

전라북도 사회서비스원 공공성 방안 토론회

2021. 8. 11(수) 14:00
전라북도의회 1층 세미나실



공동주최



전라북도의회
환경복지위원회

JBLI

민주노동전북본부 부설
전북노동정책연구원

전라북도 사회서비스원 공공성 강화방안 토론회

일시 : 2021년 8월 11일 수. 14:00

장소 : 전라북도의회 1층 세미나실

-
- 인사말** 전라북도의회 환경복지위원회 위원장 **이명연**
 전북노동정책연구원 이사장 **서유석**
- 축사** 전라북도의회 의장 **송지용**
- 좌장** 전북대학교 교수 **최원규**
- 주제발표** **서울사회서비스원 경험을 통해 본 전북의 과제**
 / 전 서울사회서비스원 원장 **주진우**
- 전라북도 사회서비스원 공공성 강화 방안**
 / 전 사회공공성위원회 위원장 **김춘식**
- 토론** 전라북도의회 환경복지 부위원장 **이병철**
 전라북도 사회복지과장 **이경진**
 민주노총전북본부 사무처장 **조혜진**
 전라북도 비정규직노동자지원센터 정책국장 **노현정**

질의응답

목차

1. 서울사회서비스원의 역할과 과제

전 서울사회서비스원 원장 주진우 / 5

2. 전라북도 사회서비스원 공공성 강화 방안

전 사회공공성위원회 위원장 김춘식 / 17

3. 전라북도 사회서비스 공공성 강화 방안 토론

전북도의회 환경복지부위원장 이병철 / 43

4. 전라북도 사회서비스원 공공성 강화방안

전라북도 사회복지과장 이경진 / 51

5. 제대로 된 사회서비스원 설치를 위한 민주노총 요구

민주노총전북본부 사무처장 조혜진 / 61

6. 전라북도 사회서비스원은 공공성을 강화할 것인가?

전라북도비정규직노동자지원센터 정책국장 노현정 / 67

주제발표 - 1

서울사회서비스원 경험을 통해
본 전북의 과제

주진우

전) 서울사회서비스원 원장

서울시 사회서비스원의 역할과 과제

2021. 8.

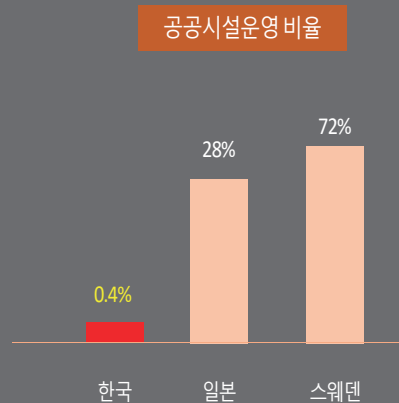
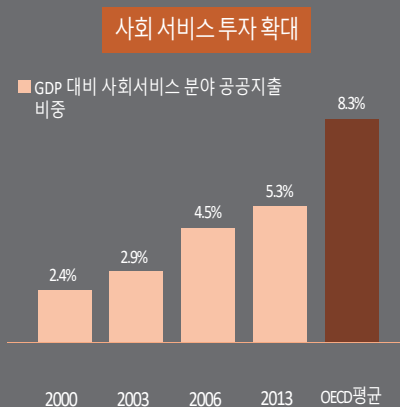
주진우
(전 서울시사회서비스원장)

사회서비스원 설립의 필요성



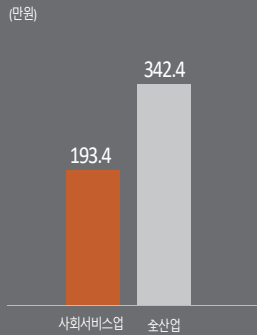
고령화 · 여성 경제 활동 증가로 사회서비스 비약적 확대

※ 민간중심공급: 공공직접운영 미미

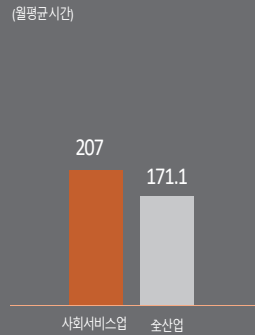


민간 사회 서비스 노동자 고용불안정, 낮은 처우문제 심각

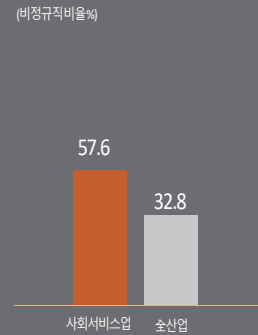
평균 임금



근로 시간



고용 안정성



사회서비스원 설립 · 운영방안 · 관계부처 합동 제작
내 자료 발췌(2018.12)

사회서비스의 질 ▼ 시민 만족도 ▼

서비스에 대한
홍보 부족
(26.8%)

신청, 접수 등이
매우 불편
(25.8%)

서비스의 품질이
떨어짐
(21.2%)

제 때 원활하게
제공 되지 않음
(19.5%)

사회서비스원 설립 · 운영에 따른 여론조사 보고서
(조사기관 : 리서치협동조합 표본오차 95% 신뢰수준 ±4.4%)

1) 좋은 서비스 제공

- ✓ 장기요양, 장애인, 보육 분야 **공공서비스 인프라 확대**
- ✓ 거점별 통합재가센터 운영을 통한 **이용자 접근성 강화**
- ✓ **평가지표 개발, 환류** 등을 통한 서비스 관리

2) 통합 서비스 제공

- ✓ 노인요양, 장애인활동지원 등 **종합서비스 제공**
- ✓ 방문간호, 발달장애청소년 **서비스 제공**
- ✓ **돌봄 SOS 센터** 연계로 사업운영 시너지 효과 도모

3) 좋은 일자리

- ✓ 사회서비스원의 **종사자 직접 채용, 공공 일자리 창출**
- ✓ **생활임금 기반의 적정 임금 설계**
- ✓ **인사관리, 노무관리** 통한 종사자 신분 안정, 민간 견인

4) 서비스 표준화

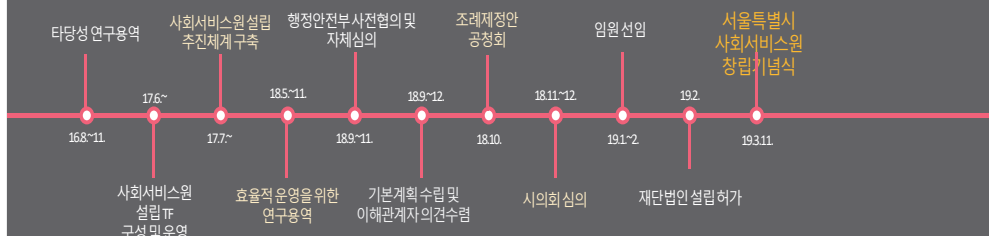
- ✓ 서비스 제공 매뉴얼 등 **표준 서비스 마련**
- ✓ **종사자 이용자 교육** 통한 질 높은 서비스 제공
- ✓ **만족도 조사, 모니터링** 등 수요자 욕구 파악

“공공이 책임지는 사회서비스 창출”

서울시 사회서비스원의 첫 걸음

- ✓ '16년 사회서비스원의 취지인 사회서비스 공공성 강화 및 좋은 일자리 창출을 도모하기 위한
'사회적일자리공단' 설립 검토 뒤 추진체계, 연구, 의견수렴, 시의회 조례 마련 등 거쳐 서울시 사회서비스원 설립

추진경과



(국회) 특별법안 발의, (시의회) 조례 제정, 정부추진계획 발표

「사회서비스원 관련법(안)」 (20대국회 '18.5., 21대국회 '20.6. 남인순의원 대표발의)

- ✓ 사회서비스원의 법적 근거 규정
- ✓ 지자체 공립시설 등 사회서비스원 운영 근거 마련, 보조금 지원 근거 규정 등

「서울시 사회서비스원 설립 및 운영지원 등에 관한 조례 제정」 ('19.1)

- ✓ 공공성, 전문성 및 투명성을 높이고 복지증진에 이바지 (제 1조)
- ✓ 사회서비스 질의 제고와 종사자 처우개선과 관련 책임 부여 (제 2조)

정부, 사회서비스원 설립 추진

- ✓ 국정과제로 사회서비스원 설립 발표 ('17.7.), 9차 일자리위원회 사회서비스원 설립운영방안 발표 ('18.12.)
- ✓ 보건복지부, 추진계획 발표 ('19.3.), '19 서울 등 4개, '20 충남 등 6개, '21 전남 등 총 11개 광역지자체 설립

서울에 맞는 모델 구축을 위한 다양한 논의



사회서비스원 설립 TF 구성

사회서비스원에 대한
핵심 사항 논의 및 방향설정 (4회)

2017년 6월~

연구 기획 단구성 및 운영

사업범위, 설립형태, 조직 및 인력
임금 모형 등 연구논의 (총 16회)

2017년 7월~

지자체-복지부 협의 참여

법령, 세부 지침 제도적 기반 구축 등
경과공유 및 의견제시

2018년 1월~

의견수렴 설문조사, FGI

제공자, 전문가, 종사자 등
정책에 대한 이해도 및 공감대 향상 도모
(총 31회)

2018년 9월~

다양한 당사자와의 소통, 의견수렴

2014. 7. 31(첫검토) ~ 2019. 3. 11(창립기념식) 총 1,683일간

사회서비스 분야 관계자 다양한 의견수렴 총 52회

- ✓ 장애인, 요양, 보육, 노동계, 시민, 전문가 등 2,266명
- ✓ 보육 (국공립어린이집) 분야 원장, 보육교사, 학부모 등

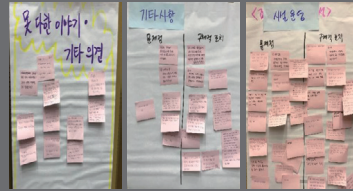


사회적 합의를 위한 보육포럼 개최

2018. 11. 24 ~ 2018. 12. 8 총 15일간

사회서비스원 보육 포럼 1,2차 및 설명회 총 3회

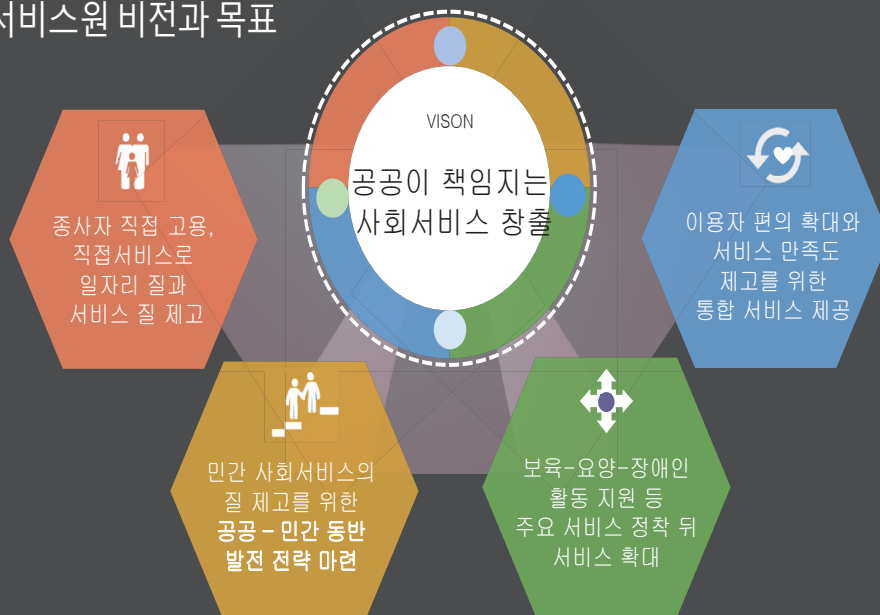
- ✓ 보육분야 관련 분과대표 및 전문가 52명
- ✓ 참석한 이해관계자 총 인원수 300명



2019년 서울특별시 사회서비스원 개원 법인 설립 등기(2월 28일), 창립기념식(3월 11일)

사회서비스원 비전

사회서비스원 비전과 목표



설립 개요

- ✓ 설립 일자: 2019.2.27. 서울특별시 출연기관으로 설립
- ✓ 설립목적: 공공이 사회서비스를 직접 제공, 전문성 투명성을 높이고 서비스 질을 향상

추진 방향

- ✓ 시급성 및 서비스체감도 고려 장기요양, 장애인 활동지원, 보육 중심 선도적 추진
- ✓ 초기 규모는 영역별로 최소화하되, 시범운영 뒤 성과 바탕 사업 영역 및 규모 단계적 확대

주요 업무

- ✓ (종합재가센터 운영) 장기요양, 돌봄sos, 장애인활동지원 중심 종합서비스 제공
- ✓ (시립장기요양시설 운영) 시설 입주자 중심 통합 서비스 제공
- ✓ (국공립어린이집 운영) 아이중심 놀이중심 교육 과정 운영 통한 선도적 공보육 모델 실현
- ✓ (서비스 품질 관리 및 상생협력 체계 구축) 직무능력 중심 채용, 체계적 종사자 교육, 사례회의 학습공동체 운영, 민간지원

조직 및 인력 현황

- ✓ 조직: (본부) 2실 1본부 6팀
(소속기관) 종합재가센터 12개, 주야간보호센터 2개, 국공립어린이집 7개
- ✓ 인력현황: 정원 572명

예산 현황

- ✓ 총예산: 331억 9천만원('21) (출연금 187억 8천만원)

소속기관 현황

- ✓ (종합재가센터: 12개) 성동 은평 강서 노원 마포 송파 영등포 양천 도봉 중랑 강동 서대문
- ✓ (주야간보호센터: 2개) 마포 강서 (장기요양시설) 동대문(예정)
- ✓ (국공립어린이집) 노원 서대문 중랑 은평 영등포 강동 송파

사회서비스원 주요 사업 (1)



종합재가센터 설치·운영

주요 사업

- ✓(표준 서비스) 노인요양, 주야간보호, 노인돌봄종합, 장애인활동지원 등 서비스 지원
(특화서비스) sos긴급돌봄, 방문간호·방문목욕 결합, 발달장애인 주간/방과후 활동 지원

추진 현황(2020년): 12개 종합재가센터 운영중

- ✓(연차별 전 자치구 확대) '19년 4개소 → '20년 12개소 → '22년 14개소(예정)
- ✓(돌봄 sos 센터 연계) 대상자 발굴, 서비스 연계, 돌봄서비스 제공 등
- ✓다인서비스, 통합사례관리, 민간곤란서비스 등 공공서비스 역할 수행
- ✓서비스 및 상담 제공 총 5,484명('20.10 현재), 주야간보호센터 2곳 운영 중
- ✓코로나 긴급돌봄서비스 운영: 긴급돌봄지원단 구성('20.3~), 총 55명 619일 서비스

사회서비스원 주요 사업 (2)



국공립사회복지 시설 운영

주요 사업

- ✓(장기요양시설) 신규 또는 위탁계약 만료 시설: '21년 1곳 운영 예정
※ 초기는 신규시설 위주운영 → 기존 시설은 대상기준 마련 후 단계적 확대
- ✓(국공립어린이집) '19년 이후 신축 시설 중심으로 위·수탁 운영
※ '21년 현재, 7개 국공립어린이집 운영중

국공립 어린이집 운영 현황

- ✓'아이중심·놀이중심 보육과정 운영으로 선도적 공보육 모델 만들기
- ✓장애통합, 다문화아동, 야간연장 등 취약보육 우선으로 공공성 실현
- ✓보육교직원 정규직 공개채용, 직무역량 강화, 교사학습공동체 운영

사회서비스원 주요 사업 (3)



서비스 품질 관리

주요 사업

- ✓ (표준 서비스개발) 사업별 운영모델 및 표준서비스 개발로 운영 체계화
 - 종합재가센터 및 보육분야 표준운영모델 개발, 구축 및 매뉴얼 개발
- ✓ (차별화된 서비스개발) 돌봄 사각지대 및 환경, 개인 특성을 고려한 차별화된 서비스
 - 긴급돌봄(기존서비스제외자, 대기자), 전문케어(치매 등), 민간기피 서비스
- ✓ (교육체계 개발 통한 전문성 강화) 본부 및 산하기관 직원, 이용자 대상 교육
 - 현장중심 교육체계 구축, 공통 보수 심화교육 등 분야별, 경력별 교육과정 설계
- ✓ (품질관리 체계 구축) 평가지표 개발, 모니터링 체계 설계, 평가 및 환류

사회서비스원 주요 사업 (4)



민간기관 지원

추진 방향

- ✓ (민관 상생) 민간사업장 영역 보전, 다양한 의견 수렴 통한 지원방안 마련
- ✓ (제도 개선) 적정수가 현실화 등 제도개선 발굴 및 건의, 인센티브 제공 등 긍정적 기대효과

사업 대상

- ✓ (민간 컨설팅) 전문가 컨설팅, 표준운영모델 마련 및 전파
 - 법률, 회계, 노무 분야 전문가 상담 및 컨설팅 지원(10월~), 사업별 표준운영모델 전파(20년 상반기)
 - ✓ (대체인력 지원) 종사자의 휴가 등 실 권리 보장, 업무 공백 방지
 - 데이케어센터 인증시설 대체 방문요양사 지원, 어린이집에 대한 대체 보육교사 지원 또는 인건비 지원
 - ✓ (교육 지원) 민간기관 종사자 교육 지원 통한 사회서비스 질 제고
 - 서비스 매뉴얼, 종사자 교육으로 영세 민간기관 부담 완화 및 서비스 품질 향상
- ※ 서울시, 좋은돌봄 인증제를 활용한 민간기관 상생 지원, 사회서비스 질 제고 도모

사회서비스원 주요 사업 (5)



코로나19 긴급돌봄 서비스

추진 목적

✓코로나-19 등 감염병 상황 발생 시 긴급돌봄서비스 제공, 돌봄 공백 지원

추진 현황

✓사업대상: 노인장기요양, 장애인활동지원 수급자 중 코로나-19로 인한 돌봄보호자 부재자

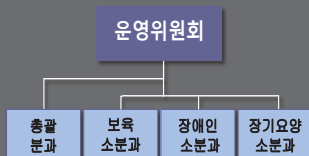
✓사업내용: 자가격리자 격리시설 동반입소/돌봄보호자 부재 자가격리자 재가 서비스

✓사업기간: '20.3~코로나-19 긴급 재난 상황 종료까지

✓총 55명에게 총 619일, 12,466시간 서비스 제공('21.6까지)

거버넌스 체계 구축

상설협치기구운영



참여: 시의회, 학계, 현장전문가, 이용자, 노조 및 종사자, 시 관련 부서 등 참여

역할: 사업계획, 운영모델 개발, 민간지원망안, 사례관리 방안 등 검토·심의

자치구 설명회, 수요조사 MOU 체결 등을 통한 사업 연계

- 돌봄 SOS센터 공모 선정
자치구 우선 협의, 자치구
설명회를 통한 협의체구성

- 간담회 실시 등으로 사업
의향 자치구 선정, 권역별 균등
설치

보건복지부 시범사업 협의체 참여

- 애로사항, 고려사항 등 공유 및
중앙-지방간 협력 통한 문제해결

- 시·도 및 복지부 진행상황
공유, 종합재가센터 표준모델(안)
등 논의 등

공적돌봄서비스기관 초석 마련

- ✓ 민간에 의존해왔던 공적 돌봄서비스를 추진할 공적 돌봄서비스 기관 출범 운영으로 서비스 질 강화
- ✓ 서울시의 적극적 지원으로 안정적 출범, 타 지자체 설립 선도, 정부 차원 추진의 원동력 제공

돌봄 수요에 대한 공적 대응 강화

- ✓ 코로나19 긴급돌봄 시행 / 돌봄 SOS 대응
- ✓ 민간 기피 서비스 적극 수행 (다인서비스, 중증대상자 서비스, 단시간 다회 서비스 등)
- ✓ 발달장애인 주간 및 방과후 활동 지원 등 공공적 서비스 수행

사회서비스종사자 좋은 일자리 제공

- ✓ 질 높은 서비스를 위해서는 좋은 일자리 마련이 전제
- ✓ 정규직 월급제 고용, 서울시 생활임금 이상의 적정임금 지급
- ✓ 공정채용, 직무교육 체계화, 노동이사제 도입 등

전일제 돌봄 서비스 모델 정립

- ✓ 민간은 단시간 서비스의 시급제 모델로, 서비스원의 전일제 돌봄 서비스 모델의 직무 모형 정립 필요
- ✓ 장기요양제도나 장애인 바우처 제도를 넘어서는 돌봄서비스 모델 개발: 돌봄사각지대 발굴, 지속적 종합적 지원

공공재가센터로서 종합재가센터 역할 강화

- ✓ 코로나19 긴급돌봄 / 돌봄 SOS 대응 강화
- ✓ 지역사회 공적 돌봄기관으로서 커뮤니케이션의 중추 역할 수행

민간기관과의 상생 협력 강화

- ✓ 운영경험 바탕으로 장기요양제도 및 장애인활동지원제도 개선안 적극 제안
- ✓ 서비스 운영모델의 민간 확산 적극 추진
- ✓ 민간기피 서비스 등 공적 기관 정체성 강화

주제발표 - 2

전라북도 사회서비스원 공공성 강화 방안

김 춘 식

전) 사회공공성위원회 위원장

1. 사회서비스원 설립 추진 배경 및 선행사례

1) 사회서비스 개념

- 사회서비스는 일반적인 의미에서 개인 또는 사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스를 말하며 공공행정(일반행정, 환경, 안전), 사회복지(보육, 아동·장애인·노인 보호), 보건의료(간병, 간호), 교육(방과 후 활동, 특수 교육), 문화(도서관, 박물관, 미술관 등 문화시설 운영)를 포괄하는 개념임.¹⁾
- ‘사회서비스’의 개념은 국가별로 상이한 정치·사회적 배경과 역사성의 차이로 인해 다양하게 나타남. 미국은 소득보장, 교육, 의료서비스를 제외한 휴먼서비스(human service)를 사회서비스로 규정하고, 영국은 소득보장, 보건, 고용 등을 포괄하는 광의의 사회서비스 개념과 함께, 지원 및 보호 서비스를 제공하는 협의의 대인적사회 서비스(personal social service) 개념을 병행해 사용하고 있음. 북유럽 국가에서는 주로 개인의 장애나 질병 등에 대해 자립적으로 생활할 수 있도록 돌봄서비스를 제공하는 사회복지서비스를 의미함(김철·이재훈, 2015).
- 한국의 법제도 변화를 통해 살펴보면, 사회보장기본법에서 ‘사회복지서비스’와 ‘관련복지제도’로 나누어 정의되던 것을 2012년 전부개정을 통해 ‘사회서비스’로 일원화시켰음.²⁾ 그러나 사회서비스를 처음으로 법적으로 정의하면서도 그 영역을 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등으로 넓게 설정하고 그 목적도 ‘인간다운 생활을 보장’한다거나 ‘국민의 삶의 질이 향상’되도록 한다는 등 매우 추상적으로 제시하여 사실상 ‘정의(definition)로서’의 기능을 제대로 하지 못한다(김보영, 2019)고 지적받고 있음.

1) https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view.do?p_sn=1

2) 법개정 당시 논의의 맥락과 개념 사이의 긴장은 남찬섭(2012)을 참고.

2) 사회서비스의 민간의존적 공급

- 우리나라 사회서비스 정책은 역사적으로 1세대(한국전쟁 이후~70년대), 2세대(80-90년대), 3세대(2000년대 이후)로 나눌 수 있으며 정부는 시기별로 상이한 정책대상과 정책수단을 적용하여 공급을 확대해왔음.
- 1970년대는 생활시설서비스 중심으로 비영리민간기관을 통해 서비스가 제공됐고, 정부는 이에 대한 보조금을 지급하는 방식이었음. 1980년대 이후에는 이용시설 및 지역사회서비스가 중점적으로 확대됐으며, 민간기관에 위탁계약 방식으로 서비스가 제공됐음. 특히 2007년 사회서비스 바우처(voucher) 제도가 도입되면서 기존 공급자지원방식은 수요자 지원방식으로 바뀌게 되었음. 정부는 서비스 제공에 대한 재정적 책임을 일정 수준 내에서 담보하면서도 사회서비스의 직접적인 공급자로서의 역할을 수행한 경험이 없음(김철·이재훈, 2015).
- 전라북도는 민간의존적 공급이 더욱 심한 지역임. 사회서비스원의 주대상인 어린이집의 경우 국공립비율이 줄곧 전국 평균 대비 낮았음. 구체적으로 살펴보면, 2015년 국공립비율이 전국 6.2%/전라북도 3.4%였고 2020년에는 전국 14.0%/전라북도 8.6%로 격차가 더욱 확대되었음.

〈표〉 2015년, 2020년 어린이집 설립주체별 현황

(보건복지부 보육통계)

연도	구분	계	국·공립 어린이집	사회 복지법인 어린이집	법인· 단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	부모협동 어린이집	직장 어린이집	국공립 비율
2015	전국	42,517	2,629	1,414	834	14,626	22,074	155	785	6.2%
	전라북도	1,623	55	144	96	502	807	0	19	3.4%
2020	전국	35,352	4,958	1,316	671	11,510	15,529	152	1,216	14.0%
	전라북도	1,195	103	132	83	391	454	1	31	8.6%

- 재가요양시설 역시 지방자치단체가 설립한 기관의 비율은 전국 평균 대비 상당히 낮은 편임. 2020년을 기준으로 지자체 설립 기관 비율은 전국 0.69%/전라북도 0.18%, 지자체 설립 기관의 정원 비율은 전국 2.3%/전라북도 1.0%로 그 차이가 상당함.

〈표〉 노인장기요양시설(재가) 유형별 · 설립주체별 현황

(노인장기요양보험 통계연보)

시 도 별 (1)	설립 구분별(1)	재가						
		소계	방문요양	방문목욕	방문간호	주야간보호	단기보호	복지용구
		기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)
합 계	계	19,410	15,305	11,121	795	4,179	162	1,975
	지방자치단체	134	30	17	3	120	5	-
	법인	2,554	1,718	1,184	127	1,010	36	262
	개인	16,641	13,496	9,879	661	3,035	121	1,701
	기타	81	61	41	4	14	-	12
전 북	계	1,087	817	592	41	256	3	128
	지방자치단체	2	1	1	-	2	-	-
	법인	136	86	61	3	64	2	7
	개인	937	720	523	38	189	1	120
	기타	12	10	7	-	1	-	1

- 지자체가 설립한 어린이집, 재가요양시설이 전부 민간위탁으로 운영되고 있는 점을 고려하면 전라북도 사회서비스의 민간의존성은 대단히 높다고 할 것임.

3) 사회서비스공단(원) 논의 전개 과정

- 2015년, ‘사회공공연구원·사회서비스시장화저지공대위’에서 사회서비스 공공성 강화를 위한 공적 운영체계 전환방안으로 사회서비스 공공기관 설립 및 운영을 제안하였음.
- 2016년, 서울시에서 「사회서비스재단 설립타당성 검토 연구용역」을 발주하면서 ‘사회서비스재단’ 설립 및 운영 계획(안)을 검토하도록 함.
- 2017년 대선에서는 이상의 논의가 문재인 캠프에서 사회서비스 공단 설립’으로 공약화되었음. 보육·장기요양·장애재활 등을 중심으로 국공립사회서비스 제공 시설을 확충하고, 사회서비스공단을 설립하여 이를 통해 지자체가 국공립 사회서비스 제공시설 직영 체계를 구축한다는 것임.
- 문재인 정부 출범 직후 대통령 직속 국정기획자문위원회에서 광역 시·도별로 사회서비스공단을 설립하여 공공성을 확대시키는 내용으로 의견수렴 과정을 거쳤고,

2018년 5월에는 사회서비스진흥원 설립 방안이 발표되었음.

- 2018년 9월, 보건복지부는 사회서비스진흥원에서 사회서비스원으로 명칭을 변경하고 '사회서비스 시범사업 추진 계획(안)'을 발표함.
- 2019년, 서울시·대구시·경기도·경상남도 4개 광역지자체에 사회서비스원 시범사업이 운영되었고, 2020년에는 인천시·세종시·광주시·강원도·충청남도·대전시·전라남도 7개 광역지자체까지 확대되었음. 2021년에는 울산시·전라북도·제주도에서 시범사업이 운영되고, 2022년에는 부산시·충청북도·경상북도에서 운영될 예정임.
- 2021년 5월, 「사회서비스원 설립·운영 및 지원에 관한 법률」(안)이 상임위 법안심사소위를 통과함.

3. 타 시 · 도 선행 사례 조사

「2019년 사회서비스원 시범사업 추진계획」과 각 지자체 현황을 종합하면 4개 시범 운영 지역의 운영 현황은 아래와 같음.

〈표〉 2019년 사회서비스원 시범사업 지역 현황

구 분		서울특별시	대구광역시	경기도	경상남도
설립형태		재단법인	재단법인	재단법인	재단법인
설립시기		2019년 4월	2019년 3월	2020년 1월 (2019.4. '사회서비스시범사업단'으로 운영)	2019년 5월
본부 조직		1실 4팀 22명	1실 3팀 24명	1본부 3팀 20명	1본부 4팀 20명
예산	'19	83.7억 원 (국12.4+지71.3)	21.4억 원 (국13.2+지8.2)	19.8억 원 (국12.4+지7.4)	21.6억 원 (국11.6+지10)
	'20	223.2억 원 (국9.5+지213.7)	26.8억 원 (국9.5+지17.3)	53.2억 원 (국9.5+지43.7)	19억 원 (국9.5+지9.5)
어린이집	'19	5	9	10	7
	~22목표	20	28	97	25
종합 재가 센터	'19	4	2	2	2
	~22목표	25	8	29	8
종사자수	'19	550여 명	470여 명	330여 명	390여 명
	~22목표	3,900여 명	1,500여 명	4,300여 명	1,500여 명

구 분	서울특별시	대구광역시	경기도	경상남도
시설유형 (21 현재)	종합재가센터, 어린이집, 데이케어센터	어린이집, 노숙인시설, 장애인시설, 종합재가센 터	어린이집, 다함께 돌봄, 종합재가센터, 기타 공공센터	종합재가센터, 어린이집, 요양원
민간시설 지원사업	① 경영 컨설팅	① 시설 안전점검 지원 ② 경영 컨설팅 ③ 대체인력지원 ④ 민관협력지원사업	① 시설 안전점검 지원 ② 경영 컨설팅 ③ 대체인력 지원 ④ 인력수급지원	① 시설 안전점검 지원 ② 경영 컨설팅 ③ 대체인력 지원 ④ 교육훈련지원

- 2020년 12월 기준, 총 10개 지역에 사회서비스원이 설립되었음(전남은 2020년에 시범사업 지역으로 선정되었으나 2021년에 설립 완료). 총 108개 기관(사업) 운영 및 약 2,400명 고용되었음.
- 2019년 국비 예산은 사회서비스원 초기 설립비 개소 당 5억 원과 개소 시기에 따른 운영비 차등 지원임. 2020년 국비 예산은 120.5억 원으로 4개소 운영 38억 원(1개소 당 9.5억 원), 신규 7개소 설립 및 운영 68.3억 원, 중앙지원단 설립 및 운영 9.9억 원, 업무지원 전산시스템 4.3억 원 임. 2021년에도 운영비는 개소 당 9.5억의 국비 예산이 책정되었음.

〈표〉 사회서비스원 시설·사업 현황

(21.5. 기준)(양난주(2020), 공공운수노조 내부자료 재가공)

지역	계	종합 재가	국공립시설 위탁				정부위탁사업				
			어린이 집	노인 요양	보호전문 기관	기타 *	육아종합 지원센터	대체인력 지원센터	지역사회 서비스	노인맞춤 돌봄	기타 **
서울	21	12	7	2							
대구	23	2	1			5	1	1	1		13
경기	21	2	4		4	5		1	1	4	
경남	15	2	5	1		1		1		3	2
인천	9	2				3	1	1	1		1
광주	9	2	1			2	1		1		2
대전	12	2	3			2	1	1	1	1	1
세종	12	1	1			5		1	1	1	2
강원	6	2				1		1	1		1
충남	11	2	1			5	1	1			1

* 노인재가센터, 노숙인요양, 노숙인재활, 장애인주간보호, 정신요양, 다함께돌봄센터, 노인일자리지원센터, 학대피해장애인쉼터, 장애인거주시설, 공동육아나눔터 등

** 아이돌봄, 청년센터, 고령사회대응센터, 인생이모작지원센터, 교통약자이동지원센터, 다문화가족지원센터, 장애인자립생활가정, 장애인자립주택, 노인일자리지원센터, 광역자활센터 등

〈표〉 지역별 사회서비스원 고용 현황

(2020.12.31. 기준) (양난주(2020)에서 재인용)

지역	본부 인력 *	소속시설(사업) 종사자 세부 직종별										
		계	행정직	사회 복지사	요양 보호사	장애인활 동사	보육직	간호 (조무)사	물리· 작업 치료사	생활 지원사	기능직 **	기타 ***
서울	42(3)	439	13	24	237	60	69	5	5	0	13	13
대구	23(3)	351	38	111	33	0	107	13	5	0	35	9
경기	25(2)	390	11	93	44	0	95	4	6	124	12	1
경남	21(2)	483	11	30	64	0	67	3	2	95	14	197
인천	40(3)	10	7	2	0	0	1	0	0	0	0	0
광주	17(3)	34	0	4	30	0	0	0	0	0	0	0
대전	36	189	24	11	34	0	0	0	0	0	106	14
세종	23(1)	412	9	20	4	0	35	2	0	26	5	311
강원	16(4)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
충남	28(4)	101	2	7	17	0	75	0	0	0	0	0

* () 파견공무원 현원에 포함

** 기능직: 조리원, 운전원 등 기능직군 종사자

*** 기타: 사무원, 아이돌봄지원사업 종사자 등

4. 전라북도의 사회서비스원 설립 추진 방향 진단

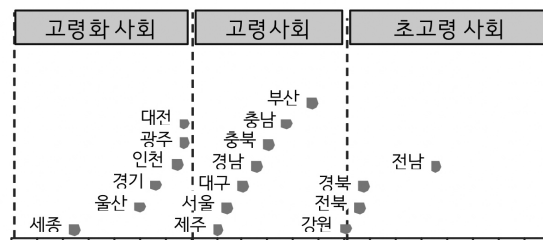
– ‘전라북도 사회서비스원 설립타당성 연구보고서’ 자료 검토

- 전라북도는 출연기관으로 재단법인을 설립하여 2021년 하반기 사회서비스원 설립을 추진하고 있음.
- ‘20.9.에 「전라북도 사회서비스원 설립타당성 연구용역」을 마무리하고, ‘21.2.에 조례 제정 및 공포하였음. ‘21.5.부터 임원 공모, 정관 및 규정 제정 절차 진행 중임.
- 전라북도 사회서비스원 운영의 대강은 「전라북도 사회서비스원 설립타당성 연구용역 보고서」(이하 보고서)를 따르고 있음.

1) 전라북도 사회복지 부문별 인구 현황

- 전라북도 고령인구 비중은 이미 20.6%로 초고령사회(전체 인구 중 고령인구 비중 20%) 진입의 경계에 있음. 통계청 인구추계에 따르면 전북은 2047년 25~49세 인구비중이 10%대일 것으로 예측됨. 전북 인구 고령화율에 대한 건조한 인용을 넘어 정책적 대안 수립을 위한 강조가 필요함.

〈그림〉 지역별 고령인구 (65세 이상) 비중



(통계청, 「장래인구특별추계(시도): 2017~2047」)

- 보고서는 기초생활수급대상자, 노인, 장애인, 영유아, 한 부모, 아동·청소년 인구 현황을 제시하고 있음. 그러나 일부 항목은 통계의 인용이 정확하지 않아 인구 현황에 오차가 있는 것으로 확인됨. 또 한 각 대상별 인구마다 전라북도 총인구 대비 백분율을 구해 기초 인구가 많은 전주·익산·군산이 가장 많은 비율을 차지하는 것으로 소개하고 있음. 각 시·군 지자체의 인구 특성을 확인하기 위해서는 각 지자체 인구 대비 백분율을 표기하는 것이 보다 바람직 할 것임. 2019년 인구 현황을 정정하여 표에 옮긴 것은 다음과 같음.

〈표〉 전라북도 시·군 지자체별 사회서비스 부문별 인구 현황

(최원철(2020) 재구성)

구분	인구 계	기초생활수급 대상자		노인		장애인		영유아		한부모		아동·청소년	
		인원	백분율	인원	백분율	인원	백분율	인원	백분율	인원	백분율	인원	백분율
계	1,807,094	105,955	5.9%	370,676	20.5%	132,364	7.3%	86,986	4.8%	21,974	1.2%	295,903	16.4%
전주시	656,149	31,339	4.8%	93,161	14.2%	33,720	5.1%	35,879	5.5%	8,317	1.3%	120,748	18.4%
군산시	267,982	15,560	5.8%	48,059	17.9%	17,910	6.7%	14,335	5.3%	3,053	1.1%	46,975	17.5%
익산시	283,496	18,727	6.6%	53,525	18.9%	20,487	7.2%	13,174	4.6%	4,599	1.6%	46,484	16.4%
정읍시	109,167	7,909	7.2%	29,490	27.0%	10,179	9.3%	4,301	3.9%	1,289	1.2%	15,845	14.5%
남원시	81,062	6,292	7.8%	22,050	27.2%	7,826	9.7%	3,371	4.2%	937	1.2%	12,020	14.8%
김제시	83,061	7,312	8.8%	25,650	30.9%	9,416	11.3%	2,908	3.5%	1,006	1.2%	10,349	12.5%
완주군	91,741	5,090	5.5%	20,438	22.3%	8,016	8.7%	4,824	5.3%	949	1.0%	15,077	16.4%
진안군	25,466	1,436	5.6%	8,613	33.8%	2,815	11.1%	920	3.6%	138	0.5%	2,896	11.4%
무주군	24,024	1,291	5.4%	7,891	32.8%	2,508	10.4%	777	3.2%	148	0.6%	2,929	12.2%
장수군	22,159	1,319	6.0%	7,304	33.0%	2,387	10.8%	754	3.4%	175	0.8%	2,744	12.4%
임실군	27,663	1,798	6.5%	9,830	35.5%	3,192	11.5%	1,026	3.7%	161	0.6%	3,188	11.5%
순창군	27,942	1,587	5.7%	9,312	33.3%	2,996	10.7%	1,133	4.1%	236	0.8%	3,711	13.3%
고창군	54,727	3,143	5.7%	18,370	33.6%	5,653	10.3%	1,813	3.3%	502	0.9%	6,759	12.4%
부안군	52,455	3,152	6.0%	16,983	32.4%	5,259	10.0%	1,771	3.4%	464	0.9%	6,178	11.8%

* 사회보장정보통계 상 한부모 가족 통계는 수급자 수를 의미함. 여성가족부 한부모 가구 통계에 따르면 2019년 전체 가구 중 한부모 가구는 7.3%임.

- 기초생활수급대상자는 김제시(8.8%), 남원시(7.8%), 정읍시(7.2%) 순으로 인구 비중이 높았고, 노인 인구는 임실군(35.5%), 진안군(33.8%), 고창군(33.5%) 순, 장애인 인구는 임실군(11.5%), 김제시(11.3%), 진안군(11.1%) 순으로 높았음. 아동·청소년 인구는 진안군(11.4%), 임실군(11.5%), 부안군(11.8%) 순으로 낮았음. 각 대상별 절대 인구수는 전주, 익산, 군산 등 도시지역에 많지만, 각 지자체 인구대비 각 대상별 인구 비중은 도시지역보다는 농·어촌지역에서 높음을 확인할 수 있음.

2) 전라북도 사회서비스 인프라 현황

- 보고서는 전라북도 시군별 사회서비스 관련시설 및 제공기관 현황을 집계하여 게재하였음. 선행 연구를 참고하여 이를 대상 인구별 분포로 정리한 결과는 아래와 같음. 재가노인복지시설은 순창(0.11), 고창(0.16), 정읍(0.20) 순으로 인구당 시설 비율이 낮음. 노인복지관은 완주(0.0), 부안(0.0), 장애인복지관은 임실(0.0), 순창(0.0)이 상대적으로 취약한 것으로 나타남.

〈표〉 전라북도 사회서비스 인프라 현황

(강해규 외(2019), 양난주(2020), 최원철 외(2020) 재구성)

구 분	아동 1,000명 당 지역아동센터	청소년 1,000명 당 청소년상담 복지센터	노인 1,000명 당 재가노인 복지시설	노인 1,000명 당 노인복지관	장애인 1,000명 당 장애인복지관	장애인 1,000명 당 중증장애인 자립 생활지원센터
전국평균	0.5	0.03	0.14	0.05	0.08	0.02
전국최대	1.36(전남)	0.07(전남)	0.53(광주)	0.10(울산)	0.12(충북)	0.09(세종)
전라북도	0.96	0.05	0.40	0.06	0.10	0.02
전주시	0.56	0.02	0.36	0.08	0.06	0.06
군산시	0.98	0.02	0.56	0.04	0.06	0.00
익산시	1.03	0.02	0.49	0.06	0.05	0.00
정읍시	1.89	0.06	0.20	0.07	0.10	0.00
남원시	1.91	0.08	0.45	0.05	0.13	0.00
김제시	1.06	0.09	0.39	0.04	0.11	0.00
완주군	0.86	0.07	0.59	0.00	0.12	0.00
진안군	4.15	0.33	0.46	0.12	0.36	0.00
무주군	1.71	0.33	0.25	0.13	0.40	0.00
장수군	2.55	0.35	0.41	0.14	0.42	0.00
임실군	1.89	0.30	0.61	0.20	0.00	0.00
순창군	0.81	0.27	0.11	0.11	0.00	0.00
고창군	1.04	0.14	0.16	0.05	0.18	0.18
부안군	0.97	0.15	0.24	0.00	0.19	0.00

3) 설립목적 및 추진방향

- 보고서는 사회서비스원의 설립 목적을 “사회서비스 공공성 강화 및 품질향상으로

도민들이 더 나은 사회서비스를 믿고 이용할 수 있도록 하기 위함”이라고 적시하고, 사회서비스원의 참여주체별 역할로, 1) (제공기관) 시설운영방식 개선 등을 통해 공공성 및 투명성을 제고하고, 서비스 품질향상으로 제공기관에 대한 신뢰도 제고, 2) (종사자) 근무환경 및 처우개선으로 일자리 안정성 향상, 체계적인 교육 훈련을 통한 전문성 및 역량 강화, 3) (이용자) 사회서비스 공공성 및 품질향상, 투명한 시설운영으로 서비스 선택권 확대, 지역·시설 간 격차 해소 등에 따른 신뢰도 및 만족도 제고로 정리하였음.

- 추진 방향으로는 산재 된 전라북도의 사회서비스를 집결하고 도민이 요구하는 사회서비스의 공적 역할을 강화함으로써, 전라북도 사회서비스의 새로운 플랫폼 구축을 추진 방향으로 설정하고, 이를 위해 수요자 위주의 서비스, 균질화된 서비스, 공공성 강화 및 효율적 기관운영을 기본전략으로 정하고 있음.
- 이상 제시된 공공성·투명성 강화, 분절적 사회서비스의 통합, 서비스 종사자의 노동조건 개선, 서비스 질 개선 등의 방향은 정부가 발표한 사회서비스원 설립 취지에 대체로 부합하는 것임.

4) 추진전략 및 주요 사업

- 보보고서는 세부 추진전략으로 1)민간사회서비스기관과의 협력체계 구축, 2)지역의 사회서비스 불균형 문제 해소, 3)사회서비스 종사자 처우개선 표준안 제시, 4)경영기획, 시설지원, 민간지원의 3대 기능 중점, 5)전라북도사회서비스원의 홍보강화, 6)종사자 및 이용자 교육 등의 민간지원 강화 등 6가지를 제시하고 있음.
- 주요 사업으로는 1)국공립 서비스 제공기관 직접 운영 및 종사자 직접고용, 2)종합재가센터 설치로 재가서비스 직접 제공, 3)민간제공기관 사회서비스 품질관리 지원 등을 제시하고 있음.
- ‘민간에서 담당하지 못하는 사각지대 및 사회서비스 인프라가 부족한 지역을 대상으로 산하시설 운영을 시작으로 사회서비스의 보편화’를 추진하겠다고 하면서도, 주요 사업내용에서는 신규 설치되는 국공립 시설 중 국공립 어린이집, 공립 요양시

설과 위·불법 발생 또는 평가 결과 저조 국공립 시설 등을 우선 위탁받아 직접 운영 하겠다고 밝히고 있어 대상이 극히 제한적일 것으로 예상됨. 민간참여가 활발한 보 육·요양·돌봄으로 사업 범위를 한정하여서 사각지대 해소와 사회서비스의 보편화 가 실현될지 의문임.

- 종합재가센터의 경우, 도내 14개 시·군 중 재가서비스 충족률이 낮은 시·군 2곳에 종합재가센터(재가요양·가사간병·장애인활동지원 서비스 등 유사 서비스를 종합적 으로 제공)를 설치한 후 2025년까지 14개 시·군으로 확대하겠다고 밝히고 있음. 사 회서비스 불균형 문제를 지역 간 시설 불균형으로만 접근하여 사회서비스 유형별 지역주민의 다양한 욕구 반영에 대한 사업내용이 없음. 특히 종합재가센터는 분절 적 사회서비스를 통합시키는 관점으로 접근할 필요가 있음.
- 전라북도사회서비스원이 산하시설 종사자에 대한 안정적 고용과 적합한 임금체계 및 복리후생을 제공함으로써 지역의 타 기관 종사자들에 대한 표준안을 제시 할 수 있을 거라고 밝히고 있음. 이를 위해 전라북도사회서비스원의 민간지원팀 주요사업 중 하나를 각 지역, 분야별 사회서비스 종사자의 처우 및 욕구에 대한 연간 조사를 실시하여 종사자 처우에 대한 객관적 자료 확보 및 종사자 간 처우 불균형 문제 해 소를 위한 기반자료제공에 앞장서겠다고 하였음. 만성적인 저임금 구조에 놓여 있 는 사회서비스 노동자들의 처우개선에 기대를 갖게 하는 긍정적인 요소임. 그러나 전라북도사회서비스원 설립 타당성 연구보고서에 사회서비스 노동자들의 실태나 욕구 조사가 반영되어 있지 않은 점이 아쉬움. 관련 선행 연구로 전북연구원에서 조 사한 「전라북도 사회복지종사자 처우개선 및 전문성 강화방안 연구」(2015)에 따르 면 도비 지원시설의 경우 복지부 인건비 가이드라인의 89.0~89.8% 수준의 준수율 을 보였음. 법률에 근거하여 정하는 인건비 가이드라인이 있음에도 준수율이 100% 미만인 상황을 고려할 때 전라북도 사회서비스원의 가이드라인 제시만으로는 한계 적 효과를 보일 것으로 예측됨. 근본적으로는 처우개선을 위한 적극적인 예산 편성 이 필요함을 의미함.
- 민간시설 및 서비스 제공기관에 재무·회계·법무·노무 등에 관한 상담·자문 지원, 시 설 대체인력 및 안전점검 전문가 지원 등의 사업일 수행하는 데에는 상당한 인력과 재정이 뒷받침되어야 할 것임.

- 사회서비스 표준운영모델을 개발하여 전파하고 교육을 실시하겠다고 했는데 강제성 없는 표준모델의 실효성이 현장에서 통용될지 회의적임. 정부차원에서 표준운영 지침으로 규정하여 실행하는 것이 보다 바람직 할 것임.

5) 전라북도 사회서비스원 조직구성 및 업무

- 보고서에 의하면, 전라북도사회서비스원의 설립과 운영을 설립단계(2021년 7월~2022년), 안정단계(2023년~2024년), 성숙단계(2025년 이후~)의 과정을 통해 역할과 임무를 강화하고, 각 단계별로 인력을 충원하고 조직구성을 확대하는 것으로 되어 있음.
- 설립단계에서는 보건복지부의 가이드라인에 따라 경영기획팀, 시설지원팀, 민간지원팀 등 1본부 3팀 20명으로 구성하여 안정단계까지 조직구성은 유지하되, 사업 내 실화를 위해 안정단계에서는 각 팀의 인력을 충원하여 전북본부 인력을 38명으로 증원한 후, 성숙단계에서는 조직을 3부 7팀제로 확대 개편하고 전북본부 인력을 60명까지 증원하겠다고 밝히고 있음.
- 설립단계에서 안정단계까지는 원장-본부장-3팀으로 운영하는 것으로 되어있으며, 그 역할로 원장은 사회서비스원 총괄로, 본부장은 사회서비스원 사업운영 총괄로, 경영기획팀은 기획, 행정, 대외협력 및 홍보, 예산 등을 관리하며, 시설지원팀은 산하시설 지원, 직영시설 운영을 하며, 민간지원팀은 대체인력사업, 교육, 컨설팅, 품질개선, 네트워크 구축, 안전점검 지원 사업 등을 맡는 것으로 하다가, 성숙단계에 원장-본부장-3부-7팀으로 조직이 확대되는 것으로 되어있고, 신설되는 3부에는 경영기획부(기획관리팀, 운영지원팀), 시설지원부(보육지원팀, 요양사업팀, 돌봄사업팀), 민간지원부(서비스품질개선팀, 인력관리팀)로 되어있음.

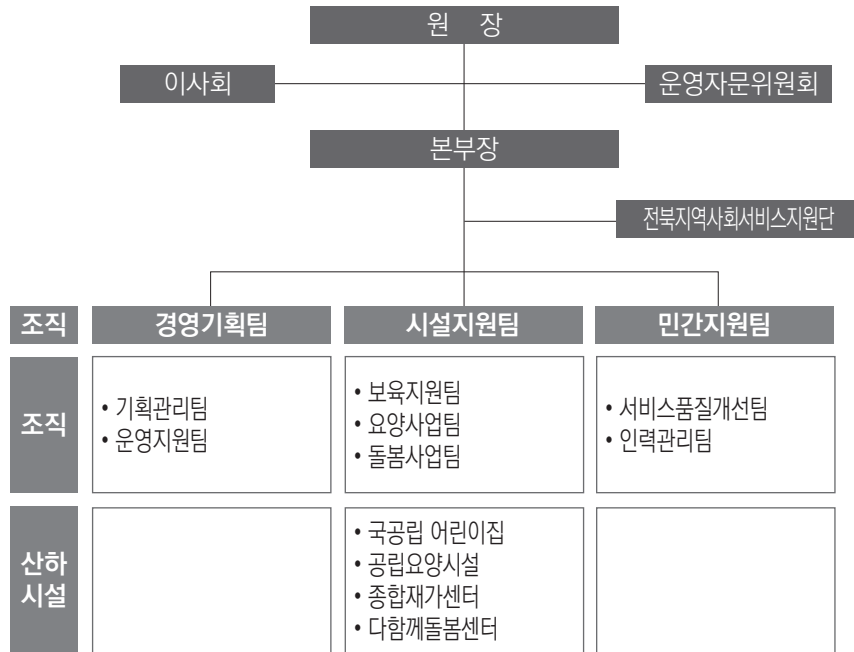
〈그림〉 전라북도 사회서비스원 설립 단계 조직 및 인력계획

(최원철(2020) 재인용)



〈그림〉 전라북도 사회서비스원 성숙 단계 조직 및 인력계획

(최원철(2020) 재인용)



- 조직편제에서 설립단계에서 안정단계까지는 ‘시설지원팀’으로 성숙단계에서는 ‘시설지원부 - 보육지원팀’으로 되어있음. 부서 명칭에서 사회서비스원이 시설의 직접 운영 대신 독립채산제 기관의 운영 지원을 수행하려는 방향이 확인됨. 명칭을 ‘지원’에서 ‘운영’으로 변경하는 것이 신규 국공립 시설 등을 직접 운영하겠다는 사업 내용 취지에 부합될 것임.
- 설립단계에서 안정단계까지 보직과 직위 없이 2급을 다 총원하는 것으로 하고 있고 3급 이상 간부진의 비율이 40%~29%나 되는 것은 기형적 직급체계이며, 각 팀의 업무와 역할에 비해 실무를 담당할 인력이 너무 적어 사업집행이 이루어질지 우려가 있음. 실무역량 강화를 통해 조직의 내실과 신뢰를 쌓아야 조직이 지역사회에 안착 될 수 있을 것이며, 실무진도 승진의 사다리를 타고 오를 수 있다는 희망을 가져야 조직에 대한 소속감과 충성심이 높아질 것임. 설립단계와 안정단계까지는 원장이 사업운영 총괄까지 맡고 본부장, 1~3급을 감원하고 4급 이하 실무자를 증원하는 것이 바람직 할 것임.

6) 산하시설 운영 계획

- 전라북도사회서비스원 설립단계에서 수탁시설 및 종사자 수는 8개소 331명에서 2025년 성숙단계에는 35개소 1,976명까지 확대하는 것으로 계획하고 있음.
- 전라북도사회서비스원은 2022년 국공립 어린이집 4개소, 종합요양시설 1개소, 종합재가센터 4개소 운영을 계획하고 있음.
- 앞서 살폈듯 전라북도 국공립 어린이집·재가 시설의 비중은 전국 평균에 비해 상당히 낮음. 보다 적극적인 국공립 시설 확대 정책을 수립해야 평균 수준에 이를 수 있을 것임. 국공립 시설의 확대나, 국공립 시설의 사회서비스원 위탁을 소규모로 계획하는 현재 전라북도 사회서비스원 운영계획은 상당히 우려스러움.
- 도내 14개 시·군 중 재가서비스 충족률이 낮은 시·군 2곳에 종합재가센터를 설치한 후 2025년까지 14개 시군에 확대하겠다고 하면서, 설립단계 2개소 200명에서 성숙단계 14개소 1,400명으로 확대하는 것으로 하고 있음. 이는 지역별 수요자 수의 고려 없이 센터별로 일률적으로 100명씩으로 계획한 것으로 비현실적임. 이용자 수요, 인구현황 추이, 대상자 현황, 지역사회돌봄(community care)과 연계하여 시설 규모 및 인력을 재설계하는 것이 현실적일 것임.
- 보고서는 사회복지시설 종사자의 휴가, 교육, 경조사 등의 사유로 업무공백 시 대체인력 파견을 지원하겠다는 대체인력지원센터 인력은 설립단계 15명에서 성숙단계 20명으로 확대하는 것으로 계획하고 있음. 대체인력지원센터 인력이 1설립단계 15명에서 성숙단계 20명으로 확대하는 것으로 되어있어 개선되는 것처럼 보이지만 시설종사자 수 대비 대체인력 비율을 보면, 설립단계 4.53%(15명/331명)에서 성숙단계에는 1.02%(20명/1950명)로 대폭 줄어 산하시설 종사자의 법정휴가 대체마저도 힘들게 계획되어 있어 보완이 필요함.
- 보고서에 의하면, 전라북도사회서비스원에서 본부 및 직영시설의 종사자 공개채용 원칙과 직접고용을 원칙으로 신분 안정성을 확보하며, 전라북도사회서비스원 직영 또는 국·공립시설 및 기관 종사자 등의 정년 및 고용과 관계된 사항은 사업별 관련 규정과 운영지침에 따라 결정하도록 함.
- 사회복지시설 종사자의 경우 다른 직업군에 비해 상대적으로 임금 등 처우가 박하

지만 고용안정성과 정부가 정한 임금가이드라인에 따라 어느 정도 처우가 개선되고 있으나, 제일선에서 수요자에게 직접 사회서비스를 제공하는 요양보호사 등의 경우는 고용안정성과 불안정한 시급제로 처우개선이 시급함.

- 주로 가사 등 일상생활지원서비스(ADLS)를 맡고 있는 요양보호사의 경우 진입장벽이 낮아 고령 여성과 연금수급 금액이 낮은 퇴직자가 요양보호사로 신규 진입하는 경우가 많고, 기존 요양보호사도 고령화에 과도한 육체노동으로 관절질환 등을 앓고 있는 경우가 많아 요양보호사의 처우개선은 근무시간과 근무형태 등을 우선적으로 고려해야 할 것임.
- 정년을 일률적으로 고정하지 않고 고령 비중이 높은 직종에 대해서는 정년을 현실화하는 것이 타당함. 일례로 서울사회서비스원은 63세까지 고용할 수 있도록 하고 있음.

5. 전라북도의 사회서비스원 공공성 강화방안 제언

1) 독립채산제 원칙의 제한 및 재정 확대

- 전라북도 사회서비스원의 재정 계획은 설립 시 도비 7억 원 출연, 설치비 5억 원(국비 100%), 운영비 '21년 9.6억 원(국비 4.8억 원, 도비 4.8억 원)임. 수탁시설은 추가 지원 없이 현행처럼 각 시설 자체 수입 내 독립채산제로 운영하겠다는 계획임.
- 각 시설의 독립채산제 운영은 기존 민간기관과 동일하게 서비스 단가 안에서만 운영하겠다는 것으로, 이는 사회서비스원 수탁시설과 기존 민간기관과의 경쟁을 유도하며 결국 운영의 공공성이 낮아지는 결과를 낳을 우려가 높음. 선행 지자체 사례를 검토해보면 현행 수가 내에서는 인건비가 충당되지 않아 지자체의 추가 출연이 이루어지고 있음. 또한 신규 사회서비스원 수탁시설이 단기간에 민간과의 경쟁에서 경쟁적 우위를 점하기는 현실적 어려움이 있음.

- 사회서비스원은 수익성이 확보되지 않아 민간의 공급이 제한적이거나 민간의 공급이 이루어지지 않는 사각지대 해소 등 공공적 의미가 있는 서비스 제공에 착안하는 것이 필요함.
- 균형예산 원칙하에서는 비용 절감 논리가 우선되어 공공성을 도모하기 쉽지 않음. 무리한 경쟁을 유도하는 독립채산제 기조를 완화하고 공공적 운영에 초점을 맞추는 것이 중요함. 특히 설립 초기에는 각 시설이 상당 기간 적자 운영을 예상할 수밖에 없음. 사회서비스원의 안정적 정착기까지는 적자를 용인하고 이를 뒷받침 할 수 있도록 예산을 충분히 확보해야 함. 사회서비스원이 민간에 표준모델을 제시하는 기능을 수행하기 위해서는 서비스 제공량을 확대
- 각 사회서비스원 사업 범위, 규모와 관계없이 사회서비스원 1개소당 연간 운영비 지원액을 9.5억 원으로 일률적으로 정해놓은 정부의 예산안은 비현실적임. 전라북도 역시 국비와 도비를 1:1로 매칭하려 매이지 말고, 서울·대구·경기 등의 선행 사례와 같이 도비를 확대 편성하는 것이 타당함.

2) 수행 서비스 확대 및 통합적 운영

- 전라북도 사회서비스원 계획은 국공립어린이집, 재가종합센터 등 제한적 시설 운영으로 한정되어 있음. 사회서비스원의 설립은 민간에 공급을 일임하고 공공은 재정을 지원한다는 기존의 역할분담을 탈피한다는 의미가 있음. 사회서비스 질을 강화하기 위해 적극적으로 공적공급을 강화해야 할 것임.
- 다른 지역 사회서비스원의 선행 사례를 검토하면 육아종합지원센터, 장애인복지관, 노인재가센터, 노숙인요양시설, 노숙인재활시설, 장애인주간보호시설, 정신요양시설, 다함께돌봄센터, 노인일자리지원센터, 학대피해장애인쉼터, 장애인거주시설, 공동육아나눔터, 아이돌봄, 청년센터, 고령사회대응센터, 인생이모작지원센터, 교통약자이동지원센터, 다문화가족지원센터, 장애인자립생활가정, 장애인자립주택, 노인일자리지원센터, 광역자활센터 등 다양한 사회서비스가 사회서비스원에 수탁되어 있음.

- 이 중 육아종합지원센터는 법령에 따라 운영되는 지역사회 내 육아 지원을 위한 거점기관으로 사회서비스원의 설립 취지와 대체로 동일함. 광주, 대전, 대구, 충남 사회서비스원에서는 육아종합지원센터를 운영하고 있음. 장애인복지관의 경우에도 장애인시설의 특성상 민주성, 투명성이 중요하지만 도내 국공립 시설에서 특별근로 감독까지 진행되는 등 물의를 빚은 사례가 있음.
- 전라북도 사회서비스원은 이와 같은 사회서비스원의 필수 사업, 민간위탁 운영 상 문제가 드러난 시설 등을 포함하여 보다 광범위한 사회서비스 직접 제공을 추진하고 단계적으로 확대할 필요가 있음.
- 사회서비스원은 분절적으로 공급되어온 사회서비스를 통합·연계하는 역할을 수행해야 함. 사회서비스원의 대표적 시설로 꼽히는 종합재가센터는 방문요양·방문목욕·방문간호 등 그간 각각의 기관이 제공하던 서비스를 한 기관에서 통합·연계한다는 의미가 있음.
- 한편 지역사회통합돌봄(community care)은 고령사회에 진입한 한국 사회 현실에서 노인 개개인의 욕구를 충족하고 지역사회와 함께 살아갈 수 있도록 하는 서비스 제공임. 종합재가센터는 커뮤니티 케어 정책의 일환이지만 커뮤니티 케어가 종합재가센터로 환원되는 것은 아님. 커뮤니티 케어에는 주거지원, 방문건강·의료, 전달체계 구축 등 지자체에 따라 다양한 사업이 추진되고 있음. 이와 같은 각종 사업의 시작 시점부터 분절적 공급체계가 형성되는 것을 지양하고 사회서비스원으로 통합하는 계획 수립이 필요함.

3) 사회서비스원 조직운영 혁신

- 공공부문 기관운영의 공공성 제고 및 사회적 가치 실현 방안으로 노동이사제와 같은 노동자 경영 참여 제도의 도입이 확대되고 있음. 노동이사제는 노동자의 경영참여를 보장하는 공식적인 제도로써 독일, 프랑스, 스웨덴 등 유럽 국가에서 주로 운영되어왔고 국내에는 서울특별시·광주광역시·인천광역시·경상남도·경기도·울산광역시 등 지방자치단체를 중심으로 노동이사제가 도입되고 있음(김재환, 2019).

- 노동이사제는 의례적·형식적인 이사회 구조에 변화를 가져오고 노동이사의 견제 및 비판기능과 더불어 현장 전문가의 경영 참여를 바탕으로 공공성 의제의 공론화 기능을 수행했다는 긍정적 평가가 있음. 공공기관의 노동이사제 도입을 의무화하는 입법이 추진되는 등 노동자 경영참여의 확대는 향후 보다 제도화 될 것으로 예측됨. 전라북도 사회서비스원의 운영에 있어서도 이사회 인적 구성의 다변화와 노동자 경영참여를 통한 공공성·노동권 증진을 위하여 노동이사제 도입이 필요함.
- 민주적·공공적 운영의 다른 방안으로 지역사회에 개방된 사회서비스원·시설 운영 위원회 구성도 검토해볼 수 있음. 커뮤니티 케어의 지향은 마을, 지역사회가 협력하여 돌봄서비스를 제공한다는 데 있음. 이를 원활히 하기 위해서는 운영의 토대가 필요함. 교육영역에서는 학교 운영위원회가 있고, 각 지역에서 마을교육공동체를 구성하는 시도가 이루어지고 있음. 사회서비스 영역에서도 지역사회에 개방된 운영위원회를 구성하고, 다양한 지역사회 프로그램을 개발하려는 노력이 필요함. 이와 같은 운영은 지자체·사회서비스원의 관리감독 사각지대를 축소시킬 것임.
- 사회서비스는 대인적 성격이 강해 노동집약적인 영역임. 결국 노동의 숙련 정도에 서비스의 질이 종속적임. 그러나 그간 사회서비스 일자리는 경력·호봉에 따른 보상이 미흡하고 최저임금 수준의 저임금으로 고착되어 있어 서비스 질 향상에 장벽이 있었음. 경력자가 우대받을 수 있는 임금체계(경력·호봉에 따른 보상)를 도입하는 것이 사회서비스원의 설립 취지에 부합하는 운영형태일 것임.

6. 결론

- 우리나라에서 사회서비스 제도는 1970년대 생활시설 서비스 중심, 1990년대 이용 시설 및 지역사회서비스 중심, 2007년 이후 바우처 사업 중심으로 전환 발전되어 왔음.
- 2007년 이전까지는 정부의 역할이 사회서비스 공급자에 대한 지원중심으로 재정

지원자(보조금 지원)와 약한 규제자에 그쳤으나, 2007년 바우처(voucher) 제도의 도입과 함께 사회서비스 이용자(수요자) 지원방식으로 전환되면서 이용자에게 재정을 직접 지원하고 이용자가 사회서비스를 시장에서 구매하게 되면서 사회서비스 시장형성 촉진과 사회서비스 인프라의 양적 성장을 견인하였음.

- 사회서비스 인프라의 양적 성장에 정부가 공급자 지원책 등으로 민간투자를 유수 (pump-priming)하는 시장중심 방식으로 진행되어 오다 보니, 공급 주체가 국가에서 민간으로 변경되는 ‘민영화’보다는 민간공급자 간의 경쟁과 이용자의 선택을 핵심으로 하는 ‘시장화’가 더 쟁점이었음.
- ‘시장화’로 민간공급자 간 과도한 경쟁으로 서비스 제공시설의 신설과 폐업이 빈번하게 일어나다 보니, 서비스 질 관리의 어려움과 서비스 제공인력 처우개선 등에 한계가 발생하여 사회서비스 공공성 강화를 위한 공공부문의 역할 강화에 대한 필요성이 대두되었고, 사회서비스에 대한 이용률 증가 및 이용자의 재이용 의향 증가와 다양한 욕구 증가로 욕구에 부응하는 사회서비스 질 개선에 대한 과제가 대두됨.
- 2017년 출범한 문재인 정부는 100대 국정과제 중 #17 국정과제로 ‘사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충’을 제시하고, 주요과제로 ‘1)사회서비스 일자리 창출, 2)사회서비스공단 설립, 3)찾아가는 보건복지서비스’로 정하고, 2019년 사회서비스원 시범사업을 공모하여 서울, 경기, 대구, 경남 등 4개소를 시범사업 대상 지역으로 선정함.
- 2022년까지 17개 시·도로 확대할 예정에 따라 전라북도도 2020년 9월 설립 타당성 조사를 마치고 2021년 하반기 출범을 목표로 본격적인 설립준비를 하고 있는데, 전라북도사회서비스원은 사회서비스의 공공성 강화를 바탕으로 사회서비스의 질을 높여 수요자의 복리후생과 삶의 질을 높이는 것을 설립 목적으로 하고 있음.
- 시장의 수요와 공급에는 싸고 좋은 물건은 드물거나 없지만, 준공공재인 사회서비스 이용에 대해 국민은 저부담(low contribution)—고급여(high benefit)를 기대하는 속성이 있음.
- 사회서비스 공공성 향상은 준공공재인 사회서비스의 부분경합성과 부분배제성을 공공재의 비경합성과 비배제성에 얼마나 근접하게 향상시킬 수 있는냐의 문제로, 사회서비스 이용 증가 대비 시설과 인력 투입의 적정성, 그리고 서비스 이용에 대한

본인부담금 장벽을 낮춰줄 정부의 재정 기여도 향상이 공공성 강화의 기준이 될 것임.

- 사회서비스의 공공성 강화를 위해서는 우선 우리 지역의 사회복지 부문별 대상자 현황파악과 유형별 사회서비스 수요를 조사하여 적절한 사회서비스를 제공할 수는 시설과 전문 인력 투입에 필요한 재정을 확보하고 투입하여야 함.
- 전라북도 사회서비스원의 신규 시설설치 계획은 정부의 추진계획에 훨씬 못 미치는 것으로 나와 있으며, 2021년부터 2025년까지 5년 동안 재정 투입에 대한 계획도 전라북도사회서비스원 운영비 153.35억 원과 종합재가지원센터 설치비 29억 원을 포함해 총 182.35억 원으로 계상하고 있어 공공성 강화가 실현될지 의문임.
- 사회서비스의 질 개선은 수요자의 사회서비스 이용에 대한 만족도 제고를 바탕으로 삶의 질과 인간의 존엄성을 높이는 방향으로 되어야 하는데, 이를 위해서는 사회서비스를 제공하는 노동자의 능력 향상과 더불어 처우개선이 이루어져야 함. 시설 종사자와 요양보호사 등의 처우개선을 추진하기 위해서는 사회서비스 노동자 실태나 요구조사가 선행되어야 함. 그러나 현재 이에 대한 자료는 생산되어 있지 않음. 사회서비스 종사자 처우개선 표준안을 제시하겠다고 밝히고는 있으나, 관련법이나 정부의 가이드라인에 따라 추진하겠다고 유보적 태도를 보이는데, 처우개선을 위한 재정투입 등 전라북도의 적극적 역할을 규정해야 전라북도사회서비스원이 지향하는 사회서비스의 질 개선을 통한 전북도민의 삶의 질 향상을 이룰 수 있을 것임.
- 독립채산제 원칙과 국비에 1:1로 매칭하는 규모의 운영비 교부로는 기존 민간시설과의 경쟁을 유도하며 운영에서 수익성을 강조하게 될 우려가 큼. 이는 공공성 강화와 표준모델 제시라는 사회서비스원 설립 취지와 거리가 멀어질 수 있음. 사회서비스 안착까지의 기간과 수익성이 확보되지 않는 영역에서의 서비스 제공을 위해서는 독립채산제 원칙을 제한적으로 적용하는 것이 필요함.
- 전라북도 사회서비스원의 제공서비스는 국공립어린이집, 종합재가센터 등으로 제시되고 있음. 타지역 사례에 비추어도 서비스 영역이 제한적인 것으로 평가됨. 육아종합지원센터, 장애인복지관을 비롯해 보다 광범위한 사회서비스 제공을 검토해야 함. 커뮤니티 케어 확대 정책에 발맞추어 종합재가센터에 포괄되지 않는 영역의 서비스를 적극적으로 사회서비스원으로 통합해야 함.

- 사회서비스원 운영의 민주성·공공성을 제고하기 위해 노동이사제, 지역주민 참여 개방 운영위원회 도입과 같은 제도적 보완이 필요하며, 서비스 질의 제고를 위해 노동의 숙련도가 서비스 질에 직결되는 사회서비스 특성을 고려하여 경력·근속에 따른 보상 체계를 마련할 것을 제안함.

참고문헌

논문 및 단행본

- 강혜규 · 김희성 · 박세경 · 김동진 · 오욱찬 · 유재언 · 김지연 · 김진희 · 이주민 · 최요석. (2019). 사회서비스 이용체계 실태조사 연구. 한국보건사회연구원.
- 김재환. (2019). 노동이사제의 공공부문 도입 현황과 공공기관 도입 논의. NARS현안분석 제101호. 국회입법조사처
- 김중해. (2008). 사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가. 한국사회복지학회 2008년도 춘계학술대회.
- 김철 · 이재훈. (2015). 사회서비스 전달체계 개편방안-사회적돌봄서비스를 중심으로-. 사회공공연구원.
- 김학만 · 권정만. (2021). 대전시 사회서비스원의 공공성 강화 방안.
- 길현종 · 이영수. (2017). 통합적 사회서비스 전달체계 구축방안 : 대인서비스를 중심으로. 한국노동연구원
- 남찬섭. (2012). 개정 사회보장기본법의 사회서비스의 의미와 개념적 긴장. 한국사회복지학 64(3). 한국사회복지학회.
- 남찬섭. (2017). 사회서비스 전달체계의 문제점과 과제. 복지동향 2017년 9월호. 참여연대.
- 양난주 · 남찬섭 · 문혜진 · 이승호 · 신유미 · 유경숙. (2020). 사회서비스 공급체계 개선을 위한 사회서비스원 의 중장기 역할과 과제. 대구대학교산학협력단.
- 이철선 · 민동세 · 정숙희 · 김윤수 · 김유경 · 최준영. (2020). 사회서비스 인력 및 관리체계 평가 연구. 한국보건사회연구원.
- 최원규 · 여영훈 · 김윤영 · 석소원 · 오지원. (2020). 전라북도사회서비스원 설립타당성 연구보고서. 전북대학교 산학협력단.
- 황경란. (2019). 커뮤니티케어와 연계한 종합재가센터 운영 방안 연구. 경기복지재단.

기타

- 보건복지부. (2018). 사회서비스원 운영방안 모색-사회서비스 소포럼 운영 결과-.
보건복지부. 「보육통계」
국민건강보험공단. 「노인장기요양보험통계」

토 론

전라북도 사회서비스 공공성 강화 방안 토론

이 병 철

전북도의회 환경복지부위원장

전라북도 사회서비스 공공성 강화 방안 토론회

이 병 철

전북도의회 환경복지부위원장

전라북도 사회서비스 공공성 강화 방안 토론회 공동개최를 위해 노력해주신 민주노총전북본부 부설 전북노동정책연구원 서유석 이사장님과 관계자 여러분, 그리고 이명연 환경복지위원장님과 위원님들께 감사 드립니다.

오늘 토론회를 통해 전라북도 사회서비스의 현황과 문제점을 공유하고 사회서비스의 공공성을 더욱 확대해갈 수 있는 계기가 되길 바랍니다.

김춘식 위원장께서 제시한 현황 통계자료로부터 전라북도 사회서비스 공급은 민간의존성이 대단히 높다는 점을 확인할 수 있습니다.

- 전라북도는 민간의존적 공급이 더욱 심한 지역임, 사회서비스원의 주대상인 어린이집의 경우 국공립비율이 줄곧 전북 평균 대비 낮았음, 2015년 국공립비율이 전국 6.2%, 전라북도 3.4%, 2020년에는 전국 14.0%, 전라북도 8.6%로 격차가 더욱 확대되었음
- 재가요양시설 역시 지방자치단체가 설립한 기관의 비율은 2020년 기준 전

국 0.69% 대비 전라북도 0.18%, 지자체 설립 기관의 정원 비율은 전국 2.3%, 전라북도 1.0%로 전국평균 절반 수준에도 미치지 못함.

사회서비스의 대표적인 영역은 아동, 노인, 장애인 등 사회서비스를 필요로 하는 국민들을 대상으로 전문적 기술을 가진 전문가들이 서비스를 제공하는 것으로, 교육이나 의료와 같이 공공재 영역에 속하는 휴먼서비스임.

「대한민국헌법」 제34조는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 명시하였고 「사회보장기본법」 제3조제4호에서 “사회서비스”란 국가·지방자치단체 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, 역량개발, 사회 참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”로 규정함

우리나라 사회서비스제도는 민영화와 영리추구, 경쟁의 심화, 수요와 공급의 불균형, 종사자들의 열악한 처우, 서비스 질 격차 등 다양한 문제가 제기되고 있으며 사회서비스의 공공성과 전문성에 대한 사회적 요구는 갈수록 높아지고 있음

기존 사회서비스 영역에서 정부는 관리자, 규제자 역할에 불과했다면, 이제는 「대한민국헌법」과 「사회보장기본법」의 규정을 충실하게 수행하는 서비스 공급자이자 생산자로서 표준서비스를 정립하고 양질의 서비스를 제공해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있음

공공성 강화를 위한 2가 방향은 공공시설의 질적 개선과 양적 확충, 민간시

설의 공적 기능 강화로 제시될 수 있음

공공시설의 질적 개선과 양적 확충은 지역 균형 확대와 민간위탁을 공공위탁으로 점진적으로 전환하여 공공시설의 질적 개선과 양적 확충을 이루고, 인력의 직접고용, 적정임금 보상, 교육 및 훈련체계 구축, 중앙정부 예산지원 확대, 표준서비스지침 개발 및 준수, 법적 근거 마련 등임

민간기관의 공적기능 강화는 시설안전점검, 법률·회계·노무 전문가 상담 및 컨설팅 등 경영지원과 민관협력 거버넌스 체계 구축, 서비스 질 평가 및 품질관리체계 구축 등임

보건복지위원회('21.6.16.)는 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률안」(이하 “사회서비스원법”)을 마련함¹⁾.

사회서비스원법의 목적은 사회서비스의 공공성, 전문성 및 투명성 제고와 관련 일자리의 질을 높여 국민의 복지증진에 이바지하기 위한 것임

그러나 사회서비스원이 국공립 사회서비스 제공기관 운영 및 사회서비스 제공을 우선 위탁받을 수 있도록 규정한 것이 아니라 공개경쟁을 통해 사업을 위탁받도록 함. 즉 민간이 참여하기 어렵거나 공급이 부족한 분야의 경우에만 사회서비스원이 사업을 우선 위탁할 수 있도록 하는 것(제11조)으로 한정하였음²⁾

1) 사회서비스원 설립·운영 및 지원에 관한 법률안(남인순 의원 대표발의)과 사회서비스 강화 및 지원에 관한 법률안(이종성 의원 대표발의)에 대해 국회(임시회) 제1차 보건복지위원회('21.6.16.)는 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률안으로 통합·조정하여 대안을 마련함.

2) 제11조(사업의 우선위탁) ① 국가 또는 지방자치단체는 사회서비스 사업을 위탁하는 경우 공개경쟁의 방법을 통하여 해당 사업을 위탁하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 국가 또는 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사회서비스 제공기관의 운영 또는 사업에 대하여 시·도 서비스원에 우선하여 위탁할 수 있다.

1. 민간이 참여하기 어렵거나 공급이 부족한 분야에 신규로 설립하는 사회서비스 제공기관

2. 사회서비스를 필요로 하는 보호 대상자나 사회서비스 종사자에 대한 폭력·성폭력 등의 위법행위로 임직원이 금고 이상의 형을 선고받은 사회서비스 제공기관

3. 그 밖에 취약지 소재 기관 등 대통령령으로 정하는 사회서비스 제공기관 또는 사업

③ 제2항에 따른 우선 위탁의 기준·범위 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국가와 지방자치단체가 사회서비스의 전반적인 질을 관리하고, 양질의 일자리를 확보하기 위해서는 20-30% 정도의 질 높은 공공시설을 운영하여야 한다는 것이 전문가들의 대체적인 의견임

그러나 현실은 낙관적이지 못함, 국회예산처 자료에 따르면 2016-2020년 5년간 지방재정 총 예산(순계기준)은 연평균 8.2% 증가하였으나, 사회복지 국고보조사업 예산(국고보조금+대응지방비)은 11.8% 증가, 이중에서 대응지방비는 11.3% 증가했음

2017년부터 2021년까지 5년간 지방자치단체 국고보조금의 연평균 증가율은 12.7%로 지방교부세의 연평균 증가율 6.2%보다 높게 나타남

전북도는 2017년부터 2021년까지 5년간 국고보조금의 연평균 증가율은 10.9%로 사회복지 국고보조사업 예산(국고보조금+대응지방도비, 시군비제외)은 11.9% 증가했음

반면 전라북도 중기지방재정계획에 따르면 지방세는 2020년부터 2024년까지 2.4% 증가, 지방교부세 3.3%, 국고보조금 5.6% 증가하는 것으로 추계하였음

국고보조금의 빠른 증가는 대응지방비의 확대로 이어져 지방자치단체의 재정부담을 가중시키는데 문제가 있음

2021년 전국 재정자립도 현황에 따르면 전북도는 21.3%, 시단위 16.5%, 군단위 9.2%로 최하위 수준이고 재정자주도 또한 전북도 35.9%, 시단위 51.6%, 군단위 50.5%를 보여 전북도와 유사한 전남, 강원, 충북, 경북 등은 추가적인 예산투입에 어려움을 겪을 가능성 있음

서울시의 경우처럼 정규직 월급제 고용, 서울시 생활임금 이상의 적정임금 지급 등 사회서비스의 공공성 강화는 2019년 81억 원, 2020년 350억 원의 예산 추가투입이 있었기에 가능했다고 파악하고 있음

서울시와 달리 대부분의 광역시·도들, 특히 재정력이 취약한 광역시·도들은 재정투입을 확장하는데 난감한 처지에 놓여 있을 것으로 보임, 이런 상황을 고려하면서 대안을 모색하고 공론화해 나가야 할 것임

시설종사자와 요양보호사 등의 처우개선을 추진하기 위해서는 사회서비스 종사자 실태 및 요구조사의 선행과 서비스 영역의 확장 등 공공성 강화를 위해 전북도의 적극적인 역할이 필요하다는 주장에 공감함

그러나 보건복지부의 “독립채산제” 원칙은 추가 재정투입을 금지하는 원칙이 아님에도 불구하고 중앙정부의 예산 지원이 뒷받침되지 않으면 대부분의 광역시도 사회서비스원의 공공성 확장은 자치단체장의 강한 의지가 있다 하더라도 재정한계에 부딪힐 수 있음

지방소멸 위험지역들은 수요와 공급 불균형으로 종합재가센터 이용자가 부족하여 급여도 지급하기 어려운 상황에 놓인다거나, 종합재가센터의 인력을 정규직 월급제로 생활임금을 지급하는 경우 수탁기간의 만료에 따라 기초지자체장이 운영주체를 민간으로 변경하면 시장에 맡겨지는 결과를 초래하여 정규직 월급제와 생활임금 지급이 후퇴하고, 심지어 고용을 보장받지 못하는 상태에 이를 수도 있음, 정책결정과정에 의회와 시민사회, 현장의 의견을 충분히 수렴할 필요성이 있음

또한 사회서비스원에서 직영하는 시설과 민간시설 간 임금 차이 등이 발생
직·간접적인 갈등의 요소가 내재해 있을 것인데, 어떤 문제들이 발생하고 있고
어떻게 해결해 나가고 있는지 그 과정을 공유하고 지혜롭게 협력해 나가길 기
대함

사회서비스법 부대의견에서 강조했듯이 보건복지부는 사회서비스 예산 인
상, 장기요양 수가 인상 등 사회복지 분야 투자 확대 방안을 조속히 마련하여 국
회에 보고하고, 사회서비스가 원활히 제공되도록 노력하여야 할 것임

전북 등 재정이 열악한 광역시·도, 기초지자체 사회서비스의 질적 수준을
높이고 양질의 일자리를 확보하는 등 실질적인 공공성 강화를 위해 그에 맞는
재정지원이 수반되어야 함을 거듭 강조함

전라북도는 수도권 중심의 국가발전전략에 따른 가장 큰 피해지역임, 중앙정
부는 지자체 간 복지격차 해소라는 거시적인 정책목표 해결에 주저함이 있어서
는 안 될 것임

사회서비스의 공공성을 강화하고 모든 국민의 인간다운 생활을 위해서는 중앙정부,
지방자치단체, 여야 정치권, 시민사회 등 전 사회적 협력이 필요한 시점임

토 론

따뜻하고 정다운 전라북도 복지환경 조성을 위한 전라북도 사회서비스원 공공성 강화방안

이 경 진

전라북도 사회복지과장

따뜻하고 정다운 전라북도 복지환경 조성을 위한 전라북도 사회서비스원 공공성 강화방안

이 경 진
전라북도 사회복지과장

I. 설립 검토 배경 및 우리도 사회서비스 환경

고령사회의 도래, 여성 경제활동 증가 등 사회구조변화로 아동·노인 돌봄 등 사회서비스에 대한 요구가 지속적으로 증가하고 있고, 우리나라의 사회서비스에 대한 투자는 계속 확대 추세이나 OECD 선진국 투자 비중과 비교할 때 여전히 부족한 수준*입니다.

* GDP 대비 사회서비스 분야 공공지출 비중(15년 기준) : OECD평균 8.3%, 우리나라 5.7% (출처 : 보건복지부 “제2차 사회보장기본계획”, 2019)

또한 그간 민간시장의 확대를 통해 서비스 제공기관과 인력을 확충하고, 바우처 방식 도입으로 수요자 중심주의·선택권이 강화됨으로써 사회서비스 인프라는 양적으로 성장하는 성과를 거두었으나, 서비스 제공기관 간 과도한 경쟁구조 등으로 서비스의 질은 떨어지고 서비스 제공인력의 처우는 열악해지는 한계에 부딪히게 되었고,

특히 비중이 낮은 국공립시설도 대부분 민간위탁 방식으로 운영되고 있어 사회서비스의 공공성 확보를 위한 공공부문의 역할을 강화할 필요성이 제기되었습니다.

* 사회복지시설 공공 운영현황(16년 기준) : 한국 0.4%, 일본 24% 스웨덴(보육, '13년 기준) 72%

이에 현 정부의 대선공약 및 국정과제로 사회서비스 공공성을 강화를 통한 질을 높이기 위해 민간의 전문성과 공공의 투명성을 결합한 사회서비스의 공급주체로 광역 단위에 사회서비스원 설립을 추진하기에 이르렀습니다.

우리 도의 경우도 노인과 장애인 등 돌봄 필요 대상이 높은 비율을 차지하고 있고, 도내 3천여개의 사회복지시설 중 국공립비율은 5.8%에 불과한데다 대부분 민간 위탁으로 운영되다 보니까 종사자들의 처우가 민간법인과 시군의 역량에 따라 차이가 발생하고 있습니다.

또한 사회복지시설 분포도 14개 시군 중 전주, 군산, 익산이 51.8%를 차지하여 서비스의 지역 격차도 큰 상황입니다.

이에 우리 도에서는 사회서비스 수요자 및 종사자들을 대상으로 사회서비스원 설립 찬반을 묻는 설문조사*를 실시한 결과 찬성의견이 매우 높게 나왔습니다.

* 전북사회서비스원 설립 타당성 연구 시 실시(2021.5.14.~6.20./ 1,040명 / 전북대학교)

- 도민의 88.4%, 종사자의 81.9%가 전북사회서비스원 설립을 찬성

II. 전라북도 사회서비스원 설립

이에 우리 도는 현 정부의 국정과제도 이행을 하고, 도민들의 의견을 반영해서 사회서비스의 공공성 강화와 서비스 품질 향상을 통해 도민들이 더 나은 사회서비스를 믿고 이용할 수 있도록 하고자 금년 하반기에 전라북도 사회 서비스원을 설립하기로 방침을 정하고 현재 관련 절차를 진행 중입니다.

자본금 도비 7억원을 출연한 출연기관으로, 조직은 원장, 본부장, 3팀 총 20명 규모이며,

- 국공립시설 등을 도와 시군으로부터 위탁받아 직접 운영하고,
- 종합재가센터를 2개소 설치하여 노인·장애인 등을 대상으로 하는 다수의 돌봄서비스*를 통합·연계 제공할 뿐만 아니라

* 노인돌봄, 장애인활동지원, 가사간병, 방문요양서비스

- 민간사회서비스 제공기관의 품질향상을 위해 재무·회계·노무 등 상담·자문, 대체인력 파견 및 안전점검 등 실무 지원 등을 수행할 계획입니다.

이 외에도 학계, 시설 등 전문가 등으로 구성된 자문기구를 꾸려서 우리 지역의 특색에 맞는 돌봄사업을 발굴하여 추진할 계획도 갖고 있습니다.

그동안 금년 하반기 개원을 목표로

- 지난 해 전북대학교에 의뢰해서 설립 타당성 검토 연구용역을 실시했고,
- 관련 기관 및 종사자, 도민 등 다양한 계층의 의견을 듣기 위해 지난 해 9월 2일 온라인으로 도민 공청회를 개최한 바 있으며,
- 행정안전부와 두차례에 걸쳐 출연기관 설립에 대한 협의를 진행해서 지난해 12월 21일 최종 협의가 완료되었습니다.
- 또한 금년 2월 19일에는 「전라북도 사회서비스원 설립 및 운영 조례」를 제정하여 공포하였고,

- 지난 5월에 학계, 현장전문가, 노조관계자 등으로 구성된 전북사회서비스원 설립 자문단의 의견을 수렴하였으며,
- 현재 임원 공개모집을 진행하고 있습니다.

앞으로 임원 구성 절차가 마무리되면, 창립총회 개최, 정관과 제·규정 제정, 보건복지부 법인 설립 허가 절차를 이행하여 금년 내 차질 없이 개원 되도록 노력하겠습니다.

Ⅲ. 종사자의 처우 및 서비스 품질향상 방안

우리 도에서 사회서비스의 공공성 향상과 종사자들의 처우개선을 위해 추진할 주요사업의 방향을 말씀 드리겠습니다.

첫째, 서비스에 대한 수요가 높고 공공성 향상에 대한 요구가 높은 어린이집과 노인요양시설은 필수로 운영하고, 그외 신규로 설치하는 국공립시설이나 위·불법 발생 시설, 평가결과 저조한 시설 등을 도 관련 부서와 시군으로부터 우선 위탁받아 운영할 계획입니다.

회계 부정이나 직장 내 괴롭힘 등 문제가 발생하고, 사회복지시설 평가 결과 2년 연속 저조한 시설 등을 위탁받아 운영 할 경우 해당 시설의 운영방식 등 개선방안을 마련하여 추진하고,

장기적으로 시설을 직접 운영한 경험을 토대로 서비스 표준화 방안을 마련하

여 도내 민간시설과 함께 서비스가 상향 평준화되도록 지원할 계획입니다.

둘째, 시설운영의 공공성을 높이고 이용자들의 신뢰를 확보하기 위해 투명하고 효율적인 재정을 운영하겠습니다.

재원은 본부 운영비는 국비에 매칭하여 지방비를 확보하고, 소속시설은 각 시설과 사업의 현행 수입(보조금, 보육료, 보험급여 등)범위 내에서 운영하며, 서비스원이 주체가 되어 예산집행 가이드라인을 마련하여 시설 내에서 투명하고 합리적으로 지출할 수 있도록 상시모니터링하고 점검하는 등 철저히 관리해 나가겠습니다.

또한, 규모의 경제를 활용하여 각종 기자재와 물품 등을 일괄 구매하여 비용을 절감하고, 절감된 비용은 서비스의 질과 제공인력의 처우개선에 활용하도록 하겠습니다.

셋째, 종사자들을 직접 고용하고 인권을 보호하는 체계로 일자리의 안정성을 확보하고, 근무환경을 개선시키며, 맞춤형 교육 등을 통해 전문성을 향상시키겠습니다.

사회서비스원에서 시설장과 종사자들을 공개 경쟁의 방식을 통해 직접 고용하고 근로계약도 서비스원과 당사자가 체결하며, 종사자가 희망하는 경우 순환보직제도 등을 도입할 계획입니다.

그리고 최근 도내 사회복지시설에서 괴롭힘 등 인권침해 사례 등이 발생하였는데, 이러한 문제들을 예방하고 적절한 조치 등을 취하기 위해 인권담당자를 지정하여 운영하며,

서비스 분야(보육, 요양, 돌봄 등), 서비스 이용자(영유아, 아동, 노인, 장애인 등), 종사자 특성(경력, 지위 등) 등을 고려하여 종사자들에 대한 다양하고 전문적인 맞춤형 교육을 지원하겠습니다.

넷째, 비교적 고령의 노동자가 많은 직종인 종합재가센터의 돌봄서비스를 제공하는 인력들에 대한 정년을 현실화하도록 하겠습니다.

현재(2021.7월 기준) 우리 도 요양보호사들의 연령대를 살펴보니 50~60대가 70% 이상을 차지하고 있고, 70대 이상도 7.5%나 차지하고 있는 실정입니다.

* 요양보호사 자격증 소지자 연령(2021.7월 현재) : 30대 이하(5.4%), 40대(16.9%), 50대(35.6%), 60대 (34.6%), 70대(7.0%), 80대 이상(0.5%)

* 현재 활동 중인 요양보호사 연령('2018년 기준) : 60대 이상 44.5%

일반직원들의 정년은 60세로 설정이 되어 있어 현행 법규와 지침상 연장이 불가능하지만 종합재가센터에서 직접적인 돌봄서비스를 제공하는 인력의 경우 60세 정년 퇴직 후에도 65세까지 1년 단위로 계약직으로 재고용 하는 등 정년 현실화를 검토할 계획입니다.

다섯째, 민간제공기관의 종사자들이 본연의 업무에 충실하고, 일과 쉼(休)이 있는 근무환경을 조성하기 위해 **경영컨설팅 및 대체인력 지원, 시설 안전점검 지원 사업** 등을 추진하겠습니다.

도내 대다수의 사회복지시설의 경우 소규모 시설 들로서 종사자가 행정업무와 돌봄서비스를 병행하는 어려운 여건에 있어 자칫 돌봄서비스의 질이 떨어질 우려가 있습니다.

이러한 문제점들을 예방하기 위해 사회서비스원에서 민간제공기관에 경영기법, 인사·재무회계, 법무 등 컨설팅을 실시하고,

매년 상·하반기 의무적으로 실시해야 하는 사회복지시설 안전점검을 제대로 진행될 수 있도록 지원하며,

종사자가 휴가, 교육, 경·조사 등의 사유가 발생해도 동료들의 눈치가 보여 제대로 사용하지 못하는 실정이므로 대체인력을 파견하여 당당한 권리로 휴가 등을 사용할 수 있도록 지원하겠습니다.

IV. 끝으로

이러한 우리 도의 노력에도 불구하고 현장의 종사자들에게는 미흡한 부분이 있을 것으로 생각합니다.

사회서비스원이 설립되면서 일정부분 민간시장을 침해할 우려가 있다거나, 독립채산제 운영체제로 종사자들의 처우가 기대만큼 크게 개선되는데 한계가 있고,

또 사회서비스원 위탁시설과 민간제공기관과의 처우 수준 차이가 발생할 것이라는 등의 몇 가지 예상되는 문제점들을 안고 있는 것이 사실입니다.

그럼에도 불구하고 이미 사회서비스원을 설립한 시도들에 대한 벤치마킹과 도내 전문가뿐만 아니라 현장의 의견 등을 충분히 수렴하고, 소통하면서 한발 한발 내 딛다보면 따뜻하고 정다운 복지환경 조성에 기여할 것으로 기대를 합니다.

첫술에 배부를 수 없듯이 이제 태어나는 사회서비스원이 제대로 성장 할 수 있도록 행정과 현장 관계자, 전문기관 등이 관심을 갖고 응원해 주시기를 기대하겠습니다.

토 론

제대로 된 사회서비스원 설치를 위한 민주노총 요구

조 혜 진

민주노총전북본부 사무처장

제대로 된 사회서비스원 설치를 위한 민주노총 요구

조 혜 진

민주노총전북본부 사무처장

민주노총은 사회서비스원 법안 발의 추진과 사회보장위원회, 일자리위원회 공공전문위원회, 사회서비스포럼 등 사회적 논의 과정에서 법률안 제정 방향에 관한 의견을 밝혀왔음. 아래는 이를 요약 정리한 것임.

1. 사업 범위

- 보육, 요양은 사회적 수요가 광범위하며 인구구조 변화(저출산 고령화)에 따른 국가 주도의 확대 및 내실화가 시급한 분야임. 복지부 역시 사회서비스공단(원) 추진방안과 정부 국정과제에도 △사회적 수요가 많거나 시급하고, △민간주도성(서비스 및 일자리 질 저하 요인)이 심각하여 국가가 서비스 직접 제공해야 할 핵심분야로 보육, 요양을 제시하였음
- 또한, 사회서비스 일자리의 가장 규모가 큰 보육, 요양분야를 포함해야 사회서비스공단(원)의 현실적 운영, 규모의 경제를 실현할 수 있음 (보육은 국공립 7.8% 중 98%의 민간위탁 중단만으로도 사회서비스공단(원) 추진 동력 확보에 기여)
- 시범사업에 연계하여 1차 의료를 담당하는 지자체 보건소의 전문성 부족

으로 적절한 서비스가 제공되지 못하는 정신건강복지센터와 같은 공공보건의료 분야도 추가로 필수사업에 포함하는 것을 검토해야 함.

- 인프라확충 계획은 사회서비스 공급이 부족한 지역 등에서 민간 시설을 지자체가 인수할 수 있도록 재정과 정책적지원을 적극화해야 하며, 사회서비스원이 위탁 운영하도록 할 필요가 있음

2. 우선 위탁대상 확대

- 국공립 시설은 신규 시설뿐 아니라 기존 시설 중 위탁 기간이 종료된 경우에도 사회서비스원이 운영하도록 하여 사회서비스원에 위탁하는 대상의 확대 가능성을 확보하여야 함.

- 사회서비스 인프라 확충 규모가 현재 정부가 추진하려는 목표에서 확대 된다 하더라도 국공립 시설 중 신규 시설로만 한정할 경우, 전체 사회서비스에 비해 규모가 과소함. 다만 정부가 추진하려는 대로 위·불법 및 평가결과 저조 시설은 부실 시설일 가능성이 있으므로 이를 중심으로만 운영할 경우 사회서비스원의 안정적 운영은 물론, 애초 정책목표인 서비스 개선에 한계를 초래할 수 있으므로 사회서비스원의 경쟁력 있는 운영을 고려 신중하게 접근해야 함.

1) 재정지원

- 사회서비스원의 설립 운영 주체는 시도지사임에는 분명하나 현재 지자체의 재정 여력 등을 고려할 때 중앙 정부의 지원 없이는 지자체가 사회서비스원 설립을 통한 사회서비스 공공성 강화에 적극 나서기를 기대하기 쉽지 않음.

- 현재 제출된 사회서비스원법안은 예산 범위에서 서비스원의 설립과 운영

에 드는 경비를 보조할 수 있도록 소극적으로 규정하고 있으나 소극적인 재정 지원만으로는 사회서비스원을 통한 사회서비스의 공적 전환 효과를 거두기 어려울 것으로 보임.

2) 노동조건 기준 마련

- 사회서비스원은 질 낮은 사회서비스 일자리를 개선하고 사회서비스 노동자의 처우를 개선함으로써 양질의 사회서비스 일자리를 확대하는 ‘일자리 경제’정책의 주요 내용임. 따라서 사회서비스 개선 및 격차 해소, 일정한 서비스 수준을 확보할 수 있도록 사회서비스 노동조건 기준을 마련하는 것이 필요함.

- 또한 사회서비스원 외, 민간사회서비스 부문에도 기준 제시를 위해 유사업무의 공통 인건비 기준이 제시될 필요 있음. 특히 개인과 소규모 사업자 비중이 높은 민간영역에서 낮은 일자리를 양산하는 반면, 사업장이나 사업별 자율적인 노사관계를 통한 노동조건 규율 효과가 낮으므로, 사회서비스 일자리 개선을 위해 공통 인건비 기준을 마련할 필요 있음. 다만 공통 인건비 기준 적용은 종사자(노동조합)와 충분한 협의를 통해 결정할 수 있도록 보장하는 것이 중요함.

- 인건비 및 노동시간과 연계된 근무형태는 전일제 정규직 형태를 원칙으로 설계하여 일자리의 안정성을 제고해 나가도록 해야 함.

- 사회서비스 노동자의 정년은 사회서비스일자리에 참가하는 노동자의 특성을 충분히 반영하여 일자리 개선 효과가 연령을 이유로 제한되지 않도록 검토가 필요함.

3) 노동이사제 도입

- 사회서비스원 설치와 운영은 사회서비스 공급 주체를 변경하는 것뿐만 아니라 시장 중심의 과열된 경쟁체제로 인해서 낙후된 사회서비스 품질을 개선

하고, 질 낮은 일자리를 양질의 일자리로 전환하는 것을 목표로 해야 함.

- 노동집약성이 높은 사회서비스 분야의 특성을 고려할 때, 사회서비스원 설치 목표에 접근하기 위한 운영 과정에서 실질적인 사회서비스제공자인 노동자의 의사를 반영할 수 있도록 노동이사제를 도입하는 것이 필요함.

- 이때 ‘노동자 대표’는 사회서비스원본부직원만이 아니라 시설에서 현업에 종사하는 노동자를 모두 포함하도록 설계하는 것이 필요함.

토 론

전라북도 사회서비스원은 공공성을 강화할 것인가 ?

노 현 정

전라북도비정규직노동자지원센터 정책국장

전라북도 사회서비스원은 공공성을 강화할 것인가 ?

노 현 정

전라북도비정규직노동자지원센터 정책국장

● 돌봄노동을 사회화한다는 것은 전통적으로 가족 내에서 여성에게 일임되어온 돌봄 노동을 가시화하고 공적영역으로 옮겨오는 것을 의미함. 돌봄을 받는 자와 제공하는 자의 동시적 관점이 견지되어야 함.

- 그러나 그동안 돌봄노동 사회화 과정 속에 돌봄 서비스 종사자의 권리나, 일자리의 질은 관심의 대상이 되지 못함. 돌봄서비스의 질을 향상시키기 위해서는 서비스제공자 간에 경쟁이 있어야 하고 소비자는 선택권이 있어야 한다는 논리가 다른 모든 논리를 압도함. 이러한 논리를 근거로 공공부문에서 서비스를 직접 공급하는 대신, 민간 시장을 활성화하고 정부는 재원을 부담하되 돌봄서비스를 필요로 하는 사람에게는 이용권(바우처)을 지급하는 방식을 취하였음.

- 이는 보육지원과 장기노인요양보험제도를 설계하는 과정에서 뚜렷하게 나타났으며 그 폐해는 돌봄서비스에 종사하는 노동자의 권리가 전혀 보호되지 못하는 결과로 나타남¹⁾

● 우리나라 사회서비스 공급체계 - 1세대 생활시설 원조방식, 2세대 이용서비스 위탁 또는 보조금 지급방식, 3세대 2007년 도입된 바우처, 장기요양보험 도입으로 대변되는 시장화 체계로 구분. 세대별 사회서비스 체계는 하나의 체계에 다른 체계가 덧붙여지는 방식으로 발전 되어옴.²⁾

1) 장지연(2012).돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권. 월간 복지동향.참여연대사회복지위원회.

2) 김영종(2017).우리나라사회복지전달체계와 담론적 작용-역사적 형성과 경로,쟁점.한국사회복지학.

이 과정에서 사회서비스의 핵심적 역할 주체인 지자체의 욕구사정이나 서비스 수급권 판정, 사회서비스에 대한 기획·관리감독 기능은 방기됨.

- 보육과 요양시설은 수요자 중심 시장화 서비스 형태이지만 비영리 사회복지법인, 개인영리시설, 지역사회 공급자 등 혼재상태, 새로운 제도의 도입은 더욱 분절적인 방식으로 진행됨.

- 사회서비스전달체계는 사회서비스 제공의 책임성에 무게를 두되, 명확해진 사회보장수급권을 따라 적절한 사회서비스가 제공되는 관리전달체계가 요구됨³⁾ 그러나 사회서비스 전달체계가 공공의 책임성, 정부 간 역할분담이 매우 불분명한 상태.

- 현 정부 국정과제의 하나로 그동안 민간주도의 사회서비스 운영에 따른 부작용 완화 및 사회서비스 공공성 강화를 목적으로 사회서비스원 설립 (현재 서울시, 경기도, 대구시, 경남, 인천, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남, 전남) 운영되고 있음.

● 사회서비스원의 자체적 한계_전라북도 사회서비스원_시작_전_우려

- 사회서비스원은 지자체장이 설립하는 특수 공공법인으로 1. 국가나 지방자치단체가 설립

한 국공립기관을 위탁운영하는 것. 2. 종합재가센터 설치를 통한 재가서비스 제공 (노인요양, 장애인활동지원, 사회서비스 바우처 사업 등) 및 재가 노동자 직고용으로 질 높은 일자리, 안정적인 서비스 제공. 3. 민간제공기관 지원 역할 (대체인력사업, 시설안전점검, 재무/회계/노무 등 상담·자문역할 등)

- 타 지역 사회서비스원 수행 평가에서 제시되는 문제점을 충분히 고려해야 함. (주제발표 2 - 선행지역의 평가와 공통으로 지적되는 지점 - 독립채산제, 예산, 인력 등)

- 이외 * 대구사회서비스원 - 민간위탁운영에서 거의 불가능한 장애인 탈시설 지원을 위한 담당자 지정, 시설혁신과제로 탈시설로 자립생활지원사업 모색

* 경남사회서비스원 - 지역내 하위평가를 받은 노인요양시설을 공공위탁하면서 표준운영모형연구, 종사자 교육 강화 등 서비스 혁신 시도 등 긍정적 성과

3) 이태수 외(2019).문재인 정부 사회서비스 전달체계 개편의 쟁점과 과제-공공성 강화와 분권화를 중심으로.사회복지정책 제 46권 제 3호.

● 전라북도비정규직노동자지원센터는 전북지역 비공식(민간)영역 가정관리사·간병인 300명을 대상으로 설문·심층면접을 통해 노동실태 조사하였음. (*돌봄노동 민간업체관계자 포함)⁴⁾

- 전라북도 가정관리사·간병인 지역 업체 현황 및 규모 추정

〈 전라북도 돌봄·보건 및 개인 생활 서비스직 규모 추정 〉

단위: %, 천명

	종사자 수	비율	종사자 수	비율
직업코드 소분류	2019		2020	
421 전국 돌봄·보건 서비스 종사자	474,495	51.3%	532,161	55.9%
전북 돌봄·보건 서비스 종사자	17,016	3.58%	16,934	3.18%
951 전국 가사 및 육아도우미	115,069	16.1%	136,807	20.5%
전북 가사 및 육아도우미	2,491	2.16%	3,636	2.65%

출처: 통계청 지역별 고용조사 상반기 시도 중분류 원자료 재가공(2019-2020)

- 전북지역 간병업체⁵⁾ 현황

〈 전라북도 간병인 주요 업체 현황 〉

형태	단체 및 업체명	규 모
비영리	익산·군산 YWCA	50여명
	익산지역자활센터	50여명
	전북행복한돌봄사회적협동조합	40여명
영리	전북대평생교육원	110여명
	두손간병	100여명
	미소간병	100여명
	예다간병	110여명
	작은사랑간병인회	150여명
	헬퍼	-
	한누리간병	50여명
	원광케어센터	50여명
	보은센터	50여명
	금호간병	50여명
	신세기간병	50여명

출처: 필자정리

4) 전라북도비정규직노동자지원센터는 오는 9월 「전라북도 돌봄노동자 노동실태조사_가정관리사_간병인을 중심으로」 연구조사 발표 및 토론회 예정.

5) 돌봄노동자 노동실태 연구조사 보고서 중 지역 업체 관계자와의 인터뷰를 통해 정리한 주요 업체 현황임. 제한적인 정보일 수 있음.

- 전라북도 필수노동자 관련 업체 수 및 종사자 규모

〈 전라북도 필수노동자 중 돌봄 업체 수 및 종사자 수 〉

분야 및 업종		업체수	종사자	담당부서
돌봄	소 계	10,532	58,125	
	가사·간병 서비스	31	528	사회복지과
	사회복지시설	9,209	21,034	"
	아이돌보미	14	1,096	여성청소년과
	요양보호(장기요양기관)	1,152	29,516	노인복지과
	노인돌봄	51	2,069	"
	장애인 활동지원	57	3,308	장애인복지과
	장애아 돌봄지원	1	108	"
	산모·신생아 서비스	17	466	건강안전과

출처 : 전라북도 필수 노동자 업종별 세부현황. 전라북도 기업지원과.2021

- 연구조사 주요결과

: 돌봄노동자_가정관리사_간병인_노동실태조사 결과 설문조사에 기재한 노동시간과 임금을 단순환산하면 가정관리사는 하루 평균 6시간, 일주일 평균 3.5일, 평균 수입 99만원, 간병인은 하루 평균 16.5시간, 일주일 평균 5.3일, 평균 수입 151만원.

: 간병인의 경우 근골격계 질환이 84%, 아픈데 참고 일함 82%, 폭언, 욕설, 성추행 등 67%, 낙상 25%, 골절 7%, 화상 6% 순. 이러한 열악한 조건에도 86.9%가 현재 하는 일을 지속 하겠다고 하였으며, 그 이유로 40%가 “다른 일자리를 구하기 어려워서”임.

또한 일을 그만두겠다고 응답한 분(82명) 중에“일이 힘들어서”라고 응답한 자는 54.7% 로 나타남. 이들 대부분 근골격계질환을 앓고 있으며 몸을 쓰는 힘든 일로 아픈데도 참고, 폭언과 욕설, 성추행 등을 겪으며 일하고 있지만, 다른 일자리를 구하고 싶어도 구할 수 없기 때문에 이 일을 지속하고 있음.

중고령 여성노동자	
98%가 여성, 60대가 대다수	
월 200만원 이하 저소득층	
생계유지를 위한 노동, 생계 보조자가 아닌 생계부양자	
이름만 자율성, 돌봄노동	법적 보호 전무, 보이지 않는 노동자
필요·필수노동이라며, 불평등한 노동조건	
여성의 일, 낮은 사회적 인식	
규격화된 업무 규정 부재 등 노동조건 및 임금 열악	
일에서 발생하는 모든 책임은 당사자	
지역의 업체(기관) 영세함	
가족같이 일할 사람을 찾습니다.	당사자 문제 해결 불가능

● 연구결과에서 보여지듯 돌봄노동의 시장화는 여성 일자리 질의 악화를 초래함. 또한 돌봄노동의 (재)가족화는 여성의 유급노동 접근권에 제약을 가져왔음. 이후 돌봄 노동을 어떤 방식으로 사회화하느냐에 따라 여성의 노동권에 영향 미칠 수밖에 없음. 정부가 추진하고 있는 사회서비스원은 돌봄의 공공성을 강화하고자 하는 것임. 특히 코로나19로 인해 돌봄에 대한 국가의 역할이 강조되고 있고, 국민들도 돌봄의 공공성 강화에 대한 요구가 커짐.

● 사회서비스원은 내용보다는 형식적인 공공성, 비책임성의 악순환⁶⁾

- 광역 지자체 단위로 설립하도록 되어 있는 사회서비스원은 “사회서비스 제공인 력에게 양질의 일자리를 제공하고 이용자의 수요에 대응하는 보다 질 높은 사회서비스 제공”하는 것을 목적. 국·공립 제공기관 위탁 운영, 종합재가센터를 통한 재가서비스 직접 제공, 민간 제공기관 사회서비스 품질관리 지원, 지자체 사회서비스 체계적 관리 지원 등을 주요 업무로 하고 있음. 마치 기존의 분절적인 사회서비스 구조를 사회서비스원으로 통합하겠다는 것으로 이해됨. 하지만 설사 형식적으로 통합한다고 하더라도 비책임성의 문제가 해결되는 것은 아님.

- 공적 책임성을 담보하는 주체는 위탁운영기관이 아니라 중앙 또는 지방정부임. 반

6) 김보영(2019).문재인 정부 사회서비스 및 공공 전달체계 정책 평가.참여연대사회복지위원회.

대로 사회서비스원 입장에서도 광역 지자체로부터 위탁받은 범위와 정해진 예산 안에서 역할을 수행하는 것이지 그 이상 주민에 대한 책임을 이행할 이유도, 권한도 없음.

-그래도 민간 일변도의 사회서비스보다 공공기관이 제공하는 사회서비스가 안정적이며 질 높은 서비스일 것을 기대함. 아무래도 이윤을 추구하는 민간업자보다 공공성이 우선하는 공공기관이 제공하는 서비스는 종사자의 처우도 좋고 안정적일 수 있음.

그러나 양질의 사회서비스는 공공주체의 공급만으로 이루어진다는 보장은 없으며 더욱 구체적인 서비스 질 향상을 위한 전략이 요망됨. 하지만 전라북도 사회서비스원의 내용을 보면 (소규모/제한적) 직접 공급이라는 형식에만 매몰될 수 있어 우려됨.

-종사자 처우는 강조 하면서도, 재정운영은 독립채산제로 운영하는 것을 전제하는 것은 사회서비스원 운영에 따른 추가적인 공적 자원의 투입을 배제함. 재가 서비스기관의 경우/비영리기관 조차 정부의 최저임금과 주휴수당을 모두 지킨다면 운영이 불가능한 수가 수준임. 결국 사회서비스원도 기관별 독립채산을 한다면 민간기관과 다를 수 있는 조건이 되지 못하는 것임.

-기존의 민간이 못했던 사회서비스의 공적 역할을 사회서비스원이 하려고 한다면 현재와 같은 (경쟁적 입장에 있는 민간의 반발을 의식한 결과이기도 한) 독립채산제의 원칙 폐기. 사회서비스원이 종사자의 근로조건을 보장하면서 이러한 역할을 수행하기 위해서는 그에 상응하는 공적 자원의 투입이 전제되어야 함.

● 공공성 강화란 돌봄노동의 시장화 정책으로 실패한 문제를 개선하여 사회서비스 양과 질의 보장성을 높이고, 질 높은 사회서비스 고용을 확대하여 젠더평등에 기여하는 것임.

지자체가 사회서비스원 설립을 통해 지역 기반 사회서비스를 새롭게 확대 구성하는 것, 이를 통해 전체 보장성 강화에 기여해야 함.

돌봄공급 불안정과 서비스 질 하락을 막으며, 돌봄노동 = 중고령 여성의 저임금 일자리라는 현실에 일정 변화를 가져올 수 있는 시도임.

여성의 노동시장 참여가 단절없이 중·장년층까지 연속될 수 있게 하기 위해서는 돌봄의 사회화를 위한 탈가족화 정책이 아동/가족 관련 서비스 뿐 아니라 노인이나 장애인 관련 서비스 등이 여성의 생애주기에 따라 연속성을 가지고 제공되어질 수 있도록

설계 · 시행되어야 함.

- 도내 돌봄을 받는 자 뿐만 아니라 제공하는 자 (업체 /기관 포함) 현황 및 노동실태 파악이 선행되어야 함.

- 돌봄노동의 영역이 다양하며 수요도 다양함. 다양한 영역의 사회서비스를 포괄해야 함.

- 사회서비스원 관련 법조항에 국공립 우선위탁 조항이 후퇴되면서 보육, 노인, 장애인 분야에서 공공이 설립한 사회서비스 기관의 공공운영 확대가 어려워져 공공성 확보에 큰 차질이 생길 수 있는 우려 높음.

-정말 공공성을 강화하고자 한다면 사회서비스원이 지방자치단체가 책임져야 할 사회서비스의 책임을 분절시키기보다는 그 역할을 사회서비스원을 통해 강화시킬 수 있는 구체적 전략이 제시 해야 함. 사회서비스의 공적 공급 확대를 위한 기관의 목적을 분명하게 한계 짓고, 그 확대의 책임이 광역지자체에 있음을 명시하고, 이를 위한 예산에 대한 책임 등을 명백히 해야 함. 그렇지 않고서는 광역 지자체가 오히려 기존 예산만 그대로 사회서비스원에 넘긴 채 이제 전북지역의 사회서비스는 사회서비스원의 몫인 것으로 간주하여 책임성이 분절되는 것일 뿐임.

사회서비스원법 본래의 취지인 ‘사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대’를 위해 전라북도가 추가적인 대안 마련하는 등 적극적인 역할을 해야 함.

-사회서비스원을 통해 공급하는 사회서비스가 어떻게 공공성을 강화할 것인지에 대한 내용 역시 구체화해야 함. 돌봄노동은 여성들의 모성 역할로 습득되는 것이라는 성 역할 규범 때문에 사회문화적으로 가치 절하⁷⁾되었고 낮은 임금을 받아도 된다는 사회적 규범이 되어 임금결정체계로까지 정착됨. 전북 사회서비스원을 통해 돌봄노동의 가치를 반영한 임금체계 도입으로 민간영역까지 확산 가능성 있도록 해야 함. 종사자의 처우가 좋아지면 서비스 질이 나아질 것이라는 막연한 기대가 아니라 사회서비스원의 서비스는 어떻게 공적 서비스로서 공공성을 갖출 것이라는 원칙이나 방향 제시 필요함.

7) 김경희(2009).성별화된 저임금 돌봄 노동의 재생산 과정 연구. 아시아여성연구.제 48권 2호.

* 참고자료

- 김경희(2009).성별화된 저임금 돌봄 노동의 재생산 과정 연구. 아시아여성연구.제 48권 2호.
- 김보영(2019).문재인 정부 사회서비스 및 공공 전달체계 정책 평가.참여연대사회복지위원회.
- 장지연(2012).돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권. 월간 복지동향.참여연대사회복지위원회.
- 김영종(2017)우리나라사회복지전달체계와 담론적 작용-역사적 형성과 경로,쟁점.한국사회복지학.
- 이태수 외.(2019).문재인 정부 사회서비스 전달체계 개편의 쟁점과 과제-공공성 강화와 분권화를 중심으로.사회복지정책 제 46권 제 3호.
- 양난주(2020).사회서비스원은 공공성을 강화하는가?:사회서비스원 시범사업 초기성과 분석.한국사회정책학회.
- 남기철(2020).사회서비스원과 공공성.한국사회복지학회.
- 이승호 · 양난주(2020).사회서비스원 시범사업의 고용성과 진단:서울시 종합재가센터 사례를 중심으로.한국노동연구원.
- 안현미 · 김현정(2019).서울시 사회서비스원(보육분야) 효율적 운영방안.서울시여성가족재단.