

참여정부 사회서비스 정책의 성과와 과제

Social Service Policy of Participatory Government: Outcomes and Prospects



박세경 한국보건사회연구원 부연구위원

사회투자의 활성화라는 기치로 전개되는 사회서비스 확충 전략은 다른 산업분야와 비교하여 상대적으로 고용창출 효과가 큰 사회서비스 분야에 대한 관심을 증가시키기에 충분한 것이었다. 비단 우리나라만 직면한 상황은 아니지만, '고용 없는 성장(jobless growth)'이 지속되면서 일자리 창출을 단순한 경제성장의 부산물로 기대할 수 없는 상황이 되어 사회서비스 부문 일자리 창출이 갖는 정책적 기대효과는 더욱 강력해졌다. 국민소득 수준에 비하여 상대적으로 취약한 복지서비스 부문을 확충하여 복지욕구를 해소하고, 고용창출 효과가 큰 사회서비스 부문 일자리는 두 마리의 토끼를 한번에 잡을 수 있는 비책으로 고려되고 있다.

사회서비스 확충은 선진국과 비교하여 열악한 수준의 복지서비스를 확대하는 의미뿐만 아니라 고용기회를 확대한다는 의미를 갖고 있다. 국민 모두에게 보편적 서비스를 제공하기 위한 초석을 마련함과 동시에 지속가능한 일자리 창출을 통해 국가성장 동력으로 작용할 수 있을 것으로 기대된다. 이에 따라 일자리 창출 분야가 참여정부 초기부터 지속된 역점사업의 하나라면, 사회서비스 활성화는 일자리 창출의 탈출구를 마련하는 계기가 된 것으로 평가할 수 있다.

1. 들어가는 말

참여정부가 국정을 시작하면서 발표된 12대 국정과제 가운데에 복지관련 정책들은 삶의 질 향상이 궁극적인 국가목표 입에도 불구하고 상대적으로 낙후된 국민의 복지수준에 대한 강력한 정책의지를 피력하였다. 이에 따라 '품격 있는 선진 복지국가'를 지향하기 위해 국민 생활의 각 분야에서 균형 있는 발전을 강조하였으며, 특히 복지부문에 대한 투자가 인적자원의 질적 수준을 제고하여 지속적인 성장의 토대를

마련해야 한다고 밝혔다. 국민 모두가 주체적으로 참여하여 삶의 질 향상을 계획하고 누릴 수 있도록 하기 위해 정책결정과 집행 및 평가 과정 전반에서 국민 참여를 도모하고, 지역사회 민간자원의 공동 참여를 적극 유도하면서 국민을 위한 참여복지의 실현방안을 모색하고자 한 것이다.

참여정부의 복지부문에 대한 적극적 정책의지는 집권 직후 마련된 『참여복지 5개년 계획』을 비롯하여 『희망한국 21: 함께하는 복지』(05. 9), 『비전 2030』(06. 8) 등으로 구체화되어 발

표되었으며, 최근에는 사회투자 국가를 근간으로 하는 복지개혁·서비스 강화 전략을 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 국민의 복지체감도는 뚜렷한 변화를 감지하기 어렵고, 오히려 사회·경제 양극화의 심화에 따른 비판의 소리는 끊이지 않고 있다. 계층별 소득수준의 격차가 더욱 확대되면서 사회적 배제와 불평등이 심화되었다는 지적도 적지 않다. 또한 인구고령화의 급속한 진행에 대한 현 세대의 대응수준은 여전히 불충분하다는 평가이다.

따라서 본 고에서는 참여정부의 사회서비스 정책에 대한 진단과 평가를 통해 성과와 한계를 정리해보았다. 참여정부에서 수립·추진되어 온 주요 복지정책들을 사회서비스 부문에 초점을 두어 평가하고, 이를 바탕으로 국가 서비스 수준의 향상을 위한 향후 과제를 제시하는 것을 그 목적으로 하고자 한다.

2. 추진방향과 주요 실적

사회양극화의 해소와 성장과 복지의 선순환 구조 정착 및 지속발전가능사회를 추구하기 위한 참여정부의 주요 복지정책은 취약계층의 보호 강화를 근간으로 하는 사회안전망의 선진화, 사회서비스 확충을 통한 사회투자 체계의 구축, 그리고 성장동력 확보를 위한 저출산·고령사회 정책의 실효성 제고 등으로 집약된다. 이들 3대 정책분야에서 공통적으로 논의되는 것이 일

자리 창출이다. 참여정부가 일자리 정책에 대한 관심과 투자를 집중하는 것은 경제와 복지의 선순환에 있어서 핵심이 되기 때문이다.

특히, 사회투자의 활성화라는 기치로 전개되는 사회서비스 확충 전략은 다른 산업분야와 비교하여 상대적으로 고용창출 효과가 큰 사회서비스 분야에 대한 관심을 증가시키기에 충분한 것이었다. 비단 우리나라만 직면한 상황은 아니지만, '고용 없는 성장(jobless growth)'이 지속되면서 일자리 창출을 단순히 경제성장의 부산물로 기대할 수 없는 상황이 되어 사회서비스 부문 일자리 창출이 갖는 정책적 기대효과는 더욱 강력해졌다. 국민소득 수준에 비하여 상대적으로 취약한 복지서비스 부문을 확충하여 복지욕구를 해소하고, 동시에 고용창출 효과가 큰 사회서비스 부문 일자리는 두 마리의 토끼를 한번에 잡을 수 있는 비책으로 고려되었다.

사회서비스 확충은 선진국과 비교하여 열악한 수준의 복지서비스를 확충하는 의미뿐만 아니라 고용기회를 확대한다는 의미를 가진다. 국민 모두에게 보편적 서비스를 제공하기 위한 초석을 마련함과 동시에 동 분야에서 지속가능한 일자리 창출을 통해 국가성장 동력으로 작용할 것으로 기대된다. 이에 따라 일자리 창출 분야가 참여정부 초기부터 지속된 역점사업의 하나라면, 사회서비스 활성화는 담보상태에 있는 일자리 창출의 탈출구를 마련하는 계기가 된 것으로 평가할 수 있다. 참여정부 후반기에 구체화된 사회서비스 활성화 정책의 방향은 크게 4가지로 가시화 되었다.¹⁾

첫째, 사회서비스를 통한 국민의 기본적 생활 보장
 둘째, 여성 및 중고령층의 자녀양육과 가족부양, 노인수발 등 가사부담의 경감과 동시에 이들에 대한 양질의 일자리 창출을 통한 고용확대와 경제 활력 촉진
 셋째, 인적자본(human capital)에 대한 투자를 통한 성장잠재력의 제고
 넷째, 복지재정의 효과성·효율성 제고를 통한 사회제도의 효율성 강화

1) 사회투자와 사회서비스

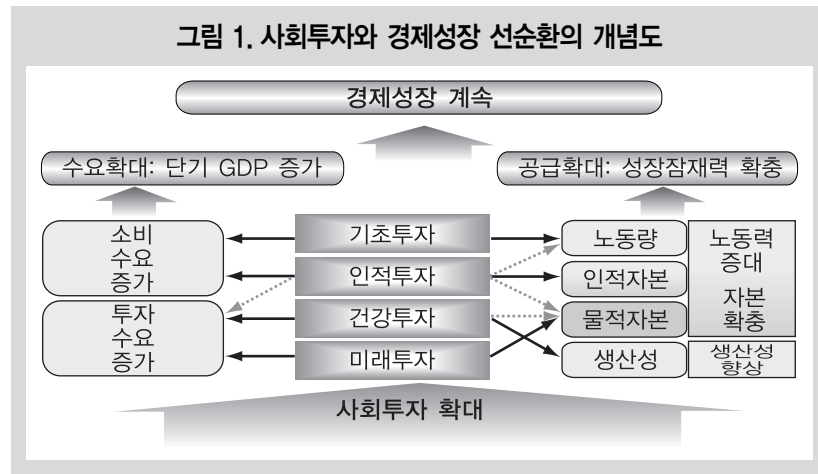
지식기반 사회의 도래에 따라 지속가능한 발전을 도모하고 선진경제 체제로 진입하기 위해서는 인적자본에 대한 사회투자의 필요성을 강조한다. 사회투자는 인적자본(human capital)과 사회적 자본(social capital)에 대한 투자 확대를 통해 노동시장에서의 고용가능성(employability)과 적응성(adaptability)을 제고하는 사회정책의 새로운 패러다임으로서 그 가능성과 유용성을 긍정적으로 평가받고 있다. 더불어 인적자본의 확충을 위해 개인의 능력 개발뿐만 아니라 인적자본의 원활한 형성을 위한 환경과 여건 조성의 포괄적 접근을 시도한다. 분절적으로 시도되었던 기존 경제정책과 사회정책을 통합적으로 추진하여 개인의 가능성과 능력향상에 주력할

수 있는 사회분위기를 조성하는 방향으로, 동시에 전통적 소득분배 중심의 복지정책을 시장경쟁 체제하에서 개인의 능력강화를 위한 발달가능성의 제고와 기회 분배를 중심으로 전환하도록 검토된 것이다.²⁾ 사실, 사회투자 패러다임이 우리나라에서 본격적인 사회정책의 형태로 구체화되지 못하고 있다. 그러나, 경제성장과 사회통합·발전을 동시에 추구하는 전략적 접근으로서 향후 보다 구체적인 정책으로 실현될 것으로 기대되는 것도 전술된 정책논의의 방향에 기인한다고 볼 수 있다.

이러한 배경을 고려할 때, 치열한 시장경쟁 체제에서 개인의 노력에 대한 정당한 댓가를 보장받고, 공정한 기회를 부여받는 일은 개인의 행복뿐만 아니라 사회통합을 위한 필수적인 가치이다. 따라서 사회서비스는 공공부조와 사회보험을 통한 인간의 최저생활 보장의 기능을 보완·강화하는 정책 차원에서 취약계층에 대한 기초적 지원뿐만 아니라 서민·중산층에 대한 보편적 서비스 제공을 원칙으로 한다. 특히, 현재 추진되고 있는 사회서비스정책은 주로 개인 혹은 가족의 사회적 기능이 취약한 상황에 대해 일상적 생활이 가능하도록 직접적 돌봄을 제공하거나 생활편의 및 활동을 위한 지원의 제공을 원칙으로 하고 있다.

1) 변재진, 「사회서비스 활성화를 위한 정책 방향」, 보건복지포럼, 통권 125호, pp. 2~4, 2007.

2) Giddens(1994)는 그의 저서에서 사회투자국가(Social Investment State)가 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자를 통해 국민의 경제활동 참여기회를 확대하고, 더 나은 일자리를 제공하여 경제성장과 사회통합을 동시에 추구하는 국가를 의미한다고 하였다.



2) 사회서비스 확충의 추진 실적

참여정부는 사회서비스 활성화를 통해 국민들의 다양한 서비스 수요에 대응하고 좋은 일자리 창출을 위해 「사회서비스 확충 전략(’06)」을 수립·발표하면서 사회투자적 사회서비스 확충, 사회서비스 시장형성의 촉진, 사회서비스 품질 제고 등의 3대 전략을 제시하였다. 이에 따라 보건복지분야 사회서비스 사업에 대한 공공 투자를 대폭 확대하여 2006년에 1,135억원의 예산이 투입되었고 이어 2007년에는 전년 예산 대비 3배 가량 증가한 3,350억원의 예산이 집행되었다. 특히, 서비스에 대한 유효수요를 확대하고 서비스 이용의 접근성을 보장하기 위해 수요자 구매력을 보전하면서 동시에 서비스 공급 기관간의 경쟁을 촉진하여 시장 활성화를 이끌어 낼 수 있는 4대 바우처 서비스를 개발하여 ’07

년부터 추진하고 있다.

노인돌보미, 장애인활동보조, 산모·신생아도우미, 지역사회서비스 혁신사업 등 4대 바우처 사업의 경우 수요자에게 바우처를 지원, 이용자가 희망하는 제공기관을 선택해 서비스를 구매(일정비율 본인 부담)하는 새로운 방식으로 운영되고 있다.³⁾ 기존의 서비스 공급자 지원 방식과 달리 서비스 기관간 경쟁을 촉진하여 서비스 품질 향상을 도모하고 있으며, 수요자의 선택을 통해 서비스를 이용할 수 있도록 함으로써 서비스 이용 만족의도 향상도 가능할 것으로 기대된다. 이들 사업은 국민들이 경험하지 못한 새로운 서비스 전달방식을 적용하고 있음에도 불구하고, 전체 서비스 수요자는 점진적 증가 추세를 보이고 있다. 일례로 지역사회서비스혁신사업은 중앙에서 계획을 수립하여 최종 전달까지 주도하는 기존 사업방식에서

표 1. 사회서비스 4대 바우처사업의 유형

	노인돌보미 사업	산모·신생아 도우미사업	장애인 활동보조 지원사업	지역사회서비스 혁신사업
대상	거동불편 65세 이상 노인	출산가정 산모 및 신생아	장애유형 상관없이 최종중 1급 장애인	서비스유형별 다양 ※ 표준형 사업 ※ 자체개발형 사업
선정 기준	전국 월평균 가구 소득 150% 이하	전국 월평균 가구 소득 60% 이하	-	전국 월평균 가구 소득 100% 이하
서비스 내용	가사지원, 외출활동 지원	산모건강관리, 신생아 돌봄서비스	일상생활 지원, 활동보조 제공	지역특성 및 수요적합 서비스 발굴·제공 ※ 289개 사업 시행중
서비스 공급 기관	자활후견기관, 가정봉사원파견시설 ※ 공급기관: 55개소 ※ 도우미: 4,894명	시도별 2~3개 지정 ※ 공급기관: 자활후견기관, YWCA 등 45개소	장애인자립생활센터, 장애인복지관, 자활후견기관 등 ※ 공급기관 486개소 ※ 도우미: 8,007명	표준형 사업: 응진쌩크빅, 아이복랜드, 에버케어, 엑스포웰 등 자체개발형: 공공, 민간 등 1,795개소 지정
바우처 적용	월 27시간 서비스 이용 (238.5천원 상당)	1회 바우처 550천원 (쌍생아 2회권 지급)	등급별 월 20~80시간 (140천원~560천원 상당)	서비스유형별 다양
이용자 부담금	월 36천원 ※ 차상위층 이하 50% 할인	-	소득수준별 월 2~4만원 ※ 기초수급자 무료	서비스유형별 다양

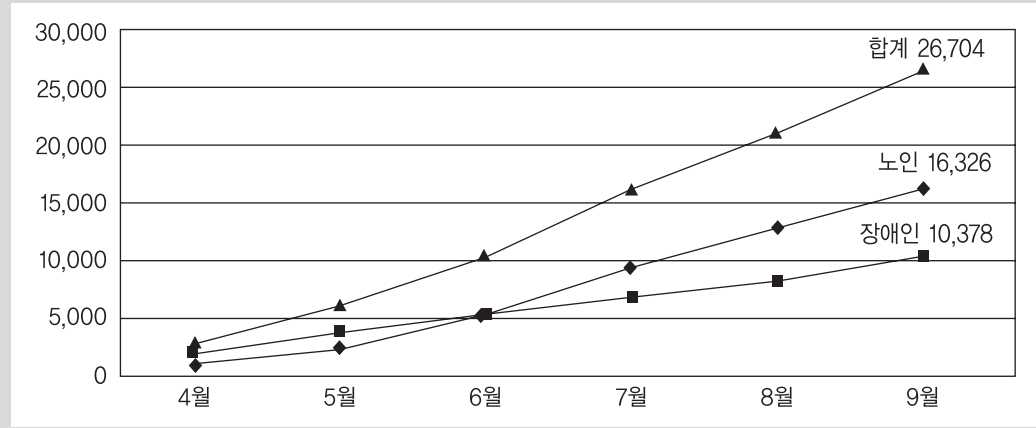
벗어나 지역의 서비스 수요 및 욕구특성을 고려하여 지역사회를 중심으로 지자체가 직접 개발·선택하는 사업이다. 동 사업 초반의 서비스 신청자 규모는 78백여 명(’07. 7월)에 불과하였으나, 2개월 후인 9월에 이르러 그 규모가 507백여 명에 이르는 등 서비스 신청이 급속한 증가 추세에 있다.

또한 사회서비스 확충 사업 및 사업 관리를 위한 효율적 추진체계를 마련하여 서비스 구매-지불-정산 절차의 전산화를 통해 행정비용을 절감하고 예산집행의 효율성을 제고하고 있다. ’07년 4월부터 도입된 전자바우처 관리시

스템을 통해 서비스 제공을 위한 신속한 의사결정 지원 체계를 도입·운영하고 있고, 보건복지부 지정 ‘사회서비스관리센터’는 사회서비스 품질관리의 기초적 기능을 수행하고 있으며, 지자체의 사업개발과 운영 등에 관련된 기술적 컨설팅을 실시하여 사회서비스 수요에 대한 실증적 분석에 기반한 사업 활성화 방안을 모색하고 있다.

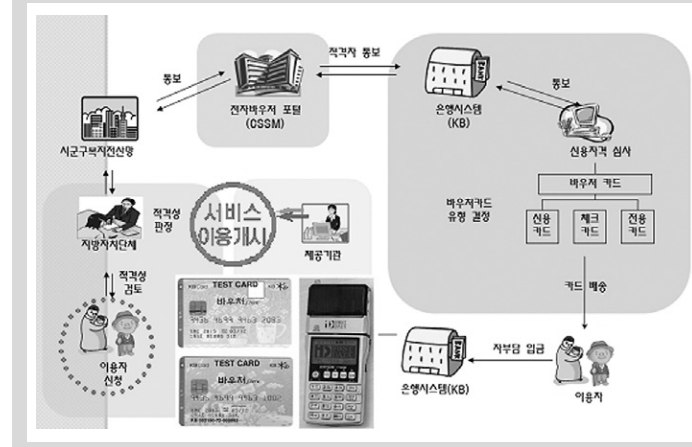
3) 산모·신생아도우미 사업의 경우 2008년도부터 전자바우처가 적용될 예정이다.

그림 2. 노인돌보미 및 장애인 활동보조지원사업의 서비스 이용 신청자 추이



자료: 보건복지부 내부자료, 2007.

그림 3. 사회서비스 전자바우처 시스템 이용 흐름도



자료: 보건복지부 내부자료, 2007.

할 수 없다.

또한 사회서비스 공급 수단의 일환으로 전자바우처 방식을 채택함으로써 사회서비스 수요자의 서비스 선택권을 강화하고, 서비스 이용금액의 일부를 자기부담분으로 납부하도록 하여 소극적 복지수급자에서 서비스 구매자, 능동적 참여주체로 변화시킨 점 또한 매우 고무적이다.

이러한 변화는 획일적 형

태의 서비스 수급에서 탈피하여 선호하는 서비스를 선택하여 이용하는 맞춤형 서비스를 요구하도록 하는 소비자로서 권리 강화의 성과도 부가적으로 기대할 수 있는 부분이다.

무엇보다도 상대적으로 취약한 우리나라 사회서비스 부문 고용비중을 증대할 수 있도록 안정적 일자리를 창출한 점 또한 상당히 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히, 돌봄서비스 부문을 중심으로 확충되는 사회서비스 일자리 창출을 통해 이들 노동시장에서 상대적 비교우위를 갖는 4~50대 여성의 고용기회를 증대하였을 뿐만 아니라 경증 장애인, 고령자 등 근로 취약계층의 고용 증대효과도 향후 서비스 부문 고용창출 효과에 대한 기대를 증가시키고 있다. 더불어 지역사회를 중심으로 하는 서비스 공급기반을 확충하는 과정에서 사회적 문제로 심화되고 있는 지방대학 졸업자의 창의적 일자리 기회도 마

표 2. 지역사회서비스혁신 사업 예시

사업영역		프로그램예시사업		
생활 환경 지원	주거환경	가구방역	놀이터소독	경로당소독
	건강관리	영양관리지원	노인건강관리	정신건강관리
	돌봄환경	부양가족여가지원	효사랑체험서비스	노인공동생활조성사업
	가죽문화	이동세탁서비스	가족여행지원	가족문화체험활동
아동 능력 개발	아동발달지원	가정교육사업	세대공감교육사업	노후Well Aging 사업
	장애아지원	아동체험학습	영어학습지원	과학교실/리더십교육 등
	건강발달지원	도서/장난감대여	장애아동주말캠프	발달장애아문화학습
사회 활동 지원	자녀돌봄	장애아용품리폼/대여	장애아재활심리치료	놀이치료교실
	특별가정지원	아동정신건강지킴이	아동건강발달지원	문제아조기개입서비스
	고용복지통합	아동정서지원서비스	성인장애자녀주간보호	맞벌이부부영유아돌보미
		결혼이민자교육지원	조손가정맞춤지원	한가족가정맞춤지원
		근로자 Employment Assistant Program서비스	맞춤형고용복지통합서비스	

자료: 보건복지부 내부자료, 2007.

3. 사회서비스 확충의 성과와 향후 과제

참여정부 후반에 가속화된 사회서비스 확충 정책을 통해 기존 공급자 지원방식에서 탈피하여 수요자 중심의 사회서비스 제공의 가능성을 확인한 것은 매우 유의미한 성과가 아닐 수 없다. 국민의 다양한 서비스 욕구를 충족시키기 위한 300여개 사업수행의 경험을 통해 서비스 확대여건을 조성한 것 또한 긍정적으로 평가된다. 예를 들어, 지역사회서비스혁신 사업의 경우 아동능력개발 영역에서 138개 사업이 운영 중으로, 그간 아동투자 부문에서 부족했던 서비스를 확충하고 있다는 평가이다. 아울러 기초수급자 또는 차상위 계층에 한정되었던 서비스 이용계층을 중산층 이상으로 확대하여 보편적 서비스 제공의 기틀 마련하였다는 평가도 간과

련하는 성과를 기대할 수 있을 것이다.

한편, 사회서비스 공급과정 전반은 물론 바우처 운용에 따른 행정관리의 효율성과 예산관리의 투명성 증대를 위하여 지급(支金) 및 정산 업무를 전산화할 수 있도록 전문 관리기관(사회서비스관리센터)에서 대행토록 함으로써 232개 시군구에서 다양한 사회서비스 사업추진 시 발생하는 행정처리 업무를 감축한 것도 향후 정책운용에 시사하는 바가 크다. 실제로 바우처 전자관리시스템의 도입·정착은 서비스 제공과 관련된 지불·결제 정보를 전산화하여 실제 사용 내역 및 예산의 흐름이 투명하고 신속하게 파악할 수 있도록 하였다. 또한 신뢰할 수 있는 지불·결제 정보와 서비스 이용자 정보를 근거로 실증자료에 입각한 정책결정의 정확성과 시의성을 확보하고 있다(보건복지부 내부자료, 2007).

참여정부 후반기에 가속화된 사회서비스 확충의 다각적 측면에서 나타나고 있는 성과에도 불구하고 다음과 같은 한계는 향후 지속적인 정책추진 과정에서 해결해 나가야 할 과제로 남는다.⁴⁾ 우선, 전반적인 확충 노력에도 불구하고 사회서비스 분야에 대한 공공투자의 초기 단계로 서비스 수요의 발굴 및 시장형성의 가시적 성과는 아직 미흡한 상태이다. 기본적으로 국가에서 제공하는 사회서비스 이용 경험이 일천하여 국민의 사업에 대한 이해와 수용성이 낮고, 수요가 본격적인 구매로 이어지지 못하고 있다. 이는 사회서비스 사업 초기에 수요발굴이 활성화

되지 못하는 장애요인으로 작용하고 있으며, 바우처라는 정책전달 방식을 채택하였으나, 이에 따른 서비스 공급기관간의 경쟁을 유도하거나 유효수요 창출을 통한 새로운 공급자 형성 등 시장형성의 성과는 아직 충분히 가시화되지 못한 실정이다.

또한 기존 공급자 지원방식 서비스와의 중복에 대한 지적 또한 끊임없이 제기되고 있다. 현행 사회서비스 수급구조는 서비스 실행의 법적 근거는 마련되어 있으나, 예산이나 공급시설, 그리고 공급인력 확보 등의 실행기반이 지역별로 큰 편차를 보이고 있어 상당부분의 수요가 미충족된 상태이기도 하다. 특히 지역서비스혁신사업의 경우, 시·군·구 또는 시도, 복지부에 이르는 서비스 공급체계 전반에서 사업의 선정과정에서 견제되지 못하는 사업 중복성 논란도 해결해야 할 과제로 남고 있다.

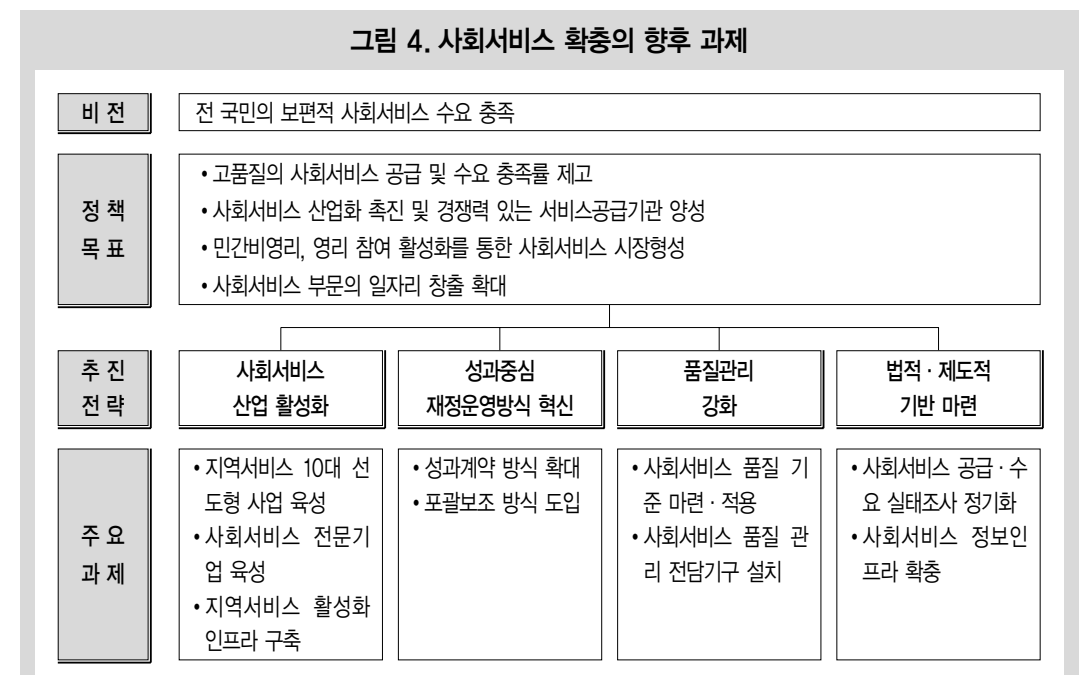
따라서 급속한 고령화, 여성의 경제활동 참여 확대 등에 따라 그간 충족되지 못했던 다양한 서비스 욕구에 대한 전략적 대응이 필요하다. 이에 국민의 서비스 수요에 대한 과학적·합리적 분석에 근거한 서비스 제공의 토대를 마련해야 한다. 생애주기에 따라 요청되는 기초적인 사회서비스 확충의 노력에도 불구하고 중앙주도의 공급자 지원방식의 서비스 제공으로 대상별, 서비스 유형별로 광범위한 서비스 사각지대가 잔존하고 있어 이를 해결할 필요성이 증대되고 있는 것이다. 잠재수요가 풍부하고 시장형성

의 가능성이 높은 고부가 가치 사회서비스 선도 영역을 발굴하고 선택과 집중을 통한 지원을 통해 사회서비스 산업의 자생적 발전기반을 확충해 나가야 한다. 일례로 지역사회서비스혁신사업의 추진과정에서 10대 선도사업 영역별 주요 사업유형을 제시하고, 불충분한 지역자원과 기획 능력, 지역간 편차 등을 고려하여 지역사회 주도하에 지역실정과 주민 수요를 고려한 사회서비스를 발굴해 나가는 것이다. 10대 선도사업은 사회·경제활동의 지원, 인적자본 개발 및 일상생활의 지원 등 3대 영역으로 구분함으로써 다양한 서비스 욕구와 대상별 특성에 부합되는 맞춤형, 차별적 서비스를 지역사회를 중심으로 기획·제공함으로써 지역주민의 서비스 체

감도와 만족도를 제고할 수 있을 것이다. 특히, 지자체 단위의 사회서비스 공급확충을 위한 지역사회 자원의 적극적 발굴과 공공-민간의 협력체계 구축을 통한 공급기반 확대가 병행되어야 한다(보사연 내부자료, 2007).

한편, 사회서비스의 품질 향상 및 성과관리를 위한 제도화 기반이 미흡하여 이에 대한 조속한 대응책을 마련해야 할 것이다. 특히, 사회서비스 확대과정에서 필수적인 품질기준(national minimum standard) 및 품질보증(quality assurance) 기제의 마련을 위한 준비가 충분한 시간을 갖고 체계적으로 이루어짐으로써 사회서비스의 양적 증가는 물론 질적 향상의 기반을 충실히 갖추도록 해야 할 것이다. **필요**

그림 4. 사회서비스 확충의 향후 과제



자료: 한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 내부자료, 2007.

4) 한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 내부자료에 근거하여 요약·정리하였음.