

□研究論文□

## 地方自治團體의 社會福祉施設 民間委託過程에 關한 研究

서울特別市の 事例를 中心으로

A study on the contracting out management processes of social welfare  
facility in local government:  
Case of Seoul Metropolitan City in Korea

鄭 允 吉

(本學會 正會員, 東國大學校 行政學科 講師)

### 目 次

- |                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| I. 序論                  | IV. 委託契約 管理過程의 效率化 方案 |
| II. 民間委託에 關한 理論的 考察    | V. 結論                 |
| III. 契約管理過程의 實態分析 및 論議 |                       |

It is suggested that contracting out for public service is one of the most efficient arrangement to promote the local government productivity. However, the lack of appropriate tools and mechanism of the contracting out make the local government's contracting out inefficient. This study explores the local governmental contracting out management processes. The major objectives of this study is to provide a better understanding of the practices of the contracting out management processes in the local government. The methodology of this study includes case studies of social welfare facility in Seoul Metropolitan Government, and interview methods. The findings from this study are as following:(1) Competition both in the environment and in procedures is low. (2) Contract management was inefficient especially at the stage of monitoring and evaluation. (3) Influential factors in the contracting out processes are rules and statutory mandates rather than economic effectiveness. This study suggest that local government should make effort to promote competitiveness in its contracting process. It should be open and fair in its solicitation and evaluation for contract applications. In addition, precise performance monitoring system must be established.

## 1. 序 論

공공부문의 효율성 제고를 위한 시장적 메카니즘의 도입이 많이 논의되고 있다. 여기서 시장형 메카니즘이란 경쟁, 가격설정, 분산된 의사결정, 금전적 인센티브와 같은 시장의 주요 특징 중 하나를 갖추고 있는 제도적 장치를 말한다(총무처 직무분석기획단, 1997: 160). 이러한 시장적 방법의 이용은 공공서비스를 경쟁의 원리에 노출시켜서 민간부문의 역량과 활력을 이용하고 비효율과 낭비를 제거하려는 것이다. 특히 지방정부 차원에서의 유력한 서비스 공급방법으로 민간위탁이 많이 이용되고 있다.

그러나 우리 나라는 민간분야가 덜 발달되어 있고, 관리기술 및 관련 전문기술과 경험이 축적되어 있지 못하며, 절차와 적법성을 지나치게 강조하는 등의 행정관행이 일반화되어 민간부문의 장점을 이용하고 관리할 수 있는 행정적·제도적 장치가 미비되어 있다(박경호, 1992: 477). 이로 인해 공공부문의 행정체제와는 이질적인 속성을 가지고 있는 민간부문의 시장적 방법을 도입하는데 많은 어려움을 겪고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 민간위탁이라는 시장적 제도의 작동원리를 수용할 수 있는 관리체제를 갖추어야 한다. 따라서 민간위탁을 하기로 결정하고 난 이후의 계약 집행<sup>1)</sup> 과정에서 경쟁과 객관적인 평가가 최대한 확보하도록 노력하는 것이 필요하다(Dorado & Molz, 1998: 583-591). 한편, 이와 같은 관리방법은 정부관료제가 공공서비스를 직접 제공할때와는 다른 것이다. 대리인에 의해 공공서비스가 제공되는 경우 권위와 계층제에 의한 직접적 통제와 관리방식보다는 각각의 서비스 전달수단에 부합되는 행정기법을 이용해야 한다(Kettl, 1988: 14-15). 그러나 실제의 민간위탁에서는 경쟁과 객관적인 평가라는 규범적 조건을 모두 충족시키기 어렵다. 또한 각 서비스의 특성과 주변 여건에 따라 최적의 관리방법도 다를 것이다. 그리고 각 서비스 전달수단에 부합되는 행정기법을 마련하는 것과 관련된 연구는 미진한 상태에 있다.

따라서 본 논문에서는 탐색적인 차원에서, 우리나라에서 민간위탁이 가장 많이 사용되고 있는 사회복지시설의 민간위탁과정의 실태를 파악하고, 이를 통하여 문제점과 시사점을 발견하고자 한다. 지역적인 범위로는 다른 지역에 비해 민간위탁의 여건을 잘 갖추고 있다고 할 수 있는 서울특별시를 대상으로 하였다. 연구방법은 조사대상 자치단체의 해당 위탁업무 담당공무원을 대상으로 한 인터뷰 방법을 주로 사용하였으며, 부가적으로 설문조사와 문헌조사를 실시하였다.

1) 계약관련 문헌에 따르면 계약관리과정은 서비스 공급을 민간위탁하기로 결정하고 난 이후에 시작된다. 이 과정은 계약전 관리와 계약후 관리로 나누거나 입찰과정, 지도감독 및 평가, 그리고 재계약이나 종결 등의 단계로 구분하기도 한다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 계약집행과정과 계약관리과정은 동일한 개념의 용어로 파악하며 필요에 따라 이를 혼용한다.

## II. 民間委託에 關한 理論的 考察

### 1. 民間委託의 意義

#### 1) 民間委託의 概念

민간위탁(contracting-out)<sup>2)</sup>이란 정부와의 계약에 따른 합의와 지시에 의해 민간기업이 공공서비스를 공급하는 것을 말한다(배용수, 1998: 16). 이러한 민간위탁의 두드러진 특징은 사전적인(ex ante) 경쟁이라는 요소에 있으므로, 경쟁은 민간위탁이라는 정책수단의 효율성을 확보하는데 필수적인 요인이라고 할 수 있다(Domberger & Jensen, 1997: 68). 한편, 공공서비스 공급방법 중에서 사회복지시설의 민간위탁과 관련된 것으로는 허가(franchise)와 보조금(grants)을 들 수 있다. 허가는 민간기업에 특정 서비스의 공급권을 부여하고 정부가 가격규제 등 통제와 감독을 실시하는 독점적 허가, 다수의 업자에게 사업면허를 부여하고 소비자가 서비스를 선택하도록 하는 경쟁적 허가로 나눌 수 있다. 허가는 비용을 소비자가 지불한다는 점에서 민간위탁과 차이가 있다. 그리고 보조금은 정부가 서비스 생산자에게 세계상의 혜택을 주거나 보조금을 지급하고 이에 대한 감독을 실시하는 것을 말한다(Savas, 1987: 62-68). 민간에 의한 사회복지시설 운영방식 중 위탁경영방식은 구매계약과 상당히 유사하며, 법인설립인가와 시설설치허가에 의한 보조금 지급방식은 성과에 따라 보조금을 차등적으로 지급하는 방법을 통하여 경쟁을 유도할 수 있다면 양자간의 차이는 거의 없다고 볼 수 있다(김승현, 1998: 148). 그러므로 주로 허가와 보조금 지급방식에 의해 민간에 위탁되고 있는 사회복지시설도 민간위탁 방식과 같이 관리하고 그 장점을 이용할 수 있다.

#### 2) 民間委託의 效果

현재 각국의 정부는 세계화와 정보화로 인한 전지구적인 경쟁, 자원의 부족, 그리고 국민의 서비스에 대한 욕구의 증대와 같은 어려움에 직면하여 있다. 이에 대응하여 경제에 대한 정부의 개입을 축소하고 시장의 우위에 근거를 둔 정치적·경제적 자유화를 추구하는 신보수주의가 하나의 흐름을 형성하고 있다(Pinto, 1998: 387). 이와 같은 맥락에서 '신공공관리론'에서는 공공조직의 특수성을 부정하고 민간기업과 같은 방식으로 관리할 것을 주장하며, 무엇보다도 경쟁을 통한 효율성의 증대를 강조한다(Hughes, 1994: 58). 이를 위한 구체적인 방안의 하나로 공공서비스의 공급도 민간부문의 협력, 보증제

---

2) 본 연구에서는 민간위탁을 계약, 계약공급, 위탁계약과 동일한 의미로 파악하며 필요에 따라 혼용한다.

도, 자원봉사자의 활용, 기금, 보상수단, 그리고 경쟁에 의한 계약 등과 같은 대안적인 서비스 전달방식을 이용할 것을 주장한다(Osborne & Gaebler, 1992: 334-348). 이처럼 민영화가 행정개혁의 주요 정책수단이 되고 있으며, 특히 지방정부 수준에서는 민간위탁이 많이 이용되고 있다(Seidenstat, 1996: 466-467).

한편, 민간위탁의 효과에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 부정적인 주장을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 민간위탁은 이념적인 측면에서 건전한 헌법적 원리를 침해하고, 선거직·임명직 공무원들의 능력을 저하시킬 위험이 있으며, 공익을 저해하고 공동체의 고귀한 희생정신을 훼손할 우려가 있다(Moe and Stanton, 1989: 321; Morgan and England, 1988: 979-984). 둘째, 민간위탁은 철저한 지도감독을 실시하고 민원에 대한 대응성을 높이는데 드는 비용까지 감안하면 오히려 비용이 더 들 수도 있으므로 민간위탁의 비용절감 효과는 과장되었거나 전혀 비용 효과적이지 않다(Hirsch, 1995: 470; Cigler, 1990: 285-294; 박경호, 1992: 459-479). 셋째, 특히 복지 서비스 분야에서는 경쟁 입찰 방식을 사용해도 행정적인 제약, 서비스 공급의 연속성을 확보해야 할 필요성, 서비스 공급자의 부족 등으로 계약의 효과가 없으며 서비스 품질 등에서 별다른 편익이 없다(Schlesinger, Dorwart, and Pulice, 1986: 245-263).

그러나 민간위탁의 장점은 보다 실질적인 측면에서 일반적으로 인정되고 있는 탁월한 비용 효율성을 중요한 논거로 제시한다(Domberger & Jensen, 1997: 72-73). 이는 다음과 같이 정리할 수 있다(DeHoog, 1985: 429; Refuss, 1989: 21-24). 첫째, 민간부문에서는 경쟁과 이윤동기에 의해서 실제 생산비용이 드러나게 되어 낮은 비용에 높은 효과성을 달성할 수 있다. 둘째, 보다 많은 조직 단위에 서비스를 공급함으로써 규모의 경제를 누릴 수 있다. 셋째, 단기 사업, 비상근 업무, 극히 전문적으로 한정된 업무, 실험적 프로그램, 또는 새로운 프로그램을 시행할 경우 상설적인 관료제를 유지하지 않고도 인력과 장비를 이용할 수 있어 환경변화에 유연하게 대처할 수 있다.

이상에서 살펴 본 두 가지의 상반되는 관점은 효율성이나 책임성과 관련된 것으로, 결국은 실제 계약관리과정에서 이를 여하히 확보할 것인가 하는 문제에 귀착된다. 이러한 맥락에서 아래에서는 계약관리과정에서는 어떠한 사항이 고려되어야 하는지를 살펴보기로 한다.

## **2. 委託契約 管理過程**

### **1) 入札過程과 契約締結**

민간위탁의 편익을 높이기 위해서는 입찰공고 단계에서부터 경쟁을 유지·촉진시키기 위한 노력이 이루어져야 한다. 민간위탁에서의 경쟁이란 다수의 공급자가 존재하는가를

말하는 환경적 측면에서의 경쟁뿐만 아니라, 관리과정에서 경쟁을 유지하기 위해 노력하는 절차상의 경쟁까지 포함하는 개념이다(DeHoog, 1984: 32). 경쟁을 유지하기 위한 방법으로는 정부가 계약절차를 널리 광고하고, 명확한 명세서를 제시하며, 공정한 심사를 보장한다는 확신을 심어주는 노력 등을 들 수 있다(DeHoog, 1985: 433). 경쟁입찰은 정부가 효율적이고 책임성 있게 직무를 수행한다는 신뢰성을 확보하는데 도움을 준다. 그러나 경쟁입찰 관리비용이 과다하거나 공급자가 제한되어 있는 경우에는 사전에 자격조건을 제한하거나 수의계약을 체결하는 방법도 많이 사용된다.

다음 단계는 입찰자를 평가하고 선발해서 계약을 체결하는 것이다. 이 과정은 시장이 다원적이고 경쟁적인 정도에 의해 영향을 받는다. 경쟁적일수록 구조화된 과정이 이루어지기 쉽다. 비용을 포함한 명시된 평가기준에 따라 계량화된 점수를 할당하여 입찰자를 평가하면 선발절차가 공정하고 체계적인 것으로 보이게 된다. 그러나 모든 배분적 결정은 가치판단과 권력에 대한 고려가 포함되므로, 어떤 기술적인 평가체제도 거기에 내재되어 있는 정치적 의사결정을 근본적으로 바꿀 수는 없다. 따라서 이 과정은 기술적인 요인과 정치적 요인간의 긴장이 존재한다(Kramer and Grosman, 1987: 38-39). 이와 같은 정치적 요인의 개입정도에 따라 계약의 비용절감 효과나 서비스 질의 개선이라는 장점이 손상될 것이다.

한편, 계약명세서(specifications)<sup>3)</sup>는 서비스의 특성, 시장상황 등에 따라 달라진다. 명세서에는 달성하고자 하는 성과가 명확하고도 구체적으로 제시되어야 한다. 또한 효과성을 측정할 수 있도록 서비스를 받을 단위, 일정, 통로에 관한 사항과 적절한 감독, 감사, 작업측정, 직원의 선발, 훈련기준, 산출수준과 품질, 불만처리 방법에 관한 내용도 명시되어야 한다(Aronson, 1992: 87). 그리고 계약서 작성시에는 계약자와 균형있는 위험부담이 이루어지도록 하여야 한다. 계약자보다는 위임자인 정부가 위험중립적인 선택을 하는 것이 사회적으로 가장 효율적이므로(Walsh, 1995: 124-126), 계약자에게 과중한 책임을 부과하는 것은 비효율적인 것이 된다.

## 2) 契約後 過程에 대한 모니터링

계약의 이행 여부를 모니터링하는 것은 계약관리에서 핵심적인 사항이다. 여기서 모니터링이란 계약자가 계약사항을 충실하게 이행하는지를 정기적으로 검사하고, 문서를 조사하며, 보완해야 할 사항을 구체화하고, 올바른 활동이 성공적으로 이루어지도록 보장하는 활동을 말한다(Kettner & Martin, 1985: 71). 이러한 모니터링은 현재의 문제점을

3) 여기서는 편의상 명세서를 계약서와 동일한 맥락에서 설명하고자 한다. 왜냐하면 명세서를 기준으로 낙찰자를 선발하고 그 이후에 추가적인 협상을 통하여 계약서를 작성하게 되지만, 대개의 경우 명세서의 내용이 계약서에 모두 포함될 것이기 때문이다.

해결하는 수단일 뿐만 아니라 장래의 계약에 활용될 수 있는 정보를 제공해 주는 활동이다. 따라서 계약의 성공적 관리를 위해서는 잘 설계된 모니터링 체계를 갖추는 것이 필요하다. 그러나 실제로는 다양한 제약요인으로 인하여 가장 취약한 부분으로 지적되고 있다(O'Leary, 1996: 273; Kettner & Martin, 1985: 80-81).

모니터링을 저해하는 가장 중요한 요인으로는 모니터링 비용을 들 수 있다. 만일 모니터링 비용을 포함한 계약관리 비용이 내부생산 비용보다 초과한다면 민간위탁은 비효율적이므로 철회되어야 할 것이다. 그러나 서비스가 복잡할수록 모니터링이 더 필요하거나 비용이 더 많이 소요되는 것도 아니다(Walsh, 1995: 127). 따라서 서비스의 개별적인 특성과 시장상황을 감안하여 수탁자에게 높은 성과를 달성하도록 동기를 부여할 수 있는 인센티브 수단을 포함한 모니터링 방법을 개발하여야 한다.

### 3) 再契約 또는 終了

규범적으로는 계약의 성과를 정확히 평가하여 재계약 여부를 결정하면 된다. 그러나 이러한 규범의 적용은 경쟁의 정도, 인센티브로서의 효과 등 다양한 현실적 요인을 감안하면 부분적으로만 타당성을 갖는다(Wisniewsk, 1992: 110). 우선 객관적인 평가기준을 만드는 문제와 함께 비용의 문제가 제기된다. 물론 경쟁을 이용할 수 있는 경우 비교의 기준을 만들고 재계약 여부를 결정하는데 도움을 줄 수도 있다. 그러나 전문성이 높아서 경쟁이 제대로 이루어지지 않거나, 공개경쟁입찰이 많은 비용을 수반하는 경우, 정치적인 영향력이나 행정상의 편의성 또는 불확실성을 줄이기 위해서 재계약이 선호될 수도 있다. 하지만 경험있는 공급자가 대응성은 높겠지만 항상 새로운 상황에 민감하고 최소한의 비용으로 서비스를 공급하고 있다고는 볼 수 없다. 따라서 실제로는 어떠한 요인에 의해서 재계약 또는 계약 종결 후 새로운 경쟁입찰이 이루어지는지를 파악할 필요가 있다.

## 3. 分析의 틀과 研究方法

### 1) 分析의 틀

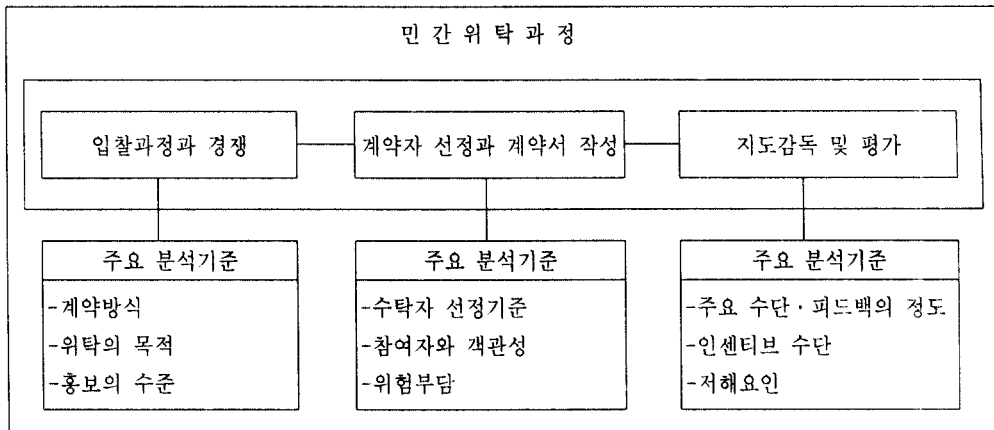
민간위탁을 이해에 필요한 사항을 중심으로 분석의 틀을 다음과 같이 구성하였다.

첫째, 입찰과정에 관한 사항은 위탁의 목적, 계약방식, 그리고 홍보의 수준을 분석의 기준으로 하였다. 여기서 '위탁의 목적'이란 비용절감, 서비스 질의 개선, 또는 지역경제의 활성화 등 다양한 목적 중에서 어느 것에 우선 순위를 부여하는가를 말한다. 이것은 관리과정에서 우선적으로 고려하는 사항에 영향을 미치게 된다. '계약방식'이란 경쟁입찰 또는 다른 어떤 방식에 의한 것인지에 관한 것이다. '홍보의 수준'은 위탁이 이루어진다는 사실을 예비공급자에게 알리는 방법과 정도를 말한다.

둘째, 계약자 선정과 계약서 작성단계에서 '계약자 선정기준'은 낙찰의 기준으로 무엇에 우선순위를 두고 있는냐는 것이다. '참여자와 객관성'은 선정과정의 주요 참여자 및 그 역할의 정도와 정치적인 영향력과 객관적인 기준이 적용되는 정도에 관한 것이다. '위험부담'은 계약자가 자신의 노력 이외의 통제 불가능한 요인 때문에 계약을 완벽하게 이행하지 못하였을 때 이에 대한 책임이 계약당사자간에 적절하게 분산되어 있는 지에 관한 것이다.

셋째, '주요 수단'은 지도감독 및 평가에 주로 이용하는 방법에 관한 것이다. '피드백의 정도'는 감독과 평가과정에서 도출된 정보가 현재의 계약후 관리과정이나 다음의 계약체결시에 영향을 끼치는 정도를 말한다. '인센티브 수단'이란 계약자가 계약서의 내용을 충실히 이행하도록 유인하기 위하여 사용하는 방법이 무엇인가에 관한 것이다. '저해요인'은 효율적인 지도감독 및 평가를 방해하는 요인이 무엇인가에 관한 것이다. 이상에서 살펴 본 주요 분석기준을 그림으로 나타내면 (그림-1)과 같다.

(그림-1) 연구분석의 틀



## 2) 研究의 方法

본 연구는 민간위탁 과정에 대하여 살펴보고 있으며, 이 분야에 대한 연구는 계약과 관련된 다른 분야에 비하여 선행연구가 적음은 앞에서 언급한 바와 같다. 이처럼 결과보다는 과정을 대상으로 하며, 선행연구가 부족한 분야에 대한 연구는 질적인 방법을 사용하는 것이 적합하다(Merriam, 1988: 19-20). 따라서 본 연구에서는 위탁관리 업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로한 면접조사 방법을 위주로 사용하였고, 그 외에도 설문조사, 계약공고문과 계약서 사본, 각종 법령 등의 자료와 관련 문헌을 통하여 조사하였다.

조사대상은 사회복지시설로 정하였다. 우리나라는 민간위탁의 경험이 일천하여 계약관

리 과정을 연구하는데 적절한 대상이 부족한 실정이다. 따라서 오래 전부터 민간위탁을 해왔고 이용하는 자치단체의 수도 많은 사회복지시설을 대상으로 하였다.

조사 지역은 민간위탁의 여건이 다른 지역에 비해 상대적으로 양호한 서울시를 대상으로 하였다. 주요 방법으로 사용한 면접조사는 인터뷰 프로토콜을 작성하여 7개 관청<sup>4)</sup>의 담당공무원 각 1명씩 총 7명을 대상으로 이루어졌다. 설문조사는 1998년 6월 1일부터 1999년 4월 30일 까지의 기간에 걸쳐 본청, 관악구청, 금천구청, 도봉구청, 송파구청, 영등포구청, 그리고 중구청의 담당공무원을 대상으로 실시하였다. 설문에 응한 담당공무원의 수는 65명이었다.

### Ⅲ. 契約管理過程의 實態分析 및 論議

#### 1. 서울시의 民間委託 現況

사회복지시설은 서울시 본청과 각 구청에서 관리하는 시설로 나누어 볼 수 있다. 우선 서울시 본청에서 관리하는 복지시설은 그 시설의 성격에 따라 관리의 주체가 다양하다. 본 연구에서 주로 다루고 있는 이용·수용시설과 관련된 사회복지법인 및 사회복지관에 관한 사항은 사회복지과에서 관장하고 있다. 그리고 각 구청에서는 관장하고 있는 시설의 성격에 따라 상급기관인 본청의 통제를 받는다.

사회복지시설은 수혜자의 필요에 따라 그 종류가 매우 다양하다. 서울시는 총 280개의 사회복지시설 중에서 시·구가 직영하는 곳이 28개소, 법인이 운영하는 곳이 155개소, 그리고 101개소가 위탁운영되고 있다. 위탁운영에 의한 것이 전체의 36% 정도를 차지하고 있다. 그러나 법인이 운영하는 시설도 모두 정부의 보조금이 지급되며 보조금이 지급되는 정도에 따라 감독을 받으므로 실질적으로는 민간위탁과 같은 성격을 지니고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 서울시의 복지시설은 256개소가 위탁에 의해 운영되고 있으며 전체적으로는 91% 정도를 차지하고 있는 것으로 파악할 수 있다. 각 구청별로 살펴보면, 총 273개소의 사회복지 시설 중에서 35개소는 법인에 의해 운영되고, 138개소는 구청에 의해서 운영되며, 나머지 지방자치단체의 시설 100개소는 민간위탁에 의해 운영되고 있다(서울특별시 사회복지시설 현황, 1997: 5-43).

---

4) 본 연구를 위한 조사기간은 공교롭게도 제1차 구조조정이 대대적으로 진행되던 시기였다. 조사대상은 사회복지서비스의 민간위탁을 담당하는 공무원만을 대상으로 해야 하고, 보직 변경으로 해당 업무의 담당기간이 일천한 공무원을 대상으로는 조사할 수 없었다. 따라서 본 연구를 위한 설문과 면접조사는 1998년 후반부터 본격적으로 이루어졌다.



## 2. 入札過程과 競爭

### 1) 委託의 目的, 契約方式, 競爭의 程度

사회복지 시설을 민간위탁하는 가장 중요한 이유는 비용절감보다는 서비스의 질을 개선하기 위한 것으로 나타났다. 계약방식은 수의계약방식이 70%를 넘었다. 기존의 시설에 대한 계약기간 만료시 80% 이상이 특별한 하자만 없다면 수의계약에 의해 재계약을 체결하였다. 경쟁입찰방식은 새로운 시설에 대한 운영권자를 모집할 경우에만 부분적으로 이루어지고 있었다. 그리고 경쟁입찰의 60% 이상이 이용시설을 대상으로 한 것이었다. 한편, 수의계약 방식은 주로 서비스 공급자가 한정되어 있기 때문에 이용하였고, 그 다음으로는 서비스 공급의 연속성을 유지하기 위해서였다. 경쟁입찰방식은 대부분 공정하고 투명한 관리를 위해서 사용하였다. 이처럼 수의계약을 선호하고 경쟁입찰도 경제적 목적 이외의 요인으로 인해 선택하게 되는 원인은 뒤의 '계약자 선정기준'에서 살펴보기로 한다.

### 2) 弘報의 方法과 公告의 內容

사회복지 시설의 경우 입찰 사실을 알리는 방법은 주로 게시판에 게시하거나 회람을 돌리는 것이었다. 그리고 공고내용에는 신청자격, 신청기간, 신청시 필요한 제출서류, 그리고 위탁기간 등에 관한 사항이 기재되어 있으나 정작 중요한 이들에 대한 평가기준과 가산점 등에 관한 사항은 전혀 언급되지 않고 있었다.

## 3. 契約者 選定과 契約書 作成

### 1) 契約者 選定基準

계약자 선정기준 중에서 가장 중요하게 고려하는 사항은 적절한 인력과 장비의 구비 여부였다. 그 다음으로는 유사한 사회복지 서비스를 제공한 경험이 있었는지를 중요시하였다. 사업계획서나 공급비용 등은 거의 고려되지 않았다.

보다 구체적인 원인은 다음과 같았다. 첫째, 민간위탁은 기본적으로 다양한 법령의 규정에 의해 엄하게 통제되기 때문이었다. 법령에 정해진 기준을 여기면 인허가가 불가능하기 때문에 인력과 시설 기준의 충족 여부가 가장 중요한 판단기준이 되었다. 둘째, 수탁운영자에게 필요한 가장 중요한 덕목은 '고매한 인격'이었다. 물론 재정적인 능력도 필요한 요건이기는 하지만 수용시설은 물론 이용시설도 기본적으로는 사회적인 보호를 필요로 하는 계층을 수혜의 대상으로 하므로 헌신적인 희생정신에서 출발하지 않을 경우 실패할 수 밖에 없다는 것이었다. 이에 따라 재원확보 능력이 있고 명성이 있는 법인이

나 비영리법인, 특히 종교단체에 의한 운영을 우선적으로 선호하는 것으로 나타났다. 셋째, 사회복지 서비스는 '전달되는 것으로 일단 목적이 달성되는' 것으로 파악하고 있었다. 검증되지 않은 새로운 수탁자나 다른 지역의 공급자와 계약을 하는 것은 가장 우선시되는 서비스의 전달 자체에 문제를 발생시킬 수 있기 때문에 회피하였다. 넷째, 기존의 계약자를 교체하는데 따른 비용과 법적인 문제의 발생가능성이 강하게 고려되고 있었다. 한 수탁자가 장기간 운영해 온 시설의 경우는 기존 시설투자에 대한 보상의 문제, 법적 분쟁 등이 발생할 소지가 높았다. 또한 시설의 운영·전문요원들은 일종의 팀 단위로 이동하기 때문에 서비스의 연속성이 저해되고, 고용구조의 불안, 시설종사자의 사기 저하, 그리고 이용주민의 새로운 분위기에 적응하면서 나타나는 사업실적의 부진 가능성 등이 우려되었다. 다섯째, 결국 사회복지 서비스가 갖는 이러한 특성 때문에 경쟁입찰보다는 수의계약이 선호되었다. 일부 시설의 경우에는 예비공급자들이 다수 존재하여 경쟁의 여지가 충분히 있었지만 경쟁입찰방식이 적극적으로 활용되지 않았다. 이는 새로운 공급자가 검증되지 않았고, 평가기준이 명확하지 않아 기존의 계약자가 명백한 결격사유를 가지고 있지 않으면 교체할 수가 없기 때문이었다. 경쟁입찰방식은 일정한 한계를 가지고 있었다.

## 2) 參與者와 客觀性

계약자 선정시 정치적 영향력이 작용하는 정도는 민간위탁의 효율성을 유지하려고 하는 의지와도 관련되어 있다. 조사 대상의 과반수 이상이 계약자의 선정이 엄정한 객관적인 기준보다는 정치적인 고려가 많이 작용하는 것으로 파악하고 있었다.

일반적으로 구청단위에서의 소위 '위탁운영자 선정 심의위원회'는 주로 부구청장이 위원장이 되고 주무부서의 국장과 과장 그리고 관련부서의 국장들이 위원과 간사로 참여하였다. 여기서 어느 정도는 사전조정이 이루어져서 상정되는 것으로 나타났다. 대부분의 실무담당자들은 자신들이 수탁자 선정에 영향을 끼칠 수 있는 영역은 단지 평소의 지도감독시에 부과하는 평가결과 정도일 뿐, 실질적인 결정은 이미 '위에서' 결정되어 내려온다고 응답하였다. 구체적인 행위자별로는 자치단체장과 위탁업무 담당부서의 장이 계약자 선정에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 전반적으로 공급자가 부족하기 때문이기도 하지만, 평가기준이 모호하고, 수의계약과 재계약이 관계화되어 있으며, 경쟁보다는 '신뢰'와 '관계'를 중시하는 분위기와도 관계가 있었다.

## 3) 危險負擔

위임자와 대리인간의 계약은 본래 평등한 수평적 관계를 전제로 하고 있으나, 위탁계약관계는 일종의 계층제적 관계를 형성하고 있는 것이 일반적인 현상이다. 조사한 바에

의하면, 공급자의 과실이 없이 예기치 못한 사정으로 인해 초과비용이 발생하거나 계약 이행에 차질이 발생하였을 때에는 과반수 정도는 위탁계약자가 부담하도록 하고 있었으며, 그 이외에도 위임자가 부담하거나 공동부담하고, 또는 명확한 규정이 없는 등 다양하게 나타났다. 그러나 표준화되어 있는 위탁운영 약정서에서는 계약자에게 일방적인 의무만을 부과하고 있었다. 예를 들어, “위탁자가 필요하다고 인정할 때에는 위탁기간 중이라도 언제든지 위탁운영계약을 취소할 수 있으며, 수탁자는 이로 인한 일체의 손해배상이나 부당이득의 반환을 청구할 수 없다.” “본 약정서에 명시되지 아니한 사항이나 본 약정서의 해석에 관한 사항은 위탁자의 의사에 따른다.” 등의 조항이 있었다. 또한 엄격한 과정통제를 하면서도 동시에 책임도 일방적으로 지도록 되어 있었다. 따라서 공익을 보호하고 안정적인 서비스를 공급하기 위한 조항임을 감안한다고 하더라도 계약에 관한 위험부담이론에 비추어 볼 때 수탁자에게 지나치게 위험을 전가하고 있었다.

#### 4. 契約後 過程의 指導監督 및 評價

##### 1) 指導監督 및 評價의 方法

시장·군수·구청장은 사회복지관의 운영전반에 관하여 연1회 이상 정기검사를 실시하고 필요한 경우 연2회 지도·점검하여야 한다. 그리고 시정 등의 조치가 필요한 때에는 반드시 문서로 지도하고 그 이행 결과를 확인하여야 한다(사회복지관 설치·운영규정 제34조). 이 중에서 실질적으로는 많이 이용되는 방법은 현장검사, 회계검사 및 분기별 보고서가 주종을 이루었다. 그 다음으로는 수탁업자의 관리 실태에 관한 기록점검, 위탁사항의 최종결과에 대한 검사와 평가, 서비스 수혜자와의 민원을 통한 파악, 분기별 성과에 대한 검사, 그리고 서비스 이용자와의 면담 또는 서베이의 순으로 나타났다.

보다 구체적인 내용은 다음과 같았다. 첫째, 여기서의 현장검사란 현장을 실제로 방문하여 서비스의 질을 평가하거나 서비스의 전달에 대하여 검사하기보다는 행정규정상 필요한 서류를 작성하기 위한 활동에 지나지 않았다. 사회복지 서비스는 무형의 서비스이므로 측정에 많은 어려움이 있으며, 서비스의 성과를 측정하고자 해도 전문적인 영역에 대해서는 감독할 수가 없었다. 게다가 일부 복지시설의 행정처리는 행정기관이 요구하는 수준에 이르지 못해서 마치 ‘중학생과 대학생의 차이’ 만큼이나 허술하여 필요사항을 누락시키기 일췌였다. 결국은 이러한 요인이 상호 작용하여 서비스 전달과정에 대한 행정적인 통제위주의 지도감독이 이루어지고 있었다. 둘째, 실질적으로 의존하는 수단은 회계검사와 분기별 보고서였다. 특히 회계검사는 가장 중요한 수단으로 인식하고 있었다. 그 이유는 회계검사가 제대로 이루어지지 않았을 경우 사회복지관 운영 자체에 장애를 일으켜 복지서비스 공급에 지장을 초래하게 되기 때문이라는 것이었다.

## 2) 피드백의 程度 및 인센티브 手段

위탁서비스에 대한 모니터링과 평가의 결과가 다음 계약에 반영되거나 이로 인해 계약의 내용이 수정된 경우는 매우 적었다. 한편, 주로 사용되는 인센티브 수단은 복지관 운영과정에 있어서의 자율성을 부여하고, 재계약에 대하여 언질을 주며, 복지관 운영에 필요한 보조금을 적기에 수령할 수 있도록 해주는 등의 순으로 이용되고 있는 것으로 나타났다. 여기서 자율성을 부여한다는 것은 규정의 준수 여부를 지도·점검하는 과정에서 이루어지는 '행정지도'시 재량권을 행사한다는 것을 의미하였다.

이러한 재량권의 행사는 비현실적인 과도한 규제가 이루어지고 있는 상황에서 실무차원에서는 운영의 묘를 살릴 수 있는 유용한 수단이었다. 재계약에 대한 언질은 수탁업자는 물론 행정기관의 입장에서도 강한 인센티브로서 작용할 수 있는 수단이었다. 수탁업자의 입장에서는 무엇보다도 사회복지사업계에서의 '명성'에 타격을 받게 되어 이후에 다른 기관의 운영권의 수탁이 어렵게 되기 때문이었다. 행정기관의 경우는 계약자 교체시 나타날 수 있는 앞에서 언급한 바와 같은 문제점 때문이었다.

## 3) 指導監督 및 評價의 阻害要因

지도감독과 평가의 장애가 되는 요인으로는 성과기준의 불확실성이 가장 많았고, 비현실적인 법령과 과도한 서류작업, 사회복지 서비스에 대한 전문지식의 부족, 그리고 시간과 인력의 부족인 것으로 나타났다. 한편, 이러한 결과는 전체 계약관리 과정에서의 장애요인과 거의 일치하였다. 즉, 효율적으로 위탁계약 관리업무를 수행하는데 장애가 되는 요인으로는 평가기준의 모호함과 관계법령의 비현실성이 주요 장애요인으로 지적되었으며, 다음으로는 계약관리에 필요한 전문지식의 부족, 제3자의 개입, 인력·시간·비용의 부족, 감독비용의 과다 등의 순서로 나타났다.

## Ⅳ. 委託契約 管理過程의 效率化 方案

계약관리과정의 각각의 단계에서 필요한 사항은 다른 선행연구에서 충분히 제시하고 있는 것으로 생각되므로 다음과 같은 두 가지 방안을 중심으로 살펴보기로 한다.

### 1. 契約管理機能의 統合

민간위탁 관리에서 나타난 문제점은 전문적인 계약관리가 이루어지지 않는 것과 밀접

한 관계가 있다. 예를 들어, 민간업자에 대한 정보, 입찰공고나 계약서에 기재할 내용, 선정시 평가기준, 그리고 모니터링과 평가기법의 개발 등 관리에 필수적인 요소들이 갖추어지지 않고 있다. 그리고 비현실적인 법규, 시간과 인력의 부족, 관리에 필요한 전문지식의 결여 등으로 인해 실질적인 지도감독이 부재한 상태이다. 따라서 계약관리의 전문성을 제고할 수 있는 제도적인 개선이 시급한 실정이다.

이에 대한 개선책은 집권적인 계약관리에서 찾을 수 있을 것이다. 상대적으로 규모가 작은 자치단체는 자체적으로 민간위탁에 필요한 사항을 개발하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 각각 위탁될 서비스에 대한 종합적인 정보, 특히 민간위탁이 가능한 서비스의 지정, 이를 통하여 절약할 수 있는 잠재적인 비용, 책임성과 효율성을 확보하는데 필요한 계약서의 모형 개발, 서비스의 공급이 가능한 예비계약자에 관한 정보를 공동으로 이용할 수 있는 정보은행의 운영 등 지역단위의 집권화된 관리가 필요하다(Cigler, 1990: 285-299). 그러나 집권화된 관리는 특정 서비스에 대한 전문지식의 부족과 문제의 맥락에 대한 이해가 결여되어 의사소통이 원활하지 못할 수 있고, 과도한 감독을 유발하여 오히려 계약관리를 비효율적으로 만드는 등 보다 많은 역작용을 초래할 수도 있으므로(Kettl, 1988: 22) 조심스럽게 도입하여야 한다.

집권화와 분권화가 모두 완전한 방법이 아니기 때문에 대부분의 경우에는 변형된 조직형태로 운영하고 있다. 예를 들어, 중앙의 계약관리 부서는 입찰과 관리과정의 일관성 확보, 기능적 부서의 계약관리 요원의 훈련, 상위수준의 재정관련 보고서와 성과기록의 보관, 그리고 보다 복잡한 계약에 대한 기술적인 전문지식의 제공 등을 책임진다. 기능적 부서의 계약관리자는 업무에 대한 명세서 작성, 일상적인 모니터링 실시, 제안서 평가위원회에 대한 조언을 한다. 이 두 개의 조직간에 의견의 차이가 있을 경우에는 최고 관리자 수준에서 중재를 한다(O'Looney, 1998: 17). 이러한 예를 참조하여, 기존의 법령과 본청에서 하달하는 지침의 수준이 아니라 구체적인 계약관리와 관련된 전문기술을 제공하고 예비계약자에 관한 정보를 공유할 수 있는 체제를 갖추는 것이 필요하다. 지방 자치의 의미도 살리고 관리의 효율성도 도모한다는 의미에서 각 구청마다 이러한 조직을 갖추기보다는 이를 공동관리할 수 있는 법인을 설립하여 운영하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

## 2. 서비스의 特性에 附屬되는 管理

민간위탁되는 서비스는 서로 다른 환경과 조건하에서 공급되며, 저마다 고유한 특성을 지니고 있다. 즉, 어떤 서비스는 수탁자가 최선의 노력을 기울였음에도 불구하고 불확실성이 높아서 많은 위험부담을 감수해야 하는 경우도 있을 것이다. 또는 이를 관리하는

입장에서 볼 때, 계약이행과정을 관찰하는 것이 더 용이하거나 과정보다는 결과를 평가하는 것이 적절한 경우도 있다.

그러나 이미 제시한 바와 같이, 계약자에게 일방적인 위험부담을 전가하여 계약의 비효율을 초래하는 등 위험부담에 대한 고려가 전혀 이루어지지 않고 있다. 이는 결국 서비스의 질을 저하시켜서 계약을 비효율적인 것으로 만든다. 또한 사회복지시설에 대한 민간위탁은 무형의 서비스를 산출하므로 계약이행 상태를 감독하거나 성과를 측정하기가 어렵다는 특징을 가지고 있다. 성과측정의 주요 목적의 하나는 계약명세서에 기재된 성과의 수준에 관계없이 실제로 공급된 서비스의 질이 어느 정도인가를 측정하는 것이다(Ascher, 1987: 11). 따라서 민간위탁의 목적을 달성하기 위해서는 회계감사와 분기별 보고서 같은 행정절차상의 요건을 충족시키기 위한 수단 이외에 이용자의 만족도를 조사하는 등의 서비스의 질을 측정할 수 있는 다른 방법을 강구하는 것이 필요하다. 더 나아가서 각각의 민간위탁된 서비스별로 적합한 통제유형을 개발하여 이에 부합되는 수단을 적용하고자 하는 노력이 필요하다.

## V. 結 論

신보수주의적인 시대적 조류의 영향으로 행정에서도 능률성, 경제성, 효과성과 같은 경제적 가치를 강조하고 있다. 이를 실현하기 위해서 경쟁을 근간으로 한 다양한 시장적 방법들이 대안적인 공공서비스 공급방안으로 제시되고 있다. 그 중에서도 민간위탁은 지방정부 차원에서 사용할 수 있는 유용한 방안으로 일컬어지고 있다. 이와 같은 시장적 방법들은 전통적인 공공관료제와는 다른 방식으로 작동하므로 이에 부합되는 방식으로 관리·통제하는 방안을 모색하여야 한다. 민간위탁은 경쟁과 객관적인 평가를 통하여 경제적인 효과를 누리하고자 하는 것이다. 따라서 민간위탁 과정에서는 경쟁을 유지하고, 서비스에 맞는 지도감독과 평가가 이루어져야 한다. 그러나 본 사례연구에서와 같이 이러한 조건은 거의 충족되지 못하고 있다. 그렇다고 규범적인 조건을 모두 충족시키기는 어려운 것이므로 현실적 여건과의 접점을 모색하여야 한다. 이러한 맥락에서 우선 집권적인 관리를 통해 전문성을 확보하고 각각의 서비스의 특성에 적합한 관리모형을 개발하여 민간위탁의 목적을 달성할 수 있도록 하여야 한다.

본 연구는 중요한 민간위탁 분야인 사회복지시설을 대상으로 선행연구가 미진한 상태인 관리과정에 대한 이해를 도모하였다. 또한 계약서 작성시 위험부담의 적정성 개념을 적용할 것과 서비스의 특성에 부합되는 관리를 위한 연구의 필요성을 새롭게 제시하였다. 그러나 시간적인 제약 때문에 서울시의 7개 자치단체만을 대상으로 하였기 때문에

여건이 다른 여타 자치단체에까지 일반화하는 데는 많은 한계를 가지고 있다. 또한 면접조사를 위주로 하여 민간위탁의 실태를 이해하고 새로운 사항을 발견하는데 중점을 둔 탐색적인 수준에서 연구가 이루어졌다. 따라서 객관성 확보에 일정한 한계를 가지고 있으며 다양한 요인간의 관계를 설명하는데까지는 이르지 못하였다. 본 연구에서는 민간위탁 담당공무원만을 대상으로 조사하였으나, 후속연구에서는 계약과정에 참여하는 공무원 뿐만 아니라 수탁업자, 자치단체장, 그리고 지방의회 의원간의 상관관계에 관한 분석이 필요한 것으로 생각된다.

### 參 考 文 獻

- 김순양(1998), "사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로." 「한국정책학회보」, 제7권 제3호, 87-120.
- 김승현(1998), "지방자치단체의 복지서비스 계약공급에 관한 연구: 노원구의 위탁시설을 중심으로." 「한국행정학보」, 제32권 제3호, 145-160.
- 배용수(1998), "지방자치단체 기능의 민영화 방안." 「한국행정연구」, 한국행정연구원, 제7권 제2호, 봄호, 5-24.
- 대통령령 제10955호 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정.
- 내무부(1997), 지방사무중 민간위탁 사무일람
- 서울특별시 사회복지시설 현황(1997)
- 서울특별시 조례
- 사회복지사업법
- 총무처(1994), 정부기능총람(종합)
- Aronson, David L.(1992), "Examining Contracting Processes: Implications for Municipal Government." *Wayne State University Doctoral Dissertation*.
- Ascher, Kate(1987), *The Politics of Privatization-Contracting Out Public Services*. New York: St. Martin's Press.
- Cigler, Beverly A.(1990), "County Contracting: Reconciling the Accountability and Information Paradoxes." *Public Administrative Quarterly*, Vol. 14, 285-301.
- DeHoog, Ruth Hoogland(1984), *Contracting Out for Human Services-Economics, Political, and Organizational Perspectives*, Albany: State University of New York Press.
- DeHoog, Ruth Hoogland(1985), "Human Services Contracting: Environmental, Behavioral, and Organizational Conditional", *Administration & Society*, Febuary, 16(5), 427-454.

- Domberger, Simon & Jensen, Paul(1997). "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects." *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4) 67-78.
- Dorado, Silvia & Molz, Rick(1998). "Privatization: The Core Theories and Missing Middle." *International Review of Administration Sciences*, 64, 583-609.
- Hirsch, Werner Z. (1995). "Contracting Out by Urban Governments:A Review." *Urban Affairs Review*, 30(3), 458-472.
- Kettl, Donard F.(1988). "Performance and Accountability: The Challenge of Government by Proxy for Public Administration." *American Review of Public Administration*, 18(1), 9-28.
- Kettner, P. M. & Martin, L. L.(1985). "Issues in the Development of Monitoring Systems for Purchase of Contracting." *Administration in Social Work* 9(3), 69-82.
- Kramer, Rlph M. and Grosman, Bart(1987). "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies." *Social Service Review*, March, 32-55.
- Merriam, S. B.(1988). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Moe, Ronard C. and Stanton, Thomas H.(1989). "Government-Sponsored Enterprise as Federal Instrumentalities: Reconciling Private Management with Public Accountability." *Public Administration Review*, 49(4), 321-329.
- Morgan, David R. and England, Robert E.(1988). "The Two Faces of Privatization." *Public Administration Review*, 48(6), 979-987.
- O'Leary, Rosemary(1996). "Managing Contracts and Grants." in James L. Perry(eds). *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 263-275.
- O'Looney, John A.(1998). *Outsourcing State and Local Government Services: Decision-Making Strategies and Management Methods*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Osborone, David and Ted Gaebler(1993). *Reinventing Government*. New York: Plume/penguin Book.
- Pinto, Rogerio F.(1998). "Innovations in the Provision of Public Goods and Services." *Public Administration and Development*, 18, 387-397.
- Refuss, John A.(1989). *Contracting Out in Government: A Guide to Working with Outside Contractor to Supply Public Services*. San Francisco, CA., Jossey-Bass Publishers.



- Savas, E. S.(1987). *Privatization-The Key to Better Government*, New Jersey: Chatham House.
- Schlesinger, Mark., Dorwart, Robert A. and Pulice, Richard T.(1986). "Competitive Bidding and States' Purchase of Services: The Case of Mental Health Care in Massachusetts." *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(2), 245-263.
- Seidenstat, Paul(1996). "Privatization: Trends, Interplay of Forces, and Lessons Learned." *Policy Studies Journal*, 24(3), 464-477.
- Walsh, Kieron(1995). *Public Services and Market Mechanisms-Competition, Contracting and the New Public Management*, London: Macmillan.
- Wisniewski, Stanlet C.(1992). "A framework for Considering the Contracting Out of Government Services." *Public Personnel Management*, Spring, Vol. 21, Issue 1, 101-116.

## [부 록]

### 인터뷰 조사시의 질문항목

#### I. 계약방식과 경쟁

1. 현재 어떠한 계약방식을 사용하고 있습니까?
2. 민간위탁을 하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?
3. 현재 사용하고 있는 계약방식을 선택하게 된 이유는 무엇입니까? 민간위탁의 취지에 비추어 볼 때 현재 사용하고 있는 계약방식이 적절하다고 생각하십니까?
4. 귀하께서 관리하시는 위탁업무에서 경쟁이 이루어진다면 어느 정도나 효과적이라고 생각하십니까?
5. 입찰과정에 경쟁은 어느 정도나 이루어지고 있습니까? 경쟁이 약하다면 그 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 경쟁을 높일 수 있는 방법이 있다면 무엇입니까?

#### II. 계약자 선정

1. 입찰자를 평가하고 낙찰자를 정하는데 사용되는 기준은 무엇입니까?
2. 계약자 선정시에는 누가 참여하며 누가 결정하고 있습니까?
3. 계약자의 선정에 외부의 압력은 어느 정도입니까?
4. 귀하의 결정이 계약자 선정에 결정적인 역할을 하는 비율은? 누가 가장 많은 영향을 행사한다고 생각하십니까?

### III. 계약서의 내용

1. 계약기간은?
2. 공익을 보호하고 책임성을 확보하기 위한 규정은 무엇입니까?
3. 귀하께서 담당하고 있는 위탁업무는 민간업자가 자신의 노력 이외의 요인에 의해서 계약사항을 충실히 이행하지 못할 가능성은 어느 정도라고 생각하십니까?
4. 계약불이행에 대한 대응과 관련된 조항으로는 어떠한 것이 있습니까?
5. 계약자가 계약사항을 성실히 이행하도록 만들기 위한 인센티브 수단으로는 무엇이 있습니까?
6. 계약불이행시의 처벌규정은 무엇이며, 책임은 누가 어느 정도나 지도록 되어 있습니까? 이러한 부담이 적정하다고 생각하십니까? 그렇게 정한 이유는 무엇입니까?
7. 계약서의 내용과 관련하여 개선해야 할 사항은 무엇이 있습니까?

### IV. 지도감독 및 평가

1. 지도감독과 평가는 계약기간 중 몇 회나 이루어지고 있습니까?
2. 지도감독과 평가시에 주로 사용하는 방법은 무엇입니까?
3. 지도감독과 평가의 결과가 현재의 계약방식이나 다음의 계약내용에 어느 정도나 반영되고 있습니까? 이로 인해 해약한 계약이 있었습니까?
4. 이 과정은 어떠한 규정에 근거하여 이루어지고 있습니까?
5. 새롭게 만들어진 모니터링 방법으로는 어떠한 것이 있습니까?
6. 성과에 대한 모니터링과 평가가 이루어지고 있습니까? 그리고 현재 이루어지고 있는 이 과정이 실효성있게 수행되고 있다고 생각하십니까? 아니라면 그 이유와 이를 개선하기 위한 방안으로는 무엇이 있습니까?
7. 적절한 모니터링 방법은 무엇이며 그 이유는?
8. 계약자와는 어느 정도 신뢰관계를 형성하고 있습니까?