입과 산출의 비율을 따지지 않는 목표의 성취도)

√ 복지경영의 개념

→ 개별학문 측면의 복지학+경영학의 Collaboration이 아님.

→ '복지경영학'이라는 독자적 학문 영역으로 이해할 필요성.

→ 전국의 많은 대학교에서 관련 학과가 계속 늘고 있는 추세임.

→ 복지기관, 시설 등의 회계투명성 및 경영효율성을 제고하는 실무적 접근의 방향 요구됨.

√ 복지경영학 측면에서 이분법적 사고 지양

→ 비영리 vs 영리,

→ 공익(고유목적) vs 사익(이윤추구)

→ 단식부기(회계규칙) vs 복식부기(회계기준)

→ 분배(distribution) vs 배분(allocation)

→ 공정성 vs 투명성

→ 비과세소득(사업소득X) vs 과세소득(사업소득)

■ 효율성 vs 효과성

IV. 효율성(Efficiency) vs 효과성(Effectiveness)

√ 사회복지법인의 운영 효율성

- 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)
- 상황과 조건에 맞는 성과에 대한 측정 방식
- 경제적 신속성과 자원의 낭비를 줄이는 것이 큰 측정 항목(가성비?)
- 입력물, 자원의 사용, 비용 절감 등 주어진 자원 대비 효과
- 심리적 만족도 조직 구성원의 개인적인 욕구가 충족된 정도

√ 사회복지법인의 경영 효과성

- 투입 대비 최대 산출(결과평가)
- 정해진 목표를 달성하는 완벽성
- 목적에 맞는 결과와 기대되었던 조직의 구체적 목표가 실제로 달성된 정도
- 산출물, 상품, 서비스

■ 사회복지법인의 운영 효율성과 경영 효과성의 상쇄관계

- 완벽한 목표 달성을 위한 자원과 희생의 정도에 따른 적절한 수준의 합의 방식으로 효율성 추구.
- 자원의 사용 ↓ : 효율성 ↑, but 이상적인 목표에 대한 효과성 ↓
- 지나친 목표 달성을 위한 자원의 사용 ↑ : 효율성 ↓

V. 효율적 사회복지법인 vs 효과적 사회복지법인

√ 효율적 사회복지법인

- 산출 대비 투입의 비율을 결정(과정평가)
- 주어진 자원으로 상황과 조건에 맞는 성과에 대한 측정 방식
- 경제적 신속성과 자원의 낭비를 줄이는 것이 큰 측정 항목(가성비?)
- Full-base In-put(100) - 공정분배(α) - 조직수행(β) → Out-put(100- γ)

√ 효과적 사회복지법인

- 지원, 존중, 신뢰, 공감, 혁신으로 목적에 맞는 결과
- 코칭적 리더(선도적 내부조직)
- Zero-base(0) + In-put(α_1) + 성과달성(β 1) → Out-put(100+ γ)

■ 효율성+효과성을 추구하는 사회복지법인

- 완벽한 목표 달성을 위한 자원과 희생의 정도에 따른 적절한 수준의 합의 방식으로 효율성 추구.
 - 본 발표문의 의미미한 결론이, “법인본부(사무국이 대행)이 있는 기관($\beta = .190$) 일수록 조직성공이 높은 것으로 나타났다.” 이는 사회복지법인의 공정성과 투명성을 기반으로 법인본부에서 인사, 홍보, 후원 등의 전략적 비전을 제시해 줄 때 더 효과가 높은 것으로 나타났다는 의미이고, 결국 효율적 운영과 효과적 경영의 조화가 조직의 성패에 영향을 미치는 것으로 해석.
 - 다만, 경영 투명성 제고가 전제된 법인본부의 조직 구성과 사회적 책임이 요구됨.
- Ex) 삼성 버서실 변천 : 버서실→구조본→전략기획실→미래전략실...미래형 사업 위주로 탈바꿈.

VI. 사회복지법인의 회계적 측면의 제고

■ 비영리조직회계기준 & 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」

→ 사회복지법인 운영의 공정성과 투명성을, 복지경영학적 관점에서 보면 경영의 효율성과 회계의 투명성으로 투영해 볼 수 있음.

√ “한국회계기준원”, 2017. 7. 20. 「비영리조직회계기준」 제정·공표

→ 감독기관에 대한 투명한 재무보고에 목적을 두지 않고, 비영리재무보고의 투명성, 비교가능성 개선 및 기부활성화 목적.

→ 복식부기와 발생주의 회계(재무제표 구성: 재무상태표, 운영성과표, 현금흐름표, 주석)

√ 보건복지부령 「사회복지사업법」에 근거

√ 회계의 구분: 법인회계-시설회계-수익사업회계

→ 회계는 단식부기에 의한다.(다만, 복식부기의 필요가 있는 경우에는 복식부기에 의한다.)

→ 단식부기, 복식부기 혼용 통일성 결여.

√ 법인 및 시설의 재무·회계는 컴퓨터 회계프로그램으로 처리

→ 보건복지부장관이 검증한 표준연계모듈이 적용된 정보시스템 사용.

→ 일반적 재무회계 기준과의 호환성 결여.

√ 복지시설 등에 획일적인 회계기준 적용 어려움

→ 비영리와 영리를 넘나드는 다양한 종류, 규모, 성격 등 사회적 합의를 통한 단계적 적용 불가피.

VII. 정책적 제언

√ 엄격한 법 적용에 따른 비용 증가 측면

→ 늘어나는 복지시설에 대한 관계부처의 강력해진 법 집행과 엄격한 회계규칙의 적용.

→ 위반 시의 행정제재 등의 비용, 폐원 등을 고려한다면 공정한 조직시스템과 투명한 회계시스템 구축이 더 효율적인 복지경영임.

→ 외부 회계전문가의 지속적인 컨설팅과 내부회계담당자의 체계적인 교육비 등 예산 책정.

→ 사회복지사 시험 및 복지관련 학과에서의 경영 및 회계학 필수 과목 채택.

→ 「사회복지사업법」 제10조 및 「사회복지사업법 시행규칙」 제2조의2 에서 규정된 사회복지사업 종사자에 대한 훈련·교육 위탁기관 등에 ‘한국복지경영학회’의 역할 마련 필요함.

√ 신고의무 증대 측면

→ 공익법인의 납세협력공시의무: 보고서 등 제출, 결산서류 등 공시, 장부의 작성·비치, 외부전문가의 세무확인서 보고, 외부회계감사 대상, 전용계좌 개설·사용, 공익법인 회계기준 적용, 기부금영수증 발급내역 작성·보관·제출, 계산서합계표 등 자료제출 의무, 위반 시 가산세 적용

■ ‘외부전문가의 세무확인서 보고의무’ 제고 필요성:

- 회사와 거래하는 외부전문가(소송대리, 회계감사, 세무대리) 외에 추가 외부전문가 2명 이상이 추가로 필요.

- 고유목적사업만 수행하는 사회복지법인의 경우 전문가 섭외시간 소비, 비용 증가 등 부담.

→ 「사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙」 제42조의2 에 “회계감사” 대상을 규정함으로써, 회계부정이나 불법행위 등에 대해 강력한 행정제재를 강화함.

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

제2주제 발표

사회복지법인의 위수탁 문제의 논의와 과제

조준호 대표이사(사회복지법인 엔젤스헤이븐)



사회복지법인과 민간위탁

조준호 엔젤스헤이븐 대표
(서울시 사회복지법인연합 정책위원장)

1. 민간위탁에 대한 기존의 논의

한국사회의 사회복지서비스는 민간중심으로 이루어지고 있다. 그중에서도 사회복지법인이 대부분의 사회복지사업을 수행하고 있다. 민간위탁은 사회복지 서비스를 제공하는 방식 중 주요한 방식 중의 하나로 지자체 설치시설 5,911개소중 83% 이상이 민간위탁으로 운영되고 있으며, 민간설치 운영시설은 54,063개소로 사회복지시설 중 민간운영이 98%정도를 차지한다.

표 11 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.

사회복지사업에서 민간의 중요성은 위의 표에서 보이듯이 민간의 역할을 배제하고 사회복지 서비스를 논할 수 없다. 김영종 교수는 사회복지에서의 민간위탁을 1950년대 전쟁고아를 위한 아동시설 등 24시간 ‘수용보호’ 시설운영부터 지금에 이르기까지 국가가 책임져야하는 사회복지 전체를 민간위탁으로 보기도 한다. 이 글에서는 사회복지시설을 지자체가 설치하고 운영을 민간에 위탁하는 방식을 민간위탁으로 좁게 정의하고 사회복지법인의 역할에서는 김영종의 논의로 민간위탁을 확대해서 폭넓게 논의하고자 한다. 민간위탁은 주로 수탁자 선정과정의 불투명성, 선정기준과 배점의 문제, 지자체와 수탁기관간 갈등, 위탁시설 관리와 관련된 다양한 문제와 논란을 낳고 있다.

사회복지시설 민간위탁의 문제점은 크게 네측면으로 나누어 볼 수 있다.(최병근, 2020)

- 법령근거 미비 및 수탁자 선정기준의 모호성
- 선정위원회 구성 및 심의내용 공개의 비민주성
- 수탁법인과의 적정한 계약 체결 미흡
- 위탁 후 사후관리 미흡

이러한 민간위탁 관련한 문제를 해결하는 대안으로 국민권익위는 그 개선방향을 아래와 같이 제안하고 있다.

- 위탁준비 - 사전적정성 확보(지방의회 동의안)
- 위탁진행 - 수탁자 선정기준의 투명성과 공정성 제고
- 사후관리 - 사후 성과평가 의무화 / 재위탁 기준강화
- >민간위탁 기본조례 구체화

이는 주로 민간위탁에 대해서 위탁을 주는 공공의 입장에서의 개선책이라고 할 수 있다. 위탁을 받는 사회복지법인 등의 수탁자의 입장에서 민간위탁은 어떠한 지, 그런 고민도 해볼 필요가 있다고 생각한다. 아래에서는 사회복지법인을 중심으로 민간위탁의 문제를 논해보고자 한다.

2. 민간위탁은 사회복지서비스를 제공하는 타당한 방식인가?

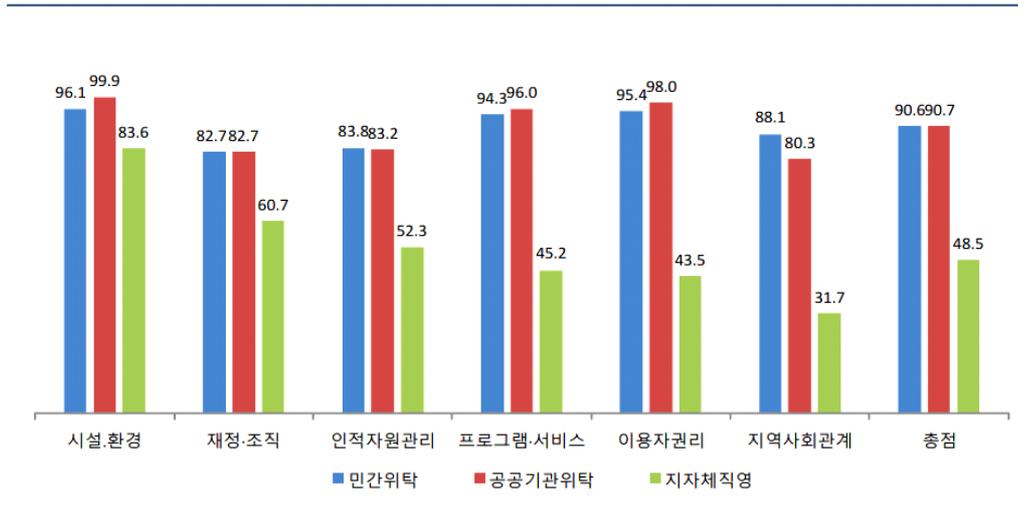
사회복지시설을 민간이 위탁하는 것이 타당한 것인지는 기본적으로 운영평가를 통해서 확인할 수 있다. 지자체 직영과 비교하여 민간위탁이 높은 평가를 받는 것은 당연하다. 운영평가를 통해서 재위탁이 결정되기 때문에 위탁자가 요구하는 성과를 달성하는 것을 목표로 운영할 수 밖에 없다.

민간위탁이 우월한 또 하나의 근거는 민간이 가진 자율성과 전문적 특성에 있다. 지자체의 직영이 낮은 성과를 내는 데에는 공공의 관료제적 경직성과 서비스에 대한 질 향상을 기할 수 없는 구조적 한계에 기인한다. 지자체의 직영시설은 성과를 내는 것에 목적이 있지 않고, 규정에 있는 대로의 서비스를 제공하여 책임질 일을 만들지 않는 것이 중요하고, 운영평가와는 관계없는 '안정적' 즉 경직된 운영을 한다. 따라서 더 좋은 서비스에 대한 고민이 공무원 개인의 역량과 상관없이 구조적으로 부족할 수밖에 없다.

이에 비해서 민간은 자율성과 전문성을 갖고 운영하기에 사회복지 사업이 추진하는 인간다운 삶을 위한 서비스를 향상 시킬 수 있는 것이다. 그 전문성이란 사회복지법인에 대한 논의에서 구체적으로 논할 인프라에 의한 전문성, 전문적인 인력풀에 의한 전문성, 설립목적 즉 미션에 기초하여 목적사업을 수행해 온 결과에 의한 경험 축적의 전문성 등을 들 수 있다.

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)

3. 사회복지서비스의 변환기 - 패러다임 전환의 과도기와 민간위탁

김영중에 따르면 2000년대 이후 사회복지 서비스 공급환경이 변화하여 민간위탁에 대한 논의도 새롭게 재구성되어야 한다고 주장한다. 발표자도 같은 입장에서 복지패러다임의 변화에 맞는 민간위탁에 대한 논의가 되어야 한다. 즉 보편적 복지, 복지국가에서의 사회복지란 무엇인가를 재정의하는 과정이 필요하다. 선별적 복지에서 보편적 복지로의 이행은 보편적 돌봄서비스 제공에서 바우처라는 시장기제의 도입, 공공서비스 접근에 따른 공공부문의 직접 서비스 확대, 분권형 국가구조 개편에 따른 지방분권 사회복지의 전달체계 개편으로 나타나고 있으며, 현정부에서는 이를 커뮤니티케어, 지역사회 통합돌봄이라는 과제로 표현하고 있다.

현행의 복지전달체계는 아래와 같다.

〈표2〉 사회복지 전달체계

구분	사회복지서비스(民)	사회보험 (官)	공공부조 (官)	보건서비스 (官)
주체	사회복지법인 등	국가(공단)	국가 및 지방자치단체	국가 및 지방자치단체
대상	요보호자 및 서비스 대상층	국민	저소득층	국민
재원	국가보조금, 후원금	근로자 기여금 및 사용자 부담금	조세	조세
종류	아동, 영유아, 노인 장애인, 모부자, 재가복지, 지역복지 등	국민연금, 건강보험 산재보험, 고용보험	의료급여 주거급여 교육급여 등	만성질환자 건강관리 임산부지원, 노인 건강관리
성격	보편 & 선별주의	보편주의	선별주의	보편 & 선별주의

현행의 복지전달체계는 4개의 영역으로 나눌 수 있으며, 이중 사회복지 서비스는 국민으로서 인간다운 삶을 스스로 영위하기 어려운 국민들을 그들의 욕구에 기초하여 서비스를 제공함을 통해서 인간다운 삶과 존엄을 유지하는 것을 지원하는 것을 목적으로 한다. 이는 과거의 잔여적 복지 즉, 전쟁고아, 장애인, 노숙인 등을 수용 보호하여 사회에서 격리하여 보호하는 자선과 시혜의 관점에서 벗어나는 보편적 복지체계로의 변화를 의미한다. 기존의 복지전달체계는 4가지의 전달체계가 따로 따로 작동하였지만, 전달체계에 대한 통합적 연계가 필요하며, 지역사회 보장계획이라는 2000년대 이후의 사회복지 전달체계의 통합의 방향은 그러한 측면을 잘 보여주고 있다.

시대와 사회가 요구하는 복지국가란 모든 국민들을 대상으로 하는 것이며, 그 모든 국민을 자신이 원하는 방식으로 사는 것을 지원하는 것을 의미한다. 장애인 시설의 탈시설도 그런 의미에서 복지패러다임의 변화에 따른 요구라고 볼 수 있고, 커뮤니티케어에서 중요한 변화가 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 모든 국민을 위한 서비스는 기존의 24시간 보호시설(거주, 생활시설), 이용시설의 형태의 변화를 의미한다. 기존의 거주, 생활시설은 지역과 관계가 없다. 지역에서 서비스가 필요한 사람을 위한 서비스가 아니라 지역과 관계없이 광역시나 지자체에서의 ‘조치’로 시설로 입소한다. 24시간 보호시설은 해당지역과는 관계없는 섬과 같은 곳으로 기능해왔다. 이용시설도 이용자중심이라는 관점에서 서비스가 제공되지, 지역주민 중심이라는 관점에서 서비스가 제공되지 않는다. 커뮤니티케어 아래 해당지역의 장애인 복지관, 노인 복지관은 지역에 살고 있는 모든 장애인이나, 노인을 대상으로 지역의 다른 단체와 연계해서 서비스가 제공되어야 한다. 아래의 표는 사회복지서비스 전달체계에 대한 부분이다. 복지와 보건의 영역도 연계되어야 하며, 4대보험도 필요에 따라 연계되어야 한다. 예를 들어 장애인 판정을 건강보험공단에서 하고 노인장기요양등급도 공단에서 하게 된다. 지역공단이 지역의 복지전달체계와 연결되어야 지역주민을 위한 통합적인 서비스를 제공하는 것이 커뮤니티케어, 즉 보편적 복지국가 모든 국민의 인간다운 삶을 보장하는 복지전달체계가 되는

것이다.

〈표3〉 시기별 사회복지전달체계

사회복지서비스	1세대(~1980년대) 거주생활 시설 서비스	2세대(1990년대) 복지관 이용 서비스	3세대(2000년대) 바우처 중심 서비스
사회보장 서비스	의료보험초기	공공부조, 사회보험	장애인연금, 노령연금, 아동수당 등
보건서비스	기초 보건서비스	주민 건강 관리	예방 등 공공보건 기능 강화
행정체계	시설 관리 감독	공공부조관리 시설관리감독 보험 공단	찾아가는 동주민센터
네트워크 조직			구지역사회보장협의체 동보장협의체 사회복지협의회

2000년대 초 지역사회복지협의체법이 제정되고 현재의 지역사회보장협의체가 4기 보장 계획에 속한다. 지방분권에 기초하여 지역의 복지를 지역사회가 책임지고 계획하고 집행하라는 것이고 그렇다면 복지시설의 민간위탁도 단순히 절차적 투명성이나 선정과정의 공정성의 수준에서 머물러서는 안된다. 시군구 단위의 지역복지계획에서 지역사회보장협의체는 지역사회를 구성하는 여러 주체들 즉, 민과 관이 협력하여 지역주민들의 삶의 질을 책임지는 복지를 하는 것을 목적으로 하고, 그속에서 사회복지관, 노인, 장애인 복지관, 아동시설 등이 지역의 아동, 장애인, 노인을 위한 연계와 협력은 필수적이고, 위탁도 그러한 지역사회에서의 요구하는 복지전문성과 수행능력을 갖고 있는가가 더 중요한 위탁의 기준이 되어야 할 것이다.

4. 민간위탁에서 공공의 역할

사회복지 서비스에서 공공의 역할은 무엇일까? 대한민국 헌법 제 10조에 따라 국가는 국민들의 인간존엄성과 행복추구를 보장할 의무를 지고, 이를 앞서의 4가지 전달체계를 통해서 보장하고자 한다. 그 중 사회복지서비스는 민간에게 위탁하여 28개 법률에 따른 복지의 욕구를 가진 사회적 약자에게 서비스를 제공한다. 사회복지법인 등의 서비스 제공주체가 사회복지사업을 할 수 있도록 법인설립을 허가하고 법인을 관리하며, 시설을 설립하고 기관운영을 위탁하고 운영에 대한 보조금을 지급한다. 그리고 그 서비스가 제대로 수행되고 있는 지를 지도점검을 통해서 확인한다. 그리고 위탁의 경우 평가를 통해서 재위탁을 결정한다.

민간위탁에 대한 개선방향의 기존의 논의는 공공의 역할에 대한 논의가 대부분이다. 공

공이 제역할을 하는가의 문제에서 주요한 문제는 지방자치단체의 정치성에서 기인하는 경우가 많다. 지방자치단체이 장이 누가 선출되느냐에 따라 위탁이 좌우되고 서비스의 질이 하락하게 되는 경우가 많다는 것이다. 따라서 이러한 정치적 문제에서 벗어나기 위해 위탁에 대한 조례를 정교하게 만들어 정치적 이해관계에서 벗어나게 해야 함은 물론 필요하다. 그런데 이러한 절차적 공정성과 투명성을 확보하는 것으로 공공의 역할을 다했다고 할 수는 없다. 행정의 영역에서 공무원의 역할은 구조적 한계를 갖는다. 공무원 조직은 2년에 1회 순환인사를 하여 특정한 영역에 대한 전문성을 갖기 어렵다. 담당 공무원은 지도점검 1년에 1회 서류를 중심으로 한 지도점검을 통해서 기본적인 행정관리를 하는 것으로 자신의 역할을 수행한다. 더 좋은 서비스가 무엇이고, 누가 그 서비스를 잘할 수 있는지는 담당공무원의 관심사가 아니며, 관심사가 되어서도 안된다. 공무원에게는 더 좋은 서비스를 위한 재량권이 없다. 재량을 발휘하는 순간 책임과 문책이 따르는 현행구조에서는 복지서비스의 질 관리는 요원하다.

5. 사회복지법인이 왜 사회복지서비스의 주체가 되어야 하는가?

1) 사회복지법인이 한국사회에서 사회복지를 차지하는 의미

사회복지법인은 사회복지서비스를 수행하기 위한 목적을 가진 특수목적법인이다. 사회복지법인이 할 수 있는 사업의 범위는 사회복지사업법상의 28개의 법률과 그밖의 대통령령으로 정하는 법률에 근거한 사업과 지역사회복지 사업만 할 수 있다. 또한 그사업은 주무관청의 허가를 받은 정관에 의거해서 사업을 할 수 있다.

한국전쟁이후 전쟁고아 등 사회적 약자들을 국가가 책임질 수 없었던 상황에서 1980년대까지 민간의 사회복지법인이 사회복지서비스를 전담해서 수행하였다. 이시기는 요보호아동과 장애인 등을 “수용보호”하는 잔여적 복지의 형식으로 국가가 사회복지를 제공하였다. 1990년대 이후 사회복지서비스는 이용시설 중심의 지역복지가 보편화하게 되었고, 국가가 시설과 운영비(보조금) 모두를 책임지나 운영은 민간이 하는 민간위탁 방식으로 서비스가 확대되었다.

사회복지사업에서의 민간위탁은 다른 정부사무의 민간위탁과는 다른 성격을 가지고 있다. 사람을 대상으로 하는 서비스이고, 자기 자신을 스스로 보호하고 옹호할 수 없는 사회적 약자의 인간의 존엄과 인간다운 삶을 보장하는 것을 목적으로 한다. 표준화, 획일화하여 똑같은 서비스를 제공하는 것이 아니라 한 사람, 한 사람의 존엄과 욕구에 기

만하여 서비스를 제공하는 것이 사회복지사업이라고 할 수 있다. 영리추구를 통해서 복지사업의 목적을 달성할 수는 없다. 사회복지사업의 법적 주체로 사회복지법인을 특별히 정한 이유도 거기에 있다. 그런 이유에서 사회복지법인에 대한 기본적인 통제와 규제는 필수적인 부분이며, 다른 공익법인과 비교하여 상대적으로 과한 규제를 하는 것도 이유가 있다.

문제는 사회가 변하고, 복지의 패러다임도 변하였는데, 사회복지법인에 대한 규제는 1970~80년대 자선과 시혜의 관점에서 벗어나지 못하고 있다는 점이다. 사회복지사업을 바르고 적절하게 수행하는데 필요한 정도의 규제나 통제가 아니라 사회복지법인에 대한 부정적 인식에 기초하여 오히려 사회복지를 왜곡시키는 현실이다.

즉 1세대에서 3세대에 이르는 서비스가 중첩되어 있고, 서비스를 행하는 사회복지법인 및 다른 서비스 주체의 성격과 내용도 다 다르다. 1세대는 아직도 불쌍한 아동과 장애인, 노인, 노숙인을 위한 시설로 자선과 시혜의 관점에서 운영하는 경우가 많으며, 2세대는 이용자 중심, 3세대 바우처는 이윤추구를 목적으로 운영되는 경우가 많다. 복지국가로 지향하는 사회복지서비스는 같은 관점에서 공감대가 만들어지고 평등하고 존엄한 서비스가 되는 방향으로 만들어져야 한다.

사회복지서비스가 복지국가를 완성해가는 과정에서 더 안정적이고, 인권적인, 권리중심적이며, 보편적이어야 한다면, 그것은 사회복지서비스가 ‘아무나’하는 것이 아닌 그러한 사회복지의 특성을 잘 아는 전문적인 단위가 담당해야 할 것이다. 그러나 현실은 전통적으로 사회복지 서비스를 담당해왔던 사회복지법인이 아닌 비전문적인 비영리법인이나 개인이 사회복지서비스를 담당하는 흐름으로 변화하고 있다.

2) 사회복지법인은 같은 성격을 가진 법인이 아니라 다양한 이해주체들에 의해서 형성된 법인들이다.

사회복지법인은 2020년 현재 2,985개이며, 시설운영법인 2,711개, 시설지원법인은 274개이다. 한국사회이 사회복지서비스의 변화와 사회복지법인의 설립과정은 의미있는 변화지점들이 존재한다.

•1세대 복지 : 전통적인 사회복지법인들은 1950~80년대 설립되어 아동과 장애인들 24시간 거주 및 생활시설을 기반으로 운영되어왔고, 시설을 설립하고 운영하는 데 기본재산(토지와 건물등)은 법인소유로 직영하며, 운영에 관한 보조금을 받는 형태로 시설을 운영하여 왔다. 1세대 사회복지 서비스는 거의 대부분 그러하다.

•2세대 복지 : 1990년대 2세대 복지, 즉 지역의 복지관 등을 위탁운영하는 중심으로 서비스를 하는 법인들이 1990년대에 설립되었다. 종단기반 법인(118개)과 시설지원법인, 지역기반법인들이 이시기에 많이 세워졌으며, 지역복지관 등의 좁은 의미의 민간 위탁은 이 시기 설립된 법인들이 주도하였다.

•3세대 복지 : 사회서비스 바우처 1997년 사회복지사업법 개정 이후 사회복지사업을 사회복지법인이 아닌 다른 단위로 할 수 있도록 복지환경이 변화하였다. 바우처와 노인 분야의 경우 시장화가 이루어져 다양한 주체들의 경쟁으로 서비스가 제공되고 있다. 사회복지법인의 설립도 바우처와 노인요양서비스의 확장 이후 급격히 늘어났다.

〈표4〉 설립년도에 따른 사회복지법인 현황(어린이집 운영법인 제외)

구분	법인수	비율
1950년 이전 ¹⁾	27	1.7
1950-1959년	176	10.7
1960-1969년	66	4.0
1970-1979년	81	4.9
1980-1989년	121	7.4
1990-1999년	316	19.3
2000-2009년	628	38.3
2010-2017년	224	13.7
합계	1,639	100

사회복지법인의 정체성은 하나가 아니다. 각기 다른 목적으로 사회복지법인이 설립되었고, 이해관계도 다른 부분도 많다. 특히 1세대시기 설립된 전통적인 사회복지법인과 2세대 시기 설립된 사회복지법인들은 그 성격이 많이 다르다. 3세대 바우처중심의 서비스를 수행하는 법인들도 그 성격이 다르다. 1990년대 이후 사회복지법인들은 급격히 확대되었다. 굿네이버스와 같은 시설지원법인들이 설립되기 시작했고, 조계종복지재단 등 종단재단들이 설립되어 자체 시설을 건립하고 지역의 복지관들을 위탁받기 시작했으며, 1991년에는 정부가 어린이집을 사회복지법인을 통해 운영하도록 유도하여 그와 관련하여 설립된 사회복지법인들이 1,300여곳 정도 되는 데 이법인들은 그 정체성이 보육으로만 한정되어 다른 사회복지법인과는 구별된다고 볼 수 있다.

한국사회의 대부분의 종교는 사회복지법인을 설립하여 운영한다. 1990년대 이후 한국의 사회복지 위탁의 많은 부분은 천주교, 개신교, 불교, 원불교 등의 교단직속의 사회복지법인들이 담당해왔다. 각각의 종단들은 다양한 형태로 시설을 위탁하여 사업을 진행하였다. 개신교의 경우는 지역의 교회와 교단이 연합하여 복지관, 지역아동센터, 어린이집 등을 위탁운영하고 있으며, 불교도 각 종파에 따라 교단과 지역사찰이 연계하거나

교단 중앙차원에서 연계하여 사회복지사업을 운영하여 왔다.

월드비전, 굿네이버스, 어린이재단 등 시설지원법인들도 민간위탁에 의해 시설을 운영하여 왔다. 특히 복지관 등의 운영에서 서비스의 개발과 선도적인 운영의 기준을 만들어 가는 역할을 잘 수행해왔다.

3) 기존의 사회복지법인들이 민간위탁을 포기하거나 사회복지사업을 축소하고 있다.

현재 주요한 사회복지법인들은 위탁을 포기하고, 사회복지사업을 최소화하고 있으며, 사회복지법인이 새로 신설되는 경우도 거의 없는 상황이다. 특히 종단을 배경으로 하는 사회복지법인들의 사회복지 포기현상은 매우 심각한 실정이다. 천주교 계통의 사회복지법인들의 위탁포기 및 철회 흐름, 굿네이버스, 월드비전등 사회복지 전문성과 강력한 인프라를 가진 사회복지법인들의 시설운영 및 위탁 포기 흐름은 복지부나 서울시의 입장과 자치구의 입장의 상반됨으로 더욱 심화되고 있다.

왜 한국사회에서 가장 건강하고 전문적이고 재정적으로 탄탄한 종교법인이나 시설지원법인들이 민간위탁과 시설운영을 포기하고 있는 것일까? 정부나 지자체의 사회복지법인에 대한 부정적 시각, 그에 기초한 과도한 규제와 공무원과의 관계에서 갑을 관계도 끼지 못하는 병의 대우를 받는 서러움 등이 굳이 이러한 대우를 받으면서 사회복지사업을 해야하는가라는 문제의식이 생기고 그것이 중요한 사회복지법인들의 위탁철회 및 사회복지 축소로 이어지고 있다.

종교기반 법인과 시설지원법인들이 사회복지사업을 축소하거나 포기하는 것은 한국의 사회복지에 매우 좋지 않은 신호이다. 특히 공공성을 중요시하는 민간위탁에서 종교적 선의 확대 혹은 대중적 모금에 기반한 공동선을 지향하는 법인들이 민간위탁에서 사라진다면 현재와 같이 전문적인 사회복지법인의 민간위탁은 지금과는 다른 근본적인 위기를 가져오게 될 수도 있을 것이다.

사회복지서비스의 위탁을 공공성이 무엇인지도 잘 모르고 역사도 부족한 주체들이 민간위탁을 주도해 나간다면 복지서비스의 다양한 문제를 낳을 것이다. 현재 은평의 경우 구립어린이집 위탁시 문제가 되는 위탁체는 대부분 개인위탁의 경우였다. 아동학대 등의 인권침해, 급식비리 등 2년새 은평구에서 몇몇곳에서 문제가 생겼다. 선의 확장을 목적으로 하는 주체가 적어지고, 영리 등을 목적으로 하는 주체들이 늘어나는 방향으로 민간위탁 환경이 조성되는 것은 결코 바람직스럽지 못하다

4) 사회복지법인이 민간위탁에서 주도적인 위치를 차지해야 하는 이유

정부는 사회복지사업법을 제정하고 사회복지사업의 주체를 사회복지법인으로 정하고,

사회복지법인을 관리함으로써 사회복지서비스를 규율해왔다. 사회복지법인이 운영하는 직영시설에서 문제가 생기면 그 문제에 대한 해결책으로 처벌을 강화하는 방향으로 통제와 규제를 강화해왔다. 현재 사회복지법인은 positive 규제로 법에 정해져 있는 이외의 사업을 할 수도 없고, 주무관청의 관리감독하에 주어진 제도와 틀안에서만 사업을 할 수 있다. 사회복지법인이 민간위탁에서 주도적인 위치를 차지해야하는 근거는 세 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 사회복지법인은 정부의 영향과 통제가 가장 강한 공익법인이다. 사회복지사업법 내에 사회복지법인과 시설은 공공성을 가진다고 규정하고 있는데, 사립학교법의 경우, 공공성과 함께 자주성을 법상에서 인정하고 있는 것에 비해 공공성만의 강조하는 사회복지법인에 대해 가장 강한 규제를 하고 있다. 즉 사회복지법인은 사회복지사업을 정부의 지시와 명령과 통제아래 수행하는 공익법인이다.

둘째, 사회복지법인은 사회복지사업을 목적으로 설립된 법인이다. 사회복지사업이란 과거에는 자선사업이었고, 현재는 국민 모두의 존엄과 행복을 보장하는 서비스라고 할 수 있다. 사회복지법인들은 1950~60년대에는 전쟁고아 등을 위해 사재를 털어서 법인을 설립하여 (돈없는 국가를 대신하여) 전쟁고아를 돌보았고, 종교에서의 이웃사랑, 자비에 기초하여 사회복지실천을 하며, 시설지원법인은 공공선을 위해서 설립되었고, 다수의 후원자의 의지를 사업으로 표현한다. 즉 사회복지법인은 “善”을 목적으로 한다.

셋째, 사회복지법인은 미션과 비전을 가지고 있다. 미션과 비전은 인간사랑이라는 두루뭉술한 가치가 미션이 아니라 특정한 대상을 향한 구체적, 긍정적 변화를 담고 있는 내용을 의미한다. 결국 이를 달성하기 위해서 다양한 활동들을 전개하고 그 과정에서 미션과 관련된 분야의 전문성을 획득하게 된다. 시설과 서비스에 대한 지속적 활동의 누적에 의한 현장 전문성, 사회복지전문 서비스를 계속함을 통한 인력풀이 갖고 있는 전문성 등을 건강하고 온전하게 활동해온 전통적인 법인들은 갖고 있다.

다시 말해서 정부의 강한 요구를 수용할 수밖에 없는 특수목적법인이며, 존재 목적이 그 수행에 있고, 지금까지 잘 수행해왔으며, 그에 따른 전문성을 가지고 있기에 사회복지법인이 민간위탁의 핵심적인 역할을 하는 것은 필수적이라고 할 수 있다. 실지로 주요한 사회복지시설의 경우 안정성과 전문성이 있는 법인을 선호함을 공모조건에 명시하는 경우가 대부분이다.

6. 보편적 복지시대의 민간위탁의 방향성

1) 지역사회통합돌봄이라는 복지의 기본방향성에서 민간위탁의 기준이 만들어져야

시장화된 사회복지의 공공성을 유지할 수 없다. 앞서 언급했듯이 한국의 사회복지의 불쌍한 사람들을 24시간 ‘수용보호’하는 1세대 복지시설, 이용자에게 서비스를 제공하는 2세대 복지기관, 바우처를 통해서 복지소비자를 상대하는 3세대 서비스 제공기관으로 나누어 볼 수 있다. 불쌍한 사람, 이용자, 소비자 라는 세개의 다른 관점에서의 복지는 더 이상 유지되어서는 안되며, 똑 같은 권리와 의무를 가진 국민으로 대우해야 한다. 여기서 지역사회통합돌봄(커뮤니티 케어)라는 세 가지의 흐름을 통합하는 새로운 복지의 틀이 현재 한국 사회복지의 과제라고 할 수 있다.

2) 지방분권의 지역복지와 민간위탁

지역사회보장협의체, 보건 의료계획, 커뮤니티케어 등의 개념은 시군구 단위의 기초자치단체의 복지가 더 이상 중앙정부의 복지계획에 의해서 일방적으로 계획되고 단순히 수행되는 것이 아니라 지역의 필요와 욕구, 역량에 따라 지역주민의 복지를 향상시키는 것을 복지의 발전으로 보고 있는 것이고, 현재의 한국사회의 복지의 요구라고 할 수 있다. 따라서 민간위탁의 개선방향은 절차적 투명성과 공정성에 더해서 지역의 복지과제를 어떻게 해결할 것인가라는 사회복지의 전문성, 지역사회내의 네트워크 역량 지역사회와 관계 맺고 지역자원을 이끌어 내는 지도 민간위탁 선정의 주요한 기준이 되어야 한다. 단순히 크고 안정적이고, 전문적인 사회복지법인을 찾아서 공정하게 위탁을 하면 좋은 것이 아니라 그 지역의 문제를 해결할 능력이 있는지를 검토해야 한다.

3) 공공과 민간의 파트너십, 그리고 사회서비스원

사회복지 시설을 운영하거나 민간위탁을 받은 사회복지법인의 경우 공공과의 관계는 앞서 언급했듯이 갑을관계에 해당되지도 못하는 병의 관계로 처우받는 현실은 변화해야 한다. 민과 관이 지역복지의 향상이라는 공통의 목표를 가진 파트너로 서로를 인식해야 한다. 지역의 장애인, 아동, 청소년, 노인 등의 삶의 질을 향상시켜 지역의 복지를 같이 책임지는 주체로 서로를 인식해야 한다. 지도점검을 할 때, 민원이 발생했을 때, 비리와 횡령, 인권침해가 없어도 주무관청의 눈치를 보아야 하는 현실에서 벗어나서 함께 문제를 해결하고 더 좋은 서비스를 위한 파트너로 일을 만들어 가야 한다. 정기적인 인사이드에서 그리고 1년에 3일정도 사업을 들여다 보고 점검을 해야 하는 현실에서 공무원들이 전문적 안목과 지식을 갖고 사회복지와 민간위탁 사무를 진행하기는 어려울 것이다.

여기에서 사회서비스원의 역할이 있다고 생각한다. 현행의 사회서비스원은 민간위탁 시장의 경쟁자, 대체자로 인식되고 있다. 사회서비스원이 공공이라는 독점적 지위를 갖고

민간위탁의 주요한 시설들을 계속해서 대체해가려고 하고 있다. 복지부와의 논의 속에서 그렇지 않다고 하고, 이번 사회서비스원법에서는 그러한 부분이 상당부분 완화되어 통과된 것으로 알고 있다. 기왕에 설립된 사회서비스원이 어떤 역할을 해야 하는가? 사회서비스원은 민간과 위탁을 놓고 경쟁하는 위치에 있는 것보다는 위탁의 기준을 세우고, 민간이 하기 어려운 사업에 대한 직접사업 수행, 사회복지기관 종사자들의 처우 기준향상, 종사자들의 권리옹호, 각 서비스의 모델링 등의 역할을 해야 한다. 민간위탁을 대체하는 대체자가 아니라 보완하고 주무관청이 갖고 있기 어려운 사회복지서비스의 전문성을 획득하여 사회복지기관을 민간위탁할 때, 투명하고 공정한 위탁에 더해 서비스의 질을 관리하고 평가할 수 있는 역할을 함께 해주어야 한다. 지금처럼 어린이집 등을 위탁하고, 난이도가 높지 않은 기관들부터 시작해서 민간위탁에서 사회서비스원의 파이를 키우려는 노력보다는 공공의 입장에서 전문성을 강화하여 서비스의 질을 높이는 역할을 해야 한다.

4) 사회복지서비스의 확장에 따라 사회복지법인은 늘어나야 한다.

사회복지서비스는 계속해서 늘어날 것이다. 한국사회의 복지부담은 OECD국가에서 하위권을 차지하고 있기에, 한국의 사회복지 재정은 현재 지출의 1.5배에서 최대 2배까지 예산이 늘어나게 될 것으로 예상된다. 1997년 사회복지사업에서 누구나 사업을 할 수 있게 하였지만, 전술한 바와 같이 사회복지법인을 통한 사회복지사업의 수행이 가장 효과적이고 공공적이라고 말할 수 있다. 늘어나는 사회복지 욕구를 영리를 목적으로 하는 시장의 영역에 맡기는 것보다는 사회복지법인과 같은 공공의 목적을 가진 주체가 담당하는 것이 목적달성에 유효할 것이다. 바우처나 요양서비스에서 많은 문제가 발생하는 데에는 이윤추구를 목적으로 하는 시장원리가 작동하는 것도 원인중의 하나이다. 그러나 현행의 사회복지법인 설립은 너무 경직되어 있고, 재정부담이 큰 것도 사실이다. 사회복지법인을 현행의 기본재산 5억~20억 이상을 가진 재단법인형태만 허가하는 것이 아니라 사회복지전문가들의 협동조합형 사단법인도 사회복지법인의 한 형태로 허가할 필요성이 있다. 경력 7년 이상의 사회복지1급 사회복지사 10명 이상이 모여서 사회적 협동조합을 만들면, 그것을 사회복지법인으로 허가하는 것이다. 기존의 물적 인프라를 가진 법인, 그리고 인적 인프라를 가진 법인으로 사회복지법인의 범위를 확대해서 서비스의 질을 높이는 것이 사회서비스원을 확대하는 것보다 서비스 질과 효율성 면에서 훨씬 더 나은 선택이라고 생각한다. 사회복지서비스를 비영리 단체가 다 할 수 있게 하는 것보다는 사회복지사업법 상의 사회복지법인으로 한정하고 그 범위를 확장하는 것이 더 나은 대안이지 않을까?

5) 사회복지서비스를 제공하는 주체의 전문성, 안정성, 공공성의 강화를 위한 지원체계 구축

현행의 민간위탁서비스의 구조는 사회복지의 전문성을 담보하기 보다는 자선과 시혜의 관점, 절차적 투명성과 공정성만을 주요한 기준점으로 갖고 있다. 예를 들어 민간위탁을 하려면 기부약정서를 작성해야 한다. 약정금액을 누가 더 많이 쓰냐에 따라서 위탁이 결정되는 경우도 많다. 그러나 현재의 복지상황에서는 의미가 없다. 보조금만으로 충분이 운영이 가능하며, 오히려 기부약정 때문에 다양한 문제가 발생하는 경우가 많다. 인건비의 문제, 바자회 후원금 처리 등 재정상황이 취약한 법인의 경우 기부약정을 지키기 위한 편법을 쓰고 그것이 부정과 비리로 연결되기도 한다. 이미 광역 청소년기관들의 민간위탁에서는 기부약정서를 받지 않는 경우가 생기고 있다.

사회복지서비스의 질을 높이는 민간위탁이 되기 위해서는 민간위탁을 수행하는 주체의 전문성, 지속성, 안정성이 강화되는 방향으로 지원이 있어야 한다. 정부는 지금까지 사회복지법인을 과거 수용보호의 관점에서 운영되었던 1980년 이전의 기준으로 사회복지법인을 규제하고 통제하고 있다. 같은 공익법인임에도 사립학교재단의 경우 자주성과 공공성이 법에 나란히 명시되어 있으며, 공익을 구현하는 데 있어 자율성은 민간에게는 필수적인 부분임에도 자율성에 대한 인식자체가 부재하다. 종교법인의 정체성을 강화하는 일은 공공선을 확장하는 일과 같다. 더 좋은 서비스 더 많은 선의 영향력의 확대 등을 하는 법인들에 대해서 공공은 아는 것이 없다. 어느 법인이 좋은 법인이고 목적을 잘 수행하고 있고, 어떤 법인에게 문제가 있는 지, 문제가 터질 때만 관심을 갖고 규제를 더할 뿐 일상적인 복지서비스의 질 향상의 파트너로 법인을 인식하지 않고 있다. 법인이 조직 구성원의 전문성을 강화하기 위한 교육, 프로그램, 내부감사 및 평가를 위한 비용지원, 법인의 발전을 위한 전략 연구 등에 지원이 있어야 하며, 법인에서 일하는 것도 사회복지기관에서 일한 것과 같은 동일한 대우 등을 해주어서 법인이 발전할 수 있도록 지원해야 한다.

6) 민간위탁의 서비스향상을 위한 동기유인 강화

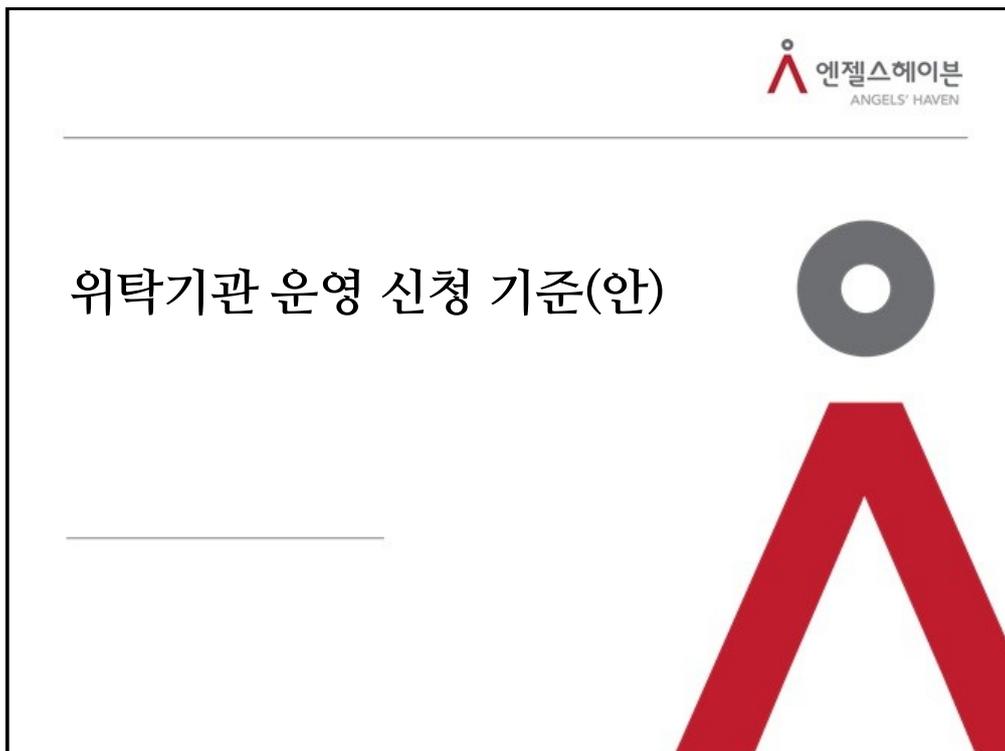
비리나 인권침해는 어느 조직에서나 발생한다. 이윤추구를 목적으로 하지 않는 사회복지법인들이 어떻게 지속가능한 조직으로 목적을 달성하며 나아갈 수 있을까? 수익사업을 벌이는 것이 대안일까? 후원금을 많이 모으는 것이 대안일까? 종교를 기반으로 한 법인이나, 기업법인, 모금기반의 사회복지법인을 제외하면 현행에서는 매우 어렵게 사회복지서비스를 수행해야 한다. 비리와 횡령이 아닌데도 재정적인 어려움을 겪는 경우

가 많다. 사회복지서비스를 잘한다고 해서 그 어려움이 해소되는 것도 아니다. 사회복지서비스를 잘하는 것이 법인의 지속가능성과 운영을 가능하게 하기 위해서는 법인을 안정적으로 운영할 수 있는 대안이 필요하다. 이에 대한 논의는 또 다른 영역이기는 하지만, 영국과 일본과 같이 사회복지서비스에 수수료 개념을 도입하는 것이 하나의 대안이 아닐까 생각한다. 영국의 경우 커뮤니티 케어 서비스에 비용의 7%정도가 수수료 개념으로 책정되어 있다. 우리나라도 사회복지서비스의 질관리와 평가체계가 제대로 이루어지면, 서비스 평가에 따른 성과수수를 통해서 더욱 전문적이고 비용효과적인 그리고 인간을 위한 사회복지서비스를 제공할 수 있지 않을까 생각한다.

<참고 문헌>

- 최병근(2020), 국회 입법조사처, NARS 135호, “지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제”
- 양난주(2020), 서울시 사회서비스원 사례발표회, “공공의 책임성 구현을 위한 서울시사회서비스원의 역할과 과제”
- 유정원외(2019), 정책연구보고, 경기복지재단, “경기도 사회복지시설 민간위탁 과정개선연구”
- 김영종(2017), 보건사회연구, 406-442 “우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구”

* 별첨의 자료는 사회복지법인 엔젤스헤이븐에서 이사회에서 위탁에 대한 기본사항을 논의하고 결정했던 자료이다. 사회복지법인의 민간위탁과 관련하여 법인이 어떤 고민을 하고 있는 지를 참고하기 위해 첨부한다.



○ 사회복지 사업 위탁

1. 제안 개요

- 사회복지사업 위탁 신청 시 원칙과 기준에 의해 공모 여부를 결정하고자 함.
- 기존에 위탁사업 어린이집(행당어린이집, 도선어린이집)을 정리하면서 위탁사업에 대한 신중한 접근을 하기로 보고한 바 있음.
- 그 후에도 갈현청소년센터, 일시청소년쉼터, 000 마을, 00장애인종합복지관 등 많은 기관에 대한 위탁승인을 이사회에서 논의한 바 있으며, 이에 위탁에 대한 기본 방향성을 정립할 필요가 제기되었음.
- 사회복지법인 엔젤스헤이븐은 사실 은평구를 비롯하여 용산구, 마포구, 관악구 등에서 사회복지 기관 운영 관련 위탁 요청이 있음.
- 당사자들에게도 기관운영요구를 받고 있음(어린이재활병원, 장애종별복지관 등)
- 현재 법인은 직영사업위주로 사업을 진행하고 있으나 점차로 신규사업 분야에서 위탁사업이 늘어나고 있는 추세임.
- 향후 복지사업은 민간의 설립에 의한 사업보다는 정부나 지자체의 설립과 민간의 위탁운영형태의 사업으로 진행되거나 바우처(사회서비스)사업으로 사회복지서비스가 확대될 것임.
- 이에 본 법인의 위탁사업에 대한 원칙을 수립하는 것이 필요함.

○ 사회복지 사업 위탁

2. 현재 운영 기관 현황

분류	직영 기관(17개기관)	위탁 운영 기관(10개기관)
아동 청소년 복지	<ul style="list-style-type: none"> - 은평천사원 - Ah'늘함께지역아동복지센터 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시립은평청소년센터 - 은평구청소년상담복지센터 - 갈현청소년문화의집 - 은평여자청소년일시쉼터 - 녹번어린이집
장애인 복지	<ul style="list-style-type: none"> - 은평재활원 - 은평기쁨의집(공동생활가정4곳) - 은평대영학교 - 서부장애인종합복지관 - 서울재활병원 - 서부재활체육센터 - 누야하우스 - 은평보호작업장 - 은평장애인주간보호센터 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울북부장애인지역의료센터 - 진관우리동네기움센터 - 엔젤스헤이븐 지원주거센터
지역사회 복지	<ul style="list-style-type: none"> - 모자가족자활쉼터 흰돌회 - 출소자쉼터 흰돌회 	<ul style="list-style-type: none"> - 은평구립갈현노인복지관 - 갈현데이케어센터

○ 사회복지 사업 위탁

4. 복지사업 위탁의 기본방향성

- 지역 기반 사업
 - 엔젤스헤이븐이 위치한 은평구의 지역사회복지에 기여하는 기관 위탁
- 강점 중심
 - 엔젤스헤이븐이 60년간 사회복지 서비스를 제공하면서 쌓아온 전문성에 근거한 사업
 - 다른 법인이 아닌 우리 법인이 하면 차별화할 수 있는 사업.
- 아동과 장애인 중심 위탁
 - 엔젤스헤이븐은 아동과 장애인을 중심으로 복지사업을 전개해왔고 그 영역에서 가장 전문성이 있고, 사회복지에 기여할 수 있는 분야로 사업을 수행한다.
- 새로운 서비스 개발
 - 엔젤스헤이븐이 수행하던 복지사업을 기초로 사회가 필요로 하는 서비스를 개발하여 수행할 필요가 있는 사업 (예: 지원주거센터, 북부장애인지역의료센터)

○ 사회복지 사업 위탁

4. 복지사업 위탁의 기본방향성

1. 모델링

- 엔젤스헤이븐이 아동과 장애인 분야에서 수행해 온 사업중 사업수행에서 모델링할 필요가 있는 사업 수행을 위한 기관위탁(예; 보호종료아동 서비스, 자립지원서비스)

1. 외부의 요청

- 지방자치단체의 요구(은평구, 용산구, 마포구)가 있는 경우(00 마을, 00노인종합복지관, 00장애인복지관)
- 당사자의 필요와 요구에 의해서 요청된 위탁사업(비전센터, 00어린이재활병원)

1. 내부 성장의 필요(법인내부의 필요성)

- 법인 내 기관인력의 역량강화와 승진, 비전실현 등의 이유로 각 기관에서는 위탁사업을 요청해오는 경우가 있음. (예: 갈현청소년센터, 일시청소년쉼터, 공공재활병원, 서울장애인종합복지관)
- 법인으로서의 법인사업의 수월성 유지를 위해서 일정정도의 규모가 필요한 것으로 판단됨.

1. 법인의 장기발전전략에 근거

- 복지서비스를 위탁하는 많은 경우 갑작스런 위탁요구가 있는 경우가 많음. 준비없는 위탁은 지양하고 엔젤스헤이븐이 가장 잘 기여할 수 있는 아동과 장애인, 지역에 근거한 사업을 전략을 갖고 복지서비스를 위탁하도록 한다.

○ 사회복지 사업 위탁

4. 2021년 위탁 고려 사업

1. 지월주거센터(서울의 서북권 지역 확장)

2. 장애인 평생교육센터 (법인 내 설치)

3. 뇌병변비전센터

4. 청소년센터(서울시 거점센터)

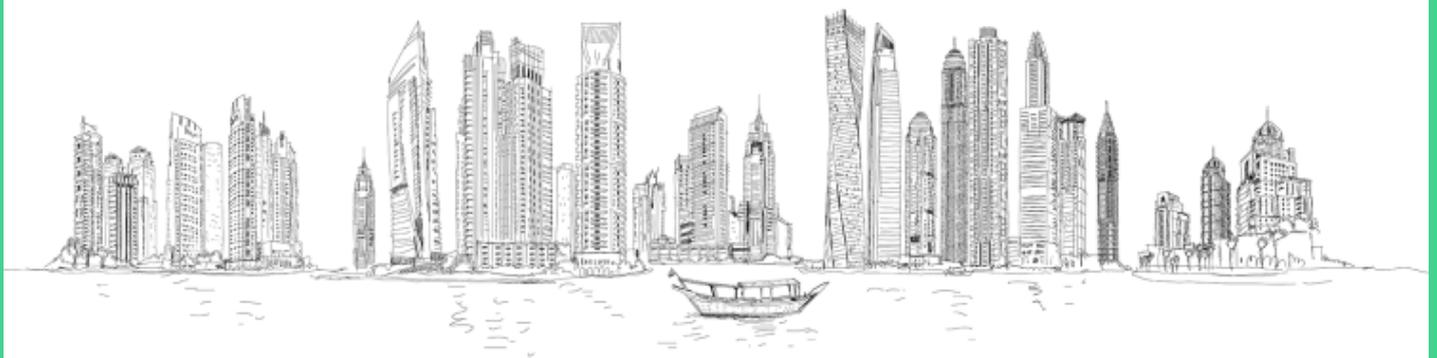
5. 은평구복지센터

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

제2주제 토론

사회복지법인의 위수탁 문제의 논의와 과제

우주형 교수(나사렛대 휴먼재활학부)
신용규 사무총장(한국사회복지관협회)
김광제 관장(신목종합사회복지관)



사회복지법인의 위수탁 문제의 논의와 과제

우주형 교수

(나사렛대 휴먼재활학부장)

I. 사회복지법인의 역할과 현실

발제문에도 잘 나타나 있듯이, 역사적으로 볼 때 한국사회에서 민간 영역이 지금까지 대부분의 사회복지사업의 주체로서의 역할을 수행하여 왔다. 발제자가 제시한 2018년 기준 자료에 따르면, 사회복지시설 중 민간운영이 98% 정도를 차지한다. 한국전쟁과 가난한 시기를 겪었던 근현대사의 역사과정 속에서 국가를 대신하여 민간영역에서 사회복지사업 발전을 이끌어온 기여가 크다는 점은 누구도 부인하지 못할 것이다. 한국전쟁 이후 전쟁고아 등 사회적 약자들을 국가가 책임질 수 없었던 상황에서 1980년대까지 민간 기관이 사회복지서비스를 전담해서 수행하였고, 1990년대 이후 사회복지서비스는 이용시설 중심의 지역복지가 보편화하게 되었고, 국가가 시설과 운영비(보조금) 모두를 책임지면서 운영은 민간이 하는 민간위탁 방식으로 서비스가 확대되었다.

그러나 2000년대 이후 우리나라 사회복지시설은 민간 영리가 돌봄영역을 중심으로 진입하면서 사회서비스 시장화에 따른 사회서비스 민간 공급자 간 경쟁 및 운영비 경감 문제, 열악한 돌봄 노동자 근로조건, 서비스 질 저하 및 공급 불균형 등의 문제점들이 나타나기 시작하였다. 보건복지부 통계 2017년 사회복지시설 현황에 따르면, 6만여 개소의 사회복지시설 중 개인사업자가 설치 운영하는 곳이 전체의 72.45%를 차지하며, 사회복지법인이 운영하는 곳은 10.84%에 불과하다.¹⁾ 이는 사회복지법인이 운영하는 시설보다 영세한 규모의 개인 운영의 비중이 훨씬 높음을 말해주는 것이다. 이러한 상황 속에서 사회서비스 시장에서의 공공 부문의 비중을 높여야 하는 공공책임성 강화가 요구됨으로써 문재인정부는 공공일자리 창출과 연계하여 사회서비스원 설립을 국정과제로 채택하여 현재 추진 중에 있다. 사회서비스원 설립의 문제의식은 일부 민간시설의 경우 운영의 불투명성, 비민주성, 효과성의 결여 등의 문제가 나타남으로 인해 공공재원으로 운영됨에도 불구하고 이용자와 종사자들의 불만과 사회서비스 정책 체감도 하락 등의

1) 양난주, “사회서비스원 무엇을 바꾸어야 하는가?”, 사회서비스원설립법제정촉구를위한토론회 자료집, 37~39쪽 참조.

문제가 발생하여 사회서비스영역에서 지금까지 한쪽으로 치우쳐온 민간 중심성 내지 민간 의존성의 극복과 더불어 공공부문의 책임성을 실천함으로써 민간부문과의 균형성을 회복하는 것이라 볼 수 있다.

한편 최근에 와서는 우리나라가 1인당 국민소득 3만불 시대에 진입하면서 경제적으로는 선진국이 되어 국가의 경제수준에 걸맞는복지재정의 확대가 요구되고 있다. 이로 인한 선별적 복지에서 보편적 복지로의 이행은 보편적 돌봄서비스 제공에서 바우처라는 시장기제의 도입, 공공서비스 접근에 따른 공공부문의 직접 서비스 확대, 분권형 국가구조 개편에 따른 지방분권 사회서비스의 전달체계 개편으로 나타나고 있으며, 현 정부에서는 이를 커뮤니티 케어, 지역사회 통합돌봄이라는 과제로 표현하고 있다고 볼 수 있다. 아울러 현행의 4가지 복지전달체계인 사회보험, 공공부조, 보건서비스 및 사회 복지서비스의 전달체계가 지역사회 보장계획을 통하여 2000년대 이후엔 사회복지 전달 체계의 연계와 통합이 강조되고 있다는 점에서 방향성에서는 바람직하다고 본다.

발제자의 표현처럼 시대와 사회가 요구하는 복지국가란 모든 국민들을 대상으로 하는 복지국가이며, 그 모든 국민이 자신이 원하는 방식으로 사는 것을 지원하는 것을 의미함에 동의하면서, 현 정부의 정책인 커뮤니티 케어의 경우, 해당지역의 장애인 복지관 및 노인 복지관 등은 지역에 살고 있는 모든 장애인이나 노인을 대상으로 하면서 지역의 다른 단체와 연계해서 서비스가 제공될 때 통합적인 서비스가 가능하게 되는 것이다. 이러한 점에서 민관이 협력하여 지역주민들의 삶의 질을 책임지는 복지를 이루어야 하며, 그 속에서 사회복지관, 노인/장애인 복지관, 아동시설 등이 지역의 아동, 장애인, 노인을 위한 연계와 협력이 필수적으로 이루어져야 하고, 민간위탁도 그러한 지역사회에서 요구하는 수행능력을 가지고 있는가가 중요한 위탁 기준이 되어야 함에 동의한다.

최근에 한국의 사회복지지는 발제자가 언급하였듯이 수용보호자 중심의 1세대 복지시설, 서비스 이용자 중심의 2세대 복지기관, 바우처를 통한 복지소비자를 상대하는 3세대 서비스제공기관으로 변화되어 오면서, 보호대상자, 이용자, 소비자 라는 3개의 다른 관점에서의 복지가 병존하며 혼재해 있다. 이 세 관점을 지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어)의 새로운 틀 안에서 사회사회의 모든 사람들을 위한 권리 중심의 관점으로 다시 조명하여 접근하는 것이 필요한 과제라고 할 것이다.

따라서 민간위탁의 향후 방향성 역시 절차적 투명성과 공정성에 더해 지역 복지 과제를 어떻게 해결할 것인가 라는 점이 중요하며, 이를 위해 사회복지의 전문성, 지역사회내의 네트워크 역량, 어떻게 지역사회와 관계 맺고 지역자원을 이끌어내는지도 민

간위탁 선정의 주요한 기준이 되어야 한다는 점에 동의한다. 그렇다면 발제자가 주장하는 바, 민간위탁을 받은 사회복지법인의 경우 공공과의 관계는 갑을관계 내지 병의 관계로 쳐우받는 현실은 변화해야 하며, 적어도 민과 관이 지역복지의 향상이라는 공통의 목표를 가진 파트너십의 관계로 새로이 정립되어야 할 것이다. 그러나 주무관청 공무원은 전문성을 갖고서 사회복지와 민간위탁 사무를 현실적으로 진행하기가 어렵기 때문에, 최근에는 공공일자리 창출과 맞물려 공공책임성 강화방안으로 사회서비스원의 설립이 추진되어 공공영역에서 사회복지사업의 주체성을 가지고 사회서비스를 제공하는 지자체 시범사업으로 전국에 확대되고 있다.

이에 대해 발제자는 현행 사회서비스원은 민간위탁 시장의 경쟁자, 대체자로 인식되고 있다면서, 사회서비스원은 민간과 위탁을 놓고 경쟁하는 위치에 있는 것보다는 위탁의 기준을 세우고, 민간이 하기 어려운 사업에 대한 직접사업 수행, 사회복지기관 종사자들의 처우기준 향상, 종사자들의 권리옹호, 각 서비스의 모델링 등의 역할을 해야 한다고 주장하였다. 따라서 민간위탁을 대체하는 대체자가 아니라 보완하고 주무관청이 갖고 있기 어려운 사회복지서비스의 전문성을 획득하여 사회복지기관을 민간위탁할 때, 투명하고 공정한 위탁에 더해 서비스의 질을 관리하고 평가할 수 있는 역할을 함께 해주어야 한다고 하면서, 지금처럼 어린이집 등을 위탁하고, 난이도가 높지 않은 기관들부터 시작해서 민간위탁에서 사회서비스원의 파이를 키우려는 노력보다는 공공의 입장에서 전문성을 강화하여 서비스의 질을 높이는 역할을 해야 한다고 강조하고 있다.

II. 사회서비스원과 사회복지법인의 역할에 관하여

지난 6월 16일 국회 보건복지위원회 전체회의에서 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」(이하 ‘사회서비스원법’)이 통과되자 참여연대 등 일부 시민단체는 “핵심 조항이 빠진 사회서비스원법 통과 유감”이라는 공동성명을 발표하였다. 이들은 성명을 통해 “사회서비스원 설립의 근거가 되는 법안 통과라는 측면에서는 의미가 있으나, 민간 기관의 반대로 핵심 조항인 국공립 우선 위탁 조건을 민간이 기피하는 기관으로 한정하고 위탁의 의무조항을 임의조항으로 수정해 법안의 실효성을 떨어뜨렸다”고 평가하였다.²⁾

문재인 정부가 출범하면서 국정운영 5개년 계획을 세우면서 100대 국정과제 중 17번째 과제로서 “사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충(복지부)”을 제시했었다. 과제목표는 두 가지로서 ‘아동·노인·장애인 대상 생애주기별 사회서비스 확대’와 ‘공공인프라 확

2) 베이비뉴스 / 신현경기자 2021.6.16. 기사
<https://www.ibabynews.com/news/articleView.html?idxno=95880>

충을 통해 양질의 일자리 창출'이다. 이는 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대를 통해 2022년까지 양질의 사회서비스 일자리 34만개를 창출한다는 계획이다. '국정과제 17'은 실천 내용으로서 사회서비스 일자리 34만개 창출(17-1), 사회서비스공단 설립(17-2), 찾아가는 보건복지서비스 강화(17-3)를 제시하였다.

특히 '국정과제 17-2'는 사회서비스공단 설립을 통해 국공립 어린이집, 국공립요양시설, 공공병원 등 공공보건복지인프라 확충을 통한 '돌봄 공공성'을 강화하고 사회서비스 분야의 일자리 창출을 통해 사회서비스의 안정적 제공 및 품질 향상을 도모하겠다는 것이 주요 내용이다. 말하자면 민간의존형 사회서비스로 일관한 그동안의 복지시스템에서 국가의 적극적인 공공 책임성을 늘려 강화하겠다는 것이다.

그러나 '사회서비스공단' 형태로 설립하겠다는 당초의 목표는 민간시설들의 반대로 '사회서비스원'으로 명칭이 바뀌었다. 사회서비스원의 목적은 어린이집 교사, 요양보호사 등을 지방자치단체가 직접 고용하여 종사자의 처우개선을 통해 서비스의 질을 향상시킴으로써 국가의 역할과 책임을 강화하겠다는 것이다. 결론적으로 사회서비스원의 설립은 서비스의 공공성 강화를 통한 공공일자리 창출, 사회서비스 제공인력 처우개선 및 사회서비스 품질 향상 도모가 주된 취지라 할 것이다. 사회서비스원은 지난 2019년 시범사업 개시 이후, 서울을 시작으로 대구, 경남, 경기도 등 11개 지역에 차례로 설립되었으며, 정부는 올해 연말까지 3개소를 신규 설립하여 2022년까지 전국 총 17개소를 운영할 계획이다.

사회서비스원 설립 관련하여 비판적 입장은 다음과 같다.

- 사회서비스원이 포용할 수 있는 종사자의 수가 절대적으로 적으며, 소수의 사회서비스원 종사자들과 대다수의 민간 종사자 간 처우 격차를 심화시켜 민간 종사자의 박탈감 조성

- 서울시 사회서비스원 등은 종사자들이 '생활임금'이라는 명목의 수당을 지급받고 있어 민간 영역 종사자들에 비해 많은 급여를 받고 있음.

- 2020년 12월 기준 사회서비스원 종사자 중 계약직은 1천291명, 정규직은 1천389명으로 여전히 고용안정성을 논하기에 무리가 있어 보이는 고용형태 비율임.

- 사회서비스원 소속으로 일하는 1%가 아닌 나머지 99% 종사자에 대한 대안을 제시하지 않는 것이 문제임.

- 시범사업 결과, 현장에서는 사회서비스원이 공익적 목적을 핑계로 한 친정부 인사의 자리 만들어주기 사업에 지나지 않는다는 비판이 있으며, 정부와 지자체가 운영하는 사회서비스원의 특성상, 반정부적 정치성향을 띤 종사자들의 고용 불안이 우려됨.

- 정부의 사회복지평가에 따르면, 민간기관들이 평균 90점을, 공공기관은 평균 50점을 받고 있어 현재까지 민간위탁 방식으로 운영되어 온 기관들이 더욱 양질의 서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 민간서비스 기관을 적폐 취급하는 현실 진단은 문제가 있음.

• 노인복지시설과 아동복지시설의 공공성을 높이기 위해 공립시설을 사회서비스원에 우선 위탁하게 되면, 이 경우 일각에서는 노조 천국이 될 것이라는 우려와 공공기관 직영 시 평가 수준 하락을 가져올 것임.

이에 대해 사회서비스원법 제정을 찬성하는 입장을 정리해보면 다음과 같다.

- 민간 위탁 중심이던 돌봄 영역의 고질적 문제인 서비스 질 저하와 종사자 처우가 개선되고, 사회서비스의 공공성이 강화되어야 함.
- 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대
- 국민의 질 높고 안전한 돌봄을 받을 수 있도록 국가가 책임지는 돌봄 체계 구축
- 민간 사회서비스 종사자들이 기피하는 영역에 대한 서비스 제공
- 민간 부분의 과열 경쟁으로 저하된 서비스의 질을 향상시키고 사회서비스 종사자의 열악한 처우를 개선하며 이용자의 서비스 선택권 확대
- 지금까지 정부는 재정만 지원하고, 관리감독은 뒷짐 지고, 민간 기업이 돌봄을 돈벌이 수단으로 활용하는 현행 민간위탁 방식의 폐단을 시정하고자 함.
- 110만명에 달하는 돌봄노동자들의 처우 개선과 일자리 안정, 서비스질 저하 및 인권침해, 온갖 불법운영 방지.

앞에서 정리한 사회서비스원 설립에 대한 찬반 논리는 현실 진단과 각자의 입장에 따른 견해 차이가 존재한다고 볼 수 있지만, 궁극적인 목적은 사회서비스 이용자의 권리를 보장해주는 인권적 관점에서 사회서비스의 사각지대 없이 본인이 원하는 적절한 서비스를 제공받는 선택권 보장과 서비스의 질이 담보되어야 한다. 한편 사회복지법인은 사회서비스의 공공성과 전문성을 확보하여 사회복지사업을 하는 비영리 주체로서 사회서비스의 위수탁 업무에 대한 사회적 책임성이 뒤따른다. 따라서 사회복지법인의 전문성을 살려 질 좋은 사회서비스를 제공하면서 서비스종사자의 처우 개선을 함께 도모하려면 사회서비스원과의 협력적 관계 설정이 필요하다고 본다. 사회서비스원은 사회서비스의 공급자 내지 생산자로서의 역할을 하는 동시에 민간 영역의 서비스기관에 대한 롤 모델로서 정책을 견인하면서 사회복지법인의 서비스사업을 지원하여야 할 것이다. 이러한 역할 설정이 이루어질 때, 상생적 서비스 환경이 구축되어 질 높은 서비스 제공과 함께 사각지대 해소도 가능하게 될 것이다.

Ⅲ. 사회복지법인 위수탁 개선방향 제언

발제자가 제언한 현행 사회복지법인 위수탁 관련 개선방안에 대해 기본적으로 동의하면서 몇 가지 사항을 정리해보면 다음과 같다.

- 지방자치단체장이 누가 선출되느냐에 따라 위탁이 좌우되고 서비스의 질이 결정되는 경우가 많으나, 이는 위탁에 대한 조례 제정과 절차적 공정성과 투명성을 확보하여

할 것임.

- 현재의 행정 영역에서는 공무원 역할의 구조적 한계가 있다. 2년에 1회 순환인사를 하는 공무원 인사제도로서는 전문성이 부족할 수밖에 없고, 연 1회 서류 중심의 지도점검 통한 기본적인 행정관리가 최선일 뿐이다. 따라서 향후 설립될 사회서비스원에서 복지서비스의 질 관리를 담당하는 것이 바람직하다고 본다.

- 사회복지서비스의 확장에 따른 사회복지법인이 늘어나야 함에 동의하면서 사회복지법인 설립의 다양성을 모색해야 할 것이다. 늘어나는 사회복지 욕구를 영리를 목적으로 하는 시장의 영역에만 맡기는 것보다는 사회복지법인과 같은 공공성의 목적을 가진 주체가 담당하는 것이 바람직하다. 바우처나 요양서비스에서 많은 문제가 발생하는 데에는 이윤추구를 목적으로 하는 시장원리에 맡기는 원인이 크다고 보아야 할 것이다. 현행 사회복지법인 설립제도는 경직되어 있고, 재정부담도 크다. 사회복지법인을 현행의 기본재산 5억~20억 이상을 가진 재단법인형태만 허가하는 것이 아니라 사회복지전문가들의 협동조합형 사단법인도 사회복지법인의 한 형태로 허가할 필요성이 있다는 발제자의 의견에 동의한다. 각 전문분야에 따라 필요로 하는 전문 경력을 일정 기간 설정하고 그에 따른 전문 자격증 등을 포함하는 설립 구성요건을 만들어 사회복지법인으로 허가하는 것을 검토해볼 수 있을 것이다. 기존의 물적 인프라를 가진 법인, 그리고 인적 인프라를 가진 법인으로 사회복지법인의 범위를 확대해서 서비스의 질을 높이는 것도 민간영역의 서비스 질과 효율성 제고에 도움이 될 수 있다.

- 현행 민간위탁시 기부약정서를 작성하는 자부담 부분에 대해서는 발제자의 의견처럼 약정금액을 누가 더 많이 쓰느냐에 따라서 위탁이 결정되는 경우가 많고, 보조금만으로도 운영이 가능한 상황에서 오히려 기부약정 때문에 부작용과 오해 소지가 있어서 폐지하는 것에 동의한다. 이로 인해 재정상황이 취약한 법인의 경우 기부약정을 지키기 위한 편법을 쓰고 그것이 부정과 비리로 연결되기도 하기 때문이다.

- 사회복지법인이 지속가능하게 사업복지사업을 수행할 수 있는 방안이 모색되어야 함에 동의한다. 외국의 사례처럼 서비스에 일정 비율의 수수료 도입도 필요하지만, 발제자의 제안처럼 서비스 평가에 따른 성과수수료가 더욱 바람직할 것이다. 이 역시 새로 도입되는 사회서비스원이 개발해야 할 정책과제라고 본다.

결론적으로,

사회복지사업은 사람을 대상으로 하는 서비스이며, 사회적 약자의 인간 존엄과 인간다운 삶을 보장하기 위한 개별적 욕구 기반 서비스를 제공한다는 점에서 서비스의 표준화, 획일화가 어렵다 보니 영리 추구의 대상이 되는 데엔 한계가 있다. 그러한 점에

서 사회서비스 시장을 영리 추구의 시장원리에 맡기는 것은 매우 제한적이어야 한다. 그렇지 않으면 서비스소비자의 희생만 초래할 뿐이다. 이러한 이유에서 사회복지사업의 주체로서 민간영역인 사회복지법인의 역할은 중요하다. 문제는 사회복지사업을 바르고 적절하게 수행하는데 필요한 정도의 규제는 있어야 하지만, 사회복지법인에 대한 부정적 인식에 기초하여 오히려 사회복지를 왜곡시키는 통제는 하지 않아야 한다는 점이다. 최근에 정부나 지자체의 사회복지법인에 대한 부정적 시각, 그에 기초한 과도한 규제와 공무원과의 관계에서 갑을 관계도 끼지 못하는 병의 대우를 받는 서러움 등이 굳이 이러한 대우를 받으면서 사회복지사업을 해야 하는가 라는 문제의식이 생기고, 그것이 중요한 사회복지법인들의 위탁철회 및 사회복지 축소로 이어지고 있다고 한다. 사회복지서비스가 복지국가를 완성해가는 과정에서 더 안정적이고, 권리중심적이며, 보편적이어야 한다면, 그것은 사회복지서비스가 ‘아무나’하는 것이 아닌 그러한 사회복지의 특성을 잘 아는 전문적인 단위인 사회복지법인이 담당하는 것이 바람직할 것이다. 그러한 점에서 향후 사회서비스원의 출범과 함께 공공주체와 민간주체의 상호보완적인 관계 형성과 더불어 민간영역에서는 전문성을 가진 사회복지법인의 파트너십의 지평을 넓히는 상생의 정책이 필요할 때이다.

토론문

신용규

(한국사회복지관협회 사무총장)

1. 발제: “사회복지법인과 민간위탁”에 대하여

○ 우리나라 사회복지서비스 영역에서 민간위탁의 비중, 위상에 대한 발제자의 강조점에 기본적으로 동의 함.

-특히, 우리나라에서 공적 복지서비스가 안착되기 이전부터 사회복지법인의 역할과 사회적 기여 등은 매우 중요한 사회복지시설 서비스의 효시가 되었다는 점에서 의미가 크다고 볼 수 있음.

-사회복지법인이 한국사회에서 차지하는 의미에 대하여도 기본적으로 공감함. 다만, 사회복지법인에 대한 부정적 인식의 문제, 복지 페라다임의 변화에 따라가지 못하는 통제나 규제의 한계 등을 지적하고 있으나, 과거 우리사회에서 심각한 사회문제를 야기했던 일부 사회복지법인들의 퇴행적 운영 행태에 대한 자성적 평가도 간과 해서는 안될 것 임.

○ 발제자의 “민간위탁 문제점”에 대하여.

-법령근거 미비 및 수탁자 선정기준의 모호성, 선정위원회 구성 및 심의내용 공개의 비민주성, 수탁법인과 계약 체결 미흡, 위탁 후 사후관리 미흡 등에 공감함.

-다만, 민간위탁 관련, 현장의 체감은 법령, 제도, 규정 등의 문제보다 실행과정에서 지방권력의 부정적 개입이 더 큰 문제라는 정서가 상존 함. 특히 지방 일부지역의 경우 퇴직공무원이 법인을 섭외(?)하여 위탁 공모에 참여하는 경우, 각급 선거 공신들의 낙하산 인사 등 문제가 아직도 나타나고 있음. 즉, 제도의 문제라기 보다는 제도 운용의 문제라 할수 있음.

○ “민간위탁은 사회복지서비스를 제공하는 타당한 방식인가?”에 대하여.

-민간위탁의 우수성의 근거로서 ‘복지시설 운영주체별·평가영역별 운영평가 점수(2018년 기준)’을 제시하였는바, 이는 2018년 사회복지관, 노인복지관, 한부모가족시설, 노인양로시설 등 4개 시설 유형에 국한된 통계로서 제한적 자료라 할 수 있음. 그럼에도 ‘민간위탁(731개소)’, ‘공공기관위탁(16개소)’의 경우가 ‘지자체 직영(56개소)’의 경우보다 월등히 우수한 것으로 나타났고, ‘민간위탁’과 ‘공공기관위탁’의 차이는 극미한 수준으로 나타난 것은 사회복지관, 노인복지관의 ‘공공기관위탁(자자체 시설관리공단 운영

등)의 특성이 반영된 것이라 해석할 수 있음.

-자료의 제한이 있기는 하나, 발제자가 제시한 자료에 국한하여 볼 때 민간위탁과 공공기관위탁의 차이는 오히려 공공기관위탁이 극미하지만 높은 점수를 나타내고 있는바, 최근 일부 종교계 법인들이 부정적 입장을 나타내고 있는 ‘사회서비스원을 통한 시설운영’에 대한 반대 논리는 설득력이 미약하다고 볼 수 있음.(대표적인 공공기관위탁이 ‘사회서비스원의 시설 위탁 사업’임)

○ 기존의 사회복지법인들이 “민간위탁을 포기하거나 사회복지사업을 축소하고 있다”는 입장에 대하여.

-불필요한 규제와 경직된 관리 체계 등은 법인의 창의적, 능동적, 자발성에 기반한 기여 활동을 억제하는 요소가 있음은 공감 함.

-그럼에도 한국사회에서 법인의 기여와 역할도 있지만, 사회적 책임과 의무를 공공성 관점에서 돌아볼 필요가 있음.

-특히, 일부 종교기반 법인들의 민간위탁 형태는 소위 중간지원조직을 두고 운영하는 ‘재하청’이라는 비난에서 자유로울 수 없는 상황임.

2. 사회복지시설 민간위탁, 문제의 근원

○ 일반적으로 사회복지서비스는 ‘공공성’을 가장 중요한 가치로 설정하고 사업을 추진하고 있는바, 공공성은 ‘형식적 공공성(제도, 공급주체, 자원 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

○ 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 갈등

과 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.

-다른 관점으로 보면, 민선 단체장으로서 자신의 정치적 지향성을 복지사업을 통하여 펼치고자 하는 의욕과 소신은 긍정적으로 수용되어야 한다는 입장도 있음.

○ 법인의 시설 사유화

-시설을 수탁 받은 법인의 입장에서 장기간 안정된 시설 운영을 지향하는 것은 당연하다 할 수 있으나 수탁받은 시설이 법인이나 개인의 사유물이 아님에도 불구하고 사유물로 인식하는 정서가 만연함은 부인할 수 없음.

-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 내용을 면밀히 살펴보면 민간위탁의 본래 취지를 명확히 이해하지 못하거나, 정치적 의도가 내재 된 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 지자체는 법인들을 생존을 위한 줄서기에 내몰고 있는 상황이 도처에서 나타나고 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 아닌 당초 민간중심의 시설운영을 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 반영 됨.

-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, 이를 극복하기 위한 대안적 방안으로 현 정부는 민간위탁 방식 자체에 대한 근본적인 재논의에 직면하고 있는바, 민간위탁 방식이 아닌 사회서비스원 설립을 통한 ‘공공 직접 운영 방식’을 도모하고 있으며 서울시를 비롯한 현재 10여개 광역시도에서 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 참여하는 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.

-이러한 법인명의 차용법인, 일부 소규모 영세법인의 경우 법인부담금을 마련하기 위해 시설종사자에게 후원금을 강요, 시설 종사자 동원 후원 행사 유치, 시설장 자신의 급여를 반납하여 전입금을 충당하는 등 비정상적 개인의 일탈들이 아직도 나타나고 있음.

○ 안정된 대형법인의 위탁 철수 러시

-최근 복지부의 지침개정, 공익법인 회계기준 적용을 포함한 강화된 법인 관리 정책 등 다양한 요인으로 대형 법인들의 위탁 포기(철수) 사례가 나타나고 있음,

-심각한 문제는 대형법인이 떠난 자리에 부실 법인들이 위탁시장에 다수 참여하고 있는바, 이는 사회복지 현장의 긍정적 변화로 볼수 없음.

-작지만 건실하고 특정 분야의 전문성이 탁월한 법인, 재정여건은 어렵지만 민주적 의사결정 구조와 주민참여가 보장된 열린 법인, 사업 실적은 미약하지만 시대의 변화에 최적화된 혁신적 운영체계를 가진 스마트 법인 등을 육성하고 위탁참여를 독려하는 것은 매우 바람직하다 할수 있음.

-그러나, 현실은 ‘능력있는 대형법인들은 썰물 빠지듯 나가고, 재정여건, 전문성, 인적 구조, 운영체계가 부실한 소형법인들이 그 자리를 채우는 상황’이 도처에서 나타나고 있으며, 이는 우리나라 민간사회복지현장의 심각한 위기가 할수 있음.

○ 전문가 집단의 역할 부재

-민간위탁의 문제와 관련한 사회복지현장의 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 단순한 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.

-이러한 현장 상황이 결과적으로는 시설 위탁 행위가 지역사회에서 매우 중요한 행정 행위임에도 불구하고 양자간만의 사안으로 누구도 개입할 수 없는 성역화 된 것은 사회복지시설의 지역사회내 영향력을 감안할 때 재고가 필요한 사항이라 할수 있음.

3. 현행 민간위탁 관련 세부 고려사항

○ 표준협약서 마련

-현재 위탁심의 통과 후, 위탁자-수탁자 간 위수탁협약서를 작성함에 있어 현대판 ‘노예계약’으로 불릴 만큼의 불공정 협약이 이루어지고 있는 것이 현실 임.

-한국사회복지관협회가 최근 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 사안과 협약서의 해석이 필요한 경우 갑의 권한으로 명시 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⁾.

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

2) 관련, 한국사회복지관협회는 지속적으로 ‘표준 위·수탁 협약서(안)’을 ‘보건복지부 시설

○ 심의위원 구성과 심사결과의 공개

-사회복지시설의 공공적 가치를 감안할 때 원칙적으로 심의위원회 구성과 심사결과를 공개할 필요가 있음. 실제 위탁심의 후 현장의 주된 반응은 당락의 사유를 알수 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 득점은 공개하는 것이 바람직함.

-또한, 심의위 구성에 지역주민(이용자), 해당 시설의 종사자, 노동조합 등이 참여하는 방안도 제기되었으나 현실적으로 지역주민의 대표성의 문제³⁾가 제기될 소지가 있으며 시설 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 심의 과정에서 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

운영관련 업무처리 안내'에 명시를 요구하고 있음.

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

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 등에 관한 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 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.

4. 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 제안 함⁹⁾

-현재, 3년 주기의 시설 평가와 5년 주기의 민간위탁 업무를 전담하는 조직을 설립하여 운용하면 현재와 같은 민간위탁 관련 문제의 상당부분을 해소 할 수 있을 것임. 위탁 주체(위탁자)가 지방자치단체이기 때문에 위탁 사무의 행정은 위탁자가 수행하더라도 ‘위탁심의회’에 한하여 위 사회복지시설 심평원과 같은 조직에서 전담하는 방안도 적극 모색할 필요가 있음.¹⁰⁾

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 대안임.

7) 사회복지관의 경우 현재, 비사회복지사도 관장 임명 가능

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 8,000여개소로 추산되고 있는바, 5년 주기의 민간위탁이 이루어진다고 볼 때, 매일 7~8건 내외의 민간위탁 심의가 진행되고 있

- 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, 서울시복지재단 등)에게 관련 업무(수탁 자선정심의위원회 구성 및 심의)를 위탁하여 수행하는 것도 단기적, 현실적 대안이라 할 수 있음.

○ 수탁자선정심의위원회 구성에 있어 100% 추천제 도입을 제안 함.

- 현행 민간위탁 사무에 있어서 위탁심의위원회 구성 주체는 위탁자인 기초단체장임. 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 풀(pool)을 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, 실제 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, 지역모금회, 해당 시설협회 등 4자가 참여하는 ‘(가)민간위탁 협의를 위한 민간협의체’를

다고 볼수 있음. 이는 서울시의 경우 매일 3개소 내외의 위탁심의를 진행하고 있다고 볼수 있음.

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

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 지속적이며 정기적인 교육 프로그램 병행이 필요 함. 구체적으로는 전국단위 또는 광역단위의 법인인증제를 도입¹³⁾하여 부실법인의 퇴출을 유도하고 건강한 법인을 육성하는 장치가 필요함.

○ 법인 자부담금(법인 전입금) 폐지, 상한제 도입, 위탁수수료 지원제를 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 있음¹⁴⁾. 나아가 법인전입금 자체를 완전 폐지(위탁심사시 수탁자 부담금 항목 삭제)하는 방안이 구체적으로 논의되고 있으며 일부 자치구의 경우 전입금을 연간 1천만원 이하 수준으로 위탁 협약한 사례가 다수 있음.

-중장기적으로는 수탁법인에게 위탁자가 시설의 총예산 대비 일정 비율(%)을 정하여 시설이 아닌 법인에게 지원하는 '위탁수수료 지원'제도가 마련되어 할 것 임. 위탁수수료는 위탁시설의 규모에 따라 차등 지원하되 이 예산으로 법인의 시설운영 지원 인력(상근)을 채용하도록 하여 법인의 책무성을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것 임.

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)

13) 서울시의 경우, 법인인증제를 일부 시행하고 있음.

14) 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 광역 및 기초단체별 민간위탁 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 현실임.

-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 실제 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 있음.

○ 관련, 2021년 1월 복지부는 해당 지침을 철회(삭제)한 것으로 발표했으나, 실제 지침을 철회한 것으로 볼 수 없음.

-복지부는 복지부 ‘지침에서 삭제’한다는 의미로 지침에 ‘삭제’를 명시했을 뿐, 해당 사안은 ‘타법령에 의거’ 관리, 운영 할 것을 명시하고 있음.

-해당 사안은 복지부 ‘지침’의 문제가 아닌 ‘법령’에서 명시하고 있는 내용¹⁵⁾으로서

15)시설명의 변경(금융실명제법), 국가보조금 수령 주체(사회복지사업법), 고용계약 주체 및 4대보험 관리주체(고용관계법), 공익법인 회계기준 이행(상증법)에 의하면 모든 행정 의무 행위의 주체는 ‘법인’으로 명시하고 있음.

해당 법령이 동시에 개정되지 않는 한 법인의 책무성은 2019년 복지부 지침개정안 버전이 그대로 유지되고 있다고 보아야 할 것 임.

○ 이러한 상황의 변화는 부실법인의 퇴출, 민간 법인간 전문성 경쟁, 소형 법인의 소멸과 대형 법인의 대형화 가속으로 재편 될 가능성이 높으며 이를 감안 할 때 중장기적 민간위탁 시장의 지각 변동은 불가피할 것으로 보여 짐.

-따라서 법인 차원의 사무국 강화를 포함한 중장기적 대응이 필요하며, 나아가 비현실적인 법령개정을 포함한 제도적 보완 장치를 강구하여 ‘건실한 법인의 현장 철수’를 막아내는 데에 정부의 적극적인 노력이 요구 됨.

<별첨자료 1>표준협약서(안)

위·수탁 협약서(안)

갑 : 00시·도 000시·군·구

을 : 00법인

0 0 시 · 도 0 0 0 시 · 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 권리의무 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)

소 재 지	시 설	비 고
OO광역시 OO 만년길 119 (OO동, OO주공아파트3단지)	보육시설 등 : 554.90m ²	1층 부분
	복지시설 등 : 1183.92m ²	2,3층 부분
	계 : 1738.82m ²	

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 위탁 운영 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 건설하고 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 유아아동 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 화기단

속 책임자를 “OO종합사회복지관의 장”으로, 부책임자를 “주무자”로 지정하여 소방 관리와 각 종재해 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 해당 될 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 처리 한다.
- ③ 재무회계의 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 재정부담 계획을 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 증개축하고자 할 때에는 위탁자의 허락을 받아야 한다.
- ④ 수탁자는 복지관에 대한 재산권을 행사할 수 없으며 채권채무부담 행위를 할 수 없다.
- ⑤ OO종합사회복지관의 시설물, 장비, 물품 등을 수탁자가 손망실하였을 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 운영 하여야 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)

- ①이 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)

사회복지법인의 위수탁 문제의 논의와 과제 토론문

김광제 관장
(서울시립 신목종합사회복지관)

□ 주제발표에 대한 의견

○ 동의

- 대부분의 사회복지사업과 사회복지시설이 민간 중심으로 이루어 지고 있는 지점은 동의
- 제시한 민간위탁 문제점과 개선방향에 대해서 긍정적으로 봄
- 사회복지법인의 공익성과 민간위탁에 주도적인 역할에 대해 동의하고 현재 우리나라의 민간위탁 현실에서는 존중하고 지원해야 하는 방향이 필요
- 사회복지서비스의 확장에 따라 사회복지법인이 늘어나야 하고 사회복지 법인 설립의 경직성을 완화하는 것에 동의
- 사회복지법인의 유형을 재단법인형태와 협동조합형 사단법인 형태로 확장에 동의
- 사회복지서비스의 질을 높이는 민간위탁되기 위해 수행주체의 전문성, 지속성, 안정성 강화방향 지원에 동의

○ 문제의식

- 사회복지사업 수행주체가 사회적협동조합 등 다양한 비영리주체로 확대 되고 있음. 다양한 사회복지사업 수행주체의 설립과 확대 등 기본 생태계에 대한 기대와 가능성 검토가 필요

□ 주제발표의 시사점

- 주제발표 내용에서 보듯이 사회복지시설 중 민간운영이 98% 정도 차지하는 모습이 걱정된 것인지에 대한 고민이 있음
 - 민간위탁에서 공공이 직접 운영하는 비율을 적정 수준에서 높여 나가야 할 필요성에 대한 검토가 필요
 - 과도한 민간 중심의 사회복지시설 운영은 국가의 책임을 민간이나 시장에 맡김으로서 적정 서비스 제공 및 유지라는 문제에서 어려움이 발생할 가능성이 높음
- 사회복지서비스 변환기에 따른 지역기반 법인의 가능성을 검토하는 것은 좋은 방향으로 보임
 - 지역사회보장계획, 커뮤니티 케어 등 지역기반 사회복지서비스의 전달체계에 대한 고민이 많고 그것을 지역사회 이해를 기반으로 만들어진 지역의 법인이 수탁하여 수행

하는 방향은 긍정적임

- 사회복지법인 설립의 기준과 조건을 현시대에 맞게 완화할 필요
- 사회복지사업 수행을 위한 특수목적법인인 사회복지법인 설립의 확대를 위해서는 필요한 제도 개선방향임

□ 민간 위수탁 제도의 개선방향

- 신목복지관 수탁법인은 사회적협동조합 법인임
 - 위수탁 주체는 다양한 유형의 법인이 참여하고 있는 현실을 반영해야함
 - 다양한 운영주체에 대한 관점과 입장이 필요함
 - 사회복지법인, 사단법인, 학교법인, 사회적협동조합 등 법인 유형에 따른 건강한 생태계 조성 필요

- 민간위탁시 수탁 주체인 법인 선정의 적정성 기준 재정비 필요
 - 민간 위탁시 선정기준에 따라 재정 규모가 소규모인 법인이나 신생 법인의 경우 진입장벽 때문에 여러 기준에 미달하여 수탁에 불리하게 작용
 - 법인의 위탁 사무에 대한 전문성이나 운영의 공공성 보다는 당장의 재정 부담능력이나 과거의 법인 운영 실적을 중시함
 - 이는 민간위탁사무에 다양한 운영주체들이 참여하여 창의성과 전문성을 발휘할 기회를 원천적으로 차단

- 법인인증제를 통한 법인 운영의 체계성이나 투명성을 높일 필요가 있음
 - 법인인증제 세부지표를 통해 법인의 체계적인 운영을 사전 점검하고 개선할 수 있도록 지원
 - 법인인증을 받은 법인에게는 수탁시 가점 내지 법인 감사 제외 등 인센티브 제도 활용

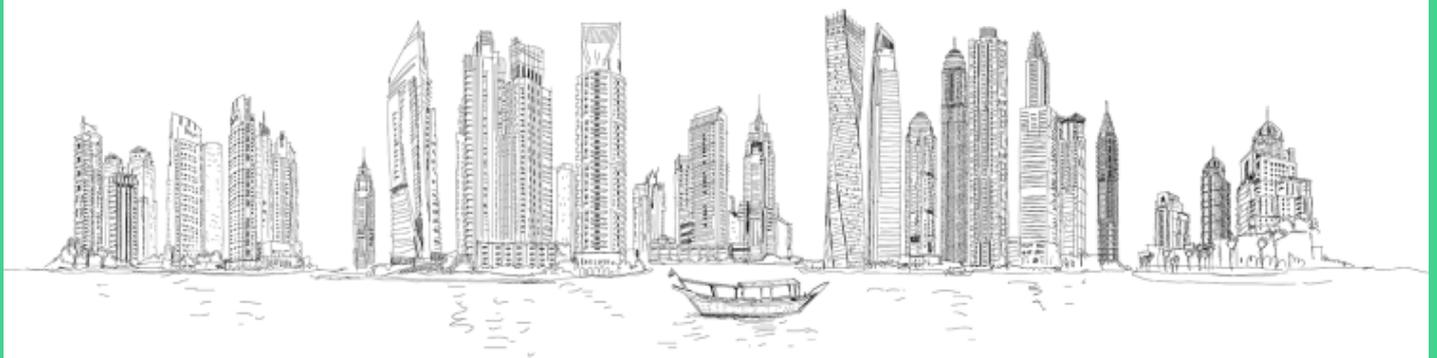
- 정부차원에서 건강한 비영리법인 생태계 조성을 위한 다양한 제도적 지원책 마련
 - 비영리법인에 대한 다양한 육성 지원책 마련
 - 법인세 등 세제 혜택
 - 사회적가치나 목적 실현 기여에 대한 예산 및 인력 지원체계
 - 수탁사무나 시설 수탁시 다양한 지원체계를 마련

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

제3주제 발표

지방자치단체와 복지거버넌스 (민관협치의 관점에서)

박종철 박사(경북행복재단 보건복지사업부)



지방자치단체와 복지거버넌스 (민관협치의 관점에서)

경북행복재단
선임연구위원 박종철(보건복지사업부장)

「읍면동복지허브화를 위한 주민참여 민관협력 활성화 방안」, (2017)

「찾아가는 보건복지서비스 민관협력 유형분석 연구」, (2018)

행정안전부 찾아가는 보건복지서비스 컨설팅(2018, 2019, 2020)

내 용

- I. 복지거버넌스, 의의와 목적
- II. 현상, 문제와 원인
- III. 개선방향 & 과제

I. 복지거버넌스, 의의와 목적

말의 뜻

거버넌스(governance)

- 통치, 지배, 관리
- 협치
 - ◎ 공공행정의 새로운 패러다임
 - ◎ 국가경영 또는 공공경영으로 번역 (<https://100.daum.net/encyclopedia/>)
 - ◎ 다양한 이해관계자 참여·협력, 집합적·민주적 숙의와 의사결정 과정을 강조 (김상민, 2016; 함영진, 2016)

의의

지방지방자치단체 복지거버넌스

○ 지방자치·주민자치

지방단위로 하향된 통치방식으로
 중앙집권화된 권력의 지방이양과
 지역주민을 포함하는 공적·사적 영역의 파트너십 형성을 통해
 공공서비스를 향상하고 지역(주민의) 요구(욕구)를 충족시키며
 숙의적인 의사결정과정을 통해 공동의 비전을 만들어가는 과정 (김상민, 2016)

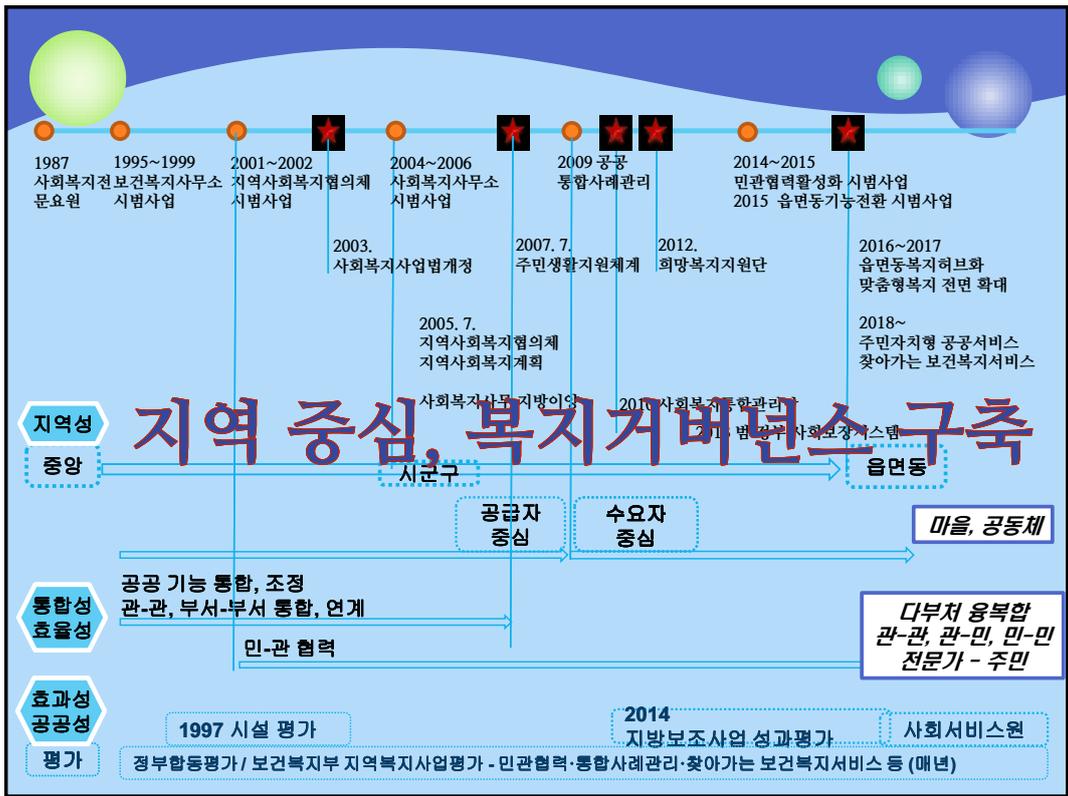
의의

지방자치단체 복지거버넌스

○ 지난 30년, 전달체계 개편의 일관된 흐름

The timeline shows the evolution of social welfare systems in South Korea. It starts with the establishment of the Social Welfare Council in 1987 and the Social Welfare Administration in 1995. Key milestones include the introduction of social welfare laws in 2003, the establishment of the Social Welfare Administration as a ministry in 2004, the creation of the Social Welfare Integration Management Agency in 2009, the formation of the Social Welfare Council in 2010, and the implementation of the Social Welfare Security System in 2013. Recent developments include the expansion of community-based welfare services in 2016 and the introduction of citizen-led public services in 2018.

연도	주요 정책/제도
1987	사회복지전보건복지사무소 문요원
1995~1999	지역사회복지사무소 시범사업
2001~2002	지역사회복지협의회 시범사업
2003	사회복지사업법개정
2004~2006	사회복지사무소 시범사업
2005. 7.	지역사회복지협의회 지역사회복지계획
2007. 7.	주민생활지원체계
2009	공공 통합사례관리
2010	사회복지사무 지방이양
2010	사회복지통합관리망
2012	희망복지지원단
2013	법 정부 사회복지장시스템
2014~2015	민관협력활성화 시범사업
2015	읍면동기능전환 시범사업
2016~2017	읍면동복지허브화 맞춤형복지 전면 확대
2018~	주민자치형 공공서비스 찾아가는 보건복지서비스



현실적 배경 & 이유

지방지방자치단체 복지 거버넌스

- 중앙집권적 획일성의 한계
- 관주도 행정자치의 한계
 - ◎ 인력 및 재정적 한계
 - ◎ 제도적 사회보장급여의 법적·행정적 규제(담당)
 - ◎ 욕구대응의 신속성 & 신축성 부족
 - ◎ 사각지대 상존

II. 복지거버넌스 현실, 문제 & 원인

지역 단위 복지거버넌스 현상

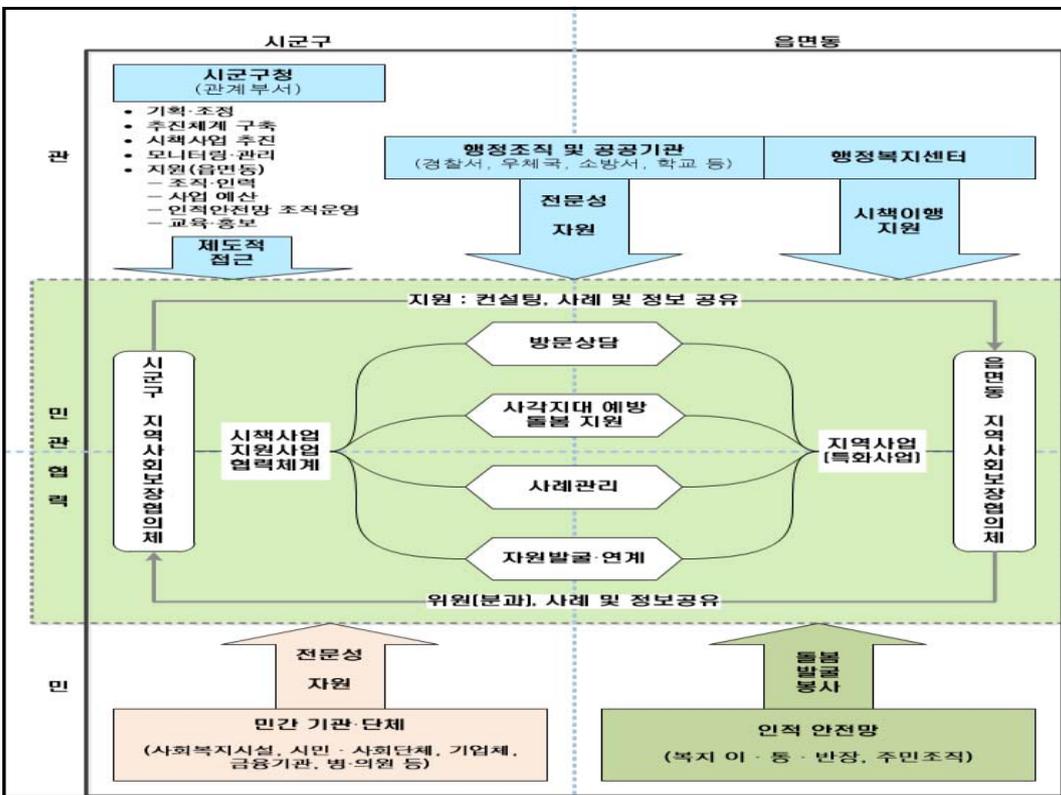
○주체별 역할 인식 (박종철 등, 2017-8개 지역, 18명 인터뷰 분석)

공공(관)	민간
<ul style="list-style-type: none"> ❖ 시군구 <ul style="list-style-type: none"> • 이끌어 줌, 계획, 방향제시 • 교육과 홍보, (사례관리) 매니저 • 제도기반 및 연계협력 지원 시스템 구축·조직화 • 참여주체별 역할 부여, 명확화 • 동기유발, 보상, 읍면동 성과관리 • 매뉴얼·서식·틀 등 행·재정적 지원 ❖ 읍면동 <ul style="list-style-type: none"> • 기본계획 내에서 읍면동 여건 파악, 계획 수립·시행 • 특화사업, 민관협력, 발굴·상담·조사 • 행·재정적 지원 ❖ 광역 : 컨설팅 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 인적 안전망 ❖ 도움이 필요한 이웃 발굴, 지원, 보호 ❖ 자원개발(사람, 기금) ❖ 협의체 의사진행·결정 주도 <ul style="list-style-type: none"> • 특화사업, 제도권 외 대상 심사 및 지원, 기금조성과 관리 등 ❖ 민간 사회복지기관 <ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 개발(민간 기관) • 사례관리 및 서비스 연계 지원

지역 단위 복지거버넌스 현상

○ **민관협력 구조** (박종철 등, 2018-20개 지역, 계획서 및 평가서 내용 분석)

단위 주체	시군구		읍면동	
	관	민(전문가)	관	민(주민)
군	기획·관리 추진체계 구축 특화사업지원 교육	자원발굴, 연계 사각지대 발굴 서비스 연계 (일부) 읍면동 지원 -교육, 컨설팅	방문상담 사례관리	발굴 보호·지원 자원발굴
시	(+) 지원체계 구축	(+) 사례관리 네트워크 특화사업 추진 (일부) 자원 DB 구축	방문상담 사례관리	발굴 보호·지원 자원발굴



지역 복지거버넌스 현상

아직까지는 관이 주도적으로...

보장협의체가 민과 관이다 하지만, 아직까지는 관이 주도적으로 많이 운영되고 있어요.

읍면동지역사회보장시스템이 민간이 주도적으로 만들 수 있는 구조는 아니예요. 민이 주도적으로 만들 수 있는 구조가 아니며, 사업계획이 공동(관)주도형으로 이루어지고 있어요.

담당공무원이 누가 가느냐에 따라 이게 좀 달라져요. 읍면동장님들의 마인드도 중요하고, 진지 복지직이나 행정직이냐에 차이가 있고, 같은 복지직 팀장이라도 성향에 따라서...

군에서 큰 방침이나 틀을 마련해주면 우리는 거기에 맞춰서 주민들 의견을 듣고 사업을 배분해요.

지역 복지거버넌스 현상

아직까지, 관 중심·관 주도 ?

1987 사회복지전문요원

1995 지방자치

1995-1999 보건복지사무소

2001~2002 지역사회복지협의체 시범사업

2004~2006 사회복지사무소 시범사업

2005. 사회복지 지방이양. 지역사회복지협의체 지역사회복지계획

2014~2015 민관협력활성화 시범사업

2015 읍면동기능전환 시범사업

2016~2017 읍면동복지허브화

2018~ 주민자치형 공공서비스 찾아가는 보건복지

중앙집권적 획일성 & 관주도 행정자치 한계 극복
지역 중심, 주민 주도의 민관협력 복지거버넌스

무엇이 문제인가?

지역사회 변화 & 주민역량의 성숙보다 단기 정량적 실적 지상주의

- 인구 25만 ↔ 사각지대 발굴 실적 12.5만 건(?)
- 변화 & 성숙 측정을 위한 타당한 평가척도 부재
- 담당공무원의 짧은 임기 & 성과·보상
 - 담당자 바뀔 때마다..., 열정, 마인드...
 - 전임자와 차별화된 신규 사업 아이템 & 성과·실적

무엇이 문제인가?

재정보조 & “지명권력”에 기인한 위계적 권력 구조

- 관의 각종 위원회 지명 권력 독점
- 민간 사회복지기관단체 재정지원 결정 권력 독점
- 의제의 Top-down
 - 주민을 “위한”(?) 전문가·담당자 의제
 - 예정된(?) 시나리오
 - 무비판적 “벤치마킹” & 지역 내 주체들간 경쟁

III. 개선방향 & 제언

의미있는, 바람직한 변화 & 과제

○ 지명권력 이양

- ▶ 공모, 민간(주민) 추천 등 : 정부 매뉴얼 권고

○ 주민역량강화 방법

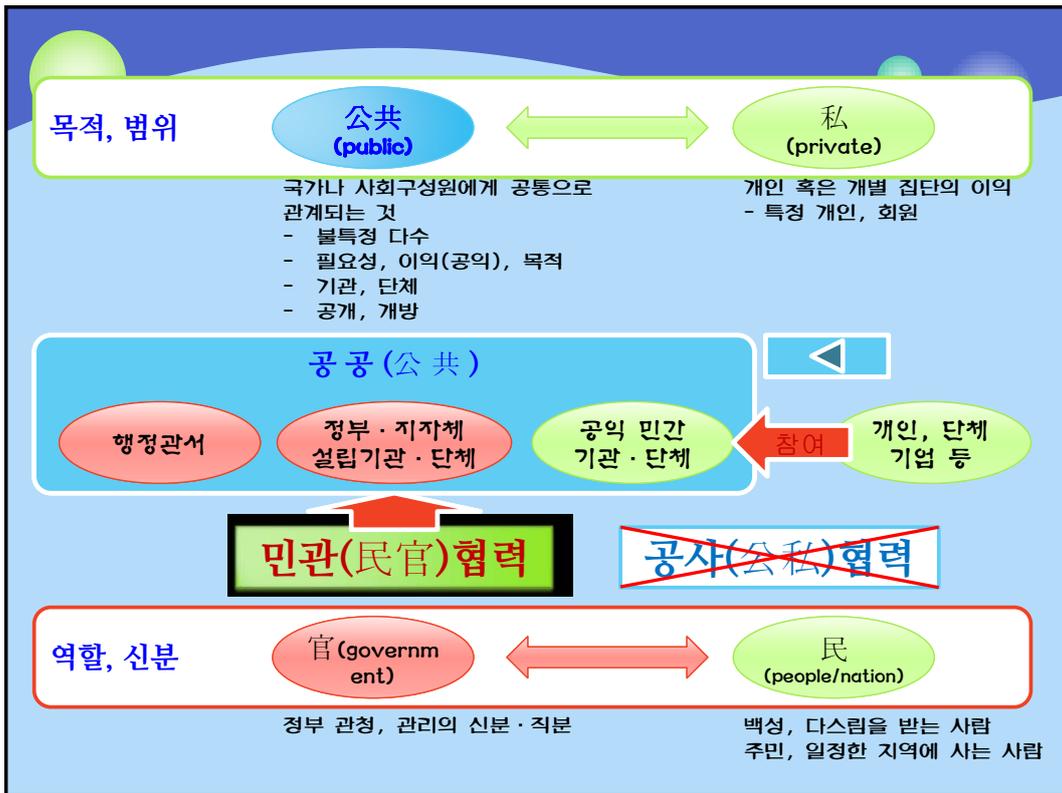
- ▶ 일방적 강의식 교육 → 경험적 학습 효과 확대
 - 작은 성공 경험 공유 · 확산 : 사례발표 등
- ▶ 퍼실리테이션 기법을 활용한 비전 발굴 · 공유
 - 이행여부&실적 → 주민 & 지역의 변화
 - 시간적 성숙을 위한 기다림 & 연속성 확보

의미있는, 바람직한 변화 & 과제

- 지역공동체 중심
성숙한 협의·협치 패러다임 전환 요구
 - 관-관, 관-민, 민-민 & 전문가행정가 & 주민
 - 정책 패러다임
 - ◎ 다부처 융·복합, 칸막이 해소, 적극행정 등
 - ◎ 커뮤니티케어 : 중앙부처, 지역 내 이해관계주체
 - 사회복지실천의 전통적 패러다임
 - ◎ 이용자 중심의 다학제적·통합적 접근

제언

- 공공 ↔ 민간 ? ▶ 관 & 민, 민 & 관
- 지명권력 규제 : 법률, 조례 등
 - ◎ 일정 비율 이상 개방 공모 & 당연 위촉(전문가)
- 공공(공익) 사업지원의 실효적 권리
 - ◎ 국가·지방자치단체 책임 사무 위탁 시 비용 지원
“할 수 있다.” → “해야 한다.”
 - ◎ 사회복지시설 신고제·운영자 자격요건 타당성
재검토 & 전문성·책임성 담보 방안 마련 ▶



- ## 제언
- 지역 주도 공동체 전달체계 재구조화
 - ◎ 관-관, 관-민, 민-민 & 전문가-주민
 - ◎ 지역 복지이제, 비전 & 목표 공유공감
 - ◎ 역할·책임 분담·경계 명료화 & 분담
 - ◎ 지속가능한 공동체를 위한 협력 : 경쟁 지양
 - ◎ 우위 다툼 차별화가 아닌 협력을 위한 특성화·전문화
 - ◎ 중앙의 과도한 단기적·정량적 실적 요구 지양 & 평가시스템 재설계
 - ◎ 예) (지역)사회보장지표 통계의 종단적 지역별 비교

제언

- 민간(전문가, 시설·기관 운영주체)
 - ◎ 전문직의 사회적책임성 & 사회적가치 실현
 - 지속가능한 지역공동체
 - 존속가능한 Ct.의 공동체 실존 & 공존
 - ◎ 전문직 스스로의 정체성 담보 & 자정 노력
 - ◎ 협회·협의회, 학계의 정치적 중립성
 - ◎ 전문직 & Ct. 이익 대변 & 옹호

감사합니다.

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회

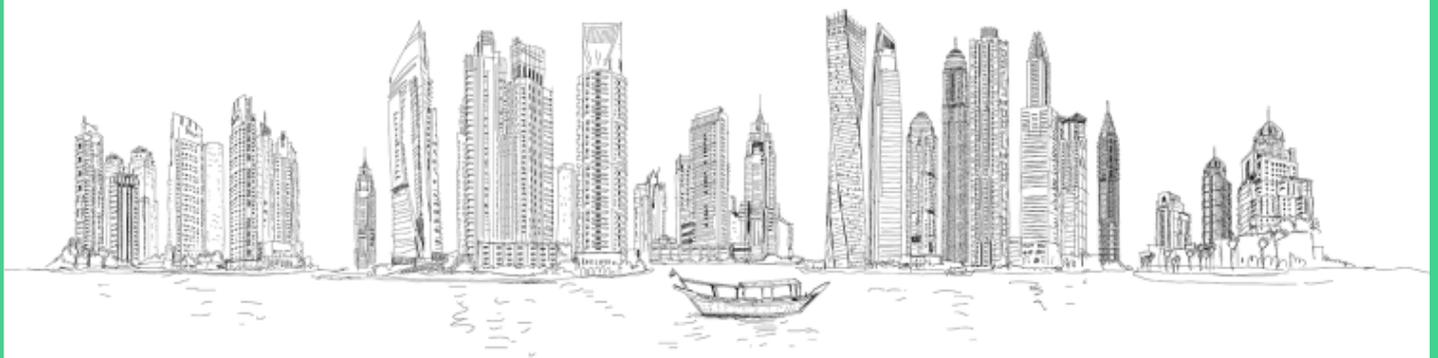
제3주제 토론

지방자치단체와 복지거버넌스 (민관협치의 관점에서)

황미경 교수(서울기독대 사회복지학과)

김준경 회장(전국기초자치단체복지재단협의회)

박영용 회장(한국사회복지행정연구회)



2021. 7.16 한국복지경영학회 토론

지방자치단체와 복지거버넌스 : 민관협치의 관점에서

황미경 교수(서울기독대 사회복지학과)

지방자치단체와 복지거버넌스 : 민관협치의 관점에서

1. 지역사회 통합돌봄과 사회서비스 확대의 쟁점
2. 지역 중심 복지거버넌스와 복지전달체계의 대응
3. 민관협력 체계: 통합사례관리, 통합서비스, 통합돌봄
4. 민관협업 체계 구축 역량 : 민-관, 공-사, 수평적네트워크
5. 과제 성찰

1. 지역사회 통합돌봄과 사회서비스 확대의 쟁점

복지전달체계의 통합과 지역 중심 돌봄복지 거버넌스화의 추이,
민관협력은 있는가?

- 2018. 3 커뮤니티 케어 도입 발표
- 2018. 11 “지역사회 통합돌봄(커뮤니티케어) 기본계획”
- 2019-2021 지역사회 통합돌봄 선도사업 추진(노인, 장애인, 정신건강)
지역사회 통합돌봄 기본법안 추진



사회서비스의 확대와 공공성, 신뢰성, 국가책임 강조
지역 중심 복지거버넌스 기능 확대

1. 지역사회 통합돌봄과 사회서비스 확대의 쟁점

한국, 커뮤니티 케어(지역사회 통합돌봄) 정책 도입 배경

- 2000년 이후 사회복지법과 제도, 전달체계의 변화
 - 2000년 국민기초생활보장법 시행 (1999제정, 2000. 10. 1 시행)
 - 2007년 “주민생활지원서비스전달체계” 개편
 - 2007년 사회적기업육성법 제정, 2007시행
 - 2011년 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정, 2012 시행
 - 2012년 사회보장기본법 전부개정, 2013 시행
 - 2013년 “국민중심의 맞춤형복지전달체계” 개편, 읍면동 복지허브화 계획
 - 2014년 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제정, 2015 시행
 - 2014년 복지사각지대 발굴 및 지원 종합대책, 복지공무원 6천여명 확충, 읍면동 복지허브화 확대, 찾아가는 서비스 시범사업
 - 2015년 읍면동 찾아가는 서비스 확대, 동 주민센터 기능 개편
 - 2017년 통합사례관리 법제화(사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률, 조항 신설)
 - 2017년 “찾아가는 보건복지서비스 전달체계” 개편, 읍면동 “행정복지센터” 출범
 - 2018. 3. 12 보건복지부, 커뮤니티 케어 발표
 - 2018. 11. 20 보건복지부 “지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 기본계획” 발표
 - 2025년(2025) 초고령 사회 조기 진입 임박(통계청, 2017)

1. 지역사회 통합돌봄과 사회서비스 확대의 쟁점

➤ 복지거버넌스의 커뮤니티 케어 체계에서

: 민관협력은 어떻게 존재하는가?

- 사회적 돌봄(social care)
- 사회적 보호(social protection)
- 사회복지(social work)
- 봉사조직(voluntary organizations),
- 민간부문, 시민참여 등의 체계
- (Brian Munday & Peter Ely, 1996)

✓ 사회적 돌봄(social care)

국가별 돌봄서비스 대상, 서비스 장소(집, 데이케어기관, 거주시설 등), 서비스 기간, 돌봄인력, 전문 영역별 대인서비스 및 사회서비스 등이 국가마다 조금씩 다르게 나타남.

1. 지역사회 통합돌봄과 사회서비스 시대

➤ 커뮤니티 케어 정책 : 복지혼합, 혼합경제, 파트너십

: 민관협력 성찰

- 1970년대 이후 건강과 복지를 관장하는 커뮤니티 케어 법률 제정
- 복지혼합(welfare mix)과 혼합경제(mixed economy)
- 건강과 사회적 돌봄, 비용과 재정에 관련된 부문간 파트너십
- 서비스 지역(대도시/지방), 인권대응, 대상과 참여자 변화
- 전문직 간 차이 극복 및 팀웍 문제, 중요성
- 조정 및 조직과 경영, 심리, 사회, 경제 및 거버넌스적 접근

[Ovretveit, John, 2007; Welshman, John & Walmsley, Jan, 2007; Means et al., 2008]

2. 지역 중심 복지거버넌스와 복지전달체계의 대응

▪ '포괄성'

'포괄성'은 아동, 노인, 장애인, 가족의 복합적 욕구를 포괄하여 필요로 하는 서비스를 살고있는 집에서 생애말기까지 지원하는 서비스 제공의 '통합성'과 효과를 기대하는 '책임성'으로 귀결되는 개념



▪ '통합성'

'통합성'은 이용자의 욕구를 포괄하여 거주지 중심의 한 지점에서 통합적으로 제공될 수 있도록 하는 민간협력-연계-네트워크-조정으로 사회복지전달체계에서 지속적으로 제공되어야 할 돌봄서비스의 전문성과 접근성 강화, 파편화 방지 요건임



▪ '전문성'

'전문성'은 핵심 업무 수행의 요건, 지식과 기술, 자격과 직무 경력, 교육 훈련, 전문직 학제, 전문직 활동과 책임성 촉구

민관협력은 활성화 되고 있는가?



▪ '연계'

민관협력, 네트워크, 조정 : 로컬 거버넌스 중심, 읍·면·동-시군구 차원의 수평적 네트워크 활동

▪ '접근성', '읍면동-주거 기반'

- 돌봄 컨트롤 조직은, 서비스 이용자의 거주지 행정복지센터 등이 중심이 되는 체계임
- 일본: 읍면동 복지조직이나 사회복지관이 없고 복지사무소(사회보장)와 지역포괄센터(시장화)기능
- OECD국가: 재가중심 통합적 케어, 서비스 분절화 예방(김찬우 2013; 선우덕 외, 2015; 황미경, 2018)

2. 지역 중심 복지거버넌스와 복지전달체계의 대응

➢ 통합사례관리 전달체계 개편 : 희망복지지원단 : 민관협력 기반을 잘 구축하였는가?

구분	희망복지지원단 구축 이전	희망복지지원단 구축 이후
복지조직 개편	서비스연계팀	서비스연계팀 확대, '희망복지지원단' 신설
인력 배치	서비스연계팀 공무원과 사회복지 통합서비스전문요원이 업무수행	사회복지직공무원 추가 배치, 사회복지통합서비스전문요원과 협업 2017 통합사례관리 제도화
업무의 변화	-통합사례관리: 사회복지통합서비스전문요원 -자원관리 전담인력 부재 -방문서비스 미수행	-통합사례관리: 사회복지공무원 신규배치 업무강화 -자원관리: 전담인력배치 체계적추진 -방문형서비스체계화: 신규업무수행
대상자 관리 만족도 충족	일부 대상자에 한정된 서비스 제공 주민의 보편적 만족도 향상에 한계	-사업확대로 서비스 양적증가, 질적 향상 기대 - 민관협력 강화 , 주민복지서비스 만족도 향상 기대
관리의 효율성	시군구 수요파악 및 자원의 체계적 접근 약화, 대상별 서비스 중복 및 누락 발생	-통합사례관리사업 확대, 맞춤형서비스 제공 -자원관리, 방문형서비스 체계화, 지역단위 총괄수요 및 자원관리 파악
정책실행도 복지체감도	정보의 종합적 제공 및 홍보미흡	희망복지지원단의 역할 및 통합사례관리사업에 대한 체계적인 홍보를 통해 복지체감도 향상

2. 지역 중심 복지거버넌스와 복지전달체계의 대응

➤ **민관협력의 핵심 : 통합사례관리, 통합서비스, 통합돌봄**

- ✓ 2017. 3. 21 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 제42조의2 신설
- ✓ 공공, 민간부문 서비스를 종합적으로 연계·제공 하는 통합사례관리, 통합사례관리사 제도 시행
- ✓ 사례관리를 국가에서 제도적으로 지원, 공·사 부문의 협업으로 추진되는 법정 사업
: 종전 **민관협업** 방식의 통합사례관리를 “공공사례관리”로 활용하는 제도 미인지 사례가 많았음
- ✓ 평생사회안전망 : 사회보장기본법상 위한 맞춤형 통합서비스 체계는 동 중심으로 개편

▪ 통합사례관리의 법적 근거

법적근거	종전	조항 신설
조항	「사회복지사업법」제2장의2 '사회복지서비스의 실시'	「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제42조의2 '통합사례관리'

출처: 보건복지부(2018), 『2018년 희망복지지원단 업무안내』

3. 민관협력 체계 : 통합사례관리 – 통합서비스 – 통합돌봄

➤ **사회서비스 및 사회복지서비스 연계 : 민관협력이 원활한가?**

구분	사회서비스	사회복지서비스
근거	사회보장기본법 제3조4	사회복지사업법제2조6
정의	국가·지방자치단체 및 민간부문 의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도	국가·지방자치단체 및 민간부문 의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 「사회보장기본법」 제3조제4호에 따른 사회서비스 중 사회복지사업을 통한 서비스를 제공하여 삶의 질이 향상되도록 제도적으로 지원하는 것
대상	모든 국민	복지급여수급자, 차상위, 저소득층
급여	국민의 일상생활 지원, 다양한 서비스 포괄	기본적 생활보장, 선택적 서비스
전달체계	재가서비스 확대	시설보호, 개별서비스, 개별프로그램 이용
자원·재정	정부지원, 본인 일부부담, 서비스기관 지원	정부지원, 본인 일부부담, 서비스기관 지원

3. 민관협력 체계 : 통합사례관리 – 통합서비스 – 통합돌봄

➤ **지역사회 통합돌봄, 통합사례관리 체계의 지역 중심 민관협력**

- 개인과 가족의 욕구에 직접 관여하는 **미시적 서비스**
- 시군구-읍면동 자원과 서비스 연계를 시도하는 **중시적 네트워크**
- 법과 제도 적용, 사례관리 영역 정보공유, 사회적 돌봄의 **거시적 사회정책**
- 보건복지욕구 포괄, 연계, 네트워크, **민관협력에 의한 읍면동 중심 맞춤형 통합서비스**
- 사회보장급여, 민간, 조합, 봉사, **복지혼합 돌봄공동체**

➤ **서비스 제공자 관점 및 거버넌스의 책임성**

- One Stop Service System
- 복지행정편의
- 민원간소화
- 효율성 제고

3. 민관협력 체계: 통합사례관리 – 통합서비스 – 통합돌봄

➤ **사회보장기본법 : 통합돌봄, 통합사례관리**

	사회보장기본법	사회복지전달체계의 원칙과 의무
제29조 사회보장전달체계	① 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있고 사회보장 급여가 적시에 제공되도록 지역적·기능적으로 균형잡힌 사회보장 전달 체계를 구축하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 사회보장 전달체계의 효율적 운영에 필요한 조직, 인력, 예산 등을 갖추어야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 공공부문과 민간부문의 사회보장 전달체계가 효율적으로 연계되도록 노력하여야 한다.	책임성, 접근성, 적시성, 지역성, 합리적 기능분담, 효율성, 전문성(인력), 연계

출처: 황미경(2017), "통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안"

3. 민관협력 체계 : 통합사례관리 - 통합서비스 - 통합돌봄

➤ **사회보장급여법: 통합돌봄, 통합사례관리**

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률		사회복지전달체계의 원칙
제42조의2 통합사례관리	① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 사회보장 수준을 높이기 위하여 지원대상자의 다양하고 복합적인 특성에 따른 상담과 지도, 사회보장에 대한 욕구조사, 서비스 제공 계획의 수립을 실시하고, 그 계획에 따라 지원대상자에게 보건·복지·교육·교육 등에 대한 사회보장급여 및 민간 법인·단체·시설 등이 제공하는 서비스를 종합적으로 연계·제공하는 통합사례관리를 실시할 수 있다. ② 제1항에 따른 통합사례관리를 실시하기 위하여 필요한 경우에는 특별자치시 및 시·군·구에 통합사례관리사를 둘 수 있다.	책임성, 통합성, 서비스연계, 전문성, 포괄성, 기능분담

출처: 황미경(2017), "통합사례관리 법제화 및 사회복지전달체계 개편에 따른 사회복지법제 교육 방안"

3. 민관협력 체계: 통합사례관리 - 통합서비스 - 통합돌봄

➤ **사회보장급여법: 통합돌봄, 통합사례관리 연계**

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률		사회복지전달체계의 원칙과 의무
제4조 기본원칙	① 사회보장급여가 필요한 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 사회보장급여를 신청할 수 있으며, 보장기관은 이에 필요한 안내와 상담 등의 지원을 충분히 제공하여야 한다. ② 보장기관은 지원이 필요한 국민이 급여대상에서 누락되지 아니하도록 지원대상자를 적극 발굴하여 이들이 필요로 하는 사회보장급여를 적절하게 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 보장기관은 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키고 생애주기별 필요에 맞는 사회보장급여가 공정·투명·적절하게 제공될 수 있도록 노력하여야 한다. ④ 보장기관은 사회보장급여와 「사회복지사업법」 제2조제3호 및 제4호의 사회복지법인, 사회복지시설 등 사회보장 관련 민간 법인·단체·시설이 제공하는 복지혜택 또는 서비스를 효과적으로 연계하여 제공할 수 있도록 노력하여야 한다.	책임성, 기능분담, 적절성, 효과성, 서비스연계, 접근성, 편리성, 균등성, 민관협력,
제14조 민관협력	① 보장기관과 관계 기관·법인·단체·시설은 지역사회 내 사회보장이 필요한 지원대상자를 발굴하고, 가정과 지역공동체의 자발적인 협조가 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다. ② 특별자치시장 및 시장·군수·구청장은 지원대상자의 발굴 및 지역사회보호체계의 구축을 위하여 필요한 경우 제41조에 따른 지역사회보장협의체에 관계기관·법인·단체·시설의 장 및 그 밖에 사각지대 발굴과 관련한 기관·법인·단체·시설의 장 등을 포함시켜 운영할 수 있다.	지역사회보호체계 구축

출처: 황미경(2017)

3. 민관협력 체계 : 통합사례관리 - 통합서비스 - 통합돌봄

➤ 사회복지사업법 : 통합돌봄, 통합사례관리 연계

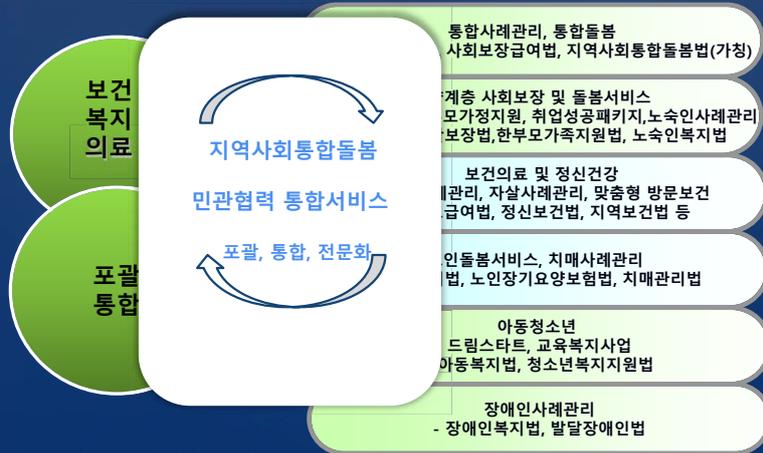
사회복지사업법		사회복지전달체계 및 통합사례관리 원칙
제4조 복지와 인권증진의 책임	<p>② 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스와 보건의료서비스를 함께 필요로 하는 사람에게 이들 서비스가 연계되어 제공되도록 노력하여야 한다.</p> <p>④ 국가와 지방자치단체는 도움을 필요로 하는 국민이 본인의 선호와 필요에 따라 적절한 사회복지서비스를 제공받을 수 있도록 사회복지서비스 수요자 등을 고려하여 사회복지시설이 균형 있게 설치되도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑤ 국가와 지방자치단체는 민간부문의 사회복지 증진활동이 활성화되고 국가 및 지방자치단체의 사회복지사업과 민간부문의 사회복지 증진활동이 원활하게 연계될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑦ 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 이용하는 사람이 긴급한 인권침해 상황에 놓인 경우 신속히 대응할 체계를 갖추어야 한다. <신설 2012.1.26.></p> <p>⑧ 국가와 지방자치단체는 시설 거주자 또는 보호자의 희망을 반영하여 지역사회보호체계에서 서비스가 제공될 수 있도록 노력하여야 한다. <신설 2012.1.26.></p> <p>⑨ 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 필요로 하는 사람들에게 사회복지서비스의 실시에 대한 정보를 제공하여야 한다. <신설 2012.1.26.></p>	<p>책임성, 보건의료 서비스 포괄성, 서비스 연계, 서비스 적절성, 복지시설 균형 설치, 공공과 민간 연계, 인권침해 대응 신속성, 지역사회보호 체계 접근성, 정보접근성</p>

출처: 황미경(2017)

4. 민관협업 체계 구축 역량



4. 민관협업 체계 구축 역량



4. 민관협업 체계 구축 역량

지역복지 환경, 조직체계 분석



4. 민관협업 체계 구축 역량

➢ 통합사례관리와 커뮤니티 케어 연계 네트워크 확장

- 권역연계 → 읍면동 간 연계, 네트워크

- 광역연계 → 타 자치단체와 연계

➢ 사례

- 찾아가는 서울시청, 찾아가는 동사무소
- 찾아가는 주택진단 서비스
- 찾아가는 자영업지원센터

5. 과제 성찰 : 민관주도

1. 민관협업 통합서비스 모델 구상: 이용자(Service user) 중심, 재가중심
2. 통합창구(Gateway to care): 동중심 통합서비스, 돌봄, 통합사례관리



출처: 보건복지부, 커뮤니티케어 추진 개념도(2018.3.12) 및 보도자료



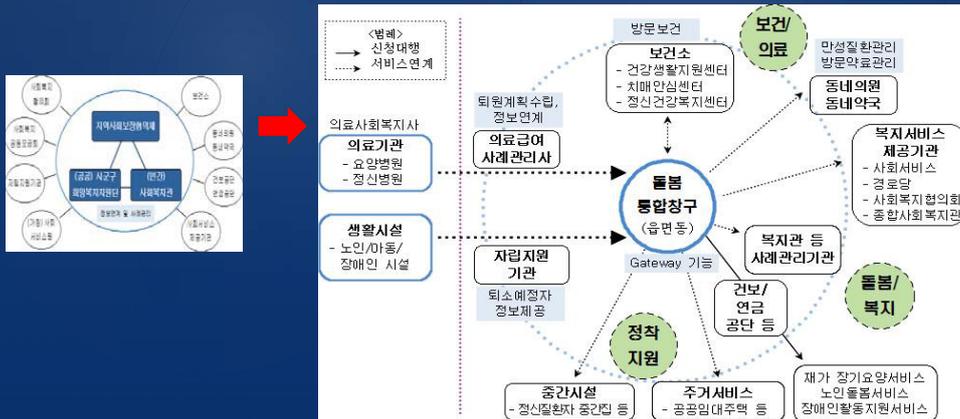
출처: 보건복지부, 커뮤니티케어 개요(2018.11.20)

읍면동 사는곳 중심 모델

5. 과제 성찰: 민관주도

3. 통합창구 기능 : 별도 통합지원센터를 개설없이 동 중심 통합창구
4. 민관 통합서비스 체계 : 통합돌봄, 통합사례관리 연계
5. 지역복지망 구축 : 돌봄공동체 지향, **민관협력 연계망**

읍면동 중심 보건복지기관, 자생단체, 봉사조직, 공·사 수평적 네트워크 구축
 돌봄사각지대 해소, 돌봄공동체 문화 조성
 사회적 기업, 주민자치, 읍면동 중심의 돌봄과 상생공동체로서 도시재생 진화 모델



5. 과제 성찰: 민관주도

- **지역사회 통합돌봄 기본법 제정과 시행**
 - 정부발표: 지역사회통합돌봄법(가칭)
 - 사회보장기본법, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률 준용
- **지방자치단체 돌봄복지 거버넌스 구축, 커뮤니티 케어의 장**
 - 사회적 연대와 공동체성 : **공, 사 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)**
 - 복잡한 기능을 아우르는 다양한 네트워크 활동 : **뉴 거버넌스(New Governance) 역할**
- **통합창구의 통합서비스연계 기능 확대**
 - 보건복지의료 및 돌봄서비스 조정, 요양(병)원, 치매안심센터, 재가노인센터, 시설 퇴소자 연계
 - 노인주택 지원 및 지역사회 내 낯선 서비스 관리
- **공·사 로테이션 팀중심 경력자 배치, 수평적 네트워크**
- **ICT 기반 커뮤니티 케어 체계 대응**
 - 돌봄서비스에서의 ICT(Information & Communication Technology) 방식
 - 위치 알리미, 사물인터넷(IoT) 활용 혈당측정, 독거노인 생활패턴, 빅데이터 활용 안전장치, 청각장애인 보행 및 운전보조 등
- **지역 거버넌스의 책무: 새로운 지역공동체, 주민참여, 교육 등**



소통과 존중의 거버넌스 Governance of communication and respect

지방자



01 소통과 존중의 거버넌스

지방자치단체 복지거버넌스의 의의

○ 지방자치·주민자치

지방단위로 하향된 통치방식으로 중앙집권화된 권력의 지방이양과 지역주민을 포함하는 공적·사적 영역의 파트너십 형성을 통해 공공서비스를 향상하고 지역(주민의 요구(욕구))를 충족시키며 숙의적인 의사결정과정을 통해 공동의 비전을 만들어가는 과정.

(김상민, 2016)

02 소통과 존중의 거버넌스



여성 첫 노벨경제학상 수상
University of Indiana
엘리너 오스트롬

Governing the Commons

공유자원관리를 위한 제도의 진화

공유의 비극을 넘어

국가·시장이
만병통치약
아니다

시장메카니즘이나 정부의 관료적 개입에 의해서가 아닌
시민공동체 중심의 자치적 통치에 의해 사회문제를 해결하고
새로운 삶의 기회를 창조하는 것이 더 효과적이다.

03 소통과 존중의 거버넌스



투표를 하지 않는다는 것이란 없다
13:33 | Sep 7, 2016 | TEDNYC

에릭 리우(Eric Liu)

빌 클린턴 대통령 연설문 작성자, 정책 고문.
2002년 세계경제포럼에서
'미래의 글로벌 리더'로 선정.
버락 오바마 대통령 미연방정부 CNCS 이사.
CNN닷컴의 칼럼니스트

Kratos: Kyrios sovereignty 주권적인 힘: 최고 권력

시민권력(People Power)

- 권력을 독식하지 않고 민주적으로 나누는 것
- 세상을 더 나은 곳으로 만들기 위해 자신이 가진 권력을 이해하고 행사하는 것.

04 소통과 존중의 거버넌스



05 소통과 존중의 거버넌스

제언 ○ 지역 주도 공동체 전달체계 재구조화

- 관-관, 관-민, 민-민 & 전문가-주민
- 지역 복지외제, 비전 & 목표 공유 공감
- 역할 · 경계 명료화 & 분담
 - 지속가능한 공동체를 위한 협력: 경쟁 지양
 - 우위 다툼 차별화가 아닌 협력을 위한 특성화 · 전문화
- 중앙의 과도한 단기적·정량적 실적 요구 지향 & 평가시스템 재설계
 - 예: 지역사회보장지표통계의 종단적 지역별 비교

06 소통과 존중의 거버넌스

중앙주도 부처별칸막이행정

· 지역사회통합돌봄 모델(Community Care)



- 자율성을 가지고 주도적으로 지역별 특성에 맞는 다양한 커뮤니티케어 제공모델 마련
- 지자체에서 대상자특성·보유자원 등 여건에 맞춘 다양한 모델 개발

06 소통과 존중의 거버넌스



지역사회통합돌봄

살던 곳에서, 건강한 노후

읍면동 중심 통합돌봄 제공도



□ 주민자치회

- 민권협치(Corporate)
- 자치권에 대한 역량강화
부여된 일정한 권한을
체험과 경험으로 자체의 역량을
키워 나가도록 해야 함

gettyimages

GOVERNANCE



07 소통과 존중의 거버넌스

One of the punishments for refusing to participate is to be governed by a person who is worse than himself.

Plato

참여하기를 거부함으로써
받는 벌 중의 하나는
자신보다 못한 사람의 지배를
받는 것이다.



07 소통과 존중의 거버넌스

communication and respect
疏通과 尊重
Governance



9

지방자치단체와 복지거버넌스(민관협치의 관점에서)에 대한 토론

박 영 용

(한국사회복지행정연구회 회장)

1. 여는말

거버넌스(governance)는 행정학과 정치학 분야뿐만 아니라 다양한 학문 분야에서 많은 학자들이 지속적으로 논의해 왔지만 일반적이고 명확한 정의는 존재하지는 않는다(장지호, 홍정화, 2010; 텐카이, 황진, 2017). Peters and Pierre(2000)는 거버넌스가 광범위하게 언급되지만 매우 모호한 개념이라고 지적했으며, 심지어 Frederickson(2005)는 “거버넌스는 이제 어느 곳이나 존재하고, 어떤 의미로도 사용될 수 있고, 모든것이 될 수도 있다”(Frederickson, 2005, p. 285)며 거버넌스 개념의 광범위함과 모호함을 설명하기도 하였다. 개념의 혼란과 부정형성에도 불구하고, 거버넌스는 이를 다루는 연구들에서 크게 두 가지 의미로 사용되고 있다. 하나는 거버넌스를 ‘통치 방식’, ‘지배질서’의 의미로 이해하며, 다른 하나는 ‘협치’의 의미로 사용한다. 일부 학자들은 전자를 전통적 거버넌스로, 후자를 새로운 거버넌스로 구분하기도 한다. 전통적 거버넌스는 대체로 정부를 포함하는 정치 영역에서 권력 행사와 관련된 것으로 이해되며(Tarschys, 2001, 장지호, 홍정화, 2010), 더 협소하게는 공공재의 공급을 규율하는 법 체제나 관리 방식을 의미하기도 한다(Lynn jr & Hill, 2004, 장지호, 홍정화, 2010). 이처럼 ‘정부(government)’나 ‘통치’와 유사어로 사용되던 거버넌스의 개념은 정치·사회적 환경 변화에 따라 ‘협치’라는 새로운 거버넌스의 개념으로 이행하고 있다.

새로운 거버넌스 개념의 대두는 1980년대 이후 서구의 정치·사회적 환경 변화에 따른 공공 문제 해결 방식의 변화와 관련이 있다(공동성, 윤기웅, 2018). 정치·사회·경제 구조가 복잡해지고 구조의 범위가 세계화되면서 사회 문제는 정의하기 어렵고 광범위하여 단일 정부의 자원이나 능력에 의해 해결 불가능한 ‘사악한 문제(wicked problems)’가 되었다(이명석, 2016). 전통적으로 정부의 관료제 조직을 활용하여 중앙집권적으로 문제 해결을 해 오던 방식이 이제는 더 이상 가능하지 않게 된 것이다.

사회 문제에 대한 정부의 대응 실패와 한편으로 시민사회 역량의 증가는 대안적 해결 방식으로서 새로운 거버넌스의 등장을 가능하게 하였다. 이명석(2007)은 새로운 거버넌스를 효율적이고 민주적이며 책임성 있는 사회 문제 해결을 위한 ‘새로운 방법’으로 관료제 패러다임을 대체하는 대안으로 보았다(이명석, 2007). 정재욱(2008)은 거버넌스 자체를 패러다임의 변화로 보고 “거버넌스는 관료 중심의 통치에 의한 국가 운영 방식에서 협치로의 변화로, 즉 관 주도 국가 운영 방식에서 민과 관이 협력하는 새로운 국가 운영 방식의 형태로, 중앙집권적 국가 운영 방식에서 지방자치의 국가 운영 방식으로, 그리고 관 중심의 의사결정에서 주민 참여 정부 운

영으로 패러다임이 바뀌는 것”으로 정의하기도 하였다(정재욱, 2008). 공공 문제 해결을 위한 새로운 거버넌스는 공공 부문과 사적 부문의 파트너십뿐만 아니라 이들 사이의 다양한 상호작용, 더 나아가 다양한 문제 해결 방식을 만들어 냈다(장지호, 홍정화, 2010; 공동성, 윤기웅, 2018).

거버넌스 패러다임의 변화와 함께 거버넌스는 보다 광의의 개념으로 정의되는 경향이 있다. Rhodes(1997)는 민관의 경계가 허물어지면서 나타나는 정부, 시장, 시민사회 간의 협력을 거버넌스라고 정의하였으며(Rhodes, 1997, 주재복, 조석주, 김필두, 박해욱, 하동현, 2011), 임성학(2002)은 공공과 민간이 함께 정책에 참여할 수 있게 하는 제도, 운영 양식, 체제를 거버넌스로 보았다(임성학, 2002). 가장 넓게는 거버넌스를 공동의 문제에 대한 행위자 간의 상호작용, 의사결정, 집행을 포함하는 모든 과정이라고 정의하려는 학자들도 있다(Bevir, 2009; Hufty, 2011; 공동성, 윤기웅, 2018).

이상의 논의에서 보듯 거버넌스의 개념은 하나의 정의로 이해하기보다는 ‘통치’에서 ‘협치’로의 변화와 ‘부정적인 의미’에서 ‘긍정적인 의미’로의 변모라는 통시적, 맥락적 차원에서 이해할 수 있다.

발제자이신 경북행복재단의 선임연구위원이신 박종철 보건복지사업부장님이 지적하신 거버넌스에 대한 ‘지역사회 변화와 주민역량의 성숙보다 단기 정량적 실적 지상주의’, ‘재정보조와 지명권력에 기인한 위계적 권력구조’라는 문제점과 그 개선방향인 지명권력 이양, 주민역량강화 방안 변화, 지역공동체중심의 성숙한 협의·협치 패러다임 전환 등에 대체로 동의하면서 복지거버넌스의 필요성과 본 토론자가 효율적이라고 판단하는 복지거버넌스의 방법을 설명하고자 한다.

2. 복지거버넌스 ; 로컬 거버넌스 중심

거버넌스라는 패러다임은 정보화, 민주화, 세계화, 지방화라는 20세기 후반의 환경 변화가 공식 정부가 지배하는 통치 시스템에 변화 압력을 행사하면서 등장하였는데 이는 전 지구적 단위, 국가 단위, 지역의 단위 모두에서 나타난다. 이 중 지역 단위에서의 거버넌스 패러다임을 로컬 거버넌스로 볼 수 있다. 즉, 사회 문제 해결을 위한 방식으로서의 패러다임의 변화가 “정부(government)에서 거버넌스(governance)로 이동하였다면, 지방 차원에서는 지방정부에서 로컬 거버넌스로 이동하고 있는” 것이다(배웅환, 2005). 한국에서는 지방자치제도 도입 이후 분권화의 진전과 시민사회의 성장과 함께 지역주민들의 욕구에 민감하게 반응하고 지역사회의 특수한 문제를 해결하기 위한 대안으로서 로컬 거버넌스의 개념이 각광받기 시작하였다(진재문, 2004). Leach and Percy-Smith(2001)는 로컬 거버넌스를 민관을 포함한 지역사회의 구성원들이 문제 해결이나 공동의 목표 달성을 위해 네트워크를 형성하고 집단적 활동을 하는 지역사회 차원의 거버넌스로 정의한다(Leach & Percy-Smith, 200). Peters and Pierre(2000)는 공동

의 목적 달성을 위해 다양한 이해관계자가 교류, 협의, 합의 등 상호작용을 촉진하는 추진 체계가 지방정부 수준에서 구현되는 것이 로컬 거버넌스라고 설명하고 있다(Peters & Pierre, 2000, 심미승, 2016). 이들뿐만 아니라 대부분의 연구자들이 로컬 거버넌스를 지역 차원에서 지역의 문제 해결이나 공동의 목표를 달성하기 위하여 지방정부, 기업, 시민단체, 주민 등 모든 행위자들이 참여하여 네트워크를 형성하고 협력하는 문제 해결 기제 혹은 의사결정 방식으로 정의하는 데 동의하고 있다(Stoker 1998; 주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현, 2011; 초의수 2008; 유해숙, 2005; 박재욱, 류재현, 2000; 심미승, 2016; 김생수, 2006; 정재욱, 2008). 이러한 로컬 거버넌스의 특징으로 최병대(2003)는 거버넌스에 비해 지역의 범위와 이해관계 집단의 규모가 한정적이고, 주민과의 접촉성이 상대적으로 높다고 지적하였고(최병대, 2003, p. 158), 주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현(2011)은 자율성과 재량권에 따라 다양한 로컬 거버넌스 관계가 형성될 수 있다고 하였다(주재복, 조석주, 김필두, 박해육, 하동현, 2011). Leach and Percy-Smith(2001)은 지방정부 패러다임과 로컬 거버넌스의 패러다임을 대별하여 제시하면서, 로컬 거버넌스 패러다임은 단일 국가보다는 다양한 정치체제를, 의회주권보다는 권력 분산을, 지방정부의 책임성보다는 권위의 위임을, 중앙-지방 관계성보다는 여러 차원의 거버넌스를, 동질성과 단일성보다는 다양성과 분절성을, 계서적인 지위보다는 파트너십, 네트워크 공동정부를 그 특징으로 한다고 설명한다(Leach & Percy-Smith, 2001).

한국에서 복지 분야의 로컬 거버넌스에 대한 논의는 참여정부의 분권화 강조 기조 이후 크게 증가하였는데, 이는 지역주민의 다양한 욕구에 효과적이고 효율적으로 대응할 수 있는 공간으로서의 지역사회와 기제로서의 거버넌스가 조응한 결과로 이해할 수 있다. 즉, 지방분권 강화, 재정 압박과 복지 수요의 다양화, 문제 해결 기제로서 파트너십의 강조와 같은 지역사회 복지 관리의 환경 변화와 함께 로컬 거버넌스가 주요하게 대두되었다는 것이다(김생수, 200). 이도형(2004)은 로컬 복지 거버넌스가 파편적으로 제공해 오던 복지서비스를 조정함으로써 효율적 복지 자원 배분을 가능하게 하며, 공공의 표준화된 복지서비스 생산 능력과 비용 효과성이나 창의성과 같은 민간의 역량을 결합시킬 수 있다고 주장한다(이도형, 2004, p. 224). 로컬 거버넌스라는 기제를 통해 지역의 복지 문제를 다루는 국내의 연구들은 대부분 특정 지역의 복지 거버넌스에 대한 사례 분석을 시도하거나 당위로서 로컬 거버넌스의 형성을 모색하고 전략을 제시하고 있다(김형양, 2004; 진재문, 2004; 이도형, 2004; 김생수, 2006; 정재욱, 2008; 제2장 주요 개념 및 선행 연구 검토 35심미승, 2016). 전자의 예로는 경남 지역의 사회복지행정의 로컬 거버넌스를 지방정부의 역량, 시민 사회의 참여 역량, 시장의 역량의 세 가지 차원에서 검토한 진재문(2004)의 연구와 지역사회 문제 해결을 위한 로컬거버넌스의 특성으로 주민 참여, 네트워크, 민관 협력의 파트너십에 주목하여 광주의 푸른길 사례를 분석하는 심미승(2016)의 연구 등이 있다. 로컬 거버넌스의 형성 전략을 제시하는 연구에서 정재욱(2008)은 지역 단위 복지서비스 제공에서의 로컬 거버넌스 역할을 분석하며 지역에서 사회복지서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 이를 생산하고 제공하는 주체들 간의 협력적 네트워크가 중요하다고 주장한

다(정재욱, 2008). 또, 김생수(2006)는 로컬 거버넌스에 의한 복지 공급 네트워크활성화를 위한 전략으로서 복지 네트워크 구축, 지방정부의 거버넌스 실현 환경 조성, 참여자 간의 신뢰와 협력 유인, 주체적인 참여 기회의 보장, 정보, 지식 공개와 공유 기반 구축을 제시하였다(김생수, 2006).

로컬 거버넌스를 복지와 접목하려는 시도는 특히 2005년 사회복지사업법 개정 이후 구성된 지역사회보장협의체에 주목하게 된다. 지역사회보장협의체를 “복지 문제를 어젠다로 하는 로컬 거버넌스의 전형”(유해숙, 2005)으로 보고 관련 연구가 다수 등장한 것이다(유해숙, 2005; 초의수, 2008; 김창기 2007; 이성로, 2009; 김창기, 정재욱 2009). 유해숙(2005)는 인천시 지역사회복지협의체를 둘러싼 로컬 거버넌스의 형성 과정을 분석하고 비판적으로 검토함으로써 협력적 거버넌스로 나아갈 수 있는 전략을 제시하였으며, 초의수(2008)는 부산 지역 지역사회복지협의체 운영 실태를 분석하여 로컬 거버넌스에 영향을 주는 핵심 요인을 제시하기도 하였다.

3. 복지거버넌스의 실현방법

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 지방자치제도 도입 이후 분권화의 진전과 시민사회의 성장과 함께 지역주민들의 욕구에 민감하게 반응하고 지역사회의 특수한 문제를 해결하기 위한 대안으로서 각광받기 시작한 로컬 거버넌스의 개념은 민관을 포함한 지역사회 구성원들이 문제 해결이나 공동의 목표 달성을 위해 네트워크를 형성하고 집단적 활동을 하는 지역사회 차원의 거버넌스로 정의하며(Leach & Percy-Smith, 200). 공동의 목적 달성을 위해 다양한 이해관계자가 교류, 협의, 합의 등 상호작용을 촉진하는 추진 체계가 지방정부 수준에서 구현되는 것이라고 설명하고 있다(Peters & Pierre, 2000, 심미승, 2016).

이러한 로컬 거버넌스와 복지의 접목 시도인 지역사회보장협의체에 대한 검토를 통하여 복지 거버넌스의 효율적 실현방안을 살표보고자 한다.

지역사회보장협의체가 등장하게 된 배경으로 복지 수요의 급증과 다양성에 대처하는 데 기존의 사회복지전달체계가 비효율적이고 경직적이었다(이성로, 2009)는 문제의식과 함께 이에 효과적으로 대처하기 위해 공공과 민관을 아우르는 다양한 주체의 협력을 위한 민주적 협의 구조로서 거버넌스의 대두(박선희, 김수영, 201)가 논의되었다. 하지만 많은 연구자들이 지역사회보장협의체의 등장으로 민관 협력을 위한 형식적 요건은 갖추었으나, 그 활성화 수준은 낮다고 평가하면서 지역사회보장협의체의 문제와 한계를 지적하고 있다. 가장 대표적인 문제점으로 지적되는 것은 불평등한 권력 자원에서 기인하는 관 주도의 운영과 여전히 계층적인 의사소통 구조이다(김진, 김희성, 2015; 함철호, 2015; 장현주, 2009). 협의체 운영이 공공 재원에 의존하고 다양한 이해관계자들이 참여하지 못함으로써 형식적이고 행정 주도형 운영에 머무르고 있기 때문이다(박선희, 김수영, 2017). 두 번째로 파트너십과 네트워크 역시 미흡한 수준이라고 평가하고 있다(이성로, 2009; 함철호, 2015; 김창기, 정재욱, 2009). 복지부-시도-시군구-읍면동으로 이어지는 연결고리가 미약할 뿐만 아니라 각 층위별 네트워크도 안정적이지 않다는 것

이다(함철호, 2015).

세 번째로 사무국의 미설치, 열악한 재정, 민간 상근 간사의 미배치, 위원의 선출방식·다양성·인식·역량 등을 포괄하는 협의체의 구조적 문제가 다수 제기되었다(장현주, 2009; 박선희, 김수영, 2017; 지은구, 2006; 이재완, 김승용, 2012). 특히 이러한 협의체 구성과 관련한 문제는 지방자치단체의 역량에 따라 지역별 차이가 크다고 보고되고 있다(이재완, 김승용, 2012; 오민수, 2016). 마지막으로 협의체의 목표가 불명확하고 참여자들의 역할과 책임이 모호하다는 문제가 있다. 협의체 구성원이 협의체의 역할과 기능에 대한 이해와 관심이 부족하기 때문에 참여와 협력이 형식적이 될 수밖에 없다는 것이다(김우중, 2013; 김진, 김희성, 2015). 이 외에도 협의체의 낮은 위상과 구체적 지침 부재, 평가 기제의 실효성 미흡 등이 지역사회보장협의체의 문제점으로 제기되었다.

발제자께서 지적하신 거버넌스의 문제점 즉, ‘지역사회 변화와 주민역량의 성숙보다 단기 정량적 실적 지상주의’, ‘재정보조와 지명권력에 기인한 위계적 권력구조’가 역시 지역형 거버넌스라는 지역사회보장협의체에서 그대로 나타나고 있다. 그럼 지역사회의 복지거버넌스는 어떻게 해야 효율적일 것인지에 대해 거시적, 미시적인 측면에서 다양하게 이루어질 수 있지만 필자의 고민에 대한 방안은 정치와 정책의 참여에 있다.

지역사회보장협의체가 시군구를 넘어 읍면동에 이르기까지 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 의해 설치되고 매 4년마다 지역사회보장계획이 수립되고 매년 연차별 시행계획이 수립되었듯이 민관 협력의 근거와 토대를 마련함에도 불구하고 실제의 민관협력과 주민의 삶의 질 제고와는 거리가 있는지 문제를 제기한다면 이는 정치와 정책의 참여 부재에서 기인한다.

우리나라에서 국민, 시민, 주민을 위한 정책(복지정책을 포함한다.)은 대부분 지방자치단체장의 선거, 대통령의 선거 등에서의 공약과 밀접한 관계가 있다. 국가 및 지방자치단체는 당선자의 공약에 따라 국가나 지방자치단체 사업(사무)를 결정하고 임기 내 실현하기 위해 최선을 다한다. 지역사회보장계획은 그저 국가 즉, 보건복지부에서 요구하는 계획으로 그 형식을 맞춰 제출하는 데 그치고 있는 것이 현실인 이유이다.

위와 같은 이유로 복지거버넌스의 핵심은 정치와 정책의 참여에 있다. 지역주민의 욕구를 파악하고 삶의 질을 제고하기 위한 끊임없는 연구와 노력을 정책적 제안으로 정치인에게 전달하여 주민의 욕구를 이들이 파악하고 공약하도록 해야 할 것이며 민관협력의 중요성을 주민의 힘으로 강화하여 정책설계시부터 현장의 문제점, 현장의 목소리가 반영되도록 해야만이 진정한 거버넌스의 토대가 마련될 수 있을 것이다.

4. 맺는말

지역주민의 다양한 욕구에 효과적이고 효율적으로 대응하기 위한 거버넌스가 지방분권 강화, 재정 압박과 복지 수요의 다양화, 문제 해결 기제로서 파트너십의 강조와 같은 지역사회 복지

관리의 환경 변화와 함께 주요하게 대두되고 있으나 실제로 상호 대등한, 주민 중심의 거버넌스를 형성하기 위해서는 무엇보다도 주민들의 정치참여와 정책참여가 중요하다고 할 것이다. 지역사회의 문제를, 그 문제를 위한 해결방안을 끊임없이 주장하고 요구해감으로써 지방자치단체와 국가의 복지정책의 변화를 견인해갈 수 있을 것이다.

<< 참고문헌 >>

강혜규 외, 공공서비스 이용의 최적화를 위한 복지전달체계 연구, 한국보건사회연구원, 2018
초의수, 생애주기 맞춤형 복지 강화와 시민참여형 복지거버넌스 필요, 부산발전연구원, 2014

2021 한국복지경영학회 하계 학술대회
사회복지법인 운영 효율화 방안

2021년 7월 14일 인쇄

2021년 7월 16일 발행

편 집 한국복지경영학회

발행인 정종화

발 행 한국복지경영학회

서울시 노원구 화랑로 815 삼육대학교 사무엘관 104호

T. 02-3399-1666 / F. 02-3399-1666

편 집 최연진, 곽설아

학회 e-mail : kaswm2011@hanmaill.net

학회 홈페이지 : <http://koreawelfare.org>



한국복지경영학회

The Korean Academic Society of Welfare Management

■ 학회사무국 : 한국복지경영학회

주 소 | (01795) 서울시 노원구 화랑로 815 삼육대학교 사무엘관 104호

연락처 | 02-3399-1666 | FAX 02-3399-1672

E-mail | kaswm2011@hanmail.net

학회 홈페이지 주소 | www.koreawelfare.org