

~~연구보고~~ 2021-02

전라북도사회서비스원 공공성 강화 방안 연구

| 연구진 | 김춘식 · 강문식

~~2021.07.~~

공동연구원

김 춘 식(건강보험공단노동조합)

강 문 식(전북노동정책연구원 연구위원)

연구보고서 2021-02

전라북도사회서비스원 공공성 강화 방안 연구

발행일 | ~~2021년 8월~~

발행인 | 엄경석

발행처 | 민주노동전북본부 부설 전북노동정책연구원

주 소 | 전북 전주시 덕진구 벚꽃로57 3층

전 화 | 063.256.5003

이메일 | kctu.jbli@gmail.com

ISBN | ~~979-11-974418-0-6~~ [03330]

값 5,000원

목 차

연구요약	6
1. 연구의 목적과 방법	10
1) 연구의 배경 및 목적	10
2) 연구의 방법	
2. 사회서비스원 설립 추진 배경	11
1) 사회서비스 개념	11
2) 사회서비스의 민간의존적 공급	12
3) 민간공급에 따른 구조적 문제	15
4) 사회서비스공단(원)논의 전개 과정	17
5) 사회서비스원 개요	18
3. 타 시·도 선행 사례 조사	19
4. 전라북도의 사회서비스원 설립 추진 방향 진단	22
1) 전라북도 사회복지 부문별 인구 현황	22
2) 전라북도 사회서비스 인프라 현황	24
3) 설립목적 및 추진방향	25
4) 추진전략 및 주요 사업	26

5) 전라북도 사회서비스원 조직구성 및 업무	28
6) 산하시설 운영 계획	31
5. 전라북도의 사회서비스원 공공성 강화방안 제언	33
1) 독립채산제 원칙의 제한 및 재정 확대	33
2) 수행 서비스 확대 및 통합적 운영	34
3) 사회서비스원 조직운영 혁신	35
6. 결론	37



표 목차

〈표2-1〉 2015년, 2020년 어린이집 설립주체별 현황	14
〈표2-2〉 노인장기요양시설(재가) 유형별 · 설립주체별 현황	14
〈표2-3〉 문재인정부 국정운영 5개년 계획 中 사회서비스공단	17
〈표3-1〉 2019년 사회서비스원 시범사업 지역 현황	19
〈표3-2〉 사회서비스원 시설·사업 현황	20
〈표3-3〉 지역별 사회서비스원 고용 현황	21
〈표4-1〉 전라북도 시·군 지자체별 사회서비스 부문별 인구 현황	23
〈표4-2〉 전라북도 사회서비스 인프라 현황	24

그림 목차

〈그림2-1〉 우리나라 사회서비스의 역사적 전개 과정	13
〈그림4-1〉 지역별 고령인구(65세 이상) 비중	22
〈그림4-2〉 전라북도 사회서비스원 설립 단계 조직 및 인력계획	29
〈그림4-2〉 전라북도 사회서비스원 성숙 단계 조직 및 인력계획	30

연구 요약

- 우리나라에서 사회서비스 제도는 1970년대 생활시설 서비스 중심, 1990년대 이용시설 및 지역사회서비스 중심, 2007년 이후 바우처 사업 중심으로 전환 발전되어 왔음.
- ~~2007년 이전까지는 사회서비스 공급자 지원방식으로 정부는 재정 지원자와 약한 규제자 역할만 수행하다, 2007년 바우처 제도의 도입으로 수요자 지원방식으로 전환되어 재정을 이용자에게 지원하고 이용자가 서비스를 시장에서 구매하게 되어 사회서비스 시장 형성을 촉진하는 등 사회서비스 인프라의 양적 성장을 이루는 성과를 거두었음.~~
- 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 현황 파악과 유형별 사회서비스 수요를 조사하여 적정한 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. 시설종사자와 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 하며 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.

1. 연구의 목적과 방법

1) 연구의 배경 및 목적

- 사회서비스원 사업은 주로 민간 공급에 의존해온 사회서비스를 공공 영역으로 인소싱(insourcing)한다는 취지로 추진되고 있음. 문재인 정부는 사회서비스 공공성 강화 정책의 일환으로 사회서비스공단 설립을 국정과제로 채택하였음.
- 정부는 사회서비스원의 설립 목적을 “사회서비스에 종사하는 노동자에게 양질의 일자리를 제공하고, 이용자의 수요에 대응하는 보다 질 높은 사회서비스 제공”으로 밝혔음.
- 2019년부터 보건복지부 시범사업으로 서울시, 대구시, 경기도, 경상남도에서 사회서비스원이 설립되었고, 2020년에 7개 광역지자체에서 추가 설립되었으며 2021년 하반기에는 전라북도에도 설립될 예정임.
- ~~그러나 각 지역 사회서비스원은 민간 공급을 축소하고 공공 공급을 확대하는 효과로 이어지지 못하고 있음. 결국 시장경쟁 방식으로 이루어지는 사회서비스 공급체계에서 기존 공급자와의 이해충돌이 발생하는 등 사회서비스의 시장 의존에서 비롯하는 문제가 계속되고 있음.~~
- ~~본 보고서는 사회서비스원 현황을 살펴보고 사회서비스원의 설립 취지에 부합하도록 공공성이 강화되는 운영방안을 살펴보고 전라북도 사회서비스원의 과제를 제시하고자 함.~~

2) 연구의 방법

본 보고서는 선행 사례와 연구 결과를 살피는 문헌연구를 수행하고, 전라북도 사회서비스원 운영의 기초가 된 「전라북도 사회서비스원 설립 타당성 연구용역 보고서」(2020)의 전라북도 사회서비스원 운영방안을 비판적으로 검토하였음.

2. 사회서비스원 설립 추진 배경

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 개념임¹⁾.
- ‘사회서비스’의 개념은 국가별로 상이 한 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 대인적사회서비스(personal social service) 개념을 병행해 사용하고 있음. 북유럽 국가에서는 주로 개인의 장애나 질병 등에 대해 자립적으로 생활

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

할 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 일원화시켰음²⁾. 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.

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. 이 결과 현재는 서로 다른 규칙을 가진 1,2,3세대 공급 방식이 공존하고 있으며 일선의 사회서비스 생산자 역시 상이한 유형으로 존재함(양난주 외, 2020).

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

〈그림2-1〉 우리나라 사회서비스의 역사적 전개 과정 (양난주 외(2020)에서 재인용)



- 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).
- 민간일변도의 사회서비스가 가지는 공공성의 문제는 최근 발달한 제도적 사회서비스의 시장화의 문제가 아니라 우리나라 사회복지의 역사 속에서 기원된 정부의 비책임성의 문제가 보다 더 근원적인 것이라 할 수 있음(김보영, 2019).
- 전라북도는 민간의존적 공급이 더욱 심한 지역임. 사회서비스원의 주대상인 어린이집의 경우 국공립비율이 줄곧 전국 평균 대비 낮았음. 구체적으로 살펴보면, 2015년 국공립비율이 전국 6.2%/전라북

도 3.4%였고 2020년에는 전국 14.0%/전라북도 8.6%로 격차가 더욱 확대되었음.

〈표2-1〉 2015년, 2020년 어린이집 설립주체별 현황

(보건복지부 보육통계)

	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.

〈표2-2〉 노인장기요양시설(재가) 유형별 · 설립주체별 현황

(노인장기요양보험 통계연보)

시 도 별 (1)	설립 구분별(1)	재가						
		소계	방문요양	방문목욕	방문간호	주야간 보호	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
	지방자치 단체	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

시 도 별 (1)	설립 구분별 (1)	재가						
		소계	방문요양	방문목욕	방문간호	주야간 보호	단기보호	복지용구
		기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)	기관수 (개)
전 북	계	1,087	817	592	41	256	3	128
	지방자치 단체	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) 민간공급에 따른 구조적 문제

선행 연구에서 사회서비스의 민간공급이 야기하는 구조적 문제로 지적되는 것은 다음과 같음.

(1) 분절적 운영

- 전달체계 분절은 정책 영역에서 긴 기간 동안 꾸준히 논의되어 온 사회서비스 정책 주요 논점 중 하나임(길현종 · 이영수, 2017). 현재 사회서비스는 ① 지방이양된 사회서비스, ② 국고보조 방식에 의한 전통적인 사회서비스, ③ 중앙화된 바우처 방식에 의한 시장화된 사회서비스, ④ 사회보험공단에 의해 관리·운영되는 사회서비스의 네 부문으로 분절되어 있음(남찬섭, 2017).

- 이와 같은 분절 때문에 사회서비스가 수요자에게 전달되기까지의 과정이 각 서비스별로 따로 이루어지고 이로 인한 서비스 이용자의 불편이 초래되며 사각지대가 발생하는 문제도 있었음. 서비스 제공 기관별 서비스 내용이 중복되어 효율성이 낮다는 지적도 있음.
- 대표적으로 장기요양서비스는 방문간호, 방문요양, 방문목욕 등의 서비스가 각각 제공되고 있어 통합재가서비스 도입이 필요하다고 지적받아 왔음. 사회서비스가 사업별로 민간으로 넘겨지면서 새로운 사업이 도입될 때마다 제각기 다른 기관에서 이를 수행하게 됨에 따라 전달체계 분절이 심화 되었음.

(2) 저임금 · 불안정 일자리

- 노무현 정부 시기부터 사회서비스 시장화 정책이 추진(김종해, 2008)되면서 바우처(비용지원) 방식으로 사회서비스를 확대해왔음. 이는 사회서비스를 시장경쟁의 영역에 편입시켰고 그 과정에서 사회서비스 분야 노동자들의 노동조건은 최저수준으로 묶이게 되었음.
- 보육과 요양 등의 현장에서 불법과 부당청구, 낮은 질의 서비스, 불안정한 고용과 저임금 일자리 확산(양난주, 2020)이 지속되었음. 사회서비스 수가 체계는 애초 인건비를 최저임금 수준으로 전제하고 있어 근본적으로 저임금 문제를 야기할 수밖에 없음. 오히려 최저임금 · 각종 수당 등 법적 기준을 모두 준수하면 현행 수가 구조에서는 적자를 감내해야 하는 현실임(보건복지부, 2018).
- 같은 이유에서 사회서비스 분야에 시간제 · 기간제 불안정 일자리가 늘어나게 됨. 이철선(2020) · 양난주(2020)에 따르면, 장기요양 재가 종사자 중 월급제 비율은 8.7%(2018), 바우처기관에서 월급제 비율은 14.9%(2019)에 불과함.

4) 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.

〈표2-3〉 문재인정부 국정운영 5개년 계획 중 사회서비스공단 (2017.7.19.)

국정과제
17) 사회서비스공공인프라 구축과 일자리 창출
주요내용
• (사회서비스 일자리) 사회서비스 공공인프라 확충, 지역 내 전달체계 보강, 보장성 확대를 통해 '22년까지 양질의 사회서비스 일자리 34만개 창출 • (사회서비스공단) 사회서비스공단 설립을 통해 공공사회서비스 일자리창출 및 사회서비스 제공인력 처우 개선 - 국공립 어린이집, 국공립요양시설, 공공병원 등 공공보건복지인프라 확충을 통한 일자리 창출 - 사회서비스 제공인력 보수 인상, 근로시간 단축 등 처우 개선을 통해 사회서비스의 안정적 제공 및 품질 향상

- 문재인 정부 출범 직후 대통령 직속 국정기획자문위원회에서 광역시·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.

5) 사회서비스원 개요

- 보건복지부의 추진계획(2019)에 따르면 사회서비스원은 “사회서비스 공공성 강화를 통한 품질향상을 위해, 지자체로부터 사회서비스 제공기관을 위탁받아 서비스 직접 제공”하는 것을 설립 목적으로 하고 시·도 단위로 특수법인 형태로 설립함.
- 사회서비스원의 주요 역할로는 ① 국·공립 서비스 제공기관을 지자체로부터 위탁받아 직접 운영하면서 서비스 제공, ② ‘종합재가센터’ 설립하여 각종 재가서비스를 통합·연계 제공, ③ 민간 제공기관의 서비스 품질향상을 위해 재무·회계·노무 등 상담·자문, 대체인력 및 시설 안전점검 등 지원, ④ 지자체의 지역사회 내 사회서

비스 질 제고 등을 위한 정책지원, ⑤ 기타 공공성 제고 등을 위해 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사업임.

- 2022년까지 국공립 보육시설 510개소, 요양시설 344개소, 종합재가센터 135개소까지 확대하여 운영하는 것을 계획으로 하고, 재가서비스의 경우 단시간·시급제 고용형태를 종일제·월급제로 개선하기로 함.

3. 타 시·도 선행 사례 조사

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

〈표3-1〉 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. '사회서비스 시범사업단'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
종합재가센터	'19	4	2	2	2
	~22목표	25	8	29	8
종사자 수	'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, 노숙인 시설, 장애인시 설, 종합재가센터	어린이집, 다함께 돌봄, 종합재가센터, 기 타 공공센터	종합재가센터, 어린이집, 요양원
민간시설 지원사업	① 경영 컨설팅	① 시설 안전점검 지원 ② 경영 컨설팅 ③ 대체인력지원 ④ 민관협력지원 사업	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 전산 시스템 4.3억 원 임. 2021년에도 운영비는 개소 당 9.5억의 국비 예산이 책정되었음.

〈표3-2〉 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	

지역	계	종합 재가	국공립시설 위탁				정부위탁사업				
			어린 이집	노인 요양	보호전문 기관	기타 *	육아종합 지원센터	대체인력 지원센터	지역사회 서비스	노인맞춤 돌봄	기타 **
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, 노인일자리 지원센터, 학대피해장애인쉼터, 장애인거주시설, 공동육아나눔터 등

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

〈표3-3〉 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	장애인 활동사	보육직	간호 (조무사)	물리·작 업 치료사	생활지 원사	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

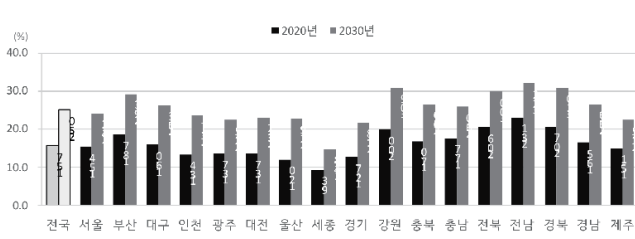
- 전라북도는 출연기관으로 재단법인을 설립하여 2021년 하반기 사회서비스원 설립을 추진하고 있음.
- `20.9.에 「전라북도 사회서비스원 설립타당성 연구용역」을 마무리하고, `21.2.에 조례 제정 및 공포하였음. `21.5.부터 임원 공모, 정관 및 규정 제정 절차 진행 중임.
- 전라북도 사회서비스원 운영의 대강은 「전라북도 사회서비스원 설립타당성 연구용역 보고서」(이하 보고서)를 따르고 있음.

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.

〈그림4-1〉 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. 또한 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 바람직할 것임. 2019년 인구 현황을 정정하여 표에 옮긴 것은 아래와 같음.

〈표4-1〉 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 시·군별 사회서비스 관련시설 및 제공기관 현황을 집계하여 재제하였음. 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.

〈표4-2〉 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

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
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 기관 운영을 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

- 보고서는 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)전략북도사회서비스원의 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)민간제공 기관 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 요양시설과 위·불법 발생 또는 평가 결과 저조 국공립 시설 등을 우선 위탁받아 직접 운영하겠다고 밝히고 있어 대상이 극히 제한적일 것으로 예상됨. 민간참여가 활발한 보육·요양·돌봄으로 사업 범위를 한정하여서 사각지대 해소와 사회서비스의 보편화가 실현될지 의문임.
- 종합재가센터의 경우, 도내 14개 시·군 중 재가서비스 충족률이 낮은 시·군 2곳에 종합재가센터(재가요양·가사간병·장애인활동지원 서비스 등 유사 서비스를 종합적으로 제공)를 설치한 후 2025년까지 14개 시·군으로 확대하겠다고 밝히고 있음. 사회서비스 불균형 문제

를 지역 간 시설 불균형으로만 접근하여 사회서비스 유형별 지역주민의 다양한 욕구 반영에 대한 사업내용이 없음. 특히 종합재가센터는 분절적 사회서비스를 통합시키는 관점으로 접근할 필요가 있음.

- 전라북도사회서비스원이 산하시설 종사자에 대한 안정적 고용과 적합한 임금체계 및 복리후생을 제공함으로써 지역의 타 기관 종사자들에 대한 표준안을 제시할 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 해소를 위한 기반자료 제공에 앞장서겠다고 하였음. 만성적인 저임금 구조에 놓여 있는 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 조사한 「전라북도 사회복지종사자 처우개선 및 전문성 강화방안 연구」(2015)에 따르면 도비 지원시설의 경우 복지부 인건비 가이드라인의 89.0~89.8% 수준의 준수율을 보였음. 법률에 근거하여 정하는 인건비 가이드라인이 있음에도 준수율이 100% 미만인 상황을 고려할 때 전라북도 사회서비스원의 가이드라인 제시만으로는 한계적 효과를 보일 것으로 예측됨. 근본적으로는 처우개선을 위한 적극적인 예산 편성이 필요함을 의미함.

- 민간시설 및 서비스 제공기관에 재무·회계·법무·노무 등에 관한 상담·자문 지원, 시설 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 회

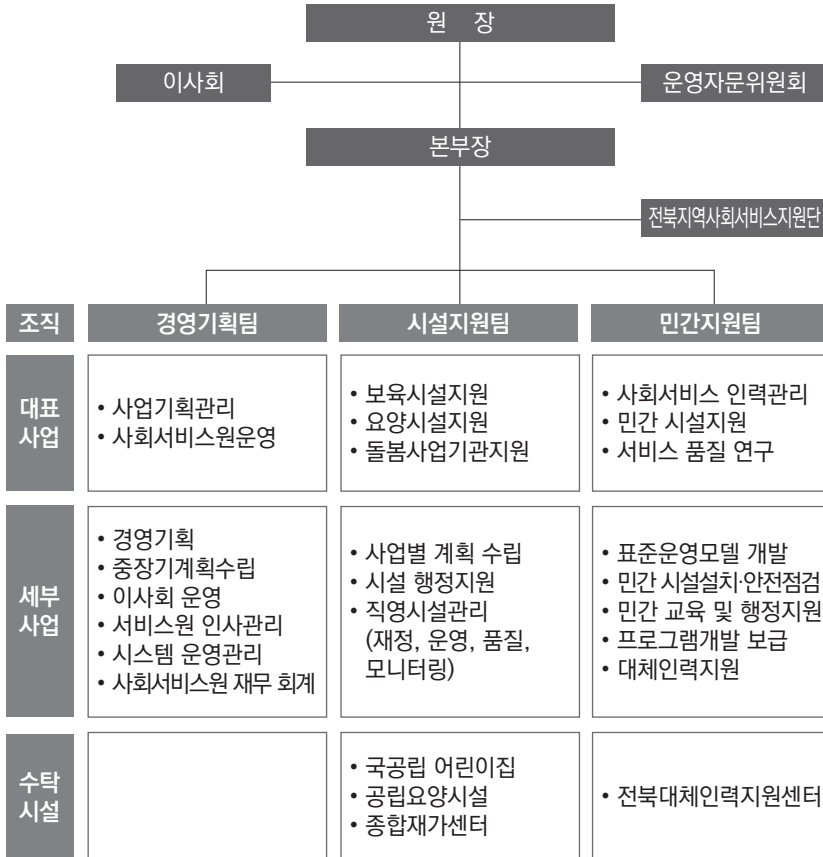
의적임. 정부차원에서 표준운영지침으로 규정하여 실행하는 것이 보다 바람직할 것임.

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 내실화를 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.

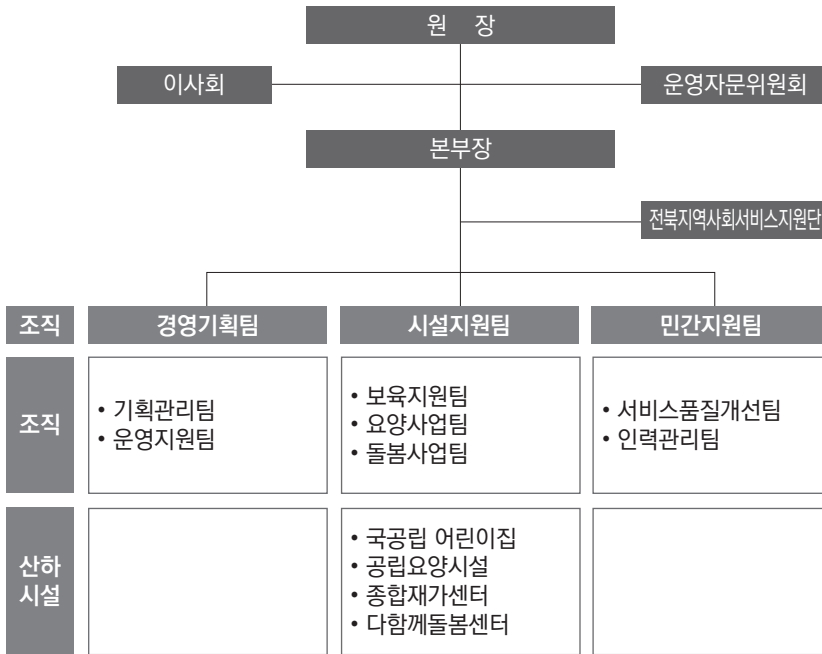
〈그림4-2〉 전라북도 사회서비스원 설립 단계 조직 및 인력계획

(최원철(2020) 재인용)



〈그림4-2〉 전라북도 사회서비스원 성숙 단계 조직 및 인력계획

(최원철(2020) 재인용)



- 조직편제에서 설립단계에서 안정단계까지는 ‘시설지원팀’으로 성숙 단계에서는 ‘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 사업내용 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 강화

를 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 살펴본 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 현실적인 것임.
- 보고서는 사회복지시설 종사자의 휴가, 교육, 경조사 등의 사유로 업

무공백 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 박하지만 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 뒷 받침 할 수 있도록 예산을 충분히 확보해야 함. 사회서비스원이 민간에 표준모델을 제시하는 기능을 수행하기 위해서는 서비스 제공량을 확대
- 각 사회서비스원 사업 범위, 규모와 관계없이 사회서비스원 1개소

당 년간 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 공공공급을 강화해야 할 것임.
- 다른 지역 사회서비스원의 선행 사례를 검토하면 육아종합지원센터, 장애인복지관, 노인재가센터, 노숙인요양시설, 노숙인재활시설, 장애인주거보호시설, 정신요양시설, 다함께돌봄센터, 노인일자리지원센터, 학대피해장애인쉼터, 장애인거주시설, 공동육아나눔터, 아이돌봄, 청년센터, 고령사회대응센터, 인생이모작지원센터, 교통약자 이동지원센터, 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 민주시정, 투명성이 중요하지만 도내 국공립 시설에서 특별근로감독까지 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 제도로서 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 노

동이사의 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 운영위원회 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 관리 감독 사각지대를 축소시킬 것임.
- 사회서비스는 대인적 성격이 강해 노동집약적인 영역임. 결국 노동의 숙련 정도에 서비스의 질이 종속적임. 그러나 그간 사회서비스 일 자리는 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 이용시설 및 지역사회서비스 중심, 2007년 이후 바우처 사업 중심으로 전환 발전되어 왔음.
- ~~2007년 이전까지는 사회서비스 공급자 지원방식으로 정부는 재정 지원자와 약한 규제자 역할만 수행하다, 2007년 바우처 제도의 도입으로 수요자 지원방식으로 전환되어 재정을 이용자에게 지원하고 이용자가 서비스를 시장에서 구매하게 되어 사회서비스 시장 형성을 촉진하는 등 사회서비스 인프라의 양적 성장을 이루는 성과를 거두었음.~~
- 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, 주요과제

로 ‘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 있느냐의 문제로, 사회서비스 이용 증가 대비 시설과 인력 투입의 적정성, 그리고 서비스 이용에 대한 본인부담금 장벽을 낮춰 줄 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. 시설종사자와 요양보호사 등의 처우개선을 추진하기 위해서는 사회서비스 노동자 실태나 요구 조사가 선행되어야 함. 그러나 현재 이에 대한 자료는 생산되어 있지 않음. 사회서비스 종사자 처우개선 표준안을 제시하겠다고 밝히고는 있으나, 관련법이나 정부의 가이드라인에 따라 추진하겠다고며 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
- 김종해. (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.
- 길현중 · 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 사회서비스원의 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. 전북대학교산학협력단.
- 황경란. (2019). 커뮤니티케어와 연계한 종합재가센터 운영 방안 연구. 경기복지재단.

기타

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