

발 간 등 록 번 호

1-1352000-002384-01

정책보고서 2018-55

# (가칭)사회서비스원 사업운영모델 마련 연구



이철선 · 김은정 · 임정미 · 민동세 · 이장균

**【책임연구자】**

**이철선** 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요저서】**

사회복지분야 종사자의 시설별, 직무별 적정임금 산정을 위한 연구, 한국 보건사회연구원, 2016(공저)

사회복지종사자 처우개선 종합대책 마련 연구  
보건복지부·한국보건사회연구원, 2018(공저)

**【공동연구진】**

**김은정** 한국보건사회연구원 부연구위원

**임정미** 한국보건사회연구원 부연구위원

**민동세** 사회적 협동조합 도우누리 이사장

**이장균** 현대경제연구원 수석연구위원

최근 한국의 복지정책은 큰 전환기를 맞이하고 있다. 과거 기초생활수급자 중심의 선택적 복지에서 국민 다수의 행복을 추구하는 보편적 복지정책으로 전환하고 있기 때문이다. 이와 관련하여 지속적으로 언급되어 온 것이 열악한 사회서비스 종사자들의 처우에 관한 문제이다. 국민 다수의 행복을 위하여 직접 사회서비스를 제공하는 종사자들의 열악한 처우는 결국 낮은 서비스 품질로 생산되어 국민에게 돌아가기 때문이다. 따라서 이번 문재인 정부는 종사자의 처우개선과 대국민 사회서비스 품질 제고를 위해 공공성을 기반으로 한 (가칭)사회서비스원 도입을 국정과제에서 약속하였다. 즉, 국민에게 사회서비스를 직접 제공하는 주체로써 정부가 직접 제공기관으로 참여하여 서비스 품질 제고뿐만 아니라 종사자들의 낮은 처우도 개선하겠다는 것이다.

이에 본원은 (가칭)사회서비스원 도입 시, 성공적인 안착을 위한 사업운영모델 구축에 관한 연구를 보건복지부로부터 의뢰받았다. 이에 본원에서는 이철선 연구위원을 연구 책임자로 하고, 보육관련 전문가인 김은정 부연구위원과 요양시설 전문가인 임정미 부연구위원, 그리고 기업 비즈니스모델 전문가인 현대경제연구원의 이장균 수석연구위원과 재가 돌봄 관련 전문가인 사회적 협동조합 민동세 박사 등이 참여한 연구진을 구성하였다. 그런 다음 (가칭)사회서비스원 도입의 성공가능성 확보를 위하여 벤치마킹분석과 사업범위 결정, 그리고 시범사업 시 도입될 3개 세부사업들에 관한 표준운영모델 구축 등에 관한 연구를 진행하였다. 물론 (가칭)사회서비스원이 도입되어 안착할 때까지 추가적인 작업과 많은 의사결정들이 요구되겠지만 본 연구 결과가 (가칭)사회서비스원 도입 시 필수적으로 동반될 것으로 예상되는 다양한 시행착오들을 줄여주는 데 어느 정도 기여할 것으로 기대한다. 그리고 끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 저자들의 의견일 뿐, 연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2018년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식



# 목 차

요약 .....	1
<b>제1장 문제 제기 .....</b>	<b>9</b>
제1절 연구 배경 .....	11
제2절 연구 내용 .....	12
제3절 연구 방법 .....	13
<b>제2장 (가칭)사회서비스원 도입 쟁점과 기준 재정립 .....</b>	<b>15</b>
제1절 (가칭)사회서비스원 도입관련 쟁점 .....	17
제2절 (가칭)사회서비스원 5대 도입 기준 재정립 .....	29
<b>제3장 (가칭)사회서비스원 사업모델 구축을 위한 벤치마킹 .....</b>	<b>33</b>
제1절 (가칭)사회서비스 구축안과 일본사회복지사업단 비교 .....	35
제2절 신규 벤치마킹 대안으로써 LH공사 검토 .....	53
<b>제4장 (가칭)사회서비스원의 사업방향 설정 .....</b>	<b>67</b>
제1절 개관 .....	69
제2절 (가칭)사회서비스원의 전체 사업방향 .....	70
제3절 (가칭)사회서비스원의 공공센터 사업방향 .....	78
<b>제5장 (가칭)사회서비스원의 보육사업 표준운영모델 .....</b>	<b>87</b>
제1절 보육사업 관련 쟁점과 사업방향 .....	89
제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발 .....	95
제3절 (가칭)사회서비스원 도입효과와 한계점 .....	117

---

<b>제6장 (가칭)사회서비스 요양시설사업 표준운영모델</b>	<b>123</b>
제1절 요양시설사업 관련 쟁점과 사업방향	125
제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발	128
제3절 (가칭)사회서비스원 도입효과와 한계점	146
 <b>제7장 (가칭)사회서비스원 종합재가사업 표준운영모델</b>	 <b>151</b>
제1절 종합재가사업 관련 쟁점과 사업방향	153
제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발	164
제3절 (가칭)사회서비스원 도입효과와 한계점	186
 <b>제8장 시사점과 추가 검토과제</b>	 <b>189</b>
제1절 시사점	191
제2절 추가 검토과제	198
 <b>참고문헌</b>	 <b>205</b>

## 표 목차

〈표 2-1〉 사회서비스원 관련 포럼 주요 내용 .....	17
〈표 2-2〉 (가칭)사회서비스원 설립에 대한 이해관계자의 요구사항과 쟁점 .....	21
〈표 2-3〉 (가칭)사회서비스원 설립에 대한 소포럼 및 전문가 의견 .....	24
〈표 2-4〉 (가칭)사회서비스원 설립에 이해관계자 및 소포럼 의견에 대한 보건복지부의 입장표명 .....	27
〈표 2-5〉 (가칭)사회서비스원 설립기준 도출과 관련 검토 사항 .....	31
〈표 3-1〉 (가칭)사회서비스원의 단계별 사업 운영(예시) .....	37
〈표 3-2〉 (가칭)사회서비스원 운영사업 예시 .....	38
〈표 3-3〉 일본 보육서비스 현황 .....	44
〈표 3-4〉 일본 오사카 부 사회복지사업단의 거택개호서비스 현황 .....	47
〈표 3-5〉 일본사회복지사업단 운영 현황: 공설민영기관과 민설민영기관의 비교 .....	48
〈표 3-6〉 (가칭)사회서비스원과 일본사회복지사업단 비교 .....	51
〈표 3-7〉 LH공사의 주요 사업 현황 .....	55
〈표 3-8〉 LH공사의 수입·지출 비중(예산 기준) .....	59
〈표 3-9〉 LH공사와 (가칭)사회서비스원 비교 .....	63
〈표 4-1〉 (가칭)사회서비스원의 고려사업군 .....	71
〈표 4-2〉 (가칭)사회서비스원의 단계별 사업 도입 분석 결과 .....	74
〈표 4-3〉 (가칭)사회서비스원 3개 시범사업군의 비용절감 고려 요소 .....	77
〈표 4-4〉 (가칭)사회서비스원과 유관 공공센터간 적합성 분석 대상 .....	79
〈표 4-5〉 22개 유관 공공센터의 지역설치 현황 .....	80
〈표 4-6〉 (가칭)사회서비스원 유관기관의 사업내용 .....	80
〈표 4-7〉 (가칭)사회서비스원과 유관공공센터 적합성 분석결과 .....	82
〈표 4-8〉 (가칭)사회서비스원과 유관공공센터 적합성 분석 .....	83
〈표 4-9〉 (가칭)사회서비스원 관련 유관 공공센터 중 수직적 계열 사업 군 사업방향 .....	85
〈표 4-10〉 (가칭)사회서비스원 관련 유관 공공센터 중 수평적 계열 사업 군의 사업방향 .....	86
〈표 5-1〉 유형별 어린이집 수 및 이용 현황(2017.12) .....	89
〈표 5-2〉 현원 규모별 어린이집 설치 현황(2017.12) .....	89
〈표 5-3〉 국공립 어린이집 위탁 운영 현황(2009~2017) .....	90
〈표 5-4〉 2018년 보육예산(국비 기준) .....	95
〈표 5-5〉 0~5세 보육료 지원 금액(2018년) .....	97
〈표 5-6〉 어린이집 세입항목 .....	102

〈표 5-7〉 어린이집 세출항목 .....	103
〈표 5-8〉 80인 미만 표준운영모델 개발을 위한 정원 규모 .....	106
〈표 5-9〉 80인 미만 정원 규모에 따른 인력배치기준 .....	107
〈표 5-10〉 80인 미만 정원 규모에 따른 종사자 기본급 및 정부지원금 .....	108
〈표 5-11〉 80인 미만 정원 규모에 따른 수입 및 지출 추정과 종사자 처우개선비 산정 .....	109
〈표 5-12〉 80인 미만 정원 규모 별 표준운영모델의 특징 .....	110
〈표 5-13〉 50인 미만 표준운영모델 개발을 위한 정원 규모 .....	111
〈표 5-14〉 50인 미만 정원 규모에 따른 인력배치기준 .....	112
〈표 5-15〉 50인 미만 정원 규모에 따른 종사자 기본급 및 정부지원금 .....	112
〈표 5-16〉 50인 미만 정원 규모에 따른 수입 및 지출 추정과 종사자 처우개선비 산정 .....	113
〈표 5-17〉 50인 미만 정원 규모별 표준운영모델의 특징 .....	115
〈표 5-18〉 보육시설 표준운영모델 결과 .....	116
〈표 5-19〉 푸르니 보육재단 운영사례 .....	118
〈표 5-20〉 2018년 보육교직원 인건비 지급기준 .....	120
〈표 6-1〉 요양시설 입소시설부문 요양보호사 월 평균 임금(2014년 말) .....	126
〈표 6-2〉 요양시설 장기요양등급별 1일당 급여비용 .....	129
〈표 6-3〉 요양시설의 인력배치 기준 .....	131
〈표 6-4〉 노인요양시설 인건비 지출비용 .....	133
〈표 6-5〉 노인요양시설 장기근속 장려금액 .....	133
〈표 6-6〉 급여비용 가산 유형 .....	133
〈표 6-7〉 인력추가배치 가산 .....	134
〈표 6-8〉 인력추가배치 가산점수 인정범위 .....	134
〈표 6-9〉 장기요양기관 세입예산 과목 .....	135
〈표 6-10〉 장기요양기관 세출예산 과목 .....	137
〈표 6-11〉 입소자 정원 규모에 따른 노인요양시설 인력배치기준 .....	142
〈표 6-12〉 노인요양시설 입소자 규모별 가산금 산정 .....	143
〈표 6-13〉 입소자 70명, 운영비 25% 고려 시 노인요양시설 종사자의 임금수준 .....	144
〈표 6-14〉 시뮬레이션 정원 규모에 따른 수입 및 지출 추정(운영비 총 수입의 20% 기준) .....	144
〈표 6-15〉 운영비 조정 하에 정원규모별 표준운영모델의 시뮬레이션 결과 .....	145
〈표 6-16〉 운영주체별 요양시설 현황 .....	146
〈표 6-17〉 입소자 70명, 운영비 20% 고려 시 노인요양시설 종사자의 임금수준과 비교군 .....	147



〈표 6-18〉 2018년 사회복지이용시설(사회, 노인) 종사자 기본급 권고 기준(의료직) .....	148
〈표 7-1〉 노인장기요양 이용인구 증가 추이(2008년~2017년) .....	154
〈표 7-2〉 노인장기요양기관 증가 추이(2008년~2017년) .....	154
〈표 7-3〉 노인장기요양서비스 제공인력 증가 추이(2008년~2017년) .....	154
〈표 7-4〉 노인장기요양 재가급여 증가 추이(2008년~2017년) .....	155
〈표 7-5〉 4대 바우처 돌봄 서비스 수요 증가(2009년 대비 2017년) .....	156
〈표 7-6〉 4대 바우처 돌봄 서비스 공급 증가(2009년 대비 2017년) .....	156
〈표 7-7〉 장기요양기관 설립주체별 현황(2017년) .....	157
〈표 7-8〉 급여종류별 장기요양급여 실적(2017년) .....	158
〈표 7-9〉 종사자 규모별 4대 바우처 돌봄 제공기관 현황 .....	159
〈표 7-10〉 종사자 규모별 4대 바우처 돌봄 제공기관 월매출 추계 .....	159
〈표 7-11〉 시도별 재가장기요양기관 증가 추이(20103-2017) .....	160
〈표 7-12〉 재가장기요양기관 10개미만 시군구 현황(2017) .....	161
〈표 7-13〉 재가장기요양기관 10개미만 시군구 요양인정신청 현황(2017) .....	161
〈표 7-14〉 방문요양 급여비용 .....	162
〈표 7-15〉 재가요양사업 인력 배치기준 .....	168
〈표 7-16〉 주야간 보호기관 인력배치기준 .....	169
〈표 7-17〉 요양보호사 통합센터(표준모형) 서비스별 이용자 규모 비교 .....	172
〈표 7-18〉 요양보호사-활동지원사 통합모형① 서비스별 이용자 규모 비교 .....	173
〈표 7-19〉 표준모델에 적용한 서비스 수가 .....	174
〈표 7-20〉 N재가요양기관 방문요양 급여비용 적용 사례(2018년 11월) .....	175
〈표 7-21〉 종합재가센터 종사자 인건비 산정 예시 .....	176
〈표 7-22〉 시간급제 제공인력의 최저임금 연동 급여산정 내용 .....	176
〈표 7-23〉 상용직 제공인력의 업무배치와 위기관리 비용의 추정 .....	178
〈표 7-24〉 종합재가센터 표준모형 매출원가 및 매출손익 추정 .....	180
〈표 7-25〉 종합재가센터 확장모형 매출원가 및 매출손익 추정 .....	180
〈표 7-26〉 종합재가센터 표준모형 운영모델 추정 손익계산(안) .....	183
〈표 7-27〉 종합재가센터 표준모형 운영모델(안) .....	184
〈표 7-28〉 종합재가센터 확장모형 운영모델(안) .....	185
〈표 8-1〉 (가칭)사회서비스원의 재도출 설립기준 요약 .....	192
〈표 8-2〉 (가칭)사회서비스 설립 안과 일본사회복지사업단 및 LH공사 비교 요약 .....	193

---

〈표 8-3〉 (가칭)사회서비스원의 전체 사업방향과 도입단계 요약 .....	194
〈표 8-4〉 보육사업 표준운영모델 시뮬레이션 결과 요약 .....	195
〈표 8-5〉 요양시설사업 표준운영모델 시뮬레이션 결과 요약 .....	196
〈표 8-6〉 종합재가사업 표준운영모델 시뮬레이션 결과 요약 .....	197
〈표 8-7〉 2015년 어린이집 소재 지역 .....	198
〈표 8-8〉 사회복지학 전공 대학생 및 대학원생의 창업에 대한 관심여부 .....	199
〈표 8-9〉 주택관리공단의 주요사업과 내용 .....	200
〈표 8-10〉 비영리법인 발행 주체별 채권발행 사례 .....	201

## 그림 목차

[그림 2-1] (가칭)사회서비스원 설립 타당성에 대한 이해관계자들의 요구사항과 쟁점 .....	18
[그림 3-1] (가칭)사회서비스원 운영체계(안) .....	36
[그림 3-2] (가칭)사회서비스지원단의 사회서비스원 평가 체계 .....	40
[그림 3-3] (가칭)사회서비스원 재정 운영(안) .....	41
[그림 3-4] (가칭)사회서비스원의 비즈니스 모델 캔버스 .....	42
[그림 3-5] 일본사회복지사업단 추이(회계연도 말 기준) .....	43
[그림 3-6] 일본 전국사회복지사업단협의회 조직도(2017년 7월 현재) .....	46
[그림 3-7] 일본 사회복지사업단의 비즈니스 모델 캔버스 .....	49
[그림 3-8] LH공사의 본사·지역본부 기구 및 업무분장 .....	56
[그림 3-9] LH공사의 비즈니스 모델 캔버스 .....	61
[그림 3-10] (가칭)사회서비스원의 비전과 목표, 그리고 목표달성 방안(가안) .....	64
[그림 4-1] Ansoff 제품-시장 Matrix 분석모델 및 경영전략과 경쟁우위 요소 .....	72
[그림 4-2] Ansoff 제품-시장 Matrix 분석을 통한 (가칭)사회서비스원의 전략방향 .....	73
[그림 4-3] (가칭)사회서비스원 시범사업의 수입전출유무와 업종유형 매트릭스 분석 .....	76
[그림 4-4] (가칭)사회서비스원 관련 공공센터 사업방향 .....	84
[그림 8-1] 사회서비스 지원단과 사회서비스원간의 기능연계 .....	202



## 요약 <<

- (개관) 본고에서는 국정과제로 제시된 (가칭)사회서비스원의 초기 안착을 위한 사업방향과 운영모델 등을 구축하기 위해 총 6개 연구내용을 검토
  - (연구 내용) 본 연구에서는 (가칭)사회서비스원 도입과 관련된 쟁점사항과 벤치마킹 선정, 그리고 사업방향 및 보육, 요양시설, 종합재가서비스 3개 시범사업 분야의 표준운영 모델 개발을 검토
  - (연구방법) 문헌조사와 사례조사, 사업운영자 심층 인터뷰, 표준운영모델 개발 후 시뮬레이션 등을 통해 연구 내용에 대한 검토와 대안을 추출하는데 주력
- (도입 쟁점) 명확한 근거가 부재한 상황에서 (가칭)사회서비스원 도입에 대해 민관 등 다양한 이해관계자 간에 쟁점이 제시
  - (공공사회서비스 일자리 창출) 사회서비스원이 창출하는 보육·요양·사회서비스 부분은 신규 일자리 창출이 아닌 기존 일자리로 인식된다는 의견 제시
  - (재무건전성 제고) 사회서비스원을 통해 공공성을 확보하되, 사회서비스원 설립 이외 자체 사업을 통한 재무건전성 확보로 추가 사업예산 투입 부재
  - (종사자 처우개선) 보육, 요양시설 등 기존 이해관계자들이 사회서비스원으로 인한 위탁기관의 대체성을 이유로 종사자 처우개선과 서비스 품질 제고 가능성에 반대 입장을 표명
    - 종사자 처우기준인 인건비가 정부재정에 의해 결정되는 만큼 재정보화가 필요하며 공공이 민간보다 서비스 품질이 우수하다는 근거 부재
- (설립기준 재정립) 본 연구진은 공공성, 공공사회서비스 일자리 창출, 종사자 처우, 서비스 품질 제고, 재무건전성 제고 등 5대 차원에서 사회서비스원 도입기준을 재 도출

- (재도입 기준) 민관 등 다양한 이해관계자들의 의견을 고려 시, 현 사회서비스원 설립(안)으로는 의견 적용이 어렵다고 판단

〈표 1〉 (가칭)사회서비스원의 설립기준 재 도출

구분	주요 내용
공공성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 일본사회복지사업단처럼 사회서비스 제공 주체로써 정부가 직접 참여</li> <li>○(보완) 농산어촌·도서산간 등 사각지대에 정부가 사회서비스 제공</li> </ul>
공공사회 서비스 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 신축 시설위탁은 신규 고용창출이나 기존시설 위탁은 기존인력 고용</li> <li>○(보완) 사회서비스원 본부 직원 외 신규 일자리 창출을 위한 신사업 모색</li> </ul>
종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 각 세부사업의 수가 및 인건비 등 인상 추진</li> <li>○(보완) 근로기준법에 준하는 권리보장과 기관 재무건전성 제고로 종사자 처우 추진</li> </ul>
재무건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 사회서비스원 본부 지원인력 이외에 추가적인 예산투입이 無</li> <li>○(보완) 각 사업별 재무건전성 확보를 위한 사업모델 구축으로 재정 절약</li> </ul>
서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 사회서비스원에 의한 R&amp;D 수행, 종사자 역량 강화 교육, 표준운영모델 개발전파</li> <li>○(보완) 기존 이외 민간기관의 서비스 품질 제고 방안을 별도로 마련</li> </ul>

- (벤치마킹) 5대 설립기준과 복지부의 설립 안을 일본사회복지사업단과 한국의 LH공사에 적용한 결과, LH공사를 벤치마킹 대상으로 설정

- (일본사회복지사업단) 광역단체가 직접 제공기관을 설립해 서비스를 제공한다는 점에서만 (가칭)사회서비스원과 동일, 이외 기초자치제 소관 사업의 미 진입 등 사업범위 등에서 차이가 존재
- (LH공사) 국민임대주택 보급 등 주거복지 측면의 공공성 확보와 신도시 개발 등을 통한 수익성 제고, 주택관리공단 등 시설관리 사업을 통한 일자리 창출 등에서 (가칭)사회서비스원의 도입취지와 부합하는 것으로 판단

〈표 2〉 (가칭)사회서비스원 설립 안과 일본사회복지사업단 및 LH공사 비교

구분	(가칭)사회서비스원	일본사회복지사업단	LH공사
공공성 확보	- (사업) 민간중복 지자체 위탁시장 진출 - (공공성 확보) 신규 시설 중심으로 정부가 직접 개입	- (사업) 공공에서 민영화 추진 - (공공성) 공설직영만 사각지대 사업 진출	- (사업) 지자체 및 중앙정부의 공공성 사업 위탁 - (공공성) 손실발생률이 높은 국민·영구임대·행복주택 등 진출
민간 지원 (일자리)	- (신규 일자리) 서비스원 본부 인력과 사회복지시설대체인력사업운영	- (신규 일자리) 총 직원이 5.5만 명이나, 민영화로 기존 인력 감소	- (총원) 총 8,084명 전문직 고용 - (신규일자리) 사니어, 여성, 장애인, 청년 등 사회적 약자 고용
종사자 처우 개선	- (고용안정성) 직접 고용 - (임금수준) 시설별 재정지원 수준 차이로 임금 격차 발생 - (처우개선) 직접 고용, 재가서비스 월급제 도입예정이나 중앙부처 등에 의한 예산은 부재	- (고용안정성) 만60세 정년·만 65세 까지 퇴직 후 재고용 - (임금수준) 사업단 직원은 민간과 동일 수준, 종사자는 유사시설별로 동일한 수준 - (처우개선) 종사자 처우개선비가 후생노동성으로부터 지급	- (고용안정성) 상근직 및 정규직 중심 채용 - (임금수준) 종사자 1인당 평균 임금 6,681만원으로 동일업종 종사자 대비 높은 편
재무건전성 제고	- (수입) 인건비 포함 위탁사업과 본부인력 인건비 - (전략) 부동산은 지자체 무상임대, 지원인력은 국고 인건비 지원으로 민간기관 대비 비용절감	- (수입) 소속 시설의 적자손실을 보전하기 위해 광역지자체가 지정관리항목으로 예산 지원 - (전략) 관리비용 절감과 전출입이 가능한 사업에만 진출	- (수입) 정부 공공건설 사업비 - (전략) 민간자본 활용한 임대주택 건설 등 저비용 사업구조 구축, 손실발생과 이익발생사업의 패키지 사업계약 추진
서비스 품질 제고	- (중앙정부) 복지부 산하 사회서비스 지원단 지원 - (지원내용) 서비스원 경영평가, 사회서비스원 표준운영 지침 마련, 사회서비스 관련 정책 R&D	- (중앙정부) 사회복지법인 운영 및 감사기준 만을 제시 - (광역지자체) 감사, 직접 지원기관은 부재	- (중앙) 자회사로 주택관리공단 (임대·시설관리) 및 한국건설감리공사(감리), 토지주택대학을 설립 및 운영

□ (사업방향 설정) 기업경영전략 모델인 Ansoff Matrix 분석 결과, 종합재가사업은 시장침투 전략을, 국공립 시설은 시장개발 전략을, 지원 사업은 제품개발전략을, 유관공공센터 사업은 다각화 전략을 추진

○ (대상) 보건복지부의 (가칭)사회서비스원 설립 안에 기초해 향후 도입될 14개 직접서비스 사업 군과 7개 유관공공센터에 대한 사업 군을 검토

○ (분석) 1차 Ansoff Matrix 분석에서는 시장 및 서비스 성격을, 2차 다각화 사업군인 유관공공센터는 사업관련성과 설치용이성 Matrix를 이용

○ (도입단계) 도입기에 3개 시범 사업 이후 지원 사업을 2단계로 유관 공공기관  
사업을 3단계로 도입

〈표 3〉 (가칭)사회서비스원의 전체 사업방향과 도입단계

구분		사업 군	사업방향	도입단계
종합재가		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재가요양</li> <li>- 노인돌봄</li> <li>- 가사간병</li> <li>- 장애인활동지원</li> <li>- 기타 시설 및 재가사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 시장침투전략</li> <li>- (시장구조) 기존시장-기존제품</li> <li>- (경쟁요소) 가격 등 마케팅강화, 비용절감, 이종사업간 수입전출</li> </ul>	- 1단계 도입기
국공립시설		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립 어린이집</li> <li>- 국공립 요양시설</li> <li>- 국공립 치매전담시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 시장개발전략</li> <li>- (시장구조) 신 시장-기존제품</li> <li>- (경쟁요소) 브랜드 파워, 특히 요양시설은 비용절감을 위한 수입전출, 어린이집은 패키지 위탁사업 추진</li> </ul>	- 1단계 도입기
지원 사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>- (시설)안전점검지원</li> <li>- (시설)인력수급정보제공</li> <li>- (시설)교육컨설팅</li> <li>- (기타)전달체계 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 제품개발전략</li> <li>- (시장구조) 기존시장-신제품</li> <li>- (경쟁요소) 관련사업 연계, 전문성 등 차별성 강조</li> </ul>	- 2단계 성장기
유 관 공 공 센 터	전체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (대상) 6개 공공센터 외 사회복지 시설대체인력지원센터를 포함 총 7개 기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 다각화 전략</li> <li>- (시장구조) 신 시장-신제품</li> <li>- (경쟁요소) 전후방사업 진출, 사업 리스크 분산</li> </ul>	- 3단계 성숙기
	사업관련성 高 × 설치용이성 高	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (기타)정신건강복지센터</li> <li>- (기타)사회복지대체인력지원센터</li> <li>- (기타)중독관리통합지원센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 수직적 계열화</li> <li>- (업무분담) (가칭)사회서비스 원 성장기 도입에 맞추어 사업 추진</li> <li>· 중앙센터 부재로 지원단의 사회 추진 계획이 필요</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- (아동)아동보호전문기관</li> <li>- (아동)가정위탁지원센터</li> <li>- (노인)노인보호전문기관</li> <li>- (장애인)장애인권익옹호기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 수평적 계열화</li> <li>- (업무분담) 안전·인권 사업 군으로 사업 추진</li> <li>· 중앙센터와 협무협조 체계 구축</li> <li>- (광역 17개 지역 이상으로 설치 기관) 기존 업무추진</li> </ul>	



- (보육사업 표준모델 개발) 지속가능성과 종사자 고용안정성을 고려 시 정원 77명의 통합반 운영을 표준화하고, 영아반 중심 모델은 최소화
- (표준모델 개발 핵심요인) 어린이집 정책 수준(영아반 또는 통합반 중심), 수입과 지출, 인력배치 기준, 이용자 정원 규모와 반 구성
- (가정) 본 운영모델이 각 지자체별 표준화 모델 개발이기 때문에 시간제보육, 장애아반 운영 등 개별 어린이 집 사업은 제외
- (시뮬레이션 결과) 80인 미만에서는 정원 77명 모델이, 50인 미만에서는 정원 47명 모델이 적절한 것으로 판단
- (한계점) 현 사업구조 하에서 종사자 호봉과 보육료 및 인건비 지원을 고려한 결과 77명 모델의 경우, 종사자 전체 단일 20호봉 이상시 적자가 발생

〈표 4〉 보육부분 표준운영모델 개발의 시뮬레이션 결과

규모	정원 유형	반 구성(수)	전체 반수	종사자 처우개선 여력		재무건전성 고려 시, 종사자 최대 단일 호봉
				임금 개선 (1인당 월)	인력 배치	
80인 미만	77명 모형	0세(1), 1세(1) 2세(2), 3세(1) 4세(1), 5세(1)	7	2,800원	- 원장 등 11명	17호봉
	78명 모형	0세(2), 1세(2) 2세(1), 3세(1) 4세(1), 5세(1)	8	12,083원	- 원장 등 12명	15호봉
	79명 모형	0세(0), 1세(2) 2세(2), 3세(1) 4세(1), 5세(1)	7	8,447원	- 원장 등 11명	18호봉
50인 미만	45명 모형	0세(2), 1세(2) 2세(2), 3세(1) 4세(0), 5세(0)	7	12,022원	- 원장 등 10명	9호봉
	47명 모형	0세(1), 1세(3) 2세(2), 3세(1) 4세(0), 5세(0)	7	2,968원	- 원장 등 10명	11호봉
	48명 모형	0세(3), 1세(2) 2세(2), 3세(1) 4세(0), 5세(0)	8	4,896원	- 원장 등 11명	9호봉

주: 80명 모델의 경우, 보조교사 및 누리과정 보조교사 각각 2명이 각각 2시간씩 시간외 근무를 담당, 월 130시간 근무로 공통 적용, 50인 미만 모델의 경우, 보조교사 1명이 일 2시간씩 시간외 근무하고, 정규보육교사가 순환별로 월 6.2시간 시간외 근무를 담당하는 것으로 가정

- (요양시설 표준모델 개발) 종사자 처우개선 가능성과, 요양시설의 재무건전성 등을 고려 시, 정원 99명 모델이 가장 최적인 것으로 판단
- (표준모델 개발 핵심요인) 입소자 정원, 장기요양 수입항목과 금액, 종사자 배치 기준, 근로기준법상 종사자 근로시간으로 구성
- (가정) 장애 등급별 규모를 고려한 장기요양 기본사업 수입과 인력배치기준을 고려한 가산금 및 종사자 7조 3교대 운영, 전체수입의 20% 운영비 기준하의 인건비를 가정
- (시뮬레이션 결과) 종사자 처우개선이 가능한 매출이익율과 재무건전성 확보를 위한 허용 가능 공실율을 고려 시, 정원 99명 모델이 가장 매력적
- (매출이익률) 정원 99명 모델은 11.9%로 정원 70명 모델의 8.2%와 149명 모델의 11.2%보다 상대적으로 높은 것으로 분석
  - (공실율) 정원 99명 모델은 정원 149모델과 같이 15%로 정원 70명 모델보다 약 5% 정도의 재무건전성 재고 능력을 보유한 것으로 판단
- (한계점) 종사자 직접고용 및 정년보장을 전제할 때, 임금체계 구축이 필요

〈표 5〉 요양시설사업 표준운영모델 시뮬레이션 결과 요약

입소자 정원	인력배치 수	매출이익률	허용가능 공실률	입소자 대비 종사자 비율	운영비 20% 기준 월 급여
70명	- 총 42명 - 12개 직무 배치	8.2%	10%	1.67명	- (시설장) 4,279,433원 - (사무국장) 4,031,359원 - (사회복지사) 2,852,962원 - (간호사) 3,657,156원
99명	- 총 56명 - 12개 직무 배치	11.9%	15%	1.77명	- (물리치료사) 2,890,174원 - (요양보호사) 2,458,734원 - (사무원) 2,803,345원
149명	- 총 83명 - 12개 직무 배치	11.2%	15%	1.80명	- (영양사) 2,803,345원 - (조리원) 2,071,498원 - (위생원) 2,071,498원 - (관리원) 2,071,498원

주: 허용가능 공실률은 정원 중 공실률이 발생하여도 적자가가능성이 없는 경우

- (종합재가 표준모델 개발) 이익의 전출입 고려 시, 표준·확대모형 중 상대적으로 이윤은 적지만 서비스 구성이 적절한 확대형이 긍정적
- (표준모델 개발 핵심요인) 전출입 가능여부, 종사자 규모, 상용직 및 시간급제 구성, 서비스 구성, 재가요양 가산금 수령 등을 고려한 전담 관리인력 배정, 구성가산금 리스크 비율, 근로시간 확보, 전담 관리자 배치기준,
- (가정) 매출은 19년도 시간당 단가 적용(재가요양은 3시간 기준), 지출은 인건비와 노무비, 기타판관비 비중 (2.3%, 1.5%) 등을 적용
- 인건비 중 요양보호사 및 활동지원사는 최저임금을, 관리자는 사회복지사 5호봉을 적용, 근로시간 확보 상황을 고려한 서비스 위기 비용 차등 적용
  - 근로자는 1일 8시간과 6시간으로 분류 후 8시간은 상용직, 6시간은 상용직과 시간급제로 분류
- (시뮬레이션 결과) 종사자 100규모의 표준모형은 약 5.7백만 원, 종사자 200명 규모의 확대 모형은 약 4백만 원 정도의 영업이익이 발생
- (한계점) 확장형의 경우, 장애인활동지원의 종사자 규모가 약 110명 정도 되었을 때 영업이익이 발생해 총 4개 200명 확대모형에서도 3개 사업이 순손실

〈표 6〉 종합재가부문 표준운영모델 개발의 시뮬레이션 결과

구분	서비스 구성	위기 관리 비율	종사자 수			매출액	영업이익	관리인력
			전체	상용 직	시간 급제			
표준 모형	전체	-	100	60	40	187,023,786	5,736,446	시설장 포함 6
	재가요양	10	80	46	34	153,513,981	8,688,338	4
	노인돌봄	8	17	12	5	28,005,005	-2,633,743	0.5
	가사간병	10	3	2	1	5,504,800	-318,149	0.5
확대 모형	전체	-	200	120	80	372,241,626	3,956,939	시설장포함 8
	재가요양	10	80	46	34	153,513,981	8,688,338	4
	노인돌봄	8	17	12	5	28,005,005	-2,633,743	0.5
	가사간병	10	3	2	1	5,504,800	-318,149	0.5
	장애인활동지원	5	100	60	40	185,217,840	-1,779,508	2

- (추가 검토) 신규 일자리 창출, 민간기관의 평가 강화, 재정투입의 안정성 확보와 관련된 한계점이 존재해 다음과 같은 과제를 추가적으로 검토가 필요
  - (공공성) (가칭)사회서비스원 도입으로 전달체계상에 공공성에 대한 기본 명분은 확보했지만, 사각지대 해소를 위해서는 별도의 재정확대를 검토
  - (공공사회서비스 일자리 창출) (가칭)사회서비스원내 노무컨설팅과 사회복지법인 창업지원 사업 도입을 통해 신규 청년 일자리 창출 유도 사업을 검토
  - (민간시설 평가) 보건복지부의 (가칭)사회서비스원 설립 안에 민간시설의 평가기능을 도입한다면 지원단 산하에 자회사 설립방안을 검토
  - (자기자본 조달 강구) (가칭)사회서비스원 도입 후 안정화 단계까지 발생하는 리스크 관리 등 자체 재원 조달을 위해 채권발행을 검토
  - (지원단의 역할 강화) (가칭)사회서비스원의 사업 영역과 도입기준 등을 고려시 LH공사의 본사 역할을 담당하는 사회서비스 지원단의 역할 강화가 요구
  - (재무건전성 확보) 도입 초기 (가칭)사회서비스원의 재무건전성 제고를 위해 사업위탁 계약 시 패키지 형태의 위탁계약 방법 도입을 지자체와 협의

\*주요용어: (가칭)사회서비스원, 사회서비스 공공성, 사업표준운영모델

# 제 1 장

## 문제 제기

제1절 연구 배경

제2절 연구 내용

제3절 연구 방법



## 제1절 연구 배경

- (배경) 한국사회는 저출산·고령화 현상으로 복지수요가 점차 증가하고 있지만, 사회서비스 종사자의 처우는 열악해 품질을 담보하기 어려운 상황
  - 어린이집 보육교사의 이면 근로계약서 작성, 요양보호사의 낮은 수가, 사회복지시설별 차별적 임금체계, 과중한 근무시간, 5인 미만 종사자 시설의 근로기준법 예외 조항으로 인해 종사자들의 처우는 열악
  - 사회서비스 산업은 일자리 창출 여력이 충분함에도 불구하고, 전문성 있는 우수한 인재 유입이 부족해 서비스 품질향상을 기대하기 어려움
- (정부 대응) 보건복지부는 사회서비스 종사자의 처우 개선과 서비스 품질 향상을 목적으로 광역지자체 산하에 (가칭)사회서비스원 설립을 추진 중
  - 문재인 정부는 (가칭)사회서비스원 설립을 통해 공공사회서비스 일자리 창출 및 제공인력 처우개선을 추진하는 방안을 국정과제 17번으로 설정
  - 특히, 저출산 및 고령화 현상의 최전선에서 사회서비스를 제공하는 국공립 어린이집, 요양시설, 바우처 서비스 등 보육, 요양, 재가 돌봄을 우선 도입 사업군으로 설정
- (목적) 향후 도입될 (가칭)사회서비스원의 초기 안착 및 안정적 운영을 위한, 사업 방향 설정 및 범위, 그리고 시범사업 운영을 위한 사업 운영모델 마련이 필요
  - 양질의 일자리 창출을 위한 사회서비스원의 설립 취지에 부합하는 정체성 확보와 기능 설정, 그리고 각 사회서비스 영역별 실행방안이 필요
  - (가칭)사회서비스원 본부 재정 지원 이외 추가 재정지원 없이 안정적으로 사업영위를 위한 표준사업운영모델이 필요한 상황

## 제2절 연구 내용

- (쟁점도출) 보육, 요양 등 주요 사회서비스 제도의 서비스 품질 및 일자리 질과 관련된 쟁점 사항 도출과 분석
  - 기존 연구·발표 자료 관련 통계 분석 등을 통해 제도 현황 및 문제점 도출
  - (가칭)사회서비스원 도입을 통한 문제점 해결 가능성을 검토 후
  - (가칭)사회서비스원 설립 시, 필요한 사업 구조 및 거버넌스 등에 대한 타당성 검토와 개선 방안을 제시
- (전체 사업방향) (가칭)사회서비스원의 설립 초기-안정기-확대기 등 단계별로 운영 가능한 사업 모델 제시
  - 특히, 민간 사회서비스 제공기관 지원을 위해 필요한 기능·역할의 도출 및 사업실행 방안을 모색
- (세부 사업방향) 아동, 노인, 장애인 등 정책 대상별 서비스 간 통합·연계 운영 모델 개발
  - 사회서비스 우수 운영 사례 분석을 통해 시설·재가서비스 운영모델 개발
  - 서비스 제공인력의 자격조건, 서비스 이용 시간대 등을 분석하여 통합·연계 제공이 가능한 재가서비스 운영 모델을 제시
  - 사업의 규모화 및 he사업과의 통합·연계 운영을 위해 필요한 제도개선 사항 도출 및 정책의 제안
- (기타 사업 방향) 공공센터와의 시너지 창출을 목적으로 (가칭)사회서비스원이 제안한 기존 사회서비스 제공 7개 공공센터의 사업방향을 정립
  - 사회서비스 포럼에서 보건복지부가 제안한 중독관리통합지원센터 등 7개 공공센터의 사업 방향을 제시



### 제3절 연구 방법

- (개관) 연구목적 달성을 위하여 본고에서는 문헌조사와 사례조사, 사업운영 담당자 심층 인터뷰, 시뮬레이션 등 총 4가지 연구 방법을 순차적으로 진행
  - 본 연구의 초점은 (가칭)사회서비스원 설립의 타당성 확보가 아니라 설립 시, 설립취지를 최대한 반영할 수 있는 (가칭)사회서비스원의 사업모델을 구축하는 것
  - 본 연구에서는 (가칭)사회서비스원 설립 기준 재정립과 사업방향 및 경쟁우위 요소 기반의 사업진출 방향 모색을 위한 실무적 접근에 주력
- (문헌 조사) 서비스원 설립 관련 사회서비스 포럼 및 회의, 세부사업으로 선정된 보육 등 세부 사업 제도에 대한 기초자료 등을 수집·분석 후 쟁점을 정리
  - 사회서비스 관련 개별 법률 및 사업지침, 既연구·발표 자료, 국·내외 유사사례, 사업 관련 통계 등의 자료 수집 및 분석을 실시
  - (가칭)사회서비스원 설립을 위한 의견 수렴 창구인 복지부의 사회서비스 포럼 관련 내용을 중심으로 쟁점사항을 정리
- (사례조사) (가칭)사회서비스원의 벤치마킹 모델선정 및 보육 등 3대 사업 분야의 세부 사업운영 모델의 핵심 요소 도출을 위한 사례 조사를 실시
  - (벤치마킹) (가칭)사회서비스원의 정책적 목표 달성을 위해 국내외 벤치마킹 대상을 선정한 후, 핵심 기능과 사업 분야를 분석
    - 대안 설정에서는 보건복지부가 유사 사례로 제시한 일본사회복지사업단을 포함
    - 일본사회복지사업단의 사업모델과 (가칭)사회서비스원간의 적합성 분석을 위하여 일본 해외출장을 진행
  - (전체 사업방향) 기업경영의 비즈니스 모델 구축 방법 중 하나인 Ansoff의 제품-시장 Matrix 분석 등을 통해 (가칭)사회서비스원의 전체 사업방향을 설정
  - (세부 사업모델) 보육 등 3대 사회서비스 분야의 사업방향 설정을 위하여 경쟁

우위 요소를 이용한 전략분석 후, 기존 서비스와의 연계·통합방안을 모색

- (가칭) 시범사업으로 설정된 보육, 요양, 재가 돌봄 3대 사업별 방향과 기능 등을 정리하여 (가칭)사회서비스원 전체 사업방향과의 유기적 연결을 추진
- 전체 사업방향 설정 후 (가칭)사회서비스원이 향후 도입할 7개 유관 공공센터의 사업방향을 설정

□ (사업운영자 심층 인터뷰) 시범사업으로 선정된 보육·요양·재가돌봄사업의 재무건정성 확보를 위해 현 보육·요양 사업 운영자 대상의 심층인터뷰를 실시

○ (보육) 현재 서울에서 운영 중인 국공립 어린이 집 2곳을 규모별로 선정한 후 담당 원장 2명에 대해 인터뷰를 실시

○ (요양) 지역을 고려하여 서울과 경남지역 시립 및 민간 요양시설 각각 1곳씩을 선정하여 요양시설의 재무건정성 확보를 위한 핵심 요인 등을 인터뷰

□ (시뮬레이션) 시범사업으로 선정된 보육·요양·재가돌봄사업의 사회서비스원의 도입취지인 종사자 처우개선 여부를 파악하기 위하여 정원 및 인력배치, 종사자 처우 등 현 사업지침 등을 고려한 사업구조 하에서 시뮬레이션을 실시

○ (사업구조) 보육·요양·재가 돌봄 3개 사업의 사업지침 및 사례 등을 통해 종사자 처우개선 가능성에 영향을 미치는 핵심요소를 도출하고, 핵심요소에 따른 수익과 비용을 산출

○ (시뮬레이션) 핵심요소별 변화를 통해 수익발생 여부를 확인 후, 종사자 처우개선 가능성을 검토

- (핵심요소) 비용 결정요소로는 종사자 배치기준과 임금 등을, 수입요소로는 정원규모 등을 고려

□ (점점 회의) (가칭)사회서비스원 시범사업 실시와 관련된 표준운영모델의 경우, 관련 담당공무원들과의 지속적인 회의를 통해 의견을 조율

## 제 2 장

# (가칭)사회서비스원 도입 쟁점과 기준 재정립

제1절 (가칭)사회서비스원 도입 관련 쟁점

제2절 (가칭)사회서비스원 5대 도입 기준 재정립



# 2

## (가칭)사회서비스원 도입 쟁점과 기준 재정립

### 제1절 (가칭)사회서비스원 도입 관련 쟁점

#### 1. 개관

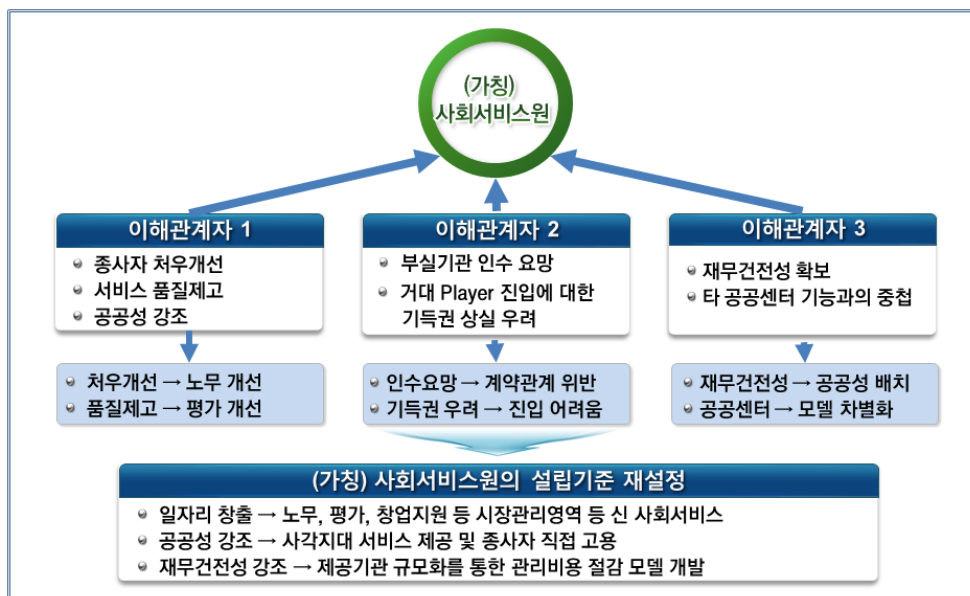
- (개관) 문재인 정부의 국정과제 17번으로 (가칭)사회서비스원 설립이 제시되고, 이와 관련하여 찬반 등 다양한 의견이 나타남
- (국정과제) 사회서비스 공단 설립을 통해 공공사회서비스 일자리 창출 및 종사자 처우개선 등을 추진
  - (사업 분야) 국공립어린이집, 국공립요양시설, 사회서비스 등 3개 사업 군
- (보건복지부) 2018년 3월 6일 시작으로 총 59인의 위원이 참여한 전체 사회서비스 포럼과 분과별 포럼을 개최, 민간 전문가 및 이해관계자의 의견을 청취
  - (소포럼 운영) (가칭)사회서비스원 설립의 타당성 확보를 위해 총괄, 보육, 요양, 바우처 4개 부분에 대해 3회 포럼부터 소포럼을 운영

〈표 2-1〉 (가칭)사회서비스원 관련 포럼 주요 내용

구분	시기	주요 내용
1차 포럼	18.3.6	- (가칭)사회서비스원 운영방안 발표 - 사업계획, 법률안, 외부의견 공유
2차 포럼	18.3.23	- 사회서비스 공공인프라 확충방안 - 사업방향 논의
3차 포럼	18.4.6	- (가칭)사회서비스원 설립 방안, 소포럼 운영계획 및 방식 논의
4차 포럼	18.4.20	- (가칭)사회서비스원 사업운영방안 및 법안 등 논의
5차 포럼	18.5.3	- 소포럼 추진 결과 공유 및 토론

- (쟁점) 포럼 과정에서 민·관·학계 등 다양한 이해관계자들 사이에 (가칭)사회서비스원의 설립타당성에 대한 쟁점이 발생
- (이해관계자 1) 사회서비스 품질에 대한 국민의 신뢰도 하락과 저출산-고령화 현상의 심화로 일자리 창출 및 종사자 처우개선을 위해 사회서비스원 설립
  - (이해관계자 2) 사회서비스원 설립을 통해 공공성을 확보하되, 자체 세부사업을 통한 재무건전성 확보로 추가 사업예산 투입은 부재하다고 설명
  - (이해관계자 3) 보육, 요양 등 기존 사업운영자 중심으로 운영기관 주체의 대체성을 이유로 사회서비스원 설립과 추가 예산투입 부재로 인한 종사자 처우개선 가능성에 대해 반대 입장을 표명

〈그림 2-1〉 (가칭)사회서비스원 설립 타당성에 대한 이해관계자들의 요구사항과 쟁점



## 2. 세부 의견

- (국정과제) 공공성 확보차원에서 사회서비스원 설립 및 지원을 통한 일자리 창출과 종사자 처우개선을 제시하였으나 이에 대한 명확한 근거가 부족
  - (공공사회서비스 일자리 창출) 민간기관 운영 보육·요양·사회서비스 사업의 사회서비스원 직접고용은 신규가 아닌 기존인력 유지라는 점에서 부적절
  - (종사자 처우개선) 현 종사자 임금 등 처우가 정부재정 기반의 인건비 지원으로 이루어짐으로 사회서비스원 설립보다는 재정투입 확대가 필요
  - (서비스 품질) 요양시설 운영자가 공공보다 민간기관이 우수하다는 근거를 제시하면서 공공 운영에 의한 사회서비스 품질 제고 가능성에 의문을 제시
- (전체 포럼/이해관계자) 거대 사회서비스 원 도입 시, 발생할 기존 매출액 감소 등을 고려하여 (가칭)사회서비스원 설립을 반대
  - (주요 쟁점) 거대 기관 진출로 인한 시장 경쟁과 관계기관간 기능 중복, 기존 시설 위탁 시 고려되는 고용승계, 시설별 독립채산제 운영 등이 주요 이슈
  - (설립방향) 특히 보육분야는 해외의 민영화 트렌드, 자체적인 보육체계, 요양보호사 등 돌봄 종사자 대비 높은 처우 수준을 근거로 보육사업 진출을 반대
    - 보육진흥원, 육아종합지원센터 등 기존시설과 사회서비스원과의 중복가능성, 그리고 돌봄종사자와 보육교사 간 위상을 근거로 서비스원 도입을 반대
  - (사업 분야) 요양시설은 높은 공실률을 고려해 사회서비스원 설립 시 기존 민간시설의 인수를 주장한 반면 재가돌봄 등은 처우개선 등을 주장
    - (기타시설) 지역아동센터, 정신재활시설, 장애인주거시설 등에서는 사회서비스원 도입 시, 예상되는 예산 투입을 고려하여 반대 입장을 표명
  - (서비스 품질 제고) 요양시설의 경우, 민간이 공공보다 서비스 품질에서 우위라는 평가결과 등을 제시하면서 (가칭)사회서비스원 설립 타당성을 부정
    - (평가) 해당기관 중 부실 운영기관에 대한 제제 방안을 선별적으로 도입할 것을 제시

- (서비스 종사자 처우) 장애인활동지원을 제외한 보육, 정신재활시설, 아동 그룹 홈 등에서는 사회서비스원 설립보다는 종사자 처우 개선 예산 증액을 요구
  - (장애인 활동지원) 현 제공기관에서 지원이 부족한 스트레스 감소, 감정노동, 산재 등의 여건을 고려해 사회서비스원 사업 포함을 찬성
- (사회서비스원 조직) 사회서비스원 도입에 따른 지자체와의 관계규명 요청과 지자체 산하 복지재단의 사회서비스원 전환을 반대
  - (보육) 사회서비스원에 의한 위탁이나 고용승계 시, 원장의 고용안정성과 권한위임에 대한 대책 요구
- (사회서비스원 예산·회계) 보건복지부의 독립채산제 도입에 대해 보육업계는 피고용인인 원장의 책임과 권한을 근거로 도입 반대 입장을 표명
  - (기부금) 사회서비스원의 기부금 수요기관 적용을 공공기관의 역할을 고려하여 삭제할 것을 요구
- (사회서비스원 운영) 전체 운영계획에서 지역별 서비스 격차 해소 방안을, 세부 사업별로는 표준운영모델 제시를 요구
  - (지역별 격차 해소) 보육·요양 등 국공립 신설기관 확대에 대한 재정계획 등을 요구
  - (단계별 진입 방안) 재가 돌봄 사업의 경우, 종합재가의 관점에서 장애인 활동지원과 기타 바우처 사업을 동시에 도입할 것을 제시
- (사회서비스원 종사자) 본부직원과 세부 사업 종사자간 별도 인건비 적용을, 세부 사업별로는 임금 격차 해소, 임금체계 구축, 인력 충원, 근로기준법상 지급되어야 할 초과근무수당 지급 등을 요구
  - (보육) 사업지침 상 12시간 운영체제로 인해 발생하는 초과근로수당의 미지급과 잘못된 인력배치기준의 수정을 요구
  - (기타) 아동보호전문기관, 정신건강센터의 경우 임금체계 부재로 인한 상대적 임금 상실을 주장



〈표 2-2〉 (가칭)사회서비스원 설립에 대한 이해관계자의 요구사항과 쟁점

구분	전체 포럼/이해관계자
공 공 성 논 란	<b>설립 방향</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외는 민간화 추세이나 한국은 공공성 강화로 트렌드 위배</li> <li>- 보육 등 사회서비스 전반에 걸친 문제는 (가칭)사회서비스원 도입으로 해결이 불가능</li> <li>·(직영) 기존시설의 매입 및 인수에 대한 내용 명시를 요청</li> <li>- 보육의 경우, 사회서비스원과 같은 보육진흥원과 육아정책연구소 등이 존재해 중복 가능성이 존재</li> <li>·보육관계자 조사에서 사회서비스 원 보육사업 진입에 원장, 교사, 부모 등 대부분 반대 입장</li> <li>·사업 분야에서 제외(이미 질 좋은 일자리, 지원 기관 다수 존재)</li> <li>·신설 외에 전환·장기임대를 직영으로 전환하는 방안 제시</li> <li>·보육은 유보통합 정책으로 인해 교육부와도 연계되어 사회서비스원 포함에 반대</li> <li>·사회서비스원 포함 시 사회서비스 종사자 대비 보육교사 위상 격하 우려</li> </ul>
	<b>사업 방향</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (요양) 공실률이 높고, 시설 정원 충족률이 높은 지자체에만 진입</li> <li>·높은 공실률 고려 시, 국공립 시설확충은 부적합, 부실 노인요양시설은 정부 인수를 추진</li> <li>·복지법인과 사회서비스원간 역할 정리</li> <li>- (종합재가) 지역 수요예측에 의한 설치와 공공비중 목표와 예산 제시</li> <li>·규모화 시, 공간문제 등 고려</li> <li>·재가사업 범위 등에 대한 표준모델과 각 영역별 인력모델 제시</li> <li>·거점형 재가센터의 구체적 계획 제시</li> <li>·커뮤니티케어 부문에서 사회서비스원의 역할</li> <li>- (보육) 육아종과 사회서비스원과의 관계 정립 필요</li> <li>- (지역아동센터) 지자체장이 입소를 결정하기 때문에 공공성 측면에서 포함</li> <li>- (기타사업) 지역아동센터 등 민간자본 중심사업은 매입과정이 필요하고, 막대한 예산 소요 예상</li> <li>- (정신재활시설) 협오시설로 부족상태이며, 소유권이 민간에 있어, 지자체장들이 부정적</li> <li>- (장애인주간보호시설) 인력배치 기준 미비와 서비스 기준 안의 부재로 서비스 차이 발생</li> </ul>
	<b>서비스 품질 제고</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공위탁이 국공립 민간위탁보다 품질우위에 있다는 근거 제시 요망</li> <li>·노인복지관 등 평가에서 지자체 직영시설보다 민간시설이 품질 高(고)</li> <li>·동작구의 동작구청 어린이집의 경우 다양한 문제가 발생</li> <li>- 부실 기관에 대한 재재방안 등 민간시설의 부실 운영 논의 필요</li> </ul>
	<b>종사자 처우 개선</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (보육) 공공어린이집 확대만으로 종사자 처우 진전이 어려움</li> <li>·복지부 사례인 푸르니 보육재단 어린이집은 외부지원 기능보다 종사자의 높은 임금 수준 때문</li> <li>- (정신재활시설) 사회복지사보다 자격이 엄격한 정신건강전문요원의 처우도 열악</li> <li>- (아동그룹 홈) 사회복지시설 인건비 가이드라인이 아닌 최저임금 수준의 인건비를 지급</li> <li>- (장애인 활동지원) 감정노동에 따른 스트레스 치유, 노동 상담, 산재예방 등이 가능해 도입 찬성</li> </ul>
사회 서비 스원 설립 계획	<b>조직</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (지자체 관계) 지자체마다 지원 규모가 달라 인력과 자원의 공영화는 사군과 협의가 우선</li> <li>· 기존 복지재단의 사회서비스원 전환 규정 삭제</li> <li>- (임원) 시설장 권한과 책임범위의 명확화, 시설장 고용승계 시 평가방안 제시 필요</li> <li>· 이사 해임권, 정관 개정권, 운영지침이 지자체-운영심의위원회에 있어 이사회 기능이 부재</li> <li>· 낙하산 인사 우려로 상임이사 2인 조항 삭제</li> </ul>

구분	전체 포럼/이해관계자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>·영아보육법상 원장이 모든 책임을 담당함으로써 사회서비스 원의 원장 신분(불법파견, 직원 계약직) 규명</li> <li>·민간 위탁계약 시, 원장의 고용승계 조건을 명확히 할 것을 요구</li> </ul>
예산 / 회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공 기반 확충에 대한 재정예산계획 제시 요구</li> <li>·부실 시설 매입에 따른 예산 조달 주체 결정</li> <li>·보육, 요양시설 재정 계획 제시 요구</li> <li>·지자체 사회복지재정이 서비스원에 쏠리지 않도록 관리·감독 필요</li> <li>- 사회서비스원 설립관련 법률 안에 기부금품 모집 조항 삭제 요구</li> <li>·기부금 접수는 서비스원이 민간자원을 유입한다는 오해소지가 있어 삭제 필요</li> <li>- (장기요양) 종사자 처우개선을 위한 수기와 제도개선 병행 필요</li> <li>- 독립채산제 규정 삭제 필요</li> <li>·보육 시설장에 대한 인사권은 복지부가 가지고, 경영책임은 원장이 지는 독립채산제는 부당(시설장의 책임과 권한문제)</li> </ul>
운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전체) 지역별 서비스 격차 해소 방안 마련 필요</li> <li>·일자리 창출을 위한 보육, 요양시설 확충 계획의 현실화 필요</li> <li>·요양시설비는 공적자금이 필요</li> <li>- (단계별 확대) 방문요양, 노인 돌봄, 가사 간병, 장애인 활동지원을 동시 시행</li> <li>·아이돌보미와 장애인활동지원사업의 2단계 추진에 대한 우려 존재</li> <li>- (세부사업) 표준사업모델과 모니터링 부분이 필요</li> <li>·단기보호, 야간보호, 보건의료와의 연계 등 민간이 미진입한 서비스를 서비스원이 제공</li> </ul>
종사자 노무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (본부) 본부 및 산하시설 직원의 별도 인건비 기준 적용 필요</li> <li>·시설장 및 사회복지사의 경력 중심 채용과 수시 교육 필요</li> <li>·시설장·제공인력 고용승계 시, 단체협상 주체 등 규명</li> <li>- (재가돌봄) 전일제 월급제, 공약형 추가사업을 위한 노동시간 확보, 승진제도 적용이 필요</li> <li>·공공재가 급여성업에 요양보호사의 권익향상(교육, 고용, 상담, 차우) 포함</li> <li>- (보육) 12시간 운영원칙이지만 초과근무수당 미 지급</li> <li>·평가인증 등 과도한 행정업무로 휴게 시간, 연차 사용, 과도한 추가 근무 발생</li> <li>·보육 문제 고려 시, 순환배치 제도 반대</li> <li>·잘못된 교사 대 아동비율로 보조교사, 대체교사 부족</li> <li>- (바우처) 표준운영모델, 표준지침 안에 근로조건의 상향 표준화가 필요</li> <li>- (정신건강센터) 전문지식이 필요한 인력임에도 불구하고 지자체 예산 변동으로 호봉상승분 지급이 어려운 상황</li> <li>- (아동보호 전문기관) 종사자의 호봉을 고려한 임금체계 부재</li> </ul>

□ (소포럼·전문가) 전체 포럼 및 이해관계자 의견을 기반으로 사회서비스원 설립과 관련된 쟁점에 대하여 해결 방안을 모색

- (주요 쟁점) 사회서비스원 설치 시, 고려되는 사업 분야·설치지역·기능·조직·운영 관련 행정문제와 종사자 처우개선 방향을 제시하는데 초점
- (설립방향) 광역시도 중심에서 서비스 사각지대나 수요측정을 통해 필요한 지역 내 설치 등을 제시
- (사업방향) 초기 사회서비스원 안착을 위해 국공립시설 위탁 중심으로 운영하되, 아동보호전문기관 등 일부기관에 대해서는 행정법상 불가함을 제시
  - (사업제외) 아동보호전문기관 및 노인보호전문기관은 수급자의 조치권이 공무원에 있어 공공기관인 사회서비스원이 운영하기에는 부적합
- (서비스 품질) 사회서비스원에 의한 R&D 수행, 종사자 역량 강화 교육, 표준 운영모델 개발·전파 이외에 서비스 품질 제고를 위한 민간 유도 방안이 부족
- (종사자 처우) 근로시간, 최저임금 적용 등 근로기준법에 준하는 종사자 처우 개선을 요구
  - (보육) 공공위탁 시, 민간위탁시설의 원장 및 종사자의 고용승계가 가장 우선되며, 보육교사의 경우 정년보장 요구가 강하게 제기
- (사회서비스원 조직) 운영심의위원회와 지원단 역할 재 규명, 그리고 서비스원의 기능 중 일부 타 기관의 기능과 중복된 부분은 제거를 요구
  - (이사회) 상임이사 2인의 임면이 실적위주 중심으로 운영될 가능성이 높아 비상임이사로의 전환과 노동이사제 도입 등을 제안
  - (기능) 보육의 경우 육아종합센터 등의 R&D 기능 중복을 이유로 사회서비스원의 R&D 기능 제거를 요구
- (사회서비스원 예산·회계) 이해관계자들의 독립채산제 반대에 대해 민간제공 기관과의 경쟁을 고려할 때 도입이 바람직하나, 적자 시 보완방안 마련을 요구
- (사회서비스원 운영) 복수시설 운영 시, 배치기준에 의한 인력의 효율적 운영과 민간에서 어려운 재가요양 야간서비스 제공을 요구
  - (인력) 시설에서 필요한 촉탁의와 정신건강 사회복지사, 물리치료사, 영양사 등을 복수시설로 운영 시 비용절감을 위한 운영 체계 구축을 요구

- (사회서비스원 종사자) 정규직 고용 기반 하에 임금체계 구축 및 임금수준 상  
향조정, 순환배치 및 직무설정 등 전반적인 노무 선진화 작업을 요구
- (임금) 복지시설의 지역 간 임금 차이, 재가 돌봄에서의 임금 차이 등  
을 해소할 수 있는 표준화된 임금체계를 구축
  - (인사관리) 직무급에 의한 순환배치와 요양보호사에 대한 휴가제 및 승진체  
계 구축 등을 요구

〈표 2-3〉 (가칭)사회서비스원 설립에 대한 소포럼 및 전문가 의견

구분		전문가/소포럼
공 공 성 논 란	설립 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (설치) 필요지역에 한정된 설치를 통해 민간기관의 서비스원 도입에 대한 우려감을 감소</li> <li>· 광역시도 이외에 서비스 사각지대 등 열악한 기초지자체에 설립을 고려</li> <li>· 공공성 추구라는 점에서 도서, 산간 등의 시설 운영을 고려</li> <li>· 사회서비스 수요 측정에 따른 사회서비스원 시설 확충을 고려</li> <li>· 정부가 담당하는 시설의 비중을 홍보하여 민간의 우려 감소를 추진</li> <li>- (위탁) 국공립 우선 위탁은 민간시설에 대한 형평성 문제가 대두</li> <li>· 시군 등 기초지자체에서 사회서비스원 역할을 하는 복지법인이 존재하는 지역은 사회서비스 원에서 사업위탁을 신중히 고려</li> <li>· 사회서비스원 설립은 서비스 품질이 아닌 행정처리 통합 정책으로 인식</li> <li>· 국공립 보육 민간위탁부분에서 인센티브 및 통제, 원장자격, 평가 등의 내용 포함 요구</li> </ul>
	사업 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (단계) 사회서비스원 사업의 경우, 국공립시설 운영에 집중 후, 민간지원 사업을 추진</li> <li>- (요양) 종사자 처우 개선을 위해 제공기관 수를 제한하는 지역 총량제 도입을 고려</li> <li>· (재가) 기초지자체당 2개소 이상 설립</li> <li>· 공공 재가급여시설 설치 및 필요</li> <li>· 거점형 재가센터의 사업모형 포함</li> <li>- (보육) 공공성 도입 시, 민간위탁의 문제점과 도입효과에 대한 근거가 필요</li> <li>· (자자체) 공무원의 직영 부담을 사회서비스원이 담당할 것으로 기대하여 도입 찬성</li> <li>- (정신보건 및 중독관리통합지원센터) 통합과정에서 유휴인력에 대한 활용 방안 필요</li> <li>· 중독관리통합지원센터가 열악해 물리적 통합 반대 경향이 높음</li> <li>- (아동보호전문기관, 노인보호전문기관) 사업내용에서 조치권 제외로 제외하는 것이 바람직</li> <li>· 지자체 조차권이 존재하는 아동보호전문기관, 노인보호전문기관은 사업에서 제외</li> </ul>
	서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (품질관리) 사회서비스원 설립 시 품질제고 기능 필요</li> <li>- (민간 유도방안) 사회서비스원에 의한 R&amp;D 수행, 종사자 역량 강화 교육, 표준운영모델 개발 전파 이외에 서비스 품질 제고 방안이 부족</li> </ul>

구분		전문가/소포럼
사회 서비 스원 설립 계획	종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (방향) 근로기준법에 부합하는 일자리 조건에 맞춘 일자리 개선이 필요</li> <li>- (보육) 민간위탁제도로 인한 고용안정성 문제에 대해 적극적인 대처방안이 요구               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 민간위탁 시 비정규직인 원장과 교사 모두 정규직 전환이 필요</li> <li>· 고용안정을 통한 장기근속이 보육교사의 전문성 강화에 긍정적이기 때문</li> </ul> </li> <li>- (바우처) 최저임금 보장이 안 되는 시급제 임금 수준의 보전이 우선 문제</li> </ul>
	조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (이사회) 사회서비스원 최고 의사결정기구인 이사회이므로 운영심의위원회는 불필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>· (이사) 상임이사 고려 시, 실적 위주 운영이 우려됨으로 비상임 이사 전환이 요구</li> <li>· (이사) 사회복지전문가, 민간단체 등 포함이 필요</li> <li>· (이사) 사회서비스원 이사 중 노동이사제 도입</li> <li>· (표준 운영지침) 개별 시설이 아닌 사회서비스원의 전체 사업 범위 등을 정의하고, 원칙을 부여하여 자자체 자율성을 보완</li> </ul> </li> <li>- (지원단) 사회서비스원과의 지배구조 등을 고려하여 지원단의 역할 등을 재규명               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지원단의 역할이 불투명하며, 사회서비스원 평가 시 재원투입의 주체 결정이 요구</li> </ul> </li> <li>- (서비스원) 제공기관 관리감독과 사회서비스 R&amp;D, 수급권자 조차권은 제외               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회서비스 수급계획 등 서비스원의 기능과 건보공단 내 건보정책연구원과의 역할이 충돌</li> </ul> </li> </ul>
	예산/회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (회계) 시설별 독립채산제를 실시하되, 적자 시, 재원 보완방법을 강구</li> <li>· 민간기관과의 경쟁 시, 투명성을 고려하여 독립채산제 적용이 바람직</li> </ul>
	운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (인력) 촉탁의와 정신건강사회복지사, 물리치료사, 영양사 등의 효율적 운영이 필요</li> <li>- (평가) 지원단에서 사회서비스원 경영 및 운영평가를 위해서는 법률 제정이 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>· (자자체 권한 이임) 자자체 조차권, 민간시설 관리기능은 위임·위탁이 불가</li> <li>· 기초자자체의 위·수탁 조건이 사회서비스원(법인전입금, 위탁기간)과 미 부합</li> </ul> </li> </ul>
사회 서비 스원 설립 계획	종사자 노무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (방향) 공공기관 소속으로 정규직에 초점을 맞추고, 임금인상은 규모경제로 보완</li> <li>- (임금체계) 본부와 직영시설 내 임금체계에 대한 고찰 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지시설은 지역별 종사자 인건비 기준이 상이함으로 동일임금 지급이 어려움</li> <li>· 재가 돌봄의 경우에는 서비스 종류가 상이하더라도 표준급여체계 구축이 요구</li> <li>· 요양의 경우, 상향 조정된 직무급 임금체계 도입을 추진</li> </ul> </li> <li>· (정신보건전문요원) 임금테이블이 별도로 존재하나 신분 불안정은 존재</li> <li>- (인사관리) 승진체계 및 직무설정, 정규직 전환 등에 대한 체계 마련 시급               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설 종사자들의 승진체계 구축과 동일직무 내 순환배치 가능성을 모색</li> <li>· 시설장 고용승계 시, 시설장의 직무에 대한 고려가 필요(직무 전환)</li> <li>· 재가요양 요양보호사의 정규직 고용 시, 1일 8시간 근무 확보 및 휴가제 실시가 필요</li> <li>· 신규 요양 보호사 지원을 위한 탐장 요양보호사 운영 및 경력직 요양보호사의 승급제 도입</li> <li>· (정신보건센터) 대부분 계약직, 장기근속자 도태</li> </ul> </li> </ul>

- (보건복지부 입장) 이해관계자 및 소포럼 의견에 대해 수용 가능한 대안을 마련함과 동시에 (가칭)사회서비스원 설립 계획을 구체화
- (주요쟁점) 진입영역, 종사자 처우개선 방향, 예산 투입, 서비스원의 본부 기능 등에 대해 민간 이해관계자의 의견을 적용하여 사회서비스원 역할을 재 규명
- (설립방향) 사회서비스 총량 확대와 더불어 제공기관의 다변화를 위해 국공립 기관 중심의 사회서비스원을 설치하여 무분별한 민간위탁 문제 해결에 노력
  - (운영) 사회서비스원 설치를 위한 근거법률 제정, 사회서비스원 조기안착을 위한 시범사업 추진 등을 표명
- (사업방향) 신규 및 위탁 완료시설, 평가 저조시설에 한해 위탁을 실시함으로써 민간법인과의 경쟁을 최소화하고, 지자체의 시설 위탁 유도 방안 마련
  - (관련기관 중복) 보육의 육아종합센터와 보육진흥원과의 중복기능에 대해서는 기존 전달체계의 역할을 침해하지 않는 범위 내에서 역할 수행
  - (기타 사업) 사회복지시설에 대한 대체인력 지원사업과 정신건강지원센터와 중독관리지원센터의 통합 사업은 점차적으로 사업 추진을 고려
- (서비스 품질 제고) 사회서비스 질 관리와 관련된 정보 및 서비스 제공에 관한 표준운영모델을 마련해 민간에 전파하는 것으로 설정
- (종사자 처우개선) 종사자의 고용안정성과 근로기준법상의 사회보험, 최저임금 이상의 임금 수준 등을 적용
- (사회서비스원 조직) 4개 부서 운영과 운영심의위원회 및 이사회는 설립근거와 역할 세분화로 유지
  - (운영심의위원회) 출자출연법상 설치가 필요해 유지
  - (고용승계) 불법시설 종사자의 경우, 고용을 승계하되 시설장은 전문경영인 등 공개모집을 통해 충원
- (사회서비스원 예산) 본부조직은 국고지원으로, 개별사업 예산은 기존 지자체의 사업예산으로 운영하며 추가적인 예산 투입은 없도록 노력
  - (회계) 개별시설별 독립채산제와 기업회계 방식인 복식부기 도입 추진

- (사회서비스원 운영) 국공립 제공기관 운영, 종합재가서비스 제공, 민간제공기관 운영지원 등을 설정
- (사회서비스원 종사자 노무) 사회서비스원 직접 고용을 통한 고용안정성을 제 공하되, 직무별 임금체계와 승급체계 구축 및 인력의 순환배치 등을 추진
  - (임금체계) 본부와 시설 간, 그리고 시설별 임금 간 격차 감소와 정부의 공 공기관 임금체계 전환 정책을 고려하여 직무별 임금체계 도입을 고려

〈표 2-4〉 (가칭)사회서비스원 설립에 이해관계자 및 소포럼 의견에 대한 보건복지부의 입장표명

구분		보건복지부
공공성 논란	설립 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (목적) 사회서비스 제공인력에게 양질의 일자리 제공하고, 이용자의 수요에 대응하는 보다 질 높은 사회서비스 제공</li> <li>· 17개 광역에 특수법인 사회서비스원 신설</li> <li>· 서비스 사각지대 해소, 지역·시설 간 서비스 균등화 추진</li> <li>· 사회서비스 공공성 확보를 위해 국공립 사회서비스 제공기관 확충 추진</li> <li>· 국공립시설의 무분별한 민간위탁을 공공위탁으로 전환하여 문제점을 해결</li> <li>- (방향) 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률 제정 및 시범사업을 추진</li> <li>· 국공립시설 우선 위탁(신규 및 부실 기관 등 우선 등 범위와 절차를 고려)</li> <li>· 지자체 복지재단의 한시적 전환</li> <li>- (지원단) 사회서비스 지원단 별도 설치</li> <li>· 사회서비스원만 경영평가 실시</li> </ul>
	사업 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (위탁방향) 신규, 위탁계약 완료 시설 중심으로 진입</li> <li>· 사군구가 자발적 위탁 시 기존 법령이 있음에도 불구하고 우선 위탁 가능 예정</li> <li>- (필수운영 사업) 보육·요양 등 신규시설 위·불법, 평가 저조시설은 우선 위탁</li> <li>· 기초지자체가 시설 위탁을 유도하도록, 우선위탁 의무화, 지자체 평가 가점부여, 기초 지자체에 시설장 추천권 부여, 기초지자체 부단체장의 운영심의위원회 참여를 추진</li> </ul>
	서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회서비스 질 관리 정보(수요·공급 예측, 신규시설 설치 등 검토) 등 제공</li> <li>- 시설운영 및 서비스 제공에 대한 표준 모델 개발·전파</li> </ul>
	종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직접고용으로 고용안정성 제고</li> <li>- 최저임금 이상, 4대 보험 지급, 상시 일자리 제공</li> </ul>
사회 서비스 원 설립	조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (인력) 원장, 팀장 등 본부인력 20명</li> <li>- (본부) 경영기획, 시설운영, 민간지원, 조사연구 등 4개 부서</li> <li>- (운영심의위원회) 민간법인 출자출연법상 설치가 필요</li> </ul>

구분	보건복지부
계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (지원단) 직제, 정관 등 규제 개정을 지원 사업 선정기준 제시, 경영·인사·노무·재무회계·임금 가이드라인 마련</li> <li>· 사회서비스원 경영평가, 표준 운영지침 마련</li> </ul>
	<p>예산/회계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 본부예산은 국고지원</li> <li>- 보육 등 산하시설 예산은 자체 수입</li> <li>· 독립채산제 방식으로 기업회계 수준 복식부기 도입 추진</li> </ul>
	<p>운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (사업) 시설별 표준운영모델 제시 및 민간 전파</li> <li>- (컨설팅) 경영·재무회계·프로그램 컨설팅 민간지원</li> <li>- (시설 설치 &amp; R&amp;D) 시설 설치관련 사전 검토 및 신규 서비스 개발</li> <li>- (훈련) 직무교육 등으로 전문성 향상</li> <li>- (모니터링) 본부 감사부서 등에서 주기적으로 산하시설 관리</li> </ul>
	<p>종사자 노무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (고용) 본부·소속시설 직접 고용</li> <li>· 기존 운영 시설(위불법, 평가저조 등)을 수탁 하는 경우 종사자 고용승계가 원칙, 시설장은 전문 경영인 영입 등 공개 모집</li> <li>- (임금체계) 본부와 시설직원 간 별도 임금체계 추진</li> <li>· (재가방문) 본인 희망과 업무량에 따라 종일제 및 시간제 선택하되 제공자당 다수 이용자(3~4명) 매칭으로 고정 월급제(1일 6시간 근무) 기본으로 함</li> <li>· 공공기관 직무급제와 연계기준 마련 검토</li> <li>- (노무) 승진체계 구축</li> <li>- (대체인력) 재공인력 휴가 병가 등 관리보장</li> </ul>



## 제2절 (가칭)사회서비스원 5대 도입기준 재정립

- (개관) 본 연구진은 다양한 이해관계자들의 의견을 반영하여 (가칭)사회서비스원의 역할을 재 규명함과 동시에 설립기준을 도출하기로 결정
- (필요성) 다양한 이해관계자들의 의견을 종합할 때, 현 (가칭)사회서비스원 설립계획(안)으로는 이해관계자들의 의견 적용이 어렵다고 판단
    - (의견반영) 보건복지부가 사회서비스 포럼 및 소포럼을 통해 민간 이해관계자의 많은 의견을 수렴하였지만 (가칭)사회서비스원 도입을 통한 종사자 처우개선 등에 있어 한계점이 존재
  - (기준 도출) 본고에서는 앞서 제시된 의견들을 고려하여 공공성 도입 수준, 공공사회서비스 일자리 창출, 종사자 처우 향상, 서비스 품질 제고, 추가 투입 예산 불가를 고려하여 5대 설립기준을 재 도출 하고 그 수준을 논의
  - (기준 1: 공공성 수준) 사회서비스원이 광역시도 중심의 서비스 주체로써 참여함은 낮은 수준의 공공성을 의미
    - (보편성 확보) 소포럼에서 제시된 농산어촌, 산간도서 같은 사각지대에 서비스 제공이 가능할 때 정부의 책무인 공공성 명분 확보가 가능하다고 판단
    - (설립 근거) 보건복지부가 사회서비스원의 유사 사례로 제시한 일본사회복지사업단의 비즈니스 모델에 대한 평가를 선행
  - (기준 2: 공공사회서비스 일자리 창출) 신축시설 위탁은 신규 일자리가 맞지만, 기존 민간기관이 확보할 것으로 예상된 일자리라는 점에서 명분이 낮음
    - (신규 일자리) 17개 사회서비스원 설립으로 인한 본부직원 이외에 새로운 사업 분야 개발 및 지원을 통한 신규 일자리 창출이 요구
  - (기준 3: 종사자 처우) 소속 종사자의 고용안정성은 확보되지만, 종사자 처우가 수가 및 보조금 등 재정투입과 연계되어 있어 임금수준의 개선여지가 불투명
    - (처우 개선) 근로기준법 및 최저임금법에 위배되지 않는 수준의 처우개선을 위해서는 해당관련 사업의 예산 투입과 노무관리 등에 관한 검토가 필요
  - (기준 4: 재무건전성 제고) 추가적인 예산 투입 없이 근로기준법 등의 종사자

처우개선을 위해서는 수익성 제고방안이 필요하나 실현가능성에 의문이 존재

- (모델 개발) 현 사업구조에서 보육·요양시설·재가 돌봄 등 세부사업의 재무 건전성이 종사자 처우를 자체적으로 개선 할 수 있는지에 대한 검토 필요

○ (기준 5: 서비스 품질 제고) 서비스원 내 직원훈련 및 지원단의 사회서비스원 평가 기능이 존재하나 민간기관에 대한 전파력에서 의문이 제기

- (평가) 제공기관들의 서비스 평가 권한이 지자체에 있어 서비스원의 품질제고 노력은 (가칭)사회서비스원 소속 기관에 한정된다는 단점이 존재

□ (기준별 추가 검토 사항) 재도출한 (가칭)사회서비스원 5대 설립 기준을 충족시키기 위한 대안으로 각 설립 기준별 추가 사항을 검토

○ (공공성 확보) 일본사회복지사업단의 사업모형 검토와 산간도서 등 서비스 격차 발생 지역에 대한 서비스 제공 방안을 마련하기 위한 방안을 모색

- (일본사회복지사업단) 한국의 광역지자체와 같은 시도부현에서 특수법인을 설립하여 사회서비스 시설을 직접 운영하고 있으나 일본사회복지사업단의 지속가능성과 관련된 사업모델에 대한 자료는 부재
- (사각지대 보완) 설립 초기 사회서비스원 안착과정에서 신설기관 중심으로 사업 위탁은 가능하나, 사각지대 제거가능성은 불확실

○ (공공사회서비스 일자리 창출) 기존 시설위탁 이외에 사회서비스관련 신규 일자리 창출 영역이나 기능을 탐색

- (일자리 중복가능성) 보육·요양 등 신설기관 도입은 이미 검토되어 사회서비스원 도입여부와 관계없이 일자리 창출가능성이 높은 영역임
- (신규 창출 영역) 사회서비스원이 일자리 창출 영역에 포함되어 있는 만큼 사회서비스원 도입으로 인한 신규 일자리 창출 영역의 검토가 필요

○ (종사자 처우개선) 각 세부 사업들이 정부 수가나 인건비 보조에 의해 종사자 처우가 결정되는 한계점이 존재해 실현가능성에 대한 의문이 제시

- (실현가능성 타진) 근로기준법에 준하는 종사자 처우 항목 설정과 현 지원 체계상에서 가능한 지를 시뮬레이션을 통해 확인하는 과정이 필요

- (재무건전성 제고) 보건복지부는 서비스원 본부 재정지원 외에 추가 재정 투입을 고려치 않아 각 사업의 재무건전성 제고를 통한 종사자 처우개선을 추진
  - (실현가능성 타진) 이용자 기반의 수익구조와 종사자 기반의 인건비 하에서 사업의 지속가능성 가능여부를 판단하기 위한 시뮬레이션 작업이 요구
- (서비스 품질) 서비스 품질 확보 및 민간전파 기능에 대한 보완 필요성이 대두
  - (추가 검토) R&D, 컨설팅, 훈련 등과 관련된 대안검토가 요구

〈표 2-5〉 (가칭)사회서비스원 설립기준 도출과 관련 검토 사항

구분	회 의 내 용	추가 검토 사항
공공성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (하위수준) 일본사회복지사업단처럼 사회서비스 제공 주체로써 직접 참여</li> <li>○ (상위수준) 농산어촌·도서산간 등 사각지대에 보편적인 사회 서비스 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본사회복지사업단의 사업 안 검토</li> <li>○ 사각지대 사회서비스 제공 가능성 모색</li> </ul>
공공사회서비스 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (기존) 신축시설 위탁은 신규 고용창출이나 서비스원 설립 전 민간시설이 담당할 가능성이 높은 부분</li> <li>○ (신규) 사회서비스원 본부 직원 외 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신규 일자리 창출을 위한 신 사업 모색</li> </ul>
종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (방향) 근로기준법 등에 준하는 처우개선 추진</li> <li>○ (한계점) 각 세부사업의 수가 및 인건비 보조금의 근로기준법 위배 가능성 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근로기준법에 준하는 처우 항목 설정과 예산 투입 가능성</li> </ul>
재무건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (예산) 사회서비스원 본부 지원인력 이외에 추가적인 예산투입이 無</li> <li>○ (재무건전성) 각 세부사업별 수익 및 인건비 구조를 기반으로 지속가능성 확보를 위한 사업모델 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 사업모델 구축 시, 재무건전성 제고를 위한 핵심요인 도출</li> <li>○ 재무건전성 확보가 불가능할 경우, 보완방안 마련</li> </ul>
서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (초안) 사회서비스원에 의한 R&amp;D 수행, 종사자 역량 강화 교육, 표준운영모델 개발전파</li> <li>○ (수정안) 초안 이외에 사회서비스원의 민간 기관의 사회서비스 품질제고 유도 방안을 별도로 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙지원단의 역할과 민간기관의 서비스 질제고 방안 마련</li> </ul>



# 제 3 장

## (가칭)사회서비스원 사업모델 구축을 위한 벤치마킹

제1절 (가칭)사회서비스 구축 안과 일본사회복지사업단 비교

제2절 신규 벤치마킹 대안으로써 LH공사 검토



# 3

## (가칭)사회서비스원 사업모델 구축을 위한 벤치마킹

### 제1절 (가칭)사회서비스원 구축 안과 일본사회복지사업단 비교

#### 1. 개관

- (목적) 앞서 도출한 5대 설립기준과 복지부의 (가칭)사회서비스원 설립 안과의 부합여부를 파악하기 위해 사회서비스원의 유사 사례들에 대한 벤치마킹 분석을 실시
  - (벤치마킹) 정책이나 기업의 실패 가능성 해소를 위하여 신사업 안에 대해서 가장 근접한 조직이나 사업모델을 비교하여 지속가능성을 확보하는 분석 방법
  - (분석 대상) (가칭)사회서비스원의 유사사례로 제시된 일본의 사회복지사업단을 분석
  - (분석 내용) 1차적으로 보건복지부가 구축한 설립 안과 일본 사회복지사업단의 사업내용 등을 분석 후, 부적절 시 다른 대안모델을 검토
- (방법) 문헌 연구와 해외 출장, 전문가 인터뷰 등을 통해 기본 자료를 수집 후, 앞서 도출한 5대 설립기준과 관련된 검토사항을 중심으로 내용을 분석
  - (문헌조사) 보건복지부가 사회서비스포럼에 제출한 내용과 일본사회복지사업단에 대한 보건복지부의 출장보고서, 홈페이지 등의 정보를 검색
  - (해외출장) 9월 18일~20일, 약 3일간 일본 교토부와 오사카부 사회복지사업단에 대한 해외출장을 통해 관련 자료 및 담당자들과의 인터뷰를 실시
  - (경영분석) 수집된 일본사회복지사업단의 자료를 기반으로 비즈니스 캔버스 분석 등 비즈니스 모델 분석을 통해 설립기준과의 적합성을 파악
  - (대안모색) 일본사회복지사업단 외 대안모델은 앞서 설정한 5대 설립기준을 기반으로 국내 공공기관들 중 적절한 대안을 탐색

## 2. (가칭)사회서비스원 구축안<sup>1)</sup>과 일본사회복지사업단 비교

### 가. 보건복지부의 (가칭)사회서비스 도입 안

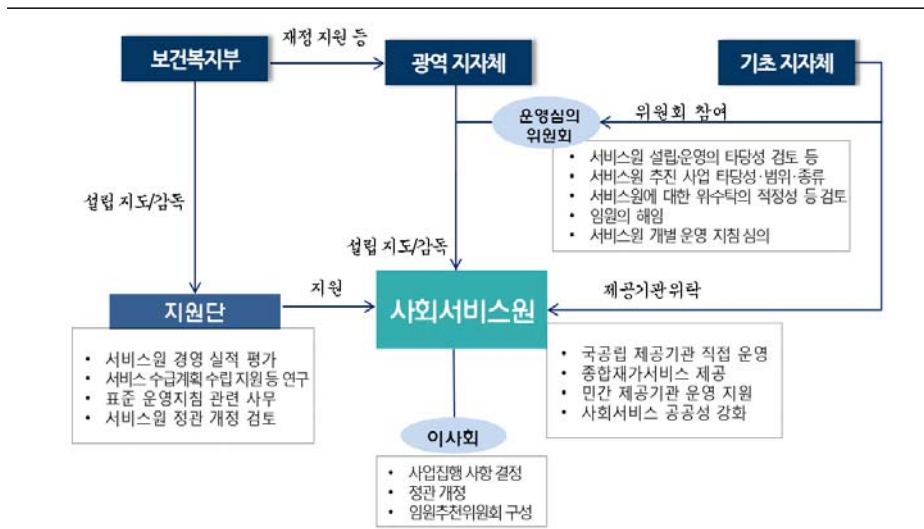
□ (설립 배경) 사회서비스 제공 인력에게 양질의 일자리 제공과 이용자 수요에 대응하는 보다 질 높은 사회서비스 제공

○ (목적) 이용자에게 직접 서비스 제공을 통해 지역·시설간 격차해소와 서비스 접근성 강화를 통한 이용자 만족도 제고, 서비스 제공인력의 직접 고용을 통한 일자리의 안정성 제고 및 교육훈련 등을 통한 전문성 향상

○ (운영주체) 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률」을 제정, 광역지자체 단위의 특수법인인 (가칭)사회서비스원을 설립

- 사회서비스원 추진사업의 타당성 등을 심의하기 위해 광역지자체 산하에 운영심의위원회와 사회서비스원 설립·운영을 지원하는 지원단을 복지부 산하에 설치

〈그림 3-1〉 (가칭)사회서비스원 운영체계 (안)



1) 보건복지부의 자료 “(가칭)사회서비스원 설립방안” (2018.10)을 참조해 작성



□ (공공성 확보) 직접 운영 사업과 민간 지원 사업, 그리고 공공성 강화지원 등 크게 3부분으로 구분

○ (직접 운영 사업) 국공립어린이집, 공립요양시설, 공립형 지역아동센터, 재가요양, 가사간병, 산모신생아 건강관리, 장애인활동지원 등

- (선정기준) 사회적 수요, 시너지효과, 규모화, 전년 대비 사업양이 대폭 증가한 사업, 일자리 처우의 열악성 등을 중심으로 선정
- (운영방식) 국공립시설의 경우 지자체 위탁을 통한 직접 운영, 재가서비스의 경우는 각종 재가서비스를 연계·통합하는 방식을 고려
- (단계별 도입) 2019년 국공립어린이집, 공립요양시설, 종합재가 사업을 4개 광역지자체에서 시범사업으로 시작, 사업범위를 점진적으로 확대
- (한계점) 제공시설 직접 운영으로 공공성의 기본 수준은 달성 가능하나, 농산어촌 등 사각지대 설립 등에 대한 계획은 부재

〈표 3-1〉 (가칭)사회서비스원의 단계별 사업 운영(예시)

구분		초기	안정기	확대기
직 접 서 비 스	시설	- 국공립어린이집 공립요양시설	- 다함께 돌봄 공립형 지역아동센터 초등돌봄교실	- 사회복지관
	재가	- 재가장기요양 노인돌봄서비스 장애인활동지원 가사간병방문지원	산모신생아건강관리 아이돌보미	- 장애아동가족지원 - 발달재활서비스
	공공 센터		- 정신건강복지센터 - 중독통합관리센터 아동보호전문기관 노인보호전문기관 장애인권익옹호기관	가정위탁지원센터
기타		사회복지시설 대체인력지원 사업	안전점검지원 인력수급정보제공 교육컨설팅	전달체계 개선

자료: 보건복지부(2018), 사회서비스포럼 제1차 회의 자료집

주: 재가사업의 경우, 복지부의 시범사업을 고려, 일부 도입사업 유형을 변경해 작성

- (민간 제공기관 지원) 시설 대체인력 지원, 인력정보 지원, 모델전파, 컨설팅지원, 안전점검 등이 포함
- (공공성 강화 지원) 시설설치 지원, 사회서비스 개발 및 보급, 지역 내 사회서비스자원 등에 대한 통계 수집 조사 등이 포함

〈표 3-2〉 (가칭)사회서비스원 운영사업 예시

구분	세부사업 명	사업 내용	
사회 서비스 직접 제공	국공립 어린이집	- 영유아 보호·양육·교육 제공 지원	
	공립 요양시설	- 노인의료복지시설 등에 입소한 노인에게 신체 활동지원 및 기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등 제공	
	다함께 돌봄	- 돌봄이 필요한 0~12세 아동에게 일사·긴급 돌봄, 방과 후 프로그램 연계, 등하원지원, 정보 제공	
	공립형 지역아동센터	- 아동 대상 종합적 복지서비스(보호·학습지도 등) 제공	
	초등 돌봄	- 방과 후 아동 대상 종합적 복지서비스(보호·학습지도 등) 제공	
	재가요양서비스	- 재가노인에게 노인생활 및 신상에 관한 상담 제공, 보호자 교육 등 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후생활을 영위토록 서비스 제공	
	가사간병서비스	- 저소득·취약계층에 대한 가사·간병 방문 서비스 지원	
	산모신생아건강관리	- 출산가정에 건강 관리를 파견하여 산후관리 지원	
	발달재활서비스	- 정신적·감각적 장애아동의 발달재활서비스 지원 및 정보제공	
	노인돌봄서비스	- 독거노인 등에게 가사·활동지원 등 맞춤형 복지서비스 제공	
	장애인활동지원	- 장애인 활동보조, 방문목욕, 방문간호 등의 서비스 제공	
	장애아동돌봄	- 장애아동 발달재활서비스, 언어발달지원, 양육지원	
	아이돌봄서비스	- 아이 보호 및 양육 서비스 제공	
	정신건강복지센터	- 정신질환의 예방, 상담, 재활 등 서비스 제공	
	중독통합관리센터	- 중독자의 조기발견·상담·치료·재활 및 사회복귀 지원	
	아동보호전문기관	- 아동학대 신속 조사 및 예방·방지	
	노인보호전문기관	- 학대피해노인의 발견·보호·치료 등을 신속히 처리하고, 학대를 예방	
	장애인권익옹호기관	- 학대피해 장애인의 지원 및 학대 예방	
	가정위탁지원센터	- 가정위탁보호 업무지원 및 가정위탁 활성화 도모	
지원	국공 립 기관	시설대체인력지원	- 서비스 제공인력의 휴가병가 등 권리 보장을 위해 대체인력 지원
		인력정보 지원	- 제공인력 정보를 제공해 신규채용 등이 적시에 이루어질 수 있도록 지원
		모델전파	- 서비스 운영모델, 매뉴얼 등을 전파해 민간 제공기관의 서비스 질 견인
		컨설팅 지원	- 소규모시설 대상으로 경영·재무회계·프로그램 컨설팅 등 민간 지원
		안전점검 지원	- 시설물 등 시설 안전관리 강화 등을 위해 안전점검 전문요원 등 지원
	공공 성 강화	복지 수급관리 지원	- 지역 사회서비스 수요·공급 예측 및 복지계획 수립 등 필요정보 제공
		시설설치 지원	- 노하우를 갖춘 전문가를 통해 사전 검토 등을 통해 무분별한 설치 예방
		서비스 개발 및 보급	- 지역 맞춤형 신규 서비스 개발(시험운영) 및 보급

구분	세부사업 명	사업 내용
	통계·조사	- 지역 내 사회서비스자원 등 통계 수집(조사) 및 분석

자료: 보건복지부(2018.10), (가칭)사회서비스원 설립방안

- (공공사회서비스 일자리 창출) 2019년~22년까지 국공립 시설운영 등으로 약 6.3만 명 고용과 17개 사회서비스원 본부인력 340명 외에 지원단에서 추가 고용창출이 예상
- (본부) 경영기획, 시설운영, 민간지원, 조사연구 등 4개 부서를 운영하며, 경영 기획과 시설운영, 조사연구 이외 민간지원 분야에서 추가 고용창출이 가능
  - (추가 창출 가능성) 시설설립 및 유지보수 사업의 인원 충원이 예상되나, 기타 사업에서의 일자리 창출은 부재
- (고용형태) 사회서비스원 본부 및 소속 시설 직원 등은 사회서비스원에서 직접 고용하는 형태로 운영
- (종사자 처우) (가칭)사회서비스원 직접 고용으로 고용안정성 제공
  - (선발) 기존 위탁 시설 종사자는 고용승계, 시설장은 공개모집을 통해 채용
  - (임금) 보육 등 임금 기준이 존재하는 경우에는 해당 기준을 적용하나 요양시설 등 임금기준이 부재한 경우에는 기준을 새롭게 마련
    - (임금체계) 공공기관 직무급제와 연계하여 기준을 개선
    - (재가 돌봄) 제공인력 당 다수 이용자 매칭을 통해 1일 6시간 근무를 기본으로 하는 고정월급제를 도입하되, 최저임금 이상과 숙련급 임금체계를 고려
    - (복리후생) 대체인력 운영으로 병가·휴가 등 근로기준법상의 근로자 권리를 보완하여 종사자 처우개선을 추진
- (서비스 품질 제고) 사회서비스원 자체의 품질 제고와 이를 지원하기 위한 보건복지부 산하 사회서비스지원단의 역할 2가지로 분류
  - (사회서비스지원단의 설립목적) 사회서비스원의 사업·운영을 효율적으로 수행하기 위하여 설립
    - (설립지원 및 표준운영지침 마련) 조직 구성, 직제, 정관 등 규정 및 제·개정

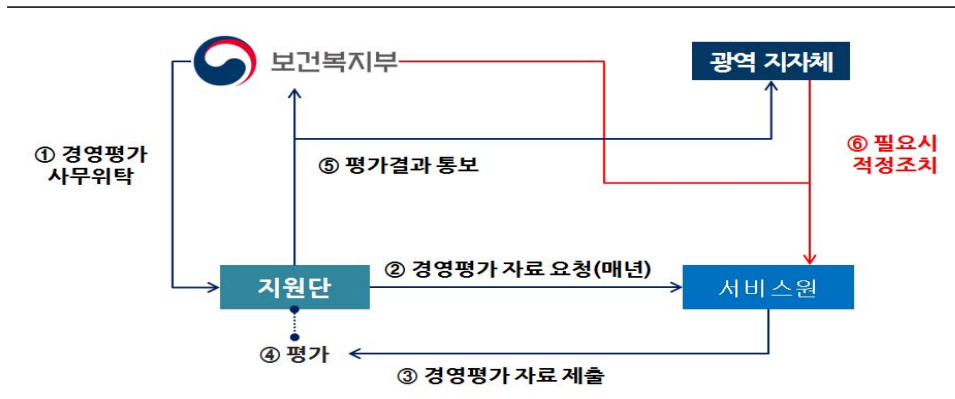
지원, 사회서비스원 운영사업 선정기준 마련, 사회서비스원의 경영·인사·노무·재무회계·임금 가이드라인 마련 등을 담당

- (평가) 사회서비스원 설립·운영 취지를 반영하여 양질의 일자리와 공공성 강화 및 질 제고 등을 위한 노력 여부를 평가

○ (사회서비스원) 서비스 질 관리에 필요한 정보 제공 및 운영모델 개발 등을 통해 서비스 품질을 제고

- (훈련) 서비스 제공인력·운영자 대상의 전문적·체계적인 역량강화 교육과 상시 모니터링을 통한 서비스 격차의 완화를 추진
- (정보 제공) 서비스 질 관리 정보(수요·공급 예측 등) 제공을 통해 지자체 공무원의 전문성을 보완
- (모델 전파) 재가서비스 분야 등에 표준·운영 서비스 모델을 개발·전파하여 서비스 질 향상을 도모

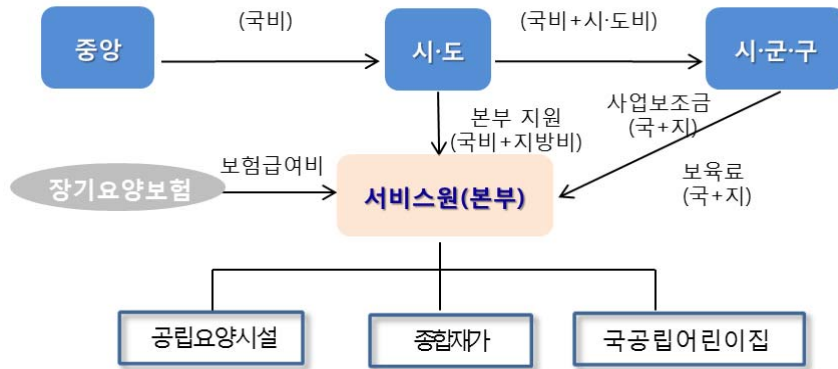
〈그림 3-2〉 (가칭)사회서비스지원단의 사회서비스원 평가 체계



□ (재무건전성) 광역지자체 사회서비스원 본부 인력예산은 국고에서 지원, 각 세부사업 운영에 관한 소요 재원은 현행 사업에서 편성되는 재원으로 소요

○ (서비스원 본부) 본부 운영에 소요되는 인건비, 사업비, 시설비 등에 관한 재정은 신규 사업으로 별도 국고 지원

〈그림 3-3〉 (가칭)사회서비스원 재정 운영(안)



자료: 보건복지부(2018.10), (가칭)사회서비스원 설립방안

- (소속 사업 시설) 지자체의 국공립 시설·센터, 재가서비스 제공기관 등은 현행 처럼 자체 수입을 토대로 운영
  - (종사자 처우 개선) 세부사업의 추가 예산이 미 책정되어 각 사업의 수지균형을 통한 지속가능한 운영모델이 필요하다는 문제가 존재
- (초기 사업비용) 국공립 위탁시설을 제공받는다 하더라도 초기 손익분기점까지 조달하는 데 필요한 수요자 확보 등의 리스크 보완 방안이 필요
- (비즈니스 모델) 비즈니스 모델 캔버스<sup>2)</sup>분석 결과, 국공립 위탁 시설의 자체 재무건전성 미확보 시, 종사자 인건비를 비롯한 비용 구조상의 문제가 발생
- (공급 측면) 종사자의 직접 고용과 최저임금 이상의 임금수준 유지를 위해 고정비 성격의 노무비 지출이 예상
- (수요 측면) 공실률 제고와 일반관리비 등의 규모의 경제를 통한 비용절감이 핵심 비즈니스 요건으로 미확보 시, 사회서비스원의 추가 예산 확보가 필요

2) 오스터 왈더와 피그뉴어(Osterwalder and Pigneur)가 비즈니스 모델의 핵심 구성요소 9개를 블록으로 도식화하는 비즈니스 모델 캔버스 (Business Model Canvas)를 제시 (자료: Alexander Osterwalder & Yves Pigneur, Business Model Generation, 2010)

- (핵심 사업구조) 시설위탁 외 별도로 경영효율성 추진이 가능한 공급인력과 모니터링 등 전사적 자원관리(ERP)시스템 구축 사업비 및 예산 지원이 필요

〈그림 3-4〉 (가칭)사회서비스원의 비즈니스 모델 캔버스

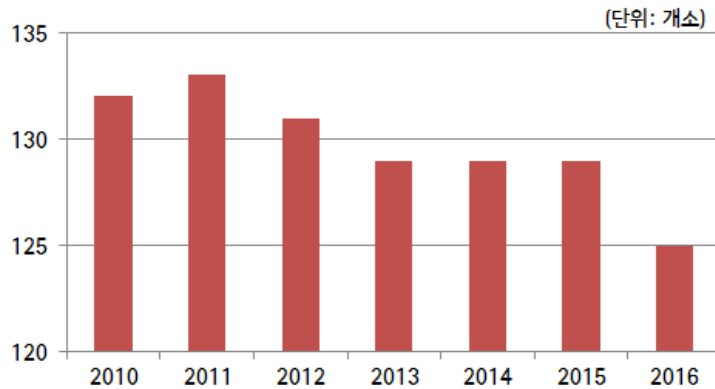
<p>〈Key Partners〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체</li> <li>· 민간서비스 기관</li> <li>· 사회서비스 지원단</li> </ul>	<p>〈Key Activities〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문서비스 제공 체계 유지·개선</li> <li>· 전문 인력, 전문 시설 확보</li> <li>· 지역서비스 현황 조사 및 사업개발</li> </ul> <p>〈Key Resources〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문서비스 제공 시설, 인력</li> </ul>	<p>〈Value Proposition〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요요자</li> <li>· 보편적, 안정적 서비스 제공</li> <li>· 시설의 공실률 제고가 주요 이슈</li> </ul> <p>· 공급자</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문성 유지</li> <li>· 안정적 일자리 제공</li> <li>· 고정 인건비 지출</li> </ul>	<p>〈Customer Relationship〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접 대면</li> </ul> <p>〈Channels〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육시설</li> <li>· 요양시설</li> <li>· 재가 돌봄 시설</li> <li>· 교육시설</li> </ul>	<p>〈Customer Segments〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자(수탁자)</li> <li>· 아동, 장애인, 고령자 등</li> <li>· 보호자(후견인) 포함</li> <li>- 공급자</li> <li>· 위탁 지자체(광역, 기초)</li> <li>· 민간제공 기관</li> <li>· 전문 인력 및 교육생</li> </ul>
<p>〈Cost Structure〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 본부 및 종사자 인건비</li> <li>· 운영관련 사업비(교육 및 일반관리비 포함)의 규모의 경제를 통한 절감</li> <li>· 시설관리비</li> <li>· 서비스 수요 등 조사비</li> <li>· 서비스 모니터링 시스템 구축 및 유지비</li> </ul>		<p>〈Revenue Streams〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별사업 자체 수입</li> <li>· 본부 운영 보조금</li> <li>· 수요확보를 통한 공실률 제고</li> </ul>		

## 나. 일본사회복지사업단 개관

- (설립 배경) 2차 대전 후 사회복지서비스 제공기관의 부재로 정부가 직접 아동·장애인·노인 등에 대한 사회복지서비스 제공을 목적으로 광역 지자체가 직접 설립한 사회복지법인
- (근거) 「사회복지법」 제31조 및 「사회복지사업단 등의 설립 및 운영기준에 대하여」(후생노동성 지침) 등에 근거
- (연혁) 사회복지사업법 제정('51년) 이후 개별 지자체별로 사회복지사업단을 설립·운영하고 있으며, 후생노동성이 사회복지사업단 기준을 제정('71년)
- (주체) 도도부현·지정도시(인구 50만 이상)·중핵시(인구 20만 이상) 등에서 사회복지사업단을 직접 설치·운영

- (사업단 수) 2010년 132개소 → 2013년도 129개소 → 2016년도 125개소<sup>3)</sup>로 점차 감소 추세

〈그림 3-5〉 일본사회복지사업단 추이 (회계연도 말 기준)



자료: 일본 후생노동성, 厚生統計要覧 平成29年度.

- (최근 동향) 공공중심에서 민간의 생산성과 모델로 전환하고 있으며, 민간전환 사회복지사업단은 재무건전성 확보를 위해 공공성을 어느 정도 포기하는 추세
- (유형) 최근 일본사회복지사업단은 도도부현 중심의 공설직영 사회복지사업단과 공설민영 사회복지사업단으로 그 유형이 2분화
  - 공설직영 사회복지사업단은 재무건전성 악화에도 공공성 측면의 사업을 전개하는 반면, 공설민영은 재무건전성 확보를 위해 어느 정도 공공성을 포기
- (공공성 확보) 도도부현이 위탁한 국공립 시설(아동, 노인, 장애인 등)의 직접 운영만 가능하며, 보육 등 기초지자체에서 운영하는 사업에서는 위탁시설 자격으로만 참여
- (제도) 일본의 경우 지자체 설치 사회복지시설은 지자체 직영이 원칙이나 99년, 제도 개혁이후 경영효율화와 지역 현황을 고려해 민간위탁도 가능
  - (제도개혁) 1999년 사회복지기초 구조개혁에 따라 종전의 사회복지사업을

3) 일본 후생노동성, 厚生統計要覧 平成29年度.

시설위주의 ‘조치위탁’에서 이용자와 제공자간의 ‘계약관계로 전환’

- (제공기관) 직영이외에 사회복지사업단 위탁, 우수 사회복지법인<sup>4)</sup>(일부 사무조합<sup>5)</sup>, 기초 자치단체 공동설립 사회복지법인 등에게 위탁이 가능

○ (사업) 도도부현 위탁시설 3천개 소 이외에 의료복지, 개호보험, 방문간호, 지역포괄 케어센터, 마을가꾸기 등 지역사회 지원기능도 포함

- (부수사업) 시설 직접 설치·운영, 민간시설 대상 대부사업, 시설직원 연수, 기타 사회복지사업에 대한 지도조성 사업 등 수행
- (공공성 주도 사업) 공설직영 사회복지사업단의 경우, 지역에서 민간이 재무건전성 확보가 어려운 사업(학대아동, 중증 장애인 돌봄 등)을 담당

※ (교토 부 사회복지사업단 사례) 민간진출이 어려운 방과 후 장애아동 지원, 시각장애인 요양 홈, 농촌산간, 중증노인 등을 담당, 민간사업 중 품질이 낮거나 新사업만을 운영 후, 서비스 운영모델을 민간에게 제시

○ (진출영역 선정) 보육과 같이 기초지자체 관할사업은 최대한 자제하고, 광역지자체가 직접 운영하는 사업 중심으로 운영

- (보육) 기초지자체 소관 사업에는 광역지자체 사회복지사업단이 위탁기관으로만 참여 가능하고, 기초지자체와 보육관련 광역지자체 연계는 부재

〈표 3-3〉 일본 보육서비스 현황

구분 기준	공설직영 어린이집	공설민영 어린이집
운영비중	- 전체 어린이집 중 10% · 시골, 산간 등 사각지대	- 전체 어린이집 중 90% · 도시 중심
종사자	- 전원 공무원 · 연공제 임금체계 - 지방교부세로 인건비 지원 100% - 종사자 처우개선을 위한 지원금 부재	- 민간인 · 지자체에서 지시하는 임금체계는 부재 · 직무급
서비스 품질	- 서비스 품질 모니터링은 감사로 대체 · 문제발생 시 면허 취소 등	

자료: 일본 교토시 청소년보육과 인터뷰 결과

4) 수탁시설과 동일·유사시설을 10년 이상 양호하게 직영한 실적과 수탁시설의 시설장도 동일·유사시설에서 10년 이상 양호한 실적으로 근무한 경력이 있어야 함

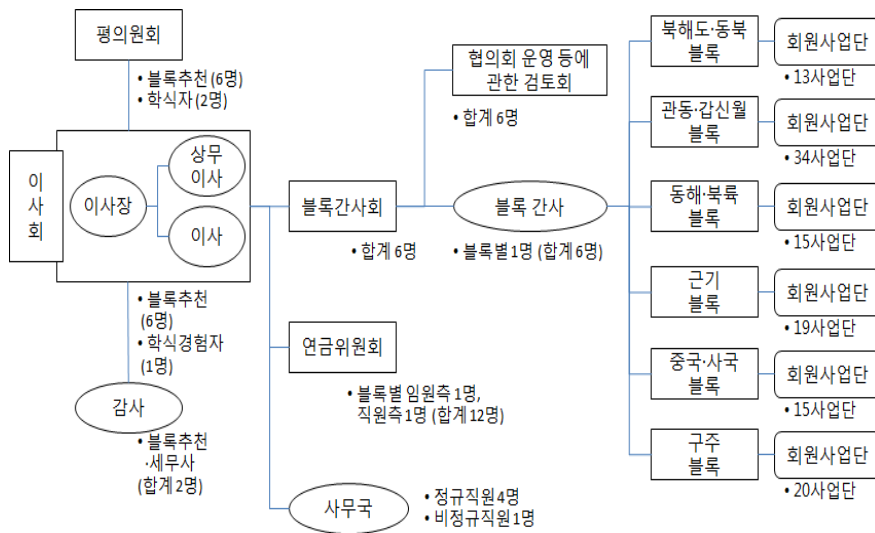
5) 지자체 공동사무 처리를 위해 일본 「지방자치법」 284조에 따라 설립된 조합



- (공공사회서비스 일자리 창출) 총 직원은 약 5.5만 명으로 사업단 당 평균 440명을 고용하고 있어 타 민간법인 당 고용인원 평균 100여명 보다 약 4.4배 많음
  - (본부 인력) 약 20명 내외로 시설의 예산 관리, 인재채용 및 육성, 거버넌스 구축 등의 업무를 수행
- (종사자 처우) 공무원 이외 민간 직원의 임금 수준은 공무원 보다는 낮지만 기타 민간 법인 수준과는 동일한 수준
  - (임금수준) 동경도 사업단의 경우, 23개구 지자체 공무원의 80% 수준이며 공설 직영시설의 경우, 후생노동성으로부터 처우개선 보조금을 수령
    - 경영수익, 연수 참가, 자격증 소지여부에 따라 임금이 가산
  - (임금체계) 공무원은 호봉제, 사업단은 직무급 체계를 유지
  - (정년) 60세 정년보장, 65세까지 퇴직 후 재고용이 운영
  - (퇴직연금) 사업단의 임직원이 퇴직 후 생활 안정을 도모할 목적으로 60세부터 지급기간 5년 혹은 10년의 연금제도를 운영
    - 2017년 3월 기준, 가입사업단은 64개소, 가입자 수는 14,396명, 연금수급자수는 3,324명이며, 급여의 15/1000은 개인이, 15/1000은 법인이 부담
  - (후생자금대부) 임직원의 주택 신축·수선, 차량구입, 교육비, 생활비 등 목적으로 최고 500만 엔을 연리 2.3%로 대부하는 사업을 실시
- (서비스 품질 제고) 중앙정부 및 광역자치단체, 광역사회복지사업단, 전국사회복지사업단협의회 등 4개 주체가 개별수준에서 실시
  - (지자체 및 중앙부처) 후생노동성은 사회복지법인 운영 및 감사기준 만을 제시하고, 광역지자체는 후생노동성 기준에 따라 감사 실시 및 재정을 지원
  - (전국사회복지사업단협의회) 사회복지사업단들의 공통현안 협의와 직원의 자질 및 처우 향상을 목적으로 1974년 발족된 민간 사회복지법인
    - (조직운영) 사회복지사업단 116개소를 이사회 산하 전국 6개(북해도·동북, 관동·갑신월 등) 블록 간사회와 연금위원회, 사무국으로 구성

- (운영사업) 조사연구, 연수(지도자육성, 사회복지법인회계), 사업단 경영지원, 사업단 임직원의 복리후생(연금공제사업, 후생자금대부사업), 홍보 등

〈그림 3-6〉 일본 전국사회복지사업단협의회 조직도 (2017년 7월 현재)



자료: 일본 전국사회복지사업단협의회, 홈페이지.

○ (사회복지사업단) 모니터링 제도로 감사제도 등을 운영하고, 서비스 다양화와 대체인력제도 등 자체적으로 서비스 품질 제고 방안을 마련해 운영

- (품질 제고) 교토 및 오사카부 사회복지사업단은 사업단 직영이 민영보다 서비스 품질에서 우수하다는 증거가 부족해 자체적으로 품질 제고에 노력
- (상품 개발) 오사카부 사회복지사업단은 수혜자 1인에 대해 전담 종사자가 방문요양, 주간·단기 서비스 등을 모두 제공하는 소규모 다기능 거택개호 서비스를 운영

〈표 3-4〉 일본 오사카부 사회복지사업단의 거택개호서비스 현황

구 분	주요 내용
정원 및 시설	- 등록정원(방문요양) 25명, 주간서비스 15명/1일, 단기거주서비스 5명/1일 - 시설: 1인실을 운영하되, 여분 1인 실 등 총 6 호실 운영
운영일	- 연중무휴, 이용시간 8:45~17:30
대상	- 미노시 재택보호 대상자, 개호보험인정 등급자
서비스 내용	- 개호보험 1~5등급 노인 대상으로 방문요양, 단기보호, 주간보호서비스를 통합 제공
서비스 장점	- 갑자기 단기 서비스를 이용하고자 할 때 대기하지 않고 사용 가능 - 회원가입을 전제로 개호보험에서 보장하는 급여 총액을 청구해 운영에 용이 - 3개 서비스 간 제공자가 바뀌는 불안제거를 위해 1인이 3개서비스를 제공
서비스 단점	- 개호서비스의 일부를 이용 시, 자기분담금과 비 급여 등이 부담으로 작용 - 사업시작 10년 후에도 오사카부 미노시의 다기능형사업소는 3개소뿐
서비스 이용료	- 등급에 따라 차별적이지만 회원으로 가입 시, 서비스 종류와 이용횟수에 상관없이 보장된 이용료 전액(개호보험+자기부담)을 사업소가 보장 · 1등급(경증): 월 이용료 55,837엔(보험 50,253엔+본인부담 5,584엔) · 5등급(중증): 월 이용료 343,006엔(보험 308,705엔+본인부담 34,301엔) · 비 급여: 식비 1일 1,340엔, 숙박 1일 2,500엔, 30일 식사숙박 시 115,200엔

자료: 일본 오사카부 사회복지사업단(2018)

- (재무건전성) 관리비용 절감과 독립채산제에 의한 수익의 전출입으로 재무건전성을 제고하고 있으나, 공설직영 사업단은 적자분에 대해서 재정지원으로 충당
- (예산) 사업단 설치·운영 주체가 동일(도도부현 등)하기 때문에 예산 편성은 도도부현에서 하고 수탁기관인 사업단이 집행하는 구조
- (자체수입) 복수의 위탁시설 내 직원교류, 시설 집단화 운영(운영비용 총괄 운영), 사무 집중화 등을 통해 유기적으로 재무건전성을 제고
- (적자발생) 공설직영 사회복지사업단에서 공공성 강화사업으로 적자가 발생할 경우, 도도부현에서 지정관리 위탁비용으로 적자 분을 지원
- (공설민영) 개별사업의 전출입이 가능한 사업만 운영하여 적자 분 발생 시, 수익이 발생한 기관의 이익을 적자가 발생한 기관에 투입
  - (회계처리) 관리비용 절감(사무비용, 급식, 청소, 보수 관리 등은 사무국에서 일괄계약)을 위해 각 시설의 회계를 사무국에서 통합 관리

〈표 3-5〉 일본 사회복지사업단 운영 현황 : 공설민영기관과 민설민영기관의 비교

구분	교토 부 사회복지사업단(공설직영)	오사카 부 사회복지사업단(공설민영)
공공성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성: 대표는 공무원, 종사자는 일반인</li> <li>- 방향: 공공중심에서 민간의 생산성과 모델로 전환</li> <li>- 기능: 사업기능 강화 후 운영·관리 노하우를 지정관리 기관들에게 전수</li> <li>- 사업: 민간진출이 어려운 사업(예: 방과 후 장애아동 지원, 시각장애인 요양홈, 농촌산간 등)을 담당</li> <li>· 민간사업 중 질 낮은 사업이나 신사업을 운영 후, 서비스 운영모델 제시</li> <li>· 중증노인 등 사각지대 서비스 제공</li> <li>· 민간이 수익을 얻기 어려운 사업 발굴</li> <li>· 필요한 경우, 민간시설에 서비스 제공형태 연수 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구성: 대표와 종사자 모두 일반인</li> <li>- 공설직영 시기에는 공공성 확보 사업을 추진하였으나 공설민영 후 재무건전성 제고를 위해 사각지대 사업 등은 최소화</li> </ul>
종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 초기 공무원 규정에 의한 연공제</li> <li>- 지정관리 사업 도입 후, 임금체계가 직무급으로 전환</li> <li>- 60세 정년보장, 65세까지 퇴직 후 재고용</li> <li>- 후생노동성으로부터 직원 처우개선 보조금 수령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민영화 이후 직무급으로 전환하여 종사자 임금수준은 하락</li> <li>- 커리어 향상 개선 및 가산을 받을 수 있는 사업을 다양하게 운영</li> </ul>
재무건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경영수익, 연수 참가, 자격증 소지여부에 따라 임금이 가산</li> </ul>	
재무건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공 개별사업의 적자 분을 교토 부가 지정관리 위탁비용으로 충당</li> <li>- 교토 부 외 기관은 재무건전성 제고를 위해 대부사업을 하는 곳도 있음</li> <li>- 건비 절감이 재무건전성 제고 연결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업단 운영을 위해 개별사업 중 적자 분은 수익의 전출 등 통합회계를 통해 보전</li> </ul>
서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관리비용 절감(사무비용, 급식, 청소, 보수 등) 관리 등은 사무국에서 일괄계약</li> <li>- 각 시설의 회계를 사무국에서 통합 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직영이 서비스 질을 담보로 하지 않음으로 서비스 내용과 금액을 차별화시켜 이용자 선택권을 강화하기 위해 노력</li> </ul>
서비스 품질 제고		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설은 최소기준 인원 배치를 원칙으로 하나, 특별양호노인홈 등 추가인력이 필요한 경우를 위하여 대체인력제도를 운영</li> </ul>

□ (비즈니스 모델) 재정기반의 광역지자체 직영사업을 위탁받아 운영하되, 관리비 절감과 다수의 시설운영을 통한 수익의 전출입 활용, 이외 정부보조금으로 운영

○ (공급 측면) 민영화 이후 임금체계 개선 등을 통해 인건비 절감이 주요 이슈가 되면서 개인역량에 따른 직무급을 도입

○ (수요 측면) 공설직영의 경우, 민간법인이 진출을 어려워하는 사업에 선도적으로 진출하여 공공성을 확보

- (재정 구조) 독립채산제 운영으로 각 시설별 회계처리 후, 적자시설의 경우, 흑자시설의 수입 분을 전출하여 손실을 보완하는 체제를 구축
- (인건비) 후생노동성이 일부분 종사자 처우개선비를 지원

〈그림 3-7〉 일본 사회복지사업단의 비즈니스 모델 캔버스

〈Key Partners〉	〈Key Activities〉	〈Value Proposition〉	〈Customer Relationship〉	〈Customer Segments〉
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 위탁 광역 지자체</li> <li>· 지역사회</li> <li>· 전국사회복지사업단협의회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문성 높은 서비스 전달 체계</li> <li>· 우수 인력 확보</li> <li>· 관리 효율성 (운영비 절감)</li> <li>· 수탁시설 획득 마케팅</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문성 지닌 우수한 서비스</li> <li>· 시장 경쟁력 있는 서비스</li> <li>· 지역 실정 반영된 활동 전개 (선도사업 진행)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접 대면</li> <li>· 민간법인과의 네트워크 형성 (공적기능 수행)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요자(수탁자)</li> <li>· 아동, 장애인, 고령자 등</li> <li>· 민간 진출이 어려운 사업 담당</li> </ul>
	〈Key Resources〉		〈Channels〉	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광역지자체 고유 사업 위탁</li> <li>· 전문서비스 제공 시설, 인력</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 위탁시설: 사회복지시설</li> <li>· 교육시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공급자</li> <li>· 전문 인력 및 교육생</li> <li>· 부대사업 공급자</li> </ul>
〈Cost Structure〉		〈Revenue Streams〉		
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금 (*민간법인 직원과 동일 수준)</li> <li>· 운영비: 사업비, 사무비 등</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 위탁료(수탁시설 운영비용)</li> <li>· 후생노동성의 직원 종사자 처우개선비 지원</li> <li>· 연금 등 공제조합사업운영으로 인한 복리후생 지원</li> </ul>		

## 다. (가칭)사회서비스원과 일본사회복지사업단 비교

- (검토 결과) (가칭)사회서비스원의 유사사례로 제시된 일본사회복지사업단을 비교 평가한 결과, 일자리 창출 분야를 제외한 공공성 확보 등 4개 설립기준에서 부적합한 것으로 판단됨
- (분석 기준) 앞서 설정한 (가칭)사회서비스원 5대 설립기준을 중심으로 일본 사회복지사업단의 현황과 역할을 비교

- (공공성 확보) 광역지자체 산하 사회서비스 제공기관이라는 점에서 공통적이거나 진출 사업 영역에서 차이점을 가짐
  - (근거) 사회서비스원은 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률」 제정기반 하에, 일본사회복지사업단은 「사회복지법」 제31조 및 「사회복지사업단 등의 설립 및 운영기준」에 근거한 광역지자체 산하 법인이라는 점은 공통점
  - (도입 배경) (가칭) 사회서비스원은 민간 중심의 제공기관 정책을 공공 중심으로 전환하는 반면, 일본사회복지사업단은 공공에서 민간의 생산성 모델로 전환하는 추세
  - (지자체 사업) 사회서비스원은 기초지자체 산하에 운영심의위원회를 두어, 기초지자체 사업의 위탁을 추진 중이나, 일본사회복지사업단은 광역지자체의 통제를 받는 사회서비스 사업만 운영
  - (사각지대) (가칭)사회서비스원은 신규기관 중심으로 사업에 진출하나, 일본 공설직영 사회복지사업단은 농산어촌 등 사각지대에 서비스 제공
  - (재무건전성) (가칭)사회서비스원은 종사자 처우개선을 위해 재무건전성 제고가 가능한 시설위주로 운영하나, 일본 공설직영 사회복지사업단은 수익성이 낮아 민간이 진출하기 어려운 사업 등에도 진출
- (공공사회서비스 일자리 창출) 종사자 직접 고용과 본부 인력의 구축, 종사자들의 훈련 실시 등을 통해 일자리를 창출한다는 점에서 공통적임
  - (新일자리 창출) 2기관 모두 기존 인력의 직접 고용을 통한 일자리 창출이기 때문에 완전한 신규 일자리 창출은 거의 미미
- (종사자 처우) (가칭)사회서비스원의 경우 임금 상승을 추구하는 반면, 일본사회복지사업단에서는 인건비 하락이 발생한다는 점에서 차이
  - (고용보장) 2기관 모두 종사자의 고용안정성을 보장한다는 점에서는 동일하나, 일본사회복지사업단은 정년보장이 존재
  - (임금수준) (가칭)사회서비스원은 최저임금 이상의 임금수준과 숙련 가산수당 지급 등 임금상승을 추진하지만 일본사회복지사업단은 공설직영에서 공설민영으로 전환되면서 종사자 임금이 직무급으로 변경되어 감소

- (복리후생) (가칭)사회서비스원은 중앙부처로부터 처우개선 비용 등 지원이 없으나, 사회복지사업단은 존재하고, 기타 전국사회복지사업단협의회를 통해 퇴직연금, 후생자금 등의 지원이 존재
- (서비스 품질) (가칭)사회서비스원은 중앙부처의 경영평가 등 직접 통제대상이 존재하나, 일본사회복지사업단은 중앙부처의 지원 조직이 부재
  - (지원기관) 일본은 전국사회복지사업단협의회가 존재하나 이는 민간기관이며, 자체 조사연구 등을 통해 품질제고 노력을 지원한다는 점에서 차이
- (재무건전성 제고) (가칭)사회서비스원은 소속 시설에 대한 추가 재정 투입을 고려하지 않으나, 일본사회복지사업단은 공공성 강조 사업의 경우, 별도 보조금을 지원
  - (회계 관리) 독립채산제 기반 하에 관리비용 공통지출로 인한 비용 절감과 인력 재배치 등을 통한 매출 확대, 전출입을 통한 재무건전성 확보는 동일
  - (공공성 강조 사업) 재무건전성이 보장되지 못하는 사업은 공설직영 사회복지사업단이 운영하며, 이를 보완하기 위해 광역지자체로부터 예산을 수령
  - (별도사업 추진) 사회서비스원은 재무건전성 확보를 위한 신규 사업진출이 필수적이며, 일본사회복지사업단은 기본적으로 위탁비용 충당이 가능하나, 위탁 사업에 지장을 주지 않는 범위에서 별도 사업 전개가 가능

〈표 3-6〉 (가칭)사회서비스원과 일본사회복지사업단 비교

구분	일본사회복지사업단	(가칭)사회서비스원
공공성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (방향) 공공에서 민간 생산성모델로 전환</li> <li>- (법적 위상) 도도부현 산하 사회복지법인</li> <li>- (주요사업) 도도부현 관할 시설 위탁</li> <li>- (공공성 강조사업) 농산어촌 등 사각지대 및 재무건전성 확보가 어려운 사업 진출</li> <li>- (기타사업) 조사연구를 제외한 훈련, 시설관리 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (방향) 민간중심에서 공공중심의 고품질 서비스 제공 체제로 전환</li> <li>- (법적위상) 광역지자체 산하 특수법인</li> <li>- (사업) 기초 자치단체 국공립시설 위탁, 이를 위해 지자체 산하에 운영심의위원회 설치</li> <li>- (공공성 강조사업) 신규시설 중심</li> <li>- (기타사업) 조사연구, 훈련, 시설관리 등</li> </ul>
공공사회서비스 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (인력) 총 직원 5.5만 명,</li> <li>- (사업단) 본부 평균 20명</li> <li>- (신규 일자리) 민영화로 인해 기존 인력 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (인력) 어린이집 등 최대 6.3만 명 예상</li> <li>- (사업단) 본부 평균 20명</li> <li>- (신규 일자리) 기존 인력 직접 고용으로 신규</li> </ul>

52 (가칭)사회서비스원의 사업운영모델 마련 연구

구분	일본사회복지사업단	(가칭)사회서비스원
		일자리 창출 제약
종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (고용) 직접고용, 만 60세 정년·만 65세 까지 퇴직 후 재고용</li> <li>- (임금수준) 사업단 직원은 민간과 동일 수준이며, 유사·동일시설, 직종별로 동일한 임금 기준 적용이 가능</li> <li>- (복리후생) 전국사회복지사업단협의회에 참여한 사업단의 경우, 연금공제, 후생자금 대부분을 활용해 임직원의 복리후생 도모</li> <li>- (처우개선) 종사자 처우개선비가 후생노동성으로부터 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (고용) 본부·시설 직원 직접 고용</li> <li>- (임금수준) 시설별 재정지원 수준차이로 임금 격차 발생</li> <li>- (복리후생) 숙련급 체계에선 숙련급별 가산수당이 필요하지만 이와 관련된 예산조달 계획 등은 부재</li> </ul>
서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부: 사회복지법인 운영 및 감사기준만을 제시</li> <li>- 광역지자체는 감사, 직접 지원기관은 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부의 사회서비스지원단을 통해 사회서비스원의 서비스 품질 제고</li> </ul>
재무건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위탁비용으로 충당</li> <li>- 재무건전성 제고를 위한 관리 비용 절감과 전출입이 가능한 사업 포트폴리오 구축</li> <li>- 공공성 강조사업의 경우, 지정위탁관리비용으로 수익 부족분 충당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립 시설·센터, 재가서비스 제공기관 등의 자체 수입 확보가 필요</li> <li>- 추후 재무건전성 확보를 위한 비용절감(규모의 경제성) 또는 신규사업진출이 요망</li> </ul>



## 제2절 신규 벤치마킹 대안으로써 LH 공사 검토

### 1. 개관

- (목적) 보건복지부의 (가칭)사회서비스원의 구축 안을 효과적으로 달성할 수 있는 벤치마킹 대안으로 LH공사를 선정하고 5대 설립기준을 중심으로 적합성을 검증
- (일본사회복지사업단) 사회서비스원 5대 설립기준에서 공공사회서비스 일자리 창출 분야만을 제외한 4대 기준에서 부적합
  - (공공사회서비스 일자리 창출) (가칭)사회서비스원과 일본사회복지사업단은 기존 인력 중심의 고용 중심일 뿐 신규 일자리 창출 요건에는 부적절
- (신규 대안 탐색) 본고에서는 앞서 설정한 5대 설립기준을 기반으로 (가칭)사회서비스원의 새로운 벤치마킹 대안을 탐색한 결과, LH 공사를 선정
  - (검토) 신규 벤치마킹 대안으로 보건복지부의 중앙자활센터 등을 검토했지만 기존 민간기관과의 경쟁, 재무건전성 확보 등에서 부적합하여 제외함

### 2. 한국토지주택공사(LH공사) 현황

- (설립 배경) 한국토지주택공사는 한국주택공사와의 합병기업으로 민간기업의 과다한 시장경쟁으로 인한 서민들의 주택복지를 위해 설립된 공기업
- (한국주택공사) 1960년 대 정부가 건설업자들의 폭리를 막고, 양질의 값싼 주택을 공급한다는 취지로 설립
- (한국토지공사) 1978년 땅값 폭등과 주택난이 심각한 사회문제로 대두되자 기존의 토지금고를 한국토지개발공사로 변경하고 택지지구를 개발
- (LH공사 설립목적) 토지 취득·개발·비축·공급, 도시의 개발·정비, 주택의 건설·공급·관리 업무 수행으로 국민주거생활의 향상과 국토의 효율적 이용
- (설립근거) 한국토지주택공사법에 근거해 설립되었으며, 공공기관(준시장형)의 법적 법인으로 주무부처는 국토교통부

○ (주주현황) 2017년 기준으로 정부(기획재정부, 국토교통부)가 84.8%, 산업은행 12.7%, 수출입은행 2.5%로 전액 중앙 정부 및 산하 공공법인 소유

□ (공공성 확보) 주택공급 및 신도시 건설 등 민간 경쟁시장 진출 이외에 서민 주택복지를 위한 임대아파트 건설 및 분양, 관리사업 등에 진출

○ (도시 조성) 정부기관이 국민의 주택난 해소를 위해 신도시 개발과 서민 주거 안정을 위한 공공임대 아파트 및 민간임대주택의 공급을 촉진

- (신도시 건설) 도시지역의 시급한 주택난을 해소하고 체계적인 도시개발을 도모해 쾌적한 도시환경 조성과 공공복리를 증진

- (공공임대 아파트) 저소득층의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하고 무주택자의 주택마련을 촉진하여 국민의 주거생활에 이바지

※ 임대주택 신규 공급: 63,442호('14) → 81,467호('15) → 97,082호('16)

- (민간지원) 민간임대주택의 공급촉진 및 국민의 주거생활 안정

○ (주거 복지) 도심 내 최저소득 계층의 현 생활권 주거지원, 부도주택 임차인 주거안정, 사회취약계층 및 대학생 주거비 부담 해소 등을 추진

- 전세자금 지원 등으로 서민 주거비 부담 완화를 통해 수요자 맞춤형 생활지원서비스 제공

○ (국책개발) 개성공단 등 정부가 정책적으로 추진하는 산업단지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형적인 국토개발 및 산업발전을 촉진

○ (도시재생) 열악한 기반시설과 노후·불량건축물 밀집지역의 주거환경 개선, 도시기능 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역의 도시환경 개선 등을 추진

- 도시 내 임대주택 수요는 늘어나는 반면에 가용 토지는 절대부족인 상황을 타개하는 방편으로 노후주택을 개량 후 임대주택으로 공급

○ (토지비축) 투기수요 억제를 위해 공공목적에 필요한 토지 확보, 이전공공기관의 종전부동산 매입을 통한 지방이전 재원 마련 및 혁신도시의 활성화를 추진

○ (기타 투자) 공공임대아파트 건설 및 관리, 재원 조달, 국가사업 지원을 위한

## 자회사 및 기관을 설립

- (투자 및 출자기관) 주택관리공단(임대주택관리), 한국건설관리공사(감리), 공공임대 위탁관리부동산투자회사(공공임대 리츠), 개성공단(한누리) 등
- (인력양성) 사내 4년제 대학으로 LH토지주택대학을 설립, 토지·주택 분야의 전문 인력을 양성 (교육과학기술부 설치인가)

〈표 3-7〉 LH공사의 주요 사업 현황

(단위: 10억 원, %)

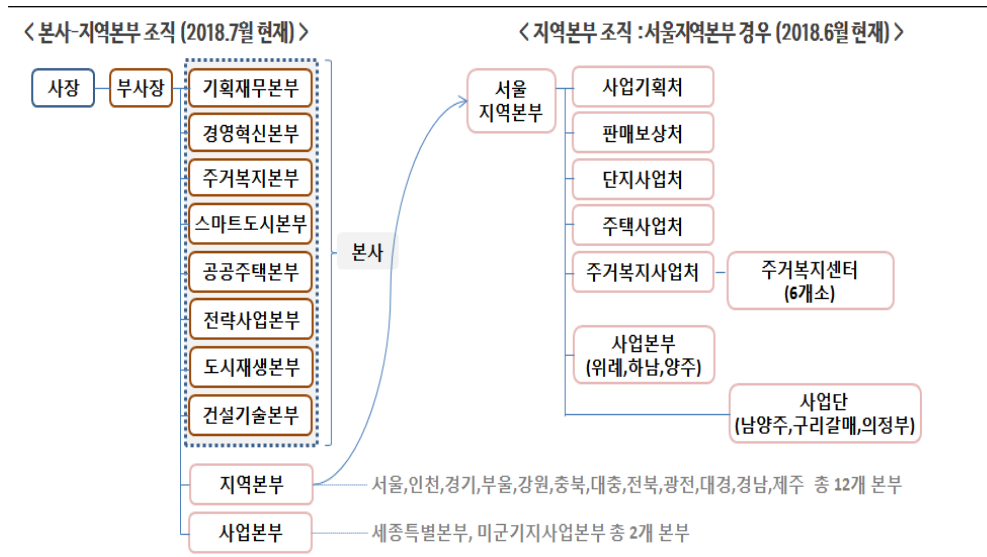
사업구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2017년 비중
도시조성	15,045	12,532	13,530	13,562	12,374	63%
국책개발	3,632	2,981	2,807	2,170	1,276	6%
경제기반	1,878	1,253	1,694	1,437	1,823	9%
도시재생	703	660	926	936	666	3%
토지비축	453	337	110	110	387	2%
주거복지	2,336	2,221	2,514	3,048	3,217	16%
합계	24,046	19,984	21,580	21,262	19,745	100%

자료: LH공사(2018), 홈페이지

- (공공사회서비스 일자리 창출) 2018년 3월 말 기준, 본사와 지사를 포함해 총 8,084명을 직접 고용하고 있으며 이 중 남성은 5,835명, 여성은 2,249명으로 파악
- (본사) 2018년 7월 기준으로 총 8개 본부로 운영되고 있으며, 이중 기획재무 본무 및 경영혁신 본부 2개 본부를 제외한 6개 본부가 사업 본부임
- (지역본부) 세종시와 미군기지 2개를 포함해 총 12개 지역본부가 운영 중이며, 각 지역별로 주거복지 등 5개 사업 처와 사업본부 및 사업단이 운영 중
- (업무분장) 본사의 경우, 주요 사업 운영과 관련된 기획과 성과관리, 그리고 정책 및 전략 사업 담당 조직이 운영 및 기술 개발 등을 담당
  - (지역본부) LH공사의 본사업인 ① 사업후보지관련 업무, ② 택지·공공주택·산업·물류·경제자유구역·도시개발·혁신도시·지역종합개발사업 등 개발 관련 업무, ③ 주거복지, 주택임대사업 및 임대주택자산관리, ④ 부도주

택, 재개발, 재건축 임대 등 매입 비촉업무 ⑤ 주거환경개선, 재개발/재건축, 도시환경정비 등 도시재생사업 관련 업무 ⑥ 주택건설사업 관련 업무 ⑦ 비촉 토지, 수탁보상, 지가조사, 정보화 등 국토관리업무 등을 담당

〈그림 3-8〉 LH공사의 본사·지역본부 기구 및 업무분장



○ (고용) 정규직 신규 채용, 사회적 약자<sup>6)</sup>에 대한 일자리 창출을 추진

- (정규직 채용) 10명('15)→ 140명('16) → 531명('17)으로 증가 추세이며, 이중 청년이 6명('15) → 132명('16), → 524명('17)으로 증가<sup>7)</sup>
- (만 55세 이상 채용) 주택관리, 임대업무 보조, 취약계층 돌봄 등에 시니어 (만 55세 이상)사원을 1,000명('15) → 1,000명('16) 채용
- (경력단절여성) 임대단지 입주자 실태조사 업무로 69명 채용('16))
- (장애인) 일자리 나눔과 사회참여 기회 부여 목적으로 한국장애인고용공단과 협업해 58명('16) 채용

6) LH공사, 지속가능 경영보고서 2017.

7) LH공사, 경영공시.

- (종사자 처우) 2017년 기준 종사자 1인당 평균 임금은 6,681만원으로 전체 건설업 관련 종사자보다 높으며, 전문성 강화 교육과 가족친화경영 프로그램을 도입
  - (임금) 2017년 신입사원 초임은 2,902만원이며, 통계청의 2015년 건설업조사 통계의 회사법인 종사자 평균 1인당 임금 4,000만 원보다 높은 수준<sup>8)</sup>
  - (교육) 경영 비전에 적합한 인재 육성과 종사자의 전문성 강화를 위해 인적자원개발 체계를 구축하고 수요자 중심의 맞춤형 교육프로그램을 운영
    - 공기업 최초로 4년제 사내 종합교육기관인 LH토지주택대학을 설립
  - (가족친화프로그램) 종사자의 일과 삶의 조화를 지원하고자 유연근무제, 가족화합프로그램, 건강 증진 프로그램 등 다양한 제도를 도입
- (서비스 품질 제고) 자회사인 주택관리공단을 설립, 공공임대주택의 서비스 품질 등 지속적 관리에 초점을 맞추는 한편 본사 CEO 산하에 고객만족경영위원회를 설치
  - (주택관리공단) 한국토지주택공사법 제8조 2항에 의거 LH공사 등으로부터 위탁받은 공공주택의 임대 운영 및 주택 관리를 목적으로 주택관리 등 6개 사업을 담당하는 자회사
    - (주택관리사업) 공동주택 266,989호의 관리업무 수행. 공동주택 시설관리, 경비·청소·소독, 관리비 집행·수납 등 위탁
    - (임대수탁사업) LH 등으로부터 위탁받은 임대 및 분양주택(264,471호)의 임대차 계약, 입주자격 및 입·퇴거 관리, 임대료 수납 등 임대업무 수행
    - (공공수탁사업) 군 주거시설 관리 및 운영 사업, 군 주거시설 관리사업 시범 운영 후 지속적으로 관리규모 확대
    - (보수용역사업) 전문건설공사 및 공동주택 법정점검 용역 수주·시행, 시설물 보수공사, 공동주택 소방점검, 시트법 안전점검용역 등
    - (기타 사업) LH 및 민영단지 주택관리업무, 중앙공동주택관리지원센터협력

8) 2017년 종사자 1인당 임금을 2015년 건설업조사의 종합건설업 회사법인 근로자 평균 1인 급여액과 비교하는 것이 다소 무리라고 판단되나 물가상승률을 고려할 때 LH공사의 직원 1인당 평균 임금은 전국 건설업 종사자보다는 높다고 판단됨

단에 대한 운영 및 LH등으로부터 위탁받은 주택관리 수수료 업무

○ (자체 서비스 제고 노력) CEO직속의 고객만족경영위원회를 중심으로 고객맞춤형 서비스를 제공하기 위한 다양한 플랫폼을 개발해 운영

- (공기업 고객만족도 조사(PCSI, 기획재정부)) 95.6점('14) → 90.7점('15) → 87.8점('17)

- (고객만족 VOC(Voice of Customer, 고객의 소리)) 16년 기준 제안 및 규제개혁 522건, 민원 26,491건, 콜센터 229만 건 처리

□ (재무건전성 제고) 저비용 사업구조 외, 리스트 관리를 위한 포트폴리오 전략으로 공공성 기반의 고 수익을 제고

○ (수입) 도시조성, 국책개발, 경제기반, 도시재생, 토지비축, 주거복지 등 6대 사업이 수입의 약 62%<sup>9)</sup>, 나머지 38%를 신규 및 전사 공통수입으로 확보

- (도시조성) 전체 수입의 44%를 차지하는 핵심 사업으로 하위 7대 사업인 공공주택, 신도시개발, 택지개발, 국민임대, 도시개발, 주거지역, 기업형 임대 등 공공주택이 수입의 21%, 신도시 개발이 14%, 택지개발이 5%를 차지

- (기타) 세종도시, 혁신도시 등 국책개발이 전체 수입의 5%, 주거환경, 재개발, 재건축 등 주거환경이 3%, 매입임대·임대관리 등 주거복지가 5%, 그리고 신규사업(4%) 및 토지은행, 비축 토지 등 토지비축이 0%의 순

○ (지출) 주력 사업의 지출 비중이 32% 수준이며, 나머지 62%는 공통부문 지출

- 6대 주력 사업의 하위 사업별로 전체 지출 비중을 살펴보면 공공주택 8%, 신도시개발 6%이며, 나머지 사업들은 2~0% 내외에 그침

- 공통부문 지출은 사업비외의 차입상환금, 인건비 등으로 지출의 62% 차지

○ (평가) 6대 주력 사업은 수입 비중이 62%인 데 비해 지출 비중은 32%에 불과하여 저비용-고수익 사업 포트폴리오를 구축

9) 2016년, 2017년, 2018년 등 3개년의 <수입 및 지출 계획서>의 예산을 합계해 산출. 단, 예산을 근거로 산출한 것이므로 '실적'이 아니라 '계획' 수치임에 유의 (자료: LH공사, 각 년도 수입 및 지출 계획서, 알리오.)

〈표 3-8〉 LH공사의 수입·지출 비중 (예산 기준)

구 분			2016년도		2017년도		2018년도	
			수입	지출	수입	지출	수입	지출
기 존 사 업	도시 조성	1. 공공주택	21.0%	9.7%	23.1%	8.8%	19.3%	6.2%
		2. 신도시개발	14.6%	7.9%	13.1%	6.5%	13.4%	3.8%
		3. 택지개발	5.2%	1.7%	4.7%	1.0%	4.5%	2.0%
		4. 국민임대	1.7%	0.4%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%
		5. 도시개발	2.3%	3.4%	3.2%	1.3%	3.0%	1.0%
		6. 주거지역	1.7%	1.9%	0.5%	0.7%	0.4%	0.9%
		7. 기업형 임대	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
			46.4%	24.9%	44.7%	18.2%	40.7%	14.1%
	국책 개발	1. 세종도시	3.1%	2.0%	3.1%	1.4%	2.3%	1.1%
		2. 혁신도시	2.1%	1.0%	1.6%	0.5%	1.2%	0.6%
		3. 미군기지 이전	0.4%	1.3%	0.7%	0.7%	0.9%	0.2%
			5.7%	4.3%	5.3%	2.7%	4.4%	1.9%
	경제 기반	1. 산업단지	2.3%	0.4%	2.0%	1.7%	1.2%	0.8%
		2. 연구특구	0.3%	0.6%	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%
		3. 경제자유	3.0%	0.8%	2.9%	1.7%	2.9%	0.6%
			5.6%	1.7%	5.1%	3.4%	4.3%	1.6%
	도시 재생	1. 주거환경	1.1%	1.0%	1.6%	1.1%	2.1%	1.4%
		2. 재개발	1.8%	1.2%	0.0%	0.3%	0.9%	0.4%
		3. 재건축	-	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
		4. 도시환경정비	0.0%	0.2%	0.4%	0.1%	0.0%	0.0%
		5. 도시계획	-	-	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
		6. 임대자산	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
			3.0%	2.4%	2.1%	1.5%	3.1%	1.8%
	토지 비축	1. 토지은행	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
		2. 비축 토지	-	0.6%	0.1%	0.4%	0.0%	0.5%
			0.3%	0.6%	0.1%	0.4%	0.0%	0.6%
	주거 복지	1. 매입임대 · 임대관리	5.3%	4.6%	5.6%	5.0%	3.4%	6.5%
			5.3%	4.6%	5.6%	5.0%	3.4%	6.5%
			66.3%	38.6%	63.0%	31.2%	56.0%	26.4%
신규 사업 등			0.4%	4.0%	1.0%	6.1%	9.9%	6.4%
전세임대			0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%
공통			33.3%	57.4%	36.0%	62.7%	34.0%	67.0%
총계			100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
금액 (단위: 억 원)			348,068	348,068	376,929	376,929	368,248	368,248

자료: LH공사, 각 년도 수입 및 지출 계획서, 알리오.

주: <수입 및 지출 계획서>의 예산을 근거로 산출한 것이므로 '실적'이 아니라 '계획' 수치임에 유의

○ (수익구조) 민간 주택, 리츠 등 민간 자본을 활용한 저비용 사업구조 구축과 판매 재무건전성 제고를 통해 부채비율 300%<sup>10)</sup> 이하 개선 및 지자체 사업을 패키지로 계약하여 수익성 및 공공성을 실현

- (사업 조정) 핵심 사업 중심\*으로 투자 계획 조정, 민간자본과 금융기법 활용 및 지자체 타 공공기관 등과의 협력 강화\*\* 등을 추진

\*도시재생 뉴딜, 임대주택 공급 확대

\*\*리츠를 활용한 공공임대주택 공급, 지자체에서 용지비 등 사업비 일부를 부담하는 마을 정비형 사업 등 지자체와의 공동사업시행 방식을 확대

- (수익 전용이 가능한 지자체 패키지 사업 개발) 지자체의 여럿 단위사업을 하나로 묶는 패키지 형태로 사업 개발하여 수익 전용이 가능한 체제를 구축

\*개별 사업 개발 방식으로는 특정 수익사업에서 발생한 수익을 동일 지역 또는 타 지역의 다른 사업으로 전용하는 데 제약이 따름

\*지자체의 여럿 단위사업을 패키지 방식으로 사업 개발을 하게 되면 수익 사업에서 발생한 수익을 비수익 사업에 전용할 수 있는 체제가 마련되어, 일반적으로 재무건전성이 떨어지는 공공사업의 원활한 수행이 가능해지면 LH공사의 공적 기능 수행을 달성

- (경영효율화) 인건비 절감, 경상 경비 상시 절감 시스템 운영으로 예산을 절감하고, 설계·시공 방법 개선 사항을 적극 발굴하여 원가 상승을 억제

\*투자심의 시, 사업별 재무건전성, 공공성 등 다양한 평가 항목을 적용하여 적정한 사업 수행 수준을 확보

- (기타) 고유사업 외 자산매각, 신규출시 토지 무이자 할부 제한, 선납 할인을 인하, 공급가격 심사 강화를 통해 적정 수익률을 확보하고, 사업 소사장제를 도입해 초과수익의 인센티브 제공 등 원가절감 및 재무건전성을 제고

10) 부채비율 추이: 2014년 408.67% → 2015년 375.87% → 2016년 342.14% → 2017년 306.27% → 2018년 상반기 296.50% (자료: 기획재정부, 알리오)



- (비즈니스 모델) 국민주거생활의 향상, 국토의 효율적인 이용 도모라는 공공성 설립 취지에 맞춰 정부와 수요자에게 안정적인 주택 공급에 주력
- (사업영역) 공공성 기반의 임대 주택 및 신도시 개발 등 토지 개발 사업으로 민간 시장과의 경쟁을 최소화
- 공공건설임대주택사업은 최저소득층(소득1분위)과 저소득층(소득 2~4분위) 대상의 국민임대주택을 제공하는 것으로 민간과의 경쟁이 無
- (민간지원) 민간 임대 및 신도시 조성으로 민간 건설기업 시장을 창조함과 동시에 전문 서비스를 민간에게 전파
- (서비스 품질 제고) 사업 주관기관인 14개 지역본부 이외에 주택관리공단을 자회사로 운영하면서 시설관리 및 하자서비스 등 품질 관리를 유도
- (재무건전성 제고) 지출 비중이 큰 사업비와 차입상환금 등을 해소하기 위해 정부지원 수입 등의 확대와 함께 경영 합리화를 통한 비용구조개선을 추진

〈그림 3-9〉 NH공사의 비즈니스 모델 캔버스

〈Key Partners〉	〈Key Activities〉	〈Value Proposition〉	〈Customer Relationship〉	〈Customer Segments〉
<ul style="list-style-type: none"><li>- 정부(중앙, 지자체)</li><li>- 협력회사(자회사 등)</li><li>- 지역사회</li></ul>	전문서비스 제공 체계 유지·개선	<ul style="list-style-type: none"><li>- 개인<ul style="list-style-type: none"><li>· 거주비용 부담경감</li><li>· 주택난 해소</li><li>· 주거환경 개선 및 안정적 공급</li></ul></li><li>- 정부, 법인<ul style="list-style-type: none"><li>· 도시 환경, 주거 환경 개선</li><li>· 경제기반 확충</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 직접 대면<ul style="list-style-type: none"><li>· 고유사업</li><li>· 지역사회지원</li></ul></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 민간: 개인(일반 국민, 저소득층 등)</li><li>- 정부(중앙, 지자체), 법인</li></ul>
	〈Key Resources〉		〈Channels〉	
	전문서비스 제공인력의 육성		<ul style="list-style-type: none"><li>- 토지, 주택, 관리</li></ul>	
〈Cost Structure〉			〈Revenue Streams〉	
<ul style="list-style-type: none"><li>- 사업비</li><li>- 차입상환금</li></ul>			<ul style="list-style-type: none"><li>- 정부지원수입 (직접지원, 간접지원)</li><li>- 기타 수입</li></ul>	

### 3. (가칭)사회서비스원과 한국토지주택공사(LH공사) 비교

- (종합 평가) 사회서비스원의 민간 시장 경쟁력 제고와 정부 주도의 공공성 강화를 고려해 볼 때, LH공사가 적절한 벤치마킹 대상인 것으로 판단
- LH공사는 업종과 설립주체가 상이하나 공공성 확보 등 5대 설립기준에서 (가칭)사회서비스원이 추진해야할 사항을 미리 확보하고 있다고 판단됨
- (공공성 확보) (가칭)사회서비스원은 신규 시설 중심으로 지자체 위탁사업을 추진하지만 LH공사는 민간기관과 경쟁이 약한 사각지대 중심으로 진출
  - (사각지대 진출) 민간제공기관이 진출하지 못한 복지사업 영역, 특히 농산어촌 등 서비스 사각지대에 대한 사업 전개를 고려해야 할 것
- (공공사회서비스 일자리 창출) LH공사는 사회적 약자 이외에 청년인턴 등 청년고용에 주력하는 반면, (가칭)사회서비스원은 기존 업종 종사자 고용에 주력
  - (대안탐색) 청년 고용이 가능한 신사업 개발과 민간영역이 실시하지 못하고 있는 대체인력지원 사업을 확대하여 일자리 창출과 공공성 확보에 주력
- (종사자 처우) 업계평균 대비 높은 임금수준이외에 LH공사의 가족친화경영프로그램과 같은 복리후생 프로그램개발이 필요
- (서비스 품질 제고) 주택관리공단처럼 LH공사 자체뿐만 아니라 민간 기업이 건설한 민간임대 주택관리 등을 전파할 수 있도록 평가 및 시설관리 사업을 자회사 설립으로 풀어나가는 방안을 고려
  - (LH공사) 공공임대 주택관리 뿐만 아니라 건설감리, 리츠 등 건설 사업에 필요한 기능을 자회사로 설립하여 사업전개 및 품질관리에 노력
- (재무건전성 제고) LH공사와 (가칭)사회서비스원 모두, 정부지원 사업에 의해 주 수입이 결정되며, 사업비 절감 방안으로 민간이나 지자체 자원(부동산 임대) 등 외부자원 활용도 동일함
  - (리스크 관리) LH공사는 수입성과 목표관리제 같은 자체 리스크 관리 제도를 도입해 사업의 지속가능성을 확보하고자 노력한바, 이를 벤치마킹

〈표 3-9〉 LH공사와 (가칭)사회서비스원 비교

구분	LH공사	(가칭)사회서비스원
설립주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (사업) 지자체 사업 위탁, 중앙정부 지원</li> <li>- (법적위상) 특수 공익법인</li> <li>- (관할부처) 국토부(지분 84%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (사업) 지자체 위탁, 중앙정부 지원</li> <li>- (법적위상) 특수법인</li> <li>- (관할부처) 지자체 설립, 복지부 지원</li> </ul>
공공성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (사업) 지자체 및 중앙정부 사업 위탁               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지: 취득·개발·공급 (도시재생사업 등)</li> <li>○ 주택: 국민·영구임대·행복주택 등 공공분양</li> <li>○ 주거복지: 매입임대·운영</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (사업) 민간기관과 중복된 지자체 위탁 사업 (보육, 요양, 바우처)</li> <li>- (경쟁 회피) 신규 시설 중심으로 위탁</li> <li>- (중복) 육아중 등 민간공공센터와 기능중복</li> </ul>
공공사회서비스 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (총원) 총 8,084명 고용</li> <li>- (사회적 약자) 시니어, 여성, 장애인 등 고용</li> <li>- (청년) 2014년 318명 → 2015년 310명 → 2016년 304명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (인력) 어린이집 등 최대 6.3만 명 예상</li> <li>- (사업단) 본부 평균 20명</li> <li>- (신규일자리) 경력단절여성 중심 고용, 보육 이외 청년 일자리 창출력 미약</li> <li>- (대체인력) 사회복지시설 종사자 등 대체인력 지원 사업을 통해 신규 고용</li> </ul>
종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (고용안정성) 상근 및 정규직 중심 채용</li> <li>- (임금수준) 종사자 1인당 평균 임금 6,681만원으로 동일업종 종사자 대비 높은 편</li> <li>- (복리후생) 가족친화경영으로 유연근무제, 가족화합프로그램 등을 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (고용안정성) 본부·시설 직원을 직접 고용</li> <li>- (임금수준) 시설별 재정지원 수준차이로 임금 격차 발생</li> <li>- (복리후생) 숙련급 체계에선 숙련급별 가산수당이 필요하지만 이와 관련된 예산조달 계획 등은 부재</li> </ul>
재무건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (수입) 정부지원 사업 중심으로 확대</li> <li>- (사업비 절감) 민간자본 활용한 임대주택 건설, 마을 정비형 공공주택사업 등</li> <li>- (특징) 저비용 사업구조와 관리체제 구축으로 부채비율이 306%대('17)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (수입) 인건비를 포함한 수가 등 위탁사업+ 직접 운영인력(원장 등) 국고지원</li> <li>- (비용) 부동산은 지자체 무상임대, 지원인력은 국고 인건비로 민간기관 대비 비용절감</li> </ul>
서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (CEO직속) 고객만족경영위원회 설치</li> <li>- (훈련) 전문인재육성 교육프로그램 운영, 공기업 최초로 4년제 LH토지주택대학설립</li> <li>- (부가가치창출) 주택관리공단(임대·시설관리), 한국건설감리공사(감리) 등 운영</li> <li>- 교육사업(LH토지주택대학 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 복지부 산하 사회서비스 지원단 (서비스원 경영평가, 표준 운영지침 마련, 사회서비스 관련 R&amp;D)</li> </ul>

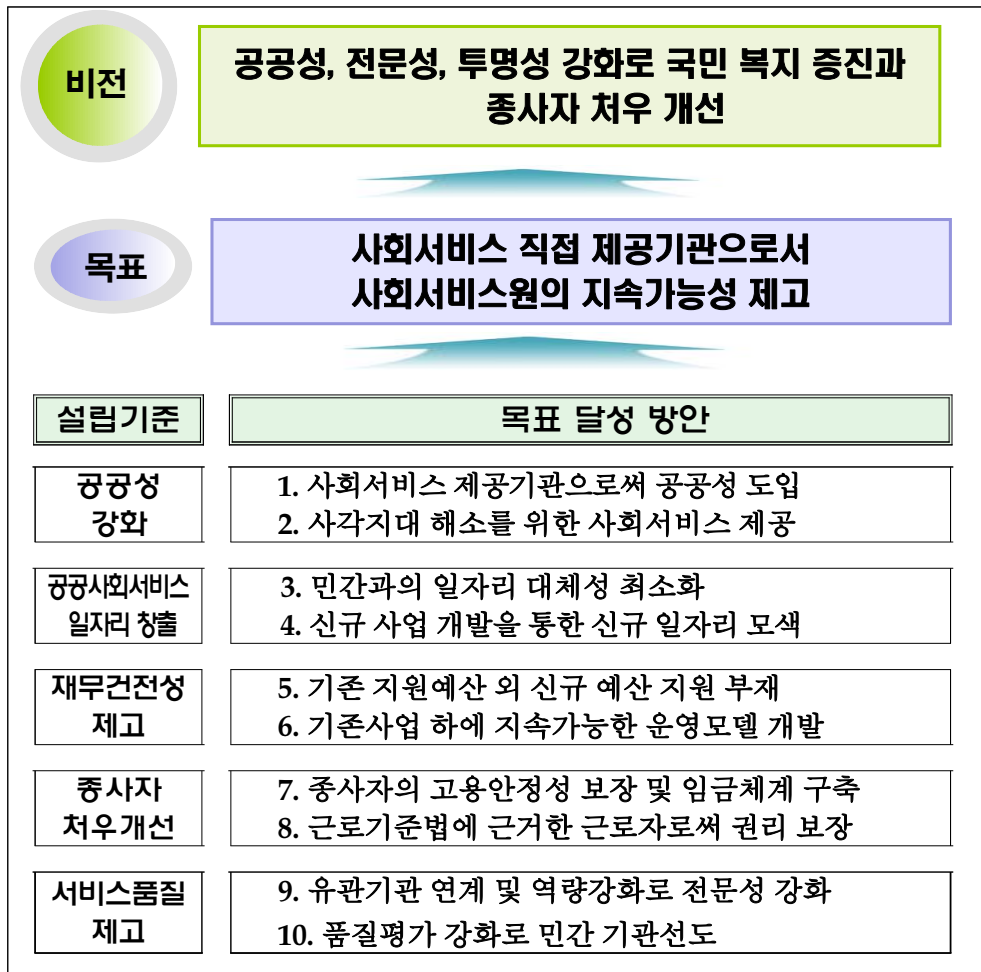
□ (대응 방안) (가칭)사회서비스원은 LH공사의 재정건전성 제고와 민간사업지원 등은 벤치마킹 하되, 사회서비스 사각지대 진출 방안 등은 일본사회복지사업단을 참조

○ (일본사회복지사업단) 자체 재정건전성에 불리하더라도 공공성 확보라는 차원에서 정부 재정지원을 투입하여 사회서비스 사각지대 해소를 추진

#### 4. (가칭) 사회서비스원의 비전 및 목표 설정과 설립기준 달성 방안

- (비전) 현재 발의된 사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률안을 기반으로 (가칭)사회서비스원 비전을 공공성·전문성·투명성 강화를 통한 국민복지 증진과 종사자 처우개선으로 설정
- (목표) 사회서비스원이 서비스 제공기관이라는 점과 안정적인 도입에 필요한 지속가능성 확보에 중점을 둠

〈그림 3-10〉 (가칭)사회서비스원의 비전과 목표, 그리고 목표달성 방안 (가안)



□ (목표달성 방안) 쟁점을 기반으로 재 도출한 설립기준과 벤치마킹 결과를 기반으로 총 10개의 과제를 설정

- (공공성 강화) 사회서비스 제공기관으로서 공공성 도입뿐만 아니라 기존 사회 서비스 사각지대에 대한 서비스 제공을 통해 공공성의 당위성을 강조
  - 민간에서 진입하기 어려운 농산어촌 등 사회서비스 사각지대에 대한 사회 서비스 제공을 공공성의 의무라는 측면에서 필수적으로 도입
- (공공사회서비스 일자리 창출) 기존 사회서비스 제공기관의 일자리 침해 없이 신규 일자리 창출에 주력함으로써 민간과 공공기관의 건전한 경쟁을 유도
  - (가칭)사회서비스원은 기존 보육, 요양시설의 위·수탁보다는 신규시설 위탁에만 집중하며, 이외 새로운 일자리 창출을 위한 사업을 적극적으로 개발
- (재무건전성 제고) 개별 사회서비스 사업운영의 변화를 통해 최대한 추가 재정 지원을 억제할 수 있는 사업운영 방안을 마련
  - (가칭)사회서비스원이 고려하고 있는 다양한 사업의 조합과 사업방식의 변화를 통하여 지속가능한 제공기관으로서 안착하는 데 주력
- (종사자 처우개선) 종사자의 직접고용을 통한 고용안정성 뿐 만 아니라 근로기준법 기반의 근로자로서 권리 보장 방안을 모색
  - 추가적인 예산 지원 없이 자체 재무건전성 제고로 종사자 처우개선이 가능한 지를 파악하고 이를 표준운영모델화 하여 민간에 전파
- (서비스 품질 제고) (가칭)사회서비스원에 고용된 종사자의 전문성 강화뿐만 아니라 유관 공공센터와의 연계를 통해 서비스 전문성을 확보
  - 사회서비스 지원단의 (가칭)사회서비스원 평가뿐만 아니라 민간 제공기관의 사회서비스 품질 평가를 위한 방안을 별도로 모색하는 방안을 추진



## 제 4 장

# (가칭)사회서비스원의 사업방향 설정

제1절 개관

제2절 (가칭)사회서비스원의 전체 사업방향

제3절 (가칭)사회서비스원 유관 공공센터의 사업방향





# 4

## (가칭)사회서비스원의 사업방향 설정 <<

### 제1절 개관

- (목적) 앞서 언급한 (가칭)사회서비스원의 목표 달성 방안 중 공공성 강화·재무건전성 제고·서비스 품질 제고 등을 위해 (가칭)사회서비스원의 사업방향을 설정
  - (공공성 강화) 기초지자체 중 사회서비스 사각지대에 진출할 수 있는 방안을 사업방향 설정에서 모색
  - (재무건전성 제고) (가칭)사회서비스원의 지속가능성 확보를 위한 수익성 확보 방안으로서 재무건전성 확보 방안들을 탐색
  - (서비스품질 제고) (가칭)사회서비스원의 전문성 강화를 위한 방안으로 기존 유관 공공센터들의 업무연계를 추진할 것인지 여부를 판단
  - (공공사회서비스 일자리 창출) 신규 시설과 종사자 근로환경 개선 일자리는 포함되나, 신규 서비스 개발은 사업방향에서 제시 못하는 한계점이 존재
  - (종사자 처우개선) 재무건전성 제고가 가능한지 여부에 따라 사회서비스 종사자의 처우개선 능력이 확인될 수 있어 이는 5장~7장의 세부 시범사업의 표준 운영모델에서 제시
- (내용) 크게 (가칭)사회서비스원이 제공할 것으로 고려되는 직접 서비스 사업 군과 유관 공공센터 사업 군 2부분으로 나누어 사업 방향과 경쟁우위요소를 파악
  - (직접서비스 사업 군) (가칭)사회서비스원이 제공시설로써 민간과 기존시장에서 경쟁하기 위한 사업 군으로 접근해야 할 경쟁우위요소를 파악
  - (유관 공공센터 사업 군) 1차적으로 도입될 직접 서비스와 연계되는 유관 공공센터의 기능을 중심으로 자체 역량 강화 요소 중심으로 사업방향을 설정

## 제2절 (가칭)사회서비스원의 전체 사업방향

### 1. 개관

- (목적) (가칭)사회서비스원의 안착과 성장을 위한 도입 단계와 사업방향을 설정
  - (사회서비스 포럼) 포럼회원들 간에 (가칭)사회서비스원에 포함되는 사업범위에 대한 쟁점이 존재
  - (보건복지부) (가칭)사회서비스원의 지속가능성 확보를 위한 사업방향이 필요
- (내용) 보건복지부가 고려하는 사업범위를 기반으로 단계적 도입을 위한 전체 사업 도입방향과 시범사업 도입예정인 세부사업의 경쟁우위 요소를 파악
  - (사업범위) 시설 및 재가 직접 서비스 이외 이를 지원하기 위한 일부 유관 공공 센터 사업으로 구성
  - (전체 사업 도입방향) 도입예정인 사업군의 단계별 도입을 위한 사업 방향을 기업의 경영전략 모델을 이용하여 설정
  - (세부 사업 경쟁우위 요소 파악) 2019년 시범사업으로 도입 예정인 보육, 요양 시설, 종합재가돌봄 사업의 도입목적 달성을 위한 경쟁요소를 분석
- (방법) 전체 사업 도입방향은 Ansoff Matrix 분석을, 세부사업 경쟁우위요소 파악은 Ansoff 모델과 사업구조를 혼합
  - (전체 사업 도입방향) 기업전략 모델인 Ansoff 제품-시장 Matrix 분석을 통해 각 사업의 도입단계와 1차 경쟁우위요소를 파악
  - (세부 사업 경쟁우위 요소 파악) Ansoff-모델에서 파악된 경쟁우위 요소와 사업구조특성 분석을 통해 제시되는 경쟁우위요소를 통합해 분석모델을 개발

## 2. (가칭)사회서비스원의 전체 사업 도입 방향 설정

- (분석도구) 기업 경영전략 모델인 Ansoff 제품-시장 Matrix 모델을 통해 고려 사업군의 도입 우선순위와 경쟁우위요소를 도출
  - (Ansoff Matrix) 기업의 시장 진출 시, 진출 제품의 특성을 고려해 경쟁 우위 요소 도출과 단계별 진출 순위를 결정해 주는 기업의 이익극대화 전략 모델
  - (분석기준) 진출시장을 신시장과 기존시장의 2차원으로 구분하고, 제품 역시 기존제품과 신제품으로 구분하여 교차관계에 따라 경영전략 방향을 설정
  - (분석대상) 사회서비스 포럼에서 보건복지부가 1차적으로 사업운영 예시로 제시한 14개 시설 및 재가서비스와 6개 유관 공공센터 사업 및 5개 지원 사업

〈표 4-1〉 (가칭)사회서비스원의 고려사업군

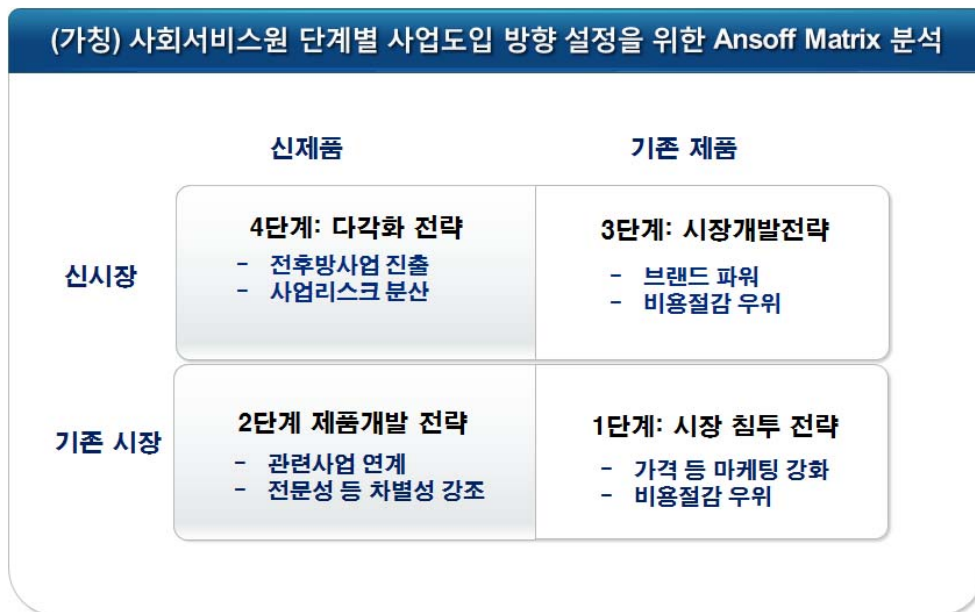
(가칭)사회서비스원1차 고려사업 군		
시설 및 재가 서비스(14개)	공공센터(6개)	기타사업(4개)
- (아동)국공립어린이집 - (아동)다함께 돌봄 - (아동)공립형 지역아동센터 - (아동)초등돌봄교실 - (아동)산모신생아건강관리 - (아동)아이돌보미 - (노인)공립요양시설 - (노인)재가장기요양 - (노인)노인돌봄서비스 - (노인)가사간병방문지원 - (장애인)장애인활동지원 - (장애인)장애아동가족지원 - (장애인)발달재활서비스 - (기타) 사회복지관	- (아동)아동보호전문기관 - (아동)가정위탁지원센터 - (노인)노인보호전문기관 - (장애인)장애인권익옹호기관 - (약물)정신건강복지센터 - (약물)중독통합관리센터	- (시설)안전점검지원 - (시설)인력수급정보제공 - (시설)교육컨설팅 - (기타)전달체계 개선

주: 사회서비스 제1차 포럼 자료집과 보건복지부 협조 자료에 근거해 작성

- (경쟁우위 요소 도출) 시장 및 제품 성격에 따라 설정된 4가지 시나리오에 적합한 경영전략 및 경쟁우위요소에 관한 단서를 제공

- (기존시장-기존제품) 기존 사업 강화를 위해 진출하는 경우로 후발기업들은 브랜드 파워 등을 기반으로 마케팅 및 홍보를 강화하여 매출 증대를 추구
- (기존시장-신제품) 기존 시장에 신제품을 출시하는 경우로, 진출기업의 전문성을 중심으로 기존제품과의 차별성을 강조하는 전략을 구사
- (신 시장-기존제품) 성공한 제품·서비스를 신 시장에 출시하는 경우로 소비자에게는 제품 및 서비스 경쟁력 인식을, 내부적으로는 비용우위를 획득
- (신 시장-신제품) 시장포화 포화상태로, 자사의 핵심제품 관련 전후방 제품이나 서비스(예: 이동통신사의 인터넷 TV)로 기존 제품의 이익감소를 보완하는 전략

〈그림 4-1〉 Ansoff 제품-시장 Matrix 분석모델 및 경영전략과 경쟁우위 요소



자료: Ansoff, I.H.(1957), Strategies for Diversification, Harvard Business Review, Vol.35(5), pp113~124.

○ (단계별 도입 전략) 기업 R&D 능력과 유동자금을 고려 시, 일반 기업들은 시장침투 전략 → 제품개발 전략 → 시장개발 전략 → 다각화 전략 형태로 진화

- 기업설립 후, 마케팅 비용 등 유동자금 부족으로 신제품 개발이 어려움
- (사업 분류) 종합재가는 시장침투, 국공립 시설은 시장개발, 지원 사업은 제품개발, 공공센터는 다각화로 분류 후 각각 경쟁우위 요소 획득에 주력
- (시장침투군) 기존 민간 제공기관이 동시에 제공하던 재가요양, 노인 돌봄, 가사간병, 장애인 활동지원 사업을 우선 도입하되, 비용 우위에 주력
- (제품개발군) 기존 관련기관이 제공하는 서비스 대비 전문성이 강화된 서비스 내용 구성에 집중
- (시장개발군) 국공립시설 시장에 국한하여 진출하는 보육 및 요양시설들은 공공기관이라는 브랜드 파워 활용과 비용우위 요소를 확보
- (다각화 사업 군) 앞서 언급한 3개 사업 군 도입 후 전후방 관련 공공센터 사업 군을 도입하되 부가가치 창출을 목적으로 설정

〈그림 4-2〉 Ansoff 제품-시장 Matrix 분석을 통한 (가칭)사회서비스원의 전략방향

(가칭) 사회서비스원 단계별 도입 사업군과 전략방향		
	신제품	기존 제품
신시장	<b>4단계: 다각화 전략</b> - 공공센터사업	<b>3단계: 시장개발전략</b> - 국공립 어린이집 - 국공립 요양시설 - 국공립 치매전담요양시설
기존 시장	<b>2단계 제품개발 전략</b> - 기타지원사업	<b>1단계: 시장 침투 전략</b> - 종합재가돌봄사업 - 기타 시설 및 재가사업

- (단계별 도입 방안) 시범사업 사업 군을 시작으로 양적 성장주도 사업 군을 성장기에, 관련서비스의 전후방 관련 사업군인 공공센터는 성숙기에 진입

- (개편방향) 초기-안정기-확대기로 구분되던 보건복지부의 사업도입단계를 제품생명주기별 도입 사업 군으로 전환해 재배치
  - (제품생명주기) 하나의 제품이 시장에 도입되어 폐기되기까지의 과정으로 보통 도입기-성장기-성숙기-쇠퇴기 4단계로 구분
- (도입기) 시범사업으로 고려되는 보육 및 요양 국공립시설 위탁과 종합재가돌봄사업에 포함될 4개 사업, 그리고 이를 지원하기 위한 지원 사업으로 한정
- (성장기) 국공립어린이집과 연계가능성이 높은 시설 및 재가 사업 중심으로 종사자 및 이용자의 수를 확장
- (성숙기) 핵심사업인 시설 및 재가사업의 전후방 관련 사업들인 공공센터사업을 도입함으로써 서비스 품질제고와 행정비용 등을 절감

〈표 4-2〉 (가칭)사회서비스원의 단계별 사업 도입 결과

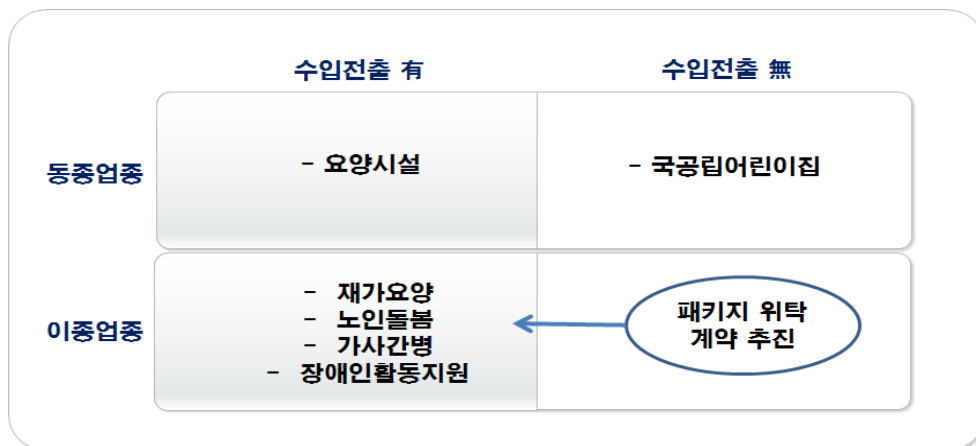
구분		도입기	성장기	성숙기
직접서비스	시설	- 국공립어린이집 - 공립요양시설	- 다함께 돌봄 - 공립형 지역아동센터 - 초등돌봄교실 - 사회복지관	
	재가	- 재가장기요양 - 노인돌봄서비스 - 장애인활동지원 - 가사간병방문지원	- 산모신생아건강관리 - 아이돌보미	- 장애아동가족지원 - 발달재활서비스
	공공센터			- 정신건강복지센터 - 중독통합관리센터 - 장애인권익옹호기관 등 - 6개 공공센터 사업
기타		- 안전점검지원 - 인력수급정보제공 - 교육컨설팅	- 사회복지시설 대체인력지원	- 사업전달체계 개선

### 3. 시범사업 도입 사업군의 재무건전성 제고 방안

- (목적) (가칭)사회서비스원 시범 사업군의 안착에 필요한 표준사업모델 구축 방향 설정을 위해 직접서비스 사업의 수익 전출입 여부를 고려한 사업 방향을 모색
  - (배경) Ansoff 모델 분석 결과, 시범사업 군으로 설정된 3개 세부사업의 경쟁 우위요소로 비용절감을 통한 재무건전성 제고가 핵심요소로 도출
  - (벤치마킹 분석) 일본사회복지사업단과 LH공사 모두 공공성 강화를 위한 사업에서 발생하는 적자 분을 타 사업 수익으로 보전하는 방안을 사용
    - (일본사회복지사업단) 각 세부시설의 전출입을 통한 리스크 헷지로 사회복지사업단의 재무건전성을 확보하는 것으로 파악
    - (LH공사) 지역본부의 재무건전성 확보를 위해 기초지자체별로 수익 및 비수익 사업을 구분 후 이를 패키지 형식의 전출입으로 재무건전성을 보완
- (분석방향) 1차적으로 타 사업 또는 타 시설로의 수익 전출입 여부를 고려한 사업 방향 설정을 추진하고 2차적으로 자체 사업군의 비용절감요소 파악을 추진
  - (전출입 여부) 손실 발생 시설·사업의 재정 손실을 수익발생 시설·사업의 수익으로 보완하여 전체 사회서비스원의 재무건전성을 확보하는 방법
    - (사업 군 고려) 보육, 요양, 바우처 사업 각각의 사업지침에 수익의 전출입 여부가 차별적인 바, 이를 고려해야 하는 한계점이 존재
  - (전문가 의견) 국공립 어린이 집 원장, 요양시설 원장, 바우처 시설장 등 시범사업 관련 전문가들로부터 자문을 받아 비용절감요소를 파악
- (분석도구) 1차적으로 전출입 가능여부에 따른 재무건전성 제고 사업 군 선정은 전출입여부 및 사업유형 Matrix로, 2차적으로 전출입이 불가능한 사업은 해당사업 관련 전문가의 의견을 청취하여 자체적으로 비용감소 요인을 파악
  - (전출입여부) 사업 군 유형과 수익 전출입 여부를 고려한 재무건전성 확보 매트릭스를 구성 후 3개 사업 군을 매칭

- (전문가 의견) 국공립 어린이 집, 요양시설, 바우처 시설의 자체 회계보고서를 제출 받아 인건비 및 사업비 등 요소별 비용절감 원인을 파악
- (분석결과) 1차적으로 요양 및 종합재가사업은 동일법인 하에서 동일 사업 및 이종사업 간 전출입 전략을 추진하고, 국공립어린이집은 자체 비용절감을 추진
- (요양 및 종합재가사업) 사업지침 상 동일법인 내 위탁사업으로 수익발생 시, 전출입이 가능하도록 설정되어 있어 재무건전성 제고가 가능할 것으로 판단
  - (요양사업) 재원이 국고가 아닌 사회보험료로 법인 내 시설사업으로 인한 수익 발생 시, 전출입이 가능
  - (바우처 사업) 재원이 국고에서 지불되나 사업지침 상 전출입 불가 규정이 없어 동일 직무의 이종사업간 전출입이 가능할 것으로 판단
- (국공립어린이집) 사업지침 상 위탁시설 내 수익발생 시, 전출입이 불가능하여 자체 비용절감 요소를 파악해 종사자 처우개선에 투자하는 방안을 모색
- (패키지 위탁 계약) 특정 기초자치단체와 수익 및 비수익 사업을 패키지로 계약하는 LH공사처럼 국공립어린이집+요양시설+종합재가 사업을 동시에 위탁받되, 조례로 수입전출입이 가능하도록 계약을 추진

〈그림 4-3〉 (가칭)사회서비스원 시범사업의 수입전출유무와 업종유형 매트릭스 분석





- (비용절감요소 파악) 공통적으로 민간 대비 사회서비스원 소속 시설들은 지자체 시설 지원으로 고정비 감소 가능성이 크고, 정원 구성에 따른 인건비 절감이 가능
- (국공립어린이집) 원장 등의 과도한 수당 등 종사자 인건비 이외 요인과 지자체 시설 제공 및 서비스원의 시설관리로 인한 재산조성비 절감 등이 가능
- (요양시설) 입소자 정원 규모에 따른 지원 인력 위탁 여부에 따라 인건비 절감이 가능하며, 지자체 시설 활용의 경우 시설보수 비용 절감 등이 예상
- (비 급여 식사비) 단체구매로 구입비용이 절감된다하더라도 사업지침 상 수입과 세출이 같아야 함으로 비용절감은 불가능한 대신 품질개선이 기대
- (종합재가) 개별사업의 통합으로 시설장 및 전담 관리자 수 감소에 따른 인건비 절감이 예상

〈표 4-3〉 (가칭)사회서비스원 3개 시범사업군의 비용절감 고려요소

구분	포함근거	비용 절감 요소
국공립어린이집	- 인건비	- 원장 등의 과도한 수당 설정 - 高호봉 보육교사 대비 상대적으로 낮은 호봉의 보육교사 고용 - 영아반 비중 감소에 따른 보육교사 인건비 절감 - 보조교사 시간외 근무 투입에 따른 보육교사 시간외수당 절감
	- 시설비	- 지자체 시설 제공으로 자체 재산조성비와 예비비 절감
	- 사업비	- 복수시설의 단체구매로 인해 기저귀 등 소모품 비용 절감 - 특별활동프로그램의 복수시설 운영을 통한 원가 절감
요양시설	- 인건비	- 입소자 규모에 따른 조리원 및 위생원 배치 정도에 따라 인건비 절감 가능
	- 시설비	- 지자체 시설 제공으로 자체 시설 보수비가 절감되어 재산조성비가 낮음
	- 사업비	- 식사비는 사업지침 상 단체구매로 인한 비용절감이 불가능 - 의류비, 치약 등 입소자 수용비에 속한 물품 등은 단체구매로 절감 가능
종합재가	- 인건비	- 4개 사업 종합 제공시 개별 사업에 소요되는 3인 시설장 인건비 절감 - 재가요양, 노인 돌봄, 가사간병, 장애인 활동지원의 통합으로 전담 관리자 비용절감이 예상
	- 시설비	- 지자체 시설 제공으로 자체 시설 임대비가 절감

### 제3절 (가칭)사회서비스원의 공공센터 사업방향

#### 1. 공공센터 사업 관련 쟁점과 방향

- (쟁점) (가칭)사회서비스원 도입 시, 사회서비스 사업과 관련된 사회복지관련 공공센터의 사업방향 설정이 중요 이슈로 제시
  - (대외 필요성) 17개 광역시에 설치되는 (가칭)사회서비스원 사업과 관련해 유관 공공센터 기능을 포함해 지역 복지체계의 정책 효율성을 추구
  - (대내 필요성) 기존 공공센터 기능과 (가칭)사회서비스원의 사업을 연계하여 서비스 수혜자에게 원스톱 서비스를 제공해 서비스 품질을 제고
- (방향) (가칭)사회서비스원 도입 시, 고려되는 기존 공공센터들과 (가칭)사회서비스원 간의 사업관련성 분석을 통해 향후 추진해야할 사업방향을 설정
  - (사업 방향) 앞서 설정된 전체 사업방향에서 언급된 바와 같이 기존 사회서비스 제공사업과 관련하여 기능을 지원하는 다각화 전략을 추진
  - (다각화 전략) 유관 공공센터의 기능이 사회서비스원의 직접 제공 서비스와의 기능과 서비스 전달체계상의 순차적 기능인지 또는 특정기능의 범용성을 추구할 수 있는지에 따라 세부 사업 방향이 차별적으로 설정
- (분석) 총 7개 공공센터 기능 및 설치지역에 대한 내용 분석 → (가칭)사회서비스원간 적합성 파악 → 유관 공공센터별 사업방향 설정 → (가칭)사회서비스원과 공공센터간의 업무분장 등 4단계로 진행
  - (대상) 보건복지부가 사회서비스 1차 포럼을 통해 제시한 정신건강복지센터 등 6개 공공센터와 지원사업인 사회복지시설 대체인력 사업을 담당하는 사회복지대체인력 센터를 포함해 총 7개
  - (도출기준) 시범사업 등 (가칭)사회서비스원이 고려하는 직접 제공 사회서비스 14개와의 사업연계성과 지역 설치용이성, 2가지 기준을 고려

## 2. 유관 공공센터 사업모델 구축을 위한 구조 분석

### 가. 분석 대상

- (대상) 서비스 수혜자별 특성을 고려 시, 아동, 노인, 장애인, 사회서비스, 기타 등 총 5개 대상별로 7개 기존 유관 공공센터를 분석 대상 군에 포함
- (사회서비스 1차 포럼 당시) 보건복지부는 (가칭)사회서비스원의 안정기 운영 사업으로 5개의 공공센터, 확대기에 1개 공공센터를 포함하는 안을 제시
- (연구 과정) 사회서비스원 지원사업인 사회복지시설 대체인력 지원사업을 담당하는 사회복지대체인력지원센터를 추가적으로 포함

〈표 4-4〉 (가칭)사회서비스원과 유관 공공센터간 적합성 분석 대상

구분	포함근거	공공센터
아동	- 사회서비스 1차 포럼	- 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터
노인	- 사회서비스 1차 포럼	- 노인보호전문기관
장애인	- 사회서비스 1차 포럼	- 장애인권익옹호기관
사회서비스	- 사회서비스 1차 포럼	- 정신건강복지센터, 중독통합관리센터
기타	- 연구과정	- 사회복지대체인력지원센터

### 나. 유관 공공센터에 대한 내용 분석

- (개관) 분석 대상인 총 7개 공공센터에 대하여 설치근거와 거버넌스, 그리고 소속 종사자 수 등을 파악
- (설치근거) 총 7개 공공센터 중 사회복지대체인력지원센터 1개를 제외한 6개 공공센터는 관련 법 하에 설치된 기관임
- (소속부서) 총 7개 유관기관은 보건복지부 소속으로 파악
- (설치기관) 기초에만 설치된 공공센터는 총 1개, 중앙-광역에 설치된 기관은 4

개, 광역-기초에만 설치된 기관은 1개, 마지막으로 중앙-광역-기초 모두 설치된 센터는 1개였음

○ (종사자 수) 총 6개 공공센터에서 근무하는 종사자는 총 4,538명이며 그 중 정신건강복지센터가 2,524명으로 가장 많았음

〈표 4-5〉 7개 유관 공공센터의 지역설치 현황

설치 구분	대상	공공센터
기초만 설치	- 사회서비스	- 중독관리통합지원센터
중앙-광역	- 아동	- 가정위탁지원센터
	- 노인	- 노인보호전문기관
	- 장애인	- 장애인권익옹호기관
	- 기타	- 사회복지대체인력지원센터
광역-기초	- 사회서비스	- 정신건강복지센터
중앙-광역-기초	- 아동	- 아동보호전문기관

〈표 4-6〉 (가칭)사회서비스원 유관기관의 사업내용

구분	세부 사업	사업 내용	근거	조직 (종사자수)
아 동	가정위탁 지원센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정위탁사업관련 연구 및 자료발간</li> <li>- 가정위탁사업 프로그램 개발 및 평가</li> <li>- 상담원 등 가정위탁관련 교육·홍보</li> <li>- 가정위탁사업 정보 기반구축 및 제공</li> <li>- 가정위탁통합전산시스템 운영</li> <li>- 가정위탁아동에 대한 기업·단체 등의 후원 장려 및 연계</li> <li>- 가정위탁사업 홍보 및 위탁가정 발굴</li> <li>- 가정위탁희망 가정 조사 및 위탁 대상 아동 상담</li> <li>- 가정위탁희망자와 위탁가정 부모교육</li> <li>- 위탁가정의 사례관리</li> <li>- 친부모 가정으로 복귀 지원</li> <li>- 가정위탁 아동 자립계획 및 사례관리</li> <li>- 관할 구역 가정위탁 관련 정보 제공</li> </ul>	아동복지법 제48조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 1개소 (11명)</li> <li>- 광역 17개소 (174명)</li> </ul>
	아동보호 전문기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동학대예방사업 활성화</li> <li>- 아동학대 관련 기관과 협력체계 구축,</li> <li>- 아동학대 인식 증진을 위한 홍보·교육 추진을 통한 아동 학대 예방</li> </ul>	아동복지법 제45조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 1개소 (25명)</li> <li>- 광역 60개소 (1,008명)</li> </ul>

구분	세부 사업	사업 내용	근거	조직 (종사자수)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동학대의심사건에 대한 조사 및 판단,</li> <li>- 초기 응급조치,</li> <li>- 아동학대사례에 대한 안전평가 및 학대예방을 위한 서비스제공</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초 1개소 (10명)</li> </ul>
노인	노인보호전문기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인인권보호 관련 정책제안 및 연구</li> <li>- 지역노인보호전문기관 관리 및 업무</li> <li>- 노인인권교육</li> <li>- 노인학대사례접수 및 현장조사</li> <li>- 학대피해노인 및 가족 상담·서비스</li> </ul>	노인복지법 39조의5 시행령 20조의 5시행규칙 29조의15	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 1개소 (9명)</li> <li>- 광역 30개소 (240명)</li> </ul>
장애인	장애인권익옹호기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 간 연계체계 구축</li> <li>- 장애인학대 예방</li> <li>- 학대받은 장애인 지원</li> <li>- 장애인학대 예방</li> </ul>	장애인 복지법 제59조의 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 1개소 (5명)</li> <li>- 광역 17개소 (68명)</li> </ul>
사회서비스	정신건강복지센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (중증 정신질환자) 상담, 프로그램, 사례관리, 병원연계, 위기개입 등</li> <li>- (자살예방) 고위험군 조기발견, 병원연계, 상담, 프로그램, 사례관리 등</li> <li>- (아동·청소년) 정신질환 조기발견, 정서행동 특성화 검사 사후관리, 병원연계 및 치료비 지원, 바우처 연계 등</li> <li>- (정신건강증진) 정신건강취약계층 맞춤형 심리지원 정신질환 인식개선 캠페인, 홍보 등</li> <li>- (입원심사지원) 기초 지자체 정신건강심사위원회 업무지원</li> <li>- (재난심리지원) 재난 발생 시 국립정신병원, 보건소 등과 협력을 통해 재난 피해자 심리지원 실시</li> </ul>	정신건강복지법 제15조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 16개소 (267명)</li> <li>- 기초 227개소 (2,257명)</li> </ul>
	중독관리통합지원센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (중독조기발견 및 개입서비스) 조기선별 및 단기치료를 통한 고위험군 발굴 및 단기 개입 서비스 제공</li> <li>- (중독질환관리) 사례관리, 위기관리 상담, 재활프로그램 제공 등</li> <li>- (가족지원) 신규 발견된 고위험군, 이용하고 있는 회원 가족 대상 가족교육 및 프로그램 실행, 사례관리 등</li> <li>- (교육) 아동·청소년, 직장인 대상 중독폐해 예방 교육 사업, 인식개선 및 홍보사업 등</li> <li>- (사회안전망 조성) 지역사회 서비스 기관 간 연계체계 구축 및 업무조정, 위기상황 응급지원체계 구축 등</li> <li>- (지역진단 및 기획) 서비스 기획, 지역사회 자원조정 및 중재</li> </ul>	정신건강복지법 제12조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초 50개소 (225명)</li> </ul>
기타	사회복지대체인력지원센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업운영계획 수립</li> <li>- 사업 관리 매뉴얼 개정 및 보급</li> <li>- 대체인력 관리자 교육</li> <li>- 사업모니터링, 실적관리</li> <li>- 대체인력 모집 및 교육</li> <li>- 시설 선별 및 대체인력 배치</li> <li>- 대체인력 복무관리</li> <li>- 보조금 집행 및 정산</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙 1개소 (1명)</li> <li>- 광역 16개소 (238명)</li> </ul>

자료: 보건복지부(2018) 내부자료를 재구성.

#### 다. (가칭)사회서비스원과 유관 공공센터간 적합성 분석

- (개관) (가칭)사회서비스원과 유관 공공센터간의 적합성 분석을 사업연계성과 지역 설치용이성, 2가지 기준 하에 교차 분석을 실시
- (사업 연계성) 보건복지부가 설계한 (가칭)사회서비스원의 11개 기능과 총 22개 유관 공공센터의 사업내용 간에 중복여부를 파악
- ((가칭)사회서비스원 기능) 대체인력지원, 안전점검 지원, 인력수급정보 제공, 컨설팅, 교육, 모델전파, 시설 설치지원, 서비스 개발, 품질관리, 홍보 및 네트워킹, 통계·연구조사 등 11개로 설정
- (설치 용이성) 중앙지원단-17개 광역시도의 사회서비스원 거버넌스 구조와 앞서 파악된 7개 유관기관의 거버넌스간의 유사성을 비교
- (판단기준) 설치지역이 중앙 또는 기초지자체에만 존재하는 경우는 설치 용이성이 낮은 반면, 광역지자체에 존재하는 유관 공공센터는 설치 용이성이 높다고 판단
- (1차 분석결과) 사업관련성 高-설치용이성 高 인 경우는 12개, 사업관련성 高-설치용이성 低는 4개, 사업관련성 低-설치용이성 高는 4개, 사업관련성 低-설치용이성 低는 2개로 파악됨

〈표 4-7〉 (가칭)사회서비스원과 유관공공센터 적합성 분석결과

설치 구분	공공센터
사업관련성 高-설치용이성 高 : 6개	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 아동보호전문기관</li> <li>- 가정위탁지원센터</li> <li>- 노인보호전문기관</li> <li>- 장애인 권익옹호기관</li> <li>- 정신건강복지센터</li> <li>- 사회복지대체인력지원센터,</li> </ul>
사업관련성 高-설치용이성 低 : 1개	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중독관리통합지원센터</li> </ul>

〈표 4-8〉 (가칭)사회서비스원과 유관 공공센터 적합성 분석

구분	기능											지역			적합성 결과	
	대체 인력 지원	안전 점검 지원	인력 수급 정보 제공	컨설 팅	교육	모델 전파	시설 설치 지원	서비스 개 발 및 보급	품질 관리	홍보 /네 트워 킹	통계 연구 조사	중앙	광역 지자 체	기초 지자 체	사업 관련 성	설치 용이 성
(가칭)사회서비스원	○	○	○	○	○	○	○	○	○	·	○	○	○	·	-	-
	·	○	·	·	○	·	·	·	○	○	·	○	○	○	高	高
아동	·	·	·	·	○	·	·	·	○	·	○	○	○	·	高	高
	·	·	·	·	○	·	·	·	·	·	○	○	○	·	高	高
노인	·	·	·	·	○	·	·	·	·	·	○	○	○	·	高	高
	·	·	·	·	○	·	·	·	·	·	○	○	○	·	高	高
장애인	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	○	○	·	高	高
	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	·	○	○	·	高	高
중독	·	·	·	·	○	·	·	○	○	·	○	·	○	○	高	高
	·	·	·	·	○	·	·	○	·	·	·	·	·	○	低	高
복지 시설	○	·	○	·	○	·	·	·	·	·	·	○	○	·	高	高

- (2차 분석) 사업관련성 高-설치용이성 低인 중독관리통합지원센터와 사회서비스원 간원 시너지 창출 효과를 고려해 2차 분석을 실시
- (시너지 창출 효과) 중독관리통합지원센터는 정신건강복지센터와 통합 시, 전문성 제고와 정신건강 거버넌스 구축 가능성을 고려해 도입 사업 군으로 결정
  - 정신건강복지센터와 중독관리통합센터는 정신건강이라는 보건영역이외에 사례관리 등 업무영역이 거의 동일한 것으로 판단
  - 2개 공공센터 통합 시, 중앙-광역-기초로 연계되는 정신건강복지 전달체계가 구축되어 전문적이고, 통합적인 서비스 제공이 가능할 것으로 기대

### 3. (가칭)사회서비스원의 유관 공공센터 사업도입 방향

- (전체 방향) 총 7개 사회서비스원 관련 유관 공공센터 사업을 검토한 결과, 수직적·수평적 계열화를 통해 대국민 사회서비스 품질 제고를 추진
- (수평적·수직적 계열화 검토방법) 도입 타당성이 존재하는 7개 유관 공공센터를 (가칭)사회서비스의 직접 서비스와 연계, 수직적 계열화 사업 군 3개와 수평적 계열화 사업 군 5개로 분리

〈그림 4-4〉 (가칭)사회서비스원 관련 공공센터 사업방향





□ (세부 방향 1: 수직적 계열화) 정신건강복지센터, 중독관리통합지원센터, 사회복지대체인력지원센터는 서비스원의 직접 서비스와 연계해 서비스 제공 중단 방지와 시간 절감에 주력

○ (수직적 계열화) 직접 제공서비스 대상과 연계된 전후방 사업 군을 연계시켜 서비스 제공시간의 절감 등을 통해 서비스 만족도 제고를 추진

○ (추진방법) 3개 유관 공공기관이 이미 광역·기초지자체에서 설립·서비스를 제공하고 있는 만큼 추가적인 비용 투입은 크지 않을 것으로 판단

- 유관 공공센터 기능과 연계된 (가칭)사회서비스원의 직접 제공서비스 도입 후 성장기이후 사업 실시를 고려
- 3개 공공센터가 모두 중앙센터가 부재하다는 점에서 (가칭)사회서비스원 지원단에서 구체적인 사업기획 업무를 담당

〈표 4-9〉 (가칭)사회서비스원 관련 유관 공공센터 중 수직적 계열 사업 군 사업방향

구분	세부 사업	(가칭)사회서비스원 역할	사업 방향
수직적 계열 사업군	정신건강복지지원센터	- 노인 돌봄, 시설요양, 재가요양과 연계해 수혜자 조기 발굴	- 17개시도 각각 1개씩 설치하도록 추진 - 성장기 및 성숙기 단계 도입 시, 사업 진입을 고려 - 중앙센터가 부재한 만큼 지원당의 사업계획이 필요
	사회복지대체인력지원센터	- 사회복지시설과 종합재가 돌봄 사업 종사자 연계 지원	
	중독관리통합지원센터	- 정신건강복지센터와 연계, 정신건강 부문의 전문성을 확보	

□ (세부 방향 2 : 수평적 계열화) 아동보호전문기관, 가정위탁지원센터, 노인보호전문기관, 장애인권익옹호기관 등 4개 유관 공공센터는 사회서비스원 내에서 국민안전 자원의 공유를 통해 대국민 서비스의 전문성 제고에 주력

○ (수평적 계열화) 동일 전문성 기반의 전문역량을 기반으로 서비스 대상별 맞춤형 서비스를 제공

- (아동관련 센터) 아동보호전문기관은 가정위탁지원센터를 통해 수혜자 발굴-시설위탁 또는 가정위탁의 수직적 연계를 추진

- (기타사업 군) 지역 내 인권 및 안전 관련 전문가 및 유관 관계자(예: 경찰 등) 등의 자원을 공유하여 서비스 전문성을 확보
- (서비스원 연계) 아동자립지원센터(60개소)와 노인보호전문기관(30개소) 중 17개 (가칭)사회서비스원 설치 지역과 동일한 경우는 업무 이관을, 이외 설치 지역은 기존 업무를 유지

〈표 4-10〉 (가칭)사회서비스원 관련 유관 공공센터 중 수평적 계열 사업군의 사업방향

구분	세부 사업	(가칭)사회서비스원 역할	사업 방향
수평적 계열 사업군	아동보호전문기관	- 아동안전관련 전문성을 기반으로 수혜자 발굴·시설위탁 또는 가정위탁의 연계를 추진	- 안전·인권사업 군으로 사업 진출 - 중앙센터와 협무협조체계 구축 - 광역 17개 지역 이상으로 설치된 아동·노인보호전문기관은 기존 업무추진
	가정위탁지원센터		
	노인보호전문기관	- 아동·노인·장애인 인권 보호를 위해 전문가 등 역량 공유	
	장애인권익옹호기관		

# 제 5 장

## (가칭)사회서비스원 보육사업 표준운영모델

제1절 보육사업 관련 쟁점과 사업 방향

제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발

제3절 (가칭)사회서비스원 도입 효과 및 한계점



# 5

## (가칭)사회서비스원 보육사업 《표준운영모델

### 제1절 보육사업 관련 쟁점과 사업 방향

#### 1. 민간중심의 서비스 공급과 국공립 위탁 운영

- (서비스 공급 체계) 2017년 12월 기준, 민간·가정 어린이집은 전체 시설의 83.7%을, 이용 영유아 중 73.1%가 민간시설에서 서비스를 제공
- 국공립 어린이집은 전체 어린이집의 7.8%, 이용 영유아는 12.8%를 담당
- 국공립어린이집 시설 중 50인 이상은 54.5%인 반면 가정어린이집을 제외한 민간어린이집 중 50인 이상 시설은 37%를 차지
- 공공성 확보 측면에서 7.8%의 국공립 어린이집의 역할이 매우 중요

〈표 5-1〉 유형별 어린이집 수 및 이용 현황 (2017.12)

(단위: 개소, 명, %)

구분	전체	국공립	법인(사회복지, 법인단체, 직장, 협동)	민간(민간·가정)
어린이집 수(%)	40,238 (100.0)	3,157 (7.8)	3,380 (8.4)	33,701 (83.7)
이용 영유아 수 (%)	1,450,243 (100.0)	186,916 (12.8)	203,160 (14.0)	1,060,167 (73.1)

자료: 보건복지부. 보육통계 2017

〈표 5-2〉 현원 규모별 어린이집 설치 현황 (2017.12)

(단위: 개소, %)

구분	계	20명 이하	21~39명	40~49명	50~80명	81~99명	100명 이상
국공립 (%)	3,157 (100.0)	398 (12.6)	619 (19.6)	418 (13.2)	1016 (32.2)	434 (13.7)	272 (8.6)
민간어린이집 (%)	14,045 (100.0)	1369 (9.7)	5430 (38.7)	2046 (14.6)	2723 (19.4)	1179 (8.4)	1298 (9.2)

자료: 보건복지부. 보육통계 2017

주: 민간어린이집은 가정어린이집을 포함하지 않음

□ (국공립 위탁 운영) 한편 국공립 어린이집 역시 민간위탁 위주로 운영 중

○ 2017년 전체 국공립어린이집 중 약 67%가 위탁 운영되고 있으며 위탁 운영의 약 60%는 개인이 위탁 운영하고 있는 것으로 파악

- 2009년에는 88%가 직영으로 운영되었으나 2010년 들어서서 급격하게 위탁비율이 증가

※ 2010년에 「국공립어린이집 위탁업체 선정관리 권장 표준안」이 신설됨에 따라 민간 위탁운영이 적극적으로 진행

- 서울시의 경우, 모든 국공립보육시설이 민간위탁 중(김연명 외, 2016)

○ 현재 보육서비스 구조는 관리책임과 비용은 국가가 부담하나 서비스 공급은 민간이 담당하는 구조

〈표 5-3〉 국공립 어린이집 위탁 운영 현황 (2009~2017)

(단위: 개소, %)

구분	전체	직영	위탁								
			소계	개인	사회복지법인	기타법인	단체	학교법인	종교법인	(사회적)협동조합	기타
2017	3,157	1,046 (33.1)	2,111 (66.9)	1,261	327	172	155	87	96	9	4
2016	2,859	1,102	1,757	1,072	279	137	111	64	77	6	11
2015	2,629	1,064	1,565	965	235	121	92	60	75	3	14
2014	2,489	641	1,848	900	400	359	144	-	-	-	45
2013	2,332	578	1,754	845	395	343	130	-	-	-	41
2012	2,204	638	1,566	742	359	315	108	-	-	-	42
2011	2,116	474	1,642	777	368	334	119	-	-	-	44
2010	2,034	594	1,440	645	326	313	110	-	-	-	46
2009	1,914	1,692 (88.4)	222 (11.6)	108	40	45	22	-	-	-	7

자료: 보건복지부(2018c). 내부자료.

주: 각 연도 12월 기준.

□ (자치구별 위탁 운영) 자치구별 국공립 어린이집 위탁 선정 관리 현황 다양

○ 중앙정부에서 「국공립어린이집 위탁업체 선정관리 권장 표준안」을 제공, 전국적으로 위탁업체 선정과 운영의 통일성과 형평성 확보 후, 세부적으로 위탁업

체 선정의 객관성·공정성·투명성을 확보(보육사업안내 2018)

- 그럼에도 자치구별 국공립 어린이집의 운영 시군구 보육조례에 의해 통일된 기준 없이 다양한 형태로 위탁운영이 이루어지고 있는 상황
  - 위탁기간과 재 위탁 횟수, 위탁 개소 수, 보육교직원 정년과 관련하여 각기 다른 기준으로 운영 중

## 2. 국공립 어린이집 위탁운영의 문제

- (위탁업체 선정·관리) 국공립 어린이집 위탁선정 관리를 위한「국공립어린이집 위탁업체 선정관리 권장 표준안」은 권고안에 불과해 제도적 강제성이 無
- 심사위원의 자의적 심사를 방지하고자 노력하고 있으나, 상당부분 지방보육정책위원회 재량으로 자의적인 심사 방지 기능이 약함
- 위탁심사 기준표(평가지표)의 객관성, 전문성 부재
  - 하나의 평가지표 항목에 다수의 평가기준이 제시되어 있거나, 제시된 평가기준에 대한 세부 내용이 부정확하게 명시(서수경 외, 2013)
- 현재의 위탁관리 체계 하에서는 정치적 영향, 잦은 담당자 교체에 따라 위탁관리에 대한 전문성이 저해될 우려가 있음
  - 서울시 국공립 어린이집 원장 234명을 대상으로 위탁방식에 대해서 조사한 결과, 매우만족(4.3%), 만족(26.5%), 보통(21.8%), 불만족(38.0%), 매우불만족(7.7%)으로 조사됨(서수경 외, 2013)
- (국공립 보육 서비스 표준화) 각기 다른 상황에서 다양한 배경을 가진 시설장들에 의한 운영으로 국공립 보육 서비스의 표준화가 부재
- 시설운영에 대한 표준화 모델 부재로 서비스 수준의 격차 발생과 시설장 및 교사들의 전문성 차이에 의한 서비스 격차가 발생
- (종사자 고용안정성) 현행의 위탁운영 체계 하에서는 원장·보육교사 모두 고용불안 문제에 직면

- (원장) 서울시 국공립 어린이집 원장 234명을 대상으로 고용불안에 대해서 조사한 결과, 매우 불안정(40.6%), 불안정(40.65%)으로 응답하는 등 국공립 어린이집 원장은 상당한 고용불안을 경험(서수경 외, 2013)
  - 정년규정이 제 각각이며, 인건비 지원기준과 운영 정년기준은 달리 적용될 수 있는 등 논란의 여지가 많음
- (보육교사) 시설장의 인사권 행사에 따라 민간시설과 같은 보육교사의 고용 불안정성이 초래되는 상황
- (사유화) 보육교사의 인사권을 포함하여 시설운영 전반에 관한 책임과 권한이 시설장에 집중되어 있어 장기 위탁 시 사유화 되는 경향을 초래
- (위탁관리 및 인력운용) 현재 사업구조 하에서 인력운용의 경우, 보육교사 채용과정에 대한 투명성을 담보할 수 없음
  - 전문적이고 체계적인 인력운용을 통한 서비스 질과 근로여건 개선이 필요
  - 보수기준은 호봉에 따른 인건비 지급기준에 따르지만, 시간외 수당 등에 대한 적절한 지급이 이루어지지 않는 사례가 발생

### 3. 국공립 어린이집 확충에 따른 효율적 운영체계 필요

- (공공성) 정부지원을 통해 민간부문에서 서비스를 제공하는 경우, 재정적 투명성(책임성)을 공공성 확보를 위한 중요 요소로 볼 수 있으며(양성욱 외, 2012), 다수의 연구에서 공공성 강화는 국가 역할의 확대를 의미
- (국공립 확충) 현 정부는 2022년 국공립 어린이집 이용률 40%를 목표하고 있으며, 보육정책의 방향은 공공성 강화 방향으로 추진
  - 국공립 어린이집 확충에 대한 정책 요구는 매우 높은 상황이며, 해당 어린이집에 대한 만족도는 민간어린이집 보다 높게 조사됨
  - 정부에 요구하는 중요 육아지원정책으로 서비스 질 향상(26.6%), 국공립 어린이집 확충(23.3%)으로 조사됨(2015 전국보육실태조사)



- (효율적 운영체계) 향후 국공립 어린이집의 지속적 확대에 대한 효율적 관리는 중요하며 현재 제기되는 구조적 문제 개선이 선행되어야 함

#### 4. 사업방향 설정

- ((가칭)사회서비스원 도입) 국공립 어린이집의 효율적 운영을 위하여 (가칭)사회서비스원 통제 하에 일원화된 공적 위탁운영 관리체계 도입이 필요
  - (운영의 투명성) 공적기관이 위탁운영관리를 일괄적으로 실시하여 운영의 투명성·효율성을 확보
  - (일자리 안정성) 국공립 보육교사에 대한 공적 관리체계를 수립하고 직접고용 및 정년 도입을 통한 일자리 안정성 확보가 요구
  - (인력관리 효율화) 체계적인 인력(보육교직원 및 지원인력)관리·배치를 통한 인력관리 효율화를 도모
  - (표준운영모델) 위 3가지 필요성을 담보할 수 있는 국공립어린이집 운영 개발 및 공공성에 기반한 바람직한 표준 운영모델 개발이 요구됨
    - 특히 프로그램 개발, 인력관리, 서비스 질 관리 등이 요구
- (사회서비스원 도입 시 고려사항) 사회서비스원의 지속가능성 확보와 관련해 인건비와 원장 신분 및 책임범위 등과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려
  - (인건비) 정년도입에 따른 보육교직원 임금체계의 수정 가능성 검토
    - 현재 국공립보육교직원은 「보육교직원 인건비 지급기준」에 제시된 호봉에 따른 임금을 지급받고 있음
    - 정년도입에 따라 직업안정성이 높아지고 경력이 지속적으로 증가 시, 高호봉 교직원의 증가로 현 어린이집 운영상의 예산 증가가 예상
    - 결국, 호봉체계에 따른 교직원 인건비 상승에 따라 현재 국공립 어린이집 운영이 불가능할 가능성이 존재
  - (원장 신분과 책임범위) 사회서비스원 도입에 따라 원장을 직접 고용해 파견근

무자로 운영 시, 원장의 신분과 책임범위 검토가 필요함

- (인사권) 교사채용과 근로계약을 사회서비스원과 한 상태에서 원장은 운영 책임을 져야하는 지에 대한 검토가 필요
- (대표자) 어린이집은 고유번호 증에 의해 사업장으로 등록된 후, 사업자가 운영책임을 지는 구조로 되어 있어 사회서비스원에서 고용된 원장은 파견근로자 지위 하에 사업자 역할을 수행해야 함으로 이에 대한 검토가 필요

## 5. 표준운영모델 개발 방향

- (개관) 교직원 처우개선에 초점을 맞추어 현 사업 구조 내에서 서비스 질을 담보할 수 있는 인력배치를 고려한 표준운영 모델이 필요
  - (종사자 처우개선 고려) 현 보육료 및 인건비 지원 하에 임금 및 업무량 절감을 고려한 표준운영모델 개발이 가능한지 검토가 필요
  - (지속가능성 확보) 현 호봉제 임금체계 하에서 종사자 처우개선을 반영한 표준운영 모델 개발이 가능한지 확인이 요구
  - (규모 고려) 국공립 어린이집 운영상의 지자체 정책 방향을 고려하여 영유아 규모 정도를 고려한 표준운영모델 개발이 필요
  - (원장신분과 책임범위) 상근직 파견근로자 또는 사업성과 관련 전문경영인으로서 원장의 역할 설정은 노무문제임으로 표준운영모델에서는 제외
- (방법) 1단계로 현 국공립 어린이집 사업구조 파악 후, 이를 기반으로 수입과 지출, 인력배치 기준, 이용자 정원 규모를 고려한 표준운영모델을 개발
  - (사업구조 파악) 우선, 현 국공립 어린이집 운영과 관련된 정부의 지원 사항과 시설운영 시 인력배치 기준 등 요구되는 설치 기준 등을 검토
  - (표준운영모델 개발) 현 설치기준 하에서 종사자 처우개선 및 호봉제 등을 고려할 때 현 국공립어린이집의 지속가능성 확보가 가능한지를 검토

## 제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발

### 1. 보육사업 구조 분석<sup>11)</sup>

#### 가. 2018년 기준 전체 보육예산

□ (예산) 보육예산은 영유아보육료 지원, 어린이집 기능보강, 어린이집 관리, 어린이집 지원, 가정양육수당 지원 등 크게 5개 영역으로 구분<표 5-4>

○ (영역별 비중) 보건복지부 전체 보육예산 중 보육료 지원예산은 59.3%를 차지하며, 뒤를 이어 가정양육수당과 어린이집 지원예산이 각각 19.8%, 19.0%를 차지

- (보육료 지원) 어린이집에 지원되는 영유아보육료는 유아교육지원특별회계 중 어린이집 누리과정에 포함되는 2조 586억 원을 포함하여 총 5조 8,434억여 원에 달함
- (어린이집 지원) 공공형 어린이집 운영비 지원, 보육교직원 인건비 및 운영비 지원을 포함한 어린이집 지원예산은 총 1조 480억 원에 달함

<표 5-4> 2018년 보육예산 (국비 기준)

(단위: 백만 원)

구 분	보건복지부	유아교육지원특별회계
합계	5,505,231	-
□ 영유아보육료 지원	3,267,194	-
◎ 영유아보육료 지원 - 0~2세반 보육료 - 기본보육료(민간/가정 등) - 장애아보육료 - 시간연장형 보육료 - 긴급보육 바우처	3,257,470	3,892,717 (유아교육비·보육료 지원) ※ 이 중 어린이집 누리과정은 2조 586억 원
◎ 시간제 보육지원	9,724	-

11) 2018년도 보육사업안내(보건복지부)를 참고하여 기술함

구 분	보건복지부	유아교육지원특별회계
□ 어린이집 기능보강	74,186	-
◎ 어린이집 기능보강 - 증개축, 개보수, 장비비 등 환경개선	5,802	-
◎ 어린이집 확충 - 국공립 신축/장기임차/공동주택 리모델링/장애전담/기자재비	68,384	-
□ 어린이집 관리	25,971	-
◎ 보육사업관리 - 보육사업 행정지원 및 홍보	4,003	-
◎ 육아종합지원센터 지원	8,931	-
◎ 어린이집 교원 양성 지원 - 보수교육, 보육자격관리 운영비 지원	2,815	-
◎ 보육실태조사	700	-
◎ 부모 모니터링단 운영 지원 - 급식, 위생, 건강, 안전관리 모니터링	1,131	-
◎ 공익제보자 신고포상금	165	-
◎ 어린이집 평가인증 운영 - 평가인증운영 및 사무국 지원	8,226	-
□ 어린이집 지원	1,048,743	-
◎ 공공형 어린이집 - 공공형 어린이집 운영비 지원, 사후품질관리	60,999	-
◎ 보육교직원 인건비 및 운영지원 - 국공립/법인/취약보육 담당 교직원 인건비 지원 - 보조교사, 대체교사 인건비 - 농어촌보육교사 특별수당, 교사근무환경개선비 등	987,744	-
□ 가정양육수당 지원 사업	1,089,137	-

자료: 보건복지부, 교육부 2018년 예산안.

## 나. 어린이집 운영 지원 관련 사항

□ (보육료 지원) 이용 아동은 0~5세까지이며 각 연령별 보육료 지원 상황은 <표 5-5>와 같음

○ (만 0~2세) 연령별 보육료를 달리 차별적으로 지급하고 있으며, 보육수요자 특성(맞벌이, 다자녀, 한부모 등)에 따라 종일반과 맞춤반으로 구분하여 보육료를 차등 지원

- (종일반) 어린이집 운영시간 07:30~19:30까지 12시간 내에서 보육서비스 이용 가능

- (맞춤반) 기본보육서비스 (09:00~15:00)<sup>12)</sup>와 월 15시간의 긴급보육 바우처를 사용하여 추가 보육서비스 이용이 가능하며 바우처를 모두 사용한 경우 본인부담(1시간당 4,000원)으로 추가 서비스 이용이 가능

○ (만 3~5세) 0~2세와 달리 수요자 특성에 따른 구분은 없으며, 유치원과 어린이집에서 연령별 공통누리과정이 진행됨에 따라 해당 예산은 전액 유아교육지원특별회계에서 부담

<표 5-5> 0~5세 보육료 지원 금액(2018년)

(단위: 원)

지원 대상	연령	종일반	맞춤반	
		보육료	보육료	바우처15시간
어린이집 이용 만 0~2세	만0세	441,000	344,000	60,000
	만1세	388,000	302,000	60,000
	만2세	313,000	250,000	60,000
어린이집 이용 만 3세-5세	만3세-5세	220,000	-	

자료: 보건복지부(2018). 보육사업 안내, 재구성

□ (인건비 지원) 어린이집은 시설유형에 따라 정부지원시설과 미지원시설로 구분 가능하며, 이하 내용은 국공립 어린이집에 대한 지원에 국한됨

12) 9시~15시 전·후 1시간 범위 내에서 보육시간 탄력 조정 가능함

- (원장: 인건비 80%지원) 아래 경우를 제외한 모든 국공립 어린이집 지원
  - 정원 21인 이상 어린이집 중 현원 20인 이하 어린이집 또는 정원 20인 이하 어린이집이면서 원장이 보육교사를 겸직하지 않을 경우 인건비 지원하지 않으며, 원장이 보육교사를 겸직할 경우 인건비 지원 가능
- (영아반 교사: 인건비 80% 지원) 아래 조건을 충족하는 경우 지원
  - 0세반은 아동 3명 기준<sup>13)</sup>으로 재원 아동이 최소 2명 이상인 반의 교사
  - 1세반은 아동 5명을 기준으로 재원 아동이 최소 3명 이상인 반의 교사
  - 2세반은 아동 7명을 기준으로 재원 아동이 최소 4명 이상인 반의 교사
- (유아반 교사 인건비 30% 지원) 아래 조건을 충족하는 경우 지원
  - 3세반은 아동 15명을 기준으로 재원 아동이 최소 8명 이상인 반의 교사
  - 4세 이상 반은 아동 20명을 기준으로 재원 아동이 최소 11명인 반의 교사
  - 0세반은 아동 3명을 기준으로 재원 아동이 최소 2명 이상인 반의 교사
- (대체교직원 인건비 지원) 기존 인건비 지원 대상자의 대체교직원 인건비
  - (출산휴가) 기존 인건비 지원 대상자의 출산휴가로 인해 대체교직원 채용 시 출산 휴가자의 호봉을 기준으로 인건비 지원
  - (육아휴직, 산재휴직) 기존 인건비 지원 대상자의 육아휴직, 산재휴직 등에 따라 대체교직원을 채용한 경우 대체교직원의 호봉에 따라 인건비 지원
- (취약지역 추가 인건비 지원) 농어촌지역(읍·면지역), 폐광지역, 도서벽지지역 시설의 경우 예산 범위 내에서 보육교사 1명, 조리원 1명 지원
  - (보육교사) 보육교사(시설 내 평균) 1인의 월 지급액의 100% 지원
  - (조리원) 조리원을 별도 채용한 경우에 한해 월 지급액의 100% 지원. 현원 40인 미만 어린이집이라 하더라도 조리원 별도 채용 가능
- (평가인증 통과 어린이집 조리원 지원) 중소도시·대도시 평가인증 통과 어린이집 조리원 지원
  - (조리원 지원) 조리원 별도 채용한 경우에 한해 월 지급액의 100% 지원

13) 연령에 따른 반별 교사 대 아동 기준

#### 다. 기타 보육서비스 운영 지원

- (시간제 보육지원) 가정양육 시 지정된 제공기관에서 시간단위로 보육서비스를 이용하고 이용한 시간만큼 보육료를 지불하는 보육서비스에 대한 지원
  - (지원 대상) 양육수당 수급 중인 자로 6개월~36개월 미만의 영아
  - (지원시간) 월 80시간
  - (이용단가 및 지원 단가) 이용요금은 시간당 4,000원이며 이중 3,000원은 정부가 지원하여 본인부담금 1,000원으로 이용
  - (제공기관) 시·군·구로부터 시간제 보육 제공기관으로 지정받은 어린이집, 육아종합 지원 센터 등
  - (인건비지원) 별도 교사 채용 시 인건비 100%지원
  - (운영비 지원) 1개 반 당 월 32만원 지원
- (시간 연장 보육지원) 19:30 이후 최대 24:00까지 시간을 연장하여 보육서비스 제공하는 경우, 이에 대한 지원
  - (지원시간 및 금액) 최대 월 60시간 지원
    - 일반아동 시간당 지원 단가 3,000원 (최대 180,000원)
    - 장애아동 시간당 지원 단가 4,000원 (최대 240,000원)
  - (인건비 지원) 시간 연장 보육교사 별도 채용한 경우 월 지급액의 80% 지원
    - 시간 연장 보육아동 1명이상 보육할 경우 지원
    - 주간 보육교사가 초과근무형태도 시간 연장 보육하거나 단시간 보육교사 채용 시 반별 월 435,000원 지원

## 라. 보육교직원 배치기준

□ (배치기준) 어린이집에는 원장, 보육교사 배치를 원칙으로 하며 정원 및 현원 규모에 따라 간호사, 영양사, 조리원을 의무 배치하도록 하고 있음

○ (원장) 전 어린이집별 1인

- 다만, 영유아 20인 이하를 보육하는 어린이집은 어린이 집의 원장이 보육교사를 겸임할 수 있음 (정원 기준)

○ (보육교사) 연령별 교사 대 아동비율에 준하여 배치

- 만1세 미만: 영아 3인당 1인
- 만1세 이상 만2세 미만: 영아 5인당 1인
- 만2세 이상 만3세 미만: 영아 7인당 1인
- 만3세 이상 만4세 미만: 영아 15인당 1인
- 만4세 이상 미취학 유아: 유아 20인당 1인

○ (간호사) 현원기준으로 영유아 100인 이상을 보육하는 어린이집

- 간호조무사도 가능함

○ (영양사) 현원기준으로 영유아 100인 이상을 보육하는 어린이집

- 어린이집 단독으로 영양사를 두는 것이 곤란한 때에는 동일 시·군·구의 5개 이내 어린이집이 공동으로 영양사를 둘 수 있음

○ (조리원) 현원기준 영유아 40인 이상을 보육하는 어린이집

- 영유아 40인 이상 80인 이하를 보육하는 어린이집의 경우 조리원 1인을 두며, 영유아 매 80인을 초과할 때마다 1인씩 증원

○ (기타 교직원) 어린이집 규모와 특성에 따라 사회복지사, 사무원, 관리인, 위생원, 운전기사, 특수교사(치료사) 등의 교직원을 둘 수 있으며, 원장이 간호사 또는 영양사 자격이 있는 경우에는 겸직이 가능함



## 마. 재무·회계 원칙 및 필요 경비 수납

□ (재무회계원칙) 어린이집은 “사회복지법인 및 사회복지시설 재무·회계 규칙”에 따름

- (수입·지출 관리) 모든 수입·지출 관리는 통장을 통해서 이루어 져야함
  - 어린이집 수입·지출관리를 위한 별도 어린이집 명의 통장 개설
  - 모든 수입과 지출 관리를 위한 「보조금 관리통장」과 「보조금 이외 관리통장」으로 구분하고 이외 보육교직원들에게 원천징수한 사회보장금과 세금을 보관할 수 있는 어린이집 명의의 「세입·세출 외 통장」개설이 가능
  - 감가상각비 적립금 및 일시 운영차입금 등 필요시 어린이집 명의의 별도 통장 개설이 가능
- (보육료 수입 잉여금) 보육교직원 보수 상향지급, 교육교직원 성과급 지급, 교재교구 구입, 어린이집 환경개선에 균형 있게 사용
  - 보육교사 등의 수당 추가 지급 등에 사용 가능
- (회계보고) 매월 보조금 신청 시, 보육통합시스템에서 정한 형태와 내용에 따라 재무회계관련 자료를 전송 또는 입력해야함
  - 보육통합정보시스템(CIS)에 입력(전송)하여야 하는 수입·지출 항목 등 재무회계 자료는 동 시스템에서 요구하는 바에 따라 진행

□ (필요경비 결정 및 수납) 필요경비내역은 입학준비금, 특별활동비, 현장학습비, 차량운행비, 행사비, 급식비, 시·도 특성화 비용 7개 항목으로 분류

- (수납한도) 시·도지사가 정하는 범위에서 경비수납
  - 시·도지사는 어린이집 유형과 지역적 여건을 고려하여 다른 기준 적용 가능
- (입학준비금) 어린이집 원복, 체육복 등 구입 및 상해 보험료에 해당하며
- (특별활동비) 표준보육과정에 따른 연령별 보육프로그램 이외의 활동프로그램에 드는 비용

- (현장학습비) 어린이집 외부에서 이루어지는 프로그램에 소요되는 활동비
  - (차량운행비) 차량운행 시 소요되는 실비
    - 기사 인건비 및 승·하차 시 안내요원 수당, 유류비, 수리비, 부품구입비 등으로 직접 지출 가능
  - (행사비) 입학, 졸업, 연말, 생일, 어린이날 등 행사에 소요되는 비용
  - (급식비) 아침·저녁 급식비
  - (기타 시·도 특성화 비용) 통상적인 연령별 보육프로그램에 포함되지 않는 별도의 프로그램을 보육교사가 진행할 경우 필요한 개인용 교재교구비
  - (필요경비 집행 및 정산) 필요경비 수납 액을 원래의 목적에 한하여 집행
    - 반기별로 필요경비 총 수납 액의 일정비율(14%이내)을 일반관리비로 인정하여 관리운영비로 집행할 수 있음
- (세입·세출 항목) 어린이집은 「영유아보육법」 제 2조에 따라 다음과 같은 세입·세출항목이 적용됨 <표5-6> <표5-7>
- (예비비) 본 세출예산의 2%범위 내에서 편성하되, 업무추진비 지출은 불가

&lt;표 5-6&gt; 어린이집 세입항목

과목			
관		항	목
01	보육료	보육료	정부지원 보육료 부모부담 보육료
02	수익자 부담 수입	선택적 보육활동비 기타필요경비	특별활동비 기타 필요경비
03	보조금 및 지원금	인건비 보조금 운영보조금 자본보조금	인건비 보조금 기본보육료/공공형 운영비/기타 지원금 자본보조금
04	전입금	전입금 차입금	적립금 단기 차입금/장기 차입금
05	기부금	기부금	지정후원금/비지정 후원금

과목			
관		항	목
06	적립금	적립금	적립금 처분 수입
07	과년도 수입	과년도 수입	과년도 수입
08	잡수입	잡수입	이자수입/기타잡수입
09	전년도 이월액	전년도 이월액	전년도 이월금/전년도 이월사업비

자료: 2018년도 보육사업안내 부록 (보건복지부) p.22 재구성

〈표 5-7〉 어린이집 세출항목

과목			
관		항	목
100	인건비	원장 인건비 보육교직원 인건비 기타 인건비 기관 부담금	원장급여/원장수당 보육교직원 급여/ 보육교직원 수당 기타 인건비 법정 부담금/퇴직금 및 퇴직적립금
200	운영비	관리운영비 업무추진비	수용비 및 수수료/공공요금 및 제세공과금/연료비/여비/차량비/복리후생비/기타운영비 업무추진비/직책급/회의비
300	보육활동비	기본 보육 활동비	교직원 연수·연구비/교재·교구 구입비/행사비/영유아 복리비/급식비/
400	수익자부담경비	선택적 보육활동비 기타필요경비	특별활동비 지출 기타필요경비
500	적립금	적립금	적립금
600	상환·반환금	차입금 상환 반환금	단기 차입금상환/장기 차입금 상황 보조금 반화/보호자 반환/법인회계 전출금
700	재산 조성비	시설비 자산구입비	시설비/시설장비 유지비 자산취득비
800	과년도 지출	과년도 지출	과년도 지출
900	잡지출	잡지출	잡지출
1000	예비비	예비비	예비비

자료: 2018년도 보육사업안내 부록 (보건복지부) p.23 재구성

## 2. 보육 표준운영모델 개발

### 가. 개관

- (목적) (가칭)사회서비스원 도입 시, 초기 지속가능성 및 종사자 처우개선 가능성 확보가 현 사업구조 내에서 가능한 운영모델을 개발
- (대상) (가칭)사회서비스원이 진출할 신규 국공립 어린이집을 대상으로 하며, 지자체의 보육정책의 특성상 정원 규모를 차별화하여 접근
  - 일부 지자체의 경우 어린이집 운영을 영아 중심형으로 운영하고 있어 본고에서는 통합형과 영아 중심형 2가지 유형으로 접근
- (방법) 앞서 설명한 보육 사업구조, 특히 정부지원 하에서 수입과 지출, 인력배치를 고려한 모델을 구축 후, 정원 규모를 고려해 시뮬레이션을 진행
  - (사례조사) 표준운영모델 개발에 앞서 현재 서울시에서 운영 중인 국공립어린이집 2개소에 대한 인력배치 등 현황에 관한 사례조사를 실시
  - (단계) 정원규모 설정 → 인력배치 → 재정수입 추정 → 재정지출 추정 → 매출이익 발생 시, 종사자 처우개선 가능성 검토 → 매출이익 발생 시, 종사자 전체 단일호봉 검토 등 6단계로 진행
- (표준화) 본 운영모델이 각 지자체별 표준화 모델 개발이기 때문에 시간제 보육, 장애아반 운영 등 개별 어린이 집 사업은 제외
- (모델설계) 정원 규모와 인력배치 기준, 정부지원 사항 및 어린이집 세출 항목 및 비중을 고려하여 설계
- (규모) 국공립어린이집 정원분포를 고려, 최대 정원 규모를 80인 미만과 최소 50인 미만으로 결정
  - (정원분포) <표 5-1>처럼 국공립어린이집 중 50인 미만은 45.4%, 50~80인 미만은 32.2%로 2개 정원규모가 전체의 77.6%를 차지
- (인력배치) 원장+영아반 교사+유아반 교사+보조교사1+보조교사2(누리반)+

조리원 등 6가지 직무를 기본으로 설정하고 반 편성에 따라 영유아 보육교사의 수를 조정해 근무량을 감소시키는 것으로 설계

- (보조교사) 현 국공립 어린이집 표준운영시간이 07:30~19:30분으로 운영되어 상근직 영아·육아반 보육교사의 근무시간이 1일 8시간 이상일 가능성이 높아 보조교사가 시간외 근무를 담당하는 것으로 설계
- (보조교사 1) 1일 4시간 근무를 기본으로 시설 당 1명을 배치하는 보조교사에 대해 하루 2시간 시간외 근무를 부여하되, 시간외 근무수당은 각 어린이집에서 자체예산으로 집행
- (누리과정 보조교사 2) 누리반 3개 이상 운영 시, 시설 당 1명을 배치하는 보조교사에 대해서도 하루 2시간 시간외 근무(시설 정리시간 포함)를 부여하되, 시간외 근무수당은 각 어린이집에서 자체예산으로 집행

○ (재정수입) 원장 등 6개 직무의 인건비와 교사근무 환경개선비 지원, 유아반 등 운영에 대한 보육료, 시설비 보수지원 만을 수입원으로 설계

- (기타) 시간제 보육, 장애아반 운영, 통합교사, 방과 후 반 교사, 시간연장 교사, 대체교사, 시간제 보육교사 등의 인건비 지원과 자체 수입은 제외

○ (재정지출) 인건비(임금, 사회보험, 퇴직적립금 포함), 운영비, 보육활동비, 재산조성비, 예비비만으로 구성

- (운영비) 표준모델 설계에 앞서 현재 운영 중인 2개 국공립어린이집의 지출 비중에 대한 조사를 기반으로 전체 수입액의 12%를 배정
- (보육활동비) 운영비와 같이 현재 운영 중인 국공립어린이집의 사례를 기반으로 전체 수입액의 14%를 배정
- (재산조성비) 국공립시설인 만큼 시설 개보수 비용을 지자체에서 제공하기 때문에 전체 수입액의 1%를 배정(사례조사에서는 2%로 파악)
- (예비비) 현재 운영 중인 국공립 어린이집의 사례를 기반으로 전체 수입액의 1%를 배정
- (매출 이익) 발생 시 전체 매출이익의 50%를 종사자 처우 개선비로 사용

## 나. 정원 80인 미만 표준운영 모델 시뮬레이션

- (가정) 배치기준, 종사자 근무시간, 영유아반 운영, 세입 및 지출 등 4개 분야에 대한 시뮬레이션 상의 가정을 다음과 같이 설정
  - (배치기준) 정원이 80명 미만임으로 조리원 1인만을 배정하고 원장은 겸직불허, 영양사는 부재(100인 미만, 육아종이 담당)
  - (종사자 근무시간) 보조교사를 제외한 원장 및 정규 보육교사, 조리원의 근무시간 오전 9:00~오후 6:00(1일 8시간)으로 설정
    - (시간외 근무) 오전 7:00~9:00, 오후 6:00~8:00까지 시간외근무는 보조교사 및 누리과정 보육교사 각각 1명이 오전 및 오후로 나누어 담당
  - (영유아반 운영) 영아반은 종일반 운영으로 한정하고, 시간제, 장애아 전문반 운영 등을 제외
  - (세입·지출) 어린이집 자체 사업으로 인한 수익자 부담 수입 및 지출, 잡수익, 전입금, 기부금 등은 시설별로 차별적인 바 표준운영모델에서 제외
- (1단계: 정원규모 산정) 본고에서는 80인 미만 정원규모를 영유아반 구성형태에 따라 77명, 78명, 79명 3가지로 구성
  - (구성기준) 사업지침에 따라 만 0세~5세 각각 영유아당 인력 배치기준을 적용하여 3가지 규모에 따른 반 운영형태를 차별적으로 구성

〈표 5-8〉 80인 미만 표준운영모델 개발을 위한 정원 규모

(단위: 개, 명)

정원	반 수	반 구성 수(정원)					
		0세반	1세반	2세반	3세반	4세반	5세반
77명 모형	7	1(3)	1(5)	2(14)	1(15)	1(20)	1(20)
78명 모형	8	2(6)	2(10)	1(7)	1(15)	1(20)	1(20)
79명 모형	7	0(0)	2(10)	2(14)	1(15)	1(20)	1(20)

주: 정원배치 기준 0세반 3명, 1세반 5명, 2세반 7명, 3세반 15명, 4~5세반 20명

□ (2단계: 인력배치) 각 3개 유형의 정원규모에 따른 어린이집 종사자 인력 배치는 총 11~12명으로 파악

○ (78명 모형) 영유아반이 총 5개로 산정되어 영유아보육교사도 5명으로 배치되었으며, 보조교사 및 누리과정 보육교사 등은 모두 동일

〈표 5-9〉 80인 미만 정원 규모에 따른 인력배치기준

(단위: 명)

정원	77명 모델	78명 모델	79명 모델
총계	11	12	11
원장	1	1	1
영아반 보육교사	4	5	4
유아반 보육교사	3	3	3
보조교사	1	1	1
누리과정 보조교사	1	1	1
조리원	1	1	1

주: 정원배치 기준 0세반 3명, 1세반 5명, 2세반 7명, 3세반 15명, 4~5세반 20명

□ (3단계: 수입 추정) 보육료, 월 임금을 포함한 국가 인건비 지원, 교사근무 환경개선비, 운영보조금으로 구성

○ (보육료) 3개 유형별 정원에 종일반 보육료를 곱해 산정

○ (국가 인건비 지원) 월 임금 이외에 4대 보험과 퇴직급여도 정부가 지원하고 있어 수입으로 설정하는 한편, 교사근무환경 개선비는 별도 계정으로 적용

- (월 임금) 매출이익 발생을 고려, 3개 유형별 기본급을 보육교사 인건비 가이드라인의 월 급여를 기준으로 정부지원금 비율을 고려해 산정

※ (급여 호봉) 매출이익을 고려하여, 77명 모델은 종사자 전체 단일 17호봉을, 78명 모델은 단일 15호봉을, 79명 모델은 단일 18호봉을 설정<sup>14)</sup>

14) 표준운영모델 시뮬레이션 결과의 현실성을 감안해 원장, 보육교사 등 종사자 직책별 평균 호봉을 적용하려 하였으나 최신 자료가 2015년 보육실태조사 자료로 분석 시점인 2018년과 격차가 존재해 종사자 호봉을 원장(예:17호봉), 보육교사(예:17호봉), 조리원(예:17호봉) 모두 동일한 단일 호봉 인건비를 적용해 종사자 처우개선 능력을 분석

- (운영보조금) 영아간식비, 교사중식비, 누리지원금, 소독방역비, 교재교구비, 기타(교직원 승급비 등) 등 6개 항목으로 구성 후 수입항목으로 설정
- (누리지원금) 정원 1인당 7만원의 지침으로 되어 있으나 서울시 사례조사 결과, 2018년도에 지원금 46,700원을 지원하고 있어 이를 반영
  - (기타) 영아간식비는 월 1인당 10,000원을, 교사중식비는 월 1인당 25,000원을 적용해 산정

〈표 5-10〉 80인 미만 정원 규모에 따른 종사자 기본급 및 정부지원금

(단위: 원)

정원	정원 77명 모델		정원 78명 모델		정원 79명 모델	
	기본급 (17호봉)	인력배치 11명의 정부지원금	기본급 (15호봉)	인력배치 12명의 정부지원금	기본급 (18호봉)	인력배치 11명의 정부지원금
총계	-	17,376,970	-	18,643,800	-	17,712,590
원장	3,170,500	2,643,680	3,026,700	2,421,360	3,238,600	2,590,880
영아반 보육교사	2,679,700	8,929,280	2,548,600	10,194,400	2,735,100	8,752,320
유아반 보육교사	2,679,700	2,511,360	2,548,600	2,293,740	2,735,100	2,461,590
보조교사	1,248,000	832,000	1,248,000	832,000	1,248,000	832,000
누리과정 보조교사	1,248,000	832,000	1,248,000	832,000	1,248,000	832,000
조리원	2,189,800	2,295,700	2,070,300	2,070,300	2,243,800	2,243,800

□ (4단계: 지출 추정) 인건비, 운영비, 보육활동비, 재산조성비, 예비비 등 5개 항목으로 구성

- (인건비) 정부 지원비 외 자체 조달 인건비를 포함한 총 급여와 이에 근거한 4대 보험료 및 퇴직금 급여를 산정
- (기타) 운영비와 보육활동비는 사례조사 결과를 반영, 각각 전체 수입의 12.14%, 재산조성비와 예비비는 각각 1%를 적용

□ (5단계: 처우개선 가능성) 매출이익이 발생하는 경우를 기준으로 할 때, 3개 모델 중 정원 78명 모델의 경우, 매출 이익이 전체 수입 대비 0.5%로 가장 큼

- (매출이익) 정원 79명 모델은 매출이익이 전체수입 대비 0.3%였고, 정원 77명 모델은 전체수입 대비 0.1%로 가장 낮았음



○ (처우개선비) 매출이익 중 50%를 종사자 처우개선 비용으로 사용할 경우, 정원 78명 모델이 종사자 1인당 12,083원의 처우개선이 가능한 것으로 추정

〈표 5-11〉 80인 미만 정원 규모에 따른 수입 및 지출 추정과 종사자 처우개선비 산정

(단위: 원, %)

정원	정원 77명 모델		정원 78명 모델		정원 79명 모델	
	월 손익	전체수입 대비 %	월 손익	전체수입 대비 %	월 손익	전체수입 대비 %
〈수입〉 총계	53,541,238	100.0	56,008,850	100.0	54,740,001	100.0
- 보육료	19,857,000	37.1	20,873,000	37.3	20,474,000	37.4
- 국가 인건비 지원	23,096,702	43.1	24,593,624	43.9	23,542,124	43.0
1. 월급여 지원	17,376,970	32.5	18,643,800	33.3	17,712,590	32.4
2. 4대 보험	3,001,268	5.6	3,122,002	5.6	3,058,884	5.6
3. 퇴직적립연금	2,718,464	5.1	2,827,822	5.0	2,770,651	5.1
- 교사근무환경개선비	6,007,370	11.2	5,952,060	10.6	6,123,710	11.2
- 운영보조금	4,580,166	8.6	4,590,166	8.2	4,600,166	8.4
1. 영아간식비	220,000	0.4	230,000	0.4	240,000	0.4
2. 교사중식비	275,000	0.5	275,000	0.5	275,000	0.5
3. 누리지원금	2,568,500	4.8	2,568,500	4.6	2,568,500	4.7
4. 소독방역비	33,333	0.1	33,333	0.1	33,333	0.1
5. 교재교구비 지원	83,333	0.2	83,333	0.1	83,333	0.2
6. 기타	1,400,000	2.6	1,400,000	2.5	1,400,000	2.6
〈지출〉 총계	53,479,646	99.9	55,718,864	99.5	54,554,160	99.7
- 인건비	38,488,099	71.9	40,036,386	71.5	39,226,960	71.7
1. 월 급여	32,621,570	60.9	33,933,860	60.6	33,247,810	60.7
2. 4대 보험	3,148,065	5.9	3,274,704	5.8	3,208,499	5.9
3. 퇴직적립연금	2,718,464	5.1	2,827,822	5.0	2,770,651	5.1
- 운영비	6,424,949	12.0	6,721,062	12.0	6,568,800	12.0
- 보육활동비	7,495,773	14.0	7,841,239	14.0	7,663,600	14.0
- 재산조성비	535,412	1.0	560,088	1.0	547,400	1.0
- 예비비	535,412	1.0	560,088	1.0	547,400	1.0
- 매출이익	61,593	0.1	289,986	0.5	185,841	0.3
〈종사자 1인당 처우개선비〉	2,800		12,083		8,447	

주: 보육료는 연령별 수 \*사업지침 상 보육료지원금, 월급여 지원은 2018년 보육 교직원 인건비 지급기준에 영아 및 육아 보육교사별 지원 비율을 곱해 산정, 교사근무환경개선비는 영아 및 유아 보육교사별 지원금 22만원, 30만원을 보육교사 수에 적용해 산정, 운영보조금 중 영아간식비는 1인당 10,000원, 교사중식비는 1인당 25,000원 적용, 누리지원금은 누리정원 1인당 46,700원 적용, 소독방역비는 1년 40만원을 월 단위로 환산해 적용, 교재교구비는 연 100만원을 월단위로 산정해 적용, 지출 중 월 급여는 정부지원비 이외 보육료 수입을 통한 자체 조달비용을 적용, 운영비는 전체수입의 12%을, 보육활동비는 전체수입의 14%를, 재산조성비는 전체수입의 1%을, 예비비는 전체 수입의 1%을 적용, 종사자 1인당 처우개선비는 매출이익의 50%를 종사자 수로 나누어 산정

- (모델 선정) 보육사업의 지속가능성 확보와 종사자의 고용안정성 극대화 및 처우 개선 가능성을 고려 시, 표준운영모델로 정원 77명 모델이 적절한 것으로 판단
- (78명 모델) 1인당 종사자 처우개선 능력이 3개 모형 중 가장 크나 종사자 평균 호봉이 15호봉으로 고용안정성이 가장 낮음
- (79명 모델) 종사자 평균 호봉이 18호봉으로 가장 높고, 종사자 처우개선능력이 8,447원으로 77명 모델보다 긍정적이지만 0세반이 부재해 공공성 기반의 어린이집 모델로는 부적합 하다고 판단됨
- (77명 모델) 종사자 처우개선비 조달 능력은 가장 낮지만 78명 모델에 비해 평균 호봉이 2호봉 정도 높고, 79명 모델에 비해 0세반 운영도 가능

〈표 5-12〉 80인 미만 정원 규모 별 표준운영모델의 특징

(단위: 개, 원, 호봉)

정원 유형	반구성(수)	전체 반수	종사자 처우개선 여력		최대호봉	비고
			임금 개선	인력 총원		
77명 모형	- 0세(1) - 1세(1) - 2세(2) - 3세(1) - 4세(1) - 5세(1)	7	1인당 2,800원	- 보조교사 및 누리과 정 보조교사 각각 2 시간씩 시간외 근무 - 월 130시간 근무	종사자 전체 단일 17호봉	-
78명 모형	- 0세(2) - 1세(2) - 2세(1) - 3세(1) - 4세(1) - 5세(1)	8	1인당 12,083원	- 보조교사 및 누리과 정 보조교사 각각 2 시간씩 시간외 근무 - 월 130시간 근무	종사자 전체 단일 15호봉	-
79명 모형	- 0세(0) - 1세(2) - 2세(2) - 3세(1) - 4세(1) - 5세(1)	7	1인당 8,447원	- 보조교사 및 누리과 정 보조교사 각각 2 시간씩 시간외 근무 - 월 130시간 근무	종사자 전체 단일 18호봉	- 0세반 無

## 다. 정원 50인 미만 표준운영 모델 시뮬레이션

- (가정) 배치기준, 종사자 근무시간, 영유아반 운영, 세입 및 지출 등 4개 분야에 대한 가정은 80인 미만과 동일하나 다음과 같은 점에서 차이가 존재
  - (배치기준) 조리원 1명, 원장은 겸직불허, 영양사는 부재하고, 80인 미만에서 존재한 누리과정 보조교사 1명은 50인 미만에서 제외
    - (누리과정 보조교사) 정원 50인 미만 표준운영 모델은 영아중심 반으로 구성되어 누리과정 3개 반 운영 시, 지원되는 보조교사를 제외
  - (종사자 근무시간) 원장과 조리원 근무시간은 오전 9:00~오후 6:00(1일 8시간)으로 설정
    - (시간외 근무) 오전 7:00~9:00은 보조교사 1명이, 오후 6:00~8:00까지는 정규보육교사들이 순환제로 월 6시간씩 연장근로를 담당
  - (영유아반 운영) 80인 미만 표준운영모델과 동일하게 구성
  - (세입·지출) 80인 미만 표준운영모델 가정과 동일
- (1단계: 정원규모 산정) 50인 미만 표준운영모델의 정원규모를 영아 중심으로 45명, 47명, 48명 3가지로 구성
  - (구성기준) 전체 정원 중 영아비율을 최소 67%이상으로 배정하여 전체 반 운영형태를 차별적으로 구성

〈표 5-13〉 50인 미만 표준운영모델 개발을 위한 정원 규모

(단위: 개, 명)

정원	반 수	반 구성 수(정원)					
		0세반	1세반	2세반	3세반	4세반	5세반
45명 모형	7	2(6)	2(10)	2(14)	1(15)	-	-
47명 모형	7	1(3)	3(15)	2(14)	1(15)	-	-
48명 모형	8	3(9)	2(10)	2(14)	1(15)	-	-

주: 정원배치 기준 0세반 3명, 1세반 5명, 2세반 7명, 3세반 15명, 4~5세반 20명

□ (2단계: 인력배치) 45명과 47명 모델은 10명, 49명 모델은 11명을 배정

○ (49명 모델) 총 반 구성 중 7반이 영아반으로 구성되어 영아반 보육교사가 45명 및 47명 모델보다 1명이 더 많음

〈표 5-14〉 50인 미만 정원 규모에 따른 인력배치기준

(단위: 명)

정원	45명 모델	47명 모델	49명 모델
총계	10	10	11
원장	1	1	1
영아반 보육교사	6	6	7
유아반 보육교사	1	1	1
보조교사	1	1	1
누리과정 보조교사	-	-	-
조리원	1	1	1

주: 영유아 반 구성 수에 따라 정규 보육교사 수가 배치

□ (3단계: 수입 추정) 80인 미만 표준모형과 동일한 형식으로 월 임금을 포함한 국가 인건비 지원, 보육료, 교사근무 환경개선비, 운영보조금으로 구성

○ (월 임금) 50인 미만 모델의 지속가능성을 고려, 매출이익이 발생할 수 있도록 45명·48명 모델은 종사자 전체 단일 9호봉을, 47명 모델은 전체 11호봉 적용

〈표 5-15〉 50인 미만 정원 규모에 따른 종사자 기본급 및 정부지원금

(단위: 원)

정원	정원 45명 모델		정원 47명 모델		정원 48명 모델	
	기본급 (9호봉)	인력배치 10명의 정부지원금	기본급 (11호봉)	인력배치 10명의 정부지원금	기본급 (9호봉)	인력배치 11명의 정부지원금
총계	-	15,740,640	-	16,708,460	-	17,477,600
원장	2,595,900	2,076,720	2,759,300	2,207,440	2,595,900	2,076,720
영아반 보육교사	2,171,200	10,421,760	2,313,200	11,103,360	2,171,200	12,158,720
유아반 보육교사	2,171,200	651,360	2,313,200	693,960	2,171,200	651,360
보조교사	1,248,000	832,000	1,248,000	832,000	1,248,000	832,000
조리원	1,758,800	1,758,800	1,871,700	1,871,700	1,758,800	1,758,800

□ (4단계: 지출 추정) 인건비, 운영비, 보육활동비, 재산조성비, 예비비 등 5개 항목으로 구성하고 80인 미만 모델과 동일한 방식으로 산출

○ (인건비) 정부 지원비 외 자체 조달 인건비를 포함한 총 급여와 이에 근거한 4대 보험료 및 퇴직금 급여를 산정

○ (기타) 운영비와 보육활동비는 현 국공립어린이집 사례조사 결과를 반영 각각 전체 수입의 12%, 14%를, 재산조성비와 예비비는 각각 1%를 적용

□ (5단계: 처우개선 가능성) 매출이익이 발생하는 경우를 기준으로 할 때, 3개 모델 중 정원 45명 모델이 전체 수입 대비 0.6%로 매출 이익이 가장 큼

○ (매출이익) 정원 48명 모델은 매출이익이 전체수입 대비 0.3%였고, 정원 77명 모델은 전체수입 대비 0.1%로 가장 낮았음

○ (처우개선비) 매출이익의 50%를 종사자 처우개선비로 사용할 경우, 정원 45명 모델이 종사자 1인당 12,022원의 처우개선 능력이 있었음

〈표 5-16〉 50인 미만 정원 규모에 따른 수입 및 지출 추정과 종사자 처우개선비 산정

(단위: 원, %)

정원	정원 45명 모델		정원 47명 모델		정원 48명 모델	
	월 손익	전체수입 대비 비중	월 손익	전체수입 대비 비중	월 손익	전체수입 대비 비중
〈수입〉 총계	39,064,193	100.0	40,894,283	100.0	42,798,199	100.0
- 보육료	14,320,000	36.7	14,937,000	36.5	15,643,000	36.6
- 국가 인건비 지원	19,932,027	51.0	21,125,117	51.7	22,093,033	51.6
1. 월급여 지원	15,740,640	40.3	16,708,460	40.9	17,477,600	40.8
2. 4대 보험	2,221,779	5.7	2,341,190	5.7	2,446,558	5.7
3. 퇴직적립연금	1,969,608	5.0	2,075,467	5.1	2,168,875	5.1
- 교사근무환경개선비	2,020,000	5.2	2,020,000	4.9	2,240,000	5.2
- 운영보조금	2,792,166	7.1	2,812,166	6.9	2,822,166	6.6
1. 영아간식비	300,000	0.8	320,000	0.8	330,000	0.8
2. 교사중식비	275,000	0.7	275,000	0.7	275,000	0.6
3. 누리지원금	700,500	1.8	700,500	1.7	700,500	1.6

정원	정원 45명 모델		정원 47명 모델		정원 48명 모델	
	월 손익	전체수입 대비 비중	월 손익	전체수입 대비 비중	월 손익	전체수입 대비 비중
4. 소독방역비	33,333	0.1	33,333	0.1	33,333	0.1
5. 교재교구비 지원	83,333	0.2	83,333	0.2	83,333	0.2
6. 기타	1,400,000	3.6	1,400,000	3.4	1,400,000	3.3
〈지출〉 총계	38,823,749	99.4	40,834,920	99.9	42,690,495	99.7
- 인건비	27,885,775	71.4	29,384,521	71.9	30,706,999	71.7
1. 월 급여	23,635,300	60.5	24,905,600	60.9	26,026,500	60.8
2. 4대 보험	2,280,867	5.8	2,403,454	5.9	2,511,624	5.9
3. 퇴직적립연금	1,969,608	5.0	2,075,467	5.1	2,168,875	5.1
- 운영비	4,687,703	12.0	4,907,314	12.0	5,135,784	12.0
- 보육활동비	5,468,987	14.0	5,725,200	14.0	5,991,748	14.0
- 재산조성비	390,642	1.0	408,943	1.0	427,982	1.0
- 예비비	390,642	1.0	408,943	1.0	427,982	1.0
- 매출이익	240,444	0.6	59,363	0.1	107,704	0.3
〈종사자 1인당 처우개선비〉	12,022		2,968		4,896	

주: 보육료는 연령별 수 \*사업지침 상 보육료지원금, 월 급여 지원은 2018년 보육 교직원 인건비 지급기준에 영아 및 육아 보육교사별 지원 비율을 곱해 산정, 교사근무환경개선비는 영아 및 유아 보육교사별 지원금 22만원, 30만원을 보육교사 수에 적용해 산정, 운영보조금 중 영아 간식비는 1인당 10,000원, 교사중식비는 1인당 25,000원 적용, 누리지원금은 누리정원 1인당 46,700원 적용, 소독 방역비는 1년 40만원을 월 단위로 환산해 적용, 교재교구비는 연 100만원을 월단위로 산정해 적용, 지출 중 월 급여는 정부지원비 이외 보육료 수입을 통한 자체 조달비용을 적용하고, 보조교사의 일 2시간 연장근무 및 정규보육교사의 순환제 방식 시간의 근무 수당을 포함, 운영비는 전체수입의 12%을, 보육활동비는 전체수입의 14%를, 재산조성비는 전체수입의 1%을, 예비비는 전체 수입의 1%을 적용, 종사자 1인당 처우개선비는 매출이익의 50%를 종사자 수로 나누어 산정

□ (모델 선정) 50인 미만 영아 중심 국공립어린이집 운영 시, 정원 47명 모델이 사업의 지속가능성 확보와 종사자의 고용안정성, 그리고 처우개선 측면에서 가장 적절한 것으로 판단

○ (45명 모델) 1인당 종사자 처우개선 능력이 3개 모형 중 가장 긍정적이나 전체 종사자 단일 호봉이 9호봉에 불과해 고용안정성이 낮음

○ (48명 모델) 종사자 처우개선능력이 4,896원으로 47명 모델보다 우수하나, 종사자 전체 단일 연봉이 45명 모델과 같이 평균 9호봉에 불과함

- (47명 모델) 종사자 처우개선비 조달 능력은 가장 낮지만 정원 45명, 47명 모델에 비해 종사자 전체 단일 호봉이 2호봉 높은 11호봉으로 분석

〈표 5-17〉 50인 미만 정원 규모 별 표준운영모델의 특징

(단위: 개, 원, 호봉)

정원 유형	반구성(수)	전체 반수	종사자 처우개선 여력		최대호봉	비고
			임금 개선	인력 충원		
45명 모형	- 0세(2) - 1세(2) - 2세(2) - 3세(1) - 4세(0) - 5세(0)	7	1인당 12,022원	- 보조교사 1명 일 2시간씩 시간외 근무 - 정규보육교사 1인당 순환별 월 6.2시간 시간외 근무	종사자 전체 단일 9호봉	-
47명 모형	- 0세(1) - 1세(3) - 2세(2) - 3세(1) - 4세(0) - 5세(0)	7	1인당 2,968원	- 보조교사 1명 일 2시간씩 시간외 근무 - 정규보육교사 1인당 순환별 월 6.2시간 시간외 근무	종사자 전체 단일 9호봉	-
48명 모형	- 0세(3) - 1세(2) - 2세(2) - 3세(1) - 4세(0) - 5세(0)	8	1인당 4,896원	- 보조교사 1명 일 2시간씩 시간외 근무 - 정규보육교사 1인당 순환별 월 6.2시간 시간외 근무	종사자 전체 단일 9호봉	-

- (종합 결과) 향후 (가칭)사회서비스원 도입 시, 보육사업인 국공립어린이집 운영에서 지속가능성과 종사자 고용안정성을 고려한다면 77명 모델 중심으로 표준운영모델을 설정하고, 영아반 중심 모델은 최소화를 고려

- (총 정원 수) 보육료 수입을 의미하는 총 정원수에서 정원 45명 모델은 정원 77명 대비 약 58% 수준에 불과
- (종사자 수) 비용 요소인 종사자 배치 수는 정원 45명 모델이 10명인데 반해, 정원 77명 모델은 11명으로 차이가 약 1명에 불과
- (고용안정성) 지속가능성이 존재하는 매출이익 고려 시, 정원 45명 모델 단일 호봉은 9호봉에 불과하지만, 정원 77명 모델은 2배가 넘는 20호봉으로 파악

- (종사자 처우개선비) 발생하는 매출이익의 50%를 처우개선비로 활용할 경우에도 45명 모델은 1인당 종사자 처우개선비가 2,938원에 불과하지만 정원 77명 모델은 약 7배가 많은 22,866원으로 추정
- (표준운영모델 운영방법) 특히, 지자체에서 정책적으로 요구하지 않는 한, 정원 77명 모델을 중심으로 운영하고, 45명 모델은 최소로 운영
- (경쟁력 차이 발생원인) 보육교사의 1인당 인건비는 영유아 모두 동일한데 비해, 수입원인 보육교사 당 인력배치에서 크게 차이가 발생하기 때문
  - (수입규모) 영아 1세의 정원 3명의 경우 종일반 44만원을 가정 시, 수입원은 132만원에 불과하지만 만 5세 유아반은 정원 20명에 보육료 22만원 가정 시, 약 440만원의 수입이 발생
  - (1인당 수입액) 단일 10호봉 기준 시, 인건비 80%을 지원받는 영아반 보육교사의 1인당 총 수입액은 약 310만원이지만 인건비 30%를 지원받는 유아반 정규보육교사 1인당 수입액은 약 507만원으로 약 1.6배

〈표 5-18〉 보육시설 표준운영모델 결과

(단위: 개, 원, 호봉)

구분	50인 미만 운영모델 (영아 중심)	80인 미만 운영 모델 (영유아 통합)
총 정원 수	45명	77명
총 운영 반 수	7개	7개
종사자 수	10명	11명
매출이익 발생 시 종사자 평균 호봉	원장, 보육교사, 조리사 전체 단일 9호봉	원장, 보육교사, 조리사 전체 단일 20호봉
매출이익 발생 시 종사자 처우개선 능력	종사자 1인당 2,968원	종사자 1인당 22,866원



### 제3절 (가칭)사회서비스원 도입효과 및 한계점

#### 1. 사회서비스원 도입효과

- (개관) (가칭)사회서비스원의 보육사업 진출 시, 앞서 국공립어린이집 운영상의 문제점으로 제시된 위탁운영의 투명성과 제정효율성, 종사자 처우개선, 재무건전성 제고에 있어 어느 정도 긍정적 효과가 기대됨
- (운영의 투명성) 전문회계관리 시스템과 종사자 순환보직제 등 국공립어린이집 위탁을 위한 공적 관리체계가 도입됨에 따라 운영 투명성이 제고
  - 본부 중심의 전문 회계 관리 시스템 도입 및 지원으로 효율적인 회계 관리와 회계 전문 인력의 업무지원으로 원장 등의 행정업무가 절감
  - 원장 및 보육교직원에 대한 순환보직 제도 도입에 따른 자체 감시효과 발생으로 후임자가 전임자의 경영전반에 대한 모니터링 효과가 가능
- (재정 효율화) 푸르니 보육재단의 사례처럼 (가칭)사회서비스원이 통합적인 위탁 기관 관리를 통해 규모의 경제 효과에 따른 재정 효율화가 기대
  - (효율적 인력관리) 다수 기관의 운영상황에 맞는 효율적인 인력배치와 지원인력의 공유 등을 통해 재정효율화 도모가 가능
    - 특히, 영양사, 간호사, 보조교사 및 행정인력, 청소인력의 효율적 배치가 가능할 것으로 기대
  - (운영비 등 절감) 정부에서 지원되는 운영보조금 등의 사용을 공동구매 등을 통해 조달할 가능성이 높아 제품 질의 상승과 비용절감이 기대
    - 영아간식비, 교사중식비 등의 식자재 질 향상과 수익자 분담수익인 교복 등 의류비 구매에서도 상당부분 비용절감 요인이 발생
    - 본부차원의 시설안전진단 등의 지원 사업이 시행됨에 따라 재정운영에서 시설보완을 위한 재산 조성비 비중이 절감될 가능성이 높음

〈표 5-19〉 푸르니 보육재단 운영사례

구분	주요내용
개관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003년 푸르니 보육경영 설립</li> <li>- 2013년 푸르니 보육지원재단 설립(사업영역 확대)</li> <li>- 현재 직장어린이집 251개소 위탁 운영 중</li> <li>- 보듬이 나눔이 어린이집(국공립 어린이집, 전경련, 사회복지공동모금회, 푸르니보육지원재단 공동지원) 4개소 지원, 2개소 설립지원</li> <li>·전경련 등 경제계에서 사회공헌차원으로 국공립어린이집 건립 지원</li> <li>·보육환경이 취약한 오지와 산간지역, 산업단지 등</li> <li>·09년부터 시작, 14년 전국 54개 운영, 16년 100개소 목표</li> </ul>
조직 및 인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울본부(3국) 및 6개 지국(지국 당 4~5명), 본부 70여명 근무</li> <li>·행정인력 35%, 연구원(보육전문가) 65%로 구성</li> <li>·회계팀, 장학팀, 교육팀으로 전담부서 구성</li> </ul>
예산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재단 예산의 97%는 어린이집 위탁수수료, 산하 직장어린이집은 독립 재산제로 운영</li> <li>·어린이집 운영비의 평균 3% 정도의 정액을 사업주로부터 수납</li> </ul>
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 어린이집 경영지원, 컨설팅, 보육 교직원 교육, 훈련</li> <li>- 시스템 개발을 통하여 예산, 회계, 채용, 인사, 노무 등 어린이집 행정업무 지원, 각 어린이집은 서비스에만 집중</li> <li>- 직장 내 수요조사, 부지선정 등을 포함한 어린이집 설립 계획, 보육환경구성, 교육 프로그램 매뉴얼 등 물적·인적 구성 전반을 지원</li> <li>- 국가보수교육과 별도로 자체 교육 프로그램을 개발하여 직접 운영하고, 산하 어린이집에 제공</li> <li>·신규자의 경우 실무배치 전 충분한 교육 훈련 후 어린이집 배치</li> </ul>
보육교직원 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육교사 인력풀 운영</li> <li>- 교직원 모집공고, 서류접수, 면접진행 등 채용절차 지원, 원장은 면접위원으로 참여하고 보육교사 최종 선발 (공개채용)</li> <li>- 원장은 재단의 원장 업무를 위임받아 보육교직원을 관리</li> <li>- 보육교직원은 원장과 고용계약을 체결하나, 원장이 독자적으로 보육교직원을 채용·징계·해고할 수 없도록 관리함</li> </ul>
(가칭)사회서비스원 간 차이	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (가칭)사회서비스원은 보육교직원을 직접 고용할 계획이나 푸르니 보육재단은 직접고용이 아님</li> <li>- (가칭)사회서비스원은 일반 국공립어린이집 중심이되, 푸르니 보육재단의 어린이집은 직장어린이집으로써 고용노동부 산하기관인 직장보육센터 등으로부터 설치운영비, 사후관리 등의 통제를 받음</li> </ul>

자료: 푸르니 보육재단 홈페이지, 복지부 사회서비스포럼 1차 회의 자료집 참조

□ (종사자 처우개선) (가칭)사회서비스원에 의한 직접 고용효과로 보육교직원의 정년보장과 투명한 노무관리과 기대

- (정년보장) 공공기관인 (가칭)사회서비스원에 의한 종사자 직접고용으로 정년 도입에 따른 직업안정성 확보
- (노무관리) 근로계약서 작성, 근무시간 준수, 최저임금을 반영한 연간 임금 상승률 적용 등으로 근로기준법에 준하는 종사자 처우개선이 예상
- (표준운영모델 도입) 추가예산 없이 현 지자체 예산으로 운영 가능한 표준운영모델도입으로 재무건전성 및 종사자 근무환경 및 처우개선을 도모
  - (지속가능성) 재무건전성 제고가 가능한 정원 및 반 운영, 그리고 비용 기준을 적용함으로써 국공립어린이집의 지속가능성을 확보
    - 매출이익 발생시, 발생이익 중 약 50%을 시설별 자체 처우개선비로 활용할 수 있도록 조치하는 방안을 도입
  - (근무환경) 보조교사 등에 대한 시간외 근무수당 제공을 통해 정규보육교사의 일과 삶의 균형을 위한 근무시간 준수 등이 기대
  - (서비스 질 향상) 종사자 근무시간 대비 개원시간 간의 불일치를 해소함으로써 대국민 서비스 만족도를 제고

## 2. 한계점

- (개관) 종사자 정년보장을 위한 임금체계 개편, 원장의 신분 결정, 잉여금의 활용 기준 등 3가지 한계점에 대한 보완이 필요
- (임금체계) 표준운영모델 시뮬레이션 결과, 현 호봉제 임금체계상으로는 사회서비스원의 직접고용을 통한 종사자 정년보장이 어려울 것으로 판단
  - (시뮬레이션 결과) 현 사업구조 하에서 종사자 호봉과 보육료 및 인건비 지원을 고려한 결과 77명 모델의 경우, 종사자 전체 단일 17호봉 이상시 적자 발생
  - (호봉체계) 현 30호봉제로 구성된 임금체계로서는 (가칭)사회서비스원이 보육교사 등을 직접 고용하여도 재무건전성 제고 시, 정년보장이 불가능

○ (임금체계 개편) 본 사업 전, 직무급 임금체계를 준비하여 종사자 호봉 상승에 따른 재무건전성 악화에 대비하는 것이 바람직하다고 판단

〈표 5-20〉 2018년 보육교직원 인건비 지급기준

(단위: 원)

호봉	원장		보육교사		조리원	
	보수총액	월지급액	보수총액	월지급액	보수총액	월지급액
1	24,013,200	2,001,100	20,433,600	1,702,800	18,985,200	1,582,100
2	24,652,800	2,054,400	20,826,000	1,735,500	19,195,200	1,599,600
3	25,447,200	2,120,600	21,262,800	1,771,900	19,406,400	1,617,200
4	26,198,400	2,183,200	21,716,400	1,809,700	19,620,000	1,635,000
5	26,956,800	2,246,400	22,383,600	1,865,300	19,836,000	1,653,000
6	28,636,800	2,386,400	23,922,000	1,993,500	20,054,400	1,671,200
7	29,637,600	2,469,800	24,924,000	2,077,000	20,275,200	1,689,600
8	30,288,000	2,524,000	25,372,800	2,114,400	20,492,400	1,707,700
9	31,150,800	2,595,900	26,054,400	2,171,200	21,105,600	1,758,800
10	32,019,600	2,668,300	26,794,800	2,232,900	21,631,200	1,802,600
11	33,111,600	2,759,300	27,758,400	2,313,200	22,460,400	1,871,700
12	34,064,400	2,838,700	28,581,600	2,381,800	23,222,400	1,935,200
13	34,783,200	2,898,600	29,301,600	2,441,800	23,781,600	1,981,800
14	35,551,200	2,962,600	29,942,400	2,495,200	24,315,600	2,026,300
15	36,320,400	3,026,700	30,583,200	2,548,600	24,843,600	2,070,300
16	37,304,400	3,108,700	31,491,600	2,624,300	25,656,000	2,138,000
17	38,046,000	3,170,500	32,156,400	2,679,700	26,277,600	2,189,800
18	38,863,200	3,238,600	32,821,200	2,735,100	26,925,600	2,243,800
19	39,655,200	3,304,600	33,484,800	2,790,400	27,548,400	2,295,700
20	40,342,800	3,361,900	34,148,400	2,845,700	28,195,200	2,349,600
21	41,514,000	3,459,500	35,244,000	2,937,000	29,222,400	2,435,200
22	42,278,400	3,523,200	35,906,400	2,992,200	29,818,800	2,484,900
23	42,963,600	3,580,300	36,490,800	3,040,900	30,414,000	2,534,500
24	43,647,600	3,637,300	37,152,000	3,096,000	30,984,000	2,582,000
25	44,410,800	3,700,900	37,760,400	3,146,700	31,605,600	2,633,800
26	45,118,800	3,759,900	38,368,800	3,197,400	32,176,800	2,681,400
27	45,776,400	3,814,700	38,898,000	3,241,500	32,604,000	2,717,000
28	46,459,200	3,871,600	39,480,000	3,290,000	33,174,000	2,764,500
29	47,089,200	3,924,100	40,112,400	3,342,700	33,717,600	2,809,800
30	47,778,000	3,981,500	40,666,800	3,388,900	34,285,200	2,857,100

자료: 보건복지부(2018), 2018년도 보육교직원 인건비 지급기준

- (원장의 신분 규정) 본고에서는 표준운영모델 개발과 관련하여 원장의 신분을 근로자로 규정하였지만, 종사자의 승진체계를 고려 시, 전문경영인 형태의 계약제 고용에 대한 검토가 필요
  - (표준운영모델) 정년보장, 본원에 의한 시설 및 행정지원 등을 고려하여 본고에서는 원장의 신분을 근로자로 간주
    - 인건비 산출 시, 정규 호봉이외에 처우개선비 항목으로 원장 직무수당(월 30만원) 및 활동비(월 10만원)만을 고려
  - (노무관리) (가칭)사회서비스원이 보육교사의 정년보장 등 직접 고용 시에는 보육교사의 승진과 원장직의 퇴출 등을 고려한 승진체계가 필요
    - (회계처리) 각 어린이집은 고유번호 증에 의한 사업장 등록으로 고유번호 증 하에서 회계처리가 이루어져야 하므로 고유번호 증의 대표자가 원장이면 상당부분 사용자의 역할을 담당
    - (전문원장직군 도입) 일반기업의 사업주인 기간제 임원처럼 고용하되, 성과 평가를 통해 임금수준을 현 원장 호봉보다 높게 지급하는 고용형태를 고려
- (잉여금의 활용) (가칭)사회서비스원 소속시설의 경우, 지출계정의 효율성제고로 잉여금이 상당 폭 증가할 가능성이 있어 이에 대한 보완 방안도 검토
  - (가칭)사회서비스원 도입 시, 운영비의 공동구매, 시설관리지원에 의한 재산조성비 및 예비비 절감 등으로 인해 잉여금의 증가가 예상됨
  - 매출이익의 약 50%를 시설별 자체 처우개선비로 사용하여도 정원 차이로 인해 국공립어린이집 간 부익부 빈익빈 현상의 발생가능성이 존재
  - 특히 국공립어린이집 사업지침 상 이익의 전출입이 불가능하다는 점에서 종사자 처우개선비 등 잉여금의 사용방안에 대한 논의가 필요



# 제 6 장

## (가칭)사회서비스원 요양시설 사업 표준운영모델

제1절 요양시설사업 관련 쟁점과 사업 방향

제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발

제3절 (가칭)사회서비스원 도입 효과 및 한계점





# 6

## (가칭)사회서비스원 요양시설 사업 《표준운영모델

### 제1절 요양시설사업 관련 쟁점과 사업 방향

#### 1. 서비스 공급체계의 공공성 문제<sup>15)</sup>

- (서비스 공급체계의 시장화) 민간기관과 영리시장에 과도하게 의존하는 정책으로 인해 요양시장 공급기관간 과잉 경쟁구조가 형성
  - 서비스 공급기관의 낮은 진입장벽(신고제)과 진입수량의 비 규제(공급량을 조절하지 않음)로 공급기관간 과잉 경쟁구조가 형성 중
    - 공급기관의 이용자 확보를 위한 과다경쟁은 기관운영에 불법적 행위(부정 청구, 이용자 부담 면제 등)와 제공인력의 인건비 절감으로 귀착
- (정부의 역할 미흡) 민간기관 교육지도 및 컨설팅, 서비스 운영 규제 준수, 감독 및 단속처벌, 모니터링 및 평가 등 정부역할은 미진한 상황
  - (서비스 제공자) 서비스 사각지대에 대한 공급자 부족, 서비스 제공과정의 표준(선도)모델 제시 등 서비스 제공자로서 정부의 역할이 부족
    - 지역 간, 시설 간 서비스 질과 유형, 제공여부 등에서 격차가 발생
- (수가 정책) 요양시설의 수입원인 서비스 수가가 낮게 책정됨에 따라 종사자의 인건비도 낮게 책정되는 등 종사자의 처우 악화를 유도
  - 서비스 공급기관의 불안정한 수입은 서비스 제공인력의 열악한 근로조건, 불안정한 고용 및 서비스 질 저하로 귀착

15) 석재은.(2017). 장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제의 합리화 방안 연구에서 발췌

## 2. 시설종사자의 열악한 노동환경

□ (근로조건) 저임금, 장시간 노동으로 요양보호사 수급에 어려움을 초래

○ (임금수준) 3교대 근무, 야간근무, 장시간 근무 등 높은 노동 강도에 불구하고 요양보호사의 임금수준은 낮은 편임

- 임금 가이드라인<sup>16)</sup>이 부재한 상황에서 대부분의 시설은 근로기준법상 최저 임금 수준에서 임금을 결정하여 시설 간 임금격차가 발생

※ 2014년 말 기준, 요양보호사 월 평균 급여는 140만원으로 사회복지시설 종사자 생활지도원(162만원), 사회복지사(169만원)보다 낮은 수준

〈표 6-1〉 요양시설 입소시설부문 요양보호사 평균 임금(2014년 말)

구성		월급 (원)		시급 (원)	
		평균	중위	평균	중위
전체		1,403,817	1,386,870	8,830	8,736
성	남	1,449,156	1,471,906	8,254	9,080
	여	1,399,708	1,383,333	8,804	8,696
연령	20~29세	1,497,869	1,499,845	9,440	9,375
	30~39세	1,495,333	1,478,592	9,442	9,375
	40~49세	1,461,806	1,446,705	9,188	9,063
	50~59세	1,412,174	1,400,000	8,882	8,750
	60세 이상	1,314,676	1,300,000	8,273	8,125

자료: 이용갑 외(2015), 요양보호사 처우개선 및 수급 안정을 위한 정책과제 개발, 인천발전연구원·보건복지부

○ (휴게시간) 휴게공간이 확보되지 않아 휴게시간이 대기시간이 되어 무료 노동, 장시간 노동으로 귀결

○ (배치기준) 요양보호사 1인당 2.5명이지만 근로교대 등을 감안하면 실제 1인당 7.5명의 노인을 돌보기 때문에 요양보호사 업무 부담이 증가

○ (기타) 업무 범위 이외의 직무를 부탁받거나(48.5%), 성희롱(12.8%)을 경험하

16) 노인돌봄 바우처 사업, 가사간병방문도우미사업의 경우, 2015년 기준 서비스 단가의 75%를 종사자의 임금으로 지출해야 하지만 요양보호사의 경우 서비스 단가(보험수가)에서 임금의 비율이 따로 명시되지 않음. 대부분 최저임금 수준에서 임금이 지급됨

는 등 요양보호사의 노동가치가 제대로 평가받고 있지 못함<sup>17)18)</sup>

- 요양업무가 저임금, 장시간 노동으로 인식되어 요양보호사 자격증 취득자의 노동시장 진입을 저해하고 직업이탈을 유도

### 3. 요양(돌봄)서비스의 질 저하

□ (서비스 질 관리제도) 부실 운영기관에 대한 페널티 부재 등 서비스 질 관리를 위한 정부평가 및 규제제도가 미흡

- (지자체) 서비스 질 관리 담당 지자체 공무원 수 부족과 순환보직으로 업무전문성이 확보되지 않아 형식적이고 관료적인 질 관리(규제)가 진행
- (시장진입과 퇴출) 신고제 기반의 시장진입과 폐업, 퇴출로 인해 종사자의 고용불안정성 확대와 이용자의 서비스 만족도 저하가 발생
- (모니터링 및 규제) 서비스 제공과정에 대한 모니터링 부재는 부적절한 서비스 제공을 보편화시키고, 노인 인권침해로 연계되는 경우가 다수
- (규제사항) 평가를 피하기 위해 설치와 폐업을 반복하는 기관에 대한 규제와 감독이 미흡하고, 부정수급 등에 대한 처벌 중심 규제는 형식적인 관리로 귀착

□ (전문성 강화) 전문성 강화를 위한 공급인력 양성 및 확보를 위한 지원 부재

- 요양보호사 자격증<sup>19)</sup>은 총 240시간의 교육과 실습으로 전문성이 부족
- 기관장·시설에 의존적인 교육체계가 중심인 반면 종사자 역량강화와 프로그램과 전문성 강화를 위한 보수교육 체계는 부재<sup>20)21)</sup>

17) 보건복지부·인천발전연구원.(2015). 요양보호사 처우개선 및 수급안정을 위한 정책과제 개발. 보건복지부·인천발전연구원

18) 보건복지부·인천발전연구원.(2015)에서 재인용

19) 요양보호사 자격증은 노인복지법 제39조2에 따라 요양보호사교육기관에서 교육을 마치고 시도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험에 합격하면 부여됨. 또 노인복지법 시행규칙 제 29조의3에 따라 자격시험은 한국보건의료인국가시험원이 시행하고 있음

20) 공단에서 운영하는 프로그램 중 '장기요양기관 요양보호사 직무교육 신청과 급여비용 청구'가 있지만 이는 방문요양 및 방문목욕 급여를 월 60시간 이상 제공하는 요양보호사에게만 해당됨

21) 노인복지법 제 39조의2(요양보호사 직무·자격증 교부)에 요양보호사 보수교육에 대한 규정이 명시되어 있지 않음

- 요양보호사 경력 불인정은 요양보호사의 직업적 전문성을 약화시킬 뿐 아니라 직업적 가치를 훼손(직업 비전형성을 어렵게 하여 직업이탈을 심화시킴)

## 제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발

### 1. 노인요양시설사업 구조 분석

#### 가. 노인요양시설<sup>22)</sup> 설치 및 입소 기준

- (정의) 노인요양시설이란 24시간 돌봄이 필요한 노인에게 신체(목욕, 배변, 식사 보조, 기능회복 등), 가사(식사, 세탁 등), 개인 활동(여가활동 포함) 및 정서지원(상담, 말벗 등) 등의 서비스를 제공하는 생활시설을 의미
- (관계법령) 장기요양기관으로 지정받은 시설은 사회복지사업법, 노인복지법 및 노인장기요양보험법에 따라 운영
- (시설 규모) 입소정원 10명 이상<sup>23)</sup>, 입소정원 1명당 연면적 23.6m<sup>2</sup>의 공간 필요
- (노인요양시설 내 치매전담실) 선택적으로 설치하는 치매전담실은 1실 당 정원은 12명 이하, 정원 당 연면적 15m<sup>2</sup> 이상의 공간이 필요
- (비용규정) 사회복지시설에서 주야간보호 또는 단기보호 사업을 함께 운영할 경우, 중복되는 시설·설비의 공동 사용이 가능(생활실, 침실 제외)

22) 노인복지법 시행규칙 제18조, 제22조, 노인장기요양보험법 시행규칙 제23조 등을 참고로 작성. 여기서 노인요양시설은 장기요양기관의 지정을 받은 시설을 말하며, 노인의료복지시설을 포함함

23) 노인의료복지시설 정원운영 특례(장기요양 급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제 46조)에 따르면, 시설급여기관은 수급자가 외박하는 경우 최초 10일간은 외박자를 대신해 다른 수급자를 입소시킬 수 없음. 위의 외박기간이 10일을 초과한 때부터 외박자를 대신하여 다른 수급자(이하 “특례입소자”)를 입소시킬 수 있음. 특례입소자의 수는 해당 시설급여기관 정원의 5%(소수점 이하 반올림, 정원 10명 미만인 시설은 1인)범위 내로 함. 다만, 외박자의 복귀로 인해 일시적으로 정원이 초과된 경우에는 특례입소자의 입소일로부터 90일이 되는 날, 입소계약 만료일 또는 다른 입소자의 퇴소로 인해 정원초과가 해소되는 날 중 먼저 도래하는 날까지 정원을 초과하여 운영할 수 있음. 특례입소자에 대한 급여비용은 90일까지 산정할 수 있음. 다만, 외박자의 장기외박이 지속될 경우에는 180일까지 산정할 수 있음  
※ 국민기초생활보장법에 따른 의료급여수급자는 장기입원 시 퇴소조치가 안되며 빈 침실은 특례입소자를 입소시켜 운영하고, 의료수급자가 퇴원하는 경우 입원 이전과 동일하게 입소 보호하여야 함

- (입소대상) 「노인장기요양보험법」 제15조에 따른 수급자중 시설 급여 대상자로 장기요양 1~2 등급자 및 장기요양 3~5등급자 중 불가피한 사유, 치매 등으로 등급판정위원회에서 시설급여대상자로 판정 받은 사람
- (예외) 노인보호전문기관에서 학대피해노인으로 입소를 의뢰한 노인, 65세 이상 기초수급자, 긴급조치 대상자로서 거주지가 없거나 부양의무자가 부양을 거부 혹은 실종되는 등의 사유로 수발을 들어줄 사람이 없는 경우 해당
- (등급별 수가) 시설급여액은 본인부담금과 국가지원금으로 배분되며, 배분비율은 국가지원금이 80%, 본인부담금이 20%로 설정

〈표 6-2〉 요양시설 장기요양등급별 1일당 급여비용

분 류		금액(원)
노인요양시설	장기요양 1등급	65,190
	장기요양 2등급	60,490
	장기요양 3~5등급	55,780
노인요양공동생활가정	장기요양 1등급	56,960
	장기요양 2등급	52,850
	장기요양 3~5등급	48,720

## 나. 인력배치기준

- (직원의 자격기준) 시설장 등 총 직무 유형은 12개로 구분되며, 그 중 자격 요건이 필요한 4개 직무는 다음과 같음
  - (시설장) 사회복지사업법에 따른 사회복지사 자격증 소지자 또는 의료법 제2조에 따른 의료인
  - (사회복지사) 사회복지사업법에 따른 사회복지사 자격증 소지자
  - (물리치료사 또는 작업치료사) 의료기사 등에 관한 법률에 따른 물리치료사 또는 작업치료사 면허 소지자

○ (요양보호사) 법에 따른 요양보호사 1급 자격증 소지자

□ (인력배치기준) 총12개 직무 담당자는 입소자 규모에 따라 상근여부와 수가 결정

○ (입소자 규모) 사업지침 상 30인 미만 여부 이외에 50명 미만, 100인 이상 등 4개 입소자 구간에 따라 인력배치 기준의 차이가 존재

○ (사무국장) 입소자 50명 이상인 경우에는 1명 배치

○ (사회복지사 및 물리치료사) 각각 1명 배치, 입소자 100명 초과 시, 1명 추가

○ (영양사 및 조리사) 1회 급식인원이 50명 이상<sup>24)</sup>인 경우, 식품위생법 제52조와 제51조에 따라 영양사 1명과 조리사 1명을 추가 배치

- 영양사 또는 조리원이 소속된 업체에 급식을 위탁하는 경우, 영양사 및 조리원을 두지 않아도 됨

- 급식 위탁(계약) 경우에는 식품위생법 시행령 제21조 (영업의 종류)에 따른 식품제조, 음식물조리 등의 영업을 하는 업체(식품제조가공업, 일반음식점 영업, 위탁급식영업 등)와 위탁(계약)하여야 함<sup>25)</sup>

○ (의사) 의료기관과 협약하여 의료 연계체계를 구축한 경우에는 의사(한의사를 포함)또는 축탁의사<sup>26)</sup>을 두지 않을 수 있음

○ (간호(조무)사) 기본 1명을 배치하고, 입소자가 25명을 넘어서는 경우에는 “입소자÷25”로 계산한 값을 반올림하여 인원수를 배치

- 예) 입소자 38명의 경우,  $38 \div 25 = 1.52 \rightarrow 2$ 명 배치

○ (요양보호사) 기본 1명 배치, 입소자가 2.5명을 넘는 경우 “입소자÷2.5”로 계산한 값을 반올림하여 인원수를 배치

24) “1회 급식인원 50명 이상”이란, 통상 1회에 급식을 제공하는 인원(종사자 포함)으로 1일 조·중·석식 중 가장 많은 급식인원을 1주일간 평균하여 ‘1회 급식인원이 50인 이상’인 경우를 말함

25) 급식을 위탁(계약)하는 경우 시설의 장과의 근로계약 체결을 통한 채용의무를 완화 해주는 것으로 위탁 업체를 통한 적정 수준의 조리·급식 서비스는 확보되어야 하며, 입소자에게 필요한 영양을 섭취할 수 있도록 적절한 급식서비스 제공 및 식품을 위생적으로 취급하는 급식 업체를 선정하도록 하여야 함. 또, 위탁하는 경우 시설에서는 위탁 관련서류 일체(계약서, 사업자등록증 등)를 해당 시군구에 제출하여야 하며, 담당공무원은 계약업체, 종사자 배치 여부 등의 적절성을 확인 하여야 함

26) 축탁의사는 의사, 한의사 또는 치과의사를 포함함

- 예) 입소자 17명인 요양시설은  $17 \div 2.5 = 6.8 \rightarrow 7$ 명 배치, 입소자 16명인 요양시설은  $16 \div 2.5 = 6.4 \rightarrow 6$ 명 배치

○ (위생원) 기본 1명에 입소자 100명 이상 시, 1명 추가배치가 가능하며, 세탁물을 전량 위탁처리 하는 경우, 위생원을 두지 않아도 됨

○ (치매전담프로그램 관리자) 치매전담실을 설치하는 경우, 보건복지부 장관이 정한 자격을 갖춘 프로그램 관리자<sup>27)</sup>를 배치하여야 함

〈표 6-3〉 요양시설의 인력배치 기준

구분	입소자 30명 이상	입소자 10명이상 30명 미만
시설장	· 1명	· 1명
사무국장	· 1명 (입소자 50명 이상 시 배치)	· 1명
사회복지사	· 1명 (기본 1명 입소자 100명 이상 시 1명 추가)	
의사(축탁의사)	· 1명 - 의료기관과 협약 한 경우, 배치 무(無)	· 1명
간호(조무)사	· 입소자 25명당 1명 - 입소자가 25명 이상인 경우, 입소자/25명하여 반올림한 경우로 배치	· 1명
물리치료사·작업치료사	· 1명 (기본 1명 입소자 100명 이상 시 1명 추가)	-
치매전담 프로그램관리자	· 요양시설 내 치매전담실 설치 경우 프로그램 관리자 1명 배치	· 치매전담실 설치 경우 프로그램 관리자 1명 배치
요양보호사	· 입소자 2.5명당 1명(치매전담실 2명당 1명) - 입소자가 2.5명 이상인 경우, 입소자/2.5명하여 반올림하여 배치	· 입소자 2.5명당 1명
사무원	· 1명 (입소자 50명 이상인 경우)	-
영양사	· 1명 (1회 급식인원 50명이상인 경우) - 영양사 배치 업체에 급식 위탁 시, 배치 무(無)	-
조리원	· 입소자 25명당 1명 - 영양사 배치 업체에 급식 위탁 시, 배치 무(無)	-
위생원	· 1명 (입소자 100명 초과 시 1명 추가) - 세탁물을 전량 위탁하는 경우, 배치 무(無)	-
관리인	· 1명 (입소자 50명 이상인 경우)	-

27) 노인요양시설 내 치매전담실의 시설장, 요양보호사 및 프로그램관리자는 보건복지부장관이 정하여 고시하는 치매전문교육을 이수하여야 함

- (겸직규정) 동일인(법인 또는 개인)이 동일 대지(또는 필지)에 2개 이상의 시설을 설치운영 시, 시·군·구청장의 판단아래 겸직이 가능<sup>28)</sup>
- (관리책임자) 재가급여사업을 사회복지시설과 병설·운영할 경우, 관리책임자는 겸직 가능
- (간호(조무)사) 사회복지시설이 주·야간보호시설을 병설·운영할 경우, 당해 시설의 간호(조무)사 또는 물리(작업)치료사의 업무 겸직이 가능
- (물리(작업)치료사) 사회복지시설이 주·야간보호시설을 병설·운영할 경우, 당해 시설의 물리(작업)치료사 업무는 겸직 가능
- (조리원·요양보호사) 인력기준에 맞추되, 상호간에 공동으로 활용 가능(단, 각 서비스 이용자 합이 25명 미만이면 조리원 1명 배치, 겸직 가능)
- (요양보호사) 요양시설에서 방문요양사업을 병설운영하고, 당해 요양시설에 배치된 요양보호사 수가 최근 3개월 동안 법정 배치기준을 초과하는 경우, 그 평균 초과인력은 방문요양의 요양 보호사 겸직이 가능

#### 다. 종사자 노무기준

- (종사자 인건비) 「장기요양급여제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제11조의 2(인건비 지출비용)를 준수하여 지급
- (인건비 개념) 장기요양요원에게 지급되는 기본급여, 수당 등을 포함한 일체의 임금으로 장기근속 장려금 및 사회보험 기관부담금 및 퇴직적립금을 포함
  - (인건비 지출기준) 장기요양기관장은 급여유형별로 지급받은 장기요양급여 비용(공단부담금과 이용자 본인 일부부담금의 합계) 중 장기요양요원에 대한 인건비로 아래에 명시된 비율에 따라 지출하여야 함

28) '10.1.1이후에 설치되는 시설(요양시설)에는 적용되지 않으므로 각각 시설장 갖추어야 함



〈표 6-4〉 노인요양시설 인건비 지출비율

구분	장기요양요원	인건비 지출비율(%)
노인요양시설	간호(조무)사, 물리(작업)치료사, 사회복지사, 요양보호사	59.6%

- (장기근속 장려금) 일정기간 기관기호가 동일한 장기요양기관에서 하나의 직종에서 계속 근무하는 종사자에 대하여 장기근속 장려금을 지급(「장기요양급여제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제 11조의 4)
- (대상) 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사
  - (일정기간) 월 120시간 이상 근무 기간이 36개월 이상인 경우

〈표 6-5〉 노인요양시설 장기근속 장려금액

근무기간	36개월 이상-60개월 미만	60개월 이상-84개월 미만	84개월 이상
금액(원/월)	50,000	60,000	70,000

- (급여비용 가산유형) 급여비용 가산 유형은 다음과 같이 4가지 유형을 종합해 산정(「장기요양급여제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제 53조)

〈표 6-6〉 급여비용 가산의 유형

가산 유형	적용되는 기관 유형
인력 추가 배치	시설급여기관, 주야간보호기관 및 단기보호기관 ※ 제70조의 치매전담형 장기요양기관은 요양보호사 추가배치가산 제외
간호사 배치 <sup>29)</sup>	시설급여기관, 주야간보호기관 및 단기보호기관
야간직원배치 <sup>30)</sup>	시설급여기관, 단기보호기관
맞춤형서비스 제공	시설급여기관, 주야간보호기관 및 단기보호기관 ※ 제70조의 치매전담형 장기요양기관은 제외

29) 시설급여기관이 간호사를 배치한 경우에 가산하고, 가산점수는 간호사 1인당 0.6점으로 함

30) 야간직원배치 가산은 야간(22시부터 다음날 6시)에 요양보호사 또는 간호(조무)사 1명 이상이 근무한 경우 다음 각 호 중 어느 하나의 방식에 따라 가산함. 1. 야간(22시부터 다음날 6시)에 요양보호사 또는 간호(조무)사 1명 이상이 근무한 경우: 기관 당 0.4점의 가산점수 부여, 2. 다음 각목의 사항을 모두 충족하는 경우: 야간직원 1인당 0.4점의 가산점수 부여 (가. 야간근무 직원 1인당 입소자 20인 이하이어야 함. 나. 주간(24시간 중 제1항의 야간을 제외한 시간)에 근무하는 요양보호사와 간호(조무)사 수의 합이 야간직원의 2배 이상이어야 함. 다만, 입소자 20인 미만의 기관은 동수로 배치하여야 함)

- (인력추가배치 가산) 시설급여기관이 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사에 대해 인력배치기준을 초과해 배치하고, 추가로 배치한 직종별로 다음의 기준을 충족한 경우 가산(「장기요양급여제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」제 55조1항)

〈표 6-7〉 인력추가배치 가산

인력	시설급여기관
요양보호사(제55조1호)	1인당 입소자 수가 2.4명 미만
간호(조무)사(제55조2호)	1인당 입소자 수가 19명 미만

(제55조3호) 제1호 및 제2호에 따른 직원 1인당 입소자 수 계산은 입소자 수를 근무인원 수로 나누어 계산하고, 계산 결과 소수점 셋째자리에서 절사

주1: (제55조2항) 제70조에 따른 치매전담형 장기요양기관은 제1항의 요양보호사 가산을 적용하지 않음  
 주2: (제55조3항) 노인요양공동생활가정기관에서 조리원을 1명 이상 배치한 경우 가산

- (인력추가배치 가산금액) 다음의 공식에 의해 산정(가산금액 = 해당 월 가산 기준금액<sup>31)</sup> × [가산점수<sup>32)</sup>의 합/입소자수] × 서비스유형점수<sup>33)</sup>)
- (가산점수 인정범위) 입소자 규모에 따라 가산점수 인정범위가 차별

〈표 6-8〉 인력추가배치<sup>34)</sup> 가산점수 인정범위

구 분	입소자수	가산점수 인정범위
시설급여기관	5명 미만	1.2점 이하
	5명 이상 10명 미만	2.2점 이하
	10명 이상 30명 미만	3.4점 이하
	30명 이상 50명 미만	5.4점 이하
	50명 이상 70명 미만	7.4점 이하
	70명 이상 80명 미만	8.4점 이하
	80명 이상 90명 미만	9.4점 이하
	90명 이상	11.4점 이하

- 31) 해당 월 가산 기준금액이란 시설급여의 경우 수급자별 급여비용 합의 80%를 말함. 치매전담실이 있는 노인요양시설의 경우 해당 월 일반실 수급자별 급여비용 합의 80%를 산정하며(치매전담실이 있는 주·야간보호기관의 경우 해당 월 일반실 수급자별 급여비용 합의 85%를 산정), 입소자 수는 일반실 입소자 수로 산정함
- 32) 가산 점수는 추가 배치한 종사자의 직종별로 요양보호사 또는 간호(조무)사는 1인당 1점, 사회복지사 또는 물리(작업)치료사는 1인당 1.2점, 조리원은 인원수에 상관없이 1점으로 함
- 33) 서비스유형 점수는 시설급여기관은 1점(치매전담형 노인요양공동생활가정 및 노인요양시설은 0.9점)
- 34) 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사 직종에 한해 가산 인정

- (휴게시간) 근로기준법 제59조(근로시간 및 휴게시간 특례) 개정으로 사회복지시설이 특례업종에서 제외되어 동법 제54조에 따른 휴게시간을 준수
- (근로기준법 제54조(휴게)) 근로시간이 4시간 이상은 30분 이상, 8시간은 1시간 이상의 휴게시간을 부여(휴게시간 변경 금지)

## 라. 재무회계 기준

- (개관) 장기요양기관 재무·회계 규칙에 근거, 장기요양기관 지정을 받은 노인의료복지시설은 시설운영에 따른 세입·세출을 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙의 시설회계 규칙에 따라 회계 처리
- (잉여금<sup>35)</sup>의 법인전출) 사회복지법인 재무회계규칙 시설회계 세출예산과목 중 '법인 회계 전출금' 목 계정으로 잉여금 전출이 가능
- 전출금 지출은 이사회의 의결과 법인 정관에서 정한 목적사업 중 장기요양기관 인프라 확충·운영 및 노인복지사업에 한하여 지출
- (기타전출금) 시설 전체의 세입에서 제반 운영비(노인장기요양보험법에 의해 보건복지부장관이 정해 고시한 장기요양 급여비용 중 인건비 포함)등에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 세출예산에 편성하여 지출 가능
- (세입) 전체 11개 관, 11개 항, 31개 목으로 구성되며, 각 내용은 다음과 같음

〈표 6-9〉 장기요양기관 세입예산 과목

과목					명세
관		항	목		
01	입소자 (이용자) 부담금 수입	11	입소(이용) 비용수입	111 입소(이용)비용수 입	입소자(이용자)로부터 받는 보호에 드는 비 용수입을 종류별로 목을 설정
				112 본인부담금 수입	장기요양급여비용 중 본인부담금
				113 식재료비수입	비 급여대상 중 식재료비 수납 비용
				114 상급침실이용료	비 급여 대상 중 상급 침실료

35) 사회복지법인에서 운영하는 장기요양기관으로 지정된 노인복지시설이 시설 전체 세입에서 제반 운영비 등을 지출(반드시 운영충당적립금 및 시설환경개선준비금까지 적립하여야 할 것임)하고 남은 잔액

과목						명세
관		항		목		
02	사업수입	21	사업수입	115	이 마용비	비 급여 대상 중 이용·비용비
				116	기타 비급여 수입	비 급여 대상 중 식재료비, 이용·비용비를 제외한 비 급여
				211	○○사업수입	시설운영으로 인하여 발생하는 사업수입을 종류별로 목을 설정 (예: 입소자가 제작한 물품 판매 수입)
03	과년도 수입	31	과년도 수입	311	과년도 수입	전년도에 세입 조정된 수입으로서 금년도에 수입으로 확정된 것
04	보조금수입	41	보조금수입	411	국고보조금	국가에서 제공한 경상보조금/자본보조금
				412	시·도 보조금	시·도 제공 경상보조금 및 자본보조금
				413	시·군·구 보조금	시·군·구 제공 경상보조금·자본보조금
				414	기타 보조금	그 밖에 국가, 지자체 및 사회복지사업 기금 등에서 공모사업 선정으로 받은 보조금
05	후원금수입	51	후원금수입	511	지정후원금	국내외 민간단체 및 개인으로부터 후원 명목으로 받은 기부금·결연후원금·위문금·찬조금 중 후원목적이 지정된 수입
				512	비지정후원금	국내외 민간단체 및 개인으로부터 후원 명목으로 받은 기부금·결연후원금·위문금·찬조금 중 후원목적이 지정되지 않은 수입과 자선행사 등으로 생긴 수입
06	요양급여수입	61	요양급여수입	611	장기요양급여수입	노인장기요양보험급여 수입
				612	가산금 수입	노인장기요양보험 가산금 수입
07	차입금	71	차입금	711	금융기관차입금	금융기관으로부터의 차입금
				712	기타차입금	개인·단체 등으로부터의 차입금
08	전입금	81	전입금	811	법인전입금	법인으로부터의 전입금 (국가 및 지방자치단체의 보조금은 제외)
				812	법인후원금	법인으로부터의 전입금(후원금)
				813	기타전입금	기타 법인, 개인 등 설치·운영자로부터의 운영지원금
				814	기타전입금 (후원금)	기타 법인, 개인 등 설치·운영자로부터의 운영지원금(후원금)
09	이월금	91	이월금	911	전년도이월금	전년도 불용액으로서 이월된 금액
				912	전년도이월금 (후원금)	전년도에 후원금에 대한 불용액으로서 이월된 금액
				913	전년도이월금 (식재료비)	전년도 식재료비수입에 대한 불용액으로서 이월된 금액
10	잡수입	101	잡수입	1011	불용품 매각대	비품·집기·기계·기구 등과 그 밖의 불용품의 매각대
				1012	기타예금이자수입	기본재산예금 외의 예금이자 수입
				1013	직원식재료비수입	직원으로부터 수납하는 식재료비 수입
				1014	기타잡수입	그 밖의 재산매각수입, 변상금 및 위약금수

과목					명세
관		항		목	
11	적립금 및 준비금 (특별회계)	111	운영충당 적립금 및 환경개선준 비금	1111 운영충당적립금	입 등과 다른 과목에 속하지 않는 수입 장기요양기관의 안정적인 기관운동을 위해 세출 되어(911목) 적립된 금액(특별회계)  장기요양기관 입소자(이용자)에 대한 시설 이미지 개선을 위해 세출 되어(912목) 적립 된 금액(특별회계)
				1112 시설환경개선 준비금	

자료: 보건복지부.(2018). 2018년 노인보건복지 사업안내 I 에서 발췌

□ (세출) 전체 세입항목은 10개 관과, 14개 항, 40개 목으로 구성되며, 각 관항목의 내용은 다음과 같음

〈표 6-10〉 장기요양기관 세출예산과목(제4조제3항 관련)

과 목				명세	
관	항	목			
01	사무비	11	인건비	111 급여 112 각종 수당  113 일용잡급 115 퇴직금 및 퇴직적립금 116 사회보험 부담금	시설직원에 대한 기본 봉급(기말·정근수당 포함) 시설직원에 대한 상여금 및 각종 수당(직종·직급 별로 일정액을 지급하는 수당과 시간외근무수당· 야간근무수당·휴일근무수당 등) 및 그 밖의 수당  일급 또는 단기간 채용하는 임시직에 대한 급여 시설직원 퇴직급여제도에 따른 퇴직급여 및 퇴직적 립금(충당금) 시설직원의 사회보험(국민연금, 국민건강보험, 고 용보험, 산업재해보상보험 등)부담금
		12	업무추진비	121 기관운영비 122 직책보조비 123 회의비	기관운영 및 유관기관 업무협의 등 각종 경비 시설직원의 직책 수행을 위한 정기적 경비 후원회 등 각종 회의의 다과비등에 각종 경비
		13	운영비	131 여비 132 수용비 및 수수료   133 공공요금 및 제세공과금	시설직원의 국내외 출장여비 사무용품 비·인쇄비·집기구입비(물건의 성질상 장기간 사용 또는 고정자산으로 취급되는 집기류는 212목에 계상) ·도서구입비·공고료·수수료·등기료·운송비·통행료 및 주차료·소규모수선비·포장비 등  우편료·전신전화료·전기료·상하수도료·가스 료 및 오물수거료 및 법령에 따라 지급하는 각종 세 금(자동차세 등), 협회가입비, 화재·자동차보험 료, 그 밖의 보험료

과 목				명세	
관	항	목			
02	재산조성비	21	시설비	135 차량비	차량유류대 · 차량정비유지비 · 차량소모품비
				136 임차료	시설운영에 필요한 건물, 토지 등에 대한 임차료
				137 기타운영비	시설직원 건강진단비, 그 밖의 복리후생에 드는 비용, 상용의류비, 급량비 등 운영경비로 위에 분류되지 않은 경비
				211 시설비	부대경비, 그 밖의 시설비
				212 자산취득비	시설운영에 필요한 비품구입비, 토지 · 건물이나 그 밖의 자산의 취득비
03	사업비	31	운영비	213 시설장비 유지비	건물 및 건축설비, 공구 · 기구, 비품수선비, 그 밖의 시설물의 유지관리비
				311 생계비	주식비, 부식비, 특별부식비, 월동용 감장비
				312 수용기관경비	입소자를 위한 수용비(치약 · 칫솔 · 수건 구입비 등)
				313 의류비	입소자(이용자)의 의류비
				314 의료비	입소자(이용자)의 보건위생 및 시약대(施藥代)
				315 장의비	입소자(이용자) 중 사망자의 장의비
				316 직업재활비	입소자(이용자)의 직업훈련 재료비
				317 자활사업비	입소자(이용자)의 자활을 위한 기자재 구입비
				318 특별급식비	입소자의 간식, 우유 등 생계 외 급식비용
				319 연료비	보일러 및 난방시설연료비, 취사에 필요한 연료비
				331 프로그램 사업비	의료재활, 사회심리재활 등 입소자(이용자)를 위한 프로그램운영비
				341 대여용구 취득비	「노인장기요양보험법 시행령」 제9조에 따른 대여용 용구 취득비
				342 판매용구 취득비	「노인장기요양보험법 시행령」 제9조에 따른 판매용 용구 취득비
				412 기타전출금	법인, 개인 등 설치 · 운영자로의 전출금(보건복지부장관이 정하는 경우에만 해당한다)
				04	전출금
05	과년도 지출	51	과년도 지출	511 과년도 지출	과년도 미지급금 및 과년도 사업비의 지출
06	상환금	61	부채상환금	611 원금상환금	차입금원금상환금
				612 이자지불금	차입금이자지급금
07	잡지출	71	잡지출	711 잡지출	시설이 지출하는 보상금 · 사례금 · 소송경비 등
08	예비비 및 기타	81	예비비 및 기타	811 예비비	예비비
				812 반환금	정부보조금 반환금
09	적립금 및 준비금	91	운영충당 적립금 및 환경개선 준비금	911 운영충당 적립금	장기요양기관의 안정적인 기관운영을 위한 적립금 (보건복지부장관이 정하는 경우에만 해당한다)

과 목					명세
관		항	목		
10	적립금 및 준비금 지출 (특별회계)	101	충당적립금 지출 및 환경개선준 비금 지출	912 시설환경 개선준비금	장기요양기관 입소자(이용자)에 대한 시설이미지 개선을 위한 시설환경개선 준비금 (보건복지부장관이 정하는 경우에만 해당)
				1011 운영충당 적립금 지출	세입계정으로 적립된 운영충당적립금(1111목) 중 장기요양기관의 안정적인 기관운영을 위해 지출한 비용(특별회계)
				1012 시설환경 개선준비금 지출	세입계정으로 적립된 시설환경개선준비금(1112 목) 중 장기요양기관 입소자(이용자)에 대한 시설 이미지 개선을 위해 지출한 비용(특별회계)

자료: 보건복지부.(2018). 2018년 노인보건복지 사업안내 I 에서 발췌

## 2. 요양시설 표준운영모델 개발

### 가. 개관

- (목적) (가칭)사회서비스원 도입 시, 사회서비스원 소속 요양시설의 지속가  
능성 확보와 종사자 처우개선이 현 사업구조 내에서 가능한 지를 확인
- (대상) 신규 설립 국공립 노인요양시설을 대상으로 하며, 정원 규모에 따  
라 종사자수가 변동됨을 고려할 때, 정원수에 따른 차별적 접근 시도
  - 사례조사 결과 지자체에 따라 정원 규모가 차별적인 것으로 파악
- (방법) 앞서 설명한 요양시설 사업구조, 특히 요양급여 및 가산금, 비 급  
여인 식사비 등 수입과 인력 배치를 고려한 인건비 등 지출을 고려하여 표  
준모델을 구축 후, 정원 규모별 시뮬레이션을 진행
  - (사례조사) 표준운영모델 개발에 앞서 현재 운영 중인 국공립 노인요양시설  
3개소에 대한 인력배치 및 인건비 현황 등에 관한 사례조사를 실시
  - (단계) 인력배치를 고려한 입소자 규모 설정 → 인건비 총액 산정 →  
요양급여 외 가산금, 식사비 등 재정수입 추정 → 재정지출 추정 → 매  
출이익 발생 시 종사자 처우개선 가능성 검토 등 6단계로 진행
- (표준화) 요양사업 외 별도사업, 잡수익, 법인 전입금 등은 개별 요양시설

별 수입구조가 차별적인 바, 표준화를 위해 요양급여사업만 한정해 개발

□ (모델설계) 정원 규모와 인력배치기준, 요양급여 등 세입 및 세출 항목 비중을 고려

○ (규모) 국공립 노인요양시설의 인력배치기준을 고려, 최대 정원 규모를 70인, 100인 미만, 150인 미만으로 결정

- (사업지침) 사무국장, 사무원, 영양사, 관리인은 정원 50인 이상, 사회복지사, 위생원 등은 정원 100명 이상일 때 추가배치 <표6-2>참조
- (70인 모형) 건강보험공단과 복지부의 관련 부서가 고려하는 표준 확산 모형인 정원 70인 규모를 시뮬레이션 대상에 포함

○ (인력배치) 정원 100인 미만을 기본으로 총 12개 직무 중 시설장 등 지원 인력 외에 요양보호사 등 직접 서비스 인력은 정원 규모에 따라 증감 시도

- (사회복지사) 기본 1명 이외에 입소자 100명 이상의 경우 추가 1명 배치
- (간호사) 입소자 25명 당 1명을 기본으로 입소자 규모에 따라 추가 배치하고, 본 연구에서는 서비스 품질을 위해 간호조무사가 아닌 간호사를 배치
- (물리·작업치료사) 기본 1명 외에 입소자 100명 이상이면 1명을 추가 배치
- (요양보호사) 입소자 2.5명을 기본으로 입소자 규모에 맞추어 추가 배치
- (조리원) 입소자 25명 이상 1명을 기본으로 입소자 규모에 따라 추가배치
- (위생원) 기본 1명에 입소자 100인 이상 시 1명을 추가 배치
- (위탁여부) 간호사, 영양사, 조리원, 위생원 등은 직접고용으로, 의사는 의료기관과 협약한 촉탁의로 설정
- (근무형태) 간호사와 요양보호사의 야간근무(1인 당 2명 이상)와 월 근무시간을 고려하여 7조 3교대 형식의 근무형태를 기준으로 적용

○ (재정수입) 요양급여는 입소자 장애 비율을 입소자 규모에 곱해 산출하고, 간호사 등 야간근무에 대한 가산금과 입소자 식사비는 별도 산정

- (요양급여 대상) 2018년 기준 입소자 장애 등급별 비율, 즉 1등급 11.3%, 2등급 24.3%, 3등급 64.4%를 적용해 대상자 수를 결정



- (식사비) 1일 1인 3식을 기본으로 1식 당 3,000원으로 산정 후, 운영비에서 전액 차감 없이 지출하는 것으로 설정
- (기타 수입) 상위 3개 항목 이외 수입은 없는 것으로 간주
- (재정지출) 인건비(임금, 사회보험, 퇴직적립금 포함), 운영비, 예비비, 이월액, 매출이익 등 5개 구성요소만 구성
  - (인건비) 요양급여액을 기반으로 <표 6-3>에 제시한 노인요양시설 4개 직무 종사자 인건비 하한 지출기준과, 기타 8개 직무 종사자의 근로시간 및 각종수당을 고려한 인건비를 적용
  - (운영비) 사례조사 결과 등을 고려, 전체 수입액의 20%, 23%, 25% 차별적으로 운영비를 지출하는 경우로 가정(식사비 전액 지출을 포함)
  - (충당금) 건물 등이 아닌 시설 내, 전동침대 등 입소자가 사용하는 시설 고장 등에 대비한 충당금 설정
  - (이월액) 종사자 임금지불과 요양급여 지불시기의 격차를 고려해 예비비 성격의 이월액을 포함
  - (매출 이익) 발생 시, 종사자 처우 개선 가능성을 고려하여 종사자 수로 나누어 1인당 처우개선 효과를 검토
  - (기타) (가칭)사회서비스원이 위탁할 요양기관은 신규기관이고, 지자체에서 건물 수리 등을 지원하는 바, 재산조성비는 제외

## 나. 표준운영 모델 시뮬레이션

- (가정) 본고에서 개발한 모델은 신규시설 위탁 표준모델임을 고려하여 다음과 같이 6개의 가정 하에 시뮬레이션을 실시
- (사업) 사회서비스원 요양시설의 사업범위는 복지부의 표준사업을 고려해 표준사업 범위에서 제외된 주야간 보호시설사업 등은 고려 치 않음
- (근무형태) 병실 규모에 의해 결정되는 종사자의 교대제 유형 및 근로시간을 고려, 본고에서는 1인 16명 돌봄의 7조 3교대제 근무형태를 적용

- (종사자 처우개선) 자체 인건비 이외 별개로 제공되는 건강보험공단의 장기근속수당과 지자체의 종사자 처우개선비 등은 제외
  - (종사자 인건비) 일자리위원회 작업반에서 추정한 요양시설 직무별 인건비 중 요양급여의 20%를 운영비로 고려해 산정한 인건비를 적용
  - (운영비) 총 지출 중 운영비 지출 비중은 20%, 23%, 25%를 차별적으로 적용하고 예비비 성격인 충당금과 이월액은 별도로 산정
  - (기타) 전입금, 과년도 수입, 잡수입 등은 본 표준운영모델이 신규시설에 적용함을 전제로 하고 있어 제외
- (1단계: 입소자 및 인력배치 규모) 사업지침 상의 종사자 배치기준을 근거로 신규 노인요양시설의 입소자 규모를 70명, 99명, 149명 3가지로 구성
- (인력배치) 사업지침에 따라 12개 직무 종사자 규모를 입소자 정원에 적용하여 종사자 수를 배치한 결과, 각각 42명, 56명, 83명으로 파악

〈표 6-11〉 입소자 정원 규모에 따른 노인요양시설 인력배치기준

(단위: 명)

정원	70명	99명	149명
총계	42	56	83
시설장	1	1	1
사무국장(입소자 50명 이상 1명)	1	1	1
사회복지사(기본 1명, 입소자 100명 이상 시 1명)	1	1	2
의사(축탁의사, 의료기관 협약)	-	-	-
간호사(입소자 25명 이상)	3	4	6
물리/작업치료사(기본 1명, 입소자 100 이상 시 1명)	1	1	2
요양보호사(입소자 2.5명 당 1명)	28	40	60
사무원(입소자 50명당 1명)	1	1	1
영양사(급식인원 50명 이상 시 1명)	1	1	1
조리원(입소자 25명 이상 시 1명)	3	4	6
위생원(기본 1명, 입소자 100명 이상시 추가)	1	1	2
관리원(입소자 50명 이상 시)	1	1	1

- (2단계: 수입 추정) 장기요양급여, 장기요양 가산금, 비 급여 식사비 3개 항목에 대해 입소자 및 종사자 규모를 고려하여 산정
- (매출액) 각 입소자 정원에 2017년도 장애 등급별 비율과 급여액(〈표 6-2〉 참조)을 곱해 1일 수입액을 산출 후, 1개월 수입액으로 환산
- (가산금) 야간근무를 담당하는 간호사 및 요양보호사의 인원수에 가산금 산정에 필요한 가점 점수, 그리고 급여의 80%를 적용해 산정

〈표 6-12〉 노인요양시설 입소자 규모별 가산금 산정

(단위: 점, 원)

항목	간호사 배치	야간 배치가산	맞춤형 프로그램	가산점수 합	서비스 유형점수	월 가산 기준금액	가산금액
가산기준	1인당 0.6점	1인당 0.9점	0.4점	최대 8.4점	1점	급여의 80%	
정원 70명	1.8	4.5	0.4	6.7	1	114,059,584	16,982,200
정원 99명	2.4	7.2	0.4	10.0(8.4)	1	146,026,764	20,108,600
정원 149명	3.6	10.8	0.4	14.8(8.4)	1	222,477,171	20,313,130

주: 본고에서는 야간 배치가산을 직원 1인당 입소자 20명 이하이고, 주간 근무 요양보호사와 간호(조무)사의 합이 야간직원의 2배 이상인 경우를 고려하여 산정

- (4단계: 지출 추정) 인건비, 운영비, 예비비, 이월액에 대한 지출액을 추정
- (인건비) 일자리위원회 작업반에서 실시한 노인요양시설 인건비 추정 안 중 본고에서는 입소 정원 70명에서 총 수입의 20%를 운영비로 설정한 종사자 별 인건비 산정한 결과를 시뮬레이션에 적용
- (일자리위원회 작업반) 분석결과는 운영비 20%, 25%가 있었으나 운영비 20%수준이 25%보다 종사자 처우가 우수해 이를 적용
- (운영비) 식재료비 지출을 포함한 사업비의 운영비와 사무비의 운영비를 포함하여 총 장기요양급여의 운영비를 20%로 적용
- (기타) 장비 충당 등을 고려한 운영충당 적립금과 임금 인상 등을 고려해 선 지급 가능성을 고려한 이월금을 각각 1%, 2%로 배정

144 (가칭)사회서비스원의 사업운영모델 마련 연구

〈표 6-13〉 입소자 70명, 운영비 20% 고려 시 노인요양시설 종사자의 임금수준

(단위: 원, 시간)

정원	수입 중 운영비 20% 고려 시, 인건비				
	총액	기본급	간접 노무비	시급	근무시간
시설장	4,279,443	3,605,250	674,193	17,250	209
사무국장	4,031,359	3,396,250	635,109	16,250	209
사회복지사	2,852,962	2,403,500	449,462	11,500	209
간호사	3,657,156	3,081,000	576,156	13,000	237
물리/작업치료사	2,890,174	2,434,850	455,324	11,650	209
요양보호사	2,458,734	2,071,380	387,354	8,740	237
사무원	2,803,345	2,361,700	441,645	11,300	209
영양사	2,803,345	2,361,700	441,645	11,300	209
조리원	2,071,498	1,745,150	326,348	8,350	209
위생원	2,071,498	1,745,150	326,348	8,350	209
관리원	2,071,498	1,745,150	326,348	8,350	209

자료: 일자리 위원회(2018), 사회서비스원의 인사·노무 모델 연구

주: 간접노무비는 4대 보험과 퇴직금을 포함, 위생원과 조리원의 임금은 최저임급에 맞추어 조정

〈표 6-14〉 시뮬레이션 정원 규모에 따른 수입 및 지출 추정(운영비 총 수입의 20%기준)

(단위: 원, %)

정원	정원 70명 모델		정원 99명 모델		정원 149명 모델	
	월 손익	전체수입 대비 %	월 손익	전체수입 대비 %	월 손익	전체수입 대비 %
〈수입〉 총계	159,556,680	100.0	222,707,228	100.0	324,686,360	100.0
- 장기요양급여	123,422,480	77.4	174,458,608	78.3	262,678,800	80.9
- 장기요양급여 가산금	16,982,200	10.6	21,162,220	9.5	21,241,160	6.5
- 비 급여 식재료비	19,152,000	12.0	27,086,400	12.2	40,766,400	12.6
〈지출〉 총계	146,532,184	91.8	196,290,276	88.1	288,192,105	88.8
- 인건비	109,834,147	68.8	145,067,613	65.1	213,514,242	65.8
- 운영비	31,911,336	20.0	44,541,446	20.0	64,937,272	20.0
- 적립금	1,595,567	1.0	2,227,072	1.0	3,246,864	1.0
- 이월금	3,191,134	2.0	4,454,145	2.0	6,493,727	2.0
- 매출이익	13,024,496	8.2	26,416,952	11.9	36,494,255	11.2
- 처우개선비	232,580		471,731		651,683	

주: 처우개선비는 매출이익을 종사자 수로 나누어 산정

- (5단계: 처우개선 가능성) 매출이익이 발생하는 경우를 기준 할 때, 3개 정원 중 99명 모델의 매출 이익률이 전체 수입 대비 11.9%로 가장 큼
- (매출이익) 그 다음으로 정원 149명 모델의 매출이익률이 11.2%였고, 정원 70명 모델은 8.2%로 가장 낮았음
- (처우개선비) 정원 149명 모델이 1인당 651,683원으로 가장 컸고, 다음으로 정원 99명, 정원 70명의 순이었음
- (모델 선정) 종사자 처우개선 능력, 운영비, 그리고 공실률 등을 고려할 때, 정원 99명 모델이 가장 매력적으로 판단됨
- (운영비 비중 조정) 전체 수입 중 운영비 비중을 기준설정인 20% 이외 23%, 25%로 조정 후 매출이익률, 종사자 처우개선비, 공실율 등을 측정
- (매출이익률) 운영비 비중을 최대 25%로 가정 시, 70명 모델은 매출이익율이 5%이하 이지만, 99명과 149명 모델은 모두 6%대를 상회
- (공실률) 운영비 25% 가정에서 재정건전성 고려 시, 중요 요인인 공실율에서도 99명 모델이 9%로 149명 모델보다 1%p 높았음

〈표 6-15〉 운영비 비중 조정 하에 정원규모별 표준운영모델의 시뮬레이션 결과

(단위: %, 원, 명)

구분		재무건전성			서비스 품질	
		매출이익률	1인당 처우개선비	허용가능 공실률	입소자 대비 종사자 비율	비고
70명 모델	운영비 20%	8.2%	232,580원	10%	1.67명	- 12개 직무 중 사무원, 관리원 등 4개 직무 무 (無)
	운영비 23%	5.2%	147,103원	6%		
	운영비 25%	3.2%	90,119원	4%		
99명 모델	운영비 20%	11.9%	471,732원	14%	1.77명	- 12개 직무 배치
	운영비 23%	8.9%	352,424원	11%		
	운영비 25%	6.9%	272,886원	9%		
149 명 모델	운영비 20%	11.2%	651,683원	14%	1.80명	- 12개 직무 배치
	운영비 23%	8.2%	477,744원	11%		
	운영비 25%	6.2%	361,785원	8%		

주: 허용가능 공실률은 정원 중 공실률이 발생하여도 적자가능성이 없는 경우

### 제3절 (가칭)사회서비스원 도입효과와 한계점

#### 1. (가칭)사회서비스원 도입 효과

- (공공성 및 책임성 강화) 요양시설의 경우, 수익의 전출입이 가능해 (가칭)사회서비스원 도입 시 사각지대에 대한 서비스 제공이 가능
  - 장기요양사업은 특정법인이 복수의 시설을 운영 시, 어린이집 사업과 달리 시설 간 이익의 전출이 가능한 사업구조
  - 요양서비스가 제공되지 못한 사각지대에 (가칭)사회서비스원이 주도하여 손실이 발생하더라도 요양시설 설치가 가능하다는 것을 의미
  - 광역지자체에 설립될 사회서비스원은, 지역별 서비스 제공 정도에 대한 수요예측을 통해 사각지대에 대한 공공성 강화를 추진하는 것을 고려
- (경쟁상황 변화) 민간주도의 과당경쟁 상황이 (가칭)사회서비스원 도입으로 완화될 것으로 예상
  - 기존 요양시설의 운영 주체를 살펴보면 지자체나, 법인보다 개인시설이 중심으로 형성되어 온 것이 사실
  - 그러나 (가칭) 사회서비스원의 요양시장 진출은 민간 중심의 소규모 시장에 거대 공공기관이 진입한다는 것으로 결국 경쟁구조의 변화를 의미
  - 앞서 쟁점사항에서 언급한 공급기관의 이용자 확보를 위한 불법적 행위(부정청구, 이용자 부담 면제 등) 등이 다소 감소할 것으로 예상

〈표 6-16〉 운영주체별 요양시설 현황

(단위: 개, %)

구분	전체	운영 주체		
		지자체	법인	개인
시설 수	3,289	90	1,186	2,013
비중(%)	100	2.7	36.1	61.2

자료: 국민건강보험공단.(2017). 2017 노인장기요양보험 통계연보를 참고로 작성

- (종사자 처우개선) (가칭)사회서비스원의 근로기준법 준용에 따른 시설종사자 노무관리로 처우개선 견인이 기대
- (고용안정화) (가칭)사회서비스원 소속 종사자들은 직접 고용형태로 근로기준법에 준하는 노동자의 권리 확보가 가능할 것으로 판단
- (근로형태) 본고에서는 표준운영모델 개발 시, 근로기준법에 준하여 요양보호사 등 직접서비스 제공인력의 근무시간과 근무형태를 적용
- 근무시간은 209~237시간, 근무형태는 7조 3교대제 적용
- (종사자 처우개선) 운영비를 요양 수입 대비 25%로 가정 시, 도출된 종사자 월 임금 수준은 기타 사회복지시설 대비 매우 낮은 수준은 아님
- 예를 들어 요양보호사의 월 급여 237만원은 사회복지시설 종사자 중 사회복지사 3급인 생활지도원 9호봉 이상으로 파악
  - 더불어 매출이익 발생 분을 처우개선비로 활용하는 정책을 (가칭)사회서비스원이 채택할 경우, 임금 상승 여지는 존재한다고 판단

〈표 6-17〉 입소자 70명, 운영비 20% 고려 시 노인요양시설 종사자의 임금수준과 비교군

(단위: 원)

정원	운영비 20% 고려 시		비교군 2018년 사회복지시설종사자 인건비 가이드라인
	총액(간접노무비 포함)	월급여	
시설장	3,679,560	3,604,300	- 원장 11 호봉
사무국장	3,204,740	3,143,600	- 사무국장 10 호봉
사회복지사	2,356,790	2,327,900	- 과장 5호봉
간호사	3,351,360	3,344,700	- 의료직(1급) 21호봉
물리/작업치료사	2,563,680	2,475,700	- 의료직(1급) 8호봉
요양보호사	2,375,454	2,315,600	- 생활지도원 9호봉
사무원	2,326,270	2,257,200	- 관리직 10호봉
영양사	2,326,270	2,300,200	- 기능직 12호봉
조리원	2,071,498	2,015,000	- 기능직 8호봉
위생원	2,034,280	2,015,000	- 기능직 8호봉
관리원	2,034,280	1,965,800	- 관리직 6호봉

자료: 일자리 위원회(2018), 사회서비스원의 인사·노무 모델 연구, (보건복지부) 2018년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인

## 2. (가칭)사회서비스원 도입효과와 한계점

- (인건비 개선) (가칭)사회서비스원이 종사자의 직접고용을 전제로 할 때, 체계적인 노무관리 체계를 구축할 필요가 있음
- 본고에서는 종사자 인건비를 일자리위원회 작업반이 전체 요양수입의 운영비 25%를 가정해 산출한 자료를 한시적으로 적용
- (가칭)사회서비스원이 요양보호사 등 종사자 직접 고용 시, 정년을 보장해야 한다는 점에서 직무급 임금체계 등 새로운 임금체계 도입이 필요
- 현 사회복지시설 의료직 인건비 가이드라인과 같은 호봉제로는 향후 인건비 부담 초래와 서비스 생산성 약화 등 재정과 품질유지에 어려움이 발생 예상

〈표 6-18〉 2018년 사회복지이용시설(사회, 노인) 종사자 기본급 권고 기준(의료직)

(단위: 원)

직위(호봉)	1급	2급	3급-간호사, 물리	4급-조무사
1호봉	1,890,900	1,826,200	1,737,000	1,675,400
2호봉	1,957,600	1,892,900	1,804,700	1,755,400
3호봉	2,022,200	1,961,700	1,882,700	1,838,500
4호봉	2,097,100	2,032,500	1,956,500	1,900,100
5호봉	2,171,000	2,106,300	2,021,200	1,955,500
6호봉	2,263,300	2,187,400	2,114,500	2,046,800
7호봉	2,369,000	2,286,900	2,200,700	2,131,000
8호봉	2,475,700	2,366,900	2,282,800	2,208,900
9호봉	2,591,600	2,442,900	2,355,600	2,287,900
10호봉	2,703,500	2,522,900	2,435,600	2,360,800
11호봉	2,800,900	2,606,000	2,518,800	2,434,600
12호봉	2,879,900	2,679,900	2,598,800	2,507,500
13호봉	2,937,400	2,747,600	2,667,600	2,573,200
14호봉	2,989,700	2,813,200	2,721,900	2,618,300
15호봉	3,036,900	2,864,500	2,769,100	2,670,600
16호봉	3,083,100	2,915,800	2,818,400	2,717,800
17호봉	3,135,400	2,965,100	2,863,500	2,760,900
18호봉	3,186,700	3,016,400	2,909,700	2,835,800
19호봉	3,240,100	3,065,600	2,960,000	2,890,200



직위(호봉)	1급	2급	3급-간호사, 물리	4급-조무사
20호봉	3,292,400	3,114,900	3,010,200	2,940,500
21호봉	3,344,700	3,165,200	3,057,400	2,990,700
22호봉	3,395,000	3,218,500	3,107,700	3,011,300
23호봉	3,443,200	3,267,800	3,158,000	3,060,500
24호봉	3,491,400	3,317,000	3,206,200	3,110,800
25호봉	3,539,700	3,365,200	3,256,500	3,150,800
26호봉	3,588,900	3,407,300	3,303,700	3,178,500
27호봉	3,626,900	3,446,300	3,347,800	3,213,400
28호봉	3,665,800	3,478,100	3,384,700	3,248,300
29호봉	3,701,800	3,500,700	3,411,400	3,269,800
30호봉	3,738,700	3,524,300	3,434,000	3,292,400

자료: 2018년 사회복지이용시설(사회, 노인) 종사자 기본급 권고 기준(의료직)

□ (수입전출) 사각지대 진출에 따른 위험성 절감에 필요한 요양시설사업의 수익전출에 대하여 광역지자체 수준에서 기초지자체간 합의 유도가 필요

○ 단일 법인에 의한 다수 요양시설 운영 시, 개별 시설에서 발생하는 수익의 전출입이 가능해 향후 손실발생 가능성이 높은 사각지대 진출이 가능

○ (가칭)사회서비스원은 광역지자체 수준에서 도입된다 하더라도 위탁시설은 기초지자체 소유이기 때문에 자체 예산에 의한 이익전출이라는 기초지자체의 반대 의견에 직면할 가능성이 높음

○ 요양시설에 의한 수입전출입 허용에 대하여 광역지자체 수준에서 조직되는 운영심의위원회를 통하여 요양시설 수입의 전출입에 대한 합의가 필요

□ (서비스 품질) 공공법인인 (가칭)사회서비스원 설립이 곧 요양시설 서비스의 질 개선으로 귀결되는 것은 아니기 때문에 대응방안이 필요

○ 공공기관이 서비스 공급기관으로 참여한다 하더라도 반드시 민간보다 양질의 서비스를 제공한다고는 판단하기 어려운 상황

○ 그러나 (가칭)사회서비스원이 고려하는 공공센터 등 연계 서비스 제공시, 기존 시설과의 서비스 차별성 확보는 가능할 것이라고 판단

- 노인정신건강 및 약물중독과 관련해서는 향후 (가칭)사회서비스원이 도입

할 예정인 정신건강복지센터와 중독관리통합지원센터와 연계

- 평가와 관련해서 보건복지부내 사회서비스원 지원단의 자체 평가 강도를 지방 자치단체의 평가보다 높게 설정해 서비스 품질을 제고할 필요성이 있음
- 또한 돌봄 종사자의 전문성 강화를 위한 직무능력 개발 등에 관한 (가칭)사회 서비스원 자체 계획 및 실행방안도 필요

□ (표준화 모델 확대) 본고에서 제시한 표준모델은 (가칭)사회서비스원 시범사업을 위한 표준모델인 만큼 민간에게 전파하기에는 다소 한계점이 존재

- 전체 요양급여 수입 중 운영비 25% 배정, 운영비 25% 배정에 따른 종사자 임금 산정, 재산조성비 등을 제외한 이월금 및 충당금 비중 배정 등은 신규 국공립 요양시설이라는 가정 하에서 고려한 운영기준임
- 요양시설 대부분을 차지하고 있는 민간 요양시설은 국공립 시설 간 시설비 지원과 같은 사항에서 차이점이 존재할 수밖에 없는 상황
- 본고에서 개발한 운영모델을 민간에서도 동일하게 적용할 경우, 민간 개인시설장 들로부터 불공정 경쟁 등의 논란을 유발시킬 가능성이 존재

□ (기타 정책) 어느 정도 (가칭)사회서비스원 소속 종사자 처우개선은 기대할 수 있겠지만 민간 종사자 처우개선을 고려할 경우, 수가 인상 등의 정책이 필요

- 사회서비스원 설립은 일정부문 종사자 처우개선을 위한 유인책(직접고용을 통한 고용안정화, 권장 임금수준 제시)이 되겠지만, 저임금을 유발하는 장기요양보험 수가체계를 개선하지 않고서는 처우개선에 한계가 존재
- 종사자 고충상담이나 노동환경 개선을 반영하는 지표 등을 서비스 질 평가기준으로 활용하여 서비스 공급기관의 처우개선을 위한 노력을 강화
- 서비스 공급기관과 서비스 돌봄 인력에 대한 시장 진입 규제를 통해 과잉경쟁을 제한하는 등 종사자 처우개선을 위한 중앙정부, 지자체의 종합적 대책 요구

# 제 7 장

## (가칭)사회서비스원 종합재가사업 표준운영모델

제1절 종합재가사업 관련 쟁점과 사업 방향

제2절 사업구조 분석과 표준운영모델 개발

제3절 (가칭)사회서비스원 도입효과와 한계점



## 제1절 종합재가사업 관련 쟁점과 사업 방향

### 1. 돌봄 사회서비스 수요·공급의 급속한 확대

- (재가요양) 2008년 노인장기요양제도 실시 이후, 노인인구의 지속적인 증가와 더불어 장기요양급여 재가서비스 이용자 및 공급기관 역시 급속히 증가 중
  - (이용자) 2008년 장기요양서비스 인정자는 214,480명(노인인구 중 4.2%가 등급인정)이었으나 2017년 말 기준 인정자는 585,287명으로 172.9% 증가하였고, 노인인구 대비 등급 인정률은 8.0%로 상승
    - 장기요양서비스 이용자는 2008년 139,192명에서 2017년 497,394명으로 2.5배 이상 증가
  - (재가급여) 장기요양 재가급여 실적은 2009년\* 9,856억 원에서 2017년 26,417억 원으로 168.0% 증가
    - 특히 방문요양서비스는 2009년 7,335억 원(재가급여의 74.4% 차지)에서 2017년 18,916억 원(재가급여의 71.6%)으로 157.9% 증가
- ※ 장기요양제도는 2008년 7월 1일 실시되어 첫해 연도의 급여실적은 6개월 동안의 실적으로 2009년과 2017년 급여실적을 비교

〈표 7-1〉 노인장기요양 이용인구 증가 추이(2008년~2017년)

(단위: 명, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	
전체인구	50,001,057	50,290,771	50,581,191	50,908,646	51,169,141	
노인인구(65세 이상)	5,086,195	5,286,383	5,448,984	5,644,758	5,921,977	
신청자	355,526	522,293	622,346	617,081	643,409	
인정자	214,480	286,907	315,994	324,412	341,788	
이용자	139,192	238,408	278,413	288,242	300,869	
노인인구 대비 인정률	4.20	5.40	5.80	5.70	5.80	
인정 대비 이용률	64.90	83.10	88.10	88.90	88.00	
구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	증가율
전체인구	51,448,497	51,757,146	52,034,424	52,272,755	52,426,625	4.9
노인인구(65세 이상)	6,192,762	6,462,740	6,719,244	6,940,396	7,310,835	43.7
신청자	685,852	736,879	789,024	848,829	923,543	159.8
인정자	378,493	424,572	467,752	519,850	585,287	172.9
이용자	331,525	364,596	399,761	442,819	497,394	257.3
노인인구 대비 인정률	6.10	6.60	7.00	7.50	8.00	90.5
인정 대비 이용률	87.60	85.90	85.50	85.20	85.00	31.0

자료: 노인장기요양보험 10년사(국민건강보험공단, 2018), 재구성

주: 연도말 기준(사망자 제외)

〈표 7-2〉 노인장기요양기관 증가 추이(2008년~2017년)

(단위: 개소, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	증가율
계	8,444	14,556	14,978	14,918	15,057	15,704	16,525	17,985	19,398	20,377	141.3
재가	6,744	11,928	11,227	10,857	10,730	11,056	11,658	12,902	14,211	15,073	123.5
시설	1,700	2,628	3,751	4,061	4,327	4,648	4,867	5,083	5,187	5,304	212.0

자료: 노인장기요양보험 10년사(국민건강보험공단, 2018), 재구성

주: 각 연도 말 기준, 지정·운영되고 있는 기관 수

〈표 7-3〉 노인장기요양서비스 제공인력 증가 추이(2008년~2017년)

(단위: 명, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	증가율
계		224,278	280,329	286,338	288,713	313,982	336,638	376,203	399,458	439,166	95.8
재가		151,251	192,765	192,480	188,756	204,921	219,090	249,962	302,572	336,446	122.4
시설		73,027	87,564	93,858	99,957	109,061	117,548	126,241	96,886	102,720	40.7

자료: 노인장기요양보험 10년사(국민건강보험공단, 2018), 재구성

주 1: 시도별, 기관서비스 구분별(시설/재가) 중복 포함

주 2: 사회복지시설 정보시스템, 행복e음을 통해 국민건강보험공단으로 전송된 자료로 2008년 자료는 DW 미 구축

〈표 7-4〉 노인장기요양 재가급여 증가 추이(2008년~2017년)

(단위: 억 원, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	증가율
소계	1,640	9,856	13,740	13,704	13,303	14,864	16,748	19,376	21,795	26,417	168.0
방문요양	1,086	7,335	11,296	11,416	10,723	11,735	13,119	14,809	16,076	18,916	157.9
방문목욕	94	406	691	712	707	736	711	723	754	892	119.7
방문간호	15	62	62	58	70	73	76	89	96	133	114.5
주야간보호	176	618	731	837	958	1,279	1,745	2,563	3,608	5,119	728.3
단기보호	153	843	323	67	89	150	163	155	136	134	-84.1
복자용구	116	592	637	614	756	891	934	1,037	1,125	1,223	106.6

주: 연도별 지급일자 기준, 급여실적은 공단부담금  
 자료: 노인장기요양보험 10년사(국민건강보험공단, 2018), 재구성

□ (바우처 돌봄 서비스) 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원, 가사·간병방문지원 사업, 산모·신생아 건강관리지원 사업 등 4대 재가 돌봄 이용자와 제공인력이 급속히 증가

○ (서비스 수요) 4대 재가 돌봄 이용자는 2009년 133,541명에서 2017년 214,300명으로 60.5% 증가하였고, 같은 기간 정부 예탁금도 3,155억 원에서 16,565억 원으로 425% 증가

- 동기간 가사·간병방문서비스 이용자는 33,281명에서 2017년 9,300명으로 72.1% 감소하였고 정부예탁금 역시 65.5% 감소하였음

○ (서비스 공급) 4대 돌봄 서비스를 공급하는 제공기관은 2009년 총 1,458개소에서 2017년 4,079개소로 증가하였고, 같은 기간 서비스 제공인력은 32,478명에서 3배 가까이 증가한 32,478명으로 증가

- 동일기간, 가사·간병방문서비스의 제공인력의 수 변화는 거의 없으나 제공기관 숫자는 크게 증가(303개소에서 451개소)

〈표 7-5〉 4대 바우처 돌봄 서비스 수요 증가(2009년 대비 2017년)

(단위: 백만 원, 명, %)

구분 사업 명	예탁금			이용자		
	2009년	2017년	증가율	2009년	2017년	증가율
노인돌봄종합서비스	28,684	122,645	327.6	15,223	47,700	213.3
장애인활동지원	182,174	902,962	395.7	31,636	77,800	145.9
가시간병방문지원 사업	70,955	24,511	(65.5)	33,281	9,300	(72.1)
산모신생아건강관리지원 사업	33,728	606,443	1,698.0	53,401	79,500	48.9
(소계)	315,541	1,656,561	425.0	133,541	214,300	60.5

자료: 사회서비스 전자 바우처 홈페이지, 연도별 게시내용을 재구성

주: 예탁금은 사업연도 기준

〈표 7-6〉 4대 바우처 돌봄 서비스 공급 증가(2009년 대비 2017년)

(단위: 개소, 명, %)

구분 사업 명	제공기관			제공인력		
	2009년	2017년	증가율	2009년	2017년	증가율
노인돌봄종합서비스	505	1,998	295.6	4,499	29,300	551.3
장애인활동지원	453	947	109.1	18,611	77,500	316.4
가시간병방문지원사업	303	451	48.8	5,391	5,300	(1.7)
산모신생아건강관리지원사업	197	683	246.7	3,977	14,100	254.5
(돌봄 소계)	1,458	4,079	179.8	32,478	126,200	288.6

자료: 사회서비스전자바우처 홈페이지, 연도별 게시내용을 재구성

주: 예탁금은 사업연도 기준

## 2. 건강하지 못한 공급기반

□ (재가요양) 전체 재가장기요양기관의 83.4%가 개인사업자에 의해 운영되고 있으며 지방자치단체가 설립·운영하고 있는 재가기관은 0.7%에 불과

○ (방문요양기관) 2017년 말 방문요양서비스를 제공기관은 총 11,662개이며 이중 86.2%에 해당하는 10,058개소가 개인이 설립· 운영하는 기관임

- 공공성이 확실한\* 지방자치단체가 설립한 장기요양기관은 207개소 1.0%에 불과하고 재가장기요양기관은 15,073개소 중 106개 기관임

※ 법인이 설립한 장기요양기관이 비영리법인격인 경우 공공성을 담보할 수



있다고 보여 지고 있으나 상법상 영리법인이 얼마나 포함되어 있는지 알 수 없어 공공성 판단에서 제외

○ (운영규모) 2017년 방문요양서비스 제공 재가기관은 총 10,395개소이며 317,195명이 2조 1,105억 원의 급여매출을 발생하였으나 방문요양기관 평균 급여매출은 연 203,031천원(월 평균 16,919천원)으로 매우 열악

- 10,395개 방문요양기관 연간 이용자 수는 총 317,195명으로 1개 기관에 평균 31명이 이용하고 있어 이용자 수 대비 제공기관이 너무 많거나, 매우 영세한 규모의 방문요양기관이 난립하고 있는 것으로 추측

〈표 7-7〉 장기요양기관 설립주체별 현황(2017년)

(단위: 개소, %)

구분	총계(재가+시설)		재가						
	계		소계		방문요양	방문목욕	방문간호	주야간	
	기관	정원	기관	정원	기관	기관	기관	기관	정원
계	20,377	243,235	15,073	68,692	11,662	9,357	650	2,795	66,607
지자체	수	207	106	2,266	31	16	3	94	2,156
	%	1.0	0.7	3.3	0.3	0.2	0.5	3.4	3.2
법인	수	3,713	2,335	20,817	1,521	1,104	105	890	20,529
	%	18.2	15.5	30.3	13.0	11.8	16.2	31.8	30.8
개인	수	16,375	12,565	45,325	10,058	8,197	538	1,798	43,638
	%	80.4	83.4	66.0	86.2	87.6	82.8	64.3	65.5
기타	수	82	67	284	52	40	4	13	284
	%	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.5	0.4
구분	(재가 계속)		시설						
	단기보호		복지용구	소계		노인요양시설		공동생활가정	
	기관	정원	기관	기관	정원	기관	정원	기관	정원
계	218	2,085	1,892	5,304	174,543	3,289	156,862	2,015	17,681
지자체	수	4		101	7,176	90	7,082	11	94
	%	1.8	0.0	1.9	4.1	2.7	4.5	0.5	0.5
법인	수	42	253	1,378	78,010	1,186	76,340	192	1,670
	%	19.3	13.4	26.0	44.7	36.1	48.7	9.5	9.4
개인	수	172	1,632	3,810	88,851	2,003	72,979	1,807	15,872
	%	78.9	86.3	71.8	50.9	60.9	46.5	89.7	89.8
기타	수		7	15	506	10	461	5	45
	%	0.0	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3

자료: 2017 노인장기요양보험 통계 연보, 재구성

〈표 7-8〉 급여종류별 장기요양급여 실적(2017년)

(단위: 명, 개소, 천일, 백만 원, %)

구분	계	방문요양	방문 목욕	방문 간호	주야간 보호	단기 보호	복지용구	재가소계	노인요양 시설	공동생 활가정	시설소계
이용자 수	578,867	317,195	68,590	11,485	74,081	5,421	246,960	723,732	176,041	24,434	200,475
제공기관 수	19,361	10,395	4,859	429	2,831	233	1,510	20,257	3,438	2,317	5,755
제공일 수	122,924	56,687	1,653	322	11,523	354		70,541	46,675	5,707	52,383
급여비용	5,759,993	2,110,510	99,850	14,799	571,176	15,219	137,001	2,948,557	2,521,273	290,162	2,811,436
공단부담금	5,093,694	1,891,638	89,199	13,244	511,931	13,444	122,283	2,641,741	2,197,081	254,870	2,451,952

(단위: 명, 개소, 일, 천원, %)

이용자수 /기관	30	31	14	27	26	23	164	36	51	11	35
제공일수 /기관	6,349	5,453	340	752	4,070	1,522	0	3,482	13,576	2,463	9,102
연 매출/기관	297,505	203,031	20,550	34,498	201,758	65,320	90,729	145,557	733,355	125,232	488,521
이용자 1인 연 매출/기관	9,950	6,654	1,456	1,289	7,710	2,808	555	4,074	14,322	11,875	14,024
월 매출/기관	24,792	16,919	1,712	2,875	16,813	5,443	7,561	12,130	61,113	10,436	40,710
이용자 1인 월 매출/기관	829	554	121	107	643	234	46	340	1,194	990	1,169

자료: 2017 노인장기요양보험 통계 연보, 재구성

□ (돌봄 바우처) 2013년 9월 기준<sup>36)</sup>, 4대 바우처 돌봄 기관은 총 2,009개로 기관 당 월 평균 3,382시간의 서비스를 제공하고 연평균 매출액은 3억 5,180만 원으로 추정

○ (기관규모) 30인 미만 종사자 고용 제공기관이 전체의 74.5%이며, 기관들의 월 평균 매출은 732시간으로 자치운영이 어려울 것으로 추정

- 노인돌봄종합서비스 제공기관이 전체의 45.1%인 1,165개소로 가장 많고, 10인 미만 소규모 사업장도 847개소로 42.2%에 달함

○ (매출과 종사자 수) 2013년 9월 2,009개 돌봄 제공기관의 전체 매출금액은 58,898백만 원이고 매출발생기간 총 근로자 수는 54,611명으로 1인당 노동생산량은 1,078,514원으로 낮게 나타남

36) 돌봄 서비스 종사자 임금체계 표준화 방안연구(이철선 외, 2013)에서 사용한 자료를 인용

- 종사자 10인 미만 제공기관의 월평균 매출금은 2,365,007원으로 지침의 기관운영 비율(25.0%)을 적용할 경우 월 평균 운영비는 591,252원으로 사업장운영이 불가능함
- 종사자 10~30인 미만 제공기관의 월평균 매출금은 13,382,109원이고 동일수준으로 장애인활동지원 기관운영비는 월평균 3,345,527원으로 전담관리인력 노무비와 사무운영비에는 부족한 수지를 기록

〈표 7-9〉 종사자 규모별 4대 바우처 돌봄 제공기관 현황

(단위: 개소, %, 시간)

구분 소계	제공기관 수	비중	개별 서비스 제공시간	기관별 서비스 평균시간
	2,009	100.0	6,793,782	3,382
5인 미만	496	24.7	49,878	101
5~10인 미만	351	17.5	152,814	435
10~30인 미만	648	32.3	1,075,145	1,659
30~100인 미만	374	18.6	2,583,378	6,907
100인 이상	140	7.0	2,932,567	20,947

자료: 돌봄 서비스 종사자 임금체계 표준화방안연구(이철선 외, 2013), 재구성

주: 중복제거 수치

〈표 7-10〉 종사자 규모별 4대 바우처 돌봄 제공기관 월매출 추계

(단위: 원)

구분	총매출액	월평균매출액	연평균매출액	연평균 운영비	월평균 운영비
소계	58,898,773,274	29,317,458	351,809,496	87,952,374	7,329,365
5인 미만	621,245,079	1,252,510	15,030,120	3,757,530	313,128
5~10인 미만	1,381,915,595	3,937,081	47,244,972	11,811,243	984,270
10~30인 미만	9,331,485,646	14,400,441	172,805,292	43,201,323	3,600,110
30~100인 미만	22,188,941,347	59,328,720	711,944,640	177,986,160	14,832,180
100인 이상	25,375,185,607	181,251,326	2,175,015,912	543,753,978	45,312,832

자료: 돌봄 서비스 종사자 임금체계 표준화방안연구(이철선 외, 2013), 재구성

주1: 기관별 연평균 매출액은 기관별 월평균 매출액에 12개월을 곱하여 산출

주2: 기관별 연평균 배분액은 기관별 연평균 매출액의 기관 배분비중인 25.0%를 적용하여 산출

### 3. 노인장기요양기관 농산어촌 기피 현상

□ (기관 증가) 장기요양기관은 2013년 총 15,704개소에서 2017년 29.8% 증가한 20,377개소이고, 같은 기간 방문요양기관은 8,620개소에서 11,662개소로 35.3% 증가하였음

○ (방문요양기관) 지역의 노인인구 수에 따라 장기요양기관 수는 직접적인 영향을 받는데 위 기간 동안 제주(-3.3%)를 제외한 모든 시도에서 골고루 증가하였음. 증가율은 인천 52.7%, 전북 45.5%, 경기·전북 42.5% 순

○ (농촌지역 기피) 2017년 말 기준 재가장기요양기관이 10개소 미만인 시군구가 5곳이 있으며 강원 화천군은 방문요양기관 1개소만 있음

- 노인인구가 적어 요양기관도 적을 수 있지만 기관이 10개소 미만인 시군구의 요양자격 신청자 수를 감안하면 재가급여기관 수가 크게 적음

〈표 7-11〉 시도별 재가장기요양기관 증가 추이(20103-2017)

(단위: 개소, %)

구분	2013년	2014년	증가율	2015년	증가율	2016년	증가율	2017년	증가율	13-17년	
장기요양기관	15,704	16,543	5.3	18,002	8.8	19,398	7.8	20,377	5.0	29.8	
방문요양기관	8,620	9,073	5.3	10,077	11.1	11,072	9.9	11,662	5.3	35.3	
지역	서울	1,379	1,485	7.7	1,653	11.3	1,788	8.2	1,852	3.6	34.3
	부산	573	601	4.9	663	10.3	744	12.2	781	5.0	36.3
	대구	473	472	-0.2	484	2.5	532	9.9	634	19.2	34.0
	인천	467	497	6.4	529	6.4	606	14.6	713	17.7	52.7
	광주	349	348	-0.3	350	0.6	387	10.6	454	17.3	30.1
	대전	323	344	6.5	362	5.2	399	10.2	428	7.3	32.5
	울산	130	125	-3.8	126	0.8	133	5.6	152	14.3	16.9
	세종	22	19	-13.6	20	5.3	24	20.0	31	29.2	40.9
	경기	1,669	1,678	0.5	1,784	6.3	2,006	12.4	2,379	18.6	42.5
	강원	271	286	5.5	298	4.2	329	10.4	352	7.0	29.9
	충북	241	235	-2.5	246	4.7	273	11.0	321	17.6	33.2
	충남	437	435	-0.5	448	3.0	485	8.3	576	18.8	31.8
	전북	434	451	3.9	489	8.4	551	12.7	630	14.3	45.2
	전남	471	492	4.5	523	6.3	582	11.3	671	15.3	42.5
	경북	593	617	4.0	645	4.5	703	9.0	835	18.8	40.8
경남	587	572	-2.6	594	3.8	657	10.6	764	16.3	30.2	
제주	92	97	5.4	89	-8.2	94	5.6	89	-5.3	-3.3	

자료: 2017 노인장기요양보험 통계 연보, 재구성

〈표 7-12〉 재가장기요양기관 10개미만 시군구 현황(2017)

(단위: 개소)

구분	합계		재가급여										시설급여					
			소계		방문 요양	방문 목욕	방문 간호	주야간		단기보호		복지 용구	소계		노인요양시 설		공동생활가 정	
	기관	정원	기관	정원	기관	기관	기관	기관	정원	기관	정원	기관	기관	정원	기관	정원	기관	정원
경북 울릉군	5	84	3	15	3			1	10	1	5		2	69	1	60	1	9
강원 화천군	7	142	1		1	1							6	142	3	115	3	24
인천 옹진군	7	119	4		4	2							3	119	2	110	1	9
강원 태백시	12	306	9	64	7	5	2	2	54	1	10	1	3	242	3	242		
충북 단양군	17	210	9	15	7	4		1	15			2	8	195	3	150	5	45

자료: 2017 노인장기요양보험 통계 연보, 재구성

〈표 7-13〉 재가장기요양기관 10개미만 시군구 요양인정신청 현황(2017)

(단위: 명)

구분	합계			일반			경감			의료급여			기초수급		
	계	65세 미만	65세 이상	계	65세 미만	65세 이상	계	65세 미만	65세 이상	계	65세 미만	65세 이상	계	65세 미만	65세 이상
경북 울릉군	211	10	201	125	5	120	39		39	2		2	45	5	40
강원 화천군	716	19	697	401	8	393	128	3	125	11		11	176	8	168
인천 옹진군	541	20	521	399	10	389	75	1	74	2		2	65	9	56
강원 태백시	1,208	58	1,150	705	26	679	206	8	198	20		20	277	24	253
충북 단양군	1,088	35	1,053	689	14	675	186	5	181	14		14	199	16	183

자료: 2017 노인장기요양보험 통계 연보, 재구성

## 4. 나쁜 일자리의 양산

- (고용불안) 돌봄 서비스 종사자는 제도로 양성화된 일자리임에도 불구하고 소위 ‘시간제 호출형 일자리’로 불리며 서비스 제공인력의 의사에 관계없이 근로소득과 일자리가 예고 없이 상실될 수 있는 고용조건이 형성
- (재가 서비스 종사자) 서비스 이용자와 1대1로 제공되는 대인서비스의 특성으로 체계적인 근로감독과 지휘가 어렵고 표준화 될 수 없음
- (이용자 변심) 노인장기요양제도와 사회서비스 이용권은 서비스 이용자의 선

택권을 강조하고 있어 서비스 이용자의 비상식적인 요구나 갑작스런 변심으로 일자리를 잃는 사례가 발생

- 돌봄 서비스 제공인력은 서비스 이용자의 갑작스런 입원이나 사망 등으로 소득활동이 중단되거나 심리적인 위협에 쉽게 노출

□ (저임금 일자리) 방문요양(목욕)과 바우처 돌봄 서비스 종사자의 임금은 최저임금 수준이며 서비스 제공시간만큼 급여가 발생하는 시간급제가 일반적

○ (최저임금 적용) 2017년 바우처 돌봄 서비스인 노인돌봄종합서비스와 장애인 활동지원서비스 정부 수가는 1시간에 10,760원으로 같은 해 최저임금을 적용할 경우 주휴수당과 연차보상을 보장하기 어려운 여건임

- 방문요양 급여비용이 시간에 따라 다르게 책정되어 있어 동일한 직무임에도 장시간 서비스 제공과 단시간 서비스 제공에 급여차이가 발생

○ (시간급제) 방문요양과 바우처 돌봄 서비스 제공인력의 임금산정 방식은 서비스를 제공한 시간에 대해서 임금이 발생하는 급여방식으로 소정근로시간이 보장되지 않아 월정액의 급여를 지급받지 못하는 일자리임

〈표 7-14〉 방문요양 급여비용

분류번호	분 류	금액(원)
가-1	30분 이상	13,540
가-2	60분 이상	20,790
가-3	90분 이상	27,880
가-4	120분 이상	35,200
가-5	150분 이상	40,000
가-6	180분 이상	44,220
가-7	210분 이상	48,110
가-8	240분 이상	51,710

자료: 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제18조

□ (직업비전 부재) 장기요양 재가급여 요양보호사(284,144명, 2017년)와 4대 바우처 돌봄 서비스 제공인력(126,200명, 2017년) 수는 410,344명에 달하지만 국가산업표준과 국가직무표준이 마련되지 않아 자격관리는 부재

- (사회서비스산업 분류) 보건복지부는 2013년 사회서비스산업 특수 분류체계(SSISC)를 발표하였지만 한국표준산업분류에 포함되지 않음
  - 2018년 1월 한국표준직업분류에 '노인 및 장애인 돌봄 종사자'로 등재
- (자격관리 부재) 재가 돌봄 서비스를 제공하는 인력의 자격은 요양보호사 자격증 보유자와 활동보조인교육 과정 이수자로 구분
  - 요양보호사 자격증(노인복지법 시행규칙)은 240시간의 이론, 실기, 실습을 수료한 후 자격시험에 합격 후 자격증을 발급 받음
    - ※ 간호사는 40시간, 사회복지사와 간호조무사, 물리치료사, 작업치료사는 50시간의 교육을 받고 시험에 응시 가능
  - 활동지원사(구 활동보조인)는 보건복지부 장관이 정하는 40시간의 교육과 10시간의 현장실습 후 수료증을 발급
    - ※ 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사 및 유사경력자는 장애과목 8시간을 감면

## 5. 신뢰하지 못하는 재가 돌봄 서비스

- (믿을 수 없는 서비스) 재가 돌봄 서비스 제공과정에서 발생하는 안전사고뿐만 아니라 이용자의 정서적 폭력행위, 서비스 제공기관의 도덕적 해이 등이 언론기사를 통해 사회문제로 드러남
- (빈번한 폐업) 2008년부터 2018년 상반기까지 신설된 장기요양기관은 총 44,238개소이고 이중 22,760개소가 폐업하였음(51.4%)
  - 폐업한 기관 중 행정처분으로 인한 폐쇄는 110개소에 불과하며, 나머지는 대부분 경영난 등의 이유로 자진 폐업
  - 재가장기요양기관 29,641개소 중 52.7%인 15,622개소가 폐업하였고, 재가노인복지시설은 4,190개소 중 2,120개소가 폐업(50.6%)
- (부당청구) 장기요양 부당청구 신고가 꾸준히 증가하고 있는 데 2009년 28건에서 2017년 상반기 기준 206건으로 증가<sup>37)</sup>

- “C 재가장기요양센터는 14개월간 가산대상 사회복지사 3명의 업무일지를 허위로 작성·신고하여 직종 배치 가산금액을 청구해 내부종사자의 신고로 1억100만원의 부당청구를 적발”(데일리 메디, 2018.7.26.)
- (노인 학대38)) 2014년 노인 학대 가해자 3,876명 중 7.4%(285명)가 요양보호사 등 시설 종사자로 집계(보건복지부)
- “경기 포천의 A요양원 사회복지사 김모씨(48)는 입소자(61·여)를 2012년 7월부터 8개월 넘게 매주 1~2회 가랑 성폭행했다. 처음 할머니가 약에 취해 움직이기 힘든 상태에서 성폭행을 한 뒤 상습적으로 범행했다.”(머니 투데이, 2016.6.14.)

## 제2절 사업 구조분석과 표준운영모델 개발

### 1. 기본원칙

- (서비스 질 우선 원칙) 종합재가센터 사업은 2개 이상의 재가서비스를 직접 제공하는 통합모형을 원칙으로 함
- (사업 범위) 재가 돌봄 사회서비스 사업 중에서 공공성이 시급하다고 판단되는 재가요양사업 내 방문요양(방문목욕)서비스와 사회서비스 전자 바우처 사업 내 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스, 장애인활동지원 서비스를 우선 대상으로 함
- (노인, 장애인 통합모형) 방문요양(방문목욕), 노인돌봄종합, 가사간병방문, 장애인활동지원 등 4개 서비스를 제공하는 사업장 모델(이하 ‘통합모형①’)로 제공인력은 요양보호사와 활동지원사 자격자로 함
- (노인, 가사 통합모형) 방문요양(방문목욕), 노인돌봄종합, 가사간병방문 등 3개 서비스를 제공하는 사업장 모델(이하 ‘통합모형②’)로 제공인력은 요양보호

37) 건강보험공단 부당청구 장기요양기관 조사결과

38) 재가 서비스의 특성으로 서비스를 제공하는 요양보호사가 성희롱 등 위험에 노출되는 경우도 빈번하게 발생하고 있어 1대1로 서비스를 주고받는 제공자와 이용자 모두의 문제로 접근할 필요가 있음



### 사 자격자로 함

- 모형 선택은 시범사업을 수행하는 시도 여건에 따라 자율적으로 선택
- (독립과 자율의 원칙) 종합재가센터의 재정은 독립된 장부로 기장하여야 하며 자체 매출에 의한 재정조달을 원칙으로 함
  - (사업장 지위) 시범사업 기간 종합재가센터는 사회서비스원 법인의 직접사업을 수행하는 지역사무실로 위상을 부여
    - 지역 여건에 따라 사업의 원활한 진행을 위해 사회서비스원 이사회 의결을 통해 분사무소 설치를 할 수 있음
  - (초기운전자금 조달) 종합재가센터 개설 1차 년도에 한해 설치비, 관리자 인건비와 사무실 운영비 등 초기운전자금 등을 지원하고 2차 년도 이후 직접비용의 지원은 배제
    - 종합재가센터 공간은 공공시설의 유휴공간을 사용하도록 하며 불가피한 경우에는 월 사용료 부담을 최소화 할 수 있도록 전세 임차를 부여하나 가능한 기금활용을 통한 보증금 마련 방안을 제시
    - 서비스 질 우선의 원칙과 지역사회 여건에 따라 공공성 확보를 위한 재정의 지속적 투입은 가능하며 사회서비스원 이사회에서 결정하도록 함
  - (사무지원) 통합모형 규모에 이르는 기간은 1년 이내로 설정하고 이용자 확보와 종사자 채용을 위한 홍보활동에 사회서비스원에서 업무를 지원
    - 종합재가센터의 회계(세무), 노무(인사) 행정은 사회서비스원 본사에서 인력과 업무를 편재하도록 함
- (종사자 처우개선의 원칙) 종합재가센터는 서비스 제공인력인 요양보호사와 활동지원사의 처우개선에 노력하여야 함
  - (상용근로자 60% 이상 고용) 상용근로자란 일(주) 소정근로시간을 6시간 이상 8시간(30시간 이상 40시간)으로 확정해서 근로계약을 체결하는 근로자로 서비스 직접 제공인력 수의 60% 이상 유지하도록 함

- 재가 돌봄 사업 특성상 사업장 개설 후 일정한 이용자와 종사자를 확보하는 과정에는 불가피하게 시간급제 종사자 비율이 높을 수 있으며 통합모델 규모 시점에 비율을 적용
- (관리 인력의 처우) 종합재가센터 관리 인력인 관리책임자와 전담 관리자의 급여수준은 ‘사회복지 이용시설 종사자 임금가이드라인’의 시설장과 사회복지사 직무급 연봉을 적용하되 3단계 숙련급 체계를 적용
- (초단시간 고용 금지) 서비스 제공인력(요양보호사, 활동지원사)는 주15시간미만 근로하는 초단시간 근로자 형태 채용은 금지
  - 종합재가센터에 채용되는 종사자는 5개 사회보험 당연가입자로 간주
- (표준화) 종합재가센터는 전국 시군구에 1개소 설치를 목표로 하며 센터의 명칭과 규모는 운영모델로 표준화
  - (시군구 1개소 설치) 전국 260개 시군구(일반 시·구포함)에 종합재가센터를 설치하며, 시범사업을 수행하는 시도의 사회서비스원은 관내 시군구에 50% 이상 사업소 설치를 목표로 추진
  - (명칭 표준) 종합재가센터의 명칭은 ‘△△△사회서비스원 부설 △△△종합재가센터’로 하고 BI(Brand Identity) 등을 개발하여 표준으로 사용
    - 예) 서울시 사회서비스원 부설 광진구종합재가센터, 경기도 사회서비스원 부설 부천시미곡종합재가센터
  - (규모 표준) 통합모형 ①은 요양보호사 100명, 활동지원사 100명을 고용하는 규모로, 통합모형 ②는 요양보호사 100명을 고용하는 규모로 설치
    - 돌봄 서비스 수요와 기존 공급기관 현황, 이용자의 접근성 등 지역의 특성을 반영하여 사회서비스원이 통합모형을 선택

## 2. 대상사업의 선정

- (선정기준) 사회서비스원이 직영하는 종합재가센터의 대상사업은 공공성이 요구되는 사업과 사업장 운영의 효율성을 기준으로 선정
  - 민간이 차지하는 비중이 높고, 소규모 영세한 사업장의 과당경쟁으로 공공의 개입이 필요하다고 평가되는 재가장기요양 사업과 사회서비스 전자바우처 사업을 대상사업으로 함
    - 지역사회 인프라 부족으로 민간 사업자가 진출하지 않아 서비스 이용에 불편을 경험하고 있는 농산어촌 지역은 대상사업을 추가 할 수 있음
  - 사업내용과 서비스 제공인력의 자격조건이 유사하여 통합제공 시 기관운영의 안정성 및 서비스 질 향상이 기대되는 사업으로 선정
- (대상사업 선정) 노인장기요양 사업 내 재가요양급여와 사회서비스 전자바우처 사업 중 재가 돌봄 서비스를 우선 검토
  - (노인장기요양 재가급여) 방문요양서비스, 방문목욕서비스, 주야간보호서비스, 단기보호서비스를 대상사업으로 검토
    - 시범사업에는 시설 설치비용이 적고 제공기관 신고기준과 서비스 제공인력의 자격조건이 같은(요양보호사) 방문요양서비스를 대상사업으로 선정
  - (전자바우처 재가 돌봄) 노인돌봄종합서비스, 노인단기가사지원서비스, 가사간병방문서비스, 장애인활동지원서비스, 산모·신생아 건강관리지원서비스를 대상사업으로 검토
    - 서비스 제공기관 등록기준과 서비스 제공인력의 직무 유사성, 사업운영 및 사업장 관리 방식이 비슷한 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스, 장애인활동지원서비스를 시범사업 대상사업으로 선정

### 3. 재가요양사업<sup>39)</sup> 구조 분석

#### 가. 장기요양시설의 재가요양사업<sup>40)</sup> 설치요건과 배치기준

- (설치요건) 노인장기요양보험의 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 복지용구) 중 한 가지 이상 급여를 제공하고자 하는 자가 관할 시군구에 신고
- (인력 기준) 관리책임자 1명, 사회복지사 1명, 요양보호사 15명을 기본으로 지역 등에 따라 배치기준이 상이
- (배치기준) 농어촌 지역은 요양보호사 5명 이상 배치, 그 외 지역은 요양보호사 15명 이상 배치

〈표 7-15〉 재가요양사업 인력 배치기준

관리책임자 <sup>41)</sup>	사회복지사	요양보호사
1명	1명 (수급자 15명 이상)	15명 이상 (농어촌 5명이상)

- (근로계약) 근로계약서에는 근무시간, 시간급 임금, 초과근무 등을 명시
- (요양보호사 임금) 방문요양서비스 제공 시간, 서비스 준비, 이동, 관리교육 등을 포함하는 총 근무시간을 기준으로 계산
- (종사상 지위) 요양보호사 상근인력은 1일 8시간, 월 20일 이상 근무
  - (시간제) 인력기준 준수여부는 근무시간에 관계없이 1명으로 계산
- (겸직가능) 요양시설 내 요양보호사 수가 최근 3개월 동안 법정 배치기준을 초과하는 경우 그 평균 초과인력이 방문요양의 요양보호사 겸직 가능

39) 방문요양, 방문간호, 주야간보호, 단기보호 등

40) 노인복지법 시행규칙 제18조, 제22조, 노인장기요양보험법 시행규칙 제23조 등을 참고로 작성. 여기서 노인요양시설은 장기요양기관의 지정을 받은 시설을 말하며, 노인의료복지시설을 포함함

41) 관리책임자는 사회복지사, 의료인 또는 5년 이상의 실무경력을 갖춘 요양보호사 (복지부장관이 고시하는 교육을 이수)로 상근하는 자

## 나. 주야간 보호 및 단기보호시설 설치요건과 배치기준

- (설치요건) 재가요양사업 설치요건과 동일한 신고제
- (인력 기준) 총 8개 직무가 수급자 10인 이상 여부에 따라 배치기준이 상이
  - (배치기준) 주야간보호 또는 단기보호 제공 기관에서 방문요양사업 병설시 방문요양사업의 요양보호사는 10명 이상(농어촌은 5명 이상)
  - (관리책임자) 사회복지사, 의료인 또는 5년 이상의 실무경력을 갖춘 요양보호사(복지부 장관이 고시하는 교육을 이수)로 상근직
  - (요양보호사) 기본 1명 이상을 배치하되 1인당 수급자 7명을 담당하고, 7명을 넘는 경우 “입소자 ÷ 7”로 계산한 값을 반올림한 인원수를 배치

〈표 7-16〉 주야간 보호기관 인력배치기준

	관리 책임자	사회복지 사	간호 (조무)사	물리 (작업) 치료사	요양보호사	사무원	조리원	보조원 운전사
수급자 10인 이상	1명	1명이상	1명	수급자 7명당 1명이상	1명 (이용자 25명인경우로 한정)	1명	1명	
수급자10인 미만	1명	-	1명		-	1명	-	

- (겸직인정) 주야간 보호 및 단기보호시설을 병설로 운영하려는 시설 주체의 요건에 따라 종사자 겸직이 가능
  - (단독주택 또는 공동주택에 10인 미만 시설 설치) 관리책임자가 간호(조무)사, 물리(작업)치료사 또는 요양보호사 자격이 있으면 직무 겸직가능
    - 단, 상시 근무 종사자는 관리책임자를 포함하여 2인 이상
  - (사회복지시설에 주·야간보호시설을 병설) 당해 시설의 간호(조무)사 또는 물리(작업)치료사가 주·야간시설의 해당 업무의 겸직 가능

## 4. 종합재가센터 사업장 규모와 모형

□ (설치와 등록) 노인복지법<sup>42)</sup>에 근거한 방문요양서비스를 제공하는 재가노인복지 시설로 설치신고<sup>43)</sup>, 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률<sup>44)</sup>에 따라 제공하려는 사회서비스별로 제공기관을 시군구에 등록

○ (재가장기요양기관 설치) 노인복지법 제31조(노인복지시설의 종류) 제 4호의 재가노인복지시설로 사업장 소재 시군구에 신고 허가

○ (사회서비스 제공기관 등록) 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제2

42) 노인복지법 제38조(재가노인복지시설) ①재가노인복지시설은 다음 각 호의 어느 하나 이상의 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설을 말한다.

1. 방문요양서비스 : 가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인(이하 "재가노인"이라 한다)으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스
2. 주·야간보호서비스 : 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애인노인을 주간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스
3. 단기보호서비스 : 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애인노인을 보호시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 서비스

4. 방문 목욕서비스 : 목욕 장비를 갖추고 재가노인을 방문하여 목욕을 제공하는 서비스

5. 그 밖의 서비스 : 그 밖에 재가노인에게 제공하는 서비스로서 보건복지부령이 정하는 서비스

② 제1항에 따른 재가노인복지시설의 이용대상·비용부담 및 이용절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

43) 노인장기요양법 제32조(재가장기요양기관의 설치)에 따라 재가장기요양기관을 사업장 소재지 시군구에 신고할 수 있으나 이 경우 사회복지시설로 인정되지 않아 사회서비스원이 직영하는 재가종합센터는 노인재가복지시설로 설치하도록 함

44) 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제16조(제공자 등록) ① 사회서비스이용권을 통하여 사회서비스를 제공하려는 자는 제공하려는 사회서비스별로 시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다. 등록사항을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따라 등록을 하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 기준에 따른 인력·시설 또는 장비를 갖추어야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 등록기준을 적용할 때 제공기관의 지역적 분포 및 적정공급 규모를 고려할 필요가 있다고 인정할 때에는 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있다.

④ 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 등록한 경우에는 해당 제공자에게 등록증을 발급하여야 하고, 그 내용을 이용자가 확인할 수 있도록 보건복지부령으로 정하는 방법에 따라 이용자에게 알려야 한다.

⑤ 시장·군수·구청장은 「부가가치세법」 제8조에 따라 관할 세무서장에게 폐업신고를 하거나 관할 세무서장이 사업자 등록을 말소한 경우에는 제공자의 등록사항을 직권으로 말소할 수 있다.

⑥ 시장·군수·구청장은 제5항의 직권말소를 위하여 필요한 경우 관할 세무서장에게 제공자의 폐업여부에 대한 정보 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관할 세무서장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따라 제공자의 폐업여부에 대한 정보를 제공하여야 한다.

⑦ 제공자는 제4항에 따라 발급한 등록증을 잃어버렸거나 손상되어 못쓰게 된 경우에는 시장·군수·구청장에게 재발급을 신청할 수 있다.

⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 제공자의 등록, 변경등록, 등록증의 발급 및 재발급 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

조(정의) 제4호의 사회서비스 제공자 또는 제공기관으로 사업장 소재 시군구에 등록

□ (종합재가센터 모형) 종합재가센터 모형은 고용한 서비스 제공인력 자격과 규모, 제공 서비스의 종류에 따라 표준모형과 확장모형 2개 유형으로 구분

○ (요양보호사 통합센터 모형, 이하 ‘표준모형’) 재가요양급여 중 방문요양서비스와 방문목욕서비스, 사회서비스 바우처 사업의 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스 3개 사업의 통합을 기본으로 요양보호사 100명 규모의 통합센터 모형

- (서비스 제공인력) 방문요양서비스, 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스를 제공할 수 있는 요양보호사 자격증 소지자 100명을 고용

※ (제공인력) 요양보호사 자격증을 소지한 자로 2종 이상의 서비스 업무에 배치하여 근로시간을 보장하도록 관리하고, 지역 특성에 따라 다(多)대 다(多) 서비스 제공방식도 적용

※ (고용형태) 주 소정근로시간을 정하는 상용근로자와 시간제 임금을 지급하는 시간급제 종사자로 구분하고 상용근로자 비율이 60% 이상이 되도록 유지

- (서비스 관리인력) 시설장 또는 관리책임자 1명과 사업관리자 5명(재가요양기관 방문사회복지사 4명, 노인돌봄사업과 가사간병사업 전담 관리자 1명) 총 6명으로 구성

- (서비스 사업비율) 사업규모는 서비스 제공인력의 규모로 구분하여 요양보호사의 업무는 재가요양사업(방문요양)과 사회서비스 바우처 사업(노인 돌봄, 가사간병)을 8:2 비율로 구성

〈표 7-17〉 요양보호사 통합센터(표준모형) 서비스별 이용자 규모 비교

(단위: 명, 개소, 백만 원, %)

구분		계	방문요양(목욕)	노인 돌봄	가사간병
이용자	수	442,785	385,785	47,700	9,300
	%	100.0	87.1	10.8	2.1
			87.1	12.9	
제공기관	수	17,703	15,254	1,998	451
	%	100.0	86.2	11.3	2.5
			86.2	13.8	
매출	백만 원	2,357,516	2,210,360	122,645	24,511
	%	100.0	93.8	5.2	1.0
			93.8	6.2	

자료: 2017 노인장기요양보험 통계 연보, 사회서비스 전자바우처 홈페이지, 재구성

주: 매출은 방문요양(목욕)은 장기요양급여비용의 합, 바우처 서비스는 정부 예탁금의 합으로 산정

○ (요양보호사-활동지원사 통합센터모형, 이하 ‘확장모형’) 재가요양급여 내 방문요양서비스와 방문목욕서비스, 사회서비스 바우처 사업의 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스, 장애인활동지원서비스를 제공하는 인력 200명 규모의 통합센터 모형

- (제공인력 규모) 방문요양서비스, 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문서비스를 제공할 수 있는 요양보호사 자격증 소지자 100명, 장애인활동지원서비스를 제공할 수 있는 활동지원사 100명, 총 200명을 고용

※ (제공인력 업무) 요양보호사와 활동지원사 자격기준으로 구분하며 같은 자격을 갖춘 제공인력에게 2종 이상의 서비스 업무에 배치하여 근로시간을 보장하도록 관리하고 지역 특성에 따라 다(多)대다(多)<sup>45)</sup> 서비스 제공방식 적용도 검토

※ (고용형태) 주 소정근로시간을 정하는 상용근로자와 시간급제 급여를 지급하는 시간급제 종사자로 구분하고 상용근로자 비율이 60% 이상이 유지되도록 함<sup>46)</sup>

45) 서비스 제공인력 3명~5명을 팀(team)으로 구성하고 한 팀에 이용자 5명~7명을 배치하여 서비스를 제공하는 방법으로 팀 구성원 간 협업으로 서비스 이용자의 맞춤 서비스를 기대할 수 있음



- (서비스 관리인력) 시설장 또는 관리책임자 1명과 사업관리자 7명(재가요양 기관 방문사회복지사 4명, 노인돌봄사업과 가사간병사업 전담 관리자 1명, 장애인 활동지원 사업 전담 관리자 2명) 총 8명 관리체계
- (서비스 사업비율) 사업규모는 서비스 제공인력의 규모로 구분하며 요양보호사가 서비스를 제공하는 방문요양, 노인 돌봄, 가사간병 서비스(이하 '노인돌봄서비스')와 활동지원사가 서비스를 제공하는 장애인활동지원서비스(이하 '장애인 돌봄 서비스')를 비슷한 규모로 유지

※ 확장모형은 요양보호사 100명과 활동지원사 100명으로 분류하고, 요양보호사가 제공하는 재가요양사업(방문요양)과 사회서비스 바우처 사업(노인 돌봄, 가사간병)을 8:2 비율로 구성

〈표 7-18〉 요양보호사-활동지원사 통합모형① 서비스별 이용자 규모 비교

(단위: 명, 개소, 백만 원, %)

구분		계	방문요양(목욕)	노인 돌봄	가사간병	활동지원
이용자	수	520,585	385,785	47,700	9,300	77,800
	%	100.0	74.1	9.2	1.8	14.9
			85.1			14.9
제공기관	수	18,650	15,254	1,998	451	947
	%	100.0	81.8	10.7	2.4	5.1
			94.9			5.1
매출	백만 원	3,260,478	2,210,360	122,645	24,511	902,962
	%	100.0	67.8	3.8	0.8	27.7
			72.3			27.7

자료: 2017 노인장기요양보험 통계 연보, 사회서비스 전자바우처 홈페이지, 재구성

주: 매출은 방문요양(목욕)은 장기요양급여비용의 합, 바우처 서비스는 정부 위탁금의 합으로 산정

46) 서비스 제공인력을 채용하는 과정에서 상용근로자와 시간급제 근로자에 대해 충분히 설명하고 근로계약을 체결하도록 함

## 5. 종합재가센터 표준 운영모델(안)

### 가. 운영모델 검토사항

□ (서비스 비용 산정) 재가요양 급여비용과 돌봄 바우처 사업의 서비스 수가가 다르므로 운영모델은 기준이 되는 서비스를 설정

○ (급여비용) 방문요양 급여비용<sup>47)</sup>의 8가지에서 분류번호 가-6, 분류 180분 이상, 금액 44,200원을 기준으로 1시간 서비스 가격인 15,344원 적용

- 급여비용은 시간이 짧을수록 단위 시간 비용이 높아 짧은 시간을 배치하려는 방문요양기관과 장시간 근로를 희망하는 제공인력 간 이해<sup>48)</sup>가 충돌
- 2018년 11월 기준 84명 이용자에게 방문요양서비스를 제공하고 있는 N재가센터<sup>49)</sup>의 경우 가족요양을 제거하면 180분 이상 급여는 58.2%, 240분 이상 급여는 12.4%, 120분 이상' 는 9.0% 순으로 제공한 것으로 나타남

○ (돌봄 바우처 사업) 2019년도 바우처 사업의 가격정책이 결정되지 않은 점을 반영하여 정부(안)을 서비스 비용으로 적용

- 노인돌봄종합서비스와 장애인활동지원서비스는 1시간 12,960원, 가사간병방문서비스는 1시간 14,000원을 서비스 비용으로 적용

〈표 7-19〉 표준모델에 적용한 서비스 수가

(단위: 원)

구분	2018년	1시간 수가	2019년	1시간 수가	비고
방문요양(120분)	35,200	17,600	36,643	18,322	4.1% 인상(안)
방문요양(180분)	44,220	14,740	46,033	15,344	4.2% 인상(안)
방문요양(240분)	51,710	12,928	53,830	13,458	4.3% 인상(안)
노인돌봄	10,760	10,760	12,960	12,960	정부(안)
가사간병	11,800	11,800	14,000	14,000	정부(안)
장애활보	10,760	10,760	12,960	12,960	정부(안)

주: 방문요양 급여비용은 정부 인상을 추정한 비용임

47) 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제18조(방문요양 급여비용)

48) 서비스 제공시간은 서비스 실수요자의 여건과 필요한 서비스 내용에 따라 결정되어야 하며 사회서비스원은 수요자 중심의 서비스 시간 배치를 하도록 윤리교육이 필요함

49) 서울특별시 광진구 소재, 사회적 협동조합 법인의 지점사업장, 재가노인복지시설 지위

〈표 7-20〉 N재가요양기관 방문요양 급여비용 적용 사례(2018년 11월)

(단위: 회, %)

구분	30분 이상	60분 이상	90분 이상	120분 이상	150분 이상	180분 이상	210분 이상	240분 이상	270분 이상	소계
전체 횟수	1	37	5	14	3	117	3	25	34	239
%	0.4	15.5	2.1	5.9	1.3	49.0	1.3	10.5	14.2	100.0
가족 제외 횟수			5	14	3	117	3	25	34	201
%			2.5	7.0	1.5	58.2	1.5	12.4	16.9	100.0

주1: 2018년 11월 1개월간 실제 서비스를 제공하고 청구를 마친 방문요양 급여사용 내용임

주2: 60분이하는 가족요양을 하는 경우로 표준모델을 검토하기에 적합하지 않아 제외함

□ (종사자 인건비 산정) 요양보호사 및 활동지원사는 2019년도 최저임금을 적용하고 그 외 관리자는 사회복지 이용시설 임금가이드라인의 기준을 적용

○ (상용직 제공인력) 근로계약은 소정근로시간에 정함이 있는 상용종사자와 시간급제 종사자로 구분하되 상용종사자를 60% 이상 고용하도록 함

- 소정근로시간을 1일 8시간(주40시간) 또는 1일 6시간(주30시간) 등 지역의 여건과 필요에 따라 소정근로시간, 시간선택근로 등 비전형의 상용직 제공 인력은 근로계약에 따라 확정된 월급을 지급

※ 1일8시간(주40시간) 소정근로기간으로 근로계약을 하는 경우 월 급여는 1,475,150원이며(세전), 총 노무비는 월 1,070,890원

○ (시간급제 제공인력) 서비스 제공시간이 근로시간으로 인정되는 근로계약<sup>50)</sup>을 체결하고 최저임금이 연동되는 급여산정방식을 적용

- 시간급제 제공인력의 인건비는 2019년도 최저임금 8,350원(1시간)을 적용해 법정 주휴수당과 연차보상<sup>51)</sup>을 지급하고, 방문요양의 경우 고시<sup>52)</sup>에서 정하는 인건비 지출비율을 준수하도록 함

50) 근로계약 내용 예시, ① 근로자의 근로시간은 서비스 제공시간으로 한다. ② 센터는 이용자 서비스 제공 등 필요한 경우에는 근로자와 합의하여 2주 이내의 기간을 평균하여 1주 40시간의 범위 내에서 근로시간을 변경할 수 있다.

51) 근로기준법에서 정하는 연차휴가의 사용은 시간급제 종사자에게 적용이 어려울 수 있어 비용으로 보상하여야 하며 사업장 여건에 따라 매월 보상 또는 매년 정산하도록 함

52) 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제11조의 2(인건비 지출비율) ① 장기요양기관의 장은 법 제38조제4항에 따라 급여유형별로 지급받은 장기요양급여비용 중 다음 표에 명시된 비율(이하 '인건비 지출비율'이라 한다)에 따라 그 일부를 장기요양요원에 대한 인건비로 지출하여야 한다.

○ (관리직 종사자) 종합재가센터의 관리직은 시설장(또는 관리책임자)과 사업 전담 관리자로 하며 각 사업에서 요구하는 자격을 갖춘 자로 함

- 시설장(책임 관리자)는 '관장', 전담 관리자는 '사회복지사' 직책의 5호봉을 기준으로 적용하며 연간 지급되는 총 급여를 매월 지급하도록 함

〈표 7-21〉 종합재가센터 종사자 인건비 산정 예시

(단위: 원)

구분	기본급	명절 위로금	기타 (연차보상)	연장수당 (15H)	급여소계	퇴직 총당금	사회보험 부담	노무비계
A.8시간 상용 제공인력 (9일 8시간, 주40시간)	1,745,150				1,745,150	144,847	180,897	2,070,890
B.6시간 상용 제공인력 (1일 6시간, 주30시간)	1,308,863				1,308,863	108,636	135,673	1,553,170
C.시간급제 제공인력	10,016		480		10,496	871	1,081	12,450
E.전담관리자 노무비	1,967,800	196,780		186,600	2,351,180	195,148	243,716	2,790,040
F.시설장(관리책임자)	2,876,900	287,690		272,810	3,437,400	285,304	356,311	4,079,010

주1: 서비스 제공인력은 2019년도 최저임금 8,350원 적용

주2: 전담관리자와 시설장(관리책임자)는 사회복지이용시설 임금가이드라인 5호봉 적용

〈표 7-22〉 시간급제 제공인력의 최저임금 연동 급여산정 내용

(단위: 원)

구분	이용료	임금구성			인건비				국민 연금	건강 보험	노인 요양	고용 실업	고용 직업	산재 보험	사회보험료		노무비 (매출원가)	
	(매출)	기본 급	주휴 수당	소계	연차 보상	실비 보상	급여 (A)	퇴직금 (B)	4.50 %	3.24 %	7.38 %	0.65 %	0.65 %	1.05 %	보험료 (C)	%	(A+B +C)	%
2019 최저시급		8,350	1,666	10,016	480		10,496	871	472	340	25	68	68	110	1,084		12,451	
방문요양	15,708	8,350	1,666	10,016	480	1,150	11,646	871	472	340	25	68	68	110	1,084	6.9	13,601	86.6
노인돌봄/ 장애활보	12,960	8,350	1,666	10,016	480		10,496	871	472	340	25	68	68	110	1,084	8.4	12,451	96.1
가사간병	14,000	8,350	1,666	10,016	480		10,496	871	472	340	25	68	68	110	1,084	7.7	12,451	88.9

주1: 시간임금의 기준은 2019년 최저임금 8,350원 적용

2: 서비스 수가(매출원가)는 방문요양은 3시간 급여비용(분류번호 가-6, 180분 이상, 44,220원의 1시간 가격)을, 바우처 단가는 2019년도 정부(안)을 적용하였음

3: 주휴수당 산정: (시간임금 X 일 근로8시간 X 월4.34일 주휴) ÷ 월 174시간 근로

4: 연차보상비 산정: ((시간임금+주휴수당) X 일 근로 8시간 X 휴일 수 15일) ÷ (12월 X 174시간)

5: 사회보험료 적용: 국민연금 4.5%, 건강보험 3.24%, 장기요양보험(건강보험료)7.38%, 산재보험 1.05%, 고용보험(구직급여) 0.65%, 고용보험(직업능력개발) 0.65%, 총 10.3657%

6: 실비보상은 노인장기요양기관의 인건비 지출비용을 준수하기 위한 항목으로 처우개선비 또는 기타 실비 등으로 지급항목을 설정

□ (위기비용 관리) 상용직 제공인력의 경우 서비스를 직접 제공하지 않는 근로기간, 즉 근로시간 내 이동시간과 이용자 변심으로 서비스가 중단된 기간에 대한 인건비 지급이 위기비용으로 관리되어야 함

○ (상용직 제공인력) 휴게시간을 보장하고 서비스 제공을 위한 이동을 최소화하여 단거리로 배치

- 1일 8시간 소정근로자는 오전에 3시간, 휴게시간(점심시간), 오후 2.5시간, 이동(0.5시간), 2.5시간으로 서비스를 배치되도록 노력
- 1일 6시간 소정근로자는 오전에 3시간, 휴게시간(점심시간), 오후 3시간 서비스 배치를 표준으로 하고 이용자의 서비스 시간 선택에 따라 근로시간대와 휴게시간을 유연하게 선택 근로할 수 있도록 함<sup>53)</sup>

※ 도시와 농산어촌 등 지역 여건과 서비스 이용자 시간선택 특성에 따라 소정근로시간과 사업종업 시간은 자율적으로 적용하도록 함

- 8시간 상용직 제공인력이 이동시간에 30분을 소요할 경우 근로시간의 6.3%가 비 매출 근로시간이며, 6시간 상용직 근로자는 8.3%에 해당하므로 서비스 시간과 이용자 배치가 대단히 중요한 경영요인이 됨

○ (위기비용 비율) 상용직 제공인력의 위기비용(이하 리스크 risk 비용)을 근로시간의 5%~10% 사이에서 철저히 관리되도록 하여야 함

- (요양보호사) 방문요양(방문목욕), 노인돌봄, 가사간병 서비스를 통합 제공하도록 인력을 배치하고 서비스 제공을 위한 이동시간은 가급적 1회 혹은 2회를 넘기지 않도록 함(1일 2회 또는 3회 서비스 제공)

※ 위기비용비율은 방문요양 10%, 노인돌봄 8%, 가사간병 10%를 적용하였는데 이는 수가 차이로 배정을 한 결과로 중요한 의미는 없음

- (활동지원사) 장애인 활동지원은 아동·청소년을 제외 시, 월 100시간 이상 서비스 이용이 가능해 위기관리비용에서 이동시간을 최대한 배제하고, 이용자 변심 등으로 발생하는 위기비용으로 5%를 적용

53) 시간선택제 및 탄력근로제에 대한 사항이 취업규칙에 마련되도록 함

〈표 7-23〉 상용직 제공인력의 업무배치와 위기관리 비용의 추정

(단위: 시간, %)

구 분		소정근로시간(계약시간)		실 근로시간 모형(서비스 제공시간 모형)				
		시업·종업시간	휴게시간	근로시간	근로시간	(이동시간)	근로시간	근로시간
8시간 근로자	시간	09:00~18:00	12:00~13:00	3시간	2.5시간	0.5시간	2.5시간	8시간
	%			37.5	31.3	6.3	31.3	100.0
6시간 근로자1	시간	09:00~16:00	12:00~13:00	3시간	3시간	0시간		6시간
	%			50.0	50.0	0.0		100.0
6시간 근로자2	시간	10:00~17:00	13:00~14:00	3시간	3시간	0시간		6시간
	%			50.0	50.0	0.0		100.0
6시간 근로자3	시간	10:00~17:00	12:30~13:30	2.5시간		0.5시간	3시간	6시간
	%			41.7		8.3	50.0	100.0
6시간 근로자4	시간	13:00~20:00	16:00~17:00	3시간	3시간	0시간		6시간
	%			50.0	50.0	0.0		100.0
6시간 근로자5	시간	13:00~20:00	16:30~17:30	2.5시간		0.5시간	3시간	6시간
	%			41.7		8.3	50.0	100.0

주: 시업·종업시간과 휴게시간은 유연하게 선택할 수 있음

□ (매출손익 산정) 종합재가센터 운영모델에서는 서비스 제공인력의 노무비(급여+ 퇴직충당금+사회보험료 부담금)를 서비스 원가로 설정하고 서비스 제공에 대한 비용수입을 매출로 적용하여 매출 손익을 산정

○ (8시간 상용직 제공인력) 방문요양, 노인돌봄, 가사간병 서비스를 통합으로 제공하는 요양보호사 1인의 매출 손익을 월 152,421원임

- 위기관리 비율을 방문요양 10%, 노인돌봄 8%, 가사간병 10% 적용할 때 1명의 요양보호사가 월 평균 158시간의 실 서비스를 제공하며 그 결과 2,223,302원의 매출이 발생하고 노무비 2,070,890원이 발생

○ (6시간 상용직 제공인력) 방문요양, 노인돌봄, 가사간병 서비스를 통합으로 제공하는 요양보호사 1인의 매출 손익을 월 114,307원임

- 위기관리 비율을 방문요양 10%, 노인돌봄 8%, 가사간병 10% 적용할 때 1명의 요양보호사가 월 평균 118시간의 실 서비스를 제공하며 그 결과 1,667,477원의 매출이 발생하고 노무비 1,553,170원이 발생

○ (시간급제 제공인력) 방문요양, 노인돌봄, 가사간병 서비스를 통합으로 제공하

는 요양보호사 1인의 매출 손익을 월 101,440원임

- 위기관리비용이 없고 월 평균 80시간의 서비스를 제공하도록 배치할 경우 1명의 요양보호사가 월 평균 1,128,107원의 매출이 발생하고 노무비로 1,026,667원 비용이 발생하도록 운영

○ (장애인 활동지원사) 확장모형은 장애인 활동지원 사업을 통합하는 모델로 이원화된 운영체제로 구성하도록 하였음

- (상용직 제공인력) 장애인활동지원사가 소정근로시간을 정하는 근로계약을 체결하는 경우 요양보호사 자격을 갖춘 자로 하여 장애인활동지원서비스와 요양보호사 대체근무 등으로 배치하도록 함

※ 가급적 장애인활동지원서비스에서 소정근로시간이 지켜지도록 배치관리를 하고, 이용자 변심 등의 이유로 서비스가 중단되는 경우 지급할 인건비를 위기관리비용으로 설정

※ 8시간 상용직 활동지원사의 위기관리비율을 5% 적용 시, 활동지원사 1인의 근무시간은 월 평균 165시간, 매출액 2,142,288원, 노무비 2,070,890원이 발생하여 월 평균 매출손익은 71,398원이 됨

※ 6시간 상용직 활동지원사의 위기관리비율을 5% 적용 시, 활동지원사 1인의 근무시간은 월 평균 124시간, 매출액 1,606,716원, 노무비 1,553,170원이 발생하여 월 평균 매출손익은 53,546원이 됨

- (시간급제 제공인력) 장애인활동지원서비스만 제공하는 활동지원사 1인이 발생시키는 월 평균 매출 손익은 66,300원임
- 위기관리비용이 없고 월 평균 130시간의 서비스를 제공하도록 배치할 경우 1명의 활동지원사는 월 평균 1,684,800원의 매출이 발생하고 노무비로 1,618,500원 비용이 발생하도록 운영

〈표 7-24〉 종합재가센터 표준모형 매출원가 및 매출손익 추정

(단위: 시간, %)

구분		산출근거	적용	방문요양	노인돌봄	가사간병
8시간 상용직 제공인력	①월 근로시간(1일 8시간)	주40시간	174	174	174	174
	②월 노무비	'19년 최저임금	2,070,890	2,070,890	2,070,890	2,070,890
	③월 서비스 제공시간	위기관리 5~10%	158	156.6	160.1	156.6
	④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	14,101	15,344	12,960	14,000
	⑤월 서비스 매출액	④ x ③	2,223,302	2,402,870	2,074,637	2,192,400
	⑥월 매출손익	⑤ - ②	152,412	331,980	3,747	121,510
6시간 상용직 제공인력	①월 근로시간(1일6시간)	주30시간	131	131	131	131
	②월 노무비	'19년 최저임금	1,553,170	1,553,170	1,553,170	1,553,170
	③월서비스제공시간	위기관리 5~10%	118	117.5	120.1	117.5
	④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	13,480	15,344	12,960	14,000
	⑤월서비스매출액	④ x ③	1,667,477	1,802,153	1,555,978	1,644,300
	⑥월매출손익	⑤ - ②	114,307	248,983	2,808	91,130
시간급제 제공인력	①월 근로시간(=월 서비스제공시간)		80	80	80	80
	②1시간노무비	'19년 최저임금	12,450	13,600	12,450	12,450
	②-1.월 노무비	② x ①	1,026,667	1,088,000	996,000	996,000
	④서비스 수가(1시간)	2019년 추정	14,101	15,344	12,960	14,000
	⑤월서비스매출액	④ x ③	1,128,107	1,227,520	1,036,800	1,120,000
	⑥월매출손익	⑤ - ②	101,440	139,520	40,800	124,000

주1: 노무비= 임금+퇴직충당금+사회보험료 사업장 부담금

2: 상용직 제공인력 월 서비스 제공시간 = 월 근로시간 × (100%-위기관리 비율)

3: 월 매출 손익 = 월 서비스 매출액 - 월 노무비(서비스 원가)

〈표 7-25〉 종합재가센터 확장모형 매출원가 및 매출손익 추정

(단위: 시간, %)

구분		산출근거	적용	방문요양	노인돌봄	가사간병	장애인활 동지원
8시간 상용직 제공인력	①월 근로시간(1일 8시간)	주40시간	174	174	174	174	174
	②월 노무비	'19년 최저임금	2,070,890	2,070,890	2,070,890	2,070,890	2,070,890
	③월 서비스 제공시간	위기관리 5~10%	160	157	160	157	165
	④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	13,816	15,344	12,960	14,000	12,960
	⑤월 서비스 매출액	④ x ③	2,203,049	2,402,870	2,074,637	2,192,400	2,142,288
	⑥월 매출손익	⑤ - ②	132,159	331,980	3,747	121,510	71,398
6시간 상용직 제공인력	①월 근로시간(1일6시간)	주30시간	131	131	131	131	131
	②월 노무비	'19년 최저임금	1,553,170	1,553,170	1,553,170	1,553,170	1,553,170
	③월서비스제공시간	위기관리 5~10%	120	117	120	117	124
	④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	13,307	15,344	12,960	14,000	12,960
	⑤월서비스매출액	④ x ③	1,652,287	1,802,153	1,555,978	1,644,300	1,606,716
	⑥월매출손익	⑤ - ②	99,117	248,983	2,808	91,130	53,546
시간급제 제공인력	①월 근로시간(=월서비스 시간)		93	80	80	80	130
	②1시간노무비	'19년 최저임금	12,450	13,600	12,450	12,450	12,450
	②-1.월 노무비	② x ①	1,174,625	1,088,000	996,000	996,000	1,618,500
	④서비스 수가(1시간)	2019년 추정	13,816	15,344	12,960	14,000	12,960
	⑤월서비스매출액	④ x ③	1,267,280	1,227,520	1,036,800	1,120,000	1,684,800
	⑥월매출손익	⑤ - ②	92,655	139,520	40,800	124,000	66,300

주1: 노무비= 임금+퇴직충당금+사회보험료 사업장 부담금



## 나. 종합재가센터 운영모델(안)

- (표준모형 운영모델) 요양보호사 100명을 고용하는 사업장 모델로 월 평균 222명의 이용자에게 서비스 매출 187,023,7786원을 발생하며 서비스 제공인력의 노무비(매출 원가) 158,937,880원과 판매관리비(관리자 노무비 포함) 22,349,459원을 산입하면 영업이익 5,736,446원을 기록하는 모델
- (매출 추계) 이용자 수가 충분히 확보된다는 가정 하에 상용직 제공인력, 시간급제 제공인력의 서비스 제공시간을 서비스 수가에 산정하여 추계
- 방문요양은 서비스 직접 제공에 대한 급여비용 145,059,107원과 방문사회복지사 4명에 대한 가산비용 8,454,874원을 합하여 추계
  - 노인돌봄과 가사간병은 서비스 제공인력의 위기관리비용을 감안한 서비스 제공시간을 산입하여 28,005,005원과 5,504,800원으로 추계함
- (원가 추계) 서비스를 직접 제공하는 종사자 노무비를 서비스 매출 원가로 상정하였으며 상용직 제공인력은 정액의 월급여로, 시간급제 제공인력은 월 추정시간을 산입하여 노무비를 추계
- 상용직 제공인력과 시간급제 제공인력의 비율을 60대 40 수준으로 설정하였으며 8시간 소정근로시간 제공인력을 44%, 6시간 소정근로시간 제공인력을 16%로 설정하였음
  - 표준모형 원가(제공인력 노무비)는 총 158,937,880원으로 총 매출의 85.0%를 차지하고, 관리자 인건비를 포함한 판매관리비는 총 22,349,459원으로 총 매출의 12.0%를 차지하도록 설계
- ※ 방문요양 제공인력 노무비는 126,040,300원으로 매출 153,513,981원의 82.1%를 차지, 장기요양요원 인건비 지출비율은 가산금액을 제외한 급여수가 145,059,107원의 86.9%를 차지해 지침을 준수하도록 설계함
- ※ 바우처 서비스(노인돌봄, 가사간병)의 월 서비스 매출은 33,509,805원이며 매출원가인 제공인력 노무비는 32,897,580원으로 매출의 98.2%를 차지하고 관리자 인건비 등 판매관리 추계 액 3,564,116원을 산입하면 영

업손실 2,951,892원으로 나타남<sup>54)</sup>

○ (판매관리비 추계) 종합재가센터의 중요한 판관비는 관리자 인건비와 사무실 및 교육장 등 임차료에 해당하는 고정비를 절감하는 방안을 마련하여야 함(센터 사무공간을 무상임대 또는 전세임대로 제공)

- 관리직 노무비는 월 평균 18,029,210원으로 총 매출의 9.6% 수준이며 월 판관비의 80.7%에 해당, 노인돌봄과 가사간병 사업 관리자는 1인으로 배치하여 고정비 부담을 줄이도록 함
- 관리자 인건비를 제외한 관리운영비는 총 매출의 2.31%~1.5%를 적용하였으며<sup>55)</sup>, 장애인활동지원서비스의 경우 서비스 원가가 낮아 통합 사무실의 관리운영비 부담을 다소 줄여서 1.5%로 산입하여 추계

○ (영업 손익 추계) 서비스 총 매출에서 서비스 원가로 제공인력의 노무비를 산입하였으며 관리자인건비를 포함한 판매관리비를 산입하여 영업 손익을 추계하였으며 표준모델의 경우 월 5,736,446원으로 산출함

- 종합재가센터가 서비스 질 관리에 대한 사업비 책정을 고려하지 않은 운영 모델이며 사업비 또는 서비스 질 관리비 확보를 위해 영업이익이 발생하도록 설계하였음

○ (영업외 수입 등) 바우처 돌봄 서비스 추가정책과 최저임금 정책이 상호 부합하지 못해 2018년 노인돌봄종합서비스와 장애인활동지원서비스 제공인력에 게 일자리 안정자금을 지원한 바, 2019년도 영업 외 수입으로 추계하였음

- 장애인 활동지원 기관 일자리 안정자금 지급은 장애인활동지원사업과 노인돌봄종합서비스 제공인력에 제한적으로 지원하며 서비스 결제시간대비 747원을 지원하고 있음

※ 일자리 안정자금 산출식: 종일 근무로 환산한 종사자 수(서비스 제공시간(서

54) 바우처 서비스는 정부의 추가정책이 최저임금을 지급하기 어려운 수준으로 책정되어 있어 단위사업에서는 영업손실을 기록하지만 방문요양 서비스와 통합으로 제공함으로 운영수지를 맞추도록 하였음

55) 돌봄서비스 종사자 처우개선을 위한 적정수가산정과 임금체계 심층분석(이철선 외, 보건사회연구원, 2015년)에 의하면 100명 이상 사업장의 판매관리비는 평균 8.9%로 나타났으며 이 비용에서 관리자 노무비(매출 평균 6.59%)를 제하면 약 2.31%가 산출됨. 바우처 서비스는 원가가 낮아 판관비 비율도 다소 낮게 책정하였음

$$\text{비스 결제시간 - 반납 및 환수 시간} \div 174\text{시간/월} \times 13\text{만원}$$

〈표 7-26〉 종합재가센터 표준모형 운영모델 추정 손익계산(안)

(단위: 원, %)

구 분	종합재가센터 (표준모형)	매출대비 %	방문요양사업	매출대비 %	바우처 사업	매출대비 %
D.총 매출	187,023,786		153,513,981		33,509,805	
A.매출원가	158,937,880	85.0	126,040,300	82.1	32,897,580	98.2
(매출 손익)	28,085,906		27,473,681		612,225	
G.판매비	22,349,459	12.0	18,785,343	12.2	3,564,116	10.6
(영업 손익)	5,736,446	3.1	8,688,338	5.7	-2,951,892	-8.8
I.영업외수입	1,614,177					
(세전 손익)	7,350,624	3.9	8,688,338	5.7	-2,951,892	-8.8
g.관리자노무비	18,029,210	9.6	15,239,170	9.9	2,790,040	8.3
(판매비의 %)		80.7		81.1		78.3

주1: 서비스 제공인력 100명을 고용하는 표준모형의 1개월 추정 손익계산

주2: 서비스 제공인력이 복합서비스를 제공하므로 사업 간 수치 불일치는 경영적 측면에서 판단하도록 함(사회서비스원의 공공성 가치를 위해 손실이 되는 서비스 사업도 추진)

□ (확장모형 운영모델) 요양보호사 100명과 활동지원사 100명 총 제공인력 200명을 고용하는 사업장 모델로 월 평균 342명의 이용자에게 서비스 매출 372,241,626원을 발생시키고 서비스 제공인력의 노무비(서비스 매출 원가) 337,576,880원과 판매관리비(관리자 노무비 포함) 30,707,807원을 산입하면 영업이익 3,956,939원을 기록하는 모델

○ (비용 추계) 종합재가센터 표준모형 운영모델과 동일한 방법으로 서비스 매출액, 매출원가(제공인력 노무비), 판매비와 관리비(관리직 노무비), 영업 외 수입 등을 추계

- 아동·청소년의 장애인활동지원서비스 시간은 상대적으로 적기 때문에 요양보호사 자격증을 취득한 활동지원사의 통합서비스 배치를 관리

〈표 7-27〉 종합재가센터 표준모형 운영모델(안)

(단위: 시간, 원, 명)

구 분		적용	방문요양	노인돌봄	가시간병
①월 근로시간(1일 8시간)	주40시간	174	174	174	174
②월 노무비	최저임금	2,070,890	2,070,890	2,070,890	2,070,890
③월 서비스 제공시간	90~95%	158	157	160	157
④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	14,101	15,344	12,960	14,000
⑤월 서비스 매출액	④ x ③	2,223,302	2,402,870	2,074,637	2,192,400
⑥월 매출손익	⑤ - ②	152,412	331,980	3,747	121,510
①월 근로시간(1일6시간)	주30시간	131	131	131	131
②월 노무비	최저임금	1,553,170	1,553,170	1,553,170	1,553,170
③월서비스제공시간	90~95%	118	117	120	117
④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	13,480	15,344	12,960	14,000
⑤월 서비스매출액	④ x ③	1,667,477	1,802,153	1,555,978	1,644,300
⑥월 매출손익	⑤ - ②	114,307	248,983	2,808	91,130
①월 근로시간(=월서비스제공시간)		80	80	80	80
②1시간노무비	최저임금	12,450	13,600	12,450	12,450
②-1.월 노무비	② x ①	1,026,667	1,088,000	996,000	996,000
④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	14,101	15,344	12,960	14,000
⑤월서비스매출액	④ x ③	1,128,107	1,227,520	1,036,800	1,120,000
⑥월매출손익	⑤ - ②	101,440	139,520	40,800	124,000
구 분		합계	방문요양	노인돌봄	가시간병
C.서비스 제공시간	매출 근로시간	12,008	9,454	2,161	393
-서비스 이용인원(추정)		222	126	81	15
D.서비스 총 매출	D1+D2	187,023,786	153,513,981	28,005,005	5,504,800
D1.서비스 매출	Cx④	178,568,912	145,059,107	28,005,005	5,504,800
D2.인력가산 매출	4명-4.8점	8,454,874	8,454,874		
-가산인력	방문사회복지사	4	4		
A. 8시간 상용직 제공인력 노무비		91,119,160	70,410,260	16,567,120	4,141,780
-사업별 인원적용(안)	44명-44%	44	34	8	2
B. 6시간 상용직 제공인력 노무비		24,850,720	18,638,040	6,212,680	0
-사업별 인원적용(안)	16명-16%	16	12	4	0
C. 시급제 제공인력 노무비		42,968,000	36,992,000	4,980,000	996,000
-사업별 인원적용(안)	40명-40%	40	34	5	1
E. 전담 관리자 노무비		13,950,200	11,160,160	2,232,032	558,008
-사업별 인원적용(안)		5	4	1	0
F.시설장(관리책임자) 노무비		4,079,010	4,079,010	0	0
-사업별 인원적용(안)		1	1		
G.기타 판관비	매출 2.31%1.5%	4,320,249	3,546,173	646,916	127,161
H.영업 손익	D-(A+~G)	5,736,446	8,688,338	-2,633,743	-318,149
- 직접인력 비용 손익	D-(A+~C)	28,085,906	27,473,681	245,205	367,020
	제공인력 수	100	80	17	3
	전담인력 수	5	4	1	0
	책임인력 수	1	1	0	0
I.영업외 수입	고용안정지원금	1,614,177		1,614,177	
J.세전 손익	H+I	7,350,624	8,688,338	-1,019,565	-318,149

주1: 인력가산 매출은 2018년도 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제20조(방문요양 및 방문간호 급여비용 가산)를 준용하여 추계

2: 판관비 중 주민세(종업원분, 월평균 1억3천만 원 이상 급여를 지급하는 경우 납세의무)를 반영하지 않음

〈표 7-28〉 종합재가센터 확장모형 운영모델(안)

(단위: 시간, 원, 명)

구 분		적용	방문요양	노인돌봄	가사간병	활동지원
①월 근로시간(1일 8시간)	주40시간	174	174	174	174	174
②월 노무비	최저임금	2,070,890	2,070,890	2,070,890	2,070,890	2,070,890
③월 서비스 제공시간	90~95%	160	157	160	157	165
④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	13,816	15,344	12,960	14,000	12,960
⑤월 서비스 매출액	④ x ③	2,203,049	2,402,870	2,074,637	2,192,400	2,142,288
⑥월 매출손익	⑤ - ②	132,159	331,980	3,747	121,510	71,398
①월 근로시간(1일6시간)	주30시간	131	131	131	131	131
②월 노무비	최저임금	1,553,170	1,553,170	1,553,170	1,553,170	1,553,170
③월서비스제공시간	90~95%	120	117	120	117	124
④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	13,307	15,344	12,960	14,000	12,960
⑤월 서비스매출액	④ x ③	1,652,287	1,802,153	1,555,978	1,644,300	1,606,716
⑥월 매출손익	⑤ - ②	99,117	248,983	2,808	91,130	53,546
①월 근로시간(=월서비스제공시간)		93	80	80	80	130
②1시간노무비	최저임금	12,450	13,600	12,450	12,450	12,450
②-1.월 노무비	② x ①	1,174,625	1,088,000	996,000	996,000	1,618,500
④서비스 수가(1시간)	2019년 예상	13,816	15,344	12,960	14,000	12,960
⑤월 서비스매출액	④ x ③	1,267,280	1,227,520	1,036,800	1,120,000	1,684,800
⑥월 매출손익	⑤ - ②	92,655	139,520	40,800	124,000	66,300
구 분		합계	방문요양	노인돌봄	가사간병	활동지원
C.서비스 제공시간	매출 근로시간	12,008	9,454	2,161	393	14,292
-서비스 이용인원(추정)		342	126	81	15	120
D.서비스 총 매출	D1+D2	372,241,626	153,513,981	28,005,005	5,504,800	185,217,840
D1.서비스 매출	Cx④	363,786,752	145,059,107	28,005,005	5,504,800	185,217,840
D2.인력가산 매출	4명-4.8점	8,454,874	8,454,874			
-가산인력	방문사회복지사	4	4			
A.8시간 상용직 제공인력 노무비		173,954,760	70,410,260	16,567,120	4,141,780	82,835,600
-사업별 인원작용(안)	44명-44%	84	34	8	2	40
B.6시간 상용직 제공인력 노무비		55,914,120	18,638,040	6,212,680	0	31,063,400
-사업별 인원작용(안)	16명-16%	36	12	4	0	20
C.시급제 제공인력 노무비		107,708,000	36,992,000	4,980,000	996,000	64,740,000
-사업별 인원작용(안)	40명-40%	80	34	5	1	40
E.전담관리자 노무비		19,530,280	11,160,160	2,232,032	558,008	5,580,080
-사업별 인원작용(안)		7	4	1	0	2
F.시설장(관리책임자) 노무비		4,079,010	4,079,010	0	0	0
-사업별 인원작용(안)		1	1			
G.기타 판관비	매출 2.31%,1.5%	7,098,517	3,546,173	646,916	127,161	2,778,268
H.영업손익	D-(A+~G)	3,956,939	8,688,338	(2,633,743)	(318,149)	(1,779,508)
-직접인력비용 손익	D-(A+~C)	34,664,746	27,473,681	245,205	367,020	6,578,840
	제공인력 수	200	80	17	3	100
	전담인력 수	7	4	1	0	2
	책임인력 수	1	1	0	0	0
I.영업의 수입	고용안정지원금	12,289,928		1,614,177		10,675,751
J.세전 손익	H+I	16,246,866	8,688,338	(1,019,565)	(318,149)	8,896,243

주1: 인력가산 매출은 2018년도 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」 제20조(방문요양 및 방문간호 급여비용 가산)를 준용하여 추계

2: 판관비 중 주민세(종업원분, 월평균 1억3천만 원 이상 급여를 지급하는 경우 납세의무)를 반영하지 않음

### 제3절 (가칭)사회서비스원 도입 효과와 한계점

#### 1. 재가 돌봄 사회서비스 건강한 공급기반 마련

- (수요자 중심의 맞춤 서비스 제공) 방문요양(방문목욕), 노인돌봄, 가사간병, 장애인활동지원 등 재가에서 이용하는 돌봄 서비스를 하나의 제공기관에서 종합적으로 공급
- (공공성 확보) 광역시도가 설립하는 비영리법인이 직접 운영하는 종합재가센터는 국민들에게 신뢰할 수 있는 서비스를 제공할 것으로 기대
  - 그 동안 개인사업자가 주로 설치, 운영하였던 재가요양기관을 지방자치단체가 설립한 법인에서 운영하므로 지방자치단체의 책임감을 향상
- (일자리다운 사업장) 서비스 제공인력을 소정근로시간의 정함이 있는 상용직 근로자로 고용하여 예측 가능한 가구소득을 보장하고 근로자 지위를 보호하는 서비스 제공기관의 역할을 담당
  - 노동시장에 진입하는 당사자의 욕구에 따라 상용직 일자리와 단시간 일 자리를 선택할 수 있도록 하며, 돌봄 종사자라는 일자리가 안정적인 직업선택이 될 수 있도록 선도
- (지역기반 공동체 돌봄에 기여) 향후 커뮤니티 케어 기본계획 또는 시군구 지역사회보장 전달체계와 연계, 협력하는 지역기반 공동체 돌봄의 거점화
  - 그간 개인사업자나 민간에서 기피하던 농산어촌 지역에도 돌봄 사회서비스를 쉽고 편하게 이용할 수 있으며 장기적으로 일반시구를 포함한 160개 시군구에 1개 이상의 종합재가센터를 설립
- (종사자 처우개선) 재가요양기관에 종사하는 요양보호사 340,624명<sup>56)</sup>, 바우처 돌봄 서비스를 제공하는 요양보호사 48,700명과 활동지원사 77,500명<sup>57)</sup> 등 총 466,824명이 처우개선의 희망을 갖게 될 것임

56) 2017년 기준, 노인장기요양기관 통계연감

57) 사회서비스 전자바우처 홈페이지, 사업안내에서 인용

- (상용직 제공인력) 본인의 의사에 관계없이 일자리가 없어지거나 소득이 발생하지 않는 불안정한 시간급제 근로자에서 본인이 원하는 경우, 소정근로시간이 정하는 상용직 제공인력으로 지위가 안정됨
  - 모든 제공인력이 상용직을 희망하지는 않기 때문에 근로자 본인의 계획과 선택으로 상용직 종사자 지위를 유도하도록 함
  - 시간급제 제공인력에게도 최저임금과 연동된 임금산정체계를 확립하여 노동 가치에 대한 보상이 차별받지 않도록 배려
- (관리직 사회복지사) 노인재가복지시설, 사회서비스제공기관임에도 불구하고 그간 사회복지시설 종사자 처우적용을 받지 못하였으나 최소한 급여 수준의 시작을 이용시설 종사자 수준을 적용하도록 함
- (경력직 시설책임자 고용) 개인의 창업으로 자본투자에 대한 부담 때문에 폐업하지 못하던 소규모 영세 사업장 운영자를 경력직으로 고용하도록 하여 안정적인 소득활동을 돕도록 함

## 2. 종합재가센터 운영모델의 한계와 과제

- (이용자 확보의 문제) 종합재가센터 운영모델은 서비스 이용자의 충분한 확보를 전제로 종사자 처우 등 임금설계를 포함한 수지모형을 설계하였음
  - (성장기 지원방안) 사회서비스원이 종합재가센터를 설립 후 운영모델 안에 적합한 이용자 확보 시까지 운영비 보존을 위한 서비스 품질개선에 대한 프로그램 개발이 요구됨
    - 민간의 개인사업자나 영리법인의 시각에서 보조금이 지원되는 것은 큰 민원으로 발생할 수 있어 주의를 요함
    - 사회서비스원 중앙지원단 또는 광역 시도 차원에서 재가 돌봄 서비스 질 개선을 위한 지원프로그램을 개발하고 기존의 재가기관과 경쟁하도록 하는 방안을 검토
- ※ 예시) 방문요양서비스 품질인증 프로그램, 재가 서비스 품질대회, 재가

돌봄 종사자 대체인력 지원 사업 등

- 종합재가지원센터 설립 시 공공건물의 무상임대 또는 기금을 활용한 전세 임대 등 임차료에 대한 고정비 절감을 위한 대책 마련이 필요
- (위기관리 매뉴얼) 서비스 제공인력의 일자리 안정과 처우개선은 위기관리비용을 발생시키지 않는 운영이 경영수지에 절대적인 영향을 미침
  - 서비스 이용자의 욕구나 선택을 무시하고 공급자 위주로 서비스 시간을 배치하는 것은 절대 하지 말아야 할 태도임
  - 사회서비스원 중앙지원단 및 시도 사회서비스원 본부는 종합재가센터가 상용직 제공인력의 업무배치와 순환, 직무교육을 원활하게 수행할 수 있도록 직무개발 및 업무매뉴얼을 다양하게 개발, 지원하도록 함
- (서비스 품질관리) 종합재가센터 운영모델(안)에는 센터가 제공하는 서비스의 질 관리와 향상을 위한 사업비 등이 포함되어 있지 않아 이에 대한 중장기 대책 마련이 요구됨
  - 필요시 사회복지공동모금회와 같은 민간자원을 연계하도록 하고 중장기적으로는 재가 서비스 품질관리에 대한 지원 프로그램을 제도화를 검토
- (손익계산서 검토) 운영모델은 일정한 규모를 설정하고 종합재가센터 종사자의 처우수준과 기본적인 판관비를 추정하여 손익계산을 마련하였음
  - 시범사업이 진행되는 동안 재무 상태에 대한 모니터링과 자료공유로 보다 안정적인 추정 손익계산서 및 중장기 건강한 재무상태표를 계획 할 수 있도록 검토과정이 요구됨



# 제 8 장

## 시사점과 추가 검토과제

제1절 시사점

제2절 추가 검토과제



# 8

## 시사점과 추가 검토과제 <<

### 제1절 시사점

- (개관) 본고에서는 국정과제로 제시된 (가칭)사회서비스원의 초기 안착을 위한 사업방향과 운영모델 등을 구축하기 위해 총 6개 연구내용을 검토
  - (연구 내용) 본 연구에서는 (가칭)사회서비스원 도입과 관련된 쟁점사항과 벤치마킹 선정, 사업방향 설정 및 보육, 요양시설, 종합재가서비스 3개 시범사업 분야의 표준운영 모델 개발을 검토
  - (연구방법) 문헌조사와 사례조사, 전문가 인터뷰, 표준운영모델 개발 후 시뮬레이션 등을 통해 연구 내용에 대한 검토와 대안을 추출하는데 주력
- (도입 쟁점) 명확한 근거가 부재한 상황에서 사회서비스원 도입에 대해 민관 등 다양한 이해관계자간에 쟁점이 부각
  - (공공사회서비스 일자리 창출) 보육·요양·재가돌봄 사업 영역은 신규 일자리 창출이 아닌 기존 일자리로 인식
  - (재무건전성 제고) 서비스원을 통해 공공성을 확보하되, 사회서비스원 설립 이외 자체 사업을 통한 재무건전성 확보로 추가 예산 투입이 없음을 제시
  - (종사자 처우개선) 보육, 요양시설 등 기존 이해관계자들이 사회서비스원으로 인한 위탁기관의 대체성을 이유로 종사자 처우개선과 서비스 품질 제고 가능성에 반대 입장을 표명
    - 종사자 처우기준인 인건비가 정부재정에 의해 결정되는 만큼 재정보화가 필요하며 공공이 민간보다 서비스 품질이 우수하다는 근거 부재
- (설립기준 재정립) 본 연구진은 공공성, 공공사회서비스 일자리 창출, 종사자 처우, 서비스품질 제고, 재무건전성 제고 등 5대 차원에서 서비스원 도입기준을 재 도출

- (재도입 기준) 민관 등 다양한 이해관계자들의 의견을 고려 시, 현 사회서비스원 설립(안)으로는 이해관계자들의 의견 적용이 어렵다고 판단

〈표 8-1〉 (가칭)사회서비스원의 재 도출 설립기준 요약

구분	주요 내용
공공성 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 일본사회복지사업단처럼 사회서비스 제공 주체로써 정부가 직접 참여</li> <li>○(보완) 농산어촌·도서산간 등 사각지대에 정부가 사회서비스 제공</li> </ul>
공공사회서비스 일자리창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 신축 시설위탁은 신규 고용창출이나 기존시설 위탁은 기존인력 고용</li> <li>○(보완) 사회서비스원 본부 직원 외 신규 일자리 창출을 위한 신사업 모색</li> </ul>
종사자 처우 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 각 세부사업의 수가 및 인건비 등 인상 추진</li> <li>○(보완) 근로기준법에 준하는 권리 보장과 기관 재무건전성 제고로 종사자 처우 추진</li> </ul>
재무건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 사회서비스원 본부 지원인력 이외에 추가적인 예산투입이 無</li> <li>○(보완) 각 사업별 재무건전성 확보를 위한 사업모델 구축으로 재정 절약</li> </ul>
서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○(기존) 사회서비스원 R&amp;D 수행, 종사자 역량 강화 교육, 표준운영모델 개발·전파</li> <li>○(보완) 기존 이외 민간기관의 서비스 질제고 방안을 별도로 마련</li> </ul>

□ (벤치마킹) 5대 설립기준과 복지부의 설립 안을 일본사회복지사업단과 한국의 LH공사에 적용한 결과, LH공사를 벤치마킹 대상으로 설정

- (일본사회복지사업단) 광역단체가 직접 제공기관을 설립해 서비스를 제공한다는 점에서만 (가칭)사회서비스원과 동일, 이외 기초지자체 소관 사업의 미 진입 등 사업범위 등에서 차이가 존재해 벤치마킹이 불가
- (LH공사) 국민임대주택 보급 등 주거복지 측면의 공공성 확보와 신도시 개발 등을 통한 재무건전성 제고, 주택관리공단 등 시설관리 사업을 통한 일자리 창출 등에서 (가칭)사회서비스원의 도입취지와 부합하는 것으로 판단

〈표 8-2〉 (가칭)사회서비스원 설립 안과 일본사회복지사업단 및 LH공사 비교 요약

구분	(가칭)사회서비스원	일본사회복지사업단	LH공사
공공성 확보	- (사업) 민간중복 지자체 위탁시장 진출 - (공공성 확보) 신규 시설 중심으로 정부가 직접 개입	- (사업) 공공에서 민영화 추진 - (공공성) 공설직영만 사각지대 사업 진출	- (사업) 지자체 및 중앙정부의 공공성 사업 위탁 - (공공성) 손실 발생률이 높은 국민·영구임대·행복주택 등 진출
일자리 창출	- (신규 일자리) 서비스원 본부 인력과 사회복지시설 대체인력사업운영	- (신규 일자리) 총 직원이 5.5만 명이나, 민영화로 인해 기존 인력 감소	- (총원) 총 8,084명 전문직 고용 - (신규일자리) 시니어, 여성, 장애인, 청년 등 사회적 약자 고용
종사자 처우 개선	- (고용안정성) 직접 고용 - (임금수준) 시설별 재정지원 수준차이로 임금 격차 발생 - (처우개선) 직접 고용, 재가서비스 월급제 도입예정이나 중앙부처 등에 의한 예산은 부재	- (고용안정성) 만60세 정년·만 65세 까지 퇴직 후 재고용 - (임금수준) 사업단 직원은 민간과 동일 수준, 종사자는 유사시설별로 동일한 수준 - (처우개선) 종사자 처우개선비가 후생노동성으로부터 지급	- (고용안정성) 상근직 및 정규직 중심 채용 - (임금수준) 종사자 1인당 평균 임금 6,681만원으로 동일업종 종사자 대비 높은 편
재무건전성 제고	- (수입) 인건비 포함 위탁사업과 본부인력 인건비 - (전략) 부동산은 지자체 무상임대, 지원인력은 국고 인건비 지원으로 민간기관 대비 비용절감	- (수입) 소속 시설의 적자손실을 보전하기 위해 광역지자체가 지정관리항목으로 예산 지원 - (전략) 관리비용 절감과 전출입이 가능한 사업에만 진출	- (수입) 정부 공공건설 사업비 - (전략) 민간자본 활용한 임대주택 건설 등 저비용 사업구조 구축, 손실발생과 이익발생사업의 패키지 사업계약 추진
서비스 품질 제고	- (중앙) 복지부 산하 사회서비스원단 지원 - (지원내용) 서비스원 경영평가, 사회서비스 사회서비스원 표준운영 지침 마련, 사회서비스 관련 정책 R&D 등	- (중앙정부) 사회복지법인 운영 및 감사기준 만을 제시 - (광역지자체) 감사, 직접 지원기관은 부재	- (중앙) 자회사로 주택관리공단 (임대·시설관리) 및 한국건설감리공사(감리), 토지주택대학을 설립 및 운영

□ (사업방향 설정) 기업경영전략 모델인 Ansoff Matrix 분석 결과, 종합재가사업은 시장침투 전략을, 국공립 시설은 시장개발 전략을, 지원 사업은 제품개발전략을, 유관공공센터 사업은 다각화 전략을 추진

○ (대상) 보건복지부의 (가칭)사회서비스원 설립 안에 기초해 향후 도입될 14개 직접서비스 사업 군과 7개 유관공공센터에 대한 사업 군을 검토

○ (분석) 1차 Ansoff Matrix 분석에서는 시장 및 서비스 성격을, 2차 다각화 사업군인 유관공공센터는 사업관련성과 설치용이성 Matrix를 이용

○ (도입단계) 도입기에 3개 시범사업 이후 지원 사업을 2단계로 유관 공공 기관 사업을 3단계로 도입

〈표 8-3〉 (가칭)사회서비스원의 전체 사업방향과 도입단계 요약

구분		사업 군	사업방향	도입단계
종합재가		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재가요양</li> <li>- 노인돌봄</li> <li>- 가사간병</li> <li>- 장애인활동지원</li> <li>- 기타 시설 및 재가사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 시장침투전략</li> <li>- (시장구조) 기존시장-기존제품</li> <li>- (경쟁요소) 가격 등 마케팅강화, 비용절감, 이종사업간 수입전출</li> </ul>	- 1단계 도입기
국공립시설		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립 어린이집</li> <li>- 국공립 요양시설</li> <li>- 국공립 치매전담시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 시장개발전략</li> <li>- (시장구조) 신 시장-기존제품</li> <li>- (경쟁요소) 브랜드 파워, 특히 요양시설은 비용절감을 위한 수입전출, 어린이집은 패키지 위탁사업 추진</li> </ul>	- 1단계 도입기
지원 사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>- (시설)안전점검지원</li> <li>- (시설)인력수급정보제공</li> <li>- (시설)교육컨설팅</li> <li>- (기타)전달체계 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 제품개발전략</li> <li>- (시장구조) 기존시장-신제품</li> <li>- (경쟁요소) 관련사업 연계, 전문성 등 차별성 강조</li> </ul>	- 2단계 성장기
유관 공공 센터	전체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (대상) 6개 공공센터 외 사회복지시설대체인력지원센터를 포함 총 7개 기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 다각화 전략</li> <li>- (시장구조) 신 시장-신제품</li> <li>- (경쟁요소) 전후방사업 진출, 사업 리스크 분산</li> </ul>	- 3단계 성숙기
	사업관련성 高 × 설치용이성 高	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (기타)정신건강복지센터</li> <li>- (기타)사회복지대체인력지원센터</li> <li>- (기타)중독관리통합지원센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 수직적 계열화</li> <li>- (업무분담) (가칭)사회서비스원 성장기 도입에 맞추어 사업 추진</li> <li>· 중앙센터 부재로 지원단의 사회 추진 계획이 필요</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- (아동)아동보호전문기관</li> <li>- (아동)가정위탁지원센터</li> <li>- (노인)노인보호전문기관</li> <li>- (장애인)장애인권익옹호기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (전략) 수평적 계열화</li> <li>- (업무분담) 안전·인권 사업 군으로 사업 추진</li> <li>· 중앙센터와 협무협조 체계 구축</li> <li>- (광역 17개 지역 이상으로 설치 기관) 기존 업무추진</li> </ul>	

- (보육사업 표준모델 개발) 지속가능성과 종사자 고용안정성을 고려 시 정원 77명의 통합반 운영을 표준화하고, 영아반 중심 모델은 최소화
- (표준모델 개발 핵심요인) 어린이집 정책 수준(영아반 또는 통합반 중심), 수입과 지출, 인력배치 기준, 이용자 정원 규모와 반 구성
- (가정) 본 운영모델이 각 지자체별 표준화 모델 개발이기 때문에 시간제보육, 장애아반 운영 등 개별 어린이 집 사업은 제외
- (시뮬레이션 결과) 80인 미만에서는 정원 77명 모델이, 50인 미만에서는 정원 47명 모델이 적절한 것으로 판단
- (한계점) 현 사업구조 하에서 종사자 호봉과 보육료 및 인건비 지원을 고려한 결과 77명 모델의 경우, 종사자 전체 단일 20호봉 이상시 적자가 발생

〈표 8-4〉 보육사업 표준운영모델 시뮬레이션 결과 요약

규모	정원 유형	반 구성(수)	전체 반수	종사자 채용개선 여력		재무건전성 고려 시, 종사자 최대 단일 호봉
				임금 개선 (1인당 월)	인력 배치	
80인 미만	77명 모형	0세(1), 1세(1) 2세(2), 3세(1) 4세(1), 5세(1)	7	2,800원	- 원장 등 11명	17호봉
	78명 모형	0세(2), 1세(2) 2세(1), 3세(1) 4세(1), 5세(1)	8	12,083원	- 원장 등 12명	15호봉
	79명 모형	0세(0), 1세(2) 2세(2), 3세(1) 4세(1), 5세(1)	7	8,447원	- 원장 등 11명	18호봉
80인 미만	45명 모형	0세(2), 1세(2) 2세(2), 3세(1) 4세(0), 5세(0)	7	12,022원	- 원장 등 10명	9호봉
	47명 모형	0세(1), 1세(3) 2세(2), 3세(1) 4세(0), 5세(0)	7	2,968원	- 원장 등 10명	11호봉
	48명 모형	0세(3), 1세(2) 2세(2), 3세(1) 4세(0), 5세(0)	8	4,896원	- 원장 등 11명	9호봉

주: 80명 모델의 경우, 보조교사 및 누리과정 보조교사 각각 2명이 각각 2시간씩 시간외 근무를 담당, 월 130시간 근무로 공통 적용, 50인 미만 모델의 경우, 보조교사 1명이 일 2시간씩 시간외 근무하고, 정규보육교사가 순환별로 월 6.2시간 시간외 근무를 담당하는 것으로 가정

- (요양시설 표준모델 개발) 종사자 처우개선 가능성과, 요양시설의 재무건전성 등을 고려 시, 정원 99명 모델이 가장 최적인 것으로 판단
- (표준모델 개발 핵심요인) 입소자 정원, 장기요양 수입항목과 금액, 종사자 배치 기준, 근로기준법상 종사자 근로시간으로 구성
- (가정) 장애 등급별 규모를 고려한 장기요양 기본사업 수입과 인력배치기준을 고려한 가산금 및 종사자 7조 3교대 운영, 전체수입의 20% 운영비 기준하의 인건비를 가정
- (시뮬레이션 결과) 종사자 처우개선이 가능한 매출이익율과 재무건전성 확보를 위한 허용 가능 공실율을 고려 시, 정원 99명 모델이 가장 매력적
- (매출이익률) 정원 99명 모델은 11.9%로 정원 70명 모델의 8.2%와 149명 모델의 11.2%보다 상대적으로 높은 것으로 분석
  - (공실율) 정원 99명 모델은 정원 149모델과 같이 15%로 정원 70명 모델보다 약 5% 정도의 재무건전성 재고 능력을 보유한 것으로 판단
- (한계점) 종사자의 직접고용 및 정년보장을 전제할 때, 임금체계 구축이 필요

〈표 8-5〉 요양시설사업 표준운영모델 시뮬레이션 결과 요약

입소자 정원	인력배치 수	매출이익 률	허용가능 공실률	입소자 대비 종사자 비율	운영비 20% 기준 월 급여
70명	- 총 42명 - 12개 직무 배치	8.2%	10%	1.67명	- (시설장) 4,279,433원 - (사무국장) 4,031,359원 - (사회복지사) 2,852,962원 - (간호사) 3,657,156원
99명	- 총 56명 - 12개 직무 배치	11.9%	15%	1.77명	- (물리치료사) 2,890,174원 - (요양보호사) 2,458,734원 - (사무원) 2,803,345원
149명	- 총 83명 - 12개 직무 배치	11.2%	15%	1.80명	- (영양사) 2,803,345원 - (조리원) 2,071,498원 - (위생원) 2,071,498원 - (관리원) 2,071,498원

주: 허용가능 공실률은 정원 중 공실률이 발생하여도 적자가능성이 없는 경우



- (종합재가 표준모델 개발) 이익의 전출입을 고려 시, 표준형과 확대형 중 상대적으로 이익은 작지만 서비스 구성이 적절한 확대형이 긍정적
- (표준모델 개발 핵심요인) 전출입 가능여부, 종사자 규모, 상용직 및 시간급제 구성, 서비스 구성, 재가요양 가산금 수령 등을 고려한 전담 관리인력 배정, 구성가산금 리스크 비율, 근로시간 확보, 전담 관리자 배치기준,
- (가정) 매출은 19년도 시간당 단가 적용(재가요양은 3시간 기준), 지출은 인건비와 노무비, 기타판관비 비중 (2.3%, 1.5%) 등을 적용
- 인건비 중 요양보호사 및 활동지원사는 최저임금을, 관리자는 사회복지사 5호봉을 적용, 근로시간 확보 상황을 고려한 서비스 위기 비용 차등 적용
  - 근로자는 1일 8시간과 6시간으로 분류 후 8시간은 상용직, 6시간은 상용직과 시간급제로 분류
- (시뮬레이션 결과) 종사자 100규모의 표준모형은 약 5.7백만 원, 종사자 200명 규모의 확대 모형은 약 4백만 원 정도의 영업이익이 발생
- (한계점) 확장형의 경우, 장애인활동지원의 종사자 규모가 약 110명 정도 되었을 때 영업이익이 발생해 총 4개 200명 확대모형에서도 3개 사업이 순손실

〈표 8-6〉 종합재가부문 표준운영모델 개발의 시뮬레이션 결과

구분	서비스 구성	위기 관리 비율	종사자 수			매출액	영업이익	관리인력
			전체	상용 직	시간 급제			
표준 모형	전체	-	100	60	40	187,023,786	5,736,446	시설장 포함 6
	재가요양	10	80	46	34	153,513,981	8,688,338	4
	노인돌봄	8	17	12	5	28,005,005	-2,633,743	0.5
	가사간병	10	3	2	1	5,504,800	-318,149	0.5
확대 모형	전체	-	200	120	80	372,241,626	3,956,939	시설장포함 8
	재가요양	10	80	46	34	153,513,981	8,688,338	4
	노인돌봄	8	17	12	5	28,005,005	-2,633,743	0.5
	가사간병	10	3	2	1	5,504,800	-318,149	0.5
	장애인활동지원	5	100	60	40	185,217,840	-1,779,508	2

## 제2절 추가 검토 과제

- (개관) 전체 사업방향 및 전략, 3대 시범사업 군에 대한 표준모델 개발이외에 공공성 강화, 신규 일자리 창출, 민간기관에 대한 평가 강화, 재정투입의 안정성 확보 등과 관련된 한계점이 존재해 다음과 같은 과제에 대해 추가적인 검토가 필요
- (공공성 강화) (가칭)사회서비스원 도입으로 전달체계상에 공공성에 대한 기본명은 확보했지만, 사각지대 해소를 위해서는 별도의 재정확대를 검토
- (현 공공성 수준) 현 공공성 수준은 (가칭)사회서비스원이 자체적으로 재무건전성 제고 가능한 영역에서 기초지자체의 시설위탁을 전제로 설정
  - 종합재가사업을 260여개의 기초지자체에 각각 1개소를 설치한다 하더라도 초기 투자비용이 큰 어린이집 등은 설치가 어려울 것으로 예상
  - 실제로 국공립어린이집의 경우, 읍면 등 기초자치체 지역의 설치 비중이 대도시와 중소도시 지역 보다 상대적으로 낮은 상황
  - 그러나 현 상황에서 도입되는 (가칭)사회서비스원은 기존 사업 예산 외에 시설 설치와 관련된 재정투입이 없어 시설 위탁만을 담당함

〈표 8-7〉 2015년 어린이집 소재 지역

구분	시설 주체	전체 수	지역별 비중		
			대도시	중소도시	읍면지역
시설 유형	전체	4,046	37.4	39.6	23.0
	국공립	506	50.2	27.1	22.7
	사회복지법인	377	27.6	19.0	53.4
	법인·단체	283	32.6	24.9	42.5
	민간	1,134	37.1	41.1	21.9
	가정	1,480	34.3	51.1	14.6
	직장	266	78.4	36.3	15.4

자료: 이미화 외(2016) 2015년 전국보육실태조사-어린이집조사 보고, 육아정책연구소

- (재정 방안 마련) (가칭)사회서비스원의 도입 명분을 고려할 경우에는 서비스 사각지대 해소를 위한 별도의 재정확대 정책의 검토가 필요

- (가칭)사회서비스원의 유사사례로 제시된 일본사회복지사업단의 경우에도 수익성이 미 확보되는 사업에 대해서는 재정보완을 광역지자체가 지정관리 사업 항목으로 제공

□ (공공사회서비스 일자리 창출) (가칭)사회서비스원내 노무컨설팅 사업과 사회복지법인 창업지원 사업 도입을 통해 신규 청년 일자리 창출 유도 사업을 검토

○ (노무컨설팅) (가칭)사회서비스원내 시설에 대한 노무컨설팅 외 민간지원 사업으로서 종사자 처우개선을 위한 노무컨설팅 사업을 추진

- 사회서비스원 도입이 사회서비스원 종사자 처우개선이 아닌 민간시설 종사자 처우개선인 만큼 사업도입에 대한 타당성은 존재한다고 판단
- 사회서비스원 또는 사회서비스원 지원단에 노무컨설팅 사업본부를 구축 후, 청년 노무사 등을 직접 고용해 사회복지시설 노무컨설팅을 실시

○ (창업지원) 건전한 사회복지시설 설립과 청년고용문제 해결을 위해 사회복지법인 창업지원 사업을 검토

- 산자부, 고용부 등 타 부처의 경우, 일자리 창출을 위해 청년창업지원 사업에 주력하고 있지만, 복지부는 사회복지사 등 근로자 양성에 초점
- 그러나 사회복지전공 청년들의 경우, 사회복지법인에 대한 창업에 대해 상당부분 관심도가 존재함으로 지원 사업 도입 시 성과가 기대

〈표 8-8〉 사회복지학 전공 대학생 및 대학원생의 창업에 대한 관심여부

(단위: 명, %)

구분		응답자 소계	없다		있다	
			명	%	명	%
전체		502	311	62.0	191	38.0
학년	3학년	192	120	62.5	72	37.5
	4학년	310	191	61.6	119	38.4
	대학원생	292	190	65.1	102	34.9
창업교육 여부	있다	63	20	31.7	43	68.3
	없다	439	291	66.3	148	33.7

자료: 이철선 외(2017), 협동조합을 통한 청년고용 창출모델 연구, 한국보건사회연구원

- (민간시설 평가) 보건복지부의 (가칭)사회서비스원 설립 안에 민간시설 평가 기능을 도입한다면 지원단 산하에 자회사를 설립하는 방안을 검토
- LH공사의 주택관리공단처럼 복지부 지원단 산하에 평가기능을 전담으로 하는 자회사를 설립해 기초지자체로부터 평가기능을 위탁
  - LH공사는 자회사인 주택관리공단을 통해 시공사인 LH공사가 직접 하기 어려운 임대주택 분양, 주택관리, 보수사업 등을 추진
  - 현재 사회복지 시설평가 위탁기관인 사회보장정보원으로부터 사회복지시설 평가권을 위임받는 작업을 추진
  - 3년 주기의 현 평가체계를 18개 광역 사회서비스원이 현장 주도로 전환함과 동시에 서비스 제공 실패에 대한 엄격한 평가체계를 구축

〈표 8-9〉 주택관리공단의 주요사업과 내용

유형	사업목적	사업내용
임대수탁사업	- LH 등으로부터 위탁받은 임대주택 및 준양주택의 임대업무 수행	- 임대차 계약, 입주자격, 퇴거관리, 임대료 수납 등
주택관리사업	- 공공주택 266,989호의 관리업무 수행	- 공동주택 시설관리, 경비, 청소, 소독, 관리비 집행 등
공공수탁사업	- 군 주거시설 관리 및 운영 사업	- 군 주거시설 관리사업 시범운영 후, 지속적으로 관리규모 확대
보수용역사업	- 전문건설공사 및 공동주택 법정점검용역 수주 및 시행	- 시설물 보수공사, 공동주택소방점검, 시특별점검용역 사업 및 미군시설 관리사업
기타사업	- LH 및 민영단지의 주택관리업무 수행	- 중앙공동주택관리지원센터협력단에 대한 운영 및 LH공사로 부터 위탁받은 주택관리업무에 대한 수수료

자료: 주택관리공단 홈페이지 내용을 정리

□ (자기자본 조달 강구) (가칭)사회서비스원 도입 후 안정화 단계까지 발생하는 리스크 관리 등 자체 자원 조달 방안으로 채권발행 기능을 검토

○ (현황) (가칭)사회서비스원 도입과 관련된 재원은 본부 인력의 인건비 조달과 지자체의 시설 무상임대 뿐, 추가적인 재원조달계획은 부재한 상황

- (직접 서비스 제공사업) 보육·요양·종합재가 등 시범사업을 비롯한 직접 사회서비스 사업 예산은 현재 사업고유 예산을 활용할 계획

○ (위험존재) (가칭)사회서비스원 도입 시, 손익분기점에 도달하기까지의 장비 마련 등 초기 투자에 따른 손실 발생 가능성이 높음

- (직접 서비스 제공사업) 표준운영모델 개발과정에서 파악된 바와 같이 정원 충족률이 큰 영향을 미치는 점을 고려한다면 리스크 요인은 상존

○ (채권발행) 정부출연 공익법인의 경우, 설립 관련 법안에 채권발행 근거를 삽입하여 제정한다면 정부 재정지원 없이 자체 자본 조달이 가능

〈표 8-10〉 비영리법인 발행 주체별 채권발행 사례

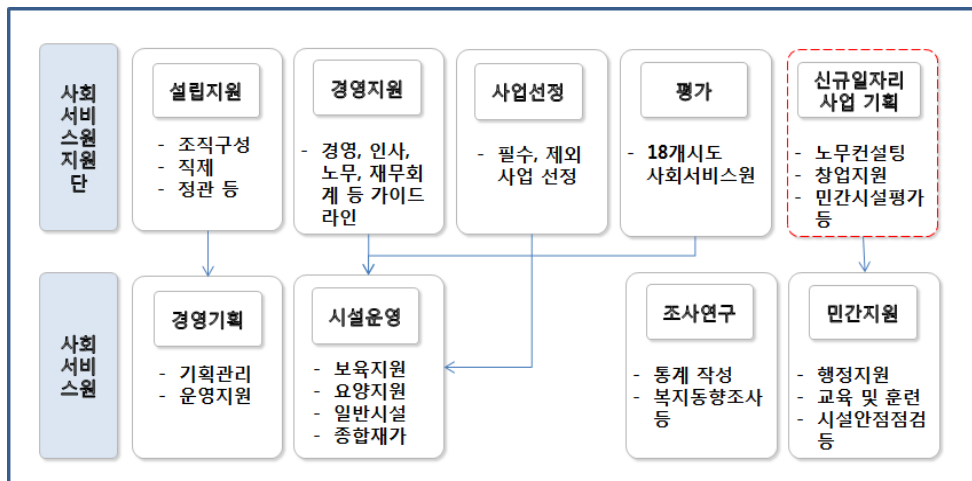
법인	법인명	채권 종류	발행근거
공익 법인	제주국제자유도시 개발센터	무보증 채권	- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제 193조
	각 사업시행자	역세권개발채권	- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제28조
		토지상환채권	- 「기업도시개발 특별법」 제15조 - 「신항만건설 촉진법」 제17조제2항 - 「도시개발법」 제23조 - 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제18조 - 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제30조 - 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제21조
공단	중소기업진흥공단	중소기업진흥채권	- 「중소기업진흥에 관한 법률」, 제65조
	한국산업단지공단	채권	- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」, 제45조의 19
	한국철도시설공단	철도시설채권	- 「한국철도시설공단법」, 제19조
	한국환경공단	채권	- 「한국환경공단법」, 제27조
	해양환경공단	채권	- 「해양환경관리법」, 제106조
재단	한국사학진흥재단	사학진흥채권	- 「한국사학진흥재단법」 제27조
	한국장학재단	채권	- 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제18조
	연구개발특구진흥재단	채권	- 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제66조

□ (지원단의 역할 강화) (가칭)사회서비스원의 사업 영역과 도입기준 등을 고려 시 LH공사의 본사 역할을 담당하는 사회서비스 지원단의 역할 강화가 요구

○ (기능 강화) 현 지원단 기능은 시도 사회서비스원의 설립지원 및 표준운영지침 마련과 경영실적 및 업무성과 평가 등 2가지 부문에 집중

- 지원단 역할이 시도 사회서비스원 운영지원에 한정된다면 굳이 지원단 설립 필요 없이 복지부내 담당과 설치 및 인력배치가 효율성 측면에서 긍정적
- 그러나 신규 일자리 창출을 위한 노무컨설팅과 창업지원, 사회서비스원의 자금조달 기능 등에 대한 역할이 부가된다면 지원부서는 부재한 상황
- 반면에 사회서비스원에는 직무분석, 시설 안전점검, 교육훈련을 담당하는 민간지원 부서가 존재
- 경영기획 등 광역시도 사회서비스원 본부 내 경영기획 부서는 보육·요양·일반·종합재가 등 기존 사업의 인사, 예산, 재무 기능만을 담당할 예정
- 민간지원 기능과 사회서비스원의 신규 일자리 기능을 고려한다면 지원단에 신규 일자리 사업 기획부서 설치가 필요

〈그림 8-1〉 사회서비스 지원단과 사회서비스원간의 기능연계



- (재무건전성 확보) (가칭)사회서비스원의 재무건전성 제고를 위해 사업위탁 계약 시, 패키지 형태의 위탁계약 방법 도입을 지자체와 협의
- (위탁 사업) 시범사업에 포함될 종합재가사업의 재무건전성 확보를 위해 재가센터 설치 시, 동일 지자체 내 요양시설의 위탁도 동시에 받을 수 있도록 추진
  - 시범사업에 도입될 3개 세부 사업에 대한 표준운영모델 구축 결과, 종합재가사업의 경우, 규모 미확보로 적자발생 가능성이 존재
  - 초기 안정화 단계에서의 일시적인 적자발생은 사소한 문제지만 지속적인 이용자 미 확보로 인한 적자발생은 시범사업의 승패를 결정하는 문제임
  - 재무건전성 확보측면에서 요양시설도 동시에 위탁받아 종합재가센터에서 적자발생 시 요양시설에서 이를 보전하는 방안을 고려
  - 본고에서 설정한 벤치마킹 대상인 LH공사는 공공임대 사업에서 발생하는 적자발생 분을 동일지역 신도시 개발 등으로 보전하는 패키지 계약을 활용
- (인력활용) 재무건전성 확보의 중요요소 중 하나인 매출손실을 감소를 방지하기 위해 요양시설 내 요양보호사를 종합재가센터와 활용하는 방안도 고려
  - 종합재가센터 구축 시 서비스 제공 시간 미확보에 따른 매출 손실을 이외에 상근 근로자의 연차 제공에 따른 추가적인 매출 손실이 발생할 가능성이 큼
  - 종합재가센터 내 부족한 인력에 대한 대체인력으로서 요양시설 내 초과하는 요양보호사의 겸직을 고려할 필요가 있다고 판단
  - 요양시설 사업지침에서는 요양시설에서 방문요양사업을 병설운영하고, 요양시설 배치 요양보호사 수가 최근 3개월 동안 법정 배치기준을 초과 시, 그 평균 초과인력을 방문요양에서 겸직이 가능하다고 직시
  - 이 때, 고려해야 할 요인은 요양시설 내 요양보호사의 임금수준과 종합재가센터 내 요양보호사 임금수준이 비슷하도록 설계되어야 한다는 점임
  - 또한 (가칭)사회서비스원이 요양시설과 종합재가센터를 동시에 운영 시, 유사직무에 대한 임금체계도 동일하도록 설계하는 방안이 필요





## 참고문헌 <<

- 국민건강보험공단(2018). 노인장기요양보험 10년사
- 국민건강보험공단(2017). 2017 노인장기요양보험 통계 연보,
- 국민건강보험공단(2018). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시
- 김연명, 김진석, 백선희, 송인주, 이태수, 정창수, 홍영준, 이성희, 윤승희, 이선영, 주수정, 신성희 (2016). 서울시 사회서비스재단 설립타당성 검토 연구. 중앙대학교 산학협력단
- 남우근, 신경희(2013). 서울시 요양보호사 노동실태와 개선방안
- 노인복지법 시행규칙 제18조, 제22조, 노인장기요양보험법 시행규칙 제23조
- 노인의료복지시설 정원운영 특례(장기요양 급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제 46조)
- 보건복지부(2018). 2018년 노인보건복지 사업안내 I
- 보건복지부(2017). 보육통계 2017
- 보건복지부. (2018a). 2018 보육사업안내.
- . (2018b). 2018 보육사업안내 부록.
- . (2018c). 내부자료.
- 보건복지부(2018). 사회서비스 포럼 소(小)포럼 운영 및 평가
- 보건복지부(2018.10). (가칭)사회서비스원 설립방안
- 보건복지부(2018.11). 사회서비스원 종합재가센터 시범사업 운영모델(안)
- 보건복지부(2018). 사회서비스포럼 제1차 회의 자료집
- 보건복지부(2018). 사회서비스포럼 제2차 회의 자료집
- 보건복지부(2018). 사회서비스포럼 제3차 회의 자료집
- 보건복지부(2018). 사회서비스포럼 제4차 회의 자료집
- 보건복지부(2018). 사회서비스포럼 제5차 회의 자료집
- 보건복지부(2018). 사회서비스원 시범사업 추진계획(안)
- 보건복지부(2018). 2018년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인
- 보건복지부(2018). 2018년 사회복지이용 시설(사회, 노인) 종사자 기본급 권고 기준(의료직)
- 보건복지부·육아정책연구소(2015). 2015년 전국보육실태조사-어린이집 조사보고-
- 보건복지부·육아정책연구소(2016). 2015년 전국보육실태조사
- 보건복지부·인천발전연구원(2015). 요양보호사 처우개선 및 수급안정을 위한 정책과제 개발.

보건복지부·인천발전연구원

사회보장정보원(2017). 사회서비스 전자 바우처 홈페이지

서수경·유정민(2013). 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구. 서울시여성가족재단

석재은.(2017). 장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제의 합리화 방안 연구

양성욱·노연희(2012). 사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가? -서비스 주체에 따른 공공  
성 내용을 중심으로

요양보호사 운영실태 보고서(2011).

이철선 외(2013). 돌봄서비스 종사자 임금체계 표준화방안연구, 한국보건사회연구원

이철선 외(2017). 협동조합을 통한 청년고용 창출모델 연구, 한국보건사회연구원

일본 후생노동성. 厚生統計要覽 平成29年度.

일본 전국사회복지사업단협의회 홈페이지

일자리 위원회(2018), 사회서비스원의 인사·노무 모델 연구, (보건복지부)2018년 사회복지시  
설 종사자 인건비 가이드라인

주택관리공단 홈페이지

푸르니 보육재단 홈페이지, 복지부 사회서비스포럼 1차 회의 자료집 참조

LH공사(2018). LH공사의 주요 사업 현황, 홈페이지

LH공사(2018). 지속가능경영보고서 2017

LH공사. 경영공시

LH공사(2016). 2016년 수입 및 지출 계획서, 알리오.

LH공사(2017). 2017년 수입 및 지출 계획서, 알리오.

LH공사(2018). 각 년도 수입 및 지출 계획서, 알리오.

Ansoff, I.H.(1957), Strategies for Diversification, Harvard Business Review,  
Vol.35(5), pp113~124.

Alexander Osterwalder & Yves Pigneur(2010), Business Model Generation