

# 공공성과 사회서비스공단 설립

상명대학교  
홍영준

# I. 사회서비스공단 등장의 배경

- ▶ 2010년 지자체 선거 전후부터 '복지서비스인력공단 설립'이란 용어가 등장
- ▶ 이후 서울시에서 요양서비스종사자 등 사회서비스 종사자의 근로조건 개선 방안으로, 그리고 공공성의 강화 방안으로 '서울사회서비스재단' 설립에 대한 내부적 검토 진행
- ▶ 2017년 대선 국면에서 공공일자리창출과 공공성 확보가 결합되어 '사회서비스공단설립'이 더불어민주당의 공약으로 등장
- ▶ 문재인대통령 당선 후 '국정기획자문위'의 100대 국정과제에 확정되어 추진 본격화
  - >> 국정과제 17. 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충

# 문재인정부 국정과제와 서비스 공단

국정운영  
5개년계  
획 중  
과제 17

1. 사회서비스  
의 공공성  
확보  
[전통적 의의]

2. 사회서비스의  
노동조건 개선  
[현재도의  
취약성]

3. 공공일자리의  
창출의 안정적  
기반  
[문정부의  
방향]

## 17 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충 (복지부)

### □ 과제목표

- 아동·노인·장애인 대상 생애주기별 사회서비스 확대 및 공공인프라 확충을 통해 양질의 일자리 창출

### □ 주요내용

- (사회서비스 일자리) 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대를 통해 '22년까지 양질의 사회서비스 일자리 34만개 창출

- (사회서비스공단) 사회서비스공단 설립을 통해 공공사회서비스 일자리 창출 및 사회서비스 제공인력 처우 개선

- 국공립 어린이집, 국공립요양시설, 공공병원 등 공공보건복지인프라 확충을 통한 일자리 창출

- 사회서비스 제공인력 보수 인상, 근로시간 단축 등 처우 개선을 통해 사회서비스의 안정적 제공 및 품질 향상

- (찾아가는 보건복지서비스) 지역사회 보건복지 전달체계 혁신 등을 통해 주민의 복지체감도 및 삶의 질 향상 도모

# 공공성이란?

## 행위의 주체

- 국가를 통해 이루어지는 서비스 혹은 재화생산 (직접개입)

## 행위의 속성

- 주체와 상관없이 공공성을 확보할 수 있음.

## 행위의 목적

- 공익실현, 공익의 달성, 공공성과  
(행위의 목적이 얼마나 공공의 이익에 일치; 실현; 대변하는가?)

## 공적가치/속성

- 공적가치라 부를 수 있는  
시민정신, 보편성, 책임성, 개방성, 반응성, 정의, 공유성, 공정성, 민주성, 형평성

## 자원

- 행위주체들이 사용하는 자원이 공적목적달성을 위한 것

# 사회복지내의 공공성

- 현재까지 사회복지 내에서는  
규범적이며 당위론적인 차원에서 확보해야하는 필수적인 조건으로만 인식되어 옴.
- 사회서비스의 공공성  
: 사회서비스가 얼마나 많은 시민들에게 제공되는 (1)정도와 (2)범위에 관련 있음.

## 행위의 주체

: 국가를 통해 이루어지는 서비스 혹은 재화생산 (직접개입)?  
현 사회복지분야는 어떠한가? 종속적대행자들의 분야인가?

## 행위의 속성

: 주체와 상관없이 공공성을 확보할 수 있음.  
- 현재는 정부 개입과 관련된 부분만 초점을 이루고 민간조직의 서비스 전달에 관한 공공성에 대한 논의가 부족한 상태임.  
- 민간부문과 지역사회의 역할이 중요해 지면서 비국가적 자원의 활용과 조정이 필요.

## 행위의 목적

: 공익실현, 공익의 달성, 공공성과  
(행위의 목적이 얼마나 공공의 이익에 일치; 실현: 대변하는가?)

- 사회서비스는 보편적인 시민의 기본권 실현이라는 목적을 지님.  
이를 통한 사회적 연대감 혹은 통합을 달성하고자 함.
- 사회적 목적의 달성과 서비스의 실질적 내용적 차원에 기여함으로써 공공성 확보
- 서비스 수혜자들의 욕구를 해결하는데 적절한 서비스의 구성  
- 결국은 사회적 목적의 달성 차원에서의 이해.

# 사회복지내의 공공성

## 공적가치/속성

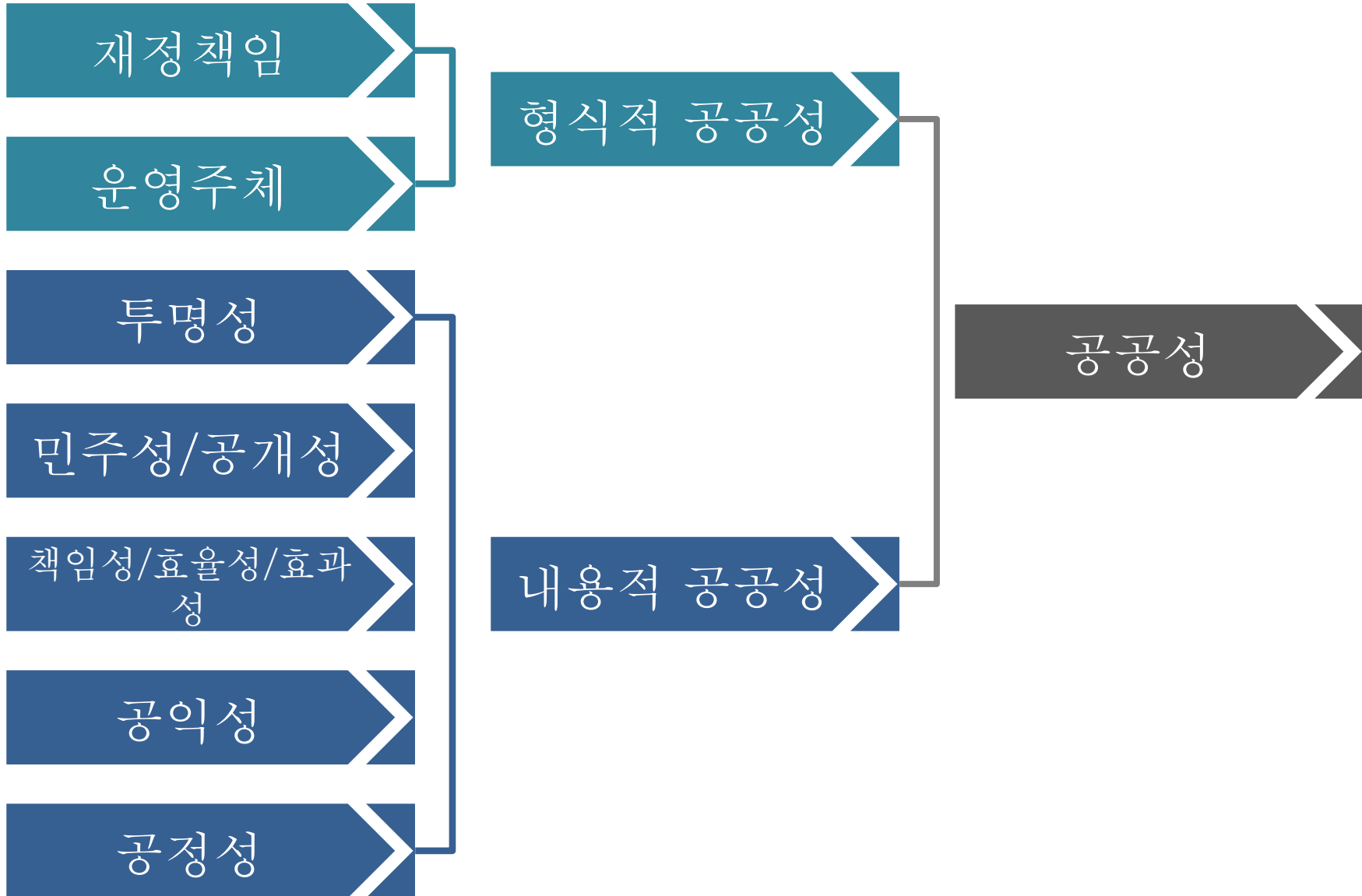
: 공적가치라 부를 수 있는 시민정신, 보편성, 책임성, 개방성, 반응성, 정의, 공유성, 공정성, 민주성, 형평성

- 사회서비스의 신뢰성 확보와 관련.
  - (1) 신뢰에 기반한 직접적인 상호작용;
  - (2) 사회서비스 제공자와 이용자 간 정보의 비대칭 존재
    - 사회서비스 자체에 대한 신뢰 = 공공성의 한 단면.
- 사회권의 보편적 실현

## 자원

행위주체들이 사용하는 자원이 공적목적달성을 위한 것.

# 공공성의 차원구분



# 형식적 공공성

형식적 공공성 구성 요소	속성	형식적 공공성 추구 전략
행위주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 정부</li> <li>⌚ 공공성 강화의 일차적 책임 주체</li> <li>② 민간</li> <li>⌚ 서비스 제공을 위한 중요한 파트너</li> <li>⌚ 시장 및 공공(정부)의 실패 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 대안적 운영 주체의 다각화: 협동조합, 사회적 기업, 공공직영</li> <li>⌚ 현 운영주체(법인)의 공공성 실현 견인</li> <li>⌚ 서비스 제공 인력의 신분지위 공공화</li> </ul>
재원 조달방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 공적 예산 투입</li> </ul>	
통제기전	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 현 운영주체(법인)에 대한 비난 이전에 정부의 일차적 책임 통감 필요</li> <li>⌚ 운영주체(법인)의 공공성 실현을 위한 정부의 관리감독 정책 필요</li> <li>⌚ 운영주체(법인)는 정부의 당연한 통제대상</li> </ul>	
제공자 지위	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 서비스 제공자의 안정된 지위 보장</li> </ul>	



내용적 공공성의 구성 원리	내용적 공공성의 부재 현상	내용적 공공성 추구 전략
공익성	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 사회복지제공 조직에 대한 운영주체의 강한 사적 소유 의식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 책임성, 민주성, 투명성을 통하여 추구</li> </ul>
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 운영주체의 독자적 운영철학과 전문적 운영능력 배양 부족</li> <li>⌚ 서비스 품질 향상 동기 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 서비스 제공의 전문성 발휘를 위한 운영주체의 자율성 보장</li> <li>⌚ 법인의 책임성 현실화위한 위수탁제도의 변화</li> <li>⌚ 서비스제공인력의 고용안정성 강화</li> <li>⌚ 법인의 책임성 유도를 위한 예산지원방식 설계</li> <li>⌚ 성과중심의 재정지원방식으로 전환</li> <li>⌚ 시설중심이 아닌 업무중심의 조직평가제도 도입</li> </ul>
민주성	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 공공기관과 민간기관 사이의 수평적 파트너십 부재</li> <li>⌚ 운영자와 피고용자 사이의 상명하달식 의사소통</li> <li>⌚ 공급자 중심의 서비스 전달로 서비스 제공자와 이용자의 민주적 관계 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⌚ 공공기관과 민간기관 간 신뢰 구축</li> <li>⌚ 공공기관과 민간 기관 사이의 협치구조 필요</li> <li>⌚ 공공기관의 종속적 관계에 대한 운영주체(법인)의 저항정신 필요</li> <li>⌚ 피고용자들의 민주적 참여 위한 구조(노동조합) 필요</li> </ul>
투명성	<p>예산의 불투명한 사용          운영주체(법인)의 불공정한 인사조치          운영자(시설장)의 주관적 인사권 행사</p>	<p>운영주체(법인)와 운영자의 투명한 행정을 모니터링하는 구조(노동조합) 필요</p>

## 형식적 공공성

- 전액 국고지원
- 종사자 = 공무원

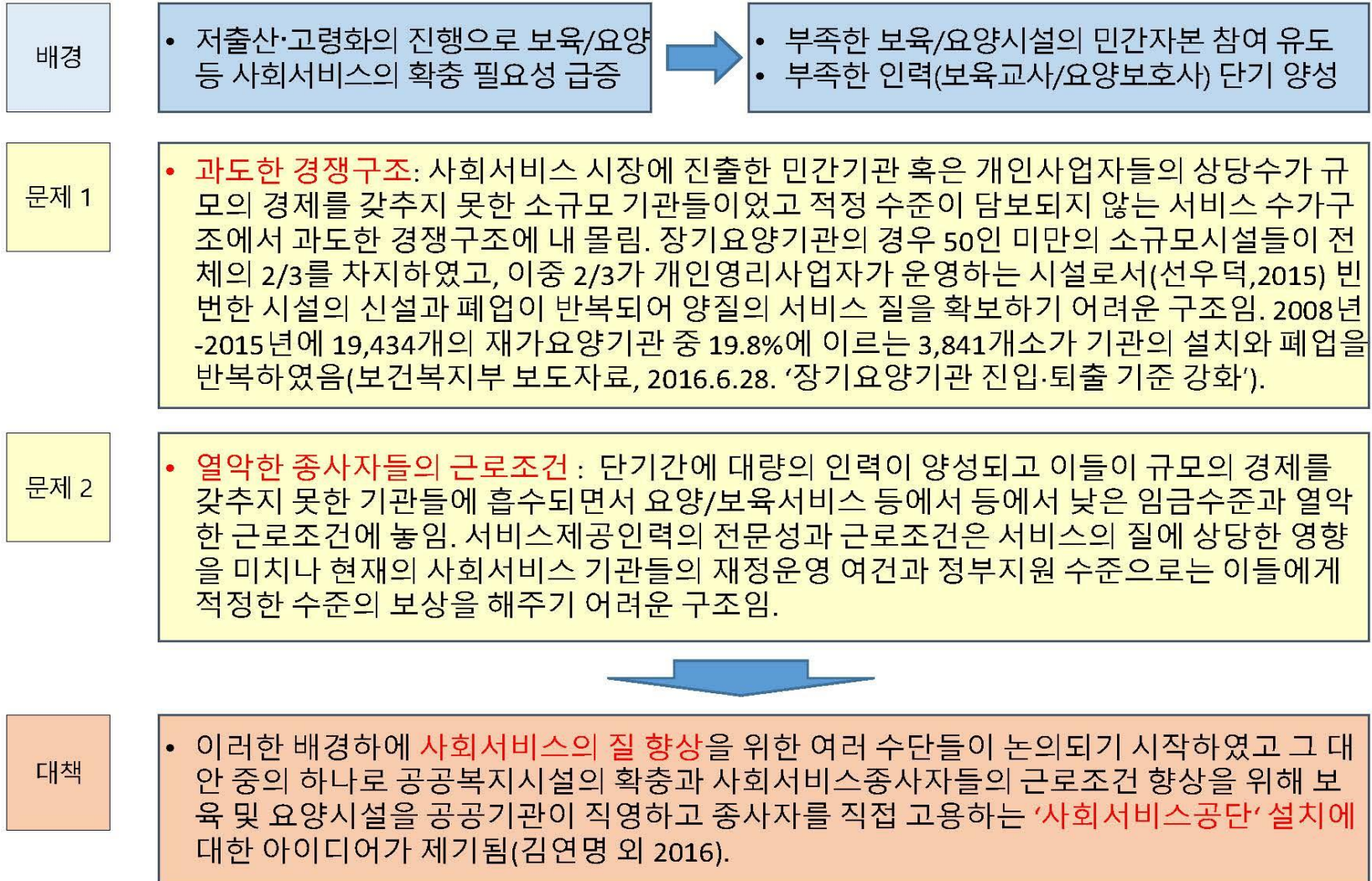
- 폐쇄적 시설운영
- 불투명한 인사 및 채용
- 서비스 내용의 부실화
- 종사자 처우 및 신분 불안정

## 내용적 공공성

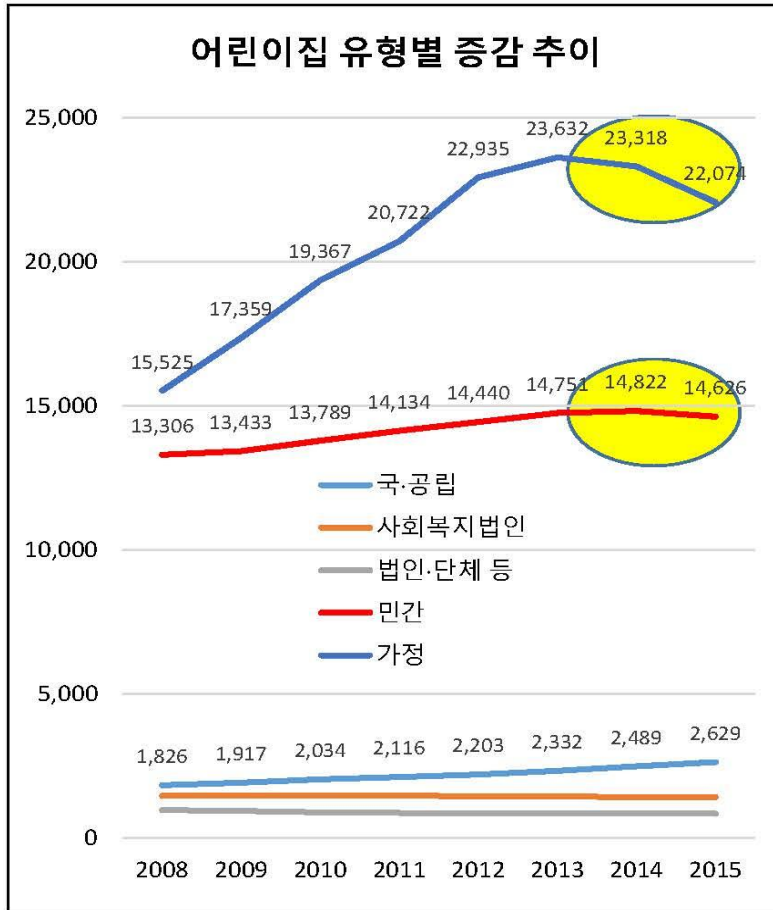
- 거버넌스 체계 작동
- 공정한 인사 및 채용
- 효과적, 효율적 서비스
- 양질의 종사자 근무환경 및 처우
- 양질의 보편적 서비스

- 종사자 신분 불안정
- 민간자원 의존

# I. 문제의 제기: 한국 사회서비스의 급팽창과 한계



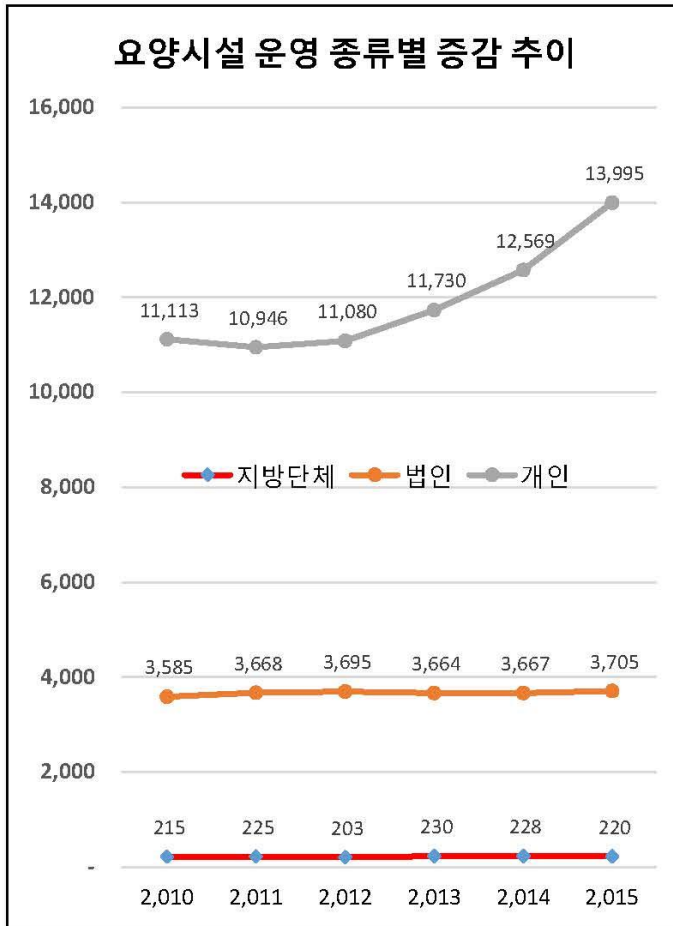
## Ⅱ. 사회서비스 공급체계: 민간어린이집의 폐업 가속화(?)



보건복지부, 「어린이집 및 이용자통계」, 각년도

- 지난 10년간 폭발적으로 늘어나던 민간어린이집이 아동수 감소와 과당 경쟁으로 2014년을 기준으로 감소하기 시작하였고 앞으로 이 추세가 지속될 것으로 예상됨.
- 가정어린이집은 '13년 23,632개로 최고를 기록한 후 '15년 22,074개로 1,558개가 폐업으로 감소하였음. 민간어린이집도 '14년 14,822개로 최대를 기록한 후 '15년 14,626개소로 196개가 감소하였음.
- 최근 유일하게 늘어나는 보육시설은 국공립어린이집으로 '08년 1,826개에서 '15년 2,629개소로 10년만에 803개가 늘어났음.
- 이러한 추세는 앞으로 보육시장에서 상당한 정도의 구조조정이 발생할 것을 의미하며 보육공급구조를 새롭게 재편해야 한다는 점을 시사하고 있음.

## Ⅱ. 사회서비스 공급체계: 요양시설의 증가 추이

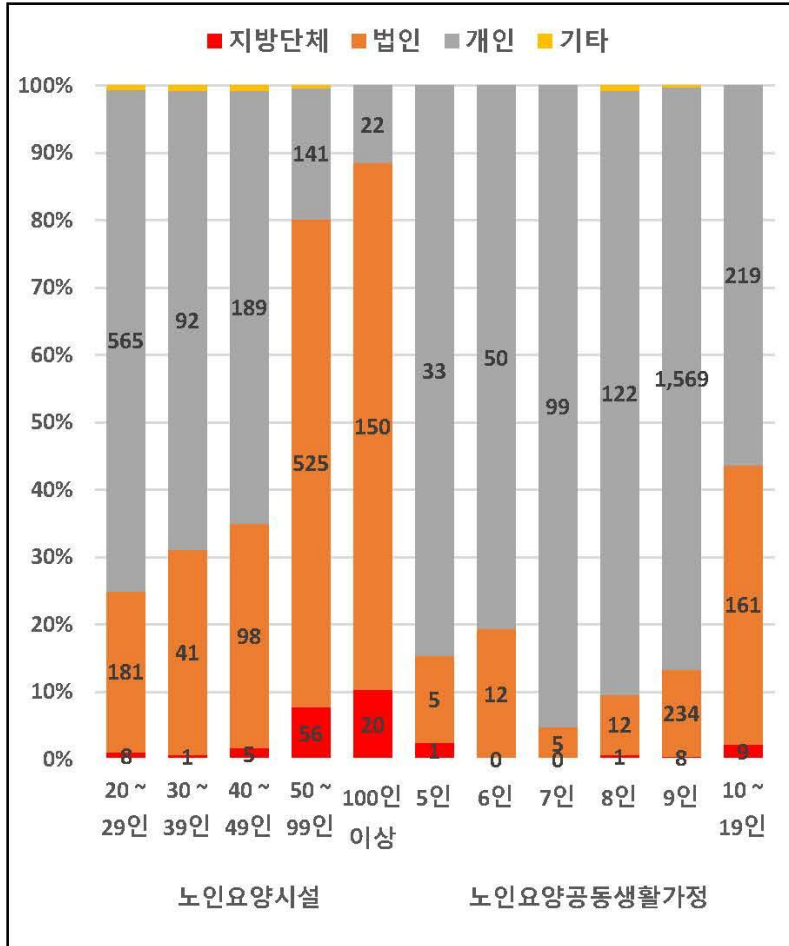


국민건강보험공단, 『노인장기요양보험통계』, 각년도

- 노인요양시설의 설립, 운영 주체별 추이를 보면 개인이 운영하는 민간시설이 급팽창하여 '10년 11,113개에서 '15년 13,995개로 2,882개가 늘어났음. 노인인구의 증가로 앞으로 개인운영시설은 지속적으로 증가할 것으로 예상되나 과당경쟁과 수가문제로 운영의 어려움에 지속적으로 노출될 것임.
- 반면, 지방단체에서 설립운영하는 시설(공공시설)은 최근 5년간 거의 변동이 없으며, 법인운영 요양시설은 소폭 늘어나고 있음
- 선우덕 외(2016)의 분석에 의하면 노인요양시설의 입소대기가 1만명을 넘어섰고, 노인요양시설 중 시설평가를 받은 기관을 기준으로 했을 때 100인 이상을 수용할 수 있는 대형기관 가운데 A등급을 받은 요양시설 대기자 수는 4913명으로, 이는 총정원(1만5547명)의 31.6%에 달함.
- 특히 국공립에 대한 수요가 높아 양질의 환경을 갖춘 '서울요양원'의 경우 정원 150명에 대기자만 800명에 달함(2016년)

## Ⅱ. 사회서비스 공급체계: 요양시설의 규모의 경제 문제

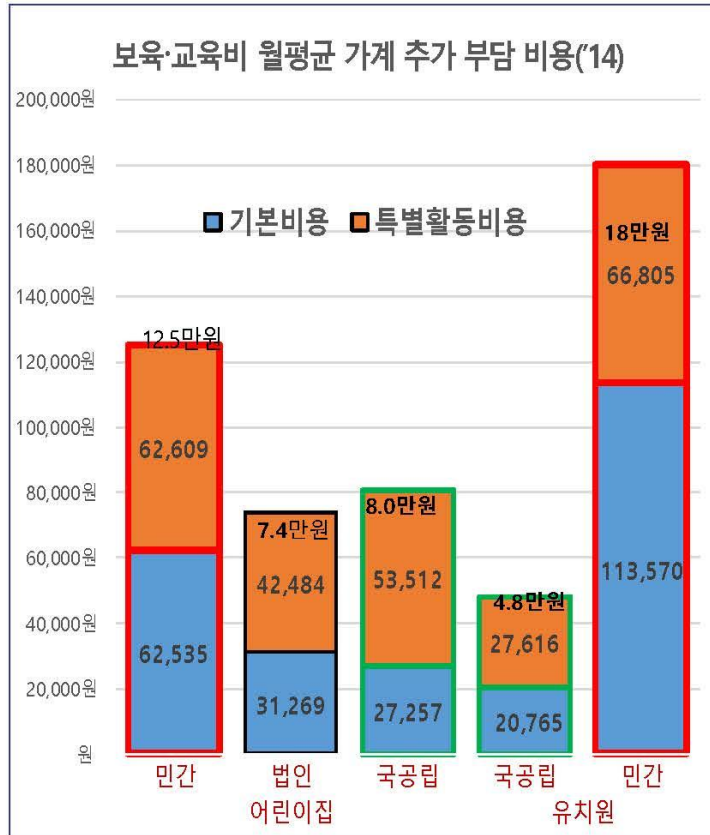
노인요양시설(입소시설) 정원별 분포(2013)



자료: 선우덕(2015:4)

- 노인요양시설의 정원규모 분포를 보면 10-19인 시설이 전체 시설 2,492개의 15.6%(389개), 20-29인 시설이 30.4%(758개), 40-49인 시설이 11.8%(294개)로 49인 이하 규모시설이 전체의 63.2%를 차지함. 노인요양공동생활가정은 9인 규모 시설이 전체 시설 2,156개의 84.2%(1,815개)를 차지함.
- 요양시설을 시설운영주체별로 살펴보면 노인요양공동생활가정은 개인영리시설의 비중이 전체의 86.9%(1,873개)로 월등하게 높고, 노인요양시설은 법인시설과 개인영리시설간 비중이 비슷한 수준이나, 50인 미만의 소규모시설에서는 개인영리시설의 비중이 전체의 60~70%를 차지하고 있음.
- 따라서 노인요양시설의 경우 전반적으로 규모의 경제가 작동하기 어려운 입소생활시설의 규모가 소규모화되어 있고, 소규모로 인한 시설환경의 협소함이나 직종별 종사자의 부족함을 고려해 볼 때 양질의 서비스를 제공하는 데에는 제한적인 것으로 판단됨(선우덕,2015:4)

## Ⅱ. 한국 사회서비스 공급체계의 문제점 : 공공복지시설이 중요한 이유



- 자료: 이윤진 외(2015:122,125)에서 재구성
- 기본항목은 민간유치원의 경우 추가수업료(4.9만), 급식비(2.4만), 교재비(1.7만), 차량운행비(1.2만), 현장학습비(1.1만), 간식비(0.8만)으로 구성되어 있음.

- 연간 10조원(보육료 지원 6조원, 누리과정 4조원)에 달하는 막대한 아동보육/교육(누리과정) 예산을 지출함에도 불구하고 보육 시설 유형별로 학부모들이 추가적으로 부담하는 보육·교육비용이 적지 않음.
- 도표에서 보는 것처럼 국공립유치원의 경우 학부모 추가부담이 월 4.8만원이나 민간유치원은 월 18만원(기본항목비 11.4만원, 특별활동비 6.7만원)으로 국공립 유치원의 4배에 달함. 어린이집의 경우도 유사하여 국공립어린이집의 월평균 학부모 부담액은 8만원 정도이나 민간어린이집은 12.5만원임.
- 이처럼 보육, 교육에 대한 상당한 예산지원에 불구하고 추가적인 비용부담이 존재하는 것은 시설간 지원의 차등, 과도한 경쟁구조, 그리고 일부 시설의 불합리한 영리성과 연관됨
- 공공보육시설을 늘리면 장기적으로 사적 복지비를 포함한 총복지비용을 합리화시킬 수 있음.

### Ⅲ. 사회서비스 일자리와 고용의 질: 사회서비스 종사자의 고용 및 근로조건

- 보육교사의 평균임금은 '15년 기준 국공립, 법인 등이 약 210만원이고 민간과 가정은 163만원, 150만원으로 절대수준에서 낮을 뿐 아니라, 시설유형별 격차가 큼. 특히 보육교사의 대부분을 차지하는 민간, 가정 종사자의 임금이 매우 낮아 서비스질 향상의 제약조건이 되고 있음.

시설유형	국공립	사회복지 법인	법인·단체	민간	가정	직장	전체
월평균총액(만원) (초임의 평균)	210.4 (177.8)	208.9 (176.6)	207.1 (176.6)	163.4 (143.7)	150.5 (139)	218.2 (193.1)	184.3 (158.4)

비고: 1. 보육시설 근무 전체 보육교사의 급여 수준임(시간외 외 수당, 기타 수당 등 미포함). 보육시설에는 보조교사 등 시간제 교사가 포함되어 있음. 보조교사를 제외할 시 종일제교사의 급여 평균은 더 높을 수 있음(필자 주)

자료: 보건복지부육아정책연구소(2016:187, 188, 189) 에서 재구성

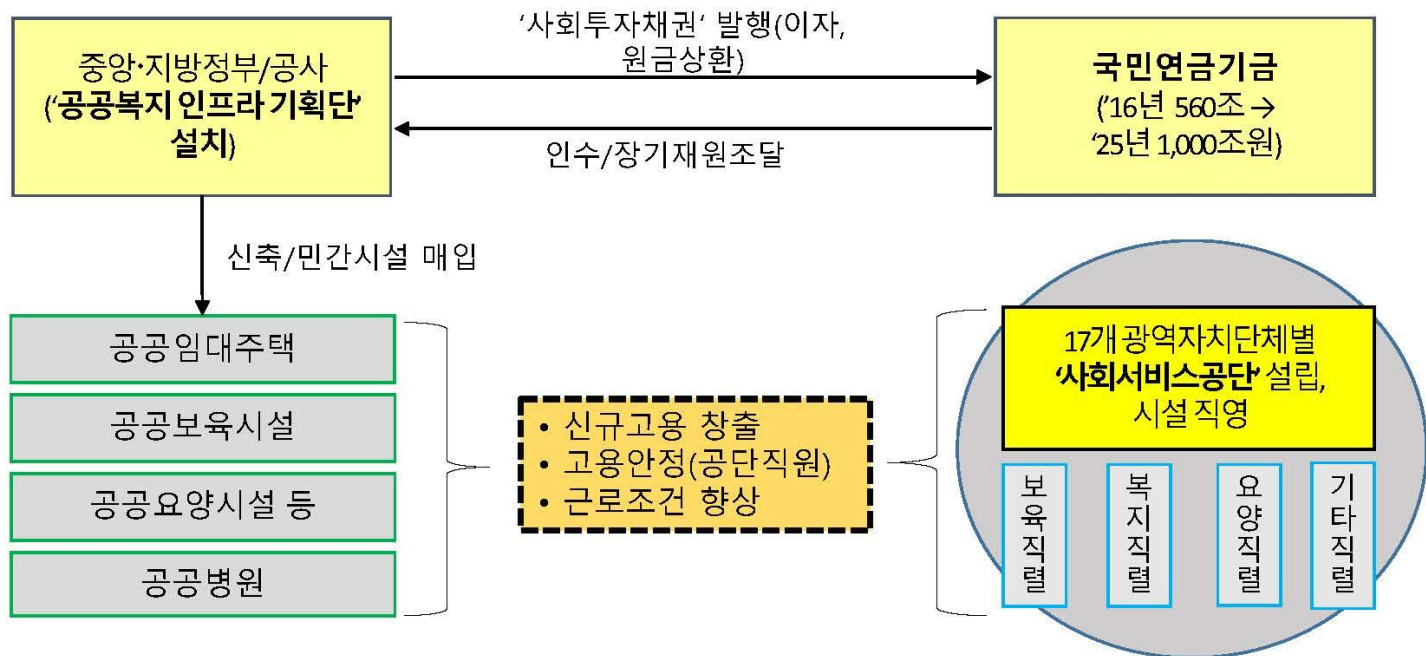
- 요양보호사는 고용형태가 상이하여 단순비교가 어려우나 이를 시간급으로 계산하면 방문요양보호사(7,814원)가 시설근무자(6,598)보다 약간 높음. '15년의 시간당 최저임금이 5,580원임을 감안하면 최저임금보다 약간 높은 수준임. 건강보험공단이 운영하는 서울요양원의 경우만 서울시 생활임금 수준보다 높은 시급 8,823원을 받고 있음. 요양보호사의 낮은 임금수준은 빈번한 전직으로 이어져 숙련도를 낮추고 종국적으로 서비스 질 향상의 애로 요인으로 작용함.

구분	방문요양보호사	시설요양보호사	
평균월급(a)	969,000 원	1,359,317원	1,500,000원
월근무시간(b)	124 시간	206 시간	약 170시간
시간당급여(a/b)	7,814 원	6,598 원	8,823원
출처	송인주(2015)	보건복지 자원연구원(2013)	서울요양원(2016)
서울시 생활임금(2015)	월 160시간기준 140만원(시간급 8,750원)		



## IV. 사회서비스공단 설치방안 : 공공시설 확대에 국민연금기금의 활용

- 사회서비스공단이 복지시설을 직영할 경우 일정 규모의 국공립보육(혹은 요양)시설이 존재 해야 함. 대규모 예산이 들어가는 국공립복지시설의 확충은 국민연금기금을 활용하자는 제안이 있어 왔음(김연명, 2016). 즉, 국민연금기금이 채권을 매입하는 형식으로 정부에 자금을 공급하고, 정부는 이 기금을 공공보건복지시설에 확충에 투자하는 안임(국민연금기금은 국채투자이므로 손실 가능성 없음)
- 즉, 정부가 국민연금의 신규 자금을 공공복지시설 확충(매입 포함)에 투자하고 늘어난 공공시설을 민간 위탁하지 않고 광역자치단체별로 가칭 '사회서비스공단'을 신설하여 직영하는 방안임.
- 공단 직영시설에 채용된 보육교사, 요양보호사, 사회복지사 등을 공단직원으로 직렬 배치하고 이들은 공단직원으로 지역별 순환근무, 내부 승진을 통해 근속기간을 늘리고 고용 및 임금안정을 도모할 수 있음.



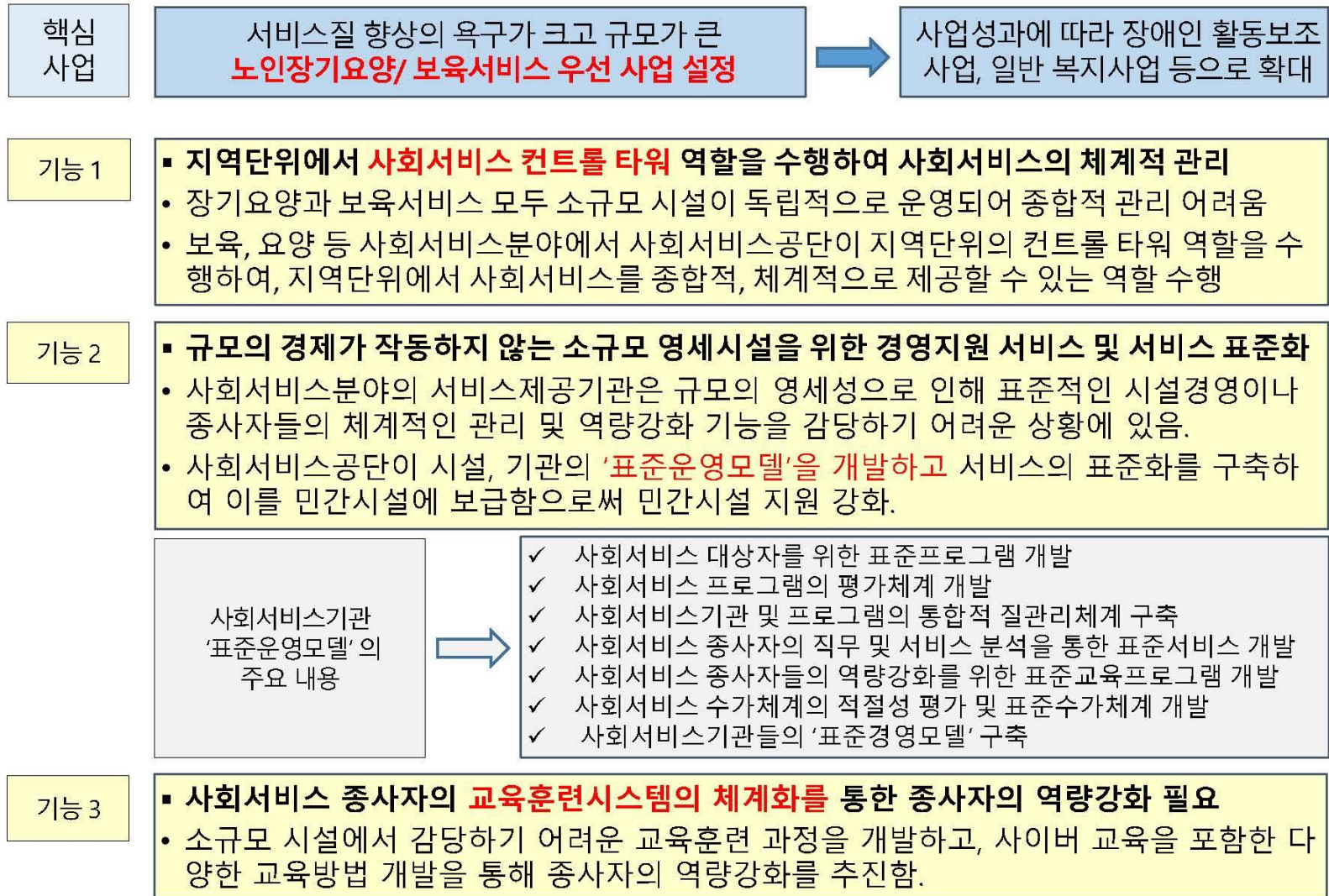
## IV. 사회서비스공단 설치방안: 민간위탁의 재검토와 시설 직영

- 우리 나라는 중앙 및 지방정부가 설치한 공공복지시설을 민간(법인)에게 위탁운영하는 것이 매우 오래된 관행임. 따라서 왜 관행대로 민간위탁을 하지 않고 신규시설을 공단직영으로 운영해야 하는 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있음.
- 민간위탁은 여러 가지 장점도 있으나 한계점도 분명함. 그 동안 우리나라 공공시설의 민간(법인) 위탁은 위탁시설의 '사유화' 경향, 민관유착 등의 문제점이 거론되었음. 그리고 위탁운영의 공공성을 확보하기 위해 '사외이사제'와 위탁재심사제도까지 도입되었으나 기존 문제점이 해소되었다고 보기 어려운 점이 존재함.
- 기존의 위탁운영이 사실상 경쟁이 없는 독점구조이기 때문에 공단에 의한 시설직영은 기존의 위탁독점구조에 긴장감을 불러일으킬 수 있는 장점이 있음. 특히 공단에 의한 시설 직영은 위탁운영에 비해 종사자들의 고용구조를 훨씬 더 안정시킬 수 있는 장점이 있음.

### 복지시설 민간위탁의 장단점 비교

구분	내용
민간 위탁의 강점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규모의 경제 실현: 행정서비스공급 단위의 축소를 통해 공급비용의 최소화</li> <li>• 경쟁을 통한 서비스 품질 향상 및 전문화</li> <li>• 정부 규모 감소를 통한 행정기능 적정화 및 정부규모 통제</li> <li>• 민관의 유기적 협력체제 구축 및 행정의 민주성</li> <li>• 고용, 보상, 해고 등 인력운용의 유연성 확보</li> <li>• 혁신적 관리비법 도입 가능성</li> </ul>
민간 위탁의 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정책임 확보의 어려움(책임소재의 불분명화)</li> <li>• 부패현상: 민관유착, 위. 수탁 계약 절차상 부패</li> <li>• 가격상승의 가능성: 서비스 총 거래비용 등</li> <li>• 일부 민관단체 독점운영 가능성 및 무사안일, 형식주의의 가능성</li> </ul>

## V. 사회서비스공단의 기능과 역할: 주요 사업과 기능(안)

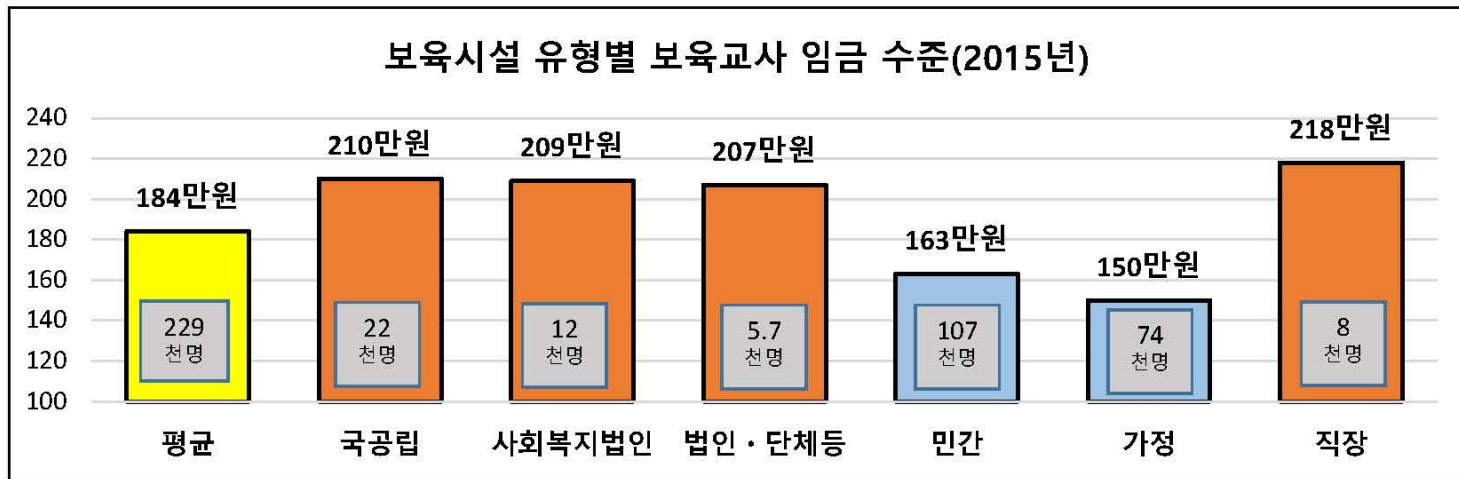


## V. 사회서비스공단의 기능과 역할: 사회서비스공단의 기대 효과

	현재	사회서비스공단 설치 시 기대 효과
시민	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공공시설에 대한 선호 및 일부 민간시설에 대한 부정적 인식</li> <li>▪ 양질의 서비스에 대한 욕구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공공보육, 공공요양시설에 대한 욕구 해소</li> <li>▪ 양질의 서비스를 제공할 수 있는 기반 확보로 정부 신뢰도 증가</li> </ul>
국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 소규모기관의 과당 경쟁으로 인한 양질의 서비스제공 기반 부재</li> <li>▪ 사회서비스 질 제고를 위한 서비스의 통합적 관리의 필요성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 규모의 경제를 갖춘 시설 공급/관리로 과당경쟁의 구조의 완화</li> <li>▪ 공단주도의 통합적 서비스질관리 가능하고 사회서비스기관의 '표준운영모델' 개발 보급으로 민간기관의 서비스제공 역량을 강화</li> </ul>
종사자	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 불안정한 신분과 열악한 근로조건</li> <li>▪ 근로의욕 상실로 인한 잦은 이직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 직업 안정성 및 근로조건 향상</li> <li>▪ 공단 소속 직원으로 고용안정성이 증가하여 근로 의욕 고취(숙련된 인력 확보)</li> </ul>
서비스 기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 과도한 경쟁으로 인한 운영상 어려움(시설의 부당운영의 뿌리)</li> <li>▪ 서비스질의 체계적 관리 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역단위 내에 시설공급의 합리적 조정으로 과당경쟁구조 해소(부정, 불법 감소)</li> <li>▪ 공단으로부터 표준서비스양식 제공 받음</li> </ul>
일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회서비스의 직종은 늘어나나 양질의 일자리가 아님(낮은 직업선호도)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 적정수준의 임금과 근로조건, 사회보험 혜택을 받는 양질의 일자리 창출(장기적으로 서비스 질 향상)</li> </ul>

## V. 사회서비스공단의 기능과 역할: 종사자의 처우 개선 가능성

- '15년 기준 전체 보육교사의 월급여는 184만원이나 시설유형별 차이가 매우 큼. 국공립, 사회복지법인, 직장어린이집 보육교사는 월 급여가 207만-218만원에 이른다. 그러나 전체 보육교사 22만 9천명 중 대부분을 차지하는 민간(10만 7천명) 및 가정 어린이집(7만 4천명) 보육교사는 각각 163만원, 150만원 수준으로 국공립보육교사의 임금을 100으로 보았을 때 민간은 78%, 가정은 71% 수준으로 상당한 저임금 상태임.
- 공공보육시설을 확대하여 민간 및 가정보육시설을 공공보육시설로 전환할 경우 학부모의 만족도도 증가하고 저임금과 각종 기업복지에서 제외되는 보육교사 및 요양보호사의 임금수준 향상과 고용안정에 상당한 기여를 할 수 있음.



비고: 보육교사 인원은 '2015 보육통계연보', 월급여수준은 보건복지부 '2015년 보육실태조사' 자료임.

## 2. 모형구축에 대한 검토 사항

### 1) 공단으로의 포섭 범주

- 어느 영역을 포함할 것인지, 어떤 우선 순위를 두고 할 것인지는 다음과 같은 기준을 고려할 수 있음

#### 1) 시급성

- 민간에 의한 공공성의 훼손 정도
- 종사자의 열악성 정도
- 시민들의 요구 정도

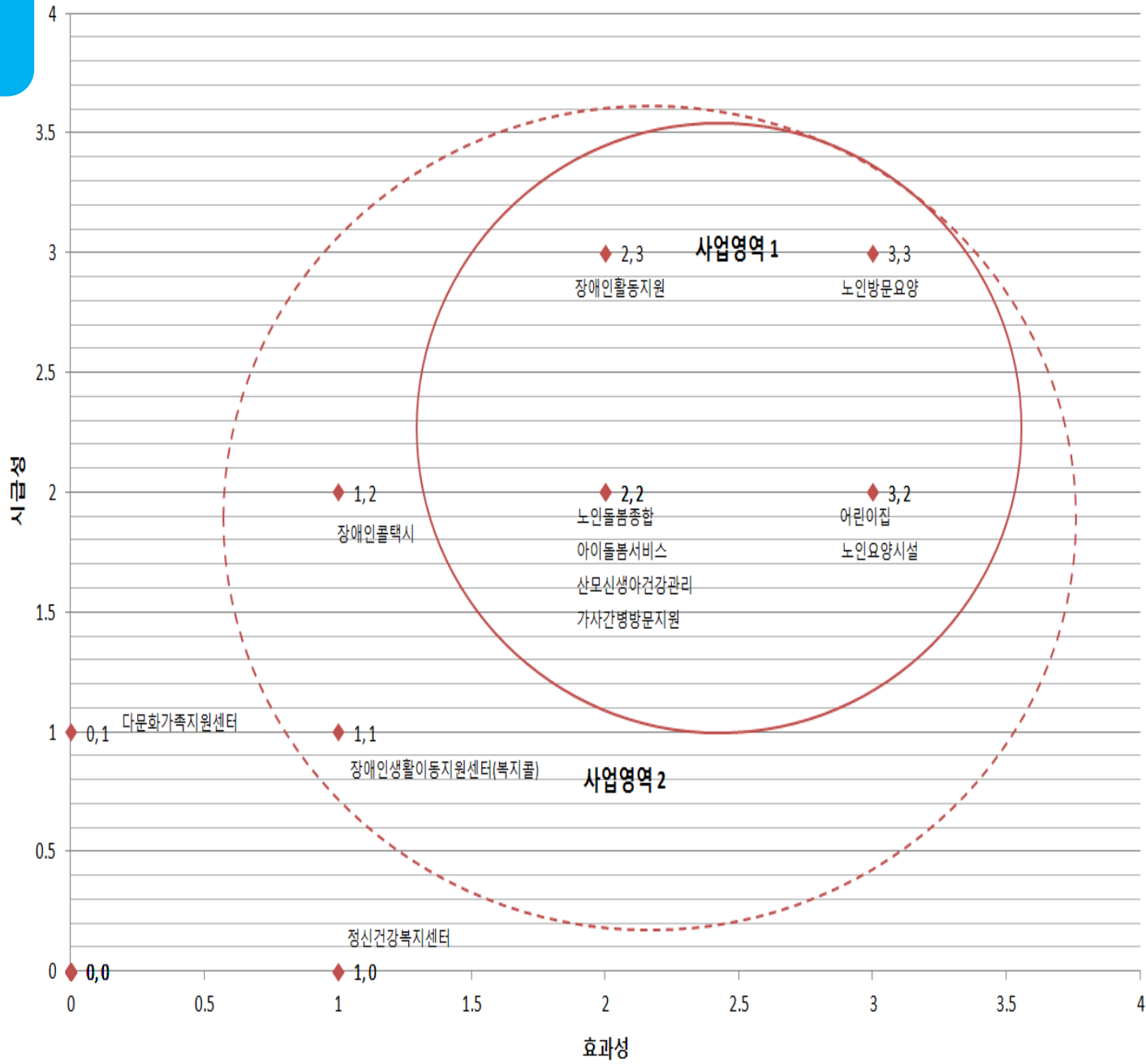
#### 2) 효과성

- 서비스 질 제고의 견인성 정도
- 시민의 체감도 정도

#### 3) 용이성

- 국공립시설의 확보 가능성 정도
- 경로의존성의 극복 가능성 정도

사업영역  
의  
우선순위  
판별 예시



## VI. 결론과 남은 쟁점들

- 한국의 사회서비스시장은 저출산·고령화에 대비하기 위하여 단기간에 급속한 팽창을 해왔음. 급속한 팽창으로 '급한 불을' 끈 것 처럼 보이나 그 **후유증이 만만치 않음**. 특히 한국 사회서비스시장에서 공공성의 부족을 우려하는 목소리가 점차 커지고 있고 공공성의 기반이 되는 공공사회서비스시설(기관)의 부족 문제가 점차 핵심으로 부각되고 있음.
- 영리성이 강한 민간공급자가 주도권을 갖고 있는 상태에서 사회서비스의 공공성을 확보하는 방안은 쉽지 않은 과제임. **민간공급자의 경쟁과 소비자의 선택**을 통해 서비스 질이 향상될 수 있다는 이론은 한국의 사회서비스시장에서 작동된다고 보기 어려움(양난주,2014).
- 공공복지시설을 대폭 확충하고 공공기관이 시설을 직영하고, 종사자를 직접고용하자는 광역지자체 단위에서 '사회서비스공단' 신설 방안은 난맥상을 보이는 한국의 사회서비스체계를 개선하고 사회서비스의 질을 높일 수 있는 근본적인 해결책으로서의 가능성이 충분함. 물론 사회서비스공단의 신설이 사회서비스의 질 향상과 종사자의 근로조건을 개선할 수 있는 **'만병통치약'은 아니나 두 과제를 풀어가기 위한 강력하고 획기적 기반이 될 수 있음**.
- 한국적 상황에서 사회서비스공단의 설치는 '대담한' 프로젝트로 보일 수 있음. 세밀한 연구가 더 필요하고 시행과정에서 나타나는 법적, 행정적 문제를 풀어가야 하고 의도한 기대효과를 거둘 수 있을지에 대한 좀더 면밀한 검토가 필요함. 하지만 분명한 것은 공공사회복지서비스 공급자가 대폭 확충되지 않으면 한국의 사회서비스가 당면한 여러 문제점을 풀어가기 어렵다는 것도 분명해 보임. 사회서비스공단이 현실적인 정책으로 집행되기 위해서는 검토해야 될 지점이 상당수 있음.
- 우선 강조하고 싶은 것은 **사회서비스공단 아이디어가 민간공급자를 완전히 구축하자는 것이 아님을 분명히 할 필요가 있음**. 민간 사회서비스공급자를 공공공급자로 완전히 대체하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않음. 사회서비스공단은 한국의 사회서비스시장이 효율적으로 작동하기 위해 필요한 최소한의 공공시설비중을 확보하는 것이 주요한 목적임. 따라서 복지시설을 확충해 나가는데 있어서 민간시설의 구축문제를 과도하게 염려할 필요는 없음.




## VI. 결론과 남은 쟁점들

- 아동수의 감소와 소규모 요양시설의 과도한 팽창으로 민간보육시설과 요양시설은 상당한 운영상의 어려움에 처해있고 구조조정은 피할 수 없음. 구조조정이 불가피한 상황에서 **공공부문이 민간 시설을 인수하는 것은 구조조정의 피해를 오히려 최소화시키는 방안**이 되는 것임. 규모의 경제가 작동하도록 소규모 시설의 구조조정을 통해 중형화(혹은 대형화)가 된다면 사회서비스의 효율성이 증진될 수도 있음. 또한 민간시설의 구조조정과 함께 **기존의 시설장과 종사자들을 공단직원으로 전환**하게 되면 종사자들의 근로조건이 개선될 여지도 상당수 있음.
- 동시에 사회서비스공단은 시설 직영운용을 바탕으로 체계적인 연구를 통해 소규모 민간 기관이 직면하고 있는 경영, 서비스, 인력 관리 상의 문제를 해소할 수 있는 **'표준운영모델'**을 개발하고 보급할 수 있어 중장기적으로 민간시설운영의 효율화와 서비스질 향상에 기여할 수 있음.
- 공공보육시설이나 공공요양시설의 확충으로 자치단체의 시설운영비 부담이 과중해 질 것이라는 우려도 있음. 일부 지자체에서 공공복지시설의 확충에 소극적인 것도 바로 운영비 부담의 문제임은 잘 알려져 있음. 그러나 10조원 이상이 지출되는 보육서비스비용과 노인 요양보험으로 기본적인 운영비는 충당 가능한 것도 사실임. 그리고 초기의 시설설치 비용을 중앙정부에서 부담하고 그 이후의 운영비에서도 **중앙정부의 역할이 강화**되면 지자체의 운영비 부담 문제는 완화시킬 수 있음.
- 사회서비스 종사자를 공단직원으로 배치할 경우 **종사자들의 고용상의 신분과 임금보상체계를** 어떻게 설정할지 추가적인 논의가 필요함. 연공서열제의 임금체계를 채택할 경우 현재의 보육이나 요양서비스의 수가구조에서 재정의 원활한 조달이 어려울 수 있음. 그리고 시간제로 임금이 책정될 수 밖에 없는 종사자들(재가 파견 요양보호사나 장애인활동보조인력)에 대해서는 공단직원의 신분과 임금체계에 대해 심층적인 분석이 이루어져야 함.

## VI. 결론과 남은 쟁점들

- 사회서비스공단을 광역자치단체에 설치할 경우 서울같은 대도시에서는 사회서비스시설의 재정지원과 관리감독권에서 **기초자치단체와의 역할을 재정립**해야 함. 가령 서울시 사회서비스공단이 직영하는 어린이집은 개별 구청과의 재정, 행정적 관계를 어떻게 설정할지 논의가 필요함.
- 지자체에서 공단의 설립과정은 매우 엄격한 행정적 절차가 규정되어 있음. 가령 공단의 설치하는 행안부에서 설립타당성 검사를 하고(2곳의 기관에서만 타당성 조사를 할 수 있음) 최종적인 승인이 있어야 가능함. 따라서 사회서비스공단의 설치하는 지자체의 의지와는 달리 중앙정부의 의지와 역할이 중요함.
- 사회서비스공단의 설치와 공공시설의 확충은 한국이 당면한 사회서비스 문제를 풀어나가는 하나의 수단임. 이 의도가 실현된다 하더라도 여전히 **한국의 사회서비스시장에서 민간공급자는 중요한 역할을 수행**할 수 밖에 없음. 따라서 민간공급자가 그 역할을 충실히 수행할 수 있는 환경을 조성하고 체계적인 지원구조를 만드는 것이 중요함.
- 민간공급자를 지원하는 구조로 검토할 수 있는 것은 여러 곳에 흩어져 있는 시설의 인증, 평가체계를 가칭 **'사회서비스품질관리원'**을 신설 일원화하여 합리적 평가체계를 만들고 시설의 과중한 평가부담을 줄여줄 필요가 있음. 이 기관이 신설되면 수가구조의 적정성과 각종 시설의 인력배치기준 등을 좀 더 과학적, 체계적으로 접근할 수 있을 것임.

- 
- 사회복지서비스 공급 방식에 대한 근본적인 방향전환 및 향후 계획 수립
  - 사회복지전달체계 전체와의 정합성
  - 복지분권, 지방자치와의 정합성
  - 최상의 서비스모델 구현 및 정규직화 등에 따른 비용 상승 효과
  - 대규모 공단에서 오는 관료제화, 인적 관리 상의 난점
  - 지방자치단체 산하시설로서의 한계
  - 기존 시설 운영방식에 기반한 이행경로 설정
  - 정부차원의 사회복지서비스관련 시설의 확대 규모 및 실행 계획 수립
  - 그외....