

사회서비스 전달에 있어서 지방정부 보조금 지원방식, 법인 거버넌스구조 및 시설운영상의 특성이 서비스 질에 미치는 영향*

김인**

본 연구는 전국의 사회복지시설에 대한 지방정부의 보조금 지원행정의 특성, 시설을 운영하는 법인의 거버넌스 구조, 그리고 시설의 운영상의 특성이 사회복지서비스 질에 미치는 영향을 분석한 것으로서 주요 연구결과는 다음과 같다. i) 지방정부의 보조금 지원과 관련한 행정상의 주요 특징은 보조금 지원 심사시에 법인 재정부담을 높게 요구하거나, 법인의 사회복지사업과 관련한 다양한 활동 경력을 중요하게 고려하고 있지는 않으며, 심사의 객관성을 높이려고 크게 노력하고 있는 것은 아닌 것으로 나타났다. ii) 지방정부가 사회복지시설에 보조금을 지원한 후 그 사업의 집행과 관련하여 모니터링을 잘하면 할수록 시설이 다양한 사업을 통해 제공하는 서비스 질이 높다. iii) 지방정부가 보조금을 지원해 줄 때 법인에게 시설 운영 및 보수를 위해 보다 높은 재정부담을 요구하는 것이 서비스 질에 부정적 영향을 미친다. iv) 지방정부가 보조금 지원 심사시에 복지기관의 다양한 활동경력을 요구한다든지, 교수, 사회복지전문가, 시민단체 등이 참여하여 심사의 투명성을 높인다든지, 규정된 절차를 준수하는 등 심사의 객관성이 서비스 질에 유의미한 영향을 미치지 않고 있다. 뿐만 아니라 우수한 사회복지시설에 대해 보조금을 지원할 때 가산점을 부여하는 것도 시설의 서비스 질에 유의미한 영향을 미치지 않는다. v) 이사회회의 거버넌스와 관련하여 중요한 것은 이사회에 친인척 등 이해당사자가 이사로 참여하는 비율이 10%이하로 엄격하게 지키는 법인이 운영하는 시설일수록 서비스 질이 높다. 그러나 법인에 사회복지전문가들의 비율이 50%이상인 시설은 그렇지 않은 시설에 비해 서비스 질이 높게 나타나지 않아 사회복지전문가들의 비율이 과반수가 되어야 하는 것은 그렇게 중요하지 않다. vi) 사회복지시설이 성과관리를 통해 직원들에게 성과에 따른 보상이 이루어지는 경우 보다 높은 서비스 질을 나타내 보이고 있어 서비스 질 향상을 위해서는 각 사회복지시설의 성과 관리가 중요하다.

주제어: 보조금, 서비스 질, 사회복지관, 거버넌스 구조, 사회서비스

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A5A2A01019738).

** 부산대학교 경제통상대학 공공정책학부, 교수(inkim@pusan.ac.kr)

I. 서론

사회서비스는 정부가 국민들이 인간다운 삶을 영위하기 위해 필요하다고 판단하여 공급하는 재화와 서비스로서 일종의 가치재(merit good)이다(Savas, 2002). 사회서비스의 경우 그 편익을 서비스 소비자가 직접 누리기도 하겠지만, 사회통합의 증진이라는 긍정적인 외부효과를 전체사회에도 가져오기 때문에 정부가 공급한다(성무원, 2003). 그런데 이러한 사회서비스 공급과 관련한 정부의 역할이 최근 전 세계적으로 공급자 중심에서 수요자 중심으로 바뀌고 있지만 아직도 생활시설, 이용시설, 지역사회서비스기관 등이 제공하는 많은 사회서비스의 경우 공급자 중심인 보조금이나 계약을 통한 서비스 공급이 주류를 이루고 있다.

원래 사회서비스 공급에서 정부의 역할은 민간이 운영하는 사회복지관에 대한 보조금을 지급하면서 시작되었다. 사회복지사업을 수행하는 민간기관에 대한 정부의 보조금 지급은 1970년에 제정된 사회복지사업법 제13조에 법적 근거를 두고 있다. 당시 사회복지사업의 중심 활동은 시설보호서비스였다. 가족에 의한 보호가 수행될 수 없는 ‘무의탁 취약계층’에 대해 서비스를 제공하는 민간주체에게 정부는 ‘사회복지법인’의 자격을 부여하여 보조금을 지원하기 시작했다. 1983년부터 사회복지사업법을 개정하여 비영리법인에게까지 사회복지관의 설치 자격을 확대하였다(고경환 외, 2011: 79-84). 이런 결과로 2012년 보건복지부 국고보조금의 규모는 무려 16조원에 이르고 있어 보건복지부 국고보조사업이 전체 국고보조금 예산의 거의 절반(46.8%)을 차지하고 있다(임성일, 2012: 7).

그런데 참여정부 이후로 지방분권화를 위한 제도적 준비를 추진하는 가운데 의료급여와 기초생활급여를 제외한 사회복지서비스 사업의 절반 가까이가 지방 사업으로 이양되었다(강혜규 외 8인, 2007: 160). 그래서 많은 사회서비스가 지방정부를 중심으로 공급되고 있지만 지방자치단체에 의해 직접 공급되기보다는 오히려 비영리 민간부문과의 계약 또는 보조금 지급을 통해 간접적으로 공급되고 있다. 그런데, 사회서비스를 제공하는 비영리기관은 다른 서비스분야의 비영리기관과 달리 정부의존도가 크며, 정부나 시장을 대신하여 언제나 성공적으로 서비스를 공급하고 있는 것도 아니다. 비영리기관이 계약이나 바우처, 혹은 보조금 방식을 통해 서비스를 공급하는 과정에서도 예산의 유출, 서비스 질의 하락, 기만이나 다양한 비리를 통해 사회적 물의를 일으킨 사례는 국내외를 막론하고 많다(Freeman and Minow, 2009: 1-2; 김인, 2011). 최근 우리나라 감사원 감사에서도 지적되었듯이 복지 수혜대상자에게 정확하게 서비스가 전달되지 못한다는 비판도 있다(감사원, 2009; 국회예산처, 2010; 류춘호, 2011).

이러한 관점에서 비영리민간부문은 정부가 부과하는 정당한 회계책임 및 사회적 책임성의 요구를 수용해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 정부보조금의 지원을 통해 사회서비스를 전달하는 비영리조직은 그 운영에 있어서 최대한 자율성이 존중되어야 하지만 동시에 보조금 지원과 관련하여 회

계, 재정, 운영 등과 관련한 행정상의 지도와 감독이 필요한 것이다. 게다가 비영리 민간부문에 나타날 수 있는 시설 운영상의 문제로서 시설 운영의 폐쇄성 문제와 비전문성 문제도 지적되고 있다(김종해, 2008). 따라서 정부가 비영리민간부문을 주된 동반자로 설정하여 사회서비스를 공급하고자 한다면 우리나라 비영리민간조직이 처한 현실을 정확히 진단하여 시설 운영의 민주성과 개방성을 강화하면서 시설 종사자의 전문성을 강화하는 방안을 강구하여야 하고, 아울러 정부도 비영리민간 부문에 대한 충분한 재정적 책임을 확대하여 서비스의 질적 향상을 위해 노력해야 한다는 것이다.

이런 노력의 일환으로 최근 보조금을 지원받는 사회복지관의 운영과 관련하여 공익이사제도의 도입을 주장하는 목소리가 높다. 즉 지역사회의 대표나 혹은 사회복지 전문가가 법인의 운영과 관련한 이사회에 이사로 참여시키는 것을 법적 의무조항으로 하자는 주장이다. 또한 시설의 일상적인 운영과 관련한 운영위원회 구성과 활동 양상도 중요할 것이다. 이와 같은 이사회 및 운영위원회의 구성과 운영은 사회복지관의 활동이나 서비스 질에 크게 영향을 미칠 것이라는 것을 쉽게 짐작할 수 있다. 이런 관점에서 민간위탁을 하고 있거나 보조금을 지원해주고 있는 사회복지관 평가에서도 시설의 운영과 관련하여 법인 이사회나 운영위원회와 관련되는 평가기준을 마련해 두고 있다.

이와 같은 보조금 지원과 관련한 연구는 보조금제도의 해설(권오성·박민정, 2009), 정책유인수단으로서 보조금의 적정수준(김미연, 2008), 비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준(조민경·김렬, 2007), 보조금의 법적 근거와 유형 및 반환에 관한 연구(장선희, 2010), 보육보조금의 효과 분석(조윤영, 2007), 지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안(이현우, 2010) 등과 같이 다양하게 이루어졌다. 그러나 보조금을 지원하는 지방정부의 보조금 지원 행정상의 특성, 보조금을 수령하는 비영리법인의 거버넌스 구조, 그리고 종합사회복지관의 운영상의 특성이 종합사회복지관의 서비스 질에 미치는 영향을 분석한 연구는 별로 없다. 그러나 이에 대한 과학적인 연구가 없으면 종합사회복지관의 발전을 위한 방안을 체계적인 방안을 제시할 수가 없다. 이러한 맥락에서 본 연구는 전국의 사회복지관을 대상으로 지방정부의 보조금 지원행정상의 특성, 서비스 공급기관인 사회복지관의 법인의 거버넌스구조 및 시설운영상의 특성이 서비스 질에 미치는 영향을 과학적으로 규명해 보고자 한다.

II. 사회서비스 전달에 있어서 지방정부 보조금지원방식, 법인거버넌스구조, 시설운영상의 특성과 서비스 질

1. 사회서비스 공급에서 보조금 제도의 활용

사회서비스란 개인·사회 전체의 복지 증진 및 삶의 질 향상을 위해 제공하는 서비스로서 보육, 아동·장애인·노인 보호 등의 사회복지서비스, 간병, 간호 등 보건의료서비스, 방과 후 활동, 특수교육 등 교육서비스, 도서관 및 박물관 운영 등 문화·예술서비스를 포함하는 것이다(강혜규, 2009: 50). 그래서 사회서비스는 보건복지부가 제공하는 사회복지서비스는 물론 교육, 문화, 체육 등을 담당하는 사회정책관계 부처에서 국민에게 제공하는 많은 유형의 공공서비스를 포괄한다(이재원, 2008 :22).

정부는 사회서비스를 공급하기 위해 보조금제도를 활용한다. 이처럼 사회서비스 공급에 있어서 보조금제도를 활용하는 것은 정부가 서비스 공급에 적합한 기관을 선정하여 보조금을 지원하여 정부의 서비스 공급을 이 기관에 위임하고, 보조금을 받는 기관은 정부보다 효율적으로 서비스를 공급할 수 있다고 판단하기 때문이다. 이런 관점에서 우리나라는 정부가 민간비영리기관에 포괄적인 운영비를 지급하고 사회서비스 공급의 일선책임을 부여하는 보조금 방식을 주된 정책수단으로 삼아 사회서비스를 공급해 왔다. 정부는 1970년 사회복지사업법을 통해 사회복지사업을 할 수 있는 민간 주체의 요건을 제시하고 이들에게 배타적인 지위와 역할을 부여하고 정부 보조금을 지급하는 시스템을 구축하였다(고경환 외 2011: 85).¹⁾

원래 보조금이란 많은 공공서비스를 공급하면서 정부가 사용하는 주요한 정책적 수단 중의 하나이다. 보조금은 서비스 공급요건을 구체화하기 어렵고, 서비스가 기술적으로 복잡하거나 혹은 서비스목표를 달성하는 방법에 불확실성이 있을 때 정부가 일반적으로 이용하는 제도적 장치이다.²⁾ 뿐만 아니라 보조금제도는 서비스가 필요하지만 충분히 확보할 수 없는 집단에게 서비스가 전달될 수 있게 한다. 이러한 보조금제도는 건강이나 휴먼서비스에 가장 흔히 사용되며, 비영리단체가 보조금 수령자인 경우가 많다. 또한 보조금 제도는 커뮤니티 내에 서비스를 전달할 인력과 전문성을 가지고 있는 민간조직이 운영되고 있을 때 효과적인 정책수단이 될 수 있다(ICMA, 1989: 16-17). 그래서 정부는 보조금 제도를 통해 서비스 공급의 실제업무를 보조금을 받게 되는 다른 기관에 맡기면서 서비스 공급에 참여하게 된다(김인, 2011: 10-11).

이와 같은 보조금제도는 경제활동의 주체가 특정한 행동을 할 경우의 대가로 일정한 경제적 편

1) 사회복지사업법 제2조 3항에 따르면 사회복지시설은 ‘사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설’을 말하며, 사회복지시설 및 기관을 통틀어 사회복지기관이라 부르고, 관례적으로 생활시설을 시설, 이용시설을 기관이라 구분하기도 하며, 생활시설이 이용시설을 겸하고 있는 경우도 있다(류종훈, 2004: 29).

2) Beam과 Conlan(2002: 341)은 ‘수여하는 정부로부터 수령하는 조직 혹은 개인에게 이루어지는 금전적 지불’이라고 간단히 정의하고 있다. 정부의 보조금 지원은 통상적으로 시장에게만 맡겨 두었을 때 부적절하게 일어나서 경제학적으로 말하면 ‘사회적 최적’ 이하가 발생하게 되는 활동을 촉진하는 것으로서 주요한 정부 역할의 하나이다. 이런 관점에서 Myers와 Kent(2001: 5)는 ‘보조금을 정부가 보기에 경제전반과 사회전체에 도움을 줄 것으로 생각되는 활동을 촉진시킬 목적으로 한 경제 부문이나 기관, 혹은 기업, 혹은 개인에게 이루어지는 정부 지원의 한 형태’라고 정의하고 있다.

익의 제공을 약속하는 것이므로 경제활동의 주체로 하여금 보조금을 획득하기 위해 일정한 행동을 하도록 유도하는 제도적 장치이다. 보조금 제도는 지급요건으로 제시된 특정한 행동을 보조금 수혜자가 행할 것을 항상 요구한다(권오성·박민정, 2009: 283). 그래서 정부가 보조금을 지급하는 경우 보조금이 규정대로 집행되었는지를 감독해야 한다.

2. 사회서비스 보조금 지원행정, 법인 지배구조, 시설 운영상의 특성과 서비스 질

사회서비스 보조금 지원행정상의 특성이 사회복지관의 서비스 질에 미치는 영향을 규명하기 위해서는 사회복지관의 서비스 질에 영향을 미칠 수 있는 주요 변수를 통제하여야 한다. 이런 관점에서 사회서비스 보조금 지원행정상의 특성, 법인 지배구조, 그리고 시설 운영상의 특성을 고찰하고 아울러 이들이 서비스 질에 미치는 영향을 고찰할 필요가 있다.

1) 사회서비스 보조금 지원행정의 특성

(1) 지방정부의 보조금 지원 대상 기관 선정 절차와 방식

지방정부는 관련 법률에 의해 일정한 조건을 갖추고 있으면 매년 비영리기관에 사업비와 운영비를 지급하고 있다. 이와 달리 중앙정부와 지방정부나 혹은 ‘사회복지공동모금회’와 같은 공익단체가 비영리기관을 대상으로 일정한 목적 하의 사업을 위한 보조금 지원 대상기관을 선정하여 지원하기도 한다. 전자의 경우에도 매년 지방정부는 비영리기관으로부터 보조금 신청을 받고 이에 따라 심사하고 지원 여부를 결정할 수 있다. 후자의 경우는 통상적으로 공개경쟁을 통해 지원하는 것이므로 정부나 공익단체가 보조금을 받고자 하는 비영리기관들에게 보조금 지원을 위한 제안서를 제출하도록 요청한다.³⁾ 이 경우 비영리기관에게 보조금을 지원할 것인지 여부를 결정할 때 그 기관의 명성이 중요한 의사결정의 기준이 될 수 있다(ICMA, 1989: 29). 특히 보조금 지원 여부를 결정하는 과정에서 통상적으로 공무원뿐만 아니라 사회복지 전문가나 혹은 시민패널로 지역사회의 인사들이 참여한다. 또한 이와 같이 보조금 지원 결정시 공식적 절차를 거치고 사회복지 전문가나 혹은 지역사

3) 최근 부산지역에서 부산사회복지공동모금회가 2014년도 신청사업 및 기획사업의 하나로 부산지역 사회복지관 및 시설 총 62개소에 모금된 성금 8억 4천여만 원을 지원한다고 밝혔다. 사회복지기관에서 자유주제로 지원하는 신청사업에 41개 기관, 5억 800여만 원, 모금회가 지역의 복지 욕구를 고려해 주제를 정한 기획사업에 21개 기관, 3억 3천100여만 원이 지원된다. 사회복지시설의 지원사업 프로그램은 △육아용품 대여점 △장애학생 직업재활 연계프로그램 △주민조직화 △학교부적응학생(ADHD) 정신보건서비스 프로그램 △홀몸어르신 우울·자살예방 및 치료 지원사업 등이다. 이번에 선정된 사회복지시설은 올해 초부터 사업을 기획해 제안서를 제출, 모금회 배분분과실행위원회의 심사를 거쳤으며, 사업기간 중 감독, 종료 때 평가를 받는다(부산일보, 2013.11.5. p.9).

회 시민단체 대표 등이 참여하는 경우는 그렇지 않은 경우보다 보다 객관적으로 심사가 이루어진다. 이와 같은 관점에서 보면 지방정부가 비영리단체에게 보조금 지원 결정을 할 때 공식적 절차를 거치고 사회복지사나 교수, 시민단체 대표 등이 참여하고 보조금 수령 대상 기관에게 관련 활동의 경력을 요구하는 것은 보조금 지원의 타당성과 객관성을 높일 수 있는 방법이다. 따라서 **“지방정부의 보조금 지원 대상 기관의 선정 절차가 보다 객관적으로 이루어지는 그런 지역의 시설에서 제공하는 서비스의 질이 높을 것이다.”** (가설 1-1)

지방정부는 보조금을 받을 수 있는 자격으로서 비영리기관이 서비스 질이나 사업의 효과를 높이기 위해 기관의 높은 재무건전성을 요구할 수 있다. 즉, 지방정부가 보조금을 지원할 때 서비스를 제공할 비영리기관의 회계지표의 평가 비중을 높이고, 높은 재정부담을 중요한 의사결정 기준으로 삼을 수 있다. 이처럼 비영리기관의 건전한 재정상태를 요구하고 재정부담을 높이는 것은 서비스 공급을 위한 재정보호를 통해 서비스 질을 높이게 하고, 이것은 결국 사회서비스에 대한 보조금의 전체적 영향을 높이는 지렛대와 같은 작용을 하게 할 수 있다(ICMA, 1989:29). 이런 관점에서 보면 **“지방정부가 보조금을 지원하는 대상 기관을 선정할 때 법인 재정 건전성을 중요하게 고려하는 지역일수록 그 지역의 시설에서 제공하는 서비스의 질이 높을 것이다.”** (가설 1-2)

(2) 지방정부의 프로그램의 모니터링

프로그램의 모니터링은 프로그램 과정 모니터링과 성과 모니터링으로 구분할 수 있다. 전자는 주로 프로그램의 투입, 활동의 측면에 초점을 두고 프로그램이 원래 구상한 대로 정확하고 충실하게 집행되었는지를 결정하는 데 비해 후자는 주로 성과의 측정과 그리고 기대했던 성과와 실제의 성과를 비교하는 데 초점을 둔다(노화준, 2006: 145-165). 프로그램 과정 모니터링에서는 책무성이 중요한데, 재무적 책무성, 법적 책무성, 커버리지 책무성, 그리고 서비스 전달의 책무성 등이 검토된다(Rossi and Freeman, 1985: 95-97). 관리자들은 이와 같은 프로그램 모니터링을 통해 프로그램의 유지 또는 변경, 그리고 성과에 대한 보상을 시행하게 된다.

이러한 맥락에서 통상적으로 보조금을 지원할 때 보조금 수령 조직이 보조금을 쓰는 용도에 대한 제한을 두는 외에 지방정부는 약간의 재정적 그리고 프로그램 상의 책임성을 요구한다. 즉 정기적 회계감사, 월별, 분기별, 연도별 재정보고서를 제출하도록 요구할 수 있다. 보다 철저히 책임성을 요구하는 방법은 품목별 예산과 근무일지, 구매 일지, 기금 기간 내에 이루어진 지출서의 제출을 요구하는 경우도 있을 수 있다. 지방정부에 의해 보조금이 지원되는 프로그램의 책임성은 활동보고서나 혹은 현장 검사보고서를 통해 모니터링 될 수 있다. 따라서 **“지방정부가 보조금 지원사업에 대한 모니터링을 잘하면 잘할수록 그 지역 시설의 서비스 질이 높을 것이다.”** (가설 1-3)

(3) 지방정부의 비영리기관에 대한 성과 인센티브제 실시여부

기업이 성과관리를 어떻게 해 왔는가는 기업의 성과에 크게 영향을 미칠 수 있다. 성과를 정확하고 공정하게 측정하고, 이에 따라 합당한 보상을 하게 되면 직원들의 근무의욕이 높아질 것이며 생산성이 증진될 것이다. 이런 관점은 Osborne과 Gabler(1992)도 정부혁신에 있어서 성과관리체계의 혁신이 중요하다고 강조한 바 있다. 그들은 성과관리에 있어서 성과의 정확한 측정, 합당한 보상, 공정한 관리 등이 핵심적인 내용이라고 했다. 공공기관의 경우에 있어서도 성과관리의 수준이 성과에 아주 중요하게 영향을 미치는 것으로 나타났다(김인, 2008: 865-891).⁴⁾

이러한 맥락에서 보면 지방정부가 비영리법인에게 보조금을 지원할 때 성과모니터링이 중요하다는 것을 알 수 있다. 즉, 공공서비스 공급에 있어서 민간위탁뿐만 아니라 보조금 지급에서도 서비스 질의 향상을 위해서는 성과 모니터링이 필요하다는 것이다. 최근 보조금은 정기적인 평가를 토대로 명시적으로 갱신될 수 있으며, 정부가 지원을 중단하거나 혹은 공급자를 변경하여 서비스를 계속 제공할 수 있다(ICMA, 1989: 30). 따라서 우리나라에서도 지방정부는 보조금을 지원받는 시설이나 기관의 운영실태와 실적을 평가하고 있다. 이런 평가 중 평가결과가 우수한 시설에 대한 유인을 제공하느냐 않느냐는 것은 평가의 실효성과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 평가 결과 우수한 시설에 금전적 물질적 인센티브를 제공한다면 차후 새로운 프로그램의 운영을 위한 보조금 지원 결정시에 가산점을 부여할 수도 있다. 이와 같이 지방정부가 성과 가산점부여 등 인센티브제를 실시하는 지역의 복지시설들은 그렇지 않은 지역의 복지시설들보다 서비스 질이 높을 것이다.

2) 법인의 거버넌스 구조

거버넌스 구조는 기업을 지배하는 권력의 배분과 기업과 기관을 둘러싼 이해관계 당사자들 간의 관계를 규정하는 방식을 의미한다(최도성, 이경목, 2003).⁵⁾ 즉, 기업의 거버넌스구조는 소위 지배구조로서 기업의 경영을 규율하는 메커니즘으로서 다양한 이해집단간의 이해관계와 지배권을 조정하고 규율하는 제도적 장치와 운영 메커니즘을 의미한다(이상철, 2007: 390). 기존 대부분 공기업의 내부지배구조에서 이사회는 가장 중요한 역할을 하는 것이다(김성훈·박철순, 2000; 원구환, 2007: 112).⁶⁾ 이러한 이사회가 제 기능을 수행하기 위해서는 전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데

4) 그러나 성과관리체계가 평가를 위한 도구로 전락하게 되면 부정적 효과가 더욱 심화될 수 있다는 우려도 있다(김태룡·안희정, 2007; 이석환, 2008; 금재덕, 이성도: 2009: 347-377). 실제 한국 지방정부의 성과관리 수준이 환경보호서비스의 성과에 미치는 영향을 분석한 결과에 따르면 성과관리수준이 서비스 질에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다(김인, 2007: 291-318).

5) 거버넌스라는 용어는 아주 다의적이며 공공부문과 민간부문에서 널리 사용되고 있다. 이 개념은 중앙정부뿐만 아니라 전 지구적 혹은 지방적 장치의 특성을 갖고 있기도 하며, 공식적·비공식적 규범과 이해를 나타내기 위해 사용되기도 한다(Altschuler et al. 1999: 8).

6) 2007년 공공기관 운영에 관한 법률 제 18조와 24조에 의하면 현재 공기업과 준정부기관의 이사회는 기관

필요한 권한, 전문성, 객관성을 보유해야 한다(OECD, 2005). 특히 이사의 구성과 관련하여 외부 사외이사(outsider director)의 선임이 중요하며, 사외이사의 비율은 기업의 지배구조로서 중요한 의미를 갖는다. 사외 이사가 다수를 형성하게 되면, 관리의 독립성과 책임성을 확보할 수 있으며, 기업의 가치를 증대시키는 데 긍정적인 역할을 하게 된다고 한다(Fernandez & Arrondo, 2005; 김인, 2008: 873). 기업의 경우 지배구조의 한 양상으로서 사외이사의 비율을 지표로 사용하여 기업의 이익의 질을 분석한 연구에 따르면 사외이사의 비율이 높을 경우 기업의 지배구조가 강한 것으로 보고 있다. 기업의 지배구조가 열악한 경우 효과적인 지배구조와 비효과적인 지배구조를 가진 기업들 사이에 이익의 질에 차이가 없으나 강한 경우 효과적인 지배구조를 지닌 기업의 이익의 질이 높게 나타났다고 한다(김동순·박동욱, 2013: 125-149).

이와 같은 맥락에서 보면 비영리법인의 경우에도 지배구조와 관련하여 가장 중요한 것은 법인의 이사회이다(노연희, 2003).⁷⁾ 법인의 이사회에도 외부 전문가들이나 지역사회의 대표들의 참여 비율이 높으면 법인의 활동을 보다 본연의 활동에 기여할 수 있게 할 것이다. 이러한 관점에서 지방정부가 기관 예산의 상당한 부분을 지원해 줄 때 지방정부는 비영리법인의 거버넌스와 관련하여 어떤 주장을 할 수 있다. 미국의 경우 지방정부 관료들은 이사회나 자문위원회의 구성원이 될 수 있다. 한국의 경우에도 지방공기업이 운영하는 사회복지법인의 경우 관계 공무원이 당연직 이사로 참여하고 있다.⁸⁾ 이와 달리 지방정부는 기관의 정관과 거버넌스 절차를 통해 어떤 집단들이 이사회를 잘 대표할 수 있게 구성하도록 요구할 수 있다. 예컨대, 보육센터의 경우 지방정부는 학부모가 이사회에 한 구성원으로서 참여하도록 요구할 수 있다(ICMA, 1989: 29). 이런 관점에서 보면 법인 이사회에 사회복지 전문가들이 보다 많이 참여하여 법인의 운영과 관련한 중요한 의사결정을 하게 되면 서비스 질이 높아질 것으로 예측해 볼 수 있다. 따라서 **“법인 이사회에 사회복지전문가들이 보다 많이 참여할수록 복지시설의 서비스 질이 높을 것이다.”** (가설 2-1) 뿐만 아니라 법인 이사회에 이사장의 친인척이 참여하게 되면 이사회 운영의 투명성을 낮추게 되고 결국 서비스 질이 낮아 질 수도 있다. 왜냐하면 친인척은 법인이 다루는 업무에 대한 전문성이 없을 뿐만 아니라 다양한 이해관계에 관여하고자 하기 때문이다. 따라서 **“법인 이사회에 친인척 등 이해당사자가 이사로 적게 참여할수록 복지시설의 서비스 질이 높아질 것이다.”** (가설 2-2).

장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다. 이사는 상임과 비상임으로 하되 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사회 정수의 2분의 1미만으로 하도록 정하고 있다.

7) 노연희(2003: 357-377)는 비영리 사회서비스 조직의 이사회 역할과 조직의 효과성 간의 관계를 밝히는 탐색적 연구에서 조사대상 전체로 보면 그 관계가 없으나 이사회 활동의 최상위조직과 최하위조직 간에 조직 효과성 차이를 분석하면 유의미한 차이를 보이고 있다고 한다. 여기서, 이사회의 구성여부, 개최형태, 역할 수행정도 등을 분석하고 있다.

8) 부산광역시 기장군 도시관리공단이 관장하는 기장군 종합사회복지관의 경우 기장군의 공무원이 이사로 참여하고 있다.

또한, 이사회의 활성화 정도와 이사들의 이사회 참여 방식도 이사회의 운영과 관련하여 중요하다. 이사회가 구성되어 있으나, 이사회가 제대로 개최되지 않거나 형식적으로 운영되면 높은 성과를 나타내지 못할 것이다. 또한 이사들의 이사회 참여방식과 관련하여 이사들이 이사회에 직접 참여하여 결정하는 것은 의사결정에 능동적으로 참여할 수 있게 하여 종국적으로 기업의 재무성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Dulewicz and Herbert, 2004; 원구환, 2008: 114). 이와 같은 점에 비추어 보면 이사회의 구성과 달리 이사회의 운영과 활동 양상이 서비스 질에 영향을 미칠 수 있다. 즉 이사회가 예산 심의와 의결, 인사 관련 회의 등을 충실하게 할수록 서비스 질이 높아질 것이다.

3) 시설 운영상의 특성

(1) 시설운영위원회의 구성과 운영

모든 사회복지 시설은 운영위원회를 두도록 되어 있다. 운영위원회는 위원장 및 시설의 장 각 1인을 포함하여 5인 이상 10인 이하 위원으로 구성된다. 위원은 시설생활자(이용자) 또는 시설생활자(이용자)의 보호자 대표, 지역주민, 후원자 대표, 관계공무원, 직원, 기타(시설 운영에 관하여 전문적인 지식과 경험이 풍부한 자) 등 이 중에서 해당하는 자중에서 시설장의 추천을 받아 시군구청장이 임명 또는 위촉하도록 되어 있다(보건복지가족부-한국사회복지협의회, 2009: 891; 2013 사회복지관 운영관련 업무처리안내, 2013: 11). 이런 운영위원회가 어떻게 구성되고 운영되는지는 시설의 프로그램 운영은 물론 서비스 활동 전반에 영향을 미치게 된다. 이런 관점에서 보면 **“시설의 운영위원회에 시설 이용자의 보호자 대표, 지역주민, 사회복지사 등 다양한 사람들이 운영위원으로 참여하고 있는 시설일수록 서비스 질이 높을 것이다.”** (가설 3-1) 또한 운영위원회가 구성되어 있더라도 일 년 동안 거의 개최되지 않는다면, 운영위원회가 개최된다면 시설 운영과 관련하여 밀도 있는 회의가 이루어지지 않고 그 결과를 시설운영에 반영하지 않는다면 프로그램의 질이나 서비스 질이 향상될 수 없을 것이다. 이런 점에 비추어보면 시설의 운영위원회가 활성화된 시설일수록 그 시설의 서비스 질이 높을 것이다.

(2) 시설의 성과관리제 시행

어떠한 기관이든 집합적 활동에 있어서 높은 성과를 가져오려면 직원들의 성과를 모니터하여 높은 성과를 가져온 사람에게 성과에 상응하는 성과급을 지급하여야 한다(Ostrom, 2010). 이런 측면에서 정부나 혹은 공공기관은 사기업처럼 BSC나 혹은 그 외의 성과관리제도를 운영하고 있다. 사회복지관의 경우 이와 같은 성과관리체계를 구축하고 있지 않거나 성과평가와 이에 바탕을 둔 성과급을 지급하지 않는 경우도 있다. 따라서 **“사회복지관이 성과평가를 실시하여 성과급을 지급하는 시**

설은 그렇지 않은 시설에 비해 높은 성과를 초래할 것이다.” (가설 3-2). 이와는 달리 시설이 성과급을 지급하지는 않더라도 매년 직원들 중 우수직원을 선발하여 표창을 하는 경우 직원들의 사기를 진작시킬 수 있고, 결국 서비스 질을 향상시킬 수 있을 것이다. 따라서 시설이 우수직원을 선발하여 표창하는 경우 그렇지 않은 시설에 비해 서비스 질이 높을 것이다.

(3) 시설장의 임명과 근무형태

사회복지관의 경우 시설장을 임명할 때 어떤 경력을 가지고 어느 정도의 전문성을 가지고 있는가에 따라 시설에서 제공하는 프로그램이나 혹은 서비스 활동이 달라질 수 있기 때문에 시설장의 임명은 서비스 질에 영향을 미칠 수 있다. 「사회복지사업법」에 따르면 사회복지사 1급 이상의 자격을 취득한 후 3년 이상의 사회복지업무에 종사한 경력이 있는 자 혹은 사회복지사 2급 이상의 자격을 취득한 후 5년 이상의 사회복지업무에 종사한 경력이 있는 자로 규정해 두고 있다. 이러한 요건을 갖추고 10년 이상 많은 기간 동안 사회복지 업무에 종사해온 경력을 가진 사람이 시설장을 하는 경우 서비스 질이 보다 좋을 수 있을 것이다. 이런 관점에서 “기관장이 전문성이 높고 많은 경력을 가지고 있는 복지시설일수록 그렇지 않은 복지시설에 비해 서비스 질이 높을 것이다.” (가설 3-3) 또한 시설장이 상근하는 경우와 비상근인 경우가 있다. 시설장의 상근 여부는 법인에서 결정할 사항이며, 법인의 거버넌스의 일부로 고려될 수 있다. 시설장이 상근일수록 시설 운영에 대해 보다 많은 관심을 기울이게 되고 결국 높은 성과를 가져 올 수 있을 것이다. 이런 관점에서 시설장이 상근인지 여부가 복지시설의 서비스 질에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

(4) 시설의 유형 및 규모

사회복지관은 사회복지법인, 사단법인 및 재단법인, 기타 비영리법인에 그 운영을 위탁하고 있다. 사회복지법인은 통상적으로 사단법인 및 재단법인, 기타 의료법인 등과는 달리 수익사업을 시행하지 않고 있어 재정상의 어려움이 있는 경우가 많다. 게다가 다양한 유형의 비영리단체도 정부와 마찬가지로 기업과 달리 다양한 이유로 높은 성과를 내지 못하는 경우가 많다(Wolf, 1988). 이처럼 사회복지관의 기관 유형은 서비스 질에 영향을 미칠 수 있을 것이다(조연숙, 2001). 뿐만 아니라 사회복지관은 그 규모에 따라 가형, 나형, 그리고 다형으로 구분하고 있다. 이런 규모의 차이는 프로그램의 다양성, 시설의 수준 등에도 영향을 미칠 수 있고, 동시에 정부로부터 재정지원을 받는 규모에도 영향을 미치게 되며, 종국적으로 서비스 질에도 영향을 미칠 수 있을 것이다.

4) 사회복지관 서비스의 질

사회복지관의 서비스란 사회복지관이 다양한 사업과 이에 따른 구체적인 프로그램을 통해 제공

하는 다양한 재화와 서비스를 지칭하며, 서비스 질이란 이런 재화나 서비스의 수준 또는 질을 의미한다. 여기서 사회복지관이란 지역사회를 기반으로 일정한 시설과 전문 인력을 갖추고 지역주민의 참여와 협력을 통하여 지역사회복지문제를 예방하고 해결하기 위하여 종합적인 복지서비스를 제공하는 시설을 말한다(2013 사회복지관 운영관련 업무처리안내, 2013: 7). 그런데, 시민들에게 제공하는 다양한 사업과 이에 따른 공공서비스의 질은 효과성과 더불어 공공서비스 성과를 측정하는 주요 지표이다(Hatry and Wholey, 1999: 306-313). 이와 같은 서비스 효과성이나 질은 다양한 방법을 통해 자료를 수집할 수 있다(Cronin and Tayler, 1992). 시민이나 고객을 대상으로 설문조사를 실시하거나 혹은 정부기록과 훈련된 관찰자를 통해서도 평가할 수 있다.⁹⁾ 전자의 경우에도 서비스 질의 다양한 측면을 평가할 수 있으며, 이런 설문조사를 통해서도 서비스 효과성에 관한 사실적 지식을 얻을 수도 있다. 미국의 여러 도시에서 매년 성과 측정치의 일부분으로서 시민설문조사를 정기적으로 실시하고 있다(Hatry and Wholey, 1999: 318; 김인, 2011).

일반적으로 서비스의 질의 측정치를 검토하기 위해서는 Parasuraman, Zeithaml, & Berry(1988)의 서비스 질(Service Quality: SERVQUAL)에 관한 연구와 국내외 여러 학자들의 연구를 고찰할 필요가 있다. 이런 연구를 검토해 보면 서비스 질은 서비스 전달과정에서 전달자가 고객에게 수행해야 할 중요한 활동으로 구성되어야 하며, 둘째 서비스 질은 가변적이고 다양한 속성을 포함하고 있기 때문에 단일 척도는 바람직하지 않고, 끝으로 측정하고자 하는 각 서비스의 특성을 반영하여 'SERVQUAL'을 수정하여 사용하는 것이 바람직하다는 것이다(송건섭·이근수, 2005: 155; 김인, 2010: 405; 박순애·박재현, 2010). 일반적으로 서비스 질은 구체적인 하나의 서비스 활동을 여러 측면에서 측정 평가하고 있다. 예컨대 사회복지관에서 제공하는 성인교육프로그램의 서비스 질도 유용성, 공정성, 간편성, 접근성, 대응성, 친절성, 신뢰성, 쾌적성 등의 측면에서 측정할 수 있다(김인, 2011: 612-614; 김인, 2010: 411). 이러한 차원을 보다 줄여서 프로그램의 유용성, 직원의 친절성, 시설의 쾌적성, 그리고 시설 이용의 편리성 등으로 구분하여 간편하게 측정해 볼 수도 있다. 그러나 다양한 서비스를 제공하는 사회복지관의 서비스 질의 측정은 보다 많은 사업이나 프로그램을 포괄할 수 있는 측정 방안을 강구하여야 할 것이다. 왜냐하면 사회복지관의 경우 다양한 사업들과 세부적인 사업들, 그리고 다양한 프로그램을 통해 다양한 서비스를 제공하고 있기 때문이다.

이런 관점에서 보면 사회복지관의 경우 서비스 질을 측정하는 경우 무엇을 어떻게 측정할 것인가가 중요한 과제이다. 특히 사회복지관에 따라 어떤 서비스를 제공하기도 하고 제공하지 않기도 한다. 게다가 어떤 서비스는 중요하게 고려하여 중점을 두고 제공하기도 하며 다른 서비스는 그렇지 않을 수도 있다. 또한 시설의 어떤 서비스는 이용자가 시설을 방문하여 제공받기도 하지만 시설의

9) 최근 보건복지부와 한국사회복지협의회는 주관적 객관적 측정치를 종합하여 시설을 평가하고 있으며, 이런 평가의 내용 중 서비스 질 부분도 주관적 객관적 측정치를 통해 측정하고 있다(보건복지가족부·한국사회복지협의회, 2009).

직원이 직접 그 지역의 주민들을 만나 제공하는 서비스들도 있다. 이런 점을 고려한다면 사회복지관의 경우 서비스 질은 그 시설이 제공하는 다양한 사업을 망라하는 것이 좋겠지만 학술적 연구에서는 연구역량과 관련하여 주요 사업에 한정하여 연구하게 된다. 사회복지관은 일반적으로 가족복지사업, 지역사회보호사업, 그리고 교육문화사업과 관련한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 가족복지사업으로는 가족관계 증진사업, 가족기능 보호사업, 가정문제 해결 및 치료 사업, 부양가족 지원사업을 시행하고 있으며, 지역사회보호사업으로는 노인 및 결식아동 식사제공서비스, 재가복지사업대상자들에 대한 보건의료 관련 서비스, 요보호대상자들에 대한 일상생활지원 서비스, 노인·장애인·실직자·노숙자를 위한 일시보호 서비스, 직업기능훈련, 취업알선, 직업능력개발 등 자활사업 등을 수행하고 있다. 교육문화사업으로는 아동 및 청소년을 대상으로 하는 기능교실 및 학습지도, 기능습득을 목적으로 하는 성인사회교육, 노인여가·문화프로그램, 일반주민을 위한 여가 오락프로그램, 문화 소외집단을 위한 문화프로그램, 그리고 기타 각종 지역문화행사를 수행하고 있다(보건복지가족부·한국사회복지협의회, 2009: 498-521).¹⁰⁾

사회복지관서비스는 이런 모든 서비스 활동을 포함하는 것이다. 다만 측정 상의 어려움 때문에 이들 중 일부를 측정하여 서비스수준이나 질의 측정값으로 사용하고 있다.¹¹⁾ 이런 점을 감안한다면 사회복지관의 서비스 질은 다양한 사업의 수행 평가에 기반을 둔 서비스 수준과 그리고 실제 서비스를 이용하는 시민들을 대상으로 한 주관적 서비스 질 평가결과를 종합적으로 반영하여 서비스 질을 측정할 수 있다. 이 경우 각 요소의 비중을 어느 정도 반영해야 할 것인가에 대한 논란이 생길 수 있으나 모두 중요한 사업이므로 단순 평 균을 사용하여 서비스 질 지수를 작성해 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 분석모형의 설정과 조사설계

1. 분석모형의 설정

1) 분석모형의 설정

앞에서 고찰한 이론적 논의에 바탕을 두고 독립변수와 종속변수를 설정하여 분석틀로서 인과모

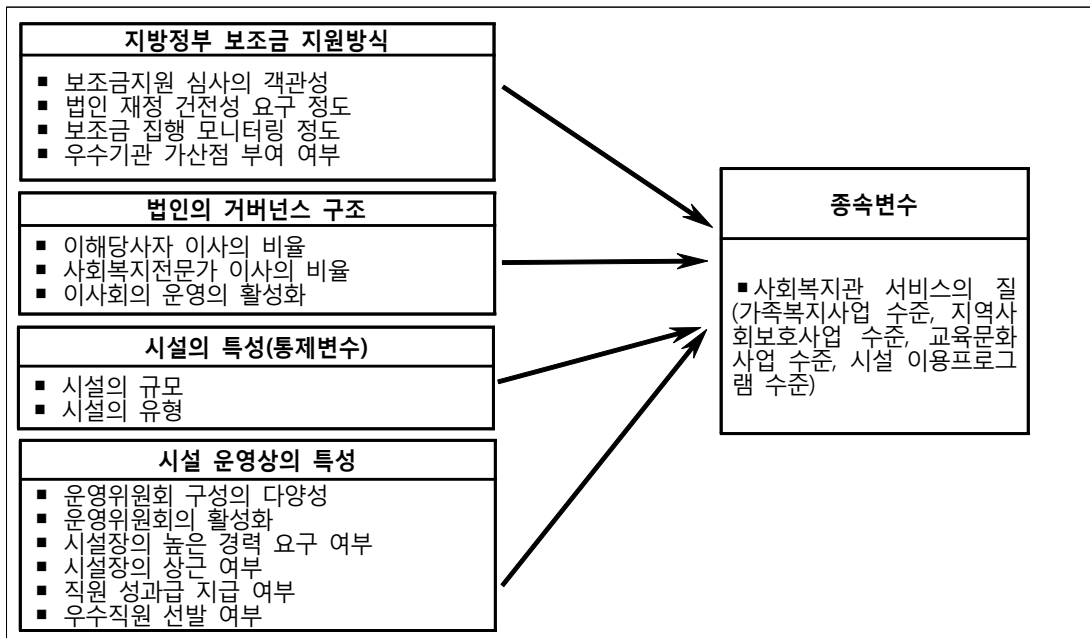
10) 사회복지관 평가에서는 지역자원개발, 주민조직화 및 교육, 복지네트워크 구축 등을 포함하는 지역사회조직활동, 그리고 지역 특성을 반영한 창의적이고 질적인 서비스 제공을 평가하는 특화사업 등을 포함하고 있다.

11) 최근 보건복지부와 한국사회복지협의회는 이와 같은 사업을 중심으로 주관적 객관적 측정치를 종합하여 시설을 평가하고 있으며, 이런 평가의 내용 중 “프로그램과 서비스 질”(한 묶음) 부분도 주관적 객관적 측정치를 통해 측정하고 있다(보건복지가족부·한국사회복지협의회, 2009).

형을 제시하면 다음 <그림 1>과 같다.

아래의 분석모형은 사회복지관 서비스의 질은 가족복지사업 수준, 지역사회복지사업 수준, 교육문화사업 수준, 성인교육서비스 수준에 의해 측정되며, 이러한 서비스 질은 지방정부의 보조금 지원방식, 법인의 거버넌스 구조, 시설 운영상의 특성, 그리고 시설의 특성 등에 의해 영향을 받는다는 것을 나타내고 있다. 지방정부 보조금 지원방식의 주요 특성은 지방정부의 보조금 지원 심사의 객관성, 보조금을 신청한 법인의 재정 투명성 정도, 보조금 집행 모니터링 정도, 그리고 집행성과 우수기관 가산점 제공 여부 등이다. 또한 법인의 거버넌스 구조로서 중요한 것은 친인척 이사 비율 등 이해관계 당사자 비율이 10% 이하인가 여부, 이사 중 사회복지전문가 비율이 50%이상인지의 여부, 그리고 이사회 운영의 활성화이다. 다음으로 시설 운영상의 특성으로서 운영위원회 구성의 다양성, 시설장 임명자격의 엄격성 등을 들 수 있다. 시설 운영상의 특성으로는 운영위원회 구성의 다양성, 운영위원회의 활성화, 시설장의 상근 여부, 시설의 직원에 대한 성과급 지급 여부, 우수직원 선발 여부 등이 중요하다. 끝으로 이런 변수들 외에 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 시설의 특성으로서 시설의 규모, 시설의 유형 등을 들 수 있다.

<그림 1> 보조금 지원방식, 법인 지배구조 및 시설운영상의 특성이 서비스 질에 미치는 영향



2) 주요 변수 목록

아래 <표 1>은 분석 모형에 포함된 독립변수들과 종속변수의 목록, 각 변수들의 측정지표, 그리고 변수의 성격 및 신뢰도 계수 등을 나타낸 것이다.

<표 1> 주요 변수 목록 및 측정도구의 신뢰도

	요인	변수	측정치	비고		
독립변수	보조금 지원방식	보조금 지원 심사의 객관성	▪복지관 관련분야 활동 경력 요구 정도, ▪교수, 전문가, 시민단체 대표 등의 참여를 통한 심사의 투명성, ▪객관적인 선정 절차 고수 정도	.766		
		법인 재정의 건전성 요구 정도	▪회계지표의 비중 정도, ▪법인 재정부담 요구 정도	.627		
		집행모니터링 정도	▪연도별 재정보고서 제출 요구 정도, ▪정기적인 회계 감사보고서 제출 요구 정도, ▪보조금 집행 모니터링 정도	.624		
		우수기관 가산점 부여 여부	▪보조금 지원심사 시 우수기관 가산점 부여 여부	모조변수		
	법인 거버넌스 구조	이해당사자 이사의 비율	▪친인척 등 이해당사자 비율 10% 이하 여부	모조변수		
		사회복지 전문가 이사의 비율	▪ 사회복지전문가 이사의 비율 50% 이상 여부	모조변수		
		이사회 운영의 활성화	▪예산의 심의의 충실성, ▪인사 관련 회의의 충실성, ▪원안의 수정 정도	.720		
	기관운영 특성	운영위원회 구성의 다양성	▪이용자 대표 ▪지역주민 대표 ▪관계 공무원 ▪교수 등 전문가, ▪후원자대표, ▪시설 종사자, ▪자원봉사자, ▪기타	*지수작성		
		운영위원회 활성화	▪사업 및 운영 관련 의견 교환 정도 ▪운영에 위원들의 의견 반영 정도	.712		
		기관장의 높은 경력 요구 여부	▪사회복지사 1급 및 경력 15년 이상 요건 여부	모조변수		
		기관장의 상근 여부	▪상근 여부	모조변수		
		직원성과급 지급 여부	▪ 근무 평정에 따른 성과급 지급 여부	모조변수		
		우수직원 선발여부	▪ 우수직원 선발 및 표창 여부	모조변수		
	기관 특성	기관 유형	▪ 사회복지법인, ▪재단법인, ▪기타	모조변수		
		기관 규모	▪가형, ▪나형, ▪다형	모조변수		
	종속 변수	서비스 질	사회복지관의 서비스 질	가족복지사업수준(A)	▪가족관계증진사업, ▪가족기능 보완사업, ▪가정문제해결 및 치료사업, ▪부양가족지원사업	평균값
				지역사회복지사업수준(B)	▪요보호자 식사제공서비스, ▪재가복지사업 대상자 보건의료서비스, ▪일상생활지원 서비스, ▪일시보호서비스, ▪자활사업	평균값
				교육문화사업수준(C)	▪기능교실 및 학습지도, ▪성인사회교육, ▪노인여가 문화교실, ▪일반주민 여가 오락 교실 및 문화소외집단 문화교실 등	평균값
시설 프로그램 수준(D)				▪강사 및 직원 친절성, ▪프로그램의 유용성, ▪시설 이용의 편리성, ▪시설의 쾌적성	.895	
사회복지관의 서비스 질				(A+B+C+D)/4	평균값	

* 위원회에 참여하고 있는 위원들의 종류 수에 따라 1점(4개 이하)-5점(8개) 부여.

위의 표는 독립변수의 균을 보조금지원방식, 법인거버넌스구조, 기관운영상의 특성, 그리고 통제변수로서 기관의 특성을 네 그룹으로 분류하여 변수, 측정치, 신뢰도 또는 모조변수 여부 등을 설

명하는 내용을 정리한 것이다. 이 중에서 운영위원회 구성의 다양성은 다른 변수와 달리 설문에서 운영위원회에 다양한 사람들이 참여하고 있는 정도를 통해 측정하였다. 즉, 각 사회복지관의 운영위원들 중에 이용자 대표, 지역주민, 관계공무원, 교수 등 전문가, 후원자 대표, 시설종사자, 자원봉사자, 기타가 다 포함되어 있으면 5점, 7개 4점, 6개, 3점, 5개 2점, 4개 이하는 1점으로 부여하였다. 관련 주요변수의 측정지표, 관련통계 및 측정방법은 요약하여 <부록1>에 제시하였다.

또한 사회복지관의 서비스 질은 3개의 사업에 대한 질의 평가와 그리고 이들 사업 중 하나인 교육문화사업의 일환으로 수행하고 있는 성인기능 교육 및 노인 여가 문화 교실의 서비스 질은 이용자를 대상으로 설문조사를 실시하여 측정하였다. 3개의 사업은 보건복지부와 한국사회복지협의회(2012)가 종합사회복지관 시설 평가 시에 ‘프로그램과 서비스’ 영역을 평가하는 6개 사업 중 중요한 사업 3개이다. 각 사업은 4-5개 하위사업의 수준을 5점 척도로 측정하였으며, 측정은 각 시설의 부장(또는 과장)이 2012년에 한국사회복지협의회(2012)로부터 평가받은 각 시설의 사업 실적에 비추어 해당 설문지에 응답하게 하였다. 또한 이용자를 대상으로 하는 설문조사에서는 각 시설별로 남녀 5명씩 노인 여가 문화 교실, 일반주민 여가 프로그램, 성인기능 교육을 이용하는 시민들에게 서비스 질을 평가하게 하였다.¹²⁾ 이러한 조사결과를 통해 각 시설별로 3개 사업의 서비스 수준 및 시민들이 평가한 서비스 질을 종합하여 사회복지관의 서비스 질을 측정하였다.

2. 조사설계

1) 연구방법과 분석단위의 설정

본 연구의 분석단위는 기초자치단체가 관장하는 사회복지관이다.¹³⁾ 본 연구는 지방정부의 보조금 지원 행정상의 특성, 보조금 지원을 받는 시설 법인의 지배구조 및 시설 운영상의 특성이 사회복지관의 서비스 질에 미치는 영향을 과학적으로 분석하는 것이다. 본 연구에서는 각 사회복지관의 서비스를 이용하는 개인이 주관적으로 평가하는 서비스 질이 왜 차이가 나는가를 규명하는 것이 아니라 각 사회복지관이 다양한 사업을 통해 제공하는 평균적인 서비스 질 또는 수준이 왜 차이가 나는가를 규명하는 것이다. 이러한 연구를 위해 지방정부, 법인, 시설 등 다양한 기관과 그리고 서비스를 이용하는 개인으로부터 자료를 수집했다.

본 연구에서는 공통의 분석틀이나 측정치 마련의 어려움 등을 감안하여 지방정부의 사회복지서비스 중 한 가지를 선정하여 연구대상으로 삼고자 한다. 지방정부 중 광역자치단체가 관장하는 복지

12) 각 시설이 제공하는 프로그램이 달라 위에서 제시한 순서대로 조사 대상자를 선정하도록 하였다.

13) 이런 문제는 연구에서 설명하고자 하는 대상단위(object unit)와 자료수집에 있어서 주체단위(subject unit) 설정의 문제이다(강신택, 1995: 146-148). 따라서 본 연구에서 대상단위는 사회복지관이고, 자료를 수집하게 되는 주체단위는 지방정부 및 사회복지관의 법인, 그리고 시설 이용자가 된다.

시설이 있으며, 기초자치단체가 관장하는 복지시설이 있다. 본 연구에서 분석하고자 하는 사회복지 서비스는 주로 기초자치단체가 관장하는 종합사회복지관이다. 종합사회복지관의 경우에도 여러 종류의 사업을 통해 다양한 서비스를 제공하고 있다.

2) 표본의 선정

본 연구에서는 전국의 16개 광역자치단체 전수조사와 각 광역자치단체별로 다양한 기초자치단체가 표출될 수 있도록 하여 사회복지관을 표출하였다. 전국 총 434개의 종합사회복지관 중 서울 32개(96), 부산 18개(52), 인천 7개(20), 대구 10(30), 대전 7(22), 광주 7(19), 울산 3개(7), 경기 23개(63), 강원 6개(16), 충북 4개(11), 충남 4개(13), 경북 4(13), 경남 7(18), 전북 7개(24), 전남 6개(22), 제주 3개(8) 총 434개 종합복지시설 중 148개를 표본으로 추출하였다. 각 시설의 이용자의 표본은 2013년 4월 2째 주 동안 각 시설의 ①성인교육 프로그램 또는 ②일반주민 대상 교육프로그램, 아니면 ③노인 대상 교육프로그램을 이용하는 자 중 남자 5명, 여자 5명 총 10명을 표본으로 추출하였다. 설문조사의 대상자로 표출된 사람은 총 148개 시설 1480명이다.

3) 자료의 수집 방법 및 분석방법

본 연구에서 수집한 자료는 보조금을 지원하는 지방정부의 사회복지과, 보조금을 받는 사회복지관, 그리고 서비스 이용자에 대한 자료이다. 자료 수집을 위해 2012년부터 부산지역의 구청, 사회복지관 등을 방문하여 예비조사로서 면담조사를 실시하였으며, 본 조사는 2013년 4월에 우편설문조사를 통해 이루어졌다. 지방정부의 보조금 지원상의 특성에 관한 자료는 지방정부의 담당 관료들을 통해서 수집되어야 한다. 그러나 공무원들의 잦은 순환보직과 그리고 면담조사과정에서 담당자들은 자신의 업무를 규정대로만 수행했다고 하고 있어 정확한 자료를 수집할 수 없었다. 그래서 사회복지관 보조금 업무를 담당하고 있고 지방정부의 보조금 지원행정에 대해 잘 알고 있는 각 복지관의 부장(또는 과장)을 통해 수집하였다. 사회복지관의 법인 운영상의 특성과 시설 운영상의 특성도 이들을 통해 수집하였다.¹⁴⁾ 본 연구의 설문조사에 응답한 시설의 수는 조사대상 기관 총 148개 기관 중 136개 기관으로서 회수율은 91.9%이다. 설문에 응답한 이용자의 수는 총 1360명이다.

본 연구에서는 보조금 지원행정상의 특성, 사회복지관 법인의 거버넌스 구조, 서비스 질에 대한 기초 통계 자료를 제시하고, 끝으로 지방정부의 보조금 지원 행정상의 특성, 보조금 지원을 받는 시설 법인의 지배구조 및 시설 운영상의 특성이 사회복지관의 서비스 질에 미치는 영향을 규명하기 위해 다중회귀분석을 실시하고자 한다.

14) 사회복지관을 방문하여 보조금 지원사업에 대한 면담을 하는 가운데 선임사회복지사가 시설 운영뿐만 아니라 보조금 지원 업무와 시설이 운영하는 다양한 사업에 대해서도 잘 파악하고 있다고 하였다.

IV. 지방정부 보조금 지원방식, 법인 거버넌스구조 및 시설운영상의 특성이 사회복지서비스 질에 미치는 영향 분석

1. 지방정부 보조금 지원방식 분석

아래 <표 2>는 지방정부가 사회복지관에 보조금을 지원해줄 때 보조금 지원방식과 관련한 행정적 특성을 나타낸 것이다. 앞에서 이론적 논의에서 가설로 설정한 것과 관련하여 주요한 내용은 지방정부가 보조금 지원 심사를 할 때 법인의 재정상태를 중시하는 정도, 심사의 객관성 정도, 지원 후 모니터링 수준, 그리고 우수기관에 가산점을 부여하는지 여부 등에 관한 것이다.

<표 2> 지방정부보조금 지원행정의 특성 분석

(): %임.

변수	설문문항	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다	평균	전체 평균
법인 재정 중시	높은 법인 재정부담율	14(10.4)	33(24.6)	39(29.1)	38(28.4)	10(7.5)	2.977	3.224
	높은 재정회계 지표비중	7(5.3)	12(9.1)	41(31.1)	55(41.7)	17(12.9)	3.477	
심사 객관성	다양한 활동경력 요구	5(3.7)	19(14.1)	35(25.9)	61(45.2)	15(11.1)	3.459	3.468
	다양한 참여자 심사	9(6.8)	21(15.8)	44(33.1)	37(27.8)	22(16.5)	3.315	
	심사 절차 준수	5(3.7)	12(9.0)	38(27.9)	50(37.3)	29(21.6)	3.641	
모니터링	연도별 재정보고서 제출	-	-	3(2.2)	10(7.4)	122(90.4)	4.881	4.505
	정기적 감사보고서 제출	1(0.7)	4(2.9)	10(7.4)	32(23.5)	89(65.4)	4.500	
	전반적 모니터링 수행	1(0.7)	4(3.0)	21(15.6)	57(42.2)	52(38.5)	4.148	
가산점 부여	성과별 가산점 부여	그렇다			그렇지 않다			
		26(19.5)			105(78.9)			

* 지방정부 보조금 지원상의 특성에 관한 자료는 조사대상 시설이 응답한 내용임. 분석에서 사용된 각 지방정부의 값은 같은 지방정부 내의 시설 담당자가 응답한 평균값임. 소수점으로 표시될 수 있음.

위의 <표 2>에서 보면 먼저 지방정부가 사회복지관에 대한 보조금 지원을 결정할 때 법인의 자부담을 요구하는 정도를 보면, 지방정부에 따라 자부담 요구정도가 다르며 또한 시설에 따라 다르게 인식하고 있다.¹⁵⁾ 그 수준은 전체적으로 2.977로서 보통에 약간 못 미치고 있다. 또한 보조금 지원

15) 정부의 사회복지관에 대한 평가에서 ‘재정 및 조직운영’의 평가 항목이 있다. 이 항목과 관련하여 중요하게 평가하는 지표 중 하나는 보조금 결산액에 대한 운영법인의 자부담(전입금) 비율이다. 2009년부터 2012년까지 지방정부가 사회복지관에 지원한 보조금의 경우 최대는 나형의 시설로서 5,193,715(천)원이며, 최소 역시 나형으로서 450,000천원이다. 자부담인 법인전입금의 경우 3년간 평균 최대 2,679,511천원이며, 최소 0원이다. 가형의 경우 평균 198,926천원, 나형 198.926(천)원이며, 다형은 81,391(천)원이다. 전입금의 비율의 경우 최대 295.45, 최소 0.00이며, 평균 16.91이다(보건복지부·한국사회복지협의회, 2012: 183).

심사시에 시설의 회계지표의 중요성을 고려하는 정도에 대한 분석을 보면 3.477로서 보통보다는 약간 높게 평가하고 있다. 이런 분석결과를 보면 전반적으로 볼 때 지방정부가 보조금 지원 시 법인의 재정건전성을 약간 중요하게(3.224) 고려하고 있는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 보조금 지원 심사 시 심사의 객관성과 관련하여 시설의 다양한 활동 경력을 요구하는 정도는 평균값이 3.459, 다양한 참여자를 통한 공정한 심사는 3.315, 객관적인 절차를 준수하는 정도는 3.641이며 종합해 보면 3.468로서 약간 객관적으로 평가하고 있는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 보조금을 지급한 후 보조금 집행에 대한 모니터링의 정도와 관련하여 지방정부의 재정보고서 제출의 엄격성(4.881), 정기적인 회계감사 보고서 제출의 엄격성(4.500), 전반적인 보조금 모니터링 수준(4.148)로서 지방정부가 보조금을 지원한 후 모니터링을 하는 정도는 평균 4.505로서 아주 모니터링을 아주 잘하고 있는 것으로 볼 수 있다.

끝으로 지방정부가 보조금 심사시 성과 가산점제도를 실시하고 있다고 응답한 시설이 26개(19.5%), 그렇지 않다고 응답한 시설은 105개(78.9%)로서 일부의 지방정부만이 성과에 따른 가산점 제를 실시하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 법인거버넌스구조 및 시설운영상의 특성 분석

아래 <표 3>은 사회복지관의 운영을 맡고 있는 법인의 거버넌스구조상의 특성과 시설 운영상의 특성에 대한 분석이다.

<표3> 법인 이사회 및 시설 운영상의 특성 분석

	법인 이사회 및 시설 운영상의 특성	그렇다		그렇지 않다	
		빈도	비율	빈도	비율
이사회구성	이사회에 사회복지 전문가 50% 이상 여부	52	38.20%	84	61.80%
	이사회에 이해당사자 비율 10% 이하 여부	96	70.60%	40	29.40%
	이사회가 최소 8인 이상으로 구성 여부	106	77.90%	30	22.10%
	이사회 구성 관련 근거 지침 마련 여부	124	91.20%	12	8.80%
이사회운영	최근 3년간 이사회 정기적 개최 여부	122	89.70%	14	10.30%
	최근 3년간 이사회 개최율 90% 이상 여부	99	72.80%	37	27.20%
	최근 3년간 이사회 이사참여율 90% 이상 여부	85	62.50%	51	37.50%
	이사회 의결사항의 사업 및 계획에 반영 여부	105	77.20%	31	22.80%
시설운영	시설의 관장의 상근 여부	127	93.38%	9	6.62%
	관장의 엄격한 자격 여부	75	55.15%	61	44.85%
	성과급 지급 여부	38	28.15%	97	71.85%
	우수직원 선발 및 표창 여부	101	74.27%	35	25.73%

아래 표에서 보면, 먼저 법인 이사회에 사회복지사 및 사회복지 교수 등 사회복지전문가가 50% 이상 인지여부를 묻는 조사에서 50%이상이라고 응답한 시설이 52개(38.20)로서 이사회에 사회복지전문가가 과반수를 차지하고 있는 시설이 상대적으로 적은 편이다. 또한 이사회의 이사 중 친인척 등 법인과 관련한 이해 당사자의 비율이 10% 이하인 시설은 96개 시설(70.60%)로서 아직도 법인 이사장의 친인척 등 이해당사자가 일정 비율 이상 이사를 맡고 있는 법인이 다수임을 알 수 있다. 이 사회의 이사 수와 관련하여 보면 이사의 수가 8명 이상인 경우 106개(77.90%)로서 7명 이하인 시설도 약 22%에 이르고 있다. 이사회 구성과 관련하여 근거 지침을 마련하고 있는 법인은 124개(91.20%)이며, 아직 근거 지침을 마련하지 못한 법인도 8.8%나 있다. 또한 최근 3년간 이사회를 정기적으로 개최해 오고 있는 법인은 122개(89.70%)이며, 이사회 개최율이 90% 이상인 법인은 99개(72.80%), 최근 3년간 이사회에 이사들의 참여율이 평균 90% 이상인 법인은 85개(62.50%)이며, 이사회 의결사항이 법인의 사업 및 계획에 반영된다고 보는 법인은 105개(77.20%)로서 많은 법인들이 이사회 의결사항을 법인 운영에 잘 반영하고 있음을 알 수 있다.

또한 사회복지관의 운영과 관련하여 보면, 사회복지관이 직원들의 성과를 평가하여 성과급을 지급하고 있는 시설은 38개 시설로서 28.15%로서 일부가 성과급을 지급하고 있다. 또한 우수직원을 선발하여 표창을 하고 있는 시설은 101개로서 77.20%이며 그렇지 않은 시설은 35개로서 25.73%이다. 아직 4개의 시설 중 하나 정도는 우수직원을 선발하지 않고 있어 높은 성과를 낼 수 있는 유인이 없는 상태로 운영되고 있다. 또한 시설의 관장이 상근하고 있는 시설은 127개로서 93.38%이며, 비상근인 경우 9개 시설로서 6.62%로 나타났다. 관장의 자격이 1급사회복지사 자격증을 소지하고 있으면서 사회복지사 경력 15년 이상인 경우가 75개 시설로서 55.15%이며, 그렇지 않은 시설이 61개로서 44.85%로 나타나서 전체 시설 중 반 이상이 높은 전문성과 많은 경력을 소지한 사람을 관장으로 선임하고 있다. 이런 높은 전문성과 많은 경력이 사회복지관의 높은 성과를 초래할 수 있을 것이다.

3. 사회복지시설의 사업별 서비스 질 수준 분석

아래 <표 4>는 종합사회복지관의 주요 사업별 서비스 내용이다. 가족복지사업, 지역사회보호사업, 교육문화사업은 다양한 세부 사업을 포함하고 있는 것으로서 2012년 보건복지부와 한국사회복지협의회가 평가한 것을 바탕으로 각 시설의 담당자가 평가한 것이다. 시설 이용프로그램은 각 시설의 이용자들이 직접 성인사회교육 및 노인여가문화프로그램을 통해 서비스를 받고 평가한 자료들이다.

〈표 4〉 사회복지관의 사업별 서비스 수준(종속변수)의 통계 분석*

복지관 사업		최소값	최대값	평균	표준편차
*가족복지 사업	가족관계 증진사업	2.00	5.00	4.3955	.87590
	가족기능 보완사업	2.00	5.00	4.5149	.70161
	가정문제 해결 및 치료 사업	2.00	5.00	4.3731	.95517
	부양가족지원사업	1.00	5.00	4.1654	1.09531
	전체 평균	2.00	5.00	4.3684	.69874
*지역사회 보호사업	요보호 대상자 식사제공 서비스	2.00	5.00	4.8898	.33873
	보건·의료 관련 서비스	2.00	5.00	4.5806	.59941
	요보호대상자 일상생활지원 서비스	3.00	5.00	4.6290	.51746
	요 보호 대상자 일시보호 서비스	1.00	5.00	4.5081	.59121
	자활사업	1.00	5.00	4.5403	.53190
	전체 평균	3.00	5.00	4.6290	.30465
*교육문화 사업	아동·청소년 기능교실 및 학습지도	2.00	5.00	4.5271	.69684
	성인사회교육	1.00	5.00	4.2713	1.02127
	노인여가·문화프로그램	2.00	5.00	4.6279	.67395
	주민 여가·오락·문화프로그램, 기타	2.00	5.00	4.2500	.81377
	전체 평균	2.50	5.00	4.4205	.53032
**시설이용 프로그램	강사 및 직원의 친절성	1.00	5.00	4.5588	.70726
	시설 이용의 편리성	1.00	5.00	4.1019	.79428
	프로그램의 유용성	1.00	5.00	4.4222	.76017
	시설의 쾌적성	1.00	5.00	4.1250	.84614
	전체 평균	1.00	5.00	4.2995	.64805
복지관의 서비스 질	(A)+(B)+(C)+(D)/4	3.37	5.004	4.4298	.38486

* 각 사업의 질적 수준은 5점 척도를 통해 측정하였음. 3개의 사업은 종합사회복지관의 부장(또는 과장)이 평가하였음 (보건복지부·한국사회복지협의회가 2012년에 평가한 종합사회복지관 평가점수를 기초로 평가하였음). ** 시설이용프로그램의 서비스 질은 종합사회복지관의 노인 여가 문화 교실, 일반주민 여가 프로그램, 성인기능 교육을 이용하는 시민이 평가한 점수의 평균임.

위의 <표 4>에서 보면 가족복지사업은 가족문제 예방프로그램을 포함하는 가족관계 증진사업, 아동청소년을 대상으로 실시하는 가족기능 보완사업, 가정문제 해결 및 치료 사업, 그리고 부양가족 지원사업을 통해서 제공되고 있으며, 이중 가족기능보완사업이 4.5149로서 상대적으로 가장 잘 이루어지고 있으며, 부양가족지원사업이 4.1654로서 상대적으로 가장 수준이 낮다. 평균적으로 볼 때 이 사업의 수준은 4.3684로서 약간 잘 이루어지고 있는 것으로 평가할 수 있다. 다음으로 지역사회 보호사업은 요보호 노인이나 결식아동 등을 위한 식사 제공 서비스, 노인, 장애인, 저소득층 등 재가 복지사업 대상자들을 위한 보건·의료 관련 서비스, 요보호 대상자들이 지역사회에 거주하기 위해 필요한 기초적인 일상생활지원 서비스, 노인, 장애인 또는 실직자·노숙자 등을 위한 일시보호 서비스, 그리고 직업 기능훈련, 취업알선, 직업능력개발, 자활공동체 육성 등 자활사업으로 구성되어 있

다. 이중 식사제공 서비스의 수준이 4.8898로서 가장 높고, 상대적으로 서비스 수준이 가장 낮은 요보호대상자 일시보호사업의 서비스 수준도 4.5081로서 상당히 높은 편이다. 전체적으로 볼 때 지역 사회보호사업의 수준은 4.6290으로서 서비스 수준이 상당히 높다고 볼 수 있다.

교육문화사업은 아동 및 청소년을 대상으로 하는 기능교실 및 학습지도, 기능습득을 목적으로 하는 성인사회교육, 노인여가·문화프로그램, 그리고 일반주민을 위한 여가 오락프로그램 및 문화소외집단을 위한 문화 프로그램·지역문화행사로 구성되어 있다. 이들 사업 중 노인여가 문화프로그램의 서비스 수준이 4.6279로서 가장 높으며, 주민여가 오락문화프로그램이 상대적으로 가장 낮은 4.2500이다. 이 사업의 평균 점수가 4.4205로서 서비스 수준이 약간 높다. 또한 사회복지관을 방문하여 서비스를 이용하는 고객이 평가한 서비스 수준으로서 강사와 직원의 친절성의 수준이 가장 높은 4.4588이며, 시설 이용의 편리성이 가장 낮은 4.1019이다. 이 사업의 평균 점수가 4.2995로서 서비스 질의 수준이 약간 높다.

끝으로, 본 연구에서 평가한 사회복지관의 사회복지사업의 서비스 수준이 모두 4.000을 넘고 있어 비교적 양호한 것으로 평가할 수 있으며, 특히 지역사회복지사업의 서비스수준이 높은 것으로 나타났다.

4. 지방정부 보조금 지원방식, 법인 거버넌스구조 및 시설운영상의 특성이 서비스 질에 미치는 영향 분석

다음 <표 5>는 지방정부의 보조금 지원방식, 법인 거버넌스 구조 및 시설 운영상의 특성이 서비스 질에 미치는 영향을 분석한 것이다.

<표 5> 사회복지관 서비스 질에 영향을 미치는 요인에 대한 회귀 분석

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	VIF
	B	표준오차				
(상수)	3.284	.529		6.202	.000	
보조금지원 심사의 객관성	-.050	.052	-.097	-.944	.347	1.478
법인 재정건전성 요구정도	-.079	.038	-.196	-2.049	.043	1.284
보조금 집행 모니터링 정도	.195	.094	.205	2.064	.042	1.381
우수기관 가산점 부여 여부*	.119	.085	.130	1.400	.165	1.204
이해당사자 이사의 비율*	.170	.085	.198	2.001	.048	1.370
사회복지전문가 이사 비율*	.035	.077	.045	.456	.649	1.386
이사회 운영의 활성화	.014	.064	.022	.210	.834	1.559
운영위원회 구성의 다양성	.011	.028	.035	.393	.695	1.132
운영위원회의 활성화	-.020	.053	-.039	-.371	.711	1.544

시설장의 높은 경력 요구 여부*	.197	.073	.257	2.707	.008	1.261
시설장의 상근 여부*	-.003	.129	-.002	-.021	.984	1.399
성과급 지급 여부*	.199	.081	.231	2.468	.016	1.232
우수직원 선발 여부*	.127	.086	.143	1.488	.140	1.289
시설의 규모(가형)*	.258	.073	.334	3.548	.001	1.247
시설의 유형(사회복지법인)*	-.032	.108	-.038	-.292	.771	2.397
시설의 유형(재단법인)*	.054	.128	.053	.423	.673	2.239

* 변수는 더미변수임. 시설의 규모별 유형분류는 탐색적 분석을 통해 가형과 기타로 구분
 $R^2=.366$, Adjusted $R^2=.252$, $F=3.212$ 유의확률= .000
 음영부분: .05에서 통계적으로 유의미한 변수임

위의 분석표에 의하면 지방정부의 보조금 지원과 관련한 행정상의 특성 중 사회복지관의 서비스 질에 영향을 미치는 것으로는 보조금 집행 모니터링 정도가 가장 중요한 것으로 나타났다. 즉 지방정부가 보조금을 지원한 시설에게 연도별 재정보고서 제출을 엄격하게 요구하고, 정기적인 회계감사보고서 제출을 엄격하게 요구하고, 보조금 집행 모니터링을 잘하는 지역의 사회복지관일수록 서비스 질이 높다는 것이다($\beta=.205$, $p=.042$). 따라서 “지방정부가 보조금지원사업에 대한 모니터링을 잘하면 잘할수록 그 지역 복지시설의 서비스 질이 높을 것이다.”라는 <가설1-3>은 유의수준 .05에서 수락된다.

둘째, 지방정부가 사회복지관에 보조금을 지원할 때 법인이 보다 높은 재정 건전성을 요구하는 지역의 사회복지관일수록 서비스 질이 낮은 것으로 나타났으며, 이것은 통계적 유의수준 .10에서 유의미하다($\beta=-.196$, $p=.043$). 이것은 가설과 정반대로 나타났는데, 그 이유는 사회복지관의 서비스 질이 낮은 지역일수록 지방정부가 보조금을 지원할 때 법인의 재정건전성을 보다 중요하게 고려하고 있기 때문인 것으로 추론된다. 서비스 질이나 수준에 별 문제가 없을 때에는 시설운영에 필요한 재정과 관련하여 법인의 부담에 대해 지방정부가 별로 관여하지 않게 된다. 따라서 “지방정부가 보조금을 지원하는 대상 기관을 선정할 때 법인 재정건전성을 중요하게 고려하는 지역일수록 그 지역의 복지시설에서 제공하는 서비스 질이 높을 것이다.”라는 <가설 1-2>는 .05에서 기각된다.

셋째, 지방정부의 보조금 지원 심사의 객관성($\beta=-.097$, $p=.347$)과 집행성과 우수기관에게 가산점을 제공하는지 여부($\beta=.130$, $p=.165$)의 변수는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 “지방정부의 보조금 지원 대상 기관의 선정 절차가 보다 객관적인 지역일수록 그 지역의 시설에서 제공하는 서비스 질이 높을 것이다.”라는 <가설1-1>은 유의수준 .05에서 기각된다.

넷째, 법인의 거버넌스 구조 변수 중 서비스 질에 영향을 미치는 변수는 이사 중 친인척 등 이해당사자의 비율이 10%이하인지 여부이다($\beta=.198$, $p=.048$). 즉 법인의 이사 중 친인척의 비율이 10%이하인 법인이 관장하는 시설일수록 서비스 질이 높다는 것이다. 다만 통계적 유의수준이 .048로서 약간 낮은 편이나 .05수준에서는 수락될 수 있다. 따라서 법인 이사회에 친인척 등 이해관계자

가 이사로 적게 참여할수록 복지시설의 서비스 질이 높아질 것이다.”라는 <가설 2-2>는 .05 수준에서 수락된다. 또한 법인 이사회에 사회복지전문가의 비율이 50%이상인지 여부는 서비스 질에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다($\beta=.045$, $p=.649$). 따라서 “법인 이사회에 사회복지전문가들이 보다 많이 참여할수록 복지시설의 서비스 질이 높을 것이다.”라는 <가설 2-1>은 유의수준 .05에서 기각된다.

다섯째, 시설 운영상의 특성과 관련한 변수로서 시설의 서비스 질에 영향을 미치는 것은 성과급 지급 여부와 시설장의 전문가 및 경력이다. 즉, 복지시설에서 직원들의 성과를 평가하여 성과급을 지급하는 시설일수록 시설의 서비스 수준이 높다($\beta=.231$, $p=.016$). 따라서 “사회복지관이 성과평가를 실시하여 성과급을 지급하는 시설은 그렇지 않은 복지시설에 비해 높은 성과를 초래할 것이다.”라는 <가설 3-2>는 유의수준 .05에서 수락된다. 또한 시설의 장이 사회복지사 1급 자격증을 소지하고 있고, 경력이 15년 이상인 경우는 그렇지 않은 경우보다 시설의 서비스 질이 높은 것으로 나타났다($\beta=.257$, $p=.008$). 따라서 “기관장의 전문성이 높고 많은 경력을 가지고 있는 시설일수록 그렇지 않은 복지시설에 비해 서비스 질이 높을 것이다.”라는 <가설 3-3>은 유의수준 .01에서 수락된다. 그 외에 법인의 거버넌스구조상의 특성인 시설장의 상근 여부, 운영위원회의 구성의 다양성, 운영위원회의 활성화정도, 우수직원 선발 여부 등은 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 <가설 3-1>은 유의수준 .05에서 기각된다. 또한 법인 이사회 운영의 활성화 정도도 시설의 서비스 질에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다($\beta=.045$, $p=.649$).

여섯째, 시설의 특성 중 시설의 규모가 서비스 질에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다($\beta=.258$, $p=.001$). 즉 시설의 규모가 가형인 2001m²이상인 대규모의 시설이 다른 규모의 시설에 비해 서비스 질이 평균적으로 5점 만점에 .258 정도 높다. 시설의 서비스 질은 시설의 규모와 밀접한 관련이 있다. 또한 시설의 유형으로서 사회복지법인인지 여부, 재단법인인지의 여부는 서비스 질에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다.

끝으로 위의 분석결과를 통해서 보면 서비스 질을 가장 잘 설명하는 변수는 시설의 규모(가형)이며($\beta=.334$, $p=.001$), 둘째, 시설장의 높은 경력 요구 여부($\beta=.257$, $p=.008$), 셋째 성과급지급 여부($\beta=.231$, $p=.016$), 넷째, 보조금 모니터링 정도($\beta=.205$, $p=.042$), 다섯째, 이사회 이해당사자 비율($\beta=.198$, $p=.048$), 여섯째, 법인 재정부담요구정도($\beta=.196$, $p=.043$)이다. 서비스 질을 향상시키기 위해서는 이런 변수들과 관련하여 관리전략을 구축해야 할 것이다.

위의 분석모형은 .001수준에서 유의미하며, 모형의 설명력(R²)은 .366이다. 사회복지관의 다양한 서비스를 포괄하는 시설 수준의 서비스 질을 설명하는 것으로서 .366은 비교적 높은 편이다. 모형에 포함된 변수들의 다공선성 분석을 한 결과 그 값이 2.5이하이므로 다공선성의 문제는 없다고 볼 수 있다.

V. 종합적 논의 및 결론

본 연구는 지방정부의 보조금 지원행정상의 특성, 법인거버넌스 구조상의 특성, 그리고 시설 운영상의 특성 등을 분석하고, 아울러 이들이 서비스 질에 미치는 영향을 분석한 것이다. 본 연구는 과학적 연구의 성격을 띤 것으로서 연구의 초점이 되는 것을 가설과 가설적 모형을 통해 제시하고 이를 바탕으로 하여 분석하였다. 본 연구를 통해 나타난 주요 발견 내용과 관련하여 다음과 같이 논의해 볼 수 있다.

첫째, 지방정부의 보조금 지원과 관련한 행정상의 주요 특징은 보조금 지원 심사시에 법인 재정 부담을 높게 요구하거나, 혹은 법인의 사회복지사업과 관련한 다양한 활동 경력을 중요하게 고려하고 있지는 않으며, 심사의 객관성을 높이려고 크게 노력하고 있지 않은 것으로 나타났다. 이것은 사회복지관이 보조금 수령의 어떤 요건을 갖추면 지방정부가 그 시설에 보조금을 지원해 주도록 되어 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 그러나 지방정부가 사회복지관에게 보조금을 지원해 준 후 각 시설에게 연도별 재정보고서 및 정기 감사보고서의 제출은 엄격하게 요구하고 있으며, 전반적 모니터링도 상당히 열심히 하고 있다. 이것은 지방정부가 보조금을 지급한 후에는 각 시설이 보조금을 원래의 용도에 맞게 사용하도록 비교적 철저히 모니터링을 하고 있다는 것을 말해 주고 있다.

둘째, 법인의 거버넌스구조와 관련하여 보면 이사회에 사회복지전문가가 과반수를 차지하는 법인은 38.20% 정도이며, 친인척 등 이해당사자의 비율이 10% 이상인 시설도 29.4%나 되고 있다. 또한 이사의 수가 7인 이하인 경우도 22.10% 정도 되며 이사회 구성의 근거 지침을 마련하고 있지 못한 법인도 8.8%가 되고 있다. 이사회의 운영과 관련하여서는 대부분 이사회를 정기적으로 개최하고 있으나 약 70% 정도의 법인은 이사회를 빠지지 않고 개최하고 있으며, 법인 이사회의 회의에 이사들이 빠지지 않고 참석하는 법인의 비율은 약 70% 가량 되고 있다. 이사회가 90%이상 개최되고 있는 법인은 72.80%이며, 그리고 이사들의 의결사항이 사업 및 계획에 반영되고 있는 법인의 비율은 77.20%이다. 이런 연구결과가 시사해주는 정책적 시사점은 이사회의 운영이 약간 잘 운영되고 있는 편이나 이사회의 거버넌스 구조와 관련하여 개선의 여지가 있는 법인들도 상당수가 있다는 것이다. 따라서 이와 같은 법인들을 대상으로 이사회 구성 및 운영과 관련하여 지속적인 개선의 노력을 유도해야 할 것이다.

셋째, 종합사회복지관을 통해 제공되는 사회복지서비스는 여러 사업들로 구성되어 있으며, 이러한 사업(프로그램)과 서비스는 보건복지부와 한국사회복지협회의 사회복지관 평가에서도 가장 중요한 영역이다. 이러한 사업으로 핵심적인 것은 가족복지사업, 지역사회복지사업(재가복지사업), 교육문화사업이다. 이 사업들의 수준은 부록에 제시되어 있듯이 모두 4.00을 넘고 있어 비교적 양호한 것으로 평가할 수 있으며, 특히 지역사회복지사업의 서비스수준은 5점 만점에 4.6290으로 나타나 상당

히 높은 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 이용자들이 평가한 서비스 질의 수준도 4.2995로서 상당히 높은 편이다. 따라서 종합사회복지관을 통해 제공되는 사회복지서비스 질의 수준은 상당히 높다고 평가해 볼 수 있을 것이다. 이것은 최근 몇 년 전부터 보건복지부와 한국사회복지협의회가 공동으로 사회복지관을 평가하고 있으며, 동시에 각 시설들은 높은 평가를 받기 위해 이런 평가기준에 맞추어 자체적으로 시설과 서비스 수준을 향상시키는 노력을 해 왔기 때문이다. 본 연구의 정책적 시사점은 종합사회복지관 외에도 다양한 사회복지시설에 대한 평가체계를 구축하여 평가를 체계적으로 실시하지 않는 시설에 대해서도 평가를 실시하여 지속적으로 평가 대상영역을 확장해야 할 것이다.

넷째, 지방정부가 사회복지관에 보조금을 지원한 후 그 사업의 집행과 관련하여 모니터링을 잘 하면 할수록 시설이 다양한 사업을 통해 제공하는 서비스 질이 높다는 것을 알 수 있다. 이러한 분석 결과가 제시해주는 정책적 시사점은 지방정부가 보조금을 지원한 시설에 대해 정산서와 결산서 등을 포함하는 연도별 재정보고서와 정기적인 회계감사보고서 등의 제출을 엄격하게 요구해야 한다. 보조금 지원사업에 대한 매뉴얼에 따르면 자치단체가 보조금을 지원한 시설에 이런 서류와 자료들을 제출하도록 되어 있으나 이런 일들을 보다 엄격하게 관리할 필요가 있다. 나아가 그 외에 보조금 사업에 대해 모니터링을 잘하는 것이 서비스 질의 향상을 위해 중요하므로 사회복지관에 대한 모니터링이 보다 잘 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

다섯째, 지방정부가 보조금을 지원해 줄 때 법인에게 시설 운영 및 보수를 위해 보다 높은 재정건전성을 요구하는 것이 서비스 질에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이것은 본 조사가 두 변수 간의 공동변이(co-variation)만을 통해 분석했기 때문이며, 실제로는 서비스 질이 떨어지는 시설이 있는 지역의 자치단체일수록 그 지역의 복지시설을 운영하는 법인의 높은 재정건전성을 요구하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 법인의 재정부담이 서비스 질과 관련이 없다기보다는 서비스 질이 낮은 시설들에게 대해 이 시설을 운영하는 법인에 대해 재정의 건전성을 지속적으로 요구하고 있음을 알 수 있다. 정책적 시사점은 사회복지관의 서비스 질이 낮은 복지관의 경우 보조금 지원 심사시 지방정부는 해당 법인에 대해 회계지표의 비중을 높이고, 법인의 재정부담율을 높이는 등 재정의 건전성을 지속적으로 요구하는 것이 필요하다.

여섯째, 지방정부가 보조금 지원 심사시에 복지기관의 다양한 활동경력을 요구한다든지, 교수, 사회복지전문가, 시민단체 등이 참여하여 심사의 투명성을 높인다든지, 규정된 절차를 준수하는 등 심사의 객관성이 서비스 질에 유의미한 영향을 미치지 않는다고 있다. 또한 우수한 사회복지관에 대해 보조금을 지원할 때 가산점 부여도 시설의 서비스 질에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과에 대해서 지방정부의 사회복지관에 대한 보조금 지원사업의 행정은 전국적으로 안전행정부의 지침과 매뉴얼에 따라 이루어지기 때문에 별로 차이가 나지 않고, 동시에 어떤 요건을 갖추면 사회복지관은 정부로부터 보조금을 지원받을 수 있기 때문에 보조금 지원 심사과정

이 서비스 질에 영향을 미치지 않는 것으로 판단된다. 그러나 공모를 통해 지원해주는 사업의 경우에는 심사의 객관성이 서비스 질에 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

일곱째, 이사회와 거버넌스와 관련하여 중요한 것은 이사회에 친인척 등 이해당사자가 이사로 참여하는 비율이 10%이하로 엄격하게 지키는 법인이 운영하는 시설일수록 서비스 질이 높은 것으로 나타났다. 그러나 법인에 사회복지전문가들의 비율이 50%이상인 시설은 그렇지 않은 시설에 비해 서비스 질이 높게 나타나지 않아 사회복지전문가의 비율이 과반수가 되어야 하는 것은 그렇게 중요한 것이 아닌 점을 알 수 있다. 또한 이사회 운영의 활성화도 시설의 서비스 질에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 법인의 거버넌스 중에서 시설장의 임명은 중요한 것으로 나타났다. 즉 시설장을 사회복지사 1급 자격을 소지하고 15년 이상의 경력을 가진 자를 임명하는 것이 시설의 서비스 향상에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 분석결과가 제시해주는 정책적 시사점은 서비스 질 향상을 위해서는 친인척 등 이해당사자가 이사로 취임하는 것을 억제하고 아울러 시설의 장을 임명할 때 사회복지사 1급 자격을 가지고 있으면서 최소 15년 이상의 경력을 가진 전문가를 임명하도록 해야 할 것이다.

끝으로, 사회복지관이 성과관리를 통해 직원들에게 성과에 따른 보상이 이루어지는 경우 보다 높은 서비스 질을 나타내 보이고 있어 서비스 질 향상을 위해서는 각 사회복지시설의 성과 관리가 중요하다. 이러한 분석결과가 제시해주는 정책적 시사점은 지방정부는 각 사회복지관이 높은 성과를 초래할 수 있도록 성과관리에 보다 많은 관심을 가질 수 있도록 유도하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강만옥·황욱·이상용. (2007). 「에너지·전력부문 보조금의 환경친화적 개편 방안과 파급효과 연구」, 한국환경정책평가연구원.
- 강신태. (1995). 「사회과학연구의 논리: 정치학·행정학을 중심으로」, 서울: 박영사.
- 강혜규 외. (2009). 「사회서비스확충방안연구」. 한국보건사회연구원.
- 고경환·강지원·김보영·김인·양난주. (2011). 「노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영: 지방정부를 중심으로」, 서울: 한국보건사회연구원.
- 권오성·박민정. (2009). 정책수단으로서의 보조금 현황 및 연구경향, 「행정논총」, 47(1): 277-310.
- 금재덕·이성도. 성과관리체계의부정적 효과에 관한 실증연구: 중앙정부 각 부처 공무원의 인식도를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 347-377
- 김근식. (2009). 정책수단으로서 보조금의 정책효과성에 관한 연구: 원자력발전소 주변지역 지원정

- 책을 중심으로. 「한국행정학회 2009 춘계학술대회 발표논문」. 18-25.
- 김동순·박동욱. (2013). 기업지배구조의 우수성 및 효과성과 이익의 질 간의 관계에 대한 연구, 「기업경영연구」48: 125-149.
- 김미연. (2008). 정책유인수단으로서 보조금의 적정수준에 관한 연구: 제주감귤간벌을 중심으로. 「지방정부연구」. 12(2). p. 49.
- 김성훈·박철순.(2000). 사외이사제도의 이론적 배경과 시대적 의미. 전략경영연구. 3(2): 1-23.
- 김인. (2008). 공공부문 BSC 도입 및 운영구조사의 특성이 성과에 미치는 영향: 공공기관을 중심으로, 「한국행정논집」 20(3): 865-891.
- _____. (2010). 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처제도의 시장경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 22(2): 397-425.
- _____. (2011). 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향- 사회복지관을 중심으로-, 「한국행정논집」, 23(2): 605-633.
- _____. (2007). 지방정부 환경보호서비스 성과의 영향요인: 시민평가를 중심으로. 「한국행정논집」. 19(2).
- 김중해. (2008). 사회서비스 시장화, 무엇을 위한 것인가. 한국사회복지 발전 전략의 재검토: 국가, 시장, 제 3섹터의 재구조화를 중심으로, 한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회 자료집, 105-122.
- 김태룡·안희정. (2007). 성과평가에 대한 연구경향: 성과평가지표를 중심으로, 「한국행정논집」, 19(4): 1097-1118.
- 노시평. (2007). 공공서비스의 민간위탁공급에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」. 14(2).
- 노연희. (2003). 비영리조직의 이사회 활동에 관한 탐색적 연구: 사회복지서비스 조직을 대상으로, 「한국행정학보」. 37(3): 357-377.
- 노화준. (2011). 정책평가론. 서울: 법문사.
- 류종훈. (2004). 「법인설립과 복지시설운영론」, 서울: 유풍출판사.
- 류춘호. (2011). 지방정부의 복지재정 구조와 재정위기, 부산광역시의회 정책개발실.
- 박순애·박재현. (2010). 공공서비스에 대한 주민만족도와 투표행태: 관악구 보육시설: 주민자치센터를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 20(4): 321-344.
- 성무원. (2003). 「복지국가의 공공부조」. 한솜미디어.
- 송건섭·이곤수. (2005). 행정서비스 질 분석을 이용한 기초자치단체 성과평가. 「한국사회와 행정연구」16(1): 151-178.
- 원구환.(2007). 지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석: 지방개발공사를 중심으로, 지방정부연구. 11(4): 111-127.
- 이상철. (2007). 한국 공기업의 이해. 서울: 대영문화사.
- 이석환. (2008). 공공부문 BSC의 성공적 운영방안에 관한 연구: 조달청의 사례를 중심으로, 「한국행

- 정학보」, 42(1): 253-272.
- 이영민·임정연(2012). 정부 보조금 지원방식별 실업자 직업훈련의 성과 분석, 「HRD연구(구 인력개발연구)」 14(2): 1-20
- 이재원.(2008). 「사회서비스 전자바우처」, 서울: 대영문화사.
- 이재원 외(2007). 사회복지분야 재정분담 적정화를 위한 국고보조금제도 개편방향 보건복지부·한국지방재정학회.
- 이현우.(2010). 「지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안」. 경기개발연구원.
- 임성일.(2012). 국고보조금제도의 과제와 개선방향, 「지방재정」 2012(4): 6-21
- 장선희.(2010). 보조금의 법적 근거와 유형 및 반환에 관한 연구. 「공법학연구」. 11(4): 104-105.
- 조민경·김렬.(2007). 비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준, 「대한정치학회보」, 15(1): 195-218.
- 조연숙.(2001). 복지서비스기관 운영형태 다양화의 성과분석. 「한국행정학보」. 35(4).
- 조윤영.(2007). 보육보조금의 효과 분석: 영아기본보조금을 중심으로, 「한국개발연구」, 29(3): 29-73.
- 최도성·이경목.(2003). 공기업 자율경영체제 구축 방안, 서울대학교 경영연구소, 행정연구소 공동 심포지움 발표논문.
- 감사원.(2009). 「감사결과처분요구서: 사회복지제도 및 전달체계 운영실태」.
- 국회예산정책처.(2010). 「사회복지전달체계의 개선종합대책 평가」.
- 보건복지부·한국사회복지협의회.(2009). 「2008년 사회복지관평가 결과보고서」.
- 보건복지부.(2010). 「사회보장기본법」.
- _____.(2011). 「사회복지사업법」.
- _____.(2012). 2013년 사회복지관 운영관련 업무처리안내.
- 부산시의회 행정감사자료, <http://www.busan.go.kr>
- 부산일보. 2013.11.5.
- Altshuler, Alan, William Morrill, Harold Wolman, and Faith Mitchell, eds., (1999). *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington D. C.: National Academy Press.
- Beam David R. and Conlan, Timothy J. (2002). Grant, in Salamon, Lester M. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press. 340-380.
- Cronin, J. Joseph, Jr. and Steven A. Taylor. (1992). Measuring Service Quality: A Reexamination of Extension, *Journal of Marketing*, 56(July): 55-68.
- Dulewicz, Victor and Herbert, Peter. (2004). Does the Composition and Practice of Boards of Bear Any Relationship to the Performance of their Companies? *Corporate Governance: International Review*. 12(3): 263-280.
- Fernandez, Carlos and Arrondo, Ruben. (2005). Alternative Internal Controls as Substitutes of Board of

- Directors. *Corporate Governance An International Review*. 13(6): 856-866.
- Freeman, Jody & Martha Minow. (2009). Introduction: Reframing the Outsourcing Debates, in Freeman, Jody and Minow, Martha, eds. *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*, Cambridge, Ma.: Harvard University Press. 1-20.
- Hatry, Harry P. and Wholey, Joseph S. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*, Washington D. C. Urban Institute Press.
- ICMA. (1989). *Service Delivery in the 90s: Alternative Approaches for Local Governments*, New York: ICMA Press.
- Myers, Norman, and Kent, Jennifer. (2001). *Perverse Subsidies: How Tax Dollars can Undercut the Environment and the Economy*. Washington: Island Press.
- OECD. (2005). *OECD Guideline on Corporate Governanc of State Owned Enterprises*. Paris: OECD.
- Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Ostrom, Elinor. (2010). Updating the Theory of Collective Action, 서울대학교 정치외교학과, 제 18회 서남초청강좌. 17-53.
- Parasuraman, A, V. A. Zeithaml, and L. L. Berry. (1988). SERVQUAL: a Multi-item Scale for Measuring Consumer Perception of Service Quality, *Journal of Retailing*, 64: 13-30.
- _____. (1985). Problems and Strategy in Service Marketing. *Journal of Marketing*, 49: 33-46.
- Rossi, Peter and Freeman, H.E.(1985). *Evaluation: A Systematic Approach*, 3rd. ed. Beverly Hills, Cal. : Sage Publications, Inc.
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction, in Salamon, Lester M. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press. 1-79.
- Savas, E. S. (2002). Competition and Choice in New York City Social Services. *Public Administration Review*, 62(1):82-91.
- Schwartz, Gred and Clements, B.. (1999). Government Subsidies, *Journal of Economic Surveys*, 13(2).
- Wolf, Charles, Jr.(1988). *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Ma.: MIT Press.

〈부록〉 주요 독립변수의 측정지표, 관련 기초통계 및 측정 방법

	요인	변수	측정치	평균	최소값	최대값	측정방법
독립 변수	지방정부 보조금 지원방식	보조금 지원 심사의 객관성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복지관 관련분야 활동 경력 요구 정도 ■ 교수 전문가 시민단체 대표 등의 참여를 통한 심사의 투명성 ■ 객관적인 선정 절차 고수 정도 	34726	1.00	5.00	복지관 부장(과장), 설문조사
		법인 재정 간편성 요구 정도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 회계지표의 비중 정도 ■ 법인 재정 부담 요구 정도 	32176	1.00	5.00	복지관 부장(과장), 설문조사
		집행모니터링 정도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연도별 재정보고서 제출 요구 정도 ■ 정기적인 회계 감사보고서 제출 요구 정도 ■ 보조금 집행 모니터링 정도 	45144	3.00	5.00	복지관 부장(과장), 설문조사
	법인 거버넌스 구조	이사회 운영의 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산의 심의의 충실성 ■ 인사 관련 회의의 충실성 ■ 원안의 수정 정도 	40444	1	5	복지관 부장(과장), 설문조사
	시설운영 특성*	운영위원회 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업 및 운영 관련 의견 교환 정도 ■ 운영에 위원들의 의견 반영 정도 	42022	2.00	5.00	복지관 부장(과장), 설문조사
운영위원회 구성의 다양성		<ul style="list-style-type: none"> ■ 이용자 대표 ■ 지역주민 대표 ■ 관계 공무원 ■ 교수 등 전문가 ■ 후원자대표 ■ 시설 종사자 ■ 자원봉사자 ■ 기타 	지수작성			복지관 부장, 사실 확인	

* 위원회에 참여하고 있는 위원들의 종류 수에 따라 1(4개 이하)-5점(8개) 부여.

The Influence of Subsidy Arrangements of Local Government, Governance Structure of Social Welfare Corporations and Managerial Characteristics of the Social Welfare Centers on Service Quality in Social Service Delivery

Kim, In

This study analyzes the influence of local government subsidies, governance structures of social welfare corporations, and managerial characteristics of social welfare centers on service quality. Drawing upon 140 survey responses from social welfare centers, the results are as follows:

i) Local government does not place many burdens on subsidized social welfare corporations, but there are strict requirements for the submission of financial reports and auditing, and the centers are well monitored.

ii) Social welfare corporations are generally well governed, but there is still significant room for improvement. More specifically, while 70% of corporations consistently hold regular board meetings, in 38.2% of the corporations, social welfare specialists make up the majority of the board, and in 29.4% relatives occupy more than 10% of board positions.

iii) Among the various services offered by social welfare centers, core services include family welfare, community social welfare, and education and culture projects. These projects can be evaluated as comparatively good, particularly the community social welfare projects.

iv) For social welfare centers subsidized by local government, increased monitoring results in better quality services.

v) Various activity career, improved transparency and participation, conservation of screening rules, and awarding bonus points to excellent centers do not significantly influence service quality.

vi) Social service centers operated by corporations with fewer than 10% of directors as relatives offer a higher level of services than others, as do those with service directors with more than 15 years field experience and first level of social worker qualification. However, the ratio of social welfare specialists and level of board activity do not impact service quality.

vii) Finally, centers which award employee performance bonuses display a higher level of service quality than others.

[Key Words: Social service delivery, Local government subsidy, Service quality, Social welfare center, Organizational governance, Managerial characteristics]