

Ⅰ 제2회 노동권익포럼 Ⅰ

서울의 서비스분야 간접고용: 공공서비스에 대한 고찰과 제언

Seoul
Labor
Center

일시 : 2015년 6월 2일(화) 14:00 ~ 16:00

장소 : 서울노동권익센터 교육실


서울노동권익센터


함께 서울
시민과 함께 세계와 함께

프로그램

시 간	주 요 내 용
14:00~14:10	개회 및 인사말씀 김성희 (서울노동권익센터 센터장)
	사회 : 이 철 (서울노동권익센터 정책연구팀장)
14:10~14:50	발표.서울의 서비스분야 간접고용: 공공서비스에 대한 고찰과 제언 - 발표자 : 김 철(사회공공연구소 연구실장)
14:50~15:10	토론 - 토론자 : 박재범 (희망연대노동조합 사무국장)
15:10~15:40	플로워 토론, 질의/응답
15:40~16:00	폐회 및 만찬

목 차

<발표문>

사회서비스 전달체계 개편방안 : 사회서비스 공단 설립을 중심으로

1. 서론	1
2. 사회서비스 및 사회서비스 전달체계	1
1) 사회서비스의 개념	1
2) 사회서비스 전달체계	4
3) 사회서비스 사업 실태	6
3. 사회서비스 공공기관 설립 필요성 검토	11
1) 사회서비스 공공기관의 추진 필요성	11
2) 사회서비스 공공기관의 의의	13
4. 기존 관련 사례 검토	15
1) 사회서비스 공공기관 설립 논의	15
2) 공공서비스의 직접고용 전환 논의	17
5. 사회서비스 공공기관 설립 모형 개발	22
1) 사회서비스 전달체계 개편 대안	22
2) 사회서비스 공공기관 법제화 방안	25
3) 행정적 검토사항(설립 타당성 검토)	26
4) 사회서비스 공공기관 추진방안	28
참고문헌	30

표 목차

[표 1] 2015년 사회서비스 전자바우처사업 현황	7
[표 2] 사회서비스 바우처사업 현황 (2013년말 기준)	7
[표 3] 추진주체별 주요 기능	9
[표 4] 광의의 사회서비스 제공 형태	13
[표 5] 광의의 사회서비스 제공 형태별 사례 및 장단점(현재)	14
[표 6] 외국 주요도시 직영사례	19
[표 7] 다산콜센터 각 운영체계상 소요예산 추정(안)-5년간	21
[표 8] 120 다산콜센터 운영 및 고용구조 개선 검토 의견(안)	22
[표 9] 별도 조직 설립 시 프로세스 검토(안)	27

그림 목차

[그림 1] 중앙정부의 복지전달체계와 사회서비스 전달체계 개요	4
--	---

Ⅰ 제2회 노동권익포럼 Ⅰ

서울의 서비스분야 간접고용: 공공서비스에 대한 고찰과 제언

Seoul
Labor
Center

일시 : 2015년 6월 2일(화) 14:00 ~ 16:00

장소 : 서울노동권익센터 교육실


서울노동권익센터

 함께서울
시민과 함께 세계와 함께

사회서비스 전달체계 개편방안: 사회서비스 공단 설립을 중심으로

김 철 (사회공공연구원 연구실장)

1. 서 론

- 현행 바우처 사업 중심의 사회서비스 전달체계는 다수 공급기관의 경쟁을 통한 서비스의 질 제고라는 명목으로 시장화 경향이 강화되고 있으며, 이에 대한 공적 통제 또한 되고 있지 않아 지역사회 복지수준이나 삶의 질에 대한 책임을 수행할 수 있는 공적 주체가 존재하지 않는 상황임.
 - 특히, 수혜자의 생활과 안전에 밀접하게 연관되는 활동보조서비스와 요양보호서비스의 경우 정부의 인증제 도입 이후 사실상 민간위탁으로 방치하다 보니 서비스 공급자나 이용자 모두 불만족인 상황 지속. 활동보조서비스와 요양보호서비스 노동자의 처우 또한 사회서비스 중 가장 열악함.
 - 이에 사회서비스 전달체계 개편대안 중 하나로 지방자치단체 산하에 사회서비스공단을 설립·추진하는 방안을 비롯하여 사회서비스 노동자들의 처우를 개선하는 방안을 검토할 필요가 있음. 사회서비스 노동자들의 처우가 너무나 열악하기 때문에 처우 개선 및 고용안정을 확보하는 체제 수립방안 모색 필요
- 본 연구를 통해 지자체 수준의 사회서비스공단 설립 모형을 개발하고, 설립 타당성을 검토함으로써 현행 사회서비스 전달체계에 대한 공적 통제 확대의 단초를 마련하고자 함.

2. 사회서비스 및 사회서비스 전달체계

1) 사회서비스의 개념

□ 사회서비스 개념의 모호성

- 사회서비스는 국가의 사회적 맥락에 따라 포함되는 범위가 서로 상이한 특징을 지니지만, 대부분의 국가에서 노인·장애인·아동(가족)을 사회서비스의 주요대상으로 설정하며, 서비스 내용으로는 돌봄, 기초적 의식 및 주거보장, 보건의

료, 교육 등을 포함하고 있다는 데 공통점이 있음(강혜규, 2007).

- 사회서비스(Social Service)의 규모와 범위, 성격은 해당 사회의 정치적·사회적·문화적·제도적 요인들이 복잡하게 작용하여 결정되기 때문에(양난주, 2012), ‘사회서비스’라는 용어는 학문적 용어라기보다는 사회복지서비스의 발전 과정에서 나타난 중요한 사회적 요소들이 반영된 용어라 볼 수 있음. 대인서비스(Personal Service 또는 Human Service), 사회복지서비스(Welfare Service), 사회적 보호(Social Care) 등 다양한 용어들과 혼용되어 명확한 개념이 없음.
- 공공행정, 국방, 의료서비스 및 사회복지서비스 등을 포함하기도 하고(국제표준산업분류, ISIC, International Standard Industry Classification), 주택, 보건, 교육, 사회보장, 고용, 여가, 대인사회서비스 등을 모두 포함. 이는 서비스업을 생산서비스(producer service), 유통서비스(distributive service), 개인서비스(personal service), 사회서비스(social service)로 구분한데서 유래
- 우리나라에서는 영국의 대인사회서비스(personal social services), 미국의 인간서비스(human services)와 유사한 개념으로 사회복지서비스 용어가 사용되었으며, 대부분의 국가에서 “노인, 장애인, 아동(가족)”을 사회서비스의 주요 대상으로 설정하고 있다는 공통점 존재(김혜원 외, 2006).

□ 사회서비스의 개념 및 종류

- 사회서비스는 서비스 제공자와 이용자의 직접적인 관계적 정서활동이 포함되는 지역사회 기반의 대인서비스
- 원시연(2014)은 ‘국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지·보건의료·교육·고용·주거·문화·환경 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 새로운 복지수요인 돌봄, 정보의 제공, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질 향상을 지원하는 제도’라는 사회보장기본법에서 제시하고 있는 사회서비스의 개념을 준수하되, ‘공공부문(중앙정부 및 서울시)의 주관으로 서울시에서 진행되고 있는 사회서비스 중 복지 및 보건의료 영역에서 돌봄 및 사례관리 등을 통해 제공되는 대인서비스’로 사회서비스의 범위를 제한하고 있음.
- 돌봄 및 일상생활 지원 서비스, 가사지원 및 간병 서비스, 건강관리 서비스, 인지·인성 발달 지원서비스, 사회적응지원 및 상담·지도 서비스, 문화·체험·여행 서비스, 재활·보조 용구 대여 서비스, 그 밖에 보건복지부 장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 서비스

- 법률적 정의: 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제2조 제1호
 - "사회서비스"란 「사회복지사업법」 제2조제6호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스.
 - 「사회복지사업법」 제2조 제6호: “사회복지서비스”란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것
 - 「보건의료기본법」 제3조 제2호: 보건의료서비스란 국민의 건강을 보호, 증진하기 위하여 보건의료인이 행하는 모든 활동.
 - 「사회적기업육성법」 제2조 제3호: “사회서비스”란 교육, 보건, 사회복지, 환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스.
 1. 보육 서비스
 2. 예술·관광 및 운동 서비스
 3. 산림 보전 및 관리 서비스
 4. 간병 및 가사 지원 서비스
 5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스
 6. 청소 등 사업시설 관리 서비스
 7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스
 8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회 심의를 거쳐 인정하는 서비스

□ 사회서비스 사업 추진배경

- 새로운 사회적 위험 등 환경변화에 대한 전략적 대응
 - 저출산·고령화 등 인구구조의 변화, 핵가족화 등 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 참여 증가로 사회서비스에 대한 수요 증가
 - 사회경제 전반의 경쟁 가속에 따른 양극화의 심화·확산은 상대적으로 취약계층의 증가로 이어져 사회서비스 수요 가속화
- 취약계층 보호 외에 인적자본 형성을 통한 예방적 복지 필요
 - 지식기반경제로의 전환, 사회 경제의 양극화, 근로 빈곤층(working poor)으로 대표되는 신빈곤층의 확산으로 인적 자본에 대한 투자가 무엇보다 중요
- 팬찮은 일자리 창출을 통한 능동적 복지의 구현
 - 사회복지서비스업의 취업유발계수(45.5)는 서비스업 평균(18.5)은 물론 제조업 평균 (9.4)을 상회하여 자체 고용창출효과가 큰 부문(2009년 기준, 한국은행, 2011)
 - 사회복지서비스업은 다른 산업에 비해 비경제활동인구로부터의 유입이 많아 타 노동시장을 교란하는 효과가 적음(한국노동연구원, 2009. 12월)

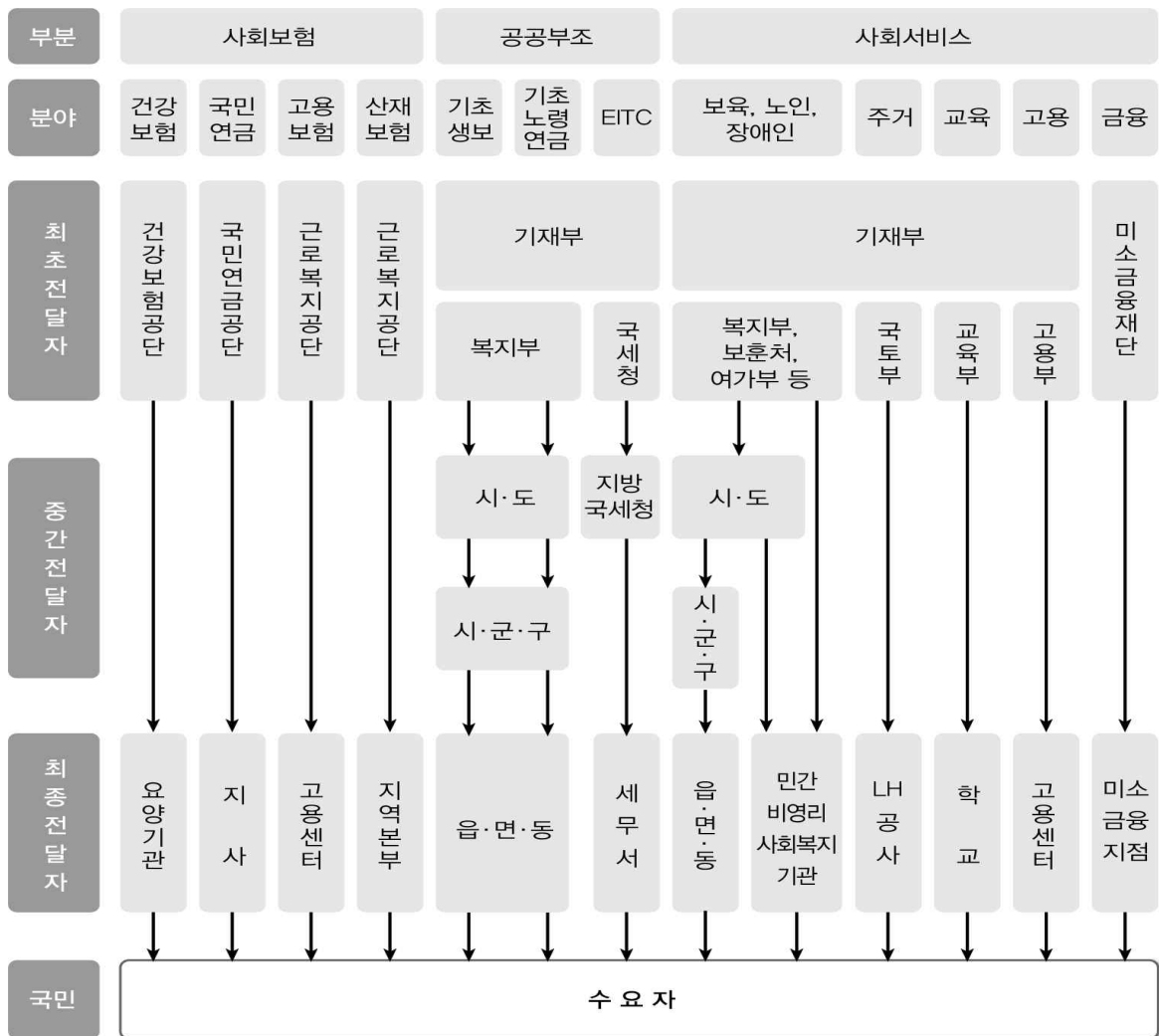
- 여성, 저소득층 고용취약계층에게 적합한 일자리를 제공함으로써 서민생활 안정 및 경제활동 참여 기회를 확대
- 반면 최근 증가세에도 불구하고 사회서비스 일자리 비중은 14.3%(2008)로 OECD 평균인 21.5%에 비하여 크게 낮은 수준.

2) 사회서비스 전달체계

□ 사회서비스 전달체계의 의의

- 사회서비스 전달체계란 사회서비스를 이용자에게 제공하는 과정에서 정부와 민간부분이 다 포함된 기관·시설, 이들을 연결하기 위해 만들어진 조직적 체계로, 사회복지 전달체계의 일부분임.

[그림 1] 중앙정부의 복지전달체계와 사회서비스 전달체계 개요



자료: 관계부처 합동, “국민 중심의 맞춤형 복지 전달체계 구축방향,” 2013.

□ 복지전달체계의 개편 방향(정홍원 외, 2012)

○ 이용자 중심의 통합

- 현행 복지전달체계는 담당 기관 및 행정체계별로 분절되어 있기 때문에 이용자 입장에서는 이해가 어려우며 효과적인 연계나 조정이 미흡한 상황. 법적으로는 지방자치단체가 지역주민의 복지를 책임지는 것으로 되어 있으나, 전달체계 상에서 주요서비스마져 건강보험공단(장기요양보험), 보건소(보건), 민간 복지기관(복지서비스) 등으로 분절
- 현재 희망복지지원단을 중심으로 한 통합적 접근이 모색되고 있으나 이를 보장할 수 있는 거버넌스의 구조나 합당한 권한이 부여되는 것은 아니기 때문에 효과성 여부는 담당자의 자의적인 능력에 따라 좌우. 실질적인 이용자 중심의 통합적 접근이 이루어지고 보장되기 위해서는 이를 보장할 수 있는 거버넌스 구조가 성립되어야 하며 적합한 권한이 부여되어야 함

○ 지방자치단체 중심의 거버넌스

- 현재 분절적인 전달체계로 인해서 지역사회의 복지수준이나 삶의 질에 대한 책임을 수행할 수 있는 공적 주체가 존재하지 않으며, 따라서 사회서비스의 공극적 효과성이 파악되거나 촉진될 수 없는 구조. 장기요양보험과 같은 주요 돌봄 서비스는 삶의 질이 충분히 악화된 것을 전제로 제한적으로 이루어지기 때문에 노인의 삶의 질을 향상시키는 것 보다는 방치되는 것을 방지하거나 가족의 부담을 더는 정도의 서비스
- 고령화, 가족구조의 변화 등으로 인하여 돌봄과 같은 사회서비스 욕구는 지속적으로 증가할 수밖에 없으며, 이에 대한 지역사회 중심의 체계적이고 포괄적인 대응이 이루어지지 못한다면 사회서비스의 지속가능성도 보장되기 어려움
- 지방자치단체가 법적으로 부여된 지역사회 복지를 실질적으로 책임질 수 있는 구조가 만들어져야 하며, 지자체를 중심으로 모든 관련 공공 및 민간주체들이 협력을 하도록 만드는 거버넌스 구조가 성립되어야 함

○ 효과적인 서비스 질 관리 체계

- 현재 사회서비스의 핵심 제도로 도입되고 있는 장기요양보험이나 바우처사업의 경우 서비스 질 보장 기제로 시장체계가 도입되어 있으나 작동되지 않거나 오히려 서비스 질의 악화 요인이 되고 있는 상황. 특히 공급기관 폭증으로 경쟁이 격화된 방문요양서비스의 경우 이용자 확보를 위해 불법과 편법이 동원되고 이로 인해 제도가 왜곡되고 제공인력의 기본적인 근로환경조차 보장되고 있지 못한 상황이며 시설의 경우에는 이용자의 기본적인 인권도 잘 보장되고 있지 못함
- 이용자의 권리보호가 더욱 필요하고, 품질경쟁이 어려운 사회서비스 시장은 기

본적으로 적절한 통제와 관리된 선택 기제를 가지고 있을 때 비로소 효과적으로 작동될 수 있을 것임. 새로운 전달체계는 현행의 무분별한 경쟁구도를 적정한 수준에서 통제할 수 있고, 합리적인 질 관리 체계와 결부되어 작동될 수 있는 구조가 되어야 함

3)사회서비스 사업 실태

□ 사회서비스 사업 전반의 실태(서울시복지재단, 2012)

- 정부는 변화된 사회서비스정책 환경에 대응해 2012년 3월 ‘사회보장기본법 개정’에 따른 사회서비스정책 추진방향’을 수립(위기관리대책회의 상정)하여 사회서비스를 정책아젠더로 부상시켰으며. ‘생애주기별 사회서비스 확충을 통한 국민의 삶의 질 향상’이라는 비전 아래 다양한 정책들을 추진하고 있음.
- 중앙정부의 사회서비스 사업은 총 7개의 부처에서 운영되고 있으며, 2011년 기준 총 사업은 57개, 예산 89,213억원으로 복지부 사업이 32개(56.1%), 예산 76,073억원(85.3%)으로 가장 많은 비율을 차지함.
 - 중앙정부 7개 부처에서 실시하고 있는 57개의 사업을 분야별·기능별로 살펴보면, 복지 33개(57.9%)·보건의료 5개(8.8%)·교육 7개(12.3%)·문화 6개(10.5%)·고용 5개(8.8%)·주거 1개(1.8%)의 분야에서 사업이 추진되고 있으며, 돌봄서비스(43.9%), 사회참여지원 12개(21.1%), 역량개발 9개(15.8%), 상담 6개(10.5%), 재활 3개(5.3%), 시설이용 2개(3.5%)의 순으로 서비스 기능의 대부분이 돌봄 서비스에 치중되어 있음.
- 8대 전자마우처 사업 시행 중
 - 노인돌봄(종합), 장애인활동지원, 산모·신생아건강관리사지원, 가사·간병방문관리사지원, 발달재활서비스, 언어발달지원, 지역사회서비스투자사업, 발달장애인부모심리상담서비스('14년 신규) 시행중

[표 1] 2015년 사회서비스 전자바우처사업 현황

(기준 : '13.2.1~'14.1.31, 단위 : 억원, 명, 개소)

구분	지원대상	예산('13년)(지방비 포함)	이용자수	일자리	제공기관
노인돌봄(종합)	전국가구 평균소득 150%이하, 만 65세 이상 노인장기요양 등급 외 A, B	968	42,282	13,069	1,467
장애인활동지원	만6세~만64세 1~2급 장애인	5,567	52,628	40,916	935
산모·신생아	전국가구 평균소득 50%이하	386	58,569	3,422*	281
가사·간병방문	만 65세 미만 기초수급자 및 차상위계층	253	10,878	3,702	485
발달재활서비스	전국가구 평균소득 150%이하	862	55,556	5,123	1,408
언어발달지원	전국가구 평균소득 100%이하	29	1,222	249	487
지역사회서비스	전국가구 평균소득 100%이하	2,016	484,851	36,001	2,620
계		10,081	705,986	102,482	7,683

* 산모신생아 제공인력은 12일 이상 근무자 기준

[표 2] 사회서비스 바우처사업 현황(2013년말 기준)

구분	노인돌봄 종합서비스	장애인 활동지원	지역사회/투자사업	산모신생아도우미	가사간병도우미	언어발달서비스	발달재활서비스
개요	가사 및 활동지원	일상생활 및 사회활동 지원	지자체 중심 신규서비스 개발	산후조리 및 건강관리	가사 및 간병지원	언어재활서비스	장애아동 발달재활
대상	요양등급 외 A, B 전국가구 평균소득 150% 이하	1급 장애인 (만 6세 이상, 만 65세 미만)	전국가구 평균 소득 100% 이하	전국가구 평균 소득 50% 이하	기초수급자 및 차상위계층	전국가구 평균소득 100%이하(장애부모의 비장애아동)	전국가구 평균소득 150%이하(장애아동)
본인부담금 (월별, 원)	면제~48천 원	면제~95천 원	사업별 상이	태아유형에 따라 상이	면제~24천 원	면제~6만 원	면제~8만 원
지원수준	월 27시간, 36시간	월 43~183 시간(기본), 10~80 시간(추가)	사업별 상이	2주~4주	월 24시간, 27시간	주 2회 정도(월 8회)	주 2회 정도(월 8회)

- 사회서비스 일자리 증가와 더불어 종사자 수 역시 2009년 70,038명, 2010년 122,190명, 2011년 144,208명으로 빠른 증가를 보이고 있음.
- 2007년 이후 전자바우처 방식 도입으로 사회서비스 영역이 대폭 확대되었으며, 2012년 9월 현재 사회서비스 전자바우처 분야는 제공기관 수 5,208개소, 사회서비스 종사자 수 56,721명, 이용자 374,083명으로 사회서비스 일자리 및 이용

자 수가 증가함.

- 반면, 사회서비스 종사자들은 대부분 일용직, 계약직 등 고용이 불안정한 비정규직 신분을 가지고 있으며, 보수수준은 법정 최저임금 수준에 불과함.
- 2010년 현재 사회복지서비스업 종사자의 평균 근속년수는 3.5년(전체 사업평균 6.2년), 월 급여 총액 1,536,495원(전체 사업 평균 2,360,466원), 연간특별급여액 1,599,695원(전체 사업 평균 5,094,798원)으로 불안정하고 열악한 여건에서 근무하고 있음.
- 특히, 여성(사회서비스 종사자의 약 83%)의 고용안정성에 부정적 영향이 있음.

- 사회서비스는 휴먼서비스로 서비스 품질은 종사자의 전문성 확보가 관건이나, 서비스종사자에 대한 열악한 처우로 인해 전문 인력 확보에 어려움이 있으며 서비스 종사자 고용불안은 서비스 품질 및 공공성 확보의 한계로 이어짐.
- 사회서비스 공급방식에서 바우처 방식의 도입은 서비스의 경제적 접근성 측면의 보편성 확보에 있어 국공립 또는 준공립 기관들의 공공성을 저해하는 요소가 됨. 즉, 사회서비스의 양적 규모의 확대에도 불구하고, 그 내용에 있어 일상생활에서 기본적인 욕구를 해결하지 못한 시민들에게 양질의 서비스를 제공하여 인간다운 삶을 영위하도록 한다는 사회서비스의 공공적 목적이 제대로 실현되고 있다고 보기에는 어려움이 있음.

□ 서울시 사회서비스 실태

- 서울시 복지건강실 및 여성가족정책실을 통해서 시행되고 있는 사회서비스의 종류는 약 157개로 보건복지부에서 실시하고 있는 8대 바우처를 포함하고 있으며, 8대 바우처 중 지역사회서비스투자사업은 시 및 자치구 개발 사업 약 70여개를 포함하고 있으므로 이를 모두 합하면 그 종류는 230여개에 이른다고 할 수 있음.
- 서울시의 사회서비스 실태를 바우처사업을 중심으로 살펴보면, '12년 9월 현재 전국에서 374,083명이 사회서비스 바우처를 이용하고 있는 가운데 서울이 44,446명으로서 11.9%의 비중을 나타내고 있는데, 이는 전국 시도별 바우처별 이용자수 현황에서 경기 73,169명(19.56%) 다음으로 높은 이용자수와 비율에 해당하는 수치임.
- '12년 9월말 현재 전국적으로 사회서비스 바우처 제공기관은 5,208개소이며, 그중 서울에 분포되어 있는 제공기관이 768개소로 이는 총 제공기관의 14.7%를 차지하는 비율로 전국에서 가장 높은 수치임.
- '12년 9월 현재 전국의 8대 바우처 종사자는 56,721명이며 서울시는 10,145명(17.89%)으로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 이 중 여성(8,952명)의 비율이

88.2%, 남성(1,188명)의 비율이 11.7%로 여성의 경우에 더욱 불리한 고용환경에서 일하고 있음을 알 수 있음.

□ 사회서비스 사업 사례: 노인돌봄기본서비스(원시연, 2014)

- 노인돌봄기본서비스는 노인돌봄서비스의 하나로, 65세 이상의 독거노인을 대상으로, 현황조사를 통해 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 대상자를 선정한 후, 그들이 필요한 다양한 서비스를 제공하는 사업임
 - 국고사업에 의하여 동일한 또는 유사한 재가서비스를 받고 있는 자는 대상자에서 제외됨
 - 사업기간은 매년 1월부터 12월까지 1년 단위로 이루어지며, 2014년 2월 기준, 기본서비스 대상자는 약 20만 명 규모임

- 기본서비스 사업추진기관
 - 노인돌봄기본서비스(이하 기본서비스)의 사업추진체계는 보건복지부, 시·도, 시·도 거점 수행기관, 시·군·구, 시·군·구에서 위탁한 서비스 제공기관으로 구분되며 주요 기능은 아래 [표]와 같음

[표 3] 추진주체별 주요 기능

추진주체	기능
보건복지부	·사업 기본계획 수립, 지침 작성, 국고보조, 홍보 등 사업 총괄 ·사업 평가 및 지도·감독
시·도	·예산지원 ·시·도 거점수행기관 선정 및 관리 ·시·군·구 사업 평가 및 관리 감독
시·도 거점 수행기관	·관할 지자체 수행기관 제공인력 교육 ·시·도를 보좌하여 관할 지자체 모니터링 및 평가 실시 ·시·도별 지역자원 발굴 및 연계와 배분 ·정기현황조사 결과 등록 지원 ·시·도별 자료취합 및 제출
시·군·구	·세부 사업계획 수립 및 시행 ·서비스 제공기관 선정 및 관리 ·서비스 대상자 중복서비스 조사 및 승인 ·사업수행기관 지도 감독 ·지역자원 개발 및 연계
시·군·구 위탁 서비스 제공기관	·서비스 제공인력 모집, 교육, 복무관리, 파견 ·독거노인 현황조사 ·서비스제공 및 모니터링 ·사업홍보를 통한 적극적 복지서비스 발굴 ·복지서비스 연계

자료: 보건복지부, 『2014 노인보건복지사업안내 (II)』, 2014, pp. 155-156 중 기본서비스 부분만을 발췌하여 원시연(2014) 정리.

○ 제공인력

- 독거노인생활관리사의 자격 요건은 활동이 가능하고 신체건강한 자임
- 2014년 2월, 전국 기준으로 7,620명임
- 근무기간은 매년 1월~12월로 1년임(2년 이상 근무자는 재계약 가능)
- 다른 사업에 주 30시간 이상(전일제) 참여하는 자는 동 사업에 참여 불가함
- 근무시간은 주 5일, 일 4시간 30분(13:30~18:00)이고, 보수는 월 66만원임(동절기: 1~3월 및 하절기: 6~8월은 수당 1만원 지급)
- 서울시 서비스종사자 처우비교

구분	서울재가관리사	독거노인맞춤 복지서비스 관리사	독거노인 생활관리사
종사자 고용형태	정규직	계약직	계약직
근로시간	7.5시간 /일	8시간 /일	4.5시간 /일
급여기준	월 120만원	월 154.4만원	기본급: 월 66만원 동·하절기수당: 1만원

자료: 서울시 제공자료(2014. 2)를 재구성함

○ 사업예산

- 기본서비스 2014년도 총 예산은 793.5억 원이며, 국고는 약 539억원, 지방비는 254억 원임
- 서울시의 경우는 국고 : 지방비 비율이 절반씩으로, 지방비 부담액이 가장 큰 지역이고, 사업 예산액 총계가 가장 큰 지역은 경기, 전남, 경북의 순서임

구분	사업량			예산액		
	계	관리자	생활관리사	계(단위: 백만원)	국고	지방비
합계	7,974	354	7,620	79,358	53,910	25,448
서울	824	34	790	8,203	4,101.5	4,101.5

○ 빈곤 독거노인을 대상으로 시행되고 있는 노인돌봄서비스의 문제점

- 사업의 지도, 점검, 관리를 포함한 집행 과정상의 문제점
 - 복지서비스가 지나치게 복잡하고 세분화되어 있었음
 - 서비스 총괄관리체계가 제대로 기능과 역할을 담당하지 못함
 - 사업의 적용에 있어서 지역 간 차이가 반영되지 못하고, 획일적으로 적용되고 있었음
 - 복지 전달체계 주체 간 정보의 공유가 미흡하여 행정적 낭비가 발생
- 노인돌봄서비스 제공상의 문제점
 - 요양보호사 자격증 취득자는 많지만, 돌봄서비스를 제공해줄 인력은 찾기 어려운 상황임
 - 종합서비스의 경우는 단가가 너무 낮게 책정되어 있어 기관 운영상의 어려움

이 발생됨

- 생활관리사의 업무 부담이 과중한 것으로 나타남
- 서비스 제공자의 안전이 확보되지 못하고 이에 대한 대책도 마련되지 못함
- 서울시의 사례에서 보면, 서비스를 통합하면서 업무 종사자들 간의 갈등도 드러나고 있음
- 노인돌봄서비스 수급에 있어서도 다음과 같은 많은 문제점들이 발견됨
 - 원거리 교통비 등이 현실화되지 못한 관계로 도서 및 벽지지역 노인은 서비스 수급 과정에서 소외될 가능성이 높음
 - 서비스 제공인력들이 경증 치매 노인에게 서비스 제공을 꺼려, 노인들이 서비스 수급에서 차별을 당할 가능성이 있음
 - 서비스 대상자와 가족들이 노인돌봄서비스 제공인력에 대해 부적절한 행태를 보이는 경우가 상당수 발생하고 있음
 - 농촌지역의 경우는 기본서비스가 가사서비스를 제공하지 않기 때문에, 종합서비스를 원하고 있으며 기본서비스에 대한 불만을 표출하고 있음

3. 사회서비스 공공기관 설립 필요성 검토

1) 사회서비스 공공기관의 추진 필요성

- 현행 사회서비스 사업의 문제점 개선
 - 사회서비스 사업에 대한 투입(인력, 예산)은 많은데 산출이라고 할 수 있는 서비스 수준은 떨어지는 상황.
 - 수혜자의 생활과 안전에 밀접하게 연관되는 활동보조서비스와 요양보호서비스의 경우 정부의 인증제 도입 이후 사실상 민간위탁으로 방치하다 보니 서비스 공급자나 이용자 모두 불만족인 상황 지속
 - 우리나라의 사회서비스 시설들은 보육시설, 사회복지관, 병원, 요양보호시설, 정신보건센터 등 할 것 없이 전체 시설의 5%이내만을 국·공립이 담당하고 있음.
 - 법인이 운영하고 있는 곳은 기본적인 관리시스템이라도 갖추어져 있지만 개인 시설들은 그마저도 부재한 상황임. 또한 법인의 경우에도 형식만 법인이지 내용적으로 사유재산으로 일방적으로 운영되고 있는 곳이 거의 대부분이어서 법인시설의 공공성 또한 담보되지 못하고 있음.
 - 서비스 품질은 종사자의 전문성 확보와 밀접한 관련이 있으나, 열악한 처우로 인해 종사자들이 고용에 불안을 느끼고 있는 경우가 많음. 이로 인한 종사자들의 낮은 소속감 및 잦은 이직 등은 전문 인력 확보에 어려움을 가져와 서비스 품질 저하로 나타나게 됨. 또한 사회서비스가 바우처방식, 즉 수요자 중심으로

전환되면서 공급자의 위험관리에 대해서는 무관심하다보니 공급자들이 자구책을 강조하는 관점에서 결국 수요자에게 피해가 돌아가는 결과(2009, 석재은)

○ 사회서비스 노동자들의 열악한 근로조건 개선

- 사회서비스 분야 종사자들은 업무의 중요성에도 불구하고 고용보험 등이 적용되지 않거나 고용안정이 이뤄지지 않는 등 열악한 환경에 놓여 있음. 사회서비스 일자리의 열악한 보수수준이나 근로조건으로 인해 일자리로서의 안정성이 확보되지 못하고 있음. 특히 활동보조서비스와 요양보호서비스 노동자의 처우 또한 사회서비스 중 가장 열악함.
- 물론 사회서비스를 민간시설에 위탁하더라도 종사자의 임금을 높게 책정하여 지급하면 되겠으나, 민간시설에 대한 지원이 종사자의 임금으로 지급된다는 보장이 없음. 종사자 임금의 가이드라인을 주는 경우에도 일단 주었다가 다시 뒤로 가져가는 경우도 있음. 일자리의 안정성도 보장할 수 없음.
- 사회서비스 예산이 늘어난다 하더라도 사회서비스관련 일자리의 질이 낮게 되면, 국민에게 직접 제공되는 사회서비스의 질도 높아질 수 없고, 정부가 사회서비스 사업 확대의 효과로 선전하는 ‘고용창출효과-소비창출효과-내수기반확충-고용창출효과’의 선순환을 탈 수도 없음.

○ 민간위탁에서 발생하는 업체 이윤분을 해당 노동자에게 지급할 수 있어 노동자의 임금상승효과, 이를 통한 양질의 사회서비스 제공 가능.

- 실제 업체 이윤분이 어느 정도인지는 분석이 필요함.

○ 사회서비스 전달체계의 효율화도 가능

- 경제정책과는 달리 사회정책은 시민사회단체에서 매우 거칠게 제안한 것을 받아서 정부에서 구체화작업을 직접 수행하는 경우가 많기 때문에 정책입안도 어려울 뿐 아니라, 관련예산을 어렵게 확보하더라도 이것을 전달한 시스템이 부재하여 효과적인 집행이 곤란함. 현재로서는 사업을 위탁할 민간단체의 확보 및 역량에 한계가 있음.
- 별도의 교육비가 지출되는 직무교육 등을 효과적으로 진행할 수 있음.

○ 사회서비스 사업에 대한 지방정부의 책임성 확보, 추가적인 시책사업 추진 가능, 이를 통한 사회서비스 사업에 대한 공적인 통제 확보

○ 토목 분야에 비해 상대적으로 높은 사회서비스 분야의 비용 대비 투자 효과

- 고용창출효과, 산업연관효과, 생산유발효과
- 비정규 노동과 청년실업 문제 해결

2) 사회서비스 공공기관의 의의

□ 사회서비스 공공기관의 정의

- 사회서비스공단은 쉽게 말해 사회복지 업무를 맡은 노동자를 고용하는 ‘회사’로, 구의회가 조례를 제정하고 구청이 설립
- 지역의 생활체육·문화시설을 관리하는 시설관리공단처럼 공공 부문 서비스 업무에 종사하는 노동자를 ‘준공무원’ 형태로 고용해 급여를 지급하고, 일자리를 보장함. 보육교사, 간병도우미, 장애인활동보조인 등을 주민이 필요로 하는 곳에 파견하여 불안정 노동에 시달려온 비정규 노동자에게 안정적인 일자리를 제공하는 것임(김영준, 2011).
- 결국 사회서비스공단이 우선 고용하려는 이들은 ‘자격증을 가진 비정규 노동자’라 할 수 있음.

□ 사업 대상

○ 사회서비스 제공 형태

- 현재 광의의 사회서비스 제공 형태는 매우 다양하고 복잡한 형태를 띠고 있어 유형화하기가 쉽지 않지만 급여의 내용, 비용지불형태, 서비스제공주체 등 세 가지 기준을 중심으로 이를 분류하면 다음과 같이 7가지 유형으로 나눌 수 있음

[표 4] 광의의 사회서비스 제공 형태

서비스제공주체			비용지불형태		현물제공		소비자 바우처 제공		현금제공
			직접	간접	정부보조금 지급	공단등의 사후정산	소비자 바우처 제공	수당제공	
시설 제공	공공 설치	직접 운영			○		○		
		전문가 채용			○		○		
		법인 위탁			○	○	○	○	
	민간 설치	법인 운영	○	○	○	○	○	○	
		개인 운영		○		○	○	○	
가족제공						○		○	
			I	II	III	IV	V	VI	VII
유형구분									

- 이들 7가지 유형별 서비스제공 양식은 각기 장단점을 지니고 있음.

[표 5] 광의의 사회서비스 제공 형태별 사례 및 장단점(현재)

유형	사례	장점	단점
I	아동/노인/장애인 등의 대다수 생활시설	▷ 공공의 직접 관리 용이 ▷ 시설운영/종사자고용의 안정성	▷ 종속적 대리인 역할 ▷ 공급자의 도덕적 해이 ▷ 감독비용 과다
II	그룹홈(생활시설) 지역아동센터(이용시설)	▷ 공급자 확대의 용이성	▷ 개인지원에 따른 공적 책무성 박약 ▷ 공립시설 미미
III	지역복지관, 노인/장애인복지관(이용시설)	▷ 공공의 직접 관리 용이	▷ 위탁제도의 불합리성에 따른 종속적 대리인 위상 및 운영의 불안정성
IV	노인장기요양시설	▷ 소비자선택권 보장 ▷ 비용통제 용이	▷ 영리화의 폐해
V	사회서비스 바우처사업		▷ 영리화의 폐해
VI	어린이집		▷ 영리화의 폐해 ▷ 국공립/개인간의 차별화 의미 희석
VII	양육수당	▷ 소비자선택권 보장	▷ 사회적 통제 불가

- 위의 유형들은 공통적으로 공공성이 취약하다는 단점을 나타냄. 이는 우리의 사회서비스 관련 지방행정조직들이 서비스를 직접 수행하기에는 그 수나 전문성, 책무성 등에서 아직까지 제반 여건을 갖추지 못하여 생긴 결과로서, 우리나라 사회(복지)서비스의 대표적인 특징이자 한계라 할 수 있음(서울시복지재단, 2012).

○ 어느 정도 수준으로, 어느 분야로 할 것인가?

- 사회서비스 사업 중 아이돌보미 사업과 같이 개인이 모두 부담하는 사업도 있음. 여기에서 대상사업은 국비, 시·구비가 매칭되어 혼재하는 사업으로 제한할 필요: 시나 구에서 맡고 있는 것은 바로 이관하면 되고, 민간이 담당하고 있거나, 국비를 지원받아 하고 있는 부분에 대한 검토 필요
- 민간과의 사업 중복을 우려하여 민간이 하지 않는 부분이나 못하는 부분에 초점을 맞추기보다 실제로 공공에 요구되는 사회서비스 부문이 무엇이냐에 초점을 맞춰서 사업을 줄여야 함. 사회서비스가 가장 필요한 곳과 잘 운영되지 않는 사각지대를 찾아야 함. 민간에서 제공하는 사회서비스의 질이 떨어지고 공공성을 확보하지 못하여 사회서비스의 질을 제고하고 시장화를 저지하는 동시에 공공성을 강화하는 것이 목표라면, 민간과 중복되는 것에 신경을 쓸 필요 없음.
- 가사 간병은 보편적 서비스의 내용이 아니기도 하고, 사회서비스의 중요한

영역이 아님.

- 우선적인 사업 대상: 활동보조서비스, 요양보호서비스
 - 양자를 모두 제공하는 서비스공급기관에 대한 분석 필요: 서울 도봉구, 인천 계양구

4. 기존 관련 사례 검토

1) 사회서비스 공공기관 설립 논의

□ 관련 사례 검토

- 기존 사례는 없음
 - 현재 “사회서비스”라는 명칭을 포함하여 사회서비스 노동자들을 고용하는 기관 설립을 목적으로 제정된 조례는 없는 듯함.
- 복지국가 소사이어티에서 민주당과 함께 사회서비스공단 설립 논의
 - 일자리 늘리고 주민 삶도 개선하는 사회서비스공단(시사인 154호, 2010. 09. 01. 가상사례)
 - 보육교사·간호사·생활체육지도사 등 ‘사회복지 비정규 노동자’를 지방자치단체가 직접 고용하자 ‘사회서비스공단’ 설립 논의가 활발해지고 있음. 비정규 일자리 문제에 획기적인 변화를 가져올 수 있음.
- 부산지역 사회서비스전문센터 설립 논의
 - 부산지역의 경우 사회서비스전문센터 설립논의가 있었으나, 현재는 부산복지개발원 산하에 부산지역사회서비스지원단만을 두고 있음
 - 부산지역 사회서비스전문센터는 사회서비스 사업을 목적으로 운영되는 전문기관 육성 및 발굴을 통해 사회서비스 품질 향상을 도모하고 나아가 사회서비스 시장 확충과 산업화를 유도하기 위한 목적(이상곤, 2011)
 - 부산지역 사회서비스전문기관 인증 기준

- 전문기관의 조직구성
 - 센터의 독립적 운영 조직체계 구축
 - ○○사회서비스센터의 명칭으로 사회서비스사업에 전념 하며 전문인력을 갖춘 기관
 - 전담 센터장과 전직원이 관련사업의 종사경력이 있거나 전문가 자격증 소지
- 전문기관의 인력구성
 - 센터장: 사회서비스 관련 전문가 및 관련 자격소지자 등

- 직원 및 강사: 사회서비스관련 전문인력 채용 자격증 구비
- 안정된 고용: 직원 4대보험 가입 등 정규직 채용
- 전문기관의 규모
 - 시설규모: 최소 20평 이상의 사무실 및 강의실 구비
 - 센터의 현판: ○○사회서비스센터 부착
 - 사회서비스센터 및 사회서비스관련 업종 명의의 사업자 등록증 구비
- 기타 구비조건
 - 정부지원 바우처사업 외 자체운영 사회서비스사업 20%이상 운영 및 수입
 - 바우처사업 정부지원금 80만원당 1명이상의 고용창출이 가능한 사업기관(사회서비스 추가사업을 통한 고용창출 기존사업 인원의 바우처 고용창출 연계)
 - 사회서비스 바우처사업 수행에 결격사유가 없는 자
 - 타바우처사업(8대 바우처사업) 및 정부 지정사업 제공기관은 제외(어린이집, 지역아동센터, 사회복지관 등)

- 각 광역시·도 별로 복지재단이나 연구원 산하에 지역사회서비스지원단을 두고 관련 사업을 진행하고 있음.
 - 서울시복지재단 지역사회서비스지원단: 서울시민의 삶의 질을 향상시키기 위해 시민의 욕구에 기반한 사회서비스를 개발·보급하고, 관련 사업을 수행하는 서비스 제공기관을 지원하며, 사업 활성화를 위한 다양한 조사·연구 사업 등을 추진
 - 주요업무: 제공기관·자치구 역량강화, 사회서비스 조사·연구, 사업관리 및 지원, 네트워크 구축, 홍보
 - 광주발전연구원 사회서비스지원단: 광주지역 특성에 맞는 사회서비스를 발굴·기획하고, 지자체 사업관리·제공기관의 체계적 관리를 통한 우수제공기관 육성, 사회서비스 시장형성을 위한 일자리 창출, 지역사회서비스 품질향상을 지원하는 전문체계 구축 기관

□ 서울시 사회서비스 일자리재단(공단) 설립 논의

- 논의 경과
 - 2014년 하반기 사회서비스 일자리재단(공단) 설립관련 회의 진행
 - 서울시 경제진흥실 일자리정책과를 중심으로 진행되어 왔으며, 현재는 복지정책과에서 담당하고 있음
 - 박원순 시장이 지난해 11월경 사회서비스 분야 종사자들의 고용안정을 위한 별도 공단·재단 설립 방안을 논의하고 있음을 피력. 그러나 현재는 논의가 중단된 상황이며, 복지정책과에서 올해 4월경 관련 용역 발주 검토

○ [서울시 "사회서비스직 직접 고용하는 공단 설립"](#)

- 박원순 시장 "민간위탁 대체안 추진"(한경, 2014. 11. 29.)

서울시가 아동이나 노인, 장애인 돌봄서비스 등 복지 분야나 보육·간호·안전서비스 분야 종사자의 고용안정을 위해 이들을 고용하는 별도의 공단이나 재단 설립을 추진 중이다. 각 지자체나 부서별로 나눠져 있는 종사자들을 시가 공단이나 재단을 직접 설립해 고용하겠다는 것이다. 시나 정부 예산으로 운영되는 서울시내 사회서비스 분야 종사자는 공공근로자까지 합쳐 9만명에 달한다.

11월 28일 서울시에 따르면 올해 초부터 사회서비스 분야 종사자들의 고용안정을 위해 별도 공단이나 재단을 설립하는 방안을 추진해왔다. 서울시 관계자는 "올해 초부터 본격적으로 사회서비스 종사자들의 고용 안정성을 강화하기 위한 방안으로 공단이나 재단을 설립하는 방안을 검토하고 있다"며 "다음달 중 구체적인 안이 나올 것"이라고 말했다.

지금까지는 이들 사회서비스 분야 종사자들은 업무 중요성에도 불구하고 고용보험 등이 적용되지 않거나 고용안정이 이뤄지지 않는 등 열악한 환경에 놓여 있었다. 이에 박원순 서울시장은 2012년부터 사회서비스 분야 종사자들의 고용안정 대책을 강화하는 대책 마련을 주문하고 올 연말께 별도 공단 또는 재단설립을 통해 이들을 직접 고용하는 방안을 유력하게 검토 중인 것으로 알려졌다. 서울시 관계자는 "재단 형태가 될지, 공단 형태가 될지는 아직 정해진 바가 없다"며 "각각의 장단점이 있는 만큼 구체적인 검토를 위해서는 시간이 좀 더 필요하다"고 말했다.

박 시장도 사회적 일자리 공단 설립 필요성에 대해 공개적으로 언급했다. 박 시장은 지난 27일 서울시립 성동청소년수련관에서 열린 정의당 서울시당 주최 강연회에서 "공무원 총액임금제와 고용 수가 제한돼 있고 민간위탁의 경우가 너무 많아 그 많은 분들을 모두 직고용하기 어렵다"며 "사회적 일자리 공단을 만들어 모두 고용하는 방안을 포함해 가장 지혜로운 방법을 찾고 있다"고 말했다. 이 같은 발언은 서울시의 대표적인 민간위탁 사업인 120다산콜센터 직원의 직접고용 가능성을 묻는 질문에 대해 답변하는 과정에서 나왔다.

○ 서울시 논의 내용

- 사회서비스일자리 공공기관의 조직형태를 어떻게 할 것인가(공단/재단), 재단으로 할 경우 과업의 영역을 어느 정도로까지 할 것인가, 운영재원은 어떻게 할 것인가 검토.
- 사회서비스 노동자의 고용안정과 사회서비스의 제공 문제 중 초점, 우선순위

2) 공공서비스의 직접고용 전환 논의

□ 서울시 상수도사업본부 수도검침원 사례의 경우

- 기간제로 근무중인 수도검침원에 대해 위장도급 판정 유력 → 서울시에서 직접고용 검토
 - 아리수 수질조사원 150명 포함 총 7-800명 규모

○ 직접고용 방안

- 상수도사업본부의 경우 공무원화 검토. 총액인건비제로 인해 예산 확보 곤란, 본부의

- 공단 이전 반대 의견, 기존 본부의 무기계약직과의 근로조건 균형 문제
- 서울시: 서울시설관리공단 산하로 편입. 교섭상 문제, 예산권을 가진 상수도사업본부와 분리되는 문제(상수도본부와 유기적인 협조 필요), 시설관리공단 정규직 노조와의 관계 설정 문제
- 별도의 공단, 재단 설립: 공단의 경우 이미 서울시 상수도라는 지방직영기업 존재하여 별도의 공단 설립 곤란. 재단(출연기관) 설립 시 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조의 대상사업에 해당하는지가 논란.

○ 행정적 검토사항

- 정년 문제: 현재 최고령 노동자 74세 → 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “고령자고용법”)상 2016. 1. 1. 부터 60세 정년(상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단)
- 호봉데이블 마련: 1호봉 1,800만원
- 다른 지역 사례 검토: 청주에서 개인사업자로 되어 있는 수도검침원을 공무직화하려는 움직임 있음(소규모), 안동·여주의 경우 시설관리공단

□ 120 다산콜센터 사례의 경우

- 다산콜센터는 시·구청 민원상담이라는 행정업무를 상시 지속적으로 수행하는 대표적 여성감정노동자이며, ①좋은 일자리 선도적 모델 구축 ②고용안정을 바탕으로 자발적 동기 부여와 이직률 감소 ③직장만족도 향상을 통한 고품질 행정서비스 제공을 위해 직접고용하는 방안을 추진하기로 함
- 다산콜센터는 2007년 개소, 2년마다 위탁업체를 선정하는 민간위탁 방식으로 운영해 왔음. 현재 396명('14. 11월 말 기준)의 상담사가 근무하고 있음

○ 다산콜센터의 상담사 직접고용 필요성(한국노동사회연구소, 2014)

- 공공행정민원 서비스 업무의 공공성과 전문성 추구 필요
 - 시 종합민원 행정서비스의 전문성과 차별성 추구, 전문화된 양질의 상담서비스 제공 : 일반상담(1차) + 전문상담(2차)
- 공공행정민원 서비스 업무의 효과성 추구
 - 서울시 공공행정민원 서비스 수행과 기능적 중복과 업무 예산 절감(관리와 비용) 등을 위해, 서울시 유사 콜센터 업무의 통합 후 효과적 운영 필요성. 현재 서울시 및 산하기관의 약 12개 콜센터 업무를 운영하고 있는 상담 업무의 통합으로 서울시 민원행정 서비스의 효과적 운영을 도모할 필요가 있음
- 국내외 공공행정 콜센터 상담 업무 직영 운영사례 존재
 - 국내 직영사례
 - 중앙행정기관(국가인권위원회, 그 외 공공기관 약 15%), 지방자치단체(광역-부산·대구·제주)
 - 국립대병원(부산대, 제주대, 충남대, 충북대, 경상대, 경북대))
 - 서울시(서울종합방재센터, 장애인콜택시, 도시철도공사 5678콜, 아동복지센터 등)

[표 6] 외국 주요도시 직영사례

공공부문 직영 운영	공공부문 산하 기관 운영
미국 뉴욕 : NYC311 캐나다 토론토 : Toronto's 311 호주 시드니 : 02-9265-9333 프랑스 : Allo Service Public 3939	독일 베를린 : Buegertelefon115 중국 상하이시(上海市人民服务热线) : 12345 콜센터

- 공공부문 모범 사용자 역할과 보람 있는 일자리 창출 구축
 - 서울시 새로운 일자리 좋은 사례 창출: 여성근로자의 ‘일과 삶의 균형’ 일자리 근무 형태 변경
 - 건강 및 삶의 균형 위한 근무형태 변화 : 야간 업무 폐지, 주말 업무폐지 및 축소
- 공공부문과 서울시 정책 확장 및 당사자 의견 반영
 - 중앙정부·시(1차, 2차) 「공공부문 비정규직 고용개선 대책」에 부합: 상시·지속적 업무종사자의 직접고용 전환(2년 이상 상시 지속 업무), 행정상담이라는 상시 지속 업무의 직접고용 전환 취지에 부합
 - 서울시 인권위원회 「상당사 직고용 권고」 적극 반영: 상시 지속업무로서 실질적인 사용자인 서울시가 직접고용 추진
 - 이해당사자인 ‘시민’, ‘상당사’의 서울시 직접고용 요구 반영: 서울 시민의 70.3%는 (닐슨컴퍼니코리아, '14.9월) 120 상당사 고용의 질을 높이기 위해 120상당사를 서울시가 직접 고용하는 것에 대해 찬성
- 120다산콜센터 운영 및 고용구조 전환 검토(한국노동사회연구소, 2014)
 - ① 현행 운영방식 지속화: 민간위탁 유지(연장), 보완(교체)
 - ② 시 내부 직영화: 시 직접고용(무기계약 공무원)
 - ③ 시 산하 조직/기관 직영화: 서울시 시설관리공단 직접고용(무기계약 공무원)
 - ④ 시 산하 별도 조직/기관 신설 직영화: (가)서비스재단 직접고용(정규직)
- ① 방안1. 현행 운영방식 지속화: 민간위탁 유지(연장), 보완(교체)
 - 장점
 - 현재의 다산콜센터 민간위탁 방식을 그대로 지속적 운영(현상유지)
 - 직영운영 통한 직접고용 방식이 아니기 때문에 중장기적인 예산 추가 지출 없음
 - 제한적으로 위탁업체(3개)는 계약기간 만료 후 경쟁 입찰 교체 가능
 - 상당사 처우 및 노동환경 등 노동조합과 상당사 의견 일부 수용
 - 단점
 - 현재의 다산콜센터 노동조합, 시민사회단체 요구와 목소리 외면 저항 부담
 - 민간위탁업체(3개) 지속적인 운영 과정에서 노사관계 갈등 우려 증폭
 - 상당사 처우 및 노동환경 등 노동조합과 상당사 요구 수용 제한적

② 방안2. 서울시 내부 직영화: 서울시 직접고용(무기계약직, 공무직화)

○ 장점

- 공공부문 콜센터 상담사 업무 직영화 및 직접고용의 사회적, 정책적 효과
- 서울시 비정규직 3차 종합대책(민간위탁)의 정책 효과 실현
- 서울시 직영(직접고용)으로 인한 무기계약(공무직)으로 고용의 질 개선

○ 단점

- 서울시 내부 직영(무기계약직) 가능 정원(TO) 인력과 예산 증원 문제(2016년) (서울시 공무직 전환 시 현 민간위탁 비용 내에서 초기 해결 가능)
- 서울시 전체 간접고용 콜센터 업무 중 타 기관과 달리 120다산콜센터만 직접고용
- 직영화 이후 임금 및 처우수준은 기존 공무직 단체협약에 의존하여 고용개선효과가 미흡
(기존 공무직 노사관계 단협 경로형태 추구로 새로운 노사정책 실현 한계)

③ 방안3. 서울시 산하 기존 조직 내부 직영화: 서울시 시설관리공단 직접고용(무기계약 공무직)

○ 장점

- 다산콜센터 고용구조 전환 관련 내외부 의견을 가장 단기간 수용할 수 있는 방안
- 서울시 다양한 지원 업무 전담 조직으로서의 공단으로 고용 전환 명분 구비
- 현재 공단 내 콜센터 유사 동일 업무 상담사 직접고용 무기계약직 존재(장애인콜)

○ 단점

- 기존 공단 내 인사관리 규정에 준해야 하므로 처우 및 근로조건 개선 효과 미흡
- 다산콜센터 처우개선 전제로 공단 직접고용 시 기존 무기계약직 처우 차별 제기
- 기존 다수 노동조합 + 희망연대(다산) 노조 등 복수노조의 노사관계 복잡성 제약

④ 방안4. 시 산하 별도 조직 신설 직영화: (가)서비스재단 직접고용(정규직)

○ 장점

- 새로운 조직 신설로 서울시 공공행정 서비스로 전문성과 차별성 추구 가능
 - '전문행정서비스'(1차: 일반상담 + 2차: 전문행정 상담) 설계 가능
 - 인사관리, 직무·업무, 교육훈련, 처우개선 효과로 '보람 있는 직무' 설계 가능
- 새로운 조직 신설 직영화는 서울시 노동정책(콜센터, 고용구조, 처우) 실현 극대화
 - * 운영 방향(야간, 주말 축소) 연동된 '노동시간 단축 모델'(1일 7시간제) 제시
 - 기존 인력 고용 유지 '잡 세어링' (축소·폐지 업무 인력 전환배치)
 - 여성 및 감정노동자의 건강과 삶의 균형을 위한 좋은 일자리 사례 마련 가능('일과 삶의 균형 모델(WLB)' 실현)
- 시 간접고용 콜센터(메트로, 신용보증재단, SH) 통합적 운영과 고용개선 효과

○ 단점

- (가)서비스재단 설립 과정 상 행정적, 절차적 복잡성
- (가)서비스재단 설립 기간까지 일정 시간 소요 발생
- 새로운 조직 운영 및 처우개선으로 중장기적인 예산 추가 소요

○ 다산콜센터 각 운영체계 상 소요예산 추정(안)

[표 7] 다산콜센터 각 운영체계상 소요예산 추정(안) - 5년간

구 분	1) 현행 위탁 체계	2) 서울시 직접고용 (무기계약직)	서울시 산하기관 직접고용 체계	
			3) 기존 조직	4) 신설 조직
투입인원	400명	400명	400명	400명
임금기준	동일한 기본급 체계(수탁기관 기준)	무기계약직 임금체계	무기계약직임금체계 (서울시설공단기준)	무기계약직 임금체계
호봉인정	근속수당 지급	호봉 인정	호봉 인정	호봉 인정
고용형태	수급기관 정규직 (도급기관 용역직)	무기계약직 편입	무기계약직 편입	무기계약직 편입
5년차 기본급	1,675,000	1,139,300	919,800	1,139,300
각종수당	111,000	1,202,000	817,760	1,202,000
호봉/근속	100,000	-	102,400	-
평균임금소계	1,886,000	2,341,300	1,839,960	2,341,300
운영비용 등	320,620	165,596	165,596	165,596
5년차 예산 1인 합계	2,206,620	2,506,896	2,005,556	2,506,896
5년차 총예산	10,591,776,000	12,033,100,800	9,626,668,800	12,033,100,800
5년간 총액	52,958,880,000	53,453,500,800	46,927,900,800	53,453,500,800

- 향후 5년간 각 운영체계별로 예상되는 소요예산을 살펴보면, 총액으로는 2안(서울시 직접고용)과 4안(신설조직)이 1안(민간위탁 체계)에 비해 약간 높은 수준의 비용이 소요되는 것으로 나타났으며, 3안(기존 조직 편입)이 가장 적은 것으로 나타남.
- 2안과 4안은 5년 이상 중장기적으로는 비용상승 정도가 가장 커 비용부담이 있을 것으로 예상되지만, 상담자들의 평균 근속년수의 변화 등으로 정확한 비용을 산정하기에는 어려움이 있음.
- 서울시에서 직접 고용하는 경우 총액인건비제도의 개정으로 인한 기준인건비와 인력에 대해 일정 부분 탄력적인 운용이 가능하여 이전보다는 부담이 덜할 것으로 보이며, 신설 조직 편제는 여러 가지 제약에서 보다 자유로운 방식으로 판단됨. 하지만, 전반적인 사항을 고려할 필요가 있음.
- 참고로, 2,3,4안으로 전환시, 기존 350여개 가량의 서울시 민간위탁기관의 반발이 예상되기도 하지만, 민간위탁 자체의 타당성과 근거로 볼 때, 다산콜센터의 전환은 충분한 근거와 필요성이 있을 것으로 보이며, 그러한 근거하에 제반 항목들을 예측한 것임.
- 전반적으로 평가해 볼 때, 네 가지 안이 비용면에서 큰 차이가 없다는 점을 고려할 때, 무엇보다 중요한 것은 고용안정성 확보를 통해 서울시민들에게 양질의 서비스를 제공하는 데 초점을 맞추는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

[표 8] 120 다산클센터 운영 및 고용구조 개선 검토 의견(안)

구 분	별도 조직 설립 직접고용(4안)	서울시 내부 직접고용(2안)
사회적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> 여성, 감정노동, 민간위탁 콜센터 직종 첫 대규모 직접고용 → 좋은 일자리 모델 구축 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 상시 지속 업무 직접고용 전환 취지 부합 → 기존 공단/공사 유사 업무 직영 운영
정책적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 비정규직 3차 종합대책(민간위탁)의 직접고용 전환 효과성 확인 콜센터 업무 고용 및 노동조건 적극 우수 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 공공부문 비정규직 대책과 적극 확대 추구 서울시 비정규직 종합대책(1,2,3차) 연속 성과 정책 부응
경제적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> 단기적 비용 절감(민간위탁 업체 이윤) 비물질적 효과(서비스 질 개선, 감정노동 완화, 모성보호 개선, 여성건강권 보호) 	

5. 사회서비스 공공기관 설립 모형 개발

1) 사회서비스 전달체계 개편 대안

□ 지역사회지원이음터 설립 방안(정홍원 외, 2012)

○ 주요내용

- 다양한 사회서비스 공급구조에서 이용자 중심의 통합적인 서비스 제공을 위해서 욕구사정, 서비스 계획, 모니터링 등 통합적인 서비스 과정(사례관리) 체계를 구축
- 지방자치단체, 건강보험공단, 국민연금공단, 민간복지기관 등 서비스 기관마다 산재되어 그 의미를 상실한 사례관리기능과 인력을 하나의 기관으로 통합
- 서비스 공급구조와 예산은 그대로 두고 욕구사정, 진단(등급판정), 서비스 계획, 연계, 모니터링 인력과 관련 예산을 통합하여 운영에 따른 지분을 나누어 가지되 지방자치단체에 궁극적인 책임을 부여
- 이용자 입장에서 어떠한 도움이 필요하더라도 지역사회지원이음터만 접촉하면 되며 이음터에서 이용자를 대변하여 모든 필요서비스를 신청하고, 연계하며 모니터링을 하여 일정한 수준의 욕구 충족을 보장함
- 이음터는 현행 지방자치단체, 각종 공단과 센터, 복지기관 등으로 파편화되어 있는 지역사회복지를 모두 포괄하는 지위를 가지게 되며, 지방자치단체가 지역사회 단위에서 전체적인 지역복지를 진단하고 계획하고 개선할 수 있는 조직적 단위를 확보하게 될 것임

○ 개요

- 설립 주체: 기초지방자치단체
- 인력구성:

- 지방자치단체: 희망복지지원단
- 건강보험공단: 노인장기요양운영센터 인력 중 등급판정요원 및 사례관리 인력(사회복지사)
- 기타 보건소 등 보건의료기관, 노인복지관 등 민간복지기관 등에서 파견된 전문 인력
- 운영재원
- 지방자치단체: 기본 관리운영 비용과 희망복지지원단 인건비 제공
- 건강보험공단: 파견인력에 대한 인건비 분담
- 기타 참여기관: 파견인력에 대한 인건비 분담
- 기타 중앙정부의 설립 및 운영지원
- 담당업무: 성인대상 사회서비스 신청 접수, 신청인에 대한 욕구사정, 신청인에 대한 서비스계획, 장기요양등급판정 및 바우처 서비스 대상자 선정, 서비스 계획에 의한 기타 지역사회 서비스 연계, 서비스 제공내용 확인 및 모니터, 지역사회 사회서비스 욕구 조사, 지역사회복지에 대한 계획, 지역사회 사회서비스 기관, 연관 기관 및 단체, 이용자 등 이해관계자간 협의와 협력 주도, 사회서비스 취약 부분에 대한 서비스 개발 및 촉진, 시설의 설립과 운영에 대한 지도감독, 서비스에 대한 불만 사항 접수 및 처리, 사회서비스 관련 인권침해, 불법부당행위 적발 및 조사의뢰

○ 제공기관에 대한 질 평가와 규제를 위해서는 광역 시도 단위나 중앙단위에 ‘사회서비스품질관리원’과 같은 기관을 둘 수 있음.

- 사회서비스품질관리원은 정기적 또는 부정기적으로 사회서비스 제공기관과 기관의 제공 서비스 질을 평가하고 등급을 부여하여 그 내용을 이음터에 제공해 이용자가 기관 선택시 참고할 수 있도록 함
- 지역 내 새로운 서비스 기관의 설립과 운영에 대한 지도 감독, 최소기준을 충족하는 서비스 제공기관에 대한 승인 등은 이음터에서 담당하며, 품질평가 결과에 따른 운영정지, 기관폐쇄 등의 제재 권한은 품질관리원에도 부여
- 서비스 제공자나 이용자에 대한 부당행위, 인권침해 등의 사안이 의심되거나 적발된 경우 이음터는 품질관리원으로 조사를 의뢰하며, 품질관리원은 조사결과에 따라 기관에 대한 제재를 행사
- 품질관리원에서 각 지역 이음터에 대한 평가 및 운영지원도 담당

□ 지방자치단체 내부 직영화: 서울시 직접고용(무기계약직, 공무원직화)

- 서울시 직영(직접고용)으로 인한 무기계약(공무직)으로 고용의 질 개선
- 서울시 내부 직영(무기계약직) 가능 정원(TO) 인력과 예산 증원 문제(2016년)

□ 지방자치단체 산하 기존 조직 내부 직영화: 서울시 시설관리공단, 서울시복지재단에 기능·영역 추가하는 방안

- 업무적인 면이나 전문성이나 품질을 생각하다보면 기존에 있는 재단이 그 기능을 흡수해서 자기의 전문 업무를 해 나가면 되지 않느냐 하는 주장도 있음.
- 효율성 측면에서 보면 재단을 만들어서 운영하는 것이 효율적이지, 각각 나누어져 있는

분야에 서울시가 각각 지원을 하는 것이 더 비효율적임. 새로운 공공기관에서 근본적으로 설계라는 것이 바람직함.

- 이는 지자체 산하 별도의 공공기관 설립이 곤란할 경우 검토해볼 수 있는 대안임.
- 사업부 형태로 서울시 시설관리공단에 소속시킴

□ 지방자치단체 산하 별도의 공공기관 설립: 사회서비스공단/재단 설립 직접고용

- 사회서비스 종사자는 대부분이 청년층(주로 20대 후반, 30대)으로 대학을 나오고 사회복지사 또는 관련 자격증을 소지하고 있으면서 비정규직으로 고용되어 있는 ‘돌봄관리인력’과, 이에 비해 비교적 나이가 많으며(주로 50대) 학력수준이 낮은 편이며 업무를 수행함에 있어 특정 자격요건을 요구받지 않으면서 주로 시간제로 고용되어 있는 ‘돌봄제공인력’의 두 부류로 구분되는 바, 특히 후자에 대한 고용방안이 나와야 함. 사회서비스 종사자 고용안정성 강화를 위한 사회서비스 지원센터 운영모형은 사회서비스 돌봄관리인력과 돌봄제공인력 모두를 포괄하는 모형이 되어야 함(서울시복지재단, 2012)
- 우리나라에서 공무원 정원이 제한되어 있고, 사회서비스 예산과 정책이 확장일로에 있어서 아직 안정화되지 않은 상태인데 공무원의 연공서열시스템을 적용하는 것은 위험 부담이 있다는 점에서, 사회서비스공단을 만들어 그 소속으로 하고 고용이 보장되는 무기계약직으로 하는 것이 적절
- 사회서비스 공공기관의 공단의 설치하는 향후 그 비중이 더욱 커지는 사회서비스시설의 관리나 운영을 책임지고, 서비스의 질을 적극적으로 관리하기 위한 방안으로서, 공무원이 직접 서비스를 제공하거나 정부조직으로 서비스 제공부서를 두는 방안이 현실적으로는 적절치 않은 데에서 오는 현실적 대안이라 할 수 있음(서울시복지재단, 2012).

○ 서울시 차원에서 설립

- 돌봄관리인력만을 고용하는 형태

○ 기초 자치구 차원에서 설립

- 서울시를 직접적인 고용주체로 하는 사회서비스 사업이 별로 없음.
 - 노인돌봄기본사업의 경우 서울시예산으로 노인종합복지관에 위탁을 주고 있어 서울시가 고용주체라고 할 수 있음. 재가관리사 사업은 전액 시비로 하는 사업인 만큼 광역 단위 사회서비스 공공기관으로 이관 가능 → 기초 지자체와의 연계가 필요한 이유
 - 국비와 시비가 매칭되어 바우처로 하는 사업은 고용주체가 대부분 복지부에서 등록해서 개인, 기업이나 법인들이 다 할 수 있게 되어 있으며, 실제 대부분의 고용주체가 민간임.
- 한꺼번에 모두 법인화(공공기관화)할 수는 없고, 단계적으로 추진한다면, 설립된 사회서비스 공공기관(기초 지자체의 사회서비스 센터)이 고용된 인력으로 민간기관과 경쟁하도록 하고, 민간기관에 대한 관리·감독을 광역단위 공공기관에서 하도록 함. 결국, 광역과 기초 단위 모두에서 사회서비스 전달체계의 개편이 필요하나, 우선은 기초 단위에서 사회서비스센터를 설립토록 함.
- 사회서비스 전달체계상의 연계 확보 필요

- 광역-기초 연계: 서울시에 사회서비스 공공기관을 설립하고, 자치구에 사회서비스센터를 두는 방안
 - 서울시에 광역차원의 '서울시 사회서비스공단(가칭)'을 설치하여 컨트롤 타워의 역할을 수행하고 25개 자치구에 '○○구 사회서비스지원센터(가칭)'를 둬으로써 궁극적으로는 자치구 단위에서 모든 사회서비스의 수요와 공급이 매칭될 수 있도록 함. 이 과정에서 7개 사업의 소속 인력은 자치구 사회서비스지원센터 소속이 되어야 할 것임.
 - 서울시 사회서비스 공공기관 → 00구 지부(사회서비스센터): 공공복지 시설관리부, 인력관리부, 서비스품질 관리부, 경영관리부(서울시복지재단, 2012)
 - 광역 단위에 공단/재단을 설치할 경우 기초 지자체의 역할이 문제.
 - 광역 공단/재단의 역할: 교육사업, 컨설팅 등 서비스의 제공, 사회서비스 종사자들을 채용·교육·관리하는 것이 주 기능임. 그러나 사회서비스를 관리·감독하는 역할에 머무른다면 사회서비스 전달체계상 또하나의 거부점(veto point)을 설정하는 결과가 됨. 전달체계가 길어짐. 방문 사회서비스를 관리하는 기존의 비영리법인들과 큰 차이가 없음.
 - 서비스의 제공뿐만 아니라 자치구와 연계를 통해서든 직접 고용하는 사회서비스 인력이 있어야 함. 이를 통해 민간의 사회서비스 질 제고 가능
 - 광역 단위 공공기관 부설이든 기초 단위 사회서비스센터든 공공기관 내에 일정 정도의 시설과 서비스를 운영하면서 다양한 교육 훈련을 하도록 해야 함.
 - 현재 불안정한 고용상태에 있는 대다수의 제공인력들이 공공영역으로 들어와 사회서비스 종사자들의 소속감을 높이고 서비스에 대한 공공의 책임을 강화하는 상징적 의미가 있음. 또한 광역단위의 사회서비스공단은 사회서비스의 성격에 맞는 교육을 제공하고 품질향상을 위한 체계적 관리를 하게 됨으로써 사회서비스의 질을 향상시킬 수 있을 것임.
 - 시범사업 등을 통해 이를 단계적으로 추진할 경우, 사회서비스 종사자 고용안정성 강화 및 사회서비스 품질 향상을 위한 궁극적 서비스 운영모형이라고 할 수 있는 '사회서비스 공단'의 형태로 확대될 수 있음.

○ 공단/재단의 선택 문제

□ 기타

- 사회적 기업으로 설립하는 방안: 사회서비스센터 등
- 협동조합

2) 사회서비스 공공기관 법제화 방안

□ 법률 및 조례 제·개정

- 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에 관련 규정을 추가하는 방안
 - 관련조항

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 이용을 활성화하고 이용자의 선택권을 보장하기 위하여 사회서비스이용권 사용이 장려되는 여건을 조성하고 그에 필요한 재원(財源)을 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 지역 여건에 맞는 사회서비스를 개발하여 시행하여야 하고, 국가는 그에 필요한 사항을 지원하여야 한다.

③ 제공자는 이용자의 원활한 사회서비스 이용 및 관련 종사자의 보호를 위하여 노력하여야 한다.

제5조(사회서비스 제공계획) ① 보건복지부장관은 사회서비스이용권을 통한 사회서비스 사업을 원활하게 추진하기 위하여 매년 이용권의 발급기준, 비용부담 등을 포함한 계획(이하 "사회서비스 제공계획"이라 한다)을 수립·시행하고 그 주요 내용을 공표하여야 한다.

② 보건복지부장관은 사회서비스의 수요 변화 등으로 사회서비스 제공계획을 변경할 필요가 있는 경우에는 사회서비스 제공계획을 변경할 수 있다. 이 경우 변경된 내용을 공표하여야 한다.

③ 제1항에 따른 사회서비스 제공계획의 내용, 수립 시기 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 사회서비스 공공기관이 하고자 하는 부분이 사회서비스 제공자의 역할에 해당한다는 점에서 사회서비스이용권법을 검토해야 함.
- 사회서비스 제공자는 별도의 시설설치기준이나 사업장 등을 논의할 필요는 없고, 인력과 제공 서비스만을 검토하면 되므로, 이에 대해서는 「지방공기업법」 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”)상 기관의 설립·운영에 관한 규정만 참고하면 됨.

○ 별도의 사회서비스 공공기관 설립 및 운영법을 제정하는 방안

○ 해당 지방자치단체에서 관련 조례를 제정하는 방안

- 지자체 사회서비스 관련 조례 유무 검토
- 광역/기초 지자체 조례 제·개정 여부 검토

3) 행정적 검토사항(설립 타당성 검토)

□ 공공기관 설립에 부정적인 여론 대응

- 공공부문 인력 증가: 공적 통제하에 두어 사회서비스 공급의 책임성 확보, 양질의 서비스 보장
- 지자체의 재정 부담: 현행 사회서비스 사업 예산과 비교하여 크게 무리가 되는 수준은 아님(지자체의 관리 인력 인건비, 바우처 비용, 노동자의 생활임금 보장 등), 계산가능한 비용으로 환산할 수 없는 유·무형의 편익이 있음을 강조
- 민간 활동, 시장영역에 개입: 현재는 비용만 부담하면서 책임을 방기하고 방치하고 있

는 수준

□ 지방공기업 및 출자·출연기관 분류체계 고려

- 사회서비스 공공기관 설립을 위한 조직방향 설계는 지방공기업 및 출자·출연기관 분류 체계와 특성을 고려하여 논의 가능.
- 지방공기업(사회서비스공단)으로 설립할 경우 법적 근거 및 설립형태
 - 「지방공기업법」 제2조(적용범위)에 의거 ‘지방공단’ 형태로 설립 가능
 - 공단 자본금은 지방자치단체가 전액을 현금 또는 현물로 출자(법 제53조)
 - 설립절차: 설립검토(주관부서) → 설립 방침 결정(주관부서) → 설립 타당성 검토(설립준비단) → 설립심의(설립준비단) → 조례제정(설립준비단) → 설립단계(설립준비단)

[표 9] 별도 조직 설립 시 프로세스 검토(안)

단계	내 용
설립방침 결정 전	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대상사업의 성격, 유형 등 내부 검토 ◦ 민간위탁, 직영, 공사, 공단 설립 등 형태별 추진방안 비교 분석
설립방침 결정단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설립요건 검토 및 형태 결정 ◦ 공기업 설립검토안 마련 ◦ 시·도(시·군·구가 설립하는 경우) 및 지방의회 등 관계기관 의 견수렴 ◦ 설립추진 기본방향 결정
설립타당성 검토단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설립타당성 연구용역 추진* <ul style="list-style-type: none"> - 설립타당성 검토계획 작성 - 설립타당성 검토기준 제시 - 설립타당성 검토기관과 용역계약 체결 및 용역 실시 ◦ 설립타당성 검토보고서 확정
설립심의단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민설명회(공청회) 등 주민의견수렴 ◦ 시·도와 협의(시·군·구가 설립하는 경우) ◦ 설립심의위원회 구성(민간위원 과반수) ◦ 심의 검토기준 제시 및 위원회 심의
조례제정단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자치단체장의 설립 결정 ◦ 자치단체 조례제정안 마련 및 의회심의를 거쳐 조례공포
설립단계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정관 등 규정 작성, 임원추천위 구성 ◦ 임원공모 및 임명 ◦ 설립등기(자본금 납입 후 3주일 이내) ◦ 설립보고(등기 후 10일 이내)

* 타당성 검토기관 요건

- ① 공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요사업으로 규정
 - ② 타당성검토 업무에 3년이상 경력 5명 이상과 5년 이상 종사경력 2명이상 보유
 - ③ 최근 3년 이내에 공기업 또는 지방재정 관련 연구용역 실적 있을 것
- 공단 설립 시 문제점

□ 관련 예산 확보

- 현재 사회서비스 사업에 소요되는 비용과 비교, 바우처 포함
- 복지국가소사이어티(2010년): 기초단체마다 평균 연봉 2000만원을 받는 사회서비스 인력 1000명 고용 목표. 이를 위해 소요되는 매년 200억원의 비용은 과도한 건축·토목 관련 예산의 절감 통해 확보
- 인력 및 예산과 관련하여 추가로 늘어나야 할 신규 사회서비스 영역을 고려한 추계가 요청됨.

□ 법적·제도적 검토사항

- 운영체제의 문제: 이사회 구성 및 운영, 기관장의 선출방법, 권한 등
- 노동자의 정년 문제
 - 현재 사회서비스 종사노동자의 대부분이 고령화 → 공공기관으로서 공적 영역에 편입될 경우 60세 정년 제약이 있음
 - 대안 검토: ① 사회서비스 영역을 고령화 특성 사업으로 규정하고 별도의 정년체계 도입, 이 경우 정년연장형 임금피크제도 고려할 수 있는지 여부 검토, ② 정년에 구애받지 않는 사회적 기업, 자주관리기업
- 사회서비스 부문의 특성
 - 저임금 고강도노동으로 인해 노동자의 이직이 심함
 - 노동자성 인정 여부, 인정 범위 논란
- 바우처 사업 유지와 관련하여 이에 대한 대안 마련
- 시간제 노동도 고려해야 → 너무 단시간으로 하게 되면 소득보장이 되지 않는 문제가 있음. 최소한 소득보장이 되는 생활임금 수준에서 검토 가능. 급여는 생활임금제 실시 논의 참고

4)사회서비스 공공기관 추진방안

□ 공공기관 설립 담론의 마련

- 공공부문의 확충, 양질의 공공서비스 제공이야말로 복지의 근본적인 방안
 - 사회서비스 공공기관 설립은 비용 부담이 아니라 미래를 위한 투자
 - 공공서비스의 양·질을 모두 확충 가능한 방안
- 사회서비스의 수혜자와 공급자가 함께하는 운동
- 지방정부에서부터 사회서비스 사업의 일대전환

□ 기존 이해관계자의 반발을 최소화하면서 단계적으로 접근

- 토건사업 예산배정과 관련하여 모든 영역에서 담론 투쟁 필요(참여예산제 활용)
- 설립 초기에 급여의 대폭 상승보다는 사회서비스 노동자의 정규직화를 목표로 할 경우 비용 부담은 크지 않을 것임

○ 현장의 실질적인 요구

- 실제 기관에 속한 노동자들은 월급 현실화, 처우 개선 체감 요구
- 특정사업이 재단 등을 요구하는 목소리는 없음.

참고문헌

- 김영준. 2011. 사회서비스 활성화를 위한 지원 방안. 제4차 복지경기포럼(2011. 10. 19.) 사회서비스와 일자리 제5주제발표문.
- 김혜원·안상훈·조영훈. 2006. 「사회서비스분야 일자리 창출방안에 관한 연구」. 한국노동연구원.
- 보건복지부. 2014. 『2013 보건복지백서』.
- 서울시복지재단. 2012. 「사회서비스 종사자 고용안정선 강화 시범사업모델 개발 연구」.
- 안홍준. 2008. 「새로운 복지 전달 체계 사회서비스 발전 방안을 정책과제」.
- 연세대학교 의료법윤리학연구소. 2009. 「사회서비스 이용권의 법적 기반 강화 연구」. 보건복지가족부 연구용역보고서.
- 원시연. 20140519. 노인돌봄서비스사업의 실태와 개선과제. 국회입법조사처 현장조사보고서 31호.
- 이상곤. 2011. 산업화를 위한 사회서비스 전문기관 육성: 부산지역 사회서비스전문센터를 중심으로. 제4차 복지경기포럼(2011. 10. 19.) 사회서비스와 일자리 제3주제발표문.
- 정홍원·강혜규·김보영·홍성대·황덕순·이정은·이한나. 2012. 『행복e음 도입 이후 지역 단위 복지전달체계 모형 정립을 위한 연구』. 한국보건사회연구원.
- 한국노동사회연구소. 2014. 「서울시 120다산콜센터 고용구조와 노동환경 개선방향 연구 보고서」.

< 메모하세요 >

< 메모하세요 >