



■■■■ KIEM REPORT - 분석

사회복지시설 민간위탁의 실태

통계와 권고로 측정한 위탁 의존 분야의 구조

작성	위탁관리 본부장
검수	연구소장
www.kiem.re.kr	

요약

분석의 대상

공개 통계·실태조사·권고 문서

사회복지시설은 민간위탁 의존도가 가장 높은 분야임. 지방자치단체가 설치한 사회복지시설 가운데 민간위탁으로 운영되는 비율은 2018년 **83.7%**(5,911개소 중 4,950개소)에서 2019년 **89.6%**(7,040개소 중 6,307개소)로 확인되며, 노숙인시설·지역자활센터·정신보건시설은 직영 없이 전부 위탁으로 운영됨. 지방자치단체 민간위탁 예산에서도 사회복지 분야가 41.5%로 가장 큰 몫을 차지함.

규모에 비해 규율의 밀도는 낮음 — 근거 법령의 위탁 조문은 「사회복지사업법 시행규칙」의 두 개 조항이고, 조례 층위의 실증에서는 수탁자 선정기준의 사전 공개를 규정하지 않은 지방자치단체가 전국의 **85.2%**, 선정위원회의 이해충돌방지장치를 갖춘 자치단체는 **2.9%**, 사후 성과평가를 규정한 자치단체는 24.7%에 그쳤음. 같은 수탁자가 이어 가는 연속 위탁의 비율은 한 광역시의 사례에서 **87.7%**로 측정되었음.

이 보고서는 정부 통계와 국회입법조사처의 현안분석, 국민권익위원회의 두 차례 권고(2018·2021), 학술 문헌 두 편의 수치를 한자리에 모아 **위탁 의존의 정도·규율의 공백·권고의 수렴**이라는 세 축으로 실태를 측정한 것임.

측정의 층위는 셋으로 나누었음 — 규모의 층(정부 통계와 협회 조사), 규범의 층(법령 조문과 조례 규정의 실태), 운영의 층(수탁 횟수와 연속 위탁의 분포)임. 세 층의 수치는 기준 연도와 조사 주체가 서로 다르므로 본문에 각 수치의 기준 시점을 함께 표기하였고, 서로 다른 주체의 독립된 조사가 같은 지점을 가리키는 경우(전국 조례 실태와 광역 조례 실태)를 교차 확인의 근거로 삼았음. 학술 문헌은 제도의 형성 경로(김영종 2017)와 조례의 광역 실태(유정원 2020)를 확인하는 데 사용하였음.

지자체 설치시설 위탁률('19)	선정기준 비공개 조례	이해충돌장치 완비	평균 수탁 횟수
89.6%	85.2%	2.9%	4.5회

보고서 핵심

수치가 가리키는 구조는 셋임 — ① 위탁 비율은 **계속 높아지고** 있고(직영 비중 감소) ② 선정·평가·재계약의 규율은 **실증 가능한 수준으로 얇으며** ③ 감독기구의 권고는 5년에 걸쳐 **같은 지점(공개·이해충돌·성과평가·재계약)으로 수렴**하고 있음. 문제의 소재가 실측으로 확정된 만큼, 남은 과제는 권고의 조례·지침화임. 권고 이행의 실태를 전국 단위로 추적한 공개 자료는 아직 확인되지 않으며, 이는 후속 측정의 과제임.

I. 위탁 의존의 정도

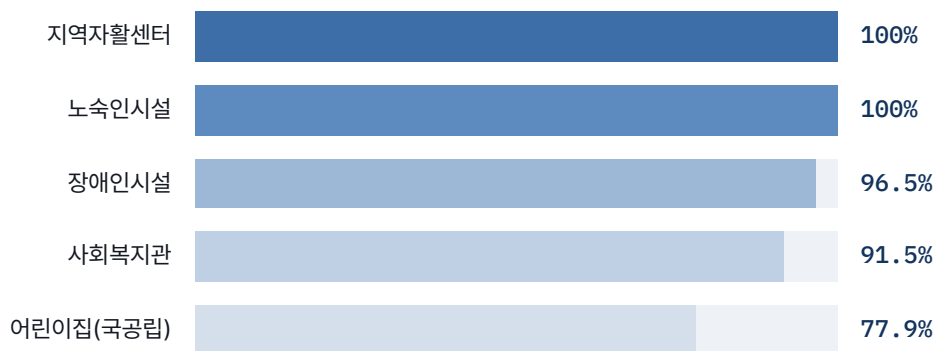
01 시설 유형별 위탁 비율

유형별 실측

보건복지부 통계연보(2018년 기준), 국회입법조사처(2020) 수록

2018년 기준 지방자치단체가 설치·운영하는 사회복지시설 5,911개소 중 **4,950개소(83.7%)**가 민간위탁, 961개소(16.3%)가 직영이었음. 유형별로 보면 위탁의 정도가 더 뚜렷함.

그림 1. 지방자치단체 설치시설의 유형별 민간위탁 비율 (2018)

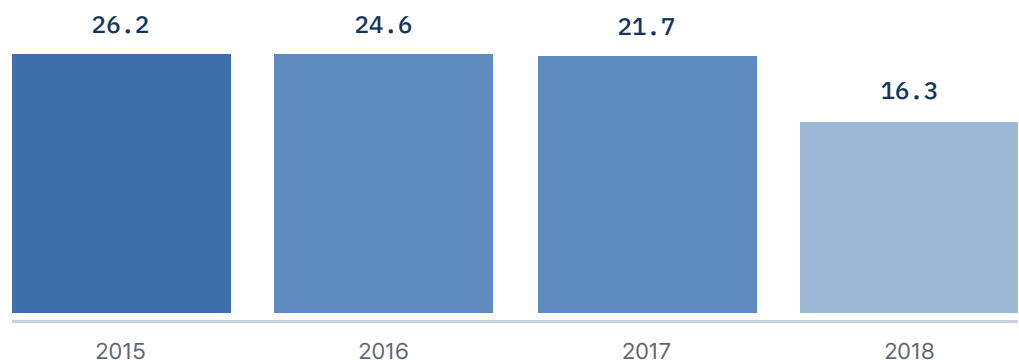


자료: 보건복지부 '2019 보건복지 통계연보'(2018년 기준), 국회입법조사처 현안분석 제135호(2020) 수록. 노인시설은 91.2%
노숙인시설·지역자활센터·정신보건시설·결핵한센시설은 **지방자치단체 직영이 하나도 없음**.
국민권익위원회의 2021년 집계로는 2019년 기준 지방자치단체 설치 시설 7,040개소 중 **6,307개소(89.6%)**가 위탁으로, 시설 수와 위탁 비율이 함께 늘고 있음이 확인됨.

직영 비중의 추이

같은 자료

그림 2. 지방자치단체 설치시설의 직영 비중 추이 (%)



자료: 보건복지부 통계연보 연도별 수치(국회입법조사처 2020 수록)를 본 연구소가 정리

지방자치단체 설치 시설 자체는 늘고 있으나(2013년 4,147개소 → 2018년 5,911개소) 직영의 비중은 2015년 이후 줄곧 하락하였음 — 시설의 확충이 곧 위탁의 확대로 이어지는 구조임.

I. 위탁 의존의 정도 (계속)

02 위탁 의존의 형성 경로

제도사 연구의 설명

김영종(2017), 보건사회연구
37(4)

사회복지가 위탁 의존 분야가 된 경로에 대한 학술적 설명으로 김영종(2017)의 역사적 제도주의 연구가 있음. 이 연구는 위탁 의존 현상을 1980~90년대 신자유주의적 민영화 사조의 산물로 보는 통설에 문제를 제기하고, **1950년대 외국 원조와 1960년대 발전주의 국가 아래에서 민간 부문 생산자 지배구조라는 초기 조건이 형성되었고, 거시적 담론의 변화가 부재한 채 제도적 경로 의존이 견고해졌다고** 설명하였음 — 민간 시설의 공급을 공공이 장려해 온 역사가 먼저 있었고, 위탁은 그 위에 얹힌 제도라는 것임.

표 1. 사회복지 공급 제도의 형성 경로

구분	내용
1950년대	전후 외국 원조와 민간 구호시설 중심의 공급 구조 — 민간 부문 생산자 지배의 초기 조건 형성
1960~70년대	발전주의 국가 시기 민간 공급의 유지, 1970년 「사회복지사업법」 제정으로 법인 중심 공급의 제도화
1997년	「사회복지사업법」 전부개정 — 시설 설치의 신고제 전환, 시설 평가 제도 도입
2000년대 이후	사회서비스 확대와 지방이양 속에 위탁 운영의 정착 — 직영 비중의 지속 하락

자료: 김영종(2017)의 논지와 「사회복지사업법」 연혁을 본 연구소가 정리

이 설명은 앞의 수치와 부합함 — 위탁 비율이 특정 시기의 정책 선택이 아니라 장기 추세로 상승하는 것, 그리고 유형별로 위탁이 100%에 이르는 영역이 존재하는 것은, 위탁이 선택지가 아니라 **기본값**이 된 제도의 모습임. 같은 연구는 「사회복지사업법 시행규칙」의 두 조항(제21조·제21조의2)이 현행 민간위탁 기제의 골자를 이룬다고 평가하였음 — 지배의 규모에 비해 규율의 밀도가 낮다는 다음 장의 진단과 이어지는 대목임.

경로 의존의 함의는 실무적임 — 위탁이 기본값인 분야에서는 「위탁할 것인가」보다 **「어떻게 위탁할 것인가」** — 선정·평가·재계약의 기준 — 가 제도의 품질을 결정함. 이 보고서의 측정이 그 기준의 실태에 집중하는 이유임.

제도의 기원이 위탁 이전의 민간 공급에 있다는 설명은, 규율의 공백이 왜 오래 유지되었는지도 설명함 — 위탁은 새로 설계된 제도가 아니라 기존 공급 구조 위에 계약 형식이 더해진 것이어서, 선정·평가·재계약의 규율이 사후적으로 따라붙는 경로를 밟았음.

II. 규율의 공백

03 법령 규율의 측정

두 조항의 구성

사회복지사업법 시행규칙
제21조·제21조의2

사회복지시설 위탁의 법령 규율은 「사회복지사업법」 제34조제5항의 위임을 받은 시행규칙 두 조항에 담겨 있음.

표 2. 시행규칙 두 조항의 요지

구분	내용
제21조 (수탁자 선정)	공개모집 원칙, 수탁자선정심의위원회의 구성(9명 이내, 위원장은 위탁기관의 장이 지명)과 심의 — 선정기준의 세부는 지침과 조례에 맡겨짐
제21조의2 (위탁계약)	위탁계약기간 5년, 갱신 시 선정위원회의 심의, 계약서 포함사항(수탁 조건·시설종사자의 고용승계·계약 해지 사유 등)

자료: 「사회복지사업법 시행규칙」(2023년 시행본)을 본 연구소가 요약

표 3. 법령 규율에 대한 국회입법조사처(2020)의 진단

구분	내용
조문의 밀도	민간위탁 관련 조문이 시행규칙 두 개뿐 — 절차·운영의 구체성 결여
조례의 대체	다수 지방자치단체가 전용 조례 없이 일반 민간위탁 기본조례를 준용 — 사회복지서비스의 특수성 미반영
상위법령 저촉	일부 조례는 상위법령과 저촉되는 사례까지 확인
선정기준의 모호	보건복지부 지침의 선정기준·배점이 예시 수준으로 광범위 — 수탁자 적정성 판별에 한계

자료: 국회입법조사처, 「지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제」(현안분석 제135호, 2020. 5.)

규율의 밀도가 낮은 것은 위임의 구조에서 비롯됨 — 법률이 위탁의 재량만 부여하고 세부 부령과 지침·조례로 내려보냈는데, 그 받는 층위의 규정 밀도가 지방자치단체마다 크게 다름.

법령 아래의 규율은 보건복지부의 관리 지침과 지방자치단체 조례가 말는데, 지침은 법규성이 없는 행정규칙이고 조례는 제정 여부와 내용의 밀도가 지방자치단체마다 다름 — 규율의 실효가 결국 **조례의 내용**에 달려 있는 구조임. 다음 절은 그 조례의 실태를 두 실증 자료로 측정함.

II. 규율의 공백 (계속)

04 조례 규정의 전국 실측

전국 조례의 계량

국민권익위원회 권고 (2018. 11.) 실태조사

국민권익위원회는 2018년 전국 243개 지방자치단체의 민간위탁 조례를 전수 조사하였음 — 기본조례는 240개소가 제정하고 있었으므로, 공백은 조례의 **유무가 아니라 내용에 있음**.

표 4. 전국 243개 지방자치단체 조례의 규정 실태 (권익위 2018 실태조사)

구분	규정 없음·미흡	규정 있음·완비
선정기준·배점의 사전 공개	207개 소 (85.2%)	36개 소 (14.8%)
선정위원회 이해충돌방지장치	236개 소 (97.1%)	7개 소 (2.9%)
사후 성과평가의 실시	183개 소 (75.3%)	60개 소 (24.7%)
재계약 검토기준에 성과평가 명시	160개 소 (65.8%)	83개 소 (34.2%)

자료: 국민권익위원회, 「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」(2018. 11.) 수록 실태조사. 이해충돌방지장치 완비는 제척·기피·회피·해촉 규정을 모두 갖춘 경우

광역 단위의 확인

유정원(2020),
사회복지법제연구 11(3)

유정원(2020)의 경기도 31개 시·군 분석은 사회복지시설 위탁 조례에서 같은 구조를 확인함.

표 5. 경기도 31개 시·군 위탁 조례의 항목별 명시율 (유정원 2020)

구분	명시율
수탁자 선정기준	9%
타당성 검토	16%
성과평가	29%
이의신청 절차	55%

자료: 유정원(2020)의 분석 결과를 본 연구소가 정리

명시율이 가장 낮은 항목이 **선정기준**이라는 결과는 전국 조사의 측정(사전 공개 규정 없음 85.2%)과 일치함 — 독립된 두 실측이 같은 공백을 가리키고 있음.

II. 규율의 공백 (계속)

05 연속 위탁의 측정

수탁 횟수의 분포

한국사회복지관협회 조사
(2019), 국회입법조사처
(2020) 수록

규율의 공백이 실제 운영에서 나타나는 지점이 연속 위탁임. 위탁운영 중인 사회복지관의 현 수탁법인 평균 위탁 횟수는 **4.5회**이고, 사회복지관의 95.3%가 법정 기간 5년으로 계약하므로 평균 13년 이상을 같은 법인이 수탁하고 있음.

표 6. 지역별 사회복지관 현 수탁법인의 평균 위탁 횟수 (2019)

구분	횟수	구분	횟수	구분	횟수
전남	6.8	부산	5.8	대구	5.7
대전	5.6	광주	5.3	충북	5.2
전북	5.0	서울	4.5	전체	4.5

자료: 한국사회복지관협회 「2019년 제1차 사회복지관 현황조사」, 국회입법조사처(2020) 수록. 최저는 제주 1.0회

권익위의 2018년 권고문은 한 광역시의 사례를 수록하였음 — 전체 민간위탁 사무 350개 중 **연속 위탁이 87.7%(307건)**였음.

표 7. 한 광역시의 민간위탁 사무 유형 구성 (권익위 2018 수록 사례)

구분	비율	내용
재계약	47.7%	동일 수탁자와의 계약 갱신
재위탁	40.0%	수탁자를 교체한 위탁의 반복
신규 위탁	12.3%	새로 개시된 위탁

자료: 국민권익위원회 권고(2018. 11.) 수록 사례

신규 위탁은 12.3%에 그침 — 위탁 운영의 일상이 신규 선정이 아니라 **갱신**이라는 것을 보여 주는 수치임.

연속 위탁 자체가 문제는 아님 — 서비스의 연속성과 축적된 전문성은 갱신의 정당한 근거임.
문제는 갱신을 심사할 기준(성과평가·재계약 검토기준)이 앞 절의 측정처럼 다수 지방자치단체에서 비어 있다는 결합에 있음 — **갱신이 많은데 갱신의 기준이 없는** 상태가 실측된 공백의 핵심임.

III. 권고의 수렴

06 감독기구 권고의 추적

2018년 권고

국민권익위원회 (2018. 11. 30.)

국민권익위원회는 2018년 11월 전국 243개 지방자치단체에 「지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고」를 권고하였음(조치기한 2019. 12. 31.).

표 8. 권익위 2018년 권고의 여덟 과제

구분	세부 과제
사전 적정성	적정성 검토의 세부기준 마련, 지방의회 동의안 내용의 구체화
선정 과정	선정기준·배점의 사전 공개, 선정위원회 이해충돌방지장치, 선정결과 공개와 이의신청 절차
사후 관리	사후 성과평가의 의무화, 재계약 시 성과평가 반영·지방의회 동의 의무화, 중대 위법행위의 위탁 취소사유 명시

자료: 국민권익위원회 권고(2018. 11.) IV. 조치사항

2021년 권고

국민권익위원회 (2021. 7. 15.)

2021년 7월에는 사회복지시설을 특정하여 보건복지부에 제도개선을 권고하였음.

표 9. 권익위 2021년 권고의 주요 내용 (보건복지부 소관)

구분	세부 내용
선정 심사	심사위원회 외부위원의 자격기준·참여비율 개선, 이해충돌방지 규정 마련
공개와 불복	위·수탁 심사기준과 심사결과의 공개, 이의신청 절차 마련
재계약	관행적 재계약의 개선 — 재계약 횟수 제한, 제한 이후의 공개경쟁 적용
채용과 감독	시설장 자격요건의 구체화, 채용공고의 복수 매체 공개, 관리·감독 책임 강화

자료: 국민권익위원회 보도자료(2021. 7. 15.)를 본 연구소가 정리

3년의 간격을 둔 두 권고에서 **공개·이해충돌·성과평가·재계약**이라는 같은 네 지점이 반복되고 있음. 2018년 권고가 전 분야의 조례를 향했다면 2021년 권고는 소관 부처를 향한 — 권고의 표적이 실태의 무게중심을 따라 이동한 것임.

III. 권고의 수렴 (계속)

07 권고에서 기준으로

개선과제의 제시

국회입법조사처 (2020)

국회입법조사처(2020)는 권고와 같은 방향의 개선과제를 입법·지침의 언어로 제시하였음.

표 10. 국회입법조사처(2020)의 개선과제

구분	세부 과제
선정 기준	공모 시 선정기준·배점의 사전 공개(시행규칙 개정), 선정위원장의 외부위원 호선, 공무원 위원 수의 제한
재계약 심의	재계약 전용 심의기준의 마련, 계약 만료 90일 전 성과평가의 의무화
계약 관리	심의내용의 협약서 반영, 위반 시 계약 해지의 근거 마련

자료: 국회입법조사처(2020) 개선과제 부분을 본 연구소가 정리. 참고 규정례로 재위탁을 평가점수 80점 이상에 한하여 1회 허용한 강릉시 조례가 제시됨

기준화의 사례

서울특별시 관리지침
(2021~2022)

표 11. 권고 지점별 서울특별시의 기준화 (2021~2022)

구분	도입된 기준
선정의 공정	수탁기관 결격사유 조회 의무화, 감사·지도점검·성과평가 지적사항의 정성평가 필수 반영(최대 -7점)
재계약의 기준	공개모집 전환 사유 명시(성과 60점·심사 70점 미달, 시정 3회 불응, 비위 처벌), 재계약 기간 10년 상한 (2022년 개정)
의회 관여	재위탁 시 시의회 동의(2021년 12월 조례 개정)
채용의 공정	수탁기관 종사자 특별채용 시 가족채용 제한, 채용 단계별 업무 기준 (2022년 개정)

자료: 서울특별시 관리지침 개정 문서(2021. 1. / 2022. 8.)를 본 연구소가 권고 지점별로 재구성
권고(권익위) — 과제화(입법조사처) — 기준화(지방자치단체 지침)의 연쇄가 실제로 작동한 사례임. 다만 이는 한 광역자치단체의 사례이며, 전국 243개 조례의 실태가 권고 이후 어떻게 변하였는지의 **추적 측정은 공개 자료로 확인되지 않음** — 이 보고서가 남기는 측정의 공백임.

IV. 종합

08 측정 결과의 정리

세 측의 결론

본 연구소 정리

표 12. 이 보고서의 측정 결과

구분	측정된 사실	근거 수치
위탁 의존	위탁 비율의 지속 상승, 직영 없는 유형의 존재	83.7%('18)→89.6%('19), 직영 비중 26.2→16.3%
규율 공백	선정·평가·재계약 규정의 광범한 부재	비공개 85.2%, 이해충돌장치 2.9%, 평가 미실시 75.3%
갱신 집중	위탁 운영의 중심이 신규가 아닌 갱신	평균 4.5회·13년, 연속 위탁 87.7%(사례)
권고 수렴	감독기구·입법조사기구 권고의 동일 지점 반복	2018·2020·2021의 공개·이해충돌·평가·재계약

자료: 본 보고서 I~III장의 수치를 본 연구소가 정리

네 측정을 겹치면 구조가 드러남 — 위탁이 기본값이 된 분야에서 운영의 중심은 갱신인데, 갱신을 규율할 장치는 다수 지방자치단체에서 비어 있고, 그 공백은 감독기구의 반복된 권고로 확인되어 왔음. 특히 **갱신 집중과 규율 공백의 결합** — 갱신이 위탁 운영의 중심인데 갱신을 심사할 기준이 비어 있는 상태 — 은 두 측정을 겹쳐야만 보이는 구조로, 개별 통계의 나열로는 드러나지 않는 이 보고서의 종합 결과임. 남은 과제는 두 층위임 — 권고의 **조례·지침화**(기준의 도입)와, 도입된 기준이 실제로 작동하는지에 대한 **추적 측정**(권고 이행의 전국 단위 확인)임.

후속 측정의 과제는 둘로 정리됨 — 첫째, 권고 조치기한(2019. 12. 31.) 이후 전국 조례의 변화를 표 4와 같은 지표로 재측정하는 것. 둘째, 재계약 심의의 실질 — 성과평가 점수와 갱신 결정의 연동 — 을 운영 자료로 확인하는 것임. 두 측정이 갖추어져야 권고의 수렴이 제도의 수렴으로 이어졌는지를 판정할 수 있음.

위탁기관 실무의 관점에서 이 측정은 자기 점검의 좌표가 됨 — 소관 조례·지침을 표 4의 네 항목과 대조하면 전국 실태 속에서 자기 기관의 규정 밀도를 확인할 수 있음. 대조의 문항은 넷임 — 선정기준·배점이 공고 전에 공개되는가, 선정위원회에 제척·기피·회피 규정이 있는가, 성과평가가 주기와 시점을 정하여 의무화되어 있는가, 재계약 검토기준에 평가 결과의 반영이 명시되어 있는가.

근거와 한계

인용한 1차 자료

표 13. 이 보고서가 인용한 자료

자료	주체	일자
지방자치단체 민간위탁 운영의 투명성 제고 (권고)	국민권익위원회	2018. 11. 30.
지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제	국회입법조사처	2020. 5. 19.
지자체 사회복지시설 위탁운영 제도개선 권고 (보도자료)	국민권익위원회	2021. 7. 15.
「사회복지사업법 시행규칙」 제21조·제21조의2	보건복지부령	2023년 시행본
민간위탁 관리지침 개정 문서	서울특별시	2021~2022

시설 통계는 보건복지부 통계연보·한국사회복지관협회 조사(각 국회입법조사처 2020 수록). 예산 분포는 권익위 권고문 수록 집계임

참고 문헌

표 14. 참고한 학술 문헌

저자	제목	출처
김영종	우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구	보건사회연구 37(4), 2017, 406-442
유정원	사회복지시설 민간위탁 관련 지방자치단체 조례 분석 — 경기도 31개 시·군을 중심으로	사회복지법제연구 11(3), 2020, 85-105

이 보고서의 한계

유의 사항

2023년 11월까지 공개된 자료 기준이며, 통계의 기준 연도(2016~2019)는 본문에 수치마다 표기하였음. 권고 이후 전국 조례의 변화는 공개 추적 자료가 없어 다루지 못하였음. 문헌의 논지는 원문(김영종)과 서지·초록(유정원)의 범위로 옮겼으며, **문헌에 없는 해석을 엮지 않았음.**

문의

내용의 문의는 **한국관리위탁연구소**로 하시기 바람.