

# 사회복지시설 평가인증제도에 대한 사전입법평가



윤 석 진



입법평가 Issue Paper 13-24-①

# 사회복지시설 평가인증제도에 대한 사전입법평가

윤 석 진

# 사회복지시설 평가인증제도에 대한 사전입법평가

Perspective Evaluation of Legislation on the  
Social Welfare Facility Accreditation System

연구자 : 윤석진(강남대학교 교수)

Yoon, Seok-Jin

2013. 11. 30.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 목 차

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 제 1 장 평가의 필요성 및 목적 .....         | 5  |
| 제 2 장 사회복지시설 평가제도 현황 및 문제점 ..... | 9  |
| 제 1 절 규범분석 .....                 | 9  |
| 1. 규율범위 및 체계분석 .....             | 9  |
| 2. 사회복지시설 평가제도의 목표분석 .....       | 10 |
| 3. 평가제도 운영현황 .....               | 11 |
| 제 2 절 사회복지시설 평가제도의 의의와 문제점 ..... | 16 |
| 1. 현행 평가제도의 의의 .....             | 16 |
| 2. 운영과정에서 나타난 평가제도의 문제점 .....    | 17 |
| 제 3 장 대안입법의 구상 .....             | 21 |
| 제 1 절 평가제도의 대안으로서 인증제 도입 .....   | 21 |
| 1. 인증제도의 개념과 법적 성격 .....         | 21 |
| 2. 인증제도의 목적과 유형 .....            | 22 |
| 3. 기존 평가제도와 인증제도의 교차분석 .....     | 23 |
| 제 2 절 인증제도 도입에 대한 검토 .....       | 27 |
| 1. 인증제도를 통한 사회복지시설의 평가대체 .....   | 27 |
| 2. 대안입법의 제시와 효과평가 .....          | 32 |
| 제 4 장 시사점 및 결론 .....             | 35 |
| 참 고 문 헌 .....                    | 37 |

## 제 1 장 평가의 필요성 및 목적

- 사회복지시설에 대한 평가제도는 1997년 8월 22일 「사회복지사업법」을 전부개정하면서 최초로 제도화된 이래 현재까지 주기적으로 운용되고 있음.
  - 1999년부터 시행된 사회복지시설 평가는 매 3년마다 1회이상 평가를 하도록 하여, 2013년 현재 5주기(2011년~2013년) 평가가 실시되었음.
  - 사회복지시설 평가제도는 현재 약 14년간 운영되면서 국내 사회복지시설의 ‘서비스 질 향상’, ‘이용자 인권존중’, ‘시설 운영의 투명성 제고’ 등 나름 사회복지시설의 상향평준화에 기여함.
  
- 평가 5주기를 맞은 2013년 현재 학계 및 평가실무담당자, 시설종사자들로부터 여러 가지 현행 사회복지시설 평가제도에 대한 한계와 대안마련의 필요성이 제기되고 있음.
  - 사회복지시설 평가제도 본연의 목적과 이에 따른 방향성을 상실하고 ‘평가를 위한 평가’로 전락하였다는 문제가 지속적으로 제기됨.
    - \* 현장중심이 아닌 서류중심의 평가, 서류준비를 위한 시설종사자들의 업무과중
  - 가장 큰 문제로 평가의 결과에 대한 피드백 효과가 부재하여 사실상 시설운영의 효율성을 제고할 수 있는데 한계가 있음.
  
- 보건복지부 및 국회차원에서는 이러한 현행 사회복지시설 평가제도의 한계를 인식하고 개선방안을 마련 중에 있으나, 여전히 일정한 한계를 노정하고 있음.

- 2012년 보건복지부는 현안 문제들의 경우 평가제도 최초 도입 당시 수준을 벗어나지 못하여 발생하는 것으로 판단하고, 6주기(2014년~2016년)를 대비하여 평가제도개선의 필요성을 제기한바 있음.
  - 현재 주된 개선방향은 시설별, 지역별 표준평가지표 또는 특성화평가지표의 개발에 집중되고 있음.
  - 이러한 지표개발만으로는 ‘평가를 위한 평가’, ‘효율성 제고방안 부재’ 등 사회복지시설의 서비스품질의 문제를 해결하는데 한계가 있음.
- 2012년 8월 국회에서는 「사회서비스품질관리법(안)」<sup>1)</sup>이 발의되었으나, 위원회 검토과정에서 관련 소관부처들의 반대가 많았고, 특히 현행 평가제도의 본질적 문제를 해결하는데 미흡함.
  - 「사회서비스품질관리법(안)」은 ‘사회서비스의 최저서비스기준 정립’, ‘사회서비스 품질관리계획 수립’, ‘사회서비스 수준에 대한 평가체계 구축’ 등을 주된 내용으로 함.
    - \* 사회서비스 품질관리계획 수립 등을 위하여 국무총리 소속으로 중앙사회서비스품질관리 심의위원회 설치 및 사회서비스 최저기준의 개발·보급을 위하여 사회서비스 품질감독원 설치 등 조직을 신설.
    - \* 사회복지시설에 대한 등록제 도입, 정기적 평가제도와 평가결과의 공개제도 운용.
  - 동 법안은 위원회 검토과정에서 조직법 차원에서 불필요한 조직신설(중앙사회서비스품질관리 심의위원회, 사회서비스품질감독원)의 문제점이 소관부처에 의해 제기됨.<sup>2)</sup>

1) 정몽준 의원 외 17인, 「사회서비스품질관리법(안)」, 의안번호 1465(2012. 8. 21),

2) 중앙사회서비스품질관리 심의위원회는 「사회보장기본법」에 근거한 사회보장위원

- 현행 사회복지시설에 대해서는 개별법률을 통하여 신고제, 인가제, 지정제, 등록제 등 다양하게 운영되고 있는데, 동 법안에서 일괄하여 등록제로 전환하는 것은 타 법과의 마찰을 야기할 수 있다는 문제 제기됨.<sup>3)</sup>
- 결국, 동 법안이 통과되더라도 평가체계(조직)와 규제수단(등록제)의 통일성 확보 차원에서 현행 평가제도를 어느 정도 보완할 수 있겠으나, 기존 평가제도에 대한 혁신적 대안의 부재로 현행 평가제도 자체문제를 해결하는데 한계 있음.

- 2009년 이후 학계에서는 현행 사회복지시설 평가제도의 문제점을 해소할 수 있는 방안으로 평가제도를 “인증제도”로 전환하는 것을 제시하고 있는바, 이에 대한 연구 및 평가의 필요성이 있음.
  - 사회복지시설 평가인증제도에 대한 도입논의는 평가실무계에서도 긍정적으로 수용되고 있는 추세임.
  - 이에 따라 본 평가보고서에서는 “사회복지시설 평가인증제도” 도입을 위한 사전입법평가를 수행하는 것을 목적으로 함.

---

회의 권한과의 중복성문제가, 사회서비스품질감독원은 한국사회복지협의회 평가업무와의 중복성 문제가 제기됨(김대현, 「사회서비스품질관리법안」 검토보고서, 보건복지위원회, 2012. 9., 13-23면). 그 밖의 입법체계적 측면에서의 문제점은 배도, 사회서비스품질관리체계에 관한 연구, 「사회복지연구」 2012-2, 한국사회복지협의회 사회복지연구원, 2012. 19-21면 참조.

3) 김대현, 전계서, 24-27면.

## 제 2 장 사회복지시설 평가제도 현황 및 문제점

### 제 1 절 규범분석

#### 1. 규율범위 및 체계분석

- 현재 사회복지시설 평가제도는 「사회복지사업법」 제43조의2와 동법 시행규칙 제27조의2에 근거하여 운영되고 있음.
  - 동법 제43조의2에서는 “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 조치”를 할 수 있도록 함(제1항).
  - 동법 시행령 제27조의2에서는 “보건복지부장관 및 시·도지사는 법 제43조의2에 따라 3년마다 1회이상 시설에 대한 평가를 실시(제1항)”하도록 하며, “시설의 평가기준은 법 제43조제1항에 따른 서비스 최저기준을 고려하여 보건복지부장관이 정하도록 함(제2항)”.
    - 그 밖에도 “보건복지부장관과 시·도지사는 제1항에 따른 평가의 결과를 해당 기관의 홈페이지 등에 게시(제3항)” 및 “평가의 방법 기타 평가에 관하여 필요한 사항은 보건복지부장관이 정한다(제4항)”고 규정함.
  - 현행 법령은 사회복지시설 평가기준과 방법 등을 보건복지부장관의 권한으로 하고 있으면서도 평가자체는 보건복지부장관과 광역지방자치단체 장의 권한으로 하고 있음.



- 현행법상 사회복지시설에 대한 품질관리는 법 제34조제2항과 시행규칙 제20조에 의한 신고제도와 함께 평가제도를 병행하게 하는 규제형식을 가지고 있음. 이러한 규제방식은 전통적인 공공행정의 원리에 바탕을 두고 있는데, 이 경우 주로 중앙정부의 통제를 통해 조직의 효과성을 높이는데 초점을 두는 것임.<sup>4)</sup>

## 2. 사회복지시설 평가제도의 목표분석

- 사회복지시설 평가의 목적은 장기적으로 ① 사회복지시설의 투명성과 서비스의 질 향상을 통한 사회복지 시설 이용자와 국민의 복지수준 향상, ② 사회복지시설 평가의 결과를 반영한 예산 집행의 효율성과 합리성 유도 및 사회복지 시설 운영의 선진화를 지향함으로써 사회복지시설의 상향평준화, ③ 사회복지시설의 정보를 복지대상자와 일반국민에게 정확하게 제공하여 국민들에게 사회복지시설에 대한 정보와 시설 선택에 관한 기초자료로 활용이라는 목적을 가짐.<sup>5)</sup>
- 또한 단기적으로는 ① 이용시설 및 생활시설에 대한 평가를 통하여 효율적이고 효과적인 사회복지시설 운영기반의 정착 및 시설 간 선의의 경쟁을 유도, ② 사회복지시설 이용자와 생활인의 인권이 보호되고 지역사회와의 긴밀한 연계 속에서 사회복지시설의 운영이 이루어질 수 있는 기반 마련, ③ 사회복지시설의 실태 파악을 통하여 국가의 지원수준에 대한 과학적 근거마련이라는 목적을 가짐.<sup>6)</sup>

4) 정기원/유성렬, 사회복지 평가제도의 개선을 위한 인준제도 도입방안 모색, 『한국 사회복지행정학』 제4호, 한국사회복지행정학회, 2001, 61-62면.

5) 배도, 인증제 도입 및 평가체계 개선방안, 보건복지부/한국사회복지협의회, 2010, 166면.

6) 배도, 전게서, 166면.

### 3. 평가제도 운영현황

- 평가대상인 사회복지시설이란 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 시설을 의미함(「사회복지사업법」 제2조제4호). 이 경우 사회복지사업에는 ‘국민기초생활보장법’, ‘아동복지법’, ‘노인복지법’, ‘장애인복지법’, ‘한부모가족지원법’ 등에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인 보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관 운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등이 명시되어 있음(「사회복지사업법」 제2조제1호).
- 사회복지시설은 설립 및 운영주체, 시설대상자, 시설이용의 비용부담, 이용방식, 사회복지서비스 관계법 등에 따라 다양한 방식으로 분류될 수 있으나, 시설관련 적용법령에 따라 노인복지시설, 장애인복지시설, 아동복지시설, 부랑인·노숙인 복지시설, 정신보건시설, 기타 등으로 구분됨.<sup>7)</sup>

<표 1> 관련법에 따른 사회복지시설의 유형

| 관련법     | 시설종류                                   | 세부종류                     |  |
|---------|--|--------------------------|--|
|         |  | 생활시설                     | 이용시설                                   |
| 사회복지사업법 | - 종합사회복지관<br>- 부랑인·노숙인시설<br>- 결핵·한센인시설 | - 부랑인시설<br>- 결핵·한센인시설    | - 종합사회복지관<br>- 노숙인쉼터<br>- 상담보호센터       |
| 노인복지법   | 노인복지시설                                 | - 노인주거복지시설<br>- 노인의료복지시설 | - 재가노인복지시설<br>- 노인여가복지시설<br>- 노인보호전문기관 |

7) 김유경 외, 사회복지시설 관리·운영 효율화방안: 노인·아동·장애인 생활시설을 중심으로, 보건복지부/한국보건사회연구원, 2012, 32-33면.

제 2 장 사회복지시설 평가제도 현황 및 문제점

| 관련법                                    | 시설종류           | 세부종류   |   |
|--|----------------|--|---|
|  |                | 생활시설   | 이용시설  |
| 농어촌<br>주민의<br>보건복지<br>증진을<br>위한<br>특별법 | 복합노인복지시설       | 농어촌지역에 한해 노인복지법 제31조 노인복지시설을 종합적으로 배치한 복합 노인복지시설을 설치·운영 가능   |   |
| 아 동<br>복지법                             | 아동복지시설         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동양육시설</li> <li>- 아동일시보호시설</li> <li>- 아동보호치료시설</li> <li>- 자립지원시설</li> <li>- 공동생활가정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동상담소</li> <li>- 아동전용시설</li> <li>- 지역아동센터</li> </ul>                             |
| 장애인<br>복지법                             | 장애인복지시설        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인생활시설</li> <li>- 장애인유료복지시설</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인지역사회<br/>재활시설</li> <li>- 장애인직업재활<br/>시설</li> <li>- 장애인샌산품판<br/>매시설</li> </ul> |
| 정 신<br>보건법                             | 정신보건시설         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정신요양시설</li> <li>- 사회복지 시설중<br/>생활(주거)시설</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회복지 시설 중<br/>이용시설</li> </ul>  |
| 국민기초<br>생활보장법                          | 지역자활센터         |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역자활센터</li> </ul>  |
| 영유아<br>보육법                             | 보육시설           |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육시설</li> </ul>  |
| 모부자<br>복지법                             | 모부자복지시설        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모부자보호시설</li> <li>- 모부자자립시설</li> <li>- 미혼모시설</li> <li>- 일시보호시설</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여성복지관</li> <li>- 모부자 가정상<br/>담소</li> </ul>                                       |
| 성매매방지<br>및피해자<br>보호등에<br>관한법률          | 성매매피해자지원<br>시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반지원시설</li> <li>- 청소년지원시설</li> <li>- 외국인여성지원시설</li> </ul>                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자활지원센터</li> </ul>  |

| 관련법                      | 시설종류       | 세부종류   |                         |
|--------------------------|------------|--|-------------------------|
|                          |            | 생활시설   | 이용시설                    |
| 성폭력범죄의 처벌및 피해자 보호등에 관한법률 | 성폭력피해자보호시설 | - 성폭력피해자보호시설   | - 성폭력피해상담소              |
| 가정폭력방지및 피해자 보호등에 관한법률    | 가정폭력보호시설   | - 가정폭력피해자보호시설  | - 가정폭력상담소               |
| 한부모가족지원법                 | 한부모가족복지시설  | - 모부자보호시설<br>- 보부자자립시설<br>- 이혼모(자)시설<br>- 공동생활가정<br>- 일시보호시설 | - 여성복지관<br>- 한부모가족복지상담소 |

\* 자료 : 보건복지부(2012), 2012년도 사회복지시설 관리 안내

### <표 2> 대상자별 사회복지시설의 유형

| 대상자      | 시설종류 |                                    |
|----------|------|------------------------------------|
| 노인       | 주거   | 양로시설, 노인 공동생활가정                    |
|          |      | 노인복지주택                             |
|          | 의료   | 노인요양시설                             |
|          |      | 노인요양공동생활가정                         |
|          | 재가   | 재가노인복지시설(방문요양, 주·야간보호, 단기보호, 방문목욕) |
|          | 여가   | 노인복지관                              |
|          |      | 경로당, 노인교실, 노인휴양소                   |
| 노인보호전문기관 |      |                                    |

제 2 장 사회복지시설 평가제도 현황 및 문제점

| 대상자                                     | 시설종류            |   |
|---|-----------------|---|
| 아 동                                     | 아동양육시설, 공동생활가정  |   |
|   | 아동일시보호시설        |   |
|   | 아동보호치료시설        |   |
|   | 자립지원시설          |   |
|   | 아동상담소, 아동전용시설   |   |
| 장애인                                     | 생활시설<br>(거주시설)  | 장애유형별거주시설   |
|   |                 | 장애인요양거주시설   |
|   |                 | 장애영유아거주시설   |
|   |                 | 장애인단기거주시설   |
|   |                 | 장애인복합거주시설   |
|   |                 | 장애인공동가정   |
|   | 이용시설            | 장애인지역사회재활시설   |
|   |                 | 장애인의료재활시설   |
|   |                 | 장애인직업재활시설   |
|   |                 | 장애인생산품판매시설  |
| 영유아                                     | 보육시설            | 국공립·법인·직장·가정·부모협동·민간<br>보육시설  |
| 정신질환자                                   | 정신요양시설          |   |
|   | 정신질환자<br>사회복귀시설 | 생활훈련시설, 작업훈련시설, 종합훈련시설, 주<br>거시설<br>입소생활시설, 주거제공시설, 공동생활가정, 중<br>독자재활시설, 종합재활시설 |
| 부랑·<br>노숙인                              | 노숙인 등<br>생활시설   | 노숙인자활시설, 노숙인재활시설, 노숙인요양<br>시설   |
|   | 노숙인 등<br>이용시설   | 노숙인종합지원센터, 노숙인일시보호시설, 노<br>숙인급식시설, 노숙인진료시설                                      |
| 지역주민                                    | 종합사회복지관         |   |
| 기타시설                                    | 결핵·한센시설         |   |
|   | 지역자활센터          |   |
| * 자료 : 보건복지부(2012), 2012년도 사회복지시설 관리 안내 |                 |   |

- 1990년 이후 국내 사회복지시설은 시설인프라 확충정책(양적 팽창정책)에 따라 종류와 개소 수가 가파르게 증가하였는데, 이는 사회복지서비스 수요자 욕구에 대응하는 양질의 서비스 제공에 있어 한계를 보이게 되었고 1997년 이후 「사회복지사업법」 개정을 통하여 시설 평가제도가 도입되었음.
  - 1997년 경제위기 이후 사회복지서비스 품질관리체계의 확충으로 정책전환이 이루어졌고, 그 일환으로 사회복지시설 평가제도가 도입되었음.
  - 사회복지시설 평가는 서울시가 1996년 사회복지관 평가를 시행함으로써 최초로 도입되었고, 사회복지시설에 대한 전국적 평가제도는 1997년 「사회복지사업법」 전부개정시 근거를 마련하여 1999년부터 본격적으로 실시됨.
    - 시설 유형별로 매년 평가가 진행되어 매 3년을 1기로 하여 2010년까지 제4기 평가가 마무리되었고, 2013년 현재 2011년부터 시행된 제5기 평가가 마무리되었음.
  - 1999년부터 2004년까지는 정부의 1년 단위 연구용역과제로, 2005년부터는 3년 단위의 위탁형태로 한국사회복지협의회의 주관으로. 2013년 완료된 제5주기 평가는 한국사회복지협의회에 설치되어 있는 사회복지평가원에서 실시함.

<표 3> 사회복지시설 평가연혁 및 현황

| 평가년도 |      | 평가대상시설  | 평가수행기관        |
|------|------|---|---------------|
| 1차   | 1999 | 장애인복지관(36), 정신요양시설(59)  | 한국보건<br>사회연구원 |
|      | 2000 | 노인요양시설(60), 부랑인시설(33), 사회복지관(285), 여성생활시설(61), 영아시설(28), 정신지체생활시설(52) |               |
|      | 2001 | 노인양로시설(79), 아동복지시설(243), 장애인복지시설(124)                                 |               |

제 2 장 사회복지시설 평가제도 현황 및 문제점

| 평가년도 | 평가대상시설 | 평가수행기관   |                              |
|------|--------|--|------------------------------|
| 2차   | 2002   | 부랑인시설(33), 장애인복지관(56), 정신요양시설(55)                      | 한국보건<br>사회연구원                |
|      | 2003   | 노인복지시설(191), 모자복지시설(56), 사회복지관(334)                    |                              |
|      | 2004   | 아동복지시설(261), 장애인생활시설(199)                              | 한국사회<br>복지협의회                |
| 3차   | 2005   | 부랑인복지시설(37), 사회복지시설(74), 장애인복지관(83),<br>정신요양시설(55)     | 한국사회<br>복지협의회                |
|      | 2006   | 노인복지관(88), 노인생활시설(232), 사회복지관(349)                     |                              |
|      | 2007   | 아동복지시설(260), 장애인생활시설(231)                              |                              |
| 4차   | 2008   | 부랑인복지시설(36), 사회복지시설(113), 장애인복지관<br>(119), 정신요양시설(55)  | 한국사회<br>복지협의회                |
|      | 2009   | 노인복지관(139), 노인복지시설(62), 사회복지관(390), 한<br>부모가족복지시설(80)  |                              |
|      | 2010   | 아동복지시설(266), 장애인생활시설(289)                              |                              |
| 5차   | 2011   | 부랑인복지시설(37), 사회복지시설(163), 장애인복지관<br>(152), 정신요양시설(59)  | 한국사회<br>복지협의회<br>사회복지<br>평가원 |
|      | 2012   | 노인복지관(190), 노인양로시설(63), 사회복지관(412), 한<br>부모가족복지시설(100) |                              |
|      | 2013   | 장애인직업재활시설(373), 장애인거주시설(369), 아동복<br>지시설(279)          |                              |

## 제 2 절 사회복지시설 평가제도의 의의와 문제점

### 1. 현행 평가제도의 의의

- 사회복지시설 평가제도에 대한 일의적이고 합의된 목적이 있는 것은 아니나, 대체로 운영의 효율성 및 효과성 제고, 사회복지시설의 투명성과 서비스 질 향상에 주된 목적이 있는 것으로 보고 있음.<sup>8)</sup>

8) 정병오, 사회복지시설 평가제도의 혁신, 「(월간)복지동향」 제167호, 참여연대사회복지위원회, 2012, 35면.

- 이러한 사회복지시설 평가제도의 목적을 고려해본다면, 현행 평가제도는 사회복지시설의 품질관리를 핵심으로 하는 것으로 보아야 함.<sup>9)</sup>
  - 첫째, 사회복지시설 평가를 기초로 시설운영지원이 필요한 시설에 대하여는 전문적인 시설운영 컨설팅을 제공하여 사회복지시설의 투명성과 서비스 질 향상을 통한 시설 운영의 선진화를 도모.
  - 둘째, 시설운영의 합리성과 효율성을 유도하여 사회복지시설의 서비스를 개선하여 사회복지시설의 상향평준화를 도모.
  - 셋째, 사회복지시설들 간의 시설운영 노하우를 공유하여 상호경쟁이 아닌 시설 간 네트워크를 구축하여 협력관계로 발전하는 기회를 제공.
  - 넷째, 일회성 평가로 끝나는 것이 아니라 평가를 통하여 평가기준의 확보와 준수를 지속적으로 유지할 수 있는 역량을 제공.

## 2. 운영과정에서 나타난 평가제도의 문제점

### (1) 평가제도에 대한 현장의 불신

- 평가지표에 대한 불신과 평가 후 시설 서열화를 통한 시설 간 경쟁 심화현상, 복지재정의 지역편차를 고려하지 평가체계로 사회복지시설의 품질저하, 이로 인한 사회서비스 이용자의 불만이 지속되는 악순환 구조임.<sup>10)</sup>
  - 주로 페이퍼 워크에 의존한 평가결과 등급제(최우수, 우수, 보통, 미흡 등)와 사업비 보다는 직원 성과부분에 주로 반영

9) 배도, 전게서, 12면.

10) 정병오, 전게서, 33-35면.



되는 인센티브제도는 시설을 이용하는 주민에 대한 애정과 책임의식 결여로 이어짐.

- 공생평가가 아닌 경쟁평가 중심의 제도 운영으로 우수한 사회복지시설의 프로그램이 전체 시설로 공유될 수 없게 하여, 시설복지의 상향식 평준화 장애, 사회복지시설 이용자 중심이 아닌 사회서비스 공급주체 중심의 평가로 전락함.

□ 그 밖에도 사회복지시설 평가기준의 타당성문제와 평가과정상의 객관성 결여, 이용자의 서비스선택을 위한 정보제공의 한계, 프로그램에 대한 내용보다는 서비스 실적에 치우친 평가, 적정성 평가의 미흡 등의 문제점이 지속적으로 지적되고 있음.<sup>11)</sup>

□ 또한 평가지표에 대한 현실적합성의 부재, 시설특성을 반영하지 못하고, 단기간 평가에 대한 신뢰성 저하의 문제도 지적되고 있음.<sup>12)</sup>

□ 정부가 사회복지시설 평가결과를 자원 차등배분의 근거로 사용함으로써 실무자들은 평가를 시설운영 및 서비스개선의 기회라기보다는 일종의 감사로서 인식하는 경향이 높다는 문제도 지적됨.<sup>13)</sup>

## (2) 사회복지 시설의 지역편차 가중

□ 복지재정의 지방이양에 따라 시설운영의 수준에 있어 지역별 편차가 심한데도 예외 없이 전국 공통의 통합평가를 수행해오고 있어, 재정이 열악한 지역의 사회복지시설은 계속하여 평가와 인센티브에 불이익을 받을 수밖에 없으며 이는 사회복지시설의 품질저하로 이어지는 악순환이 되고 있음.

11) 이영균/김정선, 사회복지시설 평가지표에 관한 인식분석, 『한국공공관리학보』 제 25권 제1호, 한국공공관리학회, 2011, 34면.

12) 이영균/김정선, 전개논문, 35면.

13) 이선우/최상미, 사회복지시설평가의 현실과 개선방안, 『사회복지정책』 제15호, 한국사회복지정책학회, 2002, 147면.

- 이러한 문제는 평가기준이 현실에 적합하지 않고 시설의 특성을 반영하지 못하는 문제 때문인 것으로 나타났다.<sup>14)</sup>
- 2010년도 한국사회복지협의회에서 수행한 사회복지시설 관계자와의 FGI 결과에서도 지역적 상황이나 특수한 상황에 맞춰 운영하도록 하는 차별화된 지표가 필요하다는 의견이 제시되었음.<sup>15)</sup>

### (3) 평가결과의 피드백 효과 부재

- 사회복지시설을 평가한 결과, 개선이 필요한 사항이 발견된다 하더라도 이에 대한 후속조치를 강제할 수 있는 수단이 미흡하며, 게다가 3년 주기로 평가가 실시됨으로써 적실성 있는 평가결과를 제공하기 어렵다는 한계가 존재함.<sup>16)</sup>
- 매 평가결과를 보면, 사회복지시설 평가 후 평가결과의 활용 및 향후 요구되는 정책을 간략하게 제언하고 있을 뿐, 조치사항에 대한 언급은 없는 등 평가결과 보고서가 구체적이지 못하다는 문제점이 지적되고 있음.<sup>17)</sup>
- 현행 「사회복지사업법」에 따라 3년마다 1회 이상 사회복지시설 평가가 의무화되어 있으나, 예산 및 인력부족으로 평가대상 시설이 제한되어 있으며, 평가결과에 대한 인센티브 미흡으로 인

---

14) 임성욱, 중앙정부의 사회복지시설 평가에 대한 비판적 분석, 「정부학연구」 제9권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2003, 261-296면. 특히 이 연구는 사회복지 시설 종사자를 대상으로 한 메타평가의 결과라는 점에서 의미가 있음.

15) 배도, 전계서, 56면 참조. 이 연구는 평가대상인 사회복지시설의 종사자와 관련 협의회의 담당자들을 대상으로 대면면접(FGI) 결과를 바탕으로 현행 평가제도의 문제점을 제시하고 있다는 점에 의미가 있음.

16) 이만우 외, 사회복지서비스 관리체계의 효율적 개선방안, 기획재정부, 2011, 27면; 김옥희, 일본노인복지시설의 평가체계에 관한 연구, 「노인복지연구」 제33권, 한국노인복지학회, 2006, 352면; 이영균/김정선, 전계논문, 34-35면.

17) 임성욱, 전계논문, 261-296면 참조.

하여 평가의 필요성에 대한 인식이 매우 낮다는 점이 지적되고 있음.<sup>18)</sup>

#### (4) 기 타

□ 보건복지부에서는 사회복지서비스 종사자에 대한 교육규정이나 자격요건 지침을 마련하고 있지만, 이에 대한 서면심사만 이루어지고 있고, 그나마 민간위탁시설 종사자 관리에 대한 실태조사 자체가 불가능함.<sup>19)</sup>

○ 이로 인해 사회복지시설에 종사하는 자의 충원 및 교육에 대한 품질관리가 제대로 이루어지지 않음

○ 이는 서비스 품질의 저하, 최악의 경우 서비스 이용자에 대한 인권침해문제로도 이어짐.

□ 그 밖에도 현장평가팀의 성향에 따른 평가기준의 차이존재, 현장평가자 중 현장전문가와 평가시설과의 유대관계로 인하여 발생하는 불공정한 평가결과 도출, 시설평가의 목표혼돈, 사후관리 및 서비스품질향상 등에 대한 모니터링 부재, 시설 운영개선 반영 등 관련 정책의 미흡, 매년 거의 유사한 평가지표로 평가하기 때문에 변화하는 현실을 반영하지 못하는 점, 개별 사회복지시설의 특수성 미반영 등의 문제점이 지적된바 있음.<sup>20)</sup>

---

18) 노연희 외, 사회복지시설 운영 합리화를 위한 법제연구, 국가인권위원회, 2006, 4면. 이러한 문제는 결국, 시설의 사유화(친족중심의 시설운영), 재정비리, 시설에서의 인권침해 빈발이라는 문제까지 야기하게 되는 원인이기도 함(노연희 외, 전게서, 50면 이하 참조).

19) 이만우 외, 전게서, 27면.

20) 배도, 전게서, 56-88면 참조.

## 제 3 장 대안입법의 구상

### 제 1 절 평가제도의 대안으로서 인증제 도입

#### 1. 인증제도의 개념과 법적 성격

□ 인증의 사전적 의미는 ‘어떠한 문서나 행위가 정당한 절차로 이루어졌다는 것을 공적 기관이 인정해 증명하는 것이며,<sup>21)</sup> 이 경우 다음과 같은 해석이 가능함.<sup>22)</sup>

○ 이 경우 ‘인정’은 해당 서비스를 받는 수요자들이 인정한다는 의미와 함께 사회적 인정의 근거로 제시할 수 있는 근거를 가지고 있다는 점, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 시스템을 모두 포함하는 것으로 이해됨.

- 즉 인증을 한다 또는 인증을 받는다는 것은 인증표시를 부여하는 입장뿐만 아니라 해당 서비스를 이용하는 수요자들이 이를 인정할 수 있다는 것을 전제로 함.

- 여기에서 인정을 받을만하다는 근거로 수요자들에게 제시되는 증거는 인증을 위한 심사 또는 평가의 결과임.

○ 평가의 측면에서 보면 ‘인증’은 전문가들의 심사에 의한 인증 자체를 평가적 판단의 결과로 인정하며 전문가들이 사전에 정한 기준의 도달 또는 충족 여부를 기준으로 적격 유무를 판단하는 평가의 하나가 됨.

- 이 경우 인증평가란 인증방식, 즉 전문가가 인정을 했는가의 여부를 통한 평가로 이해할 수 있으며, 결과적으로는 인증여부의 판단을 위해 절차적 단계와 방식의 관점에서 다양한 평가기법을 적용하게 됨.

21) 민중서립, 1997

22) 김혁진, 청소년수련시설 인증제도입의 의미와 방안, 『콜로키움자료집』 11-S06(청소년수련시설 인증제도입의 의의와 방안 탐색), 한국청소년정책연구원, 2011, 6면.

- 한편, 일반적 인식이나 개념을 사용하는 방식에 있어서는 ‘인증’과 ‘평가’를 구분하기도 함. 예컨대, 정책과제나 사업수행시 이미 평가를 하고 있는데 굳이 인증을 할 필요가 있느냐는 질문을 한다면 이 경우 ‘인증’과 ‘평가’를 구별하는 것임.<sup>23)</sup>
  - 평가의 일반적 개념은 평가대상에 대해 목표달성 여부나 성과를 측정, 확인하고 여기에 가치를 부여하는 판단의 과정이자 결과임.
  - 평가에는 다양한 모형이 존재하는데, 분류하는 사람에 따라 분류나 명칭에 다소 차이가 있으나 목표달성 평가모형, 의사결정중심 평가모형, 실험 평가모형, 전문성중심 평가모형, 판단중심 평가모형, 자연주의 모형, 참여자 평가모형 등이 있음.
  - 이 가운데 ‘인증’은 전문성중심 평가모형에 해당하며 여기에는 전문가심의모형(전문가들의 심의, 검토, 평정을 통해 가치, 장점을 파악하는 평가모형으로 전문가의 판단을 평가결과로 인정)과 인증평가모형(전문가들이 사전에 정한 평가기준에 대한 충족 여부, 도달 여부를 판단하여 기준 도달시 인증을 부여)이 있음.

## 2. 인증제도의 목적과 유형

### (1) 목 적

- 인증제도는 본래 약속된 것과의 일치성을 확보하여 불일치로 인한 피해를 최소화하고자 하는 것과 동일한 결과를 얻기 위한 활동을 개인이나 단체가 개별적으로 수행할 수 없기 때문에 공신력 있는 제3기관의 역할을 통해서 본래의 목표를 달성하고자 함.

---

23) 김혁진, 전게서, 7면.

- 따라서 인증은 그 대상의 품질을 보장하여 소비자의 안전, 보건 및 건강은 물론, 환경, 관리를 통한 소비자 보호와 품질향상을 목적으로 함.<sup>24)</sup>

## (2) 유형

- 인증제도를 강제성 유무에 따라 분류하면 법령 등에 의하여 반드시 인증을 받아야 하는 경우(강제인증)와 법령 등의 규정에 없거나 법령에 규정이 있더라도 인증대상을 정하여 의무화하지 않은 경우(임의인증)가 있음.<sup>25)</sup>
- 인증을 실시하는 목적에 따라 분류해 보면, 구조·치수·단위의 표준화 등 물리적 통일화를 목적으로 하는 것과, 시험·측정·성능이나 시험·측정방법의 표준화를 목적으로 하는 것, 품질 또는 안전인증과 같이 품질, 안전 등 필요한 레벨을 정하여 일정 범위의 수준을 유지하는 것을 목적으로 하는 것, 디자인과 신기술 인증 등과 같이 복합적으로 추구하는 경우 등으로 분류함.
- 인증제도를 대상에 따라 분류해보면, 과거에는 주로 제품위주로 운영되었으나, 최근에는 서비스, 사업주체, 체계, 제조방법 또는 기술, 사용재료 등 다양하게 변화되고 있음.

## 3. 기존 평가제도와 인증제도의 교차분석

- ‘인증’과 ‘평가’의 개념을 구분하는 것은 인증방식의 평가나 아니면 일정기간의 성과수준에 대한 평가를 의미하나, 특히 정책

---

24) 최환용, 기준인증제도 선진화를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원, 2010., 24면.  
25) 강제인증은 강학상 허가에 해당하므로, 허가의 의미를 고려한다면, 상대적 금지에만 가능하고, 절대적 금지에는 인정되지 아니함(이종영, 전기용품 안전관리제도, 「공법학연구」 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010, 321면).

사업으로서의 평가는 그것이 성과수준평가이던 인증방식평가이던 간에 “대민 서비스의 품질관리 수준 제고”라는 공통목표를 가짐. 다만, 양자는 어떠한 모형이 효과면에서 절대적 우위에 있는 것이 아니라 목적의 유형에 따라 적용방식을 달리할 수 있음.<sup>26)</sup>

- 평가의 목적이 운영기간 동안의 성취수준에 다른 서열화에 두는 경우 성과수준평가가 적합.
- 평가의 목적이 지속적 품질관리와 개선을 위한 시스템 구축에 있다면 전 과정에 걸친 인증방식에 의한 평가가 적합.
- 통상 연례적인 성과평가로 품질개선에 한계가 있다거나 수요자들의 선택과 이용에 안정차원에서는 인증평가방식이 유리할 수 있는데 이 경우 두 방법을 병행하거나 인증방식으로 전환하는 것이 바람직함.

<표 4> 성과평가와 인증평가의 비교

| 기 준   | 성과평가   | 인증평가   |
|-------|--|--|
| 평가 지표 | - 운영전반에 대한 평가지표 구성<br>- 성취수준 확인 중심의 지표활용   | - 평가지표 구성에 큰 차이 없음<br>- 운영시스템 측면에서 지표구성  |
| 평정 방식 | - 평정기준에 의한 평가점수 부여<br>- 항목별 점수의 합으로 총점산출<br>- 평점에 의한 순위산정, 등급부여  | - 평정기준에 의한 평가등급부여<br>- 등급은 통과여부를 기준으로 함<br>- 모든 지표의 등급통과시 인증   |
| 평가 과정 | - 선정심사를 통한 기획서 평가<br>- 중간점검, 평가를 통한 과정평과<br>- 최종 성취평가를 통한 결과평가<br>- 과정상 평가결과는 점수에 반영                   | - 프로그램 전체 과정에 대한 평가<br>- 기획-과정-성과에 대한 평가운영<br>- 개선을 전제로 한 단계별 평가                                     |
| 운영 개선 | - 기획과 중간평가를 통한 개선 요구<br>- 개선여부에 대한 수용은 임의적<br>- 필수항목의 평점이 매우 미흡하여도 총점에서는 우수평점가능<br>- 다음 해 개선여부는 기관의 자율 | - 심사/보완요구 자체-컨설팅효과<br>- 미흡항목에 대한 개선 필수<br>- 1개 평가지표 미흡시-인증탈락<br>- 적정이상의 운영체제 구축효과<br>- 지속적 개선을 거쳐 인증 |

26) 김혁진, 전게서, 8면.



| 기 준        | 성과평가   | 인증평가   |
|------------|--|--|
| 평 가<br>효 과 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해연도 사업의 운영수준 확인</li> <li>- 익년도 사업에 가산점/불이익 효과</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 영역에 대한 적정수준 이사의 운영시스템 확보여부 확인</li> <li>- 인증 후 일정기간 평가결과를 지속적으로 인정(연례평가부담 경감)</li> <li>- 평가 점수에 의한 왜곡을 방지하면서 전반적인 서비스 품질제고</li> </ul> |

- 인증평가제도는 평정방식, 평가과정, 평가의 효과 및 운영개선 측면에서 다음과 같은 성과평가와 다른 특징을 가짐.<sup>27)</sup>
  - 인증기준에 의한 평가는 품질의 기준을 충족했고 앞으로도 수요자들이 이용하는데 적정하다는 것을 제시하는 평가로 미래상태를 잠정적으로 보증함.
  - 인증기준 자체는 전문가들이 사전에 정하기 때문에 인증평가를 받고자 하는 기관이나 프로그램은 이 기준을 지켜야 함.
  - 인증기준은 최고의 수준보다는 필수적으로 요구되는 사항에 대한 최소수준 또는 적정수준이 적용되는 경우가 일반적임.
  - 인증은 우수기관 선정의 의미보다는 최소-적정수준의 서비스를 제공할 시스템을 갖추었는가를 평가함.
  - 그리고 각각의 평가내용 또는 인증기준에 대해 어느 한 가지라도 부족할 경우 인증을 못하는 방식으로 적용됨.
  - 따라서 인증평가는 평가기준 모든 요소에 대해 확인하고 기준 도달 여부를 평가함으로써 품질관리 체계를 강화함.
  
- 결론적으로 인증제도란 정부기관 또는 공신력있는 제3의 기관이 제품의 품질 또는 시스템의 품질보증 능력에 대하여 일정한 기

27) 김혁진, 전계서, 9면.



준으로 평가하여 규정된 기준과의 적합성 또는 그 품질의 우수성을 증명하여 주는 제도로서 제품의 품질향상과 소비자에게 좋은 품질을 제공하는 것임.<sup>28)</sup>

- 다만, 인증제도 중에는 일정한 요건을 갖춘 기관 등에 대하여 공적으로 이를 증명하는 의미로 사용되는 경우도 있음. 이러한 인증제도는 일정한 법률효과를 발생시키지 아니하고 단순히 일반인에게 기관·단체의 선택에 있어 유용한 정보를 제공하려는 목적을 가짐.<sup>29)</sup>

《유사개념》

- 적합성평가 : 국제적으로는 적합성평가(conformity assessment)라는 포괄적 용어로 사용하는데 제품, 프로세스, 시스템, 사람 또는 기관 등에 대한 규정된 요구사항의 충족여부를 실증하는 활동을 말하며 그 분야로 시험, 검사, 제품인증, 경영시스템인증, 자격인증 등이 포함됨.<sup>30)</sup>
- 인정 : 인정이란 규정된 요구사항에 대하여 적합성평가기관이 적격한 지를 공식적으로 실증하는 제3자 증명활동을 말함.<sup>31)</sup> 따라서 인정의 개념은 인증기관의 인증행위를 대상으로 형성되는 개념임.

28) 최환용, 전계논문. 22면; 이종영, 전계논문, 319면.

29) 이러한 의미의 인증제도는 실정법상으로는 지정이라는 표현으로 대신하는 경우가 많음. 대표적으로 「공인증개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」 제24조에 따른 ‘부동산거래정보망사업자의 지정제도’, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제23조에 따른 ‘도매시장법인의 지정제도’, 「진단용 방사선 발생장치의 안전관리에 관한 규칙」 제6조에 따른 ‘진단용 방사선발생장치 검사기관 지정제도’ 등이 있음. 이에 관한 자세한 사항은 오준근, 지정제도의 입법구조분석, 「(월간)법제」, 법제처, 2002, 15-16면; 임병수, 지정제도에 관한 입법례 연구, 법제연구총서 제3집, 법제처, 1996, 74면 참조.

30) 최환용, 전계서, 23면.

31) 최환용, 전계서, 23면.

## 제 2 절 인증제도 도입에 대한 검토

### 1. 인증제도를 통한 사회복지시설의 평가대체

#### (1) 시나리오 구상

##### ① 인증제도의 전면도입방안

- 우리나라의 인증제 또는 인증시스템의 특징은 대체로 일반소비자들의 주도적인 인증보다는 정책부문에서 주도하고 있는 것이 대부분임. 특히 인증의 결과가 사회적으로 인정받기 위한 측면에서나 인증의 법적 권위와 실효성 측면에서 법적 규정을 요구하는 경우가 많아 이를 법과 정책으로 제도화하면서 인증제의 개념이 활용되고 있음.<sup>32)</sup>
- 인증제도는 서비스 품질을 향상시키기 위해 필요한 지표를 구성하고 이를 토대로 통과(pass)와 미통과(fail) 방식으로 확인하고 통과되지 않는 지표가 하나라도 있으면 안되는 방식이며, 부족한 지표에 대해서는 자문이나 컨설팅을 받아 다시 인증을 재신청해 시설 운영을 개선해 나가는 방식임.<sup>33)</sup>
- 인증제도는 구체적인 규제와 표준화된 양식 등 외부통제에 바탕을 두고 사회복지시설의 구조적, 물리적 차원을 규제하는 평가제도와는 달리 시설에서 실시되고 있는 프로그램 및 서비스의 내용을 중시하여 서비스 수급자 또는 이용자와 환경, 종사자, 시설, 지역 사회 등과의 상호작용을 강화하려는 경향이 있음.<sup>34)</sup>

32) 김혁진, 전계서, 2면.

33) 정병오, 전계논문, 37면.

34) 정기원/유성렬, 전계논문, 63면.

- 일반론의 측면에서 인증제도는 통상 3단계의 과정을 거치면서 구체화되는 것으로 알려져 있는데, 즉 인증과정을 3단계로 구성하고 각 단계마다 목적을 구체화함으로써 구체적인 목적(서비스 질 제고 및 책임성 확보)달성에 이바지하도록 하고 있음.<sup>35)</sup>
  - 제1단계는 자체평가가 이루어지는 단계이며, 여기에서는 이미 작성된 기준을 바탕으로 조직운영에 대한 자체평가를 실시하도록 함.<sup>36)</sup>
  - 제2단계는 개선단계로서 이 단계에서 조직은 의사결정에 참여할 팀을 구성하게 되고, 자체평가 결과에 대한 검토를 바탕으로 개선되어야 할 사항을 정함.<sup>37)</sup>
  - 제3단계는 인증여부의 결정단계임.
  
- 통상 평가제도에서는 인증제도의 1단계 및 2단계가 공식화되지 않기 때문에 평가결과에만 치중하게 됨으로써 현실에 맞지 않는 사업의 시행 등과 같은 문제점이 나타남.<sup>38)</sup>
  
- ② 우회적 인증제도 도입방안
  
- 인증제도를 도입하는 경우에도 법령상 이러한 규제신설을 회피하고 현행 평가제도를 인증제도의 의의를 살리도록 개선하는 방안을 고려해 볼 수 있음.

---

35) B. Sterling, Accreditation: Certifying Public Works Excellence. American City & County. 115(22) Aug. pp. 60-65.

36) 여기에서는 ① 잘되고 있는 것은 무엇이며, 개선되어야 하는 사항은 무엇인지를 밝히고, ② 종사들을 개선과정에 참여시키며, ③ 개선활동분야를 정리해 우선순위를 정하고, ④ 조직내 의사소통과 단체활동을 활성화하며, ⑤ 구체적인 전략계획을 수립하도록 권고함.

37) 여기에서 의미하는 개선에는 새로운 정책수립이나 운영방법 및 과정의 개선을 포함함.

38) 정기원/유성렬, 전계논문, 69면.

□ 이는 법개정이라는 입법과정 없이도 보건복지부 장관의 권한 범위 내에서 이루어질 수 있다는 점, 현행 법령이 사회복지시설 평가의 구체적 기준 등에 대하여 보건복지부장관의 권한으로 하고 있다는 점 등을 고려하면, 평가제도의 유연한 운영이 가능함.

□ 반면 인증제도의 입법화가 이루어지지 못하였다는 점, 정책적 측면에서 정권의 정책방향과 정치과정으로의 편입으로 말미암아 평가제도의 안정적 운용에 지장을 초래할 수 있음.

### ③ ISO 인증제도의 활용방안 모색

□ 사회복지시설에 대한 인증제도를 도입하면서, 일반 기업 또는 공공기관을 대상으로 활발하게 이루어지고 있는 ISO 인증제도를 활용하는 방안도 고려해볼 수 있음.<sup>39)</sup>

○ ISO 인증은 국제표준화기구에서 제정한 품질경영시스템에 대한 국제규격으로 “제품을 만들기 위한 공정시스템에서부터 만들어진 제품의 품질과 그 제품에 대한 구체적인 신뢰도를 증명하는 인증체계임.

○ ISO 인증제도의 장점은 비용이 발생하기는 하지만 인증기관의 장기적 업무 컨설팅을 전제로 체계 구축 후 심사가 이루어진다는 점에 있음.

□ 인증평가의 장점으로 일회성 평가가 아닌 과정중심의 평가와 개선관리 기능의 강화가 있는데, ISO 인증제도는 이러한 측면에 도움을 줄 수 있음.

□ ISO 인증기준은 품질을 평가하기 위한 요소로 구성되어 있는데, 특히 인증기준별 영역만의 분류가 아닌 고객과 공급자 측면으로

---

39) 김혁진, 전게서, 17-18면.

구성됨. 여기에는 ① 품질경영 및 품질보증의 규격, ② 품질시스템, ③ 품질경영 및 품질시스템요소, ④ 품질경영, ⑤ 지원규격이 있으며 다음을 반영함.

- ISO 인증절차는 인증신청→인증심사(예비심사, 본심사: 품질문서심사, 예비방문, 심사일정통보, 현장심사)→시정조치→인증서발급→사후관리 심사 등으로 구성되며, 사후관리 심사는 품질시스템의 인증 후 재심사는 3년 마다 실시함.
- 현재 ISO 인증제도는 현행 「국가표준기본법」 제24조(품질경영체제 및 환경경영체제 인증) 및 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제3조부터 제7조의 3에 근거하여 기업, 공공기관, 단체에서 활발히 수행되고 있어, 제도도입의 수월함(「사회복지사업법」 제43조의 2에 준용조항 신설 등).
  - 정부는 품질경영 및 환경경영 촉진을 위하여 품질경영체제(ISO 9000 표준시리즈) 및 환경경영체제(ISO 14000 표준시리즈)를 인증하는 제도를 도입할 수 있음(「국가표준기본법」 제24조제1항).
  - 정부는 품질경영체제 및 환경경영체제 인증제도의 효율적인 관리·운영을 위하여 관련 민간기구를 활용할 수 있음(「국가표준기본법」 제24조제2항).
  - 특히 「품질경영 및 공산품안전관리법」은 기업·공공기관·단체 등의 품질경영<sup>40)</sup>의 조성·지원과 품질경쟁력을 강화하고

---

40) 이 법에서 의미하는 품질경영이란 “기업·공공기관·단체 등이 고객이 만족할 수 있는 품질목표를 설정하고 이를 달성하기 위하여 체계적으로 품질을 설계·관리·개선하는 전체 경영활동”을 의미하며(제2조제1호), 품질경영체제(기업·공공기관·단체 등이 품질경영을 실현하는 데에 적합하도록 인적·물적자원을 활용하여 구축한 체제)를 구축하도록 유도하고, 품질경영인증을 통해 국내 및 국제기준에도 적합한 경영체제를 구축하게 한다는 점에서 장점이 있음. 이러한 장점은 현행 사회복지시설 평가제도가 시설중심의 평가, 평가결과의 활용문제 등을 해소할 수 있을 것으로 생각됨.

소비자 이익과 안전을 도모함을 목적으로 하는바, 사회복지 시설 인증제도가 처한 현재의 문제점을 해소할 수 있는 대안적 인증체제라고 할 수 있음.

- 현재 ISO 품질인증은 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제7조 제 2항에 따라 ‘인증심사원’ 등에서 이미 수행 중에 있어, 인증기관의 통합관리라는 측면에서 유리함.
- 다만, ISO 인증제도는 인증신청기관이 인증에 소요되는 비용을 부담하여야 한다는 측면에서 영세 사회복지시설에 대한 부담이 가중될 수 있다는 단점이 있음.
  - 하지만, 이 경우, 인증결과에 따른 인센티브제도의 강화를 통해 보완할 수 있음.
  - 특히, 영세 사회복지시설에 대하여 ISO 인증비용에 대한 지원을 정책적으로 수용한다면, 어느 정도 극복될 수 있는 문제임.

## (2) 인증제도 도입시 고려사항

- 2008년 국무총리실 주관으로 여러 유형의 인증마크를 국가통합마크로 통합하였고, 20개 인증심사 유형을 9개 유형으로 단순화함.
- 아울러 새로운 인증제도의 중복도입을 방지하고 국제표준분류에 따라 18개 부처에서 운영되고 있는 기술규정을 코드화하여 국가 표준·인증 종합관리시스템을 구축함.
- 또한 국가표준심의회 의결사항을 뒷받침하기 위해 「국가표준기본법」을 개정하여 국가통합인증마크 사용과 표준인증심사제가 도입·시행중에 있음.

- 따라서 사회복지시설 인증제도를 도입하는 경우, 이러한 기존 국가정책으로의 흡수여부를 결정하여야 하며, 이 경우 인증주체 등에서 많은 변화가 예상됨.

## 2. 대안입법의 제시와 효과평가

### (1) 제1안

- 제1안은 현행 사회복지시설 평가제도를 인증제도로 전면개편하는 방안임.
  - 이 안은 인증제도의 특성과 효과를 고려했을 때, 현재 제기되는 사회복지시설 평가제도의 모순과 문제점을 대부분 제거할 수 있는 장점이 있음.
  - 다만, 인증제도 도입에 따른 세부적인 인증기준의 재정립, 인증기관의 현행 유지 혹은 통합관리를 위한 신설여부 등에 대한 추가적 고려가 있어야 함.
    - 사회복지시설 인증기준은 현행법이 대부분 평가기준 정립에 관한 권한을 보건복지부 장관에게 부여하고 있는바, 이를 그대로 수용함
    - 인증기관은 현재 사회복지협회의 소관으로 되어 있는 사회복지시설 평가권한을 유지하던지, 아니면 새로운 통합관리기관을 신설하는 방안이 모색되어야 함.<sup>41)</sup>
- 인증제도 전면도입은 「사회복지사업법」 제43조의2와 동법 시행규칙 제27조의2를 개정을 통해 가능해짐.
  - \* 현행 「영유아보육법」 제30조에서 “보육시설 평가인증제”를 규정하고 있어 이를 참고하여 개정안을 마련하는 것이 가능함.

41) 현재 국회계류중인 「사회서비스품질관리법(안)」의 검토보고서에서도 적시하고 있는 것처럼, 현재 정부부처에서는 새로운 관리기관의 신설에 부정적임.

(2) 제2안

- 제2안은 우회적으로 인증제도를 도입하는 것으로 입법형식은 기존의 평가제도를 유지하되 평가의 내용과 운용 면에서 인증제도를 도입하는 것임.
- 이러한 대안은 현행법 개정없이 이루어질 수 있다는 장점이 있으나, 반면, 제도화되지 못한 인증제도이기 때문에 시설에 대한 반발 등이 있을 경우 기존의 평가제도로 회귀할 가능성이 높음.
- 다만, 이 경우 인증제도를 내용으로 하는 평가기준의 재설정이 필요하며, 평가주기에 대한 검토도 필요함.

(3) 제3안

- 제3안은 현행 「사회복지사업법」 제43조의2에 대한 개정을 통하여 인증제도를 도입하되, ISO 인증제도를 활용하도록 하는 방안임.
- 제3안을 도입하는 경우, 다음과 같은 입법안을 고려해 볼 수 있음.
  - 이 경우, 「사회복지사업법」에는 보건복지부장관의 시설 품질 경영 시책의 수립·이행의무를 신설하고, 이에 따라 인증을 받도록 함.
  - 인증기준 및 절차 등에 관한 사항은 모두 보건복지부령으로 정하게 하되, 시행규칙에서 구체적인 품질경영 인증기준을 마련하거나 혹은 「품질경영 및 공산품안전관리법」의 관련 내용을 준용하도록 함.
  - 현행 「품질경영 및 공산품안전관리법」은 ISO 인증과 재인증에 대한 사항을 정하고 있고, 인증주기를 3년으로 하고 있는 바, 이를 「사회복지사업법」에 수용할 수 있을지 여부에 대한 검토가 필요함.



## 제 4 장 시사점 및 결론

- 1999년부터 약 14년간 실시해온 사회복지시설 평가제도는 현실적 제약으로 말미암아 한계에 도달한 것으로 판단됨.
- 현행 평가제도의 문제점으로 지적되어온 문제들은 모두 인증제도의 장점에 흡수될 수 있는 사안임.
- 따라서 현행 「사회복지사업법」 제43조의2를 개정하여, 인증제도를 도입하는 것이 바람직함.
- 다만, 인증제도의 성격과 특성을 고려하여 전면도입, 우회적 도입, ISO 인증제도로의 대체 등의 방안을 강구해 볼 수 있으나, 이 경우에도 인증기준과 운용방법의 재정립, 지속가능성문제, 시설 평가대상자들의 부담증가 등의 제반문제가 해결되어야 함.
- 2014년부터 2016년까지 제6주기 사회복지시설 평가가 시행될 예정이고 이미 기존 평가제도를 전제로 한 평가지표가 공표된 실정임.
- 따라서 인증제도를 도입하는 경우에도 적어도 2017년부터 시행되는 제7주기 사회복지시설 평가주기를 고려하여 제도개선에 나서야 할 것임.
- 다만, 분명한 것은 기존 평가제도의 지속은 당초 목표했던 사회복지시설 평가제도의 취지와 목적달성에 한계가 있음이 여러 분야에서 지적되고 있는바, 인증제도의 도입은 필연적일 것으로 판단됨.

## 참고 문헌

- 김대현, 「사회서비스품질관리법안」 검토보고서, 보건복지위원회, 2012.9
- 김옥희, 일본노인복지시설의 평가체계에 관한 연구, 「노인복지연구」 제33권, 한국노인복지학회, 2006
- 김유경 외, 사회복지시설 관리·운영 효율화방안: 노인·아동·장애인 생활시설을 중심으로, 보건복지부/한국보건사회연구원, 2012
- 김혁진, 청소년수련시설 인증제도입의 의미와 방안, 「콜로키움자료집」 11-S06(청소년수련시설 인증제도입의 의미와 방안 탐색), 한국청소년정책연구원, 2011
- 노연희 외, 사회복지시설 운영 합리화를 위한 법제연구, 국가인권위원회, 2006
- 배 도, 사회복지서비스품질관리체계에 관한 연구, 「사회복지연구」 2012-2, 한국사회복지협의회 사회복지연구원, 2012
- 배 도, 인증제 도입 및 평가체계 개선방안, 보건복지부/한국사회복지협의회, 2010
- 보건복지부, 2012년도 사회복지시설 관리 안내, 2012
- 정기원/유성렬, 사회복지 평가제도의 개선을 위한 인준제도 도입방안 모색, 「한국사회복지행정학」 제4호, 한국사회복지행정학회, 2001
- 정병오, 사회복지시설 평가제도의 혁신, 「(월간)복지동향」 제167호, 참여연대사회복지위원회, 2012
- 오준근, 지정제도의 입법구조분석, 「(월간)법제」, 법제처, 2002

참 고 문 헌

- 이만우 외, 사회복지서비스 관리체계의 효율적 개선방안, 기획재정부, 2011
- 이선우/최상미, 사회복지시설평가의 현실과 개선방안, 「사회복지정책」 제15호, 한국사회복지정책학회, 2002
- 임성욱, 중앙정부의 사회복지시설 평가에 대한 비판적 분석, 「정부학연구」 제9권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2003
- 이영균/김정선, 사회복지시설 평가지표에 관한 인식분석, 「한국공공관리학보」 제25권 제1호, 한국공공관리학회, 2011
- 이종영, 전기용품 안전관리제도, 「공법학연구」 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010
- 임병수, 지정제도에 관한 입법례 연구, 법제연구총서 제3집, 법제처, 1996
- 최환용, 기준인증제도 선진화를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원, 2010
- B. Sterling, Accreditation: Certifying Public Works Excellence. American City & County. 115(22) Aug