

vol. 13



2024  
경남사회서비스

# BRIEF

발행일: 2024.12.31. | 발행인: 조철현 | 발행처: (재)경상남도사회서비스원 | ISSN 2733-9181(온라인용)

## 포커스그룹인터뷰(FGI)를 통한 경상남도 공공중심 종합사회복지관 운영개선 방안 연구<sup>1)</sup>

임채영 | 복지정책 연구팀 수석연구원(cylim5@gn.pass.or.kr)

### 연구배경 및 목적

- ☑ 보건복지부는 사회복지사업법에 따라 1999년부터 3년마다 사회복지시설 평가를 진행하고 있음. 지난 2019년 3월 보건복지부 보도자료에 따르면, 전국적으로 사회복지시설 중 운영주체가 지방자치단체인 직영시설이 더 낮은 평가를 받는 것으로 보고됨
- ☑ 지방자치단체 공공중심 직영 종합복지관의 평가가 낮은 주된 이유로는 직원(공무원)의 잦은 인사이동으로 업무의 지속성이 낮고, 복지관의 고유 기능인 프로그램 제공 및 지역자원개발 등의 업무보다는 지방자치단체 행사장 대여 등 단순시설 관리에 치중하기 때문인 것으로 분석됨
- ☑ 경상남도는 2회(2015년, 2018년) 연속 'F등급'이 14개소로 전국 대비 40%로 가장 많았으며, 이들 사회복지관 10개소, 노인복지관 4개소가 시설 운영이 매우 부실한 것으로 드러남. 이 중 사회복지관(10개소)은 모두 지방자치단체가 직영하는 곳임(보건복지부, 2019)
- ☑ 이처럼 경남 도내 공공성을 대표하는 공공중심 직영 종합사회복지관의 운영개선 방안 마련이 매우 필요함을 알 수 있음. 포커스그룹인터뷰(FGI)를 통해 경남 도내 공공중심 직영 종합사회복지관의 문제점과 개선점의 파악을 통해 운영개선 방안을 모색해 보고자 함

### 조사방법

- ☑ 경남 공공중심 직영 종합사회복지관 현장전문가 포커스그룹인터뷰(FGI)  
- 중간관리자 이상(컨설팅 및 현장 평가 위원 중심)

### 직영 종합사회복지관의 효율적 운영 개선 방안

- ☑ 첫째, 조직 개편과 인력 충원
- ☑ 둘째, 복지관 평가 결과를 반영하는 환류체계 마련
- ☑ 셋째, 기초지자체장의 강력한 개선 의지 요구
- ☑ 넷째, 도와 기초지자체, 사회복지 현장전문가 등이 참여하는 컨설팅 및 평가 수행
- ☑ 다섯째, 복지부와 도가 관련 논의를 진행하여 지역의 사회 환경적 변화 요인에 따른 사회서비스 재구조화 통한 개편

1) 2022년 경상남도사회서비스원의 기본연구과제인 「공공중심 종합사회복지관 운영개선 방안 연구」의 일부를 발췌 및 재구성함.



## 다 자료수집 및 분석방법

- 본 조사의 자료수집방법은 포커스그룹인터뷰(FGI)으로, 조사의 목적에 따른 주제에 대해 연구자가 동질적인 구성원들을 한자리에 모아 참여자들의 직접적인 의사소통과 집단 상호작용을 통해 그들의 의견과 정보를 청취하기 위한 집단 인터뷰임. 포커스그룹인터뷰 시작 전에 반구조화된 질문지를 이메일·공문으로 사전 전달하여 질문 내용을 숙지한 다음 인터뷰를 진행 하였음. 조사기간은 2022년 9월 23일~10월 7일이며, 인터뷰 시간은 약 120분 소요됨. 인터뷰 장소는 사회서비스원 회의실에서 이루어졌음
- 인터뷰 현장에서 미리 전달된 질문지를 중심으로 사전 양해를 거쳐 녹음하고, 녹음 후 전사하여 자료의 특성을 파악함. 일반적 질적 분석 방법에 따라, 전사된 녹취록을 읽으며 의미단위 분석을 실시하였고, 이후 유사한 범주의 응답끼리 범주화를 시도하였음

## II 분석 결과

<표 1-3> 경남 직영 종합사회복지관 컨설팅·평가위원 등 현장전문가 FGI 결과 분석

대주제	소주제	하위주제
경남 도내 공공중심 직영 종합사회복지관의 운영 개선방안	현행 직영 종합사회복지관의 문제점 (5)	1. 재정적 지원의 미비 2. 체계적인 회계관리의 부재 3. 조직의 부재 및 인력구성의 부적절성 4. 시설 환경의 문제 5. 부적절한 종합사회복지관의 설치
	운영개선방안 (7)	6. 운영주체에 대한 논의와 안정적 재정지원의 필요성 7. 파견인력 인사고과 반영 8. 지속성을 가진 인력의 확보 9. 사업을 수행할 수 있는 최소한의 인력 확보 10. 종합사회복지관 평가결과를 반영하는 환류체계 마련 11. 기초자치단체장의 개선 의지 필요 12. 컨설팅 등을 통한 사회서비스 전달체계의 개편

### 1) 현행 직영 종합사회복지관의 문제점

#### □ 재정/회계 문제점

##### ① 재정적 지원의 미비

- 도내 직영 종합사회복지관들은 기본적인 인건비와 운영비 등 기관의 운영을 위해 필수적으로 필요한 최소한의 재정적 지원조차 받지 못해 종합사회복지관으로써 기능을 수행하기 어려운 상황이었음. 심지어 '재정'이라는 표현을 사용할 수 없을 정도로 예산 지원이 부재한 경우도 있었음

(전략)...그래서 기본적으로 제가 볼 때는 가장 근본적인 원인은 예산 분량이다. 예산이 따라줘야지만이. 우리가 흔히 알듯이 경상보조금은 인건비하고 운영비 부분이거든요...(후략) (컨설팅 및 평가위원 A)

재정이라는 것 자체가 없고, 운영비부터 시작해서 아무것도 없고...(후략) (컨설팅 및 평가위원 A)

- 현행 종합사회복지관의 운영체계 상 지방자치단체에서 재량으로 보조금 예산액을 결정할 수 있음. 복지재단을 설립해 종합사회복지관을 위탁 운영하는 지자체나, 안정적으로 직영 종합사회복지관을 운영하고 있는 지자체의 사례를 살펴보면 별도의 규정이나 지침을 수립해 종합사회복지관이 안정적으로 운영될 수 있도록 재정적인 지원을 하고 있음.
- 10개 기초지자체 모두 종합사회복지관 운영과 관련한 조례를 두고 있으며, 운영비 보조와 관련한 조문과 위탁 운영하는 경우로 명시하고 있음. 10개 중 6개 기초지자체는 위탁 시 운영비 전부 또는 일부 보조할 수 있도록 하고 있으며, 4개 기초지자체는 관련 조문이 없음
- 경상남도에서도 직영 종합사회복지관이 본래의 기능을 수행할 수 있도록 재정적 지원을 할 수 있는 법적 근거나 지침 등을 마련해 운영하거나, 직영 종합사회복지관을 운영하는 지자체가 직접 재정적 지원을 위한 조례나 규칙 등을 마련해 이를 준수하도록 하는 등의 정책적인 노력을 기울일 필요가 있음

(전략)...사회복지관 운영 지침은 복지관으로 내려오는거 아니거든요. 원래. 그거 시로 다 내려가거든요...(중략)...시에서 그걸 받아도 안중에 없는 이유는 그냥 권고거든요...(중략)...그러니까 시에서 올해 예산이 조금 있네 그럼 조금 더 주고 올해 예산이 없네 보조금 덜 주고 이게 시 재량이라는 거죠. 그러면 사실은 ○○나 ○○이나 ○○ 쪽은 재단들이나 이런 것들이 생기면서 그들의 룰들이 되게 많이 생겼어요. 그래서 인건비는 인건비만큼은 보존해서 준다, 운영비는 이렇게 준다 그게 ○○까지 내려와 있는 걸로 제가 알고 있거든요. 그러면 사실 경남도에서의 룰이 지켜지든지. 만들어지든지. 이렇게까지 하라고 하지 않는 이상 사실 시에서 그걸 따를 이유도 없고...(중략)... 사실은 어쨌든 정해져 있는 경남만큼은 종합복지관을 달았을 때 인력이 최소 몇 명에서 최대 몇 명까지, 운영비는 이만큼, 이걸 이렇게 해야돼라는 정확한 규정이나 매뉴얼이 정해지지 않으면 그것을 따라도 되고 안 따라도 되는 거죠 **(컨설팅 및 평가위원 A)**

## 2 체계적인 회계관리의 부재

- 일반적으로 종합사회복지관의 경우 독립적으로 회계업무를 수행하며, 사업마다 별도의 통장으로 관리하는 등 투명하고 철저한 회계관리를 위해 노력하고 있음
- 도내 직영 종합사회복지관의 경우 별도의 독립회계로 관리되지 않고 지방자치단체의 담당'과'에서 전체 예산 중 일정 부분을 차지하는 예산으로 관리하고 있었음. 이로 인해 정확한 예산액 산정이 어려워 집행이 곤란한 경우부터, 정확한 예·결산액 산정과 산출자료 확보에 어려움을 겪는 경우까지 회계 전반에 걸쳐 문제가 발생하고 있었음

(전략)...그냥 직영이기 때문에, 우리로서는 그게 경상보조금이 될 수 있는데 그분의 입장에서는 그냥 보조금이죠. 지방비겠죠. 지방비인데 그래서 아마 이게 독립이 안 된 상태에서...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 C)**

(전략)...회계가 아까 말씀처럼 독립되지 않아서 저희가 컨설팅을 할 때도 사업비 항목이라든지 복지관 별도의 회계를 찾아볼 수가 없는. 가령 주민복지과라면 그 과 안에 한 편에 위치할 정도밖에 안 되고 그렇다고 직원이 분리가 되어 있지도 않고. 이러다 보니 사업을 진행하는 데도 애러가 많고 설령 진행을 했다 하더라도 자료를 산출하는데 있어서 애러가 너무 많아서...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 B)**

### □ 조직의 부재 및 인력구성의 부적절성

- 종합사회복지관의 체계적·효율적 운영을 위해, 안정적인 조직 구성과 운용이 필요함에도 불구하고, 직영 종합사회복지관은 조직의 구성조차 이루어지지 않고 있었음

조직이라는게 저희 이제 평가 한 20년이 넘게 진행되는 동안에 종합사회복지관이라면 그 안에 조직을 구성하고 가게 되어 있지않아요. 근데 직영은 거기에 대한 인식이 전혀 없고, 그렇게 운영되지 않고...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 D)**

- 안정적인 조직의 구성과 운용조차 미비하거나 부재한 상황에서, 근무하는 인력조차 6개월에서 1년 간 파견되는 공무원들이 대부분임. 지속성을 가지지 못하는 근무 형태로 인해 파견되는 공무원들은 ‘들렀다가 나가는 곳’으로 직영 종합사회복지관을 인식하고 업무를 수행하고 있었음

그리고 공무원들이 그냥 한 6개월에서 1년 정도 들렀다가 나가는 곳으로 여겨지게 되다보니까 **(컨설팅 및 평가위원 D)**

- 또한 종합사회복지관을 운영하기 위한 전문지식이나 역량과는 무관하게 인력이 배치되어, 종합사회복지관 운영이 아닌 시설 및 건물 관리에 집중하는 곳도 있었음. 여건 상의 이유 등으로 전문인력이 배치될 수 없다면 최소한 프로그램 운영할 수 있도록 인력을 활용할 수 있는 재정적 지원이 필요하지만 이마저 이루어지지 않고 있었음

(전략)...사회복지관에 종사하시는 분 중에서 아까 공무원 소속인데 이분들이 사회복지사 자격증이 없으세요...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 C)**

인력도...시설관리직이 있는 곳도 있다. 이거는 시설을 그냥 관리하겠다. 건물을 관리하겠다. 그러니까 시설이나 환경이 F를 받지 않는 이유는, 시설이나 환경은 너무 좋습니다. 건물도 크고 좋고 안에 다 들어와 있는데 그걸 관리하는 인력만 있으니 프로그램에 대한 개념이 아예 없고, 그러면 프로그램을 하기 위한 아니면 인력을 쓰기 위한 재정지원이 되어 하는데 이거는 재정을 지원해서 운영하는 곳이 아니라 그냥 사람, 무기계약직이나 누군가 관리하는 사람만 내보내서 관리 하는 정도이니...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 D)**

- 조직도, 인력도, 재정도 갖추어지지 않은 상태에서 사실상 시설에 대한 관리만 이루어지고 있었던 도내 직영 종합사회복지관은 컨설팅 및 평가위원들이 보기에는 ‘종합복지관이라는 타이틀을 단 그냥 건물’일본 종합사회복지관이라고는 볼 수 없는 기관이라고 판단하였음

그래서 제가 물었더니 종합복지관을 건립하는 시설비, 건축비를 받고 종합복지관을 만들었는데 아예 운영 자체가 안 되더라고요. 그러니 재정 안 되고, 조직 안 되고, 인력 안 되고 이렇게 착착착 안 되니...(중략)...그래서 그냥 전체적으로 종합복지관이 뭔지를 아예 그냥 개념을 안 세우고 계시는구나. 그리고 이 건물은 종합복지관 타이틀을 단 그냥 건물인 거지 종합복지관 아닌 거구나라고 많이 생각했었죠 **(컨설팅 및 평가위원 A)**

## □ 시설 환경의 문제

- 종합사회복지관으로 기능을 수행하기 위해서는 사회서비스 제공과 사무업무를 수행할 수 있는 기본적인 공간의 확보가 필수적임. 그러나 도내 직영 종합사회복지관들은 대형건물을 사용하고 있음에도 불구하고, 다양한 유관기관들에 건물의 공간 대부분을 내어주고 있어 종합사회복지관으로서 본래적인 사업을 수행하기 위해 필요한 최소한의 전용공간 조차 확보하지 못하고 있는 상황이었음

(전략)...○○군 종합사회복지관 같은 경우 건물은 큼니다. 근데 중요한 거는 그 건물이 두 동에 있더라고요...(중략)...그 기관에 유관 단체들이 엄청나게 많이 들어가 있어요. 그래서 실질적으로 라운딩을 좀 해봤었는데 실질적으로 복지관에서 쓸 수 있는 공간은 사무실, 그 다음에 조그마한 회의실 끝 이렇게 돼 있어요...(중략)...○○군 여기도 실제로 쓸 만한 공간이 많지 않아요. 편의시설 비슷하게 뭐죠? 친환경 농산물이나 푸드뱅크 그런식으로 해가지고 공간은 굉장히 많은데 실제로 사업할 수 있는 공간 이 부분이 지금 작은 것도 있고...(후략) (컨설팅 및 평가위원 C)

(전략)...일단 시설환경 부분에서는 비슷하겠지만 건물 안에 유사 기관들이 너무 많이 입주해 있어서 전용 공간이 턱없이 부족하다. 그래서 복지관에 기본적인 기능을 하기에는 역부족이고...(후략) (컨설팅 및 평가위원 B)

(전략)...○○군은 ○사무소에서 담당 주사가 막 뛰어가 가지고 거기서 일하고 있고, ○○는 어마무시한 큰 건물을 소유하고 있는데 거기에 그냥 모든 이상한 단체들은 같이 다 들어가 있어요. 이렇게 되어 있어요...(후략) (컨설팅 및 평가위원 D)

### □ 부적절한 종합사회복지관의 설치

- 도내 직영 종합사회복지관들 중 일부는 컨설팅위원들이 판단하기에, 지역의 환경적 여건상 종합사회복지관의 설치가 부적절했음에도 불구하고 설치된 곳들이 있었음. 컨설팅 및 평가위원들은 이 종합사회복지관들을 폐지하거나 다른 용도로 사용하는 것이 더 타당한 대안이 될 수 있음을 이야기했음

(전략)...어떤 지역은 이동 거리도 넓고 좋지 않기 때문에 복지관을 이용하기에는 적합하지 않아요. 그러면 그 역할을 읍면동의 복지센터에서 하는게 더 효율적이고 예산도 추가 예산이 안들어 가게 되는거예요. 그렇다면은 이 복지관을 없애 버리는게 더 나을수도 있다는 거죠. 아니면 다른 용도로 사용할 수 있게 세팅을 다시 하는 것이죠. (컨설팅 및 평가위원 B)

- 컨설팅 및 평가위원들은 일부 직영 종합사회복지관의 경우, 지자체가 사회복지 유관기관 또는 시설이 입주해 활용할 수 있는 '건물'을 확보하기 위해 종합사회복지관으로 지원을 받은 곳이 있어 개선이 필요하다고 강조함

(전략)...그렇다라고 해서 저희가 직영하는 복지관들 중에 말씀하신 것처럼 복지관이 필요했던 게 아니라 정말 건물이 필요했던 곳이 너무 많아요. 그럼 그걸 그냥 정말 복지관 이름 빼고 그냥 건물로 주면 되고...(후략) (컨설팅 및 평가위원 A)

## 2) 운영개선방안

### □ 운영주체에 대한 논의와 안정적 재정지원의 필요성

- 컨설팅 및 평가위원들과 민간으로 종합사회복지관을 위탁하여 운영하는 방안에 대해서도 논의를 진행했음. 다만 컨설팅 및 평가위원들은 민간위탁 운영을 하고자 하더라도, 위탁 운영하려는 법인이나 기관이 없으면 불가능함을 지적하며 실제 군 단위 지역에는 법인이 부재하고 실제 공고까지 냈음에도 모집이 되지 않아 위탁 운영하지 못한 사례가 있음을 이야기했음

(전략)...위탁을 냈는데 위탁을 받을 곳이 없대요. 근데 가보시면 제가 다니는 군 단위는 법인이 있을래야 있을 수가 없어요...(후략) (컨설팅 및 평가위원 B)

- 지역사회에 적합한 법인 또는 기관이 부재하여 민간위탁을 할 수 없는 경우, 지자체가 별도의 재단을 만들어 운영하는 방안을 고려할 수 있음. 그러나 결론적으로 도내 직영 종합사회복지관의 운영 개선을 위해 중요한 것은 운영주체와 구조의 변경이 아니라 안정적인 재정의 지원이 이루어져야 한다는 것이었음. 컨설팅 및 평가위원들은 ‘종합복지관의 운영을 할 수만 있으면’ 누가 운영해도 좋다고 보았고 운영주체 보다는 ‘종합복지관의 운영’을 위해 필요한 ‘예산(재정적 지원)’이 중요함을 이야기함
- 종합사회복지관의 운영을 위해 필요한 재정적 지원에는 복지사업 수행을 위한 전문인력을 확보할 수 있는 인건비, 종합사회복지관의 3대 기능<sup>2)</sup>을 수행하기 위해 필요한 운영비 등이 있었음

(전략)...재단을 얘기하는 것들 중에 좋은 거는 정확하게 있어요. 왜냐하면 운영을 일단 하고, 규율, 규칙이 정확하고. 재단을 하나 만들면 시설들을 다 밀어넣을 수 있으니까. 재단을 만들어서 다 밀어넣겠다라는 건데 그렇게 하고라도 종합복지관의 운영을 할 수만 있으면 저는 해도 된다고 생각하는데 그것도 안된다는 거죠...(중략)...이렇게 민간 위탁과 유사한 방법으로 똑같이 운영을 하든지...(중략)... 이 운영비 들어가야 돼요. 인건비 들어가야 돼요. 그거를 뭘 예산에서 뺄 거냐는 거예요. 그러니 안 된다는 거죠...(후략) (컨설팅 및 평가위원 A)

## □ 조직/인력 개선방안

### ① 파견인력 인사고과 반영

- 파견되는 인력이 책임감을 가지고 업무를 수행할 수 있도록 도내 직영 종합사회복지관에서의 근무 내용이 인사고과에 반영될 필요가 있음. 평가의 특성상 이전의 업무실적을 볼 수 밖에 없는 상황에서 단기간의 파견 근무로 평가 전에 근무했던 근무자가 부재한 경우가 발생함. 이로 인해 당시의 업무추진과정과 상황, 근거자료를 확인하는 것조차 어려워 이를 개선하기 위한 방안으로 패널티 대신 사회복지관 근무경력을 인사고과에 반영하는 방안을 제시했음

(전략)...공무원 분들이 패널티가 없어요. 만약에 내가 있을 때 복지관이 F등급을 받았다고 해서. 왜냐하면 내가 근무하기 전의 연도를 평가 받기 때문에 내가 그 근무 달력을 받으면서 그 과거의 자료를 찾을 수가 없는 거죠. 그래서 F를 받았다고 해서 당신이 담당자나 책임자라 해서 인사고과에 마이너스가 됐다든지 패널티가 있다든지 그런 게 아예 없는 상황이예요. 그렇기 때문에 공무원분들이 다 탓하는게 아니라 그걸 찾아낼 수가 없다는거죠. 전임자도 모른다고 얘기를 하기 때문에. 그래서 인사고과에 반영되어야 될 부분이 있지 않을까라는 생각이 들고...(후략) (컨설팅 및 평가위원 B)

(전략)...인사에 반영되는 그런 부분들이 있어야 공무원들이 움직이는 부분들이 있기 때문에 그거를 조금 강화할 필요가 있지 않을까라는 생각이 듭니다. 근데 진짜 안 중에 안입니다...(후략) (컨설팅 및 평가위원 B)

- 직무 수행상 책임을 강화하기 위해 인사고과에 반영하는 방안도 고려해 볼 수 있겠으나, 현실적으로 가능한 방법인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것임. 중요한 것은 이는 하나의 방안으로 제시된 것이며, 근본적으로는 직영 종합사회복지관의 3대 기능사업이 제대로 수행되고, 이에 대한 책임소재를 명확히 하여 근무하는 사람들이 책임감을

2) ① 사례관리, ② 서비스 제공, ③ 주민조직화

가지고 본연의 업무를 수행하게 하고자 함임. 때문에 책임감을 가지고 업무를 수행할 수 있도록 지원할 수 있는 방안에 대한 검토와 논의가 필요함

## 2 지속성을 가진 인력의 확보

- 공무원들이 단기간 파견되는 현재의 구조에서는 안정적인 운영에 어려움이 있었음. 컨설팅 및 평가위원들은 업무의 연속성을 확보할 수 있도록 인사 제한을 하고 가점을 부여하는 방안을 검토하거나, 최소한 전담인력만이라도 지속성을 가지고 근무할 수 있도록 도나 지자체 차원의 대책마련이 필요함을 이야기했음

(전략)...인사를 보면 공무원들이 한 2년 몇 년 만에 발령이 나잖아요. 그러다 보니 업무의 연속성이 있을 수가 없기 때문에 인사 제한이 되어야 하지 않을까라는 부분이 있어요. 최소 몇 년은 복지관에서 전담 공무원은 일을 하게끔 하고 모든 직원이 제한이 안된다면 전담인력 몇 명이라도 인사 제한을 5년 정도는 줘야 되지 않을까. 대신 그 5년에 있었던 그 직원한테는 가점을 줘야 한다는 거죠...(후략) (컨설팅 및 평가위원 B)

- 컨설팅 및 평가위원들은 가능하다면 인력을 기초자치단체(시·군·구)에서 채용한다 하더라도 직원을 파견하는 것이 아니라, 직영 종합사회복지관에서 지속적으로 근무할 수 있도록 직접 고용하는 방안을 검토할 필요가 있음을 이야기했음. 이상적인 방안으로 제시된 것은 직영 종합사회복지관에서 별도의 인사체계를 갖추고 별도로 채용을 진행하는 방안이었음

(전략)...별도로 그 신분을 공무원직을 하든, 채용은 군에서 하지만 자격은 민간인으로 하든, 그건 여러 가지 방법이 있겠지만 어쨌든 별도로 채용하면 제일 좋은 방법이고...(후략) (컨설팅 및 평가위원 B)

(전략)...채용 주체는 지자체이지만은 신분 자체를 민간인 신분으로 이렇게 뽑는 방법도 있거든요...(중략)...좀 더 바람직하지 않나 (컨설팅 및 평가위원 C)

## 3 사업을 수행할 수 있는 최소한의 인력 확보

- 도와 직영 종합사회복지관을 운영하고 있는 지자체는, 「사회복지사업법」 제34조의5 제1항에서 정하고 있는 사회복지관의 사업(서비스제공, 사례관리, 지역조직화)을 수행하기 위해 필요한 최소한의 인력을 직영 종합사회복지관이 확보할 수 있도록 노력해야 함. 이는 사회복지관의 설치 목적 달성을 위해 필요한 일이기도 하지만, 2022년 6월 22일 개정된 「사회복지사업법 시행규칙」 제23조의2 제1항에 따른 인력기준을 준수<sup>3)</sup>하기 위해 당연히 해결해야 할 중장기과제이기도 함

- 컨설팅 및 평가위원들은 경상남도 내 직영 종합사회복지관의 인력이 부족함을 지적하며 지역사회에서 필요로 하는 복지사업을 수행할 수 있도록 적절한 인력을 충원해야함을 이야기함

3) 단, 개정된 규칙이 시행될 당시 사회복지관을 설치·운영 중인 경우, 2025년 1월 1일까지 인력 기준에 적합하도록 해야한다는 경과조치를 부칙에 명시하고 있음  
사회복지사업법 시행규칙 [별표 3의2] 사회복지관의 인력 기준

위치	특별시	광역시	특별자치시, 도 및 특별자치도
사회복지관의 직원 수	19명 이상	13명 이상	12명 이상

(전략)...종사자 같은 경우도 그런 게 있어요. 아까 사회복지관 업무처리 안내에 들어보면은 물론 이것도 권고인데 최소 인력 기준이라고 그래갖고 아까 사례관리, 서비스, 지역조직, 행정 및 관리라고 시, 광역시, 특별시, 그래서 우리는 도에 해당되기 때문에 기준이 11명이구요. 최대 14명을 확보해줘야 돼요...(후략) (컨설팅 및 평가위원 C)

공무원을 거기 10명 넣어주면 되요 (컨설팅 및 평가위원 D)

### □ 직영종합사회복지관 평가결과를 반영하는 환류체계 마련

- 민간에서 운영하는 종합사회복지관들은 평가를 받고, 재위탁을 받거나 다른 민간기관에서 위탁을 받는 등 평가에 대한 환류체계가 마련되어 있음. 때문에 종합사회복지관의 운영진과 실무진 모두 위탁을 받은 기간 동안 성과를 내기 위해 노력할 수 밖에 없는 구조임. 반면, 도내 직영 종합사회복지관의 경우 이런 환류체계가 마련되어 있지 않아 운영상 한계가 있을 수밖에 없는 구조였음

(전략)...그러니까 지금 민간의 위탁 준 복지관들은 5년에 위탁을 넘겨야 되니까 어쨌든 열심히 하고 성과를 내고 뭔가를 하는데 그들은 사실은 그런 제재도 없잖아요. 너희들 이거 안하면 뺏아갈거야. 이거 못할 거야. 이런게 없으니 그냥 그냥 운영해도 되는 거죠. 못해도 되고 안해도 되고 잘해도 되고 안해도 되고. 근데 민간들은 어쨌든 살아남아야 하고. (컨설팅 및 평가위원 A)

- 경상남도 차원에서 직영종합사회복지관의 평가 결과를 반영하는 강화된 환류체계 마련에 대한 검토가 필요함. 특히 컨설팅 및 평가위원들은 도 차원에서 운영이 미흡한 종합사회복지관을 운영하는 지자체에 패널티를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 필요하다면 직영 종합사회복지관의 폐지까지 고려할 수 있어야 함을 이야기함. 이와 같은 환류체계가 구축되지 않는다면 '평가'자체의 의미도 사라지는 것이기에 변화가 필요함을 이야기했음

(전략)...보건복지부와 그런 경상남도 지자체라는 곳이 저는 그게 진짜 논의가 됐으면 좋겠어요. 너네 환수를 한 10년 이라도 해갖고 10억부터 만억에 40억까지 거기에 국비가 들어가 있고 이제 도비가 들어갔다. 그거를 빼내가지고 이름을 지금 내리고 싶은 그런 이제 상황인 건지... 경상남도는 직영의 복지관이 복지관으로서의 의미가 저는 1도 없다고 느껴지거든요. 그 복지관이라는 이름이... (컨설팅 및 평가위원 D)

(전략)...만약에 너네 동네 F받으면 도에서 나가는 어떠한 지원금도 끊을게 이러면 되는지는 모르겠지만... 지자체의 복지관에 대한 평가 그리고 생각 이게 제일 중요하기 때문에...(컨설팅 및 평가위원 B)

(전략)...경상남도에 자기네가 정말 나는 복지관 이름 좀 떼주면 좋겠다 근데 그걸 돈을 다 환수를 받아야 된다. 그러면 그걸 가지고 결정을 하라고 했으면 좋겠어요...(중략)...그래서 경남도는 그 F에 대해서 아무 신경을 안 쓰겠다. 이러면 저희도 그쪽은 평가 가지 않는 거예요. 진짜 의미가 없는 평가를 왜 가야되는지 (컨설팅 및 평가위원 D)

### □ 기초 자치단체장의 개선 의지 필요

- 직영 종합사회복지관이라는 특수성을 고려할 때, 운영주체인 지방자치단체장이 복지에 대해 어떤 철학과 관점을 가지고 있는지는 운영개선 실현에 있어서 매우 중요한 변수임. 지자체장의 의지가 없다면 어떤 운영개선 방안도 도출한다 하더라도 실제 변화를 이끌어내기는 어려울 것이기 때문임. 컨설팅 및 평가위원은 실제로 실무 단위에서 운영개선 방안을 수립했으나 지자체장의 교체로 인해 실행이 이루어지지 못한 사례를 언급하며 그만큼 지자체장들의 의지가 중요함을 이야기했음

(전략)...본인들이 다 데 견학을 갔어요. 가서 와보고는 자기들 자체 수립 계획을 세웠어요. 이거는 이 시설에서 하면 안 된다, 시민복지과로 들고 가라 들고 가서 인력을 써라 이것까지 계획서를 다 썼어요. 시장님 승인 받았대요. 본인들. 그럼 이제 하실 겁니까라고 했더니 그 다음 시장님 와봐야지 하는 거예요. 아무리 대안을 세워도 정확한 그게 없으면 안 되니까. 의지가 없으면 안 되는 거잖아요. 그러면 지자체장님들이 그만큼 의지가 있으시냐는 거죠...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 A)**

- ‘지자체장의 개선의지’는 앞서 제시한 개선방안들과도 연계되는 것임. 운영개선 방안을 마련하여 제시한다 하더라도 직영 종합사회복지관에서 근무하고 있는 담당자나 기관의 장 등 실무진이 개선안을 수용하고 변화를 추진하는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없음. 결국 최종적으로는 운영주체이며 관리·감독의 주체인 관할 지자체장이 의지를 가지고 혁신을 추진해야만 직영 종합사회복지관에서 복지관의 3대 기능이 제대로 작동할 수 있음

(전략)...분명히 한계가 있기 때문에 더 이상은 제가 해줄 수가 없는 거기 때문에 계속 반복되는 거. 윗분들의 생각과 의지가 중요하다는 거 계속 얘기하는 거고. 그게 어느 정도 갖춰져야만 직원들도 일을 할 수 있는 근무환경이 된다는...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 B)**

(전략)...개선 의지도 담당자가 할 수 있는게 뭐가 있겠습니까. 그나마 보는 거 중에 한 두 군데는 중중급이 나왔고 ○○ 같은 경우는 중하급으로 나왔는데. 그니까 수용이라는 것은 제가 볼때는 가급적이면 실무자의 어떤 생각과 이렇게 인터뷰 내용을 갖고 제가 판단한 거거든요. 근데 이게 한계가 느끼는게 본인이 할 수 있는게...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 C)**

- 특히 현재 경상남도와 경상남도사회서비스원 그리고 경상남도사회복지관협회가 도내 직영 종합사회복지관의 운영개선을 위해 협력하고 있는 등 어느 때보다 운영개선을 위한 외부환경이 갖추어져 있는 상황임. 이에 시기를 놓치지 않고 실효성 있는 운영개선 방안의 도출과 실제 변화를 이루기 위한 지자체장의 강력한 개선의지가 어느 때보다 필요한 상황임

#### □ 컨설팅 등을 통한 사회서비스 전달체계의 재구조화

- 앞선 문제점에서 언급했듯, 지역에 따라서는 설치된 지역의 환경적 요인에 따라 종합사회복지관 자체가 필요 없거나 적절하지 않은 곳도 있었음. 이러한 지역은 종합사회복지관을 폐지하거나 그 기능을 축소하여 분관의 형태로 바뀌 주는 등 사회서비스 전달체계의 재구조화를 통한 재·개편이 필요했음. 폐지를 추진할지, 기능을 축소할지, 혹은 건물의 용도를 변경하고 별도의 적합한 사회서비스 전달체계를 구축할지 등은 도와 기초지자체, 사회복지 현장 전문가 등이 참여하는 컨설팅 및 평가를 수행하고, 복지부와 도가 관련 논의를 진행하여 최종적인 결정을 내리고 실행해야할 필요가 있음

(전략)...군 단위에는 종합복지관이 필요 없는 데가 있어요. 서비스센터에서 들어가는 마을복지 작은 사무소가 필요한 거지 종합복지가 필요 없는데 돈(건축비용)을 받을 수 있는 게 종합복지관이니까 종합복지관을 지은 경우가 있어요. 근데 거기에 ○○처럼 노인, 장애인을 갖다 붙이는 이유는 ○○에는 노인, 장애인 복지관이 필요하거든요. 종합복지관이 필요 없고. 그게 기능의 문제와 다양한 인식의 문제들인데 그러면 노인복지관으로 전환을 할 수 있게 해주면 사실 거기는 그냥 노인 여가시설 들고 노인복지관 하면 돼요...(후략) **(컨설팅 및 평가위원 A)**

(전략)...제가 봤을 때는 정말 그런 복지관으로서의 기능을 할 것인가, 전용할 것인가, 정말 축소할 것인가 그게 보건 복지부랑 도와 지자체에서 협의를 통해 이루어져야 되는 일이에요. 그게 먼저예요. **(컨설팅 및 평가위원 D)**

## III 제언

- 경남 도내 종합사회복지관의 컨설팅 및 평가위원을 중심으로 한 전문가 초점집단인터뷰(FGI) 결과는 다음과 같음. **운영주체에 대한 논의를 통해 기초지자체의 종합사회복지관 직접 운영과 위탁 운영 중 복지재단 설립을 통한 운영 또는 사회서비스원과 시설관리공단 등의 공공기관 운영, 그리고 민간기관 운영 등을 고려하여 안정적인 재정 지원을 추진해 나가야 할 것임**
  - 컨설팅 및 평가위원들은 종합사회복지관을 민간 위탁하여 운영하는 방안의 경우 민간위탁 운영을 하고자 하더라도, 위탁 운영하려는 법인이나 기관이 없으면 불가능함을 지적하며 실제 군 단위 지역에는 법인이 부재하고 실제 공고 까지 냈음에도 모집이 되지 않아 위탁 운영하지 못한 사례가 있음을 강조하였음. 또한 지역사회에 적합한 법인 또는 기관이 부재하여 민간위탁을 할 수 없는 경우, 지자체가 별도의 복지재단을 설립·운영하는 방안을 고려할 수 있음. 그러나 결론적으로 도내 직영 종합사회복지관의 운영개선을 위해 중요한 것은 운영주체와 구조의 변경이 아니라 안정적인 재정의 지원이 이루어져야 할 것임
  - 컨설팅 및 평가위원들은 ‘종합복지관의 운영을 할 수만 있으면’ 운영주체는 누가 운영해도 좋다고 보았고, 그 보다는 ‘종합복지관의 운영’을 위해 필요한 ‘예산(재정적 지원)과 전문인력 충원’이 중요함을 역설하였음. 종합사회복지관의 운영을 위해 필요한 재정적 지원에는 복지사업 수행을 위한 전문인력을 확보할 수 있는 인건비, 종합사회복지관의 3대 기능(서비스 제공, 사례관리, 주민조직화)을 수행하기 위해 필요한 운영비 등을 강조하였기 때문임
- **직영 종합사회복지관을 효율적으로 운영해 나가기 위한 개선방안으로는 우선 조직 개편과 인력충원임**
  - **첫째, 장기 파견인력의 인사고과 반영임.** 파견되는 인력이 책임감을 가지고 업무를 수행할 수 있도록 도내 직영 종합사회복지관에서의 근무 실적이 인사고과에 반영될 필요가 있음. 평가의 특성상 이전의 업무실적을 볼 수밖에 없는 상황에서 단기간의 파견 근무로 평가 전에 근무했던 근무자가 부재한 경우가 발생함. 이로 인해 당시의 업무 추진과정과 상황, 근거자료를 확인하는 것조차 어려워, 이를 개선하기 위한 방안으로 패널티를 적용하는 것보다는 사회복지관 근무경력을 인사고과에 반영하는 방안을 제시해 볼 수 있음. 직무 수행상 책임을 강화하기 위해 인사고과에 반영하는 방안도 고려해 볼 수 있겠으나, 현실적으로 가능한 방법인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것임. 중요한 것은 이는 하나의 방안으로 제시된 것이며, 근본적으로는 직영 종합사회복지관의 3대 기능사업이 제대로 수행되고, 이에 대한 책임소재를 명확히 하여 근무하는 사람들이 책임감을 가지고 본연의 업무를 수행해야 함. 때문에 책임감을 가지고 업무를 수행할 수 있도록 지원할 수 있는 방안에 대한 검토와 논의가 필요함
  - **둘째, 지속성을 가진 인력의 확보임.** 공무원들이 단기간 파견되는 현재의 구조에서는 안정적인 운영에 어려움이 있었음. 이에, 업무의 연속성을 확보할 수 있도록 인사 제한을 하고 가점을 부여하는 방안을 검토하거나, 최소한 전담인력만이라도 지속성을 가지고 근무할 수 있도록 도나 지자체 차원의 대책 마련이 필요할 것임. 가능하다면 인력을 기초자치단체(시·군·구)에서 채용한다 하더라도 직원을 파견하는 것이 아니라, 공공중심 종합사회복지관에서 지속적으로 근무할 수 있도록 직접 고용하는 방안을 검토할 필요가 있을 것임. 즉, 공공중심 종합사회복지관에서 별도의 인사체계를 갖추고 별도로 채용을 진행하는 방안을 고려할 수 있을 것임
  - **셋째, 사업을 수행할 수 있는 최소한의 인력 확보임.** 도와 직영 종합사회복지관을 운영하고 있는 지자체는, 「사회복지사업법」 제34조의5 제1항에서 정하고 있는 사회복지관의 사업(서비스제공, 사례관리, 지역조직화)을 수행하기 위해 필요한 최소한의 인력을 확보할 수 있도록 노력해야 함. 이는 사회복지관의 설치 목적 달성을 위해 필요한 일이기도 하지만, 2022년 6월 22일 개정된 「사회복지사업법 시행규칙」 제23조의2 제1항에 따른 인력기준을

준수<sup>4)</sup>하기 위해 당연히 해결해야 할 과제이기도 함. 컨설팅 및 평가위원들은 경상남도 내 직영 종합사회복지관의 인력이 부족함을 지적하며 지역사회에서 필요로 하는 복지사업을 수행할 수 있도록 적절한 인력을 충원해야 할 것임

- **직영 종합사회복지관에 대한 운영개선 방안으로, 복지관 평가결과를 반영하는 환류체계를 마련하는 것임.** 민간에서 운영하는 종합사회복지관은 평가를 받고, 재위탁을 받거나 다른 민간기관에서 위탁을 받는 등 평가에 대한 환류체계가 마련되어 있음. 때문에 종합사회복지관의 운영진과 실무진 모두 위탁을 받은 기간 동안 성과를 내기 위해 노력할 수밖에 없음. 반면, 도내 공공중심 직영 종합사회복지관의 경우 이런 환류체계가 마련되어 있지 않아 운영상 한계가 있을 수밖에 없는 구조임

- 경상남도 차원에서 직영종합사회복지관의 평가 결과를 반영하는 강화된 환류체계 마련에 대한 검토가 필요할 것임. 특히 컨설팅 및 평가위원들은 도 차원에서 운영이 미흡한 종합사회복지관을 운영하는 지자체에 패널티를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 필요하다면 직영 종합사회복지관의 폐지까지 고려할 수 있어야 할 것임. 이와 같은 환류체계가 구축되지 않는다면 '평가'자체의 의미도 사라지는 것이기에 운영개선에 대한 의지와 변화가 필요할 것임

- **기초 자치단체장의 개선 의지 필요**

- 직영 종합사회복지관이라는 특수성을 고려할 때, 운영주체인 지방자치단체장이 복지에 대해 어떤 철학과 관점을 가지고 있는지는 운영개선 실현에 있어서 매우 중요한 변수임. 지자체장의 의지가 없다면 어떤 운영개선 방안도 도출한다 하더라도 실제 변화를 이끌어내기는 어려울 것이기 때문임. 실제로 실무 단위에서 운영개선 방안을 수립했으나 지자체장의 교체로 인해 실행이 이루어지지 못했기 때문에 그만큼 지자체장들의 의지가 중요함. '지자체장의 개선의지'는 앞서 제시한 개선방안들과도 연계되는 것임. 운영개선 방안을 마련하여 제시하더라도 공공중심 직영 종합사회복지관에서 근무하고 있는 담당자나 기관의 장 등 실무진이 개선안을 수용하고 변화를 추진하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없음. 결국 최종적으로는 운영주체이며 관리·감독의 주체인 관할 지자체장이 의지를 가지고 혁신을 추진해야만 직영 종합사회복지관에서 복지관의 3대 기능이 제대로 작동할 수 있을 것임

- 현재 경상남도과 경상남도사회서비스원 그리고 경상남도사회복지관협회가 도내 직영 종합사회복지관의 운영 개선을 위해 협력하고 있는 등 어느 때보다 운영개선을 위한 외부환경이 갖추어져 있는 상황임. 이에 시기를 놓치지 않고 실효성 있는 운영개선 방안의 도출과 실제 변화를 이루기 위한 지자체장의 강력한 개선 의지가 어느 때보다 필요한 상황임

- **컨설팅 등을 통한 사회서비스 전달체계의 재구조화와 개편**

- 앞서 직영 종합사회복지관의 문제점에서 언급한바, 지역에 따라서는 설치된 지역의 환경적 요인에 따라 종합사회복지관 자체가 필요 없거나 적절하지 않은 곳도 있었음. 이러한 지역은 종합사회복지관을 폐지하거나 그 기능을 축소하여 분관의 형태로 바꿔주는 등 사회서비스 전달체계의 전체적인 재구조화와 개편이 필요로 함

- 폐지를 추진할지, 기능을 축소할지, 혹은 건물의 용도를 변경하고 별도의 적합한 사회서비스 전달체계를 구축할지 등은 도와 기초지자체, 사회복지 현장전문가 등이 참여하는 컨설팅 및 평가를 수행하고, 복지부와 도가 관련 논의를 진행하여 최종적인 결정을 내리고 실행해야 할 필요가 있을 것임

4) 단, 개정된 규칙이 시행될 당시 사회복지관을 설치·운영 중인 경우, 2025년 1월 1일까지 인력 기준에 적합하도록 해야한다는 경과조치를 부칙에 명시하고 있음  
 사회복지사업법 시행규칙 [별표 3의2] 사회복지관의 인력 기준

위치	특별시	광역시	특별자치시, 도 및 특별자치도
사회복지관의 직원 수	19명 이상	13명 이상	12명 이상

## | 참고문헌 |

경상남도사회복지협의회(2013), 「경상남도 사회복지시설 민간위탁 운영개선 방안」.

권오균·조당호(2013). “종합사회복지관 운영실태와 개선방안에 관한 연구-실무자 인터뷰 결과를 중심으로”. 한국인간복지실천연구, 11, 187-202.

문수열(2015). “지역사회복지관 수행사업에 대한 중요도-수행도 분석(IPA)에 관한 연구-경남지역 종합사회복지관을 중심으로”. 한국지역사회복지학 53, 51-86.

이신정(2019). 「정부직영복지관 운영 방안 연구」, (재)부산복지개발원



## 저자 소개

### 임채영 수석연구원



임채영 (cylim5@gn.pass.or.kr) 055-230-8230

- 경상남도사회서비스원 복지정책연구팀 수석연구원
- 사회복지학 박사
- 前 한국국제대학교 사회복지학과 조교수, 김해대학교 사회복지상담과 전임교수
- 前 울산여성가족개발원 연구위원(정책연구팀장), 경상대학교 인권발전연구소 선임연구원
- 주요연구분야 : 장애인복지, 노인복지, 지역사회복지

※ 본 자료의 내용은 경상남도사회서비스원의 공식적 견해가 아닙니다.