

● 제267회 ●

서울특별시의회(임시회)

제1차 보건복지위원회

서울특별시 학대 피해아동 쉼터 운영 민간위탁동의안
검 토 보 고 서

2016. 4. 22

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【 서울특별시장 제출 】

의안번호 1098

I. 동의안 개요

1. 제출자 및 제출경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제출일 : 2016. 4. 7.
- 다. 회부일 : 2016. 4. 14.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 학대피해 아동에게 신체적 안전을 보장하고, 초기상담에서 전문적인 심리치료까지 체계적이고 종합적인 One-stop 서비스를 제공하여 정서적 안정을 도모하고 건전한 성장을 지원하고자 ‘서울특별시학대 피해아동 쉼터’를 운영할 예정이며,
- 해당 분야의 전문성, 노하우, 네트워크를 갖춘 민간 전문 기관에 위탁 운영함으로써 효율성, 전문성을 제고하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3에 의거 서울특별시의회의 동의를 받고자 함.

나. 주요내용

○ 사업개요

- 시설명 : 학대피해아동 쉼터

- 소재지 : 서울 관악구 00동

※ 아동학대 피해아동 쉼터는 입소아동의 안전을 위해 주소를 비공개로 하고자 함

- 시설규모 : 119,73m²

- 공간구성 : 침실, 거실, 주방, 화장실 등

- 위탁기관 선정방법 : 공개모집

○ 위탁내용

- 위탁기간 : 2년 8개월 (2016.5.1 ~ 2018.12.31)

- 주요 위탁사무

· 피해아동 보호 및 숙식 제공

· 피해아동 생활지원 : 의복 등 생필품 지원, 일상생활 훈련 및 생활 지원

· 상담 및 치료 : 심리검사, 개별심리치료, 집단심리치료, 건강검진 지원 및 병원 치료

· 교육 및 정서지원 : 학업지도, 안전교육, 문화체험, 체육활동

3. 참고사항

가. 관계법령:

○ 「아동복지법」 제22조제1항 제4호

- 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조
- 「서울특별시 아동학대 예방 및 방지에 관한 조례」 제11조제1항
- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조 제1항 및 제6조

나. 예산조치 : 2016년 예산 편성 및 2017년 예산편성 요구

다. 기타사항 : 해당 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

1 민간위탁 추진 개요 및 경위

- 본 동의안은 ‘학대피해아동 쉼터 운영’에 관한 사무를 민간위탁으로 추진하고자, 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3¹⁾ 제1항에 따라 서울시의회 동의를 받고자 제출된 것임.
- 시장이 민간위탁하려는 상기의 쉼터 운영에 관한 구체적 사무내용은, 아동학대 피해아동에게 필요한 보호 및 숙식을 제공하고, 생활 지원 및 상담·치료서비스와 정서지원 서비스 등을 제공하는 사무임.

2 학대피해아동 쉼터 설치 및 운영 개요

- 학대피해아동 쉼터는 「아동복지법」에 따른 아동복지시설²⁾로서, 학대관정을 받은 아동을 일시보호 조치함. 동 쉼터의 설치·운영비는 국비와 지방비 매칭(4 : 6)으로 지원되고 있음.

1) 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조의3(의회동의 및 보고) ① 시장은 제4조 각 호 사무에 대해 민간위탁을 하고자 하는 경우에는 서울특별시의회(이하 “의회”라 한다)의 동의를 받아야 한다.

2) 지난 2016년 3월 22일 개정(시행일 2016. 9. 23)된 「아동복지법」에 따르면, ‘학대피해아동쉼터’는 동법 제52조제1항제4호에 따른 ‘공동생활가정’으로 구분되며, ‘아동피해아동쉼터’의 지정과 관련된 규정(제53조의2(학대피해아동쉼터의 지정))이 신설되면서 그 근거가 마련됨.

- 동 쉼터 설치의 추진배경은, 그동안 아동학대 피해 아동 발생시 일반적으로 관내 아동생활시설에서 보호할 수 있도록 조치되었으나, 이들 피해 아동의 경우 지속적인 학대로 인해 문제행동(거짓말, 도벽, 분노 등) 및 우울증·자해·자살 충동을 일으킬 가능성이 높아 일반아동과 함께 생활하는 것보다는, 피해아동에게 전문적인 서비스를 제공할 수 있는 전용시설이 필요하고, 아동학대 후유증에 대하여 신속하게 개입함으로써 피해아동의 건강한 자아회복에 기여하려는 것임.

○ 서울시에서는 2015년 예산으로 총 3개소를 설치할 수 있는 예산(9억원)을 기 확보하여, 이 가운데 2개소에 대하여 회계연도 내에 쉼터 설치를 위한 주택을 매입(중랑구 소재 1개소, 관악구 소재 1개소) 하였으나, 1개소에 대하여는 지난 2015년 연말까지 적절한 주택을 구하지 못하여 관련 국비 예산은 반납한바 있음.

<학대피해아동 쉼터 운영 현황>

- 2016년 4월 현재, 단위: 천원

순번	센터명	위 치	규모	'16예산 (운영비)	인력	개관일	비고
1	학대피해아동쉼터	중랑구 소재	147.97	126,470	4명	'16. 5월 (예정)	시소유
2	학대피해아동쉼터	관악구 소재	131.43	126,470	4명	'16. 7월 (예정)	시소유

○ 금번에 설치하는 곳은 중랑구 소재 쉼터('16년 5월 개소 예정)에 이어

두 번째로 관악구에 설치·운영하려는 것으로, 본 동의안은 동 쉽터 운영에 관한 사무를 민간위탁으로 추진하고자 이의 동의를 받으려고 제출된 것임.

3 민간위탁 대상사무 여부에 대한 법적 검토

- 민간위탁의 대상으로 하기에 적합하지 않은 사무를 민간에 위탁하는 것은, 행정권의 포기과 공익성 실현의 왜곡을 야기할 수 있기 때문에 법치국가의 원리상 민간위탁 대상사무의 범위와 한계를 분명히 할 것이 요청됨.
- 그런데, 본 동의안에서 위탁하려는 아동학대 피해아동 쉽터 운영에 관한 사무는 피해아동에게 신체적 안전 및 신속한 후유증 개입 서비스를 제공하는 등 대체로 비권력적이고 전문기술적인 사무가 민간위탁의 대상이 되고 있으므로, 이에 관한 특별한 문제는 초래되고 있지 않은 것으로 보임.
- 또한, 이는 현행의 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조제1항에 따른 민간위탁 사무로서의 그 기준이 적합한지와 동 조례 제6조에 따른 민간위탁 사무내용으로 적합여부를 판단해 볼 때도, 상기 쉽터 운영에 관한 사무는 민간위탁 사무로서의 그 법적 요건을 갖춘 것으로 판단됨.

[서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례]

제4조(민간위탁 사무의 기주) ① 시장은 법령이나 조례에 정한 시장의 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무
4. 그 밖에 시설관리 등 단순행정 관리사무

제6조(민간위탁 사무내용) 제4조에 따라 민간에 위탁할 수 있는 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무
2. 환경기초시설의 운영에 관한 사무
3. 문화·관광시설의 운영에 관한 사무
4. 공원시설의 운영에 관한 사무
5. 시립병원, 보거·거각증지 시설의 운영에 관한 사무
6. 산업지원, 직업훈련, 교통 관련 시설의 운영에 관한 사무
7. 공무원 후생복지시설 운영에 관한 사무
8. 영어마을 운영에 관한 사무
9. 그 밖에 제4조의 기준에 적합한 사무로서 시장이 필요하다고 인정하는 사무

4 민간위탁 대상사무 여부에 대한 정책적 검토

○ 공공서비스를 민간에 위탁함으로써 얻을 수 있는 실익은 효율성 제고와 공급비용 절감 등 다양할 수 있으나, 사회복지서비스와 같은 휴먼서비스의 경우 그 특성상 서비스의 질과 전문성 제고를 민간위탁의 일차적 목적으로 해야 한다는 것이 사회복지 전문가들의 일반적인 견해임.

○ 따라서, 상기 학대피해아동 쉼터 운영에 관한 사무를 민간위탁의 형태로 운영하는 것이 타당한지에 대한 판단은 민간위탁을 통한 서비스 품질의 향상, 전문성의 제고, 그리고 궁극적으로는 이를

통한 이용자의 복지향상과 같은 질적 측면에서 효과가 뚜렷한지 여부가 핵심 요소라 할 것임.

- 학대피해아동 쉼터 운영 사무는 학대피해아동에 대한 보호 및 정서·사회·심리적 기능회복을 위한 전문적인 서비스를 제공하는 것으로,
 - 그 특성상 해당분야에 대한 전문지식과 다년간의 현장 경험에 기반 한 서비스 제공이 요구된다는 점에서 이의 노하우를 지닌 민간단체나 비영리 법인에 위탁 운영하게 한다면 보다 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 측면이 있다고 판단됨.
 - 따라서, 상기 학대피해아동 쉼터 운영을 민간위탁으로 추진하려는 본 동의안은 그 타당성이 인정되어짐.

5 기타 쉼터 설치 예산확보 관련 의견 및 민간위탁 절차 개선 필요 등

- 아동학대예방사무는 그동안 지방이양사무였던 것이 2015년부터 국가사무로 전환되면서, 학대피해아동쉼터의 설치·운영을 위한 예산은 국비와 시비 4:6의 매칭으로 지원되고, 구체적으로 동 쉼터 설치에 대한 예산지원은 1개소 당 3억원(전국동일, 2015· 2016년 기준)이 책정되어 있음.
 - 그리고 동 쉼터의 설치 기준은 100㎡(약 39평형)이상의 주택형 속사로,

심리치료실을 포함한 방 개수가 4개 이상이어야만 설치가 가능하도록 규정되어 있음.

- 하지만 서울시의 경우, 관내 주택매매 시세 여건 등을 감안해 볼 때, 3억원으로는 위의 쉼터 설치 조건을 모두 충족하는 주택을 매입하기가 현실적으로 어려운 상황임.
- 이런 이유로 2015년에 확보 예정이던 쉼터(3개소) 매입에 상당한 어려움을 겪었고, 이에 따라 해당 예산 집행이 다소 늦어진 측면이 있으며, 심지어 1개소는 연말까지 해당 시설을 매입하지 못하여 결국 관련 예산을 중앙정부로 반납하는 사례가 발생한 바 있음.
- 따라서, 향후 동 쉼터 설치를 위한 예산은 서울시와 같은 대도시의 경우 그 지역적 특색에 맞는 매입비 지원 기준으로 상향 조정될 필요가 있고, 이의 개선을 위하여 서울시 차원에서도 보건복지부 등에 적극적인 지원 확대 요구를 해야 할 것으로 보임.
- 한편, 본 동의안에 대한 민간위탁 동의 절차와 관련하여, 상기 쉼터의 설치 및 운영에 소요되는 `15년 예산(9억원)은 지난 `14년 12월, 서울시의회의 ‘2015회계연도 서울시 예산안 심의’ 때와 `15년 7월 ‘2015회계연도 제1차 추가경정예산안’ 심의까지, 두 차례에 걸쳐 ‘민간위탁금’이라는 예산항목으로 이미 승인한바 있고, 이로써 사실상 의회는 동 쉼터에 대하여 민간위탁의 방식으로 운영할 것을 이미 동의한 것이나 다름없다 할 것임.

- 이는 결과적으로 예산 심의가 이미 마무리된 현재 시점에서 민간 위탁 사무로써 적합한지에 대한 동의를 구하는 본 동의안은 사실상 그 의미가 퇴색된 측면이 있다할 것이며, 이는 국비매칭으로 이루어지는 사업이라 할지라도 민간위탁 추진관련 동의 절차는 마찬가지 임.

- 따라서, 향후 민간위탁 동의 절차는 애초 의회의 동의를 구하도록 한 해당 조례의 입법취지를 살릴 수 있도록 예산심의에 앞서(또는 동시에) 민간위탁 동의를 거치는 등 예산심의와 긴밀히 연계될 수 있도록 그 시기와 절차를 합리적으로 사전에 계획·추진하는 것이 바람직하다고 생각됨.