

● 제280회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
일부개정조례안
검 토 보 고 서

2018. 4. 9.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시장 제출】

의안번호 2428

I. 동의안 개요

1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 제 안 일 : 2018. 03. 20.
- 다. 회 부 일 : 2018. 03. 26.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

2016.9.29. 조례 일부 개정 이후 조직 개편, 시설 신규 설치 및 상위 법령 개정 등에 따른 변동 사항 반영하고자 함.

나. 주요내용

- 1) 상위법인 「사회복지사업법 시행규칙」 개정사항 조례에 반영
 - 시설의 위탁 기간 및 재계약에 관한 사항, 수탁자 공개모집 원칙, 수탁자 선정절차 등 규정
- 2) 복지본부 조직개편에 따른 사회복지시설 관리 주관부서 변경
 - 노인복지관(어르신복지과 → 인생이모작지원과)
- 3) 시립 사회복지시설 전환 및 신규 설치에 따른 현행화
 - 복지본부 소관 노숙인 복지시설 시립시설로 전환(쪽방상담소)
 - 여성가족정책실 소관 사회복지시설 신설(서부아동상담치료센터)
- 4) 시립사회복지시설의 지도·감독에 관한 사항 규정

3. 참고사항

가. 관계법령

- 사회복지사업법 제2조 및 제34조
- 사회복지사업법 시행규칙 제21조의2
- 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 제16조 및 시행규칙 제9조
- 아동복지법 제52조

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음.

다. 협의사항

- 1) 법무담당관(규제심사): 협의 완료(신설·강화 규제 없음)
- 2) 민관협력담당관(위원회): 협의 완료(비상설위원회의 자동해지 및 임기에 관한 규정)
- 3) 예산담당관(비용추계): 해당 없음.
- 4) 감사담당관(부패영향평가): 협의 완료(원안 동의)
- 5) 여성정책담당관(성별영향분석평가): 협의 완료(원안 동의)
- 6) 갈등조정담당관(갈등영향분석평가): 갈등없음.

라. 기타

- 1) 신·구조문대비표 : 별도첨부
- 2) 비용추계서 미첨부 사유서 : 별도첨부

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 조례안의 취지

- 본 개정조례안은 복지본부 조직개편 내용과 신규 시립시설의 설치 등 사회복지 시설 현황 등의 변경사항 및 「사회복지사업법시행규칙」 개정 사항을 조례상에 반영하고자 하는 취지를 가지고 있음.
- 주요 내용을 보면 ① 복지본부 조직개편(17.5.12)에 따른 시립노인종합복지관 관리부서 변경(어르신복지과 → 인생이모작지원과) ② 노숙인시설(쪽방상담소) 시립시설 전환 ③ 여성가족정책실 소관 시립 서부아동상담치료센터 신규 설치 ④ 사회복지법인 수탁법인 공개원칙 강화 ⑤ 「사회복지사업법 시행규칙」 개정 사항 반영 등이라고 하겠음.

2 주요내용별 검토

가. 복지복부 조직개편 반영(안 별표)

- 집행부는 지난 2017년 5월 복지본부 조직개편 계획을 발표한 바, 고령화로 인한 생산가능인구 감소와 노인 연령 상향(65→70세) 검토 등 환경적 변화에 따른 어르신 일자리 및 사회참여활동 정책을 체계화하고
 - 중장년기 사회참여 경험을 노년기 사회참여(여가)활동으로 연결하기 위해 ‘중장년 및 어르신 사회활동 지원정책’ 통합 추진을 위하여 (중전) 어르신복지과 업무에서 ‘어르신 사회참여활동과 관련된 사업과 시설에 관한 업무’를 인생이모작지원과로 이관조치하였음.

- 금번 개정안(별표)은 복지본부의 조직개편 사항을 반영한 후속조치로서 평가할 수 있으나, 시장의 조직편성권에 따른 (독점적인 성격의) 조례안 제출권을 감안할 때, 조직법정주의를 고려하여 조직개편안을 사전에 조례상 반영하거나 조직개편 직후에 신속히 조치했어야 할 사안이라고 하겠음.

나. 노숙인시설(쪽방상담소) 시립전환 반영(안 별표)

- 집행부는 제277회 정례회에 「서울특별시 쪽방상담소 운영 사무의 민간위탁 동의안」을 제출하여 상임위원회와 본회의 의결(원안가결)을 받을 바 있음.¹⁾
- 기존의 쪽방상담소를 구립·법인운영 시설이 지원하는 방식에서 시립시설로 전환하여 전문성 있는 민간기관(단체)을 서울시가 직접 수탁자로 선정함으로써 사업의 효율성과 책임성을 제고하기 위한 목적으로 ‘위와 같은 동의안’을 제출한 바, 서울시 5개 쪽방밀집지역 주민들의 생활안정을 지원하고 주거복지 향상을 위한 취지가 인정되어 의회의 의결을 얻었음.
- 의회의 의결에 따라 다음 표와 같이 시립시설로 전환된 바, ① 쪽방 밀집지역 주민에 대한 상담, ② 자활·자립지원, ③ 민간자원 연계, ④ 주거 안전 환경 향상 등 각종 서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있음.

1) 서울특별시 쪽방상담소 운영 사무의 민간위탁 동의안 심사보고서, 서울시의회 보건복지위원회, 2017.12.15.

<표> 시립 쪽방상담소 현황

(2018년 2월 기준)

구별	밀집지역 (주민수)	상담소명	소재지	개소일	시설물		수탁기관	위수탁기간
					형태	규모		
종로구	돈의동 (550)	시립 돈의동 쪽방상담소	종로구 수표로22길 22	'00.3.15	구청 복지관	158m ²	(재)대한 구세군 유지재단	'18.2.1~ '23.1.31
종로구	창신동 (323)	시립 창신동 쪽방상담소	종로구 종로50라길 31	'03.4.22	구청 소유 건물	168m ²	(사복) 우리모두 복지재단	'18.2.1~ '23.1.31
중구	연세빌딩 남대문경찰서 중림동 (781)	시립 남대문 쪽방상담소	용산구 한강대로 379	'00.3.28	시 임차 건물	103m ²	(재)대한 구세군 유지재단	'18.2.1~ '23.1.31
용산구	동자동 갈월동 (1,004)	시립 서울역 쪽방상담소	용산구 후암로57길 37	'01.4.4	시 임차 건물	132m ²	(사복) 온누리 복지재단	'18.2.1~ '23.1.31
영등포구	영등포본동 영등포동 문래1동 (516)	시립 영등포 쪽방상담소	영등포구 영등포동4 가 426-2	'01.3.16	시 임차 건물	149m ²	(사) 사막에 길을내는 사람들	'18.2.14~ '23.2.13

- 금번 개정안(별표)은 「서울특별시 쪽방상담소 운영 사무의 민간위탁 동의안」에 대한 의회 의결과 그에 따른 추진 현황을 반영하고자 하는 내용으로서 특별한 문제점 없다고 하겠음.

다. 여성가족정책실 소관 시립 아동복지시설(서부아동상담센터) 신규 설치 반영(별표)

- 집행부는 제277회 정례회에 「서울특별시 서부아동상담센터 운영 민간위탁 동의안」을 제출하여 상임위원회와 본회의 의결(원안가결)을 받을 바 있음.²⁾
- 은평구에 소재한 ‘서울특별시 꿈나무마을’은 보호대상 아동양육 및 보호 업무를

2) 서울특별시 서부아동상담센터 운영 민간위탁 동의안 심사보고서, 서울시의회 보건복지위원회, 2017.12.15.

맡고 있으나, 정서·행동 장애, 학교 부적응 아동이 증가하고 있는 바, 기존 꿈나무마을 초록꿈터³⁾ 시설내 유휴공간을 활용하여 상담기능을 포함한 전문적 치료를 맡을 수 있는 ‘서부아동상담센터’을 신설하고, 같은 시설을 전문기관에게 민간위탁하고자 하는 내용으로 ‘같은 동의안’을 시장이 제출한 바,

- ① 600여명의 대규모 시설로 운영되던 시립 꿈나무마을 시설 내 인권보호 및 학대근절 대책을 마련하며 ② 아동 개인별 서비스 제공을 강화하기 위한 개선방안 차원에서 추진되었음.

※ 학대아동을 치료하고 보호하는 기능을 맡고 있는 시설로는 동대문구에 소재한 ‘시립 아동상담치료센터’가 유일함. 학대 아동 치료 등 지원 필요성을 감안하여 2019년부터 서부아동상담센터도 꿈나무 마을 요보호 아동이외에 다른 시설에서 보호받거나 신고된 학대 아동에 대해 치료·보호 서비스를 제공할 계획임.(참고자료 참조)

- 이에 대해 의회는 꿈나무마을 보호아동에 대한 정신건강서비스를 강화하는 등 꿈나무마을 기능을 다각화하기 위한 방안이라는 점을 감안하여 ‘원안가결’하였음.
- 금번 개정안(별표)은 「서울특별시 서부아동상담센터 운영 민간위탁 동의안」에 대한 의회 의결과 그에 따른 추진 현황을 반영하고자 하는 내용으로서 특별한 문제점 없다고 하겠음.

라. 공개모집 원칙 강화를 통한 수탁자 선정 공정성과 경쟁력 강화(안 제6조)

현 행	개 정 안
제6조(관리·운영의 위탁) ①·② (생략)	제6조(관리·운영의 위탁) ①·② (현행과 같음)

3) 서울특별시 꿈나무마을은 초록꿈터(18세 미만 남성), 파란꿈터(18세 미만 여성), 연두꿈터(영아)로 구성되어 있음.

③ 제1항에 따라 사회복지시설의 관리·운영을 위탁하는 데 필요한 절차 및 방법 등 필요한 사항은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」 제7조부터 제19조까지의 규정을 준용한다. 다만, 사회복지시설의 위탁기간은 같은 조례 제11조제2항에도 불구하고 5년 이내로 한다.

③ 제1항에 따른 시설을 위탁하여 운영할 때에는 공개모집에 의하여 수탁자를 선정하며, 위탁기간은 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조의2제2항을 준용하여 5년으로 한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 때에는 한차례에 한정하여 재계약을 할 수 있다.

- 현행 조례는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 준용하되, 단서 조항을 통해 사회복지시설의 위탁계약기간을 3년이 아닌 예외적으로 5년으로 정하고 있으나, 「사회복지사업법 시행규칙4)」 개정에 따라 사회복지시설의 위탁계약기간이 5년으로 명시됨에 따라 이를 반영하기 위한 개정안임.

서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례

제11조(협약체결 등) ① 시장은 사무를 위탁할 경우 수탁기관과 다음 각 호의 내용이 포함된 위탁협약을 체결하여야 하며 협약내용은 공증을 하도록 하여야 한다.

1. 수탁기관의 성명 및 주소
2. 위탁기간
3. 위탁사무 및 그 내용
4. 시설의 안전관리에 관한 사항
5. 근로자에 대한 고용·근로조건 개선 노력
6. 지도·점검, 종합성과평가 등에 관한 사항
7. 그 밖에 위탁사무의 수행을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항

② 위탁기간은 3년 이내로 한다.

③ 시장은 불가피한 사유가 있는 경우 수탁기관과 협의하여 1회에 한하여 90일의 범위에서 위탁기간을 일시 연장할 수 있다.

4) 사회복지사업법 시행규칙 ②제1항제2호의 규정에 의한 위탁계약기간은 5년으로 한다. 다만, 위탁자가 필요하다고 인정하는 때에는 제21조 제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐 그 계약기간을 갱신할 수 있다.

- 또한, 현행 조례는 사회복지사업법 시행규칙에 따라 공개모집에 의한 수탁자 선정 원칙을 명시하고, 선정위원회 심의를 거치는 조건으로 계약기간을 갱신할 수 있도록 하였음.
- 이로 인해 복지시설 수탁기관과의 위탁 재계약 체결 횟수 제한이 없는 관계로, 같은 법인의 반복 재계약이 관행될 경우, 사회복지시설 사유화에 기인한 안일한 시설 운영 등의 문제가 발생할 수 있는 소지가 있음.
- 사회복지시설 수탁기관으로 한 번 선정되면 시설에 대한 투자 없이 무한정 시설을 운영하는 등 무사안일한 운영 풍토가 조성될 수 있는 바, 이에 같은 법인의 사회복지시설 위탁 재계약의 경우에는 한 차례에 한하여 계약기간을 갱신하도록 제한하는 내용의 개정안이라고 하겠음.(참고자료 참조, 시립사회복지시설 위탁기간별 현황)
- ※ 사회복지시설에 대한 위탁재계약을 1회에 한하여 체결할 수 있도록 제한하는 내용의 16개 광역시도 조례는 없으나, 자치구는 일부 채택하고 있음.

자치구별 위탁 및 재계약 관련 현황

◆ 재계약 횟수 1회 갱신 가능 자치구 : 9개구

- 위탁계약기간 3년, 1회 한하여 갱신 가능 (1) : 강서구
- 위탁계약기간 5년, 1회 한하여 갱신 가능 (8) : 중구, 성동구, 도봉구, 마포구, 동작구, 강남구(재위탁 3년), 송파구, 강동구

- 검토하건데 사회복지시설 수탁기관을 선정함에 있어서 재계약 체결을 제한하고 공개모집 방식을 확대하는 내용의 조례안은 사회복지시설 운영 능력이 뛰어난 법인의 수탁으로 공공성 강화 및 복지서비스 질 수준 향상을 위한 취지인 바, 특별한 문제점 없는 것으로 사료됨.

마. (시립)사회복지시설 관리 및 지도·감독 강화(안 제7조부터 제9조)

1) 사회복지시설 수탁자 선정 절차 신설(안 제7조)

- 개정안(안 제7조)은 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조를 반영하여 사회복지 시설 수탁자를 선정하기 위해서 수탁자 선정심의위원회(이하 '선정위원회')를 두도록 하고, 그 구성에 있어서 자격을 갖춘 위원으로 서울특별시(이하 '시장')이 9명 이내로 임명 또는 위촉하며, 위원장을 위원 중에서 시장이 지명하도록 하였음.
- 집행부는 같은 법 시행규칙과는 별도로 선정위원회 위원 임기를 선정위원회 구성·운영기간으로 한정하여 회의 종료와 함께 자동 해산하는 바, 이는 수탁자를 선정하기 위한 위원회 특성을 반영한 내용으로 사료됨.

사회복지사업법 시행규칙

제21조(시설의 위탁기준 및 방법) ①법 제34조 제4항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설을 위탁하여 운영하고자 하는 경우에는 공개모집에 의하여 수탁자를 선정하되, 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역간 균형분포 및 제27조의2에 따른 평가결과(평가를 한 경우에 한한다) 등을 종합적으로 고려하여 선정하여야 한다.

②제1항에 따른 시설의 수탁자 선정을 위하여 당해 시설을 설치한 국가 또는 지방자치단체(이하 "위탁기관"이라 한다)에 수탁자선정심의위원회(이하 "선정위원회"라 한다)를 둔다.

③국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수탁자를 선정하고자 하는 경우에는 제2항에 따른 선정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④선정위원회는 위원장 1명을 포함한 9명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 위탁기관의 장이 임명 또는 위촉하며, 위원장은 위원 중에서 위탁기관의 장이 지명한다.

1. 사회복지업무를 담당하는 공무원

2. 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

3. 공익단체에서 추천한 자

4. 그 밖에 법률전문가 등 선정위원회 참여가 필요하다고 위탁기관의 장이 인정하는 자

⑤ 선정위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 이 규칙에 정한 것 외에 선정위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위탁기관의 장이 정한다

2) 사회복지시설 지도 및 감독 강화(안 제8조 및 제9조)

- 개정안(안 제8조)은 ① 수탁기관에 대해 연 1회 이상 시설 운영 전반을 지도·감독을 하며 ② 필요한 경우 업무 보고 또는 서류 제출 및 검사할 수 있도록 하고 ③ 위탁사무처리가 위법 또는 부당할 경우에는 시정 요구 등 필요조치를 취할 수 있도록 하되, ④ 수탁기관에게 사전(事前) 의견진술 의견 기회를 부여 하였음.
- 또한 개정안(안 제9조)은 수탁기관이 준수해야 할 의무 사항과 위탁계약 조건 등을 위반하여 위탁이 취소될 경우에는 필요한 조치를 해당 수탁기관에게 취할 수 있도록 근거를 마련했음.
- 검토하건데, 무사안일하게 (시립)사회복지시설을 관리하는 행태를 방지하고 합리적으로 시설을 운영할 수 있도록 하며, 이를 위반할 경우에는 원상회복하도록 시장이 조치할 수 있는 내용이라고 하겠음.

사회복지사업법 시행규칙

제15조(수탁기관의 의무) ① 수탁기관은 위탁사무를 처리함에 있어 사무의 지연 처리·불필요한 서류의 요구·불공정한 사무처리 및 비용 등의 부당 징수행위를 하여서는 아니 된다.

② ~ ⑧ --- (생략) ---

⑨ 수탁기관은 수탁사무를 수행하는 근로자의 고용·근로조건 개선을 위해 노력하여야 한다

제19조(위탁의 취소 등) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 위탁을 취소할 수 있다.

1. 수탁기관이 제15조의 의무를 이행하지 아니한 때

2. 수탁기관이 위탁계약 조건을 위반한 때

② --- (생략) ---

3 결론

- 금번 개정안은 복지본부 조직개편안과 노숙인시설(쪽방 상담소) 시립 전환 및 여성가족정책실 소관 시립 아동복지시설 신규 설치 상황을 반영하고, 시립 사회복지시설 수탁기관 선정에 있어서 공개모집 원칙 강화로 수탁자 선정의 공정성을 확보하며, 「사회복지사업법 시행규칙」의 개정 사항을 반영하는 내용으로써 조례의 체계 정당성 원리에 부합하는 내용인 바,
 - 집행부 관할 사회복지법인·시설의 운영 투명성을 높이고 공공성을 강화함으로써 법인·시설에 대한 시민의 신뢰도 제고와 공적 책임성을 강화하고자 하는 취지를 갖고 있는 바, 개정안은 특별한 문제점은 없다고 하겠음.
- 다만 집행부의 조직 개편에 관한 조례안 제출권은 시장에게 귀속하고 있으므로, 조직법정주의를 감안하여 조직 개편 사항을 사전 또는 신속하게 조례상 반영할 필요가 있다고 하겠는 바, 입법상의 지연 또는 실기(失期)가 발생하지 않도록 각별한 주의가 요망된다고 하겠음.

참고표-① 시립아동상담치료센터 현황

현황자료

일반현황

구분	소재지	규모	위탁법인	위탁기간
시립아동상담 치료센터	동대문구 답십리로69길106	본관(대지3,306㎡, 건물2,894㎡), 별관(건물1,676㎡)	(재) 천주교 뽕뽕수도원 유지재단 (대표 정응희)	'15.1.1~'19.12.31 (최초 '88.1.1)
서부아동상담 치료센터	은평구 백련산로 14길 20-11	연면적 4,713.91㎡	(재)마리아 수녀회 (대표 안경순)	'17.7~'19.12.31

주요기능 : 아동상담치료 · 아동보호전문기관(시립아동상담센터만 해당)
· 아동보호 및 피학대아동 임시보호 등

운영예산 : 4,224백만원(시비 100%)

최근 5년간 상담 실적(* 시립아동상담치료센터 실적임) (단위 : 건)

연도	계	아동상담(개인)					집단 상담	전화 상담	부모 및 가족상담		지역 사회 연계
		모래놀이 치료	놀이 치료	인지행동 치료	미술 치료	음악 치료			가족 상담	가족 연계	
2013년	21,252	1,678	900	3,094	852	1,098	965	6,844	2,472	940	2,400
2014년	20,297	1,742	959	4,375	975	1,186	1,097	4,142	2,768	1,520	1,530
2015년	21,634	912	532	3,306	629	604	578	7,558	1,601	3,450	2,460
2016년	25,911	1,734	669	5,134	320	560	80	7,337	1,036	5,171	3,870
2017년	15,662	1,324	407	2,312	—	12	80	5,714	887	2,394	2,530

※ 2017년 총 상담건수 감소(이유 : 입소아동 감소·퇴소아동 증가, 시설 리모델링 공사 등)

■ 최근 5년간 입·퇴소 아동 수 ■

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
입소아동 수	137	137	136	158	111
퇴소아동 수	146	136	126	107	141

참고표-② 시립 사회복지시설 유형별 현황자료

시립 사회복지시설 위탁기간별 현황

(단위:개소, '17.12. 현재)

합 계	10년미만	10년이상 15년미만	15년이상 20년미만	20년이상 25년미만	25년이상
77	40	11	12	2	12

※ 25년이상 : 관악노인복지관(☎자선단), 노원노인복지관(☎성원복지재단), 노원시각장애인복지관(☎한국시각장애인연합회), 뇌성마비복지관(☎한국뇌성마비복지회), 상이군경복지관(☎대한민국상이군경회), 지적장애인복지관(☎한국지적장애인복지협회), 서울장애인종합복지관(☎영원한도움의성모회, 33년→2018년 3월 위탁법인 재단법인 푸르메로 변경 됨), 영보장애인(☎천주교성모영보수녀회유지재단), 서울시꿈나무마을연두꿈터(☎마리아수녀회), 서울시꿈나무마을과란꿈터(☎마리아수녀회), 서울시꿈나무마을초록꿈터(☎마리아수녀회), 서울시꿈나무마을아동상담치료센터(☎마리아수녀회)

유형별 설치 현황

○ 사회복지시설 유형별 설치 현황 I (복지본부 소관)

(단위 : 개소, '17.12.31.현재)

합계	종합사회복지관	노인복지시설				장애인복지시설			노숙인 자 활
		계	복지관	요양원	기타	계	복지관	기타	
57	1	28	19	7	2	21	9	12	7

○ 사회복지시설 유형별 설치 현황 II (여성가족정책실 소관)

(단위 : 개소, '17.12.31.현재)

합계	여성복지			성매매피해자 지원시설			아동복지시설	한부모 지원시설
	계	여성복지	노숙인 요양	계	지원시설	상담소		
13	4	2	2	2	1	1	6	1

○ 사회복지시설 유형별 설치 현황Ⅲ (시민건강국 소관)

(단위 : 개소, '17.12.31.현재)

합계	정신보건시설		
	정신요양시설	의료지원형 단기보호시설	아동청소년 정신보건시설(아이존)
7	2	4	1

○ 위탁운영기간별 현황

(단위 : 개소, '17.12.31.현재)

국별	5년 미만	10년~미만	15년~미만	20년~미만	25년~미만	25년 이상
계	77	5	35	11	12	12
복지본부	57	-	27	9	12	7
여성가족	13	4	3	1	-	5
시민건강	7	1	5	1	-	-

○ 법인유형별 위탁 현황

(단위 : 개소, '17.12.31.현재)

합계	사회복지법인	사단법인	재단법인	학교법인	의료법인	사회적 협동조합
77	49	11	10	2	3	2