

사회서비스원법 제정 1주년 국회 토론회

# 공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색



2022. 9. 26(월) 오후 2시  
국회의원회관 제2세미나실

- **사 회** 최혜지 서울여대 사회복지학과 교수
- **발 제** 김진석 참여연대 사회복지위원회 위원장, 서울여대 사회복지학과 교수
- **토 론** 양난주 대구대 사회복지학과 교수  
박민아 정치하는엄마들 공동대표  
김영화 대구시사회서비스원 원장  
이재훈 민주노동연구원 객원연구위원, 사회공공연구원 연구실장  
김혜래 보건복지부 사회서비스자원과 과장

주최 더불어민주당 국회의원 정춘숙·강훈식·김민석·인재근·전혜숙·고영인·김원이·신현영·최종윤·최혜영  
지역복지운동단체네트워크

주관 더불어민주당 국회의원 남인순·돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대



## 프로그램

14:00	사회	최혜지 서울여대 사회복지학과 교수
14:05	인사말	참석자 소개 및 인사말
14:15	발제	김진석 참여연대 사회복지위원회 위원장, 서울여대 사회복지학과 교수
14:45	토론1	양난주 대구대 사회복지학과 교수
14:55	토론2	박민아 정치하는엄마들 공동대표
15:05	토론3	김영화 대구시사회서비스원 원장
15:15	토론4	이재훈 민주노동연구원 객원연구위원, 사회공공연구원 연구실장
15:25	토론5	김혜래 보건복지부 사회서비스자원과장
15:35	종합토론	
15:55	폐회	

## 목차

인사말		05
발제	사회서비스원 정책을 되짚어보자 / 김진석	24
토론1	토론문 / 양난주	35
토론2	토론문 / 박민아	39
토론3	토론문 / 김영화	44
토론4	토론문 / 이재훈	48
토론5	토론문 / 김혜래	53

# 인사말 1

---



남인순 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회

반갑습니다. 국회 보건복지위원, 더불어민주당 서울 송파병 남인순 국회의원입니다.

사회서비스원법 제정 1주년 기념으로 개최하게 된 <공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회>는 저와 함께 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대가 주관하였고, 정춘숙·강훈식·김민석·인재근·전혜숙·고영인·김원이·신현영·최중윤·최혜영 의원님과 지역복지운동단체네트워크가 함께 공동으로 주최해주셨습니다. 토론회를 준비해주신 관계자 분들께 감사드리며, 토론회에 함께하신 여러분을 진심으로 환영합니다.

오늘 토론회에서 사회를 맡아주실 최혜지 서울여대 사회복지학과 교수님, 발제를 맡아주실 김진석 참여연대 사회복지위원장님, 토론을 맡아주실 양난주 대구대 사회복지학과 교수님, 박민아 정치하는엄마들 공동대표님, 김영화 대구시사회서비스원 원장님, 이재훈 민주노동연구원 객원연구위원님, 김혜래 보건복지부 사회서비스자원과 과장님께 감사드립니다.

오늘 토론회에서는 사회서비스원법 제정 1주년을 맞이해 사회서비스원법이 입법 취지에 맞게 운영되고 있는지 점검하고 바람직한 개정방안을 모색할 예정입니다. 사회서비스 공공성 확보 및 종사자 처우 개선 방안 등을 위한 정책적 해법이 논

의되는 귀한 자리가 되기를 소망합니다.

국민 누구나 돌봄을 받으며 태어나고, 누구나 돌봄을 받으며 생을 마감합니다. 누구나 차별없이 돌봄 복지서비스를 제공받을 수 있도록 보장하는 것이 바로 국가가 해야 할 역할입니다.

사회서비스원은 돌봄 서비스를 국가가 책임지겠다는 의지로 시작했습니다. 코로나19 팬데믹 상황 속에서도 아동, 노인, 장애인 등에 긴급돌봄을 제공하며 돌봄 공백 해소에 크게 기여해 그 필요성이 입증되기도 했습니다.

제가 대표발의한 「사회서비스원 설립·운영 및 지원에 관한 법률안」(이하 사회서비스원법)은 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성 제고하고 사회서비스원의 설립·운영에 대한 법적 근거를 마련하는 것으로, 지난해 지난한 논의 과정 끝에 국회 본회의를 통과하여 올해 3월부터 시행되었습니다.

하지만 윤석열 정부는 최근 “돌봄·요양·교육·고용·건강 등 분야의 복지를 민간주도로 고도화”하겠다고 밝혔으며, 사회서비스원의 민간협력을 통한 프랜차이즈 확대 계획을 내비치고 있어 사회서비스원의 입법 취지였던 돌봄 서비스의 공적 지원이 훼손될 것으로 보여 매우 우려스럽습니다. 게다가 최근 대구, 울산 사회서비스원 통폐합 등 지역 곳곳에서 사회서비스원을 퇴색시키려는 움직임 또한 발생하고 있는 상황입니다.

돌봄은 사업이 아니라, ‘권리’입니다. 국민 누구나 양질의 복지 서비스를 누릴 수 있도록 해야 합니다. 전체 사회복지시설 중 국가가 직영으로 운영하는 시설은 1.2%에 불과하고 대다수의 시설이 민간에서 운영하고 있는 상황에서, 윤석열 정부가 사회서비스의 공공성을 강화하기는커녕 민간 중심으로 재편하겠다는 것은 시대착오적인 발상이 아닐 수 없습니다.

사회서비스의 공공성이 더욱 강화되고, 돌봄 종사자의 합리적인 임금 수준이 보장될 수 있는 공적 돌봄 체계를 구축해야 합니다. 사회서비스원법이 입법취지에 맞게 운영될 수 있도록 사회서비스의 국가책임을 강화하고 전문성 및 투명성을

제고하며, 사회서비스 종사자 처우개선 및 사회서비스 일자리의 질을 높여 국민 복지 증진을 위해 노력하겠습니다.

법 제정 당시 국민의힘 측의 반대로 반영하지 못한 사항들이 적지 않았습니다. 우선위탁 조항 등에 대해서는 추가 입법을 통해 사회서비스원이 활성화될 수 있도록 적극적으로 보완해나갈 예정입니다.

오늘 토론회에서 심도 있는 논의가 활발히 개진되어, 바람직한 개선 방안을 모색하는 뜻깊은 자리가 되길 바라며, 논의된 사항들에 대해서는 국회 차원에서 제도에 반영하고 개선해 나가도록 최선을 다하겠습니다.

바쁘신 중에도 자리에 함께해주신 모든 분들께 진심으로 감사드리며, 건강과 행복, 평화를 기원합니다. 감사합니다.

2022년 9월 26일

국회의원 남인순

## 인사말 2

---



정춘숙 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회 위원장

반갑습니다. 국회 보건복지위원장, 경기 용인시병 국회의원 더불어민주당 정춘숙입니다.

사회서비스원법 제정 1주년을 맞아 개최되는 ‘공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회’가 무척 뜻깊게 느껴집니다.

오늘 토론회는 남인순 의원님과 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대가 주관하고, 저와 강훈식·고영인·김민석·김원이·신현영·인재근·전혜숙·최종윤·최혜영 의원님과 지역복지운동단체네트워크가 함께 주최하였습니다. 토론회 준비에 애써주신 관계자 여러분께 감사의 마음을 전합니다.

오늘 토론회는 사회서비스원법 제정 1주년을 맞아, 사회서비스원이 ‘사회서비스의 공공성 확보’라는 당초 입법취지대로 운영되고 있는지 확인하고, 개선방안을 모색하기 위해 마련되었습니다. 다양하고 실효성 있는 정책적 해법이 논의되는 귀한 토론회가 되길 소망합니다.

사회서비스원은 지난 문재인 정부의 국정과제로, 그동안 민간에 맡겨온 사회서비스의 공공성을 강화하는 것을 목표로 시작되었습니다. 사회서비스원은 코로나19 상황에서도 아동, 노인, 장애인 등에 긴급돌봄을 제공하며 돌봄공백 해소에 크게 기여해



그 가치가 입증되기도 했습니다.

하지만 작금의 상황을 보면 우려를 금할 수 없습니다. 윤석열 정부는 돌봄·요양·교육·고용·건강 등 분야의 복지를 민간주도로 고도화하겠다고 밝혔습니다. 대구, 울산 사회서비스원 폐원 사건 등 사회서비스를 축소시키려는 움직임도 곳곳에서 드러나고 있습니다.

국민 누구나 양질의 복지서비스를 누릴 수 있어야 합니다. 이를 위해 무엇보다도 사회서비스원이 당초 입법취지에 맞게 운영되어야 할 것입니다. 사회서비스의 국가책임을 강화하고 전문성과 투명성을 제고하는 한편, 사회서비스 종사자의 처우를 개선하기 위한 노력 또한 필요합니다.

오늘 토론회에서 심도 있는 논의가 활발히 진행되길 바랍니다. 발제자와 토론자께서 주시는 말씀 잘 참고하여, 사회서비스 공공성 확대와 사회서비스원 활성화를 위한 슬기로운 방안을 모색해 나가겠습니다.

함께 자리해 주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2022년 9월 26일

국회의원 정춘숙

## 인사말 3

---



강훈식 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회 간사

안녕하세요.

국회 보건복지위원회 더불어민주당 간사

충남 아산을 국회의원 강훈식입니다.

바쁘신 와중에 「공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회」에 참석해주신 여러분께 감사드립니다.

이번 토론회 개최를 위해 애써주신 남인순 의원님과 함께해주신 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대 관계자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

코로나19 팬데믹 장기화 과정에서 공적 돌봄체계를 보다 두텁게 해야 한다는 의견에 공감하는 국민적 목소리가 높았습니다.

그렇게 아동·노인·장애인 등 돌봄의 공공성 확보를 위해 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 제정 및 시행됐고, 돌봄 서비스가 시장화·민영화 되어있는 상황 속에서 전반적인 돌봄의 질을 향상시키고 공적 돌봄을 체계화 시키자는 취지로 만든 것이 사회서비스원입니다.

그러나 새로운 정부 출범 이후, 울산시는 올해 1월에 설립돼 이제 고작 8개월 된

사실상 사회서비스원을 폐원하려는 움직임을 보이고 있습니다.

시민 누구나 질 높은 서비스를 제공 받을 권리가 있습니다.

그중에서도 사회적 약자인 아동, 노인, 장애인에 대해서는 그 서비스가 보다 넓고 두터워야 함에도 불구하고, 시대적 흐름에 역행하는 행위가 아닐 수 없습니다.

국회 보건복지위원회 간사로서

진정한 의미의 돌봄권 회복과 실현을 위해

함께 할 것을 약속드립니다.

끝으로 다시 한번 오늘 토론회에 참석해주신 여러분께 감사드리며,

여러분 모두의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2022년 9월 26일

국회의원 강훈식

## 인사말 4



김민석 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회

안녕하십니까, 더불어민주당 국회의원 김민석입니다. 사회서비스원법 제정 1주년을 기념하여 「공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회」 개최를 뜻깊게 생각합니다. 오늘 토론회를 준비해주신 남인순 의원님과 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대 관계자 여러분들께는 특별한 감사의 인사를 드립니다.

이제는 돌봄의 시대입니다. 우리가 겪었던 경제성장의 모습은 물질적인 양적인 팽창이었습니다. 이런 양적인 성장을 이끌기 위한 사람들의 배후에는 그들을 성장시키고 유지시켜온 돌봄이 있었지만, 전통적으로 가정에서 여성들에 의해서 제공되고 있던 돌봄은 사회적으로 드러나지 않았습니다. 당연하게 맺가없이 제공되어야 하는 것으로 생각되었습니다. 지금 우리가 직면해야 하는 현실은 돌봄을 중심으로 하는 새로운 사회를 상상할 것을 요구하고 있습니다.

지난 5년 동안 돌봄의 공공성이 확장되었습니다. 2019년에 서울과 대구에서 시작되었던 사회서비스원이 시작이 되어 전국 14개 광역시도에 사회서비스원이 설치되었습니다. 작년에 제정된 사회서비스원법은 이런 흐름의 연장에서 돌봄에 대한 공공의 역할을 선언하는 의미있는 시작이었습니다.

상황이 바뀌고 있습니다. 대통령선거와 지방선거 이후, 사회서비스원의 존립이 위

협받고 있습니다. 지난 15일, 대통령실은 “돌봄·요양·교육·고용·건강 등의 서비스 복지를 민간 주도로 고도화할 것”이라고 단언했습니다. “민간의 적극적인 참여를 통해 정부와 협력하에 약자를 위한 서비스복지를 고도화하고 확충해낸 사례들”을 부각시키면서 사회서비스를 민간의 영역으로 돌리겠다는 방향을 제시하고 있습니다.

시민 모두에게 돌봄이 필요합니다. 시민 모두는 돌봄을 통해서 성장했고 돌봄을 나눌 수 있어야 하고 돌봄을 받을 수 있어야 합니다. 부족함은 있었지만 사회서비스원법은 돌봄을 제공하는 사람에게, 그리고 돌봄을 받는 사람 모두가 만족할 수 있는 사회적 조건을 만들기 위한 노력이었습니다. 오늘 토론회에서 변화한 정치적 환경에서 사회서비스원법을 지켜내고 발전시키기 위한 실질적인 방안과 계획이 논의될 수 있기를 바랍니다. 발제와 토론에 참여해주시는 전문가 여러분, 그리고 귀중한 시간을 내서 이 자리에 참석해주신 모든 참여자분들께 감사드립니다.

2022년 9월 26일

국회의원 김민석

## 인사말 5

---



인재근 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회

안녕하세요. 국회의원 인재근입니다.

「공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 방안 모색 토론회」를 준비해주신 관계자 여러분 고생 많으셨습니다. 사회와 발제, 토론으로 함께 해주시는 분들과 참석해주신 모든 분들께도 감사드립니다.

‘요람에서 무덤까지’. 일생에 필요한 돌봄서비스를 제공하는 주체는 시대 발전과 사회 구조 변화에 따라 바뀌어 왔습니다.

첫 번째 주체는 가족과 이웃입니다.

태어난 아이들은 가족의 품에서 보호받고 경험을 쌓았습니다. 학교 수업을 마친 학생들은 이웃집에서 놀며 시간을 보냈습니다. 의료서비스는 병원의 몫이었지만 그에 뒤따르는 간병과 간호는 가족의 몫이었습니다. 한 사람이 삶을 마무리하는 순간에도 그 곁에는 가족과 이웃이 있었습니다.

두 번째 주체는 민간입니다.

산업화는 수도권 집중과 핵가족 확대를 낳았습니다. 대가족과 마을 중심으로 제공되던 돌봄서비스는 한계에 부딪혔습니다. 한편 자본주의의 발전은 비용을 지불하면 모

든 것이 제공되는 체계와 구조를 정착시켰습니다. 이 과정에서 민간 부문의 돌봄 인프라는 크게 늘어났지만 양적 확대에 집중한 나머지 서비스의 질과 종사자의 처우가 같이 성장하지 못하는 부작용이 나타났습니다.

지금 우리 사회는 세 번째 주체로 변화하는 변곡점에 서 있습니다.

2021년 8월, 정치권과 시민사회의 오랜 논의 끝에 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률」이 국회를 통과했고 올해 3월부터 시행되고 있습니다. 일명 ‘사회서비스원법’으로 불리는 이 법안은 국가가 돌봄서비스를 담당하는 세 번째 주체가 되겠다는 의미입니다. 출생에서 사망에 이르는 전 생애적 복지를 제공하는 국가상을 제시한 것입니다. 사회서비스원의 가치는 바로 여기에 있습니다.

사회서비스원의 존재 의미를 입증하고, 역할을 고민해야 합니다.

돌봄서비스 분야에 왜 국가와 공공의 힘이 필요한지 답할 수 있어야 합니다. 가족과 이웃, 민간과 국가가 분절된 주체가 아니라 상생하고 보완하는 주체로 상호작용할 수 있는 방안을 이야기할 수 있어야 합니다. 오늘 토론회가 돌봄서비스 제도의 후퇴를 막고 사회서비스원의 발전을 모색하는 시간이 되길 바랍니다.

저도 국회 보건복지위원회 위원으로서 국민이 체감하는 복지 수준을 높이고, ‘요람에서 무덤까지’ 국민을 책임지는 대한민국을 만들기 위해 함께 노력하겠습니다.

감사합니다.

2022년 9월 26일

국회의원 인재근

## 인사말 6

---



고영인 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회

안녕하십니까. 더불어민주당 안산단원갑 고영인 의원입니다.

아침저녁으로 옷깃을 여미는 요즘입니다. 가을의 길목에 접어든 오늘, 의미있는 자리인 <공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회>를 마련해주신 남인순 의원님과 돌봄공공성확보와돌봄권실현을위한시민연대 관계자 분들의 노고에 감사드립니다.

지난 해 통과된 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성 제고를 위한 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」 일명, '사회서비스원법'이 올해 3월부터 시행되고 있습니다. 사회서비스원법은 국공립 시설을 통한 돌봄서비스의 제공을 통해 시장의 자율성과 전문성을 유지하면서도, 동시에 공공성을 강화해 사회서비스 및 일자리의 질 제고를 위한 선도적 운영모델을 제시하기 위해 만들어졌습니다.

지난 정부의 이런 노력에도 불구하고, 윤석열 정부는 돌봄·요양·의료·교육 등 각종 사회서비스를 '민간 주도로 고도화 하겠다'며 국가책임이어야 할 복지를 민영화하겠다는 본색을 드러내고 있습니다. 어렵게 만들어진 사회서비스원법은 제대로 시행도 해보기 전에 좌초될 위기에 처하게 되었습니다. 사회서비스원법은 여전히 시장에 맡겨져 있는 돌봄의 책임이 본래 국가에 있으며, 돌봄서비스에 국



가가 적극적으로 나서야 한다는 시그널이 담겨있습니다.

사회서비스원법이 무용지물이 되도록 가만히 지켜보고 있을 수만은 없습니다. 돌봄은 태어나 죽을 때까지 서로 주고받는, 인간다운 삶을 살게 만들어 주는 필수적인 사회서비스입니다. 우리 중 누구도 돌봄이 필요 없는 사람은 없습니다. 오늘 토론회를 통해 국가 돌봄체계에 대한 모두의 깊은 성찰과 함께 생산적인 논의가 진행되기를 바랍니다.

저 역시, 국회 보건복지위원회 위원으로서 돌봄이 절실한 사람들이 충분한 돌봄 서비스를 받을 수 있도록 우리 사회의 그늘진 곳을 양지로 끌어내기 위한 노력에 함께 하겠습니다. 가을 낮의 햇볕과 같은 따뜻한 온기가 우리 사회 곳곳에 골고루 퍼져나가는 그 날이 올 것이라 믿습니다. 고맙습니다.

2022년 9월 26일

국회의원 고영인

## 인사말 7

---



김원이 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회

안녕하십니까? 더불어민주당 목포시 국회의원 김원이입니다.

「사회서비스원법 제정 1주년 기념, 공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다. 행사를 주관해주신 남인순 의원님과 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대 그리고 공동주최를 맡아주신 동료 의원님들께도 감사의 말씀을 드립니다.

지난해 「사회서비스 관리 및 지원에 관한 법률 제정안」이 어렵게 국회를 통과했습니다. 돌봄노동자의 열악한 노동환경과 낮은 서비스질이 개선될 수 있으리라는 기대가 컸습니다. 그러나 법안 논의 및 제정 과정에서 위탁범위가 ‘민간이 기피하는 분야’로 한정되는 등 아쉬움도 있었습니다.

최근 윤석열 정부는 ‘돌봄의 민영화’를 꺼내 들었습니다. 돌봄, 요양, 교육 등의 복지서비스를 ‘민간주도’로 재편하겠다고 발표한 것입니다. 앞으로 사회서비스원을 통해 민관협업을 활성화하고 돌봄서비스 공적 지원을 축소할 것이라는 우려가 큼니다. 이것은 사회서비스원법의 도입 취지를 훼손하려는 것과 다름없습니다.

그러나 돌봄은 개인의 몫도, 기업의 몫도 아닌 국가의 책임입니다. 대한민국 국민 모두가 보편적인 돌봄서비스를 제공받을 수 있도록 해야 할 것입니다. 앞으로 국민

의 권리로서 보장되는 공적 돌봄체계를 구축해야 합니다.

오늘 토론회를 통해 돌봄의 공공성 강화를 위한 다양한 해법이 제시되길 바랍니다. 나아가 민간시설에 대한 관리감독 및 돌봄노동자의 노동환경과 처우 개선을 위한 방안이 모색되길 바랍니다.

다시 한번 행사 준비를 위해 애써주신 모든 분들께 감사 인사 올립니다. 고맙습니다.

2022년 9월 26일

국회의원 김원이

## 인사말 8



최종윤 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회

안녕하십니까, 국회 보건복지위원회 하남시 국회의원 최종윤입니다.

<공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화방안 모색 토론회>를 공동주최하게 되어 영광입니다. 토론회 개최를 위해 힘을 모아주신 남인순 의원님과 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대의 노고에 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 발제를 맡아 주신 김진석 서울여대 사회복지학과 교수님과 참여연대 사회복지위원회 위원장님, 뜻깊은 자리에 함께해주신 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

사회서비스원은 사회서비스 제공인력에게 양질의 일자리를 제공하고 이용자의 수요에 대응하는 보다 질 높은 사회서비스를 제공하기 위한 목적으로 설립되었습니다. 지역 내 선도적인 제공기관으로 자리 잡아 국공립서비스 제공기관 직접운영, 재가서비스 직접 제공, 민간제공기관 및 지방자치단체 사회서비스 관리지원 등을 핵심사업을 운영하고 있습니다.

급속한 고령화와 후천적 장애인구, 만성질환자의 급증으로 사회적 위험이 증가했고, 불충분한 사회서비스는 돌봄부담으로 이어졌습니다. 2000년대 이후 우리나라 사회서비스는 민간 차원에서 공급돼 과다경쟁으로 이어졌고, 질 높은 서비스를 공급하는 데에 한계가 있었습니다. 그 영향으로 공적 복지의 필요성과 공감대가 형성되었고, 사회서비스원이 설립되어 양질의 서비스를 제공하고 있습니다.

저는 21대 국회 보건복지위원으로서 불충분한 사회서비스로 돌봄 부담이 가중되지 않도록 국회의 역할과 책임에 대해 끊임없이 고민하겠습니다. 돌봄에 대한 국가책임과 사회서비스원의 역할을 확대하기 위해 다양한 제언을 경청하고 제도개선과 정책 지원으로 뒷받침하겠습니다.

감사합니다.

2022년 9월 26일

국회의원 최종윤

## 인사말 9

---



최혜영 더불어민주당 국회의원 / 국회 보건복지위원회

안녕하십니까, 더불어민주당 국회의원 최혜영입니다.

「공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회」의 개최를 축하드리며 행사 개최에 노고를 아끼지 않으신 남인순 의원님을 비롯, 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대의 참여 단체 여러분께도 감사 인사를 올립니다. 또한 바쁘신 가운데도 발제와 토론을 맡아주신 많은 분들께도 감사드립니다.

코로나19의 확산과 함께 돌봄노동은 그 어느 때보다 중요한 의제로 자리매김했습니다. 특히 장애인, 노인 등에 대한 돌봄 공백을 완화하고 노동자의 처우를 개선하기 위해 사회서비스원이 출범, 운영 중에 있지만 기관의 목적을 제대로 달성하기도 전에 일부 지역에서는 사회서비스원 통폐합이 추진되는 등 난항을 겪고 있는 상황입니다. 또한 윤석열 정부가 민간 주도의 서비스 고도화를 복지 정책 기조로 내세우면서, 복지 민영화가 오히려 서비스 질을 떨어뜨리거나 종사자의 노동 조건을 악화시키는 등 기존의 민간 위주 복지 전달체계에서 발생한 문제들을 되풀이하는 것이 아니냐는 우려가 계속해서 나오고 있습니다. 특히 일부 민간시설의 이용자 학대나 기관 운영의 불투명성 등을 개선하고, 공공 사회서비스 내에서 양질의 일자리를 창출하고자 한 사회서비스원 본연의 업무를 완수하지 못한 채 사업 조정이나 기관 축소 논의가 나온다는 점은 대단히 우려스러운 부분입니다.

이에 이번 토론회를 통해 사회복지 현장에서 발생하는 어려움을 살펴보고, 사회서비스원의 역할을 강화하는 한편 돌봄의 공공성을 높일 수 있는 방안이 도출되기를 기

대합니다. 토론회를 주최해주신 남인순 의원님과 함께 저 역시 사회서비스원의 역할을 강화할 수 있도록 법과 제도를 정비하는데 노력을 다 하겠습니다. 감사합니다.

2022년 9월 26일

국회의원 최혜영

## 사회서비스원 정책을 되짚어보자

---

김진석 / 참여연대 사회복지위원회 위원장, 서울여대 사회복지학과 교수

### I. 들어가며

사회서비스원이 위기에 처해있다. 윤석열 정부의 출범, 그리고 그 이후 진행된 지방선거의 결과에 따른 중앙정부 및 지방자치단체 정치권력의 교체와 더불어 사회서비스원 정책은 그 근본부터 흔들리고 있는 것으로 보인다. 이미 설치되어 운영되고 있는 사회서비스원들조차 대구와 울산을 기점으로 기관 통폐합의 형태로 역할 및 기능의 축소, 실질적인 형해화 내지 폐원의 수순을 밟고 있다는 소식이 들린다.

사회서비스원의 경과를 돌이켜보면 사회서비스원 제도가 현재 위기에 처해있다는 점은 여러 모로 당혹감과 우려를 자아낸다. 2019년 3월 서울과 대구에 사회서비스원이 연달아 개원한 이래 지금까지 부산, 충북, 경북을 제외한 전국 14개 광역시와 도에 사회서비스원이 설치된 바 있다. 지난한 과정을 거쳐 지난 2021년 9월 24일 사회서비스원 설립 및 운영에 대한 근거 법(이하 사회서비스원법)이 제정되고 올해 3월 25일부터 시행되었다. 사회서비스원이 최초 설립된 것을 기준으로만 3년의 시간이 지났고, 근거법 제정을 기준으로 한다면 불과 1년도 채우지 못한 상황이다. 새롭게 도입된 제도가 아직 걸음마를 떼기도 전에 영영 주저앉게 될 위기에 처해있는 셈이다.



## II. 사회서비스원 정책의 의의: 기대와 현황<sup>1)</sup>

애초에 사회서비스공단이라는 문제의식에서 시작한 사회서비스원은 영유아보육, 노인요양, 장애인지원 등 사회서비스와 사회복지 영역에서 공공의 책임성을 강화하기 위한 제도적 대안의 하나로 논의되어왔다. 초기의 논의를 돌이켜보면 소수의 학자와 노동진영을 포함한 시민사회단체를 중심으로 논의가 진행되었다고 할 수 있다. 그러던 것이 사회서비스공단 설립을 공약으로 채택한 과거 문재인 정부의 출범 이후 사회서비스공단의 설립과 운영이 국정과제에도 실리게 되면서 비로소 사회서비스원 설립을 실현하기 위한 구체적 전기를 마련하였다.

사회서비스원 설립의 문제의식은 크게 봤을 때 사회서비스의 공공책임성 강화로 요약되지만, 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음 네 가지 정도로 정리할 수 있다.

첫째, 사회서비스영역 민간 중심성, 혹은 민간 의존성의 극복이다. 영유아돌봄, 노인요양, 장애인 지원 등 주요 사회서비스 영역에서 민간중심의 공급구조는 우리나라 사회서비스 전달체계의 특징적인 요소들 가운데 하나이다. 주요 사회서비스 영역에서 이러한 민간의존성은 다음과 같은 문제를 가져왔다. 우선 일부 민간 시설의 경우 제공시설 운영의 불투명성과, 비민주성, 효과성의 결여 등의 문제이다. 이로 인해 실질적으로 공공 재원에 의해 운영되고 있는 시설들임에도 불구하고 이용자와 종사자들의 불만과 더불어 시민의 정책 체감도 하락 등의 문제를 가져왔다. 특히 사회서비스가 가지고 있는 외부효과를 고려하지 않은 민간영역에 사회서비스가 의존하면서 소위 시장실패(market failure)의 문제에 취약한 공급구조를 만들어내게 된다. 이는 결과적으로 신사회적 위험에 대응하는 사회정책적 차원에서 과소공급의 문제를 야기한다<sup>2)</sup>. 시장실패와 이에 따른 과소공급의 문제는 인구구조와 노동구조의 변화에 따른 신사회적 위험에 대응하기 위한 지자체나

1) 이 장의 내용은 2019년 11월 참여연대 등이 주최한 '사회서비스원 설립 법 제정 촉구를 위한 토론회'의 발제문의 내용을 바탕으로 수정한 것입니다.

2) 돌봄 등 사회서비스 영역은 대표적인 시장실패 영역 가운데 하나인데 이는 주로 사회서비스 영역이 가지고 있는 외부효과(externality)의 존재에 기인하고 있다. 다시 말해 아동에 대한 보육과 같은 돌봄서비스는 해당 아동과 가족의 돌봄육구의 해소라는 당면한 수요를 넘어서, 아동의 인지, 사회적 역량의 형성 및 강화, 그리고 돌봄책임의 당사자인 부모의 인적자원 보존을 통한 경제활동 참가라는 사회적 가치, 즉 외부효과를 가진다는 점이다. 이와 같이 정의 외부효과(positive externality; external economy)를 가지고 있는 재화나 용역(서비스)의 경우 시장에 맡겨놓는 경우 과소생산 및 과소소비되는 경향이 있다. 결국 이에 대한 대응으로 국가가 직접 공급하거나 보조금을 지급하는 형식으로 적정공급과 적정소비를 유지하기 위한 정부개입이 필요하다.

중앙정부 차원의 노력의 효과성을 저하시키는 경향이 있다.

이와 같은 상황에서 사회서비스원의 설립을 통해 공공 사회서비스 제공시설 및 인프라의 확충을 도모할 수 있다. 지역사회 내에서 요양, 보육, 방과후돌봄, 장애인 활동지원 등 주요한 사회서비스 영역에서 공공 사회서비스 직접제공자의 비중을 늘리는 방식으로 현 사회서비스 영역의 민간 의존성을 극복할 수 있는 대안이 될 수 있다는 것이다.

하지만 아래 <표 1>에 보인 바와 같이 서울, 대구, 경기, 경남 등 2019년에 설립한 사회서비스원의 종사자 현황을 보면 2020년 10월 기준 총 1,563명에 불과한 상황이다. 제공시설의 측면에서도 21년 3월 기준 전국 9개 사회서비스원(전남 제외)의 종합재가센터 설치현황은 총 27개소(서울 12개소, 세종(1개소)을 제외한 타 시도(7개) 사회서비스원 각 2개소) 이에 불과하여 공공 사회서비스 직접제공자의 측면에서나 제공시설의 측면에서 그 존재감이 미미한 수준이다.

<표 1> 사회서비스원 종사자 현황 (단위 : 명, %)

고용형태	전체	사회서비스원			
		서울	대구	경기	경남
전체	1,563 (100)	382 (100)	357 (100)	357 (100)	467 (100)
본부	91 (5.5)	33 (8.6)	18 (5.0)	23 (5.1)	17 (3.6)
종합재가센터*	411 (26.4)	278 (72.8)	46 (12.9)	43 (12.2)	44 (9.4)
어린이집	193 (12.3)	71 (18.6)	15 (4.2)	28 (8.0)	79 (16.7)
사회복지시설	270 (17.3)	-	161 (45.1)	70 (19.9)	39 (8.4)
공공지원	598 (38.4)	-	117 (32.8)	193 (54.8)	288 (61.9)

출처: 중앙사회서비스지원단, (2021)

둘째, 양질의 사회서비스분야 일자리의 창출, 또는 기존 일자리의 전환이다. 이용자 규모에 비례하는 서비스 수가 및 보조금과 지원금 등 공공 재원에 의해 시설의 수입 구조가 규정되는 상황에서 앞서 언급한 바와 같이 민간에 의해 주도되는 서비스 공급자들은 평가 및 인증기준에 맞추어 ‘최소한으로 적정화된 질’의 서비스를 제공하는 경향을 보여 왔다. 국가가 재정규모를 엄격히 규제하는 사회서비스 분야에서 사회서비스 제공자의 수입 역시 국가가 정한 서비스별 수가 등에 의해 엄격히 규정된다. 이와 같이 수입이 고정된 상황에서 이들 시설 운영자와 시

설장은 가능한 한 비용을 최소화하려는 노력을 기울이는 경향이 있으며, 사회서비스 영역의 특성상 비용의 가장 큰 비중을 차지하는 인건비를 최소화하려는 경향으로 이어질 수 있다. 일부 시설에서 발견되는 이러한 비용절감의 경향성은 앞서 언급한 시설 운영의 불투명성과 비민주성 등의 문제와 결합하면서 특히 비정규직이나 계약제 방식의 취약한 고용관계에 노출된 종사 노동자들이 열악한 노동조건을 감수하는 방식으로 유지되어왔다고 할 수 있다. 이상에서 언급한 문제들은 민간설립 시설 뿐만 아니라 민간에 위탁되어 운영되는 공공시설에 대해서도 그 정도의 차이는 있으나 비슷한 문제의 소지를 안고 있었던 것으로 보인다. 민간위탁 공공시설의 경우 위탁체 선정 등의 과정을 통해 민간시설에 비해 상대적으로 투명한 운영과 민주적 운영 등 공공 책임성 강화를 위한 절차적 수단을 갖추었다고 평가되지만 비용절감의 압력으로부터 자유롭지 않다는 점을 고려하면 열악한 노동조건 문제에서는 민간기관에 비해 상대적 우위를 점하고 있을 뿐이라고 보는 게 적절하다. 또한 국공립어린이집 등 민간위탁 시설의 경우 공개적이고 정기적인 위탁절차가 있다고 하더라도 일단 위탁을 받은 경우 재위탁에 실패하는 경우가 드물 뿐 아니라, 개인이나 법인이 운영하는 국공립어린이집 가운데 위탁 기간이 10년 이상인 곳의 비율이 34%에 달하는 것으로 알려져 실질적 사유화라는 문제제기도 나오고 있는 상황이다<sup>3)</sup>.

사회서비스원은 국공립어린이집을 포함한 국공립 사회서비스 제공기관의 종사자를 공적기관의 성격을 갖는 사회서비스원이 직접 고용함으로써 종사 노동자의 신분의 불안정성을 해소하는 데 기여하고자 하였다. 뿐만 아니라 기존 국공립시설을 개인 등 민간에 위탁하여 운영하는 과정에서 공적 자원의 사유화라는 문제점을 해소하는 데에도 도움이 될 것이다. 사회서비스원의 설립과 운영은 결과적으로 공공 사회서비스 영역 안에서 양질의 일자리를 창출하거나 기존의 취약한 일자리를 양질의 일자리로 전환하는 효과를 기대할 수 있다.

현재 운영되고 있는 사회서비스원 돌봄 종사자의 처우 현황을 보면 사회서비스원 직접 고용과 이에 따른 고용의 안정성 강화, 노동 환경의 개선은 여전히 현재 진행형이며, 다른 한 편으로는 사회서비스원 사이에 편차가 큰 것으로 보인다.

3) 지난 2017년 보건복지부가 남인순 의원실에 제출한 ‘국공립어린이집 재위탁 현황’ 자료에 따르면 2014년부터 2017년 6월까지 3년 반 동안 재위탁 심사를 받은 국공립어린이집 가운데 재위탁에 실패한 비율은 불과 1.0%에 불과했다. 자세한 내용은 아래 기사 참조

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171013140800017>

2020년 10월말 기준 고용형태에 있어서 정규직의 비율이 사회서비스원 본부의 경우 94%, 종합재가센터의 경우 88%로 민간기관의 48.5%에 비해 월등히 높은 수준을 보이고 있다. 하지만 다른 한 편 서비스 영역별 격차, 지역 사회서비스원 사이의 격차, 본부 인력과 직접서비스 제공 인력 사이에서도 상당한 격차를 보이고 있다.

뿐만 아니라 서울과 경기 등 일부 사회서비스원을 제외하고는 직접서비스 제공노동자의 주당 노동시간 40시간에 해당하는 상시고용에 미치지 못하거나, 월급제가 아닌 시급제 임금을 지급하는 경우가 대부분이다. 이런 이유로 돌봄 노동자의 안정적인 고용과 실질적인 생계를 보장할 수 있는 임금수준의 보장 등에 있어서 여전히 미흡한 상황이다.

셋째, 사회서비스 질 저하의 문제에 대한 정책적 대응이다. 대면서비스에 의한 물리적, 정서적 교류를 기반으로 수행되는 사회서비스의 특성을 고려했을 때 사회서비스의 질은 최종적으로 종사노동자의 역량과 경험의 총화로 정의될 수 있는 종사노동자의 질에 의해 결정되는 경향이 있다. 사회서비스의 이러한 특징을 고려했을 때 앞서 언급한 바와 같은 사회서비스 노동조건 열악함은 양질의 종사노동자를 유인하거나 기존 종사 인력을 해당 분야 내에 유지할 수 있는 동인이 부족하고, 이는 장기적으로 사회서비스의 질 저하를 가져오게 된다.

사회서비스원의 설립 및 운영을 통해 양질의 공공사회서비스 일자리를 확보함으로써 우선 경험과 전문성이 뛰어난 현장의 사회서비스 종사노동자들이 일을 그만두거나 다른 일자리로 유출되는 현상을 막을 수 있다. 또한, 장기적으로는 경험과 전문성이 우수한 사회서비스 노동자를 유인함으로써 사회서비스 질 제고 효과를 기대할 수 있다.

공공성 강화를 통한 서비스의 질 제고라는 정책 목표의 경우 사회서비스 노동환경 개선에서 사회서비스 질 제고로 이어지는 논리모형 부재 등의 문제로 인해 여전히 가능성으로만 남아있는 것으로 보인다. 이와 관련해서는 중앙사회서비스원이나 별도의 품질관리원 등을 통해 대응할 필요성이 제기된다.

사회서비스원 정책 시행 3년차를 경과하고 있는 지금 시점에서 경험과 전문성이

축적된 우수한 사회서비스 노동자를 확보하고, 확보된 사회서비스 노동자의 고용을 안정적으로 유지하는 목표와 관련해서는 아직 축적된 실증자료가 확보되지 않은 상황이다. 그러나 사회서비스원 노동 현장에서는 공공기관에 의한 직접고용임에도 불구하고 민간과 다를 바 없이 월급제 상시고용이 보장되지 않는 문제라든지, 과도한 업무부담 등의 문제로 이직 및 퇴직이 발생하고 있는 것으로 알려져 있다. 사회서비스원법의 시행과 더불어 중앙사회서비스원이 설립된만큼 향후 이와 같은 부분을 확인하기 위한 실증자료의 축적과 효과에 대한 평가를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 사회서비스원의 설립과 운영을 통해 사회서비스 유형별 효과적이고 효율적인 운영모형의 개발 등 정책 및 제도개선의 근거자료를 축적할 수 있다는 점이다. 효율적이고 효과적인 사회서비스 정책과 제도의 개발을 위해서는 서비스제공을 위한 시설과 인력의 확보 및 운영을 위한 적정모형의 개발과 이를 위한 근거자료의 축적이 필수적이다. 앞서 언급한 바와 같이 설립과 운영 전반에 걸쳐 거의 전적으로 민간에 의존하고 있는 현재의 구조에서는 이와 같은 근거자료의 확보와 이에 근거한 운영모형의 개발이 쉽지 않은 상황이다.

사회서비스원의 설립과 지자체에 의한 사회서비스시설 직접 운영하는 과정에서 시설 운영 및 서비스 제공과 관련된 투명하고 공정한 자료의 축적이 가능하다. 이러한 과정을 통해 축적된 근거자료들은 향후 사회서비스 시설 및 인력 운영과 관련하여 제도 및 정책모형을 개발하고 개선하는 데 기여할 수 있다.

이 또한 제도 운영 초기인 점을 고려하면 새로운 제도 및 정책모형 개발을 위한 근거자료의 축적이 여전히 미진한 상황이다. 그럼에도 불구하고 코로나19 감염병 상황에서 서울과 대구 등 주요 사회서비스원은 지역사회 긴급한 돌봄 욕구에 대응하기 위한 공공의 서비스 제공모형을 개발하여 운영한 사례를 확인할 수 있다.

이상에서 사회서비스원 설립의 의의와 기대효과, 그리고 현재적 상황을 개괄적으로 고찰하였다. 결론적으로 사회서비스원은 사회서비스 공공성 강화를 통해 우리 사회 사회서비스 전반에 걸쳐 존재하는 문제들, 민간의존성, 사회서비스 노동에 대한 사회적 인정의 부재, 사회서비스 질 저하 등의 문제에 대한 대안적 기제로

작동할 여지가 있으나 현재의 제도적 한계로 인해 기대하는 바의 효과를 아직 충분히 보이지는 않는 것으로 보인다.

이와 같은 현재적 조건에 더하여 사회서비스 정책 환경의 변화 또한 지속되고 있다. 인구구조와 가족구조의 변화는 여전히 사회서비스에 대한 수요를 급속히 증가하는 방향으로 진행되고 있으나, 다른 한편으로 관련 정책과 특히 재정의 지속가능성은 매우 불확실한 상황이다. 특히 지난 대통령 선거와 지방선거의 결과로 발생한 정치적 의사결정 권력 주체의 변화는 사회서비스원 정책의 정책목표 달성과 지속가능성에 불확실성을 더하고 있는 상황이다.

### Ⅲ. 윤석열 정부 사회서비스 정책과 사회서비스원 정책의 과제

윤석열 정부의 사회복지 정책은 기본적으로 ‘필요한 국민께 더 두텁게 지원’하겠다는 선별 복지와 혁신을 위한 민간 중심 제도 운영으로 요약될 수 있다. 윤석열 정부의 사회보장 관련 정책 전 영역에 걸쳐 주민의 사회권을 보장하기 위한 공공의 책임에 대한 인식과 철학이 명확히 드러나지 않는다. 특히 사회서비스 분야의 경우 사각지대 발굴을 통해 양질의 보편적 사회서비스를 제공하겠다고 언급하고 있으나, 필수적인 사회서비스 영역에서 사회서비스의 욕구에 대해 국가 보장의 약속이 부재하다. 반면, 사회서비스 혁신의 구호 아래 사회서비스 제공기관의 다변화·규모화를 통한 품질 향상, 범부처-민관협업 체계 구축 등을 약속하고 있는데 이는 제공기관의 다변화를 명분으로 기존 정부에서 적극적으로 추진되던 사회서비스 공공성 강화 정책을 무효화하고, 정책환경 변화의 방향을 되돌리려는 시도인 것으로 해석된다.

구체적으로 사회서비스 영역과 관련해서는 110대 국정과제의 44번째 과제 ‘사회서비스 혁신을 통한 복지돌봄서비스 고도화’를 통해 구상을 밝히고 있다. 이 과제는 주요 목표로 ‘다양한 공급주체가 질 높은 서비스를 제공하고, 누구나 서비스를 이용할 수 있는 보편적 복지돌봄체제로 사회서비스를 혁신’하는 데 있다고 기술되어 있다. 이와 같은 목표를 달성하기 위한 주요내용 가운데 혁신기반을 구축하기 위해 ‘중앙 및 시도 사회서비스원을 통한 민간협업 활성화 및 사회서비스 혁신 지원 강화’를 명시하고 있다.

다시 말해 윤석열 정부에게 있어 사회서비스원은 위에 언급한 사회서비스 공공 직접제공기관과 인력의 확충을 통해 사회서비스 공공성을 강화하고 이를 통해 사회서비스 일자리의 질과 사회서비스 질을 개선하는 데 있는 것이 아니다. 윤석열 정부의 사회서비스원은 사회서비스 혁신을 위한 지원을 강화하고 역량있는 공급주체의 진입, 성장 지원 등 민간지원 기능 강화와 민간협업 활성화 방안을 마련하는 데 있는 것이다. 실제 윤석열 정부의 국정과제 이행계획에 따르면 근거법 제정 1년도 채 되지 않은 사회서비스원에 대한 기능개편안을 올해 안에 만들 것을 규정하고 있으며, 당장 2023년부터 중앙 및 시도사회서비스원의 민간지원기능을 확대할 것을 명시하고 있다.

윤석열 정부가 제시하는 사회보장정책의 기초, 특히 민간 중심의 혁신을 강조하고 사회서비스 제공자의 규모화와 다양화를 통해 복지돌봄서비스를 고도화하겠다는 전략 아래 현 정부의 사회서비스원 정책은 일정한 변화를 맞이하게 될 것으로 보인다. 앞서 언급한 사회서비스원 설립과 운영의 정책목표, 즉 사회서비스 공급구조에서 공공 제공인력과 공공 직접제공 기관의 획기적인 확충을 통한 사회서비스 공공책임성 강화라는 목표는 사실상 폐기되거나 형해화될 우려가 크다. 그럼에도 불구하고 사회서비스 공급구조의 민간의존성 극복을 위한 공공 사회서비스 인프라 획기적 확충, 사회서비스 노동에 대한 사회적 인정 강화와 사회서비스 노동환경 개선, 사회서비스 질 개선 등의 과제는 여전히 우리 사회가 정책적으로 풀어야 할 과제이다. 이는 사회서비스원 제도의 존립 여부나 형해화 여부와 무관하게 우리 사회가 주민 삶의 질 향상과 존엄한 돌봄의 권리를 보장하기 위해 해답을 찾아내야 할 과제이다.



#### IV. 나가며: 사회서비스와 주민의 존엄함 돌봄권 보장을 위하여

지난 3월 25일 시행된 사회서비스원법은 제10조(시도 서비스원의 사업) 제1항에 사회서비스원의 역할과 기능으로 ‘2. 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 국공립 사회서비스 제공기관 운영’, ‘3. 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁받은 사회서비스 제공 또는 지원에 관한 사업’을 명시함으로써 사회서비스원의 공공사회서비스 직접제공자로서의 역할과 기능을 명시하고 있다. 이외에도 법 제4조(국가와 지방자치단체의 책임) 제2항에 ‘국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성<sup>4)</sup>을 제고하기 위하여 국공립 사회서비스 제공기관을 확충하고...’와 제3항에 ‘국가와 지방자치단체는 사회서비스 종사자의 근무 환경과 처우가 개선될 수 있도록 시책을 마련하고, 안정된 고용이 보장될 수 있도록 노력하여야 한다.’고 규정함으로써 앞서 언급한 공공 사회서비스 제공 인프라 확충과 사회서비스 노동환경 개선에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 하고 있다. 즉 현 정부의 정책 방향에도 불구하고 법은 앞서 언급한 우리 사회 사회서비스 정책의 문제점과 이에 대한 국가와 지자체의 적극적 대응의 책임을 규정하고 있는 것이다.

법이 규정하고 있는 사회서비스 공공성 강화를 위하여 현재의 사회서비스원법은 제정 당시부터 몇 가지 한계점을 안고 있었던 바, 이에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 사회서비스 공공제공기관의 획기적인 확대를 장려하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 현 사회서비스원법에 각 지자체별로 특정한 사회서비스 영역에 대해 최소한의 공공서비스제공비율을 충족하도록 강제하는 조항을 넣거나 사회서비스기본법 등 관련 법의 제정을 통해 같은 목적을 달성하도록 하는 방안을 고려해야 한다. 둘째, 위의 과정을 통해 신규 설립되거나 재위탁 시기가 도래한 사회서비스 제공기관을 사회서비스원이 책임지고 위탁운영을 할 수 있도록 법 제11조(사업의 우선위탁) 조항에 대한 개정이 필요하다. 법 제정 과정에서 공공성 확대를 위한 핵심 조항으로 여겨졌으나 최종적으로 반영되지 않은 안으로 특히 신규 설립한 사회서비스 제공기관의 사회서비스원 우선위탁 의무조항이 포함되는 방향으로 법 제11조 제2항과 하위 항목이 개정되어야 한다. 셋째, 사회서비스 공공성 강화와 이를 통한 주민의 존엄한 돌봄권 보장의 의지가 있는 기초지방자치단체도 사회서비스원을 설립하는 주체가 될 수 있도록 하는 방향의 개정이 필요하다. 이는 특히 분권형 커뮤니티 케어의 실질적 책임주체가 기초지

4) 법 제4조 제1항에 공공성 등은 ‘공공성, 전문성 및 투명성’을 포함한다고 기술하고 있다.

방자치단체가 적합하다는 점을 고려하면 더욱 중요한 의미를 갖는다. 사실상 주민의 돌봄 및 사회서비스 욕구 충족의 책임을 지고 있는 기초지자체와 공공사회서비스 제공주체로서 사회서비스원과의 적극적 파트너십이 성공적인 커뮤니티케어 실현의 필수적인 요소라 할 수 있다. 넷째, 사회서비스원 안정적 운영을 위한 재정지원 체계의 구축이다. 커뮤니티케어의 구현을 통해 주민의 존엄함 삶을 책임지는 공공 주체로서의 역할을 수행하기 위해서는 장기요양보험, 보육, 방과후 돌봄 등 제도화된 사회서비스 뿐만 아니라 제도 밖의 영역에서 여전히 부유하는 돌봄과 사회서비스 욕구에 능동적으로 대응할 수 있는 제도의 기획, 운영이 필수적인 요소라 할 수 있다. 이와 같은 다양한 제도의 기획 및 운영을 위한 재정 지원의 근거를 법에 명시함으로써 사회서비스원이 커뮤니티케어 구현을 위한 지방자치단체의 명실상부한 공공파트너로 자리매김할 수 있을 것이다. <sup>1)</sup>

## 다시, 사회서비스원의 역할을 묻는다<sup>5)</sup>

---

양난주 / 대구대 사회복지학과 교수

사회서비스원은 오랫동안 사회서비스에 대한 공적 책임을 민간 규제나 보조금 지원, 이용자에 대한 비용 지원 수준으로 한정해온 국가와 지방자치단체가 그 책임과 역할을 사회서비스의 직접 공급을 통해 “공공성, 전문성, 투명성”을 강화하고 “일자리 질”을 높이는 데까지 확장(사회서비스원법 제4조)하면서 설립된 조직이다. 따라서 사회서비스원이 무엇을 해야 하는지는 개별 사회서비스원의 기관별 자율적 결정사항이 아니라 국가와 지자체가 사회서비스를 발전시키기 위해 공공성을 강화하기 위한 전략과 실행과제 안에서 구체화되어야 한다. 가장 우선적으로 사회서비스원법에 의하면 이제 국가와 지방자치단체는 국공립사회서비스 제공기관을 확충하고 민간사회서비스 제공기관을 지원해야 한다(제4조 2항). 이 두 사업은 일견 다른 방향을 가리키는 것 같지만 사실상 현재 압도적으로 민간에 의존해 형성된 인프라와 서비스 공급의 질을 높이기 위한 순환 전략 속에서 맞물려 이루어질 수 있다. 특히 시장방식으로 공급되는 사회서비스 영역에서 민간제공기관은 수요를 초과하여 설치되어 과당경쟁을 벌이고 있기도 하고, 영세한 개인투자에 의존하다보니 접근성이 떨어지는 곳에 있거나 기본적인 시설수준이 낮기도 하다. 또한 수요가 적은 지역의 경우 과소공급되어 있기도 하다. 정부와 지방자치단체는 지역별 사회서비스 수요·공급과 서비스 질을 진단하여 낮은 질의 서비스를 공급하는 제공기관을 시장에서 퇴출하고 서비스 질을 상향할 수 있는 공공의 시설투자와 인력투자 계획을 세울 수 있어야 한다. 공공인프라를 확대하기 위해서는 현재 생산되고 있는 사회서비스 질을 기준으로 실태를 파악하고 여기서 시

---

5) 본 토론문은 인천광역시사회서비스원 복지동향리포트 2022년 3월호에 실린 <사회서비스원법 시행과 그 의미> 원고의 일부로 구성하였습니다.

설·공간의 요인 인프라의 공공성을 강화하기 위해 새롭게 공공투자가 이루어져야 할 영역과 유형을 결정할 수 있는 지역적 근거와 원칙을 생산해내는 것이 필요하다. 이렇게 지역의 사회서비스 인프라에 대한 공공투자를 강화해가면서 시도 사회서비스원은 새롭게 설립되는 공공시설과 기관 공공위탁운영을 통해 우리나라에 전문화된 공영모델을 선보이고 정착시킬 수 있어야 한다.

사회서비스원법 제5조의 사회서비스 기본계획 수립 조항은 앞으로 사회서비스정책의 고도화를 기대하게 만드는 부분이다. 이에 따르면 먼저 사회서비스 정책의 기본목표와 추진방향이 수립되고 지역별 실태과악과 균형발전이 점검되며 제공기관 확충을 위한 목표와 실행방안, 종사자 처우개선 방안, 전달체계 개선방안, 이용자 인권 및 권리보장 방안, 사회서비스 품질향상을 위한 평가 및 개선 방안 등이 망라된다. 이 계획은 광역지자체, 기초지자체별로 모두 수립해야 한다. 오랫동안 보건복지부의 국고보조금사업 방식으로 종적 확대과정을 가져온 사회서비스 분야에서 지역차원의 횡적 실태와 진단이 이루어지고 필요한 개선계획이 수립될 수 있기를 기대한다. 노인장기요양보험제도와 관련하여 보면 2025년은 장기요양기관 재지정이 이루어져야 한다. 지역별로 장기요양수급 상황, 기관평가결과, 학대 사례, 부당청구사례 등이 점검되면서 지역별 재지정 기준을 구체적으로 수립할 수 있어야 한다. 또한 지역 차원의 돌봄서비스 수요진단을 통해 지역사회통합 돌봄사업 등으로 시도된 바 있는 지역돌봄서비스를 확충하는 일도 가능할 것이다. 이제 보건복지부에서 보조금사업으로 표준화한 사회서비스를 전달하는 방식 외에도 지역에서 필요한 서비스들을 포괄보조금방식 안에서 탄력적으로 도입하고 확대하는 시도들이 이루어져야 한다. 사회서비스원법 6조는 새로운 사회서비스의 개발과 확산을 사회서비스원을 통해 실시될 수 있다는 점을 명시하고 있다.

현재 광역에 설치된 사회서비스원은 복합적인 역할을 요구받는 어려운 처지에 놓여있다. 지역의 사회서비스와 관련하여 지방자치단체와는 다르게 공급기능까지 연결되는 전문성을 요구받고 있는데 사실 직접 인프라를 확충하고, 서비스를 공급할 수 있는 여건을 갖추고 있지 않다. 실제 사회서비스 공급은 기초 지자체를 중심으로 공급되기 때문이다. 따라서 현재 시·도 사회서비스원은 현재의 역할 가운데 광역 차원에서 지역기반 사회서비스정책 전문성 기능으로 유지되어야 할 것과 앞으로 기초 단위로 확산되어야 할 공급 관련 기능과 역할을 구분할 수 있어야 한다. 이를 위해 기초 지자체가 설립한 국공립시설을 공공위탁운영하거나 중

합재가센터를 설치하여 재가서비스를 공급하고, 또 지자체의 시범사업이나 신규 서비스를 확대할 때 기초 지자체와의 협력체계를 만들어야 할 것이다. 사회서비스 공급 구상과 기관 설립 단계에서부터 지역의 현황을 면밀히 파악하고 기초지자체와의 공조에 만전을 기해야 한다. 지난 10여 년동안 기초지자체, 읍면동 공공전달체계에서 주민에 대한 방문, 상담, 사례관리 등을 강화해왔지만 실제 안정적인 서비스 공급으로 이러한 활동을 뒷받침해오지 못했다. 사회서비스원은 바로 이렇게 비어있는 부분들을 채우면서 지역의 사회서비스 보장체계를 내실화해 나가야 할 것이다.

2019년 사회서비스원 시범사업 가운데 민간기관 지원사업이 있었다. 시설안전진단이나, 노무·경영 컨설팅, 교육 사업 등이 이루어졌다. 사회서비스원법에도 지역의 사회서비스 제공기관에 대한 재무·회계·법무·노무 등에 대한 각종 상담 및 자문이 시·도 사회서비스원 사업으로 명시되어있다. 이를 근거로 시·도 사회서비스원의 주요 사업 중 하나가 민간제공기관 지원에 있다고 이해해서는 곤란하다. 현재 우리나라 사회서비스 제공기관의 대부분을 차지하고 있는 민간비영리, 민간영리 제공기관에 대한 정책과 지원의 책임은 시·도 사회서비스원이나 중앙사회서비스원이 아니라 사회서비스 정책 전반을 설계하고 추진하는 보건복지부와 광역 지방자치단체, 기초 지방자치단체에 있다. 사회서비스원법 제4조에도 국가와 지방자치단체의 책임이 국공립 사회서비스 제공기관 확충과 더불어 민간 사회서비스 제공기관 지원에 있음을 명시하고 있다. 민간 제공기관에 대한 지원의 문제는 국공립 제공기관 확충, 사회서비스원 사업과 균형을 맞추기 위한 것처럼 협소하게 이해해서는 안된다. 공공, 민간비영리, 민간영리 주체가 공존해야 하는 새로운 사회서비스 공급 환경에서 각 공급주체의 특성과 장점을 살려 시너지를 낼 수 있도록 좀더 섬세한 정책이 설계되어야 한다는 것을 의미한다. 단순 재정지원을 뛰어넘어 각 주체가 사회서비스 공급에서 차지하는 양적인 비중은 물론 질적으로 상이한 역할도 미래지향적으로 추산하여 고유의 기능을 발전시킬 수 있도록 해야 한다. 민간비영리가 어떤 사회서비스 공급을 어떻게 담당하는 것이 효과적인가라는 질문, 어떤 사회서비스를 공급하는 주체의 자격요건은 어떠해야 하는지에 대한 재검토 등이 이루어질 필요가 있다는 것이다.

우리나라에서 공공에 의한 사회서비스 공급, 직접 책임의 경험을 가지고 있는 사람은 없다. 사회서비스원에 모여있는 사람들도 그렇다. 그래서 사회서비스원에는

전형도 정답도 없다. 우리는 모두 반세기 이상 민간보조금이나 정부가 육성한 유사시장에서 사회서비스가 공급되고 사회보장급여로서 사회서비스가 자원봉사 혹은 구매한 상품처럼 인식되어온 파편적 기억들을 공유하고 있다. 사회서비스원의 역사는 이러한 경험을 성찰하면서 사회서비스가 모든 국민의 존엄한 삶을 보장하는 사회권이며 사회연대에 기초하여 마련된 공적 재원으로 사회적 위험을 예방하고 해결하는 집합적인 보장이라는 원칙을 되새기며 만들어내야 할 것이다. ㉞

## 토론문

---

박민아 / 정치하는엄마들 공동대표

인간은 전 생애를 걸쳐 “돌봄”이 없이는 살아갈 수가 없는 존재입니다. 인간은 돌봄을 받으며 태어나고 돌봄을 받으며 한 생을 마감합니다.

그렇기에 모든 국민은 돌봄을 받을 권리가 있으며, 그 돌봄을 받는 주체에 소외되지 않는 계층을 만들지 않는 것이 정부의 역할입니다. 조건에 따라, 경제력에 따라 돌봄 여부와 돌봄의 질이 달라지는 것이 아니라, 돌봄이 필요한 누구나 질 좋은 돌봄을 받게 하는 것이 정부의 역할입니다.

사회서비스원은 이러한 돌봄의 공공성 강화를 위해 제정이 되었습니다. 하지만 현 정부는 사회서비스원을 단지 돌봄의 수익 창출의 도구로 여기며 민간영역의 돌봄을 강화하려 하고 있습니다. 돌봄은 수익 창출의 비즈니스 모델이 될 수 없습니다.

### 팬데믹 시기 공적돌봄의 부재

팬데믹 시기 양육자를 포함한 돌봄이 필요한 이들은 사적 영역에서 돌봄을 해결하려 발버둥을 쳤습니다. 학교가 문을 닫고 공적 돌봄이 부재한 상황에서 양육자들은 학원 및 민간기관에 돌봄을 구하려 다녔고, 조부모 및 친족 관계를 통해 사적으로 돌봄을 해결하려 했습니다. 이마저도 못했던 양육자들과 돌봄이 필요한 사람들은 결국 경제적 활동을 포기하고 가정으로 회귀하였습니다. 팬데믹상황에서 돌봄을 필요로 하는

이들은 공적 돌봄이 절실했습니다.

초등 저학년에게 학원은 학습의 공간이 아닌 돌봄의 공간으로 자리 잡았고, 양육자들의 경제적 부담은 커져갔습니다. 학교의 방과후 돌봄 및 지자체에서 운영하는 키움센터 및 아동 공적돌봄의 영역은 늘 부족했고 그 질이 담보되지 않은 돌봄에도 공적돌봄영역에 들어올 수 있는 양육자들은 감사한 마음으로 공적 돌봄을 이용하였습니다.

노인 요양 및 간병 또한 똑같았습니다. 모두가 개개인의 사정에 따라 사적으로 해결해야 했고 공공의 영역은 부재했습니다.

현재도 이러한 공적 돌봄이 부실한 상황에서 현재도 돌봄이 필요한 이들이 공적 돌봄이 절실한 상황에서 사회서비스원의 강화를 논해야 할 이 시점에, 사회서비스원의 통합을 논할 수는 없습니다.

## **사회서비스원에게 바라는 점**

돌봄이 민간영역으로 위탁되었을 때 어떤 문제들이 발생했는지 이미 우리는 너무 잘 알고 있습니다. 돌봄 주체에 사용되어야 할 국고보조금을 사적으로 운용하는 일이 발생하였고 민간어린이집을 운영하는 업체가 어린이집 원장들과 공모해 급식·교구 업체들로부터 수십억 원대 불법 리베이트를 받은 사례. 민간영역의 위탁은 돌봄이 결국 이윤 추구라는 목적 달성의 도구로만 전락 될 수 있는 문제를 가지고 있습니다. 또한 민간위탁으로 넘겨진 돌봄은 돈이 되는 돌봄만 할 우려가 있습니다. 민간영역으로 위탁된 돌봄은 사각지대가 생길 수 밖에 없습니다.

양육자가 바라는 사회서비스원은 국공립어린이집에 다니는 아이들만 공적 돌봄 영역으로 제한할 것이 아니라 그 영역을 더 넓혀 더 많은 아동들이 공적 영역에서 질 좋은 돌봄을 받을 수 있도록 그 영역을 넓혀야 합니다. 국공립어린이집뿐만 아니라 국공립유치원까지도 그 영역을 넓혀야 할 것입니다.



하지만 그중에서도 가장 시급하게 하여야 할 사업은 장애통합어린이집 흡수와 신설입니다. 장애통합어린이집 현재 너무 부족한 것이 현실입니다. 정말 공적 돌봄이 절실한 사람들이 공적 영역 안에서 돌봄을 받을 수 있도록 사회서비스원은 장애통합어린이집 신설을 확대하고 장애아동들이 돌봄에 사각지대에 놓이지 않도록 그 역할에 집중해야 한다고 생각합니다.

결국 양육자가 바라는 것은 사각지대 없는 돌봄이며 국공립어린이집이 사회서비스원에서 운영되어 개인이 위탁하여 운영하는 그 말뿐인 국공립어린이집이 아니라 정부의 책임 있는 돌봄을 시행하는 공적 기관으로써의 역할을 해주는 것입니다.

또한 양육자 입장에서든 우려스러운 점은 보육 공공성강화와 지역사회서비스를 지방 정부가 책무성과 주체성을 지니고 역량을 키워가야 한다는 사회서비스원의 본질적 취지에 공감하나 양육자로서 이를 체감하려면 사회서비스원의 현장 기관 수탁이 이뤄져야 하는데 최근 2차례 기관 위탁에서 모두 민간에 사회서비스원이 밀린 점, 그리고 위탁을 결정하는 주체가 기존 원장들의 입김과 인력이 주류인 보육 정책위라는 점에서 진입과 안착에 대한 우려가 있었습니다.

아울러 22년까지 총 20개 기관을 위탁받아 안테나 어린이집 역할을 하겠다고 하지만 가장 중요한 것은 해당 기관에 속할 아이들과 양육자들인 만큼 '시범사업, 모델 마련'의 도구로서 치부되는 것에 대한 우려와 이를 방지하기 위해 운영안이 명확히 제시되어야 합니다. 정치변화에 대한 공적 돌봄에 대한 정책 변화는 이용자로서 공적돌봄에 대한 신뢰가 흔들릴수 밖에 없습니다.

저임금-고강도 노동이라는 돌봄노동에 대한 인식을 끊고 돌봄노동에 대한 재평가와 함께 돌봄 가치를 반영하여 돌봄 노동자들에게 그만큼의 처우를 해주는 것은 당연한 것이라 생각합니다.

돌봄 노동자의 처우 개선과 더불어 돌봄 노동자의 업무강도를 낮추고 아동들의 돌봄의 질을 높이기 위해서는 국공립어린이집 및 유치원부터 교사대아동비율을 낮추어야 한다고 생각합니다.

단순히 교사 한 명을 투입하는 방식이 아니라 반드시 영유아 1인당 면적 확대가 선행되어야 합니다. 비담임 정교사 제도로 상주하는 보조교사가 있다는 것 또한 보육의 질을 향상하는데 매우 좋은 방향이라 생각이 되지만 결국 보육의 질은 공간과 직결이 될수 밖에 없는 문제이기 때문에 비좁은 공간에 성인 1명이 더 들어오는 것 보다는 한 교실 당 아동의 수를 줄이는 방향으로 가야 한다고 생각합니다. 그리고 보조교사가 아닌 보육교사를 투입하여 정규직 교사들을 늘려야 돌봄의 질도 보장될 것이라 생각합니다. “돌봄”은 누구나 할 수 있는 것이 아닙니다. “돌봄”은 전문적인 지식으로 사람과 사람을 대해야 하는 전문적인 사회 필수 노동입니다.

아동 돌봄 뿐만 아니라 간병 및 노인 돌봄의 상황은 어떻습니까. 간병 및 노인 돌봄도 공적영역의 지원은 더욱더 찾아볼수 가 없습니다. 간병 및 노인 돌봄 또한 사적영역에서 해결을 하고 있습니다. 간병에 대한 전문지식이 전혀 없는 가족이 간병인을 하거나 아니면 민간영역에서 전문적인 간병인을 고용해야 했습니다. 간병인을 알아보는 과정부터 시작하여 간병인을 고용하는 과정까지 공적인 지원은 하나도 없었습니다. 개개인으로 알아보고 개개인으로 고용하는 개개인의 돌봄 관계였습니다.

누구나 돌봄을 절실히 구해야 하는 상황들이 언젠가는 들이닥칩니다. 사회서비스원은 그 절실함을 덜어 줄 수 있는 국가적 사회 복지 시스템입니다. 하지만 안타까운 점은 공적 돌봄의 강화와 민간영역의 돌봄을 견인 하도록 만들어진 사회서비스원 법이 대중적으로 아직까지 많은 국민에게 알려지지 않았다는 점입니다.

“돌봄”은 너무나 일상적이며 사회서비스원법은 국민들의 일상에 매우 맞닿아 있는 법이라고 할 수 있습니다. 국민들에게 있어서는 너무나 절실하고 필요한 법임에도 불구하고 많은 국민들에게는 아직까지는 잘 알려지지 않았고 큰 호응을 얻지 못하는 것이 아쉬운 점입니다.

매우 중요한 법이고 저희 같은 시민단체들에게는 쟁점이 되는 법이지만 사회적으로 알려지지 않아서 아쉽기때문에 사람들에게 어떻게 하면 사회서비스원 법에 대해 잘 알릴 수 있을지, 호응을 얻을 수 있을지를 고민해야 하는 시점이라고 생각합니다.

사회서비스원의 만들어진 목적과 사회서비스원이 어떤 역할을 하는지 그리고 우

리 사회에 사회서비스원이 있으므로 있어서 돌봄의 영역이 어떻게 달라질 수 있는지를 사회적으로 더 많이 알리고 대중들에게 더 많은 지지를 얻을 수 있기를 바랍니다.

## 토론문

---

김영화 / 대구시사회서비스원 원장

### 들어가며

2019년 3월 출범 당시 사회서비스원의 슬로건은 “좋은 돌봄과 좋은 일자리”였으나 지난 3년 반 동안 돌아본다면, 사회서비스원은 결코 좋은 일자리도, 좋은 돌봄도 제공하지 못하였다. 그 이유는 간단하다. 예산 부족으로 돌봄노동을 정규직으로 채용하지 못하고 비정규직, 시간제 근로자로 고용하였기 때문이다. 그렇다면 당연히 전문성이 떨어질 것이고 민간과의 차별성도 없으며, 공공성의 담보와는 더욱 거리가 멀게 된다. 그리고 돌봄인력의 자존감과 자긍심은 거의 기대할 수 없게 된다. 모든 문제는 여기에서 출발한다고 해도 과언이 아니다.

법 제정 1년을 되돌아 보며, 사회서비스원의 공공성 강화를 위한 토론회를 개최한 것은 참으로 의미있는 일이라 생각된다. 현장에서 바라본 사회서비스원의 문제점을 통하여 “돌봄사회”를 끌어갈 사회서비스원의 공공성 강화에 대한 모색은 현시점에서 더 이상 늦출 수 없는 중요한 과제이다.

### 1. 사회서비스원의 정체성은 ‘돌봄’

대구시사회서비스원 역시 공공이 책임지는 사회서비스를 제공함으로써 '좋은 돌

봄, 좋은 일자리' 창출이라는 비전으로 2019년 3월 4일 전국 최초로 개원하였다. 그러나 당시 지역에선 “희망원의 인권문제”가 가장 큰 현안이었고, 사회서비스원이 가장 먼저 출범하게 된 이유도 사실은 희망원 문제를 해결해 달라는 지역의 바람에서라 할 수 있었다.

그러나 2020년 2월 18일을 기점으로 코로나가 가장 극심하였던 대구지역에서 사회서비스원은 재빠르게 2020년 3월 4일 긴급돌봄지원단을 모집하면서 코로나로 인해 생긴 돌봄의 공백들을 지원하는 119의 소방수의 역할을 적극적으로 수행하였다. 이 긴급돌봄으로 당시에 흔들리던 대구사회서비스원의 정체성을 확립하는데 결정적인 계기가 되었으며, 전국사회서비스원에서도 핵심적 사업으로 자리매김하는 계기가 되었다.

코로나 19 확진이나 보호자격리, 제공인력 확진 등 돌봄의 공백이 발생하게 되면서 고립된 사람들에게 도시락을 배달하고, 필요한 물건들을 조달하며, 필요한 경우엔 24시간 고립가정으로 들어가 아이들과 함께 생활하였다. 병원에서 간병사나 요양사가 필요한 경우에도 가능한 인력들을 지체 없이 투입하였고, 돌봄이 필요한 곳이면 어디든지 인력을 파견하여 돌봄공백을 최소화하려고 노력하였다.

코로나로 인해 그 동안 은폐되어 있던 돌봄의 다양한 공백들은 사회서비스원이 해야 할 역할을 분명하게 보여 주었다. 돌봄의 시각지대에 있는 사람들, 예를 들면 2014년의 송과 세 모녀, 얼마 전 수원 세 모녀 사건, 작년에 대구에서 부친준속살인으로 형을 살고 있는 강도영(가명)군, 이 사건들이 보여주는 공통점은 무엇일까? 사회적 약자 중에서도 왜 더욱이 여성들과 청년들이 시각지대의 가장 중심에 서 있을까?

## 2. ‘좋은 돌봄’의 한계.. 그리고 끝없는 노사분쟁

역설적이게도 사회서비스원의 돌봄노동이 “좋은 돌봄”이 될 수 없는 구체적 이유를 몇 가지 들여보자.

1) 사회서비스원에 위탁된 사회복지시설의 성격이 달라 종사자 근무조건에 대한 기준과 체계, 처우 수준이 시설마다 제각기 다르고 그 편차가 크기 때문에 지속적인 갈등과 노무 분쟁을 유발시키고 있다.

2) 긴급·상시돌봄, 민간기피서비스를 필요한 상황에서 즉시 지원하기 어려운 상황이다. 종합재가센터의 경우 근로계약의 형식은 정규직이지만, 실질적인 근로조건은 비정규직 즉 일용직에 가까운 형태여서 기동력을 발휘할 수 없다.

3) 다른 한 편으로는, 종합재가센터 요양보호사 휴업수당과 관련한 각종 분쟁은 약 2년 가까이 지속되고 있고, 노동청 고소, 검찰 조사를 거쳐 민·형사재판을 앞두고 있다. 이는 사회서비스원의 고유한 업무를 오랜기간 마비시키고 있고, 이에 투입되는 행정적 소모로 인해 직원들은 소진되어있는 상태이다.

정규직 근로자이지만, 단시간·시급제·비정규직 근로자 조건이라 민간기피서비스를 제공할 수 있는 상시인력 확보는 현실적으로 불가능하고, 그러한 근로계약을 체결했을 때 노동법 위반 사항들이 발생할 수밖에 없고, 근로자들의 집단소송과 분쟁으로 이어지게 되고 악순환이 반복되는 모순적 구조 속에 갇히게 된다. 돌봄의 공공성 확보라는 목적을 달성하기 위해서는 지금의 이 인력구조와 보상체계로는 더 이상 유지되기 어렵다.

4) 이런 갈등들이 ‘돌봄’이라는 서비스원의 고유한 설립목표를 저해하는 요인들이다. 현재의 돌봄기관(예; 종합재가센터, 어린이집, 육아종합센터, 장애인 주간보호센터 등)의 기능을 공공돌봄으로 더욱 확대시키고, 상시돌봄체계를 구축하려면, 상시전문인력 확보가 가능한 예산지원과 더불어 법·제도적 장치 또한 확보해야 한다.

### 3. ‘돌봄’ 이라는 사회서비스원의 정체성을 확립하기 위해서는

1) 앞서 말한 사회서비스원법의 강화와 제도 정비는 필수적인 요소이다. 또한, 각 지역의 사회서비스원도 능동적으로 지역사회의 특성에 맞는 돌봄과 사각지대

를 계속 발굴하여 틈새를 없애는 노력을 지속해야 할 것이다.

2) 최근 수원 세모녀 사건이 또 일어났다. 이런 비극적인 사고는 기존의 사각지대 발굴 체계와 지원체계의 부족, 신청주의 복지, 어려운 신청방법, 부족한 사례관리, 낮은 보장 수준, 낯설고 복잡한 복지제도 등이 발생 원인이다. 공급자 위주의 행정체계 또한 바꾸지 않으면 안된다.

3) ‘돌봄을 필요로 하는 사람’들을 중심으로 한 접근성강화 방법 모색이 시급하다. 전산시스템 구축뿐만 아니라. 신청에 어려움이 있는 사람들에게 직접 도움을 줄 수 있는 도우미가 필요하다. 청년구직자들이나 지역의 자원봉사자들을 활용하는 방법도 모색할 수 있을 것이다.

4) 단기적으로 우선 활용할 수 있는 지역의 자원들과 시스템을 찾아내어 연결시키고 주민들을 지역사회의 주체적 돌봄, 지키미로 활용하여 ‘상시돌봄체계’를 만들어야 한다. 지금도 긴급한 상황에 행정복지센터, 복지기관에 도움을 요청해도 여러 가지 장애요인들이 돌봄을 제공받지 못하는 경우가 발생하고 있을 것이다. 이는 우리에게 시각을 달리하여 상황을 바라볼 것을 요구한다.

## 나가며

앞으로 사회서비스원의 역할은 지역사회에서 더욱 다양하게 요청될 것이다. 당장의 긴급돌봄으로부터, 틈새와 사각지대를 찾아내어 돌봄을 제공하는 일, 나아가서 상시적 돌봄기관으로 굳건하게 지역사회를 지켜내는 일까지, 그리고 그것을 <공공의료 보건 돌봄>을 하나의 체계로 묶어 내는 일은 “바로 지금 여기에서”수행해야 하는 중요한 과제이기도 하다. 사회서비스원은 지역사회에서 주민들의 따뜻하고 든든한 이웃으로, 삶의 동반자로 그 역할을 굳건하게 해 내어야 할 시대적 과제를 안고 있다. <sup>참</sup>

# 사회서비스원, 서비스 공급자로서의 공적 역할 강화해야

이재훈 / 민주노동연구원 객원연구위원, 사회공공연구원 연구실장

## 1. 사회서비스원, 안착하고 있는가

### 1) 순탄치만은 않았던 사회서비스원 제도화 과정

- 사회서비스원이 제도화되는 과정을 한마디로 표현하면 ‘우여곡절’이지 않을까?
  - 거슬러 올라가면, 지난 문재인 정부 당시 공약과 국정과제부터 사회서비스원법 제정(‘21), 그리고 2019년 대구, 서울, 경남 등을 시작으로 전국 14개 시·도에 사회서비스원이 설립되기까지 다양한 난관과 반발 존재.
  - 민간 중심의 공급구조를 재편하기 위한 전략적 기획이라는 점에서 나타난 정치적 어려움.

### 2) 어렵게 만들어진 사회서비스원, 성패를 논하기는 이르나, 아직 기대보다 미흡

- 코로나 시기, 긴급돌봄 역할 수행으로 사회서비스원의 역할과 의미 부각.
- 사회서비스원 노동자 88.1%가 사회서비스원이 지역사회 돌봄에서 중요한 역할을 수행하고 있으며, 52.9%는 민간보다 서비스 질이 좋다고 인식(이재훈·김호세아 2022).
- 그러나 당초 계획보다 추진 속도는 느리고, 아직 제도 초기의 불안정성 존재.



2019년 당시 수립한 '22년 목표설정 대비 국공립시설 달성률은 서울(45%, 9/20개소), 대구(15/28개소, 경기(19.6%, 19/97개소), 경남(52% 13/25개소)에 불과. 인력 역시 4개 시도 사회서비스원 총 11,200명 보다 훨씬 적은 2,958명(본부직 포함, '21년 10월 기준. 박용석·이재훈·윤정향 2021).

- 심지어, 제대로 안착되기도 전에 대구, 울산, 충남 등에서 통폐합 등 존폐의 위기. 선도적인 역할을 수행하던 서울에서도 단협 해지 통보.

### 3) 근본적인 이유는 사회서비스원에 대한 제도적·재정적 한계를 반영한 결과

- 지역별 특성이나 상황, 그리고 법 제정 이전 시범사업 형태로 지자체 조례에 근거해 추진됐던 다양한 현실적 조건 존재.
- 특히, 보다 근본적으로는 현행 제도적·재정적 지원의 한계 존재(특히 서울, 경기 이외 재정자립도가 낮은 시도 지역의 어려움).

## 2. 사회서비스원이 ' 위기 '인 진짜 이유 : 핵심목표와 정체성 유실

### 1) 위기의 본질은 사회서비스원 설립의 핵심목표가 흔들리고 있다는 것

- 사회서비스원의 핵심목표는 공공부문이 사회서비스 제공시설과 인력을 직접 운영·직접 고용하면서 지역사회 내 사회서비스의 공공성 강화와 질 향상을 도모하는 것.
- 그러나 법·제도적, 재정적 한계와 정치적 의지의 부재로, 사회서비스의 공적 공급자(제공자)로서의 정체성과 방향성이 유실되고 있음.
- 사회서비스원 설립 배경과 취지가 법률과 예산 등을 통해 충분히 반영되고 있지 않음(추진계획과 남인순 의원실 원안에서 실제 제정된 법은 후퇴).

### 2) 서비스 공급자보다 민간 지원자로서의 위상

- 낮은 공공인프라(사회서비스 제공시설) 확충 → 낮은 인력 확충 → 낮은 서비스 질 개선 등으로 이어지는 악순환 구조.

- 실제 사업 및 인력에서도 서울, 경기 등 일부 제외하면, 서비스 공급자로서의 역할보다 민간 지원이나 공공수탁사업에 대한 비중 높음.
  - 민간지원에 대한 역할 강화는 윤석열 정부 시기 더욱 강화될 것으로 전망.
  - 공공수탁의 대부분이 민간위탁에서 공공위탁으로 전환이 아니라 공공수탁의 주체 변경. 공공수탁사업들 중에는 사회서비스와 무관한 사업도 존재.
  - 오히려 사회서비스와 연관된 시설이나 사무는 우선 위탁되지 않고 있음.
  
- 사회서비스원 노동자의 47%(1,908명)가 계약직이고 정규직은 무기계약직 포함 53%(22년 7월 기준, 남인순 의원실 자료).
  - 본부직원은 계약직이 9.6%, 종합재가센터는 계약직 37.3%.
  
- 사회서비스원노동자 직장 만족도 5.52/10점(사회서비스원 노동자의 69.6%가 처우개선이 잘되지 않고 있다고 평가(앞의 조사결과).
  - 지방출자출연기관의 공무직 규정에 준하는 수준의 임금 및 처우개선 조차 이뤄지지 않음.

### 3. 윤석열 정부의 시장주의와 양립할 수 있는가

1) 윤석열 정부의 '민간 주도 일자리 성장정책'은 사회서비스 분야에도 그대로 투영

#### 2) 사회서비스의 민간주도 고도화 → 민간자본 참여와 상업화·시장화

- 사회서비스 혁신을 통한 민간 주도 고도화의 핵심은 낡은 시장주의로의 회귀.
  - 사회서비스분야의 핵심적인 문제들은 기존 민간 중심 공급구조와 시장화 정책의 결과인데, 다시 민간 중심의 공급을 대안으로 제시.
  
- 다양한 공급주체를 언급하면서 사회서비스 제공기관의 다변화.
  
- 다양화, 규모화는 영세 개인사업자가 아닌 민간자본의 투자와 참여를 활성화

하겠다는 것.

- 의료·건강관리, AI, 로봇산업 등 복합 산업과 연계한 사회서비스 산업 활성화.

### 3) 공공부문 축소와 재정건전성 강화


- 공공기관의 구조조정과 기능조정 → 사회서비스원의 통폐합과 민간지원 중심으로 변경.
- 재정건전성 강화 → 사회서비스원 재정지원 축소 및 공공인프라 확충 계획 부재.

## 4. 사회서비스원 역할 강화, 무엇이 필요한가.

### 1) 핵심은 돌봄에 대한 국가와 지자체의 공적역할 강화하는 것. 사회서비스원은 공급구조 개편을 위한 전략적 역할 수행 강화

- 사회서비스 공적 제공기관 확보 : 공공인프라 지속 확충 + 국공립시설의 우선위탁(신규 및 위탁만료, 평가저조 및 문제 시설 등).
- 종합재가센터 확충(시군구 단위로 확대).
  - 장애인활동지원, 노인맞춤돌봄, 가사간병방문지원사업 등 바우처 사업을 고유 기본사업으로 통합.
  - 서비스 제공인력을 하루 8시간 상용직 월급제 형태를 최소 50%에서 점차 확대. 효율적인 인력활용 방안 마련.
- 공공수탁은 사회서비스와 연관된 시설이나 사무를 중심으로 우선 위탁대상에 포함.
  - 바우처 사업 이외 다함께돌봄센터, 대체인력지원사업, 장기요양요원지원센터 등, 고유 수행사무가 될 수 있도록 통합 조정(인력 풀 활용).

## 2) 정부와 지자체의 체계화된 역할 조정과 책임 강화

- 중앙정부의 재정지원 강화 및 운영 전반에 대한 감독·지원 강화.
- 통합적이고 체계적인 운영 및 관리체계 구축(표준운영지침, 임금 및 직무, 직급체계화, 업무 매뉴얼 등).
- 광역시도 및 기초지자체간 역할분담과 사업연계 체계화.
  - 지역 특성 및 욕구과약, 사례관리 및 서비스 매칭, 효율적인 지역자원 활용과 서비스 제공, 평가 등 협력적인 관계 형성.
- 사회서비스원 운영의 민주적 거버넌스 구축. 

---

토론 5

## 토론문

---

김혜래 / 보건복지부 사회서비스자원과장

공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 국회토론회

발행일 2022. 09. 26.

주최 : 더불어민주당 정춘숙 · 강훈식 · 김민석 · 인재근 · 전해숙 · 고영인 · 김원이 · 신현영 ·

최종윤 · 최혜영 국회의원, 지역복지운동단체네트워크

주관 : 더불어민주당 남인순 국회의원, 돌봄공공성확보와 돌봄권실현을위한시민연대

공공성 중심의 사회서비스원 역할 강화 모색 토론회 자료집