

돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

박세경
김희성·엄다원·김보영·김안나



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	박세경	한국보건사회연구원 선임연구위원
공동연구진	김희성	한국보건사회연구원 연구위원
	엄다원	한국보건사회연구원 연구원
	김보영	영남대학교 교수
	김안나	대구가톨릭대학교 교수

연구보고서 2023-52

돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

발행일	2023년 12월
발행인	이태수
발행처	한국보건사회연구원
주소	[30147]세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화	대표전화: 044)287-8000
홈페이지	http://www.kihasa.re.kr
등록	1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처	에코디자인

© 한국보건사회연구원 2023
ISBN 979-11-7252-010-6 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2023.52>

발|간|사

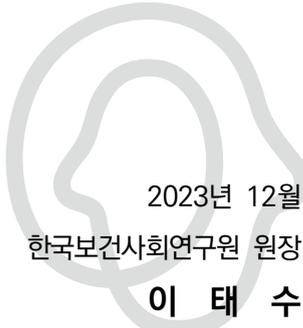
본 보고서는 지역사회서비스 투자사업의 지역별 수행 여건을 고려하여 전국 17개 광역시도에 설치·운영 중인 지역사회서비스 지역 지원단이 주도한 다양한 사회서비스 혁신 사례를 소개한다. 아울러 연구과정에서 지역기반의 사회서비스 공급체계에서 드러난 난맥상을 파악하여 문제해결의 단초를 마련해가는 혁신의 과정을 살펴보고 혁신을 가능하도록 뒷받침 하는 제도적, 조직적 특성과 기반을 탐색하였다. 이러한 논의를 바탕으로 사회서비스 분야에서 추상적 정책 아젠다가 아닌 실제적 변화의 수단과 전략으로 혁신을 활성화하기 위한 시사점을 도출하고 있다.

본 연구는 초고령 시대를 목전에 둔 한국 사회가 지역사회를 중심으로 촘촘한 돌봄안전망을 구축할 것을 가정하고, 이에 사회서비스의 혁신을 선택적 정책 전략이 아니라 필연적 과업으로 전제하고 있다. 다만 이 보고서에서 제시하는 혁신 사례는 지역사회서비스 혁신 논의의 전반을 포괄적으로 아우르기보다는 지역사회서비스 지원단이라고 하는 중간 지원 조직의 혁신 활동에 초점을 두고 살펴보았으며, 이를 통해 향후 사회서비스 혁신 논의의 지평을 넓히고 가능성을 타진하는데 일조하고자 한다.

혁신의 기획 및 사회서비스 제공 과정의 변화를 포착하고, 이러한 변화가 서비스 이용자가 체감하는 서비스 개선과 향상의 경험을 통해 환류하는 혁신의 전 과정을 횡단적 탐색이 아니라 종단적 스토리 텔링으로 구현하지 못한 아쉬움은 본 연구의 한계이며, 이에 대해서는 후속 과제로 제안하는 바이다. 사회서비스 혁신 논의가 정책목표와 아젠다 제시에서 머물지 않고, 현장과 연구진이 끊임없이 소통과 협업을 이어나간다면 사회서비스 공급구조의 실천적 개선과 서비스 제공의 실질적 변화의 단초를 마련할 수 있을 것이다.

지역사회서비스 지원단과의 원활한 소통을 위해 연구를 기획하고 논의의 장을 마련한 박세경 선임연구위원과 현장의 고민에 귀기울이며 연구를 수행해준 원내의 공동연구진(본 원의 김희성 연구위원과 엄다원 연구원, 영남대학교 김보영 교수와 대구 가톨릭대학교 김안나 교수)께 감사드린다. 아울러 혁신 네트워크의 구축과 모호한 사회서비스 혁신의 개념을 실체화하고, 이를 다시 연구보고서로 구성할 수 있도록 진지한 고민과 성심 어린 조언을 해준 대구대학교 양난주 교수와 본 원의 안수란 연구위원께도 감사드린다. 그리고 무엇보다 많은 시간과 노력은 물론, 지역사회서비스 투자사업 관련 발전 논의라 하면 일말의 주저 없이 고유의 아이디어를 연구진과 타지역의 지원단들과 함께 공유해준 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드린다.

지금 당장, 혁신의 성과가 가시적으로 드러나기 쉽지 않을 것이고 혁신을 뒷받침하는 여건도 그리 녹록지 않으며, 또한 모든 혁신의 시도가 성공할 수는 없다. 그러나 앞으로 이어질 연구진과 현장 전문가들의 치열한 고민과 협력적 관계를 바탕으로 지속가능한 혁신의 경험을 이어감으로써 돌봄안전망 구축에 핵심적 역할을 담당하는 사회서비스 발전에 기여할 수 있을 것이다.



2023년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수



Abstract	1
요 약	5
제1장 서론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 주요 연구 내용 및 방법	18
제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토	27
제1절 돌봄 논의의 확장과 사회서비스	29
제2절 돌봄안전망 구축과 지역사회서비스 투자사업	39
제3절 사회혁신과 사회서비스 혁신	76
제3장 지역사회서비스 품질관리의 혁신 사례	89
제1절 지역단위 통합 품질관리시스템의 구축 사례	93
제2절 제공인력 자격관리 제도 운영 사례	100
제4장 지역사회서비스 사업관리의 혁신 사례	111
제1절 시각장애인 안마서비스 사업관리 사례	113
제2절 사업관리의 공공서비스 연계·확대 사례	120
제3절 사업관리 효율화 및 지원단 역할 재정립	127
제5장 지역사회서비스 전달과정의 혁신 사례	135
제1절 디지털 기술 활용 사례	137

제2절 도서 지역 지역사회서비스 전달 사례	145
제3절 지역사회서비스 접근성 제고 사례	153
제6장 지역사회서비스 혁신의 활성화	159
제1절 지역사회서비스 지원단 종사자의 사회서비스 혁신 관련 인식 수준 ..	162
제2절 지역사회서비스 지원단 조직의 운영 현황 및 근로 실태	182
제7장 결론 및 제언	195
제1절 연구의 주요 결과	197
제2절 지역사회서비스의 혁신 전략	200
참고문헌	213
부록	223
[부록 1] 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(지원단용)	223
[부록 2] 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(종사자용)	233

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈요약 표〉 지원단별 혁신 인식의 배경, 아이디어 및 혁신 촉진/방해요소	6
〈표 2-1〉 협력의 여섯 가지 원칙	60
〈표 2-2〉 공공서비스 혁신의 유형화	84
〈표 2-3〉 Osborne(1998)이 제시한 공공서비스 혁신의 유형화	85
〈표 2-4〉 사회복지 조직의 혁신 유형의 범주화: 3개 대범주-8개 중범주-21개 소범주 ..	88
〈표 3-1〉 경상남도 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약	93
〈표 3-2〉 경기도 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약	101
〈표 3-3〉 경기도 지역사회서비스 심리지원서비스 제공인력 자력 현황	104
〈표 3-4〉 경기도 지역사회서비스 심리지원서비스 제공인력 자력 기준 권고(안)	105
〈표 3-5〉 경기도 지역사회서비스 심리지원서비스 제공인력 자력심의 관리 방안(안)	106
〈표 3-6〉 경기도 우리아이심리지원 서비스 가격탄력제 적용(변경 안)	109
〈표 4-1〉 인천광역시 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약	113
〈표 4-2〉 인천광역시 사업관리 체계 구축 과정(2012~2022년)	115
〈표 4-3〉 인천광역시 제공기관 집중 모니터링 결과	116
〈표 4-4〉 인천광역시 기준정보 변경 및 신규 진입 제공기관 1:1 컨설팅 노력	117
〈표 4-5〉 광주광역시 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약	121
〈표 4-6〉 광주 지역자율형 사회서비스-공공서비스 연계 간소화 절차 마련(2019년~현재)	123
〈표 4-7〉 광주광역시 사회적 돌봄 실현을 위한 신규사업 개발 및 시범운영	124
〈표 4-8〉 광주광역시 돌봄 취약계층 맞춤형 케어 서비스 사업 내용	125
〈표 4-9〉 광주다움 통합돌봄 연계 절차	125
〈표 4-10〉 전북 지원단의 혁신 사례 요약	128
〈표 4-11〉 서비스 투자사업의 주제별 역할 정립	130
〈표 5-1〉 충남 지원단의 혁신 사례 요약	137
〈표 5-2〉 전남 지원단의 혁신 사례 요약	145
〈표 5-3〉 전라남도 시·군별 지역사회서비스 투자사업 이용자, 제공인력, 기관 현황(2021)	147

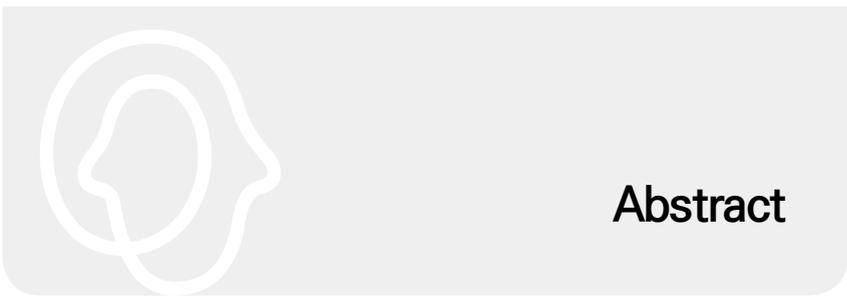
〈표 5-4〉 전라남도 도서 지역 서비스 공급 제한요인 조사 결과	148
〈표 5-5〉 전라남도 지역 특화자원을 활용한 신규사업 추진 실적 및 성과	150
〈표 5-6〉 전라남도의 지역사회서비스의 단계별 제공인력 활용 전략	151
〈표 5-7〉 여수시 대상 ‘섬섬 여수 병원동행 서비스’	152
〈표 5-8〉 전라남도 취약지 지원사업 추진 현황	153
〈표 5-9〉 강원 지원단의 혁신 사례 요약	153
〈표 5-10〉 강원도 주요 지역사회서비스 확대를 위한 단계별 추진 내용	155
〈표 5-11〉 강원 지역사회서비스 지역 확대 현황	156
〈표 5-12〉 강원 지역사회서비스 이용자 수 변화	156
〈표 6-1〉 중앙 및 지역 지원단의 근속 연수에 따른 사회서비스 혁신 필요 과업에 대한 인식	166
〈표 6-2〉 지역사회서비스 지원단 종사자의 직위에 따른 사회서비스 혁신 필요 과업에 대한 인식	169
〈표 6-3〉 중앙 및 지역 지원단 과업별 업무 비중 및 세부 과업의 난이도와 중요도	172
〈표 6-4〉 지원단 종사자 특성별 사회서비스 혁신 과정에서 지원단의 역할에 대한 인식	179
〈표 6-5〉 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단 일반 현황	183
〈표 6-6〉 시도 지역사회서비스 지원단 사업량 규모별 및 제공 범위에 대한 인식	184
〈표 6-7〉 시도 지역사회서비스 지원단의 종사자 규모에 따른 현황	185
〈표 6-8〉 시도 지역사회서비스 지원단 종사자의 인구사회적 기본 특성	187
〈표 6-9〉 지역사회서비스 지원단 종사자의 직급별 종사자 월평균 급여 수준	189
〈표 6-10〉 지역사회서비스 지원단 종사자의 만족도 평균	191
〈표 6-11〉 정부, 지자체, 민간기관 등에 대한 신뢰 수준	193
〈표 7-1〉 지원단별 혁신 인식의 배경, 아이디어 및 혁신 촉진/방해 요소	198
〈표 7-2〉 지역사회 통합돌봄 지자체 전담조직 기본 모형(안)	203
〈표 7-3〉 양손잡이형 조직 특징	205
〈표 7-4〉 전통적 평가와 발전적 평가 특징 비교	209

그림 목차



[그림 2-1] 돌봄 기반 전략 다섯 가지 원칙의 적용	65
[그림 2-2] 돌봄의 세 가지 차원의 상호적 역동과 관계성	71
[그림 2-3] 사회복지 조직 운영의 혁신 유형화 이론적 실증적 개념 구성의 비교	87
[그림 3-1] 지역사회서비스 혁신 네트워크 운영 과정	92
[그림 3-2] 지역사회서비스 투자사업의 품질관리 주체 및 역할	94
[그림 3-3] 실증자료를 활용한 지표와 기관 간 상관관계 분석	95
[그림 3-4] 경남 지역사회서비스 지원단의 품질관리 주체별 강점 기반 역할의 재조명 ..	97
[그림 3-5] 기관 맞춤형 사후 품질관리를 위한 경남 지역사회서비스 지원단 모델	98
[그림 3-6] 경기도 지역사회서비스 투자사업 품질 향상 3개년 추진전략	103
[그림 3-7] 경기도 지역사회서비스 고도화를 위한 공청회, 온라인 의견수렴 예시	107
[그림 4-1] 광주 사회적 책임 돌봄 실현을 위한 공공서비스 연계 활성화 추진 내용 ..	122
[그림 4-2] 광주광역시 유관기관 실무담당자 정기 간담회	124
[그림 4-3] 광주광역시 사회서비스 혁신 전략의 수립	126
[그림 4-4] 광주광역시 최근 3년 공공서비스 연계 대상자 이용률 및 연계 건수	126
[그림 4-5] 도·시군 환류 과정의 예(제공인력 급여공시제)	131
[그림 4-6] 사회적 경제 연계 사회서비스 활성화를 위한 네트워크	132
[그림 4-7] 2014~2022년 지역사회서비스 사회적 경제 조직 기관 비율	132
[그림 5-1] 특정 인터넷 커뮤니티에서 민간 애플리케이션 사용 후기	139
[그림 5-2] 서비스 제공기관 리스트(서면) 양식	140
[그림 5-3] 앱 개발 사업 추진 과정	141
[그림 5-4] THE 행복해U 앱 주요 기능	142
[그림 5-5] 2023년 앱 기능 보강 계획	143
[그림 5-6] 2023년 앱 기능 보강 계획(상세)	144
[그림 5-7] 전남 시·군 및 서비스 대상별 지역사회서비스 제공기관 등록 현황(2022) ..	146
[그림 5-8] 전라남도 지역 특화자원을 활용한 신규사업 추진체계	149
[그림 6-1] 중앙 및 시·도 지역사회서비스 지원단의 사회서비스 혁신의 필요성에 대한 인식	163

[그림 6-2] 중앙 및 시도 지원단이 생각한 지역사회서비스 혁신이 필요한 핵심 과업	164
[그림 6-3] 중앙 및 지역 지원단 종사자의 지원단 근속기간에 따른 혁신 필요 핵심 과업	167
[그림 6-4] 지역사회서비스 지원단 종사자의 종사자 직위에 따른 혁신 필요 핵심 과업	168
[그림 6-5] 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 혁신 관련 업무의 분포 현황	169
[그림 6-6] 중앙 및 지역 지원단의 지역사회서비스 투자사업의 사업량 규모에 따른 주요 업무 분포 비교	171
[그림 6-7] 시도 지역사회서비스 지원단의 세부 과업별 업무의 난이도 상위 과업	175
[그림 6-8] 지역사회서비스 혁신 과정에서 지원단의 역할에 대한 인식	176
[그림 6-9] 지원단의 핵심 혁신 과업	178
[그림 6-10] 지역사회서비스 투자사업의 경쟁우위를 위해 반드시 필요한 혁신과업	181
[그림 6-11] 시도 지역사회서비스 지원단 종사자의 근속기간 분포	187
[그림 6-12] 종사상 지위에 따른 지역사회서비스 지원단 종사자 근속 연수 비교	188
[그림 6-13] 지역사회서비스 지원단 종사자의 이직을 고려한 주된 사유	189
[그림 6-14] 지원단이 인식하는 중앙정부, 지자체, 민간기관과의 협력 수준	192
[그림 6-15] 지역사회서비스 지원단 근무 시 직면하는 가장 큰 어려움(도전)	193



Abstract

Expected socioeconomic effects of social service innovation to build a care safety net

Project Head: Park, Sekyung

In an era of extremely low birth rates and rapid population aging, efforts to establish a care safety net should consider the universality of care needs and the tendency of individuals' care needs becoming complex and multifaceted, and recognize the need for changes and innovations in the community-based social service supply ecosystem. Against this background, this study focuses on the Community Service Investment Project, which plays a central role in providing local social services. The primary purpose was to look at the various innovation activities of the central and regional support groups as intermediate support organizations involved in the relationship between the service provider and the provider, as well as the users and local/central governance entities in the process of carrying out the project. These support groups are conceptualized as social service innovation leaders and supporters.

Accordingly, this study includes the meaningful experience of collecting, sharing, and disseminating cases of community service innovation through the "Community Service Innovation Network" activity, which was formed with the direct partic-

2 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

ipation of the research team. Regarding community service innovation and support organizations, we conducted fact-finding surveys and in-depth interviews to understand the level of awareness of innovation among support group workers and the status of support group operations that affect this and identify factors that promote and hinder social service innovation.

The need for innovation in community services from the central and provincial support groups could be clearly confirmed . When asked about the need for innovation , the responses were 'definitely (49.4%)' or '(generally) necessary (44.7%)'. It was found to reach 94.1% . Areas requiring innovation include 1) education and training for community service providers; 2) establishment of a quality management system such as prior consulting and service performance measurement from the provider perspective; and 3) services for supply and demand management of community services. Among the four major business management aspects, including planning and discovery , new service development; and 4) the establishment and activation of cooperative networks, 48.8% of respondents cited 'innovation in quality management work as the most important. Among the work of the support group, the work of establishing a quality management system accounts for 30.8% of the total work, which has significant implications.

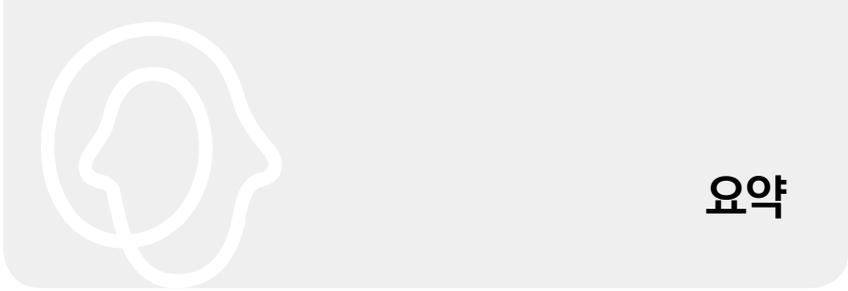
Considering the severe supply-demand mismatching of care services and the universality of care needs, social service in-

novation was assumed to be a necessary task based on the basic premise of establishing a care safety net. In the process of this innovation, this study pays attention to the innovation activities of the Community Service Support group organization that is carrying out the community service investment project. To promote innovation in social services and enhance sustainability in order to establish a care safety net, we presented five major tasks including: 1) systematization of decentralization-oriented care policy governance; 2) strengthening the foundation of care service organizations in city/county/district public delivery systems; 3) internalization of social service innovation function at every public agency for social service; 4) priming budget support to create social service innovation; and 5) reform of the social service evaluation system to strengthen innovation orientation.

In addition to the previous suggestions, a legal basis for the operation of the central and local community service support group organizations, which was intensively raised in this study, must be established as soon as possible. A legitimate voice for establishing stable employment conditions and a basis and foundation for appropriate work ahead of the need to improve working conditions and treatment will be the starting point and driving force of innovation.

Key words : social service innovation, Community Service Support Group, factors promoting and hindering innovation





1. 연구의 배경 및 목적

노인인구 천만의 초고령 시대를 목전에 두고 돌봄안전망을 구축하고자 하는 사회적 기대는 돌봄 욕구의 보편성과 서비스 욕구 복합·다중화 경향에 주목하면서 지역 기반 서비스 공급 생태계의 변화와 혁신을 요구하고 있다. 초고령 시대를 맞이하는 한국 사회는 후기 고령인구의 증가와 베이비부머의 노년기 진입에 따른 노인인구의 다양성 확대 과정에서 사회서비스 수요의 급증과 서비스 욕구의 개별화 및 복합·다중화로 기존 정책 수행 방식의 한계를 노정하고 있기 때문이다. 본 연구는 이러한 배경하에서 지역사회서비스 제공의 한 축을 맡고 있는 「지역사회서비스 투자사업」을 분석의 초점으로 하여, 해당 사업의 수행 과정에서 제공기관 및 제공인력, 그리고 이용자와 사업 거버넌스 주체와의 관계까지 관여하는 중간지원조직으로서 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 혁신 활동을 다각도로 살펴보는 것을 목적으로 하였다.

연구 과정의 일환으로 연구진이 직접 기획·운영한 「지역사회서비스 혁신 네트워크」 활동은 지역사회서비스 혁신 사례를 수집하고 이를 공유 및 확산하는 과정을 포함하는 의미 있는 경험을 보여준다. 이 밖의 주요 연구 내용은 다음과 같다. 먼저, 지역사회서비스 혁신의 주체이면서 동시에 지원조직인 지원단 종사자의 혁신에 관한 인식 수준 및 이에 영향을 미치는 지원단의 운영 현황을 파악하기 위한 실태조사와 심층면접 조사를 실시하고 그 결과를 분석하였다. 또 이들 조사분석을 진행하면서 사회서비스 혁신의 촉진 및 방해 요인을 도출하고자 하였다.

2. 주요 연구결과

중앙 및 지역 지원단의 지역사회서비스 혁신의 필요성에 대해 매우 명징하게 확인할 수 있었는데, 혁신의 필요성에 대한 질문에 대해 ‘반드시(49.4%)’ 또는 ‘(대체로) 필요하다(44.7%)’는 응답이 94.1%에 이르는 것으로 나타났다. 혁신이 필요한 영역으로는 1) 지역사회서비스 제공인력에 대한 교육훈련 부문과 2) 제공기관 측면에서 사전 컨설팅과 서비스 성과측정 등의 품질관리 체계의 구축, 그리고 3) 지역사회서비스 수급관리를 위한 서비스 기획과 발굴, 신규서비스 개발 측면, 그리고 4) 협력적 네트워크의 구축과 활성화 측면 등 4대 사업관리 측면 가운데 ‘품질관리 업무의 혁신이 가장 중요’하다고 응답한 비율이 전체의 48.8%를 차지하였다. 지원단 업무비중에서도 품질관리 체계 구축 업무가 전체 업무 가운데 30.8%를 차지하고 있어 시사하는 바가 크다. 실제 지역 지원단의 혁신 사례의 인식배경과 혁신의 착안요인 및 이에 따른 혁신활동의 촉진요인과 방해요소 등을 사회서비스 품질관리의 혁신, 사업관리의 혁신, 그리고 서비스 전달과정의 혁신사례 유형별로 정리해 보면 다음 표와 같다.

〈요약 표〉 지원단별 혁신 인식의 배경, 아이디어 및 혁신 촉진/방해요소

혁신유형	혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해요소
지역사회서비스 품질관리 혁신	파편화된 지역사회서비스의 품질관리체계	<ul style="list-style-type: none"> - 품질관리의 통합적 접근 - 기관 맞춤형 사후관리 모델의 마련 - 객관적 지표중심의 사업관리 	<ul style="list-style-type: none"> + 통합적 사후관리 시스템의 구축 + 시스템 참여 독려를 위한 당근과 채찍 (인센티브와 패널티) + 지역사회서비스 주체간의 신뢰와 소통 (지자체)(지원단)(사회서비스원)

혁신유형	혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해요소
지역사회서비스 품질관리 혁신	지역사회서비스에 낮은 이용자 만족도 제공인력의 높은 민간자격 보유율	- 제공인력 자격관리제도의 도입 - 경기도 지역사회서비스 투자사업 품질향상 3개년 추진전략	+ 지역 내 연구기관과의 협업 네트워크 가동 + 실증 근거자료 기반의 혁신 활동 추진 + 가격탄력제도 등 서비스 단가 운용의 탄력적 적용 등 인센티브 제시 - 민간자격 제공인력의 이탈 및 지역격차 확대우려 등
지역사회 서비스 사업관리 혁신	사업단위 관리체계의 혁신	- 제공기관 등록전 사전 컨설팅제도 - 신규제공기관 1:1 컨설팅 제도 - 제공기관 맞춤형, 현장 중심 의 기관운영 매뉴얼 제공	+ 지자체 담당자와 네트워크 형성·유지 - 규정상의 한계 - 특정 이해집단의 정치적 개입 가능성 - 지원단의 실질적 기능과 권한의 제한
	서비스 주이용 연령층의 다양성 확보 지자체 재정취약성을 고려한 사업연계 필요성 강조	- 기존 공공서비스 연계지점 확대 모색 - 공공서비스 연계 예산편성 - 유관기관의 지속확대 - 광주다움 통합돌봄 연계율 31.2%(’22)→50%(’23)	+ 소통 + 민간자원의 지속 발굴 - 혁신예산의 부재 - 지역사회서비스에 대한 이해 부족 - 혁신인식 공유과정 부재
	구전 정보의존 기관 선택 제공기관 정보접근성 제약	- 이용자 편의증진을 위한 앱개발 및 보급 - 이용자중심 정보제공 및 정보접근성 제고	- 이용자 중심 정보접근성 제한 + 서비스 이용의 디지털화
	현재의 지원단 인력으로 할 수 있는 업무의 총량과 발휘할 수 있는 전문성의 한계는 어디까지인가	- 지자체 역할의 부여: 지자체 사업관리 역량의 강화 - 유관기관 네트워킹 강화 를 통한 전문성 확보	+ 지역서비스 제공현장의 다양한 욕구파악, 입장과 인식공유 - 혁신주체의 혁신추진을 위한 권한과 책임 제약
지역사회서비스 전달과정의 혁신	도서관간지역의 고령노인 집중 거주 고령노인의 지역사회서비스 사막화	- 취약 도서서비스 특화서비스 개발 - 취약지 지원사업 공모 (복지부) - 농촌진흥청 사업 연계	+ 다부처 사업 연계, 공모 + 정보네트워크 지역적 특성의 고려 (한계의 장점 전환)
	지역사회서비스의 지역불균형: 시군 간 공급격차와 서비스 사각지대	- 안정적 지역사업의 인근 지역 확대방식 : 전문성 높은 도개발 사업 우선 - 소득기준 점진적 완화	- 지원단 치우문제, 고용 불안정성 - 지원단과 사회서비스원 업무의 유사중복성 문제 + 지역거점 제공기관 협업 체계 구축

3. 결론 및 제언

현대사회에서 나타나는 돌봄서비스 수요 공급 불균형의 심각성과 돌봄 욕구의 보편성으로부터 돌봄안전망 구축을 기본 전제로 하여 사회서비스 혁신을 당위적 과업으로 상정하였다. 그리고 이러한 혁신의 과정에서 지역 사회서비스 투자사업을 수행하고 있는 지역사회서비스 지원단 조직의 혁신 활동에 주목하고 이들이 돌봄안전망 구축을 위해 사회서비스 혁신을 촉진 하고 지속가능성을 제고하기 위해: 1) 분권 지향적 돌봄 정책 거버넌스의 체계화, 2) 시·군·구 공공전달체계 돌봄서비스 조직 기반 강화, 3) 시·도 사회서비스원 혁신 기능 내재화, 4) 사회서비스 혁신 창출을 위한 마중물 예산 지원, 5) 혁신 지향성 강화를 위한 사회서비스 평가체계 개편이라는 5대 과제를 제시하였다.

마지막으로 결코 간과할 수 없는 것은, 앞의 제언에 덧붙여 본 연구에서 집중적으로 제기된 중앙 및 지역 지역사회서비스 지원단 조직 운영의 법적 기반이 조속히 마련되어야 한다는 점이다. 근로 여건 및 처우개선의 필요성에 앞서 안정적 고용 여건, 적절한 업무의 근거와 기반을 마련할 것에 대한 정당한 목소리는 혁신의 출발이자 원동력이 될 것이다.

주요 용어 : 사회서비스 혁신, 지역사회서비스 지원단, 지원조직, 혁신의 촉진 및 방해요인

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 주요 연구내용 및 연구방법



제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

초저출생과 고령화가 빠르게 전개되고 있는 한국 사회에서 혁신은 지속가능한 성장과 전체 사회의 안녕을 이끌어 가는 핵심 의제이자 실행 전략으로 빈번히 등장한다. 지난 2000년대 중반, 사회투자국가 논의를 바탕으로 신사회적 위기에 대처하려는 사회서비스 정책의 출발도 사회복지 정책 수행에서 변화의 단초를 마련하기 위한 혁신 논의로부터 비롯되었다 해도 과언이 아닐 것이다.

압축성장과 탈산업화의 이면에서 사회복지, 사회서비스의 혁신 논의는 개인이 갖는 서비스 욕구의 복합·다중화 경향에 주목하면서 사회정책의 기획·추진 과정에서 끊임없이 제기되는 변화의 요구에 조용하고자 하였다. 그리고 이제 한국 사회서비스 정책 논의는 혁신을 매개로 '사람 중심'의 서비스 이용체계를 구현하기 위한 다양한 정책 의제를 발굴하고, 구체적인 실행 전략을 논의하고 있다.

한국을 비롯한 주요 국가들은 복지국가로 발전하는 과정에서 급증하는 서비스 욕구에 더 유연하고 민감하게 대응하기 위한 전략으로서 사회서비스 혁신을 등장시키고 있다. 특히 돌봄 욕구의 충족을 목표로 제기된 돌봄서비스의 혁신은 코로나19의 팬데믹 위기를 관통하는 국가 사회적 난제의 해결책으로 등장한 이래, 우선적으로 혁신의 본격적 논의가 필요한 사회정책의 한 분야로 자리매김하였다.

우리 인간은 전 생애주기를 거쳐 누구나 일정 기간 동안 타인의 돌봄에 전적으로 의지하거나, 또는 돌봄을 제공하는 주체로서 누군가의 삶에 지

배적 영향을 미치게 된다. 이와 같은 돌봄 욕구가 갖는 보편성과 돌봄서비스를 포괄하는 사회서비스의 수요와 공급 간의 균형점을 찾기 위한 고민이 한국 사회에서 매우 시급하고 절박한 문제라는 데에 이견이 없을 것이다. 이제 촘촘하고 효과적인 돌봄 환경을 마련하여 누구나 양질의 돌봄 서비스를 비롯한 사회서비스를 이용함으로써 인간의 존엄과 삶의 질을 보장받도록 하기 위한 정책적 고민은 깊어만 가고 있다.

정치적 슬로건이나 정책적 수사에 머물지 않는 사회서비스의 혁신 논의는 사회서비스 정책 논의의 해묵은 쟁점과 문제점을 해결하기 위한 출발점이 될 수 있다. 무엇보다 사회서비스 관련 주체들이 나아가야 할 방향으로서 사회정책이 지향하는 궁극의 목표를 제시할 수도 있다. 사회서비스 이용자와 제공 주체, 그리고 정책 담당자를 비롯한 관련 의사결정자 모두가 사회서비스 혁신의 궁극의 목표로 기대하는 지역사회는 어떤 모습일까?

본 연구를 준비하면서 사회서비스 혁신을 통해 이루어 내는 지역사회의 모습을 상상해 본다. 촘촘한 돌봄안전망이 작동하는 지역 기반의 사회서비스 혁신 생태계는 기존의 경직된 서비스 공급 방식에서 벗어나 다양한 주체들이 유연하게 참여하여 이용자와 함께 만들어가는 방식으로 사회서비스를 경험할 수 있어야 한다. 또한 파편화되고 분절된 서비스 전달 체계에서는 경험할 수 없는 통합 서비스에 자유롭게 접근할 수 있어야 한다. 그뿐만 아니라 돌봄 욕구를 갖는 대상과 그 가족들이 편리하고 안전하게 사회서비스를 이용하면서 서비스 이용의 성과에 대해 만족하며 삶의 질 향상을 체감할 수 있어야 한다. 그래야 비로소 사회서비스 혁신 생태계는 보편적 돌봄 체계 내에서 유기적으로 작동하는 돌봄안전망으로 기능할 수 있을 것이다. 이러한 기대감으로 연구를 시작하였다.

기존의 잔여적 복지서비스와는 명백하게 구분되는 사회서비스 정책 논의가 다각도로 전개되고 있는 가운데, 사회서비스 수요와 공급의 특성을

파악하고, 공급체계의 현실을 직시할 필요가 있다. 사회서비스의 선택과 이용 과정을 둘러싼 환경이 빠르게 변화하면서 기존의 잔여적 복지서비스를 통한 돌봄서비스의 전달 방식과 대비되는 사회서비스의 특징과 편익, 그리고 한계에 관해서도 검토해 봐야 한다. 사회서비스의 공급 주체를 다변화시키고, 그 과정에서 양적 확충과 질적 개선을 도모해야 한다는 정책 목표는 사회서비스 정책 논의 초기부터 제기된 것이다. 서비스 수요 급증만큼이나 사회서비스 제공 주체의 꾸준한 진입과 증가는 서비스 이용자 확보를 위해 유사한 공급조직 간의 경쟁이 불가피 상황을 만들었다. 물론 지역에 따라, 서비스 유형에 따라 이러한 공급 경쟁은 제공 인프라의 편포와 운영 현실 등을 이유로 매우 비현실적인 문제 인식이라는 지적 또한 한국 사회서비스 생태계의 단면이다.

사회서비스 수급에 직간접적 영향을 주는 외부적 요소들을 고려할 때, 사회서비스의 품질과 제공 과정의 효율화를 위한 현실적 대안으로서 혁신의 필요성이 제기된다. Kanter와 Summers(1987)는 사회서비스 제공조직이 사회적 가치를 달성하기 위한 서비스 제공 경쟁에서 독립적 활동 기반을 유지하기 위해 내부적으로나 외부적으로 끊임없는 혁신이라는 도전 과제에 맞닥뜨리고 있다고 보았다. 특히 전통적 사회복지조직의 경우 사회서비스 공급을 위한 자원의 한계 상황에 직면하여 혁신이 유일한 돌파구이며, 제한된 자원으로 최선의 충분한 서비스를 제공할 수 있는 조직의 성과 향상의 바탕이 될 수 있다는 경험적 연구 결과는 드물지 않게 발견되고 있다(최상미, 2014; Lee & Tsai, 2005; Garrido & Camarero, 2010).

사회혁신(social innovation) 논의로부터 출발한 혁신에 관한 적지 않은 학술연구에도 불구하고 아직 사회서비스 혁신을 명확하게 규정하거나 개념화하는 것은 녹록지 않다. 그러나 분명한 사실은 사회서비스 혁신은 명징한 목표와 성과에 대한 기대를 바탕으로 새로운 시도를 기꺼이 수용

할 때 비로소 구체적이고 이행 가능한 실천 전략으로 고려할 수 있다는 점이다. 이와 같은 혁신의 전체 과정은 최종 성과를 향상시키거나 또는 성과에 긍정적 영향을 줄 수 있는 다양한 시도와 도전을 기꺼이 수용함으로써 구체화된다.

일반적으로 ‘혁신’과 ‘사회혁신’에 관한 사회정책 부문의 논의와 ‘서비스 혁신’ 관련 학계의 선행연구들은 지난 수십 년간 각각의 분야에서 고유의 쟁점과 사례들을 바탕으로 발전해 왔다. 이들 간에 상당히 유사한 쟁점들이 공통적으로 발견되었고, 사회현상과 경제이론의 밀접한 상관성에도 불구하고, 이들 두 분야를 교차시킨 논의는 여전히 매우 드물다(Djellal, F. & Gallouj, F., 2013). 이와 같은 이유로 본 연구에서 주목하는 사회서비스 혁신 논의가 명백한 논의 범주를 갖고 전개되고 있을 것이라는 기대는 잠시 덮어두기도 한다. 다만 복지국가들의 경험에 비추어 볼 때, 사회적 욕구와 신사회적 위험요인에 대처하는 복지전략이나 혁신적 접근에 대한 경험들은 빠르게 확산하고 있다. (시장)서비스와 대비되는 사회서비스의 개념적 특성을 고려하여 지역사회를 중심으로 사회적 자본의 이동과 서비스 이용자 측면의 역량 강화에 대한 논의는 맞춤형 사회서비스의 효과성과 비용의 효율성 논의를 촉발하고 활성화하는 데 기여하게 된다. 더불어 각국의 사회정책 부문에 대한 재정 압박이 심화되면서 정책 목표 달성을 위한 혁신적 접근에 관한 논의는 많은 국가들뿐만 아니라 유럽연합 내에서 강력한 지지를 받는 계기를 제공하였다(Sirovatka, T. & Greve, B., 2014).

대표적으로 유럽연합의 사회서비스 혁신 관련 연구의 플랫폼 역할을 담당했던 INNOSERV(Innovative Social Services Platform) 사업은 2012~2014년까지 24개월간 진행되면서 유럽 각국의 사회서비스 혁신 경험과 연구들을 포괄적으로 검토하고 재구성하면서 혁신 사례의 활성화 및 확산을 위한 구체적 방안을 제시하였다(European Commission,

2014). INNOSERV 사업의 최종보고서는 유럽 주요국의 사회서비스 분야의 학계 전문가와 다양한 실천 현장의 사회서비스 제공 주체들, 그리고 정책 담당자와 시민사회 등이 연합하여 참여하였다. 이들은 24개월에 걸친 INNOSERV 사업기간 동안 사회서비스 혁신 사례를 광범위하게 수집하고, 이로부터 실증자료를 취합하여 사회서비스 혁신 모형을 유형화하거나 평가함으로써 실질적인 혁신 전략과 방법을 도출하는 것은 물론, 공유·확산하는 계기로 활용하였다.

복지 부문과 보건의료 및 교육서비스 분야에 한정하여 이루어진 INNOSERV 사업은, 1단계 연구 기간에 혁신 관련 이론적 검토와 선행연구의 심층 고찰을 수행하고, 2단계에서는 구체적 혁신 사례를 수집하고, 3단계 과정에서 워크숍이나 비디오 자료 등을 통해 다양한 분야에 혁신 사례를 공유하고 함께 논의하는 기회를 가지면서 혁신의 경험을 환류하였다. 이들은 유럽 사회서비스 혁신을 추동하는 도전적 요소로 고령화, 다양성, 정보기술, 예산삭감 등을 대표적으로 지적하였고, 이들의 경험은 혁신 주체들의 리더십과 열정, 지속적 관심과 적극적 실천 노력이 사회서비스의 지속가능성을 담보하고 품질 향상에 영향을 준다는 점에 대한 확신을 주기에 충분하였던 것으로 평가받는다.¹⁾

이렇게 시작한 유럽연합 내 사회서비스 혁신 논의는 2020년에 이르러 적극적으로 사회문제 해결을 위한 사회서비스 혁신의 방안으로 최저임금 체계와 연계, 통합된 사회서비스 혁신을 화두로 제시하게 된다. 유럽 사회서비스 네트워크(European Social Service Network)는 유럽 35개국의 사회서비스 정책 담당자와 155개의 서비스 제공기관 관계자가 참여하는 전 유럽 네트워크이다. 이들은 사회서비스 제공 수단과 전략에 대한

1) <https://cordis.europa.eu/article/id/91786-innovating-for-social-services-research>에서 2023.10.16. 인출

실천적 논의에서 전문가적 토론과 정책적 이슈들을 공유하면서 서로의 경험과 의견을 소통함으로써 더 나은 대안을 찾고자 했다. 이들은 코로나 19 팬데믹이 막을 내리면서 감염병 대응 사회서비스 모델의 강력한 기능을 필요로 하는 동시에 과도한 재정지출과 제공인력 수급 불안정 등 현실적 이유로 사회서비스의 긍정적 발달 경로가 위협받게 되었다고 보았다. 이와 같은 상황에서 사회서비스가 최저임금 체계와 연동하여 더 강력한 사회적 보호조치를 취해야 한다는 의견을 유럽 사회에 강력하게 제기하였다. 최저소득의 보장으로 빈곤하고 궁핍한 상황을 해소하더라도 개인의 인권과 존엄을 전 생애에 걸쳐 보호하기 위해 양질의 사회서비스에 대한 접근권을 보장하여 노동시장에 참여할 유인과 역량을 키워나가야 한다는 점을 강력하게 제기하였다.

이번 연구를 착안하는 과정에서 연구진이 주목한 점은 앞에서 언급한 유럽 국가들의 사회서비스 혁신 사례에서 공통적으로 나타나는 혁신의 확산을 위한 노력과 이 과정에서 혁신 논의를 체계적으로 조직화하고 지원하기 위한 지원 활동의 조직적 움직임이었다. 이러한 배경하에서 본 연구는 돌봄안전망의 구축을 시대적 과제로 전제하고, 전제 요건의 구비에 필요한 사회서비스 제공 방식에 한계가 있다는 문제의식에서 출발하였다.

이에 따라 기존 사회서비스 수급 여건의 개선과 혁신을 견인할 수 있는 실천적 논의의 주체를 거시적 정책협의 차원보다는 구체화하고, 서비스 제공 현장의 미시적 개별 사례 수준을 넘어서는 중간 연결고리로서 지역 사회서비스 투자사업의 중앙 및 지역 지원단 조직에 주목하였다. 지역사회서비스 중앙 지원단을 비롯하여 17개 시도 지역 지원단 조직은 지역사회서비스 투자사업을 실시하는 과정에서 사회서비스를 직접 제공하지 않더라도 서비스 제공인력에 대한 교육훈련을 통해 또는 제공기관에 대한 컨설팅과 기관 간 협력 네트워크의 운영 과정에서 중추적 역할을 담당하는 대표적 중간 지원조직이다.

따라서 본 연구는 사회서비스 혁신의 돌봄안전망 구축의 기대효과를 이해하기 위해 대표적인 지역 사회서비스 공급 방식으로서 지역사회서비스 투자사업을 분석 대상으로 하고, 이의 지원조직으로 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 종사자가 혁신 활동 수행 경험을 공유하고 탐색하는 것에 목표를 두었다. 이를 위해 지원단에서 경험한 조직적 차원의 혁신 활동을 공유하고 개인 차원에서의 혁신 인식 등을 파악할 수 있도록 실태조사를 실시하였다. 아울러 중앙 및 지역 지원단이 인식하는 지역사회서비스의 혁신 활동의 촉진과 저해 요인 등을 파악하기 위해 심층면접을 실시하고, 향후 지원단 조직의 역할과 기능에 대한 탐색적 논의를 펼쳐보고자 하였다.

이를 바탕으로 사회서비스 정책 수행과 현장 서비스 수급의 중간 조직체가 경험하는 지역 기반의 사회서비스 혁신의 다양한 시도가 한국 사회서비스 공급 방식의 하나로 자리 잡은 전자바우처 제공인력 및 제공기관을 변화시키고, 합리적인 서비스 제공(또는 이용) 과정을 변화시켜 사회서비스 이용 경험의 성과를 개선할 수 있을 것이라는 기대를 현실화하는데 일조할 수 있는 연구 결과를 제시하고자 한다. 연구 결과를 다듬어 가는 과정에서 지원단의 혁신 활동을 촉진하는 요인은 정책적으로 확대할 가능성이 있는지 타진하고, 혁신 활동의 저해 요인은 다각도로 해소할 수 있는 대책을 마련해 나가는 것 또한 이번 연구를 통해 고민해 볼 과제라 생각한다.

제2절 주요 연구 내용 및 방법

이번 연구의 당초 계획은 지역사회서비스의 혁신 필요성에 대한 인식에서부터 구체적인 혁신 전략의 마련, 실제 이행 과정, 그리고 그 성과를 측정하는 전체 과정을 총 3년의 종단적 참여관찰 연구 방법을 통해 현장 중심으로 기록하는 것이었다. 그러나 최초 연구 계획의 변경이 불가피한 상황이 발생하였고, 혁신의 종단적 실행 과정을 포착하는 것이 불가능해지면서 연구 설계를 변경하는 것이 불가피하였다. 이에 지역사회에서 다양한 형태의 사회서비스 공급 역할을 시도하고 있는 지역사회서비스 투자 사업을 시행하는 과정에서 일어나는 사회서비스 혁신의 경험에 주목하였다.

특히, 지역사회서비스 투자사업이 지역사회에서 사회서비스 제공 과정에서 당면한 서비스 제공의 한계와 전달 과정의 여러 쟁점에 대해 지속적인 변화와 개선을 시도하는 혁신의 주체로서 「중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단(이하 지역 지원단)」의 역할을 면밀하게 살펴볼 수 있는 기회가 없었던 것이 사실이다. 중앙 및 지역 지원단은 지난 지역사회서비스 투자 사업의 살아있는 역사이며, 그간 모든 성과와 한계의 증인이라 할 수 있다. 사실, 지자체의 재량과 책임에 따라 실험적으로 넘겨진 한국 사회서비스의 분권적 역량은 지역사회서비스 지원단이라는 지원조직의 역량에 달려 있었던 것이나 다름없었다. 이들이 설정한 혁신과 도전은 지역단위 사회서비스 공급 과정에서 직간접적 변화를 일으키고 있다. 지역에 따라 이러한 혁신의 성과가 실질적인 문제해결에 기여하기도 하지만, 지역사회서비스 투자사업은 서비스 품질 측면이나 공급 방식 등에서 개선이 시급하다는 위기감이 있는 것 또한 현실이다.

1. 주요 연구 내용

본 연구에서 혁신 대상으로 활용한 지역사회서비스의 제공 모델은 보건복지부가 지난 2007년 이후 본격화하여 시행하고 있는 지역사회서비스 투자사업이다. 정부는 사회서비스의 확충과 일자리 창출이라는 두 가지 상이한 정책 목표를 달성하기 위해 지자체의 재량과 책임을 강조하는 서비스 공급 방식으로서 지역사회서비스 투자사업을 시작하였다. 기존의 서비스 공급이 중앙정부가 기획하고 그 사업운영 지침에 따라 단순 사업 실행 조직으로서 지자체의 역할이 구별되던 것과는 엄연히 구분되는 혁신적 시도였다. 이 사업은 지역사회가 갖는 사회서비스 수요의 특성을 고려한 서비스 공급체계를 마련하는 데 기여한 것으로 평가받기도 한다. 개인과 가족, 나아가 사회의 복합 다중적 서비스 욕구를 반영하고, 집합적 대응이 필요한 서비스의 우선 수요에 부합하는 사회서비스를 지역 단위에서 주도적으로 기획·발굴하여 제공함으로써 사회서비스 세분화 및 전문화를 촉진하는 데 일조한 성과를 낸 것도 분명하다.

지역사회서비스 투자사업은 사회서비스 공급에 있어 지역의 자율성과 책임성을 강조하면서, 지역 서비스 인프라 구축 현황과 수요 특성을 반영한 서비스의 개발 및 사업선정·관리와 점검 기능 등을 지자체에 부여함으로써 명실공히 지역단위의 맞춤형 사업수행 체계를 운영하는 계기를 제공하였다. 특히 사회서비스 이용권(전자바우처)을 활용한 사업 추진으로 기존 제공기관 지원 방식의 잔여적 복지서비스 전달체계에서 탈피하여, 이용자의 선택과 제공기관 간의 경쟁을 매개로 하는 새로운 사회서비스 공급 생태계의 구현을 시도했다고 평가받기도 하였다.

하지만 지난 2012/13년, 규제 완화와 제공기관 간의 품질경쟁을 유도하기 위한 서비스 제공기관의 등록제 시행을 계기로 영세한 제공기관이 난립하기 시작하였다. 또한 부실한 제공기관에 대한 퇴출 구조가 부재한

것이 서비스 품질 향상의 한계요인으로 작용하게 된다. 사업예산이 사업 자체의 관리 방식을 결정하고 있다는 점이나, 신규 서비스의 시행 여부가 해당 지역의 전체 사업 규모에 영향을 직접적으로 미치는 경제적 사업구조는 지역사회서비스 사업의 참신성을 지속, 유지하는 데 걸림돌이 되고 있는 것이다.

이 보고서는 지역사회서비스 투자사업을 분석 대상으로 사회서비스 혁신 사례를 귀납적으로 탐색하고, 지원조직 운영 실태 등을 객관적으로 진단하여 지역사회 기반 사회서비스 혁신의 촉진과 저해 요인을 제시하고, 사회서비스 혁신의 중간 지원조직인 「중앙 및 시·도 지역사회서비스 지원단」의 기능을 활성화하여 혁신의 사회경제적 기대효과 확대 방안을 모색해 보고자 하였다. 지역사회서비스 투자사업 자체의 특징이기도 하지만 중앙 및 지역 지원단을 중심으로 지역별 사회서비스 제공 과정에 관한 문제의 인식과 혁신적 대응의 성과는 다양하게 나타났다. 서비스 제공 과정에서 사업 관리 방식 자체에 관해 혁신을 도모하기도 하였고, 지역사회서비스의 전달체계의 쟁점 요소별 접근을 통해 디지털 기술 활용이나 취약 지역 서비스 전달 방식에 관해 혁신을 전개하기도 하였다. 이렇게 다양한 문제 인식과 변화의 시도가 이루어지고 있는 지역사회서비스 투자사업의 혁신을 탐색하는 본 연구에서 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단에 제시한 질문은 다음과 같다.

첫째, 지역사회서비스 투자사업에서 나타나는 사회서비스의 혁신은 무엇을 위해, 어떻게 이루어지는가?

둘째, 지역사회서비스 혁신의 기본 전제 및 활성화(촉진) 요소와 방해 요소는 무엇인가?

셋째, 지역단위의 돌봄안전망 구축을 위한 지역사회서비스의 혁신을 위한 구체적 방안으로 실천적 제안은 무엇인가?

이러한 질문에 대한 탐색적 접근을 통해, 사회서비스의 혁신과 지역사회를 중심으로 한 사회서비스 혁신의 활성화 또는 방해 요인에 대한 실증적 논의의 틀을 마련하는 데 기여하고자 한다. 아울러 정책 구호나 선언적 의미로서의 혁신이 아니라 사회서비스 실천 현장에서 구체적인 혁신 방안을 찾고 있는 사회서비스 조직 및 관계자들이 구체적인 혁신 논의를 확장할 수 있는 계기를 제공할 수 있기를 기대해 본다.

전술된 주요 목적으로 구성된 본 보고서는 총 7개의 장으로 구성하였다. 각 장의 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

제1장은 서론으로 연구의 배경과 연구 목적을 제시하고 주요 연구 내용에 따른 연구 방법을 소개하였다.

제2장에서는 이론적 배경으로 사회혁신과 사회서비스 혁신에 관해 간략히 살펴보았다. 혁신과 사회혁신에 관한 기존의 다양한 학술적 논의를 바탕으로 지역사회서비스의 혁신 논의에 접근하였다. 사회혁신 논의로부터 구체화한 사회서비스 혁신의 개념적 검토 과정에서 혁신 사례를 유형화하고 혁신 주체의 역할과 기능을 살펴보았다. 또한 본 연구의 전제가 되는 궁극의 사회서비스의 혁신이 지역사회 기반의 돌봄안전망을 구축하는 데 기여하고자 할 때, 이상적인 돌봄안전망의 구축 과정에서 고려되어야 할 정책적 차원을 짚어보고자 하였다. 이를 바탕으로 지역사회서비스 투자사업을 통해 돌봄안전망 구축 과정에서 사회서비스 공급 생태계의 중요성을 다시금 생각해 볼 수 있을 것이다.

이어서 제3장부터 제5장까지는 중앙 및 지역 지원단을 중심으로 실제 본 연구 과정에서 수집된 지역사회서비스 투자사업의 혁신 사례를 혁신 필요성의 인식의 계기와 주요 혁신 아이디어, 그리고 그 과정에서 혁신의 촉진 요인과 방해 요인을 구분하여 소개한다. 제3장은 사회서비스 혁신을 통해 가장 강조되는 사회서비스의 품질관리를 시도한 사례이다. 제4

장은 중앙 및 지역 지원단의 정체성과 가까운 지역사회서비스 투자사업의 사업관리적 특성이 드러난 사례로서 특정 사업의 구조조정이나 공공서비스 연계·확대 사례, 그리고 사업관리 효율화 사례를 소개하였다. 그리고 제5장에서는 지역사회서비스 전달체계의 혁신 사례로서 디지털 기술을 활용하거나 지역사회서비스 전달을 도서 지역까지 확장한 사례를 제시함으로써 혁신 사례를 공유하고자 하였다.

제6장에서는 사례 분석에서 드러난 지역사회서비스 혁신의 활성화 요인과 방해 요인을 실제 혁신 주체이면서 지원조직으로 역할한 중앙 및 지역 지원단을 대상으로 실시한 실태조사의 결과와 비교하여 살펴보았다. 구체적인 사례 분석 과정에서 나타난 혁신의 촉진 요소와 방해 요소에 대한 혁신 주체의 인식 수준을 가늠해 볼 수 있다. 또한 이러한 혁신 활성화 요인에도 불구하고 지역사회서비스 혁신 논의가 부각되지 못하는 주요 이유로 혁신 주체가 직면한 현실적 문제, 즉 중앙 및 지역 지원단의 운영 실태를 확인하였다.

마지막으로 제7장에서는 지역사회의 돌봄안전망을 구축하는 데 중요한 역할을 담당하게 될 지역사회서비스 공급 과정에서 지역사회서비스 지원단 조직의 혁신 사례의 착안 요소 등을 종합적으로 정리하였다. 이를 바탕으로 정책제언의 차원으로 돌봄안전망 구축을 위해 지역이 주도하는 사회서비스 혁신을 촉진하고 지속가능성을 제고할 수 있도록 1) 분권 지향적 돌봄 정책 거버넌스의 체계화, 2) 시·군·구 공공 전달체계 돌봄서비스 조직 기반 강화, 3) 시·도 사회서비스원 혁신 기능 내재화, 4) 사회서비스 혁신 창출을 위한 마중물 예산 지원, 5) 혁신 지향성 강화를 위한 사회서비스 평가체계 개편이라는 5대 과제를 제시하고, 본 연구의 한계도 짚어보면서 마무리하였다.

2. 연구 방법

가. 문헌 고찰

사회서비스 혁신에 관한 개념적 고찰을 위해 혁신 및 사회혁신 등에 관한 문헌을 검토하였다. 사회혁신 논의가 광범위한 영역에서 이루어져 왔음에도 불구하고 사회서비스 혁신에 대한 선행연구나 문헌은 매우 제한적이었으며, 연구자에 따라 상이한 수위에서 용어가 제한적으로 이용되고 있었다. 이에 개념적으로는 사회혁신의 관점에서 국내외 최근 논의를 중심으로 집약적으로 살피고, 정책적으로는 혁신의 실천적 쟁점 중심으로 선행연구를 검토하였다.

나. 사례 분석

일반적으로 사례연구가 갖는 방법론적 독자성의 제약이라던가 실증 자료가 아닌 지역사회서비스 투자사업 지원단에서 제공하는 혁신 사례를 연구자료로 활용한 점, 더욱이 연구자가 지원단과 함께 구성하여 운영한 「지역사회서비스 혁신 네트워크」를 운영하면서 논의된 지역 사례를 바탕으로 사례 분석을 한다는 점에서 사례연구로서는 물론, 연구 자체의 방법론적 엄격성이 제한되는 한계는 분명하다. 본 연구의 가설의 생성 과정과 별개로 이의 검증과 논의 과정에서 연구자의 주관적 판단이나 선입견을 완전히 배제할 수 없었을 것이다.

따라서 본 연구 결과를 통해 사회서비스 혁신의 일반화된 모델이나 이론을 개발하는 것을 목적으로 하지는 않았다. 다만 구체적인 서비스 혁신 사례에 대한 정보와 사례별로 공유되는 혁신의 경험이 이후 사회서비스 혁신 이론을 탐색할 때 참고가 될 것이라 생각한다.

본 연구의 분석 및 조사 대상은 연구자의 판단과 편의에 따라 표본을 구성하는 편의 표집(convenience sampling)을 바탕으로, 분석에 적합한 분석 대상자를 의도적 표집(purposive sampling)하는 방법을 동시에 고려하였다. 그래서 사회서비스 범주의 포괄성과 경계의 모호성에도 불구하고, 한국 사회서비스 정책 논의 초기부터 전자바우처를 이용한 이용자 지원 방식의 전환이라는 측면에서의 혁신성과 지역의 자율적 재량과 책임을 전제로 하는 사업 수행 방식의 혁신성 측면에서 지역사회서비스 투자사업이 혁신 연구 대상으로 적절하다고 판단하였다. 이러한 사업의 원천적 혁신성에도 불구하고, 사업수행 과정에서 당면하고 있는 여러 쟁점과 한계에 대해 지역단위의 핵심 지원역할을 수행하면서 변화와 혁신을 도모하고 있는 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단을 연구 대상으로 선정하였다. 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단(이하 지원단)은 지역사회서비스 투자사업의 서비스 이용자와 제공기관 및 지자체와 면밀하게 소통하는 과정에서 축적된 사업 경험과 문제 인식 가운데 혁신의 필요성 및 구체적 활동 내용 등을 본 연구의 핵심 사례의 출처로 채택하였다.

연구자는 먼저 중앙 지원단과 접촉하여 본 연구의 취지 및 목적을 설명하고 연구 참여 의사를 타진하였고, 중앙 지원단은 다시 지역 지원단 협의체를 통해 17개 지역 지원단의 연구 참여 여부에 대한 동의를 구하는 절차를 진행하였다. 지원단 협의체의 동의를 바탕으로 연구자는 지역 지원단을 대상으로 본 연구의 취지와 진행 방식을 대면으로 설명하였다(2023년 8월 29일). 협의체 설명회를 통해 연구자는 개별 시도 지원단의 지역사회서비스 혁신 사례의 모집 및 공유 방식을 설명하였고, 17개 시도 지원단 중 13개 시도 지원단이 참석한 혁신 네트워크 워크숍을 통해 혁신 사례를 공유하였다. 「지역사회서비스 혁신 네트워크 워크숍」으로 이름 붙인 시도 지원단의 혁신 사례 공유회는 2023년 10월 5~6일 양

일간 전일의 일정으로 각 지역의 혁신 발표 사례에 대한 질의와 토론 시간으로 구성하여 진행하였다.

다. 실태조사와 면접조사

중앙 및 17개 시도 지역사회서비스 지원단을 대상으로 혁신에 대한 인식을 파악하고 지원단 운영 실태를 파악하기 위해 설문조사와 표적 집단 심층 면접조사(focus group interview, FGI)를 실시하였다. 중앙 및 17개 지역 지원단을 대상으로 지역사회서비스 혁신네트워크를 통해 웹 기반 온라인 설문조사에 대한 안내가 이루어졌으며 조사 참여에 대한 독려를 통해 지원단 종사자 전수가 응답을 완료하였다. 설문조사는 지원단 단장 또는 실무책임자가 응답하는 지원단용 조사표와 지원단 종사자용 조사표 2종으로 구분하여 실시하였으며, 각 조사표는 부록으로 첨부하였다.

지원단용 조사표는 지원단 일반현황을 비롯하여 고용실태와 근무실태를 지원단 운영의 측면에서 답변하도록 하였다. 종사자용 조사표는 개인별 기본정보에 덧붙여 고용실태 및 업무 특성과 전문성을 파악하고 업무 만족도와 정책에 대한 의견을 바탕으로 사회서비스 혁신에 대한 인식을 조사하도록 구성하였다. 실태조사와 함께 지원단에서 3년 이상 근무한 단장 혹은 팀장급 실무관리자 8명을 면접 대상으로 선정하여 면접을 진행하였다(2023년 11월 10일). 시·도 지역사회서비스 지원단의 단장과 실무책임을 맡은 팀장들은 지역사회서비스 투자사업의 개별 서비스뿐만 아니라 지원단 운영과 관련된 전반적 운영실태에 관하여 충분히 파악하고 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 면접 과정에서는 혁신의 과정에서 애로사항과 혁신의 동력확보를 위한 요구사항 등이 더 구체적으로 논의되었다. 한편, 시·도 지자체의 지역사회서비스 투자사업 담당자 5명을 대상으로 심층 면접을

추가로 실시하여, 지자체 담당자 관점에서 사업수행의 한계와 혁신에 대한 애로사항과 한계 인식 등을 공유하였다(2023년 11월 17일).

라. 전문가 자문

지역사회서비스 혁신의 유형화 및 혁신 활성화 요인에 대한 검토, 그리고 혁신의 주체이자 지원조직으로서 시도 지역사회서비스 지원단에 대한 실태조사를 위한 조사표(안)의 검토를 위한 다각도의 전문가 자문회의를 진행하였다.



제2장

이론적 배경 및 선행연구 검토

제1절 돌봄 논의의 확장과 사회서비스

제2절 돌봄안전망 구축과 지역사회서비스 투자사업

제3절 사회혁신과 사회서비스 혁신



제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제1절 돌봄 논의의 확장 and 사회서비스

1. 돌봄의 윤리와 가치

돌봄의 윤리에 관한 논의는 캐롤 길리건(Carol Gilligan)이 남성의 정의, 공정성, 권리를 중심으로 한 도덕적 추론 양식과 다르게 여성은 관계, 소망, 관심사를 중요시하는 도덕적 추론 양식을 가지고 있다는 점을 지적하며 남성 정의의 윤리와 구분된 돌봄의 윤리를 제시하면서 시작되었다(남찬섭, 2012). 이렇게 1980년대 여성주의 도덕 이론으로서 개인의 여성적 속성에 기초한 돌봄의 윤리 이론가를 1세대로 구분할 수 있다. 1990년대 이후에는 소위 2세대 돌봄 이론가들을 통해 돌봄 윤리는 도덕적 규범에 머무르지 않고 정치적, 사회적 규범을 평가하고 이끄는 정치이론으로 발전되었다(김희강, 2022).

돌봄은 단지 아동, 장애인, 노인 같은 일부 집단에 대한 서비스를 의미하는 것이 아니라 “취약한 인간에게 응답하는, 모든 인간의 삶에서 선결적이며 필수 불가결한 실천이자 가치”를 의미한다(김희강, 2022). 취약한 인간이란 태어날 때부터 혼자서는 생존할 수 없는 모든 인간을 말하는 것이다. 더 나아가 돌봄은 “우리의 자기 자신과 환경을 포함한 우리의 세계를 유지하고, 지속시키고, 개선하는 모든 인간의 활동”을 의미하기도 한다(Tronto, 1993). 돌봄의 대상이 자기 자신과 모든 인간을 넘어서 우리의 돌봄을 필요로 하는 환경과 세계를 포괄하게 되는 것이다.

이러한 돌봄 윤리의 출발점은 모든 인간이 가지고 있는 취약성에서 비롯된다. 그동안 우리 사회를 지탱했던 경제적 시장, 사회적 평등, 정치적 민주주의 모든 논의는 인간이 비의존적이라는 전제로 구성되고, 논의해 왔다. 하지만 인간이 비의존적이라는 전제는 오히려 비현실적이기 때문에 기존의 제도에서는 불가피하게 차별과 배제가 일어나고 불평등과 부정의가 초래된다고 지적한다(트론토, 2014). 다시 말해 인간은 누구나 돌봄 없이는 존재할 수 없는 취약한 존재임에도 이를 사적 영역의 문제로 간주하고, 무시함으로써 실제로는 누군가에게 이 돌봄의 책임이 전가되고, 이렇게 돌봄의 책임을 안은 사람이 차별받고 배제되며, 이 책임을 면제받은 이들은 오히려 그 돌봄으로 인한 편익도 취하는 부당한 무임승차권을 누리고 있다는 것이다. 이 때문에 이러한 점을 무시하고 간과하는 이상 우리는 제대로 민주주의, 평등, 공정을 이야기할 수가 없다고 진단한다.

그러면서 오히려 돌봄은 이러한 논의의 중심이 되어야 한다고 주장한다. 조안 C. 트론토(2014)는 “돌봄 민주주의”를 새로운 방향으로 제시하면서 민주주의 사회에서의 시민은 돌봄이 필요한 이들에 대한 지원과 이에 대한 부담을 함께 나누어야 한다고 강조하면서 이를 “함께 돌봄”이라고 지칭한다. 현재 우리의 사회적, 경제적, 정치적 제도들이 돌봄을 배제해 왔기 때문에 이를 재검토하면서 동료 시민들과 함께 돌봄을 가능하게 만드는 민주적 과정이 필요하다고 주장한다. 이러한 과정을 통해서 우리는 실제적으로 의미 있는 민주주의, 평등, 공정을 이야기할 수 있다는 것이다.

이러한 당위는 취약한 인간이 가지는 의존의 문제에서 비롯된다. 커테이(2016)는 이를 다층적인 의존관계를 통해 설명하고 있다. 우리는 태어날 때부터 돌봄 없이는 생존할 수 없는 의존적 존재이고, 이러한 의존 상태는 불가피하게 이 취약성에 응답하는 의무감을 지닌 돌봄 노동을 필요로 한다. 이와 같은 돌봄노동을 수행하는 돌봄 제공자는 돌봄 대상자의 필요를 수용하고 자신의 필요를 우선시하지 않는 투명 자아(transparent

self)가 요구된다(커테이, 2016). 이러한 점 때문에 돌봄 제공자 역시 취약성을 가지게 되고, 다시 제3자에게 의존할 수밖에 없는 것이다. 이렇게 대상자와 돌봄 제공자의 1차적인 돌봄 관계 바깥에서 돌봄 제공자를 돌봐야 하는 윤리적 책임이 조달자(provider)에게 부과된다고 할 수 있다.

이러한 관계를 커테이(2016)는 신생아를 돌보는 산모를 도와주는 산후 조무사를 의미하는 ‘돌리아(doulia)’라는 개념으로 이야기한다. 취약한 누군가를 돌보는 것은 취약성에 응답하는 도덕적 의무감을 책임지는 것이고, 이로 인해 사회적으로 배제되거나 자신의 안녕을 해치지 않게 되기 위해서는 그에 상응하는 돌봄을 받을 수 있어야 하는 것이다. 하지만 이러한 돌봄 제공자에 대한 돌봄은 돌봄을 받는 대상자가 할 수는 없다. 그렇다면 그에 대한 책임은 자연스럽게 사회적으로 부여되어야 하는 것이다. 다시 말해 신생아를 돌보는 산모에 대한 돌봄은 신생아가 아닌 둘라(doula)가 제공하는 것처럼 돌봄 제공자에 대한 돌봄의 책임은 사회가 감당해야 하는 몫이 되어야 한다고 말한다. 물론 이는 단지 돌봄 제공자 개인에 대한 사회적 책임을 의미하는 것이 아니라 직접적인 돌봄 관계로 인해서 누구도 착취당하지 않고, 누구의 안녕도 해치지 않도록 하는 돌봄 관계에 대한 포괄적 책임을 의미한다.

이와 같은 돌봄의 윤리는 기존의 자유주의적인 정의론의 한계를 넘어 설 수 있다고 말한다(커테이, 2016; 김희강, 2022). 기존의 자유주의 정치이론이나 정의론에서는 신체적·정신적 능력이 독립적이고, 의존을 필요로 하지 않는 인간을 전제로 하고 있다고 비판한다. 실제로는 모든 인간은 일정 수준, 일정 기간 타인에 대한 의존이 불가피하며, 또한 누군가는 이러한 의존에 응답해야 하므로 오히려 이에 따라 발생하는 불평등과 부정의를 은폐하게 되는 것이다. 트론토(2014)는 오히려 돌봄 책임을 회피하는 사람이 사회경제적으로 혜택을 보고, 이를 감내하는 사람이 불이익을 보면서 돌봄 책임의 불평등이 사회경제적인 불평등으로 이어지고,

이는 다시 정치적인 불평등을 일으키는 ‘돌봄 불평등의 악순환(vicious circle of care inequality)’을 지적한다.

그러므로 우리가 상정해야 하는 것은 자족적이면서 합리적인 존재로서의 자유주의적인 인간상이 아니라 돌봄 관계에 필연적으로 연루될 수밖에 없고, 그러한 관계에 영향을 받고, 구성이 되는 존재인 돌봄인이 되어야 한다는 것이며, 이에 기초한 것이 케어리즘이다(김희강, 2022). 돌봄이라는 가치를 통해 모든 인간이 존재하고 성장하고, 사회가 존속하고 유지될 수 있고, 실질적인 자유와 평등을 성취하면서 서로 간의 결속과 연대를 구성할 수 있다는 것이다. 케어리즘에서는 ‘돌봄의 시민적 연대책임’을 규정하고, 돌봄을 받을 권리, 돌봄 관계에 참여할 권리를 보장하면서, 동시에 이러한 돌봄에 대한 연대 책임, 그리고 돌봄의 부정의가 있을 때 이를 지적하고 교정할 모두의 책임을 규정하고 있다(김희강, 2022).

김희강(2022)은 결국 기존의 자유민주주의가 ‘자유’의 가치를 중심으로, 사회민주주의가 ‘노동’의 가치를 중심으로 민주주의를 재편한 것과 비교하여 ‘돌봄’의 가치를 중심으로 하는 돌봄 민주주의로 재편되어야 한다고 주장한다. 자유민주주의가 신흥 부르주아지를, 사회민주주의는 노동자 대중을 동력으로 삼았다면 돌봄 민주주의는 돌봄인을 중심으로 접근한다. 자유민주주의가 상정하고 있는 교양과 재산을 가지고 있는 부르주아 계급의 성인 남성이라는 추상적 평균인을 통해서 배제되고 있는 다수의 노동자를 사회민주주의에서 구체적 인간으로 설정하여 실질적인 민주주의를 구현했다고 한다면, 돌봄 민주주의에서는 사회민주주의가 설정하고 있는 돌봄이 배제된 노동자의 허구성을 극복하고, 취약성을 가질 수밖에 없는 현실의 인간, 즉 돌봄인에 기초함으로써 실질적인 복지국가가 가능해진다고도 할 수 있다.

이러한 돌봄 논의는 기존 복지 논의의 한계도 극복할 수 있는 실마리를 제공해 줄 수 있다. 커테이(2016)는 복지국가가 시장경제에서 빈곤을 방

지하기 위해서 개입하면서 스스로 시장소득으로 살아갈 수 있는 비의존 상태를 목표로 하고 있지만 실제로는 시장경제가 모두에게 충분한 고용을 보장할 수 없으며, 모두가 시장소득으로 살아갈 수 있는 것도 아닌 현실이라고 지적하고 있다. 우파는 복지 의존을 비판하면서 근로 연계 복지를 주장하고, 좌파 역시 일자리를 우선하는 복지를 추구하지만 실제로는 가능한 목표가 아니며, 모든 사람을 남성 임금노동자를 기준으로 억지로 끼워 맞추고 있다고 보고 있다. 하지만 돌봄의 윤리에서는 의존하는 인간을 전제로 하기 때문에 의존은 회피해야 할 대상이 아니며, 오히려 의존인의 돌봄 필요뿐 아니라 이들에 응답하는 돌봄 제공자의 필요까지도 국가가 책임져야 한다고 규정하고 있다.

이러한 포괄적인 국가의 책임은 복지에서는 시민이 요구하는 권리이지만 돌봄은 시민이 공유하는 책임이라는 점에서 정당화될 수 있다. 복지의 원리는 시민의 권리와 국가의 책임을 대립적으로 이해한다. 그러나 돌봄의 윤리에서는 돌봄의 필요에 응하는 시민의 책임에 상응하여 이러한 책임을 이행하는 사람들을 돌보고, 이에 따라 성립되는 돌봄 관계를 국가가 보호할 책임이 있다고 보는 것이다. 결국 이는 서로에 대해 공유된 사회적 책임이 되며, 이는 사회적 위험의 분산적 공유 개념으로 상정되는 추상적인 수준의 복지의 연대를 넘어, 구체적인 서로의 고통을 외면하지 않는 구성원 간의 사회적 관계망을 통한 연대가 될 수 있다(김희강, 2022).

2. 돌봄 논의의 확장

앞의 돌봄의 윤리 논의는 최근 다양한 문화인류학 연구를 통해서도 뒷받침이 되고 있다. 즉, 돌봄의 특질이 사실 인간이 인간으로서 생존하고 진화할 수 있었던 핵심적인 요소였다는 것이다. 이는 특히 세라 허디(2021)의 연구를 통해 흥미롭게 제기되고 있다. 허디는 다양한 문화인류

학과 진화생물학의 연구 결과를 활용하여 ‘협동 번식’이라는 인간의 돌봄 공유 특성을 통해 어떻게 인간이 본질적으로 타인의 요구에 응답하는 능력을 통해 살아남았고, 언어를 발전시키고, 지능을 고도화시킬 수 있는 커다란 두뇌를 가지게 되었는지를 설득력 있게 설명하고 있다.

우선 허디(2021)는 침팬지 같은 유인원보다 인간의 가장 두드러지는 강점이 인지능력이 아니라 공감 능력임에 주목한다. 어떠한 동물보다도 오랫동안 돌봄을 받아야 독립된 개체로 성장할 수 있는 인간이 살아남을 수 있었던 것은 이러한 돌봄을 확보할 수 있도록 갓난아기 때부터 다른 사람의 표정을 읽고, 반응하고, 자극할 수 있는 공감 능력을 가졌고, 이러한 능력이 곧 사라지는 다른 영장류들과 달리 인간 아기는 지속해서 심화 발전시키는 특징을 보인다는 것이다. 이러한 특징 덕분에 인간은 어머니 외에 다양한 사람들의 돌봄과 부양을 받을 수 있었고, 이 덕분에 수렵채집 사회에서 아버지의 사냥과 어머니의 채집으로 안정된 식량을 확보할 수 있었을 뿐만 아니라 언어를 발달시킬 수 있는 의사소통의 욕구를 발달시키고, 장기간 성장을 통해 큰 두뇌를 발달시키면서도 세계로 확산될 수 있었다는 것이다.

허디의 설명은 기존에 성별 분업적이고, 핵가족 중심적이고, 경쟁 중심적이라고 생각했던 인간과 인간사회에 대한 편견에 새로운 함의를 제공해 주고 있다. 약 180만 년 전부터 사람족을 형성해 왔던 인간은 오랜 수렵채집사회를 이루고 살아가는 동안 남성은 밖에서 사냥을 하고, 여성은 아이와 가족을 돌보았던 것이 아니라 남성의 수렵과 여성의 채집은 생존의 양축이었다. 이 축의 역할을 수행하기 위해 엄마는 아이를 배타적으로 양육하는 것이 아니라 채집을 나가는 동안 다양한 가족과 친족 구성원들이 대행 부모 역할을 하며 함께 양육할 수밖에 없었고, 이러한 돌봄 공유의 특징으로 인해 아이는 일찍이 공감 능력이 월등히 발달하여 언어가 발달하는 조건을 만들었다는 것이다. 따라서 인간은 서로 경쟁하기보다는

협력에 능하며 자기 아이를 다양한 사람의 손에 맡길 정도로 서로 신뢰하는 관계를 통해 생존할 수 있었다는 설명이다. 이러한 인류의 속성은 돌봄의 윤리에서 주장하는 돌봄의 원리와 일맥상통한다.

허디(2021)의 문화인류학적 고찰이 인간의 본질적 속성으로서의 돌봄을 설명해 준다면, 역사상 가장 오래 진행된 인간 생애에 대한 종단 연구인 이른바 하버드 스터디(Harvard Study)의 연구 결과(Waldinger and Schulz, 2023)는 인간의 궁극적 지향으로서의 돌봄을 이야기해 주고 있다. 이 연구는 1938년 세계 대공황 이후 268명의 하버드 대학생을 대상으로 한 연구와 보스턴 도심 이민자 거주지역 456명의 14세 아동에 대한 추적연구로부터 시작되어 80여년 간 3세대에 걸친 종단연구로 이어졌다. 724명으로 시작된 참여자는 그 자손과 그 자손의 자손으로 이어져서 1,300여 명에 이르고 있고, 이들에게 건강과 행복에 대한 수천 개의 질문과 수백 개의 계층이 이루어져 온 것이다. 기본적으로 2년마다 모든 참여자에게 개방형 설문을 진행하고, 5년마다 진료기록을 포함한 의료정보를 수집하고, 15년마다는 각 가구마다 개별 방문 인터뷰가 이루어졌다.

미국 사회에서 상대적으로 성공적인 하버드 졸업생들과 가장 소외된 계층에 속하는 도심 이민자 가족을 포괄하는 종단 연구에서 직업적 성취나 운동, 건강한 식습관 등도 건강과 행복에 영향을 주는 요인으로 드러났다. 하지만 이러한 요인보다도 가장 지속적으로 드러나고, 영속적으로 중요성을 드러내는 요소는 좋은 관계(good relationship)라는 것이 결론이다(Waldinger and Schulz, 2023). 좋은 관계란 가족이든, 동료이든, 친구이든 관심을 기울이고, 어려움을 인식하고, 진정성 있고, 헌신적일 수 있는 관계를 의미한다. 즉, 서로 공감하고, 필요에 반응하고, 나의 이해보다 타인의 이해를 먼저 생각할 수 있는 돌봄 관계를 의미하는 것이다. 결국 돌봄이란 다른 무엇보다도 인간의 행복과 건강을 위해서 가장 궁극적으로 지향해야 할 것임을 생각해 볼 수 있다.

이렇게 다른 학문 영역의 논의로 가지 않더라도 최근 주목할 만한 복지계의 논의로 관계적 복지를 들 수 있다. 힐러리 코텀(2020)의 래디컬 헬프가 번역, 출간되면서 관계적 복지는 기존 복지의 한계를 뛰어넘는 실천적 방안으로서 많은 관심을 받았다. 코텀은 영국의 복지가 갈수록 과도하게 촘촘해진 규정과 시스템 속에서 오히려 복지 대상자나 사회복지사들을 무력하게 만들고 있으면서 불필요한 업무만 과증시키고 있다고 비판하고 있다. 그러면서 이제 복지가 필요를 단순히 충족시키는 것에 그치는 것이 아니라 사람의 역량을 구축하는 것에 초점을 맞추어야 하고 그 핵심은 관계 - 사회적 네트워크 - 를 구축하는 것이라고 주장한다. 대상자가 필요한 자원과 지지, 지원을 지속적으로 확보할 수 있는 관계망이 구축될 때 비로소 자신의 능력을 발휘할 수 있게 된다는 것이다.

그러기 위해서 코텀(2020)은 기존의 관료적이고 경직된 복지체계의 근본적 전환이 필요하다고 강조한다. 필요를 충족시키기 위한다며 무엇이 부족한가에 초점을 맞추는 것이 아니라 사람들이 가지고 있는 강점과 능력에 초점을 맞추어야 하며, 이를 위해서는 관료적인 규칙과 비인간적인 절차가 아니라 그것을 이용하는 사람의 의견과 참여를 통해서 설계되고 운영될 수 있어야 한다고 지적한다. 이렇게 당사자들이 직접 서비스의 설계와 운영에 참여함으로써 일방적인 수혜가 아니라 스스로의 역량 강화와 삶의 통제력 확보를 통해 삶과 사회가 개선되는 공동생산(co-production)이 가능해질 수 있다고 강조한다.

이러한 관계에 대한 논의는 국가 논의에서도 등장했었다. 가장 대표적으로는 영국 신노동당 정부의 대표적 싱크탱크로 불렸던 공공정책연구소(IPPR)의 관계적 국가(Cooke & Muir, 2012)이다. 관계적 국가에서는 기존의 전통적이고 중앙집권적인 복지체계로는 해결하기 어려운 복잡한 문제들이 나타나는 가운데 기존의 신공공관리(New Public Management)에 기초한 접근이 실패했음을 지적하고, 이제는 '관계'를 중심으로 한 점

근이 필요함을 강조하고 있다. 특히 이전 신노동당 정부 역시 더 많은 지표와 경쟁, 근로 연계 복지 등을 추진하면서 여전히 지시와 통제 중심이고, 획일적이며 기계적인 한계가 있었으며 사람 관계에 대한 중요성을 간과했다는 것이다.

따라서 관계적 국가는 사람의 관계를 확장시키고, 심화시키는 것이 목적이 되어야 한다고 강조하고, 이를 위해서 시민과 함께 일하고, 사람 간의 관계가 촉진될 수 있는 조건을 만들어야 하며, 일선 종사자들과 전문가에게는 혁신할 수 있는 공간이 마련되어야 하고, 지방정부와 공공시설에 사람들이 관계를 맺을 수 있는 장소가 확보되어야 하고, 영리기관을 넘어선 공급자의 다양화, 정보와 기술의 활용, 함께 문제를 해결해가는 문화 등이 중요하다고 한다(Cooke & Muir, 2012).

구체적인 정책 영역을 보면, 사람 중심 돌봄(person-centred care)은 돌봄과 관련된 논의가 보건의료서비스에 적용되었다고 볼 수 있는 사례라고 하겠다. 사람 중심 돌봄은 주로 보건의료계에서 기존의 질병 중심, 전문가 중심이었던 접근 방식에 대한 반성에서 비롯되어, 환자나 이용자를 단순한 환자나 장애인이 아니라, 온전한 인간으로 인식하고 치료나 돌봄 과정에 대한 동등한 참여를 통해 포괄적인 삶이 고려될 수 있도록 하는 접근을 의미한다(Ehtwistle & Watt, 2013). 이러한 반성은 기존의 의료서비스가 너무 질병 중심적이고, 지나치게 생의학 접근법에 제한되어, 병리에 좁게 초점을 맞추는 바람에 주관적 질병 경험, 특정 관심사 및 환자의 자율성을 충분히 고려하지 않았다는 점에 기초하고 있다. 이 과정에서 의료는 전문가 중심적인 접근으로 이용자의 이익과 자율성을 충분히 고려하지 못하고 오직 표준화되고 통일된(one-size-fits-all) 접근 방식을 고집했다는 것이다.

따라서 사람 중심 돌봄이란 개인의 가치와 선호도를 적극적으로 표현하도록 하고, 표현된 실제적인 건강 및 삶의 목표를 지원하면서 보건의료

의 모든 측면을 다각적으로 안내하는 것으로, 이는 개인과 개인에게 중요한 다른 사람들은 물론, 모든 관련된 제공자 간의 역동적인 관계를 통해 돌봄이 달성되고, 이러한 협업을 통해서 개인이 원하는 만큼 의사 결정에 필요한 정보가 제공되어야 한다고 강조하고 있다(American Geriatrics Society, 2016). 즉 보건의료서비스에서의 전문가와 환자의 일방적 관계가 아니라 이용자의 실질적인 필요와 요구에 주목하고, 서비스 과정에 동등하게 참여하도록 하면서 다양한 관계자와의 협력을 통해서 문제를 해결해 나가고자 하는 것이다. 따라서 사람 중심 돌봄은 총체적(holistic)이고, 전체적인 인간(whole person)에 대한 돌봄, 존중과 가치부여, 선택권, 존엄성, 자기 결정권, 목적 의식적인 삶과 사회적 역할 유지에 대한 독려 등의 원칙을 제시하고 있다(Kogan et al., 2016).

사람 중심 돌봄은 최근 유럽 국가들을 중심으로 사람 중심 사회서비스로 연계 확장되어 논의되고 있다. 유럽 34개국의 사회서비스 정책부처의 담당자들과 153개 서비스 제공기관의 관계자가 참여하고 있는 유럽 사회서비스 네트워크(European Social Service Network)는 제31차 유럽 사회서비스 회의를 통해 사회서비스 이용자들의 복합 다중적 욕구에 대응하여 사회서비스 제공에 있어 사람 중심의 서비스 접근 전략을 논의하였다.²⁾ 이 회의에서는 현재의 사회서비스 제공 프로그램들이 패치워크 같은 분절성을 갖고 있어 복합적인 욕구 대응에 한계를 갖고 있으나 실증 근거 기반의 IT 기술과 접목이나 자동화, 전산화된 의사결정 등 체계적 접근을 통해 전체주의적 접근이 가능하고, 이는 사람 중심 서비스 제공의 혁신적 출발이 될 수 있다고 보았다. 정보교환과 정보통합은 사람 중심 사회서비스 제공의 단초가 될 수 있다고 전제한 유럽 사회서비스 네트워크

2) <https://www.esn-eu.org/news/whole-person-approach-social-services#>에서 2023.11.13. 인출

크는 서비스 제공기관이 이용자의 초기 욕구사정 정보를 공유하거나 서비스 이용 과정 정보를 공유함으로써 효율적이고 효과적인 서비스 제공 경험을 이용자와 제공자가 만들어갈 수 있을 것으로 기대하였다.³⁾

사회서비스 제공 과정에서의 사람 중심 논의는 단순히 이용자의 돌봄과 지원 욕구에 천착하는 것이 아님을 강조한다. 사람 중심의 논의는 앞의 사람 중심 돌봄 논의에서와 마찬가지로 개개인의 강점과 참여가 고려된다. 이와 같은 맥락에서 제공인력은 단순히 서비스를 전달하는 것이 아니라, 이용자가 서비스 이용 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 협력적 관점에서 공동생산을 지지하는 역할을 하는 것이 필요하다. 즉, 사람 중심의 사회서비스는 이용자가 서비스 제공 과정에 공동으로 참여하여 개별화하는 맞춤형 서비스의 과정으로 구현되는 것이다.

제2절 돌봄안전망 구축과 지역사회서비스 투자사업

앞에서 살펴본 돌봄 논의는 다양한 층위를 이루고 있다. 즉, 돌봄의 윤리 논의는 정치이론으로서 기능할 수 있지만 동시에 정책적, 실천적 함의 역시 제공한다. 돌봄의 가치와 사회적 지향에 대해서 논의하고 있지만, 그와 동시에 그러한 돌봄은 어떠한 돌봄이 되어야 하며, 어떻게 실천적으로 이루어져야 하는지에 대해서도 다루게 된다. 또한 문화인류학이나 행복연구에서 돌봄의 궁극적 가치를 또 다른 각도에서 조망하고 있다면 관계적 복지나 관계적 국가, 사람 중심 돌봄 등의 논의는 정책적이고 실천적 측면을 제시하기도 한다.

3) <https://www.esn-eu.org/news/whole-person-approach-social-services#>에서 2023.11.13. 인출

이처럼 돌봄의 논의가 다차원적으로 이루어지고 있는 것은 돌봄 자체가 가지고 있는 복합적 속성에 기인하고 있는 측면이 크다. 돌봄은 우리 삶과 사회에서 필수적인 영역으로서의 의미를 갖지만 그와 동시에 그 자체가 목적이 될 수 있는 가치적 의미와 돌봄을 수행하는 방법으로서 실천의 의미와 돌봄이 구성하는 관계적 의미를 복합적으로 갖고있는 것이다 (Barnes, 2012). 따라서 ‘돌봄’에 대해 논의하더라도 그 논의의 차원은 매우 다를 수 있고, 이는 같은 맥락을 가지고 있다고 하더라도 서로 다른 의미로 해석될 수 있는 여지가 있음을 의미한다. 이와 같은 이유로 돌봄에 대한 논의가 실질적인 함의를 제공할 수 있기 위해서는 구체적인 차원을 구분해서 살펴볼 필요가 있다.

여기서 이야기하고자 하는 것은 돌봄이 차원마다 다른 의미로 해석되는 것을 강조한다기보다는, 차원 간의 구분을 분명히 하면서도 서로 다른 차원의 돌봄의 의미가 어떻게 연결되고 관련성을 갖는가를 보여주기 위한 것이다. 이를 통해서 돌봄의 가치와 방향에 대한 논의가 더욱 분명하면서도 풍부하게 확장될 수 있는 가능성을 찾을 수 있을 것이다. 사실 돌봄의 논의는 사회적으로나 학술적으로 정책적이고, 행정적이고, 지향적인 논의가 발전하고 있는 맥락에 걸쳐 있고, 이 때문에 돌봄은 각 차원에서 진행되어 왔던 논의와 연결되어 있기도 하다.

이러한 목적을 갖고 다음에서는 돌봄을 정책 영역, 정책 전략, 정책 비전의 차원으로 구분해서 살펴보고자 한다. 정책 영역의 차원은 고용, 빈곤, 주거 등 정책 영역으로 돌봄을 이야기하는 것이다. 물론 가장 좁게 정책 영역으로 규정한다면 주로 아동, 노인, 장애인 등에 대한 돌봄이겠지만 이는 결국 보건, 정신건강, 주거, 교육, 문화 등의 영역에도 걸칠 뿐 아니라 고용과도 관련이 있다. 두 번째, 정책 전략의 차원은 주로 돌봄의 속성과 관련한 정책의 수단, 전달체계, 행정과 관련된 차원이다. 세 번째 정책 비전의 차원은 궁극적인 지향으로서의 돌봄을 의미한다. 기존의 물질

적인 성장주의의 한계를 극복하고 궁극적인 인간의 행복을 성취하기 위한 목적으로서의 돌봄이 이에 해당할 것이다.

1. 정책 영역으로서 돌봄

1) 능동적 돌봄 정책

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 돌봄 영역은 복지국가의 역사에서도 가장 늦게 발전하기 시작한 정책 영역 중 하나이며 이는 우리나라에서도 유사하게 나타나고 있는 모습이다. 서구 국가에서도 중앙 차원의 제도적 발전이 본격화된 것은 1990년대와 2000년대 사이라고 할 수 있으며 우리나라 역시 사회서비스 제도화는 2000년대 중반부터 시작되었다. 이렇게 돌봄 영역의 정책이 뒤늦게 발전한 원인은 돌봄의 윤리 논의에서 지적하였듯이 돌봄 문제는 가족, 그중에서도 여성에게 불평등하게 전담되었으며 이를 전제로 실제 정치, 사회 영역에서 돌봄이란 공적 문제이기보다는 사적 문제로 취급되어왔기 때문이다.

하지만 돌봄 문제가 더 이상 가족이 감당할 수 없는 상황에 이르러서야 비로소 돌봄이 공식적 정책 영역으로 진입한 것이다. 이는 대가족에서 핵가족으로, 핵가족에서 1, 2인 가족으로 빠르게 재편되어온 사회적 변화와 함께 여성의 노동시장 진출이 활성화되면서 더 이상 가족에서 돌볼 사람이 없어지고 있는 현실을 반영한 것이다. 즉, 돌봄의 문제를 이전과 다르게 핵심적이고 우선적인 정책 영역으로 인식해서 돌봄제도가 발전했다라고 하기보다는 부당하게 그 책임을 전가시켜온 가족이 그 감당 능력을 상실하게 되면서 떠밀리듯 돌봄제도가 발전하게 된 것이라고 할 수 있는 것이다.

이러한 차원의 돌봄제도의 발전은 돌봄의 문제를 해결하기보다는 또 다른 형태로 전환시킨 것에 가깝다. 결국 '사회화'된 돌봄은 저임금 여성

노동자에게 또다시 전가되었다. 돌봄제도가 발전함으로써 돌봄의 부당한 전가로 인한 돌봄 불평등의 악순환이 해소되는 것이 아니라 더 취약한 여성에게로 불평등이 이전될 뿐이었던 것이다(트론토, 2014). 다시 말해 이전에 집에서 돌봄을 감당하던 여성이 노동시장에 진출하면서 그 돌봄은 더 저임금 여성에게 전가되고, 퇴근한 여성은 또다시 집에서 돌봄 부담을 감당하게 되는 현실로 바뀌었을 뿐이다.

하지만 이러한 구조는 모두에게 바람직하지 못하다. 돌봄의 부담이 부당하게 전가되는 여성은 물론이고, 이에 따라 돌봄 관계로부터 배제되는 남성들에게도 그렇다. 앞에서 살펴보았듯이 돌봄은 인간의 본질적인 특징일 뿐만 아니라 인간의 신체적·정신적 건강과 행복에 가장 지속적이고, 핵심적인 요소인 좋은 관계의 바탕이 된다. 따라서 돌봄이 부당하게 전가되는 것만이 문제가 되는 것이 아니라 불균등한 돌봄 책임으로 인해 돌봄에서 배제된 사람들의 건강과 행복이 저해되는 것도 문제가 된다.

이러한 관계로부터의 배제는 최근에는 사회적 고립의 문제로 나타나고 있다. 최근 발표에 따르면 우리나라의 사회적 고립도는 30%를 넘어서 3명 중 1명이 몸이 아픈 상황 같은 위기 상황에서 도움을 받을 사람이 없는 것으로 나타나고 있다(통계청, 2022). 이러한 고립은 결국 삶의 만족도를 떨어뜨리고, 우울 등 정신건강 등에도 악영향을 끼친다(홍성표, 임한려, 2022). 좋은 관계가 행복과 건강의 가장 핵심적인 요인이 되는 것처럼 그러한 관계로부터의 단절은 행복과 건강을 악화시키는 결과로 이어지는 것이다.

그래서 이제는 돌봄은 정책적인 우선순위로 자리매김해야 한다. 그것도 돌봄의 욕구가 사회적으로 증가하기 때문에 반응적으로 돌봄서비스를 확충하는 것이 아니라 국민 누구나 적절한 돌봄을 받을 권리를 보장하고, 또 적절한 수준의 돌봄 관계를 가질 수 있는 권리를 보장하기 위한 적극적이고 능동적인 정책이 요구되고 있는 것이다. 특히 우리나라의 경우에는 이러한 돌봄 정책은 단순히 사회보장 정책의 일부로서 확충되는 것을

넘어서 기존 사회보장 정책이 가지고 있는 한계를 극복할 수 있는 영역으로서의 의미도 가지고 있다. 다시 말해 돌봄 정책을 더욱 적극적으로 추진함으로써 돌봄뿐 아니라 사회보장 정책 전반의 혁신을 불러올 수 있다는 것이다.

2) 분절성과 파편성의 극복

첫 번째 한계는 한국 사회복지 역사에서 고질적인 특징으로 자리 잡은 분절성과 파편성의 문제이다. 사회보장 급여의 종류는 많지만 급여가 어떤 대상이나 욕구를 포괄하지 않고, 작은 급여로 쪼개져 있는 파편적인 구조를 가지고 있고, 전달체계도 급여마다 서로 다른 중앙 부처에서 지자체 부서나 별도의 기관으로 나누어져 있는 분절적 구조를 가지고 있다. 그러다 보니 어떠한 대상이 어떤 상황에서 사회보장 급여의 지원을 받기 위해서는 본인에게 적합한 급여가 무엇이고, 어느 곳에서 어떻게 받을 수 있는가를 본인이 스스로 찾아야 하며, 찾아서 받아낸다고 하더라도 파편적인 급여 하나로 의미 있는 문제해결이나 욕구 해소가 되지 않는다는 문제가 있는 것이다.

이러한 문제는 사회보장 정책의 효과성을 제약하는 결정적 이유가 된다. 사회복지 지출 수준은 꾸준히 증가하더라도 분절적이고 파편적인 사회보장 급여 구조 아래에서는 체감도나 효과성이 제한적일 수밖에 없는 것이다. 오히려 이러한 구조에서 급여를 받기 위해서는 그 정보를 획득하고, 그에 맞는 수급 자격을 갖추 수 있는 스스로의 능력을 갖추거나 이를 도와줄 수 있는 인적 네트워크를 가지고 있는 것을 전제로 한다. 그래서 같은 상황이나 욕구를 가지고 있더라도 상대적으로 더 교육수준이 높거나 인적 네트워크가 잘 갖춰진 사람이 급여를 획득하고, 사회적으로 배제되고 소외되어서 그러지 못하는 사람은 사회보장 급여에서도 배제되는 역진성이 나타나게 되는 것이다.

돌봄은 그 자체가 가지고 있는 복합적 욕구의 속성 때문에 이러한 문제에 정면으로 도전한다. 돌봄의 문제라는 것은 기본적으로 일상생활을 위한 수발의 문제, 스스로 움직일 수 있도록 하는 주거 개조나 보장구, 위생 관리를 위한 목욕, 기본적인 식사·영양, 만성질환 관리나 병원 이용 같은 보건의료, 치매나 정신건강 등과 함께 서비스 제공을 위한 고용, 일자리, 이를 예방하기 위한 문화·여가, 사회참여, 지역공동체 등 다양한 영역과 층위의 문제를 포괄하고 있다. 그런데 적절한 돌봄을 위해서는 이것이 파편적으로 이루어지는 안 되고, 각각의 욕구와 상황에 맞게 종합적이고 포괄적으로 제공될 수 있어야 한다. 현재 한국 사회보장제도의 분절성과 파편성의 문제를 극복하지 않고서는 제대로 된 돌봄 정책이 불가능한 구조인 것이다.

현재 우리나라 돌봄제도에 있어서 이러한 분절성과 파편성의 문제로 인해 그 비용 효과성은 매우 제한적인 것이 사실이다. 공적 돌봄제도에 대한 지출 규모는 지난 10여 년간 매우 빠르게 증가하였다. 사회서비스의 제도적 발전이 본격화되기 시작한 2008년, 노인과 장애인 등 성인 돌봄 관련 지출 규모는 국내총생산(GDP)의 0.1%에 불과했지만 10년 뒤인 2018년에는 1%로 10년 만에 10배로 증가하였다(OECD, 2020). 이러한 속도를 고려하면 그로부터 5년이 지난 지금 시점에 OECD 회원국 평균인 1.5%에 달할 것으로 추정해볼 수 있다. 전체 사회복지 지출 수준은 여전히 OECD 회원국 평균의 절반 수준에 불과하다고 하지만 성인 돌봄만 살펴본다고 하더라도 노인, 장애인 등은 시설로 가는 비율이 매우 높을 뿐만 아니라 노인요양시설이나 요양병원의 경우 인간적인 삶의 모습과는 거리가 멀고, 장애인 시설의 입소자 대부분이 타의에 의해 들어가고, 절반 이상이 외출과 사생활이 자유롭지 않은 등 기본적인 인권조차 보호하고 있지 못한 현실이다(김보영, 2022).

결론적으로 한국의 돌봄제도는 그 지출 수준은 다른 산업화 국가에 비해 떨어지지 않는 정도에 이르고 있지만 그 효과성은 기본적인 인권조차 보장하지 못하는 정도에 이르고 있다. 이는 앞에서 지적한 것처럼 분절성과 파편적 구조에 기인하고 있다. 돌봄이 필요해도 집에서 인간다운 삶을 보장할 수 있으려면 각자의 욕구와 상황에 맞는 포괄적이고 종합적인 돌봄이 제공될 수 있어야 하는데 분절적이고 파편적인 속성으로 인해 그것이 불가능하다 보니 결국 시설로 귀결되는 현상으로 나타나고 있는 것이다.

이는 돌봄 정책을 적극적이고 능동적으로 추진한다는 것은 이러한 분절적이고 파편적인 한계를 넘어서야 한다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 돌봄 우선 정책은 한국 사회보장제도의 고질적인 한계인 분절성과 파편성을 극복할 수 있는 새로운 방향성을 제시할 수 있는 것이다. 이는 또 다른 우리나라 사회보장제도의 한계인 중앙집권 체제를 해소하고 분권화를 지향하는 것과도 밀접한 관련이 있다. 분절성과 파편성의 문제 역시 중앙집권 체제와 관련이 있으며 이를 해소하는 방법 역시 분권화에 있기 때문이다.

3) 중앙집권 체제에서 분권화로의 전환

사회복지의 중앙집권적 관료 체제는 개발독재의 역사에서 기인하고 있다. 1960년대 쿠데타로 집권한 군부세력은 취약한 정당성을 확보하기 위해서 국가 주도 경제개발을 우선적으로 추진하면서 이를 성공하기 위해서는 유능한 관료제의 필요성을 인식하고 있었다(윤견수, 박진우, 2016). 당시 군부의 경우에는 이미 한국전쟁을 거치면서 당시 자유 진영의 4위에 달하는 대규모 조직이었으며 남북과의 체제경쟁 속에서 미국의 전폭적인 지원 아래 체계적인 교육·훈련을 통해서 가장 먼저 근대적 역량을 갖추 수 있었다. 이러한 배경은 쿠데타로 집권한 권위주의 정부에서 유독

상대적으로 근대적인 능력주의에 기반한 관료제를 구축한 배경이라고 할 수 있으며(박종민, 윤건수, 2014), 이러한 관료제는 우리나라의 성공적인 경제성장의 한 축이었다는 평가는 부인하기 어렵다.

이렇게 권위주의 체제에서 발전한 우리나라의 관료제가 자연스럽게 강력한 중앙집권적 특성을 지니게 되었다. 권위주의 체제에서 관료제는 민주적 정치 과정을 통한 정책 결정이 이루어지지 않으므로 정책의 집행 기능만 수행하는 것이 아니라 정책기능까지 행사하였다. 지방자치도 존재하지 않았기 때문에 지방 일선까지 정책과 행정이 독점적이고 일괄적인 체계로 존재했던 것이다. 이러한 체계에서 중요한 것은 민주적인 과정도, 구체적인 욕구에 대한 대응도 아니고, 통일된 정책의 효율적 집행이었다. 이러한 중앙집권적 기술관료 체계를 통해서 개발도상국으로서 선진국을 빠르게 따라잡아야 하는 개발경제 체제에서 국가 주도로 경제개발을 효과적으로 수행할 수 있었다고 할 수 있다(양재진, 2005).

하지만 사회적 문제와 국민의 욕구에 대응하기 위해 발전하게 되는 복지는 이러한 중앙집권적 체계가 효과적이기 어렵다. 우선적으로 제한된 자원에서 다양한 욕구에 대응해야 하는 복지정책은 민주적 정치 과정을 전제로 한다. 서로 다른 집단과 복합적인 욕구로 나타나는 이해관계에 대한 협상과 조정의 과정이 민주적이고 정치적인 과정을 통해서 이루어져야 하기 때문이다. 이러한 민주주의 체제에서 관료행정은 정책과 분리되어야 한다. 정책은 민주주의 정치 과정을 통해서 형성되고 결정되어야 하기 때문에 관료 행정은 이와 분리되어 결정된 정책에 대한 집행의 역할을 담당하게 된다.

한국에서 개발독재를 통해 발달한 중앙집권적 관료제는 민주화 과정을 거치면서 개혁의 대상으로 지목되었다. 정책과 행정이 분리되어 있지 않음으로 인해서 권위주의 권력과 잘 구분되지 않았던 관료조직은 민주화된 정부에서 개혁을 명분으로 조직감축을 반복적으로 경험했던 것이다

(양재진, 2005). 이러한 배경에서 관료조직에는 보신주의 문화가 강하게 형성되었다. 개혁의 시기에는 조직 축소로부터 최대한 조직을 보존해야 하고, 정권이 약화되는 정권 말기를 틈타 다시 조직을 확대하는 경향이 반복된 것이다. 이를 위한 명분으로서 기존의 정책이나 제도를 잘 운영하는 것보다는 새로운 사업을 만들어내는 것이 선호되었다. 또한 기존의 전달체계를 활용하는 것보다는 새로운 전달체계를 구축하는 것 역시 조직의 보전과 확대에 더 유리하였다. 그렇게 민주화 이후 본격적으로 확대된 사회복지 영역에서 파편성과 분절성의 특징이 더 강하게 나타나게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 파편성과 분절성의 문제는 중앙집권적인 특징으로 인해서 더욱 극명하게 드러난다. 이렇게 파편적인 급여가 분절적인 전달체계 아래 전달이 되고, 지방자치단체를 통해 전달되는 급여라고 하더라도 선정기준과 절차, 급여의 내용 등이 개별적인 지침으로 관리되고 있기 때문에 일선에서 다양하게 나타나는 문제와 욕구에 유연하게 대응할 수가 없다. 특히 돌봄 문제에 있어서 복합적인 욕구를 포괄적으로 접근하기 위해서는 필요에 따라 서로 다른 급여를 배치하거나 조정해야 하는데 중앙집권적 체계에서는 그럴 수 있는 권한이 일선에 주어지지 않은 것이다. 결국 분절성과 파편성의 문제는 중앙집권적 체계로 인해서 일선에서 더욱 증폭된다고 할 수 있다.

그렇기 때문에 앞에서 지적한 바대로 이용자 중심의 종합적이고 포괄적인 접근이 이루어지기 위해서는 필수적으로 분권화가 전제되어야 한다. 중앙의 급여가 분절적이고 파편적이라고 하더라도 일선에서 이를 유연하게 적용할 수 있는 권한이 주어진다면 이를 어느 정도 완화하는 것이 가능해진다. 또한 이러한 권한은 책임을 동반한다. 이전까지는 지역의 주민의 욕구에 대응하지 못하는 책임을 일선 지자체에 묻기는 어려웠다. 왜냐하면 이에 대응할 수 있는 급여에 대한 기준과 내용은 지자체가 정한

것이 아니라 중앙이 설정한 것이고, 지자체는 이를 집행하는 역할에 머물러 있었기 때문이다. 그렇다고 지역 일선의 특정한 주민의 욕구에 대응하지 못하는 문제를 중앙정부에 묻기도 어려운 노릇이다. 그래서 사실상 이러한 문제에 대한 공적인 책임성이 존재하지 않았다고 해도 과언이 아니다. 사실상 중앙정부와 지자체의 비책임성의 카르텔인 셈이다. 하지만 중앙의 파편적이고 분절적인 급여라도 지자체가 이를 조정할 수 있는 권한이 있다면 지자체는 그 권한만큼 직접적인 책임을 가지게 되는 것이고, 그럴수록 지자체는 욕구에 제대로 대응할 수 있도록 중앙정부에 더 많은 권한을 요구하게 될 수 있다. 비책임성의 카르텔이 분권을 통해서 권한과 책임성의 선순환으로 전환될 수 있는 것이다.

4) 개발 시민권의 극복

주요한 돌봄제도를 보면 당사자의 권리를 보장하는 것보다는 그 가족의 돌봄 부담을 경감시키는 것에 더 초점이 맞춰져 있는 것을 볼 수 있다. 가령 장기요양보험의 경우 재가급여와 시설급여를 비교해보면 그 급여량에 있어서 재가급여보다 시설급여가 훨씬 더 크기 때문에 기본적으로 되도록 시설급여를 이용하고자 하는 유인이 강하게 존재한다. 다시 말해 장기요양보험제도는 기본적으로 노인이 돌봄이 필요해질 때 재가 지원을 통해 사는 곳에서 인간다운 생활을 유지하게 하는 목적보다는 시설 입소를 촉진하도록 설계가 되어 있는 것이다. 돌봄에서 가장 먼저 발전한 영역은 아동보육인데(윤홍식, 2019), 부모의 보육 부담을 덜어주는 아동보육은 2012년 보편적 무상보육 실시와 같이 빠르게 확대된 반면, 정작 아동의 기본적인 인권을 보호하는 아동보호 예산은 불과 몇 년 전 까지만 해도 일반예산도 아닌 범죄피해자 보호기금이나 복권기금으로 편성되었다(최영, 2020).

이러한 우리나라 돌봄제도의 특성은 아직까지 사회적 권리가 보편적으로 확립되지 못한 측면을 보여준다. 아동과 장애인, 노쇠한 노인 같이 스스로 권리를 주장하기 어려운 집단이 복지, 교육, 의료 등 사회적 급여를 통해 사회적으로 배제당하지 않고, 차별받지 않기 위해서는 시혜나 자선의 대상으로서가 아니라 시민적 권리의 주체로서 인식될 수 있어야 하기 때문이다(유동철, 2002). 서두에서 살펴본 바와 같이 돌봄이 복지국가의 초기 설계에 포함되지는 않았지만 뒤늦게라도 제도적 발전을 이룰 수 있었던 기반에는 복지국가를 통해 모든 국민의 복지에 대한 국가와 국민 간의 집합적 의무와 권리로서 확립된 사회권이 있었다고 볼 수 있다(김보영, 2019). 이러한 사회권이 뒤늦게 사회적으로 인식된 돌봄 문제에도 적용이 됨으로써 스스로는 사회적 발언권이 취약할 수밖에 없는 아동, 노인, 장애인도 권리에 기반한 복지를 누리도록 제도적 발전이 이루어질 수 있었다고 할 수 있는 것이다.

하지만 우리나라에서 실질적으로 성립된 시민권은 다른 복지국가의 기반이 된 사회권이 아니라 ‘개발 시민권(developmental citizenship)’으로 규정되고 있다(Chang, 2012). 국가와 시민과의 관계가 복지에 대한 집합적 의무와 권리가 아니라 국가는 국가 주도의 경제개발을 책임지고, 시민은 경제주체로서 경제적 이익을 배분받을 권리를 갖는 관계로서 시민권이 성립되었다는 것이다. 이러한 개발 시민권은 우리나라가 개발독재를 통해 현재의 정체성을 사회적으로 형성하게 되면서 발전하게 되어 실질적으로 적용되고 있는 국가와 시민 간의 정치적 계약관계를 잘 설명하고 있다. 이는 왜 민주화 이후에도 정치적 지향과 관계없이 매년 정부들은 처음에는 보편적 복지와 같은 사회적 가치를 지향하다가도 왜 다시 경제개발 중심으로 회귀하는 모습이 반복되는지를, 그리고 이미 저성장 국면으로 진입한 지 오래되었음에도 왜 사회적 여론에서는 경제발전에 대한 요구가 지배적으로 나타나는지를 해석해주고 있는 것이다.

이러한 개발 시민권은 한국 복지정책 발전의 역사에서도 나타난다. 개발 시민권에 기반한 복지의 발전은 필요에 따라 이루어지기보다는 경제적 기여를 큰 주류 집단에게 우선적으로 혜택이 주어지는 형태로 이루어졌다. 사회보험만 하더라도 당시 경제개발의 주축이 된 대기업에서 상대적으로 괜찮은 임금과 안정적 고용이 보장되는 노동자부터 우선적으로 포괄하였고, 민주화 과정을 거치면서 제도적 포괄성은 모든 국민과 사업장으로 확대되었다고는 하지만 여전히 더 취약한 비정규직, 저임금 노동자들일수록 사각지대로 배제되고 있다(윤홍식, 2019). 이러한 개발 시민권은 왜 돌봄 중에서도 여성의 노동시장 진출을 촉진할 수 있는 보육제도가 먼저 발달하였고, 장기요양제도 역시 노인의 권리보다는 노동시장에 기여하는 자녀세대의 돌봄 부담 경감에 초점을 맞추게 되었는지를 설명해준다. 여전히 사회적으로 경제적 기여가 제한적인 이들 집단에 대한 복지는 가장 후순위로 취급될 수밖에 없는 것이다.

돌봄에 대한 능동적인 정책은 이러한 개발 시민권에 정면으로 도전하는 셈이다. 돌봄이 어떠한 특정한 대상의 문제가 아니라 인간이라면 누구나 태어나면서부터 죽을 때까지 돌봄을 필요로 하기 때문에 보편적인 욕구로서 돌봄을 인식하면서 이에 대한 권리를 확립함으로써 경제적 기여를 기준으로 배제되었던 사각지대를 포용할 수 있는 것이다. 그렇기 때문에 돌봄 정책은 단지 제한된 대상에 대한 권리보장의 차원이 아니라 우리나라 복지의 역사에서 성립되지 못했던 보편적 사회권을 구축해가는 지렛대가 될 수 있으며 이로써 개발 시민권의 굴레를 벗어날 수 있는 혁신이 될 수 있다고 할 수 있다.

2. 정책 전략으로서의 돌봄

1) 돌봄의 원리와 정책 전략

돌봄에 대해서 한가지 유의해야 하는 사항은 돌봄이라고 취급되는 것 중에 실제 돌봄이 아닌 것들이 존재한다는 것이다. 흔히 돌봄의 가장 좁은 의미로 포함되는 요양서비스가 앞에서 언급된 것처럼 오히려 비인간적인 취급을 당하는 현장이라면 그것은 돌봄이 이루어졌다고 말하기 어려운 측면이 존재한다. 돌봄이라는 것은 그 사람의 필요에 응답하여 인간다운 삶을 유지하도록 하는 일이라고 한다면 많은 요양시설에서 일어나는 현실처럼 시간에 쫓겨 음식이 입에 집어넣어지고, 배변 시간과 관계없이 시설의 일정에 따라 기저귀가 교환되어 피부가 무르는 일이 반복되고, 목욕도 같은 방 노인을 정해진 시간에 몰아넣고 씻김을 당하는 과정에 불과하다면 이는 돌보아진다라기보다는 그냥 돌봄과 관련된 일이 처리되는 것에 불과하다고 볼 수 있다.

그렇기 때문에 돌봄의 윤리 논의에서는 돌봄의 원칙을 제시한다. 돌봄이 돌봄으로서 이루어지기 위해서는 주의성, 책임성, 충분성, 반응성, 신뢰성, 존중 등의 원칙이 지켜져야 한다는 것이다(Barnes, 2012). 주의성(attention)은 돌봄이 나의 의도나 필요가 아니라 다른 사람의 돌봄의 필요를 의식하고, 인식하는 것을 의미한다. 책임성은 이러한 필요에 대해 자신의 행동이 필요하다는 것을 인정하는 것이고, 더 나아가 돌봄이 필요한 사람을 돌보아야 한다는 모두의 책임감을 포함한다. 충분성(competence)은 이러한 책임이 온전히 충족되어야 함을 의미한다. 그러기 위해서는 좋은 돌봄에 필요한 역량과 자원이 확보되는 것이 전제되어야 한다는 것이다. 반응성(responsiveness)은 돌봄을 받는 사람이 상대적으로 취약한 위치에 있을 가능성이 높기 때문에 돌봄을 받는 사람의 돌

봄에 대한 경험과 의미에 대해서 이해되어야 한다는 점을 의미한다. 신뢰성은 이러한 불평등성을 고려하여 돌봄을 하는 사람이 돌봄을 받는 사람의 최선의 이익을 위해 행동한다는 믿음이 있어야 한다는 것이고, 존중은 돌봄을 받는 사람이 열등한 존재로서 취급되지 않고, 온전한 주체로서의 인간으로 인식되어야 한다는 것이다.

돌봄에 대한 이들 원칙은 돌봄이 어떻게 이루어져야 하는지 그 방법을 보여준다. 돌봄에서 이들 원칙이 중요한 이유는 돌봄이 기본적으로 상호성과 관계성을 가지고 있기 때문이다. 돌봄은 언제나 돌봄을 주고, 받는 행위로 이루어지고, 이는 두 사람 이상의 관계 가운데에서 이루어지게 된다. 이는 일방적인 관계에 그치지 않는다. 앞의 돌봄의 원칙에 따라 돌봄이 주어질 때에는 주의성, 책임성, 충분성, 반응성의 원칙에 의해서 이루어진다고 한다면 돌봄을 받는 사람은 그만큼 돌봄을 주는 사람에 대한 신뢰가 있어야 한다는 것이다. 또한 돌봄을 받는 사람이 돌봄으로 인한 안정과 행복, 감사를 표현할 때 또한 돌봄을 주는 사람에 대한 보상이 주어지기도 한다(커테이, 2016). 그리고 자녀가 연로한 부모를 돌본다고 할 때 직접적인 돌봄의 행위는 자녀가 하는 것(care for)이라도 부모는 여전히 자녀를 생각하고 걱정하며(care about) 자녀는 그 안에서 안정감을 느끼게 되기도 한다. 이렇듯 돌봄은 일방적이기보다 관계적이며 상호적인 특성을 갖게 되는 것이다.

관계에 초점을 맞추고, 신뢰에 기반하며, 상호 협력을 중심으로 한 접근 방식은 새로운 행정의 패러다임과 연관되어 있다. 산업화로 인한 대규모화된 사회적 문제에 대응하기 위해 복지국가가 등장했고, 이와 함께 발전한 관료제 패러다임에서 복지국가 위기가 찾아왔고, 이와 함께 경쟁과 효율을 앞세운 신공공관리(New Public Management, NPM) 같은 시장 패러다임을 거쳐 이제 관계와 신뢰, 협력 등에 기반한 신공공거버넌스(New Public Management, NPM) 같은 협영 패러다임이 등장한 것이

다(김보영, 2013). 관료제 패러다임은 계층화된 상명하복 구조와 전문화된 분업화 공급의 일방적 접근 방식을 특성으로 한다면, 시장 패러다임은 개인주의적 동기로 개별화된 주체 간의 경쟁을 중심으로 한 공급과 선택권을 가진 수요 측면으로 구분된 접근 방식을 택하고 있다. 이와 대조적으로 협업 패러다임에서는 일방적이거나 구분된 접근이 아니라 상호적이고 관계적인 접근 방식을 취하고 있다. 관료행정의 정부뿐 아니라 다양한 공공, 민간, 이용자 등의 이해관계자의 참여와 수평적 협력 아래 공유하는 목적을 달성하는 것을 추구하는 것이다.

이러한 협업 패러다임의 원리는 앞에서 살펴보았던 돌봄과 관계를 중심으로 한 다양한 논의에 반영되어 있다. 기존의 전통적이고 중앙집권적인 관료제 패러다임에 기초했던 복지 체제와 신공공관리 같은 시장 패러다임의 실패를 지적하면서 관계를 촉진하고, 혁신을 지향해야 한다는 관계적 국가(Cooke & Muir, 2012)는 바로 이러한 패러다임의 변화를 더 능동적으로 해석하고 새로운 방향성으로 제시하고 있다. 복지의 실천적인 초점이 관료적인 규칙과 비인간적 절차가 아니라 사람들의 역량을 구축하는 것에 맞추어져야 하고, 그것은 관계를 통해 이루어질 수 있다고 주창하는 관계적 복지(코탐, 2020) 역시 마찬가지로 맥락을 가지고 있다고 할 수 있다. 보건의료 영역에서의 사람 중심 돌봄 역시 기존 의료영역에서 의사 같은 전문가와 환자 간의 일방적 관계의 한계를 인식하고, 아픈 사람을 환자가 아닌 삶의 주체로서 존중하고, 참여를 보장하며 다양한 관계자와의 협력을 통해 건강의 문제에 접근하는 것은 돌봄의 원리가 구체적인 정책 영역에 적용된 사례라고 할 수 있는 것이다.

이처럼 협업 패러다임과 돌봄과 관련된 각각의 정책과 실천 논의들은 서로 다른 주제와 영역을 다루고 있기는 하지만 같은 접근 방식의 맥락이라고 볼 때 돌봄의 원칙과 특성을 반영한 정책적 접근 방식, 즉 전략으로서 공통점을 가지고 있다고 할 수 있다. 이들의 특징을 종합해 보면 시민

의 주체적 역량에 초점을 맞추고 있고, 사회적 관계와 참여를 촉진시키고 있으며, 정부와 시민의 동등한 동반자적 관계를 설정하고 있고, 협력과 팀 기반의 접근을 촉진하면서 일선에 더 많은 권한과 역할을 부여하고 있는 등 다섯 가지의 원칙으로 정리해 볼 수 있다(이원재 외, 2021).

2) 시민의 주체적 역량에 초점

돌봄에 기반한 정책 전략은 당사자, 시민의 주체적 역량에 초점을 맞추어야 한다. 돌봄 논의에서도 돌봄이 필요한 사람이 돌봄이 필요할 때 적절한 돌봄을 보장받는 것은 권리일 뿐만 아니라 돌봄을 제공하는 사람과 의미 있는 돌봄 관계를 실현시키는 주체임을 나타내는 것이기도 하다. 돌봄을 받은 사람이 돌봄에 대한 감사를 표현하거나, 돌봄을 주는 사람과의 애정, 관심을 주고받는 또 다른 주체로서 의미를 가지고 있기 때문에 돌봄은 어떠한 일방적인 제공자와 수혜자의 관계라기보다는 돌봄을 통해서 상호적 관계가 성립한다고 볼 수 있다. 즉 돌봄에 있어서는 그 관계 자체가 초점이 된다. 관료제 패러다임에서는 시민을 단순히 수혜자로 본다던가, 시장 패러다임에서 선택권만을 가진 소비자로서만 보기 때문에 정부와 시민과의 관계 속에서 시민은 대상으로서만 취급된다. 하지만 협업 패러다임에서 시민은 필요를 가진 존재이기도 하지만 문제를 같이 풀어나가는 주체이기도 하기 때문에 결국 정부와 시민과의 파트너십, 즉 관계가 중심이 된다.

마찬가지로 관계적 복지나 사람 중심 돌봄 등의 논의에서도 시민은 그 문제의 당사자이기도 하지만 해결의 주체로서 의미가 강조된다. 그렇기 때문에 시민은 자신의 문제를 풀어갈 수 있는 주체일 뿐만 아니라 결국 자신의 삶의 주체이면서 더 나아가 공동의 문제까지도 풀어갈 수 있는 강점과 역량을 지닌 존재로서 인식되는 것이 중요하다. 다시 말해 작게는

자신의 문제를 스스로 풀어갈 수 있을 뿐만 아니라 지역사회 내의 관계망을 통해서 공동의 문제를 함께 풀어갈 수 있는 힘을 가지고 있는 존재로서 의미가 확장될 수 있다.

이러한 주체에 관한 인식을 바탕으로 한다면 사회정책은 단순히 시민의 문제나 욕구에 반응하는 것을 넘어서서 중장기적으로 강점과 역량을 성장시키고, 발전시키는 전략을 필요로 한다. 관계적 국가에서 표방하는 것처럼 국가의 정책 방향과 목적은 바로 이러한 시민의 역량이 극대화될 수 있는 관계를 구축하도록 하는 것이 되는 것이다. 이를 통해서 궁극적으로 국가와 시민의 파트너십, 그리고 지역사회의 다양한 주체와 시민 간의 네트워크를 통해서 지역사회 문제를 해소하거나 예방하고, 변화해가는 기반을 만들고 함께 실행해나가는 관계가 된다. 이로써 시민과 국가는 모두 문제해결의 주체이면서 이에 대한 성과도 함께 공유하게 되는 셈이다.

3) 사회적 관계와 참여를 촉진

돌봄 기반의 정책 전략의 원칙은 사회적 관계와 참여를 촉진시키는 것이다. 이미 앞에서 시민의 주체적인 역량에 초점을 맞추면서 이들의 역량을 극대화할 수 있는 방법으로 관계를 구축하고, 이를 통해 공동의 문제를 함께 풀어갈 수 있도록 해야 한다고 강조하였다. 이처럼 돌봄 기반 전략에서의 핵심은 주체적 역량을 가진 시민이 직접적으로 참여할 수 있도록 하고, 이들의 관계를 촉진시켜 문제의 궁극적 해결에 접근할 수 있도록 하는 것이다. 이는 한편으로는 정부의 정책과 제도, 사업에 있어서 시민이 자신의 목소리를 직접 반영할 수 있도록 하는 것이면서도, 그것이 단순히 발언권을 행사하도록 하는 것이 아니라 문제해결의 주체로서 역량을 갖출 수 있도록 하는 것이다.

여기에서 참여는 시민이 자신의 선호나 욕구를 표현하여 반영될 수 있도록 하는 것에서부터 문제의 공동 해결자이자 주체로서 자신의 역량을 투입하는 과정까지의 의미를 갖는다. 가령 사람 중심 돌봄에서 환자나 이용자의 참여란 기존의 의료전문가의 일방적이고 표준적인 접근 방식에서 벗어나 개별화된 문제와 욕구, 환경을 반영하는 것이면서 궁극적으로는 함께 질병을 치료·관리하고 건강을 성취하는 주체로서의 파트너십까지 의미한다. 만성질환의 경우에는 특히 환자의 주도적인 자기질환관리와 생활습관의 변화가 필수적이기 때문에 이러한 변화를 만들어가기 위한 주체로서 참여하는 것이고, 이를 위해서 치료와 질병의 관리에 관한 의사결정을 함께 내리고 수행하는 것을 포함하는 것이다(Ekman et al., 2011).

관계적 복지에서 관계를 통한 전략은 더 능동적이다. 코텀(2020)은 관계를 재조성함으로써 대상자의 역량과 자원이 확대될 수 있기 때문에 이것이 실천의 초점이 되어야 한다고 강조한다. 그 사례로 제시된 써클(Circle)의 경우 노인을 대상으로 약간의 회비로 제공하는 전화안내서비스로 시작해서 예약, 수리, 안내 등을 종합적으로 제공하는 서비스로 확대되었다. 디지털 플랫폼을 활용하여 4명으로 구성된 팀이 일상적으로 필요할 때마다 서로 도울 수 있는 50대에서 70대 이상까지 다양한 연령층으로 구성된 1천여 명의 네트워크가 구축된 것이다. 이들은 이러한 네트워크에 참여함으로써 인해서 자신의 고립의 문제를 해결하고 타인의 고립과 어려움을 해결해주는 주체로 바로 설 수 있었다.

이처럼 돌봄 기반 전략에서 시민의 참여와 관계를 촉진시킨다는 것은 이를 통해 더욱 효과적인 개입이 가능하도록 하는 것이기도 하지만 그것이 궁극적인 목적이 될 수 있기도 하다. 이러한 전략을 통해서 시민이 스스로 가지고 있는 역량을 문제해결과 지역사회의 개선에 투입하고, 활용할 수 있도록 하는 것이기도 하지만 그 과정을 통해 단순한 복지의 대상으로 머무는 것이 아니라 스스로의 삶의 주체가 되는 것이기도 하고, 또

앞의 돌봄 논의에서 살펴보았듯이 이러한 과정으로 형성될 수 있는 돌봄 관계는 그 자체가 궁극적인 행복의 핵심적인 요소이기 때문이다.

4) 정부와 시민의 동반자적 관계

세 번째 정책 전략은 시민의 참여를 바탕으로 정부와 시민의 동반자 관계를 지향하는 것이다. 이는 앞의 두 원칙, 시민을 주체로 설정하는 것과 참여와 관계를 촉진시키는 것과도 밀접한 관련이 있는 원칙이기도 하다. 이미 앞에서 충분히 강조했던 것처럼 시민을 주체로 인식하고, 정책과 제도에 참여한다는 것은 절대 하위 파트너로서 참여를 ‘허용’해주는 접근이 아니라 동등한 자격으로서 협력과 연대를 하는 개점이라는 점이다. 이러한 동반자 관계가 강조되는 이유는 시민참여는 민주주의 체제에서 오랫동안 있어 왔지만 대부분의 경우 그것이 동등한 지위를 전제한 참여인가에 대해서는 의문이 있어왔다.

일찍이 아른스테인(Arnstein, 1969)은 이를 시민참여의 사다리로 표현하고 비참여(Non participation)와 형식적 참여(Tokenism), 그리고 시민권력(Citizen Power)으로 구분하였다. 따라서 실질적인 참여라는 것은 파트너십(Partnership)과 같이 의사결정 과정에 참여하는 수준이나 권한 위임(Delegated Power)처럼 의사결정 권한 자체를 행사하는 경우, 시민통제(Citizen Control)와 같이 시민이 지배적인 권력을 행사하게 되는 경우를 시민권력으로 분류하고 있다. 물론 그렇다고 해서 대의 민주주의 체제를 기본으로 하는 현대 민주주의 사회에서 시민통제와 같이 절대적인 권력을 시민에게 부여하는 것이 궁극적인 지향점이 되어야 한다고 할 수는 없지만 이러한 시민권력의 공통점은 일정 수준 이상의 의사결정 권한을 참여 과정에서 공유하도록 한다는 점이다. 정부와 시민이 동반자적 관계인지 아닌지는 이처럼 실질적인 결정 권한이 공유되느냐의 여부로 따져볼 수 있다.

하지만 이러한 높은 수준의 참여가 쉽게 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니다. 그래서 멀건(Mulgan, 2012)은 이러한 동반자적 관계 구축에 있어 'U자 패턴'이 있다는 점을 주의해야 한다고 강조하였다. 즉, 낮은 수준의 참여는 쉽게 이루어질 수 있지만 오히려 더 높은 수준으로 나아갈 때 서로 간의 신뢰가 낮아지고, 갈등이 높아질 수 있는 구간이 존재한다는 것이다. 일단 정부에서 개방적인 자세로 시민의 참여를 촉진하면 좋은 의도로 참여가 이루어질 수 있는데 의사결정을 공유할 수준으로 더 높은 수준의 참여로 나아가는 과정에서 시민은 정부의 과도한 요구에 대한 부담을 느낄 수도 있고, 다른 의도가 있는가에 대한 의문에 신뢰가 낮아질 수도 있고, 또 한편으로 그러한 기회를 일부 시민이 남용함으로써 갈등을 유발할 수도 있다. 이럴 때에 지속적으로 정부는 투명성과 개방성을 유지함으로써 신뢰관계가 구축될 수 있도록 해야 궁극적인 동반자 관계가 가능해진다는 설명이다.

이를 위해서는 상호 간에 진정성 있는 접근이 요구된다. 우리나라의 경우에는 특히 정부의 권위주의적인 관행에 대한 경계와 변화를 필요로 한다. 그러한 기본적인 출발은 정보의 공유이다. 이를 위해서는 관행적으로 사용해온 어려운 행정용어나 전문용어를 시민들이 쉽게 이해할 수 있는 용어로 바꾸는 것부터 시작하여, 개인정보 등의 문제가 없는 정보라면 투명하게 공개하고 공유해야 한다. 어떠한 정책이나 제도에 대한 참여를 추진하더라도 일정 수준의 결정이 이루어진 이후에 의견수렴식의 참여가 아니라 초기의 기획 단계에서부터 참여가 이루어져서 의견이 실질적으로 반영되는 절차로 설계되어야 한다. 또한 개별적인 급여나 서비스의 경우에도 어떠한 부분이 실질적으로 도움이 되고, 필요한 것인지에 대한 이용자나 가족의 목소리를 반영할 수 있도록 해야 한다. 물론 이러한 과정에서 필요한 것은 역시 무작정 의견을 묻는 것이 아니라 그 의견이 어떻게

반영될 수 있고, 어떠한 선택지나 가능성이 있는지, 유사한 사례는 무엇인지에 대한 정보 공유가 선행되어야 함은 물론이다.

5) 협력과 팀 기반의 접근

네 번째 돌봄 기반 전략의 원칙은 협력과 팀 기반의 접근이다. 돌봄 관련 논의에서 일관적으로 강조되는 것은 시민 한 사람 한 사람을 전체적인 인간(whole person)으로 이해하고 접근해야 한다는 것이다. 이는 기존의 전통적인 정책에서 복지, 의료, 주거, 교육, 고용, 환경, 문화 등을 나누고 서로 다른 정책, 행정, 집행체계를 가지고 있던 것과는 다른 접근을 요구하는 것이다. 즉 기존의 전통적인 관료행정에서는 중앙집권적인 계선 구조에 따라 영역별로 부서를 전문화시켜 수직적인 효율성을 기본으로 하고 있다면 이제는 이러한 구분보다는 수평적인 협력적 체계가 중요해지는 것이다. 이는 단지 하나의 조직 안에서의 문제가 아니라 협영 패러다임에서 살펴보았듯이 정부뿐 아니라 다양한 공공, 민간 영역의 주체 간의 협력까지도 포괄한다. 이러한 다양한 주체와 전문가, 부서 간의 상시적이고 유연한 협력과 팀 기반의 체계를 통한 총체적인 접근(holistic approach)이 필요하다는 것이다.

〈표 2-1〉 협력의 여섯 가지 원칙

번호	원칙	내용
원칙 1	협력의 필요성에 대한 인식과 수용	협력 성과, 성공적인 협력을 위한 요소, 목적 성취를 위한 상호의존성의 범위 등에 대한 인지
원칙 2	목적의 선명성과 현실성	협력의 공유된 비전, 가치, 서비스 원칙, 공동의 목적과 목표, 서비스 성과 등에 대한 분명하고 현실적인 규정, 협업 참여에 대한 조직적인 이해와 수용
원칙 3	협력 의지와 주인의식	조직의 적합한 협력의지, 조직 내외부의 협력에 대한 주인의식, 관계 능력을 갖춘 개인에 대한 지지, 협력에 대한 보상과 기피에 대한 지양
원칙 4	신뢰의 구축과 유지	협력 기여에 대한 공평한 인정과 가치 보장, 협력 수행에서의 공정성 보장, 협업의 혜택에 대한 공평한 배분, 협력을 위한 신뢰 구축과 보장
원칙 5	분명하고 강고한 협력체계	협력을 위한 재정 자원의 투명성, 비재정적 자원에 대한 인식과 인정, 분명한 공동의 책임과 개별적 책임의 구분, 협력에 대한 분명한 책임성 보장
원칙 6	모니터링, 평가와 학습	성공적 협력에 대한 기준 합의, 모니터링과 평가과정 개발, 평가 결과에 대한 공유, 성과에 대한 지지와 공론화, 협력의 목적과 목표 및 과정에 대한 재검토

자료: Hardy et al. (2003)을 참고하여 재정리함.

이러한 협력은 그동안 공공행정에서 많이 강조되었지만 익숙하지 않기 때문에 쉽지 않은 일이다. 그리고 그동안에는 협력이 강조되었지만 정작 협력이 실제로 이루어질 수 있는 정책적 조치들이 이루어진 적이 거의 없었다. 그렇기 때문에 단순히 추상적으로 협력을 강조하기보다는 협력이 실제로 이루어질 수 있도록 하는 조치와 노력이 중요하다.

영국에서 공동 협력 정부(joint-up government) 등이 강조되던 신노동당 정부(New Labour government)에서 지역의 공공협력을 촉진시키기 위해 전략적 협력 테스크포스(The Strategic Partnerhsip Taskforce)에서 성공적 협력 사례를 분석하여 〈표 2-1〉과 같이 제시한 여섯 가지 원칙은 그래서 시사하는 바가 크다.

이러한 협력의 요소를 종합해서 볼 때 협력을 위해서는 크게 비전과 성과 공유, 서로 간의 이해 증진, 협력 과정과 구조의 구축 등으로 나누어서 볼 수

있다. 먼저 협력을 위해서는 서로 다른 부서나 기관들이 협력을 하고자 하는 목적에 대한 공유가 먼저 이루어져야 한다. 이는 협력의 필요성에 대해서 서로 인식하고 수용하는 것을 의미하며 이를 통해 이루고자 하는 목적을 현실적이면서도 선명하게 설정하는 것을 포함한다. 즉, 서로 다른 부서, 조직, 전문직 간의 협력이라는 것은 막연한 것이 아니라 협력을 안 했을 때보다 협력을 했을 때 어떠한 더 차별적 성과를 가져올 수 있는지를 명확히 하고 이것이 서로 공감되어야 하며, 이것이 더욱 촉진될 수 있도록 그 결과가 구체적이고 현실적인 목표로 표현될 수 있어야 한다는 것이다.

그다음 중요한 것은 서로 다른 부서, 조직, 전문직 간의 이해를 증진시켜야 한다는 점이다. 서로 다른 부서나 조직이라고 한다면 서로 다른 과업과 분야, 문화를 가지고 있기 때문에 이에 대한 상호 간의 이해가 전제 되어 있지 않다면 협력은 오히려 상호 간의 갈등을 일으키는 요인이 될 수도 있다. 특히 서로 다른 전문직 간에는 학문적 기반, 관점, 접근 방식 등의 차이가 있을 수 있기 때문에 이렇게 다른 부분에 대한 이해를 증진시키는 노력이 없다면 이 역시 갈등의 요인이 되거나 협력의 효과성을 제한하는 원인이 될 수 있다. 이러한 점 때문에 협력을 할 경우 서로에 대한 분명한 역할을 부여하면서 문화적 조화를 이룰 수 있도록 하고 서로 간의 신뢰와 존중을 촉진하는 노력이 필요하다(Jelphs et al., 2014).

또한 서로 다른 전문직 간의 협력에 있어서는 단순히 이들 전문가를 함께 교육시키는 다전문가 교육(Multiprofessional Education, MPE)을 넘어서 서로 간의 이해와 상호작용을 촉진시킬 수 있는 전문가 간 교육(Interprofessional Education, IPE)이 이루어져야 한다고 강조되고 있다(Carpenter & Dickinson, 2014). 이러한 전문가 간 교육은 참여자들이 공동의 목적을 인식하고, 협력 과정에서 서로의 중요성을 느낄 수 있는 소그룹 활동, 과업 수행, 훈련 병동(training wards), 모의 사례 회의 등으로 이루어지는 교육활동을 의미한다. 이것이 효과적으로 이루어지기

위해서는 전문직 간의 평등한 지위가 보장되고, 조직적 차원의 지지와 지원이 있어야 하며, 서로 전문분야에 대한 지식과 기술을 응용하고 적용하고, 차이와 유사성을 탐구할 수 있도록 해야 한다.

그다음 고려되어야 하는 원칙은 협력 과정과 구조의 구축이다. 협력이 이루어지게 하려면 그렇게 될 수 있는 과정과 구조가 있어야 한다. 이를 위해서는 이에 대한 명문화된 규정이 있어야 하는데 이는 내부 정관이나 규약, 운영규정 등을 통해 공식화되어야 한다. 여기에는 서로 간의 역할과 책임, 상호 의무, 협력 기간, 참여수당 같은 보상 체계, 연간 평가나 결산 등의 내용이 포함되어야 한다(Dickinson & Glasby, 2014). 또한 협력을 가로막을 수 있는 법 제도나 조직, 인력, 재정 등의 장벽이 제거되어야 하고, 집단과 조직 간의 지속적인 의사소통이 이루어질 수 있는 파트너십이 구축되어야 하며, 협력에 필요한 정보 공유체계와 기술적 지원 등도 고려되어야 하는 사항이다(김보영, 2018). 이러한 구체적이고 능동적인 노력과 조치가 없다면 협력이 실질적으로 일어나는 것을 기대하기 어렵다는 것이다.

팀 기반의 접근은 이러한 다양한 조직과 전문가들이 하나의 팀을 이루어서 접근하는 방식을 의미한다. 한 인간의 문제에 대한 총체적인 문제에 접근하기 위해서 더 긴밀한 상호 간의 협력을 위해서 하나 팀을 이루어 일하는 것이다. 그것은 어떠한 대인 서비스를 위한 팀이 될 수도 있고, 어떠한 계획이나 프로젝트를 수립하기 위한 일시적인 팀이 될 수도 있고, 상호 조직 간의 문제나 전문직 간의 문제를 조정하기 위한 상설화된 논의 구조일 수도 있다. 이렇게 팀에 기반을 두면 좀 더 상시적이고, 유기적인 협력적 효과를 기대할 수 있다는 장점이 있지만 모든 협력관계를 팀으로 서만 접근하는 것을 의미하는 것은 아니다.

6) 일선에 더 많은 권한과 역할 부여

앞에서 살펴본 돌봄 기반 전략의 원칙들이 현장에서 적용되기 위해서 마지막으로 고려되어야 하는 것은 일선에 더 많은 권한과 역할을 부여하는 것이다. 주체적 시민과의 동반자적 관계를 위해서, 협력과 팀 기반의 접근이 일선 현장에 적용되기 위해서는 그만큼 일선에 권한과 역할이 부여되어야 한다. 만약에 기능이나 영역별로 구분되어야 하는 조직이나 부서의 역할이 중앙 차원에서 어쨌든 존재해야 한다고 하더라도 이것이 일선에서 실행되는 것은 복합적이고 종합적으로 이루어질 수밖에 없다. 하지만 이러한 일선의 조직에 어떠한 재량도 없이 모든 것이 중앙집중적인 통제나 규율에 의해서만 움직여진다고 한다면 다양한 영역 간의 협력도, 시민과의 동반자적 관계도 기대하기 어려워진다. 일선이 정해진 중앙의 분절적인 프로그램을 그대로 집행하는 역할에 그치기 때문이다. 이러한 문제는 앞에서 돌봄의 분권화의 필요성을 논의하면서 지적한 바 있지만 이러한 돌봄을 통한 전환은 돌봄 영역뿐 아니라 돌봄에 기반한 정책 전략의 원칙으로도 적용되는 것이다.

이러한 일선의 재량은 분권화에서 한 걸음 더 나아가 시민을 만나는 일선 관료들의 분권까지 말하는 것이다. 이를 통해서 특히 점차 다양해지고 복합적인 문제에 대해서 더욱 유연하고, 효과적인 대응을 가능하게 할 수 있다. 경직된 규정과 지침보다는 직접적으로 접하고 판단하는 것에 따라 개별적인 사항에 적합한 대응을 할 수 있기 때문이다. 또한 이렇게 일선 관료와 공급기관에도 자율성을 증진시키면 직접적으로 경험하는 현장의 문제의식을 바탕으로 더욱 창의적이고 혁신적인 발전을 촉진시킬 수도 있다(최영준, 최혜지, 2016). 시시각각으로 변화하는 사회적 문제와 욕구를 직접적으로 경험하게 되면서 주어진 자율성을 바탕으로 새로운 변화와 도전이 가능해지기 때문이다.

이러한 일선의 더 많은 권한과 역할은 그만큼 단순한 행정적 부담을 줄여주고, 더 많은 시간을 시민과 서비스에 할애할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 일선 공무원이나 사회복지사, 서비스 인력이 과도한 행정업무로 인하여 정작 시민들과의 시간을 보내지 못하는 경우는 많이 지적되어왔다(코덱, 2020). 이들이 더 많은 시간을 시민과 이용자와 보낼 수 있을 때 당연히 서비스의 질은 올라가고 더 많은 혁신과 발전을 기대할 수 있다. 그렇기 때문에 의도적으로 업무시간에서 행정에 투입하는 시간의 비율과 시민을 만나는 시간의 비율을 조정하려는 노력이 필요하다. 지속적인 개선을 통해 일선에서 불필요하게 관행화된 행정업무의 부담을 줄이고, 반복적인 업무는 IoT나 AI 기술을 활용하는 등 그 부담을 줄여나가기 위한 명확하고 지속적인 노력이 필요하다.

또한 이러한 일선에서의 변화는 문화의 변화 역시 동반되어야 한다. 지금까지의 감사나 지도 감독의 초점이 규정이나 지침의 준수에 초점이 맞춰져 있었다면 이제는 일선에 분명한 과업을 부여하되 그 과업을 수행하는 방법이나 방식에 있어서는 자율성을 부여할 수 있어야 한다. 그 자율성을 통해서 더 많은 혁신이 주어지고 이를 통해서 이런 성과가 인정받을 수 있을 때에 조직적으로 경직되거나 소극적이지 않고 더욱 적극적이고 능동적인 업무 문화가 발전할 수 있다.

이상과 같이 전략으로서의 돌봄의 의미에 관해 돌봄 기반 전략의 다섯 가지 원칙을 살펴보았다. 이러한 원칙들은 각자 개별적으로 존재하기보다는 서로 연결되어 있는 것이다. 시민을 주체적으로 인식하기 때문에 이들의 역량을 더 배가시킬 수 있는 방법으로서 사회적 관계를 촉진시켜야 하는 것이고, 이들이 참여할 수 있는 동반자적 관계가 필요한 것이다. 다양한 부서의 협력과 팀 기반의 접근이 이루어지면서 일선에 더 많은 권한과 역할이 필요하고 또한 가능하게 될 수 있다. 이렇게 권한이 있는 일선이 있을 때 다시 상호 간의 네트워크로 엮인 주체적 시민과 동반자적 관

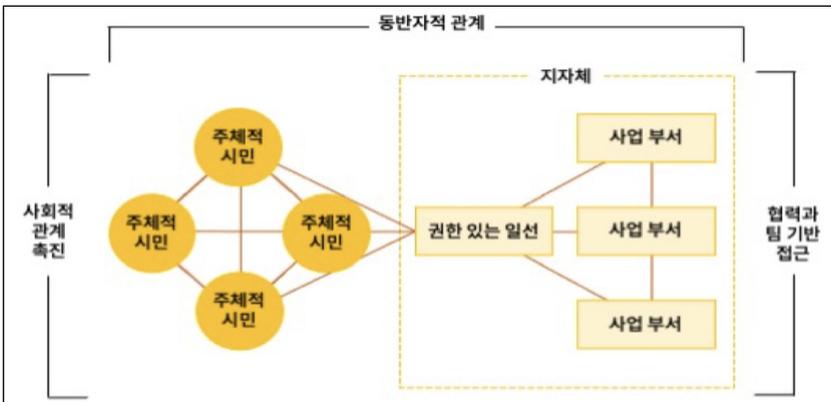
계가 실현될 수 있는 것이기도 하다. 이러한 원칙이 지자체에서 구현되는 모습은 [그림 2-1]과 같이 도식화해 볼 수 있다.

3. 정책비전으로서의 돌봄

1) 복지국가와 기후위기

현대사회에서 가장 큰 위기는 기후위기라고 할 수 있다. 탄소연료에 기반한 급속한 산업화의 결과로 과도한 온실가스를 배출해왔고, 그 결과 지구의 기후는 점차 인간이 생존하기 어려운 조건으로 변화해 가고 있다. 점차 심화되어 가는 위기로 인해 이제 인간이 생리적으로 생존하기 어려운 40도 이상의 폭염이 곳곳에서 나타나고 있고, 가뭄과 홍수, 대형 산불 같은 극단적인 기후재앙이 더욱 빈번하게 나타나고 있다. 급기야 UN 사무총장은 “인류가 집단행동이나 집단자살이나 갈림길에 있다”고 경고하기에 이르렀다(박병수, 2022.7.19.).

[그림 2-1] 돌봄 기반 전략 다섯 가지 원칙의 적용



자료: 이원재 외. (2021). p. 18.에서 재인용.

복지국가는 자본주의의 산업화로 인한 기후위기에 대한 책임으로부터 자유롭지는 못하다. 기실 복지국가의 역사는 자본주의 역사와 함께 얽혀 있다. 국가가 빈곤 문제에 개입한 최초 입법이라고 하는 구빈법은 자본주의 산업화 초기에 중세의 장원경제가 붕괴되는 과정에서 나타난 대응이었고(최원규 외, 2021), 근대적 사회복지제도의 등장으로 이해되는 독일의 사회보장제도는 독일의 산업화 과정에서 사회불안을 막고, 안정적인 경제발전을 위한 조치였다(박근갑, 2009). 국가 중심의 사회지출은 경제대공황을 경험하면서 호황과 불황이 반복되는 불안정한 자본주의 경제구조를 보완하기 위한 총수요 조절 수단으로서도 의미가 컸다(최원규 외, 2021). 결국 복지국가는 자본주의 산업화 과정에서 발생하는 사회적 불안을 진정시키고, 경제순환을 원활하게 함으로써 지속적인 성장을 가능케 했던 바탕이었다고 할 수 있는 것이다.

이러한 이유로 복지국가는 “화석연료를 기반으로 하는 축적 체제의 산물”(한동우, 2021)이라고도 규정된다. 결국 기후위기로 인한 자본주의 경제 체제의 위기는 동시에 복지국가의 위기이기도 한 것이다. 복지국가가 이전까지 자본주의로 인한 문제, 특히 사회적 불평등과 경제적 불안정에 대응하는 기능을 해왔다면 자본주의 경제 체제 자체가 문제가 되고 있는 지금의 시점에서 과연 복지국가는 어떠한 역할을 해야 하는가에 대한 근본적 문제가 제기되고 있다. 다시 이야기하면, 기후위기로 인해 현 사회경제 체제의 지속가능성의 문제가 제기되고 있는 것처럼 이러한 사회경제 체제의 해법으로서의 복지국가 역시 지속가능성의 문제에 직면하고 있는 것이다.

2) 돌봄의 전환적 가치

이러한 측면에서 돌봄의 가치는 새로운 방향성을 제시해주고 있다. 돌봄의 가치는 그동안 자본주의 산업화에서 중심적이었던 물질적 성장 중심의 패러다임에 근본적인 질문을 제기하며 인간의 삶과 관계 중심의 전환을 의미한다. 돌봄이 궁극적으로 우리의 몸과 자신, 우리의 환경을 포함한 세계를 유지하고, 지속시키고, 보살피는 행동으로 규정할 수 있다고 할 때(트론토, 2014) 우리는 인간의 이익을 위해 환경을 파괴하는 것이 아니라 돌봄의 대상으로 포용하게 되는 것이다. 더 나아가 돌봄 자체가 인간의 존재와 행복을 위한 핵심 요소라고 한다면 돌봄 그 자체가 우리가 추구해야 할 목적이 될 수 있다. 자본주의 산업화는 물질적 풍요를 통해 인간의 행복을 추구해왔는데 그 결과가 인간의 파멸을 가져오고 있다고 할 때 더 이상 물질적 풍요가 아닌 돌봄을 목적으로 하는 것은 더 직접적으로 인간의 행복을 추구할 수 있게 됨을 의미할 수 있다.

이는 돌봄의 윤리 논의에서 살펴보았던 것처럼 돌봄의 가치를 새롭게 위치시키는 것을 의미하기도 한다. 인간이 돌봄 없이는 존재하고 생존할 수 없는 존재임에도 불구하고 그동안 이를 부정하고 돌봄을 사적 영역으로 배제해왔다면 돌봄의 가치를 다시 인식하는 것은 이제 더욱 우리의 현실을 실제적으로 인식할 수 있게 된다는 것을 의미한다. 즉, 그동안 돌봄이 필요 없는 인간을 상정하고 모든 사회적, 정치적, 경제적 논의가 이루어졌다면 이제 돌봄을 필요로 하는 인간, 즉 돌봄을 전제로 하는 논의를 통해서 허구적 세상이 아닌 현실에 기반한 문제와 대안을 논의할 수 있게 된다고 할 수 있는 것이다.

이를 위해서는 우선적으로 돌봄 자체를 모두의 삶의 일부분으로 인식할 수 있어야 한다. 그럼으로써 특정 집단에게 돌봄의 책임을 전가하고, 또 다른 집단을 돌봄 관계로부터 배제했던 악순환에서 벗어나서 사회적

으로 동등하게 돌봄을 분담하면서 모두에게 돌봄을 누릴 수 있는 권리를 보장할 수 있어야 하는 것이다. 이는 개개인에게 자신의 삶을 돌봄과 함께 재구성할 수 있는 권리를 보장해야 하는 것이고 그러기 위해서는 생산과 여가로 이분법적으로 구성되어 있었던 시간과 공간에 돌봄의 시간과 공간을 더하여 구성할 수 있도록 해야 하는 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 성별과 관계없이 유연하고 단축된 노동시간을 보장하는 것이 좋은 출발이 될 수 있다(Lister, 2002). 더 나아가 이러한 시간과 공간의 재조정은 교육이나 문화 등 더 많은 사회 영역에 적용될 수 있다.

이러한 새로운 전환은 더 이상 노동과 성장이 아닌 관계와 돌봄을 중심으로 한 사회와 경제의 재구성을 이야기할 수 있다. 가장 기초적으로 돌봄노동은 생산노동과 달리 기본적으로 저탄소 친환경 노동이다. 또한 그 자체가 인간과 사회를 위한 것이기도 하다. 또한 지역 안에서 생산되고 지역 안에서 소비되는 지역순환경제를 이루기도 한다. 이러한 돌봄의 가치와 속성은 노동과 경제에 대한 재규정도 가능하게 한다. 돌봄이 인간의 필요에 반응하는 것이라면 노동과 경제의 의미 역시 그렇게 이해될 수 있다. 어떤 노동이 인간의 필요와 관계없거나 또는 오히려 인간을 위협하는 것이라면 그 노동은 재고가 필요한 노동이 된다. 경제 역시 인간의 필요에 반응하는 것이 아니라 인간의 존재를 위협하는 것이라면 다시 재편되어야 하는 경제가 될 수 있다. 이러한 재규정을 통해서 우리는 돌봄의 가치에 기반한 새로운 사회를 그려갈 수 있을 것이다.

지금까지 돌봄의 가치와 지향에 대해서 다각도로 살펴보았다. 우선 돌봄 논의에 있어서 기초를 이루는 돌봄의 윤리 논의에서 시작하여 문화인류학적 고찰, 인간 생애연구, 관계적 복지, 관계적 국가, 사람 중심 돌봄 등 다양한 영역과 주제로 돌봄이 다루어지고 있음을 짚어보았다. 이러한 돌봄에 관한 논의들은 돌봄이 우리 인간과 사회에 핵심적인 요소였음에도 그동안 주변화되어 왔으며, 그로 인해서 돌봄의 가치가 제대로 인식되

지 못했지만 현대사회에 와서 이러한 가치는 점진적으로 재인식되어 왔고, 이제는 대안적인 방향을 모색하기 위한 핵심적 개념으로 논의의 중심이 되고 있다는 점을 확인하였다. 서로 다른 출발점과 영역을 가지고 있지만 돌봄이라는 핵심적 개념을 중심으로 다양한 논의가 전개되면서 돌봄을 둘러싼 가치와 원리들을 공유하고 있는 것이다.

이러한 돌봄의 가치와 원리를 바탕으로 이를 더욱 체계적으로 접근하기 위하여 돌봄을 정책, 전략, 비전 세 가지 차원으로 구분하여 살펴보았다. 정책으로서 돌봄을 통해서는 돌봄이 단지 사회적 요구에 반응적으로 이루어지는 소극적 정책으로 다루어질 때의 한계를 인식하고 능동적이고 적극적인 정책으로서 자리매김해야 한다고 지적하고 그러한 정책 추진이 또한 기존 한국 복지 발전에 존재하는 한계를 극복할 수 있는 지점이라는 점을 논의하였다. 다시 말해 돌봄의 복합적이고 통합적인 특징에 대응하기 위해서는 그동안 복지의 구조적 문제로 자리 잡고 있는 분절성과 파편성을 극복하고 이용자와 욕구 중심의 통합적 체계를 구축해야 하며, 권위주의 체제에 기반한 중앙집권적인 관료제를 지역 중심의 분권적 체계로 전환하여야 한다. 또한, 복지마저도 경제적 기여를 중심으로 배분하는 개발 시민권의 시각에서 벗어나 보편적 사회권적 시민권을 확립해야 하는 것이다.

이어서 돌봄의 특성으로 규정되는 것은 정책 영역에 국한되는 것이 아니라 정책 전반의 원리로서 적용될 수 있는 정책 전략으로서의 의미를 가진다는 점을 강조하였다. 즉, 돌봄이 돌봄으로 의미를 갖기 위한 주의성, 책임성, 충분성, 반응성, 신뢰성, 존중 같은 원칙들과 돌봄의 상호성과 관계성의 특징 등은 기존의 수직적이고 일방적인 관료제 패러다임이나 경쟁과 효율성 중심의 시장 패러다임과 구분되는 관계와 신뢰, 협력을 중심으로 한 협업 패러다임 같은 맥락을 가지고 있다. 또한 돌봄 관련 논의에서 제기되고 있는 관계적 복지나 관계적 국가, 사람 중심 돌봄 등 역시 같은 맥락이라는 점을 고려할 때 돌봄에 기반한 정책 전략의 원칙을 도출해볼 수 있었다.

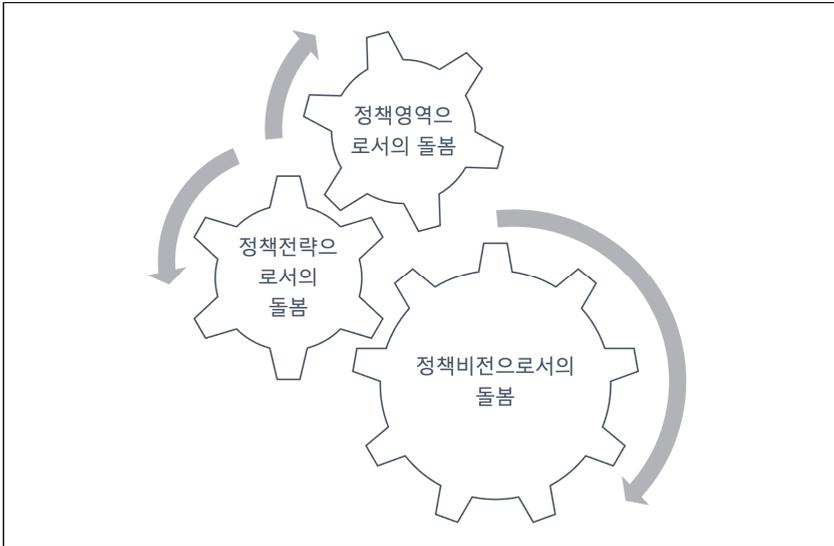
이는 시민의 주체적 역량에 초점을 맞추면서 사회적 관계와 참여를 촉진시키고, 정부와 시민과의 동반자적 관계 아래 협력과 팀 기반 접근을 위해 일선에 더 많은 권한과 역할을 부여하는 것이다. 이러한 전략적 접근은 각기 독립된 원칙이라기보다는 서로 연계되어 있는 원칙으로서 사회서비스의 새로운 혁신의 방향에 대한 함의를 담고 있다고 할 수 있다.

궁극적으로 돌봄은 복지국가의 새로운 지향을 담고 있음을 피력하였다. 현재 인류의 가장 큰 위협으로 다가오고 있는 기후 위기는 탄소연료에 기반한 자본주의 산업화의 결과물로 나타나고 있고, 이러한 자본주의 발전 과정에서 사회적이고 경제적인 안정을 제공하는 역할을 담당했던 복지국가 역시 그 책임에서 자유롭지 않음을 짚어보았다. 이와 같은 이유로 현재 자본주의 경제 체제의 위기는 복지국가의 위기이기도 한 것이며, 이는 곧 자본주의의 지속가능성에 대한 질문처럼 복지국가 역시 지속가능성에 대한 질문을 받고 있는 것이다. 이러한 점에서 우리 몸에서부터 환경까지 우리의 세계를 유지하고, 지속시키고, 보살피는 돌봄의 가치는 새로운 방향성을 제시해주고 있다. 또한 돌봄 자체가 인간 행복의 핵심 요소라는 점에서 물질적 성장과는 다른 가치를 보여줄 수도 있다. 그래서 그동안 사적 영역으로 배제되어 왔던 돌봄의 가치를 다시 인식하고, 돌봄이 필요 없는 인간을 상정하여 구성되었던 사회적, 정치적, 경제적 구조를 재구성해야 하고 생산과 여가뿐 아니라 돌봄을 포함한 시간과 공간의 구성, 돌봄을 기초로 한 노동과 경제의 재인식 등의 방향을 모색해볼 수 있다는 점을 살펴보았다.

이렇듯 세 가지의 차원으로 살펴본 돌봄의 가치와 방향은 서로 다른 차원이더라도 서로 엮여 있는 관계성을 가지고 있다. [그림 2-2]에서 보이듯이 정책 영역으로서의 돌봄은 결국 정책 전략으로서의 돌봄과 맞물리고, 정책 전략으로서의 돌봄은 다시 정책 비전으로서의 돌봄과 연결되어 있다. 또한 정책 영역으로 규정될 수 있는 돌봄은 전략적 의미로는 사회적

책 전반의 원칙으로 적용될 수 있으며, 정책 비전으로서의 돌봄은 사회정책의 궁극적 지향으로 포괄될 수 있는 것이다. 이러한 각 차원 간의 연결 지점은 돌봄이라는 개념을 공유하면서도 돌봄이 갖는 가치와 속성에 기반하고 있기 때문에 돌봄을 중심으로 한 정책은 정책 전반의 원리를 전환시키고, 돌봄의 가치를 새롭게 인식하여 새로운 정책적 지향으로 자리매김할 수 있는 길을 만들어갈 수 있다.

[그림 2-2] 돌봄의 세 가지 차원의 상호적 역동과 관계성



자료: 저자 작성.

이러한 의미에서 돌봄안전망은 돌봄이 필요한 누구나 적절한 돌봄을 보장받을 수 있는 제도적 체계를 의미한다. 소득이 중단될 수 있는 질병, 실업, 노령, 산업재해 등의 사회적 위험에 대해서 소득을 보전해주는 것이 소득보장을 중심으로 한 사회적 안전망이라면 돌봄 안전망은 일상생활 능력을 상실할 수 있는 출생과 성장, 노쇠, 질병, 장애와 같은 위험에

대해서 적절한 돌봄을 통해 지역사회에서의 일상적 생활을 영위할 수 있도록 보장해주는 안전망을 의미한다고 할 수 있는 것이다. 이는 정책영역으로서의 돌봄에서 살펴본 것처럼 좁게는 아동, 노인, 장애인 등에 대한 돌봄에서부터 넓게는 보건의료, 정신건강, 주거, 교육, 문화, 환경, 고용 등의 영역까지 포괄 할 수 있다.

한편 돌봄안전망을 구축하는 것은 사회서비스의 혁신으로 이어질 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 능동적인 돌봄정책 자체가 한국 사회복지의 혁신의 의미를 가질 수 있을 뿐만 아니라 정책전략으로서의 돌봄은 사회서비스 전반의 혁신적 방향성을 제시해 주고 있기 때문이다. 돌봄을 중심으로 한 모두의 보편적인 권리를 보장할 수 있는 통합적이고, 분권적인 사회서비스는 이용자의 주체적 역량에 주목하고, 이용자와 지역사회 간의 관계와 참여를 촉진시키며, 정부와 제공기관, 이용자간의 동반자적 관계에 기반한 협력과 팀기반 접근을 이루어내고 일선에 더 많은 역할을 통한 혁신을 만들어낼 수 있다. 따라서 사회서비스의 혁신은 궁극적으로 돌봄의 가치를 재인식하고 보다 지속가능한 방식으로 한국 사회를 재구성하는 연결고리가 될 수 있을 것이다.

이와 같은 사회서비스의 혁신에 있어 지역사회서비스 투자사업은 특히 핵심적 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대되는 정책 영역이다. 지역사회서비스 투자사업은 2007년 사회서비스 전자바우처 사업을 시작하면서 「지역사회서비스 혁신사업」라는 이름으로 시작하여 사회서비스 정책에서 가장 핵심적인 영역 중 하나로 등장하였다(이재원, 2007). 당시 전자바우처의 형식으로 노인돌봄서비스, 장애인활동보조서비스, 산모·신생아도우미 사업과 함께 시작되었지만 지자체가 주도적으로 지역주민의 수요에 대응하여 서비스를 개발하는 지역주도형 사업이라는 차별성을 가지고 있었던 것이다(장소현, 이용갑, 2017). 이러한 특성은 바우처 사업으로서 경쟁적 시장을 활용하여 이용자의 선택권을 보장하는 사회서비스 시장화

사업이자 이용자의 소비자화를 지향하는 사업이었지만(이재원, 2007) 당시에도 중앙집권적이었던 정책 관행에 비추어볼 때 지역 주도형 혁신사업이라는 특성은 특히 두드러졌다고 할 수 있다.

사업 첫 시작 이후 15년이 경과한 지역사회서비스 투자사업을 평가해보면 이러한 복합적인 사업의 특성 중에서 특히 지역주도형 혁신사업으로서의 특징이 더욱 중요하게 드러나고 있다. 사회서비스 시장화 사업으로서의 지역사회서비스 투자사업은 이용자가 소비자로서 선택권을 가질 수 있도록 함과 동시에 이를 통한 효율 개선으로 소비를 증대시키고, 공급시장을 확대하도록 만들어서 사회서비스 일자리카까지 확대시키고자 하는 복합적인 전략을 함축하고 있었다(김윤수, 2010). 지역의 수요에 대응하는 사회서비스를 개발함으로써 시장 형성 가능성이 높은 영역을 활성화시키고, 바우처를 통하여 수요자의 구매력을 지원하여 시장 확대를 촉진시키고, 이 시장 확대를 통해 공급자의 유입을 유도하여 시장을 지속적으로 확대하겠다는 의도가 작용하였다(류진석, 2010). 이러한 전략적 목적은 한국의 산업구조조정에 따라 불가피하게 축소할 수밖에 없는 제조업 일자리를 대체할 수 있는 산업영역으로 사회서비스가 인식되었고, 기존의 복지사업에서 보편적이었던 공급자 지원 방식이 아니라 소비자 지원 방식을 채택함으로써 유효수요를 통해 시장형성을 유도하고, 산업이 활성화되는 것을 기대했던 것이다(이재원 외, 2009).

하지만 이러한 이용자 지원 방식을 통한 시장 활성화 전략에 대한 평가는 그다지 긍정적이지는 못하다. 가령 공급 촉진을 통한 시장 활성화를 위한 가장 두드러진 시도로서 정부는 지난 2012/13년 지역사회서비스 투자사업에서 지역의 서비스 공급자 참여 방식을 ‘신고제’에서 ‘등록제’로 전환하였다. 이를 통해 최소한의 요건만 충족하면 공급자가 자유롭게 들어올 수 있도록 유도하여 경쟁을 더욱 활성화시켜 서비스의 질을 더욱 높이고자 했다. 하지만 공급자의 적극적 진입의 결과는 품질 경쟁의 선순

환보다는 질 낮은 공급자와 영세사업자가 무분별하게 유입됨으로써 서비스의 안정성이 악화되고, 시장이 더욱 혼탁해지는 악순환이 나타난 것으로 평가되고 있다(장소현, 이용갑, 2017). 제공기관의 등록제 시행 후의 지자체에 대한 조사 결과에서도 마찬가지로 결론이었을 뿐만 아니라, 실질적으로 서비스 제공을 위한 기초적인 시설이나 장비도 갖추지 못한 경우가 늘어나거나, 제공기관의 과잉 유입으로 인한 경영악화 문제가 나타났고, 농어촌 같은 지역은 과소 공급으로 인한 독과점 심화 같은 문제점도 다수 발견되었다(전용호, 이민홍, 2018). 실제로 지역사회서비스 투자사업 8개의 주요 사업군을 사회보장정보원의 자료를 바탕으로 광범위하게 분석한 연구에서도 한 개의 사업 분야를 제외하고는 안정적인 시장을 형성하지도 못했다는 결과를 내놓기도 하였다(조남경, 2016).

지역사회서비스 투자사업의 이용자의 소비자화에 있어서는 기존의 복지서비스가 저소득 취약계층에 한정하여 제공되는 것이었다면 그 대상을 확대시키면서 능동적인 소비자로서의 위상을 가질 수 있도록 한다는 정책 목표를 갖고 추진되었다. 이는 사실상 이용자가 능동적으로 서비스 제공기관을 선택하여 앞에서 언급한 시장화에서 더욱 질 좋은 서비스를 선택할 수 있도록 한다는 전략과 맞닿아 있었고, 그뿐만 아니라 이러한 선택권 행사를 통해 수요를 촉진함으로써 사회서비스를 규모 있는 산업으로 육성할 수 있도록 한다는 방향성과도 이어져 있는 것이었다. 하지만 이러한 시장화 및 산업화의 단초에 관한 지역사회서비스 투자사업에 대한 긍정적 평가는 제한적이다. 사회서비스 전자바우처 사업이 원천적으로 정부 재원에 의존하여 사업 규모가 결정되면서, 상대적으로 취약한 저소득층을 우선 대상으로 사업이 전개되면서 이들의 수요만으로는 산업화를 기대할 수 없는 현실적 한계가 있다는 지적이 제기되어 왔다(양난주, 2015).

한편, 지역주도적인 혁신사업으로서의 지역사회서비스 투자사업 역시 모든 지역에서 성공적으로 평가할 수 있는 것도 아니다. 지역사회서비스

투자사업은 기본적으로 중앙정부가 아닌 지역사회가 주도하여 지역의 서비스 욕구 특성을 반영한 서비스를 발굴하고, 서비스를 기획하여, 공급자를 양성하고, 관리하는 등 사업의 전반을 운영하고, 성과관리를 하는 사업으로서의 성격을 가지고 있었다(박세경, 2015). 이는 중앙집중적인 경직되고 표준화된 접근 방식, 통제 지향적인 관리감독 아래 지자체가 집행기관의 역할을 수행하는 것이 아니라, 지역주민의 다양한 욕구를 스스로 파악하고, 이에 대응할 수 있는 서비스를 개발하고, 공급기반을 구축하는 등 복지분야에서 최초로 지자체가 주도하는 정책 영역으로 출발했다고 할 수 있는 것이다.

하지만 이러한 사업의 방향에도 불구하고 지역사회서비스 투자사업에서 여전히 중앙정부의 관여는 크게 나타나고, 지역에서도 주도성이 아직 전면적으로 나타나고 있다고 보기 어려운 측면이 존재한다. 가령 아동관련 서비스 프로그램이 지역별로 차별화되기보다는 유사성이 더 크게 나타난다든지(배화숙, 2016), 노인 대상 프로그램에서도 지역의 인구학적 특성이나 욕구 특성이 반영되기보다는 신체건강 프로그램이 압도적인 비중을 차지하고 있다든지(김유리, 2014) 하는 연구 결과들은 그러한 측면을 보여준다. 하지만 반면에 지역의 인구 특성, 관련 인프라 등이 아동건강관리서비스와 문제행동 아동 개입서비스 채택에 영향을 주는 것으로 나타나는 연구(조근식, 2012)라든지, 재정적 역량과 행정적 역량에 따라서 지역사회서비스 투자사업의 활성화 정도가 달라지는 모습(신가희, 문승빈, 2017) 등은 그래도 부분적으로 사업에 지역적 특성이 반영되는 부분을 보여주고 있기도 하다.

이러한 점들을 고려할 때 그래도 지역사회서비스 투자사업은 지역주도형 혁신사업으로서의 의미가 있다고 할 수 있고, 이러한 특징은 앞에서 살펴본 돌봄이 가지는 혁신과 유사한 맥락을 가지고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 기존의 복지에 대해서 돌봄이 가지는 분권적이고 일선 중심의

혁신적 접근과 지역주도형 혁신사업으로서의 성격을 가지고 있는 지역사회서비스 투자사업은 상호 일맥상통하는 측면이 있다고 할 수 있다. 따라서 돌봄안전망 구축에 있어 지역사회서비스 투자사업의 역할을 강화하는 것은 지역 중심의 한층 혁신적인 해법을 모색하는 중요한 연결고리라는 의미를 가질 수 있다고 볼 수 있는 것이다.

제3절 사회혁신과 사회서비스 혁신

사회서비스 혁신 논의를 구조화하여 설명할 수 있는 이론이 정립되거나 선행연구가 검토할 만큼 양적, 질적으로 축적된 상태에 이르지 못하였다. ‘사회서비스 혁신’을 키워드로 하여 검색을 시도하여 확인된 선행연구의 대부분은 연구자가 혁신이라는 용어를 연구의 특성을 부각하기 위해 선언적으로 제시한 경우이거나 정책적 수사로 인용한 경우가 대부분이었다. 따라서 본 연구에서 시도하는 사회서비스의 실천적 혁신 전략을 탐색적으로 모색하기 위해서는 경제학이나 경영학에서 주목하는 서비스 혁신의 관점에서 볼 것인지, 아니면 사회학이나 행정학적으로 접근하여 사회혁신 차원으로 접근할 것인지도 고민이 필요하였다. 다만 이러한 고민은 결국 사회서비스의 개념과 정의를 서비스 재화적 측면에 방점을 둘 것인지, 아니면 사회적 가치재 측면에 방점을 둘 것인지에 대한 개념적 논의와 사회적 합의의 여부로부터 결코 자유로울 수 없다는 점은 밝혀 두고자 한다. 아울러 이러한 사실을 서두에서 밝히는 이유는 사회서비스의 개념적 논쟁은 본 과제의 범위 밖이라고 판단하였기 때문이다.

따라서 사회서비스 혁신 논의를 전개하는 데 있어 이번 절에서는 그간 주로 선언적 정책 수사로 주로 인용되어온 ‘혁신’을 사회서비스 관점에서 논의하는 계기를 마련하는 차원에서 사회적 편익과 전체 사회에 전달하

는 메시지를 고려하고자 한다. 이러한 연구진의 의도에 따라 혁신에 관한 선행연구 고찰은 서비스 혁신에 관한 경영전략적 논의보다는 사회혁신에 관한 연구 동향을 주로 따르게 되었다.

사회서비스 혁신을 이해하고 관련 논의의 전개에 필요한 혁신 관련 선행 연구는 제법 활발하게 이루어져 왔으며, 사회혁신에 관한 논의도 다학제적으로 펼쳐져 왔다. 한편 사회복지 부문에서의 혁신 관련 연구는 주로 사회복지 조직문화 또는 조직 혁신의 유형화나 리더십 등의 차원에서 주로 다루어져 왔고 혁신의 사회정책적 접근은 제한적이었다(김은희, 유영미, 2019). 다음에서는 혁신의 논의로부터 출발하여 사회혁신 개념의 등장과 쟁점을 통해 사회서비스 혁신의 이해를 도모할 수 있는 기회를 마련해보고자 한다.

1. 사회혁신

혁신을 명확하게 정의 내릴 수 없는 것은 이에 대한 개념화 시도가 부족하기 때문이라고는 볼 수 없다. 이미 20세기 초반의 혁신연구는 경제학 분야에서 혁신을 통한 변화의 시도가 경제 수준에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 논의를 중심으로 이루어졌는데, 경제성장을 기술혁신의 결과로 설명한 슈페터(Schumpeter)의 연구가 대표적이다. 이어서 20세기 중반 이후 혁신 관련 연구는 경제학을 넘어서 경영학, 사회학, 심리학, 정치학의 영역까지 확대되었다(Phills Jr et al., 2008). 혁신에 관한 논의가 서구 학계를 중심으로 꾸준히 이루어져 왔지만 이러한 광범위한 접근은 혁신 논의를 더욱 모호하게 만든 이유로 볼 수도 있는데, 모두가 합의하고 수용할 수 있는 정의가 규정되지 않았을 뿐, 혁신에 관한 연구가 부족한 것은 아니었다(Phills Jr et al., 2008; Borins, 2000).

혁신의 정의와 개념에 관한 논란에도 불구하고 혁신 관련 논의에서 공통적으로 등장하는 몇 가지 특성 가운데 하나는, 일단 혁신이 '새로운' 시

도라는 점이다. 이전, 어디에서도 존재하지 않았던 ‘새로움’을 의미하는 것은 아니다. 특정 상황이나 맥락에서 또는 특정 조직이나 조직원들이 처음 접하게 된다는 의미에서 혁신은 새로움을 고유 특징으로 갖는다. 다양한 영역에서 혁신을 논의하면서 자주 등장하는 또 다른 특징은 ‘창의성’과 관계이다. 일련의 ‘새로운’ 시도의 적용이나 이행 과정으로부터 분리하여 이해하기 어려운 혁신의 특성상, 새로운 방식을 만들어 내고 찾아내는 단계가 필요하다. 마지막으로 혁신은 일련의 과정이면서 동시에 결과 또는 성과로서 변화의 양상을 포함하고 있다는 점이다(Rogers, 1995; Osborne, 1998). 다시 말해, 혁신의 핵심은 특정 사회적 맥락하에서 개인적 또는 조직적 차원의 새로운 접근 측면을 부각하고 새로운 아이디어나 새로운 시도를 실천하기 위한 변화를 포함한다. 또한 변화의 양상이 전개되는 과정 자체, 또는 변화의 결과로서 혁신은 사회서비스 부문에서도 실천적 고민을 제기하는 것이다.

미국 서부 캘리포니아주에 위치한 스탠퍼드대학교 경영대학원은 ‘스탠퍼드 사회혁신 리뷰(Stanford Social Innovation Review)’를 2003년부터 발간하고 있다. 이 간행물 창간호의 편집자 주에서 사회혁신은 사회적 욕구와 문제에 대한 새로운 해결책을 찾아내고, 이행 방안을 확보하여 실현 전략을 모색하는 과정으로 개념화하였다. 이러한 맥락에서 사회혁신은 공공과 민간, 그리고 비영리 부문 간의 경계를 허문 소통과 협력이 전제가 된다. 혁신 논의가 사회변화를 촉진하고 달성하는 최적의 수단으로 각인되면서 사회문제에 대해 더 효과적이고 효율적이며 지속가능한 해결책을 제시할 수 있을 것이라는 기대도 꾸준히 높아졌다(Phills Jr et al., 2008). 사회혁신 논의는 혁신 연구에서 출발하여 사회적 의미를 부여하는 과정을 통해 사회변화를 이끌어내는 새로운 방법에 관한 정보와 기술, 지식을 구축하는 기반이 되기도 한다. 이에 따라 혁신은 변화의 과정 자체이면서 동시에 변화의 결과이자 성과로 이해할 수 있는데, 혁신에

관한 선행연구들에서도 크게 두 가지의 흐름이 포착된다. 하나는 혁신을 조직적 또는 사회적 과정 자체로 인식하는 흐름이다. 이때 개인의 창의성이나 조직구조, 환경적 맥락이나 사회경제적 여건 등에 따라 혁신의 과정은 매우 다양한 전개를 보일 수 있다. 다른 하나의 흐름은 혁신을 새로운 생산품이나 서비스 성과물로 가늠하는 것으로 연구자들은 혁신의 결과에 이르는 방법이나 혁신의 성과가 경제에 미치는 영향 등에 집중하게 된다(Christensen et al., 2006). 혁신의 과정에 초점을 두게 되면 현장의 실천가들은 더 합리적이고 더 나은 혁신의 과정을 만들어내기 위해 고민하고, 정책 실무자나 재정지원 측면에서 혁신의 과정을 효율적으로 지원할 방안을 모색하게 된다. 반면 변화의 결과이자 성과물로서 혁신을 기대하는 경우, 어떠한 조건에서 혁신이 성공할 수 있을 것이가에 대한 예측력이 강조된다. 다만 과정이나 결과로서의 혁신은 모두 두 가지 기본 전제로부터 출발하는데, 하나는 참신성(novelty)이고 다른 하나는 개선 또는 향상(improvement) 논란이다. 혁신의 과정이 반드시 독창성을 전제하지는 않지만, 혁신의 참여 경험이나 혁신의 결과가 관계자들에게 새로운 것으로 인식될 수 있어야 한다는 것이다. 또한 기존의 시도와 대안들과 대비되는 효과성이나 효율성이 높거나 지속가능해야 한다.

이뿐만 아니라 혁신을 논의하는 배경이나 입장에 따라 소소한 변화의 결과에 대해서는 혁신의 적용을 배제하는 경우도 있지만, 오히려 점진적 혁신과 과격한 혁신으로 구분하는 경우도 발견된다. 다만 최근 혁신 논의는 이러한 혁신에 의한 개선(또는 향상)의 정도 자체에 대한 지극히 주관적 판단을 지양한다. 또한 광범위하게 확산되지 못하거나 확산의 시도에도 불구하고 현장에서 채택되지 않은 혁신의 과정은 논외로 하는 경향이 나타나기도 한다. 확산의 과정이나 확산의 결과는 혁신 자체에 대한 노력과는 별개로 이루어지기 때문에 주의를 요한다. 혁신 그 자체로서 확산의 과정이 전제되지 않기 때문이다(Christensen et al., 2006).

다양한 분야에서 이루어지는 혁신 연구 가운데에는 새로운 혁신의 확산과 저항에 관한 연구라던가, 정책 이행 과정에서 혁신 전략 등은 전통적으로 경제학이나 경영관리, 조직이론, 사회학 등을 중심으로 빈번하게 등장하였다. 다만 혁신 관련 연구는 그 어떤 분야와 비교해 볼 때, 다학제적 접근이 활발한 분야이기도 하다. 특정 영역에서 혁신을 전반적이면서 동시에 치밀하게 이해하는 것은 녹록지 않기 때문일 것이다(Hogwood, Gunn, 1994).

이러한 차원에서 혁신은 기존의 문제해결 방식과는 다른 새로운 전략과 서비스 또는 생산품을 만들어내는 과정 자체로서, 관련된 영역 내에서의 기술적, 사회적, 경제적 요인들이 복합적으로 포함된다. 경우에 따라서는 이와 같은 새로운 전략이나 서비스, 생산품 자체가 혁신이 되기도 하지만, 확산의 과정을 통해 더욱 폭넓은 적용이 가능해지기 때문에 확산의 노력에 대한 충분한 가치가 부여된다. 그리고 이러한 혁신을 통해 창출되는 궁극의 가치는 결국 사회혁신에 대한 논의의 바탕을 제공하게 된다.

즉 사회혁신에서 ‘사회’는 혁신의 동인을 제공하는 쟁점의 원천이나 욕구의 종류 또는 수준을 설명하면서, 사회적 필요와 문제를 구조화하는 원천이 되고 혁신의 과정에서 사회적 목표에 대해 가치를 부여하는 기준이 된다(Windrum et al., 2016). 따라서 ‘사회’는 ‘혁신’에 대한 구성원 간의 합의가 가능하고 지속적으로 혁신을 견인해 갈 수 있는 동력을 제공하기도 한다. 한편, 개인의 사적 이익을 넘어선 사회적 가치를 쌓아가는 활동으로서 사회 전체적 차원에서의 필요성과 공익(general interests)의 창출, 그리고 사회비용의 절감으로 그 효과성을 가늠할 수 있다는 점에서 사회혁신은 일반적인 혁신과 구분된다. 노동시장에서 고용 실태의 개선이나 생산성 증대를 통해 전체 사회에 혁신의 긍정적 효과를 창출해내기도 하지만, 경제적 영향력과는 별개로 사회적 가치 자체로 혁신에 대한 의미 부여가 가능한 이유가 여기에 있다. 이렇게 사회혁신이 개개인의 사적 이익보다는 대중 전체나 사회 전반에 대한 이익에 대해 더 큰 의미를

부여하기 때문에 사회적 가치 차원에서의 차별화가 가능하다. 그래서 시장이 실패한 경우 또는 사회 전체의 욕구가 충족되지 못한 경우에 대해 해결 과정의 모색 차원에서 사회혁신이 중요하다.

한편, Windrum과 그 동료들(2016)은 사회혁신과 시장 서비스 혁신 논의가 혁신의 동기 측면, 혁신에 의한 권한의 부여 측면, 그리고 혁신의 확산의 과정 측면에서 동일한 특성이 나타난다고 보았다. 시장서비스의 혁신이 주로 이익의 동기에 의해 주도되거나 착안된다면 사회혁신은 기존의 문제해결 방식보다 효과적이고 효율적으로, 또는 지속 가능하며 정당한 방식으로 사회문제에 대한 해결책을 제시한다고 보았다. 또한 사회혁신은 시민의 역량 강화를 추구하는데, 농촌지역이나 소외 지역의 문화 서비스 등을 통해 시장 서비스의 혁신이 강력한 사회혁신을 주도하여 시민의 역량 강화를 추구하는 사례도 종종 확인될 수 있다고 한다. 혁신의 확산 경험은 모든 혁신의 과정에서 핵심적인 단계로 규정된다. 특히 혁신 사례에 대한 확산 논의 자체가 지연 또는 결여될 경우, 혁신의 시도 자체가 무의미해지는 경우가 상당하다(Windrum et al., 2016).

대부분의 국가에서 경제적, 사회적으로 소외된 계층은 보건의료와 주거, 교육, 문화 등 인간으로서 기본욕구를 충족시키기 위한 서비스 재화에 대한 비용지불의 부담을 갖는다. 자유시장 체제만으로는 이들 계층의 욕구를 충족시키고 일상생활의 위기를 모면하는 데 필요한 재화 및 서비스를 이용하는 데 제약이 발생하게 된다. 이때 공공, 민간, 비영리 부문 간의 구분 없는 협력은 사회혁신의 경험을 공유하고, 더 효율적이고 효과적으로 지속가능한 공급전략을 확보할 수 있다. 다만 수익성은 고려하지 않는다는 전제하에서 가능하다. 새로운 아이디어의 소통과 교환, 새로운 역할과 관계의 수립, 공공-민간-비영리 부문 간의 협력에 대한 가치와 의미를 인식하는 것이 중요하다.

본 연구에서 주목하는 사회서비스 혁신에 관한 연구들은 앞에서 지적한 바와 같이 ‘사회서비스 혁신’을 명료하게 정의하거나 다학제 간 또는 관련 주체 간의 충분한 논의와 합의에 도달하였다고 보기는 어렵다. 한국의 사회서비스 정책 논의가 정책화, 제도화하기 시작한 2000년대 초반에는 사회서비스라는 새로운 정책 영역 자체의 등장을 혁신으로 전제하기도 하였다. 주로 취약계층 중심의 기존 복지서비스 전달체계에서 서비스 이용자는 수혜자의 자격을 크게 벗어나지 못하였으나, 사회서비스 논의가 본격화되면서 서비스의 수요자(소비자)의 입장을 대변하게 되고, 이 과정에서 서비스의 공급 과정은 소비자와 공급자 간의 역동에 초점을 두고 전자바우처라는 새로운 수단을 이용하여 서비스 전달체계의 혁신을 구현하고자 하였다(이재원, 김윤수, 2007).

사회서비스 혁신에 관한 최근의 논문들을 살펴보면, 기술혁신형 사회서비스를 구현할 수 있도록 복지기술의 개발과 활용을 활성화하기 위한 논의가 이루어지거나(김수완, 최종혁, 2018; 안상훈 외, 2017), 사회서비스 혁신에는 복지기술이 중요하다고 강조하고 있다(유근춘, 2014; 김희연 외, 2013). 특히, 김희연 외(2013)의 연구에서는 급증하는 복지 수요에 효과적으로 대응하는 혁신의 제도적 측면과 과학기술적 측면으로 구분하면서, 제도와 서비스의 비효율을 극복하는 방안으로 혁신을 전제하기도 하였다.

지난 20~30여 년간 사회혁신의 개념이 빠르게 확산되면서 다양한 분야에서 사회혁신의 사례를 검토하고 관련 담론을 심화시키는 연구들이 이루어져 왔다(Van der Have & Rubalcaba, 2016). 사회복지 영역에서도 사회혁신 논의는 예외는 아니었다. 특히 신사회적 위험이 기존의 사회복지 체계에서 더 이상의 역할을 기대하기 어려운 한계에 봉착하였다는 위기의식은 사회혁신 논의에 주목하도록 하는 데 결정적 역할을 하였다. 즉, 시민사회의 적극적 참여를 통해 사회문제의 해결을 시도하는 방안에 대한 고민과 실천 노력을 강조하는 사회혁신은 사회복지 분야에서

도 충분한 설득력을 갖기 때문이다(Farmer et al., 2018). 이에 대해 조상미 외(2019)의 연구는 사회혁신이 사회적 위기의 상황에서 문제적 관점에서의 접근보다는 필요와 욕구(needs)의 관점에서 접근해야 한다고 주장하였다. Young 재단(2014)의 TEPsIE 연구를 인용한 조상미 외(2019)는 문제적 관점에서 사회적 위험을 접근할 경우, 주로 불평등, 빈곤, 배제 등의 문제가 부각되면서 그 일차적 책임이 국가 또는 시장 등의 거시적 차원에서의 논의에 매몰되는 경향이 있다는 것이다.⁴⁾ 반면, 필요 또는 욕구(needs)의 관점으로 접근하면 개인이나 개별 조직 차원에서부터 사회 전체 범위에 이르는 책임의 주체를 규명하고, 각각의 주체에 따른 변화와 개선의 가능성을 높이기 위한 역량과 자원의 확보나 전략이 구체화될 수 있다고 보았다. 이와 같은 이유로 최근 사회혁신 논의는 사회복지 실천 영역으로 빠르게 확산되었다(조상미 외, 2019).

2. 사회서비스 혁신

사실 경영학 등을 중심으로는 서비스 혁신의 유형화에 관한 수많은 이론과 실증적 논의가 이루어지고 있지만 사회서비스는 물론, 사회복지 부문에서 혁신의 구체적 과정이나 유형 등에 관한 연구를 찾아보기 어렵다. 이는 국내에서는 물론 국외의 경우도 마찬가지 현실이다. 그런데 사회서비스와는 엄밀하게 구분되지만 공공서비스의 혁신의 특성을 구분한 연구에서 공공가치의 창출 과정 및 혁신의 내적, 외적 위치를 고려한 유형화를 시도한 사례가 있어서 소개해 보고자 한다.

4) Young Foundation. (2014). The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe. <https://cordis.europa.eu/project/id/290771/reporting>에서 2023.10.15. 인출. 유럽연합 회원국들의 사회혁신에 관한 이론적, 실증적 정책 논의를 종합 검토한 연구보고서임.

Chen 외(2019)는 공공서비스 혁신의 분류체계에 관한 논의가 이루어지고 있기는 하지만 여전히 제한적이고, 서비스 혁신을 이끌어가는 공공서비스 조직의 특성을 충분히 반영하는 데 있어서의 제약 때문에 공공서비스의 혁신을 분류하고 유형화하는 것은 녹록지 않다고 보았다. 이러한 주장에 비추어 볼 때, 사회서비스 혁신의 유형화도 유사한 문제와 한계를 가질 수 있다. 또한 Chen 외(2019)는 기존의 공공서비스 혁신 논의는 주로 공공 부문의 조직 단위에서의 내부 지향적 특성을 갖는다는 점에 주목하였다. 이와 같은 특성으로 인해 혁신의 과정에서 부문 간의 관계적 특성으로 발현되는 혁신의 역동과 전환적 성과를 포착하는 데는 제한적이라고 지적하였다. 앞서와 마찬가지로 사회서비스 제공 과정에서도 단위 조직에 전착된 혁신의 논의는 좀 더 포괄적이고 광범위하거나 부문 간의 협업과 협력을 통해 이루어낼 수 있는 혁신의 새로운 가능성을 간과할 위험성이 있음을 경고한다는 차원에서 의미 있는 지적이라 하겠다.

이러한 배경하에 Chen 외(2019)는 공공서비스를 혁신할 때 강조하는 점이 혁신 전략 자체인지 또는 혁신의 역량의 범주인지 또는 기능적 작업 내용인지에 따라 세 가지로 구분하고, 혁신의 중심축을 내부와 외부로 구분하여 여섯 가지 유형의 공공서비스 혁신 유형을 제시하였다.

〈표 2-2〉 공공서비스 혁신의 유형화

혁신의 핵심요소	혁신의 중심 축	
	내부	외부
전략	미션 혁신	정책혁신
역량의 범주	관리 혁신	협력자 혁신
작업적 내용	서비스 혁신	시민 혁신

자료: Chen 외. (2019). p. 18.에서 수정하여 제시함.

공공서비스의 혁신을 유형화한 또 다른 접근으로 Osborne(1998; Nadia, 2020에서 재인용)의 연구는 서비스 내용과 대상의 범주에 따라 혁신의 범위를 유형화하였다. 전면적 혁신과 확장적 혁신을 구분하고 그 과정에서 점진적 변화와 진화적 혁신으로 구분하는 방식을 제안하였다. Osborne(1998; Nadia, 2020에서 재인용)의 유형에서 새로운 대상자를 발굴하여 새로운 내용의 서비스를 제공하는 수준의 혁신이 전면적 혁신으로 구분된다. 반면, 기존의 대상자에 대한 신규 기획된 서비스의 제공을 위한 경우는 진화적 혁신으로, 기존의 서비스를 새로운 대상에게 확대하기 위한 혁신을 확장적 혁신으로 분류하고, 모든 발전적 변화는 점진적 혁신으로 유형화하였다(표 2-3 참고).

〈표 2-3〉 Osborne(1998)이 제시한 공공서비스 혁신의 유형화

		서비스 내용	
		기존	신규
서비스 대상	신규	확장적 혁신	전면적 혁신
	기존	발전적 변화/ 점진적 혁신	진화적 혁신

자료: Nadia. (2020). p. 38.에서 재구성하여 제시함.

앞서 Osborne(1998)이 제시한 혁신의 유형은 혁신 활동을 통한 변화와 혁신의 목적 및 동기에 따른 유형화였다면, 혁신 활동의 구체적인 내용에 따른 유형화의 사례도 찾아볼 수 있다. 지역사회서비스를 제공하는 과정은 일련의 행정업무와 관리체계 가운데 서비스가 제공된다는 점에서 이러한 혁신의 유형화는 설득력을 가질 수 있다. 실제 Djellal & Gallouj(2013)가 제시한 혁신의 유형은 서비스 제공 과정을 세분화하고, 각 단계별, 과정 단위에서 시도할 수 있는 혁신의 가능성을 고려한 유형화 방법이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 신규 서비스의 개발을 위한 혁신은 서비스

이용자의 문제해결 또는 욕구 충족을 위한 새로운 서비스의 개발 과정 또는 기존 서비스 요소들을 재구성하여 시도하는 전달 과정을 포함한다. 두 번째 혁신 유형은 이용자와의 관계 측면의 혁신이다. 서비스 제공 주체(기관 또는 인력의 관점에서)와 이용자와의 관계 설정의 변화를 찾기 위한 혁신 과정에 초점을 둔다. 셋째, 새로운 가치체계를 가져오는 혁신은 새로운 영업 방식을 모색하기 위한 서비스 제공 절차의 모색으로 서비스 통합 과정이나 공동생산의 과정에서 시도할 수 있다. 넷째, 새로운 가격체계를 적용하기 위한 과정에서 시도하는 혁신 활동이다. 다섯째, 제공기관의 인사, 조직관리 및 전달체계의 변화를 끌어내는 혁신 활동으로 기관 종사자들의 행동에 다양한 변화를 초래할 수 있다. 마지막으로 새로운 서비스 전달을 위한 기술적 요소가 강조된 혁신이다. 기술 요소는 새로운 서비스 전달뿐만 아니라 다양한 서비스 제공 요소 간의 연계·통합을 이용한 최적의 조합을 찾아 혁신의 성과를 제시할 수 있다고 보았다.

한편, 민간 영리조직에서의 혁신 동향을 사회복지 부문에 무분별하게 적용하는 움직임에 대한 문제의식에서 출발하여 지역사회를 중심으로 사회복지기관에 대한 혁신 필요성에 대한 인식과 함께, 사회복지 조직의 혁신적인 조직관리와 혁신 요인에 대한 연구 동향은 2000년대 이후 본격적으로 나타나고 있다(정은하, 2011; 최상미, 2012; 2014). 대표적으로 서울, 경기, 인천지역의 종합사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관 종사자를 대상으로 혁신 활동에 관하여 복지관 종사자의 응답을 분석하여 유형화를 시도한 정은하(2011)의 연구는 이론적 개념과 실증적 개념을 구분한 3대 분야의 혁신 활동 유형을 세분화하였다(그림 2-3 참조).

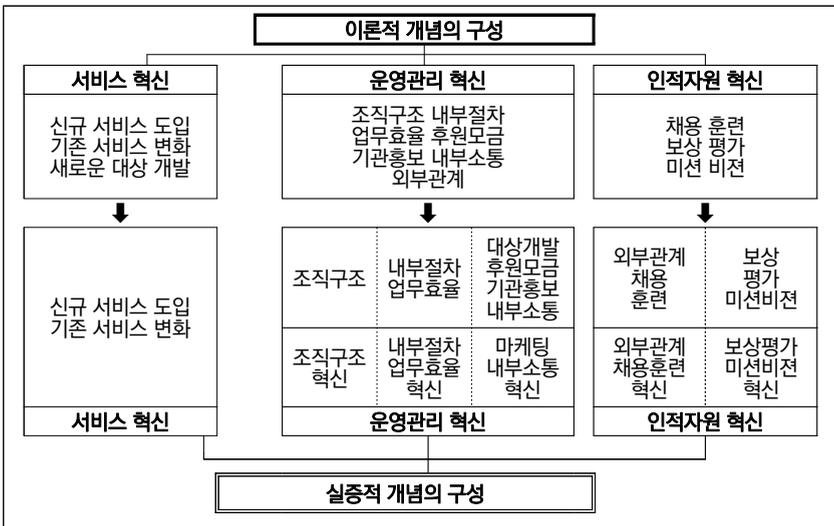
즉, 복지서비스 혁신 분야에서는 신규 서비스 도입과 기존 서비스의 변화, 그리고 새로운 대상의 개발이 이루어지는 이론적 혁신의 유형에서 새로운 대상 개발을 제외한 2개 소영역 중심의 실증적 유형을 제시하였다. 운영관리 혁신 유형은 이론적으로는 조직구조, 내부절차, 업무효율, 후원 모금, 기관홍보,

내부소통 및 외부 관계라는 6개 세부영역으로 구성하였으나 실증적으로는 조직구조와 내부절차의 업무효율 혁신, 그리고 마케팅 내부 소통 혁신으로 혁신 유형을 증분류하고 각 분류에 따른 세부 영역화를 시도하여 유형화하였다.

마지막으로 인적자원 혁신 유형의 경우, 이론적 유형은 채용과 종사자 훈련과 보상, 평가, 미션 및 비전의 제시로 구체화하여 제시하였는데, 실증단계를 거쳐 외부관계 및 보상평가로 증분류한 뒤, 유형을 더 세분류하였다. 정은하(2011)의 혁신 유형화는 사회복지 조직 운영의 세부 사업단위별 혁신 활동을 접목하는 단위사업별로 접근을 시도했다는 특징이 있다(그림 2-3 참고).

한편 최상이(2014)의 연구는 종전의 혁신 연구가 주로 혁신의 산물 또는 결과물에 초점을 두어 협의의 접근을 시도하였다면 2000년대 중반 이후 지역사회 복지기관을 중심으로 혁신의 전개 과정 자체에 관심을 갖고 이러한 경과 과정을 파악하려는 시도가 증가하고 있다고 보았다.

[그림 2-3] 사회복지 조직 운영의 혁신 유형화 이론적 실증적 개념 구성의 비교



자료: 정은하. (2011)., p.144.에서 일부 수정하여 재인용함.

이에 사회복지조직의 혁신 수행에 영향을 주는 요인에 대한 사회복지관의 최고 관리자 또는 실무책임자의 심층 면접 결과를 분석하여 기관 내에서 업무 수행 중의 혁신 활동으로 3개 대범주, 8개 중범주, 21개 소범주 유형을 도출하고 혁신을 촉진 또는 저해할 수 있는 요인으로 조직의 리더십과 이해관계자, 조직 구성원 관련 범주를 확인하였다. 각 범주를 구성하는 세부 유형의 내용은 <표 2-4>를 참고하도록 한다.

<표 2-4> 사회복지 조직의 혁신 유형의 범주화: 3개 대범주-8개 중범주-21개 소범주

대범주	중범주	소범주
투입 혁신	인적자원에 투자	- 직원 채용 체계화 및 표준화 - 지원 훈련 및 교육 강화 - 슈퍼비전 체계화
과정 혁신	미션 비전 혁신	- 미션 및 비전의 재정립
	인적자원 관리 혁신	- 직원평가 강화 및 체계화 - 직원 감동 경영
	조직 구조적 혁신	- 팀 구조의 변화 - 슈퍼비전 체계화 - 노조 결성 - 직급과 직책 변화 - 운영시스템 체계화
	전략적 혁신	- 외부 컨설팅 - 지식경영, 학습 조직화 - 고객 중심 관리 - 윤리경영 - 근거 중심 실천
산출 혁신	프로그램 서비스 관련 혁신	- 고객 중심 사고로의 변화에 따른 서비스, 프로그램 변화 - 지역사회 조직화 사업 - 서비스, 프로그램 인증
	전달체계 관련 혁신	- 사례관리 강화 및 체계화
	후원/모금 관련 혁신	- 후원, 모금 강화

자료: 최상미. (2014). p.107.에서 일부 재구성하여 제시함.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

지역사회서비스 품질관리의 혁신 사례

제1절 지역단위 통합 품질관리시스템의 구축 사례

제2절 제공인력 자격관리 제도 운영 사례



제 3 장

지역사회서비스 품질관리의 혁신 사례

지금까지의 논의를 바탕으로 제3~5장에 걸쳐 실제 지역사회서비스 공급 과정에서 이루어지는 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단이 사회서비스 혁신을 주도한 사례를 살펴보고자 한다. 연구 방법에서 제시한 바와 같이, 이번 지역사회서비스 혁신 사례의 수집은 연구자가 착안하여 중앙 지역 사회서비스 지원단에 「지역사회서비스 혁신 네트워크」의 운영을 제안하면서 출발하였다. 기본적으로 「혁신 네트워크」의 사례 공유 워크숍의 결과물을 재구성하여 보고서를 구성하고 있지만, 가급적 각 지역 지원단의 고유한 혁신의 고민과 경험을 실제의 모습으로 공유함으로써 현장성을 유지하고자 하였다. 다만 전체 보고서를 구성하면서 사례의 유형을 세 가지 유형으로 범주화하였는데 지원단이 혁신의 방점을 품질관리, 사업관리 또는 서비스 전달 과정 자체에 두고 있는가를 연구자가 임의로 구분하였다.

지역 지원단이 경험한 일련의 혁신 과정을 통시적으로 직접 관찰할 수 없는 한계에도 불구하고, 「지역사회서비스 혁신 네트워크」의 운영은 지원단이라는 제3자적 관점을 혁신 네트워크에 동일하게 전제하여 서비스 제공 현장에서 혁신의 필요성을 인식하고 고유의 혁신 활동을 전개한 실제 경험을 수집하였다는 점에서 의미 있는 시간이 되었다. 구체적 진행 과정을 살펴보면, 우선 중앙 지원단을 통해 사전 협의를 진행한 연구자는 지원단 협의체에 참석하여 본 연구의 취지와 혁신 활동의 중요성, 혁신 사례의 확산 가치 등을 설명하였다(2023.8.29). 그리고 혁신의 기본개념을 비롯하여 혁신 사례의 수집에 필요한 절차 및 공유 방식 등의 구성에 관한 설명회 차원에서 지역사회서비스 혁신 네트워크 제1차 워크숍을 진행하였다(2023.9.14.). 이로부터 한 달여간 기한을 통해 혁신 사례를 수

92 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

집, 정리하여 사례집을 구성하고 제2·3차 워크숍을 진행하였다. 오전·오후에 걸친 전일의 일정으로 워크숍을 개최하면서 참여한 지원단 전수의 혁신 사례를 공유하였다(2023.10.5.~6.). 마지막으로 혁신 사례의 확산을 위해 중앙사회서비스원이 주관하는 지역사회서비스 투자사업의 성과 공유회(2023년 행복스토리 공유회, 2023.11.1) 행사장에서 각 지역별 사례를 전시, 지역 지원단뿐만 아니라 지역사회서비스 관계자들과 함께 공유할 수 있는 기회를 가졌다.

[그림 3-1] 지역사회서비스 혁신 네트워크 운영 과정



자료: 저자 작성.

제1절 지역단위 통합 품질관리시스템의 구축 사례

경상남도 지역사회서비스 지원단(이하 경남 지원단)은 목표가 동일하더라도 이를 달성하기 위한 아이디어와 전략은 조직마다 다를 수 있다는 아이디어에서 착안하여 지역사회서비스의 파편화된 품질관리 체계의 문제해결을 목적으로 통합 품질관리시스템을 마련하였다. 경남 지원단은 ‘품질관리 혁신’이라는 목표를 달성하기 위해 지표·데이터를 적극적으로 활용하였다. 이를 위해 지역사회서비스 제공기관의 유형을 구분하고, 유형별로 필요한 교육과 컨설팅, 설명회를 지원하는 역할을 수행하고 있다.

〈표 3-1〉 경상남도 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
파편화된 지역사회서비스의 품질관리체계	<ul style="list-style-type: none"> - 품질관리의 통합적 접근 - 기관 맞춤형 사후관리 모델의 마련 - 객관적 지표 중심의 사업관리 	<ul style="list-style-type: none"> + 통합적 사후관리 시스템의 구축 + 시스템 참여 독려를 위한 당근과 채찍(인센티브와 패널티) + 지역사회서비스 주체 간의 신뢰와 소통 (지자체)(지원단)(사회서비스원)

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인

자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

경남 지원단의 품질관리 혁신의 필요성에 대한 인식은 현재의 품질관리 방식의 실효성에 대한 의문에서 출발했다. 서비스의 품질은 이용자의 만족과 직결되기 때문에 매우 중요시되지만, 다소 추상적이고 모호하게 운영될 가능성이 있다. 경남 지원단은 이러한 품질관리가 단순히 형식논리로 기능하지 않으면서 실제 성과로 이어질 수 있도록 아이디어를 고민하였다. 이 과정에서 중요한 두 가지 이슈가 떠올랐다.

첫째, 전달체계상 수행 주체들의 기능과 역할을 정립하는 일이었다. 품질관리의 주체로 지원단뿐만 아니라 시·도와 시·군, 유관기관이 각자의 기능을 수행하며, 각 주체들의 성격과 한계를 인식하는 것에서 출발하였다. 즉, 품질관리 프로세스상 지자체와 사회서비스원이 갖고 있는 강점과 약점을 분석하고, 지원단에서 강점은 촉진시키고 약점은 보완해 줄 수 있는 영역을 명확히 해야 할 필요를 느끼게 되었다.

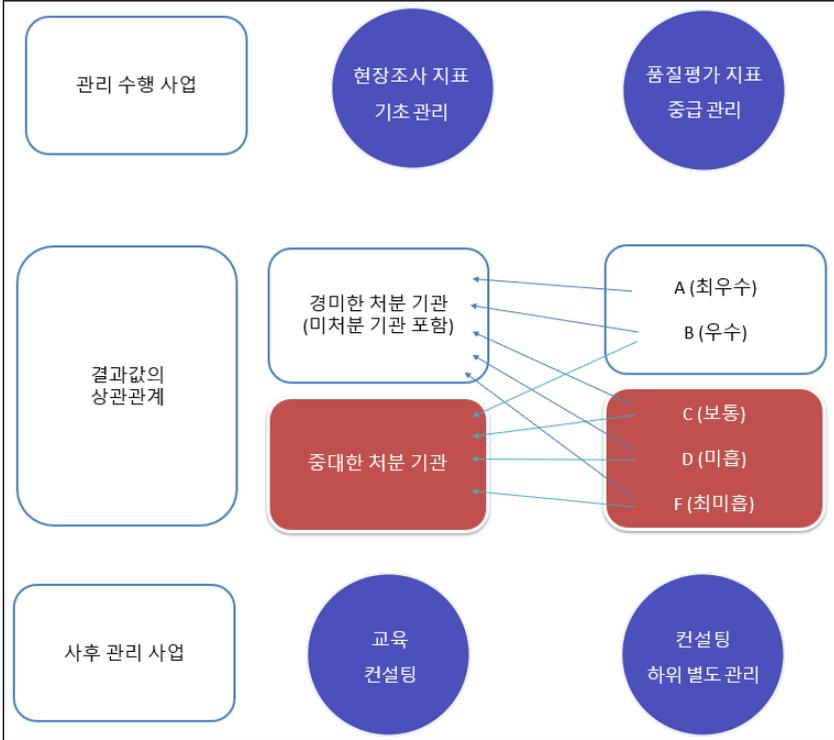
[그림 3-2] 지역사회서비스 투자사업의 품질관리 주체 및 역할



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 경남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

둘째, 현재 적용되고 있는 품질관리 방식이 실효성이 있는지 분석적으로 검토하는 일이었다. 서비스 품질에 대한 점검은 다양한 방식으로 이루어질 수 있지만, 경남 지원단에서 착수한 작업은 서비스 품질을 간접적으로 평가할 수 있는 지표들을 재검토해보고, 관리적 차원에서 더 실효성이 높은 방향으로 개선해 보려고 시도한 것이었다.

[그림 3-3] 실증자료를 활용한 지표와 기관 간 상관관계 분석



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 경남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

현재 정부 차원에서 크게 세 가지 품질관리 지표를 통해 제공기관의 품질을 평가하고 있는데, 현장조사 지표, 품질평가 지표, 그리고 인증제 지표가 그것이다. 이러한 지표들이 각기 별개로 운영되면서 연동성이 없이 적용되어, 현장의 서비스 제공 상황을 충분히 반영하지 못하고 있는 실정이라고 판단하였다. 이에 따라 지표들 간의 관계를 파악하고, 이들 지표가 지역의 서비스 품질관리에 좀 더 유용하게 활용될 필요성을 확인하였다. 요컨대 품질관리 핵심은 수행 주체와 관련 평가과정을 포함해 통합적인 관점에서 접근해야 한다는 결론에 도달하게 되었다.

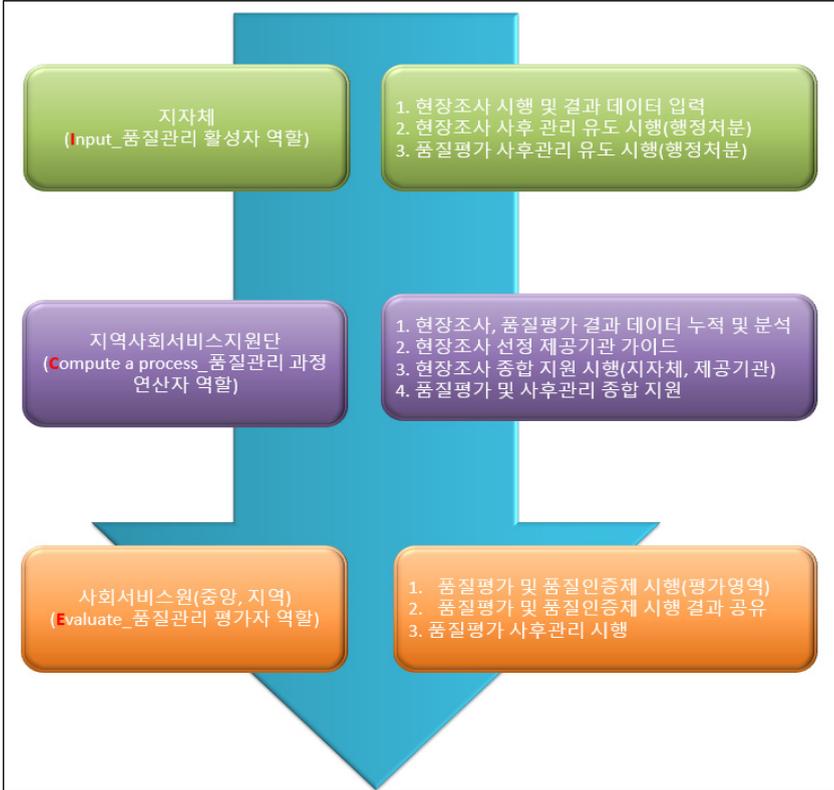
2. 혁신 아이디어: 품질관리를 위한 통합적 접근

가. 수행 주체의 역할 정립

경남 지원단은 조직 내 논의를 통해 품질관리의 수행 주체들의 강점과 약점을 분석한 후, 강점을 중심으로 각 주체들이 품질관리 프로세스에서 어떤 기능을 잘 수행할 수 있을지 파악하였다. 먼저, 품질관리 프로세스의 순서상 지자체에서 활성화 역할을 하게 된다. 활성화는 품질관리의 전체 과정에서 ‘축발자(투입자, input)’의 역할로, 구체적으로는 현장조사 시행을 주도하고 관련 데이터 입력·축적, 관련 행정처분을 실시하는 역할을 맡는다. 다음으로 지원단은 연산자 또는 조율자(compute, controller)로서의 역할을 수행한다. 즉, 품질관리 과정의 중간에 위치하며 구체적으로는 지자체로부터 전달받은 데이터를 분석해 현황을 제시·검토하고, 지자체에 다시 피드백을 주는 작업이다. 마지막으로 사회서비스원은 품질관리 ‘평가자(evaluate)’ 역할을 담당한다. 구체적으로는 품질평가와 품질인증제를 실시함으로써 최종 평가를 하는 작업을 담당한다. 이러한 품질관리 체계를 ‘ICE 기반 역할 수행’이라고 명명해 관리하고 있다.

지원단은 조율자 역할을 하면서, 사후관리에 대한 효과성 검증 역할도 수행한다. 가령, 지원단은 부정수급 예방을 위한 교육과 컨설팅을 시행하고 있는데, 교육에 참여한 집단과 미참여한 집단 간의 효과를 행정처분 결과와 비교해 봄으로써 뚜렷한 효과가 있음을 통계적으로 확인하기도 하였다. 또한 제공기관별로 데이터 축적·관리·분석을 통해 해당 제공기관의 서비스 품질이 개선되도록 지속적으로 유도하기도 한다.

[그림 3-4] 경남 지역사회서비스 지원단의 품질관리 주체별 강점 기반 역할의 재조명



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 경남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

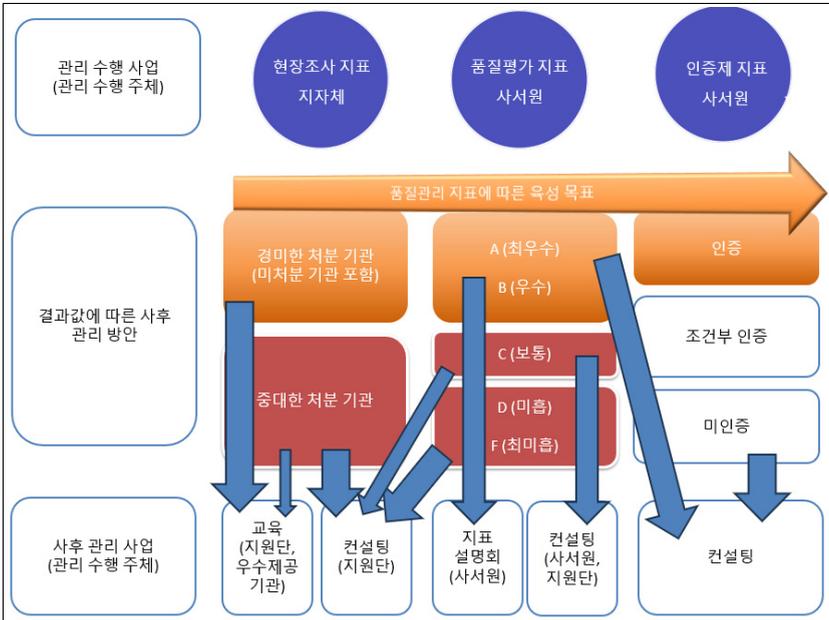
나. 지표 관리 및 응용 체계의 개선

앞에서 언급한 지표, 데이터를 활용한 상관관계 분석을 시작으로, 지원단은 현재의 평가 지표의 범위가 위계성을 가지고 있다고 인식하였다. 이는 품질평가의 각 영역에서 사용되는 지표들이 독립적이지 않으며 상호 관련이 있다는 단서에서 출발한 것이다. 즉, 내용과 범위에서 현장조사의 지표(기초)보다 품질평가의 지표(중급)가 더 폭넓고 상위에 있으며, 인증

제 지표(최상)는 품질 정도에 있어서도 가장 높은 수준을 요구한다고 본 것이다. 다소 자의적일 수 있지만, 이러한 질적 판단을 위해 지원단은 전문성을 토대로 모든 지표를 하나하나 살펴보고 정리해 나가면서 이러한 속성을 확인해 나갔다.

일례로 경남 지원단은 경남 지역의 제공기관 현장조사 결과 지표와 품질평가 지표가 서로 상관관계가 있음을 데이터를 분석하여 확인했다. 즉, 현장조사 지표에서 ‘경미한 처분’과 ‘중대한 처분’을 받은 기관과 품질평가 지표에서 ‘A~F 등급’ 간 연관성을 분석한 다음 집단을 구분하여 분석한 결과, 처분 결과 및 등급 간의 상관성에 기반하여 별도의 접근 전략을 취해야 한다는 것을 확인했다.

[그림 3-5] 기관 맞춤형 사후 품질관리를 위한 경남 지역사회서비스 지원단 모델



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 경남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시,

[그림 3-5]는 기관 맞춤형 사후관리 모델이다. 각 평가지표를 활용한 평가 결과를 통해 어떠한 사후 관리 사업을 적용해야 할지, 즉 교육이 필요한 대상과 컨설팅이 필요한 대상, 지표 설명회를 통한 정보전달이 필요한 대상 등이 단계별로 다른 것을 알 수 있다. 몇 가지를 짚어보면, 현장조사 지표에서 경미한 처분기관에 속하는 경우 지원단에서 교육과 우수 제공 관리 기관들의 사례를 공유해 더 우수한 기관으로 발전하도록 돕는다. 중대한 처분기관에 속하는 경우 교육과 더불어 지원단의 컨설팅이 필요한 기관이다.

일반적으로 현장조사 지표에서 경미한 처분기관은 품질평가 지표에서 A 또는 B그룹에 속한다. 품질평가 지표에 있어 이러한 기관들은 사회서비스원의 지표 설명회가 필요하고, 더 나아가 인증제 평가에서도 인증을 취득할 수 있는 기관이 되도록 유도하는 프로세스로 확장, 개발해 나가야 한다.

3. 혁신 촉진 및 방해 요인

경상남도 지역사회서비스 지원단의 혁신 논의에서 첫 번째 촉진 요인은 통합적 사후관리라는 추진 전략을 수행하기 위해 주요 서비스 수행 주체들이 유기적인 관계 형성을 꾀한 것을 꼽을 수 있다. 지역 기반의 사회서비스 제공 주체들 간에 유관 데이터 등 필요한 정보를 공유하면서 일련의 관계 형성이 중요함을 강조하였다. 앞에서 소개한 ICE 역할 모델은 지역사회서비스 수행 주체들 간의 관계를 형성하는 주요 원칙으로 작용한다. 이 모델을 지원단뿐만 아니라 지역 사회서비스원과 지자체 등과 공유했는데, 이것이 유기적인 프로세스로 작동하기 위해 수행 주체 간의 협력이 뒷받침되어야 하고, 그렇게 될 때 혁신의 가속화를 기대할 수 있다.

둘째, 지역사회서비스 혁신의 추진 과정에서 상호 신뢰를 확보하는 것은 기본전제가 되어야 한다. 특히 지원단이 담당하는 사후관리 효과성 검

증이라는 과업은 지자체를 비롯해 제공기관에게도 평가에 대한 전반적인 신뢰를 향상시키는 데 일조하여 왔다. 타당한 분석과 검토, 지원단 전문성에 대한 대외적 위상 같은 것들이 혁신의 촉진 요인으로 작용하고 있는 것으로 내부적으로 판단하였다.

셋째, 지역사회서비스의 품질관리를 위한 통합관리시스템이 효과적으로 운영되기 위해서는 제도 운영의 유인 및 규제 장치의 균형적 운용이 시스템 내에 탑재되어 있어야 한다. 즉, 품질관리의 종착점은 서비스를 제공하는 기관의 지침에 대한 준수와 서비스 품질의 향상으로 귀결될 수 있어야 하며, 이를 위해 품질관리 절차에 협조하지 않는 기관에게는 일정 정도의 규제 차원의 개입이 이루어져야 하고, 동시에 양질의 서비스를 제공하는 기관에 대해서는 적절한 인센티브를 제시하는 관리 방식이 수반되어야 할 것이다.

제2절 제공인력 자격관리 제도 운영 사례

경기도 지역사회서비스 지원단은 서비스 품질관리 혁신의 초점을 제공인력의 자격 기준 관리에 두어 혁신 활동을 전개하고 있다. 제공인력은 서비스를 직접 제공하는 주체로서 서비스의 질과 이용자 만족에 직접적인 영향을 주게 된다. 이 사례는 서비스를 제공하는 제공인력은 어떤 자격 기준을 갖추고 있으며, 자격 기준은 어떻게 관리되고 있는지, 제공인력의 수준을 제고시키기 위한 혁신 방안은 무엇인지 고민한 대표적 사례이다.

〈표 3-2〉 경기도 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
지역사회서비스에 낮은 이용자 만족도 제공인력의 높은 민간자격 보유율	- 제공인력 자격관리제도의 도입 - 경기도 지역사회서비스 투자사업 품질 향상 3개년 추진 전략	+ 지역 내 연구기관과의 협업 네트워크 가동 + 실증 근거자료 기반의 혁신 활동 추진 + 가격탄력제도 등 서비스 단가 운용의 탄력적 적용 등 인센티브 제시 - 민간자격 제공인력의 이탈 및 지역격차 확대 우려 등

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인
자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

경기도 지역사회서비스 투자사업에 대한 2021년 이용자 만족도 조사 결과 종합만족도가 76.2점으로 낮게 나타났는데, 이것이 경기 지원단이 서비스 품질을 향상해야 한다고 인식하는 계기가 되었다. 이용자 만족도는 서비스 품질을 측정할 수 있는 간접적인 지표이기 때문에, 서비스 품질 저하에 대한 원인을 고민할 수밖에 없게 된 것이다.

휴먼서비스의 가장 중요한 실천 도구는 서비스 제공인력의 자질과 전문성이기 때문에 경기도의 서비스 품질 낙후성의 원인은 제공인력의 전문성 한계라는 사실에 주목하게 되었다. 이러한 서비스 제공 여건의 개선을 위한 우선적 과제로 제공인력의 질(우수성)을 향상시키는 노력이 필요하다고 판단하게 되었고, 제공인력의 질적 수준은 이들의 자격 기준(일정 수준 이상의 지식과 능력에 대한 인증)과, 임상경험(경력), 교육·훈련 정도, 개인적 자질(공감 및 도우려는 태도, 성실성, 의사소통 능력 등) 등에 따라 달라진다고 가정하였다. 이러한 가정에 따라 지원단에서는 인력 요건 중 가장 기본적인 요소인 ‘제공인력의 자격 기준 및 실태’에 대한 검토와 정비를 우선순위 접근하였다.

실제로 지원단은 2020년 자체 조사한 ‘자격증 구분에 따른 경기도 우리아이심리지원서비스 제공인력 등록 현황’ 자료에서 제공인력이 민간자격증만으로 참여하고 있는 경우가 상당히 많다는 것을 포착해 냈다(52.9%).⁵⁾ 이러한 현황 자료가 제시하는 쟁점 중 하나는 객관적으로 검증되지 않거나 관리되지 않은 민간기관 발급의 자격증이 상대적으로 많을 경우, 서비스 제공인력의 전문성을 유지하는 데 한계가 있을 수 있다는 우려였다. 우리아이심리지원서비스 제공인력 자격 현황을 분석한 결과를 토대로, 2023년에 지원단은 해당 자격증의 명칭과 발급기관을 추적해 일일이 대조, 확인하는 작업을 추진했다.

그 결과, 제공인력이 보유한 민간자격증의 종류만 1,037종이었으며 그중 407종의 자격증은 민간자격정보시스템(<https://www.pqi.or.kr>, Private Qualifications Information, PQI)에도 등록되어 있지 않은 것으로 확인됐다. 또한 PQI 등록 민간자격증을 일일이 대조하여 확인해본 결과, 소수의 자격증을 제외하고 대부분은 온라인 강의, 20시간 내외의 강의 시간, 수강료 무료 지원 등 그 교육과정의 전문성 담보가 의심스러운 자격증이 상당수 확인되었다. 이러한 확인 과정을 바탕으로 경기 지원단에서는 서비스의 고도화를 위한 혁신의 쟁점으로 품질과 직결된 제공인력의 질(우수성) 향상을 위해 제공인력 관리의 혁신이 필요하다는 인식에 대해 확신을 갖게 되었다.

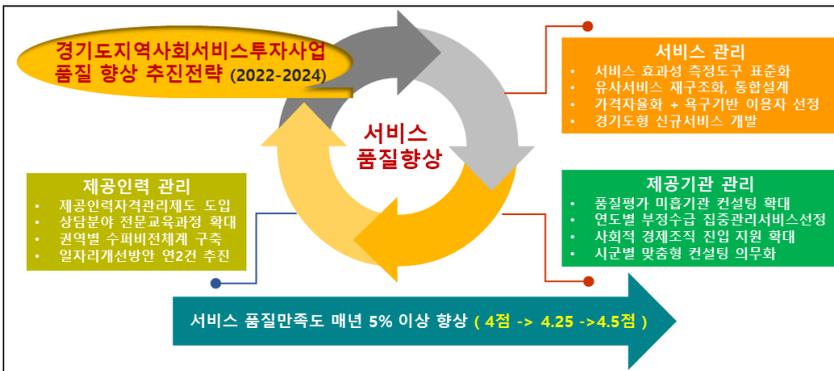
2. 혁신 아이디어: 제공인력 자격관리제도

전술한 문제의식에 따라, 제공인력의 자격 기준에 대한 정비 및 자격관리사업 추진을 위한 로드맵을 마련하였다. 경기도 지역사회서비스 투자

5) 제공인력 4,981명에 대한 조사 결과로 이들의 자격 기준이 국가자격증에 의한 경우는 40.1%, 민간자격증에 의한 경우는 52.9%, 학위 소지에 의한 경우는 7.0%로 나타났다.

사업 품질 향상 3개년 계획을 수립하고 목표 달성에 필요한 추진전략과 과제들을 선정하였다. 제공인력 관리와 더불어 서비스 효과성을 측정하거나 제공기관에 대한 컨설팅 제공, 부정수급 관리를 통해 서비스 품질 만족도를 높여나가는 전략을 세우게 되었다.

[그림 3-6] 경기도 지역사회서비스 투자사업 품질 향상 3개년 추진전략



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5~6)에서 논의된 경기도 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

한편 가시적인 효과 확인과 혁신 역량 집중을 위해 대상 사업을 ‘우리 아이 심리지원서비스’로 한정해 진행했다. 해당 서비스는 경기도 지역사회서비스 투자사업 이용자 중 가장 큰 비율(35.9%)을 차지하고, 보건복지부 고도화 대상 사업으로 아동청소년 심리상담서비스가 명시되어 있기도 한 대표적인 서비스이다. 그리고 이러한 제공인력 자격관리제도 운영의 핵심 가치로 ① 신뢰성(이용자에게 신뢰받는 지역사회서비스) ② 동기 부여(제공인력이 매력과 만족을 얻는 지역사회서비스) ③ 공공성(서비스 품질 향상으로 지역사회서비스 공공성 강화)으로 정의하였다.

가. 실태 진단 및 자격관리 방안 모색

가장 먼저 추진한 작업은, 실태 진단이었다. 경기도심리지원서비스 제공인력 4,270명을 대상으로 자격실태를 조사해 제공인력의 자격보유 실태를 파악하였다. 제공인력이 자격증 유형(국가자격증, 학위 전공자, 민간자격증의 유형)을 선택하여 기입하는 방법으로, 경기도 심리지원서비스 제공인력의 자격 보유 실태부터 파악하였다.

〈표 3-3〉 경기도 지역사회서비스 심리지원서비스 제공인력 자격 현황

(단위: 개, 명, %)

구분	우리 아이 심리 지원 서비스	산모 심리 상담 지원 서비스	성인 심리 지원 서비스	우리 가족 융합 프로그램	청년 심리 지원 서비스	통합 가족 상담 서비스	계	
							인원	비율
국가자격	912	2	5	4	5	33	961	29.7
민간자격	822	1	5	44	22	210	1,104	34.0
학위자격	49	4	4	4	1	58	120	3.7
중복자격	816	3	10	18	18	192	1,057	32.6
계	2,599	10	24	70	46	493	3,242	100.0

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5~6)에서 논의된 경기도 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

다음으로는 지역사회 연구기관과 협업해 연구용역을 추진하여 제공인력 자격관리 도입을 위해 자격 기준 권고(안)와 자격심의 관리방안 등을 토대로 자격관리센터 운영(안)을 도출하였다. 제공인력 자격 기준 권고(안)는 제공인력에 대한 최소 기준을 제시하면서 특히 검증되지 않은 민간자격증에 대해서 엄격한 요건을 갖추도록 하여 제공인력의 자격에 대한 신뢰를 제고하고자 하였다.

제공인력 자격 심의는 자격심의위원회 구성이 핵심인데, 제공영역·유사교과목·영역별 교육과정, 제공인력 자격 기준 등에 대한 심의, 의결을

담당하는 기구로서 기능한다. 자격심의회는 정확성과 신속성을 확보하기 위해 학계 전문가 및 현장 전문가로 구성된 자격심의회위원회를 구성하였고, 여기에는 상담심리학과 교수, 관련 국가자격증 소지자, 타 지역사회서비스 지원단 구성원, 현장 상담 전문가 등이 포함되었다.

〈표 3-4〉 경기도 지역사회서비스 심리지원서비스 제공인력 자격 기준 권고(안)

구분	권고안
학위 기준	심리상담 분야 전공 학사학위(학과/전공 명시) 이상 취득 ※ 인정되는 전공 학위: 상담학, 심리학, 아동청소년상담학, 가족상담·치료학, 재활학 또는 치료학(언어, 미술, 음악, 놀이, 행동, 작업, 재활치료 등), 특수교육학, 교육학(상담심리 전공 석사학위자 이상) 등
필수 전공과목	여성가족부령에 정해진 상담 관련 분야 교과목 중 상담이론과 실제, 면접원리, 심리측정 평가, 발달이론, 이상심리, 성격심리 등 6개 영역 각 영역 내 1과목 이상 수강 필수 ※ www.q-net.or.kr참조
자격 기준	○ 국가 자격 - '청소년 기본법'에 따른 청소년상담사 - '초중등교육법'에 따른 전문상담교사 및 특수학교 정교사 - '정신건강복지법'에 따른 정신건강임상심리사, 정신건강사회복지사 - '국가기술자격법'에 따른 임상심리사, 직업상담사 - '장애인복지법'에 따른 언어재활사 ○ 민간 자격 - 한국연구재단 등재 학회(또는 기관)에서 발급된 자격증 - 홈페이지 등에 자격증 발급 정보 공개 및 연평균 100명 이상의 자격증 발급 + 1급 수퍼바이저 보유 200명 이상 보유학회(기관)에서 발급한 자격증 * 권고기준 미달 민간자격의 경우 일정한 기준에 의해 재평가함
수련 기간	학위과정 중 수련시간 이외 실무 경력 중 수련 시간 200시간 이상 200시간 미만 및 300시간 이상자는 차등 점수 적용

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5~6)에서 논의된 경기도 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

〈표 3-5〉 경기도 지역사회서비스 심리지원서비스 제공인력 자격심의 관리 방안(안)

구분	권고안
자격 심의 및 관리	경기도 지역사회서비스 투자사업 제공인력 자격관리센터 자격심의와 등급 부여 - A등급 인센티브(경기도 인증제, 가격 자율화 등) 제공 - 연 1회 등급 재심사 요청 가능
심의 및 등급 부여 기준	- 학위 기준(30%) + 전공과목 기준(20%) + 자격 기준(30%) + 수련 기준(20%) + 가점 * 가점은 수퍼비전 1사례당, 공개사례 발표 1사례당 각 1점 부여 - A, B, C, D의 4등급 부여로 우수 제공인력, 적합 인력, 유예기간* 내 조건부 참여 인력, 서비스 제공 불가 인력으로 등급 부여
승급 절차	유예 등급(C등급)의 경우 조건부 참여 및 유예기간 내 조건 충족을 통한 등급 상향 유도 - 유예기간은 1년으로 함. - 평가 기준 미충족자의 승급 심사에 있어서 필수 전공교과목 이수는 필수사항 - 제공인력 편의를 위해 정규대학 이외에 승급교육을 인정하는 교육기관 제시 - 교육부 평가인정 학점은행제, 대학 원격 평생교육원, 독학사, K-MOOK 등 * 참여 불가 등급(D 등급) 자격 보완 후 등급 재심사 진행

주: 유예인력을 별도로 관리하는 방안이 포함되어 있음. 민간자격이 인정되지 않는 경우, 1년의 유예기간을 부여하고 추후 재심사를 통한 진입 여부를 검토하는 방식이다(조건부 참여).

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5~6)에서 논의된 경기도 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

제공인력 자격관리센터 운영(안)은 서비스 제공인력에 대한 기본자료를 축적하고 있는 경기도 지원단 내에 제공인력 자격관리센터를 설치하는 것을 기본 계획으로 한다. 국가자격 및 민간자격의 관리와 대응을 위한 최소한의 전담인력을 배치(기존 지원단 인력 활용)할 계획이다. 자격관리 센터는 지역사회서비스 투자사업 제공인력 개인별 자격 적정성을 심의하고 평가, 인정하는 기능을 수행하기 위한 온라인 시스템을 구축(포털)하고, 사업별 서비스 제공인력의 자료를 수집·관리함과 동시에 경기도의 지역사회서비스 투자사업 제공인력의 자격 기준을 공시할 예정이다.

[그림 3-7] 경기도 지역사회서비스 고도화를 위한 공청회, 온라인 의견수렴 예시

우리아이심리지원서비스 서비스 고도화 공청회

우리아이심리지원서비스 품질관리와 서비스 단기 정책 개선을 통해 서비스 고도화 및 만족도를 향상하고자 합니다. 현장의 소중한 의견을 수렴하고자 공청회에 여러분을 초대합니다.

우리아이심리지원서비스 공청회 신청안내

○ 일시 및 장소

사업명	일시	장소
우리아이심리지원서비스 서비스 고도화 공청회	남부 2023.09.05.(화) 10~12시	수원시글로벌평생학습관 1관 글로벌동 대강당
	북부 2023.09.12.(화) 10~12시	고양시 덕양구 경 2층 대회의실

○ 주요내용

- 우리아이심리지원서비스 서비스 고도화 추진 배경 및 고도화 방안
- 우리아이심리지원서비스 제공인력 자격관리제도 도입
- 우리아이심리지원서비스 가격인정제 도입

○ 신청대상

우리아이심리지원서비스 제공기관장, 관리책임자 및 제공인력 500명

○ 신청기간

08.14.(화) ~ 09.01.(금) 3주간 (*기간 연장)

※ 참여확정 안내문자 개별 발송 예정 (09.04.(화) 예정)

○ 교육인정

지역사회서비스투자사업 제공인력 보수교육 2시간 인정

○ 신청방법

지원단 홈페이지(ggss.or.kr) - 참여마당 - 교육신청 - 오프라인(대면) 교육

- 공청회 신청 게시물 선택 - 교육 신청하기

우리아이심리지원서비스 서비스 고도화 온라인 의견수렴 실시

○ 참여대상: 우리아이심리지원서비스 제공기관장, 관리책임자, 제공인력

○ 조사기간: 2023.09.18.(월) ~ 09.27.(수)

○ 조사내용: 우리아이심리지원서비스 서비스 고도화 방안에 대한 의견

- 제공인력 자격관리제도 (안)
- 가격인정제 (안)

○ 문의: 경기도지역사회서비스지원단 ☎ 031-268-9221

참여하기

공지사항	최신소식	지침/매뉴얼	+
• [안내] 경기도 「지역사회서비스투자사업」 활성화 유공자 도지사 표창 계획 안내	2023.09.22		
• [안내] 「10월 어느 멋진 날 맞손토크」 개최 안내	2023.09.19		
• [안내] 2023년 10월 경기도지역사회서비스투자사업 제공인력 교육 일정 안내(대면, 비대면)	2023.09.18		
• [안내] 우리아이심리지원서비스 서비스 고도화 온라인 의견수렴 실시 (-9.27.(수))	2023.09.18		

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5~6)에서 논의된 경기도 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

이에 따른 제공인력의 자격정보 DB화도 지속적으로 현행화하여 품질 관리에 활용할 수 있도록 하였다. 신규 제공인력이 지속적으로 유입되는 상황을 고려해 홈페이지 가입 독려를 통해 자격 DB를 업데이트하고, 정기적으로 분석해 자격관리 현황을 수시 모니터링할 수 있도록 설계하고 있다.

나. 적절한 보상 체계(안) 마련

제공인력에 대한 자격관리 체계에서 중요한 요소는 제공인력을 고용하는 제공기관은 물론, 제공인력 스스로 자격 기준을 상향 표준화하여 유지, 관리할 수 있도록 자격 수준에 상응하는 보상 체계를 마련하는 것이

라 판단하였다. 이에 서비스 유형별 제공인력이 최소한의 자격 기준을 갖췄다면, 적절한 보상이 유인책이 되어 제도의 지속성을 담보할 수 있도록 제도 설계의 연계 방안을 마련하기 위해 가격탄력제 운영, 서비스 단가 인상, 우수인력 포상 등의 방안을 모색하고 있다.

특히 경기 지원단은 정부 차원에서의 바우처 서비스의 단가 인상이 단기간에 추진되기 쉽지 않을 것이라는 점을 고려하면, 가격탄력제 운영(본인 부담금 자율화)과 소득 기준 폐지 등을 통해 서비스 단가 인상 효과를 기대할 수 있을 것으로 생각하였다. 특히 시장가격에 미치지 못하는 낮은 단가로 설정된 심리상담 분야의 경우, 질 낮은 제공인력의 배치와 제공인력의 낮은 급여 수준 등이 서비스 품질 저하의 악순환 상황을 초래하고 있다고 판단하였다. 따라서 본인 부담금 자율화로 실질적인 단가 인상의 효과와 함께, 소득 기준 폐지로 인한 서비스 이용 희망자 규모 확대와 지역사회서비스 이용자의 보편화 효과를 기대하고 있다. 무엇보다 제공인력 자격관리제도 도입에 따른 제공인력 인센티브 제공 및 제공기관 동기 부여 차원에서 가격탄력제를 통한 서비스 단가 인상 요인은 의미 있는 사업수단의 연계 시도로 고려된다. 다만, 지역별 서비스 단가의 무분별한 인상을 조정할 수 있도록 제공기관별로 매년 연간 서비스 단가표를 시군에 보고하도록 한다는 설계이다.

〈표 3-6〉 경기도 우리아이심리지원 서비스 가격탄력제 적용(변경 안)

구분	정부 지원	본인 부담	1회 서비스 비용
1등급 (기초생활수급자, 차상위)	162,000원(90%)	18,000~88,000원	45,000 ~ 62,500원
2등급 (기준중위소득 120% 이하 중 기초생활수급자, 차상위가 아닌 자)	144,000원(80%)	36,000~106,000원	
3등급 (기준중위소득 120% 초과 ~140% 이하)	126,000원(70%)	54,000~124,000원	
4등급 (기준중위소득 140% 초과 ~ 160% 이하)	90,000원(50%)	90,000~160,000원	
5등급 (기준중위소득 160% 초과)	36,000원(20%)	144,000~214,000원	

주: 현 안은 소득 기준에 따라 정부지원금과 본인 부담금 모두 정률로 고정되어 있다. 자격유예에 해당되는 제공인력은 최저기준이 적용된다.

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5~6)에서 논의된 경기도 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

이상의 제공인력 자격관리 체계가 경기도에서 본래의 의도와 같이 작동하기 위해서는, 시군과 협업 시스템을 구축하려는 노력이 요구된다. 기초자치단체는 서비스의 품질을 관리·감독할 의무가 있으며 실질적인 행정권한을 갖는다. 따라서, 제공기관에 제공인력 심사 공문, 지원단에 자격 승인 의견 조회, 승인 여부(승인/유예/불가) 제공기관에 통보 등의 절차가 원활히 이뤄지기 위해서는 관련 지자체들과의 협업체계를 마련하기 위한 구체적 논의가 수반되어야 한다.

3. 혁신 촉진 및 방해 요인

경기 지원단에서 경험하고 있는 지역사회서비스 혁신 촉진 요인으로 는, 먼저, 지역사회서비스의 혁신 필요성에 대한 인식과 공감이가 확산되고 있다는 점이다. 다시 말해, 구체적인 혁신 방안이 도출되었다 하더라도

이의 원활한 추진을 위해서는 지역사회서비스의 제공 과정에 관여하는 모든 이해관계자(제공기관과 제공인력, 지자체, 서비스 이용자)들이 혁신의 필요성과 추진력 확보를 위한 전체 과정에 대한 호응을 확보하는 과정이 전제될 때, 혁신의 실현 가능성이 높아질 수 있다는 점이다. 사실 현장에서는 제공기관 간의 과다 경쟁 구조로 인한 품질관리 필요성이 이미 오래전부터 제기되어 왔다. 이에 대해 경기 지원단은 가격탄력제 등을 통한 실질적 단가 인상 효과와 소득 기준 폐지를 통해 이용자 확대를 지속적으로 요구해 왔으며, 또한 2022년 기준 정보 변경(육구 기준 및 우선순위)을 통해 서비스 우선 필요자들의 이용 가능성을 높이는 방안들을 추진한 바 있다. 혁신 목표의 달성을 위해 추진된 이러한 방안들이 실제 긍정적인 반응으로 피드백되도록 설득하고 소통하는 노력이 더욱 강조되는 시점이라 하겠다.

반면, 혁신 방해 요인으로는 일부 서비스 제공기관에서 자격 미달로 일시적으로 일부 혹은 상당수의 제공인력이 이탈할 가능성에 대한 우려가 있다. 특히 군 단위 지역의 경우 제공인력을 구하는 것에 어려움을 토로하고 있는 상황에서 제공인력의 이탈은 서비스 제공의 안정성을 위협할 수 있다. 또한 서비스 단가 인상에 대한 이용자 민원과 제공인력의 서비스 차등화에 대한 반발이 우려되기도 한다. 다만, 이는 장기적으로 서비스 품질 향상이라는 목표 달성을 위해 극복해 나가야 하는 부분으로 생각된다. 마지막으로, 타 서비스의 신규 실행으로 지역사회서비스의 예산 감소나, 혁신을 추진하기 위한 지원단 인력의 부족 등이 혁신과제 달성의 방해 요인으로 작용하지 않도록 신중하게 사업계획을 수립해야 한다.



제4장

지역사회서비스 사업관리의 혁신 사례

- 제1절 시각장애인 안마서비스 사업관리 사례
- 제2절 사업관리의 공공서비스 연계·확대 사례
- 제3절 사업관리 효율화 및 지원단 역할 재정립



제 4 장

지역사회서비스 사업관리의 혁신 사례

제1절 시각장애인 안마서비스 사업관리 사례

인천광역시 지역사회서비스 지원단(이하 인천 지원단)의 사례를 소개한다. 인천 지원단의 혁신 사례는 기존 서비스의 공정한 서비스 제공 및 품질 향상이라는 사업관리 측면에서의 혁신으로 볼 수 있으며, 적용 대상 서비스 유형은 지역사회서비스 초기부터 제공하고 있는 시각장애인 안마 서비스이다.

〈표 4-1〉 인천광역시 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
사업단위 관리체계의 혁신	- 제공기관 등록 전 사전 컨설팅제도 - 신규 제공기관 1:1 컨설팅 제도 - 제공기관 맞춤형, 현장 중심의 기관 운영 매뉴얼 제공	+ 지자체 담당자와 네트워크 형성·유지 - 규정상의 한계 - 특정 이해집단의 정치적 개입 가능성 - 지원단의 실질적 기능과 권한의 제한

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인
자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

2012년 8월, 「사회서비스 이용권 및 이용권 관리에 관한 법」이 시행되고 제공기관 지정제가 등록제로 전환되면서, 이후 제공기관의 수가 급속하게 증가한 것은 주지의 사실이다. 그런데 이 과정에서 제공기관의 확대와 맞물려 제공기관 관리를 위한 제도적, 행정적 제반 사항이 충분히 마

련되지 못한 상황에 대한 논의는 기관 확대 논의만큼 주목을 받지 못한 것도 사실이다.

지역사회서비스 투자사업에 참여하는 제공기관의 등록제 전환은 다양한 제공기관의 유입을 통해 이용자 선택의 폭을 넓히는 효과를 기대했다. 그러나 제공기관 관리체계가 충분히 마련되기에 앞서 지나친 경쟁의 노출은 과다경쟁의 과정에서 서비스 품질 저하 등의 부정적 파급효과에 따른 공급 과정의 교란 형태로 나타나기 시작했다. 이러한 문제들이 감지되면서, 지원단에서는 서비스 제공 규모가 크게 증가한 사업을 대상으로 집중 모니터링하고 수시 점검을 실시하면서, 인천 관할 지역 내 시각장애인 안마서비스 사업에서 본인 부담금 대납, 물품 제공, 바우처카드 양도 등의 부정행위들을 확인할 수 있었다. 한편, 이용자의 서비스 이용 편의를 위하여 당초의 서비스 제공 지침과는 별도로 시각장애인 안마서비스는 이용자의 자택 외 경로당, 복지관 등 추가 확보 시설의 사용을 허용하였는데, 지자체 보고나 안전 관리 장치 없이 이러한 시설들에서 무분별하게 서비스 제공이 지속되는 문제가 발생하였다.

인천 지원단에서는 이러한 문제의 본질을 사업 관리체계의 부재에 있다고 판단하였다. 즉, 신규 서비스 발굴보다는 기존 서비스 제공에 대한 지속적인 관리와 품질 개선이 선행되어야 한다는 필요성을 인지하게 되었다. 제공기관이 최소한의 운영기준을 충족시키면서 서비스가 제공되도록 대안을 마련하는 것에 혁신 역량을 집중한 것이다.

2. 혁신 아이디어: 지역사회서비스 사업 관리체계에 대한 혁신

〈표 4-2〉는 앞에서의 문제 의식을 배경으로 인천 지원단이 추진해온 사업관리체계 추진 과정이다. 추진 과정은 초기 제공기관들의 난립에 따른 문제를 해소하는 조치들로 구성하였다.

〈표 4-2〉 인천광역시 사업관리 체계 구축 과정(2012~2022년)

시기	주요 내용
2012~2013년	- 제공기관 등록 사전 컨설팅 제도 도입 - 제공기관 정보보고 체계 변경
2014년	- 제공기관 수 증가에 따른 집중 모니터링 실시 - 시-구-지원단 합동점검(수시) 실시
2015년	- 본격적인 품질관리 시도 - 신규진입 제공기관 1:1 컨설팅 실시
2016~2017년	- 독점 제공기관 부정행위 예방에 대한 대책 마련
2018년	- 제공기관 의견수렴
2019~2020년	- 새로운 형태의 매뉴얼 제작 및 배포 - 현장 의견을 반영한 전달매체의 전환
2022년	- 추가 확보 시설 폐지, 본인 부담금 차등화 실시

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 인천광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

2012~2013년 수행된 등록 사전 컨설팅 제도는 관련 제도와 매뉴얼에 대한 이해가 부족한 상황에서 제공기관과 지자체 담당자에게 정확한 정보전달과 업무부담 완화를 위해 추진되었다. 컨설팅 결과는 보고서 형태로 지자체에 전달되었고, 지자체는 컨설팅 결과보고서를 바탕으로 제공기관 등록신청서를 심사하는 프로세스를 구축하였다. 또한 무분별한 서비스 제공이 계속됐던 제공기관에 대해, 지자체로부터 사전 승인을 받도록 운영체계를 변경했고 별도의 서식을 마련해 제공기관에 제공하였다.

2014년에는 집중 모니터링을 실시하였다. 모니터링, 조사 결과 특정 제공기관에서 서비스 제공시간 미준수, 집단규모 미준수, 서비스 제공장

소 미준수 등 부정행위 의심 건이 다수 확인되었다. 이러한 모니터링 결과를 토대로 시-구-지원단 합동점검(수시)이 실시되었다. 모니터링 자료, 제공기록지, 제공인력별 스케줄표를 대조하여 진위 여부가 확인되었고, 본인 부담금 대납 및 납부 의무 미고지, 서비스 제공 주기 미준수(주 2회 이상 제공), 그 외 제공기록지 서명 위조, 바우처 초과 결제, 이용권 양도 사실까지 추가로 확인되기도 하였다. 이후 제공기록지 서식을 변경해 이러한 부정행위의 유인을 줄이고자 하였다.

〈표 4-3〉 인천광역시 제공기관 집중 모니터링 결과

구분 (조사 인원)	유형	조사 결과
A기관 (200명)	서비스 제공시간 미준수	회당 60분으로 규정하고 있으나, 60분 미만이라고 응답한 이용자 31명(15.5%)
	집단규모 미준수	1:1 원칙이나, 2명 이상 동시에 받았다고 응답한 이용자 91명(45.5%)
	서비스 제공장소 미준수	- 추가 확보 시설 미등록 기관이나, 타 공간에서 받았다고 응답한 이용자가 78명(39%) - 재가방문형 사유가 아닌 이용자임에도 재가방문형으로 실시했다고 응답한 이용자 113명(56.5%)

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 인천광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

2015년에는 본격적인 품질관리가 실시되었다. 전년도 집중 모니터링, 합동점검 이후 부정행위 예방의 필요성이 다시 한번 대두되었다. 거동이 불편한 이용자의 민원이 적었는데, 제공장소를 확인해 시설에 대한 안전 점검, 제공장소 위반 같은 관련 부정행위가 방지되도록 노력하였다. 한편 〈표 4-4〉와 같이 기준정보 변경과 함께 신규 진입 제공기관에 대한 1:1 컨설팅도 실시하였다.

6) 지체장애, 거동이 불편한 장애를 가진 이용자에 한하여 허용

〈표 4-4〉 인천광역시 기준정보 변경 및 신규 진입 제공기관 1:1 컨설팅 노력

구분	내용
기준정보 변경안 마련	<p>추가 확보 시설 범위 제한을 목적으로 제공기관 간담회 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> • 특정 제공기관의 독점, 부정행위 지속화 등의 사유로 추가 확보 시설을 제공기관 소재 군·구 내로 제한하고자 했음. • 제공기관 간 의견 조율이 되지 않아 대책안 모색 <p>→ 최소 인원의 제공인력 등록 후, 무분별한 서비스 제공으로 인해 발생한 집단규모 위반 및 정식 근로계약 미체결 사례를 근거로 전체 제공인력 대상 월별 근무현황표 제출 의무 부여, 1인당 주 40시간 제한 규정 추가</p> <p>→ 근무현황표는 현장점검 시 참고자료로 활용되고 있음.</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>(실제 사례)</p> <p>부정행위 의심 건에 대해 결제 내역-제공기록지-근무현황표 대조를 통해 실제 서비스 제공 시간 파악</p> <p>→ 거짓 자료 작성 사례 적발</p> </div>
신규 진입 제공기관 1:1 컨설팅	<p>상대적으로 정보 접근성이 낮은 시각장애인 안마서비스 제공자를 대상으로 실제 현장에 방문하여 사업 운영 과정에 대한 1:1 컨설팅 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> • 대상: 신규 진입 제공기관 4개소 • 내용: 단말기 활용, 차세대 전자바우처시스템 활용, 지원대 홈페이지 활용법, 사회서비스 제공자 준수사항, 회계관리 등

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 인천광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

2016~2017년은 제공기관 수가 증가하고 있으나 여전히 독점 제공기관의 추가 확보 시설에서의 부정행위가 지속되어 소규모 제공기관의 민원이 계속해서 제기되고 있는 상황이었다. 즉, 추가 확보 시설(예. 경로당 등)의 섭외 홍보 과정에서 별도 물품이 제공되기도 하였고, 이용자가 서비스 이용신청 여부를 인지하지 못하거나, 이용자 홍보 과정에서 본인 부담금을 전액 면제하는 조건 등을 제시하거나, 바우처 카드를 경로당 관계자가 보관하면서 이용하였는지 확인하지 않고 일괄 결제하거나, 서비스 제공시간을 준수하지 않는 등의 부정 사례가 발생하고 있었다.

이에 대해 지자체 및 지원단은 공식 절차에 따른 현장점검 외에는 별도 수사 권한이 없기 때문에 명백한 증거가 확인되지 않는 이상 패널티를 부여할 수 있는 방법이 없었다. 사실 여부에 대한 진술이 확보되기 어려운

상황에서 민원은 계속 제기되어, 추가 확보 시설 제한 규정 도입을 재고민하기 시작했다.

추가 확보 시설에 대한 제한에 대한 제공기관의 의견을 묻기 위해, 2018년에는 제공기관 의견수렴이 이뤄졌다. 의견수렴은 의견조사 실시 → 간담회 개최 → 기준정보 변경 근거 마련 → 기준정보 변경의 과정을 거쳤고, 이러한 논의 과정은 지속되는 추가 확보 시설 관련 부정행위 사례 발생과 관리에 대한 군·구 담당자의 부담이 가중되어 제한 규정 반영을 결정하는 토대가 되었다.

2019~2020년에는 새로운 형태의 매뉴얼을 제작 및 배포하였는데, 제공자 특성에 맞는 정보 전달매체를 도입하였다. 상대적으로 정보 접근성이 낮은 시각장애인의 특성을 고려해 기존의 인쇄 도서에서 점자도서로 매뉴얼을 제작해 배포하였다. 배포 후 현장을 방문하여 의견수렴이 실시되었다. 점자도서 제공 이후에는, 제공기관 피드백을 반영해 점자도서에서 음성도서로 전환하였고, 음성출력 프로그램 사용자를 위한 텍스트파일 배포를 병행하였다. 2022년에는 무분별한 이용 신청 증가로 인해 한정된 예산 내에서 원활한 사업 운영이 어려워져 이용자 본인 부담금 차등화를 도입 및 추가 확보 시설을 전면 폐지하게 되었다. 이는 서비스 실수요자를 대상으로 한 제공에 집중하고, 신규 수요자를 창출해 제도의 지속가능성을 염두에 둔 조치였다.

3. 혁신 촉진 및 방해 요인

지역사회서비스의 확충과 질적 제고를 위한 혁신의 지속가능성을 담보하기 위한 중요한 촉진 요소로 지자체 담당자와 네트워크 형성·유지를 가장 중요하게 생각한다. 시·군·구 담당자와의 네트워크는 사업 운영의 필수요소이다. 원활한 사업 추진·운영을 위해서는 지속적으로 담당자와 회

의를 통한 접점을 마련하고, 예산 집행률 등을 함께 모니터링함으로써 수시로 현황을 공유하는 작업이 필요하다.

지자체 담당자와 네트워킹이 원활하면 컨설팅이나 현장조사, 제공기관 공문발송 등 협조가 필요할 때 담당자가 추진 배경에 대한 이해도가 높아 빠르고 효율적인 업무 처리가 가능하다. 다만, 이러한 이유로 지자체 담당자의 잦은 인사 발령은 네트워킹 구축에 방해 요인으로 작용한다.

혁신의 방해 요소로는, 먼저 규정의 한계를 꼽을 수 있다. 현행 제공기관 등록제와 진입제한 규정은 낮은 자격요건으로 인해 최소한의 관리와 부정행위 방지를 위한 제 기능을 하지 못하고 있다. 많은 제공기관에서 최소한의 행정관리가 수행되지 못하고 있는 상황이며, 부정행위에 대해서도 미약한 패널티로 인해 사실상 제공기관이 관리되고 있지 못한 상황이다. 또한 복지부 관련 규정은 바우처 카드를 소지해야만 서비스를 이용할 수 있는데, 간혹 일시적으로 미소지한 경우 소급 결제를 위해 당일 내 재방문해야 하는 지침 때문에 이용자와의 마찰, 행정지도 등 현장에서는 애로사항이 빈번히 발생하고 있는 상황이다. 결제방식 간편화가 이상적이지만 현재의 이용 체계 내에선 단시간 내 개선되기 어려울 것으로 보인다.

두 번째로 특정 이해관계 단체의 정치적 개입 가능성에 대한 부분이다. 지역사회서비스 투자사업은 필연적으로 다양한 서비스 제공기관, 관련 단체와 이해관계가 얽혀 있다. 특히 일부 단체의 경우 서비스 제공 현실을 고려한 다양한 제안·개입을 시도하기도 하는데, 이것이 때론 부작용으로 나타날 때가 있다. 가령, 특정 서비스와 관련된 기관이나 단체가 서비스 가격 인상, 서비스에 맞는 행정 절차 요구 등 특정 서비스만을 겨냥한 제안을 계속할 경우, 지역사회서비스 투자사업 내 다양한 서비스 사업을 운영해야 하는 지원단 입장에서는 사업 간 균형을 맞추기 어렵고 불필요한 민원 때문에 다소 소모적인 대응을 해야 하기도 하다.

세 번째로 혁신의 주체이면서 동시에 혁신 지원조직으로 지원단의 기능과 권한의 제한은 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」상 지역사회서비스 지원단의 기능은 교육과 훈련으로 명시하고 있다. 그러나 실제 지원단의 업무는 네트워킹, 품질관리, 홍보 등 다양한 기능을 수행하고 있어, 명시된 법적 근거가 실천 현장을 충분히 포괄하고 있지 못한 상태이다. 물론 보건복지부 관련 지침에는 지원단의 업무에 대한 내용을 담고 있긴 하지만, 명확한 법적 근거의 부재는 새로운 사업을 시도할 때 방해 요인이 된다. 지원단의 기능과 권한에 대한 근거가 미약하다 보니, 주체적으로 사업을 기획하고 설계하기 어렵다. 따라서, 법령에서도 ‘지역사회서비스 지원단’이라 명시하고, 전자바우처 시스템 접근 권한을 부여해 정보 접근성을 높이는 등 사회서비스 공급 주체로서 기능과 권한을 신장하는 것이 요구된다.

제2절 사업관리의 공공서비스 연계·확대 사례

이어서 광주광역시 지역사회서비스 지원단(이하 광주 지원단)의 사례를 소개한다. 광주 지원단은 지역사회 단위의 다양한 잠재 이용자 집단과 이들의 재정적 여건을 고려하여 지역사회서비스 투자사업의 기능을 확장하기 위해 사업을 연계하고자 노력했고, 이 과정에서 기존 서비스를 연계함으로써 수요자 욕구 대응의 효과성을 제고하고자 한 혁신 사례이다.

〈표 4-5〉 광주광역시 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
서비스 주 이용 연령층의 다양성 확보 지자체 재정 취약성을 고려한 사업연계 필요성 강조	- 기존 공공서비스 연계 직접 확대 모색 - 공공서비스 연계 예산 편성 - 유관기관의 지속 확대 - 광주다움 통합돌봄 연계율 31.2%(2022)→50%(2023)	+ 소통 + 민간자원의 지속 발굴 - 혁신예산의 부재 - 지역사회서비스에 대한 이해 부족 - 혁신 인식 공유 과정 부재

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인
자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

광주 지원단은 새로운 서비스 이용자의 발굴 및 복지 사각지대 해소를 위해 공공서비스 연계, 활성화에 대한 인식이 있었다. 지역사회서비스 투자사업을 시행하면서 모집인원 대비 수요가 많아 충분한 서비스가 제공되고 있지 못하다는 현장의 지속적인 피드백은 공공서비스 연계·확대라는 측면에 대해 고민하도록 만들었다. 특히 광주는 중·장년층(41~64세, 38.25%), 청년(20~40세, 28.48%)의 비율이 상대적으로 높는데, 지역사회서비스 투자사업은 주로 아동·청소년의 이용 비율이 높았고, 청년 및 노인층의 서비스 이용률이 꾸준히 감소하고 있었다. 다양한 연령의 이용자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 서비스의 개발이 필요할 수 있다는 고민에서 혁신의 필요성을 인지하게 된 것이다.

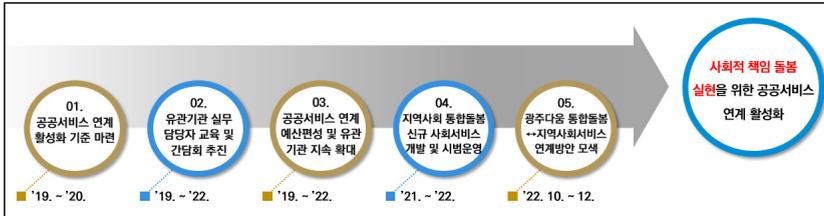
또한, 광역 지자체 중 재정적 열위에 있다는 판단은 지역사회서비스 투자사업의 추진 과정에서 공공서비스 연계의 전략을 고민한 또 하나의 배경이기도 하다. 즉, 지자체 예산에 의존하여 서비스 관련 예산을 늘리기보다 기존의 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 여력에 대한 고민이 요구되는 상황이었다. 요컨대 시급한 연계 대상자가 있어도 예산 부족, 복잡한 절차로 인해 서비스 연계가 원활하지 못한 사례들이 발생하고 있어,

실수요자에게 서비스를 제공하기 위해 공공-민간 간 서비스 연계 방안을 고민하게 되었던 것이다.

2. 혁신 아이디어: 공공서비스 연계·확대

수요계층 확대 및 실수요자 발굴을 위한 공공서비스 연계·확대 방안 마련을 위해 [그림 4-1]과 같이 순차적으로 사업을 추진해 왔다. 공공서비스 연계 활성화는 궁극적으로 ‘사회적 책임 돌봄 실현’이라는 목적을 지향해 나가는 과정이었다.

[그림 4-1] 광주 사회적 책임 돌봄 실현을 위한 공공서비스 연계 활성화 추진 내용



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

(2019~2020년) 가장 먼저 공공서비스 연계 절차를 마련하였다. 신청 서식을 만들고, 민간기관 실무자를 대상으로 교육 및 간담회를 진행하였다. 논의 과정에서 공공서비스 연계의 복잡한 절차에 대한 의견이 제시되어 이를 해소하기 위해 연계 절차를 간소화하는 방안을 마련했다. 또한 공공서비스 연계에 일정 부분의 비용이 소요됨을 인지해 지역사회서비스 투자사업 예산의 일부를 공공서비스 연계 예산으로 설정했다.

〈표 4-6〉 광주 지역자율형 사회서비스-공공서비스 연계 간소화 절차 마련(2019년~현재)

연계 기관	시군구청장	이용자
<ul style="list-style-type: none"> 대상자 발굴 및 사업 안내 (대상자) 신청서 작성 (연계기관) 추천서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 연계 대상자 선정 연계기관의 추천서 토대 실수요자 적합 여부 판단 	<ul style="list-style-type: none"> 제공기관 선택 품질인증기관 우선 연계 서비스 이용

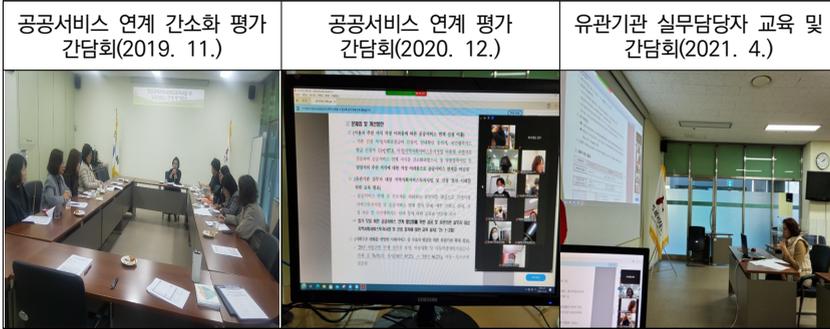
자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

2019년부터 지속적으로 유관기관 실무담당자들과 정기 간담회를 진행해 오고 있다. 간담회에서는 사회서비스 및 지역자율형 사회서비스 투자사업의 이해, 공공서비스 연계 간소화 절차 안내 및 평가, 복지 사각지대 해소 및 실수요자 발굴을 위한 의견수렴 등의 내용이 논의되고 있다.

공공서비스 연계에 관한 예산 편성을 위해 노력하고, 및 유관기관을 확대하기 위한 노력을 지속한 결과, 2018년 대비 2019년 예산은 1.23% 향상되었고, 공공서비스 연계 간소화 절차 및 필수서식 기준이 마련됨에 따라 실수요자 발굴에 영향을 미쳐 중·장년층의 지역사회서비스 이용자 수가 증가하였다. 다만, 코로나19 발발 이후 수요층 유입과 공공서비스 연계 건수가 하락해 이를 개선하기 위한 방안을 고민 중이다. 특히 청년과 노인층의 공공서비스 연계 건수가 상승하지 않아, 유관기관 확보를 위해 주의를 기울이고 있다.

2021년에는 지역사회 통합돌봄을 연계한 신규 사회서비스를 개발하고자 하였다. 광주광역시 인구구조 변화(2021년 고령사회 진입) 및 돌봄 서비스 수요 증가에 따른 복지 사각지대 해소를 위한 지역사회 통합돌봄을 잇는 광주형 사회서비스 모형 개발이 필요한 상황이었다.

[그림 4-2] 광주광역시 유관기관 실무담당자 정기 간담회



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

<표 4-7> 광주광역시 사회적 돌봄 실현을 위한 신규사업 개발 및 시범운영

추진 절차	주요 내용
① 노인맞춤돌봄서비스 수행기관 자문 (2021. 7. 19.)	<ul style="list-style-type: none"> 노인맞춤돌봄서비스 현황 파악 노인맞춤돌봄-지역사회서비스 연계 방안 논의
② 지역사회 통합돌봄 연계 사업발굴을 위한 유관기관 간담회(2021. 7. 21.)	<ul style="list-style-type: none"> 통합돌봄 관련 6개 유관기관 참여 통합돌봄-지역사회서비스 연계 방안 논의
③ 지역사회 통합돌봄 연계사업 개발 전문가 자문회의(2021. 7. 27.)	<ul style="list-style-type: none"> 학계 및 현장 전문가가 참여 통합돌봄 연계 계획서 자문(대상, 기준정보 등)
④ 지역사회 통합돌봄 연계 사업계획서 (안) 복지부 제출 (2021. 7. 30.)	<ul style="list-style-type: none"> 사업명(가칭): 노인 식사·영양관리 서비스 마을 공동식사, 반찬·도시락 배달, 완전조리식품 배달 등
⑤ 지역사회 통합돌봄 연계 신규 서비스 개발 및 확정(2021. 10.~11.)	<ul style="list-style-type: none"> 사업명: 돌봄 취약계층 맞춤형 케어 서비스 (시·군·구 공동) 반찬지원(일반식, 치료식), 영양관리, 정리수납서비스 2021. 11. 10. 광주광역시 심의위원회 승인 완료

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

이후 2022년에는 신규사업(통합돌봄)을 시범운영하였는데, 신규사업의 목표는 공공서비스 연계 유관기관 및 비율 확대였다. 관련 사업 내용은 <표 4-8>과 같다.

〈표 4-8〉 광주광역시 돌봄 취약계층 맞춤형 케어 서비스 사업 내용

사업 정보
① 사업 명: 돌봄 취약계층 맞춤형 케어 서비스(지역사회 통합돌봄 연계사업)
② 사업 유형: 시군구 서비스(북구, 광산구)
③ 사업 기간: 2022. 6. 1. ~ 12. 31.(6개월 / 사업개시월: 북구 6월, 광산구 7월)
④ 사업 대상: 만 65세 이상 160명(기준중위소득 160% 이하)*
⑤ 서비스 가격: 월 240천 원(정부지원금 228천 원, 본인 부담금 12천 원)
⑥ 주요 서비스: 반찬지원서비스, 영양관리서비스, 정리정돈서비스
<ul style="list-style-type: none"> ✓반찬지원서비스(주 2회): 맞춤형 반찬 제공(일반식, 치료식) ✓영양관리서비스(월 1회): 신체변화 측정, 영양상담, 영양교육 등 ✓정리정돈서비스(분기 1회): 생활용품 정리 및 청소, 세탁물 수납, 재활용품 분리수거 등

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

2022년에는 광주다움 통합돌봄과 지역자율형 사회서비스 연계를 추진했다. 현재 통합돌봄서비스 대상자 등 돌봄서비스 연계가 필요한 사람은 〈표 4-9〉와 같은 절차를 통해 연계하고 있으며, 공공연계 비율도 2022년 31.2%에서 2023년 50%까지 확대해 나가고 있다. 연계 네트워크가 확장돼 나갈 경우 더 효과적인 서비스 제공과 서비스 수요에 대한 대응이 가능해질 수 있다.

〈표 4-9〉 광주다움 통합돌봄 연계 절차

대상자 발굴 (~ 2023. 1월)	대상자 연계 (2023. 2월)	이용자 선정 (2023. 2월)	서비스 이용 (2023. 3.~2024. 2.)
자치구 통합사례관리	⇒ 자치구 통합사례관리	⇒ 자치구 복지정책과	⇒ 제공기관

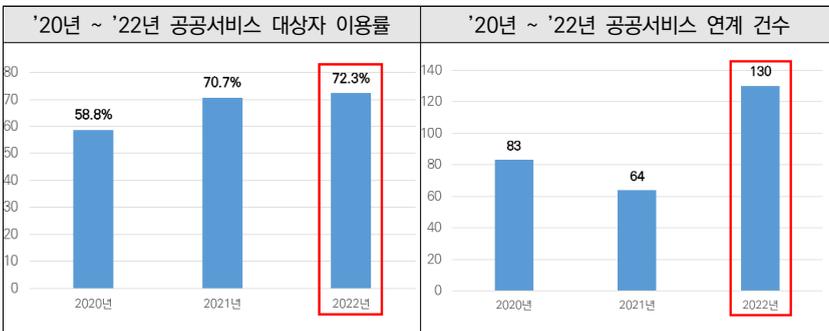
자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

[그림 4-3] 광주광역시 사회서비스 혁신 전략의 수립



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

[그림 4-4] 광주광역시 최근 3년 공공서비스 연계 대상자 이용률 및 연계 건수



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6)에서 논의된 광주광역시 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

3. 혁신 촉진 및 방해 요인

공공서비스 연계를 강화하기 위해서는 간담회 등 유관기관과의 소통이 강조된다. 새로운 서비스 수요자 발굴뿐만 아니라 이를 연계할 만한 사

업, 민간자원이 발굴되어야 한다. 이는 지원단이 서비스 연계의 주체로서 다양한 정보와 조직에 대한 네트워킹 구축을 전문적으로 확보해 나감을 의미하기도 한다. 공공서비스 연계 활성화의 기반이 탄탄할수록 혁신의 가능성은 높아진다. 반면 지역사회서비스의 혁신을 방해하는 요인으로는, 사업을 추진할 예산의 부족이다. 특히 코로나19 시기는 연계 예산 비율을 지속적으로 감소시킬 수밖에 없었다. 이에 더해서, 유관기관의 지역사회서비스 투자사업 및 전자바우처에 대한 이해가 여전히 부족한 측면이 있다. 사업 이해와 체계에 대한 홍보 노력이 여전히 필요한 상황이며, 구체적인 것으로는 간담회 등의 방법을 통해 별도의 시간과 노력이 투입되어야 한다.

제3절 사업관리 효율화 및 지원단 역할 재정립

이 절에서는 전라북도 지역사회서비스 지원단(이하 전북 지원단)의 사례를 소개한다. 조직은 그들이 보유한 자원과 처한 환경의 변화를 인식하고, 가능한 대응 방안을 냉정하게 인식하는 것이 중요하다. 한정된 자원을 어떻게 효율적으로 운영할 것인지, 지역서비스 전달 과정에서의 다양한 행위자들 속에서 지원단 조직의 역할과 기능은 무엇인지 명확히 하여 효율적으로 사업을 운영하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이러한 고민을 바탕으로 더 나은 지역사회서비스 전달을 위한 혁신의 필요성을 고민한 사례이다.

〈표 4-10〉 전북 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
현재의 지원단 인력으로 수행할 수 있는 업무의 총량과 발휘할 수 있는 전문성의 한계에 대한 고민	- 지자체 역할의 부여: 지자체 사업관리 역량의 강화 - 유관기관 네트워킹 강화를 통한 전문성 확보	+ 지역서비스 제공 현장의 다양한 욕구 파악, 입장파 인식 공유 - 혁신 주체의 혁신추진을 위한 권한과 책임 제약

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인
자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

전북 지원단이 인식한 혁신은 조직의 상황(자원)과 기본 과업(역할)에 대한 한계를 파악하고, 제한된 조건하에서 효율적인 사업관리를 위한 전략을 모색하는 과정이라고 생각하였다.

이러한 고민은 구체적으로 다음과 같다. ‘현재의 지원단 인력으로 할 수 있는 업무의 총량과 발휘할 수 있는 전문성의 한계는 어디까지인가?’ ‘업무 수행 과정에서 가장 중요하게 고려해야 하는 가치는 무엇인가?’ 같은 질문들이다. 이는 다양한 측면과 연결될 수 있겠지만, 지역사회서비스 투자사업의 맥락에서는 지자체의 역할과 지원단의 역할에 대한 역할 정립과 관계가 깊다. 전북지원단의 경우 기존 방식과는 다른 업무 방식으로 일하고, 이를 통해 효율적인 조직 운영전략에 대해 고민해 왔다.

이러한 고민은 문제의 차원을 두 가지로 설정하게 만들었는데, 첫째 사업관리 전반에 대해 지자체의 역할을 부여하는 것(상기시키는 것)과 둘째 유관기관과 네트워킹을 강화해 전문성을 확보해 나가는 것이었다.

서비스 제공에 있어 지자체의 역할에 대한 규정은, 시군 평가를 통해 지원단이 가진 실천의 지향을 지자체 담당자에게 환류시키는 노력과도 연관된다. 평가 지원과 서비스 현장에서 벌어지고 있는 다양한 사례들에 대한 환류를 통해 사업에 대한 관심과 정체성을 확보해 나가는 것이다.

이는 한편으로 지자체 사업관리 역량의 확대로 이어진다. 지자체 담당자가 지역사회서비스 투자사업의 내용과 과정, 결과에 대해 지속적으로 주의를 기울이면 관리역량은 그만큼 확대될 것이다. 그러나 한편으로 지자체 담당자들은 불가피한 인사이동으로 6개월~1년의 짧은 기간 동안 업무를 맡고 있다.

유관기관과의 네트워킹 강화에 대한 부분은, 지역사회서비스 투자사업은 다양한 연령대의 많은 서비스를 관리해야 하는 특성이 있기 때문에, 모든 분야 서비스에 대해 전문성을 갖기는 어렵다. 다만 네트워킹을 통해 해당 서비스에 대한 이해와 전문성을 축적해 나가는 것은 가능할 것이다.

2. 혁신 아이디어: 지원단의 역할 정립

가. 지자체 사업관리 역량 향상시키기

지원단은 일반적으로 지역사회서비스 투자사업의 전문성을 지원하는 기구로서 시도 담당자가 정책적 판단을 할 수 있는 근거를 제공하고 시군구의 사업관리에 전문적 영역을 선별적으로 지원하는 기능을 수행한다. 사업 경험과 역량의 축적은 담당자가 바뀌더라도 사업의 연속성 및 안정적 발전을 기대할 수 있다. 지역사회서비스 투자사업 지침상 지원단의 기능과 역할 외 부가 기능과 역할로는 시도 성과평가 지원과 교육훈련 시행이 있다.

이러한 명시된 역할과 기능은 실제 현장에서 다른 수행 주체들과의 관계 속에서 조정·구체화된다. 지원단이 모든 사업 프로세스를 관리·운영할 수 없기 때문에, 다른 주체들이 활약할 수 있도록 도와야 한다.

먼저, 사업 운영의 중요한 주체로서 광역 지자체는 총괄 기획·조정 기능을 하며 정책을 판단하고 사업 추진을 위한 근거를 마련하는 역할을 수행한다. 시군 지자체의 경우 지역의 수요와 공급 현황을 파악하여 지역개

발 사회서비스를 스스로 기획·발굴·집행 평가하고, 이를 통해 사회서비스 품질관리를 내실화해야 하는 임무를 가지고 있다. 이들에게는 지역자율형 사회서비스 투자사업 전반에 대한 운영, 관리 능력이 요구된다.

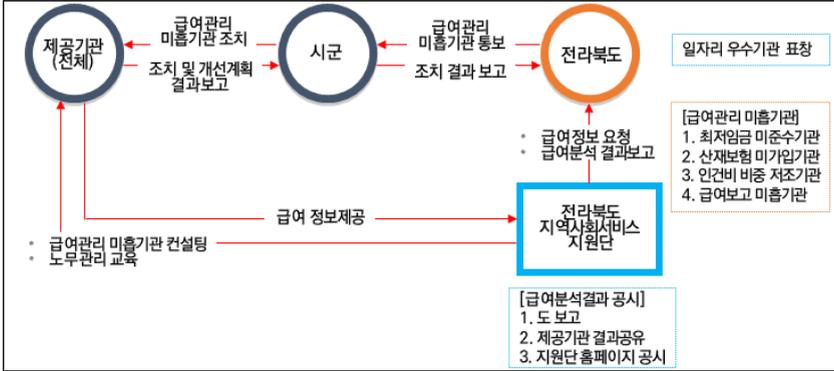
〈표 4-11〉 서비스 투자사업의 주체별 역할 정립

행위 주체	주요 역할
도·지원단	사업계획 수립 및 추진
지원단	지역사회서비스 투자사업 현황·분석, 제공기관 교육·컨설팅 등 추진
시군	관리 필요기관 점검 및 조치
제공기관	운영 현황 정기 보고

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5~6.)에서 논의된 전라북도 지역사회서비스 지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

전북지원단은 이러한 도·시군의 전문성을 강화하고, 필요 업무를 선별적으로 지원함으로써 각각의 역할을 정립하도록 시도해 왔다. 지원단의 조직 상황을 고려할 때, 지원 가능한 업무량의 한계를 인식하고 전문성이 필요한 업무를 구별해 선별적으로 지원하는 체계 구축이 필요함을 인지한 것이다. 이에 따라 시도, 시군, 지원단, 제공기관의 전달체계에서 각 행위자의 역할을 명확히 하여 유기적으로 운영할 수 있도록 했다. 이러한 구분은 당연해 보일 수 있지만, 실제 업무를 추진하는 과정에서 지원단은 각 주체가 고유의 역할을 잘할 수 있도록 독려하고 환류하는 역할을 맡았고, 전반적인 체계가 효율적으로 운영될 수 있도록 해왔다. [그림 4-5]는 지역사회서비스 투자사업 관리에 지원단의 영역과 각 수행 주체들 간의 유기적인 관계를 예시로 보여주고 있다.

[그림 4-5] 도·시군 환류 과정의 예(제공인력 급여공시제)



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전북 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

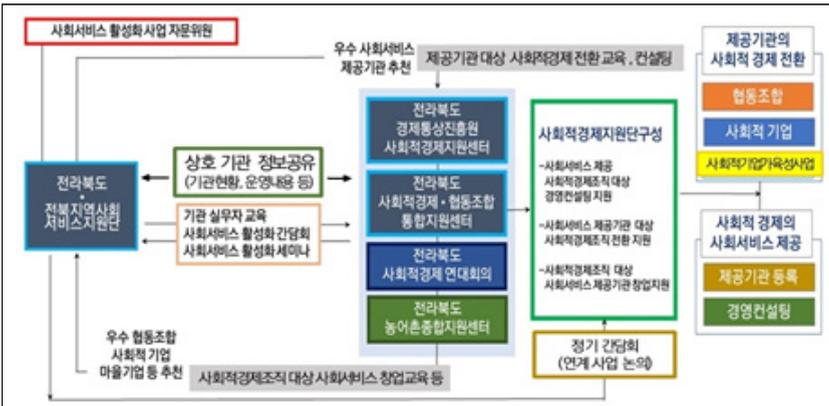
나. 유관기관 업무협력 네트워크 구축

지역 현안의 시도-시군-지원단 공동대응, 지역사회서비스 투자사업 성과 확산을 위해 워크숍 및 정기 업무연찬을 진행하였다. 또한 특정 지역의 지역사회서비스 활성화를 위해 유관기관과 협력을 강화하기도 하였다. 사회서비스 공공성 강화를 위해 서비스 제공이 어려운 농촌지역의 제공기관, 사회적 경제 중간 지원조직과 업무협약을 맺고 협업사업을 추진하기도 하였다. 특히 사회적 경제와의 연계는 우량 사회적 경제 조직의 지역사회서비스 진입을 돕는 창업교육이라든가, 기존 제공기관의 사회적 경제 조직에 진입하도록 돕는 전환교육 같은 것들을 실행했다. 이에 따라 사회서비스 사회적 경제기관의 비율이 지속적으로 확대되고 있으며, 농촌지역 사회적 경제 기관 비율이 높아지는 성과로 이어졌다.

이 밖에도 전북스포츠의학연구회, 전라북도농업기술원 등 다양한 외부 기관과 협약을 통해 서비스 분야의 품질 향상을 위한 자문, 관련 종사자 역량 강화를 위한 교육·훈련과정 개발 등 업무 협약을 추진해 왔다. 이 과정

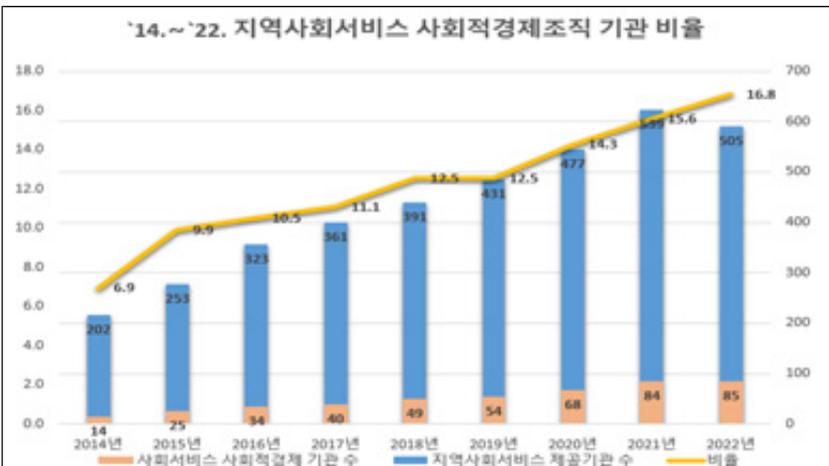
에서 이용자 만족도 저조, 서비스 효과가 미진한 사업을 추출해 목적과 부합하지 않는 서비스에 대해 장기적으로 구조조정을 해나가려는 방침이다.

[그림 4-6] 사회적 경제 연계 사회서비스 활성화 위한 네트워크



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전북 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

[그림 4-7] 2014~2022년 지역사회서비스 사회적 경제 조직 기관 비율



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전북 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

3. 혁신 촉진 및 방해 요인

현장에서 인식한 혁신 촉진 요인은 제공 현장에서 발생하는 많은 욕구를 파악하고 이를 여러 행위자들 간 공유하려는 노력과 체계가 필요하다는 점이다. 서비스 및 이용자 모니터링, 유관기관과의 간담회, 시군 담당 공무원 등 행위자들이 현장의 실제 사례에 관한 정보를 공유하고 논의하려는 노력은 변화의 시작이자 혁신의 핵심 요소로 간주된다.

반면, 방해 요인으로는 한정된 인력으로 담당해야 하는 일의 총량이 지속적으로 늘어난다는 것이다. 새로운 업무가 추가되지만 이를 다 감당할 수 없는 상황이다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 혁신을 촉진시킨 원인이 되기도 했다.

혁신 역량을 제고하기 위해서는 처우가 개선되어야 한다. 대내외적으로 지원단에 요구되는 역할을 수행하고 이를 위해 다양한 공공, 민간 기관들과 협조·네트워킹을 하기 위해서는 그에 걸맞은 중요하고 필요한 일을 하는 조직이라는 위상이 필요하다. 더 구체적으로는, 국가 차원의 사업을 수행하기 위해 설립된 특수 법인에 따른 지부나 도 산하의 공공기관 정도의 지위를 확보해야 한다. 또한 유사 업무 수행조직과의 동등한 처우도 함께 수반되어야 한다.





제5장

지역사회서비스 전달과정의 혁신 사례

제1절 디지털 기술 활용 사례

제2절 도서 지역 지역사회서비스 전달 사례

제3절 지역사회서비스 접근성 제고 사례



제 5 장

지역사회서비스 전달과정의 혁신 사례

제4장에서는 지역사회서비스 투자사업의 지역 혁신 주체로서 지역 지원단 조직이 경험하고 있거나 경험하였던 혁신의 사례를 사업관리의 특정 영역, 즉 품질관리, 인력관리, 서비스 관리, 그리고 공공서비스 연계형 관리 측면을 중심으로 살펴보았다. 이어서 제5장에서는 지역사회서비스의 전달 과정에서 최근 제기되는 서비스 디지털화와 관련하여 지역의 혁신 경험을 비롯하여 지역사회서비스의 접근성 제고 논의, 그리고 서비스 효율화 측면의 혁신 사례를 살펴보려고 한다.

제1절 디지털 기술 활용 사례

충청남도 지역사회서비스 지원단(이하 충남 지원단)의 사례를 소개한다. 충남 지원단이 지역사회서비스 투자사업 수행 과정에서 정리한 혁신에 대한 인식은 ‘문제를 인식하고 개선하기 위한 새로운 변화와 도전’이었다. 충남 지원단은 지원단 스스로에 ‘지역사회서비스 투자사업은 이용자 중심으로 제공되고 있는가’라고 끊임없이 반문하는 문제의식을 갖고 서비스 제공 과정에서 제공기관과 제공인력의 관리 과정을 점검하고 있다.

〈표 5-1〉 충남 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
구전 정보의존 기관 선택 제공기관 정보 접근성 제약	- 이용자 편의 증진을 위한 앱 개발 및 보급 - 이용자중심 정보제공 및 정보 접근성 제고	+ 이용자 중심 정보 접근성 제고 + 서비스 이용의 디지털화

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인
자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

사회서비스 분야에서는 이용자 중심의 다양한 정보통신기술(ICT)과 인공지능(AI) 기술의 도입이 논의되고 있는 상황이다. 그런데 서비스 제공 현장에서는 여전히 공급자 중심적이며, 비효율적인 아날로그 방식의 전달체계가 운영되고 있다는 것이 충남 지원단의 문제의식이었다. 사실 이용자들은 지역사회서비스의 제공기관을 선택할 때 유용한 정보들을 쉽게 비교하는 방식이 아닌 여전히 주변 입소문에 의존하고 있는 실정이다. 실제로 서비스 이용 만족도 조사에서는 이용 가능한 서비스에 대한 홍보가 부족해 서비스 접근성이 낮다는 응답이 매년 가장 낮은 점수를 받는 항목 중 하나이다. 다시 말해, 이용자들은 공급기관에 대한 정보를 충분히 확보하지 못하며 이에 따라 제공기관에 의해 일반적으로 제공되는 정보와 이용자 간 와전된 정보에 의존해 제공기관을 선택할 수밖에 없는 상황이다. 제공기관과 서비스 제공 내용에 대한 정보 역시 제공기관에서 일방적으로 제공되고 있다는 점도 현 서비스 전달체계의 한계이다. 즉, 서비스 이용자에게 잘못된 정보를 제공하더라도 이용자는 이를 객관적으로 판단할 방법이 없는 상황이다. 이러한 정보 유통 체계에서는 서비스 이용을 위해 이용자가 소지한 카드를 제공기관에 맡겨 놓는다든가, 카드 양도 및 매매 등의 부정 사용이 유도될 수 있는데, 이용자는 부정 사용에 대해서 충분히 인지조차 하지 못하기 때문이다.

전자바우처 서비스를 이용하고 나면, 이용자는 수기 서명을 원칙적으로 하여야 한다. 그런데 이 과정에서도 부정 사례가 발생할 수 있다. 가령, 이용자가 아닌 제공인력이 대리 서명을 하더라도 추후 서비스 제공이 올바르게 이루어졌는지 확인이 어렵다. 더 큰 문제점은, 현재 바우처 서비스 제공 현장에서 흔히 사용되고 있는 민간 앱의 사용이다. 일부 민간 앱

은 다양한 기능을 탑재해 편리성을 제공하지만, 부정 사용에 악용될 소지가 있는 부분도 확인된다.

현장에 이미 상용화된 일부 앱의 경우 서비스 제공기록지의 자동화(시간 간격, 이동 간격, 서비스 시간 설정), 실시간 전자서명(내가 쓰고 내가 서명), 여덟 가지 유형의 이상결제 확인(대상자 간 결제 간격, 제공인력별 결제 간격, 주 결제 횟수, 재가 이동시간 간격 등), 전자바우처시스템 DB를 활용한 이용자 개인정보 등록 등(이용자, 보호자 연락처 DB 등록) 그 자체로는 편리한 기능을 탑재하고 있지만 부정 사례의 적발 가능성을 낮추는 기능으로 사용되는 것으로 확인되었다.

[그림 5-1] 특정 인터넷 커뮤니티에서 민간 애플리케이션 사용 후기

민간어플리케이션 생생 이용 후기~



A기관
 "공무원님들도 못잡아 내는 이상결제를 다잡습니다.ㅎㅎㅎㅎㅎ(최고예요!) 주변 원장님들께 많이 소문 내고 있어요! 이제는 바우처 점검이 두렵지 않아요^^"

B기관
 "사용한지 2개월이 지나고 있는데 난 참 미련했구나 이걸 왜 지금 사용했지.... 지출품의, 세입세출, 이상결제 확인 등 등.. 치료일지만 피라락 쓰면 나의 칼퇴근이 정해집니다. 고민은 아근만 늘어갈뿐~"

C기관
 "8월에 감사받았어요, 우연히 프로그램을 알게되어 완벽하게 올패스~ 서류일 잘한다고 해도 완벽하지 못한점에 항상 지적받았는데요 ... 제일 대박은 이상결제까지 확인이 되는 점이였어요"

이용요금 대상자 수에따라 월 33,000원 ~ 월 77,000원까지

유료임에도 불구하고 이용자 급증하는 중 N카페 회원기준 2021년 약400명에서 2023년 9월 기준 1200명 급증
다운로드 1천회 이상(2023.09.)

이용기관 A기준 : 2년 약 188만원

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 충청남도 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

선정된 서비스 제공기관의 리스트가 지자체에서 공지될 때 여전히 서면 방식으로 전달되고 있는데, 필요한 행정서류가 서면 방식으로 오가는 경우는 여전히 많다. 서비스 전달 과정에서 서면이 활용되는 방식은, 제공인력과 관계 기관, 서비스 이용자 모두에게 비효율과 불편을 초래한다. 특히 이러한 전달체계는 이용자의 주체 의식과 제공기관의 책임성을 약화시키고, 부정 수급이 용이한 환경을 조성하기도 한다.

[그림 5-2] 서비스 제공기관 리스트(서면) 양식

제공기관명	주소	연락처
[Blurred]	[Blurred]	[Blurred]

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 충남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

이와 관련하여 「2022년 충남지역사회서비스 운영관리방안 연구」에서는 ‘복잡한 행정절차 부담(26.8%)’에 대한 응답이 높게 나타나, 서류 간소화의 필요성이 확인되었다. 2012년 이후 충남지역사회서비스 제공기관 간담회, 도·시군 합동 현장조사에서도 다른 바우처 사업에 비해 서류가 많고, 현장에서 서비스를 제공하는 과정에서 기록지 작성 등이 불편하다는 등 현장 의견이 확인되었다.

2. 혁신 아이디어: 충남지역사회서비스 스마트폰 앱 개발

아날로그 방식의 전달체계의 문제를 개선하기 위한 혁신 아이디어로 충남 지원단에서는 서비스 이용자가 편리하게 쓸 수 있는 앱 개발을 추진하게 되었다. 앱 개발은 궁극적으로 ① 전산시스템을 개발한 효율적인 사업관리 체계를 운영, ② 이용자 중심의 정보제공 및 기관운영 지원, ③ 공공부문 정보제공 강화 및 창구 일원화라는 목적을 달성하고자 추진되었다. 이때 실제 이용자가 사용할 만한 수단으로 활용될 수 있도록 착실한 추진 과정을 거치게 되는데, 브랜드 네이밍 공모전 - 개발 - 테스트 및 기능 보강이라는 과정을 거쳐 ‘THE 행복해U’ 앱을 출시하게 되었다.

[그림 5-3] 앱 개발 사업 추진 과정



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 충남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

‘THE 행복해U’ 앱의 주요 기능을 살펴보면, 기존의 공급자 중심이 아닌 이용자 중심의 서비스 이용에 편리성을 제공하도록 설계되었다. 즉, 이용자 입장에서 다양한 서비스 기관에 대한 정보를 한눈에 쉽게 비교 분석하고, 기준정보, 제공기관에서 보내는 알림 정보도 확인할 수 있는 기

능이 포함되어 있다. 특히 ‘제공기관 검색’ 기능은, 서비스 구분별 검색부터 시군별, 지도에서 찾기, 기관에 전화, 주소 복사 등의 기능이 제공되며 제공기관에 대한 관련 정보가 제공된다. ‘운영매뉴얼 E-Book’ 기능은, 지역사회서비스에 대한 운영, 사업 매뉴얼 등이 E-Book 형태로 탑재되어 있어, 어렵게 검색해 다운로드하여 자료를 확인해 볼 필요를 줄여준다. ‘이용자, 제공기관 푸쉬 알림’ 기능은, 제공기관, 이용자 등에게 교육 일정 등 관련 일정을 전달하는 등 일종의 소통창구 기능을 한다. 마지막으로 ‘제공기관 이용자리스트 관리’ 기능은, 제공기관 입장에서 이용자 검색과 명단을 확인할 수 있는 기능으로 즉각적인 서비스 대응과 소통이 가능하도록 한다.

[그림 5-4] THE 행복해U 앱 주요 기능

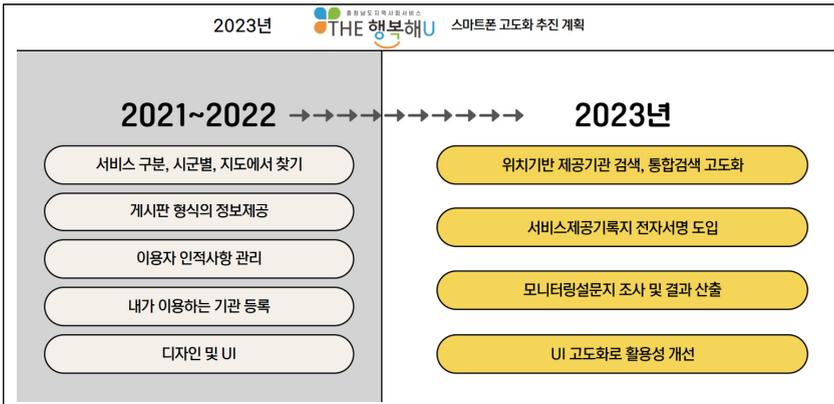


자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 충남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

앱이 단순히 개발 차원이 아닌 상용화 단계로 넘어가기 위해 충남 지원단은 다양한 테스트와 기능 보강 계획을 마련했다. 상용화될 경우 예상되는 추가 기능 수요를 반영하여 단계적으로 발전시켜 나갈 예정이다. 추가

로 탑재될 기능에는 전자 서명 기능이 포함되는 등 서면 방식의 전달체계는 점차 디지털 방식으로 대체되게 된다.

[그림 5-5] 2023년 앱 기능 보강 계획



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 충남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

물론 앱이라는 새로운 디지털 방식의 전달체계에 따른 리스크 발생이 예상된다. 바로 서비스 이용자 다수가 사용할 수 있도록 홍보하고, 운영·관리하는 방안에 대한 부분이다. 이와 관련해, 현재 충남 지원단에서는 운영지침 등 제도적 정비와 함께 도→시군→읍면동→제공기관 및 이용자들에게 배포될 수 있도록 준비하고, 제공기관 대상 스마트폰 앱 기능 활용에 대한 교육을 실시할 준비도 하고 있다. 또한 이용자 수요가 증가할 경우 그에 따른 지속적인 앱 유지 보수 방안을 모색하고 있다.

[그림 5-6] 2023년 앱 기능 보강 계획(상세)



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 충남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

장기적인 관리 계획도 추진 중이다. 2025년 이후부터는 온라인 계약, 이용자 평점 및 리뷰를 관리해 수시로 앱 기능을 개선하고, 2026년에는 AI 음성인식을 통한 제공기관 검색, 2027년에는 제공기관 행정업무 지원 시스템 구축까지 계획하고 있다.

충남 지원단의 사례는 현 정부의 ‘사회서비스 혁신 및 고도화’의 기조에 맞춰 디지털 방식의 서비스 관리·운영 및 정보제공 강화를 통한 서비스 전달체계의 혁신에 부합하는 사례다. 서비스 제공기록지 디지털화 및 전자서명 기능을 통해 현장조사 개선, 부정수급 관리가 기대되며, 전자서명, 푸쉬알림·위치기반 제공기관 찾기로 혁신의 효과가 지속될 것으로 기대된다.

제2절 도서 지역 지역사회서비스 전달 사례

다음으로 전라남도 지역사회서비스 지원단의 혁신 사례를 살펴본다. 전남은 도서·산간 지역 다수, 상당수의 지역 초고령화라는 지역적 특성이 있어서 이에 관한 수요를 반영한 서비스 내용 혁신과 관련된 사례이다.

〈표 5-2〉 전남 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
도서·산간 지역의 고령 노인 집중 거주 고령 노인의 지역사회서비스 사막화	- 취약 도서 특화 서비스 개발 - 취약지 지원사업 공모(복지부) - 농촌진흥청 사업 연계	+ 다부처 사업 연계, 공모 + 정보네트워크 + 지역적 특성의 고려 (한계의 장점 전환)

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인

자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

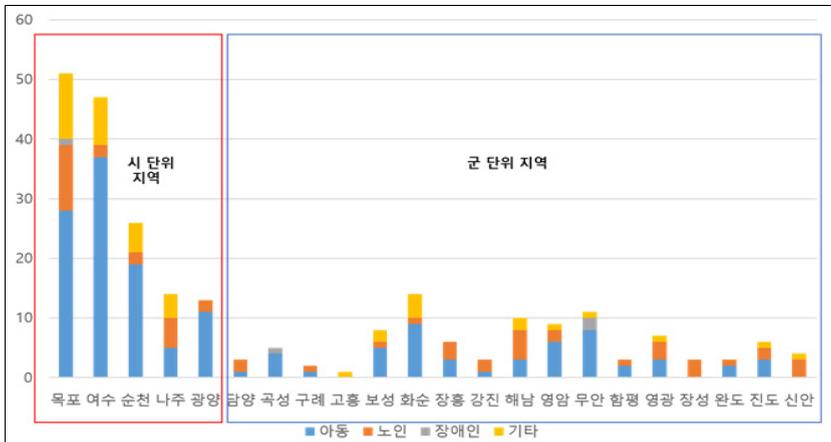
초고령화 지역이 많고 노인이 도서·산간 지역에 집중 거주하고 있어 지리적 원인에 의해 지역사회서비스의 사각지대가 발생하는 대표적인 지역이 전남이다. 특히 전라남도는 다수의 유인섬이 존재하는 지역으로, 연륙되지 않은 섬에는 제공기관이 아예 없는 경우가 많다. 특히 도서지역의 경우, 물리적으로 서비스 제공이 어려울 뿐만 아니라, 날씨의 제약, 도선비 및 출장비 발생 등 다른 지역과는 엄연히 차별되는 서비스 제공의 제약요인을 가지고 있다. 이런 특징 때문에 전반적으로 제공기관이 다른 지역에 비해 현저히 적고 서비스에 대한 홍보에도 어려움이 존재하는 상황이다.

이에 따라 전남 지역에서는 공급 취약지 지원 이슈가 항상 쟁점으로 부각되어 왔다. 아래 [그림 5-7]에 제시한 바와 같이, 제공기관의 분포는 목포, 여수, 순천, 나주, 광양 5개 지역과 나머지 지역 간 제공기관의 차이

가 매우 큰 것을 확인할 수 있다. 그런데 <표 5-3>을 살펴보면, 실제 이용자 수에 있어서는 제공기관의 수만큼 차이가 나지는 않는다. 즉, 서비스 수요는 충분히 존재하지만 극히 제한된 규모의 제공기관이 공급을 감당하고 있는 것을 짐작할 수 있다.

전라남도 지역사회서비스 지원단은 서비스 기피, 소외 지역을 대상으로 잠재 수요자들의 욕구를 파악하고 현장조사를 통해 서비스 공급자들이 경험하는 제한요인을 파악하는 정확한 문제의 진단에서 시작하였다. 특히 통계에서는 잘 확인되지 않는 군소 도서 지역의 서비스 공급 제한요인을 파악하였다. 이후 이를 바탕으로 다양한 아이디어가 제안되었으며 실제 사업화되기도 하였다.

[그림 5-7] 전남 시·군 및 서비스 대상별 지역사회서비스 제공기관 등록 현황(2022)



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

〈표 5-3〉 전라남도 시·군별 지역사회서비스 투자사업 이용자, 제공인력, 기관 현황(2021)

(단위: 명, 기관)

지역	이용자 수	제공인력 수	기관 수
목포시	2,043	195	40
여수시	1,888	208	38
순천시	1,090	99	26
나주시	1,373	79	10
광양시	670	71	11
담양군	919	32	3
곡성군	566	22	4
구례군	493	25	1
고흥군	661	21	0
보성군	535	33	5
화순군	850	74	11
장흥군	1,236	40	5
강진군	910	46	2
해남군	1,139	83	9
영암군	1,062	68	10
무안군	658	83	8
함평군	558	38	2
영광군	621	30	6
장성군	703	27	2
완도군	400	16	3
진도군	633	26	3
신안군	710	37	2
전체	19,718	1,353	201

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

전남 지원단이 고민한 혁신 쟁점은 두 가지로 압축할 수 있다. 서비스 공급 취약지·공급 불균형을 어떻게 해소할 수 있는가? 그리고 도서 지역의 수요에 맞는 서비스를 어떻게 개발·전달할 것인가?

〈표 5-4〉 전라남도 도서 지역 서비스 공급 제한요인 조사 결과

설문 내용	설문 결과
도서 지역 내 이용자 확대가 되지 않은 요인 중 예산 부족이 절대적인 이유라고 생각하는지?	이용자 확대의 절대적 저해 요인은 예산 부족
서비스 비용 외 별도 요금을 추가한다면 어떤 요인의 영향이 크다고 생각하는지?	서비스 외 추가 요금은 교통비용이 주요인
도서 지역 서비스 제공 시 가장 큰 장애요인은 무엇이라고 생각하는지?	장거리 이동 및 접근성 등 서비스 제공 시 이동 불편 요인
도서 지역의 서비스 제공 시 제공인력의 수급의 문제점은 무엇이라고 생각하는지?	도서 지역 내 제공인력의 구인이 가장 큰 어려움
도서 지역의 제공기관 등록 또는 서비스 제공 의향이 있는지?	행정기관의 지원 시 등록 의향 긍정적
현재 운영하고 있는 사업 이외에 추가로 다른 사업을 하고 싶은 의향이 있는지?	도서 내 타 사업 운영에도 관심이 많음

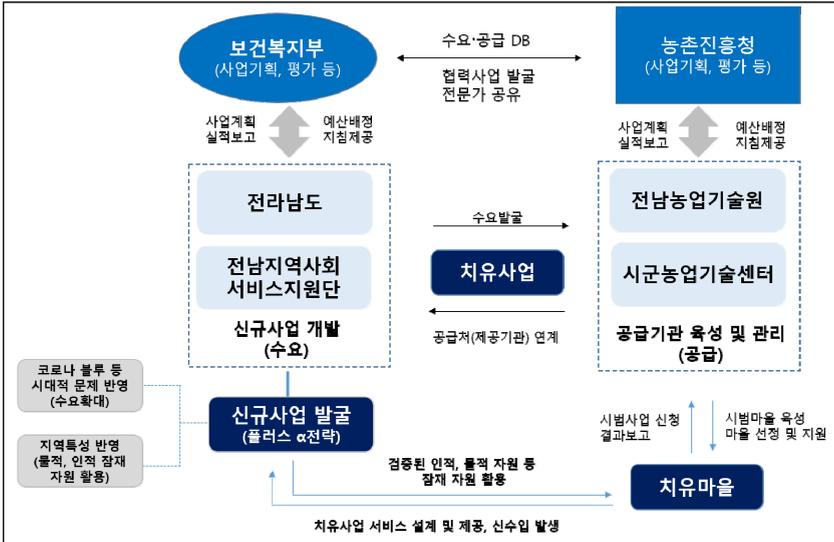
자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

2. 혁신 아이디어: 지역맞춤형 서비스 개발

전남은 도시, 도농복합, 농산어촌 지역이 공존하며, 넓은 지리적 특성을 가진다. 전남은 6차 산업(농촌융복합산업), 국가 주요 농업유산 등 잠재 지역자원(인적+물적)이 풍부하며 역력이 충분하다. 특히 최근에는 생산인구감소, 인구유출 확대 등의 지역적 한계를 극복하는 방안으로 지역 자율형 사회서비스 투자사업을 적극 활용하고 있다. 귀농, 귀어를 통해 ‘돌아온 청년’이 적극 참여할 수 있는 서비스를 확대하고, 동시에 이들이 서비스 공급자가 될 수 있는 기회를 확대하는 방안을 전략적으로 고민하였다. 실제로 귀농·산·어·촌 인구가 전국 최대를 기록했다. 2021년 3월에

는 치유사업에 대한 국민의 관심이 높아지면서 “치유농업 연구개발과 육성에 관한 법률”을 제정하게 되었다. 이러한 고민에 힘입어 지역 특화자원을 활용한 신규사업 추진체계를 도출하였다.

[그림 5-8] 전라남도 지역 특화자원을 활용한 신규사업 추진체계



자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

관련 성과로는 시범운영 및 실증연구 차원에서 농촌진흥청의 치유농업 사업을 연계해 전남 지역특화형 신규사업 개발을 위한 테스트 베드로 총 5회 추진하였다. 이러한 과정을 거쳐 2023년형 전남도 지역특화형 사회서비스 ‘마음치유 힐링서비스’ 라는 신규사업을 개발하였다.

150 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

〈표 5-5〉 전라남도 지역 특화자원을 활용한 신규사업 추진 실적 및 성과

단계별 구분	주요 내용			
1단계	(시범운영 및 실증연구) 테스트 베드(Test-bed)를 통한 사업의 효과성			
	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌진흥청(치유농업) 연계 전남 지역특화형 신규사업 개발을 위한 테스트 베드 (총 5회) 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 대상: 코로나 블루를 겪은 사회서비스 종사자 76명(당일형 : 3회, 50명 / 1박 2일형: 2회, 26명) - 서비스 내용: 치유명상, 쉼트레킹, 치유밥상, 쪽체험(지역자원) 치유프로그램 등 지역 특화자원 활용 * 치유프로그램의 경우 치유마을 내 지역 특색을 반영한 특화자원을 활용해 프로그램을 운영하는 등 농촌진흥청과 연계하여 매뉴얼화를 진행함 			
2단계	(사업평가) 지역사회 전문가 자문을 통한 사업 추진의 타당성 검증			
	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가 의견을 반영하여 기준정보 수정·보완하여 ‘2023년도 전남도 사회서비스’ 수정 및 보완 <ul style="list-style-type: none"> - 대상자 확대 : 재난정신건강 → 감정노동자 등 대상 및 연령기준 확대 - 프로그램 명확화 : 기관별 차이 평준화를 위해 프로그램의 매뉴얼화 추진 등 			
3단계	(수급 조절을 위한 기초연구) 수요-공급 분석을 통해 사업의 현실적용 기반 마련			
	<ul style="list-style-type: none"> • (공급) 신규사업 추진의 공급 현황 파악을 위한 연구 추진(광주전남연구원 협업) • (수요) 시범 프로그램 운영을 통한 실증연구 추진 → 연구효과성에 대한 보고서 발간 예정(농촌진흥청) 			
4단계	(지역특화사업 추진) 신규사업 발굴 및 사회적 경제 조직 연계로 지역발전 도모			
	<table border="0"> <tr> <td style="vertical-align: top;">수요 측면</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • (신규사업 개발) 치유농업 연계한 “청중장년을 위한 마음치유 힐링 서비스” • (플러스 α전략) 전남도 내 사회적 문제 및 시대를 반영한 생활사회서비스 실현 → 은둔청년, 코로나블루 등 사회적 문제 해결을 위한 방안으로 지역 자원(인적+물적) 활용 </td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;">공급 측면</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • (잠재자원 활용) 마을기업, 협동조합 등 지역자원의 사회적 경제 조직 유입을 통한 사회서비스 활성화 도모 <ul style="list-style-type: none"> → 농촌진흥청을 통해 육성 및 교육된 치유마을의 기관 유입은 서비스 품질에 대한 적정성 높음 • (유관기관 연계) 전남농업기술원, 시군 농업기술센터를 통한 공급기관 육성 및 관리 가능 <ul style="list-style-type: none"> → 농촌진흥청에서 시행한 치유농업사 자격시험, 치유마을 관리자 교육 등 다양한 업무 연계 가능 </td> </tr> </table>	수요 측면	<ul style="list-style-type: none"> • (신규사업 개발) 치유농업 연계한 “청중장년을 위한 마음치유 힐링 서비스” • (플러스 α전략) 전남도 내 사회적 문제 및 시대를 반영한 생활사회서비스 실현 → 은둔청년, 코로나블루 등 사회적 문제 해결을 위한 방안으로 지역 자원(인적+물적) 활용 	공급 측면
수요 측면	<ul style="list-style-type: none"> • (신규사업 개발) 치유농업 연계한 “청중장년을 위한 마음치유 힐링 서비스” • (플러스 α전략) 전남도 내 사회적 문제 및 시대를 반영한 생활사회서비스 실현 → 은둔청년, 코로나블루 등 사회적 문제 해결을 위한 방안으로 지역 자원(인적+물적) 활용 			
공급 측면	<ul style="list-style-type: none"> • (잠재자원 활용) 마을기업, 협동조합 등 지역자원의 사회적 경제 조직 유입을 통한 사회서비스 활성화 도모 <ul style="list-style-type: none"> → 농촌진흥청을 통해 육성 및 교육된 치유마을의 기관 유입은 서비스 품질에 대한 적정성 높음 • (유관기관 연계) 전남농업기술원, 시군 농업기술센터를 통한 공급기관 육성 및 관리 가능 <ul style="list-style-type: none"> → 농촌진흥청에서 시행한 치유농업사 자격시험, 치유마을 관리자 교육 등 다양한 업무 연계 가능 			

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

다음으로, 취약 도서 지역에 대한 서비스 사업 확대와 개발을 추진하였다. 기존의 서비스의 내용과 전달 방식이 도서 지역에 맞지 않았기 때문에, 새로운 방안이 필요했다.

이에 따라 지역 대내외 자원을 직접 발굴하는 방안을 모색했다. 제공인력의 경우, 타지역에서 도서 지역으로 서비스를 제공하기 위해서는 별도의 도선비, 출장비 등이 발생해 서비스 제공이 기피되었다. 따라서 도서 지역 내의 자원을 활용하는 방법으로, 지역주민 자격취득 과정을 신설해 지원단에서 도서주민 대상 인력양성 과정을 운영하고, 수료자는 도서 지역 서비스 제공인력으로 활용하였다.

〈표 5-6〉 전라남도의 지역사회서비스의 단계별 제공인력 활용 전략

단계	구분	주요 내용	비고
1단계	홍보활동	<ul style="list-style-type: none"> 완도, 진도, 신안, 고흥, 여수 담당부서와의 업무 협의 및 홍보 독려 연락되지 않는 섬 주민 대상으로 홍보활동을 통한 교육 대상 모집 	포스터 제작 시군, 읍면동 배포
2단계	교육생 모집	<ul style="list-style-type: none"> 총 9명 접수(완도2, 신안4, 여수1, 고흥1, 진도1) ※ 연락되지 않는 섬 주민을 우선으로 하되, 모집이 어려울 시 해당 시군으로 확대 	
3단계	강사진 구성	<ul style="list-style-type: none"> 강사진 구성: 전남 지원단, 차오름 아카데미 부단장 전남 지역사회서비스 투자사업 제공인력(신체건강사업군) 중 일부 멘토 역할 수행 강사자격: 스포츠지도자, 신체건강 프로그램 경력 10년 이상인 자 	교육 강사 인력풀 활용
4단계	간담회 추진	<ul style="list-style-type: none"> 도서 노인 해피라이프 서비스 제공기관과의 간담회 추진 교육추진 절차, 내용 등 간담회의를 통해 구성 	7회
5단계	양성교육	<ul style="list-style-type: none"> 이론 및 실기 : 신체건강서비스, 사회서비스의 이해 등 양성기관 : 전남 지역사회서비스지원단 교육수료 후 최종 도 승인을 받아 교육 수료증 발급 	2회
6단계	실습 및 채용	<ul style="list-style-type: none"> 멘토-멘티(기존 지역별 제공인력-교육생) 관계 형성 후 지역 내 실습 도서 노인 해피라이프 등록기관의 제공인력으로 채용 지원 	4명 채용 (여수 1, 신안 1, 완도 2)

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

새로운 복지 수요에 대응하기 위한 도서 지역 대상 ‘생활형 사회서비스’를 개발하기도 하였다. 도서 등 복지 사각지대인 ‘여수시’를 대상으로

특화사업 「섬섬 여수 병원동행 서비스」를 개발해 추진하였는데, 일상돌봄서비스 사업 내 병원동행 서비스가 포함됨에 따라 진행 여부는 미정인 상황이다.

〈표 5-7〉 여수시 대상 ‘섬섬 여수 병원동행 서비스’

섬섬 여수 병원 동행서비스(섬블런스) 기준정보(안)
(소득 기준 및 연령) 제한 없음. 단, 도서 거주민 중 1인 노인가구, 노노가구, 맞벌이 자녀, 조손·한부모 자녀 등 해당하는 자 (제공인력 자격 기준) 요양보호사 자격증, 간호조무사 이상 자격 갖춘 자 등 (주요 내용) 병원 출발 및 귀가 시 동행, 병원 내 접수·수납, 진료동행, 약국 동행 등 (기타사항) 월 8회(72시간) 이내 제공하되, 추가 시 자부담으로 추가 이용 가능

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

복지부의 신규사업(취약지 지원사업) 공모에도 참여해 도서 내 사업 및 공급기관 확대와 제공인력을 확대하였다. 이에 따라 연륙되지 않은 도서 3개 시군을 취약지로 선정해, 거점기관으로 활용했다. 또한 농촌진흥청 육성의 치유마을을 사회서비스 기관으로 유입시켜 신시장으로 확대될 수 있도록 하였다.

지역자율형 사회서비스 취약지 지원사업으로는 3개 시군(신안, 고흥, 진도)을 선정해 도서 노인들을 위한 서비스 제공을 실시하였다.⁷⁾ 비도서 지역과는 다른 도서 지역 주민들의 욕구를 지속적으로 추적해 나가는 방법도 지역 맞춤형 서비스 개발에 필수조건이었다. 도서민만을 대상으로 한 도서민 욕구 조사를 몇 차례 실시하면서, 가령 취미 프로그램에서는 음악 정서 프로그램, 취업 프로그램에서는 레크레이션 지도자 등에서 수요가 높게 나타나는 분야를 대상으로 사업 개발을 추진하였다.

7) 사회서비스 지역 쏠림현상과 지역 간 불균형을 해소하기 위하여 연륙되지 않은 도서(섬)를 취약지로 선정, 수요-공급을 확대하기 위해 직접 제공하는 거점기관을 지원하기 위한 사업으로, 이러한 기준에 부합하는 3개 지역을 선정한 것이다.

〈표 5-8〉 전라남도 취약지 지원사업 추진 현황

지역	육지로부터 접근성	이용자 수	제공 서비스	
신안군	하의면	도선으로 2시간 30분	(노인) 도서 노인 해피라이프	
	신의면	도선으로 2시간		
	장산면	도선으로 1시간 20분		
(지역 예산 추가)	비금	도선으로 1시간		150명
	도초			
진도군	조도면	도선으로 30분		25명
신안군	득량도	도선으로 40분	20명	(노인) 판소리 건강 100세 추임세

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 전남 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

제3절 지역사회서비스 접근성 제고 사례

이 절에서는 강원도 지역사회서비스 지원단(이하 강원 지원단)의 사례를 소개한다. 강원 지원단은 한정된 지역자원과 여건 속에서 서비스 제공의 지역 불균형을 해소할 수 있는 방안을 모색하는 데 혁신의 초점을 맞추었다. 문제를 해결하기 위해 보유한 자원을 효과적으로 활용할 수 있는 대안을 고민한 사례이다.

〈표 5-9〉 강원 지원단의 혁신 사례 요약

혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
지역사회서비스의 지역 불균형: 시군 간 공급격차와 서비스 사각지대	<ul style="list-style-type: none"> - 안정적 지역사업의 인근 지역 확대 방식 <li style="padding-left: 20px;">: 전문성 높은 도 개발 사업 우선 - 소득 기준 점진적 완화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지원단 처우 문제, 고용 불안정성 - 지원단과 사회서비스원 업무의 유사 중복성 문제 + 지역거점 제공기관 협업체계 구축

주: (+) 혁신의 촉진 요인, (-) 혁신의 방해 요인
 자료: 저자 작성.

1. 혁신 필요성의 인식

강원 지원단은 지역 특성을 파악하고 이를 기반으로 현재의 서비스 제공 체계를 개선할 수 있는 혁신 방안을 모색했다. 가장 두드러진 문제는 시군 간 공급격차와 서비스 사각지대의 존재였다.

강원도는 도 내 인구의 약 56%가 춘천시, 원주시, 강릉시에 몰려 있는 도시 집중화 현상이 뚜렷한 지역이다. 복지 자원과 서비스 접근성은 주요 도시와 여타 도시 간 불균형이 심한 상황이다. 지역사회서비스 투자사업 역시 제공기관 전체의 68.8%가 주요 3개 도시에 집중되어 있는 상황이다. 지역 간 서비스 접근성의 불균형을 중요한 지역적 문제로 인식하고, 이를 해소할 수 있는 혁신 아이디어에 대한 고민이 필요했다.

2. 혁신 아이디어: 서비스 접근성 제고를 위한 전달 과정 개선

상대적으로 수요가 적은 지역에 서비스 접근성을 높일 수 있는 가장 좋은 방법은 공급기관을 늘리거나 기관의 서비스의 제공 범위를 넓히는 것일 것이다. 그러나 이는 현실적인 대안이 아닌 경우가 많다. 강원 지원단이 고민한 해결방안은 공급이 안정적인 지역의 사업을 인근 지역으로 확대하는 방안이었다.

다만 모든 사업에 이를 적용해 추진하기에는 부담이 있으므로, 몇 가지 기준으로 대상 사업을 선별했다. 서비스 이용자 만족도 결과에서 서비스 전문성이 높고, 도 개발사업이면서, 춘천시·원주시·강릉시에 집중되어 있는 사업을 분류했다. 이러한 과정으로 도출된 ‘강원 행복한 아동청소년 심리지원서비스’, ‘강원 행복한 도민심리지원서비스’ 두 가지 서비스를 서비스 제공이 원활하지 않은 도내 18개 시군에 확대하는 목표를 설정한 후 사업을 추진했다.

먼저 계획 수립 단계에서는 각 시군 담당자가 지역 여건 및 사업의 운영이 가능하도록 파악하여 계획서를 제출할 수 있도록 컨설팅을 지원했다. 이어 제공기관 모집 단계에서는 사업 시행 계획을 춘천시, 원주, 강릉시의 제공기관에 홍보하고 각 시군이 제공기관을 확보할 수 있도록 지원하였다. 마지막으로 이용자 모집 단계에서는 관내 제공기관이 부족해도 인근 지역의 제공기관을 이용할 수 있도록 이용자 선정 통지문에 제공기관 정보를 안내하였다. 이러한 과정을 거쳐, 강원 행복한 아동청소년 심리지원서비스는 2022년 삼척시, 영월군, 정선군까지 확대하였고, 강릉시, 동해시 제공기관이 삼척시에 제공기관으로 등록하고, 제공기관이 없는 정선군 이용자는 강릉시의 제공기관을 이용하도록 하고, 영월군 이용자는 원주시 제공기관을 이용할 수 있도록 하였다.

또한 강원 행복한 도민심리지원서비스는 2022년 평창군, 정선군, 화천군으로, 2023년에는 태백시, 홍천군, 영월군까지 확대하였다. 화천군, 홍천군, 영월군은 춘천시 제공기관이 등록하고, 제공기관이 없는 태백시, 정선군, 평창군은 인근 지역(강릉시, 동해시, 영월군, 원주시)의 제공기관을 이용할 수 있도록 하였다.

〈표 5-10〉 강원도 주요 지역사회서비스 확대를 위한 단계별 추진 내용

구분	내용
계획 수립 단계	도 개발 사업이나 시군 담당자가 직접 지역의 여건 진단 및 사업 운영·관리(예산 확보, 제공기관 확보 계획, 이용자 모집 일정)를 할 수 있도록 계획서 제출 및 컨설팅을 지원
제공기관 모집 단계	신규사업 시행 계획을 춘천시, 원주시, 강릉시 제공기관 대상으로 홍보하여 시군이 제공기관을 확보할 수 있도록 지원
이용자 모집 단계	관내 제공기관이 부재하여도 인근 지역의 제공기관을 이용할 수 있도록 이용자 선정 통지문에 제공기관 정보를 안내

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023. 10. 5.~6.)에서 논의된 강원 지역사회서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

〈표 5-11〉 강원 지역사회서비스 지역 확대 현황

(단위: 개)

구분	2021년	2022년	2023년
강원 행복한 아동청소년 심리지원서비스	15	18	18
강원 행복한 도민심리지원서비스	10	13	16

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 강원 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

아울러 서비스 제공 지역 확대뿐 아니라 이용자 확대라는 실질적인 서비스 확대를 위해 소득 기준을 점차 완화하였다(2021년 140%→2022년 160%→2023년 소득 기준 폐지). 2023년에 소득 기준이 폐지되자 기존에 서비스 이용에서 배제되었던 3, 4등급의 이용자들이 증가하였다.

한편 최근 서비스 전문성 및 품질 제고의 대안으로 가격탄력제가 언급되고 있다. 가격탄력제는 정부지원금은 동일하더라도 제공인력 자격 기준에 따라 본인 부담금을 이용자가 선택하는 방식이므로, 제공인력과 제공기관의 참여를 독려할 수 있다. 강원 지원단은 앞서 선정한 두 가지 서비스에 대해 가격탄력제를 적용할 계획을 수립했고, 2023년 하반기부터 기준정보 변경을 통해 자격별로 본인 부담금을 차등 적용할 예정이다.

〈표 5-12〉 강원 지역사회서비스 이용자 수 변화

(단위: 명)

구분	등급	2021년	2022년	2023년
강원 행복한 아동청소년 심리지원서비스	1등급	294	270	189
	2등급	1,086	982	778
	3등급	88	58	59
	4등급	12	24	114
강원 행복한 도민심리지원서비스	1등급	143	176	1
	2등급	427	330	370
	3등급	35	24	71
	4등급	-	6	63

자료: 본 연구의 일환으로 실시한 혁신 네트워크 워크숍(2023.10.5.~6.)에서 논의된 강원 지역사회 서비스지원단의 자료 일부를 발췌하여 제시.

이상의 공급격차를 줄이고 공급 취약 지역에 서비스를 전달하기 위해 추가적인 방안들을 함께 고민하고 있다. 첫째, 춘천시, 원주시, 강릉시 세 지역에서 거점 제공기관을 지정해 공급 취약지에 찾아가는 서비스를 제공하는 계획이다. 제공기관 부재, 서비스 제공 미비 등 서비스 접근성이 낮은 지역을 공급 취약지로 지정하고, 거점 제공기관에서 서비스를 제공하는 방안이다. 둘째, 제공인력 양성 과정을 개설하는 것이다. 주요 세 지역을 제외하고는 제공인력 채용의 어려움이 계속 나타나고 있다. 이에 청년사회서비스사업단과 연계하여 심리, 상담 분야 제공인력 양성 과정을 개설하고 제공기관이 채용한 제공인력이 양성과정을 이수해 실무경력을 충족할 수 있도록 지원할 예정이다.

3. 혁신 촉진 및 방해 요인

조직 외부의 환경적 제약요인을 제외하고, 지원단 운영과 관련해 혁신 방해 요인의 쟁점이 존재하는 상황이다.

먼저, 지원단 인력의 불안정한 고용상태는 혁신의 시도와 지속가능성을 방해하는 중요한 요인으로 작용한다. 현재 지원단은 2012년부터 10여년간 위탁 운영 중임에도 사업 기간 내 1년 단위로 재고용되는 형태이다. 2020년 지역 연구원과의 위탁 계약이 종료되고 2021년부터 강원특별자치도 사회서비스원으로 위탁되어 사업이 유지되었으나 고용은 승계되지 않았다. 결국 채용 과정을 거쳐 다시 기존의 근무자 2인이 채용되는 과정을 겪었다. 이들이 2년 근무기간을 마치기 전에 무기직 전환 심사를 거쳐 모두 전환되었으나, 역시 사업기간 내 고용이므로 기간제 근로자라는 고용지위가 지속되고 있다.

인센티브 제도에서도 배제되고 있다. 지원단 인력은 본부 인사 규정을 따르고 있으나 근무 평가, 성과급 제도는 미적용 대상이다. 업무 책임을

강조하기 위해서는 적절한 평가와 보상 체계가 뒤따라야 하지만 그렇지 못한 상황이다. 혁신 역량의 발현은 주체의 자발성과 적극성을 이끌어 낼 수 있는 책임과 보상이 반드시 수반되어야 한다.

둘째, 사회서비스원과 지원단 간 유사·중복 업무 가능성이 있다. 최근 사회서비스원의 기능 중 민간 지원에 대한 역할이 강조되어, 대상 사업이 사회복지 시설 외 서비스 제공기관까지 아우르고 있다. 소속된 상위 조직의 업무와 중복되는 영역이 발생하면서 조정과 협의가 불가피해졌다. 유사 업무에 대해서는 공동 논의를 통해 대상 영역을 조절해나가고 있지만, 지원단이 오랜 기간 담당해 왔던 고유 업무에 대한 책임과 정체성이 취약해질 가능성이 있다. 따라서 핵심 역량의 개발은 지원단의 역할과 전문성에 대한 고민을 지속해 나가는 과정에서 가능성을 높여갈 수 있을 것이다. 이상의 혁신 방해 요인은 강원도 지역사회서비스 지원단에서만 해당되는 고민은 아니다. 인력의 고용 안정성과 처우개선, 고유의 기능과 역할에 대한 인식, 대외적인 위상 같은 요인들은 혁신의 주체들이 자신들의 전문성을 갖추고 새로운 아이디어를 모색해 나가는 데 매우 중요한 요인으로 작용하고 있다.



제6장

지역사회서비스 혁신의 활성화

제1절 지역사회서비스 지원단 종사자의 사회서비스 혁신
관련 인식 수준

제2절 지역사회서비스 지원단 조직의 운영 현황 및 근로
실태



제 6 장 지역사회서비스 혁신의 활성화

본 장에서는 연구수행 과정에서 연구진이 직접 참여하여 중앙 및 17개 시·도 지역사회서비스 지원단과 함께 운영한 「지역사회서비스 혁신네트워크」를 통해 실시한 지원단 실태조사 결과를 제시하고자 한다. 이번 실태조사는 앞의 제3장, 제4장, 제5장에서 소개한 지역의 혁신 사례를 공유한 개별 지역사회서비스 지원단의 운영 현황을 좀 더 면밀하고 집합적으로 살펴보기 위한 목적으로 기획하였다. 2023년 9월 말부터 10월 초까지 약 20여 일에 걸쳐 웹 기반의 자기 기입식 온라인 조사로 진행하였으며, 시·도 지역사회서비스 지원단의 운영 실태를 바탕으로 혁신의 주체이면서 동시에 개별 기관과 서비스 제공인력을 지원하는 조직인 지역사회서비스 지원단의 운영 현황과 종사자의 근로 실태를 파악함으로써 혁신의 동력과 저해 요소를 실질적으로 파악하기 위한 목적으로 진행하였다.

지원단 실태조사는 구체적인 조사목적과 응답자 특성에 따라 A형과 B형의 2개 유형으로 세분하여 진행하였다. A형은 지역사회서비스 지원단 운영 현황을 조직적으로 진단할 수 있도록 지원단의 실무책임자, 즉 지원단 단장 또는 실무담당자가 응답하도록 하였다. 주요 조사내용은 지원단 운영의 일반현황, 고용실태 및 근로 여건, 업무수행 실태 등을 포함하였다. B형 조사표는 지원단 종사자 개개인을 대상으로 근로 현황을 파악하기 위해 중앙 및 시·도 지원단 소속 종사자 전원에 관한 개별조사를 실시하였다. 주요 조사내용은 근로환경, 고용 여건 및 처우 수준, 고용 관련 인식 및 욕구, 업무 만족도 그리고 개인 일반사항 등을 포함하고 있다. 특히 지원단 종사자 전원을 대상으로 지역사회를 중심으로 돌봄안전망을 구축해 가는 과정에서 지역사회서비스 혁신에 대한 지원단 소속 종사자

의 개별 의견을 조사하여 사회서비스 혁신에 관한 중앙 및 시·도 지원단의 기본적인 입장과 관련 과업에 대한 인식 수준을 살펴보고자 하였다. 이러한 접근은 현재 지역사회서비스 투자사업을 수행하는 과정에서 지역 단위 사회서비스의 공급 과정상의 여러 현안을 타계하기 위한 실질적인 혁신의 주체이자 지원조직인 지원단의 역할과 기능에 주목할 수밖에 없다는 가정에서 출발하였다. 그리고 이러한 한계에도 불구하고 지원단의 운영과 활동에 대한 법적 근거가 취약하고 활동 기반이 불안정하며 지역 간 편차의 문제가 개선되기 어려운 현실은 사회서비스 제공 기반을 위축시키는 주요 요인이 된다고 보았기 때문이다.

본 장의 구성은 제1절에서 중앙 및 시·도 지원단의 사회서비스 혁신의 주체이면서 동시에 지원조직으로서의 인식 수준에 대한 조사 결과를 통해 혁신의 촉진 요인과 방해 요인을 보고자 한다. 이어서 제2절에서는 실태조사 결과를 본격적으로 분석해보면서 지원단의 혁신 인식의 배경 요인으로 지원단 운영 현황과 운영 실태가 미치는 영향을 탐색적으로 살펴보고자 한다.

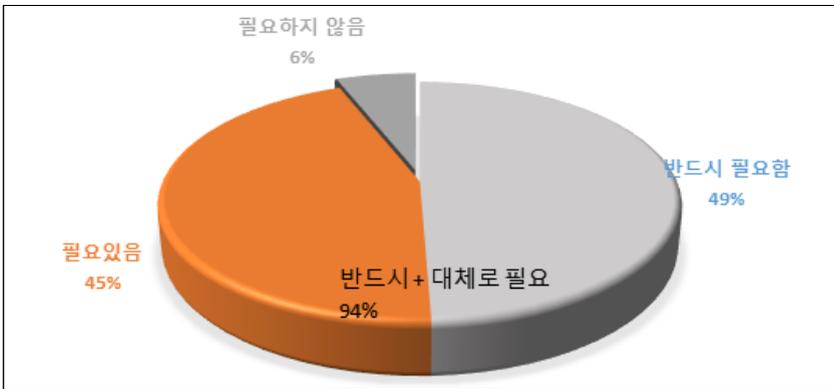
제1절 지역사회서비스 지원단 종사자의 사회서비스 혁신 관련 인식 수준

지역사회서비스 지원단 종사자들이 인식하는 사회서비스 혁신 필요성에 대해 49.4%는 ‘반드시 이루어져야 한다’고 응답했고, 44.7%는 ‘혁신이 필요하다고 생각한다’고 응답했다. 사회서비스의 혁신이 ‘그다지 필요하지 않다’고 응답한 비율은 5.9%에 불과하였으며, ‘전혀 필요하지 않다’는 응답은 단 1명도 없었다. 즉, 중앙 및 지역 지원단 종사자의 전수가 참여한 실태조사에서 응답자의 94.1%는 지역사회서비스의 혁신 필요성에 대해 ‘반드시’ 또는 (어느 정도) 필요하다고 생각하고 있다는 것을 확인할

수 있었다. 이러한 지역사회서비스 투자사업의 수행 과정에서의 혁신의 필요성에 대한 강력한 지지도는 지역사회서비스 투자사업 자체의 혁신 필요성에 대한 의지를 표명하는 것이면서 동시에 지역단위의 서비스 제공 과정에서 혁신 필요성에 대한 절박함으로 이해할 수 있다.

지역사회서비스 지원단 종사자의 혁신 필요성에 대해 대부분이 지지하고 있었기 때문에 종사자의 기본 특성에 따른 차별성을 찾아보기 어려웠다. 실제로, 중앙 및 지역 지원단 종사자를 대상으로 종사상의 지위를 정규직과 비정규직, 그리고 기타로 구분하여 혁신의 필요성에 대한 인식 정도를 분석하거나, 또는 지원단 내 평균 근속기간 5년 미만, 5년 이상, 10년 미만, 그리고 10년 이상을 기준으로 구분하여 살펴보더라도 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다.

[그림 6-1] 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 사회서비스 혁신의 필요성에 대한 인식



주: 사회서비스의 혁신 필요성에 대해 '1= 혁신이 반드시 이루어져야 한다', '2=혁신이 이루어져야 할 필요가 있다', '3=혁신은 그다지 필요하지 않다고 생각한다', '4=혁신은 전혀 필요하지 않다고 생각한다'라고 응답한 결과를 분석한 내용임.

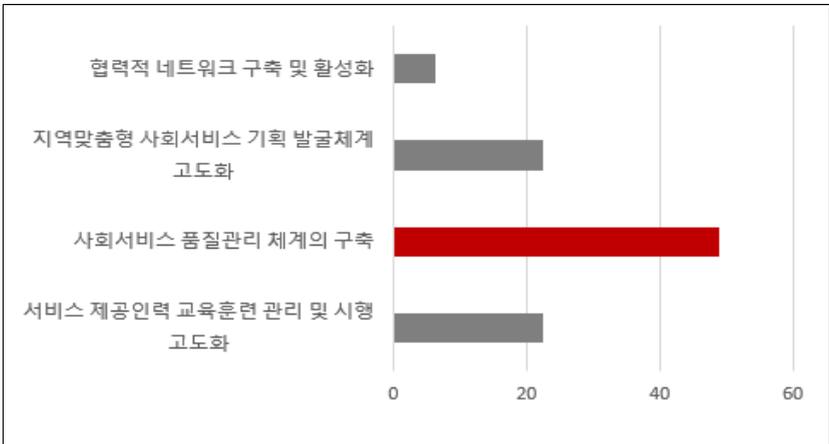
자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

이렇게 중앙 및 지역 지원단이 절실하게 필요성을 인식하는 사회서비스의 혁신의 필요성이 요구되는 과업은 어느 부분에서 나타나고 있을까?

이에 대한 생각을 알아보기 위해 지역사회서비스 투자사업을 수행하면서 혁신이 필요하다고 생각하는 과업을 1) 지역사회서비스 제공인력에 대한 교육훈련 부문과 2) 제공기관 측면에서 사전 컨설팅과 서비스 성과측정 등의 품질관리 체계의 구축, 그리고 3) 지역사회서비스 수급관리를 위한 서비스 기획과 발굴, 신규 서비스 개발 측면, 그리고 4) 협력적 네트워크의 구축과 활성화 측면의 4대 사업관리 측면 가운데에서 선택하도록 질문하였다. 참고로 이 질문은 현행 지역사회서비스 투자사업의 수행 지침에서 제시하는 핵심 과업과 일치하도록 구성함으로써 서비스 표준운영 모형의 범위 내에서 답변할 수 있도록 하였다. 중앙 및 시·도 지원단의 종사자들이 사회서비스 혁신이 가장 필요한 과업은 [그림 6-2]에서 제시한 바와 같이 ‘사회서비스의 품질관리 체계의 구축’으로 나타났다.

[그림 6-2] 중앙 및 시·도 지원단이 생각한 지역사회서비스 혁신이 필요한 핵심 과업

(단위: %)



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

지역사회서비스 공급 과정에서 혁신이 필요한 핵심 과업으로 중앙 및 지역 지원단 종사자 2명 중 1명은 서비스 품질관리 체계의 구축이라고 응

답하였다(48.8%). 이는 제공기관 사전 정보제공 등 컨설팅, 이용자 모니터링, 서비스 성과측정 등의 세부 과업을 포함하고 있으며, 실제 가장 많은 수의 종사자가 혁신이 가장 필요한 과업으로 지목하였다. 이어서 서비스의 품질 수준과 직결되는 사회서비스 제공인력에 대한 교육훈련과 지역맞춤형 사회서비스 기획 및 발굴을 고도화하기 위한 과업이 혁신의 중요한 과업으로 언급되었다. 지역사회서비스 제공인력에 대한 교육훈련 관리 및 시행을 위한 혁신의 필요성에 대해 조사 대상자의 22.5%가 혁신이 필요한 과업으로 응답하였으며 이는 제공인력 보수교육, 지역 사업지침의 마련 등을 포함한다. 또한 사업관리의 발굴 기획의 고도화 차원에서 지역맞춤형 사회서비스 기획 및 발굴관리의 고도화를 위한 혁신 필요성에 대해서도 동일한 비율로 혁신의 필요성을 응답하였는데 이는 지역사회 서비스 수급 분석, 우수사례의 발굴과 확산, 신규 서비스 개발의 필요 등을 의미한다. 또한 6.3%의 응답자가 협력적 네트워크의 구축과 활성화를 혁신의 주요 과업으로 선택하였는데 이는 사회서비스 인식 제고 홍보, 유관 기관 네트워크 구축 및 홈페이지 운영 등을 의미한다. 그 외 기타 의견으로는 사회서비스 품질관리 전문기관의 필요성, 지자체와 지원단의 상호협력관계의 중요성 등이 개진되었다.

다음 분석 결과는 지역사회서비스 투자사업의 혁신 필요성에 대한 지원단 종사자의 의견이 지원단 종사자의 개인적 특성에 따라 어떻게 나타나는지 살펴보기 위해 지역사회서비스 지원단 소속 종사자들의 근속 연수와 직위에 따라 혁신이 필요한 과업의 응답 결과를 비교한 것이다.⁸⁾ 먼저 지원단의 근속 연수에 따른 혁신 과업의 중요도 분포를 살펴보았다. 전체 종사자의 평균 근속 연수는, 이후 전체 실태조사 분석에서도 다시

8) 이하 지원단 종사자 개인적 특성에 따른 결과는 각 특성에 따른 결과를 보여주는 그림으로 개인적 특성에 따른 해당 응답의 빈도의 차이를 기술적(descriptive)으로 보여준다.

언급하겠지만, 지원단이 지역사회서비스 투자사업의 시행 초기부터 운영되었기 때문에 근속 연수가 평균 52.0개월(SD=43.4)로 짧지 않았다. 이에 4년 미만과 4년 이상 8년 미만, 8년 이상의 3개 집단으로 구분하여 사회서비스 혁신 과업의 중요도 분포를 살펴보았다. 근속 연수에 상관없이 모든 집단에서 지역사회서비스의 품질관리 체계의 구축을 통한 서비스 품질관리를 사회서비스 혁신의 가장 필요한 과업으로 인식하고 있는 것으로 나타났다(48.8%).

〈표 6-1〉 중앙 및 지역 지원단의 근속 연수에 따른 사회서비스 혁신 필요 과업에 대한 인식

(단위: 명, %)

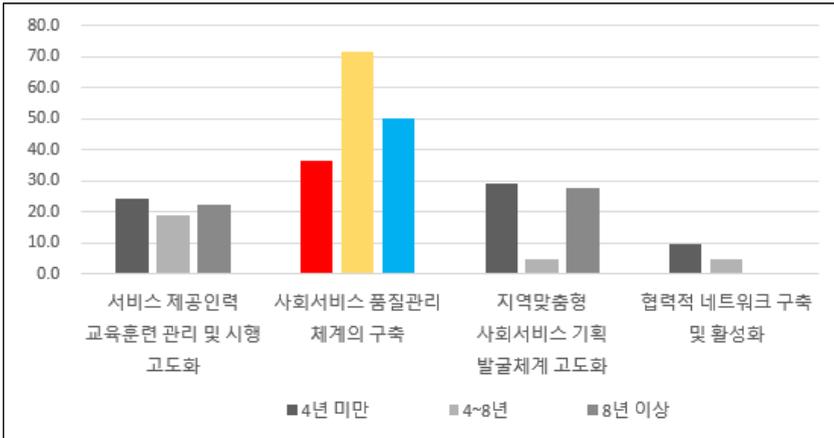
구분		중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단 근속기간			전 체
		4년 미만	4년 이상, 8년 미만	8년 이상	
전체		51.2 (41)	26.3 (21)	22.5 (18)	100.0 (80)
사회서비스 혁신이 필요하다고 생각하는 핵심 과업	서비스 제공인력 교육훈련 관리 및 시행	24.4	19.0	22.2	22.5 (18)
	서비스 품질관리 체계 구축	36.6	71.4	50.0	48.8 (39)
	지역맞춤형 사회서비스 기획 및 발굴	29.3	4.8	27.8	22.5 (18)
	협력적 네트워크의 구축 및 활성화	9.8	4.8	0.0	6.3 (5)

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

다만 서비스 품질관리의 혁신 필요성을 절대적으로 강조하고 있으면서도 근속 연수에 따라 혁신 과업의 중요도에 대한 입장은 다소 다르게 나타나고 있었다. 상대적으로 지원단 근속기간이 짧은 경우에는 제공인력에 대한 교육훈련과 사업의 기획, 발굴 등 전반적인 사업관리의 혁신 필요성을 고려하고 있는 반면, 근속기간이 오래될수록 품질관리 중심으로

수렴되고 있는 경향을 보였다. 다만 이러한 경향성은 조사 대상이 지원단으로 한정되면서 통계적으로 유의미한 차이를 확인할 수는 없었다.

[그림 6-3] 중앙 및 지역 지원단 종사자의 지원단 근속기간에 따른 혁신 필요 핵심 과업 (단위: %)



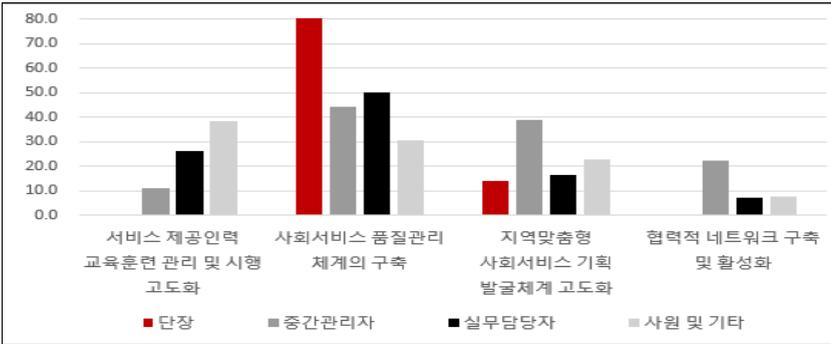
자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

한편, 사회서비스 혁신 과업에 대한 상이한 빈도 차이는 지원단 내 종사자의 지위와도 연관이 있을 수 있으므로 지원단 내에서의 직위별로 사회서비스의 혁신 과업에 대한 인식 차이를 살펴보았다. [그림 6-4]와 <표 6-2>에 제시된 바와 같이 지역사회서비스 투자사업의 수행 과정에서 혁신이 필요한 과업에 대한 인식은 중앙 및 지역 지원단 종사자들의 직위별로 살펴보았을 때 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않았다.

다만, 지원단 내에서의 지위에 따른 다양한 입장 차이와 일관된 견해를 동시에 확인할 수 있다. 즉, 지원단 단장은 주로 서비스 품질관리 체계의 구축을 지역사회서비스의 제공 과정에서 가장 혁신이 필요한 과업으로 상정하면서 사회서비스 혁신을 위한 서비스 성과측정과 제공기관 컨설팅 등의 필요성에 대한 의사를 표출하고 있다. 그리고 지원단의 팀장, 과장

등으로 구성된 중간관리자 급에서는 지역사회서비스의 품질관리 체계의 구축과 동시에 지역맞춤형 사회서비스의 기획 및 발굴 과정에 대해서도 유사한 비율로 혁신의 필요성을 강조함으로써 우수사례 발굴 및 확산과 신규 서비스 개발 등에 높은 관심을 보였다.

[그림 6-4] 지역사회서비스 지원단 종사자의 종사자 직위에 따른 혁신 필요 핵심 과업 (단위: %)



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

주임, 대리 등으로 구성된 실무담당자 중심의 응답자들은 지역사회서비스의 혁신이 필요한 영역으로 서비스 품질관리 체계의 구축, 그리고 서비스 제공인력에 대한 교육 훈련과 지역맞춤형 사회서비스의 기획 및 발굴을 고르게 응답하였다. 다시 말해, 서비스 품질관리와 제공인력의 전문성 향상 노력을 동시에 고려하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 사원 및 기타 직위의 종사자들은 혁신이 필요한 과업으로 지역사회서비스 제공인력에 대한 교육·훈련을 강조함으로써 제공인력 보수교육 혹은 지자체 차원의 사업지침의 마련 등 실무과업 중심으로 응답하였다. 이러한 조사 결과를 종합해 볼 때, 지역사회서비스의 혁신 과업은 실제 서비스를 제공하는 구체적인 서비스 제공 과정의 혁신과 교육훈련을 통한 인적자원의 역량강화를 중심으로 혁신의 필요성이 강조되고 있다고 생각할 수 있다.

〈표 6-2〉 지역사회서비스 지원단 종사자의 직위에 따른 사회서비스 혁신 필요 과업에 대한 인식

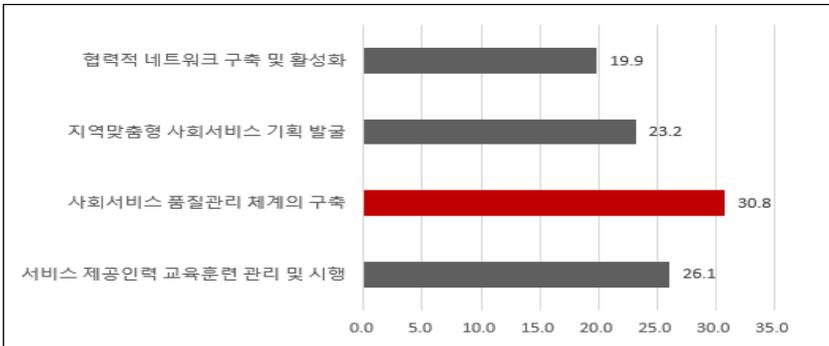
(단위: 명, %)

구분		지역사회서비스 지원단 내 직위				전 체
		단장	중간 관리자	실무 담당자	사원 및 기타	
전체		8.8 (7)	22.5 (18)	52.5 (42)	16.3 (13)	100.0 (80)
사회서비스 혁신이 필요하다고 생각하는 핵심 과업	서비스 제공인력 교육훈련 관리 및 시행	-	11.1	26.2	38.5	22.5 (18)
	서비스 품질관리 체계 구축	85.7	44.4	50.0	30.8	48.8 (39)
	지역맞춤형 사회서비스 기획 및 발굴	14.3	38.9	16.7	23.1	22.5 (18)
	협력적 네트워크의 구축 및 활성화	-	22.5	7.1	7.7	6.3 (5)

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

[그림 6-5] 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 혁신 관련 업무의 분포 현황

(단위: %)



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단이 사회서비스의 제공 과정에서 필요하다고 생각하는 네 가지 유형의 핵심 과업에 대해서 지원단은 어느 정도로 업무를 수행하고 있을지 지역사회서비스 투자사업의 차원에서 살

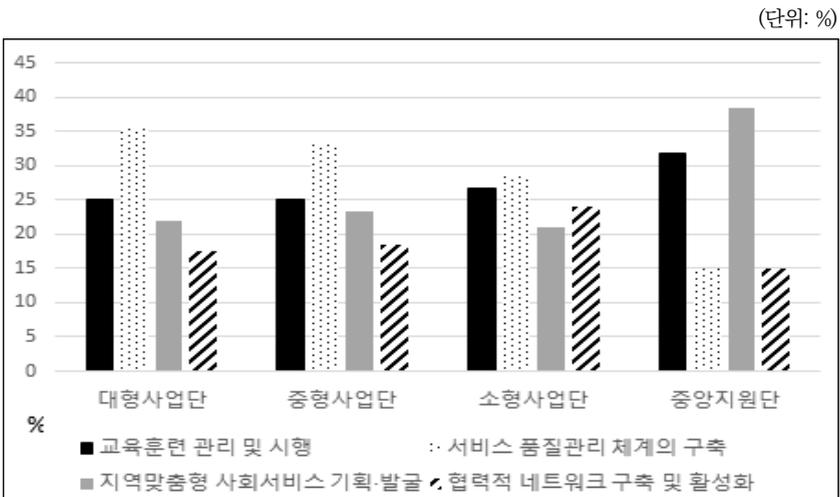
해보도록 하자. 중앙 및 지역 지원단 종사자를 대상으로 네 가지 영역의 주요 업무에 대해 세부 과업별 업무의 비중과 업무의 난이도, 그리고 개인이 인지하는 업무의 중요도를 조사하였다. 업무의 비중에 대해서는 각 업무 영역별 개인의 전체 업무량을 100%라 할 때, 세부 과업별 수행에 소요되는 시간이 차지하는 업무의 비중을 조사하였다.

중앙을 포함한 시도 지역사회서비스 지원단 소속 종사자가 응답한 지원단의 지역사회서비스 주요 업무 간 업무 비중은 사회서비스 품질관리 체계의 구축을 위한 관련 업무가 전체 업무시간의 30.8%를 차지하여 가장 높게 나타났다. 다음으로 많은 업무 시간을 차지하는 것이 서비스 제공인력의 교육훈련 관리 및 시행에 관련된 업무가 26.1%였고, 지역맞춤형 사회서비스 기획 및 발굴과 관련된 업무가 23.2% 그리고 지역사회 내 사회서비스 관련 협력적 네트워크 구축 및 활성화와 관련된 업무가 19.9%였다. 앞의 조사 결과에서 지원단 종사자들이 사회서비스 제공 과정에서 혁신을 필요로 하는 주요 영역으로 '사회서비스 품질관리 체계의 구축'을 가장 많이 꼽았고, 이들의 주요 업무 영역으로서 사회서비스 품질관리 업무와의 접점을 고려할 때, 이번 조사 결과는 다음 두 가지의 논거를 제공한다.

하나는 시도 지역사회서비스 지원단의 핵심 기능으로 사회서비스 품질관리 체계를 마련하는 데 혁신의 필요성을 절박하게 인지하고 있다는 점이다. 둘째, 지원단 조직 스스로가 혁신의 주체이면서 동시에 혁신 지원 조직으로서의 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 이를 좀 더 살펴보기 위하여 지역사회서비스 투자사업의 사업량에 따른 업무량 분포를 비교해 보았다. [그림 6-6]은 2022년도 지역사회서비스 투자사업의 표준모델 결재금액을 기준으로 17개 시도를 3개 집단으로 구분하고, 각 영역의 사업 비중을 비교한 것이다.⁹⁾ 중앙 지원단을 제외한 17개 지역 지원단 모두는 서비스 품질관리 체계의 구축 영역에서 가장 높은 업무 비중을 구성하고

있었다. 반면, 중앙 지원단의 경우 신규 서비스 모델의 연구, 조사 및 시범사업 지원, 모니터링, 사회서비스 고도화 지원 등 지역맞춤형 사회서비스 기획 및 발굴 업무를 가장 주요한 업무로 상정해 중앙 지원단과 지역 지원단의 업무 영역에서 차이가 나타났다.

[그림 6-6] 중앙 및 지역 지원단의 지역사회서비스 투자사업의 사업량 규모에 따른 주요 업무 분포 비교



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

한편, 지역사회서비스 지원단 종사자를 대상으로 네 가지 유형의 지역 사회서비스 업무 영역별 세부 과업에 대해 업무 비중 이외에 난이도와 중요도를 조사하였다.

9) 한국사회보장정보원의 지역사회서비스 투자사업 관련 자료 내부자료의 협조를 통해 분석한 결과임.

〈표 6-3〉 중앙 및 지역 지원단 과업별 업무 비중 및 세부 과업의 난이도와 중요도

주요 업무	세부 과업	업무비중 (%)	난이도* (점)	중요도* (점)
서비스 제공인력 교육훈련 관리 및 시행업무	제공인력 보수교육 및 계획의 수립과 운영	36.9	3.5	4.1
	지역별 사업 지침 제작 및 교육	33.3	3.9	4.4
	지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포	29.7	3.7	4.2
사회 서비스 품질관리 체계 구축의 업무	제공기관 등록 전 정보제공 및 컨설팅	20.3	3.5	4.1
	제공기관별 맞춤형 컨설팅	16.7	3.7	4.1
	이용자 및 제공자 모니터링	14.9	3.5	3.9
	서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사, 연구	18.5	4.3	4.3
지역 맞춤형 사회 서비스의 기획·발굴 업무	제공기관 현장조사의 지원	29.6	3.8	4.2
	지역사회서비스 수요공급의 분석	20.1	4.1	4.3
	지역사회서비스 동향 분석	12.6	4.0	4.1
	우수사례의 발굴과 확산	19.6	3.7	3.9
	신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원	25.1	4.4	4.3
협력적 네트워크 구축 및 활성화 업무	서비스 유사 중복 진단 및 구조조정 지원	22.6	4.4	4.5
	사회서비스 정보의 제공 및 인식 제고 홍보	20.6	3.4	4.0
	유관기관 간 네트워크 구축, 지원단 협의회 운영 및 활동	24.0	3.5	3.9
	지역사회서비스 홈페이지 운영	17.9	3.0	3.6
	지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영	24.5	3.8	4.1
	시도별 사회서비스(제공계획) 심의위원회 운영지원	13.0	3.8	4.1

주: '1점=매우 낮음'에서 '5점=매우 높음' 척도로 항목별 평균을 제시함.
 자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

난이도의 경우, 종사자 개개인의 담당 업무에 대한 난이도를 '1점=매우 낮음'에서 '5점=매우 높음'으로 주관적으로 평가하도록 하여 조사하였다. 업무의 중요도는 중앙 및 지역 지원단 종사자 개개인의 담당 업무에 대한 업무의 중요도에 대해 '1점=매우 낮음'에서 '5점=매우 높음'으로 주관적으로 평가하도록 하여 조사한 결과이다.

서비스 제공인력에 대한 교육훈련 관리 및 시행업무는 제공인력 보수 교육 및 계획의 수립과 운영, 지역별 사업 지침 제작 및 교육, 지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포로 구분하였다. 각 세부 과업의 업무 비중은 유사하게 나타났으나 제공인력 보수교육 및 계획의 수립과 운영이 가장 높은 업무 비중을 보이고 있다(36.9%). 해당 세부 과업의 업무의 난이도와 업무 중요도를 살펴보면, 종사자들은 지역별 사업 지침 제작 및 교육을 가장 어렵게 생각하며(평균 3.9점) 해당 업무에 대한 중요도 역시 가장 높게 응답하였다(평균 4.4점).

서비스 품질관리 체계 구축의 업무를 세부 과업 단위로 구분하여 살펴보면 제공기관 등록 전 정보제공 및 컨설팅, 제공기관별 맞춤형 컨설팅, 이용자 및 제공자 모니터링, 서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사 및 연구, 제공기관 현장조사의 지원으로 구분할 수 있다. 서비스 품질관리 체계 구축의 업무 중 가장 비중이 높은 업무의 비중은 29.6%인 제공기관 현장조사의 지원으로 나타났다. 반면 업무의 난이도는 평균 4.3점의 서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사 및 연구로 업무의 난이도가 높다고 응답하였으며 업무의 중요도 역시 가장 높게 나타났다(평균 4.3점).

지역맞춤형 사회서비스의 기획·발굴 업무는 지역사회서비스 수요공급의 분석, 지역사회서비스 동향 분석, 우수사례의 발굴과 확산, 신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원, 서비스 유사 중복 진단 및 구조조정 지원으로 구성된다. 해당 세부 과업의 업무 비중이 가장 높은 것은 신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원 영역이다(25.1%). 과업의 난이도 역시 해당 분야에서 가장 높게 나타났으며(평균 4.4점) 서비스 유사 중복 진단 및 구조조정 지원과 동일하게 높은 난이도를 지목하였다(평균 4.4점). 서비스 유사 중복 진단 및 구조조정 지원은 업무의 중요도에서도 가장 높게 나타났다(평균 4.5점).

협력적 네트워크 구축 및 활성화 업무의 세부 과업은 사회서비스 정보의 제공 및 인식제고 홍보, 유관기관 간 네트워크 구축 및 지원단 협의회

운영 및 활동, 지역사회서비스 홈페이지 운영, 지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영, 시도별 사회서비스(제공계획)심의위원회 운영지원으로 세분할 수 있다. 해당 과업의 세부 과업 중 업무 비중이 가장 높은 것은 유관 기관 간 네트워크 구축 및 지원단 협의회 운영 및 활동(24.0%)과 지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영(24.5%)이 차지하였다. 세부 과제별 업무의 난이도는 지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영과 시도별 사회서비스 심의위원회 운영지원이 각각 평균 3.8점으로 가장 높게 나타났으며, 업무의 중요도는 지역사회서비스 홈페이지 운영을 제외하면 네 개의 세부 과업과 유사하였다(평균 3.9~4.1점).

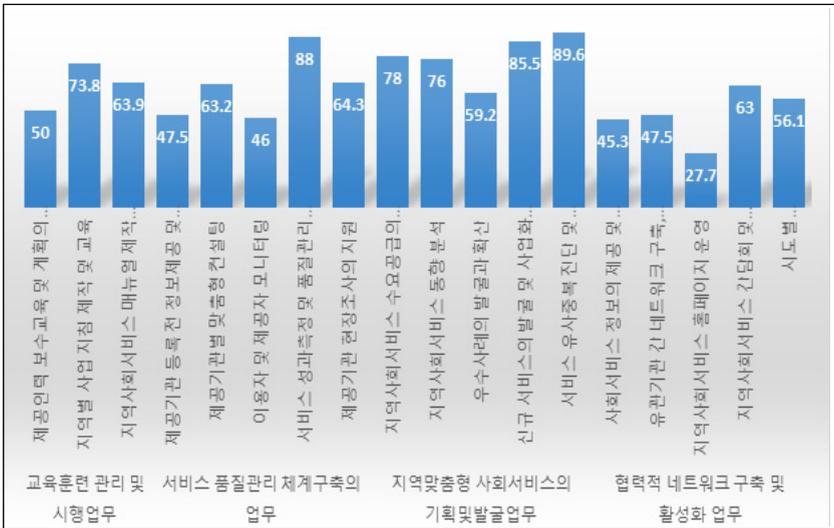
〈표 6-3〉의 세부 과업별 업무 난이도와 업무 중요도 중 ‘대체로 높음’과 ‘매우 높음’을 합하여 세부 과업의 난이도와 중요도가 높은 비중을 [그림 6-7]에 제시해 보았다. 지원단 종사자들이 세부 과업별 난이도에서 ‘대체로 높음’과 ‘매우 높음’으로 응답한 비율을 합산해 본 결과, 가장 높은 난이도를 답한 업무는 ‘서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사 및 연구’, ‘서비스 유사 중복 진단 및 구조조정 지원 업무’로 응답자의 88.0%와 89.6%가 해당 업무의 난이도를 ‘대체로 높음’ 또는 ‘매우 높음’으로 응답하였다. 이어서 ‘신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원’이 85.5%의 종사자들에게 어려운 업무로 인식되고 있었다. 사업의 유사 중복 등의 구조조정의 문제는 사업예산의 경직성과 관련된 문제로 지원단 자체적으로 해결하기에는 한계가 있다. 지역사회서비스 투자사업, 나아가 사회서비스 재정운영 방식 자체의 구조적 변화를 재검토해야 하기 때문에 본 연구의 범위를 벗어나 논외로 하기로 한다.

반면 ‘지역사회서비스 홈페이지 운영’은 종사자의 27.7%가 대체로 어렵거나 ‘매우 어려운 업무’로 응답하였다. 전체적으로 지원단 종사자 3명 중 2명이 대체로 어렵거나 매우 어렵다고 응답한 세부 과제는 지역별 사업 지침 제작 및 교육, 지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포, 제공기관별

맞춤형 컨설팅, 서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사 및 연구, 제공기관 현장조사의 지원, 지역사회서비스 수요공급의 분석, 지역사회서비스 동향 분석, 신규 서비스 발굴 및 사업화 지원, 서비스 유사 중복 진단 및 구조조정 지원, 지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영 업무이다. [그림 6-7]에서 보는 바와 같이 지원단 종사자들은 지역맞춤형 사회서비스 기획 및 발굴 업무의 대부분 세부 과업에서 업무의 높은 난이도를 느끼고 있어 지원단 종사자의 교육이나 훈련과정에 해당 업무를 지원할 수 있는 교육 내용이 필요할 것이라 생각된다.

[그림 6-7] 시도 지역사회서비스 지원단의 세부 과업별 업무의 난이도 상위 과업

(단위: %)



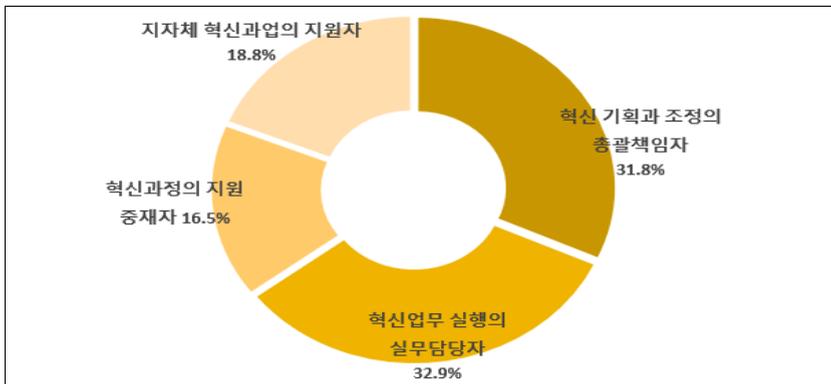
자료: 2023년도 지역사회서비스 지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

이와 같은 결과를 볼 때, 특히 가장 높은 난이도를 보이는 사회서비스 성과측정이나 서비스 진단 영역, 신규 서비스 사업화 영역 등에서 지역 지원단의 전문성을 발휘할 수 있도록 혁신 요소를 차별화하는 것을 제안

해 볼 수 있겠다. 즉, 지원단이 혁신의 지원조직이었지만, 지원단 자체를 혁신의 대상으로 접근함으로써 지원조직이 갖는 현실적 한계 인식이나 어려움을 타계하고 지원 과정의 전문성을 제고함으로써 지역사회서비스 서비스 제공 과정의 효율화로 직결될 수 있고, 이는 곧 서비스 성과를 확장하는 요소로 작용할 수 있고, 또한 사회서비스 성과 확대의 직간접적 요인으로 작용할 수 있기 때문이다.

그렇다면 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단이 지역사회를 기반으로 사회서비스의 혁신을 주도적으로 이끌어가기 위해 지원단의 위상과 역할을 어떻게 변화시켜 나가야 할 것인가에 대한 의견을 살펴보았다. 지원단의 위상으로 가질 수 있는 <보기>로 1) 혁신을 기획하고 조정하는 총괄 책임자로서의 역할; 2) 지역사회서비스의 혁신의 실무담당자로서의 역할; 3) 제공기관, 제공인력이 추진하는 지역사회서비스 혁신 과정을 직접 또는 간접적으로 지원 중재하는 중재자로서의 역할; 4) 혁신의 실제 과정은 지자체가 담당하도록 하고 지원단은 현재 사업추진 방식과 같은 지원조직의 역할; 그리고 5) 기타 지원단의 역할 변화와 관련된 자유로운 의견 기술의 기회를 제시하였다.

[그림 6-8] 지역사회서비스 혁신 과정에서 지원단의 역할에 대한 인식



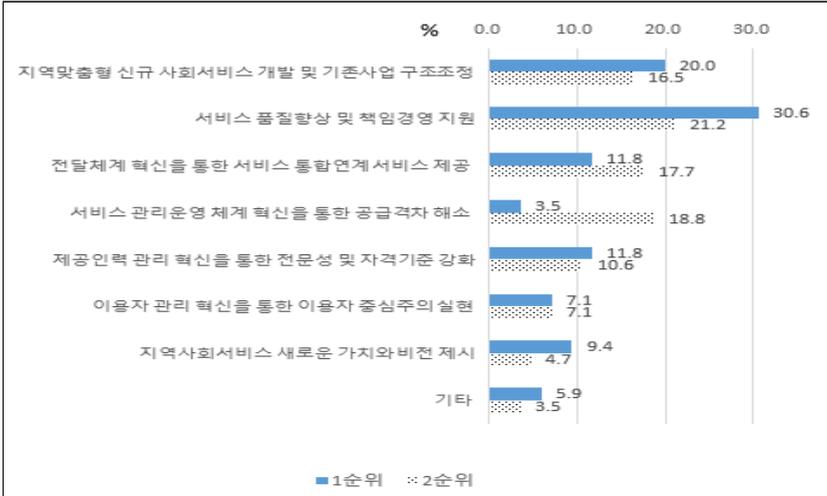
자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

이에 대해 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단 종사자의 32.9%가 혁신의 실무자 역할이라고 하였고, 31.8%는 총괄책임자 역할, 18.8%는 지원조직의 역할, 마지막 16.5%는 중재자 역할이라고 응답하였다(그림 6-8 참조). 이를 응답자 및 지원단 특성별로 좀 더 자세히 살펴본 결과를 <표 6-4>에서 확인할 수 있다. 지원단의 종사자 규모를 4명 미만과 5명, 그리고 6명 이상으로 구분해서 보았을 때, 집단 간에 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않았다. 또한 지역사회서비스 지원단이 활동하는 지역의 특성을 특별시 및 광역시, 그 밖의 도 지역과 특별자치시와 자치도 지역으로 구분해서 보았을 때에도 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 즉 이러한 지원단 규모와 지역적 기본 특성은 지역사회서비스 투자사업의 사업량 규모와 직접적으로 관련되어 있기 때문에 사업량에 따라서도 혁신 과정의 지원단 역할에 대한 인식 수준은 별다른 차이가 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.

반면, 흥미로운 점은 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 종사자 개인의 직위와 지원단의 근속기간에 따라서 사회서비스 혁신 과정에서 지원단의 역할에 대한 인식 수준은 통계적으로 의미 있는 차이가 나타났다. 단장 및 팀장이나 과장 등 중간관리자 이상 직위의 종사자나 지원단 초창기부터 근무한 종사자들은 서비스 혁신 과정에서 지원단이 총괄 기획 및 조정의 기능을 담당하거나 또는 혁신 과업의 실무 담당의 역할을 완수할 수 있다고 생각하고 있는 것으로 보인다. 그러나 실무급 담당자이거나 근속기간이 상대적으로 짧은 종사자의 경우 사회서비스 혁신 과업 수행 과정에서도 지원단이 혁신업무를 주도하기보다는 혁신의 과업을 중재하거나 지원하는 업무를 담당하는 것이 적절하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지원단 종사자의 직위와 근속기간별로 혁신 과정에서 지원단의 역할에 대한 인식의 차이에 대한 피어슨 카이제곱에 대한 검증값은 각각 18.09와 12.09로 통계적으로 유의미하였다(표 6-4 참고).

[그림 6-9] 지원단의 핵심 혁신 과업

(단위: %)



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

지역사회서비스 지원단 종사자들은 지역사회서비스의 혁신을 적극적으로 추진할 수 있도록 중앙 및 지역 지원단의 역할을 새롭게 규정한다고 할 때, 가장 핵심이 되는 혁신 과업에 대해 [그림 6-9]에 나타난 바와 같은 의견을 제시하였다.

〈표 6-4〉 지원단 종사자 특성별 사회서비스 혁신 과정에서 지원단의 역할에 대한 인식

(단위: %, 명)

지역사회서비스 지원단 종사자 특성		혁신 과정에서 지원단 역할				
		총괄 책임자	실무 담당자	지원 중재자	지원자	전 체
지원단 규모	4명 미만	42.3	34.6	7.7	15.4	100.0 (26)
	5명	18.5	29.6	29.6	22.2	100.0 (27)
	6명 이상	34.4	34.4	12.5	18.8	100.0 (32)
지원단 지역 특성	특별시 및 광역시	28.1	31.3	28.1	12.5	100.0 (32)
	일반 도 지역	38.2	32.4	5.9	23.5	100.0 (34)
	특별자치시 및 자치도	23.1	30.8	15.4	30.8	100.0 (13)
지역 사회서비스 투자사업의 사업량 ¹⁰⁾	사업량 기준 그룹 1	36.0	24.0	16.0	24.0	100.0 (25)
	사업량 기준 그룹 2	31.8	40.9	13.6	13.6	100.0 (22)
	사업량 기준 그룹 3	28.1	31.3	18.8	21.9	100.0 (32)
지원단 종사자의 직위별**	단장	85.7	14.3	-	-	100.0 (7)
	중간관리자(팀장, 과장 등)	50.0	22.2	5.6	22.2	100.0 (18)
	실무담당자(주임, 대리 등)	21.7	37.0	21.7	19.6	100.0 (46)
	사원 등 기타	14.3	42.9	21.4	21.4	100.0 (14)
지원단 종사자의 근속 기간별*	48개월 미만	22.2	35.6	13.3	28.9	100.0 (45)
	48~96개월 미만	31.8	31.8	27.3	9.1	100.0 (22)
	96개월 이상	55.6	27.8	11.1	5.6	100.0 (18)

주: * p<.05, **p<.01, ***p<.001

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B조사) 원자료의 분석 결과.

10) 한국사회보장정보원의 지역사회서비스 투자사업 관련 내부자료의 협조를 통해 2022년도 12월 표준모델 결재액 기준 시도별 분석 결과를 바탕으로 세 그룹으로 구분한 결과임.

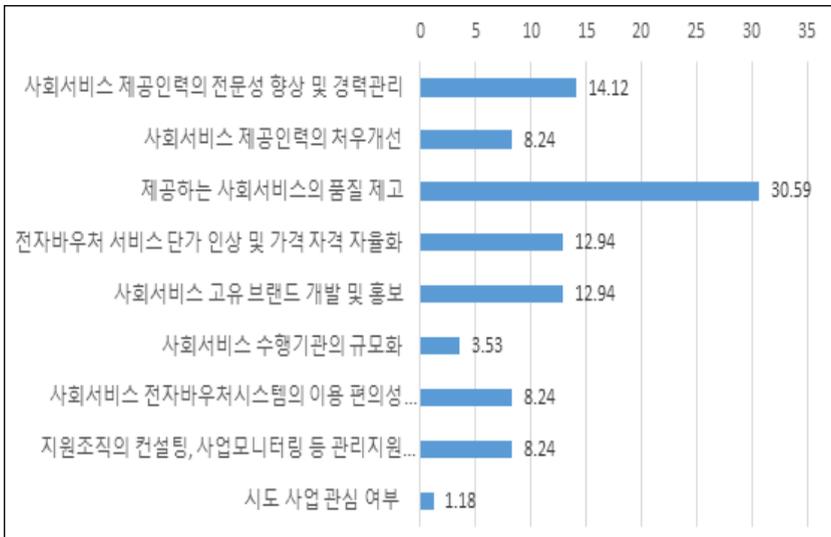
지역사회서비스 지원단의 역할을 새롭게 규정한다고 할 때, 가장 핵심이 되는 주된 혁신 과업 중 1순위는 종사자의 30.6%가 응답한 ‘지역사회서비스 제공기관 관리를 통한 서비스 품질의 향상과 책임경영 지원’이었다. 서비스 품질의 향상은 앞에서 살펴본 지역사회서비스 투자사업 운영 지침상의 4대 핵심 과업 중 하나이면서, 동시에 혁신이 필요한 과업이라고 가장 많은 종사자들이 인식하고 있는 서비스 품질관리 체계의 구축과도 연동되는 응답인데, 지원단 소속 종사자들이 혁신을 위한 서비스 품질 향상에 높은 필요성을 인지하고 있음을 재확인할 수 있다. 이어서 ‘지역사회서비스 내용 혁신을 위한 지역맞춤형 신규 사회서비스 개발 및 기존 사업의 구조조정’으로 종사자의 20%가 혁신 과업 1순위로 그 필요성을 언급하고 있다. 혁신 과업의 2순위로 언급한 항목에서도 가장 높은 응답률을 보인 것은 서비스 품질의 향상과 책임경영 지원으로 서비스 품질 개선 및 관리에 대해 지원단 종사자들의 높은 관심을 볼 수 있다. 그 뒤를 서비스 내용혁신을 위한 지역맞춤형 신규 사회서비스 개발 및 기존 사업의 구조조정, 지역사회서비스 전달체계 혁신을 통한 서비스 통합연계형 서비스 제공, 서비스 관리운영 체계의 혁신을 통한 공급격차 해소 및 취약 지역 공급기반 확충을 주요 혁신 과업으로, 유사한 비율로 응답하였다.

이와 같은 조사 결과는 지역사회서비스 투자사업을 통한 사회서비스의 제공 과정에서 동일 또는 유사 사회서비스업과 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 꼭 필요한 것을 질문한 항목에 대해 지원단 조직 차원에서 응답한 결과에서도 유사하게 나타났다. [그림 6-10]에서 나타난 바와 같이 지원단 조직 단위에서 응답하도록 한 A형 조사표의 응답 결과를 분석한 결과에 따르면, 지역사회서비스 투자사업이 경쟁 우위를 차지하기 위해 가장 필요한 것은 사회서비스의 품질 제고라는 응답률이 30.59%로 가장 높았다. 그 뒤를 사회서비스 제공인력의 전문성 향상 및 경력관리, 전자바우처 서비스 단가의 인상과 가격 자율화, 그리고 사회서비스 고유브랜드

드 개발 및 홍보 등의 순으로 나타났다. 유사 사회서비스 제공기관 혹은 유사 서비스업과 경쟁하기 위해 서비스 질 자체의 제고 및 서비스 제공인력의 전문성을 강조하는 것은 지원단 종사자와 지원단 조직 관점에서 별다른 차이가 없다는 것을 짐작할 수 있는 결과이다. 지금까지 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단 종사자 개인을 분석 단위로 하여 지역사회서비스 혁신 인식과 관련된 주요 조사 결과를 살펴보았다. 이러한 조사 결과에 비추어 볼 때, 지원단의 운영 현황 및 고용실태 등을 더 면밀하게 살펴봄으로써 사회서비스 중간 지원조직의 혁신 활성화의 가능성을 좀 더 구체적으로 탐색해 볼 수 있을 것이다.

[그림 6-10] 지역사회서비스 투자사업의 경쟁우위를 위해 반드시 필요한 혁신과업

(단위: %)



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A조사) 원자료의 분석 결과.

제2절 지역사회서비스 지원단 조직의 운영 현황 및 근로 실태

보건복지부는 지역사회서비스 전달체계의 일환으로 중앙 및 시·도 지역 지원단을 운영하는 근거로서 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」 제31조에 따라 관계 전문기관 또는 단체에 지역사회서비스의 제공자 및 관련 종사자를 위한 교육과 훈련에 관한 업무를 위탁할 수 있도록 하는 규정을 제시하고 있다(보건복지부, 2023, p. 48에서 재인용).¹¹⁾ 아울러 시·도 지원단에 대해서는 보건복지부 사회서비스사업과 운영지침-6383(2015.12.09. 참고)¹²⁾에 따라 시·도 자치단체가 지원단의 운영 계획 및 인력 규모 등의 합리적으로 운영과 관리를 위해 보건복지부에서 제시하는 ‘지역사회서비스 지원단 운영 관리 방안’을 참고하도록 하고 있다.

이에 따라 중앙 지원단을 제외하고 서울특별시를 비롯한 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산 6대 광역시와 세종특별자치시, 그리고 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남의 광역도, 또한 강원, 제주 특별자치도에서 설치·운영하고 있는 지원단의 지정 및 관리주체는 지자체 장으로, 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」에 따라 지자체 장이 지정하여 운영해야 한다. 이들 지역에서는 지자체 산하 연구기관이나 복지재단 또는 사회서비스원 등 지원단 기능에 대한 수행 역량이 있다고 지자체 장이 인정한 기관에서 운영 가능한데, 2023년 10월 기준으로 중앙 지원단은 중앙사회서비스원에서, 그리고 17개 지원단 중 중앙 지원단을 포함한 10개 지원단에서 지원단장이 상근하고 있으며 지원단장이 비상근인 경우는 8개 지원단으로 나타났다. 또한 중앙사회서비스원을 포함한 14개 지원단이

11) 동법 제31조(교육과 훈련) ① 보건복지부장관 또는 시·도지사는 제공자 및 관련 종사자에게 사회서비스 제공과 관련된 교육과 훈련을 실시할 수 있다. ② 보건복지부 장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 교육과 훈련에 관한 업무를 관계 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다. 이 경우 교육과 훈련에 필요한 예산을 지원할 수 있다.

12) 「2023 지역사회서비스 투자사업 안내」, p.49.

시·도 사회서비스원 소속이며 그 외 지원단은 시·도 산하의 지역복지재단 및 지방자치단체 연구기관 혹은 (발전)연구원 등의 소속으로 활동하고 있다.

〈표 6-5〉 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단 일반 현황

지원단 지역	지원단장 상근 여부		지원단 위탁 유형		
	상근	비상근	시도 사회 서비스원	시도 산하 지역재단	지자체 연구기관
중앙 지원단	1	0	1	0	0
서울 지원단	1	0	0	1	0
부산 지원단	0	1	1	0	0
대구 지원단	1	0	1	0	0
인천 지원단	1	0	1	0	0
광주 지원단	1	0	1	0	0
대전 지원단	1	0	1	0	0
울산 지원단	1	0	1	0	0
세종 지원단	0	1	1	0	0
경기 지원단	1	0	1	0	0
강원 지원단	0	1	1	0	0
충북 지원단	0	1	0	0	1
충남 지원단	0	1	1	0	0
전북 지원단	1	0	1	0	0
전남 지원단	0	1	1	0	0
경북 지원단	0	1	0	1	0
경남 지원단	0	1	0	1	0
제주 지원단	1	0	1	0	0
합 계	10	8	14	3	1

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B형 조사) 원자료 분석 결과.

중앙 지원단을 제외한 17개 지원단의 지역사회서비스 투자사업을 사업량을 기준으로 구분하고 지원단이 관할하는 사업 범위에 대한 인식을 조사한 결과를 〈표 6-6〉에 제시하였다. 지원단에서 지역사회서비스 투자사업의 지원 기능을 제공하는 실질적 관할지역의 제공 범위에 대해 사업

규모가 상대적으로 큰 사업단을 지원하는 지원단의 경우 지원 기능을 제공하는 관할지역의 지역적 범위가 지나치게 포괄적이라고 응답한 비율이 높게 나타났다. 실제로 지역사회서비스 투자사업의 표준모델 기준 결재액 상위 4개 지자체를 담당하고 있는 지원단 실무담당자는 관할지역의 범위가 너무 포괄적이라고 응답한 비율이 75%였지만, 하위 8개 지자체 실무담당자의 25%만이 관할지역이 너무 포괄적이라고 응답하였다. 지역사회서비스 투자사업의 규모에 따라 중형 사업단으로 분류된 7개 지역 지원단 실무담당자가 관할지역에 대해 ‘적절하다’고 응답한 비율이 40%로 나타났다.

〈표 6-6〉 시도 지역사회서비스 지원단 사업량 규모별 및 제공 범위에 대한 인식

(단위: %, 명)

지원단 지원 기능 제공 지역의 범위	지원단 사업량 규모		
	대형 사업단	중형 사업단	소형 사업단
지원 기능을 제공하는 관할지역의 범위가 너무 포괄적이다	75.0	60.0	25.0
적절하다	25.0	40.0	75.0
너무 제한적이다(좁다)	-	-	-
전 체	100.0 (4)	100.0 (5)	100.0 (8)

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B형 조사) 원자료 분석 결과.

지원단 규모는 다음 〈표 6-7〉과 같다. 지원단의 규모가 5인 이상이 되기 위해서는 지자체의 별도 인건비 지원이 필요하기 때문에 5인을 기준으로 4인 이하, 5인, 6인 이상 등 세 집단으로 구분하여 살펴보았다. 지원단 규모가 6인 이상이 되는 지원단은 부산, 경기, 전북, 경남 지원단이었으며, 경남을 제외한 3개 사업단은 지원하고 있는 지역사회서비스 투자사업의 규모가 대형 사업단에 해당하고 있다.

〈표 6-7〉 시도 지역사회서비스 지원단의 종사자 규모에 따른 현황

지원단 지역	지원단 규모		
	4명 이하	5명	6명 이상
서울 지원단	0	1	0
부산 지원단	0	0	1
대구 지원단	0	1	0
인천 지원단	0	1	0
광주 지원단	1	0	0
대전 지원단	0	1	0
울산 지원단	1	0	0
세종 지원단	1	0	0
경기 지원단	0	0	1
강원 지원단	0	1	0
충북 지원단	1	0	0
충남 지원단	1	0	0
전북 지원단	0	0	1
전남 지원단	0	1	0
경북 지원단	1	0	0
경남 지원단	0	0	1
제주 지원단	1	0	0
합 계	7	6	4

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(B형 조사) 원자료 분석 결과.

이어서 지역사회서비스 지원단 종사자의 근로 실태는 물론 사회서비스 혁신 활동의 근간이 될 수 있는 지원단 고용 현황을 살펴보고자 한다. 우선 근로 실태를 파악하기 위해 지역사회서비스 종사자의 인구사회학적 기본 특성을 〈표 6-8〉에 제시하였다. 중앙 및 17개 시·도 지역사회서비스 지원단이 참여한 지원단 소속 종사자 실태조사에서는 총 85명의 종사자가 응답하였다. 이들을 성별로 살펴보면 여성이 73%, 남성이 27%로 종사자 4명 중 3명은 여성으로 나타나 종사자의 여성 집중도가 높음을 알 수 있다. 이들의 연령을 살펴보면 20대가 11%, 30대가 48%, 40대가 29%, 50대 이상이 12%로 30대가 높은 비중을 보이며 종사자의 평균 연

령은 38.5세로 나타났다. 이들의 학력을 살펴보면 4년제 사회복지학사를 가진 종사자가 31.8%, 그 외 학위를 가진 4년제 대졸 종사자가 23.5%, 석사 학위(수료 및 재학 포함) 이상 학력을 가진 종사자는 42.3%로 지원단 종사자의 학력이 높음을 알 수 있다. 사회복지사 자격증 소지 여부에 대한 질문에서는 종사자의 89.4%가 사회복지사 자격증을 소지하고 있음을 밝혔고 이들 중 1급이 70.7%, 2급은 29.3%로 나타나 지원단 소속 종사자의 대부분이 사회복지사 자격증을 소유하고 있고 특히 종사자 3명 중 2명은 사회복지사 자격증 1급을 보유하고 있어 지원단의 높은 사회복지직 전문성을 유추할 수 있다.

이들의 종사상의 지위를 살펴보면, 정규직이 38.8%, 비정규직이 48.2%, 기간제, 무기계약직, 임기제 등 기타 지위가 12.9%로 지원단 소속 종사자 5명 중 3명이 비정규직으로 나타나 지원단 소속 종사자들의 상대적으로 높은 불안정한 종사상의 지위를 볼 수 있다. 이러한 불안정한 종사상의 지위는 지원단의 근속기간과 이직에 대한 고려, 월평균 급여 수준에 영향을 미칠 것으로 생각된다. 종사자의 근속기간을 살펴보면 [그림 6-11]과 같다. 지원단 종사자의 평균 근속기간은 52개월로 평균 4년 이상의 근속기간을 보였다. 이를 구간별로 나누어 살펴보면 전체 종사자의 50%가 넘는 인원이 4년 이하의 근속기간을 보였으며, 5~7년이 20%, 8~10년이 19%, 11년 이상의 근속기간을 보인 종사자는 8%로 나타났다.

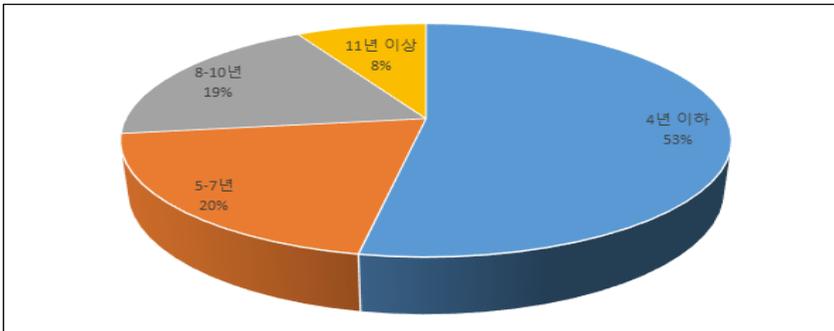
〈표 6-8〉 시도 지역사회서비스 지원단 종사자의 인구사회적 기본 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
성(gender)	여성	62	72.9
	남성	23	27.1
연령	20대	9	10.6
	30대	41	48.2
	40대	25	29.4
	50대 이상	10	11.8
학력	전문대 졸	2	2.4
	4년제 대졸(사회복지학과)	27	31.8
	4년제 대졸(사회복지학과 외)	20	23.5
	석사(수료 포함)*	28	33.0
자격증	박사(수료 포함)	8	9.4
	사회복지사 자격증 소유	76	89.4
종사상 지위	무응답	9	10.6
	정규직	33	38.8
	비정규직	41	48.2
	기타(기간제, 무기계약직, 임기제 등)	11	12.9
전 체		85	100.0

주*: 석사 재학 포함.

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

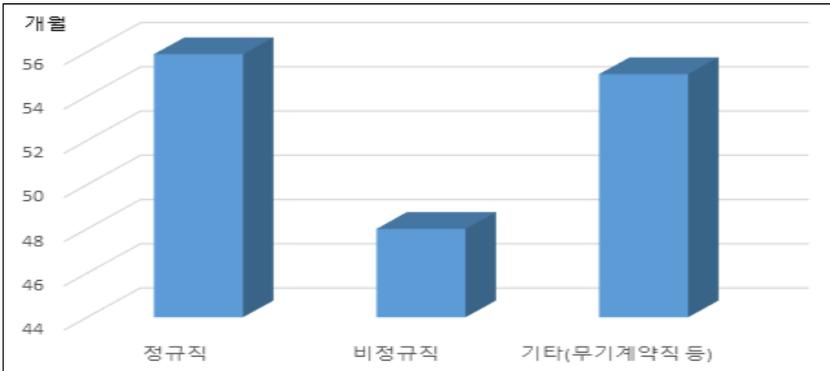
〈그림 6-11〉 시도 지역사회서비스 지원단 종사자의 근속기간 분포



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

지원단 종사자의 근속기간을 종사상 지위와 연동하여 살펴보면 종사상 지위의 차이가 더욱 확연하게 드러난다. 즉 정규직의 경우 종사자의 근속 연수는 56개월, 비정규직의 경우 48개월, 무기계약직 등 기타의 경우 55개월로 나타나 비정규직의 상대적으로 짧은 근속 연수와 지원단 내 불안한 고용상의 지위를 확인할 수 있었으며, 이들 비정규직 10명 중 9명은 정규직 전환을 희망하고 있었다.

[그림 6-12] 종사상 지위에 따른 지역사회서비스 지원단 종사자 근속 연수 비교



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

중앙 지원단을 포함한 지원단 종사자들의 월평균 급여는 약 285만 원으로 중앙 지원단의 경우 347만 원을, 그 외 시도 지원단의 경우 281만 원의 월평균 급여 수준을 보이고 있었다. 이를 직급별로 좀 더 자세히 살펴보면 <표 6-9>와 같다. 지원단 단장의 월평균 기본급은 평균 362.7만 원 수준으로 최대 520만 원 수준까지 확인되었다. 팀장 또는 과장급 실무 책임자 수준에서 기본급 월평균 급여는 297.6만 원이고 별도 수당 59.5만 원이 추가되어 평균 357.1만 원 수준의 급여를 받고 있는 것으로 나타났다.

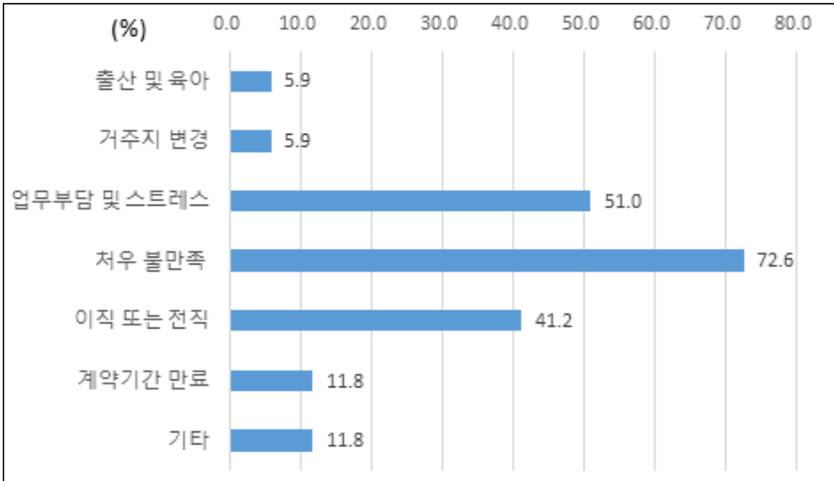
〈표 6-9〉 지역사회서비스 지원단 종사자의 직급별 종사자 월평균 급여 수준

(단위: 만 원, 명)

구분	평균	표준편차	최소값	최대값	사례수 (결측)	
단장	기본급	362.7	148.7	30	520	9 (9)
	별도 수당	41.7	33.1	0	97.0	9 (9)
	월평균 급여	404.3	161.4	30	578	9 (9)
팀장 과장	기본급	297.6	67.4	225.0	376.5	19 (17)
	별도 수당	59.5	28.2	30.5	89.5	19 (17)
	월평균 급여	357.1	60.8	279.5	431.0	19 (17)
주임 대리	기본급	234.6	46.6	194.5	320.5	20 (16)
	별도 수당	33.2	20.9	0	61.0	20 (16)
	월평균 급여	267.8	29.4	235.0	320.5	20 (16)
사원	기본급	222.8	23.2	200.0	254.0	5 (13)
	별도 수당	38.3	22.5	1	56.0	5 (13)
	월평균 급여	261.1	28.3	236.0	309.0	5 (13)

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

[그림 6-13] 지역사회서비스 지원단 종사자의 이직을 고려한 주된 사유



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

지역사회서비스 지원단 종사자의 60%는 지난 1년간 이직을 고려한 경험이 있는 것으로 나타났으며, 이직을 고려한 주된 이유로는 지원단 처우에 대한 불만족(72.6%), 지원단 업무 부담(51.0%) 등이라고 응답한 비율이 가장 두드러지게 나타났다. 또한 타 영역으로 이직이나 전직 혹은 사회서비스 관련 타 기관으로 이직할 이유도 41.2%였다(그림 6-13 참조).

지역사회서비스 지원단 종사자의 현재 지원단에서 하는 업무와 관련한 업무 만족도에 대한 만족도 수준을 조사한 결과는 다음과 같다. 만족도는 매우 불만족(=1점)에서 매우 만족(=5점)까지 5점 척도로 질문하였는데, 만족도 평균이 가장 낮은 항목은 지원단 '고용의 안정성' 항목으로 나타났다(평균 2.35점, SD=1.21). 이어서 지원단이 포함된 사회서비스원과의 관계(평균 2.68점, SD=1.04), 급여 수준(평균 2.80점, SD=.936) 등은 만족도 수준이 '보통' 미만으로 확인되었다. 특히 지원단 종사자의 57.7%는 지원단의 고용 안정성에 대해 '매우 불만족' 또는 '대체로 불만족'한다고 응답하였으며, 급여 수준에 대해서도 41.2%가 '매우 불만족' 또는 '대체로 불만족'한다고 응답함으로써 지원단의 처우에 대한 만족도가 상당히 낮은 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 근로시간 및 담당업무와 세부 과업, 지원단의 업무를 통한 본인의 발전 가능성에 대해서는 비교적 긍정적 만족감을 갖고 있어 이 점이 업무의 성과를 만들어내는 바탕이 된다고 생각해 볼 수 있겠다.

한편, 지역사회서비스 지원단 종사자들이 사회서비스의 혁신 활동 과정에서 또는 혁신의 지원 과정에서 협력 주체가 될 수 있는 중앙정부(보건복지부 등)와 지자체(읍면동주민센터, 시군구본청, 광역자치단체 등) 및 지역 내 사회서비스 제공기관과의 협력 수준에 대해 조사한 결과는 다음과 같다. 협력 수준을 '매우 낮음'=1점, '대체로 낮음'=2점, '보통'=3점, '비교적 높음'=4점, 그리고 '매우 높음'=5점으로 응답하도록 하였는데, [그림 6-14]와 같이 보건복지부 등 중앙정부와의 협력 수준이 매우 낮거

나 대체로 낮다고 응답한 비율이 43.5%로 지원단 소속 종사자들은 지자체나 민간기관과의 협력 수준에 비해 중앙정부와의 협력 수준을 낮게 인식하고 있었다. 반면 지역사회서비스 지원단 종사자 2명 중 1명은 지원단이 활동하는 지자체 및 지역 내 사회서비스 제공 민간기관과의 협력 수준을 비교적 높거나 매우 높다고 응답하여 이들 기관들과의 협력은 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있으며 이에 따라 지역단위의 혁신 활동을 적극적으로 하리라고 기대할 수 있을 것으로 생각된다.

〈표 6-10〉 지역사회서비스 지원단 종사자의 만족도 평균

(단위: %, 점)

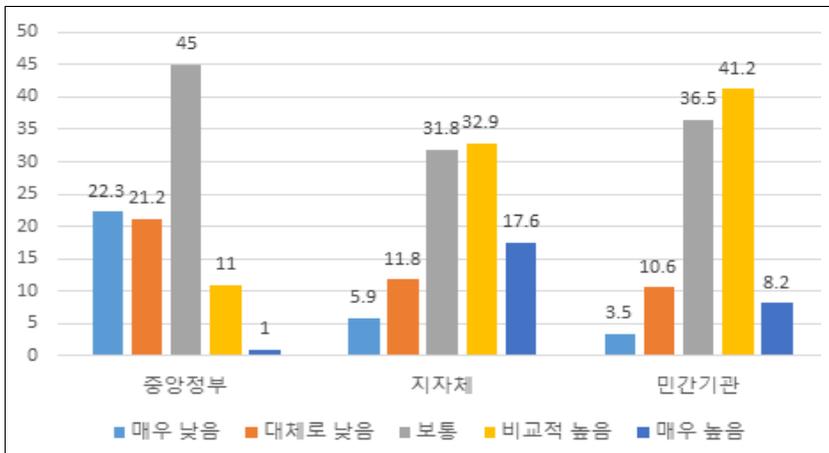
구분	지원단 종사자의 업무 만족도					전 체 (사례)	평균 (SD)
	매우 불만족	대체로 불만족	보통	대체로 만족	매우 만족		
급여 수준	5.9	35.3	34.1	22.4	2.4	100.0 (85)	2.80 (.936)
평균 근로시간	2.4	11.8	31.8	44.7	9.4	100.0 (85)	3.47 (.907)
담당업무 및 세부 과업	1.2	12.9	36.5	43.5	5.9	100.0 (85)	3.40 (.834)
고용의 안정성	31.8	25.9	22.4	15.3	4.7	100.0 (85)	2.35 (1.21)
유사 업종 비교한 근로조건	9.4	18.8	37.6	29.4	4.7	100.0 (85)	3.01 (1.03)
지원단 업무 관련 지자체와 소통 및 관계	15.3	10.6	24.7	40.0	9.4	100.0 (85)	3.18 (1.22)
유관기관과 소통 및 관계	2.4	11.8	40.0	40.0	5.9	100.0 (85)	3.35 (.855)
지원단 관련 사회서비스원과 관계	14.1	28.2	36.5	17.6	3.5	100.0 (85)	2.68 (1.04)
사회서비스의 사회적 역할과 기능	3.5	12.9	40.0	35.3	8.2	100.0 (85)	3.32 (.929)
일을 통한 나의 발전 가능성	2.4	21.2	37.6	32.9	5.9	100.0 (85)	3.19 (.919)

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

이러한 지역사회서비스 지원단 소속 종사자들의 중앙정부에 대한 낮은 협력 수준은 기관의 신뢰 수준에도 영향을 미쳐 중앙정부에 대한 신뢰 수준이 가장 낮게 나타났다(표 6-11 참조). 신뢰 수준에 대한 응답은 매우 낮음(1점)에서부터 매우 높음(5점)의 5점 척도로 환산하였다. <표 6-11>에 지원단에서 업무를 담당하면서 느끼는 정부, 지자체, 기관 등의 신뢰 수준에 대한 지원단 소속 종사자들의 응답을 평균한 값을 제시하였다. 지원단 소속 종사자들이 가장 높은 신뢰 수준을 보이는 곳은 읍면동주민센터, 시군구본청, 광역자치단체 등 지원단이 관계하는 지자체로 3.4의 높은 신뢰 수준을 보였다. 반면 중앙정부나 지역 내 사회서비스 이용자에 대해서는 낮은 신뢰 수준을 보였다.

[그림 6-14] 지원단이 인식하는 중앙정부, 지자체, 민간기관과의 협력 수준

(단위: %)



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

〈표 6-11〉 정부, 지자체, 민간기관 등에 대한 신뢰 수준

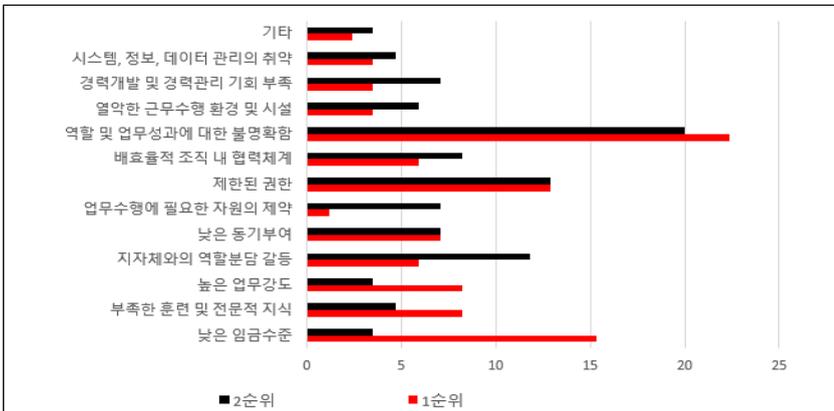
구분	신뢰수준 평균치(점)
중앙정부(보건복지부 등)	2.9
지원단이 관계하는 지자체(읍면동 주민센터, 시군구 본청, 광역자치단체 등)	3.4
타 지자체(위 소속된 지자체 외 읍면동 주민센터, 시군구 본청 등)	3.1
지역 내 사회복지서비스 제공 공공기관(보건소, 공단지사, 학교 등)	3.1
지역 내 지역사회서비스 제공 민간기관	3.0
지역 내 사회복지서비스 이용자	2.9

자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과.

한편, 이러한 상황에서 지역사회서비스 지원단이 근무하면서 직면하는 가장 큰 어려움에 대해 우선순위 두 가지 질문에 대한 응답은 [그림 6-15]와 같다. 이들이 업무 중 직면하는 가장 큰 어려움은 역할 및 업무성과에 대한 불명확함이었다. ‘역할 및 업무성과에 대한 불명확함’은 우선순위 1에 22.4%, 우선순위 2에 20.0%로 응답하며 가장 높은 빈도를 보였다. 우선순위 1에서 다음으로 가장 높은 빈도를 보이는 것은 ‘낮은 임금수준’이었다.

[그림 6-15] 지역사회서비스 지원단 근무 시 직면하는 가장 큰 어려움(도전)

(단위: %)



자료: 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사(A형 조사) 원자료 분석 결과

이는 앞에서 살펴본 급여 수준의 낮은 만족도와도 유사한 맥락으로 연결된다. 다음으로는 ‘제한된 권한’, ‘지자체와의 역할분담 갈등’ 등이 업무수행 과정에서 직면하는 어려움, 도전으로 지적되어 지역사회서비스 종사자들이 전반적으로 불명확하거나 제한된 역할 및 권한 등으로 인해 직무 수행 시 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 또한 ‘부족한 훈련 및 전문적 지식의 부족’도 상대적으로 높은 수치를 보여 지역사회서비스 지원단 종사자들의 업무교육이나 훈련의 필요성이 제기된다. 기타 의견으로는 고용 불안정, 지원단 신분의 모호함 등 고용상태에 대한 불안감 및 사서원과 통합된 지원단의 경우 구조적으로 시도 사회서비스원과 조직적으로 유기적으로 통합하는 데 시기상조라는 의견이 있었고, 충분한 소통의 부족은 물론, 적절한 융합 방안 마련을 위한 대내외적 협의가 제한적이라는 애로사항이 제기되었다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제7장

결론 및 제언

제1절 연구의 주요 결과

제2절 지역사회서비스의 혁신 전략



제 7 장 결론 및 제언

제1절 연구의 주요 결과

본 연구를 통해 사회혁신은 기존의 논의와는 다른 새로운 창의적 시도와 접근을 통해 거시 문제를 해결하고 더 나은 결과를 통해 지속가능한 개선과 발전을 만들어가는 일련의 과정에서의 사회적 관계와 협력적 영향력으로 이해하였다. 즉 사회문제 해결을 위한 개인과 개별 조직 차원에서부터 사회 전체 범위에 이르는 변화와 개선의 가능성을 높이기 위한 역량과 자원의 효율화 전략으로서 사회혁신의 개념은 사회서비스 혁신 논의로 자연스럽게 스며들 수 있다고 판단하였다. 그런데 일부 조직학이나 경영학 관점의 서비스 혁신 논의를 제외하면 사회서비스 혁신 논의는 거의 전무한 실정이다. 사회서비스 정책 부문에서 혁신은 정책지향과 전략적 아젠다로서 제시되고 있을 뿐, 구체적 실천 범주로 고려되지 않으며, 현장의 변화 요구에 적절히 대응하지 못하고 있다.

본 연구에서는 초저출생과 고령화 시대에 돌봄안전망을 구축하여 지역 사회서비스의 원활한 공급을 위해 지역사회 기반 사회서비스 제공의 한 축을 맡고 있는 지역사회서비스 투자사업에 주목하였다. 그리고 이 사업의 수행 과정에서 제공기관과 제공인력, 그리고 이용자와 사업거버넌스 주체인 지자체와의 관계까지 관여하는 중간 지원조직으로서 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 혁신 활동을 다각도로 살펴보았다. 우선 연구구진이 직접 참여하여 구성된 지역사회서비스 혁신 네트워크 활동을 통해 지원단의 혁신 사례를 지원단 구성원들과 공유, 확산하는 경험을 하였다. 아울러 혁신의 주체이면서 동시에 지원조직으로서 역할을 하는 이들

의 혁신에 관한 인식 수준과 이에 영향을 미치는 지원단 운영 현황을 파악하기 위한 실태조사를 실시하였다.

지역사회서비스 혁신 네트워크를 통해 공유된 혁신 사례에서 확인된 혁신 인식의 배경과 혁신의 촉진 및 방해 요인을 종합 정리하여 <표 7-1>에 제시하였다.

<표 7-1> 지원단별 혁신 인식의 배경, 아이디어 및 혁신 촉진/방해 요소

지역사회 서비스 혁신 유형	혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
지역사회 서비스 품질관리 혁신	<p>파편화된 지역사회서비스의 품질관리체계</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 품질관리의 통합적 접근 - 기관 맞춤형 사후관리 모델의 마련 - 객관적 지표 중심의 사업 관리 	<ul style="list-style-type: none"> + 통합적 사후관리 시스템의 구축 + 시스템 참여 독려를 위한 당근과 채찍 (인센티브와 패널티) + 지역사회서비스 주체 간의 신뢰와 소통 (지자체)(지원단)(사회서비스원)
	<p>지역사회서비스에 낮은 이용자 만족도 제공인력의 높은 민간자격 보유율</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 제공인력 자격관리제도의 도입 - 경기도 지역사회서비스 투자사업 품질 향상 3개년 추진전략 	<ul style="list-style-type: none"> + 지역 내 연구기관과의 협업 네트워크 가동 + 실증 근거자료 기반의 혁신 활동 추진 + 가격탄력제도 등 서비스 단가 운용의 탄력적 적용 등 인센티브 제시 - 민간자격 제공인력의 이탈 및 지역격차 확대 우려 등
	<p>사업단위 관리체계의 혁신</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 제공기관 등록 전 사전 컨설팅제도 - 신규 제공기관 1:1 컨설팅 제도 - 제공기관 맞춤형, 현장 중심의 기관 운영 매뉴얼 제공 	<ul style="list-style-type: none"> + 지자체 담당자와 네트워크 형성·유지 - 규정상의 한계 - 특정 이해집단의 정치적 개입 가능성 - 지원단의 실질적 기능과 권한의 제한

지역사회 서비스 혁신 유형	혁신 인식의 배경	혁신 아이디어	혁신 촉진 또는 방해 요소
지역사회 서비스 사업관리 혁신	서비스 주 이용 연령층의 다양성 확보 지자체 재정 취약성을 고려한 사업연계 필요성 강조	- 기존 공공서비스 연계지점 확대 모색 - 공공서비스 연계 예산편성 - 유관기관의 지속 확대 - 광주다움 통합돌봄 연계율 31.2%(2022)→50%(2023)	+ 소통 + 민간자원의 지속 발굴 - 혁신예산의 부재·부족 - 지역사회서비스에 대한 이해 부족 - 혁신 인식 공유 과정 부재
	구전 정보의존 기관 선택 제공기관 정보 접근성 제약	- 이용자 편의 증진을 위한 앱 개발 및 보급 - 이용자중심 정보제공 및 정보 접근성 제고	+ 이용자 중심 정보 접근성 제한 - 서비스 이용의 디지털화
	현재의 지원단 인력으로 할 수 있는 업무의 총량과 발휘할 수 있는 전문성의 한계는 어디까지인가	- 지자체 역할의 부여: 지자체 사업관리 역량의 강화 - 유관기관 네트워킹 강화를 통한 전문성 확보	+ 지역서비스 제공 현장의 다양한 욕구 파악, 입장과 인식공유 - 혁신 주체의 혁신추진을 위한 권한과 책임 제약
지역사회 서비스 전달과정의 혁신	도서·산간 지역의 고령 노인 집중 거주 / 고령 노인의 지역사회서비스 사막화	- 취약 도서 특화 서비스 개발 - 취약지 지원사업 공모(복지부) - 농촌진흥청 사업 연계	+ 다부처 사업 연계, 공모 + 정보네트워크 지역적 특성의 고려 (한계의 장점 전환)
	지역사회서비스의 지역 불균형: 시군 간 공급격차와 서비스 사각지대	- 안정적 지역사업의 인근 지역 확대 방식 : 전문성 높은 도 개발 사업 우선 - 소득 기준 점진적 완화	- 지원단 처우 문제, 고용 불안정성 - 지원단과 사회서비스원 업무의 유사 중복성 문제 + 지역거점 제공기관 협업체계 구축

자료: 저자 작성.

제2절 지역사회서비스의 혁신 전략

이 절에서는 돌봄안전망 구축을 위해 지역이 주도하는 사회서비스에서 혁신을 촉진하여 사회경제적 효과를 제고하기 위한 정책 과제를 제안한다. 본 연구에서 제안하는 혁신의 궁극적 전략 과제이면서 정책대안은 5대 과제로서 1) 분권 지향적 돌봄 정책 거버넌스의 체계화, 2) 시·군·구 공공전달체계 돌봄서비스 조직 기반 강화, 3) 시·도 사회서비스원 혁신 기능 내재화, 4) 사회서비스 혁신 창출을 위한 마중물 예산 지원, 그리고 5) 혁신 지향성 강화를 위한 사회서비스 평가체계 개편이다. 각 전략 과제별 구체적 제안의 내용을 정리해보면 다음과 같다.

1. 분권 지향적 돌봄 정책 거버넌스의 체계화

돌봄 정책이 사회적 요구에 반응하는 소극적 정책에서 벗어나 능동적인 정책으로 전환하기 위한 구조적 과제 중 하나는, 중앙집권적 정책체계를 지역 중심의 분권적 체계로 개편하는 것이다. 이는 중앙정부 주도로 산발적으로 제도화된 돌봄 정책의 분절성과 파편성을 해소하고, 이용자 욕구 중심의 통합성을 구현하기 위한 핵심적 과제이다. 그럼에도 복지 분권 추진은 중앙과 지방의 역할 재정립과 복지사무의 합리적 배분, 복지재정, 복지 전달체계를 종합적으로 고려해야 하며(정홍원 외, 2020), 강력한 정치적 의지를 통해 광범위한 제도의 변화와 다양한 이해관계자의 조정 및 합의를 도출해야 하는 매우 어려운 과제인 것도 사실이다. 이 연구에서는 복지 분권의 추진을 위한 과도기적 전략으로서 돌봄서비스 정책 거버넌스의 체계화를 제안한다. 이는 중앙 부처 간의 수평적 정책 거버넌스와 중앙·지방의 협력적 거버넌스의 확립이라는 상호 연계된 두 가지 축으로 구성된다.

우선 돌봄서비스 정책을 추진하고 있는 중앙 부처들이 수평적 정책 거버넌스를 확립할 필요가 있다. 수평적 정책 거버넌스의 핵심 기능은 정책 조정이다. 정책 조정은 유관 정책 간의 관계를 개선하기 위해 그 정책 구성 요소들을 연결·조화·통합·우선순위 설정 등을 유기적으로 재구성하는 과정이며, 여기서 조정의 대상이 되는 구성요소는 정책 내용(목표, 수단, 대상, 관할지역 등)과 정책체계(구조, 절차, 기준 등)를 포괄한다(정홍원 외, 2017). 실제 아동돌봄, 성인돌봄, 일상생활 지원, 신체건강, 정신건강 등 돌봄서비스의 주요 영역에 다수의 부처가 관련 사업을 수행하고 있지만, 정책 조정과 다부처 협업을 촉진하는 제도적 기제가 없어서 서비스 유사 중복성, 급여 형평성, 서비스 이용 분절성 관련 문제가 심화될 우려가 있다(안수란 외, 2018).

동시에 돌봄서비스 정책 과정에서 상향식 정책 과정을 강화하기 위한 중앙·지방의 분권 지향적 거버넌스가 제도화되어야 한다. 이는 돌봄안전망의 혁신을 지역이 주도할 수 있도록 보충성과 현지성을 실현하는 데 중점을 두는 방안이다. 돌봄서비스 정책 과정에서 중앙정부의 상의하달식 일방적 정책결정이 지배적이다. 지방정부는 중앙정부의 정책결정에 대해 문제를 제기하는 것 자체가 용이하지 않고, 간헐적으로 이루어지는 지방정부의 의견수렴은 형식적이며, 지방정부가 제기하는 제도 개선 요구는 소극적으로 검토되고 후속 조치는 미흡하다. 따라서 중앙 부처의 돌봄 정책 수립 및 집행 단계별로 지방정부와의 협의·조정을 강화하기 위한 거버넌스 기구를 설치·운영해야 한다. 구체적으로 정책 의제 설정에서의 지방정부의 권한 보장, 위원회 위원 구성에서의 지방 대표성 확보, 의견수렴의 정례화, 지방 의견의 체계적 검토 및 이행력 확보 등이 실질적으로 구현되도록 설계되어야 할 것이다. 또한 중앙·지방의 협력적 거버넌스는 중앙 부처 간 수평적 정책 거버넌스에 긴밀하게 연계되는 것이 필요하다.

2. 시·군·구 공공전달체계 돌봄서비스 조직 기반 강화

분권 지향의 돌봄안전망 구축과 운영에 있어 지방정부가 공적 역할과 책임을 이행하기 위해서는 행정체계와 인력 운용에서의 개편이 필요하다. 그 핵심은 시·군·구 공공전달체계에서 돌봄서비스 총괄 전담조직을 설치하는 것이다. 국고보조사업의 대행적 집행 및 민관위탁 관련 업무에 치중하고 있는 현행 시·군·구 행정체계는, 복지정책 총괄·기획·조정 강화, 변화하는 복지 수요에 대응하는 사회서비스 제공 기반 조성, 욕구 중심의 이용자 지원·관리 고도화를 위한 전면적인 개편이 필요한 상황이다(김희성 외, 2022). 특히, 돌봄서비스 영역은 아동, 노인, 장애인 등 대상별로 편제된 직제구조의 통합성을 제고할 수 있도록 총괄·조정·지원 기능이 대폭적으로 강화되어야 한다.

지방정부의 돌봄서비스 전담조직의 중요성은 2019~2022년에 진행된 보건복지부의 지역사회 통합돌봄 선도사업의 사례에서 확인할 수 있다. 보건복지부의 통합돌봄 선도사업 전담조직 설치에 관한 권고지침은 총괄 팀 신설 및 희망복지지원단을 전환하여 운영하라는 것이었다. 이러한 최소한의 운영 요건에서는 사업 기획 역량, 조정·결정 권한, 협력체계의 조직화, 사례관리의 전문화, 이용자 모니터링 및 환류, 서비스 품질 관리 등이 미흡하다는 점이 지적됐다(강혜규 외, 2022). 반면, 지역사회 통합돌봄 선도사업에서 우수한 사업 성과를 창출한 지자체는 선도사업의 지침 수준 이상의 조직적 기반인 총괄 전담조직을 구축 운영했다는 공통점이 있다. 대표적인 사례로, 광주 서구의 경우, 부구청장 직속으로 5개 팀으로 구성된 스마트통합돌봄담당관(돌봄정책팀, 스마트 돌봄팀, 돌봄지원팀, 의료급여팀, 주거복지팀)을 신설하였고, 배치 인력은 총 39명으로 다직렬 배치(사회복지직 11명, 행정직 7명, 간호직 3명 등)를 구현했다(유애정 외, 2022). 부천시 또한 4개 팀으로 구성된 통합돌봄과(통합돌봄정

책팀, 통합돌봄지원팀, 지역복지팀, 사례관리팀)를 정식 직제로 신설해 총 20명의 인력(사회복지직 15명, 간호직 1명 등)을 배치하였고, 특히 서비스의 기획·개발·운영을 담당하는 통합돌봄지원팀을 별도로 두어 서비스 제공 기능을 강화했다는 특징이 있다(유애정 외, 2022).

〈표 7-2〉 지역사회 통합돌봄 지자체 전담조직 기본 모형(안)

팀명	역할	사무
통합돌봄정책팀 (신설)	통합돌봄 기획·조정 총괄	- 돌봄서비스 총괄 기획, 조정, 예산 관리, 실행계획 수립 - 통합돌봄 협력체계 구축·관리 - 통합돌봄 협의체 운영 - 성과 관리
통합돌봄사업팀 (신설)	신설 사업 집행 및 서비스 품질 관리·지원	- 통합돌봄 관련 중앙 및 지자체 신설 사업 집행 - 서비스 품질 모니터링 및 분석 - 서비스 제공기관 역량 강화 지원
통합돌봄지원팀 (신설)	대상별 보건·복지 케어매니지먼트 전문화	- 공동방문조사(건보공단 등) - 통합욕구 사정 - 시군구·읍면동 권역별 지역케어회의 운영 및 지원 - 개인별 지원계획 수립 - 통합재사정 및 서비스 조정
통합사례관리팀 (희망복지지원팀 전환)	복합사례관리 대상자 지원 및 모니터링	- 희망복지지원팀 통합사례관리 업무(기준) - 통합돌봄 사례관리 대상자 서비스 연계 및 이용 지원 - 돌봄서비스 이용자 모니터링(신설)

자료: 강혜규 외(2022).

지자체 돌봄서비스의 총괄 전담조직은 기능과 사무가 전문화된 기능적 분업체계가 필요하다. 강혜규 외(2022)가 제시한 과 단위 통합돌봄 전담 조직의 기본 모형을 참고할 수 있겠다. 기본 모형은 3개 팀 신설(통합돌봄 정책팀, 통합돌봄사업팀, 통합돌봄지원팀)과 1개 팀 전환(희망복지지원단을 통합사례관리팀으로 전환)을 제시하고, 인력배치 기준에서 복지, 보건의료, 주거 등 다직렬 인력배치와 전담부서의 부서장과 팀장급의 경우 사회복지서비스 업무 경력이 있는 사회복지직 배치 의무화를 강조하였다.

3. 시·도 사회서비스원 혁신 기능 내재화

돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스의 혁신 전략의 수립과 실행을 위해서는 중간 지원조직 설치와 효과적인 운영이 필요하다. 이 연구에서는 「사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률」(사회서비스원법) 제7조 따라 시·도가 설립하는 특수법인인 시·도 사회서비스원의 혁신 기능 강화를 제안한다. 2022년 말 현재 16개도에 설치된 시·도 사회서비스원은 현재 과도기적 상황에 놓여 있다. 「사회서비스원법」 법률 제정 당시 중앙정부의 정책기조였던 이른바 ‘직접 고용 및 공급’에서 ‘민간기능 보완·지원’으로 기조의 전환이 있었기 때문이다. 이 연구에서는 시·도 사회서비스원의 전면적인 기능 및 역할을 논의하기보다는 혁신 전략의 수립과 실행이라는 측면에서 시·도 사회서비스원의 역할 강화를 모색하고자 한다.

혁신을 위한 조직 구성은 양손잡이 조직(ambidextrous organization)의 설계 원리를 반영할 필요가 있다. 양손잡이 조직 형태는, 조직이 기존의 행동 방식을 정교화하고 효율화하는 데 초점을 둔 활용형(exploitation) 학습에 치중하는 것을 교정해 새로운 실험과 혁신을 추구하는 탐색형(exploration) 학습을 추구하도록 하는 데 목적이 있다(March, 1991). 이는 크게 구조적 양손잡이(structural ambidextrous organization)와 환경적 양손잡이(contextual ambidexterity)로 구분된다. 구조적 양손잡이 조직은 기존 사업 부서와 신규사업 부서를 조직적으로 분리하고 상위 조직을 통해 균형 있게 관리되는 것을 가정하며, 전자는 기존의 경험을 바탕으로 한 효율성 위주의 접근을 중시하고, 미래 변화를 준비하는 후자는 감성 및 직관적인 방법으로 사업 기회를 찾는 데 주력한다(신동형, 송재용, 2011). 구조적 양손잡이 조직에서는 분리된 조직을 통합적이고 균형적으로 운영할 관리 주체의 리더십이 필요하다는 점, 그리고 조직 간 원활한 소통에 문제가 있을 수 있다는 점 때문에 환경적 양손잡이가

등장했다(신동형, 송재용, 2011). 환경적 양손잡이 조직에서는 개개인이 일상적인 업무 과정에서 기존 사업의 경쟁력 강화와 창조적 혁신을 자율적으로 선택할 수 있으며, 이를 위해서는 직원이 업무를 자율적으로 관리할 수 있는 업무환경 구축과 조직적인 유대감을 형성하는 것이 중요한 과제가 된다(신동형, 송재용, 2011).

〈표 7-3〉 양손잡이형 조직 특징

구분	기존 사업 중심의 활용적 접근	신사업 중심의 탐색적 접근
전략적 의지	원가, 이익	혁신, 성장
주요 업무	운영, 효율성(생산적 혁신)	적응력, 신제품(급진적 혁신)
역량	운영적 역량 중시	기업가적 역량 중시
구조	형식적, 기계적 구조	적응적, 분권화된 구조
관리 및 보상	수익, 생산성으로 평가	기반 확보, 성장으로 평가
문화	효율성, 위험회피성 강함 품질, 고객에 중점	위험 선호, 속도 중시 유연성, 실험적인 문화
리더십	권위적, 톱다운	미래지향적, 참여적

자료: 신동형, 송재용(2011).

시·도 사회서비스원의 본부 조직은 전반적으로 경영 지원 및 기획, 시설 운영, 민간 지원, 정책 지원 등으로 편제되어 있고, 평균 4.8개 팀으로 구성되어 있다(이한나 외, 2022). 양손잡이 조직 개념에 비추어 볼 때, 혁신 전담 기능이 취약하다. 시·도 사회서비스원에 혁신 기능을 내재화하기 위해서 조직적 차원의 접근인 구조적 양손잡이 개념을 반영하여 사회서비스 혁신을 전담할 부서 신설을 적극 검토해야 할 것이다.

여기서 간과하지 말아야 할 점은 양손잡이 조직 형태만으로 혁신 전략의 기획과 실행 역량이 담보되지 않는다는 점이다. 즉 사람이 중요하다. 기술경영·기술정책 혁신 연구자인 이정동(2017)의 표현을 빌리면, 혁신이란 “시행착오의 경험을 온몸으로 축적한 고수가 절박한 심정으로 문제 풀이에 매달려 만들어내는 것”이다. 사회서비스 분야에서 가장 많은 시행

착오의 경험을 축적한 고수가 시·도 지역사회서비스 지원단의 구성원들이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 지역사회서비스 지원단은 어려운 여건에도 불구하고 창의적·실험적 시도를 수행하면서 혁신 사례를 창출하고 있다. 그럼에도 상당수 시·도 사회서비스원에서 지역사회서비스 지원단인 본부 조직 부서가 아닌 소속 시설로 편제된 것은 매우 안타까운 일이다. 본부의 지시와 통제를 받는 소속 시설의 위상으로는 지역사회서비스 지원단이 축적한 역량을 발휘할 자원과 기회는 매우 제한적일 수밖에 없다. 지역사회서비스 지원단을 본부 조직에 편제하여 사회서비스 혁신을 주도할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

4. 사회서비스 혁신 창출을 위한 마중물 예산 지원

지역단위에서 창의적이고 도전적인 사회서비스 혁신 시도를 촉진하기 위해서는 중앙정부 차원의 예산 지원이 필수적이다. 이 연구에서 제안하는 재정지원 방식의 기본 골자는, 국비와 대응 지방비로 재원이 마련되는 사회서비스 관련 국고보조사업에서 국고보조율을 높이고 그만큼 절감된 대응 지방비는 지자체에서 해당 사업 분야의 혁신 창출을 위한 예산으로 편성하도록 의무화하는 것이다. 여기에는 세 가지 조건이 부과된다. 첫째, 국고보조율이 조정되는 지자체는 사업 혁신을 위한 일정한 요건을 규정하여 준비하도록 한다. 지자체 차원의 혁신 창출 의지를 확인하는 것이다. 둘째, 혁신 활동을 위한 지출계획은 지자체 재량으로 수립하되, 사전에 중앙정부에 보고하도록 한다. 끝으로, 상향된 국고보조율이 적용되는 기간을 3~5년으로 하는 일몰제로 운영한다. 국고지원이 중단된 이후 혁신사업의 재정적 지속가능성에 대한 책임은 지자체에게 부과하는 것이다.

이러한 재정지원 방식이 적용된 해외사례는 코로나19 대응을 위한 미국 바이든 정부의 2021년 ‘미국 구조 계획법’(American Rescue Plan

Act)에서 찾아볼 수 있다. 이 계획은 Medicaid HCBS 지출에서 연방정부의 매칭 비율(federal matching rate, FMAP)를 2021년 4월 1일부터 2022년 3월 31일까지 10% 포인트 인상하고, 주 정부는 당시의 지출 수준을 유지하면서 Medicaid HCBS를 ‘강화·확장하기 위해 하나 이상의 활동을 구현 또는 보완’하도록 하였다(황주희 외, 2022). 이렇게 확보된 재원은 주 정부의 지출계획을 분석한 결과, 첫째, HCBS 서비스 접근성 제고 및 다양한 욕구를 가진 대상자 지원을 위한 새로운 서비스 모델 모색, 둘째, 돌봄서비스 제공인력 확대 및 처우개선을 위한 노력, 셋째, 원격 진료 등 건강서비스 제공을 위한 장비 구매 및 보조기기 확충 등에 관한 투자, 넷째, 서비스 품질 향상을 정책적 노력 강화, 다섯째, 지역건강에 영향을 미치는 사회적 요인에 대한 대책 마련 등 매우 다각적으로 활용하고 있음을 확인하였다(황주희 외, 2022).

국고보조율을 한시적으로 높여 지자체가 절감된 대응 지방비를 사회서비스 혁신에 활용하도록 하는 재정지원 전략은 지자체의 다양한 실험적인 시도를 촉진하는 데 기여할 수 있을 것이다. 예를 들어, 정책레플을 활용한 사회서비스 사업모델 개발, 보조금 지원에서 서비스 구매 계약 방식으로 전환, 사회서비스 시설의 품질 관리 방안의 혁신 등이 그것이다.

5. 혁신 지향성 강화를 위한 사회서비스 평가체계 개편

사회서비스 혁신을 촉진하기 위해서는 현행 평가체계의 한계점에 대한 비판적 검토가 필요하다. 창의적이고 실험적인 혁신 활동은 과업의 복잡성과 성과의 불확실성을 수반한다. 그러나 현행 평가체계는 혁신 지향성을 강화하기보다는 위축시키는 결과를 초래할 가능성이 농후하다.

현행 평가체계의 목적은 주로 책무성(accountability) 관점에 기초하며, 주된 목적은 재정지원의 결과 또는 가치의 측정, 비용산정, 효율성 검

토 등에 있다(Chelimsky, 1997, 고용수, 2015에서 재인용). 평가체계의 전형적인 방식은 총괄평가(summative) 방식이다. 즉 사업계획의 적절성과, 집행 과정의 적절성, 사업성과의 우수성 등의 평가영역을 구성하고, 평가영역별 세부지표에 대해 배점을 배분하여, 모든 지표의 평가 점수의 합산값을 산출해 평가 대상을 서열화하는 것이다. 그리고 이 평가 영역에 혁신성 등의 영역을 추가로 설정해 정량평가 혹은 정성평가 방식으로 설계하는 것이 통상적이다.

예를 들어, 2023년도 기준 지역자율형 사회서비스 투자사업 성과평가는 70% 배점이 부여된 공통영역(사업계획, 계획 대비 집행 충실성, 사업관리, 제공인력관리, 제공기관관리)과 30% 배점이 부여된 고도화 영역(기획, 집행, 성과)으로 구성되어 있고, 전자는 정량평가, 후자는 정성평가로 설계되어 있다(보건복지부·중앙사회서비스원, 2023). 여기서 고도화 영역이 혁신 활동에 관한 것으로, 사회서비스 보편성 강화, 서비스 품질 제고, 신규 서비스 개발, 가격탄력제 및 제공기관 규모화 등 활성화 지원 등이 평가 대상이다(보건복지부·중앙사회서비스원, 2023).

〈표 7-4〉 전통적 평가와 발전적 평가 특징 비교

전통적 평가 (Traditional Evaluation)		발전적 평가 (Developmental Evaluation)	
논리 모형을 가정하고, 목표 달성도 위주로 평가	모형의 검증에 중점을 둬	복잡성을 인정하고 지속적인 발전 변화를 지원	혁신과 적응의 지원에 중점을 둬
	성과와 실패에 대한 명확한 판단을 내려줌		실시간으로 피드백을 제공하고, 학습을 시켜주며, 변화의 방향을 지원해주거나 확인시켜 줌
	사전에 설정한 목적에 비추어 성공을 측정함		목적이 창발하고 진화함에 따라 새로운 성과측정 방법과 모니터링 메커니즘을 개발함
	선형적인 원인과 효과 논리 모형에 기초하여 평가 설계를 함		시스템 동태, 상호의존 및 창발하는 상호연계를 포착할 수 있도록 평가를 설계함
독립적인 심판자로서 평가자	평가자는 외부에 속하고, 독립적이며, 객관적임	협력자이며 변화 촉진자로서 평가자	평가자는 평가적 사고방식을 일상 업무에 가져오며, 조직의 목적들을 지원하는 팀의 구성원이고, 촉진자이며, 학습코치의 일부임
	평가자는 무엇이 중요한가에 대한 그의 판단에 따라 평가 설계를 결정하고, 평가를 통제함		평가자는 변화를 가져오려고 노력하는 사람들과 협력하여 그들의 철학과 조직에 맞게 평가과정을 설계함
일반화 가능한 결과물, 자금 지원자를 위한 평가	시공간을 초월하여 일반화할 수 있고 발전하는 것을 목적으로 함	특정 맥락에 대한 이해, 프로젝트 수행자를 위한 평가	현재 진행 중인 혁신을 이해할 특정한 맥락에 맞는 이해력을 복돋는 것을 목적으로 함
	외부의 당국자들과 자금공여 자들에 초점을 맞춘 책무성을 중시함		혁신가의 기본가치와 약속 및 학습에 대한 투철한 사명감에 중점을 둔 책무성을 중시함
	통제를 하고, 실패에 대해 누가 책임이 있는가를 따지기 위한 책무성을 중시함		무엇이 전개되고 있는가를 계속해서 알 수 있도록 하여 전략적으로 대응하도록 함
	평가는 실패에 대한 공포심을 불러옴		평가자는 학습에 대한 갈등을 채워줌

자료: 고용수(2015).

이러한 전통적 방식의 평가는 혁신을 촉진하는 데 효과적이지 않다(고용수, 2015). 책무성 관점의 총괄평가 방식은 장기간에 걸친 안정적인 모형을 전제로 하지만 문제해결의 확실성과 예측 가능성이 낮고, 문제해결

방식에 대한 합의 수준이 낮은 복잡성이 큰 상황에서는 혁신 활동을 형식화시킬 우려가 있다(Patton, 2011). 단기에 안정적인 실적이 가능한 과업을 선호하고 시행착오가 불가피한 도전적인 과제를 회피하려는 경향을 부추기는 것이다. 또한 줄세우기식의 평가로 인해 피평가자들 간에 경쟁적인 구도가 형성되어 혁신을 위한 자구 노력을 상호 공유하면서 더 큰 변화를 창출하기 위한 상호 학습을 하는 것을 저해한다.

사회서비스의 혁신 지향성을 촉진하기 위해서는 발전적 관점의 평가(developmental evaluation) 방식의 도입을 적극적으로 고려해야 한다. 사전 목표설정과 달성도 점검에 중점을 두는 책무성 관점의 평가와는 달리, 발전적 평가는 불확실성과 복잡성에 대한 대응에 중점을 두고 지속적인 발전과 변화를 창출하는 데 그 목적이 있다(Patton, 1997; 고용수, 2015).

지속적인 개선과 발전을 강조하는 발전적 평가에서는 평가자의 역할과 평가의 활용 또한 전통적 평가 방식과 다르게 설정된다. 발전적 평가에서 평가자는 성공과 실패에 대한 관찰자의 역할보다는 변화를 추구하는 사람들과 긴밀하게 협력하여 피평가자의 의사결정을 지원하는 협력자의 역할을 한다(고용수, 2015). 또한 예산 배분과 연계하여 평가 결과를 활용하는 것이 아닌, 평가과정을 통해 피평가자의 과업 수행에 대한 이해도를 제고하고 피평가자의 효과적인 정보를 산출하는 데 중점을 둔다(고용수, 2015).

이와 같은 발전적 평가 방식을 앞에서 살펴본 지역자율형 사회서비스 투자사업의 평가에 적용한다면 다음과 같은 개편 방향을 고려할 수 있을 것이다. 지역자율형 사회서비스 투자사업의 혁신 활동과 관련된 고도화 영역은 기존 평가지표 영역에 포함되는 것이 아니라 완전히 분리시켜 별도의 평가체계를 구성한다. 기획과 집행, 성과 단계별로 점수를 배분하는 방식은 지양한다. 평가위원회는 사회서비스 정책에 대한 이해도가 풍부

한 학계 전문가와 지역자율형 사업 실무 경력을 가진 현장 전문가로 구성한다. 평가위원들은 각 단계별로 심층 컨설팅 방식으로 과업의 개선과 발전 방안을 피평가자와 공동으로 논의하면서 자체 진단과 평가, 개선 계획 수립을 지원한다. 특히 성과가 가시화되는 단계에서는 혁신 활동 성과의 파급력과 확장성을 극대화할 수 있는 방안을 모색한다.





- 강혜규, 김세진, 어유경, 이한나, 전진아, ... 허현숙. (2022). 중장기 지역사회 통합돌봄 추진전략 수립 지원 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 고용수. (2015). R&D의 혁신지향성 강화를 위한 새로운 평가방법의 모색: '발전적 평가(Development Evaluation)'를 중심으로. 한국과학기술기획평가원 ISSUE PAPER, 2015-10.
- 김보영. (2013). 사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협업(協營)에 대한 이론적 탐색. 사회복지정책, 40(3), 107-132.
- _____. (2018). 통합적 공공 복지전달체계를 위한 조건. 한국사회정책, 25(2), 403-428.
- _____. (2019). 구호뿐만 공공성? 문재인 정부의 사회서비스 정책 평가와 대안 모색. 비판사회정책, (64), 7-52.
- _____. (2022). 악순환의 늪에 빠진 사회 서비스, 새로운 전환을 위한 전략. 신광영·윤홍식 편. 성공의 뒷에서 벗어나기 2: 상생과 연대로 나아가는 길을 찾아. 후마니타스.
- 김수완, 최종혁. (2018). 복지기술적 관점에서 본 노인장기요양보험의 시장 제약성 분석: 복지용구를 중심으로. 한국사회정책, 25(1), 287-320.
- 김유리. (2014). 지역개발형 지역사회서비스투자사업의 지역특성 반영 현황 분석. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 351-352.
- 김윤수. (2010). 사회서비스정책 정책결정과정 분석 - 2007년 제도도입 시 지역사회서비스투자사업 바우처 설계과정을 중심으로. 사회서비스연구, 1, 117-145.
- 김은희, 유명미. (2019). 진성리더십이 사회복지조직문화에 미치는 영향: 조직변화 몰입과 조직변화전향의 매개효과를 중심으로. 지방정부연구, 23(2), 175-202.
- 김희성, 이주민, 김유휘, 김이배, 황정운,...최지선. (2022). 사회복지 담당공무원 실태조사 및 행정환경 변화에 따른 복지전달체계 강화방안 연구. 세종: 보

건복지부·한국보건사회연구원.

- 김희강. (2022). 돌봄민주국가: 돌봄민국을 향하여. 박영사.
- 김희연, 김군수, 고재경, 서상목. (2013). 복지와 기술의 만남: 복지혁신의 신전략, 이슈 & 진단, 93, 1-25.
- 남찬섭(2012). 공공성과 인정의 정치, 그리고 돌봄의 윤리. 한국사회, 13(1), 87-122.
- 류진석. (2010). 지역사회서비스투자사업의 특징과 쟁점. 사회과학연구, 21(2), 85-108.
- 박근갑. (2009). 복지국가 만들기: 독일 사회민주주의의 기원. 문학과 지성사.
- 박병수. (2022.7.19.). UN총장 “기후위기, 집단행동이나 집단자살이나 갈림길”, 한겨레. https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1051473.html에서 2023.10.1. 인출.
- 박병수. (2022.7.19.). UN총장 “기후위기, 집단행동이나 집단자살이나 갈림길”, 한겨레. https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1051473.html에서 2023.10.1. 인출.
- 박세경. (2015). 지역자율형 사회서비스 투자사업의 현황과 과제. 보건복지포럼, (225), 49-59.
- 박종민, 윤견수. (2014). 한국 국가관료제의 세 가지 전통. 한국행정학보, 48(1), 1-24.
- 배화숙. (2016). 공동체성 지향을 위한 지역사회서비스투자사업의 정책적 쟁점. 디지털융복합연구, 14(1), 53-63.
- 보건복지부·중앙사회서비스원. (2023). 2023년 지역자율형 사회서비스 투자사업 시·도 성과평가 편람.
- 보건복지부. (2023). 2023 지역사회서비스 투자사업 안내. 보건복지부.
- 세라 블래퍼 허디(Sarah Blaffer Hrdy). (2021). 어머니, 그리고 다른 사람들: 상호 이해의 진화적 기원. 유지현 역. 에이도스. (2009. Mother and Others: The Evolutionary Origins of Mutual Understanding).

- 신가희, 문승민. (2017). 지역사회서비스투자사업의 활성화에 미치는 영향에 관한 연구: 지방정부와 지역사회 역량을 중심으로. *현대사회와 행정*, 27(3), 51-78.
- 신동형, 송재용. (2011). 이노베이션 3.0. 서울: 알키.
- 안상훈, 김수완, 박종연. (2017). 사회적 기업 중심의 복지기술 생태계 모델에 관한 서설적 연구. *사회적기업연구*, 10(2), 167-195.
- 안수란, 강혜규, 전진아, 유재언, 하태정,.. 송나경. (2018). 범부처 사회서비스 보장 체계 구축 방안 연구: 보장성 분석을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 양난주. (2015). 사회서비스 바우처 정책 평가. *한국사회정책*, 22(4), 189-223.
- 양재진. (2005). 한국의 발전모델과 국가관료제. *한국행정학회 학술발표논문집*, 1-17.
- 에바 페더 커테이(Eva Feder Kittay). (2016). *돌봄: 사랑의 노동. 여성, 평등, 그리고 의존에 관한 에세이*. 김희강, 나성원 역. 박영사. (1999. *Love's Labor, Essays on Woman, Equality, and Dependency*. Routledge).
- 유근춘. (2014). 미래 복지기술 융합을 보는 세 가지 관점: 과학기술의 수단적 측면, 복지재정, 그리고 적정기술. *보건복지포럼*, 209, 5-15.
- 유동철. (2002). 장애인 시민권 모델 구축을 위한 시론: 장애차별금지법. *사회복지연구*, 29, 183-202.
- 유애정, 최재우, 이기주, 변진옥, 방효중, 박현경 외. (2022). 지역사회 통합돌봄 선도사업 모니터링 및 종합평가 연구(4차년도). 원주: 국민건강보험공단.
- 윤건수, 박진우. (2016). 개발연대 국가관료제의 정책집행에 관한 연구. *한국행정학보*, 50(4), 211-242.
- 윤홍식. (2019). 한국 복지국가의 기원과 궤적 3. *사회평론아카데미*.
- 이원재, 황세원, 서재교, 김보영, 김민진. (2021). 초전환 시대 대구경북 사회정책 재설계: '돌봄도시'로의 전환 전략 제안. 대구경북연구원.
- 이재원, 김운수. (2007). 시장과 수요자 중심의 사회서비스 전달체계 혁신.

- 한국지방정부학회 추계학술대회 자료집, 303-326.
- 이재원, 이남국, 정진섭. (2009). 사회서비스산업과 지역사회서비스투자사업 활성화에 관한 연구. 한국비교정부학보, 13(1), 223-244.
- 이재원. (2007). 사회서비스 전자바우처 사업의 활성화를 위한 정책과제. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 81-112.
- 이정동. (2017). 축적의 길. 서울: 지식노마드.
- 이한나, 엄다원, 김가희, 김유휘, 김희성, ... 박세경, (2022). 사회서비스 혁신 위한 시도 사회서비스원 기능 강화 방안 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 장소현, 이용갑. (2017). 지역사회서비스투자사업의 사회적 경제 전략 - 인천 천지역 사례 연구. 사회서비스연구, 7(2), 47-88.
- 전용호, 이민홍. (2018). 사회서비스의 시장화에 대한 지방정부의 평가에 관한 연구: 지역사회서비스 투자사업의 등록제를 중심으로. 보건사회연구, 38(3), 521-554.
- 정은하. (2011). 사회복지조직의 혁신 유형화에 관한 시론적 연구: 혁신의 내용적 측면을 중심으로. 사회복지연구, 42(2), 123-153.
- 정홍원, 김동진, 강지원, 류진아, 류명석, ... 최복천. (2017). 중앙 및 지자체 주요 사회보장사업 협의 및 개선과제 검토. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 정홍원, 이은솔, 김희성, 민효상, 조보배, ... 남찬섭. (2020). 중앙, 지방, 광역 기초자치단체 사회복지사육 분담체계 개선에 관한 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 조근식. (2012). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석: 지역사회서비스투자사업을 중심으로. 한국정책학회 학술대회, 209-237.
- 조남경. (2016). 지역사회돌봄서비스 유사시장의 동태, 2012-2014: 바우처 결제정보를 중심으로. 사회서비스연구, 6(1), 1-48.
- 조상미, 전종철, 안소영. (2019). 사회혁신이란 무엇인가. 한국사회복지교

- 육, 45, 83-109.
- 조안 트론토(Joan Tronto). (2014). 돌봄 민주주의: 시장, 평등, 정의. 김희강, 나성원 역. 아포리아. (2013. *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. NYU Press)
- 최상미. (2012). 사회복지조직의 혁신 촉진제로서 최고관리자의 리더십, 서울도시연구, 13(3), 115-132.
- _____. (2014). 사회복지조직의 혁신 수행 실태와 혁신 영향효인에 대한 탐색적 연구: 서울시 종합사회복지관을 중심으로. 서울도시연구, 15(4), 99-122.
- 최영. (2020). 2021년도 보건복지 분야 예산안 분석 : 아동·청소년복지 분야. 복지동향, 265, 22-26.
- 최영준, 최혜지. (2016). 사회서비스 거버넌스의 재구조화: 재량혼합의 관점에서. 2016 사회정책연합 공동학술대회, 77-99.
- 최원규, 진재문, 황보람, 이영수. (2021). 사회복지역사. 학지사.
- 통계청. (2022). 국민의 삶의 질 2021.
- 한동우. (2021). 생태적 관점에서 복지와 국가. 월간 복지동향, 278, 11-16.
- 홍성표, 임한려. (2022). 중고령자 1인가구 삶의 만족도 변화 및 영향 요인 분석: 중고령자 다인가구와 비교 분석. 보건사회연구, 42(2), 7-27.
- 황주희, 김진희, 김희성, 이한나, 김용득,...황정윤. (2022). 포스트코로나 시대 장애인을 위한 지역사회 기반 돌봄서비스의 진단과 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 힐러리 코탐(Hilary Cottam). (2020). 래디컬 헬프: 돌봄과 복지제도의 근본적 전환. 박경현, 이태인 역. 착한책가게 (2019. *Redical Help: How we can remake the relationships between us and revolutionize the welfare state*. Virago)
- American Geriatrics Society. (2016). Person-Centered Care: A Definition and Essential Elements - The American Geriatrics Society

- Expert Panel on Person-Centered Care. *Journal of the American Geriatrics Society*. 64: 15-18.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. DOI: 10.1080/01944366908977225
- Barnes, M. (2012). *Care in everyday life: An ethic of care in practice*. Policy press.
- Borins, S. (2000). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers, *Public Administration Review*, 60 (6), 498-507. <http://www.jstor.org/stable/977433>에서 2023.8.1. 인출
- Carpenter, J. & H. Dickinson. (2014). *Interprofessional education and training*. Bristol: Policy Press.
- Chang, Kyung-Sup. (2012). Economic development, democracy and citizenship politics in South Korea: the predicament of developmental citizenship. *Citizenship Studies*, 16(1): 29-47.
- Chen, J., Walker, R., & Sawhney, M. (2019). Public service innovation: a typology. *Public Management Review*, 22, 1-22. https://researchgate.net/publication/335059171_Public_service_innovation_a_typology에서 2023.9.5. 인출.
- Christensen, C. M., Baumann, H., Ruggles, R., & Sadtler, T. M. (2006). Disruptive innovation for social change. *Harvard Business Review*, 84(12), 94-163. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17183796>에서 2023.11.10. 인출.
- Cooke, G. and R, Muir. (2012). *The relational state: How recognising the importance of human relationships could revolutionize the role of state*. London: IPPR.
- Dickinson, H. and J. Glasby. (2014). *Partnership working in health and*

- social care: what is integrated care and how can we deliver it?*
Bristol: Policy Press.
- Djellal, F. & Gallouj, F. (2013). Social innovation and service innovation, in HansWerner Franz, H.W., Hochgerner, J. Howaldt J. (Eds), *Challenge Social Innovation Potentials for Business, Social Entrepreneurship, Welfare and Civil Society*, Springer: Berlin, 119-137.
- Djellal, F., Gallouj F., Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in service: Which place for public services? *Structural change and economic dynamics*. Elsevier, 2013, <10.1016/j.strueco.2013.06.005>. <halshs-01133837>에서 2023.9.30. 인출.
- Ekman I, Swedberg K, Taft C, Lindseth A, Norberg A, Brink E, Carlsson J, Dahlin-Ivanoff S, Johansson IL, Kjellgren K, Lidén E, Öhlén J, Olsson LE, Rosén H, Rydmark M, and Sunnerhagen KS. (2011). Person-centered care-ready for prime time. *European Journal of Cardiovascular Nursing*, 10(4): 248-51. doi: 10.1016/j.ejcnurse.2011.06.008. Epub 2011 Jul 20. PMID: 21764386.
- Entwistle, V. A. & I. S. Watt. (2013). Treating Patients as Persons: A Capabilities Approach to Support Delivery of Person-Centered Car. *The American Journal of Bioethics*, 13(8): 29-39.
- European Commission. (2014). Promoting social innovation in the public sector Investment, innovation, impact. https://www.esn-eu.org/sites/default/files/publications/ESN_Position_Paper_Promoting_social_innovation_in_the_public_sector.pdf에서 2023.8.12. 인출.
- Farmer, J., Carlisle, K., Dickson-Swift, V., Teasdale, S., Kenny, A., Taylor, J., Croker, F., Marini, K., & Gussy, M. (2018). Applying

- social innovation theory to examine how community co-designed health services develop: Using a case study approach and mixed methods. *BMC Health Services Research*, 18(68), 1-12. file:///C:/Users/kihasa/Downloads/Applying_social_innovation_theory_to_examine_how_c.pdf에서 2023.11.10. 인출.
- Garrido, M. J., & Camarero, C., (2010). Assessing the impact of organizational learning and innovation on performance in cultural organizations. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 15(3), 215-232.
- Hardy, B., Hudson, B., & Waddington, E. (2003). *Assessing Strategic Partnership: The Partnership Assessment Tool*. London: ODPM
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1994). *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press, Oxford.
- Jelphs, K. and H. Dickinson, R. Miller. (2014). *Working in teams*. Bristol: Policy Press.
- Kanter, R. M., & Summers, D. V. (1987). Doing well while doing good: Dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple constituency approach. In *Handbook of Nonprofit Organizations*, edited by W. Powell and P. DiMaggio. New Haven: Yale University Press.
- Kogan, A. C., K. Wilber, & L. Mosqueda. (2016). Person-Centered Care for Older Adults with Chronic Conditions and Functional Impairment: A Systematic Literature Review. *Journal of the American Geriatrics Society*, 64: e1-e7.
- Lee, T-S., & Tsai, H-J. (2005). The effects of business operation mode on market orientation, learning orientation and innovativeness, *Industrial Management & Data Systems*, 105(3), 325-348. <https://doi.org/10.1108/02635570510590147>에서 2023.10.30. 인출.

- Lister, R. (2002) The dilemmas of pendulum politics: balancing paid work, care and citizenship. *Economy and Society*, 31(4): 520-532.
- Mulgan, G. (2012). *Government with the people: The outlines of a relational state. in The relational state: How recognizing the importance of human relationships could revolutionise the role of state.* London: IPPR.
- Nadia, B. (2020). More of the same or a break with the past? A mixed methods study of the extent, nature and process of innovation in adult social care. Doctor of Philosophy (PhD) thesis, University of Kent,
- Osborne, S. P. (1998). Organizational Structure and Innovation in U.K. Voluntary Social Welfare Organizations: Applying the Aston Measures. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(4), 345-362. <https://www.jstor.org/stable/27927622>에서 2023.9.30. 인출
- Patton. (1997). A World Lager than Formative and Summative. *Evaluation Practice*, 18(2), 147-163.
- Patton. (2011). *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use.* New York: The Guilford Press.
- Phills, J. A., Deighlmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43. https://www.researchgate.net/profile/James-Phills/publication/242511521_Rediscovering_Social_Innovation/links/5630f4d208ae3de9381cd631/Rediscovering-Social-Innovation.pdf에서 2023.9.30. 인출.
- Rogers, E. M., (1995). *Diffusion of innovation.* New York: Free Press.

- Sirovatka, T. & Greve, B. (2014). *Innovation in Social Services: The public-private mix in service provision, fiscal policy and employment*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Tronto, J. (1993). *Moral Boundaries. A political argument for an ethic of care*. London and New York, Routledge.
- Van der Have, R. P., & Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies. *Research Policy*, 45(9), 1923-1935. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S004873331630107X>에서 2023.9.25. 인출.
- Waldinger, R. and M. Schulz. (2023). *The Good Life: Lessons from the world's longest scientific study of happiness*. Simon & Schuster.
- Windrum, P., D. Scharfing, L. Rubalcaba, F. Gallouj, & Toivonen. M. (2016). The CoCreation of Multi-Agent Social Innovations: A Bridge Between Service and Social Innovation Research. *European Journal of Innovation Management*, 19(2), 150-166. https://www.researchgate.net/publication/301535948_The_co-creation_of_multi-agent_social_innovations_A_bridge_between_service_and_social_innovation_research에서 2023. 9.30. 인출.



[부록 1] 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사 (지원단용)

본 조사표에 기재된 내용은 통계법 제33조에 따라 비밀이 보장됩니다. 설문에 대한 모든 응답과 개인적 사항은 철저히 무기명으로 처리되고, 통계분석의 목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다.

통계법 제33조(비밀의 보호 등에 대한 조항)
통계 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다

ID	

2023년도 지역사회서비스지원단 실태조사

[A형 조사표]

안녕하십니까?

국무총리실 신하 국정연구기관인 한국보건사회연구원에서는 사회서비스 공급 생태계의 혁신을 주도하는 지역사회서비스 투자사업의 실행 주체로서 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 운영관련 기초 자료를 수집하기 위해 『2023년도 지역사회서비스지원단 실태조사』를 실시하게 되었습니다.

사도 지역사회서비스지원단 전체 구성원과 중앙지원단 등 지원단 전수를 대상으로 이루어지는 이번 실태조사를 통해 확보한 실증 근거를 기반으로 향후 지원단 기능 활성화 및 이에 상응하는 적절한 처우방안에 대한 논의가 전개될 수 있기를 기대합니다. 특히 사회서비스 혁신을 선도하기 위한 지원단의 정책적, 사회적 위상 정립에도 객관적 근거로 활용될 수 있습니다.

지역사회서비스 시도 지원단 협의체(2023.08.29.) 및 본 연구원에서 주관하는 지역사회서비스 혁신네트워크 워크숍(2023.09.14.)을 통해 이번 실태조사의 취지를 전달하고 참여 협조를 요청드렸습니다. 이를 바탕으로 조사 대상자의 연락처(이메일 주소)를 중앙지원단에서 제공 받아 조사를 진행하게 되었습니다. 귀하께서 응답하신 내용은 지원단의 역할과 기능을 바르게 정립하고 국민들의 삶의 질 향상을 위한 사회서비스 정책 아젠다 마련의 귀중한 기초자료로 활용됩니다. 번거롭고 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내주셔서 조사에 적극 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

귀하께서 말씀해 주신 모든 내용은 통계법 제32조(성실 응답의무)와 제33조(비밀의 보호)에 따라 확실하게 비밀이 보장됩니다. 또한 개인정보(기관명, 지역, 성향 등)는 통계 분석 자료 이외의 용도로는 절대 이용되지 않으며 연구가 종료된 시점부터 3년간 보관 후 전량 폐기할 예정이니(개인정보 보호법 제21조(개인정보의 파기)), 정확하고 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다.

본 조사는 A형과 B형으로 구분됩니다. A형 조사표(조사응답 약 45분 내외 소요)는 중앙 및 시도 지원단의 단장 또는 실무책임자께서 지원단 운영 전반에 대해 작성하실 수 있도록 구성하였습니다. B형 조사표(조사응답 약 20분 내외 소요)는 중앙 및 시도 지원단 소속 중시자 전원이 개별적으로 답변해 주십시오.

다시 한번 조사에 참여해 주셔 감사합니다.

2023년 9월

한국보건사회연구원 원장 이대수

■ 귀하는 「개인정보보호법」 등 관련 법규에 의거하여 아래와 같이 개인정보 수집 및 활용에 동의하십니까?

조사의 목적과 내용을 충분히 이해하였으며, 연구목적에 위해 자발적으로 조사에 참여하는 것에 동의합니다.
조사에 참여하지 않거나 도중에 그만둘 수 있다는 것을 잘 알고 있으며, 이에 따른 어떠한 불이익도 본인에게 없다는 것을 이해합니다.
조사를 통해 수집된 정보는 한국보건사회연구원에 보관되며, 연구에 활용되는 것에 동의합니다.

A형과 B형 조사에 모두 참여하신 분께는 5만원 상당의 답례품을, B형 조사에만 참여하신 분께는 3만원 상당의 답례품을 모바일 상품권의 형태로 제공합니다. 답례품 수령을 위해 제공하신 기입정보(성명 및 휴대폰 번호 등)는 답례품 발송의 목적으로만 활용 후 폐기할 예정입니다.

위의 사항에 대해 일괄 동의하십니까? 동의함 동의하지 않음

- 책임연구원 : 한국보건사회연구원 사회서비스연구실 박 세 경 선임연구위원
- 조 사 문 의 : 한국보건사회연구원 사회서비스연구실 엄 다 원 연구원 (☎ 044-287-8224)
- 조 사 기 관 : ㈜ 에스티아이 (☎ 02-XXX-XXXX)

224 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

성실한 조사 참여에 따른 감사의 의미로 소정의 답례품을 준비했습니다.
아래의 개인정보제공 동의와 정보 입력을 부탁드립니다.

조사에 참여하신 분께는 소정의 답례품을 제공합니다. 「개인정보보호법」에 따라 귀하의 개인정보를 다음과 같이 수집/이용하고자 합니다. 귀하는 개인정보 수집 이용에 동의를 거부할 권리가 있습니다. 단, 이용동의를 거부할 경우에는 답례품(모바일상품권)의 지급이 불가합니다.

1. 수집목적 : 2023년도 지역사회서비스지원단 실태조사
2. 수집항목 : 성명, 휴대전화번호
3. 보유 이용 기간 : 답례품 발송 (2023년 9월 25일 ~ 2023년 11월 31일)

성 함	<input type="checkbox"/> 동의합니다.	<input type="checkbox"/> 동의하지 않습니다. (답례품 거절)
-----	---------------------------------	--

개인정보 제3자 제공동의

1. 제공받는자 : ㈜ 에스티아이
2. 제공하는 개인정보 항목 : 성명, 휴대전화번호
3. 개인정보 이용 목적 : **A형과 B형 조사에 모두 참여한 경우 5만원 상당의 답례품**을, B형 조사에만 참여한 경우 3만원 상당의 답례품을 모바일 상품권의 형태로 발송
4. 보유 이용 기간 : 개인정보 이용 목적 달성 시 (2023년 9월 25일 ~ 2023년 11월 31일)

성 함	_____	휴대전화 번호	_____ - _____ - _____
-----	-------	---------	-----------------------

시도코드	지원단 코드	조사표 유형 <input checked="" type="checkbox"/> 1) A형 <input type="checkbox"/> 2) B형	※조사업체 응답 관리 영역 (응답자는 아래 A1 문항부터 입력) ⇨ A형 조사표는 중앙 및 시도지원단 단장 또는 실무 책임자 작성 ⇨ B형 조사표는 조사대상 전원이 응답합니다
응답자 성함	응답자 소속부서	응답자 직위	응답자 연락처

A. 일반현황

지금부터 귀하가 근무하고 계시는 지역사회서비스 중앙 및 시도 지원단에 대한 질문을 시작하겠습니다. 본 조사는 별도 제시가 없는 경우, 2022년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 1년간을 기준으로 합니다. 단, 회계연도 기간이 이와 다른 경우에는 최근 결산기를 기준으로 응답합니다.

A1 귀 지원단의 일반사항에 대해 질문입니다. 각 문항별 응답을 부탁드립니다.

A1-1. 소재지	<input type="checkbox"/> 1) 서울 <input type="checkbox"/> 2) 부산 <input type="checkbox"/> 3) 대구 <input type="checkbox"/> 4) 인천 <input type="checkbox"/> 5) 광주 <input type="checkbox"/> 6) 대전 <input type="checkbox"/> 7) 울산 <input type="checkbox"/> 8) 세종 <input type="checkbox"/> 9) 경기 <input type="checkbox"/> 10) 강원 <input type="checkbox"/> 11) 충북 <input type="checkbox"/> 12) 충남 <input type="checkbox"/> 13) 전북 <input type="checkbox"/> 14) 전남 <input type="checkbox"/> 15) 경북 <input type="checkbox"/> 16) 경남 <input type="checkbox"/> 17) 제주
A1-2. 지원단 창설 년월	<input type="text"/> 년 <input type="text"/> 월
A1-3. 지원단장 상근여부	<input type="checkbox"/> 1) 상근 <input type="checkbox"/> 2) 비상근

A2 귀 지원단의 위탁 유형은 다음 중 어디에 해당하십니까? 만일 중앙 또는 시도 사회서비스원이 위탁기관이라면 어떤 형태인지 **A2-1** 에서 골라주십시오

<input type="checkbox"/> 1) 시도 사회서비스원 — A2-1 → <input type="checkbox"/> 2) 시도 산하의 지역(복지)재단 <input type="checkbox"/> 3) 지방자치단체 연구기관, (발전)연구원 등 <input type="checkbox"/> 4) 지역대학(산학협력단)	<table border="1"> <tr> <td>A2-1 사회서비스원 위탁 유형</td> </tr> <tr> <td> <input type="checkbox"/> 1) 사회서비스원 본부 조직 <input type="checkbox"/> 2) 사회서비스원 소속 하위조직 <input type="checkbox"/> 3) 기타 (상세기술: _____) </td> </tr> </table>	A2-1 사회서비스원 위탁 유형	<input type="checkbox"/> 1) 사회서비스원 본부 조직 <input type="checkbox"/> 2) 사회서비스원 소속 하위조직 <input type="checkbox"/> 3) 기타 (상세기술: _____)
A2-1 사회서비스원 위탁 유형			
<input type="checkbox"/> 1) 사회서비스원 본부 조직 <input type="checkbox"/> 2) 사회서비스원 소속 하위조직 <input type="checkbox"/> 3) 기타 (상세기술: _____)			

A3 귀 지원단에서 관할하고 있는 지역사회서비스투자사업의 지원기능 제공 지역의 범위에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 지원기능 제공 지역의 범위가 너무 포괄적이다(넓다)
- 2) 지원기능 제공 지역의 범위가 적절하다
- 3) 지원기능 제공 지역의 범위가 너무 제한적이다(좁다)

B. 고용실태

B1 다음은 귀 지원단의 고용에 소속된 종사자에 대한 질문입니다. 2023년 8월 31일 현재, 귀 지원단에서 근무하고 있는 전체 종사자에 대해 개인별로 다음 <표>에 작성해 주십시오.

1-1. 종사자 소속 인력에 대해 각자 기입 (23.8.31 기준)	1-2. 직급	1-3. 성별	1-4. 연령	1-5. 지원단 근무기간	1-6. 해당분야 경력	1-7. 종사자 지위	1-8. 학력	1-9. 보유자격증	1-10. 기입일부
① 단장 ② 팀장 ③ 과장 ④ 주임 ⑤ 대리 ⑥ 사원 ⑦ 기타	① 여성 ② 남성	세	년 개월	년 개월	년 개월	① 정규직 ② 비정규직 ③ 기타	① 전문대 졸업 ② 4년제 대학(중퇴포함) 사회복지학과 졸업 ③ 4년제 대학(중퇴포함) 사회복지학과 외 졸업 ④ 석사학위(수료 포함) ⑤ 박사학위(수료 포함) ⑥ 기타	① 영웅 ② 사회복지사1급 ③ 사회복지사2급 ④ 기타	① 기입하지 않음 ② 4대 보편 중 일부 기입 ③ 4대보편 기입 ④ 기타
[작성예시] A	②	① 세	43 세	7 년 5 개월	15 년 8 개월	②	④	①	②
			세	년 개월	년 개월				
			세	년 개월	년 개월				
			세	년 개월	년 개월				
			세	년 개월	년 개월				
			세	년 개월	년 개월				
			세	년 개월	년 개월				
			세	년 개월	년 개월				

응답 가이드

- ☞ 1-1. 종사자 개인 정보를 밝히지 않고, 개인명 A, B, C..... 등의 형태로 작성합니다. 단, 기입된 종사자 수는 다음 질문 B2 에 기입한 전체 종사자 수와 동일해야 합니다.
- ☞ 1-2. 일러하는 종사자의 직급이 <보기>에 해당하지 않을 경우, ① 기타로 표시하고 구체적인 직위를 기술해 주십시오.
- ☞ 1-5. 현재 근무하고 있는 중앙 또는 시도 지역사회서비스 지원단에서의 근무경력을 기입합니다. 타 시도 지원단의 경력은 B1-6 의 해당분야 경력으로 포함하십시오.
- ☞ 1-6. 해당분야 경력은 타 시도 지원단 경력을 포함하여 사회복지, 사회복지서비스, 사회복지서비스 지원단에서의 근무경력을 기입합니다. 타 시도 지원단의 경력은 B1-6 의 해당분야 경력으로 포함하십시오.
- ☞ 1-7. ① 정규직: 고용 계약기간이 1년 이상이거나, 특별한 고용계약 없이도 계속 정규직원으로 임하는 상용종사자 중 계속 고용이 보장되는 종사자
② 비정규직: 위의 정규직 외 기간제 계약직, 무기계약직, 임시 종사자, 일용종사자, 기타 종사자(인턴지원, 사회복무요원) 등
③ 기타: 정규직 또는 비정규직 이외(자세한 고용형태를 기술해 주십시오)
- ☞ 1-10. 신변보험, 고용보험, 국민건강보험 및 국민연금 기입여부를 확인해 주십시오. 4대 보편 이외의 선택보험을 기입한 경우, ③ 기타 일러 후, 기입 사항을 직접 기입해 주십시오.

228 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

B5 2023년 8월 31일 기준, 귀 지원단에 소속된 종사자의 월평균 임금수준을 알아보기 위한 질문입니다. 직급직종에 따른 기본급과 별도 수당을 구분하여 기입해 주십시오.

응답 가이드 ▶ 해당 직급 및 직종에 2명 이상의 종사자가 있는 경우, 평균임금을 기입해 주시기 바랍니다.
 ▶ 총급여(6-3)는 1개월 기본급(6-1)과 별도수당(6-2)의 합산으로 세후 기준으로 작성합니다.

		6-1. 1개월 기본급	6-2. 별도수당	6-3. 총급여 (기본급 + 별도수당)
상근직	A. 단장	_____ 만원	_____ 만원	_____ 만원
	B. 팀장	_____ 만원	_____ 만원	_____ 만원
	C. 과장	_____ 만원	_____ 만원	_____ 만원
	D. 주임	_____ 만원	_____ 만원	_____ 만원
	E. 대리	_____ 만원	_____ 만원	_____ 만원
	F. 사원	_____ 만원	_____ 만원	_____ 만원
비상근직	G. 기타	_____ 만원	_____ 만원	_____ 만원

B6 귀 지원단에서 근무하는 종사자의 초과 근무시간을 파악하고자 합니다. 지난 1년간(2022.9.1. ~ 2023. 8. 31)을 회상해 볼 때, 법정 근로시간(주 40시간)이외의 야간 또는 주말 근무 등을 포함한 초과 근무시간을 1주일 평균으로 기입해 주십시오.

응답 가이드 ▶ 종사자 개인의 1주일 평균 초과 근무시간이 아닙니다. 전체 지원단 종사자의 1주일 평균 초과 근무시간을 산출합니다.
 ▶ 상근인력을 기준으로 지원단 전체 종사자의 초과 근무시간의 합계를 직원의 수로 나눈 값을 기입합니다(아래 예시 참조).
 [예시] 지원단의 종사자가 3명(A, B, C)인 경우,
 종사자 A의 1주일 평균 5시간 초과근무 → (5시간 + 2시간 + 7시간) ÷ 3명 = 주간 평균 4.7시간
 종사자 B의 1주일 평균 2시간 초과근무 → 초과근무
 종사자 C의 1주일 평균 7시간 초과근무

평균 근로시간	법정 근로시간 주40시간 (8시간 * 5일)	+	종사자 1인의 평균 초과근무시간 1주간 평균 _____ 시간 초과
---------	--------------------------------	---	---

B7 귀 지원단에서는 연장근로 수당을 지급하고 있습니까?

- 1) 지급하지 않음 2) 지급함 → 문 B7-1 로 이동

B7-1 (연장근로 수당을 지급하는 경우) 월평균 최대 연장근로를 몇 시간 인정하고 있습니까? _____ 시간

B7-2 (연장근로 수당을 지급하는 경우) 월평균 지급하는 연장근로 수당액은 얼마입니까? _____ 만원

B8 귀 지원단의 종사자에 대한 복리후생 지원 제도의 운영 실태를 파악하기 위한 질문입니다. 다음 <보기>에서 해당하는 지원 유형에 모두 표시해 주십시오(복수응답).

- 1) 초과 근무수당: 초과 또는 연장근무에 대한 별도 수당 지급 3) 주거비 보조: 전월세 자금 지원, 임대주택 등 지원
- 2) 유급휴가: 연차유급휴가, 산전후휴가, 유급휴임, 병가 5) 통근비용 지원: 주차비 등 교통관련 비용 지원
- 4) 경조비: 결혼·출산 축하금, 사망 조의금, 전별금 등 7) 자기개발 지원: 종사자 본인 학비, 수강비 등
- 6) 자녀 학비보조: 종사자 자녀의 정규 학교 학자금 등 지원 9) 탄력근무제, 유연근무제: 출퇴근 시간 자율 결정
- 8) 근로자 상담: 상담전문가에 의한 고용상담 등 9) 기타 (상세 기술: _____)

B9 귀 지원단에서는 지난 해 1년간(2022.1.1.~2022.12.31.) 종사자의 **인적개발** 지원을 위한 교육·훈련 제도를 실시하였습니까?

- 1) 실시함 2) 실시하지 않음

B9-1 실시하고 있는 인적개발 지원을 위한 교육·훈련에는 어떤 것이 있습니까? 모두 응답해 주십시오.

- 1) 현장 사내교육(OJT) 2) 지역사회서비스 중앙지원단 교육 참석
 3) 외부전문가 초빙 교육 4) 모바일, 온라인 등 원격교육 실시
 5) 대학/대학원 학위 과정 지원 6) 직업훈련기관에 위탁교육 실시
 7) 기타(상세 기술: _____)

B9-2 지난 해 1년(2022.1.1.~2022.12.31.)을 기준으로 연간 교육훈련비의 총액은 얼마였습니까?

, , 만원 → 문 **C5** 로 이동

C. 근무실태

C1 귀 지원단의 전체 업무량을 100%라 할 때, 다음 업무의 유형별 비중을 말씀해 주십시오. 귀 지원단에 종사하는 전체 직원의 모두의 업무를 100%라 가정하고, 다음의 주요 업무별 소요되는 시간이 차지하는 비율을 기입합니다. 필요하다면 종사자들과 회의 등을 통해 협의 후 작성해 주시면 감사하겠습니다.

주요 업무 및 세부 과업		업무 비중
C1-1. 교육훈련 권리와 시행	- 제공인력 보수교육 및 계획의 수립과 운영 - 지역별 사업 지침 제작 및 교육 - 지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포 * 중앙지원단의 경우, 지역사회서비스 담당자 및 종사자 교육과정 기획, 운영 등 전문 인재양성	C1-1. _____ %
C1-2. 서비스 품질관리 체계의 구축	- 제공기관 등록 전 정보제공 및 컨설팅 - 제공기관별 맞춤형 컨설팅 - 이용자 및 제공자 모니터링 - 서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사, 연구 - 제공기관 현장조사의 지원 * 중앙지원단의 경우, 시도 성과평가 수행업무 지원	C1-2. _____ %
C1-3. 지역맞춤형 사회서비스 기획발굴	- 지역사회서비스 수요공급의 분석 - 지역사회서비스 동향 분석 - 우수사례의 발굴과 확산 - 신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원 - 서비스 유사중복 진단 및 구조조정 지원 * 중앙지원단의 경우, 신규 서비스 모델의 연구, 조사 및 시범사업 지원, 모니터링, 사회서비스 고도화 지원	C1-3. _____ %
C1-4. 협력적 네트워크 구축 및 활성화	- 사회서비스 정보의 제공 및 인식제고 홍보 - 유관기관 간 네트워크 구축, 지원단협의회 운영 및 활동 - 지역사회서비스 홈페이지 운영 - 지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영 - 시도별 사회서비스 심의위원회 운영 지원 * 중앙지원단의 경우, 지역사회서비스 협력 네트워크 구축	C1-4. _____ %
합계: C1 의 1-1, 1-2, 1-3, 1-4의 업무비중의 합은 반드시 100%이어야 합니다		100%

230 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

C2 앞서 살펴본 지원단의 주요 기능업무에 대해 세부 과업별 업무의 비중을 기입하고, 각 세부과업의 난이도와 중요도에 대해 ①~⑤점으로 판단해 주십시오. 해당업무를 수행하는 지원단 전체 종사자의 세부 과업에 대한 비중 등을 고려하여 평균의 개념으로 기입합니다. 앞서와 마찬가지로 필요하다면 종사자들과 회의 등을 통해 협의 후 작성해 주시면 감사하겠습니다.

응답 가이드

- ☞ 현재 업무비중: 각 세부 업무별 주요 과업의 업무량 전체를 100%로 할 때, 과업별 수행에 소요되는 시간이 차지하는 업무의 비중
- ☞ 업무 난이도: 각 세부 과업별 업무의 난이도를 1점에서 5점으로 평가
- ☞ 업무 중요도: 현재 업무비중과 무관하게 각 세부과업별 업무의 중요도를 1점에서 5점으로 평가

C2-1 교육훈련 관리 및 시행 업무

세부 과업	C2-1-1. 현재 업무비중	C2-1-2. 업무난이도 (①~⑤점)					C2-1-3. 업무중요도 (①~⑤점)				
		매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음	매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음
제공인력 보수교육 및 계획의 수립과 운영	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지역별 사업 지침 제작 및 교육	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
합 계: 세부 과업별 현재 업무비중의 합	100%										

C2-2 서비스 품질관리 체계구축의 업무

세부 과업	C2-2-1 현재 업무비중	C2-2-2. 업무난이도 (①~⑤점)					C2-2-3. 업무중요도 (①~⑤점)				
		매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음	매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음
제공기관 등록 전 정보제공 및 컨설팅	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
제공기관별 맞춤형 컨설팅	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
이용자 및 제공사 모니터링	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
서비스 성과추진 및 품질관리 향상 조사, 연구	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
제공기관 현장조사의 지원	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
합 계: 세부 과업별 현재 업무비중의 합	100%										

C2-3 지역 맞춤형 사회서비스의 기획·발굴 업무

세부 과업	C2-3-1 현재 업무비중	C2-3-2. 업무난이도 (①~⑤점)					C2-3-3. 업무중요도 (①~⑤점)				
		매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음	매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음
지역사회서비스 수요공급의 분석	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지역사회서비스 동향 분석	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
우수사례의 발굴과 확산	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
서비스 유사중복 진단 및 구조조정 지원	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
합 계: 세부 과업별 현재 업무비중의 합	100%										

C2-4 협력적 네트워크 구축 및 활성화 업무

세부 과업	C2-4-1 현재 업무비중	C2-4-2. 업무난이도 (①~⑤형)					C2-4-3. 업무중요도 (①~⑤형)				
		매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음	매우 낮음	대체로 낮음	보통	대체로 높음	매우 높음
사회서비스 정보의 제공 및 인식제고 홍보	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
유관기관 간 네트워크 구축, 지원단협의회 운영 및 활동	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지역사회서비스 홈페이지 운영	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
시도별 사회서비스 심의위원회 운영 지원	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
합 계: 세부 과업별 현재 업무비중의 합	100%										

C3 귀 지원단이 설치된 지역에서 **지역사회서비스 투자사업**을 수행하는 **과정에서 가장 큰 예로사항**은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 다음 <보기> 중, **가장 주된 이유 2가지**는 무엇입니까?

- 1) 사회서비스 전자바우처 이용자 확보의 어려움
- 2) 사회서비스 제공인력의 구인 어려움
- 3) 사회서비스 제공인력의 처우개선의 어려움
- 4) 바우처 서비스 단가의 경직성
- 5) 사회서비스 바우처사업 수행과정에서 지자체 및 행정기관의 관리감독
- 6) 바우처 결제 및 정산업무 처리과정의 불편, 행정부담
- 7) 시설투자, 신규서비스 발굴 등의 제약
- 8) 유사 서비스 제공기관 간의 경쟁
- 9) 기타(상세 기술: _____)

C4 지난 1년간(2022.01.01.~2022.12.31.) 귀 지원단이 관리하는 지역의 **지역사회서비스 투자사업** 수행 **제공기관** 수는 몇 개였습니까? 또한 이들 기관에서 서비스를 이용하는 **이용자의 규모**는 몇 명이었습니까?

C4-1 지난 1년간 지원단이 관리, 지원한 지역사회서비스 투자사업 제공기관 갯수	C4-2 지난 1년간 지원단이 관리, 지원한 지역사회서비스 투자사업 이용자 수(연인원)
□ □ □ □ □ 기관	□ □ □ □ □ 명

C5 지난 1년간(2022.01.01.~2022.12.31.) 귀 지원단이 관리하는 지역의 **지역사회서비스 투자사업**의 **월평균 이용자** 수는 몇 명입니까? 월평균 이용자 중에서 **본인부담금 면제** 및 **전액 본인부담 이용자**의 비율은 대략 어느정도 됩니까?

C5-1 전체 지역사회서비스 투자사업의 월평균 이용자 수	C5-2 월평균 지투자사업 전체 이용자 중 본인부담금 면제 이용자 비율(%)	C5-3 월평균 지투자사업 전체 이용자 중 전액 본인부담 이용자 비율(%)
□ □ □ □ 명	□ □ □ %	□ □ □ %

C6 귀 지원단에서 담당하는 **지역사회서비스 투자사업**이 **동일 또는 유사서비스업과 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 꼭 필요한 것**은 다음 중 무엇입니까? 아래 보기 중 한 가지만 골라 체크(√)해 주십시오.

- 1) 사회서비스 제공인력의 전문성 향상 및 경력관리
- 2) 사회서비스 제공인력의 처우개선
- 3) 제공하는 사회서비스의 품질 제고
- 4) 전자바우처 서비스 단가 인상 및 가격의 자율화
- 5) 사회서비스 고유 브랜드 개발 및 홍보
- 6) 사회서비스 수행기관의 규모화
- 7) 사회서비스 전자바우처시스템의 이용 편의성 제고
- 8) 지원조직의 컨설팅, 사업모니터링 등 관리지원 기능 강화
- 9) 기타(상세 기술: _____)

232 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

C7 귀 지원단에서 신규 사회서비스의 개발 관련하여 몇가지 여쭙고자 합니다. 필요한 경우, 관련업무의 수행 담당자와 협의하여 답변해 주시면 감사하겠습니다.

C7-1 귀 지원단에서는 지난 3년간 신규 사회서비스 사업의 개발 또는 수정의 과정에서 사도 사회서비스 (제공계획)심의위원회를 운영하였습니까?

- 1) 신규 서비스(사업)의 개발시에만 정기적으로 운영하였음 → 문 C8 로 이동
- 2) 신규 서비스(사업)의 개발 뿐만아니라 수정의 경우에도 정기적으로 운영하였음 → 문 C8 로 이동
- 3) 사도 사회서비스 (제공계획)심의위원회가 구성은 되어 있으나 실질적으로 운영되지 않았음 → 문 C7-2 로 이동
- 4) 사도 사회서비스 (제공계획)심의위원회가 구성되어 있지 않음 → 문 C7-2 로 이동
- 5) 빠른 시일 내에 사도 사회서비스 (제공계획)심의위원회를 새롭게 구성하여 정상운영 예정임 → 문 C8 로 이동
- 6) 기타(상세 기술: _____) → 문 C8 로 이동

C7-2 지난 3년간 신규 사회서비스 사업의 개발 또는 수정의 과정에서 사도 사회서비스 (제공계획)심의위원회가 실질적으로 운영되지 않거나, 심의위원회를 구성하지 않은(못한) 이유는 무엇이었습니까? 본 질문에 대해 귀 지원단의 상황 및 지역사회 특성을 고려하여 자세히 기술해 주십시오.

[작성기술]

C8 귀 지원단에서는 지난 3년 간 신규 사회서비스 사업의 개발 또는 수정의 과정에서 보건복지부에서 제시하는 서비스 표준모델을 얼마나 적극적으로 활용하셨습니까?

C9 지난 3년간 신규 사회서비스 사업의 개발 또는 수정의 과정에서 보건복지부에서 제시하는 서비스 표준 모델을 충분히, 적극적으로 활용하지 못한 이유는 무엇이었습니까? 본 질문에 대해 귀 지원단의 판단을 기술해 주십시오.

[작성기술]

C10 앞서 응답한 지역사회서비스 표준모델이 효과적으로 활용되기 위해 어떠한 개선이 필요하다고 생각 하십니까? 본 질문에 대해 귀 지원단의 판단을 기술해 주십시오.

[작성기술]

☞ 바쁘신 중에도 조사에 성의껏 참여해 주셔서 정말 감사드립니다. ☜

[부록 2] 2023년도 지역사회서비스지원단 운영 실태조사 (종사자용)

본 조사표에 기재된 내용은 통계법 제33조에 따라 비밀이 보장됩니다. 설문에 대한 모든 응답과 개인적 사항은 철저히 무기명으로 처리되고, 통계분석의 목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다.

통계법 제33조(비밀의 보호 등에 대한 조항)
통계 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다

ID	

2023년도 지역사회서비스지원단 실태조사

[B형 조사표]

안녕하십니까?

국무총리실 산하 국책연구기관인 한국보건사회연구원에서는 사회서비스 공급 생태계의 혁신을 주도하는 지역사회서비스 투자사업의 실행 주체로서 중앙 및 시도 지역사회서비스 지원단의 운영관련 기초 자료를 수집하기 위해 「2023년도 지역사회서비스지원단 실태조사」를 실시하게 되었습니다.

사도 지역사회서비스지원단 전체 구성원과 중앙지원단 등 지원단 전수를 대상으로 이루어지는 이번 실태조사를 통해 확보한 실증 근거를 기반으로 향후 지원단 기능 활성화 및 이에 상응하는 적절한 처우방안에 대한 논의가 전개될 수 있기를 기대합니다. 특히 사회서비스 혁신을 선도하기 위한 지원단의 정책적, 사회적 위상 정립에도 객관적 근거로 활용될 수 있습니다.

지역사회서비스 시도 지원단 협의체(2023.08.29.) 및 본 연구원에서 주관하는 지역사회서비스 혁신네트워크 워크숍(2023.09.14.)을 통해 이번 실태조사의 취지를 전달하고 참여 협조를 요청드렸습니다. 이를 바탕으로 조사 대상자의 연락처(이메일 주소)를 중앙지원단에서 제공 받아 조사를 진행하게 되었습니다. 귀하께서 응답하신 내용은 지원단의 역할과 기능을 바르게 정립하고 국민들의 삶의 질 향상을 위한 사회서비스 정책 아젠다 마련의 귀중한 기초자료로 활용됩니다. 번거롭고 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내주셔서 조사에 적극 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

귀하께서 말씀해 주신 모든 내용은 통계법 제32조(성실 응답의무)와 제33조(비밀의 보호)에 따라 확실하게 비밀이 보장됩니다. 또한 **개인정보(기관명, 지역, 성향 등)**는 통계 분석 자료 이외의 용도로는 절대 이용되지 않으며 연구가 종료된 시점부터 3년간 보관 후 전량 폐기할 예정이니(개인정보 보호법 제21조(개인정보의 파기)), 정확하고 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다.

본 조사는 A형과 B형으로 구분됩니다. A형 조사표(조사응답 약 45분 내외 소요)는 중앙 및 시도 지원단의 단장 또는 실무책임자께서 지원단 운영 전반에 대해 작성하실 수 있도록 구성하였습니다. **B형 조사표(조사응답 약 20분 내외 소요)는 중앙 및 시도 지원단 소속 종사자 전용이 개별적으로 답변**해 주십시오.

다시 한번 조사에 참여해 주셔서 감사합니다.

2023년 9월

한국보건사회연구원 원장 이태수

■ 귀하는 「개인정보보호법」 등 관련 법규에 의거하여 아래와 같이 개인정보 수집 및 활용에 동의하십니까?

조사의 목적과 내용을 충분히 이해하였으며, 연구목적을 위해 자발적으로 조사에 참여하는 것에 동의합니다.

조사에 참여하지 않거나 도중에 그만둘 수 있다는 것을 잘 알고 있으며, 이에 따른 어떠한 불이익도 본인에게 없다는 것을 이해합니다.

조사를 통해 수집된 정보는 한국보건사회연구원에 보관되며, 연구에 활용되는 것에 동의합니다.

A형과 B형 조사에 모두 참여하신 분께는 5만원 상당의 답례품을, B형 조사에만 참여하신 분께는 3만원 상당의 답례품을 모바일 상품권의 형태로 제공합니다. 답례품 수령을 위해 제공하신 기입정보(성함 및 휴대폰 번호 등)는 답례품 발송의 목적으로만 활용 후 폐기할 예정입니다.

위의 사항에 대해 일괄 동의하십니까? 동의함 동의하지 않음

- 책임연구원 : 한국보건사회연구원 사회서비스연구실 박 세 경 선임연구위원
- 조 사 문 의 : 한국보건사회연구원 사회서비스연구실 엄 다 원 연구원 (☎ 044-287-8224)
- 조 사 기 관 : ㈜ 에스티아이 (☎ 02-XXX-XXXX)

234 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

성실한 조사 참여에 따른 감사의 의미로 소정의 답례품을 준비했습니다.
아래의 개인정보제공 동의와 정보 입력을 부탁드립니다.

조사에 참여하신 분께는 소정의 답례품을 제공합니다. 「개인정보보호법」에 따라 귀하의 개인정보를 다음과 같이 수집/이용하고자 합니다. 귀하는 개인정보 수집 이용에 동의를 거부할 권리가 있습니다. 단, 이용동의를 거부할 경우에는 답례품(모바일상품권)의 지급이 불가합니다.

1. 수집목적 : 2023년도 지역사회서비스지원단 실태조사
2. 수집항목 : 성명, 휴대전화번호
3. 보유 이용 기간 : 답례품 발송 (2023년 9월 25일 ~ 2023년 11월 31일)

성 함	<input type="checkbox"/> 동의합니다.	<input type="checkbox"/> 동의하지 않습니다. (답례품 거절)
------------	---------------------------------	--

개인정보 제3자 제공동의

1. 제공받는자 : ㈜ 에스티아이
2. 제공하는 개인정보 항목 : 성명, 휴대전화번호
3. 개인정보 이용 목적 : **A형과 B형 조사에 모두 참여한 경우 5만원 상당의 답례품**을, B형 조사에만 참여한 경우 3만원 상당의 답례품을 모바일 상품권의 형태로 발송
4. 보유 이용 기간 : 개인정보 이용 목적 달성 시 (2023년 9월 25일 ~ 2023년 11월 31일)

성 함	<input style="width: 95%;" type="text"/>	휴대전화 번호	<input style="width: 95%;" type="text"/>
------------	--	----------------	--

시도코드	지원단 코드	조사표 유형	* 조사업체 응답 관리 영역 (응답자는 아래 A1 문항부터 입력)
		<input type="checkbox"/> 1) A형 <input checked="" type="checkbox"/> 2) B형	◀ A형 조사표는 중앙 및 시도지원단 단장 또는 실무 책임자 작성 ▶ B형 조사표는 시도 지원단 조사대상 전원이 응답합니다
응답자 성함	응답자 소속부서	응답자 직위	응답자 연락처

A. 기본정보 및 고용상태

지금부터 귀하가 근무하고 계시는 지역사회서비스 중앙 및 시도 지원단에 대한 질문을 시작하겠습니다. 본 조사는 별도 제시가 없는 경우, 2022년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 1년간을 기준으로 합니다. 단, 회계연도 기간이 이와 다른 경우에는 최근 결산기를 기준으로 응답합니다.

A1 귀하에 대한 기본정보를 파악하기 위한 질문입니다. 아래 응답가이드를 참고하여 답변해 주십시오.

응답 가이드

- ☞ 1-4. <보기>의 직위에 해당하지 않을 경우, ① 기타로 표시하고 구체적 직위를 기술해주시시오
- ☞ 1-6. 사회복지사자격증을 보유한 경우, 괄호()에 급수를 기입해 주십시오. 사회복지 관련 자격증의 경우, 개수를 기입해 주십시오.
- ☞ 1-7. ① 정규직: 고용 계약기간이 1년 이상이거나 특별한 고용계약이 없어도 계속 정규직원으로 일하는 상용종사자 중 계속 고용이 보장되는 종사자
 ② 비정규직: 위의 정규직 외 기간제 계약직, 무기계약직, 임시 종사자, 일용종사자, 기타 종사자(인턴직원, 사회복지무임) 등
 ③ 기타: 정규직 또는 비정규직 이외(자세한 고용형태를 기술해 주세요)
- ☞ 1-8. 현재 근무하고 있는 중앙 또는 시도 지역사회서비스 지원단에서의 근무경력을 0년 00개월 단위로 기입합니다.
- ☞ 1-9. 해당분야는 타 시도 지원단 경력을 포함하여 사회복지, 사회복지서비스 부문의 경력을 모두 포함합니다.

A1-1. 성별	<input type="checkbox"/> 1) 여성 <input type="checkbox"/> 2) 남성	A1-2. 연령	_____세
A1-3. 직 위	<input type="checkbox"/> 1) 단장 <input type="checkbox"/> 2) 팀장 <input type="checkbox"/> 3) 과장 <input type="checkbox"/> 4) 주임 <input type="checkbox"/> 5) 대리 <input type="checkbox"/> 6) 사원 <input type="checkbox"/> 7) 기타(기술: _____)	A1-4. 학 력	<input type="checkbox"/> 1) 전문대 졸업 <input type="checkbox"/> 2) 4년제대졸(중퇴포함): 사회복지학과 졸업 <input type="checkbox"/> 3) 4년제대졸(중퇴포함): 사회복지학과 외 졸업 <input type="checkbox"/> 4) 석사학위(수료 포함) <input type="checkbox"/> 5) 박사학위(수료 포함) <input type="checkbox"/> 6) 기 타
A1-5. 보유 자격증	<input type="checkbox"/> 1) 사회복지사 자격증 (____)급 <input type="checkbox"/> 2) 사회복지서비스 관련 자격증 (____)개 <input type="checkbox"/> 3) 기타 <input type="checkbox"/> 4) 없음		
A1-6. 종사상 지위	<input type="checkbox"/> 1) 정규직 <input type="checkbox"/> 2) 비정규직 <input type="checkbox"/> 3) 기타		
A1-6-1. 전환 희망여부	비정규직 이라면 정규직 전환을 희망하십니까?		<input type="checkbox"/> 1) 전환을 희망한다 <input type="checkbox"/> 2) 전환을 희망하지 않는다
A1-7. 지원단 근무기간	현재 근무하고 있는 지역사회서비스지원단에서 근무하신 총 경력은 몇 년, 몇 개월 되십니까?	* 2023년 8월 31일 기준 _____년 _____개월	
A1-8. 해당분야 근무기간	현 지원단 근무 이전에 타 시도 지원단 또는 사회복지, 사회복지서비스 부문의 경력은 총 몇 년, 몇 개월 되십니까?	* 2023년 8월 31일 기준 _____년 _____개월	

C. 업무 특성 및 전문성

C1 귀 지원단의 전체 업무와 세부과업을 다음과 같이 구분할 때, 귀하가 맡고 있는 업무의 전체량 대비 각 유형별 세부과업의 비중을 말씀해 주십시오. 귀하의 1주일 평균 업무시간 전체를 100%라 할 때, 맡고 계신 세부 과업에 소요되는 시간이 차지하는 비율을 기입합니다.

응답 가이드 귀가 지원단에서 맡고 있는 과업을 포괄하는 주요 업무 단위의 비중을 제시해 주십시오. 예를 들어, 지역사회서비스 '재공인력 보수교육'과 '신규 서비스 발굴 및 사업화 지원'이라면 1-1. 교육훈련 관리 및 시행과 1-3. 지역맞춤형 사회서비스 기획발굴이 전체 업무시간에서 차지하는 비중을 각각 기입하고, 1-2.와 1-4. 는 0%로 기입합니다.

주요 업무 및 세부 과업		업무 비중
주요 업무 C1-1. 교육훈련 관리 및 시행	세부 과업 - 재공인력 보수교육 및 계획의 수립과 운영 - 지역별 사업 지침 제작 및 교육 - 지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포 * 중앙지원단의 경우, 지역사회서비스 담당자 및 종사자 교육과정 기획, 운영 등 전문 인재양성	C1-1. _____ %
주요 업무 C1-2. 서비스 품질관리 체계의 구축	세부 과업 - 제공기관 등록 전 정보제공 및 컨설팅 - 제공기관별 맞춤형 컨설팅 - 이용자 및 제공자 모니터링 - 서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사, 연구 - 제공기관 현장조사의 지원 * 중앙지원단인 경우, 시도 성과평가 수행업무 지원	C1-2. _____ %
주요 업무 C1-3. 지역맞춤형 사회서비스 기획발굴	세부 과업 - 지역사회서비스 수요공급의 분석 - 지역사회서비스 동향 분석 - 우수사례의 발굴과 확산 - 신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원 - 서비스 유사중복 진단 및 구조조정 지원 * 중앙지원단의 경우, 신규 서비스 모델의 연구, 조사 및 시범사업 지원, 모니터링, 사회서비스 고도화 지원	C1-3. _____ %
주요 업무 C1-4. 협력적 네트워크 구축 및 활성화	세부 과업 - 사회서비스 정보의 제공 및 인식제고 홍보 - 유관기관 간 네트워크 구축, 지원단협의회 운영 및 활동 - 지역사회서비스 홈페이지 운영 - 지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영 - 시도별 사회서비스 심의위원회 운영 지원 * 중앙지원단인 경우, 지역사회서비스 협력 네트워크 구축	C1-4. _____ %
귀하의 1주일 평균 업무시간 전체를 100%할 때, 담당 세부 과업별 비중의 합이 100%가 되어야 합니다. 귀하의 업무분담 내용에 해당하지 않는 주요 업무의 비중은 0%로 기입합니다.		100%

238 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

B2 앞지원단에서 **귀하가 알고 있는 주요 업무에 대해 세부 과업별 업무의 비중을 기입하고, 각 세부 과업의 난이도와 중요도에 대해 ①~⑤점으로 판단해** 주십시오. 앞서 **B1** 에 응답한 주요 업무별 세부 과업에 대해 답변합니다.

응답 가이드
 귀하가 알고 있는 주요 업무에 대해 세부 과업별로 응답합니다. 즉, 담당하지 않는 업무는 공란으로 처리합니다.
 ⇨ A. 현재 업무비중: 현재 알고 있는 주요 업무의 세부과업에 대한 귀하의 업무량 전체를 100%로 할 때, 세부 과업별 수행에 소요되는 시간이 차지하는 업무의 비중
 ⇨ B. 업무난이도: 각 세부 과업별 업무의 난이도를 1점에서 5점으로 평가
 ⇨ C. 업무중요도: 현재 업무비중과 무관하게 각 세부과업별 업무의 중요도를 1점에서 5점으로 평가

B2-1 교육훈련 관리 및 시행 업무

주요 업무	세부 과업	B2-1-1 현재 업무비중	B2-1-2. 업무난이도 (①~⑤점)					B2-1-3. 업무중요도 (①~⑤점)				
			매우 낮음	낮음	보통	대체 높음	매우 높음	매우 낮음	낮음	보통	대체 높음	매우 높음
교육훈련 관리 및 시행업무	재공인력 보수교육 및 계획의 수립과 운영	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	지역별 사업 지침 제작 및 교육	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	지역사회서비스 매뉴얼 제작 및 배포	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
서비스 품질관리 체계구축 의 업무	제공기관 등록 전 정보제공 및 컨설팅	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	제공기관별 맞춤형 컨설팅	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	이용자 및 제공자 모니터링	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	서비스 성과측정 및 품질관리 향상 조사, 연구	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
지역 맞춤형 사회서비 스의 기획발굴 업무	제공기관 현장조사의 지원	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	지역사회서비스 수요공급의 분석	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	지역사회서비스 동향 분석	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	우수사례의 발굴과 확산	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	신규 서비스의 발굴 및 사업화 지원	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
협력적 네트워크 구축 및 활성화 업무	서비스 유사중복 진단 및 구조 조정 지원	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	사회서비스 정보의 제공 및 인식 제고 홍보	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	유관기관 간 네트워크 구축, 지원단 협의회 운영 및 활동	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	지역사회서비스 홈페이지 운영	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
	지역사회서비스 간담회 및 자문단 운영	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
시도별 사회서비스 (제공계획) 심의 위원회 운영 지원	_____ %	_____ %	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

B3 귀하는 지원단에서 담당하는 지역사회서비스 투자사업이 동일 또는 유사서비스업과 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 꼭 필요한 것은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 귀하가 **지원단에서 업무를 수행하면서 느낀 점**을 바탕으로 아래 보기 중 한 가지만 골라 체크(✓)해 주십시오.

- 1) 사회서비스 제공인력의 전문성 향상 및 경력관리
- 2) 사회서비스 제공인력의 처우개선
- 3) 제공하는 사회서비스의 품질 제고
- 4) 전자바우처 서비스 단가 인상 및 가격 자율화
- 5) 사회서비스 고유 브랜드 개발 및 홍보
- 6) 사회서비스 수행기관의 규모화
- 7) 사회서비스 전자바우처시스템의 이용 편의성 제고
- 8) 직원조직의 컨설팅, 사업모니터링 등 관리지원 기능 강화
- 9) 기타(상세 기술: _____)

C. 업무만족도와 정책의견

C1 귀 지원단에서 귀하가 현재 하는 일과 관련하여, 다음의 항목에 대하여 **얼마나 만족하고 계십니까?**

	매우 불만족 한다	(매우) 불만족 한다	보통	(매우) 만족한다	매우 만족한다
C1-1 지원단에서의 급여수준	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-2 평균 근로시간	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-3 담당하고 있는 주요 업무, 세부 과업의 내용	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-4 고용의 안정성	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-5 유사한 일(사회복지 관련)을 하는 다른 사람과 비교한 근로조건	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-6 지원단 업무관련 지자체와의 소통 및 관계	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-7 유관기관과의 의사소통 및 관계	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-8 지원단이 포함된 사회서비스원과의 관계	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-9 사회서비스의 사회적 역할과 기능	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C1-10 일을 통한 나의 발전 가능성	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤

C2 지원단에서 귀하가 업무를 수행하면서 경험한 **귀하의 사회서비스 정책에 대한 인식**을 파악하기 위한 질문입니다. 각 항목에 대한 동의 정도에 체크해 주십시오.

	전혀 동의하지 않는다	매우 동의하지 않는다	보통 이다	매우 동의 한다	매우 동의 한다
C2-1 사회서비스를 제공할 수 있는 기관의 지자체 등록기준을 지금보다 강화해야 한다.	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C2-2 지역 내에 사회서비스 제공기관 갯수를 제한할 필요가 있다.	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C2-3 사회서비스 제공인력의 자격기준을 지금보다 강화해야 한다.	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C2-4 서비스 이용료(가격 또는 바우처 단가)는 시장이 앞서서 자율적으로 결정해야 한다.	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C2-5 사회서비스 제공인력을 대상으로 전문성 향상을 위한 교육이 강화되어야 한다.	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C2-6 지역 내에 필요한 사회서비스를 지자체가 자율적으로 기획 추진할 수 있도록 지자체의 역할을 강화해야 한다.	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C2-7 지주사업의 발전을 위해 지원단의 기능 강화 및 권한의 확대가 필요하다	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C2-8 신기술(AI, IoT) 등을 활용하면 훨씬 나은 질의 사회서비스를 제공할 수 있을 것이다.	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤

240 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

C3 다음은 지원단에서 귀하의 업무를 담당하면서 느끼는 정부, 지자체, 공공·민간기관과의 협력 수준에 대한 질문입니다. 각 항목에 대한 동의 정도를 표시해 주십시오.

	협력 수준				
	매우 낮음	대체로 낮음	보통	비교적 높음	매우 높음
C3-1 중앙정부(보건복지부 등)	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C3-2 지원단이 활동하는 지자체(읍면동주민센터, 시군구본청, 광역자치단체 등)	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C3-5 지역 내 사회서비스 제공 민간기관	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤

C4 다음은 지원단에서 귀하의 업무를 담당하면서 느끼는 정부, 지자체, 공공·민간기관 등에 대한 신뢰 수준에 대한 질문입니다. 각 항목에 대한 동의 정도를 표시해 주십시오.

	신뢰 수준				
	매우 낮음	대체로 낮음	보통	비교적 높음	매우 높음
C4-1 중앙정부(보건복지부 등)	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C4-2 지원단이 관계하는 지자체(읍면동주민센터, 시군구본청, 광역자치단체 등)	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C4-3 타 지자체(위 소속된 지자체 외 읍면동주민센터, 시군구본청 등)	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C4-4 지역 내 사회서비스 제공 공공기관(보건소, 공단지사, 학교 등)	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C4-5 지역 내 지역사회서비스 제공 민간기관	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤
C4-6 지역 내 사회서비스 이용자	<input type="checkbox"/> ①	<input type="checkbox"/> ②	<input type="checkbox"/> ③	<input type="checkbox"/> ④	<input type="checkbox"/> ⑤

C5 귀하는 앞으로(향후 3년간) 지원단에서의 일을 계속하실 계획이십니까?

- 1) 아니다 → 문 **C5-1** 로 이동 2) 그렇다 → 문 **C6** 으로 이동

C5-1 아니라면, 지원단 일을 계속하지 않으시려는 주된 이유는 무엇인가요?

- 1) 지원단 업무가 적성에 맞지 않아서
 2) 지원단 업무량이 과도하게 많아서
 3) 보수를 비롯하여 처우수준이 낮아서
 4) 지원단 관할 소속기관(사회서비스원)과의 관계가 원만치 않아서
 5) 지원단 관할 영역 및 기초자치단체와의 관계가 험담어서
 6) 지원단이 관계하는 제공기관 및 제공인력과의 관계가 원만치 않아서
 7) 기타

C6 귀하가 지원단에서 근무하면서 직면하는 가장 큰 어려움(도전)은 무엇이라 생각하십니까?

다음 <보기>에서 우선순위 2가지를 차례대로 기입해 주십시오.

1순위	2순위

- 1) 낮은 임금수준 7) 제한된 권한
 2) 부족한 훈련 및 전문적 지식 8) 비효율적인 조직 내 협력체계
 3) 높은 업무강도 9) 역할 및 업무성상에 대한 불명확함
 4) 지자체와의 역할분담 10) 열악한 근무수행 환경/시설
 5) 낮은 동기부여 11) 경력개발 및 경력관리 기회의 부족
 6) 업무를 수행함에 있어 필요한 자원의 제약 12) 시스템(정보, 데이터) 관리의 어려움/취약함
 13) 기타

C7 귀 지원단이 설치된 지역에서 **지역사회서비스 투자사업**을 수행하는 과정에서 가장 큰 예외사항은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까? 다음 <보기> 중, 가장 주된 이유 2가지는 무엇입니까?

- 1) 사회서비스 전자바우처 이용자 확보의 어려움
- 2) 사회서비스 제공인력의 구인 어려움
- 3) 사회서비스 제공인력의 처우개선의 어려움
- 4) 바우처 서비스 단가의 경직성
- 5) 사회서비스 바우처사업 수행과정에서 지자체 및 행정기관의 관라감독
- 6) 바우처 결제 및 정산업무 처리과정의 불편, 행정부담
- 7) 시설투자, 신규서비스 발굴 등의 제약
- 8) 유사 서비스 제공기관 간의 경쟁
- 9) 기타(상세 기술: _____)

C8 귀 지원단에서 담당하는 **지역사회서비스 투자사업**이 동일 또는 유사서비스업과 경쟁에서 우위를 차지하기 위해 꼭 필요한 것은 다음 중 무엇입니까? 아래 보기 중 한 가지만 골라 체크(✓)해 주십시오.

- 1) 사회서비스 제공인력의 전문성 향상 및 경력관리
- 2) 사회서비스 제공인력의 처우개선
- 3) 제공하는 사회서비스의 품질 제고
- 4) 전자바우처 서비스 단가 인상 및 가격의 자율화
- 5) 사회서비스 고유 브랜드 개발 및 홍보
- 6) 사회서비스 수행기관의 규모화
- 7) 사회서비스 전자바우처시스템의 이용 편의성 제고
- 8) 지원단의 컨설팅, 사업모니터링 등 관리지원 기능 강화
- 9) 기타(상세 기술: _____)

D. 사회서비스 혁신에 대한 의견

D1 귀하는 지원단에서 근무하시면서 사회서비스의 혁신 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- 1) 혁신이 반드시 이루어져야 한다고 생각한다 → **D1-1** 로 이동
- 2) 혁신이 이루어질 필요가 있다고 생각한다 → **D1 1** 로 이동
- 3) 혁신은 그다지 필요하지 않다고 생각한다
- 4) 혁신은 전혀 필요하지 않다고 생각한다

D1-1 귀하는 지원단에서 근무하시면서 지역사회서비스투자사업 관련 업무를 수행하는 과정에서 본 사업의 주요 과업 중 혁신이 필요하다고 생각하는 과업은 무엇입니까? 다음 <보기> 중 한가지만 골라주십시오.

- 1) 지역사회서비스 제공인력에 대한 교육훈련 관리 및 시행 (제공인력 보수교육, 지역 사업자원의 마련 등)
- 2) 서비스 품질관리 체계의 구축(제공기관 사전 정보제공 등 컨설팅, 이용자 모니터링, 서비스 성과측정 등)
- 3) 지역맞춤형 사회서비스의 기획 및 발굴(지역서비스 수급 분석, 우수사례의 발굴과 확산, 신규 서비스 개발 등)
- 4) 협력적 네트워크의 구축과 활성화(사회서비스 인식제고 홍보, 유과기관 네트워크 구축, 홈페이지 운영 등)

D2 귀하는 지원단에서 근무하시면서 사회서비스의 혁신을 지속적으로 추진해 갈 수 있도록 중앙 또는 지역 지원단의 역할을 어떻게 변화시켜야 한다고 생각하십니까? 다음 <보기> 중 사회서비스 혁신의 주체로서 지원단의 역할로 가장 적합한 것을 한가지만 선택해 주십시오.

- 1) 지역사회서비스 혁신을 기획하고 조정하는 총괄 책임자로서의 역할
- 2) 지역사회서비스 혁신의 실행하는 실무 담당자로서의 역할
- 3) 제공기관, 제공인력이 추진하는 지역사회서비스 혁신과정을 작간점적으로 지원·중재하는 모데레이터 역할
- 4) 지역사회서비스 혁신을 지자체가 담당하도록 하고, 지원단은 현재와 같은 지원 조직의 역할
- 5) 기타: 지원단의 역할은 앞으로 어떻게 변화해야 한다고 생각하는지 자유롭게 기술해 주십시오.

기타 응답 직접기술

242 돌봄안전망 구축을 위한 사회서비스 혁신의 사회경제적 기대효과

D3 귀하는 지원단이 지역사회서비스 혁신을 적극적으로 추진할 수 있도록 중앙 및 시도 지원단의 역할을 새롭게 규정한다고 할 때, 가장 핵심이 되는 혁신 과업은 무엇이 되어야 한다고 생각하십니까? 다음 <보기> 중, 가장 주된 혁신과업 2가지를 골라주십시오.

<p>1순위 이직사유: _____</p> <p>2순위 이직사유: _____</p>	<p>[보기]</p> <p>① 서비스 내용혁신을 위한 지역맞춤형 신규 사회서비스 개발 및 기존사업의 구조조정</p> <p>② 지역사회서비스 제공기관 관리를 통한 서비스 품질의 향상과 책임경영 지원</p> <p>③ 지역사회서비스 전달체계 혁신을 통한 서비스 통합연계형 서비스 제공</p> <p>④ 서비스 관리운영 체계의 혁신을 통한 공급격차 해소 및 취약지역 공급기반 확충</p> <p>⑤ 제공인력 관리 혁신을 통한 인력의 전문성 심화 및 자격기준 강화</p> <p>⑥ 지역사회서비스 이용자 관리 혁신을 통한 이용자 중심주의 실현</p> <p>⑦ 지역사회서비스의 새로운 가치와 비전을 제시하여 지속가능한 사업추진의 기반 마련</p> <p>⑧ 계약기간 만료</p> <p>⑨ 기타(상세 기술: _____)</p>
---	--

☞ 바쁘신 중에도 조사에 성의껏 참여해 주셔서 정말 감사드립니다 ☜