

우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구

김 영 종
(경성대학교)

본 연구는 우리나라의 사회서비스 공급에서 민간위탁 제도가 점유하는 역할과 위상을 설명하려는 것이다. 기존 연구들에서는 1980~90년대 유입된 신자유주의적 민영화 사조에 따른 행정 제도의 변화를 우리나라 사회서비스에서의 민간위탁 지배 현상을 설명하는 원인으로 보는 경향이 있다. 이 연구는 그에 대한 문제를 지적하는데, 그것이 우리나라 사회서비스 제도의 발전 동인을 왜곡시키는 설명이 될 수 있다고 본다. 우리나라 사회서비스와 민간위탁의 제도적 관계는 독특한 형성 배경과 성장 경로를 따라왔으므로, 그 고유성에 대한 파악이 보다 중요한 설명력을 가진다고 보는 것이다. 이에 따라 본 연구는 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 사회서비스 공급의 민간위탁 기제가 차지해왔던 제도적 경로를 분석, 묘사해보았다. 사회서비스와 민간위탁의 개념을 포괄적으로 재구성하였으며, 역사적 자료의 배열을 통해 이들의 관계를 제도적 기제의 성격 변화로서 설명해보았다. 연구의 함의는 제도주의 경로-의존적 변화 관점에서 현재와 향후 우리나라 사회서비스 민간위탁 기제의 변용을 제시하는 것이다.

주요 용어: 사회서비스, 민간위탁, 제도, 역사, 전달체계, 한국

이 논문은 저자의 『한국사회복지행정학회 2017년 춘계학술대회 기초발제문』을 발전시킨 것으로, 2017학년도 경성대학교 학술연구비지원에 의하여 연구되었음.

■ 투고일: 2017.10.31 ■ 수정일: 2017.11.30 ■ 게재확정일: 2017.12.9

I. 연구문제

근래 사회서비스 분야에서 민간위탁에 대한 새로운 논의와 관심이 등장하고 있다. 우리나라에서는 오랫동안 민간위탁이 공공과 민간 부문 간 사회서비스 역할과 책임 분담에 관한 제도적 근간으로 작용해왔었다. 그러다 2000년대 이후 사회서비스 공급 환경에서 급격한 변화가 발생하게 되는데, 보편적 돌봄 사회서비스 공급에서 '바우처와 같은 시장 기제의 도입, 신공공서비스 접근에 따른 공공 부문의 직접 서비스 개입 확대,¹⁾ 보다 최근에는 분권자치형 국가 구조로의 개편²⁾에 따른 사회서비스 전달체계의 변화 필요성 등이 그러한 경우다. 이러한 변화들은 모두 기존의 사회서비스 민간위탁 제도가 점유해왔던 위상과 전형에 대한 새로운 의문을 제기한다.

여태껏 민간위탁은 한국의 사회(복지)서비스 공급을 이해하기 위한 키워드였다. 우리나라에서 사회서비스 공급은 형성에서부터 현재에 이르기까지 일관적으로 서비스의 생산을 민간 부문에 위탁하는 제도적 경로를 따라왔다. 1950년대 막대한 빈곤과 구호 욕구에 대응하는 과정에서 설치되어 1980년대까지도 지속되었던 수용시설 서비스, 1990년대를 전후해서 새롭게 확대되었던 이용시설 서비스, 2000년대 이후 저출산·고령화의 보편적 사회문제에 대응하는 사회적 돌봄 서비스들에 이르기까지, 이들 대부분은 공공 부문의 역할 수행 책임이 민간 부문에게 어떤 형태로든 위임되는 '민간위탁'의 양상을 띠어왔다. 이는 우리나라 사회서비스 공급의 고유한 특성을 대표하는 것이다(김영종, 2017).

이제까지 사회(복지)서비스를 주도해왔던 사회복지 분야에서 민간위탁이란 마치 '선협적 정당성'을 가진 개념과도 같았다. 이는 우리나라에서의 사회서비스 민간위탁의 역사가 그만큼 뿌리 깊다는 것을 의미한다. 그로 인해 사회복지의 실천 현상은 물론이고 정책이나 행정, 심지어는 학계에 이르기까지 사회(복지)서비스의 민간위탁 제도 자체에 대한 정당성이 의문시되는 경우는 드물었다. 대부분의 논란은 민간위탁의 제도적 틀 내에서 이루어져왔고, 위수탁 기제의 부속 요소들에 대한 적절성 여부에 치중되는 경향을 보여왔다(유정원, 맹두열, 백민희, 2013; 공창숙, 2011; 남기철, 2011).³⁾ 그로 인해

1) 읍면동 복지허브화 사업의 서비스 대상자에 대한 계획수립, 사례관리, 방문서비스 등에서 공공의 직접 역할 실행이 요구된다. 근래 사회복지전담공무원에 대한 대규모 충원도 이와 관련되어있다. 현재 논의 중인 사회서비스공단(안) 역시 이런 추세에 일종이다.

2) 문재인정부는 분권자치형에 기반한 국가 개조를 추진 중에 있다.

현재와 같은 사회서비스 공급 환경의 변화에 따른 제도 자체의 변혁기에 처해서는 기존 사회복지계의 논의들이 한계를 뚜렷하게 가진다.

행정학 분야에서는 사회서비스를 비롯한 제반 행정서비스들에 대한 민간위탁의 제도적 효용성을 평가하는 연구들이 다수 있어왔다. 대개 민간위탁에 대한 관심을 행정 제도적 환경 변수에 따른 위수탁 행위자들의 행태 분석에 두는 것들이다(신가희, 최근호, 문명재, 2016; 현승현, 윤성식, 2011; 김광용, 정종필, 2011; 박노옥, 2009; 김순양, 2004). 이들 연구는 공통적으로 ‘민간위탁이란 1981년 『정부조직법』 개정 시 도입된 규정 ‘행정기관은 ... 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다’에서 비롯된 것으로 간주한다. 우리나라 민간위탁 제도의 법적 시원을 이에 둔다는 것이다.⁴⁾ 그 결과 사회서비스 분야의 민간위탁 역시 1980년대 이후 제도가 되는 현상으로 간주한다. 이들 대부분의 연구가 1990년대 전후 확대된 지자체 설치 사회서비스 시설들(사회복지관 등의 이용시설)만 다루는 것도 그 때문이다.⁵⁾

이와 같은 연구 접근들은 자칫 우리나라의 사회서비스 민간위탁 현상을 왜곡시켜 설명할 가능성이 크다. 1980~90년대 서구사회의 민영화 사조의 유입에 따른 민간위탁 제도에 대한 설명이 적어도 사회서비스 분야에서만큼은 적용되기 어려운 부분이 크다. 그 때부터 활발하게 되기 시작했던 일반 행정서비스 분야의 민간위탁과는 달리, 사회서비스 분야의 민간위탁 제도는 1980년대 훨씬 이전부터 광범위한 제도적 기제로서 형성되어 있었기 때문이다. 우리나라에서 1980년대 행정법의 민간위탁에 대한 제도적 규칙이 변화되었고, 1980년대 이후 지자체가 설치한 대부분의 사회서비스(시설)들이 민간위탁 되었던 것도 사실이다. 그럼에도 이것만으로 행정규칙의 변화가 사회서비스 민간위탁을 초래하게 되었다고 설명하는 것은 사후가설설정(ex post-facto hypothesis)의 오류에 해당한다. 이를 부인하려면 적어도 다음 사실이 전제되어야 한다. 1980년대 이전에

3) 대개 위수탁 기제를 둘러싼 기술적 요소들에 대한 관심에 치중되어있었다. 위탁자의 수탁자에 대한 검증의 방법, 위탁기간의 적절성 등이 중심이었다.

4) [시행 1981.4.8.] [법률 제3422호, 1981.4.8., 일부개정]. 이 때 정부 사무의 민간위탁에 대한 행정법 제도의 제도적 규정이 최초로 등장한다. 이전까지 『정부조직법』은 행정기관 간 위임에 대한 규정만을 두고 있었다.

5) 이에 의거하면 우리나라에서 사회(복지)서비스에 대한 민간위탁은 1980년대 이후부터 활발하게 된 것이 된다. 그 대표적인 경우를 1980년대 후반부터 급격하게 이루어진 (종합)사회복지관이나 여타 노인·장애인 복지관, 자원봉사센터, 여성가족 관련 서비스 시설들에 이르기까지 지자체가 설치한 이들 시설의 대부분이 민간에게 위탁 운영하게 되었던 것에서 찾는다.

는 우리나라에 사회서비스 공급이 없었거나, 있었다라도 민간위탁이 아닌 다른 제도적 기제에 의해 작동되고 있었어야 한다. 기존의 행정학 연구들에서는 대체로 이를 무시하거나 왜곡하는 경향이 있다.⁶⁾

만약 우리나라에서는 사회서비스 분야에서 민간위탁이 이전에도 광범위하게 이루어지고 있었음이 확인된다면, 보편적 행정 규칙의 영향 가설은 우리나라 사회서비스 민간위탁 제도를 설명하는 데 뚜렷한 한계를 설정해야 한다.⁷⁾ 우리나라의 사회복지 혹은 사회서비스 현상은 다른 사회들과 평면적으로 비교하기 힘들만큼의 고유한 특성이 있으며, 이에 대한 설명력의 크기가 중요하다는 점이 지속적으로 제기되어왔다(김영중, 2017; 김명희, 2007; 정무권, 2007). 우리나라에서 사회서비스 공급은 일찍부터 공공과 민간 부문 간 밀접한 관계 맺음을 통해 발전해왔음은 주지의 사실이다. 1950~60년대 이래 공공 부문은 사회(복지)서비스에 대한 책임 회피, 방기 혹은 전가 등의 여러 의도에서 민간 부문의 공급 주도를 당연시하거나 장려했던 것이 사실이다(김영중, 2012; 남찬섭, 2011; 이해경, 2002). 이러한 의도와 실행의 결과로만 본다면 1980년대 이후에도 이것이 크게 달라졌다는 정황은 나타나지 않는다. 공공 부문의 역할과 책임에 대한 강조의 정도가 높아지고 그 방법이 달라지기는 하지만,⁸⁾ 서비스의 운영은 이전과 마찬가지로 민간 부문에게 맡겨졌다는 점에서 민간 생산자 위주라는 제도적 경로를 일관적으로 따라왔다.

이러한 사실들은 적어도 우리나라 사회서비스에서만큼은 민간위탁 제도의 발전 경로가 1980년대 민영화 사조의 유입 영향으로 설명되기 어려움을 나타낸다. 그보다는 역사적 제도주의 관점에 따른 설명력 확보에 대한 필요성을 제기한다. 즉, 사회서비스 민간위탁 제도의 역사적 형성과 누적 경로에 따른 의존적 변화 요인들로서 설명될 부분이 중요하다는 것을 뜻한다. 역사적 제도주의에서 경로의 형성과 진행에 관심을 두는 것은

-
- 6) 설령 1980년대 이전에 일련의 사회(복지)서비스가 있었고 민간이 주요 역할을 했더라도, 이를 '민간위탁의 기제'라고 할 수는 없다는 것이다. 공공이 시설을 설치한 것이 아니었으므로, 민간에게 위탁한 것은 아니라는 주장이다. 이는 우리나라 1980년대 이전의 사회(복지)서비스는 공공의 사무가 아닌 민간의 자발적 활동이었다는 것과도 같다.
- 7) 사회서비스 이외의 다른 분야들(예를 들어, 청소나 기타 단순 용역과 같은)에서는 '작은 정부의 의도'에 의한 규제 변화가 '국민의 권리' 의무와 직접 관계되지 아니하는 것들을 민간위탁하게 만드는 출발점이 되었을 수는 있다.
- 8) 이전에는 사회서비스 시설 설치까지도 민간 부문에 의존했다면, 1980년대 이후부터는 일부 시설(이용)에서는 공공 부문의 설치가 적극 실행되었다.

제도란 선행 제도의 경로에 의존되는 변화라고 보기 때문이다(Pierson, 2000). 이러한 설명 요인의 변화는 단순히 이론적 논란에 그치는 것이 아니라, 향후 우리나라 사회서비스 공급 체계와 방식 변화를 위해 무엇에 집중해야 할지를 달리하는 것이다. 주 설명 요인의 교체는 사회서비스 공급체계에 대한 발전 방향이나 정책 실행의 결과 예측을 위한 함수의 재구성을 초래한다.

이런 연유로 본 연구는 우리나라 사회서비스 공급체계에서 민간위탁 기제가 점유하는 위상과 역할을 제도적 경로 형성과 그 의존적 영향 과정을 중심으로 파악하려는 목적을 가진다. 연구를 통해 다음에 답해 보려는 것이다. 첫째, 우리나라 사회서비스 공급에서 민간위탁 제도가 지배적 위상을 차지해왔던 이유는 무엇인가. 둘째, 민간 우위의 지배적 위상은 변함이 없었더라도, 민간위탁 기제의 속성들은 환경적 변화에 따라 어떻게 달리 나타나게 되었는가. 셋째, 그렇다면 현재와 향후 예상되는 사회서비스 공급 환경의 변화에서 민간위탁 기제는 어떤 위상과 역할로서 변용될 것인가. 연구의 방법은 일차적으로 개념들의 재규정과 개념적 틀을 구성하는 것에 둔다. 기존의 연구 접근들이 내포하는 한계가 대부분 민간위탁과 사회서비스에 대한 제도적 개념과 범주에 대한 규명의 혼란에서 초래되는 바가 크다고 보기 때문이다. 이들 개념 정립에 의거해 관계에 대한 개념적 틀을 작성하고, 분석 자료를 수집 배열해서 설명한다.

II. 연구의 개념적 틀 및 자료 배열

사회서비스 분야의 민간위탁에 대한 기존 논의들의 한계는 핵심 개념의 규명을 소홀히 했던 것에 있다. ‘사회서비스’와 ‘민간위탁’은 개념적 규정의 폭이 넓고 용법에 대한 합의가 쉽지 않다는 특징을 가지고 있다. 특히 역사적 시기에 따른 변천을 설명하는 연구에서는, 이러한 적용 개념들의 모호성을 배제하지 않으면 논의 과정 자체가 혼란스럽게 되기 쉽다.

1. 민간위탁

민간위탁의 일반적인 개념은 공공의 역할을 민간에게 위탁하여 수행토록 한다는 것이다. 일반 행정 분야에서는 우리나라에서 민간위탁이 본격 활성화된 시기를 1997년 외환위기 이후 공공 부문 구조조정 수단의 하나로서 널리 권장되었던 때로부터 보는 경향이 있다(현승현, 윤성식, 2011). 서구사회에서는 1980년대를 전후해서 신자유주의 기조가 본격화되고, 이에 따라 ‘작은정부론’ 하에서 공공 부문의 경직성을 완화하고 민간의 효율성 활용이라는 취지로 민간위탁이 활성화되기 시작했다. 우리나라 행정법제에서 민간위탁이 명시적으로 나타난 것은 1981년 정부조직법 개정에서였다.⁹⁾ 여기서 규정하는 민간위탁이란 ‘법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것’을 말한다. 현재까지도 이와 같은 ‘민간위탁’의 법제적 개념 규정은 「지방자치법」 등에서 그대로 사용되고 있다.

이와 같은 행정법제적 개념 규정에 천착하게 되면 우리나라에서는 민간위탁에 대한 법제적 개념은 1981년에 처음 등장했고, 1997년 외환위기 이후 이 개념이 본격 활용되기 시작했다는 것처럼 된다. 그러나 이것은 단지 행정법제의 개념 규정에만 해당되는 것이다. 이를 사회서비스의 민간위탁 현상에 대한 개념 일반에 적용하기는 어렵다. 우리나라 사회서비스 분야에서는 이미 1950년대 이래 민간위탁에 해당하는 현상이 광범위하게 진행되어 왔었던 바가 있다. 또한 그것을 뒷받침하기 위한 사회복지법제의 제반 제도적 경로들도 이미 1960-70년대 이래 지속적으로 구축, 강화되어왔었던 바가 있다. 다만 그것이 ‘민간위탁’이라는 1980년대 이후의 행정법제 명칭 하에서 개념으로 규정되지 않았을 따름이다.

9) 「정부조직법」 [시행 1981.4.8.] [법률 제3422호, 1981.4.8., 일부개정]. 기존의 행정기관이나 지자체 간 업무 위임이나 위탁만을 규정해왔던 제5조(권한의 위임 또는 위탁)에다 3항 ‘행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다’를 추가한 것이다. 이에 근거해서 시행령 「행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 개정되어 ‘민간위탁’은 법률적 용어로서 현재까지도 사용되고 있다. 민간위탁의 대상이 되는 행정기관의 사무를 판단하는 기준은 ① 단순 사실행위인 행정작용, ② 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, ③ 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, ④ 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 중 하나일 경우로 하고 있다(규정 제2, 제10조).

이미 우리나라에서는 1950년대 한국전쟁 이래 발생했던 대량의 구호 욕구에 대해 무능한 정부가 외국 민간원조단체에 의존하는 과정에서 독특한 역사적 경로가 형성되었고, 이후 발전주의 지배이념의 정부가 등장하면서 이 같은 사회서비스 민간 의존의 제도적 경로는 더욱 강화되어왔던 바가 있다(김영중, 2017; 정무권, 2007). 다른 어떤 분야보다도 정부의 역할에서만큼은 사회복지 분야가 일찍이 ‘작은정부’의 민영화 행태를 지배적으로 수용하고 있었던 것이다.

그럼에도 행정법제에서 규정하는 민간위탁(contract out)의 문자적 해석, ‘계약해서 내보내버린다’를 물리적 계약의 존재 요건으로 지나치게 해석해서 ‘계약서’가 존재하는지의 여부를 가지고 보자면,¹⁰⁾ 우리나라 사회서비스에서는 1980년대 이전까지 민간위탁이 없었다는 것이 되고 만다. 일반적 개념에서 민간위탁의 용어에 포함된 ‘계약(contract)’이란 명시적, 묵시적, 관행적으로 실제 이루어지는 거래적 관계의 행위들을 모두 포괄하는 것이다. 위탁·수탁의 행위자들 간 관계에서 계약 문서 작성의 특정 규정이 위탁 개념의 본질적 요소는 아닌 것이다.

여기서는 민간위탁의 개념을 공공 부문의 역할과 책임이 민간 부문을 통해 수행되도록 하는 행위로서, 법이나 관습을 포함한 제반 제도적 여건 하에서 이루어졌던 것들을 포괄하는 의미로 규정한다. 민간위탁의 본질적 개념에서 본다면, 우리나라에서 사회서비스 분야는 일찌감치 민간위탁의 실질적인 행위가 이루어져왔었고, 그것이 사회복지법제에서 제도적 기반을 확보했으며, 후에 행정법제의 개념에 끼워 맞추어지게 되는 경로를 따라왔던 것으로 보인다.

10) 『정부조직법』의 시행령 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 계약의 체결의 요건이 있는데, ① 행정기관은 민간수탁기관이 선정되면 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 한다. ② 행정기관은 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결할 때에는 계약 내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약 위반 시의 책임과 그 밖에 필요한 사항을 포함하여야 한다.가 명시되어 있다.

표 1. 민간위탁 개념과 관련된 법제의 등장 시기

사회 복지 법제	사회복지사업법		1970 제정 - 법인 시설 설치 허가	1983 개정 - 법인에 보조 명시 (민간시설 인건비 지급)	1997 개정 - 민간시설 설치 신고제 - 민간위탁 운영 규정 ¹⁾
	생활보호법/ 기초생활보장법		1961 제정 - 생계보호를 보호시설에 위탁 (현재, '보장시설'에 위탁 급여 실시)		
	사회 복지 서비스 법	아동복지법	1961 제정 - 입소조치/비용보조 ²⁾ (현재, 시설의 민간위탁 추가)		
		노인복지법	1991 제정 - 시설 설치/민간위탁/조치위탁/비용보조 ³⁾		
행정 법제	정부조직법		1981 개정 - '민간위탁' 도입		
	지방자치법		1988 개정 - 지방 사무의 민간위탁		
	지자체 조례		예) 2006 부산시 민간위탁기본조례 제정		

- 1) 법 제34조(시설의 설치) “국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 보건복지부령이 정하는 바에 따라 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있다.”
- 2) 법 제17조(아동복지시설의 설치) ① 국가와 지방자치단체는 아동복지시설을 설치할 수 있다. 단, 시, 군이 아동복지시설을 설치하고자 할 때에는 도지사의 승인을 얻어야 한다. ② 재단법인은 서울특별시장 또는 도지사의 인가를 얻어 아동복지시설을 설치할 수 있다. 제21조(비용보조) 국가 또는 지방자치단체는 아동복지시설이 설치 및 운영에 요하는 비용 또는 수탁보호중인 아동양육에 요하는 비용의 일부를 보조할 수 있다. 현재는 법 제59조(비용보조)에서 ‘국가 또는 지방자치단체는 아동복지시설의 설치 및 운영과 프로그램의 운용에 필요한 비용 또는 수탁보호 중인 아동의 양육 및 보호관리에 필요한 비용 전부 또는 일부를 보조할 수 있다’로 되어 있다.
- 3) 현재 대부분의 사회복지서비스법들에서는 국가나 지자체, 민간 법인이나 개인이 시설을 설치할 수 있으며, 국가나 지자체가 설치한 시설을 민간에게 위탁할 수 있고, 그에 따른 비용을 보조할 수 있다고 되어 있다. 「노인복지법」에서는 제47조(비용의 보조) ‘국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다’처럼 나타난다.

<표 1>은 민간위탁에 대한 일반적 개념이 사회복지법제와 행정법제의 관련 규정들에서 어떻게 등장했는지를 시기별로 제시해본 것이다. 사회서비스 민간위탁에 관한 규정이 최초로 등장한 것은 1961년 「생활보호법」과 「아동복지법」 제정에서였다. 물론 이들 법 제정 이전에도 일제시기에 제정되었던 ‘조선구호령’과 ‘조선감화령’이 그간의 법제적 공백을 대신하는 기능을 유지해왔었다.¹¹⁾ 이때부터도 이미 구호소와 감화소는 대부분 민간 개인이나 법인에 의해 운영되어왔었고, 공공 부문은 이를 감독하거나 규제, 혹은

11) 「생활보호법」과 「아동복지법」 제정시 부칙에 ‘본법 시행으로 조선감화령·조선구호령은 이를 폐지한다’라는 조문이 있고, 또한 ‘본법 시행 당시 조선감화령에 의하여 설치된 감화원과 조선구호령에 의하여 설치된 구호시설은 각각 본법에 의하여 설치된 아동복지시설로 간주한다’는 등으로 되어 있어, 당시 즉 법 제정과 시행 이전까지 일제 법령의 규정이 잔존했음을 유추할 근거가 된다.

지원하는 역할을 수행하는 것이 일반적이었다.

생활보호와 아동복지 분야에서 출발하는 우리나라 사회복지법제는 서비스의 실행과 책임에서 국가와 민간의 분리된 책임을 전제로 했다. 사회복지서비스는 정부(공공)가 민간에게 ‘위탁’ 조치할 수 있고, 민간 수탁자는 이를 거부할 수 없다. 이 때 민간은 뒤에 1970년 제정 「사회복지사업법」에서 ‘사회복지법인’으로 본다. 이때는 사회복지법인을 ‘민간’이라는 용법으로 볼 것인지에 대한 개념조차 성립하지 않던 때였다. 다만, 현재에도 사회복지법인이 공공으로부터의 서비스 위탁 조치를 받고 있으며, 이러한 사회복지법인을 민간으로 규정하고 있다는 점에서 이를 민간위탁의 시작이라고 해도 무방하다.¹²⁾

이 때 민간위탁은 비록 재산 실체로서의 시설을 위수탁하는 계약은 없었지만,¹³⁾ 그것으로 민간위탁이 성립되지 않았다고 보기는 어렵다. 공공 부문이 민간 시설에 서비스 대상자를 의뢰하면서 ‘입소조치 의뢰서’를 발행하고, 이에 준해서 시설에 보조금을 지급하는 것 자체가 명백한 계약(contract) 행위에 해당하는 것이다. 1961년 제정 「아동복지법」에서 이미 아동복지시설에 대한 (민간)법인의 설치, 이들 시설에 보호조치 대상자에 대한 ‘위탁’, 또한 이들 시설에 대해 ‘설치 및 운영에 요하는 비용 또는 수탁보호 중인 아동양육에 요하는 비용’을 보조할 수 있다는 규정이 존재했었다. 이러한 근거에서는 심지어 현재 「정부조직법」이나 「지방자치법」 규정의 해석으로도 이를 민간위탁의 개념으로 볼 수 없다하기는 어렵다.

2. 사회서비스

사회서비스에 대한 개념 정의는 그 자체로서 하나의 방대한 연구 분야가 될 수 있었던 만큼이나 수많은 이슈들을 내포하고 있다(김용득, 김은정, 유태균, 2017; 김은정, 2014; 윤영진, 양기용, 이인재, 이재원, 2011; 이봉주, 김용득, 김문근, 2008; 정경희 등, 2006). 특히 사회서비스의 범주를 둘러싼 개념적 혼선은 현재도 지속되고 있는데, 이는 근래 전반적인 사회서비스 영역의 확장의 추세에서 다양한 서비스 유형과 공급 방식의

12) ‘사회복지법인’을 민간 부문으로 규정할 것인지에 대해서는 상당한 논란이 있다. 여기서는 연구의 초점 상 이 문제를 적극적으로 다루지 않고, 현재 공공과 민간의 구분에서 통용되고 있는 기준을 따른다.

13) 민간 자체가 설치한 시설이기 때문이다.

등장으로 인한 언어적 용법의 사회적 합의 부재 때문인 것으로 여겨진다(Huber, 2016). 사회서비스 현상 자체가 혼란스럽다기보다는, 언어적 기호로서의 ‘사회서비스’가 표방하는 개념에 대한 역사성과 그에 수반된 담론을 적절한 수준으로 규명하지 못한 채 진행되어왔던 탓이 크다는 것이다(김영중, 2017). 그로 인해 사회서비스에 관한 어떤 연구들에게서도 보다 명확한 개념 규정을 전제로 할 필요가 있다.

여기서는 사회서비스의 개념을 규범적 차원에 따른 논란은 피하고, 구성개념(construct)의 차원에서 특정한 사회에서의 제도적 실천 과정에서 합의되었던 바를 중심으로 정의해 본다. 기본적으로 사회서비스(social service)란 ‘사회적’으로 구성되어 이루어지는 ‘서비스’를 뜻한다면, 여기에서 사회적(social)이 무엇을 뜻하는지, 서비스(service)란 어떤 특성을 의미하는 지를 둘러싸고 각기 다양한 사회들마다에서 사회서비스에 대한 개념 정의와 해석이 존재해왔다.¹⁴⁾ 이는 사회들마다 상이한 역사적 실천 맥락을 가지고, 각기 다른 사회적 관계에 의해 형성되고 진행되어온 다양한 형태의 서비스들을 후에 사회서비스라고 비슷하게 이름 붙였기 때문에 나타났던 현상이다(김영중, 2017).

우리나라에서는 ‘사회서비스’의 개념은 정책적 용어로서 2007년 이후 확대된 바우처 방식의 사회서비스만을 지칭하는 데 쓰이는 경향이 있었지만, 이후 이 개념이 사회복지서비스와의 연관성과 관련한 논의를 통해 보다 폭넓은 개념으로 성장했다(김은정, 2014; 남찬섭, 2011). 현재는 사회복지서비스를 포괄하는 개념으로서의 사회서비스가 제도적으로 정착되고 있다. 이 때 사회복지서비스는 선별적(빈곤 대상 중심) 서비스 급여를 주로 지칭하는 데 쓰인다(김영중, 2017).

이제까지 사회서비스와 사회복지서비스의 개념적 진행 경과를 감안하고, 현재 『사회보장기본법』의 제도적 범주에서 보자면,¹⁵⁾ 사회서비스란 다음과 같이 정의될 수 있다.

14) 특히 “사회적”의 의미에 대해서는 여태껏 다양한 견해가 분분하다. 다만, 사회서비스가 개인적 선호나 욕구를 반영하는 ‘사적(private)’ 서비스가 아닌 ‘사회적(social)’ 필요를 반영하는 ‘사회적 방식으로 공급되는’ 서비스라는 점에서는 합의된다(김은정, 2013; 김영중, 김은정, 2013).

15) [시행 2016.1.25.] [법률 제13426호, 2015.7.24.]. 이 법에서는 2012년 개정 이후로 “사회보장”을 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다”로 규정한다. 이전에는 사회보장이 ‘사회보험, 공공부조, 사회복지서비스’로 규정되어 있었으며, 이 때 “사회복지서비스”라 함은 이전까지의 「사회복지사업법」, 맥락의 전통적 합의에서 「사회복지사업법」의 저촉을 받는 제도적 서비스를 지칭하는 것이었다. 여기에서 ‘사회복지서비스’라 함은 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도,

우리나라에서 사회서비스란 사회복지서비스를 포괄하는 것으로, 국가와 지방자치단체라는 공공 부문의 입장에서는 사회보장에 대해 가지는 역할과 책임의 한 분야 혹은 방식에 해당한다. 사회서비스는 사회보장의 범주에서 보자면, 자기 기여 방식에 의한 사회보험이나 조세 방식에 의한 공공부조와는 구분되는 방식적 특성을 가진다고 볼 수 있는데, 우리나라에서는 현금이 아닌 현물로서의 대인적 서비스 공급과 민관협력 기제에 의한 사회적 공급의 오랜 관행이 결합된 방식으로 규정할 수 있다.¹⁶⁾ 즉 사회서비스란 사회적 방식으로 생산되고 소비되는 대인적 서비스를 뜻하는 개념인 것이다.

우리나라에서는 사회서비스와 관련된 다양한 현상들이 역사적으로 발생해 왔었고, 후에 이들이 '사회서비스'라는 어휘적 용법에 담겨지는 과정을 거쳤으므로, 사회서비스 개념의 이해는 사회서비스 공급 제도의 역사적 형성과 진행을 통해서 보다 명확해질 수 있다. 역사적 경과에서 보자면, 우리나라 사회서비스는 특정한 서비스 내용과 유형, 공급 방식의 특성 조합이 뚜렷하게 구분되어 시기별로 등장했었다(김영중, 2012). 이 연구에서는 사회서비스의 제도적 경로 분석을 이러한 시기별 세대 구분에 입각한 개념적 틀을 통해 수행한다.

3. 사회서비스 공급체계에서의 민간위탁 기제에 관한 개념적 틀

우리나라에서 사회서비스는 일찌감치 제도화된 시스템의 맥락을 띠고 발전해왔다. 시스템의 맥락이란 부문(sector)들 간의 분화와 관계를 의미한다. 제도화된 시스템이란 그러한 부문들에 대한 사회적 인정이나 그들 간의 관계가 일시적이 아니라, 법이나 관행 등과 같은 안정적인 사회적 가치와 규범들로서 정착되어왔다는 것을 뜻한다.

사회서비스의 제도적 시스템은 부문들이 차지하는 역할의 성격에 따라 크게는 (1)

사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다고 규정한다.

16) 이 때 서비스란 현금과 구분하는데, 대인적 휴먼서비스를 주된 요소로 본다. 휴먼서비스란 현금급여를 제외한 인간을 대상으로 직접 제공되는 서비스를 말한다. 사회적이란 개인적 혹은 시장적 교환에 의한 것이 아니라는 것으로, 정부나 비정부 방식에 의한 것이라는 공적이라는 뜻이다. 국가들에 따라서는 이러한 사회적이 곧 정부 방식을 대부분 뜻하는 경우도 있지만, 비정부 방식(지역사회나 비영리, 종교, 자선 등)으로 서비스가 조성되고 공급되는 방식을 뜻하기도 한다. 사회적 방식이라고 할 때는 부분적으로 시장 기제를 활용할 수도 있지만(바우처 사회서비스의 경우에), 그러한 서비스가 조성되어 공급되게 하는 맥락은 비시장적으로 이루어진다.

소비자, (2) 공급자로 나눌 수 있다. 이를 조금 더 분화하면, 소비자 부문은 소비자(R)과 소비자(B), 소비자(RB)로 나눌 수 있다. 소비자(R)은 서비스를 직접 받는 사람(집단)이고, 소비자(B)는 소비자(R)이 서비스를 받게 되어 결과적으로 혜택을 받는 사람, 소비자(RB)는 양성이 한 개인에게 합쳐져 있는 경우다. 사유재(private goods)를 생산하고 소비하는 시스템에서는 소비자 부문이 이론적으로 통합되어 있다. 서비스를 받는 사람이 곧 혜택을 보는 사람이기 때문이다. 이러한 서비스를 생산하는 관계의 시스템은 [그림 1]에서처럼 단순한 시장 방식의 부문 간 관계가 가능해진다.

그림 1. 시장 기제의 공급-소비 관계



사회서비스는 사회적 방식으로 생산되고 소비되는 서비스를 의미한다. 이 때 사회적 방식이란 무엇을 의미하는지, 서비스는 어떤 것인지를 규정하는지에 따라 사회서비스 공급체계의 제도적 양상이 나누어진다. 비록 다양하지만 공통적으로는 사회서비스에서 사회적 방식이 대부분 제도적 생산 방식을 의미하게 되었다는 것, 서비스는 대인적 서비스 혹은 휴먼서비스를 중심으로 한다는 점을 가진다.

사회서비스가 제도적 방식으로 소비되어야 하는 이유는 여러 가지가 제시될 수 있지만, 무엇보다 소비자의 분리 이유가 가장 크게 작용한다(김영중, 2012). 소비자(R)과 분리된 소비자(B)가 존재하게 되기 때문이다. 그로 인해 외부효과를 가진 재화의 성격으로서 공공재(public goods)의 개념이 등장한다. 사회서비스를 공공재의 생산과 소비의 시스템으로 본다면, 소비자 부문의 분화와 함께 공급자 부문의 분화도 가능해진다. 특히 소비자 부문의 분화가 사회적 방식으로 생산되어야 할 필요성, 즉 소비자(B)가 소비자(R)이 받아야 할 필요를 해결하기 위해 집단적 이해관계의 분리로서 나타나게 되는 것이다.

사회서비스의 대인적 돌봄 서비스의 성격만을 두고 보다면, 서비스 생산자 부문은 주로 (1) 가족, (2) 국가, (3) 영리(시장), (4) 비영리로 크게 나누는 것이 보통이다.¹⁷⁾

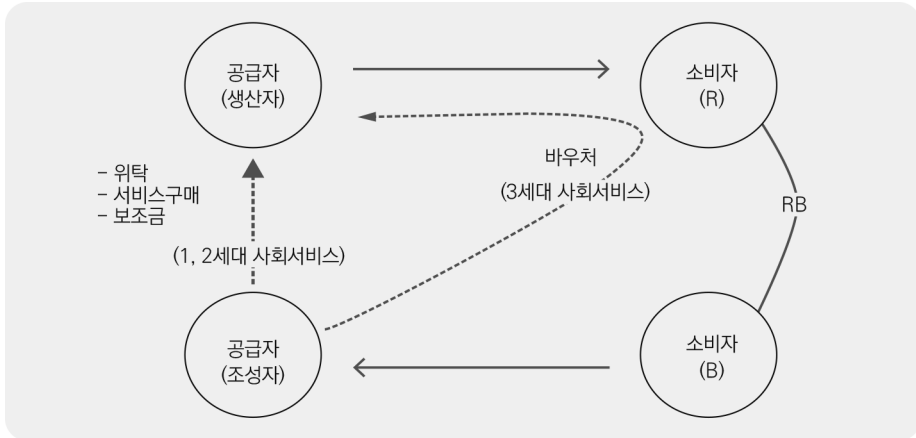
이들은 각기 생산을 조직하고 소비하는 관계 양식이나 이를 지배하는 가치나 규범의 성격들이 다르다. 가족은 가족구성원의 비공식적 규범을 따르고, 국가는 주로 공식적 법제도의 규정(이 안에서도 유형별 차이는 있지만), 영리 부문은 이윤 추구와 시장 기제, 비영리 부문은 가치-기반의 자원주의와 호혜적 연대(reciprocal solidarity) 등을 작동 기제의 근간으로 삼는다. 비영리나 영리 부문의 서비스들은 대개 전문직화 되는 경로를 거쳐 왔다. 어느 사회에서나 이러한 네 부문은 부분적으로 중첩되어 있었지만, 근래 유럽 국가들을 비롯한 나라들에서는 사회서비스 시스템이 공급자 부문(국가, 영리, 비영리)들의 혼합을 점차 강화하는 방향으로 진행되고 있다(Bahle, 2002). 이를 흔히 복지혼합(welfare mix) 혹은 복지다원주의라고 한다(최재성, 2005).

만약 소비자(B)를 사회복지서비스가 공급되어서 혜택을 보는 납세자(예를 들어, 장차 노인돌봄 사회복지서비스대상자) 부문이라 하면, 그가 세금을 정부 공급자 부문에 넘겨주고, 정부 부문이 조성과 생산을 동시에 맡아서 소비자(R)에 전달할 수 있다. 이전 전통적인 복지국가의 모형에서는 공급자 부문의 분화가 적게 일어난다. 그러나 서구 사회들에서는 1980년대 이래 복지국가의 후퇴 경향과 함께 복지다원주의, 즉 생산자 부문의 분화가 일어나고, 그 경향은 주로 민영화(privatization)로 진행되어 왔다. 공공 부문의 공급자 역할이 민간 비영리나 영리 부문으로 이전되어간다는 것이다. 그러면서 공공 부문은 조성자 혹은 규제자, 재정지원자 등의 역할에 머물거나 혹은 강화하고, 민간 비영리 부문은 공공 부문에서 조성된 서비스를 생산해서 소비자(R) 부문에 전달하는 역할을 한다.

[그림 2]에서처럼 최종적으로 시스템은 소비자(R)의 서비스 수급에 의해 혜택을 보는 소비자(B)의 자원 이전이 계속되면서 시스템이 지속가능한 사이클을 가진다. 소비자(RB)는 한 개인에게 두 가지 성향이 동시에 작동하는 것으로, 서비스를 받아서 스스로 혜택 보는 부분만큼은 공급자에게 기여(세금 등)한다. 소비자 부문의 분화와 함께 공급자 부문도 다원화되고 분화하게 되면, 특히 공급자가 조성자와 생산자로 분리되는 경우가 발생하면, 각 부문들 간의 작동 관계를 적절히 규정할 수단적 기제가 요청된다. 어떤 경우에도 시스템적 작동은 부문들 간 관계의 규정을 전제로 하기 때문이다.

17) 참고: 김영중(2012), 강혜규 등(2007), 이봉주, 김용득, 김문근(2007), 최재성(2005), Bahle(2002), Savas(1987). 여기에 비록 제도적 실체를 규명하기 어려운 점은 있지만, 지역사회공동체(communitiy)를 별도의 부문으로 추가하기도 한다(김은정, 2013).

그림 2. 사회서비스의 제도적 분화 생산-소비 시스템



공급자 부문의 역할 관계를 규정하는 제도적 기제로는 크게 (1) 위탁계약(contracting out)과 (2) 바우처(voucher) 방식으로 대별된다. 위탁계약은 주로 공공 부문의 조성자(규제자)가 민간 부문의 서비스 생산자와의 관계를 위탁-수탁의 계약 관계의 틀에서 작동하게 만드는 제도적 기제다.¹⁸⁾ 사회서비스에서의 민간위탁은 다시 ‘서비스조치 위탁’ ‘시설 위탁’으로 구분해 볼 수 있다. 이러한 구분이 필요한 이유는 우리나라의 사회서비스 제도의 발전 과정에서 이 두 가지의 기제가 상이한 양상으로 생성되고 작동해왔기 때문이다. 예를 들어, 『장애인복지법』¹⁹⁾에서는 복지실시기관(예, 지자체)이 법적 자격을 갖춘 장애인에 대해 민간이 설치한 거주시설에 입소하게 하는 조치를 수행하고, 그에 대한 비용을 보조금 등의 형식으로 제공하는 것을 조치 위탁 계약이라 한다. 이는 공공과 민간 부문이 조성자 역할과 생산자 역할을 서비스 사안별 구매계약의 관계로써 형성하는 것이다.

시설 위탁은 지자체 등의 공공 부문이 설치한 사회복지시설의 사무를 통째로 민간 부문에 계약을 통해 일정 기간 위탁하는 것이다. 이것은 서비스 사례별로 위탁 계약을 맺는 방식과는 다르고, 교환 관계의 각 부문의 역할이나 규제 장치도 다를 수밖에 없다.

18) 정부 사무의 지방분권으로 인해 중앙정부와 지방정부 간 서비스 조정과 생산 관계도 이와 유사한 것으로 간주될 수 있는데, 우리나라 『정부조직법』에서는 이를 법적 용어에서 “위임”이라 한다. 여기서 말하는 위탁은 『정부조직법』에서는 “민간위탁”이라고 구분해서 규정한다.

19) [시행 2017.9.19.] [법률 제14892호, 2017.9.19., 일부개정].

이 때 시설은 물리적 공간을 의미할 수도 있고, 그러한 공간을 통해 의도하는 서비스의 내용을 나타내는 것일 수도 있다. 『사회복지사업법』²⁰⁾에서 ‘시설’이라고 하면 대개 두 가지의 내용을 동시에 담는 용법으로 사용된다. 예를 들어, 지자체가 설치한 사회복지관이라는 이용 시설을 위수탁하는 계약을 한다는 것은, 지자체가 사회복지관이라는 물리적 공간을 통해 수행하려는 서비스 사무의 내용까지를 묶어서 계약(contract)을 통해 내보내는(out) 것을 의미한다. 그런 점에서 현재까지 우리나라에서 이루어지는 사회복지관 등의 이용시설의 위수탁 계약이라는 기제는 일종의 포괄적이고도 느슨한 서비스구매계약(POSC)의 양상을 띠고도 볼 수 있다.

Ⅲ. 우리나라 사회서비스 민간위탁 기제의 제도적 경로

우리나라에서 사회복지서비스 분야는 오랫동안 공공과 민간의 긴밀한 역할 관계를 통해 전개되어 왔다. 위탁 계약이란 그러한 관계를 이어주는 핵심적인 제도 기제였다. 이는 주로 공공 부문이 위탁자가 되어 민간 부문의 수탁자 기관들과의 계약을 통해 사회복지서비스가 대상자들에게 전달되도록 하는 민간위탁의 형태를 띠었다(김순양, 2004).

우리나라 사회서비스 공급의 가장 큰 특징은 서비스 생산자 역할과 책임이 민간 부문에 과도하게 집중되어 왔다는 점이다. <표 2>에서 나타나듯이, 사회서비스를 공급하는 전체 사회복지시설 중 공공이 직접 설치해서 운영하는 경우는 2.0%에 불과한 것으로 나타난다. 그것도 특정 이용시설 서비스를 제외하면 거의 0%에 가까운 비중을 차지한다. 그 가운데 지역자활센터나 사회복지관의 경우는 지자체가 설치해서 민간에 위탁을 주는 것이 대부분이다.

20) [시행 2017.5.30.] [법률 제14224호, 2016.5.29., 타법개정].

표 2. 우리나라 사회복지시설의 운영 주체 구분(2016년 기준)

총시설수	공공 운영		민간 운영	
	지자체설치 운영	지자체설치 민간 운영	지자체설치 민간 운영	민간설치 운영
계	60,738	2.0%	5.5%	92.5%
아동	4,890	0.2%	1.0%	98.8%
장애인	3,327	0.5%	16.4%	83.2%
노인	8,752	0.8%	7.2%	92.1%
노숙인	146	0.0%	24.0%	76.0%
결핵맞한센	6	0.0%	0.0%	100.0%
지역자활센터	245	4.1%	95.9%	0.0%
사회복지관	452	6.4%	62.8%	30.8%
어린이집	42,517	2.5%	3.7%	93.8%

자료: 보건복지통계연보 2016 - 사회복지시설 운영주체별 통계

여기에서 민간설치 운영에 해당하는 사회복지시설들의 경우도 대부분은 포괄적인 민간위탁의 개념적 범주 - 서비스 민간위탁에 해당한다.²¹⁾ 그렇다면 우리나라에서 사회복지시설을 기준으로 하는 공공과 민간 운영의 역할은 2.0% : 98.0%라고 할 수 있고, 민간 운영을 대부분 민간위탁의 기제에서 작동한다고 보면 시설 위탁과 서비스 위탁의 비중은 5.5% : 94.5% 정도라고 할 수 있다. 시설과 서비스 민간위탁 기제의 차이는 주로 생활시설 서비스의 제도적 구축 경로를 따랐는지, 이용시설 서비스의 경로를 따랐는지로 분명하게 구분될 수 있다.

우리나라에서는 사회서비스 공급에서 왜 이와 같은 과도한 민간위탁 제도가 지배적인지, 왜 특정한 서비스 유형과 관련해서는 민간위탁의 기제가 시설과 서비스 위탁으로 뚜렷한 차이를 나타내는지는 비교적 방법으로 설명되기 어렵다. 우리나라 행정법제와 사회복지법제에 막대한 영향을 주었던 일본의 경우도 우리와 현저한 차이를 보인다. 일본은 이미 2010년대에 이르러 사회복지 분야에서의 이용자 본위의 '계약 관계를 중시하는 2000년 「사회복지법」 전면개정을 통해 공공 운영 사회복지시설의 상당히 낮아진 상태에 있었다. 그럼에도 <표 3>에서 나타나는 바와 같이, 사회복지시설 운영주체의

21) 여기에 정부의 보조금이나 서비스 위탁, 혹은 바우처를 적용받지 않아 민간위탁의 범주에 포함되지 않은 시설들도 있겠지만, 현실적으로 극히 소수로 예상된다. 적어도 「사회복지사업법」의 「사회복지시설의 개념 규정 차원에서는 그러한 시설들이 배제된다.

40% 가까이를 공공이 차지하고 있었다. 이후 2016년까지 급속히 낮아지기는 하지만, 이도 유료노인홈(양로원)과 같은 새로운 개호 분야에 민간 영리회사들의 진출로 인한 상대적 비중의 약화가 그러한 변화를 대부분 설명한다. 이를 제외하면, 공공 부문의 역할 위상은 크게 낮아졌다고 보기 어렵다.

표 3. 일본 사회복지시설의 운영주체 현황(2010-2016년)

	2010			2016					
	전체	공공 운영	민간 운영	전체	공공 운영	민간 운영	사회복 지법인	기타 법인 ¹⁾	영리 회사
계	50,343	38.3%	61.8%	70,101	24.4%	75.6%	38.5%	13.3%	23.7%
아동	31,623 (62.8%)	51.9%	48.3%	38,808 (55.4%)	38.2%	61.8%	44.8%	10.4%	6.6%
(보육소)	21,681 (43.1%)	45.6%	54.4%	26,265 (37.5%)	33.7%	66.3%	53.5%	7.7%	5.1%
장애인 ²⁾	7,104 (14.1%)	3.9%	96.1%	6,087 (8.7%)	3.5%	96.5%	64.4%	31.2%	0.9%
노인	4,858 (9.6%)	21.1%	78.9%	5,291 (7.5%)	17.0%	83.0%	76.3%	4.6%	2.1%
기타	6,758 (13.4%)	23.4%	76.5%	19,915 (28.4%)	5.8%	94.2%	8.4%	15.9%	69.9%
(유료노인홈)	4,144 (8.2%)	0.0%	100%	12,570 (17.9%)	0.0%	100%	5.3%	11.9%	82.7%

1) 의료법인, 공익법인, 일본적십자사, 기타법인, 기타

2) 장애인시설: 장애자지원시설, 신체장애자갱생원호시설, 지적장애자원호시설, 정신장애자사회복귀시설, 신체장애자사회참가지원시설 등

자료: 후생노동성. (2010, 2017). 사회복지시설통계 재구성.

이를 1980년대 이후 우리나라가 행정법 체계의 변화를 통해 받아들인 민영화 사조의 민간위탁 법제의 등장으로 설명하기도 어렵다. 앞서 논의되었던 바와 같이, 이는 민간위탁의 개념적 범주를 사후적 틀에 맞추어 보더라도 <표 2>에서 나타나듯이 사회복지관이나 지역사회활센터, 노인과 장애인 시설 영역에 포함된 노인복지관이나 장애인복지관 등과 같은 일부 이용시설의 경우에만 해당된다. 이처럼 기존 접근들의 한계를 감안한다면, 우리나라 사회서비스의 민간위탁 기제의 형성과 그것의 지배적 위상에 대

한 이유는 제도적 경로에 관한 역사적 설명에서 찾을 필요가 있다.

우리나라에서는 1950-60년대의 특수한 사정으로 인해 사회복지서비스 분야는 민간 부문의 주도로 인프라가 형성되고 성장했다. 이 때 민간 부문은 정부 부문 보다는 외원이라는 재정공급자를 기반으로 민간 시설로 성장했으며, 이것이 1970년 「사회복지사업법」 제정 이후 ‘사회복지법인’이라는 독특한 재산의 실체(재단법인의 일종)로써 현재까지도 우리나라 거주 및 이용 사회복지서비스 시설들의 중심적인 인프라를 구성하고 있다(김영중, 2014b). 사회복지법인 혹은 ‘사회복지시설’이라는 조직 양식은 사회복지사라는 개인 전문직과 마찬가지로, 사회복지전문직의 중심축을 이루는 것이다(김영중, 2014a). 1980년대 이후 정부 부문이 사회(복지)서비스에 대한 투자를 확대하는 과정에서, 이러한 기투자된 민간 부문의 사회복지 조직과 전문직 인프라를 활용하는 것은 자연스러운 것이었다. 기존 민간 부문의 입장에서도 공공 부문의 투자 확대를 싫어할 이유는 없었다. 이것이 우리나라 사회서비스 분야에서의 독특한 민간 부문 생산자의 역할 우위에 대한 근거 설명이다(김영중, 2017).

이를 구체적으로 사회서비스 공급에서 제도적 역할자 부문의 작동 방식에 따른 유형으로 구분해 보면, 우리나라의 사회서비스는 3가지 세대의 각기 분화된 경로를 추구해 왔음이 나타난다. 결과적으로는 현재까지도 우리나라의 사회서비스 공급체계는 이와 같은 세 가지 방식의 부문 간 관계 기제가 적층(積層)되어 작동되고 있다(김영중, 김은정, 2013). 이는 [그림 3]처럼 제시된다.

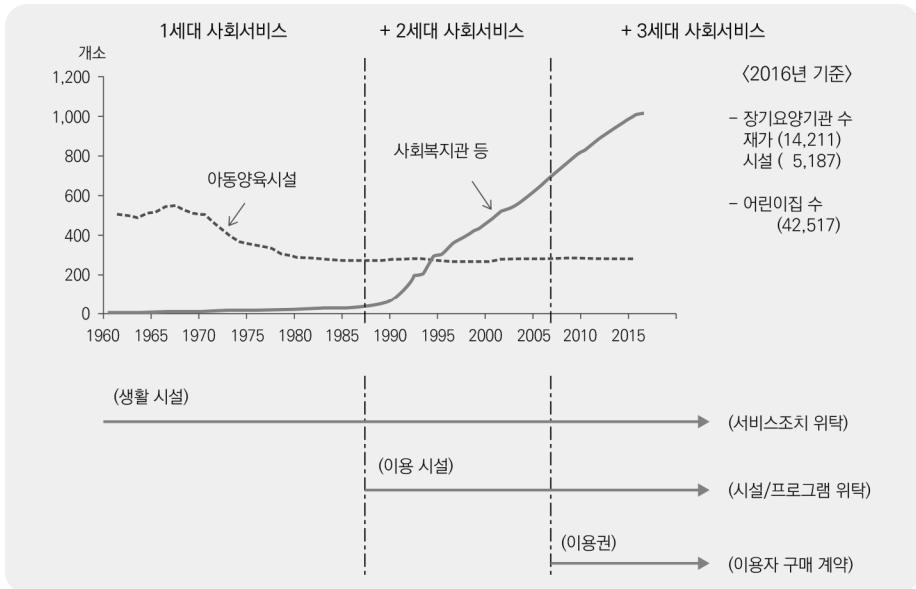
여기에서 1세대는 생활시설(전형적으로는 이전의 ‘고아원’ 등 시설), 2세대는 이용시설(종합사회복지관 등)로 기능하는 사회서비스들로서 이들을 보통 사회복지서비스라고 불러왔다. 3세대 방식의 사회서비스는 보통 ‘바우처 사회서비스’라고 부르는데, 서비스의 대상자나 내용의 차이보다는 서비스 공급 시스템의 부문 간 관계 기제의 차이를 기준으로 한다. 1, 2세대 사회서비스가 공급자 간 계약(민간위탁)에 주로 기초했다면, 3세대는 공급자(재정)와 소비자, 소비자와 공급자(생산) 간 계약에 기초하는 것이다.

현재 우리나라에서 「사회복지사업법」²²⁾에 열거된 규정상의 사회복지시설의 개념에서는 1, 2세대 방식의 공공과 민간 부문 간의 시스템 내 관계의 설정은 ‘민간위탁’ 기제가 지배적인 방식으로 작동하고 있다. 기제의 구성은 1세대(서비스 조치 위탁), 2세대(시설/프로그램 위탁)에 따라 사례별 서비스구매계약이나 위탁 계약, 보조금 등의 수단

22) [시행 2017.5.30.] [법률 제14224호, 2016.5.29., 타법개정].

이 포함되는데, 이들은 현재까지는 법제적 견고함을 유지해오고 있다. 우리나라의 사회복지서비스 관련 법제들에서는 ‘사회복지시설’을 국가나 지자체가 설치할 수 있다고 되어있는 경우에는, 그것이 민간위탁의 대상이 될 수 있다는 것과 또한 보조금 지급의 대상이 된다는 규정이 거의 예외 없이 패키지로 묶여져 있다.

그림 3. 우리나라 사회복지서비스의 세대별 유형과 제도적 경로, 적층



1. 1세대 사회복지서비스의 성립과 민간위탁

1950-60년대에 ‘고아원’과 같은 수용보호 목적의 서비스가 1세대 사회복지서비스의 전형으로서 이는 ‘사회복지서비스’라고 지칭되었고, 뒤에 「사회복지사업법」의 법제에서 사회복지법인이란 민간 주체의 제도적 기반을 갖추게 되었다(김영중, 2014b). 민간이 사회복지법인과 같은 재산 실체를 통해 자체적으로 사회복지시설을 설치하고, 공공 부문의 규제와 함께 한편으로는 정부 보조금의 지원을 통해 운영해나가는 방식이다.

공공 부문으로서는 사회복지서비스 공급에 대한 직접적인 책임을 회피할 수 있으면서, 사회복지적 목적과 기능이 수행되게 할 수 있었던 방안이었다. 현재도 생활시설로

분류되는 사회복지서비스 제공기관들은 대개 이러한 민간이 설치해 운영하는 시설에 대해 공공은 운영비를 보조하거나 서비스 위탁 조치 건에 대한 지원비를 제공하는 방식으로 운영되고 있다. 후자를 조치 제도로 하는데, 사회복지서비스 관련 법제들에서 ‘조치’로서 명기되는 경우는 대개 이들 시설에의 입소를 뜻한다.

이와 같은 1세대 사회서비스를 작동시키는 민간위탁 기제는 원형 형성기 이후로 큰 변화 없이 현재까지 유지되고 있다. <표 4>는 현재 우리나라에 설치된 아동복지시설들을 그 설치년도에 대한 대표값을 분석해본 것이다. 최빈값 1952년, 중위수 1958년, 산술평균 1967년으로 나타난 것을 보면, 이와 같은 사회복지법인이 운영하는 아동복지시설에 서비스를 조치하는 민간위탁의 기제가 1950-60년대 형성된 이래 견고한 제도적 경로를 유지해오고 있음이 드러난다.

<표 5>는 1세대 방식의 민간위탁 기제가 현재에도 어떤 양상으로 작동되고 있는지를 보여주는 예다. 사회복지법인이 설치한 장애인거주 시설의 수입 내역으로서, 수입의 절대적인 비중은 시설의 수용정원에 기준하는 정부보조금에 의존하고 있음을 보여준다.²³⁾ 우리나라 사회서비스의 민간위탁 기제는 대부분 서비스에 대한 법적 규제 장치와 보조금(1980년대 이전까지만 해도 외원금 비중이 절대적)과 결부되어 왔음을 여실히 나타낸다.

표 4. 우리나라 아동복지시설의 설치년도 - 운영주체별 현황(2016년 기준)

운영주체	N ¹⁾		평균	중위수	최빈값
계	309	100%	1967	1958	1952
사회복지법인	259	83.8%	1963	1957	
사단/재단/학교 법인	32	10.4%	1980	1981	
개인/단체	15	4.9%	2006	2005	
지자체(시립/구립/공단)	2	0.6%	1972	1972	
국영	1	0.3%	1986	1986	

1) 총수(N)에는 양육시설, 보호치료, 자립지원, 일시보호, 아동상담소, 전용시설, 종합시설 포함. 현행 「아동복지법」에서는 아동복지시설을 양육시설, 일시보호시설, 보호치료시설, 자립지원시설, 공동생활가정(이상은 생활시설), 아동상담소, 아동전용시설, 지역아동센터, 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터(이상은 이용시설)로 규정하고 있다. 그러므로, 여기서 총수는 생활시설 위주로 구성되어 있다.
 자료: 보건복지부. 아동복지시설현황 2016

23) 이 시설은 카톨릭교구가 운영하는 것으로, 후원금의 규모가 상대적으로 큰 편에 속하는 것이다.

표 5. 사회복지법인 설치/운영 장애인거주시설의 수입 현황의 한 예

(단위: 천 원, 2016 결산 기준 (이월금 제외))

구분	금액	구성비
보조금	2,062,477	90.5%
후원금	175,459	7.7%
전입금	1,500	0.1%
기타	39,195	1.7%
계	2,278,630	

우리나라에서는 1세대 방식의 사회복지서비스(주로 거주시설의 이용에 대한 조치)의 위탁계약에서는 여태껏 수용비 혹은 이용료의 산정에 대한 공공 부문과 민간 부문 시설 간의 불일치가 주된 문제로 다루어져왔다. 민간 부문 서비스 생산자의 입장에서는 이러한 계약 기제의 발전이란 곧 조치비용의 현실화를 의미하는 것으로 여겨졌다. 민간 설치 거주시설들은 여전히 사회복지법인 형태의 재산 실체와 전입금 의무 등이 요구되었었는데, 근래 이용자-본위 방식의 거주 시설 이용 개념으로의 전환 과정에서 이러한 요구도 변화되는 추세에 있다.

2. 2세대 사회서비스의 등장과 민간위탁

2세대 방식의 사회서비스들은 1980년대 후반부터 대거 출현하는데, (종합)사회복지관을 위시해서 노인 및 장애인 복지관, 각종 여성과 청소년 상담시설, 다문화가족지원센터 등과 같이 대부분 지자체가 설치한 이용시설들이었다. 이 시기는 이미 신자유주의라는 세계적 사조가 지배적이었으므로, 사회복지서비스의 확장기에서 설치된 이들 시설들도 대개 민간 위탁 운영이라는 사회복지서비스 분야의 오래되고 익숙한 제도적 경로를 자연스럽게 따르게 되었던 것으로 여겨진다. 이때의 방식이란 공공 부문이 공공 책임의 시설(서비스) 사무를 통째로 위탁하는 것이다. 1세대 방식과의 주된 차이는 공공 부문의 설치라는 점이다. 그로 인해 민간 운영의 기초는 동일하지만, 계약의 내용과 수행 방식에서는 차이가 나타나게 된다.

표 6. 사회복지기관의 설치 및 운영주체별 현황(연도별)

	1990년		2000년		2016년	
계	176		346		455	
공공 운영	10 (5.7%)	15 (4.3%)	32 (7.0%)	지자체	28 (6.2%)	공단 4 (0.9%)
민간 운영	166 (94.3%)	331 (95.6%)	423 (93.0%)	자체설치	98 (21.5%)	수탁 325 (71.4%)
- 사회복지법인	152 (86.4%)	251 (72.5%)	330 (72.5%)	자체설치	88 (19.3%)	수탁 242 (53.2%)
- 기타 법인	14 (8.0%)	80 (23.1%)	93 (20.4%)	자체설치	10 (2.2%)	수탁 83 (18.2%)

자료: 보건복지부. 보건복지통계연보(1990, 2000, 2016); 최균, 김성미. 2016. 사회복지시설 민간위탁 개선방안 연구. 사회복지연구평가원.

표 7. 학교법인이 운영하는 사회복지기관의 수입 내역 예 (2016년 결산 기준)

(단위: 천 원. 이월금 제외)

구분	금액	구성비
보조금	3,393,686	73.0%
후원금	287,227	6.2%
전입금	20,000	0.4%
이용료 (사업수입)	943,693	20.3%
기타 접수입	1,145	0.0%
계	4,072,473	

<표 6>은 2세대 사회서비스를 대표하는 ‘사회복지기관의 설치 및 운영 주체의 현황을 보여준다. 여기에서 보자면 2016년 기준 민간이 운영하는 사회복지기관은 전체 93%에 이른다. 이 가운데 민간이 자체 설치한 경우는 21.5%, 공공으로부터 수탁 운영은 71.4%를 차지한다. 민간이 자체적으로 설치해서 운영하는 경우는 1세대 사회서비스의 제도적 기제와 마찬가지로 서비스 위탁(이때 위탁은 개인별 대상자의 조치가 아닌, 지역사회를 대상으로 하는 포괄적 위탁의 성격으로 차별)과 그에 따른 보조금 지급의 기제를 따른다.

2세대 사회서비스 방식은 민간위탁 제도의 유형에서 보자면 시설 위탁에 해당한다. 이 때 시설은 물리적 설비에 더해서 이를 통해 의도하는 서비스를 포함하는 개념이다. 시설이란 ‘사무’ 전체를 뜻하는 것이다. 이전에는 사회복지서비스가 주로 물리적 수용 시설이 중심이었으므로, 그것이 법적 용어에서 지속적으로 쓰이게 된 것이다. 사회복지법제에서의 ‘시설’이란 공공 사무에서 의도했던 바를 구현하기 위한 직원이나 프로그램 운용을 모두 포괄하는 것이다.

민간이 자체 설치한 이용시설에 보조금을 지급하는 것도, 이런 의미에서 공공의 서비스 혹은 프로그램 사무에 대한 민간위탁에 해당한다. 이 경우에는 단지 '물리적 시설'에 대한 위탁 계약이 없을 따름이다. 여전히 사회복지관이라는 시설 사무가 뜻하는 서비스나 프로그램은 보조금 관계를 통해 위탁 계약되는 것이다. <표 7>에서 보듯이, 2세대 사회서비스 역시 민간위탁의 핵심적인 보조금 기제를 주축으로 작동되고 있다.

3. 3세대 사회서비스와 민간위탁의 개념

2000년대 중반 이후에 새로운 방식의 공공과 민간 부문 간 공급자 관계 기제가 등장했으며, 현재까지도 확장되는 중에 있다. 일명 '바우처' 방식의 사회서비스들인데, 이는 기존 1, 2세대 방식이 따랐던 '시설' 중심의 공공 사무를 민간에게 위탁해서 운영케하는 방식과는 다르다. 앞서 [그림 2]에서 보듯이, 서비스 공급체계에서 계약의 방향을 바꾸어 바우처(이용권)를 소비자 부문에 직접 제공하는 방식을 채택한 것이다. 노인장기요양 분야를 필두로 장애인자립지원, 영유아보육, 기타 지역사회투자사업 사회서비스들에서 이러한 3세대 방식을 채택하고 있다.

이 방식에서는 공급자들 간 위탁계약이 아니라 소비자의 선택권에 의한 생산자와의 계약관계가 중심 기제가 된다. 결과적으로는 공공 부문의 공급자 역할이 민간 부문 생산자에게 '위탁'되는 것은 마찬가지지만, 이를 제도적으로 합의되는 민간위탁의 개념 범주에 포함시키기는 어렵다. 이는 민영화(privatization)의 개념에서 간주되는 것이 적절하다. 민영화의 여러 제도적 기제(민간위탁, 바우처, 현금지불 등) 중 하나로서, 우리나라에서는 현재 1, 2세대 사회서비스 민간위탁 기제를 가능한 한 바우처와 같은 3세대 방식으로 전환하려는 추세가 등장했다.

2000년대 이후 보편적 사회서비스의 확산과 함께 채택된 바우처 방식의 사회서비스 공급이 의도했던 바는 공급자(공공과 민간 조직) 상호 간 위·수탁 기제의 굴레를 벗어나기 위한 의도였을 수 있다. 정부나 지자체의 입장에서 증가되는 사회서비스의 확장 욕구, 특히 저소득의 기준을 벗어난 인구사회학적 기반의 보편적 사회서비스 수요에 대비하는 공급 체계를 확보하기 위해서는 막대한 관리 비용이 수반되는 전형적인 '민간위탁'의 계약 방식을 고수하기가 어렵기 때문이다.²⁴⁾

24) 앞서 <표 2>에서 보듯이 약 6만개 이상의 수많은 유형의 사회복지시설들이 있다면, 그들 중 공공

표 8. 노인장기요양기관의 운영주체별 현황(2009-2016)

	2009			2016			증감률(2009-2016)		
	기관 수	정원	기관당 정원	기관 수	정원	기관당 정원	기관 수	정원	기관당 정원
지자체	227 (1.6%)	7,817 (6.5%)	34.4	213 (1.1%)	9,496 (4.2%)	44.6	-6.2% (-29.6%)	21.5% (-34.2%)	29.5%
법인	3,889 (26.7%)	70,651 (58.3%)	18.2	3,704 (19.1%)	96,891 (43.3%)	26.2	-4.8% (-28.5%)	37.1% (-25.7%)	44.0%
개인/기타	10,444 (71.7%)	42,702 (35.2%)	4.1	15,481 (79.8%)	117,186 (52.4%)	7.6	48.2% (14.1%)	174.4% (50.3%)	85.1%
계	14,560	121,170	8.3	19,398	223,573	11.5	33.2%	84.5%	38.5%

표 9. 사회복지법인 운영 노인건강센터(요양시설)의 수입 예(2016년 결산 기준)

(단위: 천 원. 이월금 제외. 100인 이상 시설의 경우)

구분	금액	구성비
보조금	327,600	14.4%
후원금	26,188	1.2%
전입금	79,000	3.5%
이용료	1,802,220	79.4%
(입소자)	(249,600)	(13.8%)
(요양급여)	(1,552,620)	(86.2%)
기타 잡수입	35,246	1.6%
계	4,072,473	100%

<표 8>은 3세대 사회서비스 방식을 대표하는 노인장기요양기관에 대한 운영주체별 현황을 보여주는 것이다. 여기에는 재가급여 시설(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 단기보호, 주야간보호, 복지용구)과 시설급여 시설(노인요양시설, 노인전문요양시설, 노인요양공동생활가정)이 포함되어 있다. 이에 따르면, 민간 부문 내에서도 법인과 같은 비영리보다 개인/기타의 비영리 부문이 절대 수와 비중 면에서도 빠르게 증가하고 있음을 볼 수 있다. 2016년 기준 현재 시설급여와 재가급여 모두에서 개인/기타의 영리 부문의

직영을 제외한 98%가 각기 시설이나 서비스 프로그램으로서 위수탁 계약의 대상이 된다는 뜻이다. 이들을 보조금 집행 등과 관련해서 관리 감독하고, 평가하고, 위수탁 계약을 체결하거나 선정하는 등에 소요되는 막대한 행정 비용을 감안하지 않을 수 없다.

비중이 비영리 법인의 비중을 넘어서고 있다. 사회서비스에서 민간위탁 기제를 탈피하기 위해 시장 기제를 활용하려는 의도가 진척을 보이고 있는 것이다.

<표 9>는 바우처 방식으로 작동하는 사회서비스 제공 기관의 재원 현황을 대표적인 예로 보여준다. 이 기관은 장기요양보험 제도 이전의 거주자들에 대한 전환 이유로 한시적으로 보조금이 잔존하지만,²⁵⁾ 이를 감안하더라도 수입의 주된 구조는 이용권에 대한 상환 기제에 기반한 이용료 수입으로 이미 전환되었다. 이용료 수입의 86.2%가 요양급여에서 발생한다는 점에서는, 이용료 상환 기제를 통해 공공 부문이 민간 서비스 생산자 부문과 일종의 계약 관계에 있다고는 볼 수 있다. 만약 서비스 현장의 실무자 관점에서 이것 역시 보조금 방식과 마찬가지로 공공 부문으로부터의 자원 획득이라는 점에서 큰 차별을 느끼지 않는다면, 이는 현실적으로는 민간위탁 기제의 일종처럼 작동하는 것이 된다.

IV. 사회서비스 민간위탁 기제의 정향에 관한 논의

우리나라에서 사회서비스는 세대별 유형으로 각기 다른 작동 기제와 존재 이유를 가지고 있다. 그럼에도 공통점은 공공 부문의 규제자와 민간 부문의 생산자 역할에 대한 분담은 확고하게 지속되고 있다는 점이다. 시장 기제를 추구하는 3세대는 논외로 한다면, 1, 2세대 사회서비스는 민간위탁 기제를 중심으로 구축되어 왔으며, 현재도 그 제도적 위상은 훼손되지 않은 상태로 있다. 이들 사회서비스는 향후에도 시장 기제, 즉 바우처 등으로 대체되기 어려울 것으로 여겨진다.²⁶⁾

사회서비스 영역에서는 현재에도 민간위탁의 기제가 다른 기제들에 비해 유효성이

25) 등급외자(2008년 장기요양법 체제 이전 요양원에서 생활하던 무연고자 생활자)에 대해 3등급 수준을 적용해서 1인당 비용의 개념으로 운영비를 지원하는 것이다.

26) 그 이유는 첫째, 조치 제도가 존속될 필요가 있기 때문이다. 서비스의 합리적 선택 능력이 결여된 인구 대상, 예를 들어 무연고의 아동, 고령자, 중증장애인 등에 대한 사회서비스 공급이 그와 같다. 둘째, 포괄적 위탁의 필요성 때문이다. 지역복지 서비스(예, 복지마을 만들기)와 같이 개인차원으로 특정화시키기 어려운 서비스는 개인 단위 공급 계약 기제가 불가능하다. 이는 기관에 대한 포괄적 위임의 형태로 가능해진다. 1980년대 후반 정부가 사회복지관 시설 설치와 이를 민간위탁 방식으로 운영했던 것도 이러한 맥락과 연관된다(김영중, 2015).

높다고 보는 이유 중 하나는 휴먼서비스의 원리와 관련해서 민간의 자율성과 전문직 특성으로 작동되어야 할 필요성 때문이다. 관료제적 둔감성의 문제에서 공공 부문의 직영 기제가 가치절하되는 것이 또 다른 이유다. 비록 공공 부문은 재원 확보의 안정성 등의 이유에서 그 역할이 인정되지만, 휴먼서비스 실행 과정의 유연성 구조가 어렵다는 단점이 있다. 그 결과, 민간위탁의 기제는 공공과 민간 부문의 장단점을 결합하는 효과적인 방식으로 인정되어 왔고, 특히 1, 2세대 사회복지서비스의 대상에 대해서는 이를 대체할 수 있는 제도적 기제의 대안이 찾아지지 못했다.

그러므로 현재와 향후 우리나라 사회서비스에서 민간위탁의 제도적 기제는 여전히 중심적인 위상으로 존재한다. 신공공서비스 접근의 대두나 분권자치형 국가 구조의 변화에 따른 사회서비스 공급체계에 대한 패러다임 재편을 다루기 위해서도 민간위탁 기제의 형성과 작용에 대한 이해가 뚜렷하게 전제되어야 한다. 현재까지는 민간위탁 제도의 근간을 바꿀만한 획기적인 모멘텀은 발생하지 않는 것으로 여겨진다. 제도주의적 경로의존 이론에 따르면, 경로의 급격한 전환이 가능하려면 거시적 지배 이념의 전환이 있어야 한다(정무권, 2007). 현재 이른바 신공공서비스 접근의 확대가 정치적 지형의 전면적인 변화(발전주의 지배이념의 해체)를 의미하는 것으로 여겨지지는 않는다. 또한, 민간위탁 제도가 사회서비스의 확장 영역에서 상대적 비중은 정체된 상태로 진행되어서, 이를 대체해야 할 새로운 방식으로 전환할 필요성도 크게 나타나지 않은 상태에 있다.

기존의 1, 2세대 사회서비스는 공급체계 내에서 나름의 영역 합의(domain consensus)를 구축하고 있다. 그 결과 사회서비스공단(안)에 대한 논의에서와 같이 공공 부문의 역할 확장에 대한 시도 역시 민간위탁의 근간을 훼손하지 않은 영역(domain)을 개척하는 정도에서 진행될 가능성이 크다. 그러한 영역이란 대개 시장화 방식의 서비스(바우처 사회서비스) 신규 창출에서 찾아지기 쉽고, 그것도 과도한 시장화를 억제하기 위한 수단으로서 공공서비스를 보충하는 정도에서 추구되기 쉽다.²⁷⁾

이제까지의 검토를 통해 우리나라 사회서비스 분야에서는 민간위탁이 여전히 제도적으로 중핵 기제임이 파악된다. 이는 곧 우리나라 사회서비스 공급의 건강성이나 유효성

27) 신규 설치 시설들은 지자체가 직영하거나 사회서비스공단을 통해 운영하는 경우가 가능하지만, 이는 기존의 민간위탁의 제도적 기제를 훼손해야 가능한 경우는 아니다. 혹은 재가돌봄 서비스이나 노인활동보조 인력들과 같이 준시장방식으로 작동하는 비시설 사회서비스 분야들에 대한 공공성 강화에 초점을 둘 것으로 여겨진다. 그렇다면, 현재 시도되고 있는 공공 부문의 사회서비스 역할과 책임 확장은 3세대 사회서비스 영역을 중심으로 개척될 가능성이 크다.

은 상당 부분 이 민간위탁 기제의 적절성과 연결되어 있다는 뜻이다. 따라서 이를 적절히 평가해보는 노력이 중요하고, 그 일환으로 여기서는 다음처럼 제시해본다.

1. 사회서비스 체계 내에서의 민간위탁 제도 자체에 대한 가치 평가

이것은 사회복지서비스를 공급하는 데 위탁 방식의 기제보다 더 효과/효율적인 대안적 기제가 가능할 것인지를 묻는다. 우리나라의 현재와 장래 사회서비스의 공급 환경을 예상해서 공급자와 소비자 제반 부문들을 더 나은 방식으로 연결하는 시스템적 기제가 가능하겠는지라는 의문에 답해 보는 것이다. 이는 민간위탁 제도를 폐기하려는 노력에서보다는, 오히려 민간위탁 제도의 경쟁력을 높이는 데 필요한 논리를 제시하려는 의도에서 필요하다.

예를 들어, 바우처 기제가 일견 저비용/고효과(주로 만족도)처럼 여겨지지만, '외부효과적 특성을 강하게 가지는 공공재로서의 휴먼서비스를 제공하는 사회적 방식으로 부합될 것인지를 분석해볼 필요가 있다. 만약 바우처 기제가 생산자와 소비자 간 사기(fraud) 계약을 통해 사회적으로 의도된 외부효과를 망실하는 만큼의 사회적 비용이 발생한다면, 그럼에도 수행과정 상의 가시적인 저비용 성과를 근거로 민간위탁보다 우월하다는 가치 평가를 할 수 있는지를 명확하게 밝힐 필요가 있다.

이를 조금 더 구체적으로 들어가면, 사회서비스의 다양한 유형 가운데서도 어떤 분야(서비스 대상 인구의 문제 특성)에서 민간위탁과 다른 유형들이 각기 얼마나 더 적합성을 띠는지에 대한 비교 검토가 필요하다. 소비자의 합리적인 선택이 행사될 수 있는 인구 대상이나 문제의 성격을 띠는 서비스이면서 복수의 공급자와 그들에 대한 정보가 충분히 보장되는 환경인지, 그렇지 않은지에 따라서 민간위탁 기제와 바우처 대안 기제 간의 가치 평가가 달라지는 경우 등이 발생하기 때문이다. 예를 들어, 무연고 중증장애인에게 거주시설 서비스를 공급하는 데 작동하는 공공 조성자와 민간 생산자 간 협업 기제의 방식과 일반가정 아동의 어린이집 서비스를 이용하는 데 바람직한 모형의 기제에 대한 평가는 다를 수밖에 없다.

현재 사회복지서비스 분야에서 이루어지고 있는 시설 민간위탁의 관계는 수탁자로서의 민간 생산자 부문을 근원적으로 종속적 위치에 둘 가능성이 크다. 민영화의 이상적인 논리에서는 공공과 민간 부문 간의 협업적 관계가 특히 사회서비스 분야에서는 효과적

이라고 보는데, 공공과 민간 부문이 각자 효과적인 생산 수단을 각 부문에 적합한 논리에 따라 활용하는 것이 필요하다고 보기 때문이다. 우리나라 사회복지서비스 환경에서는 공공 부문의 생산 수단은 시설인데, 이 수단에는 사업 수행의 법적 권한과 재원까지가 포함되어 있다. 공공 부문은 시설이라는 생산 수단을 조성하고 설치하는 데는 유리하지만, 운용에 있어서는 휴먼서비스적 생산 특성과 관료제적 운영 논리의 부정합 측면에서 불리한 것으로 간주된다. 그래서 민간 부문에 위탁 운영함으로써 이 생산 수단을 공공 부문이 직접 운용하는 것보다 더 높은 효과/효율성을 만들어낼 수 있다는 근거에서 호혜적 관계(reciprocal relations)가 성립될 수 있다고 보는 것이다.

이러한 위·수탁의 관계가 현실적 계약으로 체결되어 사회복지서비스를 공급하는 시스템으로 작동하려면, 수탁자에게 부과되는 의무는 생산 수단을 공공 부문이 직접 운용하는 것보다 증가된 효과/효율성을 만들어낸다는 것을 지속적으로 증빙해야 하는 것이다. 현실적으로 공공 부문은 그러한 증빙을 복수의 수탁자들 간의 경쟁에서 찾으려고 하는 것이 보통이다. 사회복지서비스 분야의 민간 수탁자들에서는 적어도 이 증빙의 기준이 '전문성'에 기초하기를 희망한다. 사회복지시설이라는 것은 그것 자체가 사회복지전문직의 고유한 활동으로 간주된다고 보기 때문이다. 그러나, 공공의 위탁자가 과연 이러한 시설 사업에 대한 이해를 잠재적 수탁자 부문과 같은 방식으로 할 것인지, 그 결과 '전문성'을 사회복지서비스의 호혜적 위수탁 관계의 중심 기제로 삼으려고 할지는 미지수다.

보다 근원적인 문제는 사회복지서비스의 민간위탁을 통해 기대하는 '호혜성'을 평가하는 성과 지표가 뚜렷하게 제시되기 어렵다는 점에 있다. 이것이 어떤 분야들에서나 제도적 시스템에서 공공과 민간 부문 간의 작동 방식 차이가 만들어내는 문제로 작용한다. 그나마 성과의 측정이 상호 합의될 수 있는 기술적 분야의 민간위탁에서는, 예를 들어, 쓰레기 수거 사업 등과 같은 경우라면, 부문 간 이해의 차이가 크지 않을 수 있다. 그러나 휴먼서비스처럼 성과가 추상적이거나 유동적, 혹은 장기적이거나 과정 소멸적인 특성을 띠는 분야에서는 위·수탁 관계의 부문들 간 호혜적 관계에 대한 이상을 근접시키기 어렵다(Petersen, 2015). 공공과 민간 부문처럼 각자의 행정 원리와 가치, 규범 체계가 다른 경우에 성과의 불명확성은 부문 간 협업 관계의 작동 어려움을 가중시키는 원인이 된다.

2. 민간위탁의 현실적 구조에 대한 평가

민간위탁의 이론적 타당성이 대안적 기제와의 비교를 통해 인정되더라도, 특정 분야에서 그것이 효과/효율적으로 작동할지는 현실적인 구조의 여건에 따라 좌우되는 바가 크다. 대표적으로는 민간위탁 제도의 실효성은 위탁의 대상이 되는 수탁자의 역량에 좌우된다. 적어도 수탁자의 역량이 위탁자보다는 뛰어나야 하고, 거기에서 위탁계약의 집행과 관리에 수반되는 비용까지를 상쇄하고도 남을 만큼 뛰어나야 한다.

우리나라에서 사회복지서비스의 민간위탁 제도가 이에 대한 충분한 검토에 기반했던 것인지는 의문이다. 그보다는 우리나라에서는 민간위탁 제도의 도입이 이미 성장한 민간 부문의 역량(대개 사회복지법인의 재산적 실체로서의 역량)에 편승하는 형태로 시작되었던 바가 크므로, 민간은 공공 부문에 대해 적어도 사회복지서비스 분야에 대해 서만큼은 우월한 자세를 취해왔던 바가 있다. 특히 사회복지법인이 대부분 소유하는 거주시설에 대한 서비스조치 위탁계약의 경우에는 여전히 이런 경향이 잔존하는 경우가 많다.

그러나 1980년대 후반 이후 공공 부문이 투자 설치한 이용시설들에 대한 사무 위탁의 경우에는 확연히 이와 다르다. 공공 조성자와 민간 생산자 부문 간에 이루어지는 위수탁의 관계가 호혜적인 관계에 이루어지기 힘든 구조로 되어있다. 정치경제적 자원의존 이론('Pab = Db'a. a가 b에 대해 가지는 파워는, b가 a에 의존하는 자원의 크기에 비례한다)의 관점에서 보자면(Pfeffer & Salancik, 1978), 현재 대부분의 민간 부문 수탁자(b)가 공공 부문의 위탁자(a)에 자원의 상당 부분(물리적 공간, 운영비)을 의존하는 입장에서 파워는 위탁자에게 불균형하게 쏠릴 수밖에 없다.

이것을 문제라고 하는 이유는 불균한 공공과 민간 부문 간의 파워 관계가 균형적인 관계에서보다 협업 생산의 실효성을 떨어트릴 가능성이 크기 때문이다. '견제와 균형을 통한 상생'이 아닌 위탁자의 일방적 파워 소유는 사회복지서비스 생산의 유효성을 '위탁자의 건전성에 전적으로 의존하게 만드는 결과를 초래한다. 현재의 구조로서는 그 위탁자가 건전하지 않을 때, 실제로 그것을 통제할 수 있는 방법은 크게 없다. 건전치 못한 위탁자가 선정하는 수탁자의 건전성까지도 걱정하자면, 이는 우리나라 민간위탁 제도의 현실적 구조 문제의 대부분을 반영할 수도 있다. 이것은 개별 수탁자들의 문제로만 그치는 것이 아니라, 보다 본질적으로는 건강한 공공과 민간 부문 간 협업을 통해

정당하게 기대되어야 하는 우리나라 사회복지서비스 생산의 유효성에 관한 거대한 문제로 전화된다.

사회복지서비스에 대한 민간 위탁은 근원적으로는 ‘관료 조직’이 생산하기 어려운 휴먼서비스를 사회복지의 ‘전문직 조직’에 위탁하는 의미를 가진다. 그럼에도 현실적인 구조가 작동하는 비는 위탁자로서의 ‘관료 조직’의 행정 원리가 불균형한 파워를 행사하게 되는 현실적 구조로 인해, ‘전문직 조직’의 운영 원리가 과도하게 억압되는 결과를 초래한다. 위수탁 계약의 내용 구성이나 관리, 평가 방식 등이 모두 ‘관료 조직’의 획일성, 표준화, 사전절차준수와 같은 원리를 앞세우게 될 때, 휴먼서비스의 탄력성이나 개별화, 과정적 변화를 통한 효과성 추구는 억압될 수밖에 없다.

이와 같은 민간위탁 기제의 현실적 구조로 인한 문제 해결에 자원의존이론을 동원한다면, 현재보다는 위탁자가 수탁자에게서 의존해야 할 자원의 내용과 크기를 확대하는 방법이 중요하게 간주된다. 현재 공공 부문이 사회복지서비스 영역에서 민간 부문에 의존할 수밖에 없는 자원으로는 무엇보다 ‘전문성’을 꼽는다. 이것은 단순히 사회복지 전문 인력을 민간 부문이 더 많이 보유한다는 것을 의미하지 않는다.²⁸⁾ 오랜 기간 동안 우리나라에서 사회복지 전문성은 민간 부문의 사회복지 법인이나 시설이라는 조직적 차원에서 보유하고 발전시켜왔던 바가 크다. 이를 조직에 ‘안치된(situated)’ 전문성이라고(Noordegraaf, 2007), 민간 부문의 수탁자들이 공공 부문과의 파워 관계에서 내세워야 할 중요한 자산이 되는 것이다.

그럼에도 이러한 중요한 자원의 성격이 공공 부문이나 혹은 민간 부문 스스로도 적절히 인식하지 못하거나, 위수탁 관계의 균형 맞춤에 유용한 지렛대 자원으로 활용되지 못하는 것처럼 여겨진다. 만약 민간 부문 수탁자들의 전문성 외적인 건전성 요소들(예를 들어, 개방성, 청렴성, 지역성 등)을 강화하기 위한 노력이 전제되기만 한다면, 이를 공공 부문과의 대등한 파워 관계의 형성에 활용할 수 있는 실천적인 방법은 다양하게 강구될 수 있다.

28) 만약 그렇다면, 공공 부문은 이것이 오히려 민간 부문에 의존해야 할 자원이 아니라, 거꾸로 우위로 작용하는 것으로 인식할 것이다. 서울의 ‘찾동 사업’의 경우에서 이러한 사실이 확인된다.

3. 위-수탁 계약의 기술적 측면에 대한 평가

사회복지서비스 실천 현장에서 위수탁 계약이 실제로 운용되는 양상은 크게 각 서비스 분야마다 보건복지부의 지침을 기준 삼아 지자체들이 나름대로의 공통된 표준안을 확보해서 적용하고 있는 것처럼 보인다. 『사회복지사업법 시행규칙』에서는 위수탁계약의 기간을 ‘5년’으로 하고, ‘수탁자선정심의위원회’의 구성을 통해 수탁자 결정을 ‘의결하는 심의를 거치도록 하고 있다.²⁹⁾ 이 시행규칙의 두 조항(21, 21-1조)이 현행 우리나라 민간위탁 기제의 골자를 이루는 것이다.

현재의 제도적 규칙에서는 위탁기관의 장(예, 지자체장)이 수탁자선정심의위원회의 9명 이내 위원과 위원장을 모두 임명할 권한을 부여받고 있다. 심사평가서의 평점 기준을 포함해서 위원 선정까지가 모두 위탁자의 결정 권한으로 주어져 있다. 이는 일견 시설을 설치한 기관이 스스로의 이익을 위해 가장 적합한 수탁자를 선정하기 위해 정당한 권한 행사의 규제라고 볼 수도 있다. 문제는 해당 시설 설치를 통해 의도했던 그러한 스스로(지자체가 대변하는 지역)의 이익이 무엇을 의미하는지를 적절하게 이해하지 못하거나, 혹은 왜곡된 의도에 적합하게 변질시킬 우려가 있다는 점이다. 자칫 선출직 자치단체장의 정치적 이익을 대변하기에 적합한 수탁자를 선정하는 기준을 만들어내고 이를 승인할 위원들로 구성하는 것이 현실적으로 크게 어렵지 않게 되어있다.

이외에도 현행 위탁계약 제도의 기술적인 문제들에는 5년 위탁기간의 적절성, 재위탁 심사의 필요성 혹은 기준의 타당성, 수탁법인의 교체시 직원 고용 승계의 문제 등이 있다. 비록 ‘기술적’ 차원이지만, 이것이 대부분의 사회복지 수탁기관에서 일하는 사회복지사 및 종사자의 입장에서는 가장 크게 느껴지는 것이기도 하다.³⁰⁾ 그럼에도 문제는 이에 대한 획일화된 해법이 뚜렷이 제시되기 어렵다는 것이다. 위탁기간의 연장 문제는 최근 ‘5년 이내’에서 ‘5년’으로 규정이 일괄적으로 바뀌었는데, 수탁자의 입장에서는 편해지고 또한 안정적으로 사업을 운영할 여건이 되어 서비스 실행이 오히려 효과적이 될 것이라고 보는 입장이 지배적이다. 그렇지만, 이것이 한편으로 공공 부문의 입장에서는 수탁자에 대한 ‘선의’에 더 오랫동안 의존해야 한다는 위험 부담도 초래하는 것이

29) (보건복지부령 426호) 제21조(시설의 위탁기준 및 방법), 제21조의2(시설의 위탁).

30) ‘클라이언트 돌봄이 일인 줄 알았는데, 알고 보니 모든 일이 수탁 받는 일이었더라’는 자조는 흔히 들리는 얘기다.

사실이다. 공공 부문이 보다 가까이 대표한다고 보는 잠재적 이용자로서의 주민들 또한 마찬가지다.

재위탁 심사의 기준을 일괄적인 일몰(sunset) 기준을 적용해서 신규 심사와 동일하게 하는 것이 타당한지, 혹은 면제하는 것이 더 바람직한지도 역시 기술적으로 획일적인 기준은 설정하기 어렵다. 어느 쪽도 문제가 발생한다면 그것은 역시 기술적 장치의 결합 때문이라기보다는, 운용 과정에서 공식적으로 통제되기 어려운 부분에서 기인하는 부분이 크다. 직원의 고용 승계 문제 역시 공식적이고 획일적 잣대를 사전에 설정하는 등과 같은 계약의 기술적 측면으로 접근되기 힘들다. 그보다는 오히려 민간 수탁자 주체의 과도한 인사권을 제한하는 쪽으로 접근하는 것이 쉬울 수 있다. 비록 민간위탁의 계약에서 주체로서 명의를 가지지만, 사회복지시설들은 실제로는 준공영제의 전문직 휴먼서비스라는 점을 감안한다면, 재산주체(법인)에 의한 통제보다는 전문직에 의한 통제에 의한 운용 기제를 강화하는 노력이 오히려 유효할 수 있다.

V. 맺음말

본 연구는 우리나라 사회서비스의 오래되고 전형적인 민간위탁이라는 제도적 기제를 새로운 관점에서 분석하고, 이를 토대로 대안적 정향의 질문을 평가해보았다. 이는 최근의 사회서비스 공급 환경을 둘러싼 상당한 변화가 기존 제도적 기제들에 대한 새로운 가치와 해석을 필요로 하는 데 따른 것이다.³¹⁾ 연구는 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 사회서비스 공급의 핵심 기제인 민간위탁의 고유한 경로 발전을 설명해보았다.

연구 결과, 우리나라 사회서비스에서 나타나는 민간 생산자 우위라는 독특한 현상과 이를 뒷받침해왔던 민간위탁 기제의 굳건함은 1990년대를 전후한 민영화 사조의 유입과 그에 따른 행정 제도적 규제 변화로써 설명될 수 없다는 것을 밝힌다. 그보다는 1950년대 대량의 구호요구 발생에 대한 민간단체 위주의 외국 원조 개입이라는 특수한 상황

31) 사회서비스 공급에 새로운 시장 기제(바우처)의 확대는 민간위탁 기제에 대한 보다 즉각적인 위협으로 간주될 수 있고, 공공 부문의 사회서비스 직접 역할 확장이나 보다 최근에는 분권자치형 국가로의 재구조화 추진이 사회서비스 공급체계 전반과 그 핵심 기제로서의 민간위탁에 어떤 영향을 미칠지가 막대한 관심이 된다.

과 1960년대 발전주의적 국가의 지배이념의 등장 하에서 민간 부문 생산자 지배구조라는 초기 조건이 형성되었고, 거시적 정치담론의 변화가 부재한 상태에서 제도적 경로 의존이 견고해졌다는 역사적 제도주의 접근에 의한 설명이 보다 유용함을 보여준다.

연구에서는 우리나라 사회서비스의 이와 같은 제도적 경로 의존에서 민간위탁 기제가 어떤 위상과 역할로서 작동해왔는지를 설명했다. 이를 통해 현재와 향후에도 민간위탁의 제도적 본질이 훼손될 가능성은 크지 않을 것으로 예측한다. 그럼에도 민간위탁 기제의 내재적 성격 변화를 통해 공공과 민간 부문 간 관계의 유형이 재규정될 수 있다는 점을 인정한다. 연구의 함의로서는 향후 민간위탁 기제에 대한 새로운 관심과 논의가 필요하며, 이를 위해 공급체계 내 다른 대안 기제들과 상대 평가, 위탁계약의 구조 자체에 대한 평가, 계약의 기술적 요소에 대한 평가 등이 중요함을 제시한다.

이 연구에서는 사회서비스 민간위탁 제도와 관련한 현안을 정리하고 그 대안적 정향까지를 가능한 경험적 근거들을 통해 다루어 보았다. 그럼에도 역사적 자료의 편향적 생존이나 접근이라는 역사적 연구방법의 본원적 한계를 넘어서지는 못했다. 연구 목적에 따른 제약이었지만, 작금에 대두되는 사회서비스 환경의 변화 조건들과 그에 따른 제도적 기제의 변용성을 특정시켜 설명하지 못했다는 것도 한계다. 다만 그러한 노력에서 전제되어야 하는 민간위탁 제도에 대한 새로운 연구 접근의 필요성과 그 방향을 제시하는 정도로서 연구의 의의를 가진다.

김영중은 미국 University of Texas at Austin에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 경성대학교 사회복지학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지행정, 사회서비스, 지역 복지이며, 현재 사회서비스와 관련된 역사와 제도, 실태 등을 연구하고 있다.

(E-mail: yjkim@ks.ac.kr)

참고문헌

- 강혜규, 김형용, 박세경, 최현수, 김은지, 최은영 등. (2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책 과제: 국가·시장·비영리 민간의 재정 분담 및 공급 참여 방식. 서울: 한국보건사회연구원.
- 공창숙. (2011). 사회복지시설(기관)의 민간위탁제도 특성 및 개선방안에 관한 연구. 벤처창업연구, 6(3), pp.109-129.
- 김광용, 정종필. (2011). 공공서비스 제공에서 정부역할의 변화: 사회복지서비스를 중심으로 국정관리연구, 6(2), pp.75-98.
- 김명희. (2007). 공공부조 정책 변화의 역사 제도주의적 분석: 미국, 영국, 한국의 근로연계 복지를 중심으로. 박사학위논문. 이화여자대학교.
- 김순양. (2004). 지방정부 행정서비스의 민간위탁 시스템 분석: 복지서비스를 중심으로 사회보장연구, 20(2), pp.27-56.
- 김영중, 김은정. (2013). 사회서비스 공급체계: 통합적 재설계. 2013년 제5차 사회서비스 발전포럼에서 발표된 발표문. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김영중. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향. 보건사회연구, 32(2), pp.41-76.
- 김영중. (2014a). 한국 사회복지전문직의 제도적 전문성 경로와 대안적 정향. 사회복지정책, 41(4), pp.377-404.
- 김영중. (2014b). 사회서비스와 사회복지사업법: 규제관계의 분석. 사회보장연구, 30(4), pp.57-83.
- 김영중. (2015). 한국 사회복지관의 제도적 정체성 규명에 관한 연구. 한국사회행정학, 17(3), pp.27-56.
- 김영중. (2017). 우리나라 '사회복지' 전달체계와 담론적 작용: 역사적 형성과 경로, 쟁점. 한국사회복지학, 69(1), pp.175-197.
- 김용득, 김은정, 유태균. (2017). 사회서비스 10년: 경험, 쟁점, 미래. 2017년 한국사회복지학회 추계학술대회자료집. 서울: 한국사회복지학회. pp.55-82.
- 김은정. (2013). 사회서비스 정책 현황 분석과 정책적 과제. 한국사회와 행정연구, 24(1), pp.111-136.

- 남기철. (2011). 서울시 사회복지시설 민간위탁제도의 쟁점. 2011 서울복지포럼: 서울시 사회복지시설 민간위탁 개선방안. 서울: 서울시사회복지협의회.
- 남찬섭. (2011). 한국사회서비스 제도화의 현황과 전망. 복지동향, 2011.7, pp.21-28.
- 박노옥. (2009). 사회서비스의 민간위탁과 성과계약. 주요 쟁점과 정책적 시사점. 재정포럼, 2009.1, pp.28-40.
- 신가희, 최근호, 문명재. (2016). 지방정부의 민간위탁 결정에 미치는 영향요인에 관한 연구: 거래비용 개념의 외연적 확장을 중심으로 지방정부연구, 20(1), pp.427-455.
- 유정원, 맹두열, 백민희. (2013). 사회복지시설 민간위탁 절차와 지표개선 연구. 수원: 경기복지재단.
- 윤영진, 양기용, 이인재, 이재원. (2011). 사회서비스 정책론. 서울: 나눔의집.
- 이봉주, 김용득, 김문근. (2008). 사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안. 서울: EM커뮤니티.
- 이혜경. (2002). 한국 사회복지서비스 공급체계의 민·관 파트너십 구축의 과제와 전망. 2002년 사회복지공동모금회 창립4주년기념 심포지엄에서 발표된 기조발제문. 서울: 사회복지공동모금회.
- 정경희, 이현주, 박세경, 김영순, 최은영, 이윤경 등. (2016). 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략. 서울: 한국보건사회연구원.
- 정무권. (2007). 한국 발전주의 생산레짐과 복지체제의 형성, 한국사회정책, 14(1), pp.257-307.
- 최재성. (2005). 사회복지서비스 전달체계의 민영화 쟁점과 과제: 서비스 수요증가와 국가, 시장, 가족의 역할 분담. 2005년 한국사회복지학회 추계학술대회 학술발표대회지. 서울: 한국사회복지학회. pp.181-200
- 현승현, 윤성식. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 경쟁성 및 결정요인 분석: 사회복지분야 민간위탁을 중심으로. 한국지방자치학회보, 23(2), pp.5-27.
- Bahle, T. (2002). *Changing Social Service Systems in England, France and Germany: Towards De-institutionalisation or Institutionalisation?* EUI Working Paper SPS No. 2002/8.
- Huber, M., Maucher, M., & Sak, B. (2016). *Study on Social and Health Services of*

- General Interest in the European Union*. Final Synthesis Report. DG EMPL/E/4, VC/2006/0131 X.
- Noordegraaf, M. (2007). From 'pure' to 'hybrid' professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), pp.761-785.
- Petersen, O. H., Christensen, L. R., & Houlberg, K. (2015). Contracting Out Local Services : A Tale of Technical and Social Service. *Public Administration Review*, 2015.7-8, pp.560-570.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. NY: Harper & Row.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94, pp.251-267.
- Savas, E. (1987). *Privatization: The Key to Better Government*. NY: Chatham House.

A Study on Korean Social Services and Contracting-Out Mechanism

Kim, Young Jong
(KyungSung University)

This study explains the institutional status of contracting-out mechanism in the Korean social service system. Previous studies have explained by the changes taken in administrative regulation during the 1980-90s as part of the world privatization movement. They argued that was how private sector service producers had dominated social service provision in Korea. This study shows those theories have serious flaws. They did not consider the power of institutional theory of historical path-dependence, which needs more usefully to explain or predict the path of contracting-out mechanism under the recent environmental changes. This study conceptually clarifies social service and contracting-out, constructs a conceptual framework for allocating data on the relationship between social service and contracting-out and explains the changing relationship using historical data. As the results of the study, implications are suggested for directing further research efforts especially with the forms of evaluational questions.

Keywords: Social Service, Contract-Out, Institutional Theory, History, Delivery System, Korea