

정책브리핑



정책브리핑 | 2024-39호 | 2024년 11월 12일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이한주 | idp.theminjoo.kr

보편적 기본서비스, 기본사회의 전제조건

신영민 연구위원(행정학 박사)

《요약》

■ 국내 사회서비스* 현황 : 지역·계층 간 격차

※ 사회서비스 : 출산, 육아, 간병, 재취업 등 개인이 감당하기 어려운 일을 서비스 형태로 지원하는 제도, 정책, 사업.

- 지역별 기준시간(60분) 내 의료이용률(21.12 기준) : 서울 90.3%, 전남 51.7%
- 지역별 어린이집 접근성 : 강원 내륙, 전남 도서지역 이동거리가 서울의 6~12배
- 소득수준별 의료기관 미이용자 비율 : 소득 1분위 14%, 5분위 5.8%
- 소득수준별 아동돌봄기관 이용 실태 : 월 가구소득 200 만원 이하 46.9%, 600 만원 이상 61.7%

■ 윤석열정부 사회서비스의 문제 : 공공서비스 위축 → 서비스 이원화

- 시장 민간 참여 확대, 사회서비스원 기능 축소, 지불 능력에 따른 차등화
- 서비스 이원화로 이어져 지역 간, 계층 간 서비스 격차를 해소할 수 없음

■ 보편적 기본서비스 : 현 사회서비스 정책 방향의 대안

- **지불 능력에 상관없이 필요한 사람에게 제공하는 사회서비스**
- 기본서비스 영역 : 보건·의료, 교육, 금융, 주거, 영양, 교통, 정보, 돌봄 등
- 기본서비스 해외 실행 사례: NHS, 무상교육(영국), 공공돌봄·주거(핀란드), 통신(캐나다) 등

■ 정책제언 : 보편적 기본서비스 패키지 구축과 제도적·재정적 지원 근거 마련

- 기본사회와 기본서비스 : 기본서비스는 기본사회를 실현하기 위한 필수 조건
 - 민주당 강령에서 기본사회 비전을 이미 제시(모든 사람의 기본적인 삶을 보장하는 기본사회)
 - **기본서비스 패키지 구성** : 현 사회서비스 정책의 대안으로 추진
 - 수집된 서비스 정책 평가, 예산 추계 등을 통해 고도화
 - 중앙의 역할 : 기본사회지원법(가칭), 기본사회주관(가칭) 등을 제정, 국가와 지방정부가 기본사회를 실현하는 정책을 수립·시행하기 위해 노력하도록 규정하는 등 제도적으로 뒷받침 기본사회 우수 지자체에 대한 재정적 지원. 기본서비스 사례를 수집·발간
 - 20대 대선, 22대 총선 공약 중 기본서비스로 제시할 수 있는 사례를 발굴하여 정책 패키지화
 - **지방의 역할** : 지역 현실에 맞게 기본서비스 사업을 추진. 아래로부터의 기본사회 확산 주도
- ▶ 키워드 : 사회서비스, 보편적 기본서비스, 보편적 복지

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 사회서비스의 정의

* 사회서비스 : 복지, 보건·의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통해 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도(사회보장기본법 제3조 제4항)

○ 사회서비스는 사회보험, 공공부조와 함께 **현대 복지국가 사회보장의 핵심 요소**임.

- 국민의 기본적 삶을 보장하는 것은 현대 국가의 기본 책임임. 이는 우리 헌법에도 명시되어 있음. * 대한민국 헌법 제10조: 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다. 제34조 제1항: 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
- 국방, 치안 등 국민 안전을 위해 최소한의 것만을 책임지던 전통적인 야경국가와 달리, 현대 복지국가는 개인이 살아가면서 겪을 수 있는 많은 위험 중 개인이 대처하기 어려운 것, 혹은 공동으로 대처하는 것이 더 효과적인 것을 책임지고 해결해야 함(**국가가 보장함 → 사회보장**).
- 영국 베버리지 보고서의 “**요람에서 무덤까지**”는 현대 복지국가의 사회보장 책무를 가장 잘 표현.
- 대표적 위험이 실직·은퇴 후의 빈곤임. 사회보험으로 국민연금과 실업수당을 제공하고, 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 경우 공공부조인 국민기초생활보장제도 등으로 지원함.

○ 사회서비스는 빈곤 외에도 살면서 겪을 수 있는 위험을 해결하기 위해 사회보험, 공공부조와 달리 **취약한 개인에게 서비스의 형태로 지원하는 사회적 안전망(safety net)**.

- **가치재(merit goods)**인 사회서비스** : 이러한 위험을 지원하는 일은 사회보장을 위해 필요하지만 수익성이 약하기 때문에 정부나 지자체가 직접 수행하거나 민간·기관에 보조금을 지원하여 수행.
- **사회서비스 사례** : 의료, 간병, 취업상담, 장애인 지원, 주거환경개선, 평생교육 지원, 사회복지시설·공공문화시설 확충 등 다양한 서비스 존재.
- **공교육과 공공의료, 대중교통시설**도 우리가 잘 인식하지 못하지만 가장 대표적인 사회서비스임.

※ 가치재 : 사회 유지에 필수적이지만 수익성이 낮아 민간의 자발적인 선택만으로는 사회가 필요한 수준까지 생산되지 못하는 재화.

○ 평균 수명 증가, 여성 사회진출 확대, 전통적 가족 형태 약화, 청년실업, 근로빈곤 등 현대 사회의 변화로 국가는 종전의 **사회복지서비스보다 더 넓은 범위의 사회서비스**를 지원.

○ 우리나라는 1963년 제정되었던「사회보장에관한법률」을 폐지하고 1996년「사회보장기본법」 제정.

- 이전에는 “사회복지서비스”를 상담, 재활, 직업소개 및 지도, 사회복지시설이용 등으로 규정하고 “관련복지제도”는 보건, 주거, 교육, 고용 등으로 한정. 대상도 빈곤층 중심.
- 2013년 사회보장기본법 개정으로 사회복지서비스를 사회서비스로 바꾸며 서비스 영역을 출산, 양육 등으로 넓힘. 대상도 서민·중산층까지 확대. 서비스 내용도 기본적 생활 보장 외에 다양한 일상생활과 인적자본 확충을 지원.
- 2013년 **사회보장기본계획**을 5년 단위로 수립하여 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 포함하는 사회보장정책을 중·장기로 실천할 수 있는 근거를 마련. **사회서비스 별도의 사회서비스 기본계획(2024~2028)**이 윤석열정부에서 수립.

2. 국내 사회서비스 현황

○ 우리 사회서비스의 범위와 지원 수준은 사회보장기본법 제정(2013), 사회보장기본계획과 사회서비스 기본계획 수립 이후 지속적으로 늘어졌지만, 여전히 주요 선진국 중에는 열악. 서비스 수준이 낮으면서 서비스의 **지역별, 계층별 격차가 큰 것이 문제임**.

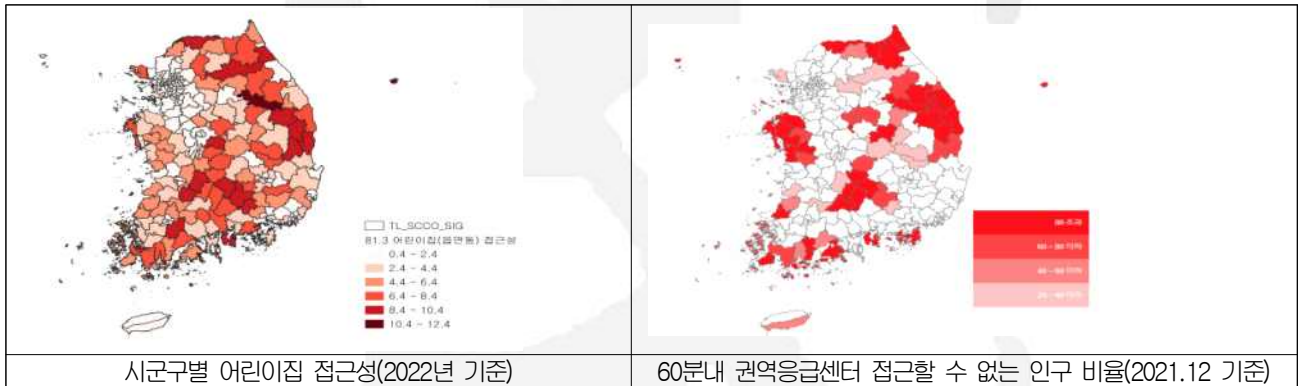
- 지역별 어린이집 접근성 : 강원 내륙, 전남 도서지역 이동거리가 서울의 6~12배.
- 지역별 기준시간(60분) 내 의료이용률* : 서울 90.3%, 전남 51.7%.¹⁾
- 소득 수준별 미이용자 비율 : 소득 하위 20% 14%, 5분위는 5.8%.²⁾
- 소득 수준별 아동돌봄기관 이용 비율 : 월 가구소득 200만원 이하 46.9%, 600만원 이상 61.7%.³⁾

※ 기준시간 내 의료이용률 : 지역 거주 환자 총 의료 이용량 중 기준시간 내 의료기관을 이용한 비율(%)

○ **교통, 주거 등의 사회서비스 영역에서도 지역 간 격차 증가.**

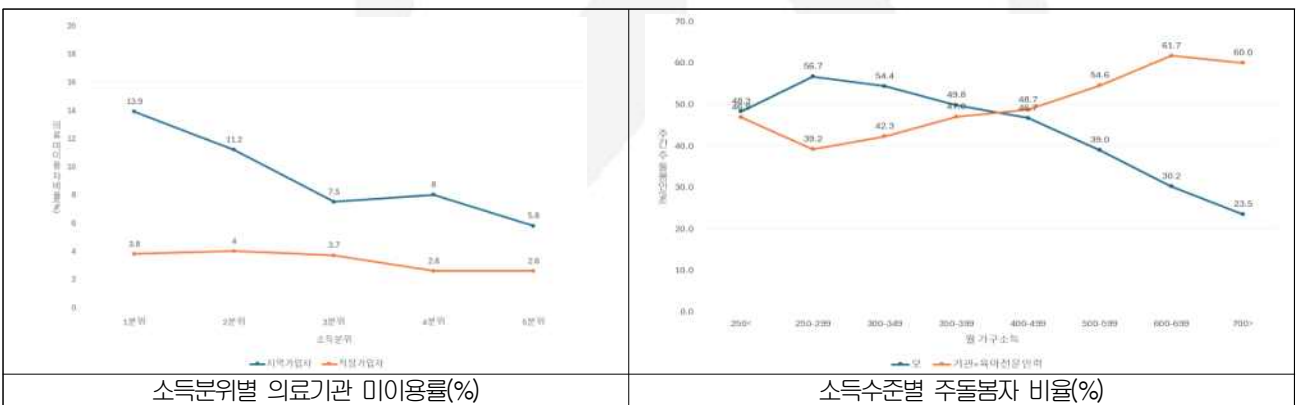
- 철도역 대중교통 및 도보 접근성 : 서울 22분, 경남권 60분으로 약 3배 차이(김진범 외 2023).
- 노후주택 비율 : 경기 15.7%, 서울 26.0%, 전남 41.4%(통계청 2024).

<그림 1> 지역 간 어린이집, 의료시설 접근성 격차



출처: 민주연구원(2024), 2024 불평등 보고서

<그림 2> 소득계층 간 의료·돌봄 서비스 이용 격차



출처: 의사신문(2024.09.20.), 보건복지부(2021)

1) 연합뉴스, 2023.09.03. '1시간 내 응급실 이용' 서울 90%·전남 52%...의료접근성 격차 커, <https://www.yna.co.kr/view/AKP20230902043700530>(검색일: 2024.10.18.)
 2) 의사신문, 2024.09.20. 소득하위 20% 지역가입자 중 14% 의료이용 '全無', <http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=229039>(검색일: 2024.10.21.)
 3) 보건복지부, 2021. 2021년 전국보육실태조사 - 가구조사 보고.

3. 윤석열정부 사회서비스 정책 현황과 문제점

○ 사회서비스 정책 방향 : 규제 완화, 시장 역할 확대, 잔여적 접근

- 「새정부 경제정책방향」, 「120대 국정과제」에서 사회서비스 분야 수요·공급 확대, 혁신 기반 구축, 종사자 처우 개선, 사회서비스 분야 민간 참여와 시장 확대 강조.
- 「사회서비스 고도화 추진 방향」, 「제1차 사회서비스 기본계획(2024~2028)」에서도 이어짐.
- 수요 확대, 양질 일자리, 서비스 품질 제고 정책 기조는 2000년대 중반 이후 **계속 추진했으나 달성 실패.**
- **실패 원인** : ① 수요층이 저소득, 취약계층에 집중, 보육·장기요양 등 보편적 서비스도 고품질의 다양한 서비스가 제공되지 않아 국민 다수의 수요를 충족하지 못함. ② 민간 영세업체가 많고, 제공기관이 제한적. 정부가 가격을 통제해 경쟁을 통한 서비스 품질 향상 어려움. ③ 서비스 품질에 대한 평가 체계나 평가에 따른 기관 퇴출도 미흡.

○ 결과적으로 여전히 국민 전반에 필요한 서비스는 공급 부족. 영세 사업체 간 과도한 경쟁으로 서비스 종사자의 낮은 처우와 서비스 질적 저하가 지속.

- 주요 사회서비스 필요 대비 이용률 50% 미만(2021년 사회서비스 수요 실태조사)
- 사회서비스 산업 영리 부문 점유율 68.1%, 10인 미만 사업체 점유율 71%.⁴⁾
- 영세 사업체 대도시 중심 진입 → 농어촌 지역은 공급기관 부족으로 지역 간 서비스 격차 심화.

○ 이러한 상황에서 현 정부의 민간 공급 주체와 시장 주도 강조는 상황을 악화시킬 가능성 높음.

- 사회서비스원 기능 축소 및 예산 삭감 : 문재인 정부에서 확대된 공공 돌봄 체계를 크게 위축. 시장화 심화
- 민간 보험사 노인 돌봄 서비스 시장 진출 : 서비스 불평등과 계층화를 심화 우려
- ‘약자 복지’의 윤석열 정부 : 고소득층은 민간 보험사 서비스를 고가로 구입 ↔ 저소득층은 공공 돌봄 위축으로 낮은 수준의 서비스 이용 → 서비스 이원화 심화

○ 예산 삭감 기조, 공공부문에 대한 대통령 인식 : 사회서비스 전반의 위축, 시장화, 지역 간 격차 심화 우려.

○ 더불어민주당이 현 사회서비스 정책 실패를 거울삼아 새로운 정책 방향의 대안으로 **보편적 기본 서비스**를 강조하고 **민주당표 정책 패키지를 구성, 확대 필요.**

4) 안수란, 하태정. 2022. 사회서비스 일자리의 산업적·직업적 특성 변화. 보건복지 Issue & Focus. 431호.

4. 보편적 기본서비스의 정의

○ **보편적 기본서비스(Universal Basic Service)의 정의** : 보건·의료, 돌봄, 교육, 통신, 교통, 주거 등 인간 생활에 필수적인 사회서비스를 (지역·소득에 관계없이) 필요한 국민 모두에게 보장하는 서비스 혹은 그러한 정책 방향 의미.

- 보편적기본서비스는 2017년 영국 세계변영연구소(IGP)에서 처음 제안.
- 보편적+기본+서비스 : “각자의 필요에 따라 지불능력에 관계 없이 필요한 모두에게(Universal)”, “최소(minimum) 수준이 아닌 필수적이고 충분한, 기본적인 수준의(Basic)”, “공익을 위한 활동에 제공하는 서비스(Service)”.

○ **보편적 기본서비스 해외 사례** : 모든 사회서비스 분야에서의 전면적인 실행 사례는 아직까지 없음.

- 영국(의료·교육) : 국민건강서비스(NHS)와 공립학교의 무료 교육 서비스
- 핀란드(주거·돌봄·의료·교육) : 보편적 주거 서비스(헬싱키), 전 국민 대상 무상 의료 및 교육 보장, 아동 대상 방과 후 돌봄 서비스, 노인 돌봄 서비스 지원
- 캐나다(통신) : 보편적 통신서비스로 모든 국민에게 최소 50Mbps 초고속 인터넷 보급 목표
- 한국도 교육과 일부 지역의 교통서비스, 통신은 보편적 기본서비스 수준에 가까움.

○ **기본서비스의 장점** : 평등, 효율성, 연대, 지속가능성

- 1) **평등** : 기본서비스는 보건·의료, 교육, 주거 등 저소득층 취약 영역의 필요를 직접 충족하므로 불평등 완화에 효과적임.
- 2) **효율성** : 기존 사회서비스 제공 방식을 보완하여 정부지출을 조금만 높여도 달성 가능. 서비스 인프라를 갖춘 OECD 국가는 GDP 대비 4~5% 수준**에서 가능.
- 3) **연대** : 기본서비스는 더 많은 양질의 공공서비스를 목표로 서비스 시장화에 반대. 취약계층에 한정하지 않고 모두에게 제공하므로, 서비스를 제공하고 공급받는 과정에 상이한 사회 집단의 사람들이 어울리고 서로 도움을 받아 사회적 연대에 도움.
- 4) **지속가능성** : 기본서비스는 설계에 따라 지속가능성을 높이고 탄소발자국을 줄이는데 기여할 수 있음. 예를 들어 보편적인 공공 대중교통 서비스는 자가용 사용을 줄일 수 있음.

※ GDP 대비 4~5%수준보다 더 필요하다는 반론도 있음.

○ **대안으로서 보편적 기본서비스의 가능성** : 현 정부 정책 방향은 현재도 심각한 지역 간·계층 간 사회서비스 이원화, 취약계층 필요에 부응하지 못하는 서비스 제공을 심화시킬 가능성이 높음. 기본서비스는 공공과 지역사회를 통해 모두에게 서비스를 제공하고 필요한 사람에게 보다 더 제공함으로써, 이러한 기존 사회서비스 정책 방향의 대안이 될 수 있음.

- 필요 기반, 보편적, 공적 서비스 제공 : 영세 민간업체의 과도한 경쟁과 시장 활성화로 인한 문제 완화
- 약자 복지, 선별적 복지인 현 정부 기조와 반대 : 보편적 복지와 사회경제적 민주주의에 부합
- 전략적 측면 : 기존 사회서비스 체계를 개선해 기본서비스로 전환하는 것이 재정, 비용 측면에서 유용

5. 기본사회와 기본서비스 - 정책 추진 방향

- 기본사회와 기본서비스 : 민주당은 당 강령에서 기본서비스 기조 제시. 기본서비스는 기본소득과 함께 **기본사회를 구현하기 위한 필수 조건**.
 - **모든 사람의 기본적인 삶을 보장하는 기본사회**를 원한다(더불어민주당 강령 2024).
 - 우리의 미래는 **최소한의 삶을 지원받는 사회가 아니라 기본적 삶을 보장받는 ‘기본사회’**여야 한다고 믿습니다(이재명 대표 국회교섭단체 대표연설, 2022년).
 - 기본사회와 기본서비스의 **“기본”은 최소가 아닌 필수적이고 충분한, 품격 있는 삶을 살 수 있는 정도** 의미.
 - 증가하는 **사회서비스 수요, 현 사회서비스 시장의 문제**(지역 간 계층 간 격차와 낮은 서비스 품질, 열악한 종사자 처우)를 고려하면 **기본사회와 기본서비스는 우리 사회가 추진해야 할 정책 방향**임.
- **이미 구상된 기본서비스 사례** : 더불어민주당의 22대 총선 공약에서도 기본서비스로 실현할 여러 구상을 제안한 바 있음.
 - 전국민 비만 예방관리체계, 재택 의료서비스 및 통합 재가서비스(**보건·의료**), 국가책임 온동네 초등돌봄(**돌봄**), 거점 국립대 집중 투자와 발전 기반 구축을 통한 고등교육 평등성 강화(**교육**), 기본주택, 공공임대 긴급 주거, 주거복합플랫폼 등 기본주거서비스(**주거**), 청년·국민·어르신 교통 패스(**교통**), ‘내돈내산 데이터 내 맘대로’서비스(**통신**), 국선번호인 조력권 확대(**민주주의·사법 서비스**), 통합문화이용권, 지역사랑 휴가지원(**문화**), 국민내일배움카드, 재취업지원 서비스 강화(**일자리**)
- **실행 중인 기본서비스 사례** : 다양한 지역에서 기본서비스 형태의 정책이 제안, 설계, 실행 중
 - 특히 경기도 및 경기 기초지자체, 호남 등 **민주당 자치단체장 지역에서 활발하게 정책 실험** 진행 중 : **경기도 초등학생 치과주치의, 독버스, 성동구 청소년 체험학습카드, 완주군 로컬푸드, 화성시 무상교통사업, 평생교육 장학금 등**
- 이러한 **기본서비스 정책사례**는 이미 민주당 강령에서 제시한 **기본사회와 맞닿아 있음**.
 - 중앙에서는 기본서비스와 기본사회 추진을 위한 법적·제도적 지원 필요. **이미 실행 중인 사업 사례를 수집, 평가·보완하고 기본서비스 사례로 홍보·확산해 지역에서 실험할 수 있도록 지원**.
 - **가칭 기본사회지원법**을 제정, 국가와 지방정부가 기본사회를 실현할 수 있는 정책을 수립·시행하기 위해 노력하도록 규정. 매년 지방정부의 기본소득·기본서비스 정책 수행 실적을 제출받아 점검하고 우수 지자체를 기본사회 예산을 통해 재정적으로 지원하도록 할 수 있음.
 - **가칭 기본사회주간**을 지정해 중앙 및 지방정부가 기본사회의 의미를 이해하고 확산할 수 있는 행사를 실시하도록 노력하게끔 하며, 지방정부 간 정책 교류를 할 수 있는 기회를 제공.
 - **기본사회 지역사회 사례를 수집·발간**하여 기본서비스 정책사례를 확산하고, 서비스가 없는 지역에서 참조하여 지역의 여건에 맞게 실행할 수 있도록 지원
 - 기존 사회서비스의 **기본서비스 전환 시 비용과 편익**을 추산하는 작업도 지역 사례를 모아 추진.
 - **지역에서는 제안 사업 중 실행 가능성을 검토하여 추진할 수 있는 사업을 도입**.