

사회서비스원은 공공성을 강화하는가?: 사회서비스원 시범사업 초기성과 분석*

양 난 주**

요약

지난 십여년간 시장방식으로 제도화된 사회서비스의 문제가 비판되면서 공공성을 강화해야 한다는 현장과 학계의 요구가 높았다. 문재인 정부는 사회서비스 공공성 강화를 표방하며 사회서비스원 시범사업을 추진했다. 본 연구는 사회서비스원 사업이 어떻게 사회서비스 공공성을 강화할 수 있는지 논의하고자 한다. 먼저 통합적 공공성 개념을 적용하여 사회서비스 공공성을 핵심적, 차원적, 규범적 공공성으로 구분하고 사회서비스 관련 선행연구를 분석하여 사회서비스 공공성을 강화하는 과제 범주를 체계화하였다. 2019년 사회서비스원 시범사업 자료와 고용영향평가 자료 등을 이용하여 사회서비스원 시범사업을 분석하고 사회서비스 공공성 강화와의 연관성을 논의하였다. 사회서비스원 시범사업 가운데 직영 종합재가센터사업의 지역별 편차는 크게 나타났고 이는 지역기반 사회서비스에 대한 지자체의 계획, 재정투입과 밀접한 연관성을 보였다. 사회서비스원은 투명성과 민주성에 기초한 공적 운영, 팀제 서비스 운영, 방문형 사회서비스 노동자 월급제 고용 등을 시도하여 상업화된 사회서비스 공급 문화를 바꾸고 민간과는 다른 운영을 추구하였다. 본 연구에서는 이러한 시도들이 갖는 의미와 한계 그리고 사회서비스원 사업이 사회서비스 공공성을 강화하는 경로와 제도적 개선과제가 무엇인지 논의하였다.

주요어: 사회서비스, 사회서비스정책, 공공성, 사회서비스원, 통합적 공공성

* 이 논문은 2018학년도 대구대학교 학술연구비 지원으로 수행되었음.

** 대구대학교 사회복지학과 부교수(njyang@daegu.ac.kr)

1. 서론

문재인 정부의 사회서비스 정책은 사회서비스 공공성 강화와 좋은 일자리 확충을 전면에 부각했다는 점에서 사회서비스 시장화와 산업화를 통해 사회서비스 품질 제고를 목표로 해온 이전 시기의 사회서비스정책과 차별성을 가진다(강혜규 외, 2019). 치매국가책임제와 건강보험 보장성 강화를 위한 비급여의 급여화 등이 보건의료 분야에서 공공성 강화 정책으로 꼽힐 수 있다면, 사회서비스원은 민간위탁과 시장방식으로 사회서비스를 공급해온 우리나라에서 처음으로 공공에 의한 직접 공급을 표방하여 학계와 현장의 주목을 받고 있다.

사회서비스원은 광역지방자치단체장이 설립하는 공공법인으로 사회서비스 국공립시설을 공공위탁 운영하고 직접 종합재가센터를 설치·직영하여 질 좋은 사회서비스 일자리를 늘리고 사회서비스 질을 향상하겠다는 목표를 가지고 있다(보건복지부, 2019a). 100대 국정과제에 사회서비스공단이라고 등장하였다가 2019년 사회서비스원 시범사업으로 현실화되어 서울, 경기, 대구, 경남에서 추진되었고, 2020년에 광주와 세종, 충남, 강원, 인천, 대전, 전남으로 확산되었다.

2000년대 중반 이후 우리나라 사회서비스정책은 수급자격을 가진 이용자에게 배우거나 이용료를 지원하는 비용지원방식으로 규모를 확대해왔다. 사회서비스 공급은 제공기관과 일자리의 양적 확대를 목표로 관리되면서 개인영리사업자와 낮은 자격기준의 제공인력이 단시간에 대거 육성된 사회서비스 시장이 형성되었다. 그 결과 보육과 요양, 사회서비스바우처 사업에서 나타난 낮은 질의 서비스와 저임금 일자리, 서비스 접근성의 지역 간 격차, 부정수급과 부당청구, 부실평가 등의 문제를 지적하며 사회서비스 공공성이 강화되어야 한다는 주장이 이어져왔다(윤자영 외, 2011; 황덕순 외, 2012; 양난주, 2014; 석재은, 2017; 김은지 외, 2018 외 다수). 마침내 정부도 “영세한 소규모 민간기관의 과도한 경쟁구조가 서비스 질을 저하하고 종사자 처우를 개선하는 데 한계를 가져오고 있으며 기관경영 투명성에 대한 낮은 사회적 신뢰가 불필요한 행정비용과 사회적 갈등을 유발한다”는 진단을 하게 되었다(보건복지부, 2018).

사회서비스 공공성 강화는 서비스 질과 일자리의 질 모두를 개선하기 위한 방향으로 제기되어왔다(선우덕, 2012; 장지연, 2013; 석재은 외, 2015; 김진석, 2019). 그러나 이를 위해 문재인 정부에서 추진한 사회서비스원 사업에 대해서는 초기부터 우려가 쏟아지고 있다. 비판 가운데는 사회서비스 공급에 정부 역할이 강화되는 것을 반대하고, 시장방식을 공급을 지지하는 시장화론자도 있고 현재 공급구조에서 보장되는 경제적 이익이 침해되기 때문에 반대하는 입장도 적지 않다. 또 공공성 강화는 필요하지만 사회서비스원이 오히려 지자체의 사회서비스 보장 책임을 떠넘기는 수단이 될 것이라는 우려도 존재한다(김보영, 2019). 뿐만 아니라 좋은 돌봄 공

급을 위해 관료직 특성을 가지는 공공의 직접 참여는 오히려 맞지 않다는 지적(이선미·박경희, 2017), 그리고 공공직영기관의 좋은 돌봄일자리와 민간영역 일자리와 격차가 커질 것이라는 지적도 있다(정효정, 2018).

이러한 논의 지형은 사회서비스 공공성이 무엇을 의미하는지 논의할 필요가 있음을 보여준다. 또 사회서비스원 사업이 그동안 논의되어온 사회서비스 공공성 강화를 위한 제도개선 과제들과 어떻게 연관되는지 따져볼 필요가 있다. 사회서비스원 사업의 정책효과성을 평가하기에는 경험과 자료의 충분한 축적이 이루어졌다고 보기 어렵다. 그러나 최근 정책집행 패러다임은 총괄평가방식인 검은상자 패러다임에서 관찰된 결과의 원인을 밝혀내 프로그램을 바꾸거나 집행방식을 변경하도록 하는 투명상자 패러다임(transparant-box paradigm)으로 바뀌고 있다(노화준, 2015:125). 시범사업이라는 기간은 정책 변화의 가능성이 열려있는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 사회서비스원 시범사업에서 관찰된 결과를 사회서비스 공공성이라는 제도개선 방향 안에서 분석하는 작업은 정책 진단과 평가는 물론 모형 개선을 위해서도 의미가 있다.

본 연구는 사회서비스원 사업이 사회서비스 공공성 강화를 위해 어떤 역할을 할 수 있는지 질문한다. 이를 위해 공공성에 대한 개념적 고찰을 통해 사회서비스 정책의 공공성을 정의하고 관련 선행연구를 분석하여 공공성 강화를 위해 제시된 과제들을 정리하였다. 그리고 사회서비스원 시범사업에 대한 문헌자료, 사업통계, 사업평가 2차 자료 등을 통해 현재까지 관찰된 내용을 사회서비스 공공성과 관련하여 분석하였다. 이를 통해 사회서비스 공공성 강화를 위한 정책 수단으로 사회서비스원의 유효성을 논의하고 개선과제를 도출하고자 한다.

2. 개념적 고찰: 공공성과 사회서비스

1) 공공성 개념의 진화와 통합적 공공성

공공성(publicness)은 사회과학의 다양한 학문 분야에서 논의되어온 개념이다. 공(公)과 사(私), 공공과 민간을 구별하는 데서 개념화를 시작했기에(Rainey et al, 1976) 공공성은 민간과 구분되는 정부 그리고 정부와 관계된 것들(governmental)로 쉽게 동일시된다. 정부가 법이나 정책을 통해 실시하는 활동은 특정 개인의 이익을 위하는 것이 아니라 모두를 위하기에 공익적(public interests)이고 공식적(official)이며 이 특성을 공공성이라 할 수 있다는 것이다(소영진, 2003; 백완기, 2007; 임의영, 2003; 임의영, 2019). 이는 공공성을 정의하는 핵심적 접근으로 불리는데, 이 때 공공성은 조직이 법률상 지위나 소유권으로 인해 갖는 특성이자 이러한 조직

활동이 갖는 특성이라 할 수 있다.

그러나 이 핵심적 접근은 국가의 형식적이고 권위적인 영역을 넘어 공공성을 해석하려는 참여민주주의, 그리고 정부 확대가 반드시 공익에 부합하는 것은 아니라며 시장을 통한 개인 선택의 합산을 총량적인 공익으로 간주하는 신자유주의 양쪽으로부터 도전을 받게 된다(Mansbridge, 1998; 소영진, 2008). 뿐만 아니라 현실에서 국가와 시장의 경계에 위치한 다양한 행위 주체와 혼종조직이 등장하면서 공사 이분법적 구분의 현실적 설득력은 약화되었다(Pesch, 2008, 신동면, 2010; 임의영, 2019).

이분법을 넘어선 공공성 논의는 형식적 공공성과 내용적 공공성으로 구분되며 전자를 행위 주체의 관점에서 국가 관련성 또는 방법과 절차에 대한 것으로, 후자를 실질적인 규범적 특성으로 간주하며 평등이나 정의와 연관하여 설명하게 된다. 임의영(2019)은 공공성을 민주주의와 정의에 대한 다양한 정치철학을 반영하여 직접민주주의와 간접민주주의 그리고 실질적 정의와 절차적 정의를 조합한 네 가지 공공성 유형¹⁾으로 나눌 수 있다며 각 유형이 서로 다른 정치철학을 이념형으로 가진다고 말한다. 따라서 공공성은 역사적 단계에 따라 다른 유형으로 존재할 수 있으며 사회의 다양한 문제 가운데 어떤 문제에 초점을 맞추느냐에 따라 달라질 수 있다는 것이다(임의영, 2019:59). 공공성을 민주주의 다양성과 연관하여 논의한 이주하(2010)는 자유시장경제체제에서 공공성이 공리주의적 성격을 가지며 조정시장경제체제에서 공화주의적 특성을 보인다고 구분하며 레짐의 유형에 따라 공공성이 구체화되는 정도와 구현되는 메커니즘이 다르다고 한다. 사회복지의 공공성을 연구한 신동면(2010)의 경우 형식적 차원에서 사회복지의 공공성은 복지혼합에서 국가의 역할로 소득이전, 서비스 직접 공급, 재정지원, 규제 역할로 파악될 수 있으며 실질적 차원에서 사회복지의 공공성은 사회권으로 측정할 수 있다고 말한다.

공공성 개념을 사회적 담론이 아니라 조직 단위에 적용했을 때 Bozeman(1987)의 차원적 공공성은 공공성을 구성하는 하위 요소를 소유권(ownership), 재원(fund) 그리고 통제(control)로 나눈다(Bozeman, 1987; Andrews, Boyne & Walker, 2011). 조직 소유권이 공공인지 민간인지 비영리조직인지, 재정구조가 정부보조금인지 소비자 지불인지 그리고 정치적 통제²⁾의 정도와 시장적 영향력이 어느 정도인지에 따라 공공성을 다차원적으로 파악할 수 있다는 것이다. 따라서 한 조직의 공공성 정도는 세 가지 하위 요소에서 각각 고유하게 측정될 수 있으며 각기 다른 구성을 가질 수 있다고 말한다.

1) 보호적 공공성(protective publicness), 분배적 공공성(distributive publicness), 담화적 공공성(discursive publicness) 해방적 공공성(emancipatory publicness) 그것이다(임의영, 2019).

2) 정치적 통제(political control)은 조직의 우선순위를 정하도록 만드는 수단이 된다. 공공부문 안에서 정치적 관리의 형태는 감사(audit), 감독(inspection), 성과보고서, 계획 제출, 재정자율성의 제한 등이다.

통합적 공공성(integrative publicness)(Moulton, 2009; Anderson and Taggart, 2016)은 기존 공공성에 공적 가치(public value)라는 규범적 차원을 추가하여 세 가지 공공성-핵심적 공공성, 차원적 공공성, 규범적 공공성을 모두 포괄하는 개념으로 공공성을 정의한다. 통합적 공공성에서 규범적 차원은 공공성 선행연구에서 내용적 공공성으로 논의되던 정치철학적으로 다양하게 논의되는 공공성의 내용과 다르게 사회구성적 개념으로 쓰인다. 공적 가치는 고정된 것이 아니라 변화하는 것이며 조직이나 프로그램의 내·외부에서 영향을 미치는 제도적 환경을 구성하는 중요한 요소다. 공적 가치는 모든 시민에게 사회가 제공하려는 혜택과 지원, 규범적 기준, 권리 그리고 절차적 보장을 의미한다. 공공성은 조직 혹은 프로그램이 내·외부적 제도와 영향을 주고받으며 추구한 공적 가치가 실현된 상태인 공적 성과(public outcomes)로 측정할 수 있다. 공적 성과란 정책이나 입법을 통해 달성하려는 목표로 이해할 수 있으며 조직이나 프로그램, 정책에 따라 공적 성과로 표시할 수 있는 공공성의 지표는 다양하다(Anderson and Taggart, 2016). 통합적 공공성은 공공성을 행위 주체의 성격(공공인가, 민간인가), 정치적 권위로부터 영향을 받는 정도(정부 규제), 그리고 추구하는 공적 가치로 파악할 수 있다고 말한다(Bozeman and Moulton, 2011). 통합적 공공성은 기존의 공공성 연구에서 다른 갈래로 간주되어 온 핵심적 접근, 차원적 접근, 규범적 접근을 공공성을 설명하는 상호보완적인 것으로 본다.

본 연구에서 공공성 개념을 적용하여 분석하고자 하는 대상은 사회서비스정책이다. 공공성에 대한 이론이나 담론연구가 아니라 정책을 대상으로 측정하고 제도개선을 논의하기 위한 목적에서 통합적 공공성은 유용한 개념이 될 수 있다. 통합적 공공성 개념은 개별 조직의 특성을 판단하거나, 주어진 맥락에서 공적 가치의 특성을 밝히는데 그치는 것이 아니라 특정 영역이나 정책 환경의 경험적이고 규범³⁾적인 공공성을 파악할 수 있게 하는 강점을 가지기 때문이다(Bozeman and Moulton, 2011).

김용득(2019)은 통합적 공공성을 사회서비스 영역에 적용하여 모든 공급 주체의 공공성을 논의할 수 있다는 점을 밝혔다. 핵심적 접근에서 가장 전형적인 서비스 기관 형태로 국공립시설을 꼽을 수 있으며, 다차원적 접근으로는 정부로부터 정치적 정당성 확보와 경제적 자원 의존이 큰 비영리민간기관이 전형성을 가지고, 규범적 접근에서 공공의 가치에 동의하고 충족한다는 면에서 개인이 운영하는 서비스 기관도 포함될 수 있다는 것이다(김용득, 2019). 다양한 조직 주체들이 구성하는 복지혼합구조에서 통합적 공공성 개념의 적용은 공공과 비영리·영리 민간 주체들의 상이한 역할과 과제를 도출할 수 있는 연구 결과로 나타나기도 한다(양성욱, 노연희, 2012).

3) 통합적 공공성에서 규범은 정치철학을 반영한 이념형이 아니라 조직이나 프로그램이 사회와 시민에게 제공하려는 혜택, 지원, 권리, 보장을 의미한다.

본 연구는 통합적 공공성 개념을 우리나라 사회서비스 정책의 공공성을 논의하는 개념으로 적용하고자 한다. 따라서 사회서비스의 공공성을 공급 주체의 구성, 규제의 정도 그리고 공적 가치의 측면에서 측정하고 논의하는 것이 필요하다. 다음 절에서는 사회서비스 정책에서 공공성 강화가 필요하다고 제안한 선행연구들을 통합적 공공성의 개념을 적용하여 분석하고자 한다.

2) 선행연구 검토: 사회서비스 정책과 공공성

사회서비스의 정의와 범위는 아직도 논쟁적이지만, 2012년에 개정된 사회보장기본법은 사회서비스를 사회보험, 공공부조와 더불어 사회보장 급여를 구성하는 광의의 개념으로 법제화하고 있다. 사회서비스의 범위는 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 분야를 망라한다. 하지만, 실제 정책 현장에서 통용되는 사회서비스는 종전의 사회복지서비스를 포함하는 보편적인 대인적 서비스라고 할 수 있다(김영중, 2019:32).

사회서비스 공공성 논의는 2000년대 이후 시장화방식으로 제도화한 보편적 돌봄서비스인 보육, 장기요양과 사회서비스 바우처 등을 다룬 연구에서 이루어져왔다. 공공성 논의의 출발은 2000년대 중반 보육정책 개선방향을 두고 시작되었다. 보육정책은 저소득층에 국한되던 보육 이용을 중간계층까지 확대하고 정부의 재정 책임을 강화해가는 과정으로 발전되어왔다(김은지 외, 2017). 그 과정에서 보육정책의 주요 문제는 민간중심 공급 인프라와 부모의 보육비용 부담⁴⁾으로 제기되었고 공공성을 강화하기 위해 국공립어린이집을 비롯 정부지원시설 확충하고 보육료 지원을 확대하자고 하였다(김종해, 2004; 백선희, 2011). 최근에는 정부와 지자체가 국공립어린이집을 설치하고도 개인과 민간법인에 위탁 운영하는 것을 비판하면서 보육 공공성을 강화하기 위해서는 국공립어린이집 확충만이 아니라 공적 운영과 공적 고용이 필요하다고도 한다(김은지 외, 2018).

노인장기요양 분야는 시장 포화로 과당 경쟁구조가 형성되었고 이에 따른 제공기관의 경영난, 수요 확보를 위한 생존경쟁으로 도덕적 해이, 담합, 부당청구 등 편법, 불법 운영, 기관 폐업과 신설의 반복 등의 문제를 양산해왔다(중앙일보, 2017; 석재은, 2017; 한국일보, 2017). 개인 영리사업자는 소규모시설에 집중되어 있는데 낮은 시설 기준과 인력 기준 때문에 서비스 질이 떨어질 위험이 높고 빈번한 신설과 폐업 가능성을 높게 가진다(선우덕, 2014). 이 개인사업자들은 노인장기요양시설의 72%, 노인요양공동생활가정의 90%를 차지하는 반면 국공립 비중은 각각 2%, 1%에 불과하다(보건복지부, 2019b). 민간에 맡겨진 공급기관 확대 결과 서비스 이용 접근성과 서비스 질에서 지역·기관 간 격차가 나타나고 있다(양난주, 2014). 노인장기요양제도

4) 당시 보육제도에서는 소득수준에 따라 전액지원, 60%-40%지원, 전액자부담으로 차등보육료로 지원되었다.

는 방문형 재가서비스를 확대하면서 시급제 고용을 늘렸다. 시설요양보호사와 다르게 재가요양보호사의 약 75%는 시급제 계약직 고용이고 월평균 7-80만 원의 급여 수준을 가진다(강은나 외, 2019).

사회서비스 공공성 강화는 양적으로 확대된 보육과 요양 등 사회서비스의 질이 이용자의 필요를 안정적으로 보장하지 못할 뿐 아니라 사회서비스 일자리가 제공인력의 안정적인 생활을 보장하는 직업이 되지 못하고 있다는 지점에서 도출되었다. 앞서 살펴본 통합적 공공성의 범주별로 사회서비스 공공성 강화가 어떤 제도개선 과제로 제기되었는지 살펴보기로 하겠다.

(1) 핵심적 공공성: 공급자와 재정책임자로서의 정부

민간 중심 공급인프라가 구축되어있는 상황에서 핵심적 공공성 차원에서 정부의 역할은 민간이 할 수 없는 역할에 집중하자는 의견과 전체 공급의 일정 비중을 공적 공급으로 확대해야 한다는 의견으로 구분할 수 있다. 전자의 경우, 민간 주체들로 구성된 시장에서 공공은 서비스 제공의 표준 및 선도자로서 역할과 민간이 기피하는 대상이나 민간에서 과소공급되는 서비스에 대한 공급자 역할을 맡으면서 민간공급자를 지원해야 한다는 것이다(석재은, 2017). 공공은 서비스 접근성이 떨어지는 등 지역 간 불평등을 완화하기 위해 농어촌, 도서지역과 같이 민간이 시설 설치를 하지 않은 지역에서 공급자 역할을 해야 한다는 것이다(이미진, 2009). 공급자로서 정부 역할을 소극적으로 설계하는 이 입장은 단시간 내에 공공 제공기관 확충이 비현실적일 뿐만 아니라 공공기관이 만들어진다고 공공이 반드시 좋은 서비스를 제공할 수 있는지에 대해서도 의문을 제기한다. 게다가 현재 과당경쟁이라고 할 만큼 제공기관이 늘어난 상황에서 같은 기능의 공급기관을 공공이 늘리는 것은 민간의 반발만 초래할 수 있다는 것이다.

하지만 사회서비스 수요는 더욱 확대되기에 지금이라도 정부가 적극적 공급자 역할을 해야 한다는 주문이 있다. 국공립 시설을 확충하고 공공고용을 확대하여 시장 위주의 노인장기요양 혹은 보육에서 좋은 질의 고용과 서비스를 공급하는 것이 낮은 질의 민간서비스를 시장에서 퇴출하는 대안이 될 수 있다는 것이다(김은지 외, 2018; 김진석, 2019; 이승호 외, 2019; 주은선·이미진, 2020). 국공립 인프라와 고용 확충은 사회서비스에 대한 정부의 재정투자가 되며 이는 사회서비스의 질을 향상하는데 긍정적으로 작용할 것이며 낮은 질의 공급을 대체할 공적 공급자 확충은 반드시 필요하다는 것이다(양난주, 2019). 이를 통해 영리업자의 시장 점유가 압도적인 상황을 타개하여 정부와 민간비영리기관이 주도하는 공급구조로 변경하고 서비스 종사자의 임금과 근로조건에 대한 통제가 이루어져야 한다는 것이다(장지연, 2013).

사회서비스 공급에서 정부의 재정적 책임 수준을 측정하는 공공성 차원은 총량적 재정 비중이 아니라 재정지급의 방식을 두고 의견이 나뉜다. 먼저 현재의 이용자에 대한 비용지원방식을

인정하고 재정지원수준 곧 수가를 높여야 한다는 입장이 있다(이미정, 2009; 이옥진·박현식, 2017; 정효정, 2018). 재정수준을 높여야 제공기관과 제공인력의 재정적 안정성이 높아지고 질 좋은 서비스를 제공할 수 있는 지름길이 된다는 것이다(이옥진·박현식, 2017). 이 입장에서는 사회서비스가 압도적으로 민간공급자에 의해 생산되고 있는 상황에서 재정을 국공립시설 설립 등에 쓰기보다 수가 인상을 통해 민간을 지원하고 이를 통해 서비스 질 향상을 도모하는 것이 공공성을 실현하는 것이라고 설명한다(이미정, 2009; 정효정, 2018).

그러나 소규모 개인사업자가 다수를 차지하는 공급인프라, 불안정 비정규 고용관계로 유지되는 사회서비스 일자리를 그대로 두고 보편적으로 수가만 올리는 것은 현재의 문제를 지속시킬 가능성을 가진다. 과당경쟁을 벌이고 있는 인프라를 그대로 두고 수가를 올려 재정지원을 강화했을 때 재정투입의 효과가 서비스의 질 강화로 연결되기 어려울 수도 있다는 것이다(양난주, 2019). 따라서 서비스 질을 높이고자 한다면 재정지원은 현재의 이용자재정지원방식과 차별적으로 공급 측면의 개선을 도모할 수 있도록 제공기관과 제공인력의 안정성을 강화하는 공급 측면 지원으로 이루어져야 한다는 의견도 있다.

이 두 관점과 또 다르게 사회서비스 공공성이란 수혜자가 필요로 하는 돌봄을 맞춤으로 받게 하는 데 있으므로 정부는 재정을 수혜자가 더 자유롭게 쓸 수 있도록 해야 한다는 의견도 있다(최영준·최혜진, 2016). 사회서비스 현금급여를 허용하여 가족 등 비공식 돌봄을 재정적으로 지원하고 보상하자는 것이다. 이 관점에서 사회서비스의 문제는 정부 경직적 제도 운영과 규제에 의해 행위자들의 권한과 재량이 발휘되지 못하고 그 결과 이용자들이 서비스에 만족하지 못하게 되는 데 있다. 정부 재정이 비공식 부문에 대한 보상방식으로 확장되어야 한다는 의견은 돌봄공공성이 자발적인 돌봄, 자원봉사에 있으니 시민사회와 자원봉사에 의한 자발적 돌봄이 장려되어야 한다는 연구(이선미·박경희, 2017)에서도 발견할 수 있다.

핵심적 공공성에서 정부의 직접 공급에 대한 관점의 차이는 지역이나 서비스 유형 그리고 정책에 따라 단계적으로 적용될 수 있다는 점에서 절충의 가능성을 가진다. 그러나 정부의 재정책임을 확대하는 방식에 대한 차이는 분배정의는 물론 젠더정의에 대한 정치철학적 차이를 내재하고 있으며 규범적 공공성과도 상이하게 연관을 가진다고 할 수 있다.

(2) 차원적 공공성: 정치경제적 규제와 관리감독 강화

정치적 권위의 정도에 따라 공공성을 가늠하는 차원적 공공성의 범주에서 사회서비스 정책의 공공성은 제공기관과 인력 그리고 서비스 질 관리에서 정부의 영향력, 공적 규제의 정도에 따라 진단과 측정이 가능하다.

바우처, 보육, 요양 등 사회서비스 정책을 대상으로 한 연구에서 제공기관의 진입기준 상향

과 관리 감독 강화를 골자로 하는 시장 규제 강화의 필요성은 적지 않게 강조되어왔다(신창환, 2013; 박세경 외, 2016; 양난주, 2014; 석재은, 2017; 김옥·이강진, 2018 외 다수). 등록제나 신고제로 시장 진입 기준이 완화된 결과, 서비스 질 개선을 유도하는 적정 경쟁이 이루어지기보다 과당경쟁으로 서비스 질이 악화되고 기관과 인력의 안정성에 부정적 효과를 낳았다는 것이다. 따라서 사회서비스 공급에 참여하는 제공기관과 제공인력의 책무성과 기준을 강화하여 관리되는 시장을 구성할 필요가 있다(석재은, 2017).

또한 사회서비스 공급에서 이용자와 제공자 간 정보비대칭 문제가 발생하기에 적절한 개입과 조정, 서비스 질 관리 등 모니터링 기능을 높일 필요성도 강조되어왔다(박세경 외, 2016; 강혜규 외, 2019). 선택권을 가지는 이용자에게 제공기관과 서비스에 대한 정보를 제공해야 하는 필요성은 물론, 선택을 돕고 지원하는 활동, 믿을 수 있는 서비스가 공급되도록 서비스 질을 관리하는 것이 필요하다는 것이다.

이용자 선택이 최선의 효용을 낳고 공급자 간 경쟁으로 서비스 질이 높아진다는 시장주의 정책 논리는 이용자에 대한 공적 보호와 지원은 물론 제공기관의 서비스 제공에 대한 관리 감독에 대한 규제를 주변화한다. 그러나 사회서비스 급여가 갖는 공적 성격을 감안했을 때 최종적인 서비스 결과의 형평성을 보장하기 위해서는 제공기관, 제공인력 등 서비스 공급과정에 참여하는 모든 주체의 공적인 책무성은 강화될 필요가 있다.

사회서비스는 제공자와 수혜자의 관계 안에서 서비스의 생산과 소비가 이루어진다. 따라서 서비스의 질은 이 사람들의 관계를 둘러싼 제반 조건으로부터 영향을 받을 수밖에 없다. 사회서비스가 가지는 이러한 특징은 이용자와 서비스 판매자 사이에서 현금과 서비스 상품의 거래 방식만으로 양자가 원하는 결과가 보장되기 어렵게 한다. 따라서 제3의 기체로서 규제적 차원의 공공성이 강화되는 것이 필요하다는 것이다. 또 사회서비스가 일상생활을 가능하게 하는 다양한 지원을 포함한다는 점에서도 일반적인 생활 수준의 향상은 사회서비스 질에 대한 기대를 부단히 상승하도록 만든다.

이용자와 서비스 제공자/제공기관의 양자관계에서 적정한 안전과 보장, 개선의 동기를 만들어내는 것이 규제적 차원의 변화들이다. 사회서비스 공공성 강화의 요구가 높았던 지난 십여년간 사회서비스 제공기관에 대한 관리기준이 높아지고 보육정책에서 인증제가 도입되고, 노인장기요양제도에서 요양보호사 자격시험제도, 요양기관 지정제로의 변화 등이 도입되었던 것은 사회서비스 정책을 운영하는 정부의 역할이 이 규제적 차원에서 강화되는 것이 불가피하다는 것을 보여준다.

(3) 규범적 공공성: 사회서비스 보장성과 고용

규범적 공공성의 차원은 공적 가치를 가리킨다. 개별 조직 차원에서 공적 가치는 구성원의 공유된 인식 등 문화인지적인 차원으로 해석할 수도 있다(권현정·홍경준, 2015). 하지만 사회서비스 정책 공공성의 규범적 차원으로서 공적 가치는 사회서비스 정책이 실현하고자 하는 목표가 된다고 할 수 있다. 다양한 서비스와 프로그램으로 구성된 사회서비스의 공적 가치는 사회구성원에 대한 보장성 강화에 있다(양성욱, 2016; 김보영, 2019). 사회서비스 보장성을 강화한다는 것은 사회보장법 제3조에서 밝히고 있는 것처럼 사회구성원의 필요(needs)에 부응하여 “인간다운 생활을 보장”하고 “국민의 삶의 질”이 향상되도록 지원하는 것이다.

사회서비스가 제도화되면서 정책적으로 표방한 목표는 돌봄의 사회화, 수혜대상의 보편화, 수요자 중심의 서비스 공급, 일자리 확대였다(이재원, 2012; 박세경 외, 2016). 사회서비스 정책목표와 성과지표의 변화를 2007년부터 2016년까지 분석해보면 10년 동안 사회서비스 수혜자 수가 4회, 이용자 만족도가 3회 성과지표로 등장했고 사회서비스 일자리 수와 고용 비중은 8년 동안 성과지표에 포함되어왔다(박세경 외, 2016). 취약계층에만 제공되던 사회서비스가 보편적으로 제도화된 것은 인구고령화, 여성의 경제활동 증가, 가구구성의 변화 등 인구사회적 요인으로 인하여 가족제도가 가져온 돌봄 기능이 현저히 약화되었기 때문이다. 사회구성원의 위험은 소득의 상실에만 있는 것이 아니라 돌봄필요에서도 발생하는 것이고 사회화 돌봄이 새로운 사회보장으로 대두하게 된 것이다. 이 과정에서 창출된 돌봄 고용의 성격은 사회화된 돌봄의 가치와 보상에 대한 사회적 인식과 돌봄 보장의 질적 수준을 가늠해볼 수 있게 한다. 사회서비스가 소득이나 가족 기준으로 사회구성원을 선별하지 않고 보편적으로 서비스를 확대한 것은 수혜자의 돌봄권 보장이자 전통적 돌봄자인 여성에게 성별화된 돌봄 의무에서 벗어나 생애경력을 추구할 수 있도록 한 것이다.

선행연구들은 사회서비스 보장성은 물론 사회서비스 고용에도 많은 문제가 있다고 지적해왔다. 돌봄서비스의 질과 양은 수혜자의 건강과 안전을 보장하기에 충분하지 않으며 낮은 질의 고용은 이와 밀접하게 연관되어있다는 것이다. 특히 이용자의 서비스 구매에 따라 고용 여부와 급여가 결정되는 시급제 계약직 고용이 일반적인 방문형 재가서비스에서 불안정한 고용과 저임금은 서비스 질과 고용유지에도 부정적으로 작용한다는 것이다(국미애 외, 2018). 사회서비스 고용의 질을 높이기 위한 방안으로 공공요양기관을 확충하여 인프라의 성격을 바꾸어야 한다(김진현 외, 2015), 월급제 상근직으로 고용가능한 수가구조를 보장해야 한다(석재은 외, 2015), 제공기관의 평가와 관리감독을 강화해야 한다(이용갑 외, 2015; 국미애 외, 2018)는 의견들이 제안되었다.

이상으로 살펴본 선행연구들의 사회서비스 공공성 강화를 위한 제안들을 통합적 공공성 개

념틀로 나누어 정리하면 다음 [표 1]과 같다.

[표 1] 통합적 공공성과 사회서비스 공공성 선행연구 분석

공공성	선행연구 제안		내용	
핵심적 공공성	공적 공급	1안	최소공급	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 기피, 사각지대 등 취약지역과 대상에 대한 공공 책임
		2안	공적공급확대	<ul style="list-style-type: none"> • 사회서비스 시장에서 공공에 의한 직접 공급이 일정 비중을 점하도록 확대.
	재정	1안	수요지원	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 질은 낮은 수가에 기인 • 제공기관과 제공인력에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 수가 인상이 필요
		2안	공급지원	<ul style="list-style-type: none"> • 제공기관과 제공인력의 질을 높이기 위해 공급인프라의 개선을 도모하는 방식으로 공급 측면에 직접 재정지원
		3안	비공식지원	<ul style="list-style-type: none"> • 자원봉사, 시민사회, 가족 돌봄을 포함하여 이용자의 자유로운 선택이 가능하도록 현금급여 도입
차원적 공공성	규제	기관·인력에 대한 규제강화	<ul style="list-style-type: none"> • 사회서비스 수요·공급관리 • 제공기관과 제공인력 기준 강화 • 사회서비스 질 관리 강화 	
규범적 공공성	보장성	사회서비스 양적·질적 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 욕구에 부응하는 서비스 양 확대 • 믿고 이용할 수 있는 서비스 질의 향상 	
	고용	사회서비스 고용의 질적 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 공공제공기관 확대 • 월급제 상근직 고용이 가능한 수가구조 보장 • 진입 및 퇴출 규제 실효화 • 제공기관에 대한 관리감독 강화 	

3. 연구대상과 분석틀

1) 연구대상: 사회서비스원 시범사업

2019년 보건복지부의 시범사업으로 추진된 사회서비스원은 2000년대 초반 지방자치단체에서 사회서비스인력을 직접고용하는 인력공단을 만들자는 시민단체의 주장(시사인, 2010), 연기금을 활용하여 공공요양시설과 국공립어린이집 인프라를 대거 확충하고 이를 운영하는 사회서비스공단(재단)을 설립하자는 사회서비스공단 초기 안(김연명 외, 2016)에 비하면 축소된 수준으로 시작한 사회서비스 공영화 프로젝트다.

사회서비스원은 광역지방자치단체장이 설립하는 특수 공공법인으로 세 가지 역할을 수행한다(보건복지부, 2019a). 첫째는 공공위탁사업이다. 국가나 지방자치단체가 설립한 국공립기관을 위탁 운영하는 것이다. 그동안 국공립어린이집 등 정부가 공공시설, 기관을 설립하고도 민

간에 위탁하여 운영해왔는데 사회서비스원을 설립하여 공공수탁 운영한다는 것이다. 둘째는 종합재가센터 설치를 통한 재가서비스 직접 제공이다. 사회서비스원은 직영 종합재가센터를 세워 노인요양, 장애인활동지원, 사회서비스 바우처사업 등 재가서비스를 제공한다는 것이다. 종합재가센터는 재가노동자를 정규직 월급제로 직접 고용하여 일자리 질을 높이고 안정적으로 서비스를 제공한다는 것이다. 셋째, 민간제공기관을 지원하는 역할이다. 사회서비스원은 대체 인력사업, 시설안전점검은 물론 재무, 회계, 노무 등에 대한 상담 자문 역할을 통해 사회서비스 민간제공기관의 운영과 서비스 질 향상을 지원한다는 것이다.

[표 2] 사회서비스원 시범사업 사업목표와 현황 (2020. 6. 기준)

구분		계	서울	대구	경기	경남	
총계	시범사업목표(19.3.)	340	45	36	126	33	
	운영 현황(20.6.)	60	13	19	14	14	
국공립시설 공공위탁	소계	시범사업목표(22)	170	20	28	97	25
		현황	20	2	4	7	6
	어린이집	9	2	1	1	5	
	요양시설	1	-	-	-	1	
	노인보호전문기관	4	-	-	4	-	
기타*	6	-	3	3	-		
종합재가센터	시범사업목표(22)	70	25	8	29	8	
	현황	11	5	2	2	2	
정부위탁사업	소계	목표('22)	38	-	26	6	6
		현황	25	-	13	6	6
	육아종합지원센터	1	-	1	-	-	
	대체인력지원센터	3	-	1	1	1	
	지역사회서비스지원단	2	-	1	1	-	
	노인맞춤돌봄사업	7	-	-	4	3	
기타**	12	-	10	-	2		

* 노인재가센터, 노숙인요양시설, 노숙인재활시설, 정신요양시설, 다함께돌봄센터, 노인일자리지원센터 등

** 장애인자립생활가정, 장애인자립주택, 노인일자리지원센터, 다함께돌봄센터, 아이돌봄 등

자료: 보건복지부(2019a), 보건복지부(2020) 통계를 이용하여 작성.

보건복지부는 사회서비스 전문성을 갖춘 인력을 채용한 공공기관인 사회서비스원이 직접 기관을 운영하고 서비스를 제공하여 전문성 없이 관료적으로 운영되던 지자체 직영의 문제점, 고용의 한시성과 사유화된 운영이라는 비판을 받아온 민간 위탁의 문제점, 그리고 낮은 질의 일자리를 양산해온 방형형 사회서비스의 문제를 해결할 수 있다고 보았다(보건복지부, 2019a). 2022년까지 17개 시도에 사회서비스원을 설립한다는 계획으로 2019년 서울, 경기, 대구, 경남 사회서비스원 시범사업을 수행했다(보건복지부, 2020).

2019년 사회서비스원 시범사업에 참여한 서울, 경기, 대구, 경남 사회서비스원은 공공위탁과 종합재가, 그리고 민간지원 부문에서 각 지역의 사업계획을 추진해왔다. [표 2]는 2019년도 3월 기준 4개 시도 사회서비스원이 세운 사업목표와 현재 운영현황, 그리고 2020년 6월 기준으로 조정된 사업목표를 보여준다.

2) 연구방법과 분석틀

본 연구는 사회서비스 공공성 관련 이론연구와 경험연구 그리고 사회서비스원사업 관련 자료와 통계, 선행연구자료를 분석한 질적 문헌연구의 성격을 가진다. 통합적 공공성 개념을 적용하여 사회서비스 공공성을 조작적으로 정의하고 사회서비스원 사업이 표방하는 공공성 강화의 구체적인 내용과 정책논리를 비판적으로 고찰한다는 점에서 정책분석연구로서의 특성을 갖고 초기적인 정책집행을 진단하고 있다는 점에서 집행평가와 과정 모니터링의 성격도 가진다고 할 수 있다.

정책 평가는 정책이나 프로그램의 산출결과를 측정하여 효과를 분석하는 총괄 평가(summative evaluation)와 진행되고 있는 정책이나 프로그램을 대상으로 집행과 활동을 분석하여 이 결과로 효율적인 집행전략을 세우거나 정책 내용을 변경하는 과정평가(process evaluation)으로 나눌 수 있다(정정길 외, 2004:37). 집행평가는 과정평가로 정책이나 프로그램 그 자체, 운영과 활동, 기능과 활동, 기능, 구성요소 등을 분석하여 프로그램의 강점과 약점이 무엇인지 파악하는 것을 중요한 임무로 삼는다. 집행과정이 산출결과에 미친 영향에 대한 정보를 산출하여 프로그램 관리의 개선, 프로그램의 재설계 등에 활용할 수 있게 한다(노화준, 2015:147).

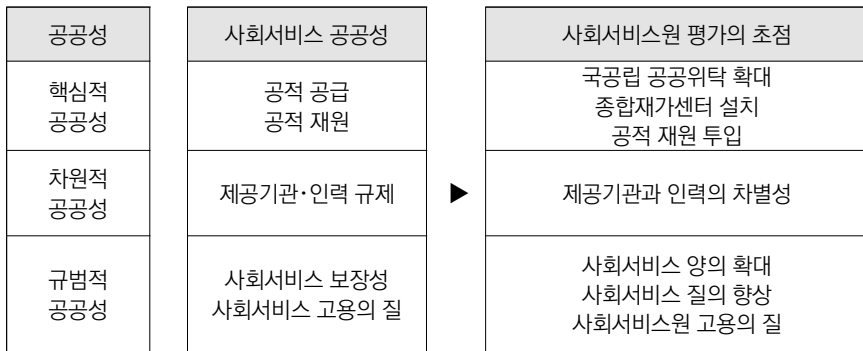
사회서비스원 사업만을 본다면 설립과 운영을 양적, 질적으로 적정하게 수행하는 것이 목표일 수 있지만, 사회서비스원 사업의 목표가 사회서비스 공공성 강화에 있는 것을 상기하면 이 정책수단이 목표달성에 얼마나 효과적으로 작동하는지를 점검하는 것이 필요하다. 공공조직에 의한 사회서비스 직접 공급의 역사적 경험이 취약한 우리나라에서 사회서비스원 시범사업은 공영화의 경로를 실험하고 수정하는 데 열려있는 공간이자 과정이 될 필요가 있다.

사회서비스원 사업 평가분석을 위한 자료는 보건복지부의 사회서비스원 사업관련 자료와 통계, 서울, 경기, 대구, 경남 사회서비스원의 사업현황 통계와 자료, 발간자료 그리고 2019년 고용노동부의 고용영향평가사업으로 수행된 사회서비스원 사업평가 조사 원자료와 2019년 사회서비스원 시범사업 성과분석 보고서를 참고하였다. 사회서비스원 고용영향평가는 2019년 10월에 4개 지역 사회서비스원 본부와 소속기관 종사자 대상 설문조사와 초점집단면접조사를 포함하고 있다. 시범사업 성과분석은 2020년 3월에 진행되면서 코로나19 확산에 따라 서면평

가로 수행되었다.

사회서비스원 사업 집행분석의 중심 질문은 사회서비스원이 어떻게 사회서비스 공공성을 강화하는가 하는 것이다. 이를 위해 앞서 살펴본 통합적 공공성의 세 가지 범주에서 공공성 강화를 위한 사회서비스 정책 개선방향을 제시해온 기존 선행연구 논의를 염두에 두고 사회서비스원 사업의 분석 초점을 구성하였다(그림 1) 참조). 핵심적 공공성, 차원적 공공성, 규범적 공공성 세 가지 범주에서 사회서비스원이 사회서비스 공공성 강화에 영향을 미칠 수 있는 강점과 약점 그리고 한계를 파악하기 위한 분석을 수행하였다.

[그림 1] 분석틀과 초점



4. 분석: 사회서비스원과 사회서비스 공공성

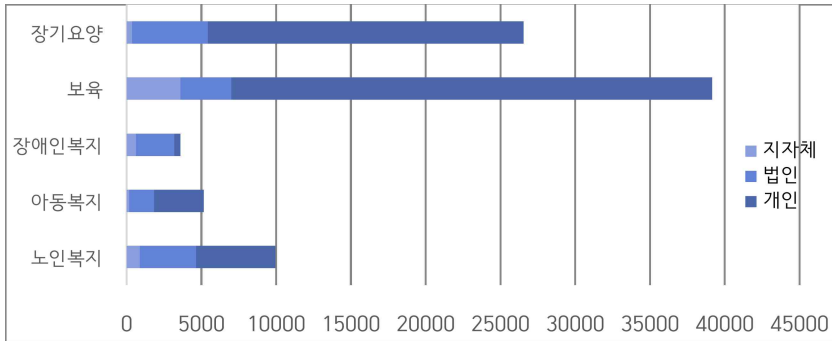
1) 핵심적 공공성: 공공위탁과 종합재가센터 직영

우리나라 사회서비스 인프라에서 공공부문의 직접적인 참여는 대단히 저조하다. 사회서비스 공급은 민간에 위임하던 방식에서 민간위탁방식으로 그리고 영리 개인사업자까지 포함한 시장방식으로 확대되어왔다(김영중, 2019). [그림 2]에서 확인할 수 있듯이 2000년대 이후 시장방식으로 제도화된 보육과 요양 중심의 사회서비스 제공기관의 규모는 민간비영리법인에 위탁하던 방식으로 확대하던 노인, 아동, 장애인 분야의 사회복지서비스에 비해 크고 구성에 있어서도 개인사업자 운영기관이 압도적인 다수를 차지한다.

이는 사회서비스의 공급주체의 지형이 민간 비영리법인 중심에서 민간 영리 개인사업자 중심으로 변화하였음을 의미한다. 따라서 사회서비스 공공성 논의는 수익추구지향적 소규모 민간개인사업자 중심의 사회서비스가 가진 문제에 주목했으며 공급지형 변화를 위해 공공인프라

의 확충의 필요성을 강조하는 핵심적 공공성 논의가 활발하게 이루어졌다.

[그림 2] 사회서비스 분야별 제공기관 규모와 설립 주체별 비중



자료: 2019 보건복지통계, 2018 노인장기요양보험통계연보 통계를 이용하여 작성.

돌봄과 같은 휴면서비스 공급에서 공공이 설립·운영한다는 특징만으로 높은 서비스 질이 보장된다는 단순한 가정은 조심해야 한다. 실증적 결론을 내리는 것은 어렵다. 서비스 질을 측정하는 변수, 서비스 유형, 제도적 맥락에 따라 다르기 때문이다(Schisinger and Gray, 2006). 그러나 민간영리사업자가 절대다수를 차지한 사회서비스 시장방식 공급은 수혜자 삶의 질 향상이라는 사회서비스 고유의 목표보다 수익 극대화 동기, 매매나 권리금 등 재산권 행사, 용자금 상환 등 공급자의 경제적 이해를 앞세울 위험이 높다. 공적 재원이 투입되고 공공이 운영하는 제공기관의 경우 경제적 이해관계와 동기를 영리민간조직보다 갖지 않기에 최소한 경제적 이해를 추구하면서 발생하는 위험은 상쇄한다. 또 민간영리사업자가 선호하지 않아 과소공급되는 서비스 사각지대를 줄이고, 인프라의 적정 분포를 보장하는 데 기여할 수 있다. 게다가 서비스 인프라에 투입되는 공적 재원으로 서비스 질을 높이는 효과를 낼 수도 있다. 과소투자된 영세기관이 상당수를 차지하는 사회서비스 시장에서 나온 서비스 결과가 산출될 가능성이 높아지는 것이다.

정부와 지자체는 그동안 공공이 설립한 국공립시설·기관을 민간에 위탁하는 방식으로 사회서비스 공급해왔다. 그러나 사회서비스원을 설립하게 되면 공공위탁이라는 새로운 방식의 공급이 시도되는 셈이다. 이는 민간위탁을 통해 확보하려는 전문성을 공공부문 내에 구축하고 민간위탁을 통해 도모하려는 재정절감은 포기하는 것을 의미한다. 2022년까지 정부는 국공립어린이집 510개소, 공공요양시설 344개소를 신규로 설치하겠다는 계획을 밝혔다(보건복지부, 2019a). 신규와 기존 국공립시설 모두를 사회서비스원이 수탁운영한다고 해도 단기간에 사회서비스 공급총량에서 공적 공급이 차지하는 비중이 급격히 높아질 가능성은 크지 않다. 따라서 사회서비스원 직영방식의 공급은 사회서비스 시장 점유율을 높이는 외연적 확장의 형태가 아

니라 국공립시설 운영의 긍정적 효과가 민간에 전파되는 방식으로 발현될 것이다(박노옥 외, 2019:378).

사회서비스원 공공위탁운영은 어떤 긍정적인 효과를 가지는가? 시범사업에서는 지역에서 오랫동안 문제시되어 민간위탁조차 불가능해진 시설들을 사회서비스원이 맡아 운영하는 시도가 이루어졌다. 이 경우 사회서비스원이 시설의 문제를 개선하고 운영 투명성과 합리성을 세우는데 노력을 기울이는 것을 확인할 수 있었다. 인권문제 발생으로 민간위탁법인이 교체된 시립 노숙인·정신요양시설 희망원을 직영하게 된 대구시사회서비스원은 희망원 내 생활인 탈시설 지원을 위한 담당자를 지정하고 시설 혁신과제의 하나로 탈시설-자립생활지원사업을 모색하고 있다(사회서비스 중앙지원단, 2020). 민간위탁운영이라면 스스로의 존재근거를 축소하는 탈시설지원 활동이 이루어지는 쉽지 않은 일이다. 경남 사회서비스원은 노인장기요양평가에서 하위등급을 받아온 합천군립노인요양시설을 공공위탁하면서 요양시설 표준운영모형을 연구하고 종사자 교육을 강화⁵⁾하는 등 서비스 혁신을 시도하였다(이승호 외, 2019).

그동안 지방자치단체는 몇몇 공공시설을 설립했다라도 민간비영리법인이나 개인에게 위탁하여 운영해왔다. 시설에 문제가 발생하고, 운영을 책임질 민간주체가 없는 경우 지자체는 순환보직 차원에서 공무원을 시설책임자로 임명하는 방식의 직영을 선택해왔다. 그러나 지방자치단체가 사회서비스원을 설립하게 되면 설치된 국공립시설 운영을 맡길 수 있게 되고 지자체는 운영부담 없이 공공인프라 확충을 추진할 수 있는 것이다.

사회서비스원이 자력으로 공공인프라를 확충하는 경로는 “종합재가센터”사업이다. 시급제 고용이 일반화되어 있는 방문형 사회서비스 시장에서 사회서비스원이 전일제 재가노동자를 월급제로 고용하여 사회서비스를 직접 공급하는 사업이다. 그러나 종합재가센터 설치·운영사업은 전국적 차원에서 시행 첫 해부터 고전을 면치 못하고 있다(이승호 외, 2019; 김보영, 2020). 종합재가센터는 시급제 고용 중심 재가노동자를 월급제 정규직으로 직접 고용한다고 밝혀 주목받았다. 하지만, 사회서비스원 재정에는 본부 인력 채용 예산만 포함되어 있고 일정 규모의 서비스 인력을 정규직으로 채용할 종합재가센터 예산은 반영되어있지 않았다. 따라서 국고보조금의 약 6배에 달하는 지방 예산을 투입한 서울시의 경우만 5개의 종합재가센터를 설치하고 요양보호사와 장애인활동지원사 172명을 모두 월급제 정규직으로 채용할 수 있었다. 10억 내외의 국비와 비슷한 규모의 지방비를 투입한 다른 지역 사회서비스원의 경우 종합재가센터 소속 직원을 채용할 재정적 여건을 갖지 못한 것이다. 이런 현실은 사회서비스원이 직접 확충하는 공공인프라인 종합재가센터 설치를 회피하는 결과를 낳았고 2022년까지 목표했던 70개 설

5) 경남사회서비스원 합천군립요양원장은 요양보호사 교육을 강화하여 입소자 위생(목욕), 식사 등 시 기본적인 요양의 수준을 세우고 지키도록 하고 있음을 강조했다. 입소자의 존엄성을 중심에 둔 요양에 대한 교육을 강화하여 요양보호사 실천의 변화를 도모한다는 것이다.

치 계획은 22개로 축소되고 말았다([표 3]참조).

[표 3] 종합재가센터 설치 및 조정목표와 현황

구분	계	서울	대구	경기	경남
시범사업 목표 ('22)	70	25	8	29	8
조정된 목표 ('20)	22	12	2	5	3
현황 ('19)	11	5	2	2	2

자료: 보건복지부(2020)

이러한 상황을 초래한 원인은 시범사업 종합재가센터 운영모형 설계에서부터 찾아볼 수 있다. 종합재가센터는 이용자가 필요로 하는 모든 유형의 서비스 곧 주야간보호, 방문재가, 방문간호 등을 모두 갖춰 이용자 중심의 ‘종합적 재가서비스’를 갖춘 기관이 아니라 분절적 사업을 조합한 방문서비스기관으로 설치되었다. 제공기관이 밀집해 과당경쟁을 벌이는 방문요양 영역에 새로운 방문요양기관을 설립한 것은 현재 서비스 분절의 문제를 해결하지도 못할 뿐 아니라 차별성있는 가치를 보이기도 어렵다. 이 결과 포화된 시장에서 이용자를 대거 확보한다는 계획(제공인력 100명(기본형), 150명(확대형))을 쉽게 달성하기는 어렵게 된다.

사회서비스원 운영원칙으로 제시된 ‘독립채산제’는 운영비와 인건비가 독립적인 보조금으로 보장되는 어린이집이나 사회복지시설에는 적용할 수 있지만 신규로 시설을 설치하고 인력을 고용해야 하는 종합재가센터와는 부합하지 않는다. 독립채산제 원칙은 사회서비스원 종합재가센터가 지역 기반 사회서비스 발전을 위해 지자체가 재원을 투입하여 설립하는 사회서비스 수행기관이라는 점을 간과하고 사회서비스 시장에서 경쟁하는 수만 개의 영리사업기관과 동일하게 간주한다(이승호 외, 2019). 사회서비스원이 직영하는 종합재가센터는 현 제도적 질서에서 서비스 판매기관이 되기보다 재가서비스 공급에서 누락된 공적 역할을 찾고, 보장성을 높이기 위해 지역 차원의 서비스 양을 확대하고 서비스 질을 높이는 데 기여할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 보건복지부가 추진하는 지역사회통합돌봄사업과의 긴밀한 연계가 필요하다. 그러나 지역사회통합돌봄 선도사업과 사회서비스원 시범사업은 제각기 추진되었다. 지역사회통합돌봄사업 전달체계에 종합재가센터가 언급은 되어있지만 선도사업 실행에서 돌봄창구로 신청된 신규 수요 대응은 기존의 민간기관과 연계하는 방식으로 대응되었다(이승호 외, 2019). 사회서비스원이 광역지자체의 사업이고 지역사회통합돌봄사업은 기초지자체 단위로 실시되는 선도사업이라는 점도 불협화음을 만들어내는 데 일조했다고 볼 수 있다.

서울시는 보건복지부 지역사회통합돌봄 선도사업에 참여하지 않았지만 돌봄서비스 확충과 서비스 질 향상을 중요한 정책과제로 삼고 있다(서울시복지재단, 2018). 돌봄SOS센터사업은

지역에서 돌봄 공급을 확충하는 서울시 사업으로 서비스가 필요한 50세 이상 시민이 신청하면 연 60시간 서비스를 보장한다. 각 자치구에 설립된 서울시 사회서비스원 종합재가센터는 서울시 돌봄SOS사업의 수행기관으로 활동하고 있다(양난주, 2020). 공공재가센터로서 종합재가센터는 통합적인 재가서비스 공급기관이어야 하며 지자체 돌봄서비스 공급과 기존 제도의 사회서비스 공급을 통합적으로 제공하는 모형을 구상할 수 있어야 한다.

현재 사회서비스원 모형에서 종합재가센터 사업을 통해 공공성을 확대하기 위해서는 몇 가지 필요조건이 따른다. 첫째, 사회서비스원 운영에서 종합재가센터에 대한 독립채산제 원칙이 지방정부의 추가적인 재정지원을 막거나 회피하는 핑계가 되지 않도록 해야 한다. 둘째, 지자체가 설립한 사회서비스원 종합재가센터가 공공재가센터로 지역의 사회서비스 환경에서 어떤 공적 역할을 수행할 것인지 분명히 해야 한다. 그랬을 때 민간제공기관이 수행하지 않는 공적 역할을 책임진다는 의미에서 재정지원의 정당성을 가지게 된다. 셋째, 보건복지부가 추진하는 지역사회통합돌봄사업에서 종합재가센터의 기능을 구체화해야 하고, 사회서비스원 사업과 지역사회통합돌봄사업이 정책패키지로 묶여서 추진될 수 있는 제도적 방안을 강구해야 한다.

2) 차원적 공공성: 사회서비스시장에서 공영화 모델

사회서비스 공공성 선행연구들은 사회서비스 시장 전체의 규제 수준을 높이는 것이 중요하다고 강조한다. 사회서비스 정책은 출발 당시와 비교하면 지속적으로 규제를 강화하는 제도 개선을 해왔다. 노인장기요양보험제도에서 교육이수만으로 발급하던 요양보호사 자격증에 2010년 시험제도가 도입되었다. 장기요양기관은 본래 신고제였다가 2013년에 장기요양시설에 그리고 2019년에 재가요양기관이 지정제 적용을 받게 되었다. 신규로 진입하는 기관은 시설과 인력기준만 충족하면 되는 것이 아니라 과거 행정제재처분 내용, 급여제공 이력, 운영계획 등을 종합적으로 심사받게 되고 이 결과로 지정 여부가 결정된다. 지정 유효기간은 6년으로 6년마다 지정 갱신 심사를 통해 지정요건 준수여부와 준법운영 여부를 심사하여 지정갱신을 거부할 수 있고 문제기관에 대해서는 직권으로 업무정지 또는 지정취소를 통한 퇴출이 가능하다(보건복지부, 2019c).

이처럼 사회서비스 시장의 규제 강화는 통상 개별 제도와 프로그램 차원에서 이루어진다. 그러나 사회서비스원은 공조직으로서 높은 규제 수준으로 서비스 제공기관을 운영하면서 사회서비스 질을 높일 수 있는 구체적인 내용을 발견하는 역할을 할 수 있다. 사회서비스원은 사회서비스 시장의 규제 수준을 높이는 데 서비스 질의 인디케이터 혹은 신호(signal)로 작용할 수 있다. 영리·비영리조직이 섞여있는 휴먼서비스시장에서 비영리조직의 영향은 자신이 생산하는

서비스에 한정되지 않고 영리조직의 서비스 질, 서비스 가격에도 영향을 미친다(Grabowski and Hirth, 2002). 사회서비스원은 공공조직으로 투명하게 운영하고, 법규를 준수하여 사회서비스 구매와 판매 관행을 쇄신하고 사회서비스 고용의 안정성을 높이는 데 일익을 담당할 수 있다. 사회서비스 시장방식에 우호적인 관점의 연구에서도 보육과 요양에서 질 높은 공공시설을 최소 20-30%를 확보하여 사회서비스의 전반적인 질을 관리하는 ‘페이스메이커(pacemaker)’ 역할을 공공이 해야 한다고 말한다(최영준 외, 2016). 일정 비중을 질 높은 공공서비스가 담당했을 때, 부정적 효과의 위험을 낮추면서 비영리 민간기관이나 시장에 좀 더 자율성을 부여할 수 있고, 민간이 혁신적인 사회서비스를 고안할 발판으로 기능하도록 유도할 수 있다는 것이다.

사회서비스원이 서비스 질을 높이기 위해 시도한 변화 가운데 가장 가시적인 것은 사회서비스 제공인력 채용에서 공식적인 채용절차와 직무교육을 도입한 것이다. 현재 요양보호사나 활동지원사의 경우 공식 채용과정을 거쳐 채용되고 근로계약을 체결하는 문화가 정착되어있다고 보기 어렵다. 사회서비스원은 이를 도입하고 채용된 직원에 대한 직무교육을 통해 역량 강화를 도모했다.

사회서비스원은 사회서비스 공급기관 운영의 투명성과 민주성을 강화하여 기존에 문제로 제기되었던 ‘사유화된 운영’을 탈피하는 것을 과제로 가진다. 사회서비스는 제공자와 이용자가 맺는 관계의 성격이 그 질에 적지 않은 영향을 미친다. 따라서 사회서비스 제공기관의 민주적인 운영을 통해 기관 내 사회서비스 노동자의 지위 보장과 역량 강화는 이직을 줄이고 소속감을 높이는 효과를 가질 수 있다.

다른 하나는 지침과 규정을 준수하는 서비스 제공이다. 사회서비스원 운영에서 제공인력에 대해서는 근로기준법을 준수하고 이용자에 대해서도 규정 범위에서 서비스 제공을 원칙으로 지키려고 하고 있다. 사회서비스원에는 노동조합이 만들어져 단체협약을 맺게 되었고 이용자는 제공받는 서비스 범위에 대해 설명을 듣고 계약을 맺는다. 요양보호사나 활동지원사는 이용자에게 사례금 등 수령이 금지된다. 지난 10여 년간 사회서비스 제공 현장에서 상업적 질서에 기초하여 형성된 서비스 문화를 제공인력과 이용자의 대등한 관계에 기초한 것으로 바꾸려는 일종의 준법 운영이다.

방문형 재가서비스는 현재 이용자와 요양보호사가 연결되고나면 두 사람의 관계에서 서비스 제공이 이루어지는 특징을 가진다. 그러나 휴먼서비스에서 불가피한 이 상호의존성이 폐쇄적으로 형성되면 학대나 착취 등 다른 위험을 낳기도 한다. 사회서비스원 종합재가센터는 현재 제도에서 이루어지고 있지 않은 팀제 서비스나 다회 방문 등을 시도하면서 개방적이고 민주적인 방식, 이용자와 서비스노동자가 대등하게 관계를 맺는 방식의 사회서비스 공급 문화를 만들고자 다양한 시도를 하고 있다.

지자체가 설립한 공공사회서비스 운영 모형이 무엇이고 공적 운영이 전체 사회서비스 공급의 규제 강화에 미치는 영향을 분석하기는 쉽지 않다. 지자체가 직접 사회서비스 공급에 참여하는 것은 선례가 드문 일이다. 보건복지부 사업의 집행에서 지자체는 사업별 관리 역할에 그쳐왔다. 그래서 사회서비스원 안으로 기존 사업들을 포함하자마자 사업간 제도적 충돌이 발견되기 시작했다. 중앙정부가 재정을 지원하고 지방자치단체에 위탁하는 사업들은 저마다 운영기준과 방식이 달라 사회서비스원이 이들 사업을 수행하기 위해서 인사, 회계, 채용, 임금에서의 제도적 격차를 줄이고 일관성을 갖는 것 자체가 도전적인 일이 되고 있다. 그러나 이 과정은 현재 파편적이고 분절적인 사회복지사업의 운영기준과 인력기준을 체계적으로 고도화하는 데 기여할 수 있다.

사회서비스원을 통한 다양한 사회복지시설과 기관의 운영은 사회서비스 분권화에 대한 사고도 진전시킨다. 사회서비스원을 설립하여 직접 고용을 도모하고, 직무별로 동일한 처우를 보장하고 지역사회에서 이용자에 대한 사회서비스 보장성을 높이려고 하는 순간, 국고사업이 가진 낮은 규제 수준과 보장수준 그리고 사업간 제도적 규칙의 비일관성을 확인하게 된다. 사회서비스원이 차원적 공공성을 강화하는 방식은 사회서비스원이 직영하게 된 사업들에 사회서비스원 고용의 규제를 강화하면서 사회서비스 제도 변화를 촉구하는 경로를 취할 가능성이 있다.

3) 규범적 공공성: 사회서비스 보장성과 고용의 질 강화

사회서비스원이 사회서비스 보장성을 높이고 고용의 질을 강화하는 사회서비스 정책의 규범적 공공성 강화와 어떤 연관을 가지고 있는지 살펴보기로 하겠다. 보장성은 질적인 측면과 양적인 측면으로 나뉘어 볼 수 있는데 질적인 차원의 보장성 강화는 시범사업에서 다양한 시도가 이루어지고 있는 단계라고 볼 수 있다. 양적인 차원에서는 지역차원 돌봄서비스 확대와 연관한 역할에 주목할 수 있다.

서울시 사회서비스원 종합재가센터는 돌봄SOS창구(커뮤니티케어)로 신청받은 서비스를 제공하면서 장기요양서비스 제공 외에 지역기반 돌봄서비스를 공적으로 공급하고 있다(이승호, 양난주, 2020). 물론 돌봄SOS사업은 지방자치단체의 계획에 의해 이루어지고 있는 것이다. 하지만 상용직 요양보호사를 고용한 종합재가센터가 긴급한 수요에 부응할 수 있는 여건을 갖추었기에 지자체의 돌봄서비스 확대는 더욱 안정적으로 이루어질 수 있다.

코로나19 감염병이 지역 차원에서 크게 확산되었을 때 대구시사회서비스원은 확진과 격리로 인해 발생하는 돌봄 수요에 대응하여 긴급돌봄서비스를 편성하고 상담, 정신건강상담, 도시락배달 등의 서비스를 공급하였다(대구시사회서비스원, 2020). 긴급한 상황에서 새로운 서비

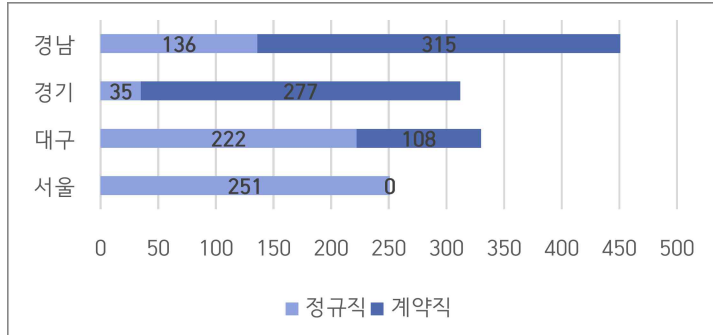
스 공급을 주도할 수 있는 기관 권한과 역량이 뒷받침되었기에 가능한 일이었다. 이처럼 사회서비스원은 현재 보건복지부에 의해 제도화된 사회서비스를 공급하는 데 그치지 않고 지역사회 돌봄 수요에 부응하기 위한 서비스 공급을 확대하면서 보장성을 강화하는 데 기여하고 있다고 하겠다.

다음으로 사회서비스원이 사회서비스 고용에 미친 영향을 살펴보기로 하겠다. 서울시 사회서비스원은 종합재가센터 소속 요양보호사와 활동지원사를 서울시 생활임금을 적용한 월급제로 고용했다. 보건복지부 시범사업 모형은 상용직 월급제 20%, 단시간 월급제 30% 시급제 50%로 제안되었지만 서울시는 지자체의 재정을 대거 투입하여 모든 직원을 생활임금을 적용한 월급제로 채용했다. 서울시 종합재가센터 전일제 요양보호사는 2,199,307원을 월급여로 받는다(서울시 사회서비스원, 2020). 2019년 장기요양실태조사 결과 요양보호사 월급여가 107.6만원, 2018년 10월 지역고용조사 결과 돌봄보건의직의 월평균임금이 116.3만원인 것과 비교하면 상당히 높은 수준이다.

정년보장과 월급제, 임금 수준은 종합재가센터 종사자의 인적 구성도 바꾸어놓았다. 기존 요양보호사와 돌봄보건의직 노동자의 성별 구성, 평균연령과 비교했을 때 종합재가센터의 종사자 성별 구성과 평균 연령은 차이를 보였다(양난주, 2020). 서울시 사회서비스원 종합재가센터의 전체 요양보호사 100명 중 남성이 11명, 활동지원사 100명 가운데 남성은 27명으로 전체의 19%가 남성이었다. 지역고용조사 돌봄보건의직 가운데 남성비율은 6.9%, 장기요양실태조사 가운데 남성은 5.3%다. 요양보호사의 평균연령도 실태조사 결과는 58.7세인데 서울시 종합재가센터는 53.1세로 5.6세가 낮다.

그러나 시범사업 4개 지역 모두를 대상으로 사회서비스 고용 규모와 고용의 질적 향상을 진단하면 성공적이라고 보기 어렵다. [그림 3]은 각 지역 사회서비스원 정규직과 계약직 채용 규모를 보여주고 있다. 서울시 사회서비스원만이 전체를 정규직으로 채용하였고 다른 지역의 경우 계약직 비중이 높다. 2020년 6월 기준으로 4개 사회서비스원에 채용된 종사자는 1,344명이고 이 중 정규직이 644명 계약직이 700명이며, 사회복지사가 219명, 요양보호사가 270명, 활동지원사가 60명, 보육교사가 220명이다. 경기도와 경남 사회서비스원에서 높은 계약직 채용 비중을 확인할 수 있는데 이는 정부위탁사업을 다양하게 포함하면서 기존의 계약직 종사자를 같은 방식으로 고용승계하거나 신규채용하면서 나타난 결과이다.

[그림 3] 사회서비스원 지역별 고용현황 (2020. 6. 기준)



자료: 보건복지부(2020) 통계를 기초로 작성.

따라서 현재 사회서비스원 사업이 사회서비스 종사자 고용에 대해 미칠 영향의 방향을 단정하기는 어렵다. 단지 일부 지역에서 방문형 재가노동자의 월급제 정규직 고용의 모형이 현실화되었다 성과가 있는 셈이다. 그러나 전일제 고용에 기반한 종합재가센터 사회서비스 제공인력의 공적 역할과 서비스가 무엇이고 어떠한지 여전히 실험이 진행중이라고 할 수 있다.

정부는 사회서비스원만이 아니라 수십만 명이 시급제 비정규 고용방식으로 일하고 있는 사회서비스 현장의 고용의 질을 어떻게 높일 수 있을지 별도의 대책을 내놓아야 한다. 사회서비스원이 만든 월급제 요양보호사 고용은 불안정 저임금에 기초한 전체 민간고용에 비하면 극히 일부일 따름이라는 지적은 경청해야 한다. 중앙정부와 지방자치단체는 사회서비스 정책을 통해 사회서비스원 실험과 시도가 기존의 사회복지사업의 고용 특히 방문형 사회서비스 부문에서 불안정 시급제 고용의 성격을 바꾸는 데 어떤 역할을 할 수 있을지 답할 수 있어야 한다.

사회서비스원 시범사업에서 부분적으로 실현된 양질의 고용 창출을 강화하기 위해서는 두 가지 문제가 해결되어야 한다. 첫째는 사회서비스 시장에서의 민간제공기관들과 다른 종합재가센터의 공적 역할과 그것을 수행하기 위해 정규직 월급제 종사자를 채용할 수 있는 재정방안이 새롭게 구체화되어야 한다. 두 번째는 정부위탁사업을 사회서비스원이 공공위탁으로 수행하게 되었을 때 사회서비스원의 인사규정, 운영원칙 등을 적용할 수 있는 법적 근거가 만들어져야 한다. 이는 사회서비스원 안에서 사업간 고용 지위와 보상의 격차를 줄이고 직무 기준으로 일관된 원칙을 적용한다는 점에서 사회서비스 사업의 제도적 정합성을 높이는 고도화 작업과 방향을 같이 한다고 볼 수 있다.

5. 결론

사회서비스원 사업을 계기로 촉발된 사회서비스 공공성 논의는 시장방식으로 확대되어온 사회서비스의 폐해를 개선하는 방향으로서 공공성 강화가 구체적으로 무엇을 가리키는지 물었다는 점에서 이전의 논의와 차이를 가진다. 공공성 논의는 제도개선의 방향에 대한 토론을 넘어 수십 개의 상이한 프로그램으로 얽혀있는 사회서비스 영역의 어디서부터 무엇을 해야 하는지에 대한 정책적 결정과 로드맵을 필요로 한다.

본 연구는 선행 사회서비스 공공성 논의 지형과 현재 사회서비스원이라는 정책적 실천을 연결시키는 분석을 통해 사회서비스 공공성의 이론적이고 정책적인 논의를 진전시키고자 하였다. 이를 위해 공공성 논의의 계보를 비판적으로 고찰하면서 우리나라 사회서비스 정책의 공공성 분석틀을 통합적 공공성(Bozeman and Moulton, 2011)의 핵심적 접근, 차원적 접근, 규범적 접근으로 구성하였다. 이 공공성 분석틀에 입각하여 사회서비스 분야 선행연구들로부터 공공성 강화를 위한 개선과제들을 추출하여 정리하였다. 그리고 현재 1년 남짓 진행되어온 사회서비스원 사업이 공공성의 각 범주별 개선과제들과 어떠한 연관성을 갖는지 논의하였다. 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 공공인프라 확충이라는 핵심적 공공성 차원에서 사회서비스원은 지방자치단체가 설립한 시설과 기관의 공영기관으로 기능하면서 전통적인 민간위탁 경로와는 다른 사회서비스 공급방식을 만들어낼 수 있다. 또한 직접 설치하는 종합재가센터 사업을 통해 지역 기반 재가서비스 공급에서 공적 역할을 수행할 수 있다. 그러나 이 경로가 실현되기 위해서는 종합재가센터 사업에 대해 독립채산제 적용을 철회하고 지역사회 재가서비스 신규 수요 대응과 지역사회통합돌봄 등과 연관된 공적 역할을 구체화하여 공공재가센터로서의 위상을 세우고 재정을 지원해야 한다. 또한 지역의 특성에 맞는 광역과 기초 지자체간의 협력이 제도적으로 뒷받침되는 것이 필요하다고 보았다. 이러한 보장이 없이 사회서비스원 사업을 통한 공공재가센터 설치가 확장성을 갖고 공공인프라 확충의 경로가 되기에는 어려움이 따른다.

둘째, 사회서비스 규제 수준을 높이는 차원적 공공성을 강화하는데 사회서비스원은 시장에서서의 인디케이터 역할로 수행할 수 있다. 규제는 사회서비스 개별 사업과 제도 변화를 통해 강화될 수 있는데 사회서비스원은 제도 변화 이전이라도 공적 통제가 높은 수준으로 사회서비스를 공급하면서 사회서비스 공급 문화를 선도할 수 있다. 단, 공공조직으로서 질 높은 서비스를 공급할 수 있어야 하는데 관료적 규칙과 휴먼서비스의 특성이 본질적으로 조화되기 어렵다는 것을 감안했을 때 전통적인 관료조직과 다르게 휴먼서비스의 전문성에 기초하여 사회서비스원을 운영할 수 있는 법률적 근거를 확보하는 것이 필요하다.

셋째, 사회서비스 공공성 강화 정책은 시장화 정책으로 실패한 사회서비스의 문제를 개선하여 본래의 정책목표를 달성하고자 한다. 사회서비스의 양과 질에서 보장성을 높이고 질 높은 사회서비스 고용을 확대하여 젠더 평등에 기여하는 것이다. 지방자치단체가 사회서비스원을 설립하여 지역 기반 사회서비스를 새롭게 확대하는 것은 전체 보장성 강화에 기여할 수 있다. 또한 사회서비스원이 돌봄 고용의 보상과 지위를 높이는 것은 현재의 불안정 저임금 일자리를 인한 돌봄공급 불안정과 서비스 질 하락을 막는 것만이 아니라 ‘돌봄직업=중고령여성의 저임금 일자리’라는 고정관념에 파열구를 내는 시도라고 할 수 있다.

사회서비스원은 현재 시작 단계에 불과한 사업이기에 학문적으로 의미 있는 실증적 결과를 도출하기는 이르다. 하지만 시범사업에서 관찰되는 사건과 사례를 정책 환경의 맥락 그리고 공공성 강화라는 정책목표의 개념적 맥락에서 해석해내고 사회서비스원 사업의 의미와 한계, 가능성과 필요조건으로 분류하는 작업은 공공성 논의와 사회서비스 정책연구를 일정하게 진전시키는 의미를 가진다고 할 수 있다.

본 연구는 경험적 자료가 부족한 상황에서 가용할 수 있는 통계와 사례를 취합하여 사회서비스 공공성 강화를 사회서비스 정책의 개선방향으로 세운 현 정부의 대표적 정책 수단인 사회서비스원의 의미와 한계, 가능성과 필요조건을 논의하였다. 사회서비스원은 그 자체가 목적이 아니라 사회서비스 정책을 발전시키기 위한 정책도구라는 점이 강조되어야 한다. 그리고 그 필요성과 역할은 정확하게 사회서비스 공공성이 요구된 지점에 겨냥되어 쓰일 수 있어야 한다. 향후 후속 연구로 다양한 지역 환경에서 펼쳐진 사회서비스원 사업에 대한 경험 연구와 사회서비스 공공성 강화에 대한 실증연구를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 강은나, 이윤경, 임정미, 주보혜, 배혜원 (2019). 2019년도 장기요양 실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 강혜규, 김희성, 안수란 (2019). 사회서비스 정책 전망과 과제. 보건복지포럼 2019년 1월호. 7-18.
- 국미애, 고현승 (2018). 서울시 사회서비스 종사자 근로조건 개선방안-재가요양보호사를 중심으로. 서울시여성가족재단.
- 권현정, 홍경준 (2015). 공공성이 노인장기요양시설의 서비스 질에 미치는 효과. 한국사회복지학. 67(3). 253-280.
- 김보영 (2019). 구호뿐인 공공성? 문재인 정부의 사회서비스정책 평가와 대안 모색. 비판사회정책. 64. 7-52.
- _____ (2020). 포용국가를 열기위한 사회서비스원의 진단. 한국사회복지행정학회-사회서비스중앙지원단 온라인 학술세미나 발표문. 2020. 6. 5. 한국보건복지인력개발원.
- 김연명, 김진석, 백선희, 송인주, 이태수, 정창수, 홍영준, 이성희, 윤승희, 이선영 (2016). 서울시 사회서비스재단 설립 타당성 검토 연구.
- 김영중 (2019). 한국의 사회서비스: 정책 및 실천. 학지사.
- 김용득 (2019). 지역사회 기반 복지관의 공동체주의 지향성 강화 필요성과 과제-공공성 담론의 확장과 사회서비스 운영 원리 변화를 중심으로-. 한국사회복지행정학 21(2):203-232.
- 김옥, 이강진 (2018). 독일 장기요양기관의 질 관리 규제에 관한 탐색적 연구. 노인복지연구. 73(2). 273-297.
- 김은지, 김소영, 선보영, 성경, 양난주, 김수정, 김혜영 (2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(I): 여성·가족 관점의 진단과 정책과제. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 최인희, 선보영, 성경, 배주현, 김수정, 양난주 (2018). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(II): 여성·가족 관점의 돌봄정책 추진전략. 한국여성정책연구원.
- 김종해 (2004). 보육서비스의 공공성 확대 방안. 월간복지동향. 68. 33-44.
- 김진석 (2019). 사회서비스원 설립 의미와 과제. <사회서비스원 설립 법 제정 촉구를 위한 국회 정책토론회> 발표문. 2019. 11. 1. 국회의원회관.
- 김진현, 임은실, 배현지, 서동민, 정수용 (2015). 장기요양기관 종사자의 인건비 수준과 분포에 관한 실증 분석. 장기요양연구, 3(2). 96-121.
- 노화준 (2015). 정책평가론. 법문사.
- 대구시 사회서비스원 (2020). 코로나19와 대구시사회서비스원의 긴급돌봄서비스지원. 이슈 진. 8. 3~19.
- 박노옥, 김우현, 봉재연, 박유미, 전예원, 박은정, 오영민 (2019). 2019년도 예비타당성조사보고서 사회서비스원 설립 및 운영 사업. KDI 공공투자관리센터. 한국조세재정연구원.
- 박세경, 하태정, 김보영, 김용득, 김은정, 이봉주, 이인재 (2016). 사회서비스 정책 진단과 고도화 전략 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 백선희 (2011). 보육의 공공성 강화를 위한 정책방안. 한국보건사회연구원.
- 백완기 (2007). 한국행정과 공공성, 한국사회와 행정연구. 18(2). 1-22.

- 보건복지부 (2018). 2018-2022 제2차 장기요양 기본계획(안).
- _____ (2019a). 사회서비스 공공성 강화 및 품질 향상을 위한 2019년 사회서비스원 시범사업 추진 계획. 2019. 3. 6.
- _____ (2019b). 2019 보건복지통계연보.
- _____ (2019c). 앞으로 부실한 장기요양기관 개설 어려워진다. 2019. 12.11.보도자료.
- _____ (2020). 2020년도 6월 사회서비스원 운영 현황.
- 사회서비스 중앙지원단 (2020). '20년 사회서비스원 성과분석보고서.
- 서울시복지재단 (2018). 서울시 복지정책 평가 및 중장기 발전방안 연구.
- 서울시사회서비스원 (2020). 서울시사회서비스원 운영현황.
- 석재은 (2017). 장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제 합리화 방안 연구. 보건사회연구. 37(2), 423-451.
- 석재은, 임정기, 전용호, 김욱, 최선희, 이기주, 장은진 (2015). 장기요양보험의 공공성 강화 방안. 보건복지부·한국노인복지학회.
- 선우덕 (2012). 노인요양서비스공급체계의 공공성 강화 방안, 한국사회복지정책학회 2012 춘계학술대회 자료집. 43-61. 2012. 6. 15. 중앙대학교.
- 소영진 (2003). 행정학의 위기와 공공성 문제, 정부학연구. 9(1). 5-22.
- _____ (2008). 공공성의 개념적 접근, 윤수재 이민호, 채종현 편저, 새로운 시대의 공공성 연구. 법문사. 32-63.
- 신동면 (2010). 사회복지의 공공성 측정에 관한 연구. 한국사회정책. 17(1). 241-265.
- 신창환 (2013). 경쟁은 서비스 질을 향상시키는가? - 사회서비스 전자바우처 사업의 공급자 인터뷰를 중심으로-. 보건사회연구. 33(4). 312-340.
- 양난주 (2014). 한국의 사회서비스: 민간의존적 공급의 한계와 과제. 동향과 전망, 92, 93-128.
- _____ (2019). 사회서비스정책 패러다임 전환과 사회서비스원의 역할, 제30회 경상북도사회복지사워크숍자료집. 117-150.
- _____ (2020). 공공의 책임성 구현을 위한 서울시사회서비스원의 역할 및 방향, 2020 서울시사회서비스원 사례발표회, 2020. 7. 23. 서울시사회서비스원.
- 양성욱 (2016). 사회서비스의 공공성과 공공 가치 실현의 실재-사회서비스 바우처 제공기관을 중심으로 -. 한국사회복지행정학, 18(3). 177-208.
- 양성욱, 노연희 (2012). 사회서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가?-서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로-. 사회복지연구. 43(1). 31-57.
- 윤자영, 김경희, 최영미, 김양지영 (2011). 돌봄서비스 분야 근로조건에 관한 연구(1). 한국노동연구원.
- 이미정 (2009). 보육재정 지원정책과 보육의 공공성에 관한 연구. 한국보육학회지. 9(1). 77-89.
- 이미진 (2009). 노인장기요양보험의 공공성 확보방안, 월간복지동향. 130, 21-25.
- 이선미, 박경희 (2017). 돌봄서비스의 공공성 문제: 지역아동센터를 중심으로. NGO연구. 12(2). 127-164.
- 이승호, 박찬임, 양난주 (2019). 사회서비스 활성화가 고용에 미치는 영향. 고용노동부·한국노동연구원.
- 이승호, 양난주 (2020). 사회서비스원 시범사업의 고용성과 진단: 서울시 종합재가센터 사례를 중심으로. 월간 노동리뷰. 6월호. 99~110.

- 이옥진, 박현식 (2017). 공공성 강화에 따른 노인장기요양보험법 개정에 관한 비판적 고찰. 법학연구. 17(4). 383-401
- 이재원 (2012). 사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제-보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로. 지방정부연구. 15(4). 333-359.
- 이주하 (2010). 민주주의의 다양성과 공공성: 레짐이론을 중심으로. 행정논총 48(2): 145-168.
- 임의영 (2003). 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건, 정부학연구, 9(1), 23-50.
- _____ (2019). 공공성의 이론적 기초. 박영사.
- 정경길, 성규탁, 이장, 이윤식 (2004). 정책평가: 이론과 적용. 범영사
- 장지연 (2013). 사회서비스의 공공성 강화가 필요하다, 월간노동리뷰. 2013년 3월호. 1-2.
- 정효정 (2018). 보육의 공공성 강화를 위한 국공립어린이집 확충정책에 관한 논점 및 제언. 한국영유아보육학. 113. 229-251.
- 주은선, 이미진 (2020). 국공립 노인장기요양시설 장기간 수요 및 적정공급량 추정. 한국사회복지교육. 49, 1-30.
- 최영준, 최혜진 (2016). 사회서비스 거버넌스의 재구조화-재량혼합의 관점에서. 한국사회정책. 23(4). 35-60.
- 황덕순, 윤자영, 윤정향 (2012). 사회서비스 산업 노동시장 분석: 돌봄서비스를 중심으로. 한국노동연구원.
- 시사인. 2010. 9. 1. 일자리 늘리고 주민 삶도 개선하는 사회서비스공단. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=8200>
- 중앙일보. 2017. 9. 28. 개인사업자에게 문턱 낮춘 장기요양기관 난립, 36%가 부실평가. <https://news.joins.com/article/21982261>
- 한국일보. 2017. 10. 13. 치매국가책임제 해야 하는데... 장기요양기관 83%가 부정수급. <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201710131035918189>
- Anderson, D. M., and G. Taggart. (2016). Organizations, policies, and the roots of public value failure: the case of for-profit higher education. Public Administration Review. 76(5), 79-789.
- Andrews, R., G. A. Boyne, R. M. Walker (2011). Dimensions of publicness and organizational performance: a review of the evidence." Journal of Public Administration Research and Theory. 21. i301-i319.
- Bozeman, B. (1987). All organizations are public: comparing public and private organizations. BeardBooks.
- Bozeman, B., S. Moulton. (2011). Integrative publicness: a framework for public management strategy and performance. Journal of Public Administration Research and Theory. 21. i363-i380.
- Grabowski, D. C. and R. A. Hirth. (2003). Competitive Spillovers Across Non-profit and For-profit Nursing Homes. Journal of Health Economics. 22. 1-22.
- Mansbridge, J. (1998). On the contested nature of the public good. private action and public good. 3-19.
- Moulton, S. (2009). Putting together the publicness puzzle: a framework for realized publicness. Public Administration Review. Sep/Oct, 889-900.
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. Administration & Society. 40(2). 170-193.

Rainey, H. G., R. W. Backoff and C. H. Levine. (1976). Comparing public and private organizations. *Public Administration Review*, 36(2). 233-244.

Schlesinger, M. and B. H. Gray. (2006). How Nonprofit Matter In American Medicine, And What To do About It. *Health Affairs*. 25. 287-303.

◀ Abstract ▶

Does Public Agency for Social Service Strengthen Publicness of Social Services?

Nan Joo Yang*

Strengthening the publicness of social services is considered as a way of correcting drawbacks of marketized social services. To this end, Moon Jae-in administration introduced the Public Agency for Social Service(PASS). This study examines whether the PASS contributes to enhancing the publicness of social services. Relying on the concept of integrative publicness, this study classify dimesions of the publicness of social services into core publicness, dimensional publicness and normative publicness. It uses reports from the demonstration projects of PASS to access how the PASS implemented those tasks. Although it is in early stage, PASS shows a potential as a policy tool of expanding public infrastructure of social services, changing commercialized culture and practices among social service providers and improving quality of employment for social care services. This study suggests that PASS can contribute to improving the standard of social care services and achieving gender equality as an public agency for community care services.

Keywords: social service policy, the Public Agency for Social Service(PASS), publicness, integrative publicness

◆ 2020. 10. 31. 접수 / 2020. 12. 16. 수정 / 2020. 12. 17. 게재확정

* Associate Professor, Dept. Social Welfare, Daegu Universty(njyang@daegu.ac.kr)