

서울시사회서비스원 설립과 폐지의 비판적 담론 분석: 복지국가와 신자유주의 공공성 이데올로기의 충돌을 중심으로

정혜지¹ | 임솔^{2*}

¹ 서강대학교

² 인천광역시사회서비스원

* 교신저자: 임솔
(sol7837@naver.com)

초 록

본 연구는 서울시사회서비스원의 설립과 폐지 과정에서 '공공성' 개념을 둘러싸고 발생한 담론의 충돌 양상과 재맥락화 과정을 비판적으로 분석하는 것에 목적이 있다. 이를 위하여 설립 및 폐지 조례안, 출연동의안, 검토보고서, 심사보고서, 상임위·본회의 회의록 등 15건의 문서를 Fairclough의 비판적 담론 분석(CDA) 모델에 따라 텍스트, 담론적 실천, 사회적 실천의 세 차원에서 분석하였다.

분석 결과, 두 담론은 '공공성'을 상반된 이념적 기반에 근거하여 전략적으로 활용하였다. 설립 담론은 복지국가 이데올로기를 기반으로 공공성을 '종사자 처우개선 및 서비스 질 제고'로 의미를 구성하고, 시장화의 한계를 극복하기 위한 공공 책임 확대를 강조했다. 반면 폐지 담론은 신자유주의 이데올로기에 입각해 공공성을 '재정 건전성 및 운영 효율'로 재맥락화하고, '설립 목적 미달성 기관 해체'를 정당화했다. 담론적 투쟁의 승패는 정권 변화에 따른 정치 권력의 동조성과 그에 따른 발화 권력의 장악에 영향을 받은 것으로 보인다.

결론적으로 본 연구는 한국 사회서비스 정책에서 '공공성'의 의미가 정치적 권력 우위에 의해 전복되고 재배치될 수 있는 구조적 취약성을 가지고 있음을 확인하였다. 이를 토대로 시민 당사자를 포함한 공공성 담론 주체의 다원화, 공공성 평가지표 개발, 독립적 시민 감시 거버넌스 구축 등의 정책적 함의를 제시하였다.

주요 용어: 서울시사회서비스원, 사회서비스, 공공성, 비판적 담론 분석

알기 쉬운 요약

이 연구는 왜 했을까? 서울시사회서비스원은 2019년 '공공성 강화'를 목표로 설립되었으나, 2024년 같은 '공공성' 개념을 근거로 폐지되었다. 동일한 개념이 어떻게 설립과 폐지 모두를 정당화할 수 있었는지, 그 담론의 충돌 양상과 정치적 맥락을 분석하고자 하였다.

새롭게 밝혀진 내용은? 설립 담론은 복지국가 이념에 기반하여 공공성을 '종사자 처우개선과 서비스 질 제고'로 정의한 반면, 폐지 담론은 신자유주의 이념에 기반하여 '재정 건전성과 운영 효율'로 재정의하였다. 두 담론은 모두 '공공성 강화'를 표방하면서도, 자신의 이념적 목표에 부합하는 요소만 선택적으로 강조하고 다른 요소는 배제하였다. 담론 투쟁의 승패는 정책 내용의 합리성보다 정권 변화와 중앙-지방 정치권력의 동조성에 따라 결정되었으며, 이는 한국 사회서비스 정책에서 공공성 담론이 정치적 헤게모니에 의해 쉽게 전복될 수 있는 취약성을 지남을 보여준다.

앞으로 무엇을 해야 하나? 공공성 담론이 정치적 맥락에 따라 쉽게 전복되지 않도록, 첫째 서비스 이용자와 시민 당사자를 포함한 담론 주체의 다원화, 둘째 사회서비스 공공성에 대한 사회적 합의에 기반한 평가지표 개발, 셋째 정권 변화에도 일관성을 유지할 수 있는 독립적 시민 감시 거버넌스 구축이 필요하다.

본 연구에서 제시된 의견이나 결과는 소속 기관의 공식 입장이 아닌 연구진의 견해임.

- 투 고 일: 2025. 10. 31.
- 수 정 일: 2026. 01. 08.
- 게재확정일: 2026. 01. 12.

I. 서론

사회서비스 분야의 높은 민간 의존도와 그 한계에 대한 비판적 인식이 높아지면서, 문재인 정부 시기에 이르러 사회서비스 공공성 강화 요구가 대두되었다. 문 전 정부는 국정과제에 '사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충' 기조를 밝히고, 포용복지 정책 전략으로 17개 시·도에 사회서비스 공단을 설립해 사회서비스를 공공에서 직접 제공하는 정책을 수립하였다(이태수 외, 2019). 이 정책은 시설 직영 운영과 종사자 직접 고용 원칙을 표방하였다(이현정, 2017. 3. 8.). 서울시사회서비스원은 이러한 정책 기조에서 '돌봄서비스를 직접 제공해 공공성과 품질을 향상하고, 종사자 직접 고용으로 종사자 처우와 노동환경을 개선하는 것을 목표(서울특별시의회, 2018d)로 2019년 설립되었다. 서울시사회서비스원의 설립은 중앙정부의 정책 기조에 따라 사회서비스의 공적 역할을 확대를 제도화한 결과라고 할 수 있다.

그러나 비교적 짧은 기간 내에 정권교체라는 급격한 전환을 계기로, 중앙정부의 사회서비스원 정책은 대대적인 개편을 맞이하였다. 윤 전 정부는 이전 정권과 달리 '사회서비스 고도화'를 표방하며 사회서비스 시장화 정책으로 급격히 전환하였다. 구체적으로 시·도 사회서비스원 표준운영지침을 개정하여 공적 역할을 축소하였고, 시·도 사회서비스원 예산 전액을 삭감한 후 일부를 복구하였다. 이러한 정책 기조에 따라 대구, 울산, 충청남도 시·도 사회서비스원이 여타 공공기관과 통합되었다(신도경, 2025. 6. 30.). 서울시사회서비스원은 이러한 상황에서 '높은 비용 대비 공공성을 보장하지 못하였다'는 표면적 이유를 근거로 해산되었다. 이러한 설립과 폐지 과정은 서울시사회서비스원이 지배적인 정책적 이데올로기와 정치적 맥락에 따라 그 존폐가 결정되는 재맥락화 과정을 겪었음을 시사한다.

서울시사회서비스원의 설립 및 폐지담론의 핵심 쟁점은 '공공성'을 둘러싼 담론의 충돌이었다. 설립 담론은 '공공성을 공적 역할 확대, 종사자 처우개선 등 사회적 책임 관점에서 구성한 반면, 폐지 담론은 높은 비용, 낮은 효율성, 방만경영 등을 근거로 '공공성'을 재정적 효율 관점에서 논증하며 대립했다. 특히 '시설 직영'과 '종사자 직접 고용'이 필연적으로 수반하게 되는 재정적 부담과 관련하여, 서비스 품질과 일자리 창출로 공공성을 강화한다는 입장과, 재정건전성 미흡은 곧 '공적 기능 수행 미흡'으로 공공성 강화에 실패한 것이라는 입장이 첨예하게 대립하였다. 이처럼 상반된 가치와 목표가 '공공성'이라는 동일한 이름으로 충돌하는 현상은, 한국 사회서비스 정책에서 '공공성' 담론이 정책적 이데올로기와 헤게모니에 의해 좌우될 수 있음을 의미한다.

실제 한국 사회에서 사회서비스의 '공공성'은 시대적 이념과 정책적 패러다임에 따라 그 의미가 지속적으로 변화해 왔다. 선행연구에 의하면 '사회서비스 공공성'은 정부에 의한 공익 실현으로 보는 견해에서, 시민참여로 정책을 결정하는 공론화 과정에 대한 논의로 확대되었다. 또한 사회서비스 공급 주체 측면에서는 초기에는 공공의 소극적 규제에서 적극적 규제로 전환되었고, 이후 관료제의 한계 극복을 위해 시장 기제가 도입되었으나, 시장 측면에서 발생한 폐해를 공공성 확보를 통하여 강화하기 위하여 정부의 직접 서비스 제공을 강화하게 되었다(이승민 외, 2022). 이와 같은 맥락에서 요양보험 및 바우처 제도의 확산 등 사회서비스 시장화에 의한 폐해가 대두된 이후, 이에 대한 반작용으로 국가의 직접 서비스 제공 방식을 채택하는 공공성 강화 논의가 확대되었으나, '공공성'의 개념에 대한 사회적 합의는 이루어지지 않았다(남찬섭, 2021).

이러한 공공성 개념에 대한 이해의 변화와 담론의 충돌은 '공공성' 개념 자체가 경합적 개념(Essentially Contested Concept)임을 시사한다. Gallie(1955)가 제안한 경합적 개념은 사용하는 사람들 간에 해당 개념이 어떻게 정의되고, 사용되어야 하는지에 대한 전제가 합의되지 않는 경우를 말하며, 이는 정책 결정 과정에서 이념적 투쟁의 출발점이 된다. 이러한 공공성 개념의 경합적 성격은 보건의료 분야와 같은 공공정책 분야에서도 다양하고 이질적인 담론적 의미로 구성된다(민혜숙, 김창엽, 2016). 공공성 개념에 대해 합의가 존재하지 않거나 변형되는 것은 '공공성' 기반 정책의 지속성에 부정적 영향을 미칠 수 있다(남찬섭, 2021). 이를 고려할 때, 서울시

사회서비스원 설립 및 폐지 조례에 드러난 '공공성' 담론의 충돌 양상과 재맥락화 과정을 분석하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 분석은 사회서비스 정책에서 공공성 개념이 어떻게 정치적·제도적으로 구성되고 정책 결정 과정에 영향을 미치는지 이해하는 데 중요한 통찰을 제공할 수 있을 것이다.

이에 본 연구는 Fairclough의 비판적 담론 분석(Critical Discourse Analysis, 이하 CDA)을 활용하여, 서울시사회서비스원 설립과 폐지 조례를 통해 공공성의 다층적 의미와 그 헤게모니적 투쟁 과정을 규명하고자 한다. CDA는 담론의 생산, 텍스트 분석, 사회적 실천 행위까지 입체적으로 분석할 수 있는 방법론이다(이광수, 2013). 이를 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

첫째, 서울시사회서비스원 제정 조례와 폐지 조례안 텍스트에 나타난 상호 대립되는 '공공성' 담론은 어떤 핵심 어휘, 프레임, 이념적 전제를 통해 상반되게 표상되었는가? (텍스트 차원)

둘째, 상반된 설립 및 폐지 정책담론이 생산, 유통, 소비되는 과정에서 행위자가 전략적으로 의도한 바는 무엇이며, '공공성' 개념을 어떻게 재정의하였는가? (담론적 실천 차원)

셋째, 제정 담론과 폐지 담론의 충돌은 한국 사회서비스 정책의 공공성 모델에 어떤 이념적 기능을 하며, 이는 공공성이 정치적 맥락에 따라 쉽게 변질되는 구조적 취약성에 대하여 어떠한 정책적·제도적 함의를 가지는가? (사회적 실천 차원)

II. 이론적 배경

1. 비판적 담론 분석(CDA)

텍스트를 통하여 이루어지는 담론은 가치와 신념을 내재하여 특정한 것이 논의되고, 실천까지 영향을 미치는 글이나 말이다(이광수, 2013). 정책 담론은 아이디어·상호작용 차원에서 정책 논리와 필요성을 주장하고, 그 적절성을 밝히는 기능을 가진다(Schmidt, 2002). 즉 정책담론은 정책 주체가 자신이 의도하는 바를 정당화 하기 위한 방법으로 활용된다고 할 수 있다. 따라서 필연적으로 정책의 주체나 이해관계 등의 구조와 밀접한 연관을 가질 수 밖에 없다. 때문에 담론을 살필 때에는 텍스트가 생산된 사회적 맥락을 비판적으로 고려하여야 한다. Fairclough(2003)는 CDA가 텍스트의 언어적 특성에 대해 집중하지 않거나, 언어에 집중하지만 사회적 문제를 다루지 않는 간극을 극복하고자 하는 시도라고 하였다. 이 점에서 비판적 담론 분석은 정책에 내포된 권력 관계를 비판적으로 성찰하는 접근 방식이다(박수아, 2024). 기존의 담론 분석은 미시적 측면의 텍스트 분석이나 거시적 관점의 사회구조 각각에 관심을 가질 뿐, 둘 간의 상호작용을 파악하지 못했다(김학실, 2015). 그러나 Fairclough의 CDA는 이러한 한계를 극복하고, 텍스트와 사회적 실천 맥락을 두루 분석할 수 있는 방법이다.

Fairclough의 비판적 담론 분석은 세 영역으로 구성된다. 첫 번째는 텍스트 분석이다. Fairclough(2003)에 의하면 텍스트는 언어 뿐 아니라 시각, 음향 등을 포함하는 광범위한 개념이다. CDA에서는 사회구성원의 신념, 태도, 가치관 등에 변화, 특히 이데올로기에 영향을 미친다는 점에서 텍스트에 주목한다. 따라서 텍스트 분석은 직접적으로 드러나지는 않지만, 텍스트 속에 담론, 장르, 스타일 등의 다양한 형태로 내재된 이데올로기적 전제를 고려하여야 한다. 이러한 텍스트 분석은 문법적 분석과 의미론적 분석, 대화 분석 등 다양한 방식으로 수행할 수 있는데, 구체적으로는 텍스트의 저자(-발화의 주체-)와 참여자(-담화의 대상-), 언어적 형태(-동사, 형용사, 명사화, 능동형, 수동형, 은유-) 등(Fairclough, 2003), 그리고 텍스트가 어떻게 결합, 배열되어 특정한 화제를 부각시키는지(Fairclough, 1995)를 분석한다. 다만 텍스트 분석은 분석의 첫 출발점을 찾아내는 단계로, 사회적 실천 수준과 사건 수준 간의 관계, 그리고 담론의 질서와 텍스트 간의 관계를 포괄하여 분석되어야 충분한 의미를 가질 수

있다(Fairclough, 2003). 두 번째는 실천적 담론 분석이다. 이는 담론이 어떻게 생산, 분배, 소비되는지에 집중하여, 사회적 맥락에 따라 담론이 변화하는 과정을 분석한다. 즉 분석한 텍스트가 어떤 의도를 가지고 생산, 유통, 소비되는가를 살펴보는 것이다(Fairclough, 1995). 이때 정책 주체는 정책을 유통하는 과정에서 자신의 의도를 전달하기에 유리한 스타일을 전략적으로 형성한다(Fairclough, 1995). 마지막 사회적 실천은 텍스트와 담론을 둘러싼 사회문화적, 제도적 맥락을 탐구한다. 즉 사회적 실천 분석은 담론과 관련하여 사회적 규범 및 이념, 권력 양상이 어떻게 영향을 주고받는지 규명함으로써, 사회적 맥락에 대한 통찰을 얻는 과정이다(박수아, 2024; 손홍숙, 2013). 한편 CDA는 위와 같은 유용성에도 불구하고 몇 가지 중요한 한계를 가진다. 대표적으로 분석의 재현 가능성과 일관된 방법론적 적용에 대한 우려가 제기된다. 이는 CDA 접근방식이 편향적이며, 연구자의 자의적인 결과를 도출할 수 있다는 한계를 시사한다(Widdowson, 2004). 이러한 한계는 CDA가 정치적 쟁점을 다룰 때 이데올로기 편향성 문제로 이어질 수 있으므로 특히 주의가 필요하다(Breeze, 2011).

2. 한국 사회서비스 정책에서 ‘공공성’의 이해

한국 사회서비스 정책의 공공성은 1970년대 정부의 소극적 개입시기와 1980년대 사회복지시설 보조와 규제 강화 시기, 2007년 이후 사회서비스 제도 도입을 거치며 발전해 왔다(이승민 외, 2022). 즉 '잔여적/시장 효율 중심'에서 '공공 책임/사회적 가치 중심'의 관점으로, 각각의 입장을 주도하는 주체와 담론들의 충돌을 통해 변화해 왔다고 할 수 있다. 이 과정에서 사회서비스에 있어 공공성 정의는 공공성의 요소들에 대한 논의의 총합으로 이해하고자 하는 시도로 볼 수 있다(김성미, 김은혜, 2020). 공공성을 둘러싼 선행연구는 공공성을 범주화한 연구, 공공성의 요소를 탐색한 연구, 공공성 강화를 위한 방안을 탐구한 연구 등 다양한 방식으로 전개되었다. 먼저 공공성을 유형화한 연구는 '공공성을 형식적 공공성(공급 주체)과 내용적 공공성(사회적으로 합의된 다수의 이익)으로 구분한 연구(고재권, 2014; 이병량, 2011)가 대표적이다. 이 외에도 주체의 공공성, 과정의 공공성, 내용의 공공성(김성미, 김은혜, 2020), 형식적 공공성, 실질적 공공성(신동면, 2010) 등으로 공공성의 유형을 규정하였다. 다음으로 공공성의 요소를 탐색한 연구는 핵심요소(조대엽, 홍성태, 2013)나 차원(김용득, 2019), 전달체계(고재권, 2014) 등 공공성의 세부 요소들을 각자의 기준과 관점에 따라 도출하였다. 마지막으로 공공성 강화 방안 연구는 보육(이진숙, 2012), 장기요양서비스(석재은, 2017), 장애인활동지원서비스(이동석, 이호선, 2020) 등 정책적 맥락 안에서 구체적 대안을 도출하였다. 사회서비스원 공공성 논의의 시작점은 문재인 정부의 사회서비스공단 추진이다. 이를 통해 촉발된 사회적 담론에서, '사회서비스의 공공성 강화' 개념을 이용자는 이용자 중심의 서비스 책임성 강화로, 제공기관은 정부 지원 확대를 통한 안정적 서비스 운영으로, 종사자 입장에서는 일자리 질 제고로 이해하는 모습을 보였다(김용득, 2019). 일각에서는 신자유주의에 따른 시장화에 대한 반향적 담론으로 공공성에 주목하게 되었다고 보기도 한다(양성욱, 노연희, 2012).

이러한 선행연구의 시도는 추후 사회서비스 공공성 강화에서 사회서비스 제공의 공급주체, 재정적 책임 등의 형식적 측면과 공익성, 효율성, 효과성 등의 내용적 측면 및 그 요소들에 대한 이해의 축을 제공하였다. 그러나 학자마다 개념에 대한 이해와 조합 방식의 차이에 따라 공공성을 서로 다르게 이해하고 있다(김성미, 김은혜, 2020). 지금까지 살펴본 선행연구들을 통하여 '공공성'이 경합적이고, 다층적이며, 가변적인 성격을 가진다는 점을 확인할 수 있다. 한편 그동안의 선행연구에서는 공공성의 개념적 정의를 시도하거나, 공공성을 실증적으로 측정하는 접근방식을 취해왔기 때문에(고재권, 2014), 공공성 개념이 정책 담론 속에서 어떻게 전략적으로 취사 선택되어 정치적으로 활용되는지는 포착하지 못하였다는 한계가 있다. 이에 본 연구는 서울시사회서비스원의 설립·폐지 담론이 공공성의 어떤 요소를 의도적으로 동원하고 배제했는지 분석하고자 한다. 이를 통해 공공성 개념이 이데올로기와 헤게모니에 의하여 어떻게 정치적 가변성을 가지는가를 탐색하고자 한다.

III. 연구 방법

1. 자료수집 및 범위

자료수집을 위하여 서울특별시의회 의안정보시스템(서울시의회 홈페이지)에서 “서울특별시 사회서비스원”을 검색어로 사용하였다. 검색 결과 의안 13건 중 사회서비스원 설립·폐지에 직접 관련된 3건(2018년 출연동의안, 2018년 설립조례안, 2024년 폐지조례안)을 분석 대상으로 선정하였다. 또한 3건의 문서와 직접적으로 연계된 검토보고서·부대의견·본회의 및 상임위원회 회의록 등을 추가하여, 총 15건(의안 3건, 관련 문서 12건)을 분석하였다. 구체적으로 2018년의 설립 조례 및 2024년의 폐지 조례와 관련 문서만을 분석 대상으로 삼았고, 2019~2023년 사이의 일부개정조례안(2021, 2022년)은 제외하였다. '사업계획서 및 결산서 제출', '사전의결 일정 정비', '상위법 제정에 따른 위원회 규정 구체화' 등 행정적 보완 성격의 개정으로, 공공성을 둘러싼 담론적 투쟁과 직접적 관련성이 낮다고 판단하였기 때문이다. 분석에 활용한 상세 목록은 <표 1>에 제시하였다.

표 1. 분석 자료 목록

연번	구분	문서명	일자
1	설립	조례안 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안	2018.10.17.
2	설립	서울특별시 사회서비스원 운영 및 지원 등에 관한 조례안 제안설명서	2018.10.17.
3	설립	검토보고서_서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안	2018.11.26.
4	설립	심사보고서_서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안	2018.11.26.
5	설립	위원회수정안 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안	2018.11.26.
6	설립	제284회 서울특별시의회(정례회) 보건복지위원회회의록 제7호	2018.11.26.
7	설립	서울특별시 사회서비스원 출연 동의안	2018.10.17.
8	설립	서울특별시 사회서비스원 출연 동의안 검토보고서	2018.11.26.
9	설립	서울특별시 사회서비스원 출연 동의안 심사보고서	2018.11.26.
10	폐지	서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안	2024.02.05.
11	폐지	서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안에 대한 제안설명서	2024.02.05.
12	폐지	검토보고서_서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안	2024.03.04.
13	폐지	심사보고서_서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안	2024.04.26.
14	폐지	제323회 서울특별시의회(임시회) 보건복지위원회회의록 제2호	2024.04.25.
15	폐지	제323회 서울특별시의회(임시회) 본회의회의록 제3호	2024.04.26.

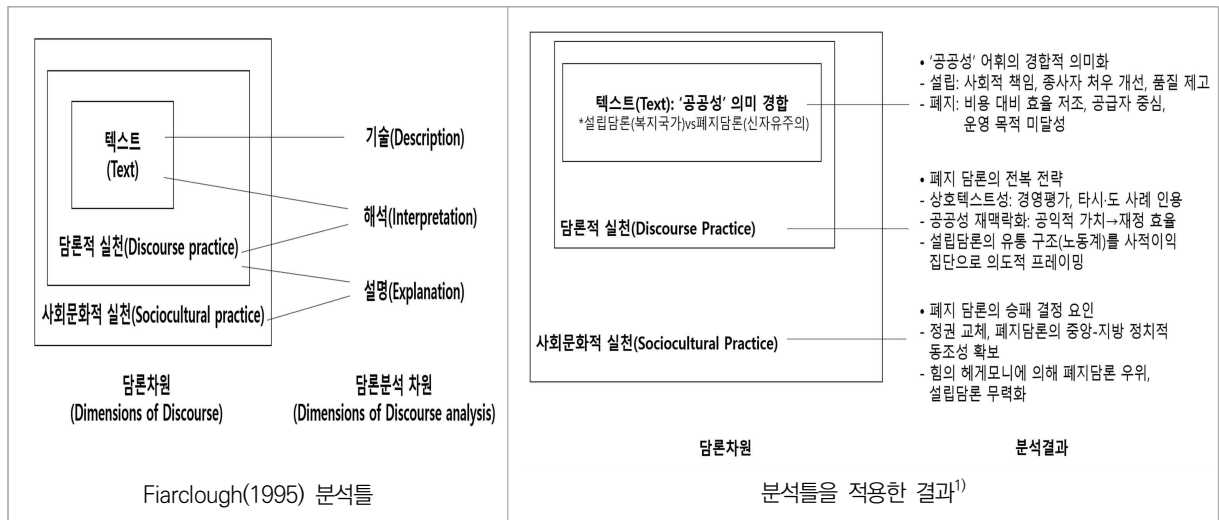
주: 각 분석 자료의 원출처 및 접근 가능한 링크는 참고문헌 목록에 개별적으로 명시하였음.

2. 분석틀 및 분석방법

여러 선행연구에서는 Fairclough의 CDA 모델을 활용하여 다양한 주체 간 대립하는 정책담론을 분석하였다. 이광수(2013)의 무상급식 연구와 여개명(2019)의 경찰법 제정 연구는 정치적 이해관계가 결합된 대립적 담론의 결과를, 김학실(2015)의 여성고용정책 연구와 김화연, 이나영(2024)의 외국인 가사노동자 정책 연구는 특정 담론 뒤에 숨겨진 이데올로기적 전제와 정책적 맥락을 텍스트 차원에서 해체하였다. 또한 이해정(2022)의 초등돌봄정책 연구는 담론적 실천 과정에서 실행한 가치 왜곡이 사회적 실천으로 이어진 과정을 3단계 분석을 통해 다각적으로 해석하였다. CDA는 특히 평등주의에 기반한 공공성 확대와 신자유주의 이데올로기에 기반한 시장화 담론 간 충돌을 분석하는데 유용하게 사용된다. Sepehr 외(2025)는 CDA를 통해 이주노동자 취약성 담론을 분석하여

이주노동자 담론을 둘러싼 신자유주의 통치 체제 구조 속에서 이주노동자들이 어떻게 배제되거나 종속되는지 밝혔다. Jensen 외(2024)는 CDA 분석을 기반으로, 노르웨이 교육 정책을 평등주의와 신자유주의 및 신공공관리 이데올로기의 긴장과 모순 속에서 분석하여, 선택담론이 평등주의적 가치를 압도하고 교육 불평등을 심화시키는 과정을 상세히 포착하였다. 본 연구는 위와 같은 선행연구를 바탕으로, 비판적 담론 분석(CDA)을 통하여 서울특별시 사회서비스원 설립 및 폐지 조례에 나타난 공공성 담론의 구조와 이념을 해체하고, 담론의 충돌 양상과 이념적 기능에 대해 심층적으로 규명하고자 한다.

그림 1. 분석틀



주: Fairclough(1995)의 분석틀을 적용하여 담론 투쟁의 귀결을 중심으로 핵심적인 연구결과를 압축적으로 제시한 것임.
출처: "Critical discourse analysis: The critical study of language", Fairclough, 1995, Longman, p. 98. 참고하여 연구진이 재구성 함.

본 연구에서는 CDA의 분석틀에 따라 여러 차례 자료를 정독하며 조례에 드러난 문안의 담론을 분석하였다. 첫째, 텍스트 차원에서 조례 텍스트에 나타난 명명/프레임/전제 및 수사 등을 분석하였다. 둘째, 담론적 실천 차원에서 텍스트와 연관된 행위자-발화 권력을 규명하며 상호텍스트성, 이념적 재정의, 타자화 전략을 분석하였다. 셋째, 사회적 실천 차원에서 공공성 개념의 이념적 재배치, 제도화/탈제도화 과정, 헤게모니 투쟁 등을 분석하여 정책적 귀결 및 구조적 함의를 도출하였다. 단 본 연구는 담론의 경합 자체를 성실하게 분석하기 위하여 비판적 담론 분석에 초점을 맞추어 연구범위를 제한하였다. 즉 서울시사회서비스원의 성과, 즉 재정 건전성, 운영 효율성, 서비스 품질 등의 텍스트가 담론에서 어떻게 활용되었는지 분석할 뿐, 담론의 주장 중 어느 쪽이 적절한가는 분석대상으로 삼지 않았다. 분석 과정에서는 두 명의 연구자가 각자 분석 자료의 10%를 독립적으로 읽고 분석한 후, 불일치 하는 내용은 합의를 거쳐 조정하고, 전체 자료에 대한 반복적 분석을 수행하였다. 특히 연구자 자기성찰 및 연구자 간 삼각검증을 통하여, 설립 및 폐지 담론을 균형 있게 분석하고, 편향 가능성에 대해 성찰하였다.

IV. 결과

1. 텍스트 분석: 서울사회서비스원 공공성 담론 분석

표 2. 서울사회서비스원 '공공성' 담론 텍스트 분석

분석 요소	설립 담론	폐지 담론
어휘	'공공성 강화', '서비스 질 제고', '품질 제고', '전문성', '투명성', '질 향상', '종사자 처우개선', '책임'	'운영 비효율성', '공적서비스 수행 미흡', '비용 대비 효율 저조', '공공역할 부재', '공급자 중심 운영구조'
문법구조	<ul style="list-style-type: none"> · 공공 + 긍정 어휘 '공공성+질 제고', '공공성+종사자 처우개선', '이용자+양질의+서비스', '종사자+양질의+일자리' · 민간 + 부정 어휘 '민영화+부작용', '민간 기관운영+낮은 신뢰성', '민간 기관운영+이용자 선택권 제한', '경쟁+사회서비스 질 저하', '경쟁+고용불안' 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공 + 부정 어휘 '공공성+담보하지 못함', '공적서비스+수행 미흡', '공적+책임 미흡', '공공역할+부재' · 종사자 + 부정 어휘 '종사자+징계', '종사자+근무시간 편차', '노조+난항' · 기능/역할 + 부정 어휘 '설립 목적 달성+불능', '방만/비효율적+운영', '경영평가+매우 저조', '핵심과제+이행되지 않는', '합의나 성과+보이지 못함' · 재정 문제 + 강조 어휘 '종사자+직접고용+출연금의 규모가 커지게 되는', '성과급+과다 지급', '재무건전성+취약', '재원조달+미흡'
해석 틀 부여	· 민간 한계 극복 (시장의 질적 저하 및 불안정성 문제를 해결하기 위한 공공 주도의 체계 개혁)	· 설립 목적 미달성 기관 해체 (공공기관의 재정 합리화 및 시장 복원)
이념적 전제	<ul style="list-style-type: none"> · 시장(민영화) 방식의 사회서비스 → 종사자의 낮은 역량, 낮은 신뢰성 → 서비스 품질 저하 · 공공 직접 운영 → 종사자 역량강화 → 품질 제고 · 종사자=서비스 품질 제고의 핵심 요소 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공 직접 운영 및 종사자 직접 고용 → 낮은 성과, 고비용 발생 → 재정건전성 취약 → 운영 미비 · 종사자=특정 이익단체(노조), 사적 이익 추구, 비용 방만의 핵심 요소
이념적 공공성 정의	<ul style="list-style-type: none"> · 공공성 = 종사자 처우 개선 + 서비스 질 제고 · 복지국가 이데올로기 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공성 = 재정 건전성 + 운영 합리화 · 신자유주의 이데올로기

주: 본 표의 설립담론과 폐지담론은 <표 1>에 명시된 자료를 토대로 분석한 결과이며, 상세 분석 예시는 <표 2-1>에 제시함.

<표 2>의 분석 결과는 서울시 사회서비스원 설립 담론과 폐지 담론이 '공공성'이라는 핵심 개념을 두고 복지국가 이데올로기와 신자유주의 이데올로기라는 상반된 기반 위에서 어떻게 의미를 구성하고 해체하는지를 명확히 보여준다. 두 담론은 각각의 이념적 입장을 구축하기 위하여 극명하게 대립하는 어휘를 활용하였다. 설립 담론은 '서비스 질 제고', '종사자 처우개선', '책임' 등 질적 가치와 복지국가적 책임을 강조하는 어휘를 사용하는 반면, 폐지 담론은 '재정 건전성', '고비용 사업', '방만 운영' 등 경제적 효율성과 시장 합리성을 강조하는 어휘를 중심에 둔다. 특히 사용한 어휘의 결합한 양상을 보면, 설립 담론이 공공성을 긍정 어휘('질 제고', '처우개선') 및 민간의 부정 어휘('민영화+부작용')와 함께 사용하는 데 반해, 폐지 담론은 기관의 기능/역할 및 종사자를 직접적으로 부정 어휘('설립 목적 달성 불능', '특정 이익단체', '사적 이익 추구')와 연결함으로써 서울사회서비스원을 운영 실패의 사례이자, 설립목적인 공공성 저하 기관으로 프레임 하였다. 또한 이러한 결과가 종사자 직접 고용으로 인한 비용문제와 내부의 비효율성의 요소에 기인한 것으로 책임을 돌리는 모습을 보인다.

표 2-1. 서울시사회서비스원 ‘공공성’ 담론 원문 텍스트 분석 예시

원자료	원문	어휘(명명)	문법구조(수사)
설립조례안 2쪽	-서울특별시 시민에게 제공되는 사회서비스의 공공성, 전문성 및 투명성 을 높이고, 그 질을 향상 시킴으로써 국민의 복지증진에 이바지 하고자 함(안 제1조) -서울특별시 사회서비스의 공공성 및 그 질의 제고와 종사자 등의 처우개선 과 관련하여 책임을 부여 함(안 제2조)	‘공공성 강화’ ‘전문성’ ‘투명성’	공공+긍정 어휘 ‘공공성+강화’ ‘공공성+질 제고’ ‘종사자+처우개선’
설립조례안 심사보고서 6쪽	-사회서비스의 민영화 로 말미암아 많은 부작용 을 양성하였고, -공공의 역할 부재와 함께 민간 기관운영의 낮은 신뢰성 과 투명성으로 인해 서비스 제공기관의 부족 등의 문제 외에도 신뢰할 만한 시설의 부족으로 인해 서비스 이용자들의 선택권을 제한 하는 등의 문제가 사회적 문제로 대두되어 왔으며,	‘질 향상’ ‘종사자 처우개선’	민간+부정어휘 ‘경쟁+사회서비스 질 저하’ ‘민영화+부작용’ ‘민간 기관운영+낮은 신뢰성/이용자 선택권 제한’
폐지조례안 심사보고서 1쪽	-당초 설립 취지와는 달리 공적 사회서비스 제공기관으로서 공공성을 담보하지 못함 에 따라 「서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례」를 폐지하고자 함.		공공+부정어휘 ‘공공성+담보하지 못함’
폐지조례안 심사보고서 3쪽	-서울시의회에서는 ‘20년부터 상임위원회, 행정사무감사 등을 통해 지속적으로 서사원의 운영 비효율성 및 공공기관으로서의 공적서비스 수행 미흡 등을 지적하며, · 20년 행정사무감사 : 재무건전성 취약 (영업수익 대비 과도한 인건비 등), 민간기피 사례 실적 미비 등/21년 행정사무감사 : 민간기피 사례 실적 미비, 종사자 간 근무시간 편차, 종사자 징계 관련 사항 등/22년 행정사무감사 : 서사원의 비용 대비 효율 저조, 공급자 중심의 운영구조, 공공역할 부재	‘운영 비효율성’ ‘공적서비스 수행 미흡’ ‘비용 대비 효율 저조’ ‘공급자 중심 운영구조’	공공+부정어휘 ‘공적서비스+수행 미흡’ 종사자+부정어휘 ‘종사자+징계’ 재정문제+강조 어휘 재무건전성+취약
폐지조례안 심사보고서 5쪽	공적 사회서비스 제공기관으로서의 기능을 더 이상 기대하기 어려운 바 , (중략) 설립 목적 달성 불능 에 해당한다고 판단되어 폐지조례안을 발의함.		기능/역할+부정 어휘 ‘설립 목적 달성+불능’

한편 텍스트 분석에서는 텍스트에 드러나지는 않지만 ‘미리 만들어진’, ‘텍스트 안에서 당연하게 여겨지는’ 전제에 관심을 갖는다. 두 담론은 대칭되는 이념적 전제와 상반된 해석의 틀을 가진다. 설립 담론의 이념적 전제는 ‘시장(민영화) 방식은 서비스 품질을 저하시키는 부작용을 초래해 왔다는 명제를 기본으로 하며, 종사자를 ‘서비스 품질 제고의 핵심 요소로 위치시키는 모습을 보인다. 이를 통해 ‘민간 한계 극복을 위한 개혁’이라는 해석의 틀을 구축하며 공공 개입의 당위성을 확보한다. 반면, 폐지 담론의 이념적 전제는 ‘공공 직접 운영 및 고용은 곧 낮은 성과와 고비용’으로 이어진다는 신자유주의적 효율성의 이데올로기를 적용한다. 특히 종사자를 ‘특정 이익단체, 재정적 방만의 핵심 요소로 전제함으로써, 종사자의 권리 주장을 타협 불가능한 집단 이기주의로 재맥락화한다. 또한 고비용의 책임을 종사자 사적 이익 추구로 돌리고 ‘설립 목적 미달성 기관 해체’라는 합리화 프레임을 통해 설립 목적을 달성하지 못한 서울시사회서비스원의 폐지를 정당화한다.

“사회서비스 시장 및 일자리 등 **민간 시장의 확대**가 비약적으로 성장하였으나 사회서비스 공급 기관 간 **과도한 경쟁구도** 등으로 인하여 **서비스 질 관리의 어려움** 및 **서비스 제공 인력의 처우개선 등에 한계**가 발생하고 있습니다. (중략) **공공성 강화를 통한 서비스 질 제고의 기반 마련 필요성 증대**에 따라 **서울특별시 사회서비스원을 설립 운영**함으로써 시민에게 제공되는 사회서비스 관련 체계를 개선·보완하여 **사회서비스의 공공성 강화, 품질 제고**에 이바지함을 목적으로 본 조례안을 제정하였습니다. (중략) **이용자에게는 양질의 서비스 제공 및 선택권**을 확보하고, 사회서비스 분야 **종사자에게는 보다 양질의 일자리를 제공**할 수 있도록 하려는데 취지가 있습니다.” (서울특별시의회, 2018b)

“4월 24일 지방노동위원회 조정 절차인 **과반 노조의 임금 단체협상이 결렬**되었습니다. (중략) 수요자 중심이 아닌 **공급자 중심인 서사원**은 서울시민의 **세금으로 본인들의 안위만 챙기**겠다는 것이며, **본연의 목적인 공공돌봄을 외면**하겠다는 것입니다.” (서울특별시의회, 2024f)

“공공서비스, 공공돌봄을 하겠다고 출발한 기관이 **공급자 위주의 서비스**를 제공하다 보니까 **수요자들이 필요로 하는 영역에서의 서비스를 제공해주고 있지 못하다**고 하는 점, 그러니까 원래의 **설립목적과 전혀 반대되는 행동**을 하고 있다는 점에 있어서 가장 문제가 되고, (중략) 이분들은 **노동자로서의 권리에 굉장히 집중**하고 계신다는 느낌을 여러 차례 받았고요. 그래서 **타협점이 전혀 안 되는 상태**였기 때문에 지금의 **폐지조례안까지 올 수밖에 없었다**는 것을 다시 한 번 확인시켜드리고 싶습니다.” (서울특별시의회, 2024e)

설립 담론은 복지국가 이데올로기 아래 공공성을 '종사자 처우 개선, 서비스 질 제고'로 재위치시킨다. 반면, 폐지 담론은 신자유주의 이데올로기 아래 공공성을 '설립 목적'을 달성하지 못한 핵심 요소로서 전략적으로 활용하며, '재정 건전성, 운영 합리성'으로 재맥락화 하였다. 즉 두 담론이 '공공성'의 의미를 근본적으로 다르게 제시하고, 정책적 투쟁을 위해 전략적으로 활용하고 있음을 알 수 있다.

2. 담론적 실천 분석: '공공성' 담론의 전략적 충돌 및 실천 과정 분석

표 3. 서울시사회서비스원 '공공성' 담론적 실천 분석

담론적 실천 분석 요소	설립 담론	폐지 담론
생산주체 및 발화권력	· 문재인 정부+박원순 시정+더불어민주당 압도적 다수의 서울시의회 구성	· 윤석열 정부+오세훈 시정+국민의힘 압도적 다수의 서울시의회 구성
이념적 정의	· 이념적 정의 : 복지국가 이데올로기 기반 정의 *사회서비스의 '공공성', 전문성, 투명성을 높이고 시민의 복리 증진 · 종사자 직접 고용 : 공공성 성립을 위한 필수 요건	· 이념적 재정의 : 신자유주의 이데올로기 기반 재정의 * '공공성을 담보하지 못함', '운영 비효율성', '공적서비스 수행 미흡' · 타자화 전략 : 종사자는 '노조'로 대표, '공익을 해치는 특정 집단의 특혜'로 타자화
상호텍스트성	· 상호텍스트성 : 설립 및 폐지담론 반대 유통경로의 근거를 인용하여 주장을 강화 *지방노동위원회 노사협의 조정 권고안 등	· 상호텍스트성 : 외부의 권위있는 텍스트를 인용하여 폐지 담론의 주장에 정당성 부여 *상위정책: 보건복지부 사회서비스원 표준운영지침 *서사원 평가 문건: 서울시 감사위원회 종합감사
담론유통 경로 및 전략적 재맥락화	· '노동', '연대' 기반의 유통경로를 통해 담론 확산	· '정책', '행정' 기반의 권력 우위 기반 유통경로를 통해 담론 정당화 · 언론에 유통된 서사원 관련 부정적 사건 보도를 부정적 운영 행태로 재맥락화 하여 기관 해체 정당화 · '종사자' 를 '특정 이익집단·노조로 위치시키고, 고비용의 요인으로 재맥락화 함으로써 설립/폐지 반대 담론을 무력화

주: 본 표의 설립담론과 폐지담론은 <표 1>에 명시된 자료를 토대로 분석한 결과이며, 상세 분석 예시는 <표 3-1>에 제시함.

표 3-1. 서울시사회서비스원 '공공성' 담론 원문 담론적 실천 분석 예시

원자료	원문	담론적 실천 전략
설립조례안 1쪽	사회서비스 시장 및 일자리 등 민간 시장의 확대 가 비약적으로 성장하였으나 사회 서비스공급기관간 과도한 경쟁구도 등으로 인하여 서비스질 관리의 어려움 및 서비스 제공 인력의 처우개선 등에 한계가 발생 하고 있음.	복지국가 이데올로기 기반 이념적 정의
제 3 2 3 회 서울시의회 보건복지위원회록 제2 호 5쪽	4월 24일 자료, 어제 자료 서울지방노동위원회에서 노사협의 조정 에 대한 권고안 이 나왔습니다. 그 권고안을 잠시 읽어드리면 , 우리 위원회에서 노사의 의견을 청취한바 사회서비스원은 설립 목적에 따라 공공돌봄의 역할을 수행하기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. (이0라 위원)	'노동', '연대' 기반의 유통경로를 통해 담론 확산 상호텍스트성 활용 -지방노동위원회 노사협의 조정안 인용

원자료	원문	담론적 실천 전략
폐지조례안 검토보고서 11쪽	2) 서울시 종합감사결과 및 보건복지부 경영평가 '22년 서울시 감사위원회에서 실시한 『서울특별시 사회서비스원 종합감사결과』 사업은 총 15건의 지적사항, 기관경고 2건, 현지조치 6건이라는 결과가 나왔으며, 서울시의회에서 지속적으로 지적인 사항들이 다수 포함되어 있음. ('22년 6~7월 감사 실시, '23년 3월 감사결과보고서 발표)	신자유주의 이데올로기 기반의 이념적 재정의 상호텍스트성-서사원 평가 문건(서울시 종합감사 인용)
폐지조례안 심사보고서 16쪽	'24년 1월 현재 임금체계 개편과 관련해 5개 센터 및 본부 전 직원 대상 설명회를 개최하였으며, 단체협약 개선과 관련해 과반노조인 공공운수노조와 총 56차에 걸친 교섭을 진행하고 있으나, 별다른 합의나 성과를 보이지 못하고 지연되고 있음.	타자와 전략
폐지조례안 검토보고서 16쪽	보건복지부에서는 '23년 9월 11일 발표한 『2023년 시·도 사회서비스원 표준운영 지침』을 통해, 공공성을 줄이고 민간지원 역할을 강조하는 한편 시설의 직접운영 여지를 줄이는 방향으로 사회서비스원의 운영지침을 수정한 바 있음.	상호텍스트성 -상위정책(보건복지부 사서원 표준운영지침) 인용

가. 설립 및 폐지 담론의 생산 주체 및 발화권력 분석

설립 조례가 발의된 2018년 당시 제10대 서울시의원 당선인 구성은 더불어민주당 102명, 자유한국당 6명, 바른미래당 1명, 정의당 1명(서울특별시의회, 2018. 6. 14.)으로, 여당이었던 더불어민주당이 압도적 권력 우위(거대 여당)를 점하고 있었다. 또한 발의자는 더불어민주당의 김오련 의원이었으며, 더불어민주당 소속 의원 38명의 찬성으로 발의되었고(서울특별시의회, 2018a; 2018g), 제284회 보건복지위원회 회의 재석의원 11명 중 찬성 10명, 반대 1명으로 압도적 찬성을 통해 수정 가결되었다(서울특별시의회, 2018e). 수정안은 정관, 임원 등 세부 사항을 구체화하였다(서울특별시의회, 2018f). 이 과정은 사회서비스원의 설립 담론이 당시 서울시의회의 제도적·정치적 권력 다수파에 의해 주도되고 공식화되었음을 의미한다. 나아가 당시 집권 세력은 문재인 대통령의 중앙정부와 박원순 서울시장의 지방정부 간 정책 일관성을 확보하여 권력적 우위를 보여준다. 또한 서울시가 서울특별시 사회서비스원 출연동의안을 통해 제도 실현 의지를 명확히 하는 과정(서울특별시시장, 2018a; 2018b; 2018c)에서도 여당이 정치적·제도적 권력을 선점하였다는 사실을 보여준다. 즉 공공성 및 노동 안정 담론이 중앙-지방의 정치적 동조라는 권위를 바탕으로 발휘되었다고 할 수 있다. 이러한 정치적 권력의 헤게모니는 돌봄 노동자 안정과 공공성 강화 담론이 조례라는 공식적인 언어로 전환되는 발화 권력을 뒷받침하였다.

한편 폐지 조례가 발의된 2024년은 제11대 서울시의원이 새롭게 조직된 이후이다. 제11대 서울특별시의원 당선인은 즉 국민의힘 76명, 더불어민주당 36명(서울시의회, 2022.6.2.)으로, 보수 야당인 국민의힘이 절대 다수 의석을 차지하며 압도적 권력 우위를 점하는 상황으로 전환되었다. 폐지 조례의 발의자는 국민의힘 소속 강오주, 김오욱, 유오희, 이오배, 최오정 의원이며, 경오문 등 국민의힘 의원 9명의 찬성으로 발의되었다(서울특별시의회, 2024a; 2024b). 또한 서울시의회 제323회 본회의(제3차) 재석의원 84명 중 59명의 찬성을 받아 가결되었다(서울특별시의회, 2024f). 이는 사회서비스원 폐지 담론이 당시 서울시 의회의 제도적·정치적 권력 다수파에 의해 주도되고 공식화되었음을 의미한다. 나아가 당시 집권 세력은 윤석열 대통령의 중앙정부와 오세훈 서울시장의 지방정부가 동일한 보수적 정치 이념을 공유하는 '중앙-지방 정치' 간 정책 일관성을 확보하였다는 것 역시, 설립 조례 당시와 마찬가지로 집권 여당과 같은 정치세력이 권력 우위를 차지하였다는 것을 보여준다.

조례의 제정 및 폐지를 이끈 제도적 다수파가 당시 중앙정부 집권 여당 및 서울특별시의회 다수당이 일치했다는 사실은, 담론의 헤게모니적 실천이 정치적 권력의 '발화 권력'에 직접적 영향을 받음을 보여준다. 이러한 정치적 동조성은 담론을 발화하는 다수파가 제도적 절차와 정치적 권력을 독점하여 반대 담론의 저항을 무력화하는 기반이 된다. 결과적으로 설립 및 폐지 담론에서 정권의 변화와 함께 보여준 담론의 급격한 전환은, 정치적 권력의 제도적 우위에 의해 담론이 변화될 수 있음을 보여주는 강력한 근거이다.

나. 설립 및 폐지 담론의 유통 경로 및 전략적 재맥락화

1) 설립(폐지 반대) 담론 유통 전략

설립 담론은 텍스트 차원 분석에서 확인된 이데올로기를 기반으로, ‘공공성은 종사자 처우개선과 서비스 질 제고라는 두 축으로 설정하고, ‘사회서비스 공공 책임과 ‘돌봄 기본권’이라는 가치 중심의 담론을 형성하였다. 이 담론은 주로 시민 사회 및 노동계를 주요 유통 주체로 확보하며 폐지 담론에 대한 강력한 저항을 조직했다. 이러한 대항 담론은 폐지 담론과의 전면적인 이념적 대칭 구조를 활용하여, 서울시사회서비스원 설립 당시 형성된 유통 구조를 폐지 조례 논의 시점까지 대항적 담론으로 이어지는 특징을 보였다.

“팬데믹 이후에 우리 사회의 **돌봄 기본권**에 대한 논의가 더 활발해지고 있습니다. **돌봄 노동**에 대한 **사회적 책임**도 더 강화돼야 한다고 많은 분들이 이야기하고 있습니다. 그런데 왜 이 시점에서 우리는 **돌봄의 사회적 책임**에 많은 역할을 해 왔고 선도적으로 역할을 해 왔던 사회서비스원을 폐지하는 조례를 이렇게 의회에서 처리하는 겁니까? 시대에 맞지 않는, **공공성 강화라고 하는 이 시대에 역행하는** 이런 것들을 왜 우리가 의회에서 이렇게 처리해야 하는 겁니까?” (서울특별시의회, 2024f)

“4월 24일 자로, 어제 자로 **서울지방노동위원회**에서 **노사협의 조정**에 대한 권고안이 나왔습니다. 그 권고안을 잠시 읽어드리면, 우리 위원회에서 **노사의 의견을** 청취한바 사회서비스원은 **설립 목적에 따라 공공돌봄의 역할을 수행하기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다**. 또한 설립 초 겪은 코로나19 시기에 비해 민간 서비스 사각지대 해소 사례와 서비스 매칭 시간 증가 등 서울시민들을 위한 **공공돌봄의 성과를 도출하고 있는 것으로 보인다**. 다만 조례 관련 사항이 논의되고 있다 하더라도 **노사가 지속적인 공공돌봄을 수행하기 위하여** 혁신안을 추진할 수 있도록 상호 시간을 가지고 협의하기를 권고한다.” (서울특별시의회, 2024e)

이렇게 계승된 폐지 담론에 대한 대항 담론은 서울시사회서비스원 폐지 행위를 단순히 기관 운영의 철회가 아닌, 사회적 책임에 대한 퇴행으로 재맥락화하였다. 특히 ‘돌봄 기본권’과 ‘돌봄 노동에 대한 사회적 책임’이라는 시대정신을 부각하며, 폐지 행위를 이 가치에 역행하는 행위라고 지적했다. 대항 담론은 공동대책위원회라는 시민 사회 모임을 통하여 언론으로 유통되었다. 또한 ‘서울시사회서비스원 폐지 저지와 공공돌봄을 위한 공동대책위’는 노동조합과 시민사회의 주도로 조직되어, 2024년 4월 1일 기준 27개의 노동시민사회 단체가 참여하였다(여미애, 2024. 4. 2.). 설립 담론은 시민 및 노동계의 결속을 통해 사회적 연대 기반의 대항 담론으로 전환되었으며, 이는 폐지 담론의 신자유주의적 효율성 프레임에 맞서는 공공성 프레임으로 작동하였다. 다만 대항 담론은 다수당의 발화 권력, 즉 힘의 헤게모니에 의해 ‘공익을 해치는 특정 집단의 주장’으로 프레임되어, 정책 결정에 실질적 영향력을 행사하지 못하였다.

“본 폐지조례안과 관련하여 입법예고 페이지에 김00 외 총 524건의 의견이 접수 되었으며 (반대 524건) , 전문위원실을 통해 **전국민주노동조합 총연맹** 등의 기관에서 총 8건(**전국민주노동조합총연맹, 전국서비스산업노동조합연맹, 민주노동총 공공운수노조, 참여연대 사회복지위원회, 한국여성민우회, 플랫폼C, 김o섭 님, 민주노동총 서울본부**)의 **반대의견**이 접수 되었음. 반대의견서의 주요내용은 서사원은 그 동안 공공돌봄 영역에서 일정한 역할을 수행해왔으며, 본 폐지조례안이 통과될 경우, 공공돌봄 축소에 대한 우려가 된다는 의견임.” (서울특별시의회, 2024c)

“**노동시민사회단체**, 서울시에 서울시사회서비스원 해산 **시민 공청회 요구**” (정성민, 2025. 2. 13.)

2) 폐지 담론 유통 전략

폐지담론의 구조는 설립 조례안의 반대의견에서 최초 맥락을 찾을 수 있다. 당시 대항담론으로 기능하였던 반대의견은 예산, 세금, 시장 공급 등(서울특별시의회, 2024d) 신자유주의 이데올로기를 기반으로 형성되었다.

“당초 동 사업이 **문제인 정부 국정과제 시범사업의 일환으로 추진**되어 현재 **상위법이 국회에서 아직 합의되지 않고 계류중**인 점. 시범사업 **국비지원**에 대해서도 아직 **예산 합의**가 되지 않고 있다는 점 및 충분한 공론화가 이루어지지 않았다는 점. 종사자 처우개선과 서비스 품질 개선의 목적이기에는 **시장에서의 공급이 5% 내지 7%로에 국한**되므로 근본적인 종사자 처우개선과 서비스 품질개선에 한계가 존재한다는 점. 서울시 산하공공기관에 **막대한 세금**이 투입되므로 재단설립은 신중하고 충분한 사회적 합의가 필요하다는 점.” (서울특별시의회, 2018c)

이렇게 시작된 폐지 담론은 서울시사회서비스원이 재정 건전성 미흡과 운영 비효율성을 문제로 당초 설립 목적이었던 공적 사회서비스 제공기관으로서의 공공성을 담보하지 못하였다(서울특별시의회, 2024c)는 논리 구조로 발전되었다. 이러한 폐지 담론은 당시 집권 다수당의 주도로 정치적, 공식적인 제도를 통해 유통되며 헤게모니를 확보하였다. 이는 폐지 조례의 통과 과정을 통해서도 확인할 수 있다. 폐지 담론은 시의회 다수당을 대변하는 의원들의 공식적인 입법 행위(조례 발의 및 상임위원회 원안 가결)를 통해 유통되었다. 이는 담론이 정치적 권력을 기반으로 법적효력을 발생시키는 경로로 볼 수 있다. 더불어 서울특별시의회는 행정사무감사, 종합감사 결과, 보건복지부 경영평가(C등급) 등 공신력 있는 행정 및 감사 기관의 행정 데이터를 전략적으로 동원하여 담론을 강화했다. 이 행위는 폐지 담론의 핵심 전제인 '고비용 저효율'을 객관적인 '사실'로 입증하여 강력하게 유통시키려고 하는 의도로 볼 수 있다. 이는 폐지 조례에 드러난 근거에서도 찾아볼 수 있다. 「출자출연법」 등 기존 법률에 근거한 '설립 목적 달성 불능'이라는 법적 해산 사유로 담론 전면에 배치·공식 채널을 통해 유통시킴으로서, 정치적 비판을 법적 당위성으로 최종 전환하는 담론 실천을 보여주었다. 마지막으로 '아동학대'와 같이 사건 보도의 측면에서 유통되었던 언론보도를 '서울시사회서비스원의 부정적인 운영 행태'로 재맥락화하여 기관 해체의 타당성을 입증하는 담론적 실천의 형태를 보이기도 하였다.

“더욱이 **공공서비스의 실천을 주장하던 서사원 소속기관인** 어린이집에서 **아동학대**가 발생 한 바 있음. 이뉴스투데이, 서울시사회서비스원, 아동학대 신고...경찰 조사중, 2023.4.28.“ (서울특별시의회, 2024c)

”22년 서울시 감사위원회에서 실시한 「**서울특별시 사회서비스원 종합감사결과**」 서사원은 총 **15건의 지적사항, 기관 경고 2건, 현지조치 6건**이라는 결과가 나왔으며, (중략) 이투데이. “서울시, 서사원 **기관경고**...“**성과급 과다 지급 촉탁직 채용 위반**“ 2023.04.05.” (서울특별시의회, 2024c)

다. 폐지 담론의 이념적 재정의를 통한 전복(轉覆) 전략

이와 같은 설립 담론과 폐지 담론의 담론적 실천 분석 결과, 정치적 권력 우위를 기반으로 한 폐지 담론이 유통 경로와 재맥락화 과정에서 헤게모니적 우위를 확보하였음을 확인하였다. 이에 더하여, 두 담론 간 '공공성' 개념의 담론적 투쟁에서 설립 담론의 이념적 기반을 전복하며 승리한 폐지 담론의 핵심 전략을 살펴볼 것이다.

1) 이념적 재정의 및 타자화 전략

폐지 담론은 단순히 서울시사회서비스원의 운영을 비판하는 것을 넘어, 공공성 개념 자체를 전략적으로 재정의 함으로써 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」 제12조에서 규정한 ‘설립 목적 달성 불능’의 요건을 충족시키는 담론적 기반을 구축한 것으로 보인다. 이 과정은 설립 취지(사회적 공공성)와 운영 평가 기준(행정적 공공성) 사이의 개념적 불일치를 최대화하는 방식으로 진행되었다. 다시 말해 서울시사회서비스원의 설립 취지인 ‘공공성, 전문성, 투명성을 높이고 시민의 복리 증진’이라는 공공성의 가치를 ‘재정 건전성, 민간과의 차별성(공적 서비스 수행), 운영 효율성’이라는 행정적/시장 중심적 가치로 이념적으로 전면 재정의하는 전략을 구사하였다. 즉 서울시사회서비스원의 폐지를 설립 목적에 대한 불충족 문제로 프레임한 후, 재정 건전성이 미흡하고, 민간시설과의 차별적 공적 서비스 수행이 미비하며, 공급자 중심 운영구조로 ‘공공성’을 담보하지 못하였다는 논거를 통해 주장을 강화하고자 한 것이다. 이러한 이념적 재정의는 ‘공공성을 담보하지 못함’을 ‘공공성은 효율성’이라는 텍스트 분석 결과를 지지하는 결과이다.

“II. 제안설명의 요지: 서울시사회서비스원은 서울 지역 내에서 제공되는 사회서비스의 공공성, 전문성 및 투명성을 높이고, 그 질을 향상시킴으로써 시민의 복리를 증진하고자 설립하였으나, **당초 설립 취지와는 달리** 공적 사회서비스 제공기관으로서 **공공성을 담보하지 못함에 따라** 「서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례」를 폐지하고자 함.” (서울특별시의회, 2024d)

“서울특별시의회에서는 ‘20년부터 상임위원회, 행정사무감사 등을 통해 지속적으로 **서사원의 운영 비효율성** 및 공공기관으로서의 **공적서비스 수행 미흡** 등을 지적하며, 서사원 **본래 취지**에 적합한 운영을 위한 내부적 혁신방안(자구책) 마련 등을 촉구해 온 바 있음.

- ‘20년 행정사무감사 : **재무건전성 취약**(영업수익 대비 **과도한 인건비** 등), **민간기피 사례 실적 미비**
- ‘21년 행정사무감사 : **민간기피 사례 실적 미비, 종사자 간 근무시간 편차, 종사자 징계 관련 사항** 등
- ‘22년 행정사무감사 : 서사원의 **비용 대비 효율 저조, 공급자 중심의 운영구조, 공공역할 부재** 등

이처럼 반복적인 지적에도 불구하고 서사원은 지적사항에 대한 **개선이 미흡**하고 여전히 **공공서비스기관으로서의 성과를 보이지 못하고 있음.**” (서울특별시의회, 2024d)

나아가 재정의된 ‘비효율적 공공성’ 개념을 바탕으로, 폐지 담론은 서울시사회서비스원 운영의 실패 책임을 ‘공급자 중심의 운영구조’라는 수사를 통하여 종사자 및 이전 집행부에게 전가하며 타자화하였다. ‘공급자 중심’이라는 표현은 시민(수요자)의 이익과 공익(재정·운영 효율)에 반하는 특정 이익집단(노동자)의 요구가 반영된 결과이다. 특히 노조(특정 이익집단)를 ‘합리적 개혁 노력(혁신계획)을 지연시키는 비협조적인 타자’로 구성했다. 결정적으로 ‘노조와의 합의나 성과 없음’에 초점을 맞춘 인용은, ‘공급자(노조)의 비협조로 인해 ‘비효율적 구조 개선이 불가능하다’는 담론을 구축하여, 제도적 해산 외에는 대안이 없다는 논리를 강화하는 데 사용되었다. 이를 통해 서울시사회서비스원 직영 체제는 ‘공적 책임의 제도화가 아니라, ‘공익을 해치는 특정 집단의 특혜로 타자화되어, 해산의 정당성을 확보하게 되었다. 한편, 폐지 담론에서 종사자를 ‘특정 이익단체’로 타자화하는 전략은 젠더화된 노동 구조와 무관하지 않다. 여성에게 있어 사회서비스 제도화는 가족 내 돌봄을 외주화하는 핵심적 정책 아젠다(오은진 외, 2024)이기 때문이다. 따라서 ‘공급자 중심’, ‘사적 이익 추구’라는 담론적 규정은 여성의 돌봄노동의 사회적 가치를 평가절하하고, 정당한 처우개선 요구를 집단 이기주의의 관점으로 전환시킬 우려가 있다. 이 경우 공공성 개념을 둘러싼 담론적 투쟁은 단순히 국가-시장-노동자 간 이해관계 조정의 문제가 아니라, 젠더 권력관계가 중첩된 구조적 문제로 확장될 수 있다.

“한편 서사원에서는 이러한 혁신계획을 바탕으로 직원대상 설명회 및 **노조의 교섭**을 진행 중에 있는 것으로 파악됨. 24년 1월 현재 임금체계 개편과 관련해 5개 센터 및 본부 전 직원 대상 설명회를 개최하였으며, 단체협약 개선과 관련해 파란노조인 공공운수노조와 총 56차에 걸친 교섭을 진행하고 있으나, **별다른 합의나 성과를 보이지 못하고 지연**되고 있음.” (서울특별시의회, 2024d)

중요한 점은 이러한 여성 돌봄노동자를 중심으로 한 시민사회와 노동계의 반대 담론은 의회 논의 과정에서 실질적으로 수용되지 못하고 배제되었다는 것이다. 보건복지위원회 회의록(서울특별시의회, 2024e)을 보면, 야당 의원이 지방노동위원회 권고안을 인용하며 “노사가 지속적인 공공돌봄을 수행하기 위하여 혁신안을 추진할 수 있도록 상호 시간을 가지고 협의하기를 권고한다”는 외부 텍스트를 제시하였으나, 다수당 의원은 노조의 주장을 ‘타협 불가능한 집단 이기주의’로 재맥락화하여 대응하였다. 이는 시민사회·노동계 담론이 의회라는 공식 장에서 지방노동위원회 권고안을 활용한 상호텍스트로 인용은 되었으나, 권력 다수파, 즉 힘의 헤게모니에 의해 그 정당성이 부정되는 방식으로 배제되었음을 보여준다.

“집행부에서 여러 가지 대안을 제시했을 때 그것을 조금도 양보하지 않고 받지 않는 그 모습들에서 저분들이 돌봄을 하겠다는 전문직 요양사로서의 어떤 소명감 이런 것들을 갖고 있나 하는 것에 대한 의문을 갖게 됐습니다. (중략) 이분들은 **노동자로서의 권리에 굉장히 집중하고 계신다는** 느낌을 여러 차례 받았고요. 그래서 **타협점이 전혀 안 되는 상태였기 때문에 지금의 폐지조례안까지 올 수밖에 없었다**는 것을 다시 한번 확인시켜드리고 싶습니다. 저희는 정말로 많은 기회를 드렸다고 생각합니다.” (서울특별시의회, 2024f)

2) 상호텍스트성을 이용한 정당화: 변화된 중앙정부 정책과의 정합성, 고비용 논리 강화

폐지 논리는 단순히 서울시 내부의 재정 문제에 국한되지 않고, 외부의 권위 있는 텍스트를 인용하는 형태의 상호텍스트성을 활용하여 자신들의 주장에 객관성과 전국적 정당성을 부여하고자 시도하였다. 비판적 담론 분석에서의 상호텍스트성은 인용된 텍스트를 사회적 맥락에서 이해하는 연구방식이다(김재희, 2018). 폐지조례안 검토보고서(서울특별시의회, 2024c)에서는 이러한 상호텍스트성을 활용하여 타 시도 및 중앙정부의 동향을 근거로, 폐지조례안의 적절성을 제시하였다. 즉 폐지 논리를 강화하기 위해 중앙정부의 정책 기조 변화와 타 시·도의 사례를 근거로, 폐지 조례안의 적절성을 제시한 것이다. 구체적으로 보건복지부의 사회서비스원 표준운영지침이 공공성을 감소시키고 민간지원 역할을 강조한다는 점을 직접적으로 제시하였다. 이는 곧 조례 폐지가 중앙정부의 거시적 정책 패러다임과 동일한 맥락을 견지한다는 점을 강조한 것으로, 폐지담론이 ‘고비용’이라는 비용편익의 문제를 넘어, ‘중앙 정책 방향에 부합하는 합리적 행정 결정’이라는 우위를 점하여 공공성 개념을 재배치하였다. 또한 울산광역시, 대구광역시에서 유사기관과의 통합을 통하여 기존 사회서비스원의 기능을 축소하고 있음을 부각하였다. 특히, 폐지담론에서는 이러한 사례를 인용하며 ‘복지행정 서비스의 효율성 도모’라는 텍스트와 함께 제시하여, 서울시사회서비스원의 폐지담론을 사회서비스원 기능 재편, 즉 공공성 축소 흐름에 부합하는 결정으로 재위치시켰다. 즉, 타 시·도의 통합 사례를 인용하여 ‘서울만의 문제가 아닌 구조적 한계를 보여주는 맥락’으로 전환시킨 것이다. 결과적으로 담론의 전환에 있어 상호텍스트성이 핵심적인 전략으로 유통되었음을 알 수 있다.

“보건복지부에서는 ‘23년 9월 11일 발표한 『2023년 시도 사회서비스원 표준운영지침』을 통해, 공공성을 줄이고 민간 지원 역할을 강조하는 한편 **시설의 직접운영 여지를 줄이는 방향**으로 사회서비스원의 운영지침을 수정한 바 있음.” (서울특별시의회, 2024c)

“타 시·도의 경우에도 울산광역시 **복지행정 서비스의 효율성 도모**를 위해 사회서비스원과 여성가족개발원을 **통합**해 ‘울산광역시 복지가족진흥사회서비스원’을 설립한 바 있으며(‘22. 10월), 대구광역시에서도 사회서비스원과 청소년지원 재단, 여성가족재단, 평생학습진흥원을 **통합**해 ‘대구광역시 행복진흥사회서비스원’을 출범(‘22. 6월) 시켜 **기존 사회서비스원의 기능과 역할을 재편**하고 있는 상황임.” (서울특별시의회, 2024c)

상호텍스트성 전략을 활용한 논지의 강화는, 행정적·재정적 효율성 측면에서 더욱 적극적으로 활용되었다. 동 보고서와 폐지 회의록(서울특별시의회, 2024f)에 따르면 위와 같은 맥락의 중앙정부 정책과, 서울시사회서비스원의 출연금 변화추이 통계, 서울시 종합감사결과 및 보건복지부 경영평가 등을 인용하는 상호텍스트성 전략을 통해 서울시사회서비스원이 ‘공적기능’을 수행하지 못하였다는 담론을 정당화하고자 하였다.

“**당초 보건복지부의 사업계획**에 따르면, 지방사회서비스원이 직영하게 될 시설은 **사회서비스별 수가와 바우처만으로** 직영시설을 운영하고, **추가적인 재정없이** 운영하는 것을 권장하고 있었음. 이는 직영시설의 유지 가능성을 위해 지자체가 재정을 보조하게 되면서 **추가적인 재정지원이 발생**하기 때문임.” (서울특별시의회, 2024c)

“사회서비스원의 **안정적인 재원 조달** 기능에 대한 문제는 설립시부터 지속적으로 제기되어 온 문제임. **2022년 서울시 감사위원회의 종합감사에서**도 서비스 품질 향상 및 **건전한 재정 운영**이 이루어질 수 있도록 현재의 서사원 인력구조 및 운영, **고비용 사업 수행방식에 대한 개선** 노력을 요구한 바 있음.” (서울특별시의회, 2024c)

“**서울시 감사위원회의 종합감사 결과보고서에 따르면** 서울시사회서비스원 요양보호사의 **급여는 민간기관에 대비하여 2020년 3배 높은 것으로** 나타났으며 최근 자료에 따르면 2023년도에는 1.6배 높으며 일평균 서비스시간은 5.4시간으로 **직접 서비스 제공시간이 적고 민간 기피 서비스 제공 실적과 주간·야간 서비스 실적 또한 미흡**하다는 문제가 있었습니다.” (서울특별시의회, 2024f)

이렇듯 서울시 담론은 상호텍스트성 전략을 통해 경영평가 결과를 인용하였는데, 이는 중앙정부의 언어 변화에서 비롯된 것으로 보인다. ‘22년~’25년 사회서비스원 경영평가 보고서를 보면, ‘23년(’22년 실적)까지의 경영평가 체계에서는 ‘서비스 공공성’이 명시되어 있었으나, 이후 평가지표에서는 동일한 항목이 사라져(보건복지부, 중앙사회서비스원, 2022; 2023; 2024; 2025), 중앙정부 공식문서의 공공성 텍스트 배제를 추론할 수 있다.

3. 사회적 실천 분석: 담론 충돌의 이념적 기능 및 정책적 함의

이에 본 장에서는 담론적 충돌이 정책 결정(폐지)이라는 비(非)담론적 사회적 실천으로 귀결되는 과정을 CDA 이론을 통해 해석하고, 한국의 사회서비스 정책 및 복지국가 모델에 미치는 구조적 함의를 도출하고자 한다.

표 4. 서울시사회서비스원 ‘공공성’ 사회적 실천 분석

분석요소	담론 충돌	귀결된 제도적, 사회적 결과 및 함의
이념적 기능 및 재배치	<p>【설립담론】 복지국가 이데올로기</p> <ul style="list-style-type: none"> · 이념적 동력: 文정부의 복지 정책·사회서비스의 공공성·신뢰성 강화 및 일자리 창출 · 공공성 정의: 공공성 = ‘재정 건전성’, ‘효율성’, ‘합리적 운영’ = ‘공적 기능’으로 재구성 	<p>【폐지담론의 승리】</p> <ul style="list-style-type: none"> · 폐지담론 승리: 정권 교체에 따라尹정부의 시장화 기조와 신자유주의적 효율성 이데올로기 관점이 승리하는 결과 · 공공 직접 운영 모델의 탈제도화 정당화: 설립

분석요소	담론 충돌	귀결된 제도적, 사회적 결과 및 함의
	<p>【폐지담론】 신자유주의 이데올로기</p> <ul style="list-style-type: none"> · 이념적 동력:尹정부의 사회서비스 고도화 정책 '민간 서비스 제공, 정부는 시장 관리자 역할에 집중' · 공공성 재정의: 공공성 = '재정 건전성', '효율성', '합리적 운영' = '공적 기능'으로 재구성 	<p>당시의 공적 목표(국정 과제 이행)가 정권 교체 후 '공공성 담보 미흡' 및 '방만 운영'으로 재배치되며 서울시사회서비스원 폐지.</p>
제도적 맥락	<p>【설립담론】</p> <ul style="list-style-type: none"> · 文정부/朴시정/與다수 의회의 정치적 권력 우위 및 정치적 동조성을 기반으로 공공의 사회서비스 직접 운영 모델을 국정 과제 실현 맥락에서 추진 <p>【폐지담론】 · 구조적 전환: 서비스 제공 주체를 공공 주도 → 시장 논리로 치환 → 공적 책임 범위 축소</p>	<p>【상위 정책의 종속적 성격】</p> <ul style="list-style-type: none"> · 권력 우위 및 정치적 동조성에 따라, 중앙정부 정책 변화에 맞추어 설립 → 폐지담론으로 변화 · 서울시사회서비스원의 존재가 중앙정부의 국정기조(일자리 vs 시장화)에 따른 이념적 헤게모니 변화에 종속
사회적 맥락	<ul style="list-style-type: none"> · 설립, 폐지 담론 모두 정치적 다수파의 권력 우위를 기반으로 정당성 획득 	<ul style="list-style-type: none"> · 헤게모니적 투쟁: 폐지 담론이 권력우위 및 타자화 전략을 기반으로 하여 헤게모니 형성 → 대항 담론 무력화 → 폐지 담론 성공적 안착 → 서사원 폐지
정책적 함의	<ul style="list-style-type: none"> · 설립 → 폐지 담론의 급격한 전환 사이에 정권 교체라는 정책적 맥락이 결정적으로 작용 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공성 담론의 취약성 노출: 사회서비스 공공성이 정치 이념 및 국정 기조 변화에 따라 쉽게 변동·철회

주: 본 표의 설립담론과 폐지담론은 <표 1>에 명시된 자료를 토대로 분석한 결과이며, 분석 예시는 <표 4-1>과 같음.

표 4-1. 서울시사회서비스원 '공공성' 사회적 실천 분석 예시

원자료	원문	담론 충돌 및 제도적, 사회적 결과
제284회 제7차 보건복지위원회 3쪽	<ul style="list-style-type: none"> · 복지본부장 황○영 정부가 마침 국정과제로 사회서비스원 사업을 추진한다고 하나까 그렇다면 시범 사업에 참여를 하라고 해서 · 김○양 위원 첫째, 당초 동 사업이 문제인 정부 국정과제 시범 사업 일환으로 추진되었다는 데 있어서 · 이○도 위원 사회적으로도 그렇고 복지부에서도 인지하고 있는 게 우리 사회서비스 공공성 확보, 사회서비스원 출범하시는 것 좋은데, (중략) 가장 중요한 과제 중 하나 아닙니까, 공공성 확보? · 이○도 위원 내년에는 사회서비스원 자체가 직영되는 것들에 집중 	<p>【설립담론】</p> <p>제도적 맥락</p> <ul style="list-style-type: none"> -상위정책(文정부의 국정과제) 종속적 성격 -상위정책 기조에 기반한 직접 운영 모델 <p>사회적 맥락</p> <ul style="list-style-type: none"> -당시 여당(文 정부) 국정과제 시범사업의 일환으로 상위법/서울시사회서비스원 설립 추진
설립조례안 심사보고서 6~8쪽	<ul style="list-style-type: none"> · 사회정책의 우선순위를 살펴보면, 정부가 강화해야 할 분야에서 재가지역사회 중심 돌봄체계 마련 및 노인, 장애인 등 대상돌봄 확대가 아래표에서 보듯이 상위에 있는 것을 볼 수 있음. · 사회서비스를 제공함에 있어 공공성, 전문성 및 투명성을 높이고, 양질의 일자리와 서비스 질을 제고하기 위한 관리지원을 현재의 사회서비스 제공 양상을 살펴봤을 때 필요하다고 사료됨. · 그러나 커뮤니티케어 등에서도 공통적인 문제로 지적되어 오고 있는 복지의 개선과 관련하여 공공인프라 확충과 함께 이루어져야만 목적을 달성할 수 있다고 여겨지며 	<p>【설립담론】</p> <p>이념적 기능 및 재배치</p> <ul style="list-style-type: none"> -文정부의 복지정책, 공공성 이념 승계(커뮤니티케어, 양질의 일자리 등) <p>제도적 맥락</p> <ul style="list-style-type: none"> -상위정책(文정부의 국정과제): 돌봄서비스 제공기관 공공성 강화→사회서비스 공공성 강화 ※공공성 전문성 투명성 양질의 일자리, 질 제고
폐지조례안 심사보고서 5쪽, 17쪽	<ul style="list-style-type: none"> · 사회서비스원은 '17년 7월 국정자문위원회 주관으로 '사회서비스원공단에 대한 기본방향이 발표되면서 설립이 추진 · 보건복지부에서는 '23년 9월 11일 발표한 『2023년 시도 사회서비스원 표준운영지침』을 통해, 공공성을 줄이고 민간지원 역할을 강조하는 한편 시설의 직접운영 여지를 줄이는(중략)수정안 바 있음 · 사회서비스원의 과도한 민간 개입을 줄이고 민간을 지원하는 방향으로 재편하고자 하는 중앙정부의 기조에 따라 서사원도 그 기능과 역할의 재편이 요구되는 시점임. 	<p>【폐지담론】</p> <p>제도적, 사회적 맥락</p> <ul style="list-style-type: none"> -설립이 文정부의 복지정책(직접운영)에 의했던 것임을 강조하고,尹정부의 수정된 복지정책(직접운영 축소)을 근거로 폐지 주장 <p>정책적 함의: 힘의 헤게모니, 공공성 담론 취약성</p> <ul style="list-style-type: none"> -중앙정부(尹 정부)의 기조에 따라 서사원 기능과 역할 재편을 요구하며 폐지담론 강화

가. 제도적 맥락: 설립 담론의 이념적 동력과 폐지 담론의 탈제도화

1) 공공성 개념의 이념적 재배치와 상위 정책의 종속성

담론적 충돌은 단순히 언어의 대립을 넘어, 핵심 개념인 ‘공공성’을 둘러싼 이념적 헤게모니 투쟁이자 정책 언어의 지배 양상을 결정하는 기능적 역할을 수행하였다. 설립 담론의 이념적 측면에서, 서울시사회서비스원의 설립은 당시 문 전 정부의 ‘사회서비스 공공인프라 구축’과 ‘공공일자리 확충’(국정기획자문위원회, 2017)이라는 상위 국정 기조가 영향을 미친 것으로 보인다. 중앙정부의 ‘포용국가 복지정책’에 따라 설립 담론은 ‘노동 안정성’, ‘돌봄의 질’, ‘종사자 처우 개선’ 등 복지국가적 책임의 관점에서 공공성의 위치를 설정하였으며, 양질의 일자리 제공을 국정 과제 실현과 공공성 확보의 핵심 전제로 그 제도적 정당성을 확보하게 된 것임을 시사한다.

반면, 폐지 담론은 정권 교체 이후 윤석열 정부의 ‘민간 경쟁 구도’ 중심의 사회서비스 시장화 기조라는 새로운 상위 정책 환경에 맞춰 새로운 국면을 맞이하였다. 윤석열 정부는 사회서비스 고도화라는 과제를 제시하고, ‘민간에서 혁신적 서비스 제공, 정부는 시장 관리자 역할에 집중’이라는 시장화 기조로의 전환을 발표한 바 있다(보건복지부, 2023. 5. 31.). 폐지담론은 상위 정책에 발맞춰 공공성을 신자유주의적 관점으로 재배치한 것으로 볼 수 있다. ‘재정 건전성’, ‘효율성’, ‘고비용’ 등의 핵심 어휘를 활용하여, 서울시사회서비스원의 공적 기능의 핵심 쟁점인 노동자 처우 개선 및 직영 고용을 ‘방만 운영’, ‘공급자 중심’, ‘공익을 훼손하는 특정 집단의 이익’으로 타자화하고, 비판하는 이데올로기적 기능을 수행하였다. 또한 이 시기, 사회서비스원 경영평가 보고서의 평가지표 항목에서 ‘공공성’ 텍스트가 배제되어(보건복지부, 중앙사회서비스원, 2024), ‘공공성 강화’를 위한 사회서비스원의 실천 노력이 성과로 평가되기 어려운 구조가 형성된 것으로 보인다. 결과적으로 담론 충돌은 중앙정부의 이념적 변화에 따라 사회서비스 정책에서 공공성의 실질적 의미를 재정 효율 관점에서 정치적으로 재구성하는 과정을 보여준다.

2) 사회서비스 제공 주체 및 방식의 제도적 함의

폐지 조례에서 활용된 정책 담론의 담론적 승리는 사회적 실천인 제도와 구조를 실제로 변화시키는 탈제도화로 이어졌다. 이는 담론적 승리가 실질적인 정책 귀결을 가져왔음을 보여준다. 즉 서울시사회서비스원 설립 담론에서 시도하였던 실험적 특징인, 공공의 직접 운영을 통한 공공성 확보 제도화(직영 운영, 노동자 권리 보장)는, 폐지 담론의 확산과 승리로 인해 서울시사회서비스원 폐지라는 제도적 결과를 가져왔다. 이는 상위 정책과 일관되게 형성된 맥락에서 구축된 공공 직접 고용 모델이 새로운 정권의 시장화 이념에 따라 제도적으로 해체된 것을 의미한다. 제도 변화 측면에서, 폐지 담론의 승리는 서비스 제공 주체와 방식을 공공 주도에서 시장 중심으로 전환시키는 구조적 결과를 가져왔다. ‘공공성’의 이념이 거시적인 정치적 맥락 변화를 통해 ‘효율성’의 이념으로 재맥락화되고, 이에 따른 서울시사회서비스원 조례 폐지라는 제도적 결정이, 서비스 제공 주체 및 제공 방식 구조를 전면적으로 변동시킨 것이다. 이는 단순히 서울시사회서비스원의 해체라는 단편적 결과를 넘어, 공적 사회 서비스 영역에서 책임의 범위 및 성격 변화와 시장 중심의 서비스 제공 구조로 재편이라는 구조적 함의를 가진다.

나. 사회적 맥락: 헤게모니적 투쟁을 통한 한국 복지국가 모델 내 공공성의 위치 변화

1) 헤게모니 확보를 위한 담론별 공공성 요소의 의도적 선택과 배제

사회서비스의 ‘공공성’에 대한 인식의 차이는 서울시사회서비스원의 설립과 폐지를 둘러싼 격렬한 공방에서 이데올로기적 측면과 결합하며 복잡성을 더하였다. 예를 들어 사회서비스 공공성 강화를 복지국가 이념 차원에서

정책적으로 제시한 설립 담론은, 공공성을 이용자 서비스 품질 향상과 종사자 일자리의 질 제고와 같은 복지권, 노동권과 같은 보편적 권리 차원에서 제시하였다. 이러한 맥락에서 서울시사회서비스원은 ‘사회서비스 공공성, 전문성 및 투명성을 높이고, 서비스의 질을 향상시켜 시민의 다양한 사회서비스 수요에 부응하는 것을 설립 목적으로 담론을 형성·유통시켰다. 반면 폐지 담론에서는 동일한 ‘공공성 강화’를 신자유주의적 이데올로기 차원에서 해석하여 ‘재정 건전성 미흡’, ‘운영 효율성 미흡’과 같은 측면에서 이해하고, 이를 사유로 서울시사회서비스원이 ‘공공성’을 달성하지 못하였다는 담론을 확산시켰다.

그러나 두 담론 모두 결정적으로 ‘공공성 강화’가 서울시사회서비스원의 핵심 목적임은 인정하면서도, 주장의 기반이 되는 공공성의 총체적 요소들을 포괄적으로 검토하지 않고, 자신들의 이념적 목표 달성을 위해 특정한 측면만 전략적으로 강조했다는 모순을 안고 있다. 설립담론에서는 복지국가 이념 기반의 내용적 공공성의 일부 요소인 공익성 측면만 부각하고, 효율성, 효과성과 같은 수단적 측면을 충분히 포괄하지 못하였다. 폐지담론 역시 효율성, 효과성 등의 내용적 공공성을 강조하면서 정부의 재정적 책임에 해당하는 형식적 공공성은 의도적으로 배제하고 선택적으로 활용한 것이다. 선행연구에서 형식적·내용적 공공성은 각각 공급주체와 사회적 이익(고재권, 2024) 등 분석적으로 구별되는 범주로 제시되어 왔다. 그러나 서울시사회서비스원의 정책 담론에서 이 구분은 선명하게 유지되지 않았다. 설립 담론과 폐지 담론 모두 형식적·내용적 공공성의 일부 요소만을 선택적으로 강조하고, 자신의 이념적 목표에 부합하지 않는 요소는 의도적으로 배제하였다. 이는 공공성이 이론적으로는 다차원적 구조를 갖지만, 정책담론에서는 정치적 필요에 따라 의도적으로 선택·배제되는 경합적 개념임을 보여준다.

2) 힘의 헤게모니에 의한 공공성 위치 변화

서울시사회서비스원 사례는 설립 담론과 폐지 담론 모두 상위 정책의 이념과 권력 우위에 기반하여 정당성을 획득하는 양상을 보여주는 권력 투쟁의 산물인 것으로 보인다. 헤게모니 형성 과정에서 폐지 담론의 주요 주체는 정치적 다수파의 권력을 활용하였으며, 동시에 행정 감사 결과 등 공식적 통계자료와 언론보도를 전략적으로 재맥락화하여, 폐지 논리를 방만 운영에 대한 공공성 담보 상실로 규정하는 데 성공하였다. 이러한 전략을 통해 폐지 담론을 ‘불가피한 합리적 대안’으로 만들어 헤게모니를 형성하였다. 이에 맞선 대항 실천 분석 결과, 각종 시민단체 성명, 노동계 반발 등 제정 담론 측의 저항은 폐지 담론에 비해 큰 영향력을 발휘하지 못하였다. 폐지조례안 검토보고서(서울특별시의회, 2024c)에 따르면 참여연대 사회복지위원회, 한국여성민우회 등 시민단체와 민주노총 등 노동계를 비롯해, 입법예고 단계에서 524건의 반대의견이 접수되는 등 시민사회의 조직화된 저항이 존재하였다. 그러나 이러한 대항 담론은 정책 결정에 실질적 영향력을 행사하지 못하였다. 첫째, 제도적 권력의 비대칭성이다. 제11대 서울특별시의회는 당선인 기준, 여당 76석 대 야당 36석이라는 압도적 의석 차이로 인해, 대항 담론의 논리적 설득력과 무관하게 힘의 헤게모니가 작동되었다. 다시 말해 담론의 내용적 우위가 아닌 제도적 권력의 수적 우위, 즉 ‘힘에 의한 헤게모니’가 담론 투쟁의 승패를 결정하였음이 추론 가능하다. 이는 서울시사회서비스원의 설립과 폐지에만 국한되는 것이 아니라, 한국 복지국가 모델 내에서 ‘공공성’에 대한 담론적 투쟁이 중앙정부의 거시적 정치 맥락에 따라 종속적으로 귀결될 수 있음을 보여준다는 점에서 구조적 함의를 갖는다. 특히 이 투쟁의 선후관계 안에 정권교체라는 권력 이동이 이루어진 점은, 사회서비스 공공성이 상위 정책의 급격한 이념적 전환에 따라 쉽게 변형 또는 철회될 수 있는 제도적 취약성을 지님을 시사한다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 서울시사회서비스원의 설립 및 폐지 과정에 나타난 ‘공공성(Publicness)’ 담론을 Fairclough의 비판적 담론 분석(CDA)을 통해 심층적으로 분석하였다. 언어적 텍스트와, 담론적 실천, 그리고 사회·정치적 맥락 사이의 복합적 관계를 탐색함으로써, 사회서비스 정책에서 공공성 개념이 어떻게 구성되고 해체되며, 정책 결정 과정에 영향을 미치는지 이해하는 데 기여하고자 하였다. 분석 결과, 사회서비스 정책 환경에서 ‘공공성’은 거시적인 이데올로기 변화와 정치적 역학 관계에 따라 그 의미와 실현 여부가 결정되는 경합적 개념임이 확인되었다. 이는 ‘공공성’이 학술적으로 일관된 개념으로 합치되기 어려운 복잡한 개념임을 제시한 다수의 선행연구(김성미, 김은혜, 2020; 김용득, 2019; 권정만, 김학만 2021; 남찬섭, 2021; 이승민 외, 2022)와도 일치하는 결과이다.

본 연구의 주요한 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 서울시사회서비스원의 설립과 폐지는 경쟁적 담론의 대립에 따라 귀결된 정책 방향 전환이었다. 설립 담론은 공공성을 ‘국가의 사회적 책임 확대’와 ‘종사자 고용 안정 및 처우 개선’이라는 복지국가 이념의 틀에서 구성하였다. 반면, 폐지 담론은 공공성을 ‘재정 건전성 확보’ 및 ‘조직 운영의 효율성’이라는 신자유주의적 행정 합리성의 틀로 재구성하며 대립하였다. 이 두 담론 중 어느 담론이 정책 의사결정에 우위를 선점하는지는 정책 내용의 합리성보다는 지방정부 정권의 교체와 중앙정부와의 정치적 동조성이라는 외부적 권력 환경에 의해 결정적인 영향을 받았다.

둘째, 서울시사회서비스원의 폐지담론은 공공성 담론의 정치적 재맥락화 전략에 의해 주도되었다. 설립 당시 공공성 강화를 위해 추진된 직영 및 직접 고용 모델(서울시사회서비스원)이 정권 교체라는 거시적 사회·정치적 맥락에 의해 단기간 내 철회된 것이다. 이러한 폐지 조치는 공공성 개념을 ‘복지국가적 가치(노동권, 돌봄의 질)’에서 ‘공적 기능에 기반한 경제적 효율성(재정 건전성)’이라는 기술적 영역으로 재맥락화함으로써, 공공성 논의의 탈정치화를 유도하고 서비스 전달 체계를 시장 논리로 전환시킨 결과로 볼 수 있다.

셋째, 가치 우선순위의 차이에 따른 담론적 재구성 과정을 확인하였다. 폐지 담론은 정책 집행 결과를 평가하는 기준을 공익적 가치(노동권, 질)에서 경제적 효율성(비용, 적자)으로 전환하며 담론을 새롭게 재구성하였다. 이 과정에서 종사자들의 처우 개선과 관련된 사항이 공공성 확보를 위한 투자가 아닌 재정 부담 및 고비용을 초래하는 요소로 규정되었으며, 이는 정책 목표 달성을 위한 가치 선택의 이데올로기적 작용을 보여준다.

본 연구는 다음과 같은 의의를 가진다. 첫째, 서울시사회서비스원 사례를 비판적 담론 분석 방법을 적용하여 한국 사회서비스 공공성 담론이 사회서비스원 설립과 폐지라는 정책 결정에 미친 영향과 과정을 분석하였다. 둘째, 해당 정책 영역이 내포한 정치적 취약성 및 이데올로기적 종속성을 비판적으로 규명하였다. 공공성 개념이 정책의 성과보다는 외부의 권력 관계에 의해 의미와 결과가 좌우될 수 있음을 보여주었다. 셋째, 서울시사회서비스원뿐 아니라 전국 지방자치단체에서 추진되는 공공서비스 전달체계의 구조적 불안정성을 예고하는 사례로서의, 향후 사회서비스 공공성 정책 논의의 구조적 한계를 시사한다. 마지막으로 본 연구는 한국의 사회서비스 공공성 평가 미비 및 정책 변화 속에서 시의성 있는 연구로 수행되었다.

위와 같은 연구의 의의에도 불구하고, 다음과 같은 한계가 존재한다. 첫째, 단일 광역자치단체에 한정되었다. 특히 본 연구의 분석 범위가 설립과 폐지 조례에 국한되어, 2019~2023년의 개정안들을 포함하지 않아, 담론의 수정·조정 국면에서 나타난 변화를 충분히 포착하지 못하였을 수 있다. 따라서 후속연구는 전국 광역자치단체에 설립된 사회서비스원 사례를 담론의 생성, 충돌, 전환 단계별로 비교 분석할 필요가 있다.

둘째, 본 연구가 적용한 CDA는 연구자의 해석에 의존하는 점, 방법론 자체가 특정 방향으로의 편향 가능성을 내포하는 점, 연구의 재현 가능성이 높지 않다는 점 등의 한계(Widdowson, 2004)를 지닌다. 따라서 연구자의 신념이 영향을 미쳤을 가능성을 고려하여야 한다(Breeze, 2011). 본 연구의 경우 설립·폐지 담론을 다루는 만큼 정치적 쟁점을 내포하고 있어, 연구진의 편향을 최소화하고 엄격성을 제고하고자 노력하였으나, 그럼에도 불구하고

고 독자가 본 연구 결과를 해석할 때, 방법론적 한계를 고려할 필요가 있다. 또한 후속연구를 통해 서울시사회서비스원 폐지 이후 서비스 공급 체계 및 종사자 처우의 변화가 실제 서비스 이용자 경험에 미친 영향을 장기적으로 추적하는 중단 연구를 통해, 경쟁 담론이 제시한 가설들을 실증적으로 검증할 수 있을 것이다.

셋째, 본 연구는 공식문서에 드러난 담론구조를 주된 분석의 자료로 삼아, 시민단체, 노동조합, 전문가 집단, 언론 등 다양한 행위자 간 담론적 상호작용을 포착하지 못하였다. 특히 담론의 쟁점이 된 종사자 처우 개선과 관련하여, 젠더와 돌봄노동의 관점을 충분히 반영하지 못하였다. 따라서 시민단체, 노동조합, 전문가 집단, 언론 등 다양한 담론 행위자 간 상호작용과 헤게모니 투쟁 구조를 분석할 필요가 있으며, 특히 젠더와 돌봄노동의 관점에서 담론을 재분석할 필요가 있다.

다른 한편, 후속연구를 통하여 본 연구에서 확인한 공공성 담론의 구조를 보다 일반화할 수 있을 것이다. 예를 들어 2026년 3월 시행 예정인 「돌봄통합지원법」의 경우 조직·인력·재정 부족에 대한 우려가 제기되고 있는데(이 지은, 2025. 10. 27.), 이 법 시행 이후 사회서비스원의 역할과 공공성 담론이 어떠한 방식으로 정당화되거나 문제화되는지를 정책 문서와 언론 담론을 중심으로 경험적으로 점검함으로써, 정책 전환 국면에서 공공성 담론이 구성·재구성되는 과정을 구체화할 수 있을 것이다. 더 나아가 본 연구의 더 나아가 본 연구의 결과를 보건의료 영역으로 확장시킬 수 있을 것이다. 보건의료 공공성 개념은 맥락에 따라 다양하고 이질적인 담론적 맥락이 형성되며(민혜숙, 김창엽, 2016), 공공성 강화를 위해 중앙정부와 지방정부 간 협치가 필수적이다. 또한 이를 위해 신뢰와 존중, 독립성과 책임성, 소통이 전제되어야 한다(강기홍, 2019). 이러한 논의는 본 연구에서 제시한 공공성의 경합적 특성, 정치적 종속성, 시민 감시 거버넌스의 정치적 독립성 확보와도 맥락을 같이한다. 따라서 후속연구에서는 사회서비스와 보건의료 등 복지국가의 주요 정책 영역 간 공공성 담론의 구조적 유사성과 차이를 비교 분석하여 연구의 확장성을 강화할 수 있을 것이다.

이상의 논의를 바탕으로, 한국 사회서비스 '공공성' 담론의 정치적 종속성과 구조적 취약성을 극복하기 위한 정책적 제언을 제시한다. 사회서비스원 경영평가 보고서를 보면, '24년('23년 실적) 평가부터 평가지표에 '공공성' 항목이 명시되지 않았다(보건복지부, 중앙사회서비스원, 2024). 또한 윤석열 정부에서 이재명 정부로의 정권 교체를 거치면서, '사회서비스 완결화' 정책 기조와 그에 힘입은 복지국가적 '공공성' 담론을 토대로 서울시사회서비스원 재설립을 주장하는 담론 전환이 다시 나타나고 있다. 이는 본 연구에서 확인한 것처럼, 사회서비스 공공성 논의가 정치적 환경 변화에 따라 헤게모니 투쟁이 재현되는 구조에 놓여 있음을 보여준다. 이를 통해 공공성 담론의 정치적 취약성을 재확인할 수 있다. 이에 사회서비스 '공공성' 담론의 정치적 종속성과 구조적 취약성을 지적한 연구의 함의를 강화하고자, 시민 당사자를 포함한 공공성 담론 주체의 다원화 필요성을 제언한다.

첫째, 시민 당사자를 포함한 공공성 담론 주체의 다원화가 필요하다. 서울시사회서비스원을 둘러싼 공공성 담론은 주로 국가 개입의 수준에 과도하게 초점을 맞추었다. 이러한 협소한 범위의 논쟁은 '공공성'을 국가와 시장, 나아가 노동조합 간의 헤게모니 투쟁으로 귀결시켰으며, 서비스의 당사자인 이용자/시민의 관점과 권한은 정책 결정 과정에서 배제되거나 승리한 담론에 의하여 감추어졌다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는, 공공성의 토대를 국가의 책임 수준에서 시민의 보편적 권리 수준으로 격상하는 '시민권' 모델을 결합하여 담론의 주체를 다원화하는 것이 필요하다. 예를 들어, 스웨덴의 사회서비스법(Socialtjänstlagen, SOL)은 자유의지와 자기결정권을 기본 원칙으로 제시하며, 선택법(Lagen om valfrihet, Lov)은 이용자에게 서비스 공급자를 선택할 수 있도록 하고 있다(신은경, 2018). 양국의 정책의 목적과 맥락은 다를 것이나 스웨덴의 사례는 한국 사회서비스의 공공성이 '국가 개입 수준'이라는 협소한 논쟁을 넘어, '시민의 권리 실현'이라는 보편적 가치라는 철학적 기초 위에 다양성을 확보하는데 시사점을 제공한다.

둘째, 설립 담론과 폐지 담론의 전면 충돌에 있어 중요한 지점은, 설립 담론에서 '공공성 강화'의 측면으로 제시되었던 '직접 고용'과 '서비스 품질 개선'이 폐지 담론에서 공공성 평가의 기준으로 활용되지 못한 불일치이다.

실제 폐지 담론에서 인용한 서울시사회서비스원의 ‘공적 기능 수행 미흡’의 근거는 서울시 종합감사, 보건복지부 경영평가, 재원 조달 결과이다. 그러나 현재의 사회서비스원 경영평가 방식은 사회서비스원 정책이 의도하였던 공공성의 어떠한 요소를, 어떻게 충족시키려는가를 확인하기 어렵게 설계되어 있다. 따라서 ‘사회서비스’에서의 ‘공공성’에 대한 사회적 합의를 바탕으로 일관성 있는 평가 틀을 생산할 필요가 있다. 사회서비스 질 평가에는 다양한 이해관계자의 균형적 관점을 제고할 필요가 있는데(천재영, 최영, 2018), 현재의 경영평가 지표는 시민 당사자 등 다양한 이해관계자의 관점을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 사회서비스원이 ‘사회서비스 질’을 담보하여 공공성을 강화한다는 목적에 대하여, 여러 관계자의 관점을 복합적으로 반영한 ‘공공성’ 평가 틀의 제시가 필요하다. 특히 공공성 실현을 위해 서비스의 생산, 전달, 산출 과정을 모니터링하는 통제기전이 사회서비스의 질을 담보하는 핵심 요소임을 고려할 때(권찬호 외, 2018), 이러한 평가 틀은 사회서비스원의 존속 필요성을 설립 목적인 ‘공공성’ 측면에 근거하여 평가할 수 있도록 하는 중요한 지표가 될 수 있을 것이다.

셋째, 독립적 시민 감시 거버넌스의 구축이 필요하다. 다만 본 연구에서 확인한 바와 같이 정치적 의사결정 힘의 헤게모니에 의하여 좌우됨을 고려하는 구조적 제약을 고려할 때, 이러한 제언이 실효성을 발휘하기 위해서는 공공성 평가 지표와 시민 감시 거버넌스가 안정성 있게 실현될 수 있도록 법적 지위를 보장하여 정책의 일관성과 안정성을 확보하여야 할 것이다. 예를 들어 영국의 돌봄품질위원회(Care Quality Commission, CQC)는 사회서비스 전반의 감독 기관을 가진 독립기관으로, 법적 지위를 보장받는다(전용호, 2018). 우리나라에서도 이를 참고하여 사회서비스 공공성을 평가하는 독립적 시민 감시 거버넌스를 설치하여, 정권교체 등 정치적 변화에도 사회서비스의 공공성 담론이 전복되지 않고 안정성을 보장하기 위한 장치를 마련해야 한다.

정혜지는 서강대학교에서 교육학(상담심리전공) 석사학위를 받았으며, 한국도박문제예방치유원에 재직 중이다. 주요 관심 분야는 사회복지정책, 청소년, 교육학이다.

(E-mail: jeonghj0305@gmail.com)

임솔은 광운대학교에서 상담심리치료학 석사학위를 받았으며, 인천광역시사회서비스원에 재직 중이다. 주요 관심 분야는 사회서비스, 사회복지실천, 사회복지정책, 상담학이다.

(E-mail: sol7837@naver.com)

참고문헌

- 강기홍. (2019). 공공보건의료의 공공성 강화를 위한 정부간 협치: 법적 현상과 과제. *보건교육건강증진학회지*, 36(4), 1-11.
- 고재권. (2014). 행정에서의 공공성에 대한 재고 - 공공서비스의 전달체계를 중심으로 -. *한국거버넌스학회보*, 21(2), 287-302.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획. 청와대. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=37595>
- 김성미, 김은혜. (2020). 사회서비스 공공성 개념의 재구조화 쟁점과 과제. *한국콘텐츠학회 논문지*, 20(9), 628-637.
- 김용득. (2019). 지역사회 기반 복지관의 공동체주의 지향성 강화 필요성과 과제 - 공공성 담론의 확장과 사회서비스 운영 원리 변화를 중심으로 -. *한국사회복지행정학*, 21(2), 203-232.
- 김재희. (2018). 대통령 연설문에 나타난 사회언어학적 의미 연구-페어클로의 비판적 담화분석을 중심으로-. *텍스트언어학*, 44, 1-33.
- 김학실. (2015). 여성고용정책에 대한 비판적 담론 분석 - 경력단절여성을 위한 경제활동촉진법을 중심으로 -. *한국자치행정학보*, 29(3), 189-215.
- 김화연, 이나영. (2024). 외국인 가사노동자 도입 정책에 대한 비판적 담론 분석: 인종화된 젠더 질서의 재생산. *한국사회정책*, 31(3), 181-210.
- 권정만, 김학만. (2021). 대전시 사회서비스원의 공공성 강화 방안. *한국과 국제사회*, 5(2), 45-67.
- 권찬호, 김종진, 김진석, 김철, 남기철, 송인주, 안현미, 정창수. (2018). 서울시 사회서비스원의 효율적 운영과 서비스 품질 제고 방안 연구용역. 상명대학교 산학협력단.
- 남찬섭. (2021). 공공성 개념의 구조와 사회서비스 공공성 논의의 내용. *한국사회복지행정학*, 23(1), 33-63.
- 민혜숙, 김창엽. (2016). 텍스트 네트워크 분석을 통한 보건의료 영역에서의 공공성 탐색. *보건행정학회지*, 26(1), 51-62.
- 박수아. (2024). 인공지능교육 정책에 대한 비판적 담론 분석. *교육사회학연구*, 34(2), 165-207.
- 보건복지부. (2023. 5. 31.) 국민이 체감하는 선진 복지국가 전략 수립 [보도자료] https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&act=view&list_no=376513
- 보건복지부, 중앙사회서비스원. (2022). '22년('21년 실적) 사회서비스원 경영평가 보고서.
- 보건복지부, 중앙사회서비스원. (2023). '23년('22년 실적) 사회서비스원 경영평가 보고서.
- 보건복지부, 중앙사회서비스원. (2024). '24년('23년 실적) 사회서비스원 경영평가 보고서.
- 보건복지부, 중앙사회서비스원. (2025). '25년('23년 실적) 사회서비스원 경영평가 보고서.
- 서울특별시. (2018. 10. 26.). 돌봄, 공공이 직접 챙긴다 '서울사회서비스원' 추진 [보도자료]. <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1189497>
- 서울특별시의회. (2018a). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안(의안번호 191호). <https://www.smc.seoul.kr/info/billRead.do?menuId=006004001&url=/billNewList.do&propTypeCd=01&generationNum=010&billNo=00191&billTypeCd=1&billNum=1&1=1>
- 서울특별시의회. (2018b). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안 제안설명서(의안번호 191호).
- 서울특별시의회. (2018c). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안 심사보고서(의안번호 191호).
- 서울특별시의회. (2018d). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안 검토보고서(의안번호 191호).
- 서울특별시의회. (2018e). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안에 대한 수정안(의안번호 191호).
- 서울특별시의회. (2018f). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례안 검토보고서(의안번호 191호).
- 서울특별시의회. (2018g). 제284회 서울특별시의회(정례회) 보건복지위원회회의록 제7호. <https://ms.smc.seoul.kr/record/recordView.do?key=a357a77b7523209d6eddd32e277aca40e836ad1594cf27febcd4f3972f76e79b6a9207a1e564136>
- 서울특별시의회. (2018. 6. 14.). 6. 13. 지방선거결과, 서울특별시의회 당선인 현황 [보도자료]. <https://www.smc.seoul.kr/board/BoardDetail.do?menuId=001006002&boardTypeId=66&boardId=102957>

- 서울특별시의회. (2022. 6. 2.). 6. 1. 지방선거결과, 서울특별시의회 당선인 현황 [보도자료]. <https://www.smc.seoul.kr/skin/doc.html?fn=T20542713224766B&trs=/files/trans/board/66/6/>
- 서울특별시의회. (2024a). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안(의안번호 1617호). <https://www.smc.seoul.kr/info/billRead.do?menuId=006004001&url=/billNewList.do&propTypeCd=01&generationNum=011&billNo=01617&billTypeCd=1&billNum=1&1=1>
- 서울특별시의회. (2024b). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안에 대한 제안설명(의안번호 1617호).
- 서울특별시의회. (2024c). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안 검토보고서(의안번호 1617호).
- 서울특별시의회. (2024d). 서울특별시 사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 폐지조례안 심사보고서(의안번호 1617호).
- 서울특별시의회. (2024e). 제323회 서울특별시의회(임시회) 보건복지위원회회의록 제2호. <https://ms.smc.seoul.kr/record/recordView.do?key=add0bdd6ca2c17f339627aa0bc41f2e54c89a26a3bbae7f05e19532200ed37b18f11cb7f2b22dc2>
- 서울특별시의회. (2024f). 제323회 서울특별시의회(임시회) 본회의회의록 제3호. <https://ms.smc.seoul.kr/record/recordView.do?key=14777fc31bc323ed751423b6cf88891035b08b90edfd23af3c10247929269c35a4c57db77a8de9f2>
- 서울특별시장. (2018a). 서울특별시 사회서비스원 출연 동의안(의안번호 224호). <https://www.smc.seoul.kr/info/billRead.do?menuId=006004001&url=/billNewList.do&propTypeCd=04&generationNum=010&billNo=00224&billTypeCd=1&billNum=1&1=1>
- 서울특별시장. (2018b). 서울특별시 사회서비스원 출연 동의안 검토보고서(의안번호 224호).
- 서울특별시장. (2018c). 서울특별시 사회서비스원 출연 동의안 심사보고서(의안번호 224호).
- 석재은. (2017). 장기요양서비스의 공공성 강화를 위한 규제의 합리화 방안 연구. *보건사회연구*, 37(2), 423-451.
- 손홍숙. (2013). 교육정책 분석을 위한 방법론 탐색: Fairclough의 비판적 담론분석. *교육학연구*, 51(1), 163-189.
- 신도경. (2025. 6. 30.). [단독] 복지부, 17개 시도사회서비스원 완결화 추진…尹 축소 정책 뒤집는다. 뉴스핌. <https://www.news.pim.com/news/view/20250630000732>
- 신동면. (2010). 사회복지의 공공성 측정에 관한 연구. *한국사회정책*, 17(1), 241-265.
- 신은경. (2018). 스웨덴 장애인활동지원서비스와 자기결정권. *국제사회보장리뷰*, 2018(여름), 17-30.
- 양성욱, 노연희. (2012). 사회복지서비스의 공공성은 무엇을 의미하는가? -서비스 주체에 따른 공공성의 내용을 중심으로-. *사회복지연구* 43(1), 31-57.
- 여개명. (2019). 우리나라의 경찰법 제정 과정에 대한 비판적 담론분석 - 제13대 국회 내무위원회의 '경찰중립화' 담론을 중심으로 -. *경찰학논총*, 14(4), 205-242.
- 오은진, 정가원, 구미영, 김혜영, 이민호, 박지혜, 박세경, 박수경. (2024). 사회서비스 공급주체 다변화와 여성 일자리 고도화 전략 연구. 한국여성정책연구원.
- 이광수. (2013). 서울시 무상급식 정책결정과정에서 대한 비판적 담론 분석. *교원교육*, 29(3), 177-196.
- 이동석, 이호선. (2020). 공공기관 사회서비스 제공에 대한 진단 및 대안 -서울시사회서비스원 장애인활동지원서비스를 중심으로. *한국사회복지행정학*, 22(4), 1-29.
- 이병량. (2011). 문화정책과 공공성. *한국거버넌스학회보*, 18(3), 119-146.
- 이승민, 이준영, 오지선, 조혜진. (2022). 사회서비스 공급체계의 공공성 실현방안 : 비영리 민간 서비스공급자의 위상 및 역할을 중심으로. *한국케어매니지먼트 연구*, 43, 147-170.
- 이진숙. (2012). 보육아젠다를 통해 본 공공성의 동학. *보건사회연구*, 32(4), 361-390.
- 이태수, 남기철, 김형용. (2019). 문재인 정부 사회서비스 전달체계 개편의 쟁점과 과제 - 공공성 강화와 분권화를 중심으로. *사회복지정책*, 46(3), 63-92.
- 이지은. (2025. 10. 27.). "시행 5개월 앞둔 통합돌봄…지자체 '조직·인력·재정' 역부족". 이데일리. <https://www.edaily.co.kr/New>

- s/Read?newsId=04083606642337184&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y
- 이현정. (2017. 3. 8.). [단독] 文, 사회서비스공단 신설 추진...보육교사 공단이 직접 고용. 서울신문. <https://www.seoul.co.kr/news/politics/preselec2017/2017/03/09/20170309008014>
- 이혜정. (2022). 초등돌봄정책에 대한 비판적 담론 분석 : 코로나19 시기 '초등교육과 돌봄'의 의미를 중심으로. *교육정치학연구*, 29(4), 175-196.
- 여미애. (2024. 4. 2.). 서울시사회서비스원 폐지 저지 공공돌봄 확충 위한 공동대책위 발족. 오마이뉴스. https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003016713
- 전용호. (2018). 영국 성인돌봄서비스 시장에 대한 감독 개혁과 한국장기요양의 시사점. *한국산학기술학회논문지*, 19(4), 203-210.
- 정성민. (2025. 2. 13.). 노동시민사회단체, 서울시에 서울시사회서비스원 해산 시민 공청회 요구. *한국NGO신문*. <https://www.ngonews.kr/news/articleView.html?idxno=202681>
- 조대엽, 홍성태. (2013). 공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형. *아세아연구*, 56(2), 9-43.
- 천재영, 최영. (2018). 사회서비스 품질 측정모형 개발 : 공익형 노인일자리를 중심으로. *한국사회복지행정학*, 20(1), 1-23.
- Breeze, R. (2011). Critical Discourse Analysis and Its Critics. *Pragmatics*, 21(4), 493-525. <https://doi.org/10.1075/prag.21.4.01bre>
- Fairclough, N. (1995). *Critical discourse analysis: The critical study of language*. Longman
- Fairclough, N.(2003). *Analysing Discourse: Textual analysis for social research*. London&Newyork: Routledge.
- Gallie, W. B. (1955). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198. <http://www.jstor.org/stable/4544562>
- Jensen, J., Skrobanek, J., & Jobst, S. (2024). Janus-faced discourse in contemporary Norwegian policy framing for tackling educational inequality? A critical analysis of contemporary tensions and contradictions. *Policy Futures in Education*, 22(8), 1679-1693. <https://doi.org/10.1177/14782103241235720>
- Schmidt, V. A. (2002). Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? *Comparative Political Studies*, 35(2), 168-193. <https://doi.org/10.1177/0010414002035002002>
- Sepehr, S., Voola, R., Ray, S., & Waller, D. S. (2025). Observing the "Observed Vulnerability": A Critical Discourse Analysis. *Journal of Macromarketing*, 45(4), 574-590. <https://doi.org/10.1177/02761467251366570>
- Widdowson, H. G. (2004). *Text, context, pretext: Critical issues in discourse analysis*. Blackwell.

A Critical Discourse Analysis of the Establishment and Abolition of the Seoul Social Service Agency: Focusing on the Clash of Welfare State and Neoliberal Publicness Ideologies

Jeong, Hye-ji¹ | Im, sol^{2*}

¹ Sogang University

² Incheon Metropolitan City
Public Agency for Social Service

* Corresponding author:
Im, sol
(sol7837@naver.com)

| Abstract |

This study critically analyzes the discursive conflict and recontextualization of 'publicness' during the establishment and abolition of the Seoul Social Service Agency. Fifteen documents—including establishment and abolition ordinances, contribution approval proposals, review reports, examination reports, and minutes from standing committees and plenary sessions—were analyzed across three dimensions of Fairclough's Critical Discourse Analysis (CDA): text, discursive practice, and social practice.

The analysis reveals that two competing discourses strategically mobilized 'publicness' based on contrasting ideological foundations. The establishment discourse, grounded in welfare state ideology, constructed publicness as 'improving worker conditions and enhancing service quality,' emphasizing the need to expand public responsibility to address the imitations created by marketization. In contrast, the abolition discourse, rooted in neoliberal ideology, recontextualized publicness as 'fiscal soundness and operational efficiency,' thereby justifying the dissolution of an institution framed as having failed to achieve its founding objectives. The outcome of this discursive struggle was shaped by regime change, the institutional alignment of political power between central and local governments, and the consequent control of discursive authority.

In conclusion, this study demonstrates that 'publicness' in South Korea's social service policy possesses structural vulnerability to being overturned and repositioned by dominant political power. Based on these findings, policy implications are proposed, including diversifying discourse actors to incorporate citizen stakeholders, developing publicness evaluation indicators, and establishing independent citizen-led governance for oversight.

Keywords: Seoul Public Agency for Social Service, Social Services, Publicness, CDA