

이달의 초점

2024년 보건복지분야 정책 전망

2024년 보건의료 정책 전망과 과제

|강희정|

2024년 소득보장 정책의 전망과 과제

|김태완·최준영|

2024년 사회서비스 정책의 전망과 과제

|안수란|

2024년 사회보장재정 데이터 관리 정책 현안과 과제

|신정우|

2024년 인구정책의 전망과 과제

|이소영·황남희·장인수|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2024년 사회서비스 정책의 전망과 과제

The 2024 Outlook for Social Service Policy

안수란 한국보건사회연구원 사회서비스정책연구실 연구위원

국민의 행복과 삶의 질 개선은 사회서비스 정책이 추구하는 궁극적인 목표이다. 빠른 사회변동에 따른 인간다운 삶을 위협하는 사회적 위험이 확장·심화되고, 사적 지지 체계가 약화되는 상황에서 관계성을 기반으로 하는 사회서비스의 역할에 대한 기대가 높아지고 있다. 2023년 정부는 사회서비스 고도화 추진 방향과 제1차 사회서비스 기본계획을 발표하여 국민 누구나 필요할 때 누리는 질 높은 사회서비스를 목표로 약자부터 촘촘한 지속 가능한 복지국가를 구현해 나가겠다는 의지를 밝혔다. 이 글에서는 사회서비스 분야의 주요 계획에 대한 검토를 토대로, 2024년 사회서비스 정책을 전망하고 사회서비스 고도화를 위해 필요한 정책 과제를 제안하였다.

1 들어가며

‘세계행복보고서(World Happiness Report) 2023’에 따르면 한국은 경제협력개발기구(OECD) 38개 국가 중 35위로 최하위를 차지하고 있는 것으로 나타났다(유엔 지속가능발전해법네트워크(Sustainable Development Solutions Networks), 2023). ‘국민 삶의 질 2022’ 보고서를 보면 사회적 고립도, 자살률, 주거환경 만족도, 여가생활 만족

도, 아동학대 피해 경험률 등 일상생활의 안녕(well-being)을 나타내는 주요 지표가 악화되었다(통계개발원, 2023). 국민의 행복과 삶의 질 개선은 사회서비스 정책이 추구하는 궁극적인 목표이다. 빠른 사회변동 속에서 인간다운 삶을 위협하는 사회적 위험은 확장·심화되고, 가족·공동체 등 사적 지지 체계가 약화된 상황에서 관계성을 기반으로 하는 사회서비스의 역할에 대한 기대는 점점 높아지고 있다.

이 글에서는 사회적 위험이 확장되는 정책 환경의 변화 속에서 복지국가 발전을 위해 사회서비스 분야에 필요한 정책 과제들을 제시하였다. 사회서비스 정책 범주의 광범위성으로 모든 과제를 다루는 것에는 한계가 있다. 이에 2023년 12월 발표된 제1차 사회서비스 기본계획의 주요 내용을 토대로 2024년 사회서비스 정책을 전망한 후 현 정부에서 추진 중인 사회서비스 고도화를 위한 정책 과제를 논의해 보고자 한다.

2 사회적 위험의 확장과 사회서비스

한국 사회변동의 속도는 매우 가파르다. 특히 인구·가구 구조의 변화는 인구소멸, 지방소멸, 가족소멸의 위기를 불러일으키며 국가와 사회보장제도의 지속 가능성에 중대한 위협이 되고 있다. 통계청이 발표한 2022~2072년 장래인구추계 결과에 따르면 2024년 기준 합계출산율(중위 추계)은 0.68명으로 감소하고, 생산연령인구 100명당 부양인구(유소년 및 고령 인구)인 총부양비는 42.5명으로 증가한다. 2072년에는 65세 고령인구가 전체 인구의 47.7%를 차지하여, 총부양비가 119명으로 두 배 이상 높아질 것으로 전망된다(통계청, 2023a). 1인가구의 비중은 2015년 27.2%에서 2022년 34.5%로 지속적으로 증가하는 추세이다(통계청, 2023b). 이러한 인구·가구 구조의 변화는 돌봄, 건강, 사회적 고립의 문제를 심화시킨다. 인구 고령화는 건강 취약 인구의 증가와 질병 구조의 변화를 가

속화하고, 경제활동으로부터 배제되는 고령인구 집단이 커지면서 노인 빈곤의 문제를 심화시킬 수 있다. 1인가구 증가는 가족 및 사회적 관계의 단절과 결핍으로 고립의 취약성을 높이고, 신체 및 정신건강의 악화를 초래하기도 하며, 극단적으로는 고독사를 발생시키기도 하였다.

코로나19 이후 노동 환경의 변화 속도도 빠르다. 재택근무 등 비대면 경제활동이 확산됨에 따라 고용 형태가 다변화되고, 자동화와 디지털 기술 혁신에 따른 인간 노동의 대체, 업무와 직무의 변화로 노동이동이 확대되고 있다. 한 직장에 머물며 평생 고용과 직업 안정성을 보장받던 경력사다리(career ladder)의 시대가 지나고, 생애주기에 걸쳐 다양한 직업과 경험을 통해 경력을 형성해 나가는 경력 모자이크(career mosaic)의 시대가 도래하였다. 이러한 노동 환경의 변화는 교육 및 기술 수준(인적자본)과 고용 간의 연결고리를 강화시켜 저학력·저숙련·비숙련 노동자의 실업 및 고용불안정 문제를 심화시킨다. 고용 없는 저성장 체계가 고착되는 상황에서 일자리 경쟁은 세대 간, 성별, 내국인·외국인 갈등을 초래하기도 한다.

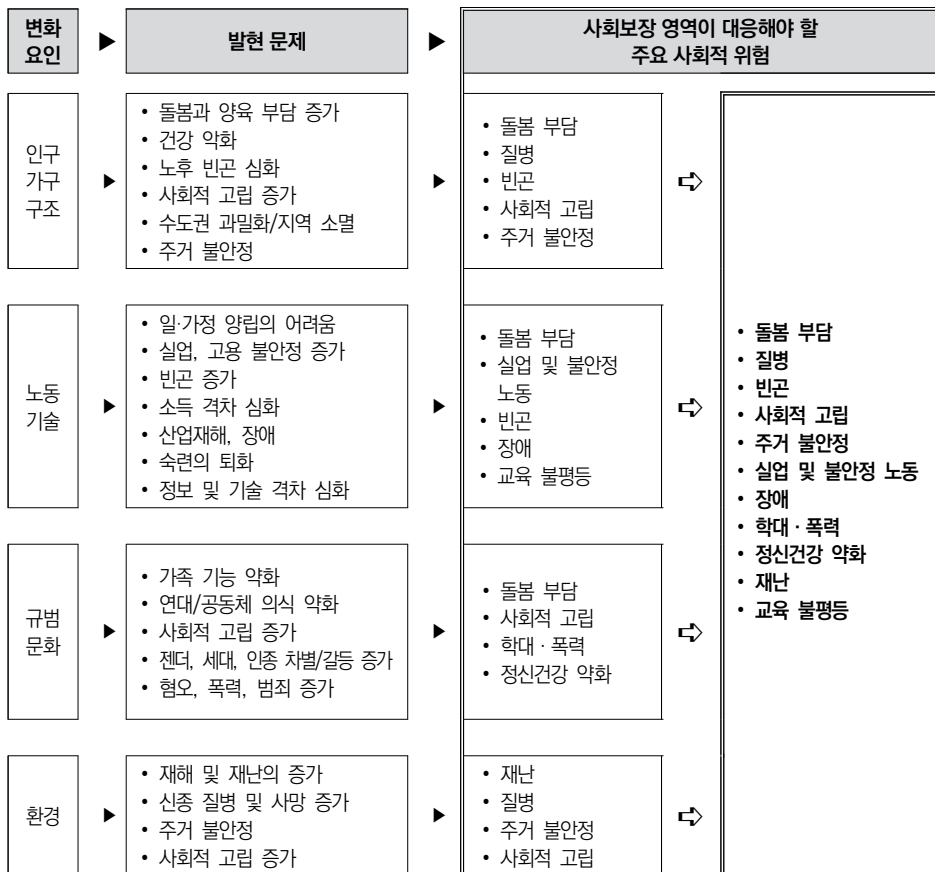
인구·가구 구조와 노동시장의 변화는 규범, 가치관 및 문화의 변화에 큰 영향을 받고 있다. 국가 전체보다는 개개인의 삶의 질과 주관적 안녕, 행복의 중요도가 높아지고 있으며, 개인의 행위를 규제하고 제약했던 기존 구조의 제도의 결속력이 약화되어 청년층의 결혼제도 수용성이 낮아지고 있다. 일을 중시하던 사회에서 일과 가정의 균형을 우선시

하는 현상이 성별과 무관하게 관찰되며, 돈에 대한 관심은 높지만 돈을 많이 버는 것보다 삶의 질을 높일 개인의 시간을 더 중시하고, 여가를 즐기는 문화로 확산되면서 전 연령대에 걸쳐 다양한 문화 향유, 스포츠 활동에 대한 관심이 높아지고 있다. 사회적 소수자, 문화적 다양성에 대한 포용 수준이 높아져 다원주의적 가치가 중시되는 동시에 젠더, 세대, 인

종 갈등과 차별이 증가하고 있다. 갈등과 차별이 폭력 등 범죄 형태로 나타남에 따라 개인과 사회의 안전을 위협하기도 한다.

기후변화에 따른 생태계 파괴, 지구온난화, 재해 증가, 감염병 증가 등 환경 위험은 과거의 복지국가에서 다루어지지 않았던 신사회적 위험으로 급부상하고 있다. 세계보건기구(WHO)는 2019년 중요

[그림 1] 사회 변화에 따른 발현 문제와 사회적 위험의 도출



자료: 강혜규 외(발간 예정). 제2차 사회보장 기본계획 수정 기초 연구.

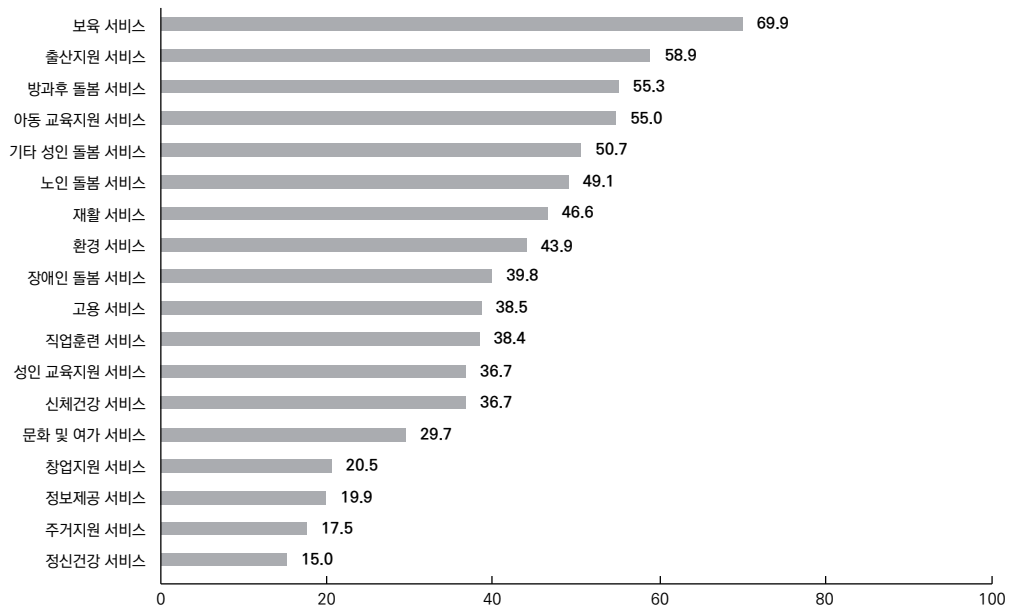
한 보건정책 과제에 첫 번째로 대기오염과 기후변화를 선정하여 미래가 아닌 현재의 어젠다임을 분명하게 밝히고 있다. 환경 위험은 빈부의 구별 없이 민주적으로 나타나는 위험으로, 통제 가능성이 낮고, 피해의 규모가 크며, 그 영향 또한 장기적이고, 위험 대응을 위한 상당한 비용을 발생시킨다는 점(김영란, 2008)에서 간과할 수 없는 사회문제로 자리매김하게 될 것이다.

이러한 사회 변화는 한국의 사회보장 체계에서 다루어 왔던 사회적 위험을 재정의하고, 그 범위를 확장시킬 것을 요구한다. [그림 1]은 사회 변화를

인구·가구 구조, 노동·기술, 규범·문화, 환경의 네 가지 차원으로 구분하여 변화에 따라 발현되는 사회적 문제에 주목하여 국가가 책임지고 대응해야 할 사회적 위험의 범위를 재구성한 것이다(강혜규, 강희정, 김성아, 김태완, 김희성, 류정희, ... 이주민, 발간 예정). 빈곤, 실업, 질병, 장애와 같은 전통적 사회적 위험 외에 돌봄 부담, 사회적 고립, 주거 불안정, 불안정 노동, 학대·폭력, 정신건강 약화, 재난, 교육 불평등과 같은 새롭게 부각되고 있는 사회적 위험의 유형이 구분된다. 확장된 사회적 위험은 대부분 사회서비스 제도를 통해 대응해야 할 성격

[그림 2] 사회서비스 필요 대비 이용률

(단위: %)



주: 필요 대비 이용률은 서비스가 필요하다고 응답한 가구 중 실제 이용한 가구 비율을 의미함.
 자료: 안수란 외(2021), 2021년 사회서비스 수요 실태조사. p. 341. [그림 6-2-1].

의 위험이다.

사회서비스는 “국가·지방자치단체 및 민간 부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지·보건·의료·교육·고용·주거·문화·환경 등 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶이 향상되도록 지원하는 제도(사회보장기본법 제3조)”로 정의된다. 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구성되는 사회보장제도에서 가장 포괄적인 기능을 하는 제도인 것이다. 그러나 현재 한국의 사회서비스는 사회 변화 과정에서 복잡·다양해지는 국민의 필요와 욕구를 충족하기에 충분하지 않다. 2021년 사회서비스 수요 실태조사에서 18개 영역별로 서비스 필요 대비 이용 가구를 분석한 결과를 보면 보육, 출산지원, 방과후 돌봄, 아동 교육지원, 기타 성인 돌봄 등 주로 아동 대상 서비스 영역에서만 50%를 상회한다. 최근 사회적 이슈가 되고 있는 우울, 고립 등의 사회적 문제에 대응할 수 있는 정신건강 서비스는 15%로 가장 낮은 수준이다(안수란, 이주민, 서윤경, 김유희, 어유경, 정세정, 박세경, 2021). 이는 그간 한국의 사회서비스가 특정 대상(아동, 노인), 특정 기능(돌봄)을 중심으로 제도화를 추진해 온 결과로 볼 수 있다. 누적되고 확장되는 사회적 위험으로부터 국민의 삶을 보호하고, 삶의 질을 향상시키기 위해서는 사회서비스 정책 영역을 부각한 복지국가 전략을 마련할 필요가 있다.

3 2024년 사회서비스 정책 전망과 과제

가. 2024년 사회서비스 정책 전망

2023년 12월 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」에 근거하여 제1차 사회서비스 기본계획이 발표되었다. 사회서비스 기본계획은 사회서비스 전 분야를 아우르는 첫 번째 기본계획이자 사회서비스 분야의 최상위 계획으로 5년마다 수립하도록 되어 있다. 2000년대 중반부터 사회서비스가 독립적 정책 영역으로 간주되고 중요성이 강조되어 왔음에도 불구하고 광범위한 영역 전체를 포괄하는 종합계획은 부재했다. 사실상 지난 20여 년간 사회서비스 정책은 ‘일자리 정책’의 맥락에서 다루어져 왔다. ‘사회적 일자리 확충 방안(2004)’, ‘사회서비스 일자리 창출 전략(2006)’, ‘사회서비스 육성 및 선진화 방안(2010)’, ‘고부가가치 사회서비스 일자리 창출 방안(2013)’, ‘일자리 로드맵(2017)’ 등 주요 사회서비스 계획을 다루고 있는 역대 정부의 문건들은 일자리와 산업 육성에 초점을 둔 사회서비스 확충 전략을 포함하였다. 이에 사회서비스 정책의 주요 성과 역시 사회서비스 확대에 의해 창출된 일자리의 수로 가능했던 것이 사실이다. 제1차 사회서비스 기본계획은 사회보장의 핵심 축으로 다양한 사회적 위험으로부터 국민 삶의 질을 보장하는 안전망으로서의 본래적 기능에 기반하여 수립되었다는 점에서 상징성을 가진다.

제1차 사회서비스 기본계획은 약자부터 촘촘하게 지속 가능한 복지국가를 비전으로 삼고, 국민 누구나 필요할 때 누리는 질 높은 사회서비스를 목표로, ① 다양한 서비스 확충, ② 질 높은 서비스 제공, ③ 공급 혁신 기반 조성의 3가지 전략 아래 9개의 중점 과제를 담고 있다(보건복지부, 2023. 12. 12.). 첫 번째 전략인 다양한 서비스 확충에는 신수요 대응 서비스 강화, 전 국민 서비스 확대, 융합 서비스 확충, 두 번째 전략인 질 높은 서비스 제공에는 품질관리 강화, 규제 합리화, 공급자 성장 지원, 세 번째 전략인 공급 혁신 기반 조성에는 기술개발

및 사업화 촉진, 복지기술 활용 확산, 제도적 기반 강화의 중점 과제를 포함한다.

제1차 사회서비스 기본계획의 주요 골자는 2023년 5월 사회보장 전략회의를 통해 발표된 ‘사회서비스 고도화 추진 방향’을 토대로 마련되었다. 사회서비스 고도화는 “국민 모두가 사회서비스를 누릴 수 있도록 서비스의 양과 질을 확충하는 것”으로, 대상자 확대, 고품질 서비스 실현, 양질의 공급자 육성, 기반 조성의 4가지 방향을 가지고 추진된다. 고도화 추진 전략에서 정부는 규제 개선, 품질관리, 재원 마련 등 관리자 역할에 집중하고, 민간이 창발성과

[그림 3] 사회서비스 관련 계획의 주요 내용

제1차 사회서비스 기본계획(2023. 12. 12.)		사회서비스 고도화 추진 방향(2023. 5. 31.)											
비전	약자부터 촘촘하게 지속 가능한 복지국가	비전	사회서비스 고도화로 복지·고용·성장 선순환 구현										
목표	국민 누구나 필요할 때 누리는 질 높은 사회서비스	추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 욕구를 고려한 서비스 보편 복지 실현 국민 관점에서 규제를 과감하게 개선 민간에서 혁신적 서비스 제공 정부는 시장 관리자 역할에 집중(민·관 협업)										
전략	다양한 서비스 확충 질 높은 서비스 제공 공급혁신 기반 조성	고도화 추진 방향	<table border="1"> <thead> <tr> <th>방향</th> <th>세부내용</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>대상 확대</td> <td> ① 이용제한 개선, 자부담으로 수요 창출 ② 청년, 중장년 등 신수요 대응 ③ 긴급, 틈새 수요 대응 서비스 개발 </td> </tr> <tr> <td>고품질 서비스</td> <td> ① 융합형 서비스 도입 ② 가격 제도 개편 </td> </tr> <tr> <td>양질의 공급자 육성</td> <td> ① 경쟁 도입 ② 평가를 통한 역량 강화 ③ 규모화 지원 </td> </tr> <tr> <td>기반 조성</td> <td> ① 사회서비스 산업 육성 ② 복지기술 고도화 ③ 법, 조직 등 제도적 기반 마련 </td> </tr> </tbody> </table>	방향	세부내용	대상 확대	① 이용제한 개선, 자부담으로 수요 창출 ② 청년, 중장년 등 신수요 대응 ③ 긴급, 틈새 수요 대응 서비스 개발	고품질 서비스	① 융합형 서비스 도입 ② 가격 제도 개편	양질의 공급자 육성	① 경쟁 도입 ② 평가를 통한 역량 강화 ③ 규모화 지원	기반 조성	① 사회서비스 산업 육성 ② 복지기술 고도화 ③ 법, 조직 등 제도적 기반 마련
방향	세부내용												
대상 확대	① 이용제한 개선, 자부담으로 수요 창출 ② 청년, 중장년 등 신수요 대응 ③ 긴급, 틈새 수요 대응 서비스 개발												
고품질 서비스	① 융합형 서비스 도입 ② 가격 제도 개편												
양질의 공급자 육성	① 경쟁 도입 ② 평가를 통한 역량 강화 ③ 규모화 지원												
기반 조성	① 사회서비스 산업 육성 ② 복지기술 고도화 ③ 법, 조직 등 제도적 기반 마련												
중심 과제	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>① 신수요 대응 서비스 강화</td> <td>④ 품질관리 강화</td> <td>⑦ 기술개발 및 사업화 촉진</td> </tr> <tr> <td>② 전 국민 서비스 확대</td> <td>⑤ 규제 합리화</td> <td>⑧ 복지기술 활용 확산</td> </tr> <tr> <td>③ 융합서비스 확충</td> <td>⑥ 공급자 성장 지원</td> <td>⑨ 제도적 기반 강화</td> </tr> </tbody> </table>	① 신수요 대응 서비스 강화	④ 품질관리 강화	⑦ 기술개발 및 사업화 촉진	② 전 국민 서비스 확대	⑤ 규제 합리화	⑧ 복지기술 활용 확산	③ 융합서비스 확충	⑥ 공급자 성장 지원	⑨ 제도적 기반 강화	기대 효과	<ul style="list-style-type: none"> (복지) 전 국민 사회서비스 이용률 40% (+7%p) 달성(‘27) (고용) 사회서비스 분야 일자리 60만 개 확대(‘27) 	
① 신수요 대응 서비스 강화	④ 품질관리 강화	⑦ 기술개발 및 사업화 촉진											
② 전 국민 서비스 확대	⑤ 규제 합리화	⑧ 복지기술 활용 확산											
③ 융합서비스 확충	⑥ 공급자 성장 지원	⑨ 제도적 기반 강화											

자료: 보건복지부. (2023. 5. 31.). 국민이 체감하는 선진 복지국가 전략 수립.
 보건복지부. (2023. 12. 12.) 국민 누구나 필요할 때 누리는 질 높은 사회서비스.

기술을 바탕으로 혁신적인 서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 데 방점을 두었다. 취약계층 위주로 제공되었던 사회서비스의 대상을 확대하여 서비스 보편복지를 실현하고, 민관 협업을 기반으로 좋은 일자리를 창출하여 복지·고용·성장의 선순환을 도모한다는 취지를 담고 있다(보건복지부, 2023. 5. 31.).

제1차 사회서비스 기본계획은 사회서비스 분야의 최상위 계획임에도 불구하고 사회보장의 핵심 기제로 기대하는 사회서비스 정책의 기능과 역할을 포괄적으로 담아내지 못한 한계를 가지고 있다. 이는 사회서비스 법적 개념의 광범위성과 추상성으로 인해 정책 범주가 모호한 것에 기인할 수 있다. 사

회서비스 고도화 추진 방향에서는 일자리 확대가 기대효과로 관리된다는 점에서 산업적 관점에서 사회서비스 정책 기능이 여전히 강조되고 있다.

2024년은 기본계획과 고도화 추진 방향에 핵심 과제로 포함된 사업이 본격적으로 기획·이행되는 해가 될 것이다. 사회서비스 주요 사업이 집중되어 있는 2024년도 보건복지부 소관 예산안은 122조 4538억 원으로 전년 추경 예산 대비 13조 2606억 원(12.1%) 증가하였다. 이 중 사회서비스 분야 예산 변동을 정확히 파악하기는 어렵지만, 신규 사업과 주요 증액 사업을 통해 2024년 중점적으로 추진하려는 과제를 확인할 수 있다.

우선 사회서비스 분야의 신규 사업으로는 전 국

[표 1] 2024년 보건복지부 소관 사회서비스 사업(신규, 증액) 예산안

(단위: 백만 원, %)

구분	세부 사업명	2023년 예산(A)	2024년 예산안(B)	증감	
				B-A	(B-A)/A
신규	전 국민 마음투자 지원사업	-	53,949	-	-
	청년정책 개발 및 지원체계 기반 구축	-	3,689	-	-
증액	장애인 활동 지원	1,991,879	2,284,604	292,725	14.7
	발달장애인 지원	256,886	356,739	99,853	38.9
	장애인 거주시설 운영 지원	634,700	669,549	34,849	5.5
	장애아동가족 지원	175,706	194,047	18,341	10.4
	장애인 개인예산제 운영	580	965	385	66.4
	지역사회 보건복지 연계 재가서비스 구축	4,240	6,880	2,640	62.3
	노인맞춤돌봄 서비스	501,981	546,105	44,124	8.8
	정신건강 증진시설 확충	8,154	10,885	2,731	33.5
	고독사 예방 관리체계 구축	1,315	2,862	1,547	117.6
	복지 소외계층 발굴 및 민간 자원 연계 지원	2,645	4,635	1,990	75.2
	지역자율형 사회서비스 투자사업(균특)	26,875	43,455	16,580	61.7

자료: 국회예산정책처. (2023. 10.). 2024년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성가족위원회) 내용을 재구성하여 작성함.

민 마음투자 지원사업(539억 원)과 청년정책 개발 및 지원체계 기반 구축(37억 원)이 포함되었다. 전 국민 마음투자 지원사업은 정신질환에 대한 사전 예방 및 조기 발견 체계 강화를 목적으로 전 국민을 대상으로 정신건강 관련 전문적 심리상담 서비스를 제공한다는 내용을 담고 있다. 청년정책 개발 및 지원체계 기반 구축 사업은 가족돌봄 청년과 고립·은둔 청년 지원을 위한 시범사업을 포함하고 있다. 예산 규모가 크지는 않지만 그간 정부 투자가 미흡했던 정신건강 분야, 청년 대상에 대한 정책을 확대한다는 점에서 긍정적이라고 평가할 수 있다.

보건복지 예산안 전체 증액분에서 사회서비스 분야 사업이 차지하는 증액분은 크지 않다. <표 1>의 증액 사업을 보면 대상으로는 장애인, 노인, 분야로는 정신건강, 복지사각지대 발굴에 초점이 맞춰져 있어 약자복지를 강조하는 현 정부의 기조가 반영되었다고 볼 수 있다. 다만 복지국가 전략의 또 다른 축이었던 전 국민 대상 서비스 복지 강화를 위한 국가의 역할이 드러나지 않는다는 점에서 서비스 보편복지 실현이 쉽지 않을 것으로 예상된다.

나. 사회서비스 고도화를 위한 정책 과제

한국의 사회서비스는 도입기, 팽창기를 지나 성숙기의 단계로 진입해야 하는 시대적 요구에 직면해 있다. 한국의 사회서비스는 시기, 공급 주체의 성격, 서비스 대상의 변화에 따라 3세대로 구분되는데, 세대별 공급 체계가 중층적으로 형성되어 왔

다. 1세대는 1950~1970년대 전쟁 후 무의탁 빈민을 대상으로 자선적 복지를 제공하던 생활(거주)시설 기반 사회서비스, 2세대는 저소득층을 대상으로 지역사회복지관이 중심이 되어 보충적 서비스를 제공하던 이용시설 기반 사회서비스, 3세대는 보편적 수급권자를 대상으로 개별화된 서비스를 제공하는 바우처 기반 사회서비스이다(김영중, 2012).

4세대 사회서비스에서는 3세대에 거쳐 양적으로 팽창해 오는 과정에서 나타난 수요, 공급 측면의 다양한 문제를 해결하고, 누적되고 확장되는 사회적 위험에 기민하게 대응하면서 국민이 실질적으로 체감하는 서비스의 수준을 높이는 세밀한 고도화 전략이 요구된다. 여기서는 사회서비스 고도화를 양적 고도화, 질적 고도화, 전달체계 고도화의 세 가지 측면으로 구분하여 사회서비스 발전에 필요한 정책 과제들을 제안해 보고자 한다.

1) 양적 고도화를 위한 정책 과제

무엇보다 국민 모두가 필요할 때 누리는 서비스가 되기 위해서는 다양한 서비스의 양적 확대가 필요하다. [그림 1]에서 확인한 대로 아동 돌봄 관련 서비스를 제외한 대부분 분야에서 사회서비스 필요 대비 이용률은 50% 미만으로 매우 낮은 수준이다. 실제 욕구가 있어도 받을 수 있는 서비스 자체가 없거나, 서비스가 있어도 자격 기준에 맞지 않거나, 서비스가 있다는 것을 모르는 등의 다양한 이유로 인해 서비스를 이용하지 못할 수 있다. 욕구를 토대로 급여 대상과 내용 포괄성을 넓히면서 필요한 만

큼 다양한 서비스를 충분히 이용할 수 있도록 급여 수준의 보장성도 강화해야 한다. 정부 재정은 한정되어 있으므로 어떤 서비스를, 누구를 대상으로, 어떻게 확장할 것인가에 대한 세심한 정책 판단이 필요하다.

양적 고도화를 위해서는 첫째, 현재 서비스 영역별 보장성 진단을 토대로 사회서비스 특성에 따른 차별적 확장 전략을 마련해야 한다. 시장 실패 가능성이 높은 사회서비스 영역에서는 국가 책임을 명료화하고 공적 대응력을 강화하는 한편 충분한 서비스 수요와 지불 의향이 확인되는 사회서비스 영역은 민간 시장 활성화를 통한 공급 확대 추진이 필요하다(안수란, 2023). 이때 국가 개입이 적극적으로 요구되는 정책의 우선순위를 정하는 것이 중요하다. 코로나19 이후 한국 사회는 돌봄 공백과 사회적 단절의 위기를 경험하며 간병살인, 고독사, 우울 등의 심각한 사회적 문제를 마주했다. 인구·가구 구조의 급속한 변화에 따른 가족 기능의 약화는 이러한 문제를 더욱 심화시켰다. 일상적 돌봄, 정신건강 증진을 위한 보다 과감하고 적극적인 투자, 국가 책임이 필요하다는 것을 시사한다.

둘째, 대상자 확대를 위해 사회서비스 이용의 진입 장벽을 낮춰야 한다. 이를 위해 제도적으로는 사회서비스 이용자 선정 기준을 욕구 기준으로 단계적으로 개편할 필요가 있다. 사회서비스의 필요는 소득이 아닌 욕구에 기반해서 발생하기 때문이다.

그런데 욕구 기준으로 사회서비스 제도를 재편하게 되면 두 가지 중요한 쟁점이 발생한다. 하나는

주관적 욕구의 객관화이다. 소득기준에 따라 서비스 대상자를 선정하는 것은 행정 효율성이 높다. 소득수준에 대한 증빙은 기준선이 있다면 비교적 쉽고 명료하기 때문이다. 그러나 욕구는 객관적으로 측정하기가 어려운 추상적인 개념이다. 문제와 대상에 따라 욕구를 측정하는 도구도 다양해서 일관된 기준을 적용하기도 힘들다. 욕구 진단을 너무 정밀하게 하면 과도한 행정 부담으로 서비스 진입 장벽을 높일 우려가 있으며, 욕구 진단을 간소화하면 서비스가 꼭 필요한 사람에게 전달되지 못해 사업 효과성을 저해할 수 있다. 따라서 욕구 기준으로 사회서비스를 재편한다면 욕구 측정의 원칙과 기준 수립에 대한 충분한 논의가 선제적으로 필요하다.

다른 하나는 이용자 확대에 따른 재정 부담 증가이다. 소득기준을 폐지하게 되면 그간 서비스 적용 대상이 아니었던 중산층 이상의 이용자가 제도권 내로 유입된다. 한정된 정부 재원으로 확장된 대상을 위한 서비스 비용을 어떻게 부담할지에 대한 해결 방안이 필요하다. 정부는 소득수준(지불능력)에 따라 본인부담금을 차등화해 대상 확대에 따른 정부 지출 부담을 완화하고자 한다. 소득 제한 없이 욕구에 따른 서비스 이용을 보장하되 본인부담금 차등화를 통해 운영하는 대표적인 사례가 아이돌봄서비스이다. 아이돌봄서비스는 기준중위소득 150% 이상의 이용자들은 본인부담금을 100% 내고 서비스를 이용한다. <표 2>의 가처분소득 분위별 수급 분포를 분석한 결과를 보면 아이돌봄서비스의 경우 소득 6분위 이상 수급자 비율이 53.7%

[표 2] 주요 사회서비스 사업의 가처분소득 분위별 수급 분포 (2020년 기준)

(단위: %)

구분	소득제한	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9~10분위
장기요양	×	48.5	4.0	10.5	8.6	7.3	5.6	4.5	3.8	7.3
노인맞춤돌봄서비스	○	57.6	3.6	15.2	11.8	3.5	2.5	2.0	1.5	2.4
지역사회서비스투자사업	사업별 상이, 소득기준 적용 사업이 다수로 구성	18.2	4.8	14.0	15.1	12.8	11.9	11.2	7.6	3.2
문화누리카드	○	23.8	11.3	21.5	18.5	13.7	6.4	2.8	1.2	0.6
스포츠강좌이용권	○	21.2	13.9	25.0	22.1	11.6	3.7	1.5	0.6	0.1
아이돌봄서비스	×	4.5	6.7	7.9	12.3	14.7	11.4	10.9	10.5	20.9

자료: 이현주 외. (2023). 사회보장 행정데이터 구축 및 기초분석 내용을 재구성하여 작성함.

로(이현주, 강희정, 오옥찬, 이원진, 이상정, 이해정, ... 한겨레, 2023), 소득기준과 무관하게 보편적 이용이 활성화된 사업으로 볼 수 있다.

본인부담금 차등화는 서비스 이용의 도덕적 해이를 방지하고, 정부의 재정 부담을 개인과 가족과 분담하면서 추가적 재원을 확보할 여력을 준다는 점에서 장점이 있다. 그러나 실제 도입 및 설계에서는 매우 신중한 접근이 요구된다. 가장 중요한 것은 잠재 시장수요와 수요자의 구매력이 있는 서비스의 식별이다. 아이돌봄서비스와 같이 이용 욕구, 지불 의사, 지불 의향이 파악된 시장형 사업에 적용되어야 효과가 있다. 만약 공공재, 기초재적 성격이 강한 서비스라면 본인부담금을 높이고 차등화하는 것은 정책적으로 바람직하지 않다. 시장형 서비스라고 하더라도 동일한 서비스에 차등적인 요금을 적용할 때 중산층 이상의 요금 수용도가 있는지, 차등화에 따른 소득계층별 지출 부담이 가계에 어떤 영

향을 미치는지 등에 대한 세밀한 검토 후 적용되어야 한다.

2) 질적 고도화를 위한 정책 과제

2022년 사회서비스 공급 실태조사 결과에 따르면 사회서비스 공급 기관이 이용자 확보를 위해 가장 역점을 두는 활동은 서비스 품질 향상(37.5%), 제공 인력의 전문성 제고(19.3%)로 양질의 서비스 제공이 중요시되고 있음을 확인할 수 있다(안수란 외, 발간 예정). 그러나 현실적으로 제공 기관이 서비스 품질 향상을 위한 적극적인 투자를 하기는 어려운 상황이다. 사회서비스 공급 시장을 특성을 보면 약 70%가 10인 미만의 소규모로 운영되고 있으며(안수란, 하태정, 2022), 핵심 분야인 사회복지서비스업 사업체는 재정 지원 사업에 의존적인 수입 구조를 가지고 있다. 제공 기관의 48.9%는 인력 확보의 어려움을 경험하고 있고, 주된 이유는

열악한 근무 여건(35.8%), 취업 지원자 없음(32.4%)으로, 사회서비스 노동시장의 전망도 밝지 않은 않다(안수란 외, 발간예정).

서비스의 질적 향상은 양적 확대와 함께 사회서비스 정책 발전 과정에서 핵심적으로 논의되어 온 의제임에도 불구하고 가시적인 성과로는 이어지지 않았다. 산업화의 맥락에서 서비스의 양을 채우기 위해 질을 희생한다는 평가도 많았다. 한국 사회서비스가 한 단계 더 진보하기 위해서는 질적 측면에서의 성과가 나타나야 할 때이다.

질적 고도화를 위해서는 첫째, 사회서비스 인력 정책이 고도화되어야 한다. 대면 서비스의 특성을 가진 사회서비스 품질은 제공 인력의 전문성에 가장 큰 영향을 받는다. 즉 제공 인력의 역량 강화, 전문성 향상이 질적 고도화의 최우선 과제가 되어야 한다는 의미이다. 제공 인력의 전문성 강화는 근본적으로 사회서비스 인력 정책을 체계화하는 것부터 시작해야 한다. 제1차 사회서비스 기본계획에는 제공 인력 양성 과정 체계화, 핵심 영역인 돌봄 인력의 수급 방안 마련, 교육과정 정비, 보수 적정화, 업무 부담 완화 등 처우 개선을 통해 인력 지원을 강화하겠다는 정부의 의지가 담겨 있다. 사회서비스 영역별 인력 양성-숙련-보상 체계를 내실화하고, 중앙정부에서 포괄적 모니터링 체계를 마련하여 관리해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 사업 단위가 아닌 인력 단위로 입직, 이직, 자격, 교육, 임금 실태 등을 종합적으로 파악할 수 있는 데이터의 집적 및 관리가 이루어져야 한다. 사회서비스 노동 가치

에 대한 적정 수준의 보상도 매우 중요하다. 특히 경쟁적 민간 시장이 존재하는 경우 시장 가격을 고려하지 않은 서비스 가격 책정 시 고숙련 전문인력이 사회서비스 시장에 참여할 유인이 감소한다. 이는 결과적으로 사회서비스 품질 저하, 공공과 민간 서비스 품질의 이원화를 초래할 수밖에 없다.

둘째, 서비스 내용적 측면의 품질 향상 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 사회서비스 이용 욕구의 복합성을 고려한다면 서비스 내용의 복합화와 전문화 지원이 강화될 필요가 있다. 다양한 서비스 내용으로 구성된 통합형 사회서비스를 제도적으로 확대하거나, 전문형 서비스 모형을 개발·확대하여 단종 서비스 중심에서 복합·전문 서비스로 내용적 측면의 질적 향상을 유인하는 방안이 고려될 수 있다. 2016년 시범사업으로 시작하여 현재 예비사업으로 운영 중인 장기요양 통합재가서비스가 대표적이다. 통합재가서비스는 하나의 기관에서 주야간 보호, 방문요양, 목욕, 간호, 단기 보호의 다양한 재가 서비스를 팀워크 체계로 구성된 전문인력이 제공하는 복합적 서비스이다. 공급자 중심의 방문요양 위주 단일 서비스 구조에서 탈피하여 다양한 재가 서비스를 복합적으로 제공하도록 함으로써 이용자가 살던 곳에서 계속 거주할 수 있도록 지원한다. 이용자는 한 기관에서 욕구에 맞는 다양한 서비스를 통합적으로 이용할 수 있게 되는 것이므로 편의성이 높아진다. 공급기관은 서비스 내용의 다각화를 통해 규모의 경제를 실현할 수 있다.

셋째, 사회서비스 품질관리를 위한 투자 확대가

필요하다. 사회서비스의 대다수가 법령에 근거하여 인력·인프라 등에 국가 및 지자체 예산이 투입되는 서비스로, 재정 효율 및 효과성 달성, 국가 신뢰 유지를 위해 공공의 관리·감독이 강화되어야 한다. 그러나 현재 사회서비스 품질관리는 제도 및 사업별 평가·인증 제도를 통해 각각의 기준과 방식으로 분절적이고 낮은 수준으로 이루어지고 있다. 품질평가 결과의 환류 체계도 충분히 기능하지 못하는 것이 현실이다. 제1차 사회서비스 기본계획에는 품질인증제 도입, 이용자 중심의 품질평가지표 개선, 분야별 서비스 평가체계에 대한 메타평가 도입 등의 추진 과제를 포함하여 기존 품질관리의 한계를 극복하고자 한다. 다만 이러한 추진 과제들이 충실히 이행되고, 전체 사회서비스 시장에 가시적인 영향을 주기 위해서는 품질관리를 안정적으로 수행할 충분한 전문인력의 확보와 전담기구가 필요하다. 품질관리 수행 주체의 전문성 강화를 위해 품질관리 전담 인력 양성·훈련 과정을 마련하여 사회서비스 품질관리 전담기구에 배치하는 방안 등도 고려되어야 한다.

3) 전달체계 고도화를 위한 정책 과제

사회서비스 정책 영역에서 양적 확충, 질적 제고와 함께 난제로 꼽히는 것은 사회서비스 전달체계의 효율화이다. 사회서비스가 양적으로 확대되는 과정에서 부처별·사업별로 별도의 서비스 전달체계가 형성됨에 따라 이용자 중심형 맞춤형 서비스의 제공이 이루어지지 않는다는 점은 누구나 인식하고

있지만, 쉽게 해결하지 못하고 있다. 책임의 주체도 불분명한 문제이다. 제1차 사회서비스 기본계획과 사회서비스 고도화 추진 방향에서 전달체계 효율화를 위한 추진 과제가 적극적으로 검토되지 못한 점은 한계로 남을 것이다. 다만 최상위 계획인 제3차 사회보장 기본계획에서 3대 전략 중 하나인 사회보장체계 혁신에서 관련 내용을 일부 포함한다. 사업 기획 단계에서부터 시행 후 평가 단계까지 전 주기적 관리를 통해 사회보장제도를 통합관리 하겠다는 의지를 담고 있다(보건복지부, 2023. 12. 12.).

전달체계 효율화를 위해서는 첫째, 사회서비스 제도 기획 및 도입 과정에서 서비스 전달체계에 대한 검토가 선제적으로 면밀히 이루어져야 한다. 이를 위해서는 범부처 사회서비스 논의 기구가 필요하다. 많은 사회서비스 사업이 사회적으로 이슈가 되면 새롭게 만들어지지만, 기획 과정에서 ‘어떻게’ 전달할 것인가에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 못한다. 어떤 형태와 방식으로, 누가 서비스를 제공하는 것이 효율적이고 효과적인지 관련 부처와 부서, 중앙정부와 지자체가 모여 사전에 숙의하는 과정이 반드시 필요하다. 예를 들어 가족돌봄 청년의 문제가 사회적으로 부각되면서 중앙정부, 지자체, 민간 부문에서 다양한 사회서비스가 기획, 추진되고 있다. 2023년 하반기부터는 일상돌봄 서비스라는 이름으로 돌봄, 가사, 병원 동행, 심리 지원, 교류 증진 등을 지원하는 바우처 방식의 서비스가 제공되고 있다. 2024년부터는 청년미래센터(가칭)를 중심으로 자기돌봄비, 자조모임, 사례관리 등을

지원하는 가족돌봄 청년 지원 사업이 추진될 예정이다. 가족돌봄 청년은 사회적 고립 수준이 높은 신 복지 사각지대로 간주되어 지자체 고독사 예방 사업의 주요 대상으로 다루어지고 있기도 하다. 가족돌봄 청년이 가진 복합적 욕구에 대응하기 위해 사회서비스가 다양한 통로로 확장되는 것은 필요하지만, 제도가 양적으로 확대되는 과정에서 이용자 관점에서 어떤 방식으로 전달되는 것이 효율적이고 효과적인지에 대한 중앙정부 단위의 통합관리가 이루어질 필요가 있다. 부처·부서별 칸막이 사업 추진과 실질적 책임 주체가 불명확한 연계·협력 요구 노력은 대상자를 발굴하고 직접 서비스를 제공·연계하는 지자체 일선 행정의 혼란을 심화시킬 뿐이다.

둘째, 새로운 서비스 대상자에게 맞는 전달체계 구상이 필요하다. 저소득층이 아닌 일반 국민으로 사회서비스가 확대될 경우 전통적 복지와는 다른 접근이 이루어져야 한다. 저소득층 중심으로 사회서비스가 제공될 때는 현금급여 수급자 대상의 표적화된 홍보가 가능했으며 공공 부문이 서비스 전달에서 주도적인 역할을 해 왔다. 그러나 사회서비스 정책 대상은 청년, 중장년으로 확대되고 소득계층도 다양화되고 있다. 이러한 수요 특성 변화를 반영한 전달체계의 혁신이 필요하다. 대상 특성에 맞는 홍보 다각화, 온라인 신청 시스템 확대를 통한 이용 접근성 제고, 생활 특성을 반영한 서비스의 설계(서비스 제공의 공간적, 시간적 유연화), 신복지 기술을 활용한 서비스 확대 등이 다방면으로 고려되어야 한다. 적극적 정보 탐색자로 변모하는 이용

자의 특성을 반영하여 서비스 정보 공개를 활성화하고, 내용도 내실화하여 진정한 의미의 이용자 친화적 서비스 전달체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 사회서비스 전달은 결국 지역을 중심으로 이루어진다는 점에서 지자체 공공복지 행정 체계 지원 및 강화가 필요하다. 민관 협력을 통한 사회서비스 제공을 추구한다고 하더라도 제도화된 서비스의 관리는 공공이 책임져야 한다. 이를 위해서는 지자체 복지행정의 지역 밀착형 기능 및 역할이 재정립되어야 한다. 시군구의 총괄·기획·조정과 사회서비스 제공, 이용자 지원·관리 기능을 대폭 강화하고, 조직 칸막이 현상이 심각한 서비스 대상자 중심의 분절적 편제를 완화할 수 있도록 기능 중심의 조직 통합성·전문성 강화를 위한 직제 개편이 필요하다(김회성, 이주민, 김유휘, 김이배, 황정윤, 이승모, ... 강혜규, 2022). 지자체 사회복지 담당 공무원 인력 운용의 합리화도 요구된다. 사회복지 전담 공무원의 고유 업무를 지정하고 해당 부서 관리자 직위(5급·6급)에 사회복지직 필수직위제(5급·6급)를 도입하여 복지행정의 전문성과 지속성 향상을 위한 보직 관리를 체계화하면서 증원 요구도가 높은 업무 영역을 중심으로 사회복지 담당 공무원의 단계적 충원도 검토할 필요가 있다(김회성 외, 2022). 공공복지 행정체계를 강화하는 것은 사회보장체계 혁신을 위해 중앙·지방 간 수평적 협력관계 구축에 필요한 필수 과제이다.

4 나가며

제도적 관점에서 사회서비스 발전을 위한 정책 과제의 우선순위를 논하는 것은 쉽지 않다. 사회서비스 개념의 추상성과 포괄하는 서비스의 광범위성, 제도마다 분절적 전달체계를 가지고 개별적으로 발전해 온 역사적 경로로 인해 다양한 영역에서 발생하는 문제를 모두 아우르는 개선 과제를 도출하는 것은 매우 도전적인 일이다.

이런 맥락에서 사회서비스 정책 발전을 위한 논의는 이용자인 국민의 관점에서 시작되고 마무리되는 것이 바람직하다. 사회서비스의 정책 지향과 전략, 실천 수단은 대내외 환경 변화에 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 기본적으로 추구하는 목적인 국민의 행복과 삶의 질 향상은 불변한다는 점에서 어떤 전략과 수단이 마련되더라도 사람 중심의 통합적 사회서비스 정책이 구현될 수 있도록 성과가 관리되어야 한다.

2024년은 사회서비스 기본계획 수립에 따른 시도·시군구 단위 지역계획이 수립되어야 하는 해이기도 하다. 다양한 욕구를 가진 지역사회 주민이 사는 지역 안에서 필요한 서비스를 공평하게 누리고, 사회 안에서 통합된 삶을 보장받을 수 있도록 촘촘한 사회서비스 계획이 수립되길 기대한다. ㉮

참고문헌

강혜규, 강희정, 김성아, 김태완, 김희성, 류정희, ...

이주민. (발간 예정). **제2차 사회보장 기본계획 수정 기초 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

국회예산정책처. (2023.10.). **2024년도 예산안 위원회 별 분석(보건복지위원회 여성가족위원회)**

김영란. (2008). 한국사회에서 새로운 사회적 위험과 위험관리전략: 복지국가의 재설계. **사회보장연구**, 24(1). pp. 1-26.

김영종. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향. **보건사회연구**, 32(2). pp. 41-76.

김희성, 이주민, 김유휘, 김이배, 황정윤, 이승모, ... 강혜규. (2022). **사회복지담당공무원 실태조사 및 행정환경 변화에 따른 복지전달체계 강화방안 연구**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

보건복지부. (2023. 12. 12.). 국민 누구나 필요할 때 누리는 질 높은 사회서비스. **보도자료**.

보건복지부. (2023. 12. 12.) 성공적인 복지국가 이행 위한 범정부 5개년 전략 발표. **보도자료**.

보건복지부. (2023. 5. 31.). 국민이 체감하는 선진 복지국가 전략 수립. **보도자료**.

안수란, 이주민, 서윤경, 김유휘, 어유경, 정세정, 박세경. (2021). **2021년 사회서비스 수요 실태조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

안수란, 하태정, 엄다원, 김유휘, 김희성, 어유경. (발간 예정). **2022년 사회서비스 수요·공급 실태조사: 공급조사**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

안수란, 하태정. (2022). 사회서비스 일자리의 산업적·직업적 특성 변화. **보건복지 이슈엔포커스 431호**. 세종: 한국보건사회연구원.

안수란. (2023). 사회서비스의 현 주소를 말하다. **중앙사회서비스원 개원 1주년 콜렉티브 임팩트 포럼**

(2023. 3. 23.) 발표자료.

유엔 지속가능발전해법네트워크(Sustainable Development Solutions Networks). (2023). *World Happiness Report 2023*.

이현주, 강희정, 오욱찬, 이원진, 이상정, 이해정, ... 한겨레. (2023). **사회보장 행정데이터 구축 및 기초분석**. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

통계개발원. (2023). **국민 삶의 질 2022**.

통계청. (2023a). **장래인구추계: 2022~2072년**.

통계청. (2023b). **2023 통계로 보는 1인 가구**.

The 2024 Outlook for Social Service Policy

Ahn, Suran

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Social service policies are aimed ultimately at people's happiness and improved quality of life. As rapid societal changes unfold, the informal support system declines, and social risks expand and deepen, making the pursuit of a life worthy of human dignity increasingly challenging, there is a growing anticipation for relationship-based social services to take on a significant role. With the announcement in 2023 of its social services improvement directions and the 1st Basic Social Service Plan, the government has declared its resolve to materialize a close-knit, sustainable welfare state aimed at providing high-quality social services first to vulnerable groups, then gradually to whoever needs them. This article examines some of the announced plans, discusses how social service policies will play out in 2024, and makes policy suggestions for the improvement of social services.