

연구보고서 2018-11

사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구

- 규모의 경제효과를 중심으로



이철선 · 김윤수 · 조혜경 · 허대원

【책임연구자】

이철선 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

자원봉사자의 사회적·경제적 가치분석:
사회서비스 산업을 중심으로, 2017(공저)

【공동연구진】

조혜경 한양대학교 국제대학원 겸임교수

김윤수 한국보건복지인력개발원 교수

허대원 아세아법제정보연구원 연구위원

연구보고서 2018-11

사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구

- 규모의 경제효과를 중심으로

발행일 2018월12월

저자 이철선

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)한디자인코러레이션

목 차

Abstract	1
요 약	3
제1장 서 론	11
제1절 연구의 배경과 목적	13
제2절 연구의 내용과 방법	17
제2장 사회서비스 제공기관의 규모화 현황과 한계점	23
제1절 사회서비스 바우처 사업의 개관과 구조	25
제2절 사회서비스 제공기관의 규모화 현황	31
제3절 사회서비스 제공기관의 규모화와 한계점	40
제3장 대안 모색: 시민 기반의 사회적 자본 형성과 사회서비스	53
제1절 사회적 자본 기반의 사회서비스 시장 규모화 방향	55
제2절 중앙정부의 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계	62
제3절 지자체의 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계	85
제4장 사회적 자본 기반의 사회서비스 생태계 구축을 위한	
세부 과제 검토	111
제1절 수요 확대를 위한 세부 검토과제	113
제2절 타인자본조달을 위한 세부 검토과제	150

제5장 시사점과 향후 보완 과제	179
제1절 시사점	181
제2절 향후 보완 과제	185
참고문헌	189
부 록 1	195
부 록 2	198

표 목차

〈표 1-1〉 사회서비스 국정과제 요약	14
〈표 1-2〉 사회서비스 바우처 기관 규모	15
〈표 1-3〉 세부 연구 내용과 방법	20
〈표 2-1〉 사회서비스 바우처 사업 개관	28
〈표 2-2〉 사회서비스 제공방식의 비교	30
〈표 2-3〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 사업 이용자 현황	31
〈표 2-4〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 제공인력 현황	32
〈표 2-5〉 개별보호방식과 포괄보호방식의 비교	33
〈표 2-6〉 포괄보호조로 재정지원 방식 전환(예시)	34
〈표 2-7〉 직접 돌봄 사회서비스 전자 바우처 제공인력당 이용자 수	35
〈표 2-8〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 제공기관 현황	36
〈표 2-9〉 직접 돌봄 사회서비스 전자 바우처 제공기관당 인력 규모	37
〈표 2-10〉 4대 돌봄 사회서비스 제공기관의 현황과 종사자 규모 분포	38
〈표 2-11〉 4대 돌봄 사회서비스 제공기관별 매출액	39
〈표 2-12〉 제공기관 증가에 따른 종사자 처우 개선 여력(예시)	42
〈표 2-13〉 사회서비스 제공자의 등록기준	43
〈표 2-14〉 4대 바우처 사회서비스의 연평균 서비스 제공시간과 이용자 증감률	46
〈표 2-15〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 사업 이용자 현황	46
〈표 2-16〉 2015년 기준 사회서비스 공급업체의 수입액 현황	48
〈표 2-17〉 2015년 기준 사회서비스 공급업체의 유형별 총지출액 현황	49
〈표 2-18〉 2015년 기준 사회서비스 공급업체의 유형별 영업이익	50
〈표 2-19〉 바우처 서비스 단가 인상 현황	51
〈표 2-20〉 사회서비스 바우처 적정 인건비 지급 기준	52
〈표 2-21〉 2018년도 장애인활동지원 상근직 근로자 대상 서비스 단가 구성	52
〈표 3-1〉 사회적 자본의 구성 요소	63

〈표 3-2〉 경제자본, 인적자본, 문화자본, 사회적 자본의 차이	64
〈표 3-3〉 보건복지부 사회공헌활동 기부은행 사업의 개관	66
〈표 3-4〉 표본 샘플과 설문 수거율	68
〈표 3-5〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 참여 이유	69
〈표 3-6〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 참여 횟수	70
〈표 3-7〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 참여 봉사 내용	70
〈표 3-8〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 돌봄포인트 인지율 및 매력도	71
〈표 3-9〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 돌봄포인트 사용 현황	72
〈표 3-10〉 돌봄포인트의 매력도가 낮은 이유	73
〈표 3-11〉 돌봄포인트의 매력도가 높은 이유	74
〈표 3-12〉 포인트의 자원봉사 무대가성 원칙 위배 여부 등	75
〈표 3-13〉 사회공헌활동 기부은행 확산을 위한 과제	76
〈표 3-14〉 돌봄포인트 수요처 확대 영역	76
〈표 3-15〉 사회공헌 기부은행 돌봄대상자 현황 수(2016. 1.~2018. 8.)	78
〈표 3-16〉 사회공헌 기부은행 돌봄대상자 현황 비율(2016. 1.~2018. 8.)	79
〈표 3-17〉 사회공헌 기부은행 돌봄대상자 특성 분석(2016. 1.~2018. 8.)	80
〈표 3-18〉 사회공헌 기부은행 돌봄서비스 제공자 특성 분석(2016. 1.~2018. 7.)	81
〈표 3-19〉 사회공헌 기부은행 돌봄포인트 현황(2016. 1.~2018. 7.)	82
〈표 3-20〉 사회공헌활동 기부은행 연계 코디네이터 업무량 추정	83
〈표 3-21〉 자원봉사자의 사회공헌활동 기부은행 접촉 경로	84
〈표 3-22〉 지역화폐의 3가지 유형	98
〈표 3-23〉 NW 발행량 및 유통량, 2018년 8월 1일 기준	107
〈표 4-1〉 자원봉사활동의 무대가성(무상성)에 관한 지방조례 사례	115
〈표 4-2〉 공공기관의 자원봉사활동 관련 행정규칙 사례	117
〈표 4-3〉 자원봉사활동에 대한 법적 경력 인정 기준	120
〈표 4-4〉 자원봉사활동 경력 인정에 관한 기초지자체 조례	121
〈표 4-5〉 자원봉사활동 경력 인정에 관한 행정지침	122
〈표 4-6〉 여신전문금융법상의 신용카드 포인트 기부 가능 내용	124

〈표 4-7〉 헌혈증서의 양도에 관한 법·시행규칙	125
〈표 4-8〉 지역화폐 노원(NW)의 유통량(2018. 2.~2018. 8.)	127
〈표 4-9〉 노원구의 자원봉사 횟수와 시간, 1인당 평균시간	128
〈표 4-10〉 구매 할인권 도입 시장 선정기준 및 내용	130
〈표 4-11〉 주요 사회적 자본 기반 사회서비스 연계 사업의 화폐가치 산정	132
〈표 4-12〉 대전 한밭레츠의 2017년 기준 지역화폐 두루 거래 현황	133
〈표 4-13〉 서비스 구매 할인권 가치 산정을 위한 중앙부처 바우처 사업별 본인분담금 분석	136
〈표 4-14〉 아이돌봄서비스 유형별 신청 가구 수 현황	138
〈표 4-15〉 지역사회서비스투자사업 서비스 유형별 구분	139
〈표 4-16〉 구매 할인권 가치 산정을 위한 지역사회서비스투자사업 본인분담금 대표 사례 분석	140
〈표 4-17〉 서비스 구매 할인권 획득을 위한 고려변수 간 상관계수	141
〈표 4-18〉 서비스 1시간 구매 할인권에 대한 회귀분석 결과	141
〈표 4-19〉 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령	145
〈표 4-20〉 지방자치단체의 자원봉사 인센티브제도 현황(예시)	147
〈표 4-21〉 지방자치단체의 저출산 관련 지원정책 수단	149
〈표 4-22〉 지방자치단체의 고령화 현상 대비 돌봄 관련 자체 사업 사례	150
〈표 4-23〉 비영리법인 발행 주체별 합병 및 인수에 관한 법적 근거	152
〈표 4-24〉 비영리법인 발행 주체별 합병 및 인수 사례	152
〈표 4-25〉 사회복지법인의 인수 및 합병 시, 업력 이전에 관한 법적 근거	155
〈표 4-26〉 법인의 종류	157
〈표 4-27〉 사회복지사업법상 사회복지사업의 범위	158
〈표 4-28〉 사회복지법인 적용 법령	159
〈표 4-29〉 채권의 유형	161
〈표 4-30〉 비영리법인 발행 주체별 채권 발행 사례	162
〈표 4-31〉 의료채권 발행에 관한 법률안 주요 내용	164
〈표 4-32〉 의료채권 발행에 관한 법률안 목차	165

〈표 4-33〉 선진국의 개별 사회성과연계채권 사례	170
〈표 4-34〉 사회투자거래소의 유형	172
〈표 4-35〉 해외 사회적 경제 도매은행 현황	173
〈표 4-36〉 국내 사회적 경제 기업 육성을 위한 도매은행 사례	174
〈표 4-37〉 사회적 금융 활성화 방안의 주요 내용	175
〈표 4-38〉 사회가치기금 이외 사회적 금융 활성화를 위한 펀드	176
〈표 4-39〉 사회적 경제 기본법에 근거한 사회적 경제 조직의 범위	177
〈표 5-1〉 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계 사례	183

그림 목차

[그림 2-1] 사회서비스 전자 바우처 사업의 이해관계자	27
[그림 3-1] 사회적 자본 기반의 사회서비스 제공기관 규모화를 위한 프레임워크	57
[그림 3-2] 사회서비스 구매 할인권 도입을 통한 수요 확대와 검토 사항	59
[그림 3-3] 사회적 자본 기반의 자금조달 방안과 검토 내용	61
[그림 3-4] 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행 사업구조	66
[그림 4-1] 노인돌봄종합서비스(월 27시간)의 시간당 가격과 구성	135
[그림 4-2] 사회성과연계채권의 절차	169

Abstract <<

A study on the efficiency plan of social service providers: focus on the economy of scale

Project Head: Lee, Cheol Seon

South Korea is currently facing a national crisis of low birth and aging. To counter this, the Korean government is shifting from the existing selective welfare policy to the universal welfare policy based on large scale fiscal spending. The issue that has been consistently overlooked in this regard is the poor treatment of social service workers who provide social services to the people. This is because the government paid worker's wages as an hourly wage at the minimum wage level after contracting with private social service providers. As a result, the wage level of social service workers is lowered and job security deteriorated. In addition, the government's market-oriented policies have reduced sales and the size of the service providers. After all, the agency's own ability to improve the treatment of its employees is very insufficient.

In this study, we looked at the way to establish an ecosystem of social services linking social capital-based volunteerism and local currency to the scale of the service providers. The concern was that additional fiscal spending could have a negative im-

2 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

pact on the nation's financial health. First, the research was divided into the social capital-based demand expansion and the available capital procurement parts for the social service providers. And a total of eight hypotheses related to the study were established. Secondly, Statistical analysis, case studies, surveys and review of relevant laws were conducted for each hypothesis test.

Research has shown that additional market expansion is possible if the government introduces social service discount vouchers as an incentives for volunteers. However, it was found that the bond issue, the service provider's own method of capital procurement, requires revision of the relevant laws.

1. 연구의 배경과 목적

- (배경) 사회서비스 제공기관은 매출과 자본조달의 제약으로 소규모화되어 종사자 처우 개선의 여력이 부족
 - 최근 최저임금 정책으로 사회서비스 수가는 상승했지만,
 - 제공기관 중 종사자 규모 30인 미만이 66.7%, 연 최대 매출액이 3억 원 정도로 종사자 처우 개선 능력이 낮음.
- (목적) 제공기관들의 규모화를 위해 시민 중심의 사회적 자본 기반과 연계한 사회서비스 수요 확대 및 자금조달 개선 방안을 모색
 - (수요 확대) 중앙정부의 자원봉사와 지방자치단체의 지역화폐 사업 특성을 벤치마킹해 사회서비스 촉진 대안을 개발.
 - (자금조달) 채권 발행 가능성과 사회적 금융 등 제공기관의 장기 타인자본조달 가능성을 검토.

〈표 1〉 연구 내용과 연구 방법

구분	연구 내용	연구 방법
1단계	- 사회서비스 제공기관의 규모화 현황 · 사업구조와 개관, 사업체의 규모화 정도와 한계점	문헌조사 2차 통계분석
2단계	- 대안 모색: 사회적 자본 형성과 사회서비스 · 사회적 자본 기반의 사회서비스 시장 규모화 방향 · 보건복지부 사회공헌활동 기부은행 사업 검토 · 서울 노원구, 서울 e-품앗이 등 4개 지역화폐 사례	문헌조사 실무자 인터뷰 2차 통계분석 설문조사
3단계	- 사회서비스 수요 확산을 위한 세부 검토과제 · 사회서비스 구매 할인권 도입 및 기부, 재정지원 가능성, 도입 영역 및 가치 산정	문헌·법률 검토 2차 통계분석 사례조사
4단계	- 제공기관의 자체 자금조달을 위한 세부 검토과제 · 사회복지법인의 M&A 가능성 및 채권 발행 가능성 · 사회복지법인의 사회적 금융 이용 가능성	문헌·법률 검토 사례조사 전문가 인터뷰

2. 주요 연구 결과

2.1 현황 분석: 사회서비스 제공기관의 규모화 현황과 한계점

- (사업 현황) 직접 돌봄 관련 이용자 수가 감소하는 대신 제공인력과 기관의 급속한 증가로 제공기관의 소규모화 진행
 - (규모 정도) 2017년, 돌봄 종사자 1인당 이용자 수는 3.6명, 제공기관당 인력은 14.5명, 제공기관 평균 매출액 3억 3000만 원, 종사자 규모 30인 미만 사업장 비중은 66.8%

〈표 2〉 사회서비스 바우처 사업의 현황

구분	사업	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
이용자 수	전체	1,335,865	1,325,052	1,379,507	1,305,808	1,222,773	1,659,863	1,610,825	3.2
	비돌봄사업 소계	679,662	681,327	660,825	653,741	695,734	1,055,359	1,028,226	7.1
	돌봄사업 소계	656,203	643,725	718,682	652,067	527,039	604,504	582,599	-2.0
	· 지역사회투자	473,922	450,554	484,851	389,408	254,729	308,388	277,873	-8.5
제공인력	돌봄사업 소계	116,897	132,809	152,961	150,549	138,796	151,382	162,692	5.7
제공기관	돌봄사업 소계	5,361	6,982	6,838	7,912	8,790	10,083	11,210	13.1
	· 지역사회투자	1,462	2,170	2,387	2,775	3,273	3,875	4,421	20.3

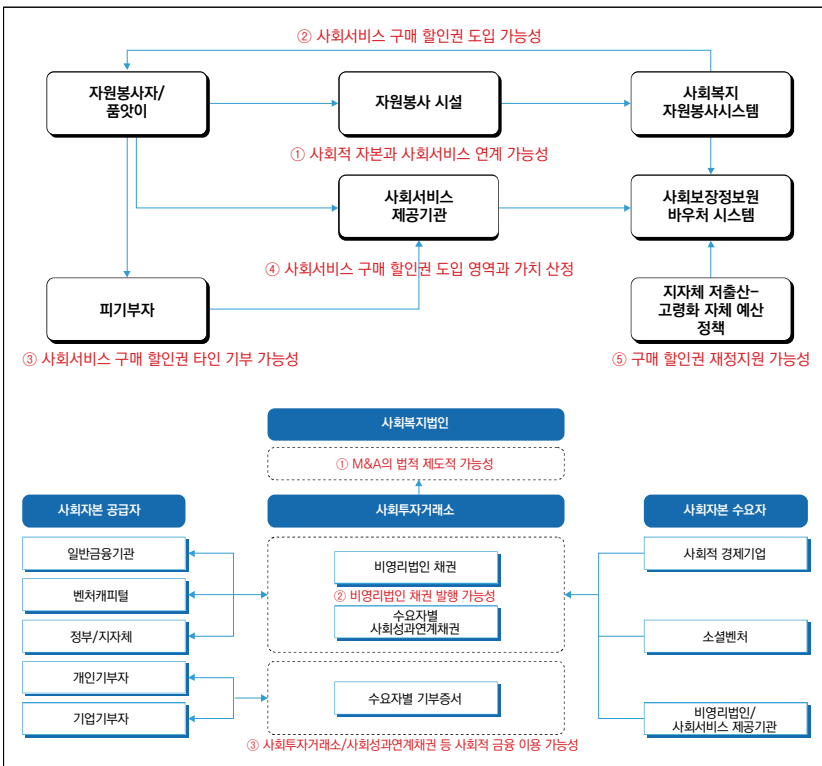
자료: 사회보장정보원(2018), 사회서비스 전자바우처 주요업무 통계자료, 재분석

- (한계점) 근로시간 부족, 기관 등록제로 인한 일반관리비 증가, 높은 영업이익률에도 자금 축적이 어려워 제공기관의 규모화에는 한계점
 - (근로시간) 2017년 총종사자 약 9만 2000명 중 60시간 미만 23.2%, 60~174시간 60.1%.

2.2. 대안 모색: 사회적 자본 기반의 사회서비스

- (방향) 사회적 자본 기반의 자원봉사·기부(기금) 등을 공공 사회 서비스와 연계, 수요 확대와 자본조달 환경을 개선
 - (수요 확대) 자원봉사자에 한해 사회서비스 구매 할인권 교부 하거나 가격 할인을 통한 수요 확대 유발 방안을 검토.
 - (자본조달) 제공기관 자체의 타인자본조달 가능성과 기부 및 기금 등을 포함한 사회적 금융 이용 가능성을 검토.

[그림 1] 사회적 자본 기반의 사회서비스 수요 확대 모형과 세부 검토과제



6 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

○ (검토과제 1: 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계) 중앙정부에는 ‘사회공헌활동 기부은행’이, 지자체에는 ‘지역화폐’가 존재하나 모두 사회서비스와의 연계는 부족.

- (정책 방향) 사회공헌활동 기부은행 사업에 공공 바우처 사업을 연계하되, 돌봄포인트를 정액제 사회서비스 구매 할인권으로 전환(본인분담금 감면)하고, 가맹점을 확보.

〈표 3〉 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계 사례 검토

구분	사업	주요 내용	한계점
중앙정부	보건복지부 '사회공헌 기부은행'	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자원봉사와 연계한 상호교환제도형 '돌봄포인트 제공' <ul style="list-style-type: none"> - (대상자) 노인장기요양보험·노인돌봄서비스 비적용만 65세 이상 - (포인트 제공) 자원봉사 1시간 = 돌봄포인트 1 - (포인트 사용) 만 40세 이후 적절한 돌봄포인트 100점 이상, 이후 서비스가 필요한 지인에게 기부 가능 - (제공서비스) 인지활동 정서지원 등 6개 유형 - (성과) 사업 3년 만에 대상자 1만 4328명 발굴, 돌봄수혜자 7380명, 봉사지원자 1만 9972명, 봉사자 6613명, 봉사자 최대 적립시간 40시간 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 모집 수 대비 연계 횟수 부족(연계 코디네이터가 단시간 근로자, 낮은 보수) ▶ 돌봄포인트 사용처 부족으로 인한 낮은 사용률 (총 36만 3053포인트 중 사용률은 27.1%에 불과) ▶ 높은 돌봄포인트 사용조건
지자체	성남시 성남사랑 상품권	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 바우처용 보조화폐로 지자체가 청년복지와 지역상권 활성화 연계 <ul style="list-style-type: none"> - 사용처를 성남시 재래시장으로 한정 후 현재는 백화점 등으로 확대 - 상품권 가맹점에서만 사용 가능하며, 법정화폐로 태환이 불가능 - 2006년 20억 원에서 2017년 누적 1310억 원 발행, 가맹점 7769개 	▶ 지역상권 활성화 정책으로 도입되어 사회서비스 연계 미흡
	서울 마포구 모아	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 바우처용 보조화폐로 지역공동체가 지역공동체경제 구축 목적으로 도입 <ul style="list-style-type: none"> - (발행 주체) 마포구의 소매상점 네트워크 모아공동체 - (형태) 1000원, 5000원, 1만 원권 지류화폐 - (촉진책) 모아 1만 원권 구매 시 5% 추가 지불 - (가맹점) 망원시장 85개 등 총 155개, 발행액은 총 2억 7000만 원, 가맹점은 현금 태환 시 5%의 공동체 기금 제공 - (사회서비스) 의료생협과의 연계로 치료비, 약값 등을 모아로 지불 	▶ 아이돌봄서비스 구매를 위해 가맹점으로 건강가족진흥원과 협의하였으나, 구매조건이 현금이어서 미연계
	동작구	▶ 자원봉사자와 연계한 상호교환제도형 계좌제 사랑나눔	▶ 2011년 행자부의 지원

구분	사업	주요 내용	한계점
	'자원봉사 은행제도'	통장 제공 - (사랑나눔통장) 자원봉사자들에게 일반은행의 통장과 같은 계좌를 개설해 보급한 후, 봉사 시간을 적립해 자원봉사가 필요할 경우 봉사 시간만큼 노인 돌봄서비스를 되돌려 받을 수 있도록 한 사업	봉사관리시스템 도입 후 계좌 차감시스템이 삭제되면서 사업 종료
	노원구 지역화폐 '노원'	▶ 자원봉사자와 연계한 혼합·계좌형 지역화폐로 공공·민간서비스 구매 시 사용 - (가치 산정) 자원봉사 1시간=700NW, 기부 10% 금액 적립 등 - (사용 방법) 물품 및 서비스 구매 시, 90%는 현금, 10%는 NW 사용 - (성과) 2018년 2월 시작한 후, 7개월 만에 회원 5,924명, 가맹점 256개소, 발행액 78백만 NW 달성, 공공서비스 구매액이 전체 사용액의 88%	▶ 공공문화센터, 요양병원 비용으로 사용가능하나 바우처 서비스 연계는 미흡
	서울복지재단 서울품앗이	▶ 지역 품앗이를 지역공동체 화폐로 연계하는 혼합형 지역화폐 사업으로 서울시 전체를 연계한 광역 단위 온라인 플랫폼을 구축 - (목적) 민간참여형 복지공동체 구축을 통한 복지 재정 절감의 목적 - (가치 산정) 지역화폐 1문=법정가치 1원으로 산정 - (사용 방법) 기부, 품앗이(노동) 등을 통해 축적된 지역화폐로 복지서비스 등을 구매 - (성과) 2011~2016년까지 23개 자치구에서 44개 품앗이 운영	▶ 지역화폐공동체 운영권을 민간에 이양하면서 종료 ▶ 운영지원기관 중 서울시 공모기관들은 서울시 지원이 중단되면서 사업중단

2.3. 수요 확대와 자본조달 생태계 구축을 위한 세부 과제 검토

○ (결과) 수요 확대 차원의 5대 세부 과제는 긍정적이나, 자본조달 측면에서 채권 발행과 사회적 금융 이용 가능성은 한계.

(표 4) 세부 과제 검토 결과

구분	세부 과제	주 검토 내용	검토 결과
수요 확대: 사회 서비스 구매 할인권	도입 가능성	▶ 자원봉사자에게 사회서비스 구매 할인권 제공하는 것이 자원봉사활동기본법상의 무대가성 원칙 위배 여부 - (자원봉사활동기본법 3조) 자원봉사활동은 개인·단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위 - (지자체 조례) 강릉시 등 다수 지자체에서는 자원봉사자에게 자원봉사에 필요한 물품, 비용을 실비 지급 차원에서 지급 가능하다고 규정 - (행정 규칙) 국립고궁박물관 등 공공기관 운영 규칙에도 예산 범위 안에서 교통비, 식사비 등의 제공이 가능한 것으로 규정	▶ 사회서비스 구매 할인권을 자원봉사의 실비개념으로 제공 가능

8 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

구분	세부 과제	주 검토 내용	검토 결과
	기부 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회서비스 구매 할인권의 타인 양도 가능성 여부 <ul style="list-style-type: none"> - (대법원) 마일리지 또는 캐시백 포인트는 '장려금 이외 유사 성질의 금액'으로 사업소득에 해당 - (여신전부금융법 제68조) 신용카드 포인트가 유효기간 내 사용되지 않은 경우 기부 가능 - (혈액관리법 14조) 헌혈자 또는 헌혈 증서를 양도받은 사람은 의료기관에 헌혈 증서를 제출하면 무상으로 헌혈제제를 수혈 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회서비스 구매 할인권은 마일리지·포인트처럼 조건부 채권의 개념상에서는 가능 ▶ '사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법령'에 혈액관리법과 규정 마련 필요
	도입 영역과 가치 산정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 구매 할인권 도입 사회서비스 바우처 사업 선정 <ul style="list-style-type: none"> - (도입 영역 선정기준) 돌봄종사자 존재 사업 영역(보조금 지급 사업 제외), 2017년 기준 이용자 1만 명 존재 및 연평균 증가율 고려 ▶ 바우처 본인분담금 내 구매 할인권의 수용 가능성 탐색 <ul style="list-style-type: none"> - (본인분담금) 도입 사업 내 소득 수준별 본인분담금 폭을 각 사업지침 내용을 기반으로 분석해 본 결과 시간당 최소 215~1만 3000원 파악 - (자원봉사 실비와 비교) 왕복교통비 2500원을 1구매 할인권으로 계산해 구매가능시간을 산정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (도입 영역) 장애인활동지원(쿠폰형) 등 8개 사업군과, 렌탈 및 보조금 지원 사업을 제외한 지역사회서비스투자사업 ▶ (가치 산정) 서비스 1시간 구매를 위한 자원봉사 최저조건 산정 결과, 1~7시간으로 파악되며, 계약제로 운영 시, 구매량 확대 예상
	재정 지원 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 바우처 예산 확대 없이 수요 확대를 위한 재정지원 가능성 여부 <ul style="list-style-type: none"> - (민간) 기관의 매출 확대를 위한 마케팅 비용 지불 차원에서 구매 할인권 취급 기관의 선별적 가맹점화를 도모 - (자원봉사예산) 지자체 자원봉사 실비 예산을 구매 할인권으로 전환 - (기타) 지자체 현금성 저출산-고령화 예산을 구매 할인권으로 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (우선순위) 제공기관의 규모화와 사회적 자본 기반의 생태계 구축을 위해 민간투자(마케팅 비용 지불) 우선 후 자원봉사예산 투입 등 고려
타인 자본 조달	M&A 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 제공기관의 규모화를 위한 사회복지법인 간 M&A 가능성 여부 <ul style="list-style-type: none"> - (비영리법인) 개별 비영리법인 관련 개별법에서 합병 계약서 작성, 총회 의결, 소멸기관 권리인계, 관할부처 장관 승인 등을 규정, 단 의료법인은 규정이 없어 소유권 이전이 불가능 - (사회복지법인) 사회복지사업법 제30조 1항에 의거 법인 간 합병이 가능하며, 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법 22조에 업력 이전이 가능한 것으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 규모화를 위한 사회복지법인 간 M&A와 업력 이전은 가능해 민간투자에 의한 규모화 가능성은 존재
	채권 발행 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 시설 확대, M&A 등 규모화를 위한 채권 발행 가능성 여부 <ul style="list-style-type: none"> - (비영리법인) 정부투자 공익법인·협동조합 등 일부 공신력 있는 비영리법인에 한해 관련 개별법에서 채권 발행이 가능 - (사회복지법인) 사회복지사업법 등 관련법에서 채권 발행 조항이 부재 - (의료법인) 2007년 의료법인 의료채권 입법안이 상정되었으나 실패 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 현재 불가능하며, 사회서비스 관련 공익법인 설립, 협동조합형 사회복지법인의 채권 발행 개정, 사회복지 채권 발행 입법화 시 가능

구 분	세부 과제	주 검토 내용	검토 결과
	사회적 금융 이용 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회복지법인의 자금조달을 위한 사회적 금융 조달 가능성 - (사회성과연계채권: SIB) 영국 등 민간기업 등이 사회공헌활동으로 Social Impact Bond를 도입함에 따라, 국내기업도 벤치마킹을 모색 - (사회투자거래소) 영국, 싱가포르, 캐나다 등에서 기부금과 SIB를 비영리법인과 연계하는 사회투자거래소를 도입하였으나, 한국은 2014년 강석훈 의원실에서 도입을 검토한 후 중단 상황 - (기금 조성) 사회복지법인을 위한 기금 부재하여 사회적 경제 조직의 자금지원을 위한 사회적 연대기금(Big Society Capital)을 민간과 정부(지자체) 매칭으로 약 3000억 원 규모로 조성 중 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 일자리 위원회에서 대통령 주제로 발표되었으나 근거법(사회적경제기본법)의 입법화가 지연되고 있는 상황 ▶ 사회복지법인이 사회적 금융 지원을 받기 위해서는 사회적 경제조직에 포함되어야 하는 한계점이 존재

3. 결론 및 시사점

- 본 연구 결과를 실행하기 위해서는 사회서비스 수요 확대를 위한 서비스 구매 할인권 도입과 제공기관의 장기 타인자본조달체계와 관련해 다음과 같은 보완 과제 추진이 필요
 - (수요 확대) 서비스 구매 할인권 도입을 위한 관련 법률 및 제도의 정비와 더불어 지자체의 지역화폐, 지자체의 자체 저출산-고령화 관련 사회서비스 사업과의 연계 추진.
 - (자본조달) 사회복지법인의 채권 발행을 위한 법률 개정과 사회적 경제 금융 활용을 위한 관련부처의 대응 필요.

*주요 용어: 사회서비스, 사회적 자본, 제공기관 규모화, 지역화폐

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 내용과 방법

제1절 연구의 배경과 목적

저출산·고령화 현상은 지난 15년간 우리 사회를 대변하는 주요 키워드였다. 생산가능인구의 감소로 인한 잠재성장률 감소뿐만 아니라 복지예산이 지속적으로 증가할 수밖에 없는 현실을 의미하는 단어이다. 실례로 최근 우리나라의 복지정책 동향은 특정한 자격과 조건에 부합하는 대상자 중심의 선별적 복지에서 모든 국민을 대상으로 하는 보편적 복지로 전환하면서 복지예산이 대폭 증가하였다. 한정적이던 사회서비스 수혜자가 전 국민으로 확대되고 있다는 점에서 상당 부분 긍정적이거나 복지예산의 증가는 국민 세금을 담당하는 재정당국에 부담을 주고 있고, 이에 재정당국은 사회서비스 수혜자들에게 시간당 1만 원대의 급여나 수가를 지급하는 고효율적인 사회서비스 정책을 고수하고 있다.

이와 관련하여 지속적으로 간과되어 왔던 문제는 사회서비스 분야에서 직접 서비스를 제공하는 종사자들의 열악한 처우 수준이다. 수혜자에게 지급하는 1만 원대의 급여 및 수가 정책은 종사자들에게 최저임금 수준의 시급제 임금을 강요하게 하는 요인으로 작용함과 동시에 고용안정이 불확실한 근로환경을 제공하였기 때문이다. 이러한 과정 속에서 사회서비스 종사자들은 아동·장애인·노인·기초수급자 등 독립적으로 생활을 영위하기 어려운 국민들에게 국가를 대신해 돌봄 등 사회서비스를 제공해 오고 있는 것이다. 하지만 사명감만으로 최상의 사회서비스를 제공할 수 없다는 점은 누구나 공감하는 사항이다. 종사자들이 자신들의 근로에 대

14 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

한 정당한 대가를 받고 사회와 국가의 존중이 이루어져야, 사회서비스 품질도 자연스럽게 좋아질 텐데 현재의 근로환경은 이를 허락하지 않고 있는 것이다. 이와 관련하여 문재인 정부는 국정과제로 사회서비스 일자리 확충을 설정하면서 사회서비스 공단을 통해 월급제 등 종사자 처우 개선을 약속한 바 있다. 시급제 수가에 의존하는 소규모 제공기관들은 상근직 종사자들에게 적용해야 할 주차 및 연차 수당이나 연장근로 가산수당 등을 5인 미만 사업체의 근로기준법 적용 예외(보건복지부, 2017)를 이용해 미지급하는 등 종사자 처우 개선 능력이 부족하다. 실제로 대표적 사회서비스 기관인 바우처 기관의 경우, 2017년 12월 기준으로 전체 3409개 중 종사자 30인 미만 사업장이 66.8%에 달한다(〈표 1-2〉 참조). 즉 종사자들의 고용안정과 처우 개선을 위해서는 국가 주도의 대형 사회서비스 제공기관들이 필요하다는 의미이기도 하다. 그러나 전체 사회서비스 종사자들의 처우를 개선하는 데는 한계가 있다. 향후 설립될 사회서비스 공단 소속의 종사자들은 공공성 기반하에 근로기준법 준수와 월급제 도입 등 종사자 처우를 어느 정도 보장받겠지만 이들과 경쟁할 민간기관 소속의 종사자 처우는 현 사업구조가 바뀌지 않는 한 개선 가능성이 낮을 것으로 보인다.

〈표 1-1〉 사회서비스 국정과제 요약

구분	주요 내용
일자리	- 2022년까지 사회서비스 일자리 34만 개 창출
사회 서비스 공단	- 사회서비스공단 설립으로 일자리 및 종사자 처우 개선 ·국공립어린이집 등 공공보건복지 인프라 창출 ·제공인력 보수인상, 근로시간 단축 등 처우 개선을 통해 서비스 품질 향상
찾아 가는 보건 복지 서비스	- 지역사회 보건복지 전달체계 혁신 등을 통해 주민의 복지체감도 등 향상 ·지자체 사회복지전담공무원 대폭 확충 ·간호직 공무원 확충 및 0세아와 노인가구 대상의 보편적 방문건강관리 서비스 제공

자료: 국정기획자문위원회(2017), 문재인 정부 국정운영 5개년 계획

〈표 1-2〉 사회서비스 바우처 기관 규모

구분		수	%
종사자 규모	소계	3,409	100.0
	5인 미만	526	15.4
	5~9인	498	14.6
	10~29인	1,254	36.8
	30~49인	425	12.5
	50~299인	666	19.5
	300인 이상	40	1.2

자료: 사회보장정보원(2018), 바우처 정보시스템 4대 바우처 원자료를 재분석

이에 본 연구에서는 종사자 처우 개선을 위한 전제조건으로 사회적 자본 기반의 자원봉사와 지역화폐 등을 활용한 사회서비스 제공기관의 규모화를 유도하는 생태계 구축 방안 모색을 연구 목적으로 설정하였다. 연구 설계 과정에서 특히 고려한 점은 현재 재정당국의 사회서비스 정책이 수혜자 중심의 낮은 급여나 수가를 통한 고효율 정책을 포기하지 않는 한 정부예산을 추가적으로 투입하는 것은 어렵다는 점이었다. 따라서 재정 투입은 현재 수준에서 최대한 억제하되 제공기관의 규모화를 유도할 수 있는 민간자본을 활용하여 정책 효율성을 극대화하자는 것이었다. 여기서 효율성이란 투입되는 국가재정은 최대한 억제하되, 산출되는 결과물인 규모화된 제공기관 수는 극대화한다는 개념이다. 그러나 모든 사회서비스 기관을 규모화하기에는 자본적 한계가 존재한다. 이에 산출 측면에서 특정 자격 조건을 갖춘 기관에 한해 매출 증대를 허용함으로써 규모화를 추진하는 방향을 고려하게 되었다. 따라서 본고에서는 매출 증대 측면인 사회서비스 시장 수요 확대와 투입 측면인 자금조달 환경 개선 등 2가지 측면에서 중앙정부가 효율성을 고려한 제공기관의 관리 및 통제 방안을 다음과 같이 검토하였다.

우선, 시장 수요 확대 측면에서 국고보조금 중심의 공공사회서비스 시

장 초기구매와 일반 국민들이 자신의 비용을 직접 지불하여 재구매할 수 있는 민간 사회서비스 시장을 자원봉사나 지역화폐 등 사회적 자본 결과물과 연계하는 방안을 살펴보았다. 특히 본고에서 민간 기반의 자발적 사회적 자본의 결과물인 자원봉사와 지역화폐를 사회서비스 수요 확대와 연계한 것은 2가지 결과물의 활동무대가 타인 및 지역사회를 대상으로 하는 사회서비스와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 실제로 많은 자원봉사자들이 독거노인 대상의 돌봄서비스에 참가하고(〈표 3-18〉 참조) 있고, 대전 한발레츠와 같은 지역화폐는 아이돌봄을 품앗이 형태로 운영하고 있기 때문이다.

두 번째는 사회서비스 제공기관의 자본조달 환경 개선 측면에서 타인 자본 활용 가능성에 초점을 맞추었다. 사회서비스 제공기관들의 서비스 품질 제고 노력에는 R&D 비용이, 그리고 지역 및 분야 확대를 위해서는 종사자 확보 등을 위한 추가 자금이 필요하다. 그러나 현재까지 일반적으로 이루어져 온 자금조달 방법은 설립 모법인의 투자나 시설장의 개인 차입 등 자기자본조달 방법이 상당 부분을 차지하고 있다(박세경 외, 2016). 비영리기관인 사회서비스 제공기관들의 경우 매출액이 적고, 금융대출에 필요한 담보 설정이 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 우선 사회서비스 제공기관들, 특히 사회복지법인들의 규모화를 위한 방법으로 기관 간 인수합병(M&A)이 가능한지 여부와, 자기자본조달 방안으로서 채권 발행 가능성, 그리고 사회복지법인과 유사한 목적을 가지고 있으나 법적 형태에서 차별점을 가지고 있는 사회적 경제 진영에서 최근 부상하고 있는 기금조성과 사회성과연계채권 등 사회적 경제 금융의 이용 가능성을 검토하고자 하였다. 결국, 본 연구는 단기간에 우리나라의 사회서비스 제공기관들의 경쟁력을 강화시키기 위한 현행 정책의 보완 또는 수정 중심의 연구라기보다는 장기적으로 사회서비스 제공기관들의 사업

환경 구조를 개선해 보자는 탐색적 연구라고 할 수 있다.

제2절 연구의 내용과 방법

1. 연구 내용

본 연구에서는 연구 목적 달성을 위하여 접근 방향을 기존의 국가보조금 등 정부 의존적 사업 환경보다는 시민 중심의 사회적 자본 기반에 의한 사회서비스 시장 생태계 구축에 초점을 맞추어 진행하였다. 그 이유는 앞서 연구 배경에서도 언급하였듯이 지속적으로 증가하는 현재의 복지예산을 비취 볼 때, 재정당국의 수혜자 확대를 위한 낮은 급여 및 수가 중심의 정책변화 전에는 사회서비스 제공기관의 규모화를 위한 추가적인 복지예산 투입을 기대하기 어렵다고 판단했기 때문이다. 두 번째는 우리 사회가 성숙하면서 축적되어야 할 자원봉사, 기부, 마을 공동체 등 사회적 자본의 결과물들이 공공 기반의 사회서비스와 관련성이 높기 때문이다.

이에 본 연구에서는 앞서 언급한 연구 목적 달성을 위해 연구 내용을 4가지로 세분화하였다. 첫 번째는 문제 제기 부분으로, 현 사회서비스 바우처 사업의 개관과 제공기관의 규모화 정도, 그리고 소규모로 인한 종사자 처우 악화 요인의 검토이다. 이는 현재의 사회서비스 바우처 사업 구조가 제공기관들의 자체 능력으로 종사자 처우를 개선하는 데는 한계가 있다는 점을 밝히기 위한 것이다.

두 번째는 사회서비스 제공기관의 규모화를 유도하기 위한 신생태계 구축과 관련하여 사회적 자본 기반의 자원봉사와 지역화폐 등을 공공 사회서비스 시장과 연계하는 수요 확대 방안을 검토하는 것이다. 이를 위해

본고가 주목한 점은 자원봉사와 같은 사회적 자본의 결과물을 수요 확대 방안과 연계하는 사례로 그 수준을 중앙정부와 지자체로 나누었다. 중앙 정부 차원에서는 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행 사업을 선정하였는데 그 이유는 공적 노인돌봄시장에 진입하지 못한 독거노인에게 자원 봉사자를 연계하여 노인돌봄서비스를 제공하고, 자원봉사자에게는 봉사 시간에 부합하는 돌봄포인트를 부여해 추가 서비스 수요를 유도하고 있기 때문이다. 즉, 향후 자원봉사자가 별도의 비용 없이 동일 서비스를 지역화폐처럼 돌려받거나, 다른 돌봄서비스 수요자에게 기부하여 잠재수요를 실현하고 있다. 한편 지자체 수준에서는 '지역화폐' 사업을 선정하였다. 지역화폐 사업은 자원봉사자나 기부자, 품앗이 활동 참여자에게 지역 사회공헌 대가로 지역화폐를 제공하여 시민들이 필요로 하는 공공 및 일반 서비스나 물품을 지역 판매자로부터 구매하게 하는 사업이다. 두 사업의 공통점은 시민 중심의 사회적 자본 결과물이 사회서비스와 결부되어 재구매를 유도한다는 점에서 본고에서 검토하고자 하는 시민 기반의 사회서비스 수요 확대 가능성에 대한 단초를 제공한다.

세 번째는 사회서비스 제공기관들의 자체 규모화 한계를 극복하기 위한 대안 모색으로 자원봉사 포인트(실비)나 지역화폐와 같은 사회적 자본 기반의 결과물이 공적 사회서비스 바우처 구매와 연계할 수 있는 수단을 모색하고, 이 수단의 실현 가능성을 살펴보기 위해 현재 사회서비스 바우처 사업들의 유형별 본인분담금 수준과 연계 적합성을 통계분석과 법·제도적 관점에서 전문가 의견을 고려해 검토하였다.

네 번째는, 사회서비스 제공기관들의 자본조달체계에 관한 검토로, 본 연구에서는 특히 비영리법인들의 자생적인 타인자본조달 제도를 살펴보고자 하였다. 물론 제공기관들 중 상당 부분은 개인사업체 등 영리기관이 존재하지만, 많은 사회서비스 제공기관들이 민법상 비영리기관이고 사회

복지법인임을 고려할 때, 이들 기관이 영리법인처럼 사업 확대와 종사자 처우 개선 등을 위한 다양한 경영기법의 활용이 가능한지를 확인하는 것은 필요하다고 판단되었다. 따라서 본고에서는 사회복지법인 간 인수합병(M&A)이 가능한지와 필요자금을 장기적으로 조달하는 채권 발행의 가능 여부 등을 검토하고, 그 외 대안으로 최근 부상하는 사회적 금융에 대한 이용 가능성도 살펴보았다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 연구 목적 달성을 위하여 문헌조사, 2차 통계분석, 설문조사, 전문가 법률 검토 등 총 4단계로 연구를 수행하였다. 우선 1단계로 현 사회복지서비스 제공기관들의 규모화 정도 및 한계점 등을 파악하기 위해 분석 범위를 보건복지부의 사회복지서비스 바우처 사업으로 한정하고 관련 사업지침 등 문헌조사와 이용자 및 제공인력 등에 대한 2차 통계분석을 실시하였다. 그리고 분석 결과를 기반으로 현 바우처 사업의 수요 증대 가능성과 제공기관들의 수익구조 및 자본조달, 그리고 종사자 처우 개선과 관련된 제도 문제 등을 검토하였다.

2단계에서는 사회복지서비스 수요 확대 및 자본조달의 대안을 모색하였다. 특히 수요 확대 차원에서 우선 시민 중심의 사회적 자본에 대한 문헌 고찰을 실시하였다. 그리고 중앙 및 지방정부에서 진행되는 사회적 자본의 결과물과 공공 사회복지서비스 사업과의 연계 동향에 대해서 각각 사례를 선정하고 사례에 대한 문헌조사와 사업담당자에 대한 심층인터뷰, 관련 사업에 대한 2차 통계분석 등을 실시하였다. 특히 중앙정부 사례로 선정된 보건복지부 사회공헌활동 기부은행 사업의 경우, 참여 자원봉사자들을 대상으로 설문조사를 실시하여 사회공헌활동 기부은행 사업의 확산 가능

20 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

성과 한계점을 살펴보았다.

3단계에서는 사회적 자본의 결과물을 사회서비스 수요 확대와 연계시키는 데 필요한 5개 세부 과제를 검토하였다. 사회서비스 바우처 구매 할인권 도입 시, 자원봉사자에게 무대가성으로 주는 것이 가능한지 여부와 타인에 대한 기부 가능성 등에 관해서는 법률전문가의 문헌조사와 자문을, 바우처 구매 할인권 도입 영역과 가치 산정에서는 문헌조사를 통한 2차 통계분석을, 사회서비스 구매 할인권의 지자체 재정지원 가능성에 관해서는 법적 검토와 사례분석을 병행하였다.

〈표 1-3〉 세부 연구 내용과 방법

구분	연구 내용	연구 방법
1단계	- 사회서비스 제공기관의 규모화 현황	문헌조사 등 2개 방법 활용
	· 사업구조와 개관	문헌조사
	· 사업체의 규모화 정도	2차 통계분석
	· 사회서비스 제공기관의 규모화 한계점	2차 통계분석, 문헌조사
2단계	- 대안 모색: 시민 기반의 사회적 자본과 사회서비스	- 문헌조사 등 7개 방법 활용
	· 사회적 자본 기반의 사회서비스 시장 규모화 방향	5 Force Model 분석 연구진 회의
	· 중앙정부 차원의 사회적 자본과 사회서비스 연계 (보건복지부 사회공헌활동 기부은행 사업)	문헌조사, 사업담당자 인터뷰, 2차 통계분석, 설문조사
	· 지자체 차원의 사회적 자본과 사회서비스 연계 [서울 노원구 노원(NW), 서울 e-품앗이, 서울 마포구 모아, 대전 한밭레츠 등 지역화폐]	문헌조사, 사례조사, 사업담당자 심층인터뷰
3단계	- 사회서비스 수요 확산을 위한 세부 검토과제	관련법 검토 등 5개 방법 활용
	· 사회서비스 구매 정액 할인권 도입 가능성	법률전문가 검토, 문헌조사
	· 사회서비스 구매 정액 할인권 기부 가능성	법률전문가 검토, 문헌조사
	· 사회서비스 구매 정액 할인권 도입 영역 및 가치 산정	문헌조사, 2차 통계분석
	· 사회서비스 구매 정액 할인권 재정지원 가능성	법률전문가 검토, 사례조사
4단계	- 제공기관의 자체 자금조달을 위한 세부 검토과제	문헌조사 등 4개 방법 활용
	· 사회복지법인의 M&A 가능성	법률전문가 검토, 사례조사
	· 사회복지법인의 채권 발행 가능성	법률전문가 검토, 사례조사
	· 사회서비스 산업을 위한 자금 활용 가능성	문헌조사
	· 사회투자저거래소 도입 및 사회성과연계채권 도입 가능성	문헌조사, 전문가 인터뷰

마지막으로 4단계에서는 비영리기관들의 타인자본조달 측면에서 크게 3가지 세부 과제를 살펴보았다. 세부적으로는 규모화를 위한 사회복지법인 간 M&A 가능성과 사회복지법인의 채권 발행 가능성에 대해서는 법률 전문가에 의한 관련법 및 제도 검토, 그리고 사례조사가 이루어졌고, 최근 언급되고 있는 사회적 경제 금융의 활용 가능성에 대해서는 문헌조사와 전문가 인터뷰를 통해 살펴보았다.

제 2 장

사회서비스 제공기관의 규모화 현황과 한계점

- 제1절 사회서비스 바우처 사업의 개관과 구조
- 제2절 사회서비스 제공기관의 규모화 현황
- 제3절 사회서비스 제공기관의 규모화와 한계점

2

사회서비스 제공기관의 << 규모화 현황과 한계점

제1절 사회서비스 바우처 사업의 개관과 구조

한국 정부의 대표적인 사회서비스 사업으로는 보건복지부의 사회서비스 전자 바우처 사업이 있다. 이 사업은 사회서비스와 사회서비스를 이용할 수 있는 이용권, 그리고 이용권의 유통을 관리하는 전자시스템으로 구성되어 있다. 먼저 사회서비스는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다(사회보장기본법 제3조 4항). 그리고 사회서비스 이용권이란 그 명칭 또는 형태와 상관없이 앞서 언급한 사회서비스 이용자가 사회서비스 제공자에게 제시하여 일정한 사회서비스를 제공받을 수 있도록 그 사회서비스의 수량 또는 그에 상응하는 금액이 기재(전자적 또는 자기적 방법에 의한 기록)된 증표를 말한다(사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제2조 2항). 따라서 전자 바우처는 사회서비스 이용권을 기반으로 한 서비스의 신청·이용·비용 지불·정산 등의 전 과정을 전자시스템으로 운영하는 것을 말한다(사회보장정보원 사회서비스 전자 바우처 홈페이지, 2018. 5. 10 http://www.socialservice.or.kr/user/htmleditor/view.do?p_sn=1).

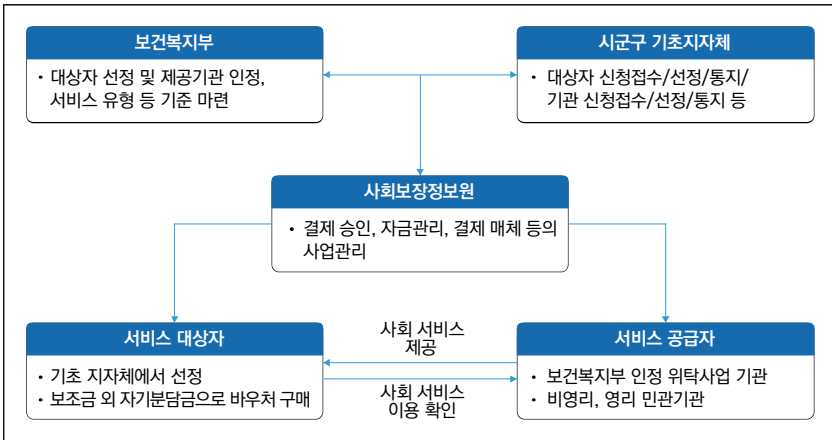
여기서 주목할 점은 바로 사회서비스 이용권을 한국에선 바우처 제도를 차입해 운영한다는 점이다. 바우처란 정부가 제한된 상품과 서비스 중

에서 일부분에 한해 보조금을 지원하여 이용권을 구매·선택하게 하는 제도이다. 즉, 한국의 사회서비스 바우처는 사회서비스를 필요로 하는 사람에게 국가가 일정한 자격을 부여하여 그 자격에 맞게 이용권을 발급하되 서비스 이용자별로 정부 보조금을 차등화하여 서비스 이용자가 정부보조금 이외에 본인분담금을 지불할 수 있게 설계되었다. 이는 바우처 사용 비용 전부를 국가가 전액 지불할 때 나타날 수 있는 서비스 이용자의 관여도(Involvement) 감소를 방지함과 동시에 서비스 제공자로 하여금 서비스 품질을 개선시키려는 정책적 기대가 포함되어 있다. 바우처의 형태는 크게 쿠폰형과 포인트형으로 구분하여 지급하는데 쿠폰형은 1시간 또는 기간별 단가가 가능한 사회서비스 사업(예: 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원서비스 등)에 사용하고, 포인트형은 단가 산정이 곤란한 지역 사회서비스투자사업 등에 사용하고 있다.

사회서비스 전자 바우처 사업 구조에 참여하는 이해당사자는 크게 5개로 구분이 가능하다. 먼저 수요 측면에서 사회서비스를 제공받으려는 대상자가 있다. 이들은 시군구 기초지자체에서 사회서비스 수혜자로 인정을 받은 자로서 그 유형의 기준은 소득기준, 장애인, 외국인, 연령 등 다양하다. 둘째, 공급 측면에서는 서비스 제공기관이 있다. 지정제인 장애인활동지원을 제외한 사회서비스 전자 바우처 사업에 참여하고자 하는 제공기관들은 지자체 신고로 등록만 하면 되기 때문에 법인 형태에서 비영리·영리기관 등 그 형태가 다양하다. 이들 사회서비스 제공기관들은 대부분 정부의 대국민 사회서비스 사업부분을 위탁·운영하는 민간기관들이다. 셋째로 사회서비스 전자 바우처 사업 전체를 관리하는 주체로는 우선 중앙정부 부처인 보건복지부가 있다. 보건복지부는 사회서비스 바우처 사업에 있어 이용자인 대상자 선정기준과 서비스 유형 및 바우처 지급 방법 등 사업 전반에 대한 기반을 마련하는 역할을 담당한다. 또한 시군구

는 실제 지역에서 이루어지는 대상자 신청 접수, 선정, 통지 및 제공기관 신청 접수, 선정, 통지 등 일반적인 행정체계를 담당하고 있다. 이 외에 사회보장정보원이 있는데 이 기관은 보건복지부 산하기관으로서 바우처를 쓸 때, 전자시스템을 이용하여 서비스 결제 승인, 자금 관리(비용지급, 정산업무), 결제 매체 등의 사업을 관리하는 역할을 담당하고 있다.

[그림 2-1] 사회서비스 전자 바우처 사업의 이해관계자



자료: 사회보장정보원(2018. 5. 10.), 사회서비스 전자 바우처 사업 홈페이지(http://www.socialservice.or.kr/user/htmleditor/view.do?p_sn=1). 재구성

이 같은 사회서비스 전자 바우처 사업은 2007년 장애인 활동지원 사업을 시작으로 약 11년간 사업 분야를 확장해 왔다. 현재는 돌봄 분야를 넘어 일반 및 청소년 임신·출산 지원비 지원, 기저귀 조제분유, 에너지 등 총 10개 대분류하에 500여 개의 사업들이 진행 중이다. 대분류 중 직접 돌봄 사업은 발달장애인 부모 상담지원, 임신·출산 진료비 지원, 청소년 산모 임신·출산 의료비 지원, 에너지 바우처 사업을 제외한 6개 사업 군이며, 이들 6개 직접 돌봄 사업군 중 장애인활동지원 사업을 제외한 5개 사업군은 중위소득 또는 전국가구 평균이라는 소득 수준별로 대상자를

28 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

선정하여 본인분담금을 차등화하고 있다. 따라서 사회서비스 바우처 사업은 소득 수준이 매우 낮은 국민뿐만 아니라 전국 평균소득 가구도 이용이 가능해 시장 잠재성이 크다고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 사회서비스 바우처 사업 개관

사업명	시작 연도	대상 및 선정기준	지원 수준	본인분담금 (월/원)	
노인돌봄종합	방문주간보호서비스	07. 5.	- 노인장기요양 등급 외 AB 판정자 중 중위소득 160% 이하 - 만 65세 이상 노인	- 방문서비스 월 27. 36시간 - 주간보호서비스 월 9. 12회	- 면제 ~ 8만 8000원
	노인단기가사서비스	14. 2.	- 만 65세 이상 독거노인 또는 부부 모두 75세 이상 - 중위소득 160% 이하 골절 또는 중증질환 수술자로 최근 2년 이내의 진단서 필요	- 방문서비스 월 27. 36시간 - 주간보호서비스 월 9. 12회	- 면제 ~ 5만 9000원
	치매가족휴가지원서비스	14. 7.	- 노인돌봄종합서비스 이용자 중 치매노인 - 최근 24개월 이내에 발급받은 의사진단서 및 의사소견서로 치매노인임을 확인	- 연 6일	- 면제 ~ 6500원
장애인활동지원	장애인활동지원	11. 11.	- 등급 1~3급 장애인 (만 6세 이상~만 65세 미만) - 인정 점수 220점 이상 1~3급 장애인	- 등급별 47~118시간 (추가급여 10~273시간)	- 면제 ~ 10만 8800원
	시도 추가지원	10. 10.	- 등급 1~6급 장애인 (시도별 등급 상이)	- 시도 및 등급에 따라 10~868시간	- 시도 및 등급별 상이
지역자율사회서비스투자사업	지역사회서비스투자	07. 8.	- 사업별로 상이 - 중위소득 120% 이하	- 사업별로 상이 (월 1~20회)	- 사업별로 상이
	산모신생아건강관리지원	08. 2.	- 출산가정 - 기준 중위소득 80% 이하 단, 소득기준을 초과하는 대상자에 대해 시군구별로 예외 지원 가능	- 등급에 따라 5~25일간 건강관리사 파견	- 기관별 상이
	가사간병방문지원	08. 9.	- 기초수급자 및 차상위 계층 (만 65세 미만) - 생계·의료·주거·교육급여 수급자, 차상위 계층 중 가사간병서비스가 필요한 자	- 월 24~27시간	- 면제 ~ 2만 1220원
장애아동가족지원	발달재활서비스	09. 2.	- 만 18세 미만 장애 아동 - 전국가구 평균소득 150% 이하(소득별 차등지원)	- 월 14만~22만원 내에서 포인트 지원 (월 8회 주)	- 면제 ~ 최대 8만원 (제공기관 직납)

사업명	시작 연도	대상 및 선정기준	지원 수준	본인분담금 (월/원)
			2회/회당 50분)	
언어발달 지원	10. 8.	- 만 12세 미만 비장애 아동 - 전국가구 평균소득 100% 이하(소득별 차등지원)	- 월 16~22만 원 내에서 포인트 지원(월 8회 주 2회/회당 50분)	- 면제 ~ 최대 6만 원
발달장애인 지원	14. 2.	- 발달장애인 자녀의 부모 - 전국가구 평균소득 150% 이하	- 월 16만 원 포인트 지원 (월 3~4회 이상/회당 50~100분)	- 4000원 ~ 최대 4만 원
임신출산 치료비 지원	08. 12.	- 임신 확인서로 임신이 확인된 임신·출산·진료비 지원 신청자(건강보험가입자)	- 임신 1회당 50만 원 (일 한도 없음) (다태아는 90만 원)	- 면제(월 지원금 소진 시, 신용카드 대금으로 청구)
청소년 산모 임신출산 의료비 지원	15. 5.	- 만 18세 이하 청소년 산모 - 임신 확인서상의 임신 확인일 기준 만 18세 미만의 청소년 산모	- 임신 1회당 120만 원	- 면제(월 지원금 소진 시, 신용카드 대금으로 청구)
기저귀 조제분유 지원	15. 10.	- 저소득층 영아(24개월 미만) - 중위소득 40% 이하	- 기저귀: 월 6만 4000원 - 조제분유: 월 8만 6000원	- 면제(월 지원금 소진 시, 신용카드 대금으로 청구)
에너지 바우처	15. 10.	- 생계급여 또는 의료급여수급자(노인, 영유아, 장애인, 임산부) - 생계급여 또는 의료급여수급자 가구원 중 노인, 영유아, 장애인, 임산부를 포함하는 가구	- 1인 가구 : 8만 4000원 - 2인 가구 : 10만 8000원 - 3인 가구 : 12만 1000원	- 면제(월 지원금 소진 시, 신용카드 대금으로 청구)
아이돌봄지원	17. 1.	- 시간제: 만 3개월~만 12세 이하 아동 - 종일제: 만 3개월~만 36개월 영아 - 기준 중위 소득 120% 이하	- 소득 유형별 상이	- 소득 유형별 상이

자료: 사회보장정보원(2018. 5. 10.), 전자 바우처 사업현황 및 성과, 사회보장정보원 홈페이지(http://www.socialservice.or.kr/user/htmleditor/view.do?p_sn=2). 재구성.

특히 지역사회서비스투자사업은 사업현장인 지역의 특성과 수요에 맞는 사회서비스를 만들어 대상자에게 바우처를 지원하여 이용할 수 있도록 한 사업으로서 영유아발달지원서비스, 아동·청소년 정서발달지원서비스 등 그 유형이 500여 개에 이른다. 이 지역사회서비스투자사업이 딱 유형의 바우처 사업과 다른 점은 사업 취지처럼 지역 특성과 수요에 부합한 서비스이므로 전국으로 표준화하기에는 수요 및 공급 규모가 그리 크지 않다는 점이다.

결국 전자 바우처 사업은 사회서비스 전달체계상에 기존 사회복지시설처럼 특정 공급기관 재량으로 서비스가 전달되는 직접 공급자 지원 방식이 아니라 대상자의 소득 수준과 차별화된 욕구, 그리고 다수의 기관들이 참여하는 경쟁을 전제로 한 수요자 지원 방식을 적용했다는 점에서 보건복지부 등 중앙부처는 큰 의미를 부여하고 있다. 즉 다수의 기관을 대상으로 수요자가 맞춤형 서비스를 선택하여 구매하되 시설이 아닌 수요자에게 직접 비용을 지불함으로써 공급기관의 도덕적 해이와 부당 청구 등을 최소화하고, 전자시스템을 통한 신청 및 결제 방식을 도입하여 국가보조금 등 자금 흐름의 투명성과 업무 효율성 등을 추진할 수 있기 때문이다.

〈표 2-2〉 사회서비스 제공방식의 비교

구분	공급기관 지원 방식	수요자 지원 방식
대상	- 수급자 등 저소득층(수동적 보호 대상)	- 서민 중산층까지 확대(능동적 구매자)
서비스 비용	- 전액 국가 지원	- 일부 본인 부담
서비스 시간	- 공급기관 재량	- 대상자 욕구별 표준화
공급 기관	- 단일 기관 독점	- 다수 기관 경쟁
특징	- 획일적이고 정형화된 서비스 제공	- 공급자 간 경쟁을 통한 다양한 서비스 제공

자료: 사회보장정보원(2018. 5. 10.), 사회서비스 전자 바우처 사업현황 및 성과(http://www.socialservice.or.kr/user/htmleditor/view.do?p_sn=2).

제2절 사회서비스 제공기관의 규모화 현황

1. 사회서비스 전자 바우처 사업의 전체 현황

2007년 국민에 대한 사회서비스 제공과 경력단절여성 등 취약계층의 재정일자리 사업으로 시작된 전자 바우처 사업은 2011년부터 2017년까지 약 6년간 이용자 수가 연평균 3.2% 증가한 것으로 파악된다. 하지만 여기서 주목해야 할 점은 돌봄 관련 바우처 사업에 한정해서는 사실상 이용자 수가 감소하고 있다는 점이다.

〈표 2-3〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 사업 이용자 현황

(단위: 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
전체	1,335,865	1,325,052	1,379,507	1,305,808	1,222,773	1,659,863	1,610,825	3.2
비돌봄 사업 소계	679,662	681,327	660,825	653,741	695,734	1,055,359	1,028,226	7.1
· 발달장애인부모상담				652	705	656	664	0.6
· 임신출산진료비	679,662	681,327	660,825	653,089	638,308	588,334	531,392	-4.0
· 청소년산모진료비					338	880	743	48.3
· 기저귀 조제분유					2,934	28,035	50,676	315.6
· 에너지 바우처					53,449	437,454	444,751	188.5
돌봄사업 소계	656,203	643,725	718,682	652,067	527,039	604,504	582,599	-2.0
· 노인돌봄종합	37,728	37,271	42,282	46,759	43,428	44,293	47,686	4.0
· 노인단기가사				554	901	1,306	1,284	32.3
· 장애인활동지원	35,371	41,800	52,628	58,393	64,523	71,636	77,767	14.0
· 산모신생아건강	57,848	57,744	58,569	67,791	71,120	82,313	79,515	5.4
· 가사간병방문	10,539	10,353	10,878	10,959	10,898	10,193	9,307	-2.1
· 발달재활서비스	39,582	44,703	55,556	61,209	61,955	64,471	64,953	8.6
· 언어발달지원	1,213	1,300	1,222	368	498	534	510	-13.4
· 지역사회서비스	473,922	450,554	484,851	389,408	254,729	308,388	277,873	-8.5
· 시도 추가			12,696	16,626	18,987	21,370	23,704	16.9

자료: 사회보장정보원(2018), 사회서비스 전자바우처 주요업무 통계자료 p5, 연평균 증가율 재분석

32 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

즉, 전체 14개로 구성된 사회서비스 전자 바우처 사업은 2007년 도입 이후 2013년까지 이용자가 138만 명까지 증가하다가 그 이후 감소한다. 그런데 2016년 에너지 바우처 사업이 도입되면서 다시 이용자 수가 급증하였다. 반면에 돌봄 관련 바우처 사업은 20011년 약 66만 명에서 2013년 72만 명을 기록한 후, 감소하여 2017년에 들어서는 이용자 규모가 58만 명으로 적어졌다. 그 주된 원인은 지역사회서비스투자사업의 감소율이 연평균 -8.5%에 달했기 때문이다.

〈표 2-4〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 제공인력 현황

(단위: 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
돌봄사업 소계	116,897	132,809	152,961	150,549	138,796	151,382	162,692	5.7
·노인돌봄종합	13,052	14,157	19,100	23,562	23,933	26,141	29,331	14.4
·노인단기가사				612	938	1,369	1,399	31.7
·장애인활동지원	26,008	37,127	51,306	59,929	65,258	72,855	77,454	19.9
·산모신생아건강	8,735	9,156	8,948	9,859	10,562	12,321	14,163	8.4
·가사간병방문	4,062	4,307	5,257	5,759	5,804	5,794	5,339	4.7
·발달재활서비스	5,662	6,758	7,756	9,667	10,180	11,479	11,932	13.2
·언어발달지원	118	189	822	288	389	454	400	22.6
·지역사회서비스	59,260	61,115	59,772	40,873	21,732	20,969	22,674	-14.8
·시도 추가			16,601	22,998	25,706	29,289	31,274	17.2

자료: 사회보장정보원(2018), 사회서비스 전자바우처 주요업무 통계자료 p14, 연평균 증가율 재분석

이와 관련해 어느 정도 설명 가능한 부분이 존재한다. 그것은 정부의 재정지원 방식 전환으로 인해 수요처가 지역사회서비스투자사업에서 산모·신생아건강지원서비스와 가사·간병서비스로 이전되었기 때문이다. 2013년 정부는 일부 사회서비스 재정지원 방식을 개별보조에서 포괄보조(Block Grant)방식으로 전환하였다(보건복지부, 2013a). 그리고 2015년 이후에는 지역발전특별회계 전환을 통하여 포괄보조를 제도화하

였다. 지역발전특별회계는 국가균형발전특별법상 지역 특화발전 지원, 지역민 삶의 질 향상, 지역 경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 운영하기 위해 설치된 기금으로 세입은 주세(31.5%), 농특회계 전입금(32.9%), 일반회계 전입금(28.7%) 등으로 구성되며, 사업 특징에 따라 생활기반계정, 경제발전계정, 제주계정, 세종계정 등 4개 계정으로 구분해 운영되고 있다. 따라서 2013년부터 도입된 포괄보조방식 대상에 지역사회서비스투자사업, 가사·간병방문, 산모·신생아도우미 등 3개 사업이 포함되었고, 3개 사업의 예산 증가분 중 투여 비중에서 지역사회서비스투자사업보다 산모·신생아건강지원서비스 사업에 더 집중되었다. 그러나 증가한 예산 투입 비중이 산모·신생아에 집중된다 하더라도 지역사회서비스투자사업의 이용자 수 급감을 모두 설명하기에는 한계가 있다. 지역사회서비스투자사업 자체 예산은 전년도보다 커서 이용자가 감소하기는 어렵기 때문이다. 따라서 이용자 규모가 정부의 재정 투입 규모와 연동한다고 하지만 수요예측 실패로 인해 실수요 규모는 감소하는 반면 재정 투입 규모는 큰 경우도 존재할 수 있다고 판단된다.

〈표 2-5〉 개별보조방식과 포괄보조방식의 비교

구분	개별보조	포괄보조
대상 사업	- 전국적 통일성·보편성이 있거나 최저생활보장을 위한 사업	- 지역 특성이 강한 사업 - 보편적 욕구가 있더라도 집행 재량이 필요한 사업
장점	- 통일된 기준을 설정, 집행하여 지역 간 형평성 달성	- 지역 실정에 맞는 사업 운영 - 지방 재정 운영의 자율성 확대 - 실험적 사업 용이 - 지역사회 자원 연계 강화
단점	- 집행의 경직성 - 사업 간 분절적 운영	- 보조금 감소 우려 - 지역 간 편차 발생 우려

자료: 보건복지부(2013a), 내부자료

34 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 2-6〉 포괄보조로 재정지원 방식 전환(예시)

개별보조			→	포괄보조		
중앙정부(복지부)				중앙정부(복지부)		
산모신생아	가사간병	지역사회	↓	지역자율형 사회서비스 투자사업 (2018년) 2361억 원		
290억 원	180억 원	1500억 원				
지자체(시/도)			→	지자체(시/도)		
산모신생아	가사간병	지역사회		산모신생아	가사간병	지역사회
290억 원	180억 원	1500억 원	388억 원	204억 원	1621억 원	
사업별 과부족액은 지자체 조정 불가			사업별 과부족액은 지자체 조정 가능			

자료: 보건복지부(2013a), 내부자료

한편, 이용자 급감에도 불구하고 돌봄 관련 바우처 사업의 제공인력은 지속적으로 증가하고 있는 상황이다. 9개 돌봄 관련 바우처 사업의 제공인력은 지난 6년간 연평균 5.7%씩 지속적으로 증가해 왔는데 그 내용을 살펴보면 이용자 수가 감소하는 지역사회서비스투자사업은 제공인력 수도 감소했지만, 이용자가 감소한 가사·간병방문서비스와 언어발달지원서비스의 경우에는 오히려 각각 4.7%, 22.6% 증가하였다. 또한 이용자 증가율보다 제공인력의 증가율이 높은 경우도 존재하는데 노인돌봄종합의 경우 이용자 증가율은 연평균 4.0%이지만 동기간 제공인력의 증가율은 14.4%였다. 그리고 장애인활동지원(이용자 증가율 14.0%, 제공인력 증가율 19.9%), 산모·신생아건강지원서비스(이용자 증가율 5.4%, 제공인력 증가율 8.4%), 발달재활서비스(이용자 증가율 8.6%, 제공인력 증가율 13.2%)도 동일한 경향이다. 따라서 제공인력당 이용자 수는 2011년 1인당 5.6명에서 2017년 3.6명으로 감소한 것으로 나타난다. 결국, 지역사회서비스투자사업을 제외한 모든 돌봄 관련 바우처 사업의 제공인력당 이용자 수 감소는 돌봄서비스가 1대1의 면대면 서비스이기 때문에 서비스 질 제고에 긍정적이라고 판단된다.

〈표 2-7〉 직접 돌봄 사회서비스 전자 바우처 제공인력당 이용자 수

(단위: 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
돌봄사업 소계	5.6	4.8	4.7	4.3	3.8	4.0	3.6	-7.2%
·노인돌봄종합	2.9	2.6	2.2	2.0	1.8	1.7	1.6	-9.1%
·노인단기가사				0.9	1.0	1.0	0.9	0.5%
·장애인활동지원	1.4	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	-4.9%
·산모신생아건강	6.6	6.3	6.5	6.9	6.7	6.7	5.6	-2.7%
·가시간병방문	2.6	2.4	2.1	1.9	1.9	1.8	1.7	-6.4%
·발달재활서비스	7.0	6.6	7.2	6.3	6.1	5.6	5.4	-4.1%
·언어발달지원	10.3	6.9	1.5	1.3	1.3	1.2	1.3	-29.4%
·지역사회서비스	8.0	7.4	8.1	9.5	11.7	14.7	12.3	7.4%
·시도 추가			0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	-0.2%

자료: 사회보장정보원(2018), 사회서비스 전자바우처 주요업무 통계자료 p5, p14. 재분석

2. 사회서비스 전자 바우처 사업체의 규모 수준

사회서비스 제공기관, 특히 돌봄 관련 사회서비스 사업체의 종사자 규모 수준은 종사자 처우에 직접적으로 영향을 미치는 요인 중 하나이다. 종사자 규모가 클수록 이용자의 서비스 시간 규모가 어느 정도 확보되어 있다는 점을 의미하며, 이는 곧 인력 공급뿐만 아니라 기관의 수익성에도 직접적으로 정(+)의 영향을 미친다. 즉 시간 확보로 축적된 이익 등이 임금이나 교육 등 종사자 처우 개선 자원으로 활용되기 때문이다.

이와 관련하여 우선, 돌봄 관련 바우처 제공기관의 현황을 살펴보면 과거 6년간 제공기관 수가 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있다. 2011년 5361개였던 돌봄 관련 바우처 제공기관 수는 6년 만에 약 2배인 1만 1210개로 증가하였다. 하지만 그 배후에는 이용자의 증감과 상관없이 제공기관의 수만 증가했다는 문제점이 존재한다. 실제로 이용자 수가 급감한 지역사회서비스투자사업의 경우, 연평균 제공기관의 증가율은 20.3%

36 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

였고, 동일한 포괄보조방식의 돌봄사업인 가사·간병방문서비스 역시 연평균 증가율이 6.2%에 달했다. 한편 이용자 수보다 제공인력의 증가율이 높았던 노인돌봄(13.7%), 산모·신생아건강지원서비스(14.4%)에서도 제공기관의 증가율은 연평균 10% 이상이다. 단, 장애인활동지원 제공기관의 증가율은 연평균 2.0%에 지나지 않았는데 그 이유는 장애인활동지원 사업은 노인돌봄과 같이 제공기관이 일정 자격만 갖추면 시도지자체에 자유롭게 신고하여 사업이 가능한 신고제가 아니라 보건복지부로부터 일정 자격을 인정받아야만 하는 지정제 사업이기 때문이다.

〈표 2-8〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 제공기관 현황

(단위: 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
·돌봄사업 소계	5,361	6,982	6,838	7,912	8,790	10,083	11,210	13.1%
·노인돌봄종합	923	1,311	1,330	1,486	1,580	1,760	1,998	13.7%
·노인단기가사				325	432	588	623	24.2%
·장애인활동지원	841	898	848	874	888	916	947	2.0%
·산모신생아건강	305	256	298	337	404	522	683	14.4%
·가사간병방문	315	471	402	428	435	443	451	6.2%
·발달재활서비스	993	1,376	1,476	1,547	1,593	1,785	1,903	11.5%
·언어발달지원	522	500	97	140	185	194	184	-16.0%
·지역사회서비스	1,462	2,170	2,387	2,775	3,273	3,875	4,421	20.3%
·시도 추가			576	784	884	967	1,067	16.7%

자료: 사회보장정보원(2018), 사회서비스 전자바우처 주요업무 통계자료 p11, 연평균 증가율 재분석

두 번째, 제공기관당 종사자 규모를 살펴보면 일부 지정제 사업을 수행하는 기관을 제외한 대부분의 제공기관들은 점차 소규모되어 가는 것을 알 수 있다. 2011년 평균 21.8명이었던 돌봄 관련 사업체의 종사자 규모는 2013년까지 소폭 증가하다가 대부분의 사업이 지정제에서 등록제로 바뀐 2013년을 기점으로 점차 감소해 2017년에는 제공기관당 평균 종사

자 규모가 14.5명까지 감소한다. 다만 지정제를 유지하고 있는 장애인활동지원사업만 제공기관당 종사자 수가 2011년 30.9명에서 2017년 81.8명으로 증가하였다. 그리고 신고제로 바뀐 노인돌봄종합(평균 14.7명), 노인단기가사(2.2명), 발달재활서비스(6.3명) 등은 그 규모가 6년 전과 비교해 보면 유지 상태이다. 하지만 이용자 수가 증가하면서 제공인력 수도 증가한 산모·신생아사업은 2011년 평균 28.6명에서 2017년 20.7명으로 감소하였고, 이용자 수가 큰 폭으로 감소한 지역사회서비스투자사업은 2011년 40.5명에서 2017년 평균 5.1명으로 종사자 규모 역시 크게 감소한 것으로 나타난다.

〈표 2-9〉 직접 돌봄 사회서비스 전자 바우처 제공기관당 인력 규모

(단위: 명, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
·돌봄사업 소계	21.8	19.0	22.4	19.0	15.8	15.0	14.5	-6.6%
·노인돌봄종합	14.1	10.8	14.4	15.9	15.1	14.9	14.7	0.6%
·노인단기가사				1.9	2.2	2.3	2.2	6.0%
·장애인활동지원	30.9	41.3	60.5	68.6	73.5	79.5	81.8	17.6%
·산모신생아건강	28.6	35.8	30.0	29.3	26.1	23.6	20.7	-5.2%
·가사간병방문	12.9	9.1	13.1	13.5	13.3	13.1	11.8	-1.4%
·발달재활서비스	5.7	4.9	5.3	6.2	6.4	6.4	6.3	1.6%
·언어발달지원	0.2	0.4	8.5	2.1	2.1	2.3	2.2	45.8%
·지역사회서비스	40.5	28.2	25.0	14.7	6.6	5.4	5.1	-29.1%
·시도 추가			28.8	29.3	29.1	30.3	29.3	0.4%

자료: 사회보장정보원(2018), 사회서비스 전자바우처 주요업무 통계자료 p11. p14, 연평균 증가율 재분석

종사자 규모와 관련하여 좀 더 살펴보아야 할 부분은 종사자 규모가 증가·유지되는 제공기관들에서도 ‘부익부 빈익빈’ 현상이 발생하고, 규모가 큰 제공기관들이 점차 감소한다는 점이다. 먼저 분석 결과를 해석하기 전에 인지해야 할 점은 제공기관들 중 1개 이상의 사업을 병행하는 경우가 상당 부분 존재한다는 점이다. 이들 기관의 사업 병행 이유로는 직무는

유사한데 사업별 수익 기반이 되는 수가가 사업별로 차별적인 데다가 종사자들의 임금을 확보할 시간이 적기 때문이다. 실례로 2017년 기준 4대 바우처 제공기관 중 1개 사업만을 담당하는 기관은 85.1%이며, 2개 사업 이상을 동시에 수행하는 기관은 14.9%에 달한다. 한편 1개 사업 종사 기관이 2015년 대비 약 4.1% 증가하였는데 그 이유는 산모신생아기관의 증가폭이 컸기 때문이다.

〈표 2-10〉 4대 돌봄 사회서비스 제공기관의 현황과 종사자 규모 분포

(단위: 명, %, %p)

구분	2015		2016		2017		'15 vs. '17
	수	%	수	%	수	%	%p
소계	2,639	100.0	2,976	100.0	3,409	100.0	13.7
1개 사업	2,138	81.0	2,471	83.0	2,901	85.1	4.1
2개 사업	355	13.5	364	12.2	363	10.6	-2.8
3개 사업	125	4.7	122	4.1	128	3.8	-1.0
4개 사업	21	0.8	19	0.6	17	0.5	-0.3
소계	3,307	100.0	3,641	100.0	4,079	100.0	0.0
노인돌봄	1580	47.8	1,760	48.3	1,998	49.0	1.2
가사간병	435	13.2	443	12.2	451	11.1	-2.1
장애인활동지원	888	26.9	916	25.2	947	23.2	-3.6
산모신생아	404	12.2	522	14.3	683	16.7	4.5
소계	2,639	100.0	2,976	100.0	3,409	100.0	0.0
5인 미만	381	14.4	460	15.5	526	15.4	1.0
5~9인	379	14.4	425	14.3	498	14.6	0.2
10~29인	939	35.6	1,057	35.5	1,254	36.8	1.2
30~49인	350	13.3	403	13.5	425	12.5	-0.8
50~299인	563	21.3	593	19.9	666	19.5	-1.8
300인 이상	27	1.0	38	1.3	40	1.2	0.2

자료: 이철선 외(2018), 사회복지 종사자 처우 개선 종합대책 마련연구, 한국보건사회연구원·보건복지부, p76. 2015년 대비 2017년 비중차이 재분석

따라서 4대 바우처 제공기관의 규모별 분포를 살펴보면 2017년 말, 기준 5인 미만 제공기관 수는 전체의 15.4%이며, 50인 이하 규모의 제공기관은 전체의 79.3%에 달한다. 그리고 마지막으로 종사자 50인 이상 규모화를 이룬 기관은 전체의 20.7%에 불과하다.

〈표 2-11〉 4대 돌봄 사회서비스 제공기관별 매출액

(단위: 원)

구분	2015	2016	2017	'15 vs. '17
소계	320,346,649	340,637,753	328,733,898	8,387,249
노인돌봄	67,652,107	63,715,566	57,721,716	-9,930,391
가사간병	51,065,721	53,335,073	49,867,020	-1,198,701
장애인활동지원	762,823,348	909,336,480	981,652,447	218,829,099
산모신생아	96,296,427	86,243,110	77,907,726	-18,388,701
소계	320,346,649	340,637,753	328,733,898	8,387,249
5인 미만	7,090,863	6,608,910	7,316,171	225,308
5~9인	25,266,381	24,508,952	21,064,663	-4,201,718
10~29인	84,790,774	79,752,463	69,625,044	-15,165,730
30~49인	229,871,115	225,114,037	217,981,957	-11,889,158
50~299인	1,025,260,466	1,155,847,982	1,163,474,733	138,214,267
300인 이상	3,548,968,954	3,680,115,425	3,787,226,002	238,257,048

자료: 이철선 외(2018), 사회복지 종사자 처우 개선 종합대책 마련연구, 한국보건사회연구원·보건복지부, p76. 2015년 대비 2017년 비증차이 재분석

셋째, 제공기관의 소규모화는 종사자 처우를 개선하는 데 필요한 제공기관당 매출액에도 큰 부(-)의 영향을 미친다. 2017년 기준, 사회보장정보원에 수록된 4대 바우처 제공기관의 매출액 총액을 제공기관의 수로 나누어 보면, 바우처 제공기관당 평균 매출액은 약 3억 3000만 원 정도에 불과하다. 특히 전체 제공기관의 66.8%를 차지하는 30인 미만 사업장의 2017년 말 기준, 제공기관당 매출액은 평균 7000만 원 이하이다. 이는 전체 매출액(수가)의 75% 정도만을 종사자 임금으로 지급하라는 보건복지부의 사업지침을 고려할 때, 30인 기관의 종사자 1인당 평균 임금이 연 1750만 원에 불과하다는 것을 유추할 수 있다. 또한 2015년 대비 2017년의 제공기관별 평균 매출액 변동 차이를 살펴보면, 전체 제공기관

당 평균 매출액은 약 840만 원 증가한다. 그러나 종사자 규모별로 살펴보면 종사자 5~49인 기관의 경우 최소 420만 원에서 최대 1500만 원까지 감소한다. 반면에 50~299인 사업장은 약 1억 4000만 원 정도, 300인 이상 사업장은 약 2억 4000만 원 정도의 매출액이 증가한 것으로 나타난다. 즉 부익부 빈익빈 현상이 4대 바우처 제공기관 사이에서도 나타나고 있는 것이다.

제3절 사회서비스 제공기관의 규모화와 한계점

임금 등 종사자 처우와 직결된 사회서비스 제공기관의 소규모화와 업계에서 발생하는 제공기관의 부익부 빈익빈 현상은 사회서비스의 수요와 공급, 정부의 제공기관 정책에 그 원인이 있다.

공급 측면에서 제공기관의 매출액과 관련된 돌봄 관련 사회서비스 바우처에 대한 수요가 유지 또는 점차 감소하고 있는 가운데 큰 폭의 제공기관 수의 증가는 종사자 처우 개선 여지를 직접적으로 감소시킨다고 볼 수 있다. 물론 사회서비스 수요가 유지 또는 증가하면서 제공인력의 수도 증가한다면 사회서비스 사업이 1대1 대면 서비스라는 특징을 가지고 있기 때문에 서비스 품질 제고 측면에서 긍정적이라 생각한다. 그러나 제공인력 대비 제공기관의 수가 양적으로 크게 증가한다면 기업회계 상 매출액에서 직접 서비스 종사자의 인건비 등 매출원가를 제외한 매출이익이 제공기관의 신설로 인해 생겨나는 사업자와 일반 행정직원들의 인건비인 일반관리비 증가로 감소하기 때문이다.

매출의 경우, 사회서비스 바우처 사업은 시간당 서비스 가격을 정부가 서비스 수가로 계산하여 이용자에게 지불하고 있다. 그리고 바우처 사업

마다 매출원가인 종사자 인건비는 시간당 수가에서 일정 비율을 정해 지불하고 나머지는 사업자 운영비로 지불하고 있다. 제공기관의 입장에서 보면 매출원가인 종사자의 인건비는 제공기관의 수에 상관없이 동일하게 지불되지만 정부의 입장에서 보면 제공기관의 수 증가로 늘어난 제공기관들의 사업자와 이를 지원하는 관리 인력들의 인건비가 소요된다. 따라서 서비스 시간과 종사자 수가 같은 상황에서 제공기관의 수가 늘어나면 제공기관의 관리비용이 증가하게 되어 매출원가에 포함된 돌봄 관련 종사자들의 처우 개선을 위한 당기순이익분이 감소하는 결과를 가져오게 된다. 예를 들어 1개 제공기관이 돌봄 종사자 50명을 고용하여 각각 시간당 1만 원에 해당하는 사회서비스를 종사자당 100시간씩 제공하는 A안이 있다고 하자. 이 기관이 월 매출액 5000만 원에 제공인력 인건비 3750만 원(매출원가)을 제외한 매출이익 1250만 원 중 1인의 사업자와 1인의 관리인력 인건비 600만 원을 판매비와 일반관리비 항목으로 지출한다면(사업장 임차료 등 미적용) 약 650만 원의 당기순이익이 발생하고 이를 종사자 처우 개선을 위한 투자에 사용할 수 있다. 그러나 2개 기관에서 각각 25명씩 고용하여 동일한 수가에 동일한 서비스 시간을 제공하는 B안의 경우, 각각의 기관은 월 매출액 2500만 원에 제공인력 인건비 1875만 원을 제외한 625만 원의 사업운영비 중 1인 사업장과 1인 관리인력 인건비 600만 원(판매비와 일반관리비)을 각각 지출하게 되면 사실상 남는 금액은 각각 25만 원에 불과하다. 따라서 종사자 처우 개선 노력을 위한 자원은 A안의 기관보다 각각 625만 원씩 부족하다.

42 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 2-12〉 제공기관 증가에 따른 종사자 처우 개선 여력(예시)

(단위: 명, 원, 시간)

A안) 1개 제공기관이 50명 고용		B안) 2개 제공기관이 각각 25명 고용	
구분	제공기관 1	제공기관 2	제공기관 3
종사자 수(명)	50	25	25
시간(시간)	100	100	100
시간당 단가(원)	10,000	10,000	10,000
총매출액(+)	50,000,000	25,000,000	25,000,000
제공인력 인건비(-)	37,500,000	18,750,000	18,750,000
사업운영비(+)	12,500,000	6,250,000	6,250,000
판매비와 일반관리비(-)	6,000,000	6,000,000	6,000,000
당기순이익(+)	6,500,000	250,000	250,000
종사자 처우 개선 여력(+)	6,000,000	250,000	250,000

주: 판매비와 일반관리비 기준은 사업장 및 일반 관리요원 1 기준으로 가정.

이와 같은 제공기관의 전폭적인 증가는 보건복지부가 2012년 8월부터 도입한 제공기관의 등록제가 큰 역할을 했다고 판단된다. 보건복지부는 기존에 지정제로 운영하던 노인돌봄종합서비스, 지역사회서비스투자사업, 산모·신생아도우미서비스, 가사·간병방문지원사업을 신고제로 전환해 제공기관 간 경쟁을 유도함과 동시에 서비스 질 향상을 도모하였다. 지정제는 지자체가 사회서비스 제공기관 공모를 통해 사업체를 지정한 후 해당 제공기관에서만 사회서비스를 제공할 수 있는 제도다. 이에 비해 신고제는 「사회서비스이용권 관리법」 하위법령(시행규칙)에 등록기준, 즉 인력요건(교육훈련, 자격, 적정 고용 인원수 등), 시설 요건(필요 시설, 장비 등), 경영 요건 등만 준수한다면 영리 또는 비영리 등 법인 성격과 상관없이 사회서비스 제공 사업을 수행할 수 있다. 그 결과 2013년 6838 개였던 제공기관 수는 2014년 7912개로 폭증한다(〈표 2-8〉 참조).

〈표 2-13〉 사회서비스 제공자의 등록기준

1. 사회서비스의 유형

가. 기관보호서비스: 제공자가 운영하는 시설에서 이용자를 보호하는 서비스 1) 장기보호서비스: 24시간 이상 제공자가 운영하는 시설에서 이용자를 보호하는 서비스 2) 단기보호서비스: 하루 중 일정 시간 동안 제공자가 운영하는 시설에서 이용자를 보호하는 서비스 3) 지원상담서비스: 제공자가 운영하는 시설을 방문한 이용자에게 건강관리, 인지발달 또는 사회 적응 등에 대한 지도, 지원 및 상담 등을 하는 서비스 나. 재가방문서비스: 제공인력이 이용자의 거주지 등을 방문하여 제공하는 서비스 다. 활동보조서비스: 제공자가 운영하는 시설이 아닌 장소에서 이용자의 개인 활동 또는 집단 활동을 제공하는 서비스

2. 시설 및 장비기준

유형	기관보호서비스			재가방문 서비스	활동보조 서비스
	장기보호서비스	단기보호서비스	지원상담서비스		
사무실	사업 수행에 필요한 사무실				
서비스 전용면적	침실 90㎡ (이용 정원이 6명 이상인 경우에는 1명당 6.6㎡를 추가로 확보하여야 한다)	생활공간 90㎡ (이용 정원이 6명 이상인 경우에는 1명당 6.6㎡를 추가로 확보하여야 한다)	서비스 공간 33㎡ (이용 정원이 10명 이상인 경우에는 1명당 3.3㎡를 추가로 확보하여야 한다)	-	-
공통장비	통신설비, 집기 등 사업 수행에 필요한 설비와 비품				

비고
 「노인장기요양보험법」에 따라 단기보호 요양급여를 제공하는 장기요양기관은 장기보호서비스의 시설 및 장비기준을 갖춘 것으로 본다.

3. 인력기준

가. 유형별 배치기준

유형	기관보호서비스			재가방문 서비스	활동보조 서비스
	장기보호서비스	단기보호서비스	지원상담서비스		
제공기관 장	1명				
관리책임자	1명(제공인력이 50명 이상인 경우에는 제공인력 50명당 1명씩 추가한다)				
제공인력	이용자 4명당 1명 이상	이용자 7명당 1명 이상	-	10명 이상 (농어촌지역의 경우 3명 이상)	-

44 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

비고

1. 제공기관의 장은 관리책임자를 겸직할 수 있다.
2. 제공기관의 장, 관리책임자 또는 나목2)다)에 해당하는 인력은 제공인력에 포함할 수 없다.
3. 제공기관의 장(제공자가 법인인 경우에 한정한다), 관리책임자(제공기관의 장이 겸직하는 경우는 제외한다) 및 제공인력은 제공자와 서면으로 근로계약이 체결된 사람만 산정한다.
4. '농어촌지역'이란 「지방자치법」 제2조 제1항 제2호에 따른 시·군 지역 중 읍·면은 전 지역, 동은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호에 따라 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역을 말한다.

나. 인력의 자격기준

- 1) 제공기관의 장 및 관리책임자
가) 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사
나) 「의료법」에 따른 의료인
다) 「노인복지법」에 따른 요양보호사로서 자격을 취득한 후 2년 이상 요양보호사 업무를 한 경력이 있는 사람

- 2) 제공인력

- 가) 장기보호서비스, 단기보호서비스 및 재가방문서비스(산모·신생아를 대상으로 하는 재가방문서비스는 제외한다): 「노인복지법」에 따른 요양보호사
- 나) 산모·신생아를 대상으로 하는 재가방문서비스: 보건복지부장관이 정하여 고시하는 교육과정을 수료한 사람
- 다) 가) 및 나)에도 불구하고 이용자가 「국민건강보험법 시행령」 제45조 제1호에 따라 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 보험료 경감 대상 도서·벽지 지역에 거주하는 경우 재가방문서비스의 제공인력이 이용자를 방문할 수 없거나 방문에 많은 시간이 걸리는 등의 사유로 서비스를 제공할 수 없다고 시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 다음 조건을 모두 충족한 사람으로서 시장·군수·구청장의 확인을 받은 사람
 - (1) 이용자의 추천을 받아 그 이용자에게 서비스를 제공하는 사람
 - (2) 해당 시·군·구에 거주하는 사람
 - (3) 삭제 <2016. 12. 27.>

- 다. 가목 및 나목에도 불구하고 지방자치단체가 해당 지역의 특성과 주민의 수요에 맞게 발굴하여 제공하는 사회서비스(이하 '지역사회서비스'라 한다)의 인력 배치기준 및 자격기준에 관하여는 보건복지부 장관이 별도로 정한다.

4. 시설·장비 및 인력의 공동 이용

- 가. 제공자가 둘 이상의 사회서비스를 함께 제공하는 경우에는 사업에 지장이 없는 범위에서 공통되는 시설·장비를 중복하여 갖추지 않을 수 있고, 제공인력을 공동으로 활용할 수 있다. 다만, 지역사회서비스의 경우에는 예산의 중복 지원 방지 등을 위하여 지역사회서비스 외의 사회서비스의 제공인력을 공동으로 활용할 수 없다.
- 나. 제공자의 시설을 「사회복지사업법」에 따른 사회복지시설에 병설하여 운영하는 경우에는 사업에 지장이 없는 범위에서 공통되는 시설·장비를 중복하여 갖추지 아니할 수 있다.

5. 이 표에서 규정한 사항 외에 사회서비스별 제공자의 등록기준에 관하여 필요한 사항은 보건복지부 장관이 정한다.

6. 삭제 <2016. 12. 27.>

자료: 사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법률(9조 관련). [개정] 2016. 12. 27.

두 번째는 수요의 증가이다. 여기서 말하는 수요란 정부가 지원하는 사회서비스 이용자 확대이다. 그리고 주목해야 할 점은 수요가 제공인력이 수용할 만큼 충분한가 하는 점을 파악하는 것이다. 만약 제공인력의 임금이 상용근로자로 고용될 수 있는 수준까지 수요가 충분하다면 종사자의 월평균 임금은 어느 정도까지 보전될 수 있지만 만약 그렇지 못하다면 수요를 확대하는 정책을 사용하든지, 아니면 종사자의 임금을 정부가 어느 정도 인상해 주어야 하는 의사결정이 필요하기 때문이다.

이와 관련하여 먼저 사회서비스 바우처 사업의 수요 측면에서 이용자 수와 서비스 이용시간, 2가지를 살펴보면 다음과 같다. 우선 이용자의 경우, 앞서 <표 2-3>에서처럼 총 9개 돌봄 관련 사업 중 언어발달지원, 지역사회서비스투자사업, 가사·간병을 제외한 6개 사업의 이용자는 점차 증가하는 것으로 나타난다. 이 중 대표적 4대 돌봄사업인 노인돌봄종합, 가사·간병방문, 장애인활동지원, 산모·신생아 4대 사업의 2015~ 2017년까지 3년간 이용자와 서비스 제공시간의 연평균 증가율을 비교해 보면 다음과 같은 경향을 파악할 수 있다. 장애인활동지원과 산모·신생아 부문은 이용자 연평균 증가율보다 서비스 제공시간의 연평균 증가가 커서 이용자 수가 확대되었지만 그보다는 개인당 제공되는 서비스 시간의 확대가 크게 작용했음을 알 수 있다. 반면에 노인돌봄종합은 증가하는 서비스 제공시간보다 이용자 증가율이 높게 나타났는데, 이는 이용자는 증가했지만 단시간 이용자일 가능성이 존재한다는 점을 나타낸다. 결국 4대 돌봄 중 가사·간병을 제외한 3개 바우처 사업은 여전히 수요가 증가하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

46 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 2-14〉 4대 바우처 사회서비스의 연평균 서비스 제공시간과 이용자 증감률

(단위: 명, %)

구분	서비스 제공시간				이용자	
	2015	2016	2017	연평균 증감률	연평균 증감률	
소계	92,085,687	107,133,603	115,907,998	12.2	6.7	
노인돌봄	10,907,176	11,442,796	11,768,162	3.9	4.8	
가사간병	2,338,273	2,410,963	2,204,905	-2.9	-7.6	
장애인활동지원	72,234,031	86,723,340	93,802,196	14.0	9.8	
산모신생아	6,606,208	6,556,504	8,132,736	11.0	5.7	

자료: 이철선 외(2018), 사회복지 종사자 처우 개선 종합대책 마련연구, 한국보건사회연구원·보건복지부, p75. 연평균 증감률 재분석

〈표 2-15〉 직접 돌봄 관련 연도별 사회서비스 전자 바우처 사업 이용자 현황

(단위: 명, %)

구분	2015. 12.		2016. 12.		2017. 12.		15. 12. vs. 17. 12.	
	수	비중	수	비중	수	비중		
전체	소계	78,086	100	84,516	100.0	92,108	100.0	-
	60시간 미만	16,575	21.2	18,814	22.3	21,336	23.2	2.0
	60~174시간	46,446	59.5	50,554	59.8	55,372	60.1	0.6
	175시간 이상	15,065	19.3	15,148	17.9	15,400	16.7	-2.6
노인돌봄	소계	15,839	100.0	16,684	100.0	18,496	100.0	-
	60시간 미만	9,023	57.0	10,108	60.6	11,781	63.7	6.7
	60~174시간	6,501	41.0	6,264	37.5	6,394	34.6	-6.4
	175시간 이상	315	2.0	312	1.9	321	1.7	-0.3
가사간병	소계	4,014	100.0	3,945	100.0	3,675	100.0	-
	60시간 미만	2,726	67.9	2,802	71.0	2,687	73.1	5.2
	60~174시간	1,244	31.0	1,116	28.3	971	26.4	-4.6
	175시간 이상	44	1.1	27	0.7	17	0.5	-0.6
장애인활동지원	소계	52,761	100.0	58,102	100.0	62,629	100.0	-
	60시간 미만	3,871	7.3	4,343	7.5	4,891	7.8	0.5
	60~174시간	34,876	66.1	39,070	67.2	42,766	68.3	2.2
	175시간 이상	14,014	26.6	14,689	25.3	14,972	23.9	-2.7
산모신생아	소계	5,472	100.0	5,785	100.0	7,308	100.0	-
	60시간 미만	955	17.5	1,561	27.0	1,977	27.1	9.6
	60~174시간	3,825	69.9	4,104	70.9	5,241	71.7	1.8
	175시간 이상	692	12.6	120	2.1	90	1.2	-11.4

자료: 이철선 외(2018), 사회복지 종사자 처우 개선 종합대책 마련연구, 한국보건사회연구원·보건복지부, p78. 2015년 대비 2017년 비중차이 재분석

그러나 현재 공급되는 제공인력의 수를 고려할 때 여전히 수요는 부족한 것으로 판단된다. 2017년 12월 말 기준 4대 돌봄 바우처 종사자의 근무시간별 분포를 살펴보면 60시간 미만 근로자는 약 2만 1000명으로 전체 9만 2000명 중 23.2%이고, 60~174시간 이하 근로자는 약 5만 5000명으로 전체의 60.1%를 차지한다. 세부 사업별로 살펴보면 장애인활동지원사업의 경우, 175시간 이상 근무자는 전체의 23.9%로 가장 많고, 나머지 산모·신생아건강지원(1.2%), 노인돌봄종합(1.7%), 가사·간병(0.5%) 순이다. 결국, 상용직 기준인 1주 40시간, 1개월 174시간의 근무시간을 고려할 때, 종사자 중 83.3%가 정규 근무시간을 채우지 못할 만큼 서비스 시간이 부족하다는 것이다.

세 번째는 제공기관 자체의 자금조달 능력이다. 새로운 사회서비스의 개발, 기존 사회서비스의 확장, 그리고 서비스 품질 제고를 위한 교육 등 종사자 처우 개선을 위해서는 제공기관 자체의 투자가 필요하다. 하지만 앞서 <표 2-9>에서 살펴보았듯이 한국의 사회서비스를 담당하는 제공기관들은 평균 종사자 규모가 14.5명에 지나지 않을 만큼 소규모이다. 이는 사회서비스 사업 이외에 기타 사업을 통해 기관을 유지하거나 새로운 투자를 강행할 만큼 자본구조가 충분하지 않다는 점을 시사한다. 실례로 사회서비스를 담당하는 대부분의 사회복지법인이나 개인사업체들의 수입구조는 국가에 의존하는 경향이 높은 것으로 파악된다. 2015년 보건복지부의 의뢰를 받아 한국보건사회연구원이 실시한 2015년 사회서비스 수요공급 실태조사를 살펴보면 한국의 사회서비스를 제공하는 보건업 및 사회서비스업, 그리고 일반사업체의 연간 평균 수입액은 4억 8830만 원에 지나지 않는다. 그리고 주요 수입액 중 정부보조금 및 정부개별사업 수입으로 인한 수입액은 전체 수입의 31.2%를 차지하고, 이용료·입소비 등 사업체 활동과 관련된 사업 수입액은 전체 평균 약 3억 원 정도로 전체

48 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

수입의 62.1% 정도를 차지한다. 문제는 수입 규모가 작을 뿐 아니라 종사자 처우 등을 위한 투자액, 즉 후원금이나 법인전입금 등이 매우 미미하다는 점이다. 실례로 사회서비스 제공기관의 연평균 후원금은 평균 1170만 원 정도이고, 사업자의 자기자본액은 320만 원에 불과하다.

〈표 2-16〉 2015년 기준 사회서비스 공급업체의 수입액 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	전체		보건업 및 사회복지서비스업						일반사업체		
	백만원	%	백만원	%	생활시설		이용시설		백만원	%	
연간 총수입	488.3	100.0	337.9	100.0	655.1	100.0	294.4	100.0	669.3	100.0	
정부보조금 및 정부 개별사업	152.2	31.2	215.3	63.7	366.7	56.0	194.5	66.1	76.3	11.4	
수입	경상보조금 등	144.1	29.5	205.6	60.8	353.3	53.9	185.3	63.0	70.1	10.5
	개별사업 수탁 수입	8.1	1.7	9.7	2.9	13.4	2.0	9.1	3.1	6.2	0.9
사업수입	303.3	62.1	88.3	26.1	235.1	35.9	68.1	23.1	562.1	84.0	
후원금	11.7	2.4	17.6	5.2	19.3	2.9	17.4	5.9	4.5	0.7	
시설부담금 및 법인전입금	3.2	0.7	4.3	1.3	7.2	1.1	3.9	1.3	1.9	0.3	
회원회비	5.7	1.2	1.9	0.6	3.9	0.6	1.7	0.6	10.2	1.5	
그 외 수익활동 수입	4.7	1.0	2.4	0.7	5.4	0.8	2.0	0.7	7.5	1.1	
임대료	0.9	0.2	0.4	0.1	1.4	0.2	0.2	0.1	1.6	0.2	
기타	6.6	1.3	7.8	2.3	16.2	2.5	6.6	2.2	5.1	0.8	

자료: 박세경 외(2016), 2015년 사회서비스 수요공급 실태조사, 한국보건사회연구원, p255

〈표 2-17〉 2015년 기준 사회서비스 공급업체의 유형별 총지출액 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	전체		보건의료 및 사회복지서비스업						일반 사업체	
			생활시설			이용시설				
	백만원	%	백만원	%	백만원	%	백만원	%	백만원	%
연간 총지출	413.4	100.0	313.3	100.0	650.4	100.0	267.0	100.0	533.8	100.0
인건비	224.1	54.2	165.7	52.9	377.7	58.1	136.6	51.2	294.4	55.2
운영비	69.9	16.9	55.5	17.7	143.5	22.1	43.5	16.3	87.3	16.4
시설비	18.4	4.5	13.7	4.4	26.1	4.0	12.0	4.5	24.1	4.5
사업비	74.1	17.9	59.2	18.9	68.3	10.5	58.0	21.7	92.0	17.2
재료비/소모품비	11.2	2.7	8.9	2.8	16.5	2.5	7.9	3.0	14.0	2.6
기타 경비	15.6	3.8	10.2	3.3	18.3	2.8	9.1	3.4	22.1	4.1

자료: 박세경 외(2016), 2015년 사회서비스 수요공급 실태조사, 한국보건사회연구원, p265

한편 사회서비스 공급업체들의 연간 총지출액은 평균 4억 1400만 원으로, 그중 급여 및 급여 외 인건비를 포함한 인건비가 54.2%(2억 2400만 원)이고, 다음으로 서비스 프로그램 운영, 각종 재활프로그램 등 사업비가 17.9%, 업무추진비·회의비·여비 등 운영비가 16.9% 등의 순으로 나타난다. 이와 관련하여 총수입액을 매출액으로, 총지출액을 매출원가로 가정하여 사회서비스 공급업체의 영업이익을 추정해 보면 전체 평균 7400만 원 정도로, 이는 매출액 기준으로 영업이익률이 약 15.3%에 달하는 수치이다. 그리고 유형별로는 비영리법인이 대부분인 보건의료 및 사회복지서비스업 중 생활시설이 약 0.7%로 가장 낮은 반면에 일반 사업체는 20.2%로 가장 높다.

〈표 2-18〉 2015년 기준 사회서비스 공급업체의 유형별 영업이익

(단위: 백만 원, %)

구분	전체		보건의료 및 사회복지서비스업						일반 사업체	
			생활시설		이용시설					
	백만원	%	백만원	%	백만원	%	백만원	%	백만원	%
연간 총수입	488.3	100.0	337.9	100.0	655.1	100.0	294.4	100.0	669.3	100.0
연간 총지출	413.4	84.7	313.3	92.7	650.4	99.3	267.0	90.7	533.8	79.8
영업이익	74.9	15.3	24.6	7.3	4.7	0.7	27.4	9.3	135.5	20.2

자료: 박세경 외(2016), 2015년 사회서비스 수요공급 실태조사, 한국보건사회연구원, p255, p265, 재분석

이러한 결과는 현재 사회서비스 제공시설의 조직 형태가 비영리 사회복지법인보다 개인사업체나 비법인 단체가 훨씬 많기 때문에 발생한 결과라고 보인다. 2015년 사회서비스 공급-실태조사 결과를 살펴보면 전체 사회서비스 공급업체 중 개인사업체가 전체의 71.3%이고, 다음으로 비법인 단체가 13.1%, 회사법인이 6.0%, 사회복지법인이 5.0%였다. 결국 사회서비스 공급업체는 대규모의 자본 투자 없이 정부보조금과 개별 사업 수입으로 영업이익률이 높지만, 영업이익은 평균 1억 5000만 원에 불과해 투자자본 축적이 어렵다.

네 번째는 보건복지부의 시급제 중심 서비스 가격 정책으로 종사자의 처우가 더욱 악화된다는 점이다. 현재 사회서비스 바우처 사업은 종사자의 인건비를 시간당 서비스 수가에 포함하여 지급하고 있다. 즉 바우처 시간당 수가의 일정 비율(75% 이상)을 종사자의 인건비로 지급하도록 지침에 정해져 있는 것이다. 이 같은 정책은 최저임금법을 위반하지 않는 수준의 수가로 종사자의 인건비 상승을 유도하는 정책이다. 실제로 2018년 최저임금 7530원과 비교해 볼 때 4대 바우처 종사자의 시간당 임금은 최소 107~127% 수준이다.

〈표 2-19〉 바우처 서비스 단가 인상 현황

(단위: 원, %)

바우처 사업	2015~2017년		2018년			
	단가 변화	평균 인상률	서비스 단가			최저임 금 대비
			단가	인상률	인건비	
장애인활동지원	8,810(‘15)~9,240(‘17)	2.5	10,760	16.5	8,070	107
노인돌봄종합서비스	9,800(‘15)~9,800(‘17)	동결	10,760	9.8	8,070	107
산모·신생아	10,390(‘15)~11,125(‘17)	3.5	12,750	14.6	9,562	127
가사간병	9,500(‘15)~10,200(‘17)	3.7	11,800	15.7	8,850	118

주: 2015~2017년 최저임금 평균 인상률 : 7.7%, 인건비는 서비스 단가의 75% 기준.

그러나 이러한 정책은 사회서비스 종사자가 근로기준법상 상근직 근로자로 근로한다는 가정에 어긋나 있다. 즉, 1주 40시간을 기본으로 근로하는 상근직 근로자에게 부여되는 주휴수당, 연차수당, 퇴직금 등의 법정 근로수당이 시간당 바우처 단가에 포함되어야 하나, 현재 인건비 구성은 최저임금만을 고려한 시급제이기 때문에 상근직에게 지급되어야 할 법정 수당들이 누락되어 있는 것이다. 실례로 2018년 장애인활동지원사업의 경우, 종사자를 시간제가 아닌 상근직으로 가정할 때, 지급해야 할 시간당 임금은 9465원이며, 이를 기반으로 적정 시간당 수가를 계상하면 현재의 1만 760원이 아니라 1860원을 더한 1만 2620원이 되어야 한다.

52 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 2-20〉 사회서비스 바우처 적정 인건비 지급 기준

구분	주요 내용
기본급 (최저임금법 제3조 1항)	- 근로기준법상 근로자는 최저임금 이상의 임금 지급 의무
주휴수당 (근로기준법 제55조)	- 1주일에 1일의 유급휴가 부여
연차수당 (근로기준법 제60조)	- 1년간 80% 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 함. 3년 이상 계속하여 근로 시 1년을 초과하는 계속근로 연수 매 2년에 대하여 1일의 가산 유급휴가를 부여. 1년 미만인 근로자는 1월 개근 시 1일의 유급휴가 부여
근로자의 날 (근로자의날제정예관한법률)	- 근로기준법상 근로자에게 5.1일은 유급휴일을 부여
퇴직금 (근로자퇴직급여보장법 제4조)	- 상시근로자1인 이상의 사업장에서 1년 이상 근로한 자에게 30일분 이상의 평균임금 지급. 다만 1년 미만, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 제외 <ul style="list-style-type: none"> • (1일 평균임금×30일)×(총재적일수/365) • 1일 평균임금=퇴직일 전 3개월간 지급받은 임금총액/퇴직일 이전 3개월간의 총일수
연장야간·휴일근로수당 (근로기준법 제56조)	- 연장근로수당: 근로자가 1일 8시간을 초과하여 근로한 경우 통상임금의 50%를 가산하여 지급 - 야간근로수당: 근로자가 저녁 10시부터 익일 6시까지 근로한 경우 통상임금의 50%를 가산하여 지급 - 휴일근로수당: 근로자가 휴일에 근로한 경우 통상임금의 50%를 가산하여 지급

자료: 이철선 외(2015), 돌봄서비스 종사자 처우 개선을 위한 적정수가 산정과 임금체계 심층분석, 한국보건사회연구원, p85

〈표 2-21〉 2018년도 장애인활동지원 상근직 근로자 대상 서비스 단가 구성

(단위: 원)

단가 (A)	최저 임금 준수안 (B = C+D)	직접인건비				기관 운영비					단가 부족분 (B-A)
						인건비성 운영비			기타 운영비	소계 (D)	
		소계 (C)	최저 임금	주휴 수당	연차 수당	소계 (E)	사회보험 사업자 부담금	퇴직 총당금			
10,760	12,620	9,465	7,530	1,503	433	1,699	913	786	1,456	3,155	1,860
85.3	100.0	75.0	59.7	11.9	3.4	13.5	7.2	6.2	11.5	25.0	14.7

주: 4대 보험 사업자 부담금은 연차수당을 포함한 직접 인건비 9465원을 기준으로 산정, 고용안정 및 직업능력개발사업 부담금은 150인 이상으로(0.45%), 산재보험료는 0.7%로 산정.

제 3 장

대안 모색: 시민 기반의 사회적 자본 형성과 사회서비스

- 제1절 사회적 자본 기반의 사회서비스 시장 규모화 방향
- 제2절 중앙정부의 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계
- 제3절 지자체의 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계

3

대안 모색: 시민 기반의 << 사회적 자본 형성과 사회서비스

제1절 사회적 자본 기반의 사회서비스 시장 규모화 방향

본고에서는 앞서 국내 사회서비스 시장의 현황과 특성, 그리고 문제점을 살펴보았다. 그 결과 종사자 처우와 서비스 품질을 개선하는 데 필수적인 사회서비스 제공기관의 규모 수준이 매우 작고, 그 원인이 수요 부족 상태에서의 대폭적인 제공기관 증가, 품질 향상을 위한 제공기관의 투자능력 부족, 그리고 시급제 중심의 가격정책임을 확인하였다. 따라서 본고에서는 4대 문제점을 해결하기 위한 대안으로 시민 기반의 사회적 자본 결과물을 사회서비스 시장과 연계시켜 수요와 자본을 증가시키는 방안을 모색하였다. 시민 기반의 사회적 자본에 주목하게 된 이유는 현 사회서비스 사업의 재원이 국고보조금 등 국가재정 중심이어서 보조금 없이 사회서비스 수요가 자생적으로 증가하기 어려워 사회서비스 시장의 지속 가능성 확보가 불가능하다고 판단했기 때문이다.

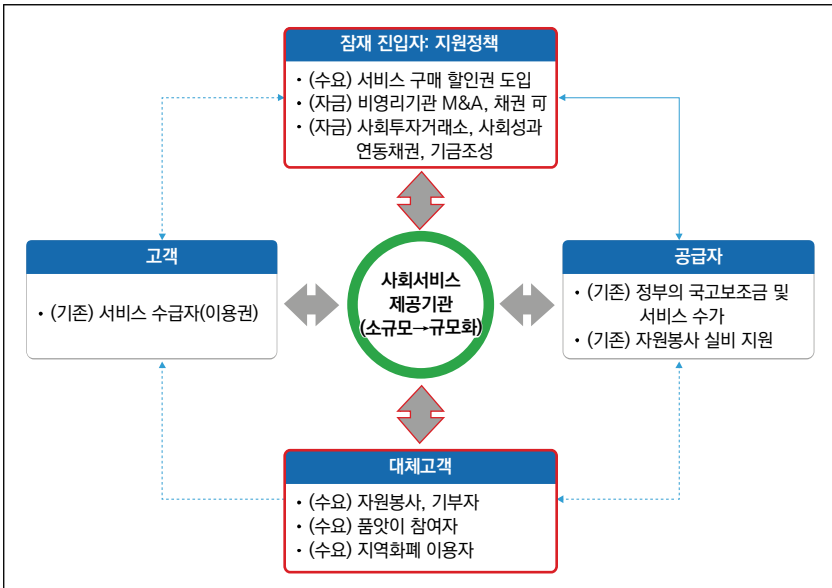
두 번째로 본고에서는 제공기관의 규모화를 위한 환경 구축을 사회적 자본 기반의 결과물로 하되, 세부적으로 서비스 수요 확대와 제공기관의 자본조달 환경 개선이라는 2가지 큰 영역을 중심으로 사회서비스 생태계를 개선하는 데 초점을 맞추었다. 우선, 서비스 수요 확대는 제공기관의 매출액을 향상시켜 제공기관의 규모화를 촉진할 수 있고, 시급제의 단시간 근로자에게 필요한 근무시간을 확보하게 하여 상용직 근로자로서 처우 개선을 가능하게 하는 요인이기 때문이다. 또한 사회서비스 기관들의 자금조달 환경 개선은 제공기관들의 대규모 사회서비스 사업 진입과 서

비스 품질 제고를 위해서는 연구개발(R&D) 등 자발적인 투자가 필요한데, 앞서 문제점 파악에서도 나타났지만 현재 제공기관들의 수익구조로는 자체적으로 투자자금을 조달할 능력이 부족하다고 판단했기 때문이다. 마지막으로 정부 지원 정책은 현 사회서비스 바우처 사업 등 사회서비스 이용권 자체가 정부가 설정해 놓은 사업 설계에 따라 운영되고, 제공기관의 진입과 퇴출 등도 정부의 사업 지침으로 규정되고 있어, 본고에서 설정한 사회서비스 수요 확대와 자본조달 환경 개선을 위해서는 현 사업정책의 수정과 지원 등이 필요하다. 따라서 본고에서는 기업경영에서 산업구조 파악에 사용되는 분석 툴(Tool)인 마이클 포터의 5 Force Model을 이용하여 연구 프레임워크를 설계하였다.

기존 사업구조와 달리 본 연구진이 설정한 연구 프레임워크의 가장 큰 차이점은 우선 재정지원 사회서비스 대상자인 이용자와 사회서비스 제공기관, 그리고 재원의 공급자인 정부 간의 3자 관계에서 사회서비스 수요 촉진을 위한 대체고객인 자원봉사자, 기부자, 품앗이 참여자, 지역화폐 이용자들의 사회서비스 이용 가능성을 자본조달 대안으로 활용해 공적 사회서비스 시장과 연계하는 것이다. 두 번째는 사회서비스 제공기관의 자체 투자 능력을 강화시키기 위한 대안으로 비영리법인, 특히 사회복지법인의 민간자본을 활용할 수 있는 방안을 모색하자는 것이다. 그 이유는 비영리 중심의 정부 재정지원 사회서비스 시장에 진출한 기관 간에 자금 조달의 수단 활용에서 역차별이 존재하기 때문이다. 앞서 제공기관의 현황 분석에서 제시한 것처럼 사회서비스 제공기관 중 약 77%가 개인사업체와 회사법인 등 영리기관들이다(박세경 외, 2015). 그리고 이들 영리기관은 주식이나 지분매도 등을 통해 개인 및 법인 투자금을 자유롭게 활용할 수 있다. 하지만 사회복지법인 등 비영리법인은 재단전입금이나 기부금 이외에 자체 자금조달 수단이 부족하다. 영리기관처럼 주식회사나 지

분을 나누어 매도할 수 없기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 민간 자원을 활용한 사회서비스 수요 발굴과 사회서비스 제공기관, 특히 사회복지법인의 자본조달 방법 등 2가지 사업구조를 설정하고 이에 대한 가능성을 타진해 보고자 하였다.

[그림 3-1] 사회적 자원 기반의 사회서비스 제공기관 규모화를 위한 프레임워크

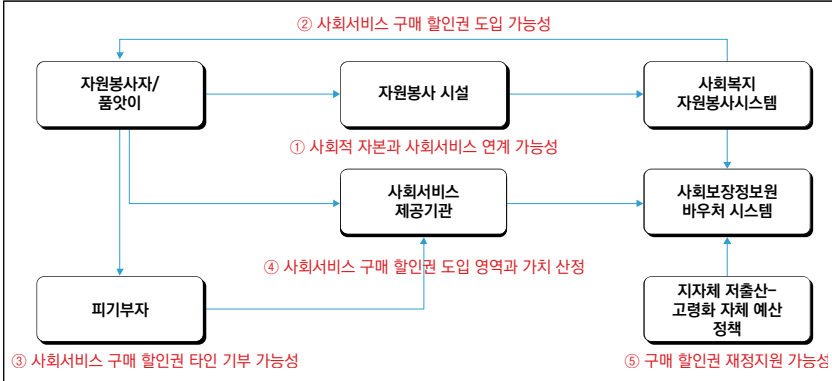


자료: 마이클 포터(2018), 경쟁전략. 21세기 북스, 율진이 조동성, 5 Force Model(산업경쟁분석)을 이용하여 재구성

우선 사회서비스 수요 확대에서는 사회서비스 구매 할인권 도입을 고려하였다. 현재 자원봉사와 품앗이 참여자에게 자신의 노동행위에 대한 실비 비용으로 사회서비스 구매 할인권을 제공한다면, 이를 자원봉사나 품앗이 참여자가 직접 사용하거나 다른 서비스 수급자 및 사회서비스 수요자에게 기부하게 해 수요 확대가 가능하리라고 판단했기 때문이다. 이러한 접근은 수요(Demands)가 구매자의 필요(Needs)와 욕구(Wants)

를 실현시켜 줄 수 있는 구매력, 즉 현금이 충분할 때 가능하며, 만약 구매력이 부족할 경우, 할인 등 보조 수단이 지원된다면 수요 실현이 가능하다는 경영학의 마케팅 이론(Kotler & Armstrong, 2004)에 근거한 것이다. 즉 어떤 사람이 배가 고파(Needs), 빵(Wants)을 먹고 싶다고 하자. 그런데 돈이 충분히 없다면 수요(Demands)는 존재하지 않는다. 할인권을 제공해 부족한 금액을 보완해 준다면 그 사람은 빵을 실제로 구매하는 수요자가 되는 것이다. 따라서 사회서비스 구매 할인권에 대한 설계구조를 중앙정부 차원에서 진행하는 사회공헌활동 기부은행의 돌봄포인트 사업과 지자체에서 운영하는 지역화폐 사례 중 서울시 노원구의 노원(NW)을 벤치마킹하여 사회서비스 이용권과 연계시켰다. 사회서비스 이용권의 추가적 중 본인분담금 부분에 사회서비스 구매권 사용을 한정한다면, 기존 사회서비스 잠재수요자들의 본인분담금에 대한 가격민감도를 약화시켜 수요를 실현시킬 수도 있고, 여성가족부의 시간제 아이돌봄과 같이 전액 민간 지불 사회서비스도 활성화될 것으로 기대할 수 있는 것이다. 결국 사회서비스 제공기관은 기존에 잠재되어 온 서비스 수요 실현과 민간 재원에 의한 사회서비스 판매로 매출 확대 가능성이 높은 것이다. 이때 추가로 고려해야 할 점은 사회서비스 구매 할인권의 지불 주체가 누가 되느냐 하는 점이다. 가장 긍정적인 측면은 사회서비스 제공기관들 자체가 고객 유치를 위한 마케팅 비용으로 충당 가능한 경우이지만, 일부 지자체 중 지역공동체 형성을 위한 자원봉사활동에 교통비 등 실비 지원 조례가 존재하는 경우에는 지자체가 구매 할인권에 해당 금액을 제공기관에 지원하는 방안도 가능하리라고 판단되었다.

[그림 3-2] 사회서비스 구매 할인권 도입을 통한 수요 확대와 검토 사항

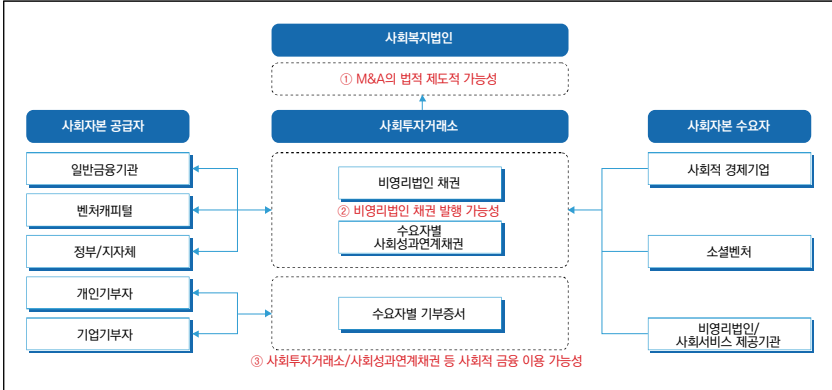


둘째, 자본조달 환경 개선은 사회서비스 제공기관 중 비영리법인이나 사회복지법인이 신사업 진출, 시설 마련 등을 위한 규모화를 추구할 때 사용할 수 있는 방법이 무엇인지를 살펴보고, 불가능하다면 가능한 방법이 무엇인지를 파악하는 것이다. 따라서 우선 본고에서는 사회복지법인이 기업 인수합병(M&A) 방법을 활용할 수 있는지와 M&A 추진 시, 피합병 법인의 자산과 업력이 합병 법인으로 이전될 수 있는지를 중심으로 살펴보고, M&A 등을 위한 자금조달을 위해 사회복지법인이 일반 금융시장에서 공식적으로 타인자금조달이 가능한 방법인 채권 발행이 가능한지에 대해서도 살펴보았다. 타인 조달 방법에 초점을 맞춘 이유는 상업상 영리법인인 일반기업과 달리 민법상 비영리법인은 이윤배당이 불가능하기 때문에 자기자금조달 방법인 주식공개 등을 통해 시장에서 자기자금을 조달하는 것이 사실상 불가능하고 일부 기부자에 의한 출자만이 가능하기 때문이다. 따라서 사업의 규모화를 위해서는 타인자본을 조달하는 방법을 취할 수 있는데, 가장 일반적인 방법은 금융기관을 통한 대출이 있지만 이는 대부분 담보를 조건으로 한 대출이고 대부분의 사회서비스 제공기관들은 소규모이기 때문에 이용하기에는 한계가 있다. 또한 본고에서

비영리법인의 규모화를 취할 수 있는 방법으로 기업 M&A 도입 가능성에 초점을 맞춘 이유는 민법상 비영리법인은 파산할 경우 기존 자산이 국고에 귀속되는 것으로 설정되어 있기 때문에 비영리법인 간의 M&A 자체가 불가능하다면 사회서비스 제공기관의 자체 노력에 의한 규모화는 사실상 불가능하기 때문이다. 반면에 비영리법인 간 M&A가 가능하다 하더라도 기존 피합병 비영리법인이 쌓아 온 사업 업력, 즉 국가와 기초지자체로부터 위탁계약을 통해 수행해 온 사회서비스 사업 경력이 이전되지 못한다면 비영리기관의 M&A 추진 의미가 별로 존재하지 않기 때문이다.

이 외에 본고에서는 타인자본조달 방법으로 최근 부각되고 있는 사회성과연계채권 및 사회적 금융의 국내 동향을 검토하고, 사회복지법인들이 사회적 금융의 지원을 받을 수 있는지를 확인하고자 하였다. 사회적 금융은 광의의 차원에서 비영리사업체의 전통적인 외부자금조달 수단에 속하는 자선, 기부, 후원 등 재무적 수익을 추구하지 않는 비영리금융을 통칭하는 의미이다. 그러나 최근 들어 시민 기반의 일자리 창출과 복지 확대를 위해 정부가 국정과제로 추진하면서 공익성을 강조하는 사회적 기업이나 협동조합 등 사회적 경제 기업을 지원하기 위한 펀드나 기부금, 채권 등을 조성하는 금융지원 정책이 되었다. 따라서 사회서비스 시장에 진출한 사회적 경제 기업들은 정부로부터 사회적 금융의 지원을 받고 있다(이철선 외, 2017a).

[그림 3-3] 사회적 자본 기반의 자금조달 방안과 검토 내용



이에 본고에서는 시민 기반의 사회서비스 수요 확대와 사회복지법인의 자본조달 방안 마련을 위해 총 8개 세부 내용을 검토하였다. 우선 수요 확대 측면에서 첫째, 사회적 자본 기반의 결과물과 사회서비스의 연계 가능성에 대해 중앙정부와 지자체 사업 사례를 본 장에서 검토하였다. 둘째는 본고에서 제안한 사회서비스 구매 할인권의 도입 가능성이고, 셋째는 사회서비스 구매 할인권의 타인 양도 및 기부 가능성이다. 넷째는 사회서비스 구매 할인권 도입 시, 가능한 사회서비스 바우처 사업과 가치 산정을 검토하는 것이고, 다섯째는 구매 할인권 확산을 위한 자원 조달 방법을 살펴보는 것이다. 한편 자본조달 측면에서는 첫째, 비영리법인 간 M&A 가능성과 M&A를 할 때 피합병 제공기관의 사회서비스 업력 이전 가능성을 알아보는 것이고, 둘째는 비영리법인의 채권 발행 가능성을, 셋째는 사회적 금융을 검토하는 것이었다.

제2절 중앙정부의 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계

앞서 제1절에서 본 연구진은 현 사회서비스 제공기관의 규모화를 위한 전제조건으로 사회서비스 구매 할인권의 도입과 설계 내용을 제안한바 있다. 이는 사회서비스의 잠재수요에 대한 구매력을 자극하여 수요를 확대하자는 의견으로 이와 관련하여 살펴볼 수 있는 것이 구매 할인권의 도입 가능성이다. 이에 본고에서는 구매 할인권의 아이디어를 제시하는 데 중요하게 작용한 보건복지부의 사회공헌 기부활동 사례와 지역화폐 사례를 소개하고자 한다. 이 두 사례는 비록 중앙정부와 지자체 수준에서 차별적으로 이루어지고 있지만 시민 중심의 사회적 자본 형성이 사회서비스와 연계될 수 있다는 단초를 제공하기 때문이다.

1. 사회적 자본의 개념과 유형

사회적 자본(Social Capital)은 개인이 아닌 사회적 관계 속에서 파생하는 자본이라고 할 수 있다(전재경, 2012). 즉 사유화된 자본에 대응하는 개념이라고 할 수 있다. 이 같은 사회집단 속에서 파생된 사회적 자본은 크게 신뢰, 규범, 그리고 사회적 네트워크, 3가지로 구성된다고 여러 학자들은 이야기한다. 우선 신뢰란 행위자가 위험에도 불구하고 다른 행위자가 자신의 기대 혹은 이해에 맞도록 행동할 것이라는 주관적 기대를 말한다. 둘째, 규범이란 사회에서 정상적으로 생각하는 행동을 하는 방법을 의미하는 것으로 관계에 내재된 속성이라기보다는 공유된 비전이나 가치와 마찬가지로 사회적 관계 속에서 적절하게 행동할 수 있는 방법인가깝다(이란희·최병대, 2014). 셋째, 네트워크는 독립된 활동 주체이면서도 상호 밀접한 관계를 유지하면서 정보와 지식을 교류하고 필요할 때 서로 도움을 주는 조직 형태이다.

〈표 3-1〉 사회적 자본의 구성 요소

연구자	사회적 자본 구성 요인	공통 요인
Poltes(1998)	- 신뢰, 네트워크, 규범	- 신뢰 - 규범 - 네트워크
Coleman(1990)	- 의무, 기대, 신뢰, 규범, 제도, 네트워크	
Putnam(2000)	- 네트워크, 규범, 신뢰, 참여	
박종주(2005)	- 사회참여, 신뢰, 규범(상호부조), 지역연결망	
임승빈·이승중(2005)	- 규범, 신뢰, 네트워크, 공식적·비공식적 가치관, 자발적 협력, 참여, 공동체 활동의 축적	
윤두섭·오승은(2007)	- 신뢰, 연계망, 제도 및 규범	
삼성경제연구소(2009)	- 신뢰, 사회규범, 네트워크, 사회구조	
Macke & Dilly(2010)	- 신뢰, 규범, 사회적 관계 체인	
김성연·이영환·박윤제(2010)	- 방법적 요소: 신뢰, 규범, 네트워크 - 실천적 요소: 참여, 협상, 중재·조정	
서울시정개발연구원(2010)	- 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조	
Zhang et al.(2011)	- 신뢰, 규범, 네트워크	
김우탁·구자훈(2011)	- 신뢰, 참여, 네트워크	
하성규·박기덕(2011)	- 신뢰, 규범, 네트워크	
김성태(2012)	- 네트워크, 신뢰, 참여, 규범	

자료: 이란희·최병대(2014.6), 사회적 자본 형성을 위한 자원봉사정책, 한국지방자치학회보, 제26권, 제2호, p167.

이 같은 신뢰와 규범, 그리고 특히 사회적 네트워크를 바탕으로 협동이나 거래를 이끌어내어 형성되는 사회적 자본은 일반적으로 언급되는 자본, 즉 경제자본, 인적자본, 문화자본과의 관계에서 참여자의 크기에 따라 차별적이다. 노동자와 자본가의 관계상에 존재하는 경제자본이나 인적자본, 그리고 가구 중심의 공유되는 문화적 취향에 의해 결정되는 문화자본과는 달리 사회적 자본은 사회라는 집단상에 존재하는 자본이다. 따라서 사회적 자본은 개인의 자유에 피해를 줄 수 있다는 단점과 함께 지역사회의 역량을 강화시킬 수 있는 일련의 자원(Coleman, 1990)이 되거나 지역사회에서 주민들 간의 신뢰적 상호작용을 통해 국가건설에 순기능적으로 작동한다(Putnam, 1993). 즉 사회적 자본은 사회적 네트워크에 의해 파생되어 사회 전체의 거시적인 성과를 증진시키는 집단적인 공유자원(Collective Resource)이라고 할 수 있다(이란희·최병대, 2014).

〈표 3-2〉 경제자본, 인적자본, 문화자본, 사회적 자본의 차이

구분	경제자본	인적자본	문화자본	사회적 자본
이론적 의의	- 화폐가 아닌 생산 수단의 형태로 존재하는 자본	- 자본가에 의해 배타적으로 소유될 수 있는 자본의 개념에 대한 수정	- 경제자본과 문화자본의 불일치	- 개인이 아닌 사회적 관계 속에서 파생되는 자본
소유자	- 개인(자본가)	- 개인(노동자)	- 가족 전체 또는 가족의 개별 구성원	- 집단(사회집단)
자본 소유자에게 주는 이익	- 타인의 노동력에 대한 착취를 통한 경제적 이익	- 노동시장에서의 협상력 증대, 높은 임금	- 다른 계급과의 구별 짓기와 계급의 문화적 재생산	- 정보 취득, 사회적 연대와 결속의 창출
자본의 존재 형태	- 물질적 대상(토지 및 기계와 같은 생산수단)	- 교육 및 직무훈련을 통해 개별노동자에게 체화된 기술과 지식	- 가족 구성원들에 의해 공유되는 문화적 취향	- 개별행위가 아닌 사회적 관계 속에 존재하는 신뢰와 결속관계
연구의 핵심	- 자본가와 노동자 사이의 계급적인 착취관계	- 교육과정과 임금 사이의 연관성	- 문화자본을 통한 세대 간 계급 재생산	- 개인 혹은 집단 사이의 관계 유형
분석 수준	- 구조(계급)	- 개인	- 가족	- 개인 집단

자료: 전재경(2012), 사회적 자본의 법제화(I): 법과 사회적 자본, 한국법제연구원, p32.

이 같은 사회적 자본은 공동체를 유지·발전시키는 데 큰 역할을 담당한다. 특히 공동체 안에서 이루어지는 시스템적인 사회적 자본은 사회규범, 사회신념, 그리고 사회연결망에 의해 이루어지는데, 이 중 사회규범을 측정하는 변수로는 자원봉사, 기부, 탈세 범죄 및 법규 위반 등이 있으며 사회연결망은 사회복지, 노조, 정당, 환경, 청소년, 스포츠 단체 등에 의한 참여 여부와 자원봉사활동이 있다. 그리고 사회신뢰(갈등)는 사회협력에 영향을 미치는 구조적·제도적 특징인 소득 불균형, 민주주의 지수, 정부 역량, 사회갈등지수 등을 통해 측정 가능하다(전재경, 2012). 따라서 학계에서는 무형의 사회적 자본을 확립하기 위하여 자원봉사(이란희·최병대, 2014), 지역화폐(박오순, 2013), 자본시장법(박기령, 2012), 협동조합 등 사회적 경제 기업(전재경, 2013), 기업의 사회적 책임과 기업윤리(박오순, 2012) 등과 사회적 자본의 관계를 연구하였다. 이에 본 연구에

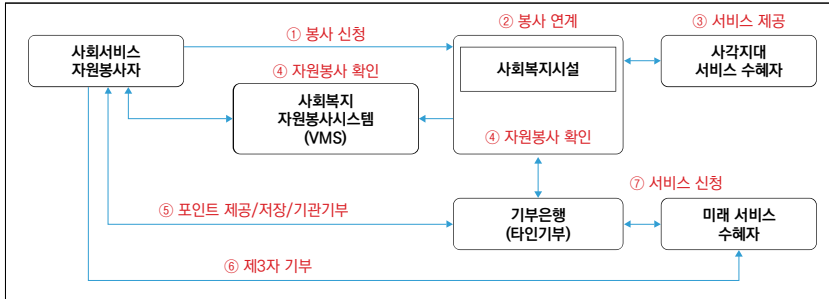
서는 앞서 언급된 다양한 사회적 자본의 결과물 중 하나인 사회서비스와 관련성이 높은 자원봉사와 지역화폐의 현황을 살펴보았다.

2. 중앙정부의 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계: 자원봉사

가. 개관

본고에서 설정한 8대 세부 검토 내용 중 첫 번째인 사회적 자본(Social Capital)의 결과물과 사회서비스 연계 현황을 중앙정부 차원에서 살펴보면 보건복지부의 ‘사회공헌활동 기부은행’ 사업이 있다. ‘사회공헌활동 기부은행’ 사업은 사회서비스 바우처 시장에 포함되지 못하는 독거노인 등 사각지대의 노인돌봄 수요 시장을 자원봉사자와 연계하여 노인돌봄서비스를 하는 대신 자원봉사자들에게 해당 노인돌봄 시간만큼 돌봄포인트를 제공하여 향후 자원봉사자 자신이 만 65세가 되었을 때 동일 서비스를 다른 자원봉사자로부터 받거나, 아니면 노인돌봄서비스가 필요한 제3자나 보건복지부의 기부은행에 기부할 수 있도록 설계한 사업이다(한국사회복지협의회, 2018a). 결국 사회공헌활동 기부은행 사업은 ‘돌봄포인트’라는 수단을 통해 사회서비스 품앗이를 자원봉사와 연계한 시간화폐(Time Dollar) 기반의 사회적 자본 구축 시스템으로 볼 수 있다.

[그림 3-4] 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행 사업구조



<표 3-3> 보건복지부 사회공헌활동 기부은행 사업의 개관

구분	주요 내용
개념	- 사각지대에 놓인 독거노인 등에게 돌봄 자원봉사를 제공하고 이를 포인트로 적립·관리하여 65세 이후에 본인이 사용하거나 돌봄이 필요한 가족, 또는 제3자에게 기부할 수 있는 제도
돌봄대상자	- 복지부 돌봄은행에 회원 등록한 만 65세 이상의 노인 - 만 40세 이후 적립한 돌봄포인트 100점 이상 - 노인장기요양보험 또는 노인돌봄서비스 비적용 노인
돌봄활동 범위	- 인지활동·정서지원: 말벗, 여가활동 보조, 치매 예방 활동 등 - 가사·일상생활지원: 청소 및 주변 정돈, 일상 업무대행, 취사, 세탁 - 주택안전관리: 주택·보수, 옥내 전기, 가스안전 확인, 형광등(전등) 교체 등 - 복지서비스 정보 제공: 대상자가 활용 가능한 복지프로그램에 대한 정보제공
돌봄포인트	- (적립) 돌봄활동 1시간당 1포인트 적립 · 1일 최대 4돌봄포인트 적립 · 단 이동시간 1시간 이상인 경우, 1돌봄포인트 추가 인정 - (기부) 지정기부와 의무기부 2가지로 분류 · (지정기부) 본인이 적립한 돌봄포인트는 만 65세 이상의 가족 또는 제3자에게 기부 가능 ⇒ 만 13세 이상~만 40세 미만의 돌봄봉사자가 쌓은 돌봄포인트는 나눔 활성화를 위해 본인이 사용할 수 없음 · (의무기부) 나눔 활성화를 위해 본인 적립포인트 중 20%는 제3자에게 의무기부 ⇒ 1포인트 중 0.8 적립, 0.2 기부 적립 - (사용) 돌봄활동 1시간 제공 시, 1돌봄포인트 적립 · 1일 최대 4돌봄포인트, 연간 200돌봄포인트까지 사용 가능 - (소멸) 사망, 탈퇴, 개인정보 보유기간 초과 등 해당 회원의 돌봄포인트는 자동으로 소멸 · 만 40세 이전 적립 포인트는 적립기간 10년 이후부터 역순으로 소멸
돌봄봉사자 자격	- 만 13세 이상, 2인 1조 활동 권고, 4시간 교육 수료
지역별 위탁기관	- 기초 지자체 내 사회복지관 및 사회복지협의회 50개

자료: 한국사회복지협의회(2018), 사회공헌활동 기부은행 홈페이지(<https://care.vms.or.kr/>)

이때 독거노인에게 제공되는 자원봉사 유형은 인지활동 및 정서지원, 가사·일상생활지원, 복지서비스 정보 제공, 그리고 주택안전관리 등 총 4가지로 분류되어 단순 노인돌봄 영역을 넘어 전문 지식이 필요한 사회서비스를 제공하는 종합 사회서비스 사업이다. 주목할 점은 자원봉사로 인해 주어지는 돌봄포인트의 기부 부분이다. 사회공헌활동 기부은행은 자원봉사활동에 대한 대가로 해당 자원봉사 시간만큼 그에 상응하는 돌봄포인트를 제공하고 있는데, 이는 사회공헌활동 기부은행이 무보수성의 단순 자원봉사가 아니라 일종의 지역사회 품앗이를 기부행위와 연계한 특징을 보여 준다. 즉 1시간 자원봉사에 대해 상응하는 돌봄포인트를 받고 이 중 20%는 의무로 기부해야 한다. 그리고 나머지 80%는 사회공헌활동 기부은행 대상자가 되는 가족이나 지인들에게 지정 기부할 수 있도록 설계되어 있다.

나. 사회공헌활동 기부은행 참가 자원봉사자의 특성

본고에서는 사회서비스 수요 확대 차원에서 설정한 사회적 자본 기반의 결과물을 공적 사회서비스와 연계하여 수요를 확대할 수 있는지에 대한 가능성을 파악하기 위하여 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행 사업에 참가한 자원봉사자를 대상으로 한국사회복지협의회의 협조를 얻어 2018년 9월 3일부터 14일까지 약 11일간 설문조사를 실시하였다. 설문조사 방법은 보건복지부가 기부은행 사업을 위해 전국 17개 시도에 구축한 50개 사업 연계 코디네이터들이 지역·연령별 자원봉사자의 수를 반영한 확률표본표에 의해 각각 10명씩을 할당 표집한 총 500명에 대해 연령별 대상자를 선정·조사하는 직접 면접 방식으로 진행하였다. 따라서 본고에서는 2018년 기준 1만 1703명의 모집단을 대상으로 지역과 연령으로

구분한 후, 각 지역의 샘플 수를 10명씩 연령별로 할당하는 방식으로 표본 수를 추출하였다. 설문조사 결과 총 500명의 샘플 중 99.0%인 495명의 설문지가 수집되었고, 이 중 경기도 여주시의 경우, 총 8명의 10대 응답자가 배정되었으나 총 10부가 수거되어 표본오차상에 큰 문제가 되지 않아 분석에 포함시켰다. 따라서 본 조사의 최대 표본오차는 95% 신뢰수준에서 유한 모집단 수정계수를 적용해 $\pm 1.35\%$ 였다.

〈표 3-4〉 표본 샘플과 설문 수거율

(단위: 명, %)

구분	할당 수	사례 수						수거율
		전체	10대	20~30대	40대	50대	60대 이상	
전체	500	495	123	89	55	84	144	99
서울	30	28	3	6	2	7	10	93
부산	40	40	18	10	2	4	6	100
대구	30	30	5	4	2	3	16	100
인천	10	10	3	1	2	2	2	100
광주	20	20	-	7	3	4	6	100
대전	20	20	5	12	1	1	1	100
울산	10	10	5	-	-	-	5	100
세종	10	10	-	7	1	1	1	100
경기도	100	102	34	12	10	15	31	102
강원도	30	30	8	2	4	11	5	100
충북	30	30	13	1	4	3	9	100
충남	30	25	5	8	1	1	10	83
전북	30	30	1	4	3	5	17	100
전남	30	30	1	1	8	12	8	100
경북	30	30	9	7	4	4	6	100
경남	30	30	1	4	7	11	7	100
제주	20	20	12	3	1	-	4	100

한편 설문조사 내용은 기부은행 참여 동기 및 참여 요인, 돌봄포인트 사용 형태, 기부은행에 대한 사회적 자본 인식 현황 등 총 40개 문항이었으며 조사 결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행에 시민들이 참여하게 된 과정을 살펴보면 첫째, 응답자들의 약 44.2%는 친구 등 지인들의 권유로, 그리고 17.6%는 타인의 영향 없이 시민의 의무라고 생각해 참여하였다고 응답하여 총 61.8%가 개인의 업무나 입시·취업 등을 위한 필요요건 획득 등의 특정 목적 없이 참여한 것으로 파악되었다. 이를 뒷받침하듯 참여 횟수에서도 전체 응답자의 49.7%가 연 10회 이상 참여하고 있었으며, 그중 30대 미만을 제외한 40대 이상의 경우 연 10회 이상 참여율이 56.4% 이상이었다.

〈표 3-5〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 참여 이유

(단위: 명, %)

구분	사례 수	지인 권유로 사회 경험을 위해서	소속 기관 업무 이기 때문에	입시, 취업 등에 필요해서	시민의 의무라고 생각해서	종교적 신념을 실천하기 위해서	기타	
전체	495	44.2	16.4	7.7	17.6	3.6	10.5	
성별	남	126	54.0	8.7	7.9	17.5	3.2	8.7
	여	369	40.9	19.0	7.6	17.6	3.8	11.1
연령	10대	123	43.9	12.2	24.4	11.4	1.6	6.5
	20~30대	89	61.8	13.5	5.6	10.1	2.2	6.7
	40대	55	40.0	20.0	1.8	16.4	5.5	16.4
	50대	84	35.7	22.6	2.4	13.1	8.3	17.9
	60대+	144	40.3	16.7		30.6	2.8	9.7
지역	광역시	168	44.6	19.6	6.5	15.5	1.8	11.9
	기타	327	44.0	14.7	8.3	18.7	4.6	9.8

70 사회복지서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 3-6〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 참여 횟수

(단위: 명, %)

구분	사례 수	연 1회	연 2~4회	연 5~9회	연 10회 이상	
전체	495	6.1	21.8	22.4	49.7	
성별	남	126	8.7	27.8	30.2	33.3
	여	369	5.1	19.8	19.8	55.3
연령	10대	123	13.0	35.8	22.8	28.5
	20~30대	89	11.2	31.5	43.8	13.5
	40대	55	1.8	16.4	25.5	56.4
	50대	84	1.2	10.7	17.9	70.2
	60대+	144	1.4	12.5	10.4	75.7
지역	광역시	168	6.5	24.4	32.1	36.9
	기타	327	5.8	20.5	17.4	56.3

그리고 기부은행에 참여한 자원봉사자들은 주로 말벗 등 치매 예방 활동 관련 인지활동 및 정서지원 서비스(61.0%)와 청소 등 가사 및 일상생활 지원서비스(23.4%)의 참여 경향이 높았다. 다만 50대의 경우, 주택안전관리(6.0%)나 재능활동(10.7%) 관련 활동이 타 연령대보다 상대적으로 많았던 반면, 10대는 인지활동 및 정서지원 서비스가 67.5%로 상대적으로 많았다.

〈표 3-7〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 참여 봉사 내용

(단위: 명, %)

구분	사례 수	인지활동 및 정서지원	주택안전 관리	가사 및 일상생활 지원	다른 복지 서비스 정보제공	재능활동 (요리, 이·미용 등)	
전체	495	61.0	3.4	23.4	4.0	5.5	
성별	남	126	58.7	8.7	24.6	4.0	1.6
	여	369	61.8	1.6	23.0	4.1	6.8
연령	10대	123	67.5	0.8	24.4	2.4	4.1
	20~30대	89	67.4	9.0	12.4	5.6	2.2
	40대	55	60.0	1.8	25.5	1.8	7.3

구분	사례 수	인지활동 및 정서지원	주택안전 관리	가사 및 일상생활 지원	다른 복지 서비스 정보제공	재능활동 (요리, 이·미용 등)	
지역	50대	84	41.7	6.0	29.8	8.3	10.7
	60대+	144	63.2	1.4	25.0	2.8	4.9
	광역시	168	63.7	3.0	17.3	4.8	8.3
	기타	327	59.6	3.7	26.6	3.7	4.0

둘째, 사회공헌활동 기부은행으로 파생되는 돌봄포인트에 대해 자원봉사자들은 그 용도를 알고 매력도 느끼고는 있었지만, 사용처 부족으로 이용 비율은 낮았다. 우선 돌봄포인트의 사용 용도(자신이 타인에게 기부하거나, 자신이 만 65세가 되면 돌봄서비스를 받을 수 있도록 기부은행이 자원봉사자에게 제공)에 대해 응답자 중 약 89.5%가 인지하고 있었다. 그리고 돌봄포인트의 매력에 대해서도 4점 만점에 평균 3.15점으로 긍정적이었다.

〈표 3-8〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 돌봄포인트 인지율 및 매력도

(단위: 명, %, 4점 만점)

구분	사례 수	포인트 인지율	돌봄포인트 매력도				
			사례 수	매력 없음	매력 있음	평균	
전체	495	89.5	495	17.8	82.2	3.15	
성별	남	126	82.5	126	18.3	81.7	3.09
	여	369	91.9	369	17.6	82.4	3.17
연령	10대	123	77.2	123	17.9	82.1	3.00
	20-30대	89	91.0	89	18.0	82.0	3.08
	40대	55	96.4	55	20.0	80.0	3.15
	50대	84	92.9	84	14.3	85.7	3.26
	60대+	144	94.4	144	18.8	81.3	3.26
지역	광역시	168	89.9	168	22.0	78.0	3.05
	기타	327	89.3	327	15.6	84.4	3.20

〈표 3-9〉 복지부 사회공헌활동 기부은행 돌봄포인트 사용 현황

(단위: 명, %)

구분	사례 수	본인 사용	기부	미사용	
전체	443	4.3	9.7	86.0	
성별	남	104	2.9	8.7	88.5
	여	339	4.7	10.0	85.3
연령	10대	95	5.3	16.8	77.9
	20-30대	81	-	12.3	87.7
	40대	53	5.7	7.5	86.8
	50대	78	1.3	5.1	93.6
	60대+	136	7.4	6.6	86.0
지역	광역시	151	0.7	6.0	93.4
	기타	292	6.2	11.6	82.2

그러나 돌봄포인트를 본인이 직접 사용하거나 기부하는 사용률은 14.0%에 불과한 것으로 나타났다. 그 내용을 세부적으로 살펴보면 10대의 경우, 돌봄포인트 인지율과 매력도가 각각 77.2%, 평균 3.0점으로 평균 수준보다 낮았지만 사용률은 22.1%, 기부는 16.8%로 타 연령대보다 높았다. 반면에 50대의 경우에는 돌봄포인트 인지율과 매력도가 각각 92.9%, 3.26점으로 평균보다 높았지만 돌봄포인트 사용률은 6.4%에 불과했다. 돌봄포인트 사용률이 낮은 이유를 돌봄포인트에 매력을 느끼지 못하는 자원봉사자들에게 질문해 본 결과, 돌봄포인트 이용처가 돌봄서비스로 한정되어서가 46.6%로 가장 많았고, 다음이 자신이 사용하기에는 나이가 적어서(34.1%)였다. 특히 10대와 20~30대 참여자들의 경우, 나이 사용 제한이 각각 68.2%, 62.5%로 상당히 높았고, 40대 이상 경우에는 돌봄서비스의 한정된 이용처가 50% 이상이었다.

〈표 3-10〉 돌봄포인트의 매력도가 낮은 이유

(단위:명,%)

구분		사례 수	자신이 사용하기에는 나이가 적어서	기부받을 주위 지인이 적어서	포인트 이용처가 돌봄서비스 밖에 없어서	이용조건 (100포인트)이 너무 높아서	써 보지 않아서
전체		88	34.1	9.1	46.6	4.5	5.7
성별	남	23	60.9	8.7	17.4	8.7	4.3
	여	65	24.6	9.2	56.9	3.1	6.2
연령	10대	22	68.2	4.5	22.7	4.5	
	20-30대	16	62.5		25.0	6.3	6.3
	40대	11	9.1	18.2	54.5	9.1	9.1
	50대	12	8.3	25.0	58.3		8.3
	60대+	27	11.1	7.4	70.4	3.7	7.4
지역	광역시	37	35.1	10.8	45.9	2.7	5.4
	기타	51	33.3	7.8	47.1	5.9	5.9

셋째, 자원봉사자들은 사회공헌활동 기부은행이 특정 대가성이 없는 사회적 자본의 역할을 담당하는 것으로 판단하고 있었다. 우선 사회공헌활동 기부은행이 매력적인 이유에 대해 전체 응답자 중 59.2%가 ‘자신의 봉사료 누군가가 혜택을 볼 수 있기 때문’이라고 응답하였고, 다음으로 ‘후에 자신이 서비스를 받는 품앗이여서’가 20.9%였다. 반면에 ‘자원봉사 노력에 대해 국가가 보상해 준다는 생각이 들어서’에 대해서는 응답자의 13.3%만이 동의하였다.

〈표 3-11〉 돌봄포인트의 매력도가 높은 이유

(단위: 명,%)

구분	사례 수	봉사를 국가가 보상해 준다는 생각이 들어서	주위에 기부할 지인이 많아서	자신의 봉사로 누군가 혜택을 볼 수 있어서	후에 자신이 서비스를 받는 '품앗이'여서	기타	
전체	407	13.3	5.2	59.2	20.9	1.5	
성별	남	103	10.7	6.8	62.1	18.4	1.9
	여	304	14.1	4.6	58.2	21.7	1.3
연령	10대	101	16.8	3.0	64.4	15.8	
	20-30대	73	15.1	2.7	60.3	20.5	1.4
	40대	44	4.5	6.8	56.8	31.8	
	50대	72	6.9	5.6	63.9	20.8	2.8
	60대+	117	16.2	7.7	52.1	21.4	2.6
지역	광역시	131	13.7	5.3	56.5	22.1	2.3
	기타	276	13.0	5.1	60.5	20.3	1.1

특히 자원봉사의 무대가성의 원칙, 즉 ‘자원봉사는 제공한 노력에 상응하는 대가를 받을 수 없다’라는 원칙에 기준할 때 기부은행 돌봄포인트 제도가 위배되지 않느냐?’라는 질문에 대해서는 ‘동의하지 않는다’라고 응답한 비율이 67.5%에 달했다. 반면에 ‘사회공헌활동 기부은행의 돌봄포인트가 시민이 자발적으로 축적하는 일종의 품앗이 또는 사회적 자본’으로서 지역공동체를 유지·강화하는 역할을 담당한다는 의견에 약 91.1%가 동의하였다. 그리고 사회공헌활동 기부은행의 성격이 자원봉사와 품앗이 중 어디에 가깝냐는 질문에 대해 참여자들은 자원봉사의 성격을 60.8%, 품앗이의 성격을 39.2%로 응답하였다. 이와 같은 응답 내용을 연령별로 살펴보면 사회공헌활동 기부은행을 자원봉사 측면에서 접근하는 10대·50대·60대의 경우, 품앗이로 접근하는 20~40대 연령대에 비해 기부은행의 돌봄포인트가 자원봉사의 무대가성에 위배되며 사회적 자본으로서의 역할 수행에 대해서도 동의하지 못한다는 의견이 상대적으로 많은 것으로 해석된다.

〈표 3-12〉 포인트의 자원봉사 무대가성 원칙 위배 여부 등

(단위: 명, %)

구분	사례 수	돌봄포인트의 자원봉사 무대가성 원칙 위배 여부		돌봄포인트의 사회적 자본 역할 수행 여부		돌봄포인트의 성격 여부		
		동의	비동의	동의	비동의	자원봉사	품앗이	
전체	495	32.5	67.5	91.1	8.9	60.8	39.2	
성별	남	126	31.0	69.0	88.1	11.9	66.7	33.3
	여	369	33.1	66.9	92.1	7.9	58.8	41.2
연령	10대	123	32.5	67.5	88.6	11.4	71.5	28.5
	20~30대	89	21.3	78.7	94.4	5.6	50.6	49.4
	40대	55	20.0	80.0	94.5	5.5	58.2	41.8
	50대	84	36.9	63.1	89.3	10.7	59.5	40.5
	60대+	144	41.7	58.3	91.0	9.0	59.7	40.3
지역	광역시	168	32.7	67.3	91.1	8.9	57.1	42.9
	기타	327	32.4	67.6	91.1	8.9	62.7	37.3

넷째, 자원봉사자들은 사회공헌활동 기부은행 확산을 위해서는 홍보 이외에 돌봄포인트 사용처와 기부은행의 수행기관 확대가 가장 시급하다고 응답했으며, 사용처를 확대한다면 지역상권 활성화를 위한 제품 및 서비스 구매와 함께 공공 돌봄서비스 구매를 주 희망 사용처로 응답하였다. 우선 사회공헌활동 기부은행 확산을 위한 주요 과제를 살펴보면 응답자 중 약 40.8%가 홍보를 가장 중요하게 생각하고 있었으며, 그 다음으로 포인트 사용처 확대(20.0%), 기부은행 수행기관 확대(16.0%) 순이었다. 특히 포인트 사용처 확대에서 10~40대의 의견 비중이 20%대 이상인 반면, 50대 이상에서는 상대적으로 낮게 나타났다.

76 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 3-13〉 사회공헌활동 기부은행 확산을 위한 과제

(단위: 명, %)

구분	사례 수	홍보	돌봄 노인 발굴	기부 은행 수행기관 확대	포인트 사용처 확대	포인트 사용 조건 완화	봉사연계 요원 전문성 강화	
전체	407	40.8	10.7	16.0	20.0	5.1	7.5	
성별	남	103	36.5	11.9	15.9	22.2	4.0	9.5
	여	304	42.3	10.3	16.0	19.2	5.4	6.8
연령	10대	101	39.0	8.1	17.9	21.1	8.1	5.7
	20-30대	73	39.3	9.0	20.2	24.7	2.2	4.5
	40대	44	32.7	5.5	20.0	32.7	3.6	5.5
	50대	72	42.9	13.1	11.9	17.9	3.6	10.7
	60대+	117	45.1	14.6	12.5	12.5	5.6	9.7
지역	광역시	131	48.8	10.7	14.9	19.6	1.8	4.2
	기타	276	36.7	10.7	16.5	20.2	6.7	9.2

〈표 3-14〉 돌봄포인트 수요처 확대 영역

(단위: 명, %)

구분	사례 수	포인트 희망 사용처				포인트 사용 방법		
		공공 돌봄 서비스 구매	공공 일반 서비스 구매	민간 서비스 구매	기타	정액제	정률제	
전체	493	38.1	21.5	39.4	1.0	66.1	33.9	
성별	남	126	40.5	24.6	34.1	0.8	73.8	26.2
	여	367	37.3	20.4	41.1	1.1	63.4	36.6
연령	10대	123	39.8	17.1	43.1		64.2	35.8
	20-30대	89	34.8	27.0	38.2		68.5	31.5
	40대	55	23.6	38.2	38.2		65.5	34.5
	50대	84	39.3	23.8	33.3	3.6	59.5	40.5
	60대+	142	43.7	14.1	40.8	1.4	70.1	29.9
지역	광역시	166	38.0	20.5	40.4	1.2	66.7	33.3
	기타	327	38.2	22.0	38.8	0.9	65.7	34.3

기부은행 확산을 위해 고려되는 포인트 사용처에 대해서 응답자들은 민간 상권(39.4%)보다는 공공서비스 영역(59.6%)을 선호하는 것으로 나타났다는데, 공공서비스 영역 중에서도 공공 돌봄서비스 구매(38.1%)가 공공 일반서비스 구매(21.5%)보다 높은 것으로 나타났다. 즉 자원봉사자들은 돌봄포인트 사용 영역을 현재의 노인 중심 돌봄서비스 이외에 아동, 장애인 등 공공 돌봄서비스 영역으로 확장할 것을 희망하는 것으로 판단되었다. 또한 포인트 사용 방법에서는 1포인트당 일정 금액을 적용해 사용하는 정액제와 1포인트당 일정한 할인율을 정하여 사용하는 정률제 중 정액제 사용을 전체 응답자의 66.1%가 선호하는 것으로 파악되었다.

다. 사회공헌활동 기부은행 사업 성과와 한계점

보건복지부의 사회공헌활동 기부은행은 2016년부터 본 사업을 시작하여 만 3년 동안 진행되고 있다. 이와 관련하여 사업 시작 후 나타난 사업 성과와 한계점을 사회공헌활동 기부은행의 수요와 공급, 그리고 돌봄포인트 사용 차원에서 살펴보고자 한다. 분석에 사용된 자료는 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행 사업을 전담하고 있는 한국사회복지협의회와의 협조를 받았다. 우선 수요 측면에서 사회공헌활동 기부은행 사업으로 수혜를 받은 대상자는 2016년 본 사업 추진부터 2018년 8월 현재까지 약 7380명이며, 연계봉사 횟수는 14만 4816회, 총 봉사 시간은 23만 5530시간으로 확인된다. 성별에서는 남성(22.9%)보다 여성(77.1%)이 약 3.5배 많으며, 지역별로는 경기(14.4%), 전북(13.0%), 전남(10.0%), 경북(9.1%), 서울(8.4%) 등 5개 광역 시도가 전체의 54.9%를 차지한다. 하지만 연계 횟수에서는 대구가 10.0%로 서울(4.0%)보다 상대적으로 많으며, 봉사 시간에서는 경남(8.2%), 충북(6.8%)이 서울(5.8%)보다 비중이

높았다. 즉, 서울보다 대구나 경남, 경북이 대상자 수는 적으나, 연계 횟수와 시간이 많다는 것은 특정 대상자들에게 돌봄서비스가 집중되고 있다는 점을 시사한다.

〈표 3-15〉 사회공헌 기부은행 돌봄대상자 현황 수(2016. 1.~2018. 8.)

구분	인원수(명)			연계 횟수(회)			연계 시간(시간)		
	남	여	합계	남	여	합계	남	여	합계
총계	1,687	5,693	7,380	26,944	117,872	144,816	48,621	186,909	235,530
서울	209	412	621	1,365	4,443	5,808	3,205	10,361	13,567
부산	76	393	469	486	2,569	3,055	990	5,792	6,782
대구	127	313	440	4,156	10,377	14,533	2,561	7,981	10,542
인천	79	239	318	1,091	3,923	5,014	1,623	7,651	9,274
광주	57	171	228	549	1,571	2,120	1,281	3,740	5,021
대전	47	132	179	258	1,085	1,343	704	3,534	4,238
울산	35	97	132	1,729	4,251	5,980	3,528	8,276	11,804
세종	27	37	64	247	366	613	467	693	1,160
경기	295	766	1,061	4,966	10,145	15,111	10,937	24,569	35,507
강원	71	318	389	731	3,356	4,087	1,300	5,405	6,705
충북	89	212	301	1,605	5,671	7,276	3,157	12,930	16,086
충남	81	177	258	1,476	4,156	5,632	3,367	9,357	12,724
전북	227	729	956	3,657	13,516	17,173	6,015	21,724	27,739
전남	63	676	739	899	37,803	38,702	1,131	38,364	39,494
경북	70	605	675	1,192	8,159	9,351	1,339	10,374	11,713
경남	114	292	406	2,148	4,355	6,503	6,381	12,953	19,334
제주	20	124	144	389	2,126	2,515	637	3,207	3,843

주: 인원수 7380명은 중복 수혜를 뺀 누적 인원.
 자료: 한국사회복지협의회(2018) 원자료, 재분석.

〈표 3-16〉 사회공헌 기부은행 돌봄대상자 현황 비율(2016. 1.~2018. 8.)

구분	인원 비율			연계 횟수 비율			연계 시간 비율		
	남	여	합계	남	여	합계	남	여	합계
총계	22.9	77.1	100.0	18.6	81.4	100.0	20.6	79.4	100.0
서울	2.8	5.6	8.4	0.9	3.1	4.0	1.4	4.4	5.8
부산	1.0	5.3	6.4	0.3	1.8	2.1	0.4	2.5	2.9
대구	1.7	4.2	6.0	2.9	7.2	10.0	1.1	3.4	4.5
인천	1.1	3.2	4.3	0.8	2.7	3.5	0.7	3.2	3.9
광주	0.8	2.3	3.1	0.4	1.1	1.5	0.5	1.6	2.1
대전	0.6	1.8	2.4	0.2	0.7	0.9	0.3	1.5	1.8
울산	0.5	1.3	1.8	1.2	2.9	4.1	1.5	3.5	5.0
세종	0.4	0.5	0.9	0.2	0.3	0.4	0.2	0.3	0.5
경기	4.0	10.4	14.4	3.4	7.0	10.4	4.6	10.4	15.1
강원	1.0	4.3	5.3	0.5	2.3	2.8	0.6	2.3	2.8
충북	1.2	2.9	4.1	1.1	3.9	5.0	1.3	5.5	6.8
충남	1.1	2.4	3.5	1.0	2.9	3.9	1.4	4.0	5.4
전북	3.1	9.9	13.0	2.5	9.3	11.9	2.6	9.2	11.8
전남	0.9	9.2	10.0	0.6	26.1	26.7	0.5	16.3	16.8
경북	0.9	8.2	9.1	0.8	5.6	6.5	0.6	4.4	5.0
경남	1.5	4.0	5.5	1.5	3.0	4.5	2.7	5.5	8.2
제주	0.3	1.7	2.0	0.3	1.5	1.7	0.3	1.4	1.6

자료: 한국사회복지협의회(2018) 원자료, 재분석.

한편 사회공헌활동 기부은행 수요자(발굴자) 통계 특성을 살펴보면 연령에서 70세~80세 미만(39.5%), 80세~90세 미만(33.0%)이 전체의 72.5%를 차지하며, 남성(25.3%)보다는 여성(74.4%)이 많다. 그리고 가구 형태에서는 독거노인이 71.9%로 대부분이고, 필요 돌봄서비스로는 인지활동 및 정서지원이 45.2%로 가장 많고, 다음이 가사 및 일상생활지원(23.0%)이었다. 한편 기부은행 연계율을 살펴보면 전체 51.5%로 낮은 편이었다. 약 3년간 발굴된 수요자는 1만 4328명이었지만 그중 7380명만이 돌봄서비스를 받은 것이다. 연계 격차가 큰 연령대는 65세~70세 미만(17.7%포인트)이었으며, 성별에서는 여성(34.7%포인트), 가구 형태에서는 1인 가구(독거노인, 34.7%포인트)로 나타났다.

80 사회복지서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 3-17〉 사회공헌 기부은행 돌봄대상자 특성 분석(2016. 1.~2018. 8.)

(단위: 명, %)

구분		수요자(발굴자)		수혜자(연계자)		차이
		수	%	수	%	%p
총계		14,328	100.0	7,380	51.5	48.5
연령대	90세 이상	744	5.2	483	3.4	1.8
	80세 이상-90세 미만	4,734	33.0	3,068	21.4	11.6
	70세 이상-80세 미만	5,660	39.5	3,181	22.2	17.3
	65세 이상-70세 미만	3,190	22.3	648	4.5	17.7
성별	여	10,667	74.4	5,693	39.7	34.7
	남	3,618	25.3	1,687	11.8	13.5
	미상	43	0.3	0	0	0.3
가구 형태	1인 가구(독거노인)	10,307	71.9	5,333	37.2	34.7
	부부가구	927	6.5	481	3.4	3.1
	자녀동거가구	197	1.4	169	1.2	0.2
	비친족가구	41	0.3	21	0.2	0.1
	기타	2,856	19.9	1,382	9.7	10.3
장애 유무	유(1급)	827	6	383	2.7	3.1
	유(2급)	13	0	12	0.1	0.0
	유(3급)	15	0	11	0.1	0.0
	유(4급)	19	0	17	0.1	0.0
	유(5급)	16	0	14	0.1	0.0
	유(6급)	39	0	35	0.2	0.0
	무	710	5	598	4.2	0.8
	모름	511	4	81	0.6	3.0
무응답		12,178	85.0	6,229	43.5	41.5
희망서비스	소계(중복 적용)	22,419	100.0	9,549	42.6	57.4
	인지활동 및 정서지원	10,136	45.2	5,363	23.9	21.3
	주택안전관리	1,432	6.4	250	1.1	5.3
	가사 및 일상생활지원	5,159	23.0	3,355	15.0	8.0
	복지서비스 정보 제공	1,407	6.3	106	0.5	5.8
	문화활동	634	2.8	178	0.8	2.0
	기타	3,651	16.3	297	1.3	15.0

주: 한국사회복지협의회(2018) 원자료 재분석.

〈표 3-18〉 사회공헌 기부은행 돌봄서비스 제공자 특성 분석(2016. 1.~2018. 7.)

(단위: 명, %)

구분	모집자		교육이수자		활동자		모집 대비 활동	
	수	%	수	%	수	%	%p	
총계	19,972	100.0	17,599	88.1	6,613	33.1	66.9	
연령대	70세 이상	2,881	14.4	2,584	12.9	1,069	5.4	9.1
	60세-70세 미만	2,550	12.8	2,356	11.8	784	3.9	8.8
	50세-60세 미만	3,639	18.2	3,161	15.8	1,132	5.7	12.6
	40세-50세 미만	2,642	13.2	2,289	11.5	823	4.1	9.1
	30세-40세 미만	906	4.5	753	3.8	210	1.1	3.5
	20세-30세 미만	2,600	13.0	2,211	11.1	689	3.5	9.6
	13세-20세 미만	4,754	23.8	4,245	21.3	1,906	9.5	14.3
성별	여	14,492	72.6	12,938	64.8	4,995	25.0	47.6
	남	5,480	27.4	4,661	23.3	1,618	8.1	19.3
직업	일반회사원	1,410	7.1	1,122	5.6	376	1.9	5.2
	공무원 및 공공부문	382	1.9	321	1.6	114	0.6	1.3
	전문직종사자	716	3.6	618	3.1	148	0.7	2.9
	자영업자	563	2.8	486	2.4	146	0.7	2.1
	농어업자	160	0.8	137	0.7	44	0.2	0.6
	학생	6,913	34.6	6,067	30.4	2,433	12.2	22.4
	주부	3,823	19.1	3,414	17.1	1,208	6.1	13.1
	은퇴자	266	1.3	214	1.1	81	0.4	0.9
	무직	1,411	7.1	1,128	5.7	509	2.6	4.5
	기타	4,328	21.7	4,092	20.5	1,554	7.8	13.9

주: 한국사회복지협의회(2018) 원자료 재분석.

두 번째로, 공급 측면에서 사회공헌활동 기부은행 돌봄서비스 자원봉사자들을 살펴보면 먼저 약 3년간 1만 9972명이 모집된 것으로 파악된다. 그리고 그중 88.1%인 1만 7599명이 자원봉사를 위한 기초교육을 이수하였으며, 총 6613명이 자원봉사에 참여한 것으로 파악된다. 모집자의 통계학적 특성을 살펴보면, 우선 13세~20세 미만이 23.8%로 가장 많고, 다음이 50세~60세 미만(18.2%)이었다. 그리고 성별에서는 남성(27.4%)

보다 여성(72.6%)이, 직업에서는 학생(34.6%)과 주부(19.1%)가 가장 비중이 많았다.

〈표 3-19〉 사회공헌 기부은행 돌봄포인트 현황(2016. 1.~2018. 7.)

(단위: 점, %)

구분	적립포인트 합계	사용률	소멸률	인당 평균 적립 포인트	
총계	363,053	27.1	0.04	-	
연령대	14세 미만	6,555	0.7	0.04	10.0
	15-19세	36,154	6.4	0.00	10.0
	20-24세	14,209	1.6	0.00	8.0
	25-29세	3,448	0.3	0.00	7.3
	30-34세	3,131	0.3	0.00	10.5
	35-39세	7,318	0.5	0.00	15.9
	40-44세	13,197	0.8	0.00	13.9
	45-49세	27,673	1.7	0.00	20.5
	50-54세	38,649	2.2	0.00	26.3
	55-59세	46,320	2.6	0.00	26.9
	60-64세	37,881	2.4	0.00	28.5
	65-69세	32,031	1.9	0.00	30.3
	70-74세	41,862	2.6	0.00	39.4
	75-79세	39,308	2.3	0.00	40.0
	80-84세	11,780	0.7	0.00	29.5
	85-89세	2,510	0.1	0.00	43.3
90-94세	20	0.0	0.00	4.0	
95세 이상	812	0.0	0.00	7.7	

주: 한국사회복지협의회(2018) 원자료 재분석.

이 같은 모집자 특성은 활동자들에서도 동일하였다. 한편 공급효율성 측면에서 자원봉사 활동자는 모집자 대비 33.1%로 수요 충족률(51.5%)보다 낮은 것으로 나타났다. 연령대의 경우, 13세~20세 미만(14.3%포인트)과 50세~60세 미만(12.6%포인트)이 가장 격차가 컸고. 성별에서는

여성(47.6%)이, 직업에서는 학생(22.4%)과 주부(13.1%)에서 가장 격차가 큰 것으로 나타났다.

세 번째로, 돌봄포인트 차원에서 3년간 이루어진 성과를 살펴보면 약 36만 3053점의 돌봄포인트가 축적된 것으로 파악된다. 그러나 사용률은 27.1%이며, 소멸률은 0.04%에 불과하다. 결국 사회공헌활동 기부은행의 돌봄포인트는 의무 기부 이외에는 거의 사용되지 않은 채 쌓여만 가고 있는 상태이다.

결국 사회공헌활동 기부은행 사업의 문제점을 살펴보면 크게 2가지로 요약이 가능하다. 그중 첫째는 잠재 수요자와 공급자, 모두 시장의 잠재성은 존재하지만 연계시스템에서 다소 문제가 있다는 것이다. 실례로 실질적인 기부은행 연계율인 돌봄 수혜율이나 봉사활동률이 각각 51.5%, 33.1%로 낮다. 문제의 원인을 살펴보면 우선 연계시스템에서 관련 종사자들이 단시간 근로자로서 업무를 담당하고 있기 때문이다. 현재 전국 50개 사업소에 94명의 코디네이터가 존재하며, 이들의 임금 수준은 월 60만 원으로 하루 3시간, 주 15시간 근무하고 있다. 따라서 연계 코디네이터 1인당 돌봄대상자 발굴과 연계자 수를 산정해 보면 2017년의 경우 1일 각각 0.34명, 0.22명으로, 종합 0.56명의 업무량을 담당한다. 또한 2018년 1월부터 7월까지의 각각 일당 0.78명, 일당 0.49명으로 종합 1.27명의 연계 및 발굴 작업을 담당하고 있었다.

〈표 3-20〉 사회공헌활동 기부은행 연계 코디네이터 업무량 추정

(단위: 명)

구분	발굴자 수	수혜자 수	코디네이터 전체	1인당 발굴자 수			1인당 수혜자 수		
				연간	월	일	연간	월	일
2017	8,443	5,494	94	89.8	7.5	0.34	58.4	4.9	0.22
2018.7	11,277	7,144	94	120.0	17.1	0.78	76.0	10.9	0.49

주: 1인당 1일 발굴자 및 수혜자는 월 1인당 발굴자 및 1인당 수혜자 수를 22일로 나누어 산정.

또한 이러한 연계작업은 수요자와 공급자 간에 전산화된 시스템으로 이루어지는 것이 아니라 수작업 등으로 이루어진다는 점에서 생산성이 낮다고 판단된다. 실례로 기부은행 참여자들에 대한 설문조사 결과, 자원봉사자들이 기부은행 정보를 얻게 된 경로를 살펴보면, TV나 신문 등 홍보매체를 통해 알게 된 경우가 2.8%, 자원봉사 웹 사이트를 통해서 알게 된 경우는 0.8%로 매우 미미한 반면, 기부은행 수행기관의 연계 코디네이터를 통해 정보를 얻게 되었다는 의견이 54.3%에 달했다.

〈표 3-21〉 자원봉사자의 사회공헌활동 기부은행 접촉 경로

(단위: 명, %)

구분		사례 수	홍보 매체	기부은행 수행기관	입소문(가족, 지인 등)	공공기관 (주민센터 등)	웹사이트
전체		495	2.8	54.3	18.6	11.3	0.8
성별	남	126	3.2	40.5	27.0	18.3	1.6
	여	369	2.7	59.1	15.7	8.9	0.5
연령	10대	123	2.4	33.3	31.7	26.8	1.6
	20-30대	89	3.4	50.6	19.1	11.2	1.1
	40대	55	1.8	65.5	14.5	7.3	1.8
	50대	84	2.4	61.9	15.5	4.8	
	60대+	144	3.5	66.0	10.4	3.5	
지역	광역시	168	4.8	58.9	14.9	13.1	1.2
	기타	327	1.8	52.0	20.5	10.4	0.6

둘째로 돌봄포인트의 미사용은 먼저 1인당 평균 적립포인트가 7.3~43.3시간으로 본인 사용 최소 조건인 100시간에 크게 미달한다는 제약이 존재한다. 또한 봉사자 중 55%를 차지하는 40세 미만 봉사자들의 경우, 포인트의 본인 사용이 만 65세라는 조건에 비추어 볼 때 사용 가능성이 매우 적다는 점도 추측 가능하다. 이 외에 앞서 설문조사에서 나타난 사용처 부족은 큰 장벽으로 등장한다. 특히 사회공헌활동 기부은행이 동

일한 봉사서비스를 품앗이 형태로 제공하고 있다는 점에서 나은 대안이 필요한 상태이다.

제3절 지자체의 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계

1. 개관

본고에서는 앞서 사회서비스 수요 확대를 위한 사회적 자본의 결과물과 사회서비스의 연계 가능성 모색을 위해 중앙정부 차원의 사회공헌활동 기부은행 사업 현황과 한계점을 검토하였다. 한편 지방자치제 또는 시민사회에서 자발적으로 시행되고 있는 사회적 자본 결과물과 사회서비스 간 연계 사업을 꼽으라면 지역화폐가 있다. 지역화폐란 ‘특정 상품을 상환할 수 있는 돈, 즉 대안화폐라고도 하는데, 지역공동체에서 물건과 노동력을 주고받는다’는 점에서 지역화폐라 부른다(New Economy Foundation, 2015). 이 같은 지역화폐는 사실 사회서비스보다는 지역경제 활성화 전략으로 성남시 등 최근 일부 지방자치단체에서 도입하고 있다. 특히 2018년 6월 13일 지방선거 과정에서 주요 광역지자체 후보자들은 소상공인 지원을 목적으로 지자체 주도의 지역화폐 도입을 주요 선거공약으로 제시하였다. 박원순 서울시장 후보의 ‘서울페이’, 김경수 경남도지사 후보의 ‘경남페이’, 박남춘 인천시장 후보의 ‘인천페이’가 그것이다. 지역화폐의 목적은 지역 내 가맹점이 내야 하는 신용카드 결제 수수료 부담을 낮추는 데 있다. 이와 같은 움직임은 지자체 수준을 넘어 국가 전체 통합 플랫폼으로 확대까지 언급되는 상황이다. 지난 7월 19일 김태년 더불어민주당 정책위의장은 국회에서 열린 정책조정회의에서 카

드 수수료가 없는 모바일 간편 결제 ‘제로페이’를 연말까지 선보이겠다고 밝혔다. 김태년 의장은 정부 각 부처와 지자체에서 개별적으로 추진하고 있는 모바일 간편 결제를 ‘제로페이’로 통합할 것이라며, “당이 주도해서 오픈 플랫폼을 구축하고, 성격과 특징에 맞는 각종 페이들이 오픈 플랫폼을 통해 결제수단으로 활용되도록 하겠다”고 약속했다. 결국 국내의 지역 화폐 도입은 중앙정부 주도의 통합 플랫폼 구축 시도라는 점에서는 의미가 있지만 그 특성상 지역공동체 없는 공동체사업 전략으로 의미와 역할이 변질되고 있다는 비판이 존재한다.

지역화폐의 역사적 기원은 1820년대 유토피아 사회주의 이념과 협동조합 운동의 창시자였던 로버트 오언의 노동바우처(labour voucher) 개념으로 거슬러 올라간다. 노동바우처는 협동조합적 생산과 소비를 기반으로 경제적 자립 능력을 가진 공동체에서 공동생산에 참여하는 구성원 간 노동교환에 대한 지불 약속증서로 사용되면서 로버트 오언의 유토피아적 공동체 운동의 핵심이 되었다. 또한 노동시간을 교환비율 산정기준으로 삼았다는 점에서 ‘시간 기반 화폐(Time Dollar)’의 시초라고 볼 수 있다. 오언식 시간 기반 화폐는 20세기 초반 실비오 게젤(Silvio Gesll)의 ‘자유화폐’구상¹⁾에 직접적으로 영향을 미치면서 확산되어 갔다. 즉, 금본위제에 기초한 국가화폐시대의 문제점이 게젤의 자유화폐로 대표되는 지역화폐운동과 맞물리면서 유럽에 확산된 것이다. 19세기 말 국제통화체

1) 실비오 게젤(Silvio Gesll)이 1916년 독일어로 출간한 ‘자연경제질서(Die Natürliche Wirtschaftsordnung)’에서 주장한 자유경제이론과 자유화폐이론은 여러 나라에서 번역되며 전 세계적으로 큰 반향을 일으켰다. 프루동주의적 사회주의를 계승한 게젤은 자유경제를 지대와 이자로부터 자유로운 경제, 즉 지대와 이자가 없는 경제로 정의했다. 이자를 통한 화폐의 증식을 평등하고 정의로운 경제 발전을 가로막는 장애물로 간주하여 화폐 축적 욕구를 없애고 교환수단으로 그 역할을 제한하기 위해 화폐의 액면가치가 감가상각(depreciation)되는 통화제도를 제안했다. 이를 구현하기 위한 구체적인 방법론이 시간이 지나면서 가치가 줄어드는 원리를 가진 스탬프화폐(stamp Money)다. 자세한 내용은 Silvio Gesll(1916), *The Natural Economic Order*, Laufbi Nuernberg: Rudolf Zitzmann. 참조.

제의 근간이었던 금본위제는 통화의 공급이 국가(중앙은행)가 아니라 금의 공급량에 의해 결정되었기 때문에 국가 차원의 통화량 조절이 원천적으로 불가능했다. 경기변동에 신축성 있게 대응하기 어려운 금본위제 때문에 극심한 디플레이션과 인플레이션 상태가 주기적으로 반복되었고, 그로 인한 경제적 위기 상황과 사회적 혼란이 가중되자 대안적 해법으로 지역화폐 구상이 주목받게 된 것이다. 이로 인해 1930년대 초반 유럽 일부 도시에서는 계절의 자유화폐 원리를 적용한 지역화폐를 발행하여 큰 성공을 거두기도 한다.

그러나 19세기 말부터 20세기 초까지 등장한 시간 기반 공동체화폐는 금본위제에 기초한 국가화폐시스템을 부정하는 급진적 사회운동의 산물로 인식되었다. 그리고 국가화폐의 대체물로 고안·설계되었던 대안화폐 운동은 국가 권위에 대한 정면도전으로 인식되어 유통이 금지되는 운명을 피할 수 없게 된다. 결국 20세기 초반 정치적, 경제적 혼란 속에서 국가화폐를 대체하는 대안화폐 구상으로 시작된 지역화폐운동은 전성기를 누렸지만, 1930년대 대공황기를 거치면서 금본위제가 폐지되고, 제2차 세계대전 이후에는 미국 달러 가치와 금을 연동한 금환본위제가 핵심인 브레턴우즈 체제로 인해 통화 공급의 유연성과 가치 안정성이 확보되면서 지역화폐운동은 사실상 동력을 상실하게 된다.

1970년대 들어 심각한 인플레이션을 동반한 경제위기가 전 세계를 강타하면서 브레턴우즈 체제가 붕괴되자, 지역화폐운동이 다시 등장하게 된다. 현대적 버전의 지역화폐운동으로는 우선, 1983년 캐나다 브리티시 컬럼비아주 코목스밸리(Comox Valley)의 지역교환거래소(LETS: Local Exchange Trading System)를 들 수 있다. 오늘날 지역화폐운동을 대표하는 LETS는 가상의 공동체화폐를 사용하여 회원 간 서비스와 재화를 거래하는 교환제도로써 그 본질은 P2P 상호신용시스템이다.²⁾ 두

번째는 1980년대 말 미국에서 시작된 시간은행(Time Bank)운동이 있다. 시간은행 운동은 오연식 노동바우처 패러다임을 따르는 시간 기반 공동체화폐 제도로서 LETS와 마찬가지로 상호신용제도로 분류할 수 있다. LETS, 시간은행 등 지역화폐운동은 2008년 글로벌 금융위기를 통해 현행 금융통화제도의 한계가 드러나자 통화제도 개혁 논의와 함께 다시 큰 관심을 불러일으켰다. 특히 미국에서는 2008년 위기 이후의 마이너스 금리, 양적완화 등 연방준비제도이사회(이하 연준)의 비정통적 통화정책이 달러화 가치 폭락을 가져올 것이라는 우려가 커지면서 국가화폐에 대한 불신과 반감이 확산되었다. 이러한 정치적, 사회적 분위기는 여러 지역에서 연방정부의 통화정책에 반대하는 지역화폐운동을 촉발하는 계기로 작용하였다. 세 번째는 블록체인 기술의 암호화폐가 21세기 대안화폐운동의 중심으로 부상하는 상황이다. 블록체인 기술 기반 암호화폐는 2008년 이후의 중앙정부의 통화정책과 법정통화에 대한 불신이 주요하게 작용하면서 나타난 현행 통화금융제도의 문제점을 근본적으로 해결할 수 있다는 주장이 대중적 지지를 받으면서 짧은 시간에 폭발적으로 성장하는 추세이다. 하지만 블록체인 기술 기반 암호화폐 업체는 화폐 창조와 암호화폐를 수익을 낳는 금융상품으로 취급하여 시장에서 자유로운 거래를 통한 가격 상승을 목표로 한다는 점에서 지역공동체화폐운동과는 내용적으로 아무런 관련이 없다. 그러나 국가화폐제도에 대한 비판에서 출발하여 중앙 집중적인 통제를 배제한 P2P의 분권적 화폐제도로 설계되었다는 점에서는 지역

2) 상호신용(Mutual Credit)은 법정화폐를 보충하거나 보조하는 통화 또는 지불수단을 의미하는 보완화폐(Complementary Money) 논의에서 사용되는 개념이다. 대체로 소규모 공동체 내부에서 사용되는 내생적 화폐 운영체계를 말한다. 상호신용이 추구하는 내생적 화폐는 현행 통화금융제도에서는 시중 통화량의 대부분을 차지하는 은행의 신용창조에 의한 외생적 화폐에 대비되는 개념으로 외생적 화폐 공급이 가진 근원적 문제점, 즉 경제활동의 자금수요와 괴리된 초과공급과 그로 인한 화폐가치의 불안정에 대한 해결책으로 제시되고 있다. 상호신용시스템에 대한 자세한 설명은 다음 장을 참조.

화폐 구상과 연결고리가 존재한다. 실제로 공익적 목적의 블록체인 기술 활용에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있으며 지역공동체화폐운동과 블록체인 기술을 접목하려는 시도가 이루어지고 있다(Pazaitis, Filippi, and Kostakis, 2017). 결국 제2의 르네상스를 맞고 있는 지역화폐운동은 한편에서는 20세기 초반 급진적 대안화폐운동의 문제의식을 계승하면서도 다른 한편에서는 법정통화 대체가 아니라 현행 금융통화제도의 틀 안에서 화폐 공급 메커니즘이 갖는 문제점에 대처하는 보완적 역할을 강조한다. 법정화폐를 부정하지 않으면서도 법정통화와는 다른 원리에 입각한 화폐시스템을 구축하여 현행 통화금융제도의 부작용이 지역경제에 미치는 영향을 최소화하려는 지역운동이라는 점에서는 여전히 대안적 성격을 내포하고 있다.

2. 지역화폐의 개념과 성격

최근 거론되는 지역화폐는 특정 공동체가 발행하는 보완화폐로 정의할 수 있다. 민간이 발행한 화폐이므로 사적통화(private money)의 범주에 포함된다. 지역화폐는 법정화폐가 아니기 때문에 강제 통용이 없고 보편적인 지급결제수단으로 인정받지 못한다. 따라서 지역화폐를 매개로 거래에 참여하는 이용자들의 사전 동의를 전제로 한정된 공간에서만 유통되기 때문에 사용 범위를 확장하는 데 근본적인 한계가 있다. 여기서 한정된 공간이란 물리적 지역이 아니라 사회적 공간으로서 공동체를 의미한다. 지역화폐 발행조직은 권력 분산, 참여민주주의, 경제적 자립, 지역순환경제 등 사회적 목적을 추구하는 공동체 사업체로서 법적 형태는 비영리기관(Not for profit)이다.

지역화폐와 법정화폐 간의 관계를 비교 관점에서 볼 때 지역화폐의 성

격은 다음과 같이 요약 가능하다(Kennedy et al., 2012). 첫째, 법정화폐와 경합하지 않는다. 앞서도 언급했듯이 현대적 버전의 지역화폐는 법정통화 발행과 공급제도의 틀을 벗어나지 않는다. 지역순환경제, 생태경제, 선물경제(Gift Economy) 등 궁극적인 목적이 무엇이든지 간에 지역화폐운동은 법정통화 사용의 대체성을 최소화하는 데 방향을 맞추고 있다. 하지만 이러한 지향은 한정된 공간인 지역화폐공동체 내부에서만 유효하다. 지역화폐공동체 회원 수가 늘어난다 하더라도 상황은 달라지지 않는다. 설사 특정 마을 주민 전체가 회원으로 가입한다고 해도 마을 단위의 자급자족을 실현하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 법정화폐와의 병용이 불가피하다.

둘째, 회원제로 운영된다. 따라서 지역화폐 사용을 약속한 공동체가 구성되어야 한다. 공동체를 조직하고 관리하는 단위가 필요하기 때문에 운영비용이 발생한다. 가장 단순한 온라인 커뮤니티 프로그램을 사용하는 네트워크 구축과 거래 내역을 기록하는 경우를 제외하면 지폐, 카드와 같이 현물 형태의 화폐는 발행비용, 전자거래 시스템 구축비용, 카드의 경우 온·오프라인 결제시스템 구축 및 유지비용 등이 추가된다. 만약 지자체의 사업으로 지역화폐공동체를 조직하여 운영한다면 재정으로 비용을 충당할 수 있지만 민간의 자발적 운동일 경우에는 자체적으로 재원 기반을 마련해야 한다.

셋째, 화폐로서의 범용성을 기대하기 어렵다. 따라서 공동체 외부에서는 사용할 수 없다는 사실뿐만 아니라 회원 수가 늘어난다고 해도 강제 통용력이 없어 회원의 자발적 선택에 의존할 수밖에 없기 때문에 거래 규모를 확대하기가 어렵다는 근본적인 한계를 갖고 있다. 지역화폐운동이 영세성을 벗어나지 못하는 가장 큰 이유가 여기에 있다. 예를 들어 1991년에 도입된 미국 이서커(Ithaca)의 HOURS는 25년이 넘는 긴 역사에도

발행 총액이 미화 11만 달러(1HOUR=10달러)였으며, 가맹점 수는 500여 개에 불과했다.

넷째, 지역화폐의 형태나 발행 방식과 상관없이 서비스를 제공한 대가로 받는 수입은 소득으로 간주되어 과세 대상이 된다. 중고물품이라 하더라도 개인 간 거래와 법인과의 거래 모두가 과세 대상인 것처럼 지역화폐를 매개로 한 거래에도 세금이 부과되는 것이다. 지역통화로 급여를 받는 사례나, 사업자가 지역통화로 받은 판매대금도 당연히 매출에 포함되기 때문에 개인의 수입에 대해서는 소득세, 사업자의 매출에 대해서는 부가가치세가 부과되는 것이 당연하다. 물리적 실체가 없는 가상의 화폐로서 거래 내역 기록으로만 존재하는 LETS나 시간은행의 경우도 예외가 아니다. 사업자의 경우 지역화폐로 지급된 수입과 지출을 증빙할 수 있는 자료와 이를 기록한 회계장부를 갖추지 않을 경우에는 탈세 혐의를 받을 수 있다. 따라서 일반상품권에 대한 회계처리와 과세기준이 확립되어 있는 것처럼 조세당국과의 마찰을 피하고 지역화폐 사용을 확산하기 위해서는 지역화폐로의 수입과 지출에 대한 회계처리, 과세 및 징수 방법에 관한 규정과 실행체계를 마련하는 것이 필요하다.³⁾

마지막으로 가치 산정이 어렵다. 법정화폐와 마찬가지로 보완화폐로의 지위를 가진 지역화폐도 아무런 내재적 가치를 갖지 않는 불태환 명목화폐에 속하지만 둘 사이에는 근본적인 차이가 있다. 법정화폐의 실질적 가치가 화폐 1단위로 구매할 수 있는 재화 및 용역의 수량, 즉 화폐의 구매력에 의해 결정되고 법정화폐의 구매력은 화폐를 발행하는 해당국가 정부의 지불 약속에 의해 보증된다고 할 때 지역화폐는 전제조건을 충족하

3) 중앙정부와 중앙은행은 지역화폐가 법정화폐와 경합하지 않기 때문에 위협요인으로 받아 들일 이유가 없으며 영국처럼 지역경제 활성화 차원에서 적극적인 지원을 제공하는 사례도 있다. 중앙정부의 입장에서 보완화폐의 가장 큰 위협요소는 신종 탈세수단으로 이용될 가능성이 있다.

지 못한다. 구매력을 표현하는 가치 척도 기능을 수행하지 못하고 발행기관의 권위가 그 구매력을 보증하지도 못하기 때문이다. 화폐로서의 결정적 약점을 해소하는 가장 쉬운 방법이 바로 국가가 보증하는 법정화폐의 가치와 연동시키는 것이다. 따라서 노동시간 단위를 화폐 가치로 표현한 시간은행을 제외하면 보통의 경우 지역화폐의 가치는 법정화폐와의 교환 비율로 결정된다. 즉, 법정화폐와의 교환 가치가 지역화폐의 가치인 것이다. 문제는 교환비율의 산정기준과 근거가 불명확하다는 점이다. 법정화폐와 지역화폐의 교환비율이 1대1인 경우가 대부분이지만 미국 매사추세츠 버크셰어(Berkshare)와 같이 1 대 0.95의 사례도 간혹 있다. 하지만 교환비율의 산정기준이나 근거가 설명되지 않는다는 점에서 신뢰도 문제는 여전히 남는다.

3. 지역화폐의 유형

현재 세계 각지에서 운영되는 지역화폐운동의 형태와 운영 방식은 단일 범주로 포괄할 수 없을 정도로 매우 다양하며, 지역화폐 유형과 범주화 방식도 가지각색이다. 국내 선행연구는 지역화폐를 교환의 매개수단이라는 기능적 관점에서 접근하여 형태적 차이를 기준으로 유형을 분류하고 있다. 예를 들어 지폐형, 카드형, 모바일형 등 발행 형태에 따라 분류하지만 기능적으로는 아무런 차이가 없다. 한편 공동체 활성화 혹은 지역순환경제 구축 등 지역화폐가 지향하는 주목적에 따라 유형을 구분하기도 한다(최준규, 2018). 실제 지역화폐의 운영 과정에서 어느 한쪽으로 편향될 수 있으나 공동체 활성화가 지역화폐운동의 성공 조건이고, 지역순환경제 구축이 지역화폐운동의 자연스러운 결과물이라는 점에서 두 가지 방향은 모든 지역화폐운동에 공통된다고 볼 수 있다. 결국 어떤 기준

을 채택하든 형태적 차이에 따른 범주화는 그 용도와 의미가 불분명하다는 비판이 제기될 수 있다. 또한 형태적 차이를 부각하여 지급수단의 기능적 동질성을 전제할 경우, 지역화폐운동의 대안적 성격이 사상(死狀)되는 문제와 더불어 LETS나 시간은행과 같이 전혀 다른 속성의 지역화폐까지도 단일 범주에 포섭하는 분류의 오류를 범하게 된다. 그리고 지역화폐를 교환의 매개수단이란 측면에서 접근할 경우, 지역상품권, 회원제 기반 선불카드, 신용카드, 모바일 간편 결제 등 현금통화 이외의 다양한 지급수단과의 차별성도 희미해진다.

따라서 본 연구에서는 법정화폐 공급 메커니즘과의 관계 속에서 보완 통화로서 지역화폐의 사회경제적 의미에 초점을 맞추어 지역화폐의 범주를 법정화폐와의 태환이 보장되는 보조화폐로서 법정 기반 바우처 제도와 상호신용(Mutual Credit), 그리고 마지막으로 보조화폐와 상호신용을 결합한 혼합형의 세 가지로 구분하고자 한다. 세 가지 유형의 구분은 화폐 발행 원리의 차이를 기준으로 한 것으로 여기서 화폐 발행의 원리란 화폐 창조와 공급 방식을 의미한다. 이러한 범주화 방식은 법정화폐와의 관계 속에서 지역화폐의 활용 방법과 용도를 검토하는 데 유용하다는 장점이 있다. 현실에서 실제로 운영되고 있는 지역공동체화폐의 유형을 보면 법정화폐와의 경합성이 전혀 없는 보조화폐가 가장 일반적이다. 하지만 보조화폐와는 달리 대안적 성격이 강한 상호신용제도는 순수한 원형을 따르는 경우는 드물고 대체로 혼합형으로 운영된다. 혼합형은 보조화폐와 상호신용을 어떻게 조합하는가에 따라 구체적인 운영 방식이 달라지기 때문에 다양한 설계와 응용이 가능하다(New Economy Foundation, 2015).

가. 법정화폐 기반 바우처 제도

우선 첫 번째로 법정화폐와의 교환이 보장되는 보조화폐로는 법정화폐 기반 바우처가 있다. 여기서 바우처란 상품이나 서비스를 구매할 수 있는 증서라는 일반적 의미로 사용한다. 바우처 제도에서 화폐 획득 방법은 지정된 판매점에서 지역화폐를 구매하는 것이다. 다시 말해 법정화폐와의 교환이 화폐 발행 과정인 것이다. 바우처 형태는 지류화폐와 카드, 그리고 현물 형태가 없는 전자거래 등 다양한데, 발행 및 유통 비용이 가장 저렴한 지폐 형태가 대부분이다(Ryan-Collins, 2011).

바우처 제도에서 지역화폐의 가치는 법정화폐의 가치에 연동되어 법정화폐와 동등한 지급수단으로 사용된다. 발행량만큼 법정화폐를 예치하기 때문에 언제든지 지역화폐 이용자가 원하면 법정화폐로의 교환이 가능하다. 즉 100% 법정화폐 본위제에 기초한 민간화폐라고 볼 수 있는 것이다. 화폐의 외형을 가지고 있으나 100% 법정화폐와 연동되어 지급수단으로만 기능하기 때문에 발행 자격에 아무런 제한이 없고, 채권자가 특정되지 않은 무기명 채권의 일종이라고 볼 수 있어 지역상품권과 사실상 동일한 속성을 갖는다.

이 같은 바우처 제도는 지역화폐공동체에 의해 운영되기 때문에 이를 운영·관리하는 기관을 필요로 한다. 특히 지류화폐는 위·변조의 위험에 노출되어 있기 때문에 지역화폐 운영기관은 위·변조 방지기능을 탑재한 지폐를 제작하고 유통해야만 한다. 또한 발행량만큼 법정화폐를 담보로 예치해야 하기 때문에 지역 금융기관과 협업을 하는 경우도 많다. 그리고 지역화폐의 사용 방법은 회원제 상품권과 동일하다. 즉, 지역화폐공동체에 가입한 지역의 상점(가맹점)에서 물건이나 서비스를 구매하고 지급수단으로 사용한다.

대표적인 외국 사례로는 영국의 마을공동체 운동단체인 전환마을(Transition Town)이 사용하는 지역화폐제도가 있다. 이 경우 Lewes Pounds, Brixton Pounds, Bristol Pounds, Stroud Pounds, Totnes Pounds 등처럼 영국의 법정화폐 통화단위인 파운드를 지역화폐의 통화단위로 사용하고 있다. 독일 바이에른주 킴가우어(Chiemgauer), 미국 매사추세츠 버크셔 지역의 지역화폐인 버크셰어(Berkshare)도 여기에 해당한다. 또한 민간에 의해 조직·운영되는 지역화폐가 해당 지역의 지자체와 협력관계를 맺는 사례도 있다. 영국 브릭스톤 시정부 직원들은 월급의 일부를 브릭스톤 파운드로 지급받으며, 영국 브리스틀에서는 기업세(business rate)⁴⁾를 지역화폐로 납부하기도 한다. 이러한 지자체의 전폭적인 지원은 지역화폐의 대중적 인지도와 신뢰도를 높여 이용자를 확대하는 데 중요한 역할을 담당하고 있다.

나. 상호신용(Mutual Credit)제도

LETS와 시간은행 방식 지역화폐는 개인 간 직거래(P2P) 네트워크를 기반으로 자원을 연결·배분하는 교환경제 운영체계를 따른다. 회원 간 서비스 또는 물품 거래는 청구권과 변제의무로 인식되어 서로 교환하는 방식으로 이루어지고, 이렇게 공동체 구성원 간에 서비스나 물품을 서로 교환하는 행위 자체는 화폐가 창조되는 과정을 의미한다. 즉 지역화폐공동체 거래 참여자 모두가 지역화폐 발행자가 되는 셈이다. 상호신용제도에서는 물품을 팔거나 서비스를 제공해야만 지역화폐를 획득할 수 있다. 획득한 지역화폐는 법정통화로 태환되지 않는다. 물건을 팔거나 서비스를

4) 영국의 기업세는 지방정부 세입 항목 중의 하나로 중앙정부에서 부과해 징수하여 전액 보조금으로 다시 지방정부에 지급하는 세금을 말함.

제공하면 그에 해당하는 금액이 LETS 또는 시간은행에 개설한 계정에 축적되어 잔액이 증가하고, 반대로 다른 사람으로부터 물건을 사거나 서비스를 제공받으면 그만큼 계정에서 차감되어 잔액이 줄어들게 된다. 물품이나 서비스 교환이 이루어지는 순간 한 사람의 계정잔액이 증가하는 동시에 거래 상대방의 계정 잔고는 정확히 동일한 금액만큼 줄어들기 때문에 거래 당사자 간에 제로섬 관계가 형성된다. 따라서 은행의 신용창조와는 달리 이자부 부채가 발생하지 않고 예금통화도 만들어지지 않는다. 따라서 공동체 내에서 유통되는 화폐량은 공동체 전체 계정의 잔액과 일치하기 때문에 현행 통화금융제도의 문제점으로 지목되는 과도한 신용 팽창이나 유동성 과잉 공급이 일어나지 않는다. 또한 거래가 일어나는 만큼만 화폐가 공급되기 때문에 신용경색이나 통화 부족 현상도 발생하지 않는다(Hinz and Wagner, 2006).

상호신용제도에서 통용되는 자원은 시장재뿐만 아니라 화폐가치로 환산되지 않는 지식이나 기술, 사회적 필요를 충족하는 다양한 활동을 포괄한다. 분산된 공유경제의 일종으로 볼 수 있으나 그 목적이 이윤 증대가 아니라 사회적 관계 속에서 공동의 가치를 지향하는 구성원들의 협력을 증진시킨다는 점에서 일반적인 공유경제 플랫폼의 사업체와는 구분된다. 또한 공동체 구성원 전체의 기여와 참여로 이루어지는 다자간 상호교환(multilateral P2P exchange) 체제에 기반한 거래관계이기 때문에 활동가와 수혜자 사이에 일방적이고 수직적인 관계가 형성되는 자원봉사와는 전혀 다른 범주라고 볼 수 있다.

한편 LETS와 시간은행은 다자간 상호신용 교환제도로써 구조와 운영 방식이 동일하지만, 화폐가치 산정 방식과 사용 영역에서 약간의 차이가 존재한다. LETS의 경우 지역통화 단위의 가치를 법정화폐와 등가로 환산하는 경우가 대부분이지만 시간은행은 19세기 로버트 오언의 노동증서를

계승하였기 때문에 교환 가치의 기준이 정액으로 결정된다. 즉, 모든 노동은 동일한 가치를 갖는다는 전제하에 투입한 노동시간을 화폐 가치로 환산할 때 보통 '1시간 노동=1타임달러'의 공식이 적용된다. 따라서 LETS에서 거래되는 자산은 물품, 공간, 서비스, 재능 등 매우 다양하지만 시간은행은 노동을 노동으로 보상하는 교환시스템이기 때문에 다양한 형태의 활동으로 인한 거래 대상이 제한되어 주로 공공서비스나 사회서비스 영역에서 자원 활동을 조직하는 데 활용되고 있다.

다. 보조화폐와 상호신용의 혼합형

사실 혼합형은 각각의 사례마다 제도 설계와 운영 방식이 차별화되기 때문에 일반화가 어렵다. 하지만 혼합형은 시간은행제도의 단점을 바꾸어 제도의 강점으로 상쇄하는 형태라고 할 수 있다. 오연식 노동증서의 현대 버전으로 노동을 노동으로 보상하는 시간은행은 개인 간 서비스 교환으로 거래 내용이 제한되어 사업자의 참여가 어렵다는 단점이 존재한다. 이러한 한계를 극복하는 방법 중의 하나가 시간화폐의 가치를 법정화폐로 환산하여 사업자도 거래에 참여할 수 있는 길을 여는 것이다. 1타임달러와 법정화폐의 교환비율을 책정하여 1타임달러의 구매력을 법정화폐 가치로 표시하게 되면 개인 간 거래뿐만 아니라 B2C, B2B 거래로 시간화폐 사용처가 확대될 수 있다. 즉 시간화폐의 활용도를 높이면서 동시에 지역순환경제 활성화 수단으로도 활용이 가능하다.

대표적인 사례로는 미국 이서커(Ithaca)의 HOURS가 있다. 우리나라 최초의 LETS인 대전의 한발레츠, 지자체가 직접 도입하여 운영하는 예외적인 사례이지만 서울시 노원구의 노원(NW)도 혼합형이라고 볼 수 있다. 동일한 혼합형의 범주로 분류할 수 있으나 HOURS, 한발레츠, NW의 운

영 방식은 상이하다. 한발레츠는 명칭 그대로 분산된 다자적 P2P LETS의 원형을 따르고 있다. 그와는 달리 HOURS는 운영기관이 직접 화폐를 발행하여 유통하는 중앙집권형 바우처 제도의 구조를 가진다. 한편 NW의 구조는 중앙집권형 바우처 제도인 HOURS와 유사하지만 발행기관이 지자체라는 점이 차별적이다. 또한 자원봉사활동에 대한 급부를 지자체가 발행한 지역화폐 NW으로 지급하여 역내 가맹점에서 지급수단으로 사용한다. 결국 NW은 화폐를 획득하는 과정이 시간은행과 유사하지만 회원 간 상호거래를 통해 화폐가 공급되는 상호신용제도와는 아무런 관련이 없다. 그러나 혼합형의 운영체계는 상호신용제도의 다자간 P2P 교환거래 방식과 거리가 멀다. 서비스를 제공하고 받은 지역화폐는 바우처 제도처럼 지역화폐공동체 가맹점에서 지급수단으로 사용된다. 지역화폐를 획득하는 경로와 지역화폐를 사용하는 방법 사이에 대등한 교환관계가 성립하지 않기 때문이다. 따라서 <표 3-22>는 위에서 살펴본 지역화폐 세 가지 유형의 특징을 비교한 것이다.

<표 3-22> 지역화폐의 3가지 유형

구분	바우처형 보조화폐	상호신용	혼합형
구조	- 중앙집권형	- 분산형	- 중앙집권형
화폐 취득 방법	- 구매	- 노동/물품교환	- 교환 및 구매
태환 원칙	- 100% 태환	- 불가	- 혼용
용도	- 법정화폐와 동일	- 법정화폐를 사용하지 않는 교환경제 전용 화폐	- 법정화폐와 동일
목적	- 지역상권 활성화	- P2P 상호교환 기반 공유경제	- 지역순환경제
확장 가능성	- 높음	- 낮음	- 중간

4. 국내 지역화폐 논의와 도입 현황

지역화폐에 대한 국내 학계의 체계적인 연구는 사실상 매우 미흡한 것이 사실이다. 2000년대 중반, 일본의 지역공동체화폐운동을 소개하는 번역서(니시베 마코토, 2006; 가토 토시하루, 2006)가 출간된 이후에 지역화폐를 다룬 국내 문헌이 간헐적으로 발표된 바는 있었으나, 지속적인 연구는 이루어지지 못하였다. 2~3년 전까지 지역화폐공동체 운동단체들이 제공하는 간단한 소개 자료 형태가 대부분이었으나 2016년 이후 지역화폐에 대한 정치적 관심이 높아지고 일부 지자체가 역내 소상공인 지원정책 수단으로 지역화폐를 도입하기 시작하면서 이러한 정책적 필요를 충족하기 위한 조사연구가 늘어나고 있다(류기환, 2015; 최준규 외, 2016; 최준규, 2018; 황영순·오동하, 2018). 그 결과 최근 지역화폐 연구는 정책 활용 가능성을 검토하고 구체적인 실행 방안을 제안하는 정책보고서들이 주종을 이루고 있다.

국내에서 정책수단으로 거론되고 있는 지역화폐제도는 그 목적에서 민간자원을 활용한 복지사업 확대(김정훈, 2018)와 지역상권 활성화의 두 가지 관점으로 나뉘는데 최근 들어서는 후자가 지배적인 흐름을 형성하고 있다. 이러한 추세는 정책 영역뿐만 아니라 새롭게 등장하는 민간의 자생적 지역공동체화폐운동에서도 확인된다. 초기 지역화폐운동은 상부상조 정신에 입각한 서비스 품앗이와 중고물품 교환의 공유경제를 지향하는 소규모 단위의 공동체운동이었다면 최근의 추세는 젠트리피케이션에 대한 대항 전략으로서 지역 골목상권 보존과 지역순환경제의 관점이 대세를 이루고 있다.

국내 지역화폐는 최근 정치권과 지자체에서 지역화폐에 대한 관심을 갖기 훨씬 이전인 1990년대 말부터 일부 지역에서 민간의 자조적 공동체

운동 차원에서 도입되어 왔다. 우리나라 최초의 지역화폐는 1999년 대전에서 출범한 지역품앗이 한발레츠다. 한발레츠는 1990년대 말 외환위기로 인한 경제적 어려움을 지역 주민들이 힘을 모아 해결하기 위해 2000년에 설립되었고, 명칭 그대로 1983년 캐나다 코목스밸리에서 시작된 LETS를 벤치마킹한 것이다.

한발레츠 도입 이후 자발적인 시민들의 참여로 조직되는 유사한 형태의 지역화폐공동체운동이 각지에서 등장하기 시작했다. 이러한 민간 주도의 자생적 지역공동체화폐운동은 현행 화폐제도에 대한 비판에서 출발한 대안적 사회운동의 실천전략 성격이 강했다. 과천 품앗이, 은평 e품앗이 등 대전 한발레츠와 유사한 형태의 지역공동체화폐사업이 전국 각지에서 운영되는 것으로 알려지고 있으나 전체 현황을 파악하는 것은 불가능하다.

국내의 지역화폐운동은 법정화폐 기반 바우처 제도가 지배적이다. 2010년 서울시 e-품앗이 지원사업의 영향으로 인해 서울의 대부분 지역에서 품앗이라는 명칭의 LETS 화폐공동체운동이 조직되었다. 그러나 2016년 서울시 지원 사업이 종료된 이후, 활동을 지속하는 단체는 소수에 불과하다. 국내 시간은행은 경북 구미시 사랑고리공동체의 노인일자리 사업과 결합한 타임뱅크 사업이 유일하다. 반면에 바우처 제도 방식의 지역화폐는 지자체의 적극적 지원과 개입하에 전국적으로 확산되고 있다. 선진국의 바우처 제도 방식 지역화폐가 민간의 자생적 지역공동체운동 주도로 지자체와의 수평적 협력관계가 형성되고 있는 것과는 달리 한국에서는 지역상품권 연장에서 지자체의 소상공인 지원정책으로 운영되고 있다.

국내 지역화폐의 유형은 지역상권 활성화를 목적으로 하는 중앙집권형 바우처 보조화폐와 혼합형이 대부분을 차지하는 것으로 파악된다. 초

기에는 민간의 자발적 공동체가 지역화폐운동을 주도했으나 최근 들어 지자체가 지역화폐를 직접 발행하여 운영하는 사례가 늘어나고 있는 것이다.

우선 바우처 보조화폐 사례를 살펴보면 성남의 청년배당과 연계한 성남사랑상품권과 서울시 마포구 모아가 대표적이다. 성남시의 성남사랑상품권과 마포구의 지역화폐 모아의 가장 큰 차이점은 발행 주체가 정부냐 아니면 시민 기반의 마을공동체이냐라는 점이다. 첫째, 성남사랑상품권은 경기도 성남시가 재래시장 특화사업의 일환으로 2006년 12월 도입한 재래시장 이용 상품권에서 시작했다. 대형마트와 인터넷 쇼핑몰 등 소매유통의 새로운 업태가 확산됨에 따라 어려움을 겪고 있는 재래시장의 영세 상인들을 지원하기 위해 기획되었으며 지역상권 공동체를 형성하여 경쟁력을 높이고 시민들의 재래시장 이용을 늘리는 것이 목적이었다. 그에 따라 도입 초기 상품권 사용처(가맹점)는 성남시에 위치한 재래시장으로 한정되었으나 지역자본의 역외 유출 방지 및 지역순환경제 구축이라는 새로운 목적이 추가되면서 가맹점 업종과 범위가 확대되었다. 현재는 백화점, 대형 유통점, 기업형 슈퍼, 유흥주점을 제외한 모든 상점과 성남시 소속 공공기관도 가맹점 가입이 가능하다.

성남시가 상품권 발행 및 운영 주체⁵⁾이므로 지자체가 운영비를 지원한다. 한국조폐공사가 상품권을 제작하며 지류 형태로만 발행한다. 상품권 구매자에 대한 제한은 없고 성남시와 가맹점 계약을 체결한 상점에서만 지불수단으로 사용된다. 성남사랑상품권 이용 유인책으로 상품권 액면금액의 6%를 할인하여 판매하고 있는데 성남시와 업무협약을 체결한 농협중앙회 성남시지부 28개 지점이 상품권 지정판매처이다. 상품권을 구매할 때 현금뿐만 아니라 신용카드로도 결제가 가능하다. 상품권 구매 한도

5) 성남사랑상품권의 담당부서는 성남시청 재정경제국 시장현대화과 유통행정팀.

(개인 1일 10만 원 및 월 50만 원, 단체 월 100만 원)가 있으며 한도를 초과한 구입도 가능하지만 한도 초과분에 대해서는 6% 할인 인센티브가 없다. 상품권은 법정화폐와 태환이 불가능하며 상품권 액면금액의 80% 이상을 가맹점에서 사용할 경우 나머지 잔액은 현금으로 환불받을 수 있다. 한편 상품권 이용자에게는 구매 인센티브가 제공되지만 가맹점이 누리는 혜택에는 홍보 효과가 가장 크며 신용카드 수수료 절감 효과를 부수적으로 기대할 수 있다. 상품권 판매처인 농협중앙회 성남시지부가 상품권 현금 교환 업무를 대행하고 있으며, 가맹점 계약기간은 1년으로 언제든지 해지가 가능하고 가맹점 수수료는 없다.

성남사랑상품권은 성남시 복지정책과 연계되기 이전까지는 지자체가 주도하여 공무원 및 유관기관의 참여를 독려하는 방식으로 상품권 판촉이 이루어졌다. 성남시 공무원들의 복지 포인트 카드로 매월 일정 금액 이상의 상품권 구입을 권장하거나 성남시 유관기관이 진행하는 각종 행사의 시상품으로 상품권을 지급함으로써 시민들에게 상품권을 보급했다. 성남사랑 상품권 발행액은 2006년 20억 원으로 시작하여 2015년까지 연간 100억 원 수준에 머물렀으나 2016년 249억 원, 2017년 260억 원으로 늘어났다. 2017년까지 11년 동안 발행액이 총 1310억 원이었는데 최근 2년의 발행액이 누적 발행액의 39%를 차지하고 있다. 상품권 판매액은 총 1283억 원으로 회수율은 97.9%이며 가맹점 수는 총 7769개다. 2016년부터 연간 발행액이 급증한 배경에는 성남시의 대표적 복지정책인 청년배당·산후조리지원비와 생활임금을 성남사랑상품권으로 지급한 것이 결정적이었으며, 그중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 성남시 청년배당이었다.⁶⁾

6) 성남시 청년배당은 시행 첫해인 2016년 103억 원(1만 8324명), 2017년 105억 원(1만 603명)이었으며 2018년에는 109억 원(1만 940명)이 지급될 예정이며 청년배당이 성남사랑상품권 발행액의 40%를 차지한다.

성남시 청년배당은 청년의 복지 향상과 취업 역량 강화를 통해 지역경제를 활성화한다는 목적으로 성남시가 2016년 대한민국 최초로 기본소득 개념을 적용해 도입한 청년복지정책이다. 재산, 소득, 취업 여부와 상관없이 3년 이상 성남시에 계속 거주한 만 24세 청년에게 분기별로 25만원씩 연간 100만 원의 성남사랑상품권을 지급한다. 지자체가 상품권 보급을 위한 판촉을 별도로 하지 않더라도 상품권을 사용할 수밖에 없는 의무사용자가 확보됨으로써 지자체 복지정책이 상품권 유통을 확산하는 촉진제로 작용하고 있다.

둘째, 지역공동체경제 구축을 목표로 2015년 12월에 창립된 시민운동단체인 마포 공동체경제네트워크가 발행하고 운영하는 ‘모아’라는 지역화폐가 있다(<http://www.mapo.network/>). 마포 공동체경제네트워크는 마포구 소매상점(공동체가게로 불린다)의 네트워크이다. 따라서 공동체에서 발행한 지역화폐 모아는 마포 공동체경제네트워크에 회원으로 가입한 가맹점에서 지불수단으로 사용된다. 즉 지역화폐 모아는 지역상품권으로 기능을 하는 바우처 보조화폐로 볼 수 있으며 운영 방식은 제3자 발행 지역상품권과 동일하다. 통상적으로 우리나라의 지역상품권은 정부 또는 지자체가 발행하여 운영하는 것에 반해 마포구 모아는 시민들이 자발적으로 조직한 민간단체가 상품권 발행기관이라는 점에서 차이가 있다.

모아의 유통은 모아 발행기관 및 지정 판매처에서 현금 구매로부터 시작되는데 구매자에 대해서는 아무런 제한이 없다. 공동체가게는 가맹점으로서 회원 가입이 필수이지만 모아 구매자는 지역화폐공동체에 회원 가입 의무가 없다. 지역 골목상권 활성화가 일차적 목표이기 때문에 가맹점 이용 고객 누구나 모아를 구매하여 사용할 수 있다. 가맹점 회원제도와 병행하여 적극적인 모아 사용자들을 대상으로 약정회원 제도를 운영

하고 있는데 소비자와 발행기관 간에 선구매 약속으로 1인당 월 70만 원 한도 내에서 소비자가 구매 금액을 스스로 결정하여 발행기관과 협약을 체결한다.

지폐 형태는 1만 원, 5000원, 1000원권 세 가지로 발행된다. 현금과 동일하게 사용되며 현금영수증을 받을 수 있다. 모아는 법정화폐로 환전이 불가능하며 공동체가게에서 법정화폐로 물품을 구입한 후 잔금을 모아로 받을 수 있다. 모아 구매를 촉진하기 위한 유인책으로 모아 구매 시 구매 금액의 5%를 추가 지급한다. 모아 사용처인 공동체가게는 홍보 효과와 함께 단골고객 확보 대가로 고객에게서 받은 모아를 발행기관에서 현금으로 교환할 때 모아 매출액의 일부분을 공동체기금으로 납부하게 되어 있다. 공동체가게가 납부한 공동체기금은 지역화폐공동체 운영비(모아 발행·운영비용, 구매 금액 5% 추가 이용권 비용 등)로 사용된다.⁷⁾

현재 공동체가게 수는 망원시장 85개 점포를 포함하여 총 155곳이며 모아 지정 판매처는 19곳, 모아 구매 약정회원은 100여 명으로 파악된다. 모아 발행액은 월평균 2000만 원으로 현재까지 총 2억 6529만 원 규모의 모아가 발행되었고, 판매액은 총 2억 5233만 원이다. 가맹점의 현금교환율은 87%이며 공동체기금은 480만 원이 조성되었다.

모아공동체경제네트워크는 지역단체 후원금과 공동체기금을 통해 필요한 경비를 조달하고 있으나 모아 운영비를 충당하기에는 부족하다. 무엇보다도 모아 구매 시 5% 추가 이용권이 지급되기 때문에 모아 발행이 증가하면 추가 이용권 발행 비용도 늘어난다. 따라서 모아 유통을 확대하기 위한 전제조건으로 추가 재원 확보가 시급한 과제로 제기되고 있다.⁸⁾

7) 모아 현금교환 청구 시 가맹점이 납부하는 공동체기금은 평균 3%이며 모아 운영비의 3분의 1 정도를 공동체기금으로 충당하고 있다.(마포 공동체경제네트워크 대표 면담)

8) 추가 재원 확보 방안으로 모아 사무국은 운영비의 50~70%에 대한 정부 지원을 요구하고 있다.

두 번째로 상호신용제도로써 지역화폐에 관한 사례로는 과거 서울 동작구의 자원봉사 은행제도인 ‘사랑나눔통장’이 존재했지만 현재는 운영이 중단된 상태이다. 동작구의 사랑나눔통장은 자원봉사자들에게 일반은행 통장과 같은 계좌를 개설해 보급한 뒤 봉사활동시간을 적립하게 하고 자원봉사자가 필요할 경우 봉사한 시간만큼 되돌려 받을 수 있도록 한 사업이다. 1999년 12월에 동작구 6개 복지관의 자원봉사 네트워크 시스템 및 실적관리 통장을 개설하면서 시작되었다. 그러나 2011년 자원봉사관리시스템이 행자부로 이관되고 시스템 내 계좌 차감 기능이 삭제되면서 그 기능을 발휘하지 못해 사실상 명목만 유지되고 있는 상황이다. 이 제도의 특징으로는 ‘자원봉사활동 1시간 = 자원봉사 수급 1시간’이라는 등가원칙과 동일 서비스 교환이라는 점에서 상호신용제도로써의 지역화폐 기능을 담당했지만 동일 서비스, 동일 시간이라는 제약으로 인해 지역화폐의 범용성 차원에서 한계점을 가지고 있었다. 이 같은 내용은 앞서 중앙정부 차원의 사회적 자본 형성과 사회서비스를 연계하는 보건복지부의 ‘사회공헌활동 기부은행’과 동일하다. 현재 전국 단위로 이루어지고 있는 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행은 사실상 50개 지역 사무소에서 기초자치구 형태로 이루어지고 있고, ‘자원봉사활동 1시간 = 자원봉사 수급 1시간 = 돌봄포인트 1점’이 이루어지며, 사용처 범용성의 한계로 인해 돌봄포인트의 사용이 적다는 문제점도 동일하다.

세 번째, 혼합형 사례로는 우선, 서울시 노원구의 노원(NW)이 있다. 서울시 노원구가 발행하는 NW의 특징은 지역화폐를 자원봉사와 결합했다는 점이다. NW은 돈이 없어도 살 수 있는 ‘No-Won’의 약자로 노원구 내에서만 가치를 갖는 지역화폐다. NW 발행 및 운영기관은 지자체이며 운영비는 지자체 예산으로 충당된다. 2017년 11월 제정된 노원구 지역화폐 운영에 관한 조례를 근거로 같은 해 12월 지역화폐시스템을 구축하

고, 2018년 2월 1일부터 시행되었다. 1NW은 법정화폐 1원으로 노원구 내에서만 가치를 가지며 모바일 앱과 카드를 통한 전자결제 방식으로 유통되고 있다.

NW은 노원구에 위치한 가맹점에서 현금처럼 사용할 수 있다는 점에서 보조화폐의 기능과 동일하지만 화폐 획득 방법에서는 근본적인 차이가 있다. NW을 획득하는 방법에는 자원봉사, 기부금품(사회복지공동모금회에 제공하는 금전 또는 물품), 품(각종 서비스 활동), 중고물품 기증의 4가지가 있다. 사회복지자원봉사인증관리시스템(VMS)과 NW 운영시스템이 서로 연계되어 있어 VMS 자원봉사도 NW으로 적립 가능하다. 돌봄, 배움·지도, 수리·제작, 이·미용 등 서비스를 제공하는 품과 중고물품 거래는 노원구 소속 기관인 마을공동체지원센터와 녹색장터 되살림을 통해 이루어진다.

NW을 획득하기 위해서는 먼저 지역화폐공동체에 회원으로 가입해야 한다. 가입 회원에게는 자원봉사와 품의 경우, 투입노동시간을 기준으로 1시간당 700NW이 회원계좌에 적립되며 물품 거래와 기부금품은 각각 물품가액의 10%와 기부액의 10%가 NW으로 적립된다. 이러한 방식으로 NW을 획득한 회원은 NW 가맹점이 정한 사용기준율(물품 구입 시 NW으로 지급할 수 있는 비율) 한도 내에서 지급수단으로 사용할 수 있다. 예를 들어 사용기준율 10%는 구매한 재화나 서비스 가격의 90%는 법정화폐로 지불하고 나머지 10%만 NW으로 지불할 수 있다는 뜻이다. 고객의 입장에서는 가맹점이 정한 사용기준율만큼 할인 혜택을 누리는 것이므로 통상적인 포인트 회원제도와 유사하다고 볼 수 있다. 사용기준율은 가맹점마다 다르며 최저 2%에서 최고 50%까지 편차가 매우 크다. 개인회원은 최대 5만NW까지 적립할 수 있으나 가맹점은 적립금 한도가 없다. 개인과 가맹점 모두 유효기간은 3년이며 유효기간 내에는 '선물하기'를 통

해 다른 회원에게 양도가 가능하다.

노원구는 총 35명으로 구성된 ‘지역화폐 길라잡이’를 양성하여 NW 회원 및 가맹점 모집과 교육을 진행하였다. 이로 인해 회원 수와 가맹점 수는 2018년 2월 1일 사업 시작 후 각각 1526명, 87개소에서 2018년 8월 1일 기준, 5924명, 256개소로 증가하였다. 발행량은 7838만 7556NW이며 사용량은 전체 발행액의 42.6%인 3341만 1138NW이다. 가맹점 중 공공기관은 44개소(17%), 민간 212개소(83%)로 민간 가맹점 수가 압도적으로 많으나 가맹점 사용액 기준으로는 공공기관이 88%를 차지하고 있다.

〈표 3-23〉 NW 발행량 및 유통량, 2018년 8월 1일 기준

구분	NW 사용 금액	총 결제 금액
공공 가맹점	9,418,889NW	47,262,835원
민간 가맹점	1,289,317NW	20,616,190원
선물하기/품/물품결제	22,702,932NW	-
합계	33,411,138NW	67,879,025원

자료: 노원구청(2018), 지역화폐 노원(NW) 사업안내

한편 지역상권 활성화 이외에 복지 확대를 목적으로 추진된 혼합형 지역화폐 사업으로는 서울 품앗이와 서울시의 ‘S머니’가 있다. 서울 품앗이는 2010년 시범사업 시작으로 2011년부터 2016년까지 6년 동안 서울 시복지재단에서 추진했던 공동체화폐 사업이다. 서울 품앗이 사업은 지역화폐의 역할을 역내 복지공동체 구축의 매개수단으로 상정했다는 점에서 지역상권 활성화와 자원순환경제 구축을 목표로 하는 지자체 주도 지역화폐와 구별된다.

지역화폐 서울 품앗이 운영을 위해 서울시복지재단은 서울 e-품앗이

홈페이지를 통해 소규모의 지역 품앗이 사업들을 통합 관리하는 광역 단위의 온라인 플랫폼을 구축하였다. 온·오프라인을 통해 동네의 품앗이공동체 회원으로 가입한 시민들은 서울 e-품앗이 홈페이지에 각각 계좌를 개설하고 자신이 제공할 수 있는 서비스와 재능, 물품을 홈페이지를 통해 판매하거나 다른 회원이 홈페이지에 올린 서비스나 물품을 구매한다. 또한 거래되는 서비스 내용이나 금액은 거래 당사자들이 직접 협의해 결정할 수 있도록 하였다. 이때 온라인플랫폼에 회원 간 거래 내용이 기록되고 이 정보는 다른 회원에게도 공개되었다. 회원 간 거래에서 지불수단으로 사용되는 '문'은 회원 계좌에 적립되는 가상화폐로 1문은 법정통화 1원의 가치를 가지며 품앗이공동체 안에서만 사용이 가능하였다.

2010년 사업 구상 단계에서 서울 품앗이 사업은 지속 가능한 복지도시 구현을 위한 민간 참여형 복지공동체 구축을 목표로 하는 복지정책으로 제안되었다. 민간 주도의 복지공동체를 형성하여 복지재정 부담을 줄이고 공공 복지제도의 사각지대를 효과적으로 보완하겠다는 것이 서울 품앗이 사업의 추진 배경이었으며 서울시복지재단이 사업 추진 주체가 되었다. 서울 품앗이 공동체화폐는 LETS의 상호신용 모델을 따라 지역화폐 단위를 '문(門)'으로 하고, 이를 매개로 회원들이 서로 노동(품)과 물품을 거래할 수 있었다. 그러나 구체적인 실행 방안을 만드는 과정에서 LETS 형태의 지역화폐 기반 복지공동체 구상은 사실상 폐기되었고 민간의 일반 품앗이 공동체운동을 지원하는 사업으로 성격이 바뀌었다.

서울시복지재단은 온라인플랫폼을 구축한 뒤 지역공동체를 조직하고 품앗이 사업을 담당하는 거점기관(품앗이센터)에 사업비를 지원했다. 사업 초기에는 공모 방식을 통해 거점기관을 선정하여 최장 3년을 지원하다가 2014년부터는 민간의 자생적 품앗이공동체로 지원 대상에 포함하여 공모형 거점기관과 자생형 품앗이 지원을 병행하였다. 서울시의 사업

비 지원 결과 서울 전역으로 서울 품앗이 사업이 확산되었으며 2011년부터 2016년까지 사업기간 동안 23개 자치구에서 44개 지역품앗이가 운영되었다.⁹⁾ 그러나 지역화폐공동체운동은 민간이 주도하는 것이 바람직하다는 의견이 제기됨에 따라 2017년 서울시 품앗이 지원 사업은 종료되고 플랫폼 운영은 민간에 이양되었다. 서울시 지원사업의 종료와 함께 통계 작성도 중단되어 현재 몇 개 기관이 활동하는지는 파악되지 않는다. 자생적 주민모임에서 출발한 품앗이공동체는 서울시의 지원 여부와 상관없이 존속하는 경우도 있으나 공모사업을 통해 선정된 기관 대부분은 지원이 종료된 후 센터를 폐쇄하거나 중단한 것으로 보인다.

이 같은 서울 품앗이 사업은 상호 신뢰와 공유를 통한 민간 참여형 복지공동체 구현을 목표로 서울 전역을 포괄하는 지역화폐 네트워크인 'U-네트워크 구축 사업'의 일부분으로 출발하였다. U-네트워크 사업은 상호 교환에 기초한 공유경제 패러다임인 LETS의 구조와 방식을 따라 공동체 화폐(통화 단위는 에스머니=문)를 복지공동체에 참여하는 주민 간 교류와 거래를 촉진하는 수단으로 활용하는 것이었다. 서울시가 구축한 U-네트워크에 회원으로 가입한 시민들이 서비스와 기술, 물품 등을 서로 교환하는 품앗이 활동에 참여하면 그에 대한 대가로 에스머니가 자신의 계좌에 적립되고 타인에게 기부도 가능한 구조로 설계되었다. 최초 금액은 0원부터 시작하며 자신이 타인에게 서비스를 제공한 것보다 타인의 서비스를 더 많이 이용하면 계좌 잔액이 '마이너스'가 되는데 이 경우에도 계속해서 서비스를 받을 수 있었다. 그러나 일정 수준의 마이너스 한도 이하가 되면 거래가 정지되기 때문에 재화나 서비스를 제공하여 계좌 잔액

9) 거점기관 중 자생적 주민모임의 경우에는 연간 200만~300만 원, 복지관 등 기관의 경우에는 연간 600만~1100만 원이 지원되었다. 이 글의 서울 품앗이 사업에 대한 내용은 서울시복지재단(2016), 2016 서울 품앗이 성과보고서, 2016-22와 서울시복지재단(2017), 서울 품앗이 지원 사업 성과연구, 2017-50을 참조.

을 한도 이상으로 유지해야만 했다.

에스머니는 상호신용 방식의 서비스 교환 매개수단뿐만 아니라 공공기관과 공공시설을 이용할 때 지급수단으로도 활용하는 방안이 검토되었다. 예를 들어 서울메트로나 도시철도공사와 연계하여 지하철 이용요금, SH공사 주택 입주 시 보증금, 서울시 시설관리공단의 공공시설 이용요금 등 서울시 산하 16개 공공기관이 제공하는 서비스와 연계하여 에스머니를 지급수단으로 인정하는 방안이 그것이다. 그 외에도 공공임대주택 단지별 특화 복지사업에 에스머니를 활용하는 방안이 시범사업으로 제안되었다. 공공임대주택 입주민들이 봉사활동을 하고 그 대가로 에스머니를 적립하여 필요한 복지 혜택을 구입하거나 체납 임대료와 관리비를 납부하는 것이다(한겨레 신문, 2010. 7. 22).

제 4 장

사회적 자본 기반의 사회서비스 생태계 구축을 위한 세부 과제 검토

제1절 수요 확대를 위한 세부 검토과제

제2절 타인자본조달을 위한 세부 검토과제

4

사회적 자본 기반의 사회서비스 << 생태계 구축을 위한 세부 과제 검토

제1절 수요 확대를 위한 세부 검토과제

1. 사회서비스 구매 할인권의 도입

앞서 제3장에서는 자원봉사 등 사회적 자본의 결과물과 사회서비스 간의 연계 가능성을 중앙정부 차원에서는 보건복지부의 ‘사회공헌활동 기부은행’ 제도를 통해, 지방자치단체에서는 ‘지역화폐’를 통해 살펴보았다. 그 결과 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행은 ‘돌봄포인트’를, 서울시 노원구는 ‘노원(NW)’이라는 지역화폐를 이용하여 사회서비스 수요를 재생산해 내고 있다는 공통점을 발견할 수 있었다. 다만, 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행은 사용처 부족으로 돌봄포인트의 사용이 매우 적다는 점과 NW 지역화폐는 지역의 제한성으로 인해 수요 재창출 규모가 한정적일 수밖에 없다는 한계점이 존재하였다.

이에 본고에서는 사회적 자본 기반의 자원봉사를 공공 사회서비스 바우처 사업과 연계하여 사회서비스 수요가 확대될 수 있도록 혼합형 지역화폐와 같은 ‘사회서비스 구매 할인권’ 도입을 검토하였다. 사회서비스 구매 할인권이란 지역 내 자원봉사자들이 봉사활동을 할 때, 그들의 실비에 상응하는 시간화폐 개념의 수단으로 제공되어, 자원봉사자 본인이 직접 공공사회서비스 바우처 구매에 사용하거나, 공공 사회서비스를 필요로 하는 수요자에게 기부하여 공공 사회서비스를 구매하도록 하는 ‘복지 전용 지역화폐’라고 할 수 있다. 다만 기존 사회공헌활동 기부은행의 돌

봄포인트와의 차별점은 지역화폐와 같이 1개 구매 할인권당 일정액의 금액을 부여하여 사용하게 함으로써 100포인트 적립 후 사용 가능했던 돌봄포인트의 제한 조건을 풀고, 돌봄포인트가 노인돌봄서비스 사용에 한정했던 것과 달리 사용처를 공공 사회서비스 바우처 사업 전역으로 확대 하자는 것이다. 이는 현재의 공공 사회서비스 이용권 구매 시, 소득 수준 별로 부여되는 본인분담금을 자원봉사자에게 제공되는 사회서비스 구매 할인권으로 지불하게 하여 이용자의 가격민감성을 약화시켜 공공 사회서비스 바우처 시장의 촉진을 불러일으킴과 동시에 보건복지부의 사회공헌 활동 기부은행 사업 확산도 부가적으로 유도하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

그러나 이 같은 혼합형 지역화폐 개념인 사회서비스 구매 할인권을 도입하기 위해서는 다음과 같이 2가지 측면에서 세부적인 검토가 필요하다. 그 첫째는 사회서비스 구매 할인권이 자원봉사 차원에서 볼 때 무대가성 원칙을 위배하지 않는가 하는 문제이며, 둘째는 사회서비스 구매 할인권을 혼합형 시간화폐 개념으로 볼 때, 축적과 차감이 이루어질 수 있는가 하는 문제이다. 보다 구체적으로 살펴보면 앞의 문제는 사회서비스 구매 할인권이 자원봉사 제도와 부합하는가 하는 문제이며, 뒤의 문제는 지역화폐의 특성인 시간화폐로서 기능할 수 있는가 하는 문제이다. 따라서 본고에서는 이 두 문제와 관련하여 중앙정부와 지자체에서 제정한 관련 법·제도적 사례들을 다음과 같이 검토하였다. 첫째, 사회서비스 구매 할인권을 자원봉사자의 노동력에 상응하는 개념으로 볼 것인가와 관련된 문제는 자원봉사활동 기본법상의 무대가성(무상성) 원칙에 대한 위배와 직접적으로 관련이 있다. 「자원봉사활동 기본법」 제3조 제1호에서는 자원봉사활동이란 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다고 정의하

면서 자원봉사활동의 무상성을 규정하고 있다. 또한 기초자치단체가 제정한 자원봉사활동에 관한 조례에서도 「자원봉사활동 기본법」 제3조(정의)에 근거하여 원칙적으로 자원봉사활동에 대해 대가 없는 자발적 행위를 규정하고 있다. 따라서 사회서비스 구매 할인권을 자원봉사의 대가성 수단으로 볼 경우에는 도입이 불가능하다는 잠정적인 추론이 가능하다.

그러나 강릉시, 강진군, 강화군, 경기도 등 다수 기초자치단체의 조례에서는 실비 지급, 즉 자원봉사에 필요한 물품 또는 비용 등을 실비 지급 차원에서 허용한다는 규정을 두고 있다. 이는 자원봉사로 인해 파생될 수 있는 자원봉사자의 경제적·신체적 피해와 자원봉사활동 촉진에 필요한 행정 예산 등의 투입을 위한 것이다.

〈표 4-1〉 자원봉사활동의 무대가성(무상성)에 관한 지방조례 사례

조례명	규정
가평군 자원봉사활동 지원 조례	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. '자원봉사활동'이란 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다.
강릉시 자원봉사활동 지원 조례	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. '자원봉사활동'이라 함은 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다. 제23조(실비지급) 센터 또는 자원봉사 수요자는 자원봉사자에 대하여 활동에 필요한 물품 또는 비용 등을 지급할 수 있다.
강원도 자원봉사활동 지원 조례	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. '자원봉사활동'이란 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다.
강진군 자원봉사활동 지원 조례	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. '자원봉사활동'이란 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다. 제19조(실비 지급) 센터 또는 자원봉사 수요자는 자원봉사자에게 활동에 필요한 물품 또는 비용을 지급할 수 있다.

조례명	규정
강화군 자원봉사활동 지원 조례	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다. 1. '자원봉사활동'이라 함은 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다. 제19조(실비 지급) 센터 또는 자원봉사 수요자는 자원봉사자에 대하여 활동에 필요한 물품 또는 비용을 지급할 수 있다.
거제시 자원봉사활동 지원 조례	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. '자원봉사활동'이란 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다.
경기도 자원봉사활동 지원 조례	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다. 1. '자원봉사활동'이라 함은 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다. 제20조(실비 지급) 도지사는 재해와 재난 등 긴급한 조치가 필요한 자원봉사활동과 공익을 목적으로 하는 자원봉사활동 등에 필요한 물품 또는 비용을 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법률정보시스템 자치법규 부문, (<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab138>)

또한 자원봉사가 필요한 국립고궁박물관, 국립병원 등 각 공공기관 운영과 관련된 행정규칙에 있어서도 예산 범위 안에서 자원봉사자의 경비 절감과 자원봉사의 질 향상을 위해 교통비, 식비 등 실비를 무상성의 예외로 보고 지급하고 있다. 즉, 자원봉사활동에 대한 대가를 부정한다는 원칙은 존재하지만, 그 예외 조항으로서 실비 개념의 경비는 지원 가능하다고 규정한 것이다. 이러한 맥락은 보건복지부 사회공헌활동 기부은행의 돌봄포인트, 서울시 노원구의 지역화폐 '노원(NW)', 서울 e-품앗이의 지역화폐 '문'이 자원봉사의 대가로 지불되는 것이 아니라 자원봉사자가 자원봉사를 위해 소요한 개인 경비를 실비 차원에서 지급한다는 정책 방향과 맥을 같이한다. 따라서 본고에서는 사회서비스 시장의 수요 확대를 위해 도입을 고려하는 '바우처 구매 할인권'도 자원봉사 수행에 필요한 경비 부분을 정부가 실비 개념으로 지급하는 것으로 규정하고 그 가치를 산정한다면 자원봉사활동 기본법에서 언급하는 자원봉사의 무대가성에 위배되지 않는다고 판단하였다.

〈표 4-2〉 공공기관의 자원봉사활동 관련 행정규칙 사례

행정규칙명	규정
국립고궁박물관 전시·교육 관련 자원봉사자 운영 규정	제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 '자원봉사자'라 함은 국립고궁박물관을 위해 일정한 용역(지식, 기술 및 노동 등을 포함한다)을 보수 없이 자발적으로 제공하는 자를 말한다. 제11조(처우) 자원봉사자의 활동에 대해 금전적 보상은 하지 않는다. 다만, 박물관 운영상의 허용 범위 내에서 식사, 유니폼, 자료(도서, 영상물 등), 박물관 시설 이용 등 각종 편의 등을 제공할 수 있다.
국립공주병원 자원봉사 규정	제2조(정의) ① 이 규정에서 '자원봉사'라 함은 활동에 대한 일정한 (혹은 정당한) 대가를 받지 아니하고 자발적으로 행하는 모든 행위를 말한다. 제7조(경비부담) 교통비, 식대 등 자원봉사에 필요한 기본경비는 병원에서 부담할 수 있다.
국립민속박물관 자원봉사 관리운영 규정	제2조(정의) '자원봉사자'라 함은 개인 혹은 단체가 박물관을 위해 대가 없이 자발적으로 시간, 지식, 노동 등을 제공하는 자를 말하며, 방문객 편의 제공, 박물관 운영 지원, 전시 해설 등 기타 관장이 정하는 사항에 대한 자원봉사활동을 포함한다. 제9조(활동지원) ① 자원봉사활동은 무보수를 원칙으로 한다. 단, 자원봉사 활동 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 교통비·식비 등을 지급할 수 있다. ② 박물관은 자원봉사 능력 함양을 위하여 자원봉사자에게 자료실 개방과 이에 부수하는 이용 편의를 제공할 수 있다.
국립생물자원관 자원봉사자 운영 규정	제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 '자원봉사자'라 함은 일정한 지식, 기술 및 노동 등 용역을 국립생물자원관에 보수 없이 자발적으로 제공하는 자로서 국립생물자원관이 위촉한 자를 말한다. 제8조(자원봉사의 대가) 자원봉사자의 자원봉사에 대한 대가는 없는 것을 원칙으로 한다. 다만, 예산이 허용하는 범위 안에서 교통비 및 중식비 등에 해당하는 실비를 지급할 수 있다.
국립소록도병원 자원봉사활동 규정	제7조(봉사활동 지원) ① 서무과장은 봉사자가 봉사활동을 성실히 수행할 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다. ② 서무과장은 봉사자(또는 단체)의 신청에 따라 봉사자 숙소에서 상주하면서 봉사활동을 하게 할 수 있으며, 필요한 경우 병원의 시설, 장비 등을 무상으로 사용하게 할 수 있다. <개정 2012. 3. 29.> ③ 서무과장은 예산의 범위 내에서 봉사자에게 식비를 지급할 수 있다.
국립수목원 자원봉사자 운영 규정	제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 '자원봉사자'라 함은 지식, 기술 및 노동 등 용역을 국립수목원에 보수 없이 자발적으로 제공하는 자로서 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 일일자원봉사자: 원내 질서 유지 등 일 단위의 활동을 기본업무로 하는 자로서, 국립수목원장(이하 '원장'이라 한다)이 '일일자원봉사자'로 위촉한 자를 말한다. 2. 정기자원봉사자: 전시원 식물관리 등 주 혹은 월 단위의 활동을 정기적으로 하는 자로서, 원장이 '정기자원봉사자'로 위촉한 자를 말한다. 제11조(처우) ① 자원봉사자의 활동에 대해 금전적 보상은 하지 않는다.

118 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

행정규칙명	규정
	<p>다만, 수목원 운영상의 허용 범위 내에서 업무와 관련한 편의를 제공할 수 있다.</p> <p>② 원장은 특별한 공로가 있는 자, 8주 이상 자원봉사 활동한 자로 활동성적이 우수한 자에게 자원봉사활동 우수자 수료증 등을 수여할 수 있다.</p> <p>③ 원장은 별지 제8호 서식의 수료증 수여대장을 비치하고 이를 작성·관리한다.</p>
국립아시아문화전당 자원봉사 운영 규정	<p>제2조(정의) '자원봉사자'라 함은 문화전당에 대하여 일정한 योग역(지식, 기술 및 노동 등을 포함한다)을 보수 없이 자발적으로 제공하는 자를 말한다.</p> <p>제10조(활동지원) ① 자원봉사활동은 무보수를 원칙으로 한다. 단, 자원봉사자의 개인 부담 경감 및 봉사 수준의 질적 향상을 위하여 예산이 허용되는 범위 내에서 교통비·식비, 유니폼, 각종 편의 등을 제공할 수 있다.</p> <p>② 자원봉사자에게 문화전당이 실시하는 각종 강좌 또는 문화행사 초대장 등의 지원을 할 수 있다.</p>
국립중앙과학관 자원봉사자 운영 규정	<p>제4조(자원봉사자에 대한 대우) ① 자원봉사자는 무보수를 원칙으로 한다. 다만, 예산의 범위 안에서 실비를 지급할 수 있다.</p> <p>② 자원봉사자를 운영하는 부서의 장이 제1항의 규정에 의하여 실비를 지급하고자 할 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 정한다. 다만, 업무의 성격과 자원봉사자의 전문성 등을 고려하여 관장이 따로 정한 경우는 그에 따른다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교통비 및 식비: 1일 1만 원 이내 2. 업무상 관외활동이 수반될 경우의 여비: 「공무원여비규정」 별표1 여비지급구분표상의 제2호 가목을 적용 <p>③ 자원봉사자에게는 다음 각 호의 대우를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 가족회원증 발급(봉사활동 기간에 한한다) 2. 특별회원증 발급(5년 이상 봉사자로서 국립중앙과학관 회원 제운영심의위원회의 심의를 거쳐 지정된 자)
국립재활원 자원봉사자 관리 규정	<p>제6조(자원봉사자 지원) ① 자원봉사활동에 필요한 시설 및 물품 등은 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 자원봉사자 활동을 지원하고자 할 경우 주무과장은 서무과장과 협의하여야 한다.</p>
국립중앙도서관과 소속도서관 자원봉사자 운영 규정	<p>제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 '자원봉사자'라 함은 도서관에 대하여 일정한 지식, 기술 및 노동 등을 보수 없이 자발적으로 제공하는 자를 말한다.</p>
국립중앙박물관 자원봉사자 운영 규정	<p>제2조(용어) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. '자원봉사활동'이라 함은 개인 또는 단체가 박물관을 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다. <p>제18조(자원봉사활동지원) ① 전문해설사 운용부서장은 소관 전시관별 전시해설교재를 제작하여 전문해설사에게 제공하여야 한다. 전시품 교체 등의 경우에도 같다.</p> <p>② 교육과장은 예산의 범위 안에서 전문해설사 등의 단체복·중식비·자원봉사실 운영비품·현장교육비 등을 지원 또는 제공할 수 있다.</p>

행정규칙명	규정
국립한글박물관 자원봉사 관리운영 규정	<p>제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 '자원봉사자'라 함은 박물관에 대하여 일정한 용역(지식, 기술 및 노동 등을 포함한다)을 보수 없이 자발적으로 제공하는 자를 말한다.</p> <p>제9조(처우) 자원봉사활동은 무보수를 원칙으로 한다. 단, 자원봉사자의 개인부담 경감 및 봉사 수준의 질적 향상을 위하여 예산이 허용되는 범위 내에서 교통비·식비, 유니폼, 각종 편의 등을 제공할 수 있다.</p>
국립해양문화재 연구소 자원봉사자 운영 규정	<p>제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 '자원봉사자'라 함은 연구소에 대하여 일정한 용역(지식, 기술 및 노동 등을 포함한다)을 보수 없이 자발적으로 제공하는 자를 말한다.</p> <p>제9조(예우) ① 자원봉사자에 대한 금전적 보상은 없는 것을 원칙으로 하되, 연구소장은 예산이 허용되는 범위 내에서 교통비 등을 지급할 수 있다.</p> <p>② 연구소장은 자원봉사자에게 연구소의 무료입장권 및 행사초대권 등을 제공할 수 있다.</p> <p>③ 연구소장은 자원봉사자에게 연 1회 이상 문화유적답사를 실시할 수 있다.</p> <p>④ 연구소장은 자원봉사자에게 해양문화유산 홍보 및 소양 함양을 위하여 필요할 경우 연구소의 출판물을 무상으로 증정할 수 있다.</p> <p>⑤ 연구소장은 성실하게 활동한 자원봉사자의 공로가 인정될 경우 표창 등을 할 수 있다.</p>
국립현대미술관 자원봉사자 운영 규정	<p>제2조(용어) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. '자원봉사자'라 함은 보수를 받지 않고 미술관에 일정한 용역(지식, 기술 및 노동 등을 말한다)을 제공하는 자를 말한다.</p> <p>제7조(자원봉사의 대가) 자원봉사자의 자원봉사에 대한 대가는 없는 것을 원칙으로 한다. 다만, 예산이 허용하는 범위 안에서 교통비 및 중식비 등에 해당하는 실비를 지급할 수 있다.</p>
대한민국의사 박물관 자원봉사 운영 규정	<p>제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. '자원봉사자'라 함은 박물관에 대하여 일정한 용역(지식, 기술 및 노동 등을 포함한다)을 보수 없이 자발적으로 제공하는 자를 말한다.</p> <p>제11조(활동지원) ① 자원봉사활동은 무보수를 원칙으로 한다. 단, 자원봉사자의 개인 부담 경감 및 봉사수준의 질적 향상을 위하여 예산이 허용되는 범위 내에서 교통비·식비, 유니폼, 각종 편의 등을 제공할 수 있다.</p> <p>② 자원봉사자에게 박물관이 실시하는 각종 강좌 또는 근현대사 문화유적지 답사 등의 지원을 할 수 있다.</p>

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법률정보시스템 행정규칙 부문(<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab107>)

두 번째, 사회서비스 수요 확대를 위해 고려 중인 사회서비스 구매 할 인권이 시간화폐의 개념으로서 축적·차감기능을 가질 수 있는가 하는 문제에 대해 「자원봉사활동 기본법」 제11조에서는 학교, 직장 등의 자원봉사활동 장려를 위해 그 공헌도를 인정하는 근거 규정을 두고 있다. 그리고 시행령을 통해 자원봉사자의 활동 실적과 관련된 정보를 주민등록번호 등을 수집해 그 경력을 지속적으로 관리할 수 있는 방안을 마련해 두고 있다.

〈표 4-3〉 자원봉사활동에 대한 법적 경력 인정 기준

자원봉사활동 기본법	자원봉사활동 기본법 시행령
제11조(학교·직장 등의 자원봉사활동 장려) ① 학교는 학생의 자원봉사활동을 권장하고 지도·관리하기 위하여 노력한다. ② 직장은 직장인의 자원봉사활동을 촉진하기 위하여 노력한다. ③ 학교·직장 등의 장은 학생 및 직장인 등의 자원봉사활동에 대하여 그 공헌을 인정하여 줄 수 있다.	제16조(고유식별정보의 처리) ① 행정안전부 장관은 법 제11조에 따른 자원봉사활동 공헌 인정에 필요한 자원봉사활동 실적 정보를 수집(자원봉사활동 관련 사무를 수행하는 다른 중앙행정기관의 정보시스템으로부터 제공받는 경우를 포함한다)·저장·보유·가공·제공(자원봉사활동 관련 사무를 수행하는 다른 중앙행정기관의 정보시스템으로 제공하는 경우를 포함한다)하는 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조 제1호 또는 제4호에 따른 주민등록번호 또는 외국인등록번호(이하 이 조에서 '주민등록번호 등'이라 한다)가 포함된 자료를 처리할 수 있다. ② 행정안전부 장관 또는 지방자치단체의 장은 법 제14조 제2항에 따른 자원봉사자에 대한 보험 가입에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 주민등록번호 등이 포함된 자료를 처리할 수 있다.

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법령정보시스템, 자원봉사활동기본법 및 시행령(<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab18>)

또한 지방자치 조례에서도 「자원봉사활동 기본법」 제11조에 근거한 자원봉사자 경력 인정에 대한 규정을 별도로 둬으로써 자원봉사활동이 단발적으로 발생한 후 소멸하는 것이 아니라 지속적으로 관리할 수 있는 근거를 제공하고 있다.

〈표 4-4〉 자원봉사활동 경력 인정에 관한 기초지자체 조례

조례명	규정
가평군 자원봉사활동 지원 조례	제15조(경력인정) 군수는 자원봉사자가 특정 분야에서 일정 기간 이상 지속적으로 자원봉사활동을 수행한 경력을 인정할 수 있다.
강원도 자원봉사활동 지원 조례	제16조(경력 인정 등) 지방자치단체 또는 직장·학교 등 법인·단체의 장은 자원봉사자가 특정한 분야에서 일정 기간 이상 지속적으로 자원봉사활동을 수행한 경력을 인정할 수 있다.
강진군 자원봉사활동 지원 조례	제17조(경력 인정 등) 군수 또는 직장·학교 등 법인·단체의 장은 자원봉사자가 특정한 분야에서 일정 기간 이상 지속적으로 자원봉사활동을 수행한 경력을 인정할 수 있다.
강화군자원봉사 활동 지원 조례	제17조(경력인정 등) 지방자치단체 또는 직장·학교 등 법인·단체의 장은 자원봉사자가 특정한 분야에서 일정 기간 이상 지속적으로 자원봉사활동을 수행한 경력을 인정할 수 있다.
경기도 자원봉사활동 지원 조례	제18조(공헌인정 등) 도지사는 자원봉사자가 특정한 분야에서 일정 기간 이상 지속적으로 자원봉사활동을 수행한 경력을 인정하고, 관련 서류를 요청하는 경우 경력 증명 서류를 발급하여야 한다. 다만, 정부로부터 관리된 경력과 센터에서 인정한 봉사활동 시간을 기준으로 한다.

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법률정보시스템 자치법규 부문, (<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab138>)

이 외에 행정상의 운영과 관련해 행정안전부는 자원봉사 활성화를 위한 자원봉사센터 운영 지침에서 각각의 자원봉사 관련 공공기관이 자원봉사자의 경력을 어떻게 관리해야 하는지를 기술하고 있다. 단, 이에 대한 규정이 없는 경우에는 자원봉사활동 확인서 발급에 관한 규정을 따르게 되어 있다. 결국 자원봉사활동의 실비 개념으로 지급되는 사회서비스 바우처 구매 할인권이 만약 도입된다면 지역화폐와 같이 정부의 자원봉사활동시스템에 등록됨과 동시에 그 공헌도에 기반한 경력이 인정, 관리될 수 있다고 판단된다. 그러나 계좌제 차감의 경우에는 현 법적·제도적 근거가 부재해 법 개정이 필요하다. 특히 기존의 서울 품앗이가 유지되지 못한 이유 중 하나가 포인트 차감 기능이 제외된 자원봉사관리시스템의 도입이 큰 영향을 미쳤다는 점을 고려할 때 참고할 만한 문제라 판단된다.

〈표 4-5〉 자원봉사활동 경력 인정에 관한 행정지침

행정규칙명	규정						
<p>국립고궁박물관 전시·교육 관련 자원봉사자 운영 규정</p>	<p>제9조(자원봉사활동 시간 및 경력 인정) ① 자원봉사자가 봉사활동 중 일 때에는 항상 인식표시(자원봉사 표찰, 유니폼, 박물관 출입증 등)를 달아야 한다.</p> <p>② 자원봉사자의 기본 활동 시간은 전시홍보과장이 지정 운영한다.</p> <p>③ 1일 자원봉사 전시해설 시간은 정기해설과 수시요청으로 구분하며, 정기해설시간을 운영한다.</p> <p>④ 전시홍보과장은 별지 제3호서식 및 별지 제4호서식의 자원봉사자 관리대장에 자원봉사활동을 관리한다.</p> <p>⑤ 휴관 등 박물관 사정에 따라 부득이하게 자원봉사활동을 하지 못하였을 경우, 전시홍보과장은 이를 고려하여 연간 최소 활동일수를 조정할 수 있다.</p> <p>⑥ 전시홍보과장은 연속하여 3년 이상 활동한 자원봉사자에게 최대 6개월간, 연속하여 5년 이상 활동한 자원봉사자에게 최대 1년간 휴식년을 제공할 수 있으며, 이 경우 연간 최소 활동일수 및 교육시간을 해당 기간만큼 비례하여 조정할 수 있다. 단, 휴식년 제공 인원은 각 활동 분야 전체 인원의 10퍼센트를 넘지 않도록 한다.</p> <p>⑦ 자원봉사활동 경력 확인서를 발급받고자 하는 자는 관장에게 별지 제5호서식의 자원봉사활동 경력 발급 신청서를 제출하여야 한다.</p> <p>⑧ 관장은 자원봉사자의 요청이 있는 경우 별지 제6호서식 또는 별지 제7호서식의 자원봉사활동 경력 확인서를 발급하여야 한다.</p>						
<p>국립해양문화재 연구소 자원봉사자 운영 규정</p>	<p>제10조(자원봉사활동 시간 및 경력 인정) ① 자원봉사자의 1일 기본 활동 시간은 다음의 표와 같다.</p> <table border="1" data-bbox="422 1028 970 1155"> <thead> <tr> <th data-bbox="422 1028 699 1064">구분</th> <th data-bbox="699 1028 970 1064">활동시간</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="422 1064 699 1119">전시해설·체험관 관리 등</td> <td data-bbox="699 1064 970 1119">오전: 09:00~13:00 오후: 13:00~17:00</td> </tr> <tr> <td data-bbox="422 1119 699 1155">자료실 자료 정리</td> <td data-bbox="699 1119 970 1155">오후: 13:00~17:00</td> </tr> </tbody> </table> <p>② 자원봉사자는 제1항의 표를 기준으로 희망하는 봉사활동 시간을 선택하여 근무할 수 있다.</p> <p>③ 휴관 등 연구소 내부의 사정이나 자원봉사자 개인의 사정에 따라 부득이하게 자원봉사활동을 하지 못하였을 경우 전시홍보과장은 이를 고려하여 활동 시간 및 근무 날짜를 조정할 수 있다.</p>	구분	활동시간	전시해설·체험관 관리 등	오전: 09:00~13:00 오후: 13:00~17:00	자료실 자료 정리	오후: 13:00~17:00
구분	활동시간						
전시해설·체험관 관리 등	오전: 09:00~13:00 오후: 13:00~17:00						
자료실 자료 정리	오후: 13:00~17:00						

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법령정보시스템 행정규칙 부문(<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab107>)

2. 사회서비스 구매 할인권의 기부 가능성

만약, 사회서비스 수요 확대를 위해 구매 할인권을 도입한다면 지급받

은 자원봉사자는 본인 이외에 타인에게 기부가 가능한 것일까? 이와 관련해 살펴보아야 할 점은 사회서비스 구매 할인권의 개념을 현재의 사회서비스 바우처와 같이 특정인에게 귀속시킬 것이냐 하는 점이다. 사실 현재의 사회서비스 바우처 이용권은 정부가 기초생활수급자 등 특정 서비스 이용자에게 서비스 이용에 관한 자격을 부여하여 사회서비스 이용 가격의 일부를 지원하는 제도이기 때문에 양도가 불가능하다. 그러나 자원봉사자에게 제공하는 사회서비스 구매 할인권은 그 대상자가 지역에서 개인이나 단체, 국가 등을 대상으로 무대가성의 자원봉사를 실시한 시민이기 때문에 정부가 일부 재정을 지원하는 바우처 대상과는 그 자격 조건이 다르다. 그렇다면 사회서비스 구매 할인권이 도입된다면 양도는 불가능한 것일까?

사회서비스 구매 할인권의 양도는 구매 할인권이 일종의 조건부 채권의 성격을 가지기 때문에 가능한 것으로 판단된다. 사실 민간이나 공공기관에서 흔히 사용되는 사용 실적에 관한 ‘포인트’나 ‘마일리지’ 등을 직접적이고 통합적으로 규율하는 법은 존재하지 않는다. 다만 각 사업자가 약관을 통해 ‘포인트’ 또는 ‘마일리지’라는 용어를 사용하여 해당 제도를 운영하고 있다. 일반적으로 ‘포인트’라는 용어는 상용고객우대제도(Frequent Flyer Program)의 한 형태이며, 포인트의 재산권을 인정¹⁰⁾하는 견해에 따라 조건부 채권 또는 일반적인 채권의 성질을 가진다고 할 수 있다. 예컨대, 항공업계에서 사용하는 ‘마일리지’ 등은 사업자가 제시한 조건을 소비자가 달성하면 사전에 약속한 권리를 주장할 수 있으므로 조건부 채권에 해당한다고 볼 수 있다(정운선, 2008). 또한 구매 실적에 따라 지급하기로 한 보너스 포인트 및 가용 포인트도 사업자와의 관계에서 채권으로서 작용한다(전경근, 2005). 그리고 이러한 채권의 성질을 가

10) 대법원 2016.12.29. 선고2014두205 판결에서, 마일리지 또는 캐시백 포인트는 ‘장려금 기타 이와 유사한 성질의 금액’으로 사업소득에 해당한다고 하였다.

진 ‘포인트 등’은 「민법」 제449조(채권의 양도성)에 따라 양도가 가능한 것으로 규정하고 있다. 다만, 채권의 성질이 양도를 허용하지 않거나 당사자가 반대 의사를 표시한 경우에는 양도하지 못한다고 하여 양도가 제한되는 경우도 있다. 신용카드 포인트와 관련된 여신전문 금융법 제68조에서는 선불카드 미사용 잔액 등으로 인한 포인트 등을 사회공헌의 목적으로 기부할 수 있다는 규정을 두고 있다.

〈표 4-6〉 여신전문금융법상의 신용카드 포인트 기부 가능 내용

주요 내용
<p>제67조(기부금관리재단의 설립 등) ① 협회는 소멸시효가 완성된 선불카드의 사용 잔액(이하 ‘선불카드 미사용잔액’이라 한다) 및 신용카드 포인트 등 기부금을 통한 사회공헌 사업의 효율적인 관리 및 운용 등을 위하여 기부금관리재단(이하 ‘재단’이라 한다)을 설립할 수 있다.</p> <p>② 재단은 법인으로 한다.</p> <p>③ 재단에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없으면 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.</p>
<p>제68조(선불카드 미사용잔액 등의 기부) ① 신용카드업자는 선불카드 미사용 잔액을 재단에 기부할 수 있다.</p> <p>② 신용카드업자는 신용카드 회원의 기부 요청이 있거나 신용카드 포인트가 유효기한 내에 사용되지 아니한 경우, 신용카드 포인트의 재산상 이익에 상당하는 금액(신용카드업자의 부담으로 적립된 금액에 한정한다)을 재단에 기부할 수 있다.</p> <p>③ 신용카드업자는 제1항 및 제2항에 따라 선불카드 미사용잔액 및 신용카드포인트(이하 ‘선불카드 미사용잔액 등’이라 한다)를 기부하기로 결정한 경우에는 대통령령으로 정하는 금액 이상의 선불카드 미사용잔액 등에 대하여 기부하기 1개월 전에 선불카드 미사용잔액 등의 원권리자에게 기부에 관한 통지를 하고 동의를 얻어야 한다. 이 경우 통지 및 동의를 방법과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법령정보시스템, 여신전문금융업법 및 시행규칙(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuid=tab18>).

두 번째로 사회적 자본 기반의 결과물 중 하나가 양도되는 경우에 해당하는 사례를 법적·제도적 측면에서 살펴보면 헌혈증서에 관한 법과 시행규칙이 있다. 혈액관리법 제14조 헌혈증서의 발급 및 수혈비용의 보상 제2항에서는 헌혈자 및 헌혈자로부터 헌혈증서를 양도받은 사람이 의료기관에 헌혈 증서를 제출하면 무상으로 혈액제제를 수혈받을 수 있다고 적

시되어 있다. 따라서 헌혈이 수혈이 필요한 환자를 위하여 피를 뽑아 주는 일종의 기부행위이고, 그 증서를 본인이 직접 사용하거나 타인에게 양도 가능하다는 점에서, 자원봉사 경력을 증명하는 포인트 또는 그에 상응하는 수단도 본인의 동의하에 타인에게 양도 가능하다고 판단된다.

실례로 현재 사업 중인 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행의 경우, 사업에 참여한 자원봉사자들은 보건복지부로부터 자신의 자원봉사활동 시간에 비례하는 돌봄포인트(1시간 자원봉사 = 1시간 돌봄포인트)를 지급 받아, 자신이 직접 사용하거나 아니면 지인이나 기부기관에 그 소유권을 기부 또는 양도하고 있다. 따라서 정부가 만약 사회서비스 구매 할인권을 도입하여 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행과 같이 포인트화한다면, 누적된 포인트는 타인에게 조건부 채권으로서의 기능을 갖게 되고 타인에게 양도되어 그 권리를 행사할 수 있을 것으로 판단된다. 단, 사회서비스 구매 할인권의 양도 가능성을 명확하게 하기 위하여 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법령」에 「혈액관리법」 제14조 및 이 법 시행규칙 제15~17조와 같은 규정을 마련한다면 시행에 관한 법적 근거가 명확히 확보될 것이다.

〈표 4-7〉 헌혈증서의 양도에 관한 법·시행규칙

혈액관리법	혈액관리법 시행규칙
<p>제14조(헌혈증서의 발급 및 수혈비용의 보상 등) ① 혈액원이 헌혈자로부터 헌혈을 받았을 때에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 헌혈증서를 그 헌혈자에게 발급하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 헌혈자 또는 그 헌혈자의 헌혈증서를 양도받은 사람은 의료기관에 그 헌혈증서를 제출하면 무상으로 혈액제제를 수혈받을 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따라 수혈을 요구받은 의료기관은 정당한 이유 없이 그 요구를 거부하지 못한다.</p>	<p>제15조(헌혈증서의 교부) ① 혈액원은 법 제14조제 1항의 규정에 의하여 헌혈자로부터 헌혈을 받은 경우에는 별지 제10호 서식의 헌혈증서를 지체없이 헌혈자에게 교부하여야 한다.</p> <p>② 대한적십자사 총재는 혈액원이 제1항의 규정에 의한 헌혈증서를 헌혈자에게 교부함에 지장이 없도록 그 용지를 미리 혈액원에 송부하여야 한다.</p> <p>제16조(헌혈증서에 의한 무상수혈) 법 제14조제2항의 규정에 의하여 무상으로 수혈받을 수 있는 혈액제제량은 헌혈 1회당 혈액제제</p>

혈액관리법	혈액관리법 시행규칙
<p>④ 보건복지부 장관은 의료기관이 제2항에 따라 헌혈증서 제출자에게 수혈을 하였을 때에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 제15조 제2항에 따른 헌혈환급 적립금에서 그 비용을 해당 의료기관에 보상하여야 한다.</p>	<p>1단위로 한다. <개정 2005. 1. 29.> 제17조(수혈비용의 보상) ① 법 제14조 제4항의 규정에 의한 수혈비용의 보상은 혈액원의 의료기관에 대한 혈액공급가액과 의료기관의 혈액관리료 및 수혈수수료를 합한 금액으로 한다. 다만, 수혈을 받은 자가 다른 법령의 규정에 의하여 수혈비용의 일부를 지급받은 경우에는 그 금액을 제외한 금액으로 보상할 수 있다. ② 의료기관은 제1항의 규정에 의한 수혈비용의 보상을 받고자 할 때에는 별지 제11호 서식의 수혈비용청구서에 별지 제12호 서식의 수혈자 내역서를 첨부하여 대한적십자사 총재에게 청구하여야 한다. ③ 의료기관은 수혈을 받은 자의 진료비 중 본인이 부담하여야 할 비용에서 제2항의 규정에 의하여 대한적십자사총재에게 청구하는 금액을 공제하여야 한다. ④ 대한적십자사총재는 제2항의 규정에 의한 수혈비용의 보상청구를 받은 때에는 그 청구를 받은 날부터 1월 이내에 이를 보상하여야 한다.</p>

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법령정보시스템, 혈액관리법 및 시행령(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuid=tab18>).

3. 사회서비스 구매 할인권의 도입 영역과 가치 산정

사회서비스 구매 할인권 도입을 통한 사회서비스 수요 확대에 있어서 가장 중요한 핵심 포인트의 하나는 어느 사회서비스 사업에 구매 할인권을 도입할 것인가 하는 것과 사회서비스 구매 할인권을 도입한다면, 구매 할인권 1장에 어느 정도의 교환 가치를 부여할 것인가 하는 것이다. 이 문제는 본고에서 도입을 고려하는 사회서비스 구매 할인권에 대한 이용자들의 실질적인 매력도를 결정한다는 점에서 간과하기 어렵기 때문이다. 사실 앞서 3장에서 설명한 보건복지부 사회공헌활동 기부은행의 경우,

상호신용제도 개념으로 제공되는 돌봄포인트의 사용이 부진했던 큰 문제점 중 하나는 돌봄포인트의 사용처 부족이었다. 약 3년간 진행된 사업으로 인해 약 36만 3053포인트가 축적되었지만 그중 기부 등 사용률은 27.1%에 불과했다. 그 주된 이유 중 하나는 돌봄서비스를 제공하기 위해 실시한 자원봉사에 상응하는 사회서비스 영역이 동일한 노인돌봄서비스에 한정되어 있기 때문이었다.

반면에 사용처 확대가 사업 성과를 좌우할 수 있다는 사례로는 최근 지역화폐 중 다른 지역화폐에 비해 사업 성과가 우수하다고 평가되는 노원구의 '노원(NW)'이 있다. NW의 경우, 사업 실시 6개월 만에 지역화폐 총발행량 7838만 7556NW 중 약 42.6%에 해당하는 3341만 1138NW이 지역공동체의 결제 금액으로 사용되었는데 그 주된 이유는 공공서비스를 비롯한 다양한 가맹점의 도입 때문이었다. 사업 초기에 노원구 지역화폐의 가맹점은 87개소에 불과했지만, 노원구는 지역 가맹점 유치를 위해 지역동장 중심의 '길라잡이' 조직을 만들었고, 이들의 적극적인 가맹점 유치 노력으로 2018년 8월에 들어서는 가맹점이 256개소로 증가하였다. 이를 반영하듯 총사용량 3341만 1138NW 중 가맹점 유통량 비중은 32.0%를 차지하는 것으로 파악되고 있다.

〈표 4-8〉 지역화폐 노원(NW)의 유통량(2018. 2.~2018. 8.)

(단위: NW, %)

구분	NW 사용 금액			
	소계	공공가맹점	민간가맹점	선물하기/품/물품경제
NW	33,411,138	9,418,889	1,289,317	22,702,932
%	42.6	12.0	1.6	29.0

자료: 서울시 노원구청 행정지원과(2018.8), 지역화폐 노원(NW) 사업안내

〈표 4-9〉 노원구의 자원봉사 횟수와 시간, 1인당 평균시간

(단위: NW, %)

구분	2017					
	1월	2월	3월	4월	5월	6월
봉사 횟수 (누적 횟수)	15,812 (15,812)	21,098 (36,910)	16,370 (53,280)	15,953 (69,233)	25,909 (95,142)	22,735 (117,877)
봉사 시간 (누적 시간)	48,969 (48,969)	62,010 (110,979)	50,008 (160,987)	48,517 (209,504)	77,026 (286,530)	73,768 (360,298)
1인당 평균 시간	9	13	14	15	16	17

구분	2018					
	1월	2월	3월	4월	5월	6월
봉사 횟수 (누적 횟수)	21,081 (21,081)	15,467 (36,548)	18,369 (54,917)	22,554 (77,471)	28,051 (105,522)	20,740 (126,262)
봉사 시간 (누적 시간)	67,917 (67,917)	46,438 (114,355)	52,871 (167,226)	92,212 (259,438)	84,728 (344,166)	62,681 (406,847)
1인당 평균 시간	11	12	14	16	18	18

자료: 서울시 노원구청 행정지원과(2018.8), 지역화폐 노원(NW) 사업안내

이 같은 적극적인 가맹점 확대를 통한 지역화폐의 사용 증가는 부가적으로 자원봉사의 양적 증가를 유도하는 것으로 파악된다. 노원구의 지역화폐 사업 실시 기간과 지역화폐 사업이 도입되지 않았던 전년도 동일 기간(1~6월) 내 자원봉사 횟수와 봉사 시간, 그리고 1인당 평균 봉사 시간을 비교해 보면, 그 양이 증가한 것으로 파악된다. 우선 누적 봉사 횟수의 경우, 2017년 6월에 11만 7877회였으나 2018년 6월에는 12만 6262회로 약 7.1% 상승하였고, 누적 자원봉사 시간도 2017년 6월에 36만 298시간이었지만 2018년 6월에는 40만 6847시간으로 약 12.9% 증가하였다. 그리고 동일 기간의 1인당 자원봉사 평균 시간도 1~2시간 증가한 것으로 파악된다.

그렇다면 사회서비스 구매 할인권은 어떤 사회서비스 영역을 중심으로 도입하는 것이 바람직한 것일까? 이와 관련해서 본고에서는 크게 3가지

기준을 고려하여 도입 영역을 검토하였다. 그 첫째는 사회서비스 구매 할 인권의 도입 목적이 사회서비스 제공기관의 규모화를 통한 종사자 처우 개선인 만큼 종사자가 존재하는 사업 영역이어야 한다는 점이다. 현재 사회보장정보원에 의하면 총 17개의 사회서비스 바우처 사업이 존재한다. 그러나 이 중 노인돌봄종합의 '치매가족 휴가지원 서비스'와 '임신 출산 치료비 지원서비스' '청소년 산모 임신출산 의료비 지원 서비스', '기저귀 조제분유 지원 서비스', 그리고 '에너지 바우처 지원 서비스'는 종사자가 노동력을 기반으로 사회서비스를 제공하는 사업이라기보다는 필요한 물품 구매 등에 보조금을 지급하는 성격이 강하다. 따라서 보조금 지급 방식 중심의 사업인 6개를 제외하는 것이 바람직하다고 판단되었다. 두 번째는 본 정책의 의도가 사회서비스 제공기관의 매출액 상승을 통해 제공기관의 규모화를 유도하자는 것인 만큼 도입되는 사회서비스 구매 할 인권의 영역은 사용 가능한 수요자가 어느 정도 일정량의 규모를 형성하고 있어야 한다는 점이다. 즉, 수요가 어느 정도 형성된 영역에 구매 할 인권을 도입해야 수요 확대 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 본고에서는 우선 2017년 기준으로 최소 약 1만 명 정도의 이용자가 존재하는 사회서비스 사업 영역을 추출하여 우선적으로 사회서비스 구매 할 인권의 도입 시장으로 고려하였다.

〈표 4-10〉 구매 할인권 도입 시장 선정기준 및 내용

(단위: 명, %)

구분	기준1: 종사자 존재 여부	기준2: 수요 확산 여부			
		2017년 기준 이용자 수	연평균 증가율	최종 선정	
비 예 목	· 치매 가족 휴가지원	×	-	-	×
	· 발달장애인부모상담	×	664	0.6	×
	· 임신출산진료비	×	531,392	-4.0	×
	· 청소년산모진료비	×	743	48.3	×
	· 기저귀 조제분유	×	50,676	315.6	×
	· 에너지 바우처	×	444,751	188.5	×
	돌 봄 목	· 노인돌봄종합	○	47,686	4.0
· 노인단기가사		○	1,284	32.3	×
· 장애인활동지원		○	77,767	14.0	○
· 산모신생아건강		○	79,515	5.4	○
· 가사간병방문		○	9,307	-2.1	○
· 발달재활서비스		○	64,953	8.6	○
· 언어발달지원		○	510	-13.4	×
· 지역사회투자		○	277,873	-8.5	○
· 시도추가		○	23,704	16.9	○
· 아이돌보미		○	82,202	5.7	○

자료: 사회보장정보원(2018), 사회서비스 전자바우처 주요업무 통계자료, 연평균 증가율 재분석

또한 사회서비스 이용자의 연평균 증가율도 중요한 고려 요소이다. 비록 이용자 규모가 1만 명 이하라도 사회서비스 이용자가 지속적으로 증가한다면 향후 정부 지원으로 수요가 급격히 늘어날 가능성이 존재하기 때문이다. 반면에 이용자 규모가 1만 명 이상이라도 최근 이용자의 연평균 증가율이 마이너스(-)인 사업의 경우에는 서비스 구매 할인권의 도입으로 수요가 다시 확대될 가능성도 존재한다. 특히 지역사회서비스투자사업의 경우, 정부 보조금 방식이 포괄지원제로 변경되면서 연평균 -8.5%에 달할 만큼 감소하고 있지만 이용자 수가 총 27만 7873명으로 가장 많아, 수요 전환을 고려할 때 도입 영역에 포함시켰다. 따라서 총 17개

사회서비스 바우처 사업 중 돌봄종사자가 부재한 6개 사업과 이용자 규모가 상대적으로 작은 노인단기가사와 언어발달지원서비스를 포함하여 총 8개 사업을 제외한 9개 사업을 사회서비스 구매 할인권 도입시장으로 선정하였다.

두 번째, 사회서비스 구매 할인권을 도입한다면 시민들의 자원봉사 시간에 어느 정도의 가치를 부여할 것인가에 관한 가치 산정 문제는 다음과 같이 2가지 사항에 대한 사전 검토가 필요하였다. 먼저 사회서비스 구매 할인권의 적용 방식을 정액제로 할 것인지, 아니면 지역화폐에서 적용하는 1대1의 호혜관계 중심의 정률제로 할 것인지에 관한 결정이었다. 두 가지 방식 모두 일종의 마일리지처럼 개인의 계좌에 축적된다는 공통점이 있지만 정액제는 자원봉사 1시간당 일정액의 절대가치를 부여하는 방식이고, 정률제는 자원봉사 1시간당 해당하는 서비스 가격에 동등한 비율을 정하여 그 가격을 차감해 준다는 점에서 차이가 존재한다. 이와 관련하여 앞서 3장에서 설명한 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행은 자원봉사 1시간당 노인돌봄서비스 1시간 부여의 정률제를 채택하고 있다. 하지만 자원봉사자 대상의 설문조사에서는 정액제 선호 비율이 66.1%로 정률제 선호(33.9%)보다 약 2배에 달했다. 특히 정액제는 거래의 호환성, 즉 교환 가능한 서비스의 범위를 고려할 때 정률제보다 크고 통화량이 확대되는 것으로 기존 지역화폐 사례에서 파악된다.

〈표 4-11〉 주요 사회적 자본 기반 사회서비스 연계 사업의 화폐가치 산정

구분	가치 산정기준	비고
보건복지부 사회공헌활동 기부은행	자원봉사 1시간 = 돌봄포인트(서비스) 1시간	- 정률제, 품앗이, 계좌제 - 최소 100시간 이상 적립 시 사용 - 포인트의 사용이 낮다는 단점이 존재 - 노인돌봄서비스에 한정
서울 동작구 사랑나눔 통장	자원봉사 1시간 = 자원봉사 수급 1시간	- 정률제, 품앗이, 계좌제 - 최소 100시간 이상 적립 시 사용 - 포인트의 사용이 낮다는 단점이 존재 - 노인돌봄서비스에 한정
서울 노원구 지역화폐 노원	자원봉사 1시간 = 700NW, 품 1시간=700NW, 기부금품=기부액의 10%, 자원순환=물품가액의 10%	- 정액제, 계좌제 - 자원봉사시 마을버스 요금을 자원봉사 실비 차원에서 산정 - 공공서비스 외 지역상권 물품·서비스 구매 - 최대적립액 5만NW(유효기간 3년, 단 기한 내 누구에게나 제공)
서울 품앗이 공동체 화폐 문	1문=1원, 거래자가 가격을 설정해 그에 해당하는 문을 제공	- 정액제, 전자화폐, 품앗이, 계좌제 - 적자 한도가 없어 (-) 계좌로 시작 - 생활용품, 돌봄/재능 나눔 등 15개 품목
대전 한밭레츠 두루	현금 1,000원=1,000두루	- 정액제, 품앗이 및 물품거래 - 지역 내 만드레 의료생협의 약값 및 진 료비 지불 - 전체 가격의 20~30%를 두루로 거래
서울 마포구 지역화폐 모아	현금 1,000원= 모아 1,005원	- 정률제, 물품거래, 지역상권 활성화 - 지역 내 노동조합기금으로 교환 시 5% 추가금액 지급
인천시 찾아 쓰는 자원봉사 마일리지	자원봉사 1시간 = 1마일리지, 2마일리지= 간병 1시간	- 정률제, 간병서비스 - 자원봉사 시간 총 1000시간 이상만 사용 - 1인 연간 180시간 전문 간병서비스 이용
세종시 자원봉사 은퇴은행	자원봉사 1시간 = 돌봄포인트(서비스) 1시간	- 정률제, 노인돌봄, 전문 간병서비스 - 자원봉사 시간 총 100시간 이상의 경 우, 연간 최대 40시간 노인돌봄서비스 - 자원봉사 시간 총 1,000시간 이상인 경 우, 연간 120시간 전문 간병서비스 이 용

주: 본 연구에서 실시한 각 사례 운영자 인터뷰 결과를 중심으로 재정리.

예를 들어 서울 노원구의 지역화폐 NW의 경우, 자원봉사 1시간의 가
치를 노원구 내 마을버스 요금을 기준으로 삼아 700NW으로 책정하여,

지역 주민들이 공공서비스뿐만 아니라 민간서비스 및 물품을 구매하게끔 유도하고 있다. 또한 한국 내 지역화폐의 원조 격인 한발레츠에서도 현금 1원당 1두루의 정액제 가치 환산을 통해 단순노동 등 자원봉사에서부터 돌봄, 건강·의료, 음식, 의료 등 11개 분야 80개 품목에 대한 거래가 이루어지고 있다.

〈표 4-12〉 대전 한발레츠의 2017년 기준 지역화폐 두루 거래 현황

구분	거래 건수	거래 총액(원)	두루	평균 두루 사용률(%)
농산물	833	17,752,800	4,188,600	22.8
회원업소	1080	17,569,720	5,590,660	41.3
음식/식품	711	11,940,900	5,066,300	42.6
의료	1,923	72,126,450	30,103,420	84.5
재활용품	720	7,440,400	6,717,400	97.0
교육/행사	316	8,044,000	5,217,500	75.7
생활용품	423	8,456,000	4,089,900	56.7
품	170	8,700,800	6,763,600	81.5
공정무역	50	481,500	103,500	23.6
대여	62	3,187,500	2,700,500	90.9
기타	85	2,956,820	2,513,820	79.0
문화공연	10	320,000	187,000	51.0
자원활동	93	6,354,000	6,274,000	100.0
후원감사	339	32,780,350	20,650,350	99.7

자료: 한발레츠(2018), 제17차 한발레츠 정기총회 자료집

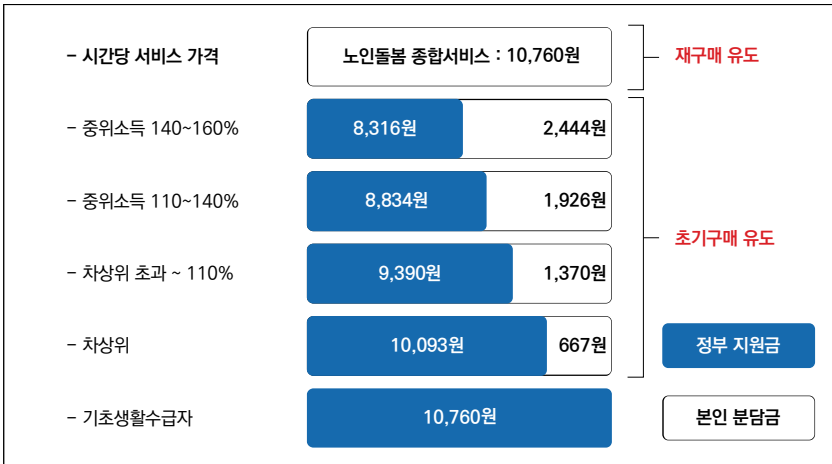
반면에 자원봉사 제공 '1시간 당=자원봉사 수혜 1시간'의 1대1의 교환 가치를 가지는 정률제는 "모든 사람의 시간은 동일한 가치를 가진다."라는 호혜관계를 기반으로 1980년대 미국에서 시작된 다자간 교환 시스템(Time Dollar)의 창시자 에드거 칸(Edgar Cahn)의 철학을 따른다. 품앗이 성격의 사업인 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행이나, 서울 동

작구의 사랑나눔통장, 인천시 찾아 쓰는 자원봉사 마일리지, 그리고 세종시 자원봉사 은퇴은행 등이 이에 해당한다. 문제는 타임달러 기반의 품앗이 형태에 의한 자원봉사는 동일 자원봉사 또는 간병서비스에 한해 지역화폐나 포인트, 마일리지 등에 의해 교환된다는 점에서 정액제 방식보다 거래 범용성이 떨어진다는 것이다. 따라서 본고에서는 향후 도입을 고려하는 사회서비스 구매 할인권의 가치 산정 방식을 거래의 범용성, 즉 다양한 사회서비스의 이용권 구매를 고려하여 자원봉사활동 시 소요되는 실비 개념의 정액제로 계상하는 방식이 적절하다고 판단하였다. 또한 공적 사회서비스 제공기관의 매출 증대를 위해서도 앞서 언급한 노인돌봄 등 7개 사회서비스 표준화 바우처 사업 이외에, 500여 개의 지역사회서비스투자사업에 대한 구매를 촉진해야만 종사자 처우 개선을 위한 제공기관 규모화가 가능하다는 필요성도 작용했다.

그렇다면 사회서비스 바우처 구매 할인권을 도입할 경우, 할인권에 대한 가치는 어느 정도여야 할까? 이와 관련하여 고려해야 할 점은 먼저 사회서비스 수요를 촉진할 고객들이 누구인가에 따라 차별적일 것으로 판단된다. 우선, 기존에 사회서비스 바우처 이용권의 수혜자가 되는 국민 중 정부지원금 이외에 본인분담금이 부담스러워 이용을 자제하고 있는 초기구매 포기 집단이 존재할 것이다. 또한 월 정액의 본인분담금을 지불하고 바우처 서비스를 이용한 후, 만족하지만 수급자에게 지급되는 본인분담금이 적거나 제한된 이용 기회로 인해 재구매를 포기하는 집단도 존재할 가능성이 높다. 따라서 초기구매 포기 집단과 재구매 포기 집단을 고려하여 사회서비스 구매 할인권의 가치를 산정하는 것이 필요하다. 예를 들어 월 27시간 제공하는 노인돌봄종합서비스의 경우, 시간당 단가는 1만 760원이며, 소득 수준에 따라 정부지원금이 최소 8316원에서 최대 1만 760원까지 제공된다. 따라서 기초수급자를 제외한 노인돌봄종합서

비스를 구매하는 수혜자들은 최소 0원에서 최대 2444원의 본인분담금을 지불하고 있는 상황이다. 만약 이 본인분담금을 사회서비스 구매 할인권으로 지불이 가능하다면 기초수급자를 제외한 수급자들의 초기구매를 유도할 수 있을 것이고, 또한 사회서비스 구매 할인권의 가치가 현금처럼 적립이 가능하다면 정부지원금 없이 사회서비스의 시간당 가격 전액을 사회서비스 구매 할인권으로 지불하는 재구매도 발생할 가능성이 높다. 특히 노인돌봄종합, 장애인활동지원서비스의 경우처럼 쿠폰으로 제공되는 바우처 사업의 경우, 정액제로 축적된 구매 할인권의 누적 가치는 이 용자들에게 재구매를 쉽게 만드는 요인으로 작용할 가능성이 높다.

[그림 4-1] 노인돌봄종합서비스(월 27시간)의 시간당 가격과 구성



자료: 사회보장정보원(2018), 노인돌봄종합서비스 사업안내, 내용 재분석

또한 사회서비스 제공기관의 규모화를 위해 매출을 늘리려면 중위소득 이상 국민들의 사회서비스 재구매를 유도하는 것이 필수적이다. 따라서 본고에서는 앞서 설정한 사회서비스 구매 할인권 도입 사업 영역에 대한 시간당 단가 중 본인분담금을 자원봉사 실비와 비교하여 사회서비스 구

매 할인권의 가치 산정을 시도하였다. 분석은 전국 단위로 표준화된 7개 사업에 대해 이루어졌는데 다만 장애인활동지원사업과 산모·신생아건강관리사업, 그리고 아이돌보미사업의 경우, 중앙정부와 지자체별로 각각 지급되고 있는 점과 단태아 및 쌍생아, 영아종일제 및 시간제 등 사업 특성으로 인한 시간당 단가가 차별적인 점을 고려하여 세부적으로 분석하였다.

〈표 4-13〉 서비스 구매 할인권 가치 산정을 위한 중앙부처 바우처 사업별 본인분담금 분석

(단위: 원, %, 시간)

구분	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		자원봉사 실비(2,500원) 대비 본인분담금 최댓값 비율	서비스 1시간 구매를 위한 자원봉사 최저 조건
		최소	최대		
노인돌봄종합	10,760	667	2,444	97.8%	1시간
노인단기가사	10,760	667	2,458	98.3%	1시간
장애인활동지원(기본)	10,761	645	1,625	65.0%	1시간
장애인활동지원(추가)	10,800	215	540	21.6%	1시간
산모신생아건강(단태아)	12,750	1,275	7,442	297.7%	3시간
산모신생아건강(쌍생아)	16,250	1,038	8,710	348.4%	4시간
가사간병방문	11,800	381	786	31.4%	1시간
발달재활서비스	32,836	2,985	11,940	477.6%	5시간
아이돌보미(영아종일제)	13,000	3,250	13,000	520.0%	7시간
아이돌보미(시간제)	7,800	1,560	7,800	312.0%	4시간

자료: 사회보장정보원(2018. 5. 10.), 전자바우처 사업 내용, 홈페이지, (http://www.socialservice.or.kr/user/htmleditor/view.do?p_sn=5). 시간당 서비스 단가 및 본인부담금 재분석

주: 자원봉사 실비는 자원봉사를 1회 실시를 위한 지역 왕복교통비.

그런 다음 분석된 10개 사회서비스 바우처 이용권의 본인분담금 최댓값을 자원봉사 실비와 비교하였다. 이 과정에서 고려한 자원봉사 실비는 식비를 제외한 자원봉사 1회당 지역 내 왕복교통비로 산정하였는데 그 이유는 자원봉사 시간이 하루 8시간으로 고정적이지 않기 때문에 실비 개념으로서 식비 제공은 발생 여부가 불확실하지만 왕복교통비는 자원봉

사를 제공하는 시점에서 고정적으로 발생하기 때문이었다. 그리고 실비 차원의 왕복교통비를 2500원으로 책정한 이유는 2018년 기준으로 지역마다 편차가 약간 존재하지만 전철(부산은 편도당 1300원)이나 버스 요금(서울, 부산은 편도당 1200원) 모두 편도당 1250원으로 책정한 경우가 다수였기 때문이다. 따라서 자원봉사활동을 하면서 실비 개념으로 제공 가능한 왕복교통비 2500원을 사회서비스 구매 할인권의 가치로 가정하여 사용했을 경우에 자원봉사자들은 <표 4-14>와 같이 최소 자원봉사 시간을 이수하면 각 사업을 실비 개념의 구매 할인권으로 이용 가능할 것으로 확인되었다. 즉 자원봉사 4시간을 이수한 자원봉사자가 노인돌봄서비스를 필요로 하는 타인에게 기부하면, 기부를 받는 바우처 수급자는 사회서비스 구매 할인권으로 4시간의 노인돌봄종합서비스를 구매할 수 있다는 것이다. 또한 4시간의 자원봉사를 수행한 자원봉사자가 자신의 아이를 돌보기 위해 전체 본인분담금 서비스인 아이돌보미 시간제 라형 서비스를 요청한다면, 자신의 자원봉사 시간 4시간을 이용하여 1시간의 아이돌봄서비스가 가능하다는 것이다. 이 같은 구조는 자원봉사 1시간의 가치를 지역화폐처럼 2500원의 정액제로 가치를 설정한 다음, 공공 사회서비스 바우처 이용을 촉진한다는 측면에서 의의가 있다. 그러나 현재 공공 사회서비스 바우처의 서비스 제공 단위가 월 또는 일을 기준으로 시간 단위로 구성되어 있는 만큼 1시간씩의 단발적인 구매가 사실상 불가능한 점도 있다. 따라서 서비스 구매 촉진을 위해 서비스 제공시간을 분할하는 방안 또는 과도한 수준이 아닌 일정 정도, 예를 들어 10시간 정도의 자원봉사 시간이 축적되면 사용이 가능하도록 설계하는 방안도 정책적으로 검토해 봐야 할 사항이라고 판단된다.

〈표 4-14〉 아이돌봄서비스 유형별 신청 가구 수 현황

(단위: 명, %)

구분	2016		2017		2018. 6.		
	수	%	수	%	수	%	
시간제	전체	71,632	100.0	76,491	100.0	55,640	100.0
	가형	21,507	30.0	21,828	28.5	17,514	31.5
	나형	7,789	10.9	8,690	11.4	6,762	12.2
	다형	6,149	8.6	6,942	9.1	5,669	10.2
	라형	36,187	50.5	39,030	51.0	25,695	46.2
종일제	전체	5,922	100.0	5,511	100.0	4,024	100.0
	가형	1,613	27.2	1,872	34.0	1,544	38.4
	나형	955	16.1	922	16.7	701	17.4
	다형	939	15.9	654	11.9	489	12.2
	라형	2,415	40.8	2,063	37.4	1,290	32.1

자료: 여성가족부(2018) 아이돌봄서비스 유형별 신청가구 수 현황 원자료

한편 지역사회서비스투자사업에 대한 사회서비스 구매 할인권 도입 가능성을 보다 세부적으로 살펴보기 위해 본고에서는 전체 2017년 기준 475개 사업 현황을 먼저 살펴보았다. 사업 중에는 신체건강관리프로그램이 26%, 정신건강관리가 7%로 건강관리에 대한 사업이 33%로 가장 많았으며, 그다음으로 아동 관련 역량개발과 아동재활서비스 등 아동 관련 서비스가 약 30.3%로 2위였다. 이 외에 노인과 장애인에 대한 사회참여가 13.3%, 가족역량강화에 대한 사업이 7.4%였으며, 이 외에 중소기업 근로자 지원서비스, 성인심리상담, U-health 시스템, 정리수납서비스, 용역서비스가 아닌 기기 렌탈 서비스(17개) 등을 포함해 기타 서비스가 12.4%를 차지하고 있었다.

〈표 4-15〉 지역사회서비스투자사업 서비스 유형별 구분

(단위: 명, %)

구분	개수	비율
신체건강관리	123	25.9%
아동역량개발	86	18.1%
노인·장애인 사회참여 지원	63	13.3%
아동재활	58	12.2%
가족역량강화	35	7.4%
정신건강관리	34	7.2%
장애인-영유아 기기 렌탈	17	3.6%
기타	59	12.4%
합계	475	100.0%

자료: 보건복지부(2018), 복지부 내부 지역사회서비스 투자사업 현황 자료, 재분석

그다음으로 전체 사업 중 장애인과 산모-영유아를 위한 기기 렌탈 서비스 17개를 제외한 458개 지역사회서비스투자사업에 대해 앞서 설명한 중앙부처의 바우처 사업과 같이 서비스 구매 할인권 가치 산정을 위한 사업별 본인분담금 분석을 실시하였다. 분석 결과 최소 1시간에서 최대 24시간 정도 자원봉사를 통해 서비스 구매 할인권을 지급받으면 필요한 사회서비스 1시간 이용이 가능한 것으로 파악되었다. 세부 사업별로는 10시간 이상의 자원봉사 시간이 필요한 사업은 458개 사업 중 3개에 불과해 자원봉사로 인한 구매 할인권 활용 가능성은 어느 정도 존재한다고 판단되었다. 그리고 사업군별로는 정신건강과 아동역량의 사업군이 필요한 봉사 시간에 있어 최소 1시간에서 최대 4시간 정도의 자원봉사 시간이 필요해 구매 할인권 도입 시 수용 가능성이 기타 유형의 사업군보다 높을 것으로 예상되었다.

〈표 4-16〉 구매 할인권 가치 산정을 위한 지역사회서비스투자사업 본인부담금 대표 사례 분석

(단위: 원, 시간)

사업군	필요자원 봉사시간	지역	사업명	시간당 서비스 단가	본인 부담금 최대 자원액	자원 봉사 최저 조건
아동 재활	최소	서울	아동청소년정서발달지원서비스	25,000	20,000	2
	최대	부산	아동청소년심리지원서비스	56,250	36,000	8.1
건강 관리	최소	강원	노인맞춤형운동처방 서비스	14,000	11,667	1
	최대	인천	장애인 재활승마	82,397	44,000	15.4
사회 참여	최소	경북	찾아가는 해피실버서비스	15,000	12,500	1
	최대	경기	(AAC)기기활용중재서비스	80,000	50,000	12
정신 건강	최소	대구	노인정서치유서비스	14,118	12,000	1
	최대	제주	성인재활정신건강서비스(재가)	60,000	50,000	4
아동 역량	최소	충북	꿈꾸는 요리 아카데미	13,750	11,000	1
	최대	인천	오감 쑥쑥 서비스	48,148	39,000	4
가족 역량	최소	광주	행복한가정아카데미	15,000	13,750	1
	최대	전북	부부소통 증진 '수다떠는 부부'	64,000	40,000	8
기타	최소	경남	건강100세 행복한 농촌마을 만들기	14,000	11,667	1
	최대	울산	생활영농기술지원서비스	180,000	120,000	24

주: 보건복지부(2018), 복지부 지역사회서비스 투자사업 현황 자료를 분석

그리고 본고에서 설정한 월평균 제공시간, 서비스 금액, 정부보조금, 서비스단가, 최대부담금, 최소부담금, 교통비 지원 비중 등이 사회서비스 구매 할인권 획득에 필요한 자원봉사 시간에 영향을 미칠 수 있는지를 파악하기 위해 고려변수 간 상관관계 분석과 다중회귀 분석을 실시하였다. 그 결과, 지역사회서비스투자사업에서 사회서비스 1시간 구매를 위한 자원봉사 시간은 이용자 본인의 최대부담금과 서비스 단가 그리고 정부지원금 규모에 영향을 받는 것으로 나타났는데, 정부지원금의 규모가 클수록 서비스 구매권 획득을 위한 자원봉사 시간은 낮아지지만 본인의 최대 부담금이 높을수록 자원봉사 시간이 많아짐을 파악할 수 있었다.

〈표 4-17〉 서비스 구매 할인권 획득을 위한 고려변수 간 상관계수

구분		월 시간	지원금	대상 지원	단가	최대 부담	최소 부담	교통비	자원봉사 시간
등급	상관계수	.028	.065	-.191**	.049	.756**	.186**	.552**	.548**
	유의확률	.553	.163	.000	.298	.000	.000	.000	.000
	N	458	458	458	458	458	458	458	458
월 시간	상관계수	1	-.011	.060	-.583**	-.088	-.030	-.513**	-.483**
	유의확률		.821	.200	.000	.061	.519	.000	.000
	N		458	458	458	458	458	458	458
지원금	상관계수		1	.474**	.645**	.304**	.346**	.216**	.206**
	유의확률			.000	.000	.000	.000	.000	.000
	N			458	458	458	458	458	458
대상지원	상관계수			1	.243**	.206**	.486**	.110*	.076
	유의확률				.000	.000	.000	.019	.102
	N				458	458	458	458	458
단가	상관계수				1	.255**	.189**	.609**	.592**
	유의확률					.000	.000	.000	.000
	N					458	458	458	458
최대부담	상관계수					1	.493**	.775**	.754**
	유의확률						.000	.000	.000
	N						458	458	458
최소부담	상관계수						1	.330**	.299**
	유의확률							.000	.000
	N							458	458
교통비	상관계수							1	.988**
	유의확률								.000
	N								458

주: **은 0.01 수준(양쪽)에서, *는 0.05 수준(양쪽)에서 유의.

〈표 4-18〉 서비스 1시간 구매 할인권에 대한 회귀분석 결과

구분	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률
	B	표준오차			
(상수)	.414	.107		3.857	.000***
최대부담금	6.727E-5	.000	.715	39.498	.000***
월제공시간	-.006	.008	-.018	-.706	.481
서비스단가	6.262E-5	.000	.698	20.390	.000***
정부지원금	-1.039E-5	.000	-.462	-16.358	.000***
R2					.866
Adj R2					.865
N					458

주: *P< 0.1, **P<0.05, ***P<0.01

4. 사회서비스 구매 할인권에 대한 기타 재정지원 가능성

사회서비스 수요 확대를 위해 본고에서 도입을 고려한 사회서비스 구매 할인권의 수급자는 기존 사회서비스를 구매하거나 정부로부터 전액 보조금을 지급받는 바우처 수급자가 아니라 지역에서 무대가성을 기본으로 노동력을 제공하는 자원봉사자를 의미한다. 따라서 사회서비스를 별도로 구매할 수 있는 사회서비스 구매 할인권은 사실상 정부 재정지원에 의한 보조금의 역할을 가지고 있지 않다. 그럼에도 사회서비스 제공기관이 사회서비스 이용자가 서비스 이용권을 제시하여 사회서비스를 요구한다면 실질적으로 제공기관에서는 품앗이와 같은 역할로 사회서비스를 제공하는 역할을 담당하게 됨으로써 실질적인 매출 증대 없이 종사자 인건비를 지불하여 비용만 발생할 것이라는 우려가 존재한다.

이와 관련하여 사회서비스 구매 할인권이 제공기관의 매출 증대와 제공기관의 규모화로 연계되기까지는 크게 3가지 측면에서 사고의 전환이 필요하다. 첫째는, 정부의 특정 재정지원 없이 지역의 사회서비스 제공기관들로 하여금 자 기관의 마케팅 비용 차원에서 사회서비스 구매 할인권의 유통을 촉진시키는 방안이다. 앞서 제2장 사회서비스 바우처 시장의 현황 및 한계점 부문에서 언급한 바와 같이 현 사회서비스 바우처 사업의 제공기관은 과거 지정인가제에서 신고제 방식으로 전환되어 있다. 즉 보건복지부 등 중앙부처가 요구하는 사업상 필요한 시설 및 요구조건을 갖춘다면 제공기관의 성격이 비영리법인이 아닌 영리법인이든 개인사업체이든 상관없이 모두 사업이 가능하다. 따라서 2013년 이후 사회서비스 제공기관의 수는 급증하였고, 동시에 제공기관의 소규모화가 가속되고 있다. 이와 관련하여 노인요양원 등 일부 사업의 제공기관들은 최소한의 비용손실을 위한 가격경쟁 등 고객 유치 경쟁을 벌이는 것으로 언

론에 보도되고 있다. 이 같은 상황을 고려할 때, 사회서비스구매 할인권을 유통시킬 수 있는 기관을 일정 규모 이상 등 특정한 자격 조건을 갖춘 사회서비스 제공기관들만을 대상으로 가맹점화한다면 어떤 효과가 있을까? 아마도 선정된 가맹점들은 선정되지 않은 사회서비스 제공기관들과 달리 사회서비스 구매 할인권으로 유발되는 사회서비스 확대 시장에 참여할 가능성이 높을 것이다. 자원봉사자들이나, 자원봉사자들로부터 구매 할인권을 양도받은 사회서비스 이용자들이 한정된 가맹점에 서비스를 신청할 것이고, 이로 인해 가맹점들은 구매 할인권에 대한 직접 수입액은 부재하더라도, 사회서비스 바우처 급여자들의 초기구매로 인해 종사자 인건비 확보, 즉 제공기관의 사업 유지를 위한 매출 원가 확보가 가능할 것이기 때문이다. 즉, 추가 사회서비스 수요 시장을 가맹점 가입이라는 제한적 기관정책을 도입한다면 가맹점에 포함된 기관들은 기관의 총비용 중 마케팅 비용은 감소하되, 매출원가의 중요 요소인 인건비가 확보되어 사업의 지속 가능성이 높아진다는 것이다. 실제로 정부 재정지원 없이 배타적인 가맹점 확보로 사회서비스를 제공받는 사례를 살펴보면 앞서 지역화폐의 원조인 대전의 ‘한밭레츠’를 들 수 있다. 한밭레츠에서는 품앗이를 통해 축적된 지역화폐인 ‘두루’를 이용하여 지역 내 가맹점인 의료생협이 운영하는 약국이나 병원에서 진료비를 정부 재정지원 없이 자체적으로 조달하고 있다. 한편 사회서비스 바우처 사업 중 신고제가 아닌 지정제인 장애인활동지원 사업의 경우, <표 2-9> 직접 돌봄 사회서비스 전자 바우처 제공기관당 인력 규모에서 보는 것처럼 평균 81.8명(2017년)으로 노인돌봄종합(14.7명), 산모·신생아건강지원서비스(20.7명)보다 규모가 크다. 그 이유는 다른 서비스 대비 제공시간이 많은 상황에서 제공기관의 수를 지정제로 관리하고 있기 때문이다.

민약 본고에서 제안한 사회서비스 구매 할인권에 대한 지정제 가맹점 모델

이 도입될 경우, 지역화폐와 달리 고려되어야 할 점은 자원봉사자나 자원봉사자로부터 기부받은 사회서비스 구매 할인권에 대한 유통 경로가 일정 규모 이상의 제한적인 지정제 가맹점으로 구축될 때, 가맹점에서 제외되는 일반 사회서비스 제공기관들이 제기하는 시장 독점 및 과점에 대한 우려가 될 것이다. 일정 자격을 갖춘 사회서비스 제공기관에만 사회서비스 구매 할인권에 대한 유통을 허가한다면, 현재 대부분 신고제로 운영되는 사회서비스 바우처 시장이 어느 정도 지정제로 회귀되어 시장지배적 사업자가 등장할 수 있다는 우려를 의미한다. 이와 관련하여 ‘독점 규제 및 공정거래에 관한 법률’에서는 ‘시장지배적 사업자’를 일정한 거래 분야의 공급자나 수요자로서 단독 또는 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장 지위를 가진 사업자로 정의하고 있다. 그리고 시장지배적 사업자의 매출액 또는 구매액 한도를 40억 원 미만인 사업자는 제외하고, 시장점유율에서 특정 사업자가 100분의 50 이상 또는 3개 이하 사업자의 시장점유율 합계가 100분의 75 이상(다만, 이 경우에 시장점유율이 100분의 10 미만인 자를 제외)인 경우에 한해서만 시장지배적 사업자로 분류하고 있다(제2조(定義) 제7호). 따라서 가맹사업의 경우에도 시장지배적 사업자를 판단함에 있어서 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려해야만 하는데 이와 관련하여 2017년 기준, 사회서비스 제공기관의 기관당 매출액은 평균 약 3억 3000만 원에 불과하고, 총제공기관이 약 1만 1210개가 운영하고 있어 시장점유율 10% 이상을 달성할 수 있는 기관 출현이 사실상 불가능하다고 판단된다.

또한 가맹점이 비가맹점을 상대로 시장지배적 사업자로써 부당 경쟁행위를 할 수 있는지 여부에 대해서도 ‘독점 규제 및 공정거래에 관한 법률’은 첫째, 상품의 가격이나 용역의 대가를 부당하게 결정·유지 또는 변경하

는 행위(동법 제3조의 2), 둘째 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위, 셋째 다른 사업자의 사업 활동을 부당하게 방해하는 행위, 넷째 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위, 다섯째 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위 등으로 명시하고 있다. 따라서 포인트 형태의 사회서비스 구매 할인권 유통을 통해 수요 확대를 추진해 보겠다는 본고의 제안은 본 사업인 사회서비스 바우처 가격이나 서비스 내용 변경 등과 상관이 없고, 비가맹점의 영업행위 등에 대해서도 원재료 구매·필수 인력의 채용 등과 관계가 없다.

〈표 4-19〉 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령

주요 내용
<p>제5조(남용행위의 유형 또는 기준) ① 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지) 제1항 제1호의 규정에 의한 가격의 부당한 결정·유지 또는 변경은 정당한 이유 없이 상품의 가격이나 용역의 대가를 수급의 변동이나 공급에 필요한 비용(동종 또는 유사 업종의 통상적인 수준의 것에 한한다)의 변동에 비하여 현저하게 상승시키거나 근소하게 하락시키는 경우로 한다.</p> <p>② 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지) 제1항 제2호의 규정에 의한 상품판매 또는 용역 제공의 부당한 조절은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 이유 없이 최근의 추세에 비추어 상품 또는 용역의 공급량을 현저히 감소시키는 경우 2. 정당한 이유 없이 유통단계에서 공급 부족이 있음에도 불구하고 상품 또는 용역의 공급량을 감소시키는 경우 <p>③ 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지) 제1항 제3호의 규정에 의한 다른 사업자의 사업활동에 대한 부당한 방해는 직접 또는 간접으로 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 함으로써 다른 사업자의 사업활동을 어렵게 하는 경우로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정당한 이유 없이 다른 사업자의 생산활동에 필요한 원재료 구매를 방해하는 행위 2. 정상적인 관행에 비추어 과도한 경제상의 이익을 제공하거나 제공할 것을 약속하면서 다른 사업자의 사업 활동에 필수적인 인력을 채용하는 행위 3. 정당한 이유 없이 다른 사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절·중단하거나 제한하는 행위 4. 제1호 내지 제3호 외의 부당한 방법으로 다른 사업자의 사업 활동을 어렵게 하는 행위로서 공정거래위원회가 고시하는 행위 <p>④ 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지) 제1항 제4호의 규정에 의한 새로운 경쟁사업자의 참가에 대한 부당한 방해는 직접 또는 간접으로 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 함으로써 새로운 경쟁사업자의 신규 진입을 어렵게 하는 경우로 한다.</p>

주요 내용
1. 정당한 이유 없이 거래하는 유통사업자와 배타적 거래계약을 체결하는 행위 2. 정당한 이유 없이 기존 사업자의 지속적인 사업 활동에 필요한 권리 등을 매입하는 행위 3. 정당한 이유 없이 새로운 경쟁사업자의 상품 또는 용역의 생산·공급·판매에 필수적인 요소의 사용 또는 접근을 거절하거나 제한하는 행위 4. 제1호 내지 제3호 외의 부당한 방법으로 새로운 경쟁사업자의 신규 진입을 어렵게 하는 행위로서 공정거래위원회가 고시하는 행위 ⑤ 법 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지) 제1항 제5호의 규정에 의한 경쟁사업자를 배제하기 위한 부당한 거래는 다음 각 호의 1에 해당하는 경우로 한다. 1. 부당하게 상품 또는 용역을 통상거래가격에 비하여 낮은 대가로 공급하거나 높은 대가로 구입하여 경쟁사업자를 배제시킬 우려가 있는 경우 2. 부당하게 거래상대방이 경쟁사업자와 거래하지 아니할 것을 조건으로 그 거래상대방과 거래하는 경우 ⑥ 제1항 내지 제5항의 규정에 의한 남용행위의 세부적인 유형 및 기준은 공정거래위원회가 정하여 고시할 수 있다.

자료: 법제처(2018. 8. 26.), 국가법령정보시스템, 독점규제 및 공정거래 법률 시행령(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuid=tab18>).

둘째는 사회서비스 구매 할인권이 실질적인 조건부 채권으로서 제공기관의 매출 증대에 실질적으로 작용할 수 있도록 지방자치제의 자원봉사 관련 예산이 일부 투여되는 구조이다. 이때 전제되는 점은 사회서비스 구매 할인권 도입 사업에 지원되는 정부재정이 본 사업인 사회서비스 바우처 사업의 재정 증가를 통해 구매 할인권에 대한 현금보전을 추진하는 것은 아니라는 점이다. 즉, 사회서비스 구매 할인권 도입으로 바우처 급여 대상자들의 수요를 자극하면 본 사업의 바우처 예산은 증가하겠지만, 그것과는 별도로 구매 할인권에 대한 예산을 지자체의 자원봉사 관련 실비 예산을 활용하는 의미이다. 이와 관련하여 고려되어야 할 점은 앞서 자원봉사의 무대가성 관련 부분에서 언급한 바와 같이 자원봉사 예산의 사용 가능 여부를 타진하는 것이다. 자원봉사는 자발성을 기반으로 대가를 요구할 수 없다고 자원봉사활동 기본법에 직시되어 있다. 그러나 자원봉사활동 촉진을 위해 각 지방자치단체는 지역 조례를 통해 교통비, 식비 등 자원봉사자들의 활동에 필요한 물품 또는 비용 등을 지급할 수 있다고

규정하고 있다. 또한 다양한 국공립기관 운영에 관한 행정지침에서도 자원봉사활동에 필요한 물품이나 비용 등 실비에 대해서는 비용 지출이 가능하다.

〈표 4-20〉 지방자치단체의 자원봉사 인센티브제도 현황(예시)

구 분	주요 내용
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자원봉사활동 활동경비 지급 - (대상) 시 또는 자원봉사센터에서 주관하는 자원봉사 프로그램에 참여하는 자원봉사센터에 등록된 자원봉사자 - (지급기준) 봉사 시간 1일 4시간 이상, 교통비 3000원 이내, 급식비 5000원 이내, 활동용품비 등
세종시	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (마일리지 제도) 자원봉사 1,000시간 이상 만 65세 은퇴자가 입원 시, 최대 120시간까지 간병서비스를 제공 - (간병인) 가정이나 병원에 전문적으로 파견하는 기관과 서비스 협약, 거리가 멀어 간병인의 도움이 불가능할 경우에는 간병비를 현금으로 지급
수원시	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (마일리지 제도) 1시간당 300마일리지 적립, 1인당 최대 5만 마일리지 적립한도 적용 - (마일리지 차감) 공공시설물 및 할인가맹점 대상으로 10% 할인 시, 300마일리지, 20% 할인 시 500마일리지, 30% 할인 시 700마일리지 차감. - (쿠폰 제공) 거주자 우선주차장, 공용주차장 전용쿠폰 50% 할인쿠폰 제공 - (공공시설 사용) 구민회관, 야외음악당 등 공공시설 대관료 - (가맹점) 가구, 통신, 교육, 학원, 병원, 꽃집, 부동산, 음식점 등
인천시	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (마일리지 제도) 자원봉사 1,000시간 이상자, 2마일리지당 1간병시간 원칙하에 전문 간병인 파견사업 실시 - (예산) 자원봉사활동을 촉진하기 위해 지자체 예산으로 간병서비스 비용을 지원
전주시	<ul style="list-style-type: none"> ▶ (마일리지 제도) 개인별 활동 실적에 따라 시간당 60포인트 제공 - (대상) 행자부 1365 자원봉사 포털 가입 후 6개월 경과자 중 최근 6개월 실적이 6회 또는 24시간 이상인 봉사자. - (시설 활용) 전주 동물원, 자연생태 박물관 무료 입장 및 전주시 시설관리공단 유료 주차장 이용 - (행정서류) 등·초본 등 발급 수수료 - (마일리지 사용) 유료 주차장, 행정서류 발급 시 차감

자료: 이철선 외(2017), 자원봉사자의 사회적·경제적 가치분석: 사회서비스 산업을 중심으로, 한국보건사회연구원, p108

이를 반영하듯 서울시 등 기초자치단체에서 운영하는 자원봉사센터에서는 자원봉사활동 시 실비 차원의 비용 지원이나 자원봉사에 상응하는 마일리지 또는 포인트제 운영과 관련하여 지자체 예산을 지원하고 있다. 따라서 지방자치단체들이 자원봉사 촉진과 관련된 실비 등의 예산을 자원봉사자에게 지급되는 사회서비스 구매 할인권으로 대체하는 사업구조를 구축한다면 사회서비스 바우처 제공기관의 매출 증대를 위한 수입으로 유입시키는 구조를 갖출 수 있다고 판단된다. 즉, 자원봉사 촉진 예산을 공공 사회서비스 바우처 사업 활성화를 위한 수요 확대 예산으로 연계하는 방안을 고려해 보자는 것이다.

셋째는 각 지자체가 저출산-고령화 등 복지 문제 해결을 위해 자체적으로 재정을 투자하는 사업예산을 구매 할인권으로 연계해 사회서비스 제공기관의 매출 증대와 연계하는 방안이다. 예를 들어 2017년도 지자체의 출산지원정책을 살펴보면 충남 보령시의 경우 지자체 고유 출산정책의 일환으로 정부 사회서비스 바우처 사업의 하나인 산모·신생아건강지원사업 중 정부 지원을 제외한 출산 가정, 특히 첫째아의 경우 1인당 40만 원을 지원하고 있고, 또한 전북 무주군의 경우 세 자녀 이상을 출산한 산모에 한해 산후조리원 이용료 20%를 지원하고 있다. 한편, 서울 종로구에서는 출생일 기준 10개월 전부터 종로구에 주민등록을 두고 거주하는 출생아 부모에게 둘째아 출산 시 50만 원, 셋째아 이상부터는 100만 원의 현금을 지원하고 있으며, 서울 용산구에서는 첫째아는 10만 원, 둘째아는 20만 원, 셋째아는 30만 원, 넷째아 이상은 100만 원을 지급하고 있었다. 그러나 지원정책수단 유형에서 본고에서 제안하는 바우처 이용권과의 연계 비중은 총 2169건 중 4.5%에 불과한 것으로 파악된다.

〈표 4-21〉 지방자치단체의 저출산 관련 지원정책 수단

(단위: 명, %)

구분	합계	현금	현물	바우처	서비스	교육	홍보	전체 대비 바우처
전국	2,169	571	346	98	614	304	236	4.5
서울	224	57	30	11	63	32	31	4.9
부산	155	28	23	9	50	18	27	5.8
대구	67	9	6	1	13	28	10	1.5
인천	55	19	5	5	14	8	4	9.1
광주	50	14	8	0	18	8	2	0.0
대전	55	10	4	1	27	4	9	1.8
울산	56	12	5	0	21	12	6	0.0
세종	11	2	2	0	2	5	0	0.0
경기	366	78	53	11	145	41	38	3.0
강원	105	38	16	8	27	9	7	7.6
충북	108	42	12	6	16	19	13	5.6
충남	149	37	19	10	46	24	13	6.7
전북	187	39	25	3	50	30	40	1.6
전남	186	56	49	8	51	12	10	4.3
경북	227	66	56	15	47	29	14	6.6
경남	161	62	32	9	21	25	12	5.6
제주	7	2	1	1	3	0	0	14.3

자료: 보건복지부(2018a), 2017년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 재분석

또한 고령화에 대비한 지자체 사업을 살펴보면 노인장기요양 등급외자나 독거노인 대상의 안부 확인 등을 중심으로 하는 사업들이 다수 존재한다. 더불어 재가돌봄 종사자들의 처우 개선을 위한 인건비 지원사업도 다수 있다. 이들 사업 내용을 살펴보면 일상생활지원, 가사지원 등 기존 사회서비스 바우처 서비스 내용과 매우 유사하다. 따라서 이들 사업예산을 기관에 직접 보조금 형태로 집행하기보다는 기관의 경쟁력 강화와 사회서비스 수요 확대 차원에서 본고에서 제안한 사회서비스 구매 할인권을 지원하는 예산으로 고려해 볼 만하다고 판단된다.

150 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

〈표 4-22〉 지방자치단체의 고령화 현상 대비 돌봄 관련 자체 사업 사례

구분	세부 사업	주요 내용	예산	
			2015	2016
서울시	재가관리사 지원서비스 강화	65세 이상 기초수급자, 60세 이상 저소득층 어르신, 1~3등급 수급 간병, 활동지원, 식사지원 등	3,865	3,849
부산시	복지사각지대 안부 확인 요구르트 지원	독거노인 가구에 요구르트 배달 및 안부 확인	32	42
	노인돌봄서비스 운영 활동경비지원	생활관리사의 사기 진작을 통해 독거노인 사각지대 해소	15	15
대구시	재가노인지원서비스 운영	취약계층 재가노인 6300명 대상으로 지역사회서비스 등 제공	7,023	7,405
	독거노인 돌봄서비스 운영	만 65세 이상 독거노인 안전 확인, 생활교육 등을 내용으로 종사자 처우 개선비, 교통비 등 제공	270	270
인천시	독거노인 안전지킴이 (은빛사랑방)	독거노인을 대상으로 노인일자리를 연계해 안부전화 실시	37	36
광주시	이동차량서비스 사업	독거어르신 이불 빨래 및 목욕서비스 지원	24,200	24,200
	재가노인편의 제공	장기요양 등급외 판정 기초수급자 관리 재가시설 운영비 지원	173	170
대전시	노인요양시설 등급외자 지원	장기요양등급외자 11개소, 58명, 학대피해 및 실종노인 5명 등	20	20
	재가노인복지시설지원	재가노인복지시설 24개소	360	415
세종시	재가노인시설 등급외자 운영지원	장기요양 등급외자 이용하는 재가시설 운영비 지원	100	100

자료: 보건복지부(2017b), 17개 광역시도(2016)의 제3차 저출산·고령사회기본계획 및 2016년도 지방자치단체 시행계획, 재분석

제2절 타인자본조달을 위한 세부 검토과제

1. 규모화를 위한 사회복지법인의 M&A 가능성

앞서 본고에서는 사회서비스 제공기관들의 법적 형태를 통계자료로 확

인하였다. 그 결과 영리기관인 회사법인과 개인사업체가 약 77%를 차지하는 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 국가의 재정지원을 기반으로 하는 비영리시장을 비영리법인이 아닌 영리법인이 지배하고 있다는 것을 의미하기도 한다. 이와 관련하여 고려해 볼 점은 영리기관의 경우 규모화를 위해 주식인수나 지분투자 등을 통한 소유권 이전 방법인 기업 인수합병(M&A)을 활용하여 규모화가 가능하지만, 주식이 아닌 출연금 기반의 비영리법인인 사회복지법인들도 이런 경영기법을 사용할 수 있는가 하는 점이다. 만약 불가능하다면 이는 특정 시장에 참여한 시장참여자 간에 역차별이 존재한다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 본고에서는 비영리법인 간 M&A 가능 여부에 관한 법적 근거와 사례들을 검토해 보았다.

우선, 비영리법인은 「민법」 32조 비영리법인의 설립과 허가 조항에서 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다고 되어 있지만, 이들의 인수 및 합병 등과 관련해서는 「민법」 및 각 부령(예: 「환경부 및 기상청 소관 비영리법인의 설립과 감독에 관한 규칙 등」)에서 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 비영리법인의 인수 및 합병에 관한 법적 근거는 「상법」 제174조에서 규정하는 기업 등 영리법인의 인수 및 합병 규정이 아닌, 각각의 비영리법인 관련 개별법에서 규정하고 있다. 그리고 각각의 개별법에서 규정한 내용은 합병계약서 작성, 총회 의결, 합병기관이 소멸기관의 권리 인계, 그리고 관할 부처 장관의 승인 등이 공통 요건이다. 따라서 대부분의 비영리법인 합병은 법인을 해산하고 새로운 법인을 설립하는 형식으로 이루어진다. 즉, 한쪽 법인이 존속하고 다른 한쪽의 법인이 해산하여 합병되는 흡수합병, 양쪽 법인이 모두 해산한 후 새로운 법인을 설립하는 신설합병의 방식을 취하는 것이다(송호영·안성포, 2009).

〈표 4-23〉 비영리법인 발행 주체별 합병 및 인수에 관한 법적 근거

법인명	발행 근거	인가/지원/신고	
조합	농업 협동조합	- 「농업협동조합법」 제75조(합병) - 「농업협동조합법」 제79조(권리·의무의 승계)	- 농림축산식품부 장관
	산림조합	- 「산림조합법」 제61조(합병) - 「산림조합법」 제63조(권리·의무의 승계)	- 산림청장
	수산업 협동조합	- 「수산업협동조합법」 제77조(합병) - 「수산업협동조합법」 제81조(권리의무의 승계)	- 해양수산부 장관
	새마을금고	- 「새마을금고법」 제37조(합병) - 「새마을금고법」 제39조(권리와 의무의 승계) - 「새마을금고법시행령」 제21조(합병 지원)	- 금고 간 합병 시 정부·중앙회가 인력과 자금지원 가능
	중소기업 협동조합	- 「중소기업협동조합법」 제74조(합병의 절차) - 「중소기업협동조합법」 제75조(합병할 때의 설립위원), 제76조(합병의 시기와 효과)	- 주 소재지 주무관 청 신고
	신용 협동조합	- 「신용협동조합법」 제55조(합병과 분할), - 「신용협동조합법 시행령」 제5조(합병과 분할등기)	- 정부·중앙회 자금 지원 가능
	소비자생활 협동조합	- 「소비자생활협동조합법」 제52조(합병과 분할)	
학교 법인	사립학교	- 「사립학교법」 제36조(합병절차), - 「사립학교법시행령」 제16조(합병인가신청)	- 이사회 승인 - 교육부 장관 인가 - 주소제지 신고
법무법인	- 「변호사법」 제55조(합병)	- 구성원 전원 동의	
노동조합	- 「노동조합 및 노동관계조정법」 제16조(총회의 의결사항), 제28조(해산사유)	- 과반수의 출석과 출석 조합원 3분의 2 이상이 찬성	

〈표 4-24〉 비영리법인 발행 주체별 합병 및 인수 사례

법인명	대표 사례	인수자/일시
조합	농업 협동조합	- 충북 충주 농협과 노은 농협 간 흡수합병 - 2019년 7월
	산림조합	- 달성군산림조합과 대구시산림조합의 합병 - 2008년 7월
	수산업 협동조합	- 전남 흑산수협과 신안군 수협의 합병 - 2010년
	새마을금고	- 신문경 새마을금고와 신기새마을금고의 합병 - 2017년 7월

법인명	대표 사례	인수자/일시
중소기업 협동조합	- 한국플라스틱공업협동조합과 한국합성수지공업협동조합의 합병	- 한국프라스틱공업협동조합연합회 - 2003년 6월
	- 부안신협과 새만금신협 간 흡수합병	- 부안신협 - 2009년 6월
학교법인	- 경원대학교와 가천의과대학교의 합병	- 가천대학교 - 2011년 4월
	- 탐라대학교 제주산업정보대학의 합병	- 제주국제대학교 - 2012년 4월
법무법인	- 법무법인 지평과 지성의 합병	- 법무법인 지평지성 - 2008년 8월
	- 법무법인 세종과 열린합동법률사무소의 합병	- 법무법인 세종 - 2001년
노동조합	- 인천교통공사 내, 인천교통공사노동조합과 통합 인천교통공사노동조합 합병	- 인천교통공사노조 - 2018년
의료법인	- 호텔롯데의 보바스기념병원(늘푸른 의료재단) 인수	- 2017년 9월

주: 소비자생활협동조합의 인수 합병사례는 2018년 9월 기준으로 부재한 것으로 파악.

그러나 예외도 존재한다. 의료법인의 경우, 현행 「의료법」에서는 의료법인의 인수나 합병 등에 관한 구체적인 내용을 명시하지 않고 있다. 관계법령에 언급돼 있지 않은 만큼 의료법인 합병 등은 원칙상 불가능하지만, 그동안 개인 투자자에 의한 인수는 공공연하게 이뤄져 왔다. 비영리법인 특성상 금지되어 있는 소유권 이전 대신 자본을 투입하는 조건으로 법인 이사회 구성 권한을 부여받는 것이다. 그 대표적인 사례가 영리법인인 호텔롯데가 비영리법인인 늘푸른의료재단의 보바스기념병원을 인수한 경우이다. 호텔롯데는 법적 맹점을 파고들어, 비영리법인 특성상 금지돼 있는 소유권 이전 대신 자본을 투입하는 조건으로 법인 이사회 구성 권한을 부여받는 방식을 이용하였다. 따라서 호텔롯데는 보바스 병원을 운영 중인 늘푸른의료재단에 600억 원을 무상 출연하고, 5년간 2300억 원 등 총 2900억 원을 투입하는 대신 재단 이사회 구성권을 얻었다. 따라서 서울회생법원14부는 2017년 9월 21일 호텔롯데가 제출한 늘푸른의

료재단 회생 계획안을 2017년 9월에 최종 인가했다. 법원의 인가 결정은 호텔롯데에 재단 이사 추천권을 부여해 사실상 병원 경영권을 쥘 수 있도록 허가한다는 뜻이다(조선일보, 2017. 9. 22).

그렇다면 규모화를 위한 사회복지법인의 합병과 인수는 가능한 것일까? 사회복지법인의 합병 관련 규정은 「사회복지사업법」 및 동법 시행령, 시행규칙에 규정되어 있다. 즉, ‘법인은 시·도지사의 허가를 받아 다른 법인과 합병할 수 있으며, 다만 주된 사무소가 서로 다른 시·도 소재 법인 간 합병의 경우에는 보건복지부 장관의 허가를 받아야 한다(법 제30조 제1항). 이때 법인합병허가신청서에 합병 후 존속하는 사회복지법인 또는 합병에 의해 설립되는 사회복지법인의 정관과 보건복지부령으로 정하는 서류¹¹⁾를 첨부하여 시·도지사(또는 보건복지부 장관¹²⁾)에게 제출하여야 한다.

11) 첨부서류는 「사회복지사업법 시행규칙」 제19조 제2항에서 정하고 있으며, 다음과 같다.

1. 합병 후 존속하는 법인
 - 가. 관계법인의 합병결의서·정관·재산목록 및 대차대조표 각 1부
 - 나. 정관변경안 1부
 - 다. 사업계획서·예산서 및 재산의 소유를 증명할 수 있는 서류 각 1부
 - 라. 재산의 평가조서 및 재산의 수익조서 각 1부
 2. 합병에 의하여 새로이 설립되는 법인
 - 가. 합병취지서·재산목록 및 대차대조표 각 1부
 - 나. 합병 당해연도 및 다음 연도의 사업계획서 및 예산서 각 1부
 - 다. 제7조 제2항 제2호 내지 제9호의 서류 각 1부
- 12) 「사회복지사업법」 제30조 제1항 본문에 해당하는 합병은 시·도지사에게, 동조 동항 단서의 경우에는 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다.

〈표 4-25〉 사회복지법인의 인수 및 합병 시, 업력 이전에 관한 법적 근거

사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률	사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 시행규칙
<p>제22조(제공자의 지위승계) ① 제공자가 그 영업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후에 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인이 종전의 제공자의 지위를 승계한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차에 따라 영업시설·설비의 전부를 인수한 자는 이 법에 따른 종전의 제공자의 지위를 승계한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「민사집행법」에 따른 경매 2. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가 3. 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세법」에 따른 압류재산의 매각 4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 준하는 절차 <p>③ 제1항 또는 제2항에 따라 종전의 제공자의 지위를 승계한 자는 1개월 이내에 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 승계사실을 제16조에 따라 등록된 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.</p> <p>④ 제1항 및 제2항에 따른 지위승계에 관하여는 제17조를 준용한다. 다만, 상속인이 제17조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 상속받은 날부터 3개월 동안은 그러하지 아니하다.</p>	<p>제15조(제공자의 지위승계 신고) 법 제22조 제3항에 따라 제공자의 지위를 승계한 사실을 신고하려는 자는 별지 제7호서식의 사회서비스 제공자 지위승계 신고서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. <개정 2015.8.31.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회서비스 제공자 등록증 2. 다음 각 목의 구분에 따른 서류 <ol style="list-style-type: none"> 가. 양도·양수의 경우: 양도·양수 계약서 사본 등 양도·양수 사실을 확인할 수 있는 서류 및 양도인의 인감증명서. 다만, 양도인의 행방불명(「주민등록법」상 무단전출을 포함한다) 등으로 양도인의 인감증명서를 첨부하지 못하는 경우로서 시장·군수·구청장이 사실확인 등을 통하여 양도·양수가 이루어졌다고 인정할 수 있는 경우 또는 양도인과 양수인이 신고 관청에 함께 방문하여 신고를 하는 경우에는 인감증명서를 제출하지 아니할 수 있다. 나. 상속의 경우: 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제15조 제1항 제1호에 따른 가족관계증명서와 상속 사실을 확인할 수 있는 서류 다. 그 밖의 경우: 지위승계 사유별로 해당 사실을 확인할 수 있는 서류

한편 합병 후 존속 법인이나 합병으로 설립된 법인은 합병으로 소멸된 법인의 지위승계가 가능하다(「사회복지사업법」 제30조 제2항). 또한 지위승계 합병에서도 관련법 시행령을 근거로 가능한 것으로 보인다(「사회복지사업법 시행령」 제2항). 특히 인수 및 합병 시, 사회서비스 이용권과 관련된 사업 업력에 대해서는 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제22조(제공자의 지위승계)에서 규정하고 있다.

2. 사회복지법인의 채권 발행 가능성

매출을 목적으로 하는 기업이나 사업 환경 마련을 위해 막대한 투자를 하는 것이 일반적이다. 특히 일반 주식회사의 경우, 개인사업체나 비영리 법인에 비해 매우 수월한 편이다. 부동산이나 채권, 주식 등 유가증권을 담보로 일반 은행 등 금융기관들로부터 자금을 낮은 금리로 융통할 수도 있고, 경쟁력 있는 기술이나 특허권을 가진 기업이라면 투자자문회사나 증권회사, 벤처캐피털 등 제2금융권을 통해 주식양도나 기업공개를 통해 기관 및 개인투자자들로부터 사업자금을 융통할 수도 있다. 만약 담보가 없다고 하더라도 매출보장이 확실한 사업이라면 금융권으로부터 대출을 받아 몇 년 후 이자와 원금을 상환하면 된다.

그러나 사회서비스 제공기관들의 경우 앞서 언급한 3가지의 자본조달 방법 사용이 그리 수월하지 않은 것으로 판단된다. 그 이유는 사회서비스 제공기관의 영세성으로 인해 부동산 등 담보가 요구되는 일반 금융권을 통한 자본조달이 어렵고, 사회서비스 관련 기술 자체가 산업이나 시장에서 대규모 매출을 발생시킬 수 있을 만큼의 파괴력을 가지지 못해 높은 금리를 목적으로 하는 투자자들에게 그리 매력적이지 않기 때문이다. 따라서 사회서비스 제공기관들은 대부분 금융기관을 통한 자금조달보다는 개인 또는 기업의 후원금이나 제공기관을 설립한 법인으로부터의 전입금 등을 통해 사업을 운영하고 있다. 그러나 유입되는 자금 규모는 새로운 사업이나 종사자 처우 개선, 그리고 서비스 품질 제고를 위한 연구개발(R&D) 등을 추진하기에는 터무니없이 부족한 것으로 파악된다. 그렇다면 비영리법인, 특히 사회서비스와 관련된 사회복지법인의 자금조달 방법으로서 금융기관 등을 대상으로 하는 채권 발행은 원천적으로 불가능한 것일까?

이 문제를 검토하기 위해서는 먼저 사회복지법인과 채권의 성격에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 법인이란 법률에 의하여 권리능력이 인정되는 단체 또는 재산을 말하는데(양형우, 2015) 법인의 종류에는 공법인과 사법인, 영리법인과 비영리법인, 사단법인과 재단법인 등으로 구분된다. 이 중 공법인은 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금이나 장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 설립되는 공익법인과 같이 특별법에 의해 국가가 설립한 법인이고, 나머지는 민간이 설립한 사법인이다. 그러나 최근에는 한국은행·한국토지주택공사·농업협동조합 등과 같이 공법인과 사법인의 두 가지 성격을 모두 가지는 중간법인 형태도 존재한다. 사법인은 크게 영리법인과 비영리법인으로 분류가 가능한데, 이 중 영리법인은 영리사업과 비영리사업을 함께 할 수 있지만 비영리법인은 병원에서 입원료를 받고 환자를 수용하는 경우와 같이(곽윤직·김재형, 2013) 영리사업을 추진하더라도 비영리사업의 목적 달성을 위한 부수적인 경우에만 비영리법인으로서의 성격을 유지할 수 있다(김상용, 2009).

〈표 4-26〉 법인의 종류

구 분	주요 내용
공법인과 사법인	- 공법인: 법인의 설립이나 관리에 국가의 공권력이 관여하는 것 - 사법인: 공법인 이외의 법인
영리법인과 비영리법인	- (전제: 사법인) - 영리법인: 영리를 목적으로 하는 법인(각종 회사) - 비영리법인: 영리를 목적으로 하지 않는 법인(학술·종교·자선 등의 사단법인 또는 재단법인)
사단법인과 재단법인	- 사단법인: 일정한 목적을 위해 결합된 법인격이 부여된 사람의 단체 - 재단법인: 일정 목적을 위해 바쳐진 재산으로서 법인격이 부여된 단체

자료: 양형우(2015), 민법입문, 피엔씨미디어, 2015, 44p

비영리법인의 유형으로는 주로 민법에 의해 크게 재단법인과 사단법인 2가지로 분류되지만 「사립학교법」에 의한 학교법인, 「의료법」에 의한 의료법인, 「사회복지사업법」에 의한 사회복지법인과 같이 개별법에 의해 규율되는 비영리법정도 존재한다. 이 중 본고에서 주목하는 사회복지법인은 사회복지사업법 제2조의 ‘사회복지사업’을 행할 목적으로 설립된 법인이다(제2조 제3호). 따라서 사회복지법인은 결국 사(私)법인이면서 비영리 공익법인이며, 재단법인의 성격을 동시에 지닌다고 볼 수 있다. 다만, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률의 적용을 받는 경우에 한해서는 공익법인¹³⁾의 성격을 가지기도 한다.

〈표 4-27〉 사회복지사업법상 사회복지사업의 범위

주요 내용
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. ‘사회복지사업’이란 다음 각 목의 법률에 따른 보호·선도(善導) 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담, 직업지원, 무료 숙박, 지역사회복지, 의료복지, 재가복지(在家福祉), 사회복지관 운영, 정신질환자 및 한센병력자의 사회 복귀에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한다.
가. 「국민기초생활 보장법」
나. 「아동복지법」
다. 「노인복지법」
라. 「장애인복지법」
마. 「한부모가족지원법」
바. 「영유아보육법」
사. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」
아. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

13) 특별법상의 공익법인: 민법은 법인을 영리법인·비영리법인으로 나눌 뿐이고, 공익법인·영리법인의 구별을 알지 못한다. 그런데 민법의 태도와는 다르게 비영리법인 중 일정사업을 목적으로 하는 법인을 특히 공익법인이라 구별하고, 그에 관한 특별규정을 두고 있는 특별법이 있다. 공익법인의 설립·운영에 관한 법률이 그것이다. 동법 제2조에 의하면 이 법은 재단법인이나 사단법인으로서 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는 법인(이하 ‘공익법인’이라 한다)에 대하여 적용한다고 규정하고 이를 특히 공익법인이라고 한다. 궤윤직·김재형(2013), 민법총칙, 박영사, p154.

주요 내용	
자.	「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」
차.	「입양특례법」
카.	「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」
타.	「사회복지공동모금회법」
파.	「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」
하.	「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」
거.	「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」
너.	「식품등 기부 활성화에 관한 법률」
더.	「의료급여법」
러.	「기초연금법」
머.	「긴급복지지원법」
버.	「다문화가족지원법」
서.	「장애인연금법」
어.	「장애인활동 지원에 관한 법률」
저.	「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」
치.	「보호관찰 등에 관한 법률」
커.	「장애아동 복지지원법」
터.	「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」
퍼.	「청소년복지 지원법」
허.	그 밖에 대통령령으로 정하는 법률(「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」)

자료: 보건복지부(2013b), 사회복지법인 관리안내, p4.

〈표 4-28〉 사회복지법인 적용 법령

분류	세부 내용	적용 법령
비영리법인 일반 사항	법인관련 기본 사항	- 민법
	공익법인 관련 사항	- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률
사회복지법인 일반 사항	설립운영 관련 사항	- 사회복지사업법
	재사회계 관련 사항	- 사회복지법인 및 사회복지시설 재무회계규칙
사회복지사업 관련 사항 (목적사업)	사회복지일반	- 사회복지사업법 - 국민기초생활보장법 - 의료급여법 - 사회복지공동모금회법 - 식품기부활성화에 관한 법률
	노인복지	- 노인복지법, 기초노령연금법
	아동복지	- 아동복지법, 입양특례법
	장애인복지	- 장애인복지법 - 장애인·노인·임산부 등의 편의증진에 관한 법률
	부랑·노숙인복지 결핵·한센복지	- 사회복지사업법, 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률

분류	세부 내용	적용 법령
	정신보건	- 정신보건법
	농어촌보건복지	- 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법
	모부자복지	- 한부모가족지원법
	영유아복지	- 영유아보육법
	다문화복지	- 다문화가족지원법
	특수폭력피해자 복지	- 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 - 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 - 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 - 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률
	기타	- 긴급복지지원법
기타사항	조세특례관련	- 법인세법, 소득세법, 관세법, 지방세법 - 상속세 및 증여세법, 조세특례제한법 등
	부담금특례관련	- 사망사립법 등
	재산 및 계약 특례관련	- 지방재정법, 도시개발법, 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 - 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등
	기타적용사항	- 건축법, 개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별법, 산림기본법, 산지관리법, 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법, 전기사업법, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 등

자료: 보건복지부(2017), 사회복지법인인 관리안내, p5.

두 번째로 채권이란 정부나 공공기관, 금융기관, 일반기업들이 비교적 장기의 자금을 빌리기 위해 발행하는 유가증권으로 원금과 이자를 지급 받을 권리가 있는 증서를 말한다. 이와 같은 채권은 발행 주체가 공신력이 높은 단체이거나 최소한 주식회사에만 허용이 가능하며 발행 주체에 따라 국공채, 특수채, 금융채(특수채의 일종), 회사채로 구분된다. 또한 채권은 이자 지급 방식에 따라 그 유형이 달라지기도 하는데 그 종류로는 단리채, 복리채, 할인채, 이표채가 있다. 한편 채권 발행은 「상법」에 의해 통제를 받는데 우선 사채전액의 납입이 완료한 후가 아니면 이를 발행하지 못하도록 되어 있다(「상법」 제478조 제1항). 그리고 채권을 발행할 경

우에는 채권의 번호, 회사의 상호, 사채의 총액, 사채의 상환과 이자지급의 방법, 그리고 기한 등의 사항을 적고 대표이사가 기명날인 또는 서명하여야 한다(「상법」 제478조 제2항). 또한 회사는 채권(債券)을 발행하는 대신 정관으로 정하는 바에 따라서 전자등록기관의 전자등록부에 채권(債權)을 등록할 수 있도록 하여야 한다(「상법」 제478조 제3항).

〈표 4-29〉 채권의 유형

구분		종류
발행 주체	국채	국민주택채권, 재정증권, 양곡기금증권, 외국환평형기금채권 등 정부, 지자체, 특수법인, 주식회사
	지방채	서울도시철도채권, 지역개발채권 등
	특수채	전신전화채권, 전기통신공사채권, 기술개발금융채권 등
	금융채	산업금융채권, 외국환금융채권, 통화안정증권 등
	회사채	일반사채, 전환사채(CB), 담보부사채, 신주인수권부사채(BW) 등
이자 지급 방식	할인채	산업금융채권, 통화안정증권 등
	복리채	국민주택채권, 지역개발채권, 외국환 평형기금채권, 3년 이상 양곡증권, 금융채 중 복리채 등
	이표채	회사채, 3년 이하 국고채, 토지개발채권 등

주: 관련 자료를 저자가 직접 정리.

그렇다면 비영리법인인 사회복지법인은 규모화를 위한 M&A나 시설 확보, 신사업 개발 등을 위한 장기 타인자금조달 방안으로 채권을 발행할 수 있을까? 그 가능성을 검토하기 위해서는 앞서 언급한 다양한 비영리 법인들의 채권 발행 상황과 발행 조건을 살펴볼 필요가 있다.

〈표 4-30〉 비영리법인 발행 주체별 채권 발행 사례

법인	법인명	채권 종류	발행 근거
공익 법인	제주국제자유도시 개발센터	무보증 채권	- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제193조
	각 사업시행자	역세권개발채권	- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제28조
토지상환채권		- 「기업도시개발 특별법」 제15조 - 「신항만건설 촉진법」 제17조 제2항 - 「도시개발법」 제23조 - 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특 별법」 제24조 - 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제18조 - 「재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별 법」 제19조 - 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제30조 - 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제21조	
은행	한국산업은행	산업금융채권	- 「한국산업은행법」 제23~28조
		금융안정기금채권	- 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제23조의 5
	수출입은행	수출입금융채권	- 「한국수출입은행법」 제20조, 제23조
	중소기업은행	중소기업금융채권	- 「중소기업은행법」 제36조
공사	한국자산관리공사	부실채권정리기금 채권	- 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국 자산관리공사의 설립에 관한 법률」 제40조
	한국주택금융공사	주택저당채권담보 부채권	- 「한국주택금융공사법」 제31조
	한국무역보험공사	무역보험기금채권	- 「무역보험법」 제34조의 2
	예금보험공사	예금보험기금채권	- 「예금자보호법」 제26조의 2
	도시철도공사	도시철도채권	- 「도시철도법」 제20조
	한국철도공사	채권	- 「한국철도공사법 시행령」 제15~19조
	한국해외인프라· 도시개발지원공사	해외인프라·도시 개발채권	- 「해외건설 촉진법」 제28조의 19
	수도권매립지관리 공사	채권	- 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제23조
	공단	중소기업진흥공단	중소기업진흥채권
한국산업단지공단		채권	- 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제 45조의 19
한국철도시설공단		철도시설채권	- 「한국철도시설공단법」 제19조
한국환경공단		채권	- 「한국환경공단법」 제27조
해양환경공단		채권	- 「해양환경관리법」 제106조

법인	법인명	채권 종류	발행 근거
재단	한국사학진흥재단	사학진흥채권	- 「한국사학진흥재단법」 제27조
	한국장학재단	채권	- 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제18조
	연구개발특구진흥재단	채권	- 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제66조
조합	중앙회·농협은행	농업금융채권	- 「농업협동조합법」 제153조
	중앙회·수협은행	수산업금융채권	- 「수산업협동조합법」 제156조
기금 관리 기관	농협 중앙회	상호금융예금자보 호기금채권	- 「농업협동조합의 구조개선에 관한 법률」 제11 조 6항
	수협중앙회	상호금융예금자보 호기금채권	- 「수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률」 제 27조 2항
기타 기관	서민금융진흥원	채권	- 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제33조
	신탁업자	채권	- 「담보부사채신탁법」 제21조
	종합금융회사	채권	- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제340조
	사업시행자, 유동화전문회사 또는 금융회사 등	사회기반시설채권	- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, 제58조
	어촌특화사업 시행자	채권	- 「어촌특화발전 지원 특별법」 제35조

주: 관련 자료를 저자가 직접 정리.

공익법인, 은행, 공사 등 비영리법인 중 채권을 발행할 수 있는 기관들의 공통점을 살펴보면 비영리법인들의 고유 목적에 필요한 자금조달을 위하여 근거 법령 및 시행령을 제정하고, 그 근거를 기반으로 채권의 규모, 발행 및 상환 방법, 상환 기간, 이자율에 대한 규정을 담고 있다. 발행 기관 중 일부 중앙정부 부처 산하기관이나 공단, 또는 공사의 경우에는 채권 발행 과정에서 관할 부처 장관의 승인 등 발행요건을 규정하는 경우도 있으며, 출연한 채권의 원리금 보증을 정부가 담당한다는 내용도 포함되어 있다.

이와 같은 채권 발행조건을 고려하여 볼 때 사회복지법인의 채권 발행에 관해 명문화된 법률은 사실상 부재하다. 다만 2007년 보건복지부에서 의료채권 발행에 관한 법률안을 검토하였으나, 입법이 이루어지지 못하였다. 이 법률안에서는 의료기관을 개설한 비영리법인의 경우, 금융권 차

입 외에 제도화된 다른 자금조달 수단이 거의 없는 상황이기 때문에 유동성 위기 및 신규 자금 수요 등에 효율적으로 대응하기 어려워 이를 보완하고, 자기 신용에 근거해 장기 자금을 조달하여 의료산업의 경쟁력을 강화하려는 입법 목적을 가졌지만 실현되지 못하였다.

〈표 4-31〉 의료채권 발행에 관한 법률안 주요 내용

의료채권 발행에 관한 법률안 주요 내용
<p>가. 의료채권의 발행 목적 및 발행기관(안 제1조 및 제3조)</p> <p>(1) 의료기관을 운영하는 비영리법인은 금융권 차입 외에 제도화된 다른 자금조달 수단이 거의 없이 안정적인 자금조달에 애로</p> <ul style="list-style-type: none"> - 장기적이고 안정적인 자금조달 수단을 강화하기 위해 총리주재 ‘의료산업선진화위원회’에서 의료채권제도 도입을 결정 <p>※ 대통령 지시사항</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 의료산업선진화 전략을 적극적으로 추진(2006. 7. 의료산업선진화전략보고) ○ 의료기관 영리법인 제도 도입과 동일한 효과를 거양하는 방안을 강구할 것(2006. 6. 복지부 업무보고) - 의료산업의 활력을 불러일으킬 수 있는 제도적 변화와 여건 조성 <p>(2) 의료업을 목적으로 설립된 법인(의료법인), 「민법」에 따라 설립된 비영리법인이 자기신용에 근거하여 의료채권을 발행할 수 있도록 함. 다만, 개인이 개설한 의료기관 및 공공보건의료기관은 제외</p> <p>(3) 의료기관의 회계 투명성을 강화하고 유동성 위기 및 신규 자금 수요에 효율적으로 대응하도록 하여 의료서비스산업의 발전에 기여할 것으로 기대됨</p>
<p>나. 사용 용도의 제한(안 제4조)</p> <p>(1) 의료기관을 개설하여 운영 중인 비영리법인 중 의료업이 아닌 다른 고유 목적사업을 수행하는 법인이 존재하므로 의료업 외에 다른 목적으로 의료채권 발행을 통한 자금이 사용되지 않도록 제한할 필요가 있음</p> <p>(2) 의료채권 발행을 통하여 조달한 자금은 의료기관의 설립, 의료장비 및 의료시설의 확충, 의료기관 인력 개발 및 충원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 부대사업에 한하여 사용하도록 함</p> <p>(3) 법인이 의료업 외의 다른 목적으로 자금을 사용하지 않도록 하여 의료산업 발전에 기여함</p>
<p>다. 발행 총액의 제한(안 제5조)</p> <p>(1) 의료채권은 그 상환능력을 고려하여 발행하여야 하므로 대차대조표를 참조해 발행 가능한 총액을 정할 필요가 있음</p> <p>(2) 의료채권의 순발행 총액은 법인의 순자산액(총자산-총부채)의 4배까지 발행 가능하도록 함</p> <p>※ 발행 한도: 「상법」 4배, 특수채 2~15배</p> <p>(3) 법인 운영의 안정성을 해치는 과도한 채권 발행을 방지함</p> <p>라. 「상법」 준용규정 등 발행절차 관련 규정(안 제6조~20조, 제23조)</p> <p>(1) 의료채권은 특수채권으로 「상법」상의 채권 발행 절차를 따를 필요가 있음</p> <p>(2) 의료채권을 발행하는 비영리법인은 「상법」상의 회사가 아니므로 이 법에 따라 발</p>

의료채권 발행에 관한 법률안 주요 내용	
<p>행 근거를 마련하되, 의료채권자의 이익을 보호하는 규정, 벌칙 등은 독립 조문으로 규정하고 그 외에 일반적인 사항인</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사채의 이전, 전환, 공유에 관한 규정 - 수탁회사의 사임, 해임, 사무승계자에 관한 규정 - 사채권자 집회에 관한 규정의 일부 등은 「상법」상의 규정을 적용토록 함 <p>(3) 의료채권의 발행 절차, 준수사항 등을 「상법」상 회사채의 발행규정을 준용토록 하여 투자자 신뢰와 유통성을 확보할 것으로 기대됨</p>	
<p>마. 의료채권을 발행한 법인의 회계(안 제21조)</p> <p>(1) 「의료법」에는 100병상 이상의 종합병원은 법인회계와 의료기관회계를 구분하도록 되어 있으나 이 법에서는 100병상 이하를 운영하는 법인이라 하더라도 의료채권 발행을 허용하고 있으므로 회계기준에 관한 규정이 필요함</p> <p>(2) 의료채권의 발행기관인 법인은 법인의 회계와 법인이 개설한 의료기관의 회계를 구분하여야 하며, 해당 법인이 운영하는 모든 의료기관은 그 규모에 관계없이 「의료법」의 의료기관 회계기준을 준수하도록 함</p> <p>(3) 회계의 준수 규정과 구분계리를 통하여 의료채권 발행으로 확보한 자금은 이법에 정한 의료업을 위한 용도로만 사용될 것으로 기대됨</p>	

자료: 국회(2008), 의안번호 1801571, 제안자 정부, 의안회기 제18대(2008~2012) 제278회

〈표 4-32〉 의료채권 발행에 관한 법률안 목차

〈의료채권 발행에 관한 법률안〉	
<p>제1장 통칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제1조(목적) - 제2조(정의) - 제3조(발행기관) - 제4조(용도의 제한) - 제5조(총액의 제한) - 제6조(의료채권청약서 및 총액인수) - 제7조(채권의 발행) - 제8조(의료채권 원부) - 제9조(원리청구권의 시효) 	<ul style="list-style-type: none"> - 제16조(둘 이상의 수탁회사가 있는 경우의 권한 및 의무) - 제17조(의료채권자집회의 결의) - 제18조(소집권자) - 제19조(의료채권자집회의 대표자) - 제20조(법인의 합병 시 채권자 보호) - 제21조(법인의 회계) - 제22조(조세 감면) - 제23조(의료채권의 발행에 관한 준용)
<p>제2장 의료채권의 발행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제10조(의료채권 모집의 제한) - 제11조(의료채권의 금액) - 제12조(권면액 초과상환의 제한) - 제13조(납입) - 제14조(통지 및 최고) - 제15조(수탁회사의 권한) 	<p>제3장 벌칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제24조(벌칙) - 제25조(벌칙) - 제26조(벌칙) - 제27조(벌칙) - 제28조(징역과 벌금의 병과) - 제29조(양벌규정) - 부칙

자료: 국회(2008), 의안번호 1801571, 제안자 정부, 의안회기 제18대(2008~2012) 제278회

결국, 사회복지법인의 채권 발행은 다소 부정적이다. 관련 법률 등을 살펴볼 때, 정부 관련 비영리법인들은 설립 관련 법률을 기반으로 채권 발행이 가능하지만, 이 외의 경우에는 사례가 부재하다. 다만, 사회서비스 관련 법률에 의한 비영리법인을 설립한다면 채권의 일종인 특수채권의 발행은 입법적 개선을 통해 가능할 것이라고 판단된다.

둘째, 현행 협동조합기본법상의 협동조합은 채권 발행은 할 수 없으나, 앞에서 본 바와 같이 농협은행, 중앙회 또는 수협은행은 채권의 발행이 가능하도록 법률의 명문규정을 두고 있고 있다. 또한 프랑스 협동조합법, 제11-11조에서는 주식회사의 '우선주식'에 비교되는 조합채권을 발행할 수 있도록 하여 조합자본을 마련할 수 있는 길을 열어두고 있다(강희원 외, 2013). 이러한 상황을 고려할 때 사회서비스이용권 관련 사회적 협동조합의 채권 발행에 관한 법률적 근거를 마련할 것인가에 대한 입법적 검토가 필요하다.

셋째, 앞에서 본 의료채권 발행에 관한 법률안을 확대하여 사회복지채권 발행에 관한 법률을 제정하여 사회복지법인의 채권 발행에 관한 법적 근거와 관리에 관한 규정을 두는 방안을 구상할 수 있다. 다만, 이 경우 채권의 발행이 가능한 사회복지법인의 범위 설정 등에 대한 구체적인 입법적 고찰이 필요하다.

3. 사회적 금융 등 기타 자본조달 가능성

현재 사회서비스를 제공하는 비영리법인이나 사회복지법인이 신사업 개발이나 인수합병(M&A) 등을 목적으로 대규모의 타인자본을 조달할 수 있는 방안은 사실상 부재하다. 그렇다면 최근 부각되고 있는 사회적 금융을 통한 자금조달은 가능한 것일까? 사회적 금융이란 협의의 차원에서 사회

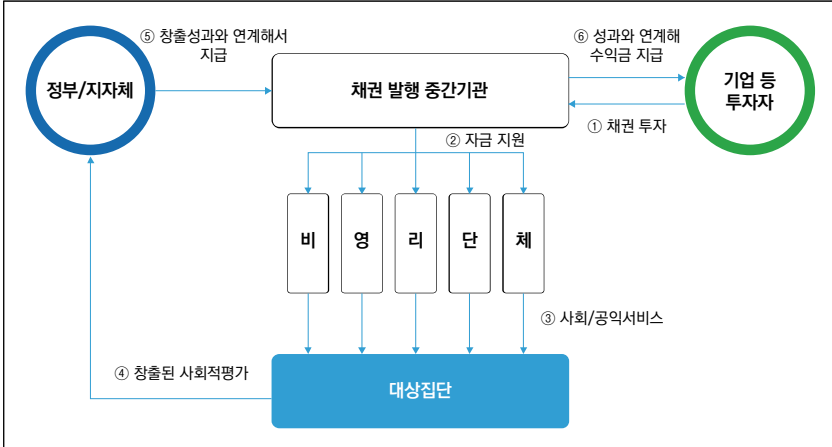
적 경제조직, 즉 사회적 가치 창출을 1차적 목적으로 하는 사회적 기업이나 사회적 협동조합과 같은 영리·비영리 사업체의 사업 운영을 위해 전략적으로 금융자원을 지원하는 행위를 말한다. 또한 광의의 차원에서는 비영리사업체의 전통적인 외부 조달 수단에 속하는 자선, 기부, 후원 등 재무적 수익을 추구하지 않는 비영리금융을 통칭하기도 한다(이철선 외, 2017a). 이와 관련하여 최근에는 사회적 협동조합들이 보육과 노인돌봄 및 요양사업과 같은 정부 주도의 사회서비스 사업에 대거 진출하고 있다(이철선 외, 2017b). 따라서 사회서비스 사업을 영위하는 비영리법인인 사회적 협동조합의 경우, 사회적 금융을 통한 자금조달이 표면적으로는 가능하다.

그렇다면 사회서비스 제공기관들이 타인자금조달을 위해 고려할 수 있는 사회적 금융에는 어떤 방법들이 있을까? 현재까지 국내에 소개된 사회적 금융 세부 방안으로는 소셜투자(Social Impact Investment)와 사회성과연계채권(Social Impact Bond), 사회투자거래소를 통한 기부 및 후원금 조달, 그리고 사회연대기금(Big Society Capital) 활용 등 크게 4가지가 있다. 우선, 소셜투자란 사회 또는 환경문제 해결을 목적으로 하는 민간자본의 투자 형태로 수익을 요구하지 않는 기부와 달리 경제적 투자 수익을 요구한다는 점에서 차이가 있다. 즉, 소셜투자는 투자자들이 투자 의사 결정 시 재무적 요소 이외에 환경과 사회, 지배구조와 같은 기업의 지속 가능성에 영향을 미치는 비재무적 요소를 고려한다. 이 같은 소셜투자는 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 각국의 정부가 재정 부족 문제 해결을 위한 대안으로 주목하면서 부각되었는데, 대표적인 움직임은 2009년 록펠러 재단과 투자은행인 J.P.Morgan이 글로벌 임팩트 네트워크를 설립하면서부터이다. 글로벌 투자은행과 자산운행사, 그리고 연기금 등 주류 금융기관들이 사모펀드 형식으로 소셜투자에 진입하였고,

2017년에 들어서는 투자 규모가 약 28조 9640억 원에 달했다(J.P Morgan & 글로벌 임팩트 투자 네트워크 설문조사, 2017년). 이에 한국에서도 SK그룹의 지원을 받는 SK행복재단, 카이스트의 카이스트청년창업투자지주 등 민간기관과 한국사회투자 등 지방자치단체 출연 투자기관, 그리고 중소벤처기업부 산하 한국벤처투자와 금융위원회 산하 한국성장금융투자운영 등 민간기업과 지자체 및 중앙정부 산하 금융기관들이 소셜투자를 위한 펀드를 2018년에 조성하여 운영 중이거나 모색 중이다(테일리한국, 2018. 2). 하지만 그 규모가 2017년 기준 780억 원 정도로 작고, 투자 대상 기업이 공유주택, 전자책, 애플리케이션 구축 등 건설·제조·정보기술 등의 업종에서 창업 단계인 청년기업이나 소셜벤처에 집중하고 있어 비영리사업 중심인 기존의 사회서비스 제공기관을 대상으로 하는 소셜투자 사례는 알려진 바 없다. 그 이유 중 하나는 비영리법인 특히 사회복지법인의 경우 민간 소셜투자기관의 투자 방식인 지분인수 등의 방법이 부적절하기 때문이다.

둘째, 사회성과연계채권(Social Impact Bond)은 정부가 공공사업 성과 목표 달성을 민간 사업자와 약정한 후 사회적 성과 목표가 달성되면 해당 사업의 예산절감효과에 비례해 지급청구권이 발생하는 채권계약을 의미한다. 즉 사회성과연계채권은 정부가 증세 없이 혹은 증세를 최소화하고 사회적 효용은 최대화할 수 있는 수단이다(오민수·안미연, 2012).

[그림 4-2] 사회성과연계채권의 절차



자료: 한겨레경제연구소(2013. 3. 26.), 사회성과연계채권이란, <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/579772.html>

2010년 영국 피터버러 교도소의 재범률 감소를 위해 처음 도입된 사회성과연계채권은 이후, 영국과 미국을 비롯해 2017년 기준으로 약 107개의 프로젝트가 22개국에서 진행 중인 것으로 파악(한국사회가치연대기금, 2018)된다. 한편, 한국의 경우에는 SIB 육성을 위해 중앙정부 차원에서 사회적 금융 활성화 방안에 사회적 금융 중계기관 육성 등을 포함시켰고, 서울시, 경기도, 수원시 등 지자체에서는 사회성과연계채권과 관련 사항을 각 시도 사회성과 보상사업 운영조례를 통해 제정한 상태이다. 대표적으로 운영되고 있는 사회성과연계채권 사업으로는 서울시가 2015년부터 약 3년간 11억 원의 예산으로 시범사업을 진행하고 있는 경계선 지능(IQ 71~84) 아동의 정서 회복과 사회성과 개선에 관한 사업이 있다. 이 사업은 서울시내 62개 아동복지시설에서 생활하는 경계선 지능 및 경증 지적장애 아동 100여 명을 교육해 가족에게 돌려보내거나 자립을 돕는 사업으로 참여자 중 42% 이상이 목표대로 성과를 달성하면 투자자들

은 원금 11억 1000만 원과 최대 30%의 인센티브를 받게 되어 있다. 문제는 국내 사회성과연계채권 도입 역사가 그리 오래되지 않았고 그 규모도 2018년 기준 약 28억 원에 불과해 기업 등 다양한 투자자들에게 채권 투자를 요청하고 비영리단체에 자금을 지원하는 역할을 담당하는 신뢰성 높은 채권 발행 중간기관이 적다는 점이다. 사회성과연계채권은 민간투자자의 선투자 이후 사업 결과에 따라 정부가 원금과 인센티브를 지원하는 구조이기 때문에 사업수행기관의 능력을 파악하고 선정할 수 있는 채권발행기관의 능력이 성패를 크게 좌우한다.

〈표 4-33〉 선진국의 개별 사회성과연계채권 사례

연도	국가	지역	주제	성과보상자	기간
2010	영국	피터버러 시	단기 재소자 재범률 감소	법무부, Big Lottery Fund	8년
2012	미국	뉴욕	청소년 재수감률 감소 및 책임감 향상	뉴욕시	4년
	영국	에식스 카운티	아동양육시설 입소 감소	에식스 주	5년
	영국	그레이터 머지사이드	청년 니트족의 교육수준 및 취업능력 향상	영국 근로연금부 혁신펀드	3년
	영국	쇼어디치, 런던			
	영국	스프래트 퍼드, 케닝타운, 로얄덕 윌선 포레스트			

자료 : 강현철(2017), 사회적 금융 활성화 II, 방안: 사회성과연계채권, 민주연구원, p6.

세 번째, 사회투자거래소란 사회적 경제조직 전용 자금조달 창구로서 사회자본이 형성되는 시장을 의미한다(이철선 외, 2017a). 즉 사회투자거래소는 증권시장의 자금 모집 방식을 차용하지만 주식이나 채권 등 유가증권을 취득하여 투자자 개인이 경제적 이익을 얻는 증권시장과는 달리 사회통합을 높이는 민간의 기부금 등 사회자본과 앞서 설명한 사회적

금융 수단인 소셜투자 및 사회성과연계채권 등을 거래한다. 이와 같은 사회투자거래소의 유형을 살펴보면 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 그중 첫째는 처음부터 재무적 수익을 배제한 기부형 모델로서 2003년에 출범한 브라질의 사회투자거래소와 2006년 남아프리카공화국이 브라질 모델을 벤치마킹한 사회투자거래소가 대표적인 사례이다. 기부형 사회투자거래소는 사회적·환경적 가치를 추구하는 비영리 시민조직들이 자체 프로젝트를 개발하여 거래소에 상장 방식으로 공모하면, 프로젝트에 관심 있는 투자자들이 자신들의 자금을 프로젝트 기부증서 매입을 통해 전달하는 일종의 기부 플랫폼 성격을 가진다. 이때 사회투자거래소는 선정위원회를 구성하여, 프로젝트 상장을 신청하는 내용과 신청한 시민사회 조직에 대해 서류심사 및 현장방문 등의 평가를 담당하게 된다.

둘째는 소셜투자(임팩트 투자)의 증개기능을 수행하는 수익형 모델의 사회투자거래소로 대표적인 사례로는 영국, 캐나다, 싱가포르, 그리고 브라질 II 사회투자거래소가 있다. 이 수익형 모델은 앞서 설명한 민간 중심의 소셜투자 전용 플랫폼으로 그 기능을 담당한다. 하지만 그 기능의 수준과 운영 방식에서 각각의 사회투자거래소는 약간의 차이를 가지고 있다. 2013년 6월에 개장한 영국의 사회증권거래소(Social Stock Exchange)는 공식 증권시장에서 거래되는 소셜투자의 보완장치로 상장 자격을 가진 사회적 경제조직의 투자정보인 임팩트보고서를 작성하고 공시하는 것이다. 반면에 싱가포르 임팩트투자거래소와 캐나다 소셜벤처중개소, 그리고 브라질 임팩트투자거래소는 실제 투자가 이루어지는 펀딩 플랫폼으로 사회적 경제조직의 자금조달 창구로 운영되고 있다.

〈표 4-34〉 사회투자거래소의 유형

구분	기부형	수익형	혼합형
성격	기부 플랫폼	임팩트투자 중개	기부형과 수익형의 이중구조
조직 형태	비영리	비영리	비영리
투자 대상	비영리사회단체	사회적 경제조직	비영리사회단체 & 사회적 경제조직
상장 유형	프로젝트	유가증권(일반 주식 및 채권, 비영리 맞춤형 신종자본증권)	프로젝트
개방성	공모	공모 & 사모	공모 & 사모
도입 국가	브라질 I, 남아공	영국, 싱가포르, 캐나다, 브라질 II	케냐

자료: 이철선 외(2017), 협동조합을 통한 청년 고용창출 방안, 한국보건사회연구원, p171.

세 번째 유형으로는 기부형과 수익형을 병행한 혼합모델이 있는데 그 대표적인 사례로는 록펠러재단이 2009년에 설립한 케냐 사회투자거래소(Kenya Social Investment Exchange)이다. 케냐 사회거래소는 수익형인 1차 플랫폼과 기부형인 2차 플랫폼으로 구성되는데 1·2차 플랫폼 모두 사회적 경제조직의 공익성을 사전 검증하여 상장 자격을 부여한다. 다만 1차 플랫폼은 위험투자 경험이 있거나 손실 위험을 감당할 수 있는 전문투자자들이 참여하는 사모시장인 반면에 2차 플랫폼은 브라질 사회투자거래소와 동일한 기부형 사회투자만을 담당한다. 이와 관련하여 한국의 사회투자거래소 도입은 사실상 중단된 것으로 보인다. 2015년 사회적 기업 육성을 위한 사회적 기업 거래소를 증권거래소 산하에 설치하겠다는 당시 여당인 새누리당 나눔경제특별위원회의 논의가 있었지만, 정권교체 등으로 인해 이후 아무런 움직임도 나타나지 않고 있다.

〈표 4-35〉 해외 사회적 경제 도매은행 현황

구분	영국	네덜란드	캐나다
명칭	Big Society Capital	Triodos Bank	Fiducie
목적	사회적 금융시장 형성 및 사회적 금융 중개기관 지원	지속가능한 프로젝트 및 기업에 자금을 제공하는 사회적 은행	사회적 경제 기업 대상의 장기 대규모 자금 제공
구성 규모	6억 파운드	54만 유로	6000만 캐나다 달러
시기	2012년	1980년	2006년
재원	휴먼예금 반환기금 + 4대 메이저 시중은행	지속가능금융 연구자 등이 트리오도스재단 설립 후 민간 순수은행	노조+지방정부+연합정부
성과/기대	사회적 금융투자액 6배, 사회적 금융 중개기관 8배 증가	예금/대출, 자산 운영, PB기반으로 총자산 95억 유로, 순이익 2900만 유로 축적	총투자금 3억 6000만 달러, 총 207개 프로젝트, 166개 기업 대출

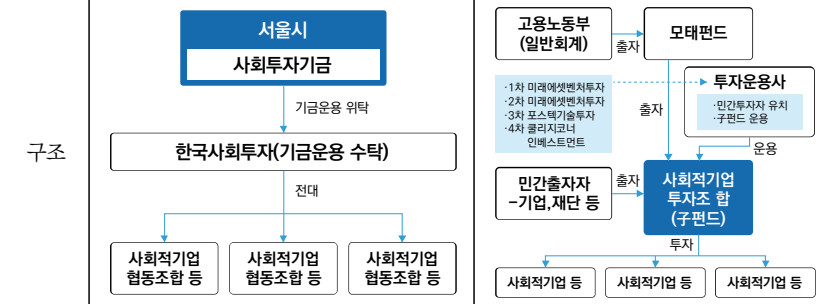
자료: 한국사회가치연대기금(2018), 사업계획서, p10, 선진국 사회적 금융 추진동향을 재정리

네 번째로 사회적 경제 조직 육성을 위한 사회가치기금이 있다. 사회가치기금이란 사회적 금융 시장이나 사회적 경제 기업 대상의 설립과 육성을 위해 중개기관에 자금을 지원하는 일종의 도매은행 역할의 기금을 의미한다. 영국의 경우 2010년 총선 당시 후보였던 데이비드 캐머런은 정책공약으로 빅 소사이어티 캐피털(Big Society Capital) 기금조성을 공약하였고 총선 승리 후 2012년에 조성하였다. 여기서 Big Society란 사회문제 해결을 위한 공공부문의 예산 부족과 서비스의 비효율성 등 정부 역할의 한계 극복을 위하여 시민사회의 역량 육성 및 활용을 통해 공생발전을 이루자는 의미이다. 한편 이 같은 사회가치기금은 영국 외에도 캐나다의 샤틀리에 신탁(Fiducie)과 퀘벡 사회투자네트워크기금(RISQ), 네덜란드의 트리오도스(Triodos) 은행 등이 존재한다. 그리고 최근 들어서는 호주에서도 임팩트 캐피털 오스트레일리아(Impact Capital Australia)라는 사회가치기금을 조성 중인 것으로 알려져 있다. 사회적 경제 육성을

위한 도매 기금은 국내에서도 이미 시도된 바 있다. 서울시는 2012년부터 약 703억 원의 사회투자기금을 조성, 중계기관인 한국사회투자자로 하여금 사회적 경제 기업에 대한 용자 사업을 벌였고, 고용노동부도 2011년 사회적 기업 모태펀드를 조성, 민간 투자운영사와 연계된 개별 자(子)펀드를 설계하여 투자사업을 진행해 왔다. 다만 서울시의 사회투자기금은 용자 중심이었다는 점에서, 고용노동부의 모태펀드는 그 수가 적었다는 한계점이 존재한다.

〈표 4-36〉 국내 사회적 경제 기업 육성을 위한 도매은행 사례

구분	서울시 사회투자기금	고용노동부 사회적기업 모태펀드
성격	- 용자프로그램	- 투자프로그램
대상	- 사회적 기업, 예비 사회적 기업, 협동조합 등	- 사회적 기업
한도	- 개별 기업당 2억 원(금리 2%)	- 투자상품당 40~60억 원
규모	- 총기금 703억 원	- 총투자액 182억 원
재원	- 지자체 공공재원	- 정부출자+민간투자



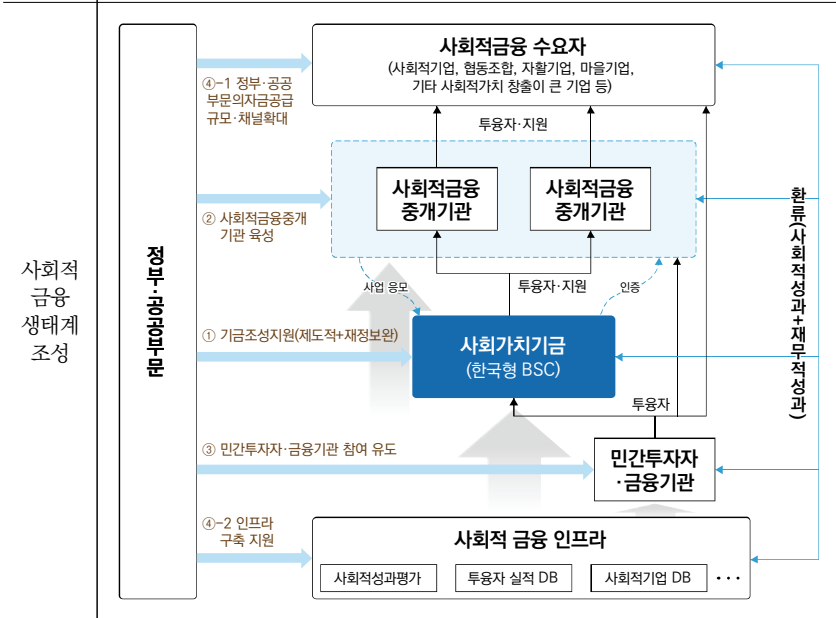
자료: 관계부처합동(2018), 사회적 금융 활성화 방안, p5, 재정리

이에 문재인 정부는 2018년 2월 사회적 경제 기업의 육성을 위한 사회적 금융 활성화 방안을 발표하였는데 주된 내용 중 하나가 향후 5년간 농협·수협·새마을 금고 등 민간기관과 정부·지자체가 공동으로 출연·출자하여 약 3000억 원 규모의 사회가치기금을 조성하고, 사회적 금융 증개

기관에 자금을 간접적으로 지원하는 도매기금 역할을 수행하겠다는 것이다. 그리고 이를 위해 정부는 사회적경제기본법과 서민금융법 등 관련 제도의 제정과 개정을 통해 지원 근거를 확보하겠다는 것이다.

〈표 4-37〉 사회적 금융 활성화 방안의 주요 내용

구분	주요 내용
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 3000억 원 규모의 사회적 가치기금 설립 지원 - 인증 제도를 통한 사회적 금융 중개기관 육성 - 서민금융진흥원 등 기존 사회적 경제 지원 규모 확대 - 정부·공공부문의 선도적 역할 강화 - 인력·판로·보조금 등 여타 지원 방안과 사회적 금융 연계



자료: 관계부처합동(2018), 사회적 금융 활성화 방안, p11, 재정리

또한 기존 사회적 경제 기업에 자금을 지원하던 서민금융진흥원, 중소기업·소상공인 정책자금 등 공공자금과 신용보증기금·지역신용보증재단 등의 보증지원, 그리고 중앙정부의 성장사다리펀드와 사회적 기업 모태

펀드 등의 지원 자금 규모를 확대하고 1000억 원 상당의 소셜벤처 임팩트 펀드 등을 새로 조성하겠다고 발표하였다. 결국 사회적 경제 기업 육성을 위해 문재인 정부는 민간 중심의 사회투자거래소보다는 정부 및 공공 주도의 사회적 금융 생태계 구축을 발표한 것이다.

〈표 4-38〉 사회가치기금 이외 사회적 금융 활성화를 위한 펀드

구분	사회투자펀드	사회적기업 모태펀드	임팩트투자 펀드
주(主) 재원	성장사다리	모태펀드(고용부)	모태펀드(중기부)
투자 대상	사회적 경제 기업 등	사회적 경제 기업 등	소셜벤처
조성 규모	2018년 300억 원 (5년 내 최대 1000억 원 확대 검토)	2018년 75+ α 억 원(모태 75억 원, 민간 α)	총 1000억 원 (모태 800억 원, 민간 200억 원)
존속 기간	10년 내외	8년	10년 내외
특징	투자 및 대출 혼용	지분, 전환사채 등 투자	지분 투자

자료: 관계부처합동(2018), 사회적 금융 활성화 방안, p.21.

그렇다면 사회서비스 제공기관들이 신서비스 개발, M&A, 신시장 진출 등 규모화를 위해 정부에서 추진하고 있는 사회적 금융을 이용할 수 있을까? 이와 관련하여 살펴볼 수 있는 점은 정부의 사회적 금융 활성화 방안의 혜택을 받을 수 있는 사회적 경제 기업의 범위 안에 사회서비스 제공기관들이 포함되느냐 하는 것이다. 현재 국회에서는 더불어민주당의 윤호중 의원과 바른미래당의 유승민 의원이 각각 제시한 사회적 경제 기본법에 관한 의원 발의안이 있다. 2가지 안을 살펴보면 윤호중 의원의 발의안에는 총 15개, 유승민 의원의 발의안에는 총 17개의 사회적 경제 기업에 대한 정의가 포함되어 있다. 이 중 유승민 의원의 안에는 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조 제8호에 따른 장애인 표준사업장과 「장애인복지법」 제58조 제1항 제3호에 따른 장애인 직업재활시설, 그리고 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인이 포함되어 있지만, 윤호중 의원 안

에는 이 3종류의 법인 대신 「고용정책 기본법」 제28조 또는 「사회적기업 육성법」 제5조의 2에 따라 지방자치단체장이나 중앙행정부처의 장에 의해 지정되는 예비 사회적 기업이 포함되어 있다. 결국 사회서비스 제공기관 중 사회적 기업 또는 사회적 협동조합은 자금지원이 가능하겠지만 사회복지법인의 경우에는 포함 여부가 불확실한 상황이다. 따라서 보건복지부는 사회서비스 제공기관들의 규모화 추진과 종사자 처우 개선을 위한 자본조달 측면에서 사회복지법인의 사회적 경제 기업으로의 편입을 신중히 고려해 볼 필요가 있다고 판단된다.

〈표 4-39〉 사회적 경제 기본법에 근거한 사회적 경제 조직의 범위

윤호중 의원(안)	유승민 의원(안)
가. 사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업	가. 「사회적기업 육성법」 제2조 제1호에 따른 사회적기업
나. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회	나. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회
다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제9호에 따른 마을기업	다. 「국민기초생활 보장법」 제15조의3에 따른 광역자활센터, 제16조에 따른 지역자활센터 및 제18조에 따른 자활기업
라. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업	라. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제9호에 따른 마을기업
마. 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 촉진에 관한 특별법」 제19조의3에 따라 재정지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체	마. 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제19조의3에 따라 재정지원 등을 받는 법인·조합·회사·농어업법인·단체
바. 「소비자생활협동조합법」에 따른 조합과 연합회 및 전국연합회	바. 「농업협동조합법」에 따른 조합 및 중앙회사, 「수산업협동조합법」에 따른 조합 및 중앙회
사. 「농업협동조합법」에 따른 지역농업협동조합과 지역축산업협동조합 및 품목별·업종별 협동조합과 농업협동조합중앙회. 다만, 「농업협동조합법」 제134조의2(농협경제지주회사) 및 제134조의3(농협금융지주회사)에 따른 사업조직은 제외한다.	아. 「산림조합법」에 따른 조합, 중앙회 및 조합공동사업법인
아. 「수산업협동조합법」에 따른 지구별 수산업협동조합, 업종별 수산업협동조합 및 수산물가공 수산업협동조합과 수산업협동조합중앙회. 다만, 「수산업협동	자. 「엽연초생산협동조합법」에 따른 조합과 중앙회
	차. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 신용협동조합중앙회
	카. 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회
	타. 「소비자생활협동조합법」에 따른 조합, 연합회 및 전국연합회
	파. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협

178 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

윤호중 의원(안)	유승민 의원(안)
<p>조합법」 제138조 제1항 제2호 다목(중앙회 출자회사) 및 제141조의9 제1항 제5호(은행법에 따른 은행업무)는 제외한다.</p> <p>자. 「산림조합법」에 따른 지역산림조합, 품목별·업종별 산림조합, 조합공동사업법인 및 산림조합중앙회</p> <p>차. 「엽연초생산협동조합법」에 따른 엽연초생산협동조합과 엽연초생산협동조합중앙회</p> <p>카. 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 신용협동조합중앙회</p> <p>타. 「새마을금고법」에 따른 새마을금고 및 새마을금고중앙회</p> <p>파. 「중소기업협동조합법」에 따른 협동조합, 사업협동조합, 협동조합연합회, 중소기업중앙회</p> <p>하. 「고용정책 기본법」 제28조 또는 「사회적기업 육성법」 제5조의2에 따라 지방자치단체장이나 중앙행정부처의 장에 의해 지정되는 예비사회적기업</p> <p>거. 그 밖에 기업법인·단체 중 관계법령과 대통령령이 정하는 바에 따라 사회적경제 기업으로 등록된 사업조직</p>	<p>동조합</p> <p>하. 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조제8호에 따른 장애인 표준사업장</p> <p>거. 「장애인복지법」 제58조 제1항 제3호에 따른 장애인 직업재활시설</p> <p>너. 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인</p> <p>더. 그 밖에 사회적 경제를 실현하거나 사회적 경제 조직을 지원하기 위하여 설립된 법인 또는 단체</p>

자료: 국회의안정보시스템(2018), 사회적경제기본법 의원 발의 안

제 5 장

시사점과 향후 보완 과제

제1절 시사점

제2절 향후 보완 과제

5

시사점과 향후 보완 과제 <<

제1절 시사점

본고에서는 사회서비스 종사자들의 처우 개선을 위한 전제조건으로 중앙정부 차원에서 고려할 수 있는 사회서비스 제공기관의 관리·지원 정책을 살펴보고자 하였다. 현재 종사자들의 처우가 열악한 이유 중의 하나가 사회서비스 제공시장의 신고제로 인해 다수의 제공기관과 종사자가 진입하면서 제공기관이 소규모화되었다고 가정했기 때문이다.

우선, 본고에서는 사회서비스 제공기관들의 규모화에 대한 현황 파악을 위해 2차 통계분석을 실시하고, 그 원인 중 하나가 제공기관들의 소규모화에 따른 종사자 처우 개선 능력의 부족함을 확인할 수 있었다. 즉, 종사자 1인당 근로시간 부족과 시급제 중심의 임금 조건, 신고제로 인한 사업자의 과잉 진입으로 인한 일반 관리비 증가, 그리고 높은 영업이익률 대비 작은 매출 규모로 인한 자금 축적의 어려움이다. 따라서 종사자 처우 개선을 위해서는 제공기관의 매출 증대를 위한 수요 확대 및 타인자금 조달 등 사회서비스 제공기관의 규모화를 도모할 정책 수단의 도입이 필요하다고 하겠다.

둘째, 본고에서는 사회서비스 제공기관의 규모화를 유도하는 방안으로 인건비 지원 등 종사자 대상의 직접 지원 방식이 아니라 사회적 자본 기반의 사회서비스 구매 할인권 도입과 타인자본조달 방안 등을 포함한 사회서비스 생태계 구축을 제안하였다는 점에서 의미를 가진다. 사실 종사자 처우 개선을 위한 즉각적인 정책 대안은 인건비 재원 확대와 근로기준법에 의한 종사자 처우 보장이 가장 효과적이다. 그러나 많은 전문가들이

종사자 인건비 확대 등과 관련된 정책을 당국에 요구해 왔지만 약 100만 명에 가까운 재정지원 사회서비스 종사자의 즉각적인 인건비 상승이 국가재정에 큰 부담으로 작용하고, 근로기준법에 준하는 법정수당 제공 등의 근로환경 개선은 현재 취약한 제공기관의 경영을 더욱 어렵게 할 가능성이 높다는 취지에서 계속 지연되어 왔다. 실례로 2018년 최저임금 상승분을 반영하지 못한 서비스 수가로 인해 바우처 제공기관들은 시급제가 아닌 상용직 근로자의 주·연차 수당 지급에 어려움을 겪는 것으로 알려지고 있다.

셋째, 본 보고서는 사회서비스 제공기관의 관리정책에 있어서 부가적으로 제공기관을 선별적으로 규모화할 수 있는 방안을 제시했다고 판단된다. 현재 사회서비스 바우처 시장은 장애인활동지원을 제외한 거의 모든 사업이 지자체 신고제로 운영되고 있어 과잉 진입 상태이다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 종사자 처우 개선 능력 저하와 종사자 규모 등 사회서비스 기관의 경쟁력 약화를 초래하였다. 그러나 만약 본고에서 제안한 사회서비스 구매 할인권의 유통이라는 부가적인 수요 시장을 창출해 내고 이를 정부의 기준 조건에 맞추어 가맹점 형태의 유통구조를 구축한다면 제공기관에 대한 지정제 효과를 어느 정도 획득할 수 있으리라 예상된다.

넷째, 만약 사회서비스 제공기관의 규모화를 위한 수단으로 제안한 사회서비스 구매 할인권이 도입된다면 현재 중앙정부와 지자체에서 시행하고 있는 사회적 자본 형성 사업, 즉 자원봉사와 지역화폐의 효과성이 증대될 것으로 판단된다. 본고에서 제시한 사회서비스 구매 할인권은 사회적 자본의 결과물 중 하나인 자원봉사와 지역화폐의 사례를 벤치마킹하여 설계하였다. 그 이유 중의 하나는 중앙정부의 사회공헌활동 기부은행이나 지역의 지역화폐 사업 문제점이 사용처 부족에 있기 때문이기도 하

였다. 즉 자원봉사를 다른 품앗이 형태로 구성된 2가지 유형의 사업에 500여 개에 달하는 공적 사회서비스의 이용권을 연계시킬 수 있다면 국가 차원에서 추진하는 사회적 자본의 규모가 커질 수 있기 때문이다.

〈표 5-1〉 사회적 자본 형성과 사회서비스 연계 사례

구분	사업	주요 내용	한계점
중앙정부	보건복지부 '사회공헌 기부은행'	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자원봉사와 연계한 상호교환제도형 '돌봄포인트 제공' <ul style="list-style-type: none"> - (대상자) 노인장기요양보험·노인돌봄서비스 비적용 만 65세 이상 - (포인트 제공) 자원봉사 1시간 = 돌봄포인트 1 - (포인트 사용) 만 40세 이후 적합한 돌봄포인트 100점 이상, 이후 서비스가 필요한 지인에게 기부 가능 - (제공서비스) 인지활동 정서지원 등 6개 유형 - (성과) 사업 3년 만에 대상자 1만 4328명 발굴, 돌봄수혜자 7380명, 봉사자원자 1만 9972명, 봉사자 6613명, 봉사자 최대 적립시간 40시간 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 모집 수 대비 연계 횟수 부족(연계 코디네이터가 단시간 근무자, 낮은 보수) ▶ 돌봄포인트 사용처 부족으로 인한 낮은 사용률 (총 36만 3053포인트 중 사용률은 27.1%에 불과) ▶ 높은 돌봄포인트 사용조건
		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 바우처용 보조화폐로 지자체가 청년복지와 지역상권 활성화 연계 <ul style="list-style-type: none"> - 사용처를 성남시 재래시장으로 한정된 후 현재는 백화점 등으로 확대 - 상품권 가맹점에서만 사용 가능하며, 범정화폐로 태환이 불가능 - 2006년 20억 원에서 2017년 누적 1310억 원 발행, 가맹점 7769개 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지역상권 활성화 정책으로 도입되어 사회서비스 연계 미흡
지자체	서울 마포구 모아	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 바우처용 보조화폐로 지역공동체가 지역공동체경제 구축 목적으로 도입 <ul style="list-style-type: none"> - (발행 주체) 마포구의 소매상점 네트워크 모아공동체 - (형태) 1000원, 5000원, 1만 원권 지류화폐 - (촉진책) 모아 1만 원권 구매 시 5% 추가 지불 - (가맹점) 망원시장 85개 등 총 155개, 발행액은 총 2억 7000만 원, 가맹점은 현금 태환 시 5%의 공동체 기금 제공 - (사회서비스) 의료생협과의 연계로 치료비, 약값 등을 모아로 지불 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 아이돌봄서비스 구매를 위해 가맹점으로 건강가족진흥원과 협의하였으나, 구매조건이 현금이어서 미연계
		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자원봉사자와 연계한 상호교환제도형 계좌제 사랑나눔 통장 제공 <ul style="list-style-type: none"> - (사랑나눔통장) 자원봉사자들에게 일반은행의 통장과 같은 계좌를 개설해 보급한 후, 봉사 시간을 적립해 자원봉사자가 필요할 경우 봉사 시간만큼 노인돌봄서비스를 되돌려 받을 수 있도록 한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 2011년 행자부의 자원봉사관리시스템 도입 후 계좌 차감시스템이 삭제되면서 사업 종료
	노원구 지역화폐	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자원봉사자와 연계한 혼합·계좌형 지역화폐로 공공·민간서비스 구매 시 사용 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공문화센터, 요양병원 비용으로 사용가능

구분	사업	주요 내용	한계점
	'노원'	<ul style="list-style-type: none"> - (가치 산정) 자원봉사 1시간=700NW, 기부 10% 금액 적립 등 - (사용 방법) 물품 및 서비스 구매 시, 90%는 현금, 10%는 NW 사용 - (성과) 2018년 2월 시작한 후, 7개월 만에 회원 5,924명, 가맹점 256개소, 발행액 78백만 NW 달성, 공공서비스 구매액이 전체 사용액의 88% 	하나 바우처 서비스 연계는 미흡
	서울복지재단 서울품앗이	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지역 품앗이를 지역공동체 화폐로 연계하는 혼합형 지역화폐 사업으로 서울시 전체를 연계한 광역 단위 온라인 플랫폼을 구축 - (목적) 민간참여형 복지공동체 구축을 통한 복지 재정 절감이 목적 - (가치 산정) 지역화폐 1문=법정가치 1원으로 산정 - (사용 방법) 기부, 품앗이(노동) 등을 통해 축적된 지역화폐로 복지서비스 등을 구매 - (성과) 2011~2016년까지 23개 자치구에서 44개 품앗이 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지역화폐공동체 운영권을 민간에 이양하면서 종료 ▶ 운영지원기관 중 서울시 공모기관들은 서울시 지원이 중단되면서 사업중단

다섯째, 본고에서 제시한 사회서비스 구매 할인권익이 도입된다면 자원봉사 사업과 저출산·고령화 대응을 위한 지자체 사업의 예산 활용에도 긍정적이라고 판단된다. 앞서 사회적 자본에 관련된 내용 중 현재 지자체들은 자원봉사 활성화를 위하여 실비 개념의 마일리지 제도나 포인트 제도를 활용해 공공서비스 이용 시 할인을 해 주는 사업을 하고 있다. 또한 저출산·고령화와 연계하여 보건복지부의 사회서비스 사업과 유사한 사업에 지자체 예산을 투입하고 있는 중이다. 만약 이 두 사업이 전국 단위의 사회서비스 구매 할권과 연계된다면 지자체 예산 지출의 투명성과 중복지출 여부 확인 등에 소요되는 행정비용을 절감할 수 있다고 판단된다.

여섯째, 본고에서는 사회서비스 제공기관 중 비영리법인, 특히 사회복지법인의 규모화를 위한 방안으로 타인자본조달 가능성에 대한 단초를 제공했다고 판단된다. 사실 사회서비스 분야에서는 비영리 시장이고, 비영리 기관이 활성화될 수 있을 때 종사자 처우 개선 능력이 배가된다. 영리기관의 경우 사회서비스 제공으로 산출되는 영업이익을 투자자들의 이윤배당으로 분배하지만 비영리법인, 특히 사회복지법인의 경우 영업이익

이 발생하여도 이익배당이 불가능해 차기연도 사업을 위한 충당금으로 이용하거나 종사자 처우 개선을 위한 부분에 사용할 수 있기 때문이다. 그러나 현재 사회서비스 시장에 진출한 기관의 법적 형태를 살펴볼 경우에는 개인사업체를 중심으로 하는 소규모 영리기관이 다수인 반면 사회복지법인은 5%에 지나지 않는다. 따라서 사회서비스 시장에서 사회복지법인을 설립·확대하는 방안이 필요하지만 자금조달 능력에 한계가 있음을 확인할 수 있었다. 즉 사회복지법인은 사회복지사업법 개정 등을 통해 사회복지채권 발행을 시도하거나, 사회적 금융 활용 방안을 신중히 검토해야 한다는 것이다.

제2절 향후 보완 과제

본고에서는 열악한 사회서비스 종사자 처우 개선을 수요 확대와 타인 자본조달을 통한 제공기관의 규모화를 통해 해결해 보고자 사회서비스 구매 할인권의 도입을 핵심으로 하는 수요 확대 방안과 사회복지법인의 타인자본조달 가능성에 대해 살펴보았다. 검토 결과를 중심으로 향후 사회적 자본 기반의 사회서비스 생태계를 구축하기 위해서는 다음과 같은 보완 과제 수행이 요구된다고 판단된다.

첫째는 사회서비스 구매 할인권 도입에 대한 세심한 타당성 검증이 요구된다. 본고에서는 사회서비스 구매 할인권의 1차 수요자로 보건복지부의 사회공헌활동 기부은행에 참여한 자원봉사자들을 대상으로 돌봄포인트 사용에 대한 매력도 등을 조사하였다. 그 이유는 사회서비스 구매 할인권의 지급 대상자를 자원봉사자로 한정했기 때문이다. 이는 2차 수요자라고 할 수 있는 사회서비스 바우처 이용자들에게 대한 직접적인 구매 할

인권에 대한 수요와 매력도에 대한 직접 조사가 이루어지지 못했다는 한계점을 안고 있다. 즉 지자체에서 진행되는 지역화폐에 대한 사례조사로 그 가능성을 타진해 보고자 한 점에서 타당성이 부족하다. 이에 본 연구에서 제시한 사회서비스 할인권의 도입에 앞서 사회서비스 바우처 이용자를 대상으로 한 조사가 진행되어야 할 것이다.

둘째, 사회서비스 구매 할인권의 도입 방향이 정책적으로 결정된다면 사회서비스 구매 할인권 도입 및 자본조달체계와 관련된 법·제도의 정비가 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 서비스 구매 할인권 도입과 관련하여 보건복지부가 현재 시행하고 있는 사회공헌활동 기부은행 사업을 사회서비스 구매 할인권 사업으로 전환하기 위해서는 복지부가 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 대한 법률에 구매 할인권의 배포와 관련하여 자원봉사의 실비 지급을 고려한다는 내용을 포함시켜야 하며, 자원봉사기본법에 대해서도 구매 할인권 배포에 관한 법률 개정이나 시행령 개정에 주력할 필요가 있다고 하겠다. 또한 기존의 돌봄포인트 사용조건에 대한 제한을 풀어 정액제 구매 할인권의 사용이 가능하도록 하는 제도적 정비도 필요하고, 현재 운영되고 있는 행정자치부의 자원봉사 365 사이트 등에서 사회서비스 구매 할인권 사용에 관한 가감제 기능 탑재도 필요하다. 특히 사용자 확대와 관련해서는 지자체와의 협의를 통한 수요처 확대가 특히 필요하다고 판단된다. 중앙부처의 바우처 사업 이외에 지자체 중심의 지역사회서비스투자사업과 저출산·고령화와 관련하여 현재 지자체 예산으로 진행되고 있는 사회서비스 사업, 그리고 독자적으로 진행되고 있는 지역화폐 사업이 사회서비스 구매 할인권과 연결될 때 수요 확대와 제공기관의 매출 증대, 그리고 가맹점 중심의 규모화 등 관련 정책의 시너지효과가 극대화될 수 있기 때문이다.

한편 구매 할인권을 이용한 수요 확대 방안과 상관없이 타인자본조달

체계와 관련해서는 사회복지법인의 채권 발행에 관한 법 개정을 신중히 추진해 볼 필요가 있다고 판단된다. 그 이유는 실제 재정지원사회서비스 시장에 진출해 있는 사회복지법인들이 영리기관 대비 타인자금조달 방안이 사실상 부재하다는 데 있다. 즉, 사회복지서비스 제공기관의 규모화를 위해서는 기관 간 M&A 등을 촉진시킬 수 있겠으나 이는 비영리법인, 특히 사회복지법인의 장기자본조달체계가 구축되었을 경우에만 가능하다는 것이다. 따라서 과거 의료채권의 발행과 같이 사회복지법인 등이 자체 장기자본을 조달할 수 있도록 사회복지사업법을 개정하거나 아니면 프랑스에서 도입한 협동조합의 채권성 자본증권과 같은 제도 도입을 고려해 봐야 할 것이다. 또한 현재 사회적 기업이나 사회적 협동조합과 같은 사회적 경제 기업의 자본조달체계를 이용할 수 있는 방안도 필요하다. 앞서 설명한 바와 같이 정부 관계부처를 중심으로 사회적 경제 기업 대상의 사회적 금융 활성화 방안이 발표되었고, 이를 지원하는 금융정책들이 쏟아지고 있는 상황을 고려할 때, 사회적 경제 기업으로서 사회복지법인들이 자금조달의 혜택을 포기해야 할 이유는 없다. 특히 정부가 고려하고 있는 사회성과연계채권이나 서민금융진흥원의 기업 대출은 사회복지법인이 직접 채권 발행을 하지 않더라도 규모화나 사회복지서비스를 제공할 수 있는 사업비를 제공하는 사업들이다. 이러한 정부 정책의 움직임을 고려해 볼 때 오히려 제도권 안에 포함되지 못할 경우에는 기존의 사회복지법인 등 사회복지서비스 제공기관들은 사회적 기업과 같은 신종 사회복지서비스 제공기관들과의 경쟁에서 뒤처질 가능성이 높다. 따라서 사회적 경제 기본법상에 사회복지법인이 포함될 수 있도록 중앙정부 차원의 노력들이 필요하다고 판단된다.

참고문헌 <<

- 강현철(2017), 사회적 금융 활성화 II, 방안 : 사회성과연계채권, 서울: 민주연구원.
- 강희원 외(2013), 협동조합을 활용한 일자리 및 복지 개선방안 연구 최종보고서, 서울: 기획재정부.
- 가토 토시하루(2006), 에코머니: 환경을 살리는 위대한 돈, 윤전우/제진수 [공] 옮김, 서울: 이매진,
- 곽윤직·김재형(2013), 민법총칙, 서울: 박영사.
- 관계부처합동(2018), 사회적 금융 활성화 방안.
- 국정기획자문위원회(2017), 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회의안정보시스템(2018), 사회적경제기본법 의원 발의 안.
- 김상용(2009), 민법총칙, 경기: 화산미디어.
- 김정훈(2018), 타임뱅크(Time Bank)를 활용한 복지서비스의 혁신, 경기연구원, 이슈&진단, No.310.
- 노원구청(2018), 지역화폐 노원(NW) 사업안내.
- 니시베 마코토 (2006), 우리끼리 만들어서 쓰는 돈, 이홍락 옮김, 서울: 돈키호테.
- 대법원(2016.12.29.). 선고2014두 205 판례
- 데일리한국(2018.02), 임팩트 투자 기획시리즈 .
- 류기환 (2015), 지역화폐를 통한 지역경제 활성화 방안, 국제지역연구 제19권 제1호, pp. 103-126.
- 마이클 포터(2018), 경쟁전략. 서울: 21세기 북스, 옮긴이 조동성,
- 박광동 외(2016), 한국 사회서비스이용권 제도와 법제, 세종: 한국법제연구원.
- 박기령 외(2012), 사회적 자본의 법제화(I): 사회적 자본과 자본시장 법제분석, 서울: 한국법제연구원.
- 박세경 외(2016), 2015년 사회서비스 수요공급 실태조사, 세종: 한국보건사회연구원.
- 박오순(2012), 사회적 자본의 법제화(I): 문화규범과 공동체 차원의 사회적 자

본, 서울: 한국법제연구원.

박오순(2013), 사회적 자본의 법제화(II): 공동체 자본 증진을 위한 연성 법제화, 세종: 한국법제연구원.

법제처(2018. 8.26), 국가법령정보시스템, 자치법규 부문(<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab138>)

법제처(2018. 8.26), 국가법령정보시스템, 행정규칙 부문(<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab107>)

법제처(2018.8.26.), 국가법령정보시스템, 자원봉사활동기본법 및 시행령(<http://www.law.go.kr/ordinSc.do?tabMenuid=tab18>)

법제처(2018.8.26), 국가법령정보시스템, 여신전문금융업법 및 시행규칙(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuid=tab18>).

법제처(2018.8.26), 국가법령정보시스템, 혈액관리법 및 시행령(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuid=tab18>).

법제처(2018.8.26), 국가법령정보시스템, 독점규제 및 공정거래 법률 시행령 (<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuid=tab18>).

법제처(2018.9.26), 국가법령정보센터, 사회서비스이용 및 이용권 관리에 관한 법률(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuid=tab18>).

보건복지부(2013a), 내부자료.

보건복지부(2013b), 사회복지시설 관리안내.

보건복지부(2017), 사회복지시설 관리안내.

보건복지부(2018a), 2017년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집.

보건복지부(2018b), 17개 광역시도, 제3차 저출산·고령사회기본계획 2016년도 지방자치단체 시행계획.

사회보장정보원(2018a), 전자 바우처 정보시스템 홈페이지(http://www.socialservice.or.kr/user/htmleditor/view.do?p_sn=1).

사회보장정보원(2018b), 전자 바우처 정보시스템 사업현황 및 성과(http://www.socialservice.or.kr/user/htmleditor/view.do?p_sn=2).

서울시 노원구청 행정지원과(2018.8), 지역화폐 노원(NW) 사업안내.

- 서울시 복지재단(2016), 2016 서울품앗이 성과보고서, 서울: 서울특별시·서울시 복지재단.
- 천경희·이경란(2017), 서울품앗이 지원사업 성과연구, 서울: 서울특별시·서울시 복지재단
- 송호영·안성포(2009), 비영리법인의 합병·분할, 서울: 법무부.
- 양형우(2015), 민법입문, 경기 고양: 피앤씨미디어.
- 오민수·안미연(2012), 사회복지사업에 대한 사회성과연계채권의 적용가능성 모색 연구, 경기: 경기복지재단
- 이란희·최병대(2014.6), 사회적 자본 형성을 위한 자원봉사정책, 한국지방자치학회보, 제26권, 제2호.
- 이철선 외(2015), 돌봄서비스 종사자 처우 개선을 위한 적정수가 산정과 임금체계 심층 분석, 세종: 한국보건사회연구원·보건복지부
- 이철선 외 (2017a), 협동조합을 통한 청년 고용창출 방안, 세종: 한국보건사회연구원
- 이철선 외 (2017b), 2017년 협동조합 실태조사, 세종: 기획재정부·한국보건사회연구원.
- 이철선 외(2016), 자원봉사자의 사회적·경제적 가치분석: 사회서비스 산업을 중심으로, 세종: 한국보건사회연구원
- 이철선 외(2018), 사회복지 종사자 처우개선 종합대책 마련 연구, 세종: 한국보건사회연구원·보건복지부
- 전경근(2005), “보너스 포인트의 개념 및 법적 문제에 관한 연구”, 소비자문제연구 제28호.
- 전대욱, 윤소은(2016), 경기도 지역화폐 활용방안 연구. 경기: 경기연구원.
- 전재경(2012), 사회적 자본의 법제화(1), 법과 사회적 자본, 서울: 한국법제연구원.
- 정무성 외(2016), 사회공헌활동 기부은행 증장기 발전방안 연구, 서울: 숭실대학교 산학협력단·한국사회복지협의회
- 정무성 외(2013), 사회공헌활동 인정·보상체계 및 노인간병수요 보완방안 연구, 서울: 숭실대학교 산학협력단·한국사회복지협의회

- 정윤선(2008), “소비자권리 관점에서 본 항공마일리지 최근 동향”, 소비자정책 동향, 한국소비자원.
- 조선일보(2017.9.22.), 호텔롯데, 사실상 보바스병원 경영권 확보, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/09/22/2017092200185.html>
- 최준규, 전대욱, 윤소은 (2016). 경기도 지역화폐 활용방안 연구. 경기: 경기연구원.
- 최준규 (2018), 지역 활성화를 위한 지역화폐의 쟁점과 과제, 경기: 경기연구원.
- 한겨레경제연구소(2013), 사회성과연계채권이란, <http://www.hani.co.kr/arti/PRINT/579772.html>
- 한겨레신문(2010.07.22), 서울시 지역화폐 ‘S머니’ 9월 도입, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/431630.html
- 한국사회가치연대기금(2018), 사업계획서.
- 한국사회복지협의회(2018a), 사회공헌활동 기부은행 홈페이지(<https://care.vms.or.kr/>)
- 한국사회복지협의회(2018b), 사회공헌활동 기부은행 원자료.
- 한국사회복지협의회(2018c), 2018년도 사회복지자원봉사 육성·지원 사업계획, 한국사회복지협의회.
- 한발레츠(2018), 제17차 한발레츠 정기총회 자료집
- 황영순, 오동하 (2018), 지역화폐와 블록체인 기술의 접목, 부산: 부산발전연구원,
- Colman, James.(1990), Foundations of Social Theory, Cambridge: Belknap-Havard University Press.
- Gesell, Silvio(1916), The Natural Economic Order, Laufbi Nuernberg: Rudolf Zitzmann.
- Hinz, Thomas and Wagner, Simone(2006), Transactions in a World without Monetary Incentives: Social Embeddedness in Local Exchange Systems, Paper Proposal for ASA Meetings 2006
- Kennedy, Margrit. Lietaer, Bernard. Rogers, John.(2012), People Money: The Promise of Regional Currencies, Triarchy Press UK, pp.55-69

- Kotler, Philp & Armstrong, Gary(2004), Principles of Marketing Tenth Edition, New Jersey: New Prentice Hall.
- New Economics Foundation(2015), People Powered Money: Designing, Developing and Delivering Community Currencies, London UK, pp.31-32. https://neweconomics.org/uploads/files/0dba46d13aa81f0fe3_zhm62ipns.pdf
- Pazaitis, Alex., Primavera De, Vasilis. Kostakis, Filippi.(2017), “Blockchain and value systems in the sharing economy: The illustrative case of Backfeed”, Technological Forecasting and Social Change, Vol. 125
- Putnam, R. D.(1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. The American prospect, 13: 35-42.
- Ryan-Collins, J.(2011), Building Local Resilience: The Emergence of the UK 'transition Currencies International Journal of Community Currency Research, Vol. 15, pp. 61-67

Q9. 사회공헌활동 기부은행 확신을 위해 돌봄포인트 사용자 확대가 필요하다면, 다음 중 어떤 영역이 가장 필요하다고 생각하십니까? (1개만 선택해 주세요!)

- ① 공공 돌봄서비스 구매(예: 아이돌보미 등 정부 복지서비스 이용 시 할인 또는 비용 지불)
- ② 공공 일반서비스 구매(예: 공공주차장·공공박물관 등에서 포인트로 비용 지불)
- ③ 지역 상권 활성화를 위한 제품 및 서비스 구매(예: 외식, 미용실·학원 등 비용 지불)
- ④ 기타()

Q10. 만약 정부가 돌봄포인트 사용자 확대를 실시한다면 다음의 2가지 포인트 사용 방법 중 어느 것이 사용자들에게 더 이익이 될 것이라고 생각하십니까?(1개만 선택해 주세요!)

- ① 1포인트당 일정 금액으로 환산하여 사용자 이용 시 정액으로 지불(예: 1포인트 = 800원)
- ② 1포인트당 할인비율을 정해 사용자 이용 시 할인권으로 지불
(예: 1포인트당 정부의 아이돌보미 이용요금(8,000원)의 10% 할인)

Q11. 한편 일부에서는 사회공헌활동 기부은행의 돌봄포인트가 '자원봉사의 무대가성 원칙, 즉 자원봉사는 대가를 요구할 수 없다'라는 원칙을 위배한다고 주장하시는 분들이 계십니다. 이 의견에 대해 귀하는 어떻게 생각하시나요?

- ① 동의한다.
- ② 동의하지 못한다.

Q12. 또한 일부에서는 사회공헌활동 기부은행의 돌봄포인트는 '시민이 자발적으로 축적하는 일종의 품앗이 또는 사회적 자본'으로서 지역공동체를 유지·강화하는 역할을 한다고 주장합니다. 이 의견에 대해서는 어떻게 생각하시나요?

- ① 동의한다.
- ② 동의하지 못한다.

Q13. 그렇다면 귀하께서는 사회공헌활동 기부은행이 '자원봉사'와 '품앗이'로서 사회적 자본, 2가지 성격 중 어떤 성격이 더 강하다고 생각하시나요?
(1개만 선택해 주세요!)

- ① 자원봉사 성격
- ② 품앗이로서 사회적 자본

DQ1. 귀하께서는 현재 어떤 일에 종사하고 계십니까?

- ① 농업/수산업/축산업
- ② 자영업
- ③ 판매/서비스직
- ④ 기능/숙련공
- ⑤ 일반직업직
- ⑥ 사무/기술직
- ⑦ 경영/관리직(사무관/부정 이상)
- ⑧ 전문/자유직(변호사/의사/건축사/교수/예술가)
- ⑨ 가정주부
- ⑩ 학생
- ⑪ 무직
- ⑫ 기타()

DQ2. 귀 가구의 연평균 소득은?

- ① 3,000만원 미만
- ② 3,000만~5,000만 원 미만
- ③ 5,000만~7,000만 원 미만
- ④ 7,000만~9,000만 원 미만
- ⑤ 9,000만 원 이상

DQ3. 핸드폰 번호 ()

부록 2: 지역사회서비스 투자사업의 << 구매 할인권 가치 산정

(단위: 원, %, 시간)

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
인천	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
대전	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
울산	아동재활	아동청소년심리지원서비스	45,000	54,000	16,000	540	6
경기	아동재활	우리아이심리지원서비스(개별)	40,000	48,000	16,000	480	5
경기	아동재활	우리아이심리지원서비스(집단)	20,000	48,000	16,000	240	3
경남	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
제주	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
세종	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
성남고양	아동재활	우리아이심리지원서비스(개별)	43,000	59,000	36,000	590	6
성남고양	아동재활	우리아이심리지원서비스(집단)	21,500	59,000	36,000	295	3
광주	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
강원	아동재활	강원행복한아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
전남	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
경북	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
전북	아동재활	아동청소년심리지원서비스	45,000	54,000	18,000	540	6
충북	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
군산등	아동재활	아동청소년심리지원서비스	42,500	58,000	26,000	580	6
대구	아동재활	아동청소년심리지원서비스	45,000	54,000	18,000	540	6
부산	아동재활	아동청소년심리지원서비스	56,250	117,000	36,000	1170	12
충남	아동재활	아동청소년심리지원서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
서울	아동재활	아동청소년심리지원서비스	45,000	54,000	18,000	540	6
서울	아동재활	아동청소년정서발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
전북	아동재활	영유아발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
서울	아동재활	영유아발달지원서비스(개인)	50,000	40,000	20,000	400	4
서울	아동재활	영유아발달지원서비스(집단)	25,000	40,000	20,000	200	2
부산	아동재활	영유아발달지원서비스	50,000	40,000	20,000	400	4
울산	아동재활	영유아발달지원서비스	60,000	40,000	20,000	400	4
전남	아동재활	영유아발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
충북	아동재활	영유아발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
경남	아동재활	영유아발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
제주	아동재활	영유아발달지원서비스(재가)	33,333	40,000	16,000	267	3
제주	아동재활	영유아발달지원서비스(기관방문)	25,000	40,000	20,000	200	2

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인부담금		본인 부담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
인천	아동재활	아동정서발달서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
광주	아동재활	아동정서발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
대전	아동재활	아동정서발달맞치유서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
경남	아동재활	아동청소년정서발달서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
충남	아동재활	아동청소년정서발달서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
세종	아동재활	아동청소년정서발달서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
전남	아동재활	아동청소년정서발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
대구	아동재활	아동정서발달맞치유지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
경북	아동재활	아동청소년정서발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
충북	아동재활	아동청소년정서발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
경기	아동재활	아동정서발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
전북	아동재활	아동정서발달지원서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
대전	아동재활	인터넷과몰입 아동, 청소년 치유	45,455	40,000	20,000	364	4
경북	아동재활	인터넷 과몰입 아동 청소년 치유	50,000	40,000	20,000	400	4
경남	아동재활	인터넷과몰입 아동, 청소년 치유	50,000	40,000	20,000	400	4
전남	아동재활	인터넷과몰입 아동, 청소년 치유	40,000	40,000	20,000	320	4
충북	아동재활	인터넷과몰입 아동, 청소년 치유	50,000	40,000	20,000	400	4
충남	아동재활	인터넷과몰입 아동, 청소년 치유	38,835	40,000	20,000	311	4
제주	아동재활	인터넷과몰입 아동, 청소년 치유	45,455	60,000	20,000	545	6
광주	아동재활	인터넷과몰입 아동, 청소년 치유	50,000	40,000	20,000	400	4
경북	아동재활	인터넷중독 아동예방서비스	50,000	40,000	20,000	400	4
강원	건강관리	노인맞춤형운동처방 서비스	11,667	14,000	14,000	47	1
경북	건강관리	노인 보행능력 향상 서비스	13,333	16,000	16,000	53	1
경남	건강관리	노인맞춤형운동처방서비스	15,000	10,000	10,000	50	1
충북	건강관리	노인맞춤형 운동서비스	15,000	10,000	10,000	50	1
충남	건강관리	노인맞춤형 운동처방서비스	11,667	10,000	10,000	33	1
서울	건강관리	노인 맞춤형 운동 서비스	8,333	10,000	10,000	33	1
대전	건강관리	어르신수중재활서비스	10,000	30,000	12,000	100	1
강원	건강관리	노인맞춤형 운동처방 서비스	11,667	14,000	14,000	47	1
전남	건강관리	노인 맞춤형 운동처방 서비스	7,083	5,000	5,000	17	1
강원	건강관리	노인맞춤형 운동처방서비스	10,000	12,000	12,000	40	1
강원	건강관리	어르신 맞춤형수중운동 서비스	10,000	12,000	12,000	40	1
경기	건강관리	노인맞춤형운동처방서비스	10,000	10,000	10,000	33	1
강원	건강관리	어르신 맞춤형수중운동 서비스	10,000	12,000	12,000	40	1

200 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
경기	건강관리	노인맞춤형운동처방서비스	5,833	10,000	10,000	33	1
전북	건강관리	노인맞춤형운동처방서비스	10,000	12,000	10,000	40	1
인천	건강관리	노인수준운동교실	10,000	10,000	10,000	33	1
부산	건강관리	노인맞춤형 운동서비스	8,333	10,000	10,000	48	1
부산	건강관리	노인맞춤형 운동서비스	11,905	10,000	10,000	48	1
대구	건강관리	노인맞춤형 운동서비스	10,000	12,000	12,000	40	1
대구	건강관리	노인맞춤형 운동서비스	5,833	10,000	10,000	33	1
울산	사회참여	장애인·노인을위한돌봄여행서비스	5,455	25,000	12,000	30	1
광주	사회참여	장애인·노인을위한돌봄여행서비스	5,455	25,000	12,000	30	1
경북	사회참여	장애인·노인을위한돌봄여행서비스	5,455	25,000	12,000	30	1
경남	사회참여	장애인·노인을위한돌봄여행서비스	5,455	25,000	12,000	30	1
충북	사회참여	장애인·노인을위한돌봄여행서비스	5,455	25,000	12,000	30	1
서울	사회참여	장애인·노인을위한돌봄여행서비스	5,455	25,000	12,000	30	1
대구	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
인천	건강관리	시각장애인 안마 서비스	35,000	14,000	14,000	140	2
광주	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
대전	건강관리	건강안마서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
울산	건강관리	사랑나눔안마서비스	40,000	46,000	16,000	460	5
강원	건강관리	시각장애인 안마 서비스	38,000	15,200	15,200	152	2
전남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
제주	건강관리	건강나눔 안마서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
서울	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
대구	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
강원	건강관리	강원건강안마서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
대구	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
대구	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
충북	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
전북	건강관리	EYE1004건강두드림서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
부산	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경북	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경기	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
충남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
경남	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
서울	정신건강	정신건강 토탈케어서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
대구	정신건강	정신장애인 자립능력개발서비스	27,500	20,000	20,000	100	2
인천	정신건강	정신건강 토탈케어서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
대전	정신건강	정신건강 토탈케어 서비스	40,000	60,000	20,000	480	5
경기	정신건강	정신건강토탈케어서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
경북	정신건강	정신건강토탈케어서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
경남	정신건강	정신건강 토탈케어 서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
전남	정신건강	정신건강토탈케어서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
충남	정신건강	정신건강 토탈케어서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
충북	정신건강	정신건강토탈케어서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
전북	정신건강	정신건강토탈케어서비스	46,512	20,000	20,000	186	2
대구	정신건강	노인정서치유서비스	14,118	12,000	12,000	56	1
인천	정신건강	노인맞춤형 정서지원서비스	35,000	14,000	14,000	140	2
대전	정신건강	생명존중(노인) 서비스	40,000	32,000	16,000	320	4
경북	정신건강	자살 고위험군 예방 서비스	16,000	16,000	16,000	64	1
전남	정신건강	행복노후를위한웰빙건강서비스	13,333	16,000	16,000	53	1
충북	정신건강	토닥토닥 어르신 마음건강서비스	16,000	10,000	10,000	40	1
서울	정신건강	노인자살예방 서비스	22,500	12,000	12,000	80	1
인천	정신건강	치매예방'인지건강 프로젝트'	13,333	16,000	16,000	53	1
경기	정신건강	노인맞춤형정서지원서비스(개별)	40,000	10,000	10,000	100	1
경기	정신건강	노인맞춤형정서지원서비스(집단)	26,667	10,000	10,000	67	1
충남	정신건강	어르신 심리지원 서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
부산	아동역량	동화야 놀~자(스토리 텔링)	16,000	32,000	10,000	320	4
부산	아동역량	동화야 놀~자(스토리 텔링)	22,500	40,000	15,000	400	4
부산	아동역량	해양역사문화체험 아카데미	12,500	40,000	15,000	133	2
울산	아동역량	아동비전형성지원서비스	11,667	30,000	16,000	100	1
전남	아동역량	아동, 청소년 레포즈 아카데미	16,667	30,000	15,000	133	2

202 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
제주	아동역량	아동청소년 비전형성 지원서비스	20,000	48,000	16,000	240	3
세종	아동역량	아동청소년비전 형성서비스	15,556	28,000	14,000	124	2
서울	아동역량	아동청소년 꿈키움 서비스	11,667	28,000	14,000	93	1
인천	아동역량	즐거운 아침, 행복한 학교	15,000	30,000	15,000	120	2
광주	아동역량	과학실습활동서비스	11,429	32,000	16,000	91	1
경기	아동역량	아동비전형성서비스(소집단)	17,500	28,000	14,000	140	2
경기	아동역량	아동비전형성서비스(대집단)	11,667	28,000	14,000	93	1
경기	아동역량	아동비전형성서비스(현장체협)	35,000	28,000	14,000	280	3
강원	아동역량	꿈나무 비전형성 지원 서비스	17,500	28,000	14,000	140	2
전남	아동역량	아동·청소년 드림터치	5,455	36,000	18,000	44	1
서울	아동역량	아동청소년 비전형성지원서비스	11,667	28,000	14,000	93	1
서울	아동역량	아동청소년 비전형성(체협형)	17,500	28,000	14,000	140	2
인천	아동역량	아동·청소년 Dream up_진로탐색	20,000	48,000	32,000	240	3
광주	아동역량	아동·청소년 비전형성 체험통합형2)	10,000	28,000	14,000	80	1
경기	아동역량	아동비전형성서비스(6인이하)	18,625	37,000	24,000	185	2
경기	아동역량	아동비전형성서비스(12인이하)	12,417	37,000	24,000	123	2
강원	아동역량	아동·청소년 비전형성 서비스	17,500	28,000	14,000	140	2
충북	아동역량	우리아이 행복충전 서비스	23,333	28,000	14,000	187	2
광주	아동역량	아동청소년의 현장체협형 진로직업	18,182	40,000	20,000	145	2
대전	아동역량	청소년 직업체협서비스	17,500	28,000	14,000	140	2
경기	아동역량	아동주요집중력향상서비스	6,250	10,000	5,000	50	1
강원	아동역량	아동·청소년비전형성지원 서비스	17,500	28,000	14,000	140	2
대전	아동역량	아동 비전형성지원서비스(통합형)	14,000	28,000	14,000	112	2
강원	아동역량	아동청소년미래비전형성지원서비스	17,500	28,000	14,000	140	2
충북	아동역량	아동청소년 비전형성 서비스	14,000	28,000	14,000	112	2
강원	아동역량	아동비전형성 서비스	14,000	28,000	14,000	112	2
충남	아동역량	아동·청소년 비전형성 지원(1-3인)	17,500	28,000	14,000	140	2
충남	아동역량	아동·청소년 비전형성 지원(12인이하)	11,667	28,000	14,000	93	1
경남	아동역량	아동·청소년비전형성지원서비스(기본)	11,667	28,000	14,000	93	1
경남	아동역량	아동·청소년비전형성지원서비스(농어촌)	17,500	28,000	14,000	140	2
강원	아동역량	아동·청소년 비전형성 서비스	11,667	28,000	14,000	93	1
강원	아동역량	청소년진로설계프로젝트	12,500	40,000	20,000	100	1
강원	아동역량	아동·청소년 비전형성서비스	11,667	28,000	14,000	93	1
전북	아동역량	청소년비전형성지원 '꿈을 jobja'	35,000	28,000	14,000	280	3

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
전북	아동역량	아동청소년비전형성지원(A형)	11,667	28,000	14,000	93	1
전북	아동역량	아동청소년비전형성지원(A형)	8,750	28,000	14,000	70	1
경북	아동역량	아동청소년비전형성지원서비스(A)	10,000	28,000	14,000	80	1
경북	아동역량	아동청소년비전형성지원서비스(B)	11,667	28,000	14,000	93	1
전북	아동역량	청소년 지구시민학교	17,500	42,000	14,000	210	3
전북	아동역량	청소년을 위한 푸드테라피	11,111	30,000	10,000	133	2
강원	아동역량	아동·청소년 비전형성지원서비스	17,500	28,000	14,000	140	2
대전	기타	청소년 어울림 한마당	9,167	33,000	11,000	110	2
대전	기타	과학플러스 창의나누기	5,833	28,000	14,000	47	1
충남	아동역량	문화예술이 함께하는 가족사랑	4,545	30,000	25,000	36	1
충북	기타	Dream & Vision 유소년 문화체험	6,250	10,000	5,000	50	1
충북	아동역량	아동청소년의 역사탐험 프로젝트	7,000	28,000	14,000	56	1
경북	기타	아동 창의력 증진 과학문화 아카데미	17,500	28,000	14,000	140	2
충북	건강관리	저소득층 아동돌봄서비스	15,000	40,000	20,000	100	1
대구	건강관리	아동청소년 뇌기능 통합 운동서비스	19,394	48,000	16,000	233	3
경북	건강관리	내일의행복을위한아동건강관리서비스	8,125	42,000	20,000	105	2
전남	건강관리	평생건강을 위한아동건강관리 서비스	8,750	30,000	10,000	100	1
제주	건강관리	아동건강관리서비스	15,152	40,000	10,000	242	3
세종	건강관리	아동건강관리 스포츠인성 융합운동	13,333	60,000	20,000	200	2
부산	건강관리	아동건강관리서비스	7,083	20,000	10,000	67	1
광주	건강관리	아동건강관리서비스	11,875	38,000	20,000	190	2
경남	건강관리	몸튼 마음튼 꿈나무 육성 프로그램	8,333	30,000	15,000	67	1
전북	건강관리	스포츠활동 건강관리서비스	10,000	48,000	12,000	160	2
충남	건강관리	셀프자세교정서비스(아동)	25,000	60,000	20,000	300	3
충남	건강관리	셀프자세교정서비스(성인)	40,000	60,000	20,000	480	5
경북	건강관리	아동청소년 바른체형 운동교실	16,667	60,000	20,000	200	2
충남	건강관리	유아성장관리서비스	25,000	30,000	15,000	200	2
강원	건강관리	아동건강관리서비스	9,125	29,000	9,000	145	2
경북	건강관리	마음튼튼 몸튼튼 '튼튼 교실'	18,750	15,000	15,000	75	1
충남	건강관리	아동·청소년건강형태개선서비스	13,333	32,000	16,000	107	2
충북	건강관리	아동건강관리서비스	11,625	37,000	10,000	185	2
경남	건강관리	아동건강관리서비스	11,061	29,000	7,000	176	2
충북	건강관리	키즈드림 성장프로그램	24,750	10,000	10,000	100	1
대구	가족역량	부모-아동상호관계 증진서비스	22,727	20,000	10,000	182	2

204 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
대전	기타	장애가정 지원서비스	18,182	40,000	20,000	145	2
울산	가족역량	부모학교 서비스(개인)	50,000	60,000	30,000	600	6
울산	가족역량	부모학교 서비스(집단)	25,000	60,000	30,000	300	3
강원	기타	임산예지서비스	9,655	20,000	20,000	55	1
경북	가족역량	부모-아동 상호관계 증진 서비스	37,778	51,000	17,000	453	5
전북	가족역량	부부소통 증진 '수다떠는 부부'	40,000	64,000	16,000	640	7
충북	기타	가족강화 의사소통훈련 지원서비스	36,667	30,000	20,000	200	2
충남	가족역량	우리가족 추억만들기(당일)	8,750	20,000	20,000	50	1
충남	가족역량	우리가족 추억만들기(1박2일)	4,242	20,000	20,000	24	1
부산	가족역량	자녀의 성장을 돕는 부모코칭	11,667	40,000	14,000	133	2
인천	기타	도서지역영 가족지원예술포교육	31,250	10,000	12,000	125	2
광주	가족역량	행복한가정아카데미	13,750	15,000	15,000	50	1
대전	기타	아이맘 행복케어서비스	31,667	40,000	20,000	267	3
대전	기타	아이맘 행복케어서비스(재가)	47,500	40,000	20,000	400	4
울산	가족역량	(영유아누리서비스)	25,000	30,000	20,000	300	3
강원	기타	강원 행복한 부모 상담 서비스	33,333	40,000	20,000	267	3
서울	기타	부모성장을 위한 심리지원서비스	60,000	84,000	24,000	840	9
인천	기타	부모유아관계증진서비스	30,303	20,000	10,000	242	3
울산	가족역량	임산부생활건강지원서비스	48,077	60,000	30,000	577	6
강원	기타	The 행복한 엄마서비스	16,667	60,000	20,000	200	2
인천	기타	부부관계증진을 위한 '댄스테라피'	37,647	16,000	16,000	151	2
광주	가족역량	건강한 가족 공동체 만들기	267,000	20,000	20,000	133	2
광주	가족역량	가족기능강화 힐링서비스	33,333	20,000	20,000	133	2
경북	가족역량	부모역량강화서비스	50,000	60,000	20,000	600	6
인천	가족역량	육아토탈케어서비스	21,008	20,000	20,000	84	1
인천	기타	가족맞춤형개발코디네이터지원	22,222	20,000	20,000	89	1
광주	가족역량	가족역량서비스	26,571	18,000	18,000	103	2
대전	기타	Happy Family 프로젝트	47,500	60,000	20,000	600	6
경기	기타	통합가족상담서비스	40,000	64,000	16,000	640	7
제주	가족역량	영아와부모를위한가족지원예술치료	25,000	60,000	20,000	300	3
세종	기타	꿈을이루는행복한가정만들기	25,000	40,000	20,000	200	2
강원	기타	찾아가는 토탈케어서비스	28,333	7,000	7,000	93	1
인천	기타	성인심리상담서비스	50,000	20,000	20,000	200	2
전북	기타	가족역량서비스A	40,000	16,000	16,000	160	2

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
전북	기타	가족역량강화서비스A(B형)	26,667	16,000	16,000	107	2
전남	기타	서비스소의 가정 통합사례관리	22,500	20,000	20,000	100	2
강원	기타	복지사각지대 안닝모니터링	8,491	10,000	10,000	38	1
전남	기타	찾아가는 행복가정 두드림 서비스	15,000	20,000	20,000	67	1
대구	사회참여	백세인생 '청춘은 지금부터!'	12,308	32,000	16,000	98	1
인천	사회참여	도시지역 어르신 삶의 질 활력증진	15,000	10,000	10,000	40	1
울산	사회참여	실버 맞춤 문화활동 서비스	12,500	16,000	12,000	80	1
전남	사회참여	고령자를 위한 재무설계 서비스	22,500	20,000	20,000	100	1
제주	사회참여	어르신 여가활동 서비스	16,250	10,000	10,000	50	1
울산	사회참여	실버 생활건강 지원서비스	10,000	32,000	16,000	80	1
전북	사회참여	실버미디어 프로그램	12,500	20,000	20,000	50	1
전남	사회참여	판소리 건강 100세 추임새	12,500	10,000	10,000	50	1
울산	기타	생활영농기술지원서비스	120,000	180,000	10,000	1600	16
경북	사회참여	해피 실버 프로그램	17,875	13,000	13,000	65	1
전북	사회참여	해피실버아트케어서비스	12,632	12,000	12,000	51	1
전남	사회참여	농어촌 및 도서(섬) 삶의 질 증진	10,000	10,000	10,000	25	1
충남	사회참여	전생애 맞춤형 노인복지서비스	17,778	16,000	16,000	71	1
대전	사회참여	노인문화 통합지원 프로젝트	21,250	34,000	17,000	170	2
전남	사회참여	도서노인 해피라이프서비스	35,000	14,000	14,000	140	2
충북	사회참여	실버라이프 케어서비스	17,925	19,000	19,000	72	1
충남	사회참여	한국음악의 큰올림사업	18,750	20,000	20,000	100	1
전남	사회참여	농어촌노인웰빙라이프 행복드림	16,667	20,000	20,000	67	1
충남	사회참여	노인부부관계향상서비스	27,692	18,000	18,000	111	2
광주	사회참여	행복한 노후한 웰라이빙 프로그램	20,000	16,000	16,000	80	1
강원	사회참여	황혼기 마음치유서비스	26,667	16,000	16,000	107	2
전북	사회참여	노인정서지원서비스	20,000	16,000	16,000	80	1
전남	사회참여	몸 짱! 마음 짱! 노후건강 프로젝트	8,333	10,000	10,000	33	1
광주	사회참여	해피실버문화여가서비스	8,571	12,000	12,000	34	1
경북	사회참여	찾아가는 해피실버서비스	12,500	15,000	15,000	50	1
전북	사회참여	실버 스토리텔러 프로그램	16,000	16,000	16,000	64	1
광주	사회참여	예슬같은나의삶,인생지혜학교』	22,500	18,000	18,000	90	1
전남	정신건강	맞춤형 치매예방서비스	12,903	12,000	12,000	52	1
강원	사회참여	어르신심리·정서 지원	16,842	16,000	16,000	67	1
강원	사회참여	브라보마리아라이프서비스	22,500	20,000	20,000	100	1

206 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
강원	사회참여	더 행복한 노후정서지원 서비스	15,000	10,000	10,000	67	1
강원	사회참여	어르신정서지원서비스	20,000	16,000	16,000	80	1
충북	건강관리	뇌졸중 환자를 위한 맞춤재활	26,667	10,000	10,000	67	1
제주	아동재활	장애아동 음악재활 지원서비스	2,500	40,000	20,000	200	2
인천	건강관리	장애인 재활승마	82,397	44,000	22,000	659	7
제주	정신건강	성인재활정신건강서비스	33,333	60,000	20,000	400	4
제주	정신건강	성인재활정신건강서비스(재가)	50,000	60,000	20,000	600	6
인천	건강관리	장애인 맞춤형 운동처방서비스	23,750	40,000	20,000	200	2
전북	건강관리	청소년재활승마지원서비스	50,000	40,000	20,000	400	4
경기	사회참여	(AAC)기기활용중재서비스	50,000	80,000	20,000	800	8
충남	건강관리	뇌혈관질환자를위한 통합재활	30,189	10,000	10,000	75	1
대구	사회참여	장애아동-청소년 학교생활적응	13,333	32,000	32,000	107	2
울산	사회참여	직업능력발달서비스	33,333	60,000	30,000	400	4
울산	사회참여	직업능력발달서비스(집단)	25,000	60,000	30,000	300	3
경남	사회참여	취약 장애인 여가지원서비스	20,000	26,000	26,000	112	2
전북	사회참여	장애인비전형성서비스	35,000	14,000	14,000	140	2
전북	사회참여	장애인비전형성서비스(집단)	23,333	14,000	14,000	93	1
전남	사회참여	아동청소년 일러스트 트레이닝	22,500	20,000	20,000	100	1
충북	사회참여	찾아가는 행복나눔서비스	37,500	10,000	10,000	100	1
제주	아동재활	청소년 맞춤성장 지원 서비스	20,000	40,000	20,000	133	2
서울	사회참여	장애아동청소년 자립생활역량강화	15,000	54,000	40,000	180	2
인천	사회참여	장애아동 학습지원서비스	54,545	36,000	18,000	436	5
전남	사회참여	재가장애인 지역사회 참여훈련	11,500	20,000	20,000	40	1
충북	사회참여	지적장애인 사회성발달 심리지원	19,417	20,000	20,000	78	1
경북	아동역량	지역아동과 함께하는 꽃피는 나무	20,000	32,000	16,000	160	2
충남	아동역량	아동-청소년 글로벌 인재양성지원	25,000	40,000	20,000	200	2
대전	아동역량	감성놀이지원서비스	31,343	40,000	20,000	239	3
전남	아동역량	아동청소년비전형성지원서비스	26,875	35,000	15,000	175	2
광주	아동역량	부모-자녀 놀이코칭서비스	34,848	25,000	10,000	303	4
경기	아동역량	유아동신체정서통합서비스	17,500	28,000	14,000	140	2
서울	아동역량	아동청소년 가족기능강화서비스	10,625	34,000	17,000	85	1
경북	아동역량	편번스터디	42,424	28,000	14,000	339	4
경남	아동역량	취약계층 아동 정서발달 지원	42,500	34,000	20,000	340	4
전북	아동역량	글로벌마인드형성서비스(재가)	22,500	36,000	18,000	180	2

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
전북	아동역량	글로벌마인드형성서비스(기관)	15,000	36,000	18,000	120	2
울산	가족역량	다문화가정 행복바우처 지원사업	25,000	60,000	20,000	300	3
대전	가족역량	다문화가족행복코디지원서비스	25,000	25,000	15,000	167	2
경북	가족역량	이주여성과 농어촌 아동 사회통합	25,000	20,000	10,000	200	2
경북	가족역량	다문화가정 아동 발달지원(5세 이상)	12,000	24,000	12,000	96	1
경북	가족역량	다문화가정 아동 발달지원(5세 미만)	20,000	24,000	12,000	160	2
충남	가족역량	다문화가정 Total-care 서비스	50,000	20,000	10,000	400	4
전남	가족역량	다문화가정 아동 적용 지원 서비스	34,483	40,000	20,000	276	3
전남	가족역량	국제결혼 여성 활용 학습 서비스	16,981	10,000	5,000	75	1
충북	가족역량	유·아동 통합지원(미취학아동)	14,685	20,000	16,000	56	1
충북	가족역량	유·아동 통합지원(취학아동)	10,000	20,000	16,000	38	1
전남	가족역량	글로벌 마인드 형성 지원서비스	11,667	28,000	14,000	93	1
인천	사회참여	노인인지기능향상서비스	18,868	10,000	10,000	75	1
대전	사회참여	노인 정신 건강지원	28,125	36,000	18,000	225	3
경북	사회참여	치매없는 100세 장수마을 만들기	12,500	15,000	15,000	50	1
전남	사회참여	치매예방을위한인지기능강화	11,976	20,000	20,000	48	1
부산	사회참여	뇌에 기(氣)가 팍팍!(개인)	20,000	30,000	10,000	150	2
부산	사회참여	뇌에 기(氣)가 팍팍!(집단)	13,333	30,000	10,000	100	1
경북	건강관리	뇌졸중 및 치매 예방 프로그램*	12,500	15,000	15,000	50	1
충북	사회참여	맞춤형 치매예방서비스(개인)	26,667	16,000	16,000	107	2
충북	사회참여	맞춤형 치매예방서비스(집단)	20,000	16,000	16,000	80	1
충남	건강관리	치매예방통합관리 서비스	16,667	20,000	20,000	67	1
충남	건강관리	치매예방 정서지원서비스	13,333	16,000	16,000	53	1
광주	사회참여	어르신 몸과 마음 충전서비스	9,581	16,000	16,000	38	1
충남	건강관리	백년청춘오감놀이터	13,333	16,000	16,000	53	1
경기	기타	스마트 건강증진 서비스	68,000	5,000	5,000	200	2
경남	기타	지역주민 건강관리 서비스	70,000	7,000	7,000	280	3
전남	기타	스마트 건강증진 서비스	68,000	5,000	5,000	200	2
서울	기타	스마트 건강증진 서비스	110,000	11,000	11,000	440	5
대구	기타	중소기업근로자 행복 찾기 서비스	22,857	64,000	16,000	366	4
경북	기타	중소기업 근로자 통합지원서비스	40,000	20,000	20,000	200	2
경남	기타	근로자 통합지원서비스	40,000	64,000	16,000	640	7
전북	기타	중소기업 근로자 통합지원서비스	40,000	64,000	16,000	640	7
충북	기타	중소기업근로자 통합지원서비스	40,000	64,000	16,000	640	7

208 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
울산	건강관리	건강증진 맞춤형운동 지도서비스	15,000	54,000	20,000	180	2
울산	건강관리	건강증진 맞춤형운동 지도서비스	11,667	42,000	20,000	140	2
강원	기타	평생건강관리 서비스	11,667	14,000	14,000	47	1
경북	기타	만성근골격계 건강관리 투자	6,719	17,500	17,500	44	1
전북	건강관리	맞춤형복지형 행복한 농촌 만들기	20,000	10,000	10,000	67	1
충북	건강관리	어르신 한방건강지원 서비스	7,188	15,000	15,000	38	1
충남	건강관리	맞춤형 운동처방서비스	11,111	20,000	20,000	44	1
부산	건강관리	내상예방 및 노인우울증 해소	5,833	10,000	10,000	33	1
광주	건강관리	맞춤형 운동처방 서비스	5,000	10,000	10,000	33	1
경기	건강관리	장애인맞춤형운동서비스(3인이하)	25,000	60,000	20,000	300	3
경기	건강관리	장애인맞춤형운동서비스(5인이하)	16,667	60,000	20,000	200	2
강원	건강관리	맞춤형 건강관리 서비스	7,778	14,000	14,000	31	1
경남	기타	맞춤형 헬스케어서비스사업	9,000	20,000	20,000	40	1
전남	건강관리	농어촌 노인 건강장수 활력서비스	5,000	6,000	6,000	20	1
충북	건강관리	농촌지역 장애인의 맞춤형 재활운동	8,333	10,000	10,000	22	1
광주	건강관리	맞춤형 건강관리 서비스	4,211	10,000	10,000	21	1
강원	건강관리	승마힐링교육서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
경남	건강관리	찾아가는 건강재활운동서비스	13,750	20,000	20,000	50	1
광주	건강관리	장애인 건강증진서비스	11,667	14,000	14,000	47	1
경남	건강관리	찾아가는 건강재활운동서비스	11,875	10,000	10,000	25	1
전북	건강관리	장애인운동재활서비스(개인)	7,143	60,000	20,000	86	1
전북	건강관리	장애인운동재활서비스(5인이하)	5,882	60,000	20,000	71	1
전남	건강관리	만성질환의 예방 아쿠아운동	8,750	10,000	10,000	25	1
충북	건강관리	어르신 건강프로젝트	9,500	20,000	20,000	40	1
광주	건강관리	발달./뇌병변 장애인 심리운동	17,778	16,000	16,000	71	1
경남	건강관리	중장년 건강힐링운동서비스	15,000	20,000	20,000	67	1
전남	건강관리	재가장애인 맞춤형 건강증진서비스	35,000	30,000	20,000	200	2
충북	건강관리	노인 맞춤형 운동서비스	8,056	15,000	15,000	33	1
경남	건강관리	노인 장애인을 위한 건강생활 제조	7,164	20,000	20,000	48	1
전남	건강관리	장애인 맞춤형 운동치료 서비스	11,250	18,000	18,000	45	1
충북	기타	임산부 통합건강관리서비스(재가)	29,333	60,000	20,000	320	4
충북	기타	임산부 통합건강관리서비스(집단)	24,444	60,000	20,000	267	3
경북	건강관리	맞춤형 노인 건강관리 서비스	25,000	30,000	20,000	150	2
전남	건강관리	건강 100세 운동 힐링 서비스	5,500	9,000	9,000	23	1

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
전남	건강관리	건강 100세 운동 힐링(도서지역)	7,333	9,000	9,000	30	1
충북	건강관리	장애인 맞춤형운동서비스(개인)	30,000	40,000	20,000	267	3
충북	건강관리	장애인 맞춤형운동서비스(3인이하)	22,500	40,000	20,000	200	2
경북	건강관리	노인맞춤형 운동서비스	8,333	10,000	10,000	33	1
경북	건강관리	치매예방을 위한 노인 운동서비스	7,500	9,000	9,000	30	1
경북	건강관리	건강취약계층 운동서비스	16,500	12,000	12,000	60	1
서울	건강관리	성인장애인 맞춤형운동서비스(개인)	45,000	40,000	40,000	400	4
서울	건강관리	성인장애인 맞춤형운동서비스(집단)	22,500	40,000	40,000	200	2
인천	아동역량	섬마을 행복나눔 서비스	55,000	40,000	20,000	400	4
광주	아동역량	아동청소년문화예술집중서비스	12,500	40,000	20,000	100	1
제주	아동역량	아동청소년 음악멘토링 서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
대전	아동역량	일곱빛깔뮤지션(실용악기배우기)	28,750	23,000	23,000	230	3
충남	아동역량	아동청소년 정서힐링승마서비스	40,000	48,000	16,000	480	5
대전	기타	아동청소년동기부여서비스	22,222	40,000	20,000	178	2
경기	아동역량	아동 예술 멘토링 지원서비스	13,333	32,000	16,000	107	2
강원	아동역량	취약계층 아동정서발달지원 서비스	21,875	36,000	18,000	180	2
전남	아동역량	남도소리 남도아이	22,500	36,000	18,000	180	2
충남	가족역량	부모-아동 원인 서비스	34,043	32,000	16,000	272	3
서울	아동역량	아동 예술멘토링 지원서비스	11,333	34,000	17,000	91	1
서울	아동역량	우리아이 꿈 그리기(개인)	42,500	34,000	17,000	340	4
서울	아동역량	우리아이 꿈 그리기(집단)	21,250	34,000	17,000	170	2
부산	아동역량	아동정서발달 지원서비스	22,500	60,000	20,000	300	3
인천	아동역량	오감 쓱쓱 서비스	48,148	39,000	26,000	578	6
서울	아동역량	어린이 베토벤 피카소 따라잡기	42,500	34,000	17,000	340	4
인천	아동역량	꼬마작가 만들기 프로젝트(미취학)	48,148	26,000	13,000	385	4
인천	아동역량	꼬마작가 만들기 프로젝트(초등생)	24,528	26,000	13,000	196	2
인천	아동역량	섬마을 꼬마작가서비스	55,556	30,000	15,000	444	5
강원	아동역량	아동청소년정서 함양지원서비스	29,851	60,000	20,000	358	4
울산	아동역량	아동 체험활동 지원서비스	11,250	40,000	20,000	100	1
대구	기타	약물·도박 중독가정 토탈케어	31,429	33,000	22,000	189	2
울산	정신건강	MH(Mental Health) 체험 서비스	9,697	96,000	48,000	116	2
제주	가족역량	가족역량강화지원서비스	32,258	60,000	20,000	387	4
대구	정신건강	정신건강코칭 서비스	27,500	33,000	22,000	165	2
경남	사회참여	아동·노인 연극교육서비스	15,625	20,000	20,000	63	1

210 사회서비스 제공기관의 효율화 방안 연구: 규모의 경제효과를 중심으로

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
충북	아동역량	행복나무 정서지원 서비스사업	40,000	32,000	16,000	320	4
제주	정신건강	임산부토탈케어서비스	40,000	60,000	20,000	480	5
대구	기타	부모코칭프로그램	13,333	32,000	16,000	107	2
강원	아동역량	주양육자와함께하는놀이학교서비스	35,000	28,000	14,000	280	3
경남	기타	원폭피해자 종합케어서비스	15,000	18,000	18,000	60	1
충북	아동역량	과학실험을 활용한 학습 프로그램	23,333	28,000	14,000	187	2
제주	정신건강	성인심리지원서비스	47,059	60,000	20,000	565	6
강원	기타	강원 행복한 도민 심리지원서비스	60,606	60,000	20,000	727	8
경남	기타	건강100세 행복한 농촌마을 만들기	11,667	14,000	14,000	47	1
충북	아동역량	꿈꾸는 요리 아카데미	13,750	11,000	11,000	55	1
충북	기타	부모-아동상호관계 증진서비스	38,298	40,000	40,000	340	4
충남	건강관리	노인 보행보조기 지원서비스	120,000	12,000	12,000	480	5
충북	건강관리	성인 발달장애인 평생교육서비스	12,000	116,000	12,000	193	2
충남	가족역량	장애가족 심리지원 서비스	27,397	60,000	20,000	329	4
전남	기타	남도문화예술 통합서비스	16,667	40,000	20,000	133	2
충북	아동역량	진로컨설팅 프로그램	9,581	64,000	16,000	153	2
대전	기타	알코올 사용 장애가정 기능회복	50,000	40,000	20,000	400	4
전북	사회참여	쓰담쓰담 마음건강서비스	20,000	16,000	16,000	80	1
충남	아동역량	아동 창의성 개발 지원 서비스	6,429	18,000	9,000	51	1
경기	기타	우리가족융합 프로그램	46,512	100,000	20,000	930	10
경기	정신건강	노인수면문제개입서비스	27,500	10,000	10,000	100	1
전북	가족역량	건강요리 건강밥상 서비스	25,000	80,000	20,000	400	4
전북	기타	농촌여성 힐링아카데미	11,200	42,000	14,000	134	2
경북	건강관리	노인우울정서 예방관리서비스	16,667	15,000	15,000	67	1
전북	기타	직업군인통합지원서비스	32,000	16,000	16,000	128	2
경북	건강관리	노인인지재활서비스	8,333	10,000	10,000	33	1
경북	기타	독거노인 주거생활지원서비스	25,000	30,000	30,000	100	1
대전	부양가족	치매 가족 심신 재충전서비스	50,000	60,000	20,000	600	6
충남	가족역량	성인심리지원서비스	50,000	60,000	20,000	600	6
대구	가족역량	가족관계회복을 프로그램	40,000	75,000	25,000	480	5
부산 등	아동재활	아동·청소년심리지원 전국표준사업	54,545	54,000	18,000	655	7
부산	건강관리	행복한 중년 건강관리서비스	12,500	30,000	10,000	150	2
부산	정신건강	정신건강 맞춤 케어(사례관리)	55,000	20,000	20,000	200	2
부산	정신건강	정신건강 맞춤 케어(사례+재활)	27,500	20,000	20,000	100	1

지역	사업군	사업명	시간당 서비스 단가	시간당 본인분담금		본인 분담금 최댓값 비율	자원봉사 최저 조건
				최대	최소		
부산	가족역량	부모-자녀 상호작용증진서비스	45,000	50,000	20,000	500	5
제주	아동재활	영유아발달지원서비스(재가)	40,000	60,000	20,000	480	5
제주	아동재활	영유아발달지원서비스(기관방문)	29,851	60,000	20,000	358	4
강원	건강관리	강원 건강한 어르신운동처방서비스	8,750	14,000	14,000	35	1
강원	아동역량	강원 아동비전형성지원(기본)	11,667	40,000	14,000	133	2
강원	아동역량	강원 아동비전형성지원(체협)	17,500	40,000	14,000	200	2
경남	사회참여	노인 두뇌건강 지원 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
인천	기타	나를 찾는 5060	20,000	48,000	16,000	240	3
대전	기타	성인 발달장애인 통합지원 서비스	50,000	60,000	20,000	600	6
전북	건강관리	임산부 도닥도닥 서비스	25,000	60,000	20,000	300	3
전북	정신건강	성인심리지원서비스	60,606	60,000	20,000	727	8
전북	건강관리	바른체형기성장운동서비스	25,000	40,000	20,000	200	2
전북	사회참여	복지사각지대 마을 종합복지서비스	26,667	16,000	16,000	107	2
서울	정신건강	청년심리지원서비스	72,727	36,000	12,000	436	5
인천	사회참여	사회성증진을 위한 또래교실	40,000	48,000	16,000	480	5
인천	기타	정리수납 멘토링 지원서비스	30,000	36,000	12,000	360	4
대구	건강관리	시각장애인 안마 서비스	40,000	16,000	16,000	160	2
광주	기타	중장년 미래비전 아카데미	7,407	20,000	20,000	30	1

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

▶ 가입방법

- 홈페이지(www.kihasa.re.kr) - 발간자료 - 간행물구독안내

▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

KIHASA 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ■ Yes24 http://www.yes24.com | ■ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |