

● 제321회 ●  
서울특별시의회 정례회  
제7차 보건복지위원회

서울특별시 사회서비스원 출연 동의안  
검 토 보 고 서  
(의안번호: 1437)

2023. 11. 21.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

## 【서울특별시장 제출】

의안번호 1437

### I. 동의안 개요

#### 1. 제출자 및 제안경과

- 가. 제출자 : 서울특별시장  
나. 제출일 : 2023년 10월 16일  
다. 회부일 : 2023년 10월 23일

#### 2. 제안이유 및 주요내용

##### 가. 제안이유

- 서울시에서는 사회서비스 공공성 강화, 종사자 처우 개선, 사회서비스 품질 향상 등을 위하여 '서울시 사회서비스원'을 설립하여 운영하고 있음
- 이에 '서울시 사회서비스원'의 원활한 운영을 위하여 2024년 회계연도 서울특별시 세출예산에 출연금을 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 의거 '서울시 사회서비스원' 출연 여부에 대하여 사전 동의를 얻으려는 것임

## 나. 주요내용

### 1) 출연기관 개요

○ 대상기관 : 서울특별시 사회서비스원

- 소재지 : 서울시 마포구 마포대로 89 포스트 타워 12층

- 규모 : 613.59m<sup>2</sup>

- 위치도



- 소속기관 : 종합재가센터 12개소, 데이케어센터 2개소, 국공립어린이집 7개소('23.7월기준)

· 종합재가센터 현황(12개소)

연번	기관 명(구분)	소재지	개소일
1	성동종합재가센터(간호특화형)	성동구 아차산로33 2층	'19. 7.23.
2	은평종합재가센터(기본형)	은평구 진흥로77 3층	'19. 8.28.
3	강서종합재가센터(기본형)	강서구 공항대로325 3층	'19. 9.18.
4	노원종합재가센터(확대형)	노원구 한글비석로432 3층	'19.10.23.
5	마포종합재가센터(통원형)	마포구 마포대로11길44-81 지하1,자상2층	'20. 1.17.
6	송파종합재가센터(기본형)	송파구 위례성대로 18(방이동), 1305호	'20. 9.28.
7	영등포종합재가센터(기본형)	영등포구 선유로 130(양평동), 203호, 204호	'20. 9.28.
8	양천종합재가센터(기본형)	양천구 목동로 177(신정동), 8층	'20. 9.28.

연번	기 관 명(구분)	소재지	개소일
9	도봉종합재가센터(기본형)	도봉구 도봉로136길7(창동), 202호	'20. 11.18.
10	중랑종합재가센터(기본형)	중랑구 중랑역로 62(중화동), 3층	'20. 11.30.
11	강동종합재가센터(기본형)	강동구 양재대로 1410(둔촌동), 6층	'20. 12.14.
12	서대문종합재가센터(기본형)	서대문구 연희로 142(연희동), 2층	'20. 12.14.

· 데이케어센터(2개소)

연번	기 관 명(구분)	소재지	개소일
1	마포 초록숲 데이케어센터	마포구 마포대로 11길44-81 지하1층	'20. 9. 9.
2	강서 든든 데이케어센터	강서구 공항대로2가길 5 2~3층	'20. 11. 2.

· 국공립어린이집(7개소)

연번	기 관 명(구분)	소재지	개소일
1	노원든든 어린이집	노원구 초안산로2라길	'20.3.2.
2	서대문든든 어린이집	서대문구 거북골로100	'20.5.1.
3	중랑든든(새우개하나) 어린이집	중랑구 용마산로 139다길17	'20.7.1.
4	은평든든(응암행복) 어린이집	은평구 은평로220	'20.7.1.
5	영등포든든 어린이집	영등포구 대림로35 가길 9	'20.9.1.
6	강동든든 어린이집	강동구 아리수로93가길 110	'20.9.21.
7	송파든든 어린이집	송파구 위례서이로25	'21.3.1.

○ 관련법령 (출연금 지원)

- 법령 : 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 제20조  
사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률 제30조
- 조례 : 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영지원 등에 관한 조례 제12조

## 2) 주요사업

- 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난 등의 발생으로 아동·노인·장애인 등에게 돌봄 공백이 발생한 경우 긴급돌봄서비스의 제공
- 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 국공립 사회서비스 제공기관 운영
- 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사회서비스 제공 또는 지원에 관한 사업
- 사회서비스 수급자의 욕구에 따른 종합적인 재가서비스 제공을 위한 사업
- 사회서비스 제공 및 운영 기관에 대한 재무·회계·법무·노무 등에 관한 각종 상담·자문
- 사회서비스 종사자의 처우 개선 및 고용 안정성 제고를 위한 사업의 지원
- 지역 내 사회서비스의 질 제고를 위한 연구·개발 및 교육사업의 지원
- 지역 내 사회서비스 수급계획 수립의 지원
- 새로운 사회서비스 도입을 위한 시범사업의 실시
- 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성의 제고를 위한 사업

다. 총 출연금(안) : 14,799,775천원

라. 산출근거(안)

- 출연금 14,799,775천원 = (총예산 22,282,168천원) - (영업수입, 보조금, 기타수입 등 7,482,393천원)

마. 출연의 필요성

- 사회서비스 공공성 강화 및 품질 향상, 서비스 제공 및 관리 등의 기능 수행을 위해 서울시 사회서비스원 출연금 필요

- 사회서비스원의 직접 서비스 제공으로 품질 제고 및 돌봄 사각지대 해소를 통한 공공성 강화
- 사회서비스원 종사자 처우개선 및 사회복지시설 운영, 민간 지원 강화 등으로 사회서비스 공공성 강화를 위한 기반 마련

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 지방재정법

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.  
② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조 제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.  
③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

나. 예산조치 : 2024년도 예산 편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

## II. 검토의견 (수석전문위원 주병준)

### 1 동의안 제출 개요

- 본 동의안은 「지방재정법」 제18조제3항<sup>1)</sup>에 따라 서울특별시 사회서비스원의 2024회계연도 출연여부에 대하여 예산편성 사전절차로써 의회의 동의를 받고자 제출되었음.

### 2 서울시 사회서비스원 일반현황

#### 가. 서울시 사회서비스원 운영현황

- 서울시 사회서비스원(이하 “사회서비스원”)은 사회서비스의 공공성과 투명성을 향상하고 서비스 종사자의 일자리 질 향상을 위해 추진되었음. 2019년 서울을 포함한 4개 지역<sup>2)</sup>의 시범사업을 시작으로 설치되었으며, 2021년 9월 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」이 제정되면서 중앙과 시·도 사회서비스원의 설립과 운영근거가 마련된 바 있음.
  - 서울시는 2018년 11월 「서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 사회서비스원의 설립 근거를 마련하고 책무와 사업, 운영에 대하여 명시한 바 있음.

1) 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한)

① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

2) 서울특별시, 경기도, 경상남도, 대구광역시

- '23년 8월 기준 시·도 사회서비스원은 전국 17개 중 16개 시·도에서 운영되고 있음.<sup>3)</sup>

○ 사회서비스원의 사업 범위는 법률과 조례에 의해 규정되어 있음.

「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」

제10조(시·도 사회서비스원의 사업) ① 시·도 서비스원은 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난 등의 발생으로 아동·노인·장애인 등에게 돌봄 공백이 발생한 경우 긴급돌봄서비스의 제공
2. 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 국공립 사회서비스 제공기관 운영
3. 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사회서비스 제공 또는 지원에 관한 사업
4. 사회서비스 수급자의 욕구에 따른 종합적인 재가서비스 제공을 위한 사업
5. 사회서비스 제공 및 운영 기관에 대한 재무·회계·법무·노무 등에 관한 각종 상담·자문
6. 사회서비스 종사자의 처우 개선 및 고용 안정성 제고를 위한 사업의 지원
7. 지역 내 사회서비스의 질 제고를 위한 연구·개발 및 교육사업의 지원
8. 지역 내 사회서비스 수급계획 수립의 지원
9. 새로운 사회서비스 도입을 위한 시범사업의 실시
10. 그 밖에 시·도지사가 사회서비스 공공성등의 제고를 위하여 필요하다고 인정하는 사업

② 그 밖에 시·도 서비스원의 사업 내용·방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 경상북도 사회서비스원이 설립예정에 있음.



- 현재 서울시 사회서비스원은 이에 따라 본부를 포함해 총 2실 1본부 6팀으로 구성되어 있으며, 산하시설 20개 센터(종합재가센터 11개소, 데이케어센터 2개소, 국공립어린이집 6개소)를 운영 중에 있음.
- ‘23년 9월 기준으로, 사회서비스원 정원은 총 572명이며 현원은 389명으로 나타남.

〈표〉 서울시 사회서비스원 인력현황

(‘ 23.9.30. 기준 / 단위: 명)

구분	계	대표이사	일반행정						서비스지원				전문서비스			보육			기능
			1급	2급	3급	4급	5급	6급	3급	4급	5급	6급	나급	다급(요양)	다급(활동)	4급	5급	6급	
정원	572	1	-	2	1	10	20	10	1	14	45	17	14	266	55	8	1	95	12
현원	389	1	-	2	0	4	16	6	0	13	30	12	12	177	39	6	0	69	2

나. 사회서비스원 예산 및 주요성과

- ‘23년도 사회서비스원 출연금은 전년도 189억원 대비 121억이 삭감된 68억 원임.
- 최근 3년간 사회서비스원의 예산 현황은 다음과 같음.

〈표〉 사회서비스원 최근 3년 예산 현황

(단위: 천원)

연도	2020	2021	2022
최종예산	(x953,200) 22,465,884	(x955,000) 16,239,906	(x853,000) 18,999,619

- 20년의 경우 산하시설의 확대(종합재가센터 8개소, 데이케어센터 2개소, 국공립어린이집 6개소) 등으로 인해 예산이 확대편성되었으나, 21년부터 추가적인 개소는 없음.
- ‘23년 9월말 기준 사회서비스원의 총 집행률은 64.7%이며 사업별 상세 집행률은 다음과 같음.
  - 집행률이 낮은 사업은 돌봄체계 강화를 위한 지원 기반 구축(26.8%), 공공서비스 강화를 위한 서비스 품질관리(39.0%), 협력과 상생을 위한 민간서비스기관 지원(44.5%) 순으로 나타나고 있음.

〈표〉 사회서비스원 사업별 집행률 현황

(단위:백만원)

구분	예산액 (A)	집행액 (B)	집행률 (%)
총 계	26,972	17,451	64.7%
본부 인건비	2,071	1,429	69.0%
본부 운영비	2,234	1,365	61.1%
종합재가센터 운영	13,152	9,351	71.1%
주야간보호시설 운영	1,436	958	66.7%
국공립어린이집 운영	6,182	4,019	65.0%
협력과 상생을 위한 민간서비스기관 지원	140	62	44.5%
공공성 강화를 위한 서비스 품질관리	151	59	39.0%
돌봄체계 강화를 위한 지원기반 구축	192	51	26.8%
긴급돌봄지원단운영	49	26	52.4%
반환금	131	131	100%
예비비	1,233		0%

- ‘23년 9월 기준 주요사업에 대한 추진실적은 다음과 같음.
- 종합재가센터의 총 이용자 실적은 39,518건이며, 방문요양서비스 이용자 수는 32,671명으로 나타나고 있음. 11개 센터 가운데에서는 성동종합재가센터, 노원종합재가센터 순으로 이용자 수가 많은 것으로 나타남.

〈표〉 사회서비스원 종합재가센터 주요실적

(‘ 23.9.30. 기준, 단위 :명)

시설명	요양보호사(명)				이용자 실적(건)	주요실적(누적,건)				
	현원	팀장	전일	파트		총계	방문 요양	방문 목욕	방문 키호	심층 정담
합계	181	11	156	14	39,518	32,671	356	322	1,051	5,118
성동종합 재가센터	21	1	19	1	5,238	4,450	-	322	93	373
은평종합 재가센터	21	1	20	0	4,457	3,800	173		63	411
강서종합 재가센터	16	1	12	3	3,709	2,822	73		59	755
노원종합 재가센터	22	1	17	4	5,022	3,679	-		138	1,205
마포종합 재가센터	14	1	12	1	2,785	2,627	-		8	150
영등포종합재 가센터	18	1	17	0	2,829	2,408	-		154	267
송파종합 재가센터	17	1	13	3	2,352	1,677	-		105	570
양천종합 재가센터	14	1	12	1	3,303	2,476	44		93	690
도봉종합 재가센터	14	1	13	0	3,208	2,760	66		138	244
중랑종합 재가센터	15	1	13	1	2,964	2,646	-		117	201
강동종합 재가센터	0	0	0	0	1,898	1,721	-		41	136
서대문종합재 가센터	9	1	8	0	1,753	1,595			42	116

※ 강동종합재가센터는 23.10월자로 폐업

- 사회서비스원 장애인활동지원 사업의 경우 현재 성동종합재가센터 1군데에서 운영 중이며, 23년 9월 기준으로 활동지원 서비스를 이용한 이용자 수는 6,326명임.

〈표〉 사회서비스원 활동지원사업 운영현황

( ' 23.9.30. 기준, 단위 :명)

시설명	장애인활동지원사(명)				장애인활동지원서비스(건)			
	현원	팀장	전일	파트	총계	활동지원	심층상담	일반상담
성동장애인 활동지원센터	40	2	27	11	6,326	6,128	12	186

- 적극개입 사례란 민간에서 개입하기 힘든 사례로 도전적행동, 최중증(기저귀 케어, 와상 심각) 치매, 정신질환 등이 있는 경우를 의미함. 23년 9월 기준 사회서비스원의 적극개입 사례는 총 589건으로 전체 서비스의 21%를 차지하는 것으로 나타나고 있음.

〈표〉 사회서비스원 적극개입(민간곤란) 사례 실적

( ' 23.9.30.. 기준, 단위 :명)

센터명	서비스명	이용자 수(명)						서비스 횟수(회)	서비스 시간(h)
		합계	방문 요양/ 목욕	방문 간호	장애인 활동 지원	돌봄 sos			
						노인 등	장애인		
	종합재가센터 사업실적(B)	2,808	298	19	60	2,428	3	24,626	79,168
적극 개입 사례	비율 (A/B)	21.0	46.6	21.1	36.7	17.5	-		
	이용자수 계(A)	589	139	4	22	424	-		

- 사회서비스원의 적극개입 사례는 점차 늘어나는 것으로 나타나고 있음.

〈표〉 사회서비스원 적극개입 사례 연간변화

구분	2019년	2020년	2021년	2022년
사례수	27명	122명	176명	402명
전체대비	9.4%	12.7%	11.2%	22.6%

- 국공립어린이집의 경우 보육원아 전체 정원 519명 중 현원은 409명으로 충원률은 78.8%로 나타남.

〈표〉 사회서비스원 국공립어린이집 운영현황

( ' 23.9.30. 기준, 단위 :명)

어린이집명	보육원아		보육교직원			취약보육(실 운영)
	정원	현원	정원내		정원외*	
			정원	현원		
<b>합계</b>	<b>519</b>	<b>409</b>	<b>104</b>	<b>75</b>	<b>28</b>	
노원든든	45	35	12	9	3	야간연장보육·장애아보육
서대문든든	71	64	15	13	5	야간연장보육·시간제보육 거점형야간보육
새우개하나	68	34	12	8	2	야간연장보육·장애아보육 거점형야간보육
응암행복	98	86	21	15	6	장애아보육·야간연장보육
영등포든든	65	52	13	10	7	야간연장보육·다문화보육 장애아보육·거점형야간보육
강동든든	95	81	19	16	5	장애아보육·야간연장보육
송파든든	77	57	12	4	0	장애아보육·야간연장보육

\*담임/장애통합교사(11), 보조/연장반교사(5), 보육도우미(3), 육아/난임휴직 대체(2), 원장(1), 시범사업교사(1), 시간제조리원(1)

- 어린이집 7개소 가운데 송파든든 어린이집의 경우, 아동학대 사건( '22.7월)을 사유로 대표이사가 위수탁 해지결정을 구청에 통

보하였으며, 송파구에서는 23년 9월 30일자로 위수탁 계약해지 승낙을 통보한 바 있음. 이에 송파든든 어린이집은 23년 9월 30일자로 위탁이 종료될 예정임.

### 3 사회서비스원 출연에 대한 적정성 검토

- 사회서비스원은 국가가 사회서비스를 직접 공급함으로써 보육이나 장기요양 등 사회서비스 공급에서 나타나는 서비스의 질 문제, 저임금 일자리 문제 등 공급구조의 취약성을 해소하고 사회서비스의 공공성을 강화하려는 취지에서 시작되었으나, 설립 이전부터 공공성 실현에 대한 회의적인 견해, 사회서비스원에 비해 상대적으로 영세한 민간 제공기관의 경쟁력이 약화될 우려 등 비판적인 견해가 존재해 왔음.<sup>4)</sup>
  - 서울시의회에서도 사회서비스원이 출범한 이듬해인 ‘20년부터 행정사무감사 등을 통해 재무건전성, 민간기피사례 실적 미흡, 사회서비스원의 운영 비효율성 등의 문제점을 지적해온 바 있음.
  - 특히 ‘22년 11대 시의회 출범 이후에는 사회서비스원의 공공서비스 기능 상실 등 방만한 운영에 대한 문제를 지적하며 사회서비스원의 개혁안(자구책) 마련을 촉구해오고 있음.
- 사회서비스원은 23년 3월 서울시 감사위원회에서 공개한 종합감사 결과, 2건의 기관경고를 포함해 총 15건이 지적된 바 있으며, 22년에는 사회서비스원에서 운영 중인 송파든든 어린이집에서 아동학대사건이 발생하는 등 운영상 문제점이 나타나고 있음.

4) 이한나 외(2022). 사회서비스 혁신 위한 시·도 사회서비스원 기능 강화방안 연구. 한국보건사회연구원.

- 현 정부는 중앙 및 시·도 사회서비스원을 중심으로 사회서비스의 혁신을 위한 민관협업을 활성화하고 사회서비스에 대한 투자를 유치하여 제공기관을 지원하는 등 사회서비스의 주요 기조로 ‘혁신’을 강조하고 있으며, ‘민간이 주도하는 사회서비스 고도화’를 정부의 기조로 밝혀 민간 영역을 서비스 제공 주체로 적극 활용할 것과 공공 영역의 서비스 직접 제공에 대한 재점검이라는 방향성을 확인한 바 있음.
- 이러한 정부의 기조에 따라 시·도 사회서비스원의 목표는 서비스 제공환경의 안정화와 이를 위한 기반조성으로 초점을 맞추고, 서비스의 직접 제공은 민간에서 제공을 기피하거나 현실적으로 대응이 쉽지 않은 불확실성이 높은 사업을 중심으로 운영하는 편이 바람직할 것이라는 연구결과가 존재함.<sup>5)</sup> 이러한 정부의 기조 등을 반영한 사회서비스원의 장기적 운영 방향 등에 대한 재검토가 필요한 시점이라 할 수 있음.
  - 이와 관련해 서울연구원(2021)에서 수행한 「서울시 사회서비스원 운영 혁신 방안」 연구에서는 사회서비스원의 지속가능성을 위해 사업·조직에 대한 종합진단이 필요하다는 연구결과가 제시된 바 있음.
  - 아울러 사회서비스원 운영의 구조적 한계로 낮은 수익성과 경쟁력, 공공 경직성이 발생한다는 점을 지적하고 있으며, 사회서비스의 공공책임성을 강화하고 공공과 민간의 동반발전 전략을

5) 이한나 외(2022). 사회서비스 혁신 위한 시·도 사회서비스원 기능 강화방안 연구. 한국보건사회연구원.

서울 시점이라고 지적하고 있음.

- 특히 현재 대부분의 돌봄인력이 정규직으로 채용된 임금체계 상 서비스 제공시간이나 서비스의 난이도 등이 급여에 반영되지 않는다는 한계를 지적하며, 단기적으로는 서비스 수당의 도입, 장기적으로는 기본급과 성과급이 연동하게 개선할 것을 제안하고 있음.

#### 4 종합검토의견

- 사회서비스원은 현재 법률과 조례에 의해 규정되는 사업을 추진 중으로, 서울시민에게 보다 양질의 사회서비스를 제공한다는 점에서 출연의 필요성은 인정된다고 할 수 있음.
  - 단, 본 동의안에서 집행기관은 ‘24년도 사회서비스원 운영에 필요한 예산을 약 148억원으로 추계하고 있으나, 사회서비스원의 설립 목적인 사회 서비스 공공성 강화 및 서비스 품질 관리 향상을 위해 민간기능 중복해소, 성과급 등 임금체계 도입 등 현재 추진 중인 사회서비스원 혁신안의 상황을 고려하여 추후 제출할 예산안에 대해 면밀한 심의가 필요하다 하겠음.
- ※ 동의안(23.10.16 제출)에는 출연금안이 148억원으로 제출되었으나, 집행기관 자체 예산 조정과정을 통해 ‘24년 최종예산(23.11.1 제출)은 100억원으로 편성·제출함.