

사회서비스 보장 현황과 정책 함의¹⁾

Social Services: Current Status
and Policy Implications

안수란 | 한국보건사회연구원 부연구위원

서비스의 양적 확대를 통한 일자리 확충을 강조하던 기존의 정책 기조와는 구별되는 새로운 정책 의제 중 하나로 사회서비스 보장성 강화가 논의되고 있다. 본고에서는 사회서비스 보장 현황을 사각지대 개념을 적용하여 정책 설계 및 결과 측면에서 생애주기별·영역별로 진단하고, 이를 바탕으로 사회서비스 보장성 강화를 위한 정책 수립 시 고려해야 할 쟁점들을 제시하였다. 사회서비스 보장성 강화 정책은 서비스 영역별 특성과 발전 단계를 고려하여 보장 영역, 보장 대상, 보장 방법에 대해 차별적으로 접근할 필요가 있다. 또한 사회서비스 영역을 총괄하는 통합적 논의를 활성화하기 위한 정책 관리 방식의 변화가 요구된다.

1. 들어가며

2000년대 중반 사회투자론을 근간으로 본격적으로 추진된 사회서비스 정책이 제도 운영 10년을 지나면서 새로운 정책 의제들을 생산하고 있다. 정부는 2018년 2월 사회보장위원회 회의에서 관계 부처 합동으로 제출된 '범부처 사회서

비스 발전 방향'을 안건으로 심의하여 통합적 사회서비스 보장 체계 구축을 위한 정책 마련 의지를 표명하였다. 이 안건은 생애주기별 사회서비스 보장 수준 강화와 사회서비스 공급·이용 체계의 패러다임 전환이라는 두 가지 발전 방향을 제시하고, 6대 추진 과제로 생애주기별·분야별 사회서비스 확충, 지역 사회서비스 균형 발전, 사회

1) 본고는 안수란 외(발간 예정), 『범부처 사회서비스 보장체계 구축방안 연구: 보장성 분석을 중심으로』 보고서의 내용 일부를 재구성 및 보완하였음을 밝힌다.

서비스 일자리 확충 및 내실화, 사회서비스 공공성 강화, 통합적 사회서비스 제공 체계 구축, 서비스 이용 과정에서의 사회적 실현을 포함하고 있다(관계부처합동, 2018). 이는 사회서비스의 양적 확대와 일자리 확충에 초점이 맞춰져 있었던 기존의 사회서비스 정책 방향과는 다른 차원의 쟁점들이 부각된 것이다. 정부 차원의 이러한 움직임에는 사회서비스의 투자 확대에도 불구하고 보장 수준 미흡, 지역 간 격차, 공급·이용 체계의 공공성 및 통합성 부족으로 정책의 궁극적 목적인 국민의 삶의 질 향상이 구현되기 어렵다는 문제의식이 자리 잡고 있는 것으로 보인다.

본고에서는 6대 추진 과제 중 생애주기별·분야별 사회서비스 확충에 초점을 두고, 해당 과제의 실현을 위한 근거를 마련하기 위해 사회서비스 보장 현황을 진단해 보았다. 이를 바탕으로 사회서비스 보장성 강화를 위한 정책 함의를 도출하였다.

2. 사회서비스 보장성

그간의 사회서비스 정책 전개 과정을 살펴보면, 보장성의 관점에서 정책 발전 논의는 부진한 상태이다. 지난 10년간 정부의 사회서비스 정책은 사회서비스의 시장 형성 및 활성화, 일자리 정책의 맥락에서 양적 확대 전략이 강조되었다. 그러나 수요자 관점에서 서비스 보장에 대한 구체적인 논의는 이루어지지 못한 한계가 있는데, 특히 사회서비스의 개념 및 범위에 대한 합의 부재는 보장성에 대한 체계적 논의를 어렵게 만들었

다. 보장성을 논하려면 무엇을 구체적으로 사회서비스로 규정할 것인가에 대한 정의가 선행되어야 하지만, 사회서비스의 포괄 범위에 대한 개념적 혼란과 논쟁은 학계와 정책 현장에서 지속적으로 발견되고 있다.

실제로 보장성이라는 용어는 사회보험과 공공부조 정책 영역에서 주로 사용되어 왔다. 이때 보장성은 주로 사각지대의 개념과 연결되는데, 구체적인 개념 정의는 정책 영역에 따라 다르게 나타나지만 크게 적용 대상과 급여 수준의 두 가지 측면에서 논의되어 왔다(신현웅, 2009; 노혜진, 2016). 적용 대상의 사각지대는 법적으로 제도 대상자에 포함되지 않는 제도적 배제와 법적으로는 제도에 포괄되지만 이용에서는 제외되는 실질적 배제를 포함하는 의미로 사용된다. 급여 수준의 사각지대는, 프로그램의 적용을 받고 해당 급여의 수급 요건을 갖추었음에도 불구하고 충분한 급여를 받지 못하는 것을 의미한다.

사회서비스 영역에 비해 사회보험과 공공부조 영역에서 보장성 논의가 비교적 진전을 이룰 수 있었던 것은 제도가 지닌 특성에 기인하는 것으로 보인다. 사회보험이나 공공부조는 제도 설계상 전 국민 또는 특정 소득 기준 이하의 국민을 대상으로 하기 때문에 적용 대상에서 배제되는 규모를 파악하기가 용이하다. 또한 현금 형태로 급여가 제공(예: 국민연금, 국민기초생활보장급여)되거나 급여에 따른 본인부담률이 정해져 있기 때문에(예: 건강보험) 급여 수준을 판단할 때 일정한 기준을 적용할 수 있다. 반면 사회서비스는 제도가 포괄하는 광범위성으로 인해 제도별

로 상이한 인구집단을 포괄한다. 급여 형태도 현금, 현물, 서비스 등으로 다양하며 급여 지원 대상도 공급자와 이용자로 구분되어 보장성 판단을 위한 일관된 기준을 적용하기가 어렵다. 이뿐만 아니라 사회서비스 보장성을 판단하기 위해 활용 가능한 통계 자료는 매우 제한적인 실정이다.

이러한 한계에도 불구하고, 사회보장 영역에서 논의되는 사각지대의 개념을 적용하여 사회서비스의 보장성을 정의한다면 “누구에게 어떤 사회서비스를 어느 수준으로 보장해야 하는가?”라는 질문에 대한 답이 될 것이다. 이는 적용 대상(보장 대상), 사업 범위(보장 범위), 급여 수준(보장 수준)의 세 가지 요소로 검토될 수 있다. 이에 본고에서는 사회서비스 보장 현황을 정책 설계와 정책 결과 두 가지 측면으로 나누어 전술한 세 가지 요소를 진단하였다. 첫째, 정책 설계 측면에서 우리나라 사회서비스사업이 전 생애주기에 걸쳐 서비스 욕구가 있는 모든 영역에 고르게 분포되어 설계되었는지 적용 대상과 사업 범위의 포괄성에 초점을 두고 살펴보았다. 둘째, 정책 결과 측면에서 실제 사회서비스를 제공받은 대상의 규모와 지출 수준을 살펴보고, 기능별 사회서비스 욕구 충족률을 분석하였다. 보장 현황 분

석 단위는 개별 사업이 아닌 생애주기별, 기능별 사업군으로, 이는 공통의 대상에 대한 공통의 위험을 보호하기 위해 사회서비스 정책이 제대로 기능하고 있는지 판단하기 위한 목적이 있다. 분석을 위해 범부처 사회서비스사업 행정조사 자료²⁾와 2017년 사회서비스 수요 공급 실태조사 가구용 원자료를 활용하였다.

3. 사회서비스 보장 현황

부처별 사회서비스사업 현황을 보면 2017년 말 기준, 18개 부처(청)에서 총 269개 사업이 약 15조 7억 원 규모(국비 기준)로 수행되고 있다. 269개 사업 중 보건복지부 사업이 88개(32.7%), 여성가족부 사업이 45개(16.7%), 고용노동부 사업이 38개(14.1%)로, 3개 부처 사업이 전체의 63.5%를 차지한다. 사업 예산 규모가 가장 큰 부처는 보건복지부로 약 6조 9천억 원 규모이며 다음으로 교육부(약 4조 원), 고용노동부(약 2조 3천억 원) 순이다.

2) '범부처 행정조사'는 보건복지부 사회서비스정책과의 협조로 2018년 4월부터 6월까지 진행되었다. 조사 대상 사업 선정에 위해 부처별 세입 세출예산서 내 각목명세서를 기준으로 사회서비스로 분류되는 세부 또는 내역사업을 목록화한 후 사업 담당자의 의견을 반영하여 총 269개 분석 대상 사업을 선정하였다. 사회서비스사업 판단 기준은 「사회보장기본법」에 의거하여 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 영역에서 상담, 재활, 돌봄, 정보 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 기능을 수행하는 사업으로 설정하였다. 구체적으로 사회보장사업으로 판단되는 사업 중 대상자에게 직접 서비스를 제공하거나 이용 기회를 제공하는 사업, 대상자에게 서비스를 지원하기 위해 공급자를 지원하는 사업을 포함하였다. 소득보장 성격의 사업, 기능 보강(시설 증축, 개보수 등) 사업, 연구·개발 사업, 인프라 구축(시설 설치, 확대 등) 사업은 조사 대상에서 제외하였다.

표 1. 부처별 사회서비스사업 현황

(단위: 개, 천 원)

부처명	사업 수	%	예산액
전체	269	100.0	15,714,361,342
경찰청	1	0.4	24,082,000
고용노동부	38	14.1	2,349,658,000
과학기술정보통신부	4	1.5	12,808,000
교육부	13	4.8	3,962,974,080
국가보훈처	16	5.9	658,254,000
기획재정부	1	0.4	20,468,000
농림축산식품부	10	3.7	567,599,000
문화체육관광부	17	6.3	323,651,000
방송통신위원회	1	0.4	2,858,000
법무부	9	3.3	94,317,000
보건복지부	88	32.7	6,873,464,781
산림청	3	1.1	50,222,000
산업통상자원부	7	2.6	190,264,000
여성가족부	45	16.7	524,735,281
통일부	7	2.6	28,569,200
해양수산부	5	1.9	19,401,000
행정안전부	1	0.4	216,000
환경부	3	1.1	10,820,000

주: 국토교통부, 중소벤처기업부의 세부·내역사업은 주택 공급, 창업 지원의 용자 및 대출 사업이 대부분으로, 서비스 성격을 갖지 않는다고 판단하여 조사 대상에서 제외함.

자료: 보건복지부, 보건사회연구원. (2018). 2018년 범부처 사회서비스 행정조사 원자료를 이용해 분석함.

가. 정책 설계 측면

1) 적용 대상 포괄성

적용 대상의 포괄성 측면에서 사회서비스사업이 생애주기별로 보편적 국민을 대상으로 분포되어 있는지 살펴보았다. 사업 수를 기준으로 보면 생애주기를 특정하지 않은 사업(38.3%) 비율이 가장 높았고, 이어 성인(27.1%), 아동·청소년(21.9%), 노인(8.6%), 영유아(4.1%) 순으로 높

게 나타났다. 그러나 예산 규모를 기준으로 보면 영유아 대상 사업이 전체 사업 예산의 약 46%(7조 2천억 원)로 가장 많고, 그다음으로 전 생애(18.3%), 노인(8.3%), 아동·청소년(6.5%), 성인(21.2%) 순으로 나타나 영유아 대상의 집중 투자가 이루어짐을 알 수 있다.

표 2. 생애주기에 따른 사회서비스사업 현황

(단위: 개, %, 백만 원)

	영유아	아동·청소년	성인	노인	전 생애	전체
사업 수	11 (4.1)	59 (21.9)	73 (27.1)	23 (8.6)	103 (38.3)	269 (100.0)
예산 규모	7,174,733 (45.6)	1,016,620 (6.5)	3,338,463 (21.2)	1,308,087 (8.3)	2,876,457 (18.3)	15,714,361 (100.0)

주: 국토교통부, 중소벤처기업부의 세부·내역사업은 주택 공급, 창업 지원의 용자 및 대출 사업이 대부분으로, 서비스 성격을 갖지 않는다고 판단하여 조사 대상에서 제외함.

자료: 보건복지부, 보건사회연구원. (2018). 2018년 범부처 사회서비스 행정조사 원자료를 이용해 분석함.

〈표 3〉은 대상자 선정 요건에 따른 사회서비스사업 현황을 나타내는 것으로, 이는 사회서비스사업이 보편적 또는 선별적 성격으로 설계되었는지 판단할 수 있는 근거가 된다. 별도의 소득 기준 없이 보편적으로 제공되는 사업의 비율이 전체 사업의 74.3%로 높은 편이다. 그러나 생애주기 대상에 따라 소득 기준 적용 사업의 편차가 존재하는데, 노인 대상 사업은 소득 기준 미적용 사업 비율이 비교적 낮은 것으로 나타난다. 한편, 소득 기준이 적용되지 않더라도 장애, 보훈, 산업

재해 등 특수요구를 가진 대상 중심으로 사업이 설계되어 있다면 선별적 특성을 가진다고 볼 수 있다. 영유아 대상 사업은 특수요구가 적용되지 않는 반면, 성인 및 전 생애 대상 사업은 특수요구 기준이 적용되는 사업 비율이 비교적 높은 편이다. 소득과 특수요구 기준이 모두 적용되지 않는 사업 비율은 생애주기 그룹의 연령이 높아짐에 따라 낮아지는 특성을 보인다. 성인과 노인 대상 사업의 경우 보편적 수요자를 대상으로 한 사업 비율은 40% 내외로 낮게 나타났다.

표 3. 대상자 선정 요건에 따른 사회서비스사업 현황

(단위: 개, %)

구분	영유아	아동·청소년	성인	노인	전 생애	전체	
소득 기준	적용	4(36.4)	18(30.5)	11(15.1)	11(47.8)	25(24.3)	69(25.7)
	미적용	7(63.6)	41(69.5)	62(84.9)	12(52.2)	78(75.7)	200(74.3)
특수요구	적용	0(0.0)	12(20.3)	34(46.6)	6(26.1)	37(35.9)	89(33.1)
	미적용	11(100.0)	47(79.7)	39(53.4)	17(73.9)	66(64.1)	180(66.9)
소득 기준, 특수요구	하나 이상 적용	4(36.4)	24(40.7)	42(57.5)	14(60.9)	54(52.4)	138(51.3)
	모두 미적용	7(63.6)	35(59.3)	31(42.5)	9(39.1)	49(47.6)	131(48.7)

주: 1) 소득 기준 적용 사업은 기초수급자 또는 차상위계층을 특정한 사업이거나 중위소득 120%, 140%, 160% 이하 등의 기준이 명시된 사업임.

2) 특수요구는 장애, 보훈, 산업재해, 새터민, 다문화, 외국인, 노숙인, 한부모, 여성을 포함함.

자료: 보건복지부, 보건사회연구원. (2018). 2018년 범부처 사회서비스 행정조사 원자료를 이용해 분석함.

표 4. 기능별 사회서비스사업 현황

(단위: 개, 천 원)

사업 기능	사업 수	%	예산액
전체	269	100.0	15,714,361,342
돌봄(아동 및 성인 돌봄, 일상생활 지원 포함)	49	18.2	9,590,653,000
교육	13	4.8	68,706,080
신체건강	45	16.7	1,412,646,781
정신건강	21	7.8	223,117,000
안전 및 권익 보장	41	15.2	282,483,560
주거	14	5.2	703,562,145
고용	41	15.2	2,415,523,200
문화 및 여가	26	9.7	380,186,000
통합서비스 지원(서비스 이용 지원 및 가족 지원 포함)	19	7.1	637,483,576

자료: 보건복지부, 보건사회연구원. (2018). 2018년 범부처 사회서비스 행정조사 원자료를 이용해 분석함.

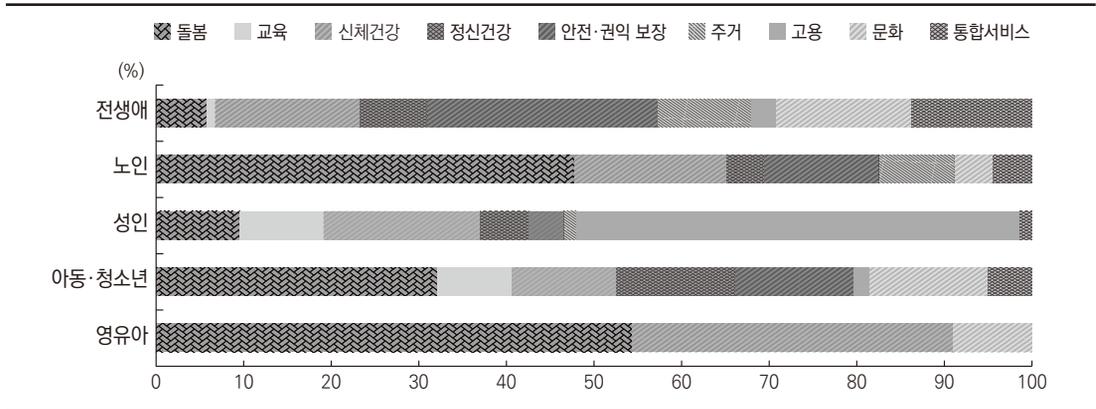
2) 사업 범위 포괄성

그렇다면 우리나라 사회서비스사업이 서비스가 필요한 모든 영역을 포괄하여 설계되어 있을까? 이를 진단하기 위해 서비스 기능을 9개(돌봄, 교육, 신체건강, 정신건강, 안전 및 권익 보장, 주거, 고용, 문화 및 여가, 통합서비스 지원)로 분류하여 살펴보았다. 사업 수 기준으로 돌봄(18.2%) 기능 사업이 가장 많았으며, 신체건강(16.7%), 안전 및 권익 보장과 고용(각각 15.2%) 기능 사업이 그 뒤를 이었다. 사업 기능별 예산 규모는 돌봄 기능 사업이 약 9조 6천억 원으로 가장 많았으나, 다른 기능은 사업 수 비율과 일치하는 패턴을 보이지 않는다. 예를 들면, 안전 및 권익 보장 기능 사업의 경우 사업 수는 많으나 예산액은 매우 낮은 수준이다.

생애주기에 따른 기능별 사업 분포를 살펴보

면, 특정 생애주기의 인구집단이 처한 사회적 위기(육구)에 대응하기 위한 기능 중심으로 사업이 집중 분포되어 있는 양상을 보인다. 예컨대 영유아, 아동·청소년, 노인은 돌봄 기능, 성인은 고용 기능 중심으로 사업이 분포되어 있다. 문제는 특정 영역의 서비스 육구가 있음에도 불구하고 해당 생애주기에 서비스가 제공되지 않거나, 서비스가 존재해도 대상 범위가 협소해서 서비스 이용 배제가 발생할 수 있다는 점이다. 예를 들면 평균수명 증가와 노동시장 불안정으로 노인의 고용 및 교육에 대한 서비스 육구가 급증하고 있지만, [그림 1]을 보면 이들에게 특화된 고용, 교육서비스 제공은 이루어지지 않는 것으로 나타난다. 만약 해당 생애주기에 제공되는 서비스가 없다면 전 생애를 대상으로 한 서비스 이용을 통해 육구 충족이 가능하도록 설계될 필요가 있다.

그림 1. 생애주기에 따른 기능별 사업 분포



자료: 보건복지부, 보건사회연구원. (2018). 2018년 범부처 사회서비스 행정조사 원자료를 이용해 분석함.

나. 정책 결과 측면

1) 평균 수급 범위 및 평균 급여 수준

정책 결과 측면에서 사회서비스 보장 현황에 대해 우선 잠재적 서비스 수요자 대비 실제 서비스를 제공받은 이용자 비율(수급 범위)과 이용자 1인당 지출된 사업별 예산 규모(급여 수준)를 기준으로 살펴보았다. 이는 아시아개발은행(Asian Development Bank)이 개발한 사회보호지수(SPI: Social Protection Indicator) 개념을 활용한 진단 방법으로, SPI는 사회보장 프로그램의 수급 범위(잠재적 대상자 수 대비 수급자 수)와 급여 수준(수급자당 프로그램 지출액)을 측정하는 지표로 활용된다.³⁾ 분석을 위해 사업별 이용

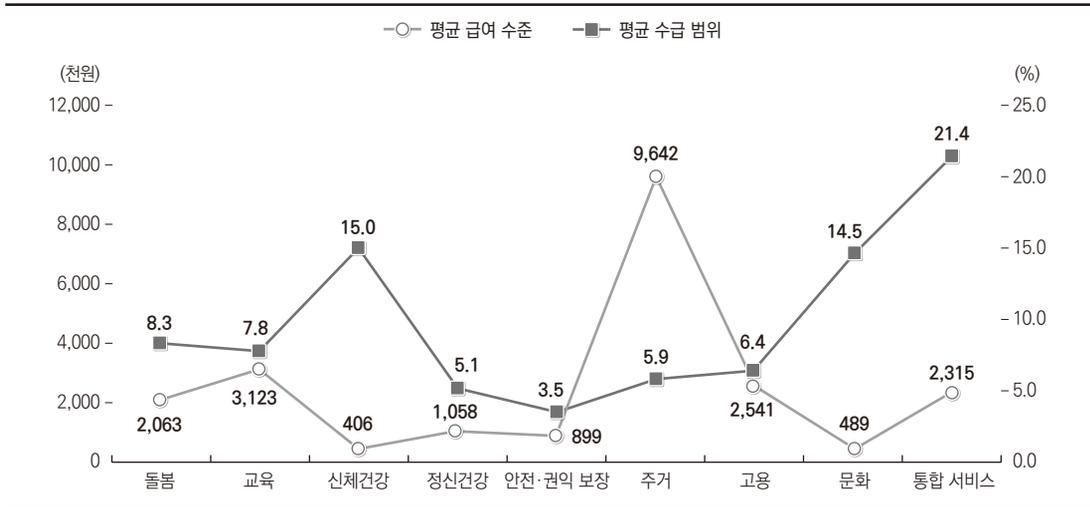
자 수와 예산액은 행정조사 입력값을 활용하였으며, 잠재적 대상자 수는 사업 지침에 명시된 선정 요건(인구학적, 경제적, 가구, 장애, 기타 특수 욕구 특성)을 참고하여 통계청 자료를 활용하여 추산하였다. 다만 잠재적 대상자 수의 경우 지원 대상을 특정하지 않은 사업(예: 희망복지지원단 통합사례관리)은 해당 생애주기의 주민등록인구로 대체하였고, 대상자 선정 기준에서 제외되었으나 욕구가 있는 집단 규모를 반영하지 못했기 때문에 분석 결과가 과대 또는 과소 추정될 우려가 있음에 유의하여 해석할 필요가 있다.

보장 현황 진단 결과는 기능별 사회서비스사업군의 평균 수급 범위와 평균 급여 수준으로 제시하였다.⁴⁾ 기능별 사업군의 평균 수급 범위는

3) SPI는 사회보험, 공공부조, 적극적 노동시장 정책의 정책 체감도 분석에 활용된다. (사회보장 프로그램 지출액/잠재적 대상자 수)/1인당 GDP로 산출되어 경제 수준에 따른 사회보호 프로그램의 효과성에 대한 국가 간 비교를 할 수 있다.

4) 생애주기별, 기능별로 분석을 세분화할 경우 분석 대상 사업 수 부족으로 특정 사업 간 보장 수준 비교가 될 우려가 있어 기능별로만 구분하여 분석하였다.

그림 2. 기능별 사회서비스사업군 평균 수급 범위 및 평균 급여 수준



주: 분석 대상 사업 수는 212개로, 이용자 수가 파악되지 않는 사업, 이용자 수가 대상자 수보다 많은 사업은 최종 분석 대상에서 제외하였으므로 해석에 주의를 요함.
 자료: 보건복지부, 보건사회연구원. (2018). 2018년 범부처 사회서비스 행정조사 원자료를 이용해 분석함.

3.5%에서 21.4%로 전반적으로 낮은 수준이며, 서비스 기능에 따른 평균 수급 범위의 격차가 확인된다. 통합서비스, 신체건강, 문화 기능 사업군의 평균 수급 범위는 비교적 높은 반면 안전 및 권익 보장, 정신건강 기능 사업은 5% 내외로 매우 낮다. 1인당 평균 급여 수준은 주거 기능 사업군이 월등히 높게 나타나는데, 이는 주거서비스 사업이 대부분 주택 개조와 주택 환경 개선 사업으로 구성되어 서비스 비용이 높은 것에 기인하는 것으로 보인다. 신체건강과 문화 기능 사업은 평균 수급 범위는 높은 반면 평균 급여 수준은 낮은 특성을 보이며, 안전 및 권익 보장과 정신건강

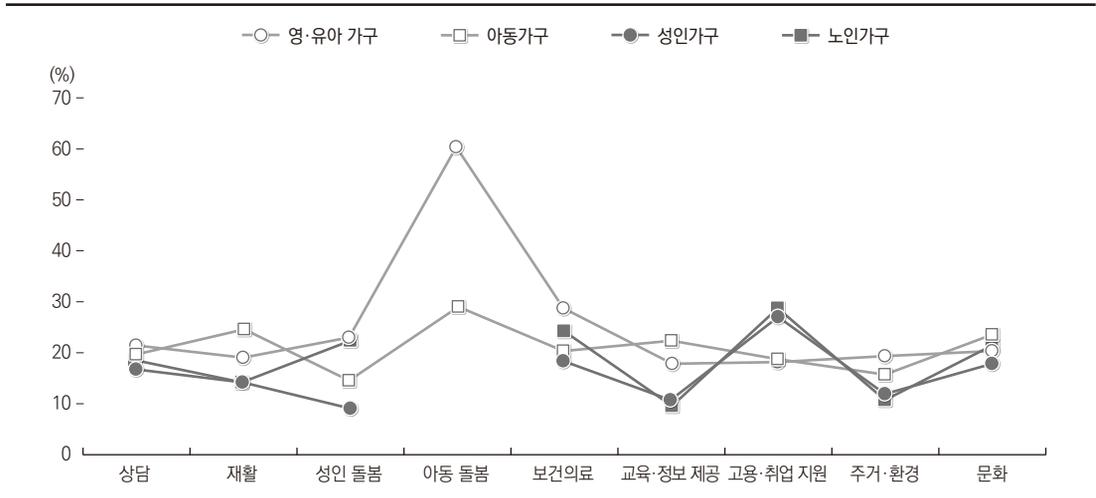
기능 사업은 평균 수급 범위와 평균 급여 수준이 모두 낮은 특성을 보인다.

2) 사회서비스 욕구 충족률

[그림 3]은 2017년 사회서비스 수요·공급 실태조사 가구용 원자료를 활용하여 가구 생애주기에 따른 서비스 기능별 욕구 충족률(필요 대비 이용 비율)을 분석한 결과이다.⁵⁾ 돌봄 영역을 제외하면, 기능별 서비스 욕구 충족률은 30% 이하로 전반적으로 낮은 편이다. 가구 생애주기에 따른 기능별 욕구 충족률의 격차도 확인된다. 성인 가구의 서비스 욕구 충족률은 고용 영역을 제외

5) 사회서비스 수요·공급 실태조사에서는 서비스 영역을 상담, 재활, 성인 돌봄, 아동 돌봄, 보건·의료·건강관리, 교육 및 정보 제공, 고용·취업, 주거, 문화, 환경 영역으로 구분한다. 행정조사의 서비스 기능 분류와 완전히 일치하지는 않으나 상담과 재활 영역의 주된 서비스가 정신건강 영역의 사업으로 간주될 수 있다.

그림 3. 가구 생애주기에 따른 기능별 서비스 수요 충족률



주: 영유아가구(만 6세 이하 가구원이 있는 가구), 아동가구(만 7~18세 가구원이 있는 가구), 성인가구(만 19~64세의 성인으로만 구성된 가구), 노인가구(만 65세 이상 가구원이 있는 가구)로 분류함.
 자료: 보건복지부. (2017). 2017년 사회서비스 수요·공급 실태조사 가구용 원자료를 이용해 분석함.

한 전 영역에서 낮게 나타난다. 특히 영유아, 아동가구의 주된 서비스 욕구인 돌봄 영역에서 영유아가구의 욕구 충족률이 아동 가구보다 2배 높게 나타나는 것은 영유아 대상 사업의 정책 설계의 보편성을 보여 주는 것으로 해석할 수 있다.

4. 사회서비스 보장성 강화를 위한 정책 함의

이상의 분석 결과를 통해 확인할 수 있는 사실은 현시점에서 우리나라 사회서비스는 생애주기별·기능별 보장성의 격차가 존재한다는 것이다. 종합적으로 보면, 사회서비스의 핵심이라 일컬어지는 돌봄 영역의 보장성 확대가 영유아를 중심으로 이루어졌고, 아동과 노인은 돌봄, 성인은 고용 등 특정 생애주기의 주된 욕구에 대응하는

서비스 중심으로 사업이 분포되어 생애주기별로 다양한 서비스 욕구를 충족시키기에는 한계가 있는 것으로 판단된다.

현황 진단을 바탕으로 사회서비스 보장성 강화 정책 방향성 수립을 위한 함의를 도출하고자 한다. 사회서비스 보장성 정책 방향성은 크게 세 가지 영역으로 검토될 수 있는데, 그것은 어떤 욕구에 대한 서비스 보장을 확대할 것인지, 누구의 서비스를 욕구를 보장할 것인지, 어떻게 보장할 것인지이다.

첫째, 어떤 욕구에 대한 서비스 보장을 확대할 것인가는 보장 영역과 관련된 이슈이다. 「사회보장기본법」상 사회서비스가 대응해야 하는 욕구는 '생애주기에 걸쳐 보편적으로 충족되어야 하는 기본 욕구'와 '특정한 사회위험에 의하

여 발생하는 특수욕구'를 포함한다. 이는 사회서비스 정의에서 '복지, 보건의료, 교육, 고용, 문화, 환경 등의 분야'에서 발생하는 욕구로 대별되었다. 근본적으로 사회서비스 욕구는 '미충족 욕구(unmet needs)'와 '미발견 욕구(identified needs)'로 구분할 수 있다. 그간 우리나라의 사회서비스 정책은 미충족 욕구에 대한 대응 중심으로 발전해 왔다고 볼 수 있으나, 보장 현황 진단 결과 대부분의 사회서비스 영역에서 욕구 충족률은 낮은 것으로 나타난다. 미충족 욕구에 대응한 보장성 강화 정책을 수립하기 위해서는 어떤 서비스 영역의 투자를 우선 확대할 것인지에 대한 기준을 만들고, 그에 따른 확대 우선순위를 정할 필요가 있다. 이때 욕구의 위기도, 대응의 시급성, 사업의 수익성 등에 따라 국가가 주도적으로 투자를 확대해야 할 서비스 영역이 구분될 수 있다. 예를 들면, 문화서비스의 경우 사회적 위험으로 인식되지 않아 욕구의 위기도 낮고 보편적 수요가 있어 사업의 수익성은 높은 영역으로 구분된다. 반면 안전 및 권익 보장, 정신건강 서비스는 위기도는 높으나 수요가 크지 않아 사업 수익성이 낮은 영역으로 구분된다. 두 가지 유형의 서비스를 비교하면, 국가 주도의 보장성 확대를 위한 정책 순위는 후자가 전자를 우선할 수 있다. 이러한 정책 순위의 정당성을 확보하기 위해서는 무엇보다 서비스 영역별 객관적 자료에 근거한 면밀한 보장성 실태 파악이 선행될 필요가 있다.

다른 한편으로는 발견하지 못한 욕구를 적극적으로 탐색하고, 그 욕구를 집합적이고 사회적

인 욕구로 합의해 나가는 과정이 필요하다. 가령, 이전에는 취약계층으로 인정되지 않았던 청년 가구, 1인 중장년 가구, 비혼·동거 가구의 사회서비스 욕구가 인구구조, 산업구조, 삶의 가치관 변화 등으로 인해 새롭게 대응해야 할 욕구로 인정받고 있으며, 지원의 정당성에 대한 사회적 합의도 이루어지고 있다. 사회서비스의 보장성 확대를 보다 혁신적인 방향으로 추진하기 위해서는 현재의 사업 범위를 넘어서는 새로운 영역에서의 욕구를 발견하는 접근이 필요하다.

둘째, 누구의 욕구를 보장해야 할 것인가는 국가가 책임지고 보장해야 할 서비스 대상이 누구여야 하는지에 대한 질문이다. 이는 사회서비스가 추구하는 공공성 및 보편성의 가치와 연결된다. 현재 우리나라 사회서비스는 소득 기준이 미 적용된 사업 비율이 75% 정도로 사업 설계에서 보편주의 원칙을 추구한다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 국가가 책임지는 보장 대상의 범위는 정부의 재정 여건에 따라 결정될 수밖에 없기 때문에 정책 적용 범위와 실제 이용 범위의 격차가 나타날 수밖에 없다. 그렇다면 서비스 영역별로 한정된 예산 안에서 누구의 욕구를 우선적으로 보장할 것인지 단계적 방안을 마련해야 한다. 단기적으로는 서비스 영역을 욕구의 사회화 수준에 따라 구분하여 보장 대상을 정하는 영역 간 통합적 논의를 진행할 수 있을 것이다. 예컨대 사회화 수준이 높은 돌봄 영역은 보편적 대상, 사회화 수준이 낮은 문화와 주거서비스 영역은 저소득층 중심의 서비스 제공을 우선하는 정책 방향성을 마련할 수 있을 것이다. 장기적으로는 영역

별 욕구가 있는 모든 국민이 서비스 이용에 제약을 받지 않도록 하는 여건을 마련하는 것이 이상적이다.

마지막으로, 보장성 강화를 실현하는 접근 방식도 서비스 영역별로 차별화되어야 한다. 2012년 「사회보장기본법」 전면 개정으로 사회서비스가 광의의 개념으로 정의되면서 다양한 부처의 사업이 사회서비스 정책 영역으로 편입되었으나, 서비스 영역별 발전 단계는 분명한 차이를 보인다. 사회서비스의 핵심이라 할 수 있는 돌봄 영역에서는 서비스의 양적 확대를 넘어 프로그램 다양화와 품질 개선을 통한 보장성 강화 논의가 비교적 구체화되고 있지만, 정신건강, 안전 및 권익 보장 영역은 보장성 논의가 무색할 정도로 관련 서비스 공급 체계와 인프라도 제대로 갖춰지지 못한 상황이다. 이는 해당 영역의 예산 규모를 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 주거, 환경, 문화 등의 영역은 복지의 영역으로 인식된 역사도 짧고 어느 정도의 서비스 보장이 이루어져야 하는가에 대한 영역 내에서의 규범적 논의도 활발하지 않은 상황이다. 이러한 서비스 영역별 정책 발전 속도의 차이는 범부처 차원의 통합적 논의를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 사회서비스 보장성 강화를 위한 정책 방향 수립 시 사회서비스 정책의 틀 안에서 영역별 발전 단계를 도입기-정착기-고도화기로 구분하고, 그에 따른 보장성 강화 방안을 마련할 필요가 있을 것이다. 예를 들면, 도입기는 최소 서비스 제공을 위한 관련 예산의 안정적 확보와 인프라 구축 및 인력 확보, 정착기는 적정 서비스 제공을 위한 예

산 및 공급 인프라와 인력 확충, 고도화기는 프로그램의 다양화와 서비스 질 제고를 위한 관리체계 구축 등이 단계별 보장성 강화를 위한 방안으로 제시될 수 있다.

5. 나가며

사회서비스 보장은 소득보장과 함께 평생 사회안전망 구축을 실현하는 중대 축으로, 사회 변화에 따른 개개인의 욕구가 세분화, 다변화, 복잡화되면서 제도적 대응 영역이 확대되고 그 중요성도 강조되고 있다. 그러나 사회서비스 포괄 영역의 광범위성과 다양성을 고려한 범부처 차원에서의 통합적 논의는 제도 도입 10년이 지난 현재까지도 활성화되지 못한 한계를 노출하고 있다. 앞서 제시한 보장성 강화를 위한 정책 논의들이 실효성을 거두기 위해서는 무엇보다 사회서비스 정책의 총괄 조정 및 부처 간 협업 강화를 위한 정책 관리 방식의 변화가 필요하다. 사회서비스 관계 부처 간 정책 협의체를 구성하고, 서비스 영역별 정책 논의 기구를 상설화하는 방안 등은 사회서비스 정책 논의가 시작된 후부터 꾸준히 지적되어 온 사항이나 실현 단계에는 이르지 못하고 있다(이재원, 2012; 강혜규 외, 발간 예정). 이와 더불어 체감도 높은 사회서비스 보장성 강화 정책 마련을 위해 서비스 영역별 공급 및 이용 현황에 대한 실증 자료를 체계적으로 집적하고 관리할 필요가 있다. 서비스 보장 확대는 객관적이고 면밀한 현황 진단에 근거할 때 정당성이 확보될 수 있을 것이다. ■

참고문헌

- 관계부처합동. (2018). **범부처 사회서비스 발전 방향**. 세종: 관계부처합동.
- 강혜규, 안수란, 김보영, 김용득, 김은정, 양난주,...이주민. (발간 예정). **생애주기별 사회 서비스 보장체계 구축을 위한 기초연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 안수란, 강혜규, 전진아, 유재연, 김혜승, 남재욱,...하태정. (발간 예정). **범부처 사회서비스 보장체계 구축방안 연구: 보장성 분석을 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 노혜진. (2016). 한국 사회서비스의 사각지대 실태. **사회복지연구**, 47(1), 179-204.
- 신현웅. (2009). 의료보장 사각지대 현황 및 해소 방안. **보건복지포럼**, 155, 5-16.
- 이재원. (2012). 사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제. **지방정부연구**, 15(4), 333-359.