

서울시 여성발전센터의 운영형태별 성과분석

고 혜 원*

〈目 次〉

- | | |
|------------------|-------------|
| I. 머리말 | IV. 운영 개선방안 |
| II. 이론적 논의 및 분석틀 | V. 맺음말 |
| III. 운영 성과분석 | |

〈요 약〉

이 연구는 서울시 직영 및 민간위탁 형태로 운영중인 서울시 여성발전센터의 운영형태별 성과를 분석하고 운영에 대한 개선방안을 모색하고자 하였다. 연구방법으로는 문헌조사 및 관련자료조사, 여성발전센터 이용자 및 종사자에 대한 설문조사, 담당공무원을 대상으로 한 심층면담조사를 병행하였다.

성과분석의 제 측면으로 능률성, 효과성, 서비스의 질, 공공성 항목을 구성하였고, 각 항목별 분석지표를 통하여 성과분석을 실시하였다. 분석결과에 따르면 서울시 여성발전센터의 민간위탁 운영은 능률성 및 효과성, 서비스의 질 항목에서는 대부분 바람직한 결과를 가져온 것으로 보였다. 민간부문의 전문성과 경영능력, 그리고 창의력의 발현이 운영성과에 반영되어 서울시의 직영체제 보다는 다소 나은 것으로 나타났다. 그러나 능률성 항목 중 사업비의 비율에서는 시 직영 센터가 민간위탁센터보다는 상대적으로 목적사업 중심으로 운영하고 있어서 기관설립목적에 보다 더 충실한 것으로 나타났으며, 공공성 측면에서도 민간위탁센터보다는 나은 결과를 보이고 있었다. 그러므로 향후 민간위탁할 경우 예상되는 운영방식으로서 지나치게 수익성을 강조하거나 또는 수강료 수입의 중대를 위한 센터의 생활문화 프로그램의 강화는 바람직하지 않으므로 서울시의 적절한 지도 감독이 필요할 것이다. 또한 전반적으로 여성발전센터의 정체성 확립, 재정자립도 제고, 인력의 전문성 강화 등이 이루어질 필요가 있다.

【주제어 : 여성발전센터, 여성회관, 성과분석】

* 한국직업능력개발원 부연구위원

I. 머리말

여성의 능력을 개발하고 여성의 사회참여와 복지증진을 목적으로 설립된 서울시 여성발전센터는 동부·서부·남부·북부·중부 등 총 5개소이다. 서울시 여성발전센터 운영은 1998년까지는 모두 시 직영으로 이루어졌으나 1999년부터는 시정개혁의 일환으로 시 직영 및 민간위탁 방식으로 운영되고 있다. 5개 센터 중 남부센터는 시 직영 사업소 형태로 운영되고 있으며, 중부 및 북부센터는 현재 시직영으로 운영되고 있으나 소장 및 팀장을 외부의 전문인력으로 채용하는 책임운영기관 형태¹⁾로 운영되기도 하였다. 서부센터는 사단법인 여성자원금고에 뒤이어 현재는 대한어머니회 서울시연합회가 위탁하여 운영하고 있으며, 동부센터는 재단법인 서울여성이 위탁하여 운영하고 있다. 이러한 서울시 여성발전센터 운영형태 다양화의 배경은 다양한 운영형태를 통해서 센터간 경쟁을 유도하고 보다 바람직한 운영형태를 모색하고자 한 시도였다. 그간 여성발전센터가 여러 사업들을 실시하여 왔으나 시 직영의 사업소로서 인력활용, 서비스의 내용에서 문제점²⁾이 지적되었기 때문이다(서울시, 1999).

이 연구는 서울시 여성발전센터의 운영성과를 분석하고, 운영개선방안을 제시하는데 목적이 있다. 그간의 서울시 여성발전센터의 운영성과가 어떠하고, 운영형태에 따라 성과가 어떻게 달리 나타나고 있는가를 성과측정 지표별로 비교·분석한다면 향후 확대³⁾될 민간위탁 여성발전센터의 경영효율성을 제고하고 바람직한 운영방안을 제시하는 데 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 또한 서울시뿐

1) 북부센터와 중부센터는 1999년부터 2002년까지 부분적으로 책임운영기관형태로 운영되기도 하였다. 외부의 전문가를 센터의 소장이나 훈련팀장으로 영입하여 운영하도록 함으로써 민간부문의 관리기법을 공공부문 내에 적용하였다.

2) 구체적으로는 첫째, 변화하는 사회환경과 다양한 여성의 욕구에 따른 교육훈련을 위해 기존의 별정적 교육제도만으로는 보다 고도화되는 지식사회에 대응하기 어렵다. 둘째, 프로그램의 내용이 환경에 대응적이지 못하며 프로그램 개발이 다양하지 못하다. 셋째, 지나친 공공성의 강조가 여성발전센터의 만성적인 재정적자 원인이라는 점 등이 지적되었다.

3) 2003년 9월 개정된 「서울특별시여성발전센터설치및운영조례」에 의하면 5개 센터 모두 민간위탁을 예정하고 있다. 이러한 운영형태의 변화는 그 사이 이루어졌던 여성발전센터의 민간위탁이 서비스의 질 제고 측면에서는 비교적 성공적이었다는 서울시 자체의 평가가 있었기 때문이다.

만 아니라 전국적으로 확대될 예정에 있는 여성회관⁴⁾ 민간위탁 운영의 방향을 제시할 수도 있을 것이다. 현재 전국적으로 104개의 여성회관이 운영중에 있으나 민간위탁된 경우는 5개소에 불과하며, 앞으로 민간위탁이 확대될 예정이다.

연구방법으로는 관련문헌 및 자료조사, 여성발전센터 이용자 및 종사자에 대한 설문조사, 담당공무원을 대상으로 한 심층면접조사를 병행하였다. 운영성과 분석 기간은 운영형태의 다양화가 실시된 2000년 1월부터 2003년 10월까지로 하였다. 그러나 동부센터가 2002년 9월에 설립되었기 때문에 5개 센터의 동시비교를 위하여 분석대상기간은 지표별로 조정하였다. 또한 성과분석의 결과를 시 직영과 민간위탁으로 구분하지 않고 각 센터별 성과를 해석하는 가운데 운영형태별 경향성을 파악하고자 하였다. 이는 동부센터의 경우 아직 사업의 초기단계에 있어 안정적인 성과를 내기 힘들기 때문에 민간위탁의 성과로 일반화하기 어렵고, 서울시 여성발전센터의 모든 사례수도 5개에 불과하기 때문이다. 이들 5개 센터가 각 조직유형을 대표한다고는 할 수 없으므로 보다 보편적인 성과분석을 위해서는 보다 많은 수의 사례가 포함되어야 할 것이다. 이러한 점을 감안한다면 이 연구는 운영 형태별 성과분석의 하나의 사례이다.

II. 이론적 논의 및 분석틀

서울시 여성발전센터 성과분석의 틀을 구성하기 위하여 서울시 여성발전센터 서비스의 특성을 검토하고, 공공서비스 성과분석 관련 이론적 배경 및 선행연구들을 검토하였다.

1. 서울시 여성발전센터 서비스의 특성

서울시 여성발전센터의 설립 근거는 「서울특별시여성발전센터설치및운영조례」이며, 이 조례에 의하면 여성발전센터는 여성의 능력을 개발하고 여성의 사회참여와 복지증진을 목적으로 설립된 기관이다. 여성발전센터가 한편으로는 여성교육기관이면서도 다른 한편으로는 복지기관으로 규정되어 있는 것이다. 조례에 의하여 현재 서울시 여성발전센터가 수행하는 기능들은 다음과 같다. 첫째, 교육사

4) 서울시 여성발전센터는 전국적 차원에서 보면 여성회관의 다양한 명칭 중의 하나이다.

업으로서 여성의 취업·창업을 통한 경제력 향상과 능력개발에 필요한 직업교육·생활문화교육 및 문화탐방 등 특별프로그램의 교육과정을 개설·운영하고 있다. 둘째, 보육사업으로서 아동의 보육을 위한 보육실을 운영하고 있다. 단, 보육사업은 만 2세 이상의 여성발전센터 이용자가 동반하는 아동만을 대상으로 한다. 셋째, 취업 및 창업지원사업으로서 취업 및 창업과 관련된 정보의 제공·상담·알선, 장소 및 장비의 사용을 지원하고 있다. 넷째, 상담사업으로서 여성의 신상 또는 가정문제 등에 대한 상담·지도를 실시하고 있다. 다섯째, 지역활동지원사업으로서 지역여성단체·개인의 자원봉사, 사회참여활동지원을 위한 시설의 사용을 지원하고 있다. 여섯째, 기타 여성의 복지향상·사회참여 및 여가선용 등에 필요하다고 인정하는 시설(도서실·수영장 등)을 운영하고 있다. 현재 동부센터와 서부센터가 수영장을 운영하고 있다.

다음의 표는 1999년 이후 현재까지 서울시 여성발전센터의 운영형태를 구분한 내용이다. 앞서 언급한 바와 같이 시 직영의 사업소로서 인력활용, 서비스의 내용에서 문제점이 지적되었기 때문에 민간위탁 운영형태를 도입하여 현재까지 운영하고 있다. 민간위탁의 형태는 관리운영 계약(management contract)으로서 공공이 시설의 설립권과 소유권을 가지고 민간단체에게 재정을 지원하여 시설의 운영 및 서비스 생산을 위탁하는 것으로 되어 있다.

〈표 1〉 서울시 여성발전센터 운영형태 구분(1999년~2003년)

구분	민간위탁1 (동부)	민간위탁2 (서부)	시직영1 (남부)	시직영2 (북부)		시직영3 (중부)	
소장	민간	민간	일반직 공무원	민간 계약직 공무원	일반직 공무원	민간 계약직 공무원	일반직 공무원
관리팀	민간	민간	일반직 공무원	일반직 공무원		일반직 공무원	
교육팀 (훈련팀)	민간	민간	일반직 공무원	일반직 공무원		민간계약직 공무원	
설립년도	2002년	1997년	1979년	1989년		1986년	

주: 남부, 북부, 중부센터는 모두 서울시 직영사업소로서 직원도 대부분 일반직 공무원으로 이루어지고 있음. 단, 북부 및 중부센터는 1999년부터 2001년까지 소장(중부센터는 교육팀장 포함)을 민간전문가로 충원한 적이 있음. 이를 민간계약직 공무원으로 표현함.

한편 최근에 들어와 여성발전센터의 기능 및 역할에 대한 재검토가 요구되고 있다. 서울시의 경우 공공부문에도 여성부와 서울시가 공동 관여하고 있는 여성 인력개발센터 15개소⁵⁾, 복지관, 주민자치센터, 구민회관 등과 같이 여성발전센터의 역할과 유사한 기관들이 많이 생겨나고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 서울 시는 앞으로 여성발전센터를 취업교육 전문기관으로 특화하여 수료인원대비 기술 교육 및 정보화교육, 창업교육 등 직업관련 교육을 70% 수준 이상으로 유지하도록 운영한다는 계획을 밝힌 바 있다(서울시, 2002). 여성발전센터의 취업교육 전문화가 구체화되고 있는데, 이에 따라 앞으로 중점사업을 직업기술교육으로 할 것인지, 취미나 교양 위주의 사회교육으로 할 것인지에 대한 논의가 나오고 있다.

2. 성과분석의 이론적 배경 및 선행연구

공공서비스의 성과를 측정하는 것은 현재 어떠한 서비스가 얼마큼, 누구에게, 어떻게 제공되고 있는지 그리고 그로 인한 결과는 무엇인가를 알고자 하기 위함이다. 성과를 측정함으로써 현재의 노력에 대한 성과를 분별할 수 있는 것이다 (Osborne & Gabler, 1992). 일반적으로 공공서비스의 성과측정은 경제적 측면에서 ‘공공서비스의 객관적인 결과를 능률성과 효과성을 중심으로 측정’하는 것과 정치적인 측면에서 ‘공공서비스 질에 대한 주민만족의 의미로서 지역사회의 요구에 얼마나 대응성과 형평성을 포함하고 있는지 측정’하고자 하는 광의적 의미의 해석으로 대별(김인, 1999; Jones and Grasso, 1985)되고 있다.

한편, 공공직영 및 민간위탁과 같은 운영형태별 서비스의 성과를 분석하는 것은 어떤 제도적 장치를 통해서 서비스가 생산 공급되는 것이 가장 높은 성과를 가져오는가가 주요 관심사가 되었기 때문이다. 이러한 관심에서 연구된 우리나라 복지시설 민간위탁에 대한 성과를 종합하여 보면, 비용절감효과보다는 주로 서비스 질의 향상, 전문성 제고, 이용자 욕구에 대한 신속한 대응 등과 같이 질적 측면의 개선효과가 크게 나타난다는 것이 일반적인 결론이다(이영교·이정은, 1997; 이정은, 1996). 민간위탁의 가장 큰 기대효과의 하나가 서비스 생산비용의 절감이라고 하지만, 위탁계약에 따른 관리 및 감독비용도 무시할 수 없기

5) 여성인력개발센터는 재정적 부담능력이 있고, 여성직업교육 및 훈련경험이 있는 민간의 비영리법인에서 운영하되 중앙정부(여성부) 및 지방자치단체에서 재정지원을 하는 여성직업훈련기관으로서 중앙정부의 지원액은 설립비 1개소당 7~11억원, 운영비는 1개소당 연 98백만원이다. 주요운영프로그램은 자격증취득 프로그램과 사회문화 프로그램이다.

때문에 결과적으로 총거래비용은 직접적인 생산비용 절감효과보다 커질 수 있기 때문이다(Prager, 1994). 또한 최근에는 성과차이의 발생원인은 서비스 공급기관 조직운영형태의 제도적 우월성에 의해 결정되기도 하지만 제도적 차이를 넘어서서 공급시스템의 경영합리화 노력과 경영진의 관리능력, 지역의 특성에 따라 성과 차이가 발생한다는 연구결과도 나오고 있다(Johnston, 1996; 이상수, 2000).

서울시 여성발전센터의 운영과 관련되어 그간 이루어진 선행연구로는 허만형·정윤수(1999; 2001) 및 조연숙(2001)의 연구가 있다. 허만형·정윤수는 민간위탁방식으로 운영되는 서부여성발전센터에 대하여 고객만족 제고 및 업무개선, 재정운용의 효율성, 인력 및 조직관리의 효율성, 시설이용실적, 프로그램 개발 및 운영의 효율성을 평가항목으로 설정하고 평가를 실시한 바 있다. 그 결과로 서부여성발전센터의 민간위탁 성과는 여성의 자립기반과 경제력 향상이라는 설립목적에 대해서는 다소 소홀하다고 평가하였다. 한편, 조연숙의 연구는 능률성 및 효과성, 서비스 질, 공공성의 측면에서 4개 여성발전센터(남부, 서부, 북부, 중부센터)의 민간위탁 전후의 성과를 비교하였다. 이 연구는 서울시 시정개혁 초기인 1999년과 2000년의 성과를 분석한 것으로서 시 직영과 민간위탁의 운영형태별 차이점에 대해서는 결론은 내리지 못하였다.

3. 성과분석의 틀

성과분석 관련 이론들과 앞서의 선행연구에서 제시한 지표들을 종합하여 성과분석의 제측면으로 능률성, 효과성, 서비스의 질, 공공성을 포함하는 분석틀을 다음과 같이 구성하였다.

1) 능률성

능률성이란 공공서비스를 산출하는데 필요한 비용과 제공된 공공재 혹은 공공서비스 양의 비율을 의미한다. 따라서 능률성을 투입요소에 대한 산출의 양으로 정의하고 각 센터별 능률성 지표는 인적자원 및 물적자원의 투입요소에 대해서 제공된 서비스의 양으로 구성하였다. 인적자원 투입요소에 대해서는 직원 1인당 연간 이용자수, 이용자수 추이를 분석지표로 설정하였다. 물적자원 투입요소에 대해서는 재정자립도 추이, 사업비 비율, 주요 프로그램 1인당 소요비용을 분석지표로 하였다.

2) 효과성

효과성이란 정책집행의 성과를 나타내는 지표로서 ‘정부조직의 산출이 목표를 어느 정도 달성했느냐’를 의미하는 공식적인 조직의 목표달성을 나타난다. 공공서비스의 효과성 측정은 다각적인 각도에서 이루어질 수 있겠으나 여기에서는 서울시 여성발전센터의 목표가 명시적으로 제시된 「서울시여성발전센터설치및운영조례」의 주요한 사업들에 근거하여 분석지표를 추출하였다. 서울시 여성발전센터가 여성의 능력을 개발하고 여성의 사회참여와 복지증진을 목적으로 설립된 기관이기 때문에 이를 달성하기 위한 주요한 사업인 직업기술교육사업 개발 실적 및 수료율, 취업률, 자격증취득률과 같은 실적, 생활문화교실의 개발 실적, 보육사업 및 취업촉진사업, 지역활동지원사업 등의 실적을 효과성의 분석지표로 활용하였다.

3) 서비스의 질

서비스를 제공하는 종사자들의 전문성은 서비스의 질을 결정하는 데 큰 영향을 미친다. 그러나 서비스의 질은 직접적으로 평가하는 것은 어려울 뿐만 아니라 평가자의 주관이 관여될 수 있기 때문에 객관화하는 데 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 프로그램의 질을 향상시키는 종사자들의 전문성과 같은 지표 이외에 종사자의 직무만족도, 이용자 만족도도 함께 제시하였다. 서비스를 직접 전달하는 센터 종사자들의 직무만족과 같은 사기는 서비스의 질에 큰 영향을 미친다. 다음으로 서비스의 질은 객관적 측정치를 통해 파악해 볼 수도 있으나 많은 서비스가 종국적으로 이용자들이 느끼는 만족이 중요하기 때문에 서비스의 주관적 측정치를 통해서 파악하는 방법이 보다 흔히 사용되고 있으며 여기에서도 이용자 만족도를 분석지표로 활용한다.

4) 공공성

여성발전센터는 복지서비스 기관으로서 운영을 누가 담당한다고 하더라도 공공적인 성격이 강한 기관이다. 특히 공공에서 시설을 설립하고 운영비를 보조받고 있는 민간위탁의 경우 더욱 그러하다. 여성발전센터가 공공시설로서의 책임을 얼마나 달성하고 있는지를 알아보는 항목으로서 공공성 항목에 저소득층 여성에 대한 최소한의 복지서비스 제공을 분석하기 위해서 저소득층 이용비율과 무료사업비 비율을 지표로 활용하였다.

〈표 2〉 성과분석의 틀

성과의 제측면	분석항목	분석지표	조사방법
능률성	인적자원	직원 1인당 주요 프로그램 연간 이용자 비율	자료
		주요 프로그램 이용자수 추이	
	물적자원	재정자립도 추이	자료
		총 지출 대비 사업비 비율	
		주요프로그램 1인당 연간 소요비용	
효과성	직업기술교육	직업기술교육과정 개발실적	자료
		직업기술교육사업의 수료율, 자격증 취득률, 취업률	
	생활문화교실	생활문화교실과정 개발실적	자료
	보육	보육사업 실적	자료
	취업촉진	취업촉진사업의 알선 및 취업, 창업 실적	자료
	지역활동지원	시설개방성(대관실적)	자료
서비스의 질	종사자의 전문성 및 직무만족도	운영협의회의 전문성	자료 및 설문조사
		소장의 전문성	
		팀장의 전문성	
		직원 및 교강사의 전문성	
		직무만족도	
	이용자 만족도	시설 및 환경에 대한 만족도	설문조사
		직원 및 강사에 대한 만족도	
		프로그램 및 서비스의 내용에 대한 만족도	
		운영 및 관리에 대한 만족도	
		종합만족도	
공공성		무료사업비 비율	자료
		저소득층 이용비율	

III. 운영 성과분석

1. 능률성

1) 인적자원의 능률성

센터의 총 이용자 수를 파악하여 투여된 인적자원의 능률성을 파악하고자 하였으

나 총 이용자수의 파악에는 문제점이 많았다. 우선 각 센터별 이용자수 집계에 대한 신뢰가 힘들었다⁶⁾. 또한 센터별로 시설유형이 달라서 이용자 수의 단순비교는 무의미하였다. 민간위탁센터인 동부와 서부센터에는 수영장, 헬스장⁷⁾ 등이 있는 반면에 다른 센터에는 없었기 때문이다. 따라서 여기에서는 센터의 가장 핵심적인 사업인 생활문화교실, 직업기술교육, 그리고 취업촉진사업에 대한 2002년도 기준 이용인원(단, 동부는 2002.9~2003.8)으로 직원 1인당 연간 이용자수를 파악하였다.

시 직영 1은 직원 1인당 약 598명(10,159명/17명), 시직영 2는 590명(5,897명/10명), 그리고 시 직영 3은 756명(6,800명/9명) 수준으로 나타났다. 민간위탁 1은 1인당 979명(8,813명/9명), 민간위탁 2는 1인당 486명(3,889명/8명)으로 나타났다. 민간위탁 1이 연간 이용자수가 가장 많은 것으로 나타나고 있으나 민간위탁 2는 가장 적은 것으로 나타나고 있다. 하지만 민간위탁 2는 센터의 핵심사업외에 수영장이 있기 때문에 수영장관리를 포함하면 시직영인 센터들에 비하여 업무량이 많을 것으로 추정된다. 전체적으로 보아 직영체제의 센터보다는 민간부문이 위탁운영하는 센터의 인력활용이 보다 효율적이며 상대적으로 업무량이 많은 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 직원 1인당 주요 센터프로그램 이용자 비율

구분	정규직원(명)	이용인원(명)	직원 1인당 이용자 비율(%)
민간위탁 1	9	8,813	979
민간위탁 2	8	3,889	486
시 직영 1	17	10,159	598
시 직영 2	10	5,897	590
시 직영 3	9	6,800	756

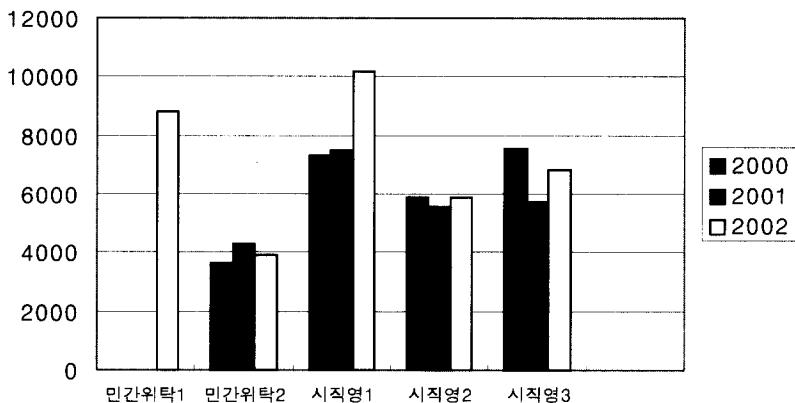
주 : 이용인원은 2002년 기준(민간위탁 1은 2002.9~2003.8)이며, 주요 센터프로그램은 직업기술교육, 생활문화교실, 취업촉진사업을 말함.

이용자수 추이는 운영형태나 센터별로 일정한 경향성을 보이지는 않았다. 민간위탁 1과 시직영 1만이 전년과 대비하여 지속적으로 이용자수가 증가하였다. 이용

6) 상담과 기타(도서실 등) 프로그램 이용 실적은 센터별로 실적을 산정한 기준이 상이하여 일률적으로 비교하기가 어려웠다. 예를 들면, 도서실 이용자수의 경우 동일인이 하루에 여러 번 출입하는 경우도 중복하여 이용실적으로 산정하기도 하였다.

7) 수영장과 헬스장을 갖춘 센터의 경우 이용자수가 타기관에 비하여 많은 것으로 나타나고 있다.

인원의 감소에 대하여 센터 담당자들과 면담한 결과 민간위탁 2의 경우 민간위탁 절차가 진행되는 동안 사업에 소홀하여 이용인원이 감소하였다고 하였으며, 시직영 3은 사업체제정비(이용자가 많은 사회문화교실을 줄이고 직업기술교육사업을 강화)로 이용자수가 감소하였다고 하였다. 이용자수의 감소에도 긍정적인 면(사업의 정비)과 부정적인 측면(사업 소홀)이 모두 존재하고 있었다.



주 : 주요 센터 프로그램은 직업기술교육, 생활문화교실, 취업촉진사업을 말하며, 민간위탁 1의 경우는 2002.9~2003.8월까지 이용자 수치를 2002로 표시하였음.

〈그림 1〉 주요 센터프로그램 이용자수

2) 물적자원의 능률성

각 센터별 재정자립도(총 수입 대비 서울시의 지원금을 제외한 수강료, 수영장, 주차장, 대관료 등 수입)를 분석한 결과 민간위탁센터 재정자립도가 가장 양호한 것으로 나타났다. 그러나 민간위탁센터들은 다른 센터가 보유하지 못한 수영장의 수입이 상당히 많기 때문에 이를 민간위탁의 영향으로만 평가하기에는 문제가 있다.

이를 보완하기 위하여 센터의 총 지출 가운데 사업비가 차지하는 비율을 파악하였다. 통상적으로 사업비는 직원인건비, 운영비, 자본증식 등 재산조성비, 이월금, 기타 경비 등을 제외한 순수하게 센터의 목적사업을 위한 비용지출(강사료, 프로그램 홍보/운영, 물품구입, 재료비, 급식비 등)로서 그 비율이 높을수록 비용효과적이고 목표지향적인 조직운영이 이루어진다고 볼 수 있다.

각 센터의 사업비에 대한 정의와 사업비에 포함되는 항목이 서로 달라 아주 정확하게 비교 평가하기는 어려우나, 전체적인 추세와 경향은 찾아볼 수 있었다. 먼저 시 직영 1의 경우 지난 3개년간의 사업비 비율은 대개 40~45% 수준(2000년 39.19%, 2001년 45.19%, 2002년 44.36%)이며, 시 직영 3의 경우는 2000년 56.72%, 2001년 61.52%, 그리고 2002년 64.49%로 평균 사업비의 비율이 60%대를 넘고 있다. 시 직영 2는 2002년 기준으로 총지출 대비 사업비 비율이 50.48% 수준인 것으로 나타났다.

한편 민간위탁 1은 위탁 첫해인 2002년에는 9.6%에 불과하던 사업비 비율이 2003년 들어 8월까지의 집계로는 26.11%를 기록하여 상당한 신장세를 보였다. 민간위탁 2는 매년 사업비 비율이 해가 갈수록 점차 감소하고(2000년: 41.61%, 2001년: 37.34%, 2002년: 35.67%) 있다.

이와 같은 수치로 보면 시 직영 센터의 상대적으로 높은 사업비 비율은 수익성 보다는 공공성을 강조하고 있음을 반증하는 것으로, 민간위탁체제보다는 바람직하게 운영되고 있다 할 것이다.

한편, 서비스 생산비용으로서 이용자 1인당 소요된 비용을 계산하였다. 센터의 주요한 사업인 직업기술교육, 생활문화교실, 취업촉진사업 비용 대비 이용자수를 비교하여 1인당 소요비용을 분석한 결과는 다음과 같다. 연도별로 약간의 차이가 발생하고 있으나 시직영 1과 3이 비교적 높게 나타나고 있으며, 민간위탁 2가 비교적 낮게 나타나고 있다. 그러나 단순히 1인당 비용이 높다고 해서 성과가 나쁘다고 해석하기는 힘들다. 여성발전센터의 프로그램 특성상 직업기술교육이나 사회교육 프로그램의 경우 1인당 투여비용이 높아지게 된다면 프로그램의 질이 좋아질 수 있는 것이며, 무료 이용자가 많이 이용할수록 센터의 투여비용이 증가할 수 있기 때문이다.

〈표 4〉 물적자원 능률성 분석 결과

구분	연도	재정자립도(%)	사업비 비율(%)	1인당 비용 (원)
민간위탁 1	2002	17.53	9.6	41,094
	2003.8	51.78	26.11	40,485
민간위탁 2	2000	34.66	41.61	23,614
	2001	46.16	37.34	21,354
	2002	51.54	35.67	72,882
시 직영 1	2000	13.62	39.19	78,957
	2001	9.95	45.19	118,125
	2002	12.07	44.36	79,936
시 직영 2	2000	20.77	29.40	32,730
	2001	14.52	47.52	38,964
	2002	21.47	50.48	35,395
시 직영 3	2000	21.48	56.72	53,517
	2001	14.4	61.52	89,480
	2002	20.04	64.49	74,510

주 : 1인당 소요비용은 직업기술교육, 생활문화교실, 취업촉진사업 비용 및 이용자 수에 한정하여 산출하였음.

2. 효과성

1) 직업기술교육사업, 사회교육사업, 보육사업의 실적

효과성은 여러 각도에서 분석할 수 있겠으나 여기에서는 서울시 여성발전센터의 목표와 기능이 명시적으로 제시된 「서울시여성발전센터설치및운영조례」의 주요한 사업들에 근거하여 분석지표를 추출하였다. 먼저 직업기술교육사업과 생활문화교실의 교육과정 개발실적과 보육사업의 실적이다.

새로운 교육과정의 잊은 개발은 지속성 및 안정성 측면에서 볼 때는 바람직하지 않을 수 있으나 이용자의 수요에 효과적으로 대응하고 있는지를 파악할 수 있다는 측면에서 분석지표로 추출하였다. 직업기술교육사업 과정 개발의 경우 민간위탁 1은 25개, 민간위탁 2는 9개에서 22개, 시 직영 3이 5개에서 22개로 비교적 우수한 편이었다. 생활문화교실 과정 개발실적은 전반적으로 민간위탁 2와 시 직영 2가 우수한 편이었다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 시 직영 3의 경우 생활문화교실 과정을 축소하고 직업기술교육사업을 주요한 사업으로 추진하는 가운데

생활문화교실 과정개발이 약화된 측면이 있기 때문에 여성발전센터 사업의 효과성은 개별 사업이 아닌 전체 사업의 영역에서 판단할 필요가 있다.

보육사업은 교육기능보다는 단순 care 기능이 강하고 기관별로 특성화된 프로그램으로 운영하지는 못하고 있다. 보육교사 1~2명이 종일반의 경우 월 15,000원의 저렴한 비용으로 운영하기 때문에 보육사업이 특성화되는 데 한계가 있다. 또한 현재 조례 및 지침에 의하여 여성발전센터 이용자의 만 2세 이상 아동만을 보육 사업의 대상으로 하고 있다. 따라서 전반적으로 5개 센터 이용수준이 비슷하나 비교적 민간위탁센터의 이용자수가 많았다. 이와 관련하여 일부센터 종사자들은 지역주민들의 보육시설 이용요구가 많다는 점을 들어 지침을 개선하여 줄 것을 요망하기도 하였다.

〈표 5〉 직업기술교육과정, 생활문화교실과정 개발 및 보육사업 이용자 실적

구분	연도	직업기술교육과정 개발실적(개)	사회교육과정 개발실적(개)	보육사업 이용자 수(명)
민간위탁 1	2003	25	4	861
	2000	22	34	178
	2001	12	18	305
	2002	9	9	237
	2003	10	11	148
시 직영 1	2000	1	7	150
	2001	3	1	149
	2002	3	3	150
	2003	5	1	95
시 직영 2	2000	2	4	248
	2001	4	16	228
	2002	2	9	239
	2003	-	-	145
시 직영 3	2000	8	0	194
	2001	5	3	167
	2002	14	8	181
	2003	22	8	189

한편, 직업기술교육사업의 수료자들을 대상으로 한 수료율, 자격증 취득률, 취업률(여성 취업의 특수성을 감안하여 전일제 근로, 시간제근로, 일용, 창업 등을 모두 취업으로 간주함) 등의 현황으로 직업기술교육사업의 효과성을 파악하고자

하였다. 5개 센터의 동시비교를 위하여 2003년 1월부터 8월까지 실시되어 종료된 과정에 한하여 2003년 10월 31일 기준의 수료율, 자격증 취득률, 취업률 등을 비교하였다. 이용자들의 성향이 대부분 취업보다는 취미, 교양 목적으로 프로그램을 수강하려고 하기 때문에 과정 이수를 통하여 취업이나 자격취득으로 잘 연계되지 못하고 있는 실정이다.

전반적으로 운영형태별 특성도 보이지 않았는데 일반기술교육사업(초급과정)의 수료율은 시 직영 2, 1, 3, 민간위탁 2, 1의 순서로 높았고, 자격증 취득률은 민간위탁 1, 시 직영 1, 민간위탁 2, 시 직영 3, 2 순서였다. 취업률은 민간위탁 1, 시 직영 3, 2, 1, 민간위탁 2 순이었다.

〈표 6〉 일반기술교육사업(초급과정)의 수료율, 자격증취득률, 취업률

구분	참가자수	수료자수	자격증 취득자수	취업자수	수료율	자격증 취득률	취업률
민간위탁 1	1,069	644	227	129	60.2	37.9	20.0
민간위탁 2	1,653	1,202	113	43	72.7	9.4	3.6
시 직영 1	1,610	1,316	191	82	81.7	14.5	6.2
시 직영 2	1,922	1,578	61	156	82.1	3.9	9.9
시 직영 3	2,479	1,848	139	235	74.6	7.5	12.7

주 : 일반기술교육사업이란 각 분야별 기초지식을 습득하는 초급과정을 말함.

전문기술교육사업(중·고급과정)의 수료율은 시 직영 2, 1, 민간위탁 2, 시 직영 3, 민간위탁 1의 순서로 높았고, 자격증 취득률은 시 직영 2, 3, 1 순이었다. 취업률은 시 직영 2, 3, 1, 민간위탁 2, 1 순이었다.

〈표 7〉 전문기술교육사업(중·고급과정)의 수료율, 자격증취득률, 취업률 실적

구분	참가자수	수료자수	자격증 취득자수	취업자수	수료율	자격증 취득률	취업률
민간위탁 1	16	11	0	0	68.8	0.0	0.0
민간위탁 2	103	83	4	20	74.3	0.1	24.1
시 직영 1	52	44	4	13	84.6	9.1	29.5
시 직영 2	75	71	21	37	94.7	29.6	52.1
시 직영 3	88	63	8	32	71.6	25.8	50.8

주 : 전문기술교육사업이란 초급과정을 이수한 후 자격증 및 취업, 창업을 본격적으로 준비하는 과정을 말함.

2) 취업촉진사업

취업촉진사업은 취업을 원하는 구인기업과 구직자를 연결시켜주는 사업으로서 무료로 이루어지고 있다. 취업촉진사업의 경우 전반적으로 시 직영센터의 이용인원도 많고, 취업이나 창업의 성과도 높았다. 이는 시 직영 1과 2는 비교적 저소득층이 많이 거주하는 지역이기 때문에 취업알선을 요구하는 여성이 많기 때문이며, 시 직영 3은 취업전문기관을 목표로 하여 취업촉진사업을 강화하였기 때문이다.

〈표 8〉 취업촉진사업 실적

구분	구인(개소)	구직(명)	알선(명)	취업·창업(명)
민간위탁 1	74	1,186	68	18
민간위탁 2	578	650	743	454
시 직영 1	10,329	7,995	6,730	8,598
시 직영 2	9,049	9,206	9,172	9,306
시 직영 3	5,063	813	5,032	5,022

주 : 민간위탁 1의 경우는 2002년과 2003년만 합한 것이며, 다른 센터의 경우는 2000년부터 2003년까지 모두 합한 것임. 알선 숫자가 구인 및 구직보다 많은 이유는 1인당 수회의 알선이 있기 때문임.

3) 지역활동 지원사업

지역활동지원사업으로서 사회참여활동지원을 위한 시설의 사용실적을 평가하고자 대관실적을 조사한 결과 2002년 기준 민간위탁 1과 2는 각각 226건, 153건이었으며, 시 직영 1은 23건, 시 직영 2는 54건, 시 직영 3은 111건으로 나타났다. 비교적 민간위탁센터들이 우수한 것으로 나타났다.

3. 서비스의 질

1) 종사자의 전문성 및 직무만족도

투입되는 인력의 질과 직무만족에 따른 사기는 생산되는 서비스의 질을 결정한다. 그러므로 여기에서는 종사자들의 전문성과 직무만족도를 조사하였다.

먼저 「서울특별시여성발전센터설치및운영조례」에 의하면 센터의 운영 전문성 강화를 위하여 센터별로 운영협의회를 두도록 되어 있다. 이에 따라 5개 센터 모두 운영협의회를 구성하고 있으나 여성복지전문가 및 직업훈련전문가 등과 같은

운영협의회 위원 위촉에는 차이가 있었다. 또한 운영협의회 결과의 반영에서도 많은 차이가 있었다. 전반적으로 민간위탁센터가 지역의 관련기관 및 전문가들이 참여하는 운영협의회를 구성하고 분기별 협의회를 개최하며, 운영협의회 결과의 센터 운영 반영 등의 활동이 양호한 편이나 시 직영센터는 미흡한 것으로 나타났다.

한편 종사자들의 전문성 분석결과는 다음과 같다. 일반적으로 전문성이란 직무를 수행하는 데 필요한 지식과 기술이라고 할 수 있는데, 전문지식과 기술은 고도의 전문적 교육을 통하여 일정한 자격을 획득함으로써 독점적으로 사용하게 되며, 상당한 기간동안의 수련과정을 통하여 얻어진다. 이러한 의미에서 기관장인 소장의 전문성을 판단하면, 민간위탁센터의 소장들은 모두 여성사회교육 관련 전공의 대학원 이상의 학력을 보유하고 있었으며, 관련경력도 최소 13년 이상으로서 전문성이 강한 것으로 판단되었다. 반면에 시 직영 센터의 소장들은 일반직 공무원으로서 여성사회교육 관련 전공자들은 아니었으나 행정관리에는 능숙한 장점을 보여주고 있었다. 그러나 전반적으로 센터의 운영방향과 전략 측면에서는 민간위탁센터가 우수한 것으로 나타났다.

또한 민간위탁센터의 팀장들도 여성사회교육 관련 전공의 대학원 이상 학력보유자로 관련경력도 10년 이상으로 나타났다. 전반적으로 민간위탁센터의 팀장들이 관련 전공자이거나 여성사회교육 경험 등이 있어서 전문성이 우수한 것으로 나타났다.

센터의 일반 직원들도 민간위탁센터일수록 연령대가 젊은 편이었고 관련 전공을 하였거나 관련자격증(평생교육사, 사회복지사)을 보유하고 있는 등 전문성이 있는 것으로 나타났다. 그러나 교강사 등의 전문성(전공, 자격증 및 관련 경력)은 5개 센터 모두 비슷한 수준으로 파악되었다. 5개 센터 모두가 교강사 교류나 공개채용 등의 형식을 도입하여 채용하기 때문이다.

센터의 서비스 질을 높이는 데 주요한 요인이 될 수 있는 종사자들의 만족도 조사를 실시한 결과는 다음과 같다. 조사는 2003년 10월 20일부터 23일까지 5개 센터 35명의 정규직 직원에 한하여 실시되었다. 5개 센터의 소장을 제외한 총 정규직 직원수는 48명이다. 조사내용은 기관·기관장·동료·업무에 대한 만족도, 업무의 능력요구도, 담당하고 있는 업무의 중요도, 자유재량의 정도, 임금수준 만족도, 경력배양에 대한 만족도 등으로 구성하였다. 조사결과 종합적으로는 민간위탁 1의 만족도가 가장 높았으며, 민간위탁 2의 만족도가 가장 낮았다. 그러나 통계적으로 유의미한 차이는 없었다. 같은 민간위탁센터간에 만족도 차이가 큰 이유에

대하여 심층면담을 한 결과 주요한 요인으로서 민간위탁 1이 민간위탁 2에 비하여 급여 및 복지가 월등히 좋기 때문에 민간위탁 2 종사자들의 불만이 큼을 알 수 있었다. 민간위탁의 운영단체간 급여와 복지의 차이가 종사자들의 만족도에 큰 영향을 미치고 있었다. 민간위탁의 과정에서 운영단체간 직원들의 급여 및 복지 수준의 차이가 발생하지 않도록 하는 방안의 도입이 필요하다고 판단되었다.

〈표 9〉 종사자 만족도 조사결과

구분	기관	기관장	동료	업무	업무의 능력요구도	업무 중요도	자유 재량	임금 수준	경력	종합
민간위탁 1	4.33	4.33	4.00	4.00	4.17	4.33	3.67	3.50	3.55	3.99
민간위탁 2	3.1	3.00	2.71	3.71	3.43	4.00	2.57	1.67	3.00	3.03
시 직영 1	3.88	3.50	3.88	4.00	3.88	4.13	3.25	3.63	3.38	3.72
시 직영 2	3.63	3.63	3.38	4.13	3.00	3.63	2.63	2.75	3.50	3.36
시 직영 3	4.00	2.83	4.50	4.00	3.33	4.33	2.83	3.00	4.17	3.67
F	1.710	1.408	4.223	0.190	2.143	1.380	1.289	3.781	1.354	1.471
유의수준	0.174	0.255	0.008	0.942	0.100	0.264	0.296	0.13	0.273	0.211

주 : 5개 센터의 소장을 제외한 정규직 직원 수는 총 48명으로서 이 만족도 조사는 35명의 정규직 직원에 대하여 실시되었음.

2) 이용자 만족도

여성발전센터 서비스의 수혜를 받는 이용자의 만족도는 서비스의 질을 측정할 수 있는 가장 중요한 지표 중의 하나이다. 이용자 만족도 조사⁸⁾ 대상은 2003년 5월부터 8월까지 5개 센터의 직업기술교육 및 생활문화교실을 이용한 여성이었으며, 전화를 이용하여 2003년 10월 20일부터 23일까지 조사를 실시하였다. 표본추출은 각 센터별로 수강생 리스트로부터 50명을 직업기술교육 수강생과 생활문화교실 수강생 집단으로 할당하여 무작위 추출하였다.

조사항목은 첫째, 시설 및 환경, 둘째, 직원 및 강사, 셋째, 프로그램 및 서비스의 질, 넷째, 운영 및 관리 등 4개 분야이다. 시설 및 환경 등에 대한 평가지표로는 접근편리성, 편의시설 이용의 편리성, 냉난방시설 적정성, 시설 청결도 등이다. 직원 및 강사의 친절도나 전문성에 대한 평가지표로는 직원의 친절도, 담당자의 이

8) 이 조사에 사용된 설문지는 서울시가 시민만족도 조사의 일환으로 개발하여 여성발전센터에 매년 이용하여 왔던 것이다.

해정도, 담당자의 적극성, 담당자의 전문성, 담당자에 대한 심리적 접근성 등이 포함되어 있다. 프로그램 및 서비스의 질에서는 문제해결 및 욕구충족정도, 시설장비의 적정성, 서비스의 질, 프로그램 구성의 다양성, 지역사회나 학교와의 연계 및 협력 정도 등이 포함되며, 운영 및 관리 차원에 있어서는 안내 및 접수방법의 편리성, 이용시간의 적정성, 안내 및 홍보 노력, 이용자 의견 반영 노력 등으로 구성된다.

평가지표간 가중치 파악을 위해서 각 평가항목의 개별지표에 대한 만족도 질문에 이어 해당 평가항목 내 지표간의 가중치 질문문항을 배치하였다.

시설 및 환경 가운데 일부 항목은 기관이 통제할 수 없는 부분이 있다. 입지와 시설이 이미 결정된 이후에 운영을 하고 있기 때문이다. 그러나 시설관리는 기관의 업무영역이기 때문에 이용자에 의한 평가를 받을 수 있는 부분이다. 대체적으로 모든 항목에서 60점 이상의 점수를 받고 있으나 최근에 지어진 민간위탁 1은 다른 센터보다 월등히 높은 점수를 보여주고 있으며 그 다음이 민간위탁 2, 시 직영 3, 1, 2 순으로 나타나고 있는데 통계적으로도 유의한 차이를 보이고 있다.

직원 및 강사 부분에서는 민간위탁 2가 가장 만족도가 높았으며, 다음이 시 직영 2, 3, 민간위탁 1, 시 직영 1 순으로 나타나고 있으나 통계적으로는 유의미한 차이는 없다.

프로그램 및 서비스의 내용에서는 민간위탁 2가 가장 만족도가 높았으며, 다음은 민간위탁 1, 시 직영 3, 2, 1 순이나 통계적으로는 유의미한 차이는 없다.

운영 및 관리에서는 민간위탁 2가 가장 만족도가 높았으며, 다음이 시 직영 3, 민간위탁 1, 시 직영 1, 2 순이었다.

위에서 제시된 세부지표별 만족도에 가중치를 부여하여 산출한 요소별 만족도와 체감만족도를 50%씩 반영하여 종합만족도를 산출하였다. 가중치를 적용한 항목별 만족도는 전반적으로 모두 70점 이상으로 높게 나타났으며, 종합만족도에서는 민간위탁 2, 1, 시 직영 3, 2, 1 순으로 나타났으나 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않았다.

〈표 10〉 종합 만족도

구분	종합 만족도	체감 만족도	항목별 만족도				
			시설 및 환경	직원 및 강사	프로그램 및 서비스내용	운영 및 관리	항목별 만족도 평균 (가중치부여)
미간위탁 1	78.9	83.2	77.9	67.1	78.4	64.4	74.6
민간위탁 2	80.2	84.4	73.8	69.3	79.7	67.3	76.0
시 직영 1	75.6	78.4	68.7	66.5	76.5	63.6	72.8
시 직영 2	76.2	78.8	66.0	68.0	77.7	62.3	73.7
시 직영 3	77.4	80.8	69.6	67.2	77.8	65.5	74.0
F	1.944	1.578	9.106	0.775	0.848	2.453	1.471
유의수준	0.104	0.181	0.000	0.543	0.496	0.047	0.211

주 : 이용자들의 항목별 중요도 응답비율에 따라 시설 및 환경 .048, 직원 및 강사 .232, 프로그램 및 서비스의 내용 0.64, 운영 및 관리 0.08로 가중치를 부여함

4. 공공성

여성발전센터는 복지서비스 기관으로서 복지혜택이 필요한 대상자들인 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자 및 차상위계층, 국가유공자와 그 가족, 저소득 모·부자 가정, 장애인과 그 직계가족들에게는 우선적으로 센터를 이용하도록 하거나 수강료를 면제하고 있다. 이상의 순위로 교육생이 채워지지 않을 경우에만 일반인이 교육을 받을 수 있다.

이러한 차원에서 센터의 공공성 항목을 분석한 결과는 다음과 같다. 무료사업비 비율은 센터의 총 지출 중 무료사업비가 차지하는 비율을 의미한다. 무료사업비는 생활보호대상자 및 저소득층 대상의 재료비, 급식비(점심값)에 대한 지원금으로서 「여성발전센터운영지침」에 의해 상한선(최대 1인당 2만원)이 존재하고 있다. 모든 센터에 걸쳐 사업비 가운데에서 생활보호대상자등 저소득층에 대한 무료사업비 지출은 미미한 것으로 나타났다. 민간위탁센터는 무료사업비의 비중이 전체사업비의 1%에도 미치지 않고 있다(민간위탁 1은 2002년과 2003년 각각 0.03%, 0.15% 수준이며, 민간위탁 2도 2000년 0.31%, 2001년 0.40%, 2002년에는 0.55%에 불과하다).

시 직영 1은 생활보호대상자등 저소득층을 위하여 연간 총사업비의 3%대를 무료사업비로 지출하고 있다. 2000년에는 총사업비의 3.19%, 2001년은 2.49%, 2002년에는 3.18%를 무료사업비로 지출한 것으로 나타났다. 시 직영 2의 경우는 2000

년은 0.76%, 2001년은 1.05%, 그리고 2002년은 1.32% 수준으로 꾸준히 증가하고 있다. 비록 차이는 미미하지만 무료사업비의 비중을 볼 때, 직영 센터의 무료사업비 지출비중이 상대적으로 더 높아 위탁운영중인 센터에 비해 공공성을 더 강조한다는 것을 알 수 있다. 그러나 전반적으로 모든 센터에서 복지대상은 많지 않았으며 이용자의 대부분이 일반인으로 구성되어 있다.

〈표 11〉 결산기준 충지출 중 생활보호 및 저소득층 대상 지출

구분	연도	생활보호 및 저소득층 대상지출(천원)	총지출(천원)	비율(%)
민간위탁 1	2002	836	2,840,479	0.03
	2003.8	2,404	1,589,944	0.15
민간위탁 2	2000	3,238	1,024,143	0.31
	2001	5,146	1,281,130	0.40
	2002	6,927	1,240,320	0.55
시 직영 1	2000	45,000	1,411,000	3.18
	2001	44,871	1,799,000	2.49
	2002	44,000	1,384,000	3.17
시 직영 2	2000	7,961	1,044,823	0.76
	2001	14,958	1,418,132	1.05
	2002	15,897	1,204,255	1.32
시 직영 3	2000	18,213	1,078,586	1.68
	2001	19,486	1,384,343	1.40
	2002	20,782	1,116,087	1.86

이러한 사실은 센터별 저소득층 이용자 수(현재 면제받고 있는 직업기술교육 및 보육에 한정)만을 비교해 보아도 알 수 있다. 물론 지역별 차이도 있겠지만, 민간위탁센터가 각각 106명, 218명인데 비하여 시 직영센터는 각각 494명, 1,126명, 그리고 460명으로 나타나, 많게는 약 10배에 이르고 있다.

현재 여성발전센터의 직업기술교육 분야를 이용하는 국민기초생활보장수급자, 국가유공자 및 가족, 저소득모(부)자 가정등은 수강료와 보육료를 면제받고 재료비와 중식비를 지원받고 있다. 또한 실직여성 및 실직가정의 여성은 수강료를 면제받고 있다. 이들의 직업기술교육 및 보육이용실적을 분석하면 다음과 같다. 전반적으로 시 직영센터의 이용비율이 높음을 알 수 있다.

〈표 12〉 센터별 무료이용자 수

구분	무료이용자수 (직업기술교육 및 보육, 명)	총이용자수 (직업기술교육 및 보육, 명)	무료이용비율 (%)
민간위탁 1	106	5,103	2.1
민간위탁 2	218	7,449	3.0
시 직영 1	494	10,028	5.0
시 직영 2	1,126	11,196	10.0
시 직영 3	460	10,056	4.6

이와 같이 센터의 무료이용자 비중이 전반적으로 매우 낮은 것은 현재 서울시 여성발전센터의 이용자들 대부분이 기관설립목적에 보다 더 부합하는 저소득 여성이 아니기 때문이다. 물론 생활보호대상자와 같은 저소득층 여성의 주간시간대에 여성발전센터를 이용하기에는 여러 가지 제약이 따를 수밖에 없지만, 각 센터는 목표와 임무에 더 충실하게(mission-oriented) 사업을 수행하는데 배전의 노력을 기울여야 할 것이다.

5. 분석결과의 요약 및 논의

이상의 분석 결과를 항목별로 요약하면 다음과 같다. 능률성 항목에서 인적자원의 능률성을 분석한 결과 시 직영의 센터보다는 민간부문이 위탁관리하는 센터의 인력활용이 비교적 효율적이며 상대적으로 업무량이 많은 것을 알 수 있었다. 또한 물적자원의 능률성 측면에서도 민간위탁센타가 재정자립도와 1인당 소요비용 측면에서는 양호한 것으로 나타났다. 하지만 총 지출 중 사업비의 비율은 시 직영 센터가 높은 것으로 나타나 시 직영 센터가 민간위탁센타에 비하여 합목적적으로 운영되는 것으로 파악되었다.

효과성 측면에서 직업기술교육사업의 교육과정 개발실적은 민간위탁센타가 비교적 우수한 것으로 나타났으나 수료율 및 취업률, 자격증취득률과 관련해서는 운영형태별 경향성이 보이지 않았다. 생활문화교실의 교육과정개발실적 및 보육사업에서도 운영형태별 특성은 보이지 않았으나 민간위탁센타의 실적이 비교적 높았다. 취업촉진사업은 취업을 원하는 구인기업과 구직자를 연결시켜주는 사업으로서 무료로 이루어지고 있다. 취업촉진사업의 경우 시 직영센터가 우수한 것으로 나타났으며, 민간위탁센타의 실적은 저조하였다. 지역활동지원사업은 전반적으로 민간위탁센타가 우수한 것으로 나타났다.

서비스의 질 측면에서 전문성은 전반적으로 민간위탁센터가 우수한 것으로 드러났으며, 이용자 만족도 조사 결과에서도 민간위탁센터가 우수한 것으로 나타났다. 그러나 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않았다.

공공성의 측면에서는 비록 차이는 미미하지만 무료사업비의 비중을 볼 때, 시직영 센터의 무료사업비 지출비중이 상대적으로 더 높아 위탁운영중인 센터에 비해 공공성을 더 강조한다는 것을 알 수 있다. 이같은 결과는 그간 복지서비스 민간위탁 성과를 분석하였던 연구들과 맥락을 같이하고 있다.

이상에서 판단하여 볼 때 전반적으로 서울시 여성발전센터의 민간위탁 운영은 바람직한 결과를 가져온 것으로 보인다. 민간부문의 전문성과 경영능력, 그리고 창의력의 발현이 운영성과에 반영되어 서울시의 직영체제 보다는 다소 나은 것으로 나타났다. 특히, 민간위탁 운영 핵심인력이 관련 분야의 전문가로서 정확히 업무를 파악하고 다양한 아이디어와 능력을 보여줌으로써 비용절감과 업무효율화에 기여한 것으로 보인다. 또한 직영센터에 비해 적은 인력으로 다양한 프로그램과 서비스를 제공하여 인력운용을 효율화하고 1인당 생산성을 극대화하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 시 직영센터는 민간위탁센터보다는 상대적으로 목적사업 중심으로 운영하기 때문에 기관설립목적에 더욱 충실한 것으로 나타났다. 이는 직영사업소의 지출 가운데 사업비가 차지하는 비중이 민간위탁센터에 비해 상대적으로 높고, 여러 가지 측면에서 공공성이 보다 강조되고 있는 것에서 알 수 있다. 예컨대, 생활보호대상자 및 저소득층에 대한 센터의 지원비율과 무료사업의 비율이 민간위탁센터보다 상대적으로 높아 민간위탁센터의 수익성 위주의 경영과는 좋은 대조를 이루고 있다. 그러므로 민간위탁할 경우 예상되는 운영방식으로서 지나치게 수익성을 강조하거나 또는 수강료 수입의 증대를 위한 센터의 생활문화 프로그램의 강화는 바람직하지 않으므로 서울시의 적절한 지도감독이 필요할 것이다.

〈표 13〉 성과분석 결과의 요약

성과의 제측면	분석항목	분석지표	분석결과	
			시 직영	민간 위탁
능률성	인적자원	직원 1인당 주요 프로그램 연간 이용자 비율		○
		주요 프로그램 이용자수 추이		○
	물적자원	재정자립도 추이		○
		총 지출 대비 사업비 비율	○	
		주요프로그램 1인당 연간 소요비용		○
효과성	직업기술 교육	직업기술교육과정 개발실적		○
		직업기술교육사업의 수료율, 자격증 취득률, 취업률	△	△
	생활문화 교실	생활문화교실과정 개발실적	△	△
	보육	보육사업 실적	△	△
	취업촉진	취업촉진사업의 알선 및 취업, 창업 실적	○	
	지역활동 지원	시설개방성(대관실적)		○
	종사자의 전문성 및 직무만족도	운영협의회의 전문성		○
		소장의 전문성		○
		팀장의 전문성		○
		직원 및 교강사의 전문성	△	△
		직무만족도	△	△
공공성	이용자 만족도	만족도		○
	무료사업비 비율		○	
		저소득층 이용비율	○	

주 : 우수하다고 판단되는 운영형태에 ○ 표시를 하였음. △는 운영형태별 차이가 없었음을 의미함.

IV. 운영 개선방안

앞으로 서울시 여성발전센터는 모두 민간위탁될 전망이다. 따라서 이 부분에서 는 앞서의 성과분석에 근거하여 민간위탁 이후 서울시가 개선하여 할 방안을 중

점적으로 제시하여 보고자 한다.

1. 공공성 제고

이상의 성과분석으로 판단하여 볼 때 서울시의 여성발전센터의 민간위탁은 어느정도 성과가 있는 것으로 판단된다. 그러나 여성발전센터가 제공하는 서비스는 사회적 약자인 여성이나 저소득층을 주 대상으로 하는 일종의 메리트(merit) 서비스이다. 이러한 공공서비스는 지역사회 주민에게는 가깝고 필수적인 바, 서비스 제공기관에 대한 민간위탁이 이루어지더라도 서울시의 주도와 관리감독 하에 그 수혜 범위와 수준을 더욱 넓히고 높이는 것이 바람직할 것이다. 모든 센터를 민간에 위탁운영하면, 운영기관의 담합에 의한 각종 폐해와 지역 주민이나 저소득 계층에 대한 부실한 서비스의 제공이 이루어질 수도 있다. 시간이 지나면서 매너리즘에 빠질 우려도 있으며, 궁극적으로 시장의 실패가 나타날 수 있을 것이다. 따라서 민간위탁의 장점을 살리면서도 공공서비스로서의 역할을 강화하는 대책이 요구되는 것이다.

2. 자율성 강화

그간 이루어진 서울시 여성발전센터 민간위탁의 형태는 운영주체만 민간으로 이전되었을 뿐 서울시의 조례와 지침에 의하여 운영을 하기 때문에 센터별로 특화되거나 민간위탁 본연의 장점이 부각되기 힘들었다. 그러므로 개별 센터의 자율성을 강화하여 운영의 능률성 향상을 도모하기 위해서는 몇가지 사항이 개선될 필요가 있다.

첫째, 수강료와 시설사용료를 현실화할 필요가 있다. 현재 조례에 의해 수강료 및 시설사용료가 정해져 있어 센터의 재정자립도 제고가 어려운 상태이다. 그동안 여성발전센터 이용자들은 그들의 지불용의 수준이나 주변의 유사 경쟁시설과의 사용료 수준에서 볼 때 상대적으로 저렴한 수강료와 사용료를 납부해 온 것이 사실이다. 보다 개선된 서비스 제공을 위하여 수강료와 사용료를 지나치게 통제 할 정당성은 점점 사라지고 있다. 따라서 조례에서 규정하고 있는 사용료 등의 수준을 현실에 맞게 자율적으로 책정할 수 있게 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 물론 이러한 경우라도 여성복지서비스로서의 공공성을 감안하여 수강료 및 사용료 등의 상한제를 도입할 필요가 있다. 이와 관련하여 기존의 연구(허만령·정윤수, 1999; 2001)에서는 차등이용료 부과제 도입을 제안한 바 있다. 여성발전센터의

수강료가 저소득층이나 일반인 모두에게 같은 요금으로 책정된 것은 시장기능 원리에도 맞지 않고 복지기능의 원리에도 맞지 않기 때문에 소득수준에 따라 이용료를 차등화해야 한다는 것이다. 차등이용료 부과제를 도입함으로써 생기는 자금은 빈곤층의 교육훈련 지원금으로 활용함으로써 시장기능과 복지기능을 동시에 수행하도록 할 수도 있을 것이다.

둘째, 지역별로 센터에 대한 지역여성들의 요구가 차이가 있으므로 각 센터별로 사업의 다각화가 필요하다. 예를 들어 현행 보육실은 센터의 이용자 자녀에게만 혜택이 돌아가게 되므로 지역의 보육요구가 많을 경우 보육사업을 확대하여 많은 여성에게 도움이 될 수 있도록 하여야 한다. 또한 직업기술교육과 생활문화 교실의 사업 비율도 각 지역의 특성에 맞추어 조정될 필요가 있다.

3. 정체성의 확립

여성발전센터의 정체성 제시가 시급하다. 센터의 종사자들조차 센터의 중점사업이 직업기술교육인지 취미·교양 위주의 사회교육인지, 아니면 복지사업인지에 대하여 확신을 하지 못하고 있었다. 현재까지는 기관의 정체성과 운영목적이 명확하지 않아서 여성발전센터가 여성사회교육기관으로 분류되기도 하고, 여성복지기관으로 분류되기도 하기 때문이다. 기관의 정체성이 정립되지 않았기 때문에 각 센터별로 사업을 계획하고 효과성을 높이는 데도 문제가 많았다. 따라서 서울시에서 우선적으로 여성발전센터의 비전과 미션을 명확히 제시하고, 운영모델을 개발할 필요가 있다.

물론 서울시는 여성발전센터를 취업전문 교육기관으로 전환시키겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 그러나 취업전문 교육기관으로 발전하기 위해서도 다음과 같은 약점이 극복되어야 한다. 첫째, 여성발전센터에 접근하는 이용자들은 대부분 교육을 통한 경제활동 참여의사는 높지만 취업현실의 높은 벽을 인식하고 현실에 안주하는 경향이 강하다. 둘째, 여성발전센터의 기존 프로그램 또는 이용자들이 선호하거나 개설하기를 희망하는 프로그램은 대부분 음식서비스, 가정생활 관련 프로그램으로서 노동시장에서의 구인직종과는 거리가 멀다. 따라서 여성발전센터가 취업전문 교육기관으로 전환되기 위해서는 기존의 프로그램을 전면적으로 개편하여야 한다. 프로그램의 개편은 강사, 교육시설, 장비 등의 교체를 수반하고 신규프로그램 개발비, 추가적인 교육비용의 투입을 필요로 하기 때문에 기존의 여성발전센터의 예산이나 운영방식으로는 부족하다. 셋째, 취업교육의 성과는 취업으로서

완결되는데 기존 여성발전센터의 소극적인 취업알선체제는 당장 수료생 취업난으로 나타날 수 있다. 교육생 모집, 프로그램 운영, 취업알선 등이 one-stop으로 진행되는 체제가 필요하다.

그러므로 현재 수준에서 여성발전센터는 직업기술교육 프로그램뿐만 아니라 여성들의 수요에 맞게 여성 교양 프로그램, 문화 및 복지 프로그램 등을 병행함으로써 다른 직업기술교육 기관과 차별성을 확보할 수 있어야 할 것으로 판단된다. 즉, 여성발전센터에서는 여성을 위한 생활문화교실과 직업기술교육, 복지, 상담, 취업알선 등의 사업을 패키지로 제공하여야 한다. 생활문화교실 및 직업기술교육 사업, 상담 및 취업촉진사업, 그리고 각종 지역활동지원사업 등의 사업을 유기적으로 통합하여야 할 것이다. 다만 앞서 제시한 바와 같이 사업의 비율은 각 지역 센터의 특성에 맞추도록 할 필요가 있다.

4. 전문성 제고

여성발전센터는 성인교육 프로그램을 운영하는 기관이다. 그러나 대부분의 센터에서 성인교육은 물론 교육과정의 개발과 운영과 관련된 전문가를 확보하지 않고 있는 실정이다. 특히, 향후 서울시에서 여성발전센터를 취업전문교육기관으로 전환시키고자 할 경우에는 프로그램 개발 분야 전문가를 확보하여야 할 것으로 판단된다. 현재 여성발전센터의 프로그램 개발은 수강생들의 설문조사를 통하여 차기에 개설하기를 희망하는 교육과정 조사등에 의해 이루어지는 경우도 있으나, 담당자 또는 소장의 경험과 감(感)에 의하여 프로그램을 개발하는 수준을 아직은 벗어나지 못하고 있다. 즉, 뷔페(buffet)식으로 많은 과정을 일단 개설해 놓고, 수강신청을 받은 후 일정 인원이 모집되지 않으면 폐강하는 형태로 과정을 개발·운영하고 있다. 그러므로 보다 수요자 지향적인 프로그램을 운영하고자 한다면, 프로그램 개발 및 운영 관련 실무경험자나 전공자(평생교육사 자격 소지자, 교육학 전공자 등) 등의 전문인력을 확보하여 할 것이다. 또한 여성학/사회학/사회사업학 등을 전공한 기존의 인적자원에 대한 전문성 부가를 강화할 필요도 있다.

또한 저소득층의 접근성을 높일 수 있는 각종 사회보장프로그램이나 지원제도를 이용할 수 있도록 상담기능이 강조되어야 할 것이다. 여성발전센터 직업기술 교육 수강자들은 낮은 취업의지와 더불어 노동시장에서 유망한 직종, 적성과 부합성, 수료후 취업가능성 등에 대한 별다른 상담이나 정보없이 수강에 참여하는 경우가 많다. 그러므로 여성의 능력개발이라는 포괄적인 측면에서 직업기술교육

참여로 이끄는 교육상담과 함께 취업에 대한 적극적 의사를 개발하고 이를 토대로 직업의식을 배양케 하는 취업알선 상담이 중요하다.

현재 상담인력의 전문성이 결여된 점은 첫째, 전담 상담원의 배치, 전문인력의 충원 등을 통해 개선하여야 한다. 겸직 배치 또는 자원봉사자 중심의 운영은 직업상담 업무의 전문성 및 노하우 축적에 걸림돌로 작용할 수 있다. 둘째, 여성발전센터의 이용자들은 30~40대의 기혼여성이 대부분이기 때문에 기본적으로 이와 같은 여성의 입장을 충분히 이해할 수 있도록 기혼 중년층여성을 전문상담원으로 확보하는 방안이 필요하다. 셋째, 직업상담 영역의 확대이다. 현재 직업알선 상담만이 아닌 직장과 가정의 양립문제, 육아, 보육문제 등 여성특수적 상황으로 인해 야기되는 가족, 직장, 자녀양육 문제까지 포괄적으로 다룰 수 있도록 상담업무의 폭을 확대하여야 한다. 여성상담의 전문성 제고를 위해 여성 특수적 구인구직 정보의 수집, 개발, 정보가공 능력을 강화하고 현재의 자원봉사 또는 겸업의 형태로 이루어지고 있는 직업상담 관행을 지양하고 전문상담원 제도를 도입하여야 할 것이다.

V. 맷음말

이상으로 서울시 여성발전센터의 운영형태별 성과분석과 운영개선방안을 제시하였다. 앞으로 서울시 여성발전센터는 모두 민간위탁방식으로 운영될 전망이다. 여성발전센터 운영을 민간부분에 맡기는 주요한 이유는 민간의 전문성과 창의력, 그리고 사명의식 등을 통하여 보다 양질의 서비스를 제공하기 위함이라 할 것이다. 전반적으로 서울시 여성발전센터의 민간위탁 운영은 바람직한 결과를 가져온 것으로 보인다. 민간부문의 전문성과 경영능력, 그리고 창의력의 발현이 운영성과에 반영되어 서울시의 직영체제 보다는 다소 나은 것으로 나타났다. 특히, 민간위탁 운영 핵심인력이 관련 분야의 전문가로서 정확히 업무를 파악하고 다양한 아이디어와 능력을 보여줌으로써 비용절감과 업무효율화에 기여한 것으로 보인다. 또한 직영센터에 비해 적은 인력으로 다양한 프로그램과 서비스를 제공하여 인력 운용을 효율화하고 1인당 생산성을 극대화하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 시 직영센터는 민간위탁센터보다는 상대적으로 목적사업 중심으로 운영하기 때문에 기관설립목적에 보다 더 충실한 것으로 나타났다. 그러므로 민간위탁할 경우 예상되는 운영방식으로서 지나치게 수익성을 강조하거나 또는 수강료

수입의 증대를 위한 센터의 생활문화 프로그램의 강화는 바람직하지 않으므로 서울시의 적절한 지도감독이 필요할 것이다. 또한 서비스의 질을 개선하기 위하여 위탁운영을 실시하게 된다면 위탁운영의 효과성이 극대화되는 방향으로 나아가도록 관리개선이 이루어져야 한다. 더욱이 앞서 성과분석에서 본 것처럼 민간위탁의 운영단체 변화기에는 센터들이 사업에 소홀해지기 쉽고 따라서 이용자수의 감소와 같은 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 민간위탁 운영단체 변화기에도 서비스가 소홀해지지 않도록 하는 방안도 필요하다. 이와 더불어 여성발전센터의 정체성에 따른 기능 및 역할 강화, 수강료 및 사용료의 현실화를 통한 재정자립도 제고, 지역별 센터의 기능 자율성 제고, 인력의 전문성 제고가 이루어질 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김경혜. (2000). 「복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구」. 서울시정개발연구원.
- _____. (2002). 「서울시 사회복지관 평가시스템 구축에 관한 연구」. 서울시정개발연구원.
- 김인·허용훈·이희태. (1999). 지방의료원의 운영형태별 성과분석. 「한국행정학보」, 33(3).
- 김혜란. (2002). 지역공동체와 여성·여성회관의 기능 재정립. 「한국행정학회 춘계 학술대회 발표논문집」.
- 박순애. (2002). 복지시설 민간위탁관리의 문제점과 개선방안-서울시 청소년수련관의 민간위탁과정을 중심으로-. 「한국정책학회보」, 11(4).
- _____. (2002). 서울시 청소년수련관 운영현황 분석 및 관리개선 방안. 「한국행정 연구」, 11(4).
- 서울시. (1999). 「서울여성백서」.
- 송근원·강대창. (2002). 위탁 여건에 따른 공공 서비스의 유형. 「한국 사회와 행정 연구」, 12(4).
- 송근원·강대창·허남식. (2003). 공공서비스의 민간 위탁 성과에 영향을 미치는 요인. 「한국행정연구」, 12(3).
- 이상수. (2000). 지방공공의료서비스의 조직운영형태별 성과평가. 「한국행정학보」, 34(3).
- 이세구. (2001). 「서울시 사업소 성과평가 방안」. 서울시정개발연구원.
- 이영교·이정은. (1997). 민간위탁을 통한 복지서비스의 공급. 「대구효성가톨릭대학교 연구논문집」, 55.
- 이정은. (1998). 민간위탁 성과 영향요인의 분석: 서울특별시 복지서비스를 중심으로. 「중앙행정논집」, 12.
- 정윤길. (2000). 지방자치단체의 사회복지시설 민간위탁과정에 관한 연구-서울특별시의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 12(1).
- 조연숙. (2001). 복지서비스기관 운영형태 다양화의 성과분석: 서울특별시 여성발전센터를 중심으로. 「한국행정학보」, 35(4).
- 허만형·정윤수. (1999). 복지정책 집행의 관점에서 본 공공복지서비스의 평가: 서

- 울시복지사업소 복지남용사례. 「한국행정학보」, 33(1).
- 허만형 · 정윤수. (2001). 서울특별시 민간위탁 효과성 평가: 복지시설. 「21세기 한국 행정 및 행정학회 비전 발표논문집」. 한국행정학회.
- Barnekov, T. K. and J. A. Raffel (1991). Public management of privatization. *Public Productivity and Management Review*, 14(2).
- Dehoog, R. H. (1985). Human services contracting: Environmental, behavioral and organizational conditions. *Administration and Society*, 16(4).
- Epstein, Paul (1992). Measuring the performance of public service. In Holzer, M(ed.). *Public Productivity Handbook*. New York: Marcel Dekker.
- Globerman, S. and A. R. Vining (1996). A frame work for evaluating the government contracting-out decision with an application to it. *Public Administration Review*, 56(6).
- Prager, J. (1994). Contracting out government service: lessons from the private sector. *Public Administration Review*, 54(2).
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. New York: Chatham House Publishers, Inc.
- _____. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Inc.
- Wallin, B. (1997). The Need for a privatization process: lessons from development and implementation. *Public Administration Review*, 57(1).

Abstract

Performance Analysis of Women's Development Centers in Seoul

Hye-won Ko

The women's development centers in Seoul have been managed by the City government or the third sector since 1999. The purpose of this study is to analyse the current performance of women's development centers in Seoul, in order to seek ways to advance their service quality and efficiency. The methods of analysis for this study include literature reviews, interviews with employees and public officials, surveys and field research. Four performance indicators were used, including efficiency, effectiveness, quality of service, and equality. Important findings and policy implications are as follows: the women's development centers that are managed by the third sector provide better services by optimizing their expertise but generally are driven by profit-oriented motives rather than a desire to enhance service quality.

【Key words: women's development centers, women's centers, performance analysis】