

충남 사회서비스원 설립 및 운영을 위한 기초연구

김 용 현

충남연구원 사회통합연구실 책임연구원
kyhyun363@cni.re.kr

문재인정부에서는 사회서비스 공공성 확보를 위하여 종사자를 직접 고용하는 사회서비스원 설립을 광역지자체단위에서 추진 중에 있음. 충남도는 사회서비스원을 설립을 계획중에 있음. 이 연구는 충남도 특성에 부합하는 사회서비스원을 설립 및 운영하는 데 필요한 기초연구를 제시하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 사회서비스원 추진배경
2. 사회서비스원 개요
3. 충남 사회서비스원 설립에 대한 인식조사
4. 충남 사회서비스원 설립 및 운영 방안

요약

- 문재인 정부는 현행 사회서비스에 관련, 민간중심 공급구조에 대한 대안으로 광역지자체 중심의 사회서비스원 설립을 통하여 사회서비스 종사자를 직접 고용하는 방안을 모색 중에 있음
- 본 연구는 충남 사회서비스원 설립에 관한 인식조사 등 기초연구를 통하여 충남도에 적합한 사회서비스원을 설립하고 운영하는 데 필요한 기초연구를 제시하는데 목적이 있음
- 사회복지종사자, 사회복지담당 공무원 및 전문가를 대상으로 한 인식조사의 결과는 사회서비스원 설립에 대하여 잘 모른다는 응답이 71.75%로 압도적이어서 향후 이해관계 당사자를 대상으로 한 홍보 및 의견수렴이 절대적으로 필요함을 알 수 있음. 설립자체에 대해서는 긍정적 응답이 가장 많았고 찬성의 이유로는 사회서비스 질 제고와 종사자의 처우개선으로 조사되어 사회서비스원 설립이 충남도에 반드시 필요함을 알 수 있음
- 충남 사회서비스원의 조직은 경영지원팀, 서비스지원팀, 서비스 제공팀, 정책연구개발팀 등 4개 팀으로 구성하여 사회서비스 질 제고에 기여하도록 함

01

사회서비스원 추진 배경

● 사회서비스 수요의 지속적 증가

- 고령사회, 여성의 경제활동 증가 등 사회구조 변화에 따라 노인·아동·장애인 돌봄 등 사회서비스 수요 지속 증가

* '17년 기준으로 노인, 장애인 인구가 약 876만명으로 전체인구의 약 17%이며, '26년에는 22.9%까지 증가 예상 (통계청, 장애인개발원)

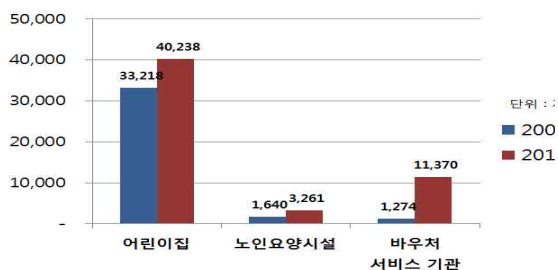
- 향후 돌봄 필요 대상 확대 및 욕구 다양화 예상

* 그 간 민간부문의 전문성과 적극적인 시설 확충 및 서비스 확대를 통해 다양한 사회서비스 수요에 대응

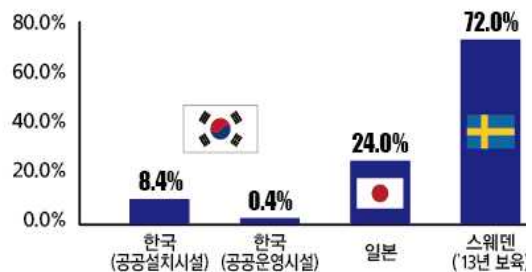
● 사회서비스 공공성 확보를 위한 공공부문 역할 강화

- 사회서비스의 공적 성격에도 불구하고, 공공부문의 역할 미흡
- 국가·지자체가 설치하고 공적 재원이 투입되는 국·공립 시설이 민간위탁(민간법인 또는 개인) 중심으로 운영되어 민간의존도가 높음

사회서비스 제공기관 규모



사회복지시설 공공운영 현황('16년)

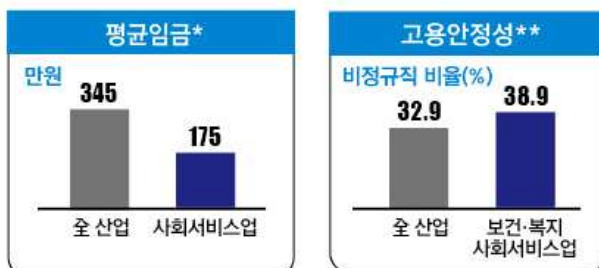


출처 : 보건복지부 자료, 2017

● 사회서비스 종사자에 대한 처우개선

- 사회서비스 제공기관은 설치가 용이한 소규모 시설 중심 확대 : 임금 기준 부재, 노무관리 전문성 부족 등 종사자들의 처우 및 근무환경이 타 산업에 비해 상대적으로 열악
- 사회서비스는 제공인력의 역량에 따라 서비스의 질이 결정되는 '휴먼서비스'로, 서비스 품질향상을 위해 종사자 처우개선이 중요
- 공공 직영방식은 시설운영 책임 주체가 명확하고 투명한 시설운영과 종사자 고용불안 해소가 가능하나, 민간 영역에 비해 전문성이 부족하고 효율적인 관리·운영에 한계
- ➔ 사회서비스 공공성 강화를 통한 질 제고를 위해, '민간의 전문성'과 '공공의 투명성'을 결합한 공급주체로 '사회서비스원' 설립 논의 제기

사회서비스업 근무환경('17년)



복지시설 종사자 임금격차('17년)



출처 : 보건복지부 자료, 2017

● 사회서비스 공급의 새로운 대안 모색 필요

- 민간위탁의 경우 민간의 전문성을 활용하고 재정 효율화를 도모한다는 측면에서 긍정적이나, 위탁계약의 연속성이 담보되지 않아 고용관계가 불안하고, 개개 시설의 분절적 운영으로 체계적·균질적 서비스 제공에 한계 존재
- 공공 직영방식은 시설운영 책임 주체가 명확하고 투명한 시설운영과 종사자 고용불안 해소가 가능하나, 민간 영역에 비해 전문성이 부족하고 효율적인 관리·운영에 한계
- ➔ 사회서비스 공공성 강화를 통한 질 제고를 위해, '민간의 전문성'과 '공공의 투명성'을 결합한 공급주체로 '사회서비스원' 설립 논의 제기

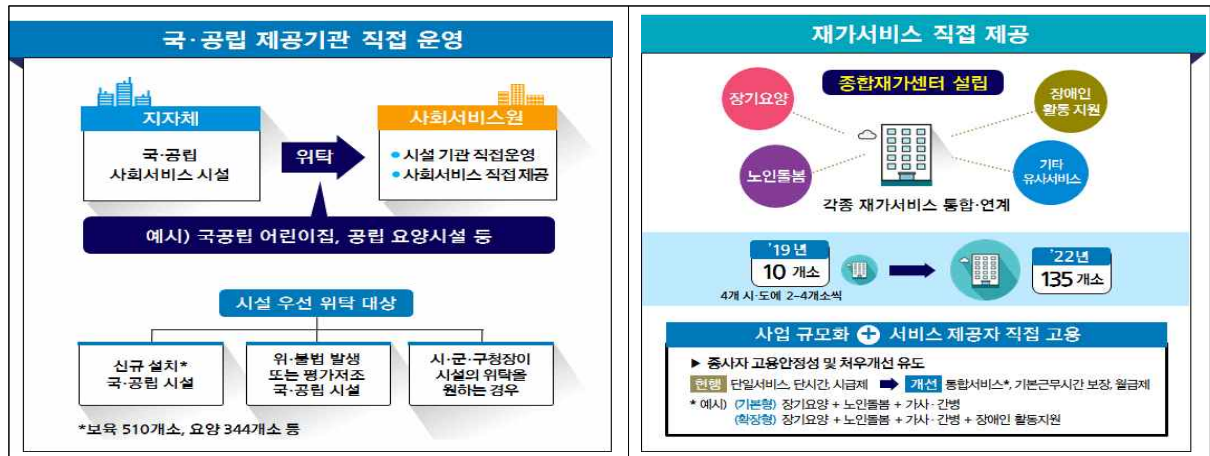
02 사회서비스원 개요

● 사회서비스원 개요

- (목적) 사회서비스 공공성 강화를 통한 품질향상을 위해, 지자체로부터 사회서비스 제공기관을 위탁받아 서비스 직접 제공
- (설립단위) 시·도 단위 설립 ('19년 4개 → '22년 17개 시·도 확대)
- (설립방안) 시·도지사가 특수법인(공익법인) 형태로 서비스원 설립
- * 국회 계류 중인 사회서비스원 근거 법률(이하 '서비스원법')이 제정될 경우 특수법인, 법률안 제정 前에는「공익법인 설립·운영에 관한 법률」에 근거하여 공익법인 설립

● 사회서비스원 주요역할

- ① 국·공립 서비스 제공기관을 지자체로부터 위탁받아 직접 운영하면서 서비스 제공
 - 신규 설치시설* 우선 위탁, 위·불법 발생 또는 평가 결과 저조 시설, 기타 시·군·구청장이 위탁하고자 하는 경우 등
 - * 신규 국·공립 시설 설치계획 (~'22) : 보육(510개소), 요양(치매전담 344개소) 등
- ② '종합재가센터' 설립하여 각종 재가서비스를 통합·연계* 제공
 - * (예시) 장기요양, 노인돌봄, 장애인활동보조 등 유사서비스 종합제공
 - ** '19년 10개소 (4개 시·도에 각 2~4개소씩 설립) → '22년 135개소까지 확대

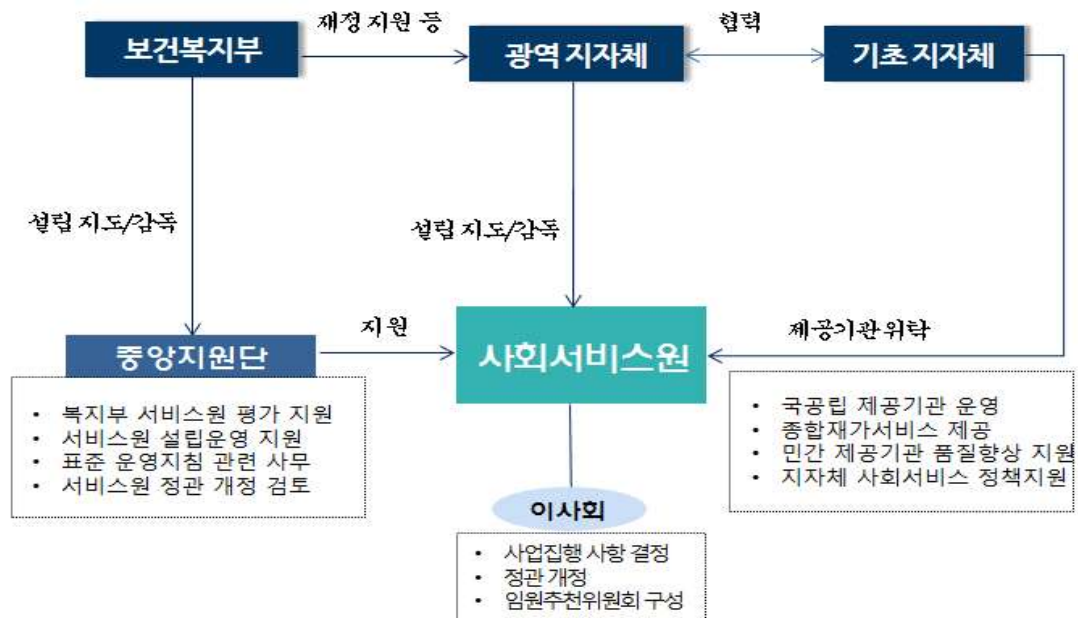


출처 : 보건복지부 자료, 2018

- ③ 민간 제공기관의 서비스 품질향상을 위해 재무·회계·노무 등 상담·자문, 대체인력 및 시설 안전점검 등 지원
- ④ 지자체의 지역사회 내 사회서비스 질 제고 등을 위한 정책 지원
- ⑤ 기타 공공성 제고 등을 위해 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사업

● 사회서비스원 추진체계

- (보건복지부) 시범사업 운영계획 수립 및 대상지역 선정, 관련 법·제도 개선, 재정지원, 시범사업 관리 및 평가 등
- (중앙지원단) 서비스원 설립 지원, 운영지침 마련, 평가업무 지원 등
- * 사회서비스 중앙지원단 : 복지부가 설립·운영하는 기구로 공모 통해 한국보건복지인력개발원에 위탁('19.2~)
- (광역 지자체) 서비스원 설립, 시범사업 운영 및 재원확보, 사업범위 및 규모 확정, 품질 향상 및 종사자 역량강화 지원 등
- (기초 지자체) 국·공립 시설 수탁 운영기관 선정 및 관리 등



출처 : 보건복지부 자료, 2018

03

충남 사회서비스원 설립에 대한 인식조사

● 인식조사의 개요

- 사회서비스원 설립 문제가 이슈화되고 있지만 아직까지도 광역지자체 단위에서 사회서비스원에 관한 인식조사가 전무함. 본 연구는 인식조사를 통해 사회서비스원 설립에 대한 이해당사자의 견해를 올바르게 파악하고 향후 충남 사회서비스원 설립을 위한 근거자료로 활용코자 함
- 충남 사회서비스원 설립에 대한 인식조사는 사회복지 시설종사자, 사회복지 담당 공무원, 사회복지 전문가 410명을 대상으로 2017년 4월부터 6월까지 수행되었음

● 사회서비스원 설립에 관한 인식

- 사회서비스원 설립에 관하여 '알고 있음'(26.6%)응답이 '모름'(71.75%)으로 응답한 비율보다 월등하여 사회서비스원 설립에 대한 인식이 부재함을 알 수 있음

[그림1] 사회서비스원 설립 인식 여부

(단위 : %)

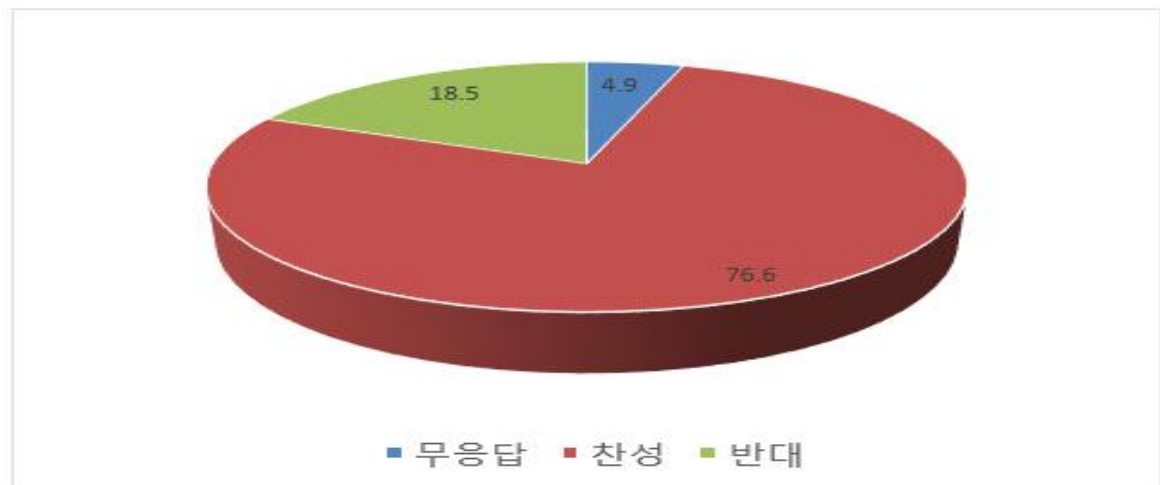


● 사회서비스원 설립 찬반인식

- 사회서비스원 설립 찬반인식은 찬성(76.6%)이 반대(18.5)보다 압도적으로 비율이 높음

[그림2] 사회서비스원 설립에 관한 찬반 인식

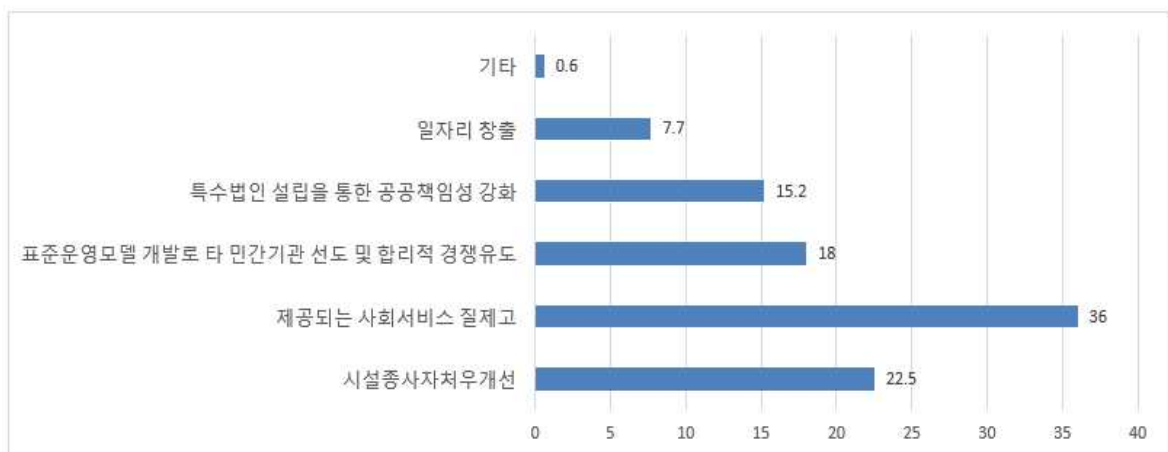
(단위 : %)



- 찬성이유로는 '제공되는 사회서비스 질 제고'가 36.0%로 가장 높았고 그 뒤로 '시설종사자 처우개선'이 22.5%로 그 뒤를 이음
- 기타로는 항목에는 '균형 잡힌 사회복지서비스', '보편적 돌봄서비스 제공을 위한 인력관리' 등이 제기됨

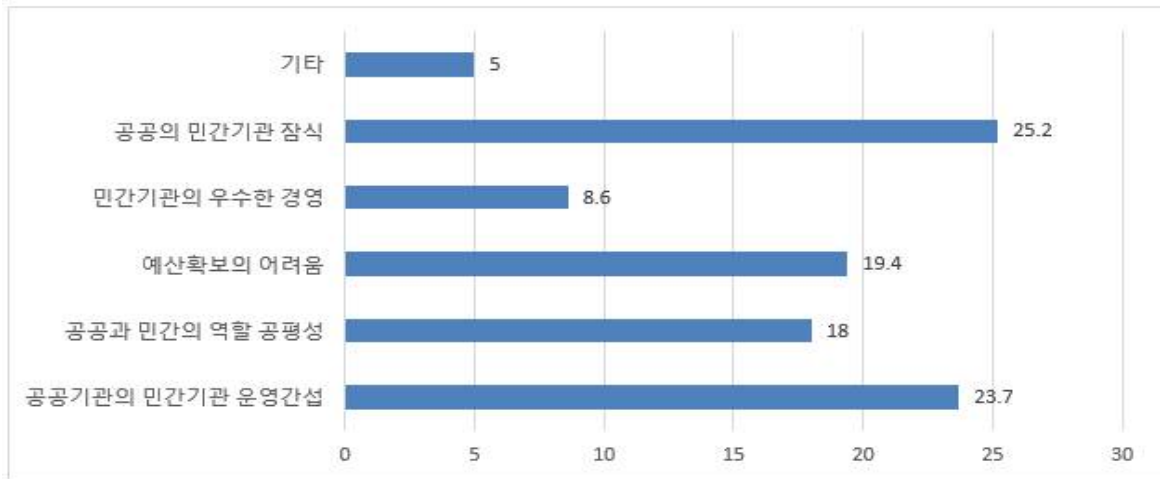
[그림 3] 찬성이유(중복응답)

(단위 : %)



[그림 4] 반대이유/중복응답

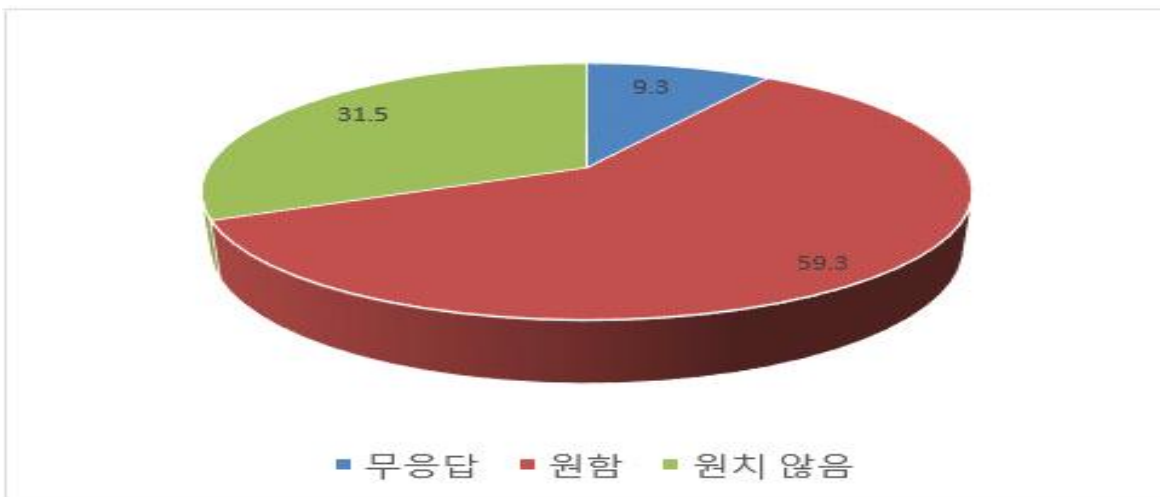
(단위 : %)



● 사회서비스원에 들어가길 희망하는 여부

[그림 5] 사회서비스원에 들어가길 희망하는 여부

(단위 : %)

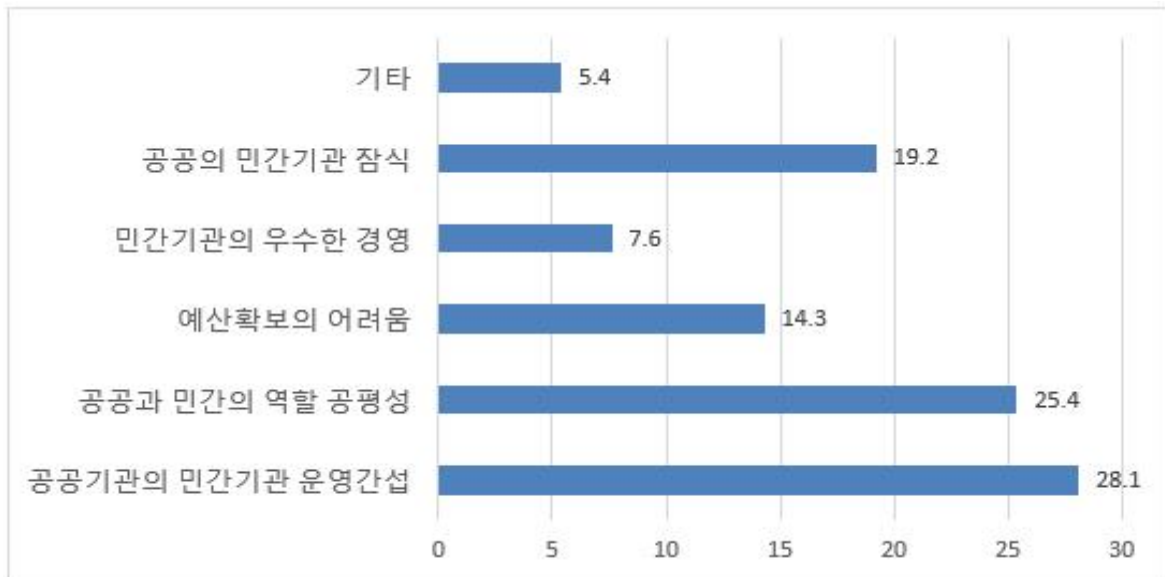


- 사회서비스원이 설립되면 들어올지 여부를 묻는 질문에는 응답자의 '원함'이 59.3%, '원하지 않음'이 31.5%로 나타나 응답자의 다수는 사회서비스원이 설립된다면 들어가기에 희망함

● 사회서비스원에 들어가고 싶지 않은 이유

[그림 6] 사회서비스원에 들어가고 싶지 않은 이유

(단위 : %)



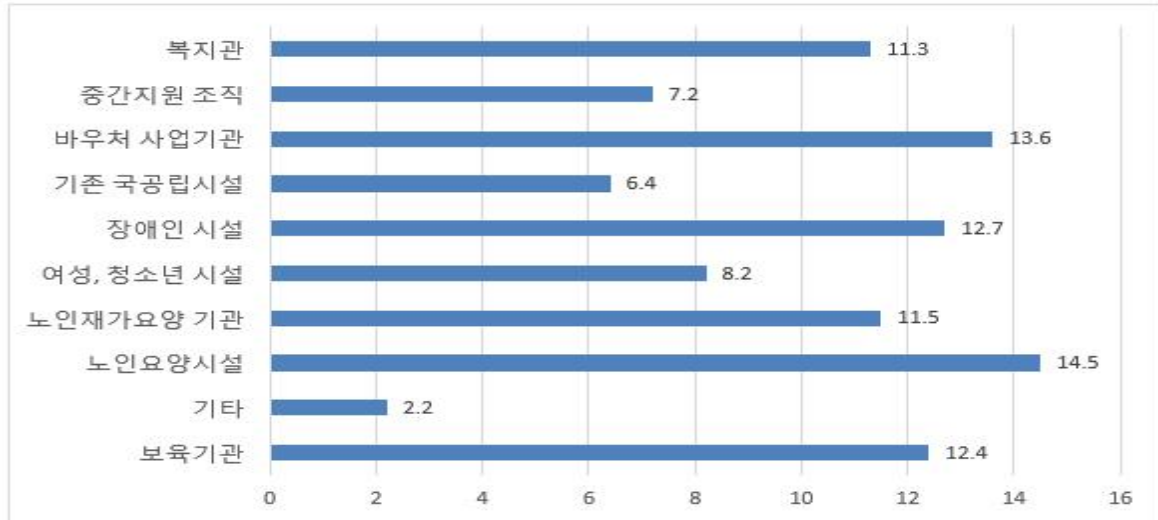
- 반대이유로 가장 높은 응답을 보인 항목은 ‘공공기관의 민간기관 잠식’이 25.2%로 나타났고 그 뒤로 ‘공공기관의 민간기관 운영 간섭’이 23.7%이 뒤를 이음
- 기타응답으로 반대한 이유를 든 경우 ‘기존기관과의 중첩’, ‘사회복지관련 복지관, 정보원, 진흥원 시설 등이 너무 다양해 통합의 필요성 제기’, ‘시설관리종사자의 관리차원이지만 도 단위에서 시군 사회서비스를 관할한다는 것은 어려울 것으로 보여짐’. ‘일자리 창출의 효과 미미, 공공과 민간기관과 비교했을 때 지원, 경제력등 여러 가지 측면에서 차이가 있음’, ‘주요설립 이유 불분명, 유사기관 미확인’ 등이 제시됨

● 진흥원에 포함시켜야할 적합한 기관

- ‘노인요양시설’이 14.5%, ‘바우처 사업기관’이 13.6%, ‘장애인 시설’이 12.7%로 나타남
- 기타사항으로는 보편적 돌봄(아이 및 노인), 정신보건센터, 그리고 전체 항목 모두가 필요하다고 지적인 경우가 있음. 다음 [그림 7]은 진흥원에 포함시켜야할 적합한 기관의 분포를 보여줌

[그림 7] 사회서비스원에 포함시켜야 할 적합한 기관

(단위 : %)

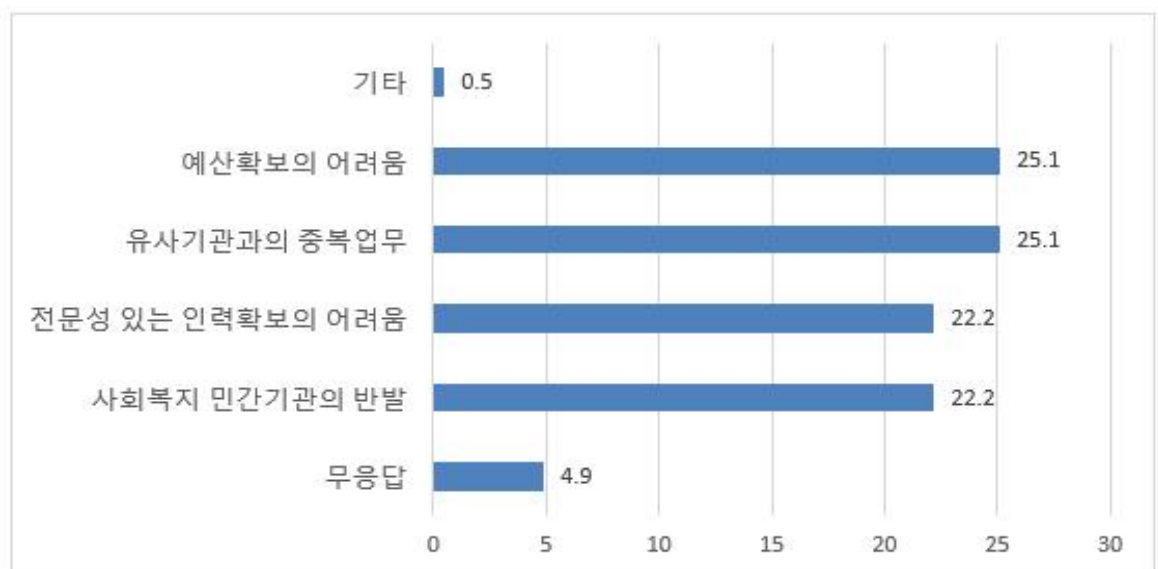


● 사회서비스원 설립 장애요인

- 사회서비스원 설립 장애요인으로서는 ‘유사기관과의 중복업무’, ‘예산확보의 어려움’이 각각 25.1%로 높게 나타남

[그림 8] 사회서비스 설립 장애요인

(단위 : %)

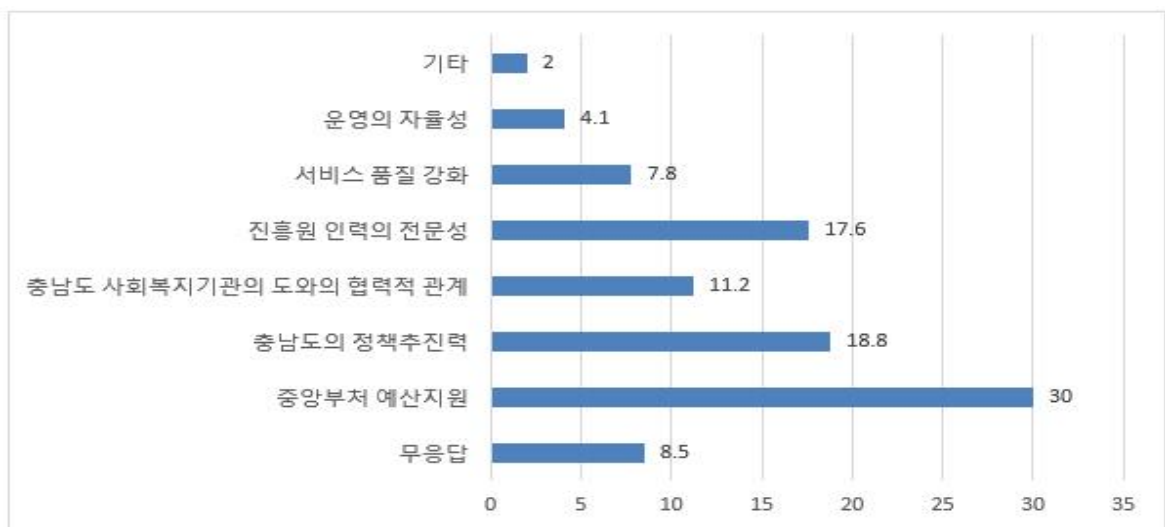


● 사회서비스원 설립을 위해 필요한 사항

- ‘중앙부처 예산지원’이 30.0%로 우선적으로 필요한 사항으로 나타났고 그 뒤를 이어 ‘충남도의 정책추진력’이 18.8%, ‘진흥원의 인력 전문성’이 17.6%로 나타남
- 기타 필요한 사항에 있어서 ‘행정낭비’, ‘현장의견 반영’ 등이 제기되었다. 다음 [그림 9]는 사회서비스 진흥을 위해 필요한 사항을 보여줌

[그림 9] 사회서비스 설립을 위해 필요한 사항

(단위 : %)

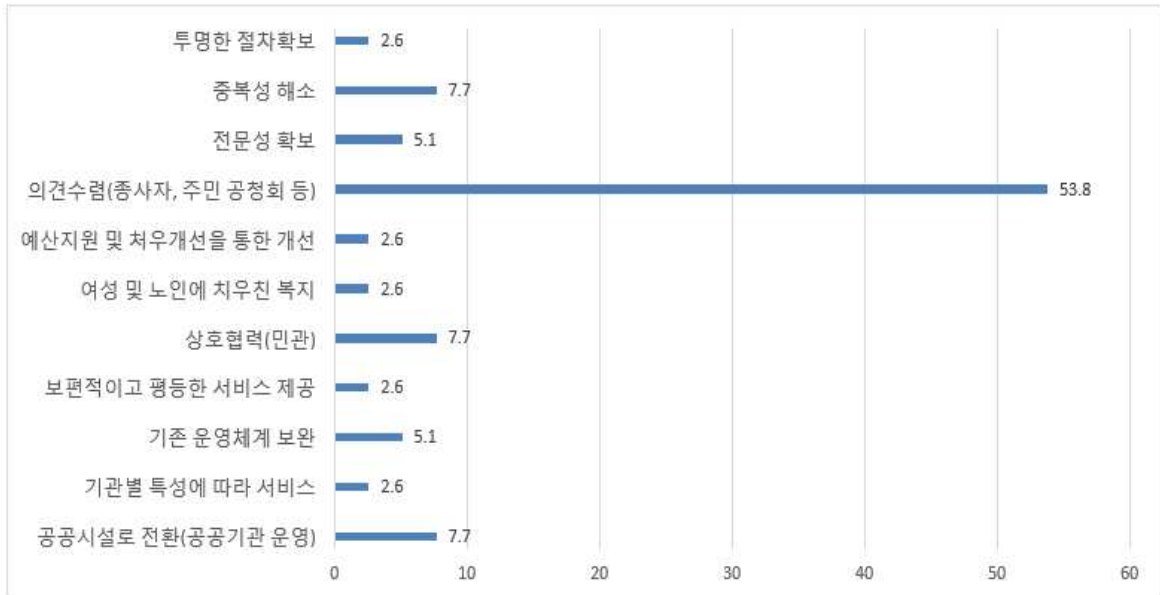


● 사회서비스원 설립 시 적합한 절차 의견

- 사회서비스 진흥원 설립 시 적합한 절차 의견가장 중요하게 나타난 것은 의견수렴(종사자, 주민 공청회 등)이 53.8%로 압도적으로 높게 나타남

[그림 10] 사회서비스원 설립 시 적합한 절차의견

(단위 : %)



● 인식조사의 결론

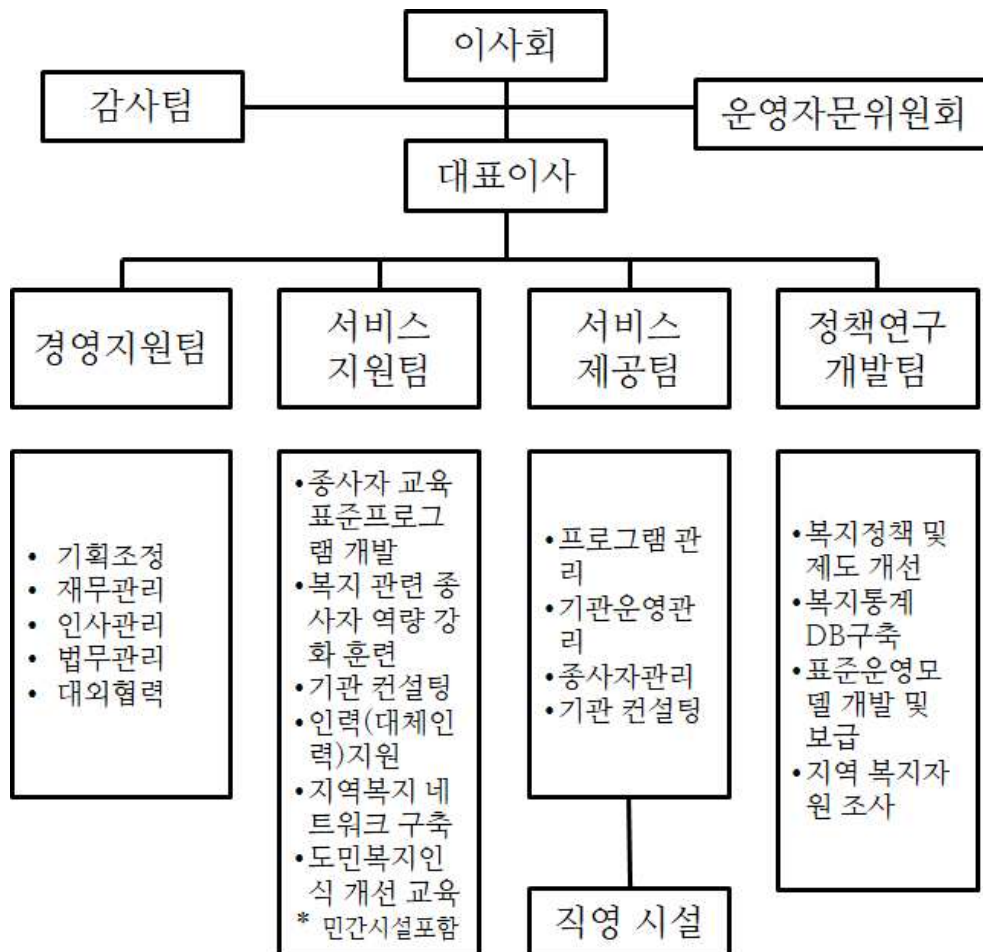
- 인식조사의 결과는 사회서비스원 설립에 대하여 잘 모른다는 응답이 71.75%로 압도적 이어서 향후 이해관계당사자를 대상으로 한 홍보 및 의견수렴이 절대적임을 알 수 있음. 그러나 설립자체에 대해서는 긍정적 응답이 많았고 찬성의 이유로는 사회서비스 질 제고와 종사자의 처우개선으로 조사되어 사회서비스원 설립이 충남도에 반드시 필요함을 알 수 있음
- 설립 반대이유로는 ‘공공기관의 민간기관 잠식’과 ‘공공기관의 민간운영 기관 간섭’이 가장 높으므로 공공과 민간의 역할이 공평할 수 있도록 설립을 설계해야 함
- 사회서비스원에 가장 부합되는 기관은 ‘노인요양시설’, ‘바우처 사업기관’ ‘장애인 시설’ 순이었으며 설립의 장애요인으로서는 ‘유사기관과의 중복업무’, ‘예산확보의 어려움’ 등이어서 예산문제와 더불어 기존기관과의 중복문제 해결이 선행되어야 함을 알 수 있음

04

충남 사회서비스원 설립 및 운영 방안

- 충남사회서비스원 조직은 경영지원팀을 제외하고 3개의 본부별로 각각의 역할을 수행하되 업무조정 및 연계를 통해 사회서비스분야 일자리 창출, 고용안정 그리고 서비스의 질 향상 등의 정책목표 달성에 기여해야 함

[그림 11] 충남사회서비스원 조직도



● 충남 사회서비스원 팀별 역할분장

① 경영지원팀

- 예산 및 회계업무 총괄
- 조직 및 인사관리 업무 총괄
- 사회서비스원 사업계획 및 예산집행 총괄
- 복지부 평가 대응 업무 총괄

② 서비스 지원팀: 서비스 제공인력 직무역량 강화 및 서비스 품질 향양 지원(교육, 컨설팅)

- 충청남도 복지상담 콜센터 운영
- 종사자 교육 표준프로그램 개발
- 복지 관련 종사자 역량 강화 훈련
- 기관 컨설팅
- 지역복지 네트워크 구축
- 인력지원

③ 서비스 제공팀: 직영 및 위탁시설 지원 업무 담당

- 프로그램 관리
- 복지시설 표준운영 기준 마련
- 복지시설 품질관리
- 시설안전점검
- 이용자에 대한 홍보
- 유형별 지원팀 설치(아동복지팀, 노인복지팀, 장애인복지팀, 다문화가정팀 등)

④ 정책연구 개발팀: 충청남도 복지정책 개발 및 사업발굴, 복지시설 연구지원

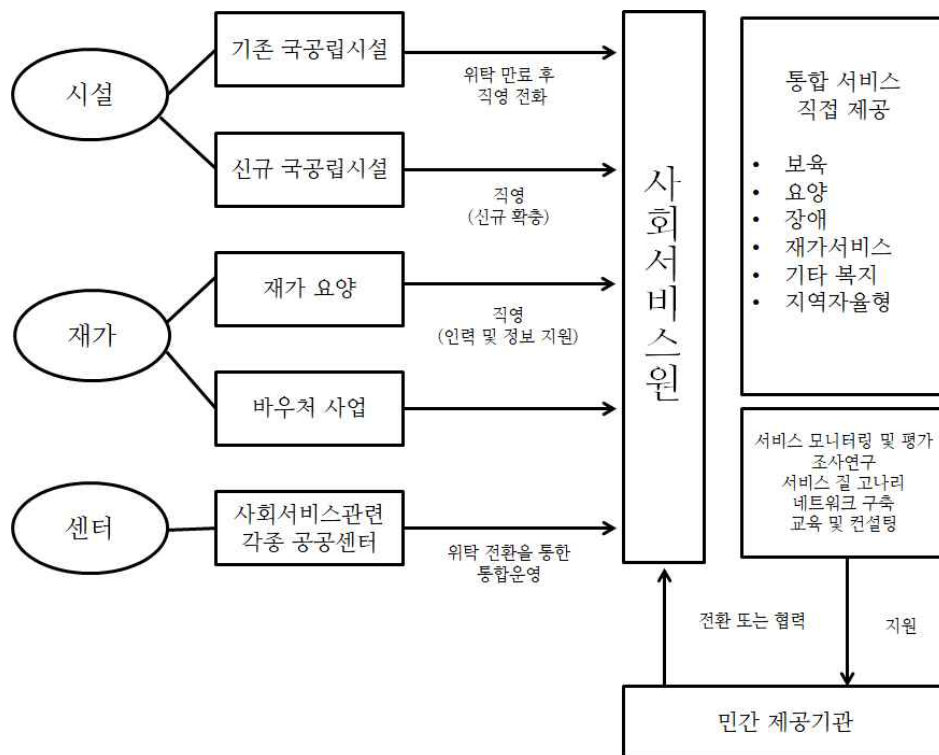
- 복지정책 및 제도 개선
- 충청남도 복지수요조사
- 복지통계 DB구축
- 지역 복지자원 조사
- 충남 지역형 사회서비스기관 표준운영모델 개발 및 보급
- 복지시설 운영 가이드라인 개발 및 교육교재 개발

● 충남사회서비스원 단계적 구축과 운영 방안

- 충남도가 사회서비스원을 설립하는 과정에서 직영과 위탁 복지시설에 대한 단계적 구축이 중요함. 설립단계를 크게 3단계로 나눠서 점증적으로 사회서비스원을 구축함으로써 지역 사회의 민간기관과의 충돌이나 재정적 부담을 줄일 수 있음
- 이러한 단계적 구축 방안에서 중요한 것은 충남도가 갖고 있는 사회서비스의 수요의 시급성과 필요성에 따라 정해질 수 있음. 선 위탁계약이 만료가 되는 시설을 중심으로 운영을 전환하고 우수한 민간위탁 법인 또는 개인의 경우 계속 운영을 할 수 있도록 인정해줘야 함

● 한편 사회서비스원의 운영 사업으로는 시설운영, 재가서비스운영, 공공센터 운영, 민간(인력) 지원 사업 등이 있음

[그림 12] 사회서비스원 운영모델

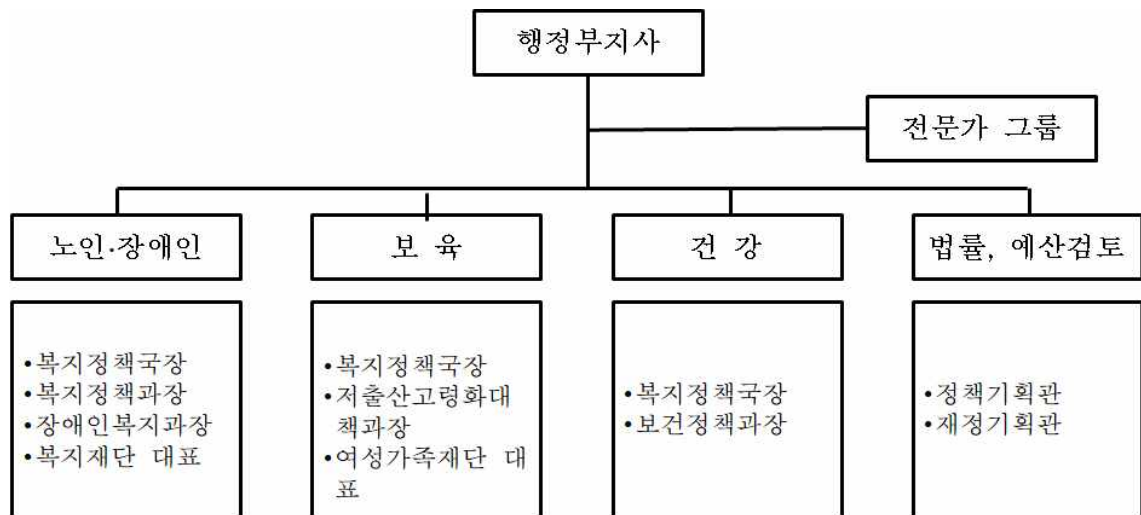


출처: 이재훈, 「사회서비스공단 설립을 둘러싼 쟁점과 과제」, 이슈페이퍼 2018-02호, 사회공공연구원, 2018, p.16. 임의수정 후 이용.

● ‘충청남도 사회서비스원’ 설립 TF 구성 및 운영(안)

- 향후 충청남도 사회서비스원 설립을 위한 충청남도 차원의 선제적인 대응체계의 구축이 필요함. TF팀 구성은 중앙정부와의 협력 관계 구축 과정에서 충청남도의 요구사항을 관철시키기 위한 수단임

[표 1] 충청남도 사회서비스원 TF 구성



- TF총괄은 행정부지사가 담당함. 이후 각 분야별 실무를 총괄하고 있는 과장들이 참여하고 민간단체의 대표들로 복지재단과 여성가족대표들도 TF에 참여 시켜야 함
- 전문가 그룹으로는 복지분야와 노동분야에서 Pool을 구성해야 함
- TF에서는 충청남도 사회서비스원 설립 과정에서 발생 할 수 있는 민간 반발 최소화를 위한 민·관상생적 방안 마련, 사회서비스원 설립 근거 및 국비지원을 위한 제도, 법령 요구사항 대응준비, 그리고 실효성 있는 사회서비스원 운영 방안을 위한 광역과 지방자치단체의 역할, 운영모델 등 수립 등의 주요 기능을 논의하고 준비해야 함

김 용 현

충남연구원 사회통합연구실 책임연구원
kyhyun363@cni.re.kr

※ 본 리포트는 충남연구원 2018년 전략연구과제, “충청남도 사회서비스원 설립 및 운영방안을 위한 기초연구”를 요약,
재구성한 것임

- 김영종(2012). 한국사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향, 보건사회연구
- 국민건강보험공단(2013~2016). 2013, 2014, 2015, 2016 노인장기요양보험통계, 보건복지부
- 김연명(2017). 사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 설립 및 운영방안, 국회토론회 자료집
- 김진석(2017). 사회서비스 공단 설립을 통한 사회서비스 공공성 확보, 한국사회복지포럼, 2017.7.14.
- 김철, 이재훈(2015). 사회서비스 전달체계 개편방안.사회적 돌봄서비스를 중심으로, 사회공공연구원.
- 김철(2017). 사회서비스 공급체계 개선방안, 시장에 맡겨진 사회서비스 이대로 좋은가? 국회토론회자료집
- 박동자, 김도훈(2010). 요양보호사 시각에서 바라본 장기요양서비스의 문제점과 개선방향. 건강보장정책박세경
외(2013). 사회서비스 발전전략, 한국보건사회연구원
- 박세경, 이주연(2016). 2015년도 사회서비스 수요·공급 실태조사에 나타난 서비스 수요의 지역 특성별 편차에 관한
소고, 보건복지포럼
- 백선희(2017). 보육서비스의 공공성 확보방안: 사회서비스공단을 중심으로, 2017년 한국사회보장학회 춘계학술대회
자료집
- 보건복지부(2016). 2016년 보육통계
- 보건복지부(2017.2018). 사회서비스원 지침
- 사회보장위원회(2017). 범부처 사회서비스 발전 방향
- 신경희(2014). 서울시 노동시장 분석과 노동복지정책 제언. 서울연구원 정책리포트 165.
- 오민수(2017). 사회서비스 전달체계 변화예상에 따른 지역복지재단의 역할과 과제. 2017 제1차 경기포럼자료집
- 이재훈(2018). 사회서비스원 설립을 둘러싼 쟁점과 과제. 사회공공연구원
- 장창수(2015). 대전시 요양보호사 근무실태와 처우개선에 관한 연구, 대전발전연구원
- 한국노동조합총연맹(2016). 사회서비스공단 설립을 통한 요양보호사 및 보육교사 직접고용방안, 정책이슈브리핑