

<연구용역 최종보고서>

**서울시 사회서비스원의 효율적 운영과
서비스 품질 제고 방안 연구용역**

2018. 11. 25

상명대학교 산학협력단

<연구용역 최종보고서>

**서울시 사회서비스원의 효율적 운영과
서비스 품질 제고 방안 연구용역**

2018. 11. 25

상명대학교 산학협력단

연구진

책임연구원	권찬호(상명대학교 공공인재학부 교수)
공동연구원	김종진(한국노동사회연구소 부소장)
	김진석(서울여자대학교 사회복지학과 교수)
	김 철(사회공공연구원 연구실장)
	남기철(동덕여자대학교 사회복지학과 교수)
	송인주(서울시복지재단 연구위원)
	안현미(서울시여성가족재단 가족정책실 실장)
	정창수(나라살림연구소 소장)
연구보조원	김수진(상명대학교 일반대학원 가족복지학과 석사과정)

본 보고서는 상명대학교 산학협력단이 서울시의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구결과입니다.
보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 서울시의 공식적인 입장이 아닙니다.

제 출 문

서울특별시장 귀하

본 보고서를 『서울시 사회서비스원의 효율적 운영과 서비스 품질 제고 방안 연구용역』의 최종 보고서로 제출합니다.

2018년 11월 25일
상명대학교 산학협력단

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 현 사회서비스 공공성 부족 및 서비스시장의 폐해	3
2. 사회서비스원 편입 영역별 배경	3
제2절 연구범위와 방법	5
1. 연구범위	5
1) 공간범위	5
2) 시간범위	5
3) 내용범위	5
2. 연구방법	6
1) 사회서비스 분야의 공공성에 관한 문헌연구	7
2) 서비스 분야별 이해관계자 포커스그룹 인터뷰	7
3) 사회서비스 전문가 심층인터뷰 및 자문	7
제2장 서울시 사회서비스원 설립의 배경, 환경 및 근거	11
제1절 서울시 사회서비스의 공공성 현황	11
1. 공공성의 개념	11
2. 서울시 사회서비스 전달체계 상의 공공성 확보 현황	15
1) 장기요양	15
2) 보육	16
3) 장애인활동지원	19

제2절 서울시 사회서비스원 설립 관련 환경	21
1. 문재인 정부의 정책 방향	22
1) 국정과제 속의 사회서비스공단	22
2) 일자리 정책의 추진 경과와 사회서비스원	23
3) 중앙정부의 정책 추진 동향	24
2. 입법 동향	29
1) 남인순 의원 발의법안	29
2) 윤소하 의원 발의법안	32
3) 법안을 둘러싼 시민사회의 동향	33
제3절 서울시 사회서비스원의 설립 방향	35
1. 서울시의 사회서비스원 설립 추진 경과	35
2. 서울시 사회서비스원의 필요성	36
1) 서울시 사회서비스원의 운영모델 개발의 필요성	36
2) 사업수행방식의 적절성 및 타당성	37
3) 기존 조직과의 유사 및 중복기능 검토	42
4) 신규법인과 기존법인 활용의 비교	49
3. 서울시 사회서비스원의 설립 방향과 기능	52
1) 방향 및 원칙	52
2) 주요예상 효과 및 기능	53
제3장 서울시 사회서비스원 개별 영역별 검토	59
제1절 서울시 사회서비스원의 개별 영역별 설립 효과성	59
1. 장기요양	59

2. 보육	63
1) 국공립어린이집 확충과 공공성 담보 가능한 장애요인: 위탁제도	63
2) ‘괜찮은 일자리’로서 보육 근로환경 개편 필요	66
3) 기대효과	68
3. 장애인활동지원	69
1) 공공성 강화 효과	69
2) 제도 개선 효과	69
3) 종사자 처우개선 효과	70
4. 종합적 검토 : 사회서비스원 편입의 우선순위 설정	70
1) 서비스원 편입 분야 결정 방법 개요	70
2) 서비스 체감도 분석	71
3) 시급도 분석	73
4) 지표 계수화 및 교차분석	76
5) 최종분석결과	78
제2절 서울시 사회서비스원의 개별 영역별 운영 모델	79
1. 장기요양	79
1) 장기요양 모델 전제 및 개요	79
2) 방문요양센터 적정 운영규모와 조직 운영 안	80
3) 서울시 사회서비스원 장기요양 분야 현장직 직무별 급여기준(자격) 및 급여체계	81
2. 보육	85
1) 국공립어린이집(시설) 직접 운영	85
2) 사회서비스원 보육 분야 인력 운영	86
3. 장애인활동지원	87
1) 장애인활동지원 모델 전제 및 개요	87

2) 장애인활동지원 조직 운영 안	88
3) 장애인활동지원 종사자 급여기준(자격) 및 급여체계	88
4. 재가서비스 통합모형	91
1) 재가서비스 통합모형 운영모델	91
2) 현장직 급여기준(생활임금)과 수가수입 상향에 따른 서울시 추가 비용 전망	93
3) 주야간보호센터 1개소당 수입과 지출모형	94
4) 요양시설 수입과 지출모형	95

제4장 서울시 사회서비스원 설립의 종합 운영 모델 99

제1절 조직모델 99

1. 사업분야별 조직안	99
1) 서울시 사회서비스원 본부 조직	99
2) 서울시 사회서비스원 본부 인력	100
2. 본부 업무분장	103
3. 본부 채용관리	106
4. 본부 인사관리	109
1) 보직	109
2) 승진	109
3) 근무평가 및 성과관리	109
4) 퇴직, 정년 등의 신분보장	110

제2절 재정운영모델 112

1. 재정운영 원칙	112
------------	-----

2. 관리부문의 재정소요 및 조달방안	112
1) 원장의 보수수준	112
2) 직급별 인건비 분석	113
3) 본부 인력의 임금구성 및 임금설계	117
4) 본부 조직의 총인건비 및 운영예산 추계	122
3. 서울시 사회서비스원의 경제성 분석	123
1) 경제성 분석 방식 원칙	123
2) 분야별 재정 소요	125
3) 분야별 편익	136
4) 경제성 분석	140
제3절 서비스 품질관리 방안	147
1. 서비스 품질관리 개요	147
2. 제공 서비스 품질관리 방안 : 서비스 표준화	147
3. 제공 인력 관련	151
4. 제공 기관 운영 관련	153
제4절 리스크 관리	155
1. 설립 시 조직운영 리스크 분석	155
1) 경영운영 관리	155
2) 조직 관리	156
3) 고용의 질 관리	159
2. 설립 시 인사관리와 노사관계 리스크 분석	162
1) 인사 및 노사관계 관리	162
2) 서울시 사회서비스원 설립 이후 핵심 리스크 관리	166

제5장 결론	173
제1절 연도별 발전계획 및 분석결과 요약	173
1. 5개년의 연도별 사업설계	173
2. 장기요양 분야	174
3. 보육 분야	176
4. 장애인활동지원 분야	179
5. 기본재산 출연금의 적정범위 산정	182
1) 분석의 전제: 예산 규모	182
2) 유사 사례 비교	182
3) 서울시 사회서비스원의 적정 자본금 규모 설정방안	183
제2절 제언	184
1. 좋은 일자리 제공을 위한 서울시 자체 노력 필요	184
2. 서비스 분야의 확장성 고려한 설립 필요	184
3. 민간과의 갈등을 최소화 할 수 있는 제도 마련 필요	185
[참고문헌]	186

[표 차례]

<표 2-1> 학자별 공공성 개념과 내용	11
<표 2-2> 장기요양 공급 주체별 이용자 수	16
<표 2-3> 서울시 어린이집 유형별 시설 수, 보육교직원, 이용 아동 현황(2017년)	17
<표 2-4> 서울시 국공립어린이집 연도별 시설확충 계획 및 소요예산	18
<표 2-5> 서울시 자치구별 국공립어린이집 수와 비율(2017.12월 기준)	18
<표 2-6> 서울시 장애인활동지원기관 및 활동지원사 현황(2017년)	20
<표 2-7> 서울시 활동지원 제공기관 현황(2017년)	20
<표 2-8> 사회서비스 설립 관련 주요 환경적 요인	21
<표 2-9> 서울시 사회서비스원 설립 추진 경과	35
<표 2-10> 사업수행방식의 비교분석	37
<표 2-11> 서울시복지재단과 서울시여성가족재단의 조직 개요(2017년 기준)	43
<표 2-12> 서울시복지재단 주요사업(2018년 현재)	44
<표 2-13> 서울시여성가족재단 사업현황(2018년)	46
<표 2-14> 서울시 사회서비스원과 기존 조직의 관련된 기능 정체성	47
<표 2-15> 기존법인 활용과 신규법인을 통한 사회서비스원 설립방안 비교	49
<표 2-16> 서울시 사회서비스원 설립 기대효과	54
<표 3-1> 장기요양 수급률 증가에 따른 이용자 수 추계	60
<표 3-2> 노인인구와 수급율 증가 반영, 공공시장 점유율에 따른 제공자 수 추계	62
<표 3-3> 어린이집 유형별 부당행위 경험 현황	66
<표 3-4> 어린이집 확충 유형과 보육교직원 수 산정근거(1개소 기준)	66
<표 3-5> 서울시 육아종합지원센터 대체교사 월별 채용 및 지원 현황	67
<표 3-6> 서비스 체감도와 시급성 정의와 세부지표	71
<표 3-7> 서비스 체감도, 시급성 배점기준	76
<표 3-8> 사회복지시설 분류별 서비스 체감도와 시급성 점수 부여	76
<표 3-9> 장기요양 분야 현장직 직종별 급여 및 인력 관리 기준	81
<표 3-10> 현장직 급여체계 기준값 비교	82
<표 3-11> 직원 수와 서비스 량에 따른 세입세출 모의 산출(단계별)	84
<표 3-12> 방문요양센터 1개소 단계별 달성기간과 추가필요 비용 모의 산출	85
<표 3-13> 서울시 국공립어린이집 신규 설치 현황	86
<표 3-14> 어린이집 확충 유형과 보육교직원 수 산정근거(1개소 기준)	86

<표 3-15> 서울시 사회서비스원 장애인활동지원기관 고용인력의 고용형태별 비중	88
<표 3-16> 장애인활동지원기관 종사자 급여 및 인사체계	89
<표 3-17> 장애인활동지원기관의 운영비 모형 (2018년 추정치; 월별)	89
<표 3-18> 장애인활동지원 전담인력 4조 3교대 운영에 따른 인건비 산출	90
<표 3-19> 재가서비스 통합모형 인력구성	91
<표 3-20> 기준근거 생활임금(9,211 → 10,148원)변화와 인상수가 변화에 따른 경비 추정	93
<표 3-21> 주야간보호센터 설립지원금 기준	94
<표 3-22> 주야간보호센터 세입세출모형	95
<표 3-23> 요양시설 세입지출모형	96
<표 4-1> 서울시 사회서비스원 인력 구성	101
<표 4-2> 직급별 직위 보임 기준 사례	102
<표 4-3> 설립기 본부 조직의 직급별 인력	103
<표 4-4> 성숙기 본부 조직의 직급별 인력	103
<표 4-5> 지방 출자·출연기관 조직과 정원 등의 운영 원칙	104
<표 4-6> 서울시 사회서비스원의 업무분장	105
<표 4-7> 서울시여성가족재단의 일반직 직급별 채용자격기준표	107
<표 4-8> 서울시복지재단의 일반직, 기능직 직급별 채용자격기준표	107
<표 4-9> 서울시 ○○공단의 일반직 각 직급별 자격기준	107
<표 4-10> 120다산콜재단 성과평가 체계	110
<표 4-11> 서울시 출연기관 기관장의 보수 수준	113
<표 4-12> 사회서비스원의 직급별 연간 보수표	113
<표 4-13> 120다산콜재단의 직급별 연간 평균임금	113
<표 4-14> 충남복지연구재단 연간 인건비 산정기준	114
<표 4-15> 세종시복지재단 1단계 연간 인건비 산정기준	115
<표 4-16> 순천시 도시재생지원센터 직급별 운영인력(안)	115
<표 4-17> 사회서비스원 및 관련 비교 기관의 직급별 보수표	117
<표 4-18> 임금가중치 예시: 120다산콜재단의 경우	118
<표 4-19> 부가급여 지급 예시	118
<표 4-20> 직책(직급)수당 예시	118
<표 4-21> 4대보험 부담률	120
<표 4-22> 서울시 사회서비스원 본부 인력의 직급별 인건비	120
<표 4-23> 서울시 사회서비스원 본부 인력의 인건비 구성	121

<표 4-24> 서울시 사회서비스원 본부 조직의 총인건비 추계	122
<표 4-25> 사회서비스원 본부 조직 운영예산 추정	123
<표 4-26> 경제성 분석 방법	125
<표 4-27> 연차별 노인요양사업 설립계획	126
<표 4-28> 연차별 노인요양사업 각 시설별 설립계획	126
<표 4-29> 노인요양사업 모형별 인력안	126
<표 4-30> 각 시설별 기준 인건비	127
<표 4-31> 각 요양시설별 연도별 인건비 총액	128
<표 4-32> 요양시설 설립비용	129
<표 4-33> 어린이집 신규 설립개소(예측)	129
<표 4-34> 연도별 어린이집 설립비용	130
<표 4-35> 어린이집 표준모델에 따른 직원 수	131
<표 4-36> 어린이집 표준모델에 따른 운영비 및 인건비 금액	131
<표 4-37> 연도별 어린이집 설립에 따른 인건비 지출액	132
<표 4-38> 장애인활동지원센터 연도별 설립계획	132
<표 4-39> 장애인활동지원센터 연도별 인원	133
<표 4-40> 장애인활동지원센터 인건비 및 시설운영비	133
<표 4-41> 장애인활동지원센터 인건비	134
<표 4-42> 장애인활동지원센터 시설운영비	134
<표 4-43> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 인력 총원계획	134
<표 4-44> 서울시 사회서비스원 본부 직급별 인건비 단가	135
<표 4-45> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 인건비	135
<표 4-46> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 인건비(인건비 상승률 5% 반영)	136
<표 4-47> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 운영비	136
<표 4-48> 방문요양사 1인당 수익금액	137
<표 4-49> 노인요양시설 연도별 수익금액	138
<표 4-50> 어린이집 규모당 수익금액(2018년 기준)	138
<표 4-51> 연도별 어린이집 수익	139
<표 4-52> 활동지원사 1인당 수익금액	139
<표 4-53> 연도별 장애인활동지원센터 수익	139
<표 4-54> 연도별 총비용	140
<표 4-55> 연도별 총편익	141

<표 4-56> 비용편익비율(BC-ratio)-----	142
<표 4-57> 경제적 효과분석 내역-----	143
<표 4-58> 산업연관표 상의 각 경제적 효과 계수-----	143
<표 4-59> 각 연도별 경제적 효과 분석-----	144
<표 4-60> 장기요양서비스 표준화 방안-----	148
<표 4-61> 표준보육서비스 가이드라인(안)-----	149
<표 4-62> 장기요양서비스 인력 역량강화 방안-----	151
<표 4-63> 보육 분야 인력 역량강화 방안-----	152
<표 4-64> 제공기관 및 서비스 운영 서비스 질 제고 방안-----	153
<표 4-65> 보육 분야 서비스 질 제고 방안-----	154
<표 4-66> 전국 지자체 시설관리공단 10대 직종 현황 - 평균 연령, 연령분포(2018.6)-----	158
<표 4-67> 전국 지자체 시설관리공단 10대 직종 현황 - 노동시간, 임금(2018.6)-----	158
<표 4-68> 공공부문 민간위탁과 사회서비스원 설립 통한 ‘고용의 질’ 개선 비교-----	159
<표 4-69> 지자체 산하 간접고용 비정규직의 정규직 전환 주요 노동조건 검토(2018.6)-----	160
<표 4-70> 서울시 사회서비스원 내부 구성원 평가항목 검토 예시(1)-----	161
<표 4-71> 서울시 사회서비스원 내부 구성원 평가항목 검토 예시(2)-----	162
<표 4-72> 노동 법령 제규정과 주요 위반 시 벌칙사항 정리-----	165
<표 4-73> 서울시 사회서비스원 설립 전후 9개 분야 22개 핵심 리스크 관리 검토(안)-----	167
<표 5-1> 서울시 사회서비스원의 5개년 사업운영 규모설계 개요-----	173
<표 5-2> 서울시 사회서비스원 운영단계에 따른 직영 신규시설 규모(2019-2022)-----	175
<표 5-3> 노인요양사업 모형별 인력 안-----	175
<표 5-4> 서울시 사회서비스원 운영단계에 따른 직영 신규시설 규모(2019-2023) 채용인력-----	176
<표 5-5> 서울시 사회서비스원 노인 요양 분야 서비스 유형별 연간 소요예산-----	176
<표 5-6> 보육 분야 연도별 사업운영 설계-----	177
<표 5-7> 서울시 사회서비스원 운영단계에 따른 직영 신규시설 규모(2019-2022)-----	179
<표 5-8> 서울시 사회서비스원 운영단계별 직영 신규시설 규모(2019-2022) 채용인력-----	180
<표 5-9> 서울시 사회서비스원 장기요양-장애인활동지원 분야 유형별 예산(2019-2022)---	181

[그림 차례]

<그림 2-1> 전국 국공립어린이집 시설 수 및 전 시설 대비 국공립 비율----- 17

<그림 2-2> 전국 어린이집 이용 아동 중 국공립어린이집 이용 아동 비율----- 17

<그림 2-3> 문재인 정부 국정과제에 나타난 사회서비스공단 설립 내용----- 22

<그림 2-4> OECD 주요 국가별 전체 취업자 대비 공공부문 종사자의 비중----- 23

<그림 2-5> 사회서비스원을 둘러싼 각 주체간의 관계----- 25

<그림 2-6> 단계별 사업 범주의 확대 방안(예시)----- 27

<그림 2-7> 복지전달체계 상의 사회서비스원의 위치----- 28

<그림 3-1> 노인인구에 따른 수급율 증가를 반영한 공공운영체 증가폭과 점유율 변화 비교 61

<그림 3-2> 노인인구와 수급율 증가 반영, 공공시장 점유율에 따른 제공자 수 추계----- 62

<그림 3-3> 서울시 국공립어린이집 확충 성과----- 63

<그림 3-4> 국공립어린이집 추가 확충 필요성----- 64

<그림 3-5> 가장 필요한 육아지원서비스----- 64

<그림 3-6> 서울시 국공립어린이집 확충 이후 위탁체 변화 현황----- 64

<그림 3-7> 서울시 생활임금 대비 서비스별 급여현황(2016)----- 74

<그림 3-8> 서울시 복지, 사회서비스 시설 유형별 비정규직 종사자 비율(2016)----- 74

<그림 3-9> 서비스 우선순위 분포----- 78

<그림 3-10> 1개 방문요양센터 조직구성(안)----- 81

<그림 3-11> 장애인활동지원기관 조직구조(안): 개별센터 당 활동지원사 100명 기준----- 88

<그림 3-12> 통합 서비스 센터 조직도----- 92

<그림 4-1> 서울시 사회서비스원 제1단계 조직구성(안)----- 99

<그림 4-2> 서울시 사회서비스원 제2단계 조직구성(안)----- 100

<그림 4-3> 서울시 사회서비스원의 내부 이중 조직 관리 모델 제시(안)----- 156

<그림 4-4> 서울시 산하기관의 사업체 상시 종사자 규모별 법제도 의무사항----- 163

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 현 사회서비스 공공성 부족 및 서비스시장의 폐해

- 급격히 늘어나는 복지수요를 감당하기 위해 한국의 사회복지의 민간위탁 방식과 일부 서비스 분야의 시장화를 통해 국민의 사회서비스 욕구를 충족시켜 왔음. 이로 인해 많은 부작용, 즉 서비스의 공공성 부재로 인한 문제점들이 나타나고 있음.
- 특히 역사적으로 보육 분야와 장기요양 분야의 경우 민간 제공자들의 참여를 독려했었고 그 인력(보육교사 및 요양보호사) 양성 또한 속성으로 이루어져 서비스 제공 인력의 역량 또한 담보되지 않은 상태의 서비스 제공이 지속되어 왔음.

2. 사회서비스원 편입 영역별 배경

- 사회서비스원 편입 예정인 분야(장기요양, 보육, 장애인 활동 보조서비스)의 영역별 배경은 다음과 같음.
- 장기요양서비스의 경우 서비스의 민영화로 인해 민간기관 간의 불필요한 경쟁, 쉬운 시장 진입(신고제)으로 인한 난립이 지속적인 문제로 지적되어 왔으며, 이로 인해 서비스 질의 저하와 더불어 돌봄 노동자들의 열악한 고용환경은 이미 오래전부터 사회서비스 분야 중 개선이 가장 시급한 분야로 널리 알려져 왔음.
- 장기요양서비스의 서비스 등급판정부터 급여의 지급에 이르기까지 국민건강보험공단에 맡겨져 있는 한편, 서비스 제공 기관에 대한 관리는 지방자치단체에 맡겨져 있는 분절적 상황에서 장기요양서비스의 공적 책임성에 대한 최종적인 책임소재가 불명확한 현실임. 원칙적으로 서비스 제공기관에 대한 관리감독, 서비스의 질 관리 등 장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 책무가 지방자치단체에 있음에도 불구하고 대부분의 지자체는 이를 수행하기 위한 행정인력도, 전문성도 부재한 상황임. 이에 새로운 관리 방안의 필요와 노인돌봄 분야의

국가 책무성 증가가 필요한 시점이라 할 수 있음. 단지 이에 대한 국가적 책무를 사회서비스원이 다 해결할 수는 없으나, 일정 이상의 질을 담보로 하는 서비스 제공으로 서비스 공공성 확보에 일조할 수 있을 것으로 예상함.

- 전반적으로 노인장기요양 분야의 공공기관 부족과 기관운영의 낮은 신뢰성과 투명성이 지속적으로 문제시 되어 왔음. 우선적인 문제는 서비스제공기관(요양시설)의 절대량 부족 외에도 신뢰할 만한 시설 부족, 신뢰할 수 있는 공공기관이 운영하는 기관의 절대적 부족 문제도 심각함(제갈현숙, 2010; 이미진, 2014).
- 보육서비스의 경우 연간 10조원(보육료 지원 6조원, 누리과정 4조원)이 넘는 투자에도 불구하고 어린이집 유형별로 보육/교육에 대한 부모의 추가 자부담이 존재하며 이러한 추가 자부담은, 시설 간 차등적인 지원구조, 시설 간 과도한 경쟁구조, 일부시설의 불합리한 영리성과 연관되어 있음(김연명 외, 2016).
- 국공립어린이집의 확충은 보육서비스의 공공성 강화를 위해 타협할 수 없는 과제이지만, 궁극적으로 보육서비스의 질적 제고라는 보육정책의 목표는 국공립어린이집의 양적 확충으로 단순 치환될 수 없는 문제임.
- 보육서비스가 대인서비스라는 특성을 고려했을 때 보육의 질을 제고하기 위해서는 서비스 제공자인 보육교직원의 역량강화가 관건이라 할 수 있음. 이를 위해 우선적으로 보육교직원의 처우개선과 신분강화를 포함하여 이들의 안정적인 노동환경 조성이 필수적인 과제임. 이러한 맥락에서 국공립어린이집 조차도 개인에 위탁되어 운영되는 기관이 전체의 절반 이상이라는 점은 우려할 만한 지점이며 시급히 개선되어야 할 것으로 보임. 민간 어린이집의 경우 보육교직원의 채용, 인사, 관리 등이 거의 전적으로 어린이집 원장에게 맡겨져 있는 관계로 급여 격차, 승진체계 미확보, 관리 미흡 등의 문제가 끊임없이 발생하고 있음.
- 장애인활동지원서비스의 경우 전적으로 바우처 방식으로 운영 중임. 또한 서비스의 제공과 관련하여 100% 민간 기관에 의존하고 있는 상황임.
- 장애인활동지원서비스가 가지고 있는 공공서비스의 특성을 고려했을 시 본 서비스에 적절한 수준의 공적 책임성을 구현하고 있다고 보기 힘들. 즉, 재원의 공공성은 확보하고 있으나, 전달체계 및 종사자의 공공성을 확보하고 있다고 볼 수 없음.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

- 연구범위는 공간적 범위, 시간적 범위, 그리고 내용적 범위로 구분할 수 있으며 아래와 같음.

1) 공간범위

- 서울특별시, 국내·외

2) 시간범위

- 사회서비스원 설립 기준년도 전후 5년

3) 내용범위

- 기존의 연구를 통한 사회서비스원 설립 필요성 및 비전·전략 수립
 - 사회서비스 시장 공공성 강화 측면
 - 사업수행 방식의 적절성
 - 기존 조직(서울시복지재단 및 서울시여성가족재단 등)과의 유사 및 중복 기능 검토
- 법률적·제도적 타당성 분석
 - 사회서비스원 설립에 따른 법령 제·개정 필요사항 및 제도의 합리적 재정비 방안
 - 사회서비스원의 설립 및 운영을 위해 개선 또는 신설되어야 할 법률 및 제도 사항
- 사회서비스 사업영역(장기요양, 장애인, 보육 등)별 표준운영 모델 개발
 - 사회서비스 사업영역(장기요양, 장애인, 보육 등) 사업모델 분석
 - 효율적인 사회서비스원 설립 및 운영 방안으로 사업영역 내 또는 영역 간 통합모델 제시
- 비용·편익 추계
 - 연도별 비용 추계
 - 비용과 편익의 현금흐름을 추정하여 현재가치로 할인된 비용과 편익을 토대로 경제성 분석 및 재무건전성 확보방안 마련(편익비용비율(BC ratio), 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR) 등 검토)

- 조직·인사관리 세부 실행계획 마련
 - 사회서비스원의 사업 분야별 적정 조직 안 및 업무분장 안 도출
 - 직무분석을 통한 직종, 직급별 정원 및 직무기준 설계
 - 보수체계(급여, 수당) 및 인건비 지급기준 설계
 - 채용관리(채용요건, 방법, 대체인력 관리 등), 인사관리(승진, 근무평가, 성과관리, 보직 기준, 퇴직, 정년 등) 설계

- 연도별 사업운영 설계
 - 연도별 대상사업 확대에 따른 검토사항
 - 사업규모(적정 이용자 수, 기존 제공기관 인수 여부 등), 관리자와 서비스 제공인력 간 업무설계

- 리스크 요인에 대한 보완과제 도출
 - 초기 이용자 확보방안, 우수 제공인력 확보방안, 노사/노노갈등 관리 방안, 시·본부, 사업 시설 간 지도감독 권한 및 책임범위 설정

- 사회서비스원의 서비스 품질 제고방안 및 민간지원 방안 제시
 - 서비스 제공 매뉴얼, 민원처리 등
 - 만족도 조사, 모니터링 등을 통한 서비스 관리 방안
 - 역량강화를 위한 교육훈련 방안
 - 민간기관 지원 방안
 - 표준운영모델 수립방법 등

2. 연구방법

- 본 연구는 연구의 엄격성 및 연구결과의 신뢰성 확보를 위해 증거기반으로 하는 총 세 가지 연구방법 사용함.

- 즉, 사회서비스원 기능, 운영모델 및 조직 정립을 위하여 문헌연구, 서비스 분야별 관계자 FGI(focus group interview) 및 전문가 심층 인터뷰 및 자문방법을 활용하여 모델 개발에 활용하였음.

1) 사회서비스 분야의 공공성에 관한 문헌연구

- 사회서비스 분야 내 공공성에 관한 이론적 배경 및 최신 연구 조사
- 현 서울시 내 사회서비스의 전체 수요/공급 현황을 포함한 사회서비스 포괄적 현황 기초 조사

2) 서비스 분야별 이해관계자 포커스그룹 인터뷰

- 서비스원에서 제공하게 될 사회서비스 분야별 이해관계자 포커스그룹 인터뷰 시행
- 이해관계자라 함은 이용자, 서비스 제공자 뿐 아니라, 직능단체 및 관련 노동조합 등 포함
- 포커스그룹 인터뷰 결과를 통해 운영 분야, 모델, 규모 등의 설계에 활용함.

3) 사회서비스 전문가 심층인터뷰 및 자문

- 사회서비스원의 설립의 근거 확보 및 효율적인 운영 모델 구축을 위하여 학계 전문가의 심층인터뷰를 실시할 예정임.
- 전문가는 사회서비스의 분야별 전문가와 조직전문가를 구분하여 실시하며, 인터뷰 및 자문의 결과를 바탕으로 사회서비스 조직 및 운영모델을 구축할 예정임.

제2장 서울시 사회서비스원 설립의 배경, 환경 및 근거

제1절 서울시 사회서비스의 공공성 현황

제2절 서울시 사회서비스원 설립 관련 환경

제3절 서울시 사회서비스원의 설립 방향

제2장 서울시 사회서비스원 설립의 배경, 환경 및 근거

제1절 서울시 사회서비스의 공공성 현황

1. 공공성의 개념

- 사회복지시설 및 사회서비스 제공 주체의 현황과 관련하여 지속적으로 제기되고 있는 문제점 가운데 하나는 사회서비스 제공과정에서 공공성, 혹은 공공책임성의 부재임.
- 한국 사회서비스의 공공성에 관한 논의는 최근 다양한 방식으로 이루어지고 있지만 학계와 현장에 걸쳐 광범위하게 동의된 개념이나 정의는 여전히 부재한 상황임(이태수 외, 2012).
- 그만큼 공공성은 한편으로는 복잡하고 다른 한편으로는 모호한 개념으로, 학문 분야 및 학자에 따라 다르게 정의 및 적용되고 있음(아래 <표 2-1> 참조).

<표 2-1> 학자별 공공성 개념과 내용

전문가	개념	내용				
김철 (2008)	공적인 것	<ul style="list-style-type: none"> - 다수의 사람들에게 보편적으로 관련되는 것 - 공공재적 성격을 가진 것 - 정부 등 공공기관에 의해 행해지는 것 - 개방성, 공론성, 정보에 대한 접근 가능성을 가진 것 				
소영진 (2003)	공공성의 용례	<ul style="list-style-type: none"> - 다수에 관한 일(public as group affairs) - 신뢰할 수 있을 정도의 권위(public as authority) - 정부와의 관련성(public as government) - 공공재와 관련된 일(public as non-exclusiveness) - 비사익적, 공익적인 것(public as altruistic interest) 				
	공공성 실현주체 : 전달체계	구분	목적	지도원리	작용기제	부작용
		국가	체제유지	안정성	권력	비민주; 비능률
시장		이익추구	능률성	경쟁	불안정; 비민주	
	시민사회	권리보호	민주성	협동	불안정; 비능률	
백완기 (2007)	공공성 요소	<ul style="list-style-type: none"> - 공공영역의 특징: 시민정신, 대표성, 책임성, 평등성, 공정성, 공개성, 반응성, 정의감, 인간의 존엄성 - 공공성 구성요소: 정부에 관계되는 것들, 정치성, 공개성, 공익성, 공유성, 공정성, 인권 				
이병량 (2011)	공공성 구분	<ul style="list-style-type: none"> - 형식적 공공성: 행위 주체에 초점; 개인이나 시장이 해결할 수 없는 일을 정부나 공적 기관이 수행하는 것; 바람직한 상태와 반드시 연결되는 것은 아님 				

전문가	개념	내용		
		<ul style="list-style-type: none"> - 내용적 공공성: 행위 결과에 초점; 행위의 결과로서 바람직한 상태로서의 정의, 형평성, 공익 등에 초점 		
고재권 (2014)	공공성 구분	<ul style="list-style-type: none"> - 형식적 공공성: 행위 주체에 초점; 정부나 공적 기구가 주도적으로 수행하는 것뿐 아니라 보조적 역할을 하는 경우도 포함 - 내용적 공공성: 행위 결과에 초점; 사회적으로 합의된 다수의 이익으로 민주성, 형평성, 공정성, 정의, 시민 참여, 능률성, 효과성, 성과 등의 가치를 포괄 		
고재권 (2014)	공공성 개념	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 조직이 사회적으로 합의된 공공의 이익을 증가시키기 위한 활동의 전제 		
	공공성 관련 다양한 전달체계의 특성	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 직접 서비스: 공공서비스의 안정적인 제공 및 보편적 서비스 제공을 통한 형평성이 공공성의 주요 개념 - 시장, 민간위탁: 효율적인 서비스 제공이 공공성을 대표 - 거버넌스: 정부 또는 시장에 의해 제공될 수 없는 서비스를 여러 참여주체를 통해 제공 가능한 점이 공공성의 주요 개념 		
Denhardt & Denhardt (2000)	신공공 서비스 이론	<ul style="list-style-type: none"> - 공공은 사회를 조정하기보다 봉사하는 데 중점; 시민의 공익이 무엇인지 공론화하고 달성하도록 돕는 역할 - 공익은 부산물이 아닌 목표이어야 함 - 공공은 전략적으로 사고하고 민주적으로 행동해야 함 - 공공은 고객으로서의 시민이 아닌 시민들 전체에 봉사; 공유된 가치에 우선순위 - 시장과 비교해서 공공은 헌법적 가치, 공동체적 가치, 정치적 규범, 전문적 직업인으로서의 기준, 시민의 이익에 관심 - 효율성과 생산성이 아닌 사람을 존중 - 기업가적 정신을 넘어서는 시민과 공공서비스의 제공에 가치 		
Ben & Gaus (1983)	공공성 구성요소	<ul style="list-style-type: none"> - 접근성(access): 누구에게나 접근 가능 - 주체(agency): 행위 주체가 정부나 공공, 준공공기관 - 이익(interest): 전체적인 이익을 추구 		
임의영 (2008)	공공성의 두 차원	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 차원(과정 지향): 공개적인 의사결정과 민주주의 강조 - 윤리적 차원(결과 지향): 공익에 초점, 사회정의 강조 		
조대엽, 홍성태 (2013)	핵심요소	공익성	<ul style="list-style-type: none"> - 물적 자원의 공유성 - 자원을 배분을 위한 다양한 제도 및 규범으로 현실화: 사회기반자원, 복지정책자원, 자연자원 등을 공적관리체계를 통해 공익 추구 	<ul style="list-style-type: none"> - 물적 자원을 배분하는 다양한 제도와 법규범이 실행되는 수준
		공민성	<ul style="list-style-type: none"> - 공공성의 정치적 차원 - 공적시민 혹은 자격 있는 구성원으로서 공민에 공공성의 주체로서 추구하는 민주적 성취의 수준 - 시민민주주의 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회영역 및 제도의 민주주의 이념과 가치의 수준 - 민주적 결정과 민주적 참여의 수준 - 사회구성원, 정책입안자 및 이해자 집단이 삶에서 민주적 자아실현을 체험하는 수준
		공개성	<ul style="list-style-type: none"> - 행위의 개방성(개방적 공론의 가능성) - 대부분의 사회구성영역과 공적 제도는 그 자체로 공론장으로서의 의의를 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공성의 사회문화적 차원이라고도 할 수 있는 공개성의 범주는 형식적 개방에서 실질적 개방까지 다양한 수준을 구체화

- 이태수 외(2012)는 공공성 실현을 위한 4대 수단으로서 재정책임(재원조달방식), 공급주체(운영주체), 통제기전 및 제공자지위(공무원, 민간 정규직 혹은 계약직 등)를 제시하고, 공공성의 내용은 사회서비스의 제공과정에서 강구되는 몇 가지 실현 수단을 어떻게 조합해 나가느냐에 따라 달라진다고 하였음.
- 첫째, 공급주체의 성격인데 일반적으로 공급주체는 국공립의 직영(공무원 직접 운영), 국공립의 공공부문 위탁, 그리고 국공립시설의 민간위탁(법인 혹은 개인), 민간 비영리기관에 대한 보조금 지급, 그리고 영리기관 등으로 구분되는데 통상 사회서비스 분야에서는 여러 공급주체가 혼합된 형태를 취하게 됨. 현실적으로 국가가 직접 설립하고 직영하는 서비스가 존재하지 않는 상황에서 일반적으로 공공기관에 위탁 운영하는 방식의 형태가 서비스제공에서 '이윤'이나 '수익성'을 강조하지 않는다는 점에서 가장 공공성 실현에 가장 유리하다고 볼 수 있음.
- 둘째, 재정의 조달방식으로서 정부의 재정부담비율이 높을수록 정부의 서비스 질 관리나 통제가 용이하기 때문에 공공성이 더 많이 확보된다고 볼 수 있음.
- 셋째, 통제기전은 공공성의 내용이 실현되도록 서비스 생산, 전달, 산출의 전 과정이 어떻게 모니터링하고 적절하게 개입하게 되는가에 관한 문제인데 이 통제기전은 공공성의 최종 목적 중 하나인 서비스 질 담보에 관해 핵심적인 역할을 한다고 볼 수 있음.
- 마지막으로 서비스 제공자의 위상인데, 특히 대인서비스의 성격을 띠는 사회서비스의 질은 바로 서비스제공 인력에 의해 결정되므로, 이들 인력에게 공공성을 체현할 수 있는 수준의 윤리성과 전문성을 발휘할 수 있는 지위와 노동조건의 부여, 초기 자격요건의 준수 등이 중요함.
- 위와 같은 논의는 사회 서비스 제도 및 정책 목표의 실현을 위한 정책도구의 주요 요소를 고찰하는 데 도움이 되는 접근으로서 의미가 있음. 이와 비슷한 맥락으로 사회복지시설 운영 측면에서 공공성의 개념과 그 주요 내용을 재정책임과 행위주체, 행위목적, 그리고 사회복지시설이 추구하는 가치와 지향을 중심으로 고찰하기도 함(김진석 외, 2016).
- 김진석 외(2016)의 연구에 따르면 재정책임의 공공성은 정부와 지자체 등 공공에 의한 재정 부담의 책임뿐만 아니라 이와 같이 조달된 공적 자원의 운용에 있어서 책임성의 문제, 즉

재정운영의 윤리성, 투명성 등을 포함함.

- 행위주체의 측면에서 보면 공공성의 행위 주체는 궁극적으로 정부 및 공적기관이라고 할 수 있음. 하지만 현대 복지국가에서 사회서비스의 제공을 위한 행위주체는 정부와 공적기관으로 제한되지 않으며 다양한 유형의 ‘자유롭고 평등한 시민정신’(신동면, 2010)을 구현하는 시민사회 및 기구가 포함될 수 있음.
- 이와 같은 정의에 따르면 정부와 공공기관, 시민사회, 심지어 시장에 이르기까지 다양한 주체가 행위주체로 참여할 수 있음. 다만 시장에서 활동하는 행위자의 경우 본질적인 요소에 해당하는 이윤 추구를 주요 목적으로 하기 때문에 원칙적으로 공공성 행위주체가 되기에 한계가 존재함을 고려해야 함(조대엽, 2007).
- 다음으로 행위목적의 측면에서 공공성은 ‘사회공동체의 보존과 발전’을 목적으로 하며(강근복, 2008) 구체적으로는 공익의 실현과 이를 위한 공적 성과의 창출로 정리할 수 있음(양성욱, 2013).
- 사회서비스 제공의 측면에서 이와 같은 공적 성과는 차별과 소외, 그리고 사회적 배제의 해소를 통한 기본적 인권보호라고 할 수 있음(Munday, 2003; 양성욱·노현희, 2012 재인용).
- 이와 같은 공공성의 측면은 사회서비스 제공주체가 취해야 할 사회 정의적 가치 및 지향과 연결된다고 할 수 있음. 사회서비스 제공에 있어서 사회 정의적 가치와 지향은 결국 서비스 제공 과정에서 이용자와 제공자 사이의 정보 및 권력 비대칭성의 극복을 포함하는 민주성, 형평성의 추구, 그리고 이를 통한 이용자의 신뢰 확보 등을 고려할 수 있음.
- 위에 언급한 공공성의 네 가지 요소, 즉 정부의 재정조달책임과 재정운영책임, 공공성을 담보할 수 있는 행위주체의 구축과 적절한 통제기전의 운용, 차별과 소외, 사회적 배제의 해소를 통한 기본적 인권보호라는 공적 성과의 창출이라는 행위목적의 달성, 마지막으로 사회서비스 행위주체로서 사회 정의적 가치 및 지향의 추구 등은 아래에 기술하는 서울시 사회서비스원의 설립 및 운영에 있어서 지속적으로 고려해야 할 원칙적 요소라 할 수 있음.

2. 서울시 사회서비스 전달체계 상의 공공성 확보 현황

- 위 논의대로 사회서비스의 공공성은 현 사회서비스 시장에서 확보해야 하는 가장 중요한 요소로 인식되고 있음. 이를 위하여 사회서비스원 편입 영역의 공공성 확보 현황을 이해하고자 함.

1) 장기요양

- 장기요양 분야는 제도 설립 초기, 부족한 인프라의 확충을 위해, 시설 설립 허가제가 아닌 신고방식을 선택하여 민간 개인 및 법인체(상법상 법인 등)가 참여할 수 있도록 하였음. 제공기관은 빠른 속도로 확보되었으며 공공에서 부지와 재원을 들여 건립한 시설도 민간 법인 등에 위탁하여 운영하는 방식을 선택하고 있음.
- 장기요양 분야의 공공 운영체 비율은 0%로 공공이 설립하고 민간의 위탁하거나 민간이 직접 설립하고 운영하는 방식을 추진되어 옴.
- 장기요양 분야는 사회보험 방식으로 국민이 부담하고 욕구를 가진 장기 질환자가 서비스를 받는 구조임. 이에 본인 부담금(15~20%)을 제외하고는 모두 사회보험재정에서 재원을 부담함. 시설에 입소하는 경우는 식비 등의 비용을 추가 개인 부담함. 기초 수급자의 경우는 본인 부담금을 지자체의 부담금으로 보험재정에 예치하여 전액 무료로 이용하는 서비스임. 따라서 재원의 공공성이 높음.
- 재원은 공공에서 지원하지만 운영은 완전히 민간에 위탁하는 방식이며, 재원의 공공성은 높으나 서비스 전달의 공공성은 미흡한 현실임.
- 서울시 장기요양 공급 주체별 이용자 현황(2017 장기요양통계연보 재구성)을 살펴보면 <표 2-2>와 같음.

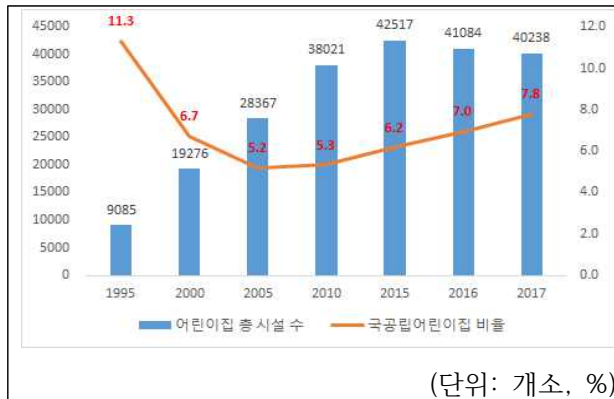
<표 2-2> 장기요양 공급 주체별 이용자 수

(단위: 명, %)

공급주체	이용자 수(2017 현재)	비율
공공운영체	0	0
지자체 설립 법인위탁체	3,551	5
법인운영체	15,461	21
개인운영체	54,010	74
기타(사회적경제 등)	168	0
이용자계	73,190	100

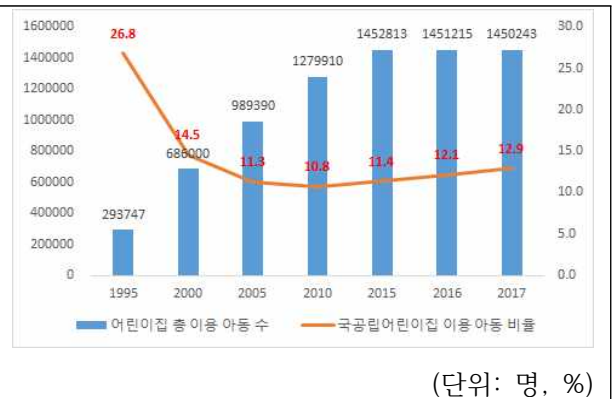
2) 보육

- 「영유아보육법」 제2조에 “보육이란 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다.” 라고 정의하고 있음.
- 우리나라 제1, 2, 3차 중장기 보육계획에서 핵심 목표 및 전략 중 하나가 ‘보육 공공성 강화’임. 보육 공공성 강화를 위한 핵심적인 추진 전략 중 하나가 “국공립어린이집 확충” 임. 최근 문재인 정부에서도 국공립어린이집 이용 아동 비율을 40%까지로 확대하겠다는 방침을 발표하였음.
- 우리나라 보육환경의 특징적인 점은 1991년~2010년까지 지속적으로 급속도로 민간, 가정 어린이집이 증가함. 2015년 이후 전체시설 수가 줄고 있지만 국공립어린이집이 매우 미미하게 증가하는 양상을 보임. 국공립어린이집 이용 아동 비율에 있어서도 서서히 증가 추세임. 이러한 성과는 서울시의 적극적인 국공립어린이집 노력이 2012년 시작되었는데 그에 따른 결과임. 그럼에도 불구하고 우리나라 국공립어린이집은 전 시설의 7.8%, 이용 아동의 12.9%에 불과함.



자료: 보육통계(해당연도)
자료: 안현미(2018)

<그림 2-1> 전국 국공립어린이집 시설 수 및 전 시설 대비 국공립 비율



자료: 보육통계(해당연도)
자료: 안현미(2018)

<그림 2-2> 전국 어린이집 이용 아동 중 국공립어린이집 이용 아동 비율

○ 서울시의 경우 기존의 민간지배적인 어린이집 확충 경로를 벗어나서 국공립어린이집 확충 노력이 어린이집 이용 아동의 50% 달성을 목전에 두고 있음.

- 2012년~2017년 국공립어린이집 1,296개소 더 확충, 98,326명(추산)이 더 이용. 서울시 전 시설의 31%(총 1,964개소), 전 이용아동의 42%(총 234,867명) 달성함.

<표 2-3> 서울시 어린이집 유형별 시설 수, 보육교직원, 이용 아동 현황(2017년)

(단위: 개, %)

구분	어린이집 수		보육교직원		어린이집 이용 아동	
	시설 수	비율	인원	비율	아동 수	비율
계	6,226	100.0	56,437	100.0	234,867	100.0
국공립	1,274	20.5	14,918	26.4	74,098	31.5
사회복지법인	32	0.5	346	0.6	1,878	0.8
법인외.단체등	116	1.9	1,054	1.9	5,337	2.3
민간	1,939	31.1	21,268	37.7	97,215	41.4
가정	2,592	41.6	14,977	26.5	42,804	18.2
부모협동	29	0.5	227	0.4	795	0.3
직장	244	3.9	3,647	6.5	12,740	5.4

자료: 보건복지부(2017), 보육통계

- 서울시 국공립어린이집 확충 예산 또한 2012년~2018년 현재까지 1,296개소 확충하는데 6,338억원으로 1개소 당 4.5억원이 소요됨. 현 민선7기에도 매년 100개씩, 400개소 확충할 예정이며, 2,800억원이 더 투입될 예정임.

<표 2-4> 서울시 국공립어린이집 연도별 시설확충 계획 및 소요예산

연도별		2012~2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년~2022년
시설확충	승인개소	296개소	163개소	302개소	272개소	263개소	400개소(예정)
	누적개소	954개소	1,117개소	1,419개소	1,691개소	1,954개소	2,354개소
	국공립비율 (이용아동비율)	14% (24.3)	16% (26.3)	21% (28.4)	27% (29.0)	32% (35.0)	37.8% (추정)
소요예산		798억원	949억원	1,661억원	1,555억원	1,375억원	2,800억원

자료: 서울시 내부자료

- 서울시 자치구별 전 어린이집 대비 국공립어린이집 비율을 보면, 평균 20.5%인데 최저 송파구 13.5%, 최대 성동구 36.8%, 종로구 37.3%로 3배 이상 지역적 편차 차가 커 향후 확충 계획 시 반드시 고려될 필요가 있음.

<표 2-5> 서울시 자치구별 국공립어린이집 수와 비율(2017.12월 기준)

(단위: 개, %)

구분	국공립		사회복지법인		민간		가정		기타(협동조합, 직장)		
	시설 수	비율	시설 수	비율	시설 수	비율	시설 수	비율	시설 수	비율	
소 계	6,226	1,274	20.5	32	0.5	2,055	33.0	2,592	41.6	273	4.4
종로구	75	28	37.3	2	2.7	14	18.7	5	6.7	26	34.7
중 구	67	21	31.3	0	0.0	14	20.9	14	20.9	18	26.9
용산구	128	28	21.9	2	1.6	37	28.9	51	39.8	10	7.8
성동구	190	70	36.8	0	0.0	43	22.6	70	36.8	7	3.7
광진구	214	34	15.9	0	0.0	110	51.4	65	30.4	5	2.3
동대문구	228	55	24.1	0	0.0	72	31.6	92	40.4	9	3.9
중랑구	252	39	15.5	1	0.4	105	41.7	105	41.7	2	0.8
성북구	298	66	22.1	3	1.0	112	37.6	110	36.9	7	2.3
강북구	174	46	26.4	1	0.6	75	43.1	49	28.2	3	1.7

구분	국공립		사회복지법인		민간		가정		기타(협동조합, 직장)		
	시설 수	비율	시설 수	비율	시설 수	비율	시설 수	비율	시설 수	비율	
도봉구	255	42	16.5	1	0.4	79	31.0	129	50.6	4	1.6
노원구	478	57	11.9	4	0.8	79	16.5	330	69.0	8	1.7
은평구	294	41	13.9	1	0.3	165	56.1	84	28.6	3	1.0
서대문구	158	47	29.7	0	0.0	54	34.2	51	32.3	6	3.8
마포구	213	62	29.1	0	0.0	57	26.8	78	36.6	16	7.5
양천구	331	66	19.9	0	0.0	89	26.9	169	51.1	7	2.1
강서구	441	70	15.9	2	0.5	148	33.6	212	48.1	9	2.0
구로구	341	60	17.6	3	0.9	105	30.8	158	46.3	15	4.4
금천구	174	45	25.9	1	0.6	67	38.5	53	30.5	8	4.6
영등포	263	54	20.5	2	0.8	78	29.7	99	37.6	30	11.4
동작구	230	53	23.0	3	1.3	76	33.0	90	39.1	8	3.5
관악구	280	66	23.6	4	1.4	99	35.4	106	37.9	5	1.8
서초구	206	61	29.6	0	0.0	45	21.8	79	38.3	21	10.2
강남구	231	53	22.9	0	0.0	71	30.7	81	35.1	26	11.3
송파구	421	57	13.5	1	0.2	151	35.9	195	46.3	17	4.0
강동구	284	53	18.7	1	0.4	110	38.7	117	41.2	3	1.1

자료: 보건복지부(2017), 보육통계

3) 장애인활동지원

- 서울시 장애인활동지원서비스 제공기관과 활동지원사 등록인원의 현황은 아래 <표 2-6>와 <표 2-7>에 제시된 바와 같음.
- 활동지원 제공기관들은 장애인활동지원을 위해 별도로 설립된 기관은 존재하지 않으며 장애인활동지원을 해당 기관의 사업으로 수행하고 있음.
- 이들 기관들은 대부분 장애인 관련 단체에 의해 운영되는 별도 설립기관들이며, 일부 기관의 경우 민간에 의해 위탁 운영되고 있는 공공기관들임.
- 장애인활동지원서비스를 제공하는 활동지원사들의 경우 총 40시간의 이론 및 실기 교육과 10시간의 현장실습을 이수한 이들이 활동지원기관에 등록되어 서비스를 제공하고 있음.¹⁾

- 서울시 장애인 활동지원을 위한 재원은 전액 국고와 지자체의 부담으로 구성되며 여기에 일부 이용자 부담액이 추가되고 있음.
- 전체적으로 재원에 있어서는 공공성이 확보되어 있으나 활동지원사의 신분이나 활동지원기관의 성격의 측면에서 서비스 전달의 공공성은 미흡한 상황임.

<표 2-6> 서울시 장애인활동지원기관 및 활동지원사 현황(2017년)

장애인활동지원기관(* 서비스 중복지정기관 포함)				활동지원 등록인원(명)		
합계	활동보조	방문목욕	방문간호	계	남	여
160	136	18	6	16,999	2,559	14,440

<표 2-7> 서울시 활동지원 제공기관 현황(2017년)

합계	장애인 단체	장애인 복지관	IL센터	지역자활 센터	기타 ※
136	16	29	53	17	21

※ 기타(21) : 장애인복지시설, 돌봄 센터, 사회적 기업, 부모회, 도서관 등

1) 유사 경력자와 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사의 경우 교육시간 8시간 감면

제2절 서울시 사회서비스원 설립 관련 환경

- 사회서비스원 설립과 관련해서는 현재 우리나라 사회서비스 전달체계에서 누적된 영리화, 열악한 서비스 일자리 상황에 대한 병폐 인식과 이에 대한 정책적 개선 시도가 최근 정부에 의해 추진되고 있다는 점이 주요 환경적 요소로 자리 잡고 있음.

<표 2-8> 사회서비스 설립 관련 주요 환경적 요인

주요 요인	내용
기저 환경요인	저출산 고령화로 인한 돌봄 및 사회서비스 욕구의 팽창함
배경 환경요인	사회서비스의 확충 과정에서 과도한 민영화, 시장화로 사회서비스의 품질과 투명성 수준이 열악함(2018년 사회서비스 제공기관 점검 결과 60%가 보조금 부정 수급)
정책 환경요인	종사자의 직접 고용과 서비스 직접 관리 등 사회서비스에 대한 공공의 직접 제공 기능을 보강하여 공공성·전문성·투명성 제고 필요성의 부각되었고 이는 사회서비스원 설립에 대한 계획들로 나타남.

- 2010년 지자체 선거 전후부터 '복지서비스인력공단 설립'이란 용어가 등장함.
 - 우리나라의 사회서비스는 공공의 직접 제공 역할보다는 바우처 등 시장기제의 활용, 민간 위탁 등 민간 제공에 크게 의존하고 있음.
 - 이에 따라 일부 영역에서 사회서비스 분야 종사인력의 노동조건이 열악하다는 점과 이에 따른 사회서비스의 품질 문제에 대한 제기가 지속적으로 이루어져 온 바 있음.
 - 2010년 이후 서울시를 중심으로 요양서비스종사자 등 사회서비스 종사자의 근로조건 개선 방안으로, 그리고 사회서비스 공공성의 강화 방안으로 '서울사회서비스재단' 설립에 대한 내부적 검토 진행 : 수차례의 관련 연구가 서울시복지재단에서 진행되었으며 2016년에는 서울시사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구까지 수행됨.
- 2017년 문재인 정부 출범시기부터 사회서비스 공공성 강화와 일자리 정책의 결합으로 사회서비스공단은 중요한 정부 정책 의제로 부각됨.

1. 문재인 정부의 정책 방향

1) 국정과제 속의 사회서비스공단

- 2017년 대선에서 공공일자리 창출과 공공성 확보가 결합되어 ‘사회서비스공단 설립’이 더불어민주당의 공약으로 등장함.
- 대선에서 문재인대통령 당선 후 ‘국정기획자문위’의 100대 국정과제에 확정되어 추진이 본격화 됨.
 - 100대 정책과제 중 다음 그림에서와 마찬가지로 국정과제 17번에서 “사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충”으로 명기되었음.
 - 이 과제의 주요내용으로 사회서비스 일자리 34만개 창출, 찾아가는 보건복지서비스를 위한 지역사회 전달체계 개선과 함께 정책내용으로 공공사회서비스 일자리 창출 및 사회서비스 제공인력 처우개선의 ‘사회서비스공단’ 설립이 명문화되어 제시되었음.
 - 여기서는 특히 어린이집, 요양시설, 공공병원 등의 분야가 우선적으로 예시되고 있음.
 - 또한 제공인력의 보수 인상, 근로시간 단축 등 처우개선을 명시함.

<p>17 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충(복지부)</p> <p><input type="checkbox"/> 과제목표</p> <p><input type="checkbox"/> 주요내용</p> <ul style="list-style-type: none">○ (사회서비스 일자리) 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대를 통해 '22년까지 양질의 사회서비스 일자리 34만개 창출○ (사회서비스공단) 사회서비스공단 설립을 통해 공공사회서비스 일자리 창출 및 사회서비스 제공인력 처우개선<ul style="list-style-type: none">- 국공립어린이집, 국공립요양시설, 공공병원 등 공공보건복지인프라 확충을 통한 일자리 확충- 사회서비스 제공인력 보수 인상, 근로시간 단축 등 처우개선을 통해 사회서비스의 안정적 제공 및 품질 향상○ (찾아가는 보건복지서비스) 지역사회 보건복지 전달체계 혁신 등을 통해 주민의 복지체감도 및 삶의 질 향상 도모

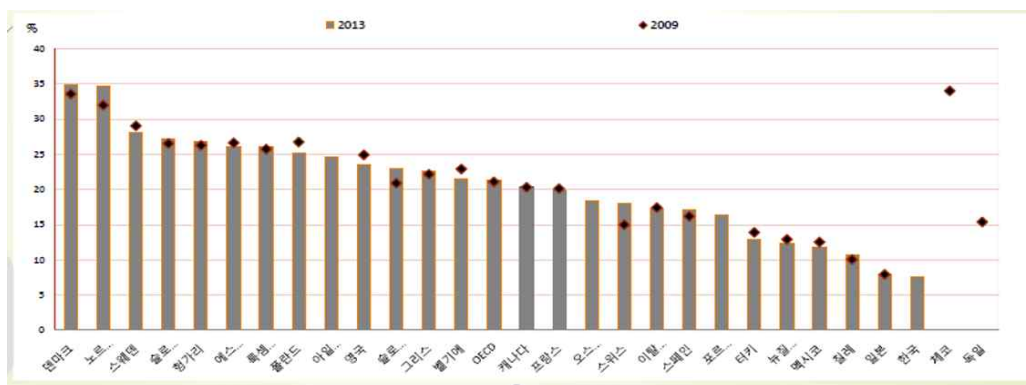
자료 : 문재인 정부 국정기획자문위원회(2017), 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」

<그림 2-3> 문재인 정부 국정과제에 나타난 사회서비스공단 설립 내용

- 일자리 창출의 측면에서 공공복지 인프라의 확충을 통한 서비스 인력 확충(사회서비스공단에서 직접 고용), 일자리 품질 향상의 측면에서 한계에 달한 민간 영리 사업장 영역의 사회서비스공단으로 흡수와 모델화를 제시함.

2) 일자리 정책의 추진 경과와 사회서비스원

- 문재인 정부는 소득주도 성장, 복지-고용-경제의 삼각모형 등을 기조로 복지확대와 공공일자리 창출을 주요한 정책방향으로 설정하여 추진하고 있음.
- 한국은 OECD 주요 국가들 중 공공부문 고용비중이 가장 낮은 국가에 속하며 최근까지 그 증가율도 낮은 상태임.
 - 1995년부터 2013년까지 대부분 OECD 국가들의 공공부문 고용이 증가가 일반적 현상이며 1998년부터 2007년까지 OECD 국가들은 9-13% 정도 공공부문 인력의 비중이 증가되었음.
 - 더욱 주목할 점은 2008년 경제위기를 겪으면서 공공부문의 비중이 더욱 증대하여 2005년 OECD 국가 평균 14.1%에 불과했던 공공부문 고용비중이 2013년에는 21.3%가 되어 7.2%포인트 증가하게 되었음.
 - 이에 비해 한국은 1995년 5.8%에서 2013년 현재 7.6%에 불과하여 OECD 국가들과 비교할 때 공공부문 고용의 필요성과 확대 여력은 충분하다고 보여짐.



자료: 보건복지부·사회서비스포럼(2018). 사회서비스원 운영방안 모색

<그림 2-4> OECD 주요 국가별 전체 취업자 대비 공공부문 종사자의 비중

- 공공일자리 창출은 특히 국민에 대한 사회서비스 확충의 측면에서 사회서비스 영역에 대한 일자리 창출에 초점이 두어야 하나, 현재까지 우리나라 사회서비스 일자리의 품질은 매우 열악한 상황임.

- 현재 사회서비스 종사자 가운데 많은 비중을 차지하는 요양보호사나 보육교사, 장애인 활동보조인 및 아이돌봄서비스 종사자 등은 낮은 급여수준과 긴 근무시간, 노동 강도 등에서 특히 열악한 실태를 보이고 있음.
- 문재인 정부는 공공일자리 81만 4천개 창출을 목표로 하고 있으나, 공공의 일자리 창출이 지금까지와 같이 '질 나쁜 일자리', 임시 일자리의 양산으로 이어질 여지를 차단하여야 함.
- 결국 임금수준의 경우 사회보험의 수거나 국가보조금 사업의 인건비 기준 설정이 상향조정되어야 하나, 영업이익을 사회서비스 노동자에게 분배하고 운영모형의 효율화(규모의 경제 등)를 도모하는 공영모델을 만들어 내야 할 필요성이 제기됨.
- 신분의 안정성 측면에서도 민간기관에 대해 강력한 지침을 제시하고 공공부문의 종사자로서 공공기관에서 일정정도 책임지며 서비스의 질을 보장하는 근로자 수준을 유지할 필요
- 이는 결국 과거의 바우처를 통한 민간영리시장의 활용이나 민간위탁만으로는 불충분하며 공공이 직접 고용하여 서비스를 제공하는 모형을 강화할 필요를 나타냄.

○ 공공인프라 확충과 연계된 사회서비스 일자리 창출이 필요

- 양질의 공공일자리 창출의 측면은 단순히 공단의 설립으로 완성되지 않으며 공공보육시설, 공공요양시설, 공공 방과 후 돌봄 시설, 공공의료시설 등 공공사회서비스 인프라의 확충이 필수적인 전제조건임.
- 문재인 정부의 사회서비스공단 정책은 세 가지 측면, 즉 사회서비스의 공공성 확보, 사회서비스일 자리를 좋은 일자리로 전환하는 것, 그리고 공공일자리 창출의 담보라는 세 가지 측면에 초점을 두고 사회서비스공단의 추진이 이루어진 것임.
- 따라서 사회서비스공단의 구체적 설계는 이와 같은 3대 정책 목표에 이바지하는 것으로 이루어져야 함.

3) 중앙정부의 정책 추진 동향

- 최근까지도 중앙정부와 일부 지방정부는 사회서비스공단과 관련된 설립정책을 추진해 왔으며 그 명칭도 사회서비스공단, 사회서비스재단, 사회서비스진흥원, 사회서비스원 등 다양하게 활용되어 옴. 중앙정부는 최근에는 사회서비스원이라는 명칭을 사용하고 있음.
- 현 정부의 대선공약과 국정과제를 거치면서 2017년 8월 광역 지자체별로 사회서비스공단을 설립하고, 이를 통한 국공립시설 직영체계를 구축하여 공단소속 직원으로 사회서비스 제공인력을 채용 및 제공시설에 배치한다는 기획이 마련됨.

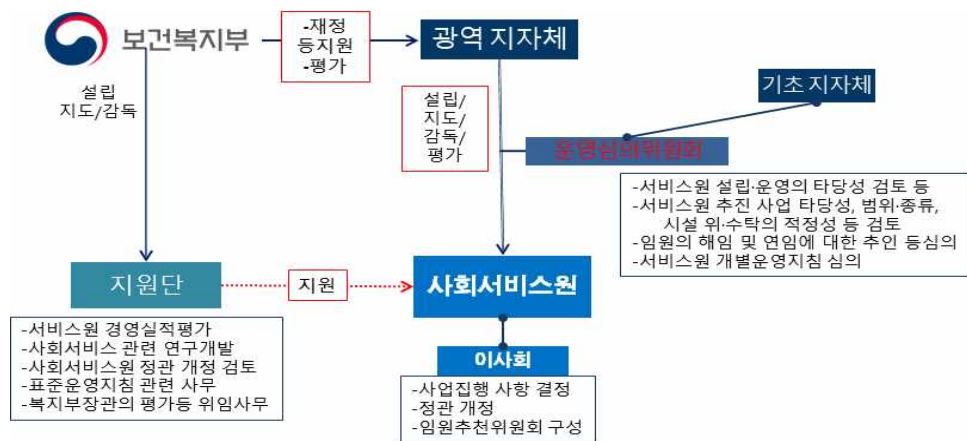
- 이후 정부 부처들이 약간은 상이한 초점의 계획 등을 발표하는 혼란을 겪다가, 각계의 의견수렴과 전문성 등을 취합하는 사회서비스 포럼을 진행하였고 이를 통해 “사회서비스원의 역할과 운영방안”이라는 개괄적 윤곽을 제시함.²⁾

○ 사회서비스원 설립의 목적에서 나타나는 성격

- 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 사회서비스를 제공함에 있어 공공성, 전문성 및 투명성을 높이고, 아울러 양질의 일자리와 서비스질을 제고하도록 관리·지원함으로써 궁극적으로 국민의 복지증진에 이바지함.
- 사회서비스원은 사회서비스 분야의 양질의 일자리 창출 및 서비스 제공기관의 인프라 연계·통합·관리를 통한 서비스 질 제고를 위해 지자체가 설치한 복지시설, 공공센터 등을 수탁·운영하여 대국민 직접 서비스를 제공함.
- 이 외에도 사회서비스원은 사회서비스의 질을 개선할 수 있도록 민간 서비스 제공기관에 표준운영모델을 제시하거나 경영컨설팅 등을 수행하도록 하고 있음.

○ 사회서비스원은 정책 초기 효율적 실행을 위해 광역 단위로 설치를 도모하는 것을 일차적 정책방향으로 하고 있음.

- 그러나 이후 사회서비스원 혹은 사회서비스공단이 일반화되고 나면, 영역별 혹은 기초 자치단체 지역별로의 설립 운영이 가능한 경로에 개방적임.
- 광역 단위에 설치된 사회서비스원과 관련된 주체 간의 관계는 다음 그림과 같음.



자료: 보건복지부·사회서비스포럼(2018). 사회서비스원 운영방안 모색

<그림 2-5> 사회서비스원을 둘러싼 각 주체 간의 관계

2) 이 절의 내용은 보건복지부 주관으로 진행된 포럼의 결과물인 “사회서비스원의 역할과 운영방안”의 내용을 토대로 정책방향을 서술한 것임.

○ 재정과 인력운영

- 광역 단위 사회서비스원의 인건비, 시설비, 운영비 등 「본부 재정」은 국고지원을 원칙으로 함.
- 시·도 본부 산하 공공센터·국공립 시설, 재가서비스 제공기관 등은 현행처럼 자체 수입을 토대로 운영하되, 재무회계규칙에 의거하여 사업별로 분리 회계함.
- 사회서비스원 본부 직원 산하 시설 직원 등은 일반직으로 공개채용 추진함.
- 다만, 기존에 운영되던 시설을 수탁하게 되는 경우, 고용승계를 보장함을 원칙으로 함.
- 단, 시설장의 경우는 경영전문성을 활용한다는 점과, 동시에 시설장의 특수한 신분을 고려하여 승계여부에 대한 구체적인 가이드라인에 대해 추가적인 세부고려가 필요함.
- 고용계약의 측면에서는 사회서비스원이 본부·산하시설의 직원 등을 직접 고용하여 신분불안 해소를 도모함.
- 급여는 산하 시설이나 개별 사업 단위와 본부 직원 등 다양한 기준을 설정하여야 하나, 법에 따른 최저임금 이상의 수준을 보장하며 이는 관련 사업의 수가인상과 수가체계 개편을 포함한 논의를 필요로 함.
- 재가요양 등 사업의 특성을 반영하여 종일제나 시간제의 선택을 통해 근무할 수 있도록 함.

○ 사회서비스원의 법적 성격

- 사회서비스원은 법률에 기반한 특수법인으로 설치함.
- 이는 지방공기업법이나 지방자치단체출자·출연기관 운영에 관한 법에 따른 기관으로는 사회서비스가 지닌 공공성 및 개별성 등을 담보하기 어렵다는 점에서 이러한 특성을 반영한 (새로운) 법률에 근거하여 설치되는 특수법인으로 함.

○ 사회서비스원이 수행하는 역할 분야

- 사회서비스원은 모든 사회서비스 분야를 대상으로 운영하되, 전달체계 상 수탁·운영 사업 내 기본적인 요건 설계가 가능한 ① 상시적이고 지속적인 일자리, ② 최저임금 이상 지급, ③ 4대 보험 보장, ④ 월 급여 보장, ⑤ 위탁관리비용 확보 등 요건에 부합하는 분야부터 우선적으로 사업을 수행함.
- 아래 그림과 같이 사회서비스원 초기에 공립요양시설, 국공립어린이집, 재가장기요양, 산모신생아관리, 대체인력 지원사업 등부터 시작하여 단계별로 확대해 가는 것을 제안하고 있음. 그러나 광역별로 융통성 있는 적용의 가능성을 열어두고 있음. 최근에는 지나친 분야의 선후관계에 대한 논란을 피하기 위해 그림과 같은 순서는 제시하지 않고 있으나 사회서비스 공공성 확보의 필요성이 높게 나타나고 있는 분야들 우선 추진을 원칙으로 함.

구분		초기	안정기	확대기
직접 서비스	시설	▶ 국공립 어린이집 ▶ 공립 요양시설	▶ 다함께돌봄 ▶ 공립형 지역아동센터	▶ 사회복지관
	재가	▶ 산모신생아건강관리 ▶ 재가장기요양	▶ 노인돌봄서비스 ▶ 장애인활동지원 ▶ 아이돌보미	▶ 가사간병방문지원 ▶ 장애아동가족지원 ▶ 발달재활서비스
	공공센터		▶ 정신건강복지센터 ▶ 중독통합관리센터 ▶ 장애인권익옹호기관	▶ 가정위탁지원센터
기타		▶ 사회복지시설 대체인력 지원사업	▶ 안전점검 지원 ▶ 인력수급 정보 제공 ▶ 교육·컨설팅	▶ 전달체계 개선

※ 시·도 상황에 따라 단계별 추진 사업 조정 가능

자료: 보건복지부·사회서비스포럼(2018). 사회서비스원 운영방안 모색

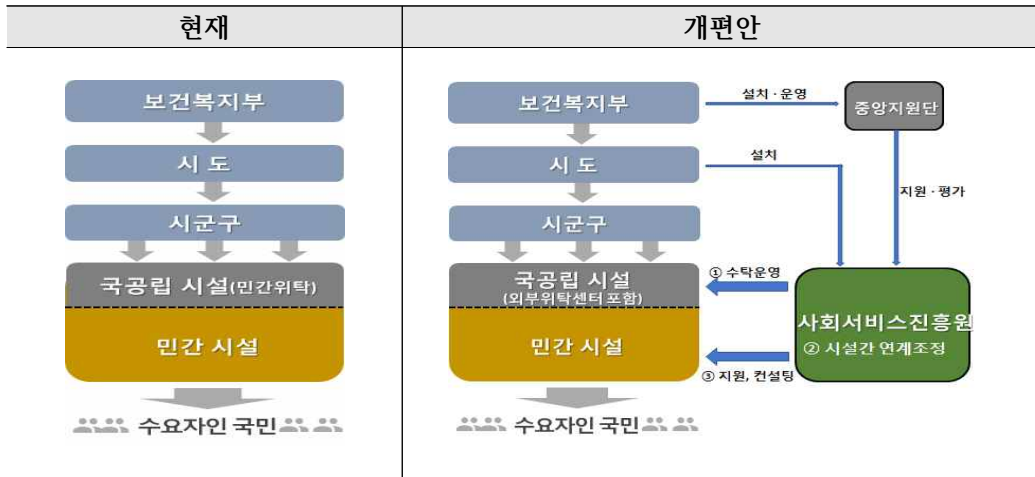
<그림 2-6> 단계별 사업 범주의 확대 방안(예시)

○ 우선위탁 방식의 적용

- 국공립시설은 사회서비스원에 우선 위탁함을 원칙으로 하는 내용을 포함하고 있음. 모든 국공립시설이나 정부재정이 투입되는 사업을 우선 위탁한다는 것은 아니나, 공공성 확보의 견인 역할을 하는 일정 비율만큼을 확보하는 단계까지는 기초자치단체가 신규설치 시설이나 사업을 우선적으로 사회서비스원에 우선 위탁함을 강조하고 있음.
- 그러나 기존에 설치된 시설이나 사업은 필요한 경우 외에는 기존의 민간법인 위탁 방식의 지속 내지 민간 전문성의 활용 방법을 통해 서비스 품질 제고를 도모하는 것을 인정함.

○ 사회서비스원과 복지전달체계의 개편

- 우리나라의 복지 및 사회서비스 전달체계는 영역 간 분절성이 두드러지며 민간에 크게 의존하고 있어 총괄적 책임성이나 조절기제가 취약함.
- 이러한 상황에서 사회서비스원은 행위주체의 측면에서 지방자치단체는 아니지만, 그에 버금가는 공공기관의 성격이 부여됨으로써 사업 수행에 있어 공적 지위가 확보되며, 제공 인력의 측면에서 종사자의 공공적 지위를 강화하여 공익에 충실할 수 있는 여지가 있음.
- 사회서비스원은 지방자치단체 사회서비스 제공의 대행 기관으로서 역할하며, 지방자치단체가 사회서비스부문에서 설립한 생활시설이나 이용시설, 인력방문기관 등을 위탁받아, 직접 고용한 인력으로 서비스를 직접 제공함.



<그림 2-7> 복지전달체계 상의 사회서비스원의 위치

- 현재 중앙정부의 정책추진은 포럼결과를 토대로, 2019년에 서울, 대구 등 몇 개의 광역지역을 대상으로 시범사업(선도 사업)을 추진한 후, 2020년부터 전국적으로 본격화하는 것을 도모하고 있음.
- 2018년 9월 시도 간담회에서 사회서비스원 시범사업 추진계획 내용
 - 4개 시도에 대한 시범사업을 추진하여 서비스원의 운영상 문제점 및 개선 필요사항을 사전에 발굴하고, 확대·적용 가능한 운영모델을 개발하고자 하는 시도임.
 - 특별법 제정 진행상황을 고려하여 법 제정 전에는 시도의 다른 법인을 활용 혹은 신생 법인을 설립하여 사회서비스원 시범사업을 실시하고 특별법이 통과되면 이 법인을 사회서비스원으로 전환하려는 방향 : 전체적인 사업단계는 2018년 준비, 2019년 시범사업, 2020년 본 사업, 2021년 확대로 설정함.
 - 복지부는 ‘사회서비스 추진단’을 구성하고 사업 대상지역을 총괄하며, 시도는 ‘시범사업단’을 설치하여 사회서비스원 설립 추진 및 운영예정임.
 - 2019년 시범사업은 복지부의 선정기준 측면에서 다음과 같은 구성임.

<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산 : 23억원 이상(설치비: 5억, 운영비: 18.8억)³⁾ ○ 인력 : 본부 인력 20명 이상, 서비스 제공인력 350명 이상 ○ 사업 : 사회서비스사업 4종 이상, 총 12개 이상의 시설 운영 <ul style="list-style-type: none"> · 국공립 어린이집, 공립요양시설 각 1개소 이상 운영, 민간지원사업 반드시 포함 · 커뮤니티케어센터(통합재가센터)⁴⁾ 2개소 설치계획 포함
--

3) 설치비는 국비 100%, 운영비는 국비 50%와 시비 50%로 구성되는데 이 지원 금액의 현실성으로 인한 논란이 비등한 상황임

4) 커뮤니티케어센터의 내용과 방식에 대해서 모호성이나 다른 복지부 정책(커뮤니티케어)이 구체적으로 형성되지 않은 상태에서 명칭만 삽입하여 논란이 발생하고 있음

- 서울, 대구, 경남, 경기 등 일부 광역지자체에서는 조속한 설립 의지를 나타내고 있으며, 서울의 일부 자치구, 성남시 등 기초 지자체 단위에서도 직접 사회서비스원을 설립하여 운영하고자 하는 욕구도 나타나고 있음.

2. 입법 동향

- 사회서비스원은 정부와 지자체의 활동만이 아니라 입법적 측면 역시 정책의 환경적 요소로 작용하고 있음.
- 사회서비스원은 현재 여당인 더불어 민주당의 공약이기도 한 만큼 정부의 정책과 함께 입법적 활동도 진행되어 옴.
 - 사회서비스원에 대해 초기에는 별도의 법률 제정을 필요로 하는가의 논란도 발생하였으나 2017년 하반기부터는 별도의 설치 법률을 제정하는 것을 기본방향으로 입법 활동이 전개됨.
 - 남인순 의원의 대표발의로 2018년 5월 4일 “사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안(2013464)”이 보건복지위원회 11인의 명의로 제안되었고 현재 국회 보건복지위원회 계류 중임.
 - 또한 최근인 2018년 10월 16일 정의당 윤소하 의원이 “사회서비스 공공성 강화를 위한 법률안”을 대표발의 하였음

1) 남인순 의원 발의법안

- 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안의 제정 이유를 다음과 같이 천명하고 있음.

- 저출산·고령화 및 맞벌이 증가 등 사회 변화에 따른 사회적 돌봄에 대한 급증하는 수요 및 가족해체 등의 신사회적 위기에 대응하기 위하여 지난 10년간 사회서비스 시장 및 일자리는 비약적으로 성장하였음.
- 민간 시장의 확대를 통하여 서비스 제공기관 및 인력을 확충하고 바우처 방식 도입을 통한 수요자 중심주의·선택권 강화로 사회서비스 시장 형성을 촉진하는 등 사회서비스에 대한 사회투자 기반을 마련하고 인프라의 양적 성장을 이루는 성과를 거두었음.
- 그러나, 사회서비스공급기관간 과도한 경쟁구조 등으로 인해 서비스 질 관리의 어려움과 서비스 제공인력 처우개선 등에 한계가 발생하고 있고, 비중이 낮은 국공립 복지시설도 대부분 민간 위탁방식으로 운영되고 있어 공공성 강화에 대한 필요성이 증대되고 있음.

- 이에 사회서비스 시장의 자율성과 전문성을 유지하면서 공공성을 강화하여 사회 서비스 및 일자리 질 제고를 도모하고자 하는 정책 변화가 요구되는 시점임. 사회 서비스 품질을 견인할 수 있는 국공립 시설 확충에 따라 해당 국공립 시설 운영의 공공성과 책임성 확보 및 민간시설에 대한 선도적 운영모델을 제시하기 위하여 국공립 시설을 직접 운영하며, 민간에 대한 서비스 질을 제고하기 위한 기반을 마련할 필요가 있음.
- 이를 위하여 시·도지사가 사회서비스원을 설립할 수 있도록 하고, 그 설립절차, 운영 등과 관련한 근거를 마련하고자 함.

- 기본적으로 사회서비스 공공성 강화와 인력의 처우개선을 위해 국공립 시설의 직접 운영을 강조한 둔 제기임.
- 공공일자리 창출은 명시적으로 강조되지는 않음.

○ 법안에서의 주요 내용은 다음과 같이 명시하고 있음.

- 법안에서도 사회서비스공단은 “사회서비스원”으로 표현되어 있음.

- 가. 국민에게 제공되는 사회서비스의 공공성, 전문성 및 투명성을 높이고, 그 질을 향상시킴으로써 국민의 복지증진에 이바지하고자 함(안 제1조).
- 나. 사회서비스와 관련된 각종 법률과의 관계를 설정함(안 제2조).
- 다. 국가·지방자치단체에게 사회서비스의 공공성 및 그 질의 제고와 종사자 등의 처우개선과 관련하여 책임을 부여함(안 제3조).
- 라. 사회서비스원의 설립 및 운영에 관한 기본적인 근거를 두고, 설립 시 그 타당성 검토와 협의 등의 절차를 마련하며, 사회서비스원의 정관, 사업, 임직원 및 성과 계약 등 전반적인 운영 사항에 대해서도 명확히 규정함(안 제4조부터 제21조까지).
- 마. 사회서비스원이 수행하는 사무를 지원하고, 사회서비스와 관련된 사업을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 사회서비스지원단을 설립할 수 있는 근거를 두며, 그 사무나 운영 및 수탁사업 등에 관한 사항을 명확히 규정함(안 제22조부터 제26조까지).
- 바. 사회서비스원의 사무나 경영에 대해서 매년 경영실적을 평가하도록 하고, 각종 경영사항에 대해서 공시토록 함(안 제27조부터 제29조까지).
- 사. 사회서비스원의 원활하고 투명한 운영을 담보하기 위하여 공유재산의 무상대부, 기부금품 접수의 특례를 두고, 보건복지부장관 및 시·도지사의 지도·감독 및 사회서비스원의 운영지침 제정 근거를 마련함(안 제30조부터 제34조까지).
- 아. 시·도지사가 법률안 시행 전에 사회서비스원과 유사한 사무를 수행하는 법인을 설립한 경우, 해당 법인을 사회서비스원으로 개편할 수 있도록 하고, 종전의 권리·의무관계를 포괄승계 하도록 함(안 부칙 제3조).
- 자. 법률 시행 전 준비행위로서 사회서비스지원단의 설립절차를 진행할 수 있는 근거를 마련함(안 부칙 제4조부터 제7조까지).

- 법안은 총 6개의 장에 36조, 부칙 7조로 구성되어 있음.
- ① 1장은 총칙으로 목적, 다른 법률과의 관계, 사회서비스 공공성 제고 등의 책임 등 3개 조항으로 구성됨.
- 제2조 다른 법률과의 관계에서 사회복지사업법이나 사회보장기본법을 포함한 9개의 법률과 그밖에 대통령령으로 정하는 법률을 포함하는 것으로 폭넓게 유관법률을 제시하고 있으며 이 유관법률들보다 우선하여 적용됨을 명시함.
 - 따라서 법률적 장벽으로 인해 사회서비스원(공단) 설립이 지장을 받는 경우를 최소화하고자 함.
- ② 2장은 사회서비스원에 대한 부분으로 4조부터 21조까지 18개의 조항으로 구성됨 : 설립, 운영심의위원회, 설립운영의 타당성 검토와 설립 전 협의, 정관, 사업 등, 임원, 임원의 임면, 임원의 결격사유, 성과계약, 직원의 채용, 임직원의 보수 및 처우, 조직과 정원 등의 운영, 회계연도, 회계처리의 원칙, 예산 및 결산의 제출, 보조금 등, 다른 법률의 준용, 유사명칭의 사용금지
- 법안에서 가장 핵심적인 부분에 해당함.
 - 사회서비스원은 광역단위에 설치하도록 명시함.
 - 광역단위에서는 사회서비스원 운영심의위원회를 설치함.
 - 사회서비스원 설립과 운영을 위해서는 보건복지부와 사전에 협의해야 함을 명시함.
 - 사회서비스원의 직원은 직접 채용해야 하며 공개채용과 고용승계를 명시함.
 - 사회서비스원은 사업 분야별로 회계처리를 하도록 규정함.
 - 국가와 지방자치단체가 예산을 지원할 수 있음.
- ③ 3장은 사회서비스지원단에 대한 부분으로 22조부터 26조까지 5개의 조항으로 구성됨 : 설립 등, 사무, 운영 등, 다른 법률의 준용, 유사명칭의 사용금지
- 사회서비스원에 대한 경영평가와 지도를 위한 중앙정부 단위의 조직 설립 규정
- ④ 4장은 경영실적의 평가 등에 대한 부분으로 27조부터 29조까지 3개의 조항으로 경영실적의 평가, 경영공시, 경영평가 결과의 통합 공시로 구성됨.
- 매해 경영평가와 결과공시를 규정
- ⑤ 5장은 보칙으로 30조부터 34조까지 5개의 조항으로 구성됨 : 공유재산의 무상대부, 권한의 위탁, 지도감독 등, 운영지침의 통보 등, 기부금품의 접수

⑥ 6장은 벌칙으로 과태료, 벌칙 적용에서 공무원 의제 등 2개 조항으로 구성

- 부칙에서는 특히 “종전 법인의 개편 관련 경과조치”를 규정하고 있어서 다른 법률에 따라 설립된 법인이라도 사회서비스원과 유사한 업무를 수행하는 경우에는 이 법에 따른 사회서비스원으로 개편할 수 있음을 적시하고 있음
- 이는 특히 이 법률의 제정과 공표가 늦어지는 경우 광역정부가 입법보다 먼저 사회서비스공단을 설립할 수 있는 근거와 사후의 개편 시 지원을 약속하는 것이라 할 수 있음

2) 윤소하 의원 발의법안

○ 사회서비스 공공성 강화를 위한 법안은 남인순 의원의 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안과 유사한 내용을 다루고 있으며 제정 이유를 다음과 같이 밝히고 있음

- 한국 사회는 핵가족화, 고령화라는 사회적, 인구학적 변화로 인하여 보육, 장기요양, 장애인 활동지원 등 사회서비스를 국가적, 사회적으로 해결해야 할 필요성이 점점 증가하고 있음. 이러한 사회서비스는 수요자가 취약한 상태에서 필요로 하여 수요자의 선택권이 보장되기 어려우며, 모든 인간의 존엄한 삶의 유지를 보장하기 위하여 보편적이고 감당 가능한 서비스의 제공이 필요함.
- 정부는 그동안 부족한 사회서비스 공급을 확보하기 위하여 민간의 참여를 유도하는 방식으로 해결해 왔으며, 이러한 정책의 결과로 사회서비스 영역에서 과도한 민간 경쟁과 사회서비스 노동자의 열악한 노동조건이라는 문제가 발생하고 있고, 서비스의 질 또한 국민들이 요구하는 수준으로 보장되지 못함.
- 이에 국가와 지방자치단체의 사회서비스 공공성 강화와 사회서비스 공공인프라 확충을 위한 역할을 분명히 하고, 사회서비스 공공인프라 운영을 책임지는 사회서비스공단을 지방자치단체가 설립하도록 하는 근거 법률을 제정하고자 함.

○ 법안의 주요내용은 다음과 같음

- 가. 국가, 지방자치단체, 공공기관이 직접 설립 또는 운영하는 사회서비스 공공인프라를 확충하고 사회서비스의 공공성을 강화하고 질을 개선하여, 국민 복지를 향상시키는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 국가와 지방자치단체는 사회서비스 공공성, 전문성, 투명성, 질을 향상시키며, 공공인프라 확충과 공공성 제고, 사회서비스 노동자의 노동조건 개선과 안정된 고용 보장을 하여야 하며, 이를 위하여 필요한 예산을 확보하여야 함(안 제3조).
- 다. 보건복지부장관은 5년마다 사회서비스 공공성강화 종합계획을 수립하고, 매년 연도별 시행계획을 수립·시행하며, 시·도지사는 관할 지역의 지역계획을 수립·시행하여야 하고, 보건복지부장관과 시·도지사는 매년 추진실적을 평가하고 공개하여야 함(안 제5조).

- 라. 사회서비스공단의 설립과 운영에 관한 근거규정을 두고, 사회서비스공단의 정관, 임원의 임면, 직원의 채용에 관한 사항을 규정함(안 제6조, 제7조, 제9조부터 제12조까지).
- 마. 시·도지사는 필요에 따라 관할 지역에 사회서비스공단의 지사를 설치할 수 있으며, 지역 주민 300명 이상의 서명으로 설치 논의를 민관협의회에 요청할 수 있도록 함(안 제19조).
- 바. 사회서비스공단의 설치, 운영에 관한 사항을 협의하기 위하여 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체에 각각 민관협의회를 둠(안 제21조).
- 사. 사회서비스공단의 사무를 지원하고 공공성 강화 사업을 수행하기 위하여 보건복지부 산하에 사회서비스지원단을 둠(안 제22조).
- 아. 보건복지부장관은 사회서비스공단의 운영실적을 평가하되, 사회서비스 공공성 강화와 질 개선, 사회서비스 노동자의 노동조건 개선 등을 평가하여야 함(안 제25조).

- 법안은 제1장 총칙, 제2장 사회서비스공단, 제3장 사회서비스지원단, 제4장 운영지침 마련 및 운영실적의 평가, 제5장 보칙, 제6장 벌칙으로 구성됨.
 - 총 31개 조항과 7개 조항의 부칙으로 구성됨.
- 윤소하 의원의 법안은 기존의 남인순 의원의 법안과 많은 면에서 같은 사항과 유사한 내용을 다루고 있으나, 사회서비스공단의 명칭을 사용하고 있으며 공공성 강화에 대한 보다 명확한 의지를 표명하고 있다는 점과 이를 위한 방안의 구체적 측면에서 차이가 나타나고 있음.

3) 법안을 둘러싼 시민사회의 동향

- 법안은 공식적으로 발의되기 이전부터 여러 단위와의 논의를 통해 쟁점이 도출되고 내용상에서 수정이 이루어지기도 함.
 - 양대 노총, 시민사회, 학계, 기타 관련 이익단체 등과의 의견수렴이 진행됨.
 - 특히 사업의 범위, 우선위탁, 기부금품 및 공유재산의 무상임대, 다른 법률과의 관계에서 우선 적용, 광역으로의 설립단위 규정, 독립채산제가 아닌 사업분야별 회계처리, 사회서비스지원단의 업무 범위, 경영실적 및 업무성과평가의 내용, 법률 제정 이전 유사 기능 법인에 대한 인정 등의 사항이 쟁점으로 많이 부각되어 옴.
- 법안에 대해서는 찬반양론이 크게 대립하고 있음.
 - 양대 노총을 포함한 노동자 및 시민단체 등에서는 사회서비스공단의 설립에 대해 조속한 설립과 운영을 요구하고 있으며, 오히려 법안이 소극적인 몇몇 영역에 대해 지적

하고 있음.

- 법안에 대한 반대는 어린이집 운영자, 사회복지시설과 서비스 공급조직의 운영자나 기존 민간 위탁업체 등에서 두드러지고 있으며 공공성의 증진보다는 민간 혹은 시장의 서비스 공급을 강조하고 있음.
- 법안 뿐 아니라 사회서비스공단 설립에 대한 찬반양론은 기존에 진행된 사회서비스포럼이나 사회서비스공단 설립을 준비하는 광역 지방자치단체의 논의 과정에서도 부각되고 있음.

제3절 서울시 사회서비스원의 설립 방향

1. 서울시의 사회서비스원 설립 추진 경과

○ 서울시의 사회서비스원 설립 관련 추진 경과는 아래의 <표 2-9>와 같음.

<표 2-9> 서울시 사회서비스원 설립 추진 경과

년도	내용
2016년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회서비스재단 설립 타당성 연구용역 (8~11월) - 사회서비스재단 타당성 검토 연구 진행 (중앙대학교 산학협력단)
2017년	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘신정부 국정운영 5개년 계획’ 국정과제발표 (’17.7월) - 사회서비스원 설립을 통한 공공사회서비스 일자리 창출 - 사회서비스 제공인력 처우개선 등 ○ 사회서비스원 설립 TF 구성 및 운영(’17.6월~9월, 총 3회) - 서비스원 설립을 위한 주요 핵심사항 논의 및 방향 설정 ○ 사회서비스원 설립 연구기획단 구성 및 운영(’17.7월~18.9월, 총 14회) - 사업범위, 설립형태, 조직 및 인력, 임금모형 등 연구·논의 ○ 사회서비스원 설립 관련 ‘시-보건복지부’ 협의체 구축(’17.7월~) - 법령, 세부지침 등 제도적 기반 구축 등 관련 경과 공유 및 의견 제시 등
2018년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市 복지본부 내 사회서비스원 설립 전담 기구 설치(’18.1월) - 기본계획 수립, 타당성 조사, 의견수렴, 법적절차 등을 수행하는 ‘사회서비스혁신추진반’ 구성·운영 ○ 사회서비스원 효율적 운영 등을 위한 연구용역(’18.5~11월) - 사회서비스원의 효율적 운영과 서비스 품질 제고방안 연구 (상명대학교 산학협력단) ○ ‘서울시 민선7기 공약’ 발표 (’18.5월) - 사회서비스원 설립을 통한 국공립 시설 위탁 운영 - 요양보호사 등의 완월급제 시행 등 노동조건 개선 - 품질관리원을 통한 사회서비스 질 향상 ○ 사회서비스 이해관계자 의견수렴 추진(’18.8월~10월) - FGI실시(’18.9월) : 장기요양, 바우처, 보육 분야 - 설문조사(’18.9~10월) : 일반시민, 이해관계자 전화면접 - 워크숍 개최(’18.9~10월) : 집단 심층토론

2. 서울시 사회서비스원의 필요성

1) 서울시 사회서비스원의 운영모델 개발의 필요성

- 서울시에는 2017년 기준으로 장기요양 이용자 수는 73,190명으로 약 6만3천여 명의 요양 보호 인력이 종사하고 있으며, 어린이집의 경우도 6,226개에 5만 6천명의 관련 인력이 종사하고 있고, 장애인활동보조기관도 148개에 1만5천명이 활동하고 있음.
- 이러한 다수의 시설과 인력들을 체계적으로 관리하기 위해서는 시설의 직영운영과 인력의 직접고용을 통한 관리체계가 필요함.
- 현재의 보육과 요양서비스는 소비자 선택권이 보장되고, 서비스 수가를 통제하기 쉽다는 장점이 있지만 과다경쟁과 종사자의 열악한 근로조건, 그리고 낮은 수준의 서비스라는 공통된 문제를 갖고 있음.
- 이러한 문제점을 극복하기 위해 양질의 균질적인 서비스 제공에서 한계를 보이는 사회서비스의 대표적인 분야에서 운영모델을 공공부문이 마련하여 민간에 전파함으로써 서울 시민 전체에게 보다 양질의 사회서비스를 제공해야 할 필요가 있음.
- 개별 시설들이 직면한 경영, 서비스, 인력관리 등의 문제 등에 대해 좀 더 높은 차원에서 설득력 있고 실행 가능한 표준모델을 구축해야 하는데 현재로서는 이러한 기능을 담당하는 곳이 없거나 부분적으로 존재하는 기능마저 흩어져 있어 종합적인 컨트롤타워가 필요함.
- 따라서 서울시 사회서비스기관의 표준운영모델 개발과 보급, 그리고 서울시 차원에서 공공성 강화를 위한 사회서비스사업의 종합적 관리체계 구축의 필요성이라는 측면에서 서울시 사회서비스원의 설립 필요성이 제기됨.

2) 사업수행방식의 적절성 및 타당성

- 사회서비스원 사업 수행방식에 대한 검토는 사회서비스원의 향후 기능과 역할에 대한 시의 적 필요성과 지속적 필요성에 대한 검토가 우선되어야 하며 서비스원의 기능과 역할을 수행하기 위한 조직 측면으로의 적합성에 관한 논의임.
- 이를 위하여 사회서비스원 설립 방식의 적절성은 두 가지의 측면으로 나누어 이해해야함. 첫째는 서비스원이 추구하는 사업을 위해서 서비스원형태의 출연기관 신설 외에 다른 대안은 존재하지 않는가에 대한 답이며, 둘째는 기존 서울시에 설립된 다른 사회서비스관련 기관과의 기능이 유사하거나 중복되어 그 효율·효과성에는 문제가 없는 가임. 두 번째에 대한 답은 다음 3) 기존조직과의 유사 및 중복기능 검토에서 논의할 것이며, 여기서는 첫 번째 질문, 즉 사업 수행에 다른 조직적 대안은 존재하지 않는가에 대해 논의함.
- 사회서비스원의 주된 설립 목적인, 서비스 질 향상 및 사회서비스 종사자 고용 안정성 강화는 결국 사회서비스 분야의 국가 책임 강화, 즉 서비스 공공성 강화와 밀접한 관련 있음. 서비스의 공공성 강화란 꼭 국가가 서비스 주체로의 역할을 의미하지 않음. 공공성의 기본이 되는 원리를 구현된다는 전제하에서는 서비스 운영 주체가 꼭 국가가 아닌 민간 혹은 제3의 형태도 가능하다는 의미임.
- 따라서, 다음은 다른 서비스 주체를 통한 사업수행방식의 이론적 비교를 통해 사업수행방식의 적절성을 알아보고자 함. 다음과 같이 ① 시에서 직영하는 방식, ② 사회서비스원을 통한 방식(공공설립 -공공운영), 그리고 ③ 민간 위탁(공공설립-민간운영)하는 방식을 비교분석 하였음.

<표 2-10> 사업수행방식의 비교분석

	시 직영	민간(위탁)운영방식	공공운영방식
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기획과 시행 일치 <ul style="list-style-type: none"> - 정책결정과 사업기획의 일원화 - 정책 및 사업조정 용이 - 공공성과 책임성 확보 - 시 정책과 강한 연계성 - 정책과 예산의 일관성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문성 담보된 서비스 <ul style="list-style-type: none"> - 전문성, 서비스 만족도 담보 - 고객중심 서비스 제공 - 경쟁을 통한 서비스 품질 향상 및 전문화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가/민간의 양쪽 장점 수용 <ul style="list-style-type: none"> - 행정 효율성과 네트워크 - 재정안정성 - 운영의 상대적 자율성 - 공공성 및 책임성 확보 - 전문성 제고□ - 집행·사업관리의 일관성 - 업무추진의 신속성

	시 직영	민간(위탁)운영방식	공공운영방식
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관 위상 <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회에서의 공공기관으로 인정 - 타 기관 단체와 원활한 네트워크 형성 - 관 주도 지역협력 사업용이 - 관-관 네트워크용이 - 직원의 생활안정성/신분보장 - 종사자 고용불안 문제 해소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간 고유의 강점 <ul style="list-style-type: none"> - 민간의 독립성 및 자율성 고취 - 창의적 기획과 경영 - 규모의 경제 실현: 행정 서비스공급 단위의 축소를 통해 공급비용의 최소화 - 고용, 보상, 해고 등 인력 운용의 유연성 확보 - 혁신적 관리비법 도입 가능성 ○ 네트워크의 장점 <ul style="list-style-type: none"> - 민간과 정책 조율용이 - 사회복지기관들과 협조용이 - 사회복지인프라를 통한 지역네트워크 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모델/통제기전으로서의 역할 <ul style="list-style-type: none"> - 연구조사 및 프로그램 개발 주도 - 정책 및 사업조정이 가능 - 사회서비스 분야의 전반적인 서비스 품질 모니터링 가능 ○ 재정적 우위 <ul style="list-style-type: none"> - 규모의 경제 실현 ○ 긍정적 네트워크 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 민간파트너십의 적정성 유지
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공조직의 단점 <ul style="list-style-type: none"> - 경직적 운영과 관료제화 예산 사용 결정과 집행 시 신속성 결여 - 창의적 프로그램 개발 어려움 - 전문성미흡 - 잦은 순환보직의 문제 - 전문적 인력확보 어려움 - 정치적 압력(다수정당, 이익집단 등)에 취약 - 센터운영의 자율성 보장 불가 - 불합리한 업무청탁 - 자원 확보 어려움 - 후원금 모금 어려움 - 부정적 네트워크 - 민간협조 어려움 - 지역네트워크 중요성 인식 및 의지 부족 - 인력 및 예산 소요 - 공무원임금 소요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간고유의 단점 <ul style="list-style-type: none"> - 위탁주체에 따른 편차: 기관. 사업 운영의 일관성 우려 - 수익성에 반하는 공공성과 책임성미흡 - 정책결정과 사업기획의 괴리 - 정책 및 사업조정이 곤란 - 민간위탁체제로서 직원 역량과 사기저하 우려 ○ 공공성 및 책임성 확보 미흡 <ul style="list-style-type: none"> - 서비스 운영/제공 전반적 지도 및 감독이 비체계적 - 부패현상: 민관유착, 위. 수탁 계약절차상 부패 - 가격상승의 가능성: 서비스 총 거래비용 등 - 일부 민관단체 독점운영 가능성 및 무사안일, 형식주의 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영상의 위험(고유의 역할 기능 부재 시) <ul style="list-style-type: none"> - 운영독립성의 제한 - 자원 확보 어려움 - 관료제화 및 신속한 의사결정 미흡(경직적 기관 운영의 가능성) - 사업관리, 시설운영 등 정형화된 업무에 편중 우려 - 정책조정.기획.사업개발 - 업무의 위축 우려 - 지역사회와의 교류 및 소통의 어려움
비고	<ul style="list-style-type: none"> - 책임성이 가장 큰 장점 - 전문성 미흡과 관료제화 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 자율성과 책임성의 조화가 관건 - 위탁주체에 따른 전문성의 편차 	<ul style="list-style-type: none"> - 직영과 위탁의 절충적 대안 - 서비스공공성 확보에 현실적으로 용이

(1) 서울시 직영 방식

- 시 직영방식의 장점으로는 직영운영을 통해 행정적 책임성을 가장 높게 확보 할 수 있는 것으로 알려져 있음. 동시에 서울시의 정책적 결정과 서비스기획의 일원화 및 통합적 수행이 가능하여 서비스 공공성을 강화하고 책임성 강화를 추구할 수 있음. 기획과 실행주체의 불일치 시에 나타날 수 있는 정책 실행의 비효율성 혹은 낭비를 줄일 수 있음. 또한 시 정책과 예산의 일관성, 이는 정책과 사업의 통합적 실행으로 사업의 조정 또한 용이 할 것으로 판단됨.
- 가장 큰 장점은 사업의 안정성을 위한 인력과 예산 확보가 용이한 점임. 기존의 시장화가 되어 있는 분야를 시에서 직영 운영하게 됨으로 지역사회에서 공공기관으로 인정(recognition) 받을 수 있는 장점이 있고, 이 같은 인정은 지역 내의 타 기관 단체와 원활한 네트워크 형성이 가능할 수 있음. 현재 가장 심각한 문제 중 하나로 인식되는 종사자의 낮은 처우에 관한 문제도 완전월급제 및 직접고용으로 일정이상 해결되어 종사자 고용불안 문제가 해소 혹은 완화 될 것으로 예상됨.
- 시 직영 운영 방식에는 관리상의 편리함이 존재하나, 많은 단점이 존재하며 현실적인 제약이 존재함. 우선, 서비스의 질의 경우, 시가 직영할 시, 전문성 결여로 인해 프로그램 서비스 질 저하가 예상되며 창의적 프로그램 혹은 서비스의 개발 및 운영이 제한적일 수 있음. 이를 보완하기 위한 방안으로 전문 계약직 관리 경영인을 채용하는 방법이 있을 수 있음.
- 인력의 경우 공무원의 잦은 순환 인사로 클라이언트와의 신뢰관계 형성이 어려울 수 있으며, 동시에 지역네트워크 중 민간협조의 어려움이 있을 수 있음. 또한 보다 질 좋은 서비스를 위한 자원 확보의 어려움이 존재함. 후원 개발이 불가하여 시의 예산에 전적으로 의존해야하는 단점이 존재함.
- 또한 시 직영 운영방식으로부터 예상되는 관료주의 및 조직 경직성의 문제는 시 직영 방식에서 꼭 선 해결이 되어야 하는 전제 조건이라고 할 수 있음.

(2) 공공설립-민간운영(민간위탁)

- 현재 국가 혹은 지방자치단체가 설립한 대부분의 사회서비스는 민간위탁 방식을 택하고 있음. 즉, 국가의 행정사무를 전문성이 있는 민간기관에 위탁하는 형태로 존재하고 있음. 하지만 서비스원 편입 예정 분야인 보육, 노인장기요양 및 장애인활동지원서비스의 경우 이와 더 불어 오랜 시장화로 인해 서비스 질과 일자리의 질 저하에 대한 문제가 제기되고 있음. 즉,

공공성 측면에서 민간위탁방식은 공공성 담보가 어려울 것으로 판단 할 수 있음. 사회서비스는 제공 주체가 공공이건 민간이건 서비스의 목적이 공익의 성격을 지니고 있을시 공공성이 확보되며 공공과 민간의 차이에 따른 공공성의 차이는 크지 않을 수 있음.

- 그러나 현재 우리나라의 보육과 노인장기요양서비스는 민간이 설립하고 민간이 운영하는 서비스제공기관이 과도하여 일정 수준의 시장실패가 발생하고 일부 시설에서는 공익적 성격의 사회서비스가 ‘사익’을 위해 운영되는 문제점이 발생되고 있음. 따라서 사회서비스원과 사회서비스원이 직영하게 될 사회서비스기관을 민간에게 위탁 운영하는 방식은 한국 사회서비스의 시급한 문제인 공공성 강화라는 측면에서는 적합하지 않은 것으로 보임. 동시에 민간위탁운영은 ‘표준운영모델’ 마련을 위해 시범시설을 직영하고 이를 통해 사회서비스 개선방안을 도출하려고 하는 사회서비스원의 취지에 부합하기 힘들 것으로 예상됨.
- 그럼에도 불구하고 민간기관 위탁 방식이 갖는 장점으로서는 수익성과 전문성이 담보된다는 전제임. 또한 시장화의 핵심인 경쟁으로 인한 고객중심서비스 제공을 목표로 하고 있다는 점임. 행정적인 측면에서 기관 운영의 독립성과 자율성이 보장됨에 따라서 민간의 순수성 및 자율성 고취가 가능하며 보다 창의적이며 전문적인 서비스를 제공 할 수 있는 것으로 알려져 있음. 그러나 우리나라의 사회서비스는 비용의 국가통제(수가통제)가 이루어지고 있기 때문에 민간위탁운영이 이러한 원론적인 전문적 서비스제공의 우위를 확보하기 힘든 것이 현실임.
- 서비스제공주체의 역량 및 전문성의 차이로 인해 시설별, 지역별로 불균등한 서비스가 제공되어 보육 및 돌봄 서비스의 경우, 서비스 대상자에게 고유한 민간의 역할을 해내지 못하고 있는 것이 현실임. 또한 일부민간기관의 경우 과도한 수익성 추구로 사회서비스의 공공성과 책임성이 약화되어 사회서비스제공의 고유한 목적을 달성하고 있지 못하고 있으며, 그리고 시장화가 된 보육 및 돌봄 서비스 분야의 경우 종사자 처우가 매우 열악하고, 보수/복무규정 등에 대한 문제가 끊임없이 지속되고 있음. 결국 사회서비스원, 그리고 서비스원에서 운영하게 될 시설들을 민간위탁방식으로 운영하게 되면 현재의 한국 사회서비스공급구조에서 나타나는 이러한 단점들을 극복하기 어려울 것으로 판단됨.

(3) 공공설립-공공운영(사회서비스원 설립)

- 일반적으로 공공기관, 즉 출연기관의 설립방식은 시 직영과 민간위탁의 절충적 대안으로 알려져 있음. 시 직영으로 예상되는 공공성 및 책임성, 시와의 정책적 일관성, 또한 종사자의 처우 개선 및 고용안정성 강화라는 장점과, 민간위탁 혹은 운영에서 조직적인 측면에서의

장점인 자율성, 독립성, 또한 유연하며 창의적인 조직 구현과 같은 양쪽의 모든 장점을 기반으로 새로운 공공기관을 설립 할 수 있다는 뜻임.

- 또한 시장화에 따른 수익성에 치중하여 서비스의 공공성이 전혀 담보되고 있지 못하는 사회 서비스 분야의 폐해를 일정이상 개선해 나갈 수 있는 방식으로 평가됨.
- 행정 및 지원 기능의 통합을 통한 규모의 경제 실현이 가능하고 시와의 긴밀한 협조체제로 인하여 행정 및 재정의 안정성이 담보되어 서비스의 공공성 및 책임성이 확보될 수 있음. 또한 출연기관에 민간전문가의 투입으로 인해 서비스의 전문성 확보에 용이하며 민간과의 파트너십 체계 구축도 가능할 수 있음. 다만 운영독립성에 대한 제약이 존재하고, 자원 및 후원개발이 제한적이며, 외부 정치 환경에 불필요하게 민감할 수 있다는 단점이 있음.

(4) 최종 비교 결과

- 위 세 가지 운영방식 비교를 기반으로 할 때 가장 현실적이며 적합한 방식은 마지막 안인 공공 설립- 공공운영으로 나타남. 현재 사회서비스 분야 가장 큰 문제는 시장화의 논리로 인한 서비스의 질 저하 및 각 분야의 종사자 처우가 지속적으로 문제시 되고 있다는 점을 고려할 때 아동, 장애인과 노인에게 대해 국가의 보다 직접적인 책임성이 강화되어야 함.
- 서비스 질 측면에서는 종사자들의 처우를 개선하고 안정화시킴에 따라서 서비스 질 제고에도 긍정적 영향을 미칠 수 있음. 즉, 현장 종사자들을 서비스원에서 직접고용 및 완전월급제를 실시하여 고용불안정 문제를 해소 혹은 완화됨으로서 안정적이며 양질의 서비스가 제공될 기반이 마련될 수 있으며 서비스원의 공공기관운영방식은 개별기관이 소화하기 힘든 서비스원 소속 보육교사를 포함한 사회서비스제공자에게 체계적인 직무역량강화 훈련을 제공함으로써 이들의 숙련도를 높일 수 있고 이것이 궁극적으로는 서비스질의 향상으로 이어질 수 있음.
- 조직적 측면의 경우 현재 클라이언트의 욕구가 다양화, 심화, 복잡화 되어 가고 있고, 사회 서비스 산업의 환경이 급격하게 변화되고 있는 시점에서 많은 사회서비스 조직이 스스로 진화해 가며 새로운 환경에 적응하기 위해 유연하며 창의적인 조직을 위해 노력을 하는 점을 고려할 때, 사회서비스원의 경우 시로부터의 자율성과 독립성이 보장된다면 공공과 민간의 중간적 형태로, 양쪽의 장점을 동시에 가진 조직으로 경영이 가능하다고 판단됨.

- 또한 동시에 직영시설을 운영하면서 예측되는 규모의 경제효과는 재원의 효율적 사용 측면에서도 장점이 기대됨. 지역사회 측면에서도 공공시설의 상대적으로 높은 신뢰도를 고려하면 공공 출연기관의 형태는 신뢰성을 바탕으로 지역사회에서의 롤 모델의 역할을 할 수 있을 것임. 이러한 지역 내의 신뢰를 바탕으로 타 공공 및 민간기관의 파트너십과 네트워크 구축도 다수의 민간기관이 경쟁하는 상황보다는 훨씬 용이 할 것으로 판단됨.

- 결국 사회서비스원 운영의 민간위탁방식과 공공운영방식을 비교해 보면 현재의 한국 사회서비스의 발전단계에서 가장 적합한 방식은 공공 출연기관 설립임. 현재 보육과 장기요양분야의 가장 큰 문제인 규모의 경제를 결여한 영세기관들의 과도한 경쟁과 이로 인한 양질의 서비스공급의 한계, 그리고 열악한 종사자 처우를 해결하기 위해서는 공공의 책임이 더 강화되어야 하고 이를 기반으로 보다 전문적인 고 품질의 서비스가 제공되어야함. 사회서비스원의 공공운영방식은 이러한 문제를 해결해 가는데 민간(위탁)운영방식보다 더 장점이 많은 것으로 판단되며 이와 동시에 수시로 변화하는 외부환경에 능동적이며 유연하게 대처 할 수 있고 보다 탈 관료화 할 수 있는 조직의 구성이 가능할 것으로 판단됨. 다만 사회서비스원 형태의 공공기관이 외부환경에 얼마나 유연한 조직으로 성장할 수 있느냐 하는 것은 출연주체인 서울시로부터의 독립 정도 및 전문성 높은 인사의 활용 여부에 달려있다고 할 수 있음. 공공부문이 운영하는 사회서비스원 설립을 통해 기존의 서비스제공기관에서 하지 못하는 선도적이며 모범적인 서비스를 제공하는 ‘표준기관’(reference agency)의 기능을 수행하고 이 모델이 전체 사회서비스 영역으로 확산되면 한국 사회서비스가 당면하고 있는 여러 고질적인 문제를 해결하는데 중요한 전기가 마련될 수 있을 것으로 예상함.

3) 기존 조직과의 유사 및 중복기능 검토

(1) ‘서울시복지재단’과 ‘서울시여성가족재단’

- 사회서비스원의 설립에 대한 논의에서 기존의 다른 조직들과의 관계나 중복성의 문제가 제기될 수 있음. 또한 이는 일부 지자체에서 복지재단 등 기존의 재단 등 출연기관에서 사회서비스원을 운영하는 계획을 나타내고 있으며, 중앙정부에서도 지자체에게 이러한 검토를 요구하고 있어 독립적 설치의 불가피성에 대해 확인할 필요가 있음.

- 서울시에서 사회서비스원과 기능과 역할이 유사한 것으로 유추할 수 있는 대표적인 출연기관은 ‘서울시복지재단’과 ‘서울시여성가족재단’이 있음.

- 두 재단은 다음의 <표 2-11>에서 보는 것처럼 서울시가 출현한 재단법인의 형태로 존재하고 있으며 각 조직의 개요는 다음과 같음.

<표 2-11> 서울시복지재단과 서울시여성가족재단의 조직 개요(2017년 기준)

구분	서울시복지재단	서울시여성가족재단
설립목적 (미션)	시민의 삶의 질 향상에 기여하는 서울복지 공동체 구현	성평등 희망도시 서울 실현
인력	151명	111명
형태	출연기관, 재단법인	출연기관, 재단법인
운영재원	출연금 217억, 자체수입등 29억	출연금 44억, 자체수입등 83억
영역	사회복지	성평등, 여성복지, 여성활동지원

(2) 서울시복지재단의 기능 검토

- ‘서울시복지재단’의 주요사업은 <표 2-12>에서 보는 것처럼 9개 사업 군으로 구분되어 다양한 분야의 세부사업을 운영하고 있음.
- 현재 ‘서울시복지재단’이 진행 중인 9개 사업 군에서 사회서비스원이 수행하고자 하는 사업과의 유사한 분야는 극히 일부인 ‘사회복지시설 역량강화’라는 1개 사업군의 2개 사업으로 나타남. 전체적으로는 유사하다기보다는 대부분의 복지재단 기능은 신설될 사회서비스원과는 상호 독립적이라 할 수 있음.
- 유사한 2개 사업 분야의 하나인 ‘사회복지시설 종사자 아카데미’는 요양보호사, 활동지원사, 보육분야 인력 등의 역량강화에 중점을 두게 될 사회서비스원의 기능과 유사한 것으로 보일 수 있음. 그러나 교육의 대상에서 차이가 있음.
- 현재 서울시복지재단에서 수행하고 있는 사회복지전문인력 역량강화사업에는 요양보호사, 활동지원사, 보육 분야 인력을 위한 별도의 프로그램이 없고, 기본적으로는 사회복지사 등 일반적 사회복지시설종사자가 대상임. 따라서 이는 향후 양자의 역할에서 서로 협력과 시너지를 도모할 필요는 있으나 중복되는 기능이라 할 수는 없음.
- 또 하나의 유사분야로 구분된 ‘인증사업’의 경우 사회서비스원이 우선적으로 역할하게 될 요양, 보육, 장애인활동지원 분야를 넘어서서 서울시복지재단이 복지시설 전반에 대한 평가

인증을 수행하는 것과 관련되는 역할임. 또한 신설될 사회서비스원이 요양시설에 대한 ‘서울형 인증’ 기능을 가지는 것에 대해서는 적절성 논란이 있음(“직접 고용과 운영을 하는 주체인 사회서비스원이 다른 민간시설에 대한 판정권한을 가지는 것”). 서울시복지재단의 인증 기능과 사회서비스원의 자체적인 품질 고도화 및 민간 지원의 역할은 현재로서는 서로 독립적인 사업으로 역할하면서 서로 협력하는 ‘조정’의 노력이 필요한 것임. 이를 중복의 기능, 통합해야 할 대상으로 보기에 는 무리가 있음.

- 일부의 유사기능이 있다 하더라도 전체적으로 보면 신설 ‘사회서비스원’의 주요 사업과 기능은 ‘서울시복지재단’의 고유 역할 및 기능과 확연한 차이가 존재함.

<표 2-12> 서울시복지재단 주요사업(2018년 현재)

사업구분	주요사업	사회서비스원과 유사기능
서울시 복지정책 개발 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 위기가정 발굴.지원사업의 성과와 방향연구 - 서울시 저소득층의 가계건전성을 위한 소비실태 분석 : 청년을 중심으로 - 꿈나래통장 성과분석 및 개선방안 연구 - 고독사 실태파악 및 지원방안 연구 - 서울시 장애인전환서비스 지원 사업 성과분석 - 복지이슈 Today 	X
사회복지 시설의 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 사회복지시설 개보수 실태조사 및 개선방안 연구: 기능보강사업 중심으로 - 복지사업 고유성과 협력성 증진방안 연구 : 서울시 3종 복지관 사업을 중심으로 - 사회복지관 기본인력 중심의 사업표준화 연구 - 장애인복지 환경변화에 따른 장애인복지관 기능재정립 연구 - 법인 직영 사회복지시설의 업무협약제도 도입 방안 - 사회복지시설 공공성 강화를 위한 사회복지법인 인증제 도입 방안 연구 - 사회복지시설 지역사회 평판지수 연구 - 사회복지시설 지역사회 환경지수 연구 - 서울형 사회복지시설 평가지표 추가 개발 	X
서울시 복지서비스 전달체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 찾아가는 동주민센터와 지역복지기관 협력방안 연구 - 찾아가는 동주민센터 인력운용 활성화방안 연구 - 동주민센터 전달체계 개편에 따른 지역복지기관 업무와 역할 변화 연구 	X
사회복지 종사자 처우개선	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지시설 종사자 실태조사 및 처우개선 방안연구 - 사회복지종사자의 안전실태 및 보호방안 연구: 돌봄 종사자를 중심으로 	X
고령친화 도시 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 노인실태조사 : 서울시 노인복지이슈 중심 - 고령친화도시 조성 - 고령친화도시 아시아태평양 네트워크 구축 	X
사회복지 시설 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지기관 컨설팅 지원 사업 - 기능보강사업 타당성 검토 - 서울형 어르신돌봄시설 인증 	O

사업구분	주요사업	사회서비스원과 유사기능
	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지시설 종사자 아카데미 - 지역사회서비스지원단 - 서울형 사회복지시설 평가 	
지역사회 복지 네트워크 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 마을공동체 지향 복지관 변화 지원 사업 - 주민주도형지역 복지모델 개발 - 나눔이웃, 위기긴급지원사업 - 서울 e-품앗이 - 아름다운이웃, 서울 디딤돌 - 민간자원개발 및 나눔네트워크 구축 - 모금전문가 육성 지원사업 - 공유복지 플랫폼 구축 	x
맞춤형 복지 지원체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 희망두배 청년통장, 꿈나래통장, 희망플러스 통장 - 서울사회복지공익법센터 운영 - 장애인전환서비스지원센터 운영 - 서울시장애인가족지원센터 운영 - 서울금융복지상담센터 운영 	x
국내외 교류사업	<ul style="list-style-type: none"> - 글로벌 복지네트워크 및 국제화 	x

- 서울시복지재단이 서울시민의 복지 증진을 위해 매우 광범위한 사회복지영역의(반면, 보육 분야는 제외됨) 정책개발 및 인큐베이팅, 사업 지원의 역할을 가지고 있다면, 사회서비스원은 보육, 노인요양, 그리고 장애인활동보조사업 등을 중심으로 ‘표준운영모델’을 개발하고 이에 필요한 시설을 직영하며 서비스를 직접 제공하는 것임. 때문에 역할의 영역, 기능 등의 측면에서 유사정보다는 명백한 정체성의 차이를 나타내고 있음. 이는 별도의 사회서비스원 신설 필요성에 대한 근거라고 할 수 있음.

(3) 서울시여성가족재단의 기능 검토

- 서울시여성가족재단의 주요 사업은 <표 2-13>과 같음. 서울시여성가족재단의 사업과 사회서비스원의 사업이 중복이나 유사성이 높은 분야는 보육사업의 일부임. 여성가족재단의 본부적인 젠더문제나 여성정책개발의 기능은 사회서비스원에서는 다루고 있지 않음. 또한 사회서비스원의 직접 고용과 운영 분야 중 어린이집을 제외한 절대 다수의 사업영역은 여성가족재단에서 다루고 있지 않아 두 조직은 기본적으로 중복성 보다는 독립적인 역할영역을 가지는 것이라 할 수 있음.
- 서울시여성가족재단이 현재 수행하고 있는 보육관련 사업은 <표 2-13>에서 보는 것처럼 보육정책개발, 국공립어린이집 채용 또는 구직을 희망하는 보육교직원이 역량과 전문성 강화 사업인 ‘서울시보육서비스지원센터’ 운영, 구립어린이집 위탁 운영인 ‘연구형어린이집 운영’,

국공립, 민간, 가정어린이집의 회계 컨설팅 지원, 서울형어린이집 재공인 평가 등이 핵심임.

- 신설될 사회서비스원은 국공립어린이집 직접운영 및 이를 토대로 기존 국공립어린이집을 견인하는 역할, 어린이집 지원(방문간호사, 대체교사 등 지원) 사업 등의 기능을 수행할 예정임.

<표 2-13> 서울시여성가족재단 사업현황(2018년)

정책사업	단위사업	과제명	사회서비스원과 유사기능
현장맞춤형 여성정책개발 및 사업운영	성 평등 정책 개발 및 실행기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 성평등정책 평가와 향후과제(중장기 성평등 정책 연구) - 젠더안전지표 적용 및 개선방안 - 재취업 경력단절여성의 고용유지 현황 및 정책지원방안 - 여성직업교육의 전문성 강화 방안 : 여성발전센터를 중심으로 - 직장맘 지원센터 운영현황 및 발전방안 연구 - 서울시 사회서비스 종사자 근로조건 개선방안 - 여성가족정책 이슈분석 및 확산 - 여성인력개발기관 평가체계 개선방안 - 외국인 지원시설 운영현황 및 발전방안 - 성평등정책 전문도서관 운영 - 성평등정책자료 아카이브 시스템 구축 	X
	시정전반 성주류화 정착 및 확산 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 성인지 강화방안 마스터플랜 연구 - 서울지역의 젠더거버넌스 운영으로 본 주민주도형 거버넌스의 의의와 발전방안 - 출연기관 성별영향분석평가 컨설팅 - 여성가족 '평등 school' 설치 및 운영 	X
	성평등 네트워크 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 2030 청년여성 영상제작 아카데미 - 성평등 기념사업 성평등 의제 확산 - 지역 풀뿌리 여성 시민협력단 운영 - 성평등의제 국제협력 프로젝트 - 청년젠더활동과 활동지원 프로젝트 - 서울 곳곳 성평등 활동 역량 확산 프로젝트 - 성평등 문화콘텐츠 지원 및 시민공유 - 스페이스 살림 2018 마중물 프로젝트 	X
현장맞춤형 가족정책개발 및 사업 운영	보육의 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - (연구)맞벌이 가구 자녀양육 실태와 틈새 돌봄 지원 해외사례 분석 및 활용방안 - (연구)어린이집 대체인력 및 파견인력 근로환경 개선방안 연구 - (연구)서울시 어린이집 취약보육 운영 내실화 방안 : 장애통합보육을 중심으로 - (연구)서울시 보육교사 보수교육기관 운영 실태 및 개선안 마련 - (사업)보육서비스지원 센터 운영 활성화 - (사업)연구형 국공립어린이집 위탁운영 지원 및 관리 	O

정책사업	단위사업	과제명	사회서비스원과 유사기능
		<ul style="list-style-type: none"> - (사업)별난놀이터 운영 - (사업)2018 안심보육회계건설팅 - (사업)서울형어린이집 재공인 평가 	
	가족의 다양성보장 및 지역기반 돌봄환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 아동친화예산 수립 방안 마련 - 아동친화도시 조성을 위한 아동참여확산 방안 마련 - 가족서비스 통합지원을 위한 전달체계 개편방안 마련 - 비정규직 여성의 일가족양립 지원 방안 마련 - 다양한 가족구성원 건강 지원체계 마련 연구 : 가족관계 갈등을 중심으로 - 서울시 중소기업 일생활균형실태 및 지원방안 연구 - 여성가족정책사 현장 재조명 : 호주제 폐지 운동을 중심으로 본 가족이슈 변화와 방향 - 일가족양립 지원센터 운영 - 찾아가는 동주민센터 지원단 운영 	x
공간 운영 및 경영관리	성평등 소통공간 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 서울여성플라자 운영 및 소통 활성화 	x
	혁신적 지속성장 시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 대내외 소통 활성화 홍보 - 정보시스템 통합 운영 및 기능개선 	x

- 보육 분야에서도 여성가족재단은 모든 어린이집에 대한 지원기능과 정책개발, 연구기능 등을 수행하는 반면, 사회서비스원은 일부의 '직접 고용 및 운영'하는 어린이집에 대한 관리와 모델개발에 초점을 둠. 따라서 서로 협력의 시너지를 도모하는 것은 필요하되, 서로 독립적인 기능을 수행하는 것으로 중복성이나 통합의 필요성을 설정할 수는 없음.
- 또한 사회서비스원의 직접 고용 및 운영 분야는 여성가족재단에서 다루는 고유의 업무 영역을 벗어나는 분야가 많다는 점도 감안해야 함.

(4) 서울시 사회서비스원의 독립적 설치 필요성

- 사회서비스원 신설 시 기존 서울시 조직과의 유사·중복기능을 검토한 결과 가장 유사한 분야를 다루는 서울시복지재단과 서울시여성가족재단의 일부 업무에서 유사사업과 기능이 존재하나 기본적으로는 정체성을 달리 하는 조직으로 사회서비스원은 별도로 설치하여야 함을 유추할 수 있음.

<표 2-14> 서울시 사회서비스원과 기존 조직의 관련된 기능 정체성

타 재단과의 유사·중복 기능		기능의 내용
서울시 복지재단	종사자 인력 강화 사업	- 복지재단은 복지종사자 전반에 대한 교육, 사회서비스원은 직접 고용 분야 및 고용 대상자 교육에 초점
	서울형 어르신돌봄시설 인증	- 민간 시설 전반에 대한 인증과 평가 기능은 복지재단의 기능이며 사회서비스원은 직접 운영 시설의 품질 관리와 모델 보급에 초점
서울시 여성가족 재단	보육분야 정책 개발	- 보육 전반에 대한 정책개발 기능은 여성가족재단의 기능이며, 어린이집의 직접 운영과 모델 개발 및 보급의 부분에서 사회서비스원이 기능
	어린이집 위탁 운영	- 국공립의 신규시설 일부에 대해서만 사회서비스원이 직접 고용 및 운영
	보육서비스지원센터 운영	- 보육서비스지원센터는 전 국공립어린이집에 대한 지원 기능이며, 사회서비스원은 직접 운영하는 시설에만 초점을 둔 역할

- 사회서비스원은 시범시설의 직영을 통한 좋은 운영 수행 및 서비스기관의 ‘표준운영모델’ 개발에 초점이 맞추어져 있음. 기존의 두 재단과 목적과 기능이 중복될 가능성은 크지 않음.
- 일부 지역에서는 특별법이 시행되기까지의 기간 동안, 사회서비스원을 복지재단 등 지역의 출연기관에 부설 설치하는 것을 검토하고 있으나 서울시 사회서비스원은 서울시의 두 재단에 부설 설치하는 것보다는 다음과 같은 측면에서 독립적으로 별도 설립하는 것이 적절함.
 - 기존의 서울시복지재단과 서울시여성가족재단과 사회서비스원은 그 주된 기능에서 중복이라기보다는 독립적인 정체성의 부분이 월등함. 사회서비스원은 기존 서울시의 재단과 유사하다기보다는 서로 다른 성격의 조직임.
 - 보육 분야가 포함된 내용을 서울시복지재단에서 운영하는 것이나, 장애인이나 노인복지와 관련된 시설을 여성가족재단에서 운용하는 것 모두의 혼란이나 반발을 초래할 우려가 있음. 사회서비스원이 서울시의 기존의 특정 재단 역할 경계를 넘어서는데 이중 어느 하나에 사회서비스원 운영을 맡길 경우 부작용 발생 가능성.
 - 사회서비스원에 대한 특별법이 통과되지 않은 상황에서 임시적으로 사회서비스원의 조직을 만든 후 정식의 사회서비스원으로 1-2년 내 단기간에 변화시켜야 하는데, 결국 설립될 조직을 다른 조직의 산하에 임시로 만들 이유가 없음(즉, 계속 기존 재단 내에 존재하는 것이 아니라 독립적 사회서비스원으로 변화할 것인데 고용승계 문제와 같은 불필요한 이행과정을 겪을 필요 없이 처음부터 독립적 조직으로 편성하는 것이 용이함)
 - 기존 재단 내에 사회서비스원을 임시 설치할 경우, 사회서비스원의 속성상 매우 많은

규모의 고용이 나타나는데 이는 기존 재단 직원과 서비스원 관련 고용인 사이에 임금체계, 노무관리, 정관과 규정, 예산 등 많은 분야에서 혼란이 클 것임. 단기간의 이행과정 필요성 때문에 혼란을 야기할 필요가 없음. 이는 잘 운영되던 기존 재단에 혼란을 야기할 수 있음.

- 다른 지역과의 편차: 서울을 제외한 다른 지자체의 경우 복지재단이나 여성가족재단의 기존 업무 분화나 전문성의 활성화 정도가 낮아 사회서비스원을 새로 운영하는 것이 활성화의 계기가 될 수도 있음. 또한 일부 지역에서는 사회서비스원을 운영할만한 역량을 창출하기 어려운 경우도 있음. 그러나 서울시의 경우 새로운 조직을 만들어 운영할 역량도 충분하며, 다른 한편으로는 기존 재단의 업무 정착도가 높아 사회서비스원을 부설 운영하는 것이 오히려 정체성을 해치거나 영역 간 조직 몸집 키우기 등 부정적 이해관계가 작동할 우려가 있음.

4) 신규법인과 기존법인 활용의 비교

- 앞서 살펴보았듯이, 사회서비스원과 관련하여 역할을 수행할 수 있는 기존 법인으로 많이 언급되는 복지재단이나 여성가족재단의 경우, 서울시의 서울시복지재단은 사회서비스원과 내용적으로 유사하거나 중복적이지 않고 상호 독립적 속성을 가지고 있음. 또한 복지재단과 여성가족재단이 모두 존재하는 서울시의 경우 사회서비스원의 업무 분야는 특정 기존법인의 분야에 국한되지도 않는 독립적 속성을 가짐.
 - 서울이 아닌 다른 지역의 경우 복지재단에서 일시적으로 사회서비스원 설립의 역할을 수행하는 계획도 있음.
 - 그러나 이는 복지재단과 같은 기존의 공공복지법인 외에는 독자적으로 사회서비스원을 설립할 역량을 구축하기 어렵거나 기존 복지법인의 업무체계가 빈약한 상황에 해당함.
 - 서울은 이와는 정반대의 상황으로 독자법인 설립을 통해 사회서비스원을 설립하는 것이 적절함.
- 그럼에도 불구하고 효율성과 예산절감 등 부분적인 추가 검토 필요성에 따라 (복지재단 등) 기존법인을 활용한 설립과 신규 독립법인을 활용한 사회서비스원 설립을 비교하면 다음과 같음.⁵⁾

5) 편의상 기존법인은 서울시복지재단을 활용함을 의미함

<표 2-15> 기존법인 활용과 신규법인을 통한 사회서비스원 설립방안 비교

구분		서울시복지재단의 활용(A안)	신규법인의 설립 (B안)	비고
사회서비스원 본부의 조직구조와 인력		20명	20명	복지재단의 활용 시에는 보고서에 나타난 설립기 20명 조직구조에서 원장이 없는 대신 사회서비스원 총괄책임 실무 인력이 존재
사회서비스원 본부 예산		약 25억원 (인건비 약 9억원, 사업비 약 10억원, 운영비 5억원 등)	약 25억원 (인건비 약 9억원, 사업비 약 10억원, 운영비 5억원 등)	유사함
예산	인건비	876,816,000원	899,376,000원	원장이 아닌 사업 총괄 채용으로 인한 인건비 근소한 차이
	운영비 및 사업비	운영비 5억원 사업비 10억원	운영비 5억원 사업비 10억원	동일함
현장 사업	사업내용과 인력	장기요양, 장애인활동지원 분야에서 509명 채용, 5개 시설 운영	장기요양, 장애인활동지원 분야에서 509명 채용, 5개 시설 운영	동일함 다만, 2020년의 보육분야 사업 준비과정에서는 서울시복지재단의 활용방안에 취약점 존재
	소요 예산	121억원	121억원	동일함
초기 설립 과정의 복잡성		단순함 (서울시복지재단 조례, 정관, 규정 정비와 조직 재편)	복잡함 (조례 제정 및 신규 법인 설립과정의 진행)	특별법 제정 이전의 설립 과정
사회서비스원 이행 과정의 복잡성		복잡함 (신규 법인인 사회서비스원 설립과 복지재단의 조직·인력·사업 이관 작업 동시 추진)	단순함 (설립된 재단을 사회서비스원으로 변경)	특별법 제정 이후 사회서비스원 체제 확립

- 현재 보건복지부에서 제시하고 있는 설립방안인 서울시복지재단을 활용하여 사회서비스원을 설립하는 방법과 혹은 처음부터 사회서비스원에 해당하는 독립적 신규 법인을 설립하는 양자 모두 결국에는 독립된 사회서비스원을 설립하는 것임.
- 따라서 이 검토는 다만 그 중간 과도시기의 차이, 즉 사회서비스원 특별법의 제정이 실제 사회서비스원 설립보다 늦어지는 일정 시점에 대한 것이므로 사회서비스원의 초기 1년에 국한된 내용의 검토임.

- 서울시복지재단의 한 부서로 설립하였다가 (특별법이 제정되는) 1년 후에 특별법에 따른 법인인 사회서비스원을 설립하여 이관하는 경우(A안)는 당장의 설립과정은 비교적 용이하고 1년 후 이관하는 과정은 상대적으로 복잡한 방안임.
- 반대로 처음부터 사회서비스원을 기존의 법률과 체계에 따른 법인으로 설립하였다가 특별법 제정 이후 전환시키는 방안(B안)은 당장의 설립과정에서는 신규 법인을 발족하는 절차를 밟아야 하므로 상대적으로 복잡하지만, 1년 후 이관과정은 부작용 없이 용이하게 진행될 수 있는 방안임.
- 비용적 측면에서는 A안과 B안에서의 차이는 거의 없음.
 - 현장 사업의 규모, 내용, 예산은 A안, B안에 따라 달라지는 점이 없음.
 - 사회서비스원 본부 조직의 규모와 인력도 A안, B안에 따라 달라지는 점은 없음.
 - 차이가 나는 부분은 본부 인력 중 A안에서는 원장을 선임하는 대신 실무 책임자를 선임하게 되므로 이에 소요되는 인건비의 차액이 경감됨.
 - 운영비와 사업비에서도 예산 차이는 없으며 다만, 출연금 규모에서는 A안의 경우 서울시복지재단의 공간을 활용하는 것으로 충분하다면 업무 공간 마련을 위한 초기 출연규모가 B안에 비해서 1년간 지출 유예되는 차이가 발생할 수 있음. 그러나 현재 서울시복지재단의 실제 공간인 서울복지타운 4개 층의 상황을 검토할 때, 이는 불가능한 상황임.
 - 결국 A안과 B안 모두 검토의 대상이 되는 1년 간 총 500명 이상, 120억 이상의 인력과 예산 규모, 사회서비스원 본부만 감안해도 20명, 25억의 예산 규모의 사업에서 A안이 가지는 예산적 효율성은 2천여 만원에 불과하여 1% 미만의 극히 미미한 차이만 발생함.
- A안과 B안의 비교 결과, 비용적 효율성의 측면에서는 설립방안 간 실질적 차이가 없으며, 과정적 효율성의 측면에서는 선후관계의 복잡성 차이만이 존재함.
 - 따라서 두 방안은 효율성 측면보다는 내용적 측면에서 사업 목적에 비춘 효과성에 기초하여 검토되어야 하고 이는 보고서 2장 3절의 기존 내용에 비추어볼 때, 처음부터 독립 법인으로 설립하는 방안이 적절할 것으로 판단됨.

3. 서울시 사회서비스원의 설립 방향과 기능

- 본격적인 모델 논의에 앞서 서울시 사회서비스원 설립 연구에서 가장 기본적인 전제로 작용 하였던 설립 방향과 원칙을 우선적으로 논의함.

1) 방향 및 원칙

(1) 서울시 사회서비스원 모델구성의 공통원칙

- 사회서비스원 설립 목적인 사회서비스 분야 좋은 일자리 창출을 위해 직접고용 및 완전 월급제를 실시함. 이를 통하여 기존의 사회서비스 종사자의 불안정한 고용형태를 벗어나 획기적인 처우개선을 실시함.
- 사회서비스 분야의 전반적인 서비스질 제고 및 민간기관 견인효과를 위해 민간기관의 간접적 지원 기능도 포함하며 이를 통하여 서비스원 설립에 따른 민간과의 갈등도 최소화하고자 함.
- 임금체계의 경우, 시장 혼란을 최소화 하며 형평 원칙을 지키기 위해 모법에 있는 기존의 임금체계를 준용하기로 함. 예를 들면, 보육의 경우 영유아보육법, 사회복지의 경우 서울시 사회복지시설 종사자 단일임금체계 등을 준용함.
- 현재 사회서비스 분야 중 준용할 임금체계가 없는 경우(예: 요양보호사 및 장애인활동보조인), 서비스원 자체의 임금체계를 구성함. 본 연구에서는 이들을 위하여 숙련급제를 제안함.
- 서울시 조례사항인 생활임금 준수를 기본으로 함. 만약 생활임금 수준에 못 미치는 부분은 수당형식으로 보존하고자 함. 생활임금 준수 시 서울시의 자체 재원 투입이 불가피한 측면이 있으나, 서울시 사회서비스원 설립은 서울시 전체 정책의 기초 안에서 이루어져야 하며, 서울시 노동정책과의 정합성 또한 중요한 원칙임. 따라서 임금체계를 생활임금을 기반으로 설계함.
- 사회서비스원에 편입될 영역 간 통합 서비스 제공을 추구하여 결합으로 인한 서비스 시너지 및 규모의 경제를 추구함.

(2) 서울시 사회서비스원의 지향점

- 국정과제 및 민선7기 공약으로 서울시 복지의 상징성을 고려하여 사회서비스 공공성을 극대화 할 수 있는 조직으로 성장이 필요함. 또한 사회서비스원 설립을 기점으로 공격적인 사회서비스 공공인프라 확충으로 인한 전 사회서비스 분야 선도가 필요함.
- 저임금 및 불안정한 고용형태를 극복한 사회서비스 종사자 직접고용 및 완전월급제 실시로 좋은 일자리 창출 및 근로조건 개선. 동시에 새로운 종사자 인력풀 창출 및 유도효과 기대함. 동시에 서비스 표준화를 통한 사회서비스 질 제고, 그리고 좋은 돌봄 체계 구축을 지향함.

2) 주요예상 효과 및 기능**(1) 사회서비스 분야 일자리 공공성 확대**

- 현재 국내의 의료복지 일자리는 전체 고용량의 6.7% 정도이며 OECD 15개국의 경우 전체 일자리의 12.3% 수준임. 즉, 성장 가능성이 매우 높으며 실제로 사회서비스 일자리의 성장은 지속되고 있음.
- 우리나라의 경우 무상보육 정책 전면실시로 인한 어린이집의 증가, 장애인 및 노인돌봄서비스의 확대 등의 이유로 인해 2011년부터 4년 동안 28만개의 일자리가 증가하였고, 향후 5년 동안 30만명의 사회서비스 일자리를 창출하려 하는 민주당의 공약에서도 사회서비스 일자리의 성장 가능성을 엿볼 수 있음.
- 일자리 창출의 가능성과 동시에 일자리의 질(신분, 임금, 처우 등)을 고려해야 함. 즉, 좋은 고용의 질이 담보 되지 않는 이상 사회서비스원의 설립은 또 하나의 개악일 수 있음.
- 공공사회서비스 일자리의 확충 가능성과 관련해서도 분야별 편차가 존재함. 보육서비스 분야 일자리의 경우 인구구조 변화 등의 이유로 현재 보육서비스가 전체적으로 과공급상태인 점을 고려했을 때 사회서비스원의 설립으로 인해 새로운 일자리가 창출된다기보다는 공공의 좋은 일자리(decent job)로 전환된다고 보는 것이 적절함. 장기적으로 의료, 노인돌봄, 소방/안전 등의 분야에서는 여전히 양적 확대가 가능한 것으로 보임.

(2) 서비스 질 제고

- 서비스원의 또 하나의 목적은 서비스 질 제고에 있음. 서비스 질 제고는 서비스 공공성 강화와도 밀접하게 관련이 되어 있는데, 실제로 서비스 공공성 강화의 목적은 국가가 국민에게 책임을 다하는 책무성과 밀접하게 연결되어 있으며, 사회서비스 분야에서는 국민이 양질의 서비스를 제공 받을 권리로 이해됨.
- 현재의 보육 및 장기요양 분야의 낮은 서비스의 질은 종사자들의 열악한 처우 및 근무환경 또한 과당경쟁으로 인한 서비스 재투자 불가와 같은 이유로 해석될 수 있음. 사회서비스원 설립은 사회서비스 종사자들의 전반적인 처우개선에 기여할 것으로 기대되며, 이와 같은 종사자의 처우개선은 질 높은 서비스 제공을 위한 전제조건이라 할 수 있음.
- 사회서비스원의 역할은 첫째, 사회서비스 시설 및 기관의 운영, 둘째, 교육 및 훈련 등 사회서비스 인력에 대한 관리, 셋째, 사회서비스 분야별 표준운영모델 개발 및 확산 등 세 가지 영역으로 정리할 수 있음. 또한 서비스원의 설립을 통해서 시장 내 건전한 경쟁을 유도하며, 표준사업모델 개발과 같은 과업을 실행함으로써 민간기관의 견인 역할을 기대할 수 있음.

(3) 서울시 사회서비스원 설립 시 기대 효과

- 서울시 사회서비스원 설립 전과 후를 비교한 기대효과는 다음 <표 2-16>과 같음.

<표 2-16> 서울시 사회서비스원 설립 기대효과

구분	Before	After
시민	<ul style="list-style-type: none"> - 민간서비스에 대한 불신 - 질 낮은 서비스 이용 	<ul style="list-style-type: none"> - 공신력 있는 보육 및 장기요양기관 탄생 - 보다 높은 품질의 서비스 제공 - 국가 신뢰도 증가
국가	<ul style="list-style-type: none"> - 시장화를 통한 경쟁으로 수준 높은 서비스 제공의도 - 통합적인 질 관리에 대한 고민 - 예산 효율적인 사용에 대한 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 표준운영모델 개발로 타 민간기관 선도 및 합리적 경쟁 유도를 통한 사회서비스 분야의 전반적인 역량 강화 - 규모의 경제 실현으로 인한 예산 절감 - 출연기관을 통한 공공의 책무성 실현 - 전반적인 서비스 품질 관리 가능(새로운 통제기전 운영 가능)

구분	Before	After
종사자	<ul style="list-style-type: none"> - 열악한 처우 - 불안정한 신분 - 근로 의욕 상실 	<ul style="list-style-type: none"> - 직업 안정성 증가 - 재단소속 직원으로 신분 안정 및 처우개선 과 이에 따른 근로 의욕 고취
사회 서비스 분야	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직과 낮은 임금으로 인해 직업이 창출되어도 사회에 퍼지는 긍정적인 효 과는 미미함 - 시설 간 과당경쟁 및 통제기전 부재로 인한 부정·불법 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스 분야 내 좋은 일자리 창출 - 사회서비스 분야 내의 건전한 경쟁 유도 - 전반적인 통제기전 강화로 인한 사회서비스 분야의 역량 제고 - 부정·불법 등 감소

제3장 서울시 사회서비스원 개별 영역별 검토

제1절 서울시 사회서비스원의 개별 영역별 설립 효과성

제2절 서울시 사회서비스원의 개별 영역별 운영 모델

제3장 서울시 사회서비스원 개별 영역별 검토

제1절 서울시 사회서비스원의 개별 영역별 설립 효과성

- 서울시 사회서비스원에 편입 예정인 장기요양, 보육, 그리고 장애인활동지원 순으로 사회서비스원 설립 시 예상되는 효과성을 알아보고자 함.

1. 장기요양

- 서울시 노인 인구는 2018년 예측치로 전체인구의 14%를 넘어서는 고령사회로 접어들. 노인인구의 증가와 80세 이상 고령 노인의 증가는 곧 장기요양 수요 증가의 주요 예측 요인이기 때문에 장기요양 분야는 지속적으로 서비스 공급을 증대할 필요성이 있음. 또한 공공에서 공급하는 서비스를 통해 향후 증대될 서비스 수요에 대응력을 높일 수 있음.
- 공공의 서비스 공급량 확대를 통해 전체 시장 규모의 일정 부분을 담당하며 확보된 공공 부문 서비스를 통해 민간중심의 서비스 시장의 긴장과 공적 서비스 목표 수행을 위한 서비스 질 견인의 기능을 하기 위해 다음과 같이 공공 공급을 확보함.
- 장기요양시장은 공공이 새로이 진입하여 이용자를 확보하여 서비스를 제공하게 됨으로써 민간의 제공기관은 서비스 이용자에 대한 시장 점유율을 낮추는 효과를 발생시킬 수 있음. 이용자 확보는 곧 서비스 제공자 확보를 말하여 서비스 제공자의 안정된 일자리와 숙련과정을 통해 질 좋은 서비스를 제공할 수 있는 시장의 기반을 확대하는 효과가 있음.
- 공공의 장기요양 서비스 점유율을 높이는 방향을 추산하기 위해 다음과 같은 논리 모형을 제시함.
- 첫째, 서울시 노인인구 증가 및 장기요양 수급자 비율 증가에 따른 이용자 수의 증가량을 추산(서울통계, 장기요양연보 재구성)함. 2017년 수급율 5.7%를 반영시, 이용자 73,197명이며, 2018년 5.9% 반영시 79,023명, 2019년 6.2%에서 86,830명, 2020년 6.5%에서 95,481명, 2021년 6.8%에서 104,870명으로 나타남.

- 둘째, 앞서 추계한 연도별 이용자 수에 대한 공공의 점유 목표를 제시함. 전체 시장에 5%를 점유하여 30%까지 점진적으로 점유할 때 이용자 수 증가 모형과, 3%를 점유할 때에서부터 15%까지 단계적으로 점유할 때 이용자 수 증가 모형을 제시하여 그때 민간시장의 이용자 점유의 변동의 구조를 파악하도록 함.
- 셋째, 이용자 수는 곧 서비스 제공자의 수를 말함. 2017년 연구결과 1명의 이용자당 0.68명의 서비스 제공자가 평균적으로 서비스를 제공하였음. 이에 이용자 추정치에 따른 서비스 제공자 추정치를 구하여 공공에서 고용하게 되는 서비스 제공자의 수가 시장 점유의 단계적 변화에 따라 어떻게 상승하는지 보여줌.
- 세 단계의 과정을 표로 제시하고 목표량을 그림으로 표시하면 다음과 같음.

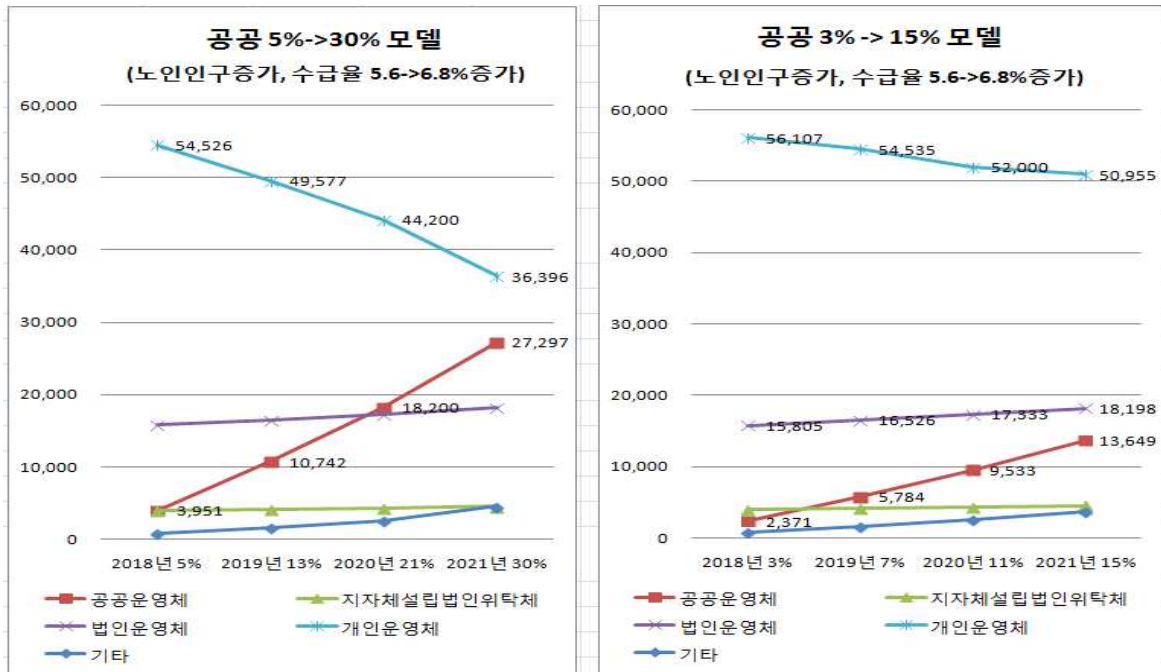
<표 3-1> 장기요양 수급률 증가에 따른 이용자 수 추계

(단위: 명, %)

연도	2017(기준)	2018	2019	2020	2021
노인인구추정치(A)	1,284,161	1,339,379	1,400,479	1,468,937	1,542,213
수급률 추정치(B/A)	5.7	5.9	6.2	6.5	6.8
이용자계(B)	73,197	79,023	86,830	95,481	104,870

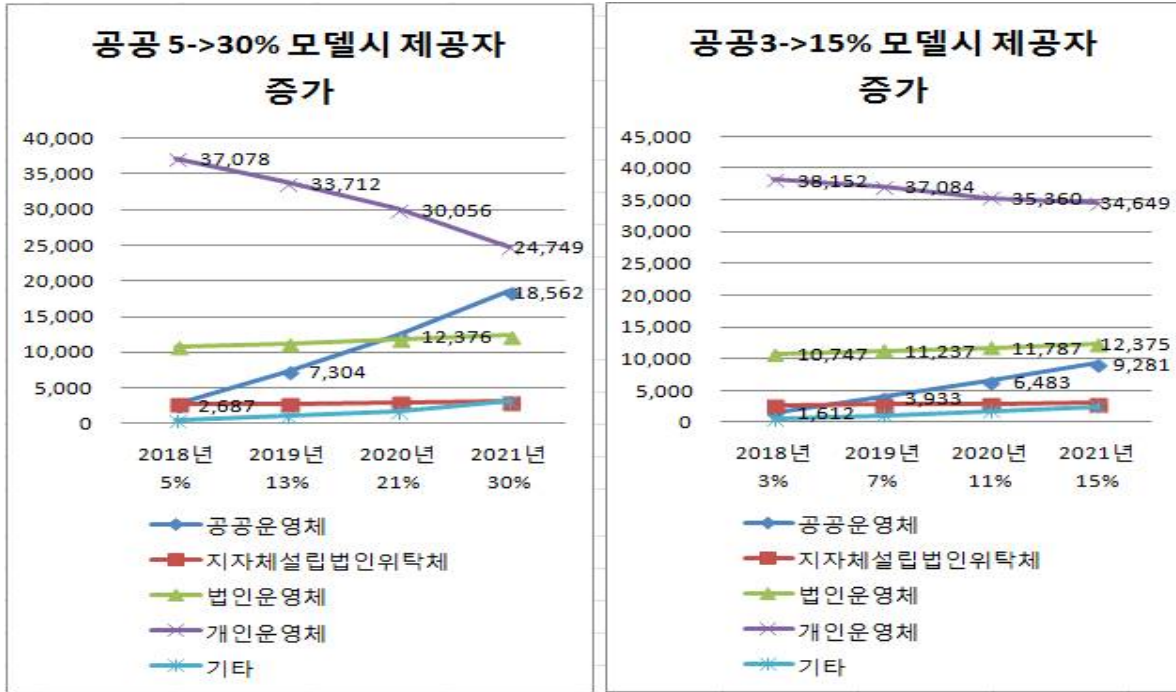
자료: 서울통계, 장기요양연보 재구성

- 노인 인구 증가와 장기요양 수급자 비율의 증가분을 반영하고 연도별로 추계된 이용자에 대해 공공이 직접 서비스하는 비율에 적용하여 단계적으로 증가하는 두 개 안을 비교하면 공공 5% 점유시 3,951명에서 30% 점유시는 27,297명 담당하게 됨. 공공 3% 점유시는 2,371명을 담당하고 15%까지 성장하면 13,649명의 이용자를 담당하게 됨.
- 이용자 수는 증대하지만 공공의 점유량이 늘어남에 따라 개인운영체의 점유량이 줄어드는 구조를 아래 그림에서 확인할 수 있음.



<그림 3-1> 노인인구에 따른 수급율 증가를 반영한 공공운영체 증가폭과 점유율 변화 비교

- 공공의 이용자 점유에 따라 직접 채용하는 서비스 제공자의 수가 증가하여 전체 서비스 제공자 중 공공 채용 제공자의 수가 늘어남. 서비스 제공자가 늘어난다는 것과 공공의 안정적 고용과 훈련된 제공자가 늘어난다는 것은 서비스 제공의 질적 기반이 향상된다는 것을 말함. 제공자 고용량 변화는 이용자 1명당 제공자 0.68명 고정 적용하여 추계하였음. 그 결과, 공공 3% 시장점유 시 제공자 1,612명 고용, 공공 5% 시장점유 시 제공자 2,687명 고용하게 되며 공공 15% 시장점유 시 제공자 9,281명 고용, 공공 30% 시장 점유시 제공자 18,562명 고용하게 됨.
- 이용자 1명당 제공자 0.68명 반영은 현재 방문요양사업의 운영모델을 그대로 적용할 때이며 사회서비스원에서 풀타임 근로자를 확보하여 1명당 서비스 이용자를 확대할 경우, 고용량은 줄어들 수 있음. 이에 따른 구체적인 모델을 향후 제안하여 시장 대비 편익을 검토할 수 있음.
- 공공의 비율 증대에 따른 서비스 제공자 수의 변화는 상기 표와 같으며 이에 따라 장기요양 시장의 공공기관 제공자가 늘어나고 이를 통한 안정적이고 질 높은 서비스를 제공할 수 있는 근거를 확보할 수 있음.



주: 이용자:제공자 = 1: 0.68 적용

<그림 3-2> 노인인구와 수급율 증가 반영, 공공시장 점유율에 따른 제공자 수 추계

<표 3-2> 노인인구와 수급율 증가 반영, 공공시장 점유율에 따른 제공자 수 추계

(단위: 명)

공급주체	이용자 수 2017연보	제공자 수 (1:0.68)	공공 3% 제공자 수	공공 7% 제공자 수	공공 11% 제공자 수	공공 15% 제공자 수	공공 21% 제공자 수	공공 30% 제공자 수
공공운영체	0		1,612	3,933	6,483	9,281	12,376	18,562
지자체설립 법인위탁체	3,551	2,415	2,687	2,809	2,947	3,094	2,947	3,094
법인운영체	15,461	10,513	10,747	11,237	11,787	12,375	11,787	12,375
개인운영체	54,010	36,727	38,152	37,084	35,360	34,649	30,056	24,749
기타	168	114	537	1,124	1,768	2,475	1,768	3,094
계	73,190	49,769	53,735	56,187	58,345	61,874	58,934	61,874

주: 이용자:제공자 = 1:0.68 적용

2. 보육

- 보육 분야의 경우 사회서비스원 설립시 위탁제도에서 오는 폐해 개선과 근로환경의 개선이 가장 주된 효과로 예상됨.

1) 국공립어린이집 확충과 공공성 담보 가능한 장애요인: 위탁제도

- 우리나라 국공립어린이집 확충에 있어서 서울시는 단연 선도적
 - 우리나라 어린이집 중 국공립어린이집 비율은 5%대에 머물다가 최근 상승추세로 2017년 현재 7.8%임. 이러한 성과는 서울시의 적극적인 국공립어린이집 확충 노력 결과임. 서울시는 “국공립어린이집 동마다 2개소 확충” 공약에 따라 2011년 658개소에서 <그림 3-3>에서 볼 수 있듯이 박원순 시장 취임 이후 민선6기 동안(2018년) 1,954개소(개원 예정 포함)로 약 3배 증가하는 등의 성과를 보임.

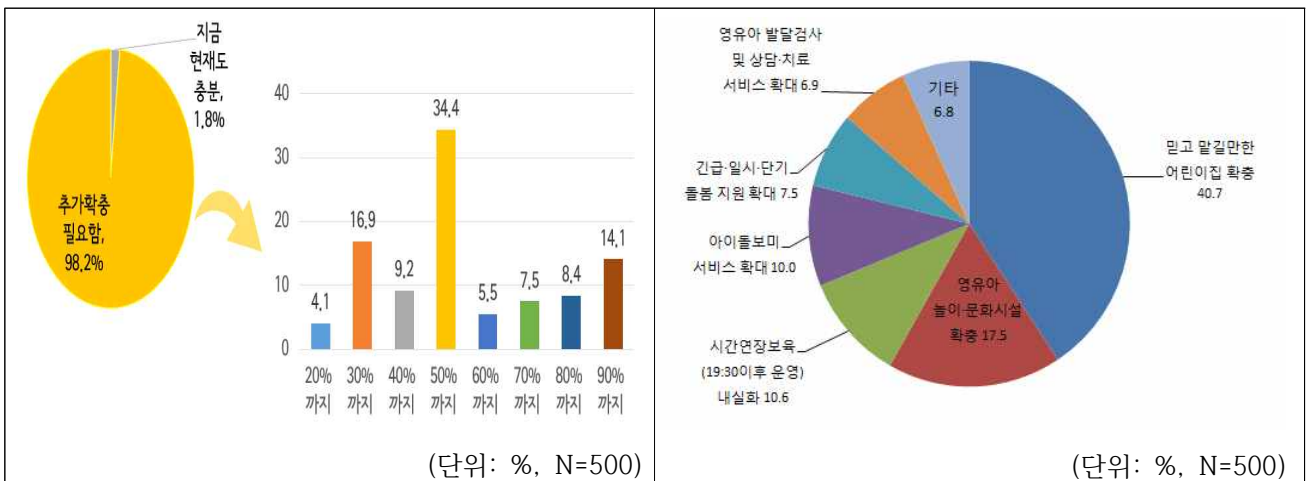


자료: 서울시 내부자료

<그림 3-3> 서울시 국공립어린이집 확충 성과

- 선진국 국공립어린이집에 비하면 여전히 낮은 수준
 - 선진국의 국공립어린이집 비율은 스웨덴 72.2%('15), 프랑스 66.0%('12), 일본 39.1%('17)인데 비해 한국은 7.8%('17), 서울시는 20.1%('17년 승인기준 27.1%)('17)로 더 적극적인 노력이 필요함.
- 국공립어린이집 확충 필요성에 대해서는 부모 10명 중 9명 이상(98.2%)이 국공립어린이집을 지속적으로 추가 확충 응답
 - 추가확충 비율은 전체 어린이집 수 대비 50%까지라는 응답이 10명 중 약 3명(34.4%)으로 가장 높게 나타남.

- 정부의 자녀양육지원 정책에 대한 수요는 양육비 지원보다 국공립어린이집 확충이 높아
 - 자녀양육지원 정책에 대한 수요조사 결과, ‘양육비 지원’(24.4%)보다 ‘우수한 질의 서비스 및 시설 확충’(75.6%)을 훨씬 더 선호하는 것으로 나타남. 가장 필요한 육아지원서비스로는 ‘믿고 맡길만한 어린이집 확충’(40.7%)이 가장 높았고, 그 다음으로 ‘영유아 놀이·문화 시설 확충’(17.5%) ‘시간연장보육 내실화’(10.6%), ‘아이돌보미 서비스 확대’(10.0%) 등의 순으로 나타남(1,2 순위 합산).



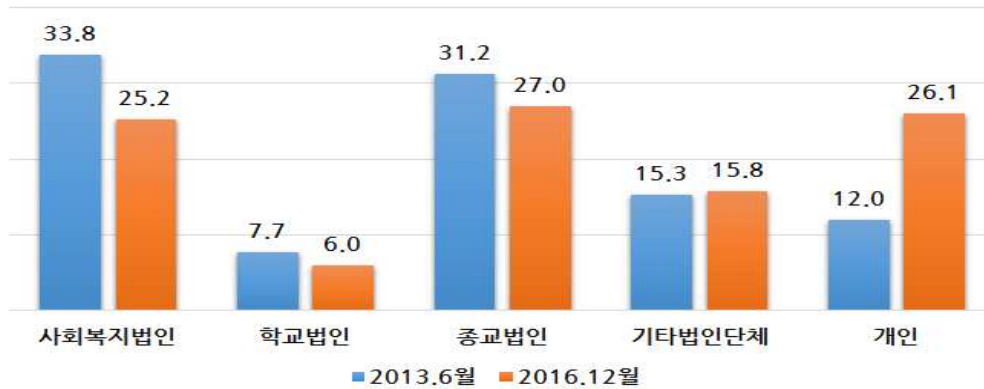
자료: 김송이 외(2017)

자료: 김송이 외(2017)

<그림 3-4> 국공립어린이집 추가 확충 필요성

<그림 3-5> 가장 필요한 육아지원서비스

- ‘국공립어린이집 확충이 서비스 질도 담보할 수 있는가’에 대한 위탁제도의 문제점 지속됨
 - 공립임에도 민간위탁(종교법인, 개인 등) 방식은 위탁체를 통한 공공성 및 전문성 등을 기대하기 어렵고, 위탁체가 있다하더라도 원장 전문성과 자질에 따라 모든 원 운영이 결정. 민간어린이집과의 차별성 부재, 국공립어린이집 사유화 등의 우려가 제기되고 있음.
 - 또한, 국공립어린이집 위탁시 심사를 제외하고는 위탁체의 역할을 관리감독·지원할 수 있는 체계(기관, 가이드라인 등)가 없음. 즉, 형식적인 수탁계약, 보육과 무관한 위탁체 협약, 위탁체 자부담 승낙 후 실질적인 재원 투여가 이루어졌는지 등의 확인 체계 등이 부재함.



(단위: %)

<그림 3-6> 서울시 국공립어린이집 확충 이후 위탁체 변화 현황

- 주: 1) 2016년 12월 기준 현황은 2013.6월 현황(692개소)에 2012~16년 확충.개원한 국공립어린이집 현황(417개소)를 합한 것(1,109개소)으로 실제 2016.12월 국공립어린이집 현황(1,071개소)과는 다소 차이가 있을 수 있음. 대략적인 경향을 파악하는 것으로 의미가 있음.
- 2) 기타 법인단체에는 (사회적)협동조합도 포함됨.
- 3) 사회복지법인의 경우, 종교법인이 50%이고, 이외에도 종교적 성격을 띠는 법인이 대부분임.
- 4) 종교법인은 재단법인 형태의 각 종파의 유지재단, 지역 교구(13.3%) 등뿐만 아니라 개별 교회, 사찰 등이 포함됨.
- 5) 기타법인은 종교법인을 제외한 재단법인과 사단법인이 포함됨. 분야별로 구분하면 아동(보육)관련 7개소, 여성관련 5개소, 복지관련 12개소가 있으며, 아동.여성.복지 등과는 관련이 없지만 대한아토피협회(4개소 위탁), 한국예술심리상담협회(4개소 위탁) 등 다수의 어린이집을 위탁하고 있는 법인체가 있으며, 그 외에 장학회, 기업인연합회 등이 있음.
- 6) 기타 단체는 자치구 육아종합지원센터 5개소(동작구, 광진구), 아동(보육)관련 기관 4개소가 있으며, 그 외 병원, 입주자대표회의, 시설관리공단, 새마을금고가 있음.

자료: 1) 2013.6월 현황은 서수경, 2013. 「서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구」 p. 36
 2) 2012~16년 확충.개원 국공립어린이집 위탁체 현황은 서울시 어린이집 일람표(2016.12월말 기준), 우편 설문조사, 전화조사, 보육포털 및 어린이집 개별 홈페이지 자료를 토대로 작성

- **위탁체의 영리사업 및 대형화:** 한국아동***** (구립 5개, 직장19개)의 경우 보육전문성이 높다하더라도 원장 모집을 통해 교육 이수 → 구립 위탁 공모 신청 후 위탁을 받게되면 교재교구 구매, 교육연수, 상담 등 위탁체를 통해서 일괄적으로 이루어짐(유료)
- **종교행위 강요:** 한국일보. “어린이집 보육교사에게 수년간 십일조 뜯어낸 교회”. 2017.4.3.일자
 뉴스 앤 조이. “국공립 어린이집 운영하며 십일조로 이익 보려는 교회, 어린이집 교사 십일조-주일축적으로 인사평가”. 2017.4.9.일자.
- **법인전입금의 원장 부담:** 법인전입금(자부담)을 내지 않으면 원장 선정 안될까봐 낼 수밖에 없어요. 위탁체가 있어도 제가 돈 내고 부탁하는 거죠(개인위탁임에도 5년 동안 2천만원 법인전입금 제시 계획 제출. 과거 위탁체에 자부담을 한 경험이 있어 당연 관례라고

생각 함)

- 서울시에서 지원하는 보조교사 지원을 위탁체에서 교사이름만 등록하고 위탁체 사무실에서 근무함(교사교육시 제보)
- (위탁체관계자) 위탁체에 대한 지원이 없기 때문에 우수한 위탁체도 일정 개소 이상의 위탁은 안하려고 한다.
- **위탁체의 횡포:** 위탁체가 원장과 교사를 해고하는 등의 횡포. 새로운 원장에게 위탁기간이 올 12월에 종료됨을 설명하지 않고 무조건 뽑아 들어가서 보니 이러한 상황이었음(최근 위탁 원장 제보)
- 자치구의 동원: “재위탁 기간에 자치구 행사에 빠질 수 가 없어요”(인천시 사례)
- 위탁체에서 원장 모집과정 공정성 문제: 공개모집 vs 해당 교회 신도 vs 대학원 동문 등

[2017년 서울시 엠보팅 조사결과: 보육교사 대상]

<표 3-3> 어린이집 유형별 부당행위 경험 현황

(단위: 명, %)

구분		국공립	민간	가정	직장	기타	χ^2 (p)	df
기부금 납입 요구 (n=1,419)	경험있음	98(19.5)	28(6.5)	12(3.7)	13(15.1)	7(9.5)	64.495*** (.000)	4
	경험없음	405(80.5)	406(93.5)	310(96.3)	73(84.9)	67(90.5)		
	계	503(100.0)	434(100.0)	322(100.0)	86(100.0)	74(100.0)		
어린이집 행사 외 행사 참여를 요구 (n=1,411)	경험있음	130(25.9)	36(8.4)	17(5.3)	15(17.4)	14(18.9)	86.675*** (.000)	4
	경험없음	371(74.1)	393(91.6)	304(94.7)	71(82.6)	60(81.1)		
	계	501(100.0)	429(100.0)	321(100.0)	86(100.0)	74(100.0)		

*p<.05, ***p<.001

자료: 서울시 자체조사결과(서울시Mvoting 등) 결과

2) ‘괜찮은 일자리’로서 보육 근로환경 개편 필요

- 방문간호사 제도는 건강이상 조기발견, 아동학대 징후 발견, 영유아 건강, 위생 관리 등을 위해 매우 주요한 지원 사업임.
- 이 사업 추진하는데 있어서 직접 운영하기 보다는 공모에 의한 민간위탁으로 추진하고 있어, 서비스 공급이 늦어지는 문제, 지속적인 인력관리 확보 등의 어려움이 제기됨.

<표 3-4> 어린이집 확충 유형과 보육교직원 수 산정근거(1개소 기준)

구분	2016년	2017년	2018년
사업수행자	(사)대한간호협회 서울특별시간호사회	(사)대한간호협회 서울특별시간호사회	
대상 시설 수	2,000개소	3,000개소	3,000개소
방문간호 기준 및 횟수	간호사 2개월에 3회 파견		
	827건(5~11월)	총 30,750회(간호사 71명)	-
	940백만원	1,340백만원	1,340백만원

자료: 서울시 내부자료

- 대체교사는 보육교사 처우개선 및 보육서비스 질 향상을 목적으로 자치구 육아종합지원센터에서 채용, 파견하고 있음. 대체교사 신청은 중앙정부의 경우 보수교육, 연가 및 아동학대 등의 긴급상황시 보육 공백이 발생하지 않도록 지원하고 있고, 서울시는 더불어 경조사 등 추가 교육시에도 지원을 하고 있음. 향후 연차휴가 확대 실시될 경우 수요는 더 높아질 것임.
- 대체교사 지원은 보육공백을 최소화하는데 매우 주요한 사업이지만 대체인력 처우 및 고용안정 등으로 인력확보의 어려움과 이로 인한 현장의 보육 공백 및 질적 문제가 야기됨.
 - 아래 <표 3-5>에서 볼 수 있듯이 총 신청건수는 평균 월 1,720건으로 283명이 대체교사를 필요로 함. 여기에 육아종합지원센터의 대체교사가 없어서 자체 인력확보의 경우도 월 평균 20명인 것으로 나타남.

<표 3-5> 서울시 육아종합지원센터 대체교사 월별 채용 및 지원 현황

월	배정인원	채용현황			지원현황				
		관리자	대체교사	총 채용인원	총 신청건수	총 지원건수	채용인력대비 지원가능일수	총 지원일수	평균 대체인력수 (20일기준)
1월	363	24	171	195	1768	704	3,249	3,163	158
2월	363	25	165	190	1007	695	3,135	3,032	152
3월	363	25	128	153	815	651	3,072	2,729	136
4월	363	25	209	234	939	835	4,180	3,750	188
5월	363	25	304	329	1,666	1351	6,384	5,251	263
6월	363	25	317	342	1,638	1291	6,023	5,731	287

월	배정 인원	채용현황			지원현황				
		관리자	대체 교사	총 채용 인원	총 신청 건수	총 지원 건 수	채용 인력대비 지원 가능일수	총 지원 일수	평균 대체인력 수 (20일기준)
7월	363	25	357	382	1,805	1445	7,140	6,843	342
8월	363	24	379	403	2,323	1893	9,096	8,499	425
9월	363	25	399	424	1,993	1686	7,980	7,528	376
10월	363	25	397	422	1,374	1235	5,558	5,076	254
11월	363	25	410	435	2,743	2061	10,250	9,455	473
12월	363	25	403	428	1,861	1624	7,657	6,872	344
평균	363	24.8	303.3	328.1	1,661	1289.3	6,143.7	5,660.8	283

주: 어린이집 자체 대체인력(20명) 확보 제외
 자료: 서울시 내부자료

3) 기대효과

- 현재의 국공립어린이집임에도 형식적인 위탁체, 보육전문성 낮은 위탁체, 개인 위탁 등의 오래된 현안 문제를 해결할 수 있는 국공립어린이집의 직영, 직고 체제로 공공성 담보 가능. 전 어린이집의 선도적 모델로 파급효과가 클 것임.
- 보육서비스 질은 보육교직원의 역량과 전문성이 핵심임. 이를 위해서는 고용안정 가능한 근로환경 매우 중요함. 공립임에도 불안한 고용환경을 해결함으로써 양질의 보육서비스 공급 및 아동학대 등의 문제 해결 가능함.
 - 사회서비스원에서는 교직원 이직의 원인인 교사-원장간 갈등, 교사-부모간 갈등 등의 해결이 용이하도록 본부의 변호사 및 노무사(상근)의 상담 및 조정위원회 구축을 통해 부모 만족도 및 고용안정 시너지 효과 가능.
 - 일원화된 체계적 가이드라인 마련 및 실행 체계 구축으로 불필요한 서류업무 간소화(앱기반) 및 체계적인 교육체계 실행
- 공립어린이집임에도 개별 운영방식에 따라 다각적임. 이에 대해 일원화된 운영 체계 구축과 어린이집 개별적 특수성을 토대로 한 프로그램 방식의 결합이 운영의 투명성과 부모의 만족도 제고 가능. 예를 들면, 본부에서 일괄적으로 어린이집 효율적 운영을 위해 보육교직원 업무경감 1순위로 예산 배분, 어린이집 업무 과중 요인분석을 토대로 공동의 인력활용 체계 마련(청소인력, 회계원 인력 등) 등으로 가능

- 공립의 핵심인 민주적, 투명한 의사결정 구조 확립을 토대로 효율적 운영 체계 정착 가능.
 - 공개채용, 승진, 해외연수, 교육 기회 등에 있어서 원장의 일방적 결정보다는 지역사회 인사, 부모대표, 교사대표, 본부 담당자 등 실질적인 운영위원회를 통해 결정(동작구 사례: 해외연수시 공모과정을 거쳐 선정 및 실행)
 - 비담임교사 → 담임교사 → 주임교사 → 선임교사 → 예비원장 → 원장 등의 일련의 승진체계 등의 도입으로 자존감 고취 및 역량 강화 모델 구축 가능
- 사회서비스원의 공립어린이집 운영에 따라 학부모 의견조사 채널 구축 및 만족도에 대한 객관적, 일괄적 조사를 토대로 어린이집 운영 가능

3. 장애인활동지원

1) 공공성 강화 효과

- 현재 서울시 장애인활동지원서비스의 전달체계는 재정의 조달에 있어서 공공의 책임성을 제외하고는 제공인력, 제공기관의 신분과 지위 등의 측면에서 공공책임성을 확보하기 어려운 상황임.
- 서울시 사회서비스원을 통한 장애인활동지원기관의 직접 운영은 그 자체로 서울시가 설립하고 직접 운영하는 공공 장애인활동지원 기관으로서의 의의가 있으며, 나아가 장애인활동지원서비스에 대한 서울시의 공공책임성을 강화하는 효과가 있을 것임.
- 최종증 장애인 24시간 활동지원, 야간순회 서비스 등의 영역에서 사각지대의 개선 및 공공 책임성 강화의 효과를 기대할 수 있음.
- 현재 최종증 장애인 24시간 활동지원과 야간순회 서비스의 확충 계획에 따라 이들 서비스에 대한 수요가 높아짐에도 불구하고 서비스 제공의 어려움에 따른 기존 제공기관의 회피 등의 이유로 사각지대가 발생하고 있음. 사회서비스원은 이들 영역의 서비스 수요에 적극적으로 대응함으로써 사각지대의 개선과 공공책임성의 강화에 기여할 수 있음.

2) 제도 개선 효과

- 장애인 활동지원 서비스제도의 현실성 재고 등 제도개선을 도모할 수 있음. 사회서비스원에 의한 활동지원기관의 직접 운영은 활동지원제도에 따른 서비스를 운영하는 기관의 운영에

대한 투명한 근거자료를 확보할 수 있으며, 이를 통해 제도적 개선이 필요한 지점에 대한 지속적인 발굴과 이에 대한 개선을 용이하게 할 것으로 기대됨.

- 사회서비스원에 의한 활동지원기관 직접 운영은 다양한 정책적 모형을 시도할 수 있는 기회를 제공함과 더불어 향후 제도개선을 위한 근거자료를 축적하는 현장으로 기능함으로써 활동지원서비스 제도 개선에 기여할 것으로 보임.

3) 종사자 처우개선 효과

- 또한 장애인 활동지원사의 처우개선 효과를 기대할 수 있음. 서울시 사회서비스원은 서울시가 설립 및 운영하는 기관으로서 서울시 조례에 따른 생활임금을 종사노동자들의 임금 가이드라인으로 운영하게 됨에 따라 일차적으로 사회서비스원에 종사하는 활동지원사의 처우개선을 기대할 수 있음.
- 이와 같은 처우 개선 효과는 장기적으로 앞서 언급한 장애인활동지원 서비스 제도의 개선효과와 더불어 활동지원사 전반의 처우개선을 기대할 수 있음.
- 활동지원사의 처우개선과 더불어 이들의 노동환경 개선효과도 기대할 수 있음. 사회서비스원은 현재 소위 장애인의 활동지원서비스 시간에 따라 개별적으로 ‘조각난 노동’을 수행하는 과정에서 이동시간, 휴식시간, 교육 및 훈련 시간 등에 대한 적절한 기회와 보상을 제공받지 못하는 활동지원사들의 노동환경을 개선하고 이와 같은 운영모형을 여타 활동지원기관에 전파할 수 있는 기회를 제공할 것으로 보임.

4. 종합적 검토 : 사회서비스원 편입의 우선순위 설정

1) 서비스원 편입 분야 결정 방법 개요

- 2018년 현재, 특별법과 함께 준비 중인 보건복지부의 사회서비스원 설립계획은 사회복지사업법에 따른 모든 시설로 복지, 사회서비스 전 영역의 사업에 대해 운영기관을 우선 위탁하는 것을 고려하고 있음.
- 서울시 사회서비스원은 서울시의 전체 복지서비스 시설의 현황에 근거하여 어떤 시설을 우선적으로 서비스하는 것이 적합할지에 대해 기준을 가지고 분석하는 것이 적합하다고 판단함.

- 사회서비스원 편입의 우선순위를 분류하기 위한 기준으로 시민들의 서비스 체감도가 높은 서비스 영역과 서비스 품질과 일자리 질의 저하로 시급히 접근해야하는 영역을 도출하고자 함.
- 서비스 체감도가 높은 영역은 서비스 수요가 충족되지 못한 영역이나 수요가 증대될 만한 영역, 서비스 영역당 종사자의 수가 많아 일자리 개선 시 수혜를 받는 대상이 넓은 경우로 정의하고 현황을 분석하였음.
- 서비스 시급성은 해당 분야 종사자의 급여가 서울시 생활임금수준에 미치지 못하는 서비스 영역과 비정규직 비율이 높은 서비스 영역을 중심으로 선정하였음.

<표 3-6> 서비스 체감도와 시급성 정의와 세부지표

구분	내용	지표
서비스 체감도	대 시민 사회서비스 제공에 있어 부족한 수요를 충족하고, 종사자규모, 공공의 신뢰와 경험으로 서비스 질을 높여 시민의 서비스 체감도를 높일 수 있다고 판단되는 영역을 도출하기 위한 지표	(1) 노인 65세 이상, 75세 이상 인구수, 요양서비스 신청자, 이용자수 (2) 영유아수, 보육서비스 이용자수, (3) 등록장애인 수, 서비스이용자수 (4) 종사자 양적규모(현재 서비스 영역별 종사자수) (5) 공공의 직접 경영 경험을 통해 신뢰도가 확보된 영역
시급성	종사자의 급여와 지위에 문제가 커 시급히 개선해야 할 필요성이 높은 영역을 도출하기 위한 지표	(1) 시설유형별 정규직 연 급여가 서울시 생활임금 수준(209시간 월급 192.5만원)보다 낮거나 비슷한 영역 (2) 비정규직 비율이 45.5%(시장평균, 양대노총 발표)보다 높거나 유사한 영역 (3) 시설의 민간비율이 높은 영역(90% 이상이고 시설 수가 100개소 이상인 영역, 운영체 변경에 따른 종사자 이직 가능성 높음)

2) 서비스 체감도 분석

(1) 수요 미충족, 수요 증대 전망 영역 도출

- 요양서비스는 75세 이상 인구 수요 증가 전망에 따라 신규 시설 공급이 지속적으로 요구됨.
- 서울시의 65세 이상 인구 중 장기요양서비스 이용자는 총 75,559명이고 노인돌봄종합서비스 이용자는 2,272명. 서비스 신청자 중 인정자는 65세 이상 인구는 75%, 75세 이상인구는 82.5%에 달함.

- 75세 이상의 경우 서비스 신청자중 인정되지 못한 11%에 대한 서비스 확대 가능성이 있고, 75세 이상의 노인비율은 점차 늘어날 전망이므로 서비스 수요와 이용자가 확대 될 전망이다.
- 보육서비스는 영유아 대비 보육서비스 미이용자 50%이며 미이용자 개발하여 수요창출
- 서울시의 영유아 인구 수는 461,165명, 이중 어린이집 이용자수는 236,550명으로 51.3%에 해당. 아이 돌봄 서비스(바우처) 이용자수는 2,672명. 보육서비스의 질과 신뢰도가 향상으로 영유아 보육 욕구 충족 필요.
- 장애인서비스는 탈시설화 경향, 독립생활 장애인의 증가로 서비스 수요 높음.
- 서울시 등록 장애인 수는 391,549명. 이중 신체적 정신적 장애로 일상생활에 현저한 문제를 가지는 1,2,3급 장애인 수는 151,336명이지만 거주시설과 단기시설, 공동생활가정에서 생활하는 이용자수는 4,117명으로 미약. 장애인의 탈시설화에 따라 활동보조인서비스 13,315명 이용하며, 장애인 콜택시 이용자는 86,241명임.
- 장기적으로 시설장애인들이 탈시설화, 성인장애인 독립생활에 따라 장애인활동보조서비스와 장애인, 정신장애인 자활시설은 수요 증대 예측.
- 노인인구와 수급률 증가 반영하여 공공서비스 수요 증대가 예측되어 수요 미충족으로 전달 체계 확대의 가능성이 높은 영역은 (1) 노인 장기요양 시설, 노인돌봄관련 바우처서비스 (2) 영유아 어린이집, 아이돌보미 등 영유아 지원서비스, (3) 장애인 활동보조 서비스임.

(2) 종사자 규모 크고 민간 소속 비율이 높은 영역

- 종사자 수가 1만명이상으로 많은 노인분야(장기요양), 영유아(어린이집), 장애인분야(활동보조)에 공공 직영과 직고 접근을 할 경우 종사자 처우개선으로 혜택을 입는 대상이 많아지며 운영주체가 민간 소속인 종사자 비율을 통해서 개선의 체감을 높일 수 있음.
- 종사자규모가 큰 순서로 보면 (1) 노인-요양보호사, (2) 영유아-보육교사, (3) 장애인-장애인 활동보조인 순이며 각 직종에 대하여 공공 직고를 실시할 경우, 근로조건개선 등을 통한 일자리 개선효과, 서비스 질 개선효과 높음.

- 서울시에서 운영하는 사회복지서비스 분야별 종사자 현황, 총 148,520명 중 노인분야 76,856명, 영유아 55,137명, 장애인분야 9,830명 순으로 나타남.
- 이중 민간영역에서 종사하는 종사자는 124,263명으로 약 84%에 달함. 그나마 구립 시설에서 근무하는 종사자가 타 분야보다 많은 분야는 영유아 어린이집임.
- 서울시에서 제공하는 사회서비스 바우처 분야별 종사자 현황, 총 26,906명 중 장애인분야 16,492명, 아동가족분야 5,464명, 노인 2,000명, 지역사회 2,950명 순으로 장애인분야가 61.3%에 달함.

(3) 공공시설 신뢰도가 높아 수요가 창출되는 영역

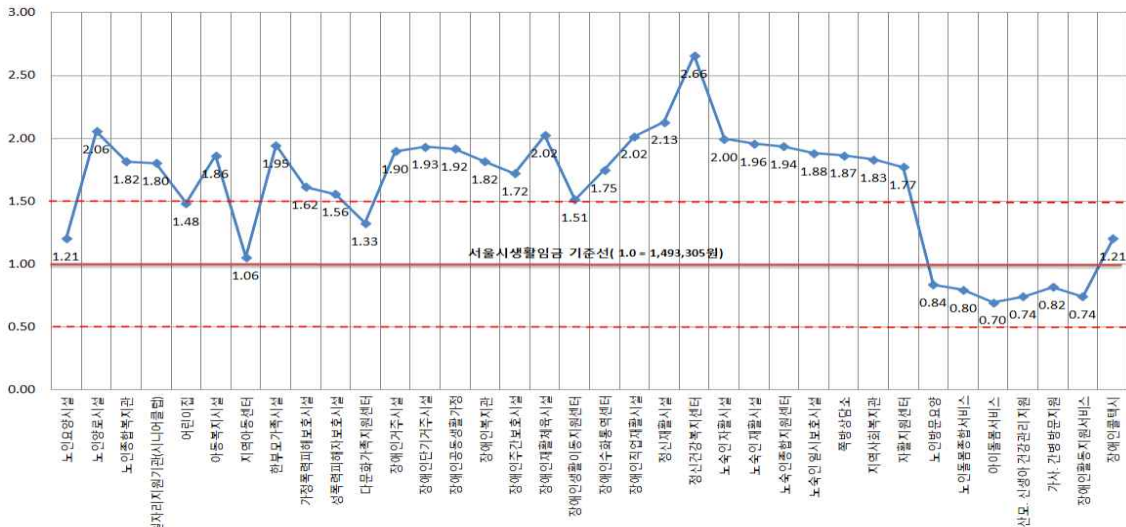
- 공적서비스에 대한 사회적 신뢰가 높은 영역은 (1) 국공립어린이집, (2) 공단지영 요양원으로 공공직영에 대한 신뢰가 높아 기대 수준이 발생하며 이용자가 집중됨.
- 영유아 보육서비스 국공립어린이집 대기인원 민간어린이집의 8배임(국회 보건복지위, 2014).
- 노인요양서비스 공단지영 서울요양원 대기인원 민간법인 요양원의 5배임(김연명 외, 2016).

3) 시급도 분석

(1) 급여개선 시급영역

- 사회복지, 사회서비스 시설의 종사자의 월급여와 서울시생활임금 비교 결과, 급여개선이 시급정도가 높은 급여 종사자는 노인 방문요양, 아이 돌봄, 산모신생아건강관리, 가사간병서비스, 장애인활동지원, 지역아동센터 종사자로 시급정도가 중간정도인 시설은 노인요양시설, 장애인 콜택시, 어린이집 보육교사, 다문화가족지원센터, 장애인생활이동지원센터(복지콜)로 나타남.
- 급여개선 시급성 높은 영역은 서울시 생활임금 미달 및 경계 영역으로 노인 방문요양, 아이 돌봄, 산모신생아건강관리, 가사간병서비스, 장애인활동지원, 지역아동센터 영역임.
- 생활임금부터 생활임금 1.5배(월급 약220만원)에 미치지 못하는 영역은 노인요양시설, 장애

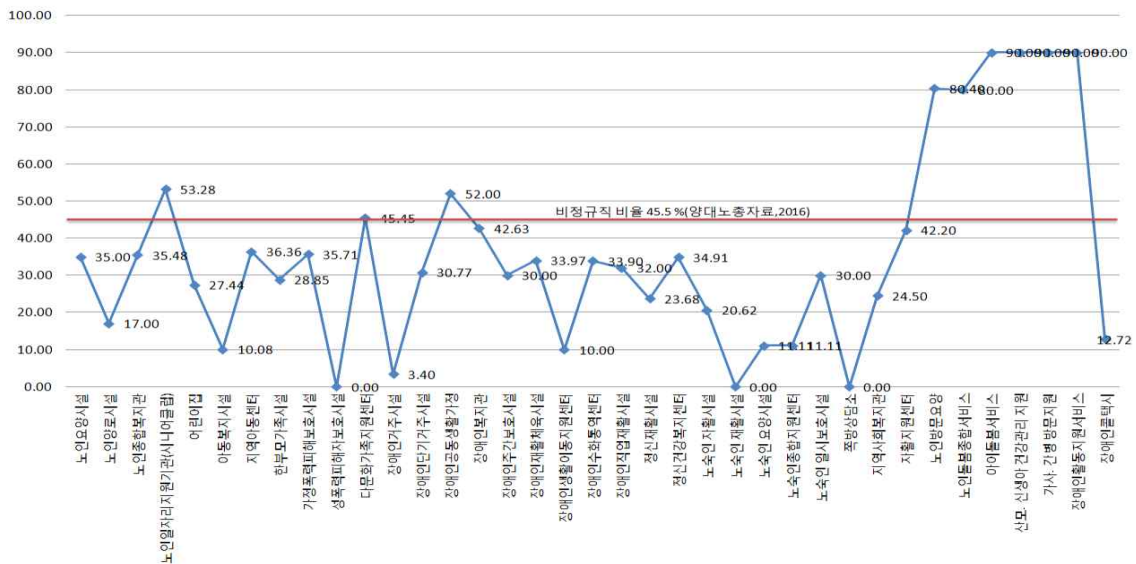
인 콜택시, 어린이집 보육교사, 다문화가족지원센터, 장애인생활이동지원센터(복지콜)임.



<그림 3-7> 서울시 생활임금 대비 서비스별 급여현황(2016)

(2) 비정규직 비율 높아 개선 시급 영역

- 사회복지, 사회서비스 시설 종사자 비정규직 현황을 시장평균과 비교한 결과, 시장평균보다 높거나 비슷한 값으로 나타난 시설유형은 노인일자리기관, 다문화가족지원센터, 장애인공동 생활가정, 자활지원센터, 노인방문요양, 아이돌봄서비스, 산모·신생아 건강관리지원, 가사간 병방문지원, 장애인활동지원 서비스임



<그림 3-8> 서울시 복지, 사회서비스 시설 유형별 비정규직 종사자 비율(2016)

- 비정규직 비율이 높거나 시장과 비슷해서 개선이 시급한 영역은 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 비정규직 비율의 비교 값은 양대노총에서 제시한 시장평균 비정규직 비율인 45.5%임.
- 시장평균보다 높은 값으로 나타난 시설유형은 노인일자리기관, 다문화가족지원센터, 장애인 공동생활가정, 자활지원센터, 노인방문요양, 아이돌봄서비스, 산모·신생아 건강관리지원, 가사간병방문지원, 장애인활동지원 서비스임.

(3) 사회서비스 시설 민간비율 90% 이상이고 100개소 이상인 영역

- 사회복지 시설 중 가장 많은 수는 ① 영유아보육관련시설(어린이집, 지역아동센터, 아동복지 시설) ② 노인시설, ③ 여성가족 및 장애인시설수로 나타남. 민간시설 수의 비율은 ① 노인 시설, ② 여성가족과 장애인시설, ③영유아보육관련시설 순으로 나타남. 사회복지 분야 시설 수는 총 10,662개소이며 이 중에서 가장 많은 수를 차지하는 영유아 분야의 경우는 총 6,370개소로 전체의 약 60%를 차지함. 영유아분야 시설은 민간시설이 총 5,297개소로서 영유아 시설 중 83%에 이룸. 영유아분야 시설수의 대부분은 어린이집에 해당함.
- 두 번째로 많은 시설분야는 노인분야로 이 영역에는 장기요양시설이 주를 이룸. 총 2,693개소 중에 민간시설이 2,477개소로 92%에 해당함.
- 세 번째는 여성가족시설과 장애인시설이 유사하게 600여개소로 나타남. 이들 시설도 민간시설비율이 대략 90%에 이룸.
- 민간시설수 기준으로는 영유아시설, 노인시설 순, 민간 시설 규모는 영유아, 노인시설 순으로 나타남.
- 사회서비스 바우처 시설은 100% 민간운영시설, 장애인시설, 지역투자사업, 노인시설순.
- 사회서비스(바우처)시설 중 가장 많은 수는 ① 장애인시설 ② 지역사회서비스투자사업 시설, ③ 노인시설, ④ 아동가족 시설 순이며 100% 민간시설(사단, 재단, 단체, 개인 법인 등)임 사회서비스(바우처)시설 수는 총 1,421개소이며 이 중에서 가장 많은 수를 장애인분야시설은 총 589개소로 전체의 약 41.5%를 차지함.

- 두 번째로 많은 시설분야는 지역사회서비스투자사업 시설로 총 367개소임.
- 세 번째로 많은 시설분야는 노인분야 258개소, 마지막으로 아동가족분야 207개소로 나타남.
- 각 시설은 모두 민간에서 운영하고 있음. 사회서비스 바우처 분야는 민간서비스가 100%로 나타남.

4) 지표 계수화 및 교차분석

- 서비스 체감도와 시급성의 강도에 따라 각 서비스 영역별로 점수를 부여하여 서비스 체감도와 시급성이 높은 영역을 도출하기 위한 기준을 제시하면 다음과 같음.

<표 3-7> 서비스 체감도, 시급성 배점기준

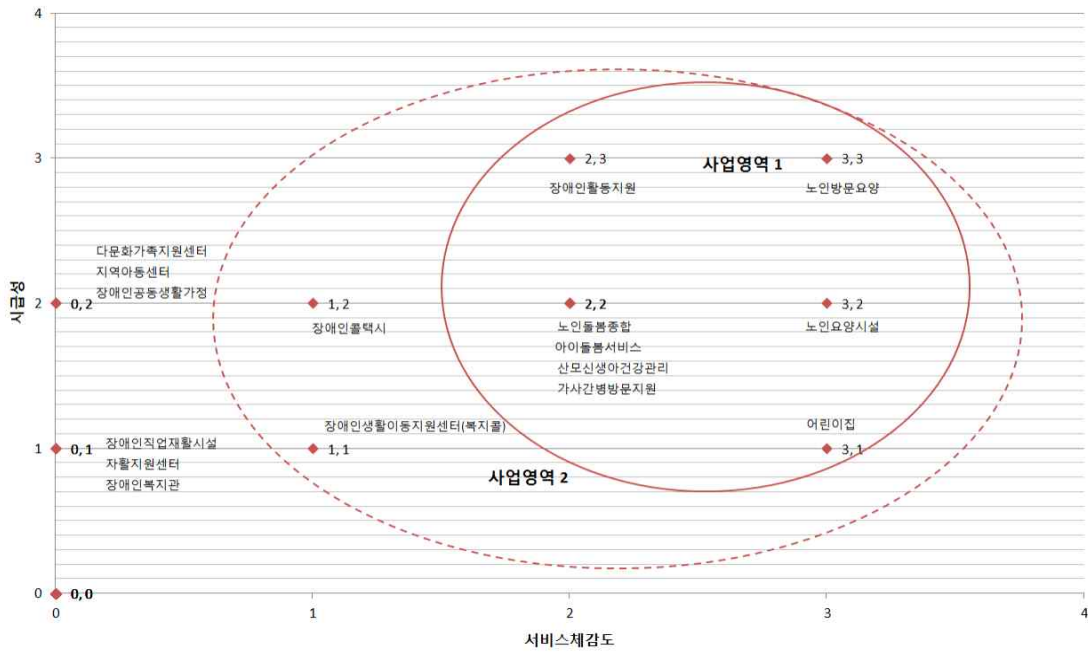
서비스 체감도				시급성			
서비스 체감도1 수요 미충족	서비스 체감도2 종사자규모 (1만명이상)	서비스 체감도3 공공신뢰 경험	계	시급성1 급여 문제	시급성2 비정규직 문제	시급성3 (민간비율90% 100개소이상)	계
1점	1점	1점	3점	1점	1점	1점	3점

<표 3-8> 사회복지시설 분류별 서비스 체감도와 시급성 점수 부여

시설분류	서비스 체감도1 수요 미충족	서비스 체감도2 종사자규모 (1만명이상)	서비스 체감도3 공공신뢰 경험	계	시급성1 급여 문제	시급성2 비정규직 문제	시급성3 (민간비율90% 100개소이상)	계
점수	1점	1점	1점	3점	1점	1점	1점	3점
노인요양시설	1	1	1	3	1		1	2
노인양로시설				0				0
노인종합복지관				0				0
노인일자리지원기관 (시니어클럽)				0		1		1
어린이집	1	1	1	3	1			1
아동복지시설				0				0
지역아동센터				0	1		1	2
한부모가족시설				0				0
가정폭력피해보호시설				0				0

시설분류	서비스 체감도1 수요 미충족	서비스 체감도2 종사자규모 (만명이상)	서비스 체감도3 공공신뢰 경험	계	시급성1 급여 문제	시급성2 비정규직 문제	시급성3 (민간비율90% 100개소이상)	계
점수	1점	1점	1점	3점	1점	1점	1점	3점
성폭력피해자보호시설				0				0
건강가정지원센터				0				0
다문화가족지원센터				0	1	1		2
장애인거주시설				0				0
장애인단기거주시설				0				0
장애인공동생활가정				0		1	1	2
장애인복지관				0		1		1
장애인주간보호시설				0				0
장애인재활체육시설				0				0
장애인생활이동지원센터	1			1	1			1
장애인수화통역센터				0				0
장애인직업재활시설				0			1	1
정신재활시설				0				0
정신건강복지센터				0				0
치매지원센터				0				0
노숙인 자활시설				0				0
노숙인 재활시설				0				0
노숙인 요양시설				0				0
노숙인종합지원센터				0				0
노숙인 일시보호시설				0				0
쪽방상담소				0				0
지역사회복지관				0				0
자활지원센터				0		1		1
노인방문요양	1	1	1	3	1	1	1	3
노인돌봄종합서비스	1		1	2	1	1		2
아이돌봄서비스	1		1	2	1	1		2
산모·신생아건강관리지원	1		1	2	1	1		2
가사·간병 방문지원	1		1	2	1	1		2
장애인활동지원서비스	1	1		2	1	1	1	3
장애인콜택시	1			1	1	1		2

- 시설 유형별로 부여한 점수의 합을 지수로 하고 가로축을 체감도로 세로축을 시급성으로 두고 좌표화하여 사업영역 1순위와 사업영역 2순위를 분류하면 다음과 같음. 사업영역 1순위는 서비스체감도와 시급성 모두 2,3점 또는 한 가지 3점인 영역이고 사업영역 2순위는 서비스체감도와 시급성 중간이하 점수임.



<그림 3-9> 서비스 우선순위 분포

5) 최종분석결과

- 우선순위 분석 결과는 다음과 같음.
- 사업영역 1순위는 노인방문요양(3,3), 노인요양시설(3,2), 어린이집(3,1), 장애인활동지원서비스(2,3), 노인돌봄종합, 아이돌봄, 산모신생아, 가사간병(2,2)임.
- 사업영역 2순위는 장애인콜택시(1,2), 장애인생활이동지원센터(복지콜)(1,1) 임.
- 서비스 영역에 대한 검토 결과를 통해서 얻어진 결과를 참고로 하여, 서울시의 복지기관 중 시설 확대 계획이 있는 분야 및 접근이 용이한 분야를 중심으로 최종결정 할 수 있으며, 시 복지정책의 선도성을 유지하기 위한 정책적 판단에 따른 우선순위 선정과정이 수행되어야 함.

제2절 서울시 사회서비스원의 개별 영역별 운영 모델

- 제2절에서는 사회서비스원의 우선 편입된 영역에 대하여 조직, 인력, 규모, 예산 등이 포함된 구체적 모델을 제시함.

1. 장기요양

1) 장기요양 모델 전제 및 개요

- 장기요양 분야의 서비스 운영모델 제안은 통합돌봄센터를 기준으로 제안하고자 하며, 통합돌봄센터와 주야간보호, 입소시설의 결합방식형을 함께 제시하고자 함.
- 기준은 방문요양센터 전용시설 모델로 함. 방문요양센터 1개소의 서비스량, 이용자 수, 관리자 수, 운영모형, 초기 운영비용, 종사자의 급여기준, 자격기준, 관리기준을 제시함.
- 장기요양 분야는 수가구조로 운영하며, 요양보호사, 요양보호사 팀장(5년 이상 경력), 관리자로서 사회복지사를 두며, 간호조무사, 간호사 등의 종사자를 둘 수 있음. 장기요양 분야에서 근로하는 종사자들은 급여기준이 따로 마련되어 있지 않으며, 장기요양보험 수가의 결정에 따라 수가 중 인건비의 비율이 제시되고 있음. 운영기관과 종사자의 계약에 따라 최저기준 이상으로 급여를 제공할 수 있음.
- 서울시 사회서비스원에서 제공할 모델은 규모의 경제가 창출되는 적정선을 도출하기 위해 아래의 표와 같은 조건을 전제함. 첫째, 요양보호사의 66% 이상은 풀타임 월급제로 고용할 수 있도록 근로량을 확보하고 서비스 모델을 구성함. 둘째, 요양보호사 서비스량 확보를 위해 방문요양과 노인돌봄종합서비스를 결합하는 모델을 구성함. 셋째, 요양보호사의 서비스 모델이자 관리모델로 팀제를 제안하며 팀에는 요양보호사와 요양보호사팀장이 배치되며 1개팀은 적정 이용자에게 다대다 서비스를 제공하는 것을 원칙으로 함. 다대다 서비스의 운영에 있어서 적정 구성은 3명의 요양보호사가 3명의 이용자에게 순환하여 근무하도록 하는 구성임. 넷째, 요양보호사의 승진 및 근로동기부여를 위해 숙련급제를 운영하며, 총 3등급으로 급수를 두고 승진체계를 운영함.
- 서울시 사회서비스원에서 추진하는 팀제와 다대다 서비스는 현장의 공공성 강화를 위해 중요한 전제임. 서비스는 다수의 이용자와 다수의 제공자를 매칭하여 개별적 장소에서 개별적

으로 수행되는 서비스가 아닌 다수에 의한 서비스 수행으로 이용자와의 개별적인 관계에서 벌어지는 문제를 해소하고 다양한 통계 값의 의미를 통해 서비스 플랜을 객관적으로 수행할 수 있는 장점이 있음. 또한, 이용자에게 추가로 필요한 공동의 지원을 수행할 수 있음. 안전을 위한 지원인력 및 병원동행, 운동 등을 수행하는 데 복수의 지원은 유용함. 팀 운영의 책임은 팀장이 지며, 이용자와 제공자 매칭과 필요에 따른 추가지원 연계, 노동량 확보를 위한 팀원의 일정 조정의 역할을 수행함.

- 서울시 사회서비스원의 사회복지사는 관리직으로서 이용자 정기방문, 서비스 플래닝, 이용자 수칙 교육, 욕구에 따른 요양보호사 지원 서비스 제안 등의 역할을 수행하고 팀장과의 유기적인 협력을 수행함.
- 1개 방문센터의 조직운영모형은 다음과 같음. 1개 방문센터는 초기 개소 시엔 2개 팀으로 운영되기 어려움. 초기엔 이용자가 그만큼 확보되기 어렵기 때문임. 따라서 초기엔 1개 팀으로 운영하고 성숙되면 2개팀으로 확대하여, 1개 센터엔 2개팀을 운영하는 것을 기본 안으로 함.

2) 방문요양센터 적정 운영규모와 조직 운영 안

- 재가 방문센터 1개 센터에 대한 규모와 설립 초기 서울시 투자비용을 산출하고 연도별로 확대적용
- 요양보호사는 월급제를 적용함. 풀타임월급제:파트타임월급제 = 2:1 비율로 적용하고 생활임금 적용
- 풀타임월급제는 요양과 돌봄종합 결합, 파트타임 월급제는 1명 담당과 2명 담당을 약 1:1 비율로 적용
- 팀장요양보호사를 두되 요양보호사 16명~20명당 1명의 팀장, 사회복지사는 2명을 두고 사례관리(1명의 사회복지사는 수가수입으로 채용, 또 한명의 사회복지사는 본부지원)
- 1개 센터별 요양보호사 및 사회복지사 비율과 조직운영은 영업초기와 완성기에 다음과 같이 구성함.



<그림 3-10> 1개 방문요양센터 조직구성(안)

3) 서울시 사회서비스원 장기요양 분야 현장직 직무별 급여기준(자격) 및 급여체계

- 장기요양 분야의 현장직 근로자들은 요양보호사 완전월급제와 시간제 근로를 2:1로 구성하고 숙련급제로 관리함. 숙련급제는 3등급으로 구분하고 입사시 3급에서 3년 근속시마다 1급씩 상향하여 숙련을 인정함. 최고 등급은 1등급임.
- 현장직 직무별 급여체계 중 요양보호사와 활동지원사 외 직종은 서울시사회복지시설종사자 단일임금체계 기준을 적용함. 그 이유는 각 직종 시장 근로자의 복지시설 급여 기대수준을 맞추고 장기요양보험에서 반영하지 못하는 시장 근로 수준을 반영하고, 2008년 사회서비스 공급을 확대하기 위해 서비스 질, 근로자 고용조건을 고려하지 못한 채 수가체계를 적용하여 민간 업체의 난립 문제가 발생한 점을 개선하기 위함.
- 서울시 사회복지시설 급여기준표에 따르면, 5급에 해당되는 직종은 사회복지사, 간호사, 물리치료사, 작업치료사, 언어치료사, 영양사, 직업재활사, 임상심리사, 생활보호사, 상담지도원, 직업훈련교사, 상담원, 건강보건 전문요원 등, 6급은 간호조무사, 조리사, 안전관리인, 사무원, 운전기사, 7급은 생활보조원, 취사원, 관리인, 환경미화원 등.
- 전 직원은 60세 정년이며 서비스 제공인력(요양보호사, 활동지원사)의 경우 정년 이후 근로시는 별도 임금체계 마련(서울시 방문요양보호사 : 평균 연령 56.5세, 60세 이상 근로자 약 20%, 송인주(2016))

<표 3-9> 장기요양 분야 현장직 직종별 급여 및 인력 관리 기준

직무	요양보호사 (활동지원사)	사회복지사	간호사	간호조무사	기능직
급여 체계	숙련급제	서울시 사회복지시설 종사자 단일임금체계 5급	서울시 사회복지시설 종사자 단일임금체계 5급	서울시 사회복지시설 종사자 단일임금체계 6급	서울시 사회복지시설 종사자 단일임금체계 7급
보직 기준	요양보호사 1급 (정년 60세) 정년 이후 원할 경우, 무기계약직 적용	사회복지사 2급 이상 요양서비스 경력 2년 이상	보건소 방문간호사 급여기준		
시작 급여	서울시 생활임금 (2018년 1,925,099원)	5급 기준 (+정액급식비) (1,926,000원 +100,000원)	5급 기준 (+정액급식비) (10호봉시, 2,434,000원 +100,000원)	6급 기준 (+정액급식비) 1,916,000원 +100,000원	7급 기준 (+정액급식비) 1,906,000원 +100,000원
관리 체계	1급: 요양보호사 2급 경력 이후 3년 이상 또는 요양보호사 경력 9년 이상 (팀장가능)				해당 직종 조리원 관리인 운전원 등
	2급: 요양보호사 3급 채용 후 경력 3년 이상 또는 요양보호사 경력 6년 이상 (2급이상 부터 팀장 가능)				
	3급 : 요양보호사 경력 3년 이내				

- 현장직 급여 체계 기준 및 평균 급여 인상률 : 매년 수가 인상률과 서울시 사회복지시설 종사자 급여기준 인상률을 준용한 인상률 결정함.

<표 3-10> 현장직 급여체계 기준값 비교

구분	2017	2018
서울시 사회복지시설 종사자 인금 인상률	3.97%	4.2%
장기요양 수가 평균 인상률	4.08%	11.34%

주: 장기요양수가 2018년 인상률: 방문요양 14.68%, 단기보호 9.57%, 주야간 10.1%, 시설 9.87%, 공동생활가정 7.6%, 방문간호 2.04% 인상

- 현장직 근로자의 순환보직 기준 : 현장직은 본부 파견인력을 제외한 현장 활동 영역에 채용

된 종사자이며 각 센터 간 순환보직이 가능하며 요양보호사와 장애인활동지원사는 근로방식의 차이에 대한 현장 의견을 반영, 서비스 영역 간 겸직을 적용하지 않음.

- 현장직 요양보호사의 월급제 방안은 다음과 같음. 월급제는 풀타임과 파트타임으로 구분함.
- 요양보호사 월급제 풀타임 근로시간과 생활임금 설계는 요양보호사 1명당 방문요양 2명, 돌봄종합 2명 담당(약 144시간 근로) + 기타활동시간 결합 총 174시간 근로(주휴결합 209시간), 월 급여 1,925,099원(2018년 서울시 생활임금 기준)임.
- 요양보호사 팀장은 방문요양 2명(약 90시간 근로) + 팀장 고유 업무와 관리 및 서비스 기록 등 급여는 요양보호사 2급 이상 급여기준 적용(예시, 2급 급여 = 3급 급여 + 100,000원)
- 요양보호사 월급제 파트타임 근로시간 생활임금 설계는 요양보호사 1명당 방문요양 2명(90시간)과 주휴근로시간(17시간) 결합 107시간, 985,577원 적용.
- 요양보호사 기타활동시간은 이용자 서비스 변동 및 이동, 교육과 슈퍼비전 시간으로 유동적으로 운영됨. 사회서비스원에서는 이용자 1명에게 다수의 요양보호사가 서비스하는 모델을 활용하며, 이를 통해 개별 가구 방문 서비스의 공공성 강화를 추구할 예정이므로 공동 방문 및 사각지대 서비스 등의 서비스 시간도 활동시간에 포함됨.
- 방문요양센터 1개소의 서비스량과 급여모델을 적용하여 수입과 경비를 모의로 산출해 보면 다음과 같음. 모의 산출량은 서울시 생활임금기준의 월급제를 실행하는 데 필요한 노동량의 도출과 그에 따라 발생하는 운영비와 추가 경비를 도출함.
- 방문센터의 주요 세입은 서비스에 따른 수가, 가산수가 등이며, 주요 세출은 인건비와 이용자 탈락에 따른 수입 리스크와 사업비 등 부대경비에 대한 비용임. 리스크 예치와 사업비 및 운영비는 세입에 따라 고정비가 지출되는 것이 아니라 초기엔 높은 비율이지만 차츰 비율이 낮아져 효율을 추구하는 모형으로 계획함.
- 모의 산출은 장기요양보험 관련 고시를 적용하였으며, 기준급여는 월 급여에 간접비(4대보험 및 퇴직금)를 포함한 금액임. 리스크 예치와 간접비는 1단계에는 10%지만, 2단계는 6%, 3단계는 4%로 효율성을 추구함.

○ 3단계에 비로소 사회복지사 2명과 팀장 2명을 갖추는 모델로 모의계산을 실시하였고, 결과 각 단계에서 추가 비용이 발생하였으며 연간 추가비용은 약 2억 2천 4백만원임.

<표 3-11> 직원 수와 서비스 량에 따른 세입세출 모의 산출(단계별)

(단위: 명, 원)

고용형태	기준급여	직원 수	월수입		월비용		차액
			추가수입	추가 내역	급여	리스크 예치 및 운영비 (*0.1)	
1단계소계		17	29,238,156		29,945,717	2,637,270	-3,344,831
풀타임 월급	2,252,366	10	19,076,400	(요양20+종합20)	22,523,658		
파트 월급1	1,131,571	3	3,979,800	요양6	3,394,713		
파트 월급2	552,660	3	1,989,900	요양3	1,657,980		
풀타임 팀장	2,369,366	1	1,326,600	요양2	2,369,366		
			2,865,456	팀장가산	0		
고용형태	기준급여	직원 수	월수입		월비용		차액
			추가수입	추가내역	급여	리스크 예치 및 운영비 (*0.06)	
2단계소계		40	66,581,784		72,372,473	3,657,420	-9,448,109
풀타임 월급	2,252,366	25	47,691,000	(요양50+종합50)	56,309,150		
파트 월급1	1,131,571	7	9,286,200	요양14	7,920,997		
파트 월급2	552,660	6	3,979,800	요양6	3,315,960		
풀타임 팀장	2,369,366	1	1,326,600	요양2	2,369,366		
사회복지사	2,457,000	1	4,298,184	가산수입	2,457,000		
고용형태	기준급여	직원 수	월수입		월비용		차액
			월 추가수입	추가내역	급여	리스크 예치 및 운영비 (*0.04)	
3단계 총계		66	110,832,664		120,010,646	4,113,504	-13,291,486
풀타임 월급	2,252,366	40	76,305,600	(요양80+종합80)	90,094,640		
파트 월급1	1,131,571	14	18,572,400	요양28	15,841,994		
파트 월급2	552,660	8	5,306,400	요양8	4,421,280		
풀타임 팀장	2,369,366	2	2,653,200	요양4	4,738,732		
사회복지사	2,457,000	2	7,995,064	가산수입	4,914,000		

<표 3-12> 방문요양센터 1개소 단계별 달성기간과 추가필요 비용 모의 산출

(단위: 명, 원)

단계구분	1단계	1단계	2단계	3단계	합계
달성기간	개업~5월	6월~7월	8월~10월	11월~12월	
관리자수(사회복지사)	0	0	1	2	
요양보호사수	17	17	39	64	
방문요양이용자수	0	31	72	120	
돌봄종합이용자수	0	20	50	80	
추가경비	32,583,987	3,344,831	9,448,109	13,291,486	
개월수	5	2	3	2	
추가비용 모의산출	162,919,935	6,689,662	28,344,327	26,582,972	224,536,896

- 상기에 제기한 모델은 방문요양센터 1개소를 최초 설립할 경우, 초기 이용자 확보가 어려울 것을 감안하여 5개월까지는 수익이 없지만 3단계인 11-12개월까지는 수입이 안정적으로 확보되어 수가 수입 1년간 479,886,992원이며 추가 비용은 224,546,896원으로 도출됨. 따라서 설립 1년차 연간 비용은 704,433,888원이며 이중 수가수입은 68%에 이룸.
- 방문요양센터의 2차년도 부터는 첫째 3단계 모델이 계속 이어진다고 가정했을 때, 총 수가 수입은 1,329,991,000원이며 추가 경비는 3단계의 월 추가경비인 13,291,486원 × 12개월한 159,497,832원이 소요될 것으로 보여 2차년도의 총 경비는 1,489,481,000원으로 도출됨. 설립 2년차 연간 비용 중 수가수입은 89%에 이룸.
- 위 산출 결과에 따르면 1차년도와 2차년도의 비용중 수가 수입의 비율이 68%에서 89%로 21%p 상승하여 안정되는 것을 확인할 수 있음.

2. 보육

1) 국공립어린이집(시설) 직접 운영

- 사회서비스원은 현재 서울시가 확충하고 있는 다각적 방법 중 지자체 및 정부 소유의 공립 어린이집만을 대상으로 직접 운영함. 아래 <표 3-13>에서 보면, 공공기관, 신규설치(매입, 리모델링), 기존의 민간, 가정어린이집 매입에 의한 신규시설이 해당됨.

- 사회서비스원 공립어린이집 운영은 사회서비스원 설립 이후 신규시설로 한하며, 운영은 영유아보육법 운영 규정에 따름. 이를 토대로 사회서비스원 방향에 맞추어 운영체계(안)을 작성함.

<표 3-13> 서울시 국공립어린이집 신규 설치 현황

(단위: 개소)

연도	합계	민관연대	공공기관 A	신규설치(매입)		공동주택		민간		가정		(비고)	
				신축 B	리모델링 C	신규	전환	매입 D	전환	매입 E	전환	미개원	공공소유 :A~E
2019년~2020년	400개소 (예정)												140 (35.0%)
2018년	263 (진행중)											23개소 (추산)	92개소 (35.0%)
2017년	272	5	25	9	5	37	88	22	10	36	35	69 (25.4%)	97개소 (35.7%)
2016년	302	1	19	23	52	42	10	16	12	20	107	153 (50.7%)	130개소 (43.0%)
2015년	163	5	9	10	7	9	2	17	15	6	83	85 (52.1%)	49개소 (30.1%)
2012~2014년	206	89	33	55	17			12					

주: '15~'17년 자치구 소유권인 공립어린이집 비율은 평균 36.3%.
 그래서 공공소유 추산은 '18~'20년 확충(예정) 수 * 35%로 산출함
 자료: 서울시 내부자료

2) 사회서비스원 보육 분야 인력 운영

- 국공립어린이집 보육교직원

- 국공립어린이집 확충에 따른 보육교직원 총 수는 아래 <표 3-14>에서 보면, 규모별 차이가 있음. 또한 영유아보육법에 근거한 인력 수를 토대로 하지만, 40인 미만의 조리원 선택, 20인 미만의 원장 겸직 등의 선택 사항은 양질의 서비스 질적 개선을 위해 20인 원장 겸직 하지 않고, 40인 미만 또한 조리원 1인을 두도록 하는 형태의 인력을 구성함.

<표 3-14> 어린이집 확충 유형과 보육교직원 수 산정근거(1개소 기준)

	보육교직원 수	원장	보육교사 (보조교사포함)	조리원
일반형(70인)	14명	1명	11명	2명(법적기준)
일반형(49인)	11명	1명	9명	1명(법적기준)
가정형(20인)	6명	1명	4명	1명

주: 규모별 보육교사 수는 반별 구성에 따라 차이가 있어, 현재 운영되고 있는 국공립어린이집 보육교사 수 평균 수를 적용함

○ 사회서비스원 보육교직원 보수체계

- 영유아보육법 보육교직원 보수규정에 따름. 단, 서울시 및 자치구별 상이한 원칙은 사회서비스원과 보육교직원간 협의 하에 공통의 기준(서울시 생활임금 조례 등)을 적용함

3. 장애인활동지원

1) 장애인활동지원 모델 전제 및 개요

○ 사회서비스원에 의한 장애인활동지원 기관의 직접 운영 및 활동지원 서비스 직접제공은 기대효과를 고려했을 때 다음과 같은 원칙을 기준으로 모형을 수립해야 할 것으로 보임.

- 활동지원사를 포함한 사회서비스원 종사 노동자는 원에 의한 직접고용을 원칙으로 함.
- 활동지원사 등 종사 노동자는 월급제를 기본으로 하되 활동지원사의 경우 전일제와 시간제(파트타임제)를 2:1의 비율로 병용하도록 하고 향후 노동환경의 변화를 고려하여 비율을 조정하도록 함.
- 24시간 활동지원, 야간순회서비스 등의 제공에 따라 전담관리인력의 경우 24시간 운영을 원칙으로 4조 3교대로 운영하도록 함. 이와 같은 전담관리인력의 24시간 운영은 모든 활동지원기관에 배치하기보다 사회서비스원에서 운영하는 활동지원기관 4개소당 1명 꼴로 배치하도록 함(<표 3-17> 참고)
- 활동지원사 노동시간 등의 조건은 현행 근로기준법에 따라 설정함. 예를 들어 주 40시간, 월 174시간 노동을 기준으로 수립하며 주 52시간을 초과하지 않는 것으로 함. 또한 8시간 근무 시 1시간의 휴게시간을 보장하되 활동지원 노동의 특수성을 고려하여 제도적으로 설계하도록 함. 이외에도 연차 휴가 연 15일 발생 가정.
- 주 40시간 노동 활동지원사의 경우 하루 1시간 이동시간을 노동시간에 포함하도록 함. 기본 서비스 단위가 3시간인 요양과 달리 장애인 활동지원서비스의 경우 평균적으로 하루 1회 미만의 이동이 발생함. 이에 따라 월당 수가(수입) 발생 노동시간 152시간으로 가정함.
- 평균적인 서비스 제공 유형을 고려했을 때 활동지원사 1인당 월 10시간의 야간근무, 월 10시간의 휴일 및 주말근무 발생 가정함.
- 사회서비스원 설립 후 활동지원기관 운영 시 기관별로 첫 1년은 활동지원사 고용 및 훈련, 그리고 서비스 이용자 모집을 위한 준비기간으로 운영하도록 하고 2년째부터 정상 운영하는 것을 원칙으로 함.

2) 장애인활동지원 조직 운영 안

- 위와 같은 원칙에 따라 설립운영하는 활동지원기관(센터) 1개 당 관리책임자, 전담관리인력, 활동지원사의 비율과 조직운영은 다음 <그림 3-11>과 같이 구성하도록 함.



<그림 3-11> 장애인활동지원기관 조직구조(안): 개별센터 당 활동지원사 100명 기준

- 또한 고용인력의 고용형태는 아래 표와 같이 상용직-무기계약직의 유형을 따르도록 하며, 활동지원사의 경우 상용직 및 상용형 파트타임유형을 필요에 따라 2:1의 비율로 병용하도록 함(아래 <표 3-15> 참조).

<표 3-15> 서울시 사회서비스원 장애인활동지원기관 고용인력의 고용형태별 비중

(단위: 명)

구분	내용	근로형태	개소당 필요인력	합계
방문형	관리직	상용직	2	102
	활동지원사	상용직/시간제	100	

3) 장애인활동지원 종사자 급여기준(자격) 및 급여체계

- 또한 고용인력의 급여체계는 서울시 생활임금을 기반으로 비슷한 직무를 수행하는 장기요양 분야와 유사하게 책정하도록 함(아래 <표 3-16> 참조).
- 전담관리 인력의 경우 서울시 사회복지종사자 임금가이드라인에 근거하여 팀장급의 해당하는 4급으로 책정함.

- 전 직원은 60세 정년이며 서비스 제공인력(활동지원사)의 경우 정년 이후 근로시는 별도 임금체계 마련(서울시 방문요양보호사 : 평균 연령 56.5세, 60세 이상 근로자 약 20%, 송인주(2016))
- 현장직 급여 체계 기준 및 평균 급여 인상률은 매년 수가 인상률과 서울시사회복지시설종사자 급여기준 인상률을 준용함.
- 본부 파견인력을 제외한 센터 종사자는 각 센터 간 순환보직이 가능하도록 함.

<표 3-16> 장애인활동지원기관 종사자 급여 및 인사체계

직무	활동지원사	관리직	기능직
급여 체계	숙련급여	서울시 사회복지시설 종사자 단일임금체계 4급	서울시 사회복지시설 종사자 단일임금체계 7급
시작 급여	서울시 생활임금 (2018년 1,925,099원)	4급 3호봉	7급
관리 체계	1급: 활동지원사 경력 9년 이상		해당 직종 조리원, 관리인, 운전원 등
	2급: 활동지원사 경력 6년 이상		
	3급: 활동지원사 경력 3년 이내		

- 장애인활동지원센터의 1개 센터당 운영모형을 아래 <표 3-17> 에 정리하였음.

<표 3-17> 장애인활동지원기관의 운영비 모형 (2018년 추정치; 월별)

(단위 : 만원)

항목		생활임금기준 센터별 100명 주40시간 근무: 20시간 근무=2:1	
		수입/지출 (만원)	비고
수입	활동지원사 보조급여	14,533	=174.43(만원)*(67명+33명/2)
	총액	14,533	
지출	활동지원사 급여	16,810.1	=201.7*(67명+33명/2)
	활동지원사 4대 보험 및 퇴직적립금 (급여의 17.2%)	2,890.2	=16,810.1*0.172
	관리책임자: 서울시 사회복지 종사자 2급 1호봉	273.7	2018 서울시 사회복지 종사자 인건비 가이드라인

		생활임금기준 센터별 100명 주40시간 근무: 20시간 근무=2:1	
항목		수입/지출 (만원)	비고
	전담관리인력: 서울시 사회복지 종사자 4급 3호봉	214.2	
	시설 운영비	192.6	송인주 (2015)
	총액	20,465	-5,913 적자

* 참고사항: 전담인력 4조 3교대 운영방안 (8-8-8-0 모형)

- 24시간 돌봄, 야간순회 등의 서비스에 대응할 수 있도록 전담관리인력의 24시간 상시근무체제 구축 필요성 제기
- 2019년 4개 센터 신설 운영시 이들 중 1개 센터의 경우 전담관리인력 24시간 상시근무체제로 운영하도록 하고 4조 3교대 방식으로 운영하도록 함
- 4조 3교대 근무시 1인당 평균 급여 259만 원으로 3인의 인건비 발생으로 총 562.8만 원의 인건비 추가발생 (아래 표 참조)
- 이 비용을 4개의 센터로 나누는 경우 센터당 140.7만 원의 추가 인건비 발생

<표 3-18> 장애인활동지원 전담인력 4조 3교대 운영에 따른 인건비 산출

구분	산출근거
- 4일간 총 24시간 노동 가정(8-8-8-0) 4일간 총 8시간 야간근로 발생	
- 월 노동시간: 182.5시간	- 24시간/4일*365일/12=182.5시간
- 주 40시간 노동시 주당 노동시간: 173.8시간	- 40*365/7/12=173.8시간
- 주휴시간: 34.8시간	- 8시간*365/7/12=34.8시간
- 월 연장노동시간: 8.7시간	- 182.5-173.8=8.7시간
- 월 야간근로시간: 60.8시간	- 8시간/4*365/12=60.8시간
- 전담관리인력 시급(사회복지직 4급 3호봉): 10,268원	- 214.2만원/208.6시간=10,268원
- 4조3교대 전담관리인력 1인당 급여: 259만원	- 214.2+8.7*1.03*1.5+60.8*1.03*0.5=259.0(만원)
- 총 추가 인건비: 562.8만원	- (259,0-214.2)+259.0*2=562.8(만원)

4. 재가서비스 통합모형

- 본 재가서비스 통합모형은 후속 논의를 위해 현재 사회서비스 전반에서 논의되고 있는 재가 서비스 통합모형을 제안하는 것으로, 본 용역연구의 서울시 사회서비스원 설립 연차 계획에는 포함되지 않음.
- 현재까지 검토한 기준모형에 다양한 방문서비스를 추가하여 구성하면 재가서비스 통합모형으로 관리 운영의 효율을 도모할 수 있음을 제안하는 모형 구성임.
- 기본 관리운영 모듈을 적용하여 추가 영역의 운영에 적용하기 용이함. 재가서비스 통합모형은 재가서비스기관을 총망라한 모형으로 제시하고자 함. 해당 모형을 다양하게 응용 적용하여 다양한 모형이 구상될 수 있기 때문임.

1) 재가서비스 통합모형 운영모델

- 재가서비스 통합모형은 방문요양(기본)에 주야간센터, 장애인활동지원, 통합지원, 방문목욕, 방문간호를 결합한 모형임.

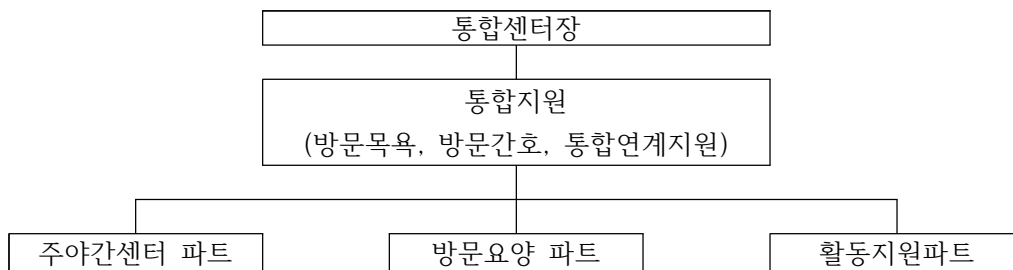
<표 3-19> 재가서비스 통합모형 인력구성

(단위: 명)

통합모형 ⁶⁾	총계	센터장	파트장	사회복지사	간호사	간호조무사	팀장	현장직 풀타임	현장직 파트타임	물리 치료사 (작업 치료사)	영양사	조리원	기타
		관리직 (사복)	사회 복지사				요양 보호사	요양 보호사 (활동 지원사)	요양 보호사 (활동 지원사)				
합계	189	1	3	2	1	2	2	116	57	1	0	1	3
통합센터장	1	1											
통합 지원 인원 (명)	7			1	1	1		2	2				
주야간 센터 인원 (명)	14		1			1		7		1		1	3
방문 팀	방문 요양 활동 지원	65	1				2	40	22				
	102		1	1				67	33				
비고		관리직 2급 이상	관리직 5급 이상	5급	5급	6급	숙련급 2급 이상	숙련급 3급 이상		5급	5급	6급	7급

6) 본 재가서비스 통합모형은 현재 사회서비스 전반에서 논의 되고 있는 재가서비스 통합모형을 제안하는 것으로, 본 용역연구의 서울시 사회서비스원 설립 연차 계획에는 포함되지 않음.

- 통합서비스의 기능은 시설인프라를 거점으로 주야간보호와 방문요양, 활동지원, 통합지원 등을 통해서 서비스 제공자의 지역거점 기능을 수행하고 통합지원의 효율을 높임.
- 통합모형의 인력 결합은 주야간센터 1개소, 방문요양센터 1개소, 활동지원센터 1개소의 기능을 결합, 주야간센터는 따로 파트장을 두지 않고 통합센터장 1명으로 간주함.
- 통합지원기능이란, 시설 인프라와 인력을 기반으로 지역사회 돌봄서비스 수요를 유기적으로 채울 수 있는 기능으로써 총 7명으로 두고 사회복지사, 간호사(조무사), 요양보호사로 구성함. 이들을 통해서 방문목욕, 방문간호 서비스를 통해서 수가 수입으로 고용 가능하며 요양, 주야간, 활동 지원의 각 파트별 추가 서비스 수요에 대한 대응과 적정 간호 서비스와 상담을 제공할 수 있음. 통합지원기능은 각 파트의 협력적 지원을 통해 통합적 사례관리와 파트 인력에 대한 지원을 실시함. 따라서, 각 영역별 모델 운영보다 재가서비스 통합모델 운영의 경우 총 7명의 통합지원인력이 추가적으로 필요함.
- 해당 모형은 경우에 따라 방문요양팀과 활동지원팀으로만 구성된 1개 팀이 구성될 수 있으며 운영 적정성을 고려하여 통합지원 기능을 수행하는 인력을 조절할 수 있음.
- 통합지원의 기대효과는 센터 내 통합서비스를 통한 서비스 전문영역 간 인력 교대, 업무조정, 인력 풀링을 통합하여 업무효과를 증대하며 센터 내 관리인력 효율화를 통한 서비스, 서비스 관리시스템 안정화하고 서비스 이용자에 대한 통합적 관리 원칙에 따라 지역사회 자원연계 등 이용자의 서비스질을 제고하며 요양보호사 및 활동지원사 인력의 통합관리를 통한 교육과 인력자원 관리의 체계화함.
- 다음과 같이 조직을 구성할 수 있음



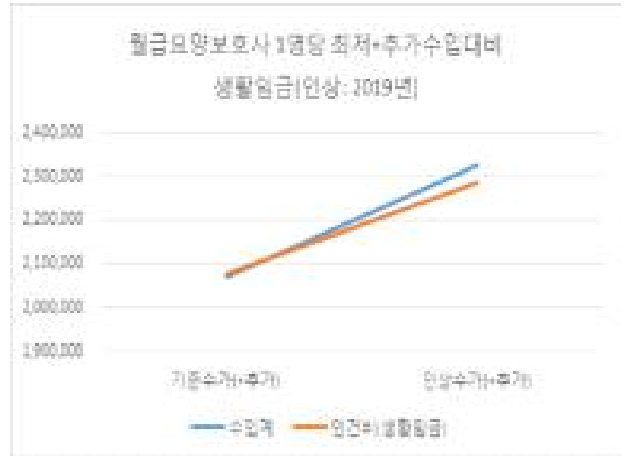
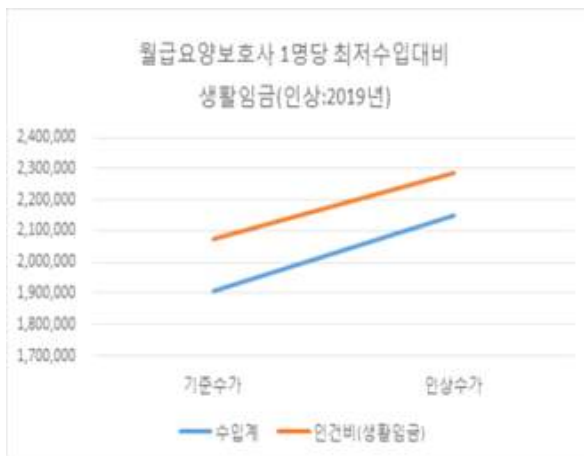
<그림 3-12> 통합 서비스 센터 조직도

2) 현장직 급여기준(생활임금)과 수가수입 상향에 따른 서울시 추가 비용 전망

- 1개 방문센터 운영비 모의 산출에 따르면 1년에 개소 첫째 방문센터에는 2억1천여만원의 추가비용이 소요되는 것을 확인함. 이 센터는 방문목욕, 방문간호 등 수가 수입을 창출할 수 있는 여건의 개선과 수가인상 개선을 통해 다음과 같이 필요경비가 감소하는 것을 확인함. 모의 계산에 따르면, 수가인상률이 서울시 생활임금 인상률보다 높고 추가서비스 수가 수익이 발생한다는 전제를 만족한다면 필요경비가 감소하여 추가비용부담은 감소하는 것을 확인함. 단, 이 추정은 실질 간접비용을 모두 결합할 때 감소율이 달라질 수 있음.

<표 3-20> 기준근거 생활임금(9,211 → 10,148원)변화와 인상수가 변화에 따른 경비 추정

구분	수입계	인건비(생활임금)	필요경비
기준(2018)	1,907,640	2,075,257	167,617
기준(+추가)	2,071,000	2,075,257	4,257
인상수가(2019)	2,148,840	2,286,365	137,525
인상수가(+추가)	2,327,261	2,286,365	- 40,896



주:

1. 근로량 기준값 : 요양보호사 1명 풀타임 근로(주 174시간) 1안 최저임금, 2안 생활임금
2. 기준수가 : 요양보호사 방문요양수입(90시간)+돌봄종합수입(54시간),
3. 기준수가(+추가) : 요양보호사 방문요양수입(90시간)+돌봄종합수입(54시간)+방문목욕(4시간)
4. 기준수가 적용값 : 2018년 수가
 - (1) 방문요양 3등급 3시간 44,200원, 월 15회
 - (2) 돌봄종합 1시간 10,760원, 월 27시간
 - (3) 방문목욕 1회당(약1시간) 40,840원, 월 8회
5. 인상수가 적용값

: 2019년 수가(방문요양 9.2%인상, 돌봄종합 12,960원, 20.4%인상
(보건복지부 보도자료, 2018.8.29., 사람중심의 포용적 복지국가 구현을 위한 2019년 복지부 예산편성)

 - (1) 방문요양 3등급 3시간 48,300원, 월 15회
 - (2) 돌봄종합 1시간 12,960원, 월 27시간
 - (3) 방문목욕 1회당(약1시간) 44,605원, 월 8회

3) 주야간보호센터 1개소당 수입과 지출모형

- 주야간보호센터 운영 모형은 서울요양원 운영 현황을 참고하여 구성함. 1개소당 이용자 40명, 요양보호사 17명, 사회복지사 3명, 간호조무사 1명, 사무원 1명으로 구성함.
- 종사자의 근로량은 요양보호사 1명당 방문요양 2명, 돌봄종합 2명 담당(약 144시간 근로) + 기타활동시간 결합 총 174시간 근로(주휴결합 209시간) 1,925,099원(2018년 서울시 생활임금 기준) 제공을 기준으로 함.
- 요양보호사 팀장 방문요양 2명(약 90시간 근로) + 팀장 고유 업무와 관리 및 서비스 기록 등 1,925,099원(상동) + 팀장수당 100,000원 제공
- 서울시 주야간보호센터 설치지원금 활용하여 다음과 같은 지원금을 활용할 수 있음.

<표 3-21> 주야간보호센터 설립지원금 기준

사업주체	설치유형	규모와 정원	서울시비 지원금액	지원내역
자치구	공공건물리모델링	21인 이상/196㎡	1억원 이내	설치비, 장비보강비
자치구	노후경로당리모델링	21인 이상/196㎡	10억원 이내	설치비, 장비보강비
자치구	소규모노인복지센터병설	21인 이상/196㎡	5억원 이내	설치비, 장비보강비
법인	민간건물일부임대	17인 이상/170㎡	5억원 이내	설치비, 장비보강비
사회복지시설	사회복지시설 신축 및 보강	17인 이상/170㎡	3억원 이내	설치비, 장비보강비

- 주체 및 설치 유형에 따라 법인 사업주체 모형을 따를 경우, 설치운영비 5억원 지원 가능함. 공간마련과 관련해서는 자치구와 협의 하에 노후 경로당 리모델링 방식으로 추진하고 사회서비스원에서 경영하는 모델도 고려 가능함. 이때 10억 이내 지원함. 시설 설립과 관련하여 가능한 임대료 등 지속적인 비용이 덜 드는 부지 확보가 중요함.
- 개소 후 서울형 데이케어 인증을 받아, 주간운영보조금(35인 이용자까지 지원: 확보과정에서 1천만원 지원가능), 환경개선복지지원비 1천만원, 야간운영보조금 3천500만원 지원받을 수 있음.

<표 3-22> 주야간보호센터 세입세출모형

(단위: 원)

수입부		지출부		비고
이용자40명	478,103,000		478,103,000	
(수가+본인부담) (기타수입제외-송영) (서울형인증후 지원금 제외)		인건비	306,513,000	주야간 단독: 사회복지사1, 요양보호사7, 물리(작업)치료사1, 간호조무사1, 조리원1, 운전원1, 사무원1, 관리인1 총 14명 요양원 병설: 사회복지사1, 요양보호사7, 물리(작업)치료사1, 간호조무사1, 조리원1, 운전원1, 사무원1 총 13명
		간접비	8,710,000	
		운영비	95,573,000	
		사업비	65,307,000	
		기타	2,000,000	

- 주: 1) 서울요양원 급여기준(2016년 예산에 2017년 급여인상률 3.5% 준용)
 2) 서울요양원 급여수준(2017년 기준) : 사회복지사 240만원수준, 간호사 270만원수준, 간호조무사 210만원수준, 요양보호사 200만원수준(처우개선비 등 포함)
 3) 서울요양원 직원채용현황(2017년) : 정규직과 무기 계약직으로 구분하여 정규직 90%, 무기 계약직 10%로 운영, 무기 계약직은 정년 이후의 근로자에게 적용함
 4) 무상임대 가정 하에 서울시의 추가 지원금 없이 운영

4) 요양시설 수입과 지출모형

- 요양시설 규모와 수입, 지출모형은 국민건강보험공단 직영 서울요양원 운영자료를 기준으로 검토함.
- 설립 및 시설 유지보수 관련 예산 지원이 필요하며, 서울시는 수급자 우선 입소시설의 경우 운영비와 식비 지원하는 내용을 참고하여 수급자 우선시설로 설치하여 공공성을 강화하는 접근이 필요함. 서울시에서 수급자에게 지원하는 항목은 1인당 본인부담금 일 55,780원(장기요양 3등급~5등급 및 등급외 기초수급자 기준), 식비보전비 1인 1식 1000원임.
- 요양시설 직원은 1개소 당 이용자 110명, 간호사 6명, 요양보호사 70명, 사회복지사 4명, 간호조무사 3명, 물리치료사 3명, 영양사 1명, 사무원 2명, 조리원 7명, 위생원 2명, 관리인(일반관리 1명, 시설관리 2명)으로 구성됨.

- 현장 서비스 제공자 근로형태는 4조 3교대로 운영함.
(D : 07~16시, M : 09~19시, E : 13~22시, N : 22~08시)

<표 3-23> 요양시설 세입지출모형

(단위 : 원)

수입부		지출부		비고
이용자 110명	3,616,726,000		3,565,840,000	
(수가+본인부담) (비급여 포함(식비)) (시설장비감가상각비 불포함)	인건비	2,450,449,000		사회복지사 4, 간호사 6,간호조무사 3,물리치료사 3,영양사 1, 요양보호사 70,사무원 2, 조리원 7, 위생원 2,관리인 3 (일반관리1, 시설관리2) 총 101명
	운영비 및 여비	43,904,000		
	수용비 및 수수료	97,074,000		
	공공요금	225,196,000		
	교육비	51,851,000		
	제세비	91,644,000		
	생계비(식비)	460,722,000		
	기타	145,000,000		차량, 피복, 연료, 의료비 등

- 주: 1) 서울요양원 급여기준(2016년 예산에 2017년 급여인상률 3.5% 준용) : 급여수수준은 데이케어와 동일(전제 서울시 생활임금 이상으로 간주)
- 2) 서울요양원 급여수준(2017년 기준) : 사회복지사 240만원수준, 간호사 270만원수준, 간호조무사 210만원수준, 요양보호사 200만원수준(처우개선비 등 포함)
- 3) 서울요양원 직원채용현황(2017년) : 정규직과 무기계약직으로 구분하여 정규직 90%, 무기계약직 10%로 운영, 무기계약직은 정년 이후의 근로자에게 적용함

제4장 서울시 사회서비스원 설립의 종합 운영 모델

제1절 조직모델

제2절 재정운영모델

제3절 서비스 품질관리 방안

제4절 리스크 관리

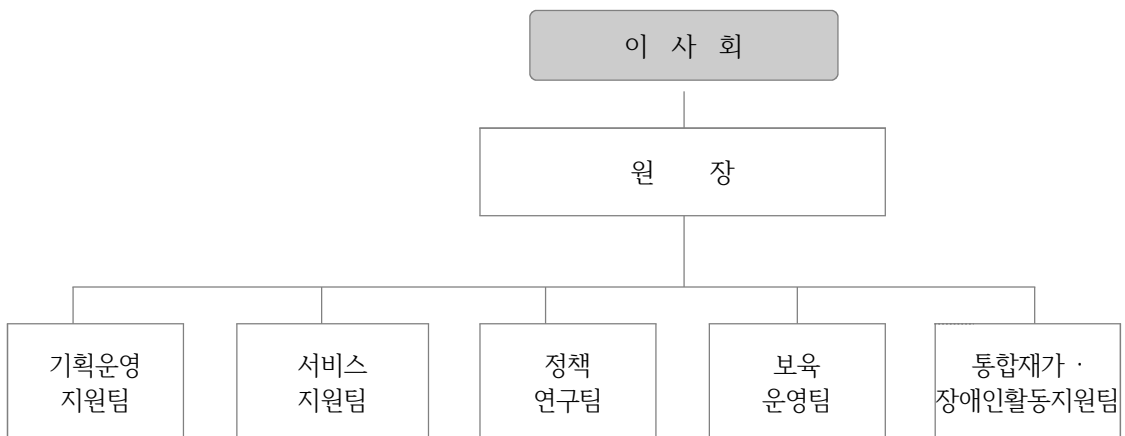
제4장 서울시 사회서비스원 설립의 종합 운영 모델

제1절 조직모델

1. 사업분야별 조직안

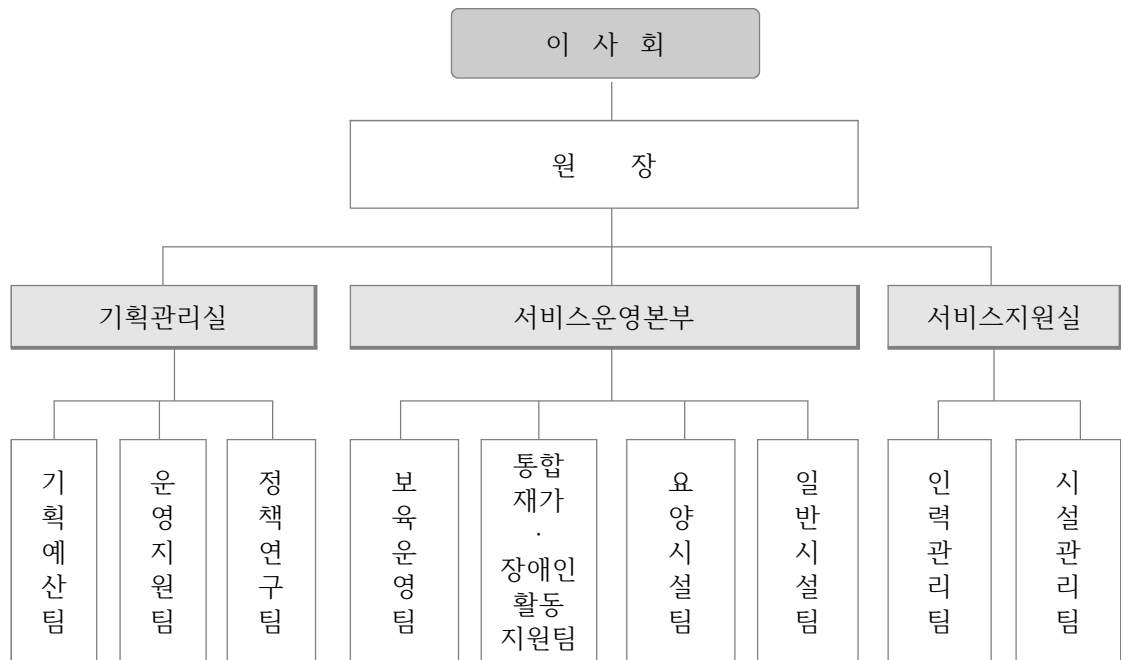
1) 서울시 사회서비스원 본부 조직

- 서울시 사회서비스원은 국공립 시설 직영 등을 위해 본부의 경우 기획관리, 서비스운영, 서비스지원 등 3개 실·본부를 운영함. 다만, 제1단계 설립기에는 본부 인력이 20명에 불과하므로 별도의 실·본부를 두지 않고 5개 팀으로 구성함.
- 현 '지방공기업 설립·운영 기준'(행정안전부, 2017.12.27.)에 따르면, 유사성격 팀간 업무조정 등 사장(이사장) 아래 최상위 실무조직이 필요한 경우 정원이 51명 이상인 경우에 한하여 '본부'를 설치할 수 있으며, 복수 본부 설치에 특별한 사유가 없는 한 정원이 151명 이상이며 이질적인 복수사업을 수행하는 경우에 한하여 설치할 수 있음. '본부'는 '처', '실', '부' 등 명칭에 관계없이 유사 성격의 부서(팀 또는 과) 간 업무 조정, 총괄기능 등을 수행하는 최상위 실무조직을 의미함. 이에 따라 사회서비스원은 설립기에는 별도의 본부 조직을 두기 어렵지만, 정원이 51명 이상이 되는 성숙기에는 1개의 본부 조직을 둘 수 있음.



<그림 4-1> 서울시 사회서비스원 제1단계 조직구성(안)

- 설립기에는 기획운영지원팀, 정책연구팀, 서비스지원팀, 보육운영팀, 그리고 노인장기요양서비스 및 장애인활동지원서비스를 담당하는 통합재가·장애인활동지원팀의 5팀을 둠. 성숙기에는 기획관리실 안에 기획예산팀, 운영지원팀, 정책연구팀을 두고, 서비스지원실에는 인력관리팀과 시설관리팀을 두며, 서비스운영본부의 경우 보육운영팀과 통합재가·장애인활동지원팀을 두어 실제 사업을 관장하도록 하고, 시설이 확보되므로 요양시설팀과 일반시설팀을 추가로 설치함.
- 1단계에서 조직이 어느 정도 안정화되고 사업에 대한 직영의 경험이 축적된 이후에는 사회서비스원의 안착화를 위해 조직 확대



<그림 4-2> 서울시 사회서비스원 제2단계 조직구성(안)

2) 서울시 사회서비스원 본부 인력

- 선정된 조직 안에 대한 적정 소요인력을 분석하되 직급별, 분야별로 구분함.
- 본부 인력의 경우 설립기에는 팀장 등 20명으로 구성하고, 성숙기에는 원장, 본부장, 팀장 등 70명으로 구성함.

<표 4-1> 서울시 사회서비스원 인력 구성

(단위: 명)

구분	계		원장	1급	2급	3급	4급	5급	6급
인원	성숙기	70명	1	1	2	3	6	16	41
	설립기	20명	1	0	0	0	3	3	13

- 복지부안에 따르면, 70명 규모로 200여개 시설을 직영하고 3.5~5천여명을 고용하는 것을 표준안으로 하되, 기본적인 업무수행을 위해 최소 관리인력 35명 유지 필요(1단계 사업 추진 시, 600명 이상 고용을 목표로 설립·운영).
- 김연명 외(2016)의 경우 ‘사회서비스재단’ 본부의 총 필요인력을 1단계 마지막 연도인 2018년에 본부 인원 36명, 시설에서 서비스를 직접 제공하는 인력 1,255명 등 총 1,291명으로 상정하여 복지부안과 유사하게 추정하고 있음. 2020년에 ‘사회서비스재단’이 충분히 안정화되고 본격적으로 사회서비스시설의 ‘시범운영’모델을 개발할 단계에 가면 본부 인력은 77명, 시설종사자 인력은 5,899명으로 총 5,966명의 인력이 소요되는 것으로 추정
- 초기 본부 인원의 규모와 관련하여 시설 운영·관리 업무를 주로 수행하는 일본의 사회복지사업단의 경우 본부 인력은 20명 내외로 소규모로 운영되는 편임. 보건복지부의 사회서비스원 선도사업 추진계획(안) 또한 경영기획실, 시설운영본부, 대외협력본부의 1실 2본부 20명 규모를 상정하고 있음.
- ‘지방 출자·출연기관 설립기준’(행정안전부, 2017.12.27.)에서는 명시적으로 규정되어 있지 않지만, 이를 준용할 수 있는 ‘지방공기업 설립·운영 기준’(2017.12.27.)은 기관별 건전경영 실현을 위한 최소인력 유지를 위해 지원부서 인력비율은 정원 30%이내, 관리직(팀장 또는 과장급 이상 임직원) 비율은 정원의 20% 이내에서 관리하도록 규정함. 또한 시설관리공단의 경우 관리·사무직과 현업직(기술직, 기능직, 상용인부 등)의 비율을 2:8 수준으로 관리하도록 하고 있음.
- 사회서비스원의 경우 시설관리공단과 유사하게 사업종사자들이 현업직이라 할 수 있고, 사회서비스원의 인력 규모는 성숙기인 2022년에 각 사업종사자가 요양 및 장애인 지원분야 인력 3,664명, 보육분야 인력 1,625명으로 약 5,300명에 육박하므로, 본부의 관리·사무직 비율 또한 향후 확대할 필요가 있음. 설립기인 2019-2020년의 경우 각 사업종사자가 1,915명(노인 장기요양 분야 751명, 장애인활동지원 분야 404명, 보육 분야 725명)이며,

2019년에는 원장 외에 기획관리 업무를 총괄하는 인력, 직영 서비스제공기관 대상 맞춤형 교육훈련 등을 수행하는 인력, 그리고 직영 서비스제공기관의 운영에 관여하는 서비스운영 인력 등 본부 인력으로 조직 운영에 필요한 최소 관리인력 20명을 상정한 조직모델을 검토 하였음. 보건복지부의 사회서비스원 시범사업 추진계획(안)(2018.9) 또한 시범사업 지역 선정 계획에서 인력 규모의 선정 기준을 본부 인력은 20명 이상, 서비스 제공인력은 480명 이상으로 하고 있음.

<표 4-2> 직급별 직위 보임 기준 사례

구분	직급명	직위	비고	
일반직	1급	본부장	본부장	
		처장	처·실장, 팀장, 관리소장, 센터장, 팀원	
	2급	부장	처·실장, 팀장, 관리소장, 센터장, 팀원	
	3급	차장	팀장, 관리소장, 팀원	
	4급	과장	팀원	
	5급	대리	팀원	
관리직	6급	주무관	팀원	
	가급	과장	팀원	일반직 4급 상당
	나급	대리	팀원	일반직 5급 상당
	다급	선임	팀원	일반직 6급 상당
	라급	주임	팀원	
공무직	마급	주임보	팀원	
			팀원	

자료: 지방공기업평가원(2015).

- 사회서비스원의 인력을 직급별로 구분하면, 설립기의 경우 임원은 대표이사(원장) 1명만 두고, 직원은 4급 3명(기획운영지원팀장, 서비스지원팀장, 통합재가·장애인활동지원팀장), 5급 3명(설립기에 정책연구팀과 보육운영팀은 별도의 팀장을 두지 않음), 6급 13명으로, 총 20명임. 성숙기의 경우 임원은 원장 1명, 1급 본부장 1명, 2급 실장 2명으로 총 4명이며, 직원은 66명으로, 3급 주요 팀장 3명, 4급 팀·과장급 6명, 5급 16명, 6급 41명이며, 총원 70명으로 하였음. 이와 같이 본부의 관리직 비율은 설립기와 성숙기 모두 정원의 20% 이내에서 관리되도록 하였으나, 직영기관까지 포함하여 전체 관리직 비율을 산정하는 것이 바람직함.
- 또한 공공부문 상시·지속 업무의 정규직 전환 지침을 감안하여 기능직(공무직)은 상정하지 않음.

<표 4-3> 설립기 본부 조직의 직급별 인력

(단위: 명)

조직	원장	직급별					
		1급	2급	3급	4급	5급	6급
기획운영지원팀(7)	1				1	1	4
정책연구팀(3)						1	2
서비스지원팀(4)					1		3
보육운영팀(4)						1	3
통합재가·장애인활동지원팀(2)					1		1
총계 (20)	1				3	3	13

<표 4-4> 성숙기 본부 조직의 직급별 인력

(단위: 명)

조직	원장	직급별					
		1급	2급	3급	4급	5급	6급
기획예산팀 (11)	1	1	1	1		2	5
운영지원팀 (4)					1	1	2
정책연구팀 (5)					1	1	3
인력관리팀 (14)			1	1		4	8
시설관리팀 (9)					1	3	5
보육운영팀 (8)					1	3	4
통합재가· 장애인활동지원팀 (9)				1		2	6
요양시설팀 (5)					1		4
일반시설팀 (5)					1		4
총계 (70)	1	1	2	3	6	16	41

2. 본부 업무분장

- 다른 기관 등의 운영사례를 종합적으로 분석하여 설립예정 기관이 수행할 사업기능을 중심으로 최적의 업무분장을 도출하고, 업무분장을 토대로 적정조직(안) 도출 및 대안별 비교평가를 통해 최적안을 선정함(행정안전부, 2017).

- 실·본부 산하 각 팀의 사무분장(업무분장)은 사회서비스원의 업무를 조직 단위별로 구분하여 할당하는 것으로, 단위 조직에 필요한 인력을 분석하여 본부 전체 인력의 적정규모를 산출하는 근거가 됨.

<표 4-5> 지방 출자·출연기관 조직과 정원 등의 운영 원칙

<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자·출연 기관은 법 제15조에 따른 조직과 정원에 관한 내부규정을 정하거나 조직과 정원의 운영시 다음 각 호를 준수해야 함 <ol style="list-style-type: none"> 1. 기관 하부 조직은 기능상의 중복이 없도록 하며, 종합적·체계적으로 편성함 2. 기관의 기능과 사무를 효율적으로 수행할 수 있도록 적정규모의 조직과 정원을 운영토록 함 3. 직급별 정원은 합리적인 체계를 이룰 수 있도록 하며 상위직 위주로 편성되지 않도록 함 4. 조직과 정원에 관한 내부규정에는 조직별·직급별 정원을 명확하게 나타내야 함 ○ 출자·출연 기관의 장은 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 조직과 정원을 조정해야 함 ○ 출자·출연 기관의 정원과 현원은 원칙적으로 일치하도록 운영해야 함.

자료: 지방 출자·출연기관 인사·조직지침(2017.12.27.).

- 기획관리실은 성숙기의 경우 기획조정기능을 수행하며, 사서원의 기획관리 업무를 총괄하는 기획예산팀과 운영지원팀, 정책연구팀으로 구성됨. 기획예산팀은 사서원의 비전 및 전략을 수립하는 역할을 수행하면서, 경영기획, 중장기 사업계획 수립, 대외협력(홍보, 국회, 언론), 법무, 대외평가, 대외감사 등의 지원과 이사회 및 운영자문위원회 운영 등을 담당하고, 운영지원팀은 본부 인사(평가, 승진, 채용, 복무), 예산, 재무(재무, 회계, 계약, 기부금, 급여, 사회보험 등), 그리고 정보화사업 및 시스템 운영관리 등을 담당함. 그리고 직영 및 수탁 시설에서 제기되는 노무 및 민원 관련 사항을 처리하기 위해 법무·노무 관련 조직·인력 또한 검토될 필요가 있어 기획운영팀에 포함시켰음. 설립기에는 기획예산팀과 운영지원팀의 팀별 인원이 많지 않고, 그 업무와 기능이 한정적이므로 이를 통합하여 기획운영지원팀을 둬.
- 한편, 복지부의 표준 업무분장(안)은 사회서비스 정책연구와 서비스표준화 등 품질연구를 담당하는 연구개발본부를 두고 있으나, 사회서비스원은 서비스를 직접 제공하기 위해 설립된 기관으로 연구개발 기능은 지방자치단체가 직접 담당하거나 별도의 품질관리원을 두어 담당하는 것이 타당함. 다만, 당장 품질 제고에 필요한 연구를 담당할 별도의 조직이 부재한 상황에서 품질관리, 운영모델, 종사자 교육체계 개발 연구 등 사회서비스원의 운영 정상화와 품질 제고에 필요한 연구를 중심으로 담당하는 정책연구팀을 설립기부터 최소한의 규모로나마 운영할 필요가 있음.

- 서비스지원실은 성숙기의 경우 인력관리팀과 시설관리팀으로 구성됨. 인력관리팀은 사업별, 직렬별 직무분석 및 직무조정과 직영 소속기관 인력 채용 및 배치, 그리고 직영 소속기관 대상 맞춤형 교육훈련 등을 담당하고, 시설관리팀은 인력관리팀과 신규위탁 시설 타당성 검토 및 설치·인가 등 행정지원과 수탁시설 안전점검 지원 등을 담당함. 설립기의 경우에는 서비스지원실의 인원이 많지 않으므로 인력관리팀과 시설관리팀으로 나누지 않고 서비스지원팀으로 운영함.
- 서비스운영본부는 직영시설의 재정관리·조정 등과 운영상황 등에 대한 상시 모니터링 등을 담당함. 설립기에는 보육운영팀과 노인장기요양서비스 및 장애인활동지원서비스를 담당하는 통합재가·장애인활동지원팀의 2팀만을 두고, 시설이 확보되는 성숙기(안착기)에 요양시설팀과 일반시설팀을 추가로 설치함.
- 성숙기로 가면서 업무의 양적 확대 및 질적 성장에 따라 각 기능 및 조직별로 주요업무의 우선순위 내지 핵심 사업내용의 변화가 필요함. 특히 직영 및 수탁 시설이 급속하게 늘어남에 따라 여기에서 제기되는 노무 및 민원 관련 사항을 처리하기 위해 법무·노무 관련 조직·인력이 포함된 기획예산실이 확대·강화될 것이며, 교육체계 및 교육프로그램 개발·활용과 서비스제공기관 대상 맞춤형 교육훈련, 그리고 각종센터의 통합적 관리를 담당하는 인력관리팀이 확대될 것임. 그리고 서비스운영본부의 경우 최소한 서울의 4개 권역별로 사업·시설 운영상황 등에 대한 상시 모니터링을 담당하는 인력이 확보될 필요가 있음.

<표 4-6> 서울시 사회서비스원의 업무분장

(단위: 명)

기능구분		조직(안)		주요업무	성숙기 인원	설립기 인원
		성숙기	설립기			
기획 관리	기획예산	기획예산팀	기획 운영 지원팀	- 경영기획, 중장기 사업계획 수립 - 대외협력(홍보, 국회, 언론) - 법무, 대외평가, 대외감사 등 지원 - 이사회 및 운영자문위원회 운영 등 - 노무 및 민원 관련 사항 처리 - 원장 및 본부장	11	7
	운영지원	운영지원팀		- 본부 인사(평가, 승진, 채용, 복무), 예산 - 재무(재무, 회계, 계약, 기부금, 급여, 사회보험 등) - 정보화사업 및 시스템 운영관리	4	

기능구분		조직(안)		주요업무	성숙기 인원	설립기 인원
		성숙기	설립기			
	정책연구	정책연구팀	정책연구팀	- 품질관리, 운영모델, 종사자 교육체계 개발 연구 등 사서원의 운영 정상화와 품질 제고에 필요한 연구 - 지역사회 복지 동향 관리 - 지역사회전달체계(공공·민간) 연구	5	3
서비스 지원	인력관리	인력관리팀	서비스 지원팀	- 사업별, 직렬별 직무분석 및 직무조정 - 소속기관 인력 채용 및 배치 - 직원 교육체계 및 교육프로그램 개발·활용 - 서비스제공기관 대상 맞춤형 교육훈련 - 각종센터 통합적 관리	14	4
	시설관리	시설관리팀		- 신규위탁 시설 설치·인가 등 행정지원 - 수탁시설 안전점검 지원 - 급식관리, 차량관리, 교재교구지원	9	
서비스 운영	보육운영 장기요양 활동지원 시설	보육운영팀	보육 지원팀	- 사업별 사업계획 수립·승인 및 행정지원 - 직영시설 재정관리·조정 등 - 직영시설 운영상황 등에 대한 상시 모니터링 - 직영시설 품질관리·재무·회계·경영·프로그램 컨설팅	8	4
		통합재가·장애인활동 지원팀	통합 재가·장애인 활동 지원팀		9	2
		요양시설팀	-		5	
		일반시설팀	-		5	
총계					70	20

자료: 원장(대표이사) 및 본부장은 기획관리본부 기획운영지원팀 정원에 포함시켜 검토함.

3. 본부 채용관리

○ 사회서비스원 직원의 신규채용은 공개경쟁시험을 원칙으로 함.

- 공개경쟁시험에 의하여 충원이 곤란한 직위·직무분야에 대하여 우수 전문 인력 및 유경험자를 채용할 필요가 있거나, 연구, 법률, 금융, 시설, 전산, 회계 등 특수한 자격과 기술을 보유한 자를 채용해야 할 경우 또는 법령, 조례, 지침, 기타 규정 등에 의하여 채용의무가 있는 자를 채용하는 경우 해당자를 경력경쟁시험으로 채용할 수 있으며, 이 경우에도 동일한 요건에 해당하는 경력·자격을 가진 다수인을 대상으로 시험공고를 하여 경쟁의 방법으로 채용해야 할 것임.

- 경쟁시험은 서류심사, 필기시험, 면접시험에 의한 방법으로 시행함.
- 이러한 공개경쟁시험에 의한 채용의 경우 채용자격은 아래 표와 같은 일반적인 직급별 채용 자격기준에 따르도록 하되, 연구분야 또는 특수한 자격 및 기술보유자 채용 시 원장이 필요하다고 인정하는 경우 인사위원회 의결을 거쳐 채용자격기준을 조정하면 될 것임.
- 채용방법과 채용결격사유, 수습임용, 신원보증 등에 관한 구체적인 규정은 향후 명시될 '인사규정'에 적시하면 될 것임.

<표 4-7> 서울시여성가족재단의 일반직 직급별 채용자격기준표

직급	자격기준
1급	○ 대학 조교수 이상으로 해당분야에서 2년 이상 경력자 또는 박사학위 후 7년 이상 경력자 ○ 해당분야에서 20년 이상 재직경력이 있는 자
2급	○ 해당분야의 박사학위를 취득한 후 해당분야에 2년 이상 재직경력이 있는 자 ○ 해당분야의 석사학위를 취득한 후 해당분야에 7년 이상 재직경력이 있는 자 ○ 해당분야에서 15년 이상 재직경력이 있는 자
3급	○ 박사학위 소지자 ○ 해당분야의 석사학위를 취득한 후 해당분야에서 5년 이상 재직경력이 있는 자 ○ 해당분야에서 12년 이상 재직경력이 있는 자
4급	○ 해당분야의 석사학위 취득 후 해당분야에 3년 이상 재직경력이 있는 자 ○ 해당분야 4년제 대학 이상을 졸업하고 해당분야 7년 이상 재직경력이 있는 자 ○ 해당분야에서 10년 이상 재직경력이 있는 자
5급	○ 해당분야 4년제 대학 이상의 학력소지자 ○ 전문대 이상 졸업으로 해당분야 3년 이상 경력자 ○ 해당분야에서 5년 이상 재직경력이 있는 자
6급	○ 고등학교 졸업 이상의 학력소지자 ○ 해당분야 자격증 소지자 또는 경력자

<표 4-8> 서울시복지재단의 일반직, 기능직 직급별 채용자격기준표

직급	자격기준
1급	○ 해당분야에서 15년 이상 재직 경력자
2급	
3급	○ 해당분야에서 12년 이상 재직 경력자
4급	○ 해당분야에서 10년 이상 재직 경력자
5급	○ 해당분야에서 7년 이상 재직 경력자
6급	○ 해당분야에서 3년 이상 재직 경력자
7급	○ 학력 및 경력의 제한을 두지 않음

자료: 서울시복지재단 인사규정

<표 4-9> 서울시 ○○공단의 일반직 각 직급별 자격기준

직급	자격(채용) 기준
1급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 4급 이상 경력 소지자, 공무원 5급 이상으로 8년 이상 경력자 ○ 공공기관의 동일직급에서 1년 이상 경력 소지자 ○ 대학 조교수 이상의 직에 재직한 자 ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자
2급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 5급 이상 경력 소지자, 공무원 6급 이상으로 8년 이상 경력자 ○ 대학전임강사 이상의 직에 재직한 자 ○ 공공기관의 동일직급에서 1년 이상 경력 소지자 ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자
3급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 6급 이상 경력 소지자 ○ 공공기관의 동일직급에서 1년 이상 경력자 ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자
4급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 7급 이상 경력 소지자 ○ 박사학위 소지자 (석사학위소지자로서 해당분야 3년 이상 경력자) ○ 공공기관(지방공기업 포함)의 동일직급에서 1년 이상 경력자 ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자
5급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 8급 이상 경력 소지자 ○ 공공기관(지방공기업 포함)의 동일직급에서 1년 이상 경력자 ○ 석사학위 소지자 (학사학위 소지자로서 해당분야 2년 이상 경력자) ○ 「국가기술자격법」에 의한 해당분야 기술사 자격취득자 (기사 자격취득자의 경우 해당분야 2년 이상 경력자) ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자
6급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 9급 이상 경력소지자 ○ 공공기관(지방공기업 포함)의 동일직급에서 1년 이상 경력자 ○ 학사학위 소지자 (전문학사학위자는 2년 이상, 고등학교 졸업자는 4년 이상 해당분야 경력자) ○ 「국가기술자격법」에 의한 해당분야 기사 자격취득자 (산업기사 자격취득자의 경우 2년 이상 경력자) ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자
7급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관(지방공기업 포함)의 동일직급에서 1년 이상 경력자 ○ 전문학사학위 소지자 (고등학교 졸업자의 경우 해당분야 2년 이상 경력자) ○ 「국가기술자격법」에 의한 해당분야 산업기사 자격취득자 (기능사 자격취득자의 경우 해당분야 2년 이상 경력자) ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는자
8급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관(지방공기업 포함)의 동일직급에서 1년 이상 경력자 ○ 고등학교 졸업자 (중학교 졸업자 이하의 경우 해당분야 3년 이상 경력자) ○ 「국가기술자격법」에 의한 해당분야 기능사 자격취득자 ○ 1종 대형면허 취득 후 운전경력 3년 이상인 자 ○ 전항 각 호에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자
9급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 동일 업무분야 1년 이상 경력 소지자 ○ 전항에 준하는 경력이 있다고 인정되는 자

자료: 서울시 ○○공단 내부자료; 한국노동연구원 · 한국노동사회연구소(2017) 재인용.

4. 본부 인사관리

1) 보직

- 본부 직원의 보직은 전공, 학력, 경력, 기능, 적성 등을 고려하여 직원의 직급에 상응하게 적재적소에 배치해야 함. 직원의 정원, 보직, 승진, 근무평정 등 제반 인사관리는 직종별, 직급별로 구분 관리해야 할 것임.
- 직원의 능력개발과 능률적인 업무수행을 기하기 위하여 1년이상 근무한 직원에 대해서는 정기 또는 수시로 순환보직을 실시할 수 있도록 함.
- 전보제한, 직무대리, 겸직, 파견, 직위해제 등도 인사규정을 마련하여 적시할 필요.

2) 승진

- 직원의 승진은 능력의 실증에 의하여 행함을 원칙으로 하되, 동일직종의 차하위 직급에서 실시하며, 1회에 1직급 승진하도록 함.
- 직원의 직급별 승진 최저기간은 3년으로 하고, 이러한 승진소요 근무기간 산정시에는 휴직 기간, 직위해제기간, 징계처분기간은 포함하지 아니함.
- 6급에서 7년 이상 근속자, 5급에서 8년 이상 근속자의 경우 각각 5급, 4급으로 근속승진시킬 수 있도록 함.
- 직무수행 능력이 탁월하여 사회서비스원 발전에 공로가 현저한 사람, 제안의 채택시행으로 예산의 절감 등 사회서비스원 발전에 크게 기여한 사람, 업무상 재해로 순직한 사람의 경우 인사위원회의 의결을 거쳐 1직급 특별승진 시킬 수 있도록 함.
- 승진 제한에 대해서도 인사규정에 적시해야 할 것임.

3) 근무평가 및 성과관리

- 평가는 일반적으로 ‘근무실적’, ‘직무수행능력’, ‘직무수행태도’, ‘경력’을 중심으로 평가함. 행안부의 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」 해설집에서는 근무평가를 하는 경우에는 근무실적과 직무수행능력을 중심으로 평가하되 어느 한쪽이 70%를 넘지 않도록 권고하고 있음.

직무수행태도는 상황에 따라 반영하되 낮은 배점을 권장함. 서울시 산하 지방공기업, 공단은 각 업무의 특성에 따라 주요 평가 대상이 상이하게 나타나고 있음.

- 이에 직원의 인사관리에 적정을 기하기 위하여 근무평가를 실시하되, 근무평가에 관하여 필요한 사항은 내규로 정함.
- 다만, 아래와 같이 성과(performance)중심, 업무역량 향상 및 팀 중심의 평가제도를 도입한 120다산콜재단의 성과평가 체계를 참고할 필요가 있음(한국능률협회컨설팅, 2016).

<표 4-10> 120다산콜재단 성과평가 체계

구분	내용	비고
근무평가 항목	성과평가 +역량평가 (팀장의 성과평가 점수는 팀원의 성과평가 점수의 총합)	성과(60%), 역량(40%)
평가자	4급 이하 :1차 평가자(팀장),확인자(본부장) 3급 이상:1차 평가자(본부장),확인자(이사장)	1차 평가자(80%), 확인자(20%)
평가시기	수시, 6월, 12월	수시 평가는 팀 내 평가
승진	4급 이하: 근무평가(70%)+경력평가(30%)+포상(가산점) 3급: 근무평가(30%)+경력평가(20%)+리더십 평가(30%) + 시험(20%) 2급: 근무평가 (50%)+경력평가(20%)+리더십 평가(30%) 1급: 임원추천위원회 → 이사장이 선임	경력점수 = 승진 최소년수 + 경과기간 4급 이하: 절대평가 3급 이상: 상대평가 3급 이상 승진 시 리더십평가는 다면평가 별도실시
활용	- 반기 평가우수자에게 휴가 또는 상품 지급 및 포상 - 연말 성과급 지급 - 성적 우수자에 대한 교육 특전 등	연말성과급 배분은 행안부지침과 노사합의에 의한 지급 기준 선정

자료: 한국능률협회컨설팅(2016).

4) 퇴직, 정년 등의 신분보장

- 직원은 형의 선고, 징계처분 또는 이 규정에 정한 바에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직, 면직 또는 기타 불이익한 처분을 받지 아니함.
- 결격사유에 해당되거나 정년에 다다를 때, 사망한 때, 계약기간이 만료된 경우 당연퇴직되며, 20년 이상 근속하고 정년퇴직일까지 1년 이상의 기간이 남은 직원으로서 명예퇴직을 희망하는 경우 명예퇴직을 할 수 있고, 1년 이상 20년 미만 근속한 직원으로서 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 폐직 또는 과원이 되어 정년 전에 자진퇴직을

희망하는 경우 조기퇴직을 할 수 있음. 명예퇴직과 조기퇴직의 구체적인 사항은 인사규정에 적시함.

- 직원의 정년은 만 60세로 하고, 정년 기준일은 만 60세가 되는 해의 12월 31일로 정함.
- 휴직사유, 휴직기간, 휴직자의 대우 및 복직, 의원면직, 직권면직 등 또한 인사규정에 명시함.

제2절 재정운영모델

1. 재정운영 원칙

- 복지부는 사회서비스원의 인건비, 시설비 및 운영비 등에 소요되는 연평균 15억원의 본부 재정을 신규사업으로 별도 국고 지원할 예정이었고, 시범사업추진계획(안)은 사회서비스원의 예산 규모를 23.8억원 이상으로 하되, 임차 보증금, 임대료 등 초기설치비 5억원을 포함하여 국비로 14.4억원을 지원할 예정임.
- 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률」(’18.5.4. 남인순 의원 대표발의)에 따른 사회서비스원이 설립되기 이전에 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따라 설립되는 (가칭) 서울시 사회서비스원은 서울시 재단법인(출연기관)이므로, 기관 운영과 사업시행을 위해서 서울시에서 출연금을 지출해야 함을 상정하고 적정 예산을 제시할 필요가 있음.
- 일반적으로 출연기관의 출연금은 전체 사업규모 등을 고려하여 적정 수준으로 책정하게 되며 크게 인건비와 사업비(운영비 포함)로 구분하여 산정할 수 있음. 서울시 사회서비스원의 경우 크게 본부예산과 사업·서비스 예산으로 구분될 수 있으며, 사업·서비스 예산은 각 사업별로 분석함.

2. 관리부문의 재정소요 및 조달방안

1) 원장의 보수수준

- 사회서비스원 원장의 경우 김연명 외(2016)는 사회서비스재단 이사장의 보수기준을 서울시의 유사 재단 이사장들의 연봉을 고려하여 연간 약 113백만원 수준(2016년 기준)으로 책정하고 있으며, 서울시의 경우 신규 출연기관장의 보수를 “서울특별시에서 설립한 다른 출연기관장의 연봉수준에 준하여 기관장 성과계약에 따라 결정”하도록 되어 있으므로, 이를 감안하여 85백만원 수준으로 책정함.

<표 4-11> 서울시 출연기관 기관장의 보수 수준

(단위: 천원/년, 2016년 기준)

구 분	서울시복지재단	서울특별시 50+재단	서울시여성가족재단
기본급(기본연봉)	87,726	68,133	69,274
제수당	20,000	16,222	16,344
성과급	10,381	0	0
합계	118,107	84,355	85,618

주: 기관장 업무추진비는 제외.

자료: 지방재정365 경영공시.

2) 직급별 인건비 분석

- 직급별 인건비 수준을 종합적으로 분석한 후 적정 인건비 지급 수준 결정 및 경상경비를 추정함(행정안전부, 2017).
- 본부 조직의 인건비는 인력 1인당 보수기준과 인력규모에 의해서 결정되는데, 김연명 외(2016)는 사회서비스재단 본부 조직 보수기준의 경우 서울시 산하 유사 출연기관의 보수기준을 참고하여 정하는 것이 타당하다고 보고, 가장 최근 설립된 서울특별시50+재단을 고려함과 동시에 사회서비스재단과 기능이 유사한 '서울시복지재단'을 기준으로 책정하였음. 정흥준 외(2016) 또한 서울시 산하재단(서울신용보증재단, 서울장학재단, 서울디자인재단, 서울복지재단, 서울문화재단 등) 및 유사사례의 임금수준을 참조하여 120다산콜재단의 임금수준을 산정하였음.
- 이에 대해 한국경제경영연구원(2018)은 충남복지연구재단 설립 타당성 및 운영방안 연구에서 직급별 해당 공무원 직급을 준용하여 인건비를 산정하고 있으며, 이태수 외(2016) 또한 세종시복지재단 설립타당성 및 운영방안 연구에서 직급별 해당 공무원 직급을 준용하여 인건비를 산정하고 있음. 순천시 도시재생지원센터 법인설립 타당성 검토 용역(2018)도 직급별 인건비를 유사하게 책정하고 있음.

<표 4-12> 사회서비스원의 직급별 연간 보수표

(단위: 천원)

직급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	기능직
연봉	67,000	58,000	50,000	43,000	37,000	32,000	25,000

자료: 김연명 외(2016).

<표 4-13> 120다산콜재단의 직급별 연간 평균임금

(단위: 명, %, 천원)

직급	정원	가중치	1인당 연간 급여 평균
본부장	1	300.0	76,055
1급	3	250.0	63,379
2급	24	200.0	50,703
3급	36	150.0	38,027
4급	140	120.0	30,422
5급	171	105.0	26,619
6급	75	95.7	24,241
합계	450		

주: 이상은 직접인건비, 이 외에 복지포인트, 명절보너스, 연말성과급 등 복리후생성격의 임금 존재.
 자료: 정흥준 외(2016).

<표 4-14> 충남복지연구재단 연간 인건비 산정기준

(단위: 천원)

구분	인건비	총계
일반직 인건비 (비상임감사, 경영기획팀, 교육지원팀, 컨설팅인증팀, 지역네트워크 서비스지원팀)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대표이사(고위공무원 준용): 120,000*1명=120,000 ○ 사무처장(공무원 3급 준용): 80,000*1명=80,000(파견) ○ 나급(공무원 5급 준용) : 60,000*5=300,000(2명 파견) ○ 다급(공무원 6~7급 준용) : 40,000*5=200,000 ○ 라급(공무원 8~9급 준용) : 35,000*7=245,000 ○ 4대보험 및 퇴직금 적립액(총액의 15%)= 141,750 	연간 886,750 (파견 3명분 제외)
연구직 인건비 (정책개발팀)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 책임연구원(팀장)급 준용 : 70,000*1=70,000 ○ 연구위원급 준용 : 55,000*3=165,000 ○ 부연구원급 준용 : 40,000*2=80,000 ○ 4대보험 및 퇴직금 적립액(총액의 15%)= 47,250 * 팀장의 경우 수도권 복지재단 평균 연봉 70,000 적용 	연간 362,250
합계		연간 1,249,000

자료: 한국경제경영연구원(2018).

<표 4-15> 세종시복지재단 1단계 연간 인건비 산정기준

구분	산정	비고
대표이사	120,000천원(12,000만원×1명)	고위공무원 준용
사무처장	80,000천원(8,000만원×1명)	공무원 3-4급 준용
2급	220,000천원(6,000만원×4명)	공무원 5급 준용
3급	280,000천원(4,000만원×7명)	공무원 6-7급 준용
4-5급	455,000천원(3,500만원×13명)	공무원 8-9급 준용
4대보험 및 퇴직금 적립액(인건비 총액의 15%)		

자료: 이태수 외(2016).

<표 4-16> 순천시 도시재생지원센터 직급별 운영인력(안)

구분	1단계 인원	2단계 인원	비고
센터장	1명	1명	공무원 5급 20호봉
사무국장	1명	1명	공무원 6급 15호봉
팀장	3명	4명	공무원 7급 10호봉
팀원	4명	9명	공무원 9급 5호봉

자료: 김재열 외(2018).

- 정흥준 외(2016)에 따르면, 2015년 현재 서울신용보증재단의 경우 신입사원초임의 기본급(수당제외)은 175만원이며, 서울문화재단의 경우 7급 신입직원은 연봉제(하한 19,955천원~상한 40,934천원)를 도입하고 있고, 서울복지재단도 6급 신입직원의 경우 연봉제(하한 21,339천원~상한 46,235천원)를 적용하고 있음. 이를 참조하여 120다산콜재단 6급 직원의 기본급은 150~180만원 사이에서 책정함이 적절하며 연간 임금총액은 평균 약 3,000만원 내외에서 결정할 수 있다고 판단하였음.
- 신설 사회서비스원은 직원들의 숙련향상에 따른 보상 및 조직에 대한 책임감과 헌신을 부여하기 위해 직급제도를 도입함이 바람직함. 기본급은 6직급(1급~6급)을 바탕으로 한 기본급을 설계함.
- 근속 반영: 근속연수 반영을 통해 의욕저하를 극복하고 조직에 대한 애착과 일에 대해 몰입할 수 있도록 할 필요가 있음.

- 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제정으로 폐지된 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 지침도 보수체계와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있음.

제17조(보수체계) ① 출자·출연기관의 임원 및 직원의 보수는 연봉제 또는 호봉제를 운영하되, 대상 직위별, 업무의 중요도 등을 감안하여 개별 기관 실정에 부합되는 급여체계(연봉제 또는 호봉제)를 선택하여 적용한다.
 ② 보수(「소득세법」제20조에 따라 출자·출연기관으로부터 지급받는 모든 근로소득을 말한다.)는 반드시 예산의 범위 내에서 법령, 정관 또는 내부규정 등에 명시된 지급근거에 따라 집행하여야 한다.

- 직원의 보수 책정을 위해 유사 기관의 직원 보수 관련 정보를 파악하고, 이들 기관의 직원 임금을 정리할 필요가 있음. 김연명 외(2016)의 경우 사회서비스재단의 임금테이블로 그 기능이 가장 유사하다고 판단되는 서울시복지재단의 임금테이블을 적용하였으며, 신생조직이라는 점을 감안하여 복지재단의 임금수준보다는 조금 낮게 적용하고 있음.
- 출연기관은 생산성이 산출되기 어려운 만큼 보수수준이 공기업보다 낮게 책정되어야 한다는 견해가 있으며, 출연기관의 업무 상당수가 위탁집행형 준정부기관처럼 지방정부의 업무를 대행하여 처리하는 것임에 비추어 공무원 보수수준을 준용하여 직급별로 해당 공무원 직급 환산 평균 보수로 보수수준을 산정하는 것이 적절하다고 파악하는 경우도 있음. 다만, 공무원 보수수준을 어떻게 볼 것인지는 논의가 필요함.
- 사회서비스원이 애초에 공단으로 설립 예정이었고, 유사 출연기관과는 달리 산하에 상당히 많은 직영 사업·시설을 운영하게 된다는 점을 감안할 때 규모나 성격 등에서 지방공기업과 유사한 점이 있는 것은 사실임. 하지만 각 사업별 종사자의 보수수준과 본부 인력의 보수수준이 지나치게 차이가 나서는 곤란하며, 신생조직임을 감안하여 유사 기능을 가졌다고 판단되는 서울시복지재단의 직급별 보수표와 서울시여성가족재단의 직급별 보수표, 그리고 최근에 설립된 50+재단의 직급별 보수표 등을 참고하여 그 중간 수준에서 직급별 보수표를 작성함. 다만, 비교기관의 직급별 보수표가 1년 전의 것인 만큼 이를 감안하여 적용함.
- 직급별 기본연봉의 상한액은 당해직급 최고호봉 기본연봉과 직상위직급 최고호봉 기본연봉의 중간액으로 책정하고, 직급별 기본연봉의 하한액은 당해직급별 1/4호봉대의 기본연봉액으로 책정. 서울시 산하기관들을 참조해 보았을 때, 사회서비스원 6급 직원의 경우 기본급은 월 180~200만원 사이에서 책정함이 적절하며 연간 임금총액은 평균 약 3,000만원을 상회하는 수준에서 결정할 수 있으나, 이는 구체적인 업무강도 및 전문성에 따라 달라질 수 있으므로 단순비교는 어려울 것임.

<표 4-17> 사회서비스원 및 관련 비교 기관의 직급별 보수표

(단위: 천원, 2017년 기준)

직급	서울시복지재단			서울특별시 50+재단			서울시여성가족재단			서울시 사회 서비스원
	상한	하한	평균	상한	하한	평균	상한	하한	평균	
기관장	시장이 결정			시장이 결정				64,267		85,000
1급	93,481	53,233	73,357	80,388	48,472	64,430	78,309	52,735	65,522	66,000
2급	85,068	44,144	64,606	68,205	41,205	54,705	67,366	39,176	53,271	57,000
3급	72,707	37,652	55,179	58,041	32,214	45,127	59,684	31,940	45,812	50,000
4급	64,917	32,458	48,687	52,336	30,113	41,224	54,929	29,235	42,082	44,000
5급	57,126	27,265	42,195	46,040	25,887	35,963	46,603	24,413	35,508	38,000
6급	50,634	24,305	37,469	41,604	22,353	31,978	40,791	21,382	31,086	33,000
7급	44,558	23,102	33,830							

주: 50+재단 4급 이하 직원 연봉 상한액은 매년 발표되는 “서울시 사회복지시설 종사자 인건비 지급기준”을 참조하여 다음과 같이 결정한 것임.

- 1) 4급 : 사회복지시설 종사자 3급 27호봉
- 2) 5급 : 사회복지시설 종사자 4급 25호봉
- 3) 6급 : 사회복지시설 종사자 5급 23호봉

자료: 각 기관 보수규정.

3) 본부 인력의 임금구성 및 임금설계

- 각 사업별 현업직과 본부의 일반관리직의 직군을 다르게 구성할지라도 통합된 임금테이블로 설계하는 것이 지속가능성도 보장하는 적절한 방안이라는 점에서 통합된 임금테이블을 적용할 필요가 있음. 직영 기관 센터장 등 본부 지원 인력의 임금수준 및 임금체계는 규모에 따라 본부 일반관리직의 4-5급 수준을 적용하면 될 것이며, 직영 기관 현업직 인력의 경우 임금테이블을 어떻게 할 것인지에 대해서는 별도의 논의가 필요함. 다만, 최저기준선을 생활임금 수준 이상으로 하되, 서울시사회복지시설 종사자 단일임금체계와 같이 적용할 수 있는 임금체계가 있는 경우 그에 따르고, 임금체계가 없는 경우에는 적절한 승급 인상분(근속수당)을 고려하여 임금테이블을 작성해야 할 것임.
- 임금설계의 원칙: 초기인건비를 최소화하여 설계하고 사서원 설립 이후 인건비 상승은 공공기관예산지침 및 노사협의 등을 준수토록 함. 1인당 급여총액은 기본급(직급급, 45%), 호봉급(30%), 수당(25%, 팀장급 이상의 직책수당과 시간외 수당 등 법정수당은 별도반영)으로 구성하고, 각 직급별 업무중요도에 따라 임금가중치를 적용하여 1인당 평균 급여총액을 계산함.

<표 4-18> 임금가중치 예시: 120다산콜재단의 경우

직급	본부장	1급	2급	3급	4급	5급	6급
가중치	300.0%	250.0%	200.0%	150.0%	120.0%	105.0%	95.7%

자료: 정홍준 외(2016).

- 부가급여 지급: 서울시 산하 다른 출연기관과 유사하게 부가급여 또한 임금 안에 포함되어 지급되어야 할 것임. 아래 표에 예시된 것처럼 공통적으로 포함되는 시간외근무수당, 휴일근무수당, 연차휴가수당, 가족수당, 학비보조수당, 직책(직급)수당, 특정업무수행수당 등이 지급되어야 함.

<표 4-19> 부가급여 지급 예시

기관	부가급여 내용
서울특별시50+재단	시간외근무수당, 휴일근무수당, 당직수당, 연월차휴가수당, 가족수당, 학비보조수당, 직책(직급)수당, 특정업무수당
서울시복지재단	시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 연차휴가수당, 가족수당, 학비보조수당, 직책(직급)수당, 특정업무수행경비, 상담보조수당, 대표이사 직무대행 직책수행비

- 직책(직급)수당 지급: 팀장급 이상의 직책을 가진 임직원들에 대해 직책수당(정액)을 지급하여 리더십 향상에 기여할 수 있도록 할 필요가 있음. 대부분의 조직에서 관리자에 준하는 직책을 가지고 있을 경우 직책수당을 지급하고 있음. 서울시 사회서비스원의 경우 신설기관인 만큼 서울특별시50+재단에 비추어 직책수당을 지급하면 될 것임.

<표 4-20> 직책(직급)수당 예시

서울특별시 50+재단	<직책수당> - 대표이사 : 시장이 결정 - 사무총장, 기관장 : 500,000원 - 사무국장, 본부장, 실장: 400,000원 <직급수당> - 3급 : 300,000원 - 4급~5급 : 250,000원 - 6급 : 150,000원	◦ 예산의 범위 내에서 지급. 단 직책수당과 직급수당은 중복하여 지급하지 않음 ◦ 지급액 : 매 월
서울시 복지재단	- 대표이사 : 시장이 결정 - 1급 : 1,000,000원 - 2급 : 600,000원 - 3급(팀장) : 400,000원 - 4급 : 300,000원 - 5급 : 200,000원 - 6급, 7급, 공무원 : 150,000원	◦ 예산의 범위 내에서 지급 ◦ 7급 수당 신설 ◦ 성과급적 연봉제를 적용받는 미화직군은 직책(직급)보조수당을 지급하지 않음 ◦ 지급액 : 매 월 ※ 3, 4급 실·본부·센터·단장의 경우 2급에 준함

- 사회서비스 업무는 감정노동이 수반되는 업무로, 감정노동을 줄이기 위해서는 충분한 휴식, 감정노동에 대한 적절한 보상이 뒷받침되어야 하므로, 직영시설의 현업직 노동자들의 경우 직무수당 지급을 검토할 필요가 있음.
- 급식비, 복지포인트, 명절상여금 지급: ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’(17.7.20, “가이드라인”)에서 ‘복리후생적 금품은 불합리한 차별 없이 지급’하기로 하여 전환대상자들에게 월 13만원의 급식비, 연 40만원의 복지포인트, 연 80만원의 명절 상여금을 지급하도록 되어 있는 점을 반영하여 본부인력뿐만 아니라 직영시설 현업직 노동자들에게도 이러한 급식보조비, 복지포인트, 명절상여금이 지급되어야 할 것임. 배규식(2018) 또한 공공부문 비정규직의 정규직화와 최저임금의 큰폭 인상이 공공부문 임금체계와 직무등급체계의 표준화의 좋은 기회라고 파악하면서 공공부문 비정규직의 정규직화로 인한 임금인상 효과를 246,666원⁷⁾으로 보고 있음. 즉, 현업직 최하직급에 생활임금이 적용될 경우에는 이를 포함하여 임금을 구성하면 되겠지만, 최저임금이 적용될 경우에는 월 22~24만원 상당의 수당이 추가적으로 지급되어야 함. 다만, 명절상여금은 고정성이 결여되어 통상임금에 포함되지 않으며, 복지포인트는 대체로 통상임금에 포함되고 있음.⁸⁾
- 특정업무수당은 예산, 결산, 계약, 감사, 노사, 보상, 경영평가 등의 분야에 종사하는 직원들에게 월 80,000원 정도를 지급하는 것으로, 예산의 범위 안에서 행정안전부 지방출자출연기관 예산편성지침을 준용하여 지급하면 될 것임.
- 나머지 가족수당, 교통비 등 기타수당은 임금보전 성격의 일반적인 수당으로, 가족수당은 ‘지방공무원수당등에 관한 규정’을 준용하여 지급하면 될 것임.
- 인건비는 이상과 같은 임금 외에 4대보험 및 퇴직적립금을 포함하여 계산해야 함. 정부가 사업주이므로 정부는 임금의 10.4%에 해당하는 4대보험(국민연금 4.5% + 건강보험 3.12% + 장기요양보험 0.23026% + 고용보험 1.5%(실업급여 0.65% + 고용안정직업능력개발사업 0.85%)) + 산재보험 1.05%)을 부담해야 하고, 1년 이상 근무한 직원에게는 1개월 급여에 상

7) 246,666원 = 식대 13만원 + 복지포인트 33,333원(년 40만원/12개월) + 명절상여금 월할분 83,333원(100만원/12개월)

8) ‘임금’이란 그 명칭 여부를 불문하고 근로의 대가로 지급되는 일체의 금품을 의미한다고 할 것이므로, 통화의 형태로 제공되지 않는다가나 사용처가 제한된다고 하여 임금성을 부정할 수는 없는 바, ... 복지포인트는 매년 단위로 지급되고 신규채용·면직·해임·파면·휴직의 경우 월할 계산되어 지급되는 사실이 인정된다. 이러한 사실에 ... 복지포인트를 부여받은 피고 소속 근로자들은 원칙적으로 해당 복지포인트 전체에 관한 처분권한을 보유하고 있으므로, 원고들에게 확정적으로 지급된 것으로 평가할 수 있는 점, ... 복지포인트가 단순히 호의적·은혜적으로 제공된 것에 불과하다고 볼 수는 없는 점 등을 더하여 보면, 맞춤형 복지포인트는 정기적·일률적·고정적으로 지급되는 임금으로서 통상임금에 해당한다고 봄이 타당하다(부산지방법원 2017. 10. 19. 선고 2015가합50166 판결).

당하는 퇴직금을 지급할 의무가 발생하므로 예산부담분에서는 이를 고려해야 함(퇴직적립금 8.33333% 산정).

<표 4-21> 4대보험 부담률

(단위: %)

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험	합계	처리
사업주	4.5	3.35	1.5	1.05	10.4	사업주 추가 부담
근로자	4.5	3.35	0.65	-	8.5	급여에서 차감

- 따라서 기본급에 고정수당(정액수당)으로 직책(직급)수당, 급식비, 복지포인트, 명절상여금 등과 가족수당, 교통비 등을 합하여 임금이 구성되며, 여기에 4대보험 및 퇴직적립금을 더하여 인건비가 산정됨.

<표 4-22> 서울시 사회서비스원 본부 인력의 직급별 인건비

(단위: 원)

구분	인건비	임금(연간 보수)	간접노동비
원장	100,773,640	85,000,000	15,773,640
1급	78,214,200	66,000,000	12,214,200
2급	67,528,080	57,000,000	10,528,080
3급	59,216,720	50,000,000	9,216,720
4급	52,092,680	44,000,000	8,092,680
5급	44,968,760	38,000,000	6,968,760
6급	39,032,160	33,000,000	6,032,160

주: 1) 임금(연간 보수)=통상임금(월간)+기타수당+복리후생
 2) 간접노동비=4대보험+퇴직적립금
 3) 1월 미만 절사

- 결국 사회서비스원의 임금수준은 원장의 보수 이외에 1급부터 6급까지의 6직급으로 구성되어 있고, 이 경우 1급 평균 급여는 66,000천원, 2급은 57,000천원, 3급은 50,000천원, 4급은 44,000천원, 5급은 38,000, 6급은 33,000천원임. 여기에 4대보험 및 퇴직적립금을 합하여 서울시 예산으로 부담해야 할 인건비가 도출됨.

<표 4-23> 서울시 사회서비스원 본부 인력의 인건비 구성

(단위: 원)

구 분	연간 인건비 (A+B*12월)	연간 보수 (A=a*12월 +b)	통상임금(월간)				기타수당 (b)	간접노동비(B)			비고
			소계(a)	기본급	정액수당 (월간)	복지후생 (월간)		소계	4대보험 (월간)	퇴직적립 금(월간)	
본부					(직책+급식)	복지포인 트	(명절상여)				
원장	100,773,640	85,000,000	7,016,663	5,883,330	1,100,000	33,333	800,000	1,314,470	729,750	584,720	* 연차, 초과(연장, 휴일, 야간 포함) 미포함 * 교육, 건강검진 비 미포함 * 가족수당 미포함
1급	78,214,200	66,000,000	5,433,333	4,800,000	600,000	33,333	800,000	1,017,850	565,080	452,770	
2급	67,528,080	57,000,000	4,683,333	4,150,000	500,000	33,333	800,000	877,340	487,070	390,270	
3급	59,216,720	50,000,000	4,099,993	3,666,660	400,000	33,333	800,000	768,060	426,400	341,660	
4급	52,092,680	44,000,000	3,599,993	3,216,660	350,000	33,333	800,000	674,390	374,400	299,990	
5급	44,968,760	38,000,000	3,099,993	2,716,660	350,000	33,333	800,000	580,730	322,400	258,330	
6급	39,032,160	33,000,000	2,683,333	2,400,000	250,000	33,333	800,000	502,680	279,070	223,610	

주:

1) 통상임금에는 직책(직급)수당, 급식비, 복지포인트가 포함됨.

2) 직책(직급)수당

- 원장: 시장이 결정하나, 월 1,000,000원으로 설정, 1급: 월 500,000원, 2급: 월400,000원

- 3급: 월 300,000원, 4-5급: 월 250,000원, 6급: 월 150,000원

3) 급식비: 월 10만원(가이드라인은 월 13만원으로 되어 있으나, 계산의 편의를 위해 월 10만원으로 책정), 복지포인트: 연 40만원, 명절상여금: 연 80만원

4) 4대보험(월)=통상임금(월)×10.40026%, 퇴직적립금(월)=통상임금(월)×8.33333%

5) 변동급인 수당은 예비비에서 별도로 산정함.

4) 본부 조직의 총인건비 및 운영예산 추계

- 설정된 임금기준에 따라 설립기 본부 인력 20명의 인건비를 추정한 결과 9억여원 수준으로 추계되었으며, 성숙기 본부 인력 70명의 인건비를 추정한 결과 31억2천여만원으로 추계되었음. 이러한 연간 인건비 총액은 고정급을 기준으로 한 법정비용 외에 복리후생비와 4대보험 및 퇴직금충당금 등의 간접노동비가 포함된 것이며, 실제 인건비 운영에서는 가족수당, 연차보상수당, 야근·특근 수당 등의 변동급이 추가적으로 발생할 수 있으며, 약 10% 이상의 추가 성과급 또한 받을 수 있기 때문에 실제 연간 투입 예산은 조금 더 많을 수 있음.

<표 4-24> 서울시 사회서비스원 본부 조직의 총인건비 추계

(단위: 명, 천원)

직급	1인당 인건비(천원)	1단계 설립기(2019년)		2단계 성숙기(2022년)	
		인원수	직급별 인건비(천원)	인원수	직급별 인건비(천원)
원장(대표)	100,774	1	100,774	1	100,774
1급	78,214	0	0	1	78,214
2급	67,528	0	0	2	135,056
3급	59,216	0	0	3	177,648
4급	52,093	3	156,279	6	312,558
5급	44,969	3	134,907	16	719,504
6급	39,032	13	507,416	41	1,600,312
총계		20	899,376	70	3,124,066

- 사회서비스원 예산에는 인건비 외에 운영비와 사업비가 추가되어야 함. 김연명 외(2016)는 사업 초기인 1단계를 위주로 분석하였는데, 본부 조직 운영비의 경우 서울시복지재단의 운영비 실 지출액을 사회서비스원 본부 규모와 비교하여 약 6억원으로 산정하였고, 사업비로는 약 13억을 산정하였으며, 사회서비스재단 설립을 위한 기본 재단에 따른 물품·자산취득비는 1회적 지출이라는 점에서 출연금 규모 산정에만 포함시키고, 연간 예산에는 포함시키지 않았음. 이를 준용하여 사회서비스원의 2019년 운영비는 5억원으로 산정하고, 사업비의 경우 개별 사업에 배정되지 않은 통합 교육훈련비를 포함해야 하므로 2019년에는 10억원 정도를 배정하고, 성숙기에는 20억원 정도를 배정함. 다만, 사회서비스원이 안착화되는 2단계에는 인건비의 10% 정도에 해당하는 성과급 3억1천만원 정도를 예비비에 포함시켜 고려할 필요가 있음.

- 정리하면 사회서비스원의 설립기인 2019년에 본부 조직 운영예산은 연간 약 25억여원, 성숙기에는 연간 약 67억4천여만원의 본부 조직 운영예산이 필요한 것으로 추계됨.

<표 4-25> 사회서비스원 본부 조직 운영예산 추정

(단위: 백만원)

구분	1단계	2단계	산출내용 및 비고
인건비	900	3,124	본부 인력 인건비
운영비	500	1,000	기관운영비, 사무관리비, 공공요금, 회의운영비, 물품 및 자산 취득비 등
사업비	1,000	2,000	교육훈련비, 연구개발비, 경영지원비 등
예비비	100	612	2단계에 성과급(10%) 등의 예산 포함
합계	2,500	6,736	물가상승률 불포함

3. 서울시 사회서비스원의 경제성 분석

1) 경제성 분석 방식 원칙

- 사회서비스원은 공익을 추구하면서도 효율성을 높여 수익을 창출하는 데도 노력해야 함.
- 사회서비스원이 하는 노인요양사업, 보육사업 등은 이익을 창출하고자 민간에서 다수가 공급되고 있는 사업임.
- 민간에서 하는 사업을 사회서비스원이 수행하려는 이유는 공공성을 높일 뿐만 아니라 규모의 경제를 통한 효율성도 달성할 수 있기 위함임. 예측 가능한 안정적 수익을 창출하는 것이 사회서비스원의 지속가능성을 담보할 수 있는 방법임.
- 그런데 서울시 사회서비스원의 수익을 평가하고 판단하는 것은 대단히 어려움. 실제로 ‘서울시 투·융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구 I(서울공공투자관리센터, 2012)’에서도 “보건복지 분야와 관련한 경제성 평가 방법은 현재까지 거의 전무”하다고 표현하고 있음.
- 사회서비스원이 공급하는 서비스는 일반적으로 가치재(merit goods)의 성격을 지니고 있음. 개인적 수익보다(private benefit) 사회적 편익이(social benefit)에 미치지 못하여 과소공급

가능성이 있기에 사회서비스원이 공급하려고 하는 것임. 이에 중앙정부나 지방정부가 보조금을 지급하거나 직접 운영할 필요성이 생김.

- 이에, 사회 전체 후생을 증진시킬 수 있는 적절한 공급량보다 과소공급의 가능성이 있는 사회서비스를 제공하는 것이 사회서비스원의 존재 목적임. 결국, 사회서비스원의 존재 목적을 고려하여 수익을 측정하고자 한다면 개인적 수익뿐 만아니라 사회적 편익까지 고려해야 함. 사회적 편익까지 고려한 총 편익을 사회서비스원의 사회적 비용과 비교하여 사회서비스원의 경제적 가치와 재정운영 원칙을 세울 수 있을 것임.

- 결국, 사회서비스 공급 시 사회서비스를 통해 얻을 수 있는 유형의 수익 외에 공적인 효용까지 접근하는 것이 요구된다. 비용은 상대적으로 측정이 쉬운 반면 사회전체 후생을 증대시키는 경제적 효용은 화폐단위로 측정하기 쉽지 않음. 이에 사회복지서비스 증대에 따른 사회후생 증대는 총체적으로 파악해야 함.

- 경제성 분석에 가장 많이 쓰이는 방식은 ‘비용편익비율분석법’, ‘내부수익률법’, ‘순현재가치법’ 이상 세 가지 방법이 자주 쓰임.
 - 비용편익비율분석법(BC ratio: Benefit-Cost Ratio)
 - 내부수익률법(IRR: Internal Rate of Return)
 - 순현재가치법(NPV: Net Present Value)

- 비용편익비율분석법(BC ratio)은 편익을 비용으로 나눈 값으로 1.0을 넘으면 경제적 타당성이 있다고 보는 방법임. 장기간에 걸쳐 투입되는 비용과 편익을 할인율을 정해 현재가치로 환산하여 평가하는 방식임.

- 내부수익률법(IRR)은 편익과 비용의 현재가치 합계가 동일하게 되는 수준의 할인율을 의미하는 것임. 즉, 순현재가치를 ‘0’으로 만드는 할인율을 정하는 것임. 사회적 할인율보다 내부수익률이 높을 때, 경제성이 있다고 판단할 수 있음. 내부수익률법은 시행착오방식을 통해 현금유입의 현재가치와 현금유출의 현재가치를 일치시켜주는 방법임. 그런데 이번 사회서비스원은 단일한 사업이 아니라 요양시설, 어린이집, 장애인시설 등 여러 사업이 복합되는 사업임. 이렇게 여러 사업이 복합적으로 동시에 진행중인 사업을 평가하기에는 내부수익률법은 지나치게 복잡할 뿐만아니라 전체 사업의 경제적 적절성을 평가하기 어려울 수 있음. 이에 이번 경제성 분석에는 내부수익률법은 고려하지 않기로 함.

- 순현재가치(NPV)법은 현재 가치로 환산된 장래의 연차별 편익의 합계에서 비용의 합계를 뺀 값을 의미함. 비율이 아니라 그 편익과 비용의 차이로 내부수익률은 사업의 절대적 크기를 반영하기 어려운 잣대임. 즉, 사회서비스원의 규모를 달리하면 순현재가치법으로 인한 사업 정당성이 달라질 수 있음. 이에, 이번 경제성 분석에서는 순현재가치법은 고려하지 않기로 함.
- 복수의 독립된 사업을 운영하는 재단 설립에 대한 경제성 분석을 현금유입 및 유출을 통해 구해보고자 하는 이번 보고서에는 위에 제시된 경제성 분석 방식 중 BC비율 분석이 가장 적합함. 초기에 많은 비용이 발생하고 오랜 기간에 걸쳐 편익이 발생하는 보건복지 분야의 사업의 시간차이를 고려할 수 있는 BC비율 분석의 장점을 활용하는 데 유용하기 때문이다. 또한 재단 설립이라는 단일목적 사업의 경제적 효과를 분석하는 데는 상호배타적 대안선택이 어려운 BC비율 분석의 단점을 고려할 필요성이 떨어지게 됨.

<표 4-26> 경제성 분석 방법

분석기법	판단	장점	단점
비용편익비율 (BC ratio)	$B/C > 1$	- 이해용이, 사업규모 고려 - 현금유입 및 유출 발생시간의 고려	- 상호배타적 대안선택의 오류발생 가능
내부수익률 (IRR)	$IRR > k$	- 사업의 수익성 측정 가능 - 타 대안과 비교가 용이 - 평가과정과 결과 이해가 용이	- 사업의 절대적 규모를 고려하지 않음 - 복수의 IRR이 동시에 도출될 가능성내포
순현재가치 (NPV)	$NPV > 0$	- 대안 선택 시 명확한 기준 제시 - 장래발생 현금유입 및 유출의 현재 가치 제시 - 한계 순현재가치 고려, 타 분석에 이용가능	- 이해의 어려움 - 투자규모의 차이를 충분히 고려하지 못함

2) 분야별 재정 소요

(1) 노인요양사업

- 사회서비스원은 상술한 바와 같이 노인요양 사업을 모형1, 모형2, 모형3 형태로 연차별로 설립함. 초기단계인 2019년에 모형1 3개소와 모형2 1개소를 설립함. 2020년에 요양 시설이 있는 모형3을 설립하고 이후에도 순차적으로 확대해 나감.

- 모형1은 방문센터만 존재하며, 모형2는 방문센터에 주야간센터가 추가된 형태, 모형3은 요양시설을 갖추고 모형2의 사업을 영위하는 형태임.

<표 4-27> 연차별 노인요양사업 설립계획

(단위: 개소)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
모형1 방문센터	3	2	2	4	11
모형2 주야간+방문	1	2	2	3	8
모형3 요양시설+주야간+방문	-	1	3	2	6

- 위와 같은 연도별 설립계획에 따라 요양시설, 주야간센터, 방문센터의 연차별 신규 설립계획 및 누계 설립계획은 다음 표와 같음.

<표 4-28> 연차별 노인요양사업 각 시설별 설립계획

(단위: 개소)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
요양시설 신규	-	1	3	2	6
주야간 신규	1	3	5	5	14
방문센터 신규	4	5	7	9	25
요양시설 누계	-	1	4	6	
주야간 누계	1	4	9	14	
방문센터 누계	4	9	16	25	

- 2019년부터 단계적으로 설립하다가 2022년까지 요양시설은 총6개, 주야간 센터는 총14개, 방문센터는 총 25개를 설립함.
- 그런데 ‘단계별 발전전략 및 연차별 사업운영 설계’에 따라 각 시설별 인력현황은 아래 <표 4-29>와 같음.

<표 4-29> 노인요양사업 모형별 인력안

(단위: 명)

구분		사회 복지사	간호사	간호 조무사	요양 보호사	물리 (작업) 치료사	영양사	조리원	기타
인 력	요양시설(150명 규모)	4	6	3	70	6	1	7	4
	주야간센터(40명 규모)	1		1	7	(1)		1	3
	방문요양센터(120명 규모)	2			64				

- 위 표를 각 인건비 지급액에 맞춰 연차별 노인요양사업 각 시설별 노동자 명수와 해당지역의 임금 수준을 적용하면 각 시설별 연간 인건비 총액이 산출 가능함.

<표 4-30> 각 시설별 기준 인건비

(단위: 원)

구분	인건비 총액
요양시설(150명 규모)	2,450,499,000
주야간센터(40명 규모)	305,513,000
방문요양센터(120명 규모)	1,440,120,000

- 결국, 위 표에 따라 각 시설별 인건비 지급액에 맞춰 연차별 노인요양사업 각 시설 수 누계를 적용하면 각 시설별 연간 인건비 총액은 다음 <표 4-31>로 도출될 수 있음.
- 요양시설 누계 인건비는 전체 각 노인요양사업의 누계 개수만큼의 인건비를 도출한 것임. 즉, 2019년 방문요양센터 4개 건설계획에 맞춰 약 61억원의 인건비를 편성함.
- 그러나 각 요양시설 설립일자가 반드시 설립계획년도의 1월 1일부터 운영을 시작할 수는 없음. 또한 직원을 모두 채용한 후에 요양시설을 설립하기보다는 요양시설 설립 이후 서비스 이용자가 많아지면 요양보호사의 채용도 이후에 단계적으로 늘림.
- 이에 각 요양시설별, 연도별 인건비는 설립 첫해에는 기준 인건비의 절반만 필요하다고 임의로 가정하고 설립 다음 해부터는 기준 인건비 전액을 계산 한 것을 '예상인건비'라고 정의함.

- 예상인건비에 따라 노인요양사업의 2019년 인건비는 약 30억원이며, 2022년의 예상 인건비는 453억원임.
- 또한, 예상인건비에 적용하는 기준인건비를 각 연도별로 동일하게 적용하는 것은 현실에 맞지 않음. 경제성장 또는 물가상승 등에 따라 임금인상은 필연적임. 이에 매년 임금이 5% 성장한다는 가정으로 각 연도별 인건비 총액을 최종적으로 도출함.
- 결국, 인건비 상승까지 감안한 노인요양사업 최종 인건비는 2019년 30억원, 2020년 119억 원, 2021년 288억원, 2022년 524억원임.

<표 4-31> 각 요양시설별 연도별 인건비 총액

(단위: 백만원)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
요양시설 누계 인건비	-	2,450	9,802	14,703	26,955
주야간 누계 인건비	305.51	1,222	2,750	4,277	8,554
방문요양센터 누계 인건비	5,760.48	12,961	23,042	36,003	77,766
소계	6,066	16,633	35,594	54,983	113,275
요양시설 예상 인건비	-	1,225	6,126	12,252	19,604
주야간 예상 인건비	153	764	1,986	3,513	6,416
방문요양센터 예상 인건비	2,880	9,361	18,002	29,522	59,765
소계	3,033	11,350	26,114	45,287	85,785
요양시설 예상 인건비 임금상승 5% 적용	-	1,287	6,754	14,184	22,224
주야간 예상 인건비 임금상승 5% 적용	153	802	2,189	4,067	7,211
방문요양센터 예상 인건비 임금상승 5% 적용	2,880	9,829	19,847	34,176	66,732
소계	3,033	11,918	28,790	52,427	96,167

- 한편, 노인요양시설 설립비용 및 운영비용은 김연명 외(2016)에 따라 약 58억원이 든다고 가정하였음. 이는 서울시 소유부지로 토지매입비를 0원으로 하고 건립비가 1개소당 58억원으로 산정한 금액임. 또한, 운영적자 비용은 첫째 3억원이 발생한다고 가정함.

- 또한, 58억원 및 3억원을 각 연도별 설립계획에 맞춰 비용을 계산해보면 1개소를 신규설립하는 2020년 에는 각각 58억원과 3억원의 설립비용과 운영적자비용이 발생하고 2022년에는 각각 116억원과 6억원의 비용이 발생하게 됨.
- 이들 설립비용과 운영적자비용에 연도별 물가상승률을 2%로 적용하면 4년간 비용 총합계는 각각 355억원과 18억원이 됨.

<표 4-32> 요양시설 설립비용

(단위: 백만원)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
요양시설 설립	-	5,800	17,400	11,600	34,800
요양시설 운영적자	-	300	900	600	1,800
요양시설 설립 물가상승 2% 적용	-	5,916	17,748	11,832	35,496
요양시설 운영 물가상승 2% 적용		306	918	612	1,836

(2) 보육사업

- 사회서비스원이 관할하는 어린이집 신규 설립계획은 2020년부터 매년 15개를 설립하는 것임. 이에 신규설립 비용을 구하고자 기존 신규설립 비율과 비슷한 숫자를 임의로 택하여 가정형을 매년 6개 소규모(공공주택 관리동) 형태를 매년 6개, 그리고 중규모 국공립(민간매입 신축)을 3개 설립하는 것으로 가정하고 비용을 계산하고자 함.

<표 4-33> 어린이집 신규 설립개소(예측)

(단위: 개소)

어린이집 설립 구분	2019	2020	2021	2022	합계
가정형	-	6	6	6	18
소규모(공공주택 관리동)	-	6	6	6	18
중규모국공립(민간매입/신축)	-	3	3	3	9
합계		15	15	15	45

어린이집 설립 누계	2019	2020	2021	2022	합계
가정형	-	6	12	18	18
소규모(공공주택 관리동)	-	6	12	18	18
중규모국공립(민간매입/신축)	-	3	6	9	9
합계		15	30	45	45

주: 매년 15개소 확충은 서울시 국공립어린이집 확충 계획을 토대로, 임의로 가정형, 공공주택형, 중규모형을 나누어 산출함

- 김연명 외(2016)에 따라 신규 신축비용은 가정형이 7.5억원, 소규모(공공주택 관리동)가 약 2.5억원, 중규모국공립(민간매입/신축)이 약 25억원의 비용이 발생한다고 가정하였음. 이에 따라 어린이집 설립 시기에 해당 설립비용을 대입하여 연도별 어린이집 설립비용을 도출 가능함.
- 2020년부터 2022년까지 어린이집 설립 비용은 각 연도 모두 135억원, 총액 405억 원임. 동 설립비용에 연도별 약 2%의 물가상승률을 적용한다면, 2020년 138억원, 2022년 143억원으로 설립비용이 도출된다고 할 수 있음.

<표 4-34> 연도별 어린이집 설립비용

(단위: 백만원)

어린이집 설립 구분	2019	2020	2021	2022	합계
가정형	-	4,500	4,500	4,500	13,500
소규모(공공주택 관리동)	-	1,500	1,500	1,500	4,500
중규모국공립(민간매입/신축)	-	7,500	7,500	7,500	22,500
합계		13,500	13,500	13,500	40,500
어린이집 설립 구분 (물가 상승 2%반영)	2019	2020	2021	2022	합계
가정형	-	4,590	4,682	4,775	14,047
소규모(공공주택 관리동)	-	1,530	1,561	1,592	4,683
중규모국공립(민간매입/신축)	-	7,650	7,803	7,959	23,412
합계		13,770	14,046	14,326	42,142

- 어린이집 인건비를 도출하고자 표준 모델의 인건비를 도출하고자 함. 일반형 중규모의 경우 보육교직원 14명 보육교사 11명 조리원 2명이 근무한다는 것으로 가정함.

<표 4-35> 어린이집 표준모델에 따른 직원 수

(단위: 명)

구분	보육교직원 수	원장	보육교사 보조교사포함	조리원
일반형 중규모(70인)	14	1	11	2
일반형 소규모(49인)	11	1	9	1
가정형(20인)	6	1	4	1

- 이에 따라 원장, 보육교사, 조리원 등의 임금을 각 어린이집 표준모델에 따른 직원 수와 대입하여 구한 인건비 총액은 다음 표와 같음. 또한, 동 보고서에 따라 방문간호사와 대체교사 각 65명 170명의 인건비 금액은 각각 14억 6천만원, 그리고 38억3천만원임.

<표 4-36> 어린이집 표준모델에 따른 운영비 및 인건비 금액

(단위: 원)

구분	운영비 및 인건비
일반형(70인) 운영비	500,000,000
일반형(49인) 운영비	350,000,000
가정형(20인) 운영비	190,000,000
방문간호사 인건비(65명)	1,464,322,860
대체교사 인건비(170명)	3,829,767,480

주: 1) 70인, 49인, 20인 어린이집 운영비(총 세입세출)는 2017년 평균값임.

2) 방문간호사, 대체교사는 2018년 보육교사 호봉기준에 따라 지난 호봉 상승률인 5%를 반영. 이 사업이 시작될 2020년 1호봉 기준 적용하여 산출함

- 결국, 각 연도별 설립계획 누계에 맞춰 각 어린이집 유형별 인건비를 대입하여 인건비 총액을 도출 할 수 있음. 2020년의 총 인건비는 110억원이며, 2022년의 총인건비는 270억원임.
- 각 연도별 인건비에서 인건비가 매년 5% 상승한다고 가정하면 2020년 인건비는 총 115억원, 2021년 인건비는 총 206억원, 2022년 인건비는 312억원임.

<표 4-37> 연도별 어린이집 설립에 따른 인건비 지출액

(단위: 백만원)

어린이집 인건비	2019	2020	2021	2022	합계
가정형	-	3,000	6,000	9,000	18,000
소규모(공공주택 관리)	-	2,100	4,200	6,300	12,600
중규모국공립(민간매입/신축)	-	570	1,140	1,710	3,420
방문간호사	-	1,464	1,538	1,614	4,616
대체교사	-	3,830	5,823	8,367	18,020
합계		10,964	18,701	26,991	56,656
어린이집 인건비 (물가상승 5% 반영)	2019	2020	2021	2022	합계
가정형	-	3,150	6,615	10,419	20,184
소규모(공공주택 관리동)	-	2,205	4,631	7,293	14,129
중규모국공립(민간매입/신축)	-	599	1,257	1,980	3,835
방문간호사	-	1,537	1,696	1,868	5,101
대체교사	-	4,022	6,420	9,686	20,127
합계		11,513	20,619	31,246	63,376

주: 1) 어린이집 보육교직원, 방문간호사, 대체교사 인건비는 정부가 고시한 보육교직원 호봉(표)의 매년 상승분인 5%를 적용 산출함

2) 방문간호사는 65명, 대체교사는 170명('20), 250명('21), 350명('22) 등으로 상용직 인건비만 적용함

(3) 장애인활동지원

- 사회서비스원 설립계획에 따른 연도별 장애인 활동지원센터 신규 설립안은 2019년, 2020년에는 각 두 개, 그리고 2021년, 2022년에는 각 4개씩 신규 설립하는 것으로 계획되어 있음. 즉 누계기준으로는 2019년부터 2022년까지 총 12개의 장애인활동지원센터 설립할 계획임.

<표 4-38> 장애인활동지원센터 연도별 설립계획

(단위: 개소)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
장애인활동지원센터 신규	2	2	4	4	12
장애인활동지원센터 누계	2	4	8	12	12

- 연도별 설립계획과 장애인센터 표준모델에 따라 장애인활동지원센터 내 필요한 인원은 신규 기준과 누계기준으로 다음 <표 4-39>로 나타낼 수 있음.

<표 4-39> 장애인활동지원센터 연도별 인원

(단위: 명)

장애인센터 인원 신규	2019	2020	2021	2022	합계
관리직	4	4	8	8	24
상용직	133	133	267	267	800
상용직(파트타임)	67	67	133	133	400
장애인센터 인원 누계	2019	2020	2021	2022	합계
관리직	4	8	16	24	24
상용직	133	266	533	800	800
상용직(파트타임)	67	134	267	400	400

<표 4-40> 장애인활동지원센터 인건비 및 시설운영비

(단위: 원)

구분	연별	월별	월복리후생
관리직	25,704,000	2,142,000	
상용직(파트타임포함)	2,364,036,000	168,420,000	28,902,000
인건비 소계	2,389,740,000	170,243,000	
시설운영비	23,112,000	1,926,000	
총합	4,802,592,000	342,731,000	

* 201.7만원 X (67명 + 33명/2)

- 장애인활동지원센터 개소 당 인건비는 관리직과 상용직 및 파트타임 포함하여 약 24억원이며 시설운영비 2,311만원을 합하여 총 24억원이 된다는 사실을 알 수 있음.
- 이를 장애인활동지원센터 설립계획에 따른 연도별 인력계획에 대입하면 다음 <표4-41>와 같이 장애인활동지원센터의 연도별 인건비를 도출 할 수 있음. 즉, 장애인활동지원센터의 연도별 인건비는 2019년 25억원, 2020년 73억원, 2021년 146억원, 2022년 243억원이 필요하다고 추산 가능함.

<표 4-41> 장애인활동지원센터 인건비

(단위: 백만원)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
관리직	103	206	411	617	1,337
상용직(파트타임포함)	2,364	7,092	14,184	23,640	47,280
합계	2,467	7,298	14,595	24,257	48,617
인건비 상승 5% 반영	2019	2020	2021	2022	합계
관리직	103	216	453	714	1,486
상용직	2,364	7,447	15,638	27,367	52,816
합계	2,467	7,663	16,091	28,081	54,302

- 또한 장애인활동지원센터 표준모델 시설운영비를 연도별 설립계획에 따라 적용한다면 다음 <표 4-42>와 같음. 연 물가상승률을 2%라고 가정한 연도별 시설운영비는 2022년 약 3억 원에 달한다고 추정할 수 있음.

<표 4-42> 장애인활동지원센터 시설운영비

(단위: 원)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
시설운영비	46,224,000	92,448,000	184,896,000	277,344,000	600,912,000
시설운영비 물가상승률 2% 반영	46,224,000	94,296,960	192,365,798	294,319,672	627,206,430

(4) 서울시 사회서비스원 본부

- 사회서비스원은 소관하는 모든 사업을 총괄할 뿐만 아니라 각 직접 사업을 수행하기도 함. 이에 직급별 인원표는 다음 <표 4-43>과 같음.

<표 4-43> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 인력 총원계획

(단위: 명)

구분	2019	2020	2021	2022
원장(대표)	1	1	1	1
1급	0	0	0	1
2급	0	1	2	2
3급	0	1	2	3
4급	3	4	5	6
5급	3	8	12	16
6급	13	20	30	41
총계	20	35	52	70

○ 각 직급별 인건비는 보수와 사회복지비 등 간접노동비를 포함하면 다음 <표 4-44>과 같음.

<표 4-44> 서울시 사회서비스원 본부 직급별 인건비 단가

(단위: 원)

구분	인건비	임금(연간 보수)	간접노동비
원장	100,773,640	85,000,000	15,773,640
1급	78,214,200	66,000,000	12,214,200
2급	67,528,080	57,000,000	10,528,080
3급	59,216,720	50,000,000	9,216,720
4급	52,092,680	44,000,000	8,092,680
5급	44,968,760	38,000,000	6,968,760
6급	39,032,160	33,000,000	6,032,160

주: 1) 임금(연간 보수)=통상임금(월간)+기타수당+복리후생

2) 간접노동비=4대보험+퇴직적립금

3) 1원 미만 절사

○ 사회서비스원의 인건비 단가에 연도별 충원계획을 적용하면 다음 <표 4-45>와 같이 각 연도별 인건비를 알 수 있음. 형성기인 2019년에는 계획된 인력을 모두 충원할 필요 없기에 약 9억원의 인건비가 필요함. 반면 2022년에는 31억원의 인건비가 필요하다는 사실을 알 수 있음.

<표 4-45> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 인건비

(단위: 백만원)

	2019	2020	2021	2022	합계
원장	101	101	101	101	404
1급	-	-	-	78	78
2급	-	68	135	135	338
3급	-	59	118	178	355
4급	156	208	260	313	937
5급	135	360	540	720	1,755
6급	507	781	1,171	1,600	4,059
소계	899	1,577	2,325	3,125	7,926

○ 사회서비스원의 인건비 상승이 연도별 약 5%라고 가정한다면 인건비 상승을 감안한 인건비 비중은 다음 <표 4-46>을 통해 도출 할 수 있음. 2022년 인건비는 약 36억원이 됨.

<표 4-46> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 인건비(인건비 상승률 5% 반영)

(단위: 백만원)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
원장	101	106	111	117	435
1급	-	-	-	91	91
2급	-	71	149	156	376
3급	-	62	131	206	399
4급	156	219	287	362	1,024
5급	135	378	595	833	1,941
6급	507	820	1,291	1,853	4,471
소계	899	1,656	2,564	3,618	8,737

- 또한 사회서비스원 본부의 운영비, 사업비, 예비비는 2019년 첫째 각각 5억원, 10억원, 1억원 들 것으로 예상함. 2022년도에는 10억원, 20억원, 6.1억원이 될 것으로 예측됨. 여기에 물가상승률 2%를 가정하고 반영하면 2022년 운영비, 사업비, 예비비는 각각 11억원, 21억원, 6.5억원이 될 것임.

<표 4-47> 서울시 사회서비스원 본부 연도별 운영비

(단위: 원)

구분	2019	2020	2021	2022	합계
본부 운영비	500,000,000	650,000,000	800,000,000	1,000,000,000	2,950,000,000
보원 사업비	1,000,000,000	1,300,000,000	1,600,000,000	2,000,000,000	5,900,000,000
본부 예비비	100,000,000	318,000,000	453,000,000	612,000,000	1,483,000,000
본부 운영비 (물가상승 2% 반영)	500,000,000	663,000,000	832,320,000	1,061,208,000	3,056,528,000
보원 사업비 (물가상승 2% 반영)	1,000,000,000	1,326,000,000	1,664,640,000	2,122,416,000	6,113,056,000
본부 예비비 (물가상승 2% 반영)	100,000,000	324,360,000	471,301,200	649,459,296	1,545,120,496

- 이외에 2019년 설립 첫째에 본부 초기 설립비는 김연명 외(2016)에 따라 초기 출자금 10억원이 발생할 것으로 예측됨.

3) 분야별 편익

(1) 노인요양사업

- 서울요양원의 경우 2014년 설립 첫째 약 2억원 손실, 2015년 38.4억원 사업수익, 37억원 사업비용 발생하여 1.4억원(3.2%)의 사업이익이 발생했음.

- 노인장기요양시설 편익은 시설 이용자가 지불하는 금액과 노인장기요양보험공단에서 제공하는 요양급여에서 나오는 편익으로 나누어짐.(김연명 외, 2016).
- 방문요양센터 편익은 서비스 이용자 수에 따라 달라짐. 월급제 방문요양보호사 1명의 서비스 근로시간은 방문요양 월 45시간 (3시간 수가 월15일 이용) 3등급 이용자 2명과 돌봄종합서비스 월 27시간 이용자 2명을 기준으로 함. 방문요양 3등급의 1시간 수가 수입은 14,740원이며 돌봄 종합서비스 1시간 수가 수입은 10,760원임. 월 수가 수입은 방문요양 1,326,600원과 돌봄 종합서비스 581,040원을 합산한 1,907,640원임. 이 금액에 12개월을 적용한 22,891,680원이 방문요양보호사 1인당 연간 수익이며 이용자 수급이 안정화되었을 때의 금액임. 단, 설립 1년 차는 이용자가 0명에서 차츰 증가할 것으로 보이며 이에 따라 초기 5개월간의 수가 수입없이 인건비만 지급되는 것을 가정하여, 안정기 수익의 약 58%에 해당하여 감소함.
- 월급제 방문요양보호사는 월 174시간을 근로하고 서비스 노동 144시간과 그외 교육과 슈퍼비전 및 공동활동(협력지원 및 홍보) 시간 30시간을 적용함.

<표 4-48> 방문요양사 1인당 수익금액

(단위: 천원)

방문요양보호사 월급제 적용	수익금액
월급제 근무시(서비스근로 144시간기준 1시간 수익- 안정기)	13.27
월급제 근무시(서비스근로 144시간기준 1시간 수익- 1차년)	7.68
요양보호사 1인당 연간 (안정기)	22,892
요양보호사 1인당 연간 (1차년)	13,277

- 요양보호사 1인당 연간 안정기 수익을 22,891,680원으로 하고 첫해 수익을 13,277,174원 (안정기 수익의 약 58%)로 하면 요양보호사가 70명 있는 요양시설의 안정기 수익은 16억원 (첫해 9.3억원)이고, 요양보호사가 7명 있는 주야간센터의 안정기 수익은 1.6억원(첫해 0.9억원)이며, 요양보호사가 64명 있는 방문요양센터의 안정기 수익은 14.7억원(첫해 8.5억원)임. 이를 방문요양센터, 주야간센터, 요양시설 별 각 표준 수익 모델로 가정할 수 있음.
- 위의 표준 모델에 따른 수익구조를 연도별 설립계획에 따른 방문요양보호사 인원 수를 대입하면 다음 <표 4-49>가 도출 가능함. 2019년에는 방문요양센터에서 34억원의 수익이 발생 가능하며 주야간보호센터에서 0.9억원의 수익이 발생하여 총 35억원 수익이 발생가능함.

또한, 2022년에는 방문요양센터에서 311억원의 수익, 주야간보호센터에서 19억원의 수익, 요양시설에서 83억원의 수익이 발생하여 총 413억원의 수익이 발생할 것으로 예측 가능함.

<표 4-49> 노인요양시설 연도별 수익금액

(단위: 백만원)

	2019	2020	2021	2022	합계
방문요양센터	3,399	10,109	19,134	31,089	63,731
주야간보호센터	93	439	1,106	1,907	3,545
요양시설	-	929	4,391	8,268	13,588
소계	3,492	11,477	24,631	41,264	80,864

(2) 보육사업

- 국공립 어린이집은 대기인원이 많아 신설 첫해부터 서비스 이용 아동 모집이 가능하다고 가정. 보육편익은 아동 1인당 지급받는 월 보육비용과 이용자가 부담하는 금액(특별활동비와 기타필요경비)을 합산한 금액으로 산출됨. 이에 따라 가정형 어린이집, 소규모 어린이집, 중규모 어린이집의 보육아동 인원별 수익금액을 산출함.

<표 4-50> 어린이집 규모당 수익금액(2018년 기준)

(단위: 천원)

규모별 인원수	규모별 수익금액(연간)
아동 1인당 연 보육료	7,272
가정형 20명 사례시(연)	147,216
소규모 49명 사례시(연)	259,656
중규모 70명 사례시(연)	332,736

주: 1) 아동 1인당 월 보육료는 정부가 고시한 연령별 보육비용(0세 878천원, 1세 626천원, 2세 482천원, 3세 290천원, 4세 290천원, 5세 290천원)의 평균값 476천원+이용자 부담금액인 특별활동비 및 기타필요경비 월 9~162천원의 중간 값인 130천원 = 606천원
 2) 가정(20인)형은 0세반 3명, 1세반10명, 2세반 7명으로 구성함
 소규모 47명은 0세반 3명, 1세반10명, 2세반 12명, 3세반 24명으로 구성함
 중규모 70인은 0세반 3명, 1세반10명, 2세반 12명, 3세반 13명, 4세 16명, 5세 16명으로 구성함

- 어린이집에 따른 수익규모를 연도별 시설 설립계획에 대응하여 계산하면 다음 표와 같음. 해당하는 수익은 보육 서비스 이용자 직접비용과 교육청 등에서 지급받는 금액을 합산한 수치임.

- 위 <표 4-50> 표준 수익모델을 각 연도별 설립 계획에 따라 적용하면 다음 <표4-51>을 도출 가능함. 결국, 2020년도에는 가정형에서 106억원, 소규모에서 187억원, 중규모에서 120억원의 수익이 발생가능하며 2022년에는 가정형에서 318억원, 소규모에서 561억원, 중규모에서 360억원의 수익이 발생하여 총 1238억원의 수익 발생할 것으로 예측됨.

<표 4-51> 연도별 어린이집 수익

(단위: 백만원)

	2019	2020	2021	2022	합계
가정형	-	10,600	21,199	31,799	63,598
소규모(공공주택 관리)	-	18,695	37,390	56,086	112,171
중규모국공립(민간매입신축)	-	11,978	23,957	35,935	71,870
합계	-	41,273	82,546	123,820	247,639

(3) 장애인 활동지원

- 장애인 활동지원사는 장애인 활동지원서비스의 시간당 수가 11,480원을 월급제로 적용시, 총 근로시간 174시간중, 수가가 발생하는 서비스 시간 152시간에 이동시간 22시간을 적용하여 산출함. 연간 수익은 12개월 근로를 가정할 때 20,931,000원임.

<표 4-52> 활동지원사 1인당 수익금액

(단위: 천원)

활동지원사 월급 적용	수익금액
월급제 활동지원사 총 152시간 서비스 근로기준 시간당 수익	11.48
활동지원사 1인당 연간 수익	20,931

- 장애인 활동지원사 1인당 연간 수익이 20,931,000원을 적용하면 83명(67명 + 파트타임 33명의 1/2 적용한 숫자)의 활동지원사가 있는 1개소 당 1,737,273,000원의 수익이 발생하는 것을 장애인센터의 표준 수익 모델로 상정할 수 있음. 장애인센터의 표준 수익 모델을 연차별 설립계획에 적용하면 다음 <표 4-53>이 도출 가능함.
- 장애인활동지원센터를 통한 2019년 수익은 35억원이며 2022년 수익은 208억원이라고 예측할 수 있음.

<표 4-53> 연도별 장애인활동지원센터 수익

(단위: 백만원)

	2019	2020	2021	2022	합계
장애인활동지원센터	3,475	6,949	13,898	20,847	45,169

4) 경제성 분석

(1) 비용편익비율 분석(BC ratio)

- 상술한 전체 연도별 비용을 요약하면 다음 표로 도출 가능함. 2023년 이후 2028년까지의 신규 설립 없이 기존 시설이 지속된다고 가정하였음. 모든 인건비는 연 5% 상승한다고 가정하였고 인건비를 제외한 운영비 등은 연 2% 물가상승률을 반영한 수치임.⁹⁾

<표 4-54> 연도별 총비용

(단위: 백만원)

	2019	2020	2021	2022	2023
본부 설립비	1,000	-	-	-	-
본부 인건비	899	1,655	2,564	3,617	3,797
본부 운영비	500	663	832	1,061	1,082
본부 사업비	1,000	1,326	1,665	2,122	2,165
본부 예비비	100	324	471	649	662
노인요양사업 설립비	-	5,916	17,748	11,832	-
노인요양사업 인건비	3,033	11,917	28,790	52,427	66,832
노인요양사업 설립 첫해 운영비	-	306	918	612	-
어린이집사업 설립비	-	13,770	14,045	14,326	-
어린이집사업 인건비	-	17,736	24,865	32,662	34,295
장애인활동지원센터 인건비	2,467	7,663	16,092	28,081	35,232
장애인활동지원센터 운영비	46	94	192	294	300
총합계	9,045	61,370	108,182	147,683	144,365
	2024	2025	2026	2027	2028
본부 설립비	-	-	-	-	-
본부 인건비	3,987	4,187	4,396	4,616	4,846
본부 운영비	1,104	1,126	1,149	1,172	1,195
본부 사업비	2,208	2,252	2,297	2,343	2,390
본부 예비비	676	689	703	717	731
노인요양사업 설립비	-	-	-	-	-
노인요양사업 인건비	70,174	73,683	77,367	81,235	85,297
노인요양사업 설립 첫해 운영비	-	-	-	-	-
어린이집사업 설립비	-	-	-	-	-
어린이집사업 인건비	34,514	36,240	38,052	39,955	41,953
장애인활동지원센터 인건비	36,993	38,843	40,785	42,825	44,966
장애인활동지원센터 운영비	306	312	319	325	331
총합계	149,962	157,332	165,068	173,188	181,709

9) 방문간호사와 대체교사 비용편익분석은 국공립어린이집 또는 영유아 1명에게 제공되는 서비스가 아니라 국공립, 민간, 가정 등 어린이집을 이용하는 영유아 또는 교직원에게 지원되는 서비스 중 일부로 여기서는 제외함

○ 즉, 2019년 총 비용의 합계는 90억원이며 2023년도는 1444억원, 2028년도는 1817억원으로 될 것으로 예측 가능함.

○ 상술한 전체 연도별 총 편익을 요약하면 다음 표로 도출 될 수 있음.

<표 4-55> 연도별 총편익

(단위: 백만원)

	2019	2020	2021	2022	2023
방문요양센터	3,399	10,109	19,134	31,089	36,627
주야간보호센터	93	439	1,106	1,907	2,243
요양시설	-	929	4,391	8,268	9,615
가정형어린이집	-	10,600	21,199	31,799	31,799
소규모어린이집	-	18,695	37,390	56,086	56,086
중규모어린이집	-	11,978	23,957	35,935	35,935
장애인활동지원센터	3,475	6,949	13,898	20,847	20,847
총합계	6,967	59,699	121,075	185,931	193,152
	2024	2025	2026	2027	2028
연도별 방문요양소	36,627	36,627	36,627	36,627	36,627
주야간 시설	2,243	2,243	2,243	2,243	2,243
요양시설	9,615	9,615	9,615	9,615	9,615
가정형어린이집	31,799	31,799	31,799	31,799	31,799
소규모어린이집	56,086	56,086	56,086	56,086	56,086
중규모어린이집	35,935	35,935	35,935	35,935	35,935
장애인활동지원센터	20,847	20,847	20,847	20,847	20,847
총합계	193,152	193,152	193,152	193,152	193,152

○ 즉, 2019년 총 편익의 총합계는 70억원이며 2023년도는 1932억원, 2028년도는 1932억원으로 될 것으로 예측 가능함.

- 상술한 전체 연도별 총비용과 총편익을 예비타당성 조사에서 적용되는 사회적 할인율인 4.5%를 적용하면 다음 <표 4-56>과 같음. 사회적 할인율에 따라 연도별 총편익의 현재가치 합계를 분자로, 사회적 할인율에 따라 연도별 총비용의 현재가치 합계를 분모로 하여 BC비율을 구하면 1.18로 도출됨.
- 즉, 4.5%의 사회적 할인율을 적용하여 편익과 비용의 현재가치 합을 구하면 각각 1조 2109억원과 1조 238억원으로 나타남. 편익 대비 비용비율(BC ratio)를 구하면 1.18로 충분히 사업성을 지닌다는 사실을 알 수 있음.

<표 4-56> 비용편익비율(BC-ratio)

(단위 : 백만원)

	2019	2020	2021	2022	2023
할인계수(4.5%)	1	0.957	0.916	0.876	0.839
총 편익	6,966	59,700	121,075	185,931	193,152
총 비용	9,045	61,371	108,182	147,684	144,366
편익의 현재가치	6,966	57,129	110,872	162,931	161,970
비용의 현재가치	9,045	58,728	99,066	129,415	121,060
	2024	2025	2026	2027	2028
할인계수(4.5%)	0.802	0.768	0.735	0.703	0.673
총 편익	193,152	193,152	193,152	193,152	193,152
총 비용	149,963	157,333	165,068	173,187	181,710
편익의 현재가치	154,995	148,320	141,933	135,821	129,973
비용의 현재가치	120,338	120,815	121,297	121,783	122,273
편익의 현재가치 합계	1,210,910				
비용의 현재가치 합계	1,023,820				
비용편익비율	1.18				

(2) 경제적 효과분석

- 사회서비스원에 지출된 비용과 한국은행에서 작성하는 산업연관표를 사용하여 경제적 효과 분석이 가능함. 생산유발효과와 부가가치유발효과 그리고 고용창출효과를 각각 나누어서 구해보도록 함.
- 생산유발효과는 투입계수를 매개로 최종 수요에 의한 직간접적인 생산변동 액을 구하는 것임. 또한 부가가치 유발효과는 최종수요 증가에 따른 부가가치 효과를 구하는 것이며 고용창출효과는 생산과정에서 파급되는 직간접적 취업자수를 모두 아울러는 것임. 즉, 실제 사회서비스원과 관련 기관에서 채용한 고용숫자만이 아니라 그 과정에서 간접적으로 나타나는 경제적 효과 전체를 구하는 것임.

<표 4-57> 경제적 효과분석 내역

생산유발효과	부가가치유발효과	고용창출효과
투입계수를 매개로 최종수요에 의한 직간접적인 생산 변동	최종수요 증가 부가가치	생산과정에서 파급되는 직간접적 취업자수

- 한국은행이 발표하는 산업연관표를 통해 산업의 전후방 산업효과 등을 분석하여 특정 산업에 재화가 투입되었을 때, 발생하는 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용창출효과 계수 등을 작성함. 이에, 본 보고서에는 한국은행의 2010년 실측표 계수를 활용하여 각 경제적 효과를 구해보고자 함.
- 산업연관표 상의 보건 및 사회복지 서비스의 생산유발효과 계수, 부가가치유발 계수, 고용유발계수는 다음과 같음.

<표 4-58> 산업연관표 상의 각 경제적 효과 계수

	보건 및 사회복지 서비스
생산유발효과 계수	1.770
부가가치유발 계수	0.784
고용유발계수	36.3

- 위의 생산유발효과를 연도별 투입된 재화에 적용하면 다음과 같은 경제적 효과가 산출됨. 즉, 사회서비스원 설립에 따른 생산유발효과는 2019년 160억원, 부가가치유발효과는 71억원이며 고용창출 효과는 328명임.

<표 4-59> 각 연도별 경제적 효과 분석

(단위: 백만원, 명)

	2019	2020	2021	2022	합계
생산유발효과	16,010	108,627	191,482	261,401	577,519
부가가치유발효과	7,091	48,115	84,815	115,784	255,805
고용창출효과(명)	328	2,228	3,927	5,361	11,844

- 결국, 2019년, 2020년 각각 보건 및 사회복지 서비스업종이 가진 전후방 산업효과를 통해 산출한 사회서비스원의 직접적 경제적 효과는 생산유발효과와 부가가치유발효과를 합친 231억원, 1,567억원임을 알 수 있음. 이는 실질적으로 투입된 금액인 90억원, 614억원의 2.5배의 직접적 경제적 효과가 발생한다는 사실을 알 수 있음. 사회서비스원이 제공하는 사회복지서비스로 인해 창출되는 다른 긍정적인 간접적 효과까지 고려한다면 전체 경제적 효과는 이보다 더 많이 발생한다고 추정가능 함.
- 사회복지 서비스업의 생산유발효과만 보면 1.77로 이는 생산 위주의 다른 제조업 관련 산업 보다 낮게 나타남(전기 및 전자기기 1.89, 기계 및 장비 2.31). 반면, 부가가치유발효과는 (0.784) 전기 및 전자기기(0.546)이나 기계 및 장비(0.671)보다 오히려 다소 높음.
- 반면, 사회복지서비스원은 고용창출 효과는 매우 크게 나타남. 한국은행이 발표한 고용유발 계수에 따른 고용효과는 사회복지서비스의 경우 10억명 당 36.3명인데 전기 장비는 6.7명, 일반기계 7.6명보다 훨씬 크게 나타남. 이에, 사회복지서비스원의 고용유발 효과는 2019년도에 328명, 2020년도에는 2,228명임.
- 그런데 서울시 사회서비스원의 계획에 따르면 고용창출효과는 2019년 총 500명으로 한국은행이 추계하는 일반적인 사회복지서비스보다 더 많은 고용창출효과가 발생한다는 사실을 알 수 있음¹⁰⁾. 즉, 사회서비스원은 고용창출효과 면에서 대단히 효율적인 구조를 가지고 있다고 할 수 있음.
- 이상과 같이 계량적 수치를 통해 사회서비스원의 설립운영과 관련된 비용편익과 경제적 효과를 분석해 보았음. 비용편익 분석에서는 사회서비스원의 설립 운영을 위해 소요되는 비용과 사회서비스원의 운영을 통해 시민들이 받게 되는 서비스의 가치를 현재가치의 금액으로

10) 사회서비스원이 창출하는 509명은 파트타임도 포함된 것으로 한국은행에서 발표하는 고용유발계수는 전업환산인 원이라는 점에서 다소 과다 추계되는 측면도 있음.

환산하여 비교한 것임. 또한 경제적 효과분석은 고용이나 생산유발 등 보다 넓은 범위의 이익을 상정하여 분석하였음. 그러나 이와 같은 분석에 포함되지 않은 추가적인 사회적 이익이 있다는 점을 간과해서는 안 됨. 기본적으로 현재와 같은 사회서비스 공급 방식이 아닌 ‘다른 방식’으로 서비스가 공급된다는 본질적 측면이 감안되어야 함

- 사회서비스원의 설립운영은 설립과 서비스 제공 자체가 아니라 사회서비스 분야에서 ‘좋은 일자리 창출’과 공공성 강화를 통해 시민들에게 제공되는 ‘사회서비스의 품질 고양’을 두 축의 목적으로 삼고 있음. 이 목적의 달성을 통한 이익 자체는 앞선 비용편익이나 경제적 효과 분석에 포함되지 않았음.
- 때문에 분석에 포함되지 않았으나 중요한 추가적 이익은 대표적으로 다음과 같은 것들이 있음을 감안해야 함
 - ① 서비스의 품질 향상 : 현재보다 좋은 처우와 교육의 강화로 종사자 역량이 고양되고 이에 따라 사회서비스의 품질이 높아짐. 앞의 비용편익 분석에서는 사회서비스원이 아닌 다른 민간공급체계와 동일한 수준의 사회서비스임을 전제하고 있음. 그러나 실제에서 사회서비스원을 통해 제공되는 서비스가 인력, 처우, 교육훈련 등의 차이에 따라 기존의 일반 민간체계보다 품질이 더 우수할 것이라는 점은 일반적인 합의가 가능함. 따라서 서비스의 품질 향상과 관련된 사회적 이익은 추가로 발생할 것이나 이와 같은 사회서비스의 질적 차이는 앞의 비용편익 분석에는 포함되지 않았음.
 - ② 고용의 창출 및 안정화 : 비용편익 분석에서는 사회서비스를 공급하기 위해 고용된 인원에게 지급되는 인건비는 모두 비용으로 처리되었으나 이는 ‘공공영역에서 좋은 일자리를 창출’한다는 정부의 국정과제와 사회적 필요를 반영한 것으로 그 자체로 사회적 이익으로서의 측면을 가짐. 기존 민간공급체계에서 불안정하고 열악한 일자리를 좋은 일자리로 ‘전환’한다는 측면과 새로운 공급인프라를 만들어 공공서비스 일자리를 ‘창출’한다는 두 측면에서 만들어지는 사회적 이익은 비용편익 분석에 포함되지 않았으나 중요한 의미를 가짐
 - ③ 사회서비스 및 돌봄정책의 개선 효과 : 우리나라의 사회서비스 및 돌봄서비스가 지나치게 민간 영리영역에 경도되거나 분야별로 편차가 큰 상황에서 이 전달체계의 공공성을 강화하여 새로운 전달체계를 편성한 것은 정책과 전달체계의 개선을 가져오는 효과가 큼. 사회서비스원의 활동으로 인해 기존 민간 영리영역 전달체계의 운영방식을 견인하는 효과도 나타나게 됨. 그러나 비용편익 분석에서는 전달체계 개편과 구축의 공공성 강화 효과는

감안하지 않고 기존의 서비스 전달체계와 마찬가지로 예산투입과 서비스 제공 효과만을 계산하였음

- ④ 기타 좋은 돌봄노동과 서비스 품질 향상의 파생효과 : 돌봄노동에서 생활임금 수준 이상의 안정적 노동과 공공고용이 이루어지면 해당 노동자와 가족의 삶의 질 향상, 민간 영역에서의 돌봄노동 처우개선 유인 등의 사회적 파생효과가 발생함. 또한 서비스의 품질이 향상됨으로 인해 돌봄 및 사회서비스 이용자와 가족의 삶의 질 및 만족도 향상, 사회적 통합 증진 등 효과가 발생함. 이러한 유무형의 효과는 비용편익 분석에서 포함하지 않은 요소임.

제3절 서비스 품질관리 방안

1. 서비스 품질관리 개요

○ 서비스 품질관리의 의미

- 사회서비스원 설립의 기본적인 양대 설립 이유, 즉 좋은 일자리 제공과 품질 높은 서비스 제공 중 품질 높은 서비스 제공을 위한 사회서비스원의 노력은 매우 중요함.
- 사회서비스원의 경우 직접적인 민간현장에 대한 지원 역할보다 질 좋은 서비스를 개발, 제공 및 확산함으로써 민간현장을 견인하는 간접적인 민간지원 기능에 초점을 둠.

○ 서비스 품질관리의 유형

- 서비스 품질관리의 유형은 ① 제공하는 서비스 관련 ② 제공 인력 관련 ③ 제공 기관 운영 관련으로 구분할 수 있으며, 세 유형의 전반적인 질적 관리가 전체적인 사회서비스의 품질에 영향을 미친다고 이해할 수 있음.

2. 제공 서비스 품질관리 방안 : 서비스 표준화

- 제공 서비스 품질관리 방안의 대표적인 방식은 서비스의 표준화임. 서비스 표준화의 경우 지속적으로 사회서비스 현장에서 제기되어온 문제임. 즉 표준화와 계량화되지 않은 서비스로 인해 수가산정 등에 지속적으로 어려움이 존재해 왔음. 이를 위해서 서비스원에서는 다음과 같이 분야별 서비스 표준화가 가능함(아래 <표 4-60> 참조).

- 장기요양 및 장애인활동지원 서비스의 경우 서비스 질 제고를 위해 유사한 방식으로 서비스 표준화가 이루어질 예정임. 아래의 표는 장기요양 서비스 표준화의 구체적 방안을 제시함.

<표 4-60> 장기요양서비스 표준화 방안

유형	서비스 표준화 방안
서비스행위별 노동내용과 시간 계량화	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 요양서비스는 수발노동으로 분류함. 수발노동은 운동, 자세교체, 씻기, 식사, 옷 갈아입기, 가사지원 등으로 그 서비스 활동을 구분함. 이용자 1명에 대한 요양보호사의 평균 업무 내용은 위의 내용을 적절히 수행하는 것으로 구체성이 떨어짐. - 이에, 이용자 1명에 대한 요양보호사 평균 업무량에 따른 노동시간 계량화를 추진코자 함. 이용자 1명에 대한 서비스 표준 계약 및 그 외의 요청사항(수발 업무의 성격과 가사활동의 내용)을 품목화, 계량화하여 요양보호사의 요양 노동을 세부 분류함. - 계량화 작업은 평균 서비스를 실시하는 과정에서 얻은 서비스 값의 평균으로 정함. - 서비스 행위에 대한 계량화는 제공자 별로 추진하여 평균값과 개인별 차이를 분석하여 개인별 근로활동에 대한 관리 실시. 예를 들어 같은 유형의 업무의 수행 시간에 따라 제공자별 업무 방식을 파악하고 모니터링하는 방안임. - 시간 계량화는 팀장 책임 하에 업무일지(서비스 단위별 시간과 요청사항 기록) 작성을 통해 수행하고 관리 값을 창출하여 사회복지사 업무관리 자료로 구축함.
서비스 개별화 전략과 다대다 서비스의 공동 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자별 서비스 요청사항이 모두 다르기 때문에 계량화가 어려움. 하지만 1명의 이용자에게 3명의 요양보호사가 번갈아 서비스할 경우, 표준서비스 요구사항과 서비스 시간의 평균값이 도출되어 평균 서비스 량을 개별적으로 산출할 수 있음. - 이용자별 평균 요청 서비스 량과 서비스 패턴을 수량화 하며 그 값을 지속적으로 수정하여 관리함 - 다대다 서비스이기 때문에 이용자별 패턴의 평균값이 발생할 수 있음. - 다대다 서비스의 활용도를 높이기 위해서는 수량화 말고도 서비스에 따른 이용자의 요구사항과 반영사항을 팀별로 상시적으로 논의하는 구조를 마련해야 함. - 매일 조례를 통해 서비스 이용자의 요청사항과 대응자료를 공유하여 이용자에게 대한 일관된 서비스가 될 수 있도록 지원함.
이용자 특성별 서비스 데이터 베이스 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 다대다 서비스의 결과 값으로 도출된 내용을 누적하여 서비스 대상별 서비스 데이터 베이스 구축 - 이용자의 인구학적 특성, 질병 특성과 서비스 요구사항 및 서비스 내역에 따른 특성과 변화를 분석하여 서비스 계획 수립의 양적 데이터로 구축함. - 데이터베이스로 프로그램화 하여 대상별 서비스 체계 구축 활용토록 향후 관리 프로그램 개발
근로공간 분석 및 업무 환경 대응력 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 방문하는 이용자의 집 특성, 아파트, 일반주택, 옥탑, 반지하 등에 따른 특수상황과 노동시간의 차이, 활동업무의 강조영역(예를 들어 반지하의 경우는 환기 강화 등)에 대한 대응 전략 체계화 - 근로공간별 근로방식 및 위험 예방 사항 연구를 통해 매뉴얼 개발
계절 전략 마련	<ul style="list-style-type: none"> - 계절에 따른 서비스 지원방안 구체화, 집안에서 생활하는 노인들의 주요 생활환경을 반영하여 계절에 따른 결로(곰팡이), 음식물의 부패, 방역 등 다양한 문제에 대한 검토와 개선전략을 상황에 따라 수립하여 이용자의 수락에 따라 서비스 지원 - 계절별 근로방식과 수발 환경 관리 활동 매뉴얼 개발
산업재해 최소화	<ul style="list-style-type: none"> - 표준화는 서비스 질 관리를 체계화 할 수 있으며, 숙련 노동으로 인한 노동자의 과잉 노동을 예방할 수 있음. 서비스 표준화와 근로 공간 대응방안 체계화를 통해 요양보호사의 자기보호방법과 서비스 시 유의사항을 체계화하여 산재 발생을 예방함.

- 보육 분야의 경우 국공립어린이집 운영 및 보육서비스 공급은 영유아보육법에 따르고 있음. 단지 사회서비스원의 운영 목적에 따라 양질의 보육서비스 제공 및 선도모델 추진을 위해 별도 “표준보육서비스 가이드라인”을 마련하고 이에 따라 조정 할 수 있음(<표 4-61> 참조)
- 부모 만족도 조사는 본부에서 어린이집 부모를 대상으로 일괄 실시. 본부 시행을 토대로 어린이집 원 운영 개선계획 수립 및 컨설팅 실시. 평가의 신뢰성과 결과에 따른 실질적 개선 가능

<표 4-61> 표준보육서비스 가이드라인(안)

영역	원칙		지표
영유아 관리	영유아의 인권보장	영유아의 인권보장	모든 영유아의 존엄성과 권리는 항상 유지되고 있다.
	영유아의 개별성 보장	영유아의 건강관리	영유아의 건강관리를 적절히 시행하고 있다.
		영유아 행동지도	영유아의 행동을 주의 깊게 관찰하고, 이에 대해 적절히 대응 할 수 있다.
		영유아 규모의 적정성	보육교직원 배치기준을 준수하며, 교사-영유아 비율이 항상 유지되고 있다.
	맞춤(취약) 보육의 충실성	맞춤(취약)보육	맞춤(취약)보육에 적합한 실행 및 평가계획이 마련되어 있다. 맞춤(취약)보육에 적합한 환경이 구성되어 있다(물적 환경)
보육 교직원 관리	보육교직원 근무환경 개선노력	보육교직원 복지	보육교직원의 권리를 존중하며 근무환경 개선을 위해 최선의 노력을 하고 있다.
		인력의 적정 배치	보육교사 1, 2급 자격 구성이 90% 이상 유지
			현(現) 어린이집 근무경력이 만 2년 이상인 교사가 전체 보육교사의 50% 이상 유지되고 있다.
	보육교직원의 역량과 전문성 제고	업무분담의 적정성 및 공정성	보육교직원 배치기준을 준수하고 업무분장에 맞는 역할을 수행하고 있다.
			모든 보육교직원의 업무분담이 적정하며 공정하다.
			보육교직원의 교육계획 수립
	자기평가체계 마련	보육교사가 주체적으로 보육실천에 관한 평가(자기평가)를 실시하고, 보육실천에 관한 개선이나 전문성 향상에 노력을 기울이고 있다.	

영역	원칙		지표
		역량강화	보육교직원의 역량강화를 위한 연간계획이 마련되어 있으며, 자율적, 적극적 참여가 가능하다.
	보육교직원의 인사관리	취업규칙 및 인사관리	근로계약서 체결 및 기준이 적법하게 운영되고 있다.
			복무지침(연차휴가, 출퇴근, 임면보고, 시간외근로 등)이 마련되어 있다.
			보육교직원의 취업상황과 의향을 파악해 일하기 편찮은 직장 만들기에 임하고 있다.
		보육교직원 오리엔테이션시 매뉴얼이 마련되어 있고, 교육 자료집이 제공되고 있다.	
어린이집 운영관리	운영체계의 적절성	계획-실행-평가 체계	어린이집 운영계획이 적절하게 수립되어 있다.
			운영계획의 평가나 재검토가 조직적으로 이루어지고 교직원들이 이를 숙지하고 있다.
		효율적인 자체 평가와 보육서비스 질 향상의 과정이 마련되어 있다.	
		어린이집의 운영안내서 공유 및 정보제공	부모 오리엔테이션 시 매뉴얼이 마련되어 있고, 교육자료집이 제공되고 있다.
	영유아 중심의 어린이집 환경 및 안전성	영유아 중심의 환경구성 노력	영유아를 위한 환경구성 노력이 이루어지고 있다.
		안전성	비상재해대비시설은 현행기준을 충족하고 있으며 안전한 지점까지의 경로가 확보되어 있다. 차량운행을 하지 않는 것을 원칙으로 한다.
	기록관리	기록관리	어린이집의 기록관리가 적절히 이루어지고 있다.
	원장의 리더십과 전문성	리더십과 민주적 운영	원장이 어린이집 운영 철학을 마련하고 원장은 기관을 민주적으로 운영하고 있다.
		전문성	원장은 전문성 향상을 위하여 노력하고 있다.
		젠더 감수성	원장은 보육교직원 역량 강화시, 보육환경 조성시 성평등 가치가 실현되도록 노력한다.
운영의 개방성 및 지역 사회 연계	운영의 개방성	운영위원회 운영	어린이집 운영위원회를 연 4회 이상 개최하고 그 결과를 부모에게 공개한다.
		열린어린이집 운영	열린어린이집의 날을 매월 2회 이상 실정에 맞게 정례화 하여 지정·운영한 실적이 있다.
		부모교육 및 참여 활성화	부모교육을 계획하여 연 2회 이상 실시하고 있다.
			부모참여 활성화 프로그램을 실시하고 있다.

영역	원칙		지표
		원활한 소통체계 마련 및 실행	모든 원아의 부모와 개별면담을 연 2회 이상 실시하고 있다. 영유아에 대한 부모(가정)와의 의사소통이 원활하게 이루어지고 있다.
		정보공개	정보공시 내용이 고지되어 있고, 실제와 일치한다.
	지역사회 연계성	지역연계 및 자원활용	지역사회와의 협력을 도모하고 지역사회의 인적·물적 자원을 활용한다.
운영의 투명성	재무관리	사회복지시설 재무회계 규칙 준수	운영의 투명성을 확보하기 위한 정보공개가 이루어지고 있다.
			사회복지시설 재무회계 규칙준수 및 서울시 회계기준에 따른다.
			특별활동은 실시하지 않고, 기타 필요경비는 최소한의 비용만을 부모에게 부담할 수 있다.
학부모의 만족도 (별도)		보육환경	실내외 환경의 안정성, 청결성 등
		보육 프로그램	연령에 따른 맞춤형 프로그램 적정성, 부모참여 프로그램 만족도, 현장학습 등 적정성, 비용부담의 적정성
		교직원-아동간 신뢰 및 상호관계	담임교사와의 긍정적 유대관계, 생활태도 등
		안전, 영양 및 건강	급간식 만족도, 아플 경우 대처 능력 등
		부모와의 관계	정보공유 및 안내 등

주: 1) 각 지표 원칙(Principal)의 세부내용은 안현미 외(2014) 참조
 2) 학부모 만족도 조사는 본부에서 부모를 대상으로 일괄 실시
 자료: 안현미 외 (2014) 재수정

3. 제공 인력 관련

- 서비스 질 제고에 영향을 미치는 가장 큰 요인은 서비스 제공자의 역량 수준임. 서비스 제공자의 역량 강화를 위해 다음과 같은 방안을 제시함.
- 장기요양 및 장애인활동지원 서비스의 경우 유사한 방식으로 제공인력의 역량강화가 이루어질 예정임. 아래의 <표 4-62>는 장기요양의 총 네 가지의 역량강화 방안을 제시하고 있음.

<표 4-62> 장기요양서비스 인력 역량강화 방안

유형	방안
서비스 현황 공유대회 정기 개최	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자량, 서비스 내용 분석, 서비스 제공 내용의 시간 분석 자료를 전체와 팀으로 제시하고 서비스 현황을 전체 제공자가 파악할 수 있도록 함 - 공유대회는 정기 교육시간에 실시하며, 공유대회 및 정기 교육은 연 4회 실시
요양보호사 개별 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> - 요양보호사별 강점 활동 선정과 교육이수를 통해 기능을 향상함. - 요양보호사별 서비스 평균 내용 분석을 통한 개별 서비스 관리 상담 및 고충 해결
요양보호사 팀별 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> - 정기 교육시간에는 우수 팀에 대한 포상과 인정을 실시함 - 우수 팀은 우수한 서비스 사례에 대한 심사를 통해서 실시하며 팀 문제해결 사례, 협업사례 등을 포상(문제 개선을 통한 사업 개선 기여도 포함)
요양보호사 거점 휴게공간 마련 지역 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 요양보호사 휴식 및 지원 거점 마련(복지관, 동주민센터 등)

○ 보육의 경우 역량강화와 더불어 원칙 있는 인사가 서비스 질 제고에 영향을 미치므로 이에 대한 방안을 아래와 같이 제시함.

<표 4-63> 보육 분야 인력 역량강화 방안

유형	방안
교직원 인사	<ul style="list-style-type: none"> - 보육교직원 채용은 사회서비스원 기준에 따름. 단, 보육분야의 경우 “보육서비스지원센터 인력풀” 등록 교사를 우선 채용함. - 보육교직원 채용 후 비담임교사 과정을 거쳐 담임교사 배정을 받도록 함 (추후논의). - 보육교사는 별도의 공정한 성과평가를 토대로 승진(주임교사, 선임교사 등) 및 원장의 자격을 부여받을 수 있음.
교직원 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> - 보육교직원 역량과 전문성 강화를 위해 원장과 연간계획을 수립, 이에 따라 실시함. 교육 실시에 따른 재정적 지원은 어린이집 운영비 및 본부 예산 기준에 따라 지원할 수 있음. - 보육교직원은 영유아보육법의 보수교육 및 승급 교육 이외에도 본부에서 제공하는 공통교육과 직군별 교육을 이수하여야 함(현: 서울시 출연기관 50시간 기준). - 보육교사는 자율장학 및 전문가 코칭을 연 1회 이상 실시, 개선 노력을 성실히 함. - 국내 및 해외연수는 공정한 절차 및 과정을 거쳐 기회를 제공함.

4. 제공 기관 운영 관련

- 장기요양 및 장애인활동지원 서비스의 경우 유사한 방식으로 기관 및 서비스 관리 운영이 이루어 질 예정이다. 관련 서비스 질 제고 방안은 다음과 같음.

<표 4-64> 제공기관 및 서비스 운영 서비스 질 제고 방안

유형	방안
이용자 및 보호자에 대한 서비스 안내	<ul style="list-style-type: none"> - 요양서비스 이용자와 보호자들의 서비스에 대한 이해와 요구사항의 범위를 정확히 안내하는 교육을 개별적으로 실시함. 집합교육은 실시해도 참석률이 낮으므로 생활 공간에서 직접 교육받을 수 있도록 조치함. - 요양보호사에게 요구할 수 있는 행동과 요구하면 안 되는 행동을 보기 쉬운 자료로 제작하여 사회복지사 사례 관리 시 태블릿 PC로 상영하여 교육시간을 확보 할 수 있도록 함. 교육은 매달 반복하며 교육과 상담을 통해 서비스의 내용과 요청내용을 검토하여 서비스 플랜에 반영함. - 교육과 상담은 현장관리 사회복지사가 실시함.
요양보호사 개인별 서비스 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 요양보호사 활동 피드백 시간을 통한 서비스 방식과 주요 활동내용을 제시하여 요양보호사 서비스 활동의 특성을 팀장과 요양보호사가 함께 알 수 있도록 함. - 사회복지사가 피드백을 제공하며 그에 따라 조정해야 할 업무와 늘려야 할 업무를 소통하여 업무관리
요양보호사의 강점 서비스 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 다대다 서비스의 특성을 살려 요양보호사 개인당 강점을 가진 활동(운동요법, 발마사지, 손발톱 건강 체크 등)을 한 가지씩 익히고 구현할 수 있도록 독려하고 강화함. 요양보호사의 일상적인 활동 능력을 특화하여 장점 활용 배치가 될 수 있도록 하여 자기개발과 전문적 활동역량을 강화하도록 독려함.
이용자 사례관리	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자 서비스 카드 관리(전산관리) 실시, 인구학적 특성, 질병, 생활력, 활동능력, 언어능력 등 기록 - 이용자 서비스 중단시 사유 기록 - 서비스 제공사항 기록 관리(전산 일지 작성) 철저 및 일지를 통한 이용자 서비스 내용 분석을 통해 각 이용자별 서비스량 산출 분석 보고서 작성 후 내부 관리
이용자 지역사회 자원연계	<ul style="list-style-type: none"> - 사회복지사의 정기적인 이용자 방문을 통한 일상생활 유지에 필요한 자원과 정보를 제공하고 지역사회 네트워크를 활용함. 취약한 이용자의 경우는 동 주민센터 및 전문 사례관리기관에 연계하여 서비스를 통합적으로 받을 수 있도록 연계하는 서비스 플래너로서의 역할 수행.
만족도 및 서비스 종결 원인 조사 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 외부기관에 의뢰를 통해 양적, 질적 방법의 이용자 만족도와 제공자 만족도 조사 실시. 제공자의 만족도는 이용자의 서비스 질을 좌우하므로 서비스 만족도를 제고하는 사업 수행 계획을 마련하여 보완사항 반영함. 서비스 만족도 조사는 본부의 서비스 관리팀에서 외부에 의뢰하여 실시하며 연 1회 실시함. - 서비스 종결 원인 조사는 본부에서 자체 관리하여 분석함. 서비스 중단 시 중단 원인을 작성하여 제시함.

○ 보육 분야의 경우 투명한 운영이 초점이 되어야 하며 구체적인 방안은 다음과 같음.

<표 4-65> 보육 분야 서비스 질 제고 방안

유형	방안
투명성 확보 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 어린이집 재정 운영에 있어서 사회복지시설 재무회계 규칙을 준수함. 이외 규정은 본부의 가이드라인을 적용함. - 어린이집은 ‘서울시 어린이집관리시스템’을 의무적으로 사용하고, 본부 담당자를 이를 접근할 수 있으며, 주기적인 모니터링을 실시함. - 어린이집 운영의 투명성 확보를 위해 컨설팅단을 마련하고 연 2회 점검을 원칙으로 함. 단, 필요시 수시점검을 할 수 있음. - 매년 어린이집 운영 보고서를 작성, 운영위원회 개최 후 홈페이지에 게시해야 함. - 어린이집은 특별활동을 실시하지 않음. 기타필요경비에 있어서만 최소한의 비용을 부모에게 부담할 수 있음(자치구 기준에 따라 상이할 수 있음).
민원발생 처리기준	<ul style="list-style-type: none"> - 민원발생시 본부 처리기준에 따라 처리함: 원장, 보육교사, 노무사(경우에 따라서는 변호사)로 구성된 조정위원회를 통해서 적극적 대응을 함.

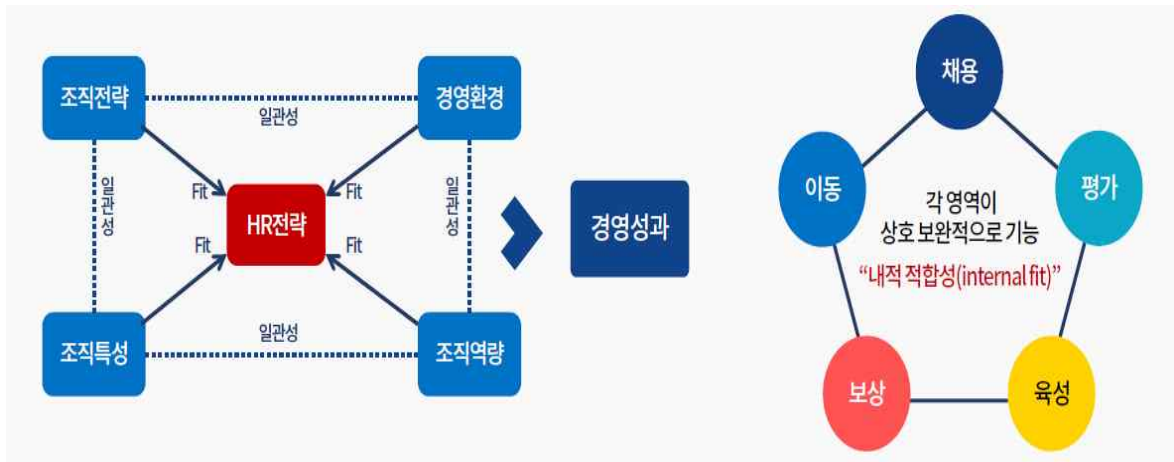
제4절 리스크 관리

1. 설립 시 조직운영 리스크 분석

1) 경영운영 관리

- 첫째, 사회서비스원 인력운영이 ‘경영성과’, ‘서비스 질 제고’, ‘노동조건 개선’이라는 세 가지 연결고리가 유기적으로 연동되기 위해서는 ‘경영전략’과 ‘인사관리 전략’ 결합이 필수적이다. 문제는 조직운영의 내적적합성을 높이는 조직모델이 가능하도록 경영운영이 잘 이루어져야 함.
- 실제로 공공부문과 민간부문은 지배구조, 예산의 성격, 시장과 산업 독점화, 서비스 기능 정도에 따라 구분됨.¹¹⁾ 특히 조직운영에서 공공부문은 민간부문과 달리 중앙집중화된 영향을 많이 받기에 조직 내 리스크 관리는 매우 중요한 영역임. 특히 사회서비스원은 시민서비스를 직접 수행하는 역할을 하기에 공공성과 시민 서비스 질 제고가 중요한 문제임.
- 특히 서울시 사회서비스원 조직운영은 기존의 경쟁과 협력에서 벗어나 구성원의 참여 속에 ‘공공성’을 제고하고 ‘지속 가능경영’을 모색해야 함. 이를 위해서는 조직 효과성과 고용의 질 제고와 함께 서비스 질 제고가 핵심적인 역량 강화 모델이 되어야 함.
- 둘째, 사회서비스원은 보건복지부와 서울시 정책, 조직 운영 등에 따라 다양한 내외부 이해 당사자의 영향을 받을 수밖에 없음. 최근에서는 사회서비스영역에서도 공공부문 역할이 중요하게 인식되고 있음. 이는 공공기관에서 ‘경영전략’, ‘조직역량’, ‘조직전략’, ‘조직특성’을 유기적으로 연계시켜야 함을 의미함.
- 이를 위해서 사회서비스원의 경영성과는 종사자의 모집채용, 평가, 보상, 이동, 승진의 5가지 영역이 업무와 직무중심을 기반으로 체계화되어야 함. 이러한 조직은 ‘일이 헛되고 지루한 일터’가 아닌 ‘보람 있는 일터’로 발전할 수 있는 기본 조건임.

11) 일반적으로 공공부문에서는 정치인이나 또는 직간접적으로 그들에 의해 임명된 인사들에 의해서 경영상의 결정이 이루어지고, 소비자가 직접 그 요금을 지불하지 않아도 또는 정부에 의해서 직간접적으로 결정된 재정 목표를 달성하기 위해 책정된 가격으로 재화와 서비스가 공급된다고 하는 점에 있음.



<그림 4-3> 서울시 사회서비스원의 내부 이중 조직 관리 모델 제시(안)

- 셋째, 사회서비스원 조직 리더(CEO)와 본부장 및 간부(1급, 2급)의 경영능력과 전문성, 리더십, 조직 관리 등은 경영성과의 핵심임. 일반적으로 신설 조직에서 노사갈등 요인은 초기 대표이사과 리더와 간부직원의 무능력한 태도에서 기인되고 있음. 혹은 내부 간부들의 노동 감수성이 부재한 것이 갈등의 원인이 되기도 함.¹²⁾
- 예를 들면, 직원들에게 ‘호칭’(**씨) 부재, ‘명함’ 미지급과 같은 기본적인 사항조차 신경을 쓰지 않는 것은 조직 리더로서 매우 큰 문제임. 더불어 조직 리더나 간부들이 내부 직원들과 다양한 소통(커뮤니케이션) 방식에 미숙하거나, 조직문화 이해를 위한 적극적 소통방식의 부재도 노사 갈등의 문제가 되고 있음.
- 넷째, 사회서비스원 내부 구성원(노사) 공동으로 조직 각 사업 영역과 평가방식까지 이루어질 수 있도록 노력해야 함. 특히 사회서비스원 내부 구성원의 경력개발과 숙련향상이 높을수록 더 좋은 공공서비스를 제공할 수 있기 때문임. 조직 헌신과 몰입은 단순 인사관리가 아니라 내부 구성원의 적극적인 참여 속에서 가능함.

2) 조직 관리

- 첫째, 서울시 사회서비스원 초기 이용자 확보는 민간과 타비영리기관 보다 ‘서비스 질 제고’ 및 ‘부가서비스’에 기본적인 경쟁력 우위가 있음을 홍보할 필요가 있음. 이를 통한 시장의 파급효과는 초기 6개월 전후에 결정될 것으로 판단됨. 민간시장에서 시민과 고객은 공공부문과 달리 개인의 비용합리적 선택을 하는 것이 기본 원칙임.

12) 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 사회서비스원 내부 간부 및 관리직 직원들도 서울시 공무원처럼 인권교육을 의무화해야 하고, 교육주제와 강사 선정 등도 관리자가 일방적으로 선정하기보다 서울시 인권담당, 노동정책 담당 부서의 추천과 노사협의를 통한 방식이 가장 좋은 방안임.

- 결국 사회서비스원을 이용할 고객과 시민은 민간에 비해 보다 나은 서비스를 제공받는다는 신호와 확신이 들 때 선택하기 마련임. 사회서비스원의 부가서비스(간호 및 상담, 피드백 등)가 연결될 초기 이용자 확보가 가능한 것임. 물론 애초 사회서비스원 설립 취지는 기존 민간시장에서 부가적으로 제공되지 못하는 것을 확보하는 것이 비교우위가 되기도 함.
- 둘째, 사회서비스원은 향후 작업조직과 노동과정상 직무능력(competence) 향상을 위한 ‘총체적 학습’을 진행해야 함. 숙련된 직원의 좋은 서비스 전달은 고객(클라이언트)이 가장 우선적으로 선택하는 조건 중 하나임. 이를 위해 사회서비스원의 숙련향상과 숙련개발(vocational training)이 내부 교육훈련팀에서 가장 우선적으로 마련되어야 함.¹³⁾
- 일반적으로 교육훈련은 직무교육을 의미하지만, 사회서비스원 노동자들은 숙련된 노동자를 의미하고, ‘숙련’은 다양한 학습방식(교육, 훈련, 경험을 비롯하여 개인적 차원, 조직적 차원 및 사회적 차원의 학습까지 포함)을 통해 특정한 수준의 성과를 나타내는 지적 능력을 의미함.
- 셋째, 서울시 사회서비스원 우수 인력관리 확보 방안은 기본적으로 동종 및 유사업무 종사자에 비해 고용안정성과 양질의 노동조건을 갖추고 있다는 것이 전제됨. 전국 지자체 시설관리 공단의 10대 저임금 직종 종사자(11,745명)의 노동조건을 분석한 결과, 서울시 사회서비스원 임금과 복지는 양질의 일자리로 볼 수 있음.
- 따라서 사회서비스원 설립 초기 우수 인력의 확보는 기존 사회서비스 돌봄 영역의 외부 노동시장(external labor market)뿐만 아니라, 시설관리공단과 같은 지자체 산하 노동자들과 비교해도 좋은 일자리라는 것을 적극적으로 직능 및 협단체 등을 통해 홍보할 필요가 있음.
- 물론 사회서비스원 내부 노동시장(internal labor market)만이 상대적으로 우위에 있는 것이 내외부 ‘격차’를 더 발생시킬 수도 있음. 그러나 우리 사회의 사회서비스 전달체계를 점진적으로 바꾼다는 차원에서 볼 때, 애초 사회서비스원 설립 취지를 가장 우선적으로 고려할 필요가 있음.¹⁴⁾

13) 사회서비스 특수기능(firm-specific skills)과 연동된 현장 교육훈련 통한 숙련된 노동인력 보유가 핵심임.

14) 20세기 자본주의 황금모델을 설계한 포드자동차의 초기 모델에서 우수 인력확보는 높은 수준의 임금, 교육훈련, 사내복지 제공 등이라는 점을 고려할 때, 21세기 현재에도 그 모델의 적용은 변하지 않는 원칙 중 하나임. 서울시 사회서비스원 우수인력 확보는 초기 서울시 자원(tbs 교통방송, 지하철, 버스 홍보)과 함께 외부 간접적인 네트워킹 직능협단체(서사협, 돌봄, 장애협회, 병원협회, 간호협회, 간호조무사협회)을 통한 홍보가 필요할 것으로 판단됨.

<표 4-66> 전국 지자체 시설관리공단 10대 직종 현황 - 평균 연령, 연령분포(2018.6)

(단위: 개, 소, 세)

	기관/부서 수 (개, 소)	평균 연령	연령 분포			
			50세 미만	50세-54세	55세-59세	60세 이상
시설청소	111	58.9	7.3%	9.1%	32.7%	50.9%
경비	47	61.4	8.7%	6.5%	21.7%	63.0%
시설관리	115	44.2	85.0%	8.0%	5.3%	1.8%
환경미화	29	55.6	25.0%	25.0%	17.9%	32.1%
도로보수	6	46.2	83.3%	16.7%	0.0%	0.0%
주차	70	54.6	17.6%	33.8%	23.5%	25.0%
안내	69	43.1	84.1%	7.2%	7.2%	1.4%
민원안내, 상담	47	42.9	78.3%	13.0%	8.7%	0.0%
조리배식	29	54.9	21.4%	25.0%	42.9%	10.7%
계산,수납	29	41.7	79.3%	17.2%	3.4%	0.0%
전체	552	50.7	47.0%	14.0%	17.5%	21.5%

주: 1) 대구광역시, 전라북도 조사 미응답 및 데이터 오류로 제외,

2) 일부 기초단체 기관별 누락 있음

자료 : 민주당 환경노동위 이용득 의원실 요청자료 연구진 분석(2018.6)

<표 4-67> 전국 지자체 시설관리공단 10대 직종 현황 - 노동시간, 임금(2018.6)

(단위: 시간, 일, 원)

	노동시간			월 평균 임금	신입 평균임금
	1일 노동시간	1주 출근일수	1주 노동시간		
시설청소	7.8	5.1	40.0	2,039,986	1,937,675
경비	9.4	5.5	43.2	2,130,920	2,168,570
시설관리	8.1	5.0	40.2	2,912,556	2,279,895
환경미화	8.0	4.7	37.5	2,429,567	2,385,971
도로보수	8.0	5.0	40.0	3,192,138	2,063,850
주차	8.0	5.0	40.1	2,352,314	2,011,602
안내	8.0	5.1	41.0	2,337,431	1,934,057
민원안내, 상담	8.0	5.0	39.6	2,501,462	2,039,161
조리배식	7.7	5.1	39.1	2,239,215	2,003,424
계산,수납	8.0	5.1	40.4	2,427,441	2,081,600
전체	8.1	5.1	40.3	2,410,750	2,082,751

3) 고용의 질 관리

- 서울시 사회서비스원은 종사자의 ‘고용의 질’(decent work)을 핵심적으로 강조할 필요가 있음. 애초 사회서비스원은 전달체계 개편과 서비스 질 제고와 함께, 종사자에게 양질의 일자리가 제공됨. 초기 다수의 기관들이 이런 문제를 소홀히 하여 노사갈등의 계기가 되기도 함.

<표 4-68> 공공부문 민간위탁과 사회서비스원 설립 통한 ‘고용의 질’ 개선 비교

지표		민간위탁 고용관계 문제	사회서비스원 고용관계 문제
고용기회		비정규직 고용(일부 관리직 정규직)	조직 무기계약, 정규직
고용안정		고용안정(×)	고용안정(○)
임금불평등		시급, 일급제 시행	호봉제, 직무급 등 다양
교육훈련		비체계적(△)	체계적(○)
노동 조건	노동시간	정기적(법정근로)	정기적(유연성 가능)
	작업안전	위험위해(多)	위험위해(小)
고용평등(공정처우)		비합리적	합리적
일과 삶의 균형		불가능(×)	가능(○)
참여발언 의사소통		불가능(×), 비원활(△)	가능(○), 원활(○)
사회보장		일부 적용(초단시간, 고령 미의무)	적용

주 : 고용의 질 지표 10가지는 국제노동기구(ILO)의 좋은 일자리 지표임.

- 첫째, 사회서비스원은 채용과 모집, 고용형태 등에 있어, 민간시장의 비공식성에서 벗어나야 함. 과거 조직운영의 비공식성과 비민주성은 근로계약만이 아니라, 업무배치나 임금지급, 인사승진 등에 있어서 내부 불만의 주요 원인임. 더불어 채용과정의 차별이나 근로기준법 등 법률 위반 소지가 나타나고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있음. 따라서 사회서비스원 설립과정에서 채용절차는 ‘공식성’, ‘투명성’, ‘합리성’을 기초로 진행되어야 함.
- 특히 채용모집 과정에서 사회서비스 각 분야별 전문인력 유입은 매우 중요한 문제임. 이는 사무관리행정과 현장 서비스 각 영역별 모두 매우 중요한 사항임. 특히 과거의 관성적인 비정규직 채용을 민간위탁의 전달체계나 돌봄의 특수성을 이유로 채용했던 것은 지양해야 함. 이미 정부는 「공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인」(’17.7, ’18.8)을 통해 공공기관의 ‘비정규직 채용 사전심사제’(중앙정부, 서울시)를 시행하고 있음.
- 둘째, 사회서비스원 내부 노동자들의 고용의 질 차원에서 보면 임금 및 노동조건만이 아니라 승진평가, 교육훈련, 노동조건, 일과 삶의 균형, 사회보장 등 다양한 제도적 문제도 설립

전후 과정에서 검토해야 할 문제임. 그간 공공부문 비정규직의 정규직 전환이나 신설 기관(서울시 120다산콜재단, 50플러스 재단 등) 사례에서 보면, 기존의 민간위탁 조직문화나 경영방식을 그대로 운영하다보니 노사갈등의 쟁점이 되는 것임.¹⁵⁾

<표 4-69> 지자체 산하 간접고용 비정규직의 정규직 전환 주요 노동조건 검토(2018.6)

	서울 노원구 서비스공단 사례	광주 광산구 시설관리공단 사례	서울시 120다산콜재단 사례
고용 인원	244명	217명	396명
월총액 임금	노원구 생활임금 (2,283,230원)	환경미화: 4,585,640원 (기본급: 1,869,520원) 시설관리: 2,249,080원 (기본급: 1,728,860원)	2,311,301원 (기본급 1,605,061원)
제수당	조장수당, 가족수당, 장기근속 수당, 자녀학비 보조수당, 기술수당	환경미화: 1,869,520원 시설관리: 1,728,860원 (복지포인트 100,000)	606,240원 (복지포인트 100,000)
복리 후생	급식보조비, 명절상여금, 맞춤형복지비	동아리 활동 보장, 근무복 지급, 건강진단, 급식비 및 명절휴가비, 차량 손상 대비 보험 등	가족수당, 명절휴가비, 자녀학비, 업무수당, 자격수당 등
인사 승진	직무·직급별 인사 승진	직급별 인사승진	직급별 인사승진

주 : 2018년 광역 지자체 12곳의 공공부문 생활임금 평균 지급은 8,777원(전남 9,370원, 서울시 9,211원, 경기 8,900원, 충남 8,935원)이었음. 다만, 지자체 생활임금 기준이 통상임금, 기본시급, 총액임금 등 차이가 있어, 단순 시급 비교에는 무리가 있음.

- 따라서 사회서비스원 설립과정에서 인사승진, 교육훈련 등을 수립하는 것은 중요한 조직 운영의 리스크 관리 영역 중 하나임. 통상 신설 기관에서 가장 문제가 되는 영역은 현장서비스직에 대한 저임금만이 아니라, 인사승진 및 교육훈련 부재에서 발생하기도 함.
- 사회서비스원은 인사평가제도 수립, 인사승진의 공정성(평가결과 개별 통보, 열람)은 필수적임. 더불어 교육훈련은 업무의 연속성으로 인식하고 유급교육훈련 시행과 업무시간 내외로 구분하고, 다양한 사내외 교육훈련 시스템(OJT, OFF-JT)을 수립해야 함.
- 사회서비스원 채용인력 중 행정관리와 현장서비스 직원 간 평가요소를 구분하는 것도 고려해야 함. 중간관리자는 리더십역량 항목을 평가할 수 있도록 하는 것이 필요하고, 평가항목

15) 서울시 관련 조례 중 노동자 적용 사항은 ‘근로자권익보호’(노동조사관 근로감독), ‘생활임금’(통상임금 기준, ‘19년 10,148원), ‘감정노동’ 등이 대표적이며, 민선 7기 여성가족실 산하에 성평등노동팀 신설(11월 예정) 이후 성별임금 격차 및 공시제 등이 시행될 예정임.

별 중요도 판단기준을 명확하게 하는 것이 필요함. 또한 평가항목과 정량화를 통한 평가방식은 현장 의견을 반영하여 사회서비스원 특성에 맞도록 해야 함.

<표 4-70> 서울시 사회서비스원 내부 구성원 평가항목 검토 예시(1)

평가요소	평가항목	적합도	평가내용	사측 중요	노측 중요	노사 협의
업무평가	업무중요도		직무내용이 조직차원에서 중요한 업무이며, 업무개선 및 업적향상에 공헌하고, 조직성과 및 조직위상 강화에 기여하는 정도			
	업무수행도		담당업무를 문제없이 완성하였으며, 업무처리과정에 있어서 정확하고 신뢰할 수 있는 정도			
기본역량	책임감		조직 내에서 자신의 역할과 업무를 충실히 수행하며 그 결과에 대해 책임을 지는 자세			
	규율성		일상의 복무규율(제규정, 제규칙, 상사의 지시) 등 준수하는 정도			
	참여협력		자신보다 조직의 목표 및 정책을 우선적으로 고려하여 적극 참여하고 타 부문에 대해 상부상조하고 협력하는 정도			
	서비스		고객 서비스 및 업무를 수행하고 있으며, 시민서비스 제공의 정도			
	자기개발		관련 업무에 깊은 흥미와 관심을 갖고 있으며 일을 통한 자기 동기부여와 능력 신장을 위해 스스로 노력하는 정도 및 발전가능성			
직무역량	업무전문성		업무 수행상 요구되는 일반적·전문적 지식과 기술을 보유하고 실무에 유효적절하게 응용하는 정도			
	이해판단력		부과된 업무내용 및 제반사항을 정확하게 이해하고, 방침·지시에 대한 핵심을 신속히 파악하여 대처하는 능력			
	기획력		담당직무를 수행하는데 있어서 주어진 목적을 달성하기 위하여 그 방법 및 절차를 효과적으로 계획하고 업무를 처리하는 능력			
	창의력		유연한 사고와 예리한 분석력을 가지고 새로운 아이디어를 구체화시켜 나가는 능력			
주 : 평가등급은 내부 논의 통해 적합성과 중요도 등의 각 기준 설정 통해 변경 가능						

<표 4-71> 서울시 사회서비스원 내부 구성원 평가항목 검토 예시(2)

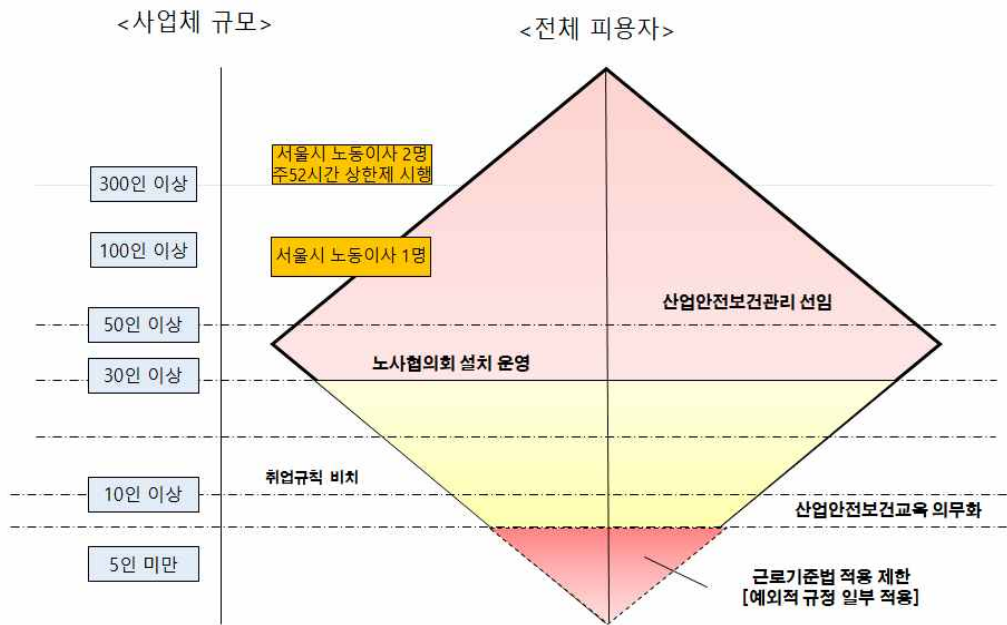
행정사무직			분야별 서비스직			관리자급		
평가 요소	평가항목	적합도	평가 요소	평가항목	적합도	평가 요소	평가항목	적합도
업무 실적	업무중요도		업무 실적	업무중요도		업무 실적	공헌기여도	
	업무수행도			업무수행도			업무수행도	
기본 역량	책임감		기본 역량	책임감		기본 역량	책임감	
	규율성			규율성			성실도	
	참여협력			참여협력			자기계발	
	친절봉사			직무 역량	친절봉사		업무전문성	
	자기계발				자기계발		이해판단	
직무 역량	업무전문성		직무 역량	업무지식		직무 역량	개선창의	
	이해판단력			업무숙련도			업무추진	
	기획력			리더십 역량	이해판단력		지휘통솔	
	창의력				개선창의력		지도육성	
						협상력		

2. 설립 시 인사관리와 노사관계 리스크 분석

1) 인사 및 노사관계 관리

- 첫째, 서울시 사회서비스원은 상시 종사가 규모가 300인 이상이기에 기존 법률을 준수해야 할 ‘공정성’ 의무가 있음. 예를 들면 10이상 사업체이므로 취업규칙을 마련해야 하고, 이 규칙과 함께 인사규정 등도 사회서비스 업무와 노동 특성을 반영할 필요가 있음. 또한 법정 의무교육인 산업안전보건, 성희롱 예방, 감정노동(‘18.10.18) 관련 교육 등을 시행해야 함.¹⁶⁾
- 둘째, 서울시 사회서비스원 조직 내 소통과 의견개진(voice) 수립은 핵심적인 리스크 관리 요소임. 현행 노동문제 관련 제법률에서 내부 직원들의 참여와 협력(30인 이상 사업체 노사 협의회, 고충처리위원회 설치 운영)은 법제도상 지켜야할 사항임. 문제는 제도 운영의 노동 인 지적 행정(성별, 고용형태별 차별 해소)이 이루어질 수 있도록 전문적인 자문을 일상적으로 받을 필요가 있음.

16) 2018년 하반기 국회 환경노동위원회 근로기준법과 산업안전보건법에는 직장 내 괴롭힘 금지 법률도 발의된 상태이며, 행정안전부에서 종합대책을 공공기관에 마련하도록 했기에 관련 사항도 준비할 필요가 있음.



<그림 4-4> 서울시 산하기관의 사업체 상시 종사자 규모별 법제도 의무사항

- 셋째, 서울시는 2017년부터 ‘노동이사제’(근로자이사제 운영에 관한 조례)를 시행하고 있기에 사회서비스원도 설립 이후 관련 제도 준비(100명 이상 1명, 300명 이상 2명)가 필요함. 노동이사제는 기재부와 행안부에서도 서울시 모델을 토대로 2019년부터 모든 공공기관에 확대하는 것으로 검토하고 있는 상황임. 물론 향후 사회서비스원에 노동조합이 설립될 경우 헌법(33조)에 부합하게 관련 프로세스에 맞추어 준비하면 될 사항임.
- 넷째, 주요 공공기관과 동일하게 서울시 산하기관에서도 주요 노사관계 쟁점은 복수노조, 전임자 및 타임오프(노조 전임 간부 유급인정), 노노 갈등 문제임. 이와 관련된 사항은 대부분은 법률에 기초 근거를 두고 있으며, 사회서비스원은 관리직과 현장서비스직 간의 노노갈등이 발생하지 않도록 내부 신뢰관계 구축이 중요함. 이를 위해서는 사회서비스원 인사관리 부서에서 노사관계 전담 인력을 배치하여 합리적으로 운영을 해야 함.

(1) 복수노조 허용 - 결사의 자유
 노동조합 및 노동관계조정법 개정(2010.1.1) 적용시기 2011.7.1 시행
 복수노조(1개 사업장에 여러 노조 설립 가능) 허용, 단체협약 창구 단일화
 * 단, 노사협약에 따라 교섭 창구는 공동, 비례 원칙 등 적용 자율

(2) 노조 전임자 - 임금지급 문제

- ① 노조 전임자란? 근로자 지위 유지하며 근로계약상 노무를 제공하지 않고, 노조 업무만을 전담하는 자 → 「노동조합 및 노동관계조정법」 제24조 제1항에서 인정
- ② 임금지급 금지란? 사용자로부터 전임기간 동안 어떠한 임금지급도 있어서는 안됨(동법 제24조 제2항) → 임금지급행위는 부당노동행위(동법 제81조 제4호)이며, 2010년 7월 1일부터 적용

③ 단, 타임오프 제도 통해 보완(임금지급 가능)
(3) 타임오프제도(time - off) - 근로시간 유급면제 제도
 노조 전임자 유급 노조 활동 허용 한도 규정(근로시간 면제 제도, 동법 제24조 제4항)
 적용: 조합원 100명 전임자 1명(2천시간), 200-299명(4천시간=2명)
 조합원 500-999명 전임자(6천시간=3명), 1,000명-2,999명(1만시간=5명)
 15,000명 이상일 경우 최대 36,000시간까지 인정
 * 단, 노사협약에 따라 유급 전임자 수는 자율적으로 결정 가능

제29조(교섭 및 체결권한)
 ② 제29조의2에 따라 결정된 교섭대표 노동조합(이하“ 교섭대표노동조합”이라 한다)의 대표자는 교섭을 요구한 모든 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자와 교섭하고 단체협약을 체결할 권한을 가진다.<신설2010.1.1.>
 ③ 노동조합과 사용자 또는 사용자단체로부터 교섭 또는 단체협약의 체결에 관한 권한을 위임받은 자는 그 노동조합과 사용자 또는 사용자단체를 위하여 위임받은 범위 안에서 그 권한을 행사할 수 있다.<개정2010.1.1.>

제29조의2(교섭창구 단일화 절차)
 ① 하나의 사업 또는 사업장에서 조직형태에 관계없이 근로자가 설립하거나 가입한 노동조합이 2개 이상인 경우 노동조합은 교섭대표 노동조합(2개 이상의 노동조합조합원을 구성원으로 하는 교섭대표기구를 포함한다. 이하 같다)을 정하여 교섭을 요구하여야 한다. 다만, 제2항에 따라 교섭대표 노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 이조에서 정하는 교섭창구 단일화절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 그러하지 아니하다.
 ② 교섭대표 노동조합 결정절차(이하“교섭창구 단일화절차”라 한다)에 참여한 모든 노동조합은 대통령령으로 정하는 기한 내에 자율적으로 교섭대표 노동조합을 정한다.
 ③ 제2항에 따른 기한 내에 교섭대표 노동조합을 정하지 못하고 제1항 단서에 따른 사용자의 동의를 얻지 못한 경우에는 교섭창구 단일화절차에 참여한 노동조합의 전체조합원 과반수로 조직된 노동조합(2개 이상의 노동조합이 위임 또는 연합 등의 방법으로 교섭창구 단일화절차에 참여한 노동조합 전체조합원의 과반수가 되는 경우를 포함한다)이 교섭대표 노동조합이 된다.
 ④ 제2항과 제3항에 따라 교섭대표 노동조합을 결정하지 못한 경우에는 교섭창구 단일화절차에 참여한 모든 노동조합은 공동으로 교섭대표단(이하 이조에서“공동교섭대표단”이라 한다)을 구성하여 사용자와 교섭하여야 한다. 이때 공동교섭대표단에 참여할 수 있는 노동조합은 그 조합원 수가 교섭창구 단일화절차에 참여한 노동조합의 전체조합원 100분의10 이상인 노동조합으로 한다.
 ⑤ 제4항에 따른 공동교섭대표단의 구성에 합의하지 못할 경우에 노동위원회는 해당 노동조합의 신청에 따라 조합원 비율을 고려하여 이를 결정할 수 있다.

- 다섯째, 서울시 사회서비스원은 서울시 산하기관 노사관계 거버넌스인 ‘서울모델협의회’의 통합적 노사관계 정책과 조응할 필요가 있음. 현재 서울시 산하기관의 집단적 노사관계와 거버넌스 역할을 담당하는 ‘서울특별시 노사정 모델협의회’에서 논의된 통일적 노사관계는 사회서비스원의 개별적 노사관계 차원에서 소모적인 갈등을 줄이는 역할을 할 것임.¹⁷⁾

17) ‘서울특별시 노사정 모델협의회’(http://seoulmodel.sendpage.co.kr/)는 2000년 노사정위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제19조에 근거하여 현재까지 운영되고 있고, 서울시노사정협의회 설치 및 운영조례를 통해 시 산하기관의 집단적 노사관계를 통일적으로 운영하기 위한 사회적 대화(social dialogue) 기구 성격의 기구임.

<표 4-72> 노동 법령 제규정과 주요 위반 시 벌칙사항 정리

구분	규정	위반 시 벌칙
근로계약서	근로계약서 작성 및 서면교부	500만원 이하 과태료
	무효인 계약사항(강제저금 금지)	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	무효인 계약사항 (위약금, 손해배상 예정 금지)	500만원 이하 벌금
임금	임금지급 원칙	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	비상시 지불	1천만원 이하 벌금
	연장, 야간 및 휴일근로수당	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	최저임금	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	휴업수당	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
근로시간	근로시간	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
휴일·휴가	휴게시간	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	휴일	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	연차유급휴가	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
징계·해고	해고 등 제한기간 (산업재해 요양, 출산 전후 휴가 등)	5년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금
	해고예고	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
퇴직금	퇴직금 지급기한(퇴직 후 14일 내 지급)	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	퇴직금 차별금지	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
노동조합	부당노동행위	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	부당노동행위 구제명령 이행	3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금
모성보호	임산부 유해, 위험사업 사용 금지	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	여성 및 임산부 야간, 휴일근로 제한	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	임산부 연장근로 제한	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	생리휴가	500만원 이하 벌금
	출산 전후 휴가	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	유산, 사산휴가	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	수유시간	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
남녀차별금지 및 성희롱	차별금지(임금)	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	차별금지(임금 외의 금품 등)	500만원 이하 벌금
	차별금지(교육, 배치 및 승진)	500만원 이하 벌금
	차별금지(정년, 퇴직 및 해고)	5년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금
	직장 내 성희롱 금지(사업주가 성희롱 시)	1천만원 이하 과태료
	성희롱 예방교육	300만원 이하 과태료
	성희롱 발생 시 행위자 징계	500만원 이하 과태료
	성희롱 발생 시 피해자에 대한 해고 등 불리한 조치 금지	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금

구분	규정	위반 시 벌칙
	고객 등에 의한 성희롱 시 피해자에 대한 해고 등 불이익 조치 금지	500만원 이하 과태료
일 . 가 족 양	배우자 출산휴가	500만원 이하 과태료
	육아휴직	500만원 이하 과태료
	육아기 근로시간 단축	500만원 이하 과태료
	가족돌봄휴직	500만원 이하 과태료
청 소 년 보 호	고용가능 연령	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	고용금지 직종	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	연소자 증명서 비치	500만원 이하 과태료
	근로계약서 작성 및 서면교부	500만원 이하 과태료
	근로시간	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
	야간근로 및 휴일근로 제한	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금
비 정 규 직 보 호	근로계약서 작성 및 서면교부	500만원 이하 과태료
	파견근로자 파견기간	3년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	파견대상업무	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금
	파견근로자 고용의무	3천만원 이하 과태료
	파견근로자 취업조건 서면고지	1천만원 이하 과태료
	비정규직 차별적처우 구제 시행명령 이행	1억원 이하 과태료(시행명령 미이행) 500만원 이하 과태료(이행사항 문서 미제출)
	차별시정 신청 등 이유로 불리한 처우 금지	2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금

주: 1) 감정노동 관련 법률 시행 「산업안전보건법」 26조의 2('18.10.18) 사후조치 의무 위반 시 위반 회수 따라 과태료 차등 부과(1차 300만원 → 2차 600만원 → 3차 1,000만원)
 2) 직장 내 괴롭힘 금지와 조치 「근로기준법」 76조 2와 3('18.10 국회 상정 예정)

2) 서울시 사회서비스원 설립 전후 핵심 리스크 관리

- 첫째, 서울시 사회서비스원 설립과정에서 주요한 핵심 리스크는 9개 분야 22개로 정리될 수 있음. 사회서비스 조직운영 차원에서 보면 이질적인 업무 특성을 고려하여 '직군설정'(직군 직렬, 직군체계)의 합리성을 추구해야 함. 예를 들어, 재가요양, 장애인활동보조, 보육 등은 각기 업무 성격의 차이가 있기에 별도의 직군과 임금체계 등을 수립할 필요성이 있음.
- 둘째, 서울시 사회서비스원 설립과정에서 핵심 리스크 분야(9개)는 대부분 노동조건, 근무형태, 인사승진, 교육훈련, 복지제도, 근무환경, 소통참여 등의 조직운영 문제임. 이와 같은 문제는 조직 내 인사관리 및 조직운영 관련 부서에서 세밀한 준비와 현장의 목소리를 청취하여 사전적·사후적 관리를 통해 갈등을 최소화는 방향으로 진행할 필요가 있음.

- 셋째, 서울시 사회서비스원 설립과정에서 핵심 리스크 이슈(22개)는 개별적인 해결방식보다는 공통의 이해관계를 갖춘 직원, 노동자 대표조직과의 참여와 협력을 통한 해결방안이 안정적 조직운영에 기반이 됨. 조직 내 핵심 리스크 이슈들은 일부 기관들을 보면 의적 혹은 개별 부서/팀의 판단에 기인하여 내부 갈등의 원인이 되기에, 노사간 합의와 협의방식을 통해 해결하는 것이 바람직함.
- 넷째, 서울시 사회서비스원의 설립 이후 조직 운영과정의 사안별 노사갈등을 사전적으로 예방하는 것은 매우 중요한 문제임. 따라서 초기 사회서비스원 조직 운영부서(인사관리)에서는 서울시 일자리노동정책관 ‘노동정책담당관’ 내 노사협력팀의 자문협력을 받는 것이 필요함. 서울시 노동정책과는 ‘시’ 산하 노사관계 담당 부서 조율과 조정 역할을 하고 있음.

<표 4-73> 서울시 사회서비스원 설립 전후 9개 분야 22개 핵심 리스크 관리 검토(안)

연번	분야	핵심 이슈	문제점 및 장애요인	해결방안 및 사례
1	직군 설정	직군직렬	· 사회서비스 대부분 업무 성격 이질적 직군직종 다수(별도 법령 존재)	- 사회서비스원 : 직군별 이질적(보육, 재가요양, 장애인 활동보조 등) 업무 성격을 고려하여, 본부/사업/팀 별도 형태 운영 적합
		직군체계	· 기존 유사 업무 수행 정규직 직군 부재	- 서울시 : ‘공무직 직군’ 신설, 비교 대상 정규직 존재 시, 직군통합 방식 정규직화(노동혁신대책, 2단계 노동정책)
2	임금 문제	임금산정	· 근속년수 반영 않는 단순 시급제 · 일부 제한적으로 월급제 존재(보육 등)	- 서울시 : 호봉제 혹은 연봉제 가미된 호봉제 적용 - 사회서비스원 : 사무행정은 투자출연 기관 모델 적용, 현장직은 숙련급 반영 모델
		경력산정	· 일부 직종은 기존 경력 산정 수용 · 대부분 경력 불인정 또는 자의적 기준에 따른 경력인정 발생	- 서울시 : ‘14년 이후에는 단체협약 따라 공공경력 2년 한도 인정 - 사회서비스원 : 업무특성 반영하되, 노사 합의 통해 경력산정 기준·방식 가능
		수당 성과급	· 동일 사업장 내 유사업무 종사자 간 수당 차별 · 성과급 지급 시 대상 제외, 하위등급 지급	- 서울시 : 시간 외 근무수당(30시간 이내) - 사회서비스원 : 자격수당, 직책 및 직급수당 등 직무성격에 맞는 수당 적용 가능
		동일임금 원칙 검토	· 시설 내 유사업무 종사 정규직 전무 · 시설 예산 여건에 따라 동종업무 종사자 간 임금격차 발생	- 서울시 : 동일노동 동일임금 실현 - 사회서비스원 : 외부와 동종 유사 업무 종사자 간 임금격차 큰 직종부터 단계적 격차 해소
3	인사	승진제도	· 대부분의 비정규직 승진제도 없음	- 서울시 : 호봉제 적용으로 임금격차

연번	분야	핵심 이슈	문제점 및 장애요인	해결방안 및 사례
	관리		· 사회서비스 대부분 승진제도 전무	완화 - 사회서비스원 : 업무 특성에 따라 직급직책 체계 마련 개선
		정년설정	· 형식상 정년규정이지만 대부분 현장직 비정규직 고령 업무 · 사회서비스 종사자 60세 이상 다수 근무	- 서울시 : 정규직 연령기준 60세까지 확대 - 사회서비스원 : 정부 정규직 전환 가이드라인, 고령자 적합업종 정년 65세까지 가능
		존중 소속감	· 호칭 없이 “김씨” 혹은 “저기요” 사례 · 현장직 신분증 미 발급 · 단체 워크숍 배제 또는 별도 개최	- 노동자 의견수렴 호칭 선정 사용 - 현장직 신분증 발급 - 기관 내 전체 노동자 통합 워크숍 개최
4	업무 교육	업무권한	· 전산망 이용 불가, 단순 업무 수행	- 전산망 ID 부여, 개인 또는 공용 컴퓨터 설치 제공
		교육 및 발전경로	· 직무교육 미제공 등 자기개발 지원 부재 · 직무숙련 및 자기 발전가능성 부재	- 의무 직무보수교육과 인문교육 확대 - OJT, OFF-JT 교육훈련 운영
5	후생 복지	복지 포인트	· 기존 정규직에게 제공되는 복지포인트 미지급	- 서울시 : 복지포인트 신설 지급(연 180만원) - 사회서비스원 : 정부 가이드라인 맞추어 최소 40만원 등 책정 필요
		복지혜택	· 현장직 대부분 복리후생 거의 부재	- 서울시 산하기관 수준 복지혜택 적용 검토
6	근무 형태	휴일휴가	· 법정 공휴일 미적용 또는 무급휴일 · 건강검진, 투표 등 법정 공가 사용 제한 · 상해·질병 등에 따른 병가 무급 처리 · 인력부족 등으로 대체휴가 등 사용 곤란	- 법정 공휴일 유급 적용, 휴일 근무 시 법정수당 의무 준수 - 병가 유급화 - 대체인력 지원제도 활성화(인력풀)
		교대제	· 작업장 내 장시간 체류(12시간) · 비정상적 근무형태 산재 발생위험 증가	- 노동시간 단축과 연계 근무형태 개편 추진 - 장시간 근무 단축, 합리적 교대제 설계
		인사이동	· 현재 소속된 시설, 센터 등에서만 근무 · 거주 이전에 따른 직장 유지 불가능 상황	- 사회서비스원은 ‘광역’을 사업장으로 하기에, 거주 이전을 하더라도 이동 지역에서 업무 가능
7	근무 환경	작업공간	· 외부 작업 시 안전, 보호 미흡 · 재가 방문 등 폭언 폭행, 감정노동 발생	- 안전점검 체계 구축 → 위험 방문 대처 방법 등 호주 사회복지 안전 매뉴얼 적용 ¹⁾ - 작업중지권, 감정노동 문제 해결 모색
		휴게공간	· 휴게공간 등 현장, 이동노동자 지원 시설 부족 · 기존 정규직 휴게실 등 이용제한(차별) · 비품 부족으로 노동자 각출 구매	- 휴게실 등 업무지원 시설 확충 - 냉난방 설비 및 필수 비품 확충
8	소통	노사관계	· 기존 노동자 이해대변 기구 전무, 노	- 노사협의회 구성 및 운영(고충처리위

연번	분야	핵심 이슈	문제점 및 장애요인	해결방안 및 사례
	참여		사소통 채널 및 의견수렴 창구 운영 미흡 → 비인권적 조직운영 불만 · 임금테이블, 승진·전보, 평가기준 등 규정 미정비 및 정보공개 미흡 → 자의적 인사운영 불만 발생 · 인사 및 조직적응 지원, 처우개선 등 전담자(조직) 부재	원회 활성화), 노동이사제 적용 - 노동조합 활동기반 지원 - 인사 평가기준, 임금복지 규정 정비 - 노사정 서울모델협의회에 참여 - 노사 소통과 화합 워크숍 실시 등
		노노관계	· 기존 사무행정직과 현장서비스직 간 갈등 · 복수노조 노동조합 분화 갈등	- 직군간 소통과 파트너십 확대 - 복수 노조 설립시 균등한 참여 통로 보장
9	사후 관리	서비스 성과평가	· 기존 사회서비스 평가 실효성 부족	- 전문화 및 서비스 질 제고 방안 협의
		현장 모니터링	· 시설 내 관련 신규 이슈 지속 발생 · 노동법 미숙지로 인한 근기법 위반 다수 발생	- 현장노동자 애로사항과 의견 청취 - 월별, 분기별 정례 점검체계 운영 개선

주: 1) 호주 뉴사우스웨일주의 사회복지 안전 매뉴얼(매뉴얼 핸들링)은 김종해·김종진 외(2013), 『사회복지사 인권상황 실태조사 보고서』, 국가인권위원회, 82쪽 참조

제5장 결론

제1절 연도별 발전계획 및 분석결과 요약

제2절 정책제언

제5장 결론

제1절 연도별 발전계획 및 분석결과 요약

1. 5개년의 연도별 사업설계

- 2019년에 서울시 사회서비스원이 설립된 후 5년차인 2023년까지의 연도별 운영과 확장 상황을 정리해보면 이는 다음 <표 5-1>과 같음. 단, 요양시설 건립의 경우 향후 4년차까지의 계획만이 존재하는 등의 이유로 2023년(5년차)의 경우 현재 추계가 불가능한 것으로 판단되어 설립 후 4년차인 2022년의 인력 및 기관을 유지하는 것으로 제시함.

<표 5-1> 서울시 사회서비스원의 5개년 사업운영 규모설계 개요

(단위: 명, 개소, 백만원)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
채용인력(신규)	500	1,415	1,749	1,695	
요양 및 장애인지원 분야	480	675	1,239	1,270	
보육 분야	0	725	490	410	
사회서비스원 본부	20	15	20	15	
채용인력 (누계 근무 현원)	500	1,915	3,664	5,359	
요양 및 장애인지원 분야	480	1,155	2,394	3,664	
보육 분야	0	725	1,215	1,625	
사회서비스원 본부	20	35	55	70	
운영시설 수¹⁸⁾	4	24	46	70	
요양 및 장애인지원 분야 ¹⁹⁾	4	9	16	25	
보육 분야	0	15	30	45	
사회서비스원 본부	-	-	-	-	
예산²⁰⁾	10,707	48,340	89,338	129,585	
요양 및 장애인지원 분야	8,207	24,832	56,752	88,035	
보육 분야	0	19,664	27,408	34,814	
사회서비스원 본부	2,500	3,844	5,178	6,736	

현재 예측(요양시설 확충 계획은 향후 4년만 존재)이 가능하지 않아 4차년 상태를 유지하는 것으로 잠정적으로 설정함

18) 운영시설 수는 2019년 이후 사회서비스에서 운영을 시작하는 시설의 누계 수입. 본 보고서 제3장 제2절 4.재가서비스 통합모형(89p)에 제시된 여러 시설의 기능을 통합적으로 1개소에서 수행하는 통합시설의 경우는 본 계획에서 제외되었음.

19) 여기에는 요양부분의 세가지 유형(1. 방문센터 단독형, 2. 주야간+방문센터, 3. 요양시설+주야간+방문센터)와 장애인활동지원분야가 합쳐진 시설이 포함되어 있음. 유형별로의 수치는 다음절의 분야별 내용을 참고할 것.

20) 예산은 서울시의 부담액만을 의미하는 것이 아니라 사회서비스원 본부와 관련 직영시설의 운영, 종사자의 인건비 등을 모두 포함한 것임. 이 금액의 대부분은 서비스의 수가나 시설 운영을 위한 보조금 예산 등을 통해 총당될 총지출금액의 규모를 나타내는 것임. 다만, 불가상승률은 감안하지 않았음. 구성의 자세한 내용은 다음 절의 분야별 내용을 참조할 것.

- 서울시 사회서비스원은 첫해인 2019년 주로 요양 및 장애인 분야에서 4개 시설의 직접 운영과 본부 인력 20명 포함, 500명의 신규채용 규모로 출발하게 됨.
- 일차적인 계획기간인 2022년까지는 총 70개의 시설을 운영하며 5,359명을 고용하여 활동하게 됨(이 인원의 대부분은 상근직 인원임).
- 예산규모는 2019년 107억 규모에서 2022년 1,296억원 규모로 팽창함.
 - 그러나 이는 총 지출비용의 합계이며 이 금액의 절대부분은 보조금이나 수가를 통해 발생한 '수입'을 통해 충당하게 됨.
 - 향후 생활임금이나 최저임금의 동향, 수가와 보조금의 인상분 등에 따라 규모가 결정되겠으나 서울시의 직접 부담은 이 예산 금액 중 극히 일부가 될 것임.
- 이상과 같은 설립 후 5년간의 사업의 규모 추계는 각 사업 분야 별로 다음과 같은 확충전략의 결과 도출된 것임.

2. 장기요양 분야

- 2019년부터 2023년까지 입소시설, 주야간센터, 방문요양센터의 운영 수량과 적정 운영모형을 제시. 시설 유형에 따라 서비스 공급 및 필요 인력 모델이 달라지므로 어떤 서비스를 수행할지를 결정하는 것이 선행되어야 함.
 - 모형1은 방문요양센터 전용시설, 모형2는 주야간+방문요양센터 시설, 모형3은 요양시설+주야간센터+방문요양센터 결합 모형임. 앞서 제시(84p 참조)한 재가서비스 통합운영모델은 모형2에 방문목욕 및 방문간호가 추가적으로 결합하여 반영된 모델이나 현 논의에서는 제외함.
 - 모든 방문센터는 지역사회 거점센터로서 역할하며 장애인 활동지원서비스와 결합하여 운영함. 서비스 수행시는 방문요양, 돌봄종합서비스, 이용자 1명당 다수의 제공자 순환 근무, 지역사회 서비스 사각지대(수급자, 차상위, 추가 서비스 지원) 등에 대한 서비스를 담당함.
- 단계별 발전전략은 서울시 요양시설 건립계획을 반영하여 요양시설을 배치함. 신규설치 시설의 건립 계획에 따라 2022년까지 25개 거점을 배치하는 것을 목표로 구성하였음.
 - 각 시설 모형은 인원 규모를 기준값으로 수치화하였으나 구체적인 시설 건립계획이 반영되어 수정될 수 있음.

- 각 모형은 시설의 운영효율을 향상시켜 관리직 인원과 팀장인원의 적정배치 및 다양한 재가서비스(방문목욕과 방문간호 등)를 결합하여 사업 영역과 수입을 증대시켜 운영하면 추가예산지원을 가능한 줄이고 규모의 경제를 구현할 가능성이 존재함.

○ 2022년까지 2,452명의 종사자를 채용하며 신규방문요양센터 1개소당 수가수입을 제외하고 연간 약 2억2천4백5십만원의 비용이 추가로 요청됨²¹⁾

<표 5-2> 서울시 사회서비스원 운영단계에 따른 직영 신규시설 규모(2019-2022)

(단위: 개소)

		1단계(설립기)		2단계(성숙기)		요양 시설	주야간	방문 센터
		2019	2020	2021	2022			
노인 요양 사업	모형3. 요양시설+주야간+방문		1	3	2	6	6	6
	모형2. 주야간+방문센터	1	2	2	3		8	8
	모형1. 방문센터 단독형	3	2	2	4			11
	총 거점 센터수	4	5	7	9	6	14	25

<표 5-3> 노인요양사업 모형별 인력 안

(단위: 명)

		총계	사회 복지 사	간호 사	간호 조무 사	요양 보호 사	물리 (작업) 치료 사	영양 사	조리 원	기타
인력	요양시설(150명 규모)	101	4	6	3	70	6	1	7	4
	주야간센터(40명 규모)	14	1		1	7	(1)		1	3
	방문요양센터(120명 규모)	66	2			64				

21) 시설 설치비를 반영하지 않은 것으로 이에 대한 추가소요가 나타날 수 있으며 요양과 장애인활동지원을 결합하는 모델이 될시 인력 규모에 따라 추가 소요비용은 달라질 수 있음.

<표 5-4> 서울시 사회서비스원 운영단계에 따른 직영 신규시설 규모(2019-2023) 채용인력

(단위: 명)

		1단계(설립기)		2단계(성숙기)	
		2019	2020	2021	2022
사 업 별 인 력	모형3. 요양시설+주야간+방문		1	3	2
	표준인력 181명	0	181	543	362
	모형2. 주야간+방문센터	1	2	2	3
	표준인력 80명	80	160	160	240
	모형1. 방문센터 단독형	3	2	2	4
	표준인력 66명	198	132	132	264
	인력수	278	473	835	866
	총 인력수(누계)	2452			

<표 5-5> 서울시 사회서비스원 노인 요양 분야 서비스 유형별 연간 소요예산

(단위: 명, 원)

시설유형	이용자 수	직원 수	소요예산
방문요양센터 단독형(1차년도)	120	66	704,418,888
(단독형 1차년도 개소당 추가예산)			224,531,896
방문요양센터 단독형(2차년도)	120	66	1,489,481,000
(단독형 2차년도 이상 개소당 추가예산)			159,497,832
주야간센터	40	14	478,103,000
요양시설	110	101	3,616,726,000
방문+주야간센터	160	80	1,182,521,888
요양시설+주야간+방문	270	181	4,799,247,888

3. 보육 분야

○ 서울시 사회서비스원의 보육분야 운영은 본격적인 직접 고용과 직접 운영이 활성화되는 시기는 2020년으로 예상하고 계획을 설정함.

- 보육 분야는 국공립 어린이집의 직접 운영에 의한 보육교사 채용, 어린이집의 방문간호사 채용, 대체교사 인력지원을 중심으로 운영계획이 설정

- 국공립 어린이집의 직접 운영과 보육교사 직접 고용은 연간 15개소의 어린이집 규모가 확충되는 것으로 예상(서울시 확충 계획) : 이들의 인건비 등 소요예산은 기존의 보조금 예산으로 충당되는 것이 기본 설정
- 방문 간호사는 65명 규모로 지속됨
- 대체교사 인력지원은 350명의 상근직과 100명의 비상근직 등 450명 규모를 단계적으로 2022년까지 확충하여 지속 운영하는 것으로 설정

<표 5-6> 보육 분야 연도별 사업운영 설계

(단위: 원)

	2019	2020	2021	2022	2023
공립 시설 수 및 보육교직원	준비 원장 및 보육교직원 공개모집 및 교육실시 신규어린이집 개원 준비	15개소(신규)	15개소(신규)	15개소(신규)	-
			30개소(누적)	45개소(누적)	45개소(누적)
		75억 (보조금 예산)	150억 (보조금 예산)	225억 (보조금 예산)	300억 (보조금 예산)
		210명(신규)	210명(신규)	210명(신규)	-
			420명(누적)	630명(누적)	630명(누적)
주: 1) 신규시설 예산은 70인 시설의 평균 연간 세입 5억원(보조금+지원금)을 기준으로 추계함					
방문 간호사	방문간호사 채용 등 준비 민간위탁 사무 → 사회서비스원 직접운영 사업으로 전환 준비	65명(신규)	-	-	-
			65개소(누적)	65개소(누적)	65개소(누적)
		서울시비 100%	서울시비100%	서울시비100%	서울시비100%
		1,464,322,860	1,537,539,003	1,614,415,953	1,695,136,750
주: 1) 1인 1일 3개소 월 20일 기준을 적용, 필요로하는 인력을 65명으로 산정함 2) 현재 사업비(민간위탁사무)는 상용직이 아니라 사업비로 보육교사 1호봉에 맞춰져 있지만 상용직으로 고용할 경우 보육교직원 호봉표에 따라 매년 5% 상승 반영(영유아보육법기준에 의한 급여)(2018년 호봉표를 기준으로 매년 5% 물가상승률 반영, 추산함) 3) 교사와 달리 담임수당이 없어 추후 개선 필요					
대체 교사 ²²⁾	① 상근	170명(상용직) (신규)	80명	100명	-
		-	250명(누적)	350명(누적)	350명(누적) (유지)

22) 보육분야 대체교사의 경우 고용이 지속되는 상근직이 아닌 인력들이 포함되므로 신규 채용의 합계가 지속근무 현원의 누계와 일치하지 않음.

		2019	2020	2021	2022	2023
인건비 (예산)	①-1 (보육교사호봉 기준=매년 5%상승 적용)		3,829,767,480 (1호봉)	5,823,499,374 (2호봉+1호봉)	8,367,478,743 (3~1호봉)	8,785,852,680 (4~2호봉)
	①-2 (생활임금기준 ='18년 적용)		39억2,720만원	57억7,530만원	80억8,542만원	80억8,542만원
② 비상근 인력 및 예산			280명(비상근)	200명(비상근)	100명(비상근)	100명(비상근)
			6,811,852,320	5,090,889,240	2,663,716,851	2,663,716,851
합계(①-1+②)			106억원	109억원	110억원	114.5억원
합계(①-2+②)			107억원	108.7억원	107억원	107.5억원

1) 필요인력: 서울시 2017년 대체교사 채용현황: 최소 153명~435명(육아종합지원센터)+어린이집 자체 채용(지원 일 수를 월20일로 계산. 총 20명)= 총 450명
 2) 임금수준:
 ① 2020년 1호봉(시작)기준(호봉제)
 ② 생활임금=1,925,099원
 ③ 현재 육아종합지원센터 대체교사 지원급 체계로 해당연도 보육교사 1호봉 기본급+처우수당 15만원 적용
 ※ '18년 대체인력예산 98억9천만원(국+시비/구비별도)/현재 대체교사는 보육교사 1호봉 170만원+처우수당15만원 지급

		2020년	2021년	2022년	2023년	합계	
총 인원	시설	15개소(신규)	15개소(신규)	15개소(신규)	-	45개소	
	인력	상근	445명(신규)	290(신규)	310명(신규)	-	1,045명
		비상근	280명 (비상근)	200명 (비상근)	100명 (비상근)	100명 (비상근)	100명

4. 장애인활동지원 분야

- 서울시 사회서비스원의 설립에 따른 장애인활동지원센터의 사업규모는 아래 <표 5-7>에 제시한 바와 같이 2019년부터 2022년까지 총 12개의 센터가 운영되도록 함.

<표 5-7> 서울시 사회서비스원 운영단계에 따른 직영 신규시설 규모(2019-2022)

(단위: 개, 명)

		1단계(설립기)		2단계(성숙기)		합계
		2019	2020	2021	2022	
개소수		2	2	4	4	12
인력	전체	204	204	408	408	1224
관리직	상용직	4	4	8	8	24
활동지원사	상용직	134	134	268	268	804
	상용형 파트타임	66	66	132	132	396

- 2017년 현재 서울시 활동지원기관 총 160개소, 활동지원 등록 인원 16,999명인 점을 고려했을 때 위 규모로 설립계획 진행시 1단계에 서울시 활동지원 인력의 2.4%, 2단계에 7.1%가 공단에 근무하게 됨.
- 이외에도 서울시 전체적으로 9개소 운영 중인 활동지원사 교육기관은 교육의 질 담보 및 교육의 통일성 증대를 위해 공단으로 편입하여 직접 운영하는 하는 것도 논의되어야 함.
- 서울시 사회서비스원의 운영모형에서는 장애인활동지원과 노인요양은 밀접한 연계성과 독립성을 함께 가지고 있어 통합운영 모형을 제시하고 있음. 이와 관련하여 재가통합센터와 요양시설, 장애인활동지원센터 설립 5개년 계획과 각 모형별 소요예산규모를 종합적으로 검토하면 다음과 같음.
- 각 분야별로 검토한 모형에서 요양시설은 1개소 101명, 연간 소요예산은 3,616,726,000원이며, 방문요양센터 단독형은 1개 센터당 66명, 연간소요예산은 704,418,888원, 주야간지원센터 1개소당 14명, 연간 소요예산은 478,103,000원으로 도출함.
 - 요양시설과 주야간센터와 방문센터를 결합한 모형이며 센터당 181명을 채용하게 되며, 연간 소요예산은 4,799,247,888원으로 산출할 수 있음.
 - 장애인활동지원센터 1개소 102명을 채용하게 되며, 연간 소요예산은 2,455,800,000원

으로 산출함. 단, 장애인활동지원센터는 단독센터방식이 아닌 재가서비스 통합센터와 결합하여 운영하는 적용을 통해 운영 효율을 높일 수 있음.

- 분야별 시설 확대 방안과 예산 5개년 간 계획으로 정리하면 아래 <표 5-8>과 같음.

<표 5-8> 서울시 사회서비스원 운영단계별 직영 신규시설 규모(2019-2022) 채용인력

(단위: 개소, 명)

	1단계(설립기)		2단계(성숙기)		요양 시설	주야 간	방문 센터	활동 지원 센터
	2019	2020	2021	2022				
유 형 별 시 설 수 와 인 력	1. 요양시설+주야간+방문	0	1	1	2	4	4	4
	(표준인력 181명)	0	181	181	362			
	2. 요양시설+주야간+방문+ 장애인활동지원	0	0	2	0	2	2	2
	(표준인력 282명)	0	0	564	0			
	3. 주야간+방문	1	2	2	3		8	8
	(표준인력 80명)	80	160	160	240			
	4. 방문센터 단독형	1	0	0	0			1
	(표준인력 66명)	66	0	0	0			
	5. 방문센터+장애인활동지원 센터	2	2	2	4			10
	(표준인력 167명)	334	334	334	668			
시설수 계	4	5	7	9	6	14	25	12
인력수	480	675	1,239	1,270				
인력수(누계)	480	1,155	2,394	3,664				

<표 5-9> 서울시 사회서비스원 장기요양-장애인활동지원 분야 유형별 예산(2019-2022)

(단위: 천원)

	1단계(설립기)		2단계(성숙기)		
	2019	2020	2021	2022	
유 형 별 예 산	1. 요양시설+주야간+방문(신규)	0	1	1	2
	신규 1개소 예산 4,799,248천원		4,799,248	4,799,248	9,598,496
	지속 시설 수	0	0	1	2
	지속운영 1개소 5,584,310천원			5,584,310	11,168,620
	2..요양시설+주야간+방문(신규)+ 장애인활동지원			2	
	신규 1개소 예산4,799,248천원			9,598,496	
	지속 시설 수				2
	지속운영 1개소 5,584,310천원				11,168,620
	3. 주야간+방문(신규)	1	2	2	3
	신규 1개소 예산 1,182,522천원	1,182,522	2,365,044	2,365,044	3,547,566
	지속 시설 수	0	1	3	5
	지속운영 1개소 1,967,584천원		1,967,584	5,902,752	9,837,920
	4. 방문센터 단독형(신규)	1	0	0	0
	신규 1개소 예산 704,419천원	704,419			
	지속 시설 수	0	1	1	1
	지속운영 1개소 1,489,481천원		1,489,481	1,489,481	1,489,481
	5. 방문 + 장애인활동지원형(신규)	2	2	2	4
	신규 1개소 예산 3,160,219천원	6,320,438	6,320,438	6,320,438	12,640,876
	지속 시설 수	0	2	4	6
	지속운영 1개소 3,945,281천원		7,890,562	15,781,124	23,671,686
신규 설립 시설 총예산	8,207,379	13,484,730	23,083,226	25,786,938	
지속 시설 총예산	0	11,347,627	28,757,667	57,336,327	
신규 시설+지속 시설 총예산	8,207,379	24,832,357	51,840,893	83,123,265	

5. 기본재산 출연금의 적정범위 산정

1) 분석의 전제: 예산 규모

- 서울시 사회서비스원의 예산은 2019년 107억원 규모에서 2020년 452억원, 2021년 823억원, 2022년 1,170억원, 2023년 1,768억원 규모로 팽창하여 5년간 예산이 4,320억원 규모로 산출됨. 예산은 서울시의 부담액만을 의미하는 것이 아니라 사회서비스원 본부와 관련 직영시설의 운영, 종사자의 인건비 등을 모두 포함한 것임.
 - 5년 동안 본부 70명을 포함하여 요양 및 장애인활동지원분야 3,734명, 보육분야 1,625명 등 총 5,359명이 업무를 수행하도록 계획됨.
 - 본부 조직의 운영예산규모는 2019년 25억원 규모에서 2023년 67억원 규모로 추정됨.
 - 관련 직영시설의 종사자 수 등을 감안할 때 전국 사회서비스원 중에서 가장 큰 규모일 것으로 예상되며, 이에 맞추어 기본출연금의 적정규모가 검토될 필요가 있음.

2) 유사 사례 비교

- 현재 연구용역을 통해 설립 타당성 및 운영방안 연구 결과물이 나온 대구사회서비스재단의 경우 기본재산 출연금의 적정규모에 대해 300억원 수준이 적당할 것으로 예상하고 있으며, 단년도에 확보하기 어려운 규모로 보아 5~6년에 걸쳐 확보하는 것이 현실적이라고 파악하고 있음.
 - 2020년 기준 추정 운영비가 약 42억원으로 국고보조금 36억원을 제외하면 매년 약 6억원 이상의 자체 예산을 확보해야 하고, 연간 6억원 만큼의 연간 자체 수입을 이자 수입으로 확보하기 위해 필요한 기금규모가 약 300억원이라는 것임(연 평균금리수준 2%).
 - 안정적 운영지원과 설립초기 부담경감을 위해 연차적 기금조성이 필요한 바, 최초 설립 시 출연금을 34.6억 원(교통카드충전수수금 중 일부 출연)으로 하고, 대구시의 경우 2018년 말까지 116억 원이 조성되는 사회복지기금(저소득주민, 노인, 장애인의 복지증진 및 자립기반 조성)을 대구사회서비스원의 기금으로 전환하여 용도에 적합한 사업에 사용되도록 하는 방안을 고려하고 있음.
- 유사한 기능을 가진 서울시복지재단과 서울시여성가족재단의 운영예산 대비 기본예산 규모를 비교함.
 - 서울시복지재단의 경우 기본재산은 115억원이며, 서울특별시 출연금 105억원, 재단의 잉여금 전입액 10억원으로 구성됨. 매년 26,072백만 원의 예산을 지원받고 있어 운영예산 대비 기본재산 규모는 44.1% 수준임.

- 서울시여성가족재단의 경우 기본재산은 9.4억원이며, 2017년 44억원, 2018년 71억원의 예산을 지원받으며, 운영예산 대비 기본재산 규모는 13.2%~21.2% 수준임.

○ 서울시 내 타 재단 신설시 운영예산 대비 기본재산 비율을 살펴보면 다음과 같음.

- 서울디지털재단의 경우 2016년 기본재산은 10억원, 연간 운영예산은 2017년 60억원으로, 운영예산 대비 기본재산 규모는 16.7% 수준임.
- 120다산콜재단의 경우 기본재산은 12억원, 연간 운영예산은 163억원으로, 운영예산 대비 기본재산 규모는 7.4% 수준임.
- 서울관광진흥재단의 경우 기본재산은 18억원 이상으로 10%~30% 중에서 10% 이상 수준이 권고됨.
- 기관별 차이는 있으나 7.4%~16.7% 수준에서 결정되어 유사단체보다 편차가 더 큼.

3) 서울시 사회서비스원의 적정 자본금 규모 설정방안

- 검토 결과, 운영예산 대비 기본재산 비율을 적용할 수 있는 유사 기관이 부재하며, 저금리 시대임을 감안하면 기본재산이 많다고 하더라도 기본재산을 통해 얻을 수 있는 이자가 적어서 출연기관에 크게 도움이 된다고 보기 어려우나, 사회서비스원의 규모를 감안할 때 최소한 15%~20%를 적용해야 할 것임.

제2절 제언

1. 좋은 일자리 제공을 위한 서울시 자체 노력 필요

- 서울시의 사회서비스원은 사회서비스시장의 좋은 일자리 창출을 전제로 설립되어야 함. 현재 사회서비스 분야의 극심한 민영시장화에 따른 부작용으로 나타나고 있는 명확한 임금체계 부재, 그리고 이에 따른 저임금 고노동의 형태는 사회서비스원이 추구하는 완전 월급제를 통한 좋은 일자리로 반드시 극복해야 할 과제임.
- 이를 위해 서울시 사회서비스원의 경우, 최저임금이 아닌 서울시 조례로 지정된 생활임금을 기반으로 임금체계가 설립되어야 하며, 생활임금 지급을 위한 서울시 자체 재정 부담의 증가는 일정이상 감수해야 하는 부분으로 이해되어야 함. 또한 생활임금 이상의 고정적인 월수입 보장으로 난제였던 사회서비스원 종사자의 획기적인 처우개선이 가능하며, 동시에 이는 서울시의 노동정책과도 부합함.
- 이와 같은 직접 고용-완전 월급제-생활임금 준용이라는 세 가지 전제는 전체적인 사회서비스 분야의 임금의 현실화 및 사회서비스 시장에 새로운 신규 종사자, 즉 청년, 남성 등과 같은 새로운 인력 풀을 유도하며, 종국에는 사회서비스의 다변화가 가능할 것으로 판단됨.

2. 서비스 분야의 확장성 고려한 설립 필요

- 본 연구는 사회서비스원의 편입 분야를 서비스 체감도와 시급성, 두 가지 기준으로 분석하여, 장기요양, 보육, 장애인 활동지원서비스를 우선 편입대상으로 제시하였음. 그러나 사회서비스원의 운영이 안정화된 후에는 바우처사업, 생활시설, 사회복지관과 같은 다른 사회서비스 분야의 편입도 가능하다는 점을 고려하여야 함.
- 즉, 사회서비스원의 영역 확장 가능성과 효과적인 운영을 위해, 각 분야의 자율적이며 독립적인 운영 방식을 정착함과 동시에 영역간의 시너지 효과를 창출 할 수 있는 운영방식의 고안이 필수적임.

3. 민간과의 갈등을 최소화 할 수 있는 제도 마련 필요

- 국내 사회서비스 시장은 소규모의 개별 기관들이 감당하기 힘든 구조적 문제에 봉착해있음. 따라서 민간에서의 사회서비스원 설립에 대한 막연한 기대와 우려는 존재할 수밖에 없음. 따라서 불필요한 민간과의 갈등은 최소화 하는 것이 사회서비스원의 설립과 정착에 필수적인 전략임.
- 이는 사회서비스원의 서비스 표준화 등을 통한 선도적인 표준운영모델 개발 및 확산이 시급한 이유임. 사회서비스원의 민간지원은 직접적인 지원보다 간접적인 지원의 방식이 더 적합한 것으로 이해되고 있음. 표준운영모델 개발 및 확산을 통해 민간시장의 서비스 질 제고에 직접적이며 긍정적인 영향을 줄 수 있음.
- 또한 사회서비스원의 시범적 운영으로 인해 현재의 수가체계 적정성 검증 및 보상체계 구축과 같은 전반적인 사회서비스 일자리 질의 향상을 견인함으로써 민간에게 충분한 보상을 보장할 수 있음.
- 수익성 문제로 민간시장에서 기피되어 왔던 사회서비스를 사회서비스원이 적극적으로 제공함으로써 공공부문 사회서비스 제공자로서의 역할과 책임을 충분히 할 수 있으며, 동시에 민간과의 갈등을 최소화 할 수 있을 것임.

[참고문헌]

- 김송이·김한나(2017). 서울시 국공립어린이집 확충 성과분석 및 미래전략방안 마련 연구. 서울시여성가족재단.
- 김연명·김진석·백선희·송인주·이태수·정창수·홍영준·이성희·윤승희·이선영(2016). 서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구. 중앙대학교 산학협력단·서울특별시.
- 김재열·오주희·김명섭(2018). 주민 커뮤니티 시설 관리 등을 위한 순천시 도시재생지원센터 법인설립 타당성 검토 용. 한국산업정책연구원·순천시.
- 김철·이재훈(2015). 사회서비스 전달체계 개편방안: 사회적 돌봄서비스를 중심으로. 사회공공연구원.
- 문재인 정부 국정기획자문위원회(2017). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 배규식(2018). 공공부문 정규직화, 바람직한 임금체계·직무등급체계. 2018년 국회 환경노동위원회 신년도론회(2018.2.7.) <공공부문 비정규직 정규직 전환의 주요 해결과제 점검> 자료집.
- 보건복지부 사회서비스정책관(2018). 사회서비스원 시범사업 추진계획(안).
- 보건복지부 사회서비스포럼(2018). 사회서비스원 운영방안 모색.
- 보건복지부(2018). 2017 보육통계
- 국민건강보험공단(2018). 2017년 장기요양통계연보.
- 서수경(2013). 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 서울공공투자관리센터(2012). 서울시 투융자심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구. 서울시 내부자료(보육담당관)
- 서울시(2018). 복지본부 시설 및 사업 현황자료, 사회복지종사자 임금기준
- 송인주(2015). 사회서비스 공공성 강화방안 연구 - 재가장기요양분야를 중심으로. 서울시복지재단
- 송인주·윤성임(2017). 공공 직영 재가 장기요양 표준운영방안 연구. 서울시복지재단
- 안현미(2018) (보육교사 전문성 및 역량강화 시리즈 1) 보육 공공성. 서울시여성가족재단.
- 안현미·신희연·정수진(2014). 서울시 적정보육서비스 모델 개발 및 정착화 방안. 서울시여성가족재단.
- 위한중·정흥준(2016). 120서비스재단 설립 타당성 검토 연구 보고서. 한국능률협회컨설팅·서울특별시
- 이미화·최윤경·이정원·도남희·권미경·박진아·이혜민·김영원(2015). 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사. 보건복지부·육아정책연구소
- 이태수·이재완·박경수·김민경(2016). 세종시복지재단 설립 타당성 및 운영방안 연구. 꽃동네대학교 산학협력단·세종특별자치시.
- 장주희(2017.9). 공공기관 채용 정책의 변화와 시사점: 국가직무능력표준(NCS) 기반 채용과 블라인드 채용을 중심으로. Working Paper 2017-02. 한국직업능력개발원.
- 정흥준·유병홍·허인(2016). 서울특별시120서비스재단(가칭) 설립 타당성 검토 및 운영방안연구 보고서. 서울특별시.
- 지방공기업평가원(2015). 서울도로공단 설립을 위한 타당성검토 학술연구 용역.
- 한국경제경영연구원(2018.4). (가칭)충남복지연구재단 설립 타당성 및 운영방안 연구.
- 행정안전부(2017). 지방 출자·출연기관 설립기준(2017.12.27.).
- 현명이·서종녀·송인주(2016). 서울시 사회복지종사자 처우개선방안 연구. 서울시복지재단.