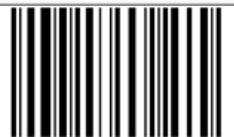


사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?

[혁신사회복지시설, 단일직급호봉제 도입]

일시 : 2016년 6월 21일(화) 19:00 / 장소 : 서울시사회복지사협회

주최 : 서울시사회복지사협회 사회복지혁신위원회



123456

청년의 열정으로 다시 30년



서울특별시사회복지사업회
SEOUL ASSOCIATION OF SOCIALWORKERS

사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?

(혁신사회복지시설, 단일직급호봉제 도입)

좌장 : 남 기 철 교수(동덕여자대학교 사회복지학과)

주제발제	사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?	1
	■ 김진석 교수(서울여자대학교 사회복지학과)	
토론	■ 남성주 관장(선의관악종합사회복지관)	17
	■ 김진용 팀장(화원종합사회복지관)	21
	■ 홍영준 교수(상명대학교 가족복지학과)	27
	■ 오병근 지회장(사회복지노조 방아골지회)	31
	■ 김두선 위원(협회 사회복지혁신위원회)	35
	■ 엄의식 과장(서울특별시 복지정책과)	39

주 제 발 표

I

사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?

김 진 석 | 서울여자대학교 사회복지학과 교수

주제 발표

사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?

김 진 석 (서울여자대학교 사회복지학과 교수)

들어가며

바야흐로 혁신의 시대다. 기업을 포함하여 주로 민간 및 영리영역에서 조직과 기관의 생존을 위한 필수조건으로 끊임없이 도입되어온 각종 혁신의 시도들은 현재 정부와 학교, 종교기관, 시민단체에 이르기까지 비영리 조직에도 일상적인 운영원리로 자리 잡은 것으로 보인다. 이와 같이 다양한 조직 운영의 원리로 자리 잡은 혁신은 최근 들어 문화의 혁신, 심지어 인성의 혁신으로까지 확산되고 있다.

우리나라 민간과 공공을 아우르며 사회복지관련 다양한 서비스가 소비되고 다른 한편으로는 제공되는 '현장'이라 할 수 있는 사회복지시설에게 혁신이라는 주제는 전혀 낯설지 않다. '사회복지시설의 혁신'이라는 주제는 오랜 시간에 걸쳐 여러 차례 논의되어왔을 뿐만 아니라 이를 위한 다양한 시도들이 이미 진행되어왔던 탓에 지금과 같이 혁신의 물결이 넘치는 상황에서는 다소 진부해보이기까지 한다. '혁신'이라는 주제가 진부하게 느껴지는 현재의 상황은 다소 역설적이라 할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 사회복지시설 안팎으로 진행되고 있는 복지제도 및 시설운영환경의 급속한 변화는 사회복지시설의 혁신을 여전히 유효한 명제이자 피하기 어려운 당위로 만들고 있다.

본 발표문에서는 현 단계 사회복지시설이 혁신을 요구받고 있는 내외적 환경과 조건의 주요 요소에 대해 기술하고, 현 단계 사회복지시설 혁신의 주요한 과제를 단일직급호봉제와 혁신사회복지시설 운영방안을 중심으로 고찰하고자 한다. 또한 이와 같은 사회복지시설 혁신방안들을 도입 및 운영하기 위해 필요한 선행적 조건들과, 기대효과, 향후 과제에 대해서도 언급하고자 한다.

사회복지시설 혁신의 이유 - 환경의 변화

이와 같이 사회복지시설 혁신의 필요성이 여전히 유효한 것으로 받아들여지는 데에는 크게 두 가지의 요인이 있을 수 있다.

첫째, 사회복지시설 운영의 공공성 강화에 대한 요구이다. 일반적으로 공공성은 재정책임과 운영 및 행위주체의 측면을 강조하는 형식적 공공성과 투명성, 민주성, 책임성, 공익성, 공정성 등 행위 목적이나 가치에 초점을 두는 내용적 공공성으로 구분된다. 공공이 시설을 설립한 후 민간에 운영을 위탁하는 위탁운영 방식이든 민간이 설립과 운영을 모두 책임지는 민간직영 방식이든 민간이 운영을 책임지고 있는 사회복지시설의 경우 시설 운영을 위한 공공 보조금 지급은 사회복지시설이 운영에 있어서의 공공성, 즉 공적 책임성을 요구받는 근거로 작용하고 있다. 조직의 운영이나 관련 사업의 집행에 있어서 위에 언급한 바와 같은 공공성을 구현하지 못하는 사회복지시설이나 기관의 경우 지속적인 혁신을 통해 공적 책임성을 구현할 것을 요구받아온 것이다.

현재 우리나라 사회복지시설 운영의 근간을 이루는 형태인 민간위탁운영 방식은 서비스 공급 및 비용지불은 공공이 책임을 갖고, 실질적 서비스 생산은 민간이 행하는 형태이다. 이는 계약과 파트너십을 토대로 민과 관이 역할분담을 통해 공공서비스가 필요한 사람들에게 서비스를 제공하는 것을 말한다. 이와 같은 민간위탁은 복지국가 위기에 대한 대응으로서 등장한 민영화 방법 중 하나이며, 많은 국가에서 대중적으로 사용하고 있는 방법이다. 민간위탁 운영방식은 사회복지시설 운영에 시장기제를 도입함으로써 정부실패를 예방하고 효율성·효과성 증대할 수 있다는 이점을 갖는 것으로 알려져 있다. 뿐만 아니라 이상적으로 작동하는 경우 서비스 제공에 있어서 전문성의 제고와 공급의 다양화에 따른 서비스 질의 향상도 기대할 수 있는 것으로 알려져 있다. 또한 민간 조직의 특성상 공공조직이 가지고 있는 관료제의 폐해를 탈피하여 운영방식의 다양화를 기대할 수도 있다. 그러나 다른 한편으로는 공적서비스의 특성을 갖는 사회복지시설 운영과 서비스의 제공에 있어서 행정책임의 소재가 불명확하며, 영리적 성격을 갖게 되면서 서비스 총 거래비용이 상승하게 되는 한계가 있다. 또한, 다른 한편으로는 민간기관과의 협력과정에서 공공성이 위축되거나, 심지어는 위수탁 과정 및 예산 사용의 측면에서 부정부패 등 불투명성이 증가할 수 있는 여지가 있다. 특히 한국 민간위탁 운영방식의 경우 위수탁 선정과정이 공정하거나 체계적이지 않다는 점이 지적되어 왔으며, 이외에도 시설 운영 및 서비스 제공 과정 전반에 걸친 해당 관청(주로 지방자치단체)의 지도 감독 및 점검이 체계적으로 이루어지지 않는 약점이 지적되어 왔다.

둘째, 공공복지 환경의 급격한 변화이다. 서울시가 2015년부터 시행하고 있는 '찾아가는 동주민센터'는 서울시를 비롯한 지방자치단체에 있어 공공 및 민간 복지전달체계의 근본적

변화를 예고하고 있다. 이와 같은 복지환경의 근본적인 변화는 사회복지 '현장'에서 활동하고 있는 다양한 주체들의 역할과 기능에 대한 새로운 성찰과 규정, 그리고 그에 따른 조직 운영 및 활동 방식에 있어서의 '혁신'을 요구받고 있다.

사회복지시설 혁신 - 운영혁신과 인사혁신

운영혁신 - 혁신사회복지시설

사회복지 인프라의 운영 방식 및 주체를 공공이 아닌 다양한 주체로 확산하는 것은 일견 공공성 강화라는 의제로부터 벗어나는 것으로 보일 수 있다. 그러나 기존 민간 위탁 방식, 특히 법인 위탁 위주의 운영방식이 보여준 복지인프라 운영의 공공성 관련 취약점을 고려했을 때 기존 방식에 대한 보완책 강구와 더불어 다양한 대안적 운영방식에 대한 고민이 필요하다. 이를 통해 기존 민간 위탁 방식의 문제점을 구조적으로 극복하고 서울시 복지인프라 운영에 있어서 공공성을 강화할 수 있는 운영방식을 제안하고자 한다.

사회복지 서비스 제공 주체의 문제는 형식적 공공성을 구성하는 주요 요소 가운데 하나이며, 이러한 맥락에서 사회복지시설에 대한 민간위탁 제도는 사회복지시설 혁신의 문제에 대한 논의가 진행될 때 빠지지 않고 등장하는 주제 가운데 하나이다. 혁신사회복지시설은 기존 사회복지시설을 기존과 다른 혁신적이고 대안적인 조직으로 만들기 위한 아이디어를 총화하는 개념으로서 크게 세 가지 정도의 흐름이 존재하는 것으로 보인다.

현장몰입형 사회복지시설

첫째, *현장몰입형 사회복지시설*의 운영이다. 기존의 사회복지시설의 운영과 관련한 논의가 운영주체의 측면에서 주로 시설장 중심으로 진행되어온데 반해, 현장몰입형 사회복지시설은 일선 사회복지사 중심의 시설운영을 상정하고 있다. 결국 전문성과 경험을 갖춘 '현장' 사회복지사가 주축이 되어 수평적 조직을 결성하고 이들 조직이¹⁾ 사회복지시설을 설립하거나 위탁의 주체가 되어 지역사회와 함께 사회복지시설을 운영하는 것을 의미한다.²⁾

현장몰입형 사회복지시설은 현장과 학계에서 현재까지 충분한 논의가 축적되지 않은 관계로 그 구조와 운영원리, 체계에 대한 구체적 그림은 아직 미비한 상황이다. 현재까지의 논의를 정리해보면 소위 현장몰입형 사회복지시설의 문제의식은 구체적인 혁신적 사회복지시설의 모형이라기보다는 사회복지시설의 혁신적 운영원리에 대한 문제의식에 가까운 것으

1) 주로 사회적 협동조합이나 사회적 기업의 형식이 논의되고 있다.

2) 김광제. (2015). 현장몰입형 사회복지시설 운영체계 마련 탐색. 서울특별시사회복지사협회 혁신위원회 토론회 자료집.

로 보인다. 결국 현장몰입형 사회복지시설의 문제의식은 앞서 언급한 대안조직형 사회복지시설의 어느 유형에서도 현실화될 수 있는 문제의식에 해당한다고 보는 것이 적절하다.

구체적인 운영방식과 조직체계에 대한 구체적인 상이 미비함에도 불구하고 경험과 전문성을 갖춘 현장 사회복지사들이 운영과 서비스제공의 중심에 있는 현장몰입형 사회복지시설의 핵심원리는 기존 법인중심의 위탁기관이 사회복지시설을 운영하는 데서 발생할 수 있는 위수탁과정의 관료성, 법인의 인사 전횡, 시설 종사자의 법인 업무 병행 및 겸직 등의 부작용을 해소하는데 합의하는 바가 적지 않다.

운영방식 혁신모형

둘째, 혁신사회복지시설 모형은 운영방식 혁신모형이다.³⁾ 먼저 서울시와 경기도 등에서 운영하고 있는 혁신학교 모형을 공공복지 시설 운영에 적용하는 방안이다. 복지시설 운영에 대한 권한을 마을과 지역, 종사자에 위임하고 운영방식, 시설장 선정 등 일체의 과정에 대해 주민 결정, 주민 통제를 도입하는 방식이다. 혁신학교의 핵심적 운영원리는 자주성(해당 공동체의 주도성과 자발성), 연대성(학교가 지역 및 학부모 등과 민주적인 거버넌스 구축), 지역성(지역성 맥락을 교육과 연계), 그리고 선도성(실험적인 제도 도입을 통해 여타 학교들 변화 방안 모색) 등으로 지역사회기반 사회복지시설 운영에 함의가 큰 것으로 보인다. 하지만 지역사회 권한위임의 가치가 사업과 재정에 대한 공적 통제라는 가치와 충돌할 가능성에 대한 고려가 필요하다.

위에서 언급한 혁신학교 모형의 적용 외에도 사회복지시설에 적용할 수 있는 혁신적 요소들을 망라하는 방식으로 혁신사회복지조직(법인) 인증제도를 도입하고, 혁신사회복지조직 인증을 받은 경우 위탁심사에서 가점을 부여하는 방식 등을 고려할 수 있다. 복지시설 운영과 관련하여 마을과 지역 주민 대표, 지역사회 기반 주민조직, 사회복지 관련 종사자 조직 등이 참여하는 마을계획 등의 과정을 통해 지역사회 복지시설 운영의 계획이 도출된 경우, 마을형 혁신사회복지조직 인증을 부여하는 방식이다.

다음으로 노동조합 활성화형 혁신사회복지조직의 인증을 고려할 수 있다. 현재 사회복지 종사자의 노동조합활동이 매우 저조한 것으로 알려져 있다. 이와 같이 사회복지 종사 노동자의 권익을 보호하고 신분보장과 처우개선을 위한 노력을 할 수 있는 주체의 부재는 결국 사회복지 현장에서 노동자의 노동조건 및 환경과 관련하여 공정성이 훼손되는 결과로 이어진다. 사회복지 노동현장에서 이와 같은 공정성의 훼손은 결국 우수한 종사인력의 유입을 가로막거나, 기존의 종사인력이 떠나는 등의 문제로 이어져 결과적으로 종사인력의 전문성과 질에 의해 결정되는 서비스의 질에 영향을 미쳐 공공복지 서비스의 공익성과 효과성 등

3) 아래 과 관련한 내용은 김진석·홍영준·민소영·유동철, (2015), "서울시 공공복지인프라 운영방안"의 해당 내용을 요약 및 보완하였다.

책임성에 대한 부정적 결과를 낳게 된다. 또한 지역아동센터 등 소규모 사업장의 경우 현실적으로 노동조합이나 노사협의회 같은 조직이 사업장 수준에서 운영되기 어려운 문제가 있다. 이 경우 지역별, 혹은 거점중심의 노동자협의체를 결성하고 이와 같은 조직을 노사협의회로 인정하는 등의 방식으로 노동조합 등 노동자조직 활성화를 위한 방안이 강구되어야 한다. 이상과 같은 문제점에 대응하기 위해 사회복지조직에서 종사자의 노동3권을 보장하고, 이를 적극적으로 보호하기 위해 정기적인 노사협의회 운영 및 실질적인 개최, 노조의 경영참여 등을 조건으로 노동조합 활성화형 혁신사회복지조직 인증을 고려할 수 있을 것이다.

대안조직형 혁신사회복지시설

마지막으로 소개할 혁신사회복지시설 모형은 *대안조직형 사회복지시설* 모형으로 사회적 기업과 사회적 협동조합에 의한 사회복지시설의 운영이 여기에 해당한다. 사회복지시설 운영주체의 문제는 형식적 공공성을 구성하는 주요 요소 가운데 하나로서 사회복지시설 주체를 공공이 아닌 다양한 주체로 확산하는 것에 대한 우려가 있을 수 있다. 그러나 기존 법인에 대한 위탁 위주의 사회복지시설 운영 방식에서 드러난 민주성, 공정성, 투명성 등의 측면에서 취약점을 고려했을 때 다양한 대안적 운영방식에 대한 고민과 시도가 요구된다. 이와 같은 대안조직에 의한 사회복지시설 모형으로 사회적 기업과 사회적 협동조합을 고려할 수 있다.

*사회적 기업*의 경우 “취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구”⁴⁾한다는 단서가 있기는 하나 “영업활동을 통하여 얻는 수입이 대통령령이 정하는 기준 이상일 것”⁵⁾을 인증의 기준으로 제시함으로써 영업활동을 하는 기업의 성격을 분명히 하고 있다. 이와 같은 성격의 사회적기업이 비영리를 원칙으로 하는 사회복지시설 운영의 주체가 되는 데는 한계가 있는 것으로 보인다.

다음 대안조직형 사회복지시설 모형으로 *사회적 협동조합*을 고려할 수 있다.⁶⁾ 사회적 협동조합이란 “협동조합 중 지역주민의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합”을 말한다고 정의하였다.⁷⁾ 이와 같은 법적 정의에 근거하면 사회적협동조합 및 비영리성을 조

4) 사회적기업법 제2조.

5) 사회적기업법 제8조.

6) 아래 사회적 협동조합과 관련한 내용은 김진석·홍영준·민소영·유동철, (2015), “서울시 공공복지인프라 운영방안”의 해당 내용을 요약 및 보완하였다.

합의 약관에 명시한 협동조합은 복지시설 및 사업을 중앙정부 및 지자체로부터 위탁받는 민간운영주체가 될 수 있다. 협동조합은 1. 자발적이고 개방적인 조합원 제도; 2. 조합원에 의한 민주적 관리; 3. 조합원의 경제적 참여; 4. 자율과 독립; 5. 교육 훈련 및 정보 제공; 6. 협동조합 간의 협동; 7. 지역사회에 대한 기여 등을 운영원칙을 삼고 있는데 이들은 사회복지시설 운영과 관련하여 다양한 함의를 제공하고 있다. 특히 조합원에 의한 민주적 관리, 자발적이고 개방적인 조합원 제도 등의 원칙들은 기존 민간위탁 운영의 문제점으로 지적되어 온 인사권 운용의 불투명성, 회계 운용의 불투명성, 권위적인 의사소통 등의 문제점에 효과적인 대응책이 될 수 있다. 또한 협동조합 간의 협동과 지역사회에 대한 기여의 원칙 등은 관련 조합간의 상호교류나 지역사회에 대한 기여를 위한 주체적인 노력 등을 통해 공익성 제고를 기대할 수 있다.

하지만 이와 같은 협동조합에 의한 위탁운영 방식의 장점은 협동조합 방식 자체의 고유한 강점이라기보다는 법인 등 기존 민간위탁 주체들에 의한 운영방식이 복지시설 운영의 공공성 측면에서 많은 문제점을 노출하고 있다는 현재적 조건으로부터 도출된 반대급부의 측면이 강하다. 민간위탁이라는 제도의 측면을 액면 그대로 고려했을 때 법인에 대한 공공 복지시설의 민간위탁은 일정 액수의 자산을 사회적 목적에 따라 기여하는 것을 전제하는 등 상당한 수준의 공익성을 담보하고 있는 제도라 할 수 있다. 다만 현실적으로 제도 운영 과정에서 상당한 문제점과 한계가 노출되었으며, 마땅한 대안이 부재한 상황에서 민간 위탁 운영 제도를 유지해온 것이 현재적 상황이라 할 수 있다. 결국 사회적 협동조합 등 혁신적 이면서도 현실화 가능한 운영주체의 등장은 법인 중심의 기존 민간위탁 체제의 질서에 일정한 긴장관계를 형성할 수 있다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

협동조합이 공공복지 시설 및 기관을 위탁운영하는 주체가 되는 경우의 강점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 협동조합 조직운영방식에 있어서 공개성과 민주성의 원칙이다. 협동조합은 조합원 구성에 있어서 자발성과 공개성의 원리를 지향하며, 주요한 의사결정 과정에서 1인 1표의 민주성의 원리를 지향한다. 이와 같은 운영원리는 조직 운영의 투명성과 민주성을 구현하는 데 적절한 환경을 제공한다.

둘째, 사회복지 분야 종사자를 중심으로 한 협동조합이 사회복지 시설의 민간위탁 운영주체가 되었을 때 조합이 보유하고 있는 전문성에 근거한 공익성이다. 특히 사회적 협동조합은 협동조합기본법에 명시된 바와 같이 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 공익증진에 이바지하는 사업을 수행하도록 되어 있으며, 이와 같은 목적으로 조합을 구성한 다양한 이해관계자의 참여와 이들 사이의 신뢰를 기반으로 지역사회 공공성을 강화한다는 특징을 가진다. 지역사회의 다양한 이해당사자들로 구성된 조합 구성원들이 가지고 있는 지역사회에 대한 이해와, 특히 사회복지 분야 종사자들이 보유하고 있는 관련분야의 전문성은 공공복지 시설의 운영이라는 과정을 통해 공익성 향상에 기여할 수 있을 것이다. 이는 앞서 언급한 현장몰입형 사회복

7) 협동조합 기본법 제2조.

지시설의 문제의식을 현실적으로 구현할 수 있는 운영모형이 될 수 있다.

셋째, 사회적협동조합이 조직되고 공공복지 인프라의 민간위탁 운영주체가 되는 과정에서 지역사회에는 다양한 네트워크와 연대활동들이 활성화됨으로서 공공성의 증진에 기여할 것이다.⁸⁾ 협동조합 운영의 7대 원칙 중 하나인 협동조합간의 협동은 결국 지역사회에 존재하는 다양한 관련분야 조직들과의 네트워크를 형성하고 일상적인 연대활동을 활성화함으로써 그 성과가 다양한 사회적 자본의 형태로 지역사회에 축적되는 효과를 낼 것이다. 결과적으로 협동조합에 의한 공공복지 기관 및 시설 운영의 경험은 해당 시설 운영에 있어서의 공공성 강화에 기여할 뿐만 아니라 지역사회 전반의 사회적 자본을 축적함으로써 공공성 강화에 기여할 것을 기대할 수 있다.

이상에서 언급한 바와 같이 사회적협동조합이 공공복지 시설 및 기관의 운영주체로 나서는 데에는 다양한 강점이 있음에도 불구하고 이러한 시도가 현실화되기 위해서는 몇 가지 주요한 쟁점에 대한 고려가 필요하다.

첫째, 자율과 독립성이라는 협동조합의 주요한 조직운영 원칙과 보조금의 지급에 의해 운영되는 공공복지 시설 및 기관을 위탁 운영할 경우 공공통제의 대상이 되어야 한다는 공공복지 인프라 운영에 대한 공적통제의 원칙 사이에 발생할 수 있는 충돌의 문제이다. 원론적인 수준에서 이와 같은 원칙과 가치의 충돌은 결국 협동조합의 조합원이 민주적인 의사결정 과정을 통해 공공복지 시설의 운영에 있어서 공적통제의 필요성에 대해 동의하고, 이를 조직적으로 수용하는 것으로 해결될 수 있을 것이다. 결국 협동조합이 공공복지 시설과 기관 운영의 주체로 나서기 위해서는 위에서 언급한 공적통제의 대상이 되는 것에 동의하는 협동조합 주체의 발굴과 육성이 가장 현실적인 문제가 될 것으로 보인다. 지역사회에 기반한 공익성을 추구하는 건강한 협동조합 조직이 공공복지 시설 운영의 주체로 나서기 위해, 기존의 협동조합 조직이나 시민조직 중에서 적절한 경력과 전문성을 확보하고 있는 조직을 중심으로 일상적인 소통체계의 마련 등 협력적 파트너십을 구축하기 위한 노력을 기울이는 것이 필요하다. 이를 통해 기존의 조직들이 그들의 경험과 전문성을 바탕으로 지역사회 공공복지 인프라 운영주체로 나서기 위한 환경을 조성하는 데 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 사회적협동조합이 공공복지 시설 및 기관에 대한 민간위탁운영 주체로 나서는 데에 현실적으로 존재하는 진입장벽의 문제이다. 전통적으로 사회복지 법인 등에 의해 장악되어 있는 공공복지 인프라에 대한 민간위탁 영역에 상대적으로 신규 조직이라 할 수 있는 사회적협동조합이 진입하는 데에는 관련분야 시설 및 기관 운영의 경험, 협동조합이 보유하고 있는 관련 분야 전문성, 전입금을 포함한 경제적 부담 등 상당한 현실적 장벽이 존재하는

8) 이해진·김철규. (2014). "지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합의 의의". 『한국지역사회복지학』. 51, 155-189.

것으로 보인다. 특히 상호 경쟁의 원칙에 입각한 공개 선정 방식으로 진행되는 현행 위탁 심사 제도 아래에서 이러한 진입장벽의 존재는 앞에서 언급한 협동조합 주체의 발굴을 더욱 어렵게 만드는 요소로 작동하고 있다. 이와 같은 진입장벽을 완화하고 관련분야에서 일정한 전문성과 경험을 축적하고 있는 사회적협동조합이 공공복지 인프라의 운영과 관련한 경험과 전문성을 축적할 기회를 보장하기 위해서는 협동조합의 진입이 용이한 영역의 위탁 심사에서부터 우선적으로 사회적협동조합 할당제(쿼터제)를 도입하는 것이 필요하다. 이를 통해 공공복지 인프라 민간위탁 영역에서 사회적협동조합에게 구조적으로 문호를 개방하고 이들이 공공복지 영역에서 민간위탁운영주체로서의 경험과 전문성을 축적할 수 있는 기회를 제공하도록 한다.

셋째, 사회적협동조합에 의한 위탁운영이 성공적인 경험이 되어 긍정적인 피드백구조가 형성되기 위한 제도적 지원의 문제이다. 사회적협동조합이 공공복지 시설 위탁운영의 주체로 자리 잡기 위해서는 소수의 “실험”들이 성공할 수 있도록 교육과 훈련, 수퍼비전, 그리고 네트워크의 구축 등 다양한 지원체계가 작동해야 할 것이다. 이는 협동조합 간의 협동이라는 협동조합 운영 원칙에 의해서도 일정정도 해결될 수 있는 문제이지만, 서울시 등 지방자치단체 차원에서도 서울시협동조합상담지원센터나 서울시 복지정책과 등의 지원체계 안에 이들 위탁운영 주체에 특화된 교육 및 지원 프로그램 개발 및 운영을 전담하는 팀을 배치하는 등의 행정적, 정책적 지원이 필요하다.

마지막으로, 공공복지 시설 위탁운영의 주체로 나선 사회적협동조합의 조직적 발전 전망의 문제이다. 주체적인 조직력과 활동력을 보유한 시민조직이 사회적협동조합으로 전환한 경우 혹은 이미 사회적협동조합이라는 조직 형태로 본연의 활동영역을 확보하고 활동을 전개하고 있는 경우에 공공복지 시설에 대한 위탁운영의 주체가 되는 경우, 공공복지 시설 위탁운영이라는 사업에 의해 사회적협동조합 조직의 존재기반이 위협받는 데에 대한 우려가 존재한다. 예를 들면 기존 사회적협동조합이 공공복지 기관의 운영을 위탁받아 일정기간 위탁운영 사업 후 재위탁에 실패하는 등의 이유로 기관 운영을 중단한 후에 협동조합이 조합 활동의 전망을 상실하여 유명무실화되거나 조직자체가 와해되는 경우이다. 이와 같은 상황이 현실화될 경우 사회적협동조합에 의한 공공복지 시설 운영은 장기적으로 지속가능한 대안이 될 수 없을 뿐만 아니라 협동조합을 공공복지의 영역으로 유인하려는 시도 자체가 오히려 지역사회 공동체 기반에 대한 위해요소로 작용할 우려가 있다. 이와 같은 문제를 예방하기 위해서는 사회적협동조합이 공공복지 시설 운영의 영역으로 진입하기 전에 충분한 조직적 경험과 고유한 활동영역을 확보하는 것이 중요하며, 공공복지 시설 운영의 영역으로 진입한 후에도 협동조합의 조합원 및 재정적 기반 유지 및 확대를 위한 작업을 지속하여야 할 것이다.

인사혁신 - 단일직급호봉제

종사자 급여체계와 관련하여 다양한 현장 전문가는 급여체계의 단일화와 공무원 수준으로의 처우 개선, 그리고 경력인정기준 완화 및 자격 강화 등의 인사관리 기준을 제안하고 있다.⁹⁾ 특히 급여체계의 단일화와 관련하여 이용시설과 생활시설 간의 단일화가 하나의 주요한 과제이며, 이와는 별도로 직급별 호봉제와 단일직급 호봉제 사이의 장단점에 대한 논의가 있어왔다.¹⁰⁾

서울시의 경우 사회복지시설 종사자의 급여체계는 “서울시 사회복지시설 종사자 처우개선 방안”에 따라 모든 종사자의 급여수준을 사회복지공무원 대비 95%까지 지원하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한 이 원칙을 적용하는 과정에서 전통적으로 이용시설과 생활시설 간 급여격차를 완화하기 위해 생활시설 인건비 인상률을 높게 반영하는 등 인건비 인상률을 차등 적용함으로써 격차해소를 위한 노력을 기울여왔다.

반면, 호봉체계에 있어서는 여전히 직급별 호봉체계가 유지되고 있는 상황이다. 직급별 호봉제는 현재 대부분 사회복지시설에서 통용되는 급여체계로서 동일 직종 내에 5~7개의 직급을 부여하고, 직급과 직급별 호봉에 따라 상이한 기본급 단가가 부여되는 체계이다. 이와 같은 방식은 직급(책)과 급여가 비례하는 관계로 종사자간 경쟁을 유도하여 업무의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그러나 이와 같은 방식의 급여체계는 특히 인사권자(예: 민간위탁 법인 등)에 의한 낙하산 인사에 대한 통제가 어렵고, 더 높은 직책을 보장하는 직장으로서의 잦은 이직현상, 그리고 이로 인한 양질의 전문성 축적에 어려움이 있는 것으로 알려져 있다.

시설장 등 관리직 종사자의 자격기준이 엄격하지 않은 상황에서는 종사자의 전문성 보다는 인사권자의 의도에 따라 인사가 이루어질 가능성이 높다. 특히 민간위탁 방식으로 운영되는 복지시설이 법인 등 수탁기관의 의도에 따라 인사가 진행될 경우 공정성이나 투명성 등의 측면에서 복지인프라 운영의 공공성이 훼손되는 상황이 연출될 수 있다. 또한, 소규모 조직이 대부분인 사회복지 시설의 경우 승진 및 직급(책) 부여의 기회가 제한적인 관계로 동일 조직 내 직급 상승의 전망이 부재한 경우가 많고, 이는 잦은 이직현상으로 이어져 업무의 노하우 등 전문성이 축적되는 것을 저해하는 측면이 있다.

단일직급호봉제란?

이상에서 언급한 직급별 호봉체계와 이를 둘러싼 문제점을 고려했을 때 사회복지시설 종사 인력에 대해 단일직급 호봉체계로의 전환을 고려할 필요가 있다. 단일직급호봉제란 직

9) 이순성·서준희. (2013). 사회복지시설 종사자 처우 개선 및 인사관리 체계 마련 연구. 서울: 서울시복지재단.

10) 오민수. (2012). 사회복지시설 종사자 보수체계 개편 대안 모색. 한국행정연구. 21(3), 1-35.

급과 직책을 분리함으로써 기존의 직급별 호봉체계를 단일직급 호봉으로 전환하는 것을 의미한다.¹¹⁾ 기존 직책에 대해서는 시설 및 기관의 조직구조에 따라 조정이 가능하며, 조직내 책임과 업무의 성격에 따라 부여된 직책에 대해서는 별도의 직책수당을 지급하도록 한다. 이 경우 일반적으로 직책에는 일정한 수준의 호봉기준이 적용되는 것을 원칙으로 한다.

예를 들어 아래 표에 제시한 바와 같이 사회복지사는 경력에 따라 호봉을 산정 받고, 산정된 호봉에 따라 해당사회복지시설에서 일정한 직책을 부여받을 수 있는 자격(직위)을 획득하게 되는 것이다. 실질적인 직책의 부여는 해당 시설의 조직구조와 필요에 따라 결정되며, 직책이 부여되는 경우 일정한 직책수당을 지급하는 것을 원칙으로 한다. 결국 사회복지 종사자의 기본급여수준은 원칙적으로 기준호봉에 의해서 결정되며 동일 호봉 내에서도 시설로부터 직책을 부여받았는지 여부에 따라 직책수당만큼의 급여차이가 있을 수 있다.¹²⁾

표 1 단일직급호봉제 호봉별 직책 구조 (예시)

직위	사원	선임급	과장급	부장급	관장급
직책	사회복지사	선임사회복지사	과장	부장/사무국장	기관장/시설장
기준호봉	1-3호봉	4호봉 이상	9호봉 이상	16호봉 이상	21호봉 이상
직책수당(월)		5만원	10만원	20만원	30만원

기대효과

단일직급호봉제로의 전환을 통해 다음 몇 가지의 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 중간관리자 및 시설장의 인사와 관련하여 법인의 무원칙적인 '전횡'을 효과적으로 통제할 수 있는 수단이 될 수 있다. 즉, 충분한 자격요건을 갖추지 못했음에도 불구하고 법인 등 수탁기관에 의해 채용되어 고액 연봉을 보조금으로부터 받는 소위 낙하산 인사 행위에 따른 공정성 및 형평성 등 시설운영의 공공성 훼손을 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이와 같은 변화는 결과적으로 자격을 갖춘 기존 현장 종사자들의 기회가 확대되는 것을 의미하며 이들 현장 사회복지사들의 사기를 진작하는 데 기여할 것이다.

11) 사회복지시설 내에 직종의 구분은 있을 수 있으므로 현재 논의하고 있는 단일직급호봉체계는 동일직종에 한하여 논의하기로 한다.

12) 직위 기준 호봉을 채운 경우 직위의 상승을 고려하여 호봉 승급율을 차등화하도록 하는 안을 고려할 수 있다. 예를 들어 일상적 호봉승급에 따른 기본급 상승률이 2.7%라고 했을 때, 선임사회복지사로 승진하는 (4호봉에서 5호봉으로) 경우 예를 들어 10% 추가 기본급 상승률을 적용하는 방식이다. 이를 통해 직책수당 적용대상(TO)의 제한성을 보완할 수 있다.

둘째, 사회복지시설 종사자의 경력전망 부재를 해소하는 데 도움이 될 것이다. 현재 사회복지분야 종사자의 경우 일정한 경력 (10-15년)을 축적하고 나면 기관장으로서의 승진/발탁 이외에 해당 분야에서 마땅한 경력 전망을 찾기 어려운 상황이다. 그러나 기관장으로서의 승진 및 발탁의 경우 수요가 매우 제한적이고 그나마 현장경력과 전문성에 근거한 승진/발탁 이외에 앞서 언급한 바와 같은 법인의 낙하산 인사 등 외적인 요소가 작동하는 경우가 많다. 이는 결국 경력과 전문성을 축적해온 사회복지시설 종사자들이 해당 기관 내에서 장기적인 경력전망을 찾기 어려운 상황을 낳고 있다. 이와 같은 상황은 결국 해당 시설과 분야에서 경력과 전문성을 쌓기보다 승진과 발탁의 기회를 찾아 잦은 이직과 경력단절로 이어지고 있다. 사회복지 분야 종사자의 경우 교사와 마찬가지로 특별한 계급개념이 존재하지 않으며, 경력에 따라 전문성이 축적되는 것으로 보는 것이 적절하다. 단일직급 호봉체계는 종사자의 장기근속을 유도하며, 이에 따라 관련 분야 전문성을 향상하고, 양질의 관리자 풀을 양성하는 데 도움이 되는 것으로 알려져 있다.¹³⁾

마지막으로, 위 사회복지시설 종사자의 경력전망 부재 해소는 자연스럽게 사회복지 현장의 전문성 누수 현상을 완화시킬 수 있는 효과가 있다. 휴먼서비스에 해당하는 사회복지의 성격상 전문성의 강화를 위해서는 노하우의 축적이 필수적이다. 이런 점을 고려했을 때 앞서 언급한 바와 같은 경력단절과 이직, 그리고 낙하산 인사 등으로 인해 현장의 경험과 노하우가 축적되지 않고 유실되는 문제는 사회복지 현장의 전문성 강화와 관련하여 심각한 문제라 할 수 있다. 이런 맥락에서 단일직급호봉제의 실시에 따른 사회복지시설 종사자의 경력전망을 제시해주는 것은 결과적으로 사회복지 현장의 전문성을 축적하는 데 도움이 될 것이다. 단일직급호봉제는 굳이 기관장으로서의 발탁이 아니어도 '평생 현장 사회복지사'로서의 전망을 가질 수 있는 환경을 조성하는 데 기여할 것으로 기대된다.

제한점 및 추진방안

이와 같은 효과를 기대할 수 있는 단일직급호봉제의 도입은 그에 따른 문제점과 우려 사항도 존재한다. 먼저, 능력에 따른 적절한 보상이라는 소위 '능력주의'의 역행에 따른 우려이다. 단일직급 호봉체계는 직급과 급여가 비례하지 않는 구조로 호봉을 올리는 데에만 집중하여 근무태만이나 조직 내 복지부동의 가능성을 내재하고 있다. 또한 조직 내 주요 직책(예: 관장, 부장 등)의 경우 업무 부담이나 책임의 가중 등으로 인해 회피하는 경향이 있을 수 있다. 단일직급호봉제가 모형으로 삼고 있는 교직의 경우 진입장벽이 상대적으로 높은 관계로 제한적이거나 통제장치가 작동하고 있는 것으로 보인다. 이러한 여과장치는 교

13) 이순성. (2013). 사회복지시설 종사자 처우개선 및 인사관련 방안 연구. 사회복지시설 종사자 처우개선 및 인사관리 체계 마련을 위한 토론회 발제문. 서울시사회복지사회협회 주관.

직에서 단일직급호봉제가 운영되고 있음에도 불구하고 ‘능력주의’ 역행에 대한 우려가 최소화하는 기제로 작동하고 있는 것으로 보인다. 반면 사회복지분야의 경우 진입장벽이 상대적으로 낮을 뿐만 아니라 인력수요에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있는 관계로 이와 같은 우려는 현실적으로 일정한 근거가 있는 것으로 여겨진다.

이를 보완하기 위해 단일직급 호봉체계를 기본급 수준에서 유지하면서, 주요 직책에 대해 직책수당을 책정함으로써 추가적인 부담과 업무에 대해 보상하는 방안을 개발하여야 한다. 특히 민간위탁 기관의 경우 직책수당은 보조금이 아니라 법인전입금의 방식으로 지원하도록 함으로써 직책수당을 낙하산 인사에 대한 우회적인 지원수단으로 활용하는 것을 방지하도록 한다. 또한 시설장 등 주요 직책에 대해서는 자격기준을 강화하고, 그 기준의 적용을 엄격히 적용함으로써 종사자의 급여체계 전반에 공정성과 합리성을 제고하도록 하여야 한다. 뿐만 아니라 사회복지 종사자의 수요와 공급에 대한 체계적 관리체계를 정책적으로 개발하여 양질의 종사자를 유인할 뿐만 아니라 승진심사제도의 도입 및 운영을 통해 사회복지현장에서 적절한 여과 및 통제장치를 마련하는 것을 고려할 수 있다.

종사자 급여체계 합리화 과제는 현장 사회복지 종사자들에게 있어 공정성 강화와 사기 진작의 측면에서 매우 민감한 문제이며, 다른 어떤 방안보다도 민간 중심의 사회복지 현장에 대한 파급력이 큰 방안이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 종사자와 기관장, 운영주체(법인 등)를 포함한 관련 이해당사자 대표와 서울시로 구성되는 논의기구를 구성하고 이 단위에서 구체적인 방안을 협의하는 과정이 필요한 것으로 보인다. 또한 단일직급 호봉제가 시행되었을 경우 근속년수가 늘어남에 따라 장기적으로 인건비 상승은 불가피하다. 이런 상황에서 현재와 같이 인건비와 운영비의 구분 없이 포괄보조금 방식으로 보조금을 지원하는 경우 인건비의 상승은 상대적으로 운영비의 감소 등 시설운영 환경의 부실화를 초래할 우려가 있다. 단일직급호봉제가 사회복지 현장에서 인사 혁신의 대안으로 자리 잡기 위해서는 복지부와 지자체가 시설지원보조금에서 인건비와 운영비를 분리 지원하는 방안을 검토하여야 한다.

토 론 문 **II**

사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?

남 성 주 ■ 선의관악종합사회복지관 관장

김 진 용 ■ 화원종합사회복지관 팀장

홍 영 준 ■ 상명대학교 가족복지학과 교수

오 병 근 ■ 사회복지노조 방아골지회 지회장

김 두 선 ■ 협회 사회복지혁신위원회 위원

엄 의 식 ■ 서울특별시 복지정책과 과장

토론 01

'사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가'의 토론문

남 성 주 (선의관악종합사회복지관 관장)

법인위탁형태의 사회복지시설의 가져야 할 공공성을 강화하기 위한 방법을 찾아보고자 한 사회복지시설의 혁신은 발제문에서 언급한 바와 같이 환경의 변화와 더불어 사회적 요구사항으로써 충분히 검토하고 연구할 필요성이 있는 주제라고 생각한다. 이에 부족하지만 현장에서 시설을 운영하는 기관장의 입장에서 본 발제문에 대한 이론적이지 않지만 경험적 측면에서 몇가지 이야기 하고자 한다.

본 발제문은 몇가지 전제를 기본으로 설정하고 있다는 생각이 든다.

첫째, 사회복지시설은 공공성을 담보하지 못하고 있는데 그 이유가 법인위탁방식¹⁾의 운영 때문이라는 점

둘째, 법인 형태의 운영방식이 결국은 사회복지시설이 제대로된 사회복지서비스를 제공할 수 없도록 운영된다는 점

셋째, 이를 해소하는 방법이 사회적협동조합²⁾이라는 점

발제자는 그 이유를 협동조합이 자발적이면서 개방적, 민주적 그리고 지역사회에 대한 기여 등의 운영원칙을 가지고 때문에 그간 법인위탁형태에서 문제로 지적된 인사권, 회계, 권위적 의사소통의 불투명에 효과적으로 대응할 수 있을 것이라고 판단하고 있다. 이러한 사회적협동조합이 실현되기 위한 몇가지 강점과 제한점을 아울러 언급하고 있다.

1) 발제자는 [서울시 복지인프라 공공성 강화방안]에서 2011년~2014년까지 사회복지법인과 시설의 지도감독 결과를 분석한 결과 공공성을 침해할만한 심각한 사례는 발견되지 않았으나, 감사결과는 보조금, 후원금의 사용사적 사용 등 공공성을 침해하는 사례가 발견되었다고 언급하고 있다. 운영방식의 공공성으로 연결되는 지점으로 '시설 직원에게 법인 업무할당', '시설회계자에게 법인회계담당' 두가지 영역이다.

2) 발제자는 운영혁신에서 '현장몰입형 사회복지시설', '혁신학교 모형', '노동조합형 모형', 인사혁신에서 '단일직급호봉제'를 언급하고 있으나 본 토론자 발제문의 핵심내용은 대안조직형 혁신사회복지시설로 '사회적협동조합'의 운영모형을 언급하고 있다고 판단하였다.

발제문을 읽고 몇가지 의문점이 생긴다

왜?

사회복지시설의 운영방식이 과연 공공성을 담보하지 못하는 것인가?

위탁법인 운영형태가 문제인가 이를 제어할 수 없는 시스템의 문제인가?

협동조합이 운영하다면 왜 이런 문제가 없어진다고 하는 것일까?

그리고 왜 대안조직형 혁신사회복지시설이 사회적협동조합³⁾ 뿐일까?

본인은 발제문을 읽으면서, 글의 전체 흐름에 이분법적 구조로 하나는 법인위탁형태로 운영되어 온 현재의 사회복지시설은 혁신의 대상이며, 다른 하나는 사회적협동조합⁴⁾은 제한점이 있을 뿐 이를 충분히 극복할 수 있는 대상이라는 점이다.

물론 현재 위탁⁵⁾형태의 사회복지시설운영이 여러 가지 문제를 내포하고 있는 것은 분명하다. 그러나 법인위탁형태의 사회복지시설 역시 전문성⁶⁾을 담보하고 있으며, 전입금 등 경제적인 부담 함께하고 있고, 그간의 여러 가지 경험 등을 통해 운영의 장/단점이 파악되어 충분한 보완이 가능할 여지가 많다는 강점을 갖고 있다. 반대로 사회적협동조합⁷⁾의 경우 아직 그 존재 자체가 미비하고 이를 토대로 운영된 시설의 성공여부를 판단할 수 없는 정도의 미약한 경험을 축적하고 있어 안정적 사회복지시설 운영의 대안으로 적합성⁸⁾을 판단할 수 없다는 단점이 있다.

발제자가 제안한 사회적협동조합이 새로운 위탁법인의 형태로써 사회복지시설에 진입하는 것은 반대할 이유도 없고 이미 반대할 수도 없는 것이 사실이나 충분히 검증되지 않은 사회적협동조합의 사회복지시설 운영의 안정성을 위한 '할당제'를 실시하자는 발제자의 제

3) 이두진은 현장물입형 사회복지시설 운영체계 개편을 위한 토론회 중 '현재의 사회복지전달체계의 대안으로 사회적협동조합이 논의되는 것은 바람직하나 그것을 단순히 기존법인을 사회복지사들의 의식 있고(?), 진보적인(?) 조직으로 대체한다는 일원론적 생각으로 접근해서는 안 될 것이다'라고 말하고 있다. p. 50.

4) 본 토론회는 발제자와 같은 관점에서 사회적협동조합의 몇가지 모형이 더 있을 수 있다는 생각에 공공성의 확보와 사회복지서비스의 현장성을 강화하는 입장으로 이론적으로 정리되지 않은 대안을 몇가지 언급해보고자 한다. 첫째, 공공성의 책무를 행정기관에 넘기고 사회복지시설은 철저하게 사회복지서비스 기관으로서 존재하는 방안, 둘째, 가장 사회복지서비스 공단 설립을 통한 국가 또는 지방정부의 직영화, 셋째, 전 사회복지시설의 공공화, 이러한 방식들은 공공성의 담보라는 명제를 보다 명확히 해 줄 수 있으며, 사회복지서비스의 공공성에 대해서 또 다른 패러다임을 형성해 줄 수 있는 제도라고 생각하여 제안해보았다.

5) 시설위탁이든 운영위탁이든 특별히 구별할 필요가 없다

6) 사회복지시설을 운영하는 법인은 크게 사회복지법인, 종교법인, 학교법인 등이 있으며 최근 종교법인의 경우 사회복지법인의 설립을 통해 나름의 전문성을 담보하고자하고 있으며, 학교법인의 경우 대부분 사회복지학과 교수들의 자문을 받는 것으로 알고 있다.

7) 대표적 사회적협동조합인 도우누리의 경우 2010년 설립되었으며, 2013년에 사회적협동조합으로 전환하였음

8) 민동세는 현장물입형 사회복지시설 운영체계 개편을 위한 토론회 중 '현장에서 제기되는 문제인식은 대안모델로 해결될 수 없음'이라고 말하고 있다. p. 39.

안에 대해서는 반대적 입장이다. 이는 혁신을 위해 또 다른 형태의 특혜를 제공하자는 것으로 보일 수 있다는 점에서 바람직하지 않다고 생각한다.

발제자가 언급하고 있는 위탁법인형태의 사회복지시설의 문제가 사람의 문제인가 제도의 문제인가를 좀 더 들여다 볼 필요가 있다고 생각한다. 어떠한 제도를 새로이 만든다 하더라도 결국 제도를 운영하고 완성하는 것은 사람들이다. 지금 현재 문제가 있다하여 그에 속한 사람들이 문제가 있고, 지금 현재 나름의 성과를 보인다하여 그에 속한 사람들은 긍정적인 것이라는 이분법적 판단은 분명 제고할 여지가 있다고 판단된다. 제도를 만들고 이를 시행하면서 과연 통제장치가 적절히 수립되어져 있고, 그 제도가 운영되는 것을 점검하고, 잘 돌아가도록 하는 기재들이 형성되어져 있는가? 즉 현재 위탁법인형태의 공공성 부재의 문제가 사람의 문제인가 시스템의 문제인가를 다시 한번 생각해 볼 필요가 있다.

결론적으로 본 토론자는 현재의 위탁법인들은 분명 한국사회가 어려울 때 공공의 영역과 함께 사회복지를 지탱하는 하나의 큰 축이었고, 나름의 전문성을 확보하고자 하는 노력들을 지속하지 않았다고 감히 단정할 수는 없다고 본다. 현재의 시점에서 공공성을 강화하는데 걸림돌로 인식하고 배척의 대상으로 삼을 것이 아니라 제도로 또는 시스템으로 공공성을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다고 생각된다.

[illegible]

김 진 용 (회원종합사회복지관 팀장)

1. 메디치효과(Medici effect)

메디치효과(Medici effect)라는 말이 있다. 15세기 중세 이탈리아 피렌체의 메디치 가문이 문화예술가, 철학자, 과학자, 상인등 여러 다양한 분야의 전문가들을 후원하자 자연스럽게 모여 생긴 이들 이질적 집단간의 교류를 통해 서로의 역량이 융합되면서 생긴 시너지가 르네상스 시대를 맞게 하였다는 말에서 유래한 된 말¹⁾로서, 서로 연관성이 없어 보이는 분야를 융합해 창조와 혁신으로 이끌어낸다는 기업 경영방식을 뜻하는 말이다.

기업을 비롯하여, 사회전반에 걸쳐 융합을 통한 혁신과 재창조의 결과물들이 현대사회를 이끌어가고 있는 시대를 살고 있다. 그리고 늦었지만, 지금이라도 사회복지계는 메디치효과를 적용을 할 때이다.

교육계가 혁신의 개념을 적용하여 혁신학교를 운영하고 있고, 보육 분야는 이미 사회적협동조합이 국공립어린이집을 위탁 운영하고 있으며, 연구지도직 공무원들은 10여년전에 단일직급에 대한 논의를 활발하게 하였다. 최근에는 포스코, 삼성전자, LG전자등이 직급을 단일화하는 단일직급 체계를 이미 시행하고 있거나 시행을 준비를 하고 있다.

혁신과 학교의 조합, 사회적협동조합과 위탁운영, 대기업의 단일직급체계는 이질적인 영역 또는 서로 맞지 않은 이질적인 체계이지만, 과감히 서로 다른 체계를 조합함으로써, 급변하는 현대사회 변화의 흐름을 맞추고 있다.

1) 네이버 시사상식사전에서 인용

2. 사회복지시설의 혁신

혁신의 사전적 의미는 묵은 풍속, 관습, 조직, 방법 따위를 완전히 바꾸어서 새롭게 하는 것²⁾이다. 즉, 혁신을 논하기에 앞서, 현재의 사회복지시설의 묵은 풍속, 관습, 조직, 방법 등이 어떻게 전개가 되었는지에 대한 반성이 필요하다.

(1) 정체성

사회복지시설은 엄연히 민간조직이며, 민간복지전달체계로 분류가 되지만, 반민반관(半民半官)의 형태를 지니고 있어 사회복지시설의 온전한 역할 수행에 있어서 어려움이 있었다. 그래서 반민반관 체계 속에서 정체성의 확립없이 근무를 한 사회복지사는, 신입일때부터 시작하여 중간관리자를 거쳐 시설장에 이르러서도 반민반관의 틀을 벗어나지 못한채 시대의 흐름을 따라가지 못하는 경우도 있다. 그러다보니, 현장 중심이어야 하는 사회복지시설이, 당사자 중심이어야 하는 사회복지시설이 프로그램에 맞게 현장을 조작화하며, 프로그램에 맞게 당사자를 조작화를 해야만 하는 모순적인 상황이 발생하기도 한다.

(2) 현재 직영운영과 위탁운영의 현실

민간이 사회복지시설을 설치하거나 정부가 사회복지시설을 설치하고 위탁을 할 때에는 정부로부터 사회복지시설 운영을 위한 보조금이 지급이 된다. 사회복지시설에 대한 정부 보조금은 민간이 사회복지시설을 운영하는데 있어서, 사회복지시설의 목적사업 달성을 위해 보조를 해 주는 비용이다.

민간이 사회복지시설을 설치하거나, 정부로부터 사회복지시설을 위탁을 받는 민간은 보조금이 없이도 사회복지시설을 운영을 하겠다라는 의지와 준비가 있어야 하는 것이 이상적이지만, 대부분이 정부 보조금 지원을 목적으로 사회복지시설을 설치하거나 사회복지시설을 위탁을 받는 경우가 많다. 즉, 시작부터 주객이 전도가 된 현실은 진정한 복지국가 건설과 사람사는 복지사회 구현을 위해 노력하기도 전에 장애물이 되어버린다.

민간이 진정으로 복지국가 건설과 사람사는 복지사회를 구현하겠다는 의지가 있다면, 사회복지자를 제대로 배우지 않은 자를 시설장으로 임명하거나, 반복지(反福祉)적인 성향을 가진 자를 시설장으로 임명하는 일은 없을 것이다. 이는 사회복지시설 운영주체의 의사결정 시스템에 문제가 있거나, 진정성있는 사회복지사가 운영주체 의사결정 시스템에 없기 때문

2) 네이버 국어사전에서 인용

이다. 이러한 문제점들을 해소하는 것이 앞서 발표한 주제 발제자의 원고에서도 밝힌 현장 몰입형 사회복지시설의 핵심원리라 할 수 있다.

(3) 사회복지시설 혁신을 위한 방안

① 혁신사회복지조직(법인) 인증제도

혁신의 사전적 의미에 포함이 된 것처럼 사회복지시설이 기존의 틀을 벗어나 새롭게 변화되어야 한다. 사회복지시설 혁신을 위한 핵심은 사회복지시설 경영주체인 운영법인이 변화되어야 한다. 따라서 사회복지시설 평가보다 더욱 중요한 것은 사회복지시설을 경영하는 운영법인에 대한 평가가 매우 중요함에도 불구하고, 지금까지 보조금을 지원받아 사회복지시설을 운영하는 법인 평가에 대한 논의는 이루어지지 않았다. 그렇기에, 주제 발제자가 제안한 혁신사회복지조직(법인) 인증제도는 매우 필요한 제도라 할 수 있다.

다만, 사회복지시설을 운영하는 모든 법인에 대해 인증제를 도입할 경우에는 이를 거부하는 법인들의 저항이 상당히 클 것이기에 자발적으로 운영법인에 대한 인증심사를 받도록 하며, 점진적으로 정부가 사회복지시설을 신규위탁을 하거나, 기존 위탁기간이 종료가 되어 공개위탁시에 위탁공모 자격을 혁신사회복지조직 인증을 받은 법인만 참여할 수 있는 방안이 수립되어야 할 것이다.

② 사회적협동조합 위탁운영

협동조합기본법의 시행으로 협동조합으로 할 수 있는 사업영역이 크게 확장되었다. 협동조합기본법에서는 협동조합과 사회적협동조합으로 나뉘며, 협동조합은 상법상 영리법인회사에 속하며, 사회적협동조합은 민법상 비영리법인으로 보고 있다.

사회적협동조합과 유사한 사회적기업은 민법에 따른 비영리법인과 조합, 상법상 개인회사, 주식회사, 합자조합, 특별법에 따른 법인등이 고용노동부장관의 인증을 받는다.

사회복지사업을 목적사업으로 하는 비영리법인(사회복지법인, 사단법인등)도 일부 사업의 경우에는 정부로부터 보조금을 지원받고 있으며, 사회복지사업법 제28조에 비영리법인이 수익사업을 할 수 있도록 하고 있어 사회적기업과 비슷한 경향이 있다. 물론, 비영리법인의 수익은 법인 정관에 따른 목적사업 수행을 위해만 사용할 수 있도록 제한하고 있지만, 비영리법인에서 영리사업을 통해 목적사업 수행에 필요한 재원을 마련할 수 있는 법적 근거가 마련이 된 것이다.

<표> 사회복지법 · 사회적기업 · 사회적협동조합 비교³⁾

	비영리법인(복지영역)	사회적기업	사회적협동조합
근거법	사회복지사업법	사회적기업 육성법	협동조합 기본법
소관 부처	보건복지부 (관련 부처 위임)	고용노동부	기획재정부 (관련 부처 위임)
조직 형태	사(私)법인이면서 비영리 공익법인이며, 재단법인의 성격을 동시에 지님	민법에 따른 법인 · 조합, 상법에 따른 회사 · 합자조합, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리단체등	비영리법인, 사단법인

이와같이 사회적협동조합은 여러면에서 사회적기업 및 비영리법인과도 유사한 면이 많다.

협동조합기본법을 보면 사회적협동조합은 법에서 정한 필수사업을 1가지 이상 수행하도록 되어 있는데, 필수사업 중의 하나가 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업이다. 이는 시설위탁까지 광범위하게 적용할 수 있다. 이미, 6월 7일부터 시행중인 건강가정기본법 시행규칙을 보면, 제6조에 건강가정지원센터를 사회적협동조합에 위탁할 수 있음을 개정규칙에 명시해 놓았다.

2013년 서울시여성가족재단에서는 국공립어린이집의 사회적협동조합 위탁운영에 대한 내용이 포함이 된 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선 방안 연구 보고서를 발표 하였는데, 연구보고서에 따르면, 사회적협동조합 위탁 운영이 필요한 이유에 대하여 법인체의 책무성, 공신력, 지역사회 민주적참여, 사회적 책임 등에 대한 한계점이 여전히 지속되며, 종교법인이 위탁운영하고 있는 어린이집의 경우 종교적 활동 요구, 전문성이 없는 법인체 위탁등의 문제를 해결하기 위함이라고 밝히고 있으며 그 대안 중의 하나로 사회적협동조합의 위탁운영을 제시하고 있다⁴⁾.

아울러, 사회적협동조합이 국공립어린이집을 위탁하여 성공적으로 잘 운영이 되고 있는 어린이집도 점차적으로 증가하고 있다. 사회적협동조합의 국공립어린이집 위탁운영 핵심성공요소를 첫째, 사람우선 및 공공의 목적성 정신에 대한 가치공유와 둘째, 민주적이고, 투명하며 공동체지향의 지배구조와 셋째, 혁신적인 사고로 새로운 보육문화를 창출하는 소명중심의 경영관리로 보고 있다⁵⁾.

3) 지역사회복지실천모델로서 사회적협동조합의 가능성 탐색 / 조미형 / 한국농촌경제연구원, 2014

4) 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구 / 서수경,유정민 / 서울시여성가족재단, 2013

5) 사회적협동조합의 국공립어린이집 위탁사업 추진방안 연구 / 최종석, 성상현 / 한국협동조합연구, 2015

국공립어린이집도 초기에는 사회적협동조합 위탁운영에 대해 반신반의한 부담이 있었지만 현재는 사회적협동조합이 위탁운영하고 있는 국공립어린이집이 잘 운영이 되고 있는 것처럼, 사회적협동조합이 사회복지시설을 운영함에 있어서도 긍정적인 결과를 기대해 볼 수 있다.

③ 전문성 중심의 단일직급화

단일직급화란 단일계급 단일호봉제로 바꾸는 것을 의미한다. 이미 사회복지시설의 조직 운영을 살펴보면 직급을 쓰고 있는 시설은 거의 없으며 대부분 직위와 직책을 사용하고 있다. 그러나 직위와 직책도 올바르게 운영하기보다는 직위와 직책을 혼재 또는 혼동하여 사용하는 조직이 많다.

직급은 1급, 2급, 3급과 같은 계급의 높낮이를 뜻하며, 직위는 이사, 부장, 과장등의 일반적인 계급의 명칭이며, 직책은 조직과 직제에 따라 정해지는 것으로 조직의 장들을 직책이라 한다. 예를 들면, 팀장과 과장이 동등한 부서의 장으로 근무하고 있을 때에 팀장은 직책이며, 과장은 직위가 되는 것인데 일부 시설의 경우에는 이를 혼용하여 잘못 사용하고 있다.

직급이 단일화가 되어도 직위와 직책에 따라 의사결정체계가 작동하기 때문에 현재 사회복지시설의 의사결정체계는 변함이 없다. 다만, 직위별 호봉체계가 사라지고, 단일호봉체제로 직위에 따른 직무수행 체계로 바뀌는 것이다.

단일호봉제는 능력주의에 역행한다는 우려도 있으나, 이는 현실을 감안하면 미비하다 할 수 있다. 예를 들면, 부장(사무국장)급 이상의 역량을 가진 팀과장이 있을 때에 사회복지시설 내에서 2명의 부장(사무국장) 직위를 임명하는 것은 거의 없는 것이 현실이기에, 이미 사회복지현장에서 근무하고 있는 우리 사회복지사들은 능력에 따른 적절한 보상을 받고 있지 않다고 말을 해도 과언이 아니다. 오히려 단일호봉제가 이러한 허무함을 보상해 줄수 있는 체계와 사기증진의 기회가 되는 것이다.

단일호봉제로 가장 큰 피해를 보는 직원은 사회복지 경력없이 시설장으로 임명을 받은 자이다. 따라서, 사회복지현장에서 근무하는 사회복지사의 단일호봉제는 전체적으로 급여가 상승하게 되고, 오히려 사회복지경력 없이 사회복지시설 시설장으로 임명받는 자가 현재보다 급여가 줄어들게 된다.

즉, 다시 말해 대부분 소위 낙하산으로 사회복지 무경력 시설장만이 큰 피해를 입기 때문에, 사회복지시설의 단일호봉제도는 혁신 사회복지시설의 정착과 사회복지사의 이직률을 낮출 수 있는 계기가 되며, 이는 사회복지의 전문화를 통해 사회복지서비스를 받는 당사자

의 복지서비스의 질적 향상을 가지고 오게 된다.

사회복지시설의 혁신은 국가가 사회복지시설의 운영을 위해 보조하는 보조금의 예산누수 예방 및 효율적인 예산집행과 사회복지 서비스를 받아야 하는 당사자를 위한 질 높은 사회복지서비스를 위해서도 꼭 필요하다.

마지막으로 사회복지시설 뿐만 아니라 사회복지계에 대한 혁신도 이제 시작이 되었다고 말을 해도 과언이 아니다. 사회복지의 꿈과 열정으로 준비되고 헌신된 사회복지사들이 하나가 될 때에 사회복지시설의 혁신은 성공적으로 이루어지며, 우리 사회복지사들의 찬란한 미래가 될 것이다.

토론 03

'사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가'의 토론문

홍 영 준 (상명대학교 가족복지학과 교수)

우선 서울특별시사회복지사협회 토론회의 토론자로 참석하게 되어 큰 영광으로 생각하며 혁신분야의 전문가가 아닌 필자가 혁신에 대한 논의를 한다는 자체가 매우 부담스러우나 필자의 평소 상식선 지식 내에서의 담론을 이끌어가고자 함을 널리 양해 부탁드리며 글을 시작합니다.

I. 시작하며

- 혁신이 현재의 화두가 되는 것은 기존 사회복지 시장마저 영리 시장과 같은 깊은 경쟁의 시대로 이미 빠졌음을 뜻함.
 - 왜냐하면 혁신이란 경쟁이 심한 시장에서 지속가능한 경쟁적 우위를 지니기 위한 유일한 수단으로 알려져 있기 때문임.
 - 또한 최근 사회 전 분야에서 혁신에 대한 활발한 논의가 이루어지고 있고 이러한 혁신에 대한 반강제적인 사회분위기를 복지 분야마저 어쩔 수 없이 받아들여 또 하나의 혁신강박증에 사로잡힌 집단이 될 수 있다는 우려 또한 존재함.
 - 그러나 발제문대로 현장에서는 이미 진부하게 느껴지는 '혁신'은 현 복지계의 상황을 고려할 시 처음부터 다시 심도 있는 논의가 필요한 핵심주제임.
- 본 발제는 혁신과 공공성의 관계, 즉 혁신의 필요성을 공공성 강화로 제시함. 즉 혁신과 공공성에 대한 깊은 이해가 우선되어야 함.

II. 혁신

- 혁신은 새로운 가치를 찾아내는 제반활동을 말함.
 - 즉, 묵은 관습이나 조직, 방법 등을 새롭게 바꾸어, 보다 나은 가치를 창조하는 일임.
 - 일반적으로 혁신은 영어로 innovation과 renovation으로 쓰이고, 또한 혁신 중에서 incremental innovation(점증적 혁신)과 disruptive innovation(파괴적 혁신)로 분류 할 수 있음.
 - Renovation이 기존의 것을 새롭게 변화시키는 것이라면 innovation은 처음에서 완전 새로운 것을 창조해내는 것을 의미함.
 - 점진적 혁신이란 꾸준하며 부분의 개선(량)의 누적이 전체의 시스템을 변화시키는 것을 의미하며 파괴적 혁신이란 기존의 서비스 및 상품을 대체 할 아예 새로운 상품의 등장을 통해 새로운 시장을 창조하는 것을 의미함.

- 본 발제의 경우 두 가지의 혁신, 즉 운영혁신과 인사혁신을 제시하고 있음.
 - 운영혁신 중, 현장몰입형 사회복지시설의 경우 아직 구체적인 계획보다는 문제의식에 해당한다는 발제자의 의견에 동감함.
 - 운영방식(혁신학교 모형, 인증제, 노동조합 활성화형 인증제)을 혁신하는 혁신사회복지시설의 경우 현장에 완전한 새로운 것을 창조해내는 innovation과 renovation이 혼재된 개념으로 이해할 수 있음. 대안조직형경우의 기존의 질서에 새로운 운영주체를 추가하는 renovation에 가까움.
 - 하지만 본 발제의 경우 점진적혁신(incremental innovation)보다는 파괴적혁신(disruptive innovation)을 발제의 전반적인 대안으로 내세우고 있음.
 - 사회적협동조합의 경우 그 가능성 및 장점에 대한 논의가 일정이상 축적되었으나 이와 같은 혁신을 이룰 수 있는 전제 조건에 대한 많은 논의가 필요하다고 생각함.

- 혁신에는 항상 전제조건이 따름.
 - 일반적으로, 사회복지계의 혁신을 이루려면 사회혁신(social innovation)이 전제되어야함. 사회혁신이란 사회를 구성하는 주체들이 자발적인 노력으로 사회문제들에 대하여 고민 하고 혁신적인 방법(방법 고안, 서비스 제공)으로 해결하는 노력을 뜻함. 또한 그에 적합한 수단, 방향, 이념을 내포하며 문제점 발굴, 변화 아이디어 창출, 제안과 제도개선, 변화 선도 행위가 이루어지는 것을 의미함.
 - 즉, 사회적협동조합이 대안조직형 사회복지시설 모형으로 자리를 잡기 위해서는 발제문에 제시된 예상되는 쟁점에 대한 사회복지 구성원들의 자발적인 노력 및 해결이 필요함. 현실적으로 존재하는 진입장벽의 문제 혹은 제도적인 지원의 문제는 진정한 변화를 원하는 사회복지 구성원들의 적극적이며 자발적인 노력으로 해결 할 수 있음.

Ⅲ. 공공성

- 각각의 학문분야에서 다른 정의 혹은 의미로 사용되어 왔음.
 - 국가의 개입자체로만 공공성을 인정하는 경제학, 국가의 개입과 더불어 공익달성의 목적만을 공공성으로 인정하는 정치학, 내용적 공공성, 즉 보편성, 평등성과 같은 공적가치를 공공성의 우선으로 인식하는 교육학과 같이 학문별로 상이한 공공성의 정의가 존재함.
- 형식적 공공성의 경우는 주로 행위 자체에 관한 개념으로서 주로 두 질문, 즉 첫째로 '누가 행위의 주체가 되는가?'와 둘째로 '누가 행위의 재정을 책임지는가?'에 대한 답을 함으로서 공공성의 본질을 이해할 수 있음.
 - 행위 주체의 경우에는 국가(중앙+지방 정부)가 행위의 주체가 됨을 기본으로 하되 행위의 목적이 공적가치 실현이라면 주체가 민간일지라도 서비스가 공공성을 지닌다고 이해할 수 있음. 즉, 복지의 경우 민간위탁기관의 서비스 목적이 복지라는 공적가치의 실현이라는 전제하에 민간위탁기관이 주체가 되는 복지서비스도 공공성을 가진다고 이해함.
 - 재정책임의 경우 국가의 재정책임이 강하면 강할수록 공공성이 강한 것으로 나타남. 즉 한국의 복지는 공공성이 강한 편으로 인식됨.
- 내용적 공공성의 경우 주로 행위의 목적과 가치 등으로 이해가 가능했는데, 아주 많은 공적가치들의 결합으로 구성되어있음.
 - 특히 분절적 개념화보다 통합적 개념화를 통해 내용적 공공성을 이해할 수 있음.
 - 재정 및 운영 면에서의 공공성은 주로 투명성(공개성)과 민주성의 개념으로 파악이 되며 서비스의 생산 및 전달에 있어서는 효율성과 효과성도 내용적 공공성에 포함됨.
 - 그러나 무엇보다도 내용적 공공성에서는 서비스의 목적이 공익의 실현인가의 여부를 이해하는 것이 공공성의 내용적 개념화를 가능하게 함. 즉 공정한 방법을 통해 어느 한 개인이나 그룹의 사적 이익이 아닌 사회구성원 전체 또는 다수의 이익을 추구하는 것을 공익성이라고 정의하며 내용적 공공성의 핵심요소로 이해할 수 있음.

Ⅳ. 맺음말

■ 사회복지계는 반성하고 있는가?

- 본 발제는 혁신의 필요성의 가장 큰 이유를 현 복지계의 공공성강화로 꼽고 있으며 공공성 강화를 위한 방법으로 운영혁신과 인사혁신을 제시하였음.
- 본 토론자는 발제자의 공공성강화를 위한 혁신 방안에 대해 적극적 동의를 하나 본 발제에서 공공성강화와 그 방안으로서의 혁신이라 부르는 것들이 과연 혁신인가에 대한 의문은 존재함.
- 제시된 대안(사회복지사가 중심이 되는 시설운영; 해당공동체와의 민주적인 거버넌스; 노동자의 권인이 보호되고 신분보장이 되는 운영; 자발적이고 개방적인 제도 등)들은 복지계의 가장 기본적인 원리로서 이미 오랜 시간 중시되어 왔던 운영 원칙임. 즉, 공공성의 내용적 요소들인 투명성, 민주성, 책임성, 공정성과 같은 것들이 혁신을 해야 하는 이유가 되어 버린 이런 불행한 상황에 대해 사회복지계의 근본적인 반성이 필요한 시기임.

토론

04

사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?

- 공공성 강화와 노동환경 개선을 위하여 -

오 병 근 (사회복지노조 방아골지회 지회장)

1. 혁신사회복지시설 도입에 대해서.

민주노총 공공운수노조 사회복지지부에서는 계속해서 사회복지시설의 공공성 강화에 대한 요구를 주장해 왔다. 주지하다시피, 사회복지전달체계에서의 공공성이란 재정책임과 운영 및 행위주체의 측면을 강조하는 형식적 공공성과 투명성, 민주성, 책임성, 공익성, 공정성 등 행위 목적이나 가치에 초점을 두는 내용적 공공성으로 구분된다.

그러나 현행 법인 중심의 민간위탁 사회복지시설 운영체제는 전형적인 시장기제의 방법으로 공공성과 근본적으로 상충관계를 형성할 수밖에 없다. 또한 위수탁과정 및 예산사용에서의 불투명성으로 인한 부정부패, 법인의 인사 전횡, 시설 노동자의 법인 업무 병행, 종교 및 언론출판결사의 자유 억압, 강압적인 모금행위 중용 및 관할 관청의 지도·감독의 체계성과 공정성에 대한 문제들이 지적되어 왔다. 더불어 근본적인 문제는 법인 중심의 민간위탁 운영체제가 적합하다는 필요성이나, 이것의 장점에 대해 특별히 확인되지 않고 있다는 점이다.

이러한 상황에서, 2015년부터 시행하고 있는 서울시의 '찾아가는 동주민센터' 정책사업으로 인한 현행 민간 사회복지시설의 존립 위기 속에서 이제서야 다양한 주체들의 역할과 기능에 대한 성찰이 시작되었고, 아쉬움이 크지만 이제부터라도 제대로 된 혁신 대안이 모색되길 기대하는 바이다. 이에 이번 토론회 자리가 매우 의미있다고 생각하며, 다만, 그것이 단지 운영 주체와 방식 등에 관한 논의를 넘어 시스템적으로 어떤 혁신을 이뤄나갈 것인지에 대한 근본적이면서도 구체적인 논의까지 풍부하게 진행되어야 할 것이다.

사회복지시설의 혁신을 위한 대안 모델로서 일선 사회복지사 중심의 시설운영체계인 현장몰입형 사회적협동조합이 본 토론회를 통해 환기되었다. 이와 같은 방식이 온전히 공공성 강화를 담보한다고 할 수 없겠으나, 단계론적 접근 방법이라는 것과, 기존 체계의 질서

에 일정한 긴장관계를 형성할 수 있을 것이라는 의견에 일부 동의한다. 협동조합은 기본적으로 조합원 구성에 있어서 공개성의 원리를 지향하며, 의사결정과정에서 1인 1표라는 민주성 및 지역사회 기여라는 공공(익)성 등을 원칙으로 하고 있기 때문이다.

그러나 현실적인 한계들도 존재한다. 유사 영역인 돌봄영역에서 협동조합 등 사회적경제 형태로 진행 중인 상황을 보면, 지역주민의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하기 위함을 목적으로 하는 사업장에서 정작 재정 부족으로 임금조차 제대로 지급하지 못하는 등에 따른 노동쟁의가 발생하는 상황은 매우 주목해서 고려해 봐야 할 점이다.

한편, 운영방식의 혁신모형으로 혁신학교 모형을 견주어 설명하고 있다. 사회복지시설 운영에 대한 권한을 노동자뿐만 아니라, 지역(마을)에 위임하고, 시설장 선정 등 일체의 과정 및 통제 기제로 주민 결정을 도입하는 주민참여가 주요 골자이다. 취지에는 일견 동의하나, 이는 현재 지역사회기반 마을공동체 활동에 대한 냉정한 평가를 전제로 이루어져야 한다. 노동시장구조 개편 없는 마을공동체 또는 주민참여 정책의 일방적인 유입은 또 다른 배제를 통해 기득권을 형성하거나 주민들이 관의 들러리에 불과하게 그치는 경우를 유발한다. 실제로 참여 가능 계층이 한정적이며, 또한 주민을 명목상 활용하여 여전히 관주도의 근거 자료로서만 존재하는 행태가 이뤄지고 있는 현실을 우리는 지역사회에서 목도하고 있다. 주민참여는 매우 중요한 부분이기도 하지만, 그것이 곧 민주성의 담보라 생각하는 것은 위험하다.

우리 노동조합은 본 발제문의 내용을 받아 노동조합을 기반으로 한 현장몰입형 사회적협동조합 모델에 대해, 부족하거나 단계론적 관점에서 긍정적으로 평가하며 제안한다. 실은 국내의 사회적경제 돌풍 이후 소개된 볼로냐 등 유럽의 사회적경제 모델의 다수가 노동조합 기반으로 출발하였다는 것은 작금의 상황에서 이 검토에 대한 기대를 뒷받침한다. 앞선 단락들에서 언급된 한계와 더불어, 발제문에서는 재위탁 실패 등에 따른 조직적 발전 전망에 대한 우려도 지적하고 있다. 노동조합 기반은 이 부분을 현실적으로 보완할 수 있을 것이다. 또한 위에서 언급한 국내 협동조합 운영에서의 주요한 문제 중 하나로 지적되고 있는 노동권과의 충돌에 대해서도 자정능력을 통해 상당히 극복해낼 수 있을 것이라 생각한다.

그럼에도 불구하고, 위와 같은 운영 주체 및 방식의 다양화는 여전히 민간에 위탁하는 방식을 취한다는 한계가 존재한다. 공공성 강화를 위한 공공전달체계의 역할과 책임에 대해서는 여전히 부재하다. 예컨대, 공공성 강화를 위한 가장 근본적이면서도 기본적인 방안은 발제자의 2015년 ‘서울시 복지인프라 공공성 강화 방안’ 연구에서도 언급된 정부의 직영 시스템이고, 시도해볼 필요가 있다. 직영의 핵심요소는 인력의 공공 직접 고용에 따른 노동자의 신분 안정성 및 재정의 공공성이며, 이들 공영 모형은 법인업무나 민간자원 조달 업무 등으로부터 자유로운 근무환경에서 본연의 복지업무, 즉 대(對)클라이언트 업무에 집중했을 때 나타날 수 있는 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 이에 대해 과거의 경험 등을 토

대로 현장전문성 부재 및 관료중심의 운영이라는 부작용이 지적되는데, 이는 민간 경력직 공개채용, 민간 전문가 직영 기관 파견제, 공무원 순환보직제 유보, 특수직렬 공무원 선발 및 교육훈련 기회 제공 등을 통해 전문성을 높일 수 있고 사회서비스공단 지원 시스템 구축으로 보완할 수 있을 것이라는 견해를 긍정적으로 평가한다.

2. 단일직급호봉제 도입에 대해서.

서울시의 경우 사회복지시설 노동자의 급여수준을 비교직급에 따라 공무원 대비 95%까지 지원하는 것을 원칙으로 '사회복지사 처우개선' 정책이 진행 중이다. 그간의 노고에도 불구하고 한계점들이 존재한다. '일반공무원' 대비 '비교직급'이라는 설정 자체가 매우 행정편의주의적인 발상이라고 할 수 있겠다. 또한 비교직급별로 인건비를 단순 비교하는 과정에서, 형평성을 이유로 '상후하박'구조를 취했다. 이는 상대적으로 훨씬 많은 수의 사회복지노동자가 하위 직급이라는 점, 각 직책별로 별도의 수당이 지급되며 시설장의 경우에는 관리자 수당까지 신설된 점 등을 미뤄봤을 때 특정 이해관계집단에 유리하도록 발언권이 과대 대표되었을 개연성이 추측된다.

그리고 사회복지노동자 처우개선을 위한 단일임금체계 형성 과정이 상당히 진척되고 있는데, 이에 대해서는 긍정적으로 평가한다. 이에 그치지 않고 나아가, 소규모 시설, 중앙정부 매칭 사업, 비정규직 노동자 등에 대해서도 단일임금체계를 적용하여야 할 것이며, 그 연장선상에서 필수적으로 추진되어야 할 부분이 본 토론회의 이슈 중 하나인 단일직급호봉제다.

단일직급호봉제의 경우, 자격요건 미비의 낙하산 인사 등 법인의 무원칙적 인사 전횡으로 인한 시설운영의 공공성 훼손을 억제하는 효과를 기대할 수 있다. 또한 일정한 경력 이후 시설장 등으로의 승진·발탁 이외에는 경력전망이 부재한 현실에서 '평생 사회복지사'로서의 전망을 가지는데 기여할 수 있고, 빈번한 이직과 경력단절을 방지하는 효과를 통해 전문성을 강화하고 사기를 진작하며, 임금 처우 개선 효과도 기대할 수 있을 것이라 사료된다.

한편, 단일직급호봉제에 대한 반대 견해 근거에 대해 살펴보겠다. 먼저, 능력주의에 대한 역행 및 근무태만에 대해 우려하는 부분에 대한 견해이다. 사회복지분야의 특성상 교사 또는 간호사의 경우(모두 단일직급호봉제임.)와 마찬가지로 특별한 계급개념이 존재하지 않으며, 경력에 따라 전문성이 축적되는 것으로 보는 것이 적절하다. 그리고 업무의 성격에 따라 부여된 직책에 대해서는 발제문의 예처럼 법인 전임금으로 별도의 직책수당을 부여하고, 시설장을 포함한 각 직책에 대해서는 경력 기준을 바탕으로 최소필요 경력연수를 설정하여 노동자경영참여를 기반으로 한 공모제 방식을 취하면 오히려 업무자체에 대한 몰입과 진정성을 갖고 수행을 할 인력이 확보될 가능성이 클 것이라고 생각한다.

둘째, 시스템 변경에 따른 현장의 혼선 및 인건비 상승에 대한 부분이다. 우리는 지금 사회복지노동현장의 혁신에 대해 논하고 있다. 어떠한 혁신이든 당장의 다소 간의 혼선은 동반되기 마련이다. 그럼에도 불구하고, 사회복지노동자들의 역량과 전문직으로서의 전문성을 기반으로 충분히 감당할 수 있을 정도일 것이라 생각된다. 우리 전문직에 대한 신뢰이다. 또한 인건비 상승도 현재 진행 중인 '사회복지사 처우개선'에 관한 정책 기조 하에서는 어떤 형태로든 동반될 수밖에 없고, 또한 이것은 지극히 당연한 현상이다. 인건비를 근간으로 한 처우가 열악하기 때문에 개선을 위한 정책이 추진 중인 것이다.

발제문에서 교직과의 비교부분 중, 사회복지분야는 진입장벽이 상대적으로 낮고 인력수요에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있어 교직과 달리 단일직급호봉제의 부작용에 대한 제한적인 통제장치가 작동하기 어렵다고 언급하고 있다. 이는 우리 분야의 처우 및 노동환경 개선이 적극적으로 이뤄지면 자연스럽게 상대적으로 더 높은 진입장벽이 형성될 것이고, 그에 따라 높은 진입장벽을 경유한 인력풀을 확보하는 데에도 도움이 될 것이라 미루어 짐작한다. 결국 처우 및 노동환경 개선이 양질의 인력 확보를 통한 사회복지분야의 전문성 향상을 위해서도 필요한 것이다.

한편, 현재 사회복지분야는 노동조합활동이 매우 저조하며, 이에 따라 노동자의 권익을 보호하고 신분보장과 처우개선을 위한 노력을 할 수 있는 주체의 부재가 결국 사회복지현장에서 노동자의 처우 및 노동환경과 관련하여 공정성이 훼손되는 결과로 이어진다고 지적하고 있다. 이에 동의하며, 동일직급호봉제를 통해 노동자 간 임금격차가 줄어들고 승진을 위해 시설장 또는 법인에 종속되는 상태로부터 일정부분 자유로워진다면, 노동자연대 강화 및 사내 수평적 문화 조성에도 직간접적으로 이바지할 수 있을 것이라 생각한다.

3. 마치며;

서울지역지회 건설을 통한 노동조합의 직접 교섭권 쟁취를 위하여.

최근에 중앙정부는 사회복지사업법 시행규칙 일부 개정안을 통해, 사회복지현장을 직접 통제 영역으로 편입하고자 하는 의사를 내비치고 있다. 사회복지시설과 노동현장의 공공성을 강화하기 위해서는 이에 걸맞게 그 책임 주체인 정부의 구체적이고 선도적인 후속조치들이 따라야 한다.

우리 사회복지노동조합은 사회복지시설의 공공성과 사회복지노동자들의 노동조건(환경) 개선 및 권익옹호를 위해 계속해서 민주노조운동을 펼쳐나갈 것이다. 노동조합이 배제된 채 여러 한계점들을 보이고 있는 현재 서울시의 '사회복지사 처우개선' 정책에서도 직접 교섭권을 쟁취할 것이며, 그 구체적인 방법으로 서울지역지회 건설을 추진 중이다. 많은 사회복지노동자들의 관심과 참여를 바란다.

토론 05

사회복지시설 혁신

: 대안조직형 혁신사회복지시설을 중심으로

김 두 선 (협회 사회복지혁신위원회 위원)

1. 혁신에 대하여

- 혁신은 J.A. 슈페터의 경제발전론의 중심 개념으로, 생산을 확대하기 위하여 노동·토지 등의 생산요소의 편성을 변화시키거나 새로운 생산요소를 도입하는 기업가의 행위를 지칭.
- 기술혁신의 의미로 사용되기도 하나 이노베이션은 생산기술의 변화만이 아니라 신시장이나 신제품의 개발, 신자원의 획득, 생산조직의 개선 또는 신제도의 도입 등도 포함하는 보다 넓은 개념
- 기업경영과 관련된 혁신의 새로운 패러다임 **사회혁신**
- 사회혁신은 **사회적 목표**를 충족시키는 **새로운 아이디어**를 가리킨다. 억압되어 충족되지 못한 필요를 충족시킬 새 아이디어를 **디자인**해내고, **개발**해내고, 발전시키는 **프로세스**이다. (광의적 정의, 영파운데이션)
- 사회혁신은 현존하는 **사회적, 문화적, 경제적, 환경적 도전**들을 해결함으로써 **인간과 지구에 혜택**을 가져다줄 수 있는 **새로운 아이디어**를 말한다. 진정한 사회혁신은 **시스템 변화**이다. 이상과 같은 도전들을 불러일으켰던 인식, 행동 및 구조를 완전히 바꿔 버리는 것을 의미한다. 더 간단히 말하자면, 사회혁신은 **공공에게 도움이 되는 아이디어**이다. (사회혁신을 위한 센터, 캐나다)

- 사회혁신은 측정 가능한 사회적 영향력을 창출해내고 기존보다 더 효율적이고 효과적인 해결책을 제시하며, 더 큰 회복력을 갖는 방향으로 지속가능한 이동을 한다. 또한, 시장 실패에 대응하고 충족하지 못했던 사회적 필요를 충족한다. 결과는 조직내부로 번져나가면서 그 규모가 커지고, 사회적시스템/권력 흐름의 기본적 규칙/민음을 변화시킨다.(희망제작소, 한국 사회혁신의 동향과 전망(2013))

2. 현재 사회복지시설에서 혁신이 필요한 이유는?

- 공공성 강화와 공공복지 환경의 급격한 변화 외에 다른 문제는 없는가?

3. 사회복지시설 운영혁신을 위한 대안으로서 사회적협동조합

- 사회복지시설 운영과 관련 현재 사회복지법인 중심의 독과점 형태의 민간위탁 체제에 반할 수 있는 새로운 비영리법인인 사회적협동조합을 대안으로 제시
- 지역(마을)과 공동체, 관계 중심으로 되어 있는 사회적협동조합이 사회복지시설 운영의 위탁 주체로 가능할 수 있는가?
- 문제는 사회적협동조합 내 조합원간 공유하는 공익성과 공공성을 어느 정도 공유하고 개별적 인식의 차이를 극복할 수 있는가, 또한 조합원 구성을 어떻게 형성할 것인가가 주요 논의 사항임.
- 주요 핵심 인사 중심의 운영관리 체계가 절대 아님!!!!
- 전문성에 기반한 사회복지 분야 종사자를 중심으로 된 사회적협동조합 설립에 동의하지만, 다양한 이해관계자를 어떻게 조합원으로 구성할 것인가 매우 중요.

협동조합		사회적협동조합
조합원 실익제고 목적	<목적>	(추가로) 조합원 실익제고 및 지역주민, 취약계층 복리증진 목적
사실상 사업범위 제한 없음 - 재화 또는 서비스의 구매생산판매제공 등을 공동으로 영위	<사업>	사업범위 제한 없음. 주사업 40% - 지역사회공헌, 지역주민 권익 증진 - 취약계층 지원, 일자리 제공 - 공공기관 위탁사업 - 기타 공익을 위한 사업
시도지사의 설립신고	<설립>	중앙행정기관의 설립인가
이용실적 및 출자액에 따라 배당	<배당>	이익영여금 배당 금지
별다른 혜택 없음	<혜택>	비영리법인에 준하여 검토 (지정기부금단체 지정) 조세이외의 부과금의 면세
잉여금의 10/100 적립	<적립>	잉여금의 30/100 적립
정부지원 및 감독 없음	<감독>	정부지원 가능성 있음 업무 감독 및 감독상 명령 가능
정관에 따라 청산 가능	<청산>	잔여재산 국고 등으로 환수 등
법인	<법인격>	비영리법인

<일반협동조합과 사회적협동조합의 차이>

- 사회복지시설을 사회적협동조합이 위탁받은 사례는 아니지만, 지역과 공동체, 관계중심의 전남 영광의 여민동락 공동체 모델은 많은 시사점을 제공. 또한 광주 광산구의 더불어락 광산노인복지관도 사회복지시설 운영의 혁신의 좋은 모델임.

4. 사회복지시설 혁신을 위한 제언

- 기존 사회복지시설 운영방식의 문제가 무엇인지 공유하고, 새롭고 창의적인 아이디어를 통해 변화를 시도해보겠다는 마음가짐이 중요하며 참여해야 함.
- 오늘 제안된 방법론이 빠른 시간 내 즉각적인 효과와 효율을 만들어 낼 것이라는 기대감은 위험
- 운영혁신과 관련된 작은 모델을 하나 만들어 내며, 그 모델을 발전시켜 점진적으로 확산 가능한 정책으로 정착될 수 있도록 장기간 필요

[illegible]

'사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가'의 토론문

MEMO

[illegible]

[illegible]

This image shows a single page of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, leaving small margins at the top and bottom. There are no vertical margin lines, text, or other markings on the page.

[illegible]

사회복지시설 혁신, 어떻게 할 것인가?

(혁신사회복지시설, 단일직급호봉제 도입)

발 행 일 : 2016년 6월 21일

발 행 처 : 서울특별시사회복지사업협회

☎ 07217 서울특별시 영등포구 당산로 171(당산동4가 74-2) 금강펜테리움IT타워 206호

홈 페이지 : www.sasw.or.kr

이메일 : sasw@sasw.or.kr

자 격 증 안 내 : 02-783-2962

회원사업안내 : 02-786-2962,3

권익상담센터 : 02-786-2965

긴급지원안내 : 02-786-2964

보수교육안내 : 02-786-2965

팩 시 밀 리 : 02-786-2966
