

2023

사회서비스 정책포럼 브리프



보건복지부



중앙사회서비스원

* 본 브리프는 사회서비스 정책포럼 주요내용을 요약한 것으로 보건복지부와 중앙사회서비스원의 공식입장이 아님을 밝혀둡니다.

2023년 제1차 사회서비스 정책포럼

사회서비스 제공기관 품질제고 방안



2023년 제1차 사회서비스 정책포럼 사회서비스 제공기관 품질제고 방안

개요

2023년 「사회서비스 정책포럼」은 사회서비스 분야 학계·현장 전문가를 비롯한 다양한 이해관계자가 참여하여 사회서비스 관련 의견수렴 및 정책제안을 하고자 진행되었습니다.

2023년 제1차 「사회서비스 정책포럼」은 '사회서비스 제공기관 품질제고 방안'이라는 주제로, 사회서비스 품질관리 중장기 발전방향, 해외사례를 통한 시사점, 품질제고를 위한 사회서비스원의 역할에 대한 다양한 의견을 나누었습니다.

김용득 교수(성공회대학교), 김정현 연구위원(서울시복지재단), 이한나 부연구위원(한국보건사회연구원)이 발제, 박세경 선임연구위원(한국보건사회연구원)을 좌장으로, 김형모 교수(경기대학교), 신창환 교수(경북대학교), 최상미 교수(동국대학교), 전용호 교수(인천대학교), 김수린 부연구위원(한국농촌경제연구원)이 토론자로 참석하여 사회서비스 제공기관 품질제고 방안에 대한 활발한 논의를 진행하였습니다.



발제 ① | 품질관리 체계 중장기 발전 방향

품질관리는 사회복지현장에서는 익숙하지만 국민 입장에서 보면 매우 낯선 용어이다. 통상적으로 **품질관리는 ‘제공기관 평가’를 지칭하는 좁은 개념**으로 사용되며, 광의로 이해하면 **‘품질에 영향을 미치는 모든 요소를 포괄하는 개념’**으로 볼 수 있다.

점차 사회서비스에서 품질이 중요해지고 있는 배경은 사회서비스 영역이 확장되는 추세와 더불어 과거와 다르게 **개인사업자나 영리기관 등 다양한 주체들이 참여하고 있는 상황**과 맞물려 있다. 품질관리에 있어 국가의 역할이 중요해진 현재, **어떻게 품질을 관리할 것인가에 대해 4가지 영역**으로 구분이 가능하다. 우리가 품질을 높이하고자 할 때 **제공기관을 통해 품질을 높이는 방법**과 **제공인력을 통해 품질을 높이는 방법**으로 크게 구분할 수 있다. 다시 이 두 주체에 대한 **행위의 성격을 ‘규제적이고 강제적인 접근’, ‘지원하고 촉진하는 접근’**으로 구분하면 크게 **4가지 정책 방향**을 살펴볼 수 있다.



성공회대학교
김용득 교수

[표1] (참고) 품질관리 구성 요소(Kim's model)

구분	제공기관	제공인력
규제접근	[1영역] 시설평가, 시설의 지정·허가·등록	[3영역] 자격제도, 신원조회제도
지원접근	[2영역] 품질혁신 독려, 컨설팅/R&D 지원	[4영역] 서비스 전문 기술개발, 교육훈련

출처: 김용득

● 제영역 : 제공기관 규제접근

이제는 평가시스템이 평가 기간에만 작동하는 것이 아니라 전담기구 설치를 통해 **전담인력을 고용하여 상시적으로 평가를 수행하는 체계**로의 전환이 필요하다. 평가의 종류도 서비스의 속성에 따라 감사적 평가가 필요한 부분이 있고, 복지부와 중앙 사회서비스원에서 시범 사업중인 ‘인증평가’같은 방식이 필요한 부분이 있다. 그렇다면 감사적 평가를 할 서비스와 인증 평가를 할 서비스를 어떻게 구분할지 그 기준이 필요하다. 또한 국가의 의무 제공 성격이 강한 인권기반의 서비스와 민간 시장에서 거래적 성격을 가지는 서비스는 어떻게 구분하여 관리할 것인가도 해결해야 할 숙제다.

또한 **평가의 실효성 담보**도 중요하다. **정말 좋은 평가를 받으면 좋은 일이 생기고, 나쁜 평가를 받으면 퇴출당하거나 경고를 받는 일이 일어나는가?** 이런 실효성 확보가 또 하나의 숙제이다.

마지막으로 사업단위가 아닌 **기관 단위 평가가 필요하다**. 현재 하나의 기관이 여러 법률에 의한 서비스를 하면 각각에 대해 평가를 받는다. 한 기관에 5개의 사업이 있다면 5개 사업에 대하여 각각의 평가를 받는 것이 아니라 기관 단위에서 평가를 받도록 하는 변화가 필요하다.

● 제2영역 : 제공기관 지원 과제

과거 제공기관은 사회서비스 프로그램만 잘 운영하면 되었다. 현재는 노동환경이 복잡해지고 환경에 대한 관리가 중요해졌다. 이러한 변화에 따라 사회서비스 제공기관은 **서비스 프로그램 관리뿐만 아니라 노무, 회계, 환경, 위생 등 준수사항이 복잡**해졌다. 제공기관이 이런 기술적 요소들을 자체적으로 해결하고 있는데, **품질을 지원하는 전문기관**이 사회서비스에 대한 이해를 갖춘 법, 경영, 회계 등의 전문가를 고용하여 **사회서비스 제공기관을 대상으로 시의적절한 지원**을 해야 한다. 영국의 SCIE(Social Care Institute for Excellence)가 대표적으로 이러한 일을 수행하고 있다.

● 제3영역 : 제공인력 규제 접근

제공인력에 대한 규제는 **서비스를 받는 사람들이 안전할 수 있도록** 하는 것이다. 이미 우리나라에서는 ‘신원조회’ 절차를 통해 제공인력 진입에 대한 상당한 규제가 마련되어 있다. 하지만 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등등 각 법률에 근거하여 설립된 제공기관들의 경우 제각기 관할 경찰서를 통해 신원조회를 실시하고 있다. 향후 영국, 미국과 같이 전담 부서가 **인력에 대한 신원조회를 일괄적으로 실시하고 결과를 통보하는 구조**를 갖추는 것이 중요한 숙제이다.

● 제4영역 : 제공인력 지원 과제

요양보호사, 장애인활동지원사의 경우 각 법률에 의해 자격이 규정되고 업무도 구분되지만 신체활동 지원, 일상생활 지원 등 업무가 상당히 중첩된다. 사회서비스 전체 공통과정, 유사분야 공통과정, 개별분야 심화과정 등으로 구분하여 교육을 시행하는 등 **관련 분야 간의 연계성 및 인력의 이동성**을 높여야 하며, 이를 통해 **제공인력 순환과 통합적인 서비스**가 가능해질 것이다.

지금까지 사회서비스 현장은 필요한 기관과 사람이 알아서 인력을 훈련시키는 시스템이었다. 이 부분을 체계화하여 어떤 서비스에 새로운 기술이 도입되었을 때 교육을 받아야 하는 사람을 구체적으로 지정하고, 교육을 받으면 이력으로 관리되어 잘 성장한 사람은 더 좋은 인력으로 평가받을 수 있어야 한다. 대표적으로는 영국의 ‘Skills for care’에서 전담하여 수행하고 있다.

● 사회서비스 품질관리법 제정, 품질관리 전담기구 필요

사회서비스 제공기관과 제공인력에 대한 규제 및 지원을 통합적으로 수행하기 위해서는 개별법 각각에 산재되어 있는 **품질관리 요소를 취합하여 하나의 단일법으로 제정**하는 것이 중요한 일이다.

사회서비스 품질관리법(가칭)에는 **품질평가, 제공기관 운영관리, 기술 컨설팅, 제공인력 신원조회, 제공인력에 대한 교육훈련** 등이 체계적으로 포함되어야 한다.

이에 따라 **총체적인 품질관리를 담당하는 전담기구**가 설립되어야 할 것이다. 예를 들어 사회서비스 품질감독원을 설립한다면 각 권역별로 심사평가센터를 설립하여 일시적으로 차출된 사람을 통해 평가를 받는 것이 아니라, **상시근무하는 전담 평가인력**을 통해 일관된 평가를 받을 수 있도록 해야 한다. 제공인력에 대한 지원과 교육훈련은 한국보건복지인재원에서 할 수 있겠으나 관련 법에서 세부적인 관리 방법을 규율해주어야 할 것이다.

만약 사회서비스 품질관리법을 제정하지 않는다면, 제공기관 규제·지원, 제공인력 규제의 영역은 사회서비스원법을 개정하여 품질관리 전담기구 역할을 중앙사회서비스원에서 수행하도록 하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

발제 ② | 해외 사회서비스 품질관리 체계의 시사점

2021년 참여한 「사회서비스 복합다중 욕구의 현황과 대응전략」 연구에서 살펴본 해외사례를 재구성하여 사회서비스 통합을 촉진하는 요인과 그 속에서 '한국의 품질평가 관리체계를 어떻게 할 것인가'에 대한 함의를 찾아보고자 한다.

● 사회서비스 통합은 '조화롭게 협력하는 체계'

유럽은 인구구조의 변화로 돌봄 대상자 수가 증가, 노동시장의 변동성으로 인한 실업률 증가 및 불평등을 겪으면서 국가재정의 위기에 직면하고 그것은 **공공사회서비스의 효과와 비용 효율성에 대한 의문**으로 연결되었다. 유럽의 사회서비스 통합은 '**사회서비스의 품질과 비용 효율성을 어떻게 제고할 것인가**'의 고민에서 비롯되었다.

범세계적으로 사회서비스 통합에 대한 정확한 정의가 합의된 바는 없으나, '사회서비스 통합'이라는 단어를 직관적으로 보면 '**다양한 사회서비스 영역의 전문가들이 공통된 목적을 이루기 위해서 조화롭게 협력하는 체계**'라고 생각된다.

최근 European Social Network(2021)에서는 사회서비스 통합 유형을 다음의 4가지로 구분하였다.

이중 서비스 영역간 조정이나 자원이전을 '부분통합'이라고 지칭하고, 구조적으로 완전히 통합한 사례를 '완전통합'이라고 지칭하여 유럽의 사례를 살펴보고자 한다.

[표2] 사회서비스 통합 유형 4가지

① 특별한 서비스 통합 정책이나 기조 없음.	-
② 서비스 영역간 조정 또는 자원 이전(Coordination or resources transfer) - 영역 간 연합(Joint working) - 팀제 통합(Interdisciplinary Working teams)	부분통합
③ 구조적으로 완전히 통합(Full Structural Integration)	완전통합
④ ①~③ 혼합	-

● 부분 통합 사례 - 벨기에 메헬렌시의 Go Team과 핀란드 가족센터 모델

부분 통합사례를 영역 간 연합 사례, 팀제 통합 사례로 나누어 살펴보고자 한다. 영역 간 연합의 특징으로는 우리나라의 사례관리와 같이 **다양한 기관에 소속된 전문가들이 특정 사례관리자를 중심으로 하나의 사례에 동시다발적인 서비스를 연계**한다는 것이다. 특히 주목할 만한 사례로 벨기에 메헬렌시의 'Go Team'이라는 사업이 있는데, 해당 사업을 수행하는 센터는 센터당 50~60건(사례관리자 1인당이 아닌)의 사례를 개입하며, 매주 사례관리자가 가구를 방문하여 **서비스 연계가 잘 이루어지고 있는지 확인할 수 있는 충분한 자원과 시간이 주어진다.**

팀제 통합은 영역 간 통합과 달리 물리적으로 같은 공간에 여러 전문가들이 함께 교육을 받고 개입방식을 논의하여 대상자에게 통합적인 서비스를 제공한다. 대표적인 사례로는 핀란드의 가족센터 모델이 있다.



서울복지재단
김정현 연구위원

●● 완전 통합 사례 - 영국의 Care Trust

완전통합은 영국의 사례가 유일하다. 영국의 Care Trust의 경우 보건과 복지예산을 통합하여 **통합된 예산 아래 여러 영역의 전문가들이 움직이게 된다.**

완전통합의 전제는 지역단위 입법절차(우리나라의 조례)를 통해 기존에 흩어져 있던 여러 조직들을 통합하는 과정을 거치는 것에 있으나, 임금체계, 정관 등 행정적인 요인과 각각의 모델을 결합하는 것에 있어 상당한 시간이 소요될 수 있다. 또한 완전통합 사례는 부분통합 사례와 달리 현재까지 평가지표나 결과가 나온 바가 없어 단기적으로 효과를 살펴볼 근거가 부족하다.

●● 사회서비스 통합요인 - 촉진요인과 저해요인

European Social Network에서는 사회서비스 통합과 관련된 여러 유형을 소개하고 그 사례 속에서 각각의 유럽 국가들의 사회서비스 통합프로그램을 일선 현장에 제공하는 인력을 대상으로 사회서비스 통합을 저해하는 요인과 촉진하는 요인에 대해 아래와 같이 정리하였다.

다양한 전공을 가진 전문가들이 **강력한 리더십 아래에서 공통의 목적을 가지고 서비스 계획을 수립하고 전달**하는 데 있어서 **전문 영역 간의 협력과 원활한 전달체계**는 기본적인 요인으로 볼 수 있다. ICT기반 전달체계는 온라인 플랫폼에서 모든 정보를 공유할 수 있는 경우 가능하여 완전통합인 경우만 가능할 것 같다. 그리고 효과측정을 위한 **평가 지표의 합의와 안정적인 재원**이 필요하다. **헌신, 혁신, 학습은 일선 인력이 가져가야 할 요인**이라 할 수 있다. 마지막으로 지속가능성은 앞선 8가지 개념의 상위개념으로 8가지 요인들이 잘 작동하면 사회서비스 통합이 지속가능할 것이다.

[표3] 사회서비스 통합 관련 요인

요인	촉진 요인	저해 요인
전문 영역 간협력 (Inter-professional teamwork)	다학제간 팀 구성, 공동 배치, 새로운 역할과 과업 구분, 원활한 협력을 주도하는 리더십	전통적 방식 고수→다른 영역과 상호작용, 제한 영역 간 문화차이, 통합 이후 모호한 과업과 역할
원활한 전달체계 (Well-functioning delivery system)	공동 사정/계획수립/사례관리 조직 간 운영위원회	
ICT 기반하여 공유할 수 있는 전달체계 (ICT-shared delivery system)	온라인 공유 플랫폼을 통해 전산 정보 공유	기관별 접근 가능한 시스템이 제한적, 시스템 간 호환 불가, 개인정보보호
효과 측정 (Effects measurements)	개입 대상의 욕구 해소에 어떻게 영향을 주는지 확인, 사전-사후비교, 서비스 이용 과정 중 효과 확인	일선 인력의 역량 부족, 도구 부족, 조직간 평가 근거 차이
재원 (Funding)	공동 예산(pooled budgets)	자금 조달 관련 정보 부족, 자금 부족
헌신 (Commitment)	비전 공유, 개별 전문가들의 헌신, 명확한 목적, 서비스 제공자들 간 신뢰, 권한 부여	영역 간 협력에 대한 경시, 부족한 시간과 자원
혁신 (Innovation)	자발성, 새로운 서비스 및 제공 방식을 실험하는 데에 충분한 공간과 시간	사회서비스 통합 과정에서 겪을 수 있는 복잡다단한 상황에 대한 과소평가, 새로운 방식에 대한 우려
학습 (Learning)	통합 전후 합동 학습/훈련, 회의를 통한 경험 공유, 자기 평가	문화차이, 전통적 방식 고수
지속가능성 (Sustainability)	영역별-사회적 패러다임, 조직의 이익, 구조적 지원, 안정적인 자금 조달, 효과 평가 및 기록	조직 개편, 정치적/재정적 숙고, 조직의 이익, 자원 배분에 관한 고민

•• 우리나라 현실에 맞는 사회서비스 통합 설계 필요

사회서비스 통합에 대한 건설적인 설계를 하기 위해서는 **우리나라 현실에 맞는 사회서비스 통합**에 대해 충분한 논의를 거쳐야 할 것이다. 예를 들어 통합의 영역은 어디가 될 것인가, 개입의 대상은 누구인가, 각 운영주체별 역할과 책임은 어떠한가 등 충분한 논의가 필요하다.

사회서비스 통합 시 고려하여야 할 점으로 **사회적 공감대를 어떻게 형성할 것인지, 사회서비스 통합을 설계함에 있어 점진적으로 어떻게 확대할 것인지(소규모 시범사업 등), 공공행정체계에서 사회서비스 통합을 얼마나 수용할 수 있을 것인지** 등이 있을 것이다.



발제 ③ | 품질제고를 위한 사회서비스원의 역할

2022년 수행한 「사회서비스 혁신을 위한 시·도사회서비스원 기능 강화 방안 연구」의 내용을 바탕으로 품질관리를 논하고자 한다. 작년 연구를 수행할 때 품질관리가 핵심 주제는 아니었으나, 사회서비스원에서 하고 있는 모든 사업들이 간접적으로 광의의 품질관리와 연결되어 있어서 관련 내용을 정리하여 얘기하고자 한다.

● 중앙 및 시·도 사회서비스원의 품질관리 현황

중앙사회서비스원에서는 크게 사회복지 시설평가와 사회서비스 품질평가 및 사회서비스 품질인증제 시범사업을 수행하고 있다.

사회복지시설평가는 3개년을 1개 기수로 사회복지시설 유형에 따라 시행하고 있으며, **품질평가는 지역자율형 사회서비스 투자사업의 3개 내역사업(산모신생아 건강관리 지원사업, 가사간병 방문지원사업, 지역사회서비스투자사업)과 발달재활서비스, 언어발달지원사업을 3년 주기로 평가**하고 있다.

시·도 사회서비스원의 경우 품질관리와 관련하여 명시적으로 드러나는 역할은 분명하지 않으나, 보건복지부 시·도 사회서비스원 표준운영지침에 의거한 민간기관 지원사업으로 **‘시설안전점검지원’, ‘대체인력지원’, ‘경영컨설팅지원’** 사업이 있다. 또한 지침에는 없으나 다수의 시·도 사회서비스원에서 사회서비스 제공기관 종사자를 대상으로 교육사업을 수행하고 있다.

이한나 외(2022)는 **민간기관 지원사업의 목적을 ‘서비스 품질제고를 바탕으로 시설 이용자 및 거주자의 삶의 질을 향상하는 것’으로 규정**하여 지침에 포함할 것을 제안하였다.



한국보건사회연구원
이한나 부연구위원

2022년 8월 연구 당시 설립되어 있던 14개 시·도 사회서비스원을 대상으로 민간지원사업 현황을 살펴보면 시설안전점검 지원사업과 경영컨설팅지원사업을 시행하는 곳은 각 13개소, 제공인력 교육사업은 12개소에서 시행되고 있었다.

연구 당시 실제 분석이 가능한 자료를 제출한 10개소를 대상으로 분석을 실시(교육사업 제외)한 결과, 사회복지시설이면 의무적으로 시행해야 하는 ‘시설안전점검지원사업’으로 집중되어 있었으며, 경영컨설팅 지원사업은 장기요양기관이 ⅓을 차지하는 것을 볼 수 있다.

경영컨설팅 지원사업의 분야는 재무회계와 인사·노무가 가장 많았으며, 이중 사회복지시설이 가장 많은 비중을 차지하였다.

[표4] 시도 사회서비스원 민간지원사업 현황(2022)

(단위: 회, 개소, %)

구분	연희수(실기관)	장기요양기관	바우처사업기관	사회복지시설	기타
경영컨설팅 지원사업	321 (209)	102 (31.8)	12 (3.7)	180 (56.1)	27 (8.4)
시설 안전점검지원사업	896 (637)	20 (2.2)	4 (0.4)	858 (95.9)	14 (1.5)

● 품질제고를 위한 시·도 사회서비스원 민간지원 기능 강화 방안

첫 번째로, **민간기관 지원사업 발전여건을 조성**하는 것이 필요하다. 2022년 조사 당시 시·도 사회서비스원의 인력과 예산이 최소한의 수준인 것을 알 수 있었는데, 자체적으로 예산과 인력을 확충하기에는 어려움이 존재한다. 지자체에서 의지를 가지고 일반여건을 개선하기 위한 노력을 해야 할 것이다.

두 번째로, **기관 내외의 사업체계를 조성할 필요**가 있다. 민간지원사업의 중복 방지를 위해 유관기관 네트워크를 활용하여 연계와 조정을 해야 할 것이다. 또한 홍보를 통해 인지도를 제고하고 시·도, 시·군·구와의 협력을 통해 사회서비스 제공기관에 대한 접근성을 확보할 필요가 있다.

세 번째로, **민간지원사업의 정비**가 필요하다. 현재 사회서비스 제공기관의 다양한 요구를 공통 이슈와 한정 이슈로 표적화하여 대응하는 것이 필요하다.

또한 사회서비스원 설립 유형(신규설립, 기존 복지재단의 전환 등)에 따라 기능이나 역할이 다른 모습을 보이고 있는데, 지역 내에서 어떻게 자리매김할 것인지를 가늠하여 차별화된 접근을 할 필요가 있다.

네 번째로 중앙사회서비스원에서는 **시·도 사회서비스원의 민간지원역량을 강화하기 위한 교육**을 시행할 필요가 있고, 시·도 사회서비스원 민간지원사업의 **표준화를 위한 모델**을 개발하는 것이 필요하다. 시·도 사회서비스원에서는 중앙사회서비스원에서 개발한 **민간지원사업 표준모델을 지역상황에 맞게 적절한 사업을 선택하여 시행**할 필요가 있겠다.

● 품질제고와 시·도 사회서비스원의 중장기 발전 방향

사회서비스 품질제고를 통해 **사회서비스원의 공공성 실현**이 중요하다. 홀과 밀라(Hall, Miller and Millar, 2016)는 공공성이라는 이슈에 대해 **핵심 접근, 다차원 접근, 규범 접근** 이렇게 세 가지로 접근하였다. 핵심 접근은 실제 공공성에서 민간을 축소하고 공공을 확대하는 것이 공공성 확보라는 관점이며, 다차원 접근은 공공적인 역할을 수행하고 있는 민간에 대해서 공공의 관리와 감독을 강화함으로써 공공성을 실현하는 것으로 봤다. 마지막 규범 접근은 그 기관들이 공익적 가치를 실현하게 하고 공공의 이익에 복무하도록 함으로써 공공성을 담보하는 개념이다. 민간 부분을 축소하고 공공의 영역을 넓히는 것을 공공성으로 생각해왔다면, 이제는 규범 접근을 통해 공공성을 담보할 필요가 있다.

시·도 사회서비스원의 민간지원사업의 목표를 재정립하여, 규모와 상관없이 **역량있는 기관을 발굴하고 성장을 지원**하는 한편, **우수사례 확산을 통해 사회서비스 품질을 개선**하는 것이 중요하다.

또한 중앙사회서비스원의 평가기능과 연계하여 민간지원사업 고도화 및 장기적 품질인증제 운영 검토가 필요하다.

이에 시·도 사회서비스원의 인증제는 원칙적으로 **품질에 대한 엄격한 심판보다는 품질향상을 도모하는 컨설팅적인 요소**를 가져야 하며, 일정 정도의 독립성을 확보할 필요가 있다.

패널토론 ①

●● 공급자가 이용자, 이용자가 공급자인 농촌형 사회서비스

농촌은 사회서비스의 불모지라 할 수 있다. 그 중에서도 원격지나 면지역은 공급기관과 제공인력이 충분하지 않고, 수익성도 떨어지기 때문에 제공자들에게 매력적이지 않다. 이렇다보니 농촌의 사회서비스는 인프라 확충에 몰입해왔다. 보건복지 전문성 여부와 상관없이 마을주민들이 연대하고 주축이 되어 노인돌봄에서 영유아 보육에 이르기까지 자급방식의 사회서비스를 확충해온 것이다. 특히 농림축산식품부에서는 지역 내 사회복지 관련 기관이나 민간 단체 등이 연계하여 서비스 공백을 해소하는 지역공동체 사업을 진행하고 있다. 여기서 공급자 특성에 주목하고 싶다. 농촌은 서비스 제공자와 이용자가 별도로 나뉘지 않는다. 어쩌면 **공동체의 전통성이 살아있는 농촌에 특화된 지역사회 돌봄**이라 부를 수 있는데, 수행기관은 협동조합, 사회적협동조합, 영농조합, 농업회사 법인, 주민자치회, 마을연구회 등 다양하다. 사회서비스 통합 측면에서 보면 주민조직이 일종의 사례관리자가 되어 역할을 수행하는 것이지만, 보건복지 전문가가 아니라는 점이 유럽의 사례나 국내의 현상과 다르다. 사회서비스 품질관리 측면에서 고민이 필요한 지점이 바로 여기에 있다.



농촌경제연구원
김수린 부연구위원

●● 농촌형 사회서비스 공급모델의 품질관리를 위한 첫 걸음은 무엇인가?

농촌형 사회서비스 공급모델이 가진 강점을 손상시키지 않으면서 사회서비스의 질을 높일 수 있는 품질관리에 대한 고민이 필요하다. 농림축산식품부는 「농촌지역 공동체 기반 경제 사회서비스 활성화에 관한 법률」 입법을 추진 중이다. 해당 법이 통과되면 현재의 농촌 모델은 더 동력을 얻을 것이다. 하지만 사회서비스 정책의 주도적 주체들은 농촌 사회서비스에 대해 관심이 크지 않다. 품질관리에 대한 논의도 부재하여, 품질관리 측면에서는 농촌이 사각지대라고 볼 수 있다.

한 가지 희망적인, 시사점을 주는 사례를 소개하고자 한다. 농촌형 사회서비스 공급 모델을 직접 실천하고 있는 어느 마을(면 단위)에서는 ‘돌봄반장’이라고 불리우는 서비스 공급자 역할을 담당하는 주민들이 그 면이 속한 시·도 사회서비스원에 체계적으로 교육을 해달라고 직접 요청한 일이 있었다. 작은 시도로 보일 수 있겠지만, ‘농촌형 사회서비스 공급모델에서 품질제고를 위한 첫 걸음은 뭐가 될 수 있을 것인가’, ‘품질관리를 위한 그리고 사회서비스원과 접점은 어떻게 찾을 것인가’라는 생각해볼 지점을 던져준다.

결국, 농촌, 도시 등 **거주지가 사회서비스 품질의 절대적인 결정요인이 되지 않도록 농촌의 독특한 사회서비스 실천 현장과 그에 적합한 품질관리 방식**은 무엇이고, 사회서비스원이 어떠한 역할과 형태로 결합하면 좋을 것인가에 대한 고민이 필요한 시점이다.

패널토론 ②

●● 품질제고를 위해 사회서비스가 가야 할 방향

2007년 바우처 방식의 시장기제를 도입하면서 경쟁을 통한 질 향상을 기대했지만 사실상 작동하지 않았다. 오히려 **비용감소를 위한 질 하락, 종사자 처우를 희생하는 모습**으로 나타났다. 이런 사회서비스 시장의 고질적인 문제를 해결하기 위해 사회서비스원이 도입되었지만, **직접고용을 통한 공공성 강화에 대한 우려**도 상당하다. 직접고용을 통한 공공성으로의 회귀를 논하기 전에 시장기제가 사회서비스 시장에 제대로 작동하기 위해 충족해야 할 조건을 살펴 볼 필요가 있다. 그 조건은 충분한 이용자와 공급자로 인한 경쟁적인 시장구조, 이용자 대상 충분한 정보제공, 공급자와 이용자 각각의 동기부여, 이용자 차별 금지, 이렇게 4가지라 생각한다.

그러면 이런 유사시장이 작동하기 위한 조건 충족을 위해 우리는 지금 어떤 것들을 해야 하는지 살펴보자.

첫째, 사회서비스 보편화를 통해 **이용자의 확대, 차등적 유료화 및 자율화에 대한 단계적 고려와 고민**이 필요하다. 실제로 한국보건사회연구원에서 2009년 이래 실시해온 사회서비스 수요 및 공급 실태조사에 따르면 국민의 사회서비스 이용 의향이 높고 이용료 부담 의향이 80%로 높은 것을 확인할 수 있다.

둘째, 사회서비스 **공급주체를 다원화하고 공급을 확대**해 나가야 한다.

셋째, 서비스 **질 강화를 위한 질 관리**가 필요하다.

넷째, 질 관리의 결과가(그것이 평가인증이든 규제든) **이용자 대상으로 공개**될 필요가 있다.

●● 사회서비스 질 관리와 사회서비스원의 역할

사회서비스의 시장기제가 성공적으로 작동하기 위한 방향 설정과 함께 **사회서비스가 가지는 태생적 공공성과 사회 서비스원의 설립 의도에 부응**하여 사회서비스원은 사회서비스 **질 관리에 중추적인 역할**을 해야 한다.

김용득 교수와 이한나 부연구위원의 발제에서 언급된 제공기관의 지원에 해당하는 컨설팅에 바우처 제공기관들은 거의 참여하고 있지 않다. 사회서비스 품질관리는 시장화된 기관이 수용할 수 있는 방식의 규제와 지원을 설계해야 하며, 반드시 그 정보들이 공개될 필요가 있다. 또한 사회서비스원이 직영하는 서비스는 최소한의 질 수준을 제시하는 **표준화의 역할 수행**을 제안하고 싶다.



동국대학교
최상미 교수

패널토론 ③

●● 품질관리 전담기구와 인력에 대한 정책 필요

품질관리 전담기구에 상시 인력을 배치하여 품질을 관리하는 것은 매우 동의한다. 현재는 각 세부사업별로 평가를 받다보니 어떤 기관은 1년 내내 평가를 받는 업무를 하게 되고, 상대적으로 서비스를 제공하는 일에 집중하지 못하게 된다. 평가 인력 또한 일시적으로 교수나 외부인력이 하고 있어 그 신뢰성을 담보하지 못하기도 한다.

전담인력을 통한 상시 평가는 신뢰성을 담보하고 사회서비스에 대한 '표준'을 만들 수 있다고 생각한다.

품질관리 전담기구 역할을 중앙사회서비스원에서 적극적으로 수행하되, 민간과의 긴장적인 측면을 고려하여 독립성을 담보하는 것이 중요할 것이다.

또한 품질관리를 논의할 때 제공인력은 빼놓을 수 없는 주제이나 제공인력 대상의 정책은 사실상 부재하다. 요양보호사를 예로 들면 240시간 교육 및 시험 이후 관리체계가 없다. **인력에 대한 정책, 교육과 훈련, 처우개선**이 되지 않으면 사회서비스 품질향상은 사실상 불가능하다. **인력에 대한 지원체계 마련이 반드시 필요하다.**



인천대학교
전용호 교수

●● 보건의료, 요양, 복지, 주거가 한꺼번에 연계되어야

이용자들이 병원이 아닌 집과 지역사회에서 살려면 보건의료, 복지, 주거 등 다양한 서비스를 한꺼번에 이용할 수 있어야 하는데 현재 우리의 제도는 분절되어 있다. 통합은 정책, 인력, 리더십, 재정, 전달체계 등 다양한 측면에 대한 논의가 필요하지만, 기본적인 연계조차 어려운게 우리의 현실이다. 앞서 발표한 해외 통합 사례처럼 한국도 **부분통합 영역의 시범사업이 필요하다**. 영국은 통합이나 연계를 위해 다양한 아젠다를 내세우고 여러 부분의 통합을 정책적으로 이뤘다. 우리도 **분절적인 서비스 구조를 개선하기 위해 통합의 아젠다를 제시**하는 것이 필요하다.

패널토론 ④

●● 공공성 담보의 핵심은 '품질을 어떻게 담보하느냐'의 문제

사회서비스의 공공성은 관과 민의 구분 혹은 경계를 의미하는 소극적 의미가 아닌, **'국민의 삶의 질 제고에 필요한 서비스를 사회전체의 이익에 부합하는 방향으로 어떻게 전달할 것인가'**가 핵심이다.

그렇기에 공공성을 담보하는 것은 여러 의미가 있겠지만 바로 사회서비스의 품질을 어떻게 담보하느냐의 문제이다. 결국 **현재의 품질관리 체계를 점검하고 대안을 마련하는 작업**이 필수적이다.

김용득 교수 발제에서 제시한 사회서비스에 대한 총체적인 품질관리를 위한 전담기구를 설치하는 것에 대해 동의하며, 사회서비스원법 제32조에 의거하여, 중앙사회서비스원이 해당 역할을 충분히 할 수 있다고 본다.

다만, 제공인력에 대한 규제와 지원이라는 차원에서 제공인력 대상 신원조회, 이력관리 등을 논의하기 위해서는 개별법에 따라 수행되는 사회서비스의 한계를 해결하기 위한 추가적인 노력들(입법 등)이 필요하다.



경북대학교
신창환 교수

●● 품질관리기구로서의 전문성 확보

품질관리 전담기구가 전문성을 인정받기 위해서는 서비스에 대한 지식과 기술을 갖춘 객관적인 평가가 이루어져야 한다. 평가자에 따라서 평가의 신뢰성과 타당도가 흐트러질 수 밖에 없기 때문에 **평가를 전담할 수 있는 인력을 교육·훈련하고 평가인력이 곧 컨설팅 인력이 되어 일선 현장의 어려움을 해결해 줄 수 있도록** 해야 한다.

마지막으로, 중앙사회서비스원이 현장에 필요한 전문 기술을 개발하고 시범사업을 개발·시행하는 등 **사회서비스 영역의 R&D 기관으로 역할을 수행**한다면, **전문성을 갖춘 품질관리기관**으로서의 위상 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

패널토론 ⑤

●● 사회복지시설 평가제도 혁신 방향

1999년 시설평가가 시작되어 2023년이면 이제 25년이다. 현장에서의 문제는 평가가 서비스의 품질제고로 이어지지 않고 기술적 측면만 강화되어 있다는 점이다. 거의 모든 유형의 기관이 80점 후반대의 평가 결과를 받고 있다.

먼저 **평가의 목적은 ‘서비스’, ‘이용자 만족도 증가’와 연결**되어야 한다. 이 두 가지 키워드로 평가제도를 혁신하면 좋겠다.

현재 사회복지시설평가는 평가지표, 평가절차와 방법, 결과 공포 등 주요 사항에 대한 고시가 있는데, **사회복지시설평가에 관한 고시를 제정**하는 것도 생각해볼 수 있다. 또한 **환류체계에 대한 법적근거를 마련**하여 평가결과, 평가 이행여부 등에 대한 인센티브와 패널티를 규정해야 할 것이다.

또한 평가수행인력의 전문성을 확보하기 위한 **사전교육 강화, 모의평가시간 도입, 평가위원 인증 및 임기제 도입** 등에 대한 고민도 필요하다.

사회복지시설평가에 대한 유인기제 마련 및 서비스 품질향상을 위해 우수시설 선정 시 평가 유예, 재정지원, 교육 및 연수기회 제공이 필요하며, 연속 F등급 기관에 대해서는 제재도 필요하다.

사회복지시설에 대한 인증제도를 도입하는 것도 생각해 볼 수 있다. 품질평가 전담기관을 통해 평가인증의 전 과정을 총괄 기획하고, 평가인증을 담당하는 위원단은 평가인증 교육과 훈련을 통해 상시 운영체제로 활용해야 한다.



경기대학교
김형모 교수

●● 사회서비스 품질평가 혁신 방향

사회서비스 품질평가는 사회서비스 제공기관의 인적·물적 여건과 서비스에 대한 **양적 내용 및 질적 수준을 평가함으로써 이용자 욕구 충족여부를 확인하고 이용자의 긍정적 변화를 통해 만족도를 개선하였는가를 종합적으로 확인**하는 관리체계가 되어야 한다.

평가제도 혁신방향으로, 사회서비스 평가분야 NCS(National Competency Standard, 국가직무능력표준)를 개발하여, 사회서비스 품질평가, 사회복지시설 평가 등 복지 분야 **평가위원에게 요구되는 역량을 도출하여 전문성을 겸비한 평가위원을 선발할 수 있는 기반**을 마련하는 것이다.

2010년에 시작된 사회서비스 품질평가제도에 대한 혁신을 위해서는 **평가위원의 전문성**이 매우 중요하다. 평가위원 구성과 운영차원에서 매년 모집하고 있는데, 평가위원 인증제 도입 등 전문적인 **평가위원단을 조직하여 지속적인 교육을 통해 전문성을 강화**해나가는 방안이 필요하다.

한편, 중앙사회서비스원에서 사회서비스 품질인증제를 시범적으로 수행하고 있다. 다만, 한 가지 아쉬운 점은 현재의 품질 인증제도가 시범인증에 가깝다는 것이다. 이에 **더 많은 영역에 품질인증**이 이루어져야 한다.

좌장

영국은 Social Care에 있어 돌봄서비스 성과평가의 핵심 지표로 ①이용자 만족도, ②이용자가 서비스를 필요로 했던 문제상황의 해결 정도, ③서비스를 통해 삶이 얼마나 긍정적으로 변화했는지 등 3가지 지표를 통해 성과(Outcome)를 측정하고 있다.

우리나라 사회서비스 평가체계가 이제까지 사회서비스 제공 여건을 마련하는데 그쳤다면, 앞으로는 이용자가 사회서비스를 통해 **궁극적으로는 삶이 어떻게 변하는가를 평가할 수 있는 체계**를 마련해야 한다.

또한 발제 내용 중 소개된 영국의 Skills for Care는 사회서비스 제공인력 전담교육과 지원기능을 담당하는 기구로, 제공인력을 체계적으로 양성하기 위한 중요한 지원 기구이다.

사회서비스 품질관리 전담기구가 설립된다면 영국과 같이 사회서비스 제공인력 지원기능의 전문화 과정에 있어서도 각각의 고유역할과 기능이 고려되어야 할 것이다.

사회서비스 정책이 공식적으로 시작된지 15~20년이 지나는 시점이다. 우리에게 국민들이 체감할 수 있는 **질적 향상 현실화**를 위해 주어진 과제가 많은 것 같다. 이러한 과제를 한꺼번에 하려 하지 말고, 하나씩 차근차근 해결해 나가다보면, **국민이 체감할 수 있는 사회서비스 체계가 마련되어 국민의 삶의 질이 증진되리라** 기대한다.



한국보건사회연구원
박세경 선임연구위원



2023년 제2차 사회서비스 정책포럼

기업의 사회적책임과 사회서비스

- 사회공헌 활성화 방안을 중심으로



2023년 제2차 사회서비스 정책포럼 기업의 사회적책임과 사회서비스- 사회공헌 활성화 방안을 중심으로

Ⅰ | 개요 |

2023년 제2차 「사회서비스 정책포럼」은 ‘기업의 사회적책임과 사회서비스 - 사회공헌 활성화 방안을 중심으로’라는 주제로 개최되었습니다.

포럼은 크게 1부 ‘정책토크’(진행 조상미)와 2부 ‘생생토크’(진행 조상미, 도현명)로 나누어 진행되었습니다. 1부에서는 강남대학교 한동우 교수가 ‘사회공헌 활성화를 위한 민·관의 역할’을 주제로 발표하였습니다. 2부는 비렐코리아 서진석 이사, 현대차 정몽구 재단 최재호 사무총장, 메트라이프 사회공헌재단 황애경 이사와 함께 기업 사회공헌 사례를 나누고 사회서비스 분야 사회공헌 활성화 방안을 논의하였습니다.

국민이 체감하는 사회서비스 고도화를 위해 민간과 정부가 머리를 맞댄 의미 있는 시간이었습니다.





발 제

한국의 사회서비스 공급방식 변화와 기업 사회공헌 현황



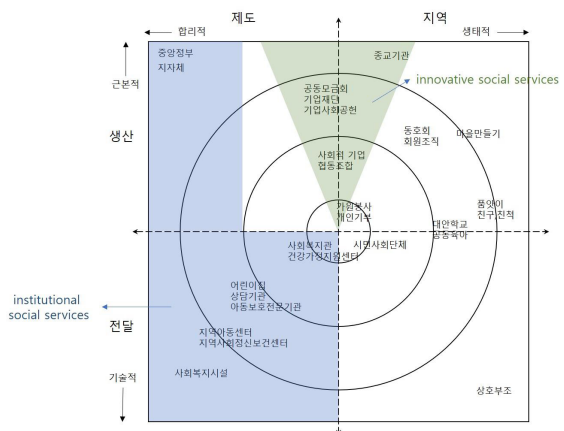
●● 들어가며

복지국가를 구성하는 요소 중 공공부조(소득보장제도)와 사회보험은 이미 여러 답론을 거쳐, 제도적 완결성을 갖춘 단계인 반면, 사회서비스 영역의 경우 여전히 그 정의나 범위에 있어 다양한 주장이 상존하고 있다. 그러므로, 사회서비스야말로 현재 우리나라가 복지국가로 나아가기 위한 핵심적 요소라고 할 것이다. 헌법과 사회보장기본법에서 규정하는 바와 같이, 국민의 행복추구권과 인간다운 삶의 보장은 국가의 주요한 책무 중 하나라고 할 수 있다. **그렇다면 대한민국의 사회 서비스는 이러한 책무를 다하기 위해 어디로 가야 할 것인가?**

사회보장기본법상 사회서비스는 7대 영역(복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경)과 7개 방법(상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원)으로 명시되어있다. 사회서비스가 이처럼 우리 삶의 넓은 영역을 포괄하는 반면, 대한민국에서 사회서비스는 대부분 복지, 그리고 돌봄에 집중되어 있는 것이 현실이다.

●● **혁신적 사회서비스-지역기반의 공급체계 구축**

사회서비스의 공급방식은 매우 빠르게 변화하고 있다. 1950년대 전쟁 이후 구호 중심의 생활시설에서, 1980년대 이용시설의 등장, 그리고 2000년대에는 이용자 선택권 보장을 위한 바우처 형식의 공급이 주를 이루고 있다. 이러한 공급방식을 2개의 축(제도-지역, 생산-전달)으로 구분하였을 때, 기존의 제도적 영역의 방식은 합리적·전달 중심에 해당하는 것을 볼 수 있다. (그림1) **반면, 혁신적 사회서비스라 함은 제도와 생태영역이 교차하는, 자원봉사·개인기부·사회적기업·협동조합·공동모금회·기업재단·기업사회공헌 활동을 포함하는 방식**이다.



[표1] 한국의 사회서비스 공급방식

● 기업의 사회공헌 활동 현황 진단

시장의 핵심적 행위자인 기업과 공공의 핵심인 정부는 직접 연결되기 어려운 것이 사실이다. 물론 조세나 규제와 같은 시장에 대한 정부 개입 측면에서 일부 접점을 찾아볼 수 있겠으나, 이는 매우 간접적인 방식이다. 특히, 사회서비스영역에서는 정부와 기업 사이 여러 이해관계자를 거쳐야 하므로, 정부는 이러한 생태계를 이해해야만 그 역할을 모색할 수 있을 것이다. 기업의 사회공헌 활동은 ①기업의 사회적 책임(Corporate social responsibility)(법적-윤리적-사회적)과 ②전략적 사회공헌 활동(Strategic philanthropy)(CRM-CSV-SDGs-ESG)이라는 두 축으로 바라볼 수 있다. 그렇다면 한국의 사회공헌 현황은 어떠한가. 표본 추출 기준에 따라 차이가 있으나, 한국사회복지협의회 사회공헌센터(2022) 발표 자료에 의하면 연간 약 1조 6,000억원, 전국경제인연합회(2022) 발표에서는 약 3조원의 지출이 있음을 알 수 있다. 규모보다 우리가 주목해야 할 부분은 이러한 자금의 50% 이상이 **취약계층 지원에 집중되어** 있다는 것이다. 국가 경제나 기부금의 규모를 고려할 때, **한국만큼 기업의 사회공헌 활동이 활성화되어 있는 나라는 많지 않다.** 그나마 비교할 수 있다고 일컬어지는 미국의 경우도 국가 전체 기부금 중 기업 기부금은 약 5.4%(200억 달러)에 불과하다. 특히 미국 S&P 500기업*의 기부금 규모가 한화로 3조 6000억원임을 고려할 때, 한국의 기업 사회공헌의 규모가 작지 않은 수준임을 알 수 있다. 다만, **미국의 사회공헌 활동은 보건&사회서비스, 지역경제개발 등 여러 영역에서 고르게** 이루어지고 있지만 특히 교육 부문에서 가장 활발하다. 미국의 사립대학의 기부금은 거의 기업으로부터 나온다고 해도 과언이 아니다.

* 미국의 Standard & Poor 사가 작성해 발표하는 주가지수로, 기업규모·유동성·산업대표성을 선정한 보통주 500종목이다. 공업주(400종목), 운수주(20종목), 공공주(40종목), 금융주(40종목)를 종합한 것으로, 미국에서 가장 많이 활용되는 대표적인 지수이다.

● 사회서비스 영역에서 정부의 역할

기존에는 국가 책임의 일부를 기업이 담당하는 ‘보충적(Supplementary)’ 관계였다면, 이제는 국가가 개입하거나 도전하기 어려운 문제에 기업이 선제적으로 관심을 갖고, 기업의 혁신적인 공급방식을 정부가 제도화하는 방식을 통해 지원하는 ‘보완적(Complementary)’ 관계가 되어간다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 기업 사회공헌 활동을 위한 정부의 역할은 다음의 네 가지로 요약해 볼 수 있다.

① 기업 사회공헌의 현황을 파악하고, 정보를 소통하는 장(Platform) 마련

- 축적된 데이터를 통해 현황을 진단·분석하고, 미래를 조망할 수 있도록 체계적인 틀 마련

② 기업 사회공헌 활동에 대한 혜택(Incentive) 제공

- 사회적(사회공헌 우수기업 포상제) 인센티브 뿐만 아니라, 경제적(국가계약법상 입찰자격 심사 가점 부여 등) 인센티브 부여로, 기업의 자발적 노력 촉구(독려)

③ 기업 사회공헌 관련 제도 정비(규제 개선)

- 최근 이슈가 된 공정거래 규제(지주회사-자회사 공동출자 금지)와 같이 기업의 사회공헌 활동을 지원하는 것이 아니라 오히려, 가로막는 규제에 대한 개선 필요

④ 기술적 지원

- 시민사회 영역의 비영리조직, 영세한 사회서비스 제공기관 등이 가진 약점(기술적 역량 부족)에 대해 정부가 신뢰를 갖고, 기술지원·역량강화 등의 제도적 보충 필요

토론

사회공헌 플랫폼 구축의 필요성과 사회공헌 활성화를 위한 거점기관으로서 사랑의 열매의 역할

●● 사회공헌 플랫폼 구축의 필요성

사랑의열매에서는 정확성과 신뢰성에 기반한 최신 정보를 교류하기 위해 ‘CSR Hub’ 구축을 계획하고 있다. 이를 통해 중장기적으로 기업사회공헌의 주요 현황과 CSR 데이터베이스를 제공할 수 있기를 기대한다. Hub운영의 지속성과 효과성을 담보하기 위해서는 구축의 명확한 목적과 역할, 제공되는 콘텐츠의 범위 규정이 전제되어야 한다. 사회공헌을 둘러싼 다양한 주체 간의 열린 의견 수렴을 통해 추진되어야 할 것 같다.

결국 사회서비스 확대를 위한 사회공헌 플랫폼 구축의 필요성에는 누구나 공감하겠지만, **과거부터 최신 근황까지, 업종·규모를 망라한 기업의 현황을 제공하는 기업사회공헌 영역의 아카이브는 미비하다.**



사랑의 열매 본부장
김경희

●● 사회공헌 활성화를 위한 거점기관으로서 사랑의열매의 역할

사랑의열매는 1998년 사회복지공동모금회법에 따라 설립 이후 올해 25주년을 기어 기업 그리고 국민들과 함께 성장해왔다. ‘착한일터 캠페인’, ‘기업 사회공헌’, ‘나눔명문기업’ 등의 프로그램을 통해 1999년 213억원에서 2022년 7,925억원으로 모금액이 증가했고, 그 성장 중심에는 기업 기부가 큰 비중을 차지하고 있다. 2000년대부터 기업사회공헌은 자선적 기부를 넘어 사회발전과 연계한 전략적 사회공헌으로 즉, 기업경영 차원의 활동으로 인식이 확대되었다.

사회적 위험이나 문제가 다양화·세분화됨에 따라 전통적인 사회복지체계보다 사회적기업, 협동조합, 시민단체 등 다양한 접근방식이 제시되었고, 최근에는 이례적인 팬데믹, 기후변화 등으로 미래세대를 위한 환경보전 및 생물다양성이 이슈화된 바 있다. 이에 따른 배분 영역의 확장과 민간주도의 유연한 접근 및 도전적인 시범사업은 필수불가결하다. 정부와 민간이 사전에 의견을 모아 공동모금에 대한 제도나 규정을 개편하기 위한 고민과 인식개선이 함께 이루어져야 하며, 소통 창구를 활성화하여 사랑의열매의 순기능이 더 강화될 수 있는 협력기반을 구축해야 할 때라고 생각한다.

민간에서는 지역사회의 이슈를 빠르게 확인하여 기업들에 정보를 제공하고 필요한 곳에 자원이 연결될 수 있도록 하는 노력이 필요할 것이다. 특히 모금회와 같은 중간 거점 성격의 기관에서는 다양한 대상층에 대한 정보와 전문 네트워크가 존재하므로, 기업과 자원이 필요한 대상 영역을 연결하고 맞춤형으로 사업을 기획하여 추진할 수 있다는 장점이 있다. 단순한 자원의 연결에 그치는 것이 아니라 **사업이 당초 의도한 성과를 나타낼 수 있도록 전문가 그룹과 연계한 사업 자문 등의 촘촘한 관리시스템으로 선순환 구조를 만들어 가는 것이 역할**이라고 생각한다.



한국사회복지협의회 소장
우용호

지역 중심의 사회공헌 활성화를 위한 '지역공헌인정제'와 연대 협치의 중요성

● 지역문제를 자발적으로 해결하는 지역중심 사회공헌 활성화 필요

한국사회복지협의회에서는 2019년부터 지역사회공헌 인정제도를 시행해 오고 있다. 지역사회공헌 인정제는 민간·공공기관이 보유한 인적·물적 자원을 활용하여 지역사회 내 비영리단체와 교류·협력을 통해 지역주민의 삶의 질 향상과 지역공동체 활성화에 기여하는 등 지역사회의 복지 증진에 공헌하는 활동을 인정해주는 제도이다.

그간 포상 개념에 지나지 않았던 기업 사회공헌 촉진제도에서 벗어나, 다양한 사회공헌 활동에 대한 인센티브를 지급하는데 그 목적을 둔 사업이다. 이를 지원하는 차원으로 사회공헌 업무 효율화를 위해 인정제 멤버십 내, 사회공헌 실적과 기업 담당자의 교육컨설팅, 연구자료, 역량강화 프로그램 정보 등을 담은 사회공헌 정보제공 플랫폼을 운영하고 있다.

제도에 '지역'이라는 단어를 포함한 이유는 사회공헌이 지역을 중심으로 전개되어야 하기 때문이다. **지역의 향토기업이나 사회적기업이 상호 협력하여,**

지역문제를 자발적으로 해결하는, 지자체 중심의 사회공헌 활성화가 이루어져야 하는 것이다.

● 연대와 협치의 중요성

우리나라 비영리단체는 보유한 역량에 비하여, 사회 내부적 역량이나 통합적 플랫폼의 부족으로 활성화가 더디다는 지적이 있다.

우리나라의 현황과는 다르게, 영국의 경우 중앙정부에 총리 직속의 제 3섹터 정책을 전담하는 부서(Office of the Third Sector, OTS)를 두고, 시민사회 비영리기관을 집중적으로 육성·지원하고 있다. 영국의 국가차원 노력을 참고할 때, 아직 우리나라의 연대·협치에 대한 사회적·제도적 지지는 부족한 것으로 이해할 수 있다. 사회문제 해결을 위해 '사회활동가'로 활동할 주체는 이제 비영리기관이기 때문에, 이들에 대한 자원(자금·인력) 보충과 법·제도적 지원은 필연적이다.

미국 스탠퍼드 대학에서는 '사회혁신센터 PACS(Stanford Center on Philanthropy and Civil Society)'라는 별도의 기구를 설치하여, 법학·의학·예술·인문학·경영학·경제학 등의 학문을 모아, 지역문제 해결을 넘어서 세계적 이슈를 해결하고자 노력하고 있다. 특히 자선(Philanthropy) 섹터 육성을 위해 많은 학계 전문가들은 연구를 지원하고, 의제를 설정하고, 전략을 추구하여 시민사회에 확산하고 있다.

교육기관의 기능과 역할을 고려할 때, 우리나라도 교육·연구기관(대학) 중심의 연구와 학술이 발달하여, 비영리기관이 발전할 수 있기를 바란다. 이는 곧 기업이 지속가능한 터전을 마련하는 길이고, 더불어 국민과 사회가 보다 건강한 국가를 만들어 나갈 수 있게 할 것이다. 최근 사회서비스원의 발전과 더불어, 유관기관 간에도 협치·연대·연결로 통합을 이루어 대한민국이 선진적인 복지국가로 나아갈 수 있을 것이라 믿는다.

비영리 생태계 조성을 위한 장애를 제거와 혁신적이고 과감한 비영리 스타트업의 도전 필요

● 기존 법·제도 규제개선 검토가 우선

마이클 포터(Michael Eugene Porter)라는 기업 사회공헌 관련 학자는 “전략의 핵심은 무엇을 할 것인가를 결정하는 것이 아니라 무엇을 하지 않을 것인가를 결정하는 것이 전략이다”라고 말했다.

사회공헌 활성화를 위한 고민도 이와 다르지 않다. 지원책 등 새로운 것을 만들어내기 이전에 **기존에 법이나 제도와 같은 정책 중 사회공헌을 저해하는 것은 없는지 고민해볼 필요**가 있다는 것이다. 한동우 교수님 발제 중 언급된 사회공헌 공정거래 규제개선에 대한 전경련의 주장을 정부는 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 기업, 중소·비영리 재단과 같은 실제 현장(시장)에서는 이러한 규제가 갖는 영향력이 매우 크기 때문이다. 특히, 정부의 움직임에 대한 쓸림현상이 강한 한국 사회에서는 균형감 있고, 안정적인 정책의 운영이 더욱 요구된다. 건 강한 비영리 생태계 조성을 위하여, 무언가를 하기 전에 무엇을 하지 말아야 할까 생각해 보아야 할 때이다.



다음세대재단 대표
방 대욱

● 사회문제 해결에 혁신적이고 과감한 비영리 발굴 필요

다음세대재단은 포털 '다음'을 만든 다음커뮤니케이션 임직원 및 주주들의 기부를 통해 2001년 설립된 재단이다. 설립 초기에는 기업재단으로서 역할을 해 왔지만, 카카오와 다음커뮤니케이션의 합병과정에서 독립하여, 현재 민간 비영리재단으로서 활동을 이어가고 있다. 재단의 주요 사업은 비영리 스타트업을 성장시키고 육성하는 것이다.

파트너십을 해야하기 때문에 기업 사회공헌에 있어 비영리재단의 역할은 굉장히 중요하다. 하지만 비영리가 충분한 준비가 되어 있는지는 여전히 의문이 남는다. 비영리는 사회공헌 역사로 보았을 때 복지서비스 형태로 보면 굉장히 성공을 한 분야인 것 같다. 지금은 어쩌면 '성공의 역설'에 시달리고 있지 않나 하는 생각이 든다. 혁신성이나 변화가능성은 줄어가고, 모든 방법적인 면은 안정적으로 변화하고 있다. 새로운 사회문제에 대처하기 위해서는 과감한 시도와 방법이 필요한데, 그러기에는 너무 보수적으로 변해가고 있다.

기업사회공헌의 한 측면에서 **민간의 역할은 가장 훌륭하게 사회문제를 정의하고 해결할 수 있는 방법을 가지고 있는 새로운 비영리가 계속 출현하는 것이다**. 그렇게 등장하는 비영리와 기업이 파트너가 되어서 협력하면 좋겠다는 바람이다.

기업 사회공헌의 가장 큰 실무적인 어려움은 좋은 비영리 파트너를 만나는 것이다. 새로운 파트너가 없으면 특정 비영리 파트너에 대한 쓸림현상이 발생한다. 이를 위해 다음세대재단은 기업사회공헌의 새로운 파트너가 될 수 있는 비영리 스타트업들을 계속해서 발굴하고, 양성하고 만들어 갈 것이다.



대한상공회의소 센터장
김 현 민

뉴노멀 시대 사회공헌 활동의 역할과 신기업가 정신을 통한 지역문제 해결 및 사회공헌 확산 노력

● 뉴노멀 시대 사회공헌 활동의 방향

사회공헌 활동의 기본적인 원칙은 현재 가장 시급한 사회문제가 무엇인지를 식별하고, 솔루션을 제공하여 우리 사회를 지속가능한 발전으로 이끄는 것이다. 지난 3년간 코로나를 겪으며, 사회는 경제적 양극화와 초연결시대라는 큰 변화를 겪었다.

복합적 여건과 더불어, 디지털화로 인한 기업의 일자리 생산 어려움, 혼인율 하락과 이로 인한 출산율 저하, 부동산 폭등, 금리 인상, 청년 취업난 등 다양한 문제가 대두되었다. 출산율 하락은 기업 입장에서는 산업계 전반의 경제활동 인구가 소멸하게 되는 것이므로, 제조업으로 먹고사는 한국에게는 더없이 큰 위기가 아닐 수 없다. 청년일자리의 경우, 과도한 수도권 집중 경향으로, 지역 소멸이 현실화되고 있다. 결국 지방은 그 나름의 특색을 살려, 장점을 잘 활용할 수 있어야 하고, 지방 이전 기업에 대한 충분한 세제 혜택이나 지방 대학 육성 정책으로, 지역을 살릴 전략이 필요하다.

우리나라는 기존 일자리가 감소하며 산업구조가 전환되고 있다. 디지털 혁명으로 노동 수요의 감소 및 대규모 실업이 발생할 수 있는 것이다. 이러한 상황에서 정부와 기업은 산업의 공정 전환에 대비하여 새로운 훈련 등을 위한 교육 인프라 투자를 확대하여, 젊은 세대가 변화하는 환경에 잘 적응하고, 자립할 수 있도록 지원해야 할 것이다.

● 신기업가 정신을 통한 지역문제 해결 및 사회공헌 확산 노력

대한상공회의소는 전국 73개 회의소에 20만여개 기업을 회원으로 두고 있는 국내 최대의 법정 경제단체이다. 2021년 4월부터 정기적으로 ESG 포럼을 개최하고, 국민이나 기업의 인식조사, 연구, 강의를 진행하는 등 ESG에 대한 관심과 노력을 이어오고 있다. 또한 2022년에는 '신기업가정신'을 바탕으로 한 'ERT 선언(Entrepreneurship Round Table)'과 함께 기업가정신협의회를 출범한 바 있다. '새로운 기업가정신'은 시대와 국민이 요구하는 기업의 새로운 역할에 호응하려는 것을 목적으로 한다. 지금 국민들은 기업에 대해 지속적인 성장과 일자리 창출은 물론 공정하고 투명한 경영, 구성원 존중, 친환경 경영, 지역사회와 상생 등 다양한 요구와 기대를 하고 있다. 이에 ERT는 기업을 둘러싼 주주, 소비자, 고객 그리고 지역사회, 정부, 시민단체 등 기업을 둘러싼 모든 이해관계자에 최선을 다하고, 그들을 위한 공동의 이익추구를 위해 노력하고자 하는 것이다.

ERT 선언 이후 전국의 상공회의소와 250개 이상의 기업에서도 적극적으로 참여하고 있다. 구체적으로, ①경제적 가치 제고, ②윤리적 가치 제고, ③새로운 기업문화 조성, ④친환경 경영, ⑤지역사회와 함께 성장을 원칙으로, 기업의 업(業)의 특성을 살린 사회공헌을 실천해 나갈 것이다.

민간의 시도에 대한 정부의 적극적 지원

●● 민간의 시도에 대한 정부의 적극적 지원

민간에서 이루어지고 있는 실험적·도전적인 시도들이 정부와 시민사회 생태계 안에서 가치사슬을 제대로 형성하는 것이 큰 과제일 것이다. 그 과정에서 정부는 어떤 사슬에, 얼마나 개입할 것인지 고민해야 한다. 세상을 변화시키는 원동력이 무엇일까, 많은 주장이 있지만 한 이론에서는 ‘과학기술의 발전정도’를 언급한다. 예를 들어, 렌즈를 깎는 기술 덕에 우주의 탄생 기원을 알 수 있었다는 것이다. 사회혁신에서도 마찬가지로 민간에서 창발적으로 추진 하고있는 진보한 사회기술들이 사회 전체의 혁신을 견인할 수 있으리라 기대한다. 관료제의 정점인 정부는 이러한 실험을 실시하기 어렵기 때문에, 기업(시장)에서 이루어지는 파일럿 프로그램이 더욱 관심과 지원받아야 할 것이다. 또한 기업-비영리조직 사이를 잇는 중간 조직에 대한 정부의 지원도 절실하다. 기업의 개별적 노력이 시너지를 이루기 위해서는 정부도 규제든 지원이든 적극적으로 참여하여, 분절적 노력을 연결하는 플랫폼 역할을 수행해야 하는 것이다.



강남대학교 교수
한 동 우



생생토크 | 기업에게 듣는 사회서비스



발 제

기업 사회공헌 활성화 방안
- 기업가치와 연계한
사회공헌 실천비렙코리아 이사
서진석기업 가치와 연계한
사회공헌 실천이 중요

● 기업의 사회공헌 필요성

기업의 사회공헌 필요성은 두 가지로 요약할 수 있다. **첫째, 사회공헌이 기업의 가치를 더욱 선명하게 제시할 수 있다.** 미국의 의류기업 ‘파타고니아’의 경우, 비즈니스를 통한 환경 가치 제고를 위해 노력(국립 자연보호구역 보호 운동 등)하는 기업이다. 이러한 사회공헌 활동은 해당 기업의 사업을 더욱 강화하고 시너지를 내는 방식으로, 기업 가치를 높이고 있다. 유사한 사례로, 벤앤제리스(BEN&JERRY’S)도 기업 가치에 사회적·경제적 정의를 비롯하여 환경보호에 대해 명문화 해 둔 곳이다. 또한 수익의 일부를 환경이나 인권 보호를 위한 활동에 기부하고 있다. 즉, 기업의 이윤을 활용해 사회적 가치를 창출하는 것을 넘어서, 영업 활동에서 훼손하는 사회적 가치를 제거하거나 축소하고, 궁극적으로는 영업 활동을 통해 사회적 가치를 새롭게 창출해 내는 것이다.

둘째, 기업을 둘러싼 문제에 대한 민감도를 제고할 수 있다. 기업은 사회공헌 활동을 통해 사회의 여러 주체와 연대하고, 이를 통해 다양한 사회문제에 관심을 갖게 된다. 러쉬(LUSH)는 인도네시아의 열대우림인 수마트라 원시림의 팜 오일 채취를 위한 환경 훼손 문제를 깨닫고, ‘SOS(Sumatran Orangutan Society)’와 함께 열대우림 복원 캠페인을 실시하여, 오랑우탄 비누를 제작, 그 수익금을 생태계 보호를 위해 전액 기부하였다.

기업은 단순히 시류에 맞추어 ESG 평가·공시에 치중하기보다, 기업 고유의 가치·정체성에 대해 고민하고, 기업 본연의 가치와 연계한 사회공헌을 실천하는 것이 중요하다.

• 정부와 민간의 역할

사회공헌을 활성화를 위한 정부와 민간은 무엇을 할 수 있을까?

정부는 ①사회서비스 제공(또는 사회문제 해결)하는 NGO의 토대를 구축하고, ②다양한 형태의 사회적 금융을 활성화해야 한다. NGO 지원의 경우, 기업-소수자 기반 공급업체(사회적경제 기업, 장애인 기업, 여성 기업가 기업, 소수자 소유 기업 등)를 매개하는 존재를 통해 기업이 더욱 많은 가치를 창출할 수 있도록 지원하는 것이다. 또한, 다양한 프로그램을 시도하는 비영리 스타트업이나 소셜 벤처에 기금 지원을 함으로써, 기업의 활동을 지지하는 기반을 마련해 줄 수 있다.

민간은 ①PR 관점을 넘어선 사회적 가치 관점 전환과 ②가치사슬과 연계한 사회공헌의 실천이 핵심이라고 할 수 있다. 사회문제란 여러 주체의 장기적 협력을 통해 효율적으로 해결해나갈 수 있음을 고려할 때, 기업의 가치사슬과 연계한 지속적인 노력이 요구되는 것이다.

황애경 이사

사례에서 언급된 BEN&JERRY'S나 파타고니아는 기업 자체적으로나, 사회공헌 측면으로나 너무 유명한 기업이다. 이러한 우수 사례의 공통점은 기업 정체성을 바탕으로 자신의 비즈니스 체인과 연결된 사회문제를 해결한다는 점이다. 이는 ESG 경영의 가장 대표적 사례이자, 사회공헌의 원동력이라고도 할 수 있다.



최재호 사무총장

사회공헌 영역에서 세계적으로 선도적 역할을 수행하는 기업들의 사례는 매우 이상적이다. 파타고니아 등의 기업은 설립자의 확고한 의지와 철학이 경영전략에 내재되어 우수한 케이스로 평가 받는다. 하지만 우리 사회에 존재하는 많은 비영리단체가 이렇게 사회문제 해결과 영업 활동을 동시에 추구하기 어려운 이유는 바로 자금 문제이다. 자금 지원의 부족으로 스케일-업되지 못하는 경우가 많다. 사실 사회 자본의 대부분이 기업에 있기에, 지속가능한 사회문제 해결을 위해서는 기업의 역할이 필연적이다.



발 제

사회서비스 혁신을 위한 기업의 역할 - 소셜벤처를 통한 사회문제 해결



현대차 정몽구 재단 사무총장
최 재 호

사회적 가치를 경제적 가치 창출로
연결하려는 노력이 요구된다.

소셜벤처의 발전을 위해
ESG 시대에 맞는 사회적 가치에
집중하고, 성과 측정 시스템 구축을
통한 소셜임팩트 측정을 해야 한다.

● 소셜벤처의 등장과 역할

소셜벤처란 IMF 이후 일자리 문제 해결을 위해 등장한 자활사업과 사회적 일자리사업에 기초하고 있다. 2000년 국민기초생활보장제도 도입 & 자활사업, 2003년 사회적 일자리 제도 마련, 그리고 2007년 사회적 경제 활성화 방안의 일환으로 사회적기업 육성법이 제정되었다. 시혜적 복지비용 증가에 따른 국가 재정 부담, 사회서비스 수요 증가·공급 부족, 일자리 창출의 해결책으로 등장한 것이 바로 '소셜벤처'이다. 현재는 3,000여 개의 소셜벤처(사회적기업)가 있다.

이러한 소셜벤처가 사회문제 해결에 있어 갖는 임팩트는 작지 않다. 소셜벤처는 전통적 영역인 정부, 기업 그리고 NGO와는 또 다른 '제4섹터'의 조직이다. 쉽게 말해, 사업 활동으로 경제적 이익도 추구해야 하고, 사회문제 해결도 해야 하는 하이브리드 형태인 것이다. 이들의 주요한 특징으로는 ①포용적 기업가정신, ②창조성과 혁신성, ③도덕성과 신뢰가 있다.

소셜벤처가 사회혁신의 새로운 리더라고 평가받는 데에는 이들이 사회문제 해결에 기여한 역할과 일자리 창출의 대안이 된 것이 크다. 사실 사회적 목적을 우선적으로 추구하는 영업활동을 위해서는 조직의 리더(기업가)의 역할이 매우 중요하다. 이들은 전통적인 기업의 목적과는 조금 다른 자신만의 목적을 추구하는 것 같다. **창조성·기업가적 자질·사회적 영향력·도덕적 결의를 갖춘 소셜벤처 기업가는 자신이 관심 있는(해결하고자 하는) 사회문제를 비즈니스로 만들어낼 수 있다.**

•• K-소셜벤처의 미래

기업은 크게 세 가지 방법을 통해 소셜벤처를 지원(실천)할 수 있다. 첫 번째는, 현대차그룹의 '이지무브'와 같이 기업이 직접 소셜벤처를 직·간접적으로 설립·운영하는 방법이다. 이 과정에서 재단이나 비영리단체, 지자체와 협력하여 시너지를 창출하는 것도 가능하다. 두 번째는 사회적 경제 기업의 재화나 서비스를 구매하는 방법이다. 마지막으로 세 번째는 사회적 경제 기업의 창업 자금 지원, 인재 육성, 자금 조성, 공간 제공 등 인프라 구축을 통한 생태계 지원이다.

소셜벤처에 기대할 수 있는 역할은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 '미래 사회문제 해결사'이다. 고령화, 저출산, 양극화, 기후변화, 감염병, 일자리 감소 등 미래 사회문제가 점차 심화 될 것으로 예상되는 가운데 경제적·사회적 가치를 동시에 추구하는 융합형 기업가인 소셜벤처 기업가의 역할이 매우 중요하다. 두 번째는 '사회혁신가 양성소'이다. 사회문제 해결을 위한 인큐베이팅 플랫폼으로서 소셜벤처 생태계가 중요하기 때문에 사회혁신가 발굴·지원을 통한 창업 생태계 활성화에 기여할 수 있다. 마지막 세 번째는 '소셜파트너'이다. 중앙정부·지자체의 공공 정책으로 보완하거나, 수행하는 공익 파트너인 한편, 공공 기관(기업)의 비즈니스 가치사슬에서 사회적·경제적 가치 창출을 추구하는 비즈니스 파트너인 것이다.

[표2] 소셜벤처를 활용한 현대차그룹의 혁신 사례

사업명	내용
이지무브 (EASY MOVE)	이동약자 약자의 이동권 향상을 위한 전동보장구, 자세유지기기, 이동기기 제작·유통
H-점프스쿨	교육봉사로 사회에 기여하고자 하는 대학생들을 선발하여 학습지도 및 정서지원이 필요한 학습센터에 파견
굿잡 5060	전문 역량과 경험을 보유한 중장년들이 사회적기업 또는 스타트업으로 취업할 수 있도록 지원하여 5060세대 일자리 문제 해결, 사회적 가치 창출



서진석 이사

기업과 협력하는 소셜벤처는 '소셜파트너'로서 협력의 범위와 질을 제고하는 방안을 고민해야 할 것이다. 협력(지원) 방안 중 하나로, '임팩트 투자'도 중요하다. 영업 활동에서는 흔하지만 아직 사회적 가치 부문에서는 적은 실정이다. 임팩트 투자를 통해 기업의 성장을 지원함과 동시에 ESG 경영을 개선하는 해외 사례(일반지주회사의 CVC 설립 등)를 참고 해 볼 필요도 있다.

황애경 이사

소셜벤처는 사회적인 미션을 기반으로 경제적 성장을 추구하는 비즈니스 모델을 갖고 있기 때문에 ESG경영 시대에 기업이 필요로 하는 조직이고, 그러한 측면에서 역할 확대가 필요하다. 소셜벤처가 기업이 가진 고민을 해결하고, 이를 통해 지속가능한 경제 성장을 추구할 수 있을 것으로 기대한다.



**발 제****협력과 사람중심의 노력을 통한
사회가치 창출**메트라이프 사회공헌재단 이사
황 애 경

사회혁신이란 파트너십,
협력을 통해 이루어지는 것이다.
협력으로 사회적 가치를
확산시키는 것이야말로
우리 사회에 필요한
제도·인식·행동을 만들어 나갈 수
있는 것이다.
물론 그 중심에는 ‘협력’과
‘사람중심’이라는 주요한 가치가
있어야 할 것이다.

● 포용적 사회를 만들기 위한 노력

메트라이프생명의 경우, 재단을 통해 사회적 책임을 이행하고 있다. 포용적 사회를 만들기 위한 노력으로 ‘협력’과 ‘사람중심’이라는 원칙하에 ①금융포용, ②환경, ③나눔, ④문화예술 영역에서 사회공헌을 실천하고 있다.

그중, 금융포용과 포용적 헬스케어를 위해서 소셜벤처와 협력하고 있는 사례인 ‘Inclusion Plus’를 소개해 보고자 한다. ‘Inclusion Plus’는 사회혁신기업에게 액셀러레이팅(Accelerating)과 임팩트 투자(Impact Investment) 지원을 하는 투자육성 프로그램이다.

2018년부터 현재까지 64개 기업에 15.1억원을 투자하였고, 이를 통해 1,928억 원의 사회적 가치(서비스·상품 이용을 통해 저감·절약한 비용) 창출, 1,584만명의 서비스 이용자라는 성과를 거두었다. 특히, 이용자 중에는 소상공인, 장애인, 시니어, 외국인 근로자 등 기존 금융이나 헬스케어 서비스 수혜에 있어 사각지대에 존재하는 집단이 많이 포함되어 있어, 매우 고무적이다.

피투자기업 선정에 있어 기업 내 여성 임원 비율을 고려하는 등 소셜벤처의 포용성 측면도 확인하고 있다. 선정 기업에게는 비즈니스 연계성을 위해 기존 메트라이프 운영 헬스케어 서비스와 협업을 지원하거나, 해외시장 진출 기회 마련을 돕고 있다. 또한 기업 간 협업을 위한 소통의 장을 마련하여, 시너지 효과를 제고하고 있다.

협력과 사람중심의 노력을 통해
사회가치 창출 기대

● Inclusion Plus 투자 사례

○ 하루하루 움직임연구소(adapfit)

- 스스로 건강관리가 어려운 운동 취약계층(장애인, 시니어 등) 대상으로 특수 헬스케어 O2O 플랫폼을 통해 전문 피트니스 프로그램 지원(운동 센터 방문, 온라인 프로그램 제공)

○ 돌봄드림(Dolbom Dream)

- 발달장애인, 심리적 문제를 겪는 일반인 대상 AI 기반 심리적 안정감을 주는 공기주입식 스마트 돌봄조끼(HUGgy) 개발·보급

○ 센트비(SENTBE)

- 외국인 근로자 등 금융소외 계층에 낮은 수수료로 해외 송금, 결제, 정산 서비스 제공(총 50개국 핀테크 서비스 제공)

최재호 사무총장 기업 특성에 맞는 사회공헌 분야 선택과 집중이 매우 적절한 전략이라고 생각한다. 특히, 유례없는 초고령화가 진행되고 있는 한국에서 '헬스케어'분야의 스타트업 선발·육성은 시의성있는 역할이다. 기업(보험회사) 입장에서라도 사회적으로 빠른 변화가 예상되는 가운데, 위기를 기회로 전환하기 위해서는 오픈 이노베이션 방식을 통해 여러 신생 기업들과 협력하는 것이 중요하다. 기업이 모든 문제를 직접 해결할 수 없기에, 스타트업의 솔루션에 투자하여, 간접적으로 돕고 그중 규모화가 필요한 서비스가 있다면, 기업과의 협력을 통해 확산할 수 있을 것이다.



서진석 이사 흔히 임팩트 투자를 '자산'성격의 지원으로 치부하는 경향이 있는데, 글로벌 통계를 보면 임팩트투자에는 시장 투자자 비중이 60.4%로 과반 이상이다. 자선투자자 비중은 10.4%이고, 한국의 경우에도 5년 이상의 임팩트 투자 비중은 11%로 높지 않다. 향후에는 후속투자 유치와 같이 인내자본이 많아져야 할 것이다. SK는 사회적기업 1호펀드를 만들 때 110억 중 40억에 후순위 투자자로 진입했다. 즉, 타 은행권에 먼저 투자수익을 배분하여, 주류 금융이 들어올 수 있는 기반을 조성한 것이다. 임팩트투자 시장에도 메트라이프 사례처럼 자선투자자 비중이 더 많아지기를 기대한다.

패널토크 | 마무리 발언



중앙사회서비스원
원장
조 상 미

대한민국의 기업은 오래전부터 사회공헌에 적극적으로 나서며, 많은 노력을 이어왔다. 오늘 포럼의 전문가분들께서 언급해 주신 것처럼, **기업이 업(業)과 연결한 사회공헌을 강구**하고, 이를 보완하기 위한 **제도적 견인**이 이어지기를 기대한다.

새로운 **사회문제를 해결하고자 하는 기업의 노력은 '사회서비스 고도화'라는 정부 기조와도 맞아떨어졌다. 민과 관의 협력이 더욱 필요한 이유**이기도 하다. 이에, 우리나라 **모든 기업이 ESG 경영에 토대를 두고, 사회적 책임을 이행해야** 한다.

협업을 통해서만 사회가 당면한 문제를 해결해 나갈 수 있을 것이며, 이는 곧 **국민 중심, 수요자 맞춤형**으로 나아갈 수 있을 것이다.

민간협력의 생태계 조성을 통해 국민이 체감하는 서비스를 만들어갈 수 있도록 **민간과 정부는 적극적으로 협력**할 것이다. 그리고 이를 통한 사회서비스 **진흥의 중심에 중앙사회서비스원**이 있을 것을 기대한다.



사회공헌 영역에서 약 14년간 근무하며, 현재는 소셜벤처에서 아이디어 제공이나 자원 연결을 통해 기업과 사회문제를 잇는 **매개자 역할을 수행** 중에 있다. 분야를 뛰어넘어, 공공, 민간 그리고 비영리 부문의 많은 전문가·실무자들이 **사회공헌 활성화를 위하여 심도있는 논의**를 이어왔다. 14년전 함께 고민했던 많은 문제를 슬기롭게 해결해온 것처럼 **향후 14년의 발걸음도 희망**으로 나아갈 수 있을 것으로 믿는다.



임팩트스퀘어 대표
도 현 명



보건복지부
사회서비스정책과 과장
장 은 섭

기업 사회공헌의 형태가 기부 중심에서 사회 투자로 발전함에 따라 **기업의 비즈니스와 연계한 사회공헌의 중요성**이 강조되는 추세이다. 성과 측정에서도 기부의 양보다는 **사회공헌을 통해 사회문제가 얼마나 해결되었는지를 진단하는 성과관리**로 발전하였다.

정부도 이러한 패러다임의 전환에 맞추어, 사회문제를 **민간-공공이 유기적으로 연계·협력하여 해소할 수 있도록** 고민하고 있다. 이를 위해 ①**사회공헌과 관련한 수요-공급의 효율적인 매칭을 위한 정보 교류의 장**, ②**사회공헌에 대한 정부의 적극적 지지**(기획을 위한 정보 접근성 제고, 유인책 강화 등)에 대한 요구를 바탕으로 **사회공헌 생태계의 여러 주체와 협력**할 것이다.



2023년 제3차 사회서비스 정책포럼

사회서비스 분야 금융지원 활성화 방안



2023년 제3차 사회서비스 정책포럼 사회서비스 분야 금융지원 활성화 방안

Ⅰ 개요

2023년 제3차 「사회서비스 정책포럼」에서는 '사회서비스 분야 금융지원 활성화 방안'에 대해 논의하였습니다.

1부는 한국사회가치연대기금 장지연 기반조성그룹장, 자본시장연구원 박창균 부원장, 법무법인 더함 김효선 변호사가 준비하였습니다.

①장지연 기반조성그룹장은 한국과 영국, 미국의 현황을 토대로 금융 시스템 접근성 제고와 기관 육성지원의 중요성을 강조했고, ②박창균 부원장은 민간 자본 투자 유도를 통한 '사회서비스 임팩트 투자 펀드'의 구조와 기대효과를 제시하였고, ③김효선 변호사는 분야별 금융지원 관련 법을 통해 사회서비스 금융지원 활성화를 위한 법적 근거 마련과 정부 역할에 대해 발표하였습니다.

2부에는 중앙사회서비스원 조상미 원장을 좌장으로, ㈜플랜엠 김기룡 대표, 경기도사회적경제원 김민석 본부장, 한국마이크로크레딧 신나는조합 노영한 국장, 신탁중앙회 손석조 본부장, 보건복지부 사회서비스정책과 장은섭 과장이 참여하여, 토론을 이어갔습니다.

고품질 사회서비스 공급자 지원을 위한 금융지원 방안을 모색하는 뜻깊은 자리였습니다.



발제1

사회서비스 분야 금융지원 국내외 사례 및 시사점

장지연

한국사회가치연대기금 기반조성그룹장



● 사회서비스 고도화를 위한 사회서비스 산업 진단 및 금융지원 방안 마련

사회서비스 분야 금융지원 방안은 정부가 추진하는 **‘사회서비스 고도화’** 맥락에서 검토되어야 한다. ‘사회서비스 고도화’에 대한 우리 정부의 추진 목적은 ①**사회서비스 제공조직 역량강화를 통한 품질 제고**, ②**대상자 확대(취약계층 위주에서 중산층까지 포괄)**를 통한 **보편화**, ③**신규 수요에 대응하는 서비스 확충**으로 요약할 수 있다.

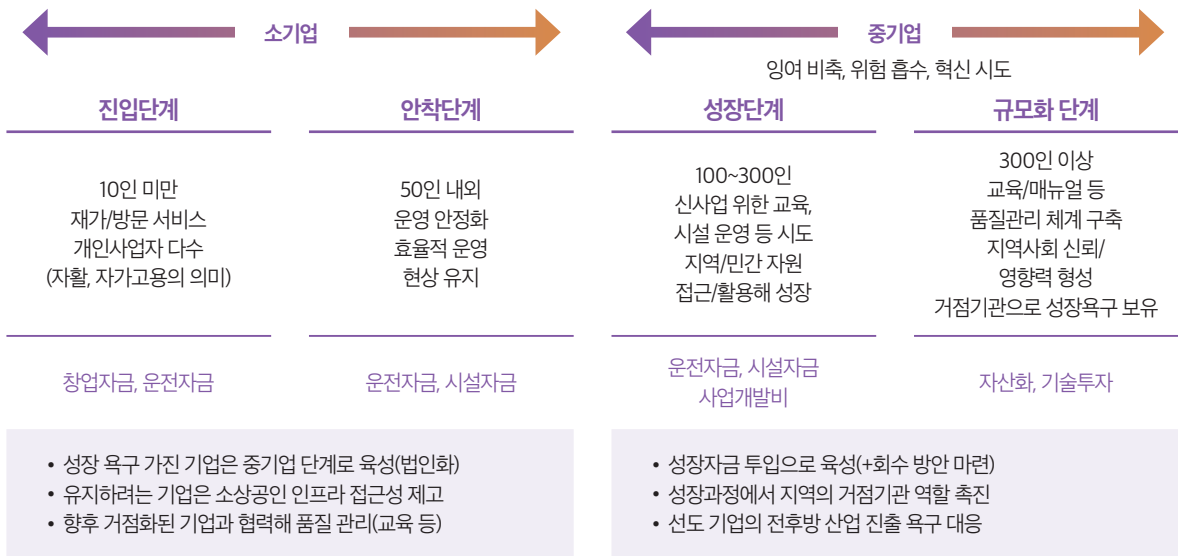
사회서비스 제공기관을 포함한 산업 주체를 구획하여 살펴보면 **핵심산업군과 연관산업군**으로 나누어 볼 수 있다. 사회서비스 산업의 특수분류체계를 기반으로, **핵심산업군에는 병·의원, 거주복지시설** 등이 있고 **연관산업군에는 교육역량개발, 사회참여지원, 사회서비스 관련 행정지원 기관** 등이 포함되어있다(2015, 보건사회연구원). 사회서비스 고도화의 중심은 **핵심산업군 육성과 연관산업군의 성장, 복지기술 활성화**로 전후방 산업을 지원하는 것으로 요약할 수 있다. 주 대상에 대한 현황을 보면 2019년 기준 사업체 수 15만 개, 종사자 수 197만명을 확인할 수 있으며, 사업체 중 종사자 규모 50인 미만이 96.1%, 개인사업체가 72.7%를 차지한다. 즉, **일자리 창출이나 산업 규모 확대 측면에서는 타 산업군 대비 높은 성장률**을 보이나, 법인화되지 않은, **소규모 영세 사업장**이 주를 이루고있는 것이다. 따라서 앞서 언급한 제공기관의 자체 역량 강화를 기대하기 어려운 현실이다.

사회복지기관이나 사회서비스 제공기관의 **‘성장’**의 의미가 무엇인지 알아볼 필요가 있다. 규모화된 몇 개의 기관 사례를 참고하여 볼 때, **종사자 수 기준 약 50인 규모**가 되면 운영이 안정화되고, **새로운 시도(사회서비스 다변화, 지역사회 자원개발 등)를 해볼 수 있는 여지**가 생긴다는 답변을 확인하였다. 이때 ‘50인’이라는 기준에 주목해 볼 필요가 있는데, 종전에 보건/사회복지서비스 분야의 소기업 판정 기준이 **‘상시근로자 50인’**이다.(현재는 연매출 10억원 이하로 변경되었음) 따라서 **‘종사자수 50인’**이 사회서비스 산업에서 하나의 허들이자 기준으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 사실 50인 내외의 ‘안착단계’라 하더라도 자금

수요가 충분하지 않아, 효율적인 운영이 관건이며 지역사회 내 유의미한 존재로 성장(Scale-deep)한 것으로 보기는 어렵다. 지역사회 내 신뢰받는 기관이 되어 있는 사례를 유형화해 보면 **2가지 이상의 서비스를 제공하거나, 새로운 서비스를 개발하거나, 시설 운영을 통해 100인 이상의 종사자를 고용하거나, 20년 이상의 업력을 보유하거나, 거점기관으로써 다른 사회서비스 기관에 도움을 주고자 하는 욕구**를 가진 것으로 확인하였다.

사회서비스 제공기관(공익적 목적을 추구하는 기관)의 **성장모델**은 다음과 같이 이해할 수 있다.

[표1] 사회복지기관·사회서비스 제공기관 단계별 규모



이러한 **소기업**에는 **기업 규모에 준하는 자금 공급 인프라의 접근성을 높여주는 방식**으로 금융지원을 실시 할 수 있다. 정책 목표에 부합하는 **중기업 이상의 제공기관은 성장 욕구·의미 있는 주체로써의 의지**를 가진 기관이므로, 현상유지 수준의 자금이 아닌 **성장·육성 자금**이 필요하다. **성장 계획을 뒷받침하는 자금을 지원**하고, 지원 후 **회수 방식까지 고민해야 지속가능한 금융 지원 방안이 마련될 것**이다.

● 금융지원과 관련한 국내, 영국·미국의 사례

자금공급방안과 관련한 현업의 중개 기관의 이야기를 들어보면, 보통의 벤처사는 상장 또는 대기업 M&A를 실시하는데, 이외 자금 회수 방안은 **Secondary Fund(다음 단계의 펀드가 기존의 펀드를 인수하는 것)**를 활용하는 것을 알 수 있다. 다만, 대부분의 **Secondary Fund의 임팩트 투자는 활성화 되어있지 않은 실정**이며, 대부분 **ESG 펀드에 매각하려 하는 추세**이다. 그러나 ESG 펀드는 글로벌시장 진출에 많은 관심을 갖고있어, 우리 **사회서비스 제공기관의 목적과는 차이**가 있다. 이를 보완하기 위해 단기적으로는 **Secondary Fund를 Impact Fund로 미리 조성**하거나, 장기적으로는 **Exit to Community(종업원, 지자체, 지역사회 등)라는 방식으로 공동체나 지역사회에 매각하는 방식**이 언급되고 있다.

국내 상황에서는 사업 실패 가능성이 높은 분야에 자금을 공급하는 정책 자금으로 '성공불 용자'를 들 수 있다. '성공불 용자'는 **사업이 성공하는 경우, 무조건 상환하지만 그렇지 못한 경우에 심사를 통해 상환을 면제해주는 자금**을 의미한다. 임팩트 투자에서는 이러한 형태의 자금 조달(지원)을 '**Forgivable Loan**' 즉, **재량권이 있는, 상환 면제가 가능한 용자**라고 칭한다. 이런 성격의 자금이 사회서비스에 조금 더 적합한 지원이라고 생각한다.

한편, 육성자금과 관련하여, 영국에서는 'Big Society Capital'이라는 비영리 성격의 공익 추구 자금이 성공한 모델로 평가받는다. 해당 사회투자기금은 2012년 조성되어, 약 10년간 운용되었다. 투입된 사회투자시장 규모는 초기 대비 약 8배(2012년 8억 파운드 → 2022년 64억 파운드) 성장하였고, 자본금 또한 8억 3천만 파운드로 증가, 5,400건 이상의 지원과 2,000개 이상 기업에 투자한 성과를 냈다. **공공 자금뿐만 아니라, 민간 자원이 단계를 거칠수록 결합되는 형태로 설계되어, 자금이 자금을 끌어당기는 구조가 시장의 성장을 만들어 냈다**고 할 수 있다.

미국의 Community Development Financial Institution(이하 'CDFI') 정책은 1994년 시작된 약 20년된 정책이다. 지난 8월 발간된 정책 성과보고서에 따르면 CDFI 기관이 약 40% 증가하며, 1,500개소에 이르렀고, 운용 자산 규모도 600조를 달성하여 지난 5년 전과 비교하여 3배가량 증가했다. 신탁과 같은 **지역 금융기관의 참여가 두드러졌고, 비영리기관의 활약이 커진 것**에서 그 원인을 찾을 수 있었다. 해당 펀드는 지역 내 낙후지역에 투입되는 자금으로, 약 1,500개의 중개기관 중 약 40%가 비영리기관이다. 또한 지역 기반의 신탁은 기관 수의 36%, 금액 규모의 66%를 차지한다. 즉, 조금 어려운 주제, **큰 수익성을 기대하기 어려운 작은 기관을 중심으로 생태계가 형성**되어 있다고 할 수 있다.

● 지역 착근성과 민간 투자 활성화를 고려한 사회서비스 분야 금융지원 방향

사회서비스 금융지원 방향을 고민하기 위해서는 '지역기반'이라는 특성을 주목해야 한다. 그간 정부는 지역사회보장협의체나 지역사회서비스투자사업 등 **지역을 기반으로 제도가 형성되도록 정책을 집행**해왔다. 이러한 기초와 더불어, **사회서비스 제공기관이야말로 지역사회 내 뿌리를 튼튼히 내린 지역 기업**으로 활성화될 수 있다고 생각한다. 그러기 위해서는 사회서비스 금융지원 체계가 **지역 금융의 면모**를 가질 필요가 있다. 다음으로는 민간투자의 활성화가 여전히 중요하다.

①**기존 금융시스템에 대한 접근성 강화(규모화 단계 기업 대상)**와 ②**맞춤형 육성체계**라는 두 측면에서 고민이 필요하다. 금융시스템 접근성 강화와 관련하여, 현재 우리 정부의 지원 방식은 민간대출에 대한 정부 보증, 매칭 대출 후순위 참여, 민간 펀드 후순위 출자, 이자 지원 등의 방식을 통해 금융기관의 위험을 흡수해 주는 형태이다. 이러한 지원책과 함께 필요한 것은 **제공기관에 대한 정보를 조회할 수 있게 전산을 구축하거나, 금융기관에서 참고할 수 있는 사회서비스 기관의 평가 정보를 제공하는 방식**이다. 맞춤형 육성체계 측면에서는 육성기관의 역할이 중요하다. 현재 과도기적 단계에 있다고 볼 수 있는데, 대학 등과 같은 **역량을 갖춘 기관의 육성기관 역할 참여**가 필요할 것으로 보인다. 철저한 **능력 중심의 접근**을 통해 **생태계 전반의 역량**을 키울 수 있을 것이다. 그렇다면 육성기관에 필요한 핵심 자원은 무엇일까. 금융과 관련한 역량은 **외부에서 자원을 동원하고, 동원한 자금을 관리하는 체계, 그리고 기업 평가를 통해 적재적소에 자금을 공급하고 기관 성장을 통해 투자한 자금을 회수하는 것**이다. 사회서비스 육성과 관련하여서는 사회서비스에 대한 이해, **유·무형의 자원을 동원·연계, 교육 컨설팅 역량이 전제**되어야 한다. 앞서 영국 Big Capital Society나 미국의 CDFI의 경우 제도적 자원이 뒷받침 되어있는 사례라고 볼 수 있다.

[표2] 사회서비스 분야 금융지원 방안 구분

구분	사회서비스 분야 금융지원 방향	자금공급 체계
규모화 단계	금융 시스템 접근성 강화 (민간 금융기관, 정책 금융기관 활용)	신용보강(위험흡수), 이자 지원, 평가 지원
육성 단계	사회서비스 맞춤형 육성체계 정립 (사회투자기관 지정, 금융도구 부여)	육성기관 지정, 자원동원 지원

발제 2

● 사회서비스 활성화를 위한 금융지원 방향 및 정부의 역할 - 사회서비스 투자 중심으로

박창균

자본시장연구원 부원장



● 가치재로서의 사회서비스 특성과 정부 개입(지원)의 배경

사회서비스가 **경제적으로 어떤 성격을 갖고있는지 이해할 필요**가 있다. 경제학에서는 인간이 소비하는 재화와 용역을 사적재와 공공재로 구분하는 것이 일반적이다. 공공재의 경우 **비배제성과 비경합성**의 성격을 지니며, 민간 시장에서는 공급이 (거의)불가능하여, 정부가 공급의 의무를 지게 된다. 사회서비스의 성격에 대해서는 학자마다 일부 의견이 상이하나, 기본적으로는 **사적재로 분류**하고 있다. **상담, 재활, 돌봄, 역량개발 등의 요소를 포함**하는 사회서비스를 고려할 때, 이는 **일반적인 공공재의 특성과는 부합하지 않는다**. 따라서 사회서비스는 **정부의 전방위적 개입 또는 독점적 공급 이외 민간에 의해 충분히 공급이 가능한 재화**로 볼 수 있다. 다만, 그 특수한 성격은 고려되어야 할 것인데, 일반적으로 사적재 중 **‘가치재’**라는 개념에 해당하는 것으로 볼 수 있다. ‘가치재’는 **바람직한 양보다 적게 소비되는 경향이 있어, 규범적 차원에서 주로 정부가 국민의 소비를 권장하고자 공급하는 재화나 서비스**를 의미한다. 따라서 대다수의 사회서비스가 가치재에 해당할 것으로 생각한다. 가치재는 원칙적으로 사적재에 해당하므로, **시장에 의해 공급이 가능하나, 시장을 통한 거래가 부재하거나(missing market), 시장의 거래가 사회성원의 합의 수준보다 낮은 수준에서 이루어지고 있는 경우가 빈번하므로**, 정부가 개입하게 된다. 따라서 사회서비스에 대한 정부의 정책은 **시장 조성을 위하여 일부분 지원하거나, 시장이 존재하는 경우라도 정책적으로 바람직한(희망하는) 수준에서 거래가 이루어질 수 있도록 개입하는 것**이다.

● 민간자본 투자 유도를 통한

①서비스 공급규모 확대, ②시장 규율 기반의 공급자 책무성 확보, ③재정부담 완화 필요

실제로 우리나라는 사회서비스 시장에 있어 **정부가 주도적인 역할**을 하고 있다. 정부 자본 지원을 바탕으로 서비스를 공급하는 비영리 민간 제공기관이 공급자의 대부분을 차지한다. 이러한 전달체계에서 가장 큰 문제는 **성과와 책무성 확보의 어려움과 자원 조달**이다.

사회서비스는 일반적 재화와 달리 소비하기 전까지 그 **품질과 효용성을 예측·확인하기 매우 어렵다**. 따라서 **공급자의 책무성을 확보하기 힘들어진다**. 서비스의 **품질이 천차만별**이어서 **정부의 지원은 일률적**이다. 이러한 상황에서 공급자가 선택할 수 있는 전략은 **공급 비용을 절감**하는 것이고, 이는 곧 서비스 품질의 저하로 이어진다. 문제는 이러한 **공급자의 행태를 완벽히 모니터링하고 규제**하거란 거의 불가능하다.

또한 사회서비스 공급자를 규모화하기 위해서는 많은 투자가 필요하다. 따라서 정부 자원 외 **민간 자본 투자를 유도하여, 공급 규모를 확대하는 것이 필요하다**. 또한 시장 기제를 적용하여, 별도의 관리감독 기구 없이도 **자생적인 품질관리가 이루어질 수 있도록** 하는 것이 바람직하다. 이를 통해 **정부 재정부담**의 경감도 기대할 수 있다. 물론 새로운 형태의 민간자본 도입과 시장 논리가 상존하는 문제를 전부 해결하는 것은 아니지만, 일부 부정적인 문제는 해소될 것으로 기대한다.

● 임팩트투자의 구성과 기대 역할

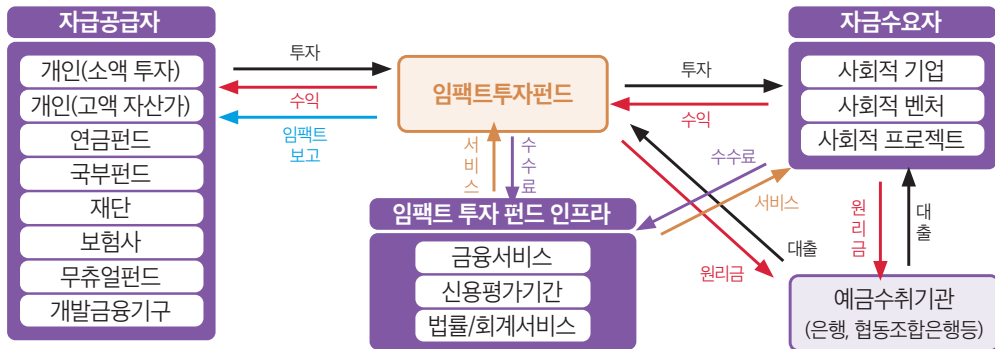
미국의 대표적 사회서비스 영역 중 하나인 노인 돌봄(Nursing Home)의 사례를 살펴보자. 2000년대 들어 Private equity fund(이하 PEF)의 인수 및 운영이 확대되어, 노인돌봄의 약 15% 수준을 차지하게 되었다. 이들은 공공가치재 공급을 목적으로 해당 시장에 진입한 것이 아닌, **투자를 목적으로 사회서비스의 주체**가 되었다. 10년이 지난 지금 이에 대한 학계의 긍정적 평가 중에는 **비용 효율성 증대**가 주를 이룬다. 반면 부정적 평가로는 **비용 절감으로 인한 서비스 품질 하락의 지적**이 있다. 미국의 노인돌봄 시장 사례를 통해 우리가 배울 수 있는 점은 **민간자원을 활용**하되, **서비스 품질 하락을 막을 수 있는 구조를 만드는 것**이 필요하다는 점이다.

결국 답은 임팩트투자에서 찾을 수 있다. **임팩트투자 펀드는 임팩트투자에 소요되는 자금을 조달하는 가장 일반적인 수단**이다. **투자자가 참여하여 펀드를 조성**하고, 이렇게 조성된 자금을 **사회적기업이나 소셜벤처의 사회적 프로젝트에 투자 또는 융자**하는 것을 임팩트투자 펀드라고 할 수 있다.

임팩트투자 펀드는 사업의 목적과 본질상 **일반 대중, 불특정 다수에게 공모를 받을 수는 없다**. 소수의, 뜻을 같이 하는 사람들로부터 **자금을 조달하는 사모 투자펀드의 형태**를 취하게 된다. 이러한 형태는 **신축성, 자율성 그리고 신속성 측면에서 유리**하기 때문에 더욱 바람직하다. 사모투자 펀드에 참여하는 사람들은 **업무집행사원(GP, General Partner)과 유한책임사원(LP, Limited Partner)**로 나눌 수 있다. GP는 투자 대상을 선정하고 자금을 집행하고, 피투자 기업을 모니터링하는 등 실제 자금을 운용하는 사람들이고, LP는 자금을 투자하는, 투자 목적을 수행할 수 있도록 GP에 요구하는 사람들이다.

일반적으로 외국에서 지칭하는 임팩트투자 펀드는 차입이나 채권 발행을 통해서 자체적으로 부채를 조달할 수도 있다. 우리나라에서도 마찬가지로 자본시장법에서 허용하는 기관 전용 사모펀드의 경우 유사한 형식으로 운용할 수 있다.

[표3] 임팩트투자 생태계



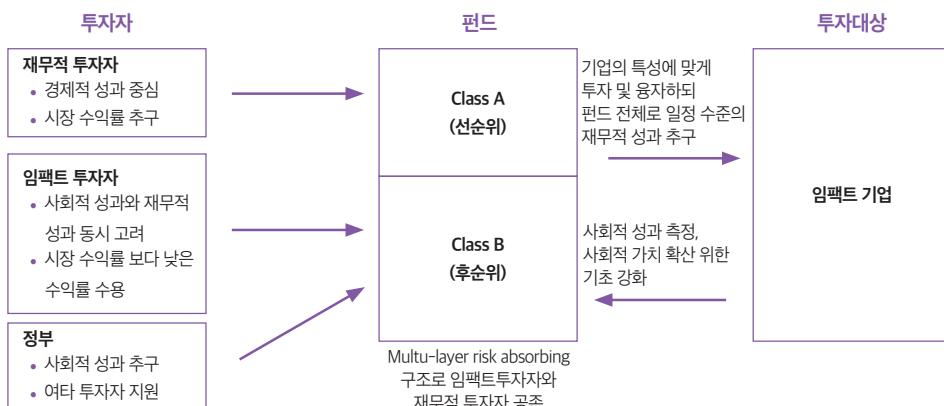
사회서비스 영역에서 임팩트투자가 어떤 역할을 수행할 수 있을지 고민해 보면 **특별히 초기에 거대 자본이 필요한 노인돌봄, 아동돌봄 시설(인프라) 확충 등에 큰 도움**이 될 수 있다. 국내 법상 이러한 시설 운영을 위해서는 자체 건물을 소유해야하기 때문에 초기에 **서비스 공급 기반 확충**을 위해 **상당한 규모의 자금 투입이 필요**한 영역이다. 사회서비스 제공자들이 겪는 가장 흔한 어려움은 자본 조달인데, 임팩트투자를 통해 이러한 어려움이 일정 부분 해소된다면 **서비스 제공기관 규모화에 큰 도움**이 될 것으로 기대한다.

더불어, **임팩트 투자자는 민간 자본이므로, 피투자기업에 소셜 임팩트를 일으키거나, 재무적 효과를 창출할 것을 요구할 것**이다. 따라서 기존 정부 보조금으로 운영되었던 기관과는 다른 형태의 운영 방식을 추구할 것이다.

우리나라에서 시도해 볼 수 있는 방식 중 하나는 **혼합자본(Blended Capital)**을 활용한 **임팩트투자 펀드 구축**이다. 펀드 조성 시 **경제적 목적을 가진 재무적 투자자, 임팩트(사회적) 투자자 그리고 정부 지원을 모아 구성**하고, 이렇게 조성한 자금을 **사회서비스를 제공하는 임팩트 기업에 투자**하는 것이다.

최근 사회서비스 투자펀드 조성과 관련하여 제시한 형태는 **보건복지부가 출자**하여, 사회서비스 투자 펀드라는 **모펀드를 만들고, 하위 임팩트투자 펀드에 출자**하는 것이다. 하위 임팩트투자 펀드는 민간이 GP로 참여하고, 운용하는 펀드이다. 다만, 기존 벤처 펀드와 다른 점은 용자를 전용으로 할 수 있는 펀드도 법률적으로 가능하다는 것이다. 기존의 통념대로 지분출자에만 경도되어 있을 필요가 없으며, 오히려 용자를 할 수 있는 전용 투자 펀드를 만들어 **출자와 용자를 적절히 조합하여 자금 수요에 대응**하는 것도 중요한 과제라고 생각한다.

[표4] 혼합자본(Blended Capital)을 활용한 임팩트투자펀드 개념도



발제 3

사회서비스 분야 금융지원 활성화를 위한 법·제도 및 정책방향

김효선

법무법인 더함 변호사



정책금융 지원 제도 현황

사회서비스 금융지원을 이야기하기에 앞서, 금융지원에 대한 의미를 알아볼 필요가 있다. 사실 금융지원에 대한 통일된 하나의 법률 규정이 존재하는 것은 아니나, 다양한 분야에서 이루어지고 있는 금융지원 사례를 바탕으로 볼 때 **‘정부의 공적 재원을 가지고 사적인 경제 주체들에게 자금을 공급하는 행위’**라고 할 수 있다. 이때 구체적인 행위는 **융자, 보증, 투자** 등의 형태로 나타나는 것이다. 사회서비스 분야에서도 **정부재원을 사회서비스 제공기관이나 사회적경제 주체에게 융자·보증하는 행위**들을 찾아볼 수 있다.

기존에 정책금융 지원으로 시행해 온 제도 중 세 가지(①중소기업 금융지원, ②서민금융지원, ③사회적경제 금융지원) 정도를 참고해 볼 수 있다.

역사적으로 가장 오래된, 대규모의 지원 정책은 **중소기업 금융지원**이다. **중소기업기본법, 중소기업진흥에 관한 법률**을 근거로 이루어지는 제도이다. **중소기업자를 대상으로 융자(직·간접), 보증, 투자**하는 것이다. 융자는 방식에 따라 사적 경제주체인 중소기업에 시행하는 직접융자와 은행이나 다른 금융권을 통해 시행하는 간접 융자를 포함하고 있다. **중소벤처기업 창업 및 진흥기금을 중앙재원으로, 각 지자체 조례를 근거로 하는 중소기업 육성기금도 활용**한다. 중소벤처기업공단, 신용보증기금·기술보증기금, 한국벤처투자라는 큰 3개의 추진체계를 통해 시행하며, 중소벤처기업부와 금융위원회에서 관리감독의 역할을 한다.

서민금융지원은 **저신용, 저소득층, 영세 개인사업자** 등을 대상으로 한다. **서민금융법**에 그 근간을 두고 있다. 개인을 대상으로 하므로, **투자를 제외한 융자와 보증** 형태로 이루어진다. 재원을 살펴보면 **후면예금, 운용수익금, 정부출연금, 금융회사 출연금** 등으로 서민금융원의 관리 계정에 각각 분리·구분 되어 운용되며, 금융위원회 감독 하에 서민금융진흥원을 중심으로 추진중이며, 채무 조정과 관련한 업무는 신용회복위원회에서 담당하고 있다.

사회적경제 금융지원은 사회적기업육성법, 국민기초생활보장법, 지자체 사회적경제 육성 관련 기금에 뿌리를 두고 있다. 사회적기업, 협동조합·사회적 협동조합, 자활기업, 마을기업 등 사회적경제 기업을 대상으로 융자, 보증, 투자를 지원하는 정책이다. 다만, 사회적경제 기업이 통일된 주체가 아닌 유형별 소관 부처와 법률이 다르다는 점에서 앞의 두 지원정책과 차이가 있다. 또한 **지자체를 통한 금융지원이 매우 활성화**되어 있다는 점도 특징으로 볼 수 있다. 지자체 사회적경제 육성 관련 기금 조례에 근거한 재원을 활용 하고있는 것이다. 특정의 법률에 따라 이루어지는 지원이 아니므로, 별도의 지도감독 기구를 두지 않고, 추진체계(신용보증기금, 기술보증기금)의 감독기관에서 중추적인 기능을 수행하고 있다.

● 사회서비스 금융지원 근거 마련을 위한 세 가지 참고사항

사회서비스 금융지원의 경우 현재 초기 단계로써, 명확한 법적근거를 찾아보기 어렵다. 따라서 관련 내용을 담고있는 **사회보장기본법이나 사회서비스원법에서 사회보장에 참여하고 있는 개인이나 단체에 대한 지원 규정**을 확인 할 수 있는 수준이다. 또한 중앙사회서비스원의 업무(역할)에도 금융지원과 관련한 조항은 부재하다. 그렇다면 향후 사회서비스 금융지원 제도화를 위해서는 무엇을 고려해야 할 것인가? 크게 세 가지로 구분하여 살펴보면 ①**정책목표와 성과관리의 연동**, ②**추진체계**, ③**재원 마련**으로 요약할 수 있다.

[표5] 사회서비스 관련 지원 근거(법)

사회보장기본법	제27조(민간의 참여) ① 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도할 수 있도록 정책을 개발·시행하고 그 여건을 조성하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 사회보장에 대한 민간부문의 참여를 유도하기 위하여 다음 각 호의 사업이 포함된 시책을 수립·시행할 수 있다. 1. 자원봉사, 기부 등 나눔의 활성화를 위한 각종 지원 사업 2. 사회보장정책의 시행에 있어 민간 부문과의 상호협력체계 구축을 위한 지원사업 3. 그 밖에 사회보장에 관련된 민간의 참여를 유도하는 데에 필요한 사업 ③ 국가와 지방자치단체는 개인·법인 또는 단체가 사회보장에 참여하는 데에 드는 경비의 전부 또는 일부를 지원하거나 그 업무를 수행하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.
사회서비스원법	4조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성·전문성 및 투명성(이하 “공공성등”이라 한다)을 제고하고, 이를 통하여 사회서비스의 질을 향상하도록 노력하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성등을 제고하기 위하여 국공립 사회서비스 제공기관을 확충하고, 민간 사회서비스 제공기관을 지원하여야 한다. <중략> ⑤ 국가와 지방자치단체는 사회서비스가 국민에게 적절하고 충분하게 제공될 수 있도록 노력하여야 하며, 민간 부문에서 제공하는 사회서비스를 강화하고 그 질을 향상하기 위하여 적절한 관리·감독 및 지원을 하여야 한다. <중략>

첫 번째로 **정책목표를 구체화하고, 성과관리를 연동하는 것은 효과성 제고의 문제와 관련**이 있다. 모든 지원정책이 효과성 검증을 요구 받지만 정책금융지원은 특히 **정부 예산을 재원으로 민간에 융자, 보증 등을 제공**하는 것이므로 지속적인 금융지원을 위해서는 **성과관리가 필수적**이다. 금융지원을 제도화하는 초기 단계부터 구체적인 목표를 설정하고, 그에 부합하는 성과지표를 통해 체계적으로 성과관리를 할 필요가 있다. 정책 성격을 고려하여, 일반적으로는 수혜자에 대한 성과를 양적(통계 등) 자료로 검증할 수 있을 것이며, 더 나아가 **당초 목표로 설정한 사회서비스의 질적 제고가 어떤 방식으로 측정될 수 있는지 함께 고민**해야 한다. 사회서비스의 주요한 목표 중 하나인 ‘고용 창출’의 경우에도 보다 안정적인, **질적으로 우수한 고용이 양적으로도 확대되고 있는 정도**를 다면적으로 파악할 필요가 있다.

두 번째는 **기존의 추진체계를 활용하거나 새로운 추진체계를 만들**으로써 **전달체계를 확립**하는 것이다. 기존의 추진체계로 고려할 수 있는 것은 중소기업 금융지원 추진체계와 서민금융지원 추진체계를 고려해 볼 수 있다. 이중 **사회서비스 금융지원 특성이 고려될 수 있는 추진체계는 서민금융지원 추진체계**로 보인다. 사회서비스 금융지원의 수혜 대상이 영리기업 뿐만 아니라 **비영리 기관이 다수 포함되어 있다는 점과 대형기관 보다는 과반 이상이 영세, 개인 사업자라는 점**에서 그러하다. 다만, 기존 추진체계를 활용하기 위해서는 **사회서비스 산업에 대한 이해와 전문성이 전제되어야** 정책목표에 부합하는 금융상품의 개발, 금융지원 대상 선정 및 관리가 가능할 것이다. 이러한 점에서 소관부처인 **보건복지부, 중앙사회서비스원 그리고 서민금융 추진체계 간 긴밀한 협력**이 요구될 것이다. 산업 전반에 대한 이해와 전문성, 금융지원 기능을 갖춘 별도의 신규 추진체계를 갖추는 것도 고려해 볼 수 있다. **사회서비스 품질제고를 위해 설립된 중앙사회서비스원에 금융지원 업무를 추가**하고 업무 전반에 대한 **관리 권한을 법 개정 등을 통해 부여**하는 것이 그 방법이다.

마지막으로 세 번째는 **재원확보**이다. 모든 정책이 그러하듯 금융지원도 **안정적 재원 확보**가 필수적이다. 안정적 재원 확보를 위해서는 **정부 및 지자체의 출연과 공익법인에 대한 규제완화를 통한 민간 재원 결합을 유도**해야 한다. 중소기업이나 서민금융에서는 재원 확보를 위한 매우 구체적인 법률 근거를 두고 있다. 정부 및 지자체 출연 혹은 다른 이해관계 기관의 출연과 관련하여 법적 근거를 마련하는 것이 매우 중요하다. 사실 공적 자금만으로는 모든 수요를 다 충족할 수 없기 때문에 **민간 재원의 결합**도 필요하다. 민간 재원을 어떻게 유인하여 활용할 것인가에 대한 방안 중 하나로 현재 **복지부에서 추진중인 펀드조성**이 있을 수 있고, 공익법인 중 **유보된 재원을 가진 기관의 사회투자를 세법상 직접 공익목적으로 인정할 수 있는 기준을 정립**하는 것도 가능하다. 사회복지법인, 민법상 비영리법인의 사회투자 활성화를 위하여 이들 기관에 대한 승인 또는 관리 권한을 가진 **지자체와 소관부처에서 투자에 대한 승인 기준을 마련**하여, **법인이 가진 자원을 끌어오는 것도** 고려해 볼 수 있는 대안이다.



2부

토론1

신협중앙회 본부장
손석조

● 사회서비스의 특성을 고려한 금융지원 방안

사회서비스 분야는 개인, 가정 뿐만 아니라 지역공동체의 삶의 수준과 직결된다. 따라서 보편적인 수준으로 인간의 존엄성이 유지될 수 있도록 누구에게나 제공되어야 한다. 사회보장기본법의 정의에 따르면 인간다운 생활보장, 삶의 질 향상 지원이라는 목적을 제시하고 있다. 이러한 사회서비스를 전액 수익자가 부담하는 경우, 사회양극화가 심화될 것이고 어느정도 자산을 형성한 중산층에도 상당한 부담으로 작용할 것이다. 또한 시장 기제에만 맡길 경우, 낮은 수익성으로 인해 불충분한 공급이 이루어질 가능성이 있다. 따라서 사회서비스 제공기관 육성을 통해 공급을 확대하고, 품질을 향상하며 수요자의 비용을 절감할 수 있는 방안이 필요하다.

사회서비스 제공기관이 갖추어야 할 특성을 살펴보면 ①비영리성, ②지역주민의 폭넓은 참여, ③민주적 운영이 있다. 첫 번째로 영리를 목적으로 하는 경우, 이용자를 착취하거나 서비스 품질 저하의 우려가 있기 때문에 공공성 확보 차원에서 영리를 쫓는 것을 배제 할 필요가 있다. 두 번째로 지역민은 현재, 또는 잠재적 수요자이므로, 이들의 관심과 참여를 보장할 수 있는 체계가 필요하다. 특히 자본 조정과 관련하여서는 다수의 구성원이 참여할 수 있는 것이 더욱 중요하다. 세 번째로 제공기관은 투명하게, 민주적으로 운영되어야 한다.

이러한 특성을 고려할 때에 다양한 조직 형태 중 협동조합 방식의 운영 형식이 가장 적합할 것으로 보인다. 현재 의료복지, (공동)육아, 돌봄, 주택 등의 분야에서 협동조합이 지역사회 내 서비스를 제공하고 있다. 지역을 기반으로 한 금융협동조합 입장에서 이러한 사회서비스 분야 지원을 어떻게 할 것인가 고민해 보았다. 먼저 사회서비스 금융지원과 관련하여 기존 시스템의 접근성을 강화하는 한편, 민간 중개기관의 기능을 강화하여 맞춤형 육성체계를 만드는 것이 필요하다. 미국의 CDFI와 같이 정부 주도로 기금을 조성하고 법적 기반을 통해 정책을 안정적으로, 일관성있게 시행해야 한다. 또한 지역 기반의 다양한 금융기관을 활용한다는 점은 향후 우리 사회에도 시사하는 바가 많다고 생각한다.

신협에게 지역민은 조합원이자 사회서비스의 수혜자이다. 따라서 지역사회문제에 더욱 민감하게 반응할 수 있으며, 사회서비스 분야에 대해 금융지원에도 적극적으로 나설 수 있는 요인을 갖고 있다. 신협은 2018년부터 신협 사회적경제기금을 조성하여 지역 내 사회적경제기업에 저리로 장기간의 자금을 공급하고 있으며, 2019년부터는 지자체와 협력하여, 지자체 기금을 신협 창구를 통해 2차 보전 등의 방식으로 사회서비스 수행기관에 대한 금융부담을 완화시켜주고 있다. 2023년 6월 말 기준 사회서비스 제공기관의 대출 현황을 살펴보면 약 163개 기관이 신협의 자금을 이용하고 있으며, 구체적으로는 의료복지 24개소, 공동육아 25개소, 교육서비스 67개소, 돌봄 20개소, 주거복지 11개소 등이다. 또한 일시적 자금이 필요한 경우, 마이너스 통장 방식을 활용한 신용대출 서비스도 활용되고 있다. 향후 이러한 금융지원이 더욱 활성화되기 위해서는 금융기관에서 제시하는 자산 건전성 분류 기준을 사회적경제 기업에 차등적으로 적용하는 등의 규정 개정의 노력도 필요할 것이다.

● 아이가행복한 사회적협동조합 사례

2018년 10월 사립유치원 회계 부정 비리가 사회적으로 큰 파장을 일으켰다. 당시 사립유치원이 집단 휴업을 강행했는데, 비록 짧은 기간이었지만 당장 아이를 맡길 곳이 없었던 부모님은 난처한 상황이 되었다. 이 과정에서 **공동의 필요와 욕구를 가진 부모들이 협동조합을 설립하여 유치원 경영을 하게 되었다**. 출자금 확보를 위해 300만원씩 70명의 자금을 마련하고, 공간 확보를 위해 지자체(화성시)로부터 장기간·저비용으로 공간을 임대했다. 또한 학교 교육에 필요한 시설물은 담보대출이 불가능하기 때문에 **신협에서 약 3억원의 신용대출로 부족자금을 지원했다**.(경기도 사회적경제 기금 협약을 통해 2차 보전)

위의 사례가 우리에게 시사하는 바는 **지역 주민이 겪는 사회문제를 함께 모여 스스로 해결했다는 점**이다. 이는 **개인이 협동조합에 참여하게 되는 직접적이면서도 본질적인 효과**이다. 흔히 협동조합을 ‘사회적, 경제적 약자들의 조직’으로 치부하는 경향이 있다. 그러나 **‘필요한 어떤 것’이 있다면 누구든 협동조합을 통해 해결할 수 있다는 것**을 ‘아이가행복한 사회적협동조합’ 사례를 통해 배울 수 있다. **협동조합은 문제를 해결하는 방식**이다. 누구의 문제인지, 어떤 문제인지는 우선하지 않는다.

협동조합을 통해 창출되는 사회적가치는 매우 다양하다. ‘아이가행복한 사회적협동조합’의 경우 부모가 직접 조합원이 되어 유치원을 운영하며, 교사의 처우가 개선되고 회계·경영 투명성이 제고되며 지역공동체에 관심을 가지는 효과를 창출했고 이를 통해 **보다 나은 사회가 될 수 있는 토대가 마련되었다**. 또한 이러한 운영 방식이 **기존의 다른 사립유치원 운영에도 경각심을 줄 수 있어 부가적인 사회적 가치도 창출할 수 있었다**. 이러한 사회적 가치는 직접적인, 의도한 가치도 있지만 **사회의 다양한 구성원에게 의도하지 않은 방식으로, 다양하게 나타날 가능성**이 있다. 향후 **사회서비스 기관에 대한 자금 공급에서도 이러한 방식을 많이 활용하는 것을 제안하고자 사례를 공유하였다**.



토론 2

(주)플랜엠 대표
김기룡



● 소셜임팩트 측정을 통한 사회투자 활성화 전략

전세계적으로 임팩트투자가 등장하고 급성장하면서 **임팩트를 측정·평가하는 활동도 함께 성장해왔다**. 그와 더불어 **ESG경영이 기업경영의 핵심 트렌드로 자리잡으며 ESG를 평가하고자 하는 노력도 관심을 받고 있다**. 우리나라도 2025년부터 자산 총액 2조원 이상의 상장사는 ESG를 의무적으로 공시해야 하는 상황에서 자연히 **측정을 고도화**하려는 노력이 나타나고 있으며, 이러한 노력은 사회투자에 다양한 금융지원, 외부 공익성을 가진 펀드 자금조달에 중요한 역할을 할 것이다.

임팩트 평가는 **투자 자본의 성격에 따라서 다양하게 진행되고 있다**. 때로 재무적 손실을 감내하고 기업 활동 자체에 의미를 두고 투자하는 주체도 있다. 임팩트를 창출하는 기업을 선별하여 투자하는 펀드의 경우 **임팩트의 유무를 확인하는 수준의 측정**이 필요하고, 투자대상 기업의 임팩트의 크기에 따라 투자규모가 결정되는 펀드의 경우에는 **창출이 예상되는 임팩트의 크기를 정량적으로 측정하여 임팩트 창출 규모에 비례한 투자 의사결정**을 하기도 한다.

다만, 단순히 임팩트의 유무가 아니라 **임팩트의 질적 수준과 양적 크기를 명확히 측정**해야 한다. 사회서비스는 그 내용 자체가 **이미 사회적으로 유의미하고 임팩트 있는 활동**이다. 따라서 **가치 창출의 크기와 품질을 측정하는 것이 더욱 강조된다**. 왜냐하면 첫 번째로 사회서비스는 **공공성이 높은 분야**인 만큼 그 **책무성** 또한 크기 때문이다. 두 번째 이유는 첫 번째와 연결하여 사회서비스의 목적 달성 여부를 확인하기 위해서는 **과정**이 아닌 **결과에 대한 확인**이 필요하기 때문이다. 돌봄서비스도 돌봄시간 동안 대상자의 안전한 보호가 중요하기도 하지만, **대상자 삶의 질이 궁극적으로 얼마나 개선되었는가** 또한 중요하다. 동일한 시간의 돌봄을 제공했을 때, 높은 서비스 품질로 대상자의 건강이 증진된 서비스와 그렇지 않은 서비스가 다른 평가를 받는다면, 전반적인 서비스 시장의 개선을 가져올 것은 어찌보면 당연하다. 하지만 현실에서 **동일한 시간의 돌봄서비스를 제공하는 경우, 투입되는 사회적 비용은 같다**. 서비스 제공자의 **시간에 비례한 '시간급'으로 치환**되기 때문이다. 그렇다면 서비스 제공자가 동일한 대가를 받을 때 최소한의 노동력을 제공할지, 혹은 그 이상의 노력을 기울일지는 **개인의 선택**에 맡겨진다. 만약 측정 평가가 고도화되어 서비스 품질을 정밀하게 측정하고, 서비스의 **질적 개선이 제공기관(인력)에 대한 인센티브**로 이어질 수 있다면 사회적으로 바람직하며, 이것이 곧 사회 가치측정의 필요성이라고 할 수 있다.

● SK 사회성과 인센티브 프로그램(SPC) 사례

플랜엠은 2015년도부터 SK의 사회성과 인센티브(이하 SPC) 프로그램의 성과측정을 담당 해오고있다. 사회성과 인센티브는 사회성 성과를 창출하는 조직(사회적기업, 영리기업 등 주체 무관)이 **창출한 사회적 가치를 화폐가치로 환산하여 결과에 비례한 현금 인센티브를 제공**하는 것으로, 현재 약 400개 기업이 참여하고 있다. 일반적 임팩트 투자와는 평가를 발생주의 관점에서



한다는 것에 가장 큰 차이가 있고, **투자 형태가 아닌 지원금의 성격**을 가지고 있지만, **임팩트를 전제로 지원**한다는 점에서 임팩트 투자의 한 형태로 볼 수도 있다.

SPC에서 임팩트 측정이 차지하는 비중은 매우 크다. 이 제도를 위해 SK는 장기간의 연구개발을 통해 측정 체계를 만들어왔다. 만들어진 측정체계는 경제학, 회계학, 행정학 등 다양한 분야의 **학계 전문가를 통해 검증**을 받아, **사회적 경제를 둘러싼 다양한 이해관계자들의 합의과정을 지속적으로 거쳐** 보완된다. 임팩트투자 활성화를 위해서는 SPC의 사례처럼 **임팩트 측정에 대한 노력이 공공영역에서도 필요하다**.

소셜임팩트 측정은 국제적으로도 다양한 측면에서 기준을 만들기 위해 노력하고 있지만, 모든 주체들이 완전히 동의하며, 객관적으로 비교가능한 기준은 아직 존재하지 않는다. 아니, 어쩌면 완벽한 **합의된 기준을 정립하는 것 자체가 불가능할지도 모르는 일**이다. 하지만, 사회서비스 분야를 특정한다면 다를 수 있다. ESG 경영이 급부상하며 정부에서 K-ESG 지표를 개발하여 발표한 바 있다. 이러한 수준의 **관심과 노력이 선행되어야 한다**.

● 합리적인 사회가치 측정을 위한 과제

평가 기준의 객관성 확보가 중요한 이유는 이것이 곧 **평가 수용성과 연결**되기 때문이다. 따라서 **사회가 추구하는 가치와 방향에 따라 기준을 만들고**, 그 과정에서 충분히 **다양한 이해관계자를 참여시킬 필요**가 있다. 평가 체계를 설계하고 나서는 이를 뒷받침 하는 제도가 만들어져야 한다. 임팩트 측정이 측정 자체로 끝나는 것이 아니라, **결과에 따른 인센티브**가 있어야 한다는 것이다. 측정체계를 개발할 때 역시 **인센티브 제도를 충분히 고려하여 설계**해야 한다. 이미 개발한 측정체계들이 제대로 활용되지 못하는 것은 측정 **이후 수반되는 영향이 매우 적었기 때문**이라고 생각한다. 민간기업에서는 좋은 성과 즉, **이익 창출에 대한 성과급을 제공하는 것을 매우 당연하게 여긴다**. 공공 서비스 영역에서는 동일한 예산으로 더 많은 사회적 가치를 창출하는 주체들에게 차별적인 성과급을 지급하는 것을 통해 **사회서비스에 혁신**을 가져올 수 있지 않을까 상상해본다.

측정 비용 부담 주체에 대한 고민도 필요하다. **정교하게 측정할수록 당연히 측정의 비용은 증가**할 것이다. 이 일에 비용을 지불하고 싶어하는 주체는 별로 없다. 사실 기존의 임팩트투자 시장에서 임팩트 측정 정보의 비중은 그다지 높지 않다. 서두에 언급한 것 중 **임팩트의 유무를 판단하는 판별 수준의 정보만을 원하는 경우가 많다**. 이유는 비용 때문인데, **정교하게 측정하더라도 투자의 여부나 투자의 성과에 미치는 영향이 크지 않기 때문**이다. 따라서 사회서비스에 대해서는 **공공영역에서 이 비용을 부담하는 것이 타당**할 것이다. 기업 신용평가비용은 해당 기업이 지불한다. 평가결과가 기업의 가치로 이어지기 때문이다. **임팩트 측정이 가져오는 편익은 그 업체보다 사회 전반의 공익에 귀속**되므로, 측정 비용을 공공에서 부담해야 임팩트 측정이 활성화 될 것이다.

끝으로 강조하고자 하는 것은 **혼합자본을 활용한 임팩트 투자펀드 구축**에 대한 기대효과이다. 소셜임팩트 관점에서는 이 방식을 **콜렉티브 임팩트(Collective Impact)**라고 부르는 것과 유사하다. **혼합자본을 통한 협력은 투자에 대한 결과를 경제적 이익 뿐만 아니라 사회성과라는 형태로도 창출**되므로 보다 많은 자원을 유입시킬 수 있다. 재무적 투자자가 수익률만을 추구하기보다 투자에서 발생하는 **부가적 이익 즉, 명성, ESG 성과와 같은 가치의 획득과도 연결**시킬 수 있음을 생각해 본다면, **측정의 중요성은 더욱 크다**고 볼 수 있다.

토론 3

경기도사회적경제원 본부장
김민석



● 임팩트투자 시장에서의 민간과 공공의 역할

사회서비스는 민간시장을 통해서도 조달 가능하지만 **일정 수준의 품질 및 사각지대를 보완하기 위해서는 정부의 개입이 불가피**하다. 모든 사회서비스의 공급 주체를 정부 또는 민간으로 이분법적 구분하기 어려운 것이다. 즉, **사회서비스는 가치재로서 정부와 민간이 서비스 분야·대상·수준 등에서 경쟁이 아닌 상보적 역할**을 하는 것이 이상적이다. 새로운 형식의 민간자본 투자 유도를 통한 사회서비스 공급을 확대하려면 **서비스 공급 규모 확대를 추진**하고, **시장 규율을 활용하여 사회서비스 공급자의 책무성을 확보**하며, **재정 부담을 경감하는 방안을 추진** 할 필요가 있다. 궁극적으로는 **사회서비스의 품질 확보, 구성원의 삶의 질 향상**에 도움이 될 것이다. 민간자본에는 재무적 수익만을 추구하는 자본 뿐만 아니라 임팩트투자 자금이 포함되어 있다. 이에 사회서비스 공급 영역에서 임팩트투자 자금이 주도적 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대한다. 사회서비스 분야는 주로 (무상)지원의 방식을 통해 공급되었으나, 사회적 미션을 가진 조직을 위해 민간 자본이 공적 자본과 결합하여 사회서비스로 진입하는 **임팩트투자자와 같은 새로운 방식이 추가·확산 될 필요가 있다**.

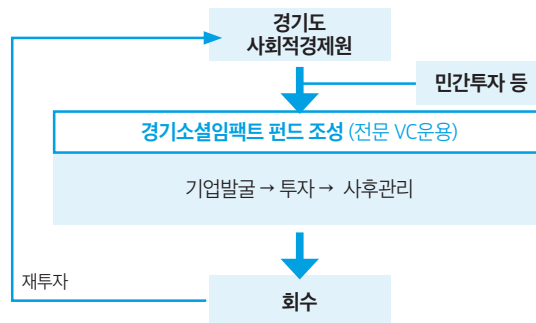
그렇다면 임팩트투자 시장에서 민간과 공공의 역할은 어떻게 규명할 것인가? 임팩트투자 시장이 도약하기 위해서는 **민간이 시장을 주도**하고, **공공이 이를 지원하는 환경을 구축**해야 한다. 시장조성과 규모 확대를 정부가 주도하고 있으나, 새로운 단계로의 도약을 위해서는 **민간 주도 시장 구조 구축**이 필수적이다. 정부는 **시장 인프라를 구축**하고 **제도적 장치를 확립**하는 등 **임팩트 투자시장이 원활하게 작동할 수 있도록 지원하는** 방향으로 역량을 집중해야 한다. 정부가 **사회적 가치를 추구하는 투자자를 모집**하고 **잘 선발하여 기금을 조성**하면 민간에서 전문성을 갖춘 투자 기관이 이를 운영하는 것이다. 민간부문이 임팩트투자의 주도권을 정부로부터 이전받기 위해서는 **대규모의 자금을 시장에 공급할 수 있는 역량 확보**가 요구된다. 특히, **사회적 수익과 재무적 수익을 동시에 추구하는 자금력을 갖춘 투자자 발굴**이 중요하다. 결국 투자에 대해 **경험과 전문성이 있는 민간시장에게 공공은 신뢰와 지속성을 담보**하여 **시너지를 만드는 것이 중요하다**.

● 경기도의 '소셜임팩트펀드' 조성을 통한 사회실험

보건복지부가 추진한 사회서비스 펀드와 유사한 형태로 경기도에서도 **'경기소셜임팩트펀드'**를 조성하고 있다. 경기도가 50억을 투자하고, 매년 50억씩 투자를 출자하는 방식이다. 현재 4년 확정으로, 약 **800억 이상 규모**로 조성 할 계획이다. **공공이 마중물로서 출자금을 출연**하고, **여기에 민간 자원을 덧붙이는 형식**이다. 도의 출자금액의 2배 이상을 경기도 소재 사회정경제기업에 투자하는 것이 출자조건이며, 운용기간은 8년(4년 투자 + 4년 회수) 내외이다. 사회적경제지원에서

주관하는만큼 투자대상은 사회적경제조직, 사회서비스, 지역혁신, ESG 연계(관련) 기관, 사회적 가치 지향(취약계층 고용 촉진 등), 플랫폼 운영 및 기술기반의 사회문제해결 제품/서비스 기업이다. 기업을 발굴하고, 공동육성(입주-사업지원), 사후관리(사회가치 측정평가) 등을 통해 운용하여 임팩트투자를 실천하고, 이를 통해 더 많은 사회서비스 분야의 질을 높일 수 있을 것으로 기대하고 있다.

[표6] 경기소셜임팩트펀드 흐름도



● 투자를 통한 사회서비스 활성화를 위한 정부의 역할

1. 예산 할당 및 우선순위 설정

- 우선순위를 정하고, 가장 필요한 부분에 예산을 집중함으로써 예산을 적절히 할당해야 한다.

2. 효율적인 자원관리

- 자원을 최대한 활용하기 위해 프로그램 및 서비스의 효율성을 개선해야 한다.

3. 파트너십 강화

- 민간 기업, 비영리단체, 지역사회기관과 협력을 강화하여 필요자원(재정·지식·경험·인적자원·인프라 등)을 확보함으로써 사회서비스를 개선해야 한다.

4. 체계적인 지원

- 공급자에 예측 가능한 지원을 안정적으로 제공하여, 공급자가 장기 계획을 수립하고 운영할 수 있게 해야 한다.

5. 성과평가와 투명성 강화

- 성과를 평가하고, 그 결과를 투명하게 공개하는 한편 효과적인 정책과 프로그램을 식별·개선하기 위해 결과를 활용해야 한다.

6. 소외된 고령자, 장애인, 어린이, 저소득층 등 취약계층을 위한 특별 지원

- 사회서비스의 공평성 제고를 위해 특정 대상에 대한 추가적 지원을 고려해야 한다.

7. 금융규제 및 세제정책 개선

- 민간부문에 사회서비스 투자 동기를 부여하기 위해 각종 장벽을 허물고, 규제를 개선해야 한다.

정부는 양질의 사회서비스를 형평성 있게 제공하기 위해 투자와 같은 다양한 자원을 유입하는 정책을 수립하고, 지속적인 혁신과 평가를 통해 사회서비스 시스템을 개선해야 한다.

토론 4

한국마이크로크레디트 신나는조합 국장
노영한



● 사회서비스 금융지원 유형과 현황: 보증/대출/투자

돈을 벌기 위해 돈을 이용하는 것이 아니라, 꼭 필요한 곳에 돈을 돌리는 것이 사회적 금융의 역할이다. 일반 금융업과 다른점은 경제적 이익보다 사회적 가치의 실현을 우선추기 한다는 데 있다. 돈이 필요한 곳, 사회적으로 가치가 있는 활동에 돈을 투자해 빈곤과 같은 전 지구적 문제를 해결해 나가는 방식이다.

사회서비스 분야 금융 공급현황을 유사 정책사업인 사회적 경제 기업과 비교해 볼 때, 사회서비스 분야 자금 공급은 2023년 사회서비스 펀드 조성을 제외하고는 금융공급 정책을 찾아보기 어렵다. 사회적경제기업 대출 및 일반 소상공인, 중소기업대출에 의한 자금공급 중 사회서비스 업종에 대한 대출은 확인하기 어렵다. 사실 사회서비스 분야는 영리 목적의 사업체가 적어 일반 기업 대비 금융 접근성이 낮은 편이다. 그럼에도 불구하고 사회서비스 분야 사업체에 대한 정확한 금융수요에 대해 면밀히 조사된 바는 없다.

공급방식에 따른 사회적금융 유형과 정책으로서의 장단점은 크게 ①보증, ②대출, ③투자로 나누어 볼 수 있다.

보증은 금융 취약계층에 보증서 발급을 통해 대출을 받게 함으로써 금융 접근성을 높이는 것이고, 대출은 정책자금을 빌려주거나, 기금 조성을 통해 수행기관에 협약 방식으로 지급하는 것이며, 투자는 사회적 기업 창출을 목적으로 하는 기업이나 단체, 펀드에 자금을 대는 활동이다.

보증은 자금을 공급해주는 최종 지불자(보건복지부 등) 입장에서 평균적으로 공급 비용의 3-5%의 예산만 갖고 있다면 연계보증 사업을 추진할 수 있다. 반면, 즉, 적은 재원으로 큰 자금을 공급할 수 있는 승수효과가 대표적인 장점이라고 할 수 있다. 하지만 정부 보증 사업인만큼 정책 변화에 따른 민감도가 높아 변동성이 있다는 점, 까다로운 보증 요건으로 사각지대가 발생한다는 점 그리고 공급 중심의 성과 창출로 결과에 대한 효과성 측정·평가가 어렵다는 점은 여전히 한계로 남는다.

대출은 정책 변화에 대한 민감도가 낮아 비교적 안정적이다. 사회서비스 정책을 위한 기금이 조성되고나면 일회성 지출이 아닌, 선순환되는 과정을 거쳐, 계속적으로 활용할 수 있다. 더불어, 민간 수행기관 협약에 의한 자금 공급은 유연한 상품 설계와 운용이 가능하며, 효과성 측정과 평가 또한 용이하다. 다만, 정부가 융자 조성을 직접 해야한다는 부담이 있고, 민간이 자금을 운용함에 따라 발생하는 손실에 대한 책임의 문제가 발생한다.

투자는 성장가능성을 지닌 창업 초기기업에 재무 건전성의 개선효과가 있는 자본 조달을 할 수 있다는 장점이 있다. 상환의무가 없는 벤처자본을 획득 할 수 있다는 점은 사회서비스 사업체에 기회가 될 수 있다. 그러나 투자는 대부분 기술기반 업종에 특화되어 있다는 것과 사회서비스 분야의 금융 소외 문제를 원천적으로 해결하기는 어렵다는 점을 유의해야 할 것이다.

[표7] 사회서비스 금융지원 유형

구분	보증	대출	투자
정의	금융 취약계층에 보증서 발급을 통해 시중 은행에서 대출을 할 수 있도록 연계하는 사업 구조	중소기업진흥공단, 소상공인시장진흥공단 등의 정책자금 및 정부의 기금조성을 통한 직접 대출	재무적 이익과 더불어 사회적 가치 창출 목적을 가진 기업, 단체, 펀드 등에 투자하는 활동
사례	· 사회적기업 나눔보증 · 협동조합 희망보증 · 경기도 사회가치벤처펀드 협조용자	· 소상공인진흥공단 성공불용자 · 서울시 사회투자기금 · 보건복지부 희망키움뱅크	· 사회서비스펀드 · 모태펀드 · 임팩트투자
좋은점	· 승수효과(이차보전, 보증료지원) · 대손발생에 대한 정부부처의 책임 없음	· 정책변화에 민감도 낮음 · 민간수행기관의 협약에 의한 용자의 경우 유연한 구조로 맞춤형 육성 체계 수립 및 정책 효과성에 대한 측정 및 평가 용이	· 민간투자자재원을 통한 승수효과 · 성장가능성 있는 창업 초기 기업에 대한 재무건전성 개선의 효과있는 자본조달 용이 · 상환의무가 없는 벤처자본 획득
아쉬운점	· 정책변화에 따른 민감도 높음 · 보증 요건에 변경이 어려워 금융 사각 지대 여전히 존재 · 정책효과성에 대한 측정 및 평가 한계	· 정부의 용자지원에 대한 기금조성 부담 · 대손발생에 대한 정부부처 및 민간수행기관의 한계 존재(현행)	· 기술기반 업종에 특화되어 있음 · 전통적인 사회서비스분야의 금융소외를 해결하기 위한 자금공급에 한계

위의 세 공급방식 중 어느 하나가 바람직하다거나, 정부 주도가 아닌 민간 중심의 금융지원이 절대적으로 우월한 것은 아니다. 모든 공급 방식에는 특징에 따라 강점과 한계점이 분명히 존재하므로, **지원 대상의 차별화를 통해 맞춤형 체계를 구축**하는 것이 필요하다.

● 비영리섹터의 민간 중개기관과 직접 대출 방식의 의의

사회서비스 영역의 사업체는 대부분 사회 가치 실현을 목적으로 두고 있는바, 이익 극대화나 재투자자를 통한 사업 성장에는 어려움을 겪는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 기업이 갖는 재무건전성을 이유로 **재원이 마련되어도 실질 공급을 받지 못하는 경우**가 흔하다. 더불어, 정책금융기관은 외부 상황(정권 교체 등)에 따라 공급 규모와 요건의 변화가능성이 커 안정적이지 못하다는 지적이 있다. 그러나 **비영리섹터에서 자금을 공급하는 경우, 다양한 CSR자금이나 민간 자금을 확보하여 혼합 금융형태의 자금을 조달**할 수 있다.

또한 중개기관이 보유한 전문인력 풀, 판로지원, 재무 컨설팅 등의 비금융 서비스를 제공하여 대출의 효과성·상환가능성 그리고 지속가능성을 확보할 수 있다. 신나는조합의 경우, 현재까지 약 600억 규모의 자금을 보증상품으로 공급함에 있어 3-5% 수준의 낮은 손실률을 보이고 있다. 결국 **손실에 대한 예비적 성격의 자금을 공급**한다면 민간에서도 충분히 자금을 공급할 수 있음을 알 수 있으며, 대손 문제는 **금융 공급을 통한 사회적비용 감소분 또는 이차보전 및 보증료 지원등의 매몰비용 절감**으로 해결되기를 기대할 수 있는 것이다.

마무리 1

중앙사회서비스원장
조상미



● 민관협력 생태계 조성 and 총체적 품질관리를 통한 사회서비스 고도화 추진

사회서비스 고도화가 핵심 20대 국정과제일 수밖에 없는 이유는 사회변화에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 대한민국은 **2025년에 초고령화 단계**에 진입하고, 2045년에는 우리나라 절반에 해당하는 950만 가구가 1인 돌봄 가구가 될 것이다. 그중 약 48.1%는 65세 이상일 것으로 예상된다. **우리 모두는 돌봄에 의해서 자라왔고, 또 돌봄이 필요한 시기이다.** 이제 사회서비스는 그간 취약계층에 집중되어 온 것을 넘어서 **온 국민이 체감하는 복지국가**를 위해 **정말로 고도화가 필요하다.** 2012년에 제정한 사회보장기본법에 따르면 사회서비스는 **7개 분야(복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경)**로 요약되어 있다, 이에 더해 중앙사회서비스원에서는 모두의 삶을 돌보겠다는 사명을 담아 **‘온 국민의 삶을 HEAL(Health-Earth-Age-Living)하는 서비스’**라는 슬로건을 내세우고 있다.

중앙사회서비스원은 보건복지부와 함께 **혁신과 품질 향상**이라는 목표를 향해 각각 **민관협력의 생태계 조성, 총체적 품질 관리**를 추진하고 있다. 구체적으로 절차적 공공성 담보를 중심으로, 총체적 품질관리를 위한 평가지표 개선, 평가과정 고도화에 대해 고심하고 있다.

‘사회서비스 금융지원’이라는 오늘의 주제는 ①**사회서비스 규모화·보편화**, ②**사각지대 해소**, ③**품질 향상**, ④**복지기술 도입**이라는 네 개의 국정과제 축과 모두 밀접하게 맞닿아 있다. 이러한 배경으로 복지부에서 **사회서비스 펀드와 함께 다양한 공급자를 지원하고 강화하기 위한 비영리법인 금융 지원책**을 마련하고 있는 것이다.

마무리 2

보건복지부 사회서비스정책과장

장은섭



● 사회서비스 금융지원에 대한 정부의 실천 방향

2024년 노인인구 천만 시대를 목전에 두고, **돌봄 수요의 증가는 매우 가파르다**. 정부 정책 방향은 ‘**보다 고품질의 서비스를, 필요한 국민이, 원하는 때에 이용할 수 있도록**’ 하는 것에 있다. 많은 전문가들이 언급한 바와 같이 **사회서비스 제공 주체의 90% 이상은 민간**이므로, 정부는 **민간에 대한 지원 방안**을 고민하지 않을 수 없다. 금융지원은 비교적 새로운 영역이며, 사실 그간 사회복지 시설에 대한 보조금 지급, 사회서비스 이용 바우처 제공과 같은 전통적 방식을 주로 시행해 오고 있었다. 그러나, 중소기업, 소상공인 지원 정책과 비교할 때 **사회서비스 분야에 특화된 금융 정책은 충분하지 않았던 것**으로 보인다.

사회서비스 공급 실태조사 결과를 살펴보면, 3,500개 기관 중 약 26%는 **운영자금 등을 목적으로 사업 자금이 필요**하다고 응답하였다. **사회적경제 조직에 대한 융자, 2차 보전과 협동조합의 지자체 협업 사례, 사회적가치와 경제적 수익을 동시에 추구하는 임팩트투자**는 정부 정책 입안에 시사하는 바가 매우 크다.

정부는 금융지원을 위한 구체적인 정책을 이미 추진중이며, 올 해 최초로 **약 140억 규모의 사회서비스 투자 펀드를 조성** 중이다. 예산 편성 당시, **수익률과 민간 자금(40억) 유치 가능성에 대한 우려**의 목소리가 있었던 것은 사실이다. 다행히 현재는 과정이 순조롭게 진행되고 있으며, 차년도 정부안에 추가로 100억원이 편성되어 있는 상황이다. 또한 비영리 법인이 다수를 차지하는 시장 특성을 고려하여, **다양한 금융지원 방식을 시도**해 볼 필요가 있다. 더불어, **사회서비스 품질을 담보하기 위한 장치, 민간에 있는 여러 투자 주체를 유인하기 위한 가치 평가와 측정**을 고민해야 한다. 이를 통해 보다 **다양하고, 체계적이며 안정적인 금융지원 방안**을 검토해 나갈 것이다.

2023년 제4차 사회서비스 정책포럼

복지기술과 사회서비스의 결합 - 복지기술 실용화 방안을 중심으로



2023년 제4차 사회서비스 정책포럼 복지기술과 사회서비스의 결합 - 복지기술 실용화 방안을 중심으로

개요

2023년 제4차 「사회서비스 정책포럼」은 ‘복지기술과 사회서비스의 결합-복지기술 실용화 방안을 중심으로’라는 주제로 개최되었습니다.

1부에서는 가천대학교 사회복지학과 유재언 교수와 강남대학교 사회복지학부 김수완 교수가 각각 ‘복지기술 현황과 복지기술 활용 활성화 방안’과 ‘지역사회에서 국민이 접하는 복지기술’을 주제로 발제하였습니다. 유재언 교수는 국내 복지기술 산업 현황과 해외 정책 동향을 짚어보고, 이를 위한 법·제도 개선 및 정책적 지원을 강화하기 위한 방안을 제안하였습니다. 이어 김수완 교수는 지역사회 내 복지기술 활용 현황을 진단하고, 이용자 중심의 사회서비스 혁신을 위한 민·관 및 중앙·지방 간 협력 방안과 함께 복지기술 활용에 있어 필수요소인 디지털 취약계층 지원과 개인정보 보호 원칙 등을 강조하였습니다.

2부는 강남대학교 박영란 교수를 좌장으로, 한국보건사회연구원 최현수 연구위원, (주)로보케어 문전일 대표, 한국보건산업진흥원 김우선 팀장이 토론에 참여하였습니다. 또한 보건복지부 사회서비스사업과 김민혜 사무관이 함께하며, 사회서비스 고도화를 위한 ‘복지기술 상용화’ 중 규제혁신 등 정부 역할에 대해 논의하였습니다.

민·관이 머리를 맞대어 사회서비스 분야에 정보통신 기술(ICT), 인공지능(AI) 등의 최신 기술을 도입하고 현장에서 활용하기 위한 방안을 모색하였습니다. 복지기술 활용방안에 대해 알아보며, 사회서비스 고도화에 한걸음 다가서는 노력을 할 수 있었습니다.





1부 | 발제1

복지기술 현황과 활용 활성화 방향

가천대학교
유재언 교수

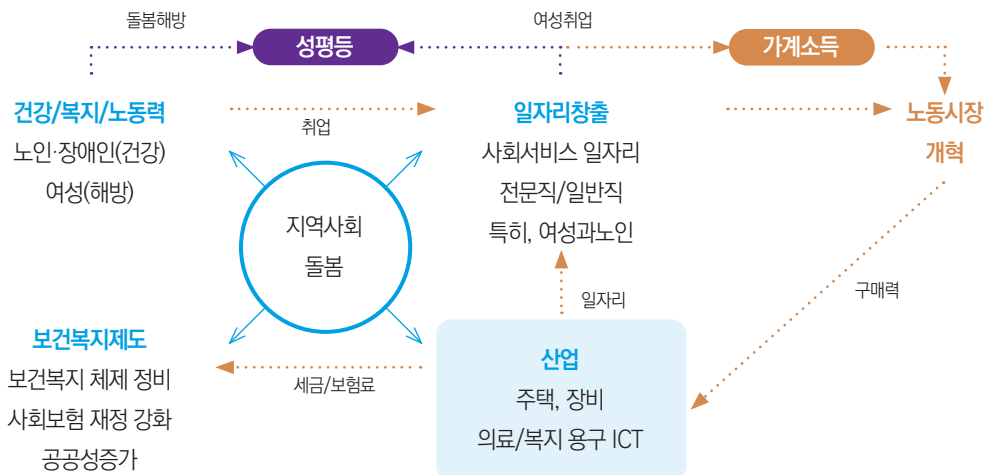


※ 유재언, 오미애, 이준우, 이진명, 호수지(2023). '복지기술 도입 촉진 및 산업 육성방안' 연구를 토대로 함

● 복지기술의 등장배경과 현황

세계에서 유례 없이 빠른 속도로 진행되고 있는 저출산 고령화는 문제는 이미 많은 국민이 체감하고 있다. 복지기술을 필요로 하는 **서비스 수요자도 증가하고 있는 반면, 사회서비스 인력은 부족할 것이라고 전망**된다. 저출산 고령화와 더불어, 4차 산업혁명이 메가트렌드로 다가서며, 우리 사회가 발전하는데 있어 신기술의 중요성은 더욱 높아지고 있다. **사회서비스 품질에 대한 개선(관리)과 업무 효율성·효과성 제고를 통한 종사자 처우 개선**도 보건복지 정책이 신기술과 만났을 때 기대할 수 있는 효과 중 일부이다. 무엇보다 복지기술의 도입으로 산업과 경제 활성화를 통해 복지-경제의 선순환 구조를 구축할 수 있다는 점에서 **복지기술이 우리에게 갖는 의미와 기대는 작지 않다**.

[표1] 복지와 경제의 선순환 구조(출처: 김용익(2023))



복지기술의 정의(범위)는 사용되는 맥락이나 학자마다 상이하다. 넓게는 **전 국민의 일상생활 및 사회서비스 전반에서 삶의 질을 높일 수 있게 기술을 활용하여 지원하는 것으로**, 안전·신체 및 정신 건강·식습관 및 영양·주거(주택)·이동(교통)·사회서비스(교육, 상담, 고용, 문화, 환경 등)등 일상생활 전반에 적용할 수 있다. 복지기술은 주로 장애인과 노인 등 **취약계층의 건강관리·자립·재활·돌봄, 사회활동과 소통(관계망), 서비스 지원 및 제고, 기반 환경 조성을 위한 기술 적용 사회서비스 제품 및 서비스**라고 할 수 있다.

[표2] 핵심적 복지기술 개요

주요대상	장애인, 노인 등 취약계층을 중심으로 하되, 사회서비스 수요자 일반도 필요한 경우 고려. 서비스 제공자, 관련자들 간 관계망 포함
기술수준	원천기술(미래), 응용기술(개발), 상용화(저-중-고)의 단계 중 바로 적용 가능한 상용화 제품, 서비스 중심으로 개선방안 도출
제품 및 서비스	장애인 대상 보조기기, 노인 대상 복지용구, 잠재적 수요자를 위한 예방적 제품 및 서비스(디지털, 정보시스템 포함)

복지기술 산업 규모 파악을 위한 명확한 영역(범위)이 설정되어 있지는 않지만, 융합·중첩 되어있는 분야 중 의료기기 산업은 그 규모가 매우 크며, 이보다는 작지만 디지털헬스케어는 매우 급속한 성장을 보이고 있다. 특히, 보조기기 시장의 규모와 전망을 해외와 비교해보면, 2019년대비 2026년 전망이 글로벌 시장이 5.5%인데 비해 국내는 8.8%로 더 높은 성장률을 바라보고 있다. 이를 통해 국내 노인·장애인 대상 복지기술 시장이 해외보다 더 가파른 성장을 기대하는 점에서 한국의 산업 경쟁력 제고에도 도움이 될 것으로 보인다. 복지기술을 접목한 서비스도 다양화되고 있다. 로봇이나 의료기기 등 하드웨어 생산뿐만 아니라, 독거노인·장애인 대상 응급안전 안심서비스를 제공하는 **서비스, 의료기관·개인·공공기관 정보를 바탕으로 네트워크 허브를 구축해 제공하는 헬스케어 서비스 등 소프트웨어 개발로도 확장되고 있다.**

● 해외 관련 제도 및 서비스

• 유럽연합의 AAL

- EU의 AAL(Ambient Assisted Living)은 **고령자가 자신의 가정에서 독립적이고, 활동적인 생활을 유지할 수 있도록 지원하는 혁신기술**의 연구개발을 지원하는 프로그램이다. 2008년부터 13년까지 총 22개 국가와 국가별 중소기업, 연구기관이 참여하였으며 6개 분야의 공동 연구 프로젝트를 추진하였다. 이어 2014년부터는 기존 프로그램을 업그레이드한 AAL2가 시작되었으며, 명칭도 Active & Assisted Living으로 변경되었다(박선미 외, 2019). AAL은 일상생활의 개별 활동을 지원하는 독립적인 장치에서 **생활공간과 사용자를 포괄하여 주변 환경에 대한 보조·지원시스템으로 발전**하고 있다(Blackman et al., 2016).

• 덴마크의 Strategy for Digital Welfare

- 덴마크는 디지털 기술을 활용하여 복지서비스를 혁신하고, 개선하는데 중점을 둔 **Strategy for Digital Welfare(디지털 복지 전략)**을 추진하고 있다. 정부가 노인 및 장애인과 같은 **취약계층의 생활을 더욱 향상시키고, 복지서비스의 효율성을 높이며, 사회적 참여와 자립성을 촉진하기 위해 디지털 기술을 적극적으로 활용**하는 내용을 포함한다.

• 미국 National Science Foundation의 Quality of Life Technology Center

- 미국 국립과학재단은 Quality of Life Technology Center(QoLT Center)라는 기관을 통해 **취약계층의 삶의 질 향상을 위해 첨단기술을 개발**하고, 이를 현실적으로 구현하여 취약계층의 일상생활을 지원하고 개선하는 노력을 하고 있다.

• 일본의 제6기 과학기술 혁신 기본계획(2021~2025)

- 'Society 5.0'이라는 개념을 바탕으로 기본계획을 수립하는 과학기술 정책이다. **인간 중심의 사회 실현을 위해 과학기술의 역할을 활용하고자 하는 것이 그 목표**이다. 기존의 산업화 사회에서 인간의 삶과 환경에 불리한 부작용을 최소화하고 지속가능한 성장을 추구하는 모델을 국가에서 제도적인 기반 마련으로 지원하고 있다.

• 중국의 신시대 고령화 업무 강화

- 2021년에 8대 과제와 24개 추진과제를 포함한 신시대 고령화 업무 강화 의견을 발표하였다. 8대 과제 중 ‘**실버경제 적극적 육성**’이 포함되어 있으며, 24개 추진과제 중 고령화산업 발전 촉진(16번), 고령자에게 친화적인 제품·서비스·산업 발전(17번), 과학 연구와 국제 협력 강화(21번)는 산업·기술과 매우 밀접한 관련이 있다.

● 국내 관련 제도 및 서비스

국내의 지원제도를 알아보기에 앞서, 법적 기반을 살펴보면 분야별로 관련 법이 제정되어 있기는 하나, **사회복지 및 사회서비스 관련 법에서 복지기술(제품·서비스)의 활용 방안에 대해 구체적으로 담고있지는 않다**. 반면 산업 및 기술과 관련한 과학기술기본법, 산업기술혁신법은 국가 차원의 과학기술·산업기술 발전 노력을 명시하고 있다. 한편 노인 관련 최근 제정된 치매관리법, 고령친화산업진흥법에서는 관련 제품, 서비스 또는 기술을 활성화 시켜야 한다는 내용을 찾아볼 수 있다. 다만, 비교적 오래전 제정된 노인복지법, 저출산·고령사회기본법, 장기요양법에서는 담고있지 못하다는 아쉬움도 있다. 마지막으로 장애인복지법을 비롯한 장애인 관련 여러 법령에서는 보조기구나 보장구와 관련한 법적 근거를 확보하고 있는 편이다.

[표3] 국내 법적 기반

관련	법
사회복지 및 사회서비스	사회복지사업법, 사회서비스이용권법, 사회서비스원법
산업 및 기술	과학기술기본법, 산업기술혁신법, 한국보건산업진흥원법
노인	노인복지법, 저출산·고령사회기본법, 노인장기요양보험법, 치매관리법, 고령친화산업진흥법
장애인	장애인복지법, 장애인차별금지법, 장애인등편의법, 교통약자법, 방송통신발전법, 발달장애인법, 한국수화언어법, 점자법

법적 근거 외에도 신기술 육성·지원을 위한 **범부처 컨트론타워**를 구성하고 있다. 국가과학기술자문회의 심의회의 아래 ‘국가전략기술 특별위원회’라는 의사결정기구를 두고, 인공지능·차세대통신·수소·우주항공해양·이차전지·양자·첨단바이오 등 12개 핵심 기술별 전략기획 조정 분과를 구성·운영하고 있다. 다만 앞서 법적 기반의 한계와 마찬가지로 **복지와 관련한 기술이 별도로 반영 되어있지 않다는 점은 아쉬운 부분이다**.

보건복지부는 자체 및 전담기관(한국보건산업진흥원)을 통해 재활로봇 임상 실증 지원사업, 의료기기 기술개발사업 등 다양한 연구개발을 지원하고 있지만, 국가 R&D 중 보건복지부의 비중은 예산 기준 2.3%로 미미한 수준이며, 그마저도 90% 이상이 보건의료에 집중되어 있는 실정이다. 보건의료 분야는 10여년 전 기술 육성 기본계획을 통해 로드맵을 수립하여, 연도별로 사업 추진·모니터링·평가 환류 등의 체계를 갖추고 있다. 이에 비해 **복지 기술과 관련한 중앙정부 차원의 추진 성과는 여전히 부족하며, 이로 인해 복지기술이 활성화 되지 못한 것으로도 볼 수 있다**.

※ 참고. 2023년 보건복지부 주요 R&D 중 복지기술 관련 과제: 수요자 중심 돌봄로봇 및 서비스 실증연구 개발, 노인·장애인 보조기기 연구개발, 노인친만시대 대비 고령친화서비스 연구개발, 지능형 재활운동체육 중개 연구, 국립재활원 재활연구개발 영역 등

● 활성화 방향

복지기술이 현장의 충분한 준비가 되지 않은 상황에서 도입되는 경우, 여러 부작용이 나타날 것이라는 우려가 있다. 따라서 복지기술을 활성화시킬 수 있는 방안을 고민할 때에 특히 **실제 수요자에게 도움이 될 수 있도록 그 구체적인 방향성을 고민**해야 한다. 크게는 ①**복지기술 제품·서비스 품질 향상**, ②**산업·시장 활성화**, ③**정책기반 강화** 그리고 ④**전문인력 양성 및 이용자 역량 제고**로 요약할 수 있다.

첫 번째 복지기술, 제품, 서비스 품질향상을 위한 선결과제는 **복지기술 R&D 지원 체계화, 확대**이다. 2023년 기준, 정부 R&D 예산 중 3%에 불과한 현실에서, 복지 분야 R&D 중장기 사업(장애인·노인 대상 자립재활 돌봄 로봇 개발 등) 추진을 위해서는 **지원 연구기관과 기업의 자율성을 발휘할 수 있는 구조가 필요하다**. 또한 기업 제품 사용성 테스트를 거칠 때에 사람을 대상으로 하는 복지기술의 특성을 감안하여, **테스트베드나 리빙랩 형식의 연구 IRB가 현실화 되어야** 한다. 응급안전안심서비스의 경우, 더욱 활성화시키기 위하여, 민간에서 생성되는 정보를 표준화하고, 이를 사회보장정보원 등의 DB시스템에서 관리하여, 필요에 따라 Open API 형식으로 개방해 **민간에서도 부가가치를 창출할 수 있도록 하는 것을 제안**해 볼 수 있다. 노인 복지용구와 장애인 보장기기는 접근성 제고를 위하여 현재 설치·운영되어있는 **전달체계(보조기기센터)의 기능을 확대**하는 것을 고민해보아야 한다. 더욱이, 사회복지시설 등 현장에서 기술이 활용되기 위해서는 **서비스 제공자(요양보호사, 생활지원사, 활동지원사 등)의 업무를 보조할 수 있는 장비(돌봄로봇, 머슬수트, 이동·이송 보조기기 등)가 급여화**되어야 한다.

두 번째, **산업 및 시장 활성화는 B2G → B2B → B2C의 단계적 확산이 필요하다**. 아직 확장되지 못한 시장을 정부의 직간접 재원으로 지원하여 초기 수요를 창출하고, 국민들이 이러한 복지기술을 체험할 수 있도록 하여, **기반을 닦아 두는 것이 중요하다**. 이후 점진적으로 국민들이 복지기술에 대해 익숙해지고, 필요성을 인식하여 **장기적으로는 자발적·보편적 구매를 유도할 수 있어야** 한다. 이미 ‘장애인보조기기렌탈서비스’, ‘보완대체의사소통기기 활용 중재 서비스’ 등 복지기술 제품·서비스가 도입되어있는 지역사회서비스투자사업 모델의 대상자, 급여량을 확대해 볼 수 있다. 既 개발된 제품의 상용화를 위해서는 시범사업을 통한 효과성 검증을 검토해 볼 수 있다. 장기요양 복지용구, 장애인 보조기기의 급여품목을 지속적으로 확대하거나 **자부담으로 구입하는 고성능 제품에 대한 세제 혜택 또한 보급률을 높일 수 있는 방안 중 하나**이다. 사실 복지기술은 돌봄·자립·재활 외에도 이동·주거, 건강관리까지 그 범위가 매우 넓다. 고령자 복지주택, 장애인 편의시설 규정을 확대 적용하고, 제품과 결합된 서비스를 묶음 상품으로 판매·구입하여 **복지기술과 결합된 사회서비스를 확대**할 수 있을 것으로 기대한다. 민간 시장 지원을 위해서는 창업·투자지원·맞춤형 컨설팅 그리고 규제 샌드박스 활용의 확대를 추진할 수 있다. 전문적인 창업, 모태펀드 활용, 컨설팅 전문기관 운영 등은 복지부에서 보유한 여러 인프라(산하기관 등)를 활용해 볼 수 있을 것이다. 끝으로, 우리기업의 제품이 국내 시장에만 머물지 않고, 미국·일본·유럽과 같은 **세계 무대로 역수출되어 신시장을 개척하도록** 지원하는 ‘리버스 이노베이션’ 전략을 적극 활용할 필요가 있다.

세 번째, **정책 기반 강화를 위해서는 법적 근거 마련, 기본계획 수립, 전담기관 설치·운영, 통계산출 기반 체계화가 필요하다**. 현행 사회복지사업법, 사회서비스이용권법, 사회서비스원법 등 관련 법의 개정을 통해 복지기술 활용의 기틀을 마련하고, 육성계획·기본계획 내 세부적인 내용 반영하여, **중장기 로드맵을 수립**해야 한다. 또한 보건복지 **데이터 및 시스템 공유체계 구축과 산업(기술)분류·국가과학기술표준체계분류 개편**으로 기술 인증 등과 같은 서비스 절차를 정비하고, **복지기술 빅데이터를 활용**할 수 있을 것이다.

네 번째 **전문인력 양성 및 이용자 역량 제고는 전문인력 자격제도 정비, 이용자·제공자 교육 프로그램 확대, 시장참여자 네트워크 추진을 통해 실현될 수 있다**. 현재 사회서비스를 제공하는 사회복지사, 요양보호사, 생활지원사 그리고 활동지원사 등을 양성하는 과정에서 현재 복지기술에 대한 내용은 거의 없다. 하지만 이들이 실제 기술을 사용해야한다는 점을 고려할 때, 추후 **양성·보수 교육에서 기술 활용과 디지털 리터러시 내용이 포함**되어야 할 것이다. 더 나아가, 사회복지를 공부한 인력이 현장 실무 뿐만 아니라, 창업이나 제품·서비스 개발 등 다양한 확장된 진로로 진출할 수 있도록 **전문교육기관(대학(원)등)을 통한 과정 개발**을 제안해 본다. 최근 서울시는 ‘기술동행네트워크’를 통해 R&D, 기술 및 기업 박람회, 관계자 정기 네트워크 미팅을 추진하여 제도 보완사항 등을 논의하고 있다. 이러한 지역의 사례를 참고하여, 중앙정부에서도 복지부를 비롯한 여러 부처·관계 기업 그리고 전문가와 국민을 아우르는 소통의 장을 마련할 수 있다.



1부 | 발제2

국민이 접하는 복지기술 - 어디까지 왔고, 어디로 가야하는가

강남대학교
김수완 교수



● 디지털 전환이 가져오는 변화 : 복지정책 + 기술의 배경

디지털 전환으로 정부는 **대응적이고, 책임성 있고, 신속하고, 효율적으로** 작동할 수 있게끔 혁신 기술을 활용하는 것을 요청받는다. 코로나19를 통해 경험한 바와 같이, 백신 접종자 데이터 관리, 전국민 방역지침 전달, 손쉬운 백신 예약 및 접종, 온라인 복지 급여 신청, 비대면 돌봄 등 디지털의 역할은 중요하다. **디지털화는 거버넌스에서 공공 참여를 촉진시키는 경향이 있어, '정치적 민주화'를 지향한다.** 복지기술(welfare technology)은 복지수요를 효과적으로 충족시키기 위해 복지와 과학기술 융합을 통해 개발된 복지서비스 혁신을 의미한다. 일명 '기술혁신형 사회서비스'라고도 일컬어지는 이 개념이 주목받게 된 배경에는 ①인구 고령화에 대응(삼중의 이득(Triple Win)), ②지역사회 복지체계에 제기되는 변화와 도전, ③혁신적 문제 해결에 대한 요구, ④지자체 ICT 활용 복지서비스의 확대 등이 있다.

[표4] 복지기술 주목 배경

① 인구 고령화에 대응 (삼중의 이득(Triple Win))	· 건강과 삶의 질 향상 · 건강과 사회적 돌봄시스템의 장기적 지속가능성 지원 · 새로운 사업과 경제 기회 확대
② 지역사회 복지체계에 제기되는 변화와 도전	· 지역사회 위기관리대상 확대(코로나19, 우울증, 1인 가구 증가 등) · 지역사회 돌봄 기능 요구 강화(지역사회통합돌봄 선도사업 등 지자체 돌봄 인프라 확충 필요성) · 보건-복지 연계 요구(기존 사례관리 방식에 비해 의료 및 건강 분야의 협력이 더욱 요구)
③ 혁신적 문제 해결에 대한 요구	· 새로운 아이디어(기존 방식으로 해결되지 않는 문제에 대한 새로운 접근-기술 활용 문제해결, 융합적 접근) · 새로운 창출방식/과정(거버넌스적 사회혁신 참여주체의 관계 구조 형성) · 새로운 산출물(창조적이고 혁신적인 결과, 새로운 욕구 충족, 새로운 가치 창출)
④ 지자체 ICT 활용 복지서비스의 확대	· 비대면 복지서비스의 강화(코로나19 팬데믹을 거치며 지자체 정책과제로 대두) · ICT 활용 복지서비스 기능(새로운 위기 발굴, 비대면 서비스 제공, 대면 서비스로의 연계(refer) 등 가능) 그러나 현재는 잠재적 유용성에 비해 정책적 효과성이 제한적으로 발현. 따라서, 이들을 지역사회에 제기되는 문제와 어떻게 연계하여 정책적 효과를 극대화하고 원-원의 시너지를 내게 할 것인가를 모색할 단계

● 우리는 어떻게 기술을 복지에 활용하고 있는가?

2022년 9월 UN에서 발표한 전자정부 발전지수 기준, 우리나라는 종합 3위*를 기록하였다.

* 온라인서비스 지수 3위, 정보통신인프라지수 4위, 인적자본지수 23위, 온라인참여지수 9위

발전된 IT 기반으로 빠른 속도의 ‘디지털 정부’를 추진하여 ‘e-government’로 진입중이다. 한국은 복지 후발국임에도 불구하고, 복지정책·서비스 제공을 위한 데이터 상호 연결(행정데이터 연결, 사회보장정보시스템)과 복지정책·서비스를 통한 데이터(공공사례관리를 통한 질적 데이터·디지털 기술 기반 서비스를 통한 생활데이터) 축적을 통해 ‘복지의 데이터화(datafied welfare)’를 추진하고 있다. 우리나라에서 복지관련 데이터 기반 시스템이 빠르게 발전한 원인을 살펴보면, **발전된 IT 기술과 전국민에 대한 행정식별번호 부여로 시스템 구축이 용이**하다는 점과 **공적 서비스에서의 기술도입을 정치적 중립으로 판단해 진행해 온 것** 그리고 **복지행정의 효율화와 편의 제고**에 주목해 온 국내 정책적 담론을 확인 할 수 있다.

그러나 국내전자정부 이용률(89.5%)에 비해, 60-75세 이용률(65%)은 낮은 편이다. 1위를 차지한 덴마크의 경우 전연령에서 전자정부 접근성과 만족도가 매우 높은 것을 확인할 수 있었다. 즉, 우리나라는 ‘**디지털 약자와 사각지대의 이용률을 어떻게 높일 것인가**’라는 ‘**디지털 격차 해소**’ 노력이 요구되는 상황이다.

취약계층 접근성 제고와 더불어, 중요한 것은 **데이터 주권(data sovereignty)**이다. 데이터에 대한 가치 증가로 그간 ‘개인정보보호’라는 소극적 차원에서 논의되었던 것이 **데이터 이동 및 활용에 대한 적극적 권리를 논하는 ‘데이터 자기결정권’**으로 확대되었다. 데이터 활용 규칙 제정으로 생성자(개인)와 사용자(기업) 간 정당한 거래가 공식화되면 기업의 데이터 활용 독점 문제를 해결할 것이라는 기대효과도 확인할 수 있다. 즉, **정보 주체를 중심으로 산재되어 있는 개인 데이터에 대해 개인 자신이 관리와 통제에 권한을 가지도록 함으로써 데이터 활용 체계의 패러다임을 변화**시키는 것이다. 그러나 데이터 주권을 발휘하기 어려운 취약계층의 문제는 여전히 상존하고 있어 ‘**디지털 역량 격차 + 서비스 이용 격차 + 정보 노출 위험**’의 문제는 여전히 과제로 남아 있다.

디지털 복지국가를 향한 우리정부의 노력은 ‘디지털플랫폼정부 추진’에서도 찾아 볼 수 있다. **국정과제(11번)을 통해 ‘모든 데이터가 연결되는 ‘디지털플랫폼’ 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부’**를 선언한 바 있다. 세부적으로는 민간이 주도하고 정부가 지원하는 초거대 AI(민간의 초거대 인공지능 인프라에 정부 문서, 보도자료 등을 학습시켜 이를 활용하는 방안) 및 협력 생태계를 구축해 의료·법률·상담 등 분야의 AI 응용 서비스를 고도화하는 전략을 추진하고 있다.

● 지자체 제공 복지기술의 현황

현재 지자체가 제공하는 ICT 활용 복지서비스 사업은 빠르게 성장하고 있으나, 도입과 운영에 있어 **지자체별로 주도성과 적극성에 큰 차이가 존재**하는 것으로 보인다. 주로 **지역사회 통합돌봄 선도사업 실시 지역에서 ICT 활용 복지서비스의 필요성에 대한 인지와 운영 의지, 적극성 등이 높게 나타난다**. 또한 관심과 접근성에 있어서도 격차를 보이고, 부서별·주체별 분절적 추진되는 경우가 많아 통합적 접근을 모색하는 지자체는 소수에 불과하다. 구체적으로 사업 현황을 살펴보면 **주요 목적은 안전-돌봄-고독-외로움 사업 순**으로 추진되고 있으며, 활용기술은 **스마트폰(패드)-AI 스피커-IoT-로봇 순**이다. 사업 대상은 노인 1인 가구가 가장 많았으며, 그 뒤를 비노인 1인가구-지역사회 통합돌봄 대상/1인가구-노인(독거·일반·치매 등)-장애인-취약계층-중장년-일반지역주민이 주를 이루었다. 지자체별로 추진 체계를 유형화 하면 크게 **지자체 주도형***, **민간주도형-중앙정부 사업 응모형****, **학습형*****으로 살펴볼 수 있었는데, ‘지자체 주도형’ 보다는 ‘민간주도형-중앙정부 사업 응모형’과 ‘학습형’이 더 많았다.

* 지자체에서 지역 문제 해결을 위해 주도적으로 기술 활용을 모색하는 경우

** 민간기업에서 주도적으로 제안하거나, 중앙정부사업에 컨소시엄으로 함께 참여하는 경우

*** 지자체장이나 중간관리자 등이 다른 지자체의 사례에 흥미를 가지고 학습하여 도입하는 경우

지역의 ICT 활용 복지서비스에 대한 이용자 및 지자체 운영 만족도는 대체로 높은 편이나, **사례관리·혁신 등의 포괄적 문제해결 개념을 갖고 기획·수행하는 지자체는 소수에 불과한 것**으로 보인다. 지역사회 혁신 차원에서도 한계가 존재해, 사회서비스 제공 체계로의 연결은 인적자원 역량에 좌우되는 경향이 있다. 즉, **복지기술 기반 서비스를 사회혁신 관점에서 기획 및 수행할 수 있도록 지자체의 역량을 강화하는 것이 선결 과제**이다.

지자체 복지기술의 제한된 혁신성은 크게 두 가지 한계를 확인 할 수 있다. **첫 번째는 기술 활용 복지서비스 수행에 있어 체계적 성과평가 및 효과성 검증이 미비하다는 것**이고, **두 번째는 2개 이상의 기술을 활용하는 경우, 서비스 간 분절성 및 데이터 통합관리·연계 시도 부재**이다. 사실 지역 내 (잠재)이용자에 대한 상당한 모니터링 데이터가 수집되고 있으나, 빅데이터 분석을 통한 맞춤형 서비스 제공 단계에는 이르지 못한 곳이 더 많다. 민간협력의 경우 전반적으로 활성화 되어있기는 하나, 지자체 관리 역량은 아직 미흡하다는 평가이다. 민간과의 관계 정립 방식이 지자체마다 매우 상이하고, 이에 따라 의존도에도 차이가 있다. 수집되는 데이터의 관리 주체와 공유방식 등에 대해 명확한 설정이 부재하고, 지자체-중앙 간 대상자가 중복되거나 사각지대가 발생하는 등 풀어야 할 숙제가 많은 것이 현실이다.

디지털(데이터) 복지국가에서 나타난 변화는 ①**복지의 데이터화(datafication)**, ②**이용자의 데이터 활용권 패러다임**, ③**데이터 매개의 민간협력**으로 요약할 수 있다. 복지의 데이터화는 행정 데이터 연결 및 공공서비스 제공 과정에서 발생하는 데이터의 축적을 의미한다. 데이터 활용권은 개인정보보호 중심에서 데이터 주권이라는 적극적 개념으로의 확장을 의미한다. 마지막으로, 데이터 매개 민간협력은 기술 기반 복지서비스의 협력체계는 기존 ‘공공 + 비영리’ 형태에서 ‘공공 + 영리’ 형태로 변화시킨 것을 의미한다. 협력의 매개체에는 데이터와 규제가 중심이며, 과거 종속적-대행자 지위의 민간이 아닌 주도적 혁신서비스를 제공하는 기능으로 민간의 역할도 달라졌다. 정부는 조달입찰, 재정 부담의 역할 넘어 **민간 서비스에 테스트베드를 제공하는 역할**을 수행하게 되었다. 그 배경에는 **국민의 높아진 눈높이와 정부 단독으로는 해결하기 어려운 사회문제에 대해 민간의 혁신적 역량을 집결하는 것**의 필요성이 있다.

[표5] 정부 제공 복지기술의 현황

	응급안전안심서비스(차세대)	독거어르신 건강안전관리 솔루션 사업	인공지능돌봄사업(행복커뮤니티)
사업주관	중앙정부(보건복지부)	광역시자체(서울시)	기초지자체
사업목적	독거노인·장애인 대상 응급상황대처	독거노인 안전망 강화(독거사 예방)	독거노인 삶의 질 향상
이용기술	IoT 센서, ICT	IoT 센서	AI 스피커
제공서비스	응급상황 모니터링, 안전확인 등	상시 모니터링을 통한 건강/안전 돌봄	말벗 케어, 위급상황 도움 요청
재정방식	중앙-지자체 매칭(50:50)	지자체(서울시)	기업사회공헌·사회적 기업·지자체 부담
전달체계	정부 / 사회보장정보원 / 지역센터	지자체 / 독거노인지원센터	사회적 기업 / 지자체

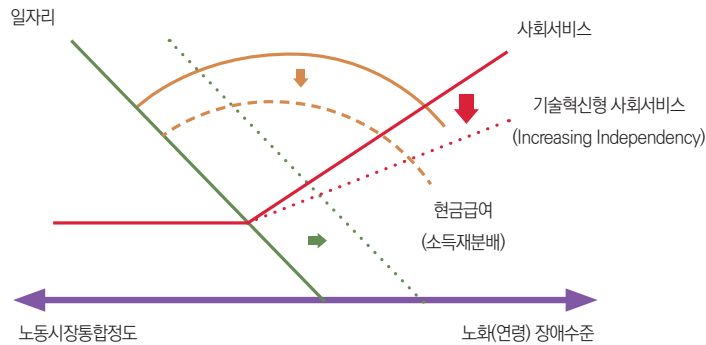
● 어떻게 기술을 활용할 것인가? : 사회문제 해결을 위한 포괄적 기획

보건소 방문건강 서비스를 통해 당뇨 관리를 받는 대상자가 읍면동 통합사례관리 사업으로 밀반찬 배달서비스를 받는 상황을 가정해보자. 제공기관(주체) 별 정보 교류가 없는 상태라면 식단 조절이 필수적인 당뇨 환자가 일반식 서비스를 제공받을 확률이 높다. 이처럼 돌봄의 연속성(Continuum of Care)을 기하기 위해서는 욕구의 다면성을 고려한 기능별 신속한 맞춤 대응이 필요하다. **복지기술이 보건복지 연계 문제를 해결하려면 사업의 목적과 대상에 대한 주도적이며 체계적인 고려가 있어야** 한다. 특히, 기획 단계부터 ICT를 활용한 사례 관리에 대한 개념을 가져야 한다. 또한 상시 모니터링을 통한 포괄적 욕구 파악으로 통합사례관리 시스템과 원활히 연결시켜야 한다. 지자체는 데이터 관리에 대한 충분한 이해를 바탕으로 초기 진입 시 주체별 역할 정립을 명문화 할 필요가 있다. **ICT를 활용하여 모니터링, 욕구 사정·진단하는 데이터베이스 구축이야말로 ‘복지기술 데이터 플랫폼’**이라고 할 수 있을 것이다.

복지기술 기반 서비스가 혁신이 되기 위한 조건과 정부의 역할을 살펴보고자 한다. 그간 전통적 사회문제 해결의 주체였던 정부는 이제 **사회혁신의 촉진자 역할**을 수행하는 것이 더 바람직해 보인다. 이때 민간협력이란 **각 부문의 실패를 보완하고 장점을 결합하는 협력**을

의미하며, 이는 **민간의 혁신과 정부 안정성의 결합**이기도 하다. 이 과정에서 **사회혁신이 실현되는 공간이자 지역 밀착형 문제를 해결할 수 있는 지자체는 그 역할이 매우 중요하다. 지역 단위의 기획 및 전략 설정이 필요한 이유이다.**

[표6] 복지기술을 통한 혁신



● 디지털화·데이터화와 복지국가, 우리나라의 과제

혁신적 복지기술을 위한 원칙은 ①**이용자 중심**, ②**기관 및 담당자 간 파트너십·소통 강화**, ③**정보적 절차, 구조적·조직적 차원의 통합적 고려**, ④**개인의 데이터 주권 보장(개인정보보호 포함)**이다. 사실 변모하는 사회에서 당면하는 문제에 따라, 협력 주체는 달라질 수 있다.

기술 기반의 공공서비스 강화는 필연적으로 사생활 보호나 개인정보 활용의 문제와 상충할 수 있다. 이때 축적되는 **공공데이터를 누가, 어디에, 어떻게 연결(활용)할 것인가 하는 것은 매우 중요한 문제**다. 특히, 공공서비스 제공에 기업 참여로 데이터에 대한 권한 주체 식별의 모호성이 대두되고 있다. **중앙정부는 Rule maker로서 데이터 거버넌스 원칙과 시스템을 마련**해야 한다. 이를 통해 정부간 및 국가-기업 간 협업의 확대를 기대해 볼 수 있다.

또한 아동·고령자·장애인 취약계층 등 디지털 역량 격차가 서비스 이용 격차로 이어지지 않도록 **디지털 포용성(Digital Inclusion) 확보**가 필요하다. **디지털 포용성은 접근성(전기, 인터넷과 모바일, e-정보와 서비스에 대한 접근), 비용부담력(인터넷 접근성, 디지털 기기 등에 대한 affordability), 역량(디지털-언어 리터러시)**으로 구조화 할 수 있다. 중요한 점은 디지털 우선 정책(digital first, digital by default)이 아닌, 디지털 포용성 접근과 다양성의 인정이다. 모두를 포용하는 전자정부의 통합적 틀은 3D로 설명된다. **데이터(Data)는 취약계층의 특정한 욕구에 따른 정보, 디자인(Design)은 '사람'을 정책과정과 서비스 제공의 중심에 두는 것, 전달(Delivery)은 가장 뒤떨어져 있는 이들에게도 닿을수 있는 혁신적 방법 이용과 포용성을 의미**한다.

디지털 기술을 통해 더 나은 삶과 사회를 만들어 내도록 하는 국가의 역할 중에는 **새로운 사회적 계약(New Social Contract)**이 있다. 포용적이고 지속가능한 디지털 미래를 위해 디지털 역량과 인프라에 투자하는 것에 우선순위를 둘 필요성이 있는 것이다. 또한 혁신 서비스 제공을 위해 민간 뿐만 아니라 중앙정부-지방정부 간에도 파트너십이 있어야 한다. **중앙정부는 기술기반 서비스 확산을 위한 퍼실리테이터(Facilitator)로, 거버넌스 규칙 설정 및 서비스 품질확보를 위한 규제적 역할을 수행**한다. 여기에는 표준 모델이나 운영가이드와 같이 범용적으로 준수해야 할 기준을 제시하고, 재정을 지원하는 것도 포함한다. **지방정부는 민관협력을 주도**한다. **서비스 제공을 구조화하고, 평가 및 환류**를 수행하며, 특히 광역 지자체는 생성되는 데이터 관리 및 활용의 책무도 수행한다.

사회혁신이란 기존의 국가와 시장으로 충족되지 못한 사회적 수요에 대해 명확한 해결책을 제시하되, 혁신적인 과정과 다양한 주체들의 협력을 통해 창의적 실험을 해 가는 것이다. 복지기술이 혁신적 사회서비스가 되기 위해서는 복지기술은 **별개의 단편적 서비스에 그치지 않고, 지역사회 체계 내 잘 통합되어야** 한다. 사후 대처보다 사전 예방을 추구해야 하며, 이를 위해 **데이터 주권을 고려한 활용 방식**이 마련되어야 한다. **중앙-지방 간 체계적 역할 분담과 민관협력을 위한 거버넌스 혁신이 시급**하다.



2부 | 토론1



한국보건사회연구원
최 현 수 연구위원

디지털플랫폼정부 속 사회서비스

지난 김대중 정부의 전자정부 추진 노력부터 현 정부 ‘디지털 플랫폼 정부위원회’(이하 디플정)에 이르기까지, **국민 중심의 정부 데이터 플랫폼 구축에 대한 정보화 노력은 지속되어 왔다.** 디플정의 위원 중 1인으로 참여하며, 안타까운 부분 중 하나는 **우리 국민의 삶과 밀접한 관계를 맺고 있는 복지, 특히 복지기술 관련 추진 노력은 위원회 활동에 많이 담겨있지 않다는 점**이다. 차세대 사회보장정보시스템의 복지멤버십, 정책 알림 서비스, 맞춤형 추천 서비스, 복지 사각지대 발굴 등이 일부 포함되어 있기는 하나, 실제 지역사회에서 체감할 수 있기까지 많은 시간과 노력이 필요한 영역이다. 더욱이 9월 개정된 개인정보보호법 시행으로 공공 내 데이터 융합이나 결합이 더 어려워졌다.

복지기술에 대한 논의에서 제시되는 사례는 특정 지자체나 기업의 보조기구 등 단편적인 사례가 대부분이다. 물론 스타트업과 같은 민간이 새롭게 대상·서비스를 발굴 해 비즈니스 모델을 만들다보면 어쩔수 없는 현실이기도 하나, 중앙정부 차원에서 복지기술을 담론화하기 위해서는 현행의 분절적 모델을 유형화하는 것이 필요하다. ①**정책 서비스 추천, 선제적 알림을 주는 플랫폼,** ②**일선 현장의 전달체계를 디지털화하여, 신청·연계·발굴하는 플랫폼,** ③**현장 인력의 업무를 대체하는 기기·로봇,** ④**개인의 삶의 질 향상·일상생활을 지원하기 위한 기구**로 나누어 볼 수 있을 것이다.

정부서비스를 혁신하는 GovTech, 정부의 역할

사회서비스에 민간이 할 수 있는 역할을 적극적으로 모색, 개방, 지원하는 것이 정부의 역할이라고 할 수 있다. 사실 보건복지 분야는 상당한 규제와 제약 조건이 있어, 지자체별 추진 수준의 차이가 큰 편이다. **안정적 정책 추진을 위하여 공통의 인프라 지원을** 실시해야 하며, 이때 민간이 보유한 기술을 활용하여 대국민 서비스를 제공할 수 있도록 정부 내 활용 가능한 자료를 개방해야 한다. 기존과 같은 SI(System Integrator) 방식으로 민간 참여를 유도하기는 쉽지 않을 것이다. 정부에 비해 빠른 속도로 기술을 개발하고 도입하는 민간은 정부의 전통적 시스템에서 수익성을 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 **민간에서 개발하여 상용화하려는 서비스를 정부가 구매해 현장에서 적용**하는 것이 더욱 바람직한 형태이다.

특히, 열악한 사업성·수익성·지속가능성으로 민간의 주체가 혁신적 기술을 도입하기 어려운 복지 산업의 특성을 감안해, **지자체에서 추진하는 단편적 사례를 정부가 선도하고 지원**해 나가야 한다. 장기간의 R&D를 거치지 않고, 상용화 테스트를 거쳐 시장에 출시가능한 많은 복지기술(기업)이 있다. 특히, 장애인이나 노인 대상 여러 스타트업의 **서비스를 정부(지자체)가 즉시 구매하여 수요자(주민)에 제공할 수 있는 근거와 제도** 그리고 이러한 기반 마련의 필요에 대한 공감대 형성이 중요하다. 끝으로 복지기술 융합의 대표적인 부작용으로 지적되는 인력 대체 문제에 대응해야 한다. 기술 도입이 국민의 편의를 도모하기는 하지만 이것이 모든 현장 인력이 사라질 수 있음을 의미하지는 않는다. **제공자 처우 개선과 더불어 사회서비스 분야 윤리 이슈, 서비스 책임성을 규정하고, 분명한 가이드라인을 제시**해야 한다.



2부 | 토론2



(주)로보케어
문 전 일 대표

복지기술 도입을 위한 고려사항

복지기술 민간 시장은 연 매출 100억 미만의 기업이 90% 이상 차지할 정도로 영세하다. 이에, 정부는 산업을 진흥시키는 역할을 해야한다. 구체적으로, 산업 육성을 위한 특별법을 제정하여, 의제를 발굴하고, 정책을 기획하는 복지부 산하 전담기구(공공기관)를 설치하는 것을 제안할 수 있다. 기관에서 수립한 정책(안)을 중앙부처가 확장·개발하는 체계로 국가 차원의 데이터 관리·실증 사업(시험평가 등)을 추진하는 것이다. 구체적으로 아래와 같은 네 가지를 고려하여 활성화 해야 한다.

1. 물리적 위험을 넘어서 사회적 위험으로부터의 보호, 사회적약자의 삶의 질 제고를 위한 노력

복지기술 실용화를 위한 지원사업이 현재 안전·안심 서비스와 돌봄에 집중되어 있다. 초고령화와 1인 가구 증가 등 사회변화를 고려할 때에 안전한 삶 추구를 넘어서 사회적약자의 삶의 질 향상을 목표로한 사업(정서 돌봄, 질병 예방 등)으로 확대가 필요하다. 특히, 치매 환자의 평균 연령대도 낮아지고 있어, 독거노인에 대한 정서적 돌봄과 치매예방 서비스를 통해 치매 판정 연령을 늦추는 노력이 필요하다. 이를 통해 치매 돌봄으로 인한 사회 지출을 감소시킬 수 있을 것이다.

2. 신기술 융합 복지용구 보급 활성화와 고령친화 신기술 리빙랩 실증·검증 사업 필요

복지기술 연구개발 지원도 필요하지만 수요 시장에 보급과 실증 지원, 그리고 효과분석 비중이 확대될 필요가 있다. 재활 분야 기술 사업을 위해서는 시장 진출을 위한 다양한 인허가(KC, 식약처 등)와 더불어, 안전 문제 확보를 위한 실증에 투자하는 비용이 막대하다. 이에, 복지용구는 상용화를 위한 수요시장 보급·실증 지원·효과성 분석의 비중이 늘어나야 할 것이다. 특히, 초고령화에 대응하는 고령 친화 기술의 경우 지역사회 리빙랩 실험으로 과학기술과 사회서비스의 혁신을 도모할 수 있다.

3. 민·관 협력을 위한 전담기구 설치

고령화에 따라 복지 수요는 지속적으로 증가하고 있고, 신기술을 탑재한 복지용구도 다양한 목적을 갖고 출시되고 있다. 자체적으로 많은 복지서비스(사업)를 수행하고 있는 지자체는 한정된 인력으로 신규 사업을 추진하고 수요를 대응하기에 부담이 적지 않다. 신기술을 활용한 복지서비스가 들어갈 여유가 거의 없는 것이다. 민간 주도로 사업을 추진하고, 정부가 보조하는 형태로 역할 분담 해 복지기술 상용화·활성화를 이끌어 가는 것이 효율적이라 본다. 정책을 실행하는 중간조직이자, 사업 컨트롤타워 역할의 전담기관 설치를 통해 산발적으로 추진되고 있는 사업과 제도를 효율화 하고, 비용 효과성을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

4. 돌봄서비스의 주 대상자인 취약계층에 대한 개인정보보호법 완화 검토

개인정보보호는 매우 민감하고 중요한 문제지만, 복지기술 활성화에 있어 하나의 규제로 작용하고 있다. 돌봄서비스를 받는 대부분은 고령자, 아동, 장애인분들이고, 신체적 또는 정신적 어려움이 있는 경우가 많다. 무엇보다 개별 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 개인정보 수집 절차가 필수적인데 이용자가 개인정보에 민감하여 서비스를 포기하는 경우가 있다. 개인 맞춤형 서비스 제공과 산업 활성화라는 큰 목적을 위해 규제 샌드박스, 규제자유특구 등 엄밀한 검토를 거쳐, 장벽을 완화할 것을 제안해 본다.



2부 | 토론3



한국보건산업진흥원

김우선 팀장

사회변화 패러다임 속 복지기술 도입을 위한 제언

지속적인 고령인구 증가가 예상되는 가운데, OECD에서는 현 수준의 돌봄 인구 유지를 위해 2040년까지 돌봄 인력의 60% 확대가 필요하다고 발표하였다. 특히 한국은 OECD 국가 중 가장 높은 140% 확대 필요를 예측하였다(Helath at a Glance 2019, OECD). 미래 복지와 돌봄은 **공급자 중심의 부양(수발)지원 서비스에서 기술을 기반으로 한 수요자 중심의 자립지원으로 전환**될 것이 되며, 국제기구(WHO 2018, UN 2016-2019 VNR Report) 뿐 아니라 세계경제포럼(2021)에서도 **ICT 등의 디지털 기술은 건강한(활동적인) 노화를 위한 효율적 수단이자 고령화 사회에 내재한 복잡한 복지·돌봄 문제에 솔루션을 제공할 것**이라는 점을 강조하였다. 이러한 패러다임 변화에 **다양한 복지기술 도입 시도가 이루어지고 있지만, 준비와 적용에 대한 구체적인 논의는 상대적으로 미흡**하다. 복지기술을 적용한 사회서비스가 시장에서 활용되고 작동하기 위해서는 도입 이전에 보다 상세하고 구체적인 설계가 필요하므로, 이 단계에서 고려해야 할 몇 가지 사항을 제안하고자 한다.

첫째, 복지기술의 보다 구체적인 개념과 범위설정이 필요하다. 복지와 과학기술의 융합을 의미하는 포괄적 개념인 복지기술이 디지털이라는 수단과 결합하면서 폭넓게 이해, 확장되고 있는 바, 서비스 관점에서 효과성, 효율성을 높이는 기술, 서비스 전달체계를 개선하는 기술 등으로 용어의 구분 기준을 설정해 관련 제품과 서비스를 개발해야 한다. 이를 기반으로 기술분류체계와 로드맵을 설계할 수 있을 것이다.

둘째, 다양한 이해관계자가 참여하여, 대상자 거주지별(재가/시설 등) 서비스 모델을 개발해야 한다. 특히, 안전·돌봄 외에도 수혜자 삶의 질 개선과 관련한 ‘건강’ 등의 이슈를 다루는 서비스로 확장되어야 할 것이다. 또한, 공통 내용을 포함하는 ‘서비스 표준가이드’가 제시될 필요가 있다.

셋째, 하나의 서비스 모델에는 기본형과 선택형이 제시될 필요가 있다. 필수적인 서비스에 더해 대상자의 욕구, 환경 그리고 지불 능력 등을 고려해 다양한 선택 서비스를 합리적으로 추가할 수 있게 하는 것이다.

넷째, 공공 데이터 거버넌스 원칙과 활용 목표에 따른 관리 방안이 필요하다. 디지털 사업이 다양한 곳에서 개별 추진되며 데이터도 중앙부처, 지자체, 공공기관, 민간 등 산재되어 축적·관리되고 있다. 정부 지원사업 데이터는 정부 플랫폼으로 통합해 사회 전반 이익 달성에 기여할 수 있도록 해야 한다. 물론, 데이터 활용과정에서 발생하는 개인정보 보호와 활용 사이 균형점을 찾기 위한 관리적·기술적 대안 마련도 반드시 검토해야한다.

다섯째, R&D 강화를 통한 서비스의 실증(효용성 확인) 및 인재양성이다. 이와 관련한 우리 정부의 노력은 복지관·요양시설 리빙랩 지정, 돌봄기술 개발 지원, 연구개발 사업 기획 등에서 찾아볼 수 있다. 또한 디지털 혁신에 기여할 고령친화산업 현장맞춤형 전문인력과 제로테크놀로지에 대한 세계적 관심을 반영한 연구형/현장형 인력 양성을 추진하고 있다.

여섯째, 디지털 포용성은 인간 중심의 기술개발 및 윤리에 관한 것이다. 새로운 첨단 기술을 개발하는 것보다 중요한 것은 개발한 기술의 사용가능성·접근성을 높이는 것이다. 디지털 활용능력 등 대상자 특성을 고려한 인프라 마련과 동기 지원이 필요하다.



마무리

복지기술 활성화를 위한 정부의 노력과 향후 과제

강남대학교
박영란 교수



‘복지기술의 상용화·실용화’ 방안을 논의하는 자리가 마련된 오늘날까지도 ‘복지기술’이라는 용어는 새로운 것 같다. 사회서비스의 효과성·효율성 제고를 위해 AI 로봇과 같은 하이-테크놀로지의 필요성은 자명한 사실이다. 그러나 우리에게 필요한 것이 **무조건 고도화된 기술만 있는 것은 아니다**. 기술보다 **중요한 것은 서비스 디자인이다**. 많은 분들이 언급하신 바와 같이, **특정의 사회서비스 모델에 필요한 적합한 기술을 모색하고, 접목하는 것에 집중해야** 할 것이다.

결국 쟁점은 **‘복지기술을 사회서비스에 어떻게 결합시킬 것인가’**로 요약할 수 있다. 컨트롤타워의 중요성과 함께 **다양한 주체의 협력**이 필요하다. 복지기술의 활발한 생태계 조성으로 그리 멀지 않은 시기에 **사회서비스 고도화를 위한 희망적 체계를 구축할 수 있을** 것으로 보인다.



보건복지부 사회서비스사업과
김민혜 사무관

사회서비스에 맞는 복지기술 도입 필요성

두 교수님의 발제와 박영란 교수님을 비롯한 네 분의 전문가 토론을 통해 복지기술의 중요성을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 복지기술의 **개발과 활용은 민간 중심**으로, 이를 **견인하고 활성화하는 생태계 조성은 정부가 주도**하는 것이 바람직하다. 복지기술 활성화는 지금 사회서비스 고도화 과제의 주축으로, **정부는 보조기기 연구개발·실증화 지원, 기술교류의 장 마련, 각종 불필요한 규제 개선 등 다방면으로 지원해 오고 있다**.

이에 더해 향후 정부의 과제는 다음의 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 사회서비스 투자 펀드와 같이 **기술 활용을 위한 초기 기업에 대한 지원**, 둘째 **지자체-민간 간 가교 역할 수행**, 셋째, **민간 간의 교류와 소통의 장 마련**, 넷째 **개인정보 보호를 중점으로 하는 취약계층 및 종사에 대한 디지털 리터러시 교육** 추진이다. 포럼의 내용을 정책 방향에 반영하여, 내년(2024년)은 **복지기술 활용 활성화의 원년**으로 도약하고자, 정부는 최선을 다할 것이다.

2023년 제5차 사회서비스 정책포럼

지역사회서비스의 현황과 미래



2023년 제5차 사회서비스 정책포럼 지역사회서비스의 현황과 미래



| 개요 |

2023년 제5차 「사회서비스 정책포럼」은 '지역사회서비스의 현황과 미래'라는 주제를 통해 핵심적 사회서비스 사업인 지역사회서비스의 발전 방향을 모색하는 시간이었습니다.

포럼은 한국보건사회연구원 박세경 선임연구위원의 '지역사회서비스의 현황과 미래'를 주제로 한 기조 강연으로 시작되었습니다. 박세경 연구위원은 강연에서 2007년 지역사회서비스 도입 후, 그간의 발전 경과와 현황을 진단하고 고도화와 혁신을 위한 개선 방향을 제안하였습니다.

이어 주제 발제에서는 중앙사회서비스원 지역사회서비스지원단 강현옥 단장이 각 지역의 상황과 특성을 반영한 변화가 중요함을 강조하며, 고도화 추진 방향별 지역의 구체적 혁신 사례를 소개하였습니다. 경기도 복지사업과 복지사업팀 이은주 팀장은 '경기도의 일상돌봄 서비스 사업' 사례를 통해 일상돌봄 서비스의 의미를 되짚어보고, 추진 현황과 향후 계획을 소개하였습니다.

이후, 성공회대 김용득 교수를 좌장으로, 앞선 두 발제에 대한 자유로운 토론을 이어갔습니다. 토론에는 동국대 최상미 교수, 울산시 복지정책과 박경례 과장, 전북지역사회서비스지원단 정하나 단장, 김태우 심리언어연구소 김태우 대표, 보건복지부 사회서비스사업과 권민정 과장이 함께하였습니다.

지역사회서비스투자사업이 사회서비스 고도화를 견인할 수 있도록 모두가 힘을 모으는 자리가 되었습니다.



기조강연

지역사회서비스투자사업
혁신 가능성의 모색

“고도화는 결국 소통으로부터 시작합니다. 중앙과 지자체 그리고 지자체와 지역지원단을 통해 제공 기관·인력 그리고 이용자까지 모두 같이 서비스를 만들어내는 과정에서 충분한 소통이 없다면, 앞으로 지투사업이 사회서비스의 꽃으로 자리하는데 피기까지 너무 오랜 시간이 걸릴 것 같습니다. 그래서 소통을 꼭 강조드리고 싶습니다.”

한국보건사회연구원
박 세 경 선임연구위원



●●● 더 나은 서비스를 위한 실천적 고민, ‘혁신’

‘지역사회서비스투자사업 혁신 가능성의 모색’이라는 주제는 한국보건사회연구원에서 올해(2023년) 진행하고 있는 **「돌봄 안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과」** 연구에서 시작된 고민이었다. ‘혁신’이라고 하면 여전히 많은분들은 정책적 캐치프레이즈나 정치적 수사로서 혁신을 이야기하는데, 실제 우리나라뿐만 아니라 사회서비스의 경험이 우리보다 훨씬 앞선 선현국을 살펴보면, 혁신은 서비스 제공 과정에서 매일 일상처럼 일어나는, **‘더 나은 서비스를 제공하기 위한 고민의 결정체’**이고, 굉장히 실천적·실질적인 고민이 쌓여 이루어진다. 지역사회서비스투자사업도 2007년 본격화된 이후 연간 **이용자 20만명, 제공인력 2만명 그리고 제공기관 5천개 이상의 사업으로 규모화**되었다. 이 모든 이용자와 제공자 그리고 관계자가 함께 혁신을 고민해 보아야 할 때이다. 연구를 진행하는 과정에서 해외 사례를 유심히 살펴보면, 혁신은 단순히 지향(또는 방향성)이 아니라, **구체적인 서비스 개선의 활동으로 구현되기 위해 중요한 조정자(Moderator) 또는 혁신 주체**라고도 불리는 **실질적인 활동가**였다. 오늘은 지역사회서비스투자사업이 잘 실행될 수 있도록 애쓰고 계신 현장의 제공기관(인력) 뿐만 아니라 실제 정책과 현장 사이에서 **그림자와 같은 역할을 하고 계시는 지역지원단** 분들의 이야기를 공유해 보고자 한다. 연구·조사를 위해 매번 지원단의 협조를 구하는데, 마다하지 않으시고 함께 더 나은 서비스를 위해 시간 내어 고민해 주시고 여러 좋은 의견 주시는 지원단 분들께 이 자리를 빌어 다시 한번 감사의 인사를 전하고 싶다.

●●● 지역사회서비스투자사업 개황(사업 분포, 지역 간 격차, 이용자·공급자)

지역사회서비스지원단은 전자바우처를 이용한 이용자 지원, 지자체 자율 기획 및 관리방식을 통한 사업운영 거버넌스의 혁신이다. 사회서비스 지역 안착으로 **일자리 창출, 서비스 총량 확대 및 이용자 보편화, 소비자 권리의식 제고 그리고 지역주도성** 등을 기대할 수 있다. 사업 규모를 간략히 살펴보면, **2023년 기준 국비 1,841억원**, 2021년 기준 이용자 286천명, 제공인력은 22천명에 달한다. 지난 15여년 간의 과정에서 **꾸준히 양적 확대**를 해 왔지만 여러 가지 문제점이 있는 것도 사실이다. 그러한 문제들을 헤쳐서 우리가 **더 나은 사업을 만들기 위해 무엇을 고민해야 하는지** 정리를 해 볼 필요가 있다. 사업은 현재 **주로 아동 대상 사업**이 많이 분포해 있고, **그 밖에 노인이나 장애인** 그리고 지역 돌봄을 비롯하여 지역에서 나타나는 욕구에 대응하기 위한 다양한 사업이 추진되고 있다.

[표 1] 표준모델(15개) 사업

구분	사업명
아동대상(5)	영유아 발달지원서비스, 아동청소년 정서발달지원서비스, 아동청소년 심리지원서비스, 아동청소년 비전형성 지원서비스, 비만아동 건강관리서비스
성인대상(7)	노인 맞춤형 운동서비스, 장애인·노인을 위한 돌봄여행 서비스, 장애인 보조기기렌탈서비스, 시각장애인 안마서비스, 장애인/산모 등 건강취약계층 운동서비스, 보완대체 의사소통기기 활용 중재서비스, 청년 신체건강증진서비스
심리정서지원(3)	정신건강 토탈케어 서비스, 자살위험군 예방서비스, 성인 심리지원서비스

[표 2] 지역사회서비스 대상별·사업군별 현황

구분	분포	발달 및 역량강화 사업군	신체건강 사업군	정신건강 사업군	기타 사업군
사업 특성별	-	48.40%	32.30%	6.30%	13.10%
아동 대상	52.30%	영유아 발달지원, 비전형성 지원	비만아동건강관리	아동청소년 심리지원, 정서발달지원, 아동청소년 치유	장난감, 육아용품 대여
노인·장애인 대상	38.80%	노후지원	맞춤형 운동처방, 시각장애인 안마	정신건강토탈케어, 노인·장애인 심리지원	노인 일상생활지원, 노인 여가문화지원, 보조기기렌탈
성인 대상	2.30%	-	건강 코칭, 맞춤형 건강관리	성인 심리지원	중소기업근로자 통합지원
기타 대상 (가족, 부모, 임신부 등)	6.70%	임산부 태교지원, 부모학교, 부모-자녀 코칭, 가족기능강화, 다문화가정지원	임산부 생활건강 지원	임산부 심리지원, 자살 고위험군 예방, 사례관리, 재활지원 등	가사지원, 정리, 수납 멘토링, 아동노인 연극 교육 등

자료: 한국보건사회연구원, 2020년 시도 지역자율형 사회서비스투자사업 시도평가 연구에서 수정 후 재인용

지역사회서비스의 많은 성과에도 불구하고, 지역 격차는 여전히 문제로 남아있다. **지역에 따라 서비스를 이용할 수 있는 기회에 편차가 발생**하고 있다. 서비스 욕구는 있으나 이용가능한 기관이 충분치 않아 **일부 지역에서는 서비스 이용의 기회가 제한**되는 것이다. 도시에서는 제공기관 과잉 공급이 우려되는 가운데, 농어촌 등의 서비스 사막지역은 제공기관의 과소 공급, 독과점 현상이 나타나면서 **사회서비스 이용(접근성)에서 지역 간 격차**가 발생하고 있다. 이외에도 농촌-어촌 간의 차이도 상당하므로, **지역별 현황을 고려한 제도 보완**이 필요하다. 도서지역 서비스 욕구는 도시에 비해 낮지 않으나, **벽지에 서비스를 제공하기 위한 기회비용은 더 많이 투입된다**. 이러한 차이를 반영한 서비스 기획력을 갖추는 것이 중앙과 지자체의 역량 중 중요한 이슈로 남을 것이다. 전체 사업량 분포를 살펴보면, **상위 6개 지역에서 거의 절반에 가까운 이용자가** 있음을 확인할 수 있다. 그 외 지역은 서비스 욕구가 없어 이용하지 않는 것이 아니라, **충분한 서비스 양이 확보되지 않는다는 것**을 통계가 방증하는 것이다. **제공기관도 이용자 수 분포만큼이나 특정 지역에 집중**되어 있는 것을 알 수 있다.

[표 3] 지역별 지역사회서비스투자사업 시행 실태(표준모델 기준)

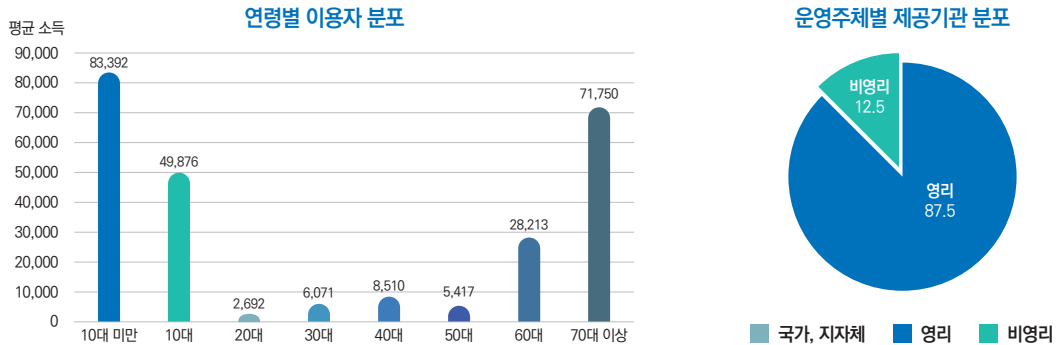
구분	연간 이용자 수(명)	제공인력 1인당 이용자 수(명)	제공기관 1개소 당 이용자 수(명)	제공기관 1개소 당 제공인력 수(명)	이용자 1인당 평균 결제금액(원)	제공기관 1개소 당 평균 결제금액(원)
경기도	35,288	8.3	23.4	3.6	921,752	21,583,793
부산광역시	20,116	6.6	28.7	2.5	876,576	25,118,528
인천광역시	15,252	11.3	32.3	3.4	830,789	26,845,763
전라남도	14,177	9.6	67.8	4.2	814,104	55,222,756
전라북도	12,858	16.3	37.7	3.5	988,286	37,265,052
충청남도	10,927	10.8	37.3	3.1	896,427	33,430,919
서울특별시	10,559	11.9	17.1	4.2	978,551	16,746,389
경상북도	10,314	4.1	30.6	3.3	904,022	27,667,906
광주광역시	10,303	9.4	26	3.2	883,186	22,978,447
대구광역시	9,876	8.2	26.5	3.4	944,188	24,999,455
경상남도	9,237	7.7	13.1	2.5	887,166	11,607,292
강원도	9,038	5.2	33.5	3.1	940,438	31,480,299
충청북도	8,376	11	33.5	3.6	867,435	29,062,553
대전광역시	7,527	9.4	30.1	3	971,715	29,256,396
제주도	6,973	9.9	33.5	3.2	718,451	24,085,384
울산광역시	4,545	10.4	18.2	2.8	851,966	15,488,733
세종특별자치시	1,438	6.6	20.8	3.3	986,509	20,559,415

자료: 한국사회보장정보원 사회서비스전자바우처 시스템 내부자료 재구성

이용자 소득 평균·연령별 분포를 확인한 결과, **10대 미만과 10대에 이용이 편중**되어 있고, 노인 대상 서비스가 **다음**이다. 생애주기 특성(수요)을 고려하더라도 현재 분포는 특정 대상(시기)에 몰려 있다고 볼 수 있다.

사회서비스 고도화의 핵심은 **더 다양한 제공 주체가 생태계에 참여할 수 있게 하는 것**이다. 그렇게 함으로써 **양질의 서비스를 확충하는 기반을 확보**할 수 있기 때문이다. 하지만 바우처 사업의 양상은 조금 다르다. 전체 제공기관 중 **87.5%가 개인, 영리사업자**가 참여하고 있어 **단순히 민간의 참여가 중요한 것이 아니라, 이 주체들이 어떤 역할을, 어떻게 수행할 것인가에 대한 논의**가 필요한 것이다.

[표 4] 지역사회서비스투자사업 이용자-운영주체 현황



자료 : 한국사회보장정보원 사회서비스전자바우처 시스템 내부자료 재구성

●●● 발전적 해체 수준의 혁신 가능성

이제 지역사회서비스투자사업의 **발전적 해체 수준의 혁신 가능성**을 논할 때이다. 사실 사회서비스 정책에 대해 논의할 때, 일부는 바우처 사업을 사회서비스와 등치의 개념으로 보지 말 것을 주장한다. 물론 바우처 사업이 사회서비스 전체를 의미하는 것은 아니나, 소극적 논의로는 위와 같은 여러 문제에 나서기 쉽지 않다. 가장 대표적 사회서비스 중 장기요양, 아이돌봄 등은 이미 법 제도 안에서 운영되는 서비스로, 제공방식, 인력운영 등에 있어 **실험적 정책을 시도하기에 제한적**이다. 바우처 사업은 그야말로 사회서비스 출범과 함께한 사업으로, 보다 적극적으로 정책적 그리고 현장의 문제 해결에 도전했다면 어땠을까 하는 아쉬움이 남는다. 가장 이슈가 되는 것 중 하나는 **‘제공기관 등록제’**이다. 2012-13년도 **등록제 전환 이후** 우리는 **제공기관의 양적 증가**를 경험했다. 그 과정에서 **전체 이용자의 71.8%가 표준모델 서비스를 이용**한다. 이는 **지역사회서비스의 핵심인 ‘지역 자체적인 기획·개발·공급’ 체계가 실행되지 않았음**을 의미한다. 표준모델은 중앙정부에서 서비스 수준, 제공인력 기준, 이용 기간, 대상자 선정 등의 항목을 제시하는 그야말로 표준화된 서비스이다. ‘표준화’가 서비스 품질관리 측면에서는 의미를 가질 수 있겠으나, **지역에 특화된 욕구 충족을 위한 사업 발굴에는 여전히 미진한 측면**이 있다고 볼 수 있다. **지역단위 서비스 욕구 특성을 반영하고 복합·다중적 이용 욕구를 고려한 사업 다양화 노력**으로 지자체 개발 사업을 꾸준히 확대하고 있으나, 이용자 규모는 여전히 표준모델 이용자가 전체의 2/3 이상을 차지하며, **제공범위를 확대하고 기관 규모화를 유인할 수 있는 사업의 광역화 노력**에도 불구하고 **광역화 사업은 일부에 한정**되어있다. 또한 제공기관 영세성에 대한 우려가 많은데, **규모가 작다고 해서 서비스 품질이 낮은 것은 결코 아니다**. 다만 기관 규모와 품질 간 관계를 실증적으로 검토할 수 있는 근거가 많이 축적되지 않았을 뿐이다. 서비스 종류, 제공 방식이나 규모 등에 있어 **다양성을 검토한 상태에서 품질 개선을 위한 정책 수단이 도입**되어야 한다.

제공기관의 운영실태와 제공인력 처우 그리고 품질 논란 가운데, **바우처 단가의 고정**이 **종사자 처우 및 인력기준, 제공기관의 영세성과 품질향상의 제약 요인으로 작용**하고 있다. 또한 시·도별 총 사업량에 따라 **공급규모와 관리방식이 고정되면서 지역의 서비스 수요와 욕구수준까지 규정하는 경직적 구조가 문제**로 지적되고 있다. 이용자 모집·선정, 이용자격 부여, 기간 산정(재판정) 등이 서비스 이용자와 제공기관(인력)의 수요를 충분히 반영하지 못한다면 과감한 혁신이 필요하다. **욕구의 수준·특성에 따른 서비스 이용방식의 유연성과 창발성의 개입**으로 서비스의 확장성을 도모할 수 있을 것이다. 파편적·분절적 서비스 전달체계로 단일 욕구 대비, 단일 서비스 매칭이 고착화되어, 비효율적 서비스 전달체계에서 이용 효과성 마저 상쇄하는 요인으로 작용해 서비스 이용 만족도가 지체되고 있다. 통합적 서비스 제공을 위한 **서비스 연계의 중요성이 부각**되면서, **계획 수립과 이용체계 모델에 필요한 시스템 개선**과 이를 뒷받침할 수 있는 사회서비스 **이용권법 개정**이 필요하다. 욕구기반 사회서비스 체계 구현을 위해 **발전적 해체 수준의 재구조화 논의가 필요**하며, 이러한 **논의의 출발이 바로 서비스 혁신**이 될 것이다.

● ● ● 영국의 Social Care Innovation Network와 혁신의 조건·방해물

혁신이 추상적 의미에 그치지 않고, **실질적 활동으로 구체화**되기 위해 한 가지 해외 사례를 소개하고자 한다. 이를 통해 **무엇이 혁신을 방해하고(또는 촉진하고) 있는지 평가를 제시**할 것이다. 한국과 마찬가지로 영국도 코로나19 팬데믹을 지나며, 돌봄 서비스에 대한 혁신 필요성을 절감했고, 고민을 구체화하기 위한 다양한 시도들이 이루어지고 있다. **‘Social Care Innovation Network’는 영국 보건돌봄부(DHSC)의 재정 지원을 바탕으로 하는 3개 주관기관* 협동 프로젝트**로, 지역사회중심 돌봄서비스의 혁신과 모델의 확산을 위한 다양한 접근을 실험하고 있다.

* Social care institute for excellence, Shared lives plus, Think local act personal

이 프로젝트는 **보편적 돌봄을 우선가치로, 강점 기반 접근(Asset-based approach)과 공동생산(Co-production) 모델에 근거**해 혁신 활동을 진행한다. 또한 과감하고 용기 있는 결정·행동을 지지하고, 법·제도적 뒷받침을 위한 옹호 활동(의원, 정치가 등)을 병행 추진 중이다. **지역사회 단위에서 양질의 서비스 제공에 필요한 시간과 예산 투자에 대한 중앙과 지역 차원의 지지와 지원이 마련**되어 있다는 것도 눈여겨볼 만한 부분이다. 이러한 영국의 사례는 ‘혁신이란 강력한 단일 주제(리더)가 이끌어내는 것이 아닌, 다양한 주체의 전문적 개입과 협력을 통해 가능함’을 보여준다. 더 나아가, 사람 중심의 돌봄 제공을 위한 혁신의 방해물과 확산 조건을 살펴보면 아래와 같다. 특히 **서비스 혁신을 추동하는 핵심 요소는 ①강점기반의 변화: 지역사회에서 시도할 수 있는 새로운 변화와 도전, ②제공인력 전문성 향상과 서비스 품질 제고, ③사회적 돌봄의 디지털화, ④공동생산(Co-production)과 이용자 참여, ⑤서비스 이용 기회의 형평성 제고와 보편적 서비스 이용 기회의 보장**이다.

[표 5] 혁신의 확산 조건과 방해물

혁신의 확산 조건	혁신의 방해물
• 실천과정, 행동, 가치의 변화를 실제 서비스 제공현장에 적용하기 위한 구체화 노력 • 협력관계를 유지하기 위한 인내심, 신뢰 그리고 타협 • 서비스 공급 과정에서 형성된 지역 특성에 대한 이해 • 혁신의 비전 수립과 공유: 의사결정 과정에서 지지와 리더십 • 지방정부 혁신에 대한 이해와 지지 • 투명한 협의 과정을 통한 지방 정부의 변화 의지와 지역사회 관심 및 참여 • 지방정부 혁신 및 규모화(scaling-up)의 필요성에 대한 인식과 구체적 고민 • 안정적 재원의 확보와 시간 자원에 대한 인식(보상) • 근거 기반의 혁신 경험과 성과 도출을 위한 협력: 지역대학 등과의 협력관계 마련 • 혁신 네트워크 확장을 위한 지역-중앙(전국적) 협업	• 정부가 제시한 공공의 비전·목표와 실제 서비스 제공 현실과의 괴리: 디테일 부족 • 중간관리자(commissioning)의 핵심적 위치에서 혁신 활동을 간과, 미세한 조정(fine-tuning)을 유연하게 수용하지 못하는 관료제 특성 • 면대면 대인서비스 제공에서 나타나는 돌봄서비스의 구체적 역동 이해 부족 • 양질의 서비스 생산을 위해 협력해야 하는 다양한 주체 간 이해·인식 결여: 재정자원 확보 여부가 핵심 • 기관 간 경쟁 기반의 서비스 제공체계 • 지역 자원 공유와 새로운 협력관계 마련에 필요한 자원 지도의 공유·현행화 한계: 기관 이기주의 • 돌봄시장, 자산 등 시장용어에 대한 거부감 • 근거기반 활동의 제약: 소규모, 단기적 시도가 전체 장기 비전과 투자방식 전환 유도에 한계 • 고착된 서비스 제공방식, 지역 기반 토착 관계의 역학을 변화시키기 위한 지속적 소통 부족

●●● 재구조화를 위한 혁신, 중앙과 지역의 과제

결국 지역사회서비스투자사업의 **재구조화를 위한 사업 기반의 변화와 혁신은 필수적**이다. 이를 위해 우선 사회서비스업 활성화를 **지역사회 중심으로 견인할 수 있도록 중앙-지방 소통으로 정책지원 협력**을 추진해야 한다. 좋은 품질의 서비스 제공과 품질 유지 노력을 다각도로 모니터링하기 위한 체계의 마련과 제공기관의 전략적 규모화를 추진하는 한편, 이용자 선택권을 저해하고 지역 격차를 심화시킬 우려가 높은 **중앙 주도의 사업 기획 및 지역의 실행 조직화와 같은 일괄 추진 방식을 지양**해야 한다. 반면 지역별 공급 격차 및 욕구특성 등을 고려한 **맞춤형 공급 방안의 마련을 위해** 지자체-지원단/사회서비스원을 핵심으로 하는 **지역 기반의 서비스 공급생태계를 마련**해야 한다. 욕구와 구매력이 있는 이용자가 선택할 수 있는 **다양한 서비스 개발**과 사회적 가치를 선도할 수 있는 **혁신적 제공기관의 지원을 강화하는 것도** 중요하다.

지역단위 혁신 확산을 위한 지자체 단위의 도전과제는 크게 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫 번째는 제공기관, 인력은 물론 이용자가 함께 만들어가는 **양질의 사회서비스 공급생태계 구현을 위한 변화와 혁신의 동력으로서 안정적 재원확보와 인적 투자**이다. 두 번째는 지역사회의 다양한 제공주체가 참여하여 **지역사회서비스 혁신 전략을 협의하고, 의사결정 추진력을 담보할 수 있는 리더십에 대한 지지와 지원**이다. 세 번째는 불필요한 행정 부담을 덜어내는 동시에, **생산적인 역할 수행에 대한 제도적 지원과 유연한 행정처리**이다.

지역단위 혁신 확산을 위한 중앙정부 차원의 우선 과업도 세 가지로 요약 할 수 있다. 첫 번째는 기존 지역사회서비스투자사업 예산 이외 **혁신을 추동하기 위한 별도의 재정 지원**이다. 두 번째는 궁극적으로 달성하고자 하는 **좋은 사회서비스에 대한 명확한 기준과 공동생산(Co-production)·사람 중심의 서비스 제공을 위한 기본 가이드라인을 제시**하는 것이다. 세 번째는 성과기반, 강점 강화, 사람중심, 공동생산 등의 **핵심가치를 구현하는 국가적 차원의 품질관리 체계 마련**이다.

[표 6] 사회서비스 수요 관리의 도전과제



1. **사람 중심의 경험을 이끄는 사회서비스**
Designing a person-centred journey through social services
2. **적극적 서비스와 지원 : 예방중심**
A model of proactive care and support
3. **협업과 협력**
Collaboration and partnership
4. **근거기반 서비스 기획과 전달**
Data-driven approaches enabled by technology
5. **제공인력 전문성 향상**
A well-planned, skilled, and supported workforce

자료 : European Social Service Network(2023)

발제 1

지역사회서비스 고도화 사례

“이제는 혁신의 방향성보다 실천을 이야기할 때입니다. 이를 위해 해야 할 일은 너무도 많지만 실제 가능한 것을 결단을 갖고, 실천하는 것이 고도화의 핵심입니다. 중앙사회서비스원도 함께 연결하고 소통하고 이어 나가겠습니다.”

중앙사회서비스원
지역사회서비스중앙지원단
강현옥 단장



지역사회서비스혁신사업에서 지역자율형사회서비스투자사업까지. 과정과 현황

지역사회서비스투자사업은 2007년 시작되었고, 지역사회서비스지원단은 2012년부터 **사업 기획·발굴, 공급기반 구축, 품질관리 등의 지원 업무**를 수행해 왔다. 지난 10월에는 지역사회서비스투자사업의 고도화를 위해 달려온 전국의 지원단과 혁신 사례 공유·네트워킹 구축을 목적으로 워크숍을 추진하였고, 그 결과를 오늘 간략히 공유드리고자 한다. 사회서비스란 **신(新) 사회적 위험* 증가에 따라 복지·보건·의료·교육·고용·주거·문화·환경을 아울러 국민 삶의 질을 증진하는 모든 서비스**를 의미한다.

* 양극화 심화, 고용 불안정, 초고령화 사회 진입, 1인 가구 급증 등 가족구조 변화, 저출산 심화, 사회적 고립 및 배제

[표 7] 지역자율형 사회서비스투자사업의 변천 과정

연도	2007년	2008년	2009년	2013년~현재
사업명	지역사회 서비스 혁신사업	좌동	지역사회 서비스투자사업	지역자율형 사회서비스투자사업
사업 구성	전국표준형 · 아동비만관리서비스 · 아동인지능력향상 서비스	보편형사업 · 아동인지능력향상 서비스	지역선택형 · 아동인지능력향상 서비스	지역자율형 사회서비스투자사업 · 지역사회서비스 투자사업 · 가사간병방문 지원사업 · 산모신생아 건강관리지원사업 (‘22년 지방이양) · 청년마음건강 지원사업(‘22년~) · 일상돌봄 서비스 사업(‘23년~)
	자체개발형	지역맞춤형	지역개발형 · 10대 유망 사회서비스(‘11년~)	

출처: 박세경(2015), 「지역자율형 사회서비스투자사업의 현황과 과제」 재구성

이에 사회서비스의 현재적 + 미래적 확장 가능성을 고려해 **합의된 정의와 범주 설정이 필요**하다. 그중 지역자율형 사회서비스투자사업은 **전자바우처를 활용한 수요자 중심 서비스를 제공**하고 지역의 **자율성과 책임성을 강조하는 사업**이다. 변천 과정을 간략히 살펴보면 2007년 ‘지역사회서비스혁신사업’으로 출발해, 2008년과 2009년 각각 사업 구성에 변화를 거쳐 2013년 이후 현재는 ‘지역자율형 사회서비스투자사업’ 아래 5개 세부 사업이 있다. 지역별 특성에 맞게 기획·발굴하여, **서비스마다 내용과 가격이 일부 상이**하나, 크게는 ①**능숙한 부모되기**, ②**건강한 양육**, ③**끈끈한 가족**, ④**활기찬 노후로 사업을 유형화**할 수 있다.

[표 8] 지역자율형 사회서비스투자사업 현황

구분	서비스명	서비스 내용
능숙한 부모되기	산모·신생아 건강관리지원사업	산모의 산후 회복과 신생아의 양육 지원
	출산 및 영유아 용품 렌탈 서비스	출산 및 육아용품 대여, 발달단계별 놀이지도 교육 및 상담
	임산부 생활건강 지원 서비스	산모 심리 및 건강지원 서비스, 산전·산후 교육 및 식단관리
건강한 양육	영유아 발달지원 서비스	영유아의 정상적인 발달 지원
	유아 성장관리 서비스	신체활동을 통한 균형 잡힌 운동능력의 발달과 건강한 성장 지원
	초등돌봄서비스	양육 공백으로 인한 돌봄 사각지대 해소
끈끈한 가족	부모-아동 관계증진 서비스	부모-아동 상호관계 증진 놀이 프로그램, 부모 역할 교육 및 상담, 양육스트레스 검사
	가사지원서비스	청소, 세탁, 정리정돈 등 가사지원
	우리 가족 추억 만들기	가족여행 프로그램, 가족공동체 프로그램, 문화, 예술, 역사, 환경 체험 등 타 지역 탐방
활기찬 노후	노인 맞춤형 운동처방 서비스	신체활동 지원을 통한 의료비 절감 및 건강 증진
	어르신 마음건강 서비스	정서지원 및 치매예방, 문화여가 프로그램
	어르신 삶의 질 활력증진 서비스	여가프로그램, 건강관리, 심리정서지원 등

● 사회서비스 고도화 추진방향과 지역 혁신 사례

사회서비스 고도화 추진은 크게 4개의 축으로 추진되고 있다. ①대상자 확대(서비스 보편성 강화, 신규 사회서비스 개발), ②양질의 공급자 육성(서비스 구조조정, 공급취약지 활성화), ③고품질 서비스 관리(제공인력 전문성 강화, 가격탄력제, 품질관리 체계 구축), ④복지기술 도입(디지털 등 제공방식 혁신)이다.

[표 9] 사회서비스 고도화 추진방향

방향	세부 과제	목적
대상자 확대	서비스 보편성 강화	소득기준 폐지 및 본인부담금 차등화를 통한 이용자 확대
	신규 사회서비스 개발	지역맞춤형 신규서비스 개발을 통한 지역의 수요-공급 불균형 해소
양질의 공급자 육성	서비스 구조조정	유사사업 통·폐합 및 구조조정 지표 수립을 통한 기존제도 보완 및 양질의 공급자 육성
	공급취약지 활성화	공급 지원을 통한 취약지 지역 공급기반 확충 및 인력 안정화 도모
고품질 서비스 관리	제공인력 전문성 강화	제공인력 전문성 및 자격관리를 통한 서비스 품질향상 도모
	가격탄력제	제공인력 자격기준에 따라 본인부담금 자율화를 통한 서비스 품질 향상 도모
	서비스 품질관리 체계 구축	제공기관 맞춤형 컨설팅 및 부정수급 예방 관리를 통한 서비스 품질 고도화
복지기술 도입	디지털 등 제공방식 혁신	서비스 제공방식 혁신을 통한 사업운영 효율성 제고

지역·주민 특성에 부합한 대상자 확대를 위해서는 **사회서비스 보편성 강화와 신규 서비스 개발을 추진중**이다. 강원도는 2023년부터 '아동청소년 심리지원 서비스'의 이용자 소득기준을 중위소득 140%('21년)에서 전면 폐지했다. 그 결과, 3·4등급 중산층 이용자가 135명('21년)에서 307명('23년)으로 227% 증가하였다. 인천은 본인부담금 단일 등급(16,000원)에서 등급별(4등급) 차등화(16,000~64,000원)로 중산층 이용자를 확대했고('21년 0명 → '22년 184명), 세종은 '노인문화예술 교육서비스'의 이용자 기준을 기존 2등급 중위소득 120% 이하에서 중위소득 140% 이하(수급자·차상위 제외)로 확대하면서, 대상자 확대를 위해 노력했다('21년 4명 → '22년 13명). 신규서비스 개발과 관련하여, 전라남도는 지역 내 사회적 문제(은둔 청년 등)와 시대 특성(코로나 블루 증가 등)을 반영하여 '청중장년 마음치유 힐링 서비스'를 개발했고, 광주는 광주형 사회서비스 모형 개발을 통한 돌봄 시각지대 해소를 위해 '돌봄 취약계층 맞춤형 케어 서비스'를 개발해 증가하는 정서지원·돌봄 수요에 대응했다.

공급기반 확충을 위한 양질의 공급자 육성에는 서비스 구조조정과 공급취약지 활성화가 중요하다. 유사사업 통합 및 폐지를 통한 서비스 구조조정은 전 지역에서 실시되고 있는데, 서비스 **효과성이 저조하거나 중복성이 강한 사업 총 489건의 재구조화**가 일어났다. 그중 대전의 경우, 구조조정 지표 수립을 통해 사업관리 체계를 마련하여, 4개 영역 이상 진단된 사업을 재구조화(통·폐합) 및 구조조정(선정기준 조정 등)하였다. 이는 사업폐지(또는 유지)를 위한 명확한 근거를 마련한 노력으로 볼 수 있다. 경상북도는 사업군 별 제공기관이 부재한 곳에 공급지원을 위해 신규 제공기관 운영비 지원을 통한 초기 정착 지원을 실시하였다.

고품질 서비스 관리와 관련하여 제공인력의 전문성 향상을 위한 교육 컨설팅, 가격탄력제, 품질관리체계 구축을 실시한다. 대구는 맞춤형 인력 양성과정을 운영하고 있는데, 특히 운동서비스 맞춤형 교육과정 운영으로 고품질 서비스 환경을 만들어 가고 있다. 경기도는 자체적으로 서비스(우리아이 심리지원 서비스) 진입 자격 기준을 재설계하고, 자격관리 제도를 도입한 곳이다. 부산은 상담서비스(심리치유, 가족마음이음, 아동정서)에 가격탄력제를 적용했다. 이를 통해 전문성 높은 인력 채용, 제공인력 처우 개선으로 근무 만족도 향상, 이용자의 서비스 이용 책임성 향상을 기대하고 있다. 마찬가지로 전라북도에서도 아동청소년 심리지원 서비스 슈퍼바이저 서비스 제공 시 본인부담금을 차등적으로 적용하고 있다. 품질관리를 위해 전 지역에서는 **등록 전 컨설팅 의무화(4,146건), 등록 후 현장처분 기관 품질관리 컨설팅(30,775건), 품질평가 미흡기관 컨설팅(1,202건)** 등의 **다각적 노력**을 기울이고 있다. 경상남도는 '경남형 품질통합 관리시스템' 운영으로 현장조사, 품질평가, 품질인증제 결과에 따른 사후관리 사업(교육·컨설팅·설명회 등)을 추진하고 있다. 충청북도는 '충북형 품질관리제도'를 운영해 서비스 공공성과 신뢰성 향상을 위한 모니터링 지표를 개발했다.

복지기술 도입을 위한 디지털 등 제공방식의 혁신은 사업운영의 효율성을 높이기 위한 방안 중 하나이다. 충청남도는 기간 제공인력(기관)의 큰 부담으로 작용하였던 수기 서류 작성의 문제점을 개선하고자, 이용자 수기 서명 등의 아날로그 방식을 타파하고, 스마트폰 앱(THE 행복해U)을 통해 전자서명 결제 방식을 도입하였다. 업무 디지털화 외에도 제공기관, 자격기준, 사업 매뉴얼 조회 등의 기능 제공으로 이용자와 공급자 모두의 정보접근성을 높이고 있다.

사회서비스 고도화를 위한 지역사회서비스 지원단의 노력은 10년 이상 축적된 역량과 경험을 바탕으로 차근차근 이루어지고 있다. 지역 문제를 지속적으로 모니터링해 현재 지역민에 필요한 서비스가 무엇인지 고민하고, 이를 해결하기 위한 달려온 지원단의 열정과 헌신은 매우 값진 자산이다. 사회서비스 고도화를 위한 협력적 거버넌스 구축을 위해 **지원단의 안정적인 운영**은 필수적이며, 그 근간에는 **법적 근거 마련이 시급**하다. **지역사회 문제를 발견·진단·분석해 이해관계자(주민·대학·관공서 등)가 참여한 솔루션을 기획·실행하고, 지역의 변화를 분석해 내는 '소셜 임팩트' 창출**에 지역사회서비스가 함께 할 수 있기를 진심으로 바라는 바이다. **더 든든한 사회서비스로 따뜻한 돌봄이 넘치는 국가, 국민이 행복한 사회**를 만들어 가고자 중앙사회서비스원은 최선을 다할 것이다.

발제 2

경기도 일상돌봄 서비스 사업 추진 사례

“고도화는 ‘필요한 서비스를 질 높게 운영’하는 것입니다. 이 과정에서 가격 경쟁력도 확보해야 하고요. 일선 현장에서는 정부 지원금의 부족으로 경쟁력 있는 시장 형성이 어렵다고들 합니다. 하지만 정부 예산은 분명히 확보에 한계가 있으므로 포상 등을 통한 명예를 부여할 수 있는 방안을 함께 고민해야 합니다. 또한 시군과 읍면동에서 근무하시는 사회복지 공무원분들의 많은 애로를 생각해, 인력 충원이 필요해 보입니다.”

경기도 복지사업과
이은주 팀장



일상돌봄서비스 추진 배경

2023년 9월부터 추진한 경기도의 ‘일상돌봄서비스’ 현황과 향후 과제에 대해 공유하고자 한다. 일상돌봄서비스에 대한 복지부의 추진 배경에는 ①돌봄을 중심으로 한 사회서비스 수요 증가·다변화와 ②돌봄이 필요한 중장년, 가족돌봄청년 등 서비스 사각지대 발생 그리고 ③서비스 저변 확대, 선택권 보장 등 사회서비스 고도화 선도 요구가 있다. 이러한 사회 변화와 요구를 반영하여, 궁극적으로 선도적 사회서비스로써, 단기적으로는 중장년과 청년이, 장기적으로는 국민 모두가 필요한 서비스를 누리는 서비스 복지를 구현하고자 하는 것이다. 대상과 서비스 측면에서 사각지대를 해소하고자 이용자 필요에 따른 서비스를 통합 제공하여 삶의 질을 제고하고, 서비스 개발-연계-제공에 있어 지역 자율성을 존중하는 방향으로 추진하고 있다.

[표 10] 보건복지부 일상돌봄 서비스 사업 개요

구분	내용
개요	일상생활에 돌봄이 필요한 중장년과 가족돌봄청년에게 맞춤형 사회서비스 통합 제공
서비스	기본 서비스 - 재가 돌봄·가사 서비스 등 일상생활 지원 특화 서비스 - 식사·영양관리, 심리지원, 간병교육, 교류 증진 등 이용자가 필요로 하는 일상의 부담을 경감하고 회복하기 위한 서비스
이용방식	대상자로 선정되면 본인이 필요한 서비스를 선택해 지자체에서 이용권(바우처)을 발급받은 후 제공기관에서 서비스 이용 - 기본서비스(12/36/72시간) 및 특화서비스(최대 2개) 이용 가능(이용자 선택권 보장) - 소득 수준보다 필요에 따라 대상자 선정, 소득에 따라 본인부담금 차등화
서비스 가격	기본 서비스는 12시간 이용 월 19만원, 36시간 이용 월 63.6만원, 특화 서비스는 월 12~25만원까지 종류에 따라 다양(소득 수준에 따라 가격의 일부 또는 전부 자부담)
'23년 규모	16개 시도(51개 시군구)에서 수행

●●● 경기도 추진 현황과 향후 과제

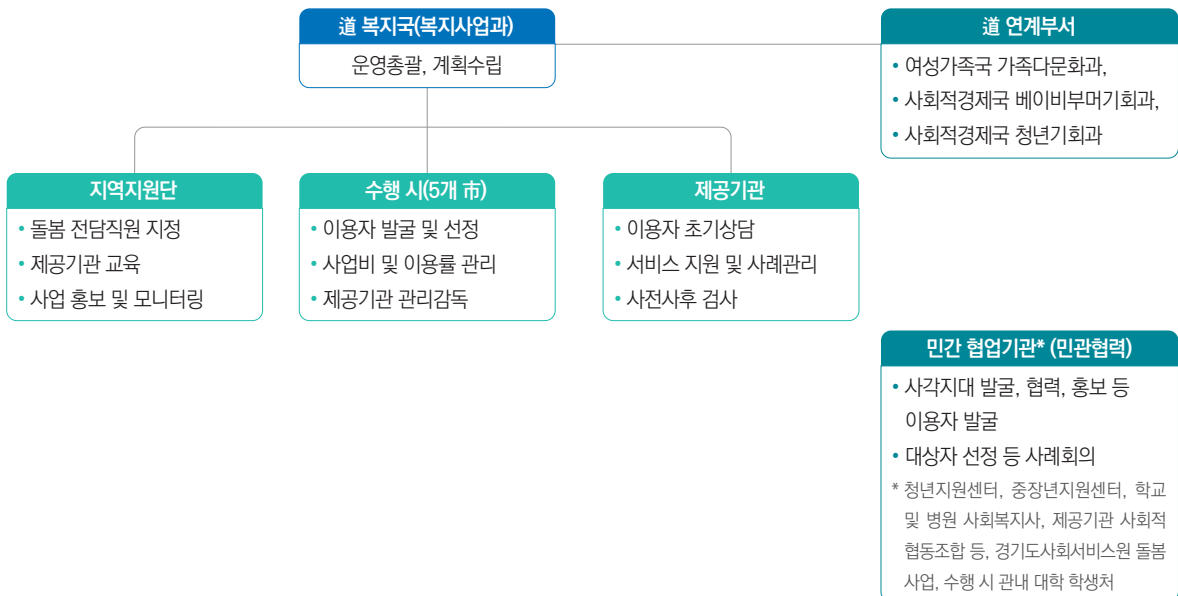
경기도의 인구통계 현황을 살펴보면, 2021년 통계청 자료 기준, **청년(27.5%)과 중장년(41.2%) 인구 비율은 모두 전국에서 4번째로 많다.** **중장년의 경우 고독사**를 화두로 격차 없는 복지안전망 구축 필요성이 제기되었고, **청년은 가족 돌봄**을 화두로 **충충한 복지안전망 구축**의 필요성에 관심이 높아졌다. 경기도는 돌봄필요 중장년(만 40~64세)과 가족돌봄 청년(만 13~34세)의 틈새 수요에 대응, 복지사각지대 해소를 위해 **9월부터 일상돌봄서비스를 제공**하였다. 도에서는 복지부 주최 설명회 전부터 정부 정책 방향과 신규서비스 도입에 대해 기초자치단체와 공유하기 위해, 담당자 워크숍 등을 실시하였고, **참여 시군 수요조사 결과 5개시(市)*가 신청**하였다.

* 남양주시, 광명시, 용인시, 이천시, 광주시

국비 5.6억원과 도비 1.2억원의 규모로 **471명(기본 140 + 특화 331)에 서비스 제공을 목적으로** 하고있으며, **기본서비스(재가 돌봄·가사)**와 **특화서비스(경기특화 세탁서비스, 식사영양관리, 병원동행, 찾아가는 맞춤 재활, 심리지원, 독립생활지원)**로 구성하였다. 이중 ‘경기특화 세탁서비스’는 세탁서비스를 제공하는 민간 또는 공공 기관(사회적협동조합 일과나눔 도우누리, 사회적협동조합 경기남양주 지역자활센터) 종사자를 활용하여, 돌봄 가정에 이불 등 대형 세탁물을 관리해주는 서비스이다.

사업 추진체계를 살펴보면, 도의 **중장년 지원을 담당하는 베이비부머기회과와 청년 지원을 담당하는 청년기회과와 협조 체계를 구축**하고 있다. 또한 경기도지역사회서비스지원단에 전담 직원을 지정해 **제공기관 교육과 사업 홍보 및 모니터링 등 사업 지원**을 실시하고 있다. 최대한 많은 대상자를 흡수하기 위해서 **청년지원센터, 중장년 지원센터, 학교 및 병원 사회복지사, 관내 대학 학생처 등 지역 내 다양한 시설과 협력**하며, 민·관 협력체계를 구축하고 있다.

[표 11] 보건복지부 일상돌봄 서비스 사업 개요



이외에도 이용자 모집을 위해 **공공복지자원망, SNS, 지역 전광판·현수막 등 다양한 채널을 활용**하였다. 통합사례관리 대상자, 가사간병서비스 등급 외 판정자, 활동지원서비스 부적격 탈락자 중 서비스 요건(연령)에 해당하는 주민에게 문자 및 유선 안내를 실시하고, 유관기관(공공의료원, 교육청, 복지시설, 1인가구 지원센터 등) 공문도 발송하였다. **관내 많은 잠재 이용자가 있을 것으로 예상되는 의료시설**(아주대학교 병원, 분당서울대학병원, 용인세브란스병원, 중앙대학교 광명병원 등) 사회공헌팀과도 협조해 서비스 확산에 힘썼다. 이용자 모집 측면에서 우수한 사례라고 판단되는 곳은 이천시의 공공복지자원망 연계 사례이다. 이천시는 지역사회서비스투자사업과 무한돌봄을 담당하는 희망복지지원단이 같은 팀 내 배치되어 **읍면동 통합사례관리와 연계해** 대상자 발굴에 있어 적극적인 업무 협조를 진행하였다. 서비스 신청 희망자가 **거동 불편 또는 신청 절차의 어려움을 겪는 경우, 통합사례관리사가 가정방문**하여 서비스를 신청할 수 있도록 이동, 서류작성 등을 도왔다. 또한 경기도 의료원, 이천병원, 이천시 정신건강복지센터와 **지속적 협력으로 적극적인 유관기관 홍보**를 통해 **대상자 발굴 및 사례 연계**를 실시하였다. 제공기관 지정의 경우, 복지부 지침에 따라 7일 이상 공고 후 심의위원회를 거쳐 실시하였다. 그 결과, **용인시 13개, 남양주시 10개, 광주시 7개, 광명시와 이천시 4개의 제공기관을 지정**하였다. 경기도는 제공기관의 수가 많은 지역으로, 민원 발생 우려가 있어 별도의 직권 지정을 실시하지는 않았다.

사업 안정화 및 확대를 위한 향후 과제는 크게 2023년과 2024년으로 나누어 살펴볼 수 있다. 올해(2023년)는 **이용자 모집 확대 방안을 모색**하는데 중점을 두고 있다. 시군 내 지역사회서비스투자사업 담당자와 일상돌봄서비스 담당자 간 협업하고, 지역 내 유관기관(병원·복지관 등) 대상으로도 **적극적인 홍보를 이어갈 것**이다. 또한 통합사례관리, 1인가구 지원사업 등 **복지사각지대에 대한 도민 사례담당자의 의견을 청취해, 보다 촘촘한 안전망을 만들어 가야 할 것**이다. 이용자 모집에 대한 **담당자 스스로의 인식 전환**도 무엇보다 중요하다. 단순 문자 발송 등 **수동적인 업무 처리로는 사각지대를 해소할 수 없기에**, 유사 서비스 이용(탈락)자 등 **수요자 입장에서 생각하는 홍보 방안**을 고민해 나가야 할 것이다. 현장의 목소리를 복지부에 전달한다면, 제공인력이 여성인 경우 중장년 등 남성 1인 가구에 방문하는 것을 기피하는 경향이 있다. 이에 **제공인력-이용자 간 미스매칭에 대한 대안 마련**이 필요하다. 예를 들어, 2인 1조로 서비스 제공하여, 비용은 절반씩 결제하는 것 등을 제안해 볼 수 있다. **2023년이 사업 안착과 홍보를 위한 시기였다면, 2024년에는 보다 많은 지역과 이용자를 포괄하는 도약이 필요하다.** 2024년에는 시흥시와 화성시를 추가해 총 7개 시에서 사업을 추진하고자 한다. 또한 서비스를 ‘복지로’ 사이트를 통해 신청 가능하도록 개선하여 **이용자 접근성을 높이는 등 사업 내실화**를 위해 노력할 것이다.



토론 1

지역사회서비스 발전방향

지역사회서비스투자사업 평가를 통해 바라본 문제점, 개선방안 그리고 발전 방향



동국대학교
최 상 미 교수

2022년부터 지역사회서비스투자사업 평가에 참여하며, 17개 시도의 현장 상황을 살펴볼 수 있었다. 이를 통해 느낀 문제점과 개선방안에 대해 공유하며, 향후 발전 방향을 이야기해 보고자 한다.

1. 지역 특성을 반영한 서비스 발굴·개발

‘지역 자율형’의 핵심은 지역의 특성(인구 구조·소득 수준·산업·사회서비스 기반 등)을 반영하는 것이다. 하지만 실제 현장을 살펴보면 대체로 중앙 정부의 표준모델 중심으로 표준화가 되어있고, 지역별 차이가 거의 발견되지는 않는다. 수요에 기반한 서비스 공급을 위해서도 지역별 특성을 반영한 계획·제공이 이루어져야 하며, 서비스 별 수요·공급 추계를 위해서는 중앙지원단의 역할이 필요하다.

2. 욕구 중심의 서비스 보편화

초기 저소득층 중심의 사업에서 일반 대상 중심으로 보편화 된 반면, 이용자 대부분은 여전히 아동·청소년과 노인이 대부분이다. 앞으로는 서비스가 필요할 때, 대상자 연령을 이유로 이용하지 못하는 경우는 없도록, 포괄적 방향으로 추진해 나가야 한다. 대상별 본질적인 제공과 사업 세분화는 지양하고, 전 연령·일반 수요에 대응하는 서비스를 개발해 욕구 중심으로 제공해야 한다.

3. 서비스 통합

일부 지역은 실적이 매우 저조한 경우에도 사업을 유지하고 있는데, 이용자 수가 적다는 것은 실제로 수요가 적거나, 서비스가 수요를 만족시키지 못함을 의미한다. 여기에는 실적 부담과 대체 사업 개발의 어려움이 기인한다. 무조건 많은, 다양한 서비스를 제공하는 것이 아니라, 정말 필요한 서비스를 질 높게 제공해야 한다. 따라서 수요·공급에 대한 면밀한 검토와 공급(기관·인력) 기준 제고가 필요하다. 불필요하거나 중복되는 서비스는 적극적으로 통합해야 하고, 지역의 특성과 수요가 반영된 신규 서비스를 개발해야 한다.

4. 성과 관리 강화

대부분 지역에서 사업(서비스·제공인력·기관) 성과 관리는 ‘만족도’ 측정에 그치고 있다. 최근 평가에서 사업의 목적과 취지에 맞게 지표를 제공하고, 사전-사후 결과 비교로 이용자 변화를 모니터링하는 정교한 성과관리를 시도하는 지역을 확인할 수 있어, 매우 반가웠다. 표준모델에 한해서라도 지원단이 척도를 개발하고, 성과 관리 방안을 제시하는 등 직접적인 효과성 검증을 해야 한다. 사실 성과 관리는 높은 전문성이 필요한 작업이기에, 지원단의 꾸준한 노력과 활발한 정보 교류로 정교화해 나가야 할 것이다.

5. 공급(기관·인력) 분석과 관리

지역에서는 공급 부족이 사업 수행에 있어 큰 걸림돌이다. 서비스별 공급 현황을 정확하게 분석해야 하며, 잠재적 공급 수치까지 파악해야 한다. 공급자 관리는 처우개선과 함께 민간 자격 기준 강화를 바탕으로 하되, 공급이 부족한 일부 지역의 경우 차등적 기준(자율성 부여) 적용을 고려할 수 있다. 또한 부정수급과 같이 도덕적 해이가 발견되는 기관에는 강력한 불이익이 수반되어야 한다.

6. 지역사회서비스지원단 운영 안정화(법적 근거 마련을 통한 처우 개선·역량 강화)

지역사회서비스 지원단은 사회서비스 성과 관리, 수요·공급 분석, 서비스 발굴 및 개발 등 높은 수준의 역량과 전문성을 요구받는 과업을 수행하고 있다. 그럼에도 불구하고, (지역별 일부 상이하나) 상당수 지역에서 사업 기반으로, 계약직으로 인력을 운영하고 있다. 역량있는 인력의 지속적 확보를 위해 법적 근거를 기반으로한 인력의 지위 보장과 처우 개선이 절실하다.

지역사회서비스투자사업에 대한 울산의 기대



울산광역시 복지정책과
박 경 려 과장

울산은 **제공 실적, 이용자 규모 등의 기준에서 전국 평균 대비 하위권**에 있다. 아시는 것과 같이 울산은 근로소득이 매우 높은 지역이다. 또한 근로소득 가구 비율, 재산 소득, 베이비부머의 인구 통계 비율이 높은편이다. 더불어, 베이비부머 세대의 수급자 비율이 굉장히 낮는데 즉, **전반적으로 구매력이 있는 도시**라고 평가할 수 있다.

일상돌봄서비스는 자부담에 차등적 기준을 두기는 했지만 **소득기준을 폐지하면서 울산과 같이 구매력이 있는 이용자들이 충분히 이용할 수 있게 되었다고** 생각한다. 울산에서는 기본서비스(재가 돌봄·가사 서비스) 외, 3종의 특화서비스(식사·영양관리 지원 서비스, 병원 동행 서비스, 심리 지원 서비스)를 제공하고 있다. 현재 중장년 돌봄 외 **새로운 사업을 발굴할 수 있겠다**는 힌트를 얻어, 사업을 한번 정리해 볼 수 있을 것으로 기대한다.

이 과정에서 복지부가 추진하고 있는 **본인 부담 차등화, 가격 탄력제 그리고 소득 기준 폐지**도 지역사회서비스투자사업에 적극적으로 도입하는 것이 바람직해 보인다. 또한 **성과관리**도 더욱 확대되어야 한다. 지방의회나 시의 예산 담당 부서에 사업 필요성을 설득하기 위해서는 이용자 수와 같은 **정량적 실적의 발전·성장을 충분히 증명해야** 하기 때문이다.

앞서 젊은 채용인력이 유입될 수 있다는 부산의 사례처럼 사회서비스의 기능 중 매우 중요한 것은 **일자리**이다. 울산은 지방 소멸을 걱정할 수준은 아닌, 아직 젊은 도시임에도 불구하고, 젊은 청년층 여성이 유출되는 고민을 갖고있다. **일자리 창출과 지역경제활력**이라는 지역사회서비스의 목적을 생각해보다라도 앞으로 지역사회서비스를 발전시켜야 할 이유는 충분하다.



토론 3 지역사회서비스 발전방향

혁신에 기반한 지역사회서비스 그리고 지원단의 역할



전북지역사회서비스지원단
정 하 나 단장

최근 사회서비스 분야의 화두는 ‘사회서비스 고도화’임이 자명하다. 정부는 대내외 환경변화에 대한 대응으로 ①대상자 확대를 위한 가격탄력제, ②신규서비스 확충을 위한 일상돌봄 서비스, ③디지털 사회서비스 시범사업(‘24 신규), ④긴급돌봄 시범사업(‘24 신규) 등을 중점적으로 추진하고 있다. 사회서비스 혁신이 서비스 제공의 목적 달성 과정에서 효과성·효율성을 제고하는 시도이자 기대라고 정의한다면 지역사회서비스에서는 무엇을, 어떻게 할지 지난 10여년 간 지역사회서비스투자사업을 지원해 온 지원단 입장에서 고민한 방향성을 공유하고자 한다.

지역사회서비스투자사업은 중앙정부가 전국을 대상으로 일괄 실시하는 국가 주도형 제공방식에서 탈피하여, 지자체가 지역 특성 및 주민 수요에 맞는 사회서비스를 발굴·기획하는 사업으로, 의의 자체가 혁신에 기반하고 있다. 지역맞춤형 사회서비스 개발을 촉진하는 것도, 만들어진 서비스의 효과를 높이기 위해 질을 관리하는 것도 자율성과 책임성을 강조하여 지역에 맡겨졌다. 그러나 앞서 강연 내용과 같이 총 사업량에 따라 공급 규모와 관리방식을 고정하는 경직적 구조는 시군구 단위의 새로운 서비스 개발에 대한 시도를 어렵게 했다. 또한 사업 추진체계 중 지자체 행정 담당자의 업무 기간은 평균 6개월 정도로, 인사이동이 잦고 업무 비중은 3년 평균 43.6%, 사업 예산이 작은 일부 군 지역은 20% 남짓으로 나타나(전북 내부 자료), 서비스 질을 담보할 품질관리의 역할을 기대하기는 사실상 어려워 보인다.

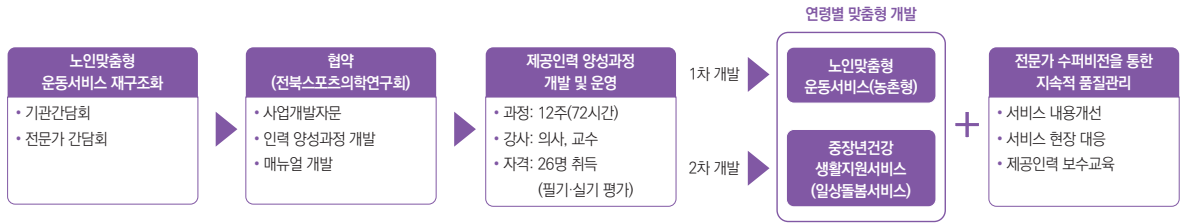
지역사회서비스지원단은 시도별 전국에 설치되어 있으며, 사업 전문성을 지원하고, 지자체 담당자가 정책적 판단을 할 수 있는 근거를 제공하며, 지자체 담당자가 변동되더라도 사업 경험·역량을 축적함으로써 연속성과 안정성을 기할 수 있는 역할이다. 구체적으로 ①교육훈련 관리 및 시행, ②서비스 품질관리 체계 구축, ③지역자율형 사회서비스 기획·발굴, ④협력적 네트워크 구축 및 활성화 기능을 갖고 있다.

지역사회서비스의 성공은 행정-지원단-제공기관-이용자가 함께 만들어 가는 것(Co-production)이다. 그리고 성공할 경우 좋은 지역사회서비스를 통해 다같이 누리게 된다(Universal approach). 그 핵심에는 사업의 전문성을 지원하고 연속성과 안정성을 위해 헌신해 온 각 지역 지역사회서비스지원단의 역할이 매우 컸다. 현재 추진되는 사회서비스 고도화의 성공을 위해서도 중책을 맡고 있는 지역사회서비스지원단이 적절한 위상을 갖고 업무를 추진할 수 있는 여건이 조속히 마련되기를 바란다.

전라북도의 신규사업 개발과 품질관리 사례

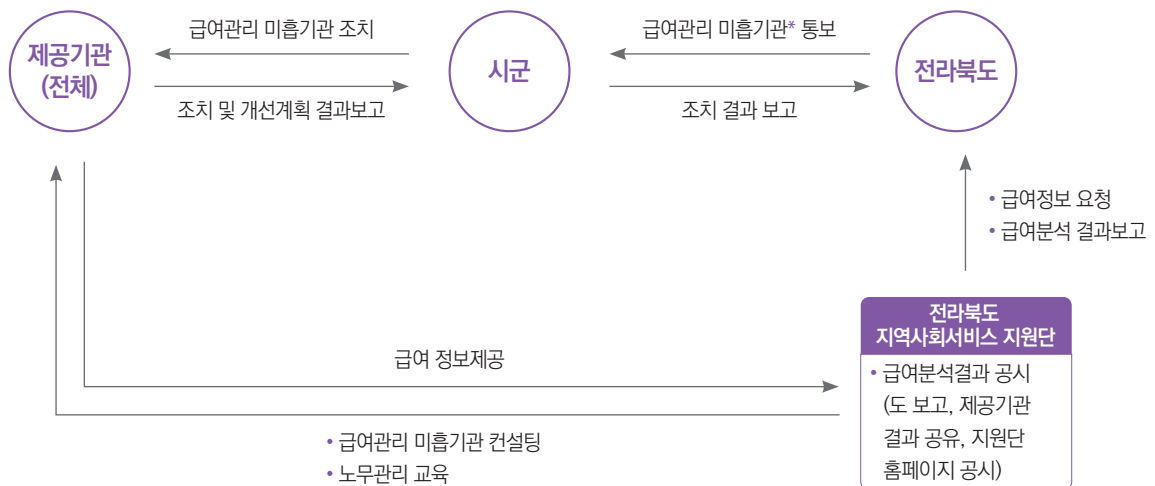
전라북도에서 신규 사업을 개발하고, 품질관리를 해 온 몇 가지 사례를 소개하고자 한다. 전북지원단은 지역 전문기관과 연계하여 신규 사업개발, 우수한 제공기관 유치, 제공인력 양성, 서비스 질 담보를 위한 교육훈련을 체계적으로 연계하고 있다. 2023년 신규 개발한 ‘노인맞춤형 운동서비스(농촌형)’는 기존 큰 집단(1:25)으로 진행되어 실제적인 맞춤형 서비스가 제공되지 못했던 표준모델을 지역의 전문기관(전북스포츠의학연구회 병원 등)과 소규모(1:8) 맞춤형 근골격 운동이 가능하도록 재구조화 하였다. 서비스 질을 높이기 위해 재활트레이너 양성과정을 함께 만들어 운영하며, 25명의 인력을 배출하였고, 전문기관 회원이 슈퍼바이저가 되어 이용자의 평가 및 서비스 방향성 제공 등 품질유지를 위한 활동을 하고 있다. 이러한 과정을 통해 개발된 신규 사업은 일상돌봄 서비스 사업의 전북 특화사업(중장년 건강생활 지원서비스)으로도 추진되고 있다.

[표 12] 전문기관 연계 지역맞춤형 신규사업 개발 및 품질관리 사례(노인맞춤형 운동서비스 농촌형)



품질관리 측면에서는 사업·제공기관·인력 관리에 요구되는 자료를 정기적으로 조사·분석하여 도(道)와 시·군, 제공기관 관계자가 함께 **성과를 확인하고 환류하는 체계**를 구축하고 품질 개선과 활성화를 위한 노력을 기울이고 있다. 그 중 '14년부터 추진해 온 **급여공시제**는 **연마다 제공인력의 인건비 지급 현황을 분석해 서비스별 평균과 최저·최고 임금을 공시하고 미흡기관은 시군 공유를 통해 점검하여 관리**하는 제도이다. 고용형태, 4대보험 가입 여부, 월평균 근로시간과 급여, 시간당 급여, 관련 경력, 서비스별 수익 대비 인건비 비중 등을 파악해 최저시급 미달 기관, 인건비 비중 저조 기관, 산재보험 미가입 기관을 지자체를 통해 매년 조치하고 있다. 지속적 추진 결과, **정규직 비율은 꾸준히 상승**하였고('14년도 20.6% → '22년도 36.8%), **최저시급 미준수 기관 비율은 하락**하였으며('14년도 9.7% → '22년도 4.8%), **수익 대비 인건비 비중 저조기관 비율도 지속적으로 하락**하고 있다('19년도 16.7% → '22년도 14.9%). 급여 외에도 **사업 효과성 측정을 위해 다양한 이용자 만족도 조사를 실시**하고, 실적이 저조한 사업(기관)을 관리하고 있는데, 마찬가지로 **체계적으로 자료를 수집하고 자료에 근거 해 지자체와 협력**하는 추진체계를 구축하고 있다. 이것이야말로 **지역에 맡겨진 '자율적 품질관리'**가 아닐까 한다.

[표 13] 전북 지역사회서비스투자사업 성과확인 및 환류체계 운영사례(제공인력 급여공시제)



* 최저임금 미준수기관, 산재보험 미가입기관, 인건비 비중 저조기관, 급여보고 미흡기관

토론 4

지역사회서비스 발전방향

대상자 확대와 고품질 서비스 제공을 위한 제도개선 사항 제안



김태우심리언어연구소
김태우 대표

2007년 시작된 지역자율형 사회서비스투자사업은 약 15년의 시간 속 대한민국의 복지체계에 많은 변화를 만들어왔다. 이제 성숙기에 진입한 지역사회서비스는 **대상자 확대, 공급자 육성, 고품질 서비스, 기반 조성**이라는 고도화를 진행하려고 한다. 오늘은 대상자 확대와 고품질 서비스에 관해 이야기 해 보고자 한다.

그간의 사업 홍보 결과로 많은 국민이 사회서비스를 알고 있고, 이용하고 있다. 하지만 **이용자가 꼭 필요한 프로그램에는 현재도 대기자가 누적되어 있는 것이 현실이다**. 소득기준 확대를 통한 대상자 증대도 중요한 부분이지만 **서비스가 반드시 필요한 대상자가 1년 이상의 대기 또는 사업 기간이 도래하지 않아 발걸음을 돌리는 일이 없도록** 해야 한다. **대상자 수를 예측하고, 예산을 배부해 필요한 사람들이 적기에 프로그램을 이용할 수 있도록** 해야 하는 것이다. 또한 국가 예산이 '눈먼 돈'으로 인식되지 않도록 **서비스 필요성에 대해 면밀히 조사**해야 한다. **이용자 욕구 기반 사회서비스 이용체계 구현**을 위한 발전적 해체 수준의 재구조화에 적극 동의하는 바이다.

고품질서비스는 성과에 중요한 역할을 한다. 이를 위해서는 서비스 종사자의 역량이 매우 중요한데, 이를 확인하기 위해 그간 초기 아동·청소년 심리지원 서비스나 기타 발달, 심리 관련 프로그램은 민간자격증에 의존해 온 것이 사실이다. 그 결과 많은 민간자격증 발부 기관이 나타났고, 심한 경우 8시간이 채 안되는 교육과정을 마치면 발급받을 수 있는 민간자격증까지 등장했다. 이로 인해 현재는 민간자격증이 아닌 교과목 이수제도가 논의되고 있는데, 이는 많은 사이버 대학에서 바우처 관련 학과가 신설되고 편의성과 속도를 위한 자격이 발부될 가능성이 높다. 이로 인해 많은 실습과 훈련이 필요한 심리지원 사업에 충분한 자격을 갖추지 못한 공급자가 난립하는 부작용이 우려된다. 이에 사회서비스 영역 중 심리와 관련된 직업군에 **국가자격증 제도가 마땅히 도입**되어야 한다. 국가자격증 제도 도입으로 **이수과목, 실습, 훈련을 모두 수료한 인력이 시험에 응시해 자격증 획득하도록** 하는 것이다.

마지막으로 **단가 현실화**는 빼 놓을 수 없는 요소이다. 사회서비스 품질 하향평준화에 동감하며, 관련하여 **단가 문제는 계속 지적되어 온 부분**이다. 2007년 아동청소년 심리지원서비스 단가는 시간당 40,000원이었고, 자부담 포함 지원금액은 16만원이었다. 2023년 현재 1등급 18.2만원, 2등급 16.4만원, 3등급 14.6만원을 지급하고 있다. 자부담 지급을 포함하면 20만원이다. **시간당 단가는 15년간 5천원 인상**되어 45,000원이다. 현재 제공인력(치료사)에게 **바우처 서비스는 저임금 서비스로 인식**되어있다. 회기별 결제방식도 단가 현실화의 걸림돌 중 하나이다. 이용자 사정으로 인한 당일 취소나 결석에도 제공인력은 **아무런 보상을 받지 못하는 구조**이다. 결국 많은 **제공인력은 바우처 이용자 대상 서비스를 기피하는 현상**이 발생하고 있다. **유사 서비스(발달재활, 언어지원 등) 대비 낮은 단가**와 이에 비해 많은 서류 작업 그리고 **회기별 결제가 주 원인으로** 보인다.

제공기관 입장에서는 **매출이 일정하지 않은 가운데 인력에 월급제로 인건비를 지급하기 어려운 것**이 현실이다. 이에 월 단위 급여보다 **회기별 인건비를 지급할 수 밖에 없다**. 제도개선 사항 중 기술적 문제는 결제 방식이다. 현재 전자바우처 **결제는 실물 카드를 통해서만 이루어지고 있다**. 안정적이지 않은 시스템 환경에서 결제 시간이 단 10분만 겹치더라도 지적 사항이 발생하고, 환수 등의 조치가 이루어진다. 이에 대한 제공기관의 타격은 매우 크다. **월 단위 결제방식을 도입해 기관 재정건전성을 도모하고, 인건비가 안정적으로 관리될 수 있도록** 복지부의 적극적인 검토를 요청하고자 한다.

마무리 1

원점으로 돌아가 지역사회서비스 부흥을 위해 혁신하고 도전할 때

성공회대학교
김용득 교수



지역사회서비스투자사업은 **지방자치단체의 자율성과 책임성을 목적으로** 2007년 만들어진 사업이다. 중앙정부의 기획들을 벗어나, '지역이 자주적으로 혁신하는 서비스를 개발하는 것'을 목적으로 하고 있다. 새로운 바우처 사업을 통해 지역이 **자기 여건에 맞는 혁신적인 아이디어를 가지고 서비스 체제를 장기적으로 변화시키는 중심축을 만들고자 한 것**이다. 도입 당시 정식 명칭은 '**지역사회서비스 혁신사업**'이었던 것으로 기억한다. 2008년 정부가 바뀌면서 혁신이라는 용어가 (경제위기 시점과 맞물리며 지역의 경제적 활력에 주도적 역할을 기대하는 차원에서) '투자'로 대체되었고, '지역사회서비스투자사업'이 되었다. 2013년 포괄보조 전환 후에는 다른 사업(산모신생아건강관리지원, 가사간병방문지원, 청년마음건강지원 등)과 함께 '**지역자율형 사회서비스투자사업**'으로 발전하였다. 사회서비스 고도화에 대한 관심과 기대가 높아진 이제는 다시 **원점, 초심으로 돌아가 '혁신'을 이야기해야 한다는** 느낌을 받았다.

지역사회서비스투자사업 초기에는 **제로베이스에서 지역의 창의성을 발휘해 기획한 사업을 바우처라는 틀로 제시하면 이후 복지부 컨설팅을 거쳐 집행하는 구조**였다. 당초의 혁신 동력을 새롭게 세워보고자 하는 게 느껴지는 대목이었다. 그러나 사업 수행 과정에서 많은 시행착오를 거치며, 부작용도 생겨났다. 우리의 문제의식과 귀결이 다르다는 것을 보여준 대표적 사례는 등록제이다. 기존 허가제로 운영되던 사회서비스 제공기관 신설은 2013년 등록제로 전환되었다. 당시 실무에서 제기한 '문제점은 지자체가 개수를 제한하거나 조절하기 어려우니, **중앙정부가 튼튼한 등록 기준을 가지고 잘 준비된 기관이 진입할 수 있게끔** 해 달라'는 것이었다. 결국 **양질의 공급자를 유치해 좋은 생태계를 만들고자 하는 취지**였다. 현재는 돌고 돌아 **많은 주체가 장벽 없이 들어올 수 있는 제도**라는 평가를 받으며, 이를 바꿔야 한다고들 한다. 이에 많은 지역에서 **제공기관 등록 전 컨설팅 제도**를 운영하고 있다. 이를 비추어 볼 때 현재 우리의 과제는 **과거에 우리가 계획한 대로 실행하지 못하고, 굴절되었던 것들을 다시 한번 다잡아보는 것**이 아닐까 한다.

서비스 대상자 확대를 위한 노력은 과거의 경험을 바탕으로 보다 체계적으로 접근해야 한다. **육구중심의 보편적 중산층 이용**은 복지부에서 이전부터 주창해 온 방향성이다. 당시 파격적으로 이용 기준을 조정하였으나, 기존 이용자의 민원에 부딪혔다. '나보다 사정이 훨씬 나은(나아보이는) 사람이 서비스를 받고, 왜 나는 대상에서 제외되는가'라는 것이 주 요지였다. 결국 이러한 민원이 국회까지 갔고, 국회에서는 정부에 답을 요구하며, **사회서비스는 '계층 불평등 정책'이라는 지적을 피할 수 없었다**. 결국 이용자 기준은 점점 후퇴하다 **다시 수급 서비스로 올 수밖에 없었다**.

현재 보건복지부 장애인정책국의 '장애아동 발달재활서비스'는 초기 지역사회서비스의 내역사업으로 추진되다가 사업 안정성과 필요성 측면에서 높은 평가를 받아, 단독 사업이 된 사례이다. 현재는 국비 규모만 연간 1천억이 넘는 대규모 사업이 되었다. 이처럼 **지역사회서비스는 그간 많은 수정과 보완 그리고 부작용을 겪어왔지만 그만큼 많은 성과와 의의를 가진 사업**이기도 하다. 이제는 지역사회서비스의 **부흥을 위해 다시 한번 혁신하고, 도전할 때**이다.

마무리 2

지역사회서비스 양적확대와
품질제고를 위한 정부의 노력보건복지부 사회서비스사업과
권민정 과장

앞서 발제자와 토론자께서 해주신 말씀에 전적으로 공감하며, 한번에 해결하기는 힘든 숙제이기도 하나, 복지부에서도 함께 고민하고 있다는 것을 말씀드리고자 한다. 관련하여, 정부가 하고 있는 역할은 ‘사회서비스 고도화를 위한 정책 추진’이다. 여기서 ‘고도화’란 사회서비스의 양을 확대하고 질을 높이는 것이다.

구체적으로 지역사회서비스 고도화를 위해 서비스 양을 늘리는 것에 집중하고 있고, 더불어 **사각지대 해소**를 위해 노력하고 있다. 지역사회서비스투자사업은 주로 아동·청소년, 노인 대상이었는데, **최근 청년과 중장년 대상 사업도 확대**하고 있다(일상 돌봄 서비스 신규 추진 등). 또한 2023년 시·도 사회서비스원에서 추진한 **긴급돌봄 서비스를 2024년에 확대·개선**하여 제공하고자 준비중이다.

품질을 높이기 위해서는 무엇보다 **공급자의 역할**이 중요하다고 생각한다. 이에, ‘**가격 탄력제**’를 일부 서비스이라도 도입해 **창의적 경쟁을 할 수 있는 기반**을 만들고, 이를 통해 단가를 높일 수 있는 방안이 있는지 확인하고 있다. 더불어, 지역에서 개발한 **신규 서비스 심의 과정, 기준 그리고 확대 방안 등이 불명확했다**는 지적을 수용해 **운영 체계 고도화**를 함께 검토중이다. **경직된 결제 방식을 개선**하기 위한 방안도 마련중이다. 실물카드가 없이는 결제가 되지 않는다는 현장의 불편을 해소하기 위해 모바일, 00페이 등의 **결제 방식을 추가 도입**하고자, 관련 연구 수행과 예산 확보 등의 노력을 하고 있다.

앞서 언급한 다양한 제도개선이 성공적으로 안착하기 위해서는 **기반**이 매우 중요하다. 지역사회서비스 활성화를 위한 지역지원단의 노고를 알고 있다. 2015년 이후 개정되지 않아, 옛날 수준에 머물러 있었던 지역지원단 가이드라인을 올 가을에 현재 실정에 맞게 개정했다. 가이드라인에 멈추지 않고, 지원단의 **안정적 운영을 위해 법적 기반 등 근거가 필요할 것**으로 생각하여, 정부는 계속해서 노력할 것이다.

이용자 확대를 위해 소득 기준을 없앴다고 해서 대상자가 중산층으로 확대되지 않는다는 것을 인지하고 있어, **전반적인 시장 규모를 확대**할 것이다. 다만, 서비스 양이 무한정 늘 수는 없기에 이용자 **기준이 명확하고 합리적으로 마련**되어야 한다는 생각을 갖고있다. 고도화를 위한 정부의 노력과 더불어, 무엇보다 인식개선이 절실하다. 이용자 스스로 ‘**사회서비스는 저소득층만을 위한 것이 아니라, 필요한 사람 누구나 이용할 수 있으며, 중산층 이상이라도 필요에 따라 이용할 수 있다**’라는 인식이 확산되어야 한다. 물론 인식개선은 단시간에 이루어지지 않겠지만, **국민 모두의 공감대야말로 혁신을 위한 든든한 디딤돌**이 될 것이다.

사회서비스에는 장기요양, 보육, 아이돌봄 등 여러 가지가 있지만, 그중 **지역사회서비스가 가장 고도화를 대표하는 사업이 되기를** 진심으로 바라는 바이다. 지역사회서비스에 애정이 있으신 많은 분들의 관심과 노력으로 지역사회서비스가 **사회서비스 고도화를 견인하고, 현장에서, 국민 곁에서 살아 숨쉬는 사업이 되기를** 희망한다.

2023
사회서비스
정책포럼
브리프



정책 브리프 정기구독 바로가기