

● 제284회 ●
서울특별시의회(정례회)
제7차 보건복지위원회

서울특별시 사회서비스원 출연 동의안 검 토 보 고 서

2018. 11. 26.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시시장 제출】

의안번호 224

I. 동의안 개요

1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제 출 자 : 서울특별시시장
- 나. 제 안 일 : 2018. 10. 17.
- 다. 회 부 일 : 2018. 10. 29.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

- 1) 서울시에서는 사회서비스 공공성 강화, 종사자 노동조건 개선, 사회서비스 품질 향상 등을 위한 ‘서울시 사회서비스원’ 설립을 추진하고 있음
- 2) 이에 따라, 2019년 설립예정인 ‘서울시 사회서비스원’의 원활한 설립·운영을 위하여 2019 회계연도 서울특별시 세출예산에 출연금을 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 ‘서울시 사회서비스원’ 출연 여부에 대하여 미리 그 동의를 얻으려는 것임

나. 주요내용

- 1) 출연·출연의 개요
 - 대상기관 : 서울특별시 사회서비스원

○ 관련법령

- 공통법령 : 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 제20조

- 조 례

▶서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영지원 등에 관한 조례

2) 주요사업

○ 국가나 지방자치단체가 설치한 사회복지시설의 수탁 운영

○ 사회서비스 관련 법령에 따른 각종 서비스 등의 제공

○ 사회서비스원이 운영하는 시설 및 제공서비스와 관련된 사회서비스의 질 제고 관련 연구·개발

○ 사회서비스원에 종사하는 사람의 처우를 개선하고, 고용의 안정성을 높이기 위한 사업

○ 그 밖에 사회서비스 공공성 제고 등의 책임을 이행하기 위하여 필요한 사업

3) 출연의 필요성

○ 사회서비스 종사자 직접 고용, 서비스 직접 제공 및 관리 등의 기능 수행을 위해 서울시 사회서비스원 출연금 필요

- 사회서비스원의 사회복지시설 직접 운영, 사회서비스 직접 제공 및 품질관리 등을 통한 공공성 강화

- 사회서비스원 종사자 직접 고용 등을 통한 공공 일자리 창출, 신분안정 및 처우개선 도모

3. 참고사항

가. 관계법령 : 지방재정법

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

나. 예산조치 : 2019년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

II. 검토의견 (수석전문위원 정창훈)

1 동의안 제출 개요

- 본 동의안은 「지방재정법」 제18조제3항에 따라 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 지방의회의 의결을 얻도록 명시되어 있음에 의거하여, 2019회계연도 서울특별시사회서비스원(이하 ‘사회서비스원’) 출연여부에 대하여 예산편성 사전절차로써 의회의 동의를 받고자 제출된 것임.
 - 「지방재정법」의 입법취지는 무분별한 출자·출연으로 인한 지방재정의 낭비 등의 문제를 개선하기 위하여 출연 절차를 강화함에 있음.
 - 같은 법에 따라 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 지방의회의 의결을 얻도록 규정¹⁾되어 있으므로, 2019회계연도 예산의 사회서비스원 출연 적정성 여부에 대한 의회의 심의를 받아야 함.

1) 신규대비표

지방재정법 [법률 제1190호, 2013.7.16., 일부개정]	지방재정법 [법률 제12687호, 2014.5.28., 일부개정]
제18조(출자의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 따라 출자(出資)할 수 있도록 정하여진 단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 외의 단체에는 출자를 할 수 없다. 다만, 지방자치단체가 「지방공기업법」 제2조에 따른 사업을 지방자치단체가 아닌 자와 공동으로 하려는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 지방자치단체가 제1항에 따라 출자를 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.	제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다. ② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다. ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
<신 설>	

2 사회서비스원 일반현황

가. 설립 목적 관련

- 서울시 사회서비스원은 사회서비스의 공공성 강화, 종사자 노동조건 개선 및 사회서비스 품질 향상 등을 위한 ‘서울시 사회서비스원’ 설립을 추진을 목적으로 2019년 설립예정인 ‘서울시 사회서비스원’의 원활한 설립·운영을 위하여 2019 회계연도 서울특별시 세출예산에 출연금을 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 ‘서울시 사회서비스원’ 출연 여부에 대하여 미리 그 동의를 얻으려는 것임.

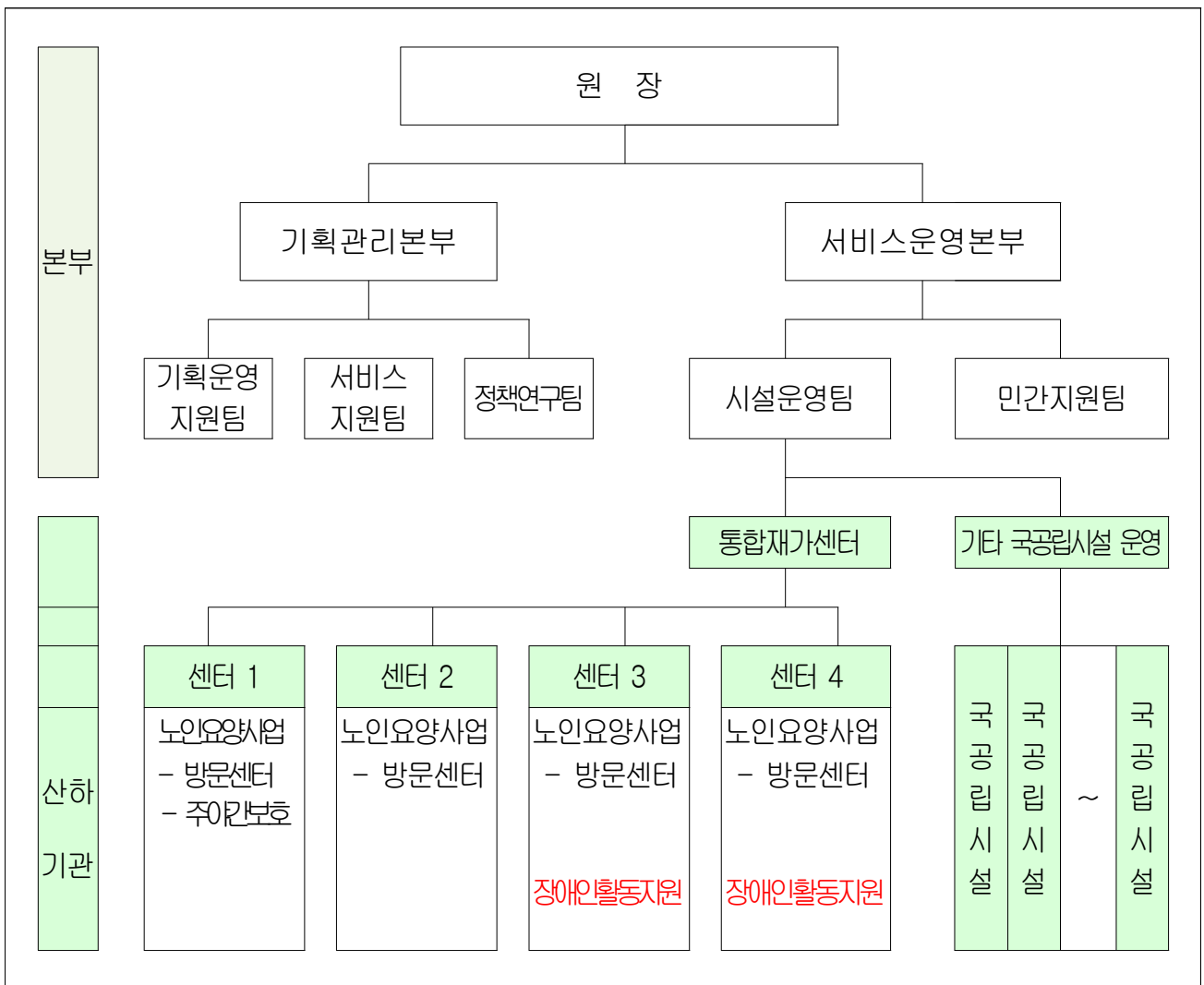
<표> 서울특별시 사회서비스원의 주요사업

1. 국가나 지방자치단체가 설치한 사회복지시설의 수탁 운영
 2. 사회서비스 관련 법령에 따른 각종 서비스 등의 제공
 3. 사회서비스원이 운영하는 시설 및 제공서비스와 관련된 사회서비스의 질 제고 관련 연구·개발
 4. 사회서비스원에 종사하는 사람의 처우를 개선하고, 고용의 안정성을 높이기 위한 사업
 5. 그 밖에 사회서비스 공공성 제고 등의 책임을 이행하기 위하여 필요한 사업
- 사회서비스 종사자 직접 고용, 서비스 직접 제공 및 관리 등의 기능 수행을 위해 사회서비스원의 사회복지시설 직접 운영, 사회서비스 직접 제공 및 품질 관리 등을 통한 공공성 강화하기 위한 목적과 함께 사회서비스원 종사자 직접 고용 등을 통한 공공 일자리 창출, 신분안정 및 처우개선 도모하기 위함.

나. 조직 및 인력 관련

- 재단의 2019년 조직 및 인력운영(안)은 서비스원 본부 1원 2본부 5팀으로 편성되어 있으며 산하시설로 통합재가센터 및 국공립 시설 조직으로 구성되어 있음.

<표> 서울특별시 조직 및 인력운영(안)



※ 산하시설 사업대상 및 운영 규모는 검토중에 있음

- 서울시사회서비스원의 인력운영 방식은 서비스원에서 본부 및 산하기

관 인력을 직접 채용·배치할 예정이며 고용의 형태는 상용형 풀타임을 원칙으로 하되, 산하기관 서비스 제공인력 및 대체인력의 일부는 상용형 파트타임으로 함

다. 예산 관련

- 집행부는 서울시사회서비스원의 기관 운영을 위해 출연금을 다음 표와 같이 편성·지원하려고 함.

<표> 서울시사회서비스원 예산(안)

(단위 : 천원)

구 분	2019예산(안) (B)
계	(x1,440,000) 8,870,738
사무관리비	(x-) 481,000
공공운영비	(x-) 10,800
출연금	(x1,440,000) 7,678,938
시설비	(x-) 100,000
자산및물품취득비	(x-) 200,000
기타자본이전	(x-) 400,000

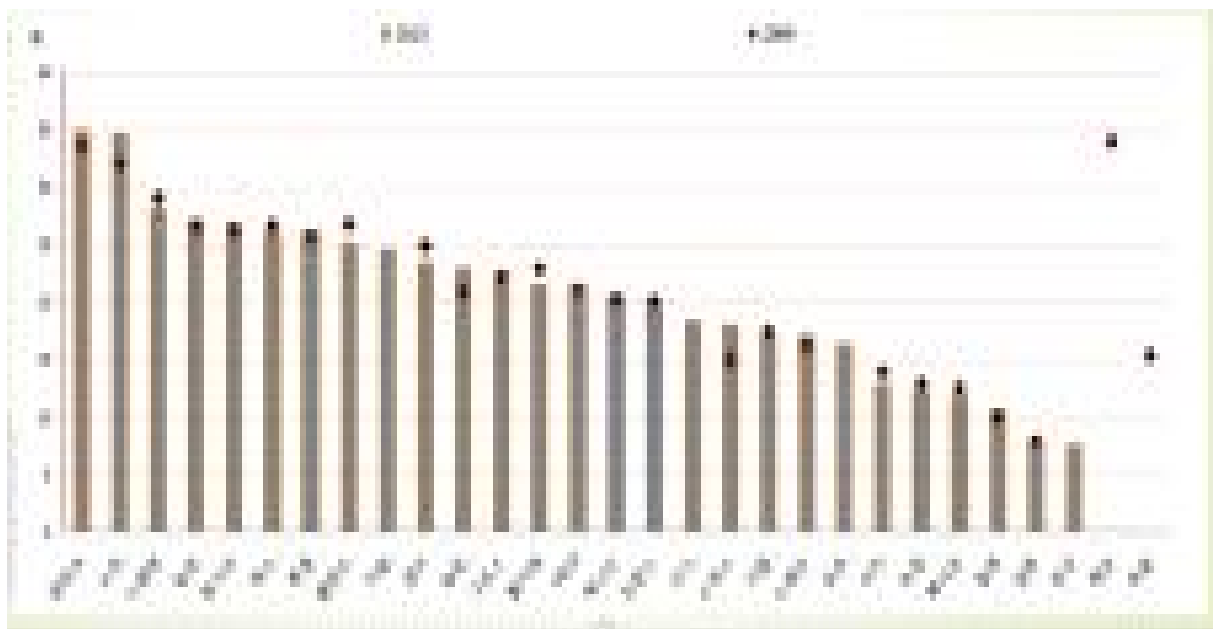
라. 사회서비스원 설립의 필요성 검토

- 현재 우리나라의 사회서비스(돌봄서비스)의 높은 욕구에 대하여 급격히

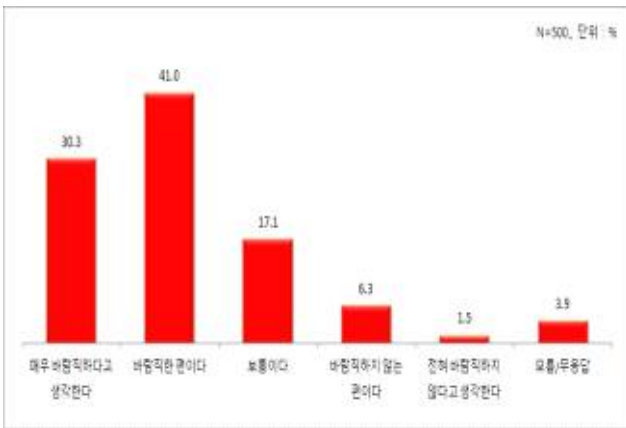
늘어나는 복지수요를 감당하기 위해 한국의 사회복지에는 민간위탁 방식과 일부 서비스분야에서의 시장화 요소를 도입함으로써 사회복지서비스의 욕구를 충족시켜왔음.

- 그러나, 사회복지서비스의 공공성 부재로 인한 문제점들이 지속적으로 나타났고 그동안의 사회복지서비스 영역에서의 민간제공자들의 참여 독려 정책으로 인한 인력양성과 속성에서 서비스 및 서비스의 제공인력의 역량이 미달하는 등의 담보되지 않는 서비스 제공이 지속되어 왔음
- 사회복지서비스의 일부영역에서 공공기관 부족과 기관운영의 저 신뢰성과 투명성 확보를 못하는 등의 문제는 서비스제공기관(요양시설)의 절대적 부족외에도 신뢰할 만한 시설의 부족 및 신뢰할 수 있는 공공기관 운영의 절대적 부족을 그 요인으로 볼 수 있음.

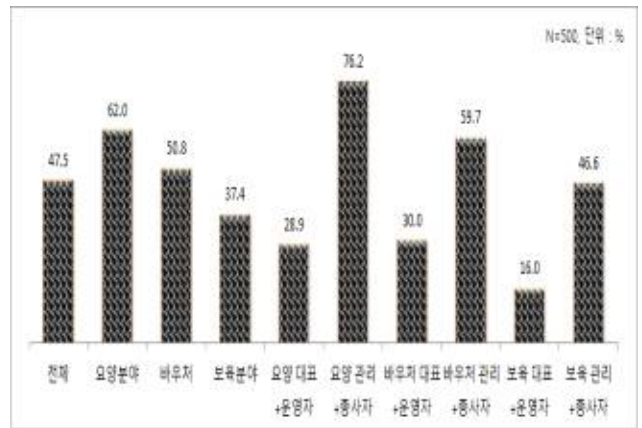
<그림 1> OECD 주요국가별 전체 취업자 대비 공공부문 종사자의 비중



- 서울시가 실시한 사회서비스원 설립관련 여론조사 결과를 살펴보면, 일반시민의 71.3%, 이해관계자의 47.5%가 사회서비스원 설립·운영이 바람직하다는 긍정적인 응답을 보임.
- 이해관계자의 경우 긍정적 응답 비율이 운영자는 22.7%로 나타났으나, 종사자는 58.1%로 종사자가 2배 이상 높게 나타난 것을 볼 수 있는바, 이는 사회서비스 분야에 종사하고 있는 종사자의 처우 및 서비스 질 향상의 기대치에서 운영자보다 종사자의 기대욕구가 높다는 것을 알수 있음.
- 또한, 분야별 수용도를 보면, 요양 62.0%, 바우처 50.8%, 보육 37.4%순으로 긍정적 응답의 비율을 보이는데 이는 돌봄영역에서의 사회서비스의 질 개선에 대한 욕구가 크다는 것을 알 수 있음.



〈그림1〉 사회서비스원 수용도(일반시민)



〈그림2〉 사회서비스원 수용도(이해관계자)

3 서울특별시 사회서비스원 출연에 대한 종합검토

- 서울시 사회서비스원은 공공서비스 제고 및 양질의 돌봄서비스를 제공 및 사회서비스 수요추계 및 사회서비스 질 관리, 공급관리, 사회서비스 정책결정 거버넌스 구성운영²⁾을 광역수준에서 사회서비스 공급자를 통제할 컨트롤센터로서의 역할 수행을 위해 설립되어지는 재단이라는 측면에서 사회전반에 긍정적 효과를 가져올 수 있음.
- 사회서비스원이 서울시에 설립되는 것은 사회서비스의 공공성 확보와 서비스 질 제고를 위한 책임성을 강화하고 사회서비스 제공에 대한 일관성과 전문성을 확보할 수 있다는 사회서비스 전반에 긍정적 영향을 미침.
- 또한, 서울시 내 인력과 자원의 공용화(Pooling)를 통해 운영의 효율성과 표준화된 업무개발, 전문인력의 자치구에 고른 배치 등을 도모할 수 있으며,
- 사회서비스 분야의 양질의 일자리 창출 및 서비스 질 제고를 위해 사회서비스 인력을 직접 공공주체가 고용하고, 자치구가 설치한 복지시설, 공공센터 등을 운영하여 시민에게 직접 서비스를 제공한다는 것은 사회서비스에 대한 새로운 패러다임을 제공하는 효과도 가져올 수 있다고 보여짐.
- 다만, 서울시사회서비스원은 지역에서 활동하고 있는 민간 서비스제공기관의 직무 및 경영관리에 대한 역량을 향상시키는 지원기능이 필요함.
- 현재 운용중인 사업에서 서비스 품질관리에 대한 사항이 어떤 것인지에

2) 석재은, 2017, “장기요양정책과 정부의 역할: 공공성 강화는 어떻게 가능할까? ”, 국회 토론회 자료집.

대한 구체적으로 명확화 할 필요가 있으며, 또한 향후 운용될 수 있는 사회서비스원의 교육기능과 컨설팅 기능과의 차이가 있는지에 대한 명확한 차별성을 확보할 필요가 있음.

- 특히, 현재 시행되고 있는 사회서비스 사업에 대한 평가관리에 대하여 평가주체와 평가주기 및 주요 평가지표와 강조점을 검토할 필요가 존재함.

<표 1> 사회서비스 품질평가 주체와 평가주기

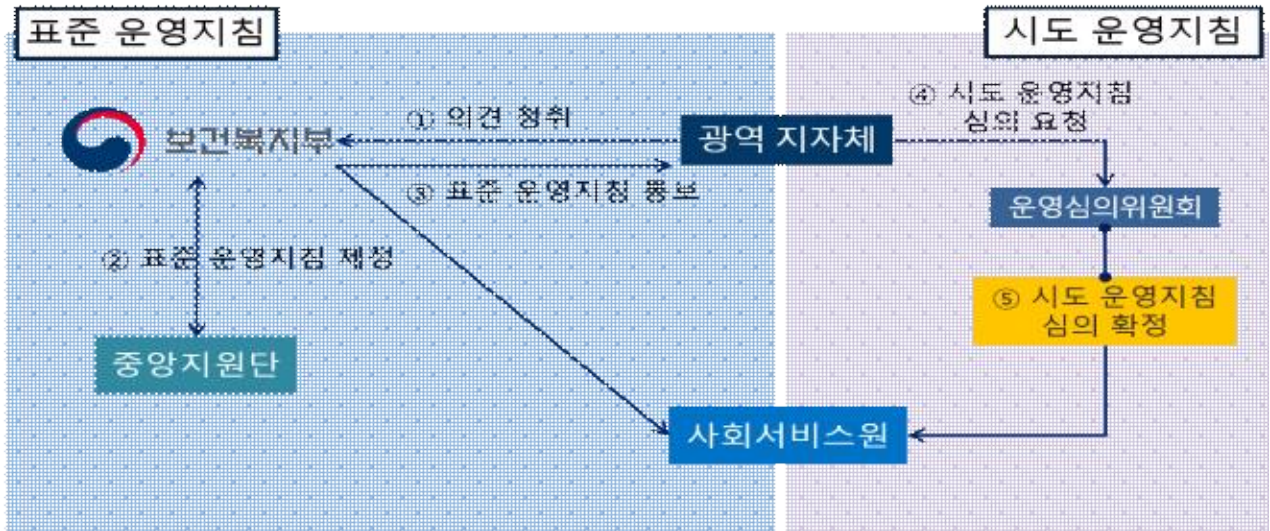
시설종류	평가주체	평가주기
노인장기요양기관	- 건강보험공단	- 정기평가와 수시평가 (장기요양기관평가방법 등에 관한 고시) - 정기평가는 2년 단위
보육기관	- 한국보육진흥원	- 품질인증 자체점검기간 1개월, 전체 소요기간 4개월 - 평가인증 3년 유효 (평가우수시 1회 연장 가능)
장애인활동지원 서비스기관	- 활동지원금여의 적정한 제공을 점검, 평가의 최종 책임주체로 지자체장 명시 - 서비스 만족도나 기타 품질 현황 평가 주체는 공단으로 규정	- 2011년부터 서비스제공
사회서비스 이용권사업기관	- 보건복지부 총괄, 사회보장정보원	- 3년마다 1회 이상
사회복지시설	-한국보건사회연구원(1999~2003) -한국사회복지협의회(2004~2017) - 사회보장정보원(2018~)	- 3년마다 1회 이상 - 지자체 지도점검 등은 수시로
정신건강증진시설	국립정신병원	- 3년 단위

	정신건강 관련학과가 설치된 학교	- 필요시 1년
지역(광역)지활센터	- 보건복지부 총괄, 평가위원회 구성	- 2년(초기 1년에서 연장) - 최우수기관 품질평가 3년 면제
아이돌봄서비스기관	- 여성가족부 총괄, 관련 전문가	- 매년 1회

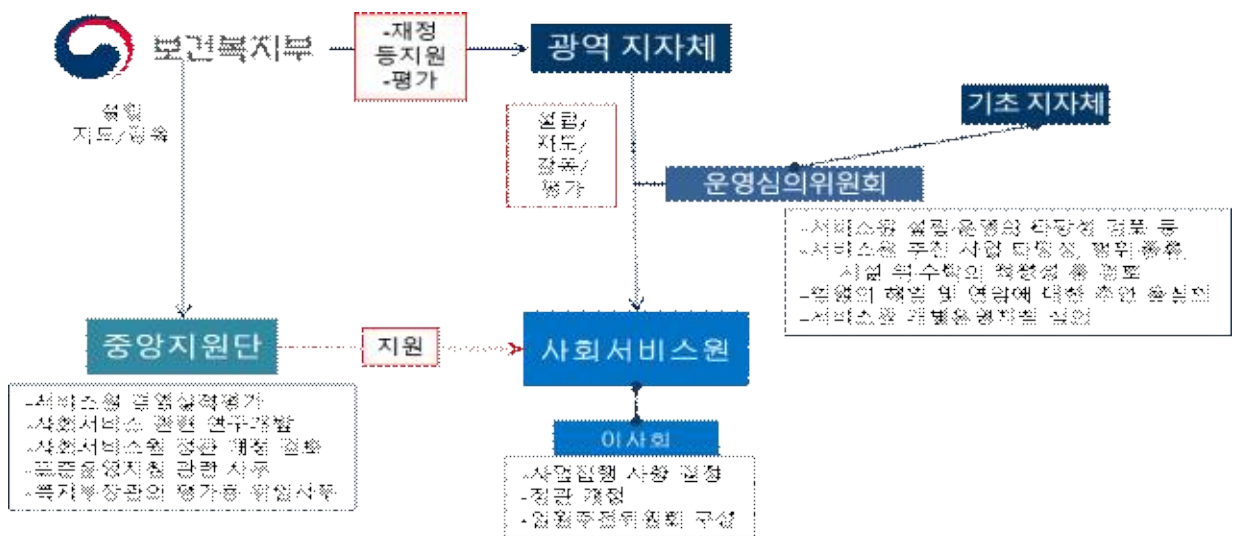
- 사회서비스원의 역할이 현재 서울시복지재단이 운영하는 사회서비스의 공영화를 위해 시설을 직영하는 목적과 지역 내 기초조사 및 연구, 민간 자원연계 등의 역할과 유사한 형태로 보이는 것에 대한 명확한 구분이 필요함.
- 또한, 서울시사회서비스원에서 사회서비스에 대한 연구개발 및 평가를 시행한다고 하는 바, 이는 현재 서울시복지재단에서 시행중인 사회서비스에 대한 연구개발 및 평가와 유사·중복의 문제가 존재하므로 이에 대한 조정이 필요함.
- 서울이라는 메가시티의 도시에서 하나의 사회서비스원으로 사회서비스 제공이 가능한지 여부와 지나치게 비대해질 수 있는 우려가 존재하므로 분야별, 지역별 분화 방향에 대한 장기적 로드맵 마련이 필요함.
- 위와 같은 점을 종합적으로 고려할 때, 옥상옥 조직이 될 소지의 문제 또한 논란 및 기존의 관리조직과 역할 및 기능이 중복되는 것은 아닌지의 대한 논의가 선행되어야 하며, 서울복지재단과의 역할 중복 등이 존재하나, 시민의 사회서비스의 선택권 확보라는 측면에서 서울시 사회서비스원 출현의 당위성이 인정되어지므로 금번 출현동의안은 타당하다고 판단되어짐.

참고자료 1 사회서비스 평가방식 및 의사결정구조

<그림 2> 사회서비스원의 평가 방식



<그림 3> 사회서비스원을 둘러싼 각 주체간의 관계



출처 : 보건복지부, 2018

참고자료 2

장기요양 인정자 수 추세 및 재정현황

■ 장기요양 인정자 수 추세

〈표 1-1〉 장기요양 인정자 수의 추세

단위: 명, %

구분	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1등급	57,396	46,994	41,326	38,262	37,283	37,665	37,291
	(26.8)	(14.9)	(12.7)	(11.2)	(9.9)	(8.9)	(8.0)
2등급	58,387	73,883	72,640	70,619	71,824	72,100	71,260
	(27.2)	(23.4)	(22.4)	(20.7)	(19.0)	(17.0)	(15.2)
3등급	98,697	195,167	210,446	232,907	269,386	170,329	176,336
	(46.0)	(61.8)	(64.9)	(68.1)	(71.2)	(40.1)	(37.7)
4등급	-	-	-	-	-	134,032	162,763
						(31.6)	(34.8)
5등급	-	-	-	-	-	10,456	19,472
						(2.5)	(4.2)
계	214,480	315,994	324,412	341,788	378,493	424,572	467,752
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
노인양구대비 인정자 수	(4.2)	(5.8)	(5.7)	(5.8)	(6.1)	(6.6)	(7.0)

※ 자료 : 국민건강보험공단, 「노인장기요양보험 통계연보」 각연도, 선우덕 외(2016) 재인용

■ 노인 자기요양보험 재정현황

〈표 1-2〉 노인 장기요양보험의 재정현황

단위: 억 원

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수입	8,689	20,849	28,777	32,631	35,616	38,312	41,486	43,884
지출	5,549	19,085	25,891	27,877	29,373	33,180	38,497	43,139
당기수지	3,140	1,765	2,886	4,754	6,244	5,133	2,989	7,444
이월금	2,910	3,851	4,709	5,551	7,464	9,763	11,000	9,406
누적준비금적립금	-	1,054	3,082	6,994	11,258	11,258	12,855	15,092

※ 자료 : 2015년 노인장기요양보험 통계연보