

한국복지패널을 통해 본 사회서비스의 변화와 추세



Changes and Trends in Social Services
Based on the Korea Welfare Panel Study

박정민 | 서울대학교 사회복지학과 교수

지난 10여 년간 노인 인구의 증가, 일·가정 양립과 저출산 극복의 필요성, 사회서비스를 통한 일자리 창출 전략, 소득보장을 뛰어넘어 삶의 질 개선에 기여할 수 있는 서비스에 대한 욕구 증가 등을 배경으로 사회서비스 부문이 꾸준히 확장되어 왔다. 이 글은 사회서비스 이용 경험에 관한 유용한 정보를 제공하는 한국복지패널에 초점을 맞추어 설문 내용의 특성, 사회서비스 이용의 현황과 추세, 그리고 관련 분야의 선행 학술연구를 전반적으로 살펴본다. 나아가 이를 바탕으로 한국복지패널과 사회서비스 분야 연구의 향후 과제와 제 안점을 기술한다.

1. 들어가며

이 글의 목표는 한국복지패널의 조사 분석 결과와 그 데이터를 이용한 학술연구를 바탕으로 우리나라 사회서비스의 확대·이용 현황을 살펴보고, 향후 사회서비스 관련 연구를 위한 과제를 기술하는 것이다.

우리나라는 사회보장제도가 꾸준히 확장되면서 사회서비스 역시 끊임없이 발전해 왔다. 사회

보험, 공공부조와 함께 사회보장의 한 축을 이루는 사회서비스의 역할과 중요성이 커진 것은 1995년 제정된 사회보장기본법과 2003년 개정된 사회복지사업법에서 각각 사회복지서비스가 처음으로 명시되고, 2012년 사회보장기본법 전부 개정에서 사회서비스가 사회복지서비스를 대체하면서 그 범위가 대폭 확대된 사실에서도 잘 드러난다.

사회서비스가 발전하면서 자연스럽게 관련 법

제의 분석, 서비스 제공과 이용 현황, 관련 요인 및 결과, 이용자의 특성에 관한 연구 문헌 역시 증가하였다. 이 분야의 연구가 다양하게 수행될 수 있게 된 중요한 기반으로 관련 데이터의 수집과 접근성을 들 수 있다. 지난 20년간 정부와 학계의 노력으로 다양한 부문에서 양질의 데이터가 수집되어 왔는데 그중 사회서비스 관련 분석을 위한 유용한 자료로 한국복지패널을 들 수 있다.

조사를 시작한 지 15년째를 맞는 한국복지패널의 주요 장점은 전국 대표성을 지닌 표본을 기반으로 한 패널 자료이고, 빈곤층과 차상위계층을 과대 표집하여 일반 계층은 물론 경제적 취약계층의 연구에 적합하며, 응답자의 생활 실태와 복지 욕구 그리고 사회보장제도의 이용에 관한 다양한 설문 문항을 가진다는 점이다. 특히 사회서비스를 포함한 사회보장제도 항목의 구체성과 포괄성이 두드러진다.

한국복지패널을 기반으로 사회서비스 및 관련 연구의 현황과 과제를 살펴보기 위해서는 먼저 이 글에서 지칭하는 사회서비스의 범위와 내용을 명확히 할 필요가 있다. 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정한 사회보장기본법(2012년 1월 공포)에서는 사회서비스의 개념을 명기하고 있다. 이는 사회복지서비스와 사회서비스라는 두 용어가 혼용되고 사회서비스라는 같은 용어를 써도 그 개념이 조금씩 다르게 인식되어 온 상황에서 중요한 지침을 제공한다.

구체적으로 사회보장기본법 제3조 4항에 따르

면, '사회서비스'란 국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건 의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회 참여 지원 등을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

이 조항은 사회서비스의 대상, 분야, 수단, 그리고 목표를 포괄적으로 기술하고 있는데, 여기에서 가장 눈에 띄는 것은 사회서비스의 범위가 매우 포괄적이라는 점이다. 사회복지사업과 보육·돌봄이라는 전통적인 사회복지서비스 분야에 더해 보건 의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 분야를 포함하기 때문이다. 반면 각 분야의 서비스 중 어떤 내용이 사회서비스에 포함되는 것인지가 분명하게 드러나지 않고 서비스 실행의 권한과 책임 주체, 특히 중앙정부의 소관 부처가 매우 다양해지는 결과를 낳기도 하였다.

또 다른 특징은 기존의 사회복지서비스가 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공한다고 되어 있던 반면, 개정된 사회보장기본법의 사회서비스는 상담, 재활에 더하여 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등의 수단을 포함한다고 되어 있어 수단의 범위가 확장된 점이다. 하지만 확대된 분야의 서비스에 구체적으로 적용하기에는 그 내용이 모호하여, 실제로는 사회서비스가 제한적인 범위에 그칠 수밖에 없고, 실제 현실에 사용하기에는 적절성 논란이 뒤따른다는 지적도 제기되

었다(남찬섭, 2012).

그럼에도 불구하고 현행 사회보장기본법이 사회서비스의 범위를 명시한 것은 분명하고, 또 이 법이 사회서비스 관련 개별법을 규정하는 기본법이므로 이 글에서도 가능하면 기본법에 명시된 범위에 맞게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 분야의 사회서비스 현황과 관련 연구를 살펴보고자 한다.

사회서비스의 범위와 관련한 또 다른 참고 지침은 사회서비스 계획과 실행의 핵심 부처인 보건복지부의 정책과 예산을 통해 사회서비스 관련 제도를 확인하고 이와 관련된 연구를 확인하는 것이다. 사회보장기본법의 사회서비스 개념에 직접적으로 상응하는 보건복지부의 주요 사업 일부를 살펴보면 다음과 같다.

- 취약계층 지원: 장애인연금과 장애수당 외에 장애인 의료비 지원, 장애인활동지원, 장애 아동 가족 지원, 발달장애인 지원, 장애인 일자리 지원, 노숙인 복지 지원
 - 아동보육: 아동수당, 영유아 보육료 지원, 가정양육수당 지원, 저소득층 기저귀·분유 지원 등
 - 노인: 노인 일자리 및 사회활동 지원, 노인 돌봄 서비스 등
 - 보건의료: 암환자 지원 사업, 희귀질환자 지원 등
 - 사회복지 일반 부문: 지역 자율형 사회서비스 투자 사업 등
- 한국복지패널의 사회서비스 관련 설문 항목은

노인, 아동, 장애인 및 일반 가구의 복지서비스로 구성되어 있어 기본적으로 전통적인 사회복지서비스에 초점을 두고 있다고 할 수 있으며, 동시에 고용, 교육, 의료, 주거, 문화와 관련된 항목을 여럿 포함하고 있다. 따라서 이 글에서는 데이터가 허용하는 범위 내에서 사회보장기본법의 사회서비스 개념이 포괄하는 여러 분야를 살펴본다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 머리말에 이어 한국복지패널 사회서비스 분야 설문문의 특징을 개괄하고, 한국복지패널을 이용한 연구의 주요 결과와 성과를 소개하며, 마지막으로 사회서비스 관련 연구의 향후 과제를 논한다.

2. 한국복지패널 사회서비스 분야 설문문의 주요 내용과 특징

한국복지패널은 제주도를 포함한 전국 대표성을 가진 표본을 대상으로 하되 저소득층을 과대표집하였으며 2006년부터 조사가 이루어져 왔다. 가구의 인구학적 특성, 사회경제적 특성, 경제활동, 생활 여건, 사회보장제도 이용 경험 등에 관한 다양한 정보를 포함한다. 설문문의 주요 내용은 <표 1>과 같다. 사회서비스와 관련하여 가구, 노인, 아동, 장애인 복지서비스에 관한 섹션이 따로 있고 그 외에도 건강 및 의료, 주거, 고용과 관련된 사회서비스의 이용에 관한 항목들이 산재되어 있다.

다음으로 전체 인구 대표성을 가지면서 사회 복지 분야와 연관성이 높은 다른 패널 데이터들

표 1. 한국복지패널 설문문의 주요 내용

분류	주요 항목
가구 일반 사항	인구사회학적 특성인 성, 연령, 교육 수준, 혼인 상태, 동거 여부, 가구 형태 장애 종류 및 등급, 맞춤형 급여(생계, 의료, 주거) 수급 형태에 관한 문항을 통해 대표적인 복지 욕구의 요인인 장애와 빈곤에 관한 정보를 수집
건강 및 의료	의료기관 이용 경험과 이용 이유, 건강검진 여부, 만성질환 유무와 종류, 건강보험 가입 여부, 종류, 미납 경험
경제활동 상태	근로능력 정도와 무능력 원인, 주경제활동 참여, 비경제활동 사유, 취업자는 구체적인 일자리 특성(근로 시간, 계약 기간, 고용 기간, 업종, 직종, 사업장 규모), 이직 경험과 사유, 취업 의사, 교육훈련 참여 여부, 직업 이력 등
재정 상황	소득, 재산, 부채와 이자, 지출에 관한 상세한 항목들
주거	주택 유형, 주거 위치, 점유 형태, 최저주거기준 관련 항목(방 개수, 필수 시설 유무, 구조·성능·환경), 주거비용, 주거복지 관련 사업 이용 경험
생활 여건	물질적 결핍의 경험 여부(집세 미납, 공공금 미납, 겨울에 난방 못 함, 돈이 없어 병원 이용 못 함 등)와 경제적 어려움으로 인한 식생활 불안정
생활 습관, 가족관계 및 정신건강	흡연과 음주 실태, 자아 존중감, 우울감, 자살 생각과 자살 시도 경험, 가족관계 만족도, 가족 갈등 원인과의 갈등 해결 방식, 행복감
삶의 만족도	건강, 수입, 주거 환경, 가족관계, 직업, 사회적 친분관계, 여가생활, 전반적 만족도
사회보험	공적연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 가입 여부를 묻고 공통 질문은 급여 종류, 급여액, 기간. 국민연금은 추가로 납부 예외 사유와 납부 예외 기간, 미납 여부와 미납 기간, 미납 이유에 관한 항목. 별도로 퇴직(연)금과 개인연금, 장기요양보험급여와 서비스 이용 경험에 관한 문항을 포함.
공공부조	국민기초생활보장급여 신청 여부, 신청 사유, 선정 여부, 탈락 이유, 탈락 후 생계 해결 방법 등. 수급 인정 가구의 경우 수급 기간, 수급 이유, 급여 수준에 대한 생각, 수급 탈피에 대한 예상, 탈수급 후 계속 받고 싶은 지원 문항. 수급 탈피 가구의 경우 주요 탈피 사유, 탈수급 이후 아쉬운 급여 문항. 의료급여는 수급 여부 및 종류, 이용 시 문제점에 관한 문항. 근로(자녀)장려세제에 관한 문항들은 별도.
가구의 복지서비스 이용	1) 가구 구성원이 각종 복지 관련 서비스를 이용한 경험이 있는지 총 10개의 항목. 항목에 따라 서비스 제공 주체가 반드시 정부나 공공기관이 아닐 수 있으며 이 경우 공공재원이 이용된 서비스만 포함. 대다수 문항은 정부와 공공기관에서 제공하는 서비스 이용 여부를 질문. 2) 이용권 형태로 서비스를 이용할 수 있게 하는 각종 사회서비스 바우처와 관련하여 총 11개 바우처 서비스와 이에 해당하지 않는 기타 바우처 서비스 이용 여부.
노인의 복지서비스 이용	기초연금과 같은 현금 지원부터 의료비 지원, 무료급식, 가정봉사, 식사 배달, 가정간호와 간병, 이동 편의 서비스, 주야간 보호 서비스 등 현물 지원까지 총 11개 서비스 이용 여부
아동 가구의 복지서비스 이용	17세 이하 아동을 위한 총 10개의 서비스 이용 경험
장애인가구의 복지서비스 이용	등록/비등록 장애인 포함한 가구 대상으로 총 13개 서비스 이용 경험

주: 사회서비스와 직결되는 섹션은 음영 표시.

은 사회보장, 특히 사회서비스에 연관된 설문 내용이 어떠한지 살펴본다. 이를 통해 사회서비스 정보와 관련하여 한국복지패널이 지니는 특징을 보다 분명히 알 수 있기 때문이다.

먼저 ‘한국노동패널’은 도시 지역에 거주하는

표본 구성원(5000가구의 가구원)을 대상으로 경제활동, 노동시장 이동, 소득활동 및 소비, 교육 및 직업훈련, 사회생활 등에 관하여 추적 조사한다. 1998년에 처음 조사를 시작하여 현재 20년 이상 장기적으로 조사가 지속되고 있다. 사회보

장제도와 관련하여 한국노동패널은 소득에 기여하는 사회보험(공적연금, 산재보험, 고용보험과 출산 및 육아휴직급여 등)의 가입, 수급 여부와 액수, 그리고 국민기초생활보장급여와 기타 정부 보조금(기초연금, 장애수당 등)에 관한 문항을 포함하고 있다. 사회서비스와 관련한 항목으로는 일자리가 사회서비스 관련 일자리인지 여부, 미취학 자녀가 이용하는 보육 및 양육서비스(돌보미서비스, 자녀양육수당, 아이사랑카드), 직업훈련 경험과 내용 등을 꼽을 수 있다.

2010년부터 통계청에서 작성하는 ‘가계금융복지조사’는 전국 대표성을 지니는 표본(2만 가구)을 대상으로 하며, 가계의 소득, 자산, 부채, 지출을 중심으로 재무건전성과 경제 상황을 파악하는 것이 주된 목적이다. 이 조사는 처음에 패널 조사로 출발했으며, 2015년부터는 표본에 속한 가구가 5년 동안 참여하고 이후 새로운 가구로 교체되는 연동패널로 운영되고 있다. 소득분배에 관한 정부의 공식 통계 자료이기도 한 가계금융복지조사는 공적이전소득 항목 이외에는 사회보장제도와 관련한 문항이 부재하다.

한국조세재정연구원에서 2008년부터 작성하고 있는 ‘재정패널조사’는 가계의 조세 부담과 가계가 정부에서 받은 혜택을 파악하는 것을 주된 목적으로 하며, 제주도를 제외한 전국 15개 시도에 거주하는 일반 가구에서 선정한 표본(약 5600가구)을 대상으로 소득, 지출, 조세, 복지수혜에 관한 자료를 수집한다. 이 조사의 ‘복지현황’ 섹션 설문은 국민기초생활보장급여 및 의료

급여, 노인장기요양보험 서비스, 자녀 양육 지원금, 기타 정부 지원금, 정부 제공 현물 지원(바우처, 식료품 등)을 받은 경험에 관한 질문들을 포함하고 있다. 대부분 소득보장과 관련한 문항들로 구성되어 있음을 알 수 있다.

한국복지패널 설문지는 몇 가지 주목할 만한 특징을 지닌다.

첫째, 복지서비스 항목이 매우 구체적이고 다양하다. 사회보험과 공공부조 경험에 관한 문항도 상세하지만 가구가 받을 수 있는 다양한 복지서비스와 전통적인 복지서비스 대상인 아동, 장애인, 노인이 받는 복지서비스에 관한 한 전국 단위로 수집되는 데이터 중 가장 풍부한 정보를 제공한다고 할 수 있다.

둘째, 전통적인 사회복지서비스 관련 문항에 더하여 의료서비스, 주거 관련 지원 제도, 고용(정부의 고용 지원 프로그램 참여, 직업기술 습득) 관련 서비스, 문화·여가생활을 위한 서비스 이용 경험에 관한 정보를 수집한다. 비록 고용, 교육, 의료, 주거, 문화 분야의 서비스 항목이 매우 제한적이고 환경 관련 항목은 빠져 있기도 하지만 현재 이러한 서비스 이용 관련 정보를 수집하는 패널 데이터로는 유일한 것이라고 할 수 있다.

3. 한국복지패널에 기반한 사회서비스의 이용 현황과 추세

한국복지패널은 사회서비스의 이용 현황과 추세에 대해 여러 가지 주목할 만한 결과를 제시한

다(표 2 참조. 이하 연도는 조사 연도 기준).

첫째, 지난 10여 년간 사회서비스 이용률이 크게 증가하였다. 이는 2006년에서 2018년 사이에 조사된 가구, 노인, 아동, 장애인, 바우처 서비스 전 분야에서 관찰된다. 공공부조의 성격이 강한 생계비와 의료비 지원을 받은 가구의 비율이 이 기간에 약 7%에서 35~40%로 5배 이상 늘어났고, 가정봉사 서비스 및 직업훈련 서비스, 취업 지원 서비스 이용 가구의 비율은 같은 기간 0.5% 이하에서 5~7%로 10배 이상 증가하였다. 또한 2006년 이후 새로 제공되거나 강화된 사회서비스의 종류와 이용 현황을 잘 보여 준다. 각종 바우처 서비스, 노인 일자리 사업과 사회교육 서비스, 아이 돌봄 서비스 등이 그 예이다.

둘째, 바우처 서비스의 이용 현황이다. 수요자 중심과 맞춤형 서비스 제공을 기치로 내걸고 2006년부터 도입된 바우처 서비스는 이용권이 라는 새로운 방식을 활용함으로써 사회서비스의 종류와 대상 집단의 확대에 기여하였다. 하지만 그 역사가 짧은 만큼 분석할 수 있는 데이터가 많지 않은데, 한국복지패널은 2009년 조사부터 바우처 서비스 이용 현황을 파악하기 시작하면서 이 분야의 유용한 정보를 제공한다. 전체 가구의 바우처 서비스 이용률은 2010년 12.5%, 2014년 13.4%, 2018년 18.6%로 꾸준히 증가하였다. 여러 서비스 중 에너지 바우처, 통합문화이용권, 아이행복카드는 전체 바우처 이용자 10명 중 4명이 경험할 정도로 이용률이 높았다. 또 흥미로운 것은, 대부분의 사회복지서비스가 저소득층에

서 높은 이용률을 보이는 데 반해, 바우처 서비스는 일반 가구의 이용 비율이 더 높게 나타나는 경우도 있다는 점이다. 아이행복카드, 임신출산 진료비 지원, 장애인활동지원사업이 대표적인 사례이다. 이는 바우처 서비스가 차상위계층 및 그 이상의 계층에게도 접근성이 높음을 잘 보여 준다.

셋째, 노인 복지서비스 현황에서는 의료비 지원과 기초연금의 보편화가 확인되고, 가정봉사 및 방문가정간호 서비스 그리고 노인 일자리 사업 이용률의 증가가 두드러진다. 2018년 조사 기준 기초연금은 노인이 있는 전체 가구 중 약 72%가 수령하여 소득 하위 70%에게 제공하기로 했던 기준 수치에 어느 정도 근접하고, 의료비 지원은 약 90%가 받아 가장 많이 이용하는 서비스로 꼽힌다. 가정봉사 서비스, 방문가정간호 서비스, 노인 일자리 사업 이용률은 지난 8년간(2010~2018년) 두 배 이상 늘어났다. 반면, 무료급식, 식사 배달 서비스 이용률은 최근에 감소한 것으로 나타났다.

넷째, 아동 복지서비스 부문에서는 빠르게 진행된 무료급식의 보편화(2006년 6.7%→2018년 77.5%), 양육·보육료 지원 및 학비 지원의 수혜 가구가 증가한 것이 눈에 띈다. 공공어린이집 이용과 문화활동 지원 역시 꾸준히 증가하였는데, 반면 아동 상담·집단 프로그램과 방과후돌봄 서비스의 이용은 최근 들어 감소하였다.

넷째, 장애인 복지서비스 부문에서는 다양한 항목의 서비스 이용률이 꾸준히 증가하였다. 의료재활서비스는 의료비 지원과 건강보험 보험료

표 2. 한국복지패널에 있는 사회서비스 관련 이용 경험 비율

서비스 대상	서비스 종류	전체			
		2006년	2010년	2014년	2018년
가구의 복지서비스	(가) 생계비 지원	6.9	21.3	29.7	35.2
	(나) 의료비 지원	7.2	24.8	39.9	40.0
	(다) 물품 지원	4.2	5.6	10.2	9.9
	(라) 가정봉사 서비스	0.3	1.0	2.8	5.1
	(마) 식사배달 서비스	0.9	0.7	2.0	1.0
	(바) 주택 관련 서비스	0.5	0.8	0.7	0.4
	(사) 직업훈련, 취업상담, 취업알선, 자활근로	0.5	5.5	5.5	7.2
	(아) 상담서비스	0.3	0.3	2.9	0.5
	(자) 생계 등을 위한 대출	-	0.2	0.6	0.2
	(차) 개인발달계좌(자산형성프로그램)	-	-	0.3	0.3
노인 가구의 복지서비스	(가) 기초연금 지원	11.3	71.0	70.5	72.5
	(나) 의료비 지원	11.6	42.1	83.8	89.8
	(다) 노인 무료 급식	2.7	5.8	18.0	11.9
	(라) 물품 지원	6.1	10.6	15.3	16.1
	(마) 가정봉사 서비스	0.5	4.1	5.2	10.2
	(바) 식사배달 서비스	2.2	1.9	3.4	2.0
	(사) 방문 가정간호, 간병, 목욕 서비스	0.5	2.7	5.9	6.2
	(아) 이동편의 서비스	1.6	0.5	2.1	1.9
	(자) 주야간보호 서비스	0.2	0.3	0.7	0.9
	(차) 노인일자리사업	-	3.8	4.2	7.9
(카) 사회교육 서비스	-	1.0	6.0	7.0	
아동 가구의 복지서비스	(가) 공공어린이집	6.3	4.3	10.5	9.8
	(나) 양육·보육료 및 유치원비 보조	11.3	19.6	39.7	42.0
	(다) 아동상담, 집단 프로그램	0.2	3.9	3.5	1.0
	(라) 방과후돌봄 서비스	1.6	4.7	2.0	2.9
	(마) 무료급식(급식지원 포함)	6.7	23.9	82.0	77.5
	(바) 학비지원	4.8	10.5	54.4	41.2
	(사) 예체능 교실	1.6	0.9	3.7	2.7
	(아) 문화활동	1.9	1.1	7.3	6.5
	(자) 가정봉사·아이돌봄 서비스	-	0.2	0.3	0.4
	(차) 영유아보충식품지원	-	-	0.5	1.1
장애인 가구의 복지서비스	(가) 장애인연금(중증장애인 대상)	-	-	13.9	19.8
	(나) 장애수당(경증장애인 대상)	14.9	19.3	18.2	19.1
	(다) 장애아동수당	0.5	1.4	0.8	0.7
	(라) 의료재활 서비스	4.6	3.4	11.7	18.8
	(마) 가정봉사 서비스	0.8	5.4	9.0	16.5
	(바) 방문 가정간호, 간병, 목욕 서비스	-	2.6	6.6	6.1
	(사) 이동편의 서비스	0.6	2.0	7.4	7.1
	(아) 주택 관련 서비스	0.6	2.3	1.0	1.2
	(자) 가족상담 및 심리재활 서비스	0.3	0.2	0.8	1.5
	(차) 사회적응 및 취업관련 서비스	0.5	0.6	3.1	4.4
	(카) 장애아동/장애인자녀 보육·교육비 지원	0.9	0.7	1.6	1.0
	(타) 장애아동 및 장애인자녀 관련 프로그램	-	0.4	2.3	1.6
	(파) 자동차 관련 지원	23.0	33.2	34.2	28.9

서비스 대상	서비스 종류	전체			
		2006년	2010년	2014년	2018년
바우처 서비스 (바우처 이용자 중 각 항목 이용 비율)	(가) 노인돌봄종합서비스	-	0.9	2.0	1.5
	(나) 장애인활동지원사업	-	2.6	6.3	7.0
	(다) 산모/신생아 건강관리지원사업	-	1.0	1.1	1.4
	(라) 가사간병 방문지원사업	-	1.8	2.4	1.5
	(마) 통합문화이용권	-	-	-	42.1
	(바) 임신출산 진료비지원제도	-	22.5	16.9	9.3
	(사) 발달재활 서비스	-	2.6	1.8	1.3
	(아) 아이행복카드(보육료·유아학비 지원)	-	73.7	68.1	39.2
	(자) 언어발달지원사업	-	-	1.1	0.9
	(차) 발달장애인부모 상담서비스	-	-	-	0.3
	(카) 에너지 바우처	-	-	-	42.7
(पा) 기타 바우처서비스*(종류:)	-	2.6	17.1	1.7	
주거	(가) 영구임대주택 이용	2.5	2.5	2.9	2.6
	(나) 공공(국민)임대주택 이용	0.9	1.4	2.6	3.7
	(다) 전세자금(용자)지원 이용	0.6	1.1	0.8	0.2
	(라) 저소득층 월세지원 이용	0.1	0.1	0.2	0.1
	(마) 주택구입자금(용자)지원 이용	0.9	0.0	0.5	0.1
	(바) 기타 이용 경험	-	0.2	0.8	1.9

주: 연도는 조사 연도. 해당 연도에 조사 대상이 아니어서 수치가 없는 경우는 '-' 로 표시.

* '기타 바우처' 문항은 포함 대상이 조사 연도에 따라 상이한 것으로 보임. 구체적으로 2014년도 조사에서 기타 바우처는 지역사회서비스투자사업 중 지역개발형 사업, 문화바우처, 스포츠바우처, 여행바우처 등을 포함하고, 2018년 조사에서 기타 바우처는 아동·청소년 정서발달 지원 바우처, 여민동력바우처 등을 포함한다고 기술됨.

자료: 한국복지패널 기초분석보고서(2006년, 2010년, 2014년, 2018년).

경감과 같은 현금 지원형 서비스와 발달재활서비스, 언어발달 지원, 보조기구 지원 등의 서비스가 함께 포함되어 있는데, 이용률이 2006에서 2018년 사이에 약 5%에서 19%로 4배가량 늘었다. 가정봉사 서비스 역시 같은 기간에 1% 미만에서 약 17%로 크게 증가하였다. 이 외에도 방문 가정간호·간병, 이동 편의 서비스, 사회 적응 및 취업 지원 서비스의 이용률이 높아졌다.

마지막으로, 한국복지패널의 설문 문항은 전통적인 사회복지서비스 외에 제한적이거나 교육, 고용, 주거, 문화와 관련된 서비스 문항을 여럿 포함하고 있다. 아동 가구의 복지서비스에 교육

비 지원과 상담 프로그램을 묻는 항목이 있고, 고용과 관련해서는 실업급여 외에 직업훈련과 교육 서비스의 경험을 묻는 항목이 있다. 또 주거 부문에서는 임대주택 이용 여부, 전월세금 지원, 전세 임대, 에너지 바우처 등 주거복지 사업의 이용 여부에 관한 문항이 있고, 문화와 관련해서는 통합문화이용권과 아동의 문화 체험 지원 서비스 이용에 관한 문항들이 있다.

4. 한국복지패널을 이용한 사회서비스 분야 연구의 주요 성과

한국복지패널의 중요한 성과 중 하나는 이 조

사를 통해 수집하고 제공하는 사회보장제도와 사회서비스에 관한 데이터를 바탕으로 정책 및 서비스의 이용 현황 그리고 영향과 효과를 분석한 여러 연구가 이루어졌다는 것이다.

우선, 꾸준히 많은 관심의 대상이 된 대표적인 제도로 소득보장, 국민기초생활보장, 근로장려세제가 있다. 구체적인 사례를 들면, 한국 소득보장제도의 효과성 평가(강신욱, 2017), 사회보장급여의 빈곤 완화 효과(김환준, 2017), 아동 가구 소득 지원 제도의 불평등 완화 효과(정은희, 2019), 국민기초생활보장 맞춤형 급여 체계 개편의 근로 유인 효과(정성지, 하재영, 2019), 근로장려세제가 노동시장 참여에 미치는 효과(박지혜, 이정민, 2018), 근로장려세제의 효과성(박능후, 임금빈, 2014), 근로장려세제의 근로 유인 효과(박종선, 황덕순, 2016) 등에 관한 연구가 있다. 목록에서 보듯이 상기 제도들을 시행한 이후의 효과에 주목하고 정책적 함의를 제공하는 여러 분석들이 이루어졌다.

다음으로 한국복지패널의 강점인 사회서비스 분야 데이터를 활용한 문헌들을 살펴보면, 노인, 아동, 장애인 복지서비스의 이용과 결과를 살펴보는 연구가 다양하게 수행되었다. 이는 이 세 집단의 복지서비스 이용을 구체적으로 질문한 자료의 구성을 반영한 것이며, 또한 이들이 전통적으로 복지서비스의 대표적인 이용자라는 사실 때문이기도 하다. 구체적인 예를 보면, 1) 노인의 사회복지서비스 이용이 삶에 미치는 영향(오정숙, 2019), 노인의 사회복지서비스 이용이 삶의 질

에 미친 영향, 노인 일자리 사업 참여가 노인의 삶에 미친 영향(강은나, 2018; 이지혜, 황남희, 2019), 저소득층 노인의 복지서비스 이용과 삶의 만족도(안은선, 송순만, 2017), 노인의 사회서비스 이용과 삶의 질(이진숙, 최원석, 2014), 2) 보육료 지원이 보육료 지출에 미치는 영향(이상하, 2019), 영유아 보육 및 교육서비스 이용, 아동수당의 빈곤 및 소득불평등 완화 효과(정찬미, 2017), 보육정책 확대의 효과성(이재정, 탁현우, 2017), 보육정책의 효과성, 아동복지서비스와 피학대 아동의 학교 적응(김수정, 정익중, 2014), 3) 장애인의 복지서비스 이용과 삶의 질, 장애인활동지원제도와 장애인 가족 삶의 질(이은아, 2017), 장애인의 돌봄 서비스 이용 실태(이효성, 고그린, 2014) 등이 있다.

또 하나의 특징은 한국복지패널이 복지서비스 외에 제한적이거나 사회서비스에 포함되는 보건 의료, 주거, 고용, 분야의 서비스, 바우처 서비스, 취약계층의 사회서비스 이용과 결과를 분석할 수 있는 기반을 제공하였고 이를 활용한 연구들이 이루어지고 있다는 점이다. 예를 들면, 의료서비스 이용 실태, 의료서비스 이용과 주관적 건강의 불평등(김진현, 2015), 주거복지정책이 주거비 부담과 주거만족도에 미치는 영향(김민정, 조민효, 2018), 공공임대주택과 만족도(최용성, 이용모, 2015), 고용 지원 프로그램과 심리사회적 기능 변화(전희정, 이지선, 2015), 에너지 바우처 효과 추정(유재국, 2019; 이은솔, 2019), 복지서비스에 대한 주민 만족도, 가족복지서비스 이용

과 아동의 심리사회발달(박애리, 김영미, 2015), 한부모의 가족복지서비스 이용과 자아존중감(이성은, 2014), 저소득층 가구의 사회복지서비스 이용이 빈곤 탈출에 미치는 영향(이성대, 염동문, 2013) 등이 있다.

이상에서 보듯 한국복지패널은 소득보장과 공공부조는 물론 전통적인 복지서비스에 더하여 사회보장기본법이 제시하는 포괄적인 사회서비스 분야의 연구를 풍부하게 하고, 사회서비스와 개인 및 가구의 삶의 질이 가지는 연관성을 탐색할 수 있게 하는 중요한 토대를 마련하였다.

5. 나가며: 향후 과제와 제안

지난 10여 년간 노인 인구의 증가, 일·가정 양립과 저출산 극복의 필요성, 사회서비스를 통한 일자리 창출 전략 추진, 소득보장을 뛰어넘어 삶의 질 개선에 기여할 수 있는 서비스에 대한 욕구 증가 등을 배경으로 사회서비스 부문이 꾸준히 확장되어 왔다. 이와 함께 이 분야의 학술연구도 다양하게 이루어져 왔는데 상술한 기존 연구 성과와 기초분석 결과를 바탕으로 한국복지패널과 사회서비스 분야 연구의 향후 과제를 살펴본다.

첫째, 한국복지패널이 포함하는 사회서비스 분야 조사 항목의 보충과 확대를 고려할 필요가 있다. 사회보장기본법에서 규정하는 사회서비스의 범위가 매우 넓고 실제로 제공되는 서비스의 종류가 확장되는 상황에서 한국복지패널이 포괄하는 사회서비스의 종류는 협소해 보인다. 이를

개선하기 위해 2009년부터 세분화된 영역—상담, 재활, 성인 돌봄, 아동 돌봄, 보건의료 및 건강관리, 교육 및 정보 제공, 고용 지원, 주거 지원, 문화, 환경—을 대상으로 서비스 이용 욕구, 이용 여부, 이용 의향, 인지도 등에 관한 정보를 격년으로 수집하고 있는 ‘사회서비스 수요·공급 실태조사’는 좋은 참고가 된다. 가령 보건의료서비스에 운동 처방, 영양 보조, 건강증진 방문 보건 서비스, 금연클리닉 등 보다 다양한 서비스를 포함할 수 있고, 주거 또는 환경 서비스에 냉난방비 지원 외에도 주택 개보수, 급수관 개량, 배수관 청소, 방역 서비스, 에너지 효율화 서비스 등을 포함할 수 있다.

둘째, 사회서비스의 효과성을 분석하는 연구들이 더 활발하게 시도될 필요가 있다. 각종 사회서비스가 소기의 목적을 달성하고 있는지, 투입한 자원 대비 결과의 수준은 어떠한지를 실증적으로 밝히는 것은 과학적 증거에 기반한 정책의 수립과 개선에 필수적이다. 국민기초생활보장급여와 근로장려세제에 대해 소득보장이나 근로유인과 관련한 효과를 분석한 연구와 보육비·양육비 지원의 효과성을 살펴본 연구가 진행되었던 것과 같이 사회서비스 분야의 효과성 및 효율성에 대한 분석이 다양하게 이루어져야 한다. 큰 장애물의 하나는 사회서비스의 다양성과 복잡성 때문에 단일하거나 단순 명쾌한 분석 틀을 적용하기는 어렵다는 것이다. 단적으로 사회서비스 분야와 항목별로 목표와 기능이 상이하다. 따라서 거시적 차원에서 사회서비스 분야의 효과성이나

효율성을 평가하는 것보다 미시적 차원에서 구체적인 서비스의 이용과 성과를 분석하는 것이 실질적인 실천적 함의를 제시하는 데 유용할 것이다.

셋째, 사회서비스 간 연계 및 사회서비스와 다른 사회보장제도의 연계에 대한 분석이 요구된다. 다양한 욕구를 충족시키기 위한 다종다기한 서비스가 제공되면서 사회서비스가 확장되고 다변화하고 있다. 개인이나 특정 인구집단이 이용하는 사회서비스의 총합이 어떠한지, 특정 서비스의 이용이 다른 서비스를 이용하는 관문 역할을 하는지, 특정 사회보장제도의 이용에 따라 특정 사회서비스의 이용 확률이 다른지 등 해답이 필요한 많은 연구 문제가 있다. 가령, 국민기초생활보장 생계·의료급여 수급 이전과 이후의 의료 서비스 이용 변화를 보거나 주거서비스 접근에 따른 여타 서비스의 이용 변화를 탐색하는 것이 그 예가 될 수 있다. 이러한 연구는 사회서비스의 이용 현황에 대한 정보를 풍부하게 할 뿐 아니라, 더욱 효과적인 서비스 제공을 위한 실증 기반이 될 것이다.

넷째, 사회경제적 계층과 다양한 인구학적 특성에 따른 사회서비스 이용의 공통점과 차이점, 격차와 불평등의 존재 여부와 체감 정도를 구체적으로 파악할 필요가 있다. 보편적 서비스라 해도 이를 이용하지 않는 사람들이 있고, 선별적 서비스의 자격 기준을 충족하지만 이용하지 않는 경우가 있다. 이러한 현상이 일정한 특성을 가진 집단에서 더 자주 관찰되는지, 특정한 서비스에 더 더욱 두드러지는지 파악하는 것은 사회서비스

의 개선 방향을 제시하는 유용한 지침이 될 수 있다. 특히 사회경제적 취약집단에 속한 개인(예: 독거노인, 한부모 가구, 다문화 가구, 비주택 거주 가구 등)은 다차원의 욕구를 가진 경우가 많고, 따라서 다양한 서비스 욕구가 생기므로 그들이 서비스 욕구에 비례하여, 그리고 다른 집단과 비교하여 어느 정도 서비스를 이용하는가를 파악할 필요가 있다.

다섯째, 사회서비스는 사회보험이나 공공부조에 비해 계획과 실행에서 지역사회의 역할이 특히 중요하다. 우선, 지방자치단체와 지역사회 단위에서 구체적이고 체계적인 욕구 분석이 정기적으로 수행되어야 한다. 이는 지역사회 차원에서 문제 및 욕구의 성격과 원인, 가용 자원, 강점과 단점을 파악하여 문제 해결을 위한 개입의 방법과 내용을 결정하는 중요한 토대가 된다. 사회보장기본법에 의거하여 지방자치단체가 4년마다 지역사회보장계획을 수립할 때 실시하는 주민욕구조사를 예로 들 수 있다. 주민욕구조사가 실제 정책 수립을 위한 유용한 정보를 제공하는가 하는 점은 논란이 될 수 있겠지만, 조사 분야를 체계적으로 구성하고 일정한 기간마다 정기적으로 실시된다는 점은 매우 큰 장점이다. 사회서비스의 이용 현황 정보는 이러한 욕구 분석 자료와 결합될 때 더욱 유용할 수 있다. 한국복지패널과 같은 이차 조사 자료를 이용하여 광역지방자치단체 수준에서 지역 구분을 하고 욕구조사와 사회서비스 이용 현황을 연결하여 분석하는 것도 의미 있는 시도가 될 것이다. ■

참고문헌

- 강신욱. (2017). 한국 소득보장제도군의 효과성 평가. 한국사회정책, 24(1), 213-237.
- 강은나. (2018). 노인일자리사업 참여를 통한 노인의 다차원적 변화 검증: 공익활동과 시장형 사업단을 중심으로. 노인복지연구, 73(3), 29-53.
- 김민정, 조민효. (2018). 주거복지정책의 주거비 부담 및 주거만족도 효과성 분석. 정책분석평가학회보, 28(3), 107-138.
- 김수정, 정익중. (2014). 또래관계와 아동복지서비스가 피학대 아동의 학교적응에 미치는 영향: 다중회귀분석과 경향점수분석의 비교. 한국아동복지학, (45), 69-102.
- 김진현. (2015). 의료서비스 이용에서의 차이가 주관적 건강상태의 불평등에 미치는 영향: 의료서비스 이용수준의 매개효과를 중심으로. 한국사회복지조사연구, 46, 1-24.
- 김환준. (2017). 사회보장급여의 빈곤완화효과 분석. 사회복지연구, 48(3), 5-28.
- 남찬섭. (2012). 개정 사회보장기본법의 사회서비스의 의미와 개념적 긴장. 한국사회복지학, 64(3), 79-100.
- 박능후, 임금빈. (2014). 근로장려세제 인지도 변화와 정책효과 분석. 사회보장연구, 30(1), 51-80.
- 박애리, 김영미. (2015). 가족복지서비스 이용이 아동의 심리사회 발달에 미치는 영향-성향점수매칭을 활용한 이중차이분석. 한국가족복지학, 48, 59-84.
- 박종선, 황덕순. (2016). 근로장려세제의 근로유인 효과: 심적회계이론을 중심으로. 소비자학연구, 21(1), 139-152.
- 박지혜, 이정민. (2018). 근로장려세제가 노동시장 참여에 미치는 효과. 노동경제논집, 41(3), 1-59.
- 안은선, 송순만. (2017). 저소득층 노인의 복지서비스 이용 경험이 삶의 만족도에 미치는 영향-가족갈등과 우울의 매개효과를 중심으로. 디지털융복합연구, 15(10), 9-18.
- 오정숙. (2019). 노인의 사회복지서비스가 사회활동과 자아통합감을 매개하여 삶의 만족도에 미치는 영향. 사회과학연구, 30(1), 87-111.
- 유재국. (2019). 에너지 바우처 제도의 입법영향 분석. 입법영향분석보고서 제39호. 국회입법조사처.
- 이상하. (2019). 보육지원정책이 보육료 지출에 미치는 효과. 한국데이터정보과학회지, 30(1), 193-204.
- 이성대, 염동문. (2013). 저소득층 가구의 사회복지서비스 이용이 빈곤탈출에 미치는 효과 분석. 사회과학연구, 29(1), 285-304.
- 이성은. (2014). 한부모의 성역할인식과 가족복지서비스 이용이 자아존중감에 미치는 영향. 한국생활과학회지, 23(1), 1-14.
- 이은솔. (2019). 가구부문 미시자료를 활용한 에너지바우처 효과 추정에 관한 연구. 한국복지패널 학술대회 논문집, 12, 255-273.
- 이은아. (2017). 장애인활동지원제도의 이용이 장애인 가족의 삶의 질에 미치는 영향 (박사학위논문, 서울대학교 행정대학원).
- 이지혜, 황남희. (2019). 노인일자리사업이 노인 가구의 경제적 생활수준에 미치는 영향 분석-소득과 소비 변화를 중심으로. 보건사회연구, 39(1), 11-38.
- 이진숙, 최원석. (2014). 남성노인의 삶의 질에 대한 경로 연구: 성역할태도, 사회서비스

- 이용정도, 자아존중감, 삶의 질 관계를 중심으로. 노인복지연구, 66, 377-404.
- 이채정, 탁현우. (2017). 보육정책 확대의 효과성 분석: 가구의 보육행태와 자녀양육비용 지출에 미친 영향을 중심으로. 정책분석평가학회보, 27(3), 229-260.
- 이효성, 고그린. (2014). 장애인의 돌봄충족과 돌봄서비스 이용실태 및 결정변인. 한국콘텐츠학회논문지, 14(8), 207-219.
- 전희정, 이지선. (2015). 미취업자를 위한 고용지원 프로그램이 심리·사회적 기능변화에 미치는 영향에 관한 중단연구. 한국사회복지조사연구, 47, 159-184.
- 정은희. (2019). 아동가구 소득지원제도의 불평등 완화 효과. 보건·복지 Issue & Focus, 368, 1-8.
- 정성지, 하재영. (2019). 국민기초생활보장제도 맞춤형 급여체계 개편의 근로유인효과: 청년층을 중심으로. 사회복지연구, 50(3), 161-184.
- 정찬미. (2017). 아동수당과 아동관련 조세지원제도의 빈곤 및 소득불평등 완화효과. 사회복지정책, 44(1), 47-78.
- 취용성, 이용모. (2015). 공공임대주택 정책의 효과성 분석: 국민임대주택 입주자의 주거환경 만족도와 사회적 관계 만족도를 중심으로. 정책분석평가학회보, 25(3), 313-339.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2006). 한국복지패널 기초분석보고서.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2010). 한국복지패널 기초분석보고서.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2014). 한국복지패널 기초분석보고서.
- 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소. (2018). 한국복지패널 기초분석보고서.