



연구 요약



1. 연구 배경 및 목적

□ 연구배경 및 목적

- 2008년 노인장기요양보험의 도입으로 노인돌봄서비스의 시장화가 급속도로 진전됨. 이와 함께 공급기관의 사회서비스 시장 진입 장벽이 낮아져 민간 중심의 영세 소규모 공급기관이 증가하였고, 사회서비스 공급기관의 과잉공급과 경쟁 심화가 두드러지게 나타났다.
- 사회서비스원은 사회서비스 시장의 자율성과 전문성을 유지하면서 공공성을 강화하고, 사회서비스 및 일자리의 질 제고를 도모하며 서비스 품질을 견인할 수 있는 선도적 운영 모델로 설립이 추진되었다.
- 종합재가센터는 공공돌봄서비스의 기능을 강화하고 질적 향상을 도모하며, 돌봄 종사자의 고용안정과 처우개선을 설립목적으로 하여 선두역할로 이어질 것이라 기대었다. 그러나 민간기관과의 차별적인 요소를 찾기 어려워 견제대상으로 인식되고 있으며, 설립 당시의 목적과 현재의 운영방식이 현실과 맞지 않아 안정적 운영이 정착되지 않았다.
- 경상남도사회서비스원 종합재가센터 역시 비슷한 한계를 보이며 어려움에 처했으나 COVID-19로 인해 발생한 돌봄공백에 대한 대응으로 ‘긴급돌봄서비스’를 제공하여 공공성을 강화하였고, 이를 통해 민간기관과 확연히 차별화되는 ‘공공돌봄’이라는 방향을 제시하고 있다.
- 따라서 본 연구는 공공돌봄센터로서의 경상남도사회서비스원 종합재가센터가 지역사회 내에서 민간기관과 협력·지원을 통해 상생하며, 경남의 지역적 특성 및 공공성을 특화한 운영모델을 개발하고 효율적 실행을 위해 역할과 기능을 재정립하는 데 목적을 두고 있다. 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 종합재가센터 관련 쟁점에 관한 논의를 하고

둘째, 타 시도 종합재가센터의 운영 사례를 분석하고자 한다.

셋째, 경상남도사회서비스원 종합재가센터의 운영 현황을 분석하고,

넷째, 사업운영 및 제반서비스 제공과 관련된 제한점을 파악한 후, 경상남

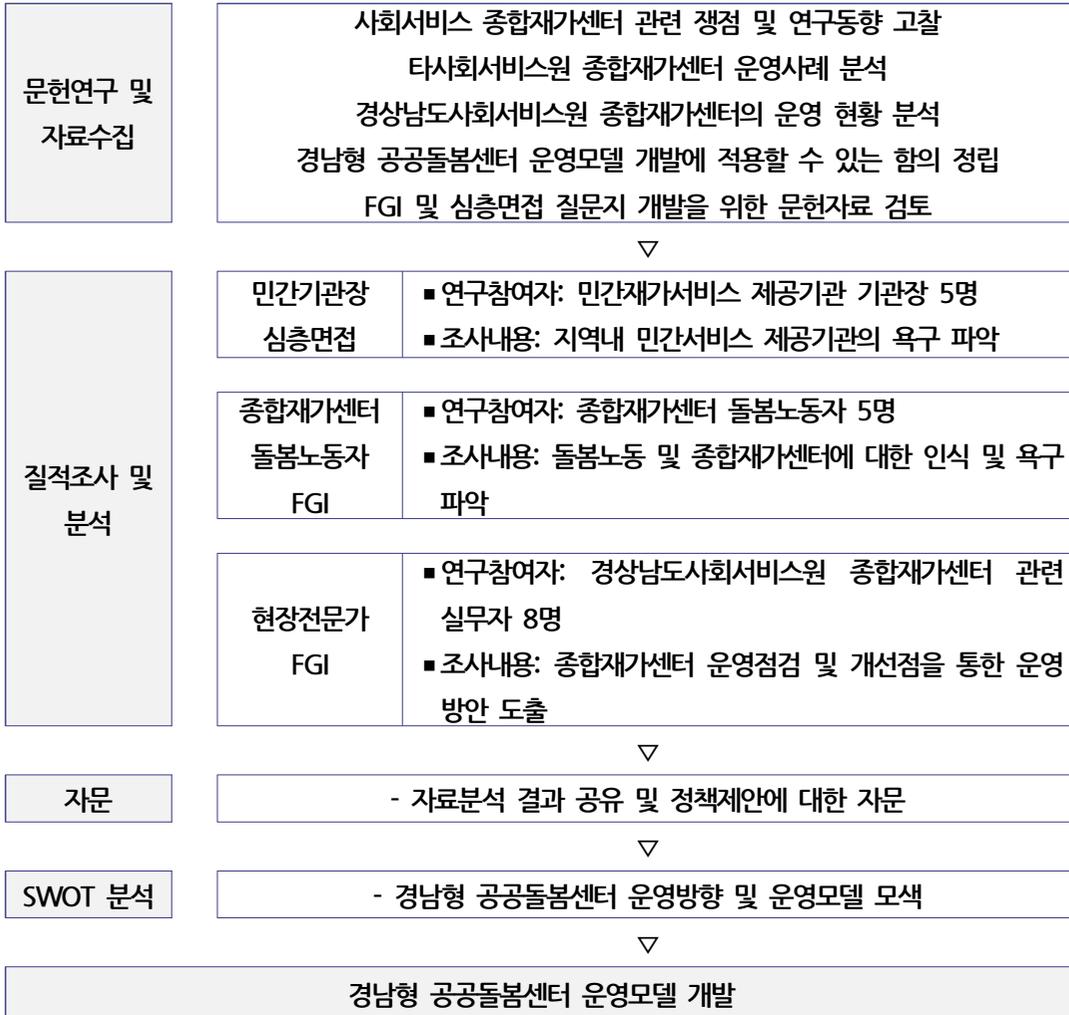
도사회서비스원 종합재가센터 운영의 개선방안을 도출하였다.

다섯째, 연구결과를 기반으로 경상남도의 지역적 특성에 부합하는 경남형 공공돌봄센터 운영의 기본방향과 운영모델을 제시하였다.

□ 연구방법 및 내용

- 국내의 종합재가센터를 주제로 한 문헌을 통하여 사회서비스원 종합재가센터와 관련된 쟁점을 고찰하고 타사회서비스원 종합재가센터 및 경상남도사회서비스원 종합재가센터의 운영 현황을 분석하며 종합재가센터 및 공공돌봄서비스와 관련한 연구동향을 파악하였다.
- FGI(초점집단면접)를 활용하여 경상남도사회서비스원 종합재가센터의 실무자들을 조사하고, 심층면접을 통하여 민간서비스 기관장들을 조사하여 두 집단의 욕구를 분석 및 파악한 후 민간서비스기관과 경상남도사회서비스원 종합재가센터의 협력 방안을 경남도에 제안하였다.
- 현장전문가(경상남도사회서비스원 종합재가센터 관련 업무 담당자 등)를 대상으로 FGI를 실시하여 경상남도사회서비스원 종합재가센터 현황과 그에 따른 효율적인 운영 방안을 파악하였다.
- 세 집단의 인터뷰 결과를 토대로 SWOT를 분석하여 공공돌봄센터로서의 기본 운영방향과 중장기적인 운영모델을 제시하고자 하였다.

□ 연구수행과정



2. 이론적 배경 및 타시도사회서비스원 종합재가센터 운영사례

□ 사회서비스원 종합재가센터 관련 쟁점

- 민간 중심의 영세한 사회서비스 공급체계가 지니는 다양한 문제들을 해결하고자 정부는 2019년 사회서비스의 공공성 강화를 목표로 사회서비스원 설립을 추진하게 되었다.
- 사회서비스원 종합재가센터는 사회서비스원의 주요 사업 중 하나로, 돌봄 사업을 통합·연계하여 제공함으로써 종사자의 근로시간을 안정적으로 확보하고 동시에 월급제 고용을 통해 고용 안정화와 돌봄서비스 품질 향상을 꾀하고자 한 것이다.

○ 종합재가센터 운영상의 문제점

- 첫째, 시장경제 속에서 종합재가센터의 공공성 확보에 한계가 존재하며 기존 민간 기관과 서비스 차별성이 부족하다.
- 둘째, 종합재가센터를 독립채산제로 운영하는 것이 어렵고, 이는 센터 운영의 지속가능성과 종사자 처우개선에도 부정적으로 작용할 수 있다.
- 셋째, 공공서비스 제공의 주체로서 사회서비스 종합재가방문돌봄 플랫폼으로서 역할과 기능 정립을 위한 사업 개발이 미비하고, 지역별 서로 재원 및 인력지침에 등에 따른 통합서비스 제공에 어려움이 있다.

□ 타 사회서비스원 종합재가센터 운영 사례 및 쟁점

사례	쟁점	대응
서울특별시 사회서비스원 종합재가센터	이용자의 서비스 선택권 확대와 서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 방문형 사회서비스(방문간호, 방문재활, 장애인 활동지원, SOS긴급돌봄 서비스 등)를 종합하여 제공하기 때문에, 이용자가 부가적으로 방문간호, 재활 등의 서비스를 요청 가능 - 팀장 제도 운영 및 팀제 협력서비스를 제공하여 품질 높은 서비스를 제공 - 취약대상자 2인 서비스 제공, 다회 방문서비스 제공

	고용안정화와 종사자 전문성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 직접서비스를 제공하는 인력 대부분이 정규직, 월급제 - 생활임금제 도입 - 임금을 연봉제와 숙련급제 제공으로 전문성 강화 - 팀별서비스 제공을 통해 종사자 업무부담 완화와 전문성 강화
	민간기관과의 협력 관계 구축 및 서비스 차별성 확보	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급돌봄서비스 등 민간기관이 운영하지 않는 돌봄 사각지대 발생을 대비하는 특화서비스 운영 - 기존 민간부문에서 대처하기 어려워하는 문제들을 담당하는 방식으로 업무를 나눔 - 방문간호나 재활 등 시범사업에 적극 참여하여 신규 서비스 발굴 - 다회서비스 등 민간기관과의 서비스 차별성 도모
	재정지원	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급돌봄서비스 등 서울특별시 보조금 사업과 매칭해 종사자 인건비 안정화
경기도 사회서비스원 종합재가센터	이용자의 서비스 선택권 확대와 서비스 차별성, 서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회통합돌봄 선도사업의 일환으로 방문간호, 방문재활, 일상생활적응훈련 등의 다양한 서비스를 복합 제공 - 센터 운영의 안정화를 위해 유사 서비스 통합, 확대 - 신중년경력일자리지원사업, 긴급돌봄사업 등
	고용안정화와 종사자 전문성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 경기도 생활임금제 도입 - 복지포인트 지급(1인 평균 559,000원) - 숙련급제 적용 - 교통수당과 단시간 근로수당 지급
	민간기관과의 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> - 등급외 판정 어르신을 지역복지관에 연계 의뢰하는 등 종합재가센터와 민간기관과의 서비스 연계가 가능한 전달체계 강화
	불안정한 재정상황	<ul style="list-style-type: none"> - 지역통합돌봄사업 선도사업 보조금 등을 활용 - 경기도 보조금 사업 (긴급돌봄사업, 신중년경력일자리지원사업)과 매칭
대구광역시 사회서비스원 종합재가센터	이용자의 서비스 선택권 확대와 서비스 차별성, 서비스 품질 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급돌봄서비스(틈새돌봄포함)를 실시하여 코로나19와 같은 위기상황에 대응 - 장기요양요원 역량 강화를 위한 교육 지원
	고용안정화와 종사자 전문성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 종사자를 직접 고용하고 점진적으로 월급제 도입 추진 - 정규직 시급제 도입
	민간기관과의 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> - 문제가 있는 돌봄시설을 수탁하여 운영방식을 개선하고 궁극적으로 서비스 품질 향상 - 민간의 돌봄 곤란 대상자의 돌봄 지원체계 수립
	불안정한 재정상황	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급돌봄서비스 등의 보조금 사업 매칭

세종특별시 사회서비스원 종합재가센터	이용자의 서비스 선택권 확대와 서비스 차별성, 서비스 품질 제고	- 종합재가센터의 기능, 대상자의 요구에 기본형-상시돌봄형 - 확대형-복합형-거점형의 5가지 유형을 지역의 상황에 맞게 단계적으로 추진하는 청사진 마련 - 고난이도 서비스 대상자에 대한 적극 대응 - 취약 돌봄대상자에 대한 재사정 유도 - 주말에 서비스를 제공할 수 있도록 요양보호사의 근무 재배치 - 이용자의 안전 및 서비스 제공 원칙 수립
	고용안정화와 종사자 전문성 강화	- 각종 수당, 처우개선 보상비 도입 - 종사자 내부 심화 전문교육 진행 - 종사자 소진 예방을 위한 고충상담제도 운영 - 요양보호사의 권리에 대한 복무관리 지도
	민간기관과의 경쟁	- 외부 지역사회 자원과의 연계·의뢰 체계를 형성하여 거점형 기관으로서의 전달체계 마련 - 고난이도 서비스 대상자 적극 발굴 및 개입 - 사각지대 발굴을 위한 민관협력 활성화 노력
	불안정한 재정상황	- 긴급돌봄사업, 종사자 처우개선을 위한 세종시 보조금 매칭

3. 경상남도사회서비스원 종합재가센터 및 경남도 내 돌봄환경

- 경상남도사회서비스원 종합재가센터는 2019년 11월부터 2개소(창원시, 김해시)를 설치 운영하고 있으며 운영 모형은 기본형이며 주요사업은 재원별로 장기요양사업, 보조금 사업으로 구성되어 있다. 구체적인 서비스는 재가장기요양사업(방문요양, 방문목욕), 지역사회 통합돌봄(병원동행서비스, 가사서비스, 식사 및 영양관리사업), 재가의료급여시범사업(돌봄), 노인맞춤돌봄서비스사업(일반, 특화), 긴급돌봄사업으로 구성되었다. 서비스 이용대상자는 긴급돌봄이 필요한 지역사회 내 취약계층이다.
- 경상남도 전체 인구 중 고령 인구 수가 가장 많은 곳은 창원시이며 가장 적은 곳은 의령군이다. 고령인구비율을 분석하면 경상남도 18개 시군에서 창원시, 진주시, 김해시, 양산시, 거제시를 제외한 13개의 시군은 이미 초고령화 사회로 진입함. 경상남도 전체 시군 중 가장 고령인구비율이 높은 합천군은 고령인구비율이 가장 낮은 김해시의 거의 3.2배 가까운 차이가 나고 있다.
- 해당 각 시군 전체 신청자 중 장기요양등급 미인정 집단은 돌봄에 대한 욕구가 존재하는 것으로 보여지므로 이들의 욕구에 대한 구체적인 검토가 필요하다.
- 서부경남은 지역별 인구대비 고령 인구 비율이 높는데 반해 돌봄제공기관 개소 수는 인구대비 대체로 적은 편이며 높은 고령장애인 비율 대비 장애인활동지원 제공인력 1인당 이용자 수가 타 지역에 비해 높은 편이다.

4. 질적내용분석

가. 민간서비스제공기관장 심층면접

영역	핵심주제	하위주제
민간 기관	운영상의 고충	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노무· 재무회계· 컨설팅 지원 ▪ 이용자 확보를 위한 과도한 경쟁 ▪ 분쟁 발생 및 예방을 위한 노력 ▪ 고난이도 이용자 ▪ 낮은 고용안정성
	인적자원 및 서비스 질 관리	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접적인 모니터링과 즉각적인 대처 ▪ 파견 및 복리후생 ▪ 전문성 제고를 위한 노력 ▪ 조직문화, 소속감
종합재가 센터	인식/인지도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 견제와 불안, 안도 ▪ 돌봄의 거점 역할 기대, 실망 ▪ 종합재가센터와 사회서비스원의 기능 혼동 ▪ 강점과 약점
	역할과 기능	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민관지원 및 협력 ▪ 구심점으로서의 역할 ▪ 돌봄 대상자 발굴을 위한 노력
	발전방향	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 차별화된 서비스 제공 ▪ 예방적 돌봄 ▪ 사회서비스원과 연계된 선도적 활동

나. 종합재가센터 돌봄노동자 FGI

	핵심주제	하위주제
1	종합재가센터와 돌봄노동에 대한 인식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공기관으로서의 종합재가센터에 대한 인식 ▪ 돌봄노동에 대한 인식 ▪ 홍보 및 인식개선의 필요성
2	돌봄노동의 고충	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 근골격계 질환의 노출 ▪ 업무과중 ▪ 서비스 제공시간의 잦은 변동 ▪ 감정소진 ▪ 부당한 요구로 인한 오해 발생
3	근무환경	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 원활한 의사소통에 대한 갈증 ▪ 정서적 유대 및 소속감 ▪ 정서적 위로와 지지 ▪ 관리자의 업무 체증 ▪ 파견의 형평성 ▪ 팀제 운영을 통한 유연성 및 효율성 확보 ▪ 불규칙한 급여
4	서비스 질 강화 및 개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대면적인 집단 방식의 구체적인 사례교육 ▪ 현장을 반영한 서비스 개발 및 사업지원

다. 경상남도사회서비스원 현장전문가 FGI

	핵심주제	하위주제
1	종합재가센터의 정체성과 운영방향	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공성 확보와 수익성 확보 ▪ 선도기관으로서의 역할 ▪ ‘공공돌봄센터’와 ‘종합재가센터’
2	민간기관과의 상생	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간기관의 견제 ▪ 민간기관의 상대적 강점 ▪ 민간기관과의 소통 및 협력
3	재정관리 방안	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자원부족 및 자원발굴을 위한 노력 ▪ 유관기관과의 협력과 연계사업을 통한 재정 절감 ▪ 지자체의 관심과 보조금 지원
4	고용 안정성	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종사자 처우 ▪ 시범사업중단과 근로시간 감소
5	사업확대와 서비스 질의 제고	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 차별화 및 특성화 사업 ▪ 사업특성이 반영된 교육과정 ▪ 멘토-멘티 시스템 ▪ 돌봄공백 없는 서비스 연계

5. 경남형 공공돌봄센터 운영모델

가. 경남형 공공돌봄센터 운영모델

1) 일반형

긴급돌봄과 방문요양을 필수적 기본사업으로 운영하는 형태로서 지역 내 수요와 공급 현황을 고려하여 사업범위를 결정하되, 통합제공 시 규모의 경제 또는 서비스 질 향상이 기대되는 사업 중심으로 우선 연계한다.

현재 경상남도사회서비스원 종합재가센터는 김해시와 창원시 2곳을 운영하고 있으며 긴급돌봄, 방문요양, 방문목욕 외에 노인맞춤돌봄서비스, 지역사회통합 돌봄사업, 재가의료급여 시범사업을 제공하고 있고 경남형 공공돌봄센터의 운영 모형의 일반형에 해당한다.

2) 복합형

경상남도사회서비스원 종합재가센터가 현재 운영 중인 일반형에 추가하여 야간 보호시설(단기보호시설), 장애인활동지원서비스를 추가하여 지원하는 형태이다.

3) 권역별 거점형

권역별 거점형은 중부경남 및 동부경남에 비해 낙후된 서부경남의 돌봄 환경 문제를 해결하기 위한 것으로, 복합형 운영모형의 제공서비스를 포함하고 있으며 전문 사례관리 기능 및 방문간호, 통합재가서비스를 통해 돌봄서비스의 허브 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 경상남도사회서비스원 공공돌봄센터 운영 방향

1) 기본 운영 방향 모색 위한 SWOT 분석

SWOT 분석

	강점(Strength)	약점(Weakness)
내부	<ul style="list-style-type: none"> 시범사업(선도사업) 제도권 내 서비스 통합 연계가능 민간 기피 및 고난이도 서비스 제공 돌봄사각지대 발굴 용이 돌봄노동자 처우 개선을 위한 노력 사회서비스원의 직영시설 공공기관에 대한 신뢰도 긴급돌봄 체계 	<ul style="list-style-type: none"> 운영의 경직성 안정적인 재정운영 요구 불안정성(고용, 사업지속성, 돌봄노동자 처우) 지역사회 내 인지도 부족 행정인력 부족 돌봄노동자의 높은 이직률 방문대상 및 지역 범위 넓음 수익사업 활동에서의 제한 공공성과 수익성 기대의 상충
	기회(Opportunities)	위협(Threats)
외부	<ul style="list-style-type: none"> 민간과의 다양한 연계로 소통 가능성 인구고령화 민간 기피 및 고난이도 대상자 발굴 사각지대 완화를 위한 서비스 개발 민간의 긍정적 인식으로의 변화 유관기관과의 협력의 용이함 돌봄의 거점역할 요구도 증대 제 5기 경상남도 지역사회보장계획 수립 서부경남지역의 잠재적 돌봄수요 많음 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 정책 방향에 민감함 이용자 확보를 위한 민간의 무리한 운영전략 돌봄의 공적 역할의 필요성에 대한 민간의 불신 및 견제 공공기관에 대한 소속 종사자들의 높은 기대 적극적인 지자체의 관심과 지원 아쉬움 각 사업들의 근거법령과 인력 기준 상이함

SWOT 분석을 통한 전략 도출

S-O 전략 (강점기반 기회활용)	S-T 전략 (강점기반 위협대처)
<ul style="list-style-type: none"> 민간 기피 및 고난이도 대상자 발굴 및 서비스 제공 사각지대 완화 위한 사회서비스 개발 및 파급 서부경남 거점지역 종합재가센터 확대·설치 기반 마련 경상남도 통합돌봄사업 권역별 지원을 통한 구심적 역할 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 민관 돌봄서비스 협력지원체계 구축 민관협력 상생 소통체계 제도 마련 민간기관 컨설팅 및 장기요양사업 지원 통합 표준운영모델 개발 및 개선 시도
W-O 전략 (약점보완 기회활용)	W-T 전략 (약점보완 위협대처)
<ul style="list-style-type: none"> 서부경남 거점지역 종합재가센터 확대설치 예산 확보 및 인력 충원 원거리 교통비 등의 인센티브 수당 제공 돌봄종사자 조직 관리 체계 정비 민관협력 컨소시엄 통한 사회서비스 바우처사업 개발 및 제공 	<ul style="list-style-type: none"> 종사자 처우개선 지속적·점진적 방안 마련 및 민간기관 견인 모델 개발 공공돌봄센터로서의 종합재가센터 홍보 강화 전문인력 양성을 위한 자기계발 지원

2) 공공돌봄센터 운영 방안

전략목표-전략과제

전략목표	전략과제
지역돌봄의 거점 및 허브기관으로 위상 정립	①공적 네트워크 구축 및 MOU체결 통한 상생(Win-Win) 환경 조성 ②지역사회 내 돌봄 거점 역할과 기능 정립을 통한 인식 증진
공공성 강화	①돌봄서비스 관련 지원체계 재정비 ②민간-공공 연속형 돌봄 전달체계 구축 ③일정량의 재원확보 ④건강보험공단과 긴밀한 협조
기관 운영 개선	①정부나 지자체의 시범사업 운영 ②지역주민과 활발한 소통 ③운영체계의 유연성 확보 ④고용조건 차별화와 보수체계 정비
돌봄노동자 근무환경 개선	①고난이도 이용자 대응 매뉴얼 개발 ②승급제 도입 ③팀제 운영 ④유니폼 착복 및 표준화된 업무 진행 절차 마련 ⑤감정소진 예방 프로그램 개발
서비스 질 제고	①행정과 돌봄 지원 영역의 업무 분담 ②소통을 위한 앱 개발 및 활용 ③다양한 이용자에 대한 돌봄 기술 교육
다양한 사업개발	①장애인 활동지원 신규사업 개발 ②차량 이동지원 서비스 개발 및 교통편의 제공 ③공공성 강화를 위한 신규사업 개발

3) 공공돌봄센터의 운영 방향



공공돌봄센터의 중장기 발전 로드맵