

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002084-01

정책보고서 2017-22

우수 지역아동센터 지원 방안



강지원 · 오윤섭 · 손호성 · 김경래

【책임연구자】

강지원 한국보건사회연구원 전문연구원

【주요저서】

지역 아동 돌봄 계획 수립 지원 연구

보건복지부·한국보건사회연구원, 2016(공저)

지역별 아동 돌봄 계획 수립을 위한 지표 개발 및 적정 비용 산출 연구

보건복지부·한국보건사회연구원, 2015(공저)

【공동연구진】

오윤섭 한국보건사회연구원 연구위원

손호성 중앙대학교 공공인재학부 조교수

김경래 한국보건사회연구원 연구원

제출문 <<

본 보고서를 「우수 지역아동센터 지원 방안」연구의 결과물로 제출합니다.

2017년 9월
한국보건사회연구원 원장
김 상 호

목 차

제1장 연구 배경	1
제1절 연구 목적 및 필요성	3
제2절 연구 내용 및 방법	6
제2장 사회복지사업과 평가	13
제1절 재정사업 평가	15
제2절 사회복지시설과 평가	19
제3장 지역아동센터와 평가	29
제1절 지역아동센터 평가 개요	31
제2절 지역아동센터 평가의 효과성 분석	36
제3절 소결: 새로운 선정 기준의 필요성	43
제4장 지역아동센터 현황 분석	49
제1절 지역아동센터 추이	51
제2절 아동 돌봄 서비스와 재정효율화	55
제3절 실증 분석	62
제4절 지도-점검 결과	70
제5절 소결	73

제5장 우수 지역아동센터 선정 기준	75
제1절 지표 선정 기준	77
제2절 우수 지역아동센터 선정 지표	78
제3절 우수 지역아동센터 예산 배분(안)	90
제4절 시뮬레이션: 2016년 지역아동센터 실태조사	96
 제6장 향후 과제	 107
제1절 우수 지역아동센터 선정 관련 과제	109
제2절 지역아동센터 지원사업 개선 방안	114
 참고문헌	 121

표 목차

〈표 1- 1〉 의견수렴 요약	10
〈표 2- 1〉 통합재정사업평가 과정 및 지표	18
〈표 2- 2〉 사회복지시설 평가의 법적 근거	19
〈표 2- 3〉 사회복지시설 평가 운영 일정	21
〈표 2- 4〉 2017년 노숙인복지시설 평가 지표 및 배점	22
〈표 2- 5〉 어린이집 평가인증의 법적 근거	24
〈표 2- 6〉 어린이집 평가인증 지표	26
〈표 3- 1〉 지역아동센터 평가의 법적 근거	31
〈표 3- 2〉 평가절차	33
〈표 3- 3〉 지역아동센터 평가 유형별 지표수 및 배점	34
〈표 3- 4〉 지역아동센터 심화평가 지표	34
〈표 3- 5〉 지역아동센터 평가사업 추진경과	35
〈표 3- 6〉 지역아동센터 심화평가 점수 및 등급 기준	37
〈표 3- 7〉 회귀분석 결과	42
〈표 3- 8〉 지역아동센터 평가결과	46
〈표 4- 1〉 지역아동센터 지원 사업의 정책적 변화	63
〈표 4- 2〉 DID 분석 개요	64
〈표 4- 3〉 변수의 조작적 정의	66
〈표 4- 4〉 기본보조금 지원 전후 단순 이중차이 분석	67
〈표 4- 5〉 정부 보조금 지원 효과에 대한 이중차이 회귀분석: 모형 1 접근성	68
〈표 4- 6〉 정부 보조금 지원 효과에 대한 이중차이 회귀분석: 모형 2 고용의 질	69
〈표 4- 7〉 지역아동센터 시군구 시정 권고 사유	71
〈표 5- 1〉 목표 달성의 적절성 지표	78
〈표 5- 2〉 대상 선정의 적절성	79
〈표 5- 3〉 종사자 배치의 적절성-1	80
〈표 5- 4〉 종사자 배치의 적절성-2	81
〈표 5- 5〉 고용의 질-1	83
〈표 5- 6〉 고용의 질-2	84
〈표 5- 7〉 시설 운영의 공공성	86

〈표 5- 8〉 서비스 제공의 공익성	87
〈표 5- 9〉 아동복지시설의 지속가능성	88
〈표 5-10〉 사회복지시설의 지속가능성	89
〈표 5-11〉 운영주체별 점수 분포	92
〈표 5-12〉 분위별 점수 및 시설 분포	92
〈표 5-13〉 우수 지역아동센터 선정 제외 시설	94
〈표 5-14〉 지표 1-목표 적절성	96
〈표 5-15〉 지표 2-대상 적절성	97
〈표 5-16〉 지표 3과 지표 4-종사자 배치의 적절성	98
〈표 5-17〉 지표 5-고용의 질	99
〈표 5-18〉 지표 6-고용의 질	100
〈표 5-19〉 지표 7-시설의 투명성	101
〈표 5-20〉 지표 8-서비스 제공의 공공성	102
〈표 5-21〉 시도 기준 시뮬레이션 결과 요약	103

그림 목차

[그림 2-1] 어린이집 평가 인증 결과 공개	27
[그림 3-1] 모형 1: 1기 평가 점수 별 평가 등급 개선된 시설의 비율 I	41
[그림 3-2] 모형 2: 1기 평가 점수 별 평가 등급 개선된 시설의 비율 II	41
[그림 4-1] 지역아동센터 이용 아동 추이	53
[그림 4-2] 분석모형	65
[그림 4-3] 지역아동센터 시군구 지도 점검 횟수	70
[그림 4-4] 지역아동센터 지도 점검 후 조치 현황	72
[그림 5-1] 지역아동센터 선정 지표 점수 분포 : 지역아동센터 기준	91
[그림 5-2] 우수 지역아동센터 예산 배분(안)	95
[그림 5-3] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-합계	104
[그림 5-4] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-적절성 지표	105
[그림 5-5] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-효과성 지표	105
[그림 5-6] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-공공성 지표	106

제 1 장

연구 배경

제1절 연구 목적 및 필요성

제2절 연구 내용 및 방법

제1절 연구 목적 및 필요성

1. 연구의 필요성

저출산·고령화, 소득양극화, 근로빈곤 등과 같은 새로운 사회적 위험에 대한 정책 대안으로 사회서비스가 중요하게 인식됐다. 그러나 사회서비스를 공급하는 방식은 역사적 맥락과 시기에 따라 차이가 있고, 한 국가 내에서도 서비스의 내용과 여건에 따라 다양하다. 특히 중앙정부와 지방정부의 기능 분담, 기관 및 시설 지원 중심의 공급자 방식과 소비자에게 구매력을 보전하는 수요자 방식, 공공재원과 민간재원, 그리고 이용자의 자부담 등을 포함한 다양한 재원구성 방식에 따라서 다양하게 설계할 수 있다.

전형적인 공급자 중심 사회서비스는 시설과 기관수를 기준으로 예산 재원이 배분되며, 사회운동과 예산정치를 통해 자원 확충 노력이 전개되는데 예산 반영의 결과는 대부분 우연적이고 분절적인 특징이 있다(이재원 등, 2008, p.30). 지역아동센터는 공급자 중심 사회서비스로 시설 규모에 따른 운영비 지원액과 기관수를 기준으로 예산이 편성 된다.

2004년 법제화 이후 정부에서 보조금을 지원하면서 지역아동센터는 가파른 성장을 경험했다. 지역아동센터는 2004년 895개소에서 2016년 4,054개소로 4.5배 이상 증가했고(보건복지부, 2017, p.5), 이용 아동 수는 23,347명에서 106,668명으로 4.5배 이상 증가했다(보건복지부, 2017, p.viii). 동 기간 정부 지원 단가는 월 67만원에서 월 436만원¹⁾으로 6.6배 이상 증가했고(보건복지부, 2016a, p.65), 기본 운영비 지원 정부 예산(국비, 지방비 포함)은 128억원에서 1,085억원으로 8.5배 이상 증가했다(보건복지부, 내부자료).

지역아동센터는 취약 아동에게 방과후 보호 및 돌봄을 제공하기 위한 아동복지시설

1) 기본운영비의 지원액은 20~29인 이하 규모로, 도시 지역 기준임.

로 저소득 취약계층에서 보편적인 아동(중위소득 100% 기준)으로 돌봄 대상이 확대됐다. 그러나 여전히 소득 기준과 돌봄 필요성을 기준으로 이용 아동을 선정하고 있어 일반 아동을 대상으로 하는 민간 시장(예, 학원)과는 구분된다.

이러한 양적 확대에도 불구하고 지역아동센터는 아동복지시설로서의 역할 정립과 위상 제고에는 한계를 갖고 있다. 개인이 운영하는 일부 시설이 지리적으로 혹은 공간적으로 열악한 환경이며, 종교 시설에서 운영하는 일부 시설이 종교 활동에 활용되는 등 부적절하게 운영됐기 때문이다. 또한 일부 지역아동센터는 급식비 및 보조금 관리 등에서 문제가 제기됐으며, 지역 간·시설 간 돌봄 서비스 질의 격차가 존재하기도 한다.

지역아동센터가 성숙기로 접어들면서 이에 적합한 제도적 지원과 관리체계의 필요성이 제기됐다. 이는 몇 가지 문제의식에서 비롯됐다. 첫째, 자생적으로 운영되던 공부방이 정부의 보조금 시설인 지역아동센터로 전환된 지 10년이 지난 지금도 아동복지시설로써 설치 기준과 종사자 자격 및 배치 기준 등에 예외적인 시설이 존재하기 때문이다. 물론 일부 지역 혹은 일부 시설에 국한된 문제이지만, 정보 통신의 발달로 대다수 시설의 아동 돌봄 서비스에 대한 신뢰성 저하를 야기할 우려가 있다.

둘째, 공급자 지원 방식의 적절성에 대한 의문이 제기됐다. 전통적인 사회복지 분야의 공급자 지원 방식은 민간 위탁을 선호했으며, 사회복지법인 및 비영리법인 등 위탁대상자로 선정했다. 이 과정에서 보조금 및 후원금에 대한 회계 업무는 대표자와 엄격하게 독립된 사람으로 지정됐다. 그러나 지역아동센터는 개인과 종교 시설에서 운영하는 비중이 높고 상대적으로 영세하여, 보조금 및 후원금에 대한 회계 업무는 대표자이자 시설장 혹은 시설 대표의 가족 구성원이 독점하고 있다. 최근 이용 대상 아동의 선정 기준이 지속적으로 완화되면서 돌봄의 욕구가 있는 아동이 보편적으로 이용하게 됨에 따라 이러한 의문은 더욱 가속화됐다.

셋째, 현행 보조금 지원 방식이 적절한가에 대한 의문이 제기됐다. 지역아동센터는 「아동복지법」에 근거한 아동복지시설로써, 자격 요건을 갖춘 시설장과 생활복지사가 방과후 아동에게 돌봄 서비스를 제공하며 이를 근거로 인건비를 포함한 운영비를 보조받는다. 문제는 일부 개인 운영 시설에서 자격 요건을 갖추지 않은 시설 대표가 시설장과 생활복지사를 고용하는 형태를 취하고 있다는 사실이다. 이들 시설에서 시설 대표가 보조금 및 후원금을 관리하고 있어 돌봄 서비스 질에 대한 투자가 악화될 가능성이 있다.

반면에 자격 요건을 갖춘 시설장이 직접 운영하는 지역아동센터의 경우, 시설장이 종사자로 돌봄 서비스를 제공하지 않고 고용주의 역할을 수행하게 된다. 이런 경우 아동에 대한 직접적인 돌봄 서비스의 제공은 생활복지사에게 위임된다. 이런 경우에도 보조금을 통해 시설장의 인건비를 지원하는 것이 적절한가에 대한 문제가 제기됐다.

넷째, 지역아동센터는 아동에게 직접 서비스를 제공하는 노동집약적 서비스이므로 서비스의 품질은 생활복지사의 노동력 및 근로조건과 직접적으로 관련된다. 그러나 지역아동센터의 생활복지사는 타 사회복지시설에 비해 근무 기간이 상대적으로 짧은 특징을 갖고 있다. 물론 종사자가 2명인 개인 운영 시설에서 승진이나 호봉, 복리후생이 부족한 이유도 있지만, 열악한 임금 수준에 대한 문제도 제기됐다.

다섯째, 방과후 돌봄이 연계되면서 오후 돌봄부터 저녁 돌봄까지 연속성이 강화됐지만, 이 과정에서 오히려 저소득 취약 아동이 배제되고 연계 아동을 선호하는 역선택이 발생했다. 저녁 돌봄만 이용하는 연계 아동의 경우 저녁 급식을 포함한 3시간 돌봄을 제공해도 8시간 운영 시설과 동일한 보조금을 지원 받기 때문에 기관 운영의 효율성을 추구하는 것이다. 이러한 이유로 돌봄 연계 아동으로만 정원을 충족하는 시설이 생겼고, 지역아동센터만 이용하는 저소득 취약 아동의 이용은 제한됐다.

이러한 문제가 일부 제기되고 있지만 여전히 다수의 지역아동센터는 「아동복지법」에 근거한 아동복지시설의 설치 기준과 종사자 자격 및 종사자 배치 기준을 엄격하게 준수하고 있으며, 보조금 및 후원금 관리를 투명하게 하고, 아동에게 다양한 프로그램과 경험을 제공하고 있다. 이런 시설들은 시설장과 생활복지사 모두 아동에게 직접 돌봄 서비스를 제공하고, 각자의 역할 분담과 시설 운영의 방향, 아동 돌봄 서비스의 가치를 공유하면서 서로의 의견을 존중한다는 공통점을 갖고 있다.

본 연구는 아동복지시설로서 역할과 책무에 충실한 다수 지역아동센터의 우수성을 널리 알리고, 지역 간·시설 간 균질한 아동 돌봄 서비스를 제공하는데 목적이 있다. 이를 위해 최소한의 아동 돌봄 서비스 품질을 유지하는 데 초점을 맞췄다. 아동 돌봄 서비스는 방과 후 아동 돌봄이라는 정책 목적에 부합해야 하며, 아동을 대상으로 하는 대인 서비스의 기본 요건을 충족해야 한다. 이와 함께 돌봄 서비스의 효과를 제고하고 아동복지시설의 공공성을 확보할 필요가 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구의 내용은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 우수 지역아동센터를 선정하는 기준과 원칙을 마련하기 위한 문헌 검토이다. 다양한 법적 검토와 평가 제도에 대한 고찰을 통해 기존의 지역아동센터 평가 결과의 활용가능성을 제고하고 새로운 지표의 개발 필요성을 검토했다.

지역아동센터 지원사업은 국고보조사업으로 「국가재정법」 제8조 및 동법 시행령 제3조에 근거하여 재정사업 평가의 대상이 된다. 이에 따라 지역아동센터는 보건복지부 통합재정사업평가²⁾에 포함되지만, 심층평가를 받은 적은 없다.

한편, 지역아동센터는 「사회복지사업법」에 포함된 사업이다. 사회복지시설에 대한 평가는 「사회복지사업법」 제43조의 2에 근거하고 있으며, 3년 주기 평가로 실시되고 있다. 그러나 어린이집과 노인요양시설, 지역아동센터는 개별법이나 지침에 따라 별도로 인증평가를 실시하고 있다.

지역아동센터에 대한 평가는 「아동복지법」 및 동법 시행령 제54조에 근거하고 있다. 그러나 평가에 대한 법적 근거는 명확하지 않고 아동복지시설의 운영 실적을 고려하여 비용을 보조할 수 있다고 규정하고 있다. 이와 함께 「보조금관리에 관한 법률」 제18조 역시 보조사업의 평가에 대해 포괄적으로 규정하고 있다. 현재 지역아동센터에 대한 평가는 3년 단위 평가의 2주기(2015~2017)를 수행 중에 있다.

국가 재정 및 사회복지 시설, 지역아동센터에 대한 평가 관련 문헌들을 검토한 결과, 현 시점에서 우수 지역아동센터 선정 지표로 활용할 수 있는 평가 결과는 없는 것으로 나타났다. 이와 함께 지역아동센터 평가에 대한 효과성 분석과 전문가 의견수렴 결과 역시 우수 지역아동센터의 선정을 위한 새로운 지표의 개발을 지지했다.

둘째, 우수 지역아동센터의 선정 지표 개발을 위해 지역아동센터의 현황과 추이, 문제점을 분석했다. 공급자 지원방식의 지역아동센터는 타 부처 사업과의 경쟁, 돌봄 연계, 개인 운영시설의 증가 등으로 인해 최근 일부 시설에서 시장화 기제를 작동하고 있

2) 2016년 기준 통합재정사업 평가에서 지역아동센터 지원 사업은 상당히 높은 예산에도 불구하고 일부 성과가 미흡한 것으로 나타났다(오윤섭 등, 2017 미발간).

다. 즉 보조금 사업의 운영 지침을 벗어난 임의적인 사업의 운영으로 공급자 유도 수요와 취약계층 아동의 배제 등의 문제가 야기하고 있다.

문제는 시장화 기제를 활용하는 일부 시설의 증가는 비영리기관에서 운영하는 시설에 전파돼 동형화를 야기할 수 있다는 사실이다. 따라서 우수 지역아동센터의 선정 지표는 지역아동센터가 본래의 사업 목적에 맞도록 시설을 운영하는 것을 격려하는데 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 모든 지역아동센터에서 최소한의 아동 돌봄 서비스 질을 보장할 필요가 있다.

한편, 재정사업의 본래의 목적을 충실하게 달성하고 있는가는 사업 자체에 대한 평가를 통해 측정가능하다. 따라서 본 연구에서는 우수 지역아동센터의 선정 지표를 마련하기 위해 심층 사업 평가 지표를 토대로 지역아동센터의 사업 지침을 충실하게 반영하는가에 초점을 맞췄다. 이러한 지표는 사실 서비스 질을 직접적으로 측정할 수 있는 것은 아니다. 그러나 이용자에 대한 정보가 부족한 상태에서 공급자 지원 방식의 사회서비스를 평가하는 데 효과적이다.

본 연구에서는 우수한 지역아동센터를 선정해 추가 운영비를 지원함으로써 양질의 돌봄 서비스를 제공하는 아동 돌봄 기관의 양적 확대를 유도하기 위한 것이다. 이를 위해 우수 지역아동센터를 선정할 기준과 지표를 마련하고, 개별 지표들의 산정방식과 적용 가능성에 대한 검토에 초점을 맞췄다.

셋째, “우수 지역아동센터에 대한 추가 운영비”의 지원은 일반적인 예산 편성과 상이한 수시배정 예산³⁾으로 편성됐다. 이는 예산의 배분 방식을 결정함에 있어 사업 주관 부서인 보건복지부와 국가 재정의 주관 부서인 기획재정부의 협의가 이뤄져야 집행할 수 있다는 것을 뜻한다. 또한 정부와 현장 관계자 모두의 욕구를 충족할 필요가 있다. 이러한 예산의 배분은 사회복지시설 평가 및 노인장기요양시설 평가 등의 결과와 예산 배분과 인센티브 등에 직접 연계되는 데 반해 지역아동센터의 평가 결과의 활용성이 낮다는 것에 대한 문제 제기의 성격을 갖고 있다.

이에 대한 논의를 위해 본 연구에서는 우수 지역아동센터의 선정 지표를 개발한 후

3) 수시배정예산은 ‘예산 배정 전에 사업 집행 계획을 수립하여 기획재정부와 협의해야 하는 예산’으로, 기획재정부가 선정하여 사업부처에 통보하는 방식임(국방과학기술용어사전). 수시배정 대상은 ①사업의 기본구성요건이 확정되지 않은 사업, ②법률 제개정 협의 등의 조건이 충족된 후 집행돼야 하는 사업, ③당초 사업 여건이 변경돼 점검이 필요한 사업, ④효율적 집행을 위하여 점검이 필요한 사업을 대상으로 함(기획재정부, 2017, p.13).

2015년 지역아동센터 실태조사에 적용하여 지표 및 결과의 분포를 확인했고, 이를 바탕으로 예산 배분 기준에 대한 정부와 현장의 의견을 수렴하는 방식을 취했다⁴⁾.

2. 연구 방법

가. 문헌연구

문헌연구는 법 및 제도 자료와 선행 연구 고찰로 구분할 수 있다. 먼저 법 및 제도에 대한 문헌은 아동 돌봄 서비스와 관련된 근거법과 평가 관련 지침들을 중점적으로 살펴보았다. 관계법은 사회복지사업법, 아동복지법, 국가재정법, 보조금관리에 관한 법률 등을 검토했다. 이와 함께 사회복지시설 평가와 어린이집 평가인증, 지역아동센터 평가 등에 대한 문헌들을 검토했다.

다음으로 지역아동센터와 관련한 선행 연구들을 살펴보았다. 지역아동센터와 관련된 다수의 논문에도 불구하고 지역아동센터의 정책성과나 아동 돌봄 정책을 평가와 관련한 연구는 매우 미흡한 것으로 나타났다. 대다수의 연구들은 특정 지역의 지역아동센터 혹은 지역아동센터의 종사자 및 아동을 대상으로 하는 설문조사에 근거하여 지역아동센터의 특성이나 이용 아동의 발달 정도를 분석한 연구들로 나타났다.

방과후 돌봄 서비스 사업에 대한 연구들은 윤지영(2015), 윤향미 등(2013), 정익중 등(2009) 등으로 매우 한정된 것으로 나타났고, 아동 돌봄 정책에 대한 평가는 국회예산정책처의 구슬이(2014)와 이채정(2016) 등으로 제한됐다.

나. 기초자료 분석

본 연구의 수행을 위해 지역아동센터 실태조사와 지역아동센터 평가결과, 행정 및 보고 통계를 수집했다. 행정 및 보고 통계는 지방자치단체의 지도·점검 결과와 종사자에 대한 범죄경력 조회 등이다.

먼저 <지역아동센터 실태조사>는 지역아동센터의 현황과 추이 분석, 지역아동센터

4) 우수 지역아동센터의 선정 지표 개발과 예산 배분(안)에 대한 의견 수렴이 진행되는 동안에는 2016년 지역아동센터 실태조사 자료가 제공되지 않았고, 이후 자료가 제공됨에 따라 두 차례 시뮬레이션을 실시함.

의 정책성과를 분석하는데 활용됐다. 지역아동센터의 추이는 지역아동센터 실태조사 보고서에 제시된 통계를 기반으로 했으며, 분석에 활용된 기준년도는 2009년부터 2015년까지다. 이와 함께 돌봄 연계 이후 지역아동센터의 정책성과를 분석하기 위해 2013년과 2015년 지역아동센터 실태조사 원자료를 활용했다. 한편, 2016년도 지역아동센터 실태조사 원자료와 행정 및 보고 통계는 우수 지역아동센터 선정 지표의 활용가능성을 검토하기 위한 시뮬레이션 분석에 활용됐다. 단, 본 연구의 수행기간 후 지역아동센터 실태조사 보고서가 발간된 관계로, 본 연구에서는 2016년 지역아동센터 실태조사의 원자료만 활용하고 추이 분석에는 반영하지 않았다.

다음으로 지역아동센터 평가(1기, 2기) 결과의 원자료를 활용해 지역아동센터 평가의 효과를 분석했다. 지역아동센터 평가는 1기 평가와 2기 평가에 차이가 있다. 그러나 본 연구에서는 평가기간별 평가 지표와 평가 방식 등은 고려하지 않았으며, 1기 평가의 결과(점수)와 2기 평가의 결과(등급)를 연계 분석하기 위해 1기 평가 점수를 등급화 했다. 등급화의 기준은 1기 평가 결과에 제시된 등급 기준을 적용했다.

다. 우수 지역아동센터 선정 지표 간담회 및 설명회

우수 지역아동센터 선정과 관련한 의견수렴은 2가지 방식으로 이뤄졌다. 먼저 수시 배정 예산으로 편성된 우수 지역아동센터 지원 예산의 배분과 관련해서는 보건복지부가 지역아동센터 중앙지원단, 지역아동센터 단체(6개 연합회)⁵⁾와 의견 수렴을 진행했다. 이는 협의회의 요청에 의한 것으로, 시설의 운영비와 직결되는 예산 배분 방식에 대해 보건복지부와 직접적인 의견 교환 및 협의의 장(場)을 마련하기 위한 것이다. 다만, 연구진은 의견수렴을 위한 회의 자료의 작성 및 협의과정에서 논의된 배분(안)에 대한 시뮬레이션을 통해 적절성 등을 검토했다.

우수 지역아동센터 선정 지표에 대한 의견수렴은 지역아동센터 업무를 담당하는 시도 및 시군구 공무원과 지역아동센터 시도 지원단, 지역아동센터 협의회, 현장 실무자들을 중심으로, 지표 설명회를 포함해 총 11회에 걸쳐 이뤄졌다.

5) 지역아동센터 연합회는 전국지역아동센터협의회(전지협), (사)나눔과 기쁨 전국지역아동센터연합회, 지역아동센터 전국연합회(지아연), (사) 마을과 아이들(전가공협), 한국지역아동센터공부방협의회(한지공협), 한국지역아동센터연합회(한지연), 시군구지역아동센터연합회 및 협의회 등이 있음(보건복지부, 2017, p.27).

10 우수 지역아동센터 지원 방안

〈표 1-1〉 의견수렴 요약

구 분	의견수렴 주요 내용
지역아동센터 단체 (2.28. 화)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우수 지역아동센터 예산 배분 방식이 결정되지 않은 상태에서 논의에 참여하지 않겠음 ○ 우수 지역아동센터 예산을 수용하더라도 어떻게 선정할지 구체적인 방안 제시 필요 ○ 우수 지역아동센터 예산은 시설에 직접 지원할 것을 요청 ○ 우수 지역아동센터 선정에 종사자가 순응·종속될 가능성 및 업무부담 가중 우려 ○ 시군구 자체 현장점검을 강화한다면 one-shot 평가 적절 ○ 보조금 관리 등 지역아동센터의 자정 노력 필요에는 공감 (예, 일부지자체에서 부정수급 일제 조사시 지역아동센터 적발)
지역아동센터 시도지원단 (3.14. 화)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 평가는 정성평가지표로 인해 평가위원들의 주관성 관여 증가로 신뢰하기 어려움. ○ 사회복지시설정보시스템을 활용한 계량지표 중심 평가로 신뢰성 제고 필요 ○ 개인 시설 비중이 높아 서비스 질 제고 및 공공성 강화 필요 (예, 가족 경영, 근무지 이탈, 학원과 연계 운영 등) ○ 현장에서 서로 협력하면서 서비스 질을 제고하고자 노력하는데, 경쟁구도를 만들어내면 센터 간 협력을 저해할 것으로 예상됨 ○ 우수 지역아동센터에 대한 재정적 지원 외 비재정적 지원도 고려 필요 (예, 지자체 지도점검 제외, LH 임대 우선순위, 공립형 전환 우선순위 등)
시도공무원 (3.21. 화)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정량 평가에도 주관이 개입될 여지가 있어 선정 기준의 신뢰성을 담보할 수 있을지 우려 ○ 등급 간 차등의 폭을 최소화할 것으로 제안함
시군구공무원 (3.23. 목)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 평가 방식처럼 서류로 판단하는 것은 부적절 (예, 평가 결과가 우수한 시설이 사실 열악, 평가를 외부에 맡기거나, 평가 우수 등급 시설의 자료를 구매하는 등의 행위가 적발) ○ 인건비 자체가 적은데 우수 지역아동센터를 선정해서 지원하는 것은 현실과 괴리가 있음. 적정 인건비 등 기본 운영비 인상 필요 ○ 정원 현황을 왜 평가요소에 반영하였는지 의문, 이용 아동 수가 정원에 미달된다고 해서 점수를 낮게 주는 것은 지역아동센터의 서비스 취지에 부합하지 않음
공립형 지역아동센터 시설장 (4.10. 월)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우수 지역아동센터 예산을 통해 센터를 줄 세우는 느낌이 들어 부정적 ○ 우수 지역아동센터를 어떻게 정의하는지가 중요(예, 아동에게 다양한 서비스를 연결해주는 역할을 잘 하고 있는가, 다른 센터와 비교해 서비스 질이 높은가 등) ○ 시설 특성(다문화, 장애아동 등 특수목적형 시설)에 맞는 정성지표 혹은 가감점 필요 ○ 우수 센터 평가를 위한 별도의 자료 준비 과정이 최소화되도록 검토 필요
지역아동센터 단체 (4.17. 월)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우수 지역아동센터 선정 지표 최소화 및 평가 방법 단순화 ○ 차등지급에 대한 부정적 인식(예, 센터 간 경쟁 심화로 인한 부작용) ○ 프로그램비 명목의 정액을 모든 시설에 지급, 지역별 특성 고려 필요
시도공무원 (4.20. 목)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙집중형 방식(1안) 선호, 평가방식도 최대한 단순하게 검토 필요 ○ 지자체에서 우수 센터를 선정하는 것은 무리, 복지부의 지원 대상 선정 선호 ○ 지자체 추경 편성여부를 지표에 반영
지역아동센터 단체 (6.2. 금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단체 자체 의견수렴 결과 시설 간 경쟁유도, 협업제한 등을 이유로 반대. 거부 여론 높음 ○ 확보된 예산 사용을 위해 회원에 대한 단체차원의 적극적 설득 요구 ○ 쏠 센터 정액 지급 후 차등지원(상대적 박탈감 없도록 등급간 지원 최소화)
지역아동센터 단체 (7.6. 목)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가지표는 정량(80%)·정성(20%)평가를 검토하되, 연구용역 완료 이후 확정·통보 ○ 3등분(최우수, 우수, 보통)하여 지급하되, 보통 등급을 받아도 정액지급 ○ 지원금은 기본운영비 사용기준(인건비 및 운영비 90% 이하, 프로그램비 10% 이상)적용 ○ 시설장 등을 대상으로 추후 설명회 진행 예정
지역아동센터 단체 (9.5. 목)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 설명회 자료에 대한 사전 검토(운영주체에 대한 평가 지표 삭제 요구) ○ 인건비 기준 등 지표 작성 방식 변경
설명회 (9.8. 금)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 설명회 ○ 시도 및 시군구 공무원 담당자, 지역아동센터 시설장 등

라. 방문 조사

우수 지역아동센터 선정 지표의 작성을 위해 시도 및 시군구 담당 공무원과 지역아동센터에 대한 방문 조사를 실시했다. 먼저 시도 및 시군구 담당 공무원에 대한 방문 조사는 기존의 지역아동센터 실태조사 자료의 활용 가능성과 지침에 명시됐으나 보건복지부에 보고 의무는 없는 종사자 관리에 대한 부분을 중심으로 행정 및 보고통계를 조사했다.

다음으로 우수 지역아동센터 선정 지표의 적용 가능성에 대한 검토를 위해 본 연구에서 개발된 지표의 시뮬레이션 분석 결과 가장 평균적인 모습을 보여주는 지역아동센터에 대한 방문조사를 실시했다. 가장 표준적인 모습이란, 시뮬레이션에 제시된 지표값의 평균값을 가진다는 것을 의미한다. 단, 지역아동센터 실태의 다양성을 검토하기 위해 공립지역아동센터와 사회적협동조합이 운영하는 지역아동센터, 개인이 운영하는 지역아동센터를 선정했다⁶⁾.

한편, 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 지방자치단체는 지도점검 및 현장조사의 권한이 있다. 그러나 의견수렴 기간 동안 지도·점검 관련 지표의 작성에 있어 상당한 불만이 제기됐다. 과중한 업무로 인해 지역아동센터 담당 공무원이 직접 현장조사를 실시하는 것이 사실상 어렵다는 주장이었다. 이에 연구진이 일부 지역에 대해 방문을 실시하였다. 다만, 연구진은 현장조사의 권한이 없는 관계로 방문 및 상담 등을 통해 운영시간과 돌봄 연계 아동의 이용 시간, 다문화 및 장애인 아동의 이용 여부 등을 확인하였다. 모든 방문은 초·중·고등학생 자녀가 있는 부모와 동행하였으며, 시설에 대한 인상과 상담에 대한 의견 등을 수렴하였다.

6) 이를 위해 전남 및 순천 지역 공무원·지역회의회 대표·시설종사자 등과 함께 통합 간담회를 개최했고, 지자체에서 운영하는 공립 지역아동센터(세종)와 사회적협동조합에서 운영하는 지역아동센터(청주)를 방문했으며, 개인이 운영하는 지역아동센터(금산)를 각각 방문함.

제 2 장

사회복지사업과 평가

제1절 재정사업 평가

제2절 사회복지시설 평가

제1절 재정사업 평가⁷⁾

1. 재정사업 평가의 개념과 특징

재정사업평가의 의미와 기능, 내용은 재정사업평가가 이뤄지는 분야와 평가기관, 평가주체에 따라 광범위하다. 그러나 어떤 사업평가든 사업 또는 정책의 기반이 되는 개입논리(intervention)의 정당성(validity)을 검증한다는 개념은 동일하다. 즉 사업평가는 정책의 우선순위를 결정하고, 투입을 제공하는 것을 포함해 개입논리의 설계(design)에 기여하기 위해서 필요하다. 또한 자원의 효율적인 할당(allocation)을 돕고, 개입의 질(quality)을 향상시키며, 개입의 성취를 보고(reporting)하기 위해서도 필요하다(EU, 2004).

일반적으로 재정 사업은 일정한 수요(needs)를 전제로 입안된다. 즉 사업의 대상이 되는 특정집단의 관점에서 제기된 사회경제적인 문제를 해결하기 위해 사업이 입안된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 사업은 정책 목표(objectives)를 설정하고 이를 추구하게 된다. 목표는 산출(outputs) 또는 영향(impacts)으로 표현될 수 있다. 이 때 산출이란 사업이 직접 생산하는 재화와 용역을 말한다. 그리고 영향이란 사업이 초래한 경제사회적 변화를 말한다. 영향은 결과(results)와 성과(outcomes)로 구분된다. 결과는 사업의 일차적 영향을 말하며, 성과는 보다 장기적인 영향을 의미한다. 산출(output)과 성과(outcome)의 구분이 필요함에도 불구하고 둘 사이의 경계는 매우 모호하다. 정부 활동의 즉각적인 결과가 산출이라면, 이러한 활동이 사회에 끼치는 최종적인 영향이 성과다. 또한 산출은 정부 활동의 산물이므로 정부가 직접적인 책임을 지는 반면에 성과는 정부의 통제를 벗어난 많은 다른 요소들의 영향이 있으므로 정부가 전적으로 책임을 지지 않는다는 차이가 있다(OECD, 2009).

7) 본 절의 내용은 EU(2004), OECD(2009), 고영선 등 (2007), 고경환 등(2009)을 번역 혹은 참고하여 작성함.

재정사업의 평가는 크게 세 가지 방식으로 구분할 수 있다(고영선 등, 2007, pp. 33-34). 먼저 평가의 목적에 따라 운영평가와 효과평가로 구분할 수 있다. 운영평가는 사업의 관리와 집행을 개선하기 위한 방안을 모색하는 데 목적이 있으며, 대개 사업관리 주체들을 위해 실시되고, 적절성 및 효율성에 초점을 맞춘다. 반면에 효과평가는 사업의 본질적인 효과성을 검증하는 데 목적이 있어 외부 이해관계자를 위해 실시하는 경우가 많다. 즉 집행자의 책임성을 확보하거나 예산배정에 필요한 정보를 취득하기 위해 실시한다. 효과평가는 적절성 및 효율성뿐만 아니라 효과성·효용성·지속가능성까지 포함한다.

다음으로 평가의 시점에 따라 중간평가와 사후평가로 구분할 수 있다. 중간평가는 사업 집행 도중에 실시되는 평가를 의미하며, 사후평가는 사업완료 후에 실시되는 평가를 의미한다. 따라서 중간평가는 사업의 산출에 초점을 맞추게 되며, 사업의 전달체계를 개선하기 위한 운영평가의 성격이 강하다. 이에 반해 사후평가는 효과평가의 성격이 강하나 사업의 결과를 평가하려는 데 목적이 있다.

마지막으로 평가의 주체에 따라 내부평가와 외부평가로 구분할 수 있다. 내부평가는 평가대상 사업을 집행하고 있는 기구의 내부 인력에 의해 수행되는 평가를 의미한다. 반면에 외부평가는 외부 인력에 의해 수행되는 평가다. 외부평가는 사업평가의 독립성·객관성·전문성을 제고하는 데 유용하다.

2. 재정사업의 구성단계와 평가요소

재정사업은 총 세 단계로 이뤄진다. 첫째 단계는 사회경제적 환경에서 발생하는 사회문제를 인식하고 대중 혹은 전문가 집단이 그에 대한 정책의 변화를 요구하는 것이다. 즉 사회문제가 발생하는 현상에 대한 파악과 미래의 예측, 목표의 설정, 대안의 탐색 및 개발 등의 단계를 거치면서 사회문제를 해결하기 위한 정책 혹은 제도가 만들어지는 것이다.

평가단계로 적절성과 효과성·효용성·지속가능성·효율성의 다섯 가지 평가요소들에 의해 평가자가 평가하는 단계다. 이 때 평가자는 합리적인 분석기법을 사용하여 각 평가요소에 대한 판단을 내려야 하며, 평가의 신뢰성(reliability)을 확보해야 한다. 또한 평가는 직관에 의해서가 아니라 정확한 데이터를 이용하여 분석적(analytical)이고,

체계적(systematic)으로 이뤄져야 하며, 다른 평가자가 동일한 자료에 동일한 평가를 적용할 경우 동일한 평가결과가 도출될 수 있어야 한다(validity).

세 번째 단계는 사업 단계로, 주어진 목표(일반적으로 '운영 목표')를 달성하기 위해 인적·물적 자원과 같은 투입(input)을 사용하여 사업을 집행(activity)하며, 이를 통해 재화와 서비스와 같은 산출(output)을 생산하는 단계이다.

이들 각 단계의 관계는 환류적이고 순환적이라고 할 수 있다. 즉 사업단계가 없으면 평가단계가 이뤄질 수 없고, 사회경제적 문제가 없으면 사업이 실시되지도 않는다. 또한 사업단계에 대한 평가단계의 결과는 최종적으로 사회경제적 문제를 가진 대상(수요)에게 미치는 영향으로 평가되므로 사회경제적 문제는 첫 단계이자 환류의 마지막 단계라고 할 수도 있다.

3. 재정사업 평가의 적용

한국에서 재정사업에 대한 평가는 「국가재정법」 제8조와 동법 시행령 제3조에 근거하여 이뤄지며, 통합재정사업평가(구. 재정사업자율평가)와 심층평가로 구분할 수 있다. 통합재정사업평가는 재정사업의 책임성을 강화하기 위해 실시되는 것으로 평가의 주체는 각 부처이며 소관 재정사업에 대한 자체 평가와 상위 평가 기관(예, 기획재정부)이 자체 평가 결과의 적정성을 점검하는 메타평가로 구성된다.

2017년 기준 우리나라의 전체 400.5조원의 예산은 53개 소관부처에서 619개 프로그램 2,770개의 단위사업으로 관리되고 있다. 이 중 평가의 실익이 큰 주요 단위 사업에 대해 1년 주기로 통합재정사업평가를 실시하여, 부처별 자율적 평가를 통해 성과 관리대책과 지출 구조조정 방안을 스스로 마련하도록 하고 있다. 평가결과는 차년도 예산 편성에 반영되며, 기관별 인센티브 및 페널티를 부여하고 있다.

통합재정사업평가는 회계가 마감되는 12월부터 평가대상 사업의 선정 및 평가지침을 확정하고 평가기준 및 평가지표에 대한 설명회 등을 통해 공개하고 있다. 이에 근거하여 1~3월까지 각 부처에서는 자체평가를 실시하고 있으며, 이를 바탕으로 4~5월에는 상위 평가기관이 메타평가를 실시한다. 이러한 평가결과는 5월 중 정부업무평가위원회 보고를 통해 확정되고 평가결과는 홈페이지와 보도자료 등을 통해 일반에게 공개된다. 또한 평가결과에 따라 익년도 예산 편성시 고려돼야 할 구조조정 대상이 선정되

고 재정 및 성과관리 대상 사업이 확정된다.

통합재정사업평가는 크게 2가지 평가 요소로 구성되는데, 사업의 관리 측면에서는 예산의 집행과 사업의 관리를 평가하고, 사업의 결과 측면에서는 성과의 목표 달성과 사업의 내용 및 방식의 효과성을 기준으로 측정한다. 이와 함께 사업의 성과지표를 결과지표로 설정한 경우와 예산 절감 및 집행의 효율성을 제고한 사업의 경우 가점을 받는 구조로 돼 있다.

〈표 2-1〉 통합재정사업평가 과정 및 지표

평가과정 요약		평가지표 요약		
시기	내용	단계	과목	지표
전년 12월	평가대상 사업 선정 및 평가지침 확정 평가 담당자 합동설명회 실시	관리	사업관리의 적절성	예산이 계획대로 집행됐는가?
1월	부처 자체평가위원설명회 평가 실시 계획 정부평가위원회 보고			사업 추진 과정에서 문제점 및 환경 변화에 대응한 관리가 이뤄졌는가?
1~3월	메타평가 세부지침 마련 및 각 부처 자체평가 실시	결과	목표 달성 및 성과 우수성	계획된 목표를 달성했는가? 사업의 성과는 우수하고 사업의 내 용과 방식은 효과적이었는가?
4~5월	분야별·부처별 메타평가 실시	가점	공통	성과지표를 결과지표로 설정한 경우
5월 중	메타평가 결과 및 환류 정부업무평가 위원회 보고		일반재정	예산 절감 및 효율성 제고 노력

자료: 기획재정부(2016), 2016년 통합재정사업평가지침, 재구성.

한편, 재정사업 심층평가는 통합재정사업평가 결과 추가적으로 정밀검토가 필요하다고 판단되는 사업, 부처간 유사 사업, 국회·감사원 등 타 기관에서 심층평가의 필요성을 제기한 사업, 중복사업 또는 예산낭비 소지가 있는 사업, 향후 지속적으로 재정지출이 급증할 것으로 예상되는 사업, 심층 분석을 통해 사업추진성과를 점검할 필요가 있다고 판단되는 사업을 대상으로 한다. 과거에는 개별 사업을 대상으로 이뤄졌으나, 2010년부터 사업군으로 변경하여 실시하고 있다(선우덕 등, 2014, p.8).

심층평가는 사업의 적절성과 효과성, 효율성 등을 점검하고 이용자의 정책 체감도를 제고하기 위한 개선방안을 제시하는 데 기여하도록 설계돼 있다. 사회보장 분야에서는 2012년 사회서비스 사업군, 2014년 노인요양서비스 사업군, 2016년 군 의료사업군에 대한 심층평가가 실시됐다.

제2절 사회복지시설과 평가⁸⁾

『사회복지사업법』 제43조의2 제1항 및 동법 시행규칙 제27조의2 제1항의 규정에 따라 사회복지시설은 3년마다 의무적으로 평가를 받고 있다. 그러나 어린이집과 노인요양시설, 지역아동센터는 개별법이나 지침에 따라 별도로 인증·평가를 실시하고 있다. 따라서 본 연구에서는 사회복지시설 평가와 어린이집 및 노인요양시설에 대한 평가를 구분하여 제시하고자 한다.

1. 사회복지시설 평가

가. 법적 근거

사회복지시설 평가는 『사회복지사업법』에 법적 근거를 두고 있다.

〈표 2-2〉 사회복지시설 평가의 법적 근거

〈사회복지사업법 제43조의 2 제1항(시설의 평가)〉

① 보건복지부장관과 시·도지사는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시설을 정기적으로 평가하고, 그 결과를 공표하거나 시설의 감독·지원 등에 반영할 수 있으며 시설거주자를 다른 시설로 보내는 등의 조치를 할 수 있다.

〈사회복지사업법 시행규칙 제27조의 2 제1항(시설의 평가)〉

- ① 보건복지부장관 및 시·도지사는 법 제43조의2에 따라 3년마다 시설에 대한 평가를 실시해야 한다.
- ② 제1항에 따른 시설의 평가기준은 법 제43조의제1항에 따른 서비스 최저기준을 고려하여 보건복지부장관이 정한다.
- ③ 보건복지부장관과 시·도지사는 제1항에 따른 평가의 결과를 해당 기관의 홈페이지 등에 게시하여야 한다.

사회복지시설에 대한 평가는 3년 주기 평가로 실시된다. 예를 들어 제7기 사회복지시설의 평가는 2017년~2019년까지 실시되는데, 2017년 평가대상은 장애인복지관,

8) 본 자료는 보건복지부 홈페이지에 게시된 〈2017 사회복지시설 관리 안내〉에 포함된 사회복지시설 평가 내용을 요약 정리함(보건복지부, 2017b, pp. 46~50).

정신요양시설, 사회복지시설, 노숙인복지(요양, 재활, 자활)이며, 2018년 평가대상은 사회복지관, 노인복지관, 노인양로시설, 한부모가족복지시설이고, 2019년 평가대상은 아동복지시설(거주, 그룹홈), 장애인거주시설(거주, 단기, 그룹홈), 장애인직업재활 시설이다(보건복지부, 2017b, p.46).

나. 평가 방법

평가대상은 2014년 1월1일 이전 설치·신고된 시설로 보조금 지원 유무와 관계없으며, 사회보장정보시스템에 평가대상시설 유형으로 등록되고 정상 운영 중이며, 시설 설치 이후 3년이 경과한 시설만 포함된다. 다만, 3년 이하 시설이라도 시도 및 시설에서 평가 요청이 있는 경우 평가대상이 될 수 있다.

평가 대상 시설의 선정은 보건복지부가 확인을 요청하고, 지자체가 대상시설을 확인한 후 통보하면, 보건복지부가 대상시설을 확정하고, 지자체에 대상시설을 통보하는 과정을 거친다. 단, 평가 대상 시설이 폐지, 휴지, 천재지변 등의 사유로 평가가 불가능한 경우 소관 시도에서 복지부로 제외 요청 공문을 송부하면 평가 제외 기관으로 선정될 수 있다.

사회복지시설에 대한 평가 절차는 일반적으로 평가지표의 개발→시설의 자체평가→현장평가→확인평가→평가결과 발표→사후관리의 순서를 거치며 평가의 전 과정은 사회복지시설정보시스템을 통해 진행된다. 이러한 모든 과정이 평가 실시년도에 이뤄지는 것은 아니다. 적어도 2년 전에 지표개발소위원회 구성 및 운영을 통해 지표(안)을 선정하고, 의견수렴 및 사전모의평가를 통해 적용가능성을 검토하고, 평가지표 공개 및 지표설명회를 통해 일반에 공개된다.

예를 들어 2017년 평가 대상에 포함된 장애인복지관의 평가지표는 이미 2015년도에 지표를 개발하고 설명회를 개최하는 등 의견수렴 절차를 거친 후 2016년 2월에 평가 지표 최종 자료를 공개하였다. 유사하게 현재 사회보장정보원의 시설평가 홈페이지에는 2018년 평가 대상 시설에 대한 평가지표 설명회 자료가 공지되고 있다(사회보장정보원 홈페이지, www.cswe.co.kr). 한편 2017년에는 2019년도 평가 대상 시설의 지표개발소위원회를 구성하여 의견수렴 및 사전모의평가 등을 수행하고 있다(보건복지부, 2017b, p.50).

〈표 2-3〉 사회복지시설 평가 운영 일정

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
시설평가소위원회 구성 및 운영												
시도 평가계획 안내												
평가위원 선발 및 교육												
자체평가 실시												
현장평가 실시												
평가자료 1차 분석 및 이의신청 접수												
확인평가 실시												
평가자료 최종 분석												
평가결과 공개												

자료: 보건복지부(2017b), p. 50. 발췌

다. 평가 지표

평가항목은 6개 영역 50개 내외의 평가지표로 구성된다. 6개 영역은 시설 및 환경, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 프로그램 및 서비스, 생활인의 권리, 지역사회관계로 구성된다. 프로그램 및 서비스를 제외한 5개 영역은 전 시설에 적용되는 공통 지표를 구축하고 있다. 이에 반해 프로그램 및 서비스는 시설의 특성을 고려한 별도 평가지표를 개발한다. 예를 들어 2017년도 평가 대상 시설인 노숙인 시설의 경우 5개 영역에 걸쳐 22개의 공통지표와 31개의 추가 지표로 구성돼 있다.

평가영역별 배점을 보면, 프로그램 및 서비스 영역이 30점으로 가장 높고, 인적자원관리(22점), 재정 및 조직운영(14점), 생활인의 권리(12점) 및 지역사회관계(12점) 순으로 나타났다. 사회복지시설이 대인서비스를 제공하는 시설인 만큼 프로그램과 서비스의 중요성에 가장 높은 가치를 두고 있으며, 서비스를 제공하는 인력의 중요성을 강조하고 있음을 알 수 있다.

한편 사회복지시설은 정부의 재정 지원을 받고 있어 「보조금 관리에 관한 법률」의 적용을 받는다. 이에 따라 재정에 대한 평가 요소의 배점이 상대적으로 높는데, 전입금

과 후원금 등 민간 이전의 중요성과 함께 회계의 투명성 및 보조금 이용 형태(사업비 비율) 등을 평가하고 있다.

〈표 2-4〉 2017년 노숙인복지시설 평가 지표 및 배점

영역	공동평가지표	시설별 추가지표	배점
시설 및 환경	편의시설의 적절성 안전관리 응급상황에 대한 안전체계 구축 화재예방 및 피난 대책	위생안전상태의 적절성 식당, 조리실, 세탁실 상담실, 프로그램실, 의무실	10
재정 및 조직운영	경상보조금 대비 운영법인의 자부담 (전입금) 비율 경상보조금 대비 사업비 비율 경상보조금 대비 후원금 비율 회계의 투명성	기관의 미션과 비전 사업(운영) 계획의 수립 및 실행 운영위원회 구성 및 활동	14
인적자원관리	법정 직원수 대비 직원충원율 자격증 소지 직원 비율 직원 근속률 직원교육 활동비 직원채용의 공정성 시설장의 전문성 최고 중간관리자의 전문성 직원교육 직원복지	직원의 내외부교육 참여 직원직무 및 인사관리의 적절성 직원 대상 수퍼비전	22
생활인의 권리	생활인의 비밀보장 생활인의 고충처리	생활인의 인권보장 생활인의 권리에 대한 정보 생활인의 자기결정권 금전의 자율적 소유 및 관리의 인정 정도 생활인에 대한 욕구조사 및 음식에 대한 기호조사의 실시여부	12
지역사회관계	외부자원개발 자원봉사자관리 후원금(품) 사용 및 관리	홍보 실습교육 지역사회와의 교류	12
프로그램 및 서비스		상담 사례관리 및 검토 생활인을 위한 나들이 프로그램 건강관리 원내 재활사업의 활성화 및 환경 원의 자활사업의 활성화 및 환경 생활인 요양케어의 활성화 및 환경 프로그램의 관리 사회복귀 프로그램 시설 특성화 프로그램 사회복귀교육 긍정적 퇴소자 확보율 장기입소자 퇴소기준	30

자료: 보건복지부(2017c), 2017년도 노숙인복지시설평가 설명회 자료집, pp.8~17. 재구성

평가지표별 평가요소와 측정방법을 살펴보면, 대부분의 평가지표가 정성평가 방식으로 이뤄지는 것으로 나타났다. 2017년 노숙인복지시설 평가지표를 기준으로 살펴보면, 전체 53개 지표 중 8개 지표만 정량지표이고, 나머지 지표는 정성지표로 구성돼 있다. 정량지표는 주로 재정 관련 공통지표와 인적자원 관리 공통지표 및 자체 지표로 나타났다.

라. 평가 결과의 활용

사회복지시설의 평가결과에 따라 우수시설에 대한 인센티브를 지원하여 동기를 부여하고, 운영개선이 필요한 시설에 대하여 컨설팅 지원 등 사후관리를 통해 시설의 품질수준을 제고할 수 있도록 지원하고 있다. 인센티브는 전년도 시설 평가 결과 우수 시설에 해당하며, 품질관리는 전년도 시설 평가 결과 미흡시설(지자체 직영시설 포함) 및 품질관리를 희망하는 시설을 대상으로 한다. 단, 후원금품 및 보조금 횡령, 인권유린, 성폭행 등으로 인한 행정처분 및 사법처리 사실이 있는 시설 등 사회복지사업법 시행규칙 제26조의 2에 해당되는 경우는 제외된다(보건복지부, 2017b, p.48).

2016년도 사회복지시설 평가 결과에 따라 평가 우수시설과 종전 평가 대비 개선시설에는 인센티브를 제공했다. 인센티브는 시도 및 권역별 상위 5% A등급 시설 총 107개소를 대상으로 했으며 시설규모를 고려해 유형별 차등으로 총 5억5백만원이 지급됐다. 즉 아동복지시설과 장애인직업재활시설, 장애인거주시설은 700만원, 장애인단기거주시설은 200만원, 장애인공동생활가정은 100만원이 지급됐다. 이와 별개로 종전 평가 대비 개선된 시설 18개소를 대상으로 350만원씩 총 6300만원 지급됐다(보건복지부 보도자료, 2017.7.18., 사회복지시설평가 인센티브 지급안내).

한편, 사회보장정보원은 사회복지시설 평가를 위탁 받아 운영하고 있다. 사회복지시설평가는 서비스 최소기준과 객관적 평가틀을 기반으로 실시되며, 평가수행 및 서비스 품질관리, 평가지표 개발, 인센티브 등의 업무를 취급하고 있다. 이를 위해 시설평가기관에 대한 정보를 일반에 공개하고 있으나, 시설 단위 자체평가와 평가결과는 개별 시설이 로그인을 통해 확인할 수 있게 되어 있다. 또한 평가통계는 시도별·영역별 평가점수 평균만 제시하고 있어 개별 시설에 대한 평가 결과는 확인할 수 없다(사회보장정보원 홈페이지, www.cswe.co.kr). 이 점이 사회서비스 평가와 가장 확연하게 구분되는

사실이다.

2. 어린이집 평가 인증

보육시설은 2006년부터 평가인증제도를 시행하고 있다. 평가인증제도는 ‘영유아에 대한 양질의 보육서비스 제공’을 통해 영유아의 삶의 질을 제고하고, 체계적이고 지속적인 평가를 통해 보육시설의 질적 수준을 제고하는 데 목적을 두고 있다(서문희 등, 2009, p.10).

가. 법적 근거

어린이집 평가인증제도는 『영유아보육법』 제30조에 근거한다. 평가인증제이란 평가인증을 신청한 어린이집이 평가인증지표를 기준으로 질적 수준을 자체적으로 점검·개선하도록 한 후, 공정한 평가과정을 수행하여 인증을 부여하는 제도이다(한국보육진흥원 홈페이지, www.kcpi.or.kr).

〈표 2-5〉 어린이집 평가인증의 법적 근거

〈영유아보육법 제30조(어린이집 평가인증)〉

- ① 보건복지부장관은 보육서비스의 질적 수준을 향상시키기 위하여 어린이집 설치·운영자의 신청에 따라 어린이집의 보육환경, 보육과정 운영 및 보육인력의 전문성 등을 평가하여 해당 어린이집에 대한 평가인증을 실시할 수 있다.
- ④ 보건복지부장관은 제1항에 따른 어린이집 평가인증의 결과를 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 공표할 수 있다.

평가인증제도는 2004년에 영유아보육법에 법적 근거를 마련했고, 2005년 시범운영을 통해 수정보완한 후 2006년 제1차 어린이집 평가인증제도를 실시했다. 이후 2010년 제2차 어린이집 평가인증 실시를 거쳐 2014년 제3차 어린이집 평가인증 시범사업 실시하고 있다.

나. 평가 방법

어린이집 평가인증 운영체계는 3단계로 이뤄진다. 평가인증은 어린이집의 신청으로 시작된다. 신규 인증은 현재 미인증 상태인 어린이집을 대상으로 하며, 재인증은 현재 인증을 유지하고 있는 어린이집으로서 인증 유효기간 만료 시점이 도래한 어린이집을 대상으로 한다. 평가인증을 신청한 어린이집은 평가인증지표를 토대로 자체 점검하여 우수한 영역과 미흡한 영역을 파악하고 개선방안을 마련하는 상시자체점검을 실시한다.

이러한 일련의 과정이 끝난 후 비로소 평가인증 단계에 진입하게 된다. 1단계는 참여 확정 단계로, 어린이집의 기본사항을 확인하고 자체점검보고서 제출 및 참여수수료를 납부하는 과정이다. 즉 어린이집의 기본사항에 대한 확인은 필수항목을 모두 충족하고, 행정처분이 종료되거나 보조금 반환 명령의 이행을 완료했으며, 자체점검보고서를 작성·제출하고 참여수수료를 납부한 어린이집만 참여가 확정된다. 이 때 필수항목은 정원 준수, 예결산서 및 회계서류 구비, 안전사고에 대한 보험 가입, 행정처분 등, 어린이집 설치기준, 보육실의 설치 기준, 보육교직원 배치기준, 보육교직원의 정기 건강검진, 비상대피시설 설치로 이뤄진다. 행정처분의 시행일로부터 1년 경과 시점까지는 평가인증 대상에서 제외된다.

2단계는 현장관찰로, 현장관찰자가 방문하여 평가인증 지표에 따라 어린이집의 질적 수준에 대한 관찰 및 보고를 진행한다. 어린이집 1개소당 2인(99인 이하 어린이집) 또는 3인(100인 이상 어린이집)의 현장관찰자가 파견되며 1일간 현장관찰이 진행된다. 현장관찰은 하루 일과 전반에 걸쳐 관찰, 면담, 기록(문서) 검토 등의 방법으로 진행된다.

이를 토대로 3단계는 심의위원회를 구성해 심의하고 인증여부를 결정한다. 심의위원회는 학계전문가, 현장전문가, 보육 담당 공무원으로 구성되며, 현장관찰이 완료된 어린이집의 자체점검보고서, 기본사항확인서, 현장관찰보고서 등을 토대로 심의를 진행한다. 총점 기준 점수는 100점 만점에 75점이며, 인증 지표는 인증/인증유보(신규인증)/불인증(재인증)으로 구분돼 공개된다.

다. 평가 지표

어린이집 평가인증 지표는 선행연구에서 어린이집의 질적 수준에 영향을 미치는 다양한 요소들로 구성됐는데, 제2차 평가인증지표는 보육환경과 운영관리, 보육과정, 상호작용과 교수법, 건강과 영양, 안전의 6가지 영역으로 구성돼 있었으나, 제3차 평가인증지표는 보육과정 및 상호작용, 보육환경 및 운영관리, 건강·안전, 교직원의 4가지 영역으로 구성돼 있다.

각 영역으로는 평가항목별로 충족 여부를 체크하고, 각 지표별 평가항목의 ‘충족’ 개수에 따라 3단계 등급(우수, 적합, 개선 필요)으로 평정한다. 4개 평가영역의 등급 종류(우수, 적합, 개선 필요) 수에 따라 최종적으로 어린이집의 등급(A, B, C, D)이 결정되는 정성평가 방식으로 구성돼 있다.

〈표 2-6〉 어린이집 평가인증 지표

영역	평가지표	평가항목수(평가요소수)	평가방법
보육과정 및 상호작용	보육 계획 수립 및 실행	4	평가항목별로 충족 여부에 따라 체크리스트 방식에 의해 충족 또는 미충족 으로 체크,
	일과 운영	5	
	교수-학습방법 및 놀이지원	6	
	교사-영유아 상호작용	6	
	영유아 간 상호작용시 교사 역할	4	
	평가	4	
	일상생활	2	
보육환경 및 운영관리	실내 공간 구성	5	각 지표별 평가항목의 ‘충족’ 개수에 따라 3개 등급(우수, 적합, 개선필요)중 1개 부여
	실외 공간 구성	3	
	기관 운영	4	
	가정 및 지역사회와의 연계	5	
	어린이집 이용 보장	2	
건강·안전	실내외 공간의 청결 및 안전	4(14)	
	급간식	3(16)	
	건강 증진을 위한 교육 및 관리	3(9)	
	등·하원의 안전	2(8)	
	안전교육 및 사고 대책	3(9)	
교직원	원장의 리더십	4	
	교직원의 근무환경	3	
	교직원의 처우와 복지	3	
	교직원의 전문성 제고	4	

자료: 보건복지부(2017d). 2017년도 보육사업 안내. 재구성

라. 평가 결과의 활용

어린이집과 유치원의 통합정보공시 사이트(www.childinfo.go.kr)를 통해 개별 어린이집 평가인증 결과를 전 국민에게 공개하고 있다. 시도 및 시군구를 검색하면, 전체 어린이집이 제시되고, 평가인증 총점과 영역별점수, 평가인증년월로 제시된다. 이와 함께 어린이집 입구에 현판 혹은 인증서를 부착함으로써 학부모들이 어린이집에 대한 객관적인 정보를 가지고 선택할 수 있도록 돕는다.

[그림 2-1] 어린이집 평가 인증 결과 공개



자료: 한국보육진흥원 홈페이지

어린이집 평가인증제도는 이용자인 학부모가 보육시설의 평가인증 여부 및 평가 결과를 활용해 선택의 폭을 넓혔다는 데 장점이 있다. 그러나 어린이집 평가 인증제도에

대한 신뢰성 문제가 대두됐다. 즉 평가 인증을 믿고 학부모가 선택한 어린이집에서 아동 학대가 발생하는 사례가 다수 발견된 것이다. 이와 함께 평가지표 자체에서 행정처분이나 보조금 환수 등과 같은 중요한 법 위반사항이 중요하게 고려되지 못했다. 이는 아동학대로 행정처분 대상이 돼도 일 년 이후 평가인증을 재신청할 수 있기 때문에 학부모가 평가인증 정보가 신뢰할 수 있는가에 대한 문제가 제기된 것이다.

이에 보건복지부는 중앙보육정책위원회를 열어 어린이집 평가인증제도의 개편방안을 심의·확정했다. 이에 따라 어린이집 평가제도는 총 4등급(A, B, C, D)으로 구분하고, C등급 이상만 인증해주기로 결정했다. 또한 행정처분으로 인한 인증 취소를 받은 어린이집이 재인증을 신청하면 종합평가에서 등급을 하향 조정해 평가의 신뢰성을 높이기로 했다. 또한 투명한 정보공개 차원에서, 평가를 받은 모든 어린이집의 인증 또는 불인증 결과는 공개되며, 평가인증 미신청 및 변동(인증취소, 종료 등) 사항도 공개 대상이다. 한편, 기존의 신청에 따른 평가 인증제도 운영의 사각지대를 해소하기 위해 영유아보육법 개정을 통해 평가인증 의무화 방안을 추진할 예정이다(보건복지부 보도자료, 2017.6.30.).

제 3 장

지역아동센터와 평가

제1절 지역아동센터 평가 개요

제2절 지역아동센터 평가의 효과 분석

제3절 소결: 새로운 선정 기준의 필요성

제1절 지역아동센터 평가 개요

1. 법적 근거

지역아동센터의 평가는 「사회복지사업법」 제43조의2에 근거하고 있으나, 사회복지 시설 평가에는 포함되지 않는다. 지역아동센터 평가의 법적 근거는 「아동복지법 및 동법 시행령」 제54조에 근거하고 있으나, 평가에 대한 구체적인 규정은 아니라 아동복지 시설의 운영 실적을 고려하여 비용을 보조할 수 있다고 규정돼 있다. 이와 함께 「보조금관리에 관한 법률」 제18조 역시 평가에 대한 포괄적인 규정의 근거가 제시돼있다.

지역아동센터는 2010년 평가 제도를 도입했지만, 본격적인 평가는 2012년부터 시작됐다. 평가는 3년 주기로 이뤄진다. 제1기 평가는 2012년~2014년에 실시됐으며, 제2기 평가는 현재 실시 중이며, 2015년~2016년 평가 결과는 제시됐다.

〈표 3-1〉 지역아동센터 평가의 법적 근거

〈아동복지법 시행령 제54조(비용보조)〉

- ① 국가 또는 지방자치단체는 법 제59조에 따라 같은 조 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다. 이 경우 보조 비율은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에서 정하는 바에 따른다.
- ② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 아동복지시설 운영에 필요한 비용을 보조하는 경우 「사회복지사업법」 제43조의 2에 따른 시설의 평가 결과 등 해당 아동복지 시설의 운영 실적을 고려하여 보조할 수 있다.

지역아동센터 사업 안내는 지역아동센터 평가의 목적으로 3가지를 제시하고 있다. 첫째, 지역아동센터의 공공성 및 책무성 제고, 둘째, 지역아동센터 역할 및 기능에 맞는 서비스의 질적 관리 강화, 셋째, 지역아동센터 관련 제도개선을 위한 기초자료 확보 등이다(보건복지부, 2016a, p.103). 지역아동센터 평가 결과 보고서에 따르면, 심화

평가의 목적 역시 3가지로 제시하고 있다. 첫째, 아동복지시설로서의 기능과 역할의 강화, 둘째, 지역아동센터의 모든 이용 아동에 대한 프로그램과 서비스 제공, 셋째, 지역아동센터의 기본적이고 전문적인 운영의 역량을 강화하는 데 있다(보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2016, p.6).

나. 평가 방법

지역아동센터의 평가는 진입평가와 심화평가로 구성된다. 진입평가는 1년 이상 10인 이상 이용아동에 대한 운영 실적이 있는 신규 시설을 대상으로 하며, 심화평가는 정부보조금 지원 시설 중 3년 이상 운영 실적이 있는 기존시설을 대상으로 한다. 이 외에 예외적으로 운영비 지원 특례시설 평가가 있는데, 이는 운영주체 변경 후 아동·종사자 변동이 없고, 6개월 이상 지속 운영한 실적이 있는 시설을 대상으로 한다(보건복지부, 2016a, p.103).

지역아동센터의 평가는 8단계로 구성되며, 실질적인 평가는 2단계로 진행된다. 먼저 평가대상 시설이 평가지표에 따른 자체 평가서를 작성한 후 평가센터에 온라인 입력 또는 서면으로 제출한다. 이를 바탕으로 현장 평가를 실시한다. 이는 시도 교차평가로 평가조가 시설을 방문하여 대상 시설의 자체평가서를 바탕으로 평가지표별 관련 서류를 확인하며 평가를 진행하는 방식이다. 이 때 평가위원은 2인 1조로 편성되며, 시도지원단의 추천을 통하여 평가센터에서 당해연도 평가시설수에 따라 확정하여 운영한다. 즉 지역아동센터의 평가는 전반적으로 사회복지시설 평가와 유사한 방식으로 운영되지만 평가지표 및 평가 방법을 단순화한 것이 특징이다.

지역아동센터 평가는 의무 평가다. 이에 따라 진입평가 대상 시설이 평가를 거부할 경우 관련 법령에 따라 개선명령 실시 후 익년도 진입평가 우선 대상으로 선정하고, 익년도 평가 거부 시 사업정지(2차 위반) 및 해당시설의 이용자 전원 조치를 해야 한다. 심화평가 거부 시설은 심화 원 평가의 결과를 통지하고 익월부터 운영비 및 아동복지교사 지원을 중단한다.

〈표 3-2〉 평가절차

단계	내용	주체
평가대상선정 (16.1월4주)	평가대상시설 선정 및 통보 평가비 교부(사도→지역아동센터평가센터)	보건복지부
평가준비 (16.2~3월)	평가대상시설 평가설명회 및 평가사업 안내 평가위원 선정 및 교육	보건복지부 (중앙지원단) 지자체
평가신청 (16.3월)	평가신청서 및 자체평가서 작성·입력 (온라인평가시스템)	평가대상시설
현장평가 (16.4~5월)	현장방문평가 실시 사도 교차평가로 진행, 공무원 평가 수행 권장	보건복지부 (중앙지원단)
평가결과심의	결과확정회의를 통해 평가결과 최종 심의	지역아동센터 평가센터
평가결과통지 (16.8월말)	평가결과 통지(복지부→시도→시군구, 평가센터→시설) 정부보조금 지원 반영, 컨설팅 지원 등 평가 활용	보건복지부 (중앙지원단) 지자체
재평가실시 (16.11월)	재평가 신청서 및 자체평가 제출 (운영컨설팅 의무 참여 후 재평가 참여) 재평가는 별도의 이의제기 절차 없음	재평가 대상시설
평가결과 정리 및 보고 (16.12월)	평가센터: 평가결과 정리 및 보고 복지부: 평가결과종합보고서 작성 및 정책방향 수립	지역아동센터 평가센터 보건복지부

자료: 보건복지부-지역아동센터중앙지원단(2016), 2016년 전국 지역아동센터 평가 결과보고서, pp. 9~11 재구성

다. 평가 지표

지역아동센터 제2기 평가지표는 5개 영역 15개 지표로 구성돼 있다. 5대 영역은 아동권리영역, 운영기반영역, 프로그램영역, 아동개별지원영역, 종합평가영역으로 구성된다. 진입평가와 심화평가는 동일한 평가지표로 구성돼 있으나, 평가지표별 배점에는 차이가 있다. 진입평가는 신규 시설에 대한 보조금을 판단하는 기준이 되므로 운영기반 평가의 배점이 더 높은 반면, 심화평가는 서비스 질에 대한 제고에 초점을 맞추므로 아동에 대한 프로그램 영역의 배점이 더 높다.

한편 특례평가는 5개 영역 11개 지표로 구성돼 있으며, 시설환경, 이용아동 및 종사자 관리영역, 자원개발영역, 프로그램영역, 개별아동지원영역으로 구성돼 있다.

심화평가의 대상은 2013년 진입평가 및 심화평가 참여시설의 의무참여를 유도하여 총 1,398개이었고, 평가는 4월~5월 진행되었다. 또한 2015년 심화평가대상시설 중 주체변경으로 2015년 심화평가에 미참여한 시설은 2016년 심화평가에 의무적으로 참여하도록 했다(보건복지부-지역아동센터중앙지원단, 2016, p.6).

34 우수 지역아동센터 지원 방안

〈표 3-3〉 지역아동센터 평가 유형별 지표수 및 배점

진입평가 및 심화평가			특례평가	
평가영역	진입평가	심화평가	평가영역	지표/배점
아동권리영역	1개 지표/10점	1개 지표/10점	시설환경영역	2개지표/15점
운영기반영역	5개 지표/45점	5개 지표/25점	이용아동 및 종사자관리	2개 지표/20점
프로그램영역	4개 지표/20점	4개 지표/40점	자원개발영역	2개 지표/15점
아동개별지원영역	4개 지표/20점	4개 지표/20점	프로그램영역	2개 지표/35점
종합평가영역	1개 지표/5점	1개 지표/5점	개별아동지원영역	3개 지표/15점

자료: 보건복지부(2016a), 지역아동센터 지원사업 안내. pp.104-105. 재구성.

심화평가의 방법은 시·도별 교차평가를 원칙으로 하고, 평가대상시설의 자체평가서를 기초로 하여 평가위원이 현장방문 평가를 진행한다. 평가위원은 2명(외부전문가 1명, 현장전문가 1명)을 1개조로 편성해서 운영한다. 특히 1기 평가경험이 있는 평가위원을 우선적으로 선정했고, 체계적인 평가위원 교육을 통하여 평가위원의 전문성을 강화했다(보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2016, p.7).

〈표 3-4〉 지역아동센터 심화평가 지표

영역	평가지표	배점
1. 아동권리영역	1-1. 아동권리 보장체계	10
2. 운영기반영역	2-1. 종사자 교육	5
	2-2. 연간사업계획서 체계성	5
	2-3. 운영위원회 구성 및 운영	5
	2-4. 시설환경적절성	5
	2-5. 지역사회 연계	5
3. 프로그램영역	3-1. 보호프로그램	10
	3-2. 교육프로그램	10
	3-3. 문화프로그램	10
	3-4. 정서지원프로그램	10
4. 아동개별지원영역	4-1. 아동 기본 정보 관리	5
	4-2. 아동 출결관리 및 관찰기록	5
	4-3. 아동 및 보호자 상담	5
	4-4. 아동 개별 서비스 지원	5
5. 종합평가영역	5-1. 평가위원 종합평가	5
합계	15개 지표	100

자료: 보건복지부·지역아동센터중앙지원단(2016), 2016년 전국 지역아동센터 평가 결과보고서. p.6. 재인용.

라. 평가 결과의 활용

지역아동센터의 평가는 절대평가로 평가결과 및 등급을 산출하고, 통과(pass)는 60점 이상 4개 등급, 미통과(non-pass)는 최저기준점인 60점 미만으로 구분한다. 1기 평가에 포함된 시설은 3,991개소이며, 2기 평가에 포함된 시설은 2,535개소다(2017년 평가 미반영). 1기 평가시설 중 진입평가 대상은 914개소며, 전체 평가 대상 시설의 22.9%를 차지한다. 2기 평가시설 중 진입평가 대상은 214개소며, 전체 평가 대상 시설의 8.4%를 차지한다.

〈표 3-5〉 지역아동센터 평가사업 추진경과

(단위: 개소, 점)

구분		1기 평가			2기 평가	
		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
평가 시설 수	전체	1,029	1,455	1,507	1,029	1,506
	진입평가	468	315	131	106	108
	심화평가	561	1,140	1,376	923	1,398
평균 점수	진입평가	78.6	80.9	81.2	83.5	85.8
	심화평가	81.4	84.1	82.8	83.7	85.7

자료: 보건복지부 지역아동센터중앙지원단(2014), p.189; 보건복지부 지역아동센터중앙지원단(2015); 보건복지부 지역아동센터중앙지원단(2016)

지역아동센터의 평가 결과는 정부보조금 및 컨설팅 지원, 재평가 실시, 정책수립 반영 등에 활용되도록 규정하고 있으나(보건복지부, 2016a, p.109), 실제로는 운영비 등에 반영되지 않고 평가결과 미흡 시설에 대해 컨설팅 의무 참여를 통한 재평가로만 귀속하고 있다.

또한 시설을 이용해야 하는 일반 대중 및 이용자들은 지역아동센터의 시설 평가에 대한 정보를 확인할 수 없다. 지역아동센터 중앙지원단(www.icareinfo.go.kr)은 지역아동센터 평가센터를 운영하고 홈페이지를 구축하고 있으나, 평가 결과는 개별 시설만 확인할 수 있다. 즉 지역아동센터의 평가는 시설의 최소 기준 충족 여부에 대한 판단 자료로 활용될 뿐 일반 이용자의 선택에 대한 정보 제공의 기능은 충족하지 못하고 있다.

제2절 지역아동센터 평가의 효과성 분석

1. 연구의 필요성 및 배경

앞서 논의된 바와 같이 지역아동센터는 진입평가와 심화평가를 실시하고 있다. 진입평가는 보조금 지급 대상 여부를 선정하는 판단의 기준이 되고, 심화평가는 아동 돌봄 서비스의 질적 제고를 위해 지역아동센터를 평가하는 것이다. 평가를 수행하는 주체나 평가를 받는 시설 모두에게 평가는 상당한 부담을 야기한다. 따라서 평가는 꼭 필요한 지표를 중심으로 이뤄져야 하고, 평가 결과는 서비스의 개선 및 사업의 향상에 기여해야 한다.

그러나 지역아동센터와 관련된 다수의 연구들은 지역아동센터에서 실시하는 개별 사업의 효과를 살펴볼 뿐, 지역아동센터의 평가에 대한 효과를 분석한 연구는 없다. 이는 지역아동센터에 대한 평가 결과가 공개된 적이 없을 뿐만 아니라, 사회복지분야에 효과성을 분석하는 방법론의 적용이 최근에 이뤄졌기 때문이다.

본 절은 지역아동센터의 평가의 효과를 통계적으로 분석하기 위한 것이다. 특히 시설 설립 이후 보조금 대상 여부를 판단하는 진입평가는 시설 운영 기간 중 단 1회만 실시되기 때문에 평가의 효과성 분석은 심화평가를 기준으로 측정하는 것이 적절하다. 심화평가는 3년 주기로 평가되는데, 현재 2기 평가의 3차년도가 수행되고 있다. 정확한 평가는 2기 평가와 1기 평가의 결과를 비교하는 게 적절하지만, 현재 평가 결과가 2기 2차년도까지 가능하므로 가용한 자료를 활용할 수밖에 없는 한계가 있다. 따라서 평가결과를 일반화하는 데 한계가 있음을 밝힌다.

2. 연구설계

가. 연구 목적 및 가정

평가의 목적은 지역아동센터의 서비스 질 제고에 있다. 정부는 최소한의 서비스 질을 담보하기 위해 평가 결과를 활용하며, 시설은 평가 결과를 토대로 시설 및 서비스의 문제점을 진단하고, 컨설팅 및 교육 등을 통해 보다 나은 아동 돌봄 서비스를 제공하기

위한 시설의 개선방안 모색에 활용한다. 이를 통해 시설은 이전의 평가 결과보다 좀 더 좋은 평가를 받고자 노력할 것으로 가정한다. 이러한 노력은 지역아동센터의 평가 결과에 따라 다를 것으로 가정한다.

본 연구의 목적은 지역아동센터 심화평가의 효과를 분석하는 데 있다. 본 연구 결과를 토대로 현재까지 시행된 지역아동센터에 대한 심화평가제도가 등급이 높은 지역아동센터의 노력을 이끌어 내는 데에 더 효과적인지, 혹은 등급이 낮은 지역아동센터의 노력을 이끌어 내는 데에 좀 더 효과적인지를 판단할 수 있을 것으로 판단된다.

예를 들어, 1기 평가에서 B등급을 받은 지역아동센터 중 2기 평가에서 B 이상의 등급을 받은 지역아동센터의 비중이 얼마나 되는지를 통계적으로 분석하고, 그 비중이 C 등급을 받은 지역아동센터 중 2기 평가에서 C 이상의 등급을 받은 지역아동센터의 비중과 통계적으로 다른지를 분석하였다.

지역아동센터에 대한 심화평가는 1기의 평가가 3년 주기로 이뤄지며, 현재 2기 평가가 진행 중이다. 평가는 2012년에 시작돼 매년 시설의 1/3을 대상으로 이루어져 왔다. 즉 1기 평가의 대상은 총 3,077개소이며, 2기 평가는 현재까지 2,321개소가 받았다.⁹⁾ 지역아동센터에 대한 심화평가 점수의 총점은 100점이고, 평가 점수에 따라 등급이 부여 된다. 각 등급별 점수 기준은 다음과 같다.

〈표 3-6〉 지역아동센터 심화평가 점수 및 등급 기준

90점 이상	80~90점 미만	70~80점 미만	60~70점 미만	60점 미만
A등급	B등급	C등급	D등급	NON-PASS

자료: 보건복지부(2016a), 2016 지역아동센터 사업안내.

지역아동센터의 심화평가는 평가 점수를 토대로 평가 등급을 부여하지만, 이러한 평가 결과는 일반에 공개되지 않고, 평가 결과가 ‘non-pass’등급인 시설에만 컨설팅 의무를 부과하고 있다. 즉 평가 결과는 평가 등급으로 시설을 구분할 뿐 이를 근거로 별도의 이익(인센티브, incentive) 혹은 처분(페널티, penalty)을 제공하지 않는다. 따라서 본 연구의 분석 결과는 순수하게 등급제의 효과를 반영한 것이다.

9) 평가 시설 수는 2012년 561개소, 2013년 1,140개소, 2014년 1,376개소, 2015년 923개소, 2016년 1,398개소임(보건복지부·지역아동센터 중앙지원단, 2014, p.278).

나. Data

본 분석을 위해 사용한 통계자료는 2012년부터 2016년까지 지역아동센터중앙지원단 평가센터에서 구축한 평가 자료다. 이 자료는 연도별로 진입평가 및 심화평가 결과를 포함하고 있다. 통계분석에 사용된 자료는 심화평가 자료이며, 1기와 2기 모두 심화 평가를 받은 시설만 분석에 포함했다. 2017년 심화평가 결과(2기)가 아직 완료되지 않았기 때문에 분석에 포함된 대상 시설은 1,701개소다.¹⁰⁾ 진입평가 결과를 사용하지 않은 이유는 진입평가가 보조금 지급 대상 시설의 선정에만 사용될 뿐 시설의 서비스 질을 관리하는 기제로서 역할을 하지 않기 때문이다.

자료와 관련해서 한 가지 유의해야 할 점은 평가이력 관리 자료의 한계에 따른 것이다. 1기 평가는 평가점수로 기록돼 있으나 2기 평가는 평가등급으로 기록돼 있다는 점이다. 통계 분석을 위해서는 1기 평가와 2기 평가의 변화를 측정해야 한다. 이는 동일한 척도로 이루어진 변수 값이어야 한다는 것을 뜻한다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 분석에서는 평가점수를 위에서 언급한 등급 기준을 이용해 등급화 해서 통계분석을 실시했다.

다. 분석 방법

지역아동센터에 대한 평가제도의 효과성을 분석하기 위해 다음과 같은 회귀모형식을 추정하였다.

$$Y_{ict} = \beta_0 + \beta_1 A_{ict} + \beta_2 B_{ict} + \beta_3 C_{ict} + \beta_4 D_{ict} + \gamma_t + \eta_c + \epsilon_{ict}$$

i = 지역아동센터

c = 시군구

t = 평가 시기(1기는 2012년-2014년, 2기는 2015년-2016년)

10) 1기 평가와 2기 평가가 3년 주기로 이뤄지지만 시설을 기준으로 반드시 3년의 간격이 있는 것은 아님. 본 연구에서는 1기와 2기 평가를 모두 받은 시설을 분석에 포함했으며, 평가 결과 미흡 시설로 결정돼 컨설팅 후 재평가를 실시한 시설은 분석에 포함하지 않음.

결과변수 Y_{ict} 는 2기 평가 결과가 개선되었는지 여부를 나타내는 이항변수다.

$$Y_{ict} = \begin{cases} 1: 2\text{기 평가 등급이 } 1\text{기 평가 등급보다 개선되었을 경우} \\ 0: 2\text{기 평가 등급이 } 1\text{기 평가 등급보다 개선되지 않았을 경우} \end{cases}$$

위 결과변수의 설정에서 중요한 것은 “개선”을 어떻게 정의하는가이다. 우선 1기 평가 등급이 A 인 경우에는 2기 평가 등급이 계속 A 인 경우에만 개선이 이뤄졌다고 정의했다. 반면 B, C, D 그리고 ‘Non-Pass’는 다음과 같은 두 가지 방식으로 개선을 정의했다.

- 모형 1은 1기에 비해 2기의 등급이 **더 상향된 경우에만** 개선이 이뤄졌다고 정의했다. 즉 1기 평가 등급이 B 면 2기 평가 등급이 A 인 경우에 개선이 이뤄졌다고 정의했다.
- 모형 2는 1기에 비해 2기의 등급이 **같거나 상향된 경우에** 개선이 이뤄졌다고 정의했다. 즉 1기 평가 등급이 B 면 2기 평가 등급이 A 혹은 B 인 경우 개선이 이뤄졌다고 정의하였다.

그리고 설명변수 $A_{ict}, B_{ict}, C_{ict}, D_{ict}$ 는 각각 1기에 부여된 심화평가 등급을 나타내는 이항 변수다. 예를 들어, 시군구 c 에 속해 있는 지역아동센터 i 가 2012년도에 평가를 받은($t=1$) 등급이 A 이면 A_{ict} 변수의 값은 1이고 나머지 $B_{ict}, C_{ict}, D_{ict}$ 는 모두 0의 값을 갖게 된다.

위 회귀식에는 총 두 개의 고정효과가 포함되어 있다. 하나는 γ_t , 즉 평가시기 고정효과다. 이 고정효과를 포함시킨 이유는 효과 값을 추정할 때 동일 평가 시기 내에서 비교를 해서 이루어지도록 하기 위해서다. 또 다른 고정효과는 η_c 인데 이는 시군구 고정효과다. 다시 말해 각 시군구 별로 이항 변수를 생성한 후에(약 240개의 이항 변수) 이를 통제변수로 포함시켰다. 이 시군구 고정효과를 포함시킨 이유는 효과 값을 추정할 때 동일 시군구 내에 속해 있는 지역아동센터끼리 비교하기 위한 것이다. 예를 들어 서울시 강남구에 있는 지역아동센터와 광주 광산구에 속해 있는 지역아동센터는 그 특성이 다를 뿐만 아니라 각 센터를 이용하는 서비스 수혜자의 특성 또한 당연히 다르기

때문에, 시군구 내에서 비교가 이루어지도록 해야 평가제도의 효과성을 인과적으로 분석할 수 있다. 마지막으로 ϵ_{ict} 는 연구자가 관측할 수 없는 변수 중에 결과변수 Y_{ict} 에 영향을 미치는 요인을 나타내는 오차항이다.

위 식에서 관심계수 값은 $\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ 이고 각각의 계수 값이 의미하는 바는, 1기 심화평가 결과에서 ‘Non-pass’ 등급을 받은 지역아동센터 중에서 2기 심화평가 결과에서 개선이 이루어진 센터의 비중에 비해 얼마나 더 그 비중의 차이가 있는지이다. 예를 들어, 1기 심화평가 결과에서 ‘Non-pass’ 등급을 받은 지역아동센터 중에서 2기 심화평가 결과에서 개선이 이루어진 센터의 비중이 0.9이고 $\beta_4 = -0.1$ 이면, 1기 심화평가 결과에서 D 등급을 받은 지역아동센터 중에서 2기 심화평가 결과에서 개선이 이루어진 센터의 비중이 0.8이라는 것을 의미한다. 따라서 통계분석을 통해 각각의 계수 값을 추정한 후에 각각의 계수 값의 크기를 비교함으로써 이 평가제도가 어떤 지역아동센터에 좀 더 긍정적인 영향을 미치는지를 판단할 수 있다.

라. 분석 결과

먼저 모형1과 모형 2의 지역아동센터 평가 결과의 개선을 그림으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 x 축이 나타내는 것은 1기 평가 점수다. 그리고 y 축이 나타내는 것은 2기 평가에서 등급이 개선된 지역아동센터의 비율이다. 즉 1기 평가등급별로 2기 평가등급이 개선된 지역아동센터의 비율이 어느 정도인지를 파악할 수 있는 그래프다.

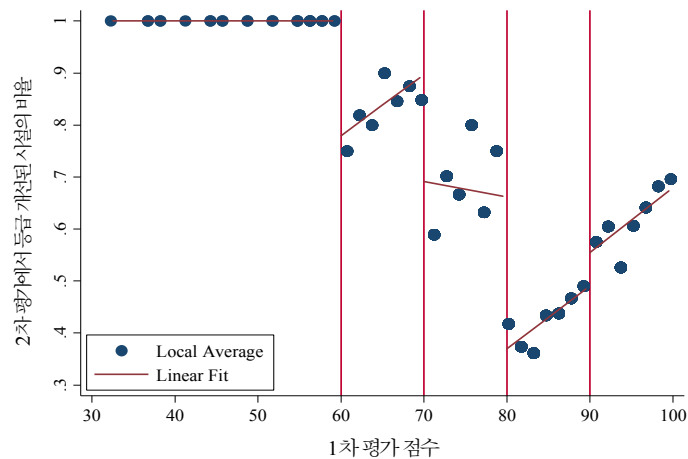
그림 3-1은 모형 1(등급의 상향만 “개선”으로 정의)의 개선 상태를 보여준다. 모형 1의 개선 결과를 보면, 1기 평가에서 ‘Non-pass’등급(1기 평가, 60점 미만)을 받은 시설의 대부분은 2기 평가에서 개선이 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 D등급(1기 평가, 60점 이상~70점 미만)을 받은 센터 중에서 2기 평가에서 개선이 이루어진 시설의 비율은 약 70%에서 90%임을 알 수 있다. 반면에, 2기 평가에서 개선이 이루어진 시설의 비율이 가장 낮은 지역아동센터는 1기 평가에서 B등급을 받은 시설이다.

그림 3-2는 모형 2(등급의 상향 및 유지를 “개선”으로 정의)의 개선 상태를 보여준다. 모형 2 역시 모형 1과 유사한 패턴을 보여주는데, 1기 평가에서 ‘Non-pass’등급을 받은 시설은 대부분 개선이 이뤄졌고, D등급을 받은 시설 중에서 2기 평가에서 개선이 이루어진 시설의 비율 역시 유사하다. 반면에, 2기 평가에서 개선이 이루어진 시

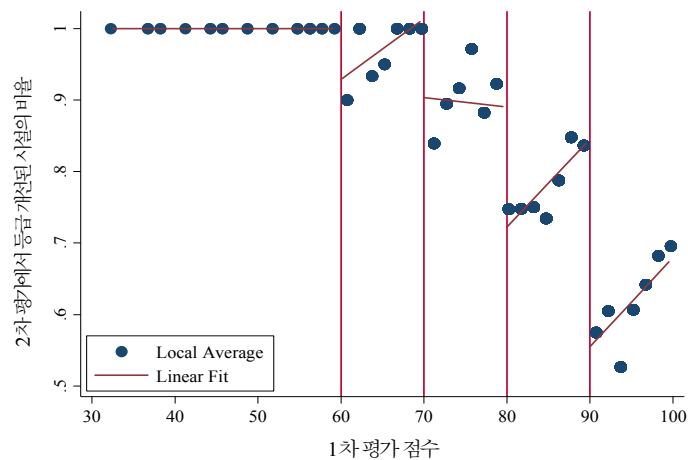
설의 비율이 가장 낮은 지역아동센터는 1기 평가에서 A등급을 받은 시설이라는 점에서 모형 1과 차이가 있다.

결과적으로, 지역아동센터의 평가제도는 낮은 등급을 받은 시설의 개선 효과가 있음을 유추할 수 있다. 그러나 이는 시군구와 평가시기를 통제하지 않은 것으로 통계적으로 한계를 갖고 있다. 이를 극복하기 위해 회귀분석을 실시했다.

[그림 3-1] 모형 1: 1기 평가 점수 별 평가 등급 개선된 시설의 비율 I



[그림 3-2] 모형 2: 1기 평가 점수 별 평가 등급 개선된 시설의 비율 II



회귀분석 결과는 1기 평가 등급 결과가 낮을수록 2기 평가에서 좀 더 개선된 등급을 부여 받을 확률이 높은 것을 알 수 있다. 이를 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 모형 1과 모형 2에서 절편 계수 값은 0.951과 0.974인데, 이 계수가 의미하는 바는 1기 평가 등급 결과가 'Non-pass' 등급인 시설 중 2기 평가 등급 결과가 개선된 시설의 비중이 약 96% 정도라는 것이다. 이러한 결과는 그림 3-1과 그림 3-2를 통해 알 수 있듯이 1기 평가에서 'Non-pass' 등급을 받은 지역아동센터의 대부분이 2기 평가에서 개선이 이루어졌기 때문인 것으로 보인다.

설명변수 D등급의 추정된 계수 값은 각각 -0.173과 -0.097이다. 즉 1기 평가에서 D등급을 부여 받은 지역아동센터 중에 2기 평가에서 개선이 이루어진 지역아동센터의 비중은 1기 평가에서 'Non-pass' 등급을 부여 받은 지역아동센터 중에 2기 평가에서 개선이 이루어진 지역아동센터의 비중보다는 낮다는 것을 의미한다. 대략적으로 모형 1(개선 정의 1)에서 살펴보면 1기 평가에 D등급을 받은 지역아동센터의 약 78%(=0.951-0.173) 정도가 2기 평가에서 개선이 이루어졌다는 것을 의미한다.

〈표 3-7〉 회귀분석 결과

설명변수	결과변수: 개선 여부를 나타내는 이항 변수	
	모형1("개선" 정의 1)	모형2("개선" 정의 2)
A등급	-0.414*** (0.082)	-0.450*** (0.060)
B등급	-0.598*** (0.083)	-0.289*** (0.056)
C등급	-0.351*** (0.081)	-0.168*** (0.052)
D등급	-0.173** (0.082)	-0.097* (0.053)
평가시기 고정효과	0.041 (0.031)	0.053** (0.026)
절편(Intercept)	0.951*** (0.093)	0.974*** (0.068)
시군구 고정효과	생략	생략
분석 표본 수	1,701	1,701

주: 1) ***, **, 및 *는 각각 1%, 5%, 그리고 10% 유의수준에서 통계적으로 유의미함을 의미함.

2) 소괄호 안에 있는 숫자는 강건 표준오차임(시군구 별로 클러스터 함. 총 238개의 클러스터 존재)

반면 등급이 올라갈수록 추정된 계수 값은 대체로 더 큰 마이너스 값을 갖게 됨을 알 수 있는데, 이것이 의미하는 바는 1기 평가에서 높은 등급을 받을수록 2기 평가에서 개

선될 확률이 점점 낮아진다는 것이다. 예를 들어, 모형 2(개선 정의 2)에서 살펴보면 1기 평가에 A등급을 부여 받은 지역아동센터의 약 50%(=0.951-0.450) 정도만이 2기 평가에서 개선이 이루어졌음을 알 수 있다.

이러한 분석결과를 요약하면, 지역아동센터의 심화평가는 1기 평가의 등급을 낮게 받았을 때 2기 평가에서 개선된 등급을 받기 위해 노력했다는 것을 알 수 있다. 따라서 지역아동센터에 대한 심화평가제도는 등급이 낮은 지역아동센터의 서비스 질을 향상시키는 데 유의미한 역할을 했다고 볼 수 있다. 반면에, 1기 평가에서 높은 평가 등급을 받은 시설에는 시설의 서비스 질을 개선하고자 하는 노력이 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

제3절 소결: 새로운 선정 기준의 필요성

1. 지역아동센터 평가의 한계

현행 지역아동센터의 평가체계를 내적 체계와 외적 체계로 구분해서 문제점을 요약하면, 다음과 같다. 먼저 평가 체계의 내적 문제는 다음과 같다. 첫째, 과다한 평가 부담 및 평가 간 변별력 부족으로 평가의 실효성이 높지 않다는 것이다. 즉 진입평가와 심화평가가 동일한 지표로 이뤄지고 배점만 다를 필요가 있는지에 대한 의문이 있다. 또한 지역아동센터 종사자는 아동관리 및 회계 등과 관련해 사회복지시설정보시스템에 매일 접속하고 있으며, 이를 바탕으로 지역아동센터 실태조사 자료가 구축된다. 실태조사 자료는 기관에 대한 기본 정보(소재지, 운영 주체, 운영시간 등), 아동에 대한 정보(총원 및 현원, 아동 연령, 학교급 등), 보조금 및 회계(보조금 지원 여부, 국고 및 지방 보조금, 후원금 등), 인력 관리 등(종사자 개인 정보 및 자격증 등)을 포함한다.

그럼에도 불구하고 평가 대상이 되면 별도의 자체 평가서를 작성하도록 돼 있다. 물론 사회복지시설 평가나 어린이집 평가 인증 역시 자체 평가서를 작성하고 있으나, 지역아동센터의 실태조사 자료와 자체 평가서가 상당 부분 중복되고, 일부 시설 관련 지표는 지방자치단체의 지도·감독 등을 통해 점검이 가능하다는 점에서 업무 부담을 감소시킬 여지가 있다.

둘째, 평가의 질 관리가 부족하다. 지역아동센터 평가는 3년 주기 평가(1300여개소/년)로 2명의 평가자가 2시간 동안 15개 지표에 대한 현장 평가를 실시한다. 사회복지시설 평가와 다르게 아동을 대상으로 하는 평가의 경우 현장 관찰이 매우 중요하지만, 지역아동센터의 평가는 현장 관찰은 포함되지 않으며 제출한 자체평가서에 대한 현장 점검 확인으로, 서류 중심으로 평가가 진행된다. 서류 중심의 평가는 사업의 실질적인 운영보다 평가를 위해 새롭게 서류를 작성할 것을 요구하며, 이로 인해 또 다른 평가 업무가 추가되는 근거가 된다.

셋째, 지역아동센터의 평가지표 중 지도·점검 지표의 비중이 상당히 높다. 15개 지표는 사회복지시설 평가나 어린이집 평가인증 제도에 비해서 많은 수의 평가 지표는 아니나 지도·점검 사항을 중심으로 나열되면서 서비스 질에 관한 평가지표는 상대적으로 미약한 수준이다. 실제로 세부 15개 지표 중 종사자 교육 및 연간사업계획서 체계성, 운영위원회 구성 및 운영, 시설환경 적절성, 아동 기본 정보 관리, 아동 출결관리 및 관찰기록, 아동 및 보호자 상담 등의 지표는 지도 점검 사항에서 충분히 다룰 수 있는 내용이거나 시스템을 통해 점검할 수 있는 내용이다. 즉 상시적인 지도 점검으로 확인할 수 있는 지표들을 평가라는 이름으로 새로운 업무로 부담해야 하는 것에 대한 의문이 제기된다.

넷째, 평가의 결과를 예측하기가 어렵다. 지역아동센터는 절대평가 방식으로 운영되고 평가지표 및 평가배점이 공개되어 있어 평가 결과를 쉽게 예측할 수 있을 것으로 기대되나, 실제로는 평가 위원의 선호 및 관심에 따라 평가 점수의 편차가 큰 정성 평가 중심으로 작성돼 있다. 이로 인해 평가 결과의 신뢰성을 장담하기 어렵고, 평가 결과에 대한 이의 제기 및 이견이 큰 편이다.

다음으로 지역아동센터 평가의 외적 체계 문제도 있다. 먼저 평가 인력의 문제는 심각하다. 1년에 1000~1500개소를 평가하는데 지역아동센터 중앙지원단의 평가센터의 전담인력은 3명에 불과하다. 이로 인해 평가 실시 전 지역아동센터가 자체적으로 기입하는 ‘자체평가서’에 대한 검증 자체가 불가능하다.

둘째, 평가의 비전문성 문제도 있다. 지역아동센터에 평가가 도입되고 두 번의 평가가 시행됐다. 평가지표의 개발은 정책의 목적과 정책의 설계에 따른 전달체계로써 지역아동센터가 가지는 역할과 책무를 반영하면서 지역 사회 내에서 이용 아동과 학부모에게 신뢰를 줄 수 있는 사회복지시설인지를 측정하는 데 있다.

그러나 현행 평가체계는 지역아동센터의 공공성과 책무성을 제고하는 평가 지표나 지역아동센터의 서비스 질을 제고하기 위한 지표를 반영하지 않고 있다. 또한 지역아동센터의 평가 결과는 일반이나 이용자에게 공개되지 않고 있다. ‘Non-pass’ 등급의 경우 컨설팅 교육에 의무적으로 참여한 후 재평가를 받는 것을 제외하면, 평가 등급 역시 특별한 의미가 부여되지 않는다. 이로 인해 평가를 잘 받기 위한 유인이 상대적으로 낮을 수밖에 없다.

셋째, 평가 결과에 대한 신뢰성이 부족하다. 다수의 지역아동센터 시설 종사자들이 평가주기 간, 평가위원 간 평가결과의 상이함으로 인해 발생하는 평가 결과의 편차에 대해 문제를 제기했다. 특히 주관적 인식에 근거한 정성 평가는 시설이나 시설장 등 선입견에 영향을 받을 가능성이 크다. 이런 이유로 평가 결과에 대해 이의 제기가 빈번하다.

2. 새로운 지표의 선정 필요성

우수 지역아동센터를 선정하는 기준은 지역아동센터의 평가로 같음하는 것이 적절하다. 「아동복지법」에서 “시설의 평가 결과 등 해당 아동복지시설의 운영 실적을 고려하여 보조할 수 있다”고 명시하고 있어 법적 근거가 명확하다. 그러나 2기 평가 결과를 활용하는 데는 한계가 있다. 첫째, 지역아동센터 2기 평가 결과가 완료되지 않은 시점에서 2기 평가결과를 활용하여 우수 지역아동센터를 선정하는 것은 한계가 있다. 현재 평가 결과와 완료되지 않은 약 1,400여개소에 대한 평가 정보가 없기 때문이다.

둘째, 동일한 평가 지표에 대해서 지역아동센터의 평가시기별로 평가 결과의 분포에 차이가 있다. 이는 지역아동센터의 평가 방식이 절대평가 방식이기 때문이다. 지역아동센터 1기(12~14)의 평균 점수는 83.0점으로 나타났으며, 2012년 81.4점, 2013년 84.1점, 2014년 82.8점으로 나타났다(보건복지부 지역아동센터중앙지원단, 2016, p.399). 일반적으로 평가지표가 공개되고 나면 평가 시기가 늦어질수록 평가 점수가 높아질 가능성이 있다. 평가에 대한 정보와 평가 지표에 따른 개선이 반영될 여지가 있기 때문이다. 그러나 1기 평가지표는 시간이 지날수록 오히려 평가점수가 낮아졌다. 이는 평가 대상 시설 수의 증가에 따른 것일 가능성이 있다.

셋째, 지역아동센터의 평가 효과성 분석에서 살펴본 바와 같이 심화평가는 평가등급이

낮은 시설에서 긍정적인 영향을 미치지만, 평가등급이 상대적으로 높은 시설에서 그러한 영향은 크지 않다. 이는 지역아동센터의 평가 방식이 절대 평가이므로 평가 결과의 활용 역시 절대 평가 방식이 적절하다는 것을 의미한다. 즉 cut-off를 통과한 시설에 평가 인증을 부여하거나(예, 어린이집 평가인증), cut-off를 통과하지 못한 시설에 페널티를 부과(예, 드림스타트)하는 방식으로 활용될 수 있다. 그러나 현재 지역아동센터 평가 점수는 평가 등급이 낮을수록 평가 점수의 개선이 높아진 것으로 나타났지만, A 등급과 B 등급은 오히려 평가 점수가 낮아지는 것으로 나타났다. 즉 1기 평가 점수에서 평가등급이 높은 시설이 지속적으로 평가를 잘 받기 위해 노력할 유인이 있다고 보기 어렵다는 것을 뜻한다.

〈표 3-8〉 지역아동센터 평가결과

1기 평가등급	개선 평균 (2기 평가-1기 평가)	개선 최대값 (2기 평가-1기 평가)	개선 최소값 (2기 평가-1기 평가)
A	-6.5	4.4	-39.1
B	-1.3	12.6	-26.0
C	5.3	22.6	-22.5
D	12.2	31.1	-10.0
Non-pass	17.9	48.1	-27.1
총합계	4.6	48.1	-39.1

자료: 보건복지부-지역아동센터중앙지원단의 평가 이력 내부 자료를 이용하여 재분석

한편, 지역아동센터 1기 평가결과에 근거하여 제시한 개선방안을 검토할 필요가 있다. 첫째, 지역아동센터 평가는 장기적인 관점에서 지자체와 관계 공무원과의 긴밀한 협력이 필요할 뿐만 아니라 평가사업 및 일부 평가지표의 경우 관계 공무원이 적극적으로 참여해야 한다. 예를 들어 시설관리 부문의 경우 시군구의 자체 점검에서 발견될 소지가 크기 때문이다(보건복지부-지역아동센터중앙지원단, 2014, p.406).

둘째, 평가데이터를 이미 구축된 지역아동센터 DB와 연계하는 것이 필요하다. 지역아동센터 실태조사 DB와의 연계는 실제 평가데이터 생산 단계와 이후 평가데이터 활용 자료 입력 시간을 단축하고, 자료 입력시 발생할 수 있는 오류를 최소화할 수 있다. 또한 평가대상시설에서 현장방문 이전에 작성하는 자체평가서는 지역아동센터의 시설 현황, 아동 및 종사자 현황 등 기본정보를 입력하게 되는데, 이러한 정보는 이미 지역아동센터 실태조사를 통해 더 다양하고 구체적으로 데이터가 구축되어 있기 때문에 두 데이터의 연동을 통해 평가 부담을 감소할 수 있을 것으로 기대된다(보건복지부-지역

아동센터중앙지원단, 2014, p.407).

셋째, 평가결과가 실제 지역아동센터의 효과적인 운영과 질적 수준 향상에 기여할 수 있도록 평가결과의 활용을 더욱 다변화할 필요가 있다(보건복지부-지역아동센터중앙지원단, 2014, p.407).

지금까지 살펴본 바와 같이 지역아동센터 평가 자체의 한계와 평가 시기의 문제, 평가의 개선방안으로 제기된 다양한 내용 등을 종합적으로 살펴볼 때, 지역아동센터의 평가는 아동복지시설로서의 기능과 역할을 강화하고, 지역아동센터의 이용 아동에게 양질의 프로그램과 서비스를 제공하며, 지역아동센터의 기본적이고 전문적인 운영의 역량을 강화하는 등 평가 본래의 취지를 강화할 필요가 있다.

기존 평가 점수의 활용에 한계가 있어 우수 지역아동센터에 대한 선정 기준은 별도로 마련될 필요가 있다. 이 때 평가위원단에서 제기한 바와 같이 지역아동센터의 지도·점검이 있는 지방자치단체의 관계 공무원과의 연계가 매우 중요하며, 가급적 추가적인 업무 부담을 완화하고 기존의 지역아동센터 실태조사 DB를 활용할 필요성이 제기된다. 즉 지역아동센터 실태조사 DB와 지자체의 지도·점검 결과 등을 활용하여 가급적 추가적인 업무 부담이 없도록 작성할 필요가 있다.

제 4 장

지역아동센터 현황 분석

제1절 지역아동센터 추이

제2절 아동돌봄서비스와 재정효율화

제3절 지도·점검 결과

4

지역아동센터 현황 분석¹¹⁾ <<

제1절 지역아동센터 추이

최근 여성의 경제활동 참여가 증가하면서 가정 내 비공식 돌봄을 대체하는 돌봄서비스가 발달하고 있다. 취약계층을 중심으로 제공되던 사회복지서비스와 비교할 때 돌봄 서비스는 욕구가 있는 중산층까지 이용자를 확대했으며, 이에 대응하는 공급의 확대를 위해 운영 주체를 다원화했다. 이로 인해 돌봄 서비스를 제공하는 제공기관과 인력이 확대됐고, 이용자의 선택의 폭이 넓어졌다.

아동 돌봄 서비스¹²⁾ 역시 유사한 흐름을 보이고 있다. 즉 저소득 아동 중심에서 맞벌이 부부의 자녀까지 돌봄 서비스의 이용자가 확대됐으며, 다양한 부처에서 돌봄 서비스(초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미)를 제공하면서 제공기관과 제공인력이 증가했다. 이들 제공기관은 지역 내에서 지리적으로 매우 가깝기 때문에 제공기관 간 혹은 제공기관 내 경쟁이 발생했다. 이들 돌봄 서비스 제공 기관은 공급자 지원으로 운영비를 보조받고 있으며 운영비는 인건비를 포함한다.

반면에 초등돌봄교실과 청소년방과후아카데미가 공립학교와 시군구라는 공공 전달체계를 통해 서비스를 제공하고, 지역아동센터는 민간 전달체계를 통해 서비스를 제공하며 특히 개인의 운영시설을 허용했다는 점에서 차이가 있다. 한편 사회서비스 제공기관 역시 개인 운영 시설을 허용하고 있으나, 바우처를 통한 이용자 지원 방식으로 기관의 운영비 보조 방식과 차이가 있다. 요약하면, 지역아동센터는 공급자 지원 방식의 사회복지시설이면서 개인 운영 시설의 비중이 높은(69.6%, 2016년) 예외적인 전달체계다(보건복지부, 2017a, p.8).

11) 본 장에서 다루지는 내용의 일부는 강지원(2017), “지역아동센터 재정지원사업의 정책효과 분석-접근성과 고용의 질을 중심으로”, 〈사회복지실천과 연구〉, 제14호 제1권의 내용을 수정 보완함.

12) 아동 돌봄 서비스는 일반적으로 ‘방과후 돌봄 서비스’로 사용되고 있음(KDI, 2009: 83; 구슬이, 2014: 1; 홍승아, 2013: 5; 정익중 등, 2009: 23~24). 그러나 이용 대상의 확대, 연령의 포괄성, 이용 기간의 다양성 등을 고려하여 본 연구에서는 아동돌봄서비스로 통칭함. 관련 논의는 강지원 등(2016), 〈지역별 아동 돌봄 계획 수립 지원 연구〉, pp.25~27 참조.

사회복지시설이면서 개인 운영 주체를 포함하는 지역아동센터의 고유한 특성은 유사중복 사회보장사업의 정비 방안이 제시된 이후 증대한 전환에 직면했다. 만 18세 미만 아동에 대한 돌봄 서비스를 제공한다는 정책 대상의 포괄성 측면에서 유사성을 보이지만 각 시설은 대상 선정 기준과 제공 서비스, 운영 시간, 지리적 접근성 등에서 차이를 보인다. 그러나 유사중복 사회보장사업으로 선정되면서 아동돌봄서비스를 제공하는 기관 간 유사성의 문제가 제기됐고, 이에 대한 대응 방안으로 돌봄 연계 방안을 도출(2012년 10월)하고 시범사업을 거친 후(2013년) 2014년에 본격적으로 연계했다. 실제로 아동 돌봄 서비스의 연계는 공급자 간 경쟁과 이용자 선택의 폭을 증가시켰다.

한편 지역아동센터는 공급자 지원 방식으로 재정을 보조하고 있다. 일정 자격 요건을 갖춘 지역아동센터가 시군구에 신고를 하면, 기초자치단체는 시설설치 기준(면적 등) 및 종사자 채용 기준(종사자 결격사유 확인 등) 등 시설 신고 기준을 확인한 후 신고증을 발급한다(보건복지부, 2016a, p.24). 신고증을 발급받은 지역아동센터는 24개월간 자부담으로 운영하고, 이후 진입평가를 거쳐 운영비 지원 여부를 결정한다(보건복지부, 2016a, p.25).

기본 운영비는 신고정원과 지역 특성을 고려해서 결정되며, 인건비와 운영관리비, 시설비를 포함한다. 다만, 10% 이상을 프로그램비로 반드시 지출하도록 명시하고 있다(보건복지부, 2016a, p.74). 지역아동센터 운영비 대부분이 인건비로 지출되자 아동에게 직접 제공되는 프로그램비를 최소한으로 보장하기 위한 조치이다. 2016년 기준 지역아동센터의 기본운영비는 신고정원 및 법정종사자 수에 따라 월 414만원~577만원 차등 지원되고 있다(보건복지부, 2016a, p.65). 종사자 인건비는 사업 안내에 제시된 예산 지침을 따르며, 이는 「사회복지시설 종사자 임금 가이드라인」¹³⁾에서 제시한 “이용시설(복지관)의 관리직 3급 1호봉”을 기준으로 한다.

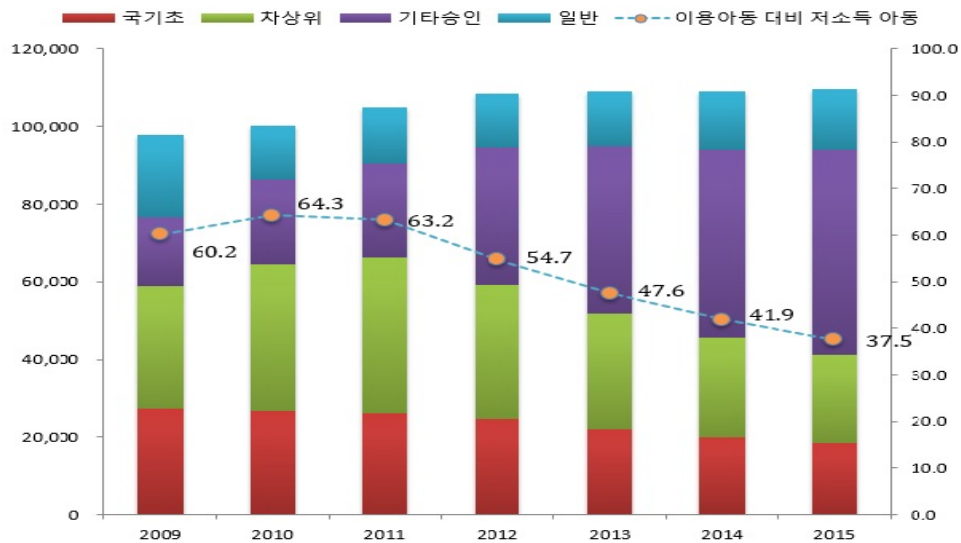
지역아동센터는 몇 가지 내생적인 문제를 안고 있다. 첫째, 정책 대상 아동을 모호하게 설정함으로써 아동 돌봄 서비스의 정책 대상의 적절성을 담보하지 못했다. 지역아동센터는 가족 해체 및 저소득 맞벌이 가구의 돌봄이 필요한 아동에게 지역 사회 내 보호와 돌봄을 제공하기 위해 민간부문에서 자발적으로 운영됐다. 그러나 지역아동센터

13) 이는 시설 유형(이용시설, 생활시설), 직무(사회복지사, 영양사 등), 직급(과장, 선임 사회복지사, 사회복지사 등), 호봉에 따른 기본급을 제시하고 있음.

를 이용하는 빈곤 아동의 비율은 지속적으로 감소했다. 이에 비해 기타승인 아동¹⁴⁾의 비중은 급격히 증가했다. 즉 기타승인아동의 증가가 실제로는 우선적으로 돌봄을 제공 받아야 할 저소득 아동의 비중을 오히려 감소시켰다고 볼 수 있다.

[그림 4-1] 지역아동센터 이용 아동 추이

(단위: 명, %)



자료: 보건복지부(2016b), 2015 전국지역아동센터 실태조사보고서. 재구성

둘째, 정부는 지역아동센터를 법제화하면서 운영주체를 다원화했다¹⁵⁾. 이는 기존의 사회복지분야 보조사업이 사회복지기관을 전달체계로 했던 것과 다르다. 특히 저소득층에게 복지서비스를 제공하는 공급자 지원방식은 민간위탁 등을 통해 독점적으로 서비스를 제공하는 것이 일반적이었다. 그러나 지역아동센터는 개인에게 시설 운영을 허용함으로써 공급자 지원 방식이면서 영리 추구가 가능한 기묘한 공급 구조를 갖게 됐다. 이와 함께 저소득 및 맞벌이 가구에게 아동 돌봄 서비스를 제공하는 다양한 부처의 사업들을 수행하는 공급기관(예, 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미, 방과후 보육

14) “가정해체 등 불가피한 돌봄 사각지대 발생 시 시군구청장의 승인으로 이용 가능(보건복지부, 2016a, p. 21)”하며 운영주체, 지역에 관계없이 기타승인 아동의 비중은 평균 46~48.6%(보건복지부, 2016b)임.

15) 지역아동센터의 운영주체는 시민단체, 재단법인, 사단법인, 사회복지법인, 종교단체, 개인, 기타의 8개 유형으로 구분되며 개인의 비중이 69.6%(2016년 기준)임. 그러나 법인 전입금이 없는 센터를 고려하면, 일부 법인 시설(10%) 역시 실질적으로는 개인 시설로 운영될 가능성이 높음.

등)과 경쟁하게 되면서 정부의 의도와 관계없이 지역아동센터는 경쟁 환경 속에서 이용자의 선택을 받아야 하는 이용자 지원 방식과 유사한 특성을 갖게 되었다. 경쟁 환경 속에서 운영주체의 영리화¹⁶⁾는 기관 혹은 운영자의 이익 창출을 위해 행동하게 된다는 점에서 공공성을 담보하기 어렵다.

셋째, 운영비 특례 조항의 도입으로 영리화가 가속화됐다. 운영비 지원 특례는 종사자의 근로여건 보장과 아동 돌봄 서비스의 연속성 확보를 위해 지역아동센터의 운영주체 변경시 기존의 운영비를 지급하는 특례 조항이다. 운영 주체의 변경시 법정종사자와 이용아동 모두 변동이 없다는 전제에서, 변경 이후 6개월간 운영비를 지원하고, 6개월 후 평가를 통해 지속적으로 지원할지 여부를 결정하는 것이다(보건복지부, 2016a, p.64). 운영비 지원 특례는 실제적으로 자부담 기간이 없다는 점에서 신규 진입의 방법으로 활용되고 있으며, 특히 법정종사자의 이동이 없는 운영주체 변경은 주로 가족 간 증여, (종사자가 아닌)시설 대표 간 매매에 해당한다. 이를 반영하듯이 2015년 신규시설(256개소) 중 실제로 신규 진입 시설은 39%에 불과하고, 대부분의 경우 운영주체 변경을 통한 진입이다. 특히 개인 간 운영주체 변경이 가장 높게 나타났다(신규 진입시설 중 44%, 보건복지부, 2017a).

넷째, 지역아동센터 종사자의 처우가 매우 열악하다(강지원 등, 2015, pp. 170-179). 이들은 동일 자격증을 보유하고 있으나 사회복지사의 공식적인 임금 체계의 적용을 받지 않는다. 또한 지역아동센터 종사자는 원칙적으로 호봉이 인정되지 않는다. 사업 지침은 후원금 및 지방자치단체 보조금 등을 통해 호봉 및 경력, 직무 등을 고려하여 추가적인 수당을 지급할 수 있도록 허용하고 있다(보건복지부, 2016a, p. 66). 따라서 실질적으로 받는 임금은 사업 안내에 제시된 임금보다는 높을 것으로 예상되나, 영리를 추구하는 개인시설의 비중이 높은 상태에서 종사자의 임금을 보존하기 위해 시설장이 적극적으로 행동할 것인가에 대한 의문이 제기된다.

16) 대부분의 지역아동센터가 '개인 시설'로, 센터 내 회계와 운영이 분리되지 않는다는 측면에서 '영리화'라고 표현함. 지은구(2009)는 사회복지시설의 민영화에 대한 비판적 견해를 제시하며 비영리 중심의 집합적 이익을 추구하면 '민영화', 개인적 영리를 추구하면 '영리화'로 구분함.

제2절 아동 돌봄 서비스와 재정효율화

1. 아동 돌봄 서비스

방과후 아동 돌봄 서비스는 지역아동센터와 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미를 포함한다. 보건복지부는 아동 돌봄 정책의 일환으로 지역아동센터를 운영하고 있는데, 지역아동센터 지원사업의 목적은 “방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전 육성을 위하여 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공하는 것”이다(보건복지부 2016a, p. 3).

교육부는 아동 돌봄 정책의 일환으로 초등돌봄교실을 운영하고 있는데, 이 사업은 “여성의 사회진출 확대 및 맞벌이 가정 등의 증가로 안심하고 양육할 수 있는 여건 마련을 위한 것”이다(교육부 등 2016, p. 11). 여성가족부는 청소년방과후아카데미를 운영하고 있는데, “기초생활수급대상 및 한부모, 장애 등 방과후 돌봄이 필요한 취약계층 청소년에게 체험활동, 학습지원, 상담 등 종합서비스를 제공하고, 취약계층 청소년에게 활동·복지·보호·지도 등 다양한 지원을 통해 건강한 성장과 스스로 자립할 수 있는 역량을 배양하고, 취약계층 청소년의 사교육비 절감 및 방과후 비행 노출을 예방하기 위한 것”이다(여성가족부 등 2016, p. 11).

이렇듯 각 제도는 서로 다른 목적과 배경을 가지고 설계되었으나, 아동의 전인적 발달과 일가족양립이라는 복합적이고 포괄적인 정책 목표를 가지고 서로 협의하고 연계함으로써 사업의 비효율성은 제거하고 개별 제도의 특성과 차별성을 강조하면서 확대되고 있다.

방과후 아동 돌봄 서비스는 공급자 지원 방식이라는 공통점을 갖고 있으나, 정책 대상을 기준으로 살펴보면 약간의 차이가 있다. 보편적인 돌봄 서비스는 소득분배를 위한 형평성 가치보다는 새로운 사회적 위기에 능동적으로 대응하기 위한 전략적인 사회투자 사업이다. 이에 비해 잔여적 돌봄 서비스는 비교적 엄격한 자격 조건 속에서 제한된 계층에 대해서만 서비스를 제공한다. 특히 잔여적 돌봄 서비스는 온정주의나 자원봉사 등과 같은 전통적인 복지서비스 관점이 적용되며, 정부의 표준화된 지침 속에서 관리·감독되는 특징 있다.

초등돌봄교실은 소득 기준을 적용하지 않고 돌봄 기준만 고려한다는 측면에서 가장

보편적인 돌봄 서비스다. 민간위탁 방식으로 운영되는 청소년방과후아카데미는 소득 기준을 적용한다는 측면에서 가장 잔여적인 돌봄서비스다. 이에 비해 지역아동센터는 소득 기준과 돌봄 필요성을 모두 충족해야 한다는 측면에서 보편적 돌봄 서비스와 잔여적 돌봄 서비스 사이에 위치하고 있다. 다만, 소득 기준이 중위소득 100%로 상당히 보편적이라는 것을 고려하면 준(準)보편적 돌봄 서비스에 가깝다.

최근에는 민간위탁으로 운영되는 청소년방과후아카데미를 제외하고, 초등돌봄교실과 지역아동센터 간 경계가 상당히 허물어지고 있다. 이는 두 가지 원인에 기인한다. 첫째, 초등돌봄교실과 지역아동센터가 방과후 아동 돌봄 서비스의 제공을 경쟁하면서 민간 시장처럼 수익을 극대화하기 위한 전략을 마련한 것이다. 즉 민간부문에서 운영하는 지역아동센터는 대상 선정 기준의 차이로 인해 돌봄이 필요한 아동에게 방과후 돌봄 서비스를 제공하지 못함으로써 사각지대가 발생할 가능성을 제기했다. 즉 취약계층 아동에게 돌봄서비스를 제공하는 잔여적 돌봄 서비스로 시작한 지역아동센터는 초등돌봄교실과의 경쟁에서 생존을 위해 대상 선정 기준의 완화를 주장한 것이다.

둘째, 방과후 돌봄서비스를 제공하는 사업에 대한 유사중복 문제가 대두되자, 초등돌봄교실과 지역아동센터, 청소년방과후아카데미가 '방과후 돌봄 협의'를 통해 시설 이용을 연계함으로써 이용자의 편리를 위해 대상 선정 기준을 완화할 필요가 제기됐다. 즉 초등돌봄교실의 오후 돌봄을 이용한 아동이 저녁 돌봄으로 지역아동센터를 연계해서 이용하고자 할 때 대상 선정 기준의 차이로 인해 연계가 제한될 수 있는 것이다. 즉 돌봄이 필요함에도 불구하고 대상 선정 기준의 차이로 인해 저녁 돌봄이 제한됨으로써 사각지대가 발생할 가능성이 제기됐다.

원칙적으로 사회서비스 정책에서는 계층 유동성 확보와 기회균등과 같은 사회투자 의 가치가 강조되어 소득계층에 상관없이 동일한 품질·수준의 사회서비스가 제공돼야 한다. 따라서 대상자는 자산과 소득수준에 따라 적격자(혹은 수급자)를 분리하기 보다는 자부담 구성의 차등화와 이용자의 자발적 선택을 통해 욕구가 있는 사람이면 누구나 소비자로서 자신이 필요한 서비스를 이용할 수 있게 허용할 필요가 있다. 즉 서비스 이용자의 신체적 특성이나 선호에 따라 공급자 방식과 수요자 방식이 달라질 뿐이며 자산이나 소득 등과 같은 경제적 격차에 따라 분리와 배제가 이뤄지는 것은 적절하지 않다(이재원 등, 2008, p.32).

실제로 잔여적 돌봄 서비스에서는 소득 기준을 충족하지 못하면 돌봄의 욕구가 있어

도 서비스 혜택에서 배제된다. 일반 서민들이 적정한 가격과 품질에서 이용할 수 있는 사회적 돌봄 시장이 형성되지 않는 가운데 수요 관리와 공급자 방식으로 엄격히 수급 기준을 적용하면 오히려 역차별이 발생할 가능성이 있다. 따라서 지역아동센터가 잔여적 돌봄 서비스에서 보편적 돌봄 서비스를 지향하며 대상자 선정 기준을 완화하는 방향은 적절하다.

문제는 정책 대상을 기준으로 보편적인 돌봄 서비스에 가까운 지역아동센터가 관리 방식에서는 정부의 표준화된 지침을 따르는 잔여적 돌봄 서비스의 특징을 갖고 있다는 점이다. 이는 두 가지 측면에서 사업이 관리돼야 함을 뜻한다. 보편적 돌봄 서비스의 측면에서는 서비스 내용과 수준이 가족이나 지역사회가 담당했던 비공식적인 돌봄과 “대체가 가능할 정도”의 품질을 제공하는가를 측정해야 한다. 잔여적 돌봄 서비스의 측면에서는 정부의 표준화된 지침을 충실하게 따르고 있는지를 측정해야 한다.

2. 돌봄 연계

법제화 이후 10년 동안 지역아동센터는 지속적으로 증가했고, 재정 역시 급격히 증가했다. 이로 인해 지역아동센터를 포함하는 아동 돌봄 서비스는 새로운 정책적 도전에 직면하게 됐다. 대표적으로 돌봄 서비스 확대에 따른 재정 부담과 유사중복 사업의 정비를 제시하고자 한다.

‘유사중복 사업의 정비’는 재정효율화와 전달체계 개편의 일환으로 참여 정부부터 지속적으로 제기됐던 문제다(남찬섭, 2016, p.130; 사회정책비서관실, 2007). 이 때 주된 논의는 부처간 칸막이로 인한 소통의 부재와 이에 따른 이용자의 불편 해소였다. 그러나 이명박 정부 기간에는 중복 및 부정수급 예방을 통한 재정지출 효율화, 박근혜 정부 기간에는 유사중복 사업의 정비 및 신설·변경 사업에 대한 협의까지 재정지출 통제로 확대됐다(남찬섭, 2016, pp.132~133).

유사중복 사업의 정비는 새누리당의 대통령 선거 공약(새누리당, 2012, p.347)이었으며, 대통령 당선 직후 사회보장위원회를 통해 유사중복 사업 정비 지침을 밝혔다(사회보장위원회, 2013a, p.2). 아동 돌봄 서비스는 ‘우선검토대상사업’에 포함돼 보건복지부·교육부·여성가족부·안전행정부 간 사업연계를 위한 시범사업을 실시했고, 이를 바탕으로 통합매뉴얼을 개발하는 등 세부방안을 마련했다(사회보장위원회, 2013b, p.9).

즉 유사중복 문제를 해결하기 위해 중앙정부 차원과 지방자치단체 차원에서 대상자 중복 및 각 사업들의 조정과 협력을 통해 연계할 거버넌스를 마련하였다. 특히 ‘중앙행정기관 방과후 돌봄정책협의회’는 부처별로 각각 운영 중인 방과후 돌봄사업의 긴밀한 연계를 통해 통합지원체계를 구축하기로 결정하고(윤지영 2015, p.33), 그 일환으로 초등돌봄교실의 오후 돌봄 이후의 아동을 지역아동센터로 연계하는 방안을 마련하였다(2012년 10월). 이는 2013년 시범사업을 통해 2014년부터 전국적으로 도입됐고, 보조금 지원 여부는 고려되지 않았다.

사실 지역아동센터 법제화부터 아동 돌봄 서비스는 다양한 부처를 통해 제공되고 있었다. 초등돌봄교실은 맞벌이·저소득층 한부모가족 등 돌봄이 필요한 초등학교 저학년을 대상으로 하며(KEDI 방과후학교 포털시스템 홈페이지), 운영 주체가 공립초등학교 기 때문에 가장 접근성이 좋은 전달체계를 갖고 있다. 청소년방과후아카데미는 기초자치단체가 운영주체이고 청소년수련관 혹은 청소년복지시설에 민간위탁을 운영하는 등 기존의 시설에 병합하여 운영함으로써 기존 서비스 이용 대상의 접근성을 높였다.

즉 사업의 목적이나 정책 대상을 기준으로 할 때 만 18세 이하 아동을 대상으로 한다는 공통점에도 불구하고 초등돌봄교실은 초등학교 저학년(1~2학년)의 맞벌이 가구를 중심으로 운영한다는 점에서, 청소년 방과후 아카데미는 초등학교 고학년에 중고딩학생을 대상으로 한다는 점에서 다소 간 차이가 있었다.

이에 따라 이명박 정부 기간에는 아동 돌봄 서비스 간 중복 이용을 엄격하게 금지했는데, 박근혜 정부 이후 유사중복 사업의 정비의 일환으로 돌봄 서비스 간 효율적인 연계를 제안했다. 이에 따라 초등돌봄교실의 오후 돌봄(~5시) 이후 아동의 돌봄을 지역아동센터에 연계하는 것이 허용됐고, 초등돌봄교실 아동을 정원 대상에 포함하기 위해 이용 대상 기준을 기타승인아동이라는 이름으로 보편적으로 확대하였다.

그러나 초등돌봄교실과 지역아동센터의 이용 아동 연계가 적절한가에 대한 의문은 제기된다. 일반적으로 연계 아동은 지역아동센터에서 저녁 급식만 이용함으로써 기존의 센터 아동과 어울리지 못하거나, 돌봄 연계(최소 3시간) 아동만으로 정원을 충족하는 지역아동센터가 증가하면서 보조사업의 운영 규정 및 센터 간 형평성의 문제가 야기된 것이다.

3. 접근성과 고용의 질

중앙정부가 표준적으로 설계한 프로그램들을 민간 비영리복지기관을 통해 대상자에게 전달하는 공급자 지원방식(보조금, 민간위탁, 서비스구매계약 등)은 공급자의 책임을 강조한다(이동석 등, 2014, pp.10-11; 윤영진 등, 2011, pp.59-61). 서비스의 제공 기관이 민간일지라도 정부의 서비스 전달을 대리한다고 인식하기 때문이다. 그러나 표준적인 서비스 공급은 이용자의 욕구를 충분히 고려하지 못하고, 지도·점검 및 각종 행정 서류 작성과 평가 등으로 인한 부담 등으로 서비스 전달 고유의 기능을 오히려 약화시킨다는 지적도 있다(오윤섭 등, 2016, pp.106-107). 또한 국고보조 방식은 기본적으로 지자체가 일정 수준의 지방비를 부담하도록 규정하기 때문에 재정이 열악한 지역에서는 수요에 비해 공급기관이 부족할 가능성도 존재한다(윤영진 등, 2011, pp.59-61; 이동석, 2014, pp.10-11; Deborah Brennan et al., 2012).

이러한 문제를 극복하고자 정부는 다양한 공급기관을 사회서비스 시장에 진입하도록 허용함으로써 공급기관간 경쟁을 통해 서비스 질의 향상, 경쟁을 통한 가격 하락, 수요자의 개별적인 욕구에 대한 탄력적인 대응 등이 가능한 이용자 지원 방식을 도입했다(Savas, 2002). 이는 정부가 서비스 이용자에게 직접 구매권을 지원함으로써 서비스 제공기관의 수익이 이용자들의 선택에 의존하게 만든다.

사회서비스 시장에서 경쟁은 일정 지역 내에서 유사한 이용자들을 대상으로 하는 일정한 수의 잠재적 공급기관이 존재하는 상황이라고 정의할 수 있다(Greener, 2008, p.96). 특히 사회서비스는 최상의 선택을 요구하는 보건의료서비스와 달리 이용자들이 가능한 자신이 거주하는 지역에서 편리하게 이용할 수 있는 기관을 선호하는 경향이 있어 일정 지역이라는 지역적 한계가 중요하다. 또한 유사한 특성을 지닌 이용자들을 대상 집단으로 하는 공급기관이 일정 수 이상 존재한다면, 공급기관들이 한정된 이용자들을 유인하기 위한 경쟁이 형성될 수 있기 때문에 개념적 측면에서는 서비스 제공기관이 공공(public), 민간비영리(not for profit), 민간영리(for profit) 중 어느 유형에 해당하는지 혹은 각 유형이 혼재돼 있는지 여부는 중요하지 않다(Greener, 2008, p.95).

문제는 민간영리기관의 진입이 미치는 영향이다. 다수의 선진국에서 사회서비스 전달체계의 상업화 혹은 영리화가 서비스 제공 기관의 난립, 종사자의 근로조건 악화, 서

비스의 질적 저하 등을 야기한다는 것을 경험했다. 예를 들면 한국에서 노인장기요양 보험을 도입하면서 서비스 공급 확대를 위해 공급기관을 다양화하고 신고제로 입법화했다. 이에 따라 공적기관, 비영리민간, 영리민간의 구분이 사실상 무의미하게 됐고, 영리, 비영리의 구분 없이 모두 안정적 운영을 위한 서비스 대상자의 확보가 중요한 관건이 됐다(이진숙박진희, 2011, pp.14-15).

일본은 노인요양서비스의 제공에 각종 민간단체와 기업이 참여하도록 허용하면서 영리법인의 참여 급증과 업체 간 경쟁 악화로 비정규직의 급증과 임금하락이라는 근로조건의 악화 문제가 심각해졌고, 이는 서비스 질의 하락으로 이어졌다(석재은 등, 2015; 엄기옥, 2008; 이원식, 2006; 조영훈, 2005). 영국과 독일에서도 장기요양서비스에 시장 원리가 도입되면서 비용 감축 압박과 경쟁 심화 및 그로 인한 근로조건의 악화와 서비스 질 하락이 발생했다(조용훈 등, 2013, p.209; 전용호, 2012).

한편, 다수의 연구들은 경쟁과 선택의 도입이 일부 전통적인 서비스 수혜집단(저소득층)을 서비스로부터 배제할 가능성이 있음을 시사하고 있다. 실제로 미국에서 비영리기관을 중심으로 제공되던 보건의료서비스에 영리기관의 진입으로 경쟁이 활성화되자, 비영리기관은 원가를 절감하기 위해 기존에 무료로 제공되었던 서비스를 없애고 영리기관과 유사하게 운영한 것으로 나타났다(Schlesinger, 1998). 또한 노인요양호의 운영주체(영리기관, 비영리기관)별 서비스 질과 접근성을 분석한 결과, 비영리기관과 규모는 접근성 및 서비스 질에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Amirkhanian, Kim & Lambright, 2008).

한편, Kirby & Burwick (2007)은 미국의 보육서비스를 분석하면서 경쟁의 증가와 서비스 질이 상충관계를 보인다는 결과를 제시했다. 즉 공급자의 참여를 유도하기 위해 시설의 인가기준과 종사자의 자격조건을 완화하면, 공급자의 사업 참여는 증가하고, 경쟁이 증가한다. 그러나 경쟁의 증가가 서비스 질의 제고를 가져오지는 않는 것으로 나타났다. 유사하게 공공요양호 영리화의 영향을 측정한 Amirkhanian 등(2008)의 연구 역시 영리기관은 비영리기관에 비해 서비스 질이 낮고, 빈곤층의 접근성을 감소시킨 것으로 나타났다.

국내에서 정책성과에 대한 실증적인 연구들은 주로 노인요양시설이나 보육시설과 같은 바우처 사업을 대상으로 연구됐고, 이 때 정책성과는 서비스 질, 접근성, 비용, 대상 집단의 범위, 주관적 만족도 등을 측정하였다. 대표적인 연구는 조영훈 등(2013)인

데, 지역아동센터와 유사하게 신고제로 운영되며 개인이 운영할 수 있는 노인요양서비스 기관에서 경쟁이 종사자의 고용에 얼마나 부정적인 영향을 주는지 논리적으로 보여주었다. 본 연구에서 종사자의 고용은 임금과 고용형태(정규직, 비정규직)를 중심으로 분석하였다.

이들 연구들은 시장 경쟁이 도입된 바우처 사업으로 국한되기는 하지만, 경쟁의 확대가 종사자의 고용에 부정적인 영향을 미치고 이는 다시 서비스 질의 하락으로 연계된다는 점을 밝히고 있다. 또한 경쟁이 심화될수록 빈곤층이 오히려 배제되는 역진성이 존재함을 밝히고 있다(김민영 등, 2012, p.156).

유사하게 지역아동센터 종사자의 서비스 질에 관한 연구 역시 고용의 불안정성과 낮은 직무만족도를 제시하고 있다. 이성윤(2011)은 업무량이 적합하고 구성원들 간에 비슷한 급여를 받게 될 때 직무만족도가 높아지며, 최규호(2012)는 지역아동센터의 종사자들이 사회복지사 수준에 적합한 인정과 보상을 받지 못하는 이유로 직무 평가가 부정적임을 보여주었다. 강희자 등(2014)은 지역아동센터의 종사자 이직의사에 영향을 미치는 요인으로 과도한 스트레스, 낮은 급여, 다른 복지관으로 이직 등이 영향을 미치고 있음을 보여주었다. 김운정 등(2014)은 지역아동센터 종사자의 직무 만족도 중에서 보상만족도가 가장 낮다는 것을 보여줬으며, 유사하게 정익중 등(2010)은 지역아동센터 종사자의 소진이 서비스 성과에 부(-)적 관계가 있음을 증명했다.

제3절 실증 분석

1. 분석자료

지역아동센터 재정 지원의 정책 효과 분석을 위해서 본 연구에서 활용한 자료는 보건복지부와 지역아동센터중앙지원단에서 매년 수집하고 있는 ‘전국 지역아동센터 실태조사’다. 본 자료는 지역아동센터 운영 현황 조사로 정책 수립의 기초자료로 활용하기 위한 목적으로 수집되었고, 개별 지역아동센터가 WebDB에 직접 접속하여¹⁷⁾ 항목별 자료를 등록하는 방식으로 정보를 수집하고 있다. 개별 센터가 자료의 입력을 완료하면 시군구가 검토하여 승인하고, 자료의 오류 등을 수정 보완하여 최종 실태조사 결과를 생산한다. 조사 항목은 시설에 대한 기본정보, 신고 현황 및 지원 현황, 자원 연계 현황, 이용아동 현황, 급식 현황, 시설운영시간, 직원 현황 및 인사 관리, 기타인력사항, 안전관리 등이다. 실태조사는 2007년 이후 매년 조사를 진행하고 있으며, 정부 지원 여부에 관계없이 모든 지역아동센터를 대상으로 한다. 즉, 지역아동센터의 운영과 관련된 정보를 가장 포괄적이고 체계적으로 수집하고 있어, 지역아동센터의 재정 지원 효과를 분석하기에 매우 적절한 자료이다.

본 자료를 활용하여 정책의 효과를 좀 더 과학적으로 분석하기 위해 본 연구는 2007년 이후 수집된 자료 중 2013년과 2015년을 중심으로 연구를 진행하였다. 이 두 시점을 선정한 이유는 사회보장위원회의 ‘유사·중복 사회보장사업 정비’ 계획에 따라 아동돌봄 서비스(지역아동센터, 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미)간 연계를 강화한 정책적 변화 전후를 살펴보기 위한 것이다. 유사중복사업의 정비를 위한 ‘부처 돌봄 협의체’가 2012년 10월부터 운영되었고, 그 성과인 돌봄 서비스의 이용 연계는 2013년 시범사업을 거쳐 2014년에 전면 도입되었고 2015년에 정책의 효과가 확대됐기 때문이다. 분석 기간 동안 지속적으로 운영된 지역아동센터는 2,433개소이다.

17) 2016년부터 사회복지시설정보시스템에서 관리되고 있음(보건복지부, 2016b).

〈표 4-1〉 지역아동센터 지원 사업의 정책적 변화

	2013	2015
지원 대상	만 18세 미만 아동 - 타 시설(초등돌봄교실, 타 지역아동센터, 청소년 방과후 아카데미, 보육시설, 방과후보육시설 등 중복 불가 - 우선 보호 아동 60% 이상	만 18세 미만 아동 - 저녁돌봄을 위한 부처간 연계를 통해 시간대를 달리하여 초등돌봄교실, 방과후아카데미 이용 허용 우선 보호 아동 60% 이상
종사자 인건비 기준	- 2012년 사회복지이용시설(복지관) 종사자 보수체계(안) 별표 1-4(복지관직원-관리직) 봉급지급 기준표 3급 1호봉 기준(140.6만원)을 적용(권장사항)	2014년 사회복지이용시설(복지관) 종사자 보수체계(안) 별표 1-4(복지관직원-관리직) 봉급지급 기준표 3급 1호봉 기준(147.1만원)을 적용(권장사항) *생활복지사 우선 적용(권장)
기본 운영비 예산 지원	- 지원개수: 3,742개소 - 지원대상: 기존지원시설, 신규지원시설 - 운영비: 신고정원 및 법정상근종사자 수에 따라 월 380~520만원 차등지원	- 지원개수: 3,913개소 - 지원대상: 기존지원시설, 신규지원시설 - 운영비: 신고 정원 및 법정상근종사자 수에 따라 월 402~557만원 차등지원

자료: 보건복지부(2013, 2015), 각 년도 지역아동센터 지원 사업안내.

2. 분석 방법 및 모형

본 연구는 아동 돌봄 서비스 연계 전후로 지역아동센터 지원사업이 정책 대상 아동의 접근성과 고용의 질에 미치는 정책 효과를 살펴보기 위한 것으로, 이중차이모형을 적용하여 정책의 성과를 평가하고 이를 제고하기 위한 정책 방안을 논의하기 위한 것이다. 복지 정책의 영향을 평가하는데 가장 큰 어려움은 대부분의 사업이 전국적으로 단일하기 때문에 정책효과를 확인하는 데 필요한 공간적인 정책 변이(variation)를 찾기 어렵다는 점이다. 이런 경우에는 정책의 시간적 변이(time series variation)를 이용하여 정책의 효과를 확인할 수 있다(구인회 등, 2010 p.129). 이런 이유로 전 국민을 대상으로 혹은 전국적으로 동시에 실시되는 정책의 효과를 평가하기 위한 분석 방법으로 이중차이모형(Difference-in-Difference)이 가장 많이 활용되고 있다.

이중차이모형(Difference-in-Difference)은 준실험 방법(quasi-experimental research model)으로 정책의 도입 혹은 변화 전후(시기더미)에 정책의 수혜 집단(처리집단)의 변화를 정책의 미수혜 집단(통제집단)의 변화와 비교하고, 그 차이를 정책의 효과로 추정하는 것이다(권혁진 등, 2010, p.176; 유지영, 2007, p.265). 이중차이모형에서는 정책개입 전후 시간에 따라 변화된 비측정 외부요인들이 처리집단과 통제집

단에 미치는 영향이 동일하다고 가정한다(강창희 등, 2013, p.116). 따라서 이중차이 모형이 성립하기 위해서는 처리집단과 통제집단은 정책의 영향 여부만 다를 뿐, 그 외의 요인들은 두 집단에 동일하게 영향을 미쳐야 한다. 즉, 처리집단과 특성이 유사하지만 정책의 영향으로부터는 자유로운 통제집단을 설정해야 한다. 그러나 현실에서 무작위로 할당된 통제집단을 찾기는 매우 어렵다. 이 때문에 실험집단과는 달리 해당 정책의 영향은 받지 않지만 다른 모든 사회적 변화는 실험집단과 유사하게 경험하는 비교집단을 찾는 것이 중요하다(구인회 등, 2010, pp.129~130; 변금선, 2005, p.37). 즉 처치집단과 통제집단에 영향을 미치는 요소들은 제도 변화를 제외하곤 두 집단 모두에게 공통적임을 전제로 한다.

다음으로 더 중요한 것은 처치집단과 통제집단의 구분은 물론, 그 규모와 구성이 정책변화에 영향을 받지 않아야 한다는 외생성을 전제로 한다(Blundell and Dias, 2008). 이러한 이유로 지역아동센터의 재정지원 효과에 DID 모형을 통해 연구하는 것은 적절한데, 지역아동센터의 기본운영비 수혜가 진입평가를 통해 외생적으로 결정되고, 지역아동센터가 신고제로 운영되고 있어 설치 지역에서부터 규모, 구성 등이 기본보조금 지원 여부에 영향을 받지 않기 때문이다.

〈표 4-2〉 DID 분석 개요

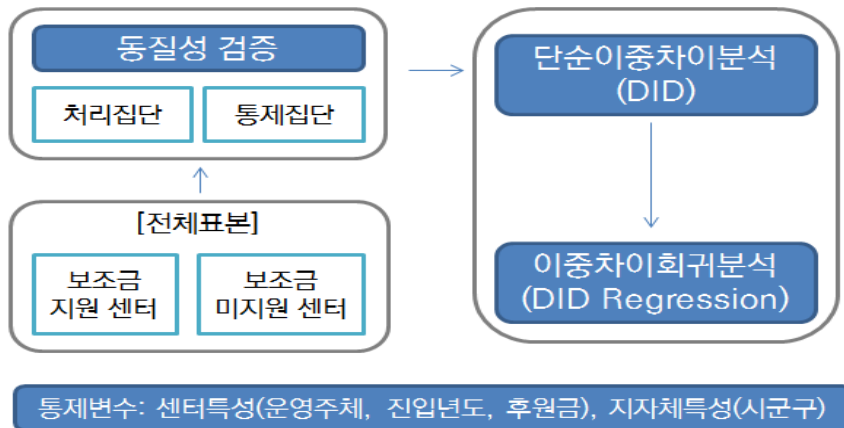
	t1(개입 전)	t2(개입 후)	시점 차이(t2-t1)
Treat Group A(보조금 有)	At1	At2	At2-At1
Control Group B(보조금 無)	Bt1	Bt2	Bt2-Bt1
집단 차이(Group A-B)	At1-Bt1	At2-Bt2	Difference-in-Difference

본 연구의 분석모형은 두 가지로 구성된다. 첫 번째 분석모형은 지역아동센터의 운영비 지원이 정책 대상 아동의 접근성에 영향을 미치는지 살펴보기 위한 것이다. 이 때 접근성은 빈곤아동의 이용 비율과 지역아동센터만 이용하는 아동수로 측정한다. 두 번째 모형은 지역아동센터 운영비 보조가 고용의 질에 영향을 미쳤는지 살펴본다. 고용의 질은 종사자의 고용 지속성과 임금을 통해 살펴본다. 고용 지속성은 동일 지역아동

센터에서 근무한 개월 수를, 임금은 종사자의 월 급여를 측정한다.

원인 변수인 집단 더미(d_Basic)는 지역아동센터가 기본운영비를 받는지 여부를 나타내는 더미 변수로, 운영비 보조를 받으면 1로 코딩되고(처리집단), 비교집단은 0으로 코딩된다(통제집단). 시간 더미(Time)는 정책 변화의 전후를 측정하는 시간 더미 변수로, 2015년은 1로 코딩되고, 2013년은 0으로 코딩된다. 정책효과는 집단더미(d_Basic)와 시간더미(Time)의 상호교차항(interaction term)으로 측정한다.

[그림 4-2] 분석모형



이중차이분석은 처리집단과 통제집단의 특성이 유사하되 정책의 영향을 받는지의 여부만 다를 것이라 가정하므로, 지역아동센터 기본운영비를 제외한 다른 외부요인들이나 센터의 특성 차이는 어느 정도 통제된다고 가정한다. 그럼에도 불구하고 이중차이분석을 실시하는 대부분의 실증연구들은 결과변수에 영향을 미칠만한 외부요인들과 센터의 특성 등을 통제변수에 포함하여 분석의 오류 가능성을 최소화하고자 한다(유지영, 2007, p.272; 석재은, 2010, p.78). 본 연구에서도 지역 특성(Gicho 변수)과 센터의 고유 특성(Center 변수)을 통제변수로 포함시켰다. 지역 특성은 미지원 시설에 대한 지방자치단체의 재정 지원이나 급식 지원의 정책 효과를 통제하기 위한 것으로 시군구 자체를 더미변수로 분석모형에 포함했다. 다만, 분석결과에서 개별값은 제시하지 않는다. 센터 특성은 지역아동센터의 고유한 특성을 통제하기 위한 것으로 운영주체와 신고일¹⁸⁾, 후원금을 포함했다.

본 모형에 포함된 변수의 구성과 조작적 정의는 아래 표와 같다.

〈표 4-3〉 변수의 조작적 정의

	변수명		변수 생성 및 측정	단위
결과 변수	저소득 이용 아동 비율	ratio_poor	(국기초+차상위계층) / 이용아동수	%
	지역아동센터만 이용	only	연속변수	명
	종사자 평균 근속기간	sw_ca	(년수*12)+개월수	개월
	종사자의 평균 급여	sw_sa	월 기본 급여	원
원인 변수	사후시점(기준: 2013)	time	1: 2015	
	수급집단(기준: 미수급)	d_basic	1: 수급	
	사후*수급 상호교차항	inter		
통제 변수	개인 외 시설(기준: 개인시설)	d_retype	1: 개인 외	
	신고년도	report3	신고년도 더미	
	후원금	log_donate	후원금 합산액의 로그값	
	시군구	gicho_2015	시군구 더미	

3. 분석결과

가. 단순이중차이 분석결과

〈표 4-4〉는 지역아동센터의 기본운영비 지원의 성과에 대한 단순이중차이 분석결과다. 저소득층 이용 아동의 비율은 시기에 관계없이 보조금을 지원받는 센터가 미지원 센터보다 더 높게 나타났고, 이러한 결과는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 보조금 지원 여부에 관계없이 2013년 비해 2015년의 저소득층 비율은 감소했고, 지역아동센터 지원사업에 따라 저소득층 이용 아동 비율이 12.0% 증가했다.

지역아동센터만 이용하는 아동 수 역시 보조금을 받는 센터가 미지원 센터보다 더 많은 것으로 나타났고, 집단 간 차이는 2013년에만 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 2013년 비해 2015년에는 보조금 지원 여부에 관계없이 지역아동센터만

18) 지역아동센터는 공부방으로 운영되다가 법제화(2004년) 되어 개소일이 아닌 신고일을 측정하는 것이 적절함. 자료는 신고연월일(yy-mm-dd)로 작성돼 있으나 분석에는 신고연도만 포함했음.

이용하는 아동 수가 감소했지만 지역아동센터 지원 사업으로 지역아동센터 전담 학생 수는 1.9명 증가했다.

종사자의 동일 지역아동센터 근무 기간은 2013년에는 보조금 지원센터가 미지원센터 보다 33.4개월 더 길지만, 2015년에는 보조금 미지원 센터가 13.4개월 더 긴 것으로 나타났다. 시점의 차이를 비교하면, 지원 센터는 2013년에 비해 2015년에 종사자의 근무기간이 오히려 감소했고, 보조금 미지원센터는 오히려 2015년에 더 증가한 것으로 나타났다. 이에 따라 지역아동센터 지원사업은 종사자의 고용안정성을 46.8개월 감소시킨 것으로 나타났다.

마지막으로 종사자의 월 급여는 지원 센터와 미지원 센터 간 차이가 있으나, 2013년에만 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다($p < .001$). 또한 지원 여부에 관계없이 2013년에 비해 2015년 급여가 더 높은 것으로 나타났다. 2015년 기준 월 급여는 지원 센터 155만원, 미지원 센터 125만원 수준이다.

〈표 4-4〉 기본보조금 지원 전후 단순 이중차이 분석

(단위: 원, %)

		2013	2015	시점 차이1)
저소득층 이용 아동	보조금 지원 센터	51.5	37.3	-14.2
	보조금 미지원 센터	42.4	16.2	-26.2
	집단간 차이2)	9.1	21.1	12.0
	t값	2.620 **	1.870 **	
지역아동센터만 이용하는 아동	보조금 지원 센터	15.7	13.5	-2.2
	보조금 미지원 센터	12.4	8.3	-4.1
	집단간 차이	3.3	5.2	1.9
	t값	3.949 ***	1.844	
종사자 평균 근무기간	보조금 지원 센터	48.5	29.0	-19.5
	보조금 미지원 센터	15.1	42.4	27.3
	집단간 차이	33.4	-13.4	-46.8
	t값	10.905 ***	-1.729 *	
종사자 평균 월 급여	보조금 지원 센터	1,237,750.2	1549594.0	311,843.8
	보조금 미지원 센터	990,371	1251471.7	261,100.7
	집단간 차이	247,379.2	298,122.3	50,743.1
	t값	11.651 ***	1.871	

주: 1) 시점 차이=2015년-2013년, 2) 집단 차이=보조금 지원 센터-보조금 미지원 센터

+ $p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

나. 이중차이(Difference-in-Difference) 회귀분석 결과

지역아동센터에 대한 정부 보조금 효과에 대한 분석은 두 개의 모형으로 이뤄졌다. 첫 번째 모형은 보조금이 정책 아동의 접근성에 미치는 효과를 살펴보기 위한 것으로 ‘저소득층 이용 아동’과 ‘지역아동센터만 이용하는 아동’을 결과변수로 측정한다. 이는 대상 선정 기준과 관련한 중요한 조건(‘우선 돌봄 유지’)과 2014년 이후 돌봄 서비스 연계를 통한 ‘대상 범위의 확대’에 관한 것이다. 분석결과 돌봄서비스 연계 도입 전후, 기본보조금을 지원 받는 시설이 미지원 시설보다 저소득층 이용 아동이 3.74% 더 높은 것으로 나타났다. 또한 기본보조금을 받는 센터가 비교집단(미지원센터)에 비해 지역아동센터만 이용하는 아동의 수가 2.9명 더 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-5〉 정부 보조금 지원 효과에 대한 이중차이 회귀분석: 모형 1 접근성

		빈곤아동 이용 비율			지역아동센터만 이용하는 아동수		
		b	Robust Std. Err.	t	b	Robust Std. Err.	t
상수		-1.9	11.4	-0.17+	-2.6	5.8	-0.46
사후*수급		14.6	6.1	2.38*	.7	1.7	0.42
사후시점		-27.0	6.0	-4.47***	-2.7	1.7	-1.55
보조금수급		3.7	4.0	0.94	2.9	1.0	2.75**
개인시설 외		2.6	1.2	2.11*	-.4	.4	-1.00
기부금(log)		1.3	.4	3.05**	.4	.1	3.65***
신고 년도	2003	58.2	10.4	5.59***	2.5	6.3	0.40
	2004	29.1	9.0	3.23**	7.4	5.3	1.38
	2005	27.0	8.6	3.12**	7.9	5.3	1.49
	2006	30.6	8.6	3.53***	7.5	5.3	1.41
	2007	25.2	8.6	2.93**	7.1	5.3	1.34
	2008	28.0	8.7	3.20**	7.6	5.3	1.44
	2009	26.1	8.6	3.02**	7.5	5.3	1.41
	2010	25.7	8.7	2.95**	7.8	5.3	1.46
	2011	23.6	8.7	2.71**	6.8	5.3	1.27
	2012	26.8	9.1	2.94**	7.6	5.3	1.42
	2013	23.7	9.1	2.60**	6.9	5.4	1.29
	2015	23.9	12.3	1.94+	12.5	6.2	2.02*
지자체요인		absorbed	(200 categories)		absorbed	(200 categories)	
N		2,109			2,257		
F		15.73***			5.10***		
adj R ²		0.2093			0.1551		

+ p< .10, * p< .05, ** p< .01, *** p< .001

두 번째 모형은 지역아동센터의 보조금 지원이 고용의 질 제고에 미친 효과를 분석하기 위한 것이다. 먼저 종사자의 평균 근속기간을 결과변수로 하는 경우, 지역아동센터 지원사업은 종사자의 근속기간을 약 23.9개월 감소시킨 것으로 나타났다($p < .001$). 주의할 것은 기본보조금의 지원 여부에 따른 종사자의 근속기간은 16.4개월 더 길어지지만, 시간 경과를 고려하면 오히려 감소한다는 사실이다. 또한 개인 시설에 비해서 그 외 시설에서 생활복지사의 평균 고용기간이 9.6개월 더 짧은 것으로 나타났다. 그러나 개인 시설에서 가족 종사자의 비중이 높다는 것을 고려하면, 이러한 결과는 보다 신중하게 논의될 필요가 있다. 한편, 종사자의 월 급여를 결과변수로 하는 경우 정책 효과는 부(-)적 관계였지만, 통계적으로 유의미하지 않다. 2013년에 비해서 2015년에 종사자의 임금은 월 36만원 증가했지만 동 기간 정부보조금은 월 23.0만원 증가했으므로 보조금의 증가에 비해 종사자 인건비의 증가가 더 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 정부 보조금 지원 효과에 대한 이중차이 회귀분석: 모형 2 고용의 질

		종사자 근속경력			종사자 월급여		
		b	Robust Std. Err.	t	b	Robust Std. Err.	t
상수		20.7	8.5	2.44*	1191,860.0	361,781.3	3.29**
사후*수급		-23.8	3.4	-7.02***	-41,046.5	104,118.8	-0.39
사후시점		4.9	3.2	1.54	360,569.4	98,894.3	3.65***
보조금수급		16.4	1.9	8.58***	131,083.4	82,504.2	1.59
개인 외		-9.5	1.0	-8.97***	-200,908.1	44,446.4	-0.00
기부금(log)		.5	.3	1.57	-15,216.1	22,286.2	-0.68
신고 년도	2003	21.1	10.5	2.01*	143,044.9	218,115.9	0.66
	2004	13.7	6.4	2.12*	143,221.4	163,996.1	0.87
	2005	15.3	6.0	2.53*	141,192.4	156,043.2	0.90
	2006	9.4	6.1	1.54	117,460.0	156,400.9	0.75
	2007	6.9	5.9	1.16	137,244.6	145,430.1	0.94
	2008	2.8	6.0	0.47	317,575.6	313,224.8	1.01
	2009	-.1	5.9	-0.03	184,453.3	154,907.5	1.19
	2010	-7.4	6.0	-1.24	156,917.4	156,891.7	1.00
	2011	-8.2	6.0	-1.37	69,953.0	146,549.8	0.48
	2012	-11.9	6.0	-1.96+	39,013.2	152,528.2	0.26
	2013	-15.1	6.2	-2.41*	6,849.1	175,924.6	0.04
	-1.3	11.5	-0.12	111,138.3	167,498.2	0.66	
지자체요인		absorbed	(200 categories)		absorbed	(200 categories)	
N		2,314			2,309		
F		64.13***			11.19***		
adj R ²		0.4080			-0.0384		

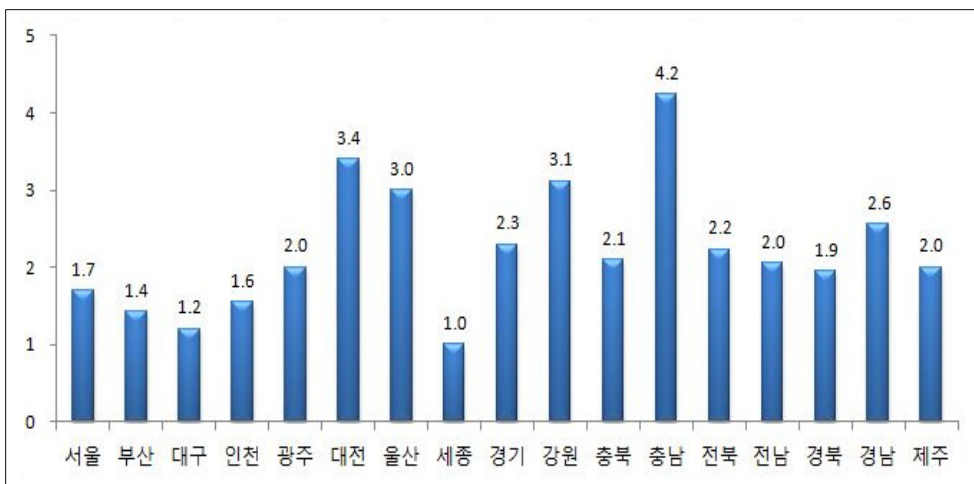
+ $p < .10$, * $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

제4절 지도·점검 결과

강지원 등(2015)은 지역별 아동 돌봄 계획의 수립을 지원하기 위해 지역별 지도·점검 결과를 조사했다. 2015년 기준 지역아동센터의 지도 점검 횟수를 시도 단위로 살펴보면, 충남이 4.2회로 가장 많고 대전 3.4회, 강원 3.1회, 울산 3.0회 순으로 나타났다. 자료를 제출한 225개 지자체의 연간 평균 지도 점검 횟수는 약 2.08회로 나타났다. 연간 3회 이상 지도 점검을 실시한 지역은 대전광역시와 울산광역시, 강원도와 충청남도로 나타났다. 이를 시군구 기준으로 살펴보면, 충남 아산시(30회), 경기도 의왕시(11회), 강원도 태백시(15회), 경남 거제시(10회) 순으로 나타났다. 특히 충남 아산시의 경우 2015년 돌봄기관 지도 점검을 실시하면서 회계 장부를 집중적으로 살펴본 결과 보조금카드 부당사용, 집행 잔액 미반납 등으로 대부분의 시군구에서 회수조치를 취한 것으로 나타났다. 충남 아산시의 경우에는 지역아동센터 업무 담당자가 감사실 업무를 경험한 사람으로 보조금사업에 관한 관리 지침에 따라 회계 감사를 집중적으로 실시한 결과이다.

〔그림 4-3〕 지역아동센터 시군구 지도 점검 횟수

(단위: 건)



주: 2015년도 기준 자료임.

서울 중랑구, 은평구, 동작구 및 경북 영주시는 자료 미제출

자료: 【지역별 아동 돌봄 계획 수립을 위한 지표】의 기초자치단체별 제출 자료를 분석한 것임.

충남 아산시와 같은 특이한 사례를 제외하고 대부분의 시군구는 지도 점검시 시설 점검과 종사자 및 아동 관리, 관련 자료의 작성 여부를 중심으로 검토하고 있다. 시군구의 지도·점검 결과 시정 권고 사례는 주로 안전 관리 미비, 종사자 채용 및 근무관리 관련, 운영비 사용 및 급식 관리와 관련한 내용이 많았다.

〈표 4-7〉 지역아동센터 시군구 시정 권고 사유

	시정 권고 사유	예시
시설 점검	안전관리 미비	소방 및 전기점검 미 실시, 소화기 및 피난지도 미 비치, 비상유도등 미 설치, 안전관리계획 미비 등
보조금 관리	종사자 채용 부정 및 근무관리 소홀	근로계약서 미작성, 근무상황부 관리 소홀, 강사 이력서 미제출, 겸직, 최저임금미달, 근로계약체결 부적정, 법정 생활복지사 미배치 등
	운영비 및 인건비 부적정 사용	지출부적정(증빙서류 및 예산과목 불일치, 사용가능목록 외 사용), 퇴직금 미적립, 종사자 4대보험료 오지출, 차량 관련 지출(주유비, 임대차계약 일지 등) 부적정, 시간외근무일지 미작성 등
	급식 관리 미비	유통기한 경과제품 보관, 식중독예방계획 미수립, 식단 미준용(가공식품자제요청), 급식조리원 보건증 기간경과, 조리실 식료품 구입 일자 미표기 등
	아동 출결 관리 미흡 및 교육시간 미이수	아동출석부 연필기재, 5대 의무교육시간 미이수 등
	후원금 관리 미비	후원금 내역 미공개, 개인소모품 구입 등
	기타	건강검진 미이수, 외부 체험활동 시 여행자 보험 미가입, 1만원 이상 물품구입시 체크카드 미사용, 체험 및 문화프로그램 시 계획-일지-평가서작성 부적절, 건물사용관련(임대차계약서 등) 부적정, 운영위원회 미개최·운영 부적정 및 변동사항 보고누락, 사무실을 타 기관과 공동사용, 교회홍보 플랜카드, 성범죄경력사항 누락, 개인 포인트 적립 등

주: 2015년 기준 자료임.

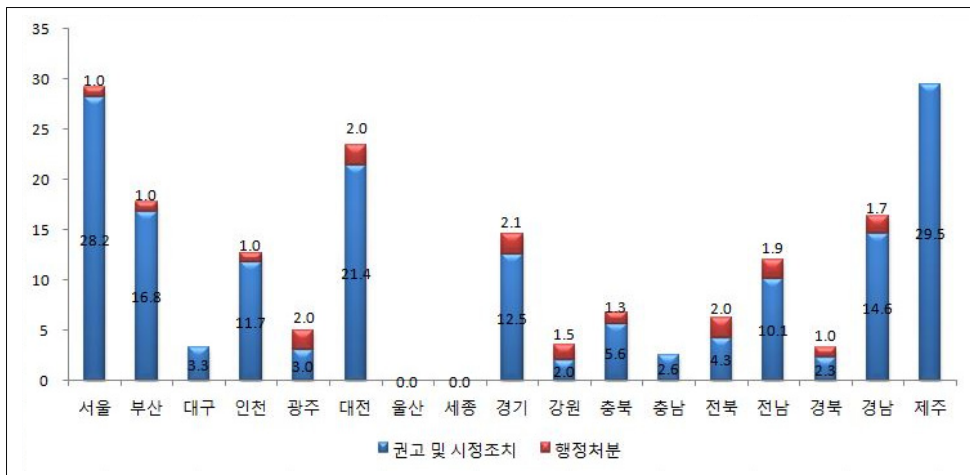
자료: 【지역별 아동 돌봄 계획 수립을 위한 지표】의 기초자치단체별 제출 자료를 분석한 것임.

2015년 지역아동센터 지도 점검 후 조치 현황을 살펴보면, 권고 및 시정조치 건수는 평균 7.14건이며, 행정처분 건수는 평균 0.35건으로 나타났다. 지도 점검 결과 사업정지 또는 보조금 환수 조치를 시행한 지자체는 인천 연수구·계양구, 광주 북구, 대전 유성구, 경기 오산시·시흥시·용인시·양주시, 충북 음성군, 전북 군산시·정읍시, 전남 광양시·보성군·진도군, 경남 진주시·김해시·하동군·거창군으로 나타났다. 또한 지도 점검 결과 3개월 운영비를 감액한 지자체는 충북 충주시. 시설 기준에 미달하여 이전 조치를 취한 지자체는 서울시 도봉구와 광주 광산구로 나타났다.

상당수의 기초자치단체는 지도·점검 후에 권고 및 시정 조치를 실시하고 있다. 그러나 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령 개정으로 향후 보조금 관리에 대한 관리 감독 기능이 강해질 것에 대비할 필요가 있다.

[그림 4-4] 지역아동센터 지도 점검 후 조치 현황

(단위: 건)



주: 2015년 기준 자료임.

- 1) 울산광역시와 세종특별자치시는 권고 및 시정조치와 행정처분 건수가 없으며, 대구광역시와 충청남도, 제주특별자치시는 행정처분 건수가 없음.
 - 2) 서울 중랑구, 은평구, 동작구 및 경북 영주시는 자료 미제출
- 자료: 【지역별 아동 돌봄 계획 수립을 위한 지표】의 기초자치단체별 제출 자료를 분석한 것임.

제5절 소결

지역아동센터에 대한 추이 및 현황을 분석한 결과, 지역아동센터는 이용 아동과 공급자의 지속적인 증가와 함께 정부 지원금도 확대됐다. 최근에는 유사중복사업의 정비 지침과 방과후 돌봄 체계의 부처 간 협의에 따라 저녁 돌봄의 연계를 풀었다. 이는 아동 돌봄 서비스의 이용 아동 확보라는 민간 공급자의 욕구와 저녁 돌봄을 선호하지 않는 학교의 의지, 이용 대상의 확대를 통해 사회적 낙인감을 해소하려는 정부의 이해관계가 맞았기 때문이다. 이러한 정책적 변화에 대한 몇 가지 이슈가 제기된다.

첫째, 지역아동센터 재정지원은 저소득층 이용 아동의 비율을 14.6% 증가시켰지만, 2013년에서 2015년 동안 국민기초생활보장수급가구와 취약계층 아동의 이용 비율은 오히려 감소하는 것으로 나타났다. 아동 돌봄 서비스의 제공과 관련해 정책 대상의 선정과 이용 아동 기준에 대한 적절성에 대한 우려가 제기된다. 특히 빈곤 아동에게 지역아동센터와 같은 아동 돌봄 서비스의 이용이 선택재가 아니라 필수재라는 것을 고려하면, 정책 대상 아동을 확대하는 동안 오히려 취약계층 아동이 배제된 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 또한 돌봄 연계를 확대하는 동안 공급자 주도의 보편화 방향이 보조금 사업을 적절한 지에 대한 의문 역시 제기된다.

둘째, 부처 간 돌봄 연계를 통해 저녁 돌봄만 제공하는 시설이 증가하면서 실제 운영 시간에 관계없이 동일한 보조금을 지급하는 것이 적절한가에 대한 의문이 제기된다. 현재 보조금 지원 기준은 시설 규모(신고정원, 종사자 배치)와 지역을 고려할 뿐 아동에게 돌봄서비스를 제공하는 시간과 돌봄 연계에 대한 고려는 적용되지 않는다. 이런 상황에서 공급자들이 지역 내 취약계층 아동에 대한 돌봄 보다는 돌봄 연계를 통한 보편 아동에 대한 돌봄을 선호하게 되면서 오히려 역선택이 발생한다. 또한 저녁 돌봄은 상대적으로 비용 대비 효과가 크다는 측면에서도 공급자에게 선호되고 있다. 문제는 일부 지역, 일부 공급자들이 임의적으로 보편 아동에 대한 돌봄을 선호하고, 취약계층 아동이 오히려 아동 돌봄서비스에서 배제되는 것은 아닌지 정책의 대상 적절성을 둘러싼 논란이 제기된다.

셋째, 지역아동센터의 보조금 증가에도 불구하고 종사자 임금은 오히려 하락하고 고용 상태도 불안정한 것으로 나타났다. 특히 직접 대인서비스를 제공하는 생활복지사의 임금 수준은 매우 열악한 상황이다¹⁹⁾. 실제로 동 기간 동안 정부의 재정지원이 증가했

음에도 불구하고 정책 효과를 고려한 종사자의 급여는 4.1만원 감소한 것으로 나타났다²⁰⁾. 그러나 이에 대해서는 반론의 여지도 있다. 정부 보조금 지원 기준에는 종사자의 인건비가 기본급으로만 책정돼 있어 종사자의 숙련(호봉)이나 특수상황(시간 외 근무, 다문화아동 전담 등) 등이 고려되지 않지만, 대부분의 지방자치단체는 자체 재원²¹⁾을 통해 경력을 고려한 수당을 별도로 지급하고 있기 때문이다.

넷째, 정부의 보조금 지원에도 불구하고 종사자의 근속기간은 23.9개월 감소한 것으로 나타났다. 물론 보조금 지원 여부에 따른 차이가 있으나(12.3개월) 호봉의 인정이나 승진이 인정되지 않는 구조로 인해 생활복지사가 동일 센터에 장기 근속하는 이점이 없기 때문으로 풀이된다.

다섯째, 국고보조사업의 관리시스템(e-나라도움) 도입으로 보조금 관리가 매우 엄격해질 전망이다. 지금까지 보건복지부의 부정수급 관리 방안은 주로 사회복지법인을 중심으로 이뤄졌고, 부정수급의 규모 역시 건강보험 및 장기요양보험, 공공부조, 공적연금 등에서 두드러지게 나타났다. 그러나 향후 보조금 관리 지침에서 사회서비스로 초점이 전환될 예정이다. 이에 따라 지역아동센터는 선제적으로 이에 대한 대응방안을 마련할 필요가 있다.

지방자치단체는 지도 감독의 권한을 가지고 보조금 관리 실태를 파악하고 있으나, 다수의 경우에 이러한 부정수급의 관리는 매우 제한적이다. 왜냐하면 시도에서 부정수급을 적발해도 기초자치단체에서 이를 적용하는지 여부에 차이가 있기 때문이다. 실제로 기초자치단체 수준에서 회계 및 정산 보고를 엄격하게 적용하여 감사를 실시한 경우 이에 대한 현장의 반발 및 민원이 폭주하는 것으로 나타났다. 이로 인해 보조금에 대한 지도·감독은 매우 제한적으로 이뤄졌고, 상위 기관에서 부정수급에 대한 행정처분을 내려도 기초자치단체에서 시행하지 않는 경우가 발생할 수 있다. 특히 보조금에 대한 위반 실태가 파악됐음에도 불구하고 위반 사실에 대한 페널티를 부과하지 않는 것은 오히려 보조금의 부정수급을 강화하는 역효과를 양산할 가능성도 있다.

19) 지역아동센터 종사자 평균 임금은 155만원인데, 시설장과 생활복지사의 평균 월 급여는 각각 160.6만원과 149.5만원으로 나타남(2015년 기준).

20) 산술적인 개념에서 생활복지사의 급여는 2015년 131.6만원으로 전년(122.9만원)에 비해 8만원 증가했으나, 재정 지원 사업의 효과에 따른 인건비는 오히려 감소한 것으로 실질적인 급여의 감소가 아님.

21) 2015년 기준 지방자치단체의 인건비 지원(자체재원)은 연간 100만원~2800만원까지 다양함(강지원 등, 2015, p.154).

제 5 장

우수 지역아동센터 선정 기준

제1절 지표 선정 기준

제2절 우수 지역아동센터 선정 지표

제3절 우수 지역아동센터 예산 배분(안)

제4절 시뮬레이션: 2016년 지역아동센터 실태조사

5

우수 지역아동센터 선정 기준 <<

제1절 지표 선정 기준

우수 지역아동센터를 선정하는 지표는 몇 가지 기본 원칙을 통해 도출했다. 첫째, 지역아동센터가 제공하는 아동 돌봄 서비스의 최저 품질을 관리하는 데 목적을 뒀다. 즉 본 연구에서 생산한 지표는 양질의 서비스를 제공하는 기관을 선정하는 데 목적이 있는 것이 아니라, 최저 수준의 품질을 유도하는 데 초점을 맞추고 있다. 실제로 본 연구에서 지역아동센터 내 종사자의 자질과 종사자-아동-학부모 간 상호작용 등에 대한 평가에 한계가 있으므로 서비스의 제공을 위한 관리 지표에 초점을 맞췄다.

둘째, 지역아동센터 지원 사업이 보조금 사업인 것을 감안하여 재정사업 평가의 기본 요소에 기반을 두고 지표를 생산했다. 2장에서 살펴본 바와 같이 재정사업의 평가 요소는 적절성과 효과성, 효율성과 지속가능성으로 구성되는데, 지역아동센터가 사회복지서비스라는 점을 고려하여 효율성을 공공성으로 대체했다. 또한 재정사업이 소기의 정책성과를 달성하도록 설계됐는가를 평가하는 것과 동일하게 지역아동센터가 본래의 정책 목적을 달성하도록 운영되고 있는가에 초점을 맞췄다.

셋째, 4장에서 살펴본 바와 같이 지역아동센터가 10년 이상 운영되면서 누적된 문제들을 스스로 극복할 수 있는 자정작용을 독려하는 지표들로 구성했다. 이는 기존의 평가 지표와 사회복지시설 평가에서 실시하는 기관 중심 평가 지표와 차이가 있다.

넷째, 선정 지표는 가급적 시설에 추가적인 업무 부담을 요구하지 않도록 작성했다. 이는 일상적인 지방자치단체의 지도 점검에서 발견된 사항들과 매년 제출하는 지역아동센터 실태조사 자료, 각종 행정 및 보고 자료들을 기반으로 지방자치단체가 직접 평가하기에 용이한 지표들로 구성했다.

다섯째, 아동 돌봄 서비스의 최저 품질 수준 유지를 위해 학계 전문가들과 시도 및 시군구 담당 공무원, 지역아동센터 시도지원단 및 이해관계자 대표들과 협의를 거치면서 현장의 요구가 반영되도록 작성했다. 이러한 일련의 과정을 거친 후 총 10개의 지표가 선정됐다.

제2절 우수 지역아동센터 선정 지표

1. 적절성 지표

적절성(relevance) 지표는 “사업의 목표들이 사업의 수요를 잘 충족시키는지와 정부정책의 우선순위와 잘 부합하는가”를 살펴보는 지표이다(EU, 2008). 따라서 적절성 지표는 지역아동센터가 ‘방과후 아동 돌봄’이라는 정책의 목표를 달성하기 위해 적절하게 설계됐는지를 뜻한다. 이를 시설 단위에 적용하면, 지역아동센터는 사업의 목적을 달성하기에 적절하게 설계되어 있는지, 사업의 목적을 달성하는데 적절한 자원을 배분하고 있는지, 사업의 우선순위를 잘 반영하고 있는지를 측정해야 한다. 이를 측정하기 위해 적절성 지표는 세 개의 하위 지표로 구성된다.

먼저 목표 달성의 적절성을 살펴보기 위해 본 사업의 정책 목표를 살펴보았다. 지역아동센터의 사업 목적은 “방과후 돌봄이 필요한 지역사회 아동의 건전 육성을 위하여 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공”하는 데 있다(보건복지부, 2016a, p.3). 즉 사업의 목표를 달성하기 위해서는 ‘취학 아동’에게 ‘방과후’에 돌봄을 제공해야 한다. 따라서 시설의 신고 정원 중에 취학아동 수를 통해 측정한다.

〈표 5-1〉 목표 달성의 적절성 지표

지표 1	취학 아동을 대상으로 방과후에 돌봄을 제공하고 있는가?
근거	사업 목적은 방과후 돌봄이 필요한 지역 사회 아동의 건전한 육성을 위해 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공하기 위한 것임.
지표 측정	① 시설의 신고정원(A)과 취학아동수(B) 작성 - 취학아동은 만 18세 미하의 초등학교부터 고등학교까지임.
산식	지표 1 = $B/A \times 10$ 으로 계산하여 작성
근거자료	2016년도 지역아동센터 실태조사 ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	10점 (0~10점 사이에 분포, 소수점 이하 반올림)

지역아동센터는 “맞벌이 가정 등의 지역 내 방과후 돌봄서비스를 필요로 하는 18세 미만의 학령기 아동”을 지원 대상으로 한다(보건복지부, 2016a, p.3). 단, 18세 이상 인 경우에도 재학 중인 아동을 포함한다. 여기서 ‘돌봄’ 서비스를 ‘필요’로 하는 것은 상당히 추상적인 기준이다. 지침에서는 지원아동에 대한 이용기준을 소득 기준과 돌봄 필요성, 연령기준으로 제시하고 있다. 즉 소득 기준은 중위소득 100% 이하이며, 돌봄 필요성 기준은 교육급여 대상, 한부모가족지원법·다문화가족지원법·장애인복지법에 의한 가정, 조손가정, 3명 이상 다자녀 가정, 맞벌이가정 등으로 제시하고 있다. 또한 연령기준은 초등학교 및 중학생 연령대를 중심으로 선정하도록 권하고 있다(보건복지부, 2016a, pp.19-21).

지역아동센터 지침에서 ‘이용아동에 대한 기준’과 ‘보조금의 지원 대상 아동’의 차이로 인해 약간의 혼란을 야기될 수 있으나, 본 연구에서는 이용아동에 초점을 맞췄다. 즉 소득 기준과 연령 기준은 고려하지 않고 ‘돌봄 서비스를 필요로 하는 아동’에게 돌봄서비스가 제공되고 있는가에 초점을 맞췄다. 따라서 시설의 신고정원 중 법정 저소득 아동(교육급여 대상과 법정 한부모가족 포함)과 맞벌이가구 및 다자녀 가정의 아동, 한부모가족 및 조손가족 아동 수를 측정했다. 이 때, 법정 저소득 가구이면서 가구의 특수성(한부모가족, 다자녀 가정 등)으로 인해 돌봄 필요가 중복적으로 발생할 수도 있다. 즉 신고 정원을 초과하여 돌봄의 필요성이 인정될 가능성도 있다. 측정에서는 10점 만점으로 작성하도록 하여 이러한 한계를 사전에 점검했다.

〈표 5-2〉 대상 선정의 적절성

지표 2	지역아동센터는 지역 내 돌봄이 필요한 아동에게 돌봄을 제공하고 있는가?
근거	사업은 방과후 돌봄서비스를 필요로 하는 만18세 미만의 아동을 대상으로 함.
지표 측정	① 신고정원(A), 법정 저소득(B), 맞벌이 및 다자녀가정(C), 한부모가족 및 조손가족(D) 작성 - B는 교육급여, 한부모가족지원법에 따른 가정 아동 - C는 맞벌이가정아동, 다자녀가정 아동 - D는 법정 지원 대상 외 한부모가족 및 조손가정 아동
산식	지표 2 = (B+C+D)/A*10으로 계산하여 작성
근거자료	2016년도 지역아동센터 실태조사 ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	10점 (0~10점 사이에 분포, 소수점 이하 반올림)

지역아동센터의 종사자 기준은 종사자 배치기준과 종사자 자격기준으로 구성된다. 먼저 종사자 배치기준은 「아동복지법 시행령」 별표 11에 근거한다. 이는 아동의 신고정원을 기준으로 하는데, 아동 수가 10인 이상 30인 미만인 경우 시설장 1명, 생활복지사 1명이 법정 종사자이며, 아동수가 30인 이상인 경우 시설장 1인, 생활복지사 2인이 법정 종사자이다. 아동이 50인 이상인 경우 법정생활복지사가 1명 추가되며, 영양사 1인을 추가 배치해야 한다. 따라서 아동의 종사자 배치는 신고정원을 기준으로 아동수에 따라 시설장과 생활복지사의 종사자 배치 기준을 준수했는지 여부로 측정한다(보건복지부, 2016a, p.16).

〈표 5-3〉 종사자 배치의 적절성-1

지표 3	지역아동센터의 종사자는 아동 수에 따라 적절하게 배치되고 있는가?
근거	지역아동센터는 「아동복지법」과 「사회복지사업법」에 근거하여 종사자 배치 및 자격기준을 준수해야 함.
지표 측정	① 시설장 수(A), 총족여부(B), 생활복지사 수(C), 총족여부(D) - B, D는 각각 5점 만점으로 작성 - 총족 5점, 미총족(일부 포함) 0점
산식	지표3 = B+D (B와D는 각각 5점 OR 0점)
근거자료	2016년도 지역아동센터 실태조사 ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	10점 (0, 5점, 10점)

다음으로 종사자 자격기준은 직종별 자격기준을 갖춰야 하며, 「아동복지법 시행령」 제52조 및 별표 12, 부칙 제3조와 「사회복지사업법」 제7조 제3항 및 제35조 제2항에 명시된 종사자의 결격사유에 해당하지 않아야 한다. 시설장의 자격기준은 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 2급 이상의 자격 취득 후 아동과 관련된 사회복지사업에 3년 이상 또는 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람, 학대아동보호사업과 관련된 기관에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 사람, 7급 이상 공무원으로서 국가나 지방자치단체에서 사회복지사업에 관한 행정업무에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람, 「의료법」에 따른 의사·한의사 또는 치과 의사 면허 취득 후 3년 이상 진료 경력이 있는 사람, 「정신보건법」에 따른 정신보건전문요원 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상

종사한 경력이 있는 사람, 「영유아보육법」에 따른 보육교사 1급 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람, 유치원, 초등학교 또는 중등학교 교사 자격증 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람, 직업훈련교사, 간호사, 영양사 자격 취득 후 사회복지사업에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람 등이 가능하다. 생활복지사는 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사 2급 이상 자격이 있는 사람, 유치원, 초등학교 또는 중등학교 교사 자격이 있는 사람, 「영유아보육법」에 따른 보육교사 1급 자격이 있는 사람이 가능하다(보건복지부, 2016a, pp.16~17).

한편, 「사회복지사업법」은 대인서비스의 종사자에 대한 결격사유를 명시하고 있는데 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자, 파산선고를 받고 복권되지 아니한 사람, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행이 면제된 날로부터 3년이 지나지 않은 사람, 사회복지사업 또는 그 직무와 관련하여 「아동복지법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「형법」 등에서 죄를 범하거나 형을 선고받은 사람 등, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 등에 의해 처벌을 받은 사람 등이다(보건복지부, 2016a, p.18).

일반적으로 종사자에 대한 자격 기준은 고용주가 확인을 하는데, 지역아동센터의 경우 고용주가 자격 요건을 갖춘 종사자로 같음하므로 이에 대한 확인이 필요하다. 즉 종사자에 대한 자격 기준 충족 여부 및 결격 사유 확인은 지방자치단체에서 수행할 필요가 있다. 특히 종사자가 대인서비스의 질에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 종사자의 자격 기준 충족 및 결격 사유 확인 여부는 매우 중요하다.

〈표 5-4〉 종사자 배치의 적절성-2

지표 4	지역아동센터의 종사자는 자격 기준을 충족하고 있는가?
근거	지역아동센터는 「아동복지법」과 「사회복지사업법」에 근거하여 종사자 배치 및 자격기준을 준수해야 함.
지표 측정	① 시설장의 자격기준 준수(A), 결격사유 확인(B), 법정생활복지사1의 기준 준수(C), 결격사유 확인(D) 법정생활복지사2의 기준 준수(E), 결격사유 확인(F) - 법정종사자가 2명인 경우: A, C 각각 준수시 각각 5점 - 법정종사자가 3명인 경우: A는 5점, C와 E는 각각 2.5점 - B, D, F는 결격 사유가 있으면 0점, 결격 사유가 없으면 1점
산식	지표 4 = (A*B)+(C*D)+(E*F) (A는 5점, C와 E는 합계 5점)
근거자료	2016년도 지역아동센터 실태조사 ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	10점 (0, 2.5점, 5점, 7.5점, 10점)

2. 효과성 지표

효과성(effectiveness) 지표는 “사업의 결과가 사업의 특정 목표 및 일반 목표를 달성하는 데 얼마나 기여했는지”를 살펴보는 지표다(EU, 2008). 지역아동센터 사업의 특정 목표는 “방과후 돌봄이 필요한 지역 사회 아동의 건전한 육성을 위해 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 복지서비스를 제공”하는 것이다. 이에 따라 지역아동센터 사업의 효과는 방과후 나홀로아동의 감소나 가정 내 돌봄 부담의 감소, 아동의 성장 및 발달 변화 등을 측정하는 것이 적절하다.

이와 함께 지역아동센터를 포함하는 사회서비스는 일반 목표를 갖고 있다. 사회서비스란 ‘삶의 질’ 향상을 위해 사회적으로는 꼭 필요하지만 민간기업들이 저(低)수익성 때문에 참여하지 않는 복지서비스를 뜻한다. 예를 들어 간병·가사·보육·돌봄서비스 등이 이에 포함된다. 민간 참여가 부진하기 때문에 정부·지자체·비영리단체 등이 서비스를 제공하게 되며, 이 때 종사자를 고용하면서 생기는 것이 ‘사회서비스 일자리’다(한경 경제용어사전, 2017/3/11 추출).

원칙적으로는 지역아동센터 사업을 운영하면서 달성하는 사업의 효과를 지역아동센터 단위에서 측정하는 것이 필요하나, 사업의 효과성을 분석할 수 있는 가용한 자료는 없는 실정이다. 물론 지역아동센터 이용 아동에 대한 패널 자료의 구축, 이용아동에 대한 만족도 조사 등이 실시되고 있으나, 표본 수가 너무 작아 대표성에 한계가 있다. 이와 유사하게 지역아동센터 단위에서 효과성을 측정할 자료 역시 한계가 있다.

이러한 한계로 본 연구는 사회서비스 일반 목표에 초점을 맞춰 효과성을 측정하고자 한다. 즉 지역아동센터가 사회서비스 사업으로 사회서비스 일자리를 창출하는 사업이라는 점을 고려할 때, 지역아동센터 사업의 효과 중 하나로 사회서비스 일자리의 질이 포함될 수 있다. 따라서 지역아동센터의 효과성에 대한 지표로 사회서비스 일자리인 종사자 고용의 질을 측정할 수 있다. 본 연구에서 효과성 지표는 종사자 고용의 질로 측정하며, 고용의 질은 종사자 관리와 종사자 처우의 두 개 지표로 구성된다.

사업안내에 종사자의 관리는 세 가지로 제시하고 있다. 첫째, 종사자 상근 기준은 「사회복지사업법」 제7조 및 제35조의 법적 근거에 따른 것이다. 시설장은 상근의무를 준수해야 하며, 시설의 필수운영 시간을 포함해 8시간 이상 근무하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 명예직, 겸임교수, 시간강사 등 영리추구가 현저하지 않거나 영리업무에

해당하지 않은 직으로서, 겸직을 하더라도 시설의 정상적인 운영이 가능한 경우에는 겸직이 가능하다. 이와 함께 임명직 시설장으로 겸직이 불가피한 경우와 시설종별 협회 비상근 임원으로 선임돼 관련 업무를 수행하는 경우 겸직이 가능하다(보건복지부, 2016a, pp.38~40).

둘째, 정부에서 인건비를 지원하는 종사자 신규채용은 직위에 관계없이 공개모집을 해야 한다. 다만, 법인이사회에서 시설장을 임명하는 시설의 경우와 순환직 직원의 경우 등 신규채용이 곤란한 경우에는 적용하지 않을 수 있다. 셋째, 「아동복지법」 제29조의 3, 제1항에 따라 아동학대 관련 범죄 전력 조회 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제56조 제1항에 따라 채용 예정자 및 사실상 노무를 제공하는 자에 대한 범죄경력을 조회해야 한다(보건복지부, 2016a, p.41).

〈표 5-5〉 고용의 질-1

지표 6	지역아동센터는 종사자 고용의 질 제고를 통해 서비스 효과를 도모하고 있는가?
근거	시설장은 상근의무를 준수해야 하며, 종사자를 공개채용하고, 종사자의 범죄 경력을 확인해야 함.
지표 측정	① 시설장 상근(A), ② 시설장 공개채용(B), 범죄 경력 확인(C), ③ 법정 생활복지사1의 공개채용(D), 범죄 경력 확인(E), ④ 법정 생활복지사2의 공개채용(F), 범죄 경력 확인(G) - 시설장(A) 상근시 4점, 겸직 0점 - 공개채용은 시설장 3점, 생활복지사 3점(2명인 경우 1.5점) - 범죄 경력 확인(C, E, G)은 근거자료 제출시 1점, 미제출 0점
산식	$지표\ 6 = A + (B * C) + (D * E) + (F * G)$ 단, 생활복지사가 1명인 경우 $A + (B * C) + (D * E)$ 이며, D는 3점 처리
근거자료	2016년도 지역아동센터 실태조사 ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	10점 (0, 1.5점, 3점, 4점, 5.5점, 7점, 8.5점, 10점)

다음으로 종사자 처우에 대한 지표는 법정종사자 기준에 근거한다. 사업 안내에 따르면, 기본운영비의 예산 지원에는 종사자의 처우 개선을 위해 생활복지사에 대한 기본급여를 지원하도록 돼 있다. 기본급여의 지원 기준은 1호봉을 기준으로 기본급여 150만원으로 한다. 30인 이상 시설의 생활복지사 2인 이상인 경우에도 기본급여를 동일하게 적용한다. 이에 더해 운영주체의 전입금, 후원금, 지자체 별도지원 등 재정범위에 따라 경력 인정 및 추가 지원이 가능하다(보건복지부, 2016a, p.66).

본 연구에서 종사자의 처우는 ‘생활복지사의 임금’으로 측정한다. 이는 전체 지역아동센터 중 개인 시설이 70% 이상을 차지하며, 유급가족종사자의 비중이 상당히 높은 지역아동센터의 특성상 종사자의 고용 형태와 고용의 질에 있어 시설장과 생활복지사의 격차가 클 것으로 예상되기 때문이다. 또한 다수의 연구에서 지역아동센터 생활복지사의 잦은 이·퇴직과 열악한 처우, 생활복지사의 업무 과중 등이 문제로 제기돼 사회복지시설 종사자의 최저 수준 보장의 필요성이 제기됐다(강지원, 2017). 이와 함께 아동에게 돌봄서비스를 직접적으로 제공하는 생활복지사에 대한 처우가 대인서비스의 질에 직접적으로 영향을 줄 것으로 예상된다. 이러한 문제 때문에 지역아동센터의 사업 안내에서도 생활복지사의 임금에 대한 최저 기준을 규정하고 있는 것이다.

한편, 사업안내에는 대표와 동거하는 친족만을 사용하는 시설의 경우 「근로기준법」 및 「최저임금법」, 「근로자퇴직급여보장법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」을 적용하지 않는다. 이 때 친족의 범위는 「민법」 제777조에 따른 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 배우자를 포함한다(보건복지부, 2016a p.42). 그러나 본 연구에서는 이를 적용하지 않는다. 정부 지원 재정일자리사업으로 아동복지교사 등이 파견되므로 대표와 동거하는 친족만을 사용하는 시설이란 존재하지 않기 때문이다.

현장에서는 법정 종사자 3인 이상 시설의 예외 사항 적용과 가족 종사자에 대한 임의적인 낮은 임금 등을 고려할 것을 요구했다. 그러나 사업 안내에서 이미 3인 이상 시설에서 예외조항이 없음을 규정하고 있고, 가족 종사자가 법정 종사자이며 다른 종사자가 배치된다는 점을 고려해 본 연구에서는 이를 적용하지 않았다.

〈표 5-6〉 고용의 질-2

지표 5	지역아동센터는 종사자 고용의 질을 제고하기 위해 최소한의 임금을 제공하고 있는가?
근거	종사자의 처우 개선을 위해 생활복지사에 대한 기본급여를 지원해야 하며, 기본급여는 1호봉을 기준(150만원)으로 함.
지표 측정	① 법정 생활복지사1의 기본 급여액(A), 준수(B), 법정 생활복지사2의 기본 급여액(C), 준수(D) - B와 D는 150만원 이상이면 5점, 그렇지 않으면 0점 - 기본 급여는 퇴직적립금 및 지자체 별도 수당을 포함하지 않음.
산식	지표 5 = B+C (법정생활복지사가 1명인 경우 B*2)
근거자료	2016년도 지역아동센터 실태조사 ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	10점 (0, 5점, 10점)

3. 공공성 지표

국어사전의 정의에 따르면, 공공성(publicness)은 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질로 정의된다. 또한 영어사전에서 공공을 찾아보면, 국가가 직접 관련되어 수행하는 일을 일컫기도 하고, 파생단어로 공공이익(public interest)은 사적 이익(private interest)과 구분되는 공공, 공동의 이익으로 정의된다(석재은 등, 2016, pp.47-48).

조대엽(2012)은 공공성 개념에는 다양한 요소가 내재돼 있고 복합적인 의미로 구성돼 있다고 정리하고 있다. 첫째, 주체와 가치의 차원에서 ‘공민성’의 요소를 강조할 수 있다. 공공성의 제1요소로서의 공민성은 공공성 개념에 내재된 민주주의, 정치적인 것, 인권, 위임된 정치체계로서의 정부적인 것 등의 요소를 포괄하고 있다. 둘째, 공공성은 제도와 규범의 차원에서 ‘공익성’의 요소를 내재하고 있다. 공공성의 핵심요소로서의 공익성은 공동체적 삶을 살아가는 데 필요한 경제적 가치 혹은 효율적 편익설비의 요소를 말한다. 셋째, 공공성은 행위의 차원에서 ‘공개성’의 요소를 포함한다. 공개성의 범주는 행위적 차원에서 의사소통적 행위를 준거로 하며, 공정, 평등, 정의 등의 가치를 반영하고 있고 보편적 접근성, 공유성 등의 내용도 포괄한다.

이에 근거하여 본 연구에서 공공성 지표는 소유권을 기준으로 한 시설 운영의 공공성과 서비스 제공의 공익성으로 구성한다. 일반적으로 시설 운영의 공공성은 운영주체의 유형을 기준으로 측정한다. 그러나 지역아동센터 협의회의 의견수렴을 토대로 우수 지역아동센터의 선정에서는 공개성에 초점을 맞췄다.

「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 보조금을 받는 시설의 재무·회계 담당자는 법인임원이나 시설장과 독립적인 자로 선발하여 법인 및 시설운영의 투명성을 제고해야 한다. 그러나 지역아동센터는 시설장과 법정 생활복지사로 구성된 소규모 시설이며 가족종사자의 비중이 높다는 것을 고려하면, 실제로 재무·회계 담당자가 시설장 혹은 시설 대표와 독립적일 가능성은 상대적으로 낮다. 반면에 지역아동센터는 사회복지시설정보시스템을 통해 회계정보를 투명하게 관리하고 있다.

또한 시설 운영의 투명성은 보조금에 대한 관리 결과를 통해 측정할 수도 있다. 보조금 환수의 사유는 교부조건 위반, 부정한 방법에 따른 보조금 교부, 개인의 영리 추구에 따른 것이다. 이러한 행위가 반복적인 경우 행정처분²²⁾을 받을 수도 있다. 특히

보조금 감액 및 환수에 비해 행정처분이 아동에게 더 심각한 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려했다. 그럼에도 불구하고 지역아동센터의 공공성을 측정함에 있어 재무회계시스템의 이용과 행정처분으로 한정하는 것은 다소 소극적인 방식이라는 한계가 있다.

〈표 5-7〉 시설 운영의 공공성

지표 7	시설은 회계의 투명성을 확보하고 있는가?
근거	시설은 재무회계 시스템에 정보를 공개하고, 보조금 사용 의무를 충실히 이행하고 있는가?
지표 측정	① 사회복지시설정보시스템 이용(A), 보조금 감액(B), 보조금 환수(C) - 사회복지시설정보시스템을 이용하면 10점, 그렇지 않으면 0점 - 2016년 기준 보조금 감액 및 환수 횟수만큼 감점 (B와 C지표에서 1회당 1점씩 감점)
산식	지표 7 = A-(B+C)
근거자료	시도 및 시군구 보조금 위반 건수 및 처분 현황(보고통계) ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	0~10점

서비스 제공의 공공성은 지역아동센터가 지역 내 사각지대 발굴 및 자원연계 등 아동을 위한 서비스의 공공성을 확보하고 있는지를 점검하는 지표이다. 지역아동센터는 방과후 돌봄 서비스를 제공하는 전달체계로, 지역아동센터만 이용하는 것이 가장 효과적인 운영 방식이다. 동시에 방과후 돌봄체계는 교육부와 보건복지부, 여성가족부 등 다(多)부처에서 수행하는 사업이다. 이들 사업은 유사중복 사업의 정비 지침에 따라 돌봄 연계 방안을 마련했는데, 지역아동센터, 초등돌봄교실, 방과후아카데미, 청소년 공부방, 어린이집, 유치원 등 중복 이용은 허용하지 않는다. 다만, 저녁 돌봄을 위한 부처 간 연계를 통해 시간대를 달리하여 초등돌봄교실, 방과후아카데미를 중복해서 이용하는 것은 허용한다(보건복지부, 2016a, p.21). 따라서 지역아동센터만 이용하는 아동과 돌봄 연계 아동 모두를 고려해야 한다. 실제로 아동의 이용시간에 따른 운영비 보조에도 차이가 없다. 단, 부처 간 협의에 따른 돌봄 연계는 방과후학교와 학원 연계는 포함하지 않는다.

22) 행정처분은 「아동복지법」 제56조에 근거하여 시설이 설치기준에 미달할 때, 운영주체의 설립 허가가 취소된 경우, 아동학대 및 부정한 방법으로 경비를 지원받은 경우 등에 적용됨(보건복지부, 2016a, p.56).

한편, 지방자치단체 및 지역아동센터는 지역 내 빈곤·학대·방임 가정, 한부모·조손, 맞벌이·이혼가정의 아동·다문화 가정 아동 등 돌봄이 필요한 아동들을 적극 발굴·보호하여 아동방임을 예방해야 한다. 이와 함께 시설은 지역사회 서비스 및 자원체계를 개발·연계하여 아동에게 필요한 서비스를 지원할 수 있도록 노력해야 한다. 사례관리가 필요한 아동에 대해서는 드림스타트 또는 지역사회 전문기관에 의뢰하고, 지속적이고 종합적인 서비스 제공을 위해 사례관리 기관에서 요청하는 아동정보 등을 제공하고 협조해야 한다(보건복지부, 2016a, p.19).

일반적으로 지역아동센터는 민간 전달체제로 공적인 아동복지전달체제로 인정되지 않는다. 이에 따라 사각지대 발굴과 지역사회 서비스 및 자원의 연계·개발에 한계가 있다. 다만, 다수의 지역아동센터는 이용을 문의하는 학부모와의 접촉을 통해 사각지대를 발굴하거나 이용아동의 선정 기준을 확인하는 과정에서 통합사례관리에 연계되기도 한다. 반면에 일부 지역에서는 드림스타트가 지역아동센터 이용 아동에 대해서만 통합사례관리를 하는 등의 문제가 존재한다.

그럼에도 불구하고 지역아동센터에서 제공하는 서비스의 공익성을 추구하기 위해서는 지역아동센터를 방과후에 종일 이용하는 아동과 돌봄 연계를 통해 부분 이용하는 아동, 통합사례관리 대상으로 연계되는 아동 등에 대한 서비스를 발굴하고 자원을 연계하는 등의 노력을 독려할 필요가 있다.

〈표 5-8〉 서비스 제공의 공익성

지표 8	시설은 사각지대 발굴 및 자원연계 등 아동을 위한 서비스 공공성을 확보하고 있는가?
근거	시설은 지역 사회 서비스 및 자원체계를 개발·연계하여 아동에게 필요한 서비스를 지원
지표 측정	① 신고정원(A), 지역아동센터만 이용(B), 돌봄 연계 아동(C), 드림스타트 연계 아동(D) - C는 지역아동센터와 초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미 간 연계 아동만 포함 (주의: 방과후학교, 학원 연계 이용은 포함하지 않음) - D는 통합사례관리를 위해 드림스타트에 의뢰, 드림스타트에서 돌봄 의뢰한 경우만 해당 (주의: 센터에 문의하지 않고 시군구 드림스타트에 확인)
산식	지표 8 = (B+C+D)/A*10
근거자료	2016년도 지역아동센터 실태조사 ※ 기 제출된 실태조사 자료와 일치하지 않는 경우 별도 표기
배점(분포)	10점 (0~10점)

4. 지속가능성

지속가능성(sustainability) 지표는 사업의 효용성이 얼마나 오래 지속되는가에 대한 문제로 해석할 수 있다. 즉 지역아동센터 사업이 정부의 예산 절감이나 사업의 보조 중단에도 불구하고 얼마나 오랫동안 방과후 돌봄 체계로써의 효과가 지속되는가를 판단하는 것이다. 일반적으로 지속가능성은 사업의 효과가 얼마나 지속되는가를 기준으로 판단하는데, 이를 지역아동센터 시설 단위에 적용하면 아동복지거점기관으로서 지역아동센터의 위상과 사회복지시설로서의 자발적 후원에 따른 운영의 지속가능성으로 살펴본다.

먼저 지역아동센터는 지역 내 돌봄 사각지대 해소에 기여하고 대표적인 아동복지시설로써 지역 사회에서 아동 이용 기관의 역할을 수행하고 있다. 특히 선도적인 지역아동센터는 거점센터 혹은 멘토의 역할을 수행하며 컨설팅 등을 통해 신규 시설의 역량 강화에도 이바지하고 있다. 특히 지역 사회에서 아동복지시설로써 지역아동센터의 위상은 두 가지 측면에서 적극적으로 고려될 필요가 있다. 지역의 물리적 환경 측면에서는 접근성을, 지역의 사회적 환경 측면에서는 중요성을 고려할 필요가 있다. 즉 접근성이 제한되는 지역 혹은 특수한 욕구를 가진 아동에게 돌봄을 제공하는 시설로써의 중요성 등이 우리 사회에서 지역아동센터에 대한 역할과 위상 제고에 효과를 야기하고 지역아동센터의 지속가능성을 제고할 것이다.

〈표 5-9〉 아동복지시설의 지속가능성

지표 9	아동복지시설의 역할 및 위상 제고를 위해 노력하고 있는가?
근거	지역 내 돌봄 사각지대 해소에 기여하고 컨설팅 등 거점센터 역할 수행 등을 통해 아동복지기관의 역할 제고(사업안내, p.12, 54)
지표 측정	① 시설위치(A)를 기준으로 0~3점까지 측정 - 도서벽지, 구도심, 농촌 지역의 면리 등 위치로 인해 접근성이 중요한 경우, 관내 지역아동센터가 1개소밖에 없어 시설 독려가 필요한 경우 등을 고려 ② 시설 중요성(B)를 기준으로 0~7점까지 측정 - 장애, 다문화 등 특수한 욕구를 가진 아동에게 돌봄 제공 - 시군구 요청으로 관내 멘토링 및 거점, 대표 등의 업무 수행 - 지역아동센터 운영과 관련해 표창 및 수상 등의 경력
산식	지표 9 = A+B
근거자료	없음
배점(분포)	10점 (0~10점)

마지막으로 사회복지시설로써 지역아동센터의 지속가능성을 고려할 필요가 있다. 지역아동센터는 국고보조사업으로 지난 10년간 지속적으로 확대돼왔다. 시설 수의 증가는 운영비의 증가와 종사자 처우의 개선 등을 야기했고, 이에 따라 지역아동센터 지원사업은 보건복지부 소관 국고보조사업 중 상당히 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 정부의 예산 편성은 한정된 재원으로 정책의 우선순위에 따라 배분하는 원칙에 따라 지역아동센터 지원사업이 지속적으로 증가하기는 어려운 구조이다. 따라서 사회복지시설로써 지역아동센터의 지속가능성은 보조금 관리 및 후원금 관리 의무를 충실하게 수행하고, 지역사회 연계 등을 통해 예산 편성의 한계를 극복할 수 있는가에 따른다.

이와 함께 지역아동센터가 보조금 및 후원금 관리의 기준들을 준수하고 있으며, 지역 사회 연계를 통해 지역 사회에서 실질적인 아동복지시설로써 위상을 제고하는가에 초점을 맞출 필요가 있다.

〈표 5-10〉 사회복지시설의 지속가능성

지표 10	사회복지시설로서 보조금 관리 및 후원금 관리 의무를 충실하게 수행하고, 지역사회 연계 등을 위한 노력을 하고 있는가?
근거	지역 내에서 시설에 대한 의존도가 크며 시설이 지역사회에서 중요한 역할을 수행하고 있는가?
지표 측정	① 사회복지시설의 의무(A)를 기준으로 0~6점까지 측정 - 2016년 기준 후원금 모집 및 사용 내역을 제 때, 정확하게 제출했는지 여부 - 2016년 지역아동센터 실태조사 및 보조금 사용 내역(정산)을 일정에 맞게 제출했는지 여부 ② 지역 사회 연계(B)를 기준으로 0~4점까지 측정 - 지역 사회에서 추진하는 민관협의체, 지역사회보장계획의 수립 등에 참여하는 등 지역 사회와 연계를 위한 노력
산식	지표 10 = A+B
근거자료	없음
배점(분포)	10점 (0~10점)

지금까지 재정사업 평가 분석틀을 활용하여 지역아동센터에 대한 시설 단위 모니터링을 위해 개발된 지표를 제시했다. 8개의 지표는 정량 지표 산식에 따른 단순 입력을 통해 지표값을 산출하는 반면, 지속가능성 지표(2개)는 지방자치단체에서 평가하는 정성지표다. 이러한 지표는 기존의 평가에서 활용하는 지표를 일부 포함하되, 가급적 매년 반복적으로 측정해서 관리하고 있는 지역아동센터 실태조사 자료를 활용하여 단순히 작성할 수 있도록 마련됐다는 데 장점이 있다.

제3절 우수 지역아동센터 예산 배분(안)

앞에서 살펴본 바와 같이 지역아동센터는 사회복지시설 평가에 포함되지 않으며, 별도의 평가 체계를 운영하고 있다. 또한 사회복지시설 평가에 따른 인센티브를 제공하고 평가 결과를 일반 대중에게 공개하고 있는 데 반해, 지역아동센터에 대한 평가는 결과의 공개와 활용이 소극적으로 이뤄지지 않고 있다. 이에 따라 지역아동센터 평가가 서비스 질 제고나 이용자 선택, 운영비(혹은 서비스 수) 결정 등의 활용에 한계가 있다.

우수 지역아동센터 선정은 평가 결과의 활용이라는 측면에서 기존의 평가 결과를 활용하는 것이 적절하나, 현재 2주기 평가가 완료되지 않은 시점이고 평가 결과와 서비스 질의 영향이 확인되지 않아 기존의 평가 결과를 활용하는 것은 한계가 있다. 이에 본 연구는 우수 지역아동센터를 선정하는 지표를 별도로 마련하고, 이를 바탕으로 우수 지역아동센터의 예산 배분(안)을 마련하여 이해 관계자에 대한 의견을 수렴했다.

예산 배분(안)은 두 가지 방식으로 구성됐다. 먼저 이해관계자의 협조와 우수 지역아동센터의 선정 지표에 대한 논의를 위해 2015년 실태조사를 바탕으로 시뮬레이션을 실시했다. 이에 근거하여 보건복지부와 이해관계자들이 예산의 배분(안)에 대한 협의를 직접 진행했다. 그러나 의견수렴 과정에서 몇 가지 지표에 대한 논란이 있었고, 실제로 우수 지역아동센터 선정에 활용된 지표와는 차이가 있다. 대부분의 경우 지표 자체의 변화 보다는 지표의 측정을 완화하는 방식을 취했으므로 분포를 살펴보는 데 무리가 없을 것으로 예상된다²³⁾.

본 절에서는 우수 지역아동센터 예산 배분을 위해 개발된 지표를 토대로 2015년 실태조사 자료를 적용하여 시뮬레이션을 실시한 결과를 바탕으로 제시한 예산배분(안)을 제시하고자 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우수 지역아동센터 선정의 지표는 정성지표(20%)와 정량지표(80%)로 구성되는데 특히 정량지표는 지역아동센터 실태조사를 토대로 작성됐다. 이에 반해 정성지표는 지역 내에서 지역아동센터의 역할과 지속가능성을 측정하는 지표로 지방자치단체가 직접 평가하게 된다.

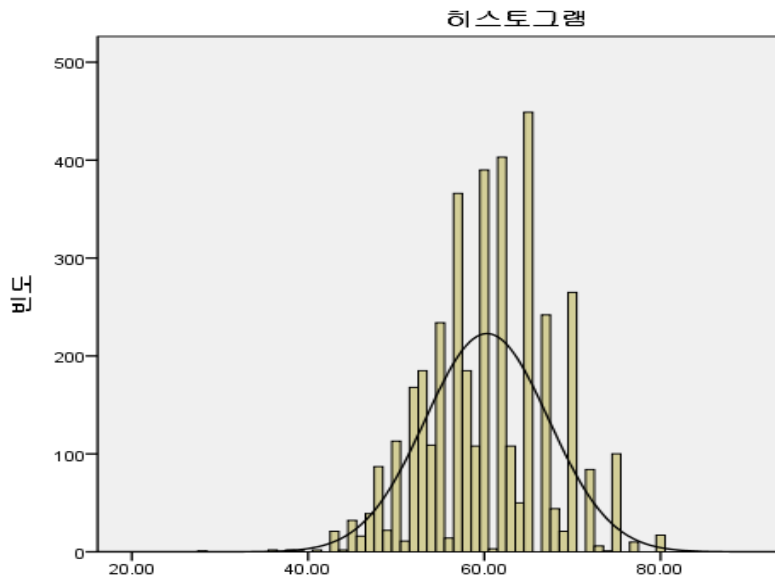
이러한 지표의 설계에 따라 시뮬레이션은 정량지표를 기준으로 작성됐고, 2015년 실태조사에 자료를 입력한 지역아동센터 중 국고보조지원 시설을 기준으로 설정했다.

23) 지표7에서 '운영주체의 공공성 지표'의 측정방식이 완화됨.

1. 2015년 실태조사 기준 점수 분포

지역아동센터를 기준으로 우수 지역아동센터의 선정 지표를 적용한 결과, 전체 80점을 만점으로 할 때 평균은 60점, 표준편차 7점으로 나타났다. 즉 정규 분포는 53점에서 67점 사이에 대부분의 시설이 분포한다고 할 수 있다. 그러나 시설별 점수를 살펴보면, 일부 시설에서 상당히 낮은 점수를 나타내고 있다(최소 28점~최대 80점).

[그림 5-1] 지역아동센터 선정 지표 점수 분포 : 지역아동센터 기준



이를 지역아동센터의 운영주체별로 살펴본 결과, 운영주체별 평균은 지자체(65.7점) > 개인(61.6점) > 사회복지법인(60.6점) 순으로 나타났다. 가장 낮은 점수는 종교단체(55.4점) > 재단법인(56.4점) > 기타 및 시민단체 순(57.5점)으로 나타났다. 이는 공립지역아동센터의 경우 직영이든 위탁이든 시설의 운영 기준을 잘 준수하고 있기 때문이다. 이에 비해 종교단체와 기타 시민단체 등은 본래의 목적이 아동복지시설을 통해 아동의 삶의 질을 제고하는 데 목적을 둔 것이 아니므로 사회복지시설의 의무 및 공공성 등에서 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

한편, 개인 운영 시설과 사회복지법인의 점수가 상대적으로 높게 나타났는데, 이는

사회복지시설 혹은 아동복지시설이라는 합목적적 사업을 위해 운영되기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 요약하면, 일반적으로 사회서비스와 관련한 이론적 논의에서 영리성 여부를 기준으로 하는 운영주체의 차이는 서비스 질에 영향을 미치는 것으로 가정한다. 그러나 본 연구에서 2015년 지역아동센터 실태조사를 통해 살펴본 결과, 운영주체의 차이보다는 조직/기관의 설립 이념과 기관 운영의 목적과 같은 ‘가치’에 따른 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 개인 운영시설이 영리성을 담보한다는 지나친 가설에 대한 경계를 보여줌과 동시에 조직의 부수적인 수입원으로써 지역아동센터를 운영하는 법인 및 단체에 대한 운영이 적절한지에 문제를 제기한다.

〈표 5-11〉 운영주체별 점수 분포

	시민단체	재단법인	사단법인	사회복지법인	종교단체	개인	지자체	기타
평균	57.5	56.5	57.8	60.6	55.4	61.6	65.7	57.4
표준편차	7.4	7.2	6.8	7.8	6.9	6.4	4.5	6.6
N	65	297	238	324	266	2,644	7	72

다음으로 평가 점수의 분포도를 살펴보면, 하위 20% 54점, 하위 40% 58점, 하위 60% 62점, 하위 80% 67점으로 평균 60점을 기준으로 집중적으로 분포돼 있음을 알 수 있다. 분위수를 기준으로 지역아동센터수를 조사한 결과, 첫째, 하위 20% 이상 시설에서도 점수의 편차가 매우 큰 것으로 나타났다. 특히 일부 시설에서는 보조금 관리 및 아동-종사자에 대한 관리가 엄격하지 않은 것으로 나타났다.

〈표 5-12〉 분위별 점수 및 시설 분포

사분위 점수			5등급 구분			
N=3,913			등급	개소수	비율	누적분포
백분위수 (점수)	20%	54	5등급	813	20.8	20.8
	40%	58	4등급	799	20.4	41.2
			3등급	904	23.1	64.3
	60%	62	2등급	849	21.7	86.0
	80%	67	1등급	548	14.0	100.0
	100%	80	합계	3,913	100.0	

2. 적용 제외 검토

본 연구는 우수 지역아동센터에 대한 추가 운영비 지원 방안을 제시하는 데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 우수 지역아동센터를 선정하기 위한 지표를 사업 평가 방식에 근거하여 개발했다. 이를 토대로 2015년 지역아동센터 실태조사 자료를 적용한 결과 일부 시설은 80점 만점에 30점 미만의 매우 낮은 점수를 보였다. 특히 이들 시설이 이미 시도 감사나 보조금 관리에 대한 지도·점검 과정에서 적발된 시설인 것으로 나타났다. 이에 따라 시도 및 시군구의 지역아동센터 감사 등에 따른 행정처분 사례에 대한 현황을 수집하여 검토한 결과 다음과 같은 의무 위반 사례가 나타났다.

첫째, 2014년 이후 보조금 관리에 관한 기준이 엄격하게 적용되면서 시설에 대한 지도·점검 결과 운영비 보조금을 환수한 실적은 2014년 160건, 2015년 71건, 2016년 121건으로 나타났다. 특히 관계부처 합동으로 「복지 분야 부정수급 관리 대책」방안을 발표(2013년)하고, 이에 근거하여 중앙부처와 지방자치단체가 부정수급에 대한 지도·점검(2014년)을 실시함에 따라, 이러한 실적이 2014년에 상당히 높게 나타났다. 문제는 2015년과 2016년에 부정수급 예방 교육을 지속적으로 실시했음에도 불구하고 보조금의 부적정 지출 행태가 여전하다는 사실이다.

둘째, 「아동복지법」에 근거해 시도 및 시군구에서 실시하는 지도·점검 결과 행정처분은 2014년 215개소에서 2016년 168건으로 감소한 것으로 나타났다. 이 때 행정처분은 「아동복지법」상의 개선명령, 시설장 교체, 6개월 이내 사업정지를 포함한다. 문제는 행정처분과 보조금 환수가 상당히 집중적으로 반복적으로 나타난다는 사실이다.

셋째, 지역아동센터 시설 평가에서 미흡한 시설로 나타났으나 컨설팅 실시 이후 재평가를 받지 않은 시설도 존재한다. 지역아동센터의 평가 결과는 인센티브 혹은 페널티에 반영되지 않는다. 다만, 컨설팅을 통해 재평가를 받도록 의무화하고 있다. 따라서 이를 충족하지 않는 경우 혹은 재평가 결과 역시 미흡하다면 아동에게 돌봄서비스를 제공하는 시설로 유지하는 것이 적절하지 않다. 따라서 이들 시설의 존폐 여부나 퇴출 경로 등과 별개로 우수지역아동센터로 선정하는 것은 적절하지 않다. 평가 미흡 시설은 2016년 기준 11개 시설이다.

시설에 대한 중복 검증 결과 행정처분과 보조금 감액 및 보조금 환수가 동시에 나타난 시설은 135개 시설로 나타났다. 이 중 21개 시설은 2016년에 폐지, 폐업 혹은 휴지

중으로 우수 지역아동센터 선정에서 제외한다. 또한 이들 중 3개 시설은 운영주체 변경 등에 따른 운영비 특례 대상으로 나타났다. 한편, 일부 시설은 지역아동센터 실태조사 자료를 입력하지 않는데, 이는 「아동복지법」에 근거한 아동복지시설에 대한 정보시스템 및 회계 보고 등의 의무를 수행하지 않는 것이다. 이에 따라 사회복지시설정보시스템에 자료를 입력하지 않은 시설 역시 우수 지역아동센터 대상에서 제외했다.

〈표 5-13〉 우수 지역아동센터 선정 제외 시설

(단위: 개소수)

	①행정처분	②보조금감액	③보조금환수	④폐지, 폐업, 휴지	⑤DB미제출	⑥운영비특례
시설수	221	9	291	21	44	10

주: 시설에 대한 중복 검증 결과, ① ∩ ②=9, ② ∩ ③=7, ③ ∩ ①=135, ①+②+③ ∩ ④=21, ①+②+③ & ⑤=6, ①+②+③ & ⑥=3인 것으로 나타남. 단, ④, ⑤, ⑥의 중복은 없음.

3. 우수 지역아동센터 예산 배분(안)

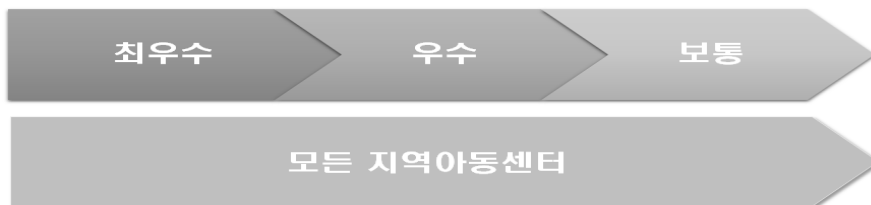
이러한 분석 결과를 토대로 수시배정 요건을 가진 우수 지역아동센터 예산의 배분 방식을 도출하기 위해 몇 가지 원칙을 도출했다. 첫째, 대부분의 시설은 53~67점 사이에 분포한다. 그러나 일부 시설은 보조금 시설임에도 불구하고 지역아동센터의 지침을 위반하여 운영하는 것으로 나타났다. 이러한 시설 중 다수는 이미 지방자치단체의 지도·점검 및 시도 감사 등에서 적발된 것으로 나타났다. 특히 부정수급에 대한 감액 및 환수 처분을 받은 시설에 대해서 “우수한” 지역아동센터라고 명명하는 것은 적절하지 않다. 따라서 보조금 감액 및 환수 등 행정처분을 받은 지역아동센터는 원칙적으로 우수 지역아동센터에서 제외할 필요가 있다.

둘째, 다수의 지역아동센터가 평균을 중심으로 정규 분포를 띠고 있어 점수를 기준으로 임의적으로 부여한 등급 간 차이가 매우 적다. 이러한 결과를 고려하면, 대부분의 지역아동센터에 정액 보조를 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 단, 이 경우에도 보조금 관리 위반 사례 등은 제외해야 한다. 셋째, 본 연구에서 5등급을 기준으로 분포를 파악했으나, 실제 점수별 분포 결과로는 상위 20% 이상(최우수), 55점 이상 시설(우수), 그 외(보통)로 구분하는 것이 적절한 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과를 토대로 본 연구에서는 우수 지역아동센터의 선정 지표에 따른

선정 기준 및 예산 배분(안)을 다음과 같이 제안했다. 첫째, 일부 시설을 제외한 대부분의 지역아동센터는 사업의 효과성이 어느 정도 인정됐다. 따라서 일부 행정처분을 받은 시설을 제외한 모든 시설은 보통 이상의 수준을 보여주고 있다. 둘째, 우수 지역아동센터 선정을 위해 개발된 지표의 점수 분포는 3개의 집단으로 유형화됐다. 첫 번째 유형은 대상 선정 및 지원의 적절성과 시설의 공공성을 두루 갖춘 시설이다. 두 번째 유형은 일부 지표에서 적절성과 공공성이 제한된 형태로 나타나는 시설이다. 마지막 유형은 사업의 공공성이 일부 미흡한 것으로 나타났다.

[그림 5-2] 우수 지역아동센터 예산 배분(안)



제4절 시뮬레이션: 2016년 지역아동센터 실태조사

1. 평가 지표 시뮬레이션

본 절에서는 2절에서 개발한 선정 지표를 기준으로 2016년 실태조사 자료를 활용하여 시뮬레이션을 실시했다. 시뮬레이션은 실태조사 자료 및 행정·보고자료를 기반으로 작성된 것으로 실제 선정 결과와 일치하지는 않는다. 또한 지방자치단체에서 평가하는 ‘지속가능성’ 지표는 고려되지 않았다. 이에 따라 80점 만점을 기준으로 한다.

먼저 지표 1 ‘목표 적절성’은 전체 평균 9.0점을 나타내고 있어 대부분의 시설에서 취학 아동을 대상으로 아동 돌봄 서비스를 제공하고 있음을 알 수 있다. 또한 신고정원의 평균은 대부분의 시도에서 29.1명으로 나타나 지역아동센터는 29인 시설이 보편적임을 알 수 있다.

〈표 5-14〉 지표 1-목표 적절성

시도	신고정원(A)	취학아동(B)	지표1
강원도	28.8	26.1	9.1
경기도	31.9	28.1	8.9
경상남도	27.8	24.9	9.0
경상북도	27.9	24.8	8.9
광주광역시	29.0	26.9	9.3
대구광역시	28.1	25.4	9.1
대전광역시	31.1	26.5	8.6
부산광역시	26.3	22.9	8.7
서울특별시	29.9	27.3	9.2
세종특별자치시	30.5	25.8	8.7
울산광역시	26.4	23.3	9.0
인천광역시	27.8	24.8	9.0
전라남도	27.7	25.1	9.1
전라북도	27.4	24.8	9.1
제주특별자치도	29.3	26.0	8.9
충청남도	30.3	26.4	8.7
충청북도	28.7	26.1	9.1
전체	29.1	26.0	9.0

지표 2 ‘대상 적절성’은 전체 평균 8.3점을 나타내고 있어 대부분의 시설에서 지침상의 이용 아동 기준을 준수하고 있음을 알 수 있다. 전체적으로 볼 때 법정 저소득은 9.1명으로 상대적으로 적은 반면, 맞벌이 가구의 아동이 10.2명, 다자녀 가정의 자녀가 2.7명, 한부모 및 조손 가족 아동은 4.9명으로 나타났다. 이는 소득 기준 아동의 비중과 돌봄 필요성 아동의 비중이 전반적으로 고른 분포를 나타내고 있으며, 특히 맞벌이 가구의 아동이 상대적으로 높은 것을 볼 때 보편적인 돌봄의 필요성이 확대되고 있다고 볼 수 있다.

시도별로 살펴보면, 강원, 대전, 부산, 서울시에서 법정 저소득의 비중이 매우 큰 것으로 나타났고, 경기, 광주, 대구, 대전, 서울, 세종, 제주, 충남, 충북에서는 맞벌이 가구의 비중이 상당히 높은 것으로 나타났다. 이에 비해 세종, 울산에서 다자녀 가정의 아동은 거의 없으며, 제주를 제외한 전체 시도에서 한부모 및 조손 아동의 비중이 5명 수준으로 나타났다.

〈표 5-15〉 지표 2-대상 적절성

시도	법정저소득(C)	맞벌이(D)	다자녀가정(E)	한부모 및 조손(F)	지표2
강원도	10.6	9.5	2.3	5.0	8.6
경기도	8.8	12.0	2.2	5.3	8.4
경상남도	8.9	8.4	1.5	6.2	8.0
경상북도	8.4	7.8	2.9	5.2	8.0
광주광역시	8.1	13.1	3.4	3.4	8.9
대구광역시	8.5	10.3	1.0	4.3	7.9
대전광역시	10.7	11.9	8.6	4.9	9.2
부산광역시	10.8	8.5	3.6	5.6	9.2
서울특별시	10.0	10.0	0.9	5.9	8.0
세종특별자치시	7.9	14.5	0.0	5.5	8.5
울산광역시	9.3	6.7	0.0	4.7	7.4
인천광역시	9.8	9.2	1.5	5.0	8.0
전라남도	9.2	8.9	3.5	4.8	8.3
전라북도	9.2	8.1	2.7	4.3	7.7
제주특별자치도	8.6	11.4	5.0	2.7	8.1
충청남도	8.4	11.3	2.7	4.4	8.3
충청북도	7.0	11.5	4.1	4.0	8.0
전체	9.1	10.2	2.7	4.9	8.3

지표 3 ‘종사자 배치의 적절성’ 중 배치 기준의 준수는 전체 평균 10.0점을 나타내고 있어 인천을 제외한 전체 시도에서 종사자 배치 기준을 준수하는 것으로 나타났다. 유사하게 지표 4 ‘종사자 배치의 적절성’ 중 종사자 자격 요건 역시 대부분의 시도에서 충족하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 서울과 인천, 전북, 충남, 충북에서 종사자 자격 요건을 충족하지 않는 일부 기초자치단체가 존재하고 있음을 알 수 있다. 특히 모든 시도에서 시설장은 자격 요건을 충족하고 있으나, 법정생활복지사의 자격 요건이 일부 충족되지 않는 것으로 나타났다(평균 기준).

특히 시설의 규모가 커 종사자 배치 기준이 3인 이상인 시설에서는 법정생활복지사 수 중 일부가 자격 요건을 충족하지 못하는 것으로 나타났다. 일부 시설에서는 법정생활복지사에 가족 종사자를 채용하고 있고, 시설의 종사자로 고용한 뒤 사이버 대학 등을 통해 자격 요건을 충족하는 노력을 수행하는 과정에 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-16〉 지표 3과 지표 4-종사자 배치의 적절성

시도	기준인원(G)	시설장수(H)	법정생활복지사수(I)	지표3	지표4
강원도	2.3	1.0	1.3	10.0	10.0
경기도	2.3	1.0	1.3	10.0	10.0
경상남도	2.2	1.0	1.2	10.0	10.0
경상북도	2.2	1.0	1.2	10.0	10.0
광주광역시	2.3	1.0	1.3	10.0	10.0
대구광역시	2.2	1.0	1.2	10.0	10.0
대전광역시	2.3	1.0	1.3	10.0	10.0
부산광역시	2.1	1.0	1.1	10.0	10.0
서울특별시	2.4	1.0	1.4	10.0	9.9
세종특별자치시	2.3	1.0	1.3	10.0	10.0
울산광역시	2.1	1.0	1.1	10.0	10.0
인천광역시	2.2	1.0	1.2	9.8	9.9
전라남도	2.2	1.0	1.2	10.0	10.0
전라북도	2.2	1.0	1.2	10.0	9.5
제주특별자치도	2.2	1.0	1.2	10.0	10.0
충청남도	2.3	1.0	1.3	10.0	9.9
충청북도	2.2	1.0	1.2	10.0	9.6
전체	2.3	1.0	1.2	10.0	9.9

주: 생활복지사 3인까지 자료를 작성했으나, 가독성을 위해 법정생활복지사 1인에 대한 내용만 수록함.

지표 5 ‘고용의 질’ 지표에서 생활복지사의 임금 수준을 살펴본 결과, 생활복지사는 전체 평균 145만원 수준의 급여를 받는 것으로 나타났다. 정부가 2016년 기준 사업 안내를 통해 법정 생활복지사의 임금을 150만원으로 권고했으나, 실제로 이러한 기준이 준수되지 못하고 있음을 뜻한다. 시도별로 살펴보면, 다른 지표에 비해서 상당히 큰 점수차가 존재하고 있음을 알 수 있다.

예를 들어 제주도는 생활복지사의 월 평균 급여가 179만원 수준으로 나타나는데, 제주도는 사회복지시설 종사자 임금 체계를 준용하여 지역아동센터의 생활복지사에게 적용하고 있으며, 중앙-지방 매칭비를 통한 운영비 외 부족분을 지방자치단체가 추가 지원하고 있다. 이에 비해 대전에서 생활복지사의 월 평균 급여는 가장 낮고, 충남, 경기, 광주, 전남 등에서 유사하게 낮은 것으로 나타났다. 운영주체별로 살펴보면, 지자체에서 위탁 운영하는 시설과 종교단체에서 운영하는 시설이 가장 낮은 것으로 나타났고, 사단법인에서 운영하는 시설이 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 5-17〉 지표 5-고용의 질

시도	월 평균 급여(I)	지표5	운영주체	월 평균급여(I)	지표 5
강원도	1,624,809.8	9.7	시민단체	1,450,161.5	7.3
경기도	1,439,808.7	6.9	재단법인	1,491,534.4	7.8
경상남도	1,460,800.1	7.9	사단법인	1,635,965.2	9.3
경상북도	1,455,246.1	7.2	사회복지법인	1,449,130.2	7.0
광주광역시	1,410,270.5	6.9	종교단체	1,400,000.0	6.0
대구광역시	1,468,545.9	7.7	순수개인	1,421,250.0	7.1
대전광역시	1,400,899.6	6.7	지자체	1,350,000.0	6.0
부산광역시	1,515,837.3	8.3	개인(종교)	1,473,333.3	8.7
서울특별시	1,460,041.5	7.2			
세종특별자치시	1,471,818.2	8.5			
울산광역시	1,512,782.8	7.9			
인천광역시	1,448,931.5	7.4			
전라남도	1,416,746.7	6.9			
전라북도	1,438,206.3	7.1			
제주특별자치도	1,794,890.9	10.0			
충청남도	1,438,904.7	6.8			
충청북도	1,455,191.0	7.9			
전체	1,459,413.1	7.4	전체	1,459,413.1	7.4

주: 생활복지사 3인까지 자료를 작성했으나, 가독성을 위해 법정생활복지사 1인에 대한 내용만 수록함.

지표 5 ‘고용의 질’ 지표에서 종사자의 상근 및 공개채용, 범죄경력확인 등을 조사한 결과 전체 시도의 평균은 9.8점으로 나타났다. 특히 대부분의 시설에서 시설장이 상근 의무를 준수하고 있다. 또한 시설장이 운영하는 시설을 제외하고 대부분의 시설에서는 시설장을 공개채용하고 있으나 경기도와 전북에서 그렇지 않은 경우들이 일부 존재하는 것을 알 수 있다. 생활복지사 역시 대부분의 시도에서 공개채용을 준수하고 있으나 충남에서는 일부 시설에서 이러한 기준을 충족하지 않는 것으로 나타났다. 마지막으로 생활복지사에 대한 범죄경력 확인은 시설장과 생활복지사 모두 충족하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-18〉 지표 6-고용의 질

시도	시설장 상근(C)	시설장 공개채용(D)	시설장 범죄경력확인(E)	생복1 공개채용(G)	생복1 범죄경력확인(H)	지표6
강원도	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.8
경기도	4.0	0.9	1.0	1.0	1.0	9.7
경상남도	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.9
경상북도	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.0
광주광역시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.0
대구광역시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.0
대전광역시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.0
부산광역시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.9
서울특별시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.8
세종특별자치시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.0
울산광역시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.0
인천광역시	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.9
전라남도	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.9
전라북도	4.0	0.9	1.0	1.0	1.0	9.7
제주특별자치도	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	10.0
충청남도	4.0	0.9	1.0	0.9	1.0	9.3
충청북도	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.9
전체	4.0	1.0	1.0	1.0	1.0	9.8

주: 생활복지사 3인까지 자료를 작성했으나, 가독성을 위해 법정생활복지사 1인에 대한 내용만 수록함.

지표 7 ‘시설 운영의 투명성’은 사회복지시설정보시스템의 이용과 보조금 환수 및 감액을 기준으로 측정했다. 대부분의 지역아동센터는 사회복지시설로서 보조금 집행과 회계보고를 투명하게 운영하고 있는 것으로 나타났다.

지역아동센터는 보조금 사업으로 투명한 회계의 운영을 필요로 하고, 사회복지시설정보시스템을 통해 이를 관리하고 있다. 그러나 일부 시설의 경우 사회복지시설의 정보시스템을 이용하지 않고 있어 이에 대한 문제점이 제기됐다. 조사 결과 대부분의 시설에서는 사회복지시설정보시스템을 이용하고 있으나, 광주와 경기, 인천, 전북, 충남 일부 지역에서는 사회복지시설정보시스템을 이용하지 않는 것으로 나타났다. 또한 아동복지시설에 대한 지도 감독의 결과를 바탕으로 투명성을 조사한 결과 보조금 환수 건수와 보조금 감액 건수는 상당히 낮게 나타났다.

〈표 5-19〉 지표 7-시설의 투명성

시도	사회복지시설정보시스템 이용(A)	보조금환수건수(B)	보조금감액건수(C)	지표7
강원도	10.0	0.1	0.0	9.9
경기도	9.9	0.2	0.0	9.7
경상남도	10.0	0.0	0.0	10.0
경상북도	10.0	0.0	0.0	10.0
광주광역시	9.8	0.0	0.0	9.9
대구광역시	10.0	0.0	0.0	10.0
대전광역시	10.0	0.2	0.0	9.8
부산광역시	10.0	0.0	0.0	10.0
서울특별시	10.0	0.0	0.0	10.0
세종특별자치시	10.0	0.0	0.0	10.0
울산광역시	10.0	0.0	0.0	10.0
인천광역시	9.9	0.0	0.0	9.9
전라남도	10.0	0.0	0.0	10.0
전라북도	9.9	0.1	0.0	9.9
제주특별자치도	10.0	0.4	0.0	9.6
충청남도	9.9	0.2	0.0	9.7
충청북도	10.0	0.0	0.0	10.0
전체	10.0	0.1	0.0	9.9

지표 8 ‘서비스 제공의 공공성’을 기준으로 살펴본 결과, 일부 시도에서 지역아동센터의 서비스가 공공성을 확보하지 못하는 것으로 나타났다. 일반적으로 지역아동센터를 이용하는 아동에게 돌봄서비스를 제공하지만, 중앙 부처의 돌봄 연계로 인해 연계 서비스를 이용하는 아동도 존재한다. 한편, 드림스타트 등 사각지대 발굴 체계를 통한 아동의 연계 역시 매우 중요하다. 이러한 기준으로 살펴본 결과, 서비스 제공의 공공성은 다른 지표에 비해 상대적으로 낮은 점수를 나타내고 있다. 실제로 일부 지역아동센터에서 학원과 연계함으로써 방과후 학원까지 차량을 이용하는 시설로, 혹은 학원 이용 후 저녁 급식을 제공하는 시설로 활용되고 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 5-20〉 지표 8-서비스 제공의 공공성

시도	신고정원(D)	지역아동센터만 이용아동수(E)	돌봄 연계아동수(F)	사각지대 발굴 체계 연계 아동수(G)	지표8
강원도	28.8	16.3	1.1	2.4	6.8
경기도	31.9	21.8	0.7	1.0	7.3
경상남도	27.8	14.5	2.1	0.4	6.1
경상북도	27.9	13.0	1.3	1.2	5.5
광주광역시	29.0	14.3	0.9	0.0	5.2
대구광역시	28.1	10.7	0.7	0.2	4.1
대전광역시	31.1	15.5	0.6	0.6	5.3
부산광역시	26.3	12.2	0.5	4.6	6.0
서울특별시	29.9	17.8	3.5	0.8	6.8
세종특별자치시	30.5	11.7	0.6	0.0	4.1
울산광역시	26.4	10.2	1.0	0.0	4.3
인천광역시	27.8	16.1	0.1	0.8	6.1
전라남도	27.7	11.5	3.5	0.9	5.7
전라북도	27.4	10.1	2.6	1.5	5.2
제주특별자치도	29.3	12.0	1.6	0.3	4.6
충청남도	30.3	15.2	2.8	0.8	6.2
충청북도	28.7	15.1	2.6	0.2	6.1
전체	29.1	15.2	1.7	1.0	6.0

2016년 지역아동센터 실태조사 결과를 활용한 시뮬레이션 결과 총점 80점을 기준으로 할 때 지역아동센터는 평균 70점 이상을 충족하고 있는 것으로 나타났다. 이를 시도별로 살펴보면, 대구, 울산, 전북, 충남의 평균이 70점 미만으로 나타난 반면, 강원

은 74점으로 가장 높은 점수를 나타내고 있다. 대부분의 지역아동센터가 대상 선정 기준 및 종사자 자격 및 배치 기준을 엄격하게 준수해서 운영하는 것으로 나타났다. 또한 종사자에 대한 관리와 시설의 투명성 역시 기본적인 수준에서 준수되고 있는 것으로 나타났다. 반면에, 생활복지사의 임금은 정부 권고안보다 상당히 낮게 나타났고, 서비스의 공공성에 대한 준수 역시 상대적으로 낮게 나타났다.

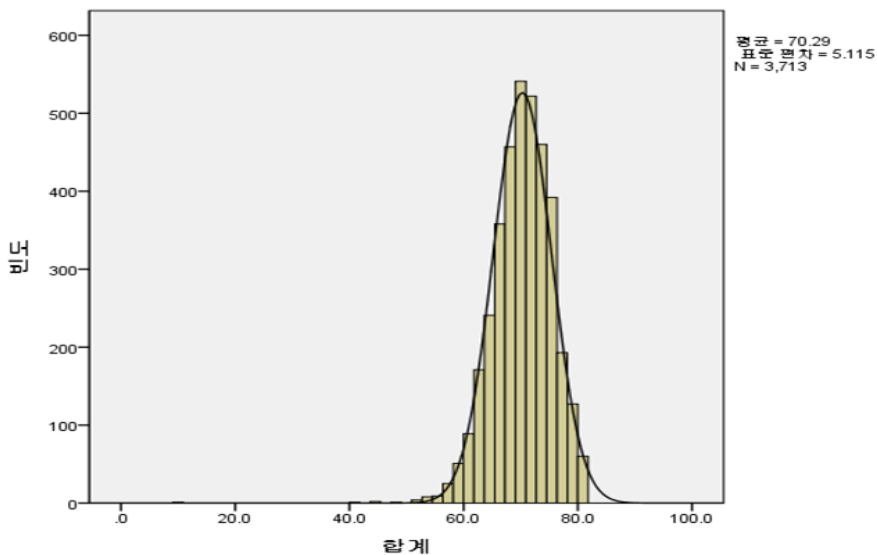
〈표 5-21〉 시도 기준 시뮬레이션 결과 요약

시도	적절성 지표	효과성 지표	공공성 지표	합계
강원도	37.7	19.6	16.7	74.0
경기도	37.2	16.5	17.0	70.8
경상남도	36.9	17.8	16.1	70.9
경상북도	37.0	17.2	15.5	69.6
광주광역시	38.2	16.9	15.0	70.1
대구광역시	37.0	17.7	14.1	68.7
대전광역시	37.8	16.7	15.2	69.7
부산광역시	37.9	18.3	16.0	72.2
서울특별시	37.1	17.0	16.8	71.0
세종특별자치시	37.2	18.5	14.1	69.8
울산광역시	36.4	17.9	14.3	68.6
인천광역시	36.7	17.3	15.9	69.9
전라남도	37.4	16.8	15.7	69.9
전라북도	36.3	16.8	15.1	68.2
제주특별자치도	36.9	20.0	14.2	71.1
충청남도	36.9	16.1	15.9	68.9
충청북도	36.7	17.8	16.1	70.5
전체	37.2	17.2	15.9	70.3

주: 시도별 점수 분포는 통계적으로 유의미한 차이가 있음($F=21.200$, $p=.000$)

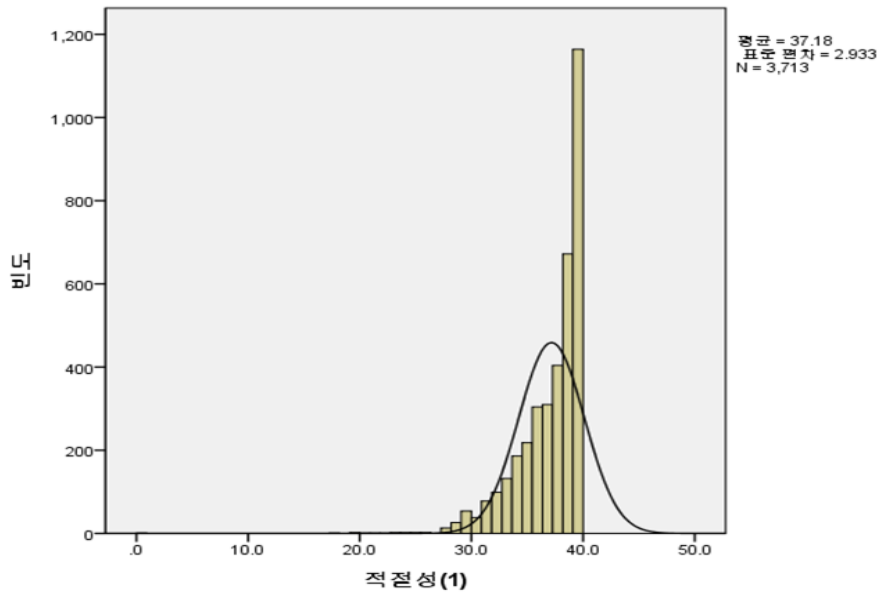
2016년 지역아동센터 실태조사를 기준으로 우수 지역아동센터 선정 지표를 적용한 결과 합계 점수(80점 만점)는 평균 70.2점, 표준편차 5.1점의 정규분포를 띠고 있다. 2015년 실태조사 결과에 비해 안정적인 분포를 보여주는데, 이는 보조금 관리 등 의무 위반 시설을 분석에서 배제했기 때문이다. 즉 2015년 실태조사 결과에서 30점 미만의 점수를 나타냈던 시설은 대부분 보조금 관리 등 의무 위반시설이었다는 것을 확인시켜 준다.

[그림 5-3] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-합계

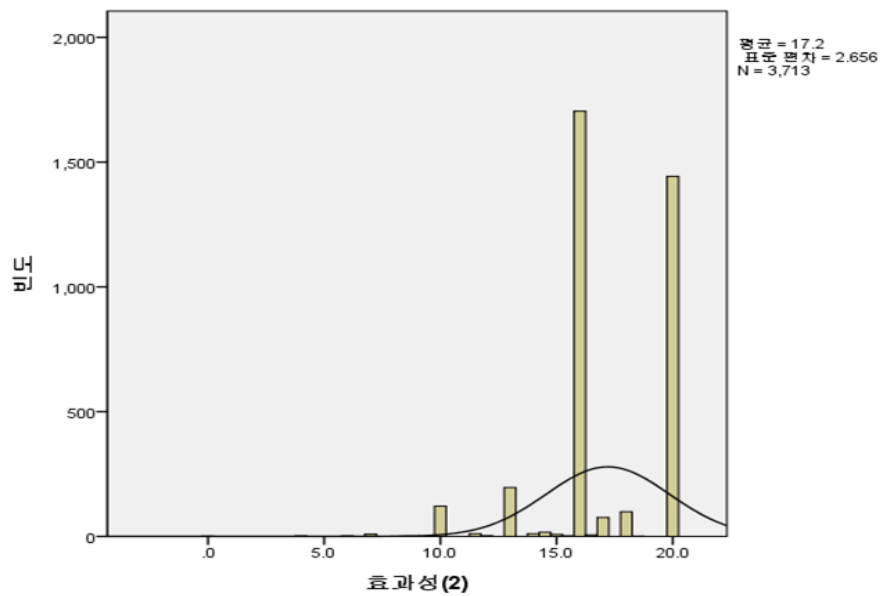


이를 지표별로 분석하면 다음과 같다. 먼저 적절성 지표는 평균 37.1점, 표준편차 2.9점으로 나타나는데, 40점 만점에 다수의 시설이 모여 있다. 그러나 일부 시설은 대상 적절성 수준에서 감점이 있는 것으로 나타났다. 즉 「지역아동센터 사업 안내」 규정에 관계없이 일반 아동과 학원 연계 아동에게 돌봄 서비스를 제공하고 있다. 다음으로 효과성 지표는 평균 17.2점, 표준편차 2.6점으로 나타나는데, 16점과 20점에 집중적으로 모여 있다. 아동을 대상으로 하는 대인서비스의 특성을 고려하면 종사자에 대한 처우가 매우 중요한데 일부 시설에서 생활복지사의 임금을 정부 권고만큼 제공하지 못하는 것으로 나타났다. 특히 규모가 큰 시설에서 감점 요인이 있는 것으로 나타났다.

[그림 5-4] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-적절성 지표

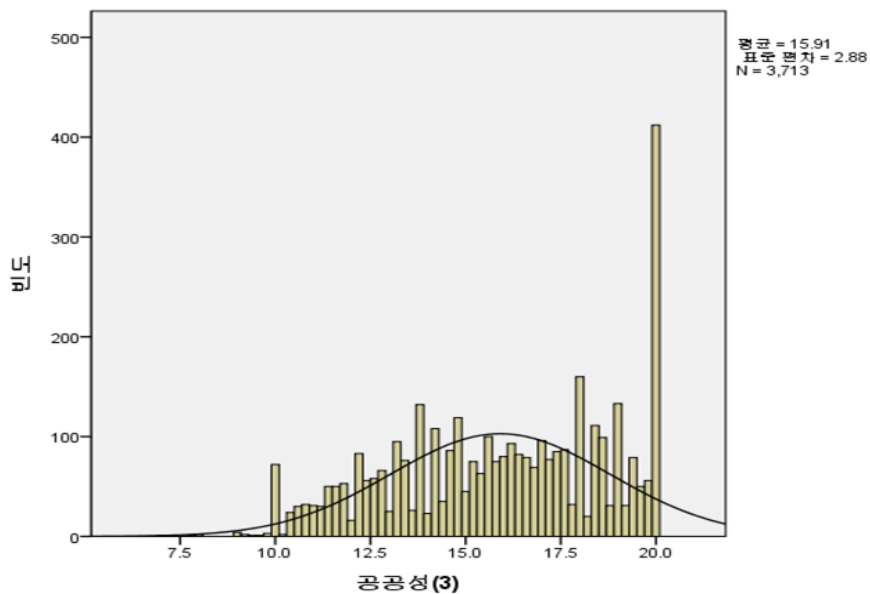


[그림 5-5] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-효과성 지표



마지막으로 공공성 지표 결과는 평균 15.9점, 표준편차 2.8점으로 나타났다. 세 개의 지표 중 상대적으로 가장 낮은 점수 분포를 보이고 있다. 특히 400개의 시설이 20점 만점을 받아 보조금 사업으로써 시설의 공공성과 서비스의 공공성을 충실하게 준수하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 그 외의 시설은 10점부터 19점까지 매우 폭넓은 분포를 보이고 있다. 특히 감점요인은 서비스의 공공성 부분에서 두드러지게 나타났다.

[그림 5-6] 시뮬레이션 점수 분포(2016)-공공성 지표



제 6 장

향후 과제

제1절 우수 지역아동센터 선정 관련 과제

제2절 지역아동센터 지원사업 개선방안

제1절 우수 지역아동센터 선정 관련 과제

1. 우수 지역아동센터 선정 지표의 개선

우수 지역아동센터의 선정은 2017년도 예산 편성(수시배정예산)에서 비롯된 것이기는 하지만, 지역아동센터가 양적 확대를 넘어 성숙기로 접어드는 동안 제기된 논의들에 대한 대응이기도 하다. 그동안 지역아동센터는 자체적으로 개발한 평가지표를 만들고 3주기 평가를 시행해왔으며, 평가 결과를 컨설팅에 활용하여 돌봄 서비스의 질을 제고하기 위해 노력했다. 그러나 일반적인 재정지원사업의 평가에 비해 정성적인 지표의 비중이 높고, 평가 결과의 활용성이 부족해 지역아동센터의 평가에 대한 적정성 문제가 제기됐다.

이에 본 연구에서는 우수 지역아동센터를 선정하기 위한 별도의 지표를 마련하고, 지역 및 시설의 구분 없이 시설을 이용하는 아동에게 최소 수준의 돌봄 서비스가 제공될 수 있도록 돌봄 서비스의 질을 제고하는데 초점을 맞췄다. 지표는 지역아동센터의 현황과 추이에 대한 분석 결과를 토대로 보조금 사업의 특성을 고려해서 개발됐다.

물론 지역아동센터는 여전히 낮은 운영비와 과다한 업무 부담, 늦은 시간까지의 운영 등의 내생적 문제를 갖고 있다. 이러한 문제 제기는 기존의 사회복지시설과 비교할 때 타당하다. 따라서 한 편으로는 기본운영비를 적정 수준으로 상승시키는 데 노력해야 하며, 다른 한편으로는 아동을 대상으로 하는 대인서비스의 기준을 충족시킴으로써 최소한의 아동 돌봄 서비스 품질을 갖춰야 한다.

활용 가능한 자료의 부족으로 인해 올해는 별도의 우수 지역아동센터 선정 지표를 개발했다. 그러나 우수 지역아동센터의 선정과 지역아동센터의 평가를 동시에 수행하게 되면 평가를 하는 업무 담당자나 평가를 받는 피평가자 모두 과다한 업무 부담에 노출될 수밖에 없다. 향후에는 이러한 선정이 일원화되는 방안을 검토할 필요가 있다.

본 연구에서 우수 지역아동센터의 선정 지표를 2016년 지역아동센터 실태조사에

적용한 결과, 몇 가지 한계를 발견했다. 이는 향후 우수 지역아동센터의 선정 지표를 적용할 때 개선할 필요가 있다.

첫째, 보조금 사업의 의무임에도 불구하고 그동안 지역아동센터 실태조사에 응하지 않은 시설이 상당히 많은 것으로 나타났다. 지역아동센터 실태조사는 사회보장정보원에서 운영하는 ‘사회복지시설정보시스템’에 등록된 자료를 통해 매년 발간되는 지역아동센터의 공식 통계자료이다. 지역아동센터는 「사회복지사업법」 제6조의 2에 근거하여 시설정보시스템을 의무적으로 활용해 재정 관리를 해야 한다. 시설정보시스템은 보조금 신청 및 보고, 후원금 관련 보고를 온라인으로 하고, 지자체는 보고된 정보를 기준으로 보조금 신청 교부 등의 업무를 처리한다. 또한 시도 및 시군구는 지역아동센터 예산 집행 현황을 정기적으로(필요시 수시) 지도·점검한다(보건복지부, 2016a, p.78).

재정 관리의 필요성 외에도 사회복지시설정보시스템은 시설, 이용 아동, 종사자 현황 등 통계 및 정책 기초자료를 제공하는 근거가 된다. 이에 따라 시설은 사회복지시설정보시스템 의무사용 항목입력하고 지방자치단체는 자동 생성되는 보고정보를 기준으로 보조금 신청교부 등 각종 업무를 처리하는 것이다. 이 때, 정보시스템의 이용 범위는 보조금 지급/미지급 시설에 관계없고, 지자체 설치 시설(위탁운영)은 보조금 지급시설과 동일한 기준을 따른다(보건복지부, 2016a, p.50).

따라서 일부 지역에서 사회복지시설정보시스템을 이용하지 않는 지역아동센터가 존재한다는 사실은 보조금 관리를 넘어 아동 및 종사자에 대한 관리 역시 이뤄지지 않았다는 것을 뜻한다. 특히 이에 대한 승인이 지방자치단체에서 이뤄진다는 것을 고려하면, 시설정보시스템의 정보 미등록은 지방자치단체에서 묵인한 행위라는 데 있어 더욱 심각한 우려가 있다.

본 연구에서는 사회복지시설정보시스템을 이용하지 않은 시설을 우수 지역아동센터 선정에서 제외했다. 그러나 향후에는 보다 강력한 제재가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 지역아동센터 종사자에 대한 임금 체계를 탄력적으로 적용할 필요가 있다. 정부는 지역아동센터의 생활복지사에 대한 임금을 권고했다. 이는 지난 10년 동안 지역아동센터의 확대에도 불구하고 아동에게 직접 서비스를 제공하는 생활복지사의 처우가 개선되지 못한 데 따른 조치이다. 특히 시설장에 비해서 생활복지사의 임금이 상대적으로 낮기 때문에 생활복지사에 대한 임금에 대한 최소 수준을 권고한 것이다.

2016년 지역아동센터 실태조사를 통한 시뮬레이션 결과, 대부분의 지역아동센터는

생활복지사의 임금 권고를 준수하고 있으나, 법정 종사자 수가 3명 이상인 시설과 일부 개인 시설에서 준수하지 않는 것으로 나타났다. 이들 중 일부 시설에 대해서 문의한 결과, 가족 종사자의 경우 생활복지사의 임금 권고가 사실상 무의미하다고 지적하고 있다. 그러나 본 연구에서는 종사자 간 관계를 확인할 수 있는 자료의 부재로 인해 이를 반영하는 데 한계가 있었다. 향후 생활복지사의 임금을 평가할 때 가족 종사자의 경우 ‘평가 제외’를 적용하는 것이 적절하다. 다만, 가족 종사자 여부는 기관에서 신고한 자료에 기반을 두고 판단하는 것이 필요하다.

셋째, 지역아동센터 시설의 공공성에 대한 검토가 보다 강화될 필요가 있다. 현재 지역아동센터는 정부, 사회복지법인과 자연인이 운영할 수 있다. 그러나 시민단체, 종교 단체, 영리법인 등이 실제 운영주체로 포함돼 있다. 당초 본 연구에서는 운영주체의 법적 지위와 소유권을 기준으로 공공성을 측정하고자 했으나, 현장 의견수렴의 한계로 이를 반영하지 못하고 완화된 지표를 사용했다.

최근 일련의 기부금 및 후원금 불법 유용 사건들이 대두됨에 따라 우리 사회에서 사회복지시설 및 대상자에 대한 기부 문화가 상대적으로 위축되고 있다. 특히 지역아동센터는 개인 시설의 비중이 높고 가족 종사자의 비중이 높은 만큼 시설의 공공성과 회계의 투명성을 제고할 필요가 있다.

넷째, 본 연구에서 평가의 주체는 지방자치단체다. 지도·점검의 주체인 시군구가 지역아동센터 실태조사 자료 등을 검토해 평가 점수를 작성하고, 시도에서 이를 취합한 후 평가 등급을 결정하면, 중앙 정부는 메타 평가를 통해 평가가 잘못된 경우에만 개입하도록 설계됐다. 이 과정에서 지역 간 편차가 상당히 크게 나타나고 있음을 발견했다.

일부 시군구는 시설 환경을 기준으로 지도·점검을 실시하고 있어 보조금 관리가 의도적으로 배제됐고, 일부 지역은 시도에서 감사를 통해 보조금 부정수급 행태를 적발했음에도 불구하고 시군구는 처분하지 않은 것으로 나타났다. 본 연구에서는 행정처분을 받은 경우 ‘우수 지역아동센터’ 선정에서 제외했으나, 시도 내 시군구 간 편차로 인한 부적 영향이 나타났다.

이에 따라 향후 우수 지역아동센터의 선정에는 시도 및 시군구의 지역 점수가 추가될 필요가 있다. 예를 들어, 한 번도 지도·점검이 실시되지 않은 시군구나 보조금 부정수급을 적발하고도 이에 대한 조치를 하지 않은 경우, 사각지대 발굴을 지역아동센터 아동으로 용이하게 운영하는 지역의 경우 감점을 적용할 필요가 있다. 반면에 보조금

및 후원금에 대한 회계 지도·점검을 실시하거나, 드림스타트와 지역아동센터의 실질적 연계를 통해 사각지대 아동의 발굴 및 통합사례관리를 효율적으로 운영하는 지역의 경우 가점을 제공할 필요가 있다.

이러한 가감점은 시도가 시군구별 자료를 취합하여 등급을 부여하기 전에 시군구 간 격차를 조정할 때 적용할 필요가 있다. 중앙부처는 직접 평가를 수행하지는 않지만, 메타평가를 통해 시군구 및 시도가 지역아동센터를 정확하게 평가했는지를 파악해야 한다. 이를 위해 시군구 및 시도에서 보유하고 있으나 중앙부처에서 관리되지 않는 보고 통계를 목록화하고 정기적으로 관리할 필요가 있다.

2. 지역아동센터 평가와의 관계

일반적으로 사회복지시설의 평가에 따른 인센티브의 제공은 시설평가 점수를 기준으로 산정된다. 따라서 원칙적으로는 우수 지역아동센터의 선정은 지역아동센터의 평가 결과를 활용하는 것이 적절하다. 그러나 현재 지역아동센터 평가는 3주기를 기준으로 이뤄지고 있어 동일 시기에 동일한 지표로 일괄적으로 선정하는 우수 지역아동센터의 지표로 활용하는 데는 한계가 있다. 이에 따라 지역아동센터 평가와 우수 지역아동센터 선정을 연계할 것인지, 분리할 것인지 논의할 필요가 있다.

먼저 지역아동센터의 평가체계와 우수 지역아동센터 선정을 분리하는 것을 기준으로 지역아동센터의 평가체계 개선 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 신규 지역아동센터의 경우, 지역아동센터 신고 후 연속 12개월간 신고 정원의 80% 이상의 아동을 대상으로 지역아동센터를 운영한 경우에 한하여 평가를 신청하고, 지역아동센터 자체평가서를 바탕으로 계량 분석을 실시하여 Pass/Non-Pass를 결정한다. 진입평가의 결과는 보조금 지원 대상의 선정 기준으로 활용되기 때문에 상세한 등급은 불필요하다.

둘째, 심화평가를 평가인증 방식으로 개선하는 방안을 검토할 필요가 있다. 진입평가를 통과한 지역아동센터를 대상으로 평가인증제를 도입하고, 인증 받은 기관에 대해서는 추가 운영비를 지원하는 방식이다. 다만, 평가인증제 도입 후 평가인증 의무화까지 5년의 유예기간을 뒤 장·단기적으로 추진할 필요가 있다.

셋째, 심화 평가의 지표도 개선할 필요가 있다. 심화평가의 목적은 시설에서 제공하

는 최소 기준의 서비스 질을 제공해 아동의 복지에 이바지하는 것이다. 이와 함께 시설의 공공성과 책무성을 담보하면서 사회복지시설로써 의무를 수행하는 것이다. 따라서 평가지표는 서비스 질을 중심으로 구성될 필요가 있다. 즉 시설 환경, 아동관리, 아동상담 및 관찰, 보호자 상담, 아동 개별서비스 지원, 프로그램 운영 등에 대한 사항은 시군구의 지도·점검을 통해 정례적으로 평가하고, 심화 평가는 아동 돌봄 서비스의 최소 수준을 보장하는 지표로 구성할 필요가 있다.

넷째, 심화평가와 지도·점검의 중복 지표들은 지방자치단체의 지도·점검을 강화하는 방안으로 변경될 필요가 있다. 즉 연간사업계획서 체계성, 운영위원회 구성, 시설환경 적절성, 지역사회연계, 아동권리보장 등과 행정처분, 보조금 환수 등 지도·점검 결과의 시정·조치 등은 서비스 질에 대한 평가라고 할 수 없을 뿐만 아니라 장기적으로 시설의 운영에 대한 패널티의 문제와 직결되기 때문에 시군구에서 직접 수행할 필요가 있다.

다섯째, 평가결과의 환류 방식을 개선할 필요가 있다. 지역아동센터에서 운영하고 있는 특정 사업에 대한 효과성 평가를 예산과 연계하는 방안도 생각할 수 있다. 예를 들어 토요 운영, 야간 보호 등 신청주의 방식에 근거해 지원금이 추가로 제공되는 경우에는 대상 시설의 선정에서 규모별 지역별 균형을 맞추는 것이 필요하며, 특정 기간(예, 3년)이 지난 후 사업의 효과성을 측정할 필요가 있다. 대신, 사업의 준비 기간-운영기간-성과제고 기간 등을 고려해서 3년 이내에는 지원이 지속되도록 설계될 필요가 있다.

다음으로 지역아동센터 평가와 우수 지역아동센터를 연계한다면, 평가는 상시적으로 이뤄질 필요가 있다. 즉 현행 체계와 동일하게 진입평가를 통과한 지역아동센터를 대상으로 3년에 1번 이상 심화평가를 의무적으로 받도록 하되, 심화평가의 결과에 따라 추가 운영비를 지원한다. 이런 경우 우수 지역아동센터의 선정은 전체 지역아동센터의 1/3 중 가장 높은 등급을 받은 시설을 대상으로 지원하고, 2차년도와 3차년도의 높은 등급을 받는 시설이 추가되는 방식이다. 다만, 이 경우 기존의 우수 지역아동센터의 정액 지원과 등급별 지원은 가능하지 않고 최우수 지역아동센터에 한정하여 지원하는 것이 적절하다.

제2절 지역아동센터 지원 사업 개선 방안

1. 제도 개선 방안

지역아동센터는 아동 돌봄 서비스를 제공하는 공급자 지원의 사회복지시설이다. 이는 돌봄이 필요한 저소득 가구의 아동에게 돌봄을 제공하는 중요한 전달체계로 지역 사회에서 자발적으로 ‘공부방’ 형태로 운영되다 2004년 법제화되었다. 그러나 유사중복사업의 정비 지침과 아동돌봄서비스의 이용 아동 연계 협의에 따라 2014년부터 지역아동센터는 이용 대상을 보편적으로 확대했다. 이러한 정책적 변화는 지역아동센터의 보편적인 접근성은 제고했으나, 저소득 취약계층 아동의 접근성은 오히려 감소시켰고, 종사자의 고용의 질은 악화시킨 것으로 나타났다.

최근 지역아동센터를 둘러싼 정책적 논의는 지역 중심의 자율적 운영과 사회서비스 바우처 도입으로 이원화되고 있다. 이러한 정책적 변화가 지역아동센터 이용 아동과 자녀를 양육하는 부모, 대인서비스를 제공하는 종사자에게 야기할 영향을 생각할 때 지역아동센터 재정 지원 사업에 대한 몇 가지 개선 개선이 선행될 필요가 있다.

먼저, 지역아동센터 이용 아동을 보편적으로 확대하기 전에 정책이 우선적으로 제공될 필요가 있는 아동을 어떻게 관리할 것인가를 결정해야 한다. 특히 빈곤 아동에게 지역아동센터와 같은 아동 돌봄 서비스의 이용이 선택재가 아니라 필수재인 반면, 일부 지역아동센터 이용 아동은 주중 3일만 이용하거나 하루에 3시간 정도만 이용하기도 한다. 지역아동센터의 이용 시간과 이용 방식, 이용 기간 등이 운영비 결정에 반영되지 않는 한 돌봄이 우선적으로 필요한 아동이 오히려 배제될 가능성이 존재한다. 따라서 지역아동센터 이용 아동의 우선순위를 제시하거나 공공기관에서 지역아동센터 이용 아동을 필요성에 따라 배정하는 방식을 활용하여 공급자의 역선택 문제를 예방할 필요가 있다.

둘째, 지역아동센터가 지역 내 아동 돌봄서비스 제공기관으로 제 역할을 수행하기 위해서는 지역아동센터와 초등돌봄교실의 연계에 대한 신중한 접근이 요구된다. 돌봄 기관 간 연계는 지역아동센터의 역할과 지위에 대한 근본적인 질문에 대한 합의에서 출발해야 한다. 예를 들면, 공공기관(초등돌봄교실, 청소년방과후아카데미)과 민간기관(개인 운영 지역아동센터)의 연계가 가능한가, 혹은 타 기관 연계 아동으로만 정원을

충족시킨 지역아동센터의 운영이 바람직한가 등의 문제가 제기된다. 물론 맞벌이 가구의 경우 오후 5시 이후 저녁 돌봄에 대한 욕구가 있는 것이 사실이다. 그러나 일반적으로 지역아동센터 운영 시간(8시간 기준) 중 5시간 이상의 돌봄을 제공하는 데 반해, 연계 아동만 이용하는 경우 돌봄 제공 시간은 3시간 수준이다. 그럼에도 불구하고 동일한 기준의 운영비가 보조되고 있어 공급자들은 노력에 비해 수익이 극대화되는 연계 아동을 선호할 가능성이 존재한다.

실질적으로 돌봄을 제공하는 시간이 다르다면, 이에 따라 지역아동센터에서 제공하는 개별 서비스 총량에도 차이가 있다면, 보조금 기준을 다르게 적용하거나 연계 대상 아동을 정원 외로 분류하고 추가로 지원하는 방안도 검토할 수 있다.

또한 돌봄 연계 아동에 대해서는 돌봄 기관 간 연계를 통해 정보를 공유하고 아동에게 제공하는 서비스가 누락되지 않도록 특별히 신경을 쓸 필요가 있다. 이 때문에 공공기관(초등돌봄교실)과 공공기관(드림스타트)의 연계를 원칙으로 하고, 드림스타트에서 연계 아동을 지역아동센터에 배분하는 방식을 고려할 필요가 있다. 이와 함께 지방자치단체는 돌봄 연계 아동에 대한 출결 및 활동 등의 정보 관리를 통해 보조금에 대한 관리를 강화할 필요가 있다.

셋째, 지역아동센터의 재정지원에도 불구하고 종사자 고용은 불안정해진 것으로 나타났다. 대인서비스의 특성상 서비스 질에 직접적인 영향을 미치는 생활복지사의 처우를 개선하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 아동 돌봄 서비스 이용 아동의 증가에 따라 서비스를 제공하는 인력과 기관은 지속적으로 증가했다. 그러나 정부의 재정 지원이 중앙정부의 예산 편성에 근거하고 호봉 및 수당 등이 반영되지 않으므로 지역아동센터의 종사자 임금 수준은 동종 직종에 비해 열악한 상황이다²⁴⁾.

따라서 지역아동센터의 종사자가 돌봄 서비스에 집중할 수 있도록 종사자의 처우를 개선하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 지역아동센터는 정부 보조사업으로 사회복지시설의 한 종류이기 때문에 원칙적으로는 “사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인”의 적용을 받을 수 있다. 이러한 기준이 주로 지방이양사업이나 사회복지법인에서 운영하는 민간위탁 기관의 종사자를 대상으로 하기 때문에 지역아동센터의 종사자 인건비는 예외로 규정하고 있다. 이는 동일한 자격요건(사회복지사)에도 불구하고 종사하

24) 지역아동센터 종사자 평균 임금은 155만원으로 나타났는데, 시설장과 생활복지사의 평균 월 급여는 각각 160.6만원과 149.5만원으로 나타남(2015년 기준).

는 시설에 따라 급여 차이가 있다는 것을 뜻하며, 이러한 차이는 숙련된 종사자의 확보를 어렵게 한다는 문제를 갖고 있다.

기본적으로 지역아동센터 종사자의 인건비는 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인을 준용하는 것이 필요하다. 사회복지사업법의 적용을 받는 사회복지시설로써 지역아동센터의 위상과 동일한 자격요건을 가진 사회복지사에 대한 처우 개선의 형평성과 정의에 관한 문제이기 때문이다. 다만, 사회복지시설 종사자 인건비가 원칙적으로 사회복지법인 및 시설을 기준으로 적용되고 있으므로, 개인 시설의 시설장과 시설장과 특수 관계에 있는 종사자의 급여 및 호봉에 대한 적용 기준의 마련이 선행되어야 한다.

한편, 정부의 보조금 지원에도 불구하고 종사자의 동일 기관 근속기간은 감소했다. 이는 호봉이 인정되지 않기 때문에 생활복지사가 동일 센터에 장기 근속하는 이점이 없기 때문이다. 문제는 종사자의 고용안정성은 서비스 질에 영향을 미친다는 것이다. 일반적으로 지역아동센터는 시설장 1명과 생활복지사 1명이 종사하고 있으며, 실제로 아동에게 대인서비스를 제공하는 사람은 생활복지사다. 생활복지사의 잦은 교체는 아동에게 제공되는 서비스 질을 악화시키고 아동과 돌봄제공자 간 친밀감(rapport)을 형성하는데도 부정적인 영향을 줄 가능성이 있다.

그러나 개인 운영 시설의 점유율이 높은 상태에서 시설장과 특수 관계가 아닌 생활복지사가 장기적으로 근무할 가능성은 낮다. 따라서 지역아동센터의 운영 주체 다양화를 통해 전문적인 숙련을 갖춘 생활복지사가 장기 근무를 할 수 있는 통로를 만들어줄 필요가 있다. 즉 자부담 때문에 진입하지 못하는 숙련된 생활복지사가 경력과 전문성을 바탕으로 시설장으로 채용될 수 있도록 국공립 혹은 공공형 지역아동센터의 공급이 확대될 필요가 있다.

2. 재정지원 방식에 대한 검토

가. 바우처

지역아동센터사업은 공급자에 대한 재정지원 방식이다. 그러나 사업의 법제화 당시 기존의 공부방을 흡수하면서 개인 운영 시설을 포함했다. 이는 「사회복지사업법」에 근거하여 공급자를 지원하는 사회복지시설과는 상당한 차이가 있다. 개인이 운영하는 시설은 바우처 사업에서 종종 볼 수 있다. 우리나라에서는 사회복지서비스 바우처 사업을 별도로 운영하고 있는데, 운영 주체를 다양화함으로써 시장을 확대하고 이용자의 선택을 통한 서비스 질을 제고하는 정책 수단으로 활용하고 있다.

바우처 사업은 경쟁 시장이 조성돼 있으며 이용자가 선택을 위한 충분한 정보가 제공돼야 한다. 경쟁 시장의 조성을 위해 다양한 운영 주체에 공급을 허용하고 있는데, 비영리 기관과 영리 재단, 개인 등이 하나의 시장에서 경쟁하고 있다. 이로 인해 바우처 사업의 한계로 비영리 기관의 영리 추구가 문제화되고 있다. 즉 운영 주체가 다양할 때 운영 주체의 차이에 관계없이 유사해지는 ‘동형화’ 현상이 나타나는 것이다.

지역아동센터는 보조금 사업이면서 다양한 운영 주체를 포함하고 있다. 특히 종교시설이나 시민단체 등에서 부수적인 사업으로 지역아동센터를 운영하는가 하면, 지역아동센터의 매매를 알선하거나 지역아동센터에 배포하는 교육 프로그램을 운영하는 영리법인 및 재단까지 진입해 있다. 이러한 공급 주체의 차이는 특히, 개인 운영 시설의 비중이 상당히 큰 상태에서 영리를 추구하는 방식으로 동형화될 가능성이 있다.

이러한 우려와 함께 최근 현장에서는 이용아동에 대한 확대를 요구하고 있다. 즉 모든 아동에 대한 돌봄서비스의 보편적으로 제공하기 위해 일반 아동까지 대상 선정 기준을 확대할 필요가 있다는 것이다. 실제로 소득 기준에 관계없이 돌봄이 필요한 아동이라면 돌봄서비스를 제공할 필요가 있다. 이를 위해 선제적으로 해결해야 할 문제가 있는데, 저소득 혹은 취약계층 아동에 대한 우선권과 돌봄 서비스 제공 시간을 고려한 적정 운영비의 지원이다.

이러한 고려는 사실 바우처사업에서 종종 대두되는 기준이다. 예를 들어 지역아동센터의 운영비를 아동 1인당 운영비로 산출한 다음, 이용 아동의 수에 따라 운영비를 지급하는 방식이다. 다만, 이용자에게 대한 지원은 돌봄서비스를 3시간(돌봄 연계) 혹은 6

시간으로 유형화한 다음 이를 기준으로 지원액을 산정할 수 있다. 이 때 바우처는 방과 후 돌봄서비스 모두를 대상으로 선택 가능해야 하며, 이용자가 선택하기 위한 필수정보(시설 운영주체, 이용아동수, 시설의 평가 결과, 위반 사례 등)가 제공될 필요가 있다. 또한 아동의 상황에 따라 본인부담금에 차등을 줌으로써 우선권을 보장할 수 있다.

나. 지역별 포괄보조²⁵⁾

바우처사업으로의 전환은 현장에서 요구하는 방식이기는 하지만, 타 부처 사업과의 관계 등을 고려할 때 실행가능성이 상대적으로 낮다. 본 연구는 지역별 여건에 맞는 방식으로(바우처를 포함하여) 탄력적으로 운영할 수 있는 포괄보조 방식에 대해서 검토했다.

포괄보조금(block grant)이란, “중앙정부가 보조금을 지급하는 사업들 중 유사한 사업들을 포괄적으로 묶어 블록화하여 제시하면, 지방자치단체는 블록화된 대상 사업 내에서 자율적으로 예산을 활용할 수 있는 보조금의 유형”이다(정은희 등, 2014, p. 13). 아동돌봄서비스는 방과후 아동에게 지역아동센터, 초등돌봄교실, 청소년방과후 아카데미 등의 시설에서 돌봄서비스를 제공하고 있어 대상자와 사업의 유사성이 높다. 또한 정책목표의 우선순위에는 차이가 있으나 방과후에 돌봄서비스를 제공하고 숙제 지도 등 기초적인 교육지원 등을 통해 아동의 전인적인 발달을 도모한다는 궁극적인 목표 역시 유사하다.

방과후 돌봄서비스는 현재 서로 다른 부처의 보조사업과 지방자치단체의 자체사업, 지방이양사업 등을 통해서 제공되고 있다. 이 과정에서 지역 단위의 수요와 공급이 불일치하거나, 전달체계별 분담율의 격차가 발생하고 있다. 일부 지방자치단체는 지방이양사업인 사회복지관을 통해 방과후돌봄교실을 지원하거나 자체사업비로 무료공부방 등을 지원하고 있어 특정 지역에서는 공급기관간 경쟁이 심한 반면, 정원에 비해 이용 아동 수가 부족하여 예산이 삭감되는 경우도 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 수요에 근거하여 포괄적으로 방과후 아동 돌봄 서비스의 공급 계획을 수립할 필요가 있다. 따라서 지역 사회의 수요에 근거하여 포괄적

25) 본 내용은 강지원 등(2015)에 제시한 내용을 바탕으로 수정·보완함.

으로 공급을 계획하고 지역 사회의 여건에 적합한 전달체계 간 역할분담이 필요하다.

아동 돌봄 서비스의 재정지원방식을 포괄보조방식으로 전환한다는 것은 단순히 재정부효율성을 위한 방안은 아니다. 유사한 시기에 서로 다른 부처에서 서로 다른 전달체계를 확대하는 방식으로 제도가 설계되면서 대상자의 중복은 상당부분 해결되었지만, 동일한 정책 대상에 대한 서로 다른 서비스로 인해 공급기관간 경쟁이 증가하고 공급기관의 운영비 불평등도 존재한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 중앙부처와 지방자치단체 수준에서 협의체를 운영하고 있지만 주로 대상자 중복 및 사례관리를 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 아동 돌봄 서비스의 효과성 제고 및 체감도 향상을 위해 포괄적인 보조방식을 검토할 필요가 있다.

포괄적 보조방식에서는 지역별 공급 주체 간 업무 분담을 자율적으로 결정할 수 있다. 지역별로 초등돌봄교실과 지역아동센터, 청소년방과후아카데미의 비중이 차이가 있는데, 지역별로 아동 돌봄 수요에 따라 공급의 분담율을 조정할 수 있고, 부족한 공급의 확대를 위한 전략을 자율적으로 설계할 수도 있다. 즉 이용자의 선호가 나타나는 시설을 중심으로 공급을 확대하거나 기존의 공급이 충분한 시설의 정원을 확대하는 방식 등을 통해 단기적, 장기적 공급 확대 전략을 마련할 수 있는 것이다.

이와 함께 지역별로 재정지원방식을 자율적으로 선택할 수도 있다. 현행 체계처럼 공급자를 지원하거나 바우처를 통해 이용자를 지원할 수도 있다. 특히 일반 아동까지 포함하는 방식과 저소득 취약계층 아동에게 우선권을 주는 방식 등을 지역 여건을 고려해서 설계함으로써 정책의 탄력성과 대응성을 높일 수 있다.

포괄보조 방식 역시 두 가지 선결 과제가 있다. 먼저 모든 사회복지사업 혹은 모든 사회서비스를 묶는 방식보다는 서비스 대상 및 유형을 기준으로 포괄보조를 묶을 필요가 있다. 예를 들어 드림스타트와 지역아동센터 등 취약 아동에 대한 관리와 통합사례관리, 방과후 아동 돌봄서비스를 연계하는 방안과, 드림스타트와 방과후 아동 돌봄 서비스(초등돌봄교실, 지역아동센터, 청소년방과후아카데미)를 포함하여 포괄보조로 묶는 방식을 검토할 필요가 있다. 다만, 사업의 안정성을 유지하기 위해 포괄보조방식의 형태와 관계없이 일반회계로 구성될 필요가 있다.

다음으로 포괄보조 방식에 대한 평가 체계가 마련돼야 한다. 포괄보조 방식은 지역 사회의 여건을 고려하여 대상 선정 기준 및 운영 체계 등에 자율권을 주지만, 역설적으로 이러한 자율성이 아동의 권리를 침해할 가능성도 존재한다. 따라서 중앙 정부는 아

120 우수 지역아동센터 지원 방안

동 성과에 대한 지역별 수준을 측정하여 공개하고, 전국적인 수준에서 아동 돌봄 서비스의 최저 품질 기준을 마련할 필요가 있다.

〈학술 문헌〉

- 강지원, 정재현, 이정은, 이현숙, 박민호, 이세미. (2015). 지역별 아동 돌봄 계획 수립을 위한 지표 개발 및 적정비용 산출 연구. 보건복지부-지역아동센터중앙지원단-한국보건사회연구원.
- 강지원, 정홍원, 임완섭, 민진아, 이세미, 김성아. (2016). 지역 아동 돌봄 계획 수립 지원 연구. 보건복지부-지역아동센터중앙지원단-한국보건사회연구원.
- 강지원. (2017). 지역아동센터 재정지원사업의 정책효과 분석-접근성과 고용의 질을 중심으로. 사회복지실천과 연구, 14(1), pp.115~148, 이화여자대학교.
- 강창희, 이정민, 이석배, 김세움. (2013). 관광정책 및 관광사업 프로그램 평가방법 개발. 문화체육관광부.
- 강희자, 임혜숙. (2014). 지역아동센터 직무환경이 종사자의 직무만족도에 미치는 영향-인천광역시를 중심으로. 21세기 사회복지연구, 11(1), pp.167-186.
- 고경환, 이선우, 강지원, 임완섭. (2009). 자활사업의 평가 연구-정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들-. 한국보건사회연구원.
- 고영선, 김정호. (2007). 재정사업 심층평가 지침. 제2판. 한국개발연구원.
- 구슬이. (2014). 방과후돌봄 서비스 평가. 국회예산정책처.
- 구인회, 임세희, 문혜진. (2010). 국민기초생활보장제도가 근로, 소득, 빈곤에 미친 영향-이중 차이 방법을 이용한 추정-. 한국사회학, 44(10), pp.123-148.
- 권혁진, 김대철. (2009). 국민연금의 소득조사 기준 변경이 근로유인에 미치는 영향. 보험금융연구, 20(3), pp.161-199.
- 김민영, 백승주, 금현섭. (2012). 기관경쟁과 이용자선택이 사회서비스만족도에 미치는 영향-지역사회서비스투자사업 중 아동대상 대인서비스를 중심으로-. 지방정부연구, 15(4).
- 김운정, 최유석. (2014). 지역아동센터 종사자의 전문성 인식과 직무만족. 한국콘텐츠학회논문지, 14(2), pp.257-269.
- 남찬섭. (2016). 유사중복 복지사업정비 담론의 변천과 사회보장전략에의 함의. 비판사회정책, 50, 126-164. 비판과 대안을 위한 사회복지학회.
- 변금선. (2005). 국민기초생활보장제도가 노동공급에 미치는 효과. 노동정책연구, 5(2), pp.31-64. 서울: 한국노동연구원.
- 서문희, 김명순, 이완정, 나종혜, 이계윤, 송신영, 김온기, 서영숙, 서소정, 김은영, 이원선, 신희

- 연. (2009). 보육시설 평가인증 시행의 평가와 추진방안 연구. 보건복지가족부-육아정책 개발센터.
- 석재은. (2010). 이중차이모델에 의한 공적연금제도의 영향 분석. 사회보장연구, 26(3), pp.73-98.
- 석재은, 임정기, 전용호, 김 욱, 최선희, 이기주, 장은진. (2015). 장기요양보험 공공성 강화방안. 한국노인복지학회·보건복지부.
- 석재은, 박소정, 권현정, 김 욱, 최선희, 이기주, 장은진, 김명숙. (2016). 장기요양 재가서비스 개편 방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국노인복지학회.
- 선우덕, 강은나, 강지원, 노용균, 김미혜, 최인덕, 이호용, 이기주, 양찬미. (2014). 2014년도 재정사업 심층평가: 노인요양서비스 사업군 심층평가. 한국조세재정연구원·한국보건사회연구원.
- 새누리당. (2012). 세상을 바꾸는 약속, 책임 있는 변화: 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약.
- 엄기욱. (2008). 노인복지서비스 공급체계 변화와 노인장기요양보험 정착화를 위한 탐색적 연구, 한국사회복지행정학, 10(3), pp.69-94.
- 오윤섭, 함영진, 강지원, 이세미, 이규환, 하현상, 박종선, 장호석, 박상철. (2016). 부정수급 및 사각지대 축소를 위한 사회보장모니터링-사회서비스 분야를 중심으로-. 세종: 한국보건사회연구원.
- 오윤섭, 강지원, 이규환. (2017). 통합재정사업 업무 개선 및 자체평가 체계화 방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원. 발간예정.
- 유지영. (2007). 이중차이기법을 이용한 미국 EITC 분석. 사회복지정책, 31, pp.261-286.
- 윤영진, 양기용, 이인재, 이재원. (2011). 사회서비스정책론. 서울: 나눔의 집.
- 윤지영. (2015). 방과후 돌봄서비스 사업 효율화 방안. 강원도여성가족연구원.
- 윤향미, 조문석, 오재록. (2013). 방과후 돌봄서비스 사업의 문제점과 정책과제-지역아동센터를 중심으로. 한국자치행정학보, 27(1), pp.181-203.
- 이동석. (2014). 한국 사회복지서비스의 변화와 과제 -재정지원방식, 공급주체의 성격, 품질관리기제를 중심으로. 사회서비스 연구. 51(1), pp.5-44.
- 이성윤. (2011). 지역아동센터 종사자의 직무만족도에 관한 연구: 김해시를 중심으로. 인제대학교 석사학위 논문.
- 이원식. (2006). 일본의 노인개호서비스 공급의 다원화·시장화에 관한 연구. 사회복지정책, 27, pp.225-252.
- 이진숙, 박진화. (2011). 시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가. 보건사회연구, 31(4), pp.5-33.

- 이채정. (2016). 아동복지사업 평가-요보호아동 보호·자립지원 및 방과후돌봄서비스를 중심으로. 국회예산정책처 사업평가 보고서.
- 이재원, 양기용. (2008). 사회기반 확충과 소비자 중심의 사회서비스. (재) 사회서비스관리센터.
- 전용호. (2012). 영국과 독일의 노인장기요양서비스의 시장화와 그 결과, 보건사회연구. 32(2), pp.143-169.
- 정익중, 박현선, 오승환, 임정기. (2009). 아동 청소년 방과후서비스의 현황과 과제. 공동체
- 정익중, 이경림, 이정은. (2010). 종사자 소진이 지역아동센터의 서비스 성과에 미치는 영향. 한국지역사회복지학, 33, pp.23-46.
- 정은희, 강신욱, 박세경, 김정현, 강지원. (2014). 포괄보조금방식의 복지 분야 적용 방안에 관한 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 조대엽. (2012). 현대성의 전환과 구성적 공공성의 재구성-사회 구성적 공공성의 논리와 미시 공공성의 구조. 한국사회, 13(1), pp.3-62. 고려대학교 한국사회연구소.
- 조영희. (2014). 초등학생 방과후 돌봄 서비스 분석과 개선방안. 한국가족자원경영학회지, 18(1), pp.141-162.
- 조영훈. (2005). 신자유주의 개혁으로서의 일본 공적개호보험. 한국사회복지학, 57(2), pp.165-184.
- 조영훈, 이상욱, 박지영. (2013). 노인장기요양보험의 도입과 장기요양서비스 종사자의 근로조건 변화. 한국사회복지행정학, 15(2), pp.193-215.
- 지은구. (2009). 사회복지민영화의 비판적 검토. 비판사회정책. 27, pp.35-78, 비판과 대안을 위한 사회복지학회.
- 최규호. (2012). 지역아동센터 종사자의 직무스트레스가 직무만족에 미치는 영향: 변혁적 리더십의 조절효과를 중심으로. 군산대학교 석사학위 논문.
- 홍승아·최인화·김영란(2013). 방과후 아이돌봄 지원사업 평가 및 개선방안 연구. 국회여성가족위원회.
- Anna Amirkhanyan, Hyun Joon Kim and Kristina T. Lambright. (2008). Does the Public Sector Outperform the Nonprofit and For-Profit Sectors? Evidence from a National Panel Study on Nursing Home Quality and Access, *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2), pp.326-353.
- Blundell and Dias. (2008). Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics, *The Journal of Human Resource*, 44(3), pp.565-640.
- Deborah Brennan, Bettina Cass, Susan Himmelweit, Marta Szebehely. (2012). The marketisation of care: rationales and consequences in Nordic and Liberal

- care regimes. *Journal of European Social Policy*, 22(4), pp.377-391.
- EU. (2004). *Evaluating EU Activities-A practical guide for the commission services*. Belgium: European Communities.
- Greener, I.(2008). Markets in the public sector: when do they work, and what do we do when they don't? *Policy and Politics*, 36(1), pp.93-108.
- Kirby, G., Burwick, A. (2007). *Using Vouchers to Deliver Social Services: Considerations Based on the Child Care and Development Fund(CCDF) and Temporary Assistance for Needy Families(TANF) Program Experiences*. U.S. Dept of Health & Human Services of the assistance Secretary for Planning & Evaluation.
- OECD. (2009). *Measurement Government Activity*.
- Schlesinger, M. (1998). Mismeasuring the consequences of ownership: External influences and the comparative performance of public, for-profit, and private nonprofit organizations. In W. W. Powell and E. S. Clemens(eds.) *Private action and the public goods*, pp.85-113. Yale University Press.
- Savas, E. S.(2002). Competition and choice in New York City social services. *Public Administration Review*, 62(1), pp.82-91.

〈정부 자료〉

- 기획재정부. (2016). 2016년도 통합재정사업평가지침.
- 기획재정부. (2017). 2017년도 예산 및 기금운용계획 집행지침.
- 교육부, 한국교육개발원. (2016). 2016 초등돌봄교실 운영 길라잡이.
- 관계부처 합동. (2013). 복지 분야 부정수급 관리 대책.
- 보건복지부. (2013). 2013 지역아동센터 지원 사업안내.
- 보건복지부. (2015). 2016년도 보건복지부 소관 기금 및 예산 설명자료.
- 보건복지부. (2016a). 2016 지역아동센터 지원 사업안내.
- 보건복지부. (2016b). 2015 전국지역아동센터 실태조사보고서.
- 보건복지부. (2016c). 2016년 사회복지시설 종사자 임금 가이드라인.
- 보건복지부. (2017a). 2016년 12월말 기준 전국 지역아동센터 통계조사 보고서.
- 보건복지부. (2017b). 2017 사회복지시설 관리 안내.

- 보건복지부. (2017c). 2017년도 노숙인복지시설평가 설명회 자료집.
- 보건복지부. (2017d). 2017년도 보육사업 안내.
- 보건복지부 보도자료. (2017.7.18.). 사회복지시설평가 인센티브 지급안내.
- 보건복지부 보도자료. (2017.6.30.). 보육시설 평가인증 의무화 방안 추진.
- 보건복지부, 지역아동센터중앙지원단. (2014). 전국 지역아동센터 평가 결과보고서.
- 보건복지부, 지역아동센터중앙지원단. (2015). 전국 지역아동센터 평가 결과보고서.
- 보건복지부, 지역아동센터중앙지원단. (2016). 전국 지역아동센터 평가 결과보고서.
- 사회보장위원회. (2013a). 2013년도 사회보장위원회 운영계획(2013.5.14.). 사회보장위원회사무국.
- 사회보장위원회. (2013b). 복지사업 조정·연계 추진현황(2013.9.10.). 사회보장위원회사무국.
- 사회정책비서관실. (2007). 주민서비스 혁신: 맞춤형 주민생활서비스, 한번에 OK. 참여정부 정책보고서 2-22.
- 여성가족부, 복권위원회, 한국청소년활동진흥원. (2016). 2016년 청소년방과후아카데미 운영실무자 업무매뉴얼.

〈법령자료〉

국가재정법
영유아보육법
아동복지법
아동복지법 시행령 별표 11
사회복지사업법
보조금 관리에 관한 법률

〈홈페이지〉

사회보장정보원 홈페이지 www.cswe.co.kr
한국보육진흥원 홈페이지 www.kcpi.or.kr
어린이집정보공개포털 www.childinfo.go.kr
지역아동센터중앙지원단 홈페이지 www.icareinfo.go.kr
한국교육개발원(KEDI) 방과후학교 포털시스템
한경 경제용어사전(추출일 2017.3.11.), 사회서비스 일자리