

Working Paper
2011-WP-15

사회서비스 전자바우처 프로그램 전개과정과 활성화 과제

이재원

2011

Working Paper

2011-WP-15

사회서비스 전자바우처 프로그램 전개과정과 활성화 과제

2011

연구진

연구책임 이재원 • 부경대학교 행정학과 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

I. 서론	1
II. 보편적 사회서비스 정책의 이론적 맥락	3
1. 신사회위기에 대한 인식 공유	3
2. 보편적 사회서비스 공급과 새로운 정책접근	6
3. 사회서비스와 사회기반 투자, 그리고 지속가능한 성장	12
4. 사회서비스에 대한 새로운 정책거버넌스	17
5. 사회서비스 공급과 시장주의 혁신	21
III. 사회서비스 전자바우처 사업의 전개과정과 쟁점	25
1. 사회서비스 전자바우처 사업의 출발	25
2. 사회서비스 전자바우처 정책기조의 변화	26
3. 사회서비스 전자바우처 사업의 주요 내용	31
IV. 사회서비스 전자바우처 사업의 활성화 과제	47
1. 신사회정책의 새로운 틀 속에서 전자바우처 자리매김	47
2. 사회서비스 정책의 운용체계 정립	50
3. 사회서비스 시장 활성화와 산업육성	54
참고문헌	59

표 목차

〈표 2-1〉 전통적 복지정책과 사회투자정책	14
〈표 2-2〉 사회복지정책의 세 가지 유형과 정책거버넌스체계	19
〈표 2-3〉 사회복지정책의 유형별 자원특성과 재정관리 접근 비교	20
〈표 3-1〉 사회복지서비스 전자바우처 사업의 전개과정	27
〈표 3-2〉 사회복지서비스정책 가치에 대한 일선 실무자들의 공감 정도	31
〈표 3-3〉 전자바우처방식과 직접공급방식의 업무비용 차이	36
〈표 3-4〉 연도별 사회복지서비스 전자바우처 사업의 규모	37
〈표 3-5〉 주요 돌봄서비스의 내용	38
〈표 3-6〉 사회복지서비스 전자바우처 사업의 제공기관 유형(2010년말)	41
〈표 3-7〉 사회복지서비스 전자바우처 사업 종사자 추이	43
〈표 3-8〉 사회복지서비스산업진흥법(시안)에 포함되어 있는 주요 내용	44

그림 목차

〈그림 2-1〉 고령사회의 주류-책임 불일치 구조 예시	6
〈그림 2-2〉 사회서비스정책의 전략 대상	8
〈그림 2-3〉 사회서비스 전자마우처 사업의 전략목표와 가치	9
〈그림 2-4〉 지역사회서비스투자사업의 접근체계	11
〈그림 2-5〉 사회간접자본의 재구성 : 물리적 기반과 사회적 기반	15
〈그림 2-6〉 등량곡선을 이용한 사회적 투자와 물리적 투자의 관계	16
〈그림 3-1〉 기존의 사회안전망과 새로운 사회서비스	31
〈그림 3-2〉 사회서비스 전자마우처 운용 흐름도(2007년 당시)	33
〈그림 3-3〉 사회서비스관리센터 중심의 정보 활용 구조(2007년 당시)	34
〈그림 3-4〉 사회서비스 전자마우처를 통한 시장형성(2007년 당시)	39
〈그림 3-5〉 사회서비스 사업 유형별 산업 지원 접근 차별화 구상	56

I

서론

빈곤과 질병의 구사회위기에 대한 대책으로 국민기초생활보장체계가 어느 정도 정착되기 시작하였던 2000년대 중반부터 “사회복지”와 함께 “사회서비스”에 대한 관심이 급증하고 있다. 2011년말에는 사회서비스가 구체적으로 무엇을 지칭하는지 대강의 윤곽도 정리되지 않은 가운데 사회복지정책의 최상위법에 등장하였다. 즉 사회보장기본법이 전부개정되면서 기존의 “사회복지서비스” 대신 “사회서비스”라는 용어가 등장하였다. 우리나라의 복지 패러다임이 기존의 소득보장 중심에서 소득과 사회서비스의 균형 보장으로 전환된 것이다.

사회서비스는 그 개념에 대해 학계의 논의가 일부 있었지만 사회보장기본법에서 포괄적으로 정의되면서 추가적으로 개념과 범주에 대해 논의할 필요성이 크지 않게 되었다. 전부 개정된 사회보장기본법 제3조와 제23조는 사회복지서비스와 관련복지제도를 “사회서비스”로 포괄하여 확대하며, 기본욕구와 특수욕구를 고려하여 소득·서비스를 보장하는 맞춤형 사회보장제도인 평생사회안전망의 개념을 도입하였다. 여기서 “사회서비스란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”라고 매우 광범위하게 정의하고 있다(법 제3조 4항).

사회서비스의 영역은 경제활동과 구분되는 개인의 일상생활에서부터 저소득 취약계층을 위한 잔여적 돌봄서비스에 이르기까지 상당히 넓게 퍼져 있다. 따라서 학자들의 관점에 따라서 다양한 개념 정리가 가능하며 관련 정책의 범주 역시 상당히 유동적이다. 이에 따라 사회서비스에 대한 개념 논의 자체가 무의미할 수도 있다.

다만, 정부가 공공의 재원을 지출하면서 추진하는 사회서비스정책에서는 집행의 필요성 때문에 임의적으로 개념을 규정하여 유관 정책들과 구분할 필요가 있다. 현재 보건복지부의 사회서비스정책에서 사용하는 사회서비스는 학문적 개념이라기보다 기존의 잔여적 사회복지 정책과 구분할 필요가 있는 새로운 사회정책과 복지혁신, 혹은 복지공학에 대한 상징으로 출발하였다. 2007년 이후 새로운 사회복지서비스정책에서 전자바우처를 도입하였고 정책내용은 대부분 돌봄서비스에 대한 것이었다. 이에 따라 “사회서비스 = 전자바우처와 돌봄”으로 인식하는 경향이 있다. 이와 같은 편견 때문에 사회서비스정책의 내용과 방향 설정에 애로를 겪고 있다.

비영리복지기관들을 중심으로 저소득 취약계층에 국한되는 잔여적 사회복지서비스 공급체계에서 이용 대상자의 소득 수준을 대폭 높이고 바우처를 통해 공급기관을 선택하도록 하였던 사회서비스 전자바우처는 제도 도입 초기부터 논쟁의 대상이었다. 바우처의 특성상 자연스럽게 사회서비스 시장 혹은 준시장이 형성되었고 서비스 제공기관과 제공인력의 역량에 따라 참여자들의 개인 수입이 차별화되면서 단순한 공공근로 이상의 시장 일자리 가능성도 확인되었다.

전자바우처 사업의 초기 정책 실험에서 기대 이상의 성과들이 창출되면서 보건복지부는 기존의 공급자 중심으로 수행되었던 사회복지서비스들을 추가적으로 전자바우처 방식으로 전환하고 신규 사업을 구상할 때에는 전자바우처의 적용 가능성을 우선적으로 고려하였다. 그런데, 2007년부터 시작하여 사회서비스정책이 정부 조직의 틀 속에서 공식적으로 추진되었던 지난 6년 동안 정책 담당조직과 인력, 그리고 정부의 정책 기조 등에서 많은 한계들이 발생하고 있다. 정책 자체가 일관성을 유지하지 못하면서 사회서비스정책의 내용과 타당성 등에서 많은 문제들이 나타나고 있다.

이 글은 세 가지로 구성되어 있다. 첫째, 사회서비스 전자바우처제도가 도입되었던 사회기반투자와 관련된 이론적 배경을 정리하였다. 둘째, 정부정책에서 사회서비스 개념을 본격적으로 도입하였던 2006년말부터 최근까지 보건복지부에서 추진하였던 사회서비스정책의 내용과 전개과정, 그리고 각종 쟁점들을 분석하였다. 마지막으로 국민들의 생활보장을 위한 제3단계 복지정책으로서 사회서비스정책이 담아야 할 과제들을 제안하였다.

II

보편적 사회서비스 정책의 이론적 맥락

1. 신사회위기에 대한 인식 공유

전통적 복지정책과 구분되는 사회서비스정책이 필요하다는 문제제기는 신사회위기에 대한 인식과 대안 모색에 기초하고 있다(김연명, 2007; 양재진·정형선 외, 2008; 이재원, 2008). 저출산·고령화, 근로빈곤, 양극화, 가족 해체 등과 같이 과거 복지국가의 일반 모형에서는 나타나지 않았던 사회 병리 현상들이 급속히 전개되고 있다. 이는 저소득 취약 계층뿐 아니라 사회 구성원 모두에게 발생할 수 있는 잠재적 위기로 확인되었다. 이에 따라 빈곤이나 질병과 같은 과거의 전통적 사회위기와 대상과 내용에서 구분되는 새로운 사회위기라는 인식 속에서 학자들은 전통적 사회위기와 구분하여 “신사회위기”로 규정하였다.

이에 따라 소득 및 건강보장을 중심으로 하는 전통적인 사회복지정책 이외 보육과 노인돌봄 등과 같이 일상생활 분야에서 보편적 사회서비스를 공급하는 새로운 정책이 추진되고 있다. 신사회위기는 여전히 현재 진행형이며 위기에 대한 대응 수준은 아직 충분하지 않다. 각종 사회통계에서도 부정적인 지표들이 지속되고 있다.

위기의 첫 번째 현상은 소득 양극화와 중산층 붕괴이다. 2010년 기준으로 소득불평등을 나타내는 대표 지수인 지니계수는 30개국 중 20위, 빈곤율은 34개국 중 6번째로 높은 수준의 양극화가 진행되고 있다. 전통적인 사회위기는 빈곤계층에 대한 것이다. 하지만 지금의 사회위기는 중산계층에 대한 것이다. 이는 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 시작되었다. 즉, 1998년 중소기업 근로자 급여는 대기업의 72.8%였는데 2003년에는 65.1% 수준으로 그 격차가 심화되었다. 1993년에서 2000년까지 소득 5,6분위의 중간수

준 일자리는 27만개 축소된 반면, 하위 1,2분위와 상위 10분위의 일자리는 각각 62만개와 56만개 증가하였다. 이후 임금 격차는 계속 커지고 있으며 유연근무제가 확대되면서 중산계층 내부에서도 임금분화가 부정적인 방향으로 전개되고 있다. 또한 소득 양극화 경향으로 인해 중산층이 붕괴되는 경향도 확인되고 있다. 중산층 비중은 1996년 68.7%에서 2008년 56.4%로 감소한 것으로 나타났다.

위기의 두 번째 현상은 압축적 저출산·고령화이다. 1990년 중반까지 합계출산율은 1.6명 전후였지만 2005년에는 1.08명까지 감소하였고 2011년에는 1.24명으로 OECD 국가 가운데 최하위권에 속한다. 통계청의 전망에 따르면 15세 이상 신규노동력 공급은 2015년에 63만명, 2020년에는 152만명이 부족할 것으로 예측되었다. 생산가능인구의 평균연령은 2008년 38.7세에서 2020년 41.8세, 2050년에는 43.1세로 예측되고 있다. 인적 자산이 감소하고 생산연령이 증가하면 사회 전체의 생산성이 낮아지는 문제가 발생한다.

위기의 세 번째 현상은 전통적인 가족 기준이 더 이상 유효하지 않을 정도의 가족기반 해체이다. 가족의 해체는 돌봄기능의 상실로 연결된다. 지금까지 비공식 영역에서 복지 역할을 담당하였던 가족기능들이 지속적으로 약화되고 있는데, 노인, 아동, 장애인과 같이 돌봄이 필요한 의존적 가족원들이 보호를 받지 못하여 일상생활이 위협받고 있다. 전통적으로 가족 구성원에 대한 돌봄은 여성들이 담당하였다. 여성 경제활동 참여율이 높아지면서 이 영역에서 위기가 발생한 것이다. 이혼에 따른 가족해체 역시 위협적이다.

위기의 네 번째 현상은 한국 사회의 독특한 현상으로 다민족·다문화 사회로의 진입이다. 한국 국적이 없이 90일 이상 체류한 외국인, 국적취득자 및 외국인 주민의 자녀를 포함한 외국인 주민 수는 2009년에 100만명을 넘어선 이후 지속적으로 증가하고 있다. 이는 주민등록인구의 2.2%에 달하는 규모이며 앞으로도 지속적으로 증대할 것으로 전망된다. 혼인 이주자가 국적 취득 이후에 국내에 정주하는 비율도 높아지고 있다. 이에 따라 국제결혼 가정에서 태어난 아동의 양육과 사회통합 등에 대한 정책수요가 급증하고 있다.

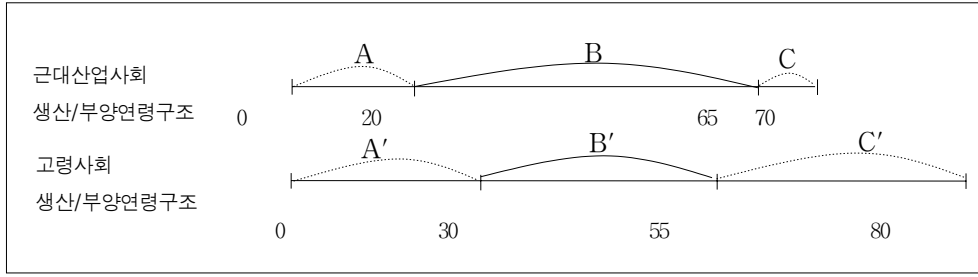
위기의 다섯 번째 현상은 사회적 책임성 상실이다. 신사회위기는 “사회책임에 대한 위기”를 동시에 창출하고 있다. 근대민주주의의 가장 큰 사회 가치는 “자유”였지만 최근에는 “책임”에 대한 우려가 더 크게 부각되고 있다. 사회공동체의 관점에서 인구의 주류 계층이 공동체의 경제와 사회기반을 책임지는데 1인1표의 민주주의 사회체제에서 다수

를 차지하는 인구집단이 그 사회의 주류가 된다. 예를 들어 근대산업사회에서는 남성을 중심으로 한 중간계층과 경제활동가능인구 계층이 사회 주류였고 그들이 사회를 책임졌다. 주류 집단(계층)들은 국민경제의 생산을 책임졌고 감당 가능한 수준에서 국가 재정 기반을 구축했으며 국가는 그것을 바탕으로 복지국가체계를 형성하였다.

그런데, 사회적 위기 진전에 따라 모든 계층이 잠재적 위기 상황에 접어들고 있으며 생산을 담당하는 계층보다 비생산적 혹은 의존적 계층이 확대되면서 “양적 주류-질적 책임” 구조가 해체되고 있다. 양적인 주류 계층의 사회 경제적 욕구를 소수의 책임 계층들이 과도하게 부담해야 하는 기형적 사회 경제 구조가 형성되고 있다.

예를 들어 고령화가 급진전되면서 소비특성이 강한 노인인구가 사회 주류 계층이 되는데, 이들에 대한 부양 책임은 보다 축소된 30,40대의 생산연령계층에 부과된다. 지식 기반사회의 진전으로 근대산업사회에서 생산연령의 실질적인 기반이었던 20대 역시 청년실업의 구조적 문제 속에서 과거와 다른 양상을 보이면서 새로운 의존계층이 되고 있어 생산연령계층이 가지는 부양 의무는 보다 강화된다. 이에 따라 생산을 책임지지 않은 인구계층이 자신을 위한 정책을 결정하는 구조가 만들어지는 것이다.

이와 같은 구조는 <그림 2-1>에서 예시적으로 확인할 수 있다(이재원, 2010). 즉, 근대 산업사회에서는 B 계층이 A와 C를 위한 부양 양식과 수준을 결정하고 재정을 감당했다. 하지만 고령사회가 되면 인구 규모상 A'와 C'가 부양수준을 결정하고 B'에 대해 재정을 강요하는 구조가 형성될 수 있다. 이러한 구조는 성주류화를 추진하는 여성정책에서도 확인되고 있으며 중산층 붕괴와 양극화가 진전되는 사회계층 전반에서 진전되고 있다. 이러한 상황들이 지속되면 궁극적으로는 누구도 누구에게 책임지지 않는 사회적으로 구조화된 도덕적 해이에 직면할 수 있다. “사회적 책임”이 상실되면 누구도 국가 재정 부담을 희망하지 않는 가운데 공허한 실체인 국가 재정만 바라보게 되면서 사회적 기반의 원동력을 잃게 될 가능성이 있다.



〈그림 2-1〉 고령사회의 주류-책임 불일치 구조 예시

2. 보편적 사회서비스 공급과 새로운 정책접근

1) 새로운 정책수단 : 사회서비스와 전자바우처

신사회위기의 맥락에서 전통적인 사회적 보호 대상이었던 저소득 취약계층뿐 아니라 일반 서민들을 비롯한 모든 사회 계층이 잠재적으로 위험에 직면하고 있다는 사회적 위기 인식이 높아지고 있는 가운데, 이를 극복하기 위한 효과적인 대안으로 “보편적 사회서비스”가 주목받았다. 그 이유는 간단하다. 신사회위기는 기본적으로 근대산업사회의 기본 전제들이 해체되면서 시민들의 일상생활 영역에서 발생하는 위기이기 때문에 생활 보장을 위한 제도들이 새롭게 구축되어야 한다는 것이다.

사회안전망프로그램만으로는 최근의 사회 위기를 적절히 대응하지 못한다는 판단과 함께 정부에서는 2000년대 중반부터 서민들의 일상생활체계 회복을 위한 각종 복지프로그램들이 다양하게 모색되었다. 그런데, 2005년에 분권교부세를 통해 사회복지서비스의 지방이양이 추진되면서 중앙정부는 전통적인 복지정책 수단들을 운용할 수 없게 되었다. 핵심적인 국정과제였던 지방분권화와 사회기반투자 강화가 정책의 실천 단계에서 서로 상충하는 상황이 발생하였다.

이러한 상황에서 2006년에 보건복지부는 일반 서민 전체를 대상으로 하는 보편적 사회서비스 정책에서 기존의 NGO 기반의 공급자 중심 방식과 달리 시장과 이용자 중심의 새로운 전달체계를 모색하였다. 사회서비스 전자바우처는 사회기반 투자에 대한 사회정책의 맥락과 지방분권이라는 시기적 상황 속에서 등장한 제도였다. 사회복지서비스정책에서 전자바우처라는 낯선 정책수단이 도입되었고 여기에서 돌봄서비스 공급이 많은 비

중을 차지하면서 “사회서비스란 곧 전자바우처와 돌봄”이라는 인식이 확산되었다. 전자바우처를 활용하는 사회서비스 사업은 저소득 취약계층에 대한 기초적인 사회안전망 프로그램과 구분되는 새로운 정책이다. 이를 전통적인 복지정책의 관점에서 해석하면서 필요 이상의 갈등들이 창출된 것이다.

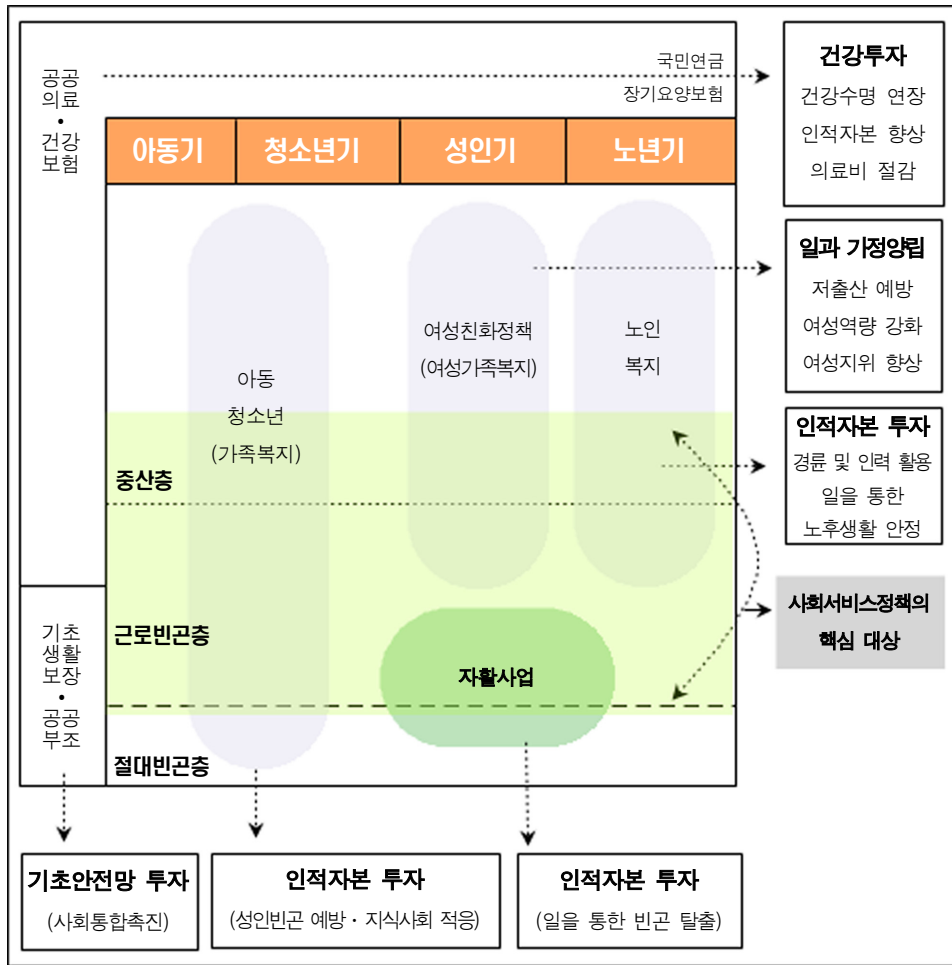
2) 전자바우처를 활용한 돌봄의 사회화

사회서비스정책은 돌봄서비스 중심으로 운영되고 있는데, 소득과 건강을 보장하는 전통적인 사회안전망과 구분되는 것으로 가족과 공동체 해체 상황을 집합적으로 대응하기 위한 “생활보장” 프로그램들이다. 90년대말 IMF 금융위기를 극복하는 과정에서 빈곤과 질병의 구사회위기와 함께 가족과 공동체가 해체되면서 개인의 일상생활 기반에서 새로운 위기 현상이 나타났다.

저출산 고령화, 근로빈곤, 청년실업, 가족해체 등과 같은 신사회위기는 개인과 가족의 돌봄 역할이 제대로 기능하지 못하여 발생한 경우가 많다. 이에 따라 비공식 영역에 있던 돌봄기능을 사회적으로 지원하는 “돌봄의 사회화” 정책이 요구되었으며 이후 사회서비스정책의 핵심 영역이 되었다.

3) 사회서비스 정책대상의 보편성 확대

국가가 보장하는 돌봄서비스의 지원내용은 동일할 수 있지만 기본적으로 지원대상이 대폭 확대되었다는 점에서 사회안전망프로그램과 명확하게 구분된다. 신사회위기와 함께 저소득 취약계층뿐 아니라 일반 서민 모두가 국가 및 사회로부터 일상생활 지원을 요구하고 있어 이용 욕구가 있는 잠재적 수요자들에게 서비스 이용의 자격을 확대하는 보편적 사회서비스가 필요하였다.



자료 : 보건복지가족부(2007) 내부자료.

〈그림 2-2〉 사회서비스정책의 전략 대상

여기에서 보편성¹⁾은 이용 자격에 관한 것이며 이용요금과 관련하여 국가와 개인 책임의 분담 문제는 별개의 사안이다. 사회서비스정책이 구상되었던 2006년 당시 보건복

1) “보편성” 개념에는 누구나 동일한 요금으로 동일한 수준의 서비스를 받아야 한다는 전제가 있다. 그런데 현실의 정책에서는 세 가지 요소 가운데 하나에 초점을 맞추면서 “보편성” 개념을 사용하기 때문에 인식에서 혼란이 발생할 수 있다. 전기, 우편, 담용수와 관련된 요금은 모든 사람들에게 대해 전국 단일요금제를 적용하면서 보편적 서비스의 대표적인 사례가 된다. 초기 사회서비스 정책에서 보편성은 세 가지 요소 가운데 서비스 대상의 자격을 확대하였다는 의미에 국한되었다. 무상의료 혹은 무상급식과 같이 이용자의 개인 부담없이 국가와 공동체가 관련 비용을 전부 부담해야 하는 것은 보편적 서비스보다 사회안전망의 관점이 적용된 것이다. 전기와 우편 등과 같이 보편적 서비스에서는 원가를 보상하는 수준에서 요금은 개인이 부담하고 있어 무상서비스와 구분된다.

지 예산은 소득보장 위주로 확대되어 사회서비스는 전체 예산의 9% 정도에 불과하였다. 또한 당시 사회복지분야 서비스는 저소득 취약계층에 대한 기초적 지원에 치중하고 서민·중산층의 삶의 질 제고를 위한 보편적 서비스는 취약하였다.

보육서비스 확충, 노인장기요양보험제도 도입 추진 등 보편적 서비스 제공의 계기가 마련되었지만, 사회투자형의 인적자원 개발에 대한 지원과 관심은 크지 않았다. 보건의료분야는 민간 시장에 의한 치료 중심의 접근에 머물러 고령화·만성질환 증가에 대응하는 사전 예방 투자는 부진하였다. 또한 급성기 질환을 치료하는 의료인력 투자에 집중하여, 요양·간병 등 간접인력에 대한 투자는 취약했다. 특히 시장에서 제공되기 어려운 방문보건·정신건강, 만성병 관리 등 공공 보건의료분야 투자에 대한 관심과 인식은 매우 부족하였다.



자료 : 이재원(2008).

〈그림 2-3〉 사회서비스 전자바우처 사업의 전략목표와 가치

4) 수요자 중심의 전자바우처에 대한 기대

일반적으로 사회복지서비스는 시설과 제공기관이 중심이 되는 공급자 방식으로 추진된다. 여기에서는 정부실패의 문제가 발생할 수 있는데 이에 대한 대응으로 보편적 사회서비스정책을 재가와 수요자 중심 방식으로 접근할 필요가 있었다. 수요자중심 방식의

재가 돌봄서비스 공급체계의 핵심 수단은 서비스 이용자들에게 이용권(바우처)을 공급하는 것이다. 공급자와 이용자가 상호 선택하면서 사회서비스 시장이 형성되며 시장실패로 인한 비효율성 문제 역시 우려된다. 정부는 문제점을 최소화하기 대안으로 “전자바우처”를 도입했다.

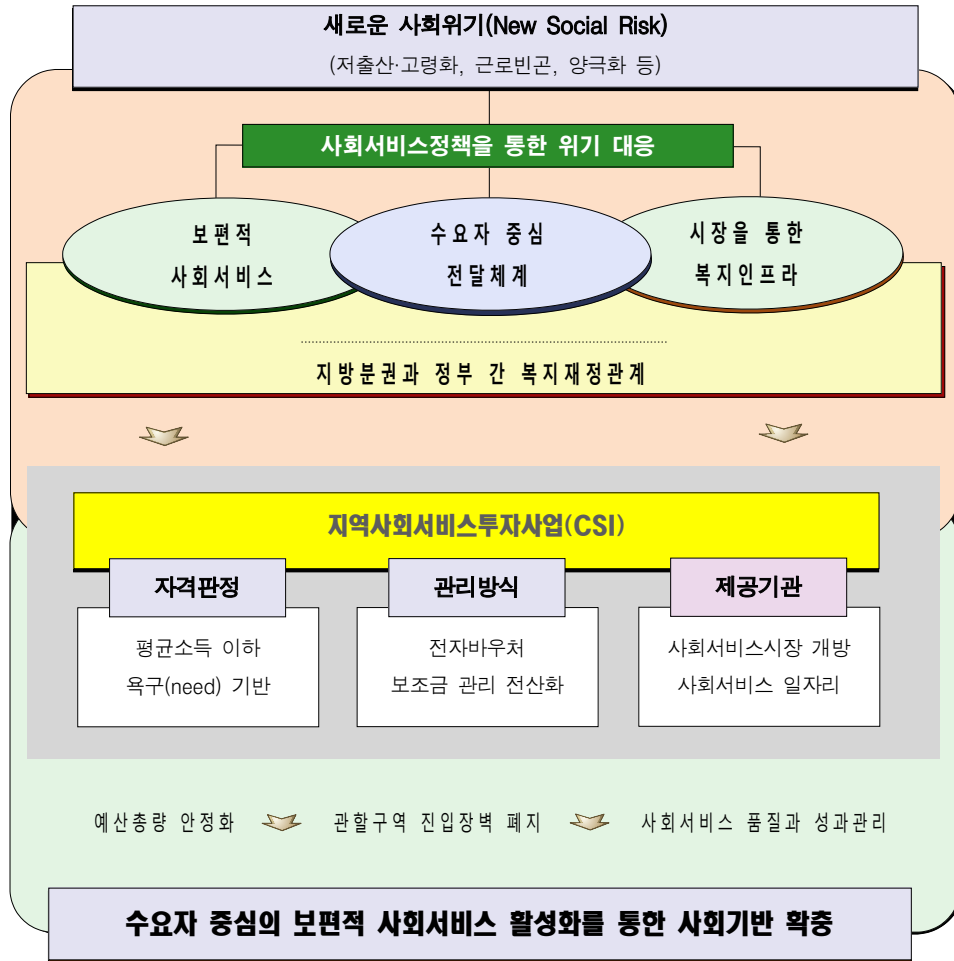
5) 사회서비스정책과 새로운 정부 간 복지분권관계

전통적인 사회복지서비스 공급정책의 특성은 비영리, 중앙집권, 전국표준화, 공급자 중심 등이다. 이와는 달리 사회서비스정책은 기존의 정책과 다른 새로운 정책관리 방식들을 시도하고 있다. 사회복지서비스가 급속히 확대되기 시작하였던 2000년 중반부터 중앙정부의 복지재정부담이 과중할 것이 우려되어 지방재정의 역할이 필요하였으며 지역사회별로 다양한 형태의 복지서비스를 제공하는 것이 바람직한 경우도 있었다. 이에 따라 지자체를 복지정책의 파트너로 인정하는 새로운 정부 간 복지정책체계의 구축이 필요하였다.

저소득 취약계층에 초점을 맞춘 사회안전망 서비스는 분권과 양립하기 쉽지 않다. ‘분권은 곧 반복지’라는 인식이 강하며 주요 국가의 역사적 사례에서도 확인할 수 있다. 하지만 지역주민 전체가 이용 대상이 될 수 있는 보편적 사회서비스에서 비용-효과적인 정책거버넌스를 구축하기 위해서는 지방정부의 역할이 보다 강화될 수 있는 새로운 정부 간 복지관계가 형성될 필요가 있다. 지역주민들의 다양한 욕구들을 전국 차원의 표준화된 정책을 운용해야 하는 중앙정부가 맞춤형으로 대응하기는 쉽지 않으며 지리적 재정 외부성이 있는 사회서비스를 지방재정이 감당하는 것 역시 합리적인 대안이 되지 않는다. 복지분권을 위한 새로운 정책체계 구축이 요구되었다.

6) 생활보장과 일자리 및 산업 활성화의 동시 추구

사회서비스정책은 서비스를 통한 생활보장과 동시에 관련 분야의 시장 확대를 통한 일자리 창출도 동시에 추구하고 있다. 전자는 이용자에 대한 것이며 후자는 공급자를 위한 것으로 서로 양립하기 힘든 두 가지 정책목적을 동시에 추구하면서 안정적인 정책 운영에 애로를 겪을 수밖에 없는 정책구조를 가진다.



자료 : 이재원 외(2009).

〈그림 2-4〉 지역사회서비스투자사업의 접근체계

사회서비스정책은 현금지원이 아닌 “서비스”지원 형태의 정책을 강조하는데, 이것은 사회서비스의 제공이 사회서비스에 대한 사회적 수요에 부응할 뿐 아니라 고용의 창출이라는 측면까지도 정책의 목표로 설정하기 때문이다.²⁾

2) 일자리 확충을 위해 사회서비스를 확대한다는 비판이 적지 않다. 하지만 사회서비스가 일자리 창출과 반드시 엮어져야 한다는 논리적 연계는 없으며, 주요 국가들의 사례에서 결과적으로 나타난 현상들이 동시에 확인되었을 뿐이다. 사회투자정책에서는 일자리 정책이 명시적으로 강조되지 않는다. 다만, 양질의 사회서비스가 제공되는 과정에서 자연스럽게 관련 시장에서 일자리들이 창출될 수 있으며 현실적으로 두 부문이 상호 연계될 가능성은 매우 높다. 이는 보건의료 분야의 사례와 유사하다. 의료분야 일자리를 늘리기 위해 정부가 보건서비스를 강화한 것은 분명 아니다. 하지만 정부가 국민들의 건강복지서비스를 강화하면서 자연스럽게 의료산업이 육성되고 해당 분야에서 일자리가 증대된 것이다.

사회서비스는 일자리 총량을 확대·창출하는데 효과적이다. 사회서비스 산업의 취업유발계수는 27.6명으로 제조업(12.1명)과 전산업(16.9명)보다 월등히 높은 것으로 나타났다(보건복지가족부, 2009). 유사 소득 수준에서 OECD 주요 국가들의 고용구조를 비교할 때 사회서비스 분야에서 새로운 일자리를 창출할 잠재력은 상당히 높은 것으로 조사되었다(전병유 외, 2006). 이에 따라 2000년 중반, 정부는 “노인간병·보육 등의 주요 돌봄서비스 수요를 충족시키기 위해 사회서비스 분야에서 최대 90만개의 일자리 창출이 필요”하다고 발표하는 등 사회서비스정책을 초기부터 일자리와 연계하였다.³⁾

그런데 일자리와 사회적 돌봄의 양립 가능성과 같은 새로운 정책시도가 성공하기 위해서는 사회복지기관 이외의 다양한 복지서비스 제공 기관들의 참여·육성 등을 통한 복지시장 활성화가 필요하다. 이와 같은 다양한 내용들을 실천하기 위해서는 사회서비스 품질관리, 사회서비스 시장 활성화, 사회서비스 산업 육성, 사회서비스 전문기업 육성, 사회서비스 소비자 보호 등과 같은 새로운 정책 과제들이 필요하다. 이와 같은 다양한 정책가치들을 종합적으로 실천하는 정책 실험의 장으로서 구상·운영되고 있는 대표적인 사례로 “지역사회서비스투자사업”이 있다.

3. 사회서비스와 사회기반 투자, 그리고 지속가능한 성장

사회투자론(social investment)은 90년대 이후부터 유럽을 중심으로 논의되었는데, 여기에서 사회서비스의 의미가 부각된다. 사회투자론에 따르면, 전통적인 복지국가정책은 소득보장과 질병치료를 중심으로 하는 “구사회적 위험(old social risks)”에 대응하는 것이다. 하지만 지식기반경제로 대표되는 경제사회 구조변화로 인한 “새로운 사회적 위험”이 창출되고 있어 전통적 사회복지정책 이상의 새로운 사회정책이 요구된다는 것이다(Taylor-Gooby, 2004; Esping-Andersen, 2002). 이와 관련된 일련의 사회정책들을 묶어 사회투자정책이라고 한다.

사회투자정책은 새로운 유형의 정책이 아니지만 정책 운용의 초점과 재정운용의 접

3) 공공근로와 사회적 일자리 등과 같은 기존의 정부 일자리 사업들을 총괄하기 위해 2009년 국무총리실 정책분석 평가실에서 “사회서비스 일자리”로 용어를 일원화하였다.

근에서 과거와 구분되는 특성들이 있다. 사회투자를 강조하는 선행 연구에서 주장하는 사회정책의 공통적 특성은 세 가지로 요약된다. 첫째 사회적 배제가 아닌 통합을 위한 정책, 둘째 삶의 기회균등을 위한 정책, 그리고 셋째 사후대응이 아닌 사전예방을 위한 정책 등이 그것이다(Perkins, et. al., 2004; OECD, 2005 등).

사회투자란 인적자본과 사회적 자본에 대한 투자를 통해 사회적 배제를 줄이고 사회 참여와 통합을 증진시킴으로써 경제 성장과 사회적 발전 및 활성화를 추구하는 행위를 의미한다. 이러한 사회투자 행위는 많은 부분이 사회서비스의 확충으로 이어지기 때문에, 사회투자정책을 사회서비스 활성화정책과 동일한 의미로 이해할 수 있다.

김연명(2007) 등에 의해 사회투자론이 국내에 본격적으로 소개된 것은 2000년대 중반이며, 이러한 관점이 우리나라의 사회복지에 적합한 것인지에 대한 비판적 논쟁들이 부분적으로 진행되었지만 학계에서의 논의는 활성화되지 못하고 있다. 당시 전통적인 사회복지서비스 자체가 취약한 상태에서 새로운 보편적 사회서비스에 대한 논의가 활성화 되기는 쉽지 않았다. 사회투자론은 기든스의 ‘제3의 길’과 밀접한 관련성이 있고 영국의 사례에서 그것은 복지에 시장을 접목하려는 위험한 시도라는 부정적 인식도 많았다. 또한 미국의 경험을 고려하면, 시장과 수요자 중심의 사회서비스 확충은 사회안전망과 복지인프라에 초점을 맞추는 사회복지보다 복지의 생산성을 강조하는 근로연계복지(workfare)를 강화하고 복지를 축소하기 위한 이론에 불과하다는 비판도 있었다.

하지만 당시 정부가 추진하였던 사회서비스 전자바우처정책과 관련해서는 복지국가에 대한 추상적인 논의보다 좀 더 구체적인 시사점들을 도출할 수 있는 이론으로 주목받았다. 즉, 새로운 사회위기 국면에서는 취약계층 일부에 한정되는 잔여적 복지에 그치지 않고 서민 중산층 모두를 포괄하는 보편적 사회서비스정책이 추진되어야 하는 이유가 설명되었다. 또한 새로운 사회위기에의 대응은 취약계층의 개별 부문으로 접근하기보다 “가족”과 “공동체”를 위한 종합정책으로 전개되어야 하며 이를 위해 부문 간 균형있는 서비스 정책이 필요하다는 시사점들이 도출될 수 있다.

사회투자에서 “투자”의 의미는 취약계층에 대해 생산적 활동을 강요하기 위한 것이 아니다. 일자리 창출과 지속적인 경제활동이 새로운 복지패러다임에서 중요한 것은 사실이지만 일차적인 초점은 일자리에 있는 것이 아니다. 잠재력이 있는 인적 자산의 생산성 유지 및 제고라는 넓은 관점을 강조한 것이다. 복지 재정지출에서 “투자”란 전통적인

사회복지지출의 특징인 “예외적”, “소극적”, 그리고 “수요관리”를 위한 적정 수준의 사회복지서비스 제공에 그쳐서는 곤란하다는 점을 지적한 것이다. 대신, 충분히 사회적 기반 확충의 구체적 성과가 창출될 수 있도록 “적극적”이고 “제대로 된” 투자를 강조한다. 이와 같은 논리들은 이재원 외(2005)에서 정리되었던 대통령 자문기구였던 고령화및미래사회위원회의 보고서에서 처음으로 제시되었다.

〈표 2-1〉 전통적 복지정책과 사회투자정책

	전통적 복지정책	사회투자 정책
문제 인식	전통적 사회위기 (빈곤과 질병)	새로운 사회위기 (양극화, 근로빈곤, 저출산·고령화)
주요 정책	소득보장, 의료보호	인적 자산 및 사회기반 투자
주요 대상	빈곤선과 기초생활보장수급자 (3%, 150만명)	일반서민 전체 (평균소득 이하 60%)
재정의 우선순위	경제개발 (물리적 기반 투자)	사회개발 (사회적 기반 투자)
거버넌스	집권, 표준, 중앙정부 공급자중심	분권, 다양, 시장, 지방정부 소비자중심, 납세자책임
기본특성	잔여적 복지(시혜와 권리)	보편적 사회복지서비스 (욕구와 보완)
	배제, 분리, 수요관리	통합, 계층유동성, 최적투자

자료 : 이재원(2008)

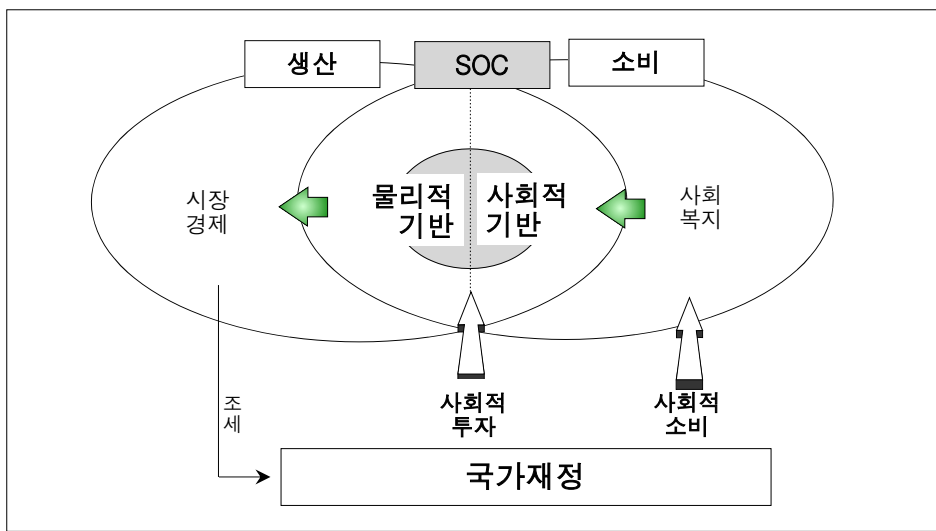
정부재정운영에서, 사회적 기반에 대한 투자의 성과를 창출하기 위해서는 전통적인 복지재정 지출 방식과 다른 접근이 필요하다. 국민연금과 건강보험, 그리고 각종 복지서비스에 대한 기존 접근은 소극적이고 부정적 전망을 전제로 설정하고 있다. 고령사회에 대비한 국민연금의 불가피한 축소 지급, 출산장려를 위한 공여지책의 출산장려금, 사회양극화의 부정적 파생효과에 대한 임시적 대응 등과 같은 시각이 지배적이다.

특히, 고령사회의 진전과 더불어 사회복지정책에서는 미래의 부정적인 상황이 필연적이라는 회의적인 시각에서 재정위기가 다가오는 속도를 일시적으로 늦추어야 한다는 수동적인 접근이 주류를 이루고 있다. 취약계층에 대한 사회복지서비스도 마찬가지로, 일시적이고 단편적 사회안전망 제공 수준에 그칠 수밖에 없다는 소극적 접근이 많다. 이러한 인식과 접근은 미래사회를 준비하는데 의미있는 도움이 되지 못한다. 현실적으로 소극적인 시각에서 가능한 사회정책 대안은 연금수혜율 축소, 정년연장, 선별적 복

지, 사회적 격리와 배제의 용인 등과 같은 부정적 정책이 중심이 되기 때문이다.

이는 사회에 대한 정부의 책임있는 접근이 되지 않는다. 따라서, 증장기적인 시각에서 사회적 기반과 인구 구조 변화를 전망하고 새로운 체제에서 국가가 책임을 이행하고 국민들에게 의미있는 비전을 줄 수 있는 적극적인 접근이 필요하다. 이를 위해 복지정책에서 사회적 소비가 아닌 사회적 투자의 접근을 통하여 기존과 차별화된 새로운 재정투자 시각과 관리방식의 정립이 요구된다. 그동안 정부지출에서는 새로운 성장동력을 위해 “공간적” 혹은 물리적 기반 투자가 중요한 것으로 전제되었으며, 경제자유구역이나 도로, 항만, 공항 등과 같은 물리적 하부구조 부문에 재정 자원을 집중적으로 배분하였다. 하지만 물리적 하부구조의 운영을 뒷받침하는 사회적 하부구조 부문에 대한 투자적 지출은 소홀히 하였다.

이러한 의미에서 성장과 분배가 동시에 병행되는 효과를 창출하기 위해서는 수요관리를 위한 “적정” 수준에서의 예외적 지출이 아닌 제대로 된 보편적인 서비스의 최적 수준에서의 공급이 필요하다. 이와 같은 인식을 통해 국가가 적극적인 재정지출을 통해 구축해야 하는 사회간접자본의 영역이 재구성된다. <그림 2-5>에서와 같이 전통적인 소비 영역에 속하는 사회정책부문을 사회적 기반 영역과 사회적 소비 영역으로 구분하고 전자와 후자의 재정 접근을 달리 설정해야 한다. 전자에 대해서는 물리적 기반 투자와 동일한 맥락에서 정책이 운용되어야 한다.



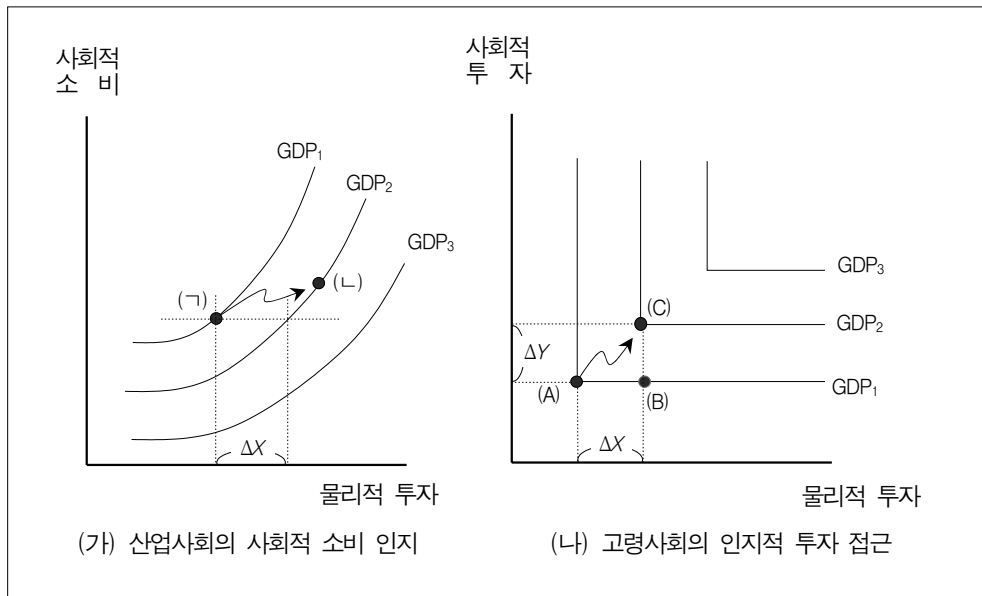
자료 : 이재원(2008).

<그림 2-5> 사회간접자본의 재구성 : 물리적 기반과 사회적 기반

사회적 기반에 대한 투자적 가치를 인정할 경우 국가경쟁력을 위한 자원배분에서 사회기반에 대한 대응을 어떤 시각에서 인지하는가에 따라 자원배분의 방식과 투자방향이 달라진다. 예를 들어 고령사회 대응을 위한 핵심정책인 노인복지와 보육정책을 취약계층에 대한 복지서비스의 일환으로 인식하면 이는 사회적 소비에 해당한다. 전통적으로 복지서비스는 물리적인 SOC 투자 활성화를 통해 경제 규모가 커지면서 성장의 이득을 나누어 가지는 방식으로 인식되었다.

이 경우 경제학에서 사용하는 등량곡선의 논리를 적용할 때, 사회적 생산가능선 곡선에서 사회적 소비는 “비생산적 지출”이고 SOC와 같은 물리적 투자는 “생산적 투자”의 성격을 가진다. 따라서 사회적 생산가능곡선에서 총량을 유지하기 위해서는 사회적 소비가 증대하면서 잠식하는 생산량을 SOC 투자에서 창출하는 생산량으로 충당해야 한다.

하지만, 고령사회에서 노인복지와 보육정책이 인적 자산의 가치를 증진시키는 사회적 투자로서 사회적 경쟁력 유지 및 향상에 핵심적인 요소로 인식될 경우 이 두 정책은 상호보완적인 관계로 기능하게 된다. 즉 인구 및 사회 구조에 대한 사회적 투자와 도로, 공단, 주택 등에 대한 물리적 투자는 동등한 비중으로 중요성을 가지게 된다. 한 부문에서 적정 수준을 유지하지 못하면 다른 한 부문에서는 아무리 투자해도 국민경제에서 생산가능성 곡선을 상승시키지 못한다.



자료 : 이재원(2008).

〈그림 2-6〉 등량곡선을 이용한 사회적 투자와 물리적 투자의 관계

예를 들어, <그림 2-6>의 “(가) 산업사회의 사회적 소비 인지”에서 초기 (ㄱ)상태에서 복지지출 수준을 유지하면서 GDP를 증대시키려면 최소한 ΔX 만큼의 물리적 투자가 필요하다. (ㄴ)과 같이 (ㄱ)수준보다 복지지출도 더 늘리기 위해서는 ΔX 이상의 물리적 투자가 있어야 한다. 하지만 가정을 달리하여, 사회복지 지출이 투자로 전환되어 사회적 투자와 물리적 투자가 상호 보완재로 작용한다면 “(나) 고령사회 인지적 투자접근”과 같이 (A) 상태에서 GDP를 증대시키기 위해서는 ΔX 만큼의 물리적 투자만으로는 충분하지 않다. ΔY 의 사회적 투자가 병행되어야 GDP가 높은 (C)로의 이동이 가능하다.

요약하면, 사회서비스가 사회적 기반확충을 위한 투자적 지출로 기능하기 위해서는 전통적인 사회복지정책에서 개인 공공서비스와 다른 차원에서 접근되어야 한다. 즉 사회서비스를 통한 인적 자산에 대한 투자는 물리적 SOC 투자와 동시에 중요성이 인정되는 사회적 기반 투자로 전제되어야 하며 물리적 투자와 사회적 투자는 보완적의 성격을 가져 최적의 조합을 이루어야 사회적 생산역량이 강화될 수 있다는 기본 전제에 대한 인식과 합의가 필요하다.

4. 사회서비스에 대한 새로운 정책거버넌스

복지정책에 대한 의미있는 변화들은 90년대말 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 발생한 사회적 쟁점에 대해 상당 수준에서의 재정 지출이 이루어지면서 시작되었다. 90년대말까지 한국재정에서 사회복지비 지출은 예외적인 재정기능이었다. 하지만 1999년 9월에 제정된 국민기초생활보장법에 따라 기존의 복지정책에 대한 국가 책임과 역할이 근본적으로 전환되었다.

취약계층에 대한 기초적인 복지서비스들은 임의적인 시혜가 아닌 국민의 권리로 전환되었다. 빈곤선을 설정하고 그 이하에 해당하는 기초생활수급권자들에 대해서는 국가 최저수준의 생활이 보장되었다. 제도 초기에는 복지비 지출 규모가 크지 않았지만 의무적 지출 경비로 설정되면서 지속적으로 관련 재정 지출이 확대되었다. 여기에 기초하여 차상위계층에 대한 복지서비스와 장애인 및 노인에 대한 복지도 확충되었다.

다른 한편, 신사회위기에 대한 인식과 보편적 사회서비스를 통한 사회기반투자의 필

요성이 강조되었던 2000년대에는 사회안전망 지출 이상의 복지 수요가 제기되었다. 이와 관련하여 새로운 복지재정 사업들이 추진되었다. 기초노령연금과 보육료지원과 같이 대규모의 재정지출이 수반되는 복지서비스들이 확충되었다. 근대산업사회의 사회기반이 점차적으로 해체되는 최근의 사회 경제적 변화들을 고려하면 보편적 사회서비스에 대한 재정지출 증대는 당분간 계속될 것으로 예상된다.

국민연금이나 건강보험 등과 같이 전 국민을 대상으로 한 기본적인 복지정책 이외에도 사회안전망과 사회기반투자 등과 관련된 복지서비스들이 동시에 추진되고 있어 복지재정 지출을 한 분야의 논리로 접근하는데 한계가 있다. 이에 따라 세 가지 유형의 복지정책들을 구분하고 유형별로 정부 간 재정관계의 특성들을 구분하여 접근할 필요가 있다.

제1유형의 복지정책은 조세보다 개인소득에 따라 차등적으로 분담하는 국민부담금을 재원으로 하여 중앙정부가 직접 전국단위의 집행체계를 구축하여 운영한다. 제2유형과 제3유형의 복지정책들은 지방자치단체를 일선행정기관으로 설정하고 국고보조금을 통해 정부 간 재정관계로 운영된다. 제2유형에서는 국가표준적인 복지서비스정책이 추진되고 현재와 같은 개별 매칭 보조방식이 필요하다. 반면 제3유형은 국가 표준보다 지방의 다양성을 인정하는 새로운 재정관계들이 필요하다.

복지정책의 유형에 따라서 보조금 관리의 쟁점들이 달라진다. 제2유형의 사회안전망 관련 보조사업은 복지수혜를 받을 수 있는 대상자의 자격조건이 중요하며, 엄격한 자산 조사를 통해 결정된 복지수급자들에게 전국적으로 표준화된 사회복지서비스를 제공하는 것이 원칙이다. 자격조건을 엄밀하게 규정하면서 복지수급대상자의 규모는 많지 않으며 국가 및 지방재정에서 복지지출의 비중 역시 크지 않다.

여기에서는 국가최저수준(national minimum)의 복지서비스 제공이 중요하기 때문에 복지 수급 조건 이외 지방자치단체의 재정력 때문에 필요한 서비스가 제공되지 못하는 상황이 발생해서는 안된다. 또한 사회안전망 프로그램들은 복지시설을 중심으로 한 공급자 방식으로 운영되는 비중이 높는데, 관련 시설이 없는 지자체에서는 복지서비스가 제공되지 못하는 복지 사각지대가 발생해서는 안된다. 따라서 사회정의에 기초한 계층 간 소득분배의 논리를 응용하는 지리적 정의(territorial justice)가 보조금 관리정책에 반영될 수 있어야 한다.

수급자 개인의 자격조건은 수시로 변할 수 있고 사회구성원 가운데 정상과 일정 정도

거리가 있다고 판정받고 복합적인 사례관리의 대상으로 설정되기 때문에 당사자들에 대한 인적관리를 위한 일선 행정조직은 기초자치단체가 담당하게 된다. 이에 따라 수급자들에 대한 개인적인 책임은 크지 않은 편이며 공공관리의 책임은 지자체와 시설이 부담하는 수직적인 정책전달체계가 구축되어 있다.

다른 한편으로, 제3유형의 사회기반 투자에서 고려되어야 하는 보조금의 접근방식은 사회안전망 프로그램과 구분된다. 제3유형은 신사회위기에 대응하기 위한 사회서비스 중심의 사회정책들이다. 관련 복지프로그램은 국가가 의무적으로 지출해야 하는 경비들이 아니며 가족과 공동체가 비공식적으로 수행하였던 사회적 기능들이 제대로 운영되지 못하는 공백을 국가가 부분적으로 대체하는 역할이 많다.

〈표 2-2〉 사회복지정책의 세 가지 유형과 정책거버넌스체계

	목적	기초 이론	복지 정책	조직 구조	재정 관리	운영 원칙	사회적 정당성
I 유형	소득보장 건강보장	복지국가 포드주의	국민연금 건강보험	공공기관 전국조직	기여금 사회보장세	개인책임 의무적 가입	개인 실패
II 유형	국민기초 생활보장	상대적 빈곤 사회안전망	기초보장 잔여적 복지	기초자치단체 위임사무	일반회계 국고보조	소득분배 국가표준 잔여적 선별주의	시장 실패
III 유형	사회기반 일상생활	사회개발 사회투자	보편적 사회서비스	성과계약 협력적 거버넌스	복지분권 포괄보조	다양성과 보편성 소비자 중심	사회 실패

자료 : 이재원(2010).

전통적으로 가족과 지역사회가 비공식적으로 담당하였던 사회적 기능들이 정상적으로 작동하지 않게 되는 “사회실패” 현상들이 발생하는데 이는 소득분배와 같은 시장실패와 구분된다. 사회실패에 대한 처방으로 사회서비스가 강조되고 있는데 관련 정책에서는 시장화와 분권화가 주요 주제가 되고 있다. 이는 중앙정부의 복지재정 부담 회피라는 전통적인 분권화와 다른 차원에서 접근되는 것이다.

새로운 복지분권 혹은 지방재정과 관련해서는 사회서비스 투자를 위해 동원되는 자원 특성에 주목할 필요가 있다. 제2유형의 소득분배정책에서 지방재정의 부담은 상대적으로 크지 않다. 중앙정부가 재정위기에 직면하면 지방재정에 부담을 전가하지만 이는 예외적인 경우다. 누진세제를 통해 고소득계층으로부터 저소득 취약계층에게 복지재원

을 이전시키는데 경제규모를 고려하면 수혜대상의 규모와 관련 지출 금액은 크지 않다.

지방의 복지재정 압박요인으로 쟁점이 되는 출산장려금, 무상급식, 기초노령연금, 보육료 지원 등은 제3유형의 사회서비스이다. 대상 규모가 상당하고 지출의 소비적 특성이 강하여 잔여적 사회복지정책의 틀로 관련 사업들을 운영하면 중앙 및 지방재정 모두에서 상당한 압박 요인이 된다. 관련 정책들은 개인들에게 제공하는 사회서비스의 내용보다 재원동원 및 정책의 관리방식에서 전통적인 사회복지정책과 구분된다. 또한 사회서비스에서 수급자 개인의 자율적 선택과 구체적인 성과에 대한 책임 조건이 부과되는 것 역시 제3유형 정책의 핵심 특징 가운데 하나이다.

보편적 사회서비스는 공동체에서 집합적으로 재원이 동원되어 특정 개인들이 사적으로 전유하는 재정 특성을 가지고 있다. 이러한 경우 소득분배보다 인적자산, 사회투자, 사회적 자본, 사회적 임금 등과 같은 자원배분의 관점에서 접근할 필요가 있다. 정부의 재정적 역할의 관점에서 접근하면 자원배분기능에서 효율성은 지방재정과 밀접히 관련된다. 책임성의 측면에서는, 소비적인 소득분배정책과 달리 사회적 생산성이 뒷받침되어야 한다.4)

〈표 2-3〉 사회정책의 유형별 자원특성과 재정관리 접근 비교

	주요정책	재정기능	기본가치	정부간관계	비고
I 유형	국민연금 건강보험	경제안정	안정과 균형	제3의 기관 (중앙차원 공단)	개인차원에서 현재와 미래의 소비/소득 균형
II 유형	잔여적 사회복지	소득분배	사회적 형평 사회적 정의	중앙정부	시장실패 보완 사회적 계층 간 갈등 조정
III 유형	보편적 사회서비스	자원배분	사회적 효율 사회적 생산성	지방정부	사회 경제 통합을 통한 지속가능한 성장 가족 기능과 지역사회 공동체의 회복

가족과 지역사회의 기능을 대체하는 사회서비스(예, 돌봄서비스)들은 전통적인 사회복지와 구분될 필요가 있으며 중앙정부보다 지방정부의 주도적 역할이 필요한 영역이다. 재정기능의 관점에서 지방재정의 적극적 역할이 강조된다. 사회적 정의나 사회안

4) 예를 들면 보육료지원이 보편적 사회서비스로 획기적으로 확대되면 실제 출산율이 의미있는 수준으로 높아져야 한다. 그렇지 않으면 관련 예산은 사회적 소비가 되어 궁극적으로 재정위기 요인이 된다.

전망 지출보다 사회기반에 대한 투자로서 소득분배보다 자원배분의 효율성 측면에서 접근할 필요가 있기 때문이다.

미시적인 사업관리에서도 지방재정의 역할이 강조된다. 무엇보다 사회서비스는 지역 단위로 다양하게 공급되어야 하기 때문이다. 정책수단 역시 비용-효과성을 고려하여 현금, 현물, 바우처 등과 같이 여러 가지 조합으로 설계해야 한다. 또한 사회안전망서비스와 달리 사회서비스의 품질을 전국적으로 표준화하기보다 지역별 다양성을 인정해야 한다. 신사회위기를 우리나라보다 앞서 겪고 있는 미국과 유럽의 많은 국가들은 사회서비스 분야에서 지역단위별로 시장화, 분권화, 다양화, 품질관리 등의 주제에 초점을 맞춘 다양한 사회서비스 실험들이 활발하다.

5. 사회서비스 공급과 시장주의 혁신

복지국가의 사회복지에서 “사회(social)”라는 담론은 “공공(public)”과 동일한 의미를 가진다. 따라서 소득분배를 위한 사회복지의 자원들은 국가가 직접 권력(지침)을 이용하여 전달하는 것이 당연한 것으로 수용되었다. 하지만 그것은 80년대 초반까지 상황이었다. 이후부터 사회복지분야에서 시장과 민간화를 위한 정부혁신 운동들이 미국뿐 아니라 영국을 비롯한 유럽 전체에 보편적으로 확산되었다.⁵⁾

정부실패에 따른 비효율성과 대안으로 시장의 가치가 강조되었지만 사회서비스 분야에서 시장을 자원배분 수단으로 도입한 일차적인 이유는 정부의 재정위기 혹은 재정압박 때문이었다. 80년대에 접어들면서 서구 복지국가는 전반적으로 정부지출에서 복지비를 축소해야 하는 현실적인 상황에 직면하였다. 여기서 주요 정책대안은 분권화와 시장화였다.

공공서비스의 공급체계에서 시장 수단을 강화하면 개인의 선택과 책임이 강화되는 재정적 이득이 있다. 국가의 직접적인 책임을 피할 수 있고 시장이 실패하는 영역에 한정하여 복지사각지대 해소 명분으로 부분적으로 재정을 지원하면 된다. 그런데, 시장화

5) 90년대부터 미국에서는 경영대학원에서 사회적 기업가들을 양성하여 사회복지기관들을 관리하는 시장 기법들을 실제 적용하였다(Gilbert, 2004:99).

혁신이 복지재정 감축을 위한 것이라고 하여도 정부 혁신의 충분조건은 되지 못한다. 사회서비스의 시장화에서는 시장의 다른 가치들도 상당한 설득력이 있다.

대표적인 것으로 소비자 선택권 강화, 전달체계의 비용-효과성 확보, 사회서비스 일자리 및 산업화 등이 있다. 특히 비용-효과적 전달비용과 납세자 책임의 가치는 상당한 의미를 부여할만하다. 이것은 주체로서 시장이 아니라 수단으로서 시장을 활용하는 것이다. 즉 자원배분 수단으로서 국가의 권력이 아니라 시장의 자율적 선택을 활용하는 것이다. 복지공급이 늘어나면서 전달과정에 적지 않은 유통비용이 수반된다. 이러한 비용은 소비자의 선택을 통해 효율화할 수 있다. 소비자가 선택하고 스스로 책임지는 부담만큼 복지서비스의 유통비용이 절감된다.

사회서비스 시장화를 위한 방법으로는 두 가지가 있다. 하나는 정부혁신의 수단으로서 시장의 수단적인 요소를 도입하는 것이고 다른 하나는 공공조직을 민간화하여 기존에 없던 시장의 주체(기업)를 설립하는 것이다. 전자를 위해서는 재정관리방식을 결과지향적으로 개혁하고 성과측정과 새로운 회계시스템을 통한 관리방식을 재설계해야 한다. 후자를 위해서는 복지시장을 만들어 시장의 참여자의 유형을 확대하는 복지혼합(welfare mix) 정책을 추진해야 한다.

2000년대에 이르면 유럽 국가들은 사회서비스 시장화를 명확히 지향하였다(Bönker, Hill & Marzanati, 2010:115). 영국에서는 민간 공급자들이 공공의 공급자를 대체하였으며 프랑스에서는 개별적인(개인적인) 돌봄종사자들이 보다 중요해졌다. 독일에서는 영리 공급자들이 비영리 조직과 비교할 수 있을 정도로 사업 토대를 확보했다. 이탈리아에서는 민간부문의 노인돌봄 시장이 확산되었다. 상업화를 향한 일반적인 경향은 전통적인 공급 구조에 불만이 있다는 것을 의미한다. 흥미롭게도 서비스 공급의 시장화는 부모들의 자발적 선택이 강한 아동 돌봄보다 취약계층으로 인식되었던 노인에 대한 돌봄에서 훨씬 강력했다.

다른 한편으로 새로운 사회위기에 대응하기 위해서는 국가가 생산과 공급을 모두 담당하는 전통적인 복지정책 관리 방식이 효과적이지 못할 수 있다는 의문들이 제기되었다. 새로운 복지정책은 가족형성과 여성의 역할, 그리고 일과 가정의 균형 등 변화에 보다 부응할 필요가 있다는 것이 유럽 전체의 공통적 생각이었다. 이와 관련된 복지정책은 내용과 관리 방식이 달라야 한다는 것이다. 마지막으로 대부분의 국가들은 시장, 가족,

자원봉사조직이 수행하는 복지역할에 대해 관심을 많이 가졌다. 그리고 복지의 ‘국가독점’이 좋은 것만은 아니라는 생각을 수용하기 시작했다(Kuhnle, 2001. Surender, 2004).

사회서비스에서 시장은 선택의 문제가 아니라 활용과 조정의 대상으로 접근하고 있는데 사회투자국가의 관점에서 보다 명확하게 이해할 수 있다. 사회투자국가는 기든스가 제3의 길을 논의할 때 사용한 용어로서 복지국가를 대체한다는 정도로 강조되었다. 기본적으로 복지국가는 사회와 경제를 분리하고 경제에서 재정적 이득을 확보하여 소비적인 복지지출을 확대하는 정책을 사용한다. 하지만 사회투자국가는 그것을 부정하고 사회와 경제를 분리하지 않는 “사회 경제”(social economy)로 접근한다(Lister, 2004: 158). 여기서 시장은 단순히 공공서비스 전달 혁신의 수단에 그치지 않고, 복지와 경제의 주요 매개 고리가 될 수 있다. 즉 예를 들어 아동에 대한 자산형성과 기회균등 투자는 곧 인적 자산이 되어 경제를 성장시킬 수 있다. 이것을 위한 정책수단으로는 국가보다 기회균등과 개인의 책임을 강조하는 시장이 더 비용-효과적일 수 있다.

그런데, 시장은 정부실패에서 발생하는 효율성을 높일 수 있지만 제대로 관리하지 않거나 시장의 조건을 충족하지만 못하면 오히려 시장실패가 발생한다. 사회서비스 시장에서의 참여자들은 크게 공급자와 이용자, 그리고 정부로 구분할 수 있다. “정부”가 시장에서 비중있는 참여자로 인정되는 것은 사회서비스의 정책 특성 때문이다. 사회서비스의 공공성이 강하여 정부의 시장관리가 중요하고 시장참여자로서 정부의 역할에 대한 별도의 논의가 필요하다. 수요자와 시장 중심의 사회서비스정책에 잠재되어 있는 대표적인 시장위험은 소비자의 권리 침해인데, 자본주의가 성숙하여 “이기적” 시장 소비자가 전제되고 또한 실제 출현하는 상황에서 무임승차와 도덕적 해이 문제를 창출할 수 있는 소비자 역시 시장 위험 요소 가운데 하나가 된다.

정부의 재정사업 범위 내에서 국한되어 작동하는 준시장으로 형성된 사회서비스 영역에서는 시장 외부에서 발생하는 정책 쟁점들이 또 다른 위험 요소로 나타난다. 이는 시장의 구조적 문제라기보다 역사적인 경험을 통해 확인되는 사항들이다. 대표적으로 영국의 제3의 길 정책 이후 나타난 변화 가운데 거시적 관점에서 고려되어야 할 두 가지 사안이 중요하였다. 하나는 제도적 파편화이고 다른 하나는 책임성에 대한 것이다(Rodes, 1994:146).

한편, 사회서비스 정책에서 시장에 과도하게 의존하게 되면 국가의 역할 자체가 약화

되는 “공동화된 국가”(Hollowing Out) 현상이 발생하게 된다. 여기서 국가는 책임성 문제가 발생한다. 정책과정이 보다 복잡해지고 책임성을 규명하기가 점점 힘들어진다. 복잡한 시스템은 개인의 시스템 이해능력을 감소시켜 의사결정에 대한 국민참여를 제한한다. 전문화된 산하기구들이 공공서비스를 공급하면 점점 관료적 의사결정 속에서 일이 이루어지면서 국민 참여가 그만큼 제한된다. 사회서비스가 확충되고 복잡해지면 새로운 관리기구들이 만들어진다. 효율적이고 전문화된 사업관리의 가치가 기대되는 다른 한편으로 납세자들의 세금으로 지원되는 정책영역에서 선출직 대표자들의 영향은 계속 축소된다. 중앙정부 차원에서의 각종 관리 감독 위원회가 대표적인 사례이다.

사회서비스 자체의 문제에서도 쟁점이 발생한다. 그것은 품질과 재정지출에 대한 것이다. 일본의 개호보험시장 사례가 대표적이다(이건우, 2008). 일본의 개호보험은 준시장체제이다. 여기서는 국가에 의한 재원조달, 전문가의 개입, 이윤의 추구 정도 등에서 경쟁시장과 구분된다. 준시장을 도입하는 목적은 공공서비스에 경쟁원리를 도입하기 위한 것이다. 그런데 기대와 달리 현실에서 적지 않은 시장 위험 요인들이 확인되었다.

III

사회서비스 전자바우처 사업의 전개과정과 쟁점

1. 사회서비스 전자바우처 사업의 출발

사회서비스에 대한 논의들은 신사회위기 극복과 일자리 확충 과제를 동시에 해결하기 위해 전개되었으며 2006년부터 대통령자문위원회와 기획예산처 중심으로 정책이 구상되었다. 대통령 자문위원회를 비롯한 여러 정부 부처들이 다양한 형태의 사회서비스 사업들을 시행하기 때문에 부처별 사업들을 총괄 조정하는 기능이 중요하였다. 이에 따라 당시 중앙예산부처인 기획예산처가 “사회서비스향상기획단”을 설치하고 정책을 총괄하면서 관련 사업들이 국정과제 차원에서 중요하게 추진되었다.

2007년 이후부터 사회서비스 전자바우처 사업을 추진하면서 보건복지부가 사회서비스 정책을 주관하고 있다. 사회서비스의 정책 주체가 고용노동부에서 주관하는 사회적기업 육성에서도 중요하게 다루어지기 때문에 부처 간에 긴장관계가 형성되기도 하였다. 하지만 최근에 사회적기업 육성정책에서는 사회서비스보다 기업 육성 자체에 초점을 맞추고 있어 초기의 부처 간 갈등은 크지 않다.

사회서비스 전자바우처 사업에서 수요자와 시장 중심의 정책 가치를 둘러싸고 전자바우처에서 수요자와 시장 중심의 정책 가치에 대해 김종해(2007), 남찬섭(2008) 등 학계와 일선 현장에서의 비판이 있었다. 전자바우처사업을 총괄하기 위해 보건복지부는 사회서비스정책관실을 신설하였고 2007년 첫째 노인돌봄, 장애인활동보조, 가사간병, 지역사회서비스투자사업의 4대 사업이 시작되었다.

이후 전자바우처 사업이 확대되면서 노인돌봄사업은 기존의 사회서비스정책관실에서 보건복지부 노인정책관실로 업무가 이관되었고 사회서비스정책관실은 산모신생아도우

미사업, 가사간병사업, 그리고 지역사회서비스투자사업을 중심으로 정책을 운영하고 있다. 이처럼 전자바우처 사업은 2007년 첫해 4대 사업으로 시작하여 2012년 현재 8대 사업으로 확대되었다.

2. 사회서비스 전자바우처 정책기조의 변화

사회서비스 정책에서 초기부터 일자리가 강조되기는 하였지만 전자바우처 사업을 처음 시작할 때 신사회위기 극복을 위한 사회기반 확충과 보편적 사회서비스 공급에 대한 정책지향이 더 중요했다. 그것은 저소득 취약계층의 구사회적 위기에 대한 사회안전망 확충 정책과 구분되는 것이었다. 그런데, 사업이 진행되는 과정에서 초기의 정책기조와 운영방식에서 적지 않은 변화들이 발생하였다.

사업의 초기에 전자바우처의 전달체계 구축을 성공시키는 것이 중요하였다. 이를 위한 담당기구로 사회서비스관리센터가 만들어졌다. 이 센터는 처음에 독립 조직으로 출범하지 않았으며 2007년 3월 1일자로 한국노인인력개발원의 부설 센터로 시작되었다. 보건복지부는 사회복지기관 신설에 따른 비관을 고려하여 처음에는 작게 시작하자는 입장이었다. 사업의 성공 여부도 불확실하였기 때문에 외부의 주목을 받지 않는 임의조직 형태로 이 센터를 운영하였다. 기관의 법적 근거를 명확히 정립하지 않고 임의로 시작했던 것은 조직성장과 사업확장에 근본적인 한계가 되었다.

2006년말에 사업의 기본 구조를 설계하면서 2007년 5월부터 노인돌봄서비스와 장애인활동보조사업을 전자바우처 서비스로 제공하는 것으로 계획하였는데 현실적으로 제한된 시간에 사업이 추진될 수 있을지 여부가 불투명한 상태였다. 근거 규정을 만들어 조직을 신설하고 담당 직원을 채용하는데 적지 않은 시간이 요구되며, 새로운 제도이기 때문에 담당 인력들에 대한 교육훈련도 필요했다. 전자바우처의 전산시스템은 기존에 없던 새로운 정책수단이기 때문에 시행착오가 발생할 가능성도 있었다. 모든 것이 불확실한 상태에서 사회정책의 실험이 시작되었다.

우여곡절이 있었지만 전자바우처가 성공적으로 정착하게 되었고 보건복지부는 센터를 독립시켜 재단법인으로 설치하였다. 같은 해 12월 5일 “사회서비스 전자바우처 전진

대회”를 통해 보건복지부 장관은 사회서비스 전자바우처에 대해 “희망e든”을 브랜드로 선언하였다. 카드 명칭의 상징에서는 전자바우처를 통한 사회서비스정책은 신사회위기를 극복하기 위해 국민들의 생활을 지원한다는 의미가 강하였다. 최근에 강조되는 사회서비스 시장, 일자리, 산업 등에 대한 비중은 크지 않았다.

〈표 3-1〉 사회서비스 전자바우처 사업의 전개과정

	연도	주요 정책	관련 기관 및 사업내용	비고
시작	2006 까지	사회서비스 일자리 정책 총괄 관리·지원	대통령자문 사람입국·일자리위원회 (2005.9~2007.6) 기획예산처 사회서비스 향상기획단 (T/F) (2006.7~2007.12)	11개 부처 (노동부) 10개 부처 (한시적TF)
		사회기반과 사회투자 정책 연구·개발	대통령자문 고령화및미래사회위원회 (2003.10~2006.8)	보건복지 가족부
	사회서비스 전자바우처 정책 설계	보건복지부 사회서비스혁신추진단 (T/F) (2006.10~2007.5)		
2007	전자바우처 시작·운영 - 노인돌봄 - 장애인활동보조 - 산모신생아도우미 - 지역사회서비스투자(CSI)	한국노인인력개발원 사회서비스관리센터(2007.3) 보건복지부 지역복지서비스정책관실(2007.5) (재)사회서비스관리센터(2007.12~2011.5)	보건복지부	
		보건사회연구원 사회서비스연구센터(2007)	보사연	
확 대	2008	전자바우처 사업 확대	가사간병(4월) 아이사랑카드(9월) 임신·출산진료비지원(11월)	
		사회서비스 선도사업	민간경상보조방식의 사회서비스 벤처 육성 (2010년 CSI로 통합)	
		정책관리체계 연구개발	사회서비스 성과 및 품질 연구	사회서비스 관리센터
		민간 연구기관 설립	(사)사회서비스연구원	민간기관
2009	정책관리체계 개편 사회서비스 청년사업단 전자바우처 사업 확대 사회서비스 정책 네트워크	(재)한국사회서비스관리원 명칭 변경(2009.9)		
		대학 기관/시설을 사회서비스 인프라로 개방 (2011년 CSI로 통합)		
		장애아동재활치료(2월) 장애인장기요양제도 시범사업(6월) 서울 장애인 활동보조 추가 지원(11월)		
		한국사회서비스학회 (5월) 한국사회서비스산업협회 (6월) 국회 사회서비스 포럼 (7월)		

〈표 계속〉 사회서비스 전자바우처 사업의 전개과정

	연도	주요 정책	관련 기관 및 사업내용	비고
제 도 화	2010	전자바우처 사업 확대	시청각장애부모 자녀 언어발달지원(8월)	
		사회서비스품질관리 시범사업	산모신생아도우미 사업	
	2011	전자바우처 사업 관리 조직 축소	(재)한국사회서비스관리원 폐지 ※ 한국사회복지정보개발원으로 통합	
		사회서비스 법적 기반 마련	사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법 사회서비스진흥법 (추진 중) 사회보장기본법에서 “사회서비스” 규정	

자료 : 이재원(2012).

사회기반 투자에 대한 정책이 설득력을 가지지 못한 가운데 사회복지정책의 독특한 형태로 인식되면서 사회서비스 전자바우처 사업은 시작 당시의 사업 논리들을 일관성 있게 전개시키지 못하였다. 매년 사업의 기본 주제가 변경되었는데 일종의 정책 유행 혹은 상징 이상의 의미를 가지지 못하였다. 기본적으로 주류 사회정책으로 자리매김되지 못하고 잔여적 복지 차원에서 적정 수준의 정책관리 및 지원에 불과하였기 때문에 정부가 설정한 사회서비스 정책 주제들이 규범대로 실천되는 데는 한계가 있었다.

2008년 사회서비스 정책의 주제는 품질이었으며 연말 보건복지부의 전국 행사의 명칭은 “사회서비스품질평가대회”였다. 서구에서 전개되고 있던 사회서비스의 품질 논쟁은 재가노인돌봄서비스에서 특히 중요하였다. 그런데, 노인돌봄바우처사업은 노인정책 국 소관이었고 사회서비스 정책관실에서는 품질논의를 접목할만한 비중 있는 재가사회서비스 사업이 없었다. 그러한 상황에서 품질이라는 주제를 정책에 접목시키는 것은 처음부터 적절하지 않은 측면이 있었다. 산모신생아 도우미사업에 대해 품질관리를 시범 운영하였는데, 해당 사업은 보편적 사회서비스라기보다 저소득 취약계층에 대한 잔여적 복지 성격이 강하기 때문에 적절한 정책대상이 되지는 않았다. 품질 논의 자체가 중요한 것은 사실이지만 적용 대상사업을 관할하지 못하는 가운데 초기의 문제제기 이상의 의미있는 진전은 없었다.

2009년에 사회서비스관리센터는 (재)한국사회서비스관리원으로 성장하였다. 즉 2009년부터 보육료 지원을 위한 아이사랑카드시스템을 위탁운영하면서 조직과 인력이 대폭

확대되었고 준정부기관으로 지정되었다. 이후 이 센터는 품질관리를 위한 별도 조직을 신설·운영하였다. 하지만 여전히 법적 근거는 없는 임의조직이었기 때문에 독립적인 생존 자체가 여전히 불투명하였다. 복지부의 정책운영에서 일관성이 유지되지 못하였고 신생 조직으로서 자체 기반이 취약하였을 뿐 아니라 사회복지기관에 대한 통폐합 대상으로 거론되면서 이 센터는 사회복지서비스 정책 영역에서 의미있게 자리매김되지 못하였다.

보건복지부는 2010년의 사회복지서비스 주제로 산업과 일자리를 강조하였다. 사회복지서비스 산업협회가 창설되었고 보건복지부는 협회 지원을 통해 “사회서비스 산업박람회”를 개최하였다. 정책의 기초가 초기의 이용자 중심에서 점차 제공기관 육성을 위한 공급자 중심으로 전환되었다. 전자바우처 사업이 만들고 있는 사회복지서비스 시장에 대한 체계적 분석과 관리시스템 구축 등과 같은 기초적인 작업이 선행되지 않은 가운데 일자리와 산업이 새로운 주제로 설정되었기 때문에 의미있는 정책변화를 창출하지는 못하였다. 보건복지부는 사회복지서비스를 산업으로 접근하는 데에 부담이 있어 2011년 6월에 “사회서비스 박람회”를 개최하여 “산업”이라는 용어를 제외하였는데, 이러한 상징은 정책주체로서 적절하지 않은 측면이 있다.

이와 같이 사회복지서비스정책이 출발한 지 짧은 기간에 매년 정책의 기초가 변하면서 전체적으로 정책 방향 설정이 애매해졌다. 매년 연도별로 달리 강조되었던 다양한 정책가치들이 제대로 논의 혹은 정착되지 못하였고 “품질”과 같이 논의기반 자체가 성숙되지 않은 가운데 복잡한 정책가치들이 뒤섞이면서 사업의 일관성을 유지하거나 사회복지서비스의 의미를 확대시키는 데 한계가 발생하였다.

보건복지부 사회복지서비스정책관실에서 매년 중요한 주제로 설정했던 사회복지서비스 품질은 초기 단계에 머물고 있으며 한국사회서비스관리원은 사회복지서비스 진흥 기능보다 전자바우처 관리기관으로 기능이 축소되면서⁶⁾ 2011년 5월에 한국보건복지정보개발원으로 통합되었다. 초기 한국사회서비스관리원의 핵심 기능은 사회기반 투자의 활성화로 설정

6) 2009년 한국사회서비스관리원의 비전과 목표는 “수요자 중심의 사회복지서비스 관리를 통한 고객감동의 실현”과 “사회서비스 전자바우처사업의 핵심선도 및 사회복지서비스 품질 선진화”였다. 하지만 준정부기관으로서 기획재정부의 경영평가를 받는 2010년의 경우에는 미션과 비전을 “사회복지서비스를 효율적으로 전달함으로써 국민의 복지향상에 기여” 및 “지속적인 세계최고의 전자바우처관리기관”으로 개편하여 관리원의 역할 및 성격을 축소하였다. 신사회위기와 사회기반투자 그리고 사회복지서비스에 대한 주제는 기관의 미션과 비전의 상징에서 제외되었다(www.socialservice.or.kr).

되었지만 사회복지통합전산망을 운영하는 한국보건복지정보개발원은 복지급여의 부정 수급자를 전산으로 통제하는 관리 감독 기능이 중심이 되었다. 성격이 다른 두 가지 기능들이 하나의 조직에서 수행하면서 사회복지서비스 진흥 기능이 약화되었다.

최근 들어 사회복지서비스 정책과 관련한 위기 상황들이 계속되고 있다. 보건복지부 사회복지서비스정책관실의 자체 성과목표의 우선순위에서 사회복지서비스보다 나눔과 자활의 비중이 더 커지고 있다. 사회복지서비스는 일자리 규모 확충 목표에서 우선순위가 밀려났다. 사회복지서비스 정책네트워크의 기능을 수행할 것으로 기대되었던 사회복지서비스학회, 사회복지서비스산업협회, 국회사회서비스포럼, 사회복지서비스연구원 등도 의미있는 활동을 수행하지 못하고 있다. 최근 몇 년 동안 사회복지서비스 관련 정책의 규모는 급속히 확대되었지만 이를 관리해야 하는 정책수단들의 개발이 체계적으로 뒷받침되지 못하고 있다.

그런데, 2011년말에 사회보장기본법이 전부 개정되면서 사회복지서비스에 대한 법적 용어의 범위가 대폭 확대되었으며 여러 중앙 부처에 산재되어 있는 사회복지서비스정책들을 보건복지부가 총괄 관리하게 되었다. 최근 사회복지서비스 전자마우처 사업의 정책관리 기조가 소극적인 상태에 머물다가 갑작스러운 법 개정예 따라 지금보다 다른 범위로 적극적인 역할이 요구되었다. 이에 따라 보건복지부는 내부에서 정부의 사회복지서비스 정책의 전체 체계를 재편성하기 위한 연구작업을 진행하고 있다.

다른 한편, 보건복지부 사회복지서비스정책관실은 지역사회서비스투자사업에 대한 재정 관리방식을 개편하려는 작업을 추진하고 있다. 지역별로 다양한 형태의 500여개 사업이 지역사회서비스투자사업의 예산단위 속에서 운영되고 있는데, 중앙정부 차원에서 개별 사업들을 관리하는 데 한계가 발생하였다. 또한 지역사회서비스투자사업은 처음부터 지방의 사회복지서비스 프로그램 개발 혁신을 유도하기 위한 분권형 사업으로 추진되었다. 이에 따라 보건복지부는 사업의 설계와 관리에서 지자체의 재량을 보다 확대하는 방식으로 사업재원 관리방식의 개편을 추진하고 있다.

3. 사회서비스 전자바우처 사업의 주요 내용

1) 새로운 정책 패러다임 정립 : 사회기반투자

사회서비스 정책에서 적용하고 있는 보편성, 분권 및 다양성, 시장화, 산업화, 복지통합, 일자리 확충 등의 정책 가치와 접근들은 일반적인 사회복지서비스정책에서 사용하지 않았던 것이다. 잔여성, 집권 및 표준, 비영리, 전문가주의 등의 전통적인 복지정책 접근들과 상충되거나 양립하기 힘든 특성이 있는 요소들이었다(이재원, 2008). 이에 따라 사회서비스정책에서는 정부가 제공하는 서비스의 내용은 유사하지만 지원대상과 공급 수단(방식)을 달리하는 새로운 정책 논리 체계를 모색하였다.



자료 : 배병준(2009).

〈그림 3-1〉 기존의 사회안전망과 새로운 사회서비스

〈표 3-2〉 사회서비스정책 가치에 대한 일선 실무자들의 공감 정도

(단위 : 5점 척도 평균 점수, 명)

		필요성	실현성	기대차이	응답수
보편성	지자체	3.89	3.46	0.43	104
	제공기관	4.03	3.21	0.82	124
	전체	3.97	3.32	0.65	225
소비자 중심	지자체	4.08	3.62	0.46	104
	제공기관	3.95	3.61	0.34	124
	전체	4.01	3.62	0.39	225

〈표 계속〉 사회서비스정책 가치에 대한 일선 실무자들의 공감 정도

(단위 : 5점 척도 평균 점수, 명)

		필요성	실현성	기대차이	응답수
포괄 보조	지자체	3.78	3.25	0.53	104
	제공기관	4.09	3.44	0.65	123
	전체	3.95	3.36	0.59	224
산업화	지자체	3.70	3.07	0.63	104
	제공기관	4.23	3.48	0.75	124
	전체	4.00	3.30	0.70	225

자료 : 이재원 외(2009).

기존의 사회복지서비스와 새로운 사회서비스에 대한 논쟁들이 지속되면서 보건복지부는 배병준(2009)와 같이 일반 사회안전망 프로그램과 사회서비스 전자바우처 사업을 구분하여 접근하였다. 이후 이재원(2011)은 관련 정책수단들을 포괄적으로 배열하면서 사회서비스 정책을 위한 새로운 거버넌스 구조를 제시한 바 있다.

새로운 사회복지정책의 가치들은 사회서비스 전자바우처 사업을 시작한 지 2년 정도의 짧은 기간에 일선현장에서 급속히 확산되었다. 지자체와 제공기관 실무자들에 대한 이재원 외(2009)의 설문조사 결과, 새로운 정책가치의 필요성은 5점 척도에서 4점 내외로 높았다. 다만 현장에서 실현 정도는 3.5점 내외로 상대적으로 낮았다

2) 복지공학의 시작 : 사회서비스 전자바우처 시스템 구축

(1) 전자급부시스템을 활용한 개인서비스 관리와 사업확대

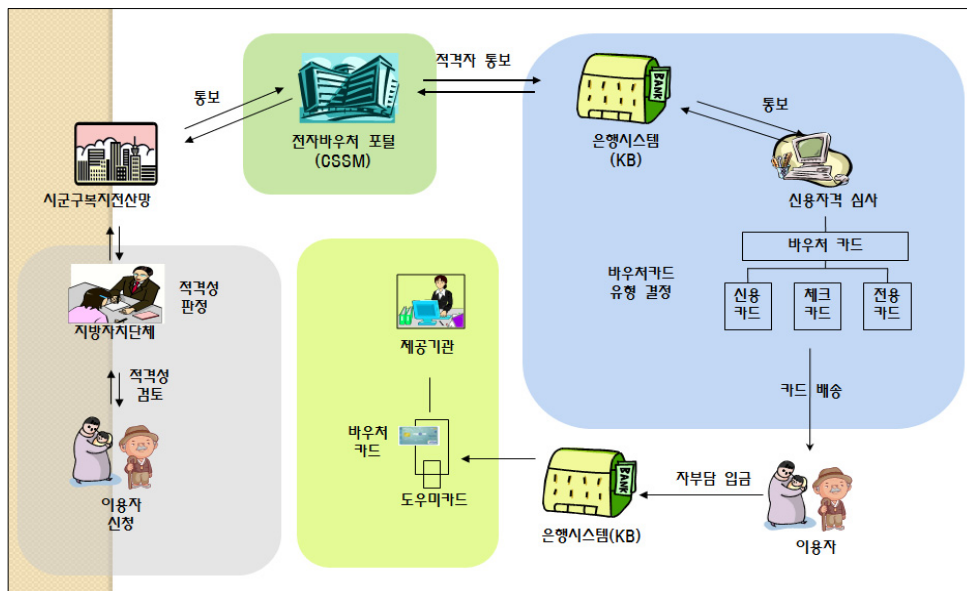
돌봄의 사회화 요구에 따라 돌봄서비스를 대폭 확대해야 했지만 개인별로 제공되는 대인서비스의 공급비용은 축소되었다. 지자체 일선 현장에서는 복지담당 행정인력이 부족하였고, 지방재정의 복지비 부담 등과 맞물려 새로운 복지사업을 기피하는 현상도 있었다.

이러한 상황에서 개인서비스 관리체계를 전산으로 운영하는 전자급부시스템 구축이 필요했고, 정부는 사회서비스 전자바우처시스템을 대안으로 고려하였다. 민간금융기관의 신용카드시스템을 기반으로 한 사회서비스 전자바우처(희망e든 카드)는 다른 나라에

서 사례가 없었다. 이후 사회복지정책 분야에서 전산시스템을 활용한 사업관리방식이 확대되어 보육료지원방식을 기존의 명목바우처에서 전자바우처(아이사랑카드)로 전환하였다. 또한 사회서비스 이용의 전산관리로 투명성과 관리 효율성이 입증되면서 사회복지통합전산망 구축에도 영향을 미쳤다.

사회서비스는 관련 비용이 사회적으로 동원되지만 편익은 사적으로 전유되며, 비영리 목적으로 운영되기 때문에 무임승차와 도덕적 해이 문제가 상당하다. 또한 수요자 중심의 사회서비스정책에서는 직접적인 이해관계자인 이용자가 추가된다. 개인서비스이기 때문에 개별적인 관리가 필요하지만 한정된 지자체 담당인력 규모를 고려하면 정책 자체를 확대하는 것은 비용-효과성 측면에서 현실적으로 쉽지 않았다. 이러한 복잡한 상황에서 대안으로서 전산관리를 통한 서비스 공급이 부각되었다.

사회서비스 전자바우처를 통해 개인들의 이용 행태가 전산으로 관리되면서 관리의 비용-효과성과 투명성을 확보할 수 있었다. 사업 초기의 성과들에 기초하여 정부는 개인서비스에 대한 관리를 위한 전산시스템 구축을 추진하였다. 사회복지통합시스템인 ‘행복e음’과 보육료지원을 위한 아이사랑카드시스템, 그리고 임신부에 대한 병원진찰료를 지원하는 산전진찰바우처 등은 개인서비스의 재정지원을 전산으로 관리할 수 있었기 때문에 가능했던 새로운 사회서비스 사업들이다.



자료 : 이재원(2008).

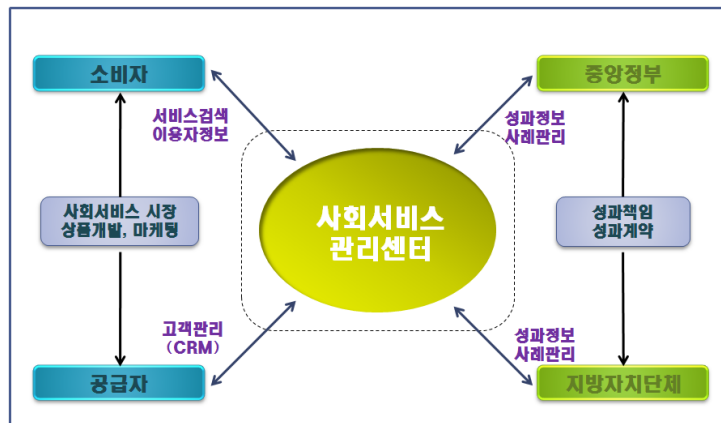
〈그림 3-2〉 사회서비스 전자바우처 운용 흐름도(2007년 당시)

(2) 한국사회서비스관리원 중심으로 의사결정시스템의 전산화

사회서비스 전자바우처 사업은 기초자치단체의 복지행정 부담을 대폭 경감시키는 효과가 있었다. 이는 사회서비스 급여의 지불 정산 기능을 중앙정부에서 운영하는 전산시스템이 담당하였기 때문이다. 이후부터 사회복지서비스에서 “복지공학”이라는 개념이 등장하였다. 2007년 2월에 국민은행이 바우처 전담금융기관으로 지정되었으며 같은 해 3월에는 바우처 운용과 정책정보의 체계적 집적·분석 기능을 수행하는 『사회서비스관리센터』가 설치되었다.

이곳에서 전자바우처 관리를 위한 업무지원 기능을 수행하였다. 즉 지자체와 서비스 공급기관에 대한 바우처 사용금액의 정산 및 환급 업무를 중심으로 하는 복지금융결제 기능을 위탁 대행하였다. 또한 바우처 사용에 대한 실시간 모니터링을 하고 정기적인 이용자 행태를 분석하여 부정사용과 오남용 방지 방안들을 마련하였다.

각종 정산 및 환급업무가 센터와 은행을 중심으로 전산화되면서 지자체의 행정관리 부담이 대폭 경감되었다. 더욱이 서비스 이용실적을 정기적으로 관리하여 수요가 적은 서비스는 축소하고 이용이 많은 서비스는 확대하는 등 예산자원배분의 의사결정을 지원하는 배분적 효율성이 창출되었다.⁷⁾



자료 : 이재원(2008).

〈그림 3-3〉 사회서비스관리센터 중심의 정보 활용 구조(2007년 당시)

7) 다만, 현장에서 인식하는 행정부담 경감효과는 크지 않았던 것으로 조사된 바 있었다. 전자바우처의 지불정산 업무는 전산화를 통해 대폭 경감되었지만 제공기관 관리, 서비스 제공인력 관리, 부정수급 관리, 각종 정책보고업무 등과 같은 부대적인 행정관리 업무가 추가적으로 확대되면서 일선 담당자들은 부담경감 효과를 체감하지 못한 측면이 있다.

(3) 보건복지부가 운영하는 자체 전자바우처카드로 전환

사회서비스 전자바우처는 첫째 국민카드와 5년 독점 계약으로 운영하였다. 국민카드의 전산시스템을 활용하면서 정부는 사회서비스 이용에 따른 카드결제 수수료 단말기구입 비용 등을 지불하였고 이에 대한 비용부담과 1개의 카드만 사용하는 데 따른 이용자의 불편이 있었다.

이에 따라 보건복지부는 2012년 계약 만료 이후 민간카드회사와 연계하는 현행 방식을 개편하여 보건복지부가 전자바우처 전용카드를 발급·운영하는 것으로 전환하였다. 2011년 하반기에 장애인활동보조사업에 시범적용을 하기 위해 시스템을 구축하였으며 시스템 관리 및 운용과 관련하여 추가적인 경비 절감효과가 있었다. 이용대금의 지불결제 업무는 기존의 국민은행에서 우리은행으로 변경되었다.

민간 신용카드회사의 전산시스템 활용에서 정부의 전용 바우처카드로 전환하면서 초기 전자바우처 사업의 의미는 상당히 감소하는 경향이 있다. 아이사랑카드시스템과 달리 사회서비스 전자바우처에서 카드수수료 부담이 계속 문제가 된 것은 이용자의 보편성을 확보하지 못하고 취약계층 중심의 잔여적 복지서비스로 운용하였기 때문이다. 이러한 경우 전자바우처는 시장과 수요자 중심성의 가치를 활성화시키지 못할 가능성이 있다. 잔여적 복지와 시장은 양립하기 힘들기 때문이다.

전자바우처는 사회기반 투자를 위한 정책수단이기보다 잔여적 복지서비스 전달을 위한 통제적인 정책도구의 특성을 가지게 된다. 따라서 개편되는 정부 전자카드를 사회기반투자의 상징으로 설정하기에는 한계가 있다. 잔여적 복지서비스 특성이 지속될 경우 별도의 독립적인 전산시스템을 운용할 필요성 자체에 의문이 제기될 수 있다. 전통적인 공급자 중심 방식의 사회서비스 제공이 비용-효과적일 수도 있다.

3) 돌봄서비스 중심의 전자바우처 사업 지속 확대

(1) 전자바우처 방식의 비용-효과성 검증

수요자 중심의 사회서비스정책을 위해 도입하였던 전자바우처 방식에 대해 이론적·실천적 논쟁이 상당하였다(남찬섭, 2008; 양난주, 2009; 김은정, 2009; 정광호 외, 2009; 김인, 2010; 엄태호 외, 2010; 최은영, 2010; 조미영, 2010 등). 하지만 사회복지서비스에

대한 국민들의 요구와 정책 확대 추세, 그리고 전자바우처의 비용-효과성이 입증되면서 짧은 기간에 새로운 사회서비스 전달수단으로서 전자바우처의 유용성이 확인되었다.

정광호·박상인(2008)은 전자바우처 방식인 노인돌봄 사업과 직접공급방식인 가정봉사원 파견 사업 또는 가사간병인 파견 사업을 비교할 때, 전자바우처방식이 직접공급 방식에 비해 평균적으로 연간 약 1,044시간의 업무시간 절약이 있는 것으로 분석한 바 있다. 보육바우처에서도 유사한 연구가 있었는데 이재원 외(2009b)는 명목바우처로 운영되었던 기존의 보육료지원 방식을 전자바우처로 전환할 경우 잠재적으로 최저 398억 원에서 최고 515억 원까지 행정관리비용이 절감되는 것으로 분석하였다.

〈표 3-3〉 전자바우처방식과 직접공급방식의 업무비용 차이

(단위 : 시간)

	사회서비스 제공기관에서 연간 절감되는 업무시간	
	평균	표준편차
efficcy1 (전자바우처 초기비용 포함)	-1,044.17	295.88
efficcy2 (전자바우처 초기비용 불포함)	-1,103.99	315.09

자료 : 정광호 · 박상인(2008).

(2) 사회서비스 전자바우처 사업의 확대와 사업관리의 분산

사회서비스 전자바우처 사업은 2007년에 노인돌봄종합서비스 등 4대 사업으로 시작하였는데, 2008년부터 지속적으로 확대되어 2010년말 현재 8대 사업(보육료지원 별도)이 운용되고 있다. 전자바우처 사업의 이용자 및 정부 예산규모는 2008년 59만 9,851명, 2,853억 원에서 2011년 136만 9,225명, 7,707억 원으로 각각 2.3배, 2.7배 증가하였다. 매년 모든 사업에서 인원과 예산이 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 3-4〉 연도별 사회서비스 전자바우처 사업의 규모

(단위 : 백만원, 명)

		합계	노인돌봄 종합	장애아동 활동보조	지역사회 서비스투자	산모신생아 도우미	가사간병 방문	장애아동재 활치료	언어발달지 원사업	임신출산 진료비
2008	인원	599,851	21,332	23,946	488,569	44,965	21,039			
	정부보조	285,299	27,945	101,628	114,667	25,801	15,258			
	본인부담	10,366	3,789	4,278	-	2,299	-			
2009	인원	1,263,599	15,223	31,636	485,221	53,401	33,281	18,005		626,832
	정부보조	532,593	27,198	181,524	94,254	30,976	65,888	29,837		102,916
	본인부담	14,077	3,555	6,900	-	3,622	-	-		-
2010	인원	1,300,760	34,490	32,691	463,650	67,420	27,953	31,661	196	642,699
	정부보조	669,759	76,799	201,676	145,741	38,810	32,596	54,804	119	119,214
	본인부담	20,865	4,699	11,213	-	4,953	-	-	-	-
2011	인원	1,369,225	37,728	68,731	473,922	57,848	10,539	39,582	1,213	679,662
	정부보조	770,655	82,568	229,685	168,408	33,101	17,699	70,426	2,333	166,435

자료 : 보건복지부 자료.

전자바우처 사업은 주로 돌봄서비스 분야로 확대되었다. 산모신생아 도우미사업과 가사간병방문사업은 기존의 종이바우처와 공급자 방식을 전자바우처로 전환한 것이다. 장애아동재활치료사업은 지역사회 서비스투자사업에서 검증된 프로그램을 전국적으로 확산한 사업이다.

그런데, 사회서비스 전자바우처 사업은 보건복지부의 단일 부서에서 총괄관리되지 않고 있다. 정책대상 혹은 분야별로 소관 부서에서 정책관리를 담당하는데, 전자바우처 시스템의 관리·이용을 담당하는 한국사회복지정보개발원⁸⁾의 감독기능은 사회복지정책관실에서 담당하고 있다. 노인돌봄종합서비스는 노인정책국 소관사업이고 장애인활동보조와 장애아동재활치료사업은 장애인정책국 사업이다. 임신출산진료비 지원사업은 국민건강보험공단에서 수행하고 있으며 사회서비스 정책을 총괄하는 보건복지부 사회서

8) 2011년 5월까지의 한국사회서비스관리원이 위탁운영하였다.

비스정책관실은 지역사회서비스투자사업, 산모신생아도우미사업, 그리고 가사간병방문 사업을 직접 관리하고 있다. 이에 따라 주요 사회서비스 정책들이 개별 부서로 분산 운영되면서 정책의 총괄 관리에 애로를 겪고 있다.

〈표 3-5〉 주요 돌봄서비스의 내용

(단위 : 명, 개, 백만원)

사업	노인돌봄	가사간병 도우미	산모신생아 도우미	장애인 활동보조	아이돌보미 (여성가족부)	
목적	노인가사 및 활동지원	가사 및 간병지원	산후조리 및 건강관리	일상생활 및 활동지원	아동보호 및 저소득아동양육부담 경감	
시작연도	2007.4	2008.9	2008.2	2007.5	2007.4	
법적 근거	사회복지사업법 제33조의 7 제2항	복권 및 복권기금법 제23조 제3항 제3호	저출산고령사회기본법 제10조, 제32조	장애인복지법 제6조, 제53조 및 제55조	-	
수혜자	대상 요건	장기요양등급의 A,B등급 - 전국가구 평균 소득 150% 이하	기초생활수급자, 차상위계층 중장애인(1~3급), 중증질환자, 소년소녀가정, 조손가정, 한부모가정 등	전국가구 평균소득 50% 이하	1급 장애인 (만6세 이상, 만65세 미만)	전국가구 평균소득 100% 이하 (0세(3개월 이상)~만12세 아동가정)
	지원 수준	월 27시간, 월 36시간	월 27시간, 월 36시간	-2주(12일)기본 - 3주(18일) : 쌍생아 산모 - 4주(24일) : 3태아 이상 및 중증 장애인 (장애등급 2급이상)	월40~180시간 (신체·정신적 기능 상태 에 따라 6단계 구분)	월 80시간 (연 480시간 이내)
제공인 력	자격 기준	요양보호사 2급 (이론 40시간, 실기실습 40시간, 현장실습 40시간) 이상	요양보호사 2급 (이론 40시간, 실기실습 40 시간, 현장실습 40시간) 이 상	교육과정 이수자 (신규: 기본과정 40시간, 심화과정 40시간) (경력 자:경력자 과정 40시간)	교육과정 이수자(신규: 기본교육 40시간) (유사경력자: 돌봄사업참 여 경력1년360시간 이상)	교육과정이수자 (양성교육: 50시간, 보육관 련 자격증소지자는 25시간)
	교육 훈련	요양보호사 보수 교육 외 별도 교육 없음	· 간병사 양성과정 이론,실기 40시간 · 보수과정 · 전문과정 (지역별 교육센터에서 자체 시행)	심화 또는 경력자 과정	신규교육: 기본교육 40시간 보수교육: 분기 1회이상 (제공기관 자체시행) 유사경력자교육: 기본교육 20시간	양성교육 기본50시간 보수교육 격월 1회(2~4시간)

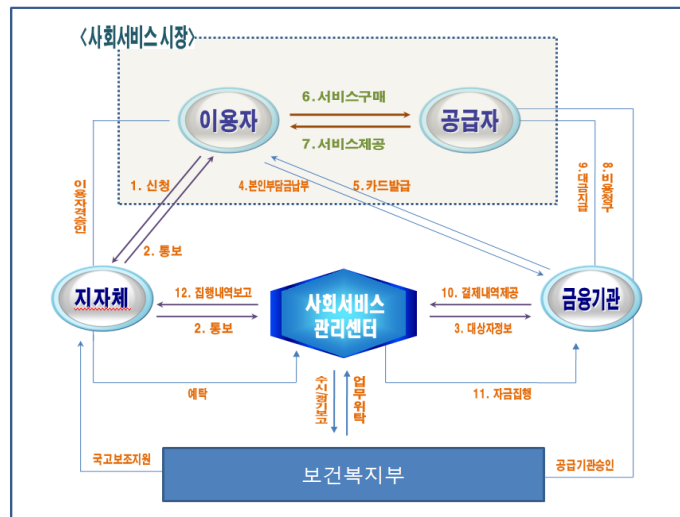
자료 : 이재원 · 이용표(2009).

4) 사회서비스 시장 형성과 품질관리체계 구축

(1) 사회서비스 시장 형성과 법적 기반 마련

사회서비스 전자바우처 방식은 소비자 중심 원칙을 적용하여 설계하였다. 이러한 새로운 사회서비스 공급방식은 전통적인 “제공기관-수급자”의 공급자 중심 체계에서 상호 선택을 인정한 “수요자-공급자”의 수평적 체계로 전환하면서 자연스럽게 “사회서비스 시장”이 형성되었다. 보건복지부는 노인종합돌봄과 장애인활동보조사업을 시작으로 사회서비스 전자바우처 사업을 시작할 때, 시장 경쟁 활성화를 위해 기초자치단체 관할구역 기준으로 2개 이상의 제공기관을 승인하도록 하였다. 2012년부터는 전자바우처 사업이 등록제로 전환되어 제공기관들은 일정한 조건만 갖추면 자유롭게 시장에 진입할 수 있게 되었다.

보건복지부의 자체평가에서도 전자바우처 사업에서 이용자의 선택기관 수의 증가율이 자체사업 성과관리의 주요 계량 지표로 설정되어 있다. 그런데, 사회서비스 시장이 형성되고 시장에서 이용자의 권리와 영향력이 높아지면서 상대적으로 공급자 측면에서 애로 현상들이 발생하고, 초기 선점 제공기관의 독점화와 제공기관들 간의 담합 등과 같은 시장 위험 현상들이 발생하고 있다. 특히 등록제가 실시되면 시장의 경쟁이 활성화 될 수 있는 반면, 한정된 시장에서 과잉 경쟁이 발생하여 서비스의 품질이 오히려 악화 될 위험도 잠재되어 있다.



자료 : 이재원(2008).

<그림 3-4> 사회서비스 전자바우처를 통한 시장형성(2007년 당시)

(2) 사회서비스 제공기관의 다양화

사회서비스 전자바우처 사업의 첫해에 노인돌봄종합서비스와 장애인활동보조사업은 비영리사회복지기관들만 서비스를 제공할 수 있게 하였다. 이에 따라 전통적 복지서비스 공급방식이 수요자 중심 방식으로 전환된 “준시장”체계가 형성되었다. 현실적으로 전자바우처 사업 자체가 현장에 정착될 수 있을지 여부가 불투명하였다. 결과적으로는 보건복지부에서 준정부 시장을 만든 것이 되었지만 당시에는 그러한 개념과 전략이 명확하지 않았다. 제공기관들은 소비자 선택과 전산관리 방식 자체가 새로운 것이었으며 그 의미를 이해하고 정책에 순응하는 과정이 순조롭지 않았다. 초기 상황 이후 보건복지부는 시장 경쟁 활성화와 제공기관 확대를 위해 모든 사업에 민간기업의 참여를 허용하였다. 지역사회서비스투자사업에서는 처음부터 민간영리기업들을 포함하여 사회서비스 제공기관들의 유형을 다양화시켰다.

2010년말 기준으로 4,831개 전자바우처 사업 참여기관 가운데 26.9%인 1,300개가 민간기업이었다. 복지관은 19.4%에 그치는 가운데 지역자활센터와 재가노인시설이 각각 13.9%와 12.0%를 차지하였다. 사회서비스 청년사업단 프로그램에 지역의 대학교가 참여하면서 사회서비스 제공기관의 유형이 보다 다양화졌다.

산모신생아도우미, 지역사회서비스투자사업, 장애아동재활사업, 그리고 언어발달사업 등과 같이 전문성이 필요한 사회서비스 분야에서는 민간기업의 참여 비중이 상당히 높다. 이를 통해 이용자에게 사회서비스의 구매력을 지원하면 공급기관들이 시장에서 자발적으로 형성·활성화될 수 있다는 것을 확인할 수 있다.

시장참여자 유형이 다양해졌다는 부분에 대한 해석에서도 관점에 따라 다를 수 있다. 사회복지기관만이 참여하였던 기존의 관행을 고려할 때 민간기업과 대학 등이 시장에 진입한 것은 새로운 현상이지만 이들이 시장에서 주도적 역할을 수행하는 데는 아직 한계가 있다. 시장 규모 자체가 크지 않기 때문에 독립적인 민간기업으로 확대 성장하지 못하고 있는 가운데 복지기관들은 일상적인 위탁업무 수행의 일환으로 전자바우처 사업에 참여하는 경우가 많아 실질적으로 시장 참여자로 자리매김되지 않는다.

〈표 3-6〉 사회서비스 전자바우처 사업의 제공기관 유형(2010년말)

(단위 : 개, %)

	제공기관수	사업유형별 제공기관 비중								
		합계	노인돌봄 (주간보호 포함)	장애인 활동 보조	산모 신생아 도우미	가사 간병	지역사회 서비스투자	장애아동 재활	언어 발달	
영리	소계	1,300	26.9	2.7	1.1	48.0	1.0	38.7	44.5	47.9
	개인	1,058	21.9	2.3	0.6	44.0	0.3	26.0	42.6	45.7
	법인	242	5.0	0.4	0.6	4.0	0.6	12.7	1.9	2.2
비영리	소계	3,528	73.0	97.1	98.9	52.0	98.7	61.3	55.5	52.1
	지역자활센터	673	13.9	22.3	23.5	28.0	72.8	1.8	0.4	-
	복지관	938	19.4	9.5	30.5	0.4	8.4	18.2	31.9	31.0
	재가노인시설	580	12.0	50.3	3.4	0.4	10.7	1.1	0.8	0.2
	주·야간보호센터	70	1.4	6.9	0.2	-	-	-	-	-
	자립생활센터	86	1.8	0.1	14.6	-	0.3	0.3	0.4	-
	장애인단체	207	4.3	0.2	18.4	-	0.6	3.3	4.4	4.9
	종교단체	8	0.2	0.2	0.2	-	-	0.3	-	-
	대학교	258	5.3	0.1	0.2	-	-	15.6	1.4	-
	병원	21	0.4	0.1	-	-	-	0.6	1.2	0.5
기타법인	687	14.2	7.4	8.0	23.2	5.8	20.2	15.1	15.5	
국가기관 및 지자체	3	0.1	0.2	-	-	0.3	-	-	-	
총계 (규모)		4,831	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
			4,831	1,001	528	250	309	1,566	770	407

자료 : 한국사회서비스관리원.

(3) 사회서비스 품질관리, 평가인증, 그리고 정보공개

수요자 중심의 재가서비스에서는 “품질” 쟁점이 있다(김은정, 2007). 전문가주의가 전제되어 있는 공급자 중심 방식에 비해 소비자 방식에서는 서비스 품질이 낮아질 수 있다. 또한 돌봄서비스는 일반서민 전체를 서비스 대상으로 지원하는 주류 예산 정책으로 자리매김되고(납세자 책임) 중산층의 잠재적 수요자들에게 정부 예산뿐 아니라 자부담으로 구입을 유도하기 위해 가격 대비 품질(affordable care)에 대한 관리가 필요하였다.

보건복지부는 사회서비스 전자바우처 사업을 실시하였던 2007년부터 사회서비스 품질관리에 대한 연구를 동시에 시작하였다. 2008년에 보고서가 완성되었고 여기에 기초

하여 4대 돌봄서비스 제공기관(노인돌봄, 장애인활동보조, 산모신생아도우미, 가사간병 방문)에 대해 3년 주기로 연도별 1~2개 사업의 품질을 모니터링·평가하기로 내부 방침을 마련하였다(보건복지부, 2010a).⁹⁾

한편, 사회서비스 시장이 활성화되기 위해서는 정부 재정지원 대상자 뿐 아니라 서비스가 필요한 일반 수요자들이 자부담을 통해 상품으로서 사회서비스를 구매할 수 있어야 한다. 이를 유도하기 위한 정책수단으로 사회서비스 품질인증제가 추진되고 있다(보건복지부, 2011). 이러한 일련의 품질관리 정책을 통한 정보들은 이용자들에게 공개되어 제공기관의 선택 기준으로 활용할 수 있다(보건복지부, 2010b).

사회서비스 정책에서 품질에 대한 주제는 시기상조의 측면이 있는데, 보건복지부는 2008년부터 품질을 중심 주제로 설정하였다. 품질은 우선적으로 서비스 제공 물량이 많아지고 보편성이 확대될 때 의미있는 논의가 가능한 주제이다. 잔여적 복지서비스에서는 사회적으로 기대되는 품질의 수준을 설정하는 것이 용이하지 않고 기대만큼의 재정 지원이 수반되지 않기 때문에 품질에 대한 논의는 활성화되지 못한다. 공급자 중심의 사회서비스의 경우에는 공급자에 대한 시설이나 자격요건을 법적으로 규정하기 때문에 별도의 품질 논의가 부각되지 않는다.

5) 사회서비스 일자리 창출, 인력 전문 자격증, 그리고 산업육성

사회서비스에 대한 정책 논의들은 처음부터 일자리에 초점이 맞추어져 있었다. 사회서비스정책과 직접 관련된 성과목표는 “성과목표 IV-3: 복지서비스 시장 창출을 통한 국민의 다양한 복지수요에 부응”이며 관련 관리과제로 “지역사회서비스투자사업”이 있는데, 성과지표는 “사회서비스 제공 일자리 수”로 설정되어 있다.

2011년 기준으로 사회서비스 전자바우처 사업에 종사하는 인력은 모두 14만 4,208명으로 매년 지속적으로 증대하고 있다. 지역사회서비스투자사업의 인력은 6만명 정도로 41.1%를 차지하며 남성의 비중은 미미한 반면, 여성의 비중은 매우 큰 것으로 나타나고

9) 2010년에는 산모신생아도우미 지원 사업에 대한 품질관리를 우선 실시한 바 있다. 관련 서비스에 대한 요구가 높지만 서비스 만족도는 75.7점으로 다른 사업에 비해 상대적으로 낮았으며(평균 78.6점, 노인돌봄은 81.5점(한국갤럽, 2009)) 다른 사업에 비해 시장규모가 빠른 속도로 성장하고 있어 우선적 품질관리가 필요하였다(보건복지부 내부자료).

있다.

〈표 3-7〉 사회서비스 전자바우처 사업 종사자 추이

(단위 : 명)

구분	2008			2009			2010			2011
	소계	남	여	소계	남	여	소계	남	여	
노인돌봄종합	4,341	69	4,272	4,499	31	4,468	12,381	112	12,269	13,052
장애인활동보조	16,423	2,289	14,134	18,611	2,323	16,288	27,499	3,735	23,764	53,319
지역사회투자	11,486	1,040	10,446	34,872	4,056	30,816	61,607	8,412	53,195	59,260
산모신생아도우미	3,687	-	3,687	3,977	-	3,977	9,554	-	9,554	8,735
가사간병방문	3,846	20	3,826	5,391	14	5,377	6,305	28	6,277	4,062
장애아동재활치료	-	-	-	2,688	236	2,452	4,802	394	4,408	5,662
언어발달지원	-	-	-	-	-	-	42	2	40	118
합계	39,783	3,418	36,365	70,038	6,660	63,378	122,190	12,683	109,507	144,208
남녀비중	100.0	1.6	98.4	100.0	0.7	99.3	100.0	0.9	99.1	-

자료 : 보건복지부.

사회서비스정책이 개별 사업별로 진행되었기 때문에 서비스 제공인력에 대한 교육훈련 프로그램들은 상호 연계없이 운영되었다. 이에 따라 보건복지부는 돌봄서비스 교육과정 체계를 공통 교육과정과 필수 교육과정으로 개편하였다. 공통 교육과정 이수자는 필수교육만 받으면 다른 돌봄 서비스를 제공할 수 있도록 하여 돌봄서비스 제공인력 양성 체계를 정비하였다.

사회서비스 정책을 위한 새로운 거버넌스를 정립하는 과정에서 보건복지부는 민간전문가들로 구성된 T/F를 운영하면서 2010년부터 사회서비스 산업 진흥과 관련한 법적 기반 구축을 추진하고 있다. 강상경 외(2010)와 같이, 처음에는 돌봄서비스에 대한 산업적인 접근을 시도하였는데 이후 범위를 확대하여 사회서비스 전체를 포괄하는 산업진흥법의 제정을 추진하고 있다.

〈표 3-8〉 사회서비스산업진흥법(시안)에 포함되어 있는 주요 내용

부문별		주요 내용
경영 지원	(목적)	사회서비스 공급을 활성화하고 영세성을 극복하기 위하여 소규모 창업자·사업자의 성장을 지원하기 위한 내용
	창업 활성화	창업자금 융자 지원, 예비창업자 발굴·육성, 아이디어 사업화 지원, 창업교육 및 창업 기반시설 확충 등
	경영지원	경영·기술·세무·회계·노무 컨설팅 및 정보 제공
	조세지원	사회서비스 사업자에 대한 법인세·지방세 등 감면
	홍보지원	사회서비스 사업자의 마케팅 및 공동 홍보사업 지원
산업 기반 조성	(목적)	사회서비스의 고부가가치화 및 체계적 관리를 통해 사회서비스 산업화 기반을 조성하기 위한 내용
	R&D	연구기관 및 사회서비스 사업자에 대한 R&D 자금 출연·보조, 이후 발생하는 수익의 일부를 기술료로 징수
	정보화	사업자 경영지원 및 실태조사·사업관리 기반 마련
	한국사회서비스산업 진흥원	법률에 규정된 지원방안(창업지원, 품질인증 등) 추진을 위해 진흥원 설립 또는 지정
품질 향상	(목적)	품질 우수기관에 대한 인센티브 부여 및 전문인력 양성을 통해 사회서비스 품질향상을 도모할 수 있는 내용
	품질인증	서비스 내용 및 제공 프로세스 측면에서 소비자가 믿고 쓸 수 있는 서비스를 사업자의 신청에 따라 인증
	우수 사회서비스	창의성과 산업화 가능성이 높은 서비스를 우수 사회서비스로 지정, 상징 사용
	관련 자격	필요 종사자가 갖추어야 할 자격 제한
	인력 양성	교육기관을 통해 전문인력 양성 및 기존 인력 보수교육 프로그램 제공, 교육비 지원
	소비자 및 종사자 안전	소비자와 종사자의 안전을 위한 안전교육 이수 의무 규정, 부당한 사유로 서비스 요구 거절 금지
이용활성화		사회서비스 이용을 위해 부담한 금액에 대한 소득공제 및 정보공개를 통해 소비자의 적극적 이용 장려 관련 내용

자료 : 이재원(2011b).

한편, 사회서비스가 일자리를 창출할 수 있는 양적 잠재력은 있지만 질적 측면에서는 적지 않은 한계가 있다. 개인서비스에서 부가가치가 높지 않아 이윤 창출에 한계가 있으며 예산 제약으로 정부의 인건비 지원 수준에서도 한계가 있다. 사회서비스 일자리 관련 선행연구도 김혜원(2009)를 제외하면 돌봄서비스 종사자의 근로조건에 대한 비판이 많

다(최영순 외, 2006; 이영범·남승연, 2009; 원종욱 외, 2009). 이러한 조건에서 전자바우처를 이용한 수요자 중심 방식을 적용하기 때문에 이용자의 만족도가 높아지는 다른 한편으로 서비스 제공인력의 근로강도와 근로조건은 불리하게 된다. 사회서비스 전자바우처 사업에서 제공인력의 월 평균임금(근무시간)은 노인돌보미 42.3만원(70시간), 산모신생아도우미 65.5만원(110시간), 장애인활동보조 71.8만원(118시간), 가사간병방문 72.1만원(126시간)으로 조사되었다(보건복지부, 2010a).

이와 같은 저임금 근로조건 속에서 시장 경쟁 확대를 통한 품질향상 그리고 표준 품질조건을의 요구와 품질공개 등을 추진하면 근로조건 측면에서 더 불리할 수 있다. 즉, 노동시장의 규제와 가격-품질의 적정성, 그리고 시장 경쟁관리 등의 규제자 역할이 없는 가운데 경쟁을 통한 품질관리를 추진하면 돌봄노동자들의 노동조건은 보다 열악해질 수 있다.

사회서비스 전자바우처 사업에서 시장 활성화와 산업육성정책이 지속적으로 추진되면서 제공기관과 종사자의 규모가 대폭 증가하였지만 사업의 현장에서는 여전히 소극적인 인식이 많다. 기본적으로 관련 예산규모가 적어 사회서비스 전문기업들이 활발히 생성·성장하여 새로운 산업을 형성하는 단계로 발전하는 데 한계가 있고, 시장 활성화를 위해 필요한 보완적인 제도들이 함께 추진되지 못하고 있다. 사업의 성격이 복잡하기 때문에 현재 참여하고 있는 제공기관들이 사업확장을 위해 투자를 확대하거나 새로운 기업들이 시장에 적극적으로 참여하기는 힘들다.

IV

사회서비스 전자바우처 사업의 활성화 과제

1. 신사회정책의 새로운 틀 속에서 전자바우처 자리매김

1) 신사회정책 모색의 전제

사회서비스 전자바우처가 사회복지서비스 전달 방식의 독특한 형식으로 자리매김된다면 사회기반투자와 같은 복잡한 논의들을 결합시킬 필요가 없다. 하지만 사업 시작 초기에 전제하였던 이론적 가치들의 실천 수단으로서 전자바우처를 전제로 설정하면 논의의 차원은 좀 더 깊게 전개될 필요가 있다. 사회서비스 전자바우처 사업의 활성화 논의는 단순한 정책수단 차원이 아닌 새로운 사회정책의 형성에서 시작할 필요가 있다.

근대자본주의 경제체제가 형성·발전하면서 국가는 국민들의 일상생활 영역에 깊숙이 개입하였다. 생산과 재생산이 분리되었던 산업화 과정 속에서 노동의 사회적 재생산체계가 붕괴되었고 이를 해결하기 위한 국가의 정책 개입이 확대된 것이다. 2차세계대전 이후 서구 주요 국가에서 추진하였던 사회정책들을 묶어서 “복지국가정책”이 형성되었다. 정책의 내용은 소득 및 건강 보장을 중심으로 하는 구사회적 위기에 대한 대응이었다. 따라서 서구 선진국가의 전통적인 사회정책은 ‘구사회적 위기-사회안전망 프로그램 정책-복지국가정책’으로 요약할 수 있다.

이러한 전통적인 사회정책은 경제영역에서 창출한 막대한 잉여와 효율적인 관료제의 바탕 위에서 효과적으로 작동할 수 있었다. 경제적 잉여와 윤리적인 관료체제는 근대복지국가가 지속가능할 수 있는 전제 조건이었다. 그런데, 90년대 이후부터는 과거의 구사회위기와 다른 형태의 신사회위기가 쟁점이 되고 있는 가운데, 국민경제에서의 경제적 잉여와 합리적 관료체계 모두에서 위기가 동시에 진행되고 있다. 따라서 사회위기의 내

용과 양태가 다르고 이를 처방하기 위한 전제조건들이 갖추어지지 못한 상태에서 기존의 구사회정책(복지국가정책)의 틀을 계속 사용할 수 없게 되었다. 구사회정책이 작동할 수 있었던 전제조건이 더 이상 유효하지 않다는 점에 주목하면서 새로운 관점에서 신사회정책체계를 설계해야 한다.

신사회정책이 필요한 이유는 소비적 특성이 강한 사회정책을 수행하기 위해 경제적 잉여 부족을 인식해야 하기 때문이다. 신자유주의 기반의 주요 자본주의국가들은 성장의 한계를 맞이하고 있다. 일반적으로 생각하는 원인은 글로벌 경쟁에 따른 선진국만이 가능하였던 독점이윤 확보체계가 더 이상 작동하지 않는 데 있다. 이에 따라 사회정책의 소비지출에 충당할 수 있을 정도로 충분하게 경제적 이윤을 창출하지 못하고 있다.

하지만 문제의 또 다른 큰 원인이 있는데, 그것은 신자유주의의 부작용으로 창출되는 “양극화”이다. 모든 사회 경제 부문에서 양극화 현상이 급진전되고 있으며 국가재정 지출이 필요한 사회적 의존계층이 급속히 확대되고 있다. 중산계층의 붕괴로 세수기반이 계속 침식되고 있어 복지지출 수요를 국가 재정이 감당하기 힘들게 되었다. 이러한 가운데 민주주의 국가에서 사회복지가 정치화되어 사회 전체적으로 생산과 소비의 균형을 유지하기가 힘들어지고 있다. 양극화의 한 쪽 극단인 부유계층이 납부하는 세금만으로 다른 한 쪽 극단인 중하위계층의 사회서비스 수요를 감당하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

정부실패와 국가관료체계에 대한 불신 역시 신사회정책에서 주목해야 할 병리현상이다. 국민들은 일상생활 기반에서 위기를 겪으면서 정부가 주도하는 보편적 사회서비스를 요구하고 있다. 그 이면에는 정부는 항상 효율적이고 합리적으로 작동한다는 신뢰가 있다. 하지만 국가정책 운용과정에서 확인되는 정부실패 요인들을 살펴보면 더 이상 합리적인 관료제를 기대하기는 힘들다. 수많은 정책실패에서 관료의 책임이 없기 때문이다. 모든 요인을 외부에서 찾으려 관료는 항상 중립적이라는 책임 회피적인 태도 자체가 정부실패의 가장 큰 요인이다. 책임과 신뢰성이 약한 관료체계에서 신사회위기 문제를 해결하기 위한 역할을 맡기면 오히려 위험을 더 확대할 수 있다. 관료제 자체가 스스로 이해관계를 추구하고 있는 이익집단으로 전환되고 있기 때문이다.

그런데, 위기의 당사자인 ‘개인’ 자체에서도 문제가 발생하고 있다. 근대사회의 도덕적 시민 윤리라는 전제가 더 이상 유효하지 않는 경향이 있다. 근대자본주의는 금욕적인

프로테스탄트 윤리에 기초하며 일상생활에서 가족과 공동체의 비공식적인 집합성과 윤리가 전제되어 있다. 하지만 자본주의가 성숙하면서 시민사회의 구성원들은 이기적 경제주체로 분절되면서 개인과 가족이 책임져야 할 사회 윤리 영역을 포기하고 있다.

2) 신사회정책의 네 가지 과제

사회정책의 소비지출을 감당하기에 충분하지 못한 국민국가의 경제적 잉여재원으로 도덕적 해이 현상을 겪고 있는 정책수단인 관료와 정책대상인 시민사회가 전제되어 있는 상황에서 신사회위기 현상을 과거의 구사회정책으로 감당하기에는 구조적으로 한계가 있다. 현실의 상황들을 객관적으로 인식하면서 신사회위기를 극복하기 위한 신사회정책(New Social Policy) 체계를 모색해야 한다.

첫째, 경제정책과 사회정책이 결합되는 사회경제 정책체계를 설계해야 한다. 경제에서 창출한 잉여로 사회의 소비 지출을 충당하는 전통적인 사회정책은 유효하지 못하거나 양적으로 충분하지 못하다. 사회 문제 자체가 발생하지 않도록 경제영역에서의 사전적인 대응이 중요하다. 즉, 양극화와 중산층 붕괴를 경제 분야에서 해결하여 사회영역에서 대응해야 할 과제를 최소화시켜야 한다. 신사회위기의 양극화 문제를 해결하기 위해서는 사회복지서비스의 소비지출 확대만으로는 대응하기 힘들다. 신자유주의 경제정책에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 양극화를 해결하기 위한 경제정책 자체가 효과적인 사회정책 수단이 된다. 경제정책의 목적은 이윤축적 자체에 있는 것이 아니고 이윤을 지출하는 목적, 즉 ‘건강한 사회 혹은 공동체’에 초점이 맞추어져야 한다. 따라서 특정 경제정책이 창출 혹은 예방할 수 있는 사회적 부작용이 우선적인 고려 요소로 설정되어 신사회위기를 최소화할 수 있는 정책수단들을 고민해야 한다. 이를 위해 각종 경제정책 수단에 대해 ‘사회위기 영향평가’를 실시해야 한다.

둘째, 경제와 사회정책의 처방 수단의 조합을 개편할 필요가 있다. 일반적으로 ‘경제-시장(자율과 선택), 사회-국가(규제와 지정)’의 정책조합이 있었다. 신사회정책은 반대의 관점에서 접근한다. 즉 경제 영역(특히 금융)에서 정의-공정-형평의 가치 속에서 국가의 규제와 개입을 강화하여 양극화 해소에 집중하고 사회분야에서는 시장의 자율과 선택 메커니즘을 도입하여 정부실패와 개인주의 병리를 극복하는 정책을 설계하는 것이다.

정부실패와 개인실패의 문제는 이미 주어진 것으로 현실의 정책에서 당연한 전제로 설정하면서 정책처방을 모색해야 한다.

셋째, 시민사회가 스스로 책임있는 공동체를 만들고 재정적으로 지속가능한 사회기반 투자를 구축하기 위해서는 사회재생산영역에서의 ‘탈제도화’ 노력이 필요하다. 사회 영역에서 국가개입이 확대되면 불가피하게 관료제의 병리화가 심화될 수밖에 없다. 윤리적 관료의 전제를 포기할 필요가 있다. 사회재생산영역이 필요 이상으로 제도화되면 국가재정도 감당하기 힘들어진다. 따라서 자율적인 개인과 공동체가 활성화되는 방향으로 ‘탈제도화’ 정책들이 모색되어야 한다. 대표적인 대안으로 사회서비스에서 시설수용 복지서비스를 대체할 수 있는 재가자율서비스의 비중을 높이는 방안이 있다.

넷째, 사회정책에서 투명성, 신뢰성, 책임성 등 윤리기반이 전제되어야 한다. 사회정책은 잔여적 특성이 있어 주류의 국가정책이 아니었으며 대부분 사회적 정의의 가치 속에서 적정 수준으로 운영되었다. 이에 따라 그늘 속에서 제대로 주목받지 않았던 정책담론의 사각지대에 있었으며 필요이상으로 과대 포장된 명분 속에서 안주하였던 경향이 있다. 이에 따라 국가 정책이 일반적으로 갖추어야 할 투명성, 신뢰성, 책임성 등에 대한 가치들이 사회정책에 제도화되지 못하고 있다. 정부지출이 확대되고 국가재정에서 비중이 급속히 증가되면서 원래 그러한 상징을 사용하던 영역과 갈등 혹은 소통의 문제가 발생하고 있다. 사회운동에서 주류 정책영역으로 사회부문이 전환되고 있는 상황을 고려할 때 국가의 중심 정책들이 가지고 있는 윤리성, 책임성, 투명성에 대한 가치들을 사회정책에서 제대로 구현할 수 있는 실천수단을 갖추어야 한다.

2. 사회서비스 정책의 운용체계 정립

1) 사회서비스 정책 대상의 명확화를 위한 종합계획 수립

사회서비스 개념이 아직 현행 사회과학에서는 학문적으로 정립되어 있지 않다. 사회보장기본법에서 사회서비스에 대한 법률적인 개념을 규정하고 있지만 현장에서 수용되기에는 아직 한계가 있다. 이해관계자들이 인식하는 개념이 구체적이지 않은 상태에서 필요 이상의 논쟁들이 발생하고 있으며 새로운 정책에 대한 경계도 명확하지 않다. 따라

서 사회서비스 전자바우처 사업이 활성화되기 위해서는 사회서비스 정책에 대한 기본 가치와 정책수단 등을 중심으로 개념을 구체화하고 정책의 전체 틀을 체계적으로 정립할 필요가 있다. 개념 정립과 아울러 관련 정책들을 구체적으로 실천하기 위하여 (가칭)“사회서비스 기본계획”을 수립하여 정책의 독립적인 영역들을 명확하게 설정할 필요가 있다.

사회서비스에 초점을 맞추어 사업을 관리하기 위한 법제화 산물로 2011년 6월에 “사회서비스 이용 및 이용권에 관한 법”이 제정되었다. 이 법은 전자바우처 사업 수행과 관련한 절차법의 특성을 가지고 있다. 보건복지부가 추진하고 있는 “사회서비스산업 진흥법” 역시 산업 진흥을 위한 절차와 수단에 관한 법률로 추진된다. 하지만 전체를 총괄할 수 있는 법적 근거없이 단편적인 부문만을 관리하는 데는 한계가 있다.

현재 정부는 사회서비스 정책에서 기존의 사회복지사업법과 양립하기 힘든 다양한 정책가치들을 적용하고 있다. 비영리복지기관들을 중심으로 하는 잔여적 사회복지서비스와 이윤추구를 목적으로 하는 시장경제의 중간 영역에서 사회서비스 정책이 운용되고 있다. 따라서 두 극단의 적정 수준에서 제도와 사업이 정착되기 위해 기본법으로 (가칭)“사회서비스사업법”을 제정할 필요가 있다.

2) 중앙정부 각 부처가 연합하는 사회서비스 정책협의체 구성

전부 개정된 사회보장기본법에는 보건복지부를 중심으로 한 사회서비스 총괄관리체계의 구축과제가 명시되어 있다. 사회서비스는 중앙정부의 사회부처 모두 다양하게 사업을 수행하고 있다. 부처 중심으로 사업들이 수행되면서 일선 현장과 지원 대상자들에게 혼란스러운 상황들이 발생하고 있다. 따라서 정책 대상자 중심으로 정부의 관련 사회서비스들이 일관성있게 제공되기 위해 (가칭)“사회서비스 관계부처 회의”를 구성·운영할 필요가 있다.

보건복지부의 사회서비스정책관실은 사회서비스 정책수단들을 설계·운영하고 있지만 실제 적용대상이 되는 정책영역은 개별 부서에서 관리하고 있다. 이에 따라 중요한 정책수단들이 제대로 작동되지 못하는 한계가 있다. 최소한 보건복지부 내부에서도 사회서비스 정책 운영을 위한 부처 내 사회서비스 협의체를 구성할 필요가 있다.

3) 사회서비스 교부금과 정부 간 정책협약체 구성

전통적인 사회복지와 새로운 사회서비스정책을 구분하는 핵심 요소 가운데 하나로 국가 표준적 서비스와 지방 다양성 인정에 대한 균형 조정 과제가 있다. 기초적인 사회복지서비스인 사회안전망과 달리 사회서비스 분야는 모든 지역에서 표준적인 형태로 정책이 운영될 필요성이 크지 않다. 지역실정에 따라 다양하게 사회서비스가 공급되기 위해서는 기존의 집권적인 정부 간 복지정책관계 틀 대신 수평적 혹은 성과계약 방식을 적용해야 한다. 사회서비스를 분권적 방식으로 운용하기 위한 실험으로 지역사회서비스 투자사업이 운용되고 있다. 사업 초기에 포괄보조 방식으로 국고보조금을 지원하면서 사회서비스 사업에 대한 지방자치단체의 주도적 역할을 기대하였다.

이와 유사한 방식으로 지역별 다양성이 인정되는 사업들을 묶어 포괄적으로 재원을 지원하는 (가칭)“사회서비스교부금” 프로그램을 운영할 필요가 있다. 여기에는 중앙정부의 각 부처가 개별적으로 운용하는 소규모의 사회서비스 사업들과 분권교부세 사업 일부를 통합하는 방안도 검토할만하다. 과거 지역개발분야의 소규모 영세 국고보조사업들을 통합하여 광역·지역균형발전특별회계의 지역개발계정 프로그램을 운영하는 것과 유사한 성격을 가진다.

한편, 사회서비스가 지역별로 다양하게 운용되지만 관련 재원들은 중앙정부가 지원하는 비중이 크다. 개인서비스가 가지는 지리적 외부성 특성으로 인하여 중앙정부의 국고보조금 지원이 불가피하기 때문이다. 이에 따라 중앙정부에서 국고보조사업을 설계할 때 전제되어 있는 성과목적과 지방자치단체가 현장에서 사업을 운용할 때 추구하는 성과들 간에 유기적인 연계가 필요하다. 재량과 책임 구조가 전통적인 사회복지서비스와 다르기 때문에 중앙정부의 정책의도가 지방에 그대로 전달되지 않을 수 있기 때문이다.

예를 들어 중앙정부의 사회서비스정책은 시장과 산업 육성을 강조하지만 지방의 일선 현장에서 동일한 강도와 비중을 가지지 못할 수 있다. 지자체는 일반적인 사회복지사업들 가운데 하나로 고려하며 사회서비스정책에 대해 독립적인 의미를 부여하지 않을 수 있다. 중앙정부의 국고보조금 지원 비중이 높은 만큼 중앙정부의 정책 방향들이 지자체의 프로그램예산 및 성과관리체계에 일관성 있게 반영될 수 있도록 중앙·지방정부 간 사회서비스 협약체를 구성·운영할 필요가 있다.

4) 독립적인 사회서비스 전자바우처 관리시스템 운영

복지공학이라고 상징될 만큼 사회서비스 전자바우처 관리시스템이 주목을 받았지만 현재 전자바우처시스템은 잔여적 복지서비스의 관리 감독을 수행하는 사회복지통합전산망체제에 통합되어 운영되고 있다. 이러한 경우 지원대상자별 종합 정보관리에는 효과적일 수 있지만 다양한 정책 실험을 수행하는 데는 한계가 발생하게 된다. 사회서비스 분야는 아직 다양한 실험들이 병행되어야 할 영역이 많은데 이를 전산에 즉각적으로 반영하는 데는 통합시스템 관리에 대한 부담으로 인해 한계가 있다. 소규모 예산사업들의 부분적인 기준 변경과 다양화를 위해 전체 전산시스템을 개편하지 못하기 때문이다.

예를 들어, 사회서비스의 보편성 확대와 시장 및 산업육성을 위해 자부담 수준을 다양화시킬 필요가 있는데, 현재의 거대 통합전산망체제는 소규모의 다양한 사업형태를 유연하게 구현시키는 데 한계가 있다. 따라서 아직 제도 초기단계에 있는 전자바우처 사업은 별도의 전산시스템으로 운영하여 다양한 실험들을 활성화시킬 필요가 있다. 사회서비스 사업들은 활성화되어야 하는데, 사회복지통합전산망체제에 통합되면서 관리 통제 의 기조로 전환되는 경향이 있다. 이는 사회기반투자를 위한 사회서비스 확충과 거리가 있는 정책방향이다.

사회서비스 전자바우처 사업이 사회서비스의 시장과 산업육성을 동시에 지향할 경우에는 이용자들의 서비스 행태에 대한 체계적 분석과 시장 소비자로서 가능성 등에 대한 분석 작업이 병행될 필요가 있다. 이와 관련하여 2007년부터 누적되어 있는 이용자의 서비스 이용 정보들을 분석하여 이용자의 전자바우처 사용 편리성을 높여주고 부정사용 등을 사전에 예방할 수 있는 (가칭)“사회서비스 고객관계관리체계”를 구축하는 방안도 검토할 수 있다.

한편, 2012년부터 기존의 신용카드 방식에서 정부가 운영하는 바우처 전용카드로 전환되었다. 이에 따라 예상 가능한 쟁점들에 대해 앞서 준비할 필요가 있다. 신용기능이 없는 순수 바우처카드는 이용자들의 부정행위들을 관리하는데 취약할 수 있다. 이용자들이 카드를 직접 결제하지 않고 제공기관에 맡겨두면 사회서비스에서 이용자 중심 가치를 제대로 실현하기 힘들게 된다. 또한 바우처카드를 타인에게 빌려주거나 불법으로 판매할 가능성도 있어 바우처 부정사용 문제가 우려된다. 더욱이 전산운영시스템과 관

련된 예산을 충분히 확보하지 못하고 갱신 주기와 규모를 적절히 유지하지 못하면 시스템 보안의 취약성과 개인정보 보안의 문제 등이 발생할 수 있다. 따라서 바우처 전용카드로 전환할 때 발생 가능한 각종 쟁점들을 식별하여 문제가 발생하기 이전에 사전 대응 방안들을 모색해야 한다.

3. 사회서비스 시장 활성화와 산업육성

1) 사회서비스 시장의 공정경쟁 관리

보건복지부는 사회서비스 전자바우처 사업을 처음 시작하면서 시장과 수요자 중심 가치를 강조하면서 기초자치단체 단위로 복수의 사업자를 선정하여 서비스 제공과 관련하여 시장 경쟁을 유도하였다. 그런데, 서비스 공급에서 시장의 효율성이 기대되는 반면, 시장실패 위험도 있다. 사업을 시행한 지 6년이 경과되면서 최근에는 각종 시장 위험들이 발생하고 있다.

즉 제공기관 난립에 따른 과잉경쟁, 독점과 담합, 비공식적인 진입장벽 등과 같은 문제들이 지역별로 다양하게 발생하고 있다. 이와 같은 시장실패 문제를 해결하기 위해서는 지역주민들의 사회서비스 이용 행태를 분석하여 최소한 광역 수준에서 지역사회서비스 시장관리체계를 마련해야 한다.

이와 관련하여 지역사회서비스 시장 활성화를 위해서는 기초자치단체 단위로 설정되어 있는 사회서비스 공급 및 관리체계를 광역단위로 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 기초자치단체의 관할범위 수준에서 시장의 경쟁을 활성화시키면 과잉경쟁에 따른 시장 부작용이 우려될 수 있으며 제공기관을 일반 기업으로 육성하기에는 시장 규모 자체가 적절하지 않는 경우가 많다. 따라서 노동집약적이고 부가가치가 낮은 사회서비스 분야에서 참여 기업들의 시장경쟁력을 높이기 위해서는 지리적 활동 영역을 넓혀 규모 경제를 창출할 수 있게 지원할 필요가 있다. 이를 위해서는 기업의 지리적 활동 범위를 광역화시키는 방안을 모색해야 한다.

2) 사회서비스 상품개발과 전문인력 양성

사회서비스들이 일반 돌봄 특성에 국한될 경우 산업 육성의 잠재성은 크지 않다. 시장의 상품으로 개발되거나 유통되기 힘들기 때문이다. 여기에는 한계효용에서 결정되는 자본주의 시장 가격의 특성이 작용한다. 즉, 소비자 입장에서 돌봄의 총효용은 크지만 돌봄 소비가 한 단위씩 증가할 때 한계효용이 급격히 체감하기 때문에 일반 돌봄서비스의 교환가치는 기대만큼 높은 가격을 형성하지 못한다.

시장활성화와 산업육성을 위해서는 높은 한계효율을 가진 부가가치가 높은 사회서비스 상품을 개발해야 한다. 사회서비스가 창출하는 결과 지향성이 명확하고 구체적이며 실증 가능할수록 부가가치를 높일 가능성이 커진다. 전문적이고 융합적인 프로그램들을 만들 수 있는 사회서비스 연구개발 투자들이 확대되어야 한다.

사회서비스 상품은 시장 수요가 있으면 자연스럽게 개발될 수 있다. 하지만 사회서비스가 가지는 부가가치 특성이 있어 기대만큼 쉽게 활성화되기 힘든 문제가 있다. 이에 따라 정부의 재정지원을 통한 레버리지 기능이 필요하다. 하지만 정부지원의 타당성이 인정되는 상품 영역들을 식별해야 하는데, 예를 들어 <그림 3-5>의 유형구분이 유용할 수 있다. 즉, 사회안전망에 해당하는 사회적 돌봄은 상품보다 정부의 공공서비스 형태로 정부재정 중심으로 운영하고 개인역량 강화를 위한 상품들은 민간기업에서 주도적으로 담당하게 된다. 정부와 민간의 역할분담이 필요한 영역은 가운데 부분인 생활보장 영역의 각종 프로그램이다.

		← 공공성 →		
		강		약
유형 (가치)		사회적 돌봄 (사회안전망)	생활의 정상화 (예방과 통합)	개인역량 강화 (인적 자산)
		영유아보육 아이돌봄 방과후학교 노인돌봄	아동비만관리 노인건강관리 발달장애치료 아동심리/정서발달 근로자스트레스관리 가족프로그램 다문화프로그램	인지능력 향상 문화 체험 예체능학습 영어학습
사업 (예시)				
		소득분배 (사회적 정의)	재원배분 (사회적 효율성)	자본투자 (경제적 효율성)
정책 특성	정책접근	사회화	사회-개인 혼합	개인화
	책임경향	소비자중심 (수단으로서 시장)	정부, 시장, 산업 (수단과 주체로서 시장)	산업 (주체로서 시장)
	복지혼합	국가 중앙정부	국가-개인 중앙-지방	개인 지방정부
	비용분담			
제도 과 제	조직 (기업화)	민간위탁 계약기업	민간전문기업 사회서비스 기업	민간전문기업
	인력 (통합관리)	분야별 교육훈련 강 ←	복합적 전문교육 (등록관리 필요성)	→ 약 전문 자격
	시장 (경쟁관리)	근린단위 독과점시장	적정 경쟁 시장 총량제 운영	시장경쟁 활성화
	상품 (품질관리)	기초적 품질	사회적 품질	가격-품질 (시장품질)
	재정 (지원방식)	구매력 보전	구매력 보전 인프라 지원	인프라 투융자
	지리 (관할구역)	기초	광역	전국

자료 : 이재원(2011b).

〈그림 3-5〉 사회서비스 사업 유형별 산업 지원 접근 차별화 구상

한편, 고부가가치의 사회서비스 프로그램이 실제 현장에서 활성화되기 위해서는 관련 인력들을 양산하고 체계적으로 공급·관리될 수 있는 방안을 모색해야 한다. 부가가치가 높아 시장 잠재력이 있는 프로그램에서 제공하는 인력은 청년일자리의 관점에서 접근할 수 있다. 이와 같은 분야에서 제공인력들을 양성하기 위해서는 대학이나 연구기관들을 중심으로 일관성있는 정책운영체계가 마련되어야 한다.

제공인력 육성과제는 단순 돌봄서비스 분야에서도 발생한다. 돌봄서비스별로 공통적으로 필요한 교육훈련 프로그램과 개별 특성별 프로그램을 분리하여 교육프로그램들을 통합·운영할 필요가 있다. 나아가 서비스 부문별로 전문 자격증제도를 도입할 필요도 있다. 마지막으로, 시장의 수요와 공급 여건들을 확인하여 인력들이 충분히 공급될 수 있도록 정기적으로 운영되는 교육프로그램을 개발하고 관련 전문 교육기관을 활성화해야 한다.

3) 사회서비스 수요자 관리 체계 구축

사회서비스 시장에서 주체는 소비자들이기 때문에 시장에 참여할 수 있는 소비자의 규모가 충분히 확대될 수 있어야 한다. 정부재정지원이 많은 사회서비스 시장에서는 사회서비스 수혜자격의 보편성 확대를 통해 해결할 수 있다. 자산 및 소득기준에 따라 서비스 수혜 대상자를 선정하기보다 욕구가 있는 잠재적 소비자들에게는 자유롭게 서비스에 접근할 수 있도록 하고 한정된 예산 자원을 관리하기 위해서는 소득기준에 따른 자부담 수준을 달리 설계하는 방식들을 모색할 필요가 있다.

시장에서 소비자들은 공급자와 비교하면 정보를 제대로 확보하지 못하는 정보비대칭 문제를 안고 있다. 따라서 사회서비스 산업 육성을 위해 시장의 핵심 주체인 소비자들에 대한 품질 등을 포함한 정보 지원 방안들을 체계적으로 구축해야 한다. 그 대표적인 것으로 프로그램별 제공기관의 품질을 등급화하여 이용자들에게 공개하고 소비자의 불만 사항들을 편리하게 접수·해결할 수 있는 고객센터 운영 등을 들 수 있다.

사회서비스를 시장과 산업방식으로 제공하면 “시장의 위험”이 발생할 수 있다. 수요자 중심 방식의 시장 위험으로는 제공기관의 기만과 사기, 그리고 바우처 이용자의 사기 등을 들 수 있다. 정부 지원이 수반되는 사회서비스에서 전자바우처 수단을 도입해도 자기부담 비중이 크지 않으면 이용자와 제공기관 모두 도덕적 해이에 빠질 수 있다. 납세자 책임 차원에서 사회서비스 재정의 투명성을 높이는 방안들을 모색해야 한다.

참고문헌

- 강상경 외, 2010, 「돌봄서비스 산업육성을 위한 제도화 방안」, 보건복지부.
- 강혜규 외, 2007, 「사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제: 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여방식」, 한국보건사회연구원.
- 강혜규 외, 2009, 「사회서비스산업의 공급 실태조사 및 발전방안 연구: 사회복지서비스 사업체를 중심으로」, 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 김 인, 2010, “사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향”, 『한국행정논집』, 22(2).
- 김미경, 2010, “돌봄서비스 개선을 위한 비영리 조직화 가능성”, 『한국사회』, 11(1).
- 김연명 외, 2007, 「우리나라에서의 사회투자정책 적용방안 연구」, 보건복지부 연구보고서.
- 김연명, 2007, “우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점”, 『경제와 사회』, 75.
- 김용득, 2008, “사회서비스 정책의 동향과 대안: 시장 기제와 반시장 기제의 통합”, 『사회복지연구』, 36.
- 김은정, 2008, “사회서비스 재정지원방식의 변화와 품질관리를 위한 정책 과제”, 『사회복지정책』, 35.
- 김은정, 2009, “사회서비스 이용자 재정지원 방식과 정책적 쟁점”, 『사회과학연구』, 25(1).
- 김종해, 2007, “정부의 사회복지서비스 이용권(바우처) 도입 계획에 대한 우려”, 『월간복지동향』, 101. 참여연대사회복지위원회.
- 김철주·홍성대, 2007, “OECD 국가 노인장기요양보호 체계 개혁방향: 비공식적 장기요양보호에 대한 보상 및 지원제도화를 중심으로”, 『노인복지연구』, 35(1).
- 김혜원, 2009, “사회서비스 일자리 사업 평가”, 『노동리뷰』, 10·11·12월호.
- 남찬섭, 2008, “한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가: 바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로”, 『상황과 복지』, 26.

- 노대명, 2006, “사회서비스 부문 고용창출 방안에 대한 연구”, 『보건사회연구』, 25(2).
- 배병준, 2009, “사회서비스정책의 현황과 과제”, 『사회서비스의 학제적 연구와 지역사회 서비스 청년사업단의 발전과제』, 한국사회서비스학회 추계학술대회 논문집.
- 배화숙, 2007, “사회복지서비스에서 바우처제도 도입의미와 과제”, 『사회복지정책』, 31.
- 백승욱, 2008, “20세기 세계경제와 서비스 사회화”, 신광영·이병훈 외, 『서비스사회의 구조변동』, 한울.
- 보건복지가족부, 2009, 사회서비스 일자리 창출 전략. 내부자료.
- 보건복지부, 2010a, 사회서비스전자바우처사업 고도화를 위한 사회서비스 품질 향상 및 인력 선진화 방안. 내부자료.
- 보건복지부, 2010b, 사회서비스 육성 및 선진화 방안: 보건복지분야 5대 유망 서비스 중심. 내부자료.
- 보건복지부, 2011, 사회서비스 평가체계 개선방안. 내부자료.
- 사람입국 일자리위원회, 2006, 『사회서비스부문 일자리 사업 현황』, 자료집.
- 양난주, 2009, “노인돌보미바우처 정책집행분석: 선택과 경쟁은 실현되는가”, 『한국사회복지학』, 61(3).
- 양재진·정형선 외, 2008, 『사회정책의 제3의 길: 한국형 사회투자정책의 모색』, 백산서당.
- 엄태호·조근식·김공록, 2010, “정책수단의 변화가 행정적 효율성에 미치는 영향 분석: 가사간병서비스의 전자바우처 전환을 중심으로”, 『행정논총』, 48(2).
- 에스핑-앤더슨 저, 1999, 박시중 역, 2006, 『복지체제의 위기와 대응』, 성균관대 출판부.
- 원종욱 외, 2009, 『사회서비스 산업의 산업활성화 방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 윤영진 외, 2011, 『사회서비스정책론』, 나눔의 집.
- 이봉주 외, 2006, 『사회복지서비스 공급체계 개편에 관한 연구』, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회.

- 이영범·남승연, 2009, “사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출의 문제점과 발전방안”, 『한국공공관리학보』, 23(2).
- 이인재, 2006, “사회적 일자리 정책과 사회서비스 일자리 정책의 도전과 함의”, 한국사회복지학회 추계세미나 발표 논문.
- 이인재, 2011, “사회서비스 수급체계와 관련 주체 역할 변화”, 『동향과 전망』, 여름호(통권 82).
- 이재원 외, 2005, 『고령화 및 미래사회 대응을 위한 재원확보 및 효율적 운용방안』, 대통령자문 고령화및미래사회위원회.
- 이재원 외, 2008, 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안: 보건복지부 4대 전자바우처 사업을 중심으로』, 보건복지부·사회서비스관리센터.
- 이재원 외, 2009a, 『지역사회서비스투자사업의 운영체계 진단과 개선방안』, 사회서비스관리센터·한국지방정부학회.
- 이재원 외, 2009b, 『수요자 중심의 보육료지원 전달체계 연구』, 보건복지가족부·한국지방재정학회.
- 이재원, 2008, 『사회서비스 전자바우처』, 대영문화사.
- 이재원, 2010, “사회서비스 정책의 지향 가치와 활성화 과제”, 『사회서비스연구』, 1.
- 이재원, 2011a, “지역사회서비스투자사업”, 운영진 외, 『사회서비스정책론』, 나눔의 집.
- 이재원, 2011b, “사회서비스 산업 육성을 위한 법적 기반 확충 과제: 『사회서비스산업진흥법』 제정의 필요성과 과제”, 한국사회서비스학회 세미나(사회서비스박람회) 발표자료.
- 이재원, 2012, “사회서비스 정책의 전개과정과 정책과제: 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로”, 『지방정부연구』, 15(4).

- 이재원·손정원, 2011, “사회서비스 공급정책에서 시장과 산업 활성화 과제: 보건복지부 사회서비스 전자바우처 사업을 중심으로”, 『동향과 전망』, 82.
- 이재원·이용표, 2010, 돌봄서비스 산업 육성을 위한 정책과제, 『사회서비스 산업 활성화와 전문기관육성을 위한 정책과제』, 한국사회서비스학회 춘계학술대회 발표논문.
- 이철수 외, 2009, 『사회복지학사전』, 블루피쉬.
- 전병유 외, 2006, 『한국의 고용전략 수립에 관한 연구』, 한국노동연구원/사람입국·일자리 위원회 연구과제.
- 정경희 외, 2006, 『한국의 사회서비스 쟁점 및 발전전략』, 한국보건사회연구원.
- 정광호, 2008, 『바우처 연구』, 법문사.
- 정광호·박상인, 2008, “사회서비스 전자바우처 운영과 시장관리”, 이재원 외, 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안: 보건복지부 4대 전자바우처 사업을 중심으로』, 보건복지부·사회서비스관리센터.
- 정광호·최슬기·장윤희, 2009, “다문화 가정을 위한 사회서비스 전달과정 분석: 위탁과 바우처 방식의 비교”, 『한국공공관리학보』, 23(4).
- 조미영, 2010, “한국 지역사회복지의 변천에 따른 발전방향: 지역사회서비스를 중심으로”, 『한국행정사학지』, 26.
- 최영순 외, 2008, 『해외직업사례를 통한 사회서비스 일자리 창출 방안』, 기획예산처·한국고용정보원.
- 최은영, 2010, “사회서비스 품질 요소로서 제공인력의 근무특성: 노인돌보미 바우처 사업을 중심으로”, 『한국인구학』, 33(3).
- Anton, T. J., 1997, “New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships: The Implications for Health Policy”, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22(3).

- Bönker, F., M. Hill & A. Marzanati, 2010, “Towards Marketization and Centralization? The Changing Role of Local Government in Long-Term Care in England, France, Germany and Italy”, Wollmann, H. & G. Marcou eds., *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar.
- Burwick, A. & G. Kirby, 2007, *Using Vouchers to Deliver Social Services: Learning from the Goals, Uses, and Key Elements of Existing Federal Voucher Programs*. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research, Inc.
- Esping-Andersen, G. et al., 2002, *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford Univ. Press.
- Gilbert, N. & P. Terrell, 2002, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Allyn and Bacon.
- Gilbert, N., 2004, *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press.
- Kuhnle, S., 2001, “The Nordic Welfare State in a European Context: Dealing with New Economic and Ideological Challenges in the 1990’s”, in S. Leibfried ed., *Welfare State Futures*. Cambridge University Press.
- Lister, R., 2004, “The Third Way’s Social Investment State” Lewin, J. & R. Surender eds, *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford University Press.
- Muramatsu, M., 2001, “Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives”, World Bank Report No 37178.
- O’Looney, J., 1993, “Beyond privatization and service integration: organizational models for service delivery”, *Social Service Review*(December).

- Reisch, M., 2009, "General Themes in the Evolution of Human Services Administration", R.J. Ratti ed., *The Handbook of Human Services Management*, 2nd. Sage
- Rhodes, R.A.W., 1994, "The Hollowing Out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain", *The Political Quarterly*, 65(2).
- Surender, R., 2004, "Modern Challenges to the Welfare State and the Antecedents the Third Way", Lewin, J. & R. Surender eds., *Welfare State Change: Towards a Third Way?*. Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P., 2004, "New Risks and Social Change", P.Taylor-Gooby ed., *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*. Oxford Univ. Press.
- Wiener, J.M., 2007, "Commentary: Cash and Counseling in an International Context", *Health Services Research*, 42(1).

Working Paper
2011-WP-15

**사회서비스 전자바우처 프로그램
전개과정과 활성화 과제**

발행인 이창현

발행일 2012년 5월 16일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

본 출판물의 저작권은 서울시정개발연구원에 속합니다.