

● 제267회 ●

서울특별시의회(임시회)

제1차 보건복지위원회

사회복지시설 서울형 평가 시범사업 민간위탁 동의안
검 토 보 고 서

2016. 4. 22

보 건 복 지 위 원 회

수 석 전 문 위 원

【서울특별시장 제출】

의안번호 1004

I. 동의안 개요

1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장
- 나. 제안일 : 2016. 2. 11.
- 다. 회부일 : 2016. 2. 15.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 사회복지시설 평가는 사회복지사업법 제43조의2(시설의 평가)에 의하여 보건복지부장관 또는 시·도지사가 시행하는 사무로써,
- 우리시 복지환경의 특성을 고려하여 2015년에 개발한 서울형 사회복지시설 평가지표를 적용, 3종 복지관(노인·장애인·사회복지관) 175개소를 대상으로 시범사업을 추진하고자 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조 제1항 제3호에 따라 서울특별시의회 동의를 받고자 함.

나. 주요내용

- 1) 사업개요
 - 위탁기간 : 10개월('16.3.2.~12.31)

- 위탁사무 : 사회복지시설 서울형 평가 시범사업
 - 3종 이용시설(노인·장애인·사회복지관) 175개소에 대한 서울형 시범평가
 - 평가단 구성, 교육, 현장평가 운영
 - 평가지표 설명회 및 현장 종사자 교육
 - 평가지표 추가 개발 및 보완 (지역사회 평판지수 및 환경지수 개발)
 - 소규모시설 및 생활시설 평가지표 개발
 - 우수사례집 발간, 우수사례 인센티브 및 미흡시설 컨설팅(교육 등)
- 소요예산(안) : 338백만원(2016년)
- 수탁기관 선정방법 : 수의
- 수의협약 사유
 - 서울시복지재단은 '06년부터 '12년까지 사회복지시설 평가업무를 수행하였으며, 지표개발 및 관련 연구를 통하여 높은 전문성을 보유하고, 특히 '15년에 서울형 평가지표를 개발하여 모의평가를 실시한 경험으로 '16년 시범사업을 통해 평가지표를 적용·보완할 필요가 있음.

2) 민간위탁 추진근거 및 필요성

- 추진근거
 - 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조 제1항 제3호 및 같은 조례 제6조 제1호
- 필요성
 - 사회복지시설 평가는 관련된 전문적인 지식과 다년간 축적경험이 있는 전문가의 역할이 매우 중요하므로
 - 이와 같은 인프라를 갖춘 민간전문기관에 위탁 운영하는 것이 예산을 절감하고, 평가의 효율성을 높일 수 있음.

3. 참고사항

가. 관계법령

- 「사회복지사업법」 제43조의2(시설의 평가)
 - ① 보건복지부장관과 시·도지사는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하고, 그 결과를 공표하거나 시설의 감독·지원 등에 반영할 수 있으며 시설 거주자를 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다.

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제4조(민간위탁 사무의 기준 등) 제1항 제3호
 - ① 법령이나 조례에 정한 시장의 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음의 사무를 민간위탁 할 수 있다.
 - 3. 특수한 전문지식이나 기술을 요하는 사무

- 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제6조(민간위탁 사무내용) 제1호
 - 1. 노인·장애인·여성·청소년·노숙인 등 복지시설의 운영에 관한 사무

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음.

다. 기 타 : 해당사항 없음.

II. 검토의견 (수석전문위원 김태호)

1 동의안의 취지

- 중앙정부는 사회복지사업법 제43조의2(시설의 평가)에 의하여 사회복지시설에 대한 평가를 시행하고 있으나, 집행부는 서울시의 복지환경 특성을 담아낼 수 있는 평가지표를 토대로 서울시복지재단으로 하여금 사회복지시설(175개 시설)을 대상으로 자체 평가를 시범적으로 실시하고자 동의를 제출하였음.

2 서울형 사회복지시설 평가 필요성

- 중앙정부는 ‘한국사회복지협의회’에 위탁하여 사회복지시설에 대한 평가를 수행하고 있으며, 이를 통해 전국 사회복지시설의 표준적 체계화를 통한 서비스의 질을 향상하고자 하고 있음.
- 그러나 중앙정부의 평가목적이 전국적인 사회복지 서비스 질의 상향평준화에 목적을 두고 있는 관계로, 각 지역별 특성을 반영한 지표의 구성이나 지역별로 특수한 환경에 대한 평가 반영이 부족하다는 비판 등이 아래 표와 같이 있어 왔음.

<표 1> 중앙평가의 특징과 한계

구 분	중앙평가의 특징	중앙평가의 한계
지향성	3년 과거에 대한 평가	미래 방향성 평가 불가
기 준	실적에 대한 양적중심 평가	실적 파악 수단으로 문서중심 평가
목 적	전국단위 표준화 서비스 최소기준 적용	서울시 고유한 특성 적용 불가
방 법	평가시기만 운영되는 1회성 현장 평가	평가과정에서 충분한 소통 부족
결과 활용	평가결과로서 등급 통보	평가결과를 통한 발전 안 수립 곤란
지 표	관리(시설환경, 회계, 인력 등) 35% 차지	자치구 지도감독과 중복성 발생

- 집행부는 중앙평가지표를 보완 또는 대체할 수 있는 지역사회 복지중심 사회복지시설 평가체계를 개발하여, 지역사회에 기반을 둔 사회복지시설의 본원적 기능과 역할에 대한 지향점을 검토하고 제고할 수 있는 평가결과로써 활용될 수 있도록 서울형 평가지표를 계획하고 있는 바, 중앙평가와는 다음과 같은 차이점을 가지고 있음.(참고자료 참조)

<표 2> 평가 내용 비교표

— <기존 중앙평가> —	— <서울형 평가> —
<ul style="list-style-type: none"> · 과거 실적에 대한 양적 평가 · 전국단위 표준화 지표 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 복지환경 변화 반영, 사업수행과정 질적 평가 ▶ 지역사회 중심 서울형 지표 개발 적용

<표 3> 평가 방법·범위의 변화

— <기존 중앙평가> —	— <서울형 평가> —
<ul style="list-style-type: none"> · 3년 단위 문서 중심 평가 · 평가준비에 따른 시설의 부담 및 소통이 부족한 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 일상적 점검항목은 '법인·시설관리시스템' 활용 ▶ 최소·최적화 지표를 활용, 인터뷰 위주 평가로 서류준비 경감 및 상호 이해에 기반한 평가

<표 4> 평가 결과의 활용

— <기존 중앙평가> —	— <서울형 평가> —
<ul style="list-style-type: none"> · 과거에 대한 평가로 활용곤란 · 순위 결정에 따른 피평가 기관 불만 야기 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 발전 방향제시, 미흡시설 전문컨설팅 강화 ▶ 순위 없이 지표별 미흡사례와 우수사례를 선별

- 집행부는 서울형 평가지표를 통해 2016년에 사회복지시설 175개소를 대상으로 시범 평가를 계획하고 있는 바, 수의계약을 통해 서울시복지재단에 위탁 실시할 방침으로써, 서울시복지재단이 2004년부터 2012년까지 서울시의 사회복지시설 평가업무를 수행한 점과 서울형 사회복지 시설 평가 지표를 개발한 노하우와 업무수행 능력 등을 감안한 것으로 보임.

가. 평가의 중복성 우려

- 집행부는 정량평가 위주인 중앙평가에서 다루지 못하고 있는 지역사회 협력활동과 주민의 참여활성화 등을 전문가의 인터뷰 등으로 정성평가한다는 방침임.
- 상위법령에 따라 지방자치단체는 주민친화적 업무실행, 주민 연대와 협업을 통한 사업 실시, 삶의 질 변화 등을 중심으로 사회복지시설을 자체 평가할 수 있다고 하겠으나, 집행부가 보건복지부의 중앙평가와 병행하여 실시할 경우 일선 사회복지시설 담당자의 중복 평가로 인한 업무 과중이 우려될 수 있음.

※ 중앙평가는 3년단위로 실시되는 바, 장애인복지시설은 2014년, 노인복지시설과 사회복지시설은 2015년에 중앙평가가 이루어졌음.

〈 사회복지사업법 시행규칙 〉

제27조의2(시설의 평가) ① 보건복지부장관 및 시·도지사는 법 제43조의2에 따라 3년마다 시설에 대한 평가를 실시하여야 한다.

② ~ ④ (생략)

- 집행부는 중앙정부와 협의하여 중장기적으로는 중앙평가를 대체하여 서울시만의 독립된 단독 평가를 목표로 한다고 밝히고 있으나, 당분간은 병행평가가 불가피한 상황이라고 할 것임.
- 집행부는 서울형 평가 결과에 따라 낮게 평가받은 사회복지시설에 대해서는 전문컨설팅 및 직원교육을 실시하고, 개선 노력이 미흡하다고 판단될 경우 위탁 계약 대상에서 배제하는 등의 불이익 처분을 하겠다는 방침을 밝히고 있다는 점을 감안할 때, 피평가기관인 사회복지시설측에서는

정성적 평가로 구성된 새로운 방식의 서울형 평가를 대비하기 위한 별도의 행정력 활용이 불가피하다는 점에서 일선 사회복지시설 종사자의 업무가중이 예상된다.

- 또한 사회복지사업법 시행규칙에 따라 사회복지시설에 대한 평가를 3년 단위로 실시하였으나, 서울형 평가가 중앙평가와 병행 실시될 경우 사회복지시설은 1.5년마다 평가를 받아야 한다는 점에서 상위법령에서 규정한 것보다 평가 주기가 짧아지는 문제점이 있다고 하겠음.

나. 평가의 객관성 담보

- 집행부는 서울형 평가지표 적용을 6개 기관에 대해 모의 평가한 바('15. 7. 28. ~ 7. 31.), 평가 위원 간의 역량 차이 등으로 인해 평가자에 따라 결과가 상이하게 나타나는 등 평가의 객관성에 문제점을 보였음.
- 모의 평가를 받은 피평가기관은 '① 평가자의 주관적인 의견이 반영될 여지가 많은 점, ② 평가 지표가 구체적이지 못한 점, ③ 인터뷰 방식의 평가에 따른 평가 준비가 어려운 점 등'을 제시하면서 평가의 변별력과 점수 등에 대한 논란이 발생할 수 있다는 의견을 밝혔음.

다. 종합 검토

- 집행부의 서울형 평가는 중앙정부의 정량평가 중심의 기존 평가방식을 부정하기 보다는, 중앙평가에서 다루지 못한 정성평가지표를 개발하여 시범적으로 적용함으로써 시설의 서비스 품질 향상과 지역사회내 복지시설의 역할 변화, 시설의 종사자 만족도 제고 등을 목적으로 한다는 점에서

그 의미가 있다고 하겠음.

- 다만, 서울형 평가는 인터뷰 방식의 정성평가를 중심으로 시행되기 때문에 평가자의 주관적 판단에 좌우될 위험성과 평가결과의 객관성에 대한 의문 등이 제기될 수 있다고 하겠음.
- 그러나 “평가할 수 없으면 관리할 수 없다.”는 피터 드러커(Peter Drucker)¹⁾의 주장처럼, 서울시가 사회복지시설을 효과적으로 감독하고 지휘하기 위해서는 그 질적 성과를 평가하는 작업은 반드시 필요하다고 하겠음.
- 전국 평균적 수요와 공급에 초점이 맞추어진 중앙평가의 한계를 극복하기 위해 서울형 사회복지체계 평가체계를 확립하고자 한다는 점에서 본 동의안은 특별한 문제점이 없다고 할 것이나, 수의 계약 방식으로 위탁을 맡게 될 서울시복지재단이 기존의 연구와 조사, 분석 및 각종 지원업무 이외에 사실상 규제권한이라고 평가할 수 있는 평가업무까지 담당하게 될 경우, 권한의 집중으로 인한 권위적·관료적 폐해가 발생하지 않도록 각별한 주의가 요망된다고 하겠음.

1) 피터 퍼디난드 드러커(Peter Ferdinand Drucker, 1909년 11월 19일 ~ 2005년 11월 11일): 오스트리아 빈 출신의 미국인이며, 작가이자 경영학자였으며 스스로는 “사회생태학자(social ecologist)” 라고 불렀다

참고문 **서울형 평가지표**

평가지표	평가항목	평가결과	세부 평가기준
A1. 환경변화의 이해	① 인지도 환경변화	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 외부환경특성의 변화 파악 유무 나) 지역사회 변화 및 욕구 변화 파악 유무 다) 사업에 대한 주민의 의견 수렴 라) 복지관 내부관련 환경 변화 파악 유무
	② 환경변화 내용 공유	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 기관 차원에서 환경변화의 내용 공유 (누구와 무엇을 어떻게 공유하고 있는가) 나) 가)의 공유결과를 통한 조직의 내재화
A2. 환경변화에 대한 대응	① 조직차원의 대응	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 조직의 비전, 미션과 환경변화의 관련성 나) 조직차원의 중장기 운영 방향 준비
	② 사업운영의 대응	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 기존 프로그램(단위사업)의 수정과 변화 나) 신규 프로그램(단위사업)의 기획 시도와 운영
A3. 복지실천 전문가 양성과 활용	① 실천전문가의 양성	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 조직차원의 인재 상 및 필요역량 정의 나) 조직차원의 전문가 양성을 위한 교육훈련체계(계획) 수립과 운영 다) 조직차원의 전문가 양성을 위한 지원체계 수립과 운영
	② 실천전문가의 활용	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 조직차원의 실천 전문가 활용
B1. 지역사회 평판 지수			- ' 16년 서울시복지재단 별도 연구결과 활용
B2. 지역사회 협력 활동	① 기관의 주도적 역할	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 지역사회 협력에 대한 방향성 수립 나) 가)를 바탕으로 기관의 주도적 역할 (활동하는 협력의 목적과 내용은 무엇인가)
	② 기관의 협조적 역할	미이행 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 충실 <input type="checkbox"/>	가) 지역사회 협력에 대한 방향성을 바탕으로 협조적 협력의 목적과 내용
B3. 주민의 참여 활성화	① 주민자치 활동 지원	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 지역사회 주민(시설 이용자)을 대상으로 하는 주민지원 정책의 수립과 운영 나) 가)를 바탕으로 기관의 자원 공유 현황
	② 주민참여 주체성 육성	충실 <input type="checkbox"/> 보통 <input type="checkbox"/> 보완 <input type="checkbox"/> 미이행 <input type="checkbox"/>	가) 기관에서 추진하는 주민의 주체성 향상 노력 나) 주민의 참여 주체성 변화도
C1. 지역사회 환경지수			- ' 16년 서울시복지재단 별도 연구결과 활용
평가 결과 (총 10개)		충실 <input type="checkbox"/> 개	보통 <input type="checkbox"/> 개 보완 <input type="checkbox"/> 개 미이행 <input type="checkbox"/> 개