

- 전문가·실무자 및 장애인의 의견 반영을 위해 「장애유형별 간담회」 개최
- 욕구조사 결과 및 정책지표에 대한 「시민공청회」 「전문가워크숍」 개최

□ 주요 조사내용

- 장애인 욕구조사 : 서울시에 거주하는 재가장애인(15종 장애유형)
  - 2000표본 이상, 1:1 면접조사(장애특성 및 욕구, 시설의 유형별 수요 등)
- 장애인 복지시설 및 서비스의 현황과 문제점 분석
  - 복지시설·서비스 이용자 및 운영자 조사, 전문가 의견조사 등
- 장애인복지 지표마련 → 서울시 장애인복지 정책방향·우선순위 설정
- 장애인 시설 및 서비스 수급계획 → 중·장기계획 수립
  - 복지시설 및 서비스에 대한 수요과약, 유형별 공급기준 등 마련
- 서비스 전달체계 개선 및 민간자원 활용방안 등 체제정비 연구

□ 연구결과 활용

- 시정여건에 부합하고, 현실성 있는 장애유형별 복지정책마련
- 복지욕구에 맞는 프로그램 개발 등 맞춤형 복지서비스 공급
- 연차별 복지지표 설정 및 장애인복지 중·장기 실천계획 수립 등

서울특별시복지재단설립및운영에관한조례안 검토보고서

의안번호	286
------	-----

1. 제안경위

- (가칭) 서울복지재단 설립 및 운영에 관한 사항을 규정하기 위하여 관련 조례를 제정하고자 하는 것으로,
- 2003. 8. 14. 서울특별시장의 우리시의회에 제출한 것으로 우리 위원회에는 2003. 8. 18. 회부됨

2. 제정이유

- 확장일로에 있는 복지수요에 신속하게 대응하고 시설별·개별적 지원에 따른 불합리한 점을 개선하여 복지서비스의 전문성을 확보하고 내실있는 복지서비스 제공하고자
- (가칭)서울복지재단의 조직구성 및 사업범위를 확정하고 이에 따른 구체적인 정관·규칙 제정근거를 마련하는 것임

3. 검토의견

- 제정조례안에 규정된 개별조문 관련
  - 서울시에서 설립·운영하고 있는 다른 재단법인 관련 조례와 비교하여 볼 때 특별히 문제가 없는 것으로 판단됨
- (가칭)서울복지재단 설립추진 관련
  - 서울시의 (가칭)서울복지재단 추진 구상 및 이에 대한 정책적 검토내용을 보고드리면 다음과 같음

복지재단설립 추진관련 검토보고

1. (가칭)서울복지재단 추진 구상

(1) 서울시 복지서비스에 대한 문제점 인식

- 복지시설 관리체계 분산 및 투명성 미흡
  - 수혜대상별·시설유형별 유사업무들 각 과장이 분담 처리함으로써 일관된 기준의 확보가 어렵고 재원의 효율적 배분을 저해

< 복지여성국 각 과별 유사업무 현황 >

구 분	사회과	노인복지과	장애인복지과	여성정책과	보육지원과
복지시설 지원·감독	· 사회복지관 운영비 지원 관련업무 · 사회복지관 평가, 지도 감독 · 부랑인, 노 숙자 시설 운영 및 관리	· 노인복지시 설 운영 및 관리 · 유료 시설 지원 및 허가, 안전진단	· 복지관 운 영지원 · 지역사회재 활시설 관리	· 여성발전센 터 예산, 회 계 등 업무 · 여성발전센 터 지도 감독 · 상담소, 보 호시설 운 영, 예산관 련업무	· 보 육 시 설 확충 · 보 육 시 설 평가, 장비, 운영비 지원 · 아동복지시 설 지원
법인·단체 관리	· 사 회 복 지 법 인·단 체 관련업무	· 노 인 복 지 법 인·단 체 관련업무	· 장 애 인 복 지 법 인·단 체 관 련 업 무	· 여성단체 등 협력, 지원 등 관련업무 · 여성복지법 인 및 시설 지도 감독	· 보 육 관 련 법 인·단 체 · 사 회 복 지 법 인 관 리

- 서울시의 복지예산 규모의 증가 추세에 비추어 행정 및 예산집행의 객관성·투명성에  
대한 요구 확대

<서울시 복지예산의 변화 추이>

(단위 : 백만원, %)

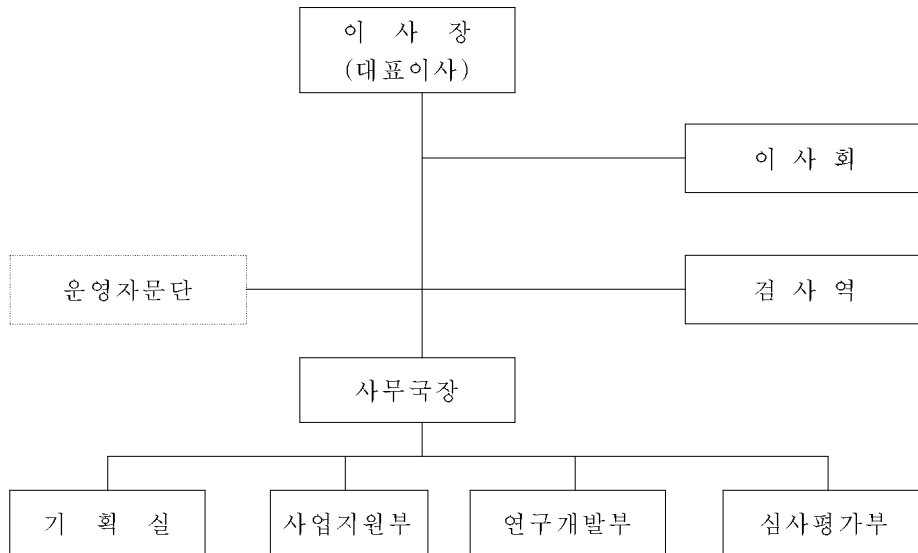
구 분	1999년도	2000년도	2001년도	2002년도	2003년도
서울시 예산 규모	8,871,525	10,717,774	11,632,010	11,671,900	12,663,500
복지부문 예산 규모	662,020	752,248	947,582	1,418,414	1,469,374
(점 유 비 율)	(7.5)	(7.0)	(8.1)	(12.2)	(11.6)

- 복지행정의 전문성 부족으로 지원·개발 업무 추진 한계
  - 복지시설에 대한 전문적인 평가나 프로그램 개발 등 전문적인 영역 수행 곤란

(2) 서울시의 대안(代案) - 복지재단 설립

- 기본취지
  - ① 종합화 : 복지시설의 효율적 관리시스템 구축을 위한 대안
    - 서울시 소관 업무를 중심으로 수평적으로 분산·중복된 업무를 통합하고, 자치구 소관  
업무는 현 상태 유지
  - ② 전문화 : 복지시설 관리 및 지원업무의 전문성 제고를 위한 대안
    - 시민의 복지 만족도 제고와 관련하여 복지시설의 서비스의 질을 향상시키기 위한 지  
원·개발 업무 추진
- 주요기능

- 복지시설의 보조금 교부기준 마련 및 교부액의 심사
  - 복지시설에 대한 운영 및 서비스 평가
  - 복지시설의 수탁자 선정관련 심의 지원
  - 복지시설 프로그램 개발·보급 및 회계절차 개선
  - 복지시설 종사자 교육
  - 복지시설을 설치·운영하고자 하는 자의 상담·자문 서비스
- 조직구성(안)



(3) 재단설립 관련 주요추진사항

- 타당성 학술용역 시행 : 2003. 2. 8 ~ 6. 7 (4개월간)
- 서울복지재단 설립 기본계획(안) 수립 : 2003. 4. 4
- 조례(안) 입법예고 : 2003. 4. 19 ~ 5. 9 (20일간)
- 서울복지재단 설립 공청회 개최 : 2003. 5. 30
- 서울특별시복지재단설립및운영에관한조례안 상정 : 2003. 8. 14

2. 재단설립 추진상 제약요인 및 문제점

- (1) 현행 법령체계상 제약요인 — 재단의 업무수행·기능상의 한계  
<복지시설 관련 업무 및 처리권자>

업 무 구 분	처 리 권 자	관 련 법 규
보조금 지급	국가 또는 지방자치단체	사회복지사업법(§42 ①)
보조금 교부기준 설정	당해 업무 중앙부처	보조금의예산및관리에관한법률, 같은법시행령, 지방재정법제26조제1항의규정에의한지방자치단체경비부담기준등에관한규칙
복지시설 평가	국가 또는 광역자치단체	사회복지사업법(§43 ①)
복지시설 지도·감독	국가 또는 지방자치단체	사회복지사업법(§51 ①)

- 복지시설에 대한 보조금의 관리, 복지시설의 평가 관련
  - 「사회복지사업법」 제42조 제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 사회복지사업을 수행하는 자 중 대통령령이 정하는 자에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수

<p>있다”고 하여 보조금에 관한 업무를 국가 또는 지방자치단체가 아닌 자가 할 수 없도록 하고 있고,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금의 교부기준도 「보조금의예산및관리에관한법률」 및 「같은법시행령」, 「지방재정법시행령제26조제1항의규정에의한지방자치단체경비부담기준등에관한규칙」 등 각종 법령의 규정에 따라 중앙부처에서 결정할 사항이며,</li> <li>- 복지시설 평가에 대하여는 「사회복지사업법」 제43조 제1항에서 “보건복지부장관 및 시·도지사는 보건복지부령이 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가할 수 있으며, 이를 시설의 감독, 지원에 반영하거나 시설거주자를 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다”고 하여 국가 및 광역자치단체의 권한으로 하고 있음</li> </ul> <p>○ 사회복지시설에 대한 지도·감독 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「사회복지사업법」 제51조에는 사회복지시설 지도·감독 권한을 보건복지부장관, 지방자치단체의 장으로 하고 있으나, 실질적으로 580여개나 되는 시설을 서울시 인력으로 는 통제가 불가능하여 이를 대부분 자치구청장에게 위임·처리하고 있음</li> <li>- 그러나, 구청장의 경우 지역주민에게 서비스를 제공하는 복지시설에 대하여 엄격한 지도·감독을 기대하기 어려운 것이 현실임</li> </ul> <p>⇒ 따라서 현행법령상 재단의 실질적인 권한 부여가 어려움</p>	
<p>(2) 법정단체인 사회복지협의회와 재단법인의 업무분담 관계 불명확</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회복지협의회는 「사회복지사업법」 제33조의 규정에 의하여 설립된 사회복지법인으로 그 기능을 보면 아래와 같이 상당 부분 (가칭)서울복지재단과 중첩되어 있어 양 기관간에 업무영역에 대한 갈등의 소지가 있으며,</li> </ul> <p style="text-align: center;">&lt; 사회복지협의회 및 서울복지재단 기능 비교 &gt;</p>	
<p>사 회 복 지 협 의 회</p>	<p>서 울 복 지 재 단</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회복지시설·기관·단체간 협력 증진</li> <li>○ 사회복지 분야의 양적·질적 향상을 위한 조사연구</li> <li>○ 사회복지 종사자 교육·세미나</li> <li>○ 각종 사회복지사업에 대한 홍보·출판</li> <li>○ 서울복지정보망(s-win), 서울사회복지정보센터 운영</li> <li>○ 푸드뱅크 사업</li> <li>○ 사회복지도우미 사업</li> <li>○ 방화2종합사회복지관, 연남어린이집 위탁 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복지시설간 연계·교류 및 민간협력 지원</li> <li>○ 복지 프로그램 개발·보급</li> <li>○ 복지시설 종사자 교육</li> <li>○ 복지시설에 대한 운영 및 서비스 평가</li> <li>○ 복지시설을 운영하고자 하는 자에 대한 상담·자문 서비스</li> <li>○ 복지시설의 보조금 교부기준 마련, 교부액 심사</li> <li>○ 복지시설 수탁자 선정 관련 심의 지원</li> <li>○ 복지시설 회계절차 개선 및 회계관리 프로그램 개발 보급</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재단법인이 서울시의 입장에서 사실상 사회복지협의회 업무의 간섭하거나 규제할 수 있다는 우려도 나오고 있음</li> </ul>	
<p>(3) 재단법인으로서의 본질적이고 현실적인 한계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현실적으로 재단이 할 수 있는 일은 법적 제약요건이 많아 서울시의 복지행정을 측면에서 지원해 주는 일밖에 없음</li> <li>○ 이 경우 결국 전문성이 부족한 일반 행정조직의 단점을 개선하기 위하여 설립된 재단이 공무원에 대한 단순 지원 업무를 수행하는 조직으로 전락할 가능성이 있음</li> <li>○ 또한, 앞으로의 사회복지의 중점이 시설복지인가 하는 점에 이견이 있을 수 있으며, 실제</li> </ul>	

로 일본 동경도(東京都)의 복지개혁 내용을 보면 시설복지에서 재가복지로 이행되고 있는 점을 참고할 때, 재단의 업무를 복지시설에만 국한시키는 것은 재단의 설립취치에도 맞지 않음

(4) 재단법인 설립 추진상의 절차적 정당성 확보 미흡

- 서울시의 재단설립 추진 경과를 보면, 용역이 끝나기도 전에 이미 재단설립을 기정 사실화 하여 기본계획(안)을 수립하고 공청회도 실시하였음
- 서울시가 시정개발연구원에 의뢰한 타당성 용역결과에는 4가지 대안적 조직형태를 제시하고 있고 이에 대한 의견수렴 절차가 반드시 필요하였다고 보는데, 이 부분에 대하여 서울시는 소극적인 태도로 보이고 있음

3. 검토의견

(1) 복지재단 설립의 필요성

- 복지시설에 대한 체계적인 평가시스템을 구축하고, 효율적인 지도·감독 등을 담보하기 위해서는 전문성과 객관성을 갖춘 제3의 기관에 이와 같은 사무를 처리하도록 하는 것이 필요하며, 이와 관련하여 복지재단 설립과 같은 대안의 제시를 통해 복지서비스의 질과 수준을 향상시키고자 하는 서울시의 노력은 문제해결을 위한 적극적인 행정으로 인식할 수 있음
- 앞에서 지적한 바와 같이 자치구청장은 정치적 이해관계 때문에 시설에 대한 지도·감독 등에 소극적일 수밖에 없으며, 보조금의 경우에 보조금 교부기준 산정 등과 관련된 사무는 재단에서 수행하기 어렵더라도 예산의 범위 내에서 당해 사업의 적정 보조금에 대한 실질심사는 복지재단에 그 권한을 부여함으로써 예산집행의 효율성을 높일 수도 있을 것임
- 또한, 복지시설의 수탁·재위탁과 관련해서도 시에서 건립한 시설은 대부분 민간위탁의 방법으로 운영하게 되는데, 이 경우 수탁자의 복지시설 운영능력에 대한 전문적인 검증이 필요하고 그 선정과정에 있어서도 공개적 절차에 따라 처리가 이루어질 수 있도록 투명성 확보가 전제되어야 하므로 전문성을 갖춘 조직이 객관적이고 투명하게 처리할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음
- 복지재단은 서울시의 복지시스템을 재정비하여 앞으로의 시대적 요청에 대응할 수 있는 개혁 프로그램의 일환으로 추진되어야 하며 이러한 점을 생각할 때 재단의 사업은 향후 재가복지에 대한 사회적 요구의 증대 등 시대적 요청을 반영할 수 있도록 재조정될 필요성이 있는 것으로 판단됨

(2) 기능강화를 위한 법적 제약요인 해결 필요

- 보조금 관리, 복지시설의 평가, 지도·감독 등 실제적으로 복지재단이 권한을 가지고 업무를 처리할 수 있도록 관련 법령의 개정이 선행되어야 함
- 현 조례안과 같이 단순 지원업무만을 수행하게 된다면 굳이 재단의 형태로 별도의 조직을 만들어야 하는지 충분한 검토가 필요함
- 재단에 소요되는 비용이 연간 30억원에 이를 것으로 추정되고 있는데 현행 사업만으로 비용·효과 분석을 하였을 경우 재원배분의 효율성 측면에서 적절하지 않을 수 있다는 우려가 적지 않음
- 따라서 법령정비를 통하여 복지재단에 실질적 기능을 부여함으로써 복지시설에 대한 객관적인 평가기준과 기법을 개발하고 전문성 있고 객관적인 지도·감독을 하는 등 보다 내실있는 복지서비스를 제공하는데 재단이 기여할 수 있을 것임

(3) 사회복지협의회와 재단법인의 명확한 관계설정 필요

- 현행 사회복지협의회와 같이 재단법인의 기능을 범제화하는 등의 방법으로 양 기관의 역할 분담을 명확히 할 필요가 있음
- 또한, 재단법인의 설립이 시민의 다양한 복지수요에 부응하고 내실있는 사회복지서비스

를 제공하기 위해서라면, 그 사무범위도 복지시설에 국한하지 말고 재가복지의 유형이라든지 최근 현안으로 대두되고 있는 사회복지시설 종사자들의 처우개선 문제 등 전문성을 바탕으로 한 제도개선이나 정책개발 부분까지 확대시키는 것이 바람직함

(4) 행정조직 내부의 체질개선 등 개선조치 병행

- 서울시 복지여성국 직원 126명 중 사회복지직은 불과 5명에 불과한 현실을 감안할 때, 대안적 조직형태를 검토하기에 앞서 사회복지직 충원·확대가 시급하다고 할 수 있음

<서울시 복지여성국 직원 현황>

(단위 : 명, %)

해 당 과	행 정 직	사회복지직	전문계약직 별 정 직	기 타 (기능직 등)	계
사 회 과	27(87.0)	2(6.5)	-	2(6.5)	31(100.0)
노 인 복 지 과	15(71.4)	-	-	6(28.6)	21(100.0)
장 애 인 복 지 과	17(73.9)	-	2(8.7)	4(17.4)	23(100.0)
여 성 정 책 과	16(53.3)	1(3.3)	7(23.3)	6(20.0)	30(100.0)
보 육 지 원 과	14(66.7)	2(9.5)	2(9.5)	3(14.3)	21(100.0)
총 계	89(71.2)	5(4.0)	11(8.8)	21(16.8)	126(100.0)

- 또한, 보건복지부가 지난 5월 전국 시·군·구에 배치되어 있는 사회복지전담공무원의 인력관리실태를 점검한 결과에 따르면 일부 지자체에서는 주민등록, 세무 등 다른 업무를 수행하고 있는 것으로 나타나고 있는 바, 이러한 행정조직 내부의 체질개선 없이 조직을 하나 더 늘린다고 해서 효율성을 기대하기는 어려울 것임
- 따라서 서울시 복지개혁 프로그램으로 재단설립을 추진하되 행정조직 내부의 개선조치를 병행함으로써 그 효과를 극대화할 수 있도록 노력하여야 할 필요가 있음
- 대안적 조직형태의 모색과 관련하여 재단법인을 한 번 설립하게 되면 이를 해산하고 직원들을 해고하는 것은 쉽지 않은 일이므로 우선 공조직 형태로 운영하면서 시행착오를 보완하고 법령의 정비, 역할에 관한 명확한 실정 등을 통하여 정상궤도에 오른 후에 추진하는 방안도 검토할 필요가 있음

<서울시의 대안적 조직형태>

구분	복지사업단	복 지 공 단	복 지 재 단	복 지 법 인
구성안	복지국 산하 사업 소 형태	공기업 형태	민변상 재단법인	사회복지법상 사회 복지법인
장점	· 기존 행정체계와 의 연계 용이 · 복지업무의 공공 성과 인력의 전 문성 확보	· 공공성 확보하면 서 민간조직 장 점 활용 · 기존 행정체계와 의 연계 가능	· 민간조직의 유연성 · 전문인력 확보 용이 · 독립조직으로서 독자적 역할수행 가능	· 민간조직의 유연성 · 전문인력 확보 가능 · 독자적 역할수행 가능 · 법인 설립이 용 이함

구분	복지사업단	복지공단	복지재단	복지법인
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공무원 조직의 한계</li> <li>· 복지국과의 업무 중복 가능</li> <li>· 복지국과의 업무 및 인력 재설계 필요</li> <li>· 행자부 승인 필요</li> <li>· 공무원 조직의 팽창</li> <li>· 단기적으로 추진 하는데 제약요인이 많음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방공기업법상 조직설립 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서울시의 통제권, 공공성격 한계</li> <li>· 공공의 관리업무 불가능</li> <li>· 지원, 진흥사업 중심</li> <li>· 행정체계와 혼선 가능</li> <li>· 조직운영 추가비용</li> <li>· 노조문제 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지재단의 한계 점과 동일</li> <li>· 그외에 기관성격이 직접사업 중심</li> <li>· 현재 수탁기관과 동격이기 때문에 총괄기관으로 부적절</li> </ul>

4. 결 론

- 요컨대, 서울복지재단 설립의 기본취지에는 찬성하나 법령의 정비가 선행되지 않고 서둘러 재단설립을 추진한다면, 재단의 기능이 단순 행정지원 업무에만 한정될 수밖에 없고 이렇게 되는 경우 그 설립의 의의를 찾을 수 없음
- 따라서 법령의 개정을 통하여 우선 재단의 기능을 강화시켜야 하며 이 과정에서는 사회복지협의회와의 역할 재정립 문제도 함께 다루어져야 할 것임
- 재단설립이든 다른 대안적 조직이든 서울시가 자신의 문제점을 스스로 인식하고 이를 해결하기 위한 대안을 모색하고 있다는 것은 바람직한 일이라 할 수 있음
- 앞으로 재단설립 추진이 서울시의 복지수준을 높이고 복지서비스지원·전달체계를 합리적으로 개선함으로써 소기의 목적을 충분히 달성할 수 있도록 하는 적극적인 노력이 요청됨

[참고] 복지재단 관련 우리 위원회 주요 추진사항

- 사회복지협의회와 오찬간담회(2003. 3. 18)
  - 협의회에서는 당해 단체와 기능중복, 사회복지시설 기본체계 구축 미흡 등으로 재단설립은 시기상조라는 의견
- (가칭)서울복지재단 설립 구상안 보고(2003. 3. 19, 제140회 임시회)
  - 구두보고는 생략하고 유인물로 같음
- (가칭)서울복지재단 설립 추진관련 간담회(2003. 4. 18, 제141회 임시회)
  - 재단설립 총 책임을 맡고 있는 행정1부시장 불참, 복지재단 설립추진 준비기구에 복지여성국장이 제외된 문제점을 제기하고 간담회 연기
- (가칭)서울복지재단 설립 추진관련 간담회(2003. 5. 12)
  - 용역결과 및 추진사항, 향후 추진계획 등 보고, 질의·답변
- 행정1부시장님과 간담회(2003. 8. 27, 제144회 임시회)
  - (가칭)서울복지재단과 설립과 관련한 우려사항 및 해소방안 등 보고

서울특별시여성발전센터설치및운영조례중개정조례안에대한수정안

서울특별시여성발전센터설치및운영조례중개정조례안중 다음과 같이 수정한다.