사회서비스원 설립·운영 및 지원에 관한 법률안

검 토 보 고

▣ 남인순의원 대표발의 (의안번호 제46호)

2020. 7.

보 건 복 지 위 원 회
수석전문위원 홍 형 선

【 목　차 】

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 법률 제정의 필요성 ····· 4

1. 제정안의 주요내용 및 취지 ····· 4
2. 제정안의 구성 ····· 5
3. 총괄 검토의견 ····· 7
4. 관계 기관의 의견 ····· 11

Ⅳ. 주요 내용별 검토 ····· 13

1. 정의(안 제2조) ····· 13
2. 다른 법률과의 관계 등(안 제3조 및 제36조제1항) ····· 15
3. 서비스원 설립·운영의 타당성 검토 및 설립 전 협의(안 제7조) ···· 18
4. 사업의 우선 위탁(안 제11조) ····· 21
5. 원장에 대한 성과계약 및 업무성과평가(안 제16조 등) ····· 23

문 의 처
최형수 입법조사관(6788-5502)

Ⅰ. 제안경위

(1) 제 안 자 : 남인순의원 등 18인

(2) 제 안 일 : 2020. 6. 1.

(3) 회 부 일 : 2020. 6. 16.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

저출산·고령화 및 맞벌이 증가 등 사회 변화에 따른 사회적 돌봄에 대한 급증하는 수요 및 가족해체 등의 신사회적 위기에 대응하기 위하여 지난 10년간 사회서비스 시장 및 일자리는 비약적으로 성장하였음.

민간 시장의 확대를 통하여 서비스 제공기관 및 인력을 확충하고 바우처 방식 도입을 통한 수요자 중심주의·선택권 강화로 사회서비스 시장 형성을 촉진하는 등 사회서비스에 대한 사회투자 기반을 마련하고 인프라의 양적 성장을 이루는 성과를 거두었음.

그러나 사회서비스 공급기관간 과도한 경쟁구조 등으로 인해 서비스 질 관리의 어려움과 서비스 제공인력 처우개선 등에 한계가 발생하고 있고, 비중이 낮은 국공립 복지시설도 대부분 민간 위탁방식으로 운영되고 있어 공공성 강화에 대한 필요성이 증대되고 있음.

이에 사회서비스 시장의 자율성과 전문성을 유지하면서 공공성을 강화하여 사회서비스 및 일자리 질 제고를 도모하고자 하는 정책 변화가 요구되는 시점임. 사회서비스 품질을 견인할 수 있는 국공립 시

설 확충에 따라 해당 국공립 시설 운영의 공공성과 책임성 확보 및 민간시설에 대한 선도적 운영모델을 제시하기 위하여 국공립 시설을 직접 운영하며, 민간에 대한 서비스 질을 제고하기 위한 기반을 마련할 필요가 있음.

이를 위하여 시·도지사가 사회서비스원을 설립할 수 있도록 하고, 그 설립절차, 운영 등과 관련한 근거를 마련하고자 함.

2. 주요내용

가. 사회서비스의 설립·운영 및 지원 등에 관한 사항을 정함으로써 사회서비스의 공공성, 전문성 및 투명성을 제고하고, 사회서비스와 사회서비스 관련 일자리의 질을 높여 국민의 복지 증진에 이바지하고자 함(안 제1조).

나. 사회서비스, 국·공립 사회서비스 제공기관 및 사회서비스 종사자를 정의함(안 제2조).

다. 다른 법률과의 관계를 설정함(안 제3조).

라. 국가·지방자치단체에게 사회서비스의 공공성 및 그 질의 제고와 종사자 등의 처우개선과 관련하여 책임을 부여함(안 제4조).

라. 사회서비스원의 설립 및 운영에 관한 기본적인 근거를 두고, 설립 시 그 타당성 검토와 협의 등의 절차를 마련하며, 사회서비스원의 정관, 사업, 임직원 및 성과계약 등 전반적인 운영 사항에 대해서도 명확히 규정함(안 제5조부터 제27조까지).

마. 사회서비스원이 수행하는 사무를 지원하고, 사회서비스와 관련된 사업을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 사회서비스지원단을 설립할 수 있는 근거를 두며, 그 사무나 운영 및 수탁사업 등에 관한 사항을 명확히 규정함(안 제28조부터 제30조까지).

바. 사회서비스원의 사무나 경영에 대해서 매년 경영실적을 평가하도록 하고, 각종 경영사항에 대해서 공시토록 함(안 제31조부터 제33조까지).

사. 사회서비스원의 원활하고 투명한 운영을 담보하기 위하여 운영지침 제정, 정보시스템의 구축·운영, 보건복지부장관 및 시·도지사의 지도·감독, 벌칙 적용에서의 공무원 의제 근거를 마련함(안 제34조부터 제41조까지).

아. 과태료에 관한 사항을 규정함(안 제42조).

자. 법률 시행 전 준비행위로서 사회서비스지원단의 설립절차를 진행할 수 있는 근거를 마련함(안 부칙 제3조부터 제7조까지).

차. 시·도지사가 법률안 시행 전에 사회서비스원과 유사한 사무를 수행하는 법인을 설립한 경우, 해당 법인을 사회서비스원으로 개편할 수 있도록 하고, 종전의 권리·의무관계를 포괄승계하도록 함(안 부칙 제8조).

Ⅲ. 법률 제정의 필요성

1. 제정안의 주요내용 및 취지

□ 최근 10년 간 우리 사회는 저출산·고령화, 맞벌이 부부 증가 등 사회구조의 전반적인 변화를 겪었으며, 이에 대응하는 사회서비스[1] 분야는 양적·질적인 면에서 급격한 성장을 이루었음.

□ 이 과정에서 민간부분의 자원을 적극적으로 활용함에 따라 민간 사회서비스 부분은 급격하게 확대되어 과도한 경쟁구조를 유발하게 되었고, 이는 서비스 질의 저하와 사회서비스 분야 종사자의 저임금 근로 및 고용불안으로 이어져 사회서비스 분야에 대한 공공성 강화의 필요성이 증대하였음.

□ 제정안은 시·도지사가 사회서비스원을 설립·운영할 수 있도록 하고 사회서비스원의 지원조직으로 사회서비스지원단을 설치하도록 하여, 사회서비스의 공공성 강화를 위한 기반을 마련하고, 사회서비스 이용자에게는 보다 양질의 서비스를 제공하며, 사회서비스 분야 종사자에게는 보다 양질의 일자리를 제공할 수 있도록 하려는 것임.

---

1) 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "사회서비스"란 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다. 2. (이하 생략)

2. 제정안의 구성

□ 제정안은 6장 42개 조문과 부칙 8개 조문으로 구성되어 있음.

[제정안의 조문 구성]

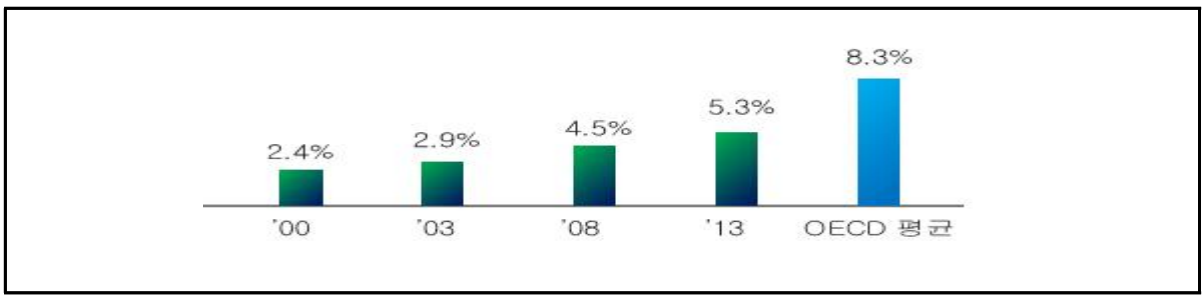
장 구성	조문	주요내용
제1장 총칙	제1조	목적
	제2조	정의
	제3조	다른 법률과의 관계
	제4조	국가와 지방자치단체의 책임
제2장 사회서비스원	제5조	사회서비스원의 설립
	제6조	서비스원의 책임
	제7조	서비스원 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의
	제8조	정관
	제9조	서비스원 정책심의위원회
	제10조	사업
	제11조	사업의 우선위탁
	제12조	긴급돌봄지원단의 구성
	제13조	임원추천위원회
	제14조	임원
	제15조	임원의 임기
	제16조	임원의 해임
	제17조	임원의 결격사유 등
	제18조	이사회
	제19조	성과계약
	제20조	직원의 채용
	제21조	임직원의 보수 및 처우 등
	제22조	조직과 정원 등의 운영
	제23조	회계연도
	제24조	회계처리의 원칙 등
	제25조	사업계획 및 예·결산 제출
	제26조	보조금 등
	제27조	재원
제3장 사회서비스지원단	제28조	사회서비스지원단 설립 등
	제29조	지원단의 업무
	제30조	지원단의 운영 등

장 구성	조문	주요내용
제4장 경영실적의 평가 등	제31조	경영실적의 평가
	제32조	경영공시
	제33조	경영평가 결과의 통합 공시
	제34조	운영지침의 통보 등
	제35조	정보시스템의 구축·운영
제5장 보칙	제36조	다른 법률의 준용
	제37조	유사명칭의 사용금지
	제38조	권한의 위탁
	제39조	지도·감독 등
	제40조	기부금품의 접수
	제41조	벌칙 적용에서 공무원 의제
제6장 벌칙	제42조	과태료
부칙	제1조	시행일
	제2조	법 시행을 위한 준비행위
	제3조	지원단의 설립준비
	제4조	서비스원의 설립준비 등
	제5조	사업의 우선위탁에 대한 적용례
	제6조	지원단 임원 임기에 관한 특례
	제7조	사업계획서 등의 제출에 관한 특례
	제8조	종전 법인에 관한 경과조치

3. 총괄 검토의견

□ 2000년 이후 우리나라는 사회서비스 분야에 대한 투자를 지속적으로 확대하여 보육·장기요양 등 주요 사회서비스 분야에서 양적인 성장을 이루었으나 OECD 평균에는 미치지 못하는 수준으로 향후 사회서비스의 대상 및 사회서비스 보장의 수준은 지속적으로 높아질 것으로 예상됨.

<GDP 대비 사회서비스분야 공공지출 비중>



자료: 보건복지부

□ 그간 사회서비스는 부처별·기관별로 분절적·개별적으로 제공됨에 서비스 수요자는 다양한 욕구를 종합적으로 해결하지 못하는 불편이 발생하였고, 접근성이 떨어지는 농어촌은 민간 서비스 시장에서 배제·거부되거나 지역·시설 간의 서비스 격차를 초래하였음.

<지역 간 사회서비스 격차>

기초지자체 사회서비스	최 소	최 대
유아 천명당 보육시설 수	7.8개	34.1개
60세 이상 인구 천명당 노인여가복지시설 수	1.4개	32.4개
인구 10만명당 문화기반시설 수	0.9개	69.6개

자료: 보건복지부

□ 이에 보건복지부는 서비스의 공공성 확보 및 서비스 격차 해소를 위하여 시·도로 하여금 서울, 대구, 경기, 경남에 사회서비스원을 설립·운영하도록 하고 있음.

- 현재 설립된 4곳의 사회서비스원은 2019년 총 48개 시설을 운영하여 종사자 1,069명을 고용하였고, 2020년에는 총 160여개 시설을 운영하여 약 3,500명의 고용을 목표로 하고 있음.

< 시·도 사회서비스원 운영실적 및 목표 >

시도		2019년 실적		2020년 목표	
		시설 및 사업 운영(개)	종사자(명)	시설 및 사업 운영(개)	종사자(명)
계		48	1,069	161	3,518
'19년 선정 지역	서울	7	193	20	603
	대구	16	343	36	422
	경기	15	323	26	444
	경남	10	210	19	530
'20년 선정 지역	인천	-	-	6	90
	광주	-	-	14	303
	대전	-	-	12	394
	세종	-	-	10	467
	강원	-	-	7	102
	충남	-	-	11	163

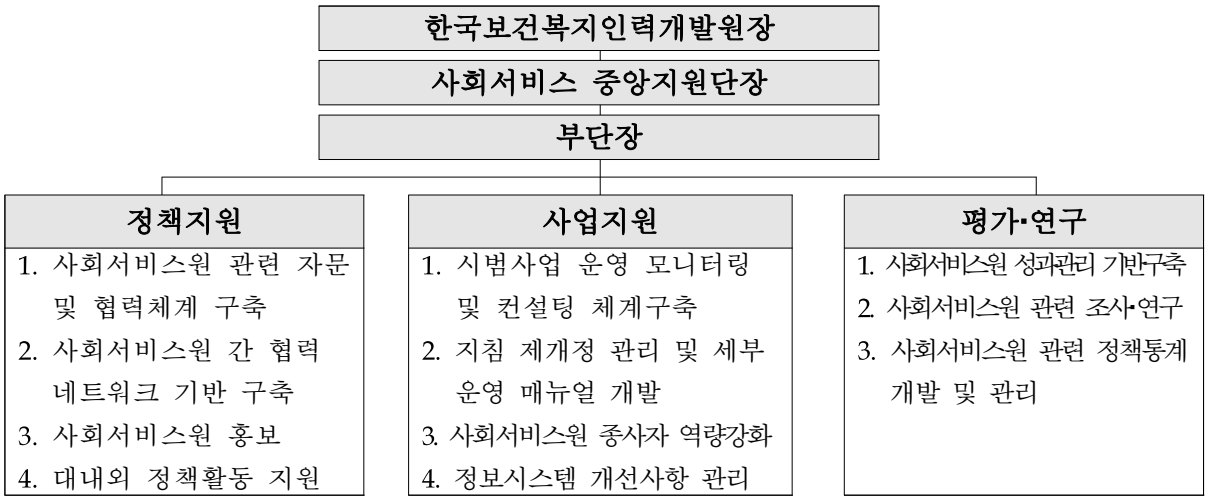
자료 : 보건복지부

□ 보건복지부는 2020년도에 추가로 7개의 시·도에 사회서비스원을 선정하여, 2022년까지 17개 시·도로 확대한다는 계획임.

2019년		2020년		2021년		2022년
4개소 서울·대구· 경기·경남	➡	7개소 인천·광주·대전·세종·강원·충남 1개소 선정예정	➡	3개소 (예정)	➡	3개소 (예정)

자료 : 보건복지부

□ 현재 4곳의 사회서비스원 설립·운영을 지원하기 위하여 **사회서비스중앙지원단**[2]이 설립·운영 중에 있고, 공모를 통해 '한국보건복지인력개발원'에 위탁·운영 중이며, 2020년 예산은 8억 5,000만원으로, 보건복지부는 향후 사회서비스원 법적 근거 마련 시 별도의 법인으로 운영하는 것을 검토할 계획임.



자료: 보건복지부

□ 사회서비스원은 시·도지시가 출연한 기관으로 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 절차[3]를 거쳐 설립하고 있으며, 사회서비스원의 설립 및 운영에 관한 직접적인 법률 근거는 마련되어 있지 않음.

□ 이에 제정안은 시·도지사가 사회서비스원을 설립·운영할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 사회서비스의 공공성을 제고하고, 사회서비스의 질을 향상하며, 사회서비스 종사자의 근로조건을 개선하는 등 변화하는 사회서비스 수요에 대응할 수 있는 새로운 관리체

2) 현재 10명 규모로 운영 중에 있음.
3) 참고자료1 참조

계를 마련하려는 것으로 타당한 입법임.

□ 다만, 사회서비스원이 설립되어 사회서비스를 직접 제공하는 경우 사회서비스 수요가 공공부문으로 편중될 우려가 있으며, 이에 따라 기존 민간 서비스 부문이 위축될 우려가 있다는 점을 감안하여, 이에 대한 대책을 강구하고 철저한 준비 계획을 수립하는 등 사회서비스원의 설립 및 운영에 만전을 기할 필요가 있을 것임.

4. 관계 기관의 의견

□ (보건복지부) : 수용

사회서비스의 공공성과 투명성을 확보하고 양질의 일자리 확충 및 사회서비스의 질 제고를 위해서는 사회서비스원 설립이 필요함.

□ (행정안전부) : 수용

입법취지에는 공감하나, 기관 설립·운영에 특별법적 지위 부여시 「지방출자출연법」 배제가 우려되므로, 이 법에서 규정되지 아니한 사항에 대해서는 「지방출자출연법」에 따르도록 하는 것이 필요함.

□ (여성가족부) : 수용

입법취지에는 공감하나, 사회서비스는 복지부 외의 다양한 부처의 사업을 포괄하고 있으므로 사업의 우선위탁, 서비스원 및 지원단의 사업 운영 기준·지침 마련 시 관계 부처 협의 규정이 필요함.

□ (서울시) : 수용

입법취지에는 공감하나, 시·도의 정책심의위원회가 서비스원 이사회의 권한을 축소·약화시킬 우려가 있으며, 사업의 우선위탁에서 위임범위를 구체적으로 정하고, 우선위탁을 재량사항으로 규정하는 것이 필요함.

□ (한국사회복지사협회) : 수용

사회서비스의 공공성 강화를 위한 입법취지에 공감하나, 사회서비스원 명칭에 대한 재검토가 필요함.

□ (한국노인복지중앙회) : 수용

입법취지에는 공감하나, 사업의 우선위탁 조항 중에서 '우선하여' 문구를 삭제하고 '위탁한다'를 '위탁할 수 있다'로 변경할 필요가 있음.

□ (한국노동조합총연맹) : 수용

사회서비스원에 대해 필요성 및 시급성에 공감하며, 서비스원 정책심의위원회 위원으로 전국단위의 노동조합 대표가 참여할 수 있도록 관련 규정을 수정할 필요가 있음.

□ (한국사회복지시설단체협의회) : 불수용

사회서비스원에 우선하여 위탁할 경우 사회서비스 중복, 서비스 편차 및 서비스주체 간 갈등 심화 등 다양한 문제를 야기할 수 있으며, 동일한 사회서비스 대상자라도 욕구는 다양하고 욕구 중심에 따른 다양한 운영방식 및 서비스 지원이 필요함.

□ (한국사회복지협의회) : 신중검토

제정안은 사회복지생태계에 미치는 영향이 클 수 있기 때문에 신중한 검토가 필요한 것으로 보임.

□ (한국어린이집총연합회) : 불수용

서비스원의 설립으로 인하여 많은 재원의 투입과 혼란이 예상됨에 따라 서비스원 설립의 타당성에 대한 국민의 여론 수렴 등을 통한 적극적인 공론화 과정이 필요함.

Ⅳ. 주요 내용별 검토

1. 정의(안 제2조)

가. 제정안의 내용

□ 안 제2조는 사회서비스를 「사회보장기본법」 제3조제4호의 사회서비스로 정의하고, 국·공립 사회서비스 제공기관을 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 사회서비스 제공기관이나 지원기관으로 규정함.

□ 사회서비스종사자를 사회서비스 제공 또는 지원 업무에 종사하는 사람으로 정의하여 국·공립 사회서비스 제공기관 외에 민간 부문 사회서비스 종사자도 포함하여 규정함.

제1장 총칙
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “사회서비스”란 「사회보장기본법」 제3조제4호[4]의 사회서비스를 말한다. 2. “국·공립 사회서비스 제공기관”이란 국가 또는 지방자치단체가 설립 또는 운영하는 사회서비스 제공기관이나 지원기관을 말한다. 3. “사회서비스 종사자”란 사회서비스 제공 또는 지원 업무에 종사하는 사람을 말한다.

4) 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
4. "사회서비스"란 국가ㆍ지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

나. 검토의견

□ 제정안은 사회서비스, 국·공립 사회서비스 제공기관 및 사회서비스 종사자를 정의함으로써 제정안에서 사용되고 있는 용어의 뜻을 명확히 하려는 것으로 이해되며, 타당한 입법조치로 판단됨.

□ 현재 사회복지시설 설치·운영 현황[5]을 살펴보면, 운영 주체별로 국가·지자체는 5,911개소의 시설을, 민간은 53,063개소의 시설을 운영 중에 있으며, 사회복지시설 종사자는 약 56만 8,000명임.

< 사회복지시설 설치·운영 주체별 구분 >

(단위 : 개소 / 2018년 말)

구분	총 시설수	국가·지자체 설치/운영 시설			민간 설치/운영 시설				
		소계	직영	위탁	소계	사회복지 법인	기타 법인	단체 (법인外)	개인
계	58,974	5,911	961	4,950	53,063	6,119	5,059	517	41,368

자료: 보건복지부

< 사회복지시설 · 입소자 · 종사자 현황 >

(단위 : 개소, 명 / 2018년 말)

구분		계	노인	아동	장애인	정신 질환자	노숙인	결핵· 한센	지역 자활 센터	사회 복지관	어린이집
전체	시설수	58,974	9,765	5,155	3,587	427	150	7	249	463	39,171
	종사자	568,912	164,318	18,977	36,354	3,326	1,762	97	2,037	8,621	333,420
	생활자	237,808	171,762	15,148	30,152	11,523	8,906	317			

자료: 보건복지부

5) 참고자료 3

2. 다른 법률과의 관계 등(안 제3조 및 제36조제1항)

가. 제정안의 내용

□ 제정안 제3조는 사회서비스원의 설립·운영 및 지원에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하고 있으며, 안 제36제1항은 서비스원에 관하여 이 법에서 정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정과 「지방출자출연법」을 준용하도록 하고 있음.

제1장 총칙
제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 제5조에 따른 사회서비스원의 설립·운영 및 지원에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.
제5장 보칙
제36조(다른 법률의 준용) ① 서비스원에 관하여 이 법에서 정한 사항을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정과 지방출자출연법을 준용한다.

나. 검토의견

□ 현재 시범사업으로 설립·운영되고 있는 서울, 대구, 경기, 경남 사회서비스원은 「지방출자출연법」에 따라 각 지자체의 출연으로 설립되고, 운영비는 국비와 지자체 보조금으로 운영되며, 「지방출자출연법」 제5조에 따라 행정안전부장관이 지정·고시[6]하는 출연기관임.

6) 행정안전부(지방공공기관통합공시 http://www.cleaneye.go.kr/user/referenceRoomDetail.do)

< 서비스원 기본재산 출연현황 >

(단위: 백만원)

시·도	출연형태	평가가액	출연자
서울	출연금	1,000	서울특별시
대구	출연금	1,000	대구광역시
경기	출연금	1,000	경기도
경남	출연금	700	경상남도

자료: 보건복지부

□ 이에 제정안은 사회서비스원의 설립·운영 및 지원에 관하여 이 법이 다른 법률에 우선하여 적용할 수 있도록 다른 법률과의 관계를 설정하고, 그 밖의 사항에 대해서는 「지방출자출연법」을 준용하도록 함으로써 제정법이 「지방출자출연법」에 대한 특별법의 지위를 지니도록 하려는 것임.

□ 다만, 안 제36조제1항 「지방출자출연법」의 준용규정을 보칙규정[7]에 두는 것보다는 총칙규정(제3조 다른 법률과의 관계)에 두어 일반법과 특별법과의 관계[8]를 명확히 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 다른 입법례에서도 다른 법률과의 관계 규정에서 준용규정을 두어 일반법과 특별법과의 관계를 명확히 하는 경우가 있음.

<관련 입법례>

「의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률」 제3조(다른 법률과의 관계) 의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「의료법」을 준용한다. **「항만공사법」**

7) 일반적으로 보칙규정은 법률의 실체규정과 관련되는 절차적인 사항, 그 밖에 부수적인 사항 등 실체규정 부분에 두는 것이 적합하지 않은 절차적·기술적인 사항에 관한 규정을 말함(법제이론과 실제, 국회법제실, p.545).

8) 법제이론과 실제(국회법제실, p.274)

제2조(다른 법률과의 관계)항만공사의 조직·운영 등에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조, 제22조 제1항, 제25조 제5항, 제31조 제6항, 제34조 제1항 제2호, 제35조, 제36조 제2항, 제38조, 제39조 및 제48조 제8항을 준용한다.

3. 서비스원 설립·운영의 타당성 검토 및 설립 전 협의(안 제7조)

가. 제정안의 내용

□ 제정안 제7조는 시·도지시가 서비스원을 설립하고자 하는 경우 또는 일정 금액 이상을 전년보다 증액하여 출연하는 경우에는 「지방출자출연법」에 따른 운영심의위원회를 심의를 거치도록 하고, 설립 시 보건복지부장관의 사전 협의를 거치게 하려는 것임.

제2장 사회서비스원
제7조(서비스원 설립ㆍ운영의 타당성 검토와 설립 전 협의) ① 시·도지사는 제5조제1항에 따라 서비스원을 설립하고자 하는 경우 또는 대통령령으로 정하는 일정 금액 이상을 전년보다 증액하여 출연하는 경우에는 「지방자치단체 출자ㆍ출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방출자출연법”이라 한다) 제6조에 따른 출자ㆍ출연 기관 운영심의위원회의 심의ㆍ의결을 거쳐 설립ㆍ운영의 타당성을 검토하고 그 결과를 공개하여야 한다. ② 시ㆍ도지사는 서비스원을 설립하고자 할 경우 제1항에 따른 설립 타당성 검토를 시작하기 전에 보건복지부장관과 협의하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 서비스원 설립 타당성 검토 및 설립 협의의 절차ㆍ방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 검토의견

□ 제정안은 시·도지사가 서비스원을 설립하고자 하는 경우 보건복지부장관의 사전 협의와 운영심의위원회를 거쳐 설립의 타당성을 검토하게 하는 한편, 일정 금액 이상 증액하여 출연하는 경우에도 운영심의위원회를 거치도록 함으로써 무분별한 출자·출연기관 난

립을 방지하고 지방재정의 건전한 운영을 도모하고자 하려는 것으로 타당함.

□ 다만, 현재 「지방출자출연법」 제7조에서는 시·도지사가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에는 행정안전부장관과 협의하도록 하고 있는 반면, 제정안에는 보건복지부장관의 협의만을 규정하고 있으며,

<관련 입법례>

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률
제7조(출자ㆍ출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 등) ① 지방자치단체는 출자·출연 기관(제2항제2호에 따라 협의를 하지 아니할 수 있는 출자·출연 기관을 포함한다)을 설립하려는 경우 또는 대통령령으로 정하는 일정금액 이상을 추가로 출자하거나 전년보다 증액하여 출연하려는 경우에는 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등에 대하여 검토한 후 심의위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 이 경우 지방자치단체는 다음 각 호의 사항에 관하여 그 결과를 공개하여야 한다. 1. 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성 2. 주민복리에 미치는 효과 3. 그 밖에 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항 ② 지방자치단체가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에는 제1항에 따른 절차를 거친 후 제4조제3항에 따른 조례안을 입법예고하기 전에 시ㆍ도지사는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 시ㆍ도지사와 협의하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 협의를 하지 아니할 수 있다. 1. 다른 법률(「민법」 및 「공익법인의 설립ㆍ운영에 관한 법률 」은 제외한다)에 출자·출연 기관의 설립 승인과 협의 등에 관한 규정이 있는 경우 2. 그 밖에 출자하거나 출연하는 금액이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 기관을 설립하려는 경우 ③ 지방자치단체는 출자·출연 기관을 설립하려는 경우 제1항에 따른 출자·출연 기관의 설립 타당성 등에 대한 검토를 전문 인력 및 조사ㆍ연구 능력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 전문기관에 의뢰하여 실시하여야 한다. ④ 제1항과 제2항에 따른 출자·출연 기관의 설립ㆍ운영의 타당성 등 검토 및 공개와 설립 전 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 이와 관련하여 행정안전부는 지자체 출연기관의 설립에 관하여 주무관청인 행정안전부의 관여를 배제하는 것은 정부조직의 기능[9] 분장에 부합하지 않다는 의견을 제시하였으며 이에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 봄.

- 행정안전부는 사회서비스원 설립 절차는 일반법인 「지방출자출연법」을 따르도록 하되, 타당성 검토와 사전 협의에 있어 서비스원의 특수성을 반영하여 보건복지부가 관여할 수 있도록 법문을 구성하는 것이 바람직하다는 의견임.

9) 「정부조직법」 및 「행정안전부와 그 소속기관 직제」 상 행정안전부의 기능에는 지자체의 재정, 지방공기업 및 지자체 출자·출연기관 정책 수립 총괄이 포함되어 있음.

4. 사업의 우선 위탁(안 제11조)

가. 제정안의 내용

□ 제정안 제11조는 국가 또는 지자체로 하여금 ①국·공립 사회서비스 제공기관 운영과 ②사회서비스 제공 또는 지원에 관한 사업에 대하여 사회서비스원에 우선하여 위탁할 수 있도록 하고,

□ 또한 동조 제2항에서는 지자체가 설립·운영하는 기관 중에 ⓐ신규 설립한 사회서비스 제공기관, ⓑ서비스대상자 또는 종사자를 대상으로 폭력·성폭력 등의 위법행위를 저질러 금고이상의 형을 선고받은 임직원이 소속된 사회서비스 제공기관, ⓒ사회복지시설 평가 등이 저조한 기관, ⓓ그 밖에 취약지 소재 기관 등에 대해서는 그 운영을 사회서비스원에 우선하여 위탁하도록 하려는 것임.

제2장 사회서비스원
제11조(사업의 우선위탁) ① 국가 또는 지방자치단체는 제10조제1항제1호 및 2호에 따른 사업을 서비스원에 우선하여 위탁할 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 지방자치단체는 지방자치단체가 설립·운영하는 다음 각 호의 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고 이를 서비스원에 우선하여 위탁한다. 1. 신규 설립한 사회서비스 제공기관 2. 사회서비스를 필요로 하는 보호 대상자나 사회서비스 종사자에 대한 폭력·성폭력 등의 위법행위로 임직원이 금고 이상의 형을 선고받은 사회서비스 제공기관 3. 국가 또는 지방자치단체가 「사회복지사업법」 제43조의2에 따라 실시한 사회복지시설 평가 등 각종 관계 법령에 따라 실시한 평가결과가 저조한 사회서비스 제공기관 4. 그 밖에 취약지 소재 기관 등 대통령령으로 정하는 사회서비스 제공기관 또는 사업 ③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항 또는 제2항에 따라 서비스원에 사업을 우선 위탁하고자 하는 경우 서비스원 관할 시·도지사와 협의

하여야 한다. ④ 제3항에 따라 협의 요청을 받은 서비스원 관할 시·도지사는 정책위원회 심의를 거쳐 제1항 및 제2항에 따른 서비스원의 사업 수탁 적정성 여부를 결정한다. ⑤ 제2항 각 호 사업의 구체적 기준 등 우선 위탁의 범위, 우선 위탁 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 검토의견

□ 제정안은 신규 사회서비스 제공기관, 임직원 중 폭력·성폭력 등의 위법행위자가 있는 사회서비스 제공기관, 사회서비스 취약지 소재 기관 등에 대해 사회서비스원이 우선적으로 사업을 수행할 수 있도록 함으로써,

□ 사회서비스원을 국가·지방자치단체가 시행하는 사회서비스 제공 업무의 중추기관으로서 역할과 지위를 부여하고, 사회서비스의 공공성을 제고하려는 것으로 그 입법 취지는 타당함.

□ 다만, 우선위탁으로 인하여 민간 사회서비스 기능이 위축되지 않도록 사전 준비를 철저히 하고, 집행과정에서 발생하는 부작용을 최소화하기 위하여 완급조절 계획을 수립하는 등 법 시행에 만전을 기할 필요가 있음.

5. 원장에 대한 성과계약 및 업무성과평가 (안 제16조, 제19조 및 제31조)

가. 제정안의 내용

□ 제정안 제16조 및 제19조에 따르면 시·도지사와 원장은 경영 목표와 보수 등에 관한 사항을 포함한 ①성과계약을 체결하고 매 회계연도 개시 전까지 성과계약서를 작성하여야 하며, 이행실적이 저조한 경우 **시·도지사는 이사회의 심의를 거쳐 원장을 해임**할 수 있음.

□ 제정안 제31조에 따르면 보건복지부장관은 원장에 대하여 ②업무성과평가를 할 수 있으며, 그 결과가 저조한 경우 **보건복지부장관이 시·도지사에게 원장의 해임을 요구할 수 있으며 시·도지사는 정당한 사유가 없으면 이를 따라야** 함.

제2장 사회서비스원 및 제3장 사회서비스지원단
제16조(임원의 해임) ① 시·도지사는 임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제18조에 따른 이사회의 심의를 거쳐 그 임원을 해임할 수 있다. 1. 제14조제6항에 따른 의무와 책임을 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 2. 그 밖에 업무 수행 중 관계 법령을 중대하고 명백하게 위반한 경우 ② 시·도지사는 원장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제18조에 따른 이사회의 심의를 거쳐 원장을 해임할 수 있다. 1. <u>제19조제1항에 따른 성과계약의 이행실적이 저조한 경우</u> 2. 제25조제2항에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우 3. <u>제31조제1항 또는 제2항에 따른 경영평가 또는 업무성과평가의 결과가 저조한 경우</u> <u>③ 보건복지부장관은 임원이 제1항 또는 제2항에 따른 해임사유에 해당되는 경우 시·도지사에 대하여 해당 임원의 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 임원을</u>

해임하여야 하고, 그 결과를 보건복지부장관에게 통보하여야 한다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 해임사유의 구체적인 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(성과계약) ① 시·도지사와 원장은 원장이 임기 중 달성하여야 할 경영 목표와 보수 등에 관한 사항을 포함한 성과계약을 체결하고, 매 회계연도 개시 전까지 다음 연도 성과계약서를 작성하여야 한다. 다만, 회계연도 개시 후 6개월 이내에 전년도 결산 및 성과평가 결과 등을 반영하여 한 차례만 수정할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 신임 원장의 경우 임용 후 1개월 이내에 성과계약서를 작성하여야 한다.

③ 다음 연도 보수를 책정할 때에는 제1항에 따른 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도와 제31조제1항 및 제2항에 따른 경영평가 및 업무성과평가 결과를 반영하여야 한다.

④ 제1항에 따른 성과계약 체결과 성과계약서의 작성 및 평가 등에 관한 구체적인 사항은 조례로 정한다.

제31조(경영실적의 평가) ① 보건복지부장관은 서비스원에 대하여 매년 경영실적을 평가(이하 “경영평가”라 한다)한다.

② 보건복지부장관은 제1항에 따른 경영평가와는 별도로 원장에 대하여 업무성과평가(이하 “업무성과평가”라 한다)를 할 수 있다.

③ 보건복지부장관은 경영평가 및 업무성과평가(이하 “경영평가등”이라 한다)를 위하여 필요한 경우 자료 제출을 서비스원에 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요청을 받은 서비스원은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 경영평가등에는 양질의 일자리와 서비스 질제고 등 국민의 복지증진에 이바지하였는지와 제34조제1항의 표준운영지침에 부합하는지 여부를 반드시 반영하여야 한다.

⑤ 보건복지부장관은 경영평가등을 시행한 경우 그 결과를 시·도지사에게 통보하여야 하고, 결과를 통보받은 시·도지사는 그 결과에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

⑥ 보건복지부장관 및 시·도지사는 경영평가등의 결과를 토대로 서비스원의 효율적인 운영을 위하여 필요한 지도·조언 또는 권고를 할 수 있다.

⑦ 보건복지부장관은 제1항 및 제2항의 경영평가등의 업무를 지원단에 위탁할 수 있다.

⑧ 경영평가등의 절차·방법 및 기준 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

나. 검토의견

□ 제정안은 보건복지부장관 및 시·도지사가 원장에 대한 업무평가를 할 수 있도록 하고 실적이 저조한 경우 원장의 해임 또는 해임요구를 할 수 있도록 함으로써 원장으로 하여금 서비스원의 효율적 운영을 도모하려는 것으로 이해됨.

□ 기관장의 업무평가와 해임에 대하여 다른 입법례를 살펴보면, 「지방공기업법」은 개정안과 유사하게 경영평가 및 업무성과의 결과에 따라 사장을 해임할 수 있도록 규정함.

<관련 입법례>

「지방공기업법」 제58조의2(사장과의 경영성과계약) ① 지방자치단체의 장은 사장을 임명하는 경우 사장과 경영성과계약을 체결하여야 한다. 제78조(경영평가 및 지도) ① 행정안전부장관은 제3조에 따른 지방공기업의 경영 기본원칙을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업에 대한 경영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 하게 할 수 있다. **「지방공기업법 시행령」** 제56조의2(사장의 연임 또는 해임의 기준) ①지방자치단체의 장이 법 제58조 제4항에 따라 해당 공사의 사장을 연임시키거나 해임하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라야 한다. 2. **해임기준** 가. 사장의 임기 중 법 제58조의2에 따른 경영성과계약 이행실적 평가, 법 제78조제1항에 따른 경영 평가 및 같은 조 제4항에 따른 **업무성과 평가에서 하위 평가를 받은 경우** 나. 사장의 임기 중 법 제58조의2에 따른 경영성과계약 이행실적 평가, 법 제78조제1항에 따른 경영 평가 및 같은 조 제4항에 따른 업무성과 평가 결과가 **직전 연도에 비하여 현저히 하락된 경우**

□ 「지방출자출연법」은 기관장의 업무평가와 해임을 바로 연관시키기보다는 경영성과를 바탕으로 기관장의 보수를 지급하거나 경영실

적이 저조한 경우 경영진단을 실시하도록 규정하고 있음.

<관련 입법례>

「지방출자출연법」

제14조(임직원의 보수 등) ① 출자·출연 기관 **임직원의 보수는 해당 기관의 경영성과가 반영**될 수 있도록 하여야 하며, 예산의 범위에서 법령과 해당 기관의 정관 또는 내부규정에 명시된 지급근거에 따라 집행하여야 한다.

제28조(경영실적의 평가) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고, 그 결과를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

제30조(경영진단의 실시 등) ① 지방자치단체의 장은 제28조제1항에 따라 해당 출자·출연 기관에 대하여 **경영실적을 평가한 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영진단을 실시**할 수 있다.

1. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우
2. 전년도를 기준으로 그 이전 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우(다른 법률에 결손금 등의 보전에 관한 규정이 있는 경우는 제외한다)
3. 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우

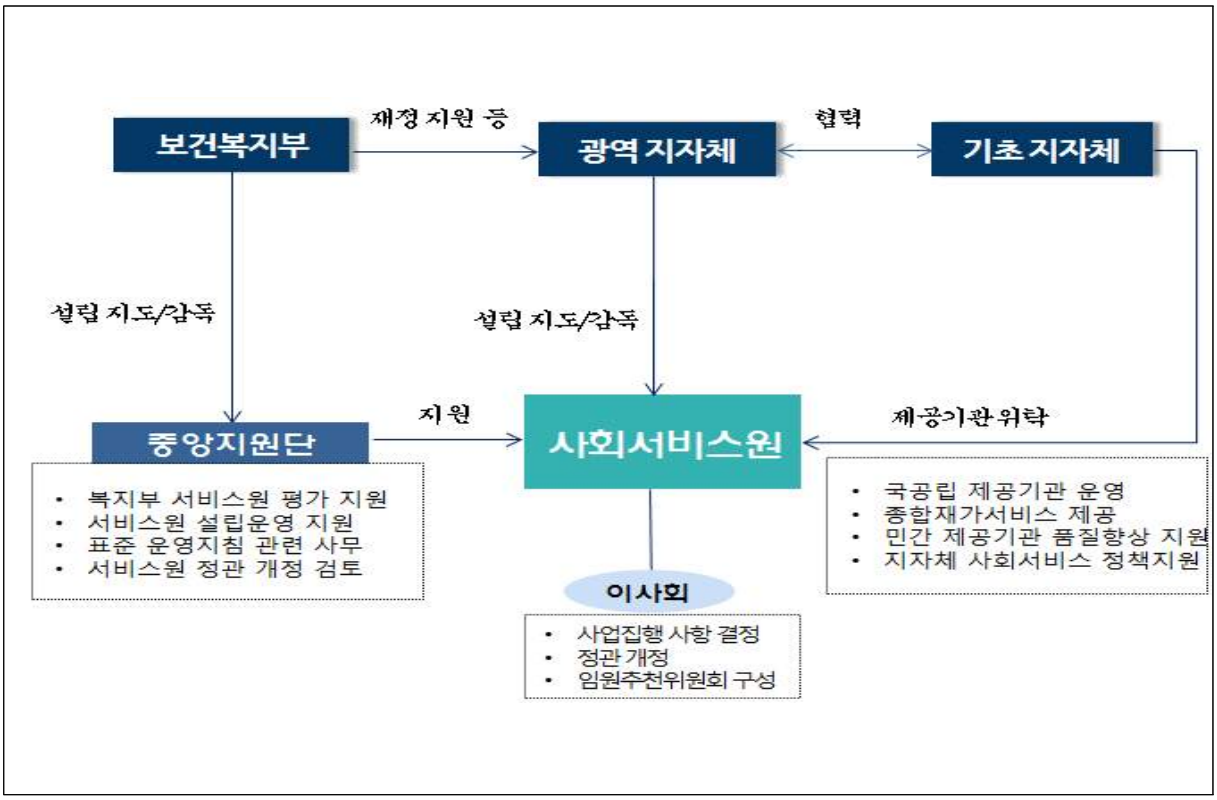
□ 이러한 입법례를 종합적으로 고려할 때, 사회서비스 공공성 향상이라는 입법목적을 달성하기 위하여 시·도 사회서비스원에 대한 최소한의 견제장치로서 기관장 업무평가의 필요성은 인정됨.

□ 다만, 제정안은 업무평가와 해임을 연계시키고 있다는 점을 감안할 때 안 제16조제2항 중 '이행실적이 저조한 경우'와 '경영평가 또는 업무성과평가의 결과가 저조한 경우'의 표현이 명확하지 않으므로 이에 대한 구체적인 기준을 마련하는 것이 필요하다고 봄.

참고자료 1. 사회서비스원 설립절차

단계	내 용	관련법령
설립방침 결정	• 설립요건 검토 및 형태 결정 • 설립추진 기본방침 결정	출자출연법 §2 출자출연법 §4
설립 타당성 검토·심의	• 설립타당성 검토보고서 작성 - 설립타당성 검토계획 작성 - 설립타당성 검토(검토용역기관과 용역계약 체결 및 용역실시) • 설립타당성 검토 결과 공개, 주민의견 수렴 • 운영심의위원회 심의·의결	출자출연법 §7 출자출연령 §7
	• 조례 제정(안) 마련	
설립협의	• 행정안전부와 협의 ※ 출자금 5억 또는 출연금 2억 미만이면 협의 생략 가능	출자출연법 §7 출자출연령 §8
조례 제정	• 협의결과 공개(주민의견 반영여부, 운영심의위 심의 결과, 협의 결과 등) • 지방자치단체 조례제정(안) 입법예고, 의회심의 등 조례제정·공포	출자출연법 §4
설립	• 임원공모 및 임명	출자출연법 §9
	• 정관 및 제규정 제정	출자출연법 §8 공익법인법 §3
	• 주무관청의 설립허가	출자출연법 §4 공익법인법 §4
설립 후	• 설립등기	민법 §49
	• 지정·고시 신청	출자출연법 §5 출자출연령 §3

참고자료 2. 사회서비스원 추진 체계



참고자료 3. 사회복지시설 현황

< 사회복지시설 · 입소자 · 종사자 현황 >

○ 총 시설 수 : 58,974개소 (생활 8,492개/ 이용 50,482개)

○ 총 종사자수 : 568,912명 (생활 143,782명/ 이용 425,130명)

(단위 : 개소, 명 / 2018년 말)

구분		계	노인	아동	장애인	정신 질환자	노숙인	결핵·한센	지역 자활 센터	사회 복지관	어린이집
전체	시설수	58,974	9,765	5,155	3,587	427	150	7	249	463	39,171
	종사자	568,912	164,318	18,977	36,354	3,326	1,762	97	2,037	8,621	333,420
	생활자	237,808	171,762	15,148	30,152	11,523	8,906	317			
생활	시설수	8,492	5,695	851	1,527	297	115	7			
	정원	286,967	203,585	21,700	34,345	15,694	10,593	1,050			
	현원	237,808	171,762	15,148	30,152	11,523	8,906	317			
	종사자	143,782	113,412	8,096	17,970	2,723	1,484	97			
이용	시설수	50,482	4,070	4,304	2,060	130	35		249	463	39,171
	종사자	425,130	50,906	10,881	18,384	603	278		2,037	8,621	333,420

※ 자료 미반영 시설 : (노인)경로당, 노인교실

< 사회복지시설 상세현황 >

(단위 : 개소, 명, 2018년 말)

구분	유형	시설수	종사자수			생활자		
			총수	정규직	비정규직	정원	현원	기초 수급자
전체	총계	58,974	568,912	513,686	55,226	286,967	237,808	91,851
	노인	9,765	164,318	114,665	49,653	203,585	171,762	37,586
	아동	5,155	18,977	18,483	494	21,700	15,148	14,324
	장애인	3,587	36,354	34,134	2,220	34,345	30,152	22,939
	정신질환	427	3,326	3,221	105	15,694	11,523	9,725
	노숙인	150	1,762	1,681	81	10,593	8,906	6,996
	결핵·한센	7	97	89	8	1,050	317	281
	지역자활센터	249	2,037	1,468	569			
	사회복지관	463	8,621	6,525	2,096			
	어린이집	39,171	333,420	333,420				
생활	소계	8,492	143,782	116,030	27,752	286,967	237,808	91,851
	노인생활	5,695	113,412	86,675	26,737	203,585	171,762	37,586
	아동생활	851	8,096	7,843	253	21,700	15,148	14,324
	장애인생활	1,527	17,970	17,342	628	34,345	30,152	22,939
	정신요양	59	1,994	1,954	40	13,165	9,518	8,338
	정신재활	238	729	699	30	2,529	2,005	1,387
	노숙인	115	1,484	1,428	56	10,593	8,906	6,996
	결핵·한센	7	97	89	8	1,050	317	281
이용	소계	50,482	425,130	397,656	27,474			
	노인이용	4,070	50,906	27,990	22,916			
	지역아동센터	4,210	9,496	9,496	0			
	아동이용 (지역아동센터제외)	94	1,385	1,144	241			
	장애인지역사회	1,373	12,775	11,613	1,162			
	장애인의료재활	19	1,398	1,177	221			
	장애인직업재활	651	4,024	3,868	156			
	장애인생산품판매	17	187	134	53			
	정신재활	130	603	568	35			
	노숙인	35	278	253	25			
	지역자활센터	249	2,037	1,468	569			
	사회복지관	463	8,621	6,525	2,096			
	어린이집	39,171	333,420	333,420	0			

< 설치·운영 주체별 구분 >

(단위 : 개소, 명, 2018년 말)

구분	총 시설수	국가·지자체 설치/운영 시설			민간 설치/운영 시설				
		소계	직영	위탁	소계	사회복지법인	기타 법인	단체 (법인外)	개인
계	58,974	5,911	961	4,950	53,063	6,119	5,059	517	41,368
노인	9,765	870	77	793	8,895	2,174	1,365	33	5,323
아동	5,155	163	36	127	4,992	652	723	293	3,324
장애인	3,587	623	22	601	2,964	1,578	967	21	398
정신 보건	427	2	0	2	425	192	101	0	132
노숙인	150	37	0	37	113	52	33	6	22
결핵 및 한센	7	1	0	1	6	4	2	0	0
지역자 활센터	249	249	0	249	0	0	0	0	0
사회 복지관	463	364	31	333	99	90	9	0	0
어린이집	39,638	3,374	86	3,288	36,264	1,382	921	13,754	19,114

* 어린이집은 18.6월 기준