

# 사회서비스 부문의 쟁점과 정책과제

*Issues and Policy Directions of Social Service*



강혜규 한국보건사회연구원 연구위원

사회서비스는 복지를 체험하고 인식하는 주요한 기제가 되었다. 우리도 선진 국가들과 마찬가지로 보육서비스, 노인장기요양서비스가 주축을 이루고 다양한 사회서비스 바우처사업이 시행되며, 사회서비스 영역이 사회보장의 틀 속에 자리잡게 되었다. 사회서비스의 확충은 보험제도로, 이용자에게 예산을 지원하는 바우처사업으로 확대가 주도되었다. 이러한 변화는 이용자, 서비스사업자에게 각각 도전과 기회가 되고 있으며, 이를 둘러싼 제도 운영상의 문제로 인하여, 서비스의 사회적 제도화, 양적 확대를 중심으로 하던 기존 정책 이슈와는 다른 차원의 쟁점이 생산되고 있다. 이용자에게는, 사회적 서비스 경험과 함께 이용계층의 확대가 이루어지고 있으나, 비용 부담·서비스 구매시스템으로 인한 서비스 접근성의 제한, 소비자로서의 인식에 기반한 권리, 서비스 품질에 대한 민감도 제고가 이루어지고 있으며, 서비스 제공기관에게는, 다양한 사업 아이템의 선택과 이용자 확대가 가능해졌으나, 다양한 재정원천을 관리하고 수익성을 고려해야 하면서 사업의 기본 목적과 운영 원리의 변화로 혼돈이 초래되기도 하였다. 본 고에서는 이러한 변화의 양상과 경과를 점검하면서, 이를 고려하여 준비해가야 할 과제를 제시하였다.

## 1. 논의의 배경

사회서비스는 복지를 체험하고 인식하는 주요한 기제가 되었다. 공공부조는 저소득층에게 집중된다는 점에서 전반적인 복지 체감도를 높이기는 어려운 제도이며, 사회보험제도의 경우 보편성은 크지만 우선 '기여'해야 한다. 이에 비해 사회서비스에 대한 필요성은 소득수준과는 무관하게 누구나가 경험할 수 있는 일상 속에서 배태되므로, 이를 통해 일반적인 복지 경험의 확대 여지가 크다. 우리의 경우 선진 국가들과 마찬가지로 보육서비스, 노인

장기요양서비스가 주축을 이루고 다양한 사회서비스 바우처사업이 시행되며, 사회서비스 영역이 사회보장의 틀 속에 자리잡게 되었다. 현금급여를 통한 전통적 소득보장제도를 통해서 해결할 수 없는 복지 수요로서 가족이 담당하던 돌봄기능을 비롯하여 정상적인 생활 유지를 위해 필요한 기초적 욕구, 삶의 질 향상을 위해 필요한 지원이 가능하도록 직접 사회적 지원 체계를 마련하는 서비스의 제도화가 추진되었다.

사회서비스의 위상을 가늠할 수 있는 국제비교 지표를 보면, 2012년 기준 OECD 국가의 공

공사회지출 중 사회서비스(benefit in kind)가 GDP에서 차지하는 비율이 5.6%로서, OECD 국가 평균 9.1%보다 많이 낮다(OECD SOCX data, 2012)<sup>1)</sup>. 그러나 이는 2000년 2.4%에 비해 2배 이상 증가한 것이고, 사회서비스의 주요 영역인 보건복지업의 취업자 비중의 증가속도가 OECD 국가 중 가장 빠른 것으로 보고되고 있다(1995~2008의 증가율, OECD Health at a Glance 2009).

2012년 주요 사회서비스 제도의 예산 규모를 살펴보면 4조 6천여억원에 이른다. 보육관련 예산의 증가도 크지만, 그 이외에 예산은 최근 몇 년간 대폭 증가하여 서비스의 양적 확대에 기여하였다.

사회서비스의 확충은 보험제도로, 이용자에게 예산을 지원하는 바우처사업으로 확대가 주

도되었다. 이러한 변화는 이용자, 서비스사업자에게 각각 도전과 기회가 되고 있으며, 이를 둘러싼 제도 운영상의 문제로 인하여, 서비스의 사회적 제도화, 양적 확대를 중심으로 하던 기존 정책 이슈와는 다른 차원의 쟁점이 생산되고 있다. 이용자에게는, 사회적 서비스 경험과 함께 이용계층의 확대가 이루어지고 있으나, 비용 부담 · 서비스 구매시스템으로 인한 서비스 접근성의 제한, 소비자로서의 인식에 기반한 권리, 서비스 품질에 대한 민감도 제고가 이루어지고 있으며, 서비스 제공기관에게는, 다양한 사업 아이템의 선택과 이용자 확대가 가능해졌으나, 다양한 재정원천을 관리하고 수익성을 고려해야 하면서 사업의 기본 목적과 운영 원리의 변화로 혼돈이 초래되기도 하였다.

본 고에서는 이러한 변화의 양상과 경과를 접

표 1. 주요 사회서비스제도의 정부예산(2012년 보건복지부 예산, 국고 기준)

(단위: 억원)

노인 돌봄서비스		아동 돌봄서비스		장애인 지원서비스		기타 서비스	
노인돌봄서비스	622	보육료 지원	23,913	장애인활동지원	3,099	가사간병방문도우미	143
노인장기요양보험	4,152 <sup>1)</sup>	어린이집운영지원 · 기능보강	4,814	장애인직업재활	857	산모신생아도우미	283
		가정양육수당 지원	1,026	장애아동재활치료	481	지역사회서비스투자사업	1,353
		드림스타트	462	언어발달지원	23		
		지역아동센터	1,109				
		교과부 초등돌봄교실	2,638				
		여성부 청소년아카데미	155				
		여성부 아이돌보미	434				
소계	4,774	소계	34,551	소계	4,460	소계	1,779

주: 1) 노인장기요양보험의 경우, 표에 제시된 부분은 국고부담분으로서, 보험료 22,772억원, 국고 4,152억, 의료급여부담금 7,695억원을 포함하면 총 재정은 34,619억원 수준임(예산은 보건복지부 2012년 주요 업무참고자료 기준).  
 자료: 보건복지부의 2012년 주요 업무참고자료, 2012년도 보건복지부소관 예산및기금운용계획개요, 기획재정부 보도자료(2012.11.22 제4차 재정관리협의회 안건자료) 등을 참고함.

1) 현금급여의 GDP 대비 비율은 OECD국가 평균 12.6%, 한국은 3.7%임(2012년 기준).

검하면서, 이를 고려하여 준비해가야 할 정책 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 사회서비스 정책의 성과와 영향

이번 정부에서는 핵심 사회서비스 제도가 본

격적으로 시행되었다. 사회서비스 바우처사업이 2007년부터, 노인장기요양보험제도가 2008년부터, 장애인활동지원제도가 2011년부터 착수되었으며, 아동의 방과후돌봄을 위한 다양한 서비스, 장애아동발달을 위한 서비스들이 시행되었다. 지역사회서비스투자사업을 통해 유망 사회서비스<sup>2)</sup>가 확대되고, 가사간병서비스, 산

표 2. 사회서비스 정책의 주요 성과와 영향

평가 차원	주요 지표	5년간의 주요 성과	영향
서비스 욕구의 대응성	서비스 제도화 추진	• 돌봄서비스분야 다양한 서비스제도 확대	〈긍정적〉 생애주기별 서비스 욕구에 대응하는 사회적 체계 마련(돌봄의 사회화)
	서비스 이용자 확대	• 돌봄서비스분야 이용자 대폭 확대	〈부정적〉 이용자의 소득 수준에 따른 서비스 접근상의 제약 존재, 서비스 이용과정에서 도덕적해이 가능성 증가
	서비스 제공기관 확대	• 각종 돌봄서비스 기관, 개인사업자 확대	
제도 운영의 효율성	새로운 서비스제도 운영 원리 도입	• 사회서비스의 핵심 욕구영역으로서 성인 장기요양에 대한 보험제도 도입 • 바우처방식으로 각종 돌봄서비스, 사회적 서비스사업 추진	〈긍정적〉 유효수요 창출, 서비스지원의 표적화(targeting) 〈부정적〉 서비스 구매개념은 도입되었으나 기관간 경쟁 형성은 미진하고, 따라서 이로 인한 품질 향상도 지체
	전자/정보시스템 기반 제도 도입	• 사회서비스 바우처사업의 전자시스템 기반 운영 • 지자체 복지행정지원 및 범 복지분야 정보 시스템으로 '사회복지통합관리망' 운영	〈긍정적〉 행정 효율성, 서비스의 통합적 제공 가능성 향상 〈부정적〉 초기시스템 구축 비용을 상쇄하는 정책관리, 이용자체감의 편익 산출 미흡
서비스 전달의 통합성	공공 전달체계의 개선	• 지자체 복지인력 증원(3년간 7천명) • 공공사례관리 체계 마련(시군구 희망복지지원단 신설) • 방문형 서비스사업의 협력체계 구축	〈긍정적〉 복지 행정업무에서 서비스 지원 강조, 공공정책대상자에 대한 책임성 향상 〈부정적〉 주요 서비스제도의 관리운영을 보충공단이 담당하게 됨에 따라, 지역단위 서비스 전달체계의 분절 심화(외국의 경우 서비스전달은 주로 지자체가 담당)
	사회서비스 제도의 관리기관 신규 운영	• 노인장기요양은 건보공단, 장애인활동지원은 연금공단, 사회서비스 바우처사업은 한국보건복지정보개발원에서 관리 담당	

2) 10대 유망사회서비스는 영유아 발달지원, 문제행동 조기개입, 아동 정서발달 지원, 방과후 돌봄, 인터넷 중독 치유, 시각장애인 안마, 노인 맞춤형 운동처방, 노인장애인 돌봄여행, 정신장애인 토탈케어, 장애인 보조기기 렌탈 등임.

모신생아도우미서비스도 전자바우처를 기제로 운영되고 있다.

지난 5년간 정부에서 추진된 서비스부문의 정책의 성과를 파악하기 위하여, 첫째, 서비스 욕구의 대응성, 둘째, 제도 운영의 효율성, 셋째, 서비스 전달의 통합성으로 구분하여 주요 성과와 영향을 정리해 보았다.

무엇보다 서비스 욕구의 대응성 측면에서 특히 양적 성과가 뚜렷하다고 할 수 있다. 돌봄서비스 분야의 다양한 사회적 서비스의 제도화가 이루어졌고, 이에 따라 이용자가 대폭 확대되었으며, 이 과정에서 서비스 제공기관의 확대가 이루어진 점은 큰 성과이다. 이는 생애주기별 서비스 욕구에 대응하여 돌봄의 사회화를 실현하는 진일보한 사회적 체계를 마련하였다는 점에서 긍정적이다. 그러나, 이용자의 소득 수준에 따른 서비스 접근이 제한적이며, 부적정 서비스 이용 등의 도덕적해이 가능성이 증가한, 부정적 측면이 있다.

둘째, 제도운영의 효율성 차원에서 살펴보면, 보험제도, 바우처방식의 사업을 통해 새로운 사회서비스 운영 원리가 도입되었고, 이는 서비스에 대한 유효수요를 창출하고, 서비스지원의 표적화(targeting)를 가능하게 했다는 점에서 긍정적이다. 또한 서비스의 구매개념이 도입된 것인데, 이와 같은 시장원리 도입으로 기대되는 '경쟁으로 인한 품질 향상'은 부각되지 않았다. 또한 사회서비스 바우처사업의 전자시스템 기반 운영, 사회복지통합관리망 운영으로 행정 효율성, 서비스의 통합적 제공 가능성은 향상된 것으로 볼 수 있다. 그러나 초기시스템 구축 비용을 상쇄하는 정책관리, 이용자체감의 편익이 산

출되고 있다고 판단하기 어렵다.

셋째, 공공 전달체계의 개선 정책을 통해 지자체 복지인력 증원(3년간 7천명)이 추진되고, 공공사례관리 체계 마련(시군구 희망복지지원단 신설), 방문형 서비스사업의 협력체계 구축이 이루어졌다. 이에 따라 복지 행정업무에서 서비스 지원이 강조되고, 공공정책대상자에 대한 책임성이 향상될 것으로 기대되고 있다. 그러나 사회서비스 바우처사업이 시행되며, 서비스 대상자에 대한 지자체의 책임성은 약화되고 있으며, 노인장기요양은 건보공단, 장애인활동 지원은 연금공단, 사회서비스 바우처사업은 한국보건복지정보개발원에서 제도운영을 담당하는 등 주요 서비스제도의 관리운영을 보험공단이 담당하게 됨에 따라, 지역단위 서비스 전달 체계의 분절성이 심화된 측면이 있다.

### 3. 사회서비스 분야 쟁점의 변화

앞서 살펴본 바와 같이, 이전과 다른 방식의 사회서비스 제도가 추진되면서, 사회서비스 현장에서 나타나는 문제점, 제도의 관리운영과 관련된 현안과제의 성격도 변화하고 있다. <표 3>에서는 정책 추진 전후의 쟁점이 어떻게 변화했는가를 정리, 제시하였다.

첫째, 주요 욕구에 대응하는 서비스를 어떻게 제도화 할 것인가가 그간의 과제였다면, 지금의 과제는 돌봄영역의 유사제도가 다수 도입됨으로써, 제도간의 기능조정, 역할 분담을 어떻게 할 것인지를 고민하게 되었으며, 이전의 생활시설중심의 서비스에서는 시설입소자의 적절한

보호가 중점 과제였다면, 다양한 서비스에 대한 접근성, 이용자 편의성, 통합적 제공시스템 마련, 수요자의 주도성, 권익을 존중하는 제도적 요소의 반영이 주요한 과제라 할 수 있다.

둘째, 사회서비스 제도 운영에 시장원리가 반영되고, 이용자의 자부담, 추가구매 제도가 도입되는 바우처사업과 함께, 서비스사업의 지방이양과 새로운 국고지원제도 도입이 병행되었

다. 이에 따라 이전에는 제도 확대를 위한 재정(국고지원) 확대가 주요한 정책적 관심사였다면, 이제는 다각화된 재정 원천으로 인한 관리체계의 문제 즉, 사회서비스 사업에 대한 지자체 책임성 저하, 기존 비영리 복지기관의 수익사업 치중으로 인한 기능 변모 등이 쟁점으로 부각되고 있다.

셋째, 다수의 개인, 민간사업자의 진입으로,

표 3. 사회서비스 정책 추진과 주요 쟁점의 변화 양상

그간의 주요 과제	정책 변화	현안 및 쟁점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 욕구에 대응하는 서비스의 제도화 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵심 욕구관련 서비스 제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 돌봄영역의 유사제도 도입으로 제도간 기능조정, 역할분담 필요성 확대</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설입소자의 적절한 보호</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 서비스에 대한 접근성, 이용자 편의성, 통합적 제공시스템 마련</li> <li>• 수요자의 주도성, 권익을 존중하는 제도적 요소의 반영</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도 확대를 위한 다양한 재정 원천 동원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스 제도 운영에 시장원리 반영</li> <li>• 이용자 자부담, 추가구매 제도 도입</li> <li>• 서비스사업의 지방이양과 새로운 국고지원제도 도입 병행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스사업에 대한 지자체 책임성 저하</li> <li>• 기존 비영리 복지기관의 수익사업 치중으로 인한 기능 변모</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서비스제공 시설 및 인력 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 급속한 민간 사업자 진입</li> <li>• 저임금 불안정 돌봄일자리 확대</li> <li>• 돌봄서비스 자격자 양산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수의 개인, 민간사업자의 진입으로, '사회적' 서비스에 대한 책임성 저하</li> <li>• 공급자, 이용자의 도덕적 해이 빈발</li> <li>• 돌봄인력의 고용안정성 저하</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회복지법인중심의 보호된 서비스 공급구조 탈피</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자지원(바우처, 보험)으로 사회서비스 시장 형성</li> <li>• 서비스사업자 지정제에서 등록제(바우처), 신고제(장기요양) 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업자간 출혈 경쟁으로 서비스 품질 저하, 소규모·영세사업자의 확대 등 사업운영의 지속성 확보 방안 필요</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙정부의 사업운영 지침 준수 독려, 시설 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이용자지원에 따른 새로운 사업평가 방안 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 느슨한 규제와 사업운영 기준으로 인해 서비스 품질 향상 방안 마련 필요</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 사회복지시설 지도·점검 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회서비스의 관리·운영 주체 다원화: 건강보험공단, 연금공단(추진), 보건복지정보개발원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회 단위 서비스 전달체계의 통합성 제고</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부조-복지서비스 전달체계 개선</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수요자 욕구중심의 통합적 시스템 마련</li> </ul>

사회서비스 제공기관의 ‘사회적’ 서비스에 대한 책임성이 저하되었으며, 공급자, 이용자의 도덕적 헤이 사례가 새로운 쟁점이 되고 있다. 우리 사회의 고용안정성 문제는 보편적으로 악화되었으나, 돌봄 사회서비스 제도가 대거 도입되며 사회복지분야의 저임금 불안정 돌봄일자리 확대에 기여하였다. 또한 사업자간 출혈 경쟁으로 인한 서비스 품질 저하, 소규모·영세사업자의 확대 등 사업운영의 지속성 확보 방안에 대한 관심이 높아졌고, 서비스 품질 향상 방안과 추진체계 마련이 현안 정책과제가 되고 있다.

넷째, 지금까지 공공부조-복지서비스의 행정체계 개선이 정책적 초점이었다면, 지역사회 단위 서비스 전달체계의 통합성 제고, 수요자 욕구중심의 통합적 시스템 마련이 현안 과제가 되었다.

## 4. 사회서비스 정책 추진의 고려 사항과 정책 방향

### 1) 사회서비스 개념의 인식과 정책·현장의 혼선

사회서비스에 대한 정책적 관심 속에서, 개정 사회보장기본법(2012. 1)에 사회서비스의 개념이 명시<sup>3)</sup>되었고, 체계적인 정책 기반 마련을 위한 조항이 신설되었다. 사회서비스 제도가 큰 폭으로 성장함에 따라 이를 사회보장제도의 틀

에서 명문화하고, 정책의 중복-사각을 발생시키는 기획-전달과정의 조정, 관리 기능을 강화하여, 효율적 제도 운영과 실질적인 편익의 확대를 도모하려는 것으로 해석된다.

그러나, 개정 사회보장기본법에서 제시된 사회서비스의 정의도 그간 제기되었던 사회서비스 개념의 모호성에 대한 문제를 여전히 안고 있다. 사회서비스에 대한 정의에서 사회서비스 유관 분야의 범위는 매우 넓게(보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경까지) 제시된 반면, 그 기능과 수단은 제한적(상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원)이어서, 각 분야들의 고유한 핵심 기능들을 모두 포함하고 있지 않아 여전히 논란이 지속되고 있다.

현 시점에서 세계적으로 통용되는 사회서비스의 정의를 찾아보기는 어렵다. 다음과 같이, 사회서비스의 개념적 요소 중 사회적 ‘목적’을 강조하는가, 재화가 아닌 급여로서 혹은 인적서비스로서 ‘급여 유형’을 중심으로 하는가에 따라 사회서비스의 포괄 범위는 달라질 수 있다. 한국의 정책 추진과정에서 활용해 온 사회서비스의 개념은 매우 넓은 범위를 포괄하고 있는 것으로 판단된다. 예컨대 미국의 social service가 우리의 사회복지서비스와 매우 유사한 반면, 우리나라에서 2000년대 중반 이후 사회서비스 정책을 추진하면서 사용했던 개념과 사회보장기본법에 정의된 개념 모두, ‘인간다운 삶의 보장’을 목적으로 하는 현금급여(소득보장)를 제

3) 사회서비스란 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”.

그림 1. 사회서비스 개념의 포괄 범위

포괄범위	돌봄 ←←	(사회적 목적)	→→ 인간다운 삶의 보장
현금 제한급여 ↑ <급여유형> ↓ 인적서비스			<광의> • 사회보장기본법의 개념 • 김혜원 외(2006) 연구의 범위
	<협의> • '복지' 서비스와 유사한 범위 • 영, 미 국가의 개념		• 서구의 문헌연구에서 제시 • OECD 연구등에서 활용

자료: 강해규·박수지·정홍원·유태균·민동세·이한나·이선희·이정은(2012), 사회서비스부문 바우처사업의 운영 실태와 개선 방향, 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원.

외한 모든 영역을 포괄하고 있다.

우리의 사회서비스 정책은 2007년 사회서비스 '바우처사업' 시행을 통해 본격화되면서 기존 사회복지사업은 사회서비스가 아니라는 인식이 보편화되었다. 즉 '바우처' 방식이 혁신 서비스이며, 사회서비스는 이용자 선택과 기관 간 경쟁을 조건으로 하는 시장친화적 제도로 이해되어 혼돈이 지속되었다. 사회서비스 바우처 사업은 직접 시설운영비 지원의 전통적 재정이 전방식을 탈피하고 지방이양된 사회복지서비스 재정여건을 극복하는 방안으로서, 유효수요를 창출하고 중앙정부의 지원이 가능한 새로운 일군의 서비스제도를 확충해가는 경로가 되었다. 그러나 한편, 서비스 제공현장인 기관운영자에게는 보호되지 않은 시장이 형성되고, 종사 인력에게는 비정규 저임금일자리의 양산으로 고용 안정성을 저해하는 위협으로 인식되었던 것이다. 곧 사회서비스가 갖는 근본적인 사회적 목적과 관계없이 사회서비스에 대한 부정적 인식을 갖게 하였다.

서비스 공급이 이루어지는 현장에서는 사회 서비스를 어떻게 정의하는가가 중요하지 않을 수 있다. 그러나 다음과 같이 사회서비스 정책 추진과정에서 확인된 부작용들이 새로운 접근을 통해 극복될 필요가 있다.

## 2) 사회서비스 사업의 유형과 분야별 쟁점의 차별성

우리의 사회서비스 제도는 사회서비스 바우처사업, 노인장기요양, 보육서비스 뿐만 아니라 제도 형성의 시기, 재정지원방식의 변화를 중심으로 다음과 같이 다섯가지로 그 유형을 구분해 볼 수 있다. 이들은 <표 4>와 같이 각각 복지서비스, 사회서비스, 보험 등 차별적으로 인식되고 있다. 또한 이들은 사회서비스 제도의 설계 과정에서, 재정지원방식등 제도 운영 원리에 따라 분절적인 추진체계가 마련되어, 사회서비스 욕구를 중심으로 제도가 수립되거나 통합적인 서비스 제공체계가 조성되는 데 한계로 작용하

기도 한다.

첫째, 전통적 입소형 시설사업로서, 가장 오랜 역사를 지닌 사회서비스 유형이다. 둘째, 지역사회 기반 이용 시설·프로그램으로서 종합사회복지관, 장애인복지관, 노인복지관 등을 통해 다양한 서비스와 프로그램을 실시하도록 하고, 사업은 지방사업으로 이양되었다. 방과후활동지원 및 아이돌보미 등은 국고보조가 이루어지는 중앙정부의 사업이지만 이들 사업은 “복지서비스” 사업으로 인식되고 있다. 셋째, 개별 제도화된 사회서비스사업으로서, 보육, 노인장기요양, 장애인활동지원이 대표적이다. 재정규모가 가장 큰 사업들로서 이용자지원이 이루어

진다. 재정방식이 달라, 노인장기요양은 서비스의 특성과 보험으로의 인식이 혼재한다. 넷째, 돌봄 사회서비스 바우처사업이며, 다섯째, 유관부처가 실시하는 서비스사업들로서, 이들은 복지사업의 성격을 지닌 서비스제도로 구분할 수 있다.

이와 같이 ‘사회서비스’임에도 불구하고 차별적으로 인식되고 있는 서비스제도들은 제도의 형성과정과 사업운영 특성에 따라 다음과 같은 문제와 정책적 쟁점이 나타나고 있다(표 5 참조). 첫째, 전통적 입소형 시설사업의 경우 일방적인 공급자지원의 전형으로서, 입소자 인권, 운영자 비리문제 빈발해 왔으며, 사회복지사업

표 4. 사회서비스 사업 유형 구분에 따른 특성·인식

사회서비스 유형	주요 제도	재정 지원	제도 형성시기	기존 인식
전통적 입소형 시설사업	사회복지 생활시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>시설운영비 지원</li> <li>지방이양사업/ 분권교부세</li> </ul>	70년대	복지서비스
지역사회 기반 이용 시설·프로그램	종합사회복지관, 장애인복지관 방과후활동지원, 아이돌보미 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>시설운영비/ 프로그램 지원</li> <li>지방이양사업/ 분권교부세</li> <li>국고보조사업</li> </ul>	90년대	
개별 제도화된 사회서비스사업	보육서비스(보육료지원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용자 지원</li> <li>국고보조사업</li> </ul>	2000년대	복지서비스
	노인장기요양보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용자 지원</li> <li>보험 재정</li> </ul>	2008년	보험
	장애인활동지원제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용자 지원</li> <li>국고보조사업</li> </ul>	2011년	사회서비스
돌봄 사회서비스 바우처사업	노인돌봄종합서비스 산모신생아도우미 가사간병서비스 장애아동재활치료 지역사회서비스투자사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용자 지원</li> <li>국고보조사업</li> </ul>	2007년	사회서비스
유관부문 서비스사업	문화바우처 장애인고용컨설팅 방문건강관리사업 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>이용자 지원, 사업 지원</li> <li>국고보조사업</li> <li>지방이양사업</li> </ul>	-	복지성격의 서비스

법 개정을 통해 개선 기반을 마련해왔으나, 실제 서비스 현장에서의 근본적인 변화 방안의 모색이 요청되고 있다. 둘째, 지역사회 기반의 이용 시설·프로그램운영 유형에서는 지방이양된 시설운영비 지원방식과 각종 이용자지원사업의 병행으로 공급체계의 비효율, 사업 중복 문제가 제기되고, 비영리의 운영원칙과 지역사회의 참여-공동체에 기반한 서비스 정신이 훼손되는 시장원리의 서비스 병행에 따른 부작용이 나타나고 있다. 셋째, 이용자 지원 사업으로서 개별 제도화된 사회서비스사업, 돌봄 사회서비스 바우처사업의 경우, 서비스 품질에 영향을 미치는 사업과 고용의 안정성 문제가 상존하고, 이용자와 공급자간 담합등 공급자와 이용자의 도덕적 해이가 발생하고 있으며, 공급자 규제가 약화됨에 따라 서비스 이용의 형평성(공급기관의 creaming), 서비스 품질관리의 문제가 발생하고 있다. 넷째, 유관부문 서비스사업의 경우 중앙부처가 대상별, 기능별로 운영됨에 따라,

동일 대상-욕구에 대하여 유사한 서비스제도 도입, 중복운영의 문제가 발생하고 있다.

따라서, 이와 같이 사회서비스 유형, 특성에 따라 나타나고 있는 다양한 문제점을 고려한 정책 방안의 마련이 필요하다.

### 3) 사회서비스 부문 공공성 확장의 필요성<sup>4)</sup>

그간 다수의 연구에서 사회서비스 영역에 있어 공공성 확보가 필요함을 공감하고 있으며, 수위에 차이는 있으나 시장화에 초점을 둔 사회서비스 확대에 대한 우려와 부정적인 입장이 주류를 이루고 있다. 우리나라의 경우 관료화, 경직적 대응 등으로 요약할 수 있는 정부실패를 보완하기 위한 시장화가 아니며, 시장 실패를 보완할 수 있는 정부의 정책적 경험이 미숙한 점을 고려해볼 때 시장실패의 부작용에 대한 위험성을 검토할 것을 내용으로 한다(석재은, 2009; 강혜규 외, 2007; 남찬섭, 2008)<sup>5)</sup>. 이에 대한 대안

표 5. 사회서비스 사업 유형에 따른 주요 쟁점

사회서비스 유형	주요 쟁점
전통적 입소형 시설사업	• 일방적인 공급자지원의 전형으로서, 입소자 인권, 운영자 비리문제 빈발
지역사회 기반 이용 시설·프로그램	• 지방이양된 시설운영비 지원방식과 각종 이용자지원사업의 병행으로 공급체계의 비효율, 사업 중복 문제 제기
개별 제도화된 사회서비스사업	• 서비스 품질에 영향을 미치는 사업 및 고용의 안정성 문제 상존
돌봄 사회서비스 바우처사업	• 이용자 and 공급자간 담합등 공급자와 이용자의 도덕적 해이 발생
유관부문 서비스사업	• 중앙부처가 대상별, 기능별로 운영됨에 따라, 동일 대상-욕구에 대하여 유사한 서비스제도 도입, 중복운영의 문제 발생

4) 본 원 이정은 연구원이 정리한 자료를 정리, 제시함.

은 연구자마다 조금씩 차이를 보이는데, 석재은(2009)의 연구에서는 한국의 경우 제한된 시장, 관리된 시장(regulated market, managed market)으로서의 정체성을 갖는 것이 필요함을 강조하였고, 남찬섭(2008)은 공동체적인 수요자 권리성을 확보하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 효과적이고 공평한 공공 전달체계를 구축할 것을 제안하였다. 또한 상당수의 연구에서 공급주체의 다원화(시장화)를 위해서는 공공성 향상을 위한 공공의 관리 및 규제 역할 강화가 수반되어야 함을 강조하고 있다(강혜규 외, 2007; 석재은, 2009; 김은정, 2011)<sup>5)</sup>.

사회서비스 부문에서 공공성 강화의 필요성은 서비스 제공기관의 진입과 서비스제공과정에서의 부작용, 이용자의 접근성 측면에서 확인되고 있다. 예컨대, 노인장기요양보험의 경우, 제도 시행에 맞춘 서비스 제공기관의 조성 및 서비스 인력의 배출을 위해 서비스 공급의 시장화에 대한 검토가 부족한 상태에서 서비스 제공자의 진입장벽을 완화하는 데 초점(석재은, 2012)을 두었고, 지역의 수요에 따른 제공기관

통제가 이루어지지 않아 급격한 서비스 제공기관의 증가를 야기하였다. 공급의 통제 뿐 아니라, 공급기관 및 서비스 제공인력에 대한 관리, 서비스의 질에 대한 모니터링도 적절히 이루어지고 있지 않아, 형식적 측면의 공공성<sup>7)</sup>이 확보되지 않으며 과도한 시장경쟁에 따른 다양한 부작용을 경험하고 있다.<sup>8)</sup> 사회서비스 바우처사업의 경우도 민간부문의 적극적인 시장 진입이 가속화되었고(김은정, 2011)<sup>9)</sup>, 2012년 8월부터 제공기관 선정방식이 지자체의 심사를 거치는 지정제 방식에서 등록제로 변경되어 제공기관의 진입장벽이 완화되면서, 서비스 제공기관의 과잉 공급은 급격한 시장화를 경험한 장기요양보험에서 발생하는 다양한 부작용들을 답습할 우려가 높다. 바우처사업은 서비스 제공기관의 자유로운 경쟁체계를 통한 발전을 기대하고 있으므로 행정기관의 지도점검은 낮은 수준에서 이루어지는 경우가 많으며, 바우처사업의 서비스 품질관리를 통한 서비스 제공기관의 퇴출이 이루어지는 경우는 발생하지 않는 등 전반적인 관리의 문제점이 지적되고 있다. 사회서비스의

5) 석재은(2009). 돌봄서비스의 사회화와 공공성 확보를 위한 정책과제, 복지동향, pp.28~32; 남찬섭(2008). 최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망: 지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰, 상황과 복지, 28, pp.7~49; 강혜규 · 김형용 · 박세경 · 최현수 · 김은지 · 최은영 · 황덕순 · 김보영 · 박수지(2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제: 국가, 시장, 비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식, 한국보건사회연구원.

6) 강혜규 외(2007). 사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제: 국가, 시장, 비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식, 한국보건사회연구원; 석재은(2009). 돌봄서비스의 사회화와 공공성 확보를 위한 정책과제, 복지동향, pp.28~32; 김은정(2011). 주요 국가의 사회적 돌봄서비스 정책 현황과 특성, 사회과학연구, 27(2), pp.163~186.

7) 형식적 측면의 공공성은 사회서비스 공급주체에 대한 공공부문의 역할, 사회서비스 시장에 대한 규제와 감독 등을 의미함(이미진(2008). 공공성과 고령화정책: 노인장기요양보험제도를 중심으로; 윤수재 · 이민호 · 채종헌(편저). 새로운 시대의 공공성 연구, (법문사)

8) 노인요양시설을 제외한 대부분의 운영주체는 개인시설의 비중이 높으며, 통제되지 않는 서비스 공급은 종류별, 지역별로 상당한 서비스 격차가 있으며, 제한된 수요 안에서 서비스 제공기관의 과도한 공급은 영세기관의 증가로 이어져 폐업, 이용자 확보를 위해 비정상적인 영업활동도 마다하지 않는 등 부작용들이 발생하고 있음.

9) 김은정(2011). 주요 국가의 사회적 돌봄서비스 정책 현황과 특성, 사회과학연구, 27(2), pp.163~186.

경우, 서비스의 생산과 전달, 소비가 동시에 이루어지는 특성이 있어 인력의 질이 곧 서비스 질에 영향을 미치게 되나 현재 과열된 시장경쟁 하에서는 서비스 제공인력의 임금이 경비절감의 경영수단으로 사용될 수밖에 없는 상황이다 (강혜규 외, 2012)<sup>10)</sup>.

서비스의 접근, 이용 등 실질적 측면의 공공성<sup>11)</sup> 확보도 미흡한 실정인데, 장기요양서비스의 경우, 서비스 대상자를 선정하는 기준과 관련하여 타당성(욕구평가 도구)과 신뢰성(욕구평가 수행 인력의 평가)의 문제가 제기되고 있으며, 바우처사업의 일부 서비스는 이용자 선정기준이 모호하거나, 실제 수요가 충분히 고려되지 못하고, 지자체의 예산 및 관심 정도에 따라 서비스 수요량이 통제되는 실정으로 지자체에 따라 서비스 이용에 차이가 있다. 또한 시장화의 확대에 의해 대도시 지역에는 서비스 제공기관이 집중되어있으나, 일부 농어촌 지역의 경우 선택 가능한 제공기관이 부족하거나 부재하여 서비스 접근에 있어 지역간 편차가 발생하고 있다.

이와 같이 서비스의 공급 및 규제·감독에 대한 정부의 역할, 즉 공적 조정(control)을 필요로 하는 제도 운영상의 요소가 점차 확대되고 있다. 사회서비스에 있어, 품질, 형평성의 문제는 특히 시장에서 교정되기 어렵다는 점이 정책 추진과정에서 주목되어야 할 것이다.

#### 4) 통합성의 향상과 이용자 중심 전달체계

사회서비스 부문 전달체계의 보편적 과제는 이용자의 편의성과 욕구 대비 서비스의 충분성을 담보하고, 제도 운영의 관리체계를 효율화하는 것이라 할 수 있다. 그러나 우리의 경우, 앞서 살펴본 다양한 서비스 사업방식이 존재하며, 사업유형별로 규제·관리의 수준이 다르기 때문에 고려해야 할 점이 있다.

핵심 사회서비스인 노인장기요양제도의 운영을 국민건강보험공단이 담당하는 가운데, 대상자 선정이 지자체의 책임으로 이루어지는 각종 바우처사업, 서비스이용자에 대한 파악·관리가 전혀 이루어지지 않는 기관운영비 지원 사업(국가사업, 지방이양사업) 등으로 구분할 수 있다. 이와 같은 여건에서 나타나고 있는 문제점을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 전반적으로 서비스사업에 대한 서비스 대상자·이용자에 대한 파악, 서비스 조정, 제공기관의 운영상황 모니터링을 담당해야 할 지자체의 관리 책임성이 약화되었으며, 서비스의 예방적 사업이 미진한 상태이다.

둘째, 사업주체간 서비스 연계-의뢰-협력의 공식성이 미흡하다. 즉, 노인돌봄서비스의 경우, 공단-지자체-보건소간의 실질적 대상자의뢰와 정보 공유 및 대상자 명단이관 등이 부진하며, 아동돌봄서비스의 경우, 드림스타트사업의 사례관리가 활성화되었으나 실제 지역내

10) 강혜규·박수지·정홍원·유태균·민동세·이하나·이선희·이정은(2012). 사회서비스부문 바우처사업의 운영 실태와 개선 방향, 경제인문사회연구회·한국보건사회연구원.

11) 실질적 측면으로서의 공공성은 사회서비스의 공익적 측면에서 서비스 접근 및 이용 상의 불평등, 서비스 이용자의 권리보장 등을 의미함(이미진(2008); 신동면(2010). 사회복지의 공공성 측정에 관한 연구, 한국사회정책, 17(1), pp.214~265).

다양한 방과후돌봄사업간의 협력, 이용자 관리는 미진하다.

셋째, 서비스이용자의 경우 서비스에 대한 정보제공, 상담, 신청을 위한 창구가 지자체, 각종 복지서비스기관, 장기요양센터 등으로 다원화 되어 접근성이 오히려 낮은 실정이다.

넷째, 지자체 복지행정부서, 보건소, 노동부 고용지원센터, 건강보험공단 장기요양센터 등 복지부문 서비스 이용을 위한 gateway가 분절적으로 운영되고, 서비스 기관간의 네트워크로서 지역사회복지협의체는 자발적 참여에 의존하고 있어 서비스의 통합성을 높이는 효과는 제한적이다.

그간 정부는 지역사회 차원의 통합적 서비스 전달체계 구축 필요성에 주목하여, 희망복지지원단 운영과 함께 개별 사례관리사업 및 방문형 서비스사업의 연계·협력체계 구축, 지역사회복지협의체 활용을 통한 보건, 고용, 주거, 교육 부문의 서비스 제공 주체와 정보공유, 서비스 협력 제공을 추진하였으나, 지자체별 편차가 있으며 실질적인 활성화는 더딘 실정이다.

전격적인 기존 조직(복지, 보건, 고용, 노인장기요양 등)의 통합보다는 지자체의 복지 책임을 강화하되, 주민의 편의와 서비스 접근성을 높일 수 있는 업무의 절차·역할의 조정, 인력활용의 개선을 도모하고, '통합사례관리, 지역 공공·민간자원 관리, 긴급복지, 개별 사례관리사업 및 방문형서비스사업 연계·협력체계 구축, 읍면동 주민센터의 복지업무 지도감독 등을 통하여 지역단위 맞춤형 서비스 제공의 컨트롤타워 기능을 수행'하는 서비스지원 중심의 복지행정 시스템 구축이 요청된다.

지역사회 공공, 민간의 협력 기반을 통한 복지 수요와 공급관리, 이용자중심의 서비스 이용체계 마련을 위해 관련 제도 개선이 추진되었으나, 지자체의 조직, 인력확보, 업무행태 등 복합적인 변화가 병행되어야 하는 바, 이용자 체감도 향상, 적절하고 지속적인 복지욕구 및 문제해결의 향상을 위해서는 상당기간이 소요될 것이며, 지속적인 정책적 관심과 기반 마련이 필요하다. **보건복지**