

## 사회서비스 거버넌스의 재구조화 : 재량혼합의 관점에서

최영준 (연세대학교 행정학과 부교수)

최혜진 (고려대학교 행정학과 박사과정)

한국의 사회서비스는 지난 10년 동안 급속한 발전과 성장을 이루었다. 하지만, 유사중복과 전달체계 혼선으로 인한 비효율성이나 맞춤형 복지의 부재, 이로 인한 사회서비스 체감도 저하, 일률적인 서비스와 열악한 근로조건 등이 문제가 되고 있다. 기존의 연구들은 사회서비스의 문제점과 대안 도출에 상당한 기여를 했지만, 다양한 사회서비스 주체들의 관계를 간과하였다. 또한 사회서비스 공급적인 측면에서 복지혼합에 대한 논의는 많았으나 결정의 권한과 자율성의 배분에는 초점을 두지 못했다는 점에서 한계를 보여 왔다. 본 연구에서는 이러한 한계점들을 극복하기 위해서 재량혼합이라는 관점에서 사회서비스 거버넌스의 재구조화를 제안하였다. 사회서비스에서 과도하게 집중된 중앙정부의 권한과 역할을 줄일 필요가 있다. 중앙정부는 소득보장 및 조세제도에 집중을 하면서 사회서비스는 중장기적으로 지역을 중심으로 할 수 있도록 하되, 지역이 일정정도의 직접 공급 능력을 갖추고 자체 기획능력을 가지고 사회서비스를 민주적이고 창의적으로 운영할 수 있도록 중앙정부가 지원해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 또한, 일선관료나 공급자에게도 자율성을 주어 공적 영역 이외에서는 창의적이고 혁신적인 사회서비스가 발전할 수 있도록 도울 필요가 있다. 마지막으로 개인에게도 현금급여를 통해서 자유로운 선택이 더욱 가능할 수 있도록 하는 것을 제안하였다.

## 1. 사회서비스 재구조화해야 하는가?

한국복지국가의 발전은 최근 사회적 위험의 출현과 맥을 같이 하고 있다. 지속적인 경제 및 고용성장기를 지나 1990년대 후반 경제위기가 가져온 실업과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 사회보험제도 및 공공부조제도가 확장된 바 있다. 2000년대에 들어서는 급속한 저출산고령화 이슈와 고용의 위기가 겹치면서 사회서비스의 중요성이 증가해왔다. 특히 지난 10년 동안 복지제도의 발전은 사회서비스가 핵심적 위치를 점하고 있었다. 보육서비스 및 장기요양 서비스와 같은 보편적 제도와 함께 아동이나 장애인 그리고 고용에 이르기까지 다양한 사회서비스가 도입되고 확장되었다. 사회서비스의 개념과 영역도 확장되어 2013년에 전면개정된 사회보장기본법에서는 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 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”(제3조 4호)로 지칭하고 있다.

이러한 사회서비스 발전은 목적인 바와 같이 국민의 삶의 질 향상에 상당한 기여를 하고 있음은 부인할 수 없다. 하지만, 지금의 사회서비스가 ‘최선’ 혹은 ‘차선’ 정도 수준이라고 할 수 있는지에 대해서는 많은 이들이 동의하지 않고 있다. 지난 이명박정부와 박근혜정부는 사회서비스 발전의 이면에 존재하는 전달체계 난맥상에 대한 비판이나 중앙 및 지방정부의 유사중복 사업들로 인한 비효율성 개선을 정책과제로 삼았다. 반면, 사회 및 학계에서는 공공의 책임은 도외시한 채 시장과 민간을 중심으로 재편된 사회서비스로 인해 발생하는 다양한 문제점이나 중앙정부의 과도한 지방정부 재량의 침해, 그리고 과도한 지방으로의 재정부담 전가 등의 문제가 지적되고 있다. 또한, 많은 학술연구들이 사회서비스의 낮은 질적 수준에 대한 문제점을 지적하고 있으며, 열악한 사회서비스 종사자들의 열악한 근로환경에 대한 문제점들을 지적하고 있다. 이렇게 나열된 문제점들은 일면 딜레마적 상황에 놓여있지만, 동시에 서로가 긴밀하게 연결되어 있기도 하다.

본 논문에서는 이러한 문제점들에 대한 분석과 대안을 복지혼합(welfare mix)를 보완할 수 있는 재량혼합(discretion mix)의 관점에서 파악하고 제시하고자 한다. 재량혼합은 사회서비스 정책의 해석과 실행에 있어서 결정할 수 있는 권한과 재량의 혼합을 의미한다. 복지공급의 주체가 다양하듯 서비스에 대한 결정권한도 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 민간공급자, 개인 등에서 국가마다 다르게 분배되어 있다. 현재의 상황은 개인의 욕구와 개인이 살고 있는 지역적 상황에 맞는 개별화되고 맞춤형 서비스를 구현하는 것을 요구하면서도, 동시에 맞춤형 서비스의 설계 및 정책에 대한 결정 권한은 중앙에 과도하게 집중되어져 있다. 또한 사회서비스의 실제 공급은 과도하게 민간에 의존하고 있는 반면 민간이나 개인에게는 거의 자율성

을 주지 않고 있다. 왜 이러한 문제점들이 현재 사회서비스 거버넌스의 문제와 직결되어 있는지, 그리고 왜 재량혼합의 분석틀이 새로운 대안을 제시하는데 유용한지를 설명하는 것이 본 연구의 목적이다.

## 2. 사회서비스의 딜레마

한국의 사회서비스는 지난 10년 동안 급속한 발전과 성장을 이루었다. 2000년대에 접어들면서 다음과 같이 사회서비스에 대한 사회경제적 변화에 따른 기능적 요구의 증가와 함께 개인의 복지요구 증대가 동시에 주요한 변수로 작용하였다. 첫째, 저출산고령화가 급속도로 진행되었다. 1980년대까지 가족계획은 저출산을 유도하는 쪽으로 이루어졌지만, 1990년대를 거쳐 2000년대에 접어들면서 본격적으로 지속적인 저출산이 급속한 고령화로 이어지며, 국가 경쟁력의 저하를 우려하는 목소리가 급속히 증가하게 되었다. 특히, 이러한 우려는 연금제도의 취약성과 결부되면서 중요한 사회적 위협으로 간주되게 되었다. 정책적인 대응으로 고령화에 대비하여 돌봄서비스 관련 제도들을 정비하는 한편, 그동안 선별적으로 제공되던 보육서비스가 보편서비스로 확장되게 되었다.

둘째, 산업의 고도화와 고용의 탈산업화가 이루어지면서 고용창출을 어떻게 더 이룰 것인지에 대한 의문이 제기되었다. 제조업에서 고용창출 능력이 급격히 떨어지고 있다는 연구 및 통계가 제시되면서 정부는 안정된 고용창출의 새로운 영역을 찾게 되었다. 또한, 여성의 고학력화에도 불구하고, 임신출산 이후의 경력단절이 고용에 상당히 영향을 미치면서 이를 해결하려는 정부의 노력이 수반되게 되었다. 이러한 배경에서 사회서비스일자리가 일자리 정책의 새로운 ‘블루오션’으로 인식 되었다.

셋째, 탈산업사회로 이행되면서 나타난 생애주기의 변화는 사회서비스의 중요성을 재인식시켰다. Schmid(2006)의 이행노동시장론에서 제시된 바와 같이 기존의 복지국가는 교육-고용-연금으로 삼분된 생애주기를 지지하면서, 핵심적으로 남성가부장의 소득을 유지시키는 데에 초점을 맞추었다. 이는 현금중심의 사회보험과 건강보험 제도의 발전을 가져왔다. 하지만, 여성들이 본격적으로 노동시장에 참여함과 동시에 평생교육과 평생고용이 요구되면서 현금급여 중심의 사회보장제도는 다변화된 사회적 위험을 대처하기에 효과적이지 않다는 연구결과가 지속적으로 제기되었다. ‘새로운 사회적 위험(new social risks)’로 대표되는 일가족 양립이나 숙련의 급속한 저하, 고용의 불안정, 돌봄의 위기 등은 이를 대응하기 위한 사회서비스의 발전을 촉진시켰다.

한국의 경우 1980년대 이래로 민주화와 경제위기 등과 함께 사회보험이나 공공부조와 같은 현금급여 사회정책이 발전하게 되었다. 하지만, 서구와 달리 빈곤이나 실업 등 오래된 사

회적 위험에 대한 사회정책이 충분히 성숙되기 전에 급속한 새로운 사회적 위험을 경험하면서 사회서비스의 발전이 요구되었다. 대부분의 보육서비스나 장기요양보험에 대한 논의가 김대중 정부 시기부터 이미 시작된 것은 이러한 사실을 반증한다. 하지만 본격적인 발전은 노무현 정부 시기부터 이루어지기 시작했으며, 이러한 기조는 이명박 정부 및 박근혜 정부까지 이어지게 된다. 박근혜 정부는 ‘맞춤형 고용·복지’를 핵심 국정목표로 삼으면서 변화하는 생애주기와 다변화되는 사회적 위험을 대처할 것을 선언하게 된다.

“박근혜정부의 두 번째 국정목표는 ‘맞춤형 고용·복지’ 제도의 확립입니다. 이를 위해 국민의 생애주기와 생활영역을 면밀히 분석해 필요할 때마다 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 정책을 마련 중인데요. 목표 달성을 위해 박근혜정부가 준비한 ‘생애주기별 맞춤형 복지 제공’ ‘자립을 지원하는 복지체계 구축’ ‘서민생활 및 고용안전 지원’ ‘저출산 극복과 여성 경제활동 확대’의 네 가지 전략을...”<sup>1)</sup>

맞춤형 복지는 획일화되고 대량생산된 복지가 아닌 개별화된 욕구를 맞추기 위해 고안된 것이라고 할 수 있다. 실제로 대한민국은 사회서비스 ‘백화점’이라고 할 만큼 다양한 종류의 사회서비스를 시도했고, 도입했다. 하지만, 기존 연구들은 급격히 증가하는 사회서비스 및 사회정책에 비해서 복지서비스에 대한 국민들의 체감도가 낮고 효과성이 떨어지고 있다고 지적하고 있다(예로 문종열, 김기현 2014). 한국의 대부분의 연구에서는 사회서비스가 효과성이 떨어지고 체감도가 낮은 핵심적인 이유로 전달체계의 난맥상이나 정부가 충분한 규제나 평가를 하지 못하는 문제라고 지적하고 있다(강혜규 외 2013). 실제로 다양한 중앙부처에서 사회서비스나 복지정책이 고안되고 있고, 이것이 부처간 조율을 제대로 거치지 못하는 문제나 결과적으로 시군구 단위에서 하나로 모아지는 ‘깔대기’ 문제를 겪으면서 과부하나 비효율성이 나타나는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

이와 함께 제기되는 중요한 이슈는 ‘유사와 중복’이다. 유사사업과 중복사업의 증가가 사회서비스의 비효율성을 증가시킨다는 것이다. 중복현상이란 협의적 차원에서 “복지사업의 수행주체인 부처 간, 또는 동일한 부처의 부서 간 유사한 정책의 집행으로 인하여 사업의 대상과 욕구가 상호 중첩되어 전체 복지사업을 기준으로 볼 때 효율성이 저하되는 현상”을 일컫는다(이만우, 김영수, 2013, 최영준 외 2014:262). 동일한 개인이나 집단이 같은 혹은 유사한 급여나 서비스를 동시에 받는 경우를 유사중복이라고 정의하기도 한다(유승현, 이해승 2012). 유사중복 논의가 주목을 받게 된 배경에는 2000년대에 증가하는 사회적 위험에 대처하기 위해서 중앙의 각 부처나 지방정부에서 중소규모의 현금급여나 사회서비스를 제도화하였으며, 이 중 상당수가 체계적인 청사진(blueprint)없이 도입되고 실행되면서 전달체계의 혼

1) <http://koreablog.korea.kr/46> (2015년 4월 2일 접속)

란이나 낭비적 지출이 발생하고 있다고 보고되었다. 노무현 정부 시절부터 전달체계에 대한 준비를 통해서 이러한 문제를 해결하려고 하였으며, 이명박 정부 때는 ‘중복과 누락’이라는 이름으로 중앙정부 차원에서의 혼란을 줄이려고 하였다. 이러한 기조는 박근혜 정부까지 이어져 중요한 국정과제로 제시되었다.

“박 당선인측은 복지지출의 누수를 막고 실효성을 높이도록 범정부 복지정보 통합시스템을 구축하고 유사·중복 복지예산사업을 통폐합하는 등 복지행정을 개혁하겠다고...” (연합뉴스 2012/12/20)

“정부가 지방자치단체와 함께 복지재정 누수·낭비를 원천 차단할 ‘복지재정 효율화 추진 방안’을 추진한다. 이를 통해 정부는 올해 약 3조원 수준의 재정절감효과를... ▲정보시스템을 통한 누수 차단 ▲부적정 수급 근절 ▲유사·중복 복지사업 정비 ▲재정절감 인프라 강화 등 4대 분야 과제를 중점 추진...” (정책브리핑 2015/4/1)

위에서 보는 바와 같이 박근혜 대통령은 정권의 시작과 함께 유사중복의 방지를 주장하며 전달체계 개혁과 복지사업의 통폐합을 강력히 추진하게 된다. 최근 2015년 4월 1일에는 유사중복 프로그램의 구조조정과 부정 수급차단 등을 통해서 3조원을 절약한다는 ‘선언’을 하게 된다. 하지만, 주목되는 점은 유사하거나 중복된 프로그램을 정리하는 것이 이명박 정부 때부터 지속되어져 왔지만, 여전히 중요한 정책적 이슈로 남아있다는 것이다. 특히, 박근혜 정부 시기에는 사회보장위원회 내에 제도조정소위원회를 설치하여 유사중복 사업을 도입하지 못하게 하고, 지속적으로 유사중복 사업을 찾아내어 제거하려는 노력을 하였다. 일부 성과도 존재하지만, 최근 중앙과 지방 간의 복지제도를 둘러싼 갈등을 불러일으키기도 하였다.

이러한 문제의 기저에는 ‘유사중복’을 줄이고 효율적인 사회서비스를 구축하려는 의도와 맞춤형 사회서비스의 발전 사이의 딜레마가 존재한다. 생애주기에 맞는 사회서비스 및 복지를 제공하기 위해서는 ‘다품종 소량생산’이 필수적이다. 다시 말해서 다양한 인구집단에 맞는 특정한 서비스를 발전시킬 필요가 있는 것이다. 이러한 과정에서 유사한 프로그램이 중앙이나 지방에서 도입될 가능성이 커진다. 결과적으로 한쪽에서는 맞춤형 복지를 위해서 다양한 복지 프로그램들을 만들어내고 다른 한쪽에서는 유사하고 중복된 프로그램을 정리하는 상황이 반복되고 있는 것이다. ‘숨바꼭질’과 같은 이러한 상황은 사회서비스의 핵심적인 딜레마가 되고 있다. 본 연구는 이러한 상황에 대한 분석과 어떻게 이러한 상황을 어떻게 개선할 수 있을지에 대한 대안을 논의하는 것을 목표로 하고 있다.

### 3. 사회서비스의 문제점: 맞춤형 복지는 안녕하신가?

기존의 빈곤층 대상, 현금급여 위주의 복지제도에서 나아가 자산조사에 기초하지 않은 보육료 지원사업, 노인장기요양보험, 장애인활동지원사업 등의 사업들이 실시되면서 사회서비스가 우리나라의 사회보장제도의 한 영역으로 자리매김하고 있다. 보육료 지원사업의 경우, 정부의 보육료지원정책이 확대됨에 따라 보육기관을 이용하는 0-5세까지의 모든 아동이 보육료 지원을 받게 되었다. 보육시설을 이용하지 않는 영유아에게는 양육수당을 지급하고 있다. 노인장기요양보험 2008년 이후 대상자를 급속도로 확대하여 역시 현재 수급자가 노인인구 대비 약 6.6%로서 서구 복지국가의 수준에 비견될 수준으로 서비스가 제공되고 있으며(연합뉴스 2015/07/13<sup>2)</sup>, 활동지원서비스 역시 약 3.3%의 장애인이 자산조사에 근거하지 않은 서비스를 이용하고 있다(이민경 2015).

보편적 정책을 제외하고도 다양한 맞춤형 정책들이 도입되어 시행되고 있다. 예를 들어, 보편적 보육서비스 이면에는 시간연장형 보육료 지원, 장애아 보육료지원, 다문화 보육료지원, 어린이집운영지원, 농촌보육교사특별근무수당지원, 직장어린이집 설치지원, 입양숙려기간 모자지원사업, 아이돌봄서비스 등이 있고, 건강의료 차원에서 6세미만유아 건강검진, 신생아 난청진단 의료비 지원, 취학전아동 실명예방, 저소득층 기저귀 조제분야 지원 등이 있다. 이러한 종류의 서비스들이 청소년, 성인, 노인들 각각 상당수의 정책들이 도입되어 운영되고 있으며, 약 360개의 중앙사업이 2015년에 존재하였다(강혜규 외 2015, 360개 맞춤형 사업 내용은 37-48페이지 참조). 이와 함께 지역 사회서비스의 자율성을 제한적으로 주기 위해서 지역자율성 사회서비스 투자사업이 실행된 바 있다. 이러한 서비스들은 앞서 논의한 바와 같이 유사중복의 담론을 확산시키는 원인이 되기는 하였지만, 최소한 외면상 생애주기에 걸친 맞춤형 복지를 완성하는데 상당한 기여를 하였다.

그렇다면 왜 이러한 사회서비스의 체감도 상대적으로 떨어지며, 또한 비효율성이나 유사중복의 논의가 확대되는 걸까? 기존의 지방자치단체에 의한 사회서비스나 복지프로그램이 지역복지육구에 대한 체계적인 조사를 통해서 도입되었기보다는 임의적이고 편의적 성격이 많았던 것은 사실이다. 예로, 서비스보다는 적은 액수를 제공하는 다양한 수당(경로수당 등)이 많았던 것이 사실이다. 그렇기 때문에 정부는 현재 사회서비스의 중복유사 문제를 가장 핵심적인 사안으로 지목하고 적극적인 개혁에 나서고 있다. 사회보장위원회에서 전체 지자체에서 실시하고 있는 사회서비스 사업 중, 유사중복성 사업의 규모를 아동보호 및 돌봄의 영역에서는 약 219개 사업으로 3684억원, 그리고 요양 및 성인돌봄 영역에서는 73개 사업으

2) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/07/13/0200000000AKR20150713054400017.HTML>

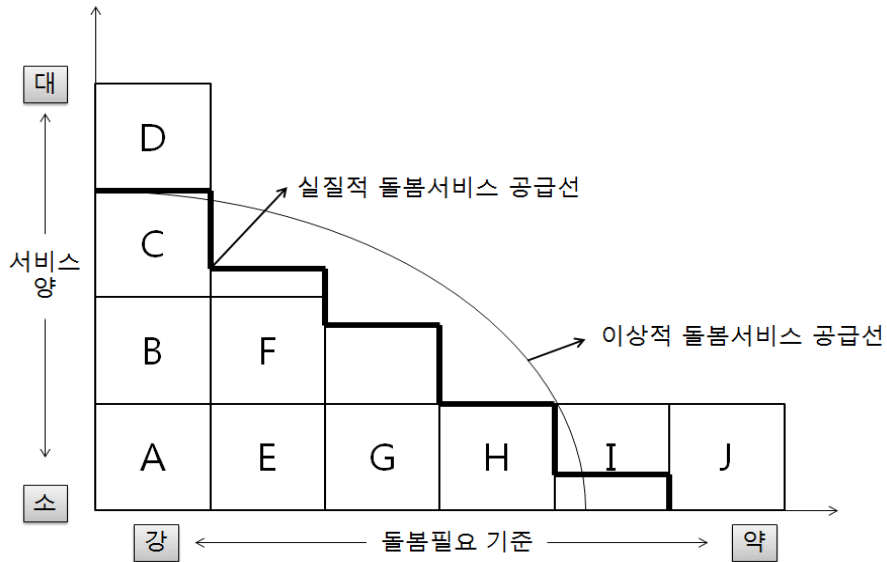
로 1016억원에 해당하는 사업이 중복 유사성 사업으로 분류하였다(사회보장위원회 2015)<sup>3)</sup>. 예컨대, 가사간병도우미, 노인돌봄미바우처, 독거노인생활지도사파견사업, 노인건강프로그램 지원사업, 장애인선택적복지사업은 내용면에서 중복사업으로 평가되었다. 이들 사업들은 동일한 대상에 대해 유사한 서비스 내용을 가지고 있기 때문에 비효율성을 초래하는 원인으로 지목되고 있다(김찬우, 오윤섭 2013; 사회보장위원회 2015).

하지만, 동일한 대상에 대해 유사한 서비스 내용을 가진 다수의 사회서비스프로그램이 중앙정부 및 지방정부에서 분절적으로 기획, 시행됨으로써 전달체계상의 통합성을 저해하게 된다는 주장은 타당하지만, 이러한 분절성의 원인과 해결책이 사업의 일방적 축소, 중복수혜 방지 조항의 삽입으로 해결될 수 있는지에 대해서는 이견이 존재한다. 예컨대, 노인돌봄기본 서비스가 지자체 자체 사업이나 민간과의 연결사업인 독거노인사랑잇기 등에 대해서 문제 있는 ‘중복’으로 판정하는 것이 가능한지 혹은 적절한지 등에 대한 현장에서도 의견이 엇갈리는 사안이다. 중앙정부 중심 서비스들의 보장성이 낮고, 서비스의 양이 제한적이기 때문에 지자체에서 추가적으로 제공하는 사업들이 반드시 중복으로 평가하기 어렵기 때문이다.

최영준 외(2014)는 돌봄서비스의 유사중복 담론을 통한 복지제도 정비를 다음 그림을 활용하여 논의한 바 있다. 이들에 따르면 이상적인 돌봄서비스라면 A+B+C+E+F+G+H에 해당하는 돌봄필요에 대응할 수 있어야 할 것이다. 하지만, 만일 중앙에서는 A+B+E+F에 해당하는 돌봄욕구만을 대응한다면 C나 H는 서비스의 사각지대가 될 것이다. 이럴 때 지역에서 자율적으로 제공하거나 중앙에서 다른 정책을 만들어서 이러한 욕구를 대응할 수 있을 것이다. 하지만, 현재 유사중복에 대한 정부의 논의는 과연 현재의 정책이 돌봄욕구나 사회서비스 욕구를 얼마나 채우고 있는지에 대한 것을 기준으로 하지 않는다. 유사한 프로그램이 유사한 대상에 제공되고 있는지만이 기준이 되고 있다. 그렇기 때문에 후자의 경우 C나 H에 해당하는 욕구를 충족시키기 위한 중앙이나 지방정부의 프로그램은 유사중복/비효율적 프로그램이 된다. 그런 의미에서 현재 유사중복 논의는 이론적이거나 학술적인 근거에 기반하기보다는 단순한 비효율성 논의에 기반하고 있다. 밑의 그림에서는 x축이 돌봄필요였지만, 경제수준에 따라서 혹은 돌봄영역에 따라서 또 다른 유사중복 논의가 가능하다. 만일 C나 H에 대해서 지방정부나 돌봄서비스 양의 결정하는 일선관료나 사회복지사에게 재량이 있다면 새로운 제도를 도입하지 않고도 보다 유연하게 돌봄욕구를 대처할 수 있을 것이다. 하지만, 이들에게 재량이 없다면 C와 H를 위한 새로운 제도만이 답이 될 수 있다.

3) 아동 돌봄 지원, 아동청소년 복지 프로그램 지원, 지역아동센터 지원 등 아동돌봄사업은 약 544개 사업으로 14,181억원이 지출되고 있으며, 가사돌봄요양 서비스(비용) 지원, 노인장기요양 보험료 지원, 장애인활동지원 서비스 등의 사업은 약 89개의 사업으로 1,103억원이 지출되고 있다.

〈그림 1〉 가상의 돌봄서비스 공급선



자료: 최영준 외 (2014)

기존의 연구에서는 복지체감도 저하와 비효율성의 문제점으로 전달체계의 문제를 지적한 바 있다. 보편적 맞춤형 서비스 체계로의 전환은 다음과 같은 전달체계 상의 변화를 수반하였다. 첫째, 영리민간공급업체 위주의 공급체계 재편이다. 최근 발달하고 있는 영유아, 노인, 장애인에게 돌봄서비스를 제공하는 사업들은 그 대상의 특징에 따라 일정부분 차이를 가지고 있지만 대체로 민간공급체계에 의존하여 확대되어 왔다(전용호 2012; 석재은 2008; 이진숙 박진화 2012; 양난주 2014). 소득보장제도에서 시장화나 상업화는 ‘감축(retrenchment)’로 이해되는 경우가 많으나 사회서비스 확대와 시장화가 동시에 일어나는 것은 감축이나 모순으로 해석되지는 않는다. 한국의 경우에도 단시간에 서비스를 확장시키기 위해서 공공에 의한 직접공급보다 효율적이라고 판단되는 시장을 적극적으로 활용하였다. 둘째, 특정기관에 국고보조금을 지원하여 지역 내에서 사회서비스를 제공하도록 하는 공급자 중심적 전달방식에서 벗어나 ‘수요자 중심 서비스’, ‘맞춤형 서비스’, ‘통합적 서비스’로 정책의 방향성이 전환된 것이다. 바우처 도입을 통해 이용자의 선택권을 강화하고, 이용자의 욕구(needs)를 필요한 서비스를 제공하는 것은 핵심적 정책기조로 논의되고 있다(강혜규 외, 2010). 하지만, 시장화와 함께 수요자 중심 서비스가 결합되면서 기존의 비영리기관 중심의 전달체계에서 영리기관 중심의 경쟁체제로 변화하게 되었다.

이러한 변화에 대해서 기존 연구들은 과도한 민간의존성으로 인해 사회서비스의 공공성 약화, 질적 수준 저하, 그리고 서비스 체계의 변화에도 불구하고 정부의 관리능력이 따라가



지 못함으로 인해 서비스 관리체계의 문제점이 꾸준히 지적되어 왔다. 서비스의 양적팽창은 이루어졌으나, 서비스 제공과정에서 만연한 불법 및 부당행위에 대한 지적이 꾸준히 제기되어왔다(국민건강관리공단 2015; 입법조사처 2009). 또한 사회적 욕구에 대응하기 위해 만들어진 사업들이 전달체계의 분절성이 심화시키고 있다는 지적 역시 설득력을 얻고 있다. 다양한 욕구에 대응하기 위해 사업이 늘어날수록 일선공무원의 사업관리부담은 과중되고, 이는 다시 서비스의 질 저하로 이어지게 되는 원인이 된다는 것이다. 이와 함께, 돌봄종사자의 낮은 처우로 인해 서비스의 질적 수준이 확보되지 못하는 점 역시 현재의 사회서비스 체계의 주요한 한계점으로 지적되고 있다(최은영 외, 2005; 김상호, 박종성, 구찬동 2011; 장지연 2011; 황덕순, 2013). 위의 문제점들을 보충하기 위해서 기존 연구들은 사회서비스의 공공성 강화를 위해 국공립서비스 기관의 설립(백선희 2012; 양미선 2013), 서비스 질적 수준 개선을 위한 품질전담기구 설립 등을 통한 서비스의 질 관리 체계의 개선(선우덕 2013; 이윤경, 김세진 2012 전용호 2008 최은희 2010; 이봉주 2012), 정부의 서비스 조정 및 연계 능력 강화 등이 대안으로 제시되어왔다. 또한, 사회서비스 관련 정보연계의 확장이나 윈스톱 전달체계 구축 등도 꾸준히 대책으로 제기되고 있다.

이러한 문제점과 대안은 얼마나 타당할까? 일단 서비스의 질이 낮고 공공성이 약화된 것이 공공부문에 의한 공급이 적은 것 때문인지는 재고해볼 필요가 있다. 현재의 사회서비스 시장화 하에서 민간부문이나 영리부문은 자율성이 거의 없이 공공부문의 역할을 거의 재량이 없는 상황에서 대행하는 성격을 가지고 있다. 대부분의 사회서비스에서 민간부문은 무엇을 제공할지, 얼마를 받을지, 누구에게 제공할지 등에 대한 상세한 지침을 중앙정부로부터 받고 있다(김철, 이재훈 2015: 35페이지, 사회서비스 전자바우처 사업 현황 표 참조). 그렇기 때문에 이를 어기면 ‘불법 및 부당행위’가 되는 것이다. 그렇다면, 민간부문을 너무 규제하지 않고 방치해서일까? 그것도 역시 의문이다. 이미 각 사회서비스에 상당수의 평가가 존재한다. 어린이집의 경우 너무 많은 평가가 있어서 일을 하기 어렵다고 불평을 하는 것을 쉽게 들을 수 있으며, 그럼에도 불구하고 이제 CCTV를 어린이집에 설치하자고 하는 논의까지 이르렀다. 이러한 상황은 민간영역에 자율성이 있는 시장화 상황에서 발생하는 문제와는 명백한 차이가 있다. 문제점이 이렇다면, 대안 역시 중앙에서 또 다른 조직이나 기관을 만들어서 질 관리를 한자는 것은 ‘옥상옥’만이 될 수 있다.

그렇다면, 정부의 서비스 조정 및 연계 능력이 떨어져서 혹은 수급자나 공급자에 대한 정보체계가 부족해서 이러한 문제가 발생하는 것일까? 그것 역시 의문이다. 중앙정부 차원에서 유사중복 정리는 이미 상당히 진행되었었다. 사회보장위원회를 만들어 콘트롤 타워를 감당하게 하고 있다. 이러한 상황에서 사회보장 관련 중앙부처를 통합시키지 않는 이상 더 이상의 통합적 관리는 한계가 명백하다. 정보체계 역시 사회보장정보원을 중심으로 급속한 발전을 이룩하고 있다. 2010년 시스템 수 4개에 218개의 연계정보를 관리하던 정보원은 이제 8개

시스템에 613개 정보를 연계시켜서 사회서비스 정보를 확장하였다. 대표적으로 행복e음이 작동되면서 다양한 부처에서 광범위하게 사용하고 있다. 시스템의 복잡함은 여전히 문제이지만, 정보가 부족해서 서비스의 질이 문제가 된다거나 비효율성이 있다고 주장하기는 어렵다. 마지막으로, 공공이 직접 제공을 하면 이러한 문제가 다 해결이 될까? 현재 공공에서 직접 공급하는 사회서비스에 대한 신뢰와 질이 높은 측면이 있기 때문에(김철, 이재훈 2015), 부분적인 답이 될 수 있다. 하지만, 실현 가능성을 차지고라고도, 그것 자체가 근본적인 해결책이 되기는 어려울 것이다. 전달체계의 복잡함은 공공의 확대 자체가 답이 될 수는 없다. 이것보다는 보다 세밀한 대안이 공공부문의 공급확대와 함께 논의가 되어야 할 것이다.

시장의 남용을 막기 위해 정부가 매우 상세한 지침을 제공하고 다양한 평가제도 및 규제를 하고 있음에도 불구하고, 사회서비스 정보체계를 급속히 확대발전 시켰음에도 불구하고, 사회보장위원회라는 컨트롤 타워를 만들고 유사중복 사업을 상당히 정리를 했음에도 불구하고, 서비스 질에 대한 이슈나 전달체계 문제가 여전히 제기되고 있다. 그렇다면, 이러한 문제는 단순히 시장화를 넘어서 보다 근본적 곳에 문제가 존재할 수 있다. 근본적인 설계 자체의 문제가 있다는 것을 인정해야 한다. 우리보다 훨씬 소수의 사회서비스를 가지고 있는 서구 복지국가와 달리 우리나라에서는 왜 이러한 문제를 심각하게 가지고 있을까? 이에 대해 다음 장에서는 우리나라 사회서비스 사업이 가지는 근본적인 문제를 재량의 관점에서 접근하고자 한다.

#### 4. 재량혼합의 관점

본 연구에서 재량은 거버넌스적 차원으로 확장된 개념으로 다루게 될 것이다. 재량에 대한 기존의 연구의 일반적으로 일선관료에 대한 관심에 집중하고 있다. 일선관료(street-level bureaucrats)의 논의를 처음 제기한 Lipsky(1980)에 따르면, 일선관료란 일반 시민들과 대면 접촉을 하고 직무수행에 있어 상당한 재량권을 가진 관료라고 정의한다. 이때 재량이란, “관련 담당자에게 주어지는 권한의 범위 내에서 가능한 대안 중 어느 하나를 선택할 자유”를 갖고 “일선관료가 특정 정책을 집행하는 방법 및 그 대안에 대해 실질적으로 결정하는 권한”을 일컫는다(Davis, 1969; 김소정 2014 재인용). 일선관료의 재량권의 행사에 대해서 꾸준히 상반된 입장이 제시되고 있으며, 제도와 시대 상황에 따라서 다른 연구결과가 제시되고 있다(이환범, 이수창 2007, 고수정 2014). 일선관료의 재량이 존재하는가에 대한 단순한 질문에서도 견해가 엇갈린다. 김경호와 소순창(2010) 그리고 김순양(2002)의 연구와 같이 여전히 상당한 재량이 존재한다고 보는 입장이 있는 반면 김이배(2010)의 연구와 같이 수급자 선정 업무가 읍면동사무소에서 구청의 통합조사팀으로 이전되고 통합전산망이 발달함에 따라, 수급자 선정에서의 읍면동 사회복지전담공무원의 재량은 상당히 축소되고 있다고 보는 견해도 있다.

재량권 존재의 여부나 긍정 혹은 부정적 견해가 일관된 결론 없이 지속적으로 제기되는 이유는 일선관료의 재량권 자체가 다른 변수나 주체들에 의해서 영향을 받기 때문이다. 한국의 경우 복지행정의 정보화 및 전산화, 세부적인 지침의 수립 등 사회복지행정 전반에 새로운 업무환경이 전개되고 있는 만큼 이러한 변화들이 일선관료의 재량에 상당한 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다. 정보화 뿐 아니라 시장화나 분권화 등 역시 일선관료의 재량에 영향을 미친다. 정보화로 인해 줄어든 일선관료의 재량은 중앙관료나 민간 공급자에게 이전되는 현상이 나타나고 있다. 시장화가 상당히 진행되면 민간공급자의 재량이 증가할 것이며, 분권화는 지방정부의 재량을 증가시킨다. 즉, 일선 관료의 재량은 다른 단위로 이전되면서 변화하기 때문에 일선재량의 크고 작음에 국한하여 논의하게 되면, 재량의 본질과 성격 혹은 역동적 변화를 포괄적으로 파악하기 어렵게 된다. 그렇기 때문에 본 연구에서는 ‘재량혼합(discretion mix)’라는 이론적 개념을 제안하면서, 사회서비스 이슈 및 대안을 다양한 사회서비스 주체들의 재량혼합의 관점으로 분석틀을 제시하고자 한다.

재량의 개념은 기존에서 사용한 바와 같이 특정한 사항을 선택하고 어떠한 방향을 선택할 것인지 등에 대한 결정과 소관이라고 할 수 있다(Van Oorschot 1991: 7). 재량혼합(discretion mix)이란 재량권이 법, 중앙정부, 지방정부, 일선관료, 서비스 제공자, 서비스 사용자 간에 어떻게 배분되어 있는지에 대한 구조를 보여준다. 재량이라는 개념이 일선관료를 넘어서 사회서비스에서의 변화를 설명하는데 부분적으로 활용된 경우가 있었다. 예를 들어, 법과 제도가 가지고 있는 재량, 즉 법의 해석의 여지에 대한 연구(Mahoney and Thelen 2010)나 지방정부의 재량을 논의한 일부 연구들이나 관료의 재량에 대한 정치적 접근(Hunhold and Peters 2004) 등이 있어왔다. 하지만, 정책을 기획하고 전달하며 수혜를 받는 이들까지를 모두 포함하는 개념으로서의 재량이나 재량의 배분에 대한 논의는 부족했으며, 일관적인 이론적 개념으로 발전되지는 못하였다. 본 연구에서는 사회서비스 재량혼합을 구체적으로 누구에게(자격조건), 서비스를 어느 정도로(서비스 수준), 어떤 서비스를(서비스 유형), 그리고 누구로부터(전달체계)를 내포하는 분석틀로 정의한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 사회서비스의 재량혼합

재량의 주체	자격요건	서비스 정도	서비스의 유형	전달방식
	누구에게?	얼마만큼?	어떤 서비스?	누구로부터?
법				
중앙정부				
지방정부				
일선관료				
서비스 제공자				
서비스 사용자				

재량혼합과 가장 유사한 개념이라고 할 수 있는 복지혼합은 법이나 이용자를 분석틀 내에서 직접적으로 다루지는 않는다. 하지만, 재량혼합이라는 분석틀에서는 이들을 포함하였다. 예를 들어 두 가지 극단적인 사례를 가정할 수 있다. 먼저, 만약 모든 사회서비스에 대한 규정들이 법으로 완전하게 구체화 되어 있는 경우, 즉 의회가 사회서비스 급여체계 및 거버넌스에 대한 모든 구체적인 사항을 규정하였다면, 정부나 일선관료 등 다른 행위자들은 어떠한 재량도 행사하지 못하여 단순히 사회서비스를 실행하는 역할만을 하게 될 것이다. 이러한 경우에는 어떠한 서비스의 변화들도 의회를 거쳐야만 통과될 수 있기 때문에 의회가 주요한 거부점이 된다. 그러나 만약 법이 상당한 해석의 여지를 남겨두고 있다면, 다른 행위자들 역시 상당한 재량권을 활용할 수 있을 것이다. 이렇게 법과 중앙정부를 분리함으로써 재량에 대한 해석은 제도의 변화를 이해하는데 기여할 수 있다(Mahoney and Thelen 2010). 반대로 만약 남부 유럽과 같이 중앙정부에 의한 전반적인 정책이 부재하고 지방정부가 사회서비스가 필요한 자에게 현금을 제공한다면, 재량권은 대개 지방정부와 돌봄 수혜자에게 독점되게 될 것이다.

기존의 사회서비스 연구에서 가장 많이 사용되는 개념은 복지혼합이었다. 복지혼합은 국가, 시장, 가족(그리고 제3섹터)이 어떻게 복지를 생산하고 분배하는지에 대한 개념이라고 할 수 있다. 복지혼합은 최근 들어서 공급과 배분을 넘어서 재정과 규제까지를 포괄하는 개념으로 확장되고 있다(Long et al 2015). 하지만 대부분의 연구에서 여전히 복지혼합은 공급에 초점을 맞추어 논의되는 것이 일반적이다(강혜규 외 2013). 한국 사회서비스의 논의에서도 ‘시장의 역할이 확대되었다’라는 의미도 공급을 의미하며, 전체적인 결정권한의 구조는 시장이 국가에 상당히 종속되어 있는 것이 현실이다. 복지혼합 논의에서 누가 어느 정도의 사회서비스를 누구에게 받을 것인가에 대한 결정 권한(authority)과 재량(discretion)에 대한 관심은 상당히 적었다. 반드시 공급자가 결정권한을 가지고 있는 것은 아니며, 결정하는 자와 공급하는 자가 한국 사회서비스의 경우 상당히 분리되어 있다는 점을 고려할 때 재량혼합은 복지혼합 논의를 보완할 수 있다. 특히, 재량은 수혜자까지도 적용되는 개념이 될 수 있다. 예를 들어 수혜자에게 현금급여를 통해서 서비스를 결정하게 한다면 가장 수혜자의 재량이 넓게 발휘될 수 있는 반면 수혜자가 지정된 서비스만을 이용할 수 있게 한다면 재량이 거의 없게 될 것이다.

돌봄서비스 재량혼합의 전체적인 큰 그림을 이해하기 위해서 본 연구에서는 또 다른 유형의 재량개념인 비공식적인 재량(unofficial discretion)을 도입하였다. 이제껏 논의하였던 재량이란 법이나 가이드라인에 의해 제정된 공식적이고 합법적인 의미의 재량이었다. 그러나 모든 재량이 공식적인 것만은 아니다. 일정한 경우에 행위자들은 각기 다른 이유로 그들에게 허락된 선을 넘어선 재량을 행사할 수 있다. 예를 들어 효율성을 높이기 위한 일환으로서 정부가 일선관료의 공식적인 재량을 줄이거나 서비스 제공자의 재량을 줄이려는 시도를 할 경우 이러한 비공식적인 재량이 나타난다. 관료들은 서비스를 규정된 자격을 갖추지 못했어도 돌봄서비스가 필요하다고 판단되는 이들에게 비공식적인 재량을 사용할 수 있다. 반면, 시장에서의 민

간 주체는 자신의 이익을 극대화하기 위해 재량을 행사할 수 있고 이러한 재량은 종종 사기(fraud)와 같은 부작용을 가져오기도 한다. 이를 종합하여 볼 때, 비공식적인 재량은 재량혼합의 실제적인 위치를 이해하고 현 제도에 따른 재량혼합의 효과성을 검토하는데 의의가 있다.

각 국가별로 사회서비스 구성에 있어서 각 주체들의 재량이 상이하게 지정되어 있으며, 이러한 재량의 다양한 혼합이 각 국가의 사회서비스를 얼마나 맞춤형으로 하는지 혹은 효율적으로 하는지가 결정된다고 본 연구는 가정한다. 이신용(2012)의 연구에서와 같이 독일과 같은 국가는 법이 상당히 구체적으로 지정되어 있어서 행정부의 재량이 낮은 반면 우리의 경우에는 법보다는 시행령과 시행규칙에 의존하면서 중앙정부의 재량이 매우 높다. 반면 유럽국가들은 사회서비스에 있어서 중앙정부가 지방정부에게 서비스의 구체적인 급여나 자격조건 그리고 재정까지도 위임을 하면서 재량을 상당히 많이 주는 반면에 우리의 경우 중앙정부가 매우 구체적인 지시를 통해서 지방정부의 재량이 엄격히 제한되는 형태를 가지며 이러한 재량의 제한은 일선 관료에게까지 이어지게 된다(Sellers and Lindstroem 2007). 중앙정부 이하의 구조에서 재량의 여지가 과도하게 축소되면 유동적으로 변화하는 서비스 욕구에 ‘맞춤형’ 서비스를 제공하기가 쉽지 않을 수 있다.

## 5. 사회서비스 재량혼합의 재구조화: 중앙정부 역할의 재구조화 및 더 작은 단위로의 자율성 이전

우리나라의 사회서비스 재량혼합의 양상은 대부분의 사업에서 행정부가 중앙정부가 구체적인 영역에까지 재량권 행사하고 있으며, 중앙정부가 누가, 얼마만큼, 어떤 서비스를, 누구로부터 받을지에 대한 결정을 내린 후 시행령과 지침을 통해서 지자체에 전달하는 방식으로 정책이 집행된다. 정부가 매우 구체적인 운영방침이나 서비스의 종류 및 양을 결정해주고, 관리구조나 종사자 임금까지 중앙에서 일괄적 지침을 내려주는 경우가 대부분이다. 이러한 중앙정부의 역할은 매우 국가주도적인 가부장적(paternalistic) 모습을 띄고 있으며, 지난 20세기 후반 경제성장을 이끌었던 국가와 기업의 역할과 흡사하다. 하지만, 가부장적인 걸모습에 비해서 실질적인 재정적 지원은 상당히 인색하기 때문에 급여의 수준은 제한적이다. 예컨대, 노인장기요양보험의 방문요양서비스는 하루에 4시간을 초과할 수 없다. 이는 욕구의 수준이 높은 대상자도 획일적으로 일정한 수준 내로 욕구를 제한되며, 하나의 사업으로 욕구가 충족되지 못하게 하는 근본적인 원인으로 작용한다(이진숙, 박진화, 2011). 또한 현금급여의 경우, 공식적인 통로를 통해서 받을 수 있는 경로는 매우 제한적인데, 가장 가까운 대중교통수단까지의 거리를 Km단위로 측정하고, 교통은행횡수와 가장 가까운 방문간호기관까지의 거리를 측정하여 점수를 산출한다. 이는 대상자의 욕구에 따라 해당 급부를 제공받을 수 있도록 제

도가 설계되기 보다는, 일정한 기준에 미달하는 대상자를 제외시키는 형태로 제도가 작동하고 있다고 볼 수 있다.

반면, 지방정부 및 일선담당자는 중앙정부가 정해준 지침대로 사업을 집행하는 역할에 머무른다. 앞에서 언급한 바와 같이 현재 서비스 체계의 특징은 대상의 개별적 니즈를 고려하여 지원을 범주가 결정되는 것이 아니라 표준화된 다양한 서비스의 틀에 맞는 대상자에게 서비스를 공급하는 구조이다. 매년 발행되는 보건복지사업안내 지침은 주요복지사업별로 어떠한 대상자가 해당 사업의 서비스를 받을 수 있는지 결정해서 지방정부가 사업을 집행하도록 안내한다. 이러한 사업에서 지방정부의 수준에서 행사할 수 있는 재량권이 거의 없다. 따라서 기존에 존재하는 어떠한 지침으로도 커버되지 않은 새로운 욕구가 발생하면, 또다시 새로운 사업이 만들어지기 전까지는 이 욕구는 미충족상태로 남으며, 이에 대응하기 위해 지자체에서 펼치는 노력들은 경직성 경비로서 지출하고 나고 남은 소규모 예산으로 집행하는 선별적 사업들을 양산해 낼 뿐이다. 더구나 예산이 조기에 소진된 서비스는 사업이 존재하더라도 이용할 수 없기 때문에, 사업의 체계상으로는 중복 문제가 발생하지만, 실제 제공되는 서비스 양이 수요에 비해 현저히 적기 때문에 오히려 누락의 문제가 발생하는 경우 역시 발생하고 있다(최영준 외, 2013).

셋째, 최근 바우처 제도 등을 통해 이용자중심의 서비스 도입이라는 의미를 크게 부여하고 있으며 정책적으로는 수요자 중심적(user-centered) 가치가 핵심으로 제시되고 있지만, 실제로는 이들이 정책에 개입할 수 있는 여지는 거의 없는 경우가 대부분이다. 제공기관의 입장에서 계획되어 있는 사업 및 기관의 실정에 맞게 진행하기 때문에, 이용자의 결정 및 선택권이 매우 제한적이다. 즉, 기존에 제공되던 서비스를 이용자가 바우처 제도라는 테두리 안에서 활용하는 것일 뿐, 선택의 폭에 있어서 큰 변화가 없다. 즉, 서비스 이용자의 선택이 제공기관 선택에 한정되는 현재의 바우처 제도 하에서 서비스 프로그램에 대한 선택이나 제공방식과 시간에 대한 구체적인 선택이 이루어지지 못한다. 동일한 지침 내에서 사업이 진행되기 때문에 서비스의 종류가 제한적이고, 대체로 질적으로도 큰 차이를 보이고 있지 않기 때문이다 (강혜규 외 2010).

또한 시장에서 서비스 이용자가 원하는 서비스를 공급받을 수 없을 때, 대안적 선택으로서 시장에서의 출구(exit) 전략으로서 현금급여를 이용하는 것 역시 제한된다. 영유아 서비스의 경우, 비록 서비스 급여에 비해 낮은 수준이지만, 현금급여를 통해 일정 부분 이러한 권한이 인정되고 있다. 하지만, 장애인과 노인에 대한 서비스에서는 비록 서비스 이용자가 현금급여를 선택하기를 원하는 상황이라고 해도 이를 선택하는 것이 매우 어렵다. 이러한 상황은 일괄적 지침과 합법적 테두리 뒤에서 개인이나 서비스공급자는 자신의 이익을 추구할 수 있는 방안, 즉 비공식적 재량 혹은 부정행위를 부추기게 하는 배경이 되기도 한다. 김영민, 임도빈 (2011, 34)이 제시한 것처럼, 실제 자녀가 보육원을 이용하지 않음에도 원장과 학부모가 공모

하여 보조금을 현금화하여 원장과 나누어 가지는 사례 등이 나타나게 된다. 그리고 해당 일선 공무원 입장에서는 정황상 부정수급이라고 심증을 가지게 된다 하더라도 객관적인 물증이 없고, 서류가 완벽하게 갖추어져 있는 한 규정에 의거한 보육비를 지원할 수밖에 없게 된다.

이상의 논의를 바탕으로 맞춤형 복지와 유사중복 제거 간의 모순된 정책목표 및 기존의 사회서비스 문제를 해결하기 위해서 본고에서 제시하는 해법은 중앙정부 역할의 변화와 사회서비스 결정 재량의 더 작은 단위로 점진적으로 그리고 체계적으로 이전시키는 것이다.

첫째, 중앙정부는 사회서비스의 재량과 결정권한을 독점하는 것이 아닌 지방정부와 민간 주체들과 재량과 결정권한을 공유하는 동반자적 유형으로 변화해야 한다. 이는 중앙정부 역할의 상당한 축소를 수반해야 할 것이다. 하지만, 여기에서 중앙정부 역할의 축소가 기존의 신공공관리론(new public management)에서의 정부로 변화를 주장하는 것은 아니다. 신공공관리론은 1970년대 후반과 1980년대 초반 자유주의 국가들을 중심으로 급속히 확장된 바 있다. 신공공관리론 내에서 공공부문은 더 경쟁적으로 변화하는 동시에 시민들의 욕구에 보다 효율적으로 유연하게 그리고 투명하게 대응할 것을 요구받는다(Groot and Budding, 2008)<sup>4)</sup>. 하지만, 신공공관리론은 작은 규모의 정부와 시장의 활성화가 요구된다는 점에서 저자들의 주장과는 차이가 있다. 오히려 신공공관리론보다는 정부-시장-시민사회의 동반자적 관계를 강조하는 뉴거버넌스 이론에 가깝다(유민봉 2015). 하지만, 뉴거버넌스 이론은 중앙정부와 지방정부에 대한 세밀한 논의나 동반자적 관계를 어떻게 구체적으로 구축할 것인지에 대한 지침을 제공해주지는 않는다. 또한, 최근 행동경제학에서 많이 논의되고 있는 ‘뚝 찹’으로 원하는 목표를 달성하는 너지(nudge)의 정부 역할은 아니다. 오히려 Room(2016)이 논의하는 적극적 시민권을 발휘할 수 있게 ‘장’을 마련해주고 ‘폼’ 너즐(nuzzle)의 정부 역할에 가깝다.

이러한 한국 중앙정부는 표에서 중앙정부 성격과 정부규모에 따르면 1유형 이상형에 가깝다. 중앙정부가 지방정부나 시장 혹은 제3섹터에 비해서 매우 강하며, 권위적인 모습을 가지고 있지만, 정부지출이나 공공부문의 근로자 비중으로 보는 정부의 규모는 다른 국가에 비해서 상당히 낮다. ‘이끌어 가려고 하며, 간섭은 많지만 실제 함께 문제를 해결하려는 실질적 노력이 낮은 국가’ 유형이라고 할 수 있다. 반면에 스웨덴의 사회민주주의 유형은 중앙정부의 역할이 한국에 비해서 훨씬 약하며 동반자적 위치를 강조한다. 지방정부의 역할과 규모가 상당히 크며, 전체 정부의 지출이나 공공부문 규모가 크다. 복지혼합에 있어서도 지방정부의 역할이 크며, 실제 사회서비스의 자율성 역시 지방의 역할이 크다. 중앙정부는 전체적인 밀

4) 실제적으로는 신자유주의론에 바탕하여 작은 정부, 민간부문 상호간 경쟁, 수익자 부담 원칙, 규제 완화 등이 추진되었다. 또한, 경영이론을 광범위하게 도입하여 기업처럼 ‘기업가정신’, ‘품질관리기법’, ‘마케팅기법’ 등 정부의 성과 향상과 관리의 효율성을 추진하였다(이중수, 윤영진 외, 2008). 이러한 변화는 정부가 보다 효과적인 조직으로 변모하는 일조는 하였으나 형평성이나 민주성이 앞서야 하는 공공조직의 특성이 경제성, 효율성, 그리고 효과성으로 대체되었으며, 시장과 민간부문을 지나치게 이상화하였다는 비판도 직면하게 되었다(안병영, 2000).

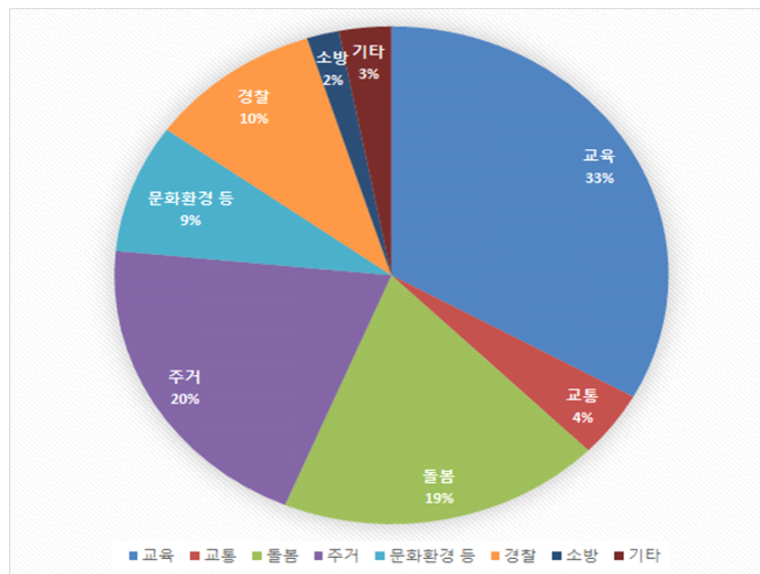
그림을 그려주는 역할을 한다(Sellers and Lindstroem 2007). 자유주의 국가의 경우 동반자적 유형의 중앙정부를 가지고 있지만 정부의 규모가 작으며, 프랑스 등 일부 대륙유럽 복지국가 는 좀 더 권위주의적 유형에 가깝지만 상대적으로 큰 정부규모를 가지고 있다.

〈표 2〉 중앙정부의 성격과 정부규모 간의 이상형 유형

	작은 규모의 정부	큰 규모의 정부
권위적 중앙정부	1유형: 한국 등 발전주의 유산 복지국가	2유형: 프랑스 등 보수주의 복지국가
동반자적 중앙정부	3유형: 미국 등 자유주의 복지국가	4유형: 스웨덴 등 사회민주주의 복지국가

구체적으로 중앙정부는 어떠한 역할을 해야 할까? 중장기적으로 중앙정부는 사회보험이나 현금 위주의 복지급여에 집중을 하고 사회서비스는 지방정부에서 전담할 필요가 있다. 영국 을 비롯한 대부분의 국가에서 중앙정부가 사회보험을 중심으로 하는 통합된 현금급여를 가 지고, 지방정부에서는 인력과 관리 매우 중요한 사회서비스와 교육 담당하는 이원적 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 밑은 영국 지방정부의 지출구조를 보여주고 있으며, 교육과 돌봄 그리고 주거가 핵심적인 지출임을 알 수 있다.

〈그림 2〉 영국 지방정부의 지출구조



출처: DCLG 2014



이미 사회보험제도는 중앙에서 운영하고 있지만, 기초연금과 같은 현금성 급여들도 중앙에서 하는 것이 바람직하다. 이러한 현금성 급여는 사회서비스와 달리 지방정부가 역할을 통해서 질적인 성과의 차이가 크지 않을 것이기 때문이다. 반면 장기요양서비스를 포함한 사회서비스는 지역의 특성에 맞는 프로그램들이 필요하며, 지방정부의 역할에 따라서 성과가 달라질 수 있다. 그렇기 때문에 우리의 경우에도 지방정부의 자율적 판단과 재량을 사회서비스의 기획과 실행에 증가시킬 필요가 있다. 현재는 중앙정부에서 기획한 것을 실행하고 일부 남은 매우 제한된 자원을 가지고 지방복지에 부분적으로 사용하는 방식으로는 지역중심의 맞춤형 복지를 기대하기 어렵다. 지역을 적극적으로 활성화시키되, 중앙정부는 전체 청사진을 그리고, 느슨한 가이드라인을 마련하며, 지역 간의 격차나 서비스의 질이 유지될 수 있도록 하는 역할을 해야 할 것이다. 세부적인 평가보다는 각 지역에서 타겟으로 정한 사회서비스의 목표를 거시적으로 평가하고, 기준을 달성하고 있는 지역은 더욱 재량과 자율성을 증가시키고, 그렇지 못한 지역은 직접 개입하여 목표가 달성될 수 있도록 하는 ‘적극적 동반자’의 역할을 할 수 있을 것이다. 또한, 민간 주체들의 활성화 여부에 따라서 영국의 돌봄질관리위원회(Care Quality Commission)과 같은 역할이 중요해질 것이다.

다만, 이러한 지방으로의 이전 과정은 급진적이고 일괄적인 방식보다는 지방정부가 충분한 스스로의 기획력과 실행력을 가질 수 있도록 점진적이고 체계적인 계획이 필요할 것이다. 이미 지난 몇 차례의 지역사회보장계획(구 지역사회복지계획)에서 나타나는 바와 같이 지역의 기획력은 지역복지를 창의적으로 기획하고 실행할 만큼 충분하지 않다. 일부 연구소나 교수들에게 기획을 의존하는 것이 아닌 스스로 기획을 할 수 있는 역량이 필요하다. 서울시나 경기도의 경우 지역복지재단을 적극적으로 활용하고 있으며, 기타 지역에서도 지역복지재단을 활용하고 있다. 이는 긍정적이지만, 시군구 단위까지 지역복지재단이 기획을 하기는 쉽지 않을 것이다. 제한된 인력을 가지고 사회서비스를 기획하고 실행하기 위해서는 지역 시민사회와의 적극적인 협력이 필요하다. 경기도에서 수원이나 부천 그리고 남양주 등에서 공무원에 의해서 작성된 지역사회복지계획이 나올 수 있었던 것은 이를 뒷받침하는 시민사회와 다양한 시민협의체가 있었기 때문이다. 시민사회가 활성화되지 않은 지역은 시도차원의 지원이 필요하게 될 것이다.

이미 집행되고 있는 중앙사업에 대해서도 이러한 중앙정부 차원에서 사업의 자체의 조정과 함께 지방정부 및 일선에서의 재량의 증가를 통해서 유사한 내용의 사업의 경우, 추가적인 사업운영비용이 발생하지 않도록 사업의 운영을 탄력적으로 시행할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 현재 복지 분야에서는 전 부처 복지사업(16개 부처 293 개) 중 서비스 내용이 유사한 사업 중 일방적인 중복수급 제한의 규정만이 아니라 해당사업의 수급요건 및 예산집행에 대한 유연성의 증가가 필요하다. 즉, 사회서비스 계획 및 집행에서 중앙정부의 재량의 감소와 함께 반대로 지방정부나 민간 주체들의 재량이 증가되어야 하며, 지방정부(광역과 시

군구), 일선관료, 사회복지사, 비영리기관이나 시장과 같은 민간기관에게 재량을 어떻게 배분할 것인지에 대해서는 더 많은 연구와 논의가 필요하다. 지방정부가 좀 더 재정적인 차원과 사회서비스 기획의 차원에서 더 많은 재량을 가지게 되면 중앙의 기획에 비해서 대상자에 대한 선별이나 지역 상황에 맞는 서비스 제공, 재정 활용의 유연성을 가지게 된다. 소득보장과 달리 서비스보장은 'how'에 따라서 새로운 성과와 결과가 나타날 수 있기 때문에 각 지역마다 새로운 시도가 일어나게 되면 동료학습(peer learning)과 정책이전(policy transfer)도 긍정적으로 일어날 수도 있을 것이다. 초기부터 바로 좋은 결과가 도출될 수는 없을 것이기 때문에 중앙정부로부터 일부 지방자치단체들은 '인큐베이팅'을 하는 시기가 필요할 수 있을 것이다.

이미 문헌들로부터 꾸준히 제기가 되어왔던 사회서비스에서 공공역할의 확보는 여전히 지방정부 차원에서도 중요한 이슈가 될 것이다. 공공이 직접 제공하거나 위탁해서 제공하는 시설들이 어느 정도 확보가 되어야 사회서비스의 전반적 질(quality)을 관리하는 '페이스메이커(pacemaker)' 역할을 할 수 있을 것이다. 어린이집이나 요양시설 등에서 질 높은 공공시설을 최소 20-30% 정도를 확보해 둔다면 비영리기관이나 시장에 서비스 형태나 운영방식 혹은 서비스 수가에 대해서 조금 더 자율성을 허락한다고 해도 부정적 요인보다는 다채롭고 혁신적인 사회서비스가 출현할 수 있는 발판을 마련할 수도 있을 것이다. 현재 중앙정부에 의해서 재량이 거의 부여되지 않은 사회서비스 공급기관들이 혁신적이고 더 높은 질의 사회서비스를 제공할 것이라 기대하기는 힘들다. 공급자의 문제라기보다는 조직적이고 재정적인 구조하에서 어쩔 수 없는 결과라고 판단이 된다. '다품종 소량생산'과 개인의 맞춤형에 맞는 사회서비스가 발전하기 위해서는 지방정부의 역할과 다양한 혁신적이고 창의적인 사회서비스가 발전할 수 있는 토대를 제공하는 것이 필요할 것이다. 이와 함께 지방자치단체들은 직접적으로 각 지역의 사회서비스의 질을 관리하고 평가하는 역할을 감당하게 될 것이다.

또한, 사회서비스를 제공하는 일선 공무원이나 사회복지사에게 재량을 허용하는 방식 역시 고려해볼만 하다. 이러한 경우 제기되는 즉각적 우려는 재량의 남용일 것이다. 그렇기 때문에 재량의 범위를 설정하고 이에 대한 주기적이고 체계적인 점검하는 역할은 지방정부의 몫이다. 하지만, '세모녀 사건'에서 나타났던 바와 같이 복지제도의 사각지대에 있는 이들이 상당수 있으며, 일선에 있는 공무원이나 사회복지사는 이들의 위험을 알 수 있을 것이다. 하지만, 제도가 경직적이기 때문에 도움을 줄 수 없는 사례들이 있다. 만일 사각지대에 있는 이들에 대한 재량이 가능하다면 별도의 프로그램들을 따로 도입하지 않고도 맞춤형 급여를 제공할 수 있게 될 것이다. 공공부조 뿐 아니라 사회서비스 역시 사각지대가 존재한다. 일선관료들의 재량 '0'의 행정에서 '+3' 정도의 재량을 가진 행정으로 전환이 필요하다. 현재 비약적으로 발전하고 있는 행복이음과 같은 복지정보체계는 재량이 효과적이고 합리적으로 발휘될 수 있도록 하는 기반으로 사용될 필요가 있다.

마지막으로 더 작은 단위로의 권한 이전 방안으로 수혜자가 활용할 수 있는 현금성 돌봄 급여 (cash-for-care)를 확대를 고려해 볼 수 있다. 이는 가부장적인 국가라는 비판적 관점에서 가장 적합한 정책대안이 될 수 있다. 사회복지학에서 ‘자기결정권(self-determination)’이 가장 중요하듯 집합적이고 기능적 관점으로 사회서비스를 보지 않고 개인의 권리와 자유라는 관점에서 보면 수혜자의 재량을 증가시키는 것은 바람직하다. 구체적으로는 노인장기요양보험에서 현금의 활용을 점진적으로 증가시키는 방안과 아동수당을 제공하는 방안이 있다. 노인장기요양보험의 경우 가족에 대한 신뢰 문제와 부정수급 문제가 있기 때문에 쉽지 않고, 아동수당의 경우는 재원의 문제 때문에 쉽지 않을 것이라는 것은 주지된 바다. 하지만, 가족에 의한 돌봄을 의도적으로 배제하거나 현금을 가지고 더 좋은 서비스를 선택할 수 있는 이들을 배제할 필요가 있는지는 의문이다. 또한, 아동의 경우 보육서비스부터 아동센터, 무상급식까지 서비스만을 중심으로 운영되고 있으며, 국가는 이들에 대한 규제나 관리에 상당한 자원을 투입하고 있는 실정이다. 실제로 정부가 이러한 서비스의 질을 관리하고 질을 올리는 데는 명백한 한계가 있다. 결과적으로 아동수당을 통해서 개인의 선택을 증진시키고, 무상사회서비스를 저소득층에 한정시키는 방안도 고려해볼 수 있다.

하지만, 더 작은 단위로의 이전이 법적인 차원까지를 포함하지는 않는다. 현재 우리의 법은 과도하게 행정부에 구체적 사항을 위임하는 경향이 있다. 오히려 법에 좀 더 기본적 권리나 운영에 대한 사항을 구체적으로 남김으로서 기본권은 행정부가 아닌 법적으로 지켜질 수 있도록 해야 할 것이다.

## 6. 결론: 공공성에 기반한 혁신적 사회서비스를 위하여

사회서비스는 지속적인 발전을 거듭하고 있다. 하지만, 무시할 수 없는 문제점들이 지속적으로 제기되고 있다. 유사중복과 전달체계 혼선으로 인한 비효율성이나 맞춤형 복지의 부재, 이로 인한 사회서비스 체감도 저하, 일률적인 서비스와 열악한 근로조건 등이 문제가 되고 있다. 기존의 연구들은 사회서비스의 문제점과 대안 도출에 상당한 기여를 했지만, 다양한 사회서비스 주체들의 관계를 간과하였다. 또한 사회서비스 공급적인 측면에서 복지혼합에 대한 논의는 많았으나 결정의 권한과 자율성의 배분에는 초점을 두지 못했다는 점에서 한계를 보여왔다. 본 연구에서는 이러한 한계점들을 극복하기 위해서 재량혼합이라는 개념으로 한국 사회서비스의 문제점을 진단하고 대안을 도출해보았다.

우리 사회에서 중앙정부가 능력적 차원에서는 가장 훌륭하다고 볼 수 있지만, 지역의 다양성에 맞는 사회서비스를 지속적으로 중앙에서 설계하고 일일이 대안을 제시하는 구조는 문제가 될 수 있다. ‘중앙’에서 하려는 시도들이 중앙을 중심으로 하는 전달체계의 난맥상을 만

들고, 밑으로는 ‘깔대기’ 문제를 만들게 되기 때문이다. 또한, 이미 정해진 낮은 수가와 보조금 그리고 임금체계 하에서 그리고 낮은 자율성을 가진 공급자들에게 높은 질의 사회서비스나 혁신적이고 다양한 사회서비스를 기대하기 어렵다. 바우처가 개인이 공급자를 선택할 수 있는 재량은 증가시켰지만 정보와 자원의 제약으로 인해서 실질적인 선택에는 한계가 있을 수밖에 없다.

그렇기 때문에 본 연구에서는 기존의 시장화에 대한 비판이나 공적영역의 확대 혹은 콘트를 타워의 구축이나 원스톱 센터의 도입 등 일반적인 대안을 넘어서 좀 더 각 주체들의 재량이라는 근본적인 관점에서 분석하고 대안을 도출하고자 하였다. 중앙정부가 각 지역별 특성 및 개인의 특성에 맞는 ‘맞춤형’ 사회서비스를 설계하고 규제할 수 있다는 환상은 내려놓을 필요가 있다. 중앙정부는 소득보장 및 조세제도에 집중을 하면서 사회서비스를 각 지역에서 활발하게 시도되고 목적을 성취할 수 있도록 장을 마련해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 구체적인 사회서비스는 중장기적으로 지역을 중심으로 할 수 있도록 하되, 지역이 일정 정도의 직접 공급 능력을 갖추고 자체 기획능력을 가지고 사회서비스를 민주적이고 창의적으로 운영할 수 있도록 중앙정부가 지원해주는 역할을 하는 것이 필요하다. 또한, 일선관료나 공급자에게도 자율성을 주어 공적 영역 이외에서는 창의적이고 혁신적인 사회서비스가 발전할 수 있도록 돕고, 마지막으로 개인에게도 현금급여를 통해서 자유로운 선택이 더욱 가능할 수 있도록 하는 것을 제안하였다.

현재 한국의 사회서비스는 복지혼합의 공급적 차원에서 민간에 철저히 의존하고 있으면서도, 서비스에 대한 결정과 재량은 중앙정부가 독점하고 있는 모순적 구조를 가지고 있다. 새로운 거버넌스에서는 사회서비스 공급과 재량이 함께 따라가고, 그에 따른 책무성(accountability)이 함께 수반되는 재량혼합 핵심적 요소가 되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- Davis, K. C. (1969). A new approach to delegation. *The University of Chicago Law Review*, 36(4), 713-733.
- Department for Communities and Local Government (DCLG) (2014) Local Government Financial Statistics England. Department for Communities and Local Government: London.
- Groot, T., & Budding, T. (2008). New public management's current issues and future prospects. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 1-13.
- Hunold, C., & Peters, B. G. (2004). Bureaucratic discretion and deliberative democracy. *eTransformation in governance: New directions in government and politics*,

131-144.

- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.
- Longo, F., Notarnicola, E., & Tasselli, S. (2015). A framework to assess welfare mix and service provision models in health care and social welfare: case studies of two prominent Italian regions. *BMC Health Services Research*, 15, 152.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Room, G. (2016). Nudge or nuzzle? Improving decisions about active citizenship. *Policy Studies*, 37(2), 113-128.
- Schmid, G. (2006) *Sharing Risks: On Social Risk Management and the Governance of Labor Market Transitions*. WZB Discussion SP I 2006-101, Berlin.
- Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), 609-632.
- Van Oorschot, W. (1991) 'Discretion and street-level bureaucracy' stencil in *Social Policy in West Europe*, Roskilde Universitetscenter.
- 강혜규, 김보영, 엄태영, 김은지, 정세정 (2010) 사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구, 한국보건사회연구원.
- 강혜규, 정홍원, 함영진, 권소일, 김지민, 오다은, 민진아 (2015) 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태 분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원.
- 고수정. (2014). 사회복지공무원의 재량행위와 고객지향성의 관계에 대한 연구. *한국지방자치연구*, 16(2), 57-79.
- 국민건강관리공단 2015 2015년 상반기 공익신고 장기요양기관 조사결과, 보도자료. (2015.7.10.)
- 김경호, 소순창. (2010). 지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연구. *한국지방자치학회보*, 22(2), 125-147.
- 김상호, 박종성, 구찬동. (2011). 보육교사 자격의 효과 분석. *한국정책과학학회보*, 15(1), 101-122.
- 김소정. (2014). 사회복지전담공무원의 재량행사에 관한 연구: 동사무소 사회복지전담공무원을 중심으로. *사회복지연구*, 45(2), 349-374.
- 김순양. (2002). 일선 복지행정 전문관료의 재량행위분석. *한국행정학보*, 36(2), 291-313.
- 김이배. (2010). 립스키 (M. Lipsky) 의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구. *한국사회복지행정학*, 12(3), 150-183.

- 김찬우, 오윤섭 (2013) 공공 부문 유사중복사업 식별·관리 실태와 주요 이슈, 감사원, 감사연구원.
- 김춘남, 황경란, 백민희, 신은경. (2013). *유사·중복 노인복지사업 시행의 효율화 방안 연구: 재가노인복지사업을 중심으로*, 경기복지재단.
- 문종열 김기현 (2014) 수요자 중심 사회복지 전달체계 모델연구, 예산연구, 3(1): 163-208.
- 박능후 민소영. (2008). “사회복지서비스 전달체계상의 분절성에 대한 탐색적 연구: 재가노인 복지서비스 분석을 중심으로”. <한국사회복지행정학>. 10(2): 57-83.
- 백선희 2012 보육의 공공성 강화를 위한 방안 월간 복지동향 제166호, 2012.8, 4-7선우덕 2013;
- 보육통계 (2012) 보건복지부
- 사회보장위원회 (2015) 지방자치단체 유사·중복 사회복지사업 정비 추진방안, 사회복지위원회 사무국 (2015. 8. 11)
- 석재은. (2008). 한국 장기요양서비스의 복지혼합: OECD 국가들과의 비교적 접근. *사회보장연구*, 24(4), 197-228.
- 안병영. (2000). 21 세기 국가역할의 변화와 국정관리. *계간사상*, 봄호.
- 양난주. (2014). 영리·비영리 노인장기요양시설의 차이와 동형화에 대한 연구. *한국사회복지행정학*, 16(1), 179-207.
- 양미선 2013 국공립어린이집 부족 심각, 정부는 시설 확충에 힘써야, [KICCE] 육아정책Brief, 11호
- 유민봉 (2015) 한국행정학, 박영사 (제5판)
- 유승현 이혜승. (2012). “노인장기요양체계의 서비스 연계성 분석; 서비스 중복 및 사각 위험 요인 탐색을 중심으로”. <한국행정학보>. 46(4): 127-155.
- 이만우 김영수. (2013). “복지사업의 중복 및 편중 현황과 과제”. 국회입법조사처 연구보고서.
- 이민경. (2015). 장애인의 복지서비스 이용과 영향 요인. *재활복지*, 19, 63-93.
- 이봉주 2012 사회복지서비스 품질관리 전담기구 설치에 관한 연구, (2012. 11) 보건복지부
- 이윤경, & 김세진. (2012). 노인장기요양서비스 품질관리 체계화 방안. *보건사회연구*, 32(4), 66-93.
- 이종수. 윤영진 외, 2008. *새행정학, 대영문화사*
- 이진숙, 박진화 (2011). 시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가, *보건사회연구*, 31(4), 5-33.
- 이환범,수창. (2007). 사회복지 전담공무원의 행정재량행위가 국민기초생활보장수급자 선정에 미치는 영향요인 분석. *한국공공관리학보*, 21(3), 1-23.
- 입법조사처 (2009) 장기요양기관 조사보고서,

- 장지연. (2011). 돌봄노동의 사회화 유형과 여성노동권. *페미니즘 연구*, 11 (2), 1-47.
- 전용호. (2008). 노인장기요양보험의 서비스 질 관리 개선에 관한 연구: 영국의 질 관리 시스템과 그 시사점을 중심으로. *사회복지정책*, 33, 335-361.
- 전용호. (2012). 한국 노인장기요양보험의 주요한 문제점과 개선방안. *한국지역사회복지학*, 43, 345-384.
- 최영준 외. (2013) 돌봄기능관련 복지사업 심층분석, 보건복지부,
- 최영준, 김주리, 이승준, 최혜진 (2014) ‘중복과 누락’ 담론의 재구조화, *한국정책학회보* 제23권 1호(2014.3): 257~283
- 최은영, 권순만, 김찬우, 강주희. (2005). OECD 국가의 노인장기요양서비스체계 비교와 정책적 함의.
- 최은희. (2010). 노인장기요양보험제도 서비스 질 관리체계 개선에 관한 연구. *한국노년학*, 30, 401-419.
- 황덕순. (2013). 돌봄노동자의 특성과 근로조건. *노동포커스 1 사회서비스의 공공성 강화가 필요하다* 5.