「사회서비스연구」 제1권(2010.10)
©한국사회서비스학회

사회서비스의 개념 및 성격에 관한 논고

Concept and Characteristics of Social Service

윤영진(Yoon, Young Jin)●

[Abstract]

Social service is considered as an effective policy alternative for new social risk in Korean society. The concept and theoretical background of social service should be discussed for better social service policy. This paper tries to construct the conceptual framework and characteristics of social service. Concept of social service is classified into three categories, or broad, narrower, and narrowest. Social service has characteristics of quasi-public goods which has partially rivalry and partially exclusion. Interdisciplinary approach is essential for establishing social service paradigm. I hope that this paper become a clue for activating discussions on social service.

Keywords: Social Service, Social Care, Human Service, Public Goods

●계명대학교 행정학과 교수. 한국사회서비스학회 초대회장. yjyoon@kmu.ac.kr

Ⅰ. 서론

최근 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 사회서비스 수요가 급증한 가운데 사회서비스 관련 정책 및 프로그램들이 쏟아져 나오고 있다. 사회서비스정책들은 주로 보건복지부에서 형성·집행되지만 그 외 다른 부처에서도 다양한 프로그램들이 추진되고 있다. 전통적 사회복지서비스를 넘어서서 일자리 창출, 산업화 등의 문제까지 다루는 사회정책의 영역이 확대되는 흐름을 보여주고 있다.

그런데 사회서비스 관련 이론 및 정책에 대한 담론들이 충분히 논의되지 않은 가운데 정부의 정책들이 앞서 추진되는 경향이 있다. 학계의 담론과 정책 현장의 프로그램들 사이의 유기적인 연계 없이 현실에서는 이미 임의적 해석과 편의적 개념 적용이 전개되고 있다. 이러한 가운데 필요 이상의 논란들이 제기되고 있다. 논의의 출발점인 사회서비스 개념에 대해서도 학계에서 충분히 논의하지 않았기 때문에 논문이나 보고서를 작성할 때 항상 개념 논의를 반복하는 경우를 볼 수 있다.

이제 사회서비스 관련 이론적 쟁점들을 충분히 논의하고 정리해나갈 필요가 있다. 사회서비스 분야는 학제적 성격이 강한만큼 독립적으로 정립된 관련 분과학문들 간의 학제적 접근이 필요하다. 사회과학의 관련 담론들을 융합하면 새로운 분과학문으로서 '사회서비스학'을 정립할 수 있는 토대가 될 수 있을 것이다. 담론의 초기 단계에서 명쾌한 이론 체계를 정립하는 것이 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 그러나 주요 개념과 성격에 대한 학제적 논의의 시작이 필요하다.

여기서는 그러한 논의의 시작을 위한 발제로서 사회서비스의 개념과 공공재적 특성에 관한 쟁점을 논의하였다. 사회서비스의 개념과 성격에 관해서는 엄밀하게는 논쟁점이라고 보기 어려운 측면이 있다. 그

러나 논자에 따라 다른 견해를 가질 수 있다는 점에서 논쟁의 여지는 남아 있다. 그런 점에서 본 글은 이러한 논쟁점의 제언일 수 있다.

Ⅱ. 사회서비스 개념의 정의 방식

1. 개념의 기능과 정의 방식

1) 개념의 기능

사회서비스 개념을 이해하기 위해서는 먼저 개념이 무엇인가를 논의할 필요가 있다. 개념concept이란 어떤 사물(대상)의 본질적 속성을 규정하는 것으로 현상의 지각을 통하여 갖게 되는 어떤 생각이나 관념을 말한다. 개념을 언어적으로 표현한 것이 용어term이며, 용어의 뜻을 밝히는 것이 정의definition이다(강신택, 1995). 정의는 용어의 뜻을 밝히면서 동시에 개념의 뜻을 밝히는 것이다.

따라서 하나의 개념이 용어로 표현될 때 표현된 언어가 다를 수 있으며, 정의를 어떻게 내리느냐에 따라 개념이 갖는 속성 범위가 다를 수 있다. 하나의 용어가 가리키는 지시대상은 현실 세계나 관념 세계 속에 고정되어 있는 것이 아니다. 용어는 개념을 가리키며, 그 개념은 체계 속에서만 존재한다. 체계가 달라지면 개념도 달라진다. 용어나 개념 모두가 체계 안에서만 작동할 수 있다(송효섭, 2005: 14). 언어의 코드 메커니즘 속에 각인된 것은 실질적 성격으로서 우리의 세계관을 반영·형성하기 때문이다. 과학주의와 실증주의 관점에서는 객관적 실체에 상응하는 개념과 정의가 있다고 보며, 이는 사물의 일차적 측면만 강조하는 것이다. 그러나 세계는 주관적으로 또는 상대적으로 주어지는 것이다. 과학자들이 객관적이라 한 것도 과학자들의 주관이라 할 수

있다.

비트겐슈타인에 의하면 언어란 사적인 일private affairs이 아니며, 본질적으로 공적이며 사회적이다. 언어는 언어공동체에 의하여 사람들 사이에서 만들어지고 유지되며, 우리는 여러 가지 언어게임에 참여한다. 비트겐슈타인이 '언어게임'이라는 용어를 사용하는 것은 언어를 말하는 것이 활동의 일부 또는 생활양식의 일부라는 것을 강조하려는 것이다(Farmer, 1999: 3). 따라서 모든 정의는 임의적 진실이다All definitions are arbitrary true. 경험적 사실은 같아도 이론적 관점에 따라 많은 것이 달라질 수 있다.

본래 개념은 발견적heuristic 기능과 이론 구성요소로서의 기능을 갖는다. 개념은 대상의 속성을 규정함으로써 어떤 특정한 문제에 관한 이해를 돕는 발견적 기능을 갖는다. 사회서비스의 개념을 어떻게 정의하는가에 따라 대상의 속성 범위가 정해지고 이는 정책 및 성과관리 등에 영향을 미친다. 또한 개념은 언명의 기본요소로서 이론적 단위를 이루고 이론을 구성하는 기능을 수행한다. 개념과 개념의 관계로서의 이론적 언명을 형성하는 주요 구성요소이다.

2) 개념의 정의 방식

개념이 사물(대상)에 대한 어떤 생각이나 관념을 지칭한다고 할 때 개념이 사실의 세계와 별개의 이론적 개념으로 존재하는 것은 아니다. 각 국가의 역사적·상황적 맥락에 따라 동일한 사물에 대한 생각이나 관념이 다를 수 있고, 이런 현상은 사람들 간에도 동일하게 적용된다. 개념은 사람들의 경험 세계의 영향을 받기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이론적 개념에 대한 정의를 시도하려는 것은 일반화generalization 가능성을 높이기 위함이다.

일반적으로 개념을 정의할 때 어느 한 속성이 강조되는 경향이 있

다. 즉, 개념 정의를 주체, 대상자 및 분야, 특성 등의 어느 하나에 초점을 맞추어 정의하는 것이다. 먼저 주체를 중심으로 정의하는 예로서 공공서비스 개념을 "공공기관을 통해 공급되는 재화와 서비스"(김동건, 1996: 76), "정부가 생산하거나 공급하는 서비스"로 정의하는 경우를 들 수 있다. 대상자 및 분야를 중심으로 정의하는 예는 사회적 기업 육성법에서 "사회서비스라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스"라고 정의하는 경우와 "노인·장애인·여성과 아동(가족)을 주요 대상으로 한 돌봄서비스"라고 보는 경우이다. 특성을 중심으로 정의하는 예는 공공서비스를 "재화나 서비스의 성격이 비배제성과 비경합성을 가진 것"으로 정의하는 경우이다.

사물(대상)의 특성을 반영한 개념 정의가 다른 정의 방식보다는 더 적합한 측면이 있다. 그러나 이렇게 어느 한 속성을 중심으로 정의내리는 경우에는 사물(대상)의 본질적 속성을 놓치는 경우가 생길 수 있다. 개념에 대한 정의는 사물의 본질적 속성을 잘 드러내주는 것이 바람직하다. 따라서 개념 정의는 주체, 대상자 및 분야, 특성 등의 여러 차원의 속성을 아우르는 정의 방식이 바람직하다.

2. 사회서비스 개념 정의 방식의 검토

앞서의 논의처럼 사회서비스에 대한 개념 정의도 어느 한 속성을 중심으로 정의할 수 있다. 이때의 기준은 주체, 대상자 및 분야, 특성 등이 될 수 있다. 이러한 기준은 사회서비스의 '사회적'과 '서비스'의 의미에 내포되어 있다.

1) 주체에 의한 개념 정의

사회서비스의 개념 정의를 주체를 기준으로 할 때 명확하게 정의하

기는 쉽지 않다. 주체에 의한 정의로서 공공서비스를 "공공기관을 통해 공급되는 재화와 서비스"라고 정의하는 경우 개념 정의의 한계를 갖는다. 공공기관이 아닌 기관에 의해 공급되는 서비스도 있을 수 있기 때문이다.

사회서비스의 공급주체는 복지혼합welfare mix에서 보듯이 다양하다. 사회서비스 공급체계 모형은 크게 5가지 유형이 있다(윤영진 외, 2009: 25). 즉, 정부주도 모형, 비영리부문주도 모형, 민관파트너십 모형, 영리부문주도 모형, 비공식부문 모형이다. 최근에 영리부문주도 모형이 크게 증가하고 비공식부문 모형의 중요성에 대한 새로운 인식도 확대되고 있지만 역시 중요한 공급체계는 정부주도 모형, 비영리부문주도 모형, 민관파트너십 모형의 세 형태라고 볼 수 있다. 이 중에서 비영리부문주도 모형과 민관파트너십 모형은 엄격하게 구분하기 어려운 측면이 있다.

더욱이 국가별로 복지혼합의 내용은 다를 수밖에 없으며, 또한 한 국가의 복지혼합은 시간이 지남에 따라 변화하게 된다. 주체에 의한 사회서비스 개념 정의가 어려울 수밖에 없는 이유다.

그리고 사회서비스의 공급주체와 관련하여 서비스의 생산자와 기획자arranger/제공자provider가 구분될 수 있는 점도 하나의 특징이다(Savas, 1987). 서비스 생산자는 서비스 업무를 사실상 직접 수행하거나 소비자에게 그 서비스를 전달하는 사람이다. 서비스 기획자/제공자는 소비자

〈표 1-1〉 사회서비스 공급체계 모형

정부 주도 모형		비영리 부문 주도 모형	민관 파트너십 모형				영리 부문 주도 모형	비공식 부문 주도 모형
			이중 모형		협조 모형			
중앙정부	지방정부		보충적 관계	보완적 관계	협조적 대행자 관계	협조적 동반자 관계		

에게 생산자를 배정하고, 또는 생산자에게 소비자를 배정하고, 소비자에게 봉사할 수 있는 생산자를 선정하는 사람을 말한다. 여기서 서비스 기획자와 생산자를 구분하는 이유는 실질적 서비스 제공은 민간비영리기관이 수행하지만 서비스의 기획 및 재정부담은 정부가 하는 경우가 많기 때문이다.

사회서비스 공급주체가 다양한 복지혼합을 고려할 때 주체에 의한 사회서비스 개념 정의는 정의하기도 쉽지 않을 뿐만 아니라 실익도 크지 않다. 다만 '사회적'의 의미를 주체의 관점에서 볼 때 국가가 직·간접적으로 개입되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 국가가 서비스의 기획자와 생산자 역할을 수행하는 직접적 개입과 서비스의 기획은 국가가 맡되 생산은 민간비영리기관이 맡는 간접적 개입이 보편화되어 있다는 점이다.

2) 대상자 및 분야에 의한 개념 정의

사회서비스의 개념 정의를 대상자를 기준으로 할 경우 노인·장애인 등의 성인 서비스, 아동청소년 서비스, 여성·가족 서비스, 노숙인·미혼모·국제결혼이주자 등 특수 취약계층 서비스를 지칭한다. 분야별로 개념 정의를 내릴 수도 있다. 사회적 기업 육성법에서 "사회서비스라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스"라고 정의하는 경우가 이에 해당된다.

대상자 또는 분야에 의한 개념 정의는 사회서비스의 대상범위를 명확히 할 수 있는 장점이 있다. 정책을 설계할 때 사회서비스의 범위를 명확히 규정할 수 있다. 그러나 대상자 및 분야의 범위를 획정할 때 자의적일 수 있는 한계를 갖는다.

3) 서비스 특성에 의한 개념 정의

사회서비스는 서비스의 특성에 의해 개념을 정의할 수 있다. Bahle(2003: 7)은 사회서비스의 특성을 중심으로 네 가지 기준에 의해 정의할 수 있다고 밝히고 있다.

첫째, 사회서비스는 재화의 생산 또는 분배와 관련된 서비스라기보다 '대인'personal 서비스이다.

둘째, 사회서비스는 신체적physical 또는 지적intellectual 욕구보다는 개인의 '사회적'social 욕구를 충족시킨다. 신체, 지능 또는 정신보다는 사회적 역할에 초점을 맞춘다. 이 점에서 사회서비스는 보건, 교육, 심리적 지원과 구분된다.

셋째, 사회서비스는 직접적인 '사회적 상호관계'social interactions 속에서 사람을 대상으로 사람에 의해 수행된다.

넷째, '사회적'의 의미는 순수 '사적'private 관계를 넘어선 '사회적 중요성'social significance을 의미한다. 서비스는 가치와 규범에 의해 규제받는 사회적 맥락에 놓여 있다. 규범적 규제는 서비스 공급자의 역할, 서비스 수혜자의 지위, 또는 둘 다와 관련된다. 가치 기준은 가족 의무, 종교 가치, 사회복지권, 기타와 관련된다.

사회서비스의 특성은 앞에서 논의한 것 외에도 추가적으로 더 지적할 수 있을 것이다. 이러한 서비스 특성에 의한 개념 정의는 개념의 속성을 잘 표현하고 있다는 점에서 강점을 갖는다. 사회서비스 개념의 속성은 '사회적'의 의미와 '서비스'의 특성을 어떻게 규정하느냐와 관련된다.

Ⅲ. 사회서비스 개념의 유형화

1. 개념 유형화의 목적

사회서비스의 개념 정의는 그것의 속성범위를 정하게 되고 연구범위 및 정책설계 등에 영향을 미친다. 사회서비스정책의 목적과 포괄범위, 성과관리와 품질관리의 대상범위, 연구대상의 범위 및 비교연구 등과 사회서비스 개념 정의는 밀접한 관련이 있다. 물론 필요한 경우 사회서비스의 실질적 정의와는 별개로 명목적 정의를 활용할 수 있다. 사회서비스의 개념 정의는 어려운 작업이긴 하지만 매우 유용한 작업임은 분명하다.

개념이 사물(대상)에 대한 어떤 생각이나 관념을 지칭하고 개념을 언어적으로 표현한 것이 용어term라고 할 때 개념 정의에는 두 가지 혼란이 발생할 수 있다. 하나는 용어상의 혼란이며, 다른 하나는 경험 세계의 영향을 받은 속성 범위상의 혼란이다. 사회서비스 개념도 이 두 가지 혼란이 내재하고 있다.

용어상의 혼란으로서 사회서비스와 유사한 용어가 다양하게 사용되고 있는 점을 들 수 있다. 사회적 돌봄social care, 사회복지서비스social welfare service, 사회적 보호social protection, 사회적 보조social assistance, 대인서비스personal service, 인간적 서비스human service, 사회사업social work 등의 용어가 혼용되고 있다. 현상(사물)의 본질적 속성을 공유하고 있더라도 언어가 갖는 뉘앙스의 차이는 개념상의 혼란을 줄 수 있다. 경험 세계의 차이에 의한 속성범위의 혼란은 각 국가의 역사적·상황적 맥락에 의해 초래된다. 가령 어떤 국가에서는 사회서비스 개념이 현금 또는 급여서비스를 포함하고 있는 반면, 다른 국가에서는 이러한 서비스가 사회서비스에서

명확히 제외되어 있다(Munday, 2007).

이렇게 사회서비스 개념은 학문적·정책적으로 합의된 바가 없으며, 국가마다 상당한 이해의 차이가 있다. 그만큼 사회서비스에 대한 개념 정의를 시도하는 것은 그 자체가 하나의 도전(김은정 외, 2008)이라고 볼 수 있는 어려운 작업이다. 그럼에도 불구하고 이론적 개념에 대한 정의를 시도하려는 것은 일반화generalization 가능성을 높여 연구 및 정책설계에 활용하기 위함이다.

앞에서 논의한 대로 사회서비스의 개념 정의는 주체, 대상범위 및 분야, 특성 등의 어느 한 부분에 초점을 맞출 수 있다. 바람직한 정의 방식은 이러한 개념의 속성을 포괄하여 정의하는 것이다. 그러나 개념의 포괄범위는 공간적·시간적 맥락에 따라 달라질 수밖에 없는 특징을 갖는다.

여기서는 사회서비스의 개념 정의를 광의, 협의, 최협의의 개념으로 구분하고자 한다. 이렇게 개념을 유형화하려는 의도는 용어상의 혼란과 속성범위상의 혼란을 최소화하기 위함이다. 그러나 개념의 인위적 유형화는 논쟁을 가져올 가능성이 있다. 개념 유형화의 실익과 역작용을 감안하여 판단할 문제이다.

최근 개념 연구의 동향을 보면 연구 또는 정책설계의 목적에 따라 협의 또는 최협의의 개념으로 정의하는 경우가 많다. 하지만 사회서비스 개념에 대한 관점은 범위를 확대하여 광의의 개념으로 보는 경향이 나타나고 있다.

2. 사회서비스 개념의 유형화

1) 광의의 사회서비스 개념

사회서비스라는 용어는 영연방권에서 많이 사용됐다. 영국의 경우

사회서비스는 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 등을 포함하는 광의의 사회정책 영역을 포함하며, 협의의 개념인 대인사회서비스personal social service와 구분하여 사용하고 있다. 광의의 사회서비스 개념은 사회정책과 구분하기 쉽지 않을 정도로 광범위한 영역을 포함한다. 사회부조, 사회보험, 아동복지, 교정, 정신위생, 공중보건, 교육, 오락, 노동보호, 주택제공 등을 포함한다는 점에서 매우 광범위한 개념이다. 광의의 사회서비스 개념은 인적 자원의 보존, 보호, 개선을 직접적인 목적으로 하는 조직화된 활동을 의미한다.

우리나라에서는 사회서비스정책을 추진하는 과정에서 광의의 사회서비스 개념을 원용하여 사용하고 있다. 기획예산처 사회서비스 확충 전략에는 '사회서비스란 개인·사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스'라고 정의하고 있다. 여기에는 네 영역의 서비스 – 사회복지서비스(보육, 아동·장애인·노인 보호 등), 보건의료서비스(간병, 간호 등), 교육서비스(방과후 활동, 특수교육 등), 문화예술서비스(도서관·박물관 운영 등) – 를 포함하고 있다.

사회적 기업 육성법에도 '사회서비스'라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로 대통령령이 정하는 분야의 서비스를 의미한다고 하여 광의의 개념으로 설정하고 있다. 대통령령이 정하는 분야의 서비스에는 보육서비스, 예술·관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사지원 서비스 등이 포함된다.

한국의 표준산업분류에도 '사회서비스업'을 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업 전체와 기타 공공, 수리 및 개인서비스업 중 일부로 분류하고 있다. 이 경우 공공행정, 국방 등이 포함되었다는 점에서 가장 광의의 개념에 해당된다. 그런데 이 경우 사회서비스와 공공서비스를 사실상 동일하게 봄으로써 개념상의 혼

란을 주고 있다.

2) 협의의 사회서비스 개념

협의의 사회서비스 개념은 사회적 보호, 장애, 질병 등 사회적 약자를 지원하는 사회복지서비스를 의미한다. 영국의 '대인사회서비스'와 미국의 '인간서비스'human service가 이에 해당한다.

영국의 경우 사회서비스보다 협의의 개념으로서 대인사회서비스 용어를 사용한다. 1968년 지방정부 사회서비스법Local Authority Social Service Act이 제정된 이후 국민건강서비스와 소득유지 프로그램과 구별되는 대인사회서비스 용어를 사용하고 있다. 대인사회서비스는 지방정부·민간·비영리·자원단체를 통해 사회적 보호욕구를 충족시키기 위한 지원support과 돌봄care 서비스를 의미한다. 즉 사회복지, 돌봄, 기초 의·식·주거보장, 보건의료, 교육, 고용, 문화 관련 영역의 개입이 가능한 "개인을 위한 서비스"를 의미한다.

미국의 인간서비스 개념은 소득보장·교육·보건의료·문화 등이 제외된 사회복지 부문 서비스의 의미로 통용되고 있다. 그러나 학자들에 따라서는 사회복지, 정신건강, 보건, 교육 및 법적 정의를 위한 활동 등을 포함한다는 견해도 있다. 협의의 사회서비스 개념은 영미계통의 국가에서 사용하는 사회적 보조social assistance와도 유사한 개념으로 이해되고 있다(강혜규 외, 2008).

우리나라에서는 사회복지 분야에서 주로 사회서비스를 협의의 사회서비스 개념으로 이해하는 경향이 있다. 이때의 사회서비스는 사회복지서비스를 의미한다. 사회보장기본법(제3조)과 사회복지사업법(제2조)에는 '사회복지서비스'를 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도

라고 지칭한다.

3) 최협의의 사회서비스 개념

최협의의 사회서비스 개념은 '사회적 돌봄'social care을 의미한다. 물론 사회서비스와 사회적 돌봄서비스의 구분은 쉽지 않다. 유럽연합의 '생활 및 근로조건 향상 기획단'European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition의 '사회적 돌봄 부문에서의 고용 실태보고서'Employment in Social Care in Europe에서도 사회서비스와 돌봄서비스의 정의에 대한 합의는 용이하지 않다고 표명한 바 있다.

그럼에도 불구하고 사회서비스와 사회적 돌봄서비스는 구분할 수 있다고 본다. 일반적으로 돌봄은 사람과 사람 사이의 정서적 유대관계에 기초하여, 돌봄을 제공하는 사람care provider이 대상자의 복지와 안녕에 책임을 느끼고 돌봄의 제공과정에서 정신적, 정서적, 육체적 노동을 수행하는 행위로 정의된다(Hochschild, 1995; 박세경 외, 2007에서 재인용). 돌봄 영역은 1980년대 전후에 여성주의 연구의 핵심주제가 된 바 있다. 사회서비스는 여성을 가정에 머물게 하는 돌봄의 책임을 사회적으로 분담하고 여성의 경제·사회활동의 참여를 가능케 하는 주요 기제로 작용하는 것이다.

Anttonen과 Sipilä(1996)는 사회서비스와 사회적 돌봄서비스를 구분하여, 사회적 돌봄서비스social care services는 "조직화된 서비스가 자율성, 특히 여성의 자율성을 강화하는 데에 목적을 둔 영역"을 지칭한다고 보고 있다. 그들은 에스핑-안데르센의 '시장의존성'market dependency 개념을 원용하여 '돌봄의존성'care dependency 개념을 사용·논의하고 있다. 사회적 돌봄서비스는 돌봄에 대한 의존성을 줄이는 유일한 수단이라는 것이다. 개인적 자율성 문제를 사회서비스의 핵심에 둔다는 것은 여성의 관점을 부각시키는 것이지만 자율성은 취약한 노인이나 장애인들과 같은 서비스

이용자들에게도 역시 중요하다. 장애인 또는 노인들의 정상적 생활에 대한 기대뿐만 아니라 임금 고용을 통한 개인적 자율성을 확대하려는 여성들의 노력은 돌봄의존성을 사회정책 이슈로 만들어 왔다.

사회적 돌봄서비스의 사상idea 속에서 자율성autonomy에 대한 강조는 개념의 범위를 좁히는 데에 도움을 준다. 즉, 사회적 돌봄서비스는 비자발적 개입non-voluntary interventions, 순수 상업적 서비스purely commercial services, 비공식적 돌봄informal caring은 포함하지 않는다(Anttonen & Sipilä, 1996). 사회적 돌봄서비스는 일차적으로 자발성에 근거하여 필요로 하고 사용하는 서비스를 지칭한다. 사회복지기관에 의해 부과되고 궁극적으로 시민 개인의 행태를 통제하는 데에 목적을 둔 비자발적 행위에는 적용되지 않는다. 상업적 서비스가 사회적 돌봄서비스에서 전적으로 배제될 수는 없다. 왜냐하면 많은 국가에서 공공기관에서 재정지원을 하지만 민간기관에서 사회서비스를 공급하고 있기 때문이다. 여기서 수용할 수 있는 기준은 사회적 돌봄서비스는 국가기관에 의해 통제되고 보조금이 지급되어야 한다는 것이다. 비공식적 돌봄은 사회적 돌봄서비스, 비공식적 돌봄에 대한 비용부담, 세액공제에 의해 지지되고 포함될 수 있다. 다만 돌봄서비스 제공에서의 비공식적 돌봄의 역할이 중요하기는 하지만 개념상의 엄격성을 유지하는 측면에서 사회적 돌봄서비스 개념에서 제외하고 있다.

3. 사회서비스 개념의 속성

사회서비스 개념을 좀 더 명확하게 하기 위해서는 개념의 속성을 살펴볼 필요가 있다. 개념의 속성은 개념이 가리키는 지시물의 본질적 특성을 보여주는 것이다. 앞에서 사회서비스 개념을 유형화한 것은 개념의 속성 범위가 다름을 의미한다. 그러나 여기서는 모든 개념 유형에

공통된 속성을 살펴보기로 한다. 사회서비스 개념의 속성은 '사회적'의 의미와 '서비스'의 특성을 어떻게 규정하느냐와 관련된다.

먼저 '사회적'의 의미는 순수 '사적' 관계를 넘어선 '사회적 중요성'을 의미한다. 이 때 사회적 중요성에는 두 가지 의미가 내포되어 있다. 하나는 사회적 목적을 실현하는 것이며, 다른 하나는 사회적 상호관계의 의미이다.

사회서비스는 기본적으로 달성하고자 하는 사회적 목적을 갖고 있으며, 가치와 규범에 의해 규제받는 사회적 맥락에 놓여 있다. 규범적 규제는 서비스 공급자의 역할, 서비스 수혜자의 지위, 또는 둘 다와 관련된다. 가치 기준은 가족 의무, 종교 가치, 사회복지권, 기타와 관련된다(Bahle, 2003: 7). 또한 사회서비스는 국가의 전반적 사회정책 목표의 실현과 관련되어야 한다(EC, 2007). 이를 반영하여 유럽 여러 국가들은 공익적 사회서비스Social Services of General Interest, SSGI라는 용어를 공통적으로 사용하여 사회서비스의 공공성을 강조하는 경향을 보인다(김은정 외, 2008: 32). 일반적으로 EU에서는 SSGI에 대한 접근가능성을 시민의 기본권으로 인정하며, 형평성과 사회적 연대라는 가치를 강조한다(Lancher, 2007; 김은정 외, 2008: 33).

그리고 사회서비스는 직접적인 '사회적 상호관계'(Badura & Gross, 1976) 속에서 사람을 대상으로 사람에 의해 수행된다. 이러한 사회적 상호관계의 특성은 사회서비스의 집합적 성격을 보여주는 것이다. 사회서비스의 집합적 성격은 국가 개입을 강조하며, 국가 개입 형태는 복지체제에 따른 국가 역할의 수준에 따라 매우 다양하다. 국가는 사회서비스를 직접 제공하기도 하지만 사회서비스 수요자 혹은 공급자에 대한 다양한 형태의 현금, 현물, 선택권, 인센티브 등을 제공함으로써 간접적으로 개입한다(이현주 외, 2003; 이봉주 외, 2006).

'서비스'와 관련된 특성은 다음과 같다(Bahle, 2003: 7; 박세경 외,

2007: 17).

첫째, 사회서비스는 재화의 생산 또는 분배와 관련된 서비스라기보다 '대인' 서비스가 중심이다. 대인적 상호작용의 성격을 특징으로 하며, 서비스의 전달 자체가 서비스의 내용을 구성한다. 그러나 광의의 사회서비스 개념에는 대인서비스 외에 재화의 생산 또는 분배와 관련된 서비스도 포함되어 있다.

둘째, 사회서비스는 부분경합성과 부분배제적 성격을 갖는 준공공재(가치재)적 특성을 갖는다. 그러나 대인서비스의 경우 집합재로서 공공재적 특성을 갖지만 분할가능성divisibility을 갖는 특성도 아울러 갖고 있다. 따라서 서비스 이용자 개개인의 특성과 상황에 따라 서비스 욕구의 내용이나 수준이 매우 상이한 개별화individualization의 특성을 갖는다.

4. 우리나라의 사회서비스 개념

최근 우리나라에서는 사회서비스정책이 확대·강화되면서 사회서비스 개념도 다양하게 사용되고 있다. 연구목적 또는 정책설계의 취지에 따라 사회서비스의 개념이 달리 적용되어 온 것을 볼 수 있다. 그러나 전반적으로 협의의 사회복지 개념에서 광의의 사회정책 영역으로 확대되고 있는 추세인 것만은 분명하다.

사회보장기본법과 사회복지사업법 등 사회복지 영역에서는 사회서비스를 사회복지서비스로 한정하여 협의의 개념으로 정의하는 경향이 있다. 그러나 대부분의 경우 광의의 개념 정의를 수용하는 모습을 볼 수 있다. 강혜규 외(2008: 183)는 사회서비스를 '사회적 보호를 비롯한 다양하고 포괄적인 개인 욕구에 대한 집합적 대처의 필요성에 따라 이루어지는 사회복지·돌봄·기초 의·식·주 보장·보건의료·교육·고용 관련 개입이 이루어지는 서비스'라고 정의하고 있는데 이는 광의의 개념

정의에 해당한다. 기획예산처의 '개인·사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스'라는 정의도 광의의 개념 정의이다.

그런데 광의의 사회서비스 개념이 전반적으로 수용되고 있다하더라도 돌봄서비스를 중심으로 한 사회복지 부문의 서비스는 최근 급증하는 수요로 인해 핵심적인 사회서비스로 볼 수 있다(이영범, 2008). 국제적으로도 사회서비스라는 용어보다는 '사회적 돌봄' social care이라는 용어가 선호된다. 이는 사회서비스 용어가 일부 국가에서는 공공서비스를 연상시키며, 광범위한 돌봄서비스와 서비스 공급자를 적절히 대표하지 못하기 때문이다(Munday, 2007).

Ⅳ. 사회서비스의 공공재적 특성

사회서비스의 공공재적 특성을 규명하는 것은 사회서비스의 공급 및 재정 부담에 대한 정부 역할의 논거를 제공하는 의미를 갖는다. 사회서비스가 공공재적 특성을 갖는다면 이의 공급을 시장에 맡길 경우 사회적 최적 공급이 이루어지기 어렵다. 결국 사회서비스의 사회적 최적 공급을 위해서는 정부의 개입이 불가피하다. 일부에서는 사회서비스의 가분성divisibility이라는 특성 때문에 공공재적 특성을 부정하려는 경우가 있다. 여기서는 이에 대한 논의를 하고자 한다.

1. 공공재의 특성

일반적으로 공공재public goods의 특성으로는 비경합성non-rivalry과 비배제성non-exclusion을 든다. 소비에서의 비경합성이란 동일한 재화를 많은 사람

〈표 1-2〉 공공재의 유형

재화 및 서비스 특징		배제 가능성	
		배제 가능	배제 불가능
소비특성	경합적	민간재 (private goods)	공유재 (common pool goods)
	비경합적	요금재 (toll goods)	공공재 (public goods)

들이 동시에 소비할 수 있으며, 한 개인의 소비가 동시에 소비하는 다른 사람의 편익을 감소시키지 않는 성질을 말한다. 공동소비joint consumption 또는 집합적 소비collective consumption라고 하며, 사회 전체의 소비량과 한 개인의 소비량은 동일하다. 비배제성이란 이용자가 공공재에 대한 비용부담을 하지 않더라도 소비혜택에서 배제되지 않는 성질을 말한다.

공공재의 특성인 비경합성과 비배제성을 기준으로 공공재의 유형을 〈표 1-2〉와 같이 구분할 수 있다. 소비의 비경합성과 비배제성을 모두 충족시킨 재화와 서비스를 순수공공재라고 부르고, 어느 한 기준이 충족되지 않은 공공재를 준공공재 또는 가치재merit goods라고 부른다. 공유재와 요금재는 준공공재에 해당된다. 순수공공재는 그 공급을 정부가 직접 담당하며, 비용은 일반국민이 부담하는 조세이다. 준공공재는 공급 주체가 정부일 수도 있고 민간일 수도 있다. 비용부담은 조세부담이나 수익자 부담으로 할 수 있다. 이 경우 물론 양자택일적 선택이라기보다 양자 간의 상이한 조합상의 선택이다. 오늘날 공공재 공급에서 순수공공재보다는 공유재와 요금재인 준공공재가 증가하는 추세가 두드러지게 나타난다.

그런데 공공재의 특성으로는 비경합성과 비배제성 외에도 외부성externality과 불가분성indivisibility 등의 성질을 들 수 있다. 외부성은 어느 한 경제주체의 소비 또는 생산행위가 시장의 교환과정에 참여하지 않은 다른 경제주체의 소비 또는 생산행위에 유리한 혹은 불리한 영향을 미치

〈표 1-3〉 공공재의 외부성과 가분성에 의한 분류

		0% ← 외부성(사회적 편익) → 100%		
		민간재	준공공재 (조세+수익자부담)	공공재 (조세부담)
0% ↑ 가분성 ↓ 100%	전 국민	-	고속도로 철 도 우 편	의무교육 국 방 외 교 광역교통
	전 시민	-	고등교육 지 하 철 병 원	경 찰 소 방 주민등록
	지역 주민	-	유 치 원 상하수도 탁 아 소	청 소 공 원
	개인	주차장 택지분양 묘지분양	사회보험 요리교육 음악교실	공공부조 의료보호

는 것을 의미한다. 이 때 거래 당사자 이외의 경제주체에게 유리한 영향을 미치는 것을 외부경제external economy, 불리한 영향을 미치는 것을 외부불경제external diseconomy라고 한다. 불가분성은 집합적 소비의 특성에서 비롯되는 성질로서 소비혜택을 소비자 개개인에게 분할할 수 없음을 의미한다. 국방, 치안 등 일반적 공공재는 불가분성을 갖지만 공공부조 등의 경우 혜택이 개인에게 분할되는 특성을 갖는다.

외부성과 가분성을 기준으로 공공재의 유형을 구분한다면 〈표 1-3〉과 같다.

2. 사회서비스의 공공재적 특성

사회서비스가 공공재적 특성을 갖느냐에 대해서는 공공재의 특성인 비경합성, 비배제성, 외부성, 불가분성 등의 기준을 검증해보아야 한다. 먼저 사회서비스 소비의 비경합성의 경우 불가분성 기준과 함께 검

토해야 한다. 대인서비스 성격이 강한 사회서비스의 혜택은 개인에게 귀속시킬 수 있는 가분성이 있기 때문에 소비의 경합성이 존재하느냐의 질문이 제기될 수 있다.

비경합적 소비 즉 집합적 소비의 특성과 서비스의 가분성은 얼핏 양립하기 어려운 특성으로 간주할 수 있다. 그러나 사회서비스는 개인서비스와는 다른 '사회적' 서비스란 점에서 소비의 비경합성을 갖는다고 본다. 개인서비스는 서비스 제공자와 수혜자가 일대일의 대응관계가 형성되지만 '사회적' 서비스는 서비스 제공주체가 국가이든 비영리 단체이든 개인이든 사회적 목적과 사회적 관계를 갖고 제공되기 때문에 기본적으로 집합적이다. 이러한 집합적 성격을 갖는 서비스는 비경합적 특성을 가질 수밖에 없다.

비경합적 소비란 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비에 영향을 미치지 않는다는 의미이며, 완전한 비경합성의 경우 추가로 소비자를 허용할 경우 한계비용이 영이 된다. 집합적 성격을 갖는 사회서비스의 대상자들은 일단 수혜대상에 포함될 경우 다른 대상자의 편익을 감소시키지 않는다. 사회서비스는 개인서비스와는 달리 사회적 목적을 갖고 집합적으로 제공되기 때문이다.

그러나 사회서비스는 순수공공재와는 달리 부분적으로 경합적이다. 공공재의 공급량이 일정한 경우 추가적으로 한 사람에게 그것을 이용하도록 허용한다고 해서 기존의 이용자들이 그것을 이용할 수 없는 것은 아니다. 다만 이용자가 늘어남으로써 기존의 이용자들이 받는 혜택이 감소할 뿐이다. 이러한 비순수공공재 이용에서 발생하는 부분적 경합성 현상을 혼잡성congestion이라고 한다.

비순수공공재를 보다 많은 사람들에게 이용하도록 허용하는 데 따른 기회비용 혹은 공공재 이용자의 증가로 기존의 이용자들이 받는 혜택의 감소를 혼잡비용congestion cost이라고 한다(이진순, 2001: 101). 비순수

공공재의 대표적인 예로 도로를 들 수 있다. 도로의 이용자 수가 증가하면 교통이 혼잡해져서 기존 이용자들의 혜택은 감소된다. 사회서비스도 비순수공공재에 해당하며, 부분적 경합성 특성을 보여준다고 볼 수 있다. 그러나 본질적 속성은 비경합적 성격을 갖는다고 보아야 하며, 혜택을 개인에게 귀속시킬 수 있는 가분성을 가진다 하더라도 그 성격은 변함이 없다. 결국 사회서비스는 부분 경합성을 갖는 준공공재, 즉 가치재라고 부를 수 있다.

사회서비스를 비배제성 기준에서 볼 때 사회서비스 수혜를 받기 위한 비용부담을 전적으로 국가가 책임진다면 비배제적이다. 수혜자가 조세부담을 하지 않았다는 이유로 사회서비스 수혜 대상에서 제외할 수 없다. 그러나 사회서비스 수혜의 조건으로 일정 부분의 비용부담을 부과한다면 배제적 성격을 갖는다. 본인 부담분을 이행하지 않을 경우 서비스 수혜를 받을 수 없기 때문이다. 그러나 이 경우에도 본인 비용부담액이 국가부담액보다 적다는 점에서 부분배제적이다. 현재 전자바우처 사업의 경우 일정 금액의 본인 부담을 부과하고 있는 점에서 부분배제적 성격을 갖는 준공공재라고 볼 수 있다.

사회서비스가 외부성을 갖느냐의 문제는 수혜 대상자가 아닌 제3자적 지위에 있는 국민들이 영향을 받느냐의 여부와 관련된다. 사회서비스의 제공은 취약계층을 대상으로 하든 보편적 서비스를 제공하는 방식이든 거시경제적 이익 또는 사회적 통합 등의 긍정적 기능을 수행한다. 사회서비스 제공은 수혜자가 아닌 가족, 친척, 이웃, 사회구성원 등에 긍정적 영향을 미친다고 볼 수 있다. 예컨대 돌봄서비스의 경우 대상자가 서비스를 받는다는 사실로부터 주위의 이웃이 심리적 만족을 얻게 된다. 이 점에서 사회서비스는 외부성을 갖는 공공재적 특성을 보여준다.

결국 사회서비스는 부분경합성을 갖는 비경합성, 부분배제성을 띠는

비배제성, 외부성을 갖는 공공재적 특성을 갖고 있다고 보아야 한다. 다만 사회서비스가 대인서비스인 경우 다른 공공재와는 달리 서비스 혜택이 개인에게 귀속되는 가분성을 갖는 공공재라는 특징을 갖는다.

사회서비스의 공공재적 특성으로 인해 사회서비스 공급을 시장에 맡길 경우 과소공급될 가능성이 높다. 이것은 사회서비스 공급에 대한 국가 개입의 정당성을 뒷받침해준다. 다만 부분경합성과 부분배제성을 감안하여 시장에 의한 공급 또는 수익자 부담 논리에 의한 본인부담을 병행할 수 있다.

Ⅴ. 결론

본 논문은 정부의 사회서비스 관련 정책들이 충분한 이론적 논의를 거치지 않은 채 앞서 추진되면서 개념적 혼란을 주고 이론적 배경이 뒷받침되지 않은 사실에 문제의식을 두고 있다. 사회서비스 관련 이론적 쟁점들을 완벽하게 정립할 수는 없겠지만 논의는 활발하게 이루어져야 한다. 이러한 논의는 '사회서비스학'을 정립하는 토대를 마련해 줄 수 있을 것이다. 여기서는 그러한 논의의 시작을 위한 발제로서 사회서비스의 개념과 공공재적 특성에 관한 쟁점을 논의하였다.

사회서비스 개념은 아직 학문적으로 합의된 바가 없으며, 국가마다 상당한 이해의 차이가 있다. 그럼에도 불구하고 이론적 개념에 대한 정의를 시도하려는 것은 일반화 가능성을 높여 연구 및 정책설계에 활용하기 위함이다.

사회서비스의 개념 정의는 주체, 대상범위 및 분야, 특성 등의 어느 한 부분에 초점을 맞출 수 있다. 바람직한 정의 방식은 이러한 개념의 속성을 포괄하여 정의하는 것이지만 개념의 포괄범위는 공간적·시간적

맥락에 따라 달라질 수밖에 없다. 여기서는 개념의 유용성을 높이기 위하여 사회서비스 개념 정의를 광의, 협의, 최협의의 개념으로 구분하였다. 광의의 사회서비스 개념은 사회정책과 구분하기 쉽지 않을 정도로 광범위한 영역을 포함하며, 인적 자원의 보존, 보호, 개선을 직접적인 목적으로 하는 조직화된 활동을 의미한다. 협의의 사회서비스 개념은 사회적 보호, 장애, 질병 등 사회적 약자를 지원하는 사회복지서비스를 의미한다. 영국의 '대인사회서비스'와 미국의 '인간서비스'가 이에 해당한다. 최협의의 사회서비스 개념은 '사회적 돌봄'을 의미한다.

최근 개념 연구의 동향을 보면 연구 또는 정책설계의 목적에 따라 협의 또는 최협의의 개념으로 정의하는 경우가 많다. 하지만 사회서비스 개념에 대한 관점은 범위를 확대하여 광의의 개념으로 보는 경향이 나타나고 있다.

그리고 사회서비스의 공공재적 특성에 대해서는 부분경합성과 부분배제성을 갖는 준공공재로서의 특성을 갖는다는 점을 밝혔다. 부분경합성과 부분배제성을 갖지만 본질적으로 비경합적이고 비배제적인 공공재적 특성을 갖기 때문에 국가 개입의 정당성을 갖는다. 다만 준공공재(가치재)로서의 성격을 감안할 때 서비스 공급주체가 국가 외에 비영리단체 또는 영리단체일 수 있으며, 비용부담도 조세 외에 수혜자 부담이 병행될 수 있다. 다만 대인서비스의 경우 집합재임에도 불구하고 수혜자를 분할할 수 있는 가분성을 갖는 특징이 있다.

사회서비스의 개념과 공공재적 특성은 엄밀하게는 논쟁점이라고 보기 어려운 측면이 있지만 사회서비스에 대한 담론의 출발점의 의미는 있다. 새로운 사회적 위험을 극복하는 사회서비스정책에 대한 담론을 지속적으로 전개할 필요성을 강조하면서 '사회서비스학'의 패러다임 정립에 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

강신택(1995).「사회과학연구의 논리」. 박영사.

강혜규·박세경·김형용(2008). 사회서비스 성과지표 개발 및 시범 성과평가 연구.「사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안 I」. 보건복지가족부 연구용역보고서.

김동건(1996).「현대재정학」. 박영사.

김은정·최은영·정소연(2008). 사회서비스 품질접근 동향과 품질표준 설정.「사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안 II」. 보건복지가족부.

박세경 외(2007).「사회서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 제도 환경 연구: 주요 국가사례를 중심으로」. 한국보건사회연구원.

송효섭(2005).「탈신화 시대의 신화들」. 기파랑.

윤영진·장승옥·지은구·김은정(2009).「사회복지서비스 재정지원방식」. 청록출판사.

이봉주·김용득·김문근(2008).「사회복지서비스와 공급체계: 쟁점과 대안」. EM 커뮤니티.

이영범(2008).「사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출의 문제점과 발전방안」.

이진면(2008). 사회서비스의 산업적 분석과 발전방향.「한국사회복지의 선진화를 위한 사회서비스정책의 성과와 과제」. 한국보건사회연구원 사회서비스 서비스토론회 자료집.

이진순(2001).「재정학」. 조세통람사.

임혁백 외(2007).「사회적 경제와 사회적 기업」. 송정.

Anttonen, A., & Sipilä, J.(1996). "European Social Care Services: Is It Possible To Identify Models?". *Journal of European Social Policy, 6(2)*.

Bahle, T.(2003). "The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?". *Journal of European Social Policy, 13(1)*.

EC(2007). *Social Protection in EU: Social Services of General Interest Questionaire*(Background Document Legal Framework). Final 2209.

Esping-Andersen, G.(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford Univ. Press.

Farmer, D.J.(1999).「행정학의 언어」. 강신택 역. 박영사.

Langan, M.(2000). "Social Service : Managing the Third Way." In J. Clarke et al.(eds.), *New Managerialism New Welfare?*. Sage Publications.

Munday, B. R.(2007). The United Kingdom's Approach to a Mixed Economy of Social Services. 한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 국제심포지엄 자료집.

Pierson, P.(2001). "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare State" In Pierson, P.(ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.

Rothgang, H., Obinger, H., & Leibfried, S.(2006). "The State and Its Welfare State: How do Welfare State Changes Affect the Make-up of the Nation State?". *Social Policy and Administration, 40(3)*.

Savas, E. S.(1987). Privatization : The Key to Better Government. Chatham House, New Jersey. 박종화 역,「민영화의 길」, 서울, 한마음사, 1994.

Taylor-Gooby, P.(2004). "New Risks and Social Change". In P. Taylor-Gooby(ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*. Oxford Univ. Press.