

한국 사회서비스 정책의 현황과 서비스 확충의 과제

Issues in Social Services Policy



강혜규 한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 소장

최근 사회서비스 확충에 대한 정책적 관심이 집중되기 시작한 것은 일자리 확대를 위한 고용정책 차원에서 고용 잠재력을 지닌 사회서비스부문에 대하여 주목하면서부터라 할 수 있다. 또한, 전체 정부지출 구조에서 사회정책의 비중을 확대하고자 하는 재정지출의 구조 조정과 이를 통한 사회투자 확대, 선제적 투자가 필요한 전략적 정책분야의 선별을 시도하는 사회투자 국가의 담론적 접근, 노인 수발보호제도의 도입·보육정책 및 아동보호의 내실화 등 사회서비스 수요에 대처하는 다양한 서비스부문의 제도화 노력, 배우처 방식의 도입을 통해 유효수요를 촉발하고 공급 확충이 가능한 새로운 공급구조를 창출하고자 하는 신규 정책 등은 산업구조 조정 과정에서 서비스분야의 성장을 통해 추구하려는 일자리 창출 정책과 상승작용하며, 사회정책 패러다임의 변화를 예고하고 있다.

본고는 최근 확대되고 있는 사회서비스에 대한 정책적 관심과 논의에 대하여 그 배경과 정책 동향, 그 시사점을 정리하고, 사회서비스의 확충을 위한 정책 패러다임, 공급 지형의 변화를 위한 몇가지 과제를 제시하였다.

1. 논의의 배경

2000년대 이후 한국의 사회보장체계는 4대 사회보험제도의 완비와 국민기초생활보장제도를 중심으로 한 공공부조제도의 확충으로 그 기본 틀을 갖추게 되었다. 그러나, 저출산·고령화·여성의 사회참여 확대를 비롯한 새로운 사회복지의 수요의 확대, 그리고 지방화와 민간·지역사회 참여 활성화에 따른 공급여건의 변화는, 현금급여 중심의 사회보장체계를 새로운 복지패러다임으로 전환하고 전통적 가족역할을 대체할 사회서비스의 제도화 및 활성화를 요구

하고 있다.

복지국가의 전환기를 경험한 서구에서는 80년대를 거치며 민영화, 가족 및 지역사회 역할이 쟁점화 되었으나, 국가·민간의 복지가 함께 취약한 한국에서는 공공-민간, 국가-시장-가족간 역할분담 및 협력관계와 관련하여, 역할분담의 범위, 방법, 비중의 설정을 위한 다소 다른 지형의 논의가 필요한 시점이다.

한국은 낮은 사회지출 수준과 함께 공적 사회서비스도 저발달하여, 국가, 민간의 역할을 동시에 강화할 적절한 방식에 대하여 대안이 모색되어야 하는 것이다. GDP 대비 사회서비스 지

출비율이 0.3%로 OECD 국가 중 가장 낮을뿐더러 전체 사회지출 중 사회서비스가 차지하는 비중은 OECD 평균 8.1%인데 비해 한국은 4.9%에 불과하다.

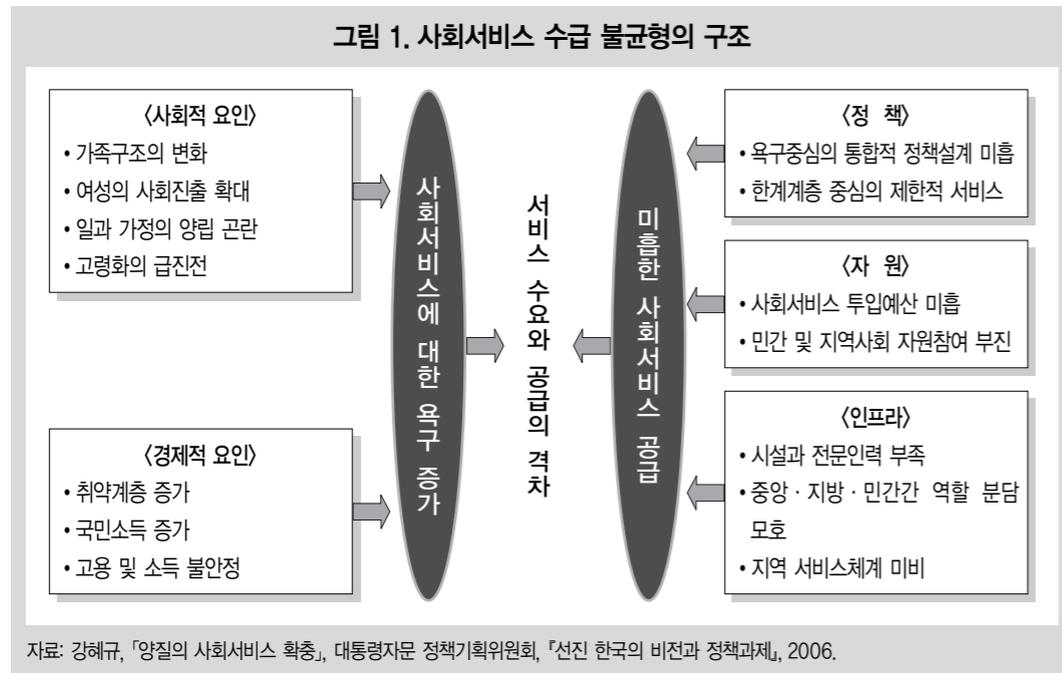
지금까지 우리의 사회복지의 일상생활에서 발생하는 여러 욕구를 가족이 책임지는 전형적인 가족의존적인 구조였다. 핵가족화의 급격한 진행, 이혼가구나 1인가구의 증가 등으로 가족간 유대가 약화되면서 가족 내에서 육아나 고령자 수발이 점점 감당하기 어려워지고 있으며, 특히 그러한 노동을 주로 맡아왔던 여성의 경제활동이 활발해지고, 고령화가 급속도로 진행되면서 어려움이 가중되고 있다. 예컨대 고령화의 급격한 진행과 함께 의료 및 보건 서비스에 대한 수요는 크게 증가할 수밖에 없는데, 이와 같은 문제는 비단 빈곤층에만 해당하는 것이 아니며, 상당수 소득계층이 겪을 수밖에 없는 문제이다. 물론 경제위기 이후 취약계층의 확대나 반대로 국민소득의 증가도 사회서비스에 대한 잠재적 욕구를 확대하는 주요인이 되고 있다. 더불어 고용불안, 저임금의 확산, 높은 주택가격이나 사교육비 등으로 가계 부담이 큰 상황에서 필요의 충족을 위한 추가적인 가계지출은 당연히 큰 부담으로 작용할 수밖에 없는 것이다.

반면 그러한 욕구를 사회가 공동으로 해결하기 위한 제도·인프라와 시스템은 크게 미흡한 실정이다. 복지서비스의 공급 실태를 보면 사회적 수요를 충족시킬 만한 수준에 크게 못 미치고 있는데, 여전히 크게 부족한 사회서비스 예산 문제나 상당수 사회서비스가 저소득·빈곤

계층을 주요 대상으로 제공되고 있는 복지서비스 정책의 한계에 기인하는 측면이 있다. 사회서비스를 담당할 공공행정 및 사회서비스 전문인력, 시설의 관리·운영 등 공급체계 측면에서도 개선이 필요하다. 이에 따라 구매력이 있는 계층과 취약한 계층 모두 사회서비스에 대한 욕구 충족이 미흡하며, 실질적인 복지 체감도의 향상이 어려운 실정이다.

전반적인 사회복지 수준과 비교할 때도 특히 사회서비스의 수준이 낮은 이유는 국민들은 사회서비스에 대한 인식에서도 찾아볼 수 있을 것이다. 이는 유교적인 가족주의의 전통 속에서 가족 구조의 변화에 따라 전환된 가족 기능을 대체할 방법으로서 공동체를 통한 집합적인 개입에 대한 요구에 익숙하지 않기 때문일 수 있다. 이에 따라 사회적으로 표출되는 사회서비스의 필요도는 실질적인 필요성에 비해 낮게 표출되고 있을 것으로 판단된다.

이에 대하여 정부의 정책대응은 미흡하여 투입되는 예산과 인력의 규모가 작고, 욕구를 중심으로 한 통합적인 접근이 어려운 정책 추진 체계를 갖고 있다. 특히 가족 구조와 기능의 변화를 감안하지 않은 서비스 정책 대응의 부재는 가족책임의 과부하를 발생시키고 있으며, 지역공동체 형성과 자원봉사의 문화가 취약한 상태에서 서비스의 대부분을 봉사와 헌신을 통해 요구하고 있어, 서비스 인력의 양성과 자격 기준 마련, 공식화된 수급체계가 미비한 실정이다. 이는 서비스 욕구를 포착할 지역사회 차원의 공적 시스템을 갖추고 있지 못한 점, 서비스 제공



시설과 인력 등의 인프라가 취약한 점, 따라서 서비스 일자리와 인력이 부족한 점 등의 문제로 나타나며, 결국 국민들이 건강하고 안전한 일상 생활을 유지하는 데 지지가 되지 못하고 있다. 이에 따라 사후개입을 위한 높은 사회보장비용이 발생하고, 인적 자원 개발이 부진하여, 사회적인 생산성 향상에도 기여하지 못하는 악순환의 구조가 발생되고 있다.

본 고에서는 본 초점분석을 위한 도입부로서, 최근 사회서비스에 대해 주목하게 된 배경과 정책 동향, 그 시사점과 변화를 위한 몇가지 과제를 정리해 보고자 한다.

2. 사회서비스의 개념과 범주에 대한 논의

사회서비스 정책에 대한 논의의 첫 관문은 우리 사회에서 합의되지 않았던 개념과 범주를 검토하는 일이다. 아직 사회서비스는 우리 사회에서 친숙하게 사용되지 않는 개념이다. 정책적인 고려도, 이에 대한 국민들의 요구도 높지 않기 때문이라고 할 수 있다. 실질적인 필요성에도 불구하고 정책선택의 우선순위에서 밀려 간과되거나 가족주의의 전통으로 인해 사회가 함께 개입한다는 방법에 대한 본격적인 논의가 지체되었을 수도 있다.

사회 서비스의 개념은 사회복지서비스(welfare service), 대인사회서비스(personal social

service 또는 human service), 사회적 보호(social care) 등 다양한 용어들과 혼용되고 있으며, 광의의 개념과 협의의 개념으로 다소 혼돈스럽게 사용되고 있으므로 이에 대한 정리가 필요하기도 하다.

사회보장제도는 빈곤층 및 취약계층 보호를 위한 공공부조, 은퇴·질병·실업 등의 위험에 대비하기 위한 사회보험, 그리고 사회복지서비스로 구분되고 있는데, 고용, 교육, 주거, 보건, 환경 등 광범위한 생활영역을 아울러 집합적으로 필요한 서비스를 사회적으로 제공하도록 한다는 광의의 사회서비스 개념이 유럽 복지국가에서는 사용되고 있다. 넓게는 공공행정, 국방, 의료서비스, 교육서비스, 사회복지서비스를 포함하는 개념¹⁾이 되기도 한다.

미국은 인간서비스(human services) 혹은 사회서비스(social services)가 소득보장·교육·보건·의료·문화 등은 제외된 사회복지부문 서비스의 의미로 통용되고, 영국의 사회서비스(social services)는 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교

육 등을 포함하는 광의의 사회정책 영역을 포괄, 대인사회서비스(personal social services)는 이와 구분되는 제6의서비스로서 지방정부·민간·비영리·자원단체를 통해 사회적보호요구(social care need)를 충족시키기 위한 지원(support)과 보호(care) 서비스를 의미하는 것으로 파악된다.

대부분의 국가에서 “노인·장애인, 아동(가족)”을 사회서비스의 주요 대상으로 설정하고 있으며, 이들을 위한, 돌봄(care)-기초의·식·주거 보장, 보건·의료, 교육, 고용에 대한 서비스를 내용으로 하고 있다는 공통점을 발견할 수 있다. 다만 사회정책의 보편성(조세중심, 보험중심, 공공부조중심) 정도에 따라 서비스이용 혹은 정부지원 대상의 범위에 차이가 있을 수 있다. 정부부처의 소관범위, 민간 활성화의 정도, 사회서비스 제도의 성숙도에 따라 서비스 제공 방식과 공공의 개입정도에 차이가 있을 수 있다.²⁾

최근 사회서비스 확대를 위한 논의과정에서

1) 이러한 개념은 국제표준산업분류(International Standard Industry Classification, ISIC)에서 서비스업을 네 개의 분야-생산자 서비스(producer service), 유통서비스(distributive service), 개인서비스(personal service), 사회서비스(social service)로 구분하는데서 유래함. ISIC(제3차 개정)에 따르면 L(공공행정, 국방, 의무적 보장, Public administration and defence; compulsory social security), M(교육, Education), N(의료 및 사회복지, Health and social work)로 분류하고 있으며, 한국의 표준산업분류(제8차 개념)에서도 이와 유사하게 N, 공공행정, 국방 및 사회보장행정, O, 교육서비스업, P, 보건 및 사회복지사업 전체와 R, 기타 공공, 수리 및 개인서비스업 중 일부를 사회서비스업으로 분류하고 있음(김혜원·안상훈·조영훈, 『사회서비스분야 일자리 창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2006.).

2) 사회서비스의 특징을 정리한 여유진(2006)은 다음과 같은 내용을 지적하고 있음(이봉주 외, 2006). 첫째, 사회서비스는 대인적 성격을 특징으로 하여, 전달체계 자체가 사회서비스의 내용을 형성함. 관계성이 일차적 중요성을 가지므로 인적 자원의 전문성과 그것을 구성하는 조직 및 체계가 사회서비스의 핵심 요소임. 둘째, 공공성과 개별성이 매우 혼재되어, 대상이 '사회적' 욕구이며 제공주체가 '집합적'인 특성을 지님. 사회서비스의 궁극적 목적이 사회구성원의 능력과 기능성(capability and functioning)의 제고에 있지만 공급량과 관련해서 '시장실패'가 발생할 수 있다는 점에서 공공재적 성격이 강함. 반면, 개개인의 특성에 따라 욕구의 내용과 수준이 상이하다는 점에서 대상에 따른 개별화(individualization)의 성격이 매우 강하며, 따라서 표준화가 매우 어려움. 셋째, 일찍부터 '복지혼합'(welfare mix)이 활성화된 영역으로서, 서비스의 집합적·사회적 성격으로 인해 공공부문(정부)이 개입하

협의의 사회복지를 광의의 사회정책으로 영역을 확대하는 정책, 사회적 보호를 비롯한 다양하고 포괄적인 개인 욕구에 대한 집합적 대처의 필요성이 높아지고 있으므로, 사회복지-돌봄(care)-기초 의·식·주거보장-보건의료-교육-고용-문화 관련 개입이 가능한 영역의 “개인을 위한 서비스”를 사회서비스로 정의하는 것이 적절할 것으로 판단된다. ‘개인을 위한 사회서비스’는 개인 혹은 가족의 사회적기능이 취약한 경우 정상생활을 할 수 있도록 사람(서비스 제공자)을 통해 직접적으로 도움을 주거나 주거·생활편의 및 활동을 위한 시설·장비를 지원함으로써 일상생활 유지와 재활·자립이 가능하도록 지원하는 것으로서, 이를 위해서는 보편적 사회서비스 인프라로서 안전, 환경, 주거 등 누구에게나 필요한 사회의 기반 시설·여건도 포함되어야 한다. 이는 소득보장, 의료보장, 고용보장, 주거보장 등을 위해 마련된 사회보험, 공공부조, 긴급지원의 사회보장시스템과 결합하여 ‘사회안전망’을 완성하게 되는 것이다.

3. 최근 사회서비스 관련 정책의 주요 내용과 의미

1) 기획예산처등 관계부처합동 사회서비스 일자리 확충 정책

2006년 9월 보건복지부, 노동부, 문화관광부 관계부처 합동으로 준비하여 개최된 「사회서비스 확충 전략: 좋은 일자리로 선진한국 열어가겠습니다」라는 정책과제 보고회의 자료에서는 최근 정부의 사회서비스 확충 전략의 기초를 확인할 수 있다.

한국의 사회서비스부문 고용비중은 다음과 같이 매우 낮은 수준으로 확인되고 있으며, '06년 현재 사회서비스 공급인력 부족 규모를 80만 명으로 진단하고 있다. 자료에서는 2010년까지 40만명이 민간시장에서 자생적으로 공급될 것으로 전망하고 있는데, 이에 따른 사회서비스 확충의 기본전략으로서 ‘시장 활성화를 통한 민간시장 공급에 중점을 두어 추진’하고 ‘재정은 민간시장을 촉발. 취약계층 지원 기능을 수행’한다는 방향을 설정하고 있다. 첫째, 제도혁신을 통해 공급 애로 요인을 해소하기 위하여, 구매력 보전(사회보험제도 확충, 바우처 도입), 공급 원활화(각종 규제 완화·철폐, 공급인력 양성·자격 관리체계 정비)를 추진하고, 둘째,

사회적 기업 육성을 위하여 법적·제도적 기반을 마련하고 저렴한 양질의 서비스를 공급한다는 것이다.

올해 2월22일 개최된 ‘사회서비스 일자리 보고회’에서는 중기 사회서비스 일자리 창출을 위하여 목표로서 '07년부터 '10년까지 시장부문과 재정지원을 통해 매년 20만개씩 80만개의 사회서비스 일자리를 신규 창출한다는 목표로 재정투자와 관련 제도개선을 병행하기로 하였고 밝히고 있다.³⁾ 최근 참여정부가 추진한 사회서비스 성공사례가 나타나고 있는 점을 감안하여 금년부터는 이들 사례의 확산·보급을 통한 좋은 일자리 창출에 주력하는 한편, 사회적 기업육성법 시행('07.7월)을 계기로 사회적기업

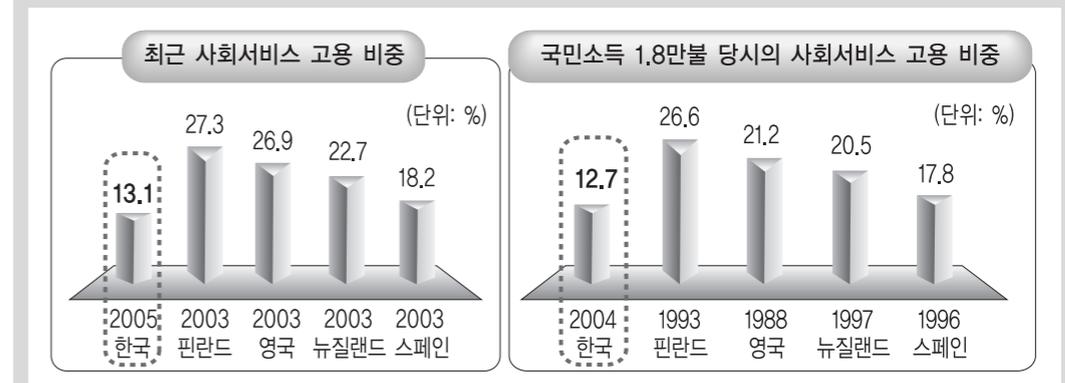
에 대한 세제지원(법인세 감면, 사회적기업에 대한 기여금 손급 인정), 노인수발보험법 제정 등 제도개선을 통해 시장과 제3섹타에서 사회서비스 일자리 확충에 주력한다는 것이다.

2) 보건복지부의 사회서비스 관련 정책

(1) 사회서비스 혁신 사업

보건복지부의 보도자료(2007. 1. 11)에 따르면, 금년에 지역사회서비스혁신사업 및 노인·장애인·산모 생활지원서비스 등 4개 사업을 통해 약15만명에게 서비스 이용권(바우처)을 지급하여 필요한 사회서비스를 받을 수 있도록 지

그림 2. 사회서비스 고용비중 비교



자료: 관계부처 합동(2006.9), 「사회서비스 확충 전략」 보고회 자료.

되, 서비스 내용의 대인적이고 개별적인 속성으로 인해 민간부문이 일선 전달체계로 등장하는 경우가 많음. 넷째, 사회서비스에 대한 국가의 개입형태가 매우 다양함. 국가는 사회서비스를 직접 제공하기도 하지만, 그보다는 사회서비스의 수요자 혹은 공급자에게 다양한 형태의 현금, 현물, 선택권, 인센티브 등을 제공함으로써 간접적으로 개입함(이봉주·김용득·여유진·강혜규·남찬선, 「한국 사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망」, 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집』, 사람인국 일자리위원회·빈부격차차별시정위원회, 2006. 7.14).

3) 2007년에 재정에서 지원하는 사회서비스 일자리는 20만개 수준(신규 9만개 포함)으로, 2조 2,703억원(국비 1조 2,945억원)을 투자할 계획임. 여성에 적합한 일자리 13.1만명(보육교사 8.1만명, 방과후학교 교사, 방문간호사 등), 청·장년층에 적합한 일자리 6.5만개(아동복지교사, 도서관 사서, 생활체육강사, 환경감시원 등), 노년층·장애인에 적합한 일자리 5천개(문화관광해설원, 숲해설조사원, 문화재관리원 등)이며, 직종별로 보면 전문직 12.8만명, 비전문직 7.3만명, 채용기관별로 보면 공공기관 5.2만명, 사업기관 11.3만명, 바우처형태 3.5만명 등임.

원할 계획이 제시되고 있다. '바우처 제도는 서비스 욕구는 크지만 경제적 부담으로 구매가 어려운 계층에게 정부가 특정 서비스를 구입할 수 있도록 지원하는 것으로, 소비자의 구매력 보전을 통해 유효수요를 창출하고, 수요자의 선택권 보장 및 공급자간 경쟁을 유도함으로써 시장에서 양질의 서비스가 다양하게 제공될 수 있도록 하는 방식으로서, 중증 노인·장애인 및 출산 가구에게는 가사·일상생활 및 활동보조 등의 방문서비스를 받을 수 있는 바우처를 제공하여 가족의 돌봄 부담을 경감하고, 경제활동 참여를 활성화할 계획'을 밝히고 있다.

금년 4월부터 서민·중산층 이하 중증 노인 및 장애인 약46천명에게 월평균 20만원 수준의 바우처를 지급하여 지정된 기관에서 제공하는 재가서비스를 이용할 수 있도록 하고, 전국가구 월평균소득의 60%이하 출산 가구(약37천명)에게는 2주간 산모·신생아도우미의 방문서비스(작년부터 시행)를 받을 수 있는 바우처(2주 50만원 기준)를 지원한다. 서비스 공급기관간 경쟁 및 시장 활성화를 위해 지역별 시장가격을

반영하여 서비스 공급기관별로 가격을 산정하도록 하고, 서비스 대상자에게는 매월 일정액의 구매력을 가진 바우처를 지원하며, 서비스 이용료 일부에 대한 본인부담(서비스 이용액의 20% 수준)을 통해 시장 활성화를 도모하고 도덕적 해이를 방지한다는 내용이다.

또한, 지역사회서비스혁신사업은 지역 사회가 지역별 특성과 주민 욕구를 반영하여 지역 실정에 맞는 사회서비스를 주도적으로 개발·제공토록 지원하는 사업으로 금년 6월부터 시행할 예정인데, 특히, 인적자본 형성·건강투자 활성화, 성년 경제활동 활성화, 고령 근로촉진 및 사회참여 활성화 등 사회투자형 서비스 개발을 집중 지원하고, 약 7만명의 대상자에게 바우처를 지급하여 이들 서비스를 제공받을 수 있도록 하는 것이다. 이에 대한 시행계획을 발표한 보도자료(2007. 3. 5)에 따르면, '지역사회서비스혁신사업은 지자체별 수요에 맞는 사회서비스를 개발하고, 대상자에게 바우처를 주어 이를 제공받도록 하는 사업으로서, 시행 첫해인 올해는 복지부가 사업을 발굴·제시하고 지자체가

선택하는 표준형 사업과 지역사회가 사업을 발굴·기획하고 복지부가 이를 선정하는 자체개발형 사업으로 구분하여 추진' 하도록 계획하고 있다.

(2) 사회서비스관련 제도 개선 및 도입

① 사회복지사업법 및 시행규칙 개정
이용권(바우처)의 지급대상 및 방법, 비용의 지급·정산 업무의 위탁 등 이용권 제도 시행을 위한 필요 사항을 규정하기 위해 사회복지사업법 시행규칙 개정안을 입법예고하였다(2007. 1.5). 이 개정안에 따르면, 개인과 가정의 돌봄 지원, 활동의 보조, 가사 또는 간병서비스, 신체적·정신적 건강의 향상 등을 목적으로 하는 사회복지서비스의 경우 대상자에게 이용권을 지급하여 서비스를 받을 수 있도록 하고, 보건복지부장관 및 지방자치단체장은 이용권을 받고 서비스를 제공할 수 있는 기관을 일정한 기준에

따라 지정할 수 있으며, 이용권으로 서비스를 제공한 기관에 대한 비용의 지급 및 정산에 관한 업무를 보건복지부장관이 정하는 바에 따라 관계전문기관이나 단체에 위탁할 수 있도록 하고 있다.

② 노인복지법의 개정 및 서비스 확대

노인복지법 개정안에는 노인생활시설의 무료·실비·유료구분을 폐지하여 시설장이 다양한 요금체계를 제시할 수 있고 고객은 서비스 내용과 수준 등을 고려하여 시설을 선택할 수 있도록 하였으며, 요양시설과 전문요양시설을 요양시설로 통합하고 노인수발보험제도가 도입될 경우 수발대상자의 등급(1~3등급)에 따라 수발급여 비용을 지급하도록 하였다. 또한 노인들이 지역사회에서 계속 생활할 수 있도록 노인그룹홈제도를 도입하고 재가복지시설은 개별 서비스를 제공하는 형태에서, 가정봉사원 파견·주야간보호·단기보호·방문목욕서비스

표 1. 보건복지부의 2007년 4대 바우처 사업의 예산 및 사업량 개요

사업명	예산 (국비, 백만원)		서비스 대상(명)	일자리(명)
	국비	지방비		
계	153,953	61,041	153,458	34,423
노인 생활지원서비스 (07.4 시행)	32,161	14,186	24,975	4,683
장애인 생활지원서비스 (07.4 시행)	29,577	13,324	22,000	11,000
산모 생활지원서비스 (07.1 계속)	15,082	5,273	36,883	1,418
지역사회서비스혁신사업 (07.6 시행)	77,133	28,258	69,600	17,400

자료: 보건복지부 보도자료(2007. 1.11)

표 2. 보건복지부의 2007년 지역사회서비스혁신사업 개요

구분	표준형 사업	자체개발형 사업
• 사업 개발 주체	복지부	지자체 (시·도, 시·군·구)
• 지자체 역할	사업 선택	사업 직접 개발
• 서비스 공급기관 지정	복지부, 지자체	지자체
• 서비스 대상자 선정	시·군·구	시·군·구
• 사업 성격	서비스 수요가 크고, 전국 단위 공급이 용이하며, 규모의 경제를 기대할 수 있는 사업 위주	서비스 수요가 지자체별로 독특하거나 편차가 크고, 전국 단위 서비스 공급이 용이하지 않은 사업 위주

주: 표준형 사업은 3월중 1차로 후보사업 3~4개를 선정, 전국대상으로 서비스를 제공할 전국사업자를 공모할 계획이며, 이후 필요시 후보사업 추가 선정 예정
자료: 보건복지부 보도자료(2007. 3. 5)

등 복합적 서비스를 제공하는 형태로 기능이 확대된다. 이와 관련하여 종합재가지원센터의 설치 계획되고 있다.

한편, 올해부터 실비노인요양시설의 이용료가 지원되는데, 서민층 노인이 부담하고 있는 실비노인(전문)요양시설 이용료에 대하여 약 50%를 지원하도록 하였다. 이에 따라 실비노인요양시설은 월220천원, 실비전문요양시설은 월 300천원이 지원된다.

③ 희망스타트 사업 실시

희망스타트 사업은 취약지역에 거주하는 임산부 및 0~12세 아동을 대상으로 건강·복지·교육(보육)의 맞춤형 통합서비스 제공하는 것으로 우선 올해는 전국 16개 지역을 선정하여 추진된다. 주요서비스 내용으로는 임산부 및 아동을 대상으로 간호사 등에 의한 방문보건서비스 실시와 부모교육 및 직업훈련·고용촉진 서비스 등과 연계하여 자립을 촉진하고, 지역사회 보육(교육)기관 등과 협업 또는, 보완적인 돌봄 교육 서비스 등을 제공하는 것이다.

3) 최근 정책 동향의 시사점

최근 사회서비스 확충에 대한 정책적 관심이 집중되기 시작한 것은 일자리 확대를 위한 고용 정책 차원에서 고용 잠재력을 지닌 사회서비스 부문에 대하여 주목하면서부터라 할 수 있다. 또한, 전체 정부지출 구조에서 사회정책의 비중을 확대하고자 하는 재정지출의 구조 조정과 이

를 통한 사회투자의 확대, 선제적 투자가 필요한 전략적 정책분야의 선별을 시도하는 사회투자 국가의 담론적 접근, 노인수발보험제도의 도입·보육정책 및 아동보호의 내실화 등 사회서비스 수요에 대처하는 다양한 서비스부문의 제도화 노력, 바우처 방식의 도입을 통해 유효수요를 촉발하고 공급 확충이 가능한 새로운 공급구조를 창출하고자 하는 신규 정책 등은 산업구조 조정 과정에서 서비스분야의 성장을 통해 추구하려는 일자리 창출 정책과 상승작용하며, 사회정책 패러다임의 변화를 예고하고 있다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이, 사회서비스 일자리 확충 정책, 사회서비스 공급의 확대 및 공급지형의 변화를 위한 바우처 방식의 도입, 새로운 서비스유형의 제도화 및 기존 제도적 기반의 개선 등을 통해서 가시화되고 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 우려와 기대가 공존하고 있다.

첫째, 재정지원을 통한 사회서비스 일자리 확대사업이 지속성을 가진 안정적인 일자리가 되어야 한다는 점이다. 즉, 단기적인 일자리 확충의 효과가 서비스 공급량의 확대로 이어질 것이지만, 서비스 부문의 '직종' 개발에 대한 접근에 앞서 '제도화'가 필요한 사회서비스 유형의 선별과 기반 마련의 고려가 우선되고 일자리사업과 연계되어야 한다는 것이다.

둘째, 사회서비스 분야에 바우처 방식이 도입된 것은 이를 통해 서비스 이용계층과 유효수요를 확대하고 공급자의 신규진입을 촉발하는 순기능이 기대된다. 다만 경쟁적 여건이 형성되지 않은 서비스 공급체계에서 이러한 효과가 가시

화되기 위해서는 일정정도의 기간이 필요할 것이고, 이를 위해 병행되어야 할 지원과 제도개선이 필요할 것이다. 특히 서비스 이용자와 공급량의 확대와 관련하여, 서비스비용의 일체를 본인부담하는 유료 영역의 확대, 영리부문의 진입이 가능한 사회서비스 영역과 그 타당성, 민간 참여의 활성화·재정투입의 제한성·서비스공급의 효율성을 감안한 사회서비스 공급부문의 시장원리 반영 등에 대하여 역사적 맥락과 한국적 여건에 대한 심도있는 검토가 병행되어야 할 것이다.

셋째, 복지부가 새로운 재정지원방식으로 시도하는 지역서비스혁신사업은 오랫동안 관행화된 개별국고보조사업 방식을 지방자치단체별로 수요와 역량을 감안하여 기획되고 주도되는 지역 중심의 사회서비스 공급체계로 전환토록 할 의미있는 단초가 될 것으로 기대된다. 다만, 이러한 사업방식에 대한 경험이 축적되지 않은 지자체 뿐만 아니라 민간 협력을 통해 역량을 성숙시켜갈 수 있도록 중앙정부의 지원, 모니터링의 지속이 요청되는 부분이다.

4. 사회서비스의 확충을 위한 정책적 과제

사회서비스를 확충하기 위해서는 다음과 같

은 과정이 전제되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 사회적으로 대처할 필요가 있는 욕구에 대한 보편적인 인식과 이에 기반한 사회적 합의를 통해 해당 서비스를 제도화하는 일과 둘째, 이를 공급할 인프라의 확보가 필요하다는 것이다.

또한, 정책방향의 선택이 필요하다. 특히 서비스 자원의 할당(allocation)과 관련하여 정부의 재정지원 방식과 지원대상 범위의 결정, 서비스 공급에 대한 주체별 역할분담의 비중, 내용, 방법에 대한 선택이 주요할 것이다. 이러한 선택은 우리 사회의 복지에 대한 가치에 기반하게 될 것이며, 그 조합에 따라 복지체제의 지향성이 결정될 수 있을 것이다. 앞서 제시하였듯이 정부는 사회서비스 확충을 위해 '재정의 선도적 역할로 시장형성 기반을 조성하고, 취약계층의 수요지원을 통해 유효수요 촉진, 공급 창출의 구조를 갖도록 하고, 인프라 구축에 투자하는 공급전략으로서 재정 지원, 제도 개선, 민간시장 활성화의 3가지 방안'을 제시하고 있다(관계부처 합동, 2006. 9.22). 결국 현재의 조건에서 이러한 접근들이 병행되어야 할 것이나, 어떠한 가치 지향에 기반하는가에 따라 재정지원의 규모와 효율성, 제도 개선의 폭과 방향성, 민간시장 활성화의 정도와 가능성에 영향을 미칠 것이다.⁴⁾

다음의 [그림 3]은 사회서비스 확충을 위한 기본 전략을 정리해 본 것이다. 수요 측면에서

4) 한국의 서비스 발전 방향으로서, 첫째, 공공의 책임성 확보: 이종훈함구소의 복지통합의 지향, 둘째, 정부간 관계의 재정립: 중앙과 지방정부의 역할분담을 제시하고 있음(정경희·이현주·박세경·김영순·최은영·최현수, 『한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략』, 한국보건사회연구원, 2006).

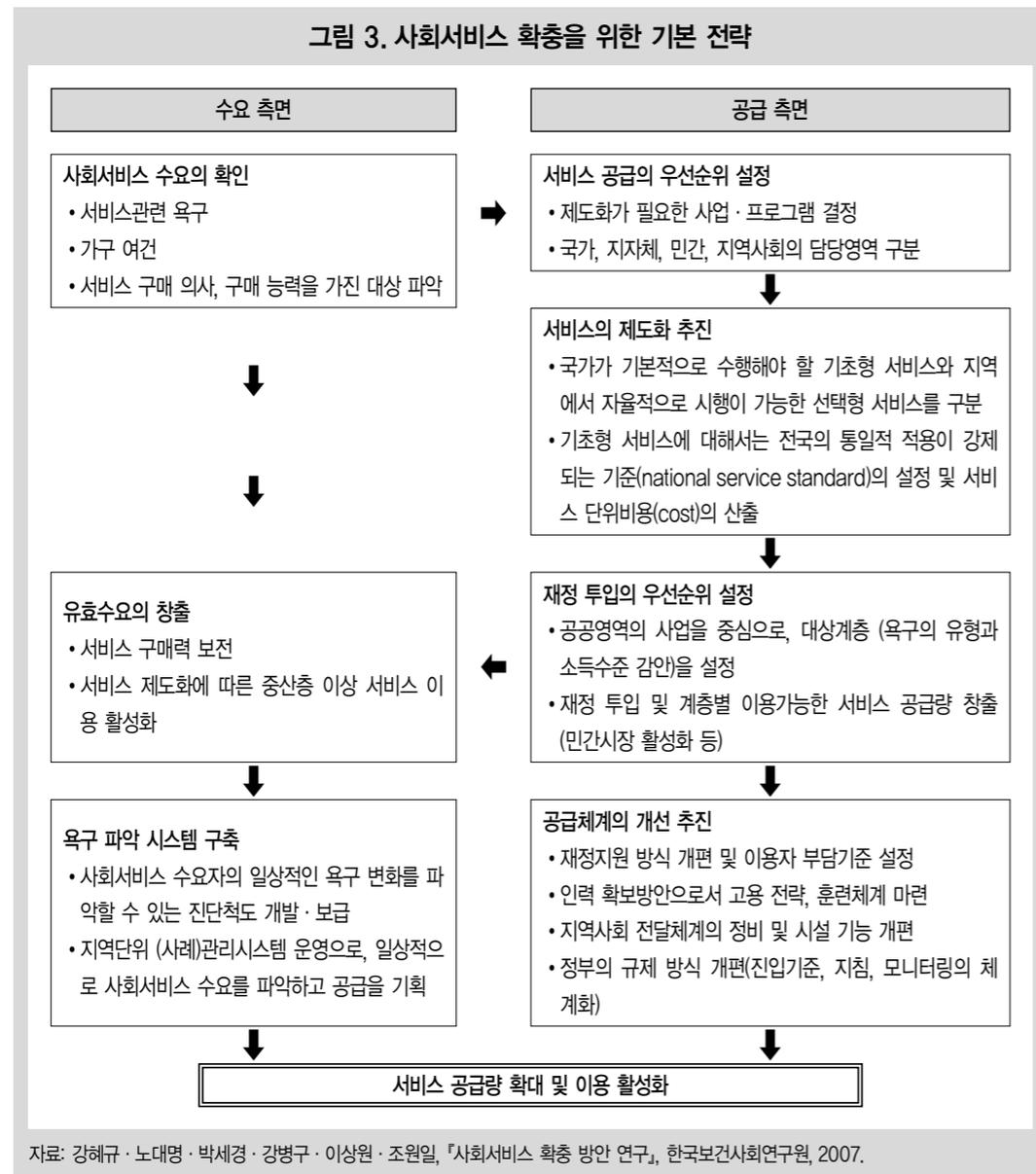
는 사회서비스 수요의 확인, 유효수요의 창출을 위한 정책, 일상적인 욕구 파악 시스템의 구축이 선행되어야 할 것이며, 공급 측면의 정책 설계과정에서 요청되는 접근은 다음과 같다.

먼저 서비스 공급의 우선순위 설정을 통해 제도화가 필요한 사업·프로그램을 결정하고, 국가, 지자체, 민간, 지역사회가 담당할 영역을 구분하며, 서비스의 제도화를 추진하기 위하여 국

가가 기본적으로 수행해야 할 기초형 서비스와 지역에서 자율적으로 시행이 가능한 선택형 서비스를 구분하고, 기초형 서비스에 대해서는 전국의 통일적 적용이 강제되는 기준(national service standard)의 설정이 필요하다. 재정 투입의 우선순위를 앞서 설정한 공공영역의 사업을 중심으로, 대상계층(욕구의 유형과 소득수준 감안)을 설정하는 일이 병행되어야 한다. 이와 함께 공급체계의 개선이 병행되어야 할 것인데, 이는 다음과 같은 다각적인 측면의 준비가 필요할 것이다: 첫째, 재정지원 방식의 개편 및 이용자 부담 기준 설정, 둘째, 인력의 확보 방안, 고용전략, 훈련체계 마련, 셋째, 지역사회 전달체계의 정비 및 시설 기능 개편, 넷째, 정부의 규제 방식 개편(진입기준, 지침, 모니터링의 체계화)

설 및 이용시설을 법인시설, 개인시설로 구분하여 시설의 수와 종사자인력, 거주자 수 등을 취합·제시하고 있으며, '사회복지시설 평가'를 통해 서비스 품질에 대한 파악을 실시하고 있으나, 보다 구체적으로 서비스유형별로 어느 정도의 공급이 이루어지는지의 공급량, 서비스의 품질(서비스의 지속성, 빈도 등) 등에 대한 점검의 손길은 미치지 못하고 있으며, 서비스의 이용자 특성, 비용부담 여부 및 수준 등에 대한 정보도 파악되지 않고 있다. 현재 공급되고 있는 서비스와 관련하여 공급 현장에서는 어떠한 기준으로 이용대상이 선정되는지, 이용자는 어떤 경로로 서비스를 선택하는지에 대한 파악도 필요하며, 서비스를 공급하는 서비스 인력의 규모, 임금수준, 고용 과정과 조건, 자격요건, 교육·훈련 경험에 대한 총체적인 점검이 필요하다.

그림 3. 사회서비스 확충을 위한 기본 전략



1) 사회서비스 수요 및 공급 실태의 파악

서비스 수요에 대한 적절한 사회적 대응을 위해서는, 그 수요의 규모와 성격, 기존 공급 메카니즘과 행태를 감안하는 것이 중요하다. 이는 서비스 유형과 대상에 따른 재정투입전략을 선택하고 서비스별 시장형성의 가능성을 타진하기 위한 전제가 된다.

서비스의 수요를 파악하기 위해서는 서비스 관련 욕구, 가족 내 보호자·주변 지지체계 뿐만 아니라, 서비스 이용 의사, 구매 의사, 구매 능력에 대한 종합적인 고려가 필요할 것이다.

현행 공급 구조를 파악하는 것 또한 필요불가결한 절차가 될 것이다. 정부는 사회복지 생활시

2) 사회서비스 공급의 우선순위 및 범위 설정

이는 재정투입의 방식 및 범위, 서비스 제도의 방식과 관련되는데, 서비스 공급의 확대과정에서 핵심서비스 혹은 욕구범주별 기초서비스를 설정하여 일정수준의 기반이 형성될 때까지 집중투자하거나, 서비스의 범위를 넓혀가되(지원사업의 다원화) 중앙정부는 제도화를 위한 서비스의 기준 및 가이드라인 제시의 역할을 중심으로 최소한의 재정을 지원하는 전략의 선택이 필요하다. 실제로 우리의 사회서비스 제도화의 수준은 선진국에서 시행하고 있는 상당한 범위의 서비스와 관련한 법적 근거가 마련되어 있

다. 그러나 이를 위한 예산 투입, 공급기반 마련, 사회적 인식 및 절차의 마련 등 현실화하기 위한 기본 조건의 마련이 미흡한 실정이다.

3) 사회서비스 공급체계의 개선

(1) 재정지원방식의 개선

사회서비스 공급 체계를 개선하기 위해서는 기존 공급자들의 단계적 행태 변화와 시설중심의 국고지원방식의 근본적 개선이 별도로 고려되어야 할 것이다. 기존 서비스수행기관·시설의 “국고지원방식”을 전반적으로 어떻게 바꿔

갈 것인지, 서비스기관의 “지정” 기준은 어떻게 정할 것인지, 기존 방식과 바우처 방식이 공존하는 기존 시설에서 “인력” 관리기준을 어떻게 정할 것인지 등 공급모형에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 또한 시장 형성, 다양한 공급자의 출현을 위해서는 법인형태가 아닌, 개인 운영, 지역사회 및 시민사회단체, 종교단체 등의 소규모 서비스공급 단위에 대한 서비스참여를 어떻게 수용할 것인가가 중요한 사안이 될 것이다. 구매능력을 고려한 재원부담 방식의 도입을 위해서는 이용자의 비용부담 체계(sliding scale system) 도입, 서비스의 적절한 단가 산정에 대한 검토가 필요하다. 어떠한 서비스에 대하여

국가가 이러한 제도적 틀을 마련할 것인가에 대한 서비스 범위 설정에 대한 고려가 전제되어야 할 것이다.

정부의 재정지원은 다음과 같은 다양한 차원으로 접근이 가능할 것이다. 현재 재정지원은 공급자에 대한 지원이지만, 대부분 빈곤·취약계층 중심의 지원이 이루어지고 있는 것이므로, 재정지원의 양은 줄이기 어려우나 “재정지원 방식”의 개편이 필요할 것이다.

(2) 사회서비스의 민간참여 활성화 및 시장형성의 가능성 검토

정부의 재정지원 전략과 민간참여 활성화 전략은 별도의 접근이 필요할 것이다. 우리는 국가에서 직접 공급하던 서비스가 거의 없었으므로, 기존 민간부문을 어떻게 재편하고 사업자를 늘려갈 것인가가 중요하다. 민영화(민간 공급자 확대 및 참여 활성화)를 위한 다양한 방법이 제시되고 있으므로, 이를 참고하여 시장기제의 도입이 필요한 부분, 영리기업의 참여가 적절한 서비스를 선택하는 것이 필요하다.

외국의 사회서비스 발전 경로를 검토하여, 정부의 재정투입 방식과 사회서비스 제도화의 관계, 사회서비스 시장발달의 요건, 시장화의 영향에 대하여 심층적으로 검토할 필요가 있다. 특히 민간부문의 서비스가 먼저 활성화된 국가와 국가가 주도적으로 서비스를 확충하고 민영화를 추진한 국가의 사례가 함께 파악되어야 할 것이다. ‘사회’ 서비스 영역에서 ‘시장’ 형성이

용이하지 않았던 이유, 시장형성의 목적, 영향이 면밀히 검토되어야 한다.

시장형성의 가능성은 가격의 통제, 수요의 조절 수준에 따라 달라질 수 있다. 또한 시장기제의 도입을 통한 기대효과로서 품질 제고, 소비자의 서비스 이용량 확대, 효율적인 서비스의 공급 등의 문제는 별개의 쟁점이 될 수 있다. 특히 영리공급자의 진입과 서비스이용자(소득수준에 따른)에 대한 재정지원의 범위 선택은 별도의 접근이 필요하며, 특히 품질제고의 문제는 기존 공급체계의 개선(적정 인력규모와 질, 서비스 품질기준 마련 등)이 우선되어야 할 것으로 판단된다.

(3) 품질 제고의 기제 마련

현재 우리나라의 사회복지서비스 질 관리 체계는 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 지방정부의 관리감독을 통한 질 관리이며, 두번째는 사회복지사업법이 정한 사회복지시설 평가 체계를 통한 관리 등이다. 일정 수준 이상의 서비스 질을 유지하기 위해서는 두 가지가 필수적으로 이루어질 필요가 있다. 첫째, 사회복지서비스들에 대하여 서비스의 최소한의 요건 또는 수준(national minimum)을 정하는 일이다. 국가는 사회복지서비스의 종류별로 필수적으로 충족하여야 하는 요건들을 명시하여야 할 것이다. 둘째, 서비스의 질을 평가하고 관리하는 공식적인 체계를 구축해야 한다. 이 체계는 서비스의 최소 요건을 제시하고, 서비스 제공자로 새로이

그림 4. 사회서비스부문 재정투입 전략

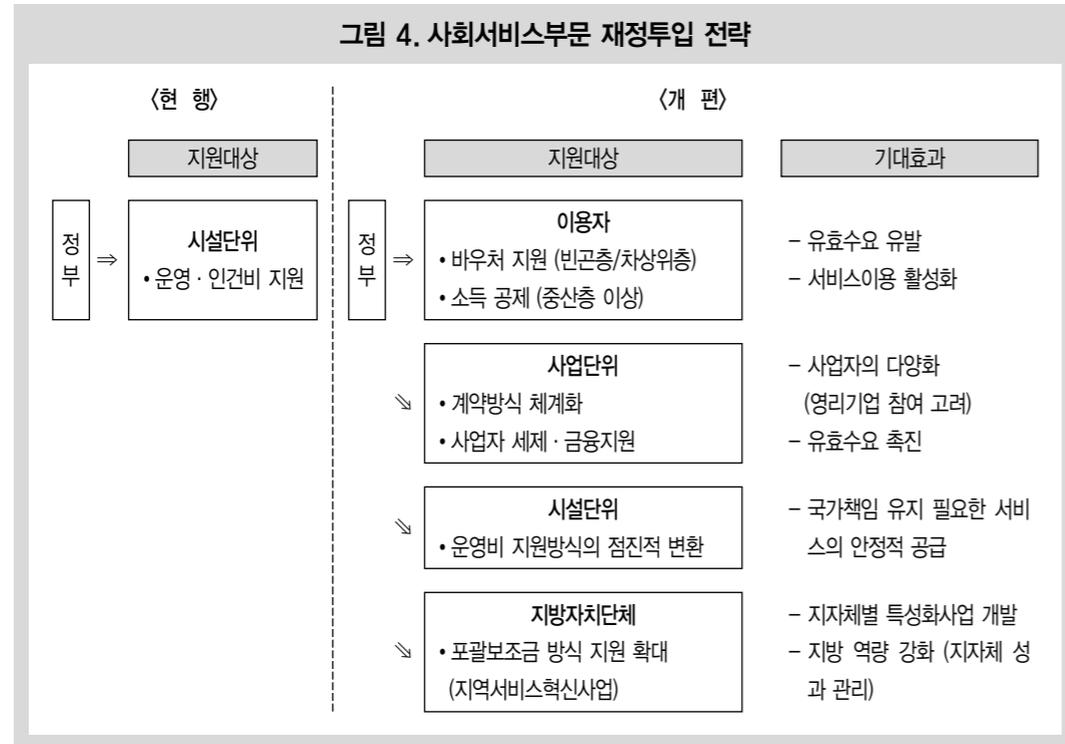


그림 5. 사회서비스부문 민간사업자 참여 활성화 전략

〈현 행〉		〈개 편〉	
참여대상	참여대상	필요한 지원/정책	
		사업자별	공통
법인	기존 사업자 • 비영리부문 • 사회복지법인등 기업형 사업자 • 영리 기업 • 사회적 기업 신규 소규모사업자 (지역사회 참여) • 자활사업 · 공동체 • 시민사회단체	• 체질 개선 • 기능 개편: 전문화 • 프랜차이즈 모형 개발 • 창업 지원	• 서비스별 단가(cost) 산정 • 서비스별 가격 정책 마련(통제방식: 자율화 · 상한설정 · 기초비용) • 서비스별 품질기준 마련 • 시설 및 서비스별 "계약" 체계 (시설기준, 성과관리체계 마련 (미국 POSC 참고)) • 세제 및 금융 지원
개인운영			
지역단체			

진입하려는 조직에 대한 진입 심사를 하고, 서비스를 제공하고 있는 조직들에 대해서는 주기적으로 서비스의 질을 평가하고, 필요한 경우에 서비스 제공주체로서의 자격을 박탈하는 등의 역할을 수행하여야 할 것이다. 이런 역할이 제대로 수행되기 위해서는 중앙정부 차원에서 '사회복지서비스 감독원' 과 같은 독립적인 조직의 설립이 요청된다⁵⁾.

(4) 지역사회차원의 서비스 전달체계 정비

시 · 군 · 구별로 통합적인 서비스 진입체계

를 마련하고 노인, 장애인, 아동에 대한 국가의 대인사회서비스에 대한 책임성을 강화할 필요가 있다⁶⁾. 사회서비스 수요자의 서비스 이용 욕구가 파악되고 서비스 이용이 가능하게 되기까지, 지역 단위의 행정기관과 민간 서비스 공급기관의 세부적인 역할 분담의 범위를 고려하여, 책임성, 이용자 편의성을 비롯한 서비스의 품질과 서비스 공급과정에서 참여하는 주체들의 책임성, 과정상의 효율성이 향상되도록 하는 일이 사회서비스의 유형, 특성에 따라 개선되어야 할 것이다.

이를 위한 지역 단위의 사회서비스 전달체계

개편은 2007년까지 완료할 시군구 주민생활지원서비스 기능 강화를 위한 행정개편과 함께 진행되어야 할 것이다. 현재 사회서비스의 예산이 상당부분 지방으로 이양되면서 지방자치단체가 지역 여건에 맞는 계획을 수립하여 수요에 적합한 서비스 공급체계를 마련하도록 하고 있는데, 이는 지자체 행정인력의 책임 인식과 역할 강화가 함께 할 때 가능한 일이다.

특히 시군구단위 민관 협의구조인 지역사회복지협의체가 정착하여 중심 역할을 담당해야 한다. 이들 협의체는 사회서비스 공급에 필요한 자원을 모으고 인프라를 확충하며, 지역사회에 필요한 사회서비스 프로그램의 우선순위를 설정하는 등 지역의 해결과제를 제시하고 참여자들이 해법을 함께 찾아가도록 하는데 의미있는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

4) 사회서비스 부문의 고용 창출

앞서 제시한 인력의 수급 실태 파악과 함께, 서비스 인력의 수요를 전망하고 공급과 관리 방식의 개선안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 케어인력의 자격제도, 교육 · 훈련 체계, 관리주체, 임금수준 등에 대한 실태 분석 및 대안 마련이 선행되어야 한다. 그러나, 케어 활동이 낮은 임금, 비숙련 노동, 빈약한 자기개발

기회, 불안정한 임시 노동 등으로 자리매김하게 되면 이 일에 대한 대중적인 부정적 이미지가 고착화될 수 있고, 따라서 이 일에 대한 신규 노동 인력의 확보가 어려워질 수 있을 것이다. 따라서 다음의 몇 가지 질문을 염두에 둔 보다 치밀하고 구체적인 계획 수립이 필요하다. 케어 인력에 대한 대중의 부정적 이미지를 어떻게 예방하거나 개선할 것인가? 케어 워커들의 자기개발을 지원하기 위해서 어떻게 자격제도를 구축하고, 이를 교육 훈련과 연계시킬 것인가? 케어 활동에 진입하고자 하는 노동인력의 선호가 대형 마트나 패스트푸드점 등과 같이 비숙련 직원을 필요로 하는 다른 서비스 산업과 비슷한 수준의 선호를 유지하기 위해서는 임금체계는 어느 수준을 유지해야 하는가? 케어 워커의 양성, 훈련, 파견, 관리 등의 업무를 누가 담당하는 것이 적합할 것인가?(이봉주 외, 2006)⁷⁾ 등에 대한 실질적인 고려이다.

노대명(2006)⁸⁾의 연구에서는 사회서비스 부문 고용창출을 위한 전략으로 다음과 같은 몇가지 의미있는 지적이 이루어지고 있다. 첫째, 이미 존재하는 비공식부문의 사회서비스 일자리를 양성화 또는 공식화를 제안한 바 있다. 비공식부문의 일자리는 대부분 저임금의 일자리이며 사회보장제도의 혜택을 받기 힘들어, 빈곤과 산재 등의 사고에 노출되는 문제를 경험하고 있

5) 이봉주 · 김용득 · 여유진 · 강혜규 · 남찬섭, 「한국 사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망」, 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집』, 사람입국일자리위원회 · 빈부격차차별시정위원회, 2006.7.14.
6) 강혜규, 「양질의 사회서비스 확충」, 대통령자문 정책기획위원회, 『선진 한국의 비전과 정책과제』, 2006.

7) 이봉주 · 김용득 · 여유진 · 강혜규 · 남찬섭, 「한국 사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망」, 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집』, 사람입국일자리위원회 · 빈부격차차별시정위원회, 2006. 7.14
8) 노대명, 「사회서비스 부문 고용창출을 위한 정책과제」, 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집』, 사람입국일자리위원회 · 빈부격차차별시정위원회, 2006. 7.14

는데, 더욱이 비공식부문의 일자리 증가는 고용 창출에도 불구하고 소득분배구조가 악화되는 요인으로 작용하므로 비공식부문 일자리를 양성화하는 방안은 교육훈련제도를 강화하고, 자격관리체계를 정비하며, 사회적 기업 설립을 촉진하는 방안이 필요하다고 제안하고 있다. 이는 새로운 일자리 창출로 간주하기 힘든 측면이 있지만 고용통계로 파악되지 않는 일자리가 새롭게 파악된다는 측면에서 충분한 의의를 지닌다는 것이다. 둘째, 사회서비스의 품질관리를 위해서는 자격을 규정하고 정비하는 자격관리제도의 개편이 필요하다는 지적이다. 사회서비스 부문의 많은 일자리는 직종은 분류되어 있지만, 법적으로는 일자리로 인정받지 못하고 있는데, 이는 정부가 교육훈련에 개입할 수 있는 근거를 갖기 힘들다는 점을 의미하는 것인데, 가까운 예로 간병인이나 가사도우미는 국가공인자격

제도가 없는 상황에서 민간의 자격제도가 범람하고 있으며, 교육의 질을 확인하기 힘든 상황이라는 것이다. 다른 예로는 유사한 자격간의 통폐합을 추진할 필요가 있다. 새로운 서비스 공급자에 대한 자격을 규정하는 경우, 기존 이해관계 당사자와의 갈등으로 자격제도가 복잡해지는 문제점이 발생하고 있기 때문이다. 셋째, 사회서비스 공급자를 위한 교육훈련 인프라에 대한 투자를 강화해야 한다는 것이다. 자격관리제도는 교육과 훈련프로그램을 필요로 하며, 이를 위해서는 교육훈련기관을 설치 또는 위탁 운영하는데 필요한 재원을 투자해야 한다. 이미 해당 분야에서 교육훈련경험이 있는 기관을 중심으로 교육을 위탁하는 방안이 가능하며, 교육훈련을 위한 인프라가 전무한 서비스부문에 대해서는 정부가 시설 및 교육프로그램 개발에 대한 투자를 확대해야 할 것이다⁹⁾. **복합**

9) 노대명, 「사회서비스 부문 고용창출을 위한 정책과제」, 『일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전: 국제심포지엄 자료집』, 사람인국일자리위원회·빈부격차차별시정위원회, 2006. 7.14