

Working Paper
2012-BR-03

미래수요에 대응하는 서울의 공공 사회서비스 구성 연구

조권중 · 김경혜

2012

미래수요에 대응하는 서울의 공공 사회서비스 구성 연구

A Study on the Demand of Publicly
Provided Social Services in Seoul

2012

■ 연구진 ■

연구책임	조권중 • 미래사회연구실 선임연구위원
연구진	김경혜 • 미래사회연구실 선임연구위원 문혜선 • 미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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.

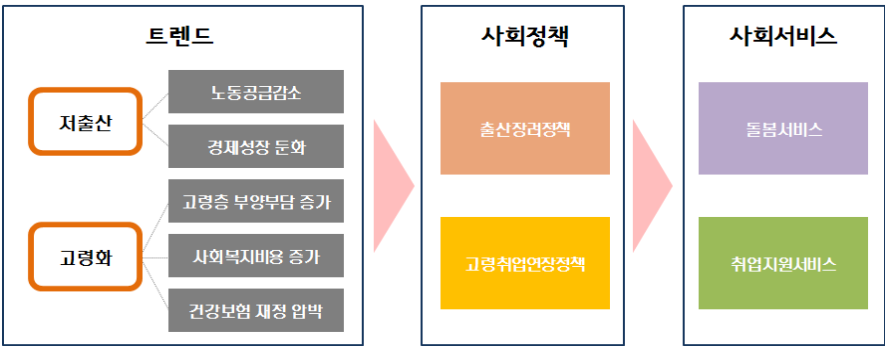
- 아동, 장애인, 노인 등 대상별 사회복지서비스는 초기에 민간의 자원이 동원되고 국가가 인가 또는 허가 이후에 지원하는 방식으로 정착됨.
- 국가를 통해 제도화되는 과정에서 자유주의적인 선별적이고 잔여적인 지원의 형태가 사회서비스의 기본적인 특성이 됨.

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

- 우리나라는 신사회적 위험이 사회적 문제로 부각되면서 사회서비스 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

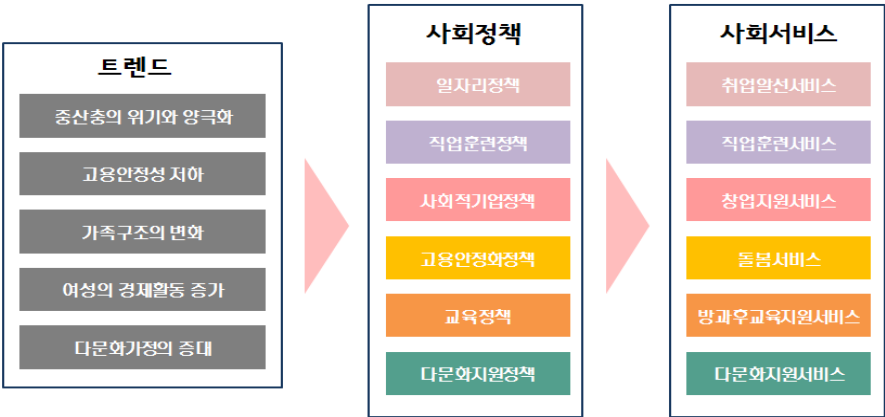
- 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화는 노동공급의 감소와 그로 인한 경제성장 둔화, 고령층 부양부담의 증가 등 사회적으로 큰 문제를 야기하기 때문에 이를 예방하기 위해 국가적인 정책 및 우선적으로 수요가 높은 사회서비스에 대한 확대가 필요함.
- 예를 들어 출산을 저해하는 자녀양육에 대한 부담과 노인의 부양부담을 줄이기 위한 돌봄서비스의 확대, 노인의 사회참여 및 경제적 안정을 위한 노인일자리 사업, 직업훈련 등의 취업지원서비스의 확대가 필요함.



〈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.

목 차

제1장 사회서비스와 연구의 구성	3
제1절 연구의 구성	3
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위와 방법	8
3. 연구의 구성과 내용	10
제2절 사회서비스의 정의 및 현황	11
1. 사회서비스의 등장배경 및 정의	11
2. 사회서비스의 확대	17
3. 중앙정부와 서울시의 사회서비스 현황	20
 제2장 공공 사회서비스의 정책 어젠다와 접근	27
제1절 복지국가 유형과 사회서비스 특성	27
1. 사회서비스에 대한 시민권적 기초	27
2. 복지체제와 사회서비스의 특성	29
제2절 사회서비스 구성을 위한 접근	35
1. 주요 사회 트렌드 : 신사회적 위험(New Social Risk)	35
2. 공공 사회서비스의 미래 수요	65
 제3장 공공 사회서비스 범위와 내용	79
제1절 공공 사회서비스의 접근과 구성	79
1. 분야·기능별 사회서비스	79
2. 시민 생애주기 서비스	82
3. 사회적 통합과 포용 정책의 서비스	86
4. 저출산·고령화에 따른 사회서비스	91

제2절 서울의 공공 사회서비스 현황 및 한계	93
1. 서울의 공공 사회서비스 현황	93
2. 서울의 공공 사회서비스의 한계와 문제점	109
제4장 공공 사회서비스의 공급방식	117
제1절 우리나라 공공 사회서비스의 공급방식의 유형	117
제2절 공공 사회서비스의 공급방식 비교	119
1. 공급방식의 유형별 비교	119
2. 공급방식의 사례 비교	122
제3절 공급방식의 한계와 문제점	141
제5장 미래 서울의 공공 사회서비스	151
1. 사회 정책과 도시 정부	151
2. 도시정부의 한계와 대안	154
참고문헌	161
영문요약	171

표 목 차

〈표 1-1〉 국가별 사회서비스의 다양한 개념	12
〈표 1-2〉 기존 사회복지서비스와 사회서비스와의 비교	15
〈표 1-3〉 국내 법률에 규정된 사회서비스의 개념 및 종류	16
〈표 1-4〉 보건복지부 부문별 예산 : 2010-2011	17
〈표 1-5〉 사회복지시설 수 현황과 추이 : 2000-2010	18
〈표 1-6〉 사회복지분야 종사인력 현황과 추이 : 2000-2010	19
〈표 1-7〉 부처별 사회서비스 사업 현황	20
〈표 1-8〉 중앙부처별 복지사업 중 사회서비스 현황	20
〈표 1-9〉 서울시 공공 사회서비스 현황	22
〈표 2-1〉 사회서비스에 대한 시민권적 접근	28
〈표 2-2〉 복지국가 유형별 특징	30
〈표 2-3〉 국가별 합계출산율 비교	37
〈표 2-4〉 저출산의 원인	37
〈표 2-5〉 주요 국가들의 인구고령화 속도	39
〈표 2-6〉 중산층 감소에 따른 결과	47
〈표 2-7〉 연령별 실업률 추이	49
〈표 2-8〉 연령별 고용률 추이	50
〈표 2-9〉 근로형태별 규모 추이	51
〈표 2-10〉 고령가구 및 독거노인가구 추이	55
〈표 2-11〉 2세대 가구 구성(2005, 2010)	57
〈표 2-12〉 총 이혼건수 및 조(粗)이혼율 추이	58
〈표 2-13〉 미성년 자녀 유무별 이혼건수 및 구성비	58
〈표 2-14〉 OECD주요국가 여성경제활동참가율 비교	61
〈표 2-15〉 외국인과의 혼인	62

〈표 2-16〉 아동을 대상으로 한 사회서비스 이용현황 및 이용희망률	68
〈표 2-17〉 노인을 대상으로 한 사회서비스 이용현황 및 이용희망률	70
〈표 2-18〉 생애주기별 안정을 위한 가계 복지욕구 및 우선순위	72
〈표 2-19〉 보편적 생활수준 확보를 위한 가계 복지욕구 및 우선순위	74
〈표 2-20〉 미래변화 흐름에 대비한 핵심 정책과제별 시급성 순위 및 추진대책	76
〈표 3-1〉 사회서비스의 목표, 개입분야 및 주요내용	80
〈표 3-2〉 분야별 사회서비스의 주요 내용	81
〈표 3-3〉 생애주기별 사회서비스의 주요 내용	84
〈표 3-4〉 장애인을 위한 사회서비스의 주요 내용	87
〈표 3-5〉 노인을 위한 사회서비스의 주요 내용	88
〈표 3-6〉 한부모 가정을 위한 서비스	89
〈표 3-7〉 다문화 가정을 위한 사회서비스의 주요 내용	90
〈표 3-8〉 저출산고령사회기본계획의 추진기간과 정책목표	91
〈표 3-9〉 저출산고령사회기본계획 주요 서비스	92
〈표 3-10〉 서울 희망드림 프로젝트 주요 내용	95
〈표 3-11〉 9988 어르신 프로젝트 주요 내용	96
〈표 3-12〉 장애인 행복도시 프로젝트 주요 내용	97
〈표 3-13〉 여성행복 프로젝트 주요 내용	98
〈표 3-14〉 꿈나무 프로젝트 민선4기 VS 민선5기 정책방향	99
〈표 3-15〉 꿈나무 프로젝트 주요 내용	100
〈표 3-16〉 현행 복지서비스 전달체계와 그물망복지센터의 비교	102
〈표 3-17〉 희망온돌프로젝트 추진 필요성	103
〈표 3-18〉 유형별 취약계층 현황과 복지수요 및 대책	104
〈표 3-19〉 취약계층 밀집지역 현황과 복지수요 및 대책	104

〈표 3-20〉 희망온돌 공모사업 사례 - 비영리민간단체 분야	105
〈표 3-21〉 희망온돌 공모사업 사례 - 거점기관 분야	106
〈표 3-22〉 기존 서비스와 지역사회서비스의 비교	107
〈표 3-23〉 서울시 지역사회서비스투자사업 현황(2012)	108
〈표 3-24〉 사회복지분야 국고보조사업의 기준보조율	111
〈표 4-1〉 사회서비스에 대한 공급방식 유형별 사례와 이용자 선발방식	121
〈표 4-2〉 공급자 지원방식과 수요자 지원방식(전자바우처 제도)의 차이	122
〈표 4-3〉 지역아동센터의 주요 프로그램 내용	123
〈표 4-4〉 학년별 이용아동 수	125
〈표 4-5〉 지역아동센터 경제적 상황별 아동현황	125
〈표 4-6〉 지역아동센터 종사자 현황	126
〈표 4-7〉 지역아동센터 연도별 지원현황	127
〈표 4-8〉 지역아동센터 보조금 지원 기준액	128
〈표 4-9〉 지역아동센터의 추진체계	128
〈표 4-10〉 노인장기요양보험제도 신청 및 인정현황	130
〈표 4-11〉 노인장기요양기관 현황 - 시설급여	130
〈표 4-12〉 노인장기요양기관 현황 - 재가급여	130
〈표 4-13〉 사회서비스 전자바우처 제도 현황(보건복지부)	133
〈표 4-14〉 바우처 사업 예탁 및 이용현황	134
〈표 4-15〉 바우처 사업별 제공기관 및 제공인력	134
〈표 4-16〉 사업별 바우처 지원액 및 본인부담금	135
〈표 4-17〉 바우처 시스템 운영 주체	136
〈표 4-18〉 영유아보육료지원(i-사랑카드)	138
〈표 4-19〉 보육시설 이용 아동 현황	139

〈표 4-20〉 시설별 장애아보육 지원기준 총괄	140
〈표 4-21〉 서비스별 공급체계 요소 비교	141
〈표 4-22〉 생활시설 유형별 수입 항목별 비율	142
〈표 4-23〉 사회서비스 공급방식의 유형별 강점과 한계점	146

그림 목차

〈그림 2-1〉 우리나라의 출생아 수 및 합계 출산을 추이	36
〈그림 2-2〉 고령인구(65세 이상) 비중 추이(%)	38
〈그림 2-3〉 인구성장 가정별 총인구, 1960-2060	40
〈그림 2-4〉 실질 GDP 성장률 전망(%)	41
〈그림 2-5〉 우리나라 노년부양비 추이(명, 100명당)	42
〈그림 2-6〉 저출산·고령화 증가에 따른 사회정책 및 사회서비스 수요	43
〈그림 2-7〉 소득 양극화지수와 지니계수 추이-전체가구	45
〈그림 2-8〉 소득 양극화지수와 지니계수 추이-근로자가구와 자영업가구	45
〈그림 2-9〉 중산층(중위소득 50~150%)의 가구 및 소득 비중 추이(%)	46
〈그림 2-10〉 전체 및 청년실업률 추이(%)	49
〈그림 2-11〉 가구원수별 가구 분포 추이(%)	53
〈그림 2-12〉 1인 가구의 연령별·성별 비중(2010년 기준)	54
〈그림 2-13〉 독거노인 가구 추이(가구, %)	56
〈그림 2-14〉 독거노인들이 겪는 가장 어려운 문제(65세 이상)(%)	56
〈그림 2-15〉 65세 이상 고령자 경제활동 추이(%)	57
〈그림 2-16〉 여성경제활동인구 및 경제활동참가율	60
〈그림 2-17〉 전체 혼인건수 대비 외국인과의 혼인 비중 추이(%)	63
〈그림 2-18〉 사회경제적 변화에 따른 사회정책 및 사회서비스 수요	65
〈그림 3-1〉 서울형 그물망복지 구성	101
〈그림 4-1〉 한국 사회서비스 공급방식의 구성	119
〈그림 4-2〉 지역아동센터 추이	124
〈그림 4-3〉 연도별 지역아동센터 이용아동 현황	124
〈그림 4-4〉 운영주체별 지역아동센터 수	126
〈그림 4-5〉 노인장기요양보험제도 관리운영체계	131
〈그림 4-6〉 바우처 업무 흐름도	137
〈그림 4-7〉 정부 인건비 지원 어린이집 현황(2011. 12. 31 기준)(개소, %)	140

제1장 사회서비스와 연구의 구성

제1절 연구의 구성

제2절 사회서비스의 정의 및 현황

제1장

사회서비스와 연구의 구성

제1절 연구의 구성

1. 연구의 배경과 목적

한국사회에서 공공 사회서비스는 복지와 관련된 사회정책에서 주요한 구성 부분을 이루고 있다. 한국 사회에서 복지체제는 세 부분으로 구성되어 있다. 경제사회적으로 빈곤한 층을 대상으로 하는 공공 부조, 노령, 질병, 실업등 사회적 위험에 대응하는 사회적 안전망으로 사회보험체계, 그리고 다양한 사회적 욕구에 대응하는 공공적인 사회서비스체계는 우리나라 사회보장과 사회적 안전망을 구성하는 부분이다.

기존의 연구와 정책의 관심은 빈곤문제에 대해서는 공공 부조, 사회적 안전망의 제도화에 대해서는 사회보험의 제도적 운영에 집중되어 왔다. 공공 사회서비스와 관련해서는 개별 서비스의 필요성과 운영에 대해 연구가 집중되었다. 그런데 최근에는 사회서비스에 대한 정책적 노력이 집중되어 연구의 주된 주제로 정립되었다. 사회서비스가 집중적으로 사회적 이슈가 된 계기는 보육과 관련된 다양한 정책적인 이슈가 부각되고 보육서비스의 확대가 저출산화 경향에 대한 대응책으로 부각되면서이다. 또한 최근에서 학교에서의 급식과 관련하여

정치적 쟁점이 되고, 서울 도시정부의 시장이 바뀌는 상황까지 초래되었다. 보육의 문제나 학교에서의 급식과 관련된 이슈는 복지정책과 교육정책에서 주된 이슈가 되면서 보편적 서비스의 의미와 범위, 실행가능성, 추진방법 등 사회적 서비스의 일반적인 문제로 다시 보게 한다.

우리나라의 사회서비스는 오랜 역사를 갖고 있는데, 특히 복지 영역을 중심으로 발전되어 왔다. 한국의 사회서비스 특히 사회복지서비스는 빈곤상황과 대상별 사회적인 요구에 대응하여 형성되어 왔다. 아동, 장애인, 노인, 여성 등 특정 대상을 전제하거나, 빈곤상황과 관련하여 의식주 등 인간 생활의 필수 조건에 대한 기본적인 보장에 대한 사회적 요구로 형성되어 왔다. 이 과정에서 보다 제한적이고 집중적인 혜택과 서비스를 제공하는 특성을 가진 사회서비스가 형성되었다. 이후 다양한 사회적 요구에 따라 사회서비스가 확장되고, 또한 범위가 확장되어 왔다.

최근에는 그 의미와 범위가 확대되어 시장에서 제공하지 않는 또는 공공성을 갖는 모든 서비스 분야가 사회서비스로 인식되게 되었다. 더욱이 사회의 변화에 따라 새로운 수요가 지속적으로 창출되어 많은 사회서비스가 다양한 방식으로 만들어지고 제도적으로 정착하고 있다.

사회서비스는 사회경제적 체계에서 두 가지 측면에서 조명을 받고 있는데, 하나는 경제영역 특히 일자리 영역에서 사회서비스가 갖는 위상이다. 추계에 따라 다르지만 우리나라의 산업구조에서 사회서비스 산업의 비중은 15.1%로 독일의 45%, 미국의 40%, 스웨덴의 34%로 매우 낮다는 것이 지적되고 이 분야에서 취업효과가 크다고 제시되고 있다.¹⁾ 이후 일자리 창출 사업의 일환으로 사회서비스 분야가 집중적인 관심의 대상이 되었다. 다른 하나는 우리나라의 복지체제와 관련된 사회서비스의 위상이다. 앞서 언급하였듯이 사회서비스는

1) 홍경준, “사회서비스 공급체계 혁신의 방향과 과제”, 사회정책연합 공동학술대회 2011 [한국복지국가, 미래를 논하다] 발표자료에서 데이터 발췌. 뒤에 보여주지만 사회서비스의 정의가 다양하고, 범위가 확정되지 않은 상황에서 추정이 어렵고, 비교에 일관성이 결여되어 있음.

복지체제의 주요한 구성부문으로 다른 분야보다 지속적으로 확대되고 있으며, 최근의 사회정책에서는 사회서비스체제의 구축이 사회보장과 복지 구상의 가장 중심적인 과제가 되고 있다.

복지체제의 의미에서 볼 때 사회서비스는 분배와 경제 성장의 양립성 또는 복지를 통한 경제성장의 전망을 제시하고 있다. 즉 공공 사회서비스는 공공을 통한 자원 재분배가 서비스로 구현되는데 이는 공공 부문에서의 고용 효과와 아울러 자원 배분을 통한 양극화 완화 효과, 새로운 사회적 위험에 대한 사회 보장과 안전망 효과, 새로운 사회적 수요에 대한 서비스 창출 및 사회경제적 부문의 창출 등 복지정책이 경제발전의 새로운 단계로 나아가는 데 기여를 할 수 있는 경로를 제시하고 있다.

사회서비스의 공공성과 관련해서는 시장기제 혹은 민간 부문의 서비스공급과 공공의 책임성의 이슈가 제기되는데 사회서비스의 범위와 전달 또는 공급 방식에서 주요한 쟁점이 되고 있다. 예를 들어 2011년에 주요 이슈가 되었던 초등학교의 무상급식은 교육과 관련된 보편적 서비스로 인식되어 정착되었다. 그런데 무상급식은 어디까지 확장될 수 있는가, 즉, 중·고등학교를 포함하여야 하는가, 또는 특정 계층에 제한적으로 지원하여야 하는가, 그리고 급식의 형태와 관련하여 공공부문이 직접 공급 운영하여야 하는가, 아니면 민간 부문에 어디까지 위탁하여 운영할 수 있는가, 어떠한 방식이 바람직한가 등은 지속적으로 이슈가 되고 있다. 보다 간략하게 보면, 민간 부문이 주도하여 급식 시장이 형성되는 것이 공공부문이 간여하는 것보다 더 효율적이지 않는가 등이 이슈로 제기된다.

그런데 이러한 문제는 무상급식과 관련된 사회서비스에 한정된 것은 아니다. 예를 들어 공공부문에서 제공하고 있는 문화서비스의 하나로 도서관은 어떠한가. 현재는 공공이 책임지고 도서관의 서비스를 제공하고 있다. 공공서비스로서 도서관 서비스에 대해 의문이 제기되고 있지는 않지만, 민간부문에서 자생적으로 성장이 두드러지고 있다. 또한 공급 형태가 변하였는데, 공공이 직접 운

영하는 데에서부터 민간에 위탁하는데 까지 다양한 형태가 나타나고 있다. 문화를 포함한 사회서비스의 범위가 확장되고 새로운 수요가 증가할수록 서비스 공급 또는 전달체계에 대한 이슈가 제기되고 있다.

최근의 한국사회 특히 서울과 관련하여 사회서비스는 사회적 트렌드에 따라 새롭게 주요 관심 대상이 되고 있다. 세계경제 침체와 경제성장의 한계에 따른 구조적 변동으로 서울을 비롯한 도시사회는 중산층의 붕괴, 양극화, 빈곤화 등 사회적 변화의 트렌드가 나타나고 있다. 이로 인해 사회의 각 부분에서 새로운 사회적 수요가 증가하고 있다. 또한, 도시사회는 상대적 결핍이 사회적 이슈로 제기되면서 성별, 세대별, 계층별, 지역적, 문화적 제반 영역에서 사회 통합의 문제가 제기되고 있다. 사회의 통합적 가치에 따라 사회서비스에 대한 새로운 수요와 지역사회의 공급체계에 대한 강조가 사회 정책적으로 두드러지고 있다.

기존의 신자유주의 사회정책의 흐름에서는 공공에서 담당하는 사회서비스 영역을 제한적으로 축소하는 반면 시장기제의 활용이 강조되었다. 특히 공공관리의 혁신방향에서 민간 자원의 활용과 시장적 기제의 도입이 이루어졌다. 그리고 이제는 이에 대한 한계의 인식에서 사회서비스의 범위와 운영 방식에 대한 체계적인 검토가 필요한 시점이다. 공공이 직접 운영하는 것이 바람직한가, 민간 부문에서 시장이 창출되어 자율적인 수요·공급으로 공공의 역할이 시장 조성의 차원에 제한되어야 하는가. 공공을 대신하여 민간의 자원을 활용할 수 있는가. 서비스를 받는 사람들의 선택은 어떻게 고려되어야 하는가. 최근의 사회서비스 분야에서는 바우처를 통한 공공의 지원과 소비자의 선택, 공급자들 간의 경쟁 등이 정착되어 가고 있다. 이러한 운영이 과연 효과적인가에 대한 논의가 앞으로 남아있다. 이러한 정책적인 이슈가 사회서비스와 관련하여 제기되고 있는 현실이다.

이러한 사회적 상황과 정책적인 배경에서 메가폴리스의 공적 영역을 구성하는 서울시는 도시 정부가 제공하고 제공할 수 있는 사회서비스에 대한 대안적 모색이 필요하다. 또한 더 나아가 일관적이고 포괄적인 사회서비스 계획으로

나아가야 한다. 특히, 최근의 ‘보편적 복지’ 논의는 서울 도시에서 공공영역에서 제공되는 사회서비스와 이와 관련된 사회정책에 대한 이슈를 제기하고 있다. 도시의 공적 영역에서는 어떠한 서비스를 어떠한 방식으로 제공 운영하여야 하는가는 서울의 공공 사회서비스에 대한 핵심적인 질문이 된다.

연구영역에서 과제는 서울 도시사회에서 미래 수요에 대응하여 지방정부가 담당해야 할 사회서비스의 범위와 역할에 대해 검토하고, 이러한 공공 사회서비스를 제공함에 있어 공공성을 확보하면서 효율적이고 효과적인 제공 방식 및 운영방안에 대한 대안을 찾아야 한다. 그런데 이러한 과제에는 현황과 실태에 대한 체계적인 자료 수집과 분석이 이루어져야 하고 구체적으로 정책적인 대안이 도출되어야 한다.

본 연구는 이러한 기획의 첫 번째 단계로 서울의 공공 사회서비스 현황에 대한 기초 연구를 목적으로 한다. 확장되는 공공 사회서비스의 의미를 검토하고, 사회적 트렌드에 따라 사회적 서비스의 미래 수요를 보고, 현재 한국사회와 서울에서 제도화된 사회서비스의 현황을 분석하고, 서비스 공급체계의 특성을 살펴보고자 한다.

복지체제에서 사회안전망은 사회적 위험에 대응하여서 만들어져 왔다. 가장 먼저 빈곤에 대해서는 공공 부조의 형태로 공적 지원체계를 구축하였다. 그리고 산업화의 과정에서 보이는 사회적 위험으로 질병, 노령 은퇴, 실업, 산업재해 등에 대해 우리나라는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험 방식으로 사회안전망을 설계하고 있다. 그런데 이제 사회적 서비스 체계는 새로운 사회적 위험에 대응하고 있다. 고령화, 저출산, 양극화, 여성의 사회적 진출, 가족 구성의 변화 등 다양한 사회적 트렌드에 대응하는 사회적 서비스가 확충되고 있고 이러한 트렌드가 새로운 수요를 불러일으키고 있다. 본 연구는 새로운 사회적 위험에 대응이라는 관점에서 공공 사회서비스를 요구하는 사회적 변화의 트렌드를 검토하고자 한다. 트렌드는 공공 사회서비스의 미래수요의 전망을 제시하고 있다.

특히 주목되고 있는 것은 복지와 관련 가족의 기능 변화라고 할 수 있다. 새로운 사회서비스의 구성은 이전에 가족이 담당하고 있었던 역할에서 찾을 수 있다. 가족 제도가 제공하기로 기대되었던 여러 가지 서비스가 이제는 공공성의 차원에서 사회가 담당하여야 할 영역으로 부각되고 있다. 이에 대해 시민권적인 차원에서 사회권의 규범적인 규정은 국가와 정부, 또는 공공의 영역이 사회에서 서비스를 제공하여야 하는 시대적인 요청에 부합된다. 사회권의 맥락에서 보편적 서비스에 대한 요구가 제기되고 있다.

공공 사회서비스의 공공성이 인지된 이후 어떠한 방식으로 공급되는가가 공급체계의 현황을 보는 것이 핵심과제라 할 수 있다. 우리나라에서 운영되고 있는 사회서비스의 공급방식은 사회서비스의 내용에 따라 매우 다양하나, 대표적으로 공공의 직접적 공급, 민간의 공급과 정부의 보조금 지원, 바우처제도 등 크게 대별되는 특징들을 보여주고 있다. 시기적으로 최근에 만들어진 사회서비스들의 경우 바우처로 운영되는 경향이 나타나고, 이전에 구성된 서비스에서는 공공의 공급과 민간의 공급 등 여러 가지 변형이 나타난다. 실제 역사적으로 사회복지 서비스 영역의 경우 정부나 공공이 직접 나서기 전에 민간 부문에서 자원이 동원되어 시설이 설립되어 서비스가 공급되고 이후 공공부문에서 인가 및 허가로 공적 지원이 나타나는 흐름을 보여주었다. 이러한 다양성과 변화의 모습에서 현재 운영되는 대표적인 사회서비스의 특성을 비교 검토하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 세 가지 영역에 집중되고 있다. 첫째는 신사회 위험에 대응하는 공공 사회서비스의 미래수요의 내용이다. 둘째는 현재 한국 사회와 서울에서 이루어지는 공공 사회서비스의 내용이다. 그리고 셋째는 이러한 공공 사회서비스 공급체계의 특징을 비교하는 것이다.

다음 절에서 보듯이 사회서비스의 범위는 확장되고 있다. 기존의 사회복지

서비스를 포함하여 교육, 문화, 보육, 보건의료, 환경 안전 등 전 분야를 포괄하고 있다. 본 연구에서는 사회서비스의 기원을 사회복지서비스에서 찾고, 새로운 사회적 위험에 대응하는 서비스로 공공성이 인지된 분야로 공공 사회서비스 영역의 대상을 한정하고자 한다. 이러한 이유는 보편적 서비스의 논의와 복지체제의 관점, 그리고 사회권의 의미에서 찾을 수 있다. 그러나 이러한 제한에도 본 연구가 제시하는 공공 사회서비스의 경계는 명확한 것은 아니다. 새로운 수요와 공공성의 인지 및 요구에 따라 그 범위의 경계는 유동적이다. 그럼으로 본 연구에서 제시하는 공공 사회서비스는 전체의 모양을 확정하기 보다는 분야에 따라 그리고 특성에 따라 대강의 그림을 보여주는 것이라 할 수 있다. 탐색적인 기초연구로써 사회서비스에 대한 범위는 보다 유연하게 적용하고자 한다.

이러한 과제를 수행하는 방법으로 일차적으로 문헌적인 연구를 중심으로 하고 있다. 사회서비스에 대한 전체적인 구상에서는 ‘참여정부’때 시도되었던 [비전2030계획]의 기본 틀 특히 생애 주기 특성에 따른 사회안전망과 복지정책의 내용을 참조하였다. 그런데 각 분야의 공공 사회서비스에 대한 개별적인 연구는 많이 이루어져 있다. 본 연구는 이에 대한 종합적인 고찰과 미래 전망에서 체계적인 대안과 방향성을 모색하고자 하고 있다.

사회 변화 트렌드에 대한 연구는 최근에 많이 이루어졌다. 그래서 트렌드에 대한 새로운 규명보다는 기존의 연구를 기초로 하여 사회서비스 분야의 필요성을 강조하는 측면에서 정리하고자 한다. 본 연구는 확인된 주요 트렌드의 특성을 공공 사회서비스의 논의에 연계시키고자 하였다.

문헌연구와 함께 전문가 자문과 자문회의의 결과를 본 연구의 방향과 내용의 확충에 활용하고자 하였다. 사회복지 분야와 사회서비스 연구 그리고 가족정책의 미래수요에 관련된 전문가들과의 토론을 통해 본 연구의 내용과 방향이 재구성되었다. 해외사례는 본격적으로 사례를 고찰하기보다는 한국 사회의 사회서비스를 규명하는 데 의미있는 사항에 대해 예시와 참고로 검토하였다.

3. 연구의 구성과 내용

다음 절에서는 사회서비스에 대한 개념 규정을 검토하고자 한다. 기존의 연구를 기초로 여러 연구에서 나타난 정의와 함의를 검토한다. 그리고 우리나라의 사회복지와 관련된 정책과 법체계에서 규정된 내용을 소개하고자 한다. 사회의 변화에 따라 반영된 법의 규정에서 사회서비스의 내용과 범위가 달리 설정된 것을 확인할 수 있다. 가장 포괄적으로 제시된 정의는 “개인, 사회 전체의 복지 증진과 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스”라고 사회서비스 확충전략에서 제시된 것을 확인할 수 있다. 그리고 현재 분야별로 분류된 사회서비스의 전체적인 내용을 간략히 정리된 표로 소개하고자 한다.

2장은 사회서비스의 미래수요의 논의를 점검하고자 한다. 이론적인 논의로 시민권과 복지체제에 대해 검토하면서 사회서비스의 규범적인 기초와 복지체제에서의 위상을 제시하고자 한다. 개별 국가에서 사회서비스의 특성을 보기보다는 복지체제의 유형에서 사회서비스에 대한 의미를 검토한다. 복지체제 유형론에서의 사회적 서비스는 보다 이론적인 특성을 보여준다. 사회서비스와 관련한 시민권과 보편적 서비스로의 지향을 제시하고자 한다. 이러한 이론적인 논의 다음에는 최근의 한국사회 트렌드에 대한 점검과 신사회위험에서 요구되는 사회서비스를 미래 수요로 확정하고자 한다. 저출산, 고령화와 관련된 인구구조의 트렌드, 중산층의 분해와 양극화 현상, 가족구조의 변화, 여성의 역할 변화, 다양한 가족 형태의 출현 현상을 분석하고, 그리고 복지 수요에 대한 최근의 실태조사를 제시하고자 한다.

3장은 현재 운영되고 있는 사회서비스의 내용을 제시하고자 한다. 분야별, 시민 생애주기별, 사회정책적인 관점에서 분류 정리한다. 그리고 서울에서 제공되는 공공 사회서비스의 특성을 제시한다. 4장에서는 이러한 공공 사회서비스의 공급형태에 대해 검토하고자 한다. 공급형태에 초점을 맞추어 가장 대표되는 사회서비스의 특징을 비교 분석 제시하고자 한다. 공급자 지원방식과 수요자 지원방식의 틀에서 방과후 돌봄서비스, 노인장기요양보험제도, 바우처제도,

보육서비스 등 네 가지 대표 유형을 검토한다.

5장은 전체 연구를 마무리하는 부분으로 구성하였다. 미래 서울의 공공 사회 서비스 수요에 대한 연구에서 제기되는 사회정책과 도시정부의 관계에 대한 의미를 검토한다. 그리고 도시정부의 한계와 대안에 대한 탐색적 논의로 전체 글을 맺고자 한다. 본 연구는 도시사회의 미래 수요에 대응하는 사회서비스에 대한 규정과 효율적이고 효과적인 제공 방식 및 운영에 대한 정책방향을 제시할 수 있는 기초가 되기를 기대한다.

제2절 사회서비스의 정의 및 현황

1. 사회서비스의 등장배경 및 정의

1) 사회서비스의 등장배경

유럽을 기준으로 19세기 말부터 도입되어 20세기 전반까지 확립된 사회복지 제도는 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스의 세 부문으로 구성되어있다. 전통적인 사회복지제도에서는 빈곤층 및 취약계층 보호를 위한 공공부조와 산업사회에서 노동 능력 상실을 가져오는 노령, 질병, 산재, 실업이라는 사회적 위험(social risk)에 대처하기 위한 사회보험이 중심이 되어왔다. 사회복지서비스는 장애인, 아동, 노인 등의 소수 취약계층만을 대상으로 한 시설중심의 대인서비스가 제공되어왔다.

그러나 20세기 중반 이후 제조업 일자리의 감소, 저출산·고령화현상의 심화, 가족 해체, 여성노동의 증가 등 사회경제 환경이 변함에 따라 노동시장에서의 고용불안정, 전통적으로 가정 내에서 가족에 의해 이루어지던 자녀양육이나 노인부양의 부담증가 등의 이른바 신사회적 위험(new social risk)이 등장하였다. 이러한 신사회적 위험의 출현에 대한 대처로서 사회복지제도는 과거 소수의 취

약계층에게 선별적·잔여적으로 제공되던 사회복지서비스의 틀을 벗어나 취약 계층과 더불어 일반 국민에 대한 보편적인 서비스로 확대되기 시작하였다.

우리나라의 경우 2000년대 중반 이후부터 사회복지서비스의 성격이 소수 취약계층에 대한 선별적·잔여적인 성격에서 일반 국민을 대상으로 하는 보편적인 성격으로 바뀌는 과정을 거치고 있으며, 명칭도 과거 소수 취약계층만을 대상으로 할 때는 사회복지서비스라는 용어를 주로 사용하였으나, 서비스의 내용과 대상이 보편적으로 확대되면서 현재는 사회서비스라는 용어를 더 많이 사용하고 있다(김태일, 2011).

2) 사회서비스의 정의

사회서비스는 역사적 배경, 문화적 특성, 복지제도의 발전수준에 따라 국가마다 조금씩 다른 의미로 사용되고 있다. 아직 세계적으로 통용되는 합의된 사회서비스 개념은 존재하지 않으며, 국가에 따라 사회복지서비스(social welfare service), 대인사회서비스(personal social welfare), 휴먼서비스(human service), 사회적돌봄서비스(social care service) 등 다양한 용어로 혼용되어 사용되고 있다(강혜규 외, 2009).

〈표 1-1〉 국가별 사회서비스의 다양한 개념

국가	명칭	주요 내용
영국	사회서비스 (social services)	• 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 등을 포함하는 광의의 사회정책 영역
	대인사회서비스 (personal social services) ¹⁾	• 지방정부·민간·비영리·자원단체를 통해 제공되는 광범위한 지원과 보호서비스 - 가정방문보호, 시설보호, 요양보호, 주·단기보호, 사례관리, 정보의 제공·조언·상담, 장애인에 대한 훈련·지원·고용지원 등을 포괄
북유럽	사회적 돌봄서비스 (social care service)	• 개인이 장애나 질병 등으로 인하여 부자유스러움에도 불구하고 독립하여 일상생활을 할 수 있도록 지원 - 북유럽 국가에서 사회서비스란 시민적 권리로, 개인의 기능 향상과 정상화에 초점을 두며, 기존에 여성에 의해 제공되던 돌봄 노동(보육 포함)을 사회화한다는 측면에 비중을 둠

〈표 계속〉 국가별 사회서비스의 다양한 개념

국가	명칭	주요 내용
핀란드	사회적 돌봄서비스 (social care service)	• 돌봄을 제공하는 사람과 받는 사람이 대등한 관계에 있어야 한다고 규정, 권리 및 사회적 책임으로서의 사회서비스를 강조 - 조연, 지지, 격려, 돌봄(아동에 대한 보육, 노인과 장애인에 대해 다양한 형태의 주거보호 및 재가보호), 치료, 경제적 지원, 경제적 자문, 가족법관련 상담 등 정서적인 내용 - 현물·현금 제공과 관련된 제반서비스도 포함 * 가족 및 자원봉사자 등에 의한 비공식 서비스는 제외
미국	인간서비스 (human services) 혹은 사회서비스 (social services)	• 소득보장, 교육, 보건의료, 문화 관련 분야가 제외된 협의의 “사회복지 부문 서비스”의 영역으로 인식 - 입양, 위탁보호, 아동보호와 같은 아동서비스 - 재가서비스, 성인보호, 시설보호 등의 요보호 성인서비스 - 고용지원, 직업소개, 교통이동지원서비스와 고용지원서비스 - 건강, 알코올 및 약물중독 서비스 등의 의료서비스 - 가정관리, 법률, 가사서비스 및 주거개선과 같은 생활지원서비스 등

주 : 1) 영국에서는 최근에 대인사회서비스의 개념보다 사회적돌봄(social care)의 개념이 보편적으로 사용되고 있다.

자료 : 강혜규 외, 2009, “사회서비스산업의 공급 실태조사 및 발전방안 연구” 참고하여 재정리

일반적으로 광의의 사회서비스 개념은 공공행정, 국방, 교육서비스, 사회복지서비스를 아우르는 개념이며, 협의의 사회서비스 개념은 개인 혹은 가족의 사회적 기능이 취약한 경우 정상생활을 할 수 있도록 사람(서비스 제공자)을 통해 직접적으로 도움을 주거나 주거·생활편의 및 활동을 위한 시설·장비를 지원함으로써 일상생활 유지와 재활·자립이 가능하도록 지원하는 ‘개인을 위한 사회서비스’를 의미하는 것으로, 이때의 사회서비스는 소득보장, 의료보장, 고용보장, 주거보장 등을 위해 마련된 사회보험, 공공부조, 긴급지원의 사회보장시스템과 결합하여 ‘사회안전망’을 완성하게 된다(강혜규, 2007; 윤상용 외, 2010). 협의의 사회서비스 개념에서는 대부분의 국가에서 노인, 장애인, 아동을 사회서비스의 주요대상으로 설정하고 있으며, 서비스 내용으로는 돌봄, 기초적 의식 및 주거보장, 보건의료, 교육, 고용 등을 포함하고 있다는데 공통점이 있다(강혜규, 2007, 2009).

국내의 다수 연구에서는 사회서비스의 개념에 대해 다양하게 정의하고 있다.

정경희(2001)는 사회서비스를 사람들에게 대인관계나 사회관계에 있어 최대능력을 발휘할 수 있도록 도와주는 한편, 생활과 건강에서 만족할 만한 수준에 도달할 수 있도록 도와주기 위한 활동과 제도의 조직적인 체계를 의미하는 것으로 개념화하였고, 이봉주(2008)는 한국의 사회서비스에 대한 정의는 사회복지서비스 개념에서 출발하여 시대에 따라 변화해왔고, 국내에서 전통적으로 사회서비스는 초창기 잔여적 사회복지제도를 반영하여 첫째, 사회복지기관에 의해 제공되는 서비스이며, 둘째, 전문적인 지식과 방법을 활용하여 개인을 정상적인 사회인으로 복귀시키는 기능을 하는 전문적이고 치료적인 서비스이며, 셋째, 어려움을 겪고 있는 가족과 개인을 위해 제공되는 사후적 서비스라고 규정하였다. 강혜규(2009)는 사회서비스는 사회적 보호를 비롯한 다양하고 포괄적인 개인 욕구에 대하여 집합적 대처의 필요성에 따라 이루어지는 사회복지·돌봄·기초 의·식·주거보장·보건의료·교육·고용·문화 관련 개입이 이루어지는 서비스로 정의하였고, 김태일(2011)은 사회서비스를 기존의 사회복지서비스가 확대된 개념으로 보았으며, 일반적인 의미의 사회서비스는 유아·아동·청소년·노인·장애인 등 돌봄 및 교육이 필요한 집단에게 제공되는 공공이 개입하는 대인 서비스라 정의하였다.

노기성(2011)은 사회서비스란 소비외부성(consumption externality)이 크고 사회적으로 공적제공(public provision)이 요구되는 대인서비스(personal service)로 정의하고, 이를 기준으로 사회서비스의 범주를 광의, 협의, 최협의로 구분하였다. 광의로는 보건, 복지, 교육, 보육, 환경, 오락, 문화, 체육 등 대부분 「사회적기업육성법」에서 규정하는 서비스와 사회복지의 성격이 강한 사회정책사업을 포함하고, 협의로는 돌봄(care)서비스를 중심으로 한 사회복지서비스와 보건 의료서비스를, 최협의로는 사회복지서비스를 포함한다고 하였다.

〈표 1-2〉 기존 사회복지서비스와 사회서비스와의 비교

구분	사회복지서비스	사회서비스
대상	국민기초생활보장수급자, 차상위계층	욕구가 있는 일반국민까지 확대
이념	인간다운 최저생활 보장	자립·사회참여·자아실현
목적	정상적인 사회생활 지원	삶의 질 향상
영역	복지 * 기타 관련제도 : 보건, 주거, 교육, 고용	복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경
전달체계	정부, 지자체, 비영리 사회복지 법인 등	민간 영리기관까지 확대

자료 : 보건복지부, 2012.3.7, “각 부처 사회서비스 사업 연계·협조체계 구축”, 보도자료

보건복지부(2011)은 사회서비스는 일반적인 의미에서 개인 또는 사회전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스로, 공공행정(일반행정, 환경, 안전), 사회복지(보육, 아동·장애인·노인 보호), 보건의료(간병, 간호), 교육(방과 후 활동, 특수 교육), 문화(도서관·박물관·미술관 등 문화시설 운영)를 포괄하는 것으로 개인과 국가 혹은 지역이 집합적으로 대응하고 공동으로 책임을 지는 사회복지의 새로운 개념으로 종전의 ‘사회복지서비스’가 대상별, 기능별로 확대된 것으로 정의하였다.

현재 국내의 사회서비스 관련 법률적 정의는 「사회적기업육성법」, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」, 「사회보장기본법」 등 여러 법률에서 찾아볼 수 있다. 사회적기업육성법 및 시행령에서는 사회서비스를 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스와 그밖에 이에 준하는 서비스로서, 대통령령으로 정하는 분야의 서비스(보육 서비스, 예술·관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사지원 서비스, 문화재 보존 또는 활용 관련 서비스, 청소 등 사업시설 관리 서비스, 「직업안정법」 제2조의2제9호에 따른 고용서비스)라고 규정하였고, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에서는 「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스로 규정하였다.

마지막으로 2012년 1월 26일 전면 개정된 「사회보장기본법」에서는 사회서비스를 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 제도로 규정하고 있다. 개정된 사회보장기본법은 기존의 상담·시설이용 중심의 ‘사회복지서비스’를 돌봄·정보제공·역량개발·사회참여 등을 지원하는 ‘사회서비스’로 대체하고 소득 보장과 사회서비스 보장의 균형적 연계를 규정하고 있다는 특징을 가지고 있다.

〈표 1-3〉 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 정책심의회회의 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.

- 주 : 1) 사회적기업육성법 : 법률 제11275호, 2012.2.1, 일부개정, 시행 2012.4.15
 2) 사회적기업 육성법 시행령 : 대통령령 제23488호, 2012.1.6, 타법개정, 시행 2012.1.6
 3) 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 : 법률 제10998호, 2011.8.4, 제정, 시행 212.2.5
 4) 사회보장기본법 : 2012.1.26, 전면개정

2. 사회서비스의 확대

앞서 언급하였듯이 우리나라는 저출산·고령화의 인구구조 변화 및 여성의 경제활동 증가에 따라 아동양육과 노인부양 등의 돌봄서비스 확대와, 가족의 해체, 다문화가구 증가 등 다양한 가족유형의 출현으로 사회서비스에 대한 수요가 증가하였고, 이와 더불어 일자리 공급 부족, 빈곤층 증가 등이 사회적 문제로 대두되면서 사회서비스 분야가 새로운 일자리 창출방안으로 대두되며 2000년대 들어 사회서비스가 중요한 영역으로 부각되기 시작하였다. 이로 인해 사회서비스가 급격하게 확대되었으며 이러한 결과는 복지부문 예산의 증가, 사회복지시설 및 사회복지인력의 증가를 통해 유추해 볼 수 있다.

OECD 등 선진국의 경우 70~80년대 이후 저출산·고령화, 여성의 경제활동 증가 등에 따라 가족 내에서 해결하기 어려운 돌봄, 보육, 간병 등을 사회적 공동 시스템으로 대처하고 있으며, 현금급여 지출은 정채하거나 감소추세인 반면, 사회서비스 부문은 대부분 성장추세이다. 우리나라도 2000년 이후 사회투자정책 및 일자리 창출전략의 일환으로 사회서비스 지출이 크게 증가하였다(보건복지부, 2012).

〈표 1-4〉 보건복지부 부문별 예산 : 2010-2011

	2010	2011	증감액	증감률(%)
사회복지	239,332	262,993	23,661	9.9
- 기초생활보장	72,865	75,168	2,303	3.2
- 공적연금	95,811	109,106	13,295	13.9
- 아동·장애인 등	8,933	10,512	1,579	17.7
- 보육 및 저출산	22,022	25,600	3,578	16.2
- 노인	35,166	37,306	2,140	6.1
- 사회복지 일반	4,535	5,301	766	16.9
보건	70,863	72,701	1,838	2.6
- 보건의료	17,037	15,599	-1,438	-8.4
- 건강보험	53,826	57,102	3,276	6.1

자료 : 보건복지부, 2011, “2011 보건복지부 길잡이 통계”

2002년부터 2008년 사이에 보건복지예산은 연평균 12.5%의 증가율을 보여 연평균 8.2% 증가한 정부 일반예산보다 높은 증가율을 보였다. 이 가운데 사회복지서비스 예산은 2002년(2,722억 원)에서 2007년(12,945억 원) 사이의 5년 동안 연평균 36.6% 증가하여 정부예산의 4배, 전체 복지예산의 3배에 달하는 증가추세를 보였다(강혜규, 2008). 그리고 최근에도 노인, 장애인, 아동, 보육 및 저출산 등의 사회복지서비스 예산은 보건복지부의 다른 분야보다도 높은 증가추세를 보이고 있다(<표 1-4> 참조)(노기성 외, 2011).

이와 같은 복지예산의 증가는 사회복지서비스 공급량의 확대를 반영한 것으로 사회복지서비스를 공급하는 사회복지시설 및 사회복지인력이 두드러진 증가세를 보였다. 먼저 사회복지시설 수의 현황을 살펴보고자 한다. 통계청 통계개발원에서 조사한 한국의 사회동향 2011에 따르면 우리나라의 사회복지시설의 수는 지난 10년간 지속적인 증가세를 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 1-5〉 사회복지시설 수 현황과 추이 : 2000-2010

(단위 : 개소, %)

	2000	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
계	62,708	100,324	104,404	109,686	113,148	6.1
생활시설	876	3,103	3,402	4,030	5,107	19.3
이용시설	61,832	97,221	101,002	105,656	108,041	5.7

주 : 1) 생활시설에는 노인의료복지시설, 아동복지시설, 장애인생활시설, 장애인유료복지시설, 정신요양시설, 정신질환자사회복귀시설, 부랑노숙인복지시설, 결핵한센시설, 한부모가족복지시설, 성매매피해지원시설, 성폭력피해보호시설, 가정폭력피해보호시설의 총 12종 포함

2) 이용시설에는 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 복합노인복지시설, 아동복지시설, 장애인지역사회 재활시설, 장애인직업재활시설, 장애인생산품판매시설, 정신질환자사회복귀시설, 부랑노숙인복지시설, 일반사회복지시설, 자활시설, 한부모가족복지시설, 성매매피해지원시설, 여성직업능력개발훈련시설, 성폭력피해보호시설, 가정폭력피해보호시설, 통합상담소, 다문화가족복지시설의 총18종 포함

3) 한부모시설은 2008년부터, 청소년시설은 2009년부터 포함

자료 : 통계청 통계개발원, 2012, 한국의 사회동향 2011

2000년 62,708개소에서 2012년 113,148개소로 약 2배의 양적증가 및 연평균 6.1%의 증가율을 보였다. 시설 종류별로는 동년 대비 생활시설은 약 4천 개소, 연평균 19.3%, 이용시설은 약 4만 개소, 연평균 5.7%의 증가율을 보였다. 2010

년 현재 사회복지시설은 총 113,148개소로 보호대상자들이 생활하는 아동복지 시설이나 장애인생활시설 등의 생활시설은 4.5%(5,107개소)인 반면 주로 주민들이 낮 시간 동안 이용하는 자활시설이나 재가시설 등의 이용시설은 95.5%(108,041개소)로 나타나 이용시설의 수가 생활시설 보다 약 21배 많은 것으로 조사되었다.

사회복지인력 또한 사회복지시설의 수와 마찬가지로 지난 10년간 꾸준한 증가를 보여 2010년 총 91,438명에서 2010년 420,208명으로 약 4.6배의 증가 및 연평균 16.5%의 증가율을 보인 것으로 조사되었다. 공공분야에 종사하는 사회복지 공무원은 연평균 9.2%의 증가율을 보였고, 민간분야에 종사하는 시설인력은 연평균 17.4%의 급격한 증가율을 보였다. 2010년 현재 총 420,208명의 사회복지인력 중 공공분야의 인력은 7.8%(32,834명)인 반면 민간분야의 인력은 92.2%(387,374명)로 조사되었으며, 민간분야의 복지인력 중 이용시설의 인력이 308,497명으로 생활시설 인력 78,877명 보다 약 3.9배 많은 것으로 나타났다.

사회복지시설 및 사회복지인력의 증가 중에서도 이용시설의 증가가 두드러진 것으로 조사되었는데, 이는 2000년 이후 사회복지관 등 이용시설을 중심으로 한 확충과 노인장기요양보험의 실시에 따른 재가시설의 급격한 증가와 관련 되는 것으로 보인다(통계청, 2012).

〈표 1-6〉 사회복지분야 종사인력 현황과 추이 : 2000-2010

(단위 : 명, %)

		2000	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
전체		91,438	294,885	337,369	381,987	420,208	16.5
공공 분야	소계	13,585	32,861	30,528	30,942	32,834	9.2
	사회복지 전담 공무원	4,496	10,113	9,945	10,334	10,496	8.8
	사회복지업무담당 공무원	9,089	22,748	20,583	20,608	22,338	9.4
민간 분야	소계	77,853	262,024	306,841	351,045	387,374	17.4
	생활시설 종사자	13,401	43,061	53,154	63,664	78,877	19.4
	이용시설 종사자	64,452	218,963	253,687	287,381	308,497	16.9

자료 : 통계청 통계개발원, 2012, 한국의 사회동향 2011

3. 중앙정부와 서울시의 사회서비스 현황

1) 중앙정부의 사회서비스 현황

2011년 현재 중앙정부에서는 보건복지부, 교육과학기술부, 농림수산물식품부, 문화체육관광부, 여성가족부, 고용노동부, 국가보훈처의 7개 부처에서 총57개의 사회서비스 사업을 89,410억 원 규모로 실시하고 있다. 그 중 보건복지부의 사업이 총 32개로 전체의 56.1%를 차지하고 있다. 중앙정부에서 시행중인 사회서비스를 분야·기능별로 구분하여 살펴보면 다음의 표와 같다.

〈표 1-7〉 부처별 사회서비스 사업 현황

(단위 : 개, 억 원)

구분	계	복지부	교과부	농림부	문화부	여성부	고용부	보훈처
사업수	57	32	6	2	6	7	2	2
비율(%)	(100)	(56.1)	(10.5)	(3.5)	(10.5)	(12.3)	(3.5)	(3.5)
예산(11)	89,214	76,073	8,217	685	1,258	1,149	1,663	168
비율(%)	(100)	(85.3)	(9.2)	(0.8)	(1.4)	(1.3)	(1.9)	(0.2)

자료 : 보건복지부, 2012.3.7, “각 부처 사회서비스 사업 연계·협조체계 구축”, 보도자료

〈표 1-8〉 중앙부처별 복지사업 중 사회서비스 현황

부처명	분야	기능	사업명	지원방식
보건 복지부	복지	재활	장애아동재활치료	수요자
			지역사회중심재활사업	공급자
			시청각장애부모자녀의 언어발달지원	수요자
		돌봄	노인돌봄기본서비스	공급자
			노인돌봄종합서비스	수요자
			재가급여(장기요양보험)	수요자
			시설급여(장기요양보험)	수요자
			기타재가급여(장기요양보험복지용구)	수요자
			산모신생아도우미지원	수요자
			가사간병방문도우미	수요자
			독거노인응급안전돌봄미사업	공급자
			방과후보육료지원	수요자
			만0-4세보육료지원	수요자
			만5세아무상보육료지원	수요자

〈표 계속〉 중앙부처별 복지사업 중 사회서비스 현황

부처명	분야	기능	사업명	지원방식
보건 복지부	복지	돌봄	장애아무상보육료지원	수요자
			다문화보육료지원	수요자
			아동통합사례관리(드림스타트)	공급자
			방과후돌봄서비스(지역아동센터)	공급자
			장애아가족양육지원	수요자
		시설이용	장애인생활시설실비입소이용료지원	수요자
		역량개발	아동인지능력향상서비스	수요자
			지역개발형바우처사업	수요자
			장애인행정도우미	공급자
			장애인활동보조지원	수요자
			노인일자리지원	공급자
			장애인복지일자리지원	공급자
	보건의료	상담	방문보건사업(보건소건강증진)	공급자
			임산부 및 영유아 영양플러스사업	공급자
			정신보건센터운영(알콜상담센터)	공급자
			보건소금연클리닉	공급자
	교육	역량개발	여성장애인교육지원	공급자
	고용	역량개발	중증장애인직업재활지원	공급자
교육 과학 기술부	교육	돌봄	유아학비 : 만3~4세교육비	수요자
			유아학비 : 만5세아무상교육비	수요자
			유아학비 : 다문화교육비지원	수요자
			국립특수학교유치원종일반운영	공급자
			방과후학교자유수강권지원	수요자
		사회참여지원	대학장애헤럴도우미지원	수요자
문화 체육 관광부	문화	역량개발	문화예술교육활성화(예술강사지원)	공급자
		사회참여 지원	지방문화원실버문화학교운영	공급자
			여행바우처	수요자
			문화바우처	수요자
			스포츠바우처	수요자
			국민문화향유권확대 (도서관, 박물관야간개장지원)	공급자
농림수산 식품부	복지	돌봄	취약농가인력지원(영농도우미,가사도우미지원)	공급자
			농어업인영유아양육비지원	수요자
고용 노동부	고용	역량개발	취업성공패키지	공급자
			사회적기업육성	공급자
여성 가족부	복지	상담	위기청소년사회안전망확대(청소년상담센터)	공급자
		돌봄	아이돌보미서비스	공급자
		사회참여지원	다문화가족센터지원	공급자
			여성장애인사회참여확대지원	수요자
	보건의료	상담	청소년인터넷게임중독치료지원	수요자

〈표 계속〉 중앙부처별 복지사업 중 사회서비스 현황

부처명	분야	기능	사업명	지원방식
여성 가족부	고용	역량개발	경력단절여성직업교육훈련	공급자
	주거	시설이용	폭력피해여성주거지원사업	공급자
국가 보훈처	복지	돌봄	국가유공자재가복지지원(돌봄비지원)	공급자
	고용	역량개발	장기복무제대군인취업지원	공급자

자료 : 보건복지부, 2012.3.7, “각 부처 사회서비스 사업 연계·협조체계 구축”, 보도자료

2) 서울시의 사회서비스 현황

다음으로 서울시의 사회서비스 현황을 살펴보겠다. 이를 위해 서울시복지재단에서 발간된 ‘Seoul 공공복지 서비스 BOOK’을 참고하여 재정리하였다. 서울시의 사회서비스는 2005년 보건복지부에서 지방이양된 시설 중심의 사업들과 그 외 중앙부처의 국고보조 지원사업 및 보건복지부 주도의 바우처 사업으로 이루어져 있으며, 서울시 자체사업은 매우 제한적이다. 서울시 사회서비스 현황을 일상생활, 직업, 주거, 건강, 양육 및 교육, 문화·스포츠·여행, 기타지원의 기능과 저소득시민, 노인, 장애인, 여성, 아동, 청소년 등의 대상에 따라 구분하여 살펴보았다.²⁾ 이렇게 살펴본 중앙정부 및 서울시의 공공 사회서비스 현황은 제3장을 통해 분야별, 대상별, 정책별로 구분하여 더 자세히 알아보겠다.

〈표 1-9〉 서울시 공공 사회서비스 현황

구분	대상	서비스 내용	
일상 생활 지원	저소득 시민	- 가사·간병 방문도우미	- 푸드마켓
	노인	- 노인장기요양보험	- 노인돌봄종합 서비스
		- 서울재가관리사 사업	- 결식우려노인 무료급식 지원
	장애인	- 장애인활동지원제도	- 장애인교통수단 접근성 강화
		- 장애인재활보조기구 지원	- 시각장애인 안내서비스
		- 여성장애인 홈헬퍼 파견서비스(서울시)	
		- 장애인근로자 자동차구입자금 대출	
		- 맞춤형 자세유지 보조기구 렌탈 및 리폼서비스	

2) 사회서비스는 현물서비스의 일종이므로 국민연금이나 복지급여, 긴급지원과 같은 소득보장을 위한 현금이전은 제외하였다.

〈표 계속〉 서울시 공공 사회서비스 현황

구분	대상	서비스 내용
일상생활지원	장애인	(중증장애인자립생활 지원)
		- 장애인전환서비스지원센터
		- 체험홈
	아동·소년	- 아동급식 지원(꿈나무카드)
직업지원	저소득 시민	(일자리 지원기관)
		- 고용노동부 - 서울일자리플러스센터
		(창업지원 기관·사업)
		- 창업보육센터 - 소상공인지원센터
		- 한국여성경제인협회
		- 서울형 마이크로크레딧 사업
		- 자활근로사업 - 생업자금융자(창업지원사업)
		- 사회적기업
	노인	- 고령자취업알선센터
	장애인	- 장애인고용공단
	여성	- 여성능력개발원, 여성능력개발센터
	청소년	- 직업전문학교
주거지원	저소득 시민	(LH공사·SH공사 임대주택)
		- 국민임대주택 - 공공임대주택
		- 영구임대주택 - 재개발임대주택
		- 다가구 임대주택 - 매입임대주택
		- 신희부부전세임대 - 긴급주거지원
		- 전세임대제도 - 장기안심주택
		- 소년소녀가정 등 전세주택지원 - 주거취약계층 주거 지원사업
		(집수리 지원 제도)
		- 서울형집수리사업(서울시) - 에너지효율개선사업
		- 주택임대료 지원 - 저소득가구 전세자금대출
	장애인	(저소득 중증장애인 주거지원제도)
		- 저소득중증장애인 전세주택 지원사업(서울시)
		- 장애인공동주택 특별공급 사업
	여성	- 근로여성임대아파트
건강지원	저소득 시민	- 차상위본인부담경감대상자 지원사업
		- 희귀·난치성 질환자 의료비 지원 - 심·뇌혈관질환 예방관리 사업
		- 난임(불임)부부 의료비 지원 - 블루터치(blutouch)
		- 심장병환자 수술비 지원(한국심장재단)
		- 실명예방 사업(한국실명예방재단)
		- 건강가정지원센터 - 알코올상담센터
		- 저소득주민 국민건강보험료 지원
	노인	- 저소득노인 맞춤형 운동처방 서비스
		- 구강관리지원 사업
	장애인	- 장애인치과병원
	여성	- 산모·신생아도우미 지원 - 모자보건사업
		- 유방암 수술치료비 지원(한국유방건강재단)

〈표 계속〉 서울시 공공 사회서비스 현황

구분	대상	서비스 내용	
건강 지원	아동· 청소년	- 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지원	
		- 영양플러스 사업	- I-Will 센터
양육 및 교육 지원	영·유아	- 문제행동아동 조기개입 서비스	
		- 보육료·양육수당 지원	- 만5세 공통교육과정
	아동· 청소년	- 어린이 체험학습 서비스	- 청소년증
		- 청소년 특별 지원사업	- 맘편한카드
	장애아동	- 장애아동재활치료	
		- 소년·소녀가정 및 가정위탁아동보호 사업	
	기타	- 다자녀가구 양육지원(서울시)	- 아이돌보미 지원사업
		- 방과후 학교	- 지역아동센터
	저소득 시민 (교육)	- 청소년수련관	- 서울시 청소년상담지원센터
		- 서울장학재단	- 한국장학재단
		- 아동인지능력향상 서비스	
문화· 스포츠· 여행지원	문화· 스포츠· 여행 지원	- 문화바우처	- 스포츠바우처
		- 여행바우처	- 주민자치회관
		- 서울문화재단	- 행복+희망비전 드림서비스
		- 어르신전용문화공간(서울시 실버전용극장)	
기타지원	저소득 시민	- 품앗이대출(빚·편들넋)	- 다자녀가구 지원제도
		- 노숙인지원센터(노숙인상담보호센터)	
		- 한국자산관리공사 바퀴드림론(전환대출)	
		- 신용회복위원회 신용회복지원 제도	
		- 긴급지원 사업(서울시사회복지사협회)	
		- 행복지킴이통장(수급자 생계비 압류방지 통장)	
		- 의료급여 대불제도	- 사회서비스(바우처 제도)
		- 대한법률구조공단(법률구조제도)	
	노인	- U-안심콜서비스	
	장애인	- 장애인 등록	
		- 장애인정보화교육(한국정보화진흥원)	
		- 그룹홈(서울시그룹홈지원센터)	
		- 장애인 의료비 지원사업(진료비, 보장구)	
	여성	- 한국여성의 전화(1366)	- 임신 및 출산장려제도
	아동·청소년 및 다문화 가정	- 자녀양육비 이행확보 무료법률구조 사업	
		- 다문화 가정 지원사업(다문화가족지원센터)	
		- 다문화 가정 사회적응 및 가족관계향상서비스(서울시)	

자료 : 서울시복지재단, 2012, Seoul 공공복지 서비스 BOOK

제2장 공공 사회서비스의 정책 어젠다와 접근

제1절 복지국가 유형과 사회서비스의 특성

제2절 사회서비스 구성을 위한 접근

제 2 장

공공 사회서비스의 정책 어젠다와 접근

제1절 복지국가 유형과 사회서비스 특성

1. 사회서비스에 대한 시민권적 기초

사회서비스는 시민권에 근거하고 있다. 사회복지를 시혜적 차원이 아니라 시민의 권리의 차원에서 제시한 전통은 오래되었다. 1949년에 T. H. Marshall³⁾은 시민권의 역사적인 발전을 설명하면서 20세기에 시민권으로서 사회권이 정립되고, 이것이 사회복지정책의 권리적인 기반을 제시하고 있음을 밝히고 있다.

시민권은 개인적인 자유의 차원에서 시작하여, 정치적인 참정권, 사회 보장에 대한 사회권으로 발전되어 왔다. Marshall의 시민권과 관련된 사항은 아래의 표에 정리하고 있다. 특히 사회권은 “경제적 복지와 안전에서부터 사회적 유산과 전통을 함께 나누고 사회에서 세련된 생활수준을 누릴 수 있는 권리”를 의미하며 구체적으로는 교육제도와 사회서비스 향유 권리를 포함한다고 제시하고 있다. 사회권은 지역 공동체와 기능적인 조합의 ‘구성원의 권리’로서 구성원들에게 사회적 혜택을 부여함으로써 사회적 평등을 지향하고 있다.

사회권이 지향하는 이상과 현실의 괴리는 역사적 사회적 상황에 달려있다.

3) T.H. Marshall, 1949, 『Citizenship and Social Class』

사회권의 이상에서 보면 사회 구성원의 삶의 수준 향상과 평등한 사회를 지향하는 데에는 사회 전 계층에 대한 보편적 서비스를 요구하게 된다. 이는 서비스를 제공할 때 서비스를 제공할 수 있는 자원의 동원을 의미한다. 그리고 평등한 삶의 수준을 지향하는 과정에서 자원의 재분배 과정이 포함된다. 이러한 자원의 동원과 재분배는 사회 세력 간의 이해관계 문제가 되어 실제로 얼마나 자원이 동원될 수 있으며, 어느 정도의 서비스가 제공할 수 있는가의 범위의 문제는 현실적인 제약을 받게 된다. 시민권 특히 사회권에 근거한 사회서비스는 사회경제적 자원의 재분배와 관련하여 역사적 사회적 제약을 갖고 있다.

〈표 2-1〉 사회서비스에 대한 시민권적 접근

구분	의미	영역
Civil Right (시민적 권리)	• 개인적인 자유 - 개인의 자유, 표현, 사유, 신념의 자유, 재산을 소유할 수 있는 권리와 계약의 권리, 법적인 평등에 기반을 둔 정의의 권리, 직업선택의 자유	- 자유의 권리
Political Right (정치적 권리)	• 정치권력 행사에 참여할 수 있는 권리 - 정치적 권위 기관에 구성원이 될 수 있는 권리, 정치적 참정권과 피선거권, 정부와 의회에 참여권리	- 정치적 참정권
Social Right (사회적 권리)	• 경제적 복지와 안전에서부터 사회적 유산과 전통을 함께 나누고 사회에서 세련된 생활수준을 누릴 수 있는 권리, 교육제도와 사회서비스 향유 권리	- 지역 공동체와 기능적인 조합의 구성원의 권리 - 사회적 혜택과 평등의 지향

사회에서 세련된 생활수준을 구현하기 위해서는 어떠한 내용이 이러한 생활수준을 보장할 수 있는가하는 서비스 내용의 문제가 제기된다. 20세기 중엽에 제시된 사회서비스에서는 모든 국가에서 교육이 기본적인 사회서비스의 하나로 간주되었다. 그리고 이로부터 더 나아가 경제적 복지, 사회적 안전에 대한 서비스 그리고 사회적 유산과 전통을 누릴 수 있는 문화서비스로 사회의 전 영역으로 확장될 수 있다. 이는 사회의 구성원이 누릴 수 있는 권리이고 이에 대한 공공적인 책임이 전제된다.

시민권과 관련된 최근의 논의⁴⁾에서는 시민의 권리와 함께 시민의 의무 그리고 시민의 덕성을 중요하게 여기고 있다. 시민은 사회에 대해 세금과 국가 안전에 대한 병역의 의무가 있다. 사회서비스의 혜택은 시민의 의무에서 권리로 전환되는데, 시민의 부담 즉 세금을 통한 자원의 부담이 시민권에 기초한 사회서비스 구현의 조건이 된다. 사회를 구성하는 시민의 덕성은 사회에 대한 적극적 참여, 정치적 차원에서 요구되는 정치적 참정권을 넘어 사회의 주요한 결정 과정과 자원 동원에서의 시민의 적극적 참여가 요청되고 있다.

사회서비스의 내용과 함께 사회의 공급 과정에서 시민의 참여, 더 나아가 자발적인 참여가 시민권적인 차원에서 강조되고 있다. 이는 사회서비스의 공적인 책임과 함께 시민의 참여라는 사회적인 의미를 부각하고 있다. 지역사회에서 공적인 영역을 대신하여 지역의 자원을 스스로 동원하고 사회서비스를 제공하는 영역이 시민권의 논의에서 열려져 있다.

2. 복지체제와 사회서비스의 특성

시민권에 기초한 사회서비스는 내용과 범위에 있어 사회 역사적인 제약을 갖고 있다. 사회정책과 관련된 최근의 유형론적인 접근은 사회서비스의 의미를 복지체제와 연관시키고 있다. 복지체제는 역사적으로 형성된 것으로 사회세력들의 역학관계, 정치적 지향, 경제적 자원의 동원의 방식, 복지에 대한 사회적 합의의 수준의 결과라고 할 수 있다.

한 사회의 복지체제는 복지정책의 지향과 구성, 그리고 접근방법에 따라 서로 다른 특징을 보인다. 그동안 많은 학자들이 복지체제 유형화를 시도하였으나, 가장 체계적이고 논리적인 유형화는 Esping-Andersen(1990)에 의해 이루어진 복지국가 3체제론이다(김경혜, 2009). Esping-Andersen은 탈상품화

4) Engin F. & Bryan S. Turner, 2007, “Investigating Citizenship: An Agenda for Citizenship Studies”

(de-commodification)⁵⁾, 계층화(stratification)를 기준으로 복지국가를 자유주의적 복지국가(liberal welfare state), 보수주의적 복지국가(conservative corporatist welfare state), 사회 민주적 복지국가(social democratic welfare state)의 3가지 유형으로 제시하였다. 3가지 유형의 복지국가체제의 특징을 정리하면 <표>와 같다.

<표 2-2> 복지국가 유형별 특징

		자유주의적 복지국가	보수주의적 복지국가	사회 민주적 복지국가
일반적 특징	주요표적대상	국민자	보험가입자	전 국민
	주요정책내용	공공부조	사회보험 (공공부조)	사회서비스 사회보험 (공공부조)
	사회지출 (국민부담)	GDP대비 15%선	GDP대비 30%선	GDP대비 30%선
주체의 역할	가족	주변적	중심적	주변적
	시장	중심적	주변적	주변적
	국가	주변적	보조적	중심적
복지 국가	연대의 방식	개별적	연(緣)조합주의	보편적
	연대의 중심	시장	가족	국가
	탈상품화 정도	매우 낮음	높음(가구주)	매우 높음
전형적인 국가		미국, 영국, 캐나다, 호주	독일, 이탈리아, 프랑스, 오스트리아	스웨덴, 덴마크, 노르웨이

자료 : Esping-Andersen, 1999; 안상훈, 2008; 김경혜, 2009 참고하여 재정리

5) Esping-Andersen의 탈상품화 이론은 “사회적 시민권”이 복지국가의 핵심을 구성한다는 마샬(T.H.Marshall)의 명제를 기초로 한다. 사회적 시민권이란 “국민이 인간다운 생활을 보장 받기 위한 사회 보장 정책”을 이야기 하는 것으로 이것은 국민의 탈상품화 개념을 포함하고 있다. 탈상품화는 개인이나 가족이 시장 참여 여부와 상관없이 사회적으로 받아들여질 수 있는 생활 수준을 유지할 수 있는 정도를 뜻한다. 즉, 개개인의 노동력이 아닌 사회적 권리로써 복지가 제공되며, 개인이 시장에 의존하지 않고 생계를 유지할 수 있는 상태를 말한다.

사회적 안전과 복지의 구현에서 볼 때 미국, 영국, 캐나다 호주 등의 국가들은 자유주의 형으로 특징짓고 있다. 자유주의적 복지국가는 국가와 가족의 역할을 최소화하고, 평등주의와 개인주의를 표방하면서 시장의 역할을 강조한다. 국가의 복지기능은 최소화하여 시장경제에 해를 끼치지 않는 범위에서 이루어진다. 이러한 복지체제에서는 탈상품화 정도를 최소화하고, 사회권의 영향을 효과적으로 제한하며 기업복지나 민간보험의 역할을 강화한다. 또한, 사회적 취약계층에 대한 자산 및 소득조사에 의한 공공부조가 핵심적인 사회복지제도로 자리매김하고 있다. 자유주의 형에서는 자산조사와 공공부조를 중심으로 하여 특정 계층과 대상에 대한 선별적이고 잔여주의적으로 복지혜택을 제공한다. 현물급여를 주된 기제로 활용한다.

보수주의적 복지국가에서 복지제공의 목적은 사회적 지위의 차이를 유지하는 것으로 국가의 개입 정도가 크다. 따라서 자유주의적 복지국가와 달리 기업복지나 민간보험의 역할이 상대적으로 덜 강조되는 측면이 있다. 이러한 복지체제에서는 국가에 의해 사회적 지위격차를 유지하기 때문에 소득재분배 효과는 거의 없다고 볼 수 있으며, 공공부조보다는 국가주도하의 의무가입형태로 사회보험이 발달되어 있다. 오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아 등 유럽의 국가들은 기여형 사회보험을 중심으로 사회복지체제를 갖고 있다. 대부분의 사회보장과 복지제도가 보수주의 정권을 중심으로 제도화되어 보수주의로 유형화된다.

북구의 나라들 특히 스웨덴, 덴마크, 노르웨이에서 보여주는 복지체제는 사회민주주의의 이념적 접근에서 제도화 되었는데, 공공부조, 사회보험, 사회서비스의 다양한 복지 안전망을 형성하였다. 특히 사회민주주의 유형에서 사회적 서비스가 강조되고 있는 데 전 계층을 대상으로 보편주의적인 접근을 취하고 있다. 사회 민주적 복지국가에서는 보편주의와 사회권의 탈상품화 원리를 중간계급으로까지 확대 적용하는 유형으로 시장에 의한 복지 제공을 최소화하고, 정부가 사회복지 제공의 주된 역할을 담당한다. 이 유형은 보편주의의 원칙하에 모든 국민을 대상으로 최소한의 생활수준을 넘어 가능한 최대한의 수준의

평등을 추구하는 국가로, 공공부조와 사회보험 외에도 아동과 노인 등에 대한 각종 돌봄, 고용, 교육 등 다양한 복지욕구에 대한 사회서비스를 국가가 직접 책임을 진다. 이들 국가에서는 사회 모든 구성원은 사회복지 급여를 받고 국가에 의존하지만, 동시에 사회복지 생산을 위한 비용을 지불할 의무를 지닌다. 즉, 사회적 위험에 대해 연대와 보편주의를 중심으로 모든 국민이 함께 대응하는 것이다. 따라서 이러한 국가는 복지와 노동을 적절히 배합하는 완전고용정책을 강조한다. 완전고용정책은 일할 권리를 보장하는 것뿐만 아니라 보편적이고 포괄적인 복지체제를 유지하는 데 소용되는 많은 비용을 해결하기 위해서도 필요하기 때문이다.

복지체제의 유형론은 사회서비스의 내용과 공급방식 그리고 복지에 대한 접근방식에서 구별되는 특징을 제시하고 있다. 사회서비스의 확장, 공적 영역의 책임, 자원 재분배의 특성, 서비스의 보편적 접근과 제공, 사회적 안전과 사회복지의 수준 그리고 평등사회의 지향과 시민권적인 기초 등이 사회서비스를 규정하고 있다. 자유주의 형에서는 민간 부문의 시장적 기제의 활용, 현물급여를 통한 보조, 특정 대상에 대한 선별적인 지원, 선별하기 위한 자산조사나 자격의 제한, 그리고 공공부조의 연장선에서 제한된 사회서비스의 제공을 보여준다. 반면에 사회 민주주의 형에서는 사회서비스의 공적인 책임과 사회서비스 공급체계를 통한 일자리 창출, 현물급여보다는 서비스의 제공, 일반 시민에 대한 보편주의적 접근, 사회서비스 영역의 확장 등의 특징을 이루고 있다.

사회서비스 분야에서 공공과 민간 부문 특히 비영리부문의 관계는 복지체제의 유형에 따라 비교된다.⁶⁾ 자유주의 체제에서는 비영리부문의 규모가 크고 정부의 지출은 적으며 중산층에 우호적인 서비스가 공급되는 구조를 보여준다. 또한 시장적인 공급과 경쟁하기도 한다. 보수주의 체제에서는 비영리부문의 규모가 크고 정부지출도 큰 유형으로 보충성의 원리로 작동된다. 의미있는 사회적 경제 영역은 보수주의 유형에서 확인할 수 있다. 사회 민주주의 형에서는 비

6) 강신욱 외, 2007, “미래한국의 사회정책의 구성”, 제3장 미래 한국의 복지정책의 논의를 참조함.

영리부문의 규모가 작고 정부지출은 큰 유형으로 비영리 부문이 공급자로서가 아니라 정책결정의 참여자로서 역할을 하고 있다. 사회서비스는 공공의 책임뿐만 아니라 공공에서 공급되는 특성을 보인다.

우리나라의 복지체제를 살펴보는데 있어 Esping-Andersen의 이론에 기초하는 것에 대해 다양한 의견이 존재하고 있다. 홍경준(1999)은 한국의 복지국가는 아시아 혹은 유교적 유형으로 서구를 중심으로 한 유형화에 포함될 수 없는 고유한 특성을 보인다는 입장이고, 김연명(2001)은 한국의 복지국가는 발전하고 있으며, 서구와 유사성을 갖지만 그 어느 유형에도 포함되기 어려운 혼합형이라는 입장을 취하고 있다. 김영범(2000)은 우리나라의 복지체제는 보수주의적 복지국가에 해당한다고 주장하였고, 조영훈(2002)은 한국의 복지국가는 Esping-Andersen의 유형화 중 자유주의와 보수주의가 혼합된 형태이지만, 궁극적으로는 자유주의적 복지국가에 해당한다고 주장하였다. 남찬섭(2002)은 Esping-Andersen이 복지체제를 유형화했던 지표와 배정방식 그리고 가치치 부여방식을 준용하여 한국 복지체제의 유형을 정리한 결과, 한국 복지체제는 전반적으로 ‘미성숙한 혼합형 복지체제’, 즉 자유주의와 보수주의 복지체제가 혼합되었지만 전반적으로 발전수준이 낮은 형태라고 결론지었다. 안상훈(2010)은 복지국가의 유형론적 접근의 최근의 논의들을 정리하여 한국의 특성을 발전주의의 형태로 제시하고 있다. 한국의 경우는 기업을 중심으로 한 복지와 민간 자원이 동원된 복지시설과 서비스 전달체계를 산업화 발전주의의 산물로 보고 있다.

이러한 유형론은 복지체제의 특징을 뚜렷하게 하고 있으나, 실제 현실에 있어서는 복지국가를 지향하는 모든 나라들에 있어, 공공부조, 사회보험, 사회서비스의 세 구성 요소를 다 포함하고 있다. 그럼에도 불구하고 유형별로 상대적인 강조와 함께 운영되는 원리는 그 사회를 특징짓게 한다. 한국의 경우에 있어 복지 영역은 계속 확대되고 새로운 제도가 형성되고 있다. 한국의 4대 사회보험 체계는 보수주의 경험을 반영하고 있고, 공공부조는 영미형 자유주의형의 경험을 같이 하고 있다. 1997년 외환위기 이후 복지체제의 형성은 자유주의 형과

보수주의의 공공부조와 사회보험의 경험을 제도화한 것으로 볼 수 있다. 그리고 21세기 노동시장의 유연화와 함께 기업 복지와 관련된 사항들은 해체되어 가고 있음을 볼 때 발전주의로 유형화하는 것이 적절한지에 대해서는 보다 깊은 논의가 필요한 사항이다.

한국의 사회서비스는 발전주의 맥락에서 국가가 복지 영역에서 충분한 역할을 하지 못할 때 민간 영역을 중심으로 자생적으로 시작되었다. 그리고 점차적으로 국가가 이를 인정하고 추후의 지원으로 국가와 민간 영역에서 제도화되었다. 아동, 장애인, 노인 등 대상별 사회복지서비스는 초기에 민간의 자원이 동원되고 국가가 인가 또는 허가 이후에 지원하는 방식으로 정착되었다. 국가를 통해 제도화되는 과정에서 자유주의적인 선별적이고 잔여적인 지원의 형태가 사회서비스의 기본적인 특성이 되었다.

이러한 제도화 과정 속에서 새로운 사회적 위험의 등장으로 사회서비스는 보다 확장되고 새로운 공급방식이 모색되고 있다. 2011년의 무상급식에 대한 사회적 요구는 사회서비스에 대한 보편주의적 접근의 필요성을 제기하였다. 선별적 잔여적인 공급에서 보편주의적 접근에 대한 사회적 지지가 확인되었다. 그리고 사회서비스에 대한 보편주의적 접근을 보여주는 사회 민주주의적인 복지 체제에 대한 논의가 사회적으로 확산되어 갔다.

복지체제의 유형론은 그 유형이 기대하는 복지정책의 성과를 예견한다. 어떠한 정책이 보다 효과적이고 보다 높은 성과를 보여주는가에 대한 판단이 보다 바람직한 사회서비스에 대한 지향성을 제시하고 있다. 한국의 현실에서는 다양한 사회서비스가 요청되고 또한 만들어지고 있다. 그리고 사회적 트렌드에 따른 사회 안전에 대한 신사회위험, 그리고 이에 대응하는 사회적 수요에 따라 사회서비스가 형성되고 있다.

우리나라는 현재 저출산·고령화, 핵가족화 및 1인 가구, 한부모 가정 등의 증가에 따른 인구구조 및 가족구조의 변화, 경제위기에 따른 소득양극화 현상, 다문화 가정 등 취약계층의 증가 등의 사회경제적 환경이 변함에 따라 노동시장

에서의 고용불안정, 자녀양육이나 노인부양의 부담증가 등의 이른바 신사회적 위험이 사회적 문제로 부각되면서 이에 대응하기 위해 사회서비스 부문에 대한 국민적 기대와 서비스 욕구가 지속적으로 증가하고 있다. 즉, 이전의 저소득층 위주의 ‘생산적 복지’에서 벗어나 전 국민을 대상으로 하는 ‘보편적 복지’의 필요성에 대한 인식이 확대되고, 이에 대한 국가의 책임을 강조하고 있다.

제2절 사회서비스 구성을 위한 접근

앞서 언급하였듯이 현재 우리나라의 사회서비스는 계속적으로 확대되어 가고 있다. 이는 현재 우리나라 뿐 아니라 세계 여러 국가에서 직면하고 있는 다양한 사회경제적 변화 및 그에 따른 신사회적 위험의 등장, 또한 이로 인한 국민들의 사회서비스에 대한 지속적인 수요 증가에 대응하기 위함으로 해석된다. 따라서 이번 절에서는 신사회적 위험을 야기하는 여러 가지 사회경제적 변화들에 대해 통계데이터와 더불어 언론에서 제기하는 모습들을 살펴보고, 다음으로 각종 실태조사 및 복지욕구 조사를 통해 미래수요에 대해 알아보고자 한다.

1. 주요 사회 트렌드 : 신사회적 위험(New Social Risk)

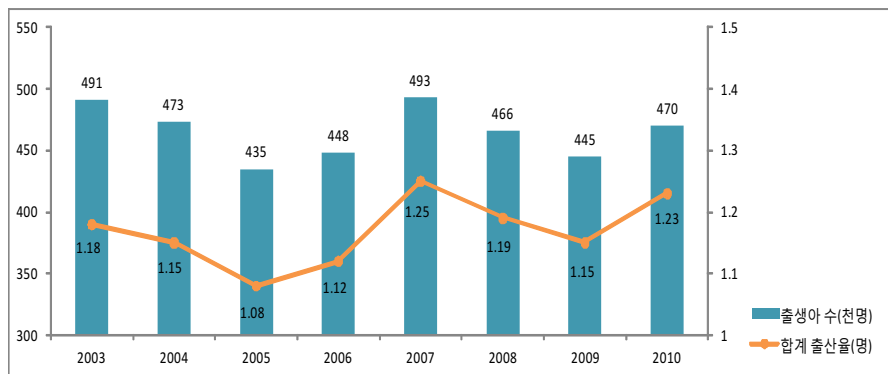
1) 인구구조의 변화

(1) 저출산·고령화 추세

세계의 많은 국가들은 현재 저출산 현상을 경험하고 있으며 이는 심각한 사회적 문제로 대두되고 있다. OECD 국가의 합계 출산율⁷⁾은 지난 수십 년간 급

7) 합계출산율은 가임여성(15~49세) 한명이 평생 동안 낳는 평균 출생아 수로 출산력 수준비교를 위해 대표적으로 활용하는 지표이다. 일반적으로 합계출산율이 높을수록 한 여성이 출생하는 자녀수가 많다는 의미로, 합계 출산율 1.2명 이하인 경우 초저출산 사회로 분류되고 있다.

격하게 감소하고 있다. 1970년 OECD의 평균 합계 출산율은 2.7이었지만 지속적인 감소로 2002년 1.6으로 최저치를 기록하고 2009년에는 여성 1인당 자녀가 1.7명을 간신히 넘기는 수준에 그치고 있다. 우리나라의 경우 합계 출산율이 1983년 인구대체수준(2.1) 이하로 하락한 이래 저출산 현상이 지속되어 2001년부터는 초저출산 사회(1.2이하)로 진입하게 되었으며, 2005년 1.08로 최저치를 기록한 바 있다. 2010년 현재 우리나라의 합계출산율은 1.23명으로 OECD 국가 중에서도 최저 수준을 보이고 있다. 이러한 현상이 지속되게 되면 향후 합계출산율이 상승하더라도 가임기여성(15~49세)이 계속 감소하여 중·장기적으로 출생아수는 급격하게 감소할 것으로 전망된다.



자료 : 통계청, 2011, “2010 출생통계”

〈그림 2-1〉 우리나라의 출생아 수 및 합계 출산율 추이

〈표 2-3〉 국가별 합계출산을 비교

(단위 : 명)

연도	한국	일본	미국	프랑스	독일	이탈리아	영국
2000	1.47	1.36	2.06	1.87	1.38	1.26	1.64
2003	1.18	1.29	2.04	1.87	1.34	1.29	1.71
2004	1.15	1.29	2.05	1.9	1.36	1.33	1.77
2005	1.08	1.26	2.05	1.92	1.34	1.32	1.79
2006	1.12	1.32	2.10	1.98	1.33	1.35	1.84
2007	1.25	1.34	2.12	1.96	1.37	1.38	1.90
2008	1.19	1.37	2.09	2.00	1.38	1.41	1.96
2009	1.15	1.37	2.01	1.99	1.38	1.41	1.94
2010	1.23	1.39	1.93	1.99	1.39	1.41	1.98

자료 : OECD, Factbook, 2011; 통계청 e-나라지표

이러한 저출산 현상을 야기하는 원인을 문화적, 사회적, 경제적 요인으로 구분하여 볼 수 있다.

〈표 2-4〉 저출산의 원인

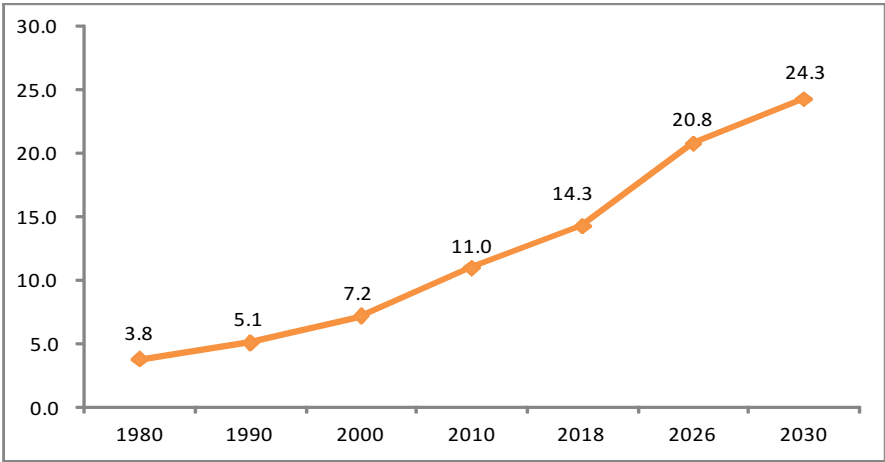
구분	원인
문화적 요인	- 결혼, 출산, 자녀에 대한 가치관 변화 - 핵가족화, 독신가구 증가 - 결혼과 일의 선택가능성
사회적 요인	- 교육기간의 연장, 여성의 경제활동 증가 - 일·가정 양립의 장애요인 발생 - 출산 및 양육지원을 위한 가족친화적 제도의 미비
경제적 요인	- 청년실업 - 자녀양육비 증가 - 소득 감소 및 주택비용 상승 등 가구경제의 악화

자료 : 김선자, 2009, “서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안”, 서울시정책개발연구원

우리나라는 저출산 현상과 더불어 고령화도 급속도로 진행되고 있다. 저출산과 동시에 의학기술의 발달 및 생활수준 향상 등으로 인해 기대수명은 빠르게 증가하고 있고 이는 결국 출산율과 사망률이 모두 감소하게 되어 고령화 사회로의 빠른 진입을 가능하게 한다. 특히, 2020년경부터 1950년 한국전쟁 직후의

출생한 베이비붐 세대들이 노년층에 진입함에 따라 노인인구는 급격하게 증가할 것으로 전망된다.

통계청의 장래인구추계(2006)에 따르면 우리나라의 경우 2000년 고령화 사회(7.2%)에 진입하였고, 2018년에는 고령사회(14.3%), 2026년에는 초고령사회(20.8%)에 도달할 것으로 전망하고 있다.⁸⁾ 이는 고령화사회로 진입한지 불과 26년 만에 초고령사회로 진입하게 되는 것으로써 다른 국가들과 비교하여 볼 때 유례없는 가장 빠른 속도를 보이고 있다.



주 : 1980-2010년은 통계청의 “2010 고령자통계” 자료이며, 2018-2030년은 “2006 장래인구추계” 자료임.
자료 : 통계청, 2006, “2006 장래인구추계” ; 통계청, 2010, “2010 고령자통계”

〈그림 2-2〉 고령인구(65세 이상) 비중 추이(%)

8) UN은 인구 고령화 수준에 따라 전체 인구 중 65세 이상 노인인구비율이 7%에 도달하면 고령화 사회(ageing society), 14% 고령사회(aged society), 20% 초고령사회(super-aged society)로 규정

〈표 2-5〉 주요 국가들의 인구고령화 속도

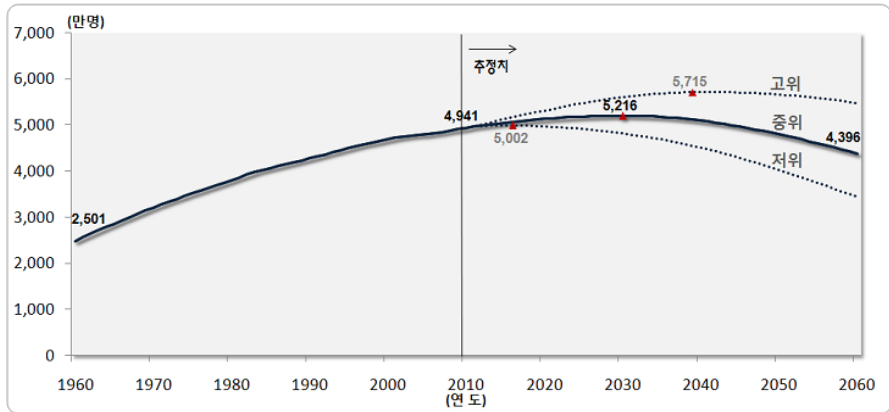
(단위 : 년)

	도달년도			증가소요년수	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	고령사회 (7%→14%)	초고령사회 (14%→20%)
일본	1970	1994	2006	24	12
미국	1942	2015	2036	73	21
독일	1932	1972	2009	40	37
프랑스	1864	1979	2018	115	39
한국	2000	2018	2026	18	8

자료 : 통계청, 2006, “2006 장래인구추계”

이러한 저출산 및 고령화의 영향으로 야기될 사회적 문제점들을 살펴보면, 첫째, 저출산 및 고령화 현상은 노동력 부족 및 그로 인한 잠재성장률을 둔화시킬 우려가 있다. 통계청의 장래인구추계(2011)에 따르면 2010년 우리나라 총인구는 4,941만 명으로 1970년 3,224만 명에 비해 1.5배 증가하였지만 인구규모는 저출산 현상으로 인구성장률이 둔화함에 따라 2030년 5,216만 명을 정점으로 인구감소가 시작되어 2050년에 4,812만 명, 2060년 4,396만 명(1992년 수준)에 이를 것으로 전망하고 있다. 인구성장률은 1970년 이후 가파른 둔화 추세를 보이며, 2000년 0.84%, 2010년 0.46%까지 둔화되었으며, 2030년에는 인구규모와 성장을 멈추는 제로성장(0.01%)에 도달, 2031년 이후 부터는 마이너스 성장률을 보이기 시작하여 2050년에 이르면 인구성장률이 -0.76%가 될 것으로 전망하고 있다.⁹⁾

9) 이 수치는 인구성장 중위가정에 따른 것으로, 저위가정을 따를 경우 인구정점은 2016년(5,002만 명)으로 당겨지고, 2060년 총인구는 3,447만 명(1974년 수준)까지 감소, 인구성장률은 2017년부터 마이너스 성장을 시작, 2060년에 -1.66%까지 감소하여 문제는 더욱 심각해진다.

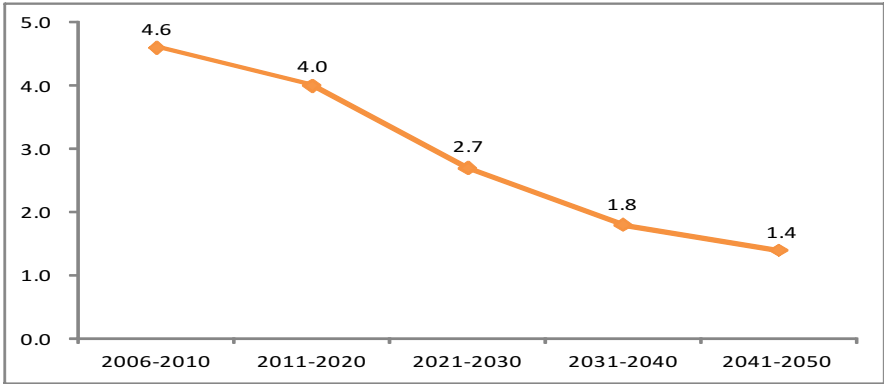


자료 : 통계청, 2011, “장래인구추계: 2010년~2060년”

〈그림 2-3〉 인구성장 가정별 총인구, 1960-2060

생산가능인구는 2010년 현재 3,598만 명(인구의 72.8%)에서 2016년 3,704만 명을 정점으로 점차 감소하여 2050년까지 1천만명이상 감소, 2060년에 2,187만 명(49.7%) 수준에 이를 것으로 전망된다. 인구성장률 및 생산가능인구의 감소는 노동력 부족 현상 및 이에 따른 노동생산성 저하의 결과를 초래하게 된다.

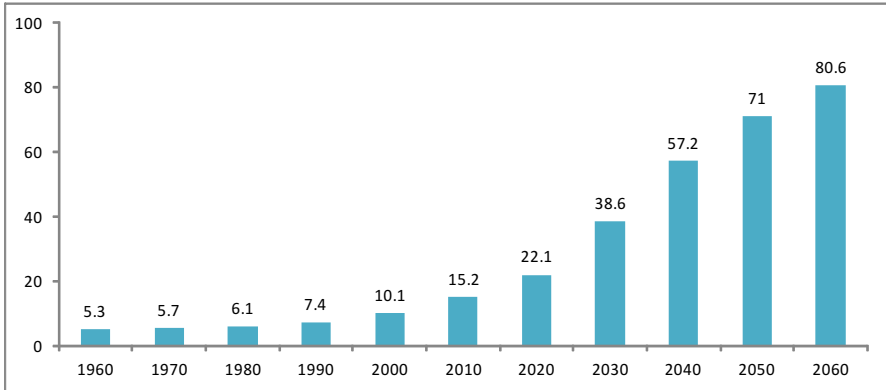
인구 고령화와 생산가능인구의 감소는 저축·소비·투자를 위축시키고, 급기야 정부의 재정수지를 악화시켜 경제 활력 저하와 국가경쟁력 약화를 초래하게 된다. 이럴 경우 우리나라의 실질 GDP 성장률은 2006~2010년대 연평균 4.6%에서 2020년대 2.7%, 2040년대 1.4%로 감소할 것으로 우려된다(2010 보건복지백서).



주 : 합계출산율 가정은 2005년 1.08에서 2040년에 1.58수준에 도달한 후 지속된다는 통계청 장래인구추계 고위 가정을 따름.
 자료 : 고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망(KDI, 2007); 2010 보건복지백서 재인용

〈그림 2-4〉 실질 GDP 성장률 전망(%)

둘째, 고령화 현상은 후세대의 부담을 증가시켜 세대 간 갈등을 유발할 가능성이 크다. 장래인구추계(2011)는 생산가능인구 100명당 총부양인구는 2012년 36.8명까지 낮아진 후 증가, 2040년 77명, 2060년 101명으로 부양자보다 피부양자가 많아질 전망이다, 인구성장 가정에 관계없이, 2020년 이후 총부양비는 증가, 베이비붐 세대가 고령인구에 진입하는 2028년경까지 급증한 후 이후 완만한 추세로 증가할 것으로 전망하고 있다. 2040년의 총부양비는 1970년대 초반(1973년 77.8명)과 유사한 수준이나, 1970년대 초반은 피부양인구의 대부분이 유소년이었으나 2040년대는 대부분이 고령자라는 차이가 있다. 우리나라의 노년부양비 추이를 살펴보면, 2010년에는 생산가능인구 100명이 부양해야 할 65세 이상 인구는 15.2명에서, 2030년에는 38.6명, 2060년에는 80.6명으로 급격한 증가를 보이고 있다.



주 : 1) 생산가능인구(15~64세 인구) 100명이 부양해야 할 65세 인구의 수를 표시

2) 노년부양비 = (65세 이상인구 / 15세~64세 인구) × 100

3) 위의 수치는 중위가정임.

자료 : 통계청, 2011, “장래인구추계: 2010년~2060년”

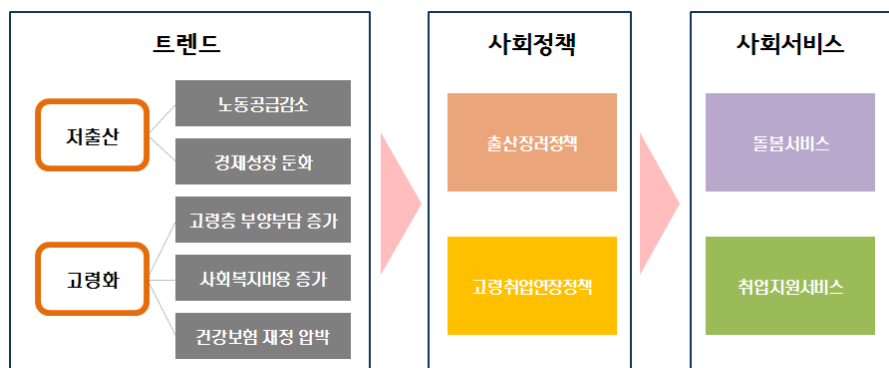
〈그림 2-5〉 우리나라 노년부양비 추이(명, 100명당)

노인은 그 특성상 의료보호, 생활보호, 복지서비스에 대한 수요가 타 연령층에 비해 높아 피부양자로서 노인의 증가는 그만큼의 부양비용의 증가를 의미한다(이명진, 2011). 노년부양비 증가는 연금 수급권자 증가에 따른 연금재정 위기, 노인의료비 증가에 따른 건강보험 재정 불안, 전통적 가족문화 약화에 따른 노인의 사회적 부양책임 등의 문제로 이어져 고령인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세, 사회보장비 부담 증가로 젊은 세대의 경제적 부담 증가시켜 세대간 갈등을 유발할 가능성이 높다(통계청).

마지막으로 저출산·고령화는 국가·사회적 문제를 야기함은 물론 개인과 가족의 삶의 질을 저하시킬 우려가 크다. 경제활동을 하는 젊은 세대 입장에서는 높은 사회적 부양부담과 자신의 노후대비에 대한 부담을 동시에 떠안아 결과적으로 개인·가족생활에 선택범위와 기회가 축소 될 가능성이 크다. 노인세대 또한 평균수명은 길어지고 있으나 소득과 건강상태의 불안으로 삶의 질이 저하되긴 마찬가지이다(2010 보건복지백서).

“우리나라가 23일부터 ‘인구 5,000만 명 시대’로 접어든다. 이는 독자적 내수시장을 갖춘 경제대국의 반열에 올라서는 계기를 마련했다는 긍정적 의미로 해석될 수 있다. 문제는 ‘저출산·고령화의 덫’이다. 세계에서 가장 빠른 속도로 진행 중인 저출산·고령화를 극복하지 못한다면 생산가능인구 감소와 경제성장 정체라는 불안한 미래를 맞을 수밖에 없다...(한국일보, 2012.06.22.)”

저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화는 위와 같이 노동공급의 감소와 그로 인한 경제성장 둔화, 고령층 부양부담의 증가 등 사회적으로 큰 문제를 야기하기 때문에 이를 예방하기 위해 국가적인 정책 및 우선적으로 수요가 높은 사회서비스에 대한 확대가 필요하다. 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 필요할 것으로 사료된다.



〈그림 2-6〉 저출산·고령화 증가에 따른 사회정책 및 사회서비스 수요

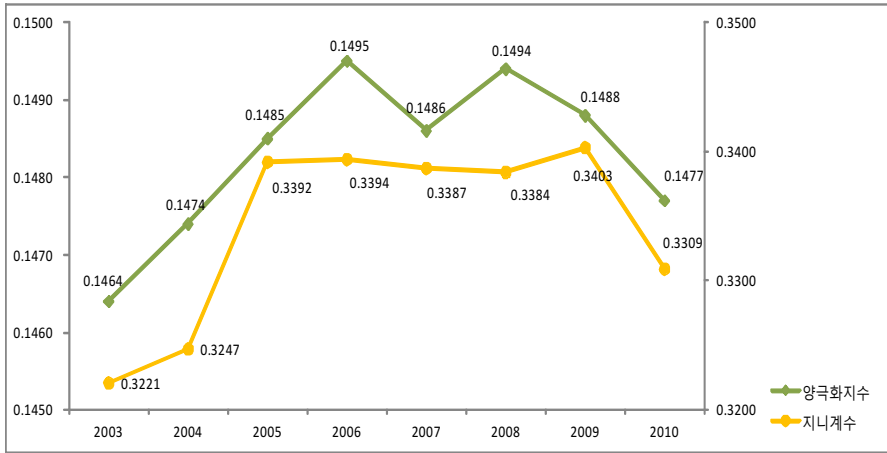
2. 사회경제적 변화

(1) 계층 양극화와 중산층의 감소

1990년대 초반 이후 전 세계적으로 중산층 감소에 관한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 우리나라의 경우 외환위기 이후 중산층의 감소 추세가 심화되고 있는 것으로 나타났으며 최근 글로벌 경제위기의 여파로 일자리와 소득 감소가 중산층의 감소로 이어질 것이라는 우려가 일고 있다(강성진, 2010).

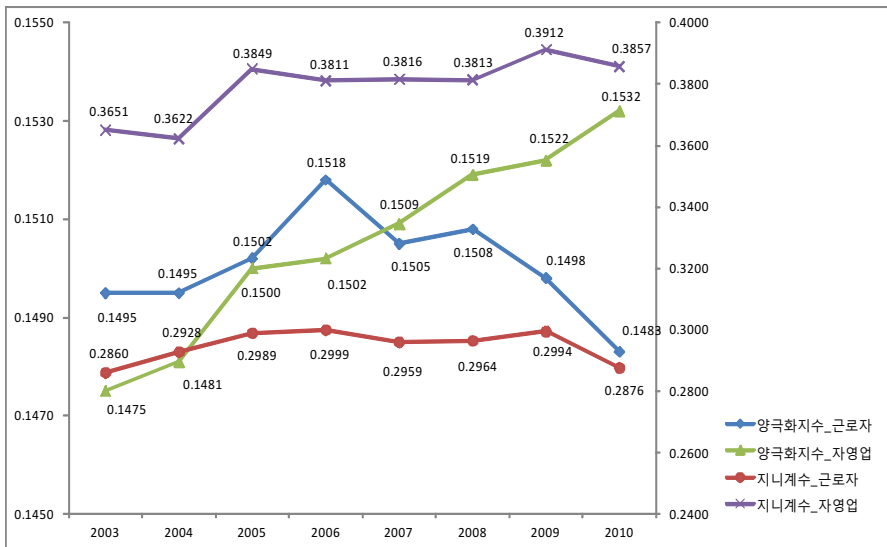
한국경제연구원(2011)에서 추정한 자료에 따르면 2010년 현재 소득양극화는 0.1477로 2003년 0.1464 대비 0.89% 증가한 것으로 나타났으며, 소득불평등도¹⁰⁾는 동년 대비 0.3221에서 0.3309로 2.73%의 증가율을 보인 것으로 조사되었다. 이는 전체가구를 대상으로 추정한 결과이며, 근로자 가구와 자영업자 가구로 구분하여 추정한 결과 자영업자 가구의 소득양극화는 근로자 가구에 비해 상대적으로 악화된 것으로 조사되었다. 근로자 가구의 소득양극화는 2003년 대비 2010년 -0.8%의 감소율을 기록한 반면, 자영업자 가구의 소득양극화는 2010년 3.86%의 증가율을 기록하였다. 자영업자의 소득불평등도도 2003년 대비 2010년 5.64%로 심화되었으나, 근로자 가구는 단지 0.56% 증가한 것으로 나타났다.

10) 소득불평등도를 나타내는 대표적인 측정 지표로 지니계수가 사용된다. 수치는 0과 1사이의 비율로서 정의된다. : 낮은 수치는 더 평등한 소득 분배를, 반면에 높은 수치는 더 불평등한 소득 분배를 의미한다. 예를 들어, 0의 수치는 완전한 평등(모두가 정확히 동일한 소득을 가짐), 그리고 1의 수치는 완전한 불평등과 일치한다(한사람이 전부의 소득을, 나머지 사람은 0의 소득을 가짐).(통계청).



자료 : 설운, 2011, “양극화와 불평등도의 최근 추이와 시사점”, 한국경제연구원

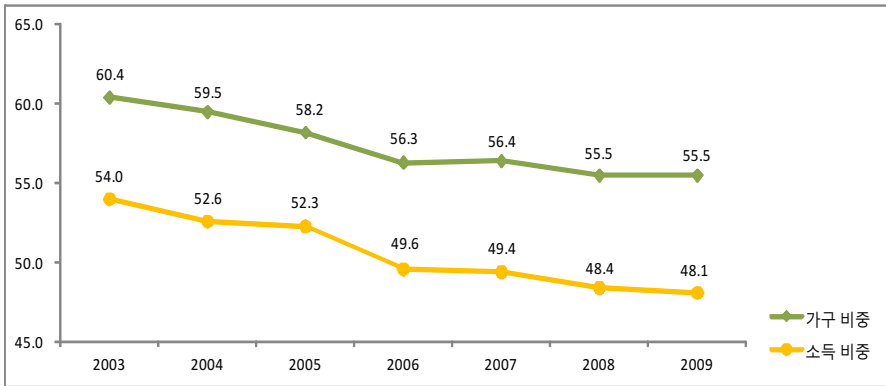
〈그림 2-7〉 소득 양극화지수와 지니계수 추이 - 전체가구



자료 : 설운, 2011, “양극화와 불평등도의 최근 추이와 시사점”, 한국경제연구원

〈그림 2-8〉 소득 양극화지수와 지니계수 추이 - 근로자가구와 자영업가구

삼성경제연구소(2010)에서 추정한 한국 중산층의 변화 추이¹¹⁾를 살펴보면 2003~2009년의 지난 6년간 중산층 가구¹²⁾ 비중과 소득 비중 모두 하락한 것으로 나타났다. 중산층의 가구 비중은 2003년 60.4%에서 2009년 55.5%로 4.9%p 감소하였고, 전체 가구 소득 중 중산층의 소득 비중 역시 2003년 54.0%에서 2009년 48.1%로 5.9%p 하락한 것으로 추정되었다.



자료 : 김용기 외, 2010, “한국 중산층의 변화와 경제사회적 결과”, 삼성경제연구소

〈그림 2-9〉 중산층(중위소득 50~150%)의 가구 및 소득 비중 추이(%)

삼성경제연구소(2010)에서는 중산층 계층이 감소하게 되면 야기될 수 있는 결과들을 정치사회적 측면, 경제적인 측면으로 구분하였고, 그 내용은 다음의 표와 같다.

11) 비임금근로자가구(상인, 개인경영자, 법인경영자, 자영업자)를 포함한 전체 가구(2인 이상 기준)를 대상으로 분석하였으며, 소득 자료는 소비자물가지수(기준연도 2005년)를 사용하여 실질화하였고, 가구 가중치를 적용하여 필요한 통계량을 계산. 처분가능소득은 시장소득(근로소득, 사업소득, 재산소득 및 사적이전소득)에서 조세, 공적연금, 사회보험소득을 차감하여 계산하였다(삼성경제연구소).

12) 연간소득이 중위소득 50~150%에 해당하는 가구로 정의

〈표 2-6〉 중산층 감소에 따른 결과

구분	중산층 감소에 따른 결과
정치사회적 측면	• 사회갈등을 유발 - 정치 엘리트들의 이념적 양극화를 통해 정당 간 갈등의 심화 - 자영업자 계층의 경제적 불안이 증가하면서 상위계층과의 갈등 심화
경제사회적 측면	• 주요 경제정책에 대한 국민적 합의의 어려움 • 정책을 실행에 있어 막대한 사회적 거래비용 발생 • 부동산 정책의 경우 계층 간 갈등을 고려하면서 신속하고 과감한 정책 추진 지연 • 교육정책을 둘러싼 사회적 대립 표출

자료 : 김용기 외, 2010, “한국 중산층의 변화와 경제사회적 결과”, 삼성경제연구소

중산층은 우리 사회를 이끌어 가는 중추세력으로 사회적 안정과 균형발전을 위해 매우 중요한 위치를 차지하고 있으므로 중산층의 비중이 지속적으로 낮아질 경우, 사회통합과 경제발전에 심각한 위기를 맞게 된다. 또한 중산층의 붕괴는 양극화를 심화시키고 사회불안과 갈등을 심화시킬 수 있다(강성진, 2010).

“...우리나라의 중산층 붕괴 속도가 빠른 것은 경제위기로 일자리가 줄어든 탓도 있지만 기술진보로 고급인력 수요가 늘어난 반면 저급 노동 수요가 줄어들면서 일자리를 못 구한 중산층이 빈곤층으로 밀려나는 현상도 중요한 요인이다. 기술 진보를 따라가지 못한 사람들이 중산층에서 탈락하는 것이다. 고숙련 노동자와 저숙련 노동자 간 소득격차도 갈수록 확대되고 있다. 노령화한 1인 가구도 일자리를 잃고 빈곤층으로 이탈하고 있다...(동아일보, 2010.03.17.)”

“...글로벌 금융위기를 겪는 동안 소득 양극화가 확대되면서 최저 임금도 벌지 못하는 빈곤층이 마침내 300만 가구를 넘었다고 한다. 위기의 직격탄을 맞아 빈곤층으로 전락한 상당수 중산·서민층이 경기회복 과정에서 다시 고용 없는 성장의 희생양이 됐다는 뜻이다. 소득계층 구조가 이처럼 피라미드식으로 고착되면 가난의 대물림 등 사회적 갈등과 복지비용도 그만큼 커질 수밖에 없다. 정책이 성장률 등 양적 지표를 넘어 고용·소득 등 질적 지표에 초점을 뒀야 하는 이유다...(한국일보, 2010.03.09.)”

(2) 고용안정성 저하

현재 우리 사회는 노동시장의 구조 변화와, 세계화와 신자유주의 경제 질서에 의한 경쟁의 격화, 그리고 정보기술의 급속한 발전에 따른 노동수요의 축소 등으로 고용창출이 점점 감소하고 있는 추세이다.

통계청 경제활동인구조사에 따르면 2011년 현재 전체실업률은 3.4%로 전년 대비 0.3%p 감소한 것으로 조사되었다. 실업률은 경기에 따라 등락이 심한 편으로, 외환위기로 인해 발생한 대량 실업의 영향으로 2000년의 실업률은 4.4%로 매우 높았다. 이후 서서히 실업이 해소됨에 따라 실업률은 2002년 3.3%로 하락하였으나 이후 다시 상승하여 2003년에서 2006년 동안 3.5%~3.7% 수준을 유지하여 오다 다시 하락세를 보이며 2007년과 2008년에 3.2%로 낮은 수준을 유지하였다. 그러나 글로벌 금융위기의 여파로 실업률은 다시 상승하여 2009년에서 2010년 3.6%~3.7%까지 상승하였으며 2011년 0.3%p의 소폭 하락한 모습을 보이고 있다.

연령대별로 살펴보면 노동시장에 첫 발을 내딛는 청년층(15~29세)의 실업률이 타 연령에 비해 높은 것으로 나타났다. 2011년 현재 청년 실업률은 7.6%로 전체 실업률(3.4%)의 2배 이상의 가까운 수치를 보이고 있다. 또한 60대 이상 연령대의 실업률은 2000년 이후 하락과 상승을 거듭하며 1.0%~1.6%대를 유지하여 오다 2010년 2.8%로 급격히 상승하며 2011년 현재 2.6%의 실업률을 보이고 있다.

2011년 현재 고용률은 59.1%로 2010년(58.7%) 대비 0.4%p 상승하였다. 고용률은 실업률과는 달리 2000년의 경우 58.5%, 2009년, 2010년 각각 58.6%, 58.7%를 기록한 것을 제외하고 나머지 기간 동안에는 59.0%~60.0%에서 비교적 안정된 모습을 보여주고 있다. 연령대별로 살펴본 고용률은 실업률과 마찬가지로 청년층(15~29세), 노인층(60세 이상)의 고용률이 타연령에 비해 상대적으로 낮게 나타나는 것으로 조사되었다. 특히 청년층의 고용률은 2000년 43.4%에서 2011년 40.5%로 2.9%p 크게 하락한 것으로 나타났다. 실업률과 고용률의

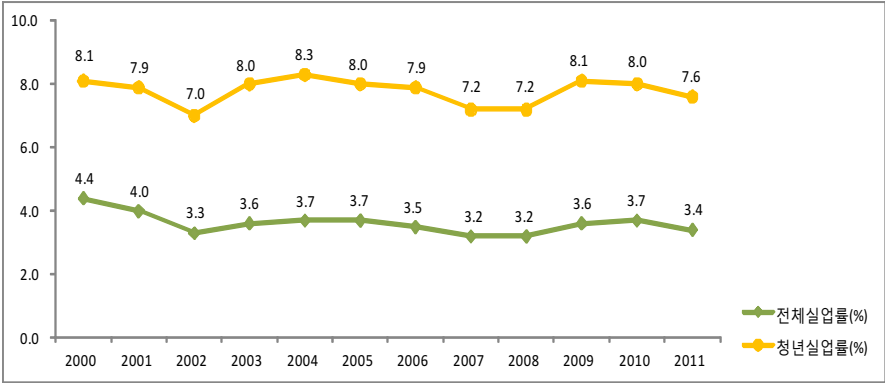
통계치를 살펴본 결과 현재 청년층과 노인층의 고용 사정이 크게 악화되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2-7〉 연령별 실업률 추이

(단위 : %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
계	4.4	4.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.2	3.2	3.6	3.7	3.4
15-19세	14.5	14.4	12.1	13.0	14.1	12.5	10.4	9.3	10.2	12.2	11.9	10.8
20-29세	7.5	7.3	6.6	7.7	7.9	7.7	7.7	7.1	7.0	7.9	7.8	7.4
30-39세	3.6	3.2	2.9	3.0	3.1	3.3	3.0	3.2	3.1	3.6	3.5	3.4
40-49세	3.5	3.0	2.0	2.2	2.3	2.5	2.3	2.0	2.1	2.4	2.5	2.1
50-59세	3.2	2.8	1.9	2.2	2.3	2.5	2.2	2.1	2.0	2.5	2.5	2.1
60세 이상	1.5	1.2	1.1	1.0	1.2	1.3	1.4	1.4	1.2	1.6	2.8	2.6
15-29세	8.1	7.9	7.0	8.0	8.3	8.0	7.9	7.2	7.2	8.1	8.0	7.6

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 각 년도



자료 : 통계청, 경제활동인구조사 각 년도

〈그림 2-10〉 전체 및 청년실업률 추이(%)

〈표 2-8〉 연령별 고용률 추이

(단위 : %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
계	58,5	59,0	60,0	59,3	59,8	59,7	59,7	59,8	59,5	58,6	58,7	59,1
15-19세	10,3	10,1	9,4	8,6	8,4	8,0	6,7	6,6	5,9	5,4	6,1	6,8
20-29세	60,1	60,2	61,3	60,2	61,1	61,2	60,2	60,0	59,1	58,2	58,2	58,5
30-39세	72,5	72,7	73,0	72,6	72,6	72,3	73,2	72,9	72,9	71,3	72,0	72,2
40-49세	76,4	76,6	77,4	76,9	77,3	77,1	77,7	78,3	78,4	77,7	77,8	78,4
50-59세	66,5	66,8	68,2	67,6	67,8	68,1	68,5	69,7	70,6	70,3	70,9	71,6
60세 이상	37,7	38,0	38,7	36,2	36,9	36,9	37,4	38,1	37,2	36,7	36,0	36,5
15-29세	43,4	44,0	45,1	44,4	45,1	44,9	43,4	42,6	41,6	40,5	40,3	40,5

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 각 년도

현재 우리나라의 고용시장은 실업률 증가뿐만 아니라 비정규직의 보편화라는 큰 문제점을 안고 있다.

통계청의 경제활동인구 부가조사의 결과를 기초로 정규직과 비정규직 근로자 현황을 살펴보면 2012년 3월 현재 전체 임금근로자 수는 17,421천명으로 전년 대비(17,065천명) 356천명 증가하였고, 이 가운데 정규직 근로자는 11,612천명(66.7%)으로 동기간 318명(2.8%) 증가, 비정규직 근로자는 5,809천명(33.3%)으로 38천명(0.7%) 증가한 것으로 나타났다. 임금근로자 가운데 비정규직 비중은 2004년 8월 37.0%를 정점으로 조금씩 감소 추세를 보이며 2009년 이후(매년 3월 기준) 33%대를 유지하고 있다.

이는 참여정부 들어 비정규직의 정규직 전환을 포함한 여러 비정규직 보호정책을 적극 실시하고 나선 것 때문으로 해석된다. 근로형태별 규모를 보면 2012년 3월 현재 한시적 근로자는 3,394천명으로 전체 임금근로자 가운데 19.5%를 차지하고 있는데 이는 비정규직 근로자의 절반 가까운 숫자이다. 시간제 근로자는 1,701천명, 비전형 근로자는 2,260천명으로 각각 전체 임금근로자의 9.8%, 13.0%를 차지하고 있다. 한시적 근로자의 경우 비정규직법이 통과 된 2007년 대비 248천명(6.8%) 감소한 반면, 시간제 근로자는 469천명(38.1%), 비전형 근

로자는 16천명(0.7%) 상승한 것으로 나타나 비정규직 유형이 한시적 근로자인 기간제 근로자에서 시간제 및 비전형 근로자로 옮겨가고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-9〉 근로형태별 규모 추이

(단위 : 천 명, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	구성비	증감(률)
임금근로자	15,731	15,993	16,076	16,617	17,065	17,421	100.0	356 (2.1)
* 정규직	9,958	10,356	10,702	11,119	11,294	11,612	66.7	318 (2.8)
* 비정규직	5,773	5,638	5,374	5,498	5,771	5,809	33.3	38 (0.7)
- 한시적	3,642	3,249	3,179	3,202	3,370	3,394	19.5	24 (0.7)
- 시간제	1,232	1,301	1,316	1,525	1,532	1,701	9.8	169 (11.0)
- 비전형	2,244	2,330	2,165	2,178	2,311	2,260	13.0	-51 (-2.2)

주 : 1) 동년 비교를 위해 매년 3월 기준 통계치 사용
자료 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 각 년도

통계청의 경제활동인구 부가조사의 결과에 따르면 비정규직은 정규직에 비하여 임금, 복지혜택, 사회보험 등에서 심각한 차별을 받고 있는 것으로 나타났다. 2012년 3월 현재 임금근로자 중 정규직의 월평균 임금은 245.4만원, 비정규직은 143.2만원으로 월평균 102.2만원의 차이가 나며, 비정규직은 정규직 임금의 58.4%만 받는 것으로 조사되었다. 또한 퇴직금, 상여금, 시간외수당, 유급휴가 등의 복지혜택 면에서도 정규직의 경우 퇴직금(79.4%), 상여금(81.4), 시간외수당(55.2%), 유급휴가(69.0%)의 수혜율을 보인 반면, 비정규직은 퇴직금(40.6%), 상여금(38.7%), 시간외수당(23.6%), 유급휴가(32.3%)로 정규직의 절반 정도 수준에 머물렀다. 특히 비정규직의 퇴직금 수혜율이 40.6%라는 의미는 근로기간이 대부분 1년 미만으로 고용 불안정이 매우 심하다는 것을 의미한다.

비정규직은 기업의 복지혜택 뿐만 아니라 사회보험에서도 낮은 가입률을 보여 사회안전망으로부터 벗어나 있는 것으로 파악되고 있다. 2012년 3월 현재

비정규직의 국민연금, 건강보험 가입률은 각각 40.5%, 46.5%이며, 고용보험 가입률도 45.0%에 불과하다. 이러한 결과는 사회보험 혜택의 사각지대인 아르바이트 등 단기 시간제 근로자가 늘어나고 있음을 반영한다.

실업률 증가, 특히 청년 및 노인의 실업 증가, 비정규직의 보편화 등 고용안정성의 저하는 일시적인 현상이 아닌 전 세계적으로 광범위하게 발생하는 문제로 정부의 많은 정책적 노력에도 불구하고 아직까지 그 효과가 많이 발휘되지 못하고 있는 실정으로 이러한 현상은 향후 지속될 것으로 전망된다.

위와 같은 현상의 지속될 경우 사회 양극화 및 계층 간 갈등을 증가시켜 심각한 사회문제로 발전될 가능성이 매우 크므로 이를 해결하기 위한 각고의 노력이 필요하다.

“청년실업자 35만 명 시대! 20대 취업난이 고착화되면서 ‘청년 푸어(poor)족’이 급증하고 있다! 쉽게 열리지 않는 취업의 문 대신 아르바이트를 택하는 청년들! 그로 인해 다양한 신종 아르바이트가 생겨나고 있다. 2012 프로야구를 빛내는 배트걸부터 말 소변 받기 아르바이트까지! 하지만 취재를 통해 청년 아르바이트의 그늘진 실상을 만날 수 있었는데...단기 고소득 알바로 각광받는 생동성 시험의 안전성의 문제와 돈의 유혹에 빠진 20대들의 노래방 도우미, 애인대행 알바까지...특히 대학생들은 짧은 시간에 큰 돈을 벌 수 있는 인체실험에까지 내몰리고 있다. 그들은 왜 이런 위험한 아르바이트를 해야 하는가? 바로 청년실업과 값비싼 등록금이 ‘청년 푸어족’들을 허우적대게 만들고 있는 것이다.(매일경제, 2012.06.08)”

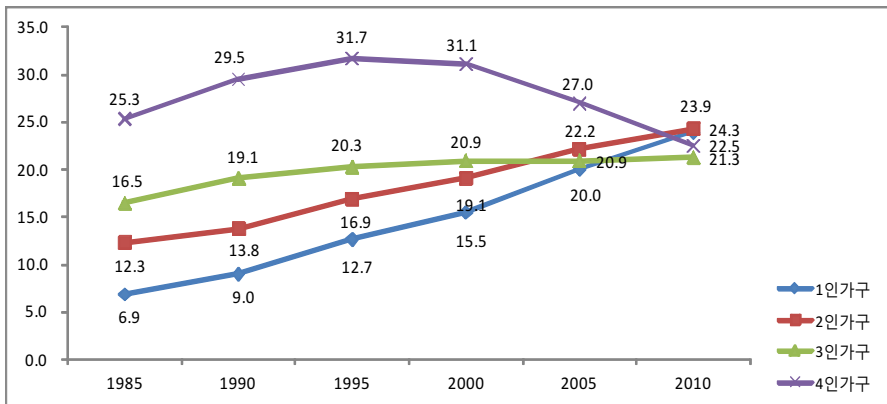
“우리 사회가 시급히 해결해야 할 비정규직의 벽이 점점 견고해지고 있다. 비정규직 근로자의 숫자가 지속적으로 늘고, 근로환경도 갈수록 열악해지는 등 고용의 양적 질적 저하가 심화되고 있는 것이다. 사회적 불평등과 양극화의 핵심인 비정규직을 외면하고 복지를 논할 수 없다. 온갖 차별 속에 고통받는 비정규직을 해소하기 위한 근본적인 제도적 장치 마련과 사회적 배려가 필요하다. ... 고용, 임금, 복지, 근무여건 등에서 열악한 대우를 받는 비정규직 근로자들의 처우 개선과 고용안정을 위한 우리 사회의 고민과 대타협이 시급하고 절실하다.(대전일보, 2012.05.24)”

(3) 가족구조의 변화

가. 가족규모의 축소

현대사회에 접어들면서 핵가족화는 대표적인 사회현상으로 자리 잡으며, 가족구성이 1·2인 가구로 점차 확대되어져가고 있다. 개인주의 가치관이 확산되면서 개인의 자아실현과 삶의 질을 중요하게 여기는 경향이 확대되고 결혼을 기피하거나 연기하는 현상이 증가하게 되었고, 고학력화와 일 중심의 가치관 증대와 맞물려 평균 초혼연령의 상승과 미혼율의 증대라는 결과를 가져오며 20~30대 1인 가구의 증가를 가져왔다(김승권, 2009).

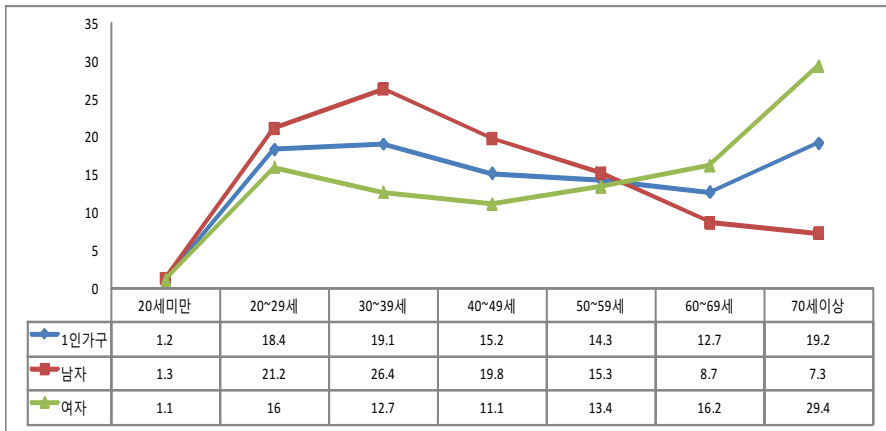
통계청이 발표한 인구주택총조사(2010)에 따르면 2010년 현재 우리나라의 평균 가구원 수는 2.69명이며, 주된 가구 유형은 1995년~2010년 사이 3·4인 가구에서 1·2인 가구로 변화되어 가고 있는 것으로 조사되었다. 3·4인 가구는 1995년 전체 가구의 52.0%를 차지하였으나 2010년 현재 43.8%로 감소한 반면 1·2인 가구는 동년 대비 29.6%에서 48.2%로 18.6%p의 급격한 증가를 보이며 전체 가구의 절반을 차지하고 있다. 특히, 1인 가구의 증가가 두드러지고 있다. 1인 가구는 2000년부터 급격한 증가를 보이며 2005년(3,171천 가구)의 경우 2000년(2,224천 가구)에 비해 42.5%나 급증하였다.



자료 : 통계청, 2011, “2010 인구주택총조사”

〈그림 2-11〉 가구원수별 가구 분포 추이(%)

1인 가구를 연령계층별로 살펴보면 70세 이상의 독거노인 가구가 19.2%로 가장 높게 나타났고, 성별로는 남성은 30대(26.4%), 여성은 70세 이상(29.4%)에서 높게 조사되어 1인 가구 중에서도 여성 독거노인의 비중이 높음을 알 수 있었다.



자료 : 통계청, 2011, “2010 인구주택총조사”

〈그림 2-12〉 1인 가구의 연령별 · 성별 비중(2010년 기준)

“...요즘 마트에 들러보면 생선을 반 토막이나 4분의 1짜리로 팔거나 수박 등 큰 야채를 잘게 썰어놓은 매대를 많이 볼 수 있다. 가구전시회에서조차 혼수용 못지 않게 싱글용 판매가 늘어나고 있다. 모두가 한국 사회의 나홀로 가구(家口) 증가를 반영하는 세태 변화다. 국내에 1인 가구 수가 400만을 넘어섰다고 21일 통계청이 밝혔다... 국내의 나 홀로 가구 현상은 모든 연령대에서 보편적이다. 가족에 대한 가치관 변화, 이혼, 사별 등이 전 세대에 골고루 영향을 미치고 있기 때문이다. 이처럼 1~2인 가구가 일반화하면서 정부도 기존의 4인 가족 표준에 맞춰 시행 해온 부동산·의료·복지 등의 사회정책을 전면적으로 재검토하는 한편 하루빨리 새로운 정책으로의 전환을 강구해야 할 것이다.(문화일보, 2012.03.22)”

나. 독거노인 가구 증가

가족구성이 1·2인 가구로 점점 변화해가는 추세 속에서 그 중 가장 두드러지는 증가세를 보이는 것은 65세 이상 고령자가 가구주인 고령가구 및 독거노인 가구이다. 이는 고령사회의 빠른 진전 및 부양의무에 대한 가치관의 변화 등에 기인한 것으로 보이며, 이러한 고령가구 및 독거노인가구의 증가는 일시적이거나 과도기적 현상이 아닌 지속적으로 증가할 것으로 예상된다(통계청, 2008).

통계청의 고령자통계(2011) 자료에 따르면 2010년 현재 고령가구의 비중은 17.4%로 점점 증가하는 추세이며 65세 이상 고령자가 홀로 사는 독거노인 가구 또한 지속적인 증가를 보이며 2000년 전체가구의 3.7%에서 2010년 현재 6.0%를 차지하며 약 2배의 증가를 보였고, 또한 이러한 증가세가 지속될 경우 2030년 우리나라의 독거노인 가구는 전체가구의 11.8%에 이를 것이라 전망하고 있다.

〈표 2-10〉 고령가구 및 독거노인가구 추이

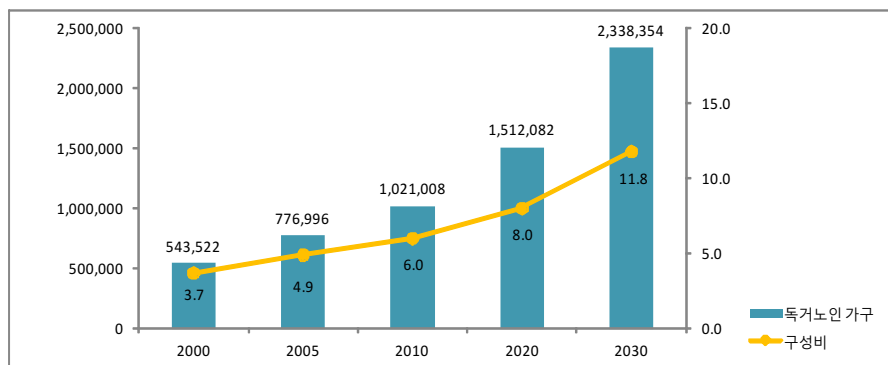
(단위 : 가구, %)

	총가구	고령가구 및 독거노인가구			
		고령가구 ¹⁾	구성비	독거노인가구 ²⁾	구성비
2000	14,507,010	1,733,525	11.9	543,522	3.7
2005	15,971,010	2,432,247	15.2	776,996	4.9
2010	17,152,277	2,982,240	17.4	1,021,008	6.0
2020	19,011,815	4,231,578	22.3	1,512,082	8.0
2030	19,871,144	6,410,665	32.3	2,338,354	11.8

주 : 1) 가구주의 연령이 65세 이상인 가

2) 가구주의 연령이 65세 이상이면서 혼자 사는 가구

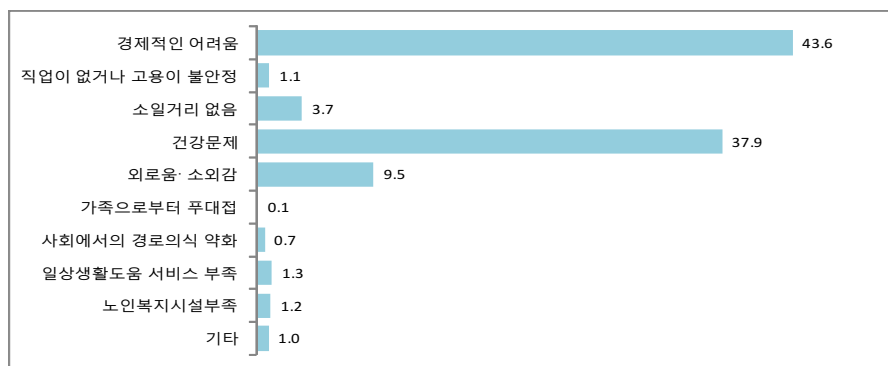
자료 : 통계청, 「장래가구추계」 2007; 고령자통계, 2011



자료 : 통계청, “장래가구추계” 2007; 통계청, 2010 고령자 통계

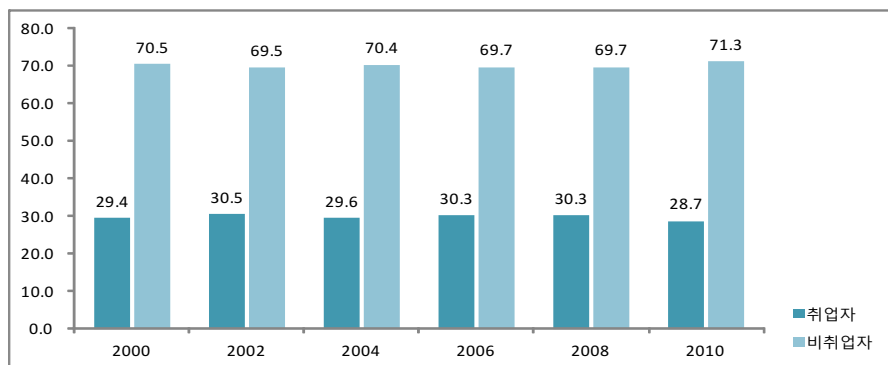
〈그림 2-13〉 독거노인 가구 추이(가구, %)

독거노인의 증가는 경제적, 보건의료적, 심리적 측면에서 사회문제로 대두될 것이다. 더욱이 한국의 고령화는 타 국가에 비해 빠른 속도로 진행되고 있어 이에 대한 대책마련이 시급한 실정이다(이명진·최슬기, 2011). 통계청의 고령자통계(2011)에 따르면 2009년 현재 독거노인들이 겪는 가장 어려운 문제로 ‘경제적인 어려움’이 43.6%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘건강문제(37.9%)’, ‘외로움·소외감(9.5%)’ 순으로 나타났다. 또한 65세 이상 고령자들의 취업률은 2010년 현재 28.7%로 고령자들의 취업률이 저조한 것으로 조사되었다.



자료 : 통계청, “사회조사” 2009; 통계청, 2010 “고령자 통계”

〈그림 2-14〉 독거노인들이 겪는 가장 어려운 문제(65세 이상) (%)



자료 : 통계청, 「경제활동인구연보」 각 년도; 통계청, 2011 고령자 통계

〈그림 2-15〉 65세 이상 고령자 경제활동 추이(%)

다. 한부모 가정 증가

통계청의 인구주택총조사(2011) 결과에 따르면 지난 5년간 ‘부부+미혼자녀’로 이루어진 가구는 2005년 6,702천 가구(42.2%)에서 2010년 6,416천 가구(37.0%)로 286천 가구(4.3%) 감소를 보인 반면 ‘부+미혼자녀’, ‘모+미혼자녀’의 한부모 가정은 증가하였다. 2010년 현재 ‘모+미혼자녀’ 가구는 1,247천 가구에 비해 2005년 1,083천 가구에 비해 164천 가구(15.1%) 증가하였고, ‘부+미혼자녀’ 가구는 동기간 287천 가구에서 347천 가구로 61천 가구(21.1%) 증가하여 한부모 가정 중 부자가구의 증가가 두드러지고 있다.

〈표 2-11〉 2세대 가구 구성(2005, 2010)

(단위 : 천 가구, %)

구 분	2005년(A)		2010년(B)		증감(B-A)	
	가구수	구성비	가구수	구성비	증가율	증가율
부부+미혼자녀	6,702	42.2	6,416	37	-286	-4.3
부+미혼자녀	287	1.8	347	2	61	21.1
모+미혼자녀	1,083	6.8	1,247	7.2	164	15.1
조부모+미혼손자녀	58	0.4	51	0.3	-7	-11.9
기타	678	4.3	831	4.8	154	22.7

자료 : 통계청, “2010 인구주택총조사”

이러한 한부모 가정의 증가는 이혼가치관의 변화로 인한 이혼증가가 큰 원인 이 된 것으로 보인다. 우리나라의 총 이혼건수는 2003년 16만 6천 건으로 정점에 달한 이후 계속해서 감소하는 경향을 보이며 2011년 현재 11만 4천 건으로 전년(11만 6천 건) 대비 2천 6백건, 2.2% 감소를 보였다. 하지만 여전히 높은 조이혼율을 보이고 있다. 조이혼율(인구 1천 명당 이혼건수)은 2011년 현재 2.3 건으로 2003년 3.4건 이후 총 이혼수와 마찬가지로 감소하는 추세를 보이며 최근 몇 년 동안 2.3~2.5건 수준에서 맴돌고 있다.

〈표 2-12〉 총 이혼건수 및 조(粗)이혼율 추이

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총 이혼건수 (천 건)	166.6	138.9	128.0	124.5	124.1	116.5	124.0	116.9	114.3
증감 (천건)	21.7	-27.7	-10.9	-3.5	-0.5	-7.5	7.5	-7.1	-2.6
증감률 (%)	15	-16.6	-7.8	-2.7	-0.4	-6.1	6.4	-5.8	-2.2
조이혼율	3.4	2.9	2.6	2.5	2.5	2.4	2.5	2.3	2.3

자료 : 통계청, 2011 혼인·이혼통계

미성년 자녀가 있는 부부의 이혼은 지속적인 감소를 보이며 2011년 현재 6만 건에 달하지만, 그 수준이 전체 이혼의 52.6% 차지하며 여전히 높은 수준을 보이고 있어 한부모 가정의 증가로 이어지고 있다.

〈표 2-13〉 미성년 자녀 유무별 이혼건수 및 구성비

(단위 : 천 건, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	구성비
총 이혼건수	128.0	124.5	124.1	116.5	124	116.9	114.3	(100)
미성년 자녀 있음	81.2	75.7	72.8	63	68.5	62.9	60.1	(52.6)
미성년 자녀 없음	45.4	48.2	50.9	52.9	55.1	53.7	53.9	(47.1)

자료 : 통계청, 2011 혼인·이혼통계

일반적으로 한부모 가정은 실업 혹은 불안정 고용, 주택, 의료비 부담 등에 의한 경제적 문제, 자녀 양육 및 가사부담 과중의 문제, 정서적 안정의 상실, 사회적 차별 등의 다양한 문제에 직면하게 되며, 한부모 가정의 문제들이 가정해체, 아동유기, 심리·사회적 부적응 등으로 심화되고 있어 사회적 문제로 대두됨에 따라 정부는 이들에 대한 다양한 정책 및 서비스들을 모색하고 있다

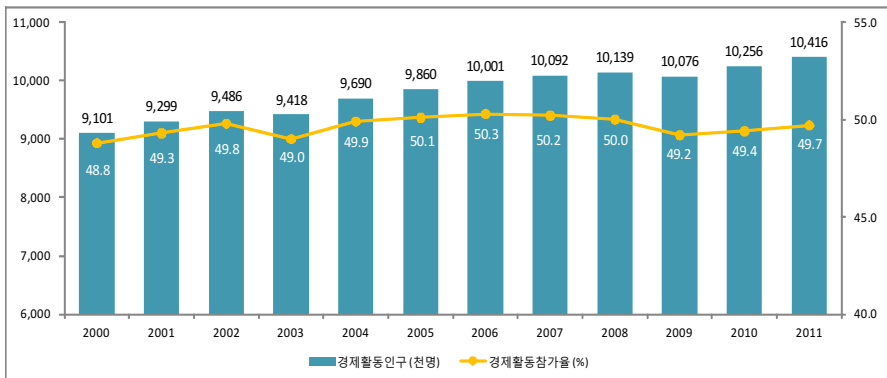
“... ‘한부모 가정’은 배우자와 사별, 이혼, 별거 등으로 한쪽 부모와 아이로 이루어진 가정이다. ... 한부모 가정 구성원들은 양부모 가정보다 정서적으로 훨씬 취약하다. 부모들은 우울증과 알코올 중독에 시달리는 경우가 많다. 경제적, 정서적 스트레스 때문에 자녀에게 언어적, 신체적 학대를 더 많이 가한다. 아이들은 자긍심 없이 자란다. 편모를 기쁘게 하려고 애쓰지만, 솔직하게 자기생각을 말하지 못하고 한쪽 부모가 떠난 것도 자신의 책임이라며 죄책감과 분노, 원망을 가슴에 품고 지낸다... (한국일보, 2011.12.06.)”

“... 안타까운 사실이지만 우리나라에서 남자 혼자 아이를 키우는 ‘싱글아빠’에 대한 인식은 대체로 부정적이다. 아이는 엄마가 더 잘 키우는 것이고 아빠 혼자 아이를 키우는 장면은 왠지 무책임한 아버지를 떠올리는 사회적 편견이 자리잡고 있기 때문이다. 정부 차원의 지원책도 부족하기만 하다. ... 한부모 가정의 지원책은 주로 모자가정에 초점이 맞춰져 있어 모자 보호시설은 많지만 부자가정 보호시설은 거의 전무한 실정이다. 현재 싱글아빠는 가사문제와 자녀양육에 심각한 어려움을 안고 있다. 부자(父子)가정의 아버지가 겪는 문제는 모자(母子)가정의 어머니가 겪는 것과 다른 양상을 보인다. 직장과 자녀양육을 병행하는 어려움은 물론이고 혼자서 떠맡아야 하는 가사로 더 큰 고통을 받고 있다. 특히 정서적으로 중요한 역할을 담당하는 엄마의 빈자리는 부자가정 아이들의 감정표출 문제로 이어진다. 이에 아빠는 엄마의 역할에 대한 여러 가지 혼돈과 한계를 경험하며 극단적으로는 자녀양육을 포기하거나 유기하는 경우가 발생하기도 한다...(경향신문, 2012.02.14.)”

(4) 여성의 경제활동 증가

여성취업 증가에 의한 맞벌이 가구의 증가가 계속되고 있다. 고학력화, 여성의 자아욕구 증대, 가구경제의 어려움, 노동시장의 유연성 제고 등 많은 긍정적 및 부정적 요인에 의하여 여성의 경제활동참가율¹³⁾이 증가하였다(김승권, 2009).

통계청의 경제활동인구조사에 따르면 우리나라의 여성경제활동참가율은 1999년 이후 점진적인 경기회복으로 2006년 50.3%로 가장 높은 참가율을 보였고, 2007년부터 하락세를 보인다 2009년 이후로 소폭의 상승세를 보이고 있다. 2011년 현재 여성경제활동참가율은 49.7%로 2010년(49.4%)에 비해 0.3%p 증가하였다.¹⁴⁾ 그러나, 여성경제활동참가율은 남성경제활동참가율(73.1%)에 비해 23.4%p 낮은 수준을 보이고 있다.



자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 년도

〈그림 2-16〉 여성경제활동인구 및 경제활동참가율

- 13) 여성경제활동인구란 만 15세 이상 여성인구 중 취업자와 실업자를 합한 개념이며, 여성경제활동참가율은 만 15세 이상 전체 여성인구 중 여성경제활동인구가 차지하는 비율을 의미
- 14) 위의 수치는 취업자와 실업자가 모두 합쳐져 있는 것으로 경제활동인구의 증가가 곧바로 여성 취업자의 순증은 아니며, 또한 여성경제활동인구 증가분 중 대다수가 중·장년층 이상의 노동시장 재진입자 위주로 구성되어 있다.

우리나라의 여성경제활동참가율은 그동안의 모성보호, 일과 가정의 양립 및 적극적 여성고용정책으로 조금씩 상승하고는 있지만 여전히 국제적으로는 매우 낮은 수준으로 OECD 32개 국가 중에서도 하위권을 기록하고 있다. 이러한 현상은 아직까지 우리나라의 여성이 경제활동에 참여하기에는 여러 가지 장애요인이 존재하기 때문이다.

〈표 2-14〉 OECD주요국가 여성경제활동참가율 비교

구 분	2008	2009	2010
한국	54.70%	53.90%	54.50%
일본	62.20%	62.90%	63.20%
미국	69.30%	69.00%	68.40%
OECD 평균	61.40%	61.50%	61.80%

자료 : OECD, 2011 Employment Outlook

사회조사(2011)에 따르면 여성취업에 대해서 ‘직업을 가지는 것이 좋다’라는 견해가 84.3%나 차지하며 경제활동 참여에 대해 긍정적인 반응을 보이는 것으로 조사되었다. 그러나 이러한 취업에 대한 긍정적인 반응에도 불구하고 여성취업의 가장 큰 장애요인으로서는 ‘육아부담(46.4%)’이라는 응답이 가장 높았으며, 다음으로 ‘여성에 대한 사회적 편견 및 관행(21.4%)’, ‘불평등한 근로여건(10.9%)’ 순으로 나타났다.

우리나라의 급속한 저출산 고령화의 진행에 따라 향후 여성인력의 활용이 증가할 것이며, 이에 따라 여성의 경제활동참가율도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다(통계청). 따라서 여성이 육아부담 및 사회적 편견, 불평등한 근로여건 등으로부터 벗어나 불편함 없이 일할 수 있는 사회적 여건을 계속해서 마련해야 할 것이다.

(5) 다문화 가정 증가

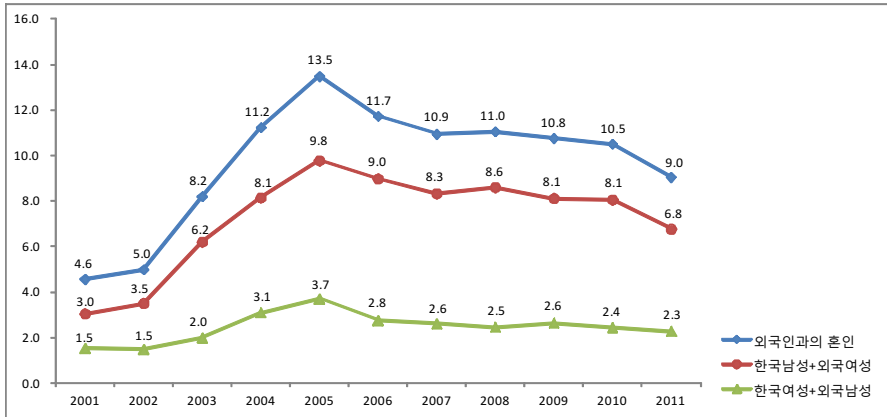
최근 다문화 가정이 급속하게 증가하고 있다. 다문화 가정은 국제결혼을 한 외국인과 한국인 배우자 그리고 자녀로 구성된다. 이는 국제결혼에 의하여 간접적으로 파악될 수 있는데, 외국인과의 혼인은 2000년 이후 급속하게 증가하다 2005년을 정점으로 최근에는 다소 감소하고 있다. 외국인과의 혼인건수는 2002년 15,202건에서 2011년 29,762건으로 약 2배가량 증가하였다. 우리나라에서는 ‘한국남성+외국여성’의 혼인이 ‘한국여성+외국남성’의 혼인보다 상대적으로 많다. ‘한국남성+외국여성’의 혼인건수는 2011년 현재 22,265건으로 ‘한국여성+외국남성’의 7,497건보다 약 3배가량 높다. 2011년 현재 외국인과의 혼인 비중은 전체 혼인건수의 9.0%를 차지하며, 그 중 ‘한국남성+외국여성’의 혼인 비중은 6.8%, ‘한국여성+외국남성’의 혼인 비중은 2.3%를 차지하고 있다.

〈표 2-15〉 외국인과의 혼인

(단위 : 건)

	2002	2003	2004	2005	2006
총 혼인건수	304,877	302,503	308,598	314,304	330,634
외국인과의 혼인	15,202	24,775	34,640	42,356	38,759
한국남성+외국여성	10,698	18,750	25,105	30,719	29,665
한국여성+외국남성	4,504	6,025	9,535	11,637	9,094
	2007	2008	2009	2010	2011
총 혼인건수	343,559	327,715	309,759	326,104	329,087
외국인과의 혼인	37,560	36,204	33,300	34,235	29,762
한국남성+외국여성	28,580	28,163	25,142	26,274	22,265
한국여성+외국남성	8,980	8,041	8,158	7,961	7,497

자료 : 통계청, 2011년 혼인·이혼통계



자료 : 통계청, 2011년 혼인·이혼통계

〈그림 2-17〉 전체 혼인건수 대비 외국인과의 혼인 비중 추이(%)

우리나라에 있어 다문화 가정의 증대는 농촌남성¹⁵⁾ 혹은 하류층 남성들에 의해 주로 이루어진다는 점에서 특정 계층적 현상으로 볼 수 있다. 즉, 국제결혼은 저소득층 혹은 중간계층이지만 한국여성들과의 초혼이 어려운 초·재혼 남성들이 내국인과의 결혼보다 적은 비용으로 인해 선택하는 경우가 많다. 그 결과, 이미 국제 결혼한 이들 가족의 빈곤문제는 매우 심각한 수준으로 보고되었다. 2005년도의 실태조사 결과에 따르면, 국제결혼 가정의 52.9%가 최저 생계비 이하의 소득수준을 보이고 있는 것으로 조사되었다(보건복지부, 2005; 이명진·최슬기, 2011).

이러한 원인으로 국제결혼이 갖는 문화적 이질성에 더해 경제적 불안정성은 결혼생활의 안정성을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 실제로 국제결혼이 증가하는 동시에 이혼율 또한 크게 증가하고 있다. 통계청의 2011년 혼인·이혼통계에 따르면 외국인과의 이혼건수는 지속적인 증가를 보이며 2001년 1,694건에서 2011년 11,495건수로 급격히 증가하였고, 총 이혼건수 중 10.1%를

15) 2004년의 경우 농어촌 혼인의 27.7%, 2005년에는 35.9%, 2005년에는 41.0%가 국제결혼일 만큼 다문화가족의 대부분이 농촌총각과 외국인 여성간에 있어나고 있다(양순미, 2006; 이명진·최슬기, 2011)

차지하는 것으로 나타났다.

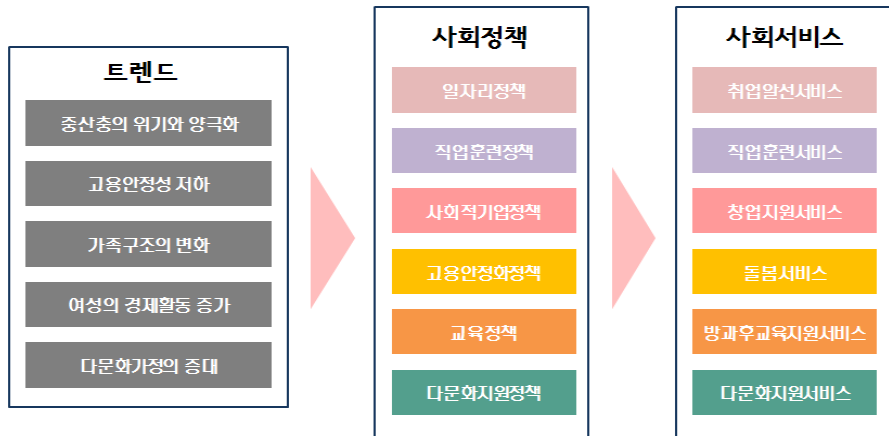
결혼이주여성의 문화적 이질성, 경제적 불안정성, 이혼의 증가 이외에도 최근 다문화 가정이 증가하면서 다문화 가정 아동의 사회 부적응 문제, 자녀교육 문제, 가정 폭력, 학교 폭력 등의 문제가 사회적 이슈로 부각되고 있어 다문화 가정에 대한 지원 대책이 다각도로 논의되고 있다.

“...다문화 가정에 대한 인식도는 종전에 비해 높아진 건 사실이다. 중앙정부는 물론 각 지방자치단체나 시민단체, 종교단체, 기업 등에서 다양한 지원정책이나 프로그램 운영을 하는 사례도 늘고 있다...다문화 가정은 2020년이면 국내 인구의 5%를 차지할 것으로 예상된다. 1세 대책도 시급하지만 국가 투자 차원에서 2세대들이 학교에서 겪는 어려움은 방지할 수 없는 단계이다. 이들이 차별과 가난의 대물림을 끊고堂堂히 대한민국 국민의 일원으로 자리잡게 하려면 교육프로그램을 미래지향적으로 개발해야 한다. 차제에 교육 문제를 포함해 종합적인 대책 마련을 위해 다문화 가족청을 신설하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.(서울신문, 2010.07.27.)”

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 현재 양극화 심화에 따른 중산층의 감소와 빈곤층의 증가, 고용안정성 저하, 가족구조의 변화, 여성의 경제활동 증가, 다문화 가정의 증가 등 다양한 사회경제적 변화를 겪고 있다. 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 실정이다.

문제는 이러한 현상들이 비단 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 광범위하게 발생하는 문제로 일시적인 것이 아니라 앞으로도 지속될 것이라는 점이다. 따라서 이에 대응하기 위해서는 현재 실시 중인 사회정책들의 변화가 필요할 것이다. 위와 같은 사회경제적 변화로 인해 복지수요는 다양한 계층에 걸쳐 증가하고 있기 때문에 정책을 세우는데 있어 다양한 수요자의 욕구 파악이 우선

시 되어야 할 것이며, 공급에 있어서 양보다는 질적인 면을 중요시하여 무조건적으로 많은 정책보다는 하나를 실시하더라도 수요자가 몸소 체감할 수 있는 그런 수요자 중심의 맞춤형 정책 및 서비스가 제공되어야 할 것이다.



〈그림 2-18〉 사회경제적 변화에 따른 사회정책 및 사회서비스 수요

2. 공공 사회서비스의 미래 수요

공공 사회서비스의 미래수요를 알아보기 위해 기존의 실태조사 자료를 기초로 하여 아동, 노인을 대상으로 한 사회서비스의 이용 현황 및 향후 이용희망률에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 보건복지부·서울대학교 산학협력단의 ‘한국 아동청소년 종합실태조사(2009)’, 보건복지부·계명대학교 산학협력단의 ‘노인실태조사(2008)’, 보건복지부의 ‘2008년도 노인실태조사에 따른 패널 관리 및 부가조사(2010)’, 기획재정부·서울대학교 산학협력단의 ‘사회서비스 수요공급 실태 정밀조사(2008)’, 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소의 ‘한국복지패널 기초분석 보고서(2011)’ 결과를 주로 참조 제시하고자 한다.

또한 이러한 실태조사 외에 삼성경제연구소의 ‘가계 복지욕구 및 우선순위조사(2012)’를 통해 국민의 복지욕구 및 우선순위를 살펴보고, 기획재정부의

‘중장기 복지 정책과제 우선순위에 관한 설문조사 결과(2012)’를 통해 최근 미래변화 흐름과 정책과제별 시급성 순위 및 추진대책을 알아보고자 한다.

- ▶ 한국 아동청소년 종합실태조사(2009)
 - 조사대상 : 일반가구 - 2008년 통계청 주민등록 인구현황 기준
차상위계층 - 제2차 한국복지패널조사 차상위계층 비율 기준
기초생활보장수급자 - 2007년 기초생활보장수급자 통계 기준
전국 만 0~18세까지의 아동청소년 6,923가구
 - 조사기간 : 2008.9.1~2008.10.31 (60일간)
 - 조사방법 : 1:1 개별면접조사(Face-to-Face Interview)
 - 조사기관 : 보건복지부, 서울대학교 산학협력단
- ▶ 2008년도 노인실태조사 - 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사
 - 조사대상 : 전국 만 60세 이상 노인 12,567가구
 - 조사기간 : 2008.8.11~2009.1.10 (5개월간)
 - 조사방법 : 가구방문 면접조사
 - 표본추출 : 층화 2단 집락추출(stratified two-stage cluster sampling)
 - 조사기관 : 보건복지부, 계명대학교 산학협력단
- ▶ 2008년도 노인실태조사에 따른 패널 관리 및 부가조사(2010년)
 - 조사대상 : 2008년 노인실태조사 대상 중 8,676명
 - 조사기간 : 2010.10.21~2010.11.12
 - 조사방법 : 전화조사
 - 조사기관 : 보건복지부
- ▶ 사회서비스 수요공급 실태 정밀조사(2008)
 - 조사대상 : 아동 - 만 12세(초등학생) 이하 자녀를 가진 양육 책임자 821명
노인 - 만 65세 이상 노인 815명
장애인 - 만 65세 미만 등록장애인(정신장애인 제외)으로 장애 등급이 1~3급인 자661명
정신장애인 - 만 18~65세 미만 정신장애인으로 장애 등급이 1~3급인 자 200명
 - 조사기간 : 2007.12.11~2008.1.11 (32일간)
 - 조사기관 : 기획재정부, 서울대학교 산학협력단
- ▶ 2011 한국복지패널 기초분석 보고서
 - 조사대상 : 5차 조사에서 조사 완료된 전국 6,034가구 및 동 가구에 포함된 15세 이상가구원
 - 조사기간 : 2011.6.9~2011.10.10(4개월간)
 - 조사방법 : 가구방문 면접조사 CAPI 조사, 유치·전화조사, 대인응답 조사 제한적 병행
 - 표본추출 : 층화집락계통
 - 조사기관 : 한국보건사회연구원, 서울대학교 사회복지연구소
- ▶ 가계 복지욕구 및 우선순위 조사(2012)
 - 조사대상 : 전국 주택전화 가입자 중 지역, 경제력, 인구분포 등을 감안한 1,000가구
 - 조사기간 : 2012.1.23~2012.4.30 (8일간)
 - 조사방법 : 전화 인터뷰
 - 표본추출 : RDD(Random Digit Dialing) 방식
 - 조사기관 : 삼성경제연구소
- ▶ 중장기 복지 정책과제 우선순위에 관한 설문조사 결과(2012)
 - 조사대상 : 기업인 - 기업 CEO 1,000명(268명 응답)
일반인 - 전국의 만 19세 이상 성인남녀 1,000명
 - 조사기간 : 2012.3.2~2012.3.28
 - 조사기관 : 기획재정부, KDI

1) 대상별 사회서비스 이용현황 및 이용희망률¹⁶⁾

(1) 아동

아동을 대상으로 한 실태조사에는 아동청소년종합실태조사보고서(2009), 사회서비스 수요공급 실태 정밀조사(2008), 한국복지패널조사(2011)가 있다. 실태조사에서 나타난 아동을 대상으로 한 사회서비스 이용현황 및 이용희망률 조사 결과를 살펴보면, 우선 한국복지패널조사(2011)에 따르면 현재 아동들이 이용하는 사회서비스 중 ‘국공립(사회복지법인) 보육시설’을 이용한다는 응답이 35.0%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘무료급식(30.6%)’, ‘양육·보육료 감면 및 유치원비 보조(21.9%)’ 순으로 나타났다.

아동청소년종합실태조사보고서(2009)에서는 아동을 0~2세, 3~5세, 6~8세로 구분하여 아동 사회서비스의 이용현황 및 이용희망률을 조사하였다. 결과를 살펴보면 0~2세 사이의 아동이 있는 가구는 ‘보육료 감면/보조(86.4%)’, ‘영아특별활동(83.8%)’, 3~5세 또한 ‘보육료 감면/보조(90.4%)’, ‘특별활동(86.1%)’ 서비스의 이용의향이 상대적으로 높은 것으로 나타났고, 6~8세 아동들은 ‘취미/기능교실(91.8%)’, ‘문화 활동(89.9%)’의 서비스를 선호하는 것으로 나타났다. 대체로 아동을 위해 필요한 사회서비스로는 보육료 감면·보조 및 특별활동 교실을 선호하는 것으로 조사되었다. 최근 보육 관련 지원정책이 크게 확대되었음에도 불구하고 아직 그 이용률이 저조하며, 여전히 보육지원에 대한 욕구가 크게 존재하는 것으로 나타났다.

16) 본 연구에서 사회서비스 미래수요 조사를 위해 참고한 실태조사의 경우 각기 다른 목적과 특성에 따른 표본추출의 결과로 조사에 임한 대상들이 모두 상이하고, 또한 질문에 따라 서비스에 대한 욕구 파악이 다르다. 예를 들어 어떤 조사에서는 이용희망률로 질문을 하였고, 또 다른 조사에서는 필요도를 조사하였다. 필요도에 비해 이용희망에 대한 응답에는 조금 더 서비스에 대한 선호 및 주관적인 판단이 개입되게 되어 실제 수요욕구보다 더 높은 응답률을 보일 수 있다. 그리고 한국복지패널조사를 제외한 실태조사들의 경우 2008, 2009년의 조사로 시간이 경과하여 2012년 현재의 상황과 비교하기에는 한계가 존재한다. 이러한 이유들로 기존의 실태 조사를 이용하여 미래수요를 가늠하기에는 한계가 있지만, 그럼에도 불구하고 각각의 실태조사를 통해 많은 서비스 중에서도 대상별로 특별히 선호하는 서비스를 알아볼 수 있다는 것에 의의를 두고자 한다.

한편, 사회서비스 수요공급 실태 정밀조사(2008)의 결과 아동이 있는 가구에 서는 ‘가정양육도우미 서비스’에 대한 이용의향이 55.1%로 가장 높게 나타나 반면, ‘산모신생아도우미 서비스’는 29.6%로 낮게 나타나, 아동을 대상으로 하 는 서비스 중에서도 아동 양육과정에 도움을 주는 서비스에 대한 수요가 상대 적으로 높다는 것을 알 수 있었다(강혜규, 2009).

〈표 2-16〉 아동을 대상으로 한 사회서비스 이용현황 및 이용희망률

(단위 : %)

조사명	구분	사회서비스 유형	이용현황	이용희망률/필요도
아동청소년 종합실태 조사보고서 (2009)	0-2세	영아전담어린이집	12,3	78,8
		영아특별활동	8,9	83,8
		24시간 보육시설	0,7	53,2
		상담/집단 프로그램	1,4	72,3
		부모상담/교육	2,3	75,3
		보육료 감면/보조	16,3	86,4
	3-5세	어린이집	32,1	75,7
		특별활동	32,3	86,1
		25시간 보육시설	1,1	50,9
		상담/집단 프로그램	4,4	74,8
		부모상담/교육	8,4	78,0
		보육료 감면/보조	37,9	90,4
	6-8세	어린이 공부방	18,1	74,2
		취미/기능교실	48,2	91,8
		문화 활동	25,7	89,9
		상담/집단 프로그램	3,9	73,5
		부모상담/부모교육	7,8	75,3
		무료급식(동사무소)	2,2	50,7
		무료급식(학교)	10,7	65,5
		학비지원	5,1	74,7
사회서비스 수요공급 실태 정밀조사 (2008)	아이돌보미 서비스		1,0	39,4
	가정양육도우미 서비스		1,2	55,1
	산모신생아도우미 서비스		1,0	29,6
	방문보육도우미 서비스		-	45,6
	방과후도우미 서비스		-	45,9

〈표 계속〉 아동을 대상으로 한 사회서비스 이용현황 및 이용희망률

(단위 : %)

조사명	사회서비스 유형	이용현황	이용희망률/필요도
한국복지 패널조사 (2011)	국공립(사회복지법인) 보육시설	35,0	-
	양육보육료 감면 및 유치원비 보조	21,9	-
	아동상담, 집단프로그램	3,8	-
	방과후 돌봄서비스	1,8	-
	무료급식	30,6	-
	학비지원	12,3	-
	예체능 교실	1,2	-
	문화활동	1,4	-
	가정봉사 서비스	0,2	-

(2) 노인

노인을 대상으로 한 실태조사에는 노인실태조사(2008, 2010), 사회서비스 수요공급 실태 정밀조사(2008), 한국복지패널조사(2011)가 있다. 실태조사의 결과를 토대로 하여 노인들의 사회서비스 이용의향을 살펴보면, 노인실태조사(2008)에서 가장 높은 이용의향을 보인 항목으로는 응답자의 57.9%가 여가 및 사회활동을 위한 ‘경로당 이용’을 꼽음으로써 노인들이 여가활동을 중요시 한다는 것을 알 수 있었다. 또한, 주거서비스 보다는 상대적으로 요양 및 재가서비스에 대한 이용의향이 대체로 높게 나타났다.

한편, 노인실태조사(2010) 결과, ‘기초노령연금’의 이용희망률이 88.9%나 되어 노인들은 경제적 안정성 측면을 가장 중요시 여기며 이에 대한 금전적 지원이 가장 필요함을 알 수 있었다. 이는 또한 노인일자리 사업에 대한 수요와 연결될 수 있는데 ‘노인일자리사업’에 대한 이용희망률도 과반수가 넘는 51.4%의 높은 응답률을 보였다. 이 밖에도 노인들은 치매조기검진 및 치료서비스에 대한 높은 관심을 보이고 있다.

〈표 2-17〉 노인을 대상으로 한 사회서비스 이용현황 및 이용희망률

(단위 : %)

조사명	구분	사회서비스 현황	이용현황	이용희망률
노인실태조사 (2008)	요양시설 및 서비스	요양시설	0,6	45,7
		노인전문병원	0,7	47,8
		노인요양공동생활가정	0,2	29,6
		주간(야간)보호서비스	0,4	38,0
		단기보호서비스	0,3	37,7
		방문요양서비스	1,6	50,1
		방문간호서비스	1,4	51,1
		방문목욕서비스	1,4	43,6
	주거시설	양로시설	0,9	30,8
		노인공동생활가정	0,3	24,7
		노인복지주택	0,4	28,3
	여가 및 사회활동	경로당1)	46,9	57,9
		노인(종합)복지관	14,7	38,3
		노인교실	11,5	34,0
		노인휴양소	1,2	30,6
	상담 및 생활지원 서비스	치매상담센터	0,7	40,2
		노인학대예방센터	0,2	28,9
		노인무료급식서비스	3,8	33,8
		도시락배달서비스	1,4	35,0
		보장구대여서비스	0,7	45,4
		독거노인생활관리서비스	1,0	38,2
		노인자원봉사지원서비스	0,6	36,0
노인실태조사 (2010)	기초노령연금		72,6	88,9
	노인일자리사업		21,5	51,4
	노인자원봉사사업		14,8	41,3
	노인장기요양보험		4,9	64,2
	노인돌봄미바우처		6,5	63,1
	치매조기검진사업		37,9	76,2
	치매치료관리비지원사업		-	74,4
사회서비스 수요공급 실태 정밀조사 (2008)	직업상담, 직업능력평가및취업준비훈련		-	14,2
	정서적지원서비스		-	12,2
	일상생활지원 서비스		-	14,9
	급식지원		-	28,9
	전문상담서비스		-	7,7
	주거지원		-	22,5
	여가생활		-	22,7
	요양시설보호		-	8,7
	주·야간보호		-	6,6
	단기보호		-	5,2
	가사지원 서비스		-	19,1
	물리치료 및 재활		-	33,8
	방문간호(간병)		-	22,2
	방문/이동 목욕		-	10,3

〈표 계속〉 노인을 대상으로 한 사회서비스 이용현황 및 이용희망률

(단위 : %)

조사명	사회서비스 현황	이용현황	이용희망률
한국복지패널 조사 (2011)	기초노령연금	70,0	-
	의료비 지원 서비스	36,5	-
	무료급식 서비스	11,3	-
	물품지원 서비스	12,3	-
	가정봉사 서비스	4,2	-
	식사배달 서비스	3,0	-
	방문 가정간호, 간병, 목욕 서비스	5,8	-
	이동편의 서비스	1,0	-
	주야간보호서비스	0,4	-
	노인 일자리사업	3,5	-
	노인 사회교육 서비스	2,4	-

2) 가계 복지욕구 및 우선순위

삼성경제연구소는 2012년 2/4분기 소비자태도조사 부가조사로 가계 복지 욕구 및 우선순위 조사를 시행하여 국민이 원하는 평균적 복지욕구와 우선순위를 3生(기초생계(生計)) 유지 - 생애(生涯) 주기별 안정 - 보편적 생활(生活) 수준 확보)의 관점에서 파악하였다. 이 중 교육, 실업, 은퇴 중심의 생애주기별 안정과 보편적 생활수준을 확보하기 위한 복지욕구 및 우선순위 결과를 살펴보고자 한다.

먼저 생애주기별 안정을 위한 가계 복지욕구 및 우선순위의 조사 결과를 살펴보면, 정부가 국민의 생애주기별 삶의 질 향상을 위해 가장 우선적으로 지원해야 할 분야로 응답자의 38.0%가 ‘일자리 지원’을 선택, 다음으로 ‘보육지원(19.9%)’, ‘노후 보장(14.6%)’ 순으로 응답하였다.

실업자에게 가장 필요한 지원 방안으로는 ‘직업훈련’이 42.6%로 가장 높은 응답률을 보였으며 다음으로 ‘창업과 취업 정보 제공 및 알선(27.6%)’, ‘공공근로 및 단기 일자리 확대(12.5%)’ 순으로 나타났다. ‘공공근로 및 단기 일자리’와 같은 일시적 일자리나 ‘실업급여 확대’ 등의 단기적인 처방보다는 장기적으로 일자리를 확보할 수 있는 정책을 선호하는 것으로 조사되었다.

은퇴 후 가장 필요한 사회복지 프로그램으로는 응답자의 절반 이상인 53.9%가 ‘노인형 일자리 제공’을 선택, 고령화의 진전 및 전반적인 건강수명 연장으로

로 인하여 현재 직장에서 은퇴한 이후에도 계속 일자리를 갖고자 하는 욕구가 크게 증가하였다. 그 다음으로는 ‘만성 및 중증 질환에 대한 의료비 지원(16.5%)’, ‘노인돌봄서비스 제공(10.1%)’의 순으로 조사되었다.

한정된 교육예산으로 국민이 가장 큰 혜택을 누릴 수 있는 정책으로는 ‘대학 등록금 경감(36.4%)’이 가장 선호되었으며, 다음으로 ‘방과 후 학교 지원 강화(25.9%)’, ‘취약계층에 대한 사교육비 지원(15.1%)’순으로 응답하였다.

〈표 2-18〉 생애주기별 안정을 위한 가계 복지욕구 및 우선순위

1. 정부가 국민의 생애주기별 삶의 질 향상을 위해 가장 우선적으로 지원해야 할 분야						
구분	보육지원	취약계층 및 실업계 고교생 교육비 지원	일자리 지원	서민 주거지원	의료 안전망 강화	노후 보장
응답률	19.9	14.0	38.0	8.1	5.4	14.6
2. 실업자에게 가장 필요한 지원 방안						
구분	직업 훈련	실업급여 수급 기간 연장 및 급여 증액	창업과 취업 정보 제공 및 알선	공공근로 및 단기 일자리 확대	가계안정 자금 대출	정신 및 건강 돌봄 서비스
응답률	42.6	7.4	27.6	12.5	6.0	3.9
3. 은퇴 후 가장 필요한 사회복지 프로그램						
구분	기초노령 연금 인상	노인형 일자리 제공	만성 및 중증 질환에 대한 의료비 지원	노인친화 적 주거환경 조성	가족, 친구, 이웃과 사회적 유대 강화	노인돌봄 서비스 제공
응답률	8.6	53.9	16.5	5.2	5.7	10.1

〈표 계속〉 생애주기별 안정을 위한 가계 복지욕구 및 우선순위

4. 한정된 교육예산으로 국민이 가장 큰 혜택을 누릴 수 있는 정책					
구분	방과 후 학교 지원 강화	교내 공부방 및 도서관 증설	취약계층에 대한 사교육비 지원	실업계 고교 장학금 확대	대학 등록금 경감
응답률	25.9	13.6	15.1	9.0	36.4

자료 : 삼성경제연구소, 2012, 가계 복지욕구 및 우선순위 조사

다음으로 보편적 생활수준 확보를 위한 가계 복지욕구 및 우선순위를 살펴보면, 먼저 국민의 생활수준 향상을 위해 가장 필요한 정부 지원 방안으로 응답자의 37.6%가 ‘노인돌봄서비스와 장애인 활동 지원’을 선호하였고, 다음으로 ‘출산 관련 비용 지원(25.1%)’으로 응답하였다. 연령별로 20대(48.0%), 30대(33.3%)는 출산 관련 지원이 가장 필요하다고 응답했으며, 40대 이후는 노인 및 장애인 지원에 대한 선호가 높게 나타났다.

사회적 배제¹⁷⁾를 완화하기 위해 가장 바람직한 프로그램은 ‘불안정 취업 등 근로빈곤층의 사회보장’이 31.1%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 다음으로 ‘학교생활 적응 지원(24.3%)’, ‘새터민과 결혼이민자 창업 및 취업 지원(13.8%)’ 순으로 조사되었다.

17) 사회적 배제는 특정 집단이 사회의 주류로부터 소외되는 사회 현상으로 1990년대에 들어서면서 유럽 각국에서는 기존의 빈곤 패러다임을 대체하는 용어로 사용. 사회적 배제는 빈곤문제와 깊은 정(+)의 관계가 있는 것으로 조사(박병현, 최선미(2001). “사회적 배제와 하층계급의 개념 고찰과 이들 개념들의 한국빈곤정책에의 함의”. 『사회복지학』, 45, 185-219; 삼성경제연구원, 2012, ‘가계 복지욕구 및 우선순위 조사’)

〈표 2-19〉 보편적 생활수준 확보를 위한 가계 복지욕구 및 우선순위

1. 국민의 생활수준 향상을 위해 가장 필요한 정부 지원 방안							
구분	문화, 스포츠, 여행비 지원	출산관련 비용 지원	노인돌봄 서비스와 장애인 활동 지원	방화 후 교실 자유시간 권 지원	비만 어린이 건강관리 비용 지원	토요일과 방학 중 아동급식 지원	주택 관리비 보조
응답률	6.9	25.1	37.6	10.3	1.1	7.7	11.3
2. 사회적 배제를 완화하기 위해 가장 바람직한 프로그램							
구분	학교생활 적응 지원	대학입시 특례	장애인 고용 지원	독거노인 돌봄 사업	새터민과 결혼 이민자 창업 및 취업 지원	쪽방촌 거주 노숙인 주거환경 지원	불안정 취업 등 근로 빈곤층의 사회보장
응답률	24.3	3.9	11.7	9.2	13.8	4.5	32.6

자료 : 삼성경제연구소, 2012, 가계 복지욕구 및 우선순위 조사

3) 미래변화 흐름과 그에 상응하는 핵심 정책과제

기획재정부는 KDI를 통해 기업인과 일반인을 대상으로 미래변화의 흐름과 대응방안, 시급한 핵심 정책과제들과 세부 정책의 우선순위에 대하여 조사하였다. 조사 결과에 따르면 국가발전을 위해 가장 중요하게 대비해야 하는 미래 변화 흐름으로 기업인은 ‘저출산·고령화 등 인구 구조변화(66.4%)’를 1순위로 꼽았으며, 그 다음으로 ‘소득 양극화 등 사회계층간 갈등심화(47.8%)’, ‘식량, 산업 원자재 등 자원·에너지 고갈(25.7%)’를 꼽았다. 일반인은 ‘소득양극화 및 사회계층간 갈등 심화(48.2%)’를 1순위로 꼽았으며, 다음으로 ‘저출산·고령화 등 인구 구조변화(40.1%)’, ‘지구온난화 등 기후변화 심화(28.5%)’ 순으로 조사되었다.

기업인과 일반인은 향후 정부가 우선 추진할 핵심 정책과제로 저출산·고령화 대응과 일자리 창출에 보다 높은 순위를 부여하였다. 기업인과 일반인은 약

간의 순위 변동만 있을 뿐 미래 위험요인, 핵심 정책과제의 우선순위에 대해 대체로 의견을 같이하였다.

핵심 정책과제별 시급성 순위 및 추진대책 중 사회서비스와 관련한 부분만을 정리하면 다음의 <표 23>과 같다. ‘저출산·고령화 완화 및 대응’을 기업인은 1순위로, 일반인은 2순위로 꼽았으며 추진대책으로 ‘보육부담 완화 등 출산율 제고’가 76.1%로 가장 높게 나타났다. ‘일자리 창출’의 경우 기업인 2순위, 일반인 1순위로, ‘다양한 고용형태 등 노동시장의 유연성 제고’가 54.1%로 가장 높게 조사되었다. ‘사회적 통합강화’ 부분은 기업인, 일반인 모두 3순위로 꼽았으며, 추진대책으로는 ‘공정경쟁을 통한 계층간 이동성 강화’가 64.9%로 가장 높게 나타났다. 마지막으로 ‘일과 삶의 양립 기반 구축’은 기업인 8순위, 일반인 7순위로 시급하다고 생각했으며, 그 중 가장 시급하게 추진해야 할 대책으로 ‘유연 근로제도의 확산(69.4%)’을 꼽았다.

〈표 2-20〉 미래변화 흐름에 대비한 핵심 정책과제별 시급성 순위 및 추진대책

핵심 정책과제	시급성 순위		정책과제별 추진대책(복수 응답)
	기업인	일반인	
저출산· 고령화 완화 및 대응	1	2	보육부담 완화 등 출산율 제고(76.1%)
			연금 등 노후소득보장체계 구축(49.6%)
			여성/고령 인력 경제활동 참여 제고(39.6%)
			건강의료보장 체계 구축(11.9%)
			부양세대와 피부양 세대간 갈등해소(10.1%)
일자리 창출	2	1	다양한 고용형태 등 노동시장의 유연성 제고(54.1%)
			고용창출 효과가 큰 서비스산업 육성(29.5%)
			세제지원 등 고용창출 기업에 대한 인센티브 강화(26.5%)
			공교육 및 직업교육 내실화(24.6%)
			비정규직 처우개선 등 일자리간 차별시정(19.0%)
			근로시간 단축을 통한 Job-sharing 활성화(17.5%)
			창업절차 간소화 등 창업활성화(13.1%)
			구인-구직자 매칭 등 고용지원 서비스 강화(11.6%)
사회적 통합강화	3	3	공정경쟁을 통한 계층간 이동성 강화(64.9%)
			기부, 신문화화 조성 등 사회적 자본 확충(33.6%)
			누진세제 강화 등 소득격차 완화(30.2%)
			취약계층의 기초생활 보장 확충(23.9%)
			세대간 갈등 해소(23.5%)
			여성, 노인, 장애인 등 사회적 약자 보호(12.3%)
			탈북자, 해외동포, 다문화 가족 등의 사회적 융합 제고(9.3%)
일과 삶의 양립 기반 구축	8	7	유연 근로제도의 확산(69.4%)
			보육지원제도를 고용친화적으로 개편(53.4%)
			장시간 근로관행 개선(49.6%)
			육아휴직 등 모성보호제도 강화(17.2%)
			여성친화적 사회기업 육성(7.1%)

자료 : 기획재정부, 2012, 중장기 보고서 정책과제 우선순위에 관한 설문조사 결과, 보도자료

제3장 공공 사회서비스 범위와 내용

제1절 공공 사회서비스의 접근과 구성

제2절 서울의 공공 사회서비스 현황 및
한계

제1절 공공 사회서비스의 접근과 구성

사회서비스는 그 분야, 기능, 대상 등에 따라 다양하게 분류될 수 있으며, 한 국가의 사회정책에 따라서도 서비스의 구성이 달라질 수 있다. 이번 절에서는 우리나라의 사회서비스를 ① 분야 및 기능별, ② 대상에 따른 생애주기별, ③ 사회적 통합과 포용정책, ④ 저출산·고령화에 따른 인구정책으로 구분하여 현재 중앙정부 및 지자체에서 실시 중인 사회서비스의 현황¹⁸⁾을 살펴보고자 한다.

1. 분야·기능별 사회서비스

사회서비스는 선행연구들을 통해 기능 및 분야별로 다양하게 구분되어져 있다. 사회서비스 기능에 따른 분류를 살펴보면 Kahn(1979)은 사회서비스 기능을 ① 사회화 발달 촉진, ② 치료·원조·재활, ③ 접근·정보·충고의 제공으로 구분하였고, 강혜규 외(2007)의 연구에서는 사회서비스를 ① 기초적 재생산을 위한

18) 본 연구에서 다루는 사회서비스 범위는 보건복지부(타부처사업도 포함) 및 각 지방자치단체에서 시행 중인 사회서비스 사업 중 현물서비스 및 바우처 사업을 주 대상으로 하였으나, 부분적으로 현금지원도 포함되어 있다.

의식주 등 생활보장 서비스, ② 신체적·정신적 건강 확보를 위한 서비스, ③ 인적자본 확충 및 기회평등을 위한 서비스, ④ 사회적 관계 형성 및 참여를 위한 서비스, ⑤ 일자리 보장을 위한 서비스, ⑥ 일반 행정 및 관련서비스 전달의 여섯 가지 기능으로 구분하였고, 이를 고용, 교육, 문화, 복지 등의 분야와 연결하여, 사회서비스 내용을 구성하였다(<표 3-1> 참고).

〈표 3-1〉 사회서비스의 목표, 개입분야 및 주요내용

기능	개입 분야		서비스 내용
일자리 보장	고용 교육 문화	복지	직업소개 · 재취업 지원
인적자본 확충 기회 평등			직업훈련 · 재교육
사회적 관계 참여			직업재활 · 특수교육
	재활지원		
	노인 · 장애인 등 일자리 지원		
신체적 · 정신적 건강 확보	교육	돌봄 보호 (care)	학교사회사업 · 청소년 보호(쉼터 · 학습지원)
			평생교육
			여가 지원 · 문화생활
기초적 재생산을 위한 생활 보장	보건 의료	복지	가족상담 · 가족생활교육
			아동 지원
			교정 사회사업
일반 행정 및 서비스 전달	주거	사법 행정	국제결혼이주자등 외국인 지원
			보육
			방과후 보육
			입양 · 가정위탁
			위기 개입 · 학대 보호
			수발서비스 · 일상생활지원 · 장애인 활동보조
			임신 · 출산관련서비스
			심리상담 · 정서적 지지
			방문보건 · 건강지원 · 예방 · 건강교육
			의료 재활
			정신 보건
			약물 · 알코올 중독
			식사 지원 · 급식 · 영양 지원
			기초 주거 · 시설 보호 · 공동생활가정
			집수리 · 주거환경 개선
			법률서비스 · 옹호서비스
			사례관리
			정보제공 · 연계

자료 : 강혜규 외, 사회서비스 확충방안 연구: 주요 사회서비스 수요 추계 및 정책과제 · 한국보건사회연구원, 2007

기획예산처의 사회서비스 확충 전략 자료에서는 사회서비스를 분야에 따라 ① 사회복지서비스(보육, 아동·장애인·노인 보호 등), ② 보건의료서비스(간병, 간호 등), ③ 교육서비스(방과후 활동, 특수교육 등), ④ 문화·예술 서비스(도서관·박물관 운영 등)로 구분하였다.

본 연구에서는 사회보장법 제3조 제4항에서 명시한 사회서비스의 정의를 토대로 사회서비스를 복지, 보건의료, 고용, 주거, 교육의 5개 분야로 구분하여 그 내용을 살펴보았다.

〈표 3-2〉 분야별 사회서비스의 주요 내용

분야	서비스항목	서비스 내용
복지	돌봄	- 가시간병방문도우미 - 노인돌봄서비스 - 노인장기요양보험 - 장애아가족양육지원 - 독거노인응급안전돌봄서비스
	재활보조	- 재활보조기구교부 - 중증장애인자립생활지원 - 장애아동재활치료 - 시청각장애부모자녀의 언어발달지원
	생활지원	- 결혼이민자 찾아가는 서비스 - 노인건강프로그램지원 - 긴급복지지원
	시설이용	- 가정 성폭력 방지 및 피해자보호 - 부랑인보호사업 - 공동생활가정운영지원 - 한부모 가정 보호시설 - 장애인 실비입소 이용료지원
	보육지원	- 결혼이민자 아동양육지원 - 농업인 영유아 양육비 지원 - 아이돌보미 서비스 - 영유아 보육료지원 - 입양아동양육수당지급 - 방과후 돌봄서비스
보건 의료	의료지원	- 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원 - 암환자 의료비 지원 - 응급환자미수금 배불사업 - 의료급여 수급권자 본인부담보상금 환불금 지급 - 의료급여 수급장애인 보장구급여비 지원
	건강증진	- 구강보건사업 - 국가결핵관리 - 국가예방접종실시 - 금연클리닉운영 - 아동 청소년정신보건사업 - 청소년인터넷중독예방사업 - 국가암 조기검진사업 - 저소득층치매정밀검진 - 방문보건사업 - 재가암환자지원 - 생애전환기 건강검진사업방문보건사업
	모자보건	- 불임부부지원 - 산모신생아 도우미 지원 - 신생아난청조기검진 - 임신부 및 영유아 건강검진 - 임신부 및 영유아보충영양사업

〈표 계속〉 분야별 사회서비스의 주요 내용

분야	서비스항목	서비스 내용	
고용	취업지원	- 국가유공자 취업지원 - 사회적일자리창출사업 - 장애인복지 일자리사업 - 근로자 학자금 및 훈련비 대부 - 임금피크제 보전수당지원	- 노인일자리지원 - 실업급여(구직급여) - 산전후 휴가급여 지원 - 육아휴직급여 및 장려금지원 - 장애인고용관리비용지원
	취업훈련	- 고령자뉴스타트프로그램 - 근로자수강지원금 - 신규실업자 직업훈련	- 근로자능력개발카드제 - 사회적응프로그램운영 - 여성가장실업자훈련
	창업지원	- 성매매피해자 창업자금지원 - 자활공동체 창업자금지원 - 장기실업자자영업자점포지원 - 실직여성가장 자영업창업점포지원	- 저소득층생업자금융자 - 장애인 자영업창업자금 융자
주거	주택지원	- 국민임대주택건설공급 - 기존주택전세임대사업 - 국가유공자대부지원 - 소년소녀가장 및 교통사고 유자녀 전세자금 지원	- 기존주택 매입임대사업 - 재해주택지원 - 저소득 가구 전세자금 지원
	주거환경	- 저소득층·고령자(농어촌 고령자 포함)·장애인 주택개조사업	
교육	교육지원	- 유아교육비지원 - 수급자자녀학비지원 - 어려운청소년 지원 - 저소득층자녀정보화사업지원	- 방과후 학교 운영 - 수능공부방운영 지원 - 장애유아무상교육비지원 - 여성장애인교육지원
	교양교육	- 성인문해교육프로그램지원 - 여성장애인 역량강화를 위한 교육사업 - 주말문화교실	- 평생교육프로그램 지원

자료 : 이진, 지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석: 서울특별시 25개 자치구를 중심으로, 한국 정책과학학회보 제15권 제1호, 2011, pp. 134~135을 참고하여 재정리

2. 시민 생애주기 서비스

다음으로 대상에 따른 생애주기별 사회서비스를 살펴보고자 한다. 사회서비스는 각 생애주기에 따라 서비스 내용이 제공되며, 일상적이며 보편적인 특성을 갖고 있어 거의 전 국민이 사회서비스의 혜택을 일상적으로 경험하게 된다. 서비스 이용자의 생애주기별 욕구 변화에 따라 영유아 → 아동·청소년 → 청·장년층 → 중고령자 → 고령자로 서비스를 구분하였다. 생애주기별 사회서비스는

생애주기별 특성에 따라 영유아기에는 보육료 지원 등의 돌봄서비스, 아동·청소년기에는 교육 및 방과후 돌봄서비스, 청·장년층 및 중고령자의 사회서비스로는 여성 및 중고령자를 위한 취업지원서비스, 마지막으로 고령자를 위한 사회서비스에는 시설 및 재가서비스 등의 돌봄서비스, 일자리지원서비스, 보건의료서비스를 위주로 정리하였다.

〈표 3-3〉 생애주기별 사회서비스의 주요 내용

돌봄				교육				고용			
영유아	보육료 지원	장애아 무상보육료 지원	그룹홈보호	시간 연장형보육							
아동/청소년	지역아동센터				만 5세 누리과정	방과후학교	사이버가정학습구축				
청/장년층			산모신생아도우미	가사간병방문서비스			여성장애인교육지원	직업능력개발	취업성공패키지	경력단절여성재취업지원	장애인일자리
중고령자										고령자취업지원알선센터	
고령자		노인장기요양보험	노인돌봄서비스					시니어클럽	노인일자리		

〈표 계속〉 생애주기별 사회서비스의 주요 내용

주거				문화		보건의료									
저소득층주거개보수				문화생활, 생활체육	스포츠, 문화, 여행바우처	국민문화향유권확대	영유아영양플러스			평생건강관리	영유아				
							인터넷중독예방	아동건강관리			아동/청소년				
		신혼부부주택자금지원확대	임대주택확대								청/장년층				
		다자녀가정주거안정										중고령자			
							치매조기검진사업				방문보건사업				
	노인공동생활가정							노인건강진단					고령자		

3. 사회적 통합과 포용 정책의 서비스

우리 사회에는 이른바 사회적 약자로 불리는 저소득층, 장애인, (독거)노인, 한부모 가정, 다문화 가정 등의 취약계층이 지속적으로 증가하고 있다. 이들은 경제적으로나 사회적으로 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 정부는 이들의 어려움을 조금이나마 해소하고 사회로부터 소외되지 않고 경제적 자립 및 사회참여를 증진하기 위한 사회 통합 및 포용의 입장에서 다양한 정책 및 서비스를 제공하고 있다. 취약계층별로 어떠한 사회서비스가 실시 중인지 알아보겠다.¹⁹⁾

1) 장애인

과거의 장애인 복지는 도움이 필요한 대상을 위해 베푸는 사회의 시혜로 인식되어 왔다. 그러다보니 장애인은 항상 보호받아야 할 대상으로 비장애인과 구별되면서 우리 사회의 당당한 구성원으로서 제자리를 찾지 못해왔었던 것이 사실이며, 그동안 장애인은 신체적 장애는 물론, 경제적인 어려움의 문제 또한 겪어왔다. 그러나 다양성을 인정하고 개개인 역할의 중요성을 강조하는 현대사회는 사회 구성원 모두를 함께 가는 협력자로서 인정하고 있다. 이러한 변화의 움직임은 장애인 복지에서도 예외는 아니다. 이에 정부 및 각 지방자치단체에서는 장애인이 차별받지 않고 비장애인과 허물없이 어울려 살 수 있고, 장애인 스스로 자립할 수 있는 사회를 만들기 위해 부단한 노력을 기울이고 있다. 특히, 장애인이 사회활동에 참여할 수 있도록 복지인프라를 구축하는데 중점을 두고 있다.

19) 대상 중 저소득층에 대한 사회서비스는 따로 살펴보지는 않겠다. 그 이유는 기존의 사회서비스는 기초생활수급자 및 저소득층을 위한 시설중심의 사회서비스로 시작을 하여 현재 부분적으로 대상 및 범위를 확대시키고 발전하는 단계이기 때문에 현재 시행 중인 사회서비스의 대부분이 그 대상 안에 저소득층을 포함하고 있기 때문이다.

〈표 3-4〉 장애인을 위한 사회서비스의 주요 내용

서비스 유형	서비스 내용	
일상생활 지원서비스	- 운송서비스(이동지원서비스)	- 활동보조서비스
	- 편의시설 이용서비스	- 심부름서비스
	- 무료법률지원서비스	- 수화·통역서비스
	- 장애인 자동차 표지 발급	
	- 정보제공서비스(공공부조, 지역사회정신보건기관 안내/연계 등)	
재가 및 이용서비스	- 상담 서비스	- 도우미서비스
	- 증상 및 약물관리 교육서비스	- 농어촌 장애인 주택개조서비스
	- 사회적응훈련 서비스(여가활동, 취미기술, 사회기술훈련)	
	- 가족지원서비스(가족교육, 상담, 자조모임지원)	
직업재활 및 취업서비스	- 직업기술훈련	- 취업전 직업적응 기술훈련
	- 직장 정보제공 및 연결서비스	- 보호작업장 서비스
	- 근로지원인서비스	- 취업알선
	- 장애인 생산품 판매시설 운영	
시설보호 서비스	- 장애인 복지관	- 장애인의료재활시설
	- 주간/단기보호시설 서비스	- 공동생활가정 서비스
	- 사회복귀입소시설	- 정신요양시설 서비스
보건의료 서비스	- 장애인 의료비 지원	- 장애인 등록진단비 지급
	- 장애인보조기구 교부	
	- 재활보조기구 건강보험(의료급여) 실시	
	- 청각장애인 인공달팽이관 수술지원	
재활서비스	- 장애아동 재활치료 서비스	
	- 시/청각장애부모 자녀의 언어발달지원서비스	
보육 및 교육서비스	- 장애인 자녀 교육비 지원	
	- 장애인무상보육료 지원	

2) 노인

고령화의 급속한 진행, 노인부양에 대한 부담 증가 및 가치관의 변화, 가족구조의 변화에 따른 고령가구, 독거노인 가구 증가 등에 따라 노인의 복지수요 및 노인에 대한 사회적 책임이 증가하고 있다. 우리나라의 노인을 위한 사회서비스는 먼저 서비스가 제공되는 장소를 기준으로 시설서비스와 재가서비스로 구분할 수 있으며, 시설서비스는 주거의 제공을 주목적으로 주거서비스와 요양보

호를 목적으로 요양서비스로 세분된다. 재가서비스는 노인의 거주지에서 제공되는 서비스로 노인장기요양보험을 통해 요양서비스의 대상자로 인정된 노인에게 제공되는 서비스와 바우처제도를 통한 노인돌봄서비스, 가사간병도우미 서비스가 있다. 그 외에 노인교실, 노인복지관, 경로당, 취업지원센터, 보건소 등의 시설 및 기관 등을 통한 평생교육 및 여가활동, 취업지원, 상담 및 생활지원, 의료서비스 등이 제공되고 있다.

〈표 3-5〉 노인을 위한 사회서비스의 주요 내용

서비스 유형	서비스 내용
주거서비스	- 양로시설 - 노인공동생활가정
	- 노인복지주택
요양서비스	- 노인요양시설 - 노인요양공동생활가정
	- 노인전문병원(노인치매병원)
재가서비스	(노인장기요양보험)
	- 방문요양서비스 - 방문간호서비스
	- 방문목욕서비스 - 주·야간보호서비스
	- 단기보호서비스
	(바우처)
	- 노인돌봄서비스 - 가사간병도우미
평생교육 및 여가활동 서비스	- 경로당 - 노인(종합)복지관
	- 노인휴양소 - 사회복지관
	- 노인교실(노인학교, 노인대학)
취업지원서비스	- 취업지원센터 - 시니어클럽
	- 노인일자리 사업 (공익형, 교육형, 복지형, 창업모델형, 인력파견형, 시장형)
상담 및 생활지원서비스	- 치매상담센터 - 도시락(식사)배달서비스
	- 보장구대여서비스 - 독거노인생활관리사서비스
	- 노인자원봉사지원서비스
	- 노인학대예방센터(노인보호전문기관)
	- 노인무료급식서비스(경로식당 등)
의료서비스	- 건강교육 및 상담 - 노인건강진단
	- 노인 안검진 및 개안수술 - 노인 의치보철 사업
	- 치매조식검진사업
	- 생애전환기 건강검진사업방문보건사업

3) 한부모 가정

최근 이혼, 사별, 미혼모 등의 급증에 따라 한부모 가정이 지속적으로 증가하는 추세이다. 일반적으로 한부모 가정은 실업 혹은 불안정 고용, 주택, 의료비 부담 등에 의한 경제적 문제, 자녀 양육 및 가사부담 과중의 문제, 정서적 안정의 상실, 사회적 차별 등의 다양한 문제에 직면하게 되며, 한부모 가정의 문제들이 가정해체, 아동유기, 심리·사회적 부적응 등으로 심화되고 있어 사회적 문제로 대두됨에 따라 정부는 이들에 대한 다양한 정책 및 서비스들을 모색하고 있다. 한부모 가정을 위한 주요서비스로는 자녀 양육 및 교육서비스와 시설보호서비스를 들 수 있는데 아직까지 그 정도 면에서 다른 계층과 비교할 때 상대적으로 낮은 수준의 서비스가 공급되고 있다. 특히 최근 급증하고 있는 부자가정에 대한 서비스는 매우 미흡한 실정이다.

〈표 3-6〉 한부모 가정을 위한 서비스

서비스 유형	서비스 내용
주거서비스	- 주거안정지원비지원 - 전세자금대여 - 영구임대주택 입주우선권 부여 등
취업지원서비스	- 직업훈련 및 취업알선 - 자활 후견기관 및 자활공동체 - 공동작업장 등
의료서비스	- 의료급여법에 의한 의료서비스 제공
양육 및 교육서비스	- 아동양육비 지원 - 고등학생 수업료 및 입학금 전액 지원, - 시설생활자는 방과후 아동지도 - 아동급식비 추가지원(자립시설 제외) - 보육시설 이용 시 보육료 감면 등
시설보호서비스	- 모자·부자보호시설 - 모자·부자자립시설 - 미혼모시설 - 공동생활가정일시보호시설 등
상담서비스	- 법률상담 - 심리상담 - 인성교육 등

4) 다문화 가정

최근 다문화 가정이 증가하면서 다문화 가정의 경제적 어려움, 가정 폭력, 자녀 교육문제, 결혼이주 여성의 문화적 부적응 및 다문화 가정 아동의 사회 부적응, 학교 폭력 문제 등이 사회적 이슈로 부각되고 있어 이들에 대한 지원 대책이 다각도로 논의되고 있다. 사실상 다문화 가정에 대한 지원 서비스 정책 등이 논의된 것은 최근의 일이며, 지방자치단체가 직접 주관하거나 예산지원 및 위탁운영 형태의 간접적인 지원을 통해 다문화 가정을 대상으로 하는 한국어 교육 및 문화체험 교육이 증가하고 있다(이영주, 2007). 다문화 가정에 대한 중앙정부의 정책은 교육과학기술부, 여성가족부, 보건복지부에서 주로 다루고 있으며, 교육과학기술부에서는 다문화 가정 자녀를 중심으로 하는 정책을 추진하고 있으며, 여성가족부와 보건복지부에서는 다문화 가정을 중심으로 하는 정책에 자녀에 대한 정책을 포함하고 있다(전경숙, 2010).

〈표 3-7〉 다문화 가정을 위한 사회서비스의 주요 내용

서비스 유형	서비스 내용
사회적응 지원서비스	- 한국어 교육
	- 한국사회적응교육
	- 온라인·방송교육 서비스
	- 통번역서비스
생활안정지원서비스	- 법률지원서비스
	- 다문화가족지원센터 내에 출신국별 결혼이민자 자조모임 결성
	- 생계비지원
	- 의료비지원
양육 및 교육 지원서비스	- 개인 및 가족상담서비스
	- 한부모가족지원서비스
	- 가정폭력예방교육 실시
	- 임신·출산 지원서비스
	- 다문화 영유아 무상보육
	- 아동양육 방문지도서비스
	- 언어발달 지원서비스
	- 이중언어 교육서비스
	- 육아정보나눔터서비스
취업지원서비스	- 방과후 교실
	- 공부방 운영
	- 외국인 유학생 멘토링
	- 학부모 자녀교육 상담
	- 보육시설에서의 다문화 프로그램 강화
건강보건지원서비스	- 다문화 특성화 지역아동센터 지정
	- 직업교육 및 훈련서비스
다문화 인식 개선서비스	- 취업상담 및 정보서비스
	- 정보화교육
	- 고용·복지 연계서비스
	- 방문건강관리서비스
	- 결혼이주자 건강검진서비스
	- 다문화강사파견
	- 전통공연
	- 다문화음식체험
	- 이주민 지역생활문화 축제

4. 저출산·고령화에 따른 사회서비스

우리나라는 세계 최저 수준의 출산율과 가장 빠른 속도의 고령화 진행을 경험하고 있으며, 이는 한국사회 지속가능성에 대한 우려를 야기하며 저출산·고령화 문제가 사회적 문제로 심각하게 대두되었다. 이에 정부는 저출산·고령화에 본격 대응하기 위해 범국가적인 추진체계를 구성하고 능동적으로 대응할 수 있는 기반을 구축하여 국가의 지속발전 가능성을 확보하고자 하였다.

정부는 2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였고, 이듬해 2006년 8월 저출산, 고령화, 성장동력, 사회적분위기 조성의 4대 분야에 걸쳐 242개 과제로 구성된 「제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)」을 수립하였다. 새로마지플랜²⁰⁾은 2020년까지 저출산·고령사회 정책의 성과가 가시화 될 수 있도록 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하고 계획을 수립하였다.

〈표 3-8〉 저출산·고령사회기본계획의 추진기간과 정책목표

추진기간	정책목표
제1차 ('06-'10)	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차 ('11-'15)	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 공고화
제3차 ('16-'20)	OECD 국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적용

2012년 현재 「제2차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2015)」을 수립하여 진행 중에 있다. 제2차 기본계획은 ‘점진적 출산율 회복과 고령사회 대응체계 확립’을 목표로 하여 제1차 계획과 달리, 기존 저소득층 위주 지원에서 탈피하여 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 대상을 확대하여 체감도를 높이고, 정부 중심에서 벗어나 기업·국민들의 참여를 유도할 수 있는 다양한 정책을 마련

20) 새로마지플랜 정책에서 ‘새로 마지’의 의미는 ‘새로움’과 ‘마지막’이 합성된 신조어로서, “새롭게 태어나는 아이부터 노후의 마지막 생애까지 희망차고 행복하게”라는 국가의 인구복지정책 목표를 담고 있음.

한 것이 특징이다(보건복지부, 2010). 특히, 일·가정 양립화 및 결혼출산양육 부담 경감 등 정책수요가 증가된 부분에 초점을 두고 추진 중에 있다.

‘새로마지플랜 2015’는 출산율 하락추세 반전과 고령사회 적응기반 구축을 위해 3대 분야(저출산, 고령화, 성장동력)의 70대 이행과제, 242개 세부사업으로 구성되며, 이를 위해 5년간 총 32.1조원의 재정을 투입할 예정이다. 저출산·고령사회기본계획의 사업 중 주요 사회서비스와 관련한 부분을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 3-9〉 저출산·고령사회기본계획 주요 서비스

과제	분야	주요 사업	
출산과 양육에 유리한 환경조성	일과 가정의 양립	- 육아휴직급여 정률제 도입 - 산전후 휴가 분할 사용 허용 - 유연근무제 확산	- 육아기 근로시간 단축 - 배우자 출산휴가 유급화 - 직장보육시설 설치 활성화
	결혼, 출산, 양육 부담 경감	(결혼·출산지원) - 신혼부부 주거부담 경감 - 인공수정 시술비 지원 - 모성·영유아 건강관리 - 임신·분만 취약지역에 대한 의료지원 강화 (보육·양육부담 경감) - 보육·교육비 지원대상 확대 - 어린이집 미이용 아동 양육수당 지급 - 수요자 중심의 보육서비스 제공 - 공공형 어린이집 도입 - 아이돌보미 서비스 확대 - 취약아동 방과후 돌봄서비스 지원 확대 - 난임(불임)부부지원 - 임신·출산 진료비 지원 - 산모신생아 도우미 지원 - 다자녀 가정에 대한 지원 - 국공립 보육시설 확충 - 가정내 돌봄서비스 확대	
	아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성	- 방과후 교육 지원 - 아동발달계좌지원 - 아동인지능력향상서비스 - 두드림존(토탈자활지원서비스체계) 확대 - 직업체험활동 및 진로상담 프로그램 확대 - 성범죄·아동학대·학교폭력·유해환경요인 예방 및 차단 - 드림스타트사업 - 아동발달지원서비스	
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	베이비붐 세대 고령화 대응 체계 구축	- 퇴직연금·개인연금 활성화 - 고령자 고용연장 - 중고령층 취업성공패키지 - 중고령 여성 맞춤형 취업지원 프로그램 운영 - 생애주기별맞춤형 건강정보제공 - 건강검진 사후관리 강화 및 수검률 제고 - 국민연금 사각지대 해소 - 고령자 특화 직업훈련지원 - 시니어 창업지원	

〈표 계속〉 저출산·고령사회기본계획 주요 서비스

과제	분야	주요 사업
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	안전되고 활기찬 노후 생활 보장	- 노인적합형 일자리 확대 - 장기요양보험 대상자 확대 - 농어촌 고령자 소득보장 - 노인생활체육지원 - 노인요양시설 인프라 확충 - 보건소 노인건강증진 서비스 기능강화 - 지방 문화원 어르신 문화프로그램 개발 - 기초노령연금 내실화 - 노인돌봄서비스 확대 - 치매노인 관리체계 구축 - 고령자 자원봉사 활성화
	고령친화 사회환경 조성	- 고령자용 임대주택 공급 - 농촌 가사도우미 - 고령친화적 대중교통 및 보행환경 개선 - 독거노인 및 손자녀 양육노인의 보호강화 - 고령친화주택 개량 - 노인학대 예방 인프라 구축
성장동력 확보 및 분야별 제도개선	잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고	- 경력단절여성 재취업 교육 - 실업자 훈련계좌제 확대 - 중소기업 및 비정규직 등 취약계층 직업훈련 - 평생교육 활성화 - 이주·장애여성 등 취업애로계층 취업지원강화 - 다문화 가정에 대한 생애주기별 맞춤형서비스 제공 - 다문화 가정 학생의 한국생활 적응 지원체계 구축 - 학교의 취업지원기능 강화 - 근로자 직업능력개발사업

자료 : 보건복지부(<http://www.mw.go.kr>)

제2절 서울의 공공 사회서비스 현황 및 한계

1. 서울의 공공 사회서비스 현황

앞서 현재 중앙정부와 서울시를 포함한 지방정부에서 진행 중인 사회서비스의 내용을 분야별, 대상별, 정책별로 구분하여 전체적으로 살펴보았다. 이번 절에서는 중앙정부 및 타 지방정부와 구별되는 서울시만의 공공 사회서비스를 알아보기 위해 이른바 ‘서울형복지’로 불리는 ‘서울 희망드림 프로젝트’, ‘9988 어르신 프로젝트’, ‘장애인 행복도시 프로젝트’, ‘여행 프로젝트’, ‘서울 꿈나무 프로젝트’의 5대 프로젝트²¹⁾ 및 서울형복지인 5대 프로젝트의 사각지대를 해소하고, 복지 영역을 주거·문화·교육·건강·양육의 5대 영역으로 확대한 ‘서울형

그물망복지’, 그리고 가장 최근에 이루어진 서울시 최초로 민-관협력 거버넌스를 형성하고, 시민의 사업 참여 및 주도로 시도된 ‘희망온돌 프로젝트’에 대해 알아보겠다. 또한 바우처 사업 중 하나인 서울시 지역사회서비스투자사업 현황을 살펴보고자 한다.

1) 서울 희망드림 프로젝트

서울시는 2008년 10월 부모가 가난하면 자식들도 가난하게 사는 빈곤 대물림의 악순환을 끊고, 미래에 대한 희망을 갖게 하는 새로운 패러다임의 서울형 복지 정책인 ‘서울 희망드림 프로젝트’를 발표하였다. 이는 빈곤의 원인을 사전에 예방, 차단하고 저소득층이 빈곤을 보다 생산적으로 돌파할 수 있도록 돕고자 하는 것으로 이름 그대로 저소득층에게 ‘희망’과 ‘꿈’을 갖게 하는 데 목표를 두고 있다. 희망드림 프로젝트는 저소득층의 빈곤층 전락을 예방하기 위한 경제적 지원과 함께 빈곤탈출의 희망을 불어넣는 정신적 지원을 병행한다는 점에서 의의가 있으며, 생계급여 위주의 단순지원 사업에서 한 단계 발전하여 자립·자활 능력을 키워 빈곤의 악순환을 근본적으로 예방하고자 한다. 이를 위해 서울시는 5개 분야 7개 핵심사업 등 20개 단위사업을 추진하였다.

21) 이른바 서울형복지로 불리는 위의 5대 프로젝트는 민선4기에 이루어진 프로젝트로서 민선5기에 이르러서 지속적으로 행해지는 프로젝트도 있지만, 반면 없어진 프로젝트도 있다. 하지만 프로젝트 내에서 이루어지던 주요 사업들은 계속해서 시행되고 있다.

〈표 3-10〉 서울 희망드림 프로젝트 주요 내용

핵심과제	주요 내용
자산형성 프로젝트	- 희망플러스, 꿈나래 통장 사업
	- 희망드림 بانک
	- 금융재무컨설팅 등
사회통합 프로젝트	- 서울, 희망의 인문학 강좌
	- 문화나눔
	- IT 희망나눔
생활보장 프로젝트	- SOS 위기가정 특별지원
	- 푸드나눔 카페
	- 쪽방촌 등 취약계층 토탈 케어
주거환경 프로젝트	- 서울형 해비타트(Habitat) 운동
	- 임대주택 주거환경 업그레이드
민간협력 프로젝트	- 아름다운 이웃, 서울디딤돌
	- 소외계층 1:1 희망나눔
	- 자원봉사활동 등

자료 : 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』 참고하여 재정리

2) 9988 어르신 프로젝트

어르신들이 건강하고 행복한 도시를 만들기 위해 추진된 ‘9988 어르신 프로젝트’는 기존의 저소득 노인 위주의 지원형 복지정책은 고령화사회로의 빠른 진입을 보이고 있는 현 상황에서 우리의 미래에 대비할 수 없다는 인식에서 출발하여, 저소득, 요보호계층 뿐만 아니라 일반 어르신까지 모두 복지의 혜택을 누리고, 노인을 새로운 문화세대로 인식, 역동적인 노인문화를 만들어갈 세대 간 통합, 참여, 배려의 문화가 정착될 수 있도록 하고자 하였다.

‘9988 어르신 프로젝트’는 치매노인 대책, 노인 건강 지원, 일자리 등 사회참여, 노인문화, 세대통합 지원, 친노인 생활환경 조성 등 6개 분야 총 20여개의 단위사업으로 추진되었다.

〈표 3-11〉 9988 어르신 프로젝트 주요 내용

핵심과제	주요 내용
치매 걱정 없는 서울 프로젝트	- 우리동네치매센터 Day-Care센터 설치
	- 치매센터인증제
	- 그룹홈 설치 등
일하는 노후 프로젝트	- 노인일자리 확대
	- 시니어 전문자원봉사단 운영
	- 노인 창업지원 및 육성
노인 건강지원 프로젝트	- 「어르신 상담센터」 개설·운영
	- 노인 친화형 웰빙 테마공원 조성
	- 「노인 주치의」 제도 운영
	- 도시노인 건강운동 연구
	- 서울 100세인 연구
신바람 노인문화 프로젝트	- 노인 성문화 조사
	- 경로당 문화 르네상스
	- 실버문화예술 교육 및 활동 지원
	- 어르신 서울 투어
	- 9988 어르신 행복콘서트
세대 통합지원 프로젝트	- 실버영화관 운영
	- 학교시설 활용 IT·정보화 교실운영
	- 시니어아카데미
친노인 생활환경 조성 프로젝트	- 노인 포털사이트 구축
	- 노인세대 임대주택 공급
	- 노인 친화형 교통환경 조성
	- 지하철 무임승차원 RF 교통카드 전환

자료: 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』 참고하여 재정리

3) 장애인 행복도시 프로젝트

서울시는 도시 전반에 장애인의 시각을 반영해 장애인과 비장애인이 함께 더
불어 사는 건강하고 행복한 사회를 만들기 위해 장애인이 주체가 된 ‘장애인
행복도시 프로젝트’를 수립해 추진하였다. 무엇보다 장애인을 보호의 대상이
아니라 당당한 시민으로 규정하고, 일시적 수혜나 단순한 보호, 단절된 편의 제
공 위주의 기존 복지정책에서 탈피해 장애인의 눈으로 살피고 장애인의 시각에
서 만든 종합계획이다. 장애인 행복도시 프로젝트에서는 중증장애인들을 위한
자립생활 체험홈, 장애인 고용터전 마련, 중증장애인전세주택 공급, 장애인 직

접 모니터링을 통한 무장애 도시 실현, 서울지하철의 장애인 서비스 개선 등을 통한 이동권 보장 등 27개 핵심 사업이 담겨있다.

〈표 3-12〉 장애인 행복도시 프로젝트 주요 내용

핵심과제	주요 내용
고용터전 다지기	- 장애인취업통합서비스
	- 기업연계 중대형 직업 시설 운영
안심 자립생활 Start	- 전세주택 제공
	- 무장애 편의시설 공급
	- 보조공학센터
	- 활동보조 서비스
웰빙가정 만들기	- 장애아 보육 확대
	- 재활치료 바우처 제공
	- 체육시설 장애인 통합 프로그램 운영
장애 없는 환경만들기	- 장애인 교통수단 접근성 강화
	- 편의시설 모니터링 등 일자리 창출
	- 수화전문교육원 운영
	- 장애인 인식 개선 사업

자료: 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』 참고하여 재정리

4) 여행 프로젝트

서울시는 여성의 관점과 경험을 도시정책 전반에 반영하여 여성들이 생활 속에서 느끼는 불안과 불편 요소를 없애고, 사회참여를 촉진하는 새로운 개념의 여성정책이 필요하다는 인식하에 ‘여행(女幸) 프로젝트’를 추진하게 되었다. ‘여성이 행복하면 모두가 행복하다’는 슬로건 아래 민선4기 서울시가 지방정부로는 최초로 시도한 신개념의 생활밀착형 여성정책으로 서울시 곳곳에서 여성들의 불안감과 불쾌감, 불편함을 거둬내고 나아가 여성의 권익향상 등 삶의 질을 높여나가기 위한 것이다. 여행 프로젝트의 가장 큰 특징은 여성정책의 지평이 양성평등, 여성 일자리 창출 등에서 도로, 교통, 문화 등 도시생활의 모든 영역으로 확대됐다는 점이다. 민선4기에 이어 민선 5기에서도 ‘여성행복 프로젝트

트’로 명칭이 변경되어 계속해서 시행 중에 있다. 이는 민선 4기의 정책기조를 심화·발전시켰으며, 여성의 사회참여, 양성평등 및 가족친화 분야 시책을 강화하여, 6대 분야의 총 47개 사업(기존사업 31개, 신규사업 16개), 92개 세부사업으로 구성되어 있다. 그 중 여행화장실, 여행주차장, 여행길, 여행콜택시, 학교급식 도우미, 엄마가 신났다 프로젝트, 서울형 어린이집, 여행아파트, 여행공원 등을 대표사업으로 꼽을 수 있다.

〈표 3-13〉 여성행복 프로젝트 주요 내용

핵심과제	주요 내용
돌보는 서울	- 서울형 어린이집
	- 영유아플라자, 서울키즈센터
	- 아이돌보미 지원
	- 노인돌봄지원서비스
	- 이주여성 정착 및 자립 지원
	- 십대여성자립지원
일있는 서울	- 엄마가 신났다 프로젝트
	- 여성도전직종 개발 및 맞춤형 취업교육
	- 여성인력개발 인프라 구축
	- 여성의 창업활동지원
	- 일·가정 양립 지원
안전한 서울	- 여성친화적 도시개발사업
	- 여행 콜택시
	- 여성·아동폭력 예방 및 지원
	- 여성통합상담센터운영
편리한 서울	- 여행 화장실
	- 여행 주차장
	- 여행 길
	- 여행 공원
건강한 서울	- 여성 건강프로그램
	- 소외여성을 위한 무료검진 지원
	- 정신건강 증진 사업
평등한 서울	- 여성참여 모니터링 확대
	- 위원회 여성위원 참여율 제고
	- 양성평등 기반 강화
	- 여성관리자 임용목표제

자료 : 서울시 여성가족정책관, 2011, “2011년 여성행복 프로젝트 추진계획”

5) 서울 꿈나무 프로젝트

지금까지 중앙정부나 서울시의 아동·청소년 정책은 복지시설 운영과 생활이 어려운 아동에 대한 보호 위주였지만 이는 아동들의 욕구나 급속한 생활환경 변화를 민감하게 반영하지 못한 시대에 뒤떨어진 현실성 없는 정책으로 외면 받아 왔다. 이에 서울시는 이 같은 사회변화에 발맞춰 지속적인 투자와 관리를 통해 아동과 청소년을 모든 위험으로부터 보호하고 건강한 문화시민으로 자라날 수 있도록 지원하는 아동과 청소년을 위한 맞춤형 복지정책인 ‘꿈나무 프로젝트’를 추진하게 되었다. 민선4기에 시작된 꿈나무 프로젝트는 민선5기로 넘어가면서 변화를 맞이하였고, 현재 3개 영역의 52개 사업으로 구성되어 있다.

〈표 3-14〉 꿈나무 프로젝트 민선4기 VS 민선5기 정책방향

	민선4기	민선5기
비전	아동청소년이 행복한 서울(안전과 권리, 행복을 중시)	꿈과 희망이 있는 아동청소년 (역량강화를 위한 창의력 향상 중시)
영역	4대 영역 (안전하고 건강한, 즐겁게 배우는, 미래를 준비하는, 더불어 함께하는)	3대 영역 (안전하고 건강한, 자기주도적 역량있는, 더불어 함께하는)
중점	하드웨어 중심 사업 (아동청소년시설 확충 및 개선 등)	소프트웨어 중심 사업 (기존 인프라 연계 프로그램 개발 운영)
방법	행정기관 중심 추진 (실·국 아동청소년 관련사업부서 연계)	민-관 거버넌스 강화 (중앙정부, 교육청, 민간단체 등 연계)

자료 : 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』

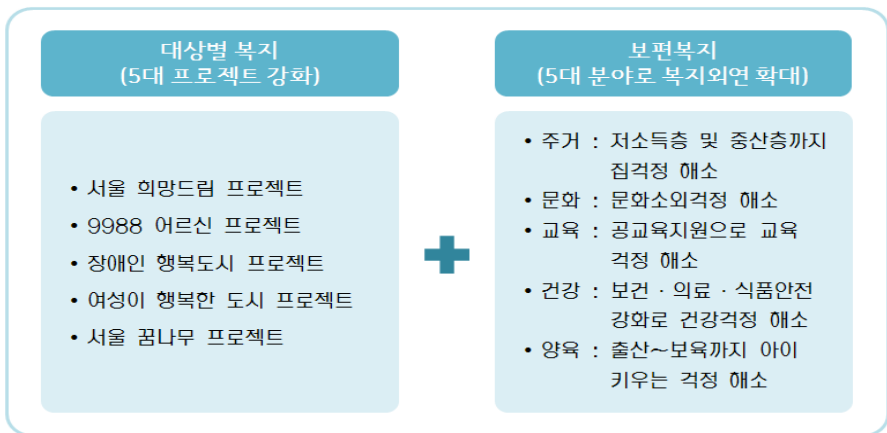
〈표 3-15〉 꿈나무 프로젝트 주요 내용

핵심과제	주요 내용
안전하고 건강한 아동청소년	- 「u-서울안전존」 확대 구축
	- 초등학교 주변 CCTV 설치 확대
	- 어린이보호구역 개선사업
	- 아동청소년 성폭력예방 및 피해자 지원
	- 청소년 인터넷중독예방센터 확대운영
	- 청소년 유해환경 감시단 운영
	- 아동청소년 정신건강 도담이 프로젝트
자기주도적 역량있는 아동청소년	- 어린이 비만예방 및 관리 프로그램
	- 강동청소년수련관 건립
	- 서울키즈센터 건립, 운영
	- 청소년 야외체험학습장 운영
	- 찾아가는 청소년프로그램 운영
	- 청소년 국제교류 프로그램 운영
	- 아동청소년 참여활동 활성화
	- 청소년수련관 방과후아카데미 운영
더불어 함께하는 아동청소년	- 방과후학교 활성화 지원
	- 청소년직업체험센터 확대 운영
	- Now Start 사업 추진
	- 아동발달지원계좌(디딤씨앗) 사업
	- 아동자립지원센터 확대 운영
	- 지역아동센터 운영 지원
	- 가정친화적 공동생활기정 운영
	- 다문화가족 부모교육 및 자녀생활서비스
	- 사회적약자에 대한 감수성 향상 프로그램 운영
	- 서울 청소년 종합지원센터 구축
	- 자립지원 아카데미 ‘두드림존’ 확대 운영
	- 위기청소년 동반자 사업 강화
	- 아동청소년 자원봉사 활성화 지원

자료 : 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』 참고하여 재정리

6) 서울형 그물망복지

‘서울형 그물망복지’는 ‘서울형복지’를 진화, 발전시킨 개념으로, 사회적 약자인 저소득층, 여성, 어르신, 장애인, 청소년을 대상으로 한 서울형 5대 복지 프로젝트에 일반 시민들의 욕구가 절실한 주거, 문화, 교육, 건강, 양육의 5대 영역으로 외연을 확대시켜 그야말로 촘촘하게 엮힌 그물망을 빠져나가는 복지 사각지대가 없도록 하기 위해 도입되었다.



자료 : 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』

〈그림 3-1〉 서울형 그물망복지 구성

서울시는 서울시 복지재단 내에 ‘서울형 그물망복지센터’를 설치하여 서울형 복지와 5대 영역 복지서비스를 상호 연계 및 통합하여 복지 관련 모든 서비스를 한 곳에서 제공할 수 있도록 하였다. 즉, 그물망복지센터는 민간을 포함한 방대한 복지서비스 자원을 데이터베이스화하여 광역적으로 관리하는 일부터, 각종 복지에 대한 현장방문 상담 및 서비스 연계 등 토털복지서비스를 제공하고 있다. 그물망 복지센터는 다른 복지정책과 비교하여 소수 전담인력과 전문 자원봉사자의 협업체제로 이루어져 인건비를 절감할 수 있고, 공공과 민간복지 서비스를 통합하여 토털서비스를 제공할 수 있는 이점을 가지고 있으며, 복지

서비스가 필요한 시민을 직접 찾아가는 현장중심의 복지서비스라는 차별화된 시스템을 가지고 있다.

〈표 3-16〉 현행 복지서비스 전달체계와 그물망복지센터의 비교

	현행 전달체계	그물망복지센터
인력구조	전담인력 중심 (경직성경비 증가)	소수 전담인력과 전문자원봉사자 협업체계
업무범위	특정영역서비스로 한정 (통합서비스 제공불가)	공공과 민간복지서비스 통합 토털서비스 제공
업무방식	고정된 사무실에서 고객을 기다리는 방식	고객을 찾아가는 현장중심

자료: 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』

7) 희망온돌 프로젝트

희망온돌 사업은 어려운 이웃 보호대책으로서, 우리 고유의 온돌이 상징하는 따스함과 같이 지역사회의 기부·나눔을 활성화하여 어려운 이웃에게 따스한 기부·나눔의 온정을 전달하는 사업으로 2011년 11월 30일 발대식을 가졌다. ‘밥 굶는 사람 없고 냉방에서 지는 사람 없는 서울’을 꿈꾸는 희망온돌프로젝트는 도움이 필요하지만 복지사각지대에 방치된 이웃을 시민이 스스로 찾아내고 직접 나눔으로써 도움을 실천하는 공동체를 목표로 한다. 희망온돌프로젝트는 민간과 공공을 하나로 묶는 네트워크를 형성하고 복지거버넌스라는 혁신적인 지역복지 방안이 마련되는 시초가 되었으며, 소득의 양극화와 소외계층의 양산 등 신자유주의 경제체제로 빚어진 사회갈등을 극복하는 대안으로 지역공동체 구축이라는 새로운 패러다임을 제시하였다.

시민단체를 발굴해 그들이 주도적으로 민간자원을 지원하고 서울시는 장 마련과 제도화 역할을 수행하는 코디네이터 기능을 한다는 원칙과, 시민에 의한 정책수립, 풀뿌리 단체 발굴을 통한 지역 민간자원시스템 구축, 시민이 직접 참여할 수 있는 온라인 커뮤니티 맵 도입, 공공부문의 지원자 역할이라는 희망온

돌의 기본방향은 ‘복지특별시’를 이끌 거버넌스 체계를 만드는 등대역할을 하였다.

희망온돌 사업의 성과는 29만 1,325명에게 168억 6,600만원의 복지자산을 지원한 것으로 요약된다. 현금지원 53억 2,900만원, 식료품·난방용품 등 물품지원 115억 3,700만원의 지원규모는 매년 관 주도로 실시하던 ‘따뜻한 겨울나기 사업’(140억 3,900만원) 대비 20% 증가한 것이다. 별다른 예산 증액 없이 이러한 성과를 낸 것은 민간자원이 유입됐기 때문이다.

희망온돌프로젝트의 주요 사업으로는 찾아가는 복지서비스를 실천한 희망마차, 지역 내 네트워크를 통한 다양한 재능기부, 풀뿌리 단체와 복지관이 함께한 공모 사업, 복지사각지대 발굴과 즉시지원 및 취약계층 유형별 맞춤형 복지 실시 등으로 요약할 수 있다. 희망마차를 통해 전원마을, 개미마을, 성지마을, 영등포 쪽방촌 같은 서울시내 취약지역을 52회 돌며 5,938세대에게 라면, 쌀, 담요, 부식 등을 전달하였고, 민간단체나 자원봉사자와 함께 수해지역 집수리를 비롯해 보일러 교체, 독거노인간호봉사, 세탁봉사 등 다양한 나눔활동도 전개했다. 또한 전기패널 설치, 방문 간호, 보일러 수리, 도배·장판 작업, 영정사진 찍기, 이·미용 봉사 등 이웃에 대한 재능기부도 7,778건이나 이뤄졌다.

〈표 3-17〉 희망온돌프로젝트 추진 필요성

구분	기존대책 문제점	희망온돌이 해야 할 일
시기	단기적, 계절적	지속 가능한 체계와 시스템 마련
정책	동일 대책 반복	맞춤형(시기, 대상, 지역) 정책 수립
대상	사각지대 존재 취약계층 파악 한계	시민단체, 자원봉사자, 지역주민 활용한 대상 발굴 시스템 구축
재정	공공예산의 한계	시민자원 활용 대책 마련
협력	민·관 협력 체계 부재	지속 가능한 복지거버넌스 구축

자료 : 희망온돌 시민기획위원회, 서울특별시, 2012, “복지특별시 서울 희망온돌 이야기”

〈표 3-18〉 유형별 취약계층 현황과 복지수요 및 대책

(2011년 9월말 현재, 단위 : 명)

구분	인원	복지수요	대책
기초생활수급자	207,486		
독거노인	221,324	식사문제, 열악한 주거환경 난방문제	쌀, 도시락, 반찬 난방비 및 용품 지원
장애인	414,522	겨울철 활동 어려움	활동보조서비스 추가 및 확대
노숙인	2,798	겨울철 거리생활 어려움	임시거주 기간 연장
쪽방 거주민	3,280	월세 부담, 부실한 난방	월세 및 난방비 보조
한부모 가정	55,305	육아 문제	식사, 간식 제공 학습지도
결식아동	51,180	간식비 부족 방학 중 매식 어려움	간식 지원 식비 단가 상향조정
수해 이재민	671	겨울철 생활필수품 부족	침구, 의류 생필품 지원

자료 : 희망온돌 시민기획위원회, 서울특별시, 2012, “복지특별시 서울 희망온돌 이야기”

〈표 3-19〉 취약계층 밀집지역 현황과 복지수요 및 대책

(2011년 10월말 현재, 단위 : 명)

구분	지역	인원	복지수요	대책
쪽방촌	9	3,280	월세 부담, 난방 부실	월세 보조, 난방비 지원
달동네 (영구임대 아파트)	14 (57)	1,022 (65,144)	낡은 보일러 겨울철 세탁곤란 난방비	보일러 수리 무료수거세탁서비스 난방비 및 용품지원
연탄사용동네	20	2,109	연탄 가격	연탄지원 및 공동구매
고시원	54	1,549	고시원비 경감	고시원비 지원
비닐하우스	8	459	주거 불편	주거 지원
재개발 철거지역	8	1,487	월세 부담, 전기요금	월세, 전기요금 지원

자료 : 희망온돌 시민기획위원회, 서울특별시, 2012, “복지특별시 서울 희망온돌 이야기”

〈표 3-20〉 희망온돌 공모사업 사례 - 비영리민간단체 분야

연번	사업명	신청단체명
1	도시락은 행복을 싣고	행복한세상
2	저소득 취약계층 발굴 및 나눔 확산 프로젝트 ‘나눔반장이 간다’	푸른시민연대
3	취약계층노인 겨울나기 일자리 및 도시락 배달	성동희망나눔
4	가장 따뜻한 손난로는 이웃과 잡은 손 ‘자원봉사로 겨울나기’	광진시민연대
5	희망온돌 ‘커뮤니티 맵핑’ 활성화사업	중증장애인독립생활연대
6	문풍지 작업단의 따뜻한 교남동 만들기	건고싶은도시만들기시민연대
7	따뜻한 상계동 만들기 프로젝트 36.5도 ‘희망난로를 배달합니다’	마들주민회
8	쪽방 주민 및 거리노숙인의 외롭지 않은 따뜻한 겨울	동자동 사랑방
9	희망온돌, 희망살림으로 길게 간다	새로운사회를여는연구원
10	우리 동네 희망 찾기	용산연대

자료 : 희망온돌 시민기획위원회, 서울특별시, 2012, “복지특별시 서울 희망온돌 이야기”

〈표 3-21〉 희망온돌 공모사업 사례 - 거점기관 분야

연번	사업명	신청단체명
1	지역사회와 함께하는 홀몸어르신의 따뜻한 겨울나기를 위한 집수리프로젝트 ‘온기 나눔’	선익관악종합사회복지관
2	‘가슴은 두근두근 마음은 뜨끈뜨끈’	길음종합사회복지관
3	‘희망UP, 행복UP, 사랑UP’ (결혼이민자 및 임금체불 외국인 근로자를 위한 따뜻한 겨울나기 지원사업)	옥수종합사회복지관
4	풀뿌리단체 네트워크를 활용한 지역사회취약계층 동절기 주말 식생활 및 주거환경개선 지원사업 ‘사랑의 온기를 채우는 희망파트너’	중곡종합사회복지관
5	따뜻한 겨울을 위해 사람과 사람을 이어주는 ‘나눔과 이음’	성북장애인복지관
6	풀뿌리 주민활동을 통한 위기대상자 사례관리 네트워크 ‘희망드리머’	신림종합사회복지관
7	저소득가정 주거환경 개선사업 ‘Cozy House’	신목종합사회복지관
8	은평구 저소득가정 겨울철 난방효율을 높이기 위한 주택점검 프로젝트 ‘겨울이 따뜻한 집 만들기’	녹번종합사회복지관
9	독거 및 장애인세대 화재경보기, 소화기 설치사업	강북구지역사회복지협의회
10	성북구 장석마을 홀몸 및 노부부세대 어르신의 한 가족 만들기를 위한 ‘우리 동네 겨울나기 프로젝트’	장위종합사회복지관
11	지역주민의 역량강화를 통한 사회적 안전망 구축 프로젝트 ‘리빌딩 구로 네트워크’	구로종합사회복지관
12	취약계층지역 보호망구축을 위한 프로그램 ‘십시일반 나눔 프로젝트’	마포아현실버문화센터
13	영구임대아파트단지 지역사회 풀뿌리 단체 민간사회 안전망 구축을 통한 소외계층 돌봄 지원사업 ‘행복마을 따뜻한 겨울나기’	대방종합사회복지관
14	풀뿌리 단체 연대를 기반으로 하는 저소득취약 계층건강권 확보를 위한 ‘맞춤온도 36.5도’	방아골종합사회복지관
15	지역통합네트워크를 통한 저소득 아동의 긴급사례 관리 시스템 마련으로 지역사회 내 돌봄체계 구축	이화여자대학교 성산종합사회복지관
16	지역사회네트워크를 통한 동작구 비수급 빈곤층 동절기 생활안정 프로젝트 ‘희망의 온돌방’	본동종합사회복지관
17	서민이 따뜻한 겨울나기 릴레이 의복(내복) 지원사업 ‘우리 마을 사랑온도 200도’	중앙사회복지관
18	뜨거운 가슴, 열정이 가득한 돈의동 만들기 희망온돌프로젝트 ‘감성터치 따뜻한 마음 UPUP’	돈의동사랑의쉼터
19	겨울철 취약계층 긴급지원 대상 ‘서민이 따뜻한 겨울나기 지원사업’	강남종합사회복지관

자료 : 희망온돌 시민기획위원회, 서울특별시, 2012, “복지특별시 서울 희망온돌 이야기”

8) 서울시 지역사회서비스투자사업

지역사회서비스투자사업은 중앙정부가 전국을 대상으로 일괄 실시하는 국가 주도형 서비스 제공방식에서 탈피하여, 지자체가 지역의 특성 및 주민 수요에 맞는 차별적인 서비스(mass-customized services)를 발굴, 기획하여 복지사업을 추진하는 것으로서, 기존의 저소득층 위주의 기초적 서비스를 넘어 전국가구 평균소득 100%(4인 가구 438만원) 이하의 시민을 대상으로 다양하고 질 높은 서비스를 제공하여 사회서비스의 폭넓은 선택의 기회 제공을 통한 보편적 복지 구현을 추구하고자하는 서비스 사업(보건복지부, 2011)으로 기존의 공급자 주도 방식의 사회서비스 전달체계에서 벗어나 서비스 수요자에 대해 바우처를 지원하여 원하는 서비스 제공 기관을 선택하도록 하는 수요자 중심 복지전달체계(바우처 방식)이다.

아동인지능력 향상서비스(전국, 만2~6세), 노인, 장애인맞춤형운동처방서비스(만65세 이상)와 같이 지역의 특성을 반영한 생애주기별 서비스 및 중산층까지 포괄하는 보편적 서비스 제공이 가능하다.

〈표 3-22〉 기존 서비스와 지역사회서비스의 비교

	기존 서비스	지역사회서비스
수요·욕구	기초적 욕구, 절대적 빈곤 (빈곤·질병관련 사회안전망 구축)	상대적 욕구, 상대적 빈곤 (인적자산 및 사회기반 투자)
대응방식	국가 최저기준 설정, 특정한 서비스, 소수의 전문복지기관 중심	보편적이며, 지역·계층별 서비스, 다양한 제공기관 참여
개발·운영	중앙정부 중심	중앙과 지방정부의 협력 중심

2012년 현재 서울시에서 실시하고 있는 지역사회서비스는 총 36개로, 보건복지부의 아동인지능력향상서비스를 비롯하여 시개발사업 7개, 구개발사업 28개가 제공되고 있다.

〈표 3-23〉 서울시 지역사회서비스투자사업 현황(2012)

구분	사업주체	사업대상	사업명
지역 선택형(1)	보건 복지부	아동	아동인지능력향상 서비스
지역 개발형 (시개발형) (7)	서울시	노인	노인맞춤형운동 처방서비스
		아동	아동청소년비전형성지원서비스
			어린이체력 학습서비스
			영유아발달 지원서비스
		장애인	맞춤형자세유지보조기구렌탈 및 리폼서비스
		장애인+	정신질환자토털 케어서비스
지역 개발형 (구개발형) (28)	자치구	노인	실버모델교실프로그램
			실버모델창출프로젝트
			어르신정서지원서비스 - 노인자살예방서비스
		성인	U-Health시스템을이용한지역주민대사증후군관리
		아동	문제행동아동조기개입서비스
			문제행동아동조기개입서비스 - 행복바이러스쿠폰우리아가달라졌어요!
			문제행동아동조기개입서비스 - ADHD아동치료지원서비스
			문제행동아동조기개입서비스 - 아동발달검사및치료지원
			문화랑놀자! - 청소년놀이문화체험지원
			아동건강관리서비스
			아동정서발달 및 치유서비스
			아동정서발달지원서비스
			아동청소년 뮤직희망케어링
			아동청소년을위한미래성장젤프리더십
			아동청소년을위한비전형성서비스
			어린이베토벤, 피카소따라잡기
			열린학교 주말체험학습서비스
			우리아이꿈그리기 꿈부르기
			위기가정아동을위한가족기능강화서비스
			육아용품 및 장난감대여서비스
			인터넷과몰입아동청소년치유서비스
			저소득가정어린이야간보호서비스
			저소득아동을위한잠재력향상서비스
			취약계층아동행복PLUS서비스
			취약계층아동정서발달지원서비스
			취약계층아동에술멘토링정서발달지원서비스
			클래식과함께하는청소년뮤직테라피
		장애인	시각장애인안마치료서비스

자료 : 서울시지역 사회서비스 지원단(<http://csi.welfare.seoul.kr>)

2. 서울의 공공 사회서비스의 한계와 문제점

1) 서울시만의 자체 개발 사회서비스의 부족

서울시에서 추진하는 사회서비스들은 대부분 2005년 국고보조사업이 지방으로 이양되면서 노인, 장애인, 아동 등에 대한 시설 중심의 서비스와, 2007년 이후에 실시된 중앙정부 주도의 국고보조사업인 사회서비스 바우처사업으로 구성되어 서울시만의 자체적인 사회서비스들은 매우 제한적이다. 물론, 국고보조사업에 추가하여 서울시는 서울형 복지 5대 프로젝트, 그물망 복지, 희망온돌 프로젝트 등 다양한 프로젝트를 통해 서울시만의 사회서비스를 제공하려 노력하고 있지만 그 내용면에서는 기존 중앙정부의 서비스와 큰 차이를 보이지 않으며, 대부분 시·도에 상관없이 거의 공통적으로 지원하고 있는 사업이기 때문에 전국적 공통지침을 갖고 있어 서울시만의 고유한 사회서비스는 소수에 불과하다. 또한, 서울시의 자체서비스라 하더라도 중앙정부와 유사한 성격의 서비스들이 많다. 그것은 서울시가 중앙정부의 사업을 벤치마킹 한 것도 있고, 반대로 중앙정부가 서울시의 사업을 벤치마킹 한 것도 있기 때문이다. 예를 들어 서울시의 SOS 위기가정 지원은 보건복지부가 벤치마킹하여 긴급지원사업으로 시행 중에 있다.

위와 같이 서울시가 서울시만의 자체 사회서비스를 개발하는 것의 걸림돌이 되는 큰 원인으로는 사회복지재정의 한계를 들 수 있다. 2005년 중앙정부의 국고보조사업 중 149개의 사업이 지방으로 이양되었다. 그 중 사회복지사업들인 보건복지부의 127개 국고보조사업 중 67개 사업(5,959억 원, 12.1%)이 지방이양되었으며, 이양규모는 중앙정부 지방이양사업 규모의 약 45%(금액으로는 약 62%)를 차지하였다. 이러한 지방이양사업 추진에 필요한 재원을 지원하기 위해 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세를 신설하였지만 2005년 이후 지방이양 사회복지사업 총 예산규모는 매년 약 23%씩 증가하는 반면, 지방이양 사회복지분야에 교부되는 분권교부세 규모는 매년 약 6%씩 증가하고 있어 지방

자치단체의 재정 부담이 가중되었다(2010 보건복지백서). 이러한 복지사업들의 지방이양과 더불어 신규 국고보조사업의 증가로 서울시의 복지부분 재정부담은 점점 가중되고 있다.

또한 국고보조사업의 차등보조율로 서울시만 불리한 조건으로 재정을 지원 받고 있다. 국고보조사업은 지방정부로 하여금 일정 수준의 지방비를 부담하도록 하는 매칭펀드 형식으로 진행되고 있다. 정부는 「보조금 관리에 관한 법률」에서 국고보조사업에 대해 개별 복지사업별로 중앙과 지방간 재정분담비율인 기준보조율을 규정하고 있고, 이러한 기준보조율에 대한 지방비 매칭이 의무화되어 있어 지방재정 운영의 경직성을 심화시키고 있다. 또한 기준보조율은 지방자치단체의 재정사정을 고려하여 차등보조율을 적용하고 있는데, 위 법률에 따르면 사회복지분야의 국고보조사업 30개 중 지방의료원 기능 강화를 포함한 7개 사업에서만 전국적으로 공통된 기준보조율이 적용되고 나머지 사업에서는 차등보조율이 적용되고 있다. 차등보조율은 서울시 지방에 비해 낮게 설정되어 불리한 보조율을 적용받고 있어 재정적 부담이 가중되고 있다.

서울시의 복지부분의 예산은 제한되어 있는데 제한된 예산을 국고보조사업 위주로 진행하다보니 자체적인 사업을 개발할 여유가 없는 게 현실이다.

〈표 3-24〉 사회복지분야 국고보조사업의 기준보조율

사업	기준보조율(%)	비고
청소년시설 확충	서울: 30 지방: 70 ~ 88	지방은 재정자주도(財政自主度)에 따라 차등 지원
지방의료원 기능 강화	50	
선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	서울: 30, 지방: 50	
한센환자 보호시설 운영	서울: 50, 지방: 70	
한센양로자 지원	50	
국가예방접종 실시	서울: 30, 지방: 50	
지역아동센터 운영	서울: 30, 지방: 50	
기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50, 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도 가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도 가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
기초생활보장수급자 주거급여	서울: 50, 지방: 80	
기초생활보장수급자 자활급여	서울: 50, 지방: 80	
기초생활보장수급자 해산급여·장제급여	서울: 50, 지방: 80	
기초생활보장수급자 교육급여	서울: 50, 지방: 80	
기초생활보장수급자 의료급여	서울: 50, 지방: 80	
부랑인시설 운영	서울: 50, 지방: 70	
장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	서울: 50, 지방: 80	
장애수당·장애아동수당	서울: 50, 지방: 70	
영유아보육사업 지원	서울: 20, 지방: 50	
저소득 한부모가족 지원	서울: 50, 지방: 80	
사회복지보장시설 및 장비 지원	50	재가노인복지시설 개수·보수 제외 용지매입비 제외
어린이집 기능 보강	50	「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설의 신축·증축·개축만 해당(용지매입비 제외)
화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	70	화장로 개수·보수는 50%, 용지매입비 제외
긴급복지지원	서울: 50, 지방: 80	
가시간병방문서비스사업	서울: 50, 지방: 70 성장축진지역: 80	
아동통합서비스 지원·운영	서울: 사업비의 3분의 2 지방: 100	
장애인활동 지원	서울: 50, 지방: 70	
산모·신생아 도우미 지원	서울: 50, 지방: 80	
지역사회서비스 투자사업	서울: 50, 지방: 70 성장축진지역: 80	
농어촌보건소 등 이전·신축	사업비의 3분의2	
농어민 지역실업자 직업훈련	80	
사회적기업 육성	80	

자료 : 「보조금 관리에 관한 법률」 시행령 별표 1에서 발취하여 재정리

2) 서울시민의 사회서비스 수요에 대한 실태조사 부재

사회서비스는 그 특성상 중앙정부 주도의 전국을 대상으로 하는 일괄적인 서비스보다는 그 지역의 특성 및 주민 수요에 부응하는 차별적인 서비스를 제공해야 하기 때문에 지방정부의 역할이 점점 중요해지고 있다. 이러한 지역주민을 위한 맞춤 서비스를 제공하기 위해서는 우선적으로 지역주민의 서비스 수요를 파악하는 것이 필요하다. 서비스 수요를 파악하기 위해서는 지역주민의 서비스 관련 욕구, 기존 서비스 이용 현황, 향후 이용의사, 구매의사, 구매능력 등 종합적인 고려가 필요하기 때문에 이에 대한 실태조사가 먼저 진행되어야 할 것이다. 이러한 실태조사는 보건복지부에서 진행하는 노인실태조사, 사회서비스 수요공급 실태 정밀조사 등 몇 가지가 있지만 매년 이루어지고 있지 않으며, 아동, 노인, 장애인 등에 대한 제한적인 자료이며, 또한 그 자료로는 서울시민들의 서비스 수요를 파악할 수가 없다. 따라서 서울시가 자체적으로 서울시민의 사회서비스 수요에 대한 실태조사를 실시하여 시민이 필요로 하는 사회서비스 욕구를 파악하여야 할 것이다. 이러한 것이 이루어져야 제대로 된 서울시민만을 위한 맞춤형 사회서비스가 제공될 수 있을 것이다.

3) 사회서비스 적용 대상의 한계

사회서비스는 기초생활수급자 및 저소득층, 장애인, 노인, 아동 등의 일부 취약계층을 위한 시설중심의 서비스에서 시작되어, 매우 잔여적이며 시혜적으로 서비스가 제공되어 왔다. 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 많다. 또한 노인요양보험 및 바우처 제도도 서비스 수혜대상을 확대하기는 했지만 정해진 예산안에서 서비스가 제공되는 것이기 때문에 수요자가 많을 경우 저소득층 및

취약계층에게 우선권이 부여되어 신청대상 모두에게 서비스가 제공되지 못하는 한계가 있다. 이는 서울시만의 문제가 아닌 사회서비스 제공 전반에 걸친 문제라고 할 수 있다. 저출산·고령화 진행, 여성의 사회진출 증대, 가족구조의 변화 및 가치관의 변화 등 여러 가지 사회경제적 변화로 인해 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 실정이다. 따라서 사회서비스의 수혜대상을 확대하여 공급할 필요가 있다.

제4장 공공 사회서비스의 공급방식

제1절 우리나라 공공 사회서비스의
공급방식의 유형

제2절 공공 사회서비스의 공급방식 비교

제3절 공급방식의 한계와 문제점

제 4 장

공공 사회서비스의 공급방식

제1절 우리나라 공공 사회서비스의 공급방식의 유형

우리나라의 사회서비스는 역사적으로 민간에 의한 시설서비스에서 시작되었다. 해방과 한국전쟁을 거치면서 외국원조기관에 의해 공급되던 사회복지서비스는 1976년 외원단체들이 완전히 철수하면서 국내 민간기관들에 의해 제공되었다. 이 시기 구호와 원조활동 중심 사회서비스는 주로 빈곤노인 수용시설과 고아원 등 보호시설에 의해 수행되었다(이혜경, 1998). 이러한 상황에서 사회서비스 공급에 대한 정부의 역할은 외국원조가 중단되어 재원이 부족한 민간시설에 부분적으로 보조금을 지급하면서 시작되었다.

전체적으로 시설 외 사회서비스가 미약하게나마 도입되기 시작한 때는 1980년 대 후반부터였으며 1990년대를 거치면서 전체 사회복지의 양적 확대에 조용하여 지역사회복지관이라는 이용시설이 생기고 지역사회의 사회서비스가 다양하게 확대되면서 1990년대 민간위탁방식이 도입되었다. 1990년대 후반 이후 사회서비스가 확대되면서 정부는 사회복지관이 아닌 지역사회서비스 전달기관들을 설립하거나 지정하여 민간위탁을 실시, 구체적인 서비스 대상에 대해 정부가 지정하는 일정한 서비스를 공급할 것을 주문하였다. 즉, 가정봉사원파견센터, 지역자활센터, 정신보건센터, 건강가정지원센터, 지역아동센터 등의 기관들

이 기존의 사회복지관에서 제공하는 ‘종합적인 지역사회서비스’가 아니라 특정 대상에게 특정한 서비스 공급을 목적으로 운영되기 시작하였으며, 정부는 이들에 대해 재정적인 지원을 하였다.

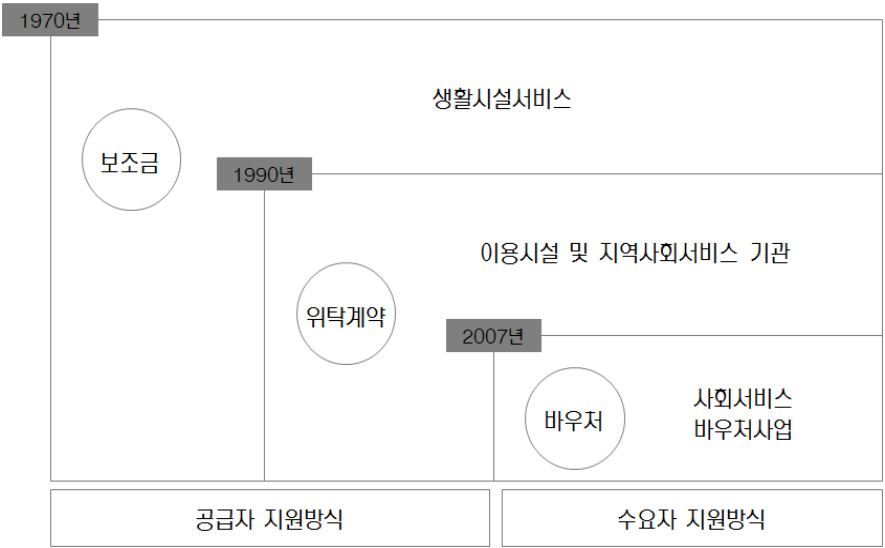
우리나라 사회서비스는 취약계층에 대한 시설중심의 서비스로 출발하여 점차 그 서비스 대상이 확대되고 지방정부 및 지역사회의 중요성이 강조되며 발전하는 과정에서 정부는 부분적인 재정지원자로서의 역할을 담당하고, 서비스 제공자로서 비영리민간기관이 서비스의 생산과 공급에 주도적인 역할을 하는 분담관계 속에서 발전되어 왔다(양난주, 2011). 이렇듯 민간시설에 대한 정부의 보조금은 시설의 용도(생활시설, 이용시설)²²⁾ 및 시설 규모에 따른 운영비와 인건비를 지원하는 공급자 지원방식으로 집행되었다.

우리나라의 사회서비스 공급방식은 2000년 중반까지 보조금 및 민간위탁의 공급자 지원방식으로 이루어져왔으나 저출산·고령화, 여성 사회진출의 증대 등의 사회적 변화와 더불어 사회서비스에 대한 중요성 및 수요가 증가하기 시작하면서 2000년대 중반에는 서비스 대상의 확대와 함께 정부의 재정지원방식에도 변화가 일어나기 시작하였다. 2007년 정부는 공급자 지원방식과는 대조적으로 서비스 공급기관이 아닌 서비스를 이용하는 수요자에게 재정을 지원하는 수요자 지원방식의 바우처 방식을 도입하였다. 이는 2003년 개정된 사회복지사업법을 근거로 하고 있다. 바우처 사업은 2007년 노인돌보미, 장애인활동보조, 지역사회서비스투자사업을 시작으로 이후 2008년에는 산모·신생아도우미, 가사간병방문, 임신·출산진료비지원을, 2009년에는 장애아동 재활치료, 보육료 지원 사업, 2010년에는 언어발달지원사업 등으로 점진적으로 사업영역이 확대되고 있다.

이상에서 설명한 바와 같이 우리나라의 사회서비스 공급방식은 전통적인 사

22) 생활시설의 경우 인건비와 시설이용인원 수에 따라 책정된 방식이 적용되고, 사회복지관은 인건비와 시설규모별로 책정된 보조금 액수가 적용됨. 정신보건센터, 지역아동센터 등 이용시설은 개소 당 정해진 운영비 보조금이 지급됨.

회복지시설에 대한 보조금 방식에서 1990년대 이후 지역사회의 사회서비스가 다양하게 확대되면서 민간위탁 등 계약방식이 도입되었고, 2007년 이후 바우처 사업이 도입되면서 전통적인 공급자 지원방식과 새로운 수요자 지원방식이 공존하는 체계를 이루고 있다.



자료 : 양난주, 2011; 고경환 외, 2011, “노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 - 지방정부를 중심으로”

〈그림 4-1〉 한국 사회서비스 공급방식의 구성

제2절 공공 사회서비스의 공급방식 비교

1. 공급방식의 유형별 비교

앞서 살펴보았듯이 현재 우리나라의 사회서비스 공급은 보조금 및 민간위탁 등의 전통적인 공급자 지원방식과 중앙정부 주도로 새롭게 도입된 바우처 방식의 수요자 지원방식이 공존하고 있다. 노인장기요양보험, 바우처사업, 보육료

지원 등을 제외하면 대부분의 서비스 사업이 공급자 지원방식으로 이루어지고 있다.

공급자 지원방식과 수요자 지원방식 운영에 있어 대표적인 차이점은 재정 지원의 방식 및 서비스 이용자의 선발방식에 있다. 공급자 지원방식에서 서비스 이용자는 정부가 재정을 지원하는 공급기관에 서비스를 신청하고 서비스 적격 여부 또한 공급기관에서 판정하여 서비스 대상자를 선정하게 되는 반면, 수요자 지원방식에서는 이용자가 지방정부(노인요양보험의 경우 건강보험공단)에 서비스를 신청하고 지방정부 공무원이 서비스 이용자의 적격성을 심사하고, 서비스 이용자격을 부여받은 이용자는 지역사회의 서비스 공급기관을 선택하여 서비스를 이용하며, 서비스 공급기관은 지방정부(노인요양보험의 경우 건강보험공단)로부터 서비스 비용을 받는다. 따라서 공급자 지원방식에서는 공급기관이 이용대상을 선택하기 때문에 공급기관은 서비스 이용자의 욕구보다는 재정을 지원해주는 정부의 요구를 우선시하지만, 수요자 지원방식에서는 수요자가 서비스 공급기관을 선택하게 함으로써 공급기관으로 하여금 경쟁을 통해 비용 및 서비스 질을 높이고, 이용자의 욕구에 더욱 민감하게 반응할 수 있게 한다.

또한 서비스 이용자격 결정에 있어서 공급자 지원방식에서는 표준화된 기준 없이 제공기관이 수요자를 선별하는 경우가 많지만, 수요자 지원방식에서는 소득기준, 장애기준 등의 표준화된 기준에 따라 결정한다. 본인부담금의 경우에도 공급자 지원방식에서는 표준기준 없이 지역 또는 제공기관에 따라 달리 적용되는 경우가 많지만, 수요자 지원방식에서는 서비스별로 소득계층별 자기부담 금액(비율)이 정해져 있다(노기성 외, 2011).

〈표 4-1〉 사회서비스에 대한 공급방식 유형별 사례와 이용자 선발방식

지원 방식	유형	서비스 제공 방식	사례	이용자 선발방식
국가 직영	국립	정부 기관이 시설과 인력을 확보해서 정부직영으로 특정 이용자 집단에게 서비스하도록 하는 방식	국립재활원 시립아동상담소 여성발전센터	정부직영기관이 직접 선발
공급자 지원	기관운영비 지원	정부는 운영비를 지원하여, 특정 이용자 집단에게 서비스하도록 하는 방식	장애인시설전체, 노인시설일부 (노인요양보험 미적용시설), 아동청소년시설 전체, 여성가족시설, 종합사회복지관, 노숙인시설, 정신보건시설	이용시설의 경우 기관이 직접선발, 생활시설의 경우 일정비율 이상에 대하여 관할 지방정부가 선발
	프로그램 지원	관리운영 위탁이 아닌 특정 과제를 수행하는데 필요한 임대료, 인건비, 사업비를 지원하는 방식	자활센터, 공동모금회 등의 프로그램 지원	목적 프로그램에 지정된 구체적인 범주의 집단에 대하여 기관이 직접선발
수요자 지원	개인별 지원	정부가 특정 기준에 해당하는 개인에게 서비스의 내용과 양을 결정해 주고, 이들에게 서비스를 제공해 준 기관에 비용을 지급하는 방식	노인요양보험, 노인돌보미, 장애인활동보조, 장애아동재활치료, 산모신생아도우미, 가사간병서비스, 지역사회서비스투자, 보육료지원	각 서비스별 수급 자격 및 수급의 양에 대하여 지방정부가 결정

자료 : 김용득, 2011, “사회복지서비스 공급체계의 지형과 논점”

이 외에 공급자 지원방식과 수요자 지원방식 간 시스템 차이는 다음의 <표 58>과 같다. 공급자 지원방식은 서비스 대상을 기초생활수급자 등 저소득층을 대상으로 단일화된 공급기관에서 정형화된 서비스를 제공하는 반면, 수요자 지원방식에서는 서비스 대상을 저소득층은 물론 중산층까지 확대하며 다수의 공급기관에서 다양한 서비스를 제공하도록 하고 있다

〈표 4-2〉 공급자 지원방식과 수요자 지원방식(전자바우처 제도)의 차이

구분	기존제도 (공급자 지원방식)	사회서비스 전자바우처 제도 (수요자 지원방식)
서비스 대상	수급자 등 저소득층 (수동적 보호대상)	서민/중산층까지 확대 (능동적 구매자)
서비스 내용	취약계층 대상 기초 서비스	인적자본 확충 등 사회투자적 서비스
서비스 시간	공급기관 재량	대상자 욕구별 표준화
서비스 개발방식	중앙기획/지방집행 (집중식/하향식)	지방 기획/중앙 지원 및 평가 (분권식/상향식)
공급기관	단일기관 독점	다수 기관 경쟁
서비스 질	서비스질 제고 노력 미흡	공급기관간 경쟁으로 서비스질 제고
국민체감도	낮은 서비스질에 대한 불만	국민체감도 높음
추가 노동수요	정부재정투입만큼만 발생	서민/중산층에 대한 비용지원으로 시장수 요가 촉발하여 추가 노동수요 발생
비용 효과성	낮음	높음 (동일한 예산으로 더 많은 수혜자에게 서비 스 제공)

2. 공급방식의 사례 비교

본 연구에서는 현재 우리나라에서 적용 중인 사회서비스 공급방식의 유형별 로 대표적인 사례분석을 통해 공급방식별 특징을 알아보고자 한다. 많은 서비스들 중 국가 직영을 제외하고, 공급자 지원방식 중에서는 아동복지서비스 중 대표적인 방과 후 돌봄서비스(지역아동센터), 수요자 지원 방식인 노인장기요양보험과, 바우처 사업, 그리고 공급자 지원방식과 수요자 지원방식이 병행되는 보육서비스에 대해 살펴보고자 한다.

1) 공급자 지원방식 : 방과 후 돌봄서비스(지역아동센터)

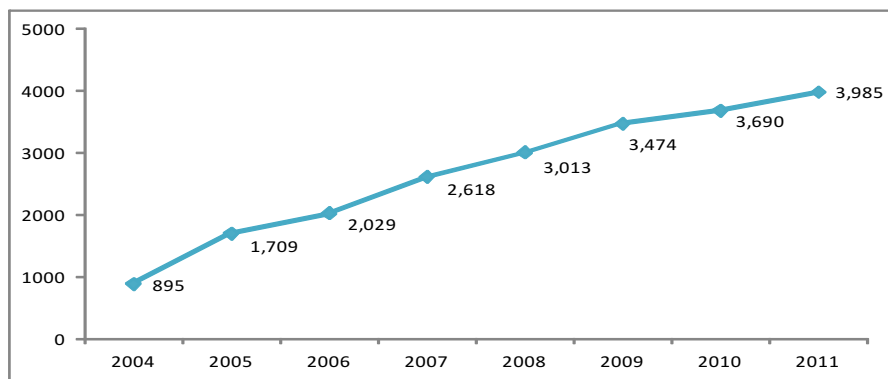
지역아동센터는 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보

호자와 지역사회와의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설로(아동복지법 제16조 1항 11호), 전국 읍·면·동에 위치하여, 아동들과 가장 가까운 곳에서 돌봄서비스를 제공하는 지역 밀착형 아동복지시설이다. 지역아동센터에서는 18세 이하의 지역사회 빈곤아동을 대상으로 통합적인 복지서비스를 제공하고 있으며, 지역아동센터에서 진행하고 있는 주요 프로그램은 다음의 표와 같다.

〈표 4-3〉 지역아동센터의 주요 프로그램 내용

프로그램명		내용
기본 프로그램	보호프로그램	빈곤 위기·방임 아동 보호, 일상생활지도, 급식제공, 위생지도 등
	교육프로그램	숙제 지도, 기초학습 부진아동 특별지도, 경제교육, 예·체능교육, 독서지도 등
	건전한 놀이	문화체험, 견학, 캠프, 공동체 활동, 특기적성 등
	보호자와 지역사회 연계	가정방문, 상담·정서적 지지, 부모·가족 상담, 후원자 연계, 지역사회 내 인적·물적 자원 연계, 사례관리 등
특화 프로그램	주말·공휴일 프로그램	평일에 시간적 여유가 없어서 진행 할 수 없었던 프로그램과 주말에만 참여가능한 문화프로그램, 체험학습 등을 제공, 주말과 공휴일에 학교와 가정에서 보호받기 어려운 아동들을 보호
	가족기능강화 프로그램	아동양육기술 및 의사소통 증진, 부모집단프로그램 및 자조모임, 가족성장교실, 좋은 부모교실, 지역주민 결연 및 멘토링 활동 등 가족 내에서 지지기반이 약한 빈곤아동과 가족을 위한 가족기능강화 프로그램
	야간보호프로그램	저녁 늦은 시간까지 부모가 귀가하지 않아 방임되고 있는 아동들을 보호자의 귀가시간까지 보호
청소년을 위한 프로그램		초등학생과 발달단계와 욕구가 다른 중고생을 위한 분리된 공간 및 특화 프로그램을 제공함. 1:1 학습멘토, 동아리 활동, 진로탐색 프로그램 등

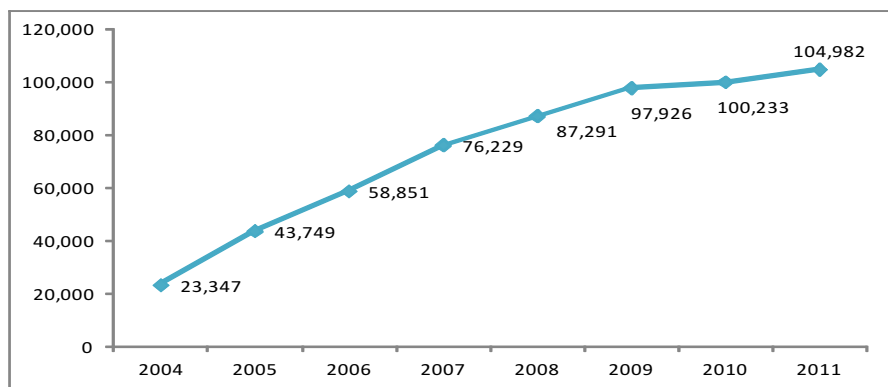
지역아동센터는 2004년 법제화된 이래 지속적으로 증가하는 추세를 보이며 2011년 현재 총 3,985개소가 설치되어 있다. 이러한 증가 추세는 지역아동센터의 경우 설치기준이 까다롭지 않고, 국가에서 인건비와 운영비를 지원해주고 있기 때문에 아동보호에 관심있는 전문가들이 시설을 설치하는 경우가 증가하기 때문이다(윤상용 외, 2010).



자료 : 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012, '전국 지역아동센터 실태조사보고서'

〈그림 4-2〉 지역아동센터 추이

또한, 지역아동센터 시설의 증가뿐만 아니라 이용아동의 수도 꾸준한 증가를 보이며 2011년 현재 약 104천명의 아동이 시설을 이용하고 있다.



주 : 미지원 시설 이용아동 포함, 개소당 평균 이용아동 : 약 28명
 자료 : 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012, '전국 지역아동센터 실태조사보고서'

〈그림 4-3〉 연도별 지역아동센터 이용아동 현황

지역아동센터 실태조사(2011)에 따르면 2011년 현재 지역아동센터를 이용하는 아동 중 초등학생 고학년이 42,324명으로 가장 많았고, 그 다음으로 초등학교 저학년(37,407명), 중학생(17,374명)등의 순으로 나타났다.

〈표 4-4〉 학년별 이용아동 수

(단위 : 명)

구분	미취학 아동		초등학교 저학년		초등학교 고학년		중학생		고등학생		탈학교		전체
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	
아동수	2,363	2,215	19,218	18,189	21,327	20,997	8,810	8,564	1,584	1,430	149	136	104,982
합계	4,578		37,407		42,324		17,374		3,014		285		

자료 : 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012, ‘전국 지역아동센터 실태조사보고서’

다음으로 경제적 상황별 시설 이용 아동현황을 살펴보면, 차상위계층 아동이 40,147명으로 전체 이용아동의 38.2%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 다음으로 기초생활수급자 아동(25.0%), 기타 승인아동(22.9%), 일반아동(13.9%) 순으로 나타났다. 한 센터당 평균 아동 수는 26.3명으로, 그 중 차상위아동은 10.1명, 기초생활수급자 아동은 6.6명, 기타승인아동 6.0명, 일반아동 3.7명으로 조사되었다. 일반아동의 이용 비중이 낮은 것은 지역아동센터를 운영하는데 있어 이용아동 선정은 수급권자 가정 아동, 차상위·조손·다문화·장애·한부모 아동, 기타 승인 아동 등 우선적으로 보호되어야 할 아동을 60% 이상 유지하는 것을 기준으로 하고 있기 때문이다.

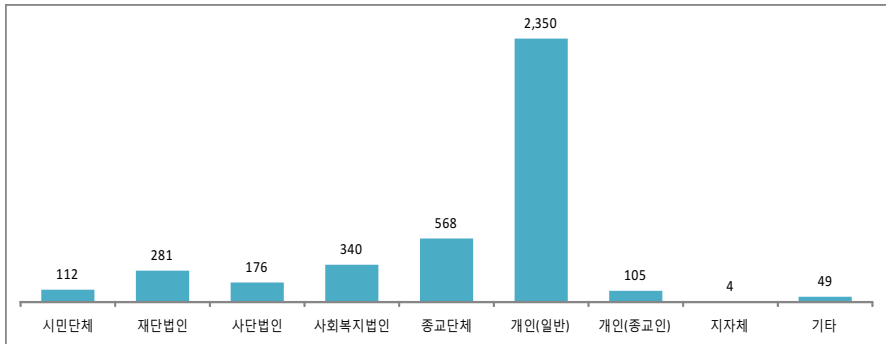
〈표 4-5〉 지역아동센터 경제적 상황별 아동현황

(단위 : 명, %)

	수급권 아동	차상위 아동	기타승인 아동	일반 아동	합계
아동수	26,237	40,147	24,004	14,594	104,982
비중	25.0	38.2	22.9	13.9	100.0
센터당 평균 아동 수	6.6	10.1	6.0	3.7	26.3

자료 : 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012, “전국 지역아동센터 실태조사보고서”

지역아동센터의 운영주체 현황을 살펴보면 2011년 현재 개인(일반)의 경우가 2,350개소로 과반수 이상인 전체의 60.0%를 차지하였고, 다음으로 종교단체 568개소(14.3%), 사회복지법인 340개소(8.5%) 등의 순으로 조사되었다.



주 : 1) 2011년부터 개인은 일반과 종교인으로 구분하여 조사함.
 2) 기타 : 의료법인, 학교법인, 아파트운영회 등
 자료 : 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012, “전국 지역아동센터 실태조사보고서”

〈그림 4-4〉 운영주체별 지역아동센터 수

지역아동센터의 총 종사자 수는 2011년 현재 8,631명이고, 이 중 개소 당 1명인 시설장은 3,985명(46.2%)이고 생활복지사는 4,646명(53.7%)이다. 성별비율을 보면 시설장 중 여성의 비중이 68.5%로 남성(31.5%)에 약 2배에 가까우며, 생활복지사 역시 여성의 비중이 88.9%로 남성(11.1%)로 약 8배 이상의 차이를 보이고 있는 것을 통해 지역아동센터의 종사자 중 남성종사자가 여성종사자에 비해 현격히 적음을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 지역아동센터 종사자 현황

구분	종사자 총인원	시설장			생활복지사		
		소계	남	여	소계	남	여
인원(명)	8,631	3,985	1,257	2,728	4,646	518	4,128
비율(%)	100.0	100.0	31.5	68.5	100.0	11.1	88.9

주 : 시설장과 생활복지사의 성별 비율은 각각의 소계를 100.0%로 하여 산출하였음.
 자료 : 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012, “전국 지역아동센터 실태조사보고서”

지역아동센터는 보건복지부의 국고지원사업으로 2004년 1월부터 국고지원을 시작하였다. 지역아동센터의 국고보조는 보건복지부와 지방정부의 매칭펀드 방식으로 이루어지며 서울 30%, 지방 50%의 기준보조율에 따라 차등 지원된다. 보조금을 지원받는 지역아동센터는 2004년 500개소에서 2012년 현재 3,500개소로 7배 증가하였으며, 지원센터 수의 증가에 따라 지원예산액도 증가하여 2004년 12억 원에 불과하던 지원액이 2012년 현재 767억 원으로 약 64배 증가하였다. 보조금 지원액은 이용아동 및 상근종사자 수에 따라 3,500개소에 월 355만원~465만원 차등지원(9인 이하 시설 별도 규정)되며, 지방자치단체의 자체 “운영비 지원시설 선정기준”에 따라 지자체(시도 또는 시군구) 선정심사위원회의 심의를 거쳐 지원 대상이 선정된다. 지역아동센터는 지역사회 저소득아동과 가정여건이 어려운 아동이 주로 이용하는 시설이므로 서비스 이용료는 무료를 원칙²³⁾으로 하고 있다.

〈표 4-7〉 지역아동센터 연도별 지원현황

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
지원 개소	500	800	902	1,800	2,088	2,788	2,946	3,260	3,500
지원 단가 (만원/월, 개소)	67	200	200	200	200	상반기 : 220 하반기 : 320	320	370	395
예산 (억원)	12	73	98	206	282	457	543	695	767

자료 : 보건복지부, 2012, 2012년 아동분야사업안내

23) 단, 지역 여건 및 센터별 사정 등에 의해 이용료 수납이 특별히 필요하다고 판단되는 경우, 시설장은 운영위원회와 보호자의 사전 동의를 거쳐 수납 가능. 또한 이용료는 일반아동에게만 받을 수 있으며, 이용료 한도는 월 5만원이며, 사이버 수업료, 개별 학습지, 교재비, 야외현장 체험비 등의 실비 이용료로 한정함. 이용료를 받는 경우에는 해당 아동의 소득 상태, 이용료 책정 근거, 월별 수납액을 운영비 신청시에 지자체에 보고하여야 함.

〈표 4-8〉 지역아동센터 보조금 지원 기준액

유형별		정원	상근 종사자	'12년 지원 기준액(안)	비고
소규모형(도시)		19인 이하	2	3,550천원	9인미만 시설 별도규정 * 농촌형 30인 이상은 도시형 +20만원
표준형	읍면	19인 이하	2	3,750천원	
	도시	29인 이하	2		
확대형	읍면	29인 이하	2	3,950천원	
	도시, 읍면	30인 이상	3	4,650천원	

주 : 지방재정이 가능한 경우 지원시설, 지원 금액을 추가하여 지원 가능

자료 : 보건복지부, 2012, 2012년 아동분야사업안내

〈표 4-9〉 지역아동센터의 추진체계

추진주체		기능 및 역할
보 건 복 지 부	아동관리과	- 지역아동센터 운영 기본 계획 수립 - 지역아동센터 실태조사 및 표준화 모델 개발 보급 - 지역아동센터 운영 지침 마련, 국고보조 등 사업 총괄 - 아동복지교사 파견 지원 - 방과후 돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계·조정 등
	지역아동센터 중앙지원단	- 지역아동센터 운영 지원 - 지역아동센터 홍보 및 관련기관 네트워크 구축 - 종사자 인력 교육기획 및 프로그램 개발 - 전산관리시스템 구축·데이터 및 실적관리 - 지역아동센터 컨설팅 및 교육 지원 - 아동복지교사 파견관리 및 교육지원 등
시 · 도	담당부서	- 시·도 지역아동센터 운영 기본 계획 수립 - 시·군·구 지역아동센터 운영 지원 - 지역아동센터 지도·점검, 예산 지원 등 - 시·도 아동복지교사 파견 지원 - 시·도 방과후돌봄서비스 추진 기관간의 서비스 연계·조정 등
	지역아동센터시도지 원단	- 시·도 지역아동센터 운영 지원 - 시·도 지역아동센터 홍보 및 관련기관 네트워크 구축 - 시·도 종사자 인력 교육실행 - 시·도 지역사회 조사연구사업 및 정보관리 및 데이터 관리·운영 - 시·도 지역아동센터 컨설팅 지원 - 시·도아동복지교사 파견관리 및 교육지원 등
시·군·구 담당부서 또는 드림스타트 센터		- 시·군·구 지역아동센터 운영 계획 수립 - 시·군·구 지역아동센터 이용아동 신청·확인 - 아동복지교사 파견관리 - 지역아동센터 신고 및 관리·운영 지원 - 지역아동센터 지도·점검, 예산 지원, 지역사회 연계체계 구축 등
지역아동센터		- 지역아동센터 운영 및 돌봄 서비스 제공 - 지역아동센터 운영 관련 지자체 협조 등

자료 : 보건복지부·지역아동센터중앙지원단, 2012, '전국 지역아동센터 실태조사보고서'

2) 수요자 지원방식 : 노인장기요양보험과 바우처

(1) 노인장기요양보험제도²⁴⁾

2008년 7월부터 시행된 노인장기요양보험제도는 노인을 대상으로 한 대표적인 사회서비스로 고령이나 노인성 질병 등으로 목욕이나 집안일 등 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 이들에게 신체활동·가사지원 등의 서비스를 제공하여 노후 생활의 안정과 그 가족의 부담을 덜어주기 위한 사회보험제도로 이전부터 빈곤노인들에게 선별적으로 제공하던 요양 서비스를 일반노인에게 확대 적용하였다는 것에서 기존 돌봄서비스와 차별을 두고 있다.

신청대상은 소득수준과 상관없이 노인장기요양보험 가입자(국민건강보험 가입자와 동일)와 그 피부양자, 의료급여수급권자로서 65세 이상 노인과 65세 미만이라도 노인성질환을 가진 국민으로 6개월 이상 혼자 일상생활이 어려운 자로서 장기요양등급판정위원회에서 등급판정을 받은 국민을 대상으로 하고 있다.

급여내용으로는 요양시설에 장기간 입소하여 신체활동 지원 등을 제공하는 시설급여와 요양보호사, 간호사 등이 가정을 방문하여 신체활동, 가사활동 등을 지원하는 재가급여로 여기에는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호, 기타재가급여(복지용구) 서비스가 포함된다. 또한 도서벽지지역에 거주자 등에게 가족요양비를 지급하는 특별현금급여의 세 가지로 구분된다.

노인장기요양서비스에 대한 인지도 및 만족도 증가로 신청자 및 인정자수가 지속적으로 증가하여 2010년 현재 전체 노인인구의 약 5.9%인 31.6만 명이 장기요양서비스의 혜택을 받고 있다.

24) 보건복지부, 2012년 노인보건복지사업안내를 참고하여 재정리.

〈표 4-10〉 노인장기요양보험제도 신청 및 인정현황

구분	신청자수	등급판정 자수	인정자수			
			계	1등급	2등급	3등급
2008	376,030	265,371	214,480	57,396	58,387	98,697
2009	596,235	390,530	286,907	54,368	71,093	161,446
2010	759,339	465,777	315,994	46,994	73,833	195,167

자료 : 보건복지부, “2011 보건복지통계연보”

장기요양서비스의 이용자의 증가와 더불어 노인장기요양 기관도 계속하여 증가하고 있는 추세로 2010년 현재 노인장기요양기관 중 입소시설기관은 총 3,751개소로 총 11.7만 명을 정원으로 하고 있으며, 재가기관은 총 19,947개소가 운영 중에 있다.

〈표 4-11〉 노인장기요양기관 현황 - 시설급여

구분	총계		노인요양시설		노인요양공동생활가정	
	기관수	정원	기관수	정원	기관수	정원
2008	1,717	68,581	1,303	65,152	414	3,429
2009	2,627	88,266	1,628	79,852	999	8,414
2010	3,751	116,782	2,408	105,478	1,343	11,304

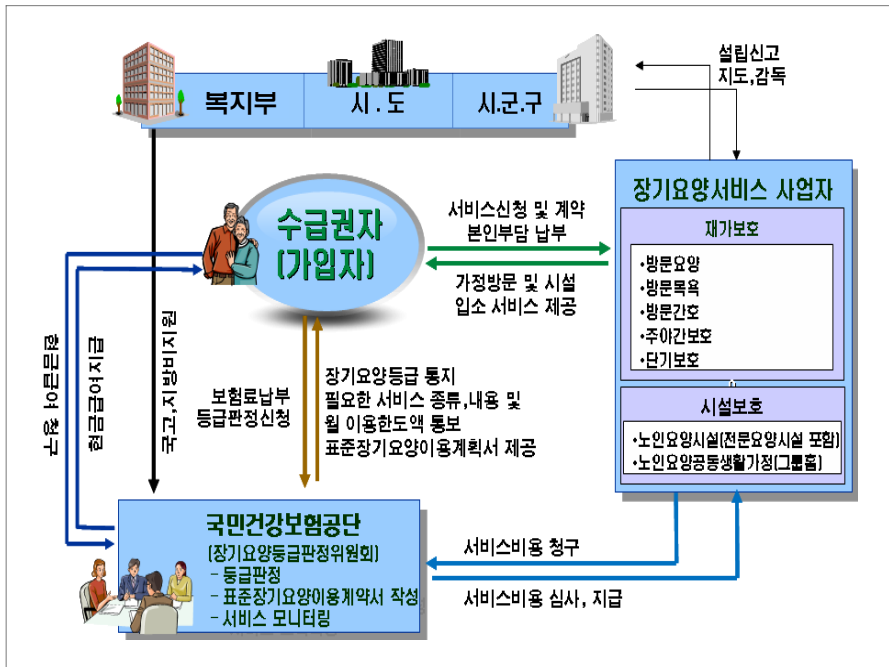
자료 : 보건복지부, “2011 보건복지통계연보”

〈표 4-12〉 노인장기요양기관 현황 - 재가급여

구분	총계	방문 요양	방문 목욕	방문 간호	주야간보호		단기보호		복지용구
					기관수	정원	기관수	정원	
2008	10,224	4,362	3,006	626	806	13,145	691	7,030	733
2009	19,074	8,446	6,279	787	1,106	18,302	1,370	14,682	1,086
2010	19,947	9,164	7,294	739	1,273	20,804	199	1,811	1,278

자료 : 보건복지부, “2011 보건복지통계연보”

장기요양보험제도의 운영주체는 국민건강보험공단으로 지자체와의 역할분담을 통해 관리 운영되고 있다. 서비스 이용 단계를 보면 제일 먼저 신청대상자가 공단의 각 지사별 장기요양센터에 장기요양보험을 신청하면 공단직원의 방문조사를 거쳐 장기요양인정 여부 및 장기요양등급의 1차 판정을 하고 다음으로 등급판정위원회에서 1차 판정결과와 특기사항 및 의사소견서, 기타 심의 참고자료 등을 종합하여 최종결정을 하게 된다. 장기요양대상으로 인정되면 장기요양센터에서 장기요양인정서 및 표준장기이용계획서를 통보하고, 이후 장기요양보험 이용자는 장기요양기관을 선택하여 서비스를 이용하면 된다.



자료 : 보건복지부, “2012 노인보건복지사업안내”

〈그림 4-5〉 노인장기요양보험제도 관리운영체계

장기요양보험에 필요한 재원은 장기요양보험료, 국가지원, 본인일부부담으로 이루어진다. 장기요양보험료는 건강보험료액에 장기요양보험료율을 곱하여 산정²⁵⁾, 노인장기요양보험 가입자는 국민건강보험 가입자와 동일하며 건강보험료와 통합 징수된다. 국가지원의 경우 장기요양보험료 예상수입액의 20%를 부담하는 국고보조로 이루어지며, 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야할 비용 및 관리운영비의 전액을 국가와 지방자치단체가 분담, 마지막으로 급여대상자 본인도 일부 부담하게 되어있는데 본인부담비율은 시설급여의 경우 20%(비급여 : 식재료비, 이미용료 등은 본인부담), 재가급여는 15%이다. 단, 의료급여수급권자 등 저소득층은 각각 1/2로 경감(시설 : 10%, 재가 : 7.5%)이며, 국민기초생활수급권자는 무료이다.

(2) 바우처 사업

바우처는 노인, 장애인, 산모, 아동 등 사회서비스를 필요로 하는 사람들에게 서비스 이용권(voucher)을 발급하여 서비스를 받게 하는 제도로, 보건복지부에서 시행하는 사회서비스 바우처 사업²⁶⁾은 2007년 노인돌보미, 장애인활동보조, 지역사회서비스투자사업을 시작으로 이후 2008년에는 산모·신생아도우미, 가사간병방문, 임신·출산진료비지원율, 2009년에는 장애아동 재활치료, 보육료 지원 사업, 2010년에는 언어발달지원사업으로 점진적으로 확대되고 있다.

25) 장기요양보험료율은 보건복지부장관 소속 장기요양위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 명시(12년 장기요양보험료율 : 6.55%)

26) 중앙정부의 타 부처에서 시행하는 바우처 사업도 있지만 본 연구에서는 사회서비스를 주시행하는 보건복지부의 서비스를 위주로 논의하고자 함.

〈표 4-13〉 사회서비스 전자바우처 제도 현황(보건복지부)

구분		대상	서비스 내용
노인돌봄 종합서비스		만 65세 이상 장기요양보험 등급외 A, B의 노인으로 전국가구평균소득의 150% 이하	- 시간 27시간, 36시간 - 내용 : 가사·활동지원을 위한 방문서비스 또는 주간보호서비스
장애인활동보조지원 사업*		「장애인복지법」상 등록1급 장애인(만6세이상~만65세미만) 중 '인정조사표'에 의해 일정 점수 이상인 자	- 시간 : 40~100시간(독거180시간) - 내용 : 1급 장애인의 사회활동지원을 위해 지급(개인별 본인부담금 차등지원)
산모·신생아 도우미 지원		전국가구평균소득 50% 이하의 산모 및 신생아로 출산(예정)일 전 40일 또는 후 30일 이내	- 시간 · 단태아(2주) · 쌍생아(3주) · 삼태아(4주) - 내용 : 산모 및 신생아 건강관리 및 가사 지원 등
가사간병방문도우미 지원		국민기초생활보장수급자, 차상위계층 중 가사간병이 필요한 자	- 시간 : 18시간, 24시간 - 내용 : 신체수발지원, 가사지원, 일상생활 지원 등의 가사간병 서비스 제공
장애아 동 가족 지 원	장애아동 재활치료사업	만 18세미만으로 뇌병변, 지적, 자폐성, 청각, 언어, 시각장애(중복장애 인정)를 가진 전국가구 평균소득 100% 이하 가정의 장애아동	- 월18~22만원 상당의 언어치료, 미술·음악치료 등 재활서비스를 받을 수 있는 바우처 금액 지원(지역별 상이)
	시청각장애부 모자녀의 언어발달지원	양쪽부모가 시각 혹은 청각·언어 등록장애를 가진 전국가구 평균소득 100% 이하의 만 18세 미만 비장애 아동	- 월18~22만원 언어발달진단서비스, 심리상담서비스, 언어치료, 청능치료 등 언어재활서비스 및 독서지도, 놀이지도, 수화지도 등의 프로그램 제공
지역 사 회 서 비 스 투 자 사 업	지역선택형바 우처사업 (아동인지능력 향상서비스)	전국가구 평균소득 100%이하 가구의 만 2~6세 아동	- 독서도우미 파견, 부모대상 독서지도 및 상담 등
	지역개발형 사업	전국가구 평균소득 100%이하 가구를 원칙으로 하며 사업별로 상이·노인·장애인 대상 사업은 전국가구 평균소득 120% 이하	지역별 상이

주 : 장애인활동보조는 2011년 10월부터 사업이 종료되며 2011년 11월부터 장애인활동지원으로 사업 전환

바우처 사업영역이 점점 확대되어지고 있는 가운데 2011년 말 현재 바우처 사업에 총 6,933억 원이 투입되었고, 이용자 수 및 제공기관, 제공인력은 계속해서 증가하고 있는 추세이다.

〈표 4-14〉 바우처 사업 예탁 및 이용현황

(단위 : 백만원, 명)

사업명	2009년		2010년		2011년	
	예탁금	이용인원	예탁금	이용인원	예탁금	이용인원
계	567,993	1,263,599	586,072	1,300,760	830,300	1,369,225
노인돌봄종합	28,684	15,223	76,681	34,490	88,211	37,728
장애인활동보조	182,174	31,636	201,261	32,691	169,604	33,360
장애인활동지원	-	-	-	-	95,802	35,371
지역사회서비스	110,847	485,221	153,889	463,650	183,421	473,922
산모신생아	33,728	53,401	36,315	67,420	33,960	57,848
가사간병방문	70,955	33,281	33,697	27,953	18,855	10,539
장애아동재활	40,189	18,005	62,336	31,661	70,179	39,582
언어발달지원	-	-	796	196	3,178	1,213

주 : 1) 장애인활동보조(11년10월 사업종료) -> 장애인활동지원으로 사업 전환(11년 11월~)
 자료 : 사회서비스 전자바우처(<http://www.socialservice.or.kr>)

〈표 4-15〉 바우처 사업별 제공기관 및 제공인력

(단위 : 개소, 명)

	2009		2010		2011	
	제공기관	제공인력	제공기관	제공인력	제공기관	제공인력
계	4,961	70,038	6,382	122,190	8,194	144,208
노인돌봄종합	505	4,499	913	12,381	923	13,052
장애인활동보조	453	18,611	508	27,499	585	27,311
장애인활동지원	-	-	-	-	841	26,008
지역사회서비스	906	34,872	1,081	61,607	1,462	59,260
산모신생아	197	3,977	253	9,554	305	8,735
가사간병방문	303	5,391	311	6,305	315	4,062
장애아동재활	636	2,688	801	4,802	993	5,662
언어발달지원	-	-	422	42	552	118

주 : 1) 장애인활동보조(11년10월 사업종료) -> 장애인활동지원으로 사업 전환(11년 11월~)
 2) 제공기관 : 사업별 중복 데이터를 제거한 자료임
 3) 제공인력 : 노인돌봄, 장애인활동보조, 산모신생아, 가사간병방문사업은 전자결제 시행기준, 지역사회서비스투자 및 장애아동재활치료 사업은 급여등록기준 현황임(12월)
 자료 : 사회서비스 전자바우처(<http://www.socialservice.or.kr>)

바우처의 경우도 노인장기요양보험과 마찬가지로 본인 부담금이 존재한다. 이는 소비자의 권리의식을 고양시키고 최소한의 본인 의무를 부가하기 위해 도입된 것으로 바우처 대상자로 선정되어도 본인부담금을 납부하지 않으면 바우처가 발생하지 않음에 유의하여야 한다. 각 사업별로 본인이 납부하여야 할 금액이 다르며, 납부방법 또한 상이하다.

〈표 4-16〉 사업별 바우처 지원액 및 본인부담금

구분		지원액	본인부담금	납부방법
노인돌봄 종합서비스		212,400원~322,920원 (방문 : 27시간~36시간 주간 : 9일~12일)	무료~48,000원	개인별 본인부담금 입금계좌 입금 (가상계좌)
장애인활동 보조지원사업		320,000원~1,440,000원 (40시간~180시간)	기초수급자 무료, 차상위계층 2만원, 차상위초과자는 소득 및 지원량에 따라 차등 부과	개인별 본인부담금 입금계좌 입금 (가상계좌)
산모·신생아 도우미 지원		550,000원~1,701,000원	46,000원, 92,000원	개인별 본인부담금 입금계좌 입금 (가상계좌)
가시간병방문도우 미 지원		147,780원~212,400원 (18시간~24시간)	무료~23,760원	제공기관 직접납부
장애아 동가족 지원	장애아동 재활치료 사업	160,000원~220,000원	무료~60,000원	제공기관 직접납부
	시청각장애 부모자녀의 언어발달 지원	160,000원~220,000원	무료~60,000원	제공기관 직접납부
지역사 회서비 스투자 사업	지역선택형 바우처사업 (아동인지 능력향상 서비스)	20,000원~27,000원	이용자가 선택한 제공기관의 서비스 자격에서 바우처지원액 차감 (제공기관, 서비스 내용에 따라 다양)	제공기관 직접납부
	지역개발형 사업	18,000원~270,000원 (사업별 상이)	1,000원~70,000원 (사업별 상이)	제공기관 직접납부

자료 : 보건복지부, 2012년 통합업무안내

바우처 시스템 운영에는 중앙부처, 관리센터, 지자체 등 여러 기관들이 관련되어 있다. 특징적인 것은 전자바우처 시스템이 기획되면서 사회서비스관리센터²⁷⁾가 설립되게 되었다는 것이다. 이 기관은 보건복지부의 사회서비스 바우처 사업의 운영을 위탁받아 관리하는 기능을 하고, 지자체로부터 사업비를 예탁받아 정산하는 핵심 업무 외에 서비스 대상자와 제공기관의 정보 관리, 바우처 유통과정 모니터링을 통한 부정사용을 방지 업무, 바우처 사업 홍보 업무, 지역사회 서비스 자체개발형 사업 개발 업무, 정책 연구·조사 업무 등을 수행하고 있다.

〈표 4-17〉 바우처 시스템 운영 주체

관련 기관		기능
보건복지부		사업 기본계획 수립, 지침 작성, 국고보조, 홍보 등 사업 총괄, 조정 시설기준 및 활동보조인 양성 방안 수립 평가 및 지도, 감독 바우처 운영계획 수립 및 관리 전자바우처 시스템 구축 및 관리
사회서비스관리센터 (현)한국보건복지 정보개발원)		바우처 비용의 지급 및 정산 등 바우처의 유통 구조 모니터링 지역 특화적 서비스 혁신사업 발굴, 보급 정책 성과 연구, 조사 바우처에 대한 교육 및 홍보
지자체	시·도	시, 군, 구별 예산 배정 사업량 조정 시, 군, 구 및 읍·면·동 사업 관리 감독 시, 도 교육기관 지정, 관리
	시·군·구	바우처 사업 관리 및 예산 예탁 총괄 서비스 제공기관 지정 서비스 대상자 선정 서비스 제공 지도감독 사업 홍보
	읍·면·동	서비스 신청 접수 신청자 조사표 확인
서비스 제공 기관(교육기관)		서비스 제공인력 모집, 교육 서비스 제공 및 모니터링 사업 홍보

27) 사회서비스관리원이 2011년 5월 2일 한국보건복지정보개발원으로 통합됨에 따라 현재 사회서비스관리센터의 업무는 한국보건복지정보개발원에서 행함.



〈그림 4-6〉 바우처 업무 흐름도

3) 공급자 + 수요자 지원방식 : 보육서비스

보육서비스는 취학 전 영유아 등의 양육, 보호 및 교육의 기능을 포괄하고 있는 개념으로 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성하고, 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 기본목적으로 한다.

1991년 영유아보육법 제정 이후 정부는 보육 지원을 점진적으로 확대, 특히 참여정부 이후 보육 지원은 대폭 확대되었다. 2006년 보육정책 기본계획인 ‘새싹플랜’을 수립한 이후, 이는 이명박 정부에 들어서 ‘아이사랑플랜(2009~2012)’으로 이어졌다.

보육 지원은 크게 수요자에 대한 보육료 지원과 공급자에 대한 시설운영비 및 인건비 지원으로 구분할 수 있는데, 2000년대 이후 확대된 보육 지원은 주로 수요자에 대한 보육료 지원의 확대에 중점을 두고 있다.

보육지원 예산은 2000년 1,460억 원에서 2005년 6,026억 원, 2007년 1조 435억 원, 2011년 2조 4,783억 원으로 정부 보육 지원은 연평균 30% 이상씩 증가하였고, 이러한 보육에 대한 예산 지원의 확대에 따라 보육 지원 대상자도 크게 확대되었다. 2002년 이전까지 보육료 지원은 법정 저소득층에 한정되어 있었으나, 2002년에 차상위계층(최저생계비의 120%)까지 지원 대상이 확대, 이후 2005년에는 소득하위 50%로 지원 대상이 확대되었으며 2010년에는 소득하위 70%까지로 확대, 2009년 7월부터는 보육 시설을 이용하지 않는 차상위 이하 계층의 아동에게 양육수당이 지급되었고, 2011년 1월 영유아보육법 시행령 일부 개정으로 양육수당 지원 대상이 ‘만2세미만’에서 ‘35개월 미만’으로 변경되었다.

보육료 지원은 영유아보육법 제10조에 의한 국·공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 직장, 가정, 부모협동, 민간어린이집을 이용하는 영유아를 대상으로 이루어지며, 여러 대상을 통해 차등적으로 지급되고 있다.

〈표 4-18〉 영유아보육료지원(-사랑카드)

급여구분	대상	서비스 내용
만 0~4세아 보육료	법정저소득층 아동 만0~2세 : 소득수준무관 만3~4세 : 소득하위70%이하	연령별 정부 지원단가 전액지원
만 5세아 보육료	기준대상자 중 초등학교 취학 전 만 5세아 * 외국 국적을 가진 경우 제외	소득수준 무관지원 월 200천원(비장애아) 월 394천원(장애아) ¹⁾
장애아 보육료	기준대상자 중 만 0~12세의 미취학 장애아	- 정부지원시설 : 월394천원 - 정부 미지원시설 : 수납한도액
다문화가족 보육료	「다문화가족지원법」 제2조제1호에 따른 다문화가족 자녀 중 초등학교 취학 전 만 0~5세 이하 아동	소득수준 무관 연령별 정부 지원 단가 전액지원
맞벌이가구 보육료	맞벌이 가구 기준 만3~4세 : 소득하위 70%	연령별 정부 지원단가 전액지원
방과 후 보육료	차상위 이하(법정저소득층 포함) 및 장애 아동에 해당되는 취학아동이 방과 후에 어린이집을 4시간 이용하는 경우	만 4세아 무상보육료 지원 단가의 50%(장애아동은 별도 단가)

주 : 1) 만5세 장애아도 교사대 아동비율(1:3)을 준수하여 반을 편성하고 5세 누리과정 이수할 경우 394천원 지원 : 지방교육재정교부금 200천원 + 일반회계(국고+지방비) 194천원

이러한 보육료 지원 확대에 따라 보육시설 이용 아동 수는 2000년 68만6천 명에서 2006년 104만 명, 2011년 134만8천 명으로 증가하였다.

〈표 4-19〉 보육시설 이용 아동 현황

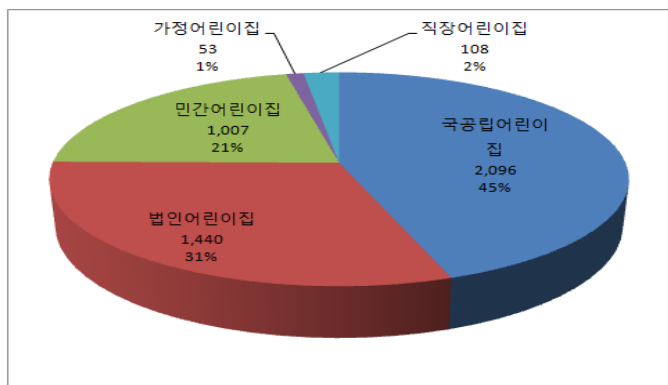
(단위 : 명)

년도	합계	국·공립	법인	민간	부모협동	가정	직장
2006	1,040,361	114,657	120,551	641,137	1,238	148,240	14,538
2007	1,099,933	119,141	118,211	668,390	1,444	177,623	15,124
2008	1,135,502	123,405	113,894	669,465	1,491	210,438	16,809
2009	1,175,049	129,656	112,338	675,763	1,655	236,843	18,794
2010	1,279,910	137,604	114,054	723,017	1,898	281,436	21,901
2011	1,348,729	143,035	112,688	757,323	2,286	308,410	24,987

자료 : 보건복지부, 보육통계 2011

다음으로 보육시설에 대한 시설 보조금 지원을 살펴보면, 시설보조금은 국공립 및 법인 중심의 인건비 지원과 프로그램별 지원으로 구분된다. 종사자 인건비 지원 사업 대상은 국공립 및 법인보육시설 등 정부가 건축비를 지원한 시설을 중심으로 지원되고 있으며, 프로그램별 지원은 영아·장애아 전담어린이집, 시간연장형 및 방과후 어린이집 등이 해당된다.

정부에서 인건비를 지원받는 시설은 대부분 국·공립 어린이집(45%), 법인어린이집(31%), 직장어린이집(2%)으로 전체의 78%를 차지하고, 민간시설의 경우 특정 부분을 제외하곤 지원을 받지 못하고 있다. 이러한 지원차이는 보육교사의 임금의 차이, 시설수준의 차이로 나타나며 결국엔 서비스 품질 차이의 원인이 되어 이는 민간어린이집보다 국공립어린이집에 대한 상대적인 선호현상을 야기하는 근본 원인이 된다.



〈그림 4-7〉 정부 인건비 지원 어린이집 현황(2011. 12. 31 기준)(개소, %)

보육서비스는 앞서 언급한 것처럼 수요자 지원방식과 공급자 지원방식이 혼 합되어 운영되고 있다. 장애아를 대상으로 하는 시설에 대한 지원 및 개인지원 현황을 예로 들어 살펴보겠다.

〈표 4-20〉 시설별 장애아보육 지원기준 총괄

구분		지정주체	인건비지원 (교사 1인)	보육료 지원 (장애아 1인)
1. 장애아전담지정어린이집 : 전담교사 배치, 교사대아동비를 준수				
- 인건비 지원		시도지사	80%	394천원
- 인건비 미지원		시장·군수·구청장	-	394천원
2. 장애아통합지정어린이집 : 통합교사 배치, 교사대아동비를 준수				
- 인건비 지원		시장·군수·구청장	80%(국공립·법인) 120만원(민간)	394천원
3. 일반어린이집 : 장애아가 편성된 반을 기준으로 지원				
정부 지원 시설	- 1대 3기준(0세반)		80%	394천원
	- 1대 5기준(1세반)		80%	347천원
	- 1대 7기준(2세반)		80%	286천원
	- 1대 15기준(3세반)		30%	197천원
	- 1대 20기준(4세이상)		30%	177천원
민간 보육 시설	- 1대 3기준(0세반)			보육료상한액
	- 1대 5기준(1세반)			"
	- 1대 7기준(2세반)			"
	- 1대 15기준(3세반)			"
	- 1대 20기준(4세이상)			"

자료 : 보건복지부, 2012 보육사업안내

지금까지 사회서비스의 공급방식의 유형별 대표적인 사례들을 살펴보았다. 이를 요약하면 다음의 <표 4-21>과 같다.

<표 4-21> 서비스별 공급체계 요소 비교

	방과 후 돌봄서비스	노인장기요양 보험제도	바우처	보육서비스
법적 근거	- 사회복지사업법 - 아동복지법	- 노인요양보험법 - 노인복지법	- 사회복지사업법 - 사회서비스이용권 등에 관한 법률	- 사회복지사업법 - 영유아보육법
제도 실시 주체	- 보건복지부 국고보조사업 - 지방자치단체	- 국민건강 보험공단	- 보건복지부 국고보조사업 - 지방자치단체	- 보건복지부 국고보조사업 - 지방자치단체
공급 방식	- 공급자 지원 (월단위 정액보조금 지원)	- 수요자 지원 (요양등급별 산정)	- 수요자 지원 (전자바우처)	- 수요자 지원 : 보육료 지원 (전자바우처) - 공급자 지원 : 국공립, 법인보 육시설, 영아전담 등 특수지정시설 인건비
제공 기관 관리 방식	- 신고제도 - 평가제도	- 지정제도 - 평가제도	- 지정제도 - 평가제도	- 인가제도 - 신청에 의한 평가 인증제도

자료 : 김응득, 사회복지서비스 공급체계의 지형과 논점, p. 117 참고하여 재정치

제3절 공급방식의 한계와 문제점

전통적인 공급자 지원방식은 정부가 적합한 제공기관을 선정하여 정부의 서
비스 공급책임을 위임하는 대신 서비스 공급기관에 운영비 및 인건비를 보조하
는 것으로, 정부가 직접 서비스를 제공하는 것에 비해 여러 가지 유인을 가진다.
먼저 정부는 서비스 공급기관에 재정을 지원함으로써, 서비스를 직접적으로 제
공하지 않음에도 불구하고 서비스 공급에 참여할 수 있다는 이점이 있고, 또한
민간자원을 활용 및 경쟁 입찰을 통해 생산원가를 낮추어 비용을 절감하는 등

효율적으로 서비스를 공급할 수 있다. 보조금 지원은 주로 비영리민간기관을 통해 이루어지는데 이는 비영리민간기관이 가지는 헌신성, 전문성으로 인해 자발적으로 서비스 질을 높인다는 점에 있다. 나아가 정부의 관료적 행정보다는 민간기관이 이용자의 요구나 불만에 민감하게 반응하는 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 유인을 가진다.

그러나 이론과는 달리 우리나라에서 실제로 적용되는 사례에서는 운영방식에서 약간의 차이를 보이며 이로 인한 문제점들이 속출되고 있다. 예를 들어 민간자원의 활용부문을 살펴볼 수 있는데 실제로 보조금을 지원받는 시설들에 경우 민간자원 활용이 매우 저조하다. 다음의 <표 79>는 실제 사회서비스를 공급하는 기관들이 자체 재원을 어느 정도 투입하고 있는지를 살펴본 것이다. <표 79>는 2009년 사회서비스사업을 하는 민간조직 4,150개를 대상으로 조사한 강혜규 외(2009)의 연구를 통해 밝혀진 사회서비스를 제공하는 민간기관 중 생활시설의 재정구조를 보여준다. 노인부문을 제외²⁸⁾하고는 생활시설에서 정부보조금이 차지하는 비중은 적게는 73.3%, 많게는 81.3%이고, 민간자원이라 할 수 있는 후원금이나 시설부담금은 전체 운영비의 10% 안팎을 차지하여 민간자원 활용은 사실상 제한적이라는 것을 확인할 수 있다(양난주, 2011).

<표 4-22> 생활시설 유형별 수입 항목별 비율

(단위: %)

	전체 (569)	아동 (110)	청소년 (20)	노인 (213)	가족 (73)	장애인 (83)	정신보건 (70)
정부보조금	55.7	74.5	81.3	20.0	73.3	76.3	84.4
사업수입	28.8	2.6	0.7	68.7	1.2	10.8	6.5
후원금	6.9	9.9	8.9	4.7	11.1	6.1	5.1
시설부담금	5.3	10.1	8.3	3.0	9.8	3.4	1.9

주 : ()는 표본수

자료 : 강혜규 외, 2009

28) 노인부문은 장기요양보험제도의 도입으로 기관재정에서 보조금보다는 사업수입의 재정비중이 압도적으로 높아졌음. 장기요양보험제도 도입 이전인 2003년 통계를 보면 노인생활시설에서 정부보조금이 차지하는 비중은 77.5%에 달함(김미숙 외, 2003)

이렇게 시설이 정부보조금에 전적으로 의지하게 되다보니, 서비스와 관련된 규정과 지침 역시 정부에 통제에 따르게 될 수밖에 없다. 이로 인해 서비스 개발 및 공급에 있어 기관들의 재정적인 부분이 제한적일 수밖에 없으며 또한 정부로부터 독립된 조직으로 정체성을 갖기 어렵다는 한계에 부딪히게 된다.

이러한 경우 외에도 보조금 지원방식이 가지는 문제점은 존재한다. 사회서비스의 공급자 지원방식의 경우, 공급기관이 서비스 이용자를 선택하기 때문에 서비스를 이용하는 사람들 간의 서비스에 대한 접근성과 서비스 제공의 형평성을 유지하게 어렵게 만들고, 개인의 정보능력과 서비스 접근 능력에 따라 여러 개의 기관을 동시에 이용하고 있는 사람이 있는가 하면, 대단히 서비스가 시급한 상황임에도 불구하고 전혀 서비스를 이용하고 있지 못하는 문제가 발생할 수 있다(김용득, 2011).

또한, 현재 대부분의 시설을 통한 사회서비스는 2005년 보건복지부 국고보조사업의 지방이양을 통해 반(半)지방사무라 할 수 있는 분권교부세 사업으로 수행되고 있다²⁹⁾. 따라서 같은 용도의 시설이라 해도 지방재정에 따라 지원금의 차이를 보이며, 지역별 격차가 발생하게 된다. 이러한 지역 간의 복지서비스 시설의 불균형을 해소하지 못할 경우 사회구성원들 간의 이질성이 심화되고 고착화될 뿐만 아니라 낙후지역의 주민들의 상대적인 박탈감이 누적되어 국가발전은 저해시킬 우려가 있다.

공급자 지원방식은 단일 공급기관의 독점적 서비스 공급에 따라 서비스 공급 주체의 신규 진입을 규제함으로써 인해 품질경쟁을 통한 고객 확보 및 새로운 시장 창출 유인이 상대적으로 저조하고, 새로운 사회적 위험에 대응하는 다양한 서비스를 생산하지 못하며, 저소득 취약계층의 국한된 다분히 잔여적이고 시혜

29) 2005년 정부 전체 총 149건 9,581억 원의 국고보조사업을 지방이양 하였으며, 지방이양사업의 정착을 위해 한시적으로 분권교부세 제도를 도입하였음. 보건복지부는 138개 소관 국고보조사업 중 67개의 사업(당시 국고보조 예산액 5,959억 원, 12.1%)을 지방으로 이양하였음. 노인, 장애인, 아동 등에 대한 생활시설 및 재가서비스를 포괄하는 사회복지서비스의 대부분이 지방이양사업에 포함되었음(보건복지부, 2010).

적인 입장의 서비스를 제공하여 적극적으로 수요자의 참여와 욕구를 반영하고 서비스를 제공하지 못한다는 한계를 가지고 있다. 그리고 민간 복지시설에 대한 정부의 철저한 감시와 감독기능의 부족으로 인한 수급권자인 공급기관의 도덕적 해이, 통제에 따른 행정비용 증대 등의 문제를 가진다.

이에 이러한 한계점들을 극복하고 기존의 기초생활 중심의 복지를 탈피하여 중산층까지 그 대상을 넓히고, 국민의 다양한 서비스 욕구를 충족시키겠다는 취지로 도입된 것이 바로 대표적인 사회서비스 수요자 지원방식인 바우처 제도이다. 바우처(voucher)란 보통 증서나 상품권을 의미하는 용어로 경제학 측면에서 사용되는 바우처는 정부가 제공하고자 하는 특정상품 또는 서비스에 대한 지불인증권을 의미한다(Bendirck, 1998; Gilbert et al., 1993; 김현주, 2004). 정부가 일정한 자격 기준이 되는 개인에게 특정한 재화 및 서비스에 대한 쿠폰(coupon)이나 카드 형태로 구매권을 지원해주는 정책수단이며 구매권의 정도와 적용대상은 정부정책에 의해 규정된다.

사회서비스의 바우처 제도는 전통적인 공급자 지원방식과 구분되는 몇 가지 특징을 가지고 있다. 우선 바우처는 현금과 현물의 중간 형태로서 바우처 수급자에게 정책취지에 맞추어 소비하도록 적절한 통제를 하면서도 동시에 수급자의 선택권을 보장하고, 공급자에게 경쟁을 유도하는 복합적인 서비스 공급방식이다(정광호, 2008: 7~9).

또한 지역사회서비스투자사업과 같이 중앙정부의 지침에 따른 표준화된 방식보다는 지방정부의 역할을 강조하고, 지역자체의 서비스 개발을 통해 지역주민의 수요에 좀 더 빠르게 대처할 수 있는 장점을 가지고 있다. 바우처 제도는 기존 제도와 달리 일정부문의 본인부담을 통해 시장참여를 하게 함으로써 서비스 이용자들이 소비자로서 권리 의식을 고양시킨다. 본인부담규정은 서비스 이용자가 일정부문 본인부담금을 통해 좀 더 자신에게 적합한 서비스 기관을 선택하게 하는 유인을 제공함으로써 공급자로 하여금 가격 대비 서비스 품질관리에 보다 관심을 기울이도록 하는 효과를 가진다.

우리나라의 바우처 제도는 신용카드와 체크카드 형태의 전자바우처 시스템을 도입함으로써 행정관련 비용을 절감할 수 있다. 바우처 이용자의 개별적인 사용행태의 분석 및 실시간 모니터링이 가능하게 되고, 수요자는 서비스 운용 전반에 대한 정보를 실시간으로 제공받음으로써 행정관리의 투명성과 효율성을 동시에 확보할 수 있다. 마지막으로 다양한 바우처 사업을 통해 사회서비스 시장을 활성화시켜 다양한 일자리를 창출할 수 있다는 유인을 가진다.

그러나 이런 바우처 제도를 도입하는데 있어 우리나라의 실정과 관련하여 여러 가지 논쟁은 계속되어 왔다. 그 중 대표적인 쟁점으로 이용자 선택, 공급자 경쟁, 일자리 질의 문제를 꼽을 수 있다. 이용자의 선택권을 보장하기 위해서는 다수의 서비스 제공기관이 존재하여야 하는데 현재 우리나라는 현실을 그러하지 못하다. 우리나라의 바우처 공급시장은 정부에 의해 통제되는 보호시장 및 제한된 시장의 성격을 강하게 가지며, 바우처 서비스를 공급하는 제공기관은 자유롭게 시장에 진입할 수 있는 것이 아니라 정부에 의해 지정되는 방식으로 제공기관 자격을 획득할 수 있다. 이 결과 기초자치단체별로 통상 2~3개의 바우처 서비스 제공기관이 서비스를 공급한다는 한계를 가진다.

이러한 문제는 공급자의 경쟁을 통한 서비스 질의 효율성을 높이하고자 하는 당초 목적에도 위배된다. 우리나라의 바우처 시장은 제공기관을 지정하는 것뿐만 아니라 사업별로 서비스 시간, 서비스 단가, 서비스 내용, 서비스 인력의 조건, 서비스 제공시에 지켜야 할 절차는 물론 서비스 제공과정에서 작성해야 하는 문서양식까지 정부에 의해 구체적으로 지정되어 있기에 바우처 제공기관들이 서로 차별적으로 경쟁하기 위해 서비스를 둘러싸고 변화를 줄 수 있는 여지는 극히 제한적이다. 따라서 제공기관들끼리 서비스 제공내용의 차별화, 즉 서비스 질의 발전을 두고 이루어지는 경쟁을 찾아보기는 어려울 수밖에 없다.

일자리의 질과 관련된 쟁점은 계속적으로 확대되어 가고 있는 바우처 사업들을 통해 새로운 일자리가 계속해서 창출되고는 있지만, 문제는 사회서비스 일자리는 불안정하고 급여가 타 직종에 비해 낮으며, 비정규직 노동자를 양산하

는 등의 사회서비스 관련 직종 종사자들의 처우와 관련된 문제와 그로 인해 서비스 인력의 질 저하가 야기되고 있다는 것이다. 일자리는 수에 못지않게 안정성의 문제가 중요하기 때문에 무조건적인 일자리 창출을 위한 노력뿐만 아니라 종사자들에 대한 처우에 더욱 관심을 가져야 한다. 이러한 이유로 한국의 사회서비스 바우처 방식은 시장기제로서 바우처가 가지는 이론적 작동원리와는 일정한 거리가 있다고 할 수 있겠다. 효율을 보장하는 ‘선택과 경쟁’이라는 기제가 서비스 공급의 주요한 동력으로 작동하고 있다고 보기 어려운 실정이다.

이러한 공급자 지원방식과 수요자 지원방식의 여러 가지 장점 및 한계점, 특히 우리나라의 적용에 있어서의 한계점에 대해 다음의 <표 80>에 간략하게 정리하였다.

<표 4-23> 사회서비스 공급방식의 유형별 강점과 한계점

	강점	한계점(우리나라 적용의 한계)
공급자 지원방식	- 민간자원 활용을 통한 비용절감 - 민간기관의 전문성 및 서비스 개선의 용이성 - 정확한 업무관리 및 통제 - 정부의 부분 비용지급으로 비용절감 및 관료비대화 방지	- 정부보조금에 전적인 의지에 따른 재정의 제한 및 독립된 조직으로서의 정체성 부족 - 서비스 이용자들간의 서비스 접근성과 서비스 제공의 형평성 문제 - 지방재정 한계에 따른 시설의 지역별 격차 - 업체 담합과 독점의 가능성 - 공급기관의 도덕적 해이 - 통제에 따른 행정비용 증대
수요자 지원방식	- 현금과 현물에 비해 정책취지에 맞추어 소비하도록 통제 - 서비스 이용자에게 선택권 부여 - 공급자 경쟁을 통한 서비스 질 개선 및 비용 효율성 - 지역자체 서비스 개발을 통한 지역주민 수요에 빠르게 반응 - 전자바우처 제도를 통한 행정관련 비용 절감 및 실시간 모니터링 가능 - 사회서비스 관련 일자리 창출	- 정부에 의한 공급기관 지정방식으로 이용자 선택권 보장 및 공급기관 경쟁의 한계 - 사회서비스 관련 조사자들에 대한 처우 및 서비스 인력의 질 저하 문제

계속해서 현재 우리나라의 사회서비스 공급은 보조금 및 민간위탁 등의 전통적인 공급자 지원방식과 중앙정부 주도로 새롭게 도입된 바우처 방식의 수요자 지원방식이 병행되고 있다고 언급하였다. 각각의 장단점을 가지고 있기 때문에 어떠한 공급방식이 더 효과적이라 단정 지어 말할 수는 없다. 사회서비스의 성격에 따라 일부 서비스는 공급자 지원방식이 더 효과적일 수 있고, 일부 서비스는 수요자 지원방식이 더 효과적일 수 있기 때문이다.

하지만 우리나라의 경우 공급자 지원방식과 수요자 지원방식이 서비스 성격에 따라 달라지는 것이 아니라 2000년 후반을 기준으로 그 이전부터 존재하던 사회서비스는 공급자 지원방식으로, 2000년 후반부터 도입된 서비스들의 경우 바우처 방식의 수요자 지원방식으로 재정이 지원되어 특정 시점을 중심으로 형성된 이중구조를 가지게 된다. 이로 인해 서비스를 이용하는 데 이용자의 혼란과 불편이 초래될 뿐만 아니라 이용자 선정의 비합리성, 공공과 민간의 단절, 서비스 제공조직의 무책임성 등의 문제를 발생시킨다. 특히 공급자 지원방식에 의존하는 서비스의 경우, 자격심사, 계획, 서비스 제공 등이 공급기관에 의해 이루어져 유사 서비스 제공, 품질, 중앙과의 중복제공, 감독 소홀 등과 같은 문제가 발생하기도 한다(노기성 외, 2011). 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 사회서비스 공급방식에 있어 특정 시점에 의해 구분지어 재정을 지원하는 것이 아니라 사회서비스의 각각의 성격에 따라 더 효과적인 방향으로 공급방식을 재정리할 필요가 있겠다.

제5장 미래 서울의 공공 사회서비스

제1절 사회정책과 도시정부

제2절 도시정부의 한계와 대안

제 5 장

미래 서울의 공공 사회서비스

1. 사회 정책과 도시 정부

한 사회에서 사회적 보장을 요구하는 근거는 사회의 구성원으로서 국민 또는 시민권에 기초하고 있다. 본 연구는 사회적 보장에서 수요가 증가하고 있는 사회서비스, 특히 공공 사회서비스의 현황을 검토하고자 하였다. 여기서는 사회 서비스 현황에 대해 의미를 반추하고 사회정책의 틀에서 도시정부에 대한 제언을 통해 논의를 맺고자 한다.

사회의 트렌드에 따른 점증하는 사회적 위험은 새로운 수요를 불러일으킨다. 고령화 저출산화 경향, 중산층의 분해와 양극화, 가족의 구조와 역할의 변화, 여성의 사회적 참여 증가 등 제반 경향은 노동, 고용, 일의 변화와 가족의 영역에서의 변화는 노동의 재생산 영역의 사회화를 요구하고 있다. 공공의 영역에서 이에 대한 사회적 서비스를 제도화하고 있다.

한국의 사회보장에 대한 제도 설계는 공공부조를 시작으로 하여, 사회보험체계의 안정화, 그리고 이제 공공 사회서비스체계를 정립하는 과정에 있다. 본 연구는 현재의 공공 사회서비스를 분야별, 생애주기별, 사회통합적 관점, 인구정책의 대상별 접근에서 현황을 살펴보았다. 또한 중앙정부의 제도, 서울시가 주도하는 사업, 그리고 기초자치단체에서 제공하는 사회서비스의 현황을 파악하

였다. 현황과악 결과 한편에서는 중복적이고, 다른 한편에서는 중요한 분야에서의 결여, 공공의 책임 간 자원 투입의 문제 등 다양한 이슈가 제기되는 것을 알 수 있다.

공공 사회서비스는 기원상 사회복지서비스를 중심으로 발전되어 왔다. 우리나라의 복지체제에서 보이는 제한적이고 잔여적·선별적인 지원 원칙이 사회 서비스 제공에서 수혜자의 범위를 제한하고 있다. 그래서 점차 범위가 확장되는 과정에 있는데, 빈곤층에 대한 선별적인 지원에서 차상위계층에 대한 지원, 중산층에 대한 지원, 일반 시민에 대한 지원 등 공공적인 지원 분야가 확대되고 있다. 그러나 그 과정은 일정하지 않아 다양한 서비스에서 다양하게 지원하는 범위를 제한하여 제공하게끔 설계되어 있다. 시민권에 기초하고 있는 보편적 서비스의 요구는 이러한 제한적 제공과 갈등하고 있는 실정이다.

공공 사회서비스의 지원 대상이 다양한 것과 아울러 공급체계 또한 다양하게 설계되어 있다. 공공의 지원 방식은 다양하게 나타나고 있다. 공급과 운영에서 공공이 직접 하는 경우에서부터 민간에 위탁을 주는 방식, 민간시설의 인가와 허가를 통해 시설을 지원하는 방식, 특정 사회서비스에 대한 지원, 그리고 최근에 제도화된 수요자의 지원을 위한 바우처방식 등에 이르기까지 다양한 형태를 취하고 있다.

공공 사회서비스의 미래수요는 두 영역에서 찾을 수 있다. 하나는 사회적 동향에 따른 새로운 수요, 다른 하나는 현재 운영되고 있는 사회서비스 현황에 대한 개선방향에서 찾을 수 있다. 이를 간추리면 크게 세 가지가 요구된다. 첫째, 노동의 재생산영역에서의 사회화와 관련된 영역에 대하여 적극적인 대응이 필요하다. 둘째, 공공 사회서비스에 방향성은 시민권에 기초한 보편적 서비스로의 지향으로 정립되어야 한다. 즉 사회서비스는 잔여적 선별적 지원에 머무는 것이 아니라 사회의 평등적 지향, 특히 국민 일반의 생활수준의 향상이라는 관점에서 개선되어야 한다. 셋째, 운영과 공급체계에서는 공공성의 관점에서 사회적 일자리 창출로 사회적 경제를 활성화시키고, 수혜자에게는 권리로서 최상

의 서비스를 받을 수 있도록 정보의 제공과 선택의 기회가 보장되어야 한다.

이러한 사회서비스의 미래수요는 사회정책에 대한 재검토를 요구한다. 기존의 우리나라 사회정책은 대상별, 영역별로 초점을 두어 개별 정책으로 정립되어 왔다. 복지와 관련하여서는 사회복지 정책 또는 사회사업 실천과 관련된 영역에서 이루어졌고, 여성과 관련해서는 여성의 사회적 지위, 여성의 사회적 참여 등, 가족과 관련해서는 가족의 역할, 가족의 지원 등에 머물러 왔다. 그러나 21세기를 넘어 세계화의 과정에서 나타난 복지체제의 논쟁은 복지정책, 더 나아가 사회보장정책이 노동정책과 긴밀한 관계를 맺고 있음을 지적하고 있다. 유연노동화로 제기되었던 노동정책의 흐름은 사회보장 정책의 중요성을 강조하고 있다. 또한 저출산 고령화와 관련된 문제는 가족정책과 노동정책, 여성정책, 노인대책, 사회보장정책들 간의 연관성을 확인시켜 주고 있다. 일과 가족생활의 조화, 육아와 보육에 대한 지원, 고령자 취업, 은퇴 후의 삶 등이 복합적으로 연계되어 있다.

우리나라의 역대 정부들은 복지의 중요성을 강조하기 위해 생산적 복지, 참여 복지, 능동적 복지 등 다양한 지향성을 제시하였다. 이러한 과정을 거쳐 한국의 복지체제는 변화하고 있다. 기존의 잔여적, 선별적 복지는 보편적, 예방적 복지로, 소득보조적, 남성가구주 중심적, 노동 시장 참여적 사회정책은 사회의 여러 동향과 함께 새로운 포괄적인 접근체계를 요구하고 있다.

유연안정성(flexicurity), 고용안전성, 고용안전망 등의 적극적인 노동정책은 가정과 일의 양립 또는 일과 가족의 균형추구 등 여성, 가족정책과 연계되며 여성의 노동시장참여 필요성은 재생산노동의 사회화, 돌봄노동에 대한 가치 부여와 함께 가족의 재구조화, 가족지원정책이 수반된다. 더 나아가 고용과 복지의 연계체제는 사회적 배제에 대한 포용정책, 그리고 사회적 신뢰의 확립을 위한 사회자본 증진정책 등 일반적인 사회정책의 틀 안에 있게 된다.

사회정책의 새로운 미래수요와 관련하여 국민의 인식은 정책의 추진에서 중요하다. 2장에서 본 바와 같이 기획재정부와 KDI 그리고 삼성경제연구소의 최

근의 연구결과는 국민의 인식을 통해 수요를 확인하고 있다. 국가발전을 위해 가장 중요하게 대비해야 하는 미래 변화 흐름으로 저출산·고령화 등 인구 구조 변화와 소득 양극화 등 사회계층 간 갈등심화를 강조하고 있으며, 추진대책으로 보육부담 완화 등 출산을 제고, 일자리 창출은 다양한 고용형태 등 노동시장의 유연성 제고, 일과 삶의 양립 기반 구축 등을 요구하고 있다. 조금 더 구체적으로 보면 ‘일자리 지원’ 다음으로 ‘보육지원’, ‘노후 보장’ 이다. 국민의 생활수준 향상을 위해 가장 필요한 정부 지원 방안으로 ‘노인돌봄서비스와 장애인 활동 지원’을 선호하며, 그다음은 ‘출산 관련 비용 지원’으로 인식하고 있다. 또한 사회적 배제를 완화하기 위해 가장 바람직한 프로그램은 ‘불안정 취업 등 근로빈곤층의 사회보장’이 강조되고 있다. 이러한 국민의 인식은 사회서비스에 대한 보다 다양하고 넓은 범위에서의 준비를 요청하고 있다.

사회정책은 지역사회에서 연계 통합의 효과가 있다. 새로운 수요에 대한 정책의 효과는 지역사회에서 나타난다. 중앙정부는 개별 분야에서 정책을 구상하고 집행하고 있지만, 개별 사회정책의 효과는 지역사회에서 실현된다. 제반 시책과 대책이 공공 사회서비스를 통해 지역사회에서 구현되기 때문이다. 이러한 이유로 광역사회를 담당하는 도시정부 서울은 정책들 간의 연계성을 지역사회를 통해 확인할 수 있고, 지역사회에서 정책을 구현할 때 사회정책들 간의 효과와 한계, 연계성과 통합성을 고려하여 추진체계를 정비하여야 한다.

2. 도시정부의 한계와 대안

사회정책과 관련 도시정부, 특히 서울은 모호한 위치에 있다. 사회정책은 일반적으로 사회에 대한 정책을 의미하며, 사람과 사람의 관계를 전제한다. 한 사회는 국가를 통해 구조화되었기 때문에 사회에 대한 정책은 국가, 특히 중앙정부의 소관 사항이다. 대부분의 사회정책은 특정 지역을 전제하지 않고 한 나라 전체에 영향을 미치고 있다. 시민을 전제로 하는 시민권은 실제 도시에 한정되

는 것이 아니라 국가사회를 대상으로 하고, 사회정책, 복지는 중앙정부의 영역에 있다. 그러므로 개별 도시정부는 역할이 제한되고 있다.

또한 우리나라의 자치제도의 설계에서는 서울을 지방정부로 보기보다는 광역자치단체로 여기고 있다. 일반 시민과 정책의 영역에서는 서울시청을 도시정부로 보고 있지만 법적인 권한에서는 자치단체로 간주하고 있는 것이 현실이다. 이로 인해 지역에 적합한 도시 사회정책을 추진하는 데 있어 법적인 측면에서 어려움을 겪고 있다.

보편적 복지의 지향에서는 지역별 격차를 우려하고 있다. 한 나라 사회에서 특정 지역이 다른 지역보다 보다 낮은 혜택을 갖추는 체계가 될 때 이것이 보다 나은 정책을 위한 경쟁으로 보기보다는 차별적인 현황을 표현하는 것으로 우려된다. 이러한 우려는 서울과 지방의 관계에서만뿐만 아니라, 서울시 내에서 자치구 간의 지역별 격차에도 적용된다.

사회서비스와 관련된 사회정책은 중앙집권과 지역 분권의 순환적인 과정에서 제도화된다. 새로운 사회적 서비스의 수요는 지역사회에서 출현한다. 이에 대한 공공적인 접근이 기초자치단체의 재량에 의해 대응하게 된다. 여러 지역 사회의 요구에 대한 대응에 차이가 발생하고, 이 수요가 전국적인 양상이 되면 중앙정부를 중심으로 특정한 사회 수요가 정책적으로 법제화된다. 그리고 법제화된 공공 사회서비스는 서비스 운영과 관리를 다시 지방자치단체에 부과한다. 공공 사회서비스가 지방자치단체에서 수행될 때 지역사회의 개별적인 수요보다는 전국적인 차원에서의 일관성이 보다 강조된다. 그리고 이 서비스의 지역별 격차가 다시 제기되고 있는 것이 현실이다.

사회정책과 관련된 공공 사회서비스 운영에서 중앙집권화와 복지수요에 따른 지방분권의 필요성이 긴장 상태에 있다. 사회적 수요와 사회정책에 대한 과정을 되새기면 이러한 문제의 특성이 드러난다. 지역의 이니셔티브와 중앙의 조정, 자원의 동원과 배분, 서비스의 질적 수준의 차이 등 여러 관련된 문제가 사회정책의 어젠다로 들어오게 된다.

중앙정부는 바우처사업이나 사회복지서비스전달체계를 사회복지통합관리망을 중심으로 하여 행정체계를 일원화하고 있다. 또한 정보화에 따른 행정 관리 효율성을 위하여 공공 사회서비스에 대한 통합적 관리와 일관적인 지원체계를 시도하고 있다. 이로 인해 도시정부에서 수행할 수 있는 사회정책적인 영역은 제한되고 있다. 제도화된 공공 사회서비스에 대해서는 새로운 수요에 대응하여 서비스를 창출하기보다 기존의 서비스에 대한 관리의 효율화, 투명화 등 서비스 전달 및 공급체계에서 도시정부의 역할이 두드러질 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 서울을 중심으로 한 사회정책의 가능성을 확인할 수 있다. 본 연구를 통해 본 서울에서 두드러진 공공 사회서비스 정책은 ‘서울형 복지’의 5대 프로젝트, ‘서울형 그물망복지’ 등이 있으며 중앙정부의 제도화에서 이루어지는 서울시 ‘지역사회서비스투자사업’들이 있다. 이들 정책은 아동, 노인, 장애인을 대상으로 서울시에서 주관하기도 하고 자치구에서 주관하기도 한다.

현재의 제도적인 상황에서 서울의 공공 사회서비스에 대한 사회정책의 대안은 지역사회를 중심으로 한 공공 사회서비스 거버넌스에서 찾을 수 있다. 서울의 ‘희망온돌프로젝트’는 시민참여 주도하에 사업을 추진하고 지역에서 활동하는 풀뿌리 시민단체, 자생적인 봉사조직, 사회적기업 등의 활동을 지원하는 지역사회 복지네트워크를 형성하려고 시도하고 있다. 이 사업의 목적은 지역의 빈곤상황에 대한 지역사회의 자발적인 대책을 지원하는 것이다.

이러한 ‘지역사회의 복지거버넌스’는 서울의 공공 사회서비스의 미래 수요에 적극적인 대안이 될 수 있다. 한국사회에서 사회서비스는 민간부문의 자발적인 자원 동원에서 시작되었다. 이제는 새로운 수요에 대해 민간의 자발성과 공공의 책임성이 함께 준비해야 할 시점이다. 도시정부는 공공 사회서비스를 통해 지역의 사회경제적 부문을 확장하여 지역의 일자리와 복지를 연계할 수 있다. 또한, 공공적인 책임을 통해 투명한 관리와 서비스 공급체계를 구성하며, 공공 서비스의 보편주의적 지향을 점진적으로 수용하여야 한다. 지역의 자율성과 자발성, 민간의 창의성과 자원이 동원될 때 도시정부 서울시는 공공서비스의 보

편적인 공급체계의 구성과 지역간 격차를 완화할 수 있는 조정과 지원의 책임을 갖게 된다.

지역사회의 복지거버넌스가 효과적으로 기능하기 위해서는 시민사회의 역량과 시민의 참여가 중요하다. 시민권은 양면성을 갖고 있다. 한편에서는 보편적 서비스를 요구하는 사회권이 필요하고, 다른 한편에서는 시민에 대한 자율성과 책임, 시민의 의무와 덕성이 요구된다. 시민사회는 시민이 책임감을 갖고 참여할 때 활성화된다. 이러한 과정에서 시민의 역량강화(empowerment)는 도시의 보편적 복지체제에서 필수적 요소가 된다.

이제 시민권에 대한 논의를 마무리하자면 시민의 권리와 역량은 사회서비스에 대한 요구의 권리적인 기초이며, 효과적인 지역사회 복지거버넌스의 구성요소가 되는 것으로 결론지을 수 있다. 따라서 서울시는 서울의 미래 공공서비스 전략을 시민과 함께 구성할 것으로 기대한다.

참 고 문 헌



참고문헌

〈국내문헌〉

- 강성진·이우진, 2010, “중산층의 추이, 이탈원인과 대책 : 사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(3차년도)”, 한국보건사회연구원
- 강신욱 외, 2007, “미래한국의 사회정책의 구성”, 한국노동연구원
- 강혜규, 2007, “사회서비스 확충방안 연구 : 주요 사회서비스 수요 추계 및 정책과제”, 한국보건사회연구원
- 강혜규, 2012, “2012년 복지서비스정책의 전망과 과제”, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원
- 강혜규 외, 2009, “사회서비스산업의 공급 실태조사 및 발전방안 연구 : 사회복지서비스 사업체를 중심으로”, 보건복지가족부·한국보건사회연구원
- 고경환·강지원·김보영·김인·양난주, 2011, “노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 - 지방정부를 중심으로”, 한국보건사회연구원
- 기획재정부, 2008, “사회서비스 수요공급 실태 정밀조사”
- 기획재정부, 2012.4.2, “중장기 보고서 정책과제 우선순위에 관한 설문조사 결과”, 보도자료
- 김경혜·조달호·박은철, 2009, “중산층 위기시대의 복지패러다임과 정책과제”, 서울시정개발연구원
- 김미숙·김유경·김안나·김효진·성수미, 2011, “다문화가족아동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구”, 한국보건사회연구원
- 김상철·김대철, 2010, “참여정부 이후 지방복지재정 구조변화에 관한 연구 : 서울시 국고보조금사업과 지방이양사업을 중심으로”, 『사회복지정책』 37(2) : 123-150, 한국사회복지정책연구원

- 김선자, 2009, “서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안”, 서울시정개발연구원
- 김승권, 2009, “통합·예방·맞춤형 가족정책의 효율적 추진방안”, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원
- 김용기·강성원·이동원·박준·문외솔·최홍, 2010, “한국 중산층의 변화와 경제사회적 결과”, 삼성경제연구소
- 김용득, 2011, “사회복지서비스 공급체계의 지형과 논점”, 『한국 복지국가, 미래를 논하다』, 사회정책연합 공동학술대회
- 김윤수, 2007, “사회서비스 분야의 전자바우처 제도도입 사례연구”, 『한국행정학회 하계학술대회 논문집』
- 김정근, 2012, “가계 복지욕구 및 우선순위 조사”, 삼성경제연구소
- 김태일, 2011, “한국 사회 서비스의 특징과 전망”, 『아세아연구』 54(2) : 42-79, 고려대학교 아세아문제연구소
- 남성호 외, 2011, “2011 한국복지패널 기초분석 보고서”, 한국보건사회연구원·서울대학교 사회복지연구소
- 노기성 외, 2011, “사회서비스정책의 현황과 과제 - 사회복지서비스를 중심으로”, 한국개발연구원
- 보건복지부·서울대학교 산학협력단, 2009, “한국 아동청소년 종합실태조사”
- 보건복지부, 2010, “2010년도 노인실태조사에 따른 패널관리 및 부가조사 결과보고서”
- 보건복지부, 2010, “2010년 다문화가족지원사업 안내”
- 보건복지부, 2011, “2010 보건복지백서”
- 보건복지부, 2011, “2011 보건복지부 길잡이 통계”
- 보건복지부, 2011, “2011 보건복지통계연보 제57호”

- 보건복지부, 2011, “2011 주요업무참고자료”
- 보건복지부, 2012.3.7, “각 부처 사회서비스 사업 연계·협조체계 구축”, 보도자료
- 보건복지부, 2012, “2012 아동분야 사업안내” 보건복지부 저출산고령사회정책실 인
구아동정책관
- 보건복지부·계명대학교 산합협력단, 2009, “2008년도 노인실태조사 : 전국 노인생
활실태 및 복지욕구조사”
- 보건복지부, 2012, “2012년 사회복지 통합업무 안내” 보건복지부 급여기준과
- 보건복지부, 2012, “보육통계(2011. 12월말 기준)”
- 보건복지부, 2012, “2012 보육사업안내”
- 보건복지부, 2012, “2012 노인보건복지 사업안내”
- 보건복지부, 2012, “2012 노인돌봄서비스 사업안내”
- 보건복지부, 2012, “2012 노인보건복지사업안내”
- 서울특별시, 2010, 『‘서울형복지’ 천만시민의 희망입니다』
- 서울시복지재단, 2012, “Seoul 공공복지 서비스 BOOK”
- 서울시 여성가족정책관, 2011, “2011년 여성행복 프로젝트 추진계획”
- 설 윤, 2011, “양극화와 불평등도의 최근 추이와 시사점 : 소득, 소비, 교육비 지출
을 중심으로”, 한국경제연구원
- 시도 및 교육청, 2011, “제2차 저출산·고령사회기본계획, 2011년도 지방자치단체
시행계획”
- 양기용, 2011, “사회서비스 정책참여자 관계 변화와 정책관리 방향 : 지역사회서비
스 투자사업을 중심으로”, 『동향과 전망』 82 : 9-44, 한국사회과학연구소

- 양난주, 2011, “한국 사회서비스 공급특성 분석 : 보조금과 바우처방식의 검토”, 『사회복지정책』 38(3) : 191-219
- 윤상용·김미숙·오은진·임정기·강민희·이민경, 2010, “공공 사회복지서비스제도 최저수준 설정을 위한 기초 연구 : 돌봄서비스를 중심으로”, 한국보건사회연구원
- 안상훈, 2010, 『현대 한국복지국의 제도적 전환』, 서울대학교출판문화원
- 이명진·최슬기, 2011, “인구구조변화에 따른 가족환경변화”, 한국여성정책연구원
- 이선주·양애경·장미혜·최현미·송성실, 2008, “여성결혼이민자를 위한 사회서비스 현황과 정책과제”, 한국여성정책연구원
- 이재원, 2011, 중앙과 지방의 복지재정관계 개편 과제, 보건복지포럼 pp. 37~48
- 이진, 2011, “지방정부 사회복지전달체계 조직의 현황 및 문제점 분석 : 서울특별시 25개 자치구를 중심으로”, 『한국정책과학학회보』 15(1) : 134~135
- 정광호·최슬기·장윤희, 2009, “다문화 가정을 위한 사회서비스 전달과정 분석 : 위탁과 바우처 방식의 비교”, 『한국공공관리학보』 32(4) : 231-255
- 통계청, 2011.7.7, “2010 인구주택총조사 전수집계 결과(가구·주택부문)”, 보도자료
- 통계청, 2011.8.24, “2010년 출생통계”, 보도자료
- 통계청, 2011.9.29, “2011 고령자통계”, 보도자료
- 통계청, 2011.12.7, “장래인구추계 : 2010년~2060년”, 보도자료
- 통계청, 2011.12.14, “2011년 사회조사 결과”, 보도자료
- 통계청, 2012.4.19, “2011년 혼인·이혼통계”, 보도자료
- 통계청, 2012.4.26, “장래가구추계 : 2010년 ~2035년”, 보도자료
- 통계청 통계개발원, 2012, “한국의 사회동향 2011”

홍경준 “사회서비스 공급체계 혁신의 방향과 과제”, 『한국 복지국가, 미래를 논하다』,
사회정책연합 공동학술대회
희망온돌 시민기획위원회·박원순 서울특별시장, 2012, “복지특별시 서울 희망온돌
이야기”

〈외국문헌〉

- Arksey, H., & Glendinning, C., 2007, “Choice in the context of informal care-giving”,
『Health & Social Care in the Community』 15(2) : 165-175.
- Bendick, Marc, Jr., 1989, “Privatizing Delivery of Services, In S. B. Kamerman and
A. J. Kahn. (eds.)”, Privatization and the Welfare State, Princeton Univ.
Press, 97-120.
- Engin F. & Bryan S. Turner, 2007, “Investigating Citizenship : An Agenda for
Citizensh”, 『Citizenship Studies』 11(1) : 5-17, Taylor & Francis
- Kahn, A. J., 1979, Social Policy and Social Services. New York : Randon House
- OECD, 2003, OECD Employment Outlook : 2003.
- OECD, Society at a Glance 2011
- OECD, 2011 Employment Outlook Esping-Andersen, Gosta, 1990, The Three
Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge : Polity Press.
- Savas, E. S., 1987, Privatization : The Key to Better Government, Chatham, New
Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- Savas, E. S., 2002, Competition and Choice in New York City Social Services.
Public Administration Review, 62(1) : 82-91.

- T.H. Marshall, 1949, 『Citizenship and Social Class』, Pluto Press (UK)
- Van Berkel, Rik and Paul van der Aa., 2005, The Marketization of Activation Services : a Modern Panacea? Some lessons from the Dutch Experience. Journal of European Social Policy, 15(4), pp.329-343.
- Yoshida Karen, 2000, A Case Study Analysis of the Ontario Self-managed Attendant Services Direct Funding Attendant Service Pilot : Independent Living in Action, The Social Science Humanities Research Council and Human Resource Development Canada.

〈인터넷 웹사이트〉

- <http://gumulmang.welfare.seoul.kr>(서울형그물망복지센터)
- <http://www.index.go.kr>(통계청 e-나라지표)
- <http://iseoul.seoul.go.kr>(아가사랑)
- <http://kosis.kr>(통계청 국가통계포털)
- <http://ondol.welfare.seoul.kr>(희망온돌)
- <http://www.bokjiro.go.kr>(복지로)
- <http://www.childcare.go.kr>(아이사랑보육포털)
- <http://www.mw.go.kr>(보건복지부)
- <http://www.seoul.go.kr>(서울특별시)
- <http://www.socialservice.or.kr>(사회서비스 전자바우처)
- <http://www.kihasa.re.k>(한국보건사회연구원)
- <http://www.kwdi.re.kr>(한국여성정책연구원)

〈신문기사〉

강원일보, 2010.12.15, “여성의 사회적 진출 위한 기반마련 미흡”

국민일보, 2011.05.21, “무너지는 다문화 가정 ‘눈물짓는 아이들’...이혼 가정 자녀
7년새 3배 증가”

국민일보, 2011.07.25, “국내 다문화 청소년 대책도 시급하다”

대전일보, 2012.05.24, “고단한 국민의 삶, 비정규직 600만명 시대”

문화일보, 2011.11.16, “노인 1인가구 빈곤율 OECD 최고”

문화일보, 2012.03.22, “나홀로 가구 400만...주택·복지정책 전환 불가피하다”

문화일보, 2012.06.01, “‘실속 없는’ 청년실업 대책”

문화저널21, 2010.12.23, “여성의 사회적 진출 증가!”

매일경제, 2012.06.08, “청년실업의 그늘...알바에 목숨건 청년들”

동아일보, 2010.03.17, “사설 : 기술진보에 뒤져 중산층에서 밀려나는 사람들”

동아일보, 2011.07.08, “2인가구가 4인가구보다 많아졌다”

서울신문, 2010.07.27, “다문화 가정 지원시스템부터 점검하라”

서울신문, 2011.07.09, “사설 : 2인가구 급증...주택정책 패러다임 바뀌라”

조선닷컴, 2012.01.25, “여성 취업자 1000만 시대...“생활고 타트”,

한국일보, 2012.06.22, “저출산·고령화 덫...웃지 못한 ‘20-50클럽’”

한국일보, 2010.03.09, “사설 : 빈곤층 300만 가구 어떻게 할 것인가”

영문 요약 (Abstract)



A Study on the Demand of Publicly Provided Social Services in Seoul

Kwonjoong Choh · Kyung-Hye Kim · Hye-Sun Moon

Publicly provided social services could become main policy agenda in the current situation. Korean society has been faced diverse social trends that could be obstacle to progress towards an advanced welfare society. The Seoul Metropolitan Government has made many social services in accordance with the central government welfare programs. Now issues on the future demand of social services would be main foci of social policies in Seoul.

So, this study attempts to examine theoretical basis and social policies regarding the publicly provided social service. While examining the social trends including population and socio-economic structure, new social risks could be regarded as determinant factors inducing demand for the social services. Also, the classification and the supply mechanisms of current social services are introduced in order to examine limits and problems.

With this recognition of social services, this study suggests various policy issues for Seoul Metropolitan Government(SMG). The distinctive social services are limited for urban society in Seoul. The SMG should prepare for a masterplan about the publicly provided social services for the future demands of citizens in Seoul. The social policy on the social services should be oriented for universal welfare programs. The regional governance of welfare should be emphasized while the social service provisions are connected with job creation in regional society. The SMG is responsible for clear management and accountability. The creativeness and voluntary resources of citizens could be arranged in the regional governance of social services.

Table of Contents

Chapter I Introduction

1. Purpose of Study and Research Methods
2. Conception of Social Services

Chapter II Social Service Policy Agenda and Approaches

1. the Welfare State and Social Services
2. Approaches on the Social Services : Trend and Demand

Chapter III Range and Contents of the Social Services

1. Contents and Approach
2. Social Services in Seoul

Chapter IV Supply Mechanisms of the Social Services

1. Classification of the Supply Mechanisms
2. Comparison of the Supply Mechanisms
3. Limitation and Problems

Chapter V Social Services for the Future Seoul

References

Working Paper
2012-BR-03

미래수요에 대응하는 서울의 공공 사회서비스 구성 연구

발 행 인 이 창 현

발 행 일 2012년 7월 15일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

비매품 ISBN 978-89-8052-900-1 93330

본 출판물의 저작권은 서울시정개발연구원에 속합니다.