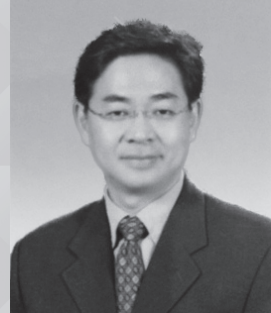


사회서비스 일자리 창출 정책: 쟁점과 과제¹⁾



Job Creation in the Social Service Sector
: Policy Issues and Tasks

유태균 | 숭실대학교 사회복지학부 교수

2005년부터 정부가 추진해 온 사회서비스 활성화 및 일자리 창출 정책의 주안점은 범주형 공공부조 방식의 사회서비스를 통해 취약계층의 삶의 질을 향상하는 데 맞춰져 왔다. 정부는 한편으로는 사회서비스 일자리를 늘리기 위한 노력을, 다른 한편으로는 예산 증가 억제를 위한 서비스 가격 규제 정책을 펼쳐 왔다. 그 결과 일자리의 질, 사회서비스 산업과 시장의 활성화는 기대보다 낮은 수준에 머무르고 있다. 이 글은 사회서비스 산업 활성화가 일자리 창출과 일자리 질 향상을 위한 가장 근본적인 방안이라는 입장에서 사회서비스 산업 활성화와 전 국민의 삶의 질 향상을 위해 사회서비스보험 도입의 필요성을 주장한다. 아울러 이러한 입장에서 새 정부가 계획 중인 사회서비스공단 설립을 통한 공공 부문 일자리 창출 전략의 문제점을 지적한다.

1. 들어가며

정부가 사회서비스에 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 2003년 참여정부 때로 거슬러 올라간다. 2005년 5월 출범 2년째를 맞은 참여

정부는 사람입국·일자리위원회를 만들어 일자리 창출 방안을 모색하면서 쇠퇴하기 시작한 제조업을 대신하여 일자리를 만들어 낼 수 있는 신성장 동력 산업으로 사회서비스에 주목했다. 그도 그럴 것이 2004년 기준 우리나라의 전체 고

1) 이 글은 '유태균(2017. 5. 19.). 사회서비스 10년, 더 나은 미래를 준비하다. 사회서비스 10주년 기념식 및 포럼 자료집. 보건복지부·한국사회서비스학회'의 주된 내용을 신정부의 사회서비스 일자리 창출 정책에 대한 분석적 관점에서 수정, 보완하여 재구성한 글이다.

용 중 사회서비스 분야의 고용이 차지하는 비중은 12.7% 수준이었고 이는 경제협력개발기구(OECD) 평균 21.7%에 비해 부족했기 때문이다.²⁾ 이에 정부는 사회서비스 부문 일자리를 늘려 나가는 동시에 안정적인 일자리가 되도록 사회적 일자리 사업을 사회적기업으로 육성해 나가는 등의 노력을 통해 사회서비스 부문 고용 비중을 2005년 현재 13.1%에서 2030년에는 25%까지 확대하겠다는 내용이 포함된 ‘비전 2030’³⁾ 계획을 수립해 실현하고자 노력했다.

그로부터 12년이 지난 2017년 5월, 문재인 행정부는 출범 직후 참여정부 때와 이름도 매우 유사한 일자리위원회를 만들어 새 정부의 제1호 국정과제가 일자리 만들기를 공식화했다. ‘공공 부문 50만 개, 민간 부문 30만 개 일자리’는 참여 정부의 91만 개보다 다소 축소되기는 했으나 만만찮게 야심적인 공약임이 분명하다. 이 공약은 현재 우리나라가 처한 경제 환경을 고려할 때 새 행정부가 국민으로부터 지속적인 지지를 얻을 수 있을지를 결정하는 데 그 무엇보다 중요한 사안이라고 할 수 있다. 따라서 현 행정부는 이 공약을 실현하는 데 전력을 기울일 것으로 예상된다.

구체적인 내용이 담긴 국정과제가 발표되지 않아 어떤 방법으로 공약을 실천할지는 아직 불분명하다. 그러나 대선 준비 기간 중 언론 매체를 통해 알려진 내용으로 미루어 보면 80만 개의 일

자리를 만들어 내야 하는 여러 부문 중에 사회서비스는 다시 한번 대표적인 산업으로 포함되어 있는 것 같다. 따라서 15년 전과 마찬가지로 사회서비스 일자리는 적어도 앞으로 5년간 또 한번 세간의 주목을 받게 될 것 같다.

이 글에서는 이러한 새 정부의 정책 방향에 대한 다소 성급한 (그렇기 때문에 제한적일 수 있는) 이해를 바탕으로 앞으로 정부가 사회서비스 일자리 정책을 펼쳐 나가는 과정에서 생각해 보기 바라는 몇 가지 쟁점과 과제를 제시하고자 한다. 그렇게 함으로써 공약 실현을 위해 선택한 방법의 타당성을 생각해 볼 수 있는 기회를 제공할 수 있다면 이 글은 사후적으로라도 나름의 의미를 갖게 될 것이라 생각한다.

2. 현황

가. 사회서비스 일자리 정책의 역사적 전개 과정

정부의 사회서비스 일자리 정책은 2006년 참여정부 때 범부처 간 사회서비스 관련 정책 조정을 담당할 ‘사회서비스향상기획단’의 발족을 필두로 하여 지난 11년간 노무현, 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 변화와 발전을 거듭하여 오늘에 이르렀다(표 1).⁴⁾ 초기에는 중앙예산부처인

2) 참여정부의 목표였던 91만 개의 일자리는 고용 비중 12.7%를 21.7%로 높이는 데 필요한 일자리 규모였다.

3) 정부민간합동작업단(2006. 8.). 함께 가는 희망한국, 비전 2030.

4) 필자는 사회서비스에 관한 본격적인 논의가 2006년 대통령자문위원회와 기획예산처에 의해 시작되었다고 본다. 물론 사회서비스체계의 역사적 발전 과정이 그 이전부터 전개되었다고 볼 수도 있다. 이에 관한 논의는 ‘김영종(2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향. 보건사회연구, 32(2), pp.41-76’을 참조하기 바란다.

기획예산처가 중심이 되어 사회서비스 정책을 총괄하며 관련 사업들을 국정과제 차원에서 추진하였으나 2007년 사회서비스 전자바우처 사업 도입과 함께 보건복지부가 사회서비스 정책을 주관하기 시작했다.⁵⁾

나. 사회서비스 일자리 현황

2006년부터 시작된 정부의 지속적인 노력에 힘입어 사회서비스 일자리의 수는 꾸준히 증가하였다. 보건복지부의 최근 보고에 따르면 2016년 기준 9개 부처의 58개 사회서비스 사업을 통해 총 142만 3000개의 사회서비스 일자리가 창출되었

고 2016년 한 해 동안만도 전년 대비 9만 5000개의 신규 일자리가 창출되었다. 그러나 이러한 성과 규모는 사회서비스의 개념을 어떻게 정의하는가에 따라 그대로 받아들일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.⁶⁾ 안타깝지만 이는 아직까지도 정부 내에 사회서비스 개념에 대한 명확한 정의가 없으며 이로 인해 정부 사업 중 어떤 것이 사회서비스 사업인지를 판단할 수 있는 기준이 마련되어 있지 않아 비롯된 문제이다. 따라서 엄밀히 말하면 어느 시점을 기점으로 하여 어느 시점까지 몇 개의 사회서비스 일자리가 만들어졌는지를 보여 줄 수 있는 객관성 높은 자료는 극히 제한적이라고 해도 과언이 아니다.

표 1. 사회서비스 발달 과정: 2006~2015년

구분	연도	주요 정책	관련 기관 및 사업 내용	비고
시 작	2006년 까지	사회서비스 일자리 정책 총괄 관리·지원	대통령자문 사람입국·일자리위원회(2005. 9.~2007. 6.) 기획예산처 사회서비스 향상기획단(한시적 TF) (2006. 7.~2007. 12.)	11개 부처 10개 부처
		사회 기반과 사회 투자 정책 연구·개발	대통령자문 고령화및미래사회위원회 (2003. 10.~2006. 8.)	보건복지 가족부
		사회서비스 전자바우처 정책 설계	보건복지부 사회서비스혁신추진단(TF) (2006. 10.~2007. 5.)	
	2007년	「사회적기업 육성법」(1월) 「시행령」(6월), 「시행규칙」(7월) 제정	고용노동부 2007. 7. 시행 사회적기업진흥원 설립(2010. 12.)	고용노동부
		「사회복지사업법 및 시행규칙」 개정(3월)	이용권(바우처)의 제도 시행을 위한 필요 사항 규정 개정)	
		「노인장기요양보험법」 제정(4월)	공적노인요양보장추진기획단(2003. 3.~2004. 2.) 공적노인요양보호제도실행위원회 및 실무기획단 (2004. 3.~2007. 2.)	

5) 이재원(2011). 사회서비스정책의 전개과정과 정책과제. 지방정부학회. pp.333-359.

6) 예를 들면 노인일자리사업의 참여자 41만 명(2016년 기준), 산림청의 공공산림가꾸기사업 참여자, 문화체육관광부의 예술강사지원 사업 참여자, 문화재청의 문화재돌봄사업 참여자 등과 같은 재정 지원 일자리 사업 참여자의 수를 사회서비스 일자리 성과로 보는 것이 적절한지 판단해야 하는 문제이다.

(표 계속)

구분	연도	주요 정책	관련 기관 및 사업 내용	비고
		전자바우처 시작·운영 - 노인돌봄(5월) - 장애인활동보조(5월) - 지역사회서비스 투자(7월)	한국노인인력개발원 사회서비스관리센터 발족(3월) 보건복지부 지역복지서비스정책관실(5월) (재)사회서비스관리센터(2007. 12. ~2011. 5.) 한국보건사회연구원 사회서비스연구센터(7월)	보건복지부 한국보건사회연구원
		노인장기요양보험제도 시행(8월)	보건복지부 노인정책관실	
		전자바우처 사업 확대 사회서비스 선도 사업 정책관리체계 연구·개발 민간 연구 기관 설립	산모·신생아도우미(2월), 가사·간병(9월) 아이사랑카드(9월), 임신·출산 진료비 지원(12월) 민간 경상보조 방식의 사회서비스벤처 육성 (2010년 CSI로 통합) 사회서비스 성과 및 품질 연구 (사)사회서비스연구원 설립	사회서비스 관리센터 민간기관
확대	2008년	정책관리체계 개편	(재)한국사회서비스관리원 명칭 변경(2009. 9.)	
		사회서비스 청년사업단	대학 기관·시설을 사회서비스 인프라로 개방 (2011년 CSI로 통합)	
		전자바우처 사업 확대	장애아동 재활치료(2월) 장애인장기요양제도 시범사업(6월) 서울 장애인 활동보조 추가 지원(11월)	
		사회서비스 정책 네트워크	한국사회서비스학회 창립(5월) 한국사회서비스산업협회(6월) 국회 사회서비스 포럼(7월)	
확대	2009년	전자바우처 사업 확대	시청각장애부모 자녀 언어 발달 지원(8월)	
		사회서비스 품질관리 시범사업	산모·신생아도우미사업	
		지방자치단체 사회복지업무지원시스템 개편	‘행복e음’ 사회복지통합관리망	
제도화	2010년	전자바우처 사업 관리 조직 개편	(재)한국사회서비스관리원 폐지(11월) 한국사회복지정보개발원으로 통합	
		사회서비스 법적 기반 마련	「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법」 제정(8월) 「사회서비스진흥법」(제정 추진 중)	
		사회서비스 법적 기반 마련	「사회보장기본법」 개정(1월): ‘사회서비스’ 규정	
	2012년	「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법」 시행	4개 사업(노인돌봄종합서비스, 산모·신생아도우미, 지역 사회서비스투자사업, 가사·간병방문도우미사업) → ‘지정제’에서 ‘등록제’로 전환	
		사회서비스이용권 제공 목표 설정(3월)	사회서비스 품질 제고, 이용자의 만족도 제고	
		전자바우처 사업 확대	발달장애인 자녀 부모 대상 심리상담서비스 지원(1월)	
		전자바우처 사업 추가	청소년 산모 임신·출산 진료비 지원(5월), 기저귀 교체분유 지원(10월)	

자료: 유태균(2017. 5. 19.), 사회서비스 10년, 더 나은 미래를 준비하다. 사회서비스 10주년 기념식 및 포럼 자료집. 보건복지부·한국사회서비스학회.

이러한 이유에서 사회서비스 일자리의 규모는 되는 ‘범위’로 파악하는 것이 타당하다고 판단된
구체적인 숫자보다는 최솟값과 최댓값으로 정의 다. 먼저, 사회서비스 일자리의 최솟값은 2016

년 기준 약 15만 명으로 추산된다. 이 값은 정부 재정 지원을 통해 창출된 사회서비스 일자리 규모 관련 자료 중 정확도가 가장 높은 보건복지부의 사회서비스 전자바우처 사업 관련 일자리 자료에 근거한 값이다(표 2, 표 3). 현재 정부의 17개 부 중 사회서비스 일자리 정책에서 가장 중심적인 역할을 하는 부는 보건복지부이며, 보건복지부가 수행하는 대표적인 사회서비스 사업이 사회서비스 전자바우처 사업이다. 사회서비

스 전자바우처 사업의 예산은 2016년 기준 1조 2660억 원이며 이는 2007년의 예산 892억 원에 비해 무려 14배 이상 증가한 규모이다. 이러한 예산 증가는 사회서비스 산업 활성화와 일자리 창출에서 상당한 성과로 이어졌는데 2016년 기준 전국의 사회서비스 전자바우처 사업 참여 기관 수는 1만 241개이며 약 15만 명이 사회서비스 공급자로 알려져 있다.

표 2. 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업 제공 기관 현황

(단위: 개)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
총계	5,367	6,982	6,838	8,066	8,952	10,241
소계(돌봄 분야)	2,391	2,936	2,878	3,450	3,739	4,229
가사·간병방문	316	471	402	428	435	443
노인돌봄종합	921	1,311	1,330	1,486	1,580	1,760
노인단기가사	-	-	-	325	432	588
산모·신생아	305	256	298	337	404	522
장애인 활동 지원	849	898	848	874	888	916
지역사회서비스	1,463	2,170	2,387	2,775	3,273	3,875
발달재활서비스	996	1,376	1,476	1,547	1,593	1,785
언어 발달 지원	517	500	97	140	185	194
발달장애인 부모 심리	-	-	-	154	162	158

※ 해당 기간: 1) 2011~2014년 - 해당 연도 2. 1.~차기 연도 1. 31.
 2) 2015년 - 해당 연도 2. 1.~12. 31.
 3) 2016년 - 해당 연도 1. 1.~12. 31.

※ 제공 인력: 해당 기간 내 1회 이상 결재 이력이 있는 제공 기관 수.

자료: 유태균(2017. 5. 19.). 사회서비스 10년, 더 나은 미래를 준비하다. 사회서비스 10주년 기념식 및 포럼 자료집. 보건복지부·한국사회서비스학회.

표 3. 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업 제공 인력 현황

(단위: 명)

구분	2013년			2014년			2015년			2016년			
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	
총계	110,777	10,759	100,018	150,779	13,913	136,866	139,031	12,366	126,665	151,626	13,535	138,091	
소계(돌봄 분야)	84,133	6,599	77,534	99,721	7,578	92,143	106,495	8,025	98,470	118,480	8,960	109,520	
가사·간병방문	5,257	28	5,229	5,759	31	5,728	5,804	28	5,776	5,794	34	5,760	
노인 돌봄 종합	방문주간	19,100	149	18,951	23,562	166	23,396	23,933	150	23,783	26,141	153	25,988
	단기가사	-	-	-	612	1	611	938	2	936	1,369	3	1,366
산모·신생아	8,470	2	8,468	9,859	9	9,850	10,562	7	10,555	12,321	1	12,320	
장애인 활동 지원	51,306	6,420	44,886	59,929	7,371	52,558	65,258	7,838	57,420	72,855	8,769	64,086	
지역사회서비스	18,066	3,375	14,691	40,873	5,387	35,486	21,732	3,354	18,378	20,969	3,423	17,546	
발달재활서비스	7,756	647	7,109	9,667	919	8,748	10,180	946	9,234	11,479	1,110	10,369	
언어 발달 지원	822	138	684	288	18	270	389	28	361	454	33	421	
발달장애인 부모 심리	-	-	-	230	11	219	235	13	222	244	9	235	

※ 해당 기간: 1) 2011~2014년 - 해당 연도 2. 1.~차기 연도 1. 31.
 2) 2015년 - 해당 연도 2. 1.~12. 31.
 3) 2016년 - 해당 연도 1. 1.~12. 31.

※ 제공 인력: 기준 기간 내 1회 이상 바우처 서비스를 제공한 자.

자료: 유태균(2017. 5. 19.), 사회서비스 10년, 더 나은 미래를 준비하다. 사회서비스 10주년 기념식 및 포럼 자료집. 보건복지부·한국사회서비스학회.

따라서 이제까지 보고된 관련 부서의 자료(그리고 각 부서의 사회서비스 개념에 대한 주관적 판단)에 근거할 때 정부 재정 투자로 만들어진 사회서비스 일자리의 수는 최소 15만 명에서 최대 142만 명⁷⁾ 규모로 추정된다. 현실이 이렇다 보니 사회서비스 일자리를 늘려야 한다는 주장은 대부분의 경우 “사회서비스 일자리의 규모가 기대보다 낮다”는 다분히 모호한 진술로 앞으로 정부의 노력이 더 필요하다는 주장을 뒷받침하곤 한

다. 적어도 부분적으로는 이러한 이유 때문에 사회서비스 일자리에 관한 논의가 주로 일자리의 수보다는 질에 초점이 맞춰지는 것 같다. 아직 구체적인 내용이 발표되지 않아 판단하기 어렵지만 새 정부의 사회서비스 일자리 정책 역시 표면적으로는 ‘일자리 질 향상’을 새로운 정책의 필요성으로 내세우고 있는 듯하다.

7) 보건복지부(2016. 12.). 사회서비스 활성화 및 일자리 창출. '16년도 국정과제 실적설명회 자료.

3. 사회서비스 일자리 공약의 내용과 쟁점

더불어민주당의 19대 대통령 선거 공약집에 제시되어 있는 사회서비스 일자리 창출 관련 내용은 극히 제한적이다. 공약집에는 “사회복지, 보육, 요양, 장애인 복지, 공공의료 등 사회서비스 공공기관의 일자리 34만 개를 창출하겠다.” “국공립유치원을 이용 아동 기준 40% 수준까지 확대하겠다”는 내용이 여러 곳에 반복적으로 나와 있을 뿐 구체적인 내용은 찾아볼 수 없다.⁸⁾ 아마도 새 정부의 사회서비스 일자리 정책은 구체적인 국정과제가 발표되어야 윤곽이 드러날 것 같다.

이러한 상황으로 인해 이 단락에서는 새 정부의 정책에 관한 쟁점보다는 2003년 이후부터 지금까지 논의되어 왔던 사회서비스 일자리에 관한 여러 의견을 토대로 정부가 정책을 기획하는데 도움이 될 만한 저자의 생각 몇 가지를 소개하고, 이 글의 뒷부분에서는 그나마 구체화된 정부의 사회서비스 일자리 정책에 대해 소박한 평가를 내려 보기로 하겠다.

2003년 사회적 일자리 시범사업을 필두로 정부가 사회적 일자리 창출을 위한 노력을 시작한

이후 지금까지 많은 연구자가 정부의 사회적경제, 사회적 일자리, 사회서비스 일자리 관련 정책에 대해 다양한 시각에서 여러 가지 쟁점과 정책과제들을 제시해 왔다.⁹⁾ 제시된 내용들을 주의 깊게 살펴본 사람이라면 누구나 그 내용이 포괄적이고 동시에 충분하기까지 하다는 데 동의할 것이다. 이처럼 사회서비스 일자리에 관한 한 이 제까지 논의된 적 없는 새로운 쟁점이나 과제는 없다고 봐도 무방하다는 확신을 바탕으로 필자는 이 글에서 여러 연구자가 했던 주장들을 다시 반복하기보다 사회서비스 일자리 정책과 관련한 주장 세 가지를 소개하고 각각의 주장에 대한 나름대로의 근거를 제시해 보기로 하겠다.

가. 다층사회서비스보장체계 구축과 사회서비스 산업 활성화

사회서비스 부문에서 일자리가 만들어지려면 사회서비스 산업이 활성화되어야 한다. 양질의 일자리를 만들어 내기 위해서는 더더욱 그렇다. 정부가 재정을 투입하여 일자리 그 자체를 만들어내기보다는 산업 활성화를 위해 재정을 투입

8) 더불어민주당 대선 공약집 최종판. http://theminjoo.kr/President/noticeDetail.do?bd_seq=65855에서 2017. 5. 5. 인출.

9) 대표적인 논의로는 다음의 자료를 꼽을 수 있다.

강해규(2006). 양질의 사회서비스 확충. 선진 한국의 비전과 정책과제. 대통령자문정책기획위원회.

노대명(2006. 7. 14.). 사회서비스 부문 고용창출을 위한 정책과제. 일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집. 사람입국·일자리위원회 빈부격차차별시정위원회.

정경희 등(2006). 한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략. 한국보건사회연구원.

강해규(2007). 한국 사회서비스 정책의 현황과 사회서비스 확충의 과제. 보건복지포럼, 2007년 3월호(통권 125호), pp.6-41.

이재원, 손정원(2011). 사회서비스 공급정책에서 시장과 산업 활성화 과제. 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로. 동향과 전망, 2011년 여름호(통권 82호), pp.45-84.

이인재(2006). 사회적 일자리정책과 사회서비스 일자리 정책의 도전과 함의. 한국사회복지학회 2006년 추계 공동학술대회 자료집. pp.51-70.

김은정(2013). 사회서비스정책 현황분석과 정책적 과제. 한국사회와 행정연구, 24(1), pp.111-136.

해야 한다. 일자리의 수에 관심을 둔다면 전자가 효과적이다. 가시적인 성과가 나타나기 때문이다. 그러나 지난 15년 동안의 경험을 통해 우리는 그 성과가 크지 않고 그렇게 만들어진 일자리는 괜찮은 일자리가 아님을 분명하게 배웠다.

2000년대 초반은 한마디로 “복지 축소가 진행되는 외부 환경 속에서 복지 확장을 해야 하는 상황”¹⁰⁾이었다. 이러한 상황에서 일자리를 만들어 내야 하는 입장이라면 거의 대부분의 정책결정자는 재정 투자 규모를 최소화하면서 가능한 한 많은 일자리를 만들어 정책 성과의 규모를 높이는, 정치적으로 합리적인 선택을 할 것이다. 실제로 2003년부터 정부는 그런 선택을 해 왔다.¹¹⁾ 그 결과로 우리 사회에서 사회적 일자리는 노인과 근로취약계층을 위한 일자리로, 사회서비스 일자리는 저숙련 여성과 청년을 위한 낮은 단가의 일자리로 자리매김했다. 또한 재정 투입을 최소화하면서 일자리를 만들고 그 일자리를 통해 제한된 사회서비스를 생산해야 하는 상황에서 삶의 질 제고가 더 시급한 취약계층이 정책 대상이 된 것 역시 정치적으로 합리적인 선택이었다.

정치적으로 합리적인 두 가지 선택과 지속된 경제 저성장이 맞물려 (특히 지난 10년간) 만들어진 환경 속에서 우리나라의 사회보장제도로서의 사회서비스는 취약계층을 위한 범주형 공공부조로 제도의 성격이 굳어졌다. 취약계층의 사회서비스 욕구를 우선적으로 충족시킴과 동시에 고령화에 따른 돌봄 부담(특히 여성의)을 경감한 것은 더 말할 나위 없는 중요한 성과이다. 그러나 ‘일자리’만을 놓고 보자면 전 국민이 아닌 일부 국민을 대상으로 하는 범주형 공공부조제도가 만들어 낼 수 있는 일자리의 수와 질은 제한적일 수밖에 없다. 그렇다면 사회서비스 일자리를 많이 만들고 그중에 어느 정도는 괜찮은 일자리로 만들어 낼 수 있는 전략은 무엇인가? 극단적으로 단순화하면 전략은 두 가지로 구분할 수 있다.

먼저, 이해를 돕기 위해 아래의 [1]과 같은 ‘사회서비스 이해 방정식’을 생각해 보자. [1]은 현재 정책을 기획하고 집행하는 사람들 사이에서 공유되고 있는 사회서비스에 대한 이해이다. 이제 방정식 [1]을 모형으로 삼아 두 가지 전략을 설명하면 다음과 같다.

$\text{사회서비스} = (\text{취약계층의 삶의 질 제고}) + (\text{범주형 공공부조}) \quad [1]$

첫 번째 전략은 사회서비스의 대상이나 제도 유형을 [1]로 유지한 상태에서 사회서비스 부문에서 좀 더 많은 일자리가 만들어질 수 있도록 환

경을 조성하는 전략이다. 두 번째 전략은 사회서비스 이해 방정식 자체를 [1]에서 [2]로 바꾸는 것이다.

10) 노대명(2008). 한국의 사회적 기업과 사회서비스. 보건복지포럼, 2008년 4월호(통권 138호), p.64.
 11) 엄밀히 말하면 지난 15년 동안 어떤 정부는 그런 선택을 했고 어떤 정부는 사실 아무런 선택도 하지 않았다.

$$\text{사회서비스} = [(\text{취약계층의 삶의 질 제고}) + (\text{범주형 공공부조})] + [(\text{비취약계층의 삶의 질 제고}) + (\text{사회보험})] \quad [2]$$

위의 두 가지 전략 중 첫 번째 전략은 사실 2003년부터 지금까지 정부가 사용해 온 전략이다.¹²⁾ 이 전략의 성과는 누가 어떤 기준에서 평가하는가에 따라 달라지겠지만 취약계층의 삶의 질 향상이라면 모를까, 사회서비스 일자리 창출

이라는 성과는 그다지 크지 않다고 판단된다. 왜 그런가? 그 이유는 다음과 같다.

2012년 개정된 사회보장기본법은 공공부조와 사회서비스를 각각 다음과 같이 정의한다.

“공공부조란 국가와 지방자치단체의 책임하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도를 말한다.”(사회보장기본법 제3조 3)

“사회서비스란 국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.”(사회보장기본법 제3조 4)

사회서비스가 모든 국민의 삶의 질 향상을 지원하는 제도라는 말은 사회서비스에 대한 욕구, 즉 더 나은 삶에 대한 욕구는 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민만이 아니라 모든 국민이 가진 욕구라는 사실을 인정하는 것이다. 그럼에도 불구하고 지난 15년간 취약계층이 아닌 국민의 사회서비스 욕구는 방치되어 왔다. 정부가 어떤 노력을 해야 할 필요성을 인식하지 못했

을 수도 있고, 인식은 했으나 수단이 없었을 수도 있고, 욕구가 그다지 많지 않았을 수도 있다. 어떤 이유에서든 사회서비스에 대한 우리 사회의 (특히 정부의) 이해는 모형 [1]의 형태로 굳어졌다. 그 결과 우리는 특정 계층만이 아니라 모든 국민의 사회서비스 욕구를 충족시키는 데 필요한 사회보장제도로서의 사회서비스가 부재한 지금의 상황에 이르게 되었다.

12) 물론, 노인장기요양보험제도라는 예외가 있다. 이에 관한 논의는 이 글의 뒷부분에서 할 것이다.

이러한 현실은 우리가 인지하지 못한 사이에 ‘일자리 감소’보다 훨씬 심각한 사회문제를 야기했다. 지난 11년간 우리나라가 OECD 국가 중 가장 높은 자살률을 기록해 온 사실이 문제의 심각성을 말해 준다. 현재 우리 사회의 구성원들은 감당할 수 없을 정도의 정신적, 육체적 스트레스로 인해 매년 10만 명당 33.3명이 자살하고 있으며, 우리나라가 자살 때문에 치러야 하는 사회적 비용은 무려 4조 9000억 원(2009년 기준)에 이른다.¹³⁾

자살은 교사, 경찰, 군인, 사회복지사, 대기업 직원, 공무원에 이르기까지 매우 다양한 계층에서 발생하고 있다. 자살은 취약계층만의 문제가 아니며 자살이라는 극단적인 선택을 할 수밖에 없었던 사람들은 단순한 돌봄 이상의 지원을 필요로 했을 것이다. 이미 우리 사회는 사회보장기본법 개정을 통해 21세기 사회의 신사회위험은 소득보장이나 의료보장 중심의 사회보장으로는 대처할 수 없으며, 그렇기 때문에 사회서비스가 사회보장의 중요한 축임을 명시했다. 그럼에도 불구하고 그들은 사회서비스의 대상에 포함되지 않아 왔다.

사회서비스를 방정식 [1]로 이해한 상태에서 정부는 2003년부터 지속적으로 사회적 경제 주체를 육성하는, 이른바 인력 인프라 조성 정책에 주력해 왔다. 당연히 필요한 정책이다. 문제는 제한된 시장이다. 공적 재정을 투입하여 사회보험

료 지원, 임금 지원 등의 인센티브를 제공함으로써 사회적기업, 사회적 협동조합, 협동조합 등의 다양한 사회적경제 주체를 육성하더라도 범주형 공공부조 방식하에서 서비스 수요가 취약계층의 수요로 한정되어 있는 한 사회서비스 일자리는 획기적으로 늘어날 수 없다.

정부가 시장은 확대할 수 없게 제한해 놓은 상태에서 인력 인프라 조성에 주력하는 정책을 펼칠 경우, 그러한 정책은 자칫 정부 재정에 의해 단기간에 만들어진 후 지극히 제한된 시장으로 방출된 사회적경제 주체들로 하여금 생존을 위해 제 살 깎기 경쟁을 벌이다가 점차 사회적경제 주체에게 기대되는 본질적 특성을 잃게 만들 수 있다. 그뿐만 아니라 그러한 정부 정책은 사회적경제 주체들로 하여금 오래전부터 정부 보조금에 의해 성장하면서 상대적으로 탄탄한 인프라를 가진 기존의 법인들을 동경하게 만들고 더 나아가서는 그들과 유사해지게 만드는 불편한 결과를 발생시킬 수 있다.¹⁴⁾

사회서비스 제공 인력의 질을 높이기 위해 경력단절과 직업 기술 부족을 극복하기 위한 교육 훈련을 제공하는 것은 분명히 중요한 정책 노력이다. 그러나 결국 방정식 [1]과 같은 사회서비스에 대한 이해와 예산 증가 억제를 위해 거의 모든 사회서비스에 적용되고 있는 가격규제가 맞물려 만들어 낸 시장은 오히려 양질의 서비스를 생산할 수 있는 사회서비스 공급자가 발붙이기 힘든

13) 김병규(2017. 1. 20.). 한국 자살률 OECD 1위...日 자살자 수 7년 연속 감소. 연합뉴스.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/01/20/0200000000AKR20170120158000073.HTML>에서 2017. 5. 6. 인출.

14) 이러한 걱정이 기우에 그치기를 간절히 바라지만 현실은 그렇지 않은 것 같다는 의견이 점점 더 커지는 것이 사실이다.

시장이 되어 버렸다. 서비스 가격에 대한 규제가 이루어지는 상황에서는 숙련도와 전문성이 낮은 인력으로 하여금 낮은 단가로 서비스를 제공하도록 하는 것이 합리적인 선택이기 때문이다.

또한 정부 재정이 투입된 이상 사회서비스의 품질에 대한 평가와 관리는 당연히 해야 하는 것이지만 서비스 품질을 감시하는 일은 그러지 않아도 취약계층만을 대상으로 하는 이해 방정식 [1] 같은 정책 구조로 인해 증가를 기대하기 어려운 사회서비스 수요와 공급을 자칫 더 위축시키는 결과를 가져올 수 있다.

한마디로 정리하면, 이제까지의 정부 전략이 일자리 창출에서 그다지 큰 성과를 거두지 못한 이유는 사회서비스에 대한 이해의 틀이 [1]에서 바뀌지 않는 데 있다. 그리고 바로 이것이 앞으로 정부가 사회서비스 이해 방정식을 [2]로 전환하여 다층사회서비스보장체계를 만드는 전략을 선택해야 하는 이유다.

현재 사회보장기본법은 사회서비스를 사회보험, 공공부조와 함께 사회보장을 위한 또 하나의 축으로 규정하고 있다. 그렇기 때문에 사회서비스는 그것을 필요로 하는 모든 국민에게 보장되어야 한다. 우리나라의 소득보장체계가 전 국민을 포괄할 수 있도록 다층 구조로 이루어져 있는 것과 마찬가지로 전 국민의 사회서비스 욕구를 충족시키는 데 필요한 다층사회서비스보장체

계를 마련해야 한다. 2003년부터 정부가 사회서비스와 관련해 이루어 낸 성과를 한마디로 표현하면 취약계층의 사회서비스 욕구를 충족시키는 데 필요한 범주형 공공부조제도를 마련하여 다층사회서비스보장체계의 1층을 구축해 낸 것이라 할 수 있다.¹⁵⁾

이제 정부가 추진해야 할 정책과제는 당연히 비취약계층의 사회서비스 욕구를 충족시키기에 적합한 제도를 도입하여 사회서비스보장체계의 2층을 구축하는 것이어야 한다. 빈곤만이 사회서비스 욕구를 발생시키는 원인이 아니며 전 국민이 사회서비스에 대해 다양한 욕구를 가지고 있다는 것이 그러한 정책의 필요성과 근거이다.¹⁶⁾ 비취약계층을 위한 2층 사회서비스보장체계는 그 자체만으로도 사회서비스에 대한 접근권 보장을 가능하게 하기 때문에 중요하지만, 그 못지 않게 중요한 또 한 가지 결과를 가져다줄 수 있다. 바로 일자리 창출이다. 비취약계층을 위한 2층 사회서비스보장체계는 사회서비스시장 규모를 취약계층 규모에서 전 국민 규모로 확대할 것이다. 새로운 일자리 그리고 양질의 일자리는 확대된 시장을 통해 창출될 것이다.

나. 사회서비스보험 도입

저출산·고령화와 고용 없는 성장으로 대표되

15) 이에 대해 김혜원(2006)은 취약계층 중심의 사회서비스 확충은 심지어 몇 가지 위험 요소를 안고 있다고 지적한 바 있다[김혜원 (2006). 사회서비스의 향상과 지속가능한 일자리 창출을 위한 제언. <http://blog.naver.com/PostPrint.nhn?blogId=career&logNo=70006851962>]에서 2017. 7. 12. 인출.

16) 박세경 등(2013). 2013년 사회서비스 수요·공급 실태조사. 한국보건사회연구원.

박세경 등(2015). 2015년 사회서비스 수요·공급 실태조사. 한국보건사회연구원.

는 신사회위험 앞에서 사회서비스에 대한 접근은 취약계층과 비취약계층 모두의 삶의 안정성을 높이기 위해 보장되어야 할 권리로 반드시 인정되어야 한다. 비취약계층의 사회서비스에 대한 접근성을 보장하기 위해서는 현재와 같은 범주형 공공부조제도에서 소득 기준을 없애 사회서비스를 보편적 서비스로 확대하는 방법과 사회서비스를 위한 사회보험제도를 도입하는 방법이 있다. 두 가지 방법 중 전자보다는 후자가 더 지속 가능한 해결책이라 판단된다.

사실 우리나라는 이미 2007년부터 사회서비스를 급여로 하는 사회보험제도인 노인장기요양보험제도를 운영해 오고 있다. 노인장기요양서비스는 65세 이상 노인을 위한 대표적인 사회서비스이다. 내년이면 도입 10년째가 되는 이 제도는 길지 않은 역사에도 불구하고 초고속 인구고령화라는 환경 변화에 힘입어 전 국민에게 필요성을 인정받은 제도이다. 우리 사회의 구성원들은 이미 사회서비스에 대한 욕구도 모든 사람이 직면하게 되는 사회적 위험이며 그렇기 때문에 사회보험제도를 통해 대처할 수 있다는 생각을 가지고 있다.

우리 사회가 가진 이러한 경험과 인식을 적극 활용하여 노인장기요양보험의 대상 위험 범위를 점진적으로 (또는 필요하다면 혁신적으로) 확대하여 노년기뿐만 아니라 전 생애주기에 발생할 수 있는 다양한 사회서비스 욕구를 아우르는 사회보험으로 확대 발전시키는 것이 정치적으로도

용이할 것이다. 비록 신설은 아니지만 저성장 시대에 기존의 사회보험을 확대하는 것은 당연히 우려와 저항을 불러일으킬 것이다. 그러나 우리는 공공부조와 사회보험 중 어느 쪽이 더 많은 사회 구성원에게 혜택을 가져다주었는지, 일반회계와 기금 중 어느 쪽이 더 재원의 안정성과 지속가능성을 담보해 왔는지를 이제까지의 우리나라 사회보장 역사를 통해 쉽게 확인할 수 있다.

물론 사회서비스보험보다 사회서비스를 이용·소비하기 위해 지출한 비용에 대해 소득공제 혜택을 주는 방안도 논의되어 왔다.¹⁷⁾ 눈여겨보아야 할 대안이기는 하지만 건강보험제도를 예로 생각해 보면 효과성이 그다지 높지 않은 재원 조달 방식이라는 것이 분명해진다. 만일 국민의 건강보장을 위해 우리가 현재의 건강보험이 아니라 범주형 공공부조에서 점진적으로 소득 기준을 상향 조정하여 보편적 제도로 확대했다거나 개인 또는 가구가 지출한 보건의료비에 소득공제 혜택을 제공하는 방식으로 보건의료서비스에 대한 비용 접근성을 높이는 방법을 택했다고 가정해 보자. 과연 그러한 접근 방법이 지금보다 더 나은 상황을 가져올 수 있었을까? 그렇지 않다. 아마도 공공부조의 범위를 확대하는 전략을 택했다면 우리나라의 상황이 최근에서야 소위 오바마케어 도입하여 건강보장 수준을 높이려고 시도한 미국과 크게 다르지 않았을 것이고, 소득공제를 통해 보건의료서비스에 대한 비용 접근성을 높이고자 했다면 건강보장은 소득 비취약

17) 노대명(2008). 앞의 책. pp.62-85.

계층에게만 가능했을 것이다.

또 다른 대안으로 사회보장제 또는 이와 유사한 목적제 도입이 거론되기도 한다. “사회보험 중심 체계로 구축된 우리나라의 사회보장제도가 사회보험 가입률과 수급률 측면에서 방대한 사각지대 문제를 해소하지 못하고 있기 때문에 사회서비스보험 도입이 근본적인 대안이 되기에는 한계가 있을 수 있다”¹⁸⁾는 우려가 사회보장제 도입이 더 나은 대안일 수 있다는 주장을 어느 정도 뒷받침한다.

21세기 사회의 특성을 생각해보면 어쩌면 사회보장제 도입이 더 나은 대안일 수 있다는 생각에 공감하지 않는 것은 아니지만 사회보장제는 기존 사회보험제도 모두의 재원 조달 방식과 재정 운용 방식의 변화라는 매우 거시적인 차원의 변화에 관한 논의 과정의 결과로 도입되어야 한다. 그런 논의 없이 사회서비스만을 위한 사회보장제를 도입하는 것이 불가능한 일은 아니지만 그렇게 마련된 재원은 일반회계가 아닌 특별회계라는 차이가 있을 뿐 사회서비스를 현재와 같은 범주적 공공부조 수준 이상으로 발전시킬 수 있는 규모가 되기 어렵다. 이러한 한계를 극복하려면 결국 기존 사회보험제도 모두의 재원 조달 방식 변화에 대한 논의와 함께 사회보장제 도입이 논의되어야 한다. 그렇다면 과연 장기요양보험제도를 사회서비스보험으로 확대하는 방안에 비해 사회보장제를 도입하는 것이 정치적 실현 가능성이 더 높은가?

필자는 설령 정치적으로 실현 가능하더라도 일반예산이나 목적세를 재원으로 할 때 발생할 수밖에 없는 도덕적 해이를 감수하는 것이 사회보험이 가진 상대적으로 낮은 소득재분배성과 사각지대로 인한 배제성을 감수하는 것보다 전체 사회 차원에서 볼 때 더 이익이 된다고는 생각하지 않는다. 복지국가에서 복지권이 기여를 전제로 보장되는 것은 결코 아니지만 ‘권리’와 ‘거저 받는 것’이 다름을 일깨우는 데 적어도 사회보험이 더 효과적임을 부정할 수는 없다는 것이 한 가지 이유이고, 인구 규모 1000만 내외의 북유럽 3~4개 국가를 제외하고는 유럽과 영미권 국가의 역사 속에서 그런 선택이 더 낫다는 증거를 찾아보기 힘들다는 것이 또 한 가지 이유이다. 19세기라면 혹시 모를까, 예외적 사례를 평균으로 보고 지향하자는 주장이 21세기의 변화된 정책 환경 속에서 어떻게 받아들여질지 매우 궁금하다.

다. 사회서비스 발전을 위한 정책 인프라 구축

다시 강조하건대 사회서비스 일자리는 사회서비스 산업이 활성화될 때 창출된다. 그렇기 때문에 다층사회서비스보장체계 구축과 더불어 사회서비스 산업이 활성화될 수 있는 정책 인프라를 구축하기 위한 노력이 병행되어야 한다.

무엇보다 시급한 것은 (가칭) 사회서비스기본법 제정이다. 현행 법 중 사회서비스 개념을 규

18) 이 부분은 이 논문을 심사한 심사위원의 의견이며, 필자는 이 의견에 상당 부분 동감한다.

정하고 있는 법은 어떤 의미에서는 사회보장기본법이 유일하지만 동법에 정의된 사회서비스의 개념조차도 사실상 정책을 수립하고 집행하는데는 전혀 도움이 되지 않을 정도로 모호하다. 이러한 불분명한 개념으로 인해 사회서비스 정책을 둘러싼 불필요한 논쟁이 끊임없이 발생하고 있으며 정책의 경계도 명확하지 않은 문제가 지속되고 있다. 이러한 이유 때문이라도 사회서비스 정책의 기본 가치와 정책 수단 등을 중심으로 개념을 구체화하고 정책의 전체 틀을 체계적으로 정립하는 데 기본이 되는 「사회서비스기본법」의 제정(그리고 후속 하위 법)은 반드시 필요하다고 판단된다.

정부 17개 부 중 사회서비스에 관한 한 가장 대표적인 부는 보건복지부이다. 현재 보건복지부의 사회서비스 사업은 주로 2011년 6월 제정된 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법」에 근거하여 운영되고 있는데, 이 법은 전자바우처 사업 수행과 관련한 절차법의 특성이 있다. 정부 입법 시도가 있었으나 회기 종료로 무산된 ‘사회서비스진흥법’ 역시 산업 진흥을 위한 절차와 수단에 관한 법률로 포괄 범위가 제한적이다.¹⁹⁾ 즉, 이 두 법(안)은 사회서비스의 대상을 전 국민으로 확대하고 이에 필요한 수단으로서의 사회보험제도 도입 내지는 노인장기요양보험제도를 확대하는 차원의 변화의 근거를 제공하는 데는 분명한 한계가 있다.²⁰⁾

이러한 현실을 고려할 때 일자리 창출 이전에 사회서비스에 관한 정부 정책의 일관성과 정책 집행의 효율성을 높이기 위해서라도 사회서비스의 개념과 가치, 사회서비스시장에서의 품질 관리, 서비스 제공 인력 육성, 사회서비스 연구·개발(R&D) 지원, 사회서비스 관리 주체로서 광역자치단체의 역할 재정립, 사회서비스 정책에서 정부 간 행정 및 재정 관계 정립 등을 규정하는 법 제정이야말로 정부가 가장 우선시해야 할 정책과제가 아닐 수 없다.

단적인 예로 현재 사회서비스 사업은 보건복지부를 포함한 중앙정부 17개 부 모두가 운영하고 있다. 이처럼 다양한 부처가 사업을 수행하면서 중앙정부 부처 간은 물론이거니와 동일 부 내 실국과 지자체, 서비스공급자, 대상자 사이에서 적지 않은 혼란이 발생하고 있다. 이러한 혼란을 막기 위해 사회보장기본법은 보건복지부 중심의 사회서비스 정책 총괄 기능을 규정하고 있지만 관련 부처 간 실질적인 협력을 유도할 수 있는 구체적인 실천 수단이 구축되어 있지 않다. 그렇기 때문에 보건복지부의 사회복지정책실이 범정부 차원의 사회서비스 일자리 창출 정책을 기획한다고 하더라도 현재로서는 그러한 기획을 실행에 옮기거나 총괄할 실질적인 능력을 가지고 있지 않다(이재원, 2011).

그렇기 때문에 중앙정부 전 부처의 사회서비스 일자리 정책을 포괄할 수 있는 조직을 마련하

19) 이재원(2011). 사회서비스정책의 전개과정과 정책과제. 지방정부학회. pp.333-359.

20) 사회보장기본법은 사회서비스에 관한 종합계획 수립을 규정하고 있다. 그러나 동법에 정의된 사회서비스의 범주와 영역이 상당히 포괄적이어서 전부를 망라할 수 있는 종합계획을 수립하는 것조차 현실적으로 쉽지 않다.

는 것이 이상적이기는 하지만 그러한 변화는 부처 간 이익 갈등을 야기하는 변화이므로 보건복지부만의 노력으로는 추진하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 일차적으로 보건복지부 내부에서만이라도 사회서비스 정책을 총괄·조정하는 부서의 조직 위상을 어떻게 설정할 것인지에 대한 논의와 실질적인 개편이 이루어져야 한다. 구체적으로는 보건복지부 산하 중앙기관으로 '(가칭) 사회서비스관리원'과 이 기관의 지방 조직을 17개 시·도별로 만들기 위한 전략이 필요하다고 판단된다. 물론 사회서비스관리원이 보건복지부 산하 기관이 아니라 범정부 차원의 기관이라면 더 바람직할 것이다. 그 경우 17개 지방 조직은 특별지방행정기관의 지위를 갖는 것이 바람직할 것이다.

이러한 중앙 및 지방 조직의 필요성은 앞서 언급한 범정부 차원의 정책 기획과 집행을 담당하는 통합 지원 조직의 필요성 외에도 두 가지가 더 있다. 첫째, 2003년 이후 정부는 줄곧 사회서비스 시장과 산업 육성을 강조해 왔지만 지방의 일선 현장은 중앙정부와 동일한 강도와 비중으로 사회서비스를 대하지 않고 있다. 그 이유는 대부분의 지자체는 사회서비스를 기존의 사회복지 사업 중 하나로 간주하고 사회서비스 정책에 독립적인 의미를 부여하지 않기 때문이다. 따라서 보건복지부는 사회서비스 발전과 활성화를 위해 사회서비스 사업을 기초지자체에 의존하여 수행하기보다는 사회서비스관리원의 지방 조직으로 하여금 지자체 및 지자체 내 공급자들과 함께 정책 협의·조정을 통해 중앙의 정책이 지자체 차원

에서도 일관성 있게 집행될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 사회서비스사회보험이 도입될 경우 사회서비스관리원은 사회보험 업무를 담당하는 중앙 조직으로서의 역할을 담당하고 지방 조직은 지사로서의 역할을 담당해야 하기 때문이다.

4. 나가며

이상에서 논의한 문제의식과 정책과제를 주장하는 필자의 관점에서 보자면 새 정부 출범 이후 여러 경로를 통해 지속적으로 논의되고 있는, 사회서비스공단을 설립하여 사회서비스 일자리를 창출하겠다는 계획은 '사실상 국정과제로 정해졌으니 부분적인 수정만 가능하다'는 입장이 아니라 개방적인 입장에서 신중하게 득실을 검토해야 할 사안이라고 판단된다.

사실 더불어민주당의 19대 대통령 선거 공약집에는 사회서비스공단 설립에 관한 내용이 포함되어 있지 않고 "사회복지, 보육, 요양, 장애인복지, 공공의료 등 사회서비스 공공기관의 일자리 34만 개를 창출하겠다" "국공립유치원을 이용 아동 기준 40% 수준까지 확대하겠다"는 문구가 여러 곳에 반복적으로 등장하고 있을 뿐이다. 사회서비스공단(이하 공단) 설립 계획은 19대 대통령 선거 이전부터 문재인 후보 측 관계자들의 언론 인터뷰, 국회 토론회 등을 통해 소개되기 시작했고 새 정부 출범 이후에는 국정과제를 준비하는 국정기획위원회에서 논의된 것으로 알려져 있다.

이제까지 언론에 보도된 바와 토론회 등의 자

료집 그리고 공단 설립을 주장하는 연구자들의 논문을 통해 파악한 바에 따르면 사회서비스공단 설립이 필요한 이유와 공단의 기능은 명확한 것 같다. 필요성은 사회서비스의 질을 향상하기 위해서이고, 공단의 기능은 공단이 보육교사, 요양보호사, 사회복지사를 공단 직원으로 채용하여²¹⁾ 사회서비스를 직접 생산함으로써²²⁾ 일자리를 창출하는 것이다.²³⁾

공단이 필요한 이유가 사회서비스 질 향상을 위해서라면 공단이 해결책이라는 확신에 앞서 서비스의 질과 사회서비스 부문 종사자들의 임금 수준 및 근로조건이 열악한 원인에 대한 올바른 분석을 먼저 해 봐야 할 것 같다. 앞서 언급한 바와 같이 문제의 원인은 가격규제로 인한 제 살 깎기 식의 경쟁이지, 공단이 있고 없고의 문제가 아니다. 가격규제는 사회서비스 관련 예산 증가 억제에 위한 정책이고, 그렇기 때문에 문제의 궁극적인 원인은 예산 부족과 공공부조 방식의 제도 운영에 있다. 국민연금기금 중 2조 원을 가져

다 쓴다고 해서 채용 문제가 해결될지는 의문이며, 사회서비스시장에 민간 공급자의 진입을 허락하여 민간 의존형 시장이 형성되었다는 것과 사회서비스 일자리의 질이 낮은 것을 인과관계로 연결 짓는 것은 납득하기 어렵다.²⁴⁾

민간 공급자가 아닌 공단 직원의 신분으로 사회서비스를 생산할 때 서비스의 질이 높아질 것이라고 기대한다면 먼저 건강보험공단 직영 병원이 그렇지 않은 병원에 비해 과연 서비스의 질과 일자리의 질이 높은지 확인해 볼 필요가 있다. 물론 동일한 통계 자료도 해석하기에 따라 얼마든지 상반된 주장을 뒷받침하는 자료로 활용될 수 있을 것이다. 하지만 영리를 추구하는 민간 공급자와 비영리법인 공급자 간 기관 규모별 운영비에 차이가 없는 반면 이용자의 서비스 만족도는 영리 민간 공급자가 더 높음을 추론할 수 있는 자료²⁵⁾도 있고 사회서비스 공급의 상업화는 영리·비영리를 막론하고 모든 공급자에게 나타나고 있음을 보여 주는 연구 결과도²⁶⁾ 있다는 점에

21) 이현정(2017. 3. 8.). 文, 사회서비스공단 신설 추진...보육교사 공단이 직접 고용. 서울신문. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170309008014>에서 2017. 7. 12. 인출.

22) 박기용(2017. 6. 6.). 새로 생기는 사회서비스공단, 어떤 일 하나? 한겨레. <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/797745.html>에서 2017. 7. 10. 인출.

23) 공단 설립과 운영을 위한 재원으로 국민연금기금 중 2조 원을 사용하겠다는 계획에 대해서도 적지 않은 논란이 일 것으로 예상되지만 이에 관한 논의는 이 글에서 하지 않겠다. 다만, 정부가 특정 목적을 위해 기금을 조성하겠다고 하고 국민이 기금 조성에 기여하기로 했을 때는 적어도 정부가 그 기금을 처음 약속한 목적대로 사용할 것이라고 국민들이 믿었기 때문이라는 것을 말해 두고자 한다. 제도의 지속가능성은 재원의 안정성뿐만 아니라 제도에 대한 국민의 신뢰에 달려 있다는 점을 간과하지 말아야 한다.

24) 이러한 인과성을 제시하는 연구 중 눈여겨볼 필요가 있는 연구로는 '양난주(2014). 한국의 사회서비스: 민간 의존적 공급의 한계와 과제. 동향과 전망, 가을·겨울호(통권 92호), pp.93-128' 등이 있다. 그런데 다음과 같은 질문을 한번 생각해 볼 필요가 있다. '비영리 민간 공급자에 거의 전적으로 의존하고 있는 우리나라 보건의료서비스체계에서 보건의료서비스의 질과 보장성 중 어느 쪽이 더 큰 문제인가? 병원은 비영리 민간이지 않은가?'라는 질문에 대해 영리와 비영리의 차이는 사실상 이윤을 분배할 수 있는지 없는지의 차이일 뿐이라는 답을 미리 줄 수 있다.

25) 김은하(2016). 사회서비스 품질관리제도의 미래. 한국사회서비스학회 춘계학술대회 자료집; 박세경(2016. 5. 13.). 지역자율형 사회서비스의 미래. 한국사회서비스학회 춘계학술대회 자료집.

유념할 필요가 있다.

또한 국민연금기금 중 2조 원을 사회서비스공단의 설립 및 운영 재원으로 사용하겠다는 것은 결국 사회보험기금을 재원으로 사용하자는 것인데, 이는 본질적으로 사회서비스보험 도입을 위해 기금을 조성하는 것과 차이가 없다. 얼핏 보기에는 전자가 별도의 재정 부담이 필요 없는 것처럼 보일지 모르나 사실은 언젠가는 발생하게 될 재정 부담을 현시점에서 잠시 나중에 미루는 것일 뿐이다. 국민연금기금은 노후소득보장이라는 목적을 위해 쓰도록 조성된 기금이고 국민들은 그 약속이 지켜지기를 기대할 것이다. 공단을 만들든 사회서비스보험을 도입하든 가격규제가 사라지지 않는 한 서비스와 일자리의 질을 향상시키지 못하기는 마찬가지라면, 국민연금기금 활용에 대한 불안감을 야기하면서 공단을 만드는 것과 이미 존재하는 노인장기요양보험을 사회서비스보험으로 확대하는 것 중 어느 쪽이 더 국민에게 수용될 것인지를 판단하는 것은 새 정부의 몫이다. 다만 새 정부가 구태여 국민들로부터 '국민연금기금을 여러 가지 공익적 목적의 사업 재원으로 명분 있게 사용하다 보면 기금의 규모가 점차 줄어들어 언젠가는 해야 할 연금 개혁이 좀 더 용이해질 것'이라는 생각에 혹시 공공성, 공익성이 강한 사회서비스공단의 재원으로 국민연금기금을 사용하기 시작하는 것은 아닌가?라는 오해를 살 필요는 없다는 것이 필자의 생각이다.

공단이 국공립유치원 보육교사, 요양보호사, 사회복지사를 직원으로 채용하여 34만 개의 일자리를 창출하겠다는 계획은 일자리를 만들어 내는 데는 더없이 효과적이다. 그런데 이 계획을 실행하기에 앞서 꼭 생각해야 할 것이 있다. 공단이 34만 개의 안정적인 일자리를 통해 사회서비스를 직접 제공하기 시작하면 결국 공단은 사회적기업, 사회복지관, 자활기업과 경쟁하게 될 것이고 아마도 지난 10여 년 이상 정부 정책에 따라 사회서비스시장에 참여하여 힘든 경쟁을 통해 최근에는 비로소 뿌리를 내리기 시작한 사회적 협동조합, 협동조합 등을 포함한 모든 사회적 경제 주체들과도 이용자를 놓고 경쟁하게 될 것이다. 34만 개의 공공 일자리가 만들어지는 대가가 없을 리 없다. 지금보다 상황이 나빠지지 않으면서 다수에게 안정된 일자리를 보장할 수 있는 파레토 효율이 별도의 재원 없이 가능했다면 어떤 정치 이념을 지향하는 정부인들 그렇게 하지 않았겠는가? 누군가 일자리를 얻고 일자리 안정성을 얻게 되면 누군가는 거의 필연적으로 그 반대 상황에 처할 수 있다는 불편한 사실을 직시해야 한다.

그런 경쟁이 시작되기도 전에 어떤 서비스는 공공성이 인정되어 공급자가 공단 소속이 되고 어떤 서비스는 다른 대우를 받아야 하는 근거가 무엇이나는 불만의 목소리가 나타나기 시작했다.²⁷⁾ 당연한 불만이다. 이에 대해 공단 설립

26) 양난주(2014). 영리·비영리 노인장기요양시설의 차이와 동형화에 대한 연구. 한국사회복지행정학, 16(1), pp.179-207.

27) 김성모(2017. 6. 23.). 정부가 직접고용하는 사회서비스 공단...요양보호사 "환영" 보육교사는 "반대". 조선일보. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/06/23/2017062300132.html에서 2017. 7. 11. 인출.

을 주장하는 측은 '재정 여건이 허락하지 않기 때문'이라는²⁸⁾ 답을 내놓은 것으로 알려져 있다. 만일 정부 21개 부·처·청이 운영하는 사회서비스 사업의 종류와 수가 얼마나 되는지를 '직접' 한번 면밀히 파악해 본다면 사회서비스의 범위를 돌봄과 보육으로 한정하기가 매우 옹색해진다라는 것을 쉽게 알 수 있을 것이다. 어쩌면 '우리도 공단 소속으로 만들어 달라'는 요구를 수용하려면 공단은 과연 얼마나 거대한 조직이 되어야 할 것인지, 그렇게 하려면 국민연금기금 중 얼마를 재원으로 전용해야 할지에 대한 추계도 필요할지 모른다.

사회서비스는 돌봄과 보육뿐만 아니라 21세기 사회의 구성원들이 전 생애주기 중에 겪게 되는 많은 일(욕구)들을 해결하는 데 필요한 다양한 지원을 망라한다. 모든 욕구 하나하나에 대해 욕구 충족을 위해 필요한 서비스가 사회적으로 인정될 수 있는 서비스인지 아닌지를 결정하는 방식으로 사회서비스의 범위를 정하는 것은 불가능하다. 사회서비스는 '21세기 신사회위험 속에서 살아가는 사회 구성원의, 소득보장·건강보장·공교육만으로는 보장할 수 없는 삶의 안정성을 보장하기 위해 필요한 모든 지원'으로 광범위하게 정의되어야 한다.

사회서비스의 특성을 올바르게 이해한다면 삶의 질을 향상하는 데 필요한 서비스의 종류와 내용은 사회 구성원 각자가 결정할 수밖에 없으며, 필요한 서비스 중 민간과 공공은 각자 더 비교우위를 가진 서비스를 생산하는 역할을 담당해야 하며, 정부는 필요한 서비스에 대한 접근성을 권리로 (취약계층, 비취약계층 모두의) 인정하고 보장하는 데 필요한 제도를 만드는 것이 21세기 복지사회가 지향해야 할 개인, 시장, 국가 간의 역할 혼합이라는 것에 동의할 것이다.²⁹⁾ 왜냐하면 21세기는 혁신과 창의력 그리고 영리·비영리에 상관없이 모든 사회 주체의 역량을 십분 활용할 때만이 지속가능성장을 기대할 수 있는 시대가기 때문이다. ■

28) 김연명(2016). 사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 설립 및 운영방안. 사회서비스 질 향상을 위한 사회서비스공단 어떻게 설립할 것인가? 토론회 자료집. pp.10-26.

29) 사회서비스는 공공성과 개별성이 혼재되어 있어 공공 부문의 개입과 함께 민간 부문의 역할이 중요하며 국가가 직접 사회서비스를 제공하기도 하지만 그보다는 사회서비스의 수요자 혹은 공급자에게 다양한 형태의 급여를 통해 간접적으로 개입하는 특징이 있다 [이봉주 등(2006. 7. 14.). 한국 사회서비스 제도화의 과제: 경험과 전망. 일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집. 사람입국·일자리위원회 빈부격차불평등시정위원회].