

# 복지체감도 향상을 위한 사회서비스 제도 혁신

Improving Social Services to Meet Public Welfare Needs



강혜규  
한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 소장<sup>1)</sup>

최근 한국사회는 시장경제의 압축적 성장에 따른 사회적 문제의 급증과 탈산업사회의 새로운 사회적 위험에 직면하여 사회투자적 대응으로서 사회서비스의 역할에 주목하고 있다. 그러나 사회서비스 확충 정책은 일자리 개발에 치우쳐 국민들이 일상생활에서 체감하는 복지제도와의 일정정도 거리가 있다. 사회서비스의 공급 인프라의 확보가 여전히 미흡하며 서비스 공급의 지역적 형평성과 영역별 불균형이 가시화되고 있다. 또한 수요자 중심으로 이용환경이 조성되고 있지 못하여 지속성을 가진 사회서비스 제도에 많은 한계를 보이고 있다. 따라서 본 고에서는 사회서비스 제도의 효율적인 추진과 복지체감도 향상을 위한 향후 과제로 공사·역할분담을 통한 공급 주체 다변화 전략과 수요자 중심의 이용환경 조성 방안을 제시하고자 한다.

## 1. 들어가는 말

참여정부는 국가정책의 기초를 경제정책 중심에서 사회정책 중심으로 이동시키고, 사회투자국가의 담론을 통해 세계화와 탈산업사회적 위험들에 대처하는 복지정책의 새로운 기초를 확산시켜왔다. 즉 저출산·고령화와 여성의 사회참여 확대를 비롯한 새로운 사회복지 수요에 대응하기 위하여 현금급여보다 사회서비스의 비중을 확대함으로써 생산가능 인구를 확대하고 기회의 재분배와 인적투자를 우선시하는 새로운 대응을 모색한 것이다. 또한 이 기간 동안

에는 사회복지와 관련된 공급의 측면에서도 많은 변화가 있었다. 지방화·분권화와 민간·지역사회 참여 활성화에 따른 공급여건의 변화는 사회서비스의 제도화 및 활성화를 위한 새로운 동인으로 작용하였다.

이와 같은 변화는 사회정책의 비중을 확대하려는 재정지출의 구조 조정을 수반하였다. 또한 노인장기요양보험제도의 도입, 보육정책 및 아동보호의 내실화 등 사회서비스 수요에 대처하는 다양한 사회정책의 제도화 노력으로 구체화되었다. 또한 전달체계의 근대화 및 수요자 중심의 제도 구축을 통해 고전적 복지국가의 '세금

과 지출(tax and spend) 정책'을 지양하고 사회서비스 사용자들의 권리 및 선택권을 보장하는 소비자 권리를 복지영역에 등장시키고 있다. 예컨대 바우처 방식의 도입을 통해 유효수요를 촉발하고 공급 확충이 가능한 새로운 민간 공급구조를 창출하고자 하는 시장친화적 정책이 그 예이다. 이는 참여정부의 사회투자정책 지향이 반영된 측면뿐만 아니라 사회적 욕구의 변화, 신공공관리와 같은 공공영역의 관리운영 혁신에 대한 변화요구가 함께 작용한 결과라 할 수 있다. 그간 사회서비스는 공공부조제도와 미분리된 상태이었고, 기초생활보장제도는 제도의 취지를 반영하기 어려운 집행상의 현실적 한계가 존재하였으며, 확대된 근로빈곤층에 대한 복지-고용의 통합적 정책 요구가 증대되어 왔다. 반면 사회서비스는 서비스 이용대상의 확대를 통해 독자적 제도로 기반을 형성해가기 시작했다.

정부가 밝힌 사회서비스 확충 기본전략은 '시장 활성화를 통한 민간시장 공급에 중점을 두어 추진'하는 것이다. 이는 '재정은 민간시장을 촉발, 취약계층 지원 기능을 수행'한다는 방향성을 가지고 있다. 제도혁신은 공급애로요인을 해소하기 위하여 구매력 보전(사회보험제도 확충, 바우처 도입)과 공급 원활화(각종 규제완화·철폐, 공급인력 양성·자격 관리체계 정비)를 추진하고, 사회적 기업 육성을 위하여 법적·제도적 기반을 마련하고 저렴한 양질의 서비스를 공급한다는 것이다.

구체적으로는 '03년 「사회서비스 확충방안」

보고 이후, 보건복지부가 실시한 4대 바우처 서비스 사업이 대표적이다. 수요자에게 바우처를 지원, 원하는 제공기관을 선택해 서비스를 구매(일정비율 본인 부담)하는 새로운 방식으로, 기존 공급지원방식과 달리 서비스기관간 경쟁을 촉진하여 서비스 품질 향상, 수요자의 선택을 통한 서비스만족도 향상을 목적으로 하고 있다. 각 바우처 사업은 국민들이 경험하지 못한 새로운 서비스임에도 불구하고, 점차 수요자 증가 추세를 보이고 있어 고무적이다.<sup>2)</sup>

그러나 사회서비스 제도화에 대한 정책적 관심이 집중되기 시작한 것은 사실 일자리 확대를 위한 고용정책 차원에서이다. 서비스업의 고용 창출 효과는 제조업의 3배(취업유발계수는 제조업 14.4, 전체산업 20.2, 서비스업 24.3)에 달하는 반면 서비스부문 고용비중은 매우 낮은 형편이다. 국민소득 2만불 시대의 사회서비스 고용 비중은 핀란드(26.6%), 영국(21.2%), 뉴질랜드(20.5%)에 비해 13.6%에 불과하다. 따라서 서구 선진국과 비교하여 국민소득 2만불 시대에 적합한 사회서비스 일자리 창출을 요구하고 있다. '06년 현재 사회서비스 공급인력 부족 규모는 80만 명이며, 2010년까지 40만 명이 민간시장에서 자생적으로 공급될 것으로 전망되고 있다. '사회서비스 일자리 보고회'에 따르면 2010년까지 시장부문과 재정지원을 통해 매년 20만개씩 80만개의 사회서비스 일자리를 신규 창출한다는 목표로 재정투자와 관련 제도개선을 병행하기로 하였다.<sup>3)</sup> 사회서비스 일자리의 주된 내

1) 본 원고는 사회서비스연구센터의 김형용, 박세경 부연구위원과 함께 작성함.

2) 노인돌봄서비스는 지난 4월 시작 이후 신청·이용자가 꾸준히 증가하여 11월까지 사업량의 100% 달성하였다.  
3) 2007년에 재정에서 지원하는 사회서비스 일자리는 20만개 수준(신규 9만개 포함)으로, 2조 2,703억원(국비 1조 2,945억원)을 투자할 계획이다. 여성에 적합한 일자리 13.1만명(보육교사 8.1만명, 방과 후 학교 교사, 방문간호사 등), 청·장년층에 적합한 일자리

용은 간병·보육·의료를 중심으로 대인서비스 확충과 지속가능한 사회적 기업 육성이다(사람입국일자리위원회, 2006). 참여정부의 구체적인 노력은 노인장기요양보험법 제정 등 제도개선을 통해 시장과 제3섹터에서 사회서비스 수요를 촉발하는 것과, 사회적기업육성법 시행('07.7월)을 계기로 사회적기업에 대한 세제지원(법인세 감면, 사회적기업에 대한 기여금 손급 인정)을 전면적으로 실시하는 것으로 나타났다.

그러나 이와 같은 정책추진에 대한 기대의 이면에는 다음과 같은 우려가 존재한다. 첫째, 현재의 사회서비스 확충 정책은 일자리 개발에 치우쳐 사회서비스 육구에 기반한 제도화와는 일정정도 거리가 있다. 이는 공공의 재정투입을 통한 단기적인 사회서비스 확충으로 가시적 효과를 보일 수 있지만, 제도화가 필요한 사회서비스 유형의 선별과 기반 마련을 고려하지 못하여 지속성을 가진 서비스일 자리를 보장하지 못한다. 둘째, 사회서비스 분야에 바꾸쳐 방식이 도입됨에 따라 서비스 이용계층과 유효수요를 확대하고 공급자의 신규 진입을 촉발하는 순기능이 기대되고 있지만, 서비스 공급기관간 경쟁여건이 형성되지 않은 상태에서 그 효과는 가시화되지 못하고 있다. 서비스 이용자와 공급량의 확대와 관련하여, 서비스 비용 일체를 본인부담하는 유료 영역의 확대, 영리부문의 진입이 가능한 사회서비스 영역의 선별과 그 타당성, 민간참여의 활성화·재정투입의 제한성·서비스 공급의 효율성을 감안한 사회서비스 공급부문

의 시장원리 반영 등에 대하여 심도있는 검토가 필요하다. 셋째, 사회서비스 확충 정책이 지속되기 위해서는 사회적으로 대처할 필요가 있는 욕구에 대한 보편적인 인식과 사회적 합의가 우선되어야 하고, 이에 기반 한 해당 서비스를 실현할 공급 인프라(공급시설, 인력 등)의 확보, 특히 지역적 형평성, 영역별 균형성의 확보가 필수적이다.

따라서 본 고에서는 사회서비스 제도의 효율적인 추진과 복지체감도 향상을 위한 향후 과제로 공사-역할분담을 통한 공급주체 다변화 전략과 수요자 중심의 이용환경 조성 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 향후 정책추진방향 및 정책 과제

### 1) 공급주체 다변화 전략

최근 한국사회는 시장경제의 압축적 성장에 따른 사회적 욕구의 급증과 탈산업사회의 새로운 사회적 위험에 직면하여, 실용적인 대응으로서 사회서비스의 역할에 주목하고 있다. 지난 10년 간 국민의 정부와 참여정부는 각기 '생산적 복지' 또는 '동반성장'이라는 명명 하에 신자유주의적 성장전략과 복지전략을 병행 추진하였으며, 최근에는 사회투자국가 담론을 통해 경제사회 발전의 원동력을 인적 자본과 사회자

본에 대한 투자에서 찾음으로써 빈곤과 배제를 극복하고 기회의 평등을 달성하고자하는 복지정책을 추구하였다. 사회투자적 대응은 인적 자본과 사회적 자본 투자를 통해 기회의 가치를 창출함과 동시에 활성화(activation)를 가능하게 하는 생활보장과 근로지원을 목표로 한다. 슐페테리언 근로복지국가(Workfare State, 길버트의 능력부여국가(Enabling State)는 모두 예방적이고 선제적인 전략으로서 노동시장 참여, 고용과 돌봄 간의 연계조정 등 사회서비스 제공을 전략으로 한다.

문제는 이러한 사회서비스를 누가 공급할 수 있는가이다. 사회서비스 확충을 위한 공급주체 다변화는 재정과 공급 영역에서 정부 뿐 아니라 민간복지 부문과 지역사회의 참여를 의미한다. 복지공급의 주체는 국가 이외에도 비공식부문, 영리부분, 비영리민간-자원 부문 등이 존재하며, 각 영역이 담당하는 역할을 모두 국가가 효과적으로 대체할 수 없다. 그동안 사회정책 연구자들에게 주된 관심은 국가복지였으며 다른 공급주체들이 담당하고 있는 역할은 소홀하게 다루어져 왔으나, 사회서비스 공급주체의 다원화는 비영리민간단체 및 영리기관이 사회서비스 전달체계에 편입되는 시스템을 말한다. 시장은 가장 효율적인 방식으로 서비스를 공급할 수 있으며, 비영리민간은 시장과 정부의 결점을 보충하는 부차적인 기능을 한다. 즉 시장실패에 대응으로서 비영리민간이 존재하고 정부는 비영리민간의 실패를 보충하는 것으로 바라볼 필

요를 갖게 한다. 국가의 역할은 공공지출의 설계 및 사회서비스 공급구조의 개혁과 밀접히 관련이 있다. 반면 사회서비스의 전달은 복지국가의 직접공급이 아닌 제3의 정부(third-party government - 비영리와 영리의 서비스 전달에 의존하는 새로운 정부형태)의 출현에 관심을 갖는다. 실제로 이는 국가의 책임을 민간영역으로 전가시킨다는 비판이 있지만, 복지서비스 제공에 있어서의 분권화, 권한이양, 권한부여의 의미를 가진다. 복지다원주의 하에 서비스 공급과 전달의 분권화가 이루어지면, 복지수혜자들은 단순히 수동적 존재가 아닌 참여와 권한이 부여된 서비스 결정권자 또는 소비자로서의 역할이 가능하다는 것이다.<sup>4)</sup>

민간 비영리 및 영리 사회서비스 공급자들의 역량 강화의 핵심은 능력부여국가가 제시한 공공-민간 협력의 모토인 "민간이 책임질 수 있도록 공공부문이 지원"하는 것이다. 정부와 민간 부문의 협조(Collaborative) 모델을 정착하여 공공이 재원을 담당하고 영리와 비영리 부문이 공급에 참여하는 체계를 구축하는 것이다. 복지다원주의의 기본전제는 비효율적인 국가복지의 전달체계 개선에 의한 복지의 확충을 추진하는 것이며, 이에 대한 효율성을 높이기 위한 방법으로서 경쟁 및 협력을 촉진하는 공급주체의 다원화를 고려할 수 있다.

이를 위해서는 공공재정의 선도적 역할 강화가 필수적이다. 민간 영역의 영리와 비영리 부문 사회서비스 창출을 촉발하기 위해 선제적 재

6.5만개(아동복지교사, 도서관 사서, 생활체육강사, 환경감사원 등), 노년층·장애인에 적합한 일자리 5천개(문화관광해설원, 숲해설 조사원, 문화재관리원 등)이며, 직종별로 보면 전문직 12.8만명, 비전문직 7.3만명, 채용기관별로 보면 공공기관 5.2만명, 사업기관 11.3만명, 바꾸쳐 형태 3.5만명 등이다.

4) 미국의 경우도 복지다원주의는 연방정부의 역할을 축소하는 것이 아니라, 지방정부의 상대적 자율권을 보장하면서 지역사회 내의 자원을 어떻게 활용하는지에 더욱 관심이 모아졌다. 이러한 흐름은 부시행정부 이후에 더욱 강화되었는데 그 대표적인 예가 종교 관련 지역사회조직의 사회서비스 제공을 적극 지원하는 것에서 찾을 수 있다.

정투자를 대폭 확대해야 한다는 것이다. 그리고 서비스 제공의 활성화와 함께 서비스 질을 높이기 위한 구조적 개혁이 수행되어야 한다. 각종 규제, 인력 공급의 제도적 기반 구축과 관련하여, 사회서비스 제공 민간영역에 법인세 감면, 기여금 손비 인정 등을 통해 사회적 기업의 적극 육성을 고려할 수 있다. 그러나 복지혼합이 국가복지 축소전략으로 이어지는 무분별한 다원화 전략은 오히려 새로운 사회적 위협의 확대에 결과할 수 있으므로, 공공의 재정적 기여도를 줄이는 목표가 아니라 시장 실패와 자원부족 실패의 약점을 보완하는 공공의 협조적 관계 설정이 관건이다.

그 동안 한국의 사회서비스는 국가로부터 규제와 감독을 받는 비영리법인 즉 사회복지법인 중심으로 국가주의적 협조 대항자 모형에 의존하였다. 즉 비영리조직들은 정부에 예속적인 업무대행자로서, 형식만 비영리 독립부문으로 존재하였을 뿐, 내용상으로는 정부의 기능 대행을 맡아온 것이다. 따라서 정부로부터 독립적이고 대등한 민간 비영리부문의 역할로의 전환이 필요하며 이에 다음과 같은 장점들을 극대화하는 방안들이 마련되어야 한다.<sup>5)</sup> 첫째, 민간 비영리 부문의 가치는 사회적 목표 추구, 다원주의, 전문가주의, 소비자주의를 지향하고 있다는 점, 둘째, 생산효율성을 비롯한 기업적 기제를 도입함과 동시에 지역단위 밀착활동을 기반으로 하여 공공이 대응하지 못하는 주민 욕구에 효율적

으로 대응한다는 점, 셋째, 사회서비스 공급에 혁신적 방식의 도입이 가능하고 표적집단에 가장 적합한 서비스를 제공함으로써 소비자 역량 강화에 기여할 수 있다는 점, 넷째, 자원 출처가 다양하고 자율적 운영이 가능하며 이윤분배가 제한되는 특성이 있어, 비영리조직들은 서비스 비용이 저렴하고 또한 질적으로 우수하다는 점, 마지막으로, 비영리조직은 협조적 전략을 통해 서비스 공급뿐 아니라 서비스 기관 간의 연계, 다른 지역사회와의 자원 교환의 역할을 수행한다는 점 등이다.

그러나 민간복지 재원의 불충분성, 자선의 특수주의, 기부장주의, 비전문성은 비영리부문의 중요한 한계이자 실패의 원인이므로 비영리 부문의 약점을 보완하는 정부부문의 역할을 강구해야 한다. 구체적으로 민간 비영리부문을 통한 사회서비스 공급량 확대를 위해 국가의 행정적 지원, 재정적 지원, 기술적 지원 체계 마련과 관련하여 다양한 형태의 제도를 모색할 필요가 있다. 예컨대 명확한 관계 목표 - 계약적(contracting), 협력적(cooperation) - 를 통해 민간 비영리부문에 대한 지원 목적과 내용을 명확히 설정해야 한다. 사회서비스 선진국의 경우 사회서비스 전달방식에서 두드러지는 특징은 구매 계약방식이다. 정부는 민간이 제공하는 서비스에 대한 구매자임과 동시에 규제자로서 역할을 맡는 것이다. 협력적 방식은 비영리부문의 특수주의를 견제하는 정책 파트너쉽 또는 민관

공동협의 장치를 마련하는 것으로써, 주민들의 사회서비스 수요에 대응하는 사업과 비영리 공급주체 선정 과정에서 운영 책임 소재를 확인하고 사회서비스 민관협력센터와 같이 행정정보 제공, 협력과정에서 발생하는 문제 조정, 비영리 사회서비스활동 범주와 활동을 지원하는 정부의 노력이 필요할 수 있다. 특히 정부는 민간 공급의 인프라 확충 노력과 사회서비스에 대한 민간 공급 공식화에 주력해야 한다. 기본적인 국가의 역할로 설정하는 것이다.

영리기업의 사회서비스 공급 유인 확대도 준비해야 할 과제이다. 사회서비스 민영화, 민간 기업 주도에 의한 서비스 공급의 세분화·전문화 등은 이미 세계적 추세이다. 우리나라의 취약한 사회서비스 공급 기반을 확충하기 위한 한 축의 접근으로서, 영리 부문의 참여를 통해 합리적인 가격으로 양질의 서비스를 전달할 방법을 모색하여, 보편적 서비스 공급을 위한 정부의 과부담을 줄이고 동시에 정부의 권력을 줄이려는 정책 목표를 추구할 필요가 있다. 영리기업의 사회서비스 공급은 사회적 일자리 창출과 같이 고용을 통해 취약계층을 지원할 수 있다는 이점도 동반한다.

그러나 민간 영리기업을 통한 사회서비스 유사시장 형성정책은 서비스 질 저하를 초래할 우려가 존재한다. 낮은 단위비용에 대한 압력으로

규모의 경제를 이루기 위한 공급의 대규모화가 이루어져야 하나 지역사회 욕구에 기반 한 사회서비스의 경우 어려운 접근일 수 있다. 계약에 의한 공급은 저임금 미숙련 인력 고용을 선호하고, 장기적으로는 이윤 극대화를 통해 가격상승과 질 저하로 귀결되어 결국 소비자 선택이 줄어들 가능성이 존재하기 때문이다.

이와 같이, 사회서비스 사업주체 및 내용·전달체계의 다양화를 도모하는 과정에서는 다음과 같은 사항 역시 검토되어야 한다. 현재 우리나라는 전자식 바우처 제도 도입, 전자정보관리 시스템 구축 등을 통해 민간 영리기업의 사회서비스 공급 참여를 위한 인프라가 마련되고 있다. 그러나 공급자 지원 방식, 비영리기관 중심의 사회서비스 공급 체계의 전반적인 혁신방안이 함께 고려되어야 한다. 이를 위해서는 사회서비스 재정방식의 변화와 서비스 이용실적에 따른 보상제도가 검토될 필요가 있다.<sup>6)</sup>

## 2) 수요자 중심의 이용환경 조성

사회서비스 제도혁신 과정에서 수요자 중심의 이용환경을 조성하는 것은 궁극적인 목적이 될 수 있다. 이를 위한 과제로 가장 먼저 언급될 수 있는 내용은 이용자 권리강화 및 소비자주의이다.<sup>7)</sup> 이용자 권리강화는 기존의 수동적 복지 서비스 수혜자(client) 관점에서 탈피하여 소비

5) 사회서비스에서의 비영리 부문의 역할을 정리하면 다음과 같다(Kramer, 1981) ① 첨병(vanguard role): 혁신적이고 선도적인 프로그램 시도 ② 개선자(improver role): 공공의 역할에 대한 감시나 비판을 통해 서비스의 확대나 개선을 도모 ③ 가치옹호자(value-guardian role): 특정 소수의 특별한 이익을 보호하고 가이드하는 역할 ④ 보충(supplement role): 공공의 서비스를 보충적으로 제공하는 역할이다.

6) 서구 선진국의 계약방식은 민간영리기관(proprietary agencies)이 아동 및 노인 주간보호 센터 등에서 시장가격으로 서비스를 제공하고 이들 기관들의 실적에 따른 서비스 이용 금액을 정부가 지불하고 있다. 미국의 경우, 의료부조(medicaid)의 상당한 부분이 민간 영리 요양원의 장기요양서비스 구매에 사용되고 있으며, 또한 대다수의 아동보호, 정신건강센터, 요양원, 위기개입 센터들은 소득수준 비례 (sliding scale) 사용자 이용요금을 통해 정부의 부담을 완화하고 있다.

7) 권리강화(empowerment)란 서비스 이용자들이 문제해결을 위해 전문가와 협력하여 스스로 더 높은 통제력을 행사하는 개념이 포함되며, 유사한 개념으로서 소비자주의(consumerism)는 재화 또는 서비스 상품의 구매적 특성을 강조하는 표현으로 이해된다.

자료서의 선택권을 강화하고 서비스 정책결정 과정에 소비자의 참여를 확대하며, 서비스 품질에 대한 모니터링 제도의 활성화, 이용과정에서 발생하는 각종 권리구제 절차의 간소화 등으로 구현될 수 있다. 따라서 서비스 제공과정에서 이용자의 선택권 강화가 필요하다.

현재 우리나라의 이용자 권리보호 관련 제도적 수준은 상당히 미흡하고 선언적 수준에 머물고 있으며, 이용자의 선택권도 제한적 수준이다. 이용자 참여기회의 대부분도 서비스 공급기관 시설장의 권한으로 부여되면서, 실제적인 계획이나 시행과정에서 참여가 제한되고 있다. 다만 사회복지사업법의 2003년 개정을 통해 서비스 이용을 위한 욕구사정을 받을 권리가 법적으로 규정되었으나, 서비스 실천과정에서 사정체계의 구체화 수준은 여전히 미비한 실정이다.

이용자 권리보호는 국민의 보편적이고 평등한 사회서비스 이용을 보장하는 '거시적' 차원의 권리와 서비스 실천과정에서의 이용자 참여를 보장하는 '미시적' 차원의 권리로 구분하여 접근되어야 한다. 보편적 시민권·사회권으로서의 이용자 권리보장과 참여와 선택권 보장 측면에서의 이용자 권리보호는 수요자 중심의 사회서비스 제도화 및 서비스 공급기반 확충의 핵심 요소이다. 따라서 증가하는 다양한 서비스 욕구 충족을 위해 이용자의 권리와 욕구에 기반하는 서비스 제공·전달을 유도함으로써, 사회서비스 공급의 효율성과 만족도를 제고하고, 이용자의 참여와 권리구제 절차를 강화함으로써 서비스의 질을 유지하는 노력이 필요하다. 한

편, 이용자 권리보호를 위해 기본적으로 양질의 서비스가 충분히 공급되어야 하며, 서비스 이용에 대한 물리적 접근성 및 서비스 관련 정보에 대한 접근성 확보해야 한다.

사회서비스 이용자 권리보호의 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 서비스 공급과정 전반에 이용자 참여와 선택이 존중되도록 절차화하여 이의제기 발생과 권리침해를 사전 예방하고; 둘째, 이용자 권리보호를 위한 법적 근거의 마련 및 계약제도를 강화하며; 셋째, 사회서비스 관련 분쟁의 특수성을 반영하는 권리구제 절차가 마련되어야 한다. 따라서 사회서비스 이용자의 권리보호를 위한 향후 과제는 이용자 참여와 선택권 증진을 위한 사전적 권리보호 방안으로써 ① 이용자 선택권 확대를 위한 바우처 제도의 활성화, ② 이용자 권리보호를 위한 법률의 제·개정, ③ 서비스 구매 계약방식의 제도화, ④ 이용자 권리보호에 관한 지침화 및 교육·홍보 의무화가 필요하다. 그리고 보편적 서비스 이용을 위한 사후적 권리보호 방안으로써 ① 사회서비스 관련 이의제기와 분쟁 담당 전문기구의 설치·운영, ② 사회적 약자 계층의 서비스 이용권리 보호를 위한 후견제도의 도입 및 민간·비영리 이용자 권리옹호 활동 지원이 우선되어야 한다.<sup>8)</sup>

8) 이봉주·김용득·김문근 외, 「사회복지서비스 공급체계 개편에 관한 연구」, 빈부격차·차별시정위원회, 2006.

〈참고〉 이용자 권리보호의 제도적 기제

- 서비스 제공과정에서의 참여와 선택 보장 기제
  - 서비스 이용 개시를 위한 사정받을 권리의 보장
  - 이용자의 선택권과 협상권 보장을 위한 정보제공 및 정보공유
  - 이용자 참여기제의 마련과 매뉴얼화
  - 서비스 운영위원회 참여통로 마련
- 이용자 권리구제 기제
  - 인권보장 제도의 강화와 법적 근거 마련
  - 권리구제 제도의 구축(구제 절차 간소화, 신속한 분쟁 종결, 정송비용 최소화)
- 서비스 이용자 권리옹호 기제
  - 옴부즈만제도
  - 민간기관 지원을 통한 권리옹호
  - 성년후견제도

자료: 이봉주 외(2006), 참고로 재구성

사회서비스 수요자 중심의 이용환경 조성을 위한 두 번째 과제는 사회서비스의 접근성 증진 방안 마련이다. 접근성은 서비스 이용자들이 형평성을 갖고, 얼마나 편리하게, 욕구에 적합한 서비스를 이용할 수 있는가의 쟁점이 포괄된다. 이용자의 욕구 충족을 위해서는 보편적이고 다양한 서비스가 제공되도록 서비스에 대한 접근성이 우선 보장되어야 한다. 특정 지역, 집단, 개

9) 영국의 경우는 어느 누구든 사회서비스를 필요로 하는 사람 누구나 사정(assessment) 받을 기회를 가질 수 있도록 해야 하며, 연

인에게 서비스 이용의 기회가 차단된다면 궁극적으로 사회적 배제를 초래하여 심각한 사회문제가 될 가능성이 농후하기 때문이다. 현재 사회서비스 이용자의 대부분은 충분한 정보를 갖고 있지 못하거나, 서비스 이용 경험자체가 전무하여 서비스에 대한 접근과 이용이 제한되어 있다. 그리고 서비스 이용의 접근성 보장에 대한 법적 규정 또한 선언적 수준에 머물고 있어 구체적인 시행절차나 담당기관 관련 규정이 부재한 실정이다.

보편적 사회서비스는 대상자별로 개별화된 서비스의 특성과 서비스 내용의 다양성, 그리고 공급주체의 다양성 등을 고려한 포괄적 접근이 필요하며, 이에 따라 서비스 접근성은 서비스 이용을 위한 이동성(mobility), 지불가능성(affordability), 이용의 형평성(equality), 편의성, 적합성 등이 복합적으로 고려되어 설계되어야 한다. 이용자의 이동성(mobility) 측면에서의 서비스 이용가능성이 높아져야 하며, 찾아가는 공급자 방문서비스의 활성화를 통한 이동성 제약의 문제 및 접근성 보장 방안을 강구할 필요가 있다. 거리적 접근성 높은 서비스의 제공이 가능하다 하더라도 이용자가 비용을 지불할 능력이 없다면 실질적 이용기회가 차단되므로 구매력 보전방안 마련 필요하다. 서비스 이용의 형평성 측면에서는 동등한 서비스 욕구에 따른 동등한 이용을 보장하는 접근성의 균등화 및 이용자 중심, 소비자 중심주의에 기반한 서비스 공급의 이용 편의성이 강조될 수 있다(이봉주 외, 2006).<sup>9)</sup>

그림 1. 사회서비스 접근성의 개념과 주요 영역

서비스 이용 가능성	서비스 이용 형평성	서비스 이용 편의성	서비스 이용 적합성
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지리적 요건에 따른 접근 불가능의 문제</li> <li>• 지능력에 따른 접근 기회 차단의 문제</li> <li>• 사전 정보의 부재로 인한 접근 불가능의 문제</li> <li>• 사회적 낙인에 따른 이용 기피의 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역간 서비스 이용 기회 및 자원 편차로 인한 이용 불가능의 문제</li> <li>• 이용 대상자의 특성에 따른 접근 불가능의 문제: 성별, 연령, 인종 등 이용자 선별</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신청→사정→접수 절차의 다원화로 인한 이용 불평의 문제</li> <li>• 복잡한 이용절차의 문제</li> <li>• 이용자가 쉽게 이해할 수 없는 제도 운용의 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용 대상자별 특성과 욕구의 차이가 고려되지 못한 부적절한 서비스 공급의 문제(장애, 노인, 아동 등)</li> </ul>

자료: 이봉주 외, 「사회복지서비스 공급체계 개편에 관한 연구」, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회, 2006.

사회서비스의 접근성을 보장하는 것은 기존 공급자 중심의 공급 편의적 관행에서 벗어나 이용자 중심의 사고와 제도 혁신을 실천하는 것이다. 따라서 접근성 보장의 기본 원칙은 이용자 중심의 서비스 이용 가능성, 형평성, 편의성, 적합성을 포괄적으로 고려하는 것이다. 사회서비스 제공과정에서 이용자의 욕구에 부합하여 이용 가능한 서비스 종류 및 내용, 이용방법 등에 대한 충분한 정보가 제공되어야 하며, 서비스 제공 장소의 통합과 제공되는 서비스의 통합이

고려되고, 서비스 진입장구의 단일화와 접근의 유연성 확보, 초기사정(assessment)의 편의성도 모를 위한 기관 간, 서비스 유형별 동일한 사정틀의 적용 및 통합정보 및 자료수집·관리 체계의 구축이 그것이다.

수요자 중심 이용환경 조성을 위한 세 번째 과제는 사회서비스 품질향상이다. 서비스 확충 및 발전과정에서 공공의 역할은 서비스 질에 대한 체계적이고 전문적인 관리감독 기제의 구축 및 품질향상을 위한 중앙-지방, 공공-민간의

협력 방안을 강구하는 것이다. 기존의 사회서비스 공급기관에 대한 질 관리 체계는 국고보조금 지원에 따른 재정집행 및 시설운영의 투명성 확보에 초점을 두고 있어, 서비스 이용자에 대한 전문적인 양질의 서비스 보장 측면은 취약하였다. 현행 사회복지서비스 질 관리 체계는 지방정부의 행정 관리감독을 통한 질 관리와 사회복지사업법이 규정하고 있는 사회복지시설 평가체계를 통한 관리방식 활용하고 있는데 이는 품질관리라고 보기에는 어렵다. 즉 서비스 품질관리의 목표는 투입되는 공공자원의 경제적 효율성 증대 및 재정투자에 대한 효과성 제고의 측면과 서비스 이용자의 욕구충족도 향상의 측면을 동시에 고려되어야 하는데, 현행 평가는 주로 전자에 초점을 두고 있었던 것이다.<sup>10)</sup>

따라서 품질관리 제도의 구축을 통해 서비스 제공주체의 입장에서 제공실태를 명확하게 평가·파악하고 개선방향을 설정할 필요가 있다. 서비스 이용자는 물론 제공자의 입장에서 서비스의 질에 대한 상호이해를 도모하고, 이용자의 서비스 욕구를 충족시킬 양질의 서비스 제공을 위해 서비스 유형별 최소한의 품질 기준(national minimum) 또는 표준화된 품질 기준

(service standards)이 마련되어야 한다. 아울러 서비스 품질을 체계적·과학적으로 평가하고 관리하는 공식체계의 구축 및 신규 서비스 공급 조직에 대한 진입심사 등을 전담할 독립적 조직설치가 요청된다.<sup>11)</sup>

사회서비스 품질관리 체계 구축의 기본방향은 서비스 제공과정 및 제공결과에 관한 기준을 마련하여 이용자의 욕구에 상응하는 서비스 품질이 향상되도록 하는 것이다. 구체적으로 양질의 서비스 공급을 위한 인적기반에 대한 정확한 기준을 마련하고 서비스 공급에 필요한 물리적 환경 조성 및 환경기준이 제시되어야 한다. 이를 종합적으로 고려할 때 향후 과제는 ① 사회서비스 품질 관리를 위한 전담기구의 설치, ② 사회서비스 품질기준 마련 및 (최소)품질규격의 설계, 분야별 서비스 품질에 대한 표준화된 평가를 제시, ③ 사회서비스 수요·공급실태 조사의 정례화, ④ 서비스 공급인력에 대한 자격제도의 정비 및 인력배치 기준의 마련, ⑤ 지자체 사회서비스 담당 및 민간 사회서비스 공급인력에 대한 훈련·양성체계 강화, ⑥ 사회서비스 품질인증제, 품질평가·모니터링 결과 정보관리체계 구축 등으로 집약할 수 있다. 본문

령, 성, 인종, 지역, 장애여부, 주거환경 등에 의해 개인이 불공평하게 차별받지 않아야 한다고 명시되어 있다(Fair Access to Care Services, 2002). 즉 보편적 접근(universal access), 장벽 없는 접근(barrier-free access)을 보장하기 위해 개인 또는 특정 인구집단의 특성을 고려한 적합성을 고려하는 것이다. 또한 캐나다의 「온타리오 장애인접근성관련법률(Accessibility for Ontarians with Disabilities Act, AODA, 2005)」은 장애인이 사회서비스를 이용하는데 고려되어야 할 7개 분야의 접근성 장벽 영역을 분류·정의하고, 이용자의 특성을 고려한 접근성 보장의 법적 근거를 마련하였다. 그리고 7개 접근성 장벽의 유형을 분류하였는데, 이는 물리적(physical barriers), 건축설비(architectural barriers), 정보(informational barriers), 의사소통(communicational barriers), 태도(attitudinal barriers), 기술(technological barriers), 정책-사업(policy/practice barriers)에서의 장벽 등이 포함된다(이봉주 외, 2006 참고).

10) 정경희·이현주·박세경 외, 「한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략」, 한국보건사회연구원, 2006 참고.

11) 강해규·노대명·박세경 외, 「사회서비스 확충방안 연구: 주요 사회서비스 수요 추계 및 정책과제」, 한국보건사회연구원 2007 참고.