

사회복지시설 평가제도의 융합모형

송민석*

광운대학교 일반대학원 행정학 박사과정

Convergence Models of Evaluation Systems for Social Welfare Facilities

Min-Seok Song*

Doctor's Course Public administration, KwangWoon University

요약 사회복지시설은 지역주민의 복지욕구에 적합한 서비스의 자원개발과 전달체계를 국가로부터 위임받아 국민에게 전문적인 사회복지서비스 제공을 위해 시설의 합리적이고 효율적인 시설운영과 효과적인 서비스전달 등에 대한 사회적 책임의식을 가진다. 지금까지 사회복지사업법 규정에 의한 제5차에 걸친 평가는 사회복지시설 운영의 효율성과 책임성을 제고하는 동시에 합리적이고 체계적인 운영방향을 제시하여 사회복지시설의 균형적 발전과 선진화를 위한 중요한 토대를 마련하였다. 그러나 사회복지시설 평가의 문제점에 대해서도 지속적으로 제기되어 온 것도 사실이다. 따라서 본 연구에서는 사회복지시설에 대한 사회적 요구에 부응할 수 있는 평가체계가 갖추어야 할 기준과 개선방안을 도출함으로써 시설이용자들의 복지를 통한 삶의 질을 향상시킬 수 있는 융합모형을 제시하고자 한다.

• **Key Words** : 사회복지시설, 평가제도, 사회복지서비스, 사회복지사업법, 융합모형

Abstract The social welfare facilities are trusted by the government for the development of appropriate welfare services and their delivery systems. They aim to provide people with professional social welfare services and, for this purpose, they develop ways to effectively operate facilities and to deliver the services efficiently. So far, the five consecutive evaluations based on the Social Services Act have suggested the effective and systematic ways of operating social welfare facilities. Through these efforts, they established an important basis for the balanced development and further advancement of social welfare facilities. Nevertheless, people have continually pointed out problems concerning the evaluation system of social welfare facilities.

Accordingly, these problems have the necessity of investigation for reformed directions by means of effective control and evaluation system for the operation of social welfare facilities. Therefore, this study aims to suggest convergence models for improving the social welfare facilities evaluation system.

• **Key Words** : Social welfare facilities, Evaluation system, Social welfare services, Social Services Act, Convergence models

1. 서론

우리나라도 21세기 선진 복지사회의 진입을 위해서는

국민 모두가 지역사회에서 인간다운 삶을 보장받고 삶의 질 향상을 위한 복지체계를 갖추어야 한다. 특히, 노인 및

*교신저자 : 송민석(s8843095@naver.com)

장애인, 아동을 포함한 사회 취약계층에게 정상화의 이념이 실현되는 복지선진화를 이루어야 한다. 지역사회의 산적인 사회복지 문제해결을 위해서도 근본적으로 지역 차원의 사회복지행정체계가 완비되어야 하며, 특히 지역 주민들에게 직접 서비스를 제공하는 사회복지시설은 보호대상자에 대한 단순 수용·보호에서 벗어나 사회안전망의 주요부분으로서 양질의 사회복지서비스에 대한 국민적 욕구를 충족시킬 수 있어야 한다.

사회복지시설은 인간으로서 기본적인 욕구가 충족되지 못하여 사회적 보호가 필요한 사람들을 보호하고 삶의 질을 유지·향상시킴으로써 이용자의 행복과 보다 나은 삶을 보장하기 위해 전문적인 서비스를 제공하도록 정부로부터 위탁받은 시설이다. 사회복지시설은 물리적 환경, 재정, 전문 인력의 역량과 기술 등이 결합하는 복잡한 과정을 거쳐 복지서비스의 효과성을 높일 수 있다. 또한 사회복지시설은 사회적 책임의식을 가지고 있어서 국민과 사회가 요구하는 책무를 다할 때 그 존재의 당위성을 인정받을 수 있을 것이다. 따라서 정부는 국민과 사회가 요구하는 사회복지시설의 책임성을 검증하기 위하여 정기적인 모니터링과 평가를 통해 사회복지서비스의 신뢰수준을 확인하고, 효과성을 높이기 위한 다각적인 지원정책을 개발할 필요가 있다.

우리 사회의 사회복지 발달과정에서 사회복지시설은 사회복지의 공급자로서 양적인 성장과 함께 전문화되었고, 사회복지 전달체계의 주체로서 사회복지서비스를 필요로 하는 국민들에게 직접적인 서비스를 제공하는 가장 중요한 역할을 수행하고 있다. 1998년 사회복지사업법의 개정으로 1999년부터 2013년 현재까지 제5차(2011-2013)에 걸친 사회복지시설 평가는 사회복지시설 운영의 효율성과 효과성 그리고 책임성을 높임과 동시에 사회복지시설의 합리적이고 체계적인 운영방향을 제시하였다. 또한 사회복지시설의 운영 수준에 대한 지역 및 시설종별 차이를 분석하여 사회복지시설의 균형적 발전과 선진화를 위한 중요한 토대를 마련하였다.

복지환경의 큰 변화에 따라 사회복지시설평가는 지속적으로 평가지표를 수정·보완해 나갔으며, 2009년에 도입된 사회복지서비스 품질평가단이 운영되어 사회복지시설 종사자에게 호의적인 평가를 얻었다. 사회복지시설 평가는 사회복지시설의 관리체계와 시설운영을 위한 객관적 기준을 마련하여 질적 향상을 도모하였고, 시설운영자의 책임의식을 개선하고, 운영의 투명성 제고를 위

해 노력한 것도 높이 평가할만하다. 또한 사회복지시설과의 비교·분석을 통해 시설 운영의 개선방향 근거를 마련하는 긍정적 성과를 이루었다.

그러나 사회복지시설평가의 한계점에 대해서도 지속적으로 논의되어 온 것이 사실이다. 우선 사회복지서비스는 무형적이기 때문에 성과측정이 쉽지 않으므로 어떤 기준과 방법으로 적절한 평가를 실시해야 하는지 사회적 합의를 도출해 내는 데에 어려움이 있었다. 또한 사회복지서비스는 다양한 측면이 있으므로 동일한 시설에서도 제공자, 대상자, 시간적 환경 등에 따라 서비스 프로그램이 달라 질 수 있다. 즉 사회복지서비스에 개입될 수 있는 수많은 변수들을 일관성 있게 통제한다는 것은 어렵기 때문에 이를 하나의 평가도구로 측정한다는 것이 쉽지 않다. 이를 위해 평가위원회에서는 평가지표의 보완 및 개발, 평가과정, 평가의 활용, 현장의 의견수렴 등 시설평가와 관련된 많은 정책연구를 통해 사회복지시설 평가를 뒷받침 해주고 방향성을 제시하기 위해 지속적으로 노력해 왔다[1].

이 연구의 주된 연구방법은 질적 자료 수집과 이에 대한 내용분석이 중심이다. 본 연구의 구성은 먼저 사회복지시설 평가제도의 현황을 문제점 위주로 살펴 본 후 사회복지시설에 대한 사회적 요청에 대응할 수 있는 평가체계가 갖추어야 할 기준과 개선방안을 도출함으로써 시설이용자들의 복지를 통한 삶의 질을 향상시킬 수 있는 제도적 방안을 강구하고자 한다.

2. 사회복지시설 평가제도

사회복지시설이란 사회복지사업법 제2조의 “사회복지사업”을 행할 목적으로 설치된 시설을 의미한다. 사회복지사업은 사회복지사업법 제2조 제1항에 규정된 「국민기초생활보장법」을 비롯한 나머지 25개의 개별 법률에 따른 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지, 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사 활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.

2.1 사회복지시설 평가의 법적근거

우리나라에서는 1998년 사회복지사업법의 개정을 통

해 모든 사회복지시설은 3년마다 1회 이상 시설환경 및 인력, 종사자의 운영관리 및 전문성, 서비스의 만족도 등에 대해 평가를 받도록 법제화 되었고, 법적 근거는 사회복지사업법 제43조 및 동법시행규칙 제27조이다. 이에 따라 1999년부터 2013년까지 5차에 걸친 평가가 실시되었고 2014년부터 2016년까지 제6차 평가가 진행되고 있다.

2.2 사회복지시설 평가의 목적

사회복지서비스란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말한다. 이에 사회복지시설의 이용자들에게 대한 서비스 질 향상과 지원관리에 대한 실태를 파악하고 국가수준의 실증적 자료를 마련하고자 평가제도를 시행하고 있다.

보건복지부에서는 사회복지시설 평가의 목적을 장기적 목적과 단기적 목적으로 나누어서 설정하고 있는데, 장기적 목적으로는 첫째, 사회복지시설의 투명성 제고와 서비스 질 향상을 통한 사회복지시설 이용자와 국민의 복지수준 향상에 기여한다. 둘째, 평가 결과를 반영한 예산집행의 효율성과 합리성을 유도하고 사회복지시설 운영의 선진화를 지향함으로써 서비스 수준의 향상에 기여한다. 셋째, 사회복지시설의 평가 정보를 복지대상자 및 일반 국민에게 정확하게 제공하여 국민에게 서비스 및 시설 선택에 관한 기초 자료로 활용하게 한다. 넷째, 사회복지시설 운영수준에 대한 지역 및 시설종별 차이를 파악하여, 사회복지시설의 균형적 발전에 기여하고자 한다. 더불어 사회복지시설 평가의 단기적 목적으로는 첫째, 시설 간 선의의 경쟁 유도를 통한 시설 운영 및 서비스를 향상시킨다. 둘째, 생활인·이용자의 인권을 보호하고 지역사회와의 긴밀한 연계 속에서 사회복지시설이 운영될 수 있도록 한다. 셋째, 사회복지시설의 실태 파악을 통하여 국가 지원 수준에 대한 객관적인 근거자료를 제공한다[2,3,4].

2.3 평가대상 시설현황 및 경과

사회복지시설은 경영관리 검증을 위해 1999년부터 2013년까지 3년 단위로 제5차에 걸쳐 평가가 시행되었다. 제1차(1999년-2001년) 평가는 시설종별 평가지표 개발에 중점을 두었다. 제2차(2002년-2004년) 평가는 제1차에서

개발하지 못한 일부 시설의 평가지표를 추가 개발함과 동시에 기존에 개발된 평가지표를 현실화하는데 초점을 두었다. 제3차(2005년-2007년) 평가는 개별 시설에 대한 평가지표를 추가로 개발하는 것뿐만 아니라 사회복지 현장의 상황을 반영하여 시설종별 평가지표의 완성도를 높이고 사회복지시설 서비스최소기준의 개념을 도입하여 사회·환경의 변화에 따라 사회복지시설에 요구되는 지표를 확대 개발하는데 주력하였다[2].

제4차(2008년-2010년) 평가에서는 2006년 보건복지부에서 발표한 ‘사회복지시설서비스 최소기준안’을 반영해 평가지표를 체계화·표준화하였고, 시설평가자료를 국가복지정보시스템과 연계하여 데이터베이스화함으로써 시설평가업무의 효율화를 기할 뿐 아니라 사회복지정책의 방향 제시를 위한 기본정보를 제공하였다[5]. 제5차(2011년-2013년) 평가의 특징은 4차에 걸친 체계화된 평가지표를 바탕으로 시설종별 공통지표 확대 및 종별 특성을 반영한 개별지표 개발에 주력하였다. 또한 평가지표 개발을 위한 분과위원수를 확대하고, 현장의 의견을 적극적으로 반영함으로써 평가지표의 현장성을 강화하도록 노력하였다[4].

또한 평가대상의 사회복지시설 수는 1차 평가의 1,060 개소에서 2013년에 5차 평가에서는 2190개소의 시설이 포함되어 2배 이상 증가하였다. 1999년부터 2013년까지 평가에 참여한 사회복지시설의 유형과 시설 수는 [4]를 참고하기 바란다.

2.4 제5차 사회복지시설평가의 결과

제6차 사회복지시설평가는 그동안 5차에 걸친 사회복지시설평가의 경험을 토대로 앞으로 사회복지시설평가의 나아갈 방향을 설정하고, 합리적이고 효율적인 운영 모델을 제시해야 할 것이다. 보건복지부의 2013년 사회복지시설 평가를 바탕으로 2011년부터 실시된 제5차 평가의 주요 결과를 개구성하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 평가지표의 개발과정에서 현장실무자의 분과회의 참여 확대, 포커스 그룹회의(Focus Groups Interview), 사전평가(Pilot Study), 의견수렴 공청회 등의 다양한 수렴과정을 통해 현장의 의견을 적극적으로 반영하여 평가지표의 간소화 및 정교화를 추진하였다.

둘째, 지금까지의 시설평가에서는 평가지표가 현장평가를 불과 1-2개월 정도 앞두고 발표되어 사회복지현장에서 평가관련 증빙 및 근거 자료를 준비하는데 많은 고

층이 있어 개선의 필요성이 지적되었다. 따라서 대상년도 평가지표를 전년도 9월경부터 개발하여 예정보다 4-6개월 정도 미리 발표함으로써 시설의 평가준비에 대한 부담을 완화하고자 노력하였다.

셋째, 종전의 평가에서는 평가지표에 대한 통합적 접근을 하지 못하였으나 평가지표가 조기에 개발됨에 따라 시설유형별 전체 평가지표를 포괄적으로 분석이 가능하였고, 전체 공통지표와 생활시설 공통지표, 이용시설 공통지표가 마련되어 시설유형 간 경쟁 및 균형적 발전을 모색할 수 있었다.

넷째, 현장평가위원 선발 방법은 지방자치단체에서 추천하고 최종적으로 총괄위원회에서 선발하였다. 또한 각 시설의 평가지표는 정해진 기준에 따라 자원을 확인하고 추후에 점수가 부여되는 형태의 정량지표와 현장평가위원이 현장에서 확인과정을 통하여 점수가 바로 부여되는 정성지표로 구성되어 있다.

위와 같은 결과를 바탕으로 <Table 1>은 5차 사회복지시설 평가결과를 보여주고 있다. 시설유형에 따라 차이는 있지만 전체적으로 91% 이상이 양호한 평가결과를 받았다. 정신요양시설은 98% 이상이 양호하며, 부랑인복지시설, 장애인복지관, 아동복지시설은 94% 이상 우수평가를 받았다.

그러나 최근 언론 보도에 의하면 정신요양시설에 입원한 정신질환자 중 상당수가 자신의 의사와는 관계없이 강제 입원하는 경우가 많은 것으로 드러났다. 또한 국가인권위원회에서 조사한 '정신보건시설 인권침해 진정 현황' 자료에 따르면, 정신요양시설 내 인권침해 진정 건수는 2009년 402건에서 2013년 1266건으로 3배 이상 늘었으며, 5년간 총 6841건으로 정신요양시설 내의 인권침해 실태도 심각한 것으로 밝혀졌다. 아울러 2008년 감사원에서는 '노인·장애인·정신요양시설 운영사업'에 대해 국고환원 또는 분권교부세 증액을 권고했으며, 2012년 국회지방재정특위에서 노인·장애인·정신요양시설 국고환원 축구를 결의했으나 아직 개선되지 않고 있는 실정이다. 이에 제도개선이 시급한 3개 생활시설(노인·장애인·정신요양시설)에 대한 지방이양의 문제점을 재조명하고 사회적 공감대를 넓히는 등 제도개선의 계기를 마련하는 토론회도 개최되었다. 정신요양시설 평가지표에서 시설 및 환경, 재정, 이용자의 권리에 대한 평가결과가 진정하게 양호한 것인지 의문을 갖지 않을 수 없다.

<Table 1> 5th Evaluation Results for Social Welfare

Year	Facility type	Facility number	Number of institution(%)				
			Grade A	Grade B	Grade C	Grade D	Grade F
2011	Residential facilities for the homeless	37	22 (59.7)	13 (35.1)	1 (2.7)	1 (2.7)	0 (0)
	Community psychiatric rehabilitation center	163	49 (30.1)	79 (48.5)	21 (12.9)	8 (4.9)	6 (3.7)
	Long-term mental health care facilities	59	37 (62.7)	18 (30.5)	3 (5.1)	1 (1.7)	0 (0)
	Community rehabilitation centers	152	79 (52.0)	65 (42.8)	4 (2.6)	1 (0.7)	3 (2.0)
2012	Social welfare center	412	263 (63.8)	111 (26.9)	11 (2.7)	7 (1.7)	20 (4.9)
	Seniors welfare center	190	111 (58.4)	45 (23.7)	7 (3.7)	4 (2.1)	23 (12.1)
	Residential facilities for the elderly	63	33 (52.4)	18 (28.6)	7 (11.1)	2 (3.2)	3 (4.8)
	Single-parent family's welfare facility	100	31 (31.0)	53 (53.0)	10 (10.0)	3 (3.0)	3 (3.0)
2013	Child welfare institution	275	176 (64.0)	82 (29.8)	11 (4.0)	1 (0.4)	5 (1.8)
	Disabled residential facilities	367	197 (53.7)	119 (32.4)	31 (8.4)	12 (3.3)	8 (2.2)
	Vocational rehabilitation facilities	372	76 (20.4)	145 (39.0)	71 (19.1)	45 (12.1)	35 (9.4)
Total		1,818	998 (49.0)	603 (34.2)	106 (8.1)	40 (3.9)	71 (4.8)

3. 사회복지시설 평가제도의 과제와 발전 방안

모든 사회복지기관은 보다 높은 생산성을 향상시키기 위해 어떻게 하면 보다 효율적으로 운영될 수 있고, 보다 높은 성과관리가 가능한가하는 문제가 오늘날의 가장 큰 관심사이다. 평가제도는 급변하는 사회 환경에 효율적으로 대처해 나가기 위해 시설종사자들의 문제발견 및 문제해결능력을 증진시키고 제반 관리방식을 복지환경 변화에 적응시키는 운영체제능력의 증진과정이라 할 수 있다. 즉 사회복지시설의 평가제도는 모든 복지기관 체제 변화를 위한 의도적이고 계획된 시설개선에 대한 노력으

로, 운영체계의 개선과 시설운영자의 업무성과 관리를 통한 시설조직 능력과 효과성을 향상시키려는 방안이라고 할 수 있다.

사회복지시설의 평가는 운영성과 향상의 방향타 역할을 수행하여 정부의 신뢰성 제고 및 국가복지 발전에 기여할 것으로 기대되었으나 투입되는 인력이나 비용에 비해 실질적인 성과향상 효과는 미흡하다는 비판이 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 이러한 관점에서 평가의 근본목적은 평가대상에 드러나 있는 문제를 해결하고 향후 시설운영 방향을 설정하는 데 도움을 줄 수 있는 정보를 제공하는 데 있다고 볼 수 있다[6]. 이에 본 논문에서는 평가의 타당성과 실효성 제고를 위한 전제조건을 중심으로 객관적 증거에 기초하여 핵심적 요인 및 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

3.1 명확한 평가모형

평가목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 평가과정상의 다양한 전제조건을 바탕으로 명확한 평가모형이 제시되어야 한다.

첫째, 평가계획과정에서 평가지표, 평가배점, 평가부담의 적정성이 확보되어야 한다. 즉, 평가범주 및 지표의 배점이 시설의 성과향상 및 복지선진화에 도움을 줄 수 있도록 계획되어야 하며, 평가지표는 평가하고자 하는 내용을 제대로 평가할 수 있도록 타당하게 기획되어야 한다. 또한 사회복지시설의 지나친 평가부담으로 인해 시설운영상의 업무에 지장을 초래하는 것은 바람직하지 않다. 실제 공공기관의 경영평가에서도 수검부담이 증가하고 수익성 중심의 경영평가로 인하여 공익성이 침해받고 있다는 주장도 있다[7]. 둘째, 평가실시과정에서 평가주체의 전문성, 평가수행의 객관성, 평가방법의 공정성이 확보되어야 한다. 즉, 평가주체는 평가대상 및 평가기법에 대해 전문성을 갖추고 있어야 하며, 평가수행이 평가자의 주관적 편견 없이 객관적으로 이루어져야 한다. 또한 평가대상의 고유성에 따른 차별이 나타나지 않도록 공정한 평가로 실시되어야 한다. 셋째, 평가결과 활용과정에서 평가결과의 신뢰성, 평가정보의 유용성, 평가결과 활용의 적정성이 확보되어야 한다. 즉 평가주체와 평가시기가 다르다 할지라도 같은 유형의 시설을 평가한다면 유사한 평가결과가 도출되어야 하며, 평가를 통해 평가목적 달성에 유용한 정보가 산출되어야 한다. 또한 평가결과가 시설종사자들의 책무성 확보와 시설서

비스 수준향상 및 운영의 선진화 도모에 활용되어야 한다. 이와 같은 내용을 토대로 평가모형을 제시하면 <Table 2>와 같다.

<Table 2> Assessment Model

Evaluation process	Evaluation criteria	Evaluation contents
Assessment Scheme	Suitability of the evaluation index	Is the improvement and development of indicator suitable?
	Appropriateness of the assessment Scoring	Is scoring for this evaluation categories and indicators been set appropriately?
	Adequacy of the assessment burden	Is the burden of social welfare facilities are adequate?
Evaluation conducted	Evaluation group professionalism	Are field evaluation group's composition and operation appropriate to secure evaluation professionalism?
	Objectivity of the evaluation performed	Is evaluation performance being objectively made without evaluator's subjective intervention?
	Fairness of evaluation	Is evaluation being fairly considering the size and type of facility's characteristics?
Utilization of assessment	Reliability of the evaluation result	Are evaluation results reliable?
	Availability of evaluated information	Does evaluation information useful for facility's performance improvement and welfare management?
	Adequacy of assessment utilization	Are evaluation results used properly?

3.2 핵심평가지표 위주의 평가지표 모델개발

사회복지시설 서비스최소기준의 개념을 도입한 이후 평가대상을 주요 핵심시책으로 최소화하고, 평가지표도 시설종별 공통지표 및 종별 특성을 반영한 개별지표별로 축소하는 등 지방자치단체의 평가업무 부담을 완화하기 위한 노력이 경주되어 왔으나<Table 3>, 일부 평가지표의 중복성 및 대표성 취약, 지방자치단체의 형평성 및 특성을 고려하지 못한 문제 등이 지적되고 있어 이에 대한 개선방안이 필요하다[8].

복지정책 환경 변화 등으로 인해 새롭게 등장하고 있는 정책영역 및 정책과제들에 대해 효과적으로 대응할 수 있는 평가지표를 개발하는 문제가 요구되고 있는데, 이와 관련한 평가지표 개발모델 및 지침도 필요하다.

(Table 3) Social Welfare Center's Evaluation Index and Scoring Comparison (2012~2015)

Evaluation area	Factors		2012 Scoring (%)	Factors			2015 Scoring (%)	Scoring increase or decrease	
	Type Ga/Na	Type Da		Type Ga	Type Na	Type Da			
A. Facilities and environment	3		3	4			4	1	
B. Financial and organizational management	7		10	7			7	-3	
C. Human resource management	14		25	14			28	3	
D. Programs and services (including specialized business)	case management			4			12	12	
	services (including specialized business)	41	35	50	28	25	22	30	20
	organized business				4			8	8
E. The right of the user	3		3	3			3	0	
F. Community relations	11		9	7			8	-1	
Total	79	73	100	71	68	65	100		

Source: Ministry of health and welfare(2012), Social welfare facility evaluation guide, Reconstructed

3.3 현장평가단의 전문성 제고

평가제도의 운영 성과와 평가에 대한 시설의 수용도를 제고하기 위해서는 현장평가단의 적절한 인적구성(전문성, 계속성, 대표성)과 중립적이고 효과적 역할 수행이 필수적이다. 현행 현장평가단의 경우 이에 대한 명시적인 자격기준은 있으나, 전문성과 계속성과 관련하여 일정 임기를 보장하지 않은 평가위원 공모 중심으로 평가년도 6월~7월(5차 평가기준)경에 활동하는 임시조직으로 제약이 있다. 즉, 평가과정과 결과에 대한 책임성 확보의 한계, 일련의 평가과정에서 계속성·안정성·일관성 확보의 한계, 현장평가단의 평가역량 축적기회 부족 등의 한계가 지적될 수 있다[9]. 따라서 외부평가에 전적으로 의존할 것인지 아니면 일정한 내부 상설조직을 운영할 것인지에 대한 타당성 검토가 필요하다. 또한 평가단의 운영이 소수의 몇 사람에게 의해 이루어짐으로써, 평가의 객관성 및 신뢰성을 저해할 위험이 상존하고 있다. 특히 평가위원 구성의 대부분이 사회복지현장 경험이 전혀 없는 사회복지학 교수와 공무원에 편중되는 문제가 발생되어 평가 참여에 대한 불만이 상당히 많은 것으로 알려지기도 하였다. 이로 인해 시설평가의 특성상 일관성과

전문성, 평가 집중도에 한계가 있고, 사회복지시설평가에 관한 현장실무자 참여가 부족하였다. 따라서 평가단의 대표성 강화를 위해 현장평가위원 구성의 다양화가 필요하다. 이를 위해 여러 전문가 집단(전문연구원, 경영컨설턴트, 지역주민대표 등)의 참여 확대가 검토될 수 있다.

그리고 평가자 간의 편차가 심해 평가 결과에 대해서도 불신하는 경우가 많다[9]. 이러한 경우 평가 인력에 대한 교육을 보다 심도 있게 진행해야 하지만, 하루 정도의 교육을 통해 그 편차를 줄여내기 어려운 상황에 있다[1]. 현장평가단의 공정성 및 중립성 확보를 위해 평가위원의 도덕적·윤리적 책임성에 의존하는 방식을 극복해야 한다. 그리고 평가단의 효과적인 역할 수행을 위해 실무적이고 현실적인 평가 가이드북을 개발·보급하고, 평가위원에 대한 일정수준의 교육 및 실습을 강화하며, 이용시설 평가 팀 및 생활시설 평가 팀의 매트릭스조직(matrix organization)과 같은 운영을 검토할 수 있다. 또한 다른 연구[10]에서도 시설과 서비스를 나누어 서로 다른 평가기제가 적용될 필요가 있다고 강조하였다. 현재 사회복지시설은 생활시설과 이용시설로 나누지만 평가에서는 생활시설이건 이용시설이건 시설 및 환경, 프로그램 및 서비스가 동일하게 평가되고 있다.

3.4 생활인 및 이용자 만족도 조사모형 개발

생활인 및 이용자에게 제공되는 시설 및 서비스에 대한 클라이언트들의 만족, 불만족 정도를 나타내는 종합 지표가 만족도 조사이다. 이 조사는 클라이언트의 만족도 수준을 파악하고 만족도 변화의 원인을 분석함으로써, 현재와 미래의 성과측정과 밀접한 관련이 있는 지표들을 제고시킬 수 있으며, 만족도 조사의 의미는 단순히 만족도 수준을 파악하기 위한 결과를 얻는데 그치는 것이 아니라, 클라이언트의 욕구를 이해하고, 이를 시설내부로 환류시킴으로써 복지경영의 합리적인 방향을 수립하는데 있다. 클라이언트는 서비스 품질을 높게 지각할수록 더 높은 수준의 만족을 경험하게 된다. 실제로 공공기관을 대상으로 한 연구에서도 서비스품질이 고객만족의 중요한 원인이 됨이 입증되었다[11]. 기관의 클라이언트 만족도 조사는 단순히 만족 수준을 파악하는 것이 아니라 클라이언트의 니즈를 이해하고, 이를 기관내부에 적용시킴으로써 기관의 만족경영을 실천하는데 있다. 따라서 기관이 갖는 특수성이 충분히 반영되고, 기존의 만족지수 모형의 한계점을 극복한 새로운 융합모형 개발이 필

요하다. 또한 클라이언트가 요구하는 가치를 제공할 수 있는 역량을 갖추려면 시설과 서비스의 제공 프로세스를 어떻게 개선해야 하는지에 대한 정보를 얻을 수 있다. 따라서 각 시설의 현 상황을 파악하고, 앞으로의 개선 가능성을 예측하여 생활인 및 이용자의 복지수준 향상과 시설 간 경쟁력 향상 방안을 모색할 수 있다.

한편, 사회복지생활시설 생활인에 대한 인권침해는 사회구성원들의 침묵의 카르텔 속에 매우 심각한 상황에 있으며, 지속적이며 반복적인 특성을 보이고 있다[13]. 국가인권위원회의 2011년도 국민인권의식 실태조사 보고서에

따르면 2005년에는 복지시설이 주요한 인권침해기관으로 꼽혔는데, 최근의 ‘도가니’와 같은 사회문제가 조사기간에 알려지면서 복지시설을 지목하는 비율은 증가할 것으로 예상하였다. 따라서 만족도 조사는 융합모형(Convergence Models)의 구성요소 상 차별성과 특성 등을 고려한 시설의 만족도 영향요인으로 서비스 질, 서비스 전달체계, 서비스 환경, 인권, 개선사항으로 나누어 실시하고 만족도 분석이 가능한 조사가 되어야 한다. 이를 바탕으로 이 연구에서는 사회복지시설 생활인 만족도 융합모형(이용인 융합모형 유사)을 <Table 4>에서 제시하고자 한다.

<Table 4> Satisfaction Convergence Model

Satisfaction	Concept	Investigated topics
Service Quality	Facilities' essential service or user's satisfaction of service program	<ul style="list-style-type: none"> • How much did you satisfy with the overall facility service program that you used? • How much did you meet the expectation of purpose by using the facility service?
Service Delivery System	User's satisfaction of facility service delivery system's overall human and institution resources	<ul style="list-style-type: none"> • Overall, how much did you satisfy with the service related process and systems? • Generally, how much did you satisfy with the staff's attitude and actions? • How much did you satisfy with staff's face-to-face convenience?
Service Environment	User's satisfaction of facility's service and physical environmental factors	<ul style="list-style-type: none"> • How much did you satisfy with the facility's interior and surrounding environment? • How much did you satisfy with the infrastructure and use of information? • Did you feel favorable toward facility after using the facility?
Human Rights	Facility operators and worker's obligations for respecting human rights and guarantee for user's social and basic human rights	<ul style="list-style-type: none"> • Did you made a decision to come into facility? • Have you ever suffered verbal abuse or assault in the facility? • Have you been able to meet your family, relatives, and friends freely when they visited? • Do you want to leave the facility now?
Improvements (Narrative)	Improve the problems of facility operation and concerning user's service quality	<ul style="list-style-type: none"> • If you think this current facility needs to be supplement, which should be improved?

3.5 평가결과에 따른 사후관리 체계강화

일반적으로 평가는 평가대상의 시설운영의 투명성 제고와 개선을 위한 정보를 제공하기 위하여 그와 관련된 활동, 특성, 결과를 체계적으로 분석하고 활용하는 과정을 의미한다[13,14]. 현재 평가결과와 활용 방안으로 지역별 상위 10% 우수시설과 전년도 평가결과 대비 괄목할 만한 시설운영개선 노력을 보인 개선시설에 대하여는 인센티브 지급을, D등급과 F등급을 받은 하위시설에는 평가 차기 년도에 서비스 품질관리단 운영을 통해 서비스 프로그램 및 운영에 대한 컨설팅 지원을 제공하고 있다. 즉 평가결과에 따른 사후관리 방안이 다양하게 도입되어 운영되고 있으나, 평가결과보고서의 심층적 분석 부족, 평가결과에 대한 신속한 환류의 어려움 등의 문제가 제기되고 있어 평가결과에 따른 사후관리 체계의 개선방안이 요구되고 있다[15]. 따라서 평가결과에 대한 심층 분석을 강화하는 등 평가결과보고서를 내실 있게 구성하고, 우수시설의 연간시설운영계획 사례를 모은 우수사례집 발간과 컨설팅 지원이 복지시설에게 실질적인 도움이 되고 관계부처 제도 개선 등에 활용할 수 있도록 방안이 요구된다. 아울러 미흡시설 종사자들을 대상으로 시설운영 전반에 관한 일정시간의 교육 이수를 의무화하거나 보건복지부에서 2009년부터 실시하고 있는 서비스품질관리단의 활동은 더욱 확대되어야 할 것이다.

4. 결론

평가제도는 평가시설의 운영 현황 및 성과를 점검하여 향후 시설개선 및 성과향상을 위한 정보를 제공하는데 그 목적을 두고 있다. 따라서 바람직한 평가제도는 신뢰할만한 성과측정을 통한 유용한 정보제공이 가능해야

하고, 이를 통해 평가결과보고서의 품질을 제고함으로써 컨설팅 역할 및 시설운영개선 조치를 강화할 수 있다. 지금까지의 평가제도에서 객관적이고 공정한 사회복지시설 평가가 진행되고, 사회복지 현장의 부담을 완화하기 위한 개선방안들이 도입되고 시행되었다는 긍정적 결과도 있지만, 아직 평가과정 및 결과에서 개선되고 보완되어야 할 많은 과제를 가지고 있는 것도 사실이다.

이 연구에서 제시하고 있는 과제와 개선방향은 현행 사회복지시설 평가제도가 갖고 있는 모든 문제점을 분석한 것은 아니며, 따라서 사회복지기관 전체의 결과로 일반화하기에는 어려움이 있으며 몇 가지 문제에 대한 부분적 차원에서 제시한 것이라는 점에서 한계가 있다.

REFERENCES

- [1] Hyung-Mo Kim, "Promoting social services facilities improvement and Effectiveness of promoting social welfare services", Journal of Korean Social Welfare Administration, Year 2012 Spring Conference, pp. 41-66, 2012.
- [2] Ministry of Health and Welfare·Korea Social Welfare Council, "2011 Social Welfare Facilities Assessment I·II", 2011.
- [3] Ministry of Health and Welfare·Korea Social Welfare Council, "2012 Social Welfare Facilities Assessment I·II", 2012.
- [4] Ministry of Health and Welfare·Korea Social Welfare Council, "2013 Social Welfare Facilities Assessment", 2013.
- [5] Moo Sung Chung, "Challenges and Prospects of Social Welfare Evaluation", Korean Academy of Social Welfare, Year 2008 Spring Conference, pp. 157-179, 2008.
- [6] Shadish, W. R., Cook, T. D., Leviton, L. C., "Foundations of Program Evaluation: Theory of Practice", CA: Sage Publications, 1991.
- [7] Youngjae Ra, Taebeom Yun, "An Analysis and a Proposal for Restructuring the Management Evaluation System of Public Institutions in Korea", Korea Institute of Public Finance, 2013.
- [8] Eun-Ae Seon, "A study on the Social Welfare Facility Evaluation System", Public land law review, Vol. 56, pp. 401-420, 2012.
- [9] Sung-Ok Lim, "Evaluating the Evaluation of Social Welfare Agencies of Central Government: A Meta-evaluation", Journal of Governmental Studies, Vol. 9, No. 2, pp. 211-296, 2003.
- [10] Nanjoo Yang, "Evaluating the evaluation system of social welfare facilities in Korea", Journal of Korean Social Welfare Administration, Vol. 16, No. 3, pp. 493-517, 2014.
- [11] Shen, Yong, Xia Wang, "Citizen Satisfaction with Educational Services: The Marketing Implications of Public Administration", International Journal of China Marketing, Vol. 2, No. 1, pp. 77-91, 2011.
- [12] Myoung-Youn Kim, "Results and Questions for the Human Rights of Inhabitants in Social Welfare Facilities", Public Law, Vol. 35, No. 2, pp. 109-134, 2006.
- [13] Nachmias, David, "Public Policy Evaluation: Approaches and Methods", New York: St. Martin's Press, 1979.
- [14] Patton, M. Q., "Utilization Focused Evaluation", CA: Sage Publications, 1997.
- [15] Bong Joo Lee, "Performance Management and Evaluation of Community Welfare Agency's Social Services : What, Why, and How", Journal of Korean social welfare administration, Vol. 15, No. 1, pp. 197-221, 2013.

저자소개

송 민 석(Min-Seok Song)

[정회원]



- 2012년 8월 : 국민대학교 행정대학원 행정학과 (사회복지학 석사)
- 2015년 8월 : 광운대학교 일반대학원 행정학과 (박사과정 수료)
- 2009년 9월 ~ 현재 : 중앙대학교 평생교육원

<관심분야> : 행정, 사회복지행정, 정책, 경영정보, 융합 모형