

## 요약 및 정책건의

### I. 연구의 개요

#### 1. 연구 배경

- 한국사회에서 공공 사회서비스는 복지와 관련된 사회정책에서 주요한 구성 부분을 이루고 있음.
  - 기존의 연구와 정책의 관심은 빈곤문제에 대해서는 공공 부조, 사회적 안전망의 제도화에 대해서는 사회보험의 제도적 운영에 집중됨.
  - 공공 사회서비스와 관련해서는 개별 서비스의 필요성과 운영에 대한 연구가 많이 이루어짐. 그런데 최근에는 정책적 노력이 집중된 사회서비스가 연구의 주된 주제로 정립됨.
- 최근의 한국사회, 특히 서울과 관련하여 사회서비스는 사회적 트렌드에 따라 새롭게 주요 관심 대상이 됨.
  - 세계경제 침체와 경제성장의 한계에 따른 구조적 변동으로 서울을 비롯한 도시사회는 중산층의 붕괴, 양극화, 빈곤화 등 사회적 변화의 트렌드가 나타나고, 이로 인해 사회의 각 부분에서 새로운 사회적 수요가 증가하고 있음.
  - 또한, 도시사회는 상대적 결핍이 사회적 이슈로 제기되면서 성별, 세대별, 계층별, 지역적, 문화적 제반 영역에서 사회 통합의 문제가 제기되고 있음.

## 2. 연구 목적

- 서울시는 도시 정부가 제공하고 제공할 수 있는 사회서비스에 대한 대안적 모색이 필요함. 더 나아가 일관적이고 포괄적인 사회서비스 계획의 필요성이 제기됨.
  - 특히, 최근의 ‘보편적 복지’ 논의는 서울의 공공영역에서 제공되는 사회서비스와 이와 관련된 사회정책에 대한 이슈를 제기하고 있음.
- 본 연구는 정책적인 계획을 위하여 서울의 공공 사회서비스 현황에 대한 기초 연구를 목적으로 함.
  - 확장되는 공공 사회서비스의 의미를 검토하고, 사회적 트렌드에 따라 사회적 서비스의 미래 수요를 파악하며, 현재 한국사회와 서울에서 제도화된 사회서비스의 현황을 분석하고, 서비스 공급체계의 특성을 살펴보고자 함.

## 3. 연구 범위와 방법

- 본 연구의 범위는 세 가지 영역에 집중되고 있음
  - 신사회 위험에 대응하는 공공 사회서비스의 미래수요
  - 현재 한국 사회와 서울에서 이루어지는 공공 사회서비스의 내용
  - 공공 사회서비스 공급체계의 특징을 비교 검토
- 연구 방법은 관련된 연구보고서, 계획 및 현황, 및 실태조사의 결과에 대한 문헌적인 연구를 중심으로 하고 있음.
  - 사회 변화 트렌드에 대한 연구
  - 사회서비스에 대한 전체적인 구상에서는 ‘참여정부’때 시도되었던 [비전2030계획]의 기본 틀을 참조
  - 전문가 자문과 자문회의의 결과

# 4. 연구의 주요 내용

## 1) 사회서비스의 개념

- 사회서비스의 일관된 정의는 정착되지 않고 있음.
  - 포괄적으로 제시된 정의는 “개인, 사회 전체의 복지 증진과 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스”임
  - 현재 국내의 사회서비스 관련 법률적 정의는 「사회적기업육성법」, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」, 「사회보장기본법」에서 확인할 수 있음.

〈표 1〉 국내 법률에 규정된 사회서비스의 개념 및 종류

법률	정의
사회적기업 육성법 제2조 제3호	▶ (정의) “사회서비스”라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 분야의 서비스를 말한다.
사회적기업 육성법 시행령 제3조	▶ (사회서비스의 종류) 법 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 분야의 서비스”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서비스를 말한다. 1. 보육 서비스 2. 예술·관광 및 운동 서비스 3. 산림 보전 및 관리 서비스 4. 간병 및 가사 지원 서비스 5. 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스 6. 청소 등 사업시설 관리 서비스 7. 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스 8. 그 밖에 고용노동부장관이 정책심의회 의 심의를 거쳐 인정하는 서비스
사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제2조	▶ (정의) “사회서비스”란 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스를 말한다.
사회보장 기본법 제3조 제4항	▶ (정의) “사회서비스”란 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 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다.

## 2) 복지체제와 사회서비스의 특성

- 복지체제의 유형론은 사회서비스의 내용과 공급방식, 그리고 복지에 대한 접근방식에서 구별되는 특징이 있음.
  - 사회서비스의 확장, 공적 영역의 책임, 자원 재분배의 특성, 서비스의 보편적 접근과 제공, 사회적 안전과 사회복지의 수준, 그리고 평등사회의 지향과 시민권적인 기초 등이 사회서비스를 규정하고 있음.
- 자유주의 형은 민간 부문의 시장적 기제의 활용, 현물급여를 통한 보조, 특정 대상에 대한 선별적인 지원, 선별하기 위한 자산조사나 자격의 제한, 그리고 공공부조의 연장선에서 제한된 사회서비스의 제공을 특징으로 함
  - 자유주의 체제는 비영리부문의 규모가 크고 정부 지출이 작은 유형으로 중산층에 우호적인 서비스가 공급되는 특성을 갖고 시장적인 공급과 경쟁하기도 함.
- 사회 민주주의 형은 사회서비스의 공적인 책임과 사회서비스 공급체계를 통한 일자리 창출, 현물급여보다 서비스의 제공, 일반 시민에 대한 보편주의적 접근, 사회서비스 영역의 확장 등의 특징을 갖고 있음.
  - 사회 민주주의 형은 비영리부문의 규모가 작고 정부지출이 큰 유형으로 비영리 부문이 공급자로서가 아니라 정책결정의 참여자로서 역할을 함. 사회서비스는 공공의 책임뿐만 아니라 공공에서 공급되는 특성을 가짐.
- 보수주의 체제는 비영리부문의 규모가 크고 정부지출도 큰 유형으로 보충성의 원리로 작동됨. 의미 있는 사회적 경제 영역은 보수주의 유형에서 확인할 수 있음.
- 한국의 사회서비스는 발전주의 맥락에서 국가가 복지 영역에서 충분한 역할을 하지 못할 때 민간 영역을 중심으로 자생적으로 시작됨. 그리고 점차적으로 국가가 이를 인정하고 추후의 지원으로 국가와 민간 영역에

서 제도화됨.

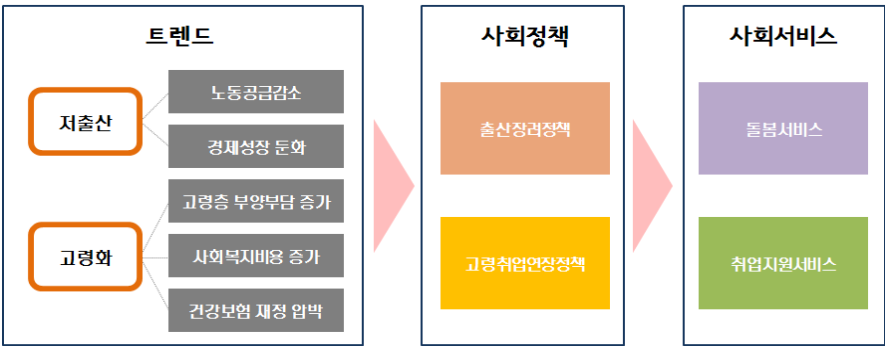
- 아동, 장애인, 노인 등 대상별 사회복지서비스는 초기에 민간의 자원이 동원되고 국가가 인가 또는 허가 이후에 지원하는 방식으로 정착됨.
- 국가를 통해 제도화되는 과정에서 자유주의적인 선별적이고 잔여적인 지원의 형태가 사회복지서비스의 기본적인 특성이 됨.

### 3) 주요 사회 트렌드 : 신사회적 위험(New Social Risk)

- 우리나라는 신사회적 위험이 사회적 문제로 부각되면서 사회복지서비스 부문에 대한 국민적 기대와 서비스 욕구가 지속적으로 증가하고 있음.
- 저출산·고령화, 핵가족화 및 1인 가구, 한부모 가정 등의 증가에 따른 인구구조 및 가족구조의 변화, 경제위기에 따른 소득양극화 현상, 다문화 가정 등 취약계층의 증가 등, 사회경제적 환경이 변함에 따라 노동시장에서의 고용불안정, 자녀양육이나 노인부양의 부담증가 등을 신사회위험으로 인식하고 있음.

#### (1) 인구구조의 변화

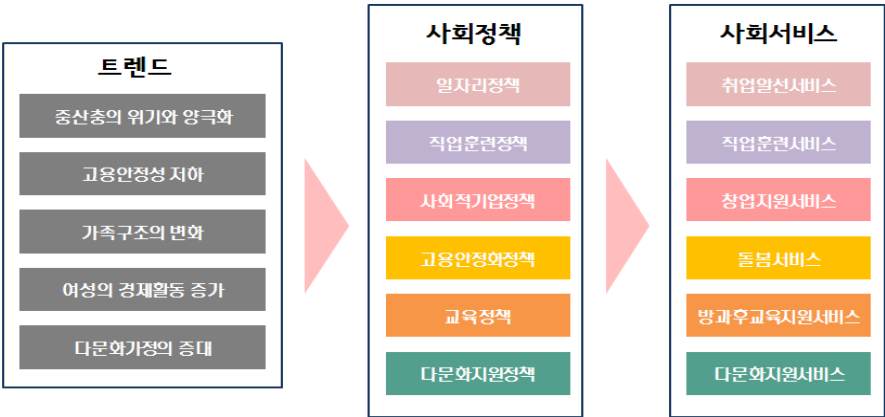
- 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화는 노동공급의 감소와 그로 인한 경제성장 둔화, 고령층 부양부담의 증가 등 사회적으로 큰 문제를 야기하기 때문에 이를 예방하기 위해 국가적인 정책 및 우선적으로 수요가 높은 사회복지서비스에 대한 확대가 필요함.
- 예를 들어 출산을 저해하는 자녀양육에 대한 부담과 노인의 부양부담을 줄이기 위한 돌봄서비스의 확대, 노인의 사회참여 및 경제적 안정을 위한 노인일자리 사업, 직업훈련 등의 취업지원서비스의 확대가 필요함.



〈그림 1〉 저출산·고령화 증가에 따른 사회정책 및 사회서비스 수요

## (2) 사회경제적 변화

- 현재 양극화 심화에 따른 중산층의 감소와 빈곤층의 증가, 고용안정성 저하, 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 증가, 다문화 가정의 증가 등 다양한 사회경제적 변화를 겪고 있음.
- 이러한 변화들로 인해 다양한 문제점들이 사회전반에 걸쳐 속출되고 있어 정부 차원에서도 이를 예방하고 대응하기 위해 정책적으로 많은 노력을 기울이고 있지만 아직까지 실효성은 거두지 못하고 있는 실정임.



〈그림 2〉 사회경제적 변화에 따른 사회정책 및 사회서비스 수요

#### 4) 공공 사회서비스의 수요

- 공공사회서비스의 수요는 기존의 실태조사의 결과에서 확인할 수 있음.

##### (1) 주요 대상별 사회서비스 이용희망

- 아동청소년종합실태조사보고서(2009)에서는 아동 사회서비스의 이용현황 및 이용희망률을 조사함.
  - 결과를 살펴보면 0~2세 사이의 아동이 있는 가구는 ‘보육료 감면/보조, ‘영아특별활동’ 순으로 수요를 제시함.
  - 3~5세 또한 ‘보육료 감면/보조’, ‘특별활동’ 서비스의 이용의향이 상대적으로 높은 것으로 나타남.
  - 6~8세 아동들은 ‘취미/기능교실’, ‘문화 활동’의 서비스를 선호하는 것으로 나타남.
  - 대체로 아동을 위해 필요한 사회서비스로는 보육료 감면·보조 및 특별활동 교실을 선호함.
- 노인실태조사(2010) 결과에서 노인들은 경제적 안정성 측면을 가장 중요시 여기며 이에 대한 금전적 지원이 가장 필요함을 확인할 수 있음.
  - 이는 또한 노인일자리 사업에 대한 수요와 연결됨. 이 밖에도 노인들은 치매조기검진 및 치료서비스에 대한 높은 관심을 보이고 있음.

##### (2) 가계 복지욕구

- 삼성경제연구소는 생애주기별 안정을 위한 가계 복지욕구 및 우선순위에 대한 조사를 함.
  - 조사결과에 따르면 국민들은 정부가 국민의 생애주기별 삶의 질 향상을 위해 가장 우선적으로 지원해야 할 분야로 ‘일자리 지원’ ‘보육지원’, ‘노후 보장’ 순으로 응답함.
  - 실업자에게 가장 필요한 지원 방안은 ‘직업훈련’, ‘창업과 취업 정보 제

공 및 알선’, ‘공공근로 및 단기 일자리 확대’ 순으로 나타남.

- ‘공공근로 및 단기 일자리’와 같은 일시적 일자리나 ‘실업급여 확대’ 등의 단기적인 처방보다는 장기적으로 일자리를 확보할 수 있는 정책을 선호하는 것으로 조사 결과가 나옴.

### (3) 미래변화 흐름과 정책과제

- 기획재정부는 KDI를 통해 기업인과 일반인을 대상으로 미래변화의 흐름과 대응방안, 시급한 핵심 정책과제들과 세부 정책의 우선순위에 대하여 조사함.
- 조사결과에 따르면 국가발전을 위해 가장 중요하게 대비해야 하는 미래 변화 흐름으로 기업인은 ‘저출산·고령화 등 인구 구조변화’를 1순위로 꼽았으며, 그다음으로 ‘소득 양극화 등 사회계층간 갈등심화’, ‘식량, 산업 원자재 등 자원·에너지 고갈’을 선택함.
- 일반인은 ‘소득양극화 및 사회계층간 갈등 심화’를 1순위로 꼽았으며, 그다음으로 ‘저출산·고령화 등 인구 구조변화’, ‘지구온난화 등 기후변화 심화’ 순으로 강조함.

## II. 정책건의

### 1. 서울의 공공 사회서비스의 한계와 문제점

#### 1) 서울시만의 자체 개발 사회서비스의 부족

- 서울시만의 자체적인 사회서비스들은 매우 제한적임.
- 서울시에서 추진하는 사회서비스들은 대부분 2005년 국고보조사업이 지방으로 이양되면서 노인, 장애인, 아동 등에 대한 시설 중심의 서비



스와 2007년 이후에 실시된 중앙정부 주도의 국고보조사업인 사회서비스 바우처사업으로 구성되어 있음.

- 국고보조사업에 추가하여 서울시는 서울형 복지 5대 프로젝트, 그물망 복지, 희망온돌 프로젝트 등을 통해 서울시민의 사회서비스를 제공하려고 노력하고 있음.
- 그러나 그 내용면에서는 기존 중앙정부의 서비스와 큰 차이를 보이지 않으며, 대부분 시·도에 상관 없이 거의 공통적으로 지원하고 있는 사업이기 때문에 전국적 공통지침을 갖고 있어 서울시만의 고유한 사회서비스는 소수에 불과함.

## 2) 서울시민의 사회서비스 수요에 대한 실태조사 부재

- 사회서비스는 중앙정부 주도의 전국을 대상으로 하는 일괄적인 서비스보다 그 지역의 특성 및 주민 수요에 부응하는 차별적인 서비스를 제공해야 하기 때문에 지방정부의 역할이 점점 중요해짐.
- 이러한 지역주민을 위한 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 우선적으로 지역주민의 서비스 수요를 파악하는 것이 필요함.
- 이러한 실태조사는 보건복지부에서 진행하는 노인실태조사, 사회서비스 수요공급 실태 정밀조사 등 몇 가지가 있지만 매년 이루어지고 있지 않고, 아동, 노인, 장애인 등에 대한 제한적인 자료인데다 그 자료로는 서울시민들의 서비스 수요를 파악하기 어려움.
- 서울시가 자체적으로 서울시민의 사회서비스 수요에 대한 실태조사를 실시하여 시민이 요구하는 사회서비스 욕구를 파악하여야 함.
- 이러한 것이 이루어져야 제대로 된 서울시민을 위한 맞춤형 사회서비스가 제공될 수 있을 것임.

### 3) 사회서비스 적용 대상의 한계

- 사회서비스는 그 대상이 저소득층으로 한정되어 있는 경우가 많음.
  - 기초생활수급자 및 저소득층, 장애인, 노인, 아동 등의 일부 취약계층을 위한 시설중심의 서비스에서 시작되어, 매우 잔여적이며 시혜적으로 서비스가 제공되어 왔음.
  - 최근에 노인요양보험 제도 및 다양한 사회서비스 바우처 제도의 도입을 통해 서비스 수혜대상을 65세 이상의 노인전체 및 중산층까지 확대하려는 노력을 하고 있지만, 여전히 시설지원방식으로 제공되고 있는 많은 서비스들은 그 대상이 저소득층으로 한정되어 있는 경우가 많음.
- 현재 많은 종류의 사회서비스가 만들어지고 제공되고 있지만 그 수혜대상이 특정계층으로 한정되어 있는 경우가 많기 때문에 제공되는 양에 비해 실질적으로 일반 주민들이 체감할 수 있는 사회서비스는 현저히 부족한 실정임.

## 2. 사회정책과 사회서비스

### 1) 공공 사회서비스의 수요

- 공공 사회서비스의 미래수요는 사회적 동향에 따른 새로운 수요와 현재 운영되고 있는 사회서비스 현황에 대한 개선방향에서 찾을 수 있음.
  - 노동 재생산의 사회화와 관련된 영역에 대하여 적극적인 대응이 필요함.
  - 공공 사회서비스의 방향성은 시민권에 기초한 보편적 서비스 지향으로 정립되어야 함. 사회서비스는 잔여적 선별적 지원에 머무는 것이 아니라 사회의 평등적 지향, 특히 국민 일반의 생활수준의 향상이라는 관점에서 개선되어야 함.

- 운영과 공급체계에서는 공공성의 관점에서 사회적 일자리 창출로 사회적 경제를 활성화시키고, 수혜자에게는 권리로서 최상의 서비스를 받을 수 있도록 정보의 제공과 선택의 기회가 보장되어야 함.

## 2) 사회정책과 지역사회

- 사회정책은 지역사회에서 연계 통합의 효과가 있음.
  - 새로운 수요에 대한 정책의 효과는 지역사회에서 나타남. 중앙정부는 개별 분야에서 정책을 구상하고 집행하고 있지만, 개별 사회정책의 효과는 지역사회에서 실현됨.
  - 제반 시책과 대책이 공공 사회서비스를 통해 지역사회에서 구현되기 때문에 광역 사회를 담당하는 도시정부 서울은 정책들 간의 연계성을 지역사회를 통해 확인할 수 있음.
  - 지역사회에서 정책을 구현할 때 사회정책들 간의 효과와 한계, 연계성과 통합성을 고려하여 추진체계를 정비하여야 함.
- 서울의 공공 사회서비스에 대한 사회 정책적 대안은 지역사회를 중심으로 한 공공 사회서비스 거버넌스에서 찾을 수 있음.
  - 서울의 ‘희망온돌프로젝트’는 시민참여 주도하에 사업을 추진하고 지역에서 활동하는 풀뿌리 시민단체, 자생적인 봉사조직, 사회적기업 등의 활동을 지원하는 지역사회 복지네트워크를 시도하고 있음.
- ‘지역사회의 복지거버넌스’는 서울 공공 사회서비스의 미래 수요에 적극적인 대안이 될 수 있음.
  - 한국사회에서 사회서비스는 민간부문의 자발적인 자원 동원에서 시작되었음. 이제는 새로운 수요에 대해 민간의 자발성과 공공의 책임성이 함께 준비해야 할 시점임.
  - 도시정부는 공공 사회서비스를 통해 지역의 사회경제적 부문을 확장하여 지역의 일자리와 복지를 연계할 수 있음.

- 서울시는 공공적인 책임을 통해 투명한 관리와 서비스 공급체계를 구성하며, 공공서비스의 보편주의적 지향을 점진적으로 수용하여야 함.
- 지역의 자율성과 자발성, 민간의 창의성과 자원이 동원될 때 도시정부 서울시는 공공서비스의 보편적인 공급체계의 구성과 지역 간 격차를 완화할 수 있는 조정과 지원의 책임을 가짐.