G-Welfare Brief
현장공감 경기복지재단

vol.06
2019.08.29.

발행인 : 진석범 | 경기도 수원시 장안구 경수대로1150 신관 3층 | Tel. 031-267-9368 | https://ggwf.gg.go.kr

ISSN 2671-7174

경기도 사회서비스원과 시군 복지재단 간 연계 협력 방안

요약

□ ‘사회서비스원’은 보건복지부차원에서 추진되는 국정과제로서 사회서비스의 공공성 강화를 위해 광역 시·도가 출연기관(재단법인)을 설립하여 사회서비스 제공기관의 운영과 직접 제공, 민간기관 지원 등의 기능 수행을 목적으로 현재 4개 광역시에서 시범사업 중

○ 경기도는 경기복지재단에 시범사업단을 위탁 · 운영하고 있고, 3개 시도(서울, 대구, 경남)는 사회서비스원을 기 설립하여 운영 중이며, ’20년에는 7개 시도가 설립을 희망(사회서비스 중앙지원단, 2019)

□ 시·군이 설립한 복지재단의 주요 기능 중 하나가 ‘복지시설운영’으로, 도 사회서비스원 설립의 근본적 이유(사회서비스 제공기관 운영)와 중복되어 두 기관 간 연계·협력 방안 모색이 필요

○ 전국적으로 시·군·구가 출연한 복지재단은 32개소이며, 설립 조례 상 주요기능은 ‘프로그램개발, 기부와 나눔 활성화, 복지시설 운영, 시설 간 네트워킹, 조사 연구’ 등 5가지로 파악됨

○ 경기도 4개 시군이 설립한 복지재단의 경우 ‘시설 운영’에 주력하고 있어 도 사회서비스원과의 중복 우려

□ 경기도 사회서비스원 - 시군 복지재단 간 연계 협력 방안

○ 사업영역이 겹치는 시설운영의 경우 시군 복지재단을 통해 ‘직접 고용을 통한 종사자 고용안정과 서비스 질적 제고’ 목적이 달성가능하다면 도 사회서비스원은 해당 시군에서 동일한 사업을 하지 않음

○ 민간지원기능은 사회서비스의 질적 제고를 위한 활동으로 대체인력지원센터 운영과 경영컨설팅 지원이 대표적이며, 이 두 사업은 광역 단위의 수행이 효과적이므로 도 사회서비스원에서 수행

○ 종합재가센터의 경우 보건복지부가 광역 시도 사회서비스원이 설치 주체가 되도록 안내하고 있고, 시군 복지재단이 운영할 경우 해당 지역의 민간과 경쟁해야 하는 어려움이 있으므로 도 사회서비스원이 운영

○ 지역 내 복지수요에 따른 기획과 복지시설의 프로그램 개발을 지원하기 위한 ‘조사’ 기능은 시군 복지재단의 자체적 역량 확보를 통해 추진

○ 도 사회서비스원은 시군 복지재단의 사업 및 조직 운영의 전문성 향상을 지원하기 위해 협의체를 구성

구분		경기도사회서비스원	시군 복지재단
사업영역	민간지원사업	○	×
	종합재가센터	○	×
	조사연구	×	○
	국공립 시설운영	○	○
	기부와 나눔문화 활성화	×	○
사업운영방식	종자사 직접고용	○	○
협력방식	도-시군 간 협의체	경기도-시군-도 사회서비스원-시군 복지재단 간 협의체 구성	

I. 사회서비스원 추진과 시·군·구 복지재단 운영 현황

□ **사회서비스원은 사회서비스 공공성 강화 및 품질 향상의 일환으로 추진되는 국정과제로 경기도를 포함한 4개 지역에서 시범사업 추진 중**

○ '사회서비스원'은 보건복지부차원에서 추진되는 국정과제로서 사회서비스의 공공성 강화를 위해 광역 시·도가 출연기관(재단법인)을 설립하여 사회서비스 제공기관의 운영과 직접 제공, 민간기관 지원 등의 기능 수행을 목적으로 설립

- '19년부터 4개 지역(경기, 서울, 대구, 경남)이 시범지역으로 선정되어 사회서비스원 및 시범사업단이 운영되고 있으며 경기도를 제외한 3개 지역은 이미 별도의 출연기관으로 설립, 운영되고 있음
- 사회서비스원의 4가지 핵심적 기능은 ①국공립 시설 운영, ②종합재가센터 직접 운영, ③민간 사회서비스 제공기관 품질향상 지원, ④지역사회 내 사회서비스 질 제고 및 수급계획 관련 연구 등 지자체 지원

○ 사회서비스원은 사회서비스를 제공하는 정책 환경(민간위탁과 준시장기제)에서 정부가 하나의 행위자(a player)로서 활동하겠다는 것을 의미

- 사회서비스원은 재단법인으로서 각 수탁사업은 독립채산제로 운영하되 수탁사업 종사자를 직접 고용함으로써 종사자 고용안정성 개선, 서비스 제공의 지속성, 전문성 강화 · 유지 도모
- 정부의 직접적 활동을 통해 운영 노하우를 축적하고 개발 후 민간제공기관의 롤 모델(role model)이 되어 궁극적으로 민간제공기관의 서비스 질 제고를 견인하겠다는 것
  - · 현재 우리나라의 사회서비스 전달체계는 국공립 시설의 90% 이상이 민간법인 및 개인에게 위탁 · 운영되며, 노인장기요양사업과 보육사업 등은 수가제를 기반으로 제3자 제공방식으로 민간이 서비스를 생산 및 전달하는 제도적 구조를 가짐
  - · 민간위탁 및 민간제공 비중이 지나치게 높은 현 구조에서는 정부의 사회서비스 기획 및 관리 역량이 내재화 되지 못하며, 민간위탁도 관행적 · 파편적으로 이루어져 서비스 질 개선 부족, 종사자의 고용안정성 약화 등의 문제로 이어짐

○ 한편, 경기도는 광역적 특성을 고려하여 경기복지재단에 시범사업단을 위탁 · 운영하고, 이후 별도 법인 설립 절차를 통해 '경기도사회서비스원' 출범 예정

- 경기도의 경우 사회서비스원의 시범사업단 주요 기능을 ①국공립 시설운영, 종합재가센터 직접 운영, ②민간제공기관 지원, ③공공성 강화(도립 공공센터 운영, 커뮤니티케어 연계)로 설정하고 다른 3개 시도와 차별화

〈표 1〉 보건복지부 및 경기도 사회서비스원의 주요 기능 비교

보건복지부 제시 사회서비스원	경기도 사회서비스원 시범사업단
국공립 시설 운영(보육, 요양, 복지시설)	국공립 시설 운영(보육, 요양)
종합재가센터 설치 · 운영	종합재가센터 설치 · 운영
민간제공기관 사회서비스 제공기관 품질향상 지원 (시설안전점검, 대체인력지원사업, **경영 컨설팅지원사업, 인력수급 지원사업**)	민간제공기관 사회서비스 제공기관 품질향상 지원 (시설안전점검, 대체인력지원사업, **시군 및 민관협력지원사업, 직무역량 강화 지원**)
지역사회 내 사회서비스 질 제고 및 수급계획 관련 연구 등 지자체 지원	공공성 강화 (도립 공공센터 운영, 커뮤니티 케어 연계)

자료 : 보건복지부(2019). 2019년 사회서비스원 시범사업 운영지침.
경기복지재단 경기도사회서비스원 시범사업단(2019). 홍보자료.

□ 복지부는 '19년 시범사업 후 17개 광역 시·도 전체에 순차적으로 확충할 계획으로, 현재 시군구에서 설립·운영 중인 복지재단의 '시설 운영' 기능과 중복 우려

○ 광역 및 기초 지방정부가 출연하여 설립한 복지재단은 2003년 서울시복지재단을 시작으로 '19년 8월 현재까지 42개소에 달하며, 이 중 기초단위 복지재단은 33개

- 전국적으로 서울과 전남에 가장 많은 시군구 단위 복지재단이 설치되어 운영 중이며, 설립 검토 및 진행 중인 7개 지역까지 포함하면 시군구 단위 복지재단은 40개소에 달함
- 경기도에는 평택시, 시흥시, 김포시, 가평군이 복지재단을 설립하여 운영 중에 있고, 남양주시, 화성시가 복지재단 설립을 추진 중에 있음

〈표 2〉 전국 복지재단 설립 현황

구분		복지재단 명	계
광역자치단체		서울시복지재단, 경기복지재단, 부산복지개발원, 경북행복재단, 대전복지재단, 전남복지재단, 광주복지재단, 인천복지재단, 세종시복지재단	9
기초 자치 단체	서울	강남복지재단, 강서희망나눔복지재단, 구로희망복지재단, 노원교육복지재단, 동작복지재단, 양천사랑복지재단, 용산복지재단	7
	대구	달성복지재단	1
	인천	강화군복지재단	1
	대전	유성구행복누리재단	1
	경기	김포시복지재단, 시흥시복지재단, 평택복지재단, 가평복지재단	4
	강원	태백시복지재단	1
	충북	증평복지재단, 청주복지재단	2
	충남	당진시복지재단, 서산시복지재단, 천안시복지재단	3

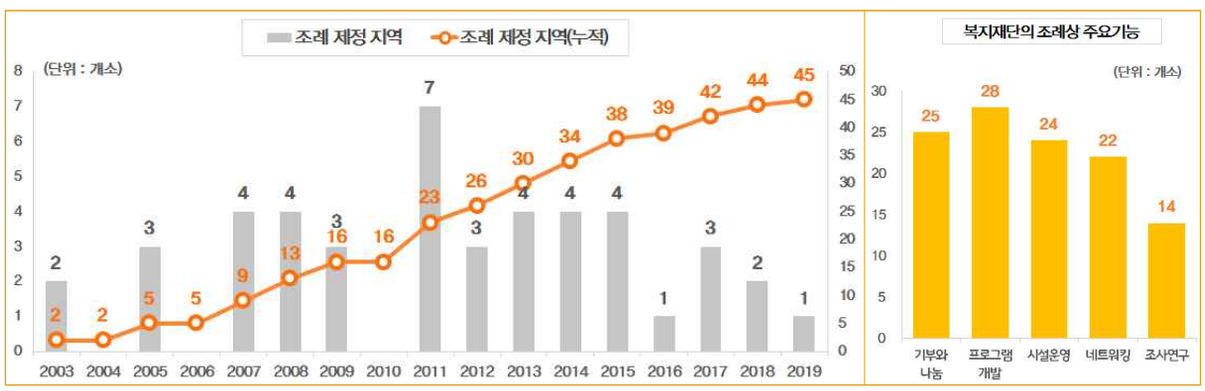
구분		복지재단 명	계
	전북	전주복지재단	1
	전남	광양시사랑나눔복지재단, 담양군복지재단, 목포복지재단, 신안복지재단, 여수시복지재단, 완도행복복지재단, 장흥군정남진노인복지재단	7
	경남	거제시희망복지재단, 김해시복지재단, 양산시복지재단, 진주시좋은세상복지재단	4
	계		32
합계			41
현재 설립 추진 : (경기)남양주시, 화성시 / (서울)중구 / (경남)창원시, 경남복지재단 / (충남)충남복지재단 / (강원)사회서비스원			7

자료 : 오민수 외(2019). 화성시 사회복지시설 공급 및 운영기관 설립에 관한 타당성 검토 연구.

○ 32개 시군구단위 복지재단 중 24개소가 조례에 복지재단의 주요 기능을 '시설운영'으로 제시하고 있어, 이들 재단과 도 단위 사회서비스원의 기능 중복이 우려

- 시군구 복지재단의 주요 기능은 중 현재 복지재단을 설립하지 않았지만 설립을 위해 조례를 제정한 지역까지 포함하면 45개 지역이며, 주로 시설운영과 프로그램 개발, 기부와 나눔 활성화를 주요 기능으로 설정
- 시군구 단위 복지재단의 설립 조례 상 기능은 크게 ①프로그램 개발, ②기부와 나눔 활성화, ③시설운영, ④네트워킹, ⑤조사연구 등 5가지임

〈그림 1〉 시군구 복지재단 조례 제정 및 조례 상 주요 기능



자료 : 오민수 외(2019). 화성시 사회복지시설 공급 및 운영기관 설립에 관한 타당성 검토 연구.

○ 기초지자체 출연 지역복지재단의 주요 특징을 보면,

- 첫째, 시·군·구의 환경적 특성에 따라 재단의 역할 및 주요사업이 다르게 분류
  - · 서울시 내 구(區) 단위 지역복지재단의 경우 '기부와 나눔'에 주로 역량 집중
  - · 광역 도 내 시(市) 단위 지역복지재단의 경우 '기부와 나눔', '시설운영' 사업에 주력하는 경향
  - · 광역 시·도 내 군(郡) 단위 지역복지재단의 경우 '시설운영' 사업을 공통적으로 수행하고 있으며, 지방이나 농촌지역으로 갈수록 위탁사업 관리에 집중

- 둘째, 조례 상 가장 많이 명시된 기능은 '프로그램 개발'이지만, 실제적으로는 '기부와 나눔'의 기능을 중점적으로 수행
  - 시군의 열악한 재정 상황을 반영하여 대부분의 지역복지재단은 민간자원의 발굴과 연계를 통해 지역사회 내 사각지대를 지원하고 자원을 연계하는데 주력하고 있음
- 셋째, 지역 내 복지기관 간 연계와 지역의 복지수요에 대한 체계적 접근과 분석에 대한 수요에 대응하기 위해 '지역사회 내 관계망 형성(네트워크)'과 '조사연구' 등을 기능을 수행
  - 조사연구는 주로 복지 실태를 조사하고, 현장 의견을 수렴하는데 초점을 둔 것으로 시나 군의 정책적 대안을 제시하는 정책연구는 아님

Ⅱ. 도 사회서비스원과 시군 복지재단 간 유사·중복 기능 검토

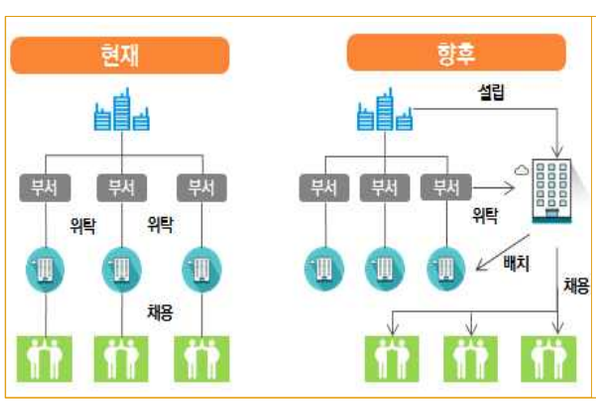
□ **도 사회서비스원과 시군 복지재단은 '수탁시설 종사자의 직접 고용' 방식으로 유사하게 운영되며, 향후 모든 수탁기관에 직접 고용이 '의무화'되면 이 특징은 약화**

○ 도 사회서비스원은 수탁시설의 근로자까지 직접 고용함으로써 기존의 민간위탁이 가지는 고용 안정성의 한계를 보완

- 종전의 민간위탁 방식은 시설을 수탁한 법인이 시설장을 임명하고, 임명된 시설장이 다시 근로자를 고용하는 방식으로 운영
- 시군 복지재단의 경우 시설 운영을 주요기능 중 하나로 설정하고 시설 종사자를 직접 고용하고 있어 도 사회서비스원의 운영 방식과 유사

○ 2021년부터 시설을 수탁한 법인이 수탁시설 근로자를 직접 고용하는 것이 '의무화' 될 예정이므로 도 사회서비스원 및 시군 복지재단의 특장점이 전체 수탁 법인으로 확산될 전망

〈그림 2〉 시설운영방식의 변화 사항



○ 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 해당 시설에서 근무하는 시설장이나 **종사자와 직접 근로·고용계약**을 맺어야 함

○ **국가나 지방자치단체로부터 시설 운영을 수탁한 법인도** 해당 시설을 수탁운영하기 위한 시설장 및 종사자를 직접 고용하는 근로계약을 맺어야 함

- 시설 수탁자 **모집공고나 계약서에 반드시 종사자 직접고용 관련사항을 명시**해야 함

자료 : 오민수 외(2019). 화성시 사회복지시설 공급 및 운영기관 설립에 관한 타당성 검토 연구.
보건복지부(2019). 사회복지시설관리안내.

□ **시군 복지재단의 기능 중 '복지시설 운영'은 도 사회서비스원 출범의 근본적 이유(사회서비스제공기관 운영)와 중복되며, 기타 사업영역과도 유사하여 중복의 여지**

○ 32개의 시군구 복지재단, 특히 경기도 내 설치된 복지재단의 1차적 목적은 관내 복지시설을 수탁 · 운영하는데 있음

- 2003년 이후 대규모의 복지타운 조성, 국공립 복지시설의 확대 설치 등에 따라 복지시설을 체계적으로 운영하고자하는 지자체의 의지로 복지재단이 설치
- 복지재단이 시설을 수탁 · 운영하지 않는 이유는 시설을 관리하기 위한 전문 인력을 배치하기 어렵거나, 지역의 민간법인들과의 갈등을 예방하기 위함

○ 시설운영을 하지 않는 시군 복지재단은 기부와 나눔 사업 및 조사연구사업 등에 주력하는 특성을 보이고 있는데, 이러한 기능 역시 도 사회서비스원의 사업 영역과 중복될 수 있음

- 일부의 시·군 복지재단에서는 지역 내 시설을 지원하는 민간지원사업, 조사연구사업 등을 추진하는 사례가 있지만, 전문 연구인력 배치에 따른 인건비 부담으로 소수의 재단에서만 조사 중심의 사업을 수행하고 있음

〈표 3〉 사회서비스원-경기도사회서비스원-시군 복지재단 비교

구분	시 · 도 사회서비스원	경기도 사회서비스원	시군 복지재단
사업운영방식	- 사업별 독립채산제 - 종사자 직접고용	- 사업별 독립채산제 - 종사자 직접고용	- 사업별 독립채산제 - 종사자 직접고용
주요사업영역	시설운영 종합재가센터 운영 민간지원 지자체 연구 지원	시설운영 종합재가센터 운영 시군 및 민관협력지원 민간지원	시설운영 기부와 나눔 활성화 조사연구 교육사업

III. 정책제언

1. 시설운영은 시군 복지재단이 없는 지역에 한정하여 도 사회서비스원이 진입

□ **'직접 고용을 통한 종사자 고용안정과 서비스 질적 제고'라는 도 사회서비스원의 목적을 극대화할 수 있는 지역에 한정하여 시설 운영**

○ 시군 내에 민간법인이 수탁주체로서 이미 활동하고 있고 시군 복지재단 또한 시설운영에 참여하고 있다면, 도 사회서비스원의 진입은 경쟁과 갈등을 부추기는 요인이 될 수 있음

○ 국공립 시설 운영은 도 사회서비스원과 지역 복지재단 간 업무 중복이 될 수 있지만, 사업량 조정(시군 내 국공립 시설 수 할당 등)을 통해 중복 최소화

2. 도 사회서비스원과 시군 복지재단 간 업무협약을 통해 역할 분담

□ 포괄범위가 넓은 '민간지원기능'과 민간과의 경쟁이 예상되는 '종합재가센터' 기능은 도 사회서비스원이 수행하는 것이 효율적

○ 민간지원기능은 사회서비스의 질적 제고를 위한 활동영역으로, 대체인력지원센터, 경영컨설팅 지원 등이 포함되며, 광역 단위로 사업을 수행할 때 효과적

- 대체인력지원사업의 경우 광역 차원의 접근이 가능하여 인접 시군의 대체인력을 활용하여 매칭할 수 있다는 장점이 있고,
- 경영컨설팅 사업은 컨설팅기관의 위상과 전문성 축적을 위한 투자 등이 선행되어야 피(被)컨설팅 기관의 수용력이 높아지므로 경기도 사회서비스원에서 수행함이 효과적

○ 종합재가센터의 경우 보건복지부는 광역 시도 사회서비스원이 설치 주체가 되도록 안내하고 있으며, 시군 복지재단이 종합재가센터를 운영하게 될 경우 관내 민간시설과 경쟁해야 하는 현실적 어려움 등을 고려할 때 도 사회서비스원이 운영하는 것이 적절

- 시군 간 인접지역에서도 대상자 매칭, 사업 수요지 선정 등을 고려한다면 광역단위에서 설치 · 운영되는 것이 효과적

□ 지역 내 복지수요에 따른 기획과 복지시설의 프로그램 개발을 지원하기 위한 '조사' 기능은 시군 복지재단 자체적 역량 확보를 통해 추진

○ 효율적인 사회서비스 공급을 위해 지역의 인구고령화, 지역적 편차, 상권 형성, 복지 수요자 분포, 시설 접근성 등을 조사하고 기획하는 기능은 시군이 자체적으로 수행하는 것이 적절

- 타 광역 시·도와 달리 경기도의 경우 신도시 개발 지역, 재생 지역 등을 국가가 정책적으로 추진하고 있으며, 인구유동이 많은 특성이 있어 시군 내 인구변화와 복지수요에 변동성이 크다고 판단
- 이 같은 경우 시군 단위에서 지역의 변화에 따라 사회서비스 공급의 전략과 접근성 제고, 프로그램 개발 지원 등이 주도적으로 이루어져야 주민의 수요를 충족할 수 있을 것임

〈표 4〉 김해시 복지재단의 조사연구 수행 사례

사 업 명	사 업 기 간	주 요 내 용	실 적
김해복지포럼	2018. 3. 30.	지역복지활성화를 위한 민·관 협력 방안	200명
	2018. 6. 29.	저출산, 우리는 어떻게 대응할 것인가?	190명
	2018. 9. 5.	사회복지실천의 인권을 말하다!	189명
	2018. 11. 23.	커뮤니티 케어 추진방향과 과제	178명
우수특화사업 발굴 공모사업	7. 16. ~ 9. 5.	공모전 홍보 및 공모접수, 우수 정책제안 및 프로그램 시상	접수 : 28건 시상 : 10건
시민복지아카데미 "복지야학"	2018. 4. 30.	전략적 기획을 통한 자원개발의 실제	55명
	2018. 5. 18.	예비사회복지사 역량강화를 위한 사회복지 현장이야기	38명
	2018. 7. 26.	프로그램 기획과 평가의 이해	60명
	2018. 11. 7.	리얼한 사회복지현장 이야기	42명
	2018. 12. 12.	프로그램 기획과 평가Ⅱ(개발과정중심) 「지역캠페인과 모금사업 기획」	46명

자료 : 오민수 외(2019). 화성시 사회복지시설 공급 및 운영기관 설립에 관한 타당성 검토 연구.

□ 도 사회서비스원은 시군 복지재단의 사업 및 조직운영 전문성 강화를 지원하는 역할 필요

○ 시군 복지재단의 운영에 대한 적절한 모니터링을 위해 도 사회서비스원과 협약하여 서비스 제공 및 사업 운영 성과에 대해 점검받을 수 있는 체계 마련이 필요

- 시군 출자출연기관 대상으로 하는 공공기관 경영평가를 받지만, 사회서비스 제공과 관련된 사업운영과 성과 등을 체계적으로 모니터링 하는 주체는 부재
- 시군은 경기도와 독립된 자치단체이므로 시군 복지재단 모니터링 및 평가의 기능을 경기도가 수행하기 곤란
- 도 사회서비스원이 복지부(사회서비스원 중앙지원단)를 통해 모니터링 및 평가가 이루어지는 것처럼 경기도사회서비스원-시군 복지재단 간 상호 협약을 통해 협의체를 구성하고 모니터링 체계를 형성

〈표 5〉 경기도사회서비스원과 시군 복지재단 간 연계협력 기능

구분		경기도사회서비스원	시군 복지재단
사업영역	민간지원사업	○	×
	종합재가센터	○	×
	조사연구	×	○
	국공립 시설운영	○	○
	기부와 나눔문화 활성화	×	○
사업운영방식	종자사 직접고용	○	○
협력방식	도-시군 간 협의체	경기도-시군-도 사회서비스원-시군 복지재단 간 협의체 구성	