

Welfare  
Issue  
Today

2013  
11.8  
vol. 8

# 복지이슈 Today

- |               |    |  |
|---------------|----|--|
| <b>권두언</b>    | 3  | 복지는 투자다                                    |
| <b>국내동향</b>   | 4  | [복지정책] 공공투자의 효율성을 높이는 증거기반 정책              |
|               | 5  | [장애인] 중증장애인 일자리의 블루오션에 대한 집중적 투자가 절실하다     |
|               | 6  | [어르신] 영리·비영리영역의 협력을 통한 노인의 삶의 질 증진         |
|               | 7  | [사회서비스] 사회투자론과 사회서비스 성과                    |
|               | 8  | [보건의료] 서울의료원 환자안심병원의 비용편익                  |
| <b>이슈와 통계</b> | 9  | 소득지원과 자산형성사업 연계를 통한 빈곤 예방 강화 필요            |
| <b>해외동향</b>   | 10 | [미국] 청소년 건강증진을 통한 빈곤대물림 차단 프로젝트, '모두를 위하여' |
|               | 11 | [미국] 사회혁신기금을 활용한 뉴욕시의 빈곤퇴치 노력              |
|               | 12 | [영국] 신자선캐피탈(NPC), 복지분야의 달로이트?              |
|               | 13 | [영국] 중앙정부에 맞선 더럼주의 실험                      |
|               | 14 | [독일] 미래를 위한 투자, 청소년을 위한 사회적 공간             |
|               | 15 | [독일] 지속가능한 사회혁신을 위한 사회목적투자 시장 확대           |
|               | 16 | [일본] 복지인재양성을 위한 지자체의 새로운 도전                |
|               | 17 | [일본] NPO 자금조달을 위한 지역금융 융자 지원               |
|               | 18 | [브라질] 브라질 Bolsa 파밀리아(Bolsa Família) 정책의 성과 |



서울시복지재단  
Seoul Welfare Foundation

# 복지이슈 Today

## 편집위원회

송성숙(서울시복지재단 전략기획본부장, 편집위원장)  
김승연(덕성여자대학교 사회복지학과 강사)  
김지영(서울시복지재단 경영지원부 교류협력팀장)  
김혜정(서울시복지재단 연구개발부장)  
안철홍(서울시복지재단 경영지원부 교류협력팀 차장)  
정재훈(서울여자대학교 사회복지학과 교수)

## 집필진

권민정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)  
김기태(영국 버밍엄대 사회정책학과 박사과정)  
김미현(서울시복지재단 연구개발부 정책연구팀장)  
김지영(서울시복지재단 경영지원부 교류협력팀장)  
김원경(일본복지대학 지역케어연구추진센터 연구원)  
김창보(서울시 복지건강실 보건정책관)  
김혜정(서울시복지재단 연구개발부장)  
박은정(독일 보쿰대학교 사회학과 박사과정)  
서종녀(서울시복지재단 연구개발부 정책연구팀 연구위원)  
성기원(서울시복지재단 혁신사업부 자립복지팀장)  
이상철(서울시복지재단 연구개발부 노인정책팀 연구위원)  
이수영(서울시복지재단 연구개발부 정책연구팀 연구위원)  
이순성(서울시복지재단 연구개발부 노인정책팀장)  
전채경(런던정경대학교 사회정책학 석사)

# 복지는 투자다

: 납세자를 설득하려면

‘가장 인기 없는 정책인 증세가 여야 정치인들 사이에서 공론화되기 시작할 정도로 복지재원에 대한 압박은 날로 심해지고 있다. 세수를 확보하는 방식에 대해서는 여전히 이견이 존재하지만, 현재와 같은 복지재정 규모로는 더 이상의 복지 확대는 불가능하다는 인식이 복지정책 전문가들은 물론 복지 확대를 소망하는 시민들 사이에서도 확산되고 있다. 증세의 최대 관건은 납세자를 설득하는 것이다. 그렇다면 어떻게 할 것인가? 복지증세를 위한 합의는 복지가 현재를 위한 단순한 소비가 아닌 미래를 위한 적극적 투자라는 관점을 공유할 때만 이루어질 수 있다.

이번호 「복지이슈Today」에서는 복지라는 가장 핵심적인 공공투자의 효과성과 효율성을 높이기 위한 노력들과 복지투자의 성과들에 대해 살펴보았다. 국내동향의 머리기사로는 이미 긴 역사를 가지고 있으나 우리나라의 공공투자에는 여전히 생소한 개념인 증거기반 정책에 대해 소개하였고, 장애인, 노인, 사회서비스 등 다양한 복지분야에서 투자의 효율성을 높일 수 있는 방안들을 제안하였다. 특히 올해 시작한 서울의료원 환자안심병원의 비용편익 분석결과는 공공의료 투자를 통해 얻을 수 있는 사회적·경제적인 효과에 대한 실증적인 증거를 제시함으로써, 복지투자의 결과를 산출(output)이 아닌 성과(outcome)로 제시한 모범적인 사례를 보여주었다.

「이슈와 통계」에서는 서울시의 희망플러스통장 참가자 데이터를 활용하여 ‘투자복지’의 대표사례인 저소득층 자산형성사업의 성과를 높이기 위한 방안을 모색하였다.

이번호 해외동향에서는 사회혁신기금, 신자선캐피탈, 사회목적투자, NPO를 위한 지역금융 융자사업 등 다양한 사회투자사업 동향과 함께, 국가와 사회의 미래를 위한 가장 중요한 투자인 청소년 복지를 위한 여러 사례들이 소개되었다. 특히 지역대학의 연구진들과의 협업을 통해 사업의 재정적·경제적 효과의 명확한 청사진을 제시한 세인트루이스시의 ‘모두를 위하여’ 프로젝트는 증거기반 정책의 정신을 잘 구현한 사례로서 많은 시사점을 준다.

투자의 사전적 의미는 이익을 얻기 위하여 자본이나 시간이나 노력을 들이는 것이다. 이익에 대한 기대 없이 투자는 이루어지지 않는다. 납세자를 설득하여 세금이라는 투자를 이끌어내기 위해서는 그 투자를 통해 얻을 수 있는 이익에 대한 전망, 그리고 그 투자가 이익을 거두었다는 증거를 보여줘야 한다. 복지증세 논의가 본격화되는 지금, 정책의 효과는 무엇이고 실제로 어떤 효과가 나타났는지를 밝혀내고자 하는 ‘What Works’의 정신이 필요한 이유가 여기 있다. 이제 ‘문제는 증거다(It's the evidence)’ .

## 공공투자의 효율성을 높이는 증거기반 정책

여전히 논란의 중심에 서 있는 기초노령연금을 둘러싼 사회적 갈등은 악화된 재정상황과 급증하는 복지 수요 사이에서 합의점을 찾아야하는 복지정책결정이 얼마나 힘든 과정인지를 잘 보여준다. 과학적인 연구를 통해 산출된 객관적인 ‘증거’를 기반으로 정책을 결정하는 증거기반 정책(Evidence-Based Policy, 이하 EBP)은 다양한 이해관계자들을 설득하여 정책을 둘러싼 갈등을 최소화하고, 정책의 효과를 나타내게 해 주는 필수요소를 파악하여 정책집행의 효율성을 높여준다.

EBP의 개념은 최신 연구결과를 활용하여 최선의 의료서비스를 제공한다는 의미에서 1990년대부터 의료분야에서 쓰이기 시작한 증거기반 의학(Evidence-Based Practice)에서 시작되었다. 1999년 영국정부의 백서 「Modernising Government」에 명시되면서 공공정책 분야에 본격적으로 등장한 후, 전세계적으로 보급되어 효과적인 사회정책과 공공서비스를 위한 기본 원리로 자리잡았다.<sup>1)</sup> EBP를 통해 증거를 확보하고 분석하여 정책에 반영하는 과정은 경제적인 효과성에 초점을 맞추는 ‘비용-편익 분석’에 그치지 않는다. 정책의 효과, 특히 복지정책의 효과는 경제적인 측면 외에도 시민의 만족도나 인권에 대한 기여도 등 다양한 측면에서 측정할 수 있기 때문이다.

우리나라에서 EBP를 활발하게 적용하고 있는 정책

사례로는 교육복지우선지원사업을 들 수 있다.<sup>2)</sup> 이 사업은 지역개념의 도입 등 여러 혁신적인 측면과 함께, 사업 설계 당시부터 효과성 검증에 위한 연구방안을 고려했다는 중요한 특징이 있다. 사업 초기부터 만족도 조사 등을 활용한 사업효과 검증작업을 진행하였고, 2008년부터는 장기적인 효과 분석을 위한 3개년에 걸친 단기중단연구를 수행하였다. 이 연구는 표본의 지속적인 추적을 통한 중단적 효과 분석을 고려하여 설계되었기 때문에, 이후 장기중단적 연구가 수행된다면 저소득층 학생이 고등교육을 이수하고 ‘좋은 일자리’를 얻어, 궁극적으로 빈곤대물림의 사슬을 끊는데 얼마나 기여했는지를 밝혀낼 수 있을 것이다.

EBP의 개념은 2000년대 중반부터 복지분야에도 도입되어 점점 활용폭이 넓어지고는 있지만, 정신보건 분야 등에서 이루어지는 미시적인 수준의 개입의 효과에 대한 연구가 주를 이루며, 정부 수준의 정책에서 체계적으로 활용된 사례는 찾기 어렵다. 신뢰할만한 증거를 토대로 수행되는 EBP의 과정은 정책의 성공가능성을 높이고 실패가능성은 줄임으로써 해당 정책을 위해 투자되는 공공재원의 효율적인 활용에 기여한다. EBP의 활발한 활용을 통해 복지분야 공공투자의 효율성이 높아질 수 있기를 바란다.

글 \_ 김지영

### ▶ 관련자료

- 공계순, 서인해(2006) 증거기반 사회복지실천에 대한 이해와 한국에서의 적용가능성에 관한 연구, 사회복지연구, 31(3), pp.77~102.  
 유방란 외(2013) 교육복지우선지원사업 중단적 효과 분석 연구(3차년도), 한국교육개발원.  
 윤건(2012) 증거기반정책에 관한 연구: 우리나라 공공기관 개혁정책 사례를 중심으로, 한국정책과학학회보, 6(4), pp.265~298.  
 영국정부(1999, 3) Modernising Government <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.html>  
 영국정부(2013, 3), ‘What Works: evidence centres for social policy’  
<https://www.gov.uk/government/publications/what-works-evidence-centres-for-social-policy>

1) 영국정부는 올해 3월, 세계 최초로 다양한 분야의 증거중심정책 및 실천을 위한 연구센터들의 네트워크인 ‘What Works Network’를 만들었다. 이 네트워크는 기존의 EBP 센터들인 National Institute for Clinical and Health Excellence(NICE) 및 Education Endowment Foundation(EFF)와 범죄 예방, 지역경제 활성화, 고령화 대응, 아동중재 프로그램 등 네 가지 주요한 사회정책 분야 각각을 위해 설립되는 네 개의 신규센터들로 이루어질 예정이다.  
 2) 저소득층 밀집지역의 학교를 선정하여 집중적인 교육복지투자를 함으로써 저소득층 자녀에게 실질적으로 공정한 기회를 주자는 교육분야의 ‘적극적 조치(affirmative action)’의 대표적인 사업이다. 2003년 ‘교육복지투자우선지역 지원사업’이라는 이름으로 서울과 부산에서 시범사업이 시작되었다. 이후 전국으로 확대되어 현재 모든 시·도 교육청에서 실시하고 있으며, 2011년부터 교육복지우선지원사업으로 명칭이 변경되었다.

## 중증장애인 일자리의 블루오션에 대한 집중적 투자가 절실하다

중앙정부 및 지자체의 중증장애인 고용정책은 복지 일자리 확대 및 직업재활시설 확충에 집중되어 있다. 복지일자리는 다양한 일거리를 제공하지 못하고 근무 시간(월56시간)이 짧아 지속가능한 팬츠는 일자리와는 거리가 멀다. 직업재활시설 역시 중증장애인 20~30여 명 정도에게 일자리를 제공할 수 있는 장점이 있는 반면 중증장애인은 열악한 근무환경 아래 평균 20여만원의 임금도 보장받지 못하고 있다.

이러한 고용정책은 다양한 직종 제공과 일반노동시장으로의 진입에 한계가 많아, 이외에는 중증장애인들에게 일자리를 보장할 수 있는 길이 없는지 장애인복지 관련 종합계획에 단골 메뉴로 등장한다.

기존의 중증장애인 일자리창출 정책의 문제점을 보완할 수 있는 방안 중 하나는 중증장애인 적합 직종에 대한 편견과 오해의 틀을 깨고 아직 개척되지 않은 직종에 대한 직업훈련과 집중적 투자를 하는 것이다. 독일처럼 장애인복지 선진국에서는 중증지적장애인이 노인돌봄 서비스, 아동양육 서비스 등과 같은 사회서비스 직종에 고용되는 것이 낫설지 않다.

간병·요양서비스사업을 수행하고 있는 다솜이재단<sup>1)</sup>은 아직 실험단계에 있으나, 2012년 10월 '동반성장모델'이라는 프로젝트 아래 중증지적장애인 고용의 블루오션에 처음으로 도전하여 2013년 10월 현재 10명<sup>2)</sup>의 중증지적장애인을 간병보조인력으로 채용하고 있다.

중증장애인이 직업훈련을 거쳐 간병보조인력으로

채용되기까지 기간은 3개월이며 총 교육비는 1인당 570만원 정도 소요되었다. 교육비 수치만 보면 기존의 직업훈련에 비해 상당히 부담스러운 금액임은 사실이다. 그러나 다솜이재단의 '동반성장모델'을 통한 사회적가치를 짚어본다면 실제로 투입된 재원에 비할 바가 아니다.

주목할 사회적가치로 사회보험이 적용되는 정규직 보장, 평균임금 1,081,830원을 통한 소득증대, 비장애인 간병인·환자들의 인식개선을 통한 일자리 확대, 직업재활시설 설치 및 운영비<sup>3)</sup> 절감 등이 제시될 수 있다.

중증장애인의 고용불모지로 여겨졌던 사회서비스 분야는 이제는 기회의 영역으로 점차 인식되어 보건복지부도 다솜이재단의 간병보조사업 모델을 바탕으로 시범사업을 수행하고 있다. 인구사회적 변화에 따라 사회서비스는 향후에도 지속적으로 확대될 것이다. 장애인고용정책도 이러한 복지환경변화에 발맞춰 혁신적으로 설계되어야 한다.

즉 현행 방식의 일시적인 일자리 제공과 시설투자보다는 사회서비스분야에서 중증장애인에게 팬츠는 일자리를 제공할 수 있는 직종을 개발하고 시범 적용하여 정책으로 정착시키는 작업들이 필요하다.

서울시가 보호자 없는 병원인 '환자안심병원' 사업을 진행하고 있고 올해 11월 초 선보이는 장애인인권기본계획(안)에도 장애인 취업 1:1 맞춤형 훈련프로그램을 도입할 예정이라 두 사업을 연계하면 중증장애인 고용창출에 시너지효과를 보리라 기대한다.

글 \_ 김혜정

### ▶ 관련자료

- 장애인 인권증진 기본계획 「안」(2013) 서울시장장애인복지정책과 내부자료.
- (재)다솜이재단(2013) 2013 품질경영보고서.
- (재)다솜이재단(2013) 지적장애인 간병보조사 사회적가치 지표 내부자료.

1) 다솜이재단의 설립모태는 2004년 교보생명보험(주)와 함께일하는재단이 공동으로 사회공헌사업 일환으로 교보다솜이 간병봉사단을 발족하여 사회적 취약계층에 무료간병서비스를 개시한 데 있다. 2007년에 다솜이재단은 독립적으로 창립되었다.  
 2) 총 교육훈련인원 16명 중 10명이 고용되었다.  
 3) 일반사업체 고용이 어려운 중증장애인을 위한 직업재활시설에 서울시는 연간 1개 시설에 평균 11억 정도 운영비를 지원한다.

## 영리·비영리영역의 협력을 통한 노인의 삶의 질 증진

복지의 또 다른 정의는 Well-being이다. 노인복지의 지향점 역시 노인의 삶의 질 향상이라는 점에서는 이견이 없다. 노인의 삶의 질 증진을 위한 핵심 현안은 다양한 경제적·비경제적 사회참여 기회 보장, 주택, 그리고 건강이다.

그렇다면 노인의 삶의 질 향상을 위한 투자의 주체는 누가 되어야 할 것인가? 정부는 물론 영리·비영리 영역 모두가 주체가 될 수 있으며, 이들 주체들이 함께 참여하고 협력함으로써 노인들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있음을 국내외 여러 사례들을 통해 확인할 수 있다.

먼저 노인의 경제적·비경제적 사회참여 기회 보장과 관련하여, 영리와 비영리영역이 융합하고 상생하면서 노인들의 인적자원을 활용해 일할 수 있는 환경을 조성하고 있다. 예를 들어 영국, 독일 등 유럽에서는 전문인력대여 프로그램(Loaned Business Executive Program)의 일환으로 영리기업에서 퇴직한 임직원들이 학교 또는 재단 등 비영리조직을 대상으로 영리기업에서의 경험과 노하우를 전수하고, 기술자들의 경우 정기적으로 중소기업을 대상으로 기술지도를 하며 활발한 사회참여를 하고 있다. 우리나라의 경우 퇴직 이후에 자신의 분야에서 쌓아온 경험과 경륜을 활용해 일할 수 있는 제도적 장치와 사회적 합의가 미흡한 편이다. 은퇴자들의 취·창업 비율을 살펴보면 자영업과 단순노무직의 비율이 매우 높게 나타나는 현실은 노인 인적자원의 효과적 활용을 위한 사회적 투자가 부족함을 보여주고 있다.

영국 데번(Devon), 런던 등에서는 2011년 2월부터 지방정부와 지역도서관이 독서운동 시민단체의 도움을 받아 치매환자를 대상으로 정기적으로 독서토론 모임

을 운영하고 있다. 치매로 기억력 장애를 겪는 시민들이 12주 동안 일주일에 한 번씩 모여 유명 단편 소설이나 시를 읽고, 읽은 내용을 같이 기억해내고 느낌을 나누는 자조모임을 치매치료에 활용한 것이다. 이는 공공과 민간의 공동노력을 통해 노인의 삶의 질을 증진시킬 수 있음을 보여주는 사례이다.

주거환경과 관련해서는 최근 지방정부 또는 사회복지기관과 같은 비영리조직과 영리기업이 협력하며 독거노인 및 취약계층을 위한 주거환경개선사업을 활발하게 벌이고 있다. 예를 들어 한화L&C는 영등포 노인복지관과 연계해 5년 동안 지속적으로 독거노인 건강관리를 위한 '백세건강사랑방'과 주거환경 개선을 위한 '애(愛)너지 가득한 집' 프로그램을 운영하고 있다. 포스코는 포스코 강관 저소득층 지붕개량 지원사업으로 노후 지붕재를 교체하고 주변 담장 벽화그리기 등 환경미화 작업을 실시하였으며, 저소득층 주거 환경개선 사회공헌사업으로 전기 배선 상태를 안전하게 개선하고, 화재 예방할 수 있는 소방시설을 설치하며, 저소득 가정이 사는 집에 화재가 발생할 경우 개·보수 활동을 실시하고 있다. 금호건설은 '빛 그린 어울림 거리' 벽화 조성 프로젝트를 통해 노후화된 지역에 벽화거리를 조성함으로써 주거권 안정에 기여하고 있다. 노인의 주거안정 및 주거권 보장을 위한 이와 같은 노력은 영리·비영리·정부 간 공동협력의 성과이다.

신노년문화란 함께 배우고, 함께 일하고, 함께 즐기는 문화를 일컫는다. 사회구조의 핵심 축인 정부·영리·비영리 간의 공동투자 노력은 신노년문화의 구현을 위한 중요한 토대가 될 수 있을 것이다.

글 \_ 이상철

### ▶ 관련자료

BBC(2011,2,16). Dementia reading group launched in Devon libraries.  
[http://news.bbc.co.uk/local/devon/hi/people\\_and\\_places/newsid\\_9398000/9398168\\_sim](http://news.bbc.co.uk/local/devon/hi/people_and_places/newsid_9398000/9398168_sim)

## 사회투자론과 사회서비스 성과

2000년대 중반부터 사회투자정책의 일환으로 시행되고 있는 사회서비스는 90년대 이후 복지국가의 위기와 함께 논의되었던 사회투자론(social investment)과 맥락을 함께 한다. 사회투자론에 대한 핵심적 문제 제기 중 하나는 사회투자론이 전통적인 복지국가나 복지 프로그램을 사회투자국가 혹은 사회투자정책으로 '대체'하려는 것인지 아니면 전통적인 복지국가(프로그램)를 보완하는 의미를 갖는 것인지이다(김연명, 2007). 본고에서는 후자, 즉, 전통적인 복지국가가 새롭게 등장한 신사회적 위협으로 인해 어려운 국면을 맞이하게 되었으며, 그로 인해 새로운 차원의 대응을 해야 할 필요가 있다는 의미에서의 사회투자 '전략(혹은 정책)'으로 사회서비스를 보고자 한다.

국내에는 2000년대 중반에 사회투자론이 소개되었다. 기존에 주로 저소득층에게 제공되었던 소득보장 위주의 사회복지서비스와 달리 사회서비스는 인적자본 형성을 통한 예방적 복지를 강조하면서 가족해체로 인한 돌봄의 사회화, 이용대상의 보편화, 이용자 중심의 서비스 공급, 일자리 확충 등을 핵심과제로 추진되었다.

사회서비스는 복지서비스 확대 및 일자리창출이라는 두 마리 토끼를 모두 잡으려는 목적으로 시행되는 만큼 이에 대한 검증 및 성과 평가 등은 매우 중요하다. 2012년 사회서비스바우처 현황을 살펴보면<sup>1)</sup>, 지급액은 905,915(2010년 669,759)백만원, 제공인력 132,809(2010년 122,190)명, 이용자 1,325,052(2010년 1,322,737)명, 제

공기관 9,321(2010년 6,382)개소로<sup>2)</sup> 증가 추세를 보이고 있다. 그러나 대부분의 사회서비스 관련 연구들이 사회서비스의 양적 확대, 특히 일자리 창출에 대한 표면적 성과<sup>3)</sup>에 대한 검토만 하고 있을 뿐 서비스 이용자의 욕구 및 만족도, 삶의 질 향상 등 실질적 효과에 대한 검증은 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

영국의 경우 성인돌봄서비스성과분석틀(Adult Social Care Outcome Framework: ASCOF)의 주요 내용을 반영한 '영국 성인 사회서비스 실태조사(Personal Social Services Adult Social Care Survey, 2011~12)'<sup>4)</sup>를 통해 서비스 이용경험, 만족도 및 삶의 질 개선정도, 서비스 제공 관련 활동, 서비스 이용 관련 비용 지불, 일자리 수, 이용자 확대사례 등을 파악하고 있다.

사회서비스는 사람에 대한 투자이며, 이는 단기간 안에 드러나지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 2007년 서비스 시행 이후 7년차에 접어든 현 시점까지도 사회서비스 성과 검증이 활발히 이루어지지 않고 있음은 주목해야 할 부분이다. 성과 검증은 서비스품질 개선 및 예산의 효율적 사용을 위해서도 필수적이다. 특히, 이용자의 서비스 이용 전후의 만족도 및 삶의 질 비교 등을 통해 서비스 성과를 측정하기 위해서는 사전에 많은 준비 작업이 이루어져야 한다. 이를 위해 중앙정부 및 지자체 차원에서 사회서비스 정책수립 시 성과 및 평가를 예측하고 실시하는 등 보다 세심한 준비가 필요하다.

글 \_ 김미현

### ▶ 관련자료

- 김연명(2007) 우리나라에서 사회투자론 논의의 쟁점. 비판사회학회, 경제와 사회 75, pp. 307~318.
- 한국보건복지정보개발원(2013) 내부자료.
- 한국보건사회연구원·한국보건복지정보개발원, 2013, 사회서비스정책비전과 과제, 제1차 사회서비스발전포럼 자료집.

1) 사회서비스는 바우처 외의 영역이 더 큰 비중을 차지하나, 현재 그 규모를 파악할 수 있는 자료를 확보하는데 많은 어려움이 있으므로 통계자료 확보가 비교적 용이한 전자바우처를 중심으로 살펴보았다.  
 2) 한국보건복지정보개발원(2013, 내부자료)  
 3) 사회서비스 제공인력들은 대부분 비정규직이며, 열악한 고용환경에서 일하는 경우가 많다. 사회서비스 일자리 창출의 효과를 논할 때, 이에 대한 개선방안을 논하지 않고 일자리의 숫자만으로 평가하는 것은 사회서비스 본연의 목적을 왜곡할 수 있다.  
 4) 제2차 실태조사로서 영국 England 거주 18세 이상 사회서비스 이용 경험자를 대상으로 실시하였다.

## 서울의료원 환자안심병원의 비용편익

병원에서 환자를 돌보던 보호자가 사라졌다. 대신 간호사가 환자의 모든 간호간병을 담당하기로 했다. 그만큼 많은 간호사가 등장했다. 공공병원에서 유례 없는 실험은 2013년과 함께 시작되었다. 그리고 시행 9개월 만에 시민들로부터 '서울시 최고의 정책'으로 뽑혔다.

서울시가 환자안심병원을 논의하기 시작한 것은 지난해 초부터였다. 논의의 시작은 '간병' 문제의 해결만을 목적으로 한 것은 아니었다. 사실 안으로는 더 크고 중요한 이유가 있었다. 강남구에서 중랑구 신내동으로 무려 3천억원이 넘는 재정을 들여 이전한 서울의료원의 성공적 정착과 대표적 공공병원으로 만들기 위한 방안이 필요했다.

여기서 뽑아든 특단의 조치가 환자안심병원이었다. 병원과 관계없는 간병인이 아니라 병원이 직접 고용한 간호사가 간호와 간병을 책임지는 병원, 환자와 가족이 별다른 간병비 부담 없이 환자를 믿고 맡길 수 있는 병원, 간호사 1명이 7명 정도의 환자를 밀착하여 돌보는 병원을 만들기로 한 것이다.

서울시 '환자안심병원'은 경상남도나 인천의 모델과 다르다. 타지방의 모델은 '저소득층' 주민들이 입원을 했을 때 병원 직원이 아닌 외부의 '간병인'을 사용할 수 있도록 비용을 지원하는 제도였다. 하지만 서울시의 모델은 '모든 시민'이 이용할 수 있으며, 병원 직원으로 고용된 '간호사'에 의해 간병서비스를 제공하는 체계였다. 이런 점에서 보건복지부의 시범사업 모델은 서울시의 모델을 따라한 것이다. 차이가 있다면, '간호사와 함께' '간호조무사를 인정했다는 점'뿐이다.

서울의료원은 중앙정부의 시범사업에도 참여했다. 서울시 예산으로 지원되는 환자안심병원 180병상에다가, 중앙정부의 예산을 지원받아 100병상을 추가로 실시하게 된 것이다. 이로써 '서울의료원'은 '간병서비스 제도화'를 선도하는 종합적 시범병원이 되었다.

서울시는 이와 같은 환자안심병원의 시도를 위해 2013년 36억원을 투입했다. 간호사의 인건비와 수당, 복리후생비, 간호사의 교육과 준비비 등을 포함한 것이다. 이와 같은 비용의 투입에 비해 어느 정도의 편익이 발생한 것일까?

서울시는 이를 알기 위해 서울대 간호대 김진현 교수(보건경제학)와 서울시 공공보건의료지원단에 분석을 의뢰했다. 환자안심병원은 여러 측면에서 편익을 만들어냈다. 우선, '환자의 조기퇴원으로 생산성 수익'이 발생했고, 주보호자의 경우 '간병으로 인한 생산성 손실을 감소시키고 '교통비 등 사회적 비용'도 줄였다. 또한 환자안심병원이 아니었으면 발생했을 '간병인 사용료', 안심병동 입원으로 인한 간호서비스 편익 등 환자와 보호자의 측면에서 여러 편익을 발생시켰다. 이렇게 환자와 간병을 맡아야 할 보호자의 입장에서 분석한 편익만도 투자된 비용의 최소 1.6배에서 최대 3.3배로 나타났다. 이 밖에도 환자와 보호자들의 삶의 질 향상과 간호인력 추가 채용을 통한 일자리 창출 등에 의한 사회적·경제적 효과까지 고려하면 환자안심병원의 편익은 더 크다. 이러한 결과는 공공의료에 대한 투자의 가치를 잘 보여준다.

글 \_ 김창보

### ▶ 관련자료

- 서울시 공공보건의료지원단 홈페이지 <http://www.seoulhi.or.kr/>
- 서울시 시정소식(2013.1.21) '서울시 보호자·간병인 필요 없는 '환자안심병원' 오픈' <http://health.seoul.go.kr/archives/17813>
- 최임광(2013. 10. 7) '두 토끼 쫓는 환자안심병원' [한겨레] 오피니언 <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/606069.html>
- 헤럴드경제(2013.10.3) '서울의료원 '환자안심병원' 을 서울시 최고 정책' [http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20131003000016&md=20131004003157\\_AT](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20131003000016&md=20131004003157_AT)

## 소득지원과 자산형성사업 연계를 통한 빈곤 예방 강화 필요

사회투자사업 중 하나인 서울시 「희망플러스통장」 사업은 저소득층의 빈곤 극복을 위해 지원되는 금전적 보조와 달리 중장기적 자산형성을 촉진하는 자립복지 모델이다. 자산을 형성하는 것은 현재의 삶을 유지한다는 것에서 벗어나 미래를 대비하고 인적 자본을 개발하는 측면이 내포되어 있다. 「희망플러스통장」사업(이하 통장사업)은 2009년에 시작하여 현재까지 진행되고 있는 사업이며, 통장사업 신청자의 소득기준은 최저생활비 150% 이하이다. 2009년 통장사업 참여자<sup>1)</sup>를 대상으로 자산형성 노력과 중도해지 현황을 살펴보면 다음과 같다.

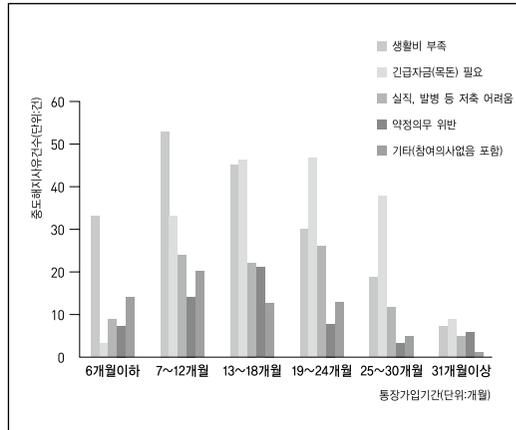
먼저, 본인적립금과 매칭적립금을 모두 수령한 참여자 중 설문에 응답한 대상자(전체 3,206명)를 중심으로 자산형성 노력을 분석한 결과, 장기적인 경제계획을 수립하여 실행하고 있는 대상자는 83.3%였고 저축을 지속적으로 하고 있거나 예정인 대상자는 94.3%로 나타났다. 이 중 현재 저축을 하고 있는 대상자의 평균 저축 금액은 대략 285,000원이다. 서울시 저소득층<sup>2)</sup>의 금융 자산(예금과 적금 합산액)은 평균 655만원인 반면 통장사업 참여자의 본인적립금과 매칭적립금 합산액은 평균 1,156만원으로 1.8배 높게 나타났다. 이 결과에서 알 수 있듯이, 자산형성사업은 참여자 스스로의 인식개선과 함께 자산을 축적함으로써 탈빈곤의 기회를 제공하는 측면에서 중요한 수단으로 작용하고 있다.

반면 통장사업 참여자의 가입기간별 중도해지<sup>3)</sup> 이유를 보면(그림 1), 초기 1년 동안은 주로 생활비 부족 이유가 많았고 가입기간이 길어질수록 긴급자금(목돈) 필요

에 의해 저축을 중도해지하고 있었다. 즉, 최저 수준의 생계를 유지하기가 힘들어 적금을 중도 포기하고 있다.

자산형성지원 사업이 빈곤 해결을 위한 완벽한 해답은 아니다. 하지만 자산형성지원 정책은 빈곤에서 벗어나기 힘든 이유가 기본적인 생활을 유지할 만큼 충분한 자산형성이 미흡하기 때문이라는 인식에서 출발하였다. 그러므로 최근 복지재정의 악화로 인해 다양한 정책방안이 모색되고 있는 시점에서 일상생활에 필요한 현물 지원인 공공부조 정책과 함께 자산형성지원 정책의 연계를 통해 빈곤의 대물림을 해결하기 위한 대책 논의가 필요한 시점이다.

글 \_ 서종녀 · 성기원



[그림 1] 통장 가입기간에 따른 중도해지 사유

### ▶ 관련자료

희망플러스통장 홈페이지 <http://www.welfare.seoul.kr/business/hope/about/hope>

1) 2009년 통장사업 참여자는 3년 적금이 완료되었기 때문이며 전체 참여자는 9,951명임.  
 2) 2012년 한국복지패널 설문자료에서 서울시 가구(277가구)를 분석한 결과임.  
 3) 통장 참여자의 중도해지 사유가 타사도 이전, 사망, 소득자산 초과 등의 이유로 해지된 경우는 분석에서 제외한 586명을 대상으로 분석한 결과임.

## 청소년 건강증진을 통한 빈곤대물림 차단 프로젝트, ‘모두를 위하여’

2012년 한 해 동안 미국 중부 미주리(Missouri) 주의 대표 도시인 세인트루이스(Saint Louis) 시내에서만 2,000 명이 넘는 흑인 학생들이 고등학교를 중퇴하였다. 이는 세인트루이스 시내 고등학교 9학년에서 12학년에 재학 중인 흑인 학생 수의 10퍼센트에 해당하는 수치이다.

세인트루이스 시는 지역 내 대학 산하 연구기관들과 손잡고 학생들의 건강증진을 통해 고교 중퇴율을 낮추기 위한 ‘모두를 위하여(For the Sake of All) 프로젝트’에 착수하였다. 워싱턴대와 세인트루이스대 연구진들의 연구 결과에 따르면, 흑인 학생들의 건강증진사업에 투자하여 이들의 고교중퇴율을 낮춤으로써 저학력자의 복지 수요와 범죄율과 같은 고교 중퇴자로 인해 야기되는 사회적 비용을 감소시킬 수 있다.

흑인 학생들이 많이 겪는 세 가지 유형의 문제들이 어떻게 고교중퇴율과 관련되어 있는지 보여주었다. 첫째, 천식, 소아당뇨와 같은 유년기 질병은 의료접근성이 낮고 진료 지시를 제대로 따르지 못하는 저소득층 흑인 학생들에게 더욱 심각한 건강문제를 초래하고, 결국 제대로 된 학교생활을 할 수 없게 만들어 학업성적이 떨어진다. 둘째, 주의력결핍 과다행동장애(ADHD)나 품행장애(conduct disorder) 등 정신 건강상의 문제는 초등학교 때부터 학교생활과 학습에 부정적인 영향을 끼치고 중학교와 고등학교로 진학하면서 약물중독에 취약해지게 한다. 셋째, 낮은 학업성취도는 십대들의 위험 행동을 증가시킨다. 실제로 학업성적이 낮은 학생일수록 약물과 성적적인 문제에 더 취약한 것으로 나타났으며 학교 중퇴율 역시 높았다. 최근 미국 내 십대 출산율은 감소하는 추세이지만, 흑인 학생들과 비 흑인 학생들 간의 출산율

격차는 여전히 존재한다. 2010년 한 해 동안 만 15~19세 미국 흑인 여성 청소년의 출산율은 전미 평균치의 두 배를 기록하였다.

세인트루이스 시는 먼저, 모든 학생들을 위한 종합적인 건강관리 프로그램을 마련하였다. 미국에서는 부모의 소득 수준과 보험 가입 여부에 따라 청소년들이 받을 수 있는 의료서비스 혜택이 천차만별이기에 이러한 서비스 격차를 해소하는 것이 급선무였다. 보건 전문가, 교내 건강 전문가, 보건교육 전문가들 간의 협력과 소통을 강화하고 학생들에게 건강을 증진시키는 생활습관을 가르도록 지도하는 프로그램을 운영하고 있다.

2012년 8월에는 보잉사의 재정적 후원으로 세인트루이스의 공립학교들과 머시 어린이 병원(Mercy Children's Hospital St. Louis)은 루즈벨트 고등학교(Roosevelt high school) 내에 학교 클리닉을 설치하여 보험이 없는 학생들이 돈을 내지 않고도 진료를 받을 수 있도록 하였다. 또한 세인트루이스 카운티는 정신건강의 문제를 앓고 있는 학생들을 위한 지역사회 어린이 서비스 기금을 마련하기 위해 거주자들의 소비세를 올리기로 결의하였다. 이 기금은 청소년 정신건강과 약물중독치료서비스를 위한 기관에 투자된다.

세인트루이스 지역의 1,000명의 흑인 고교중퇴자들이 고등학교를 마칠 수 있게 되면 이들은 매년 총 1,100만 달러의 소득을 더 벌 수 있으며, 이들의 주거 공간에 2,100만 달러를 더 투자할 수 있고, 지역 총생산(gross regional product)을 1,500만 달러만큼 증가시킬 수 있으며, 주정부와 지방정부의 세수입에 110만 달러만큼 더 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

글 \_ 전체경

## 사회혁신기금을 활용한 뉴욕시의 빈곤퇴치 노력

미국 뉴욕시에서는 경제기회센터(Center for Economic Opportunity)가 지휘하는 사회혁신기금(Social Innovation Fund) 사업이 활발하게 진행 중이다. 이 기금은 뉴욕 시내 5개 및 미국 전역 7개의 도시에서 이뤄지는 빈곤퇴치사업에 투자된다. 사회혁신기금의 총 규모는 8,500만 달러(한화 약 912억 원)로 추산되며 이 중 연방정부의 지원이 29퍼센트, 민간 부문에서 모금한 기금이 68퍼센트를 차지한다. 약 3퍼센트에 해당하는 기금은 현재까지(2013년 6월 기준) 모금 중이다.

사회혁신기금은 뉴욕시, 오하이오 클리브랜드, 테네시 멤피스, 텍사스 샌안토니오, 미주리 캔자스 시티, 오클라호마 털사 등에 위치한 18군데의 사업대상지에서 다섯 가지 사업모델(Family Rewards, Jobs-Plus, Project Rise, Save USA, Work Advance)을 통해 총 12,000명 이상의 사람들에게 혜택을 주고 있다. 이 중 두 가지 프로그램을 소개하고자 한다.

패밀리 리워드 프로그램은 세대 간에 대물림되는 빈곤의 굴레를 끊어내는 것을 목적으로 하는 조건부 현금지급(Conditional Cash Transfer) 프로그램이다. 저소득층 가구 중 현금 지원이나 푸드스탬프를 받는 가정을 대상으로 하며, 인적 자원과 자립을 위해 지정된 활동에 참여하면 그에 따른 보상을 지급한다. 뉴욕시와 테네시 주 멤피스(Memphis)시에서 1,200이상의 가구가 고등학생의 학업 성취도 및 이를 위한 노력, 가족구성원들의 예방적 건강관리, 부모의 취업 및 직업훈련 등을 위한 활동에 참여한다. 지역사회단체와 협력기관들은 정보 제공, 위탁, 컨설팅 등의 방법으로 이들을 지원한다. 본 프로그램의 목표는 단기적으로는 빈곤 가정

의 행동과 습관을 변화시켜 소득을 높이고, 장기적으로는 세대 간 세습되는 빈곤을 감소시키는데 있다. 2011년 12월 프로그램이 시행된 이래로 참여대상 가구의 97퍼센트가 지정받은 활동을 이수하여 총 300만 달러(약 32억 원)에 이르는 보상을 지급받았다.

뉴욕시와 텍사스 주 샌 안토니오(San Antonio), 오클라호마의 털사(Tulsa)시에서 시행중인 세이브 USA는 세금을 이용한 저축 장려 프로그램으로 사업대상자가 세금환급액의 일정부분을 정기예금계좌에 저축할 경우 50퍼센트를 지원하는 프로그램이다. 세금환급이라는 특별한 기회에 인센티브를 주어 단기 저축을 장려하고 장기적인 저축과 이에 따른 재정 안정성을 높이는 것이 본 프로젝트의 목적이다. 저소득층 사업대상자들은 세이브 USA 계좌를 개설하여 세금환급시기에 최소 200달러 이상의 금액을 예치하여야 한다. 처음 납입한 금액을 약 1년 여간 그대로 저축해놓으면 그 금액의 50퍼센트에 해당하는 지원금(최대 500달러까지)을 받게 된다. 2011~2012년 세금정산기간에는 3,300명 이상이 세이브 USA 계좌를 개설하여 개인당 평균 550달러를 저축해놓겠다고 약속하였다. 약 70퍼센트의 참여자들이 약속을 성공적으로 이행하여 총 250만 달러(약 27억 원)를 저축하였다.

이와 같이 혁신적인 프로그램을 개발하여 기금을 마련하고, 프로젝트 시행부터 평가까지 지원하는 본 프로그램은 미국 내에서도 성공적인 민관협력 사회투자 사업으로 꼽힌다. 그러나 저소득층만을 대상으로 한 선별적인 복지프로그램이 주를 이룬다는 점에서 미국식 복지의 한계에서 벗어나지 못했다는 아쉬움은 남는다.

글 \_ 전채경

### ▶ 관련자료

뉴욕시 경제적 기회센터 사회투자기금 사업 홈페이지 <http://www.nyc.gov/html/ceo/html/initiatives/sif.shtml>

## 신자선캐피털(NPC), 복지분야의 딜로이트?

민간복지 분야에서는 자금을 투자하려는 이들에게, 문제는 복지기관들에 대한 믿을만한 정보가 없을 수도 있다는 점이다. 런던에 자리 잡은 '신자선캐피털(New Philanthropy Capital)'은 이런 문제의식에서 등장했다. 이곳의 홈페이지에서 내놓은 소개글이다. "NPC는 자금 제공자(funders)와 자선기관(charities)을 잇는 독특한 위치에서, 양쪽 모두 가장 큰 성과를 이루도록 돕습니다."

'캐피털'이라는 이름을 달고 있지만, NPC는 금융기관도 아니고, 영리기관도 아니다. 독립적인 자선기관으로서 NPC는 영국 자선단체들의 업무 수행 결과를 평가해서 개인 및 기업 단위의 기부자에게 '투자'를 위한 정보를 제공해 주는 것을 주된 역할로 삼는다. 또 민간 복지분야에 관한 연구 및 출판 활동도 병행한다. 따라서 이곳의 '고객'은 자선기관, 사회적 기업, 신탁기금이나 재단, 개인과 가족, 정부기관이나 조합 등을 아우른다. 이곳이 밝히는 주요 수입원을 보면, 이곳의 활동 내역을 역으로 추정할 수 있다.

NPC의 홈페이지에서는 주요 수입원으로 세가지를 꼽았는데, 첫째, 자문 서비스에 대한 대가, 둘째, 연구 및 출판 활동에 대한 외부 자금 조달 및 지원, 그리고 마지막으로 외부 기부금이었다. 이곳의 지난해 수입은

257만 파운드(44억원)이었다.

지난 10월 <가디언>지는 NPC의 최근 활동을 소개했다. "NPC는 청소년을 위한 (개입 혹은 정책의) 변화를 측정할 수 있는 '복지 척도(well-being measure)'를 개발했다. 이는 온라인 상으로도 쉽게 사용할 수 있는 측정도구로, 다양한 자선기관에서 사용할 수 있도록 했다."

NPC의 복지척도는 11~16세 청소년을 대상으로 한 설문에 근거해, 자존감, 정서적 건강, 친구 관계, 가족 관계, 생활 만족도 등 8개 분야에 걸친 개인의 복지 수준을 수량화한 것이다. 예를 들어, 청소년 관련 복지기관들은 시설 혹은 프로그램 이용 청소년을 대상으로 이 설문을 실시한 뒤, 그 효과를 공개하는 방식으로 자신의 성과를 홍보할 수 있게 된다. 예를 들어, 런던에 자리 잡은 '틴즈앤토틀러(Teens and Toddlers)'라는 단체는 자체 복지 프로그램에 참여한 195명의 청소년을 대상으로 복지측정치를 설문조사한 뒤, 사업의 성과를 수량적으로 검증한 결과를 내놓기도 했다.

물론 NPC의 사업에 대한 평가는 엇갈릴 수 있다. 이곳의 작업이 금융시장의 평가기법을 복지분야에 기계적으로 적용한 것인지, 아니면 복지분야의 세련된 작동을 이끌 촉매 구실을 할지는 조금 더 지켜볼 일이다.

글 \_ 김기태

### ▶ 관련자료

신자선캐피털 홈페이지 및 연례보고서 <http://www.thinknpc.org/about-npc/annual-reports/>

Srik Gopalakrishnan(2013, 10, 11) 'Dominant methods used to evaluate the impact of aid often fall short: here is why' 「Guardian」 [www.theguardian.com/sustainable-business/fsg-data-evaluation-financial-aid](http://www.theguardian.com/sustainable-business/fsg-data-evaluation-financial-aid)

## 중앙정부에 맞선 더럼주의 실험

영국에서 더럼주(Durham County) 등 일부 지방 주정부의 실험이 주목을 받고 있다. 중앙정부의 복지 지출 감축 기조에 맞서 이들 주정부들은 '복지 축소의 충격파를 완화하려는 정책을 내놓고 있기 때문이다.

발단은 이렇다. 지난 2010년 집권한 보수당-자유민주당 연립정권은 지속적으로 재정 지출 감축 정책을 내놓고 있는데, 그 핵심 가운데 하나는 취약계층을 대상으로 한 지방세 감면 혜택(council tax benefit)을 폐지하는 것이었다.

영국 거주민들이 흔히 내는 지방세는 부담이 만만찮다. 영국 제2의 도시인 버밍엄시를 예로 들면, 한 가구당 내야하는 지방세는 자산 수준에 따라 한해 841~2522 파운드 수준이다. 물론 빈곤층, 노인, 장애인 등 취약계층은 지방세의 할인 혹은 면제를 받게 된다. 영국 정부의 통계 자료를 보면, 지난 2월에만 590만 명이 세계 혜택을 받았다.

보수당 연립정권이 지난 4월부터 이 혜택을 전면 폐기하면서 문제가 불거졌다. 당연히 부담은 빈곤층에게 전가될 수밖에 없었고, 저항도 불 보듯 뻔한 상황이었다. 비난의 화살을 피하려는 중앙정부는 영악한 선택을 했다. 책임을 지방정부에 떠넘기는 것이었다. 물론 모든 책임이 떠넘겨진 것은 아니었다. 중앙정부는 지난

해의 지방세 감면 혜택을 위한 재정액의 90%를 지방 정부들에게 나눠줬다. 지방정부 입장에서 보면, 지방세 감면 혜택을 위한 재원이 10% 삭감된 셈이었다. 한정된 재원으로 사업을 떠안게 된 지방정부로서는 두 가지 선택만이 가능했다. 첫 번째는 부담을 취약계층에게 전가하는 것이었다. 둘째는 세출과 세입을 조절해서 지방 정부가 부담을 떠안는 것이었다. 영국 레졸루션 재단(Resolution Foundation)의 조사 결과를 보면, 영국 지방정부의 4분의 3이 '쉬운' 첫째 방법을 선택했다.

더럼주는 '어려운' 두 번째 방법을 선택한 나머지 지자체 가운데 하나였다. 더럼주는 영국 잉글랜드 동북부에 자리 잡은 인구 50만 명 남짓한 작은 지방이다. 더럼 주정부가 부담을 떠안으려면 약 550만 파운드(93 억원)의 예산이 필요했다. 더럼 주정부는 일단 집을 두 채 소유한 이들에 대한 세율을 올리고, 빈집의 소유주에게는 지방세 혜택을 없앴다. 또 빈집을 2년 이상 소유한 이들에게는 지방세의 50%를 추가적으로 부과했다. 물론 더럼 주정부도 이 정책이 지속가능할지에 대해서 확신하지는 못하고 있다. 그래서 현재의 정책에 일단 1년 시한을 두고 있다. 영국 중앙정부의 과격한 정책 변화에 저항하는 지방정부들의 실험이 어떤 결실을 맺을지 지켜볼 일이다.

글 \_ 김기태

### ▶ 관련자료

영국정부 홈페이지(2013.6.24) 'Housing Benefit and Council Tax Benefit summary statistics: February 2013'  
<https://www.gov.uk/government/publications/housing-benefit-and-council-tax-benefit-caseload-statistics-published-from-november-2008-to-present>

더럼주 보도자료(2012.12.11) 'Changes to council tax benefits in County Durham'  
<http://www.durham.gov.uk/pages/pressrelease.aspx?pid=4109&archive=0>

## 미래를 위한 투자, 청소년을 위한 사회적 공간

독일에서는 2000년대 초반부터 청소년 복지의 새로운 방향으로 '사회적 공간(Sozialraum)' 개념이 도입되었다. 사회적 공간이란 지역사회 내 청소년과 관련된 기관들과 후원기관들을 연계하여 청소년을 둘러싼 환경을 전체적으로 관리하는 청소년 복지시스템이다.<sup>1)</sup> 청소년이라는 개별적인 대상에만 초점을 맞추어서는 청소년 문제를 미연에 방지하는데 한계가 있기에, 청소년을 포함한 포괄적인 환경에 개입하여 미래에 발생할지도 모를 사회적 비용을 줄이자는 것이다.

쉬레스비히 홀슈타인(Schleswig-Holstein)주의 후쭌(Husum)<sup>2)</sup>시에서도 2002년부터 사회적 공간을 중심으로 한 청소년 복지시스템이 도입되었다. 후쭌시의 청소년 복지를 담당하고 있는 디아코니 후쭌(Diakonisches Werk Husum)<sup>3)</sup>은 노르트프리스란트(Nordfriesland)지역의 청소년청과 2개의 관련 단체와 긴밀한 협력관계를 맺고 사회적공간을 운영해왔다. 관련 단체들은 매년 컨트롤 워크샵<sup>4)</sup>을 열어 사회적 공간에 대한 평가를 내리고 계획을 세운다.

사회적 공간은 시작 당시부터 재정적인 제약에도 불구하고 전문성을 중요시하는 기관의 방침에 따라 청소년복지 전문가들로부터 자문을 구하여 시행되었다. 사회적 공간의 중요한 목적 중의 하나는 청소년복지 관련 단체들과의 협력을 통해 청소년복지의 전문성을 강화시키는 것이다. 이를 위해 협력기관과 공동으로 전략적 목적을 세우고, 새로운 재정시스템과 지원계획 과정을 도입하는 것이 기본 전제가 된다.

사회적 공간이 지향하는 바는 다음과 같다. ①클라이언트의 의지와 목적에 초점을 맞춘 서비스를 제공한다. ②가 가정의 상황에 맞는 서비스를 제공한다. ③개인적인 환경 같은 대상자가 가진 자원을 활용한다. ④사회적 공간의 자원은 서비스 제공을 위해서만 사용한다. ⑤개별사례들의 특성을 존중한 그룹 워크를 운영한다.

사회적 공간을 통해 청소년과 가족에게 제공되는 서비스로는 부모 양육능력의 회복을 위한 개인 혹은 가족상담, 심리사회학적 집단활동, 위기와 갈등상황의 극복을 위한 도움, 청소년의 안전확보를 위한 즉각적인 도움, 아동과 청소년 그리고 부모를 위한 네트워크 구축, 삶의 주기에 따른 청소년의 독립 지원, 가족 네트워크 컨퍼런스 개최, 학교나 직업교육과 관련된 지원이 있다. 또한 청소년 미혼모 프로젝트, 정신장애부모의 자녀를 위한 집단활동, 청소년 복지기관과 학교 간의 협력 프로젝트, 가족 만남 프로젝트 등의 그룹 워크가 운영된다.

디아코니 후쭌은 사회교육학 전문가로 구성되어 있으며, 사회적 공간에 필요한 자원을 획득하기 위해 지역사회내의 연결망을 구축하는데 많은 경험을 가지고 있다. 지역사회 연계를 통한 청소년 문제 예방에 초점을 맞추고 있는 디아코니 후쭌의 사회적 공간 사업은, 우리나라의 지역기반 교육복지 및 청소년복지 사업을 위해서도 좋은 참고사례가 될 수 있을 것이다.

글 \_ 권민정

### ▶ 관련자료

디아코니 후쭌(Diakonisches Werk Husum) 홈페이지 [http://www.dw-husum.de/einrichtung\\_sozialraumorientierte\\_jugendhilfe.php](http://www.dw-husum.de/einrichtung_sozialraumorientierte_jugendhilfe.php)  
아동·청소년 복지의 새로운 방향을 위한 핸드북(Handbuch zur Neuen Steuerung in der Kinder- und Jugendhilfe)

- 1) 사회적공간(Sozialraum)은 전국적으로 일관되게 시행되지 않고 지역의 특색에 맞게 지역마다 다른 형태로 진행된다.
- 2) 쉬레스비히 홀슈타인(Schleswig-Holstein)주의 노르트프리스란트(Nordfriesland)지역에 위치한 도시
- 3) 사회법 8권 27조 (§§ 27 ff, SGB VIII)에 의거하여 아동·청소년의 양육을 위한 복지를 위해 후쭌(Husum)시와 미테(Mitte)시에 있는 사회적공간 사업에 책임을 가진 청소년 복지단체
- 4) 컨트롤 워크샵의 과정: 청소년청과 디아코니 후쭌을 포함한 관련기관 대표들의 모임→팀별 정보를 교환→1시간에 사업 목적에 대한 평가→새로운 주제와 목적 및 각 팀의 개입 단계를 확정→팀별 목적달성의 척도 확정

## 지속가능한 사회혁신을 위한 사회목적투자 시장 확대

베를린 아우티콘 기업(Berliner Unternehmen Auticon)은 뛰어난 재능을 가진 장애인들이 IT 분야에서 능력을 발휘할 수 있도록 특수 교육과 일자리를 제공한다. 또한 페어바보이스(Verbavoice)는 청각 장애인의 의사소통 개선을 위한 시스템을 개발하는 기업이다. 대화를 하는 동시에 이동전화나 디바이스를 통해 장애인에게 대화 내용이 문자형태로 송달되는 시스템을 개발하여 청각장애인들의 사회적 참여 기회 증진에 기여하고 있다. 이러한 기업들은 사회적 벤처 기금(Social Venture Fund)을 통해 사업을 진행하고 있다. 사회적 벤처 기금은 사회적 기업에 직접적으로 투자하는 사회목적투자(Impact Investing) 기금 중 하나이다.

베어텔스만 재단(Bertelsmann Stiftung)은 작년 12월에 처음으로 독일에서의 사회목적투자의 현황과 결과에 대한 연구 결과를 발표했다. 이 연구 결과에 의하면, 독일은 영국, 미국, 캐나다 등 이미 사회목적투자가 큰 비중을 차지하고 있는 국가들에 비해 그 규모가 작은 편이며, 약 2천 4백만 유로(약 360억원) 정도의 규모이다. 사회적 시장경제를 바탕으로 하는 독일은 사회적 서비스나 재정조달에 있어서 정부의 역할이 미국이나 영국에 비해 많은 비중을 차지하고 있다. GDP 중 공공복지 지출이 차지하는 비율이 상당히 높을 뿐만 아니라, 비영리 조직의 예산 중 국가보조금이 큰 부분을 차지한다.

독일 연방재정부는 사회서비스전달에서 있어서 구조적 적자를 줄이면서도 증가하는 빈곤율, 교육불평등,

상당한 재정적 부담을 야기하는 인구학적 변화 등에 효과적으로 대처하기 위해 민간 투자의 비중을 증가시키는 방안을 모색하고 있다. 특히 사회적 기업을 활성화 하면서도 부담을 완화하는 사회목적투자의 성장 잠재력에 주목하고 있다.

연방 가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ)는 2012년에 사회목적투자 시장의 성장을 지원하면서 사회사업을 확장할 수 있는 새로운 금융 제도를 도입했다. BMFSFJ와 KfW<sup>1)</sup>는 펀드, 엔젤투자, 재단기금에 의한 사회목적투자를 각각 2십만 유로(약 3억)까지 지원하고 연결하는 역할을 한다. 일반적으로 민간 투자를 받기 어려운 사회사업에 민간 투자가 이루어지도록 돕는 것이다. 이것을 통해 2007년 독일 총 생산의 4.1%에 해당하는 약 2백 30만명을 고용할 수 있는 10만 5천개의 회사에 상당한 경제적 효과가 예상되고 있다.

하지만 독일에서 사회목적투자 시장이 영국이나 미국처럼 확장되기 위해서는 여전히 더 많은 주체와 조직들이 필요하다. 자본을 사회목적투자자와 인프라 구조의 확장에 투자할 투자자와 영향력을 끼치면서 주도해 나갈 수 있는 기업, 사회사업가가 동반되어야 한다.

경제적 수익과 사회복지적 목적이 갈등관계가 아니라 지속가능한 사회발전과 사회혁신을 이루는 보완적 관계가 될 수 있음을 보여주는 사회목적투자는 한국사회가 주목해야 할 미래지향적인 방안이다. 사회목적투자 확장에 관심을 기울이고 있는 독일의 사례를 주목해보아야 할 것이다.

글 \_ 박은정

### ▶ 관련자료

Weber, Melinda & Scheck Barbara(2012), Impact Investing in Deutschland, "독일에서의 사회목적투자", Bertelsmann Stiftung, Impact in Motion, 사회목적투자 정책협력기관(IPC) 홈페이지  
<http://iipcollaborative.org/article/mapping-the-impact-investing-market-in-germany-country-context/>  
 독일 월간지 Manager Magazin(2012.12.13) '사회목적투자: 양심적투자' <http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/a-872606.html>

1) KfW(Kreditanstalt für Wiederaufbau)은 원래 1948년 2차 세계대전 이후 독일의 경제재건을 위한 신용회복 금융기관으로 세워졌다. KfW 금융그룹은 세계에서 가장 큰 국가 개발은행이자 독일에서 세 번째로 큰 은행으로, 연방재정부 산하이며, KfW 법에 따라 설립·운영된다.

## 복지인재양성을 위한 지자체의 새로운 도전 : 교토 복지인재육성 인증제도

현재, 일본에서는 복지분야의 인재 부족이 심각한 문제로 지적되고 있다. 특히, 직접적인 돌봄서비스를 제공하는 개호분야의 인재 확보 및 양성이 큰 과제로 지적되고 있다.

개호분야의 경우, 2010년 기준으로 1년간의 이직율이 전체의 약17%를 차지하고 있어 시설 내에서 이직율을 낮추기 위하여 어떠한 노력이 필요할지 각종 논의가 진행되고 있다. 이러한 높은 이직율은 시설 이용자인 어르신들에게도 혼란을 초래할 뿐만 아니라, 질 높은 서비스 제공에도 영향을 미치게 된다.

이에 일본내 각 지자체에서는 인재 확보, 양성 그리고 정착문제를 복지분야의 중요한 과제로 삼고 여러가지 노력을 하고 있다. 구체적으로는 교토의 복지인재육성 인증제도나 사이타마현의 개호직원 응원 프로젝트, 시즈오카현의 캐리어패스 도입 지원사업 등이 있다. 그 외에도 현재, 시가현에서는 개호직원 인재육성 지침을 작성하기 위하여 위원회가 설치되어 있는 등 지자체별로 다양한 움직임이 나타나고 있다.

이 중에서도 가장 막대한 예산을 투자하여 체계적인 제도를 정비한 사례가 개호·장애인 복지시설, 아동 양호시설, 보육소 등을 대상으로 올해 2013년부터 시작된 '교토 복지인재육성 인증제도'이다. 교토부에서는 만성적인 인재부족으로 고민하고 있는 복지업계의 목소리를 참고하여, 향후 고령화가 진전되면서 문제가 더욱 심각해질 것에 대비함과 동시에 젊은이들의 복지분야 취업을 기피하는 현상에 대한 대책을 마련하고자 이 제도를 정비하였다.

교토부에서는 제도 정비에 앞서 인증제도 설립 추

진위원회를 설치하고, 2012년 한 해 동안 다섯번에 걸쳐 위원회를 개최하였다. 동시에 지역내 학생들을 대상으로 한 설문조사를 통하여 업무 내용이 불투명한 점, 취업을 위해 필요한 자격증의 종류 및 유무, 급여체계에 대한 의문 등을 파악하였다. 조사 결과, 복지업계에 대한 의문 등을 파악하였다. 조사 결과, 복지업계에 안심하고 일할 수 있는 곳을 학생을 포함한 청년층에게 정확한 근거를 들어 설명해야 한다는 필요성이 밝혀졌고, 이에 부응하기 위하여 '복지인재육성 인증제도'를 만들게 된 것이다.

인증은 2단계로 이루어진다. 우선 서비스 사업소·시설·법인이 먼저 '선언'<sup>1)</sup>을 응모하면 [제1단계: 인재육성 선언사업소가 된다. 해당 사업소를 대상으로 인증 취득을 위한 ①전문가 조연, ②인재육성 및 정착을 위한 조성, ③인재확보, 인재육성기회를 제공한다. 그 후, 인증 신청을 하면 교토부에서 확인을 한 후, 추진위원회의 의견을 참고로 교토부지사에 의한 인증 여부가 결정되면 [제2단계: 교토 복지인재육성 인증 사업소가 된다. 인증 사업소는 인증 마크를 사용할 수 있으며, 교토부 내의 대학교 및 학생들에게 우선적으로 홍보할 기회가 주어진다. 또한, 인재육성 및 정착을 위한 조성금이 부여되며, 인재확보 및 인재육성 기회가 제공된다.

교토부 내에서는 인증제도 도입을 위하여 2년간 약 1억2천만엔의 예산을 확보한 상황이다. 올해 막 시작된 제도인지라 아직 구체적인 성과를 가늠할 수는 없으나 학생들 및 대학교의 취업센터에서는 인증을 받은 시설이라면 안심하고 취업할 수 있다는 의견이 적지 않아, 향후 다방면에 걸친 성과가 기대된다.

글 \_ 김원경

### ▶ 관련자료

시즈오카현 홈페이지 <http://www.pref.shizuoka.jp/kousei/ko-220/kaigo/chinginkaizen24.html>

교토부 홈페이지, 교토 복지인재육성 인증제도 <http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-ninsho/>

사이타마현 홈페이지, 개호직원 응원프로젝트 <http://www.pref.saitama.lg.jp/page/shikkari-ouen.html>

1) 인재육성을 위한 의지를 보여준다는 의미로, 최초에 '선언'이란 형태로 최초의 응모가 이루어짐

## NPO 자금조달을 위한 지역금융 융자 지원

일본정부는 최근 의료 및 간호(노인간호)분야에서 증가하고 있는 NPO법인(특정비영리활동법인)이 자금을 조달하기 쉽도록 지원할 계획이다. NPO법인과 지역 금융기관이 참여하는 협의회를 전국에 설치하고, 기업 회계기준에 가까운 재무제표 사용을 권장하며 융자 환경을 정비한다. 이는 NPO역할의 확대를 통해 행정비용을 줄여 재정악화를 억제하고자 하는 목적도 있다.

NPO와 금융기관의 협의회는 2014년도에 전국 5개所に 설치되고, 지역금융계의 협력을 얻으면서 2~3년에 걸쳐 전국 시정촌(시군구)에 설치된다. 협의회는 정기회를 통해 NPO는 융자에 우호적인 신용등급 등의 정보를 얻을 수 있고, 지역금융기관은 NPO측의 자금수요를 파악할 수 있어 거래처 확보도 가능하다. 실제 융자계약은 각 NPO와 지역금융기관이 개별로 체결한다.

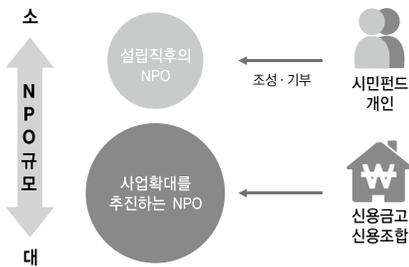
지역금융기관은 지금까지 NPO에 대한 융자에 소극적인 태도를 보여 왔다. 재무제표가 NPO법인에 따라서 제각각이어서 신뢰도가 낮기 때문에 융자금 회수에 대한 리스크 산정이 어려웠기 때문이다. 일본정부는 작년에 도입한 NPO를 위한 회계기준 사용을 요청하고 있다. 일정한 재무제표의 사용을 조건으로 융자가 회수 불능이 되었을 경우에 변제를 보증하는 「신용보증제도」 대상에 NPO법인을 추가하는 것도 검토하고 있다.

내각부에 의하면 일본 내 NPO법인수는 약 4만8,000개 있고, 1년 전과 비교해 약 5% 증가하였다. 특히 의료 및 노인간호 등을 맡고 있는 법인이 증가하고 있다. 평균 총수입은 2011년도 기준으로 2,434만엔(한화 약 2억 6천만원)이고, 사업수입 외에 주민 기부 및 행정으로부터의 업무위탁비가 중심이었다. 단 이익률이 낮기 때문에 보유자금이 적어 사업 확대시 자기자금으로는 부족한 경우가 많다.

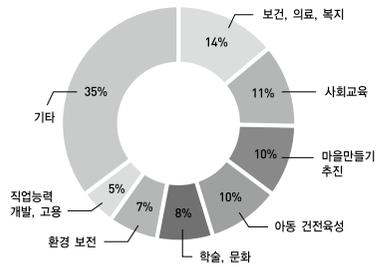
업계 내에서는 “NPO를 위한 융자는 10년간 실시한 203건 중, 융자 회수불가는 1건 뿐(세이부 신용금고 다카하시이치로 업무추진기획부장)”이라는 긍정적인 견해도 제시되고 있다. 신생 NPO는 융자에는 적합하지 않지만, 사업기반이 확고한 대규모 NPO를 거래처로 육성하려는 움직임이 나타나고 있다.

국가와 지방의 재정상황이 악화되고 있는 상황에서 NPO의 역할은 확대되고 있지만 수입의 중심이 되는 기부의 총액은 일본 GDP(국내총생산) 대비 0.2% 정도에 머물러 있어, 미국의 2.0%와 비교하면 큰 격차를 보이고 있다. 일본정부는 자금기반 강화를 통한 NPO의 사업 확대를 지원하고 사회보장과 교육분야를 중심으로 행정실무 위탁을 가속화할 예정이다.

글 \_ 이순성



[그림1] NPO로의 자금공급



[그림2] 일본 NPO 법인 활동분야

### ▶ 관련자료

일본경제신문(朝日新聞) 석간(2013.9.17) 'NPO 자금조달 용이하게, 정부의 지역금융 융자 지원 협의회 만들어 거래처 증개(NPO의資金調達容易に 政府、地域金融の融資支援 協議会作り取引先仲介)

## 브라질 Bolsa Família(파밀리아) 정책의 성과

21세기 가장 대중적 인기를 얻은 대통령으로 브라질의 룰라 대통령을 꼽는데 주저할 사람은 별로 없어 보인다. 그의 대중적 인기는 그가 초등학교도 졸업하지 못한 빈민가의 선반공에서 대통령이 된 드라마틱한 사연의 주인공이기 때문만은 아니다. 룰라 대통령의 업적을 평가할 때 가장 먼저 손꼽히는 것이 'Bolsa Família(파밀리아)'로 대표되는 사회정책의 성공이다.

룰라 대통령은 본인이 겪었던 '굶주림'을 바탕으로 '기아와 빈곤'을 퇴출하기 위한 다각적인 사회정책을 펼쳤다. 그 대표적인 정책이 집권 초기 등장했던 '기아 제로(Fome Zero)' 프로그램과 이것을 발전적으로 통합한 'Bolsa Família'이다.

'기아 제로' 프로그램은 기아문제를 사회경제적 측면에서 조명하면서 기아문제 발생원인을 농업의 위기(농업정책 부족으로 인한 식료품 가격 급락, 높은 이율)와 일자리 및 소득연계 정책 부족으로 진단하였다. 이에 따라 '기아 제로' 프로그램은 절대빈곤 가정에 월 250 헤알(2003년 기준 약 97,000원)의 쿠폰을 제공하여 지정된 가게에서 음식으로 바꾸게 하는 취식카드(Food Card) 프로그램과 가족농에게 매월 일정액을 지원하는 등의 세부 프로그램으로 되었다. 그러나 행정력의 비효율성, 준비 부족, 관료들의 부패 등으로 인해 실패한 정책으로 평가되었고, 이에 룰라 정부는 2003년 '기아 제로'에 기초하여 전 정권의 교육수당제 등을 결합

한 'Bolsa Família' 프로그램을 시행하였다.

'Bolsa Família'는 조건부 현금 급여 프로그램(Conditional Cash Transfer Program)으로 현금급여를 받기위한 조건으로 ①학령기(6~17세) 자녀의 학교 등록 및 출석(월 출석율 85%) ②6세 미만 유아의 예방 접종 실시 ③출산 전 태아와 산모의 건강검진 ④건강 및 영양 관련 강좌 출석 ⑤직업 훈련 강좌 참여 등을 제시하였다.

Bolsa Família 정책의 성과를 살펴보면, 수혜 가구는 2004년 657만 가구에서 2010년 1,278만가구로 2배 정도 증가하였고, 5세미만 영아사망률을 2000년 34명에서 2008년 22명으로 감소하였다.

교육 측면에서는 성인 평균 교육년수가 2000년 5.5년에서 2010년 7.2년으로, GDP대비 교육지출은 2000년 4%에서 2007년 5.2%로 증가하는 성과를 보였다. 한편, 빈곤퇴치 측면에서는 2003년에서 2010년 사이 상위층 소득이 연 1.5% 증가한데 반해 극빈층의 연 소득은 8%가 증가하였고 지니계수는 2005년 0.56에서 2007년 0.55로 낮아져 소득불평등이 개선되는 등의 성과가 도출되었다.

2013년 9월 17일 연합뉴스 보도에 따르면, 지우마 호세프 브라질 대통령은 Bolsa Família 정책 시행 10년을 맞아 "브라질의 얼굴을 바꾸었다"는 말로 Bolsa Família를 평가하였다.

글 \_ 이수영

### ▶ 관련자료

백계문(2011), 성공한 개혁가 룰라, 한울.

곽재성(2008), Bolsa Família(Bolsa Família)를 중심으로 본 룰라의 사회정책, 『브라질-포르투갈 연구』, 8(2): 5~27.

José Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi, and Caio Galvão de França(2010), The Fome Zero(Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience, Food and Agriculture of the United Nations(FAO).

Kathy Lindert, Anja Liner, Jason Hobbs and Bebedicte dela Briere(2007), The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in Decentralized Context, The World Bank.

Anthony Hall(2006), From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula, Journal of Latin America Studies, 38(4): 689-709.

연합뉴스(2013. 9. 17) "브라질 빈곤퇴치정책 'Bolsa Família' 시행 10년"

1) 곽재성(2008), Bolsa Família(Bolsa Família)를 중심으로 본 룰라의 사회정책, 『브라질-포르투갈 연구』, 8(2): 5~27에서 정리.

#### **복지이슈Today는**

지방자치단체의 복지정책 수립에 필요한 국내외 복지동향을 소개하기 위해, 2013년 4월에 창간된 월간지입니다.

- 본지는 서울시복지재단홈페이지 [www.welfare.seoul.kr](http://www.welfare.seoul.kr) (복지자료 → 복지이슈Today)에서도 보실 수 있습니다.
- 발간에 관련된 문의사항과 개선을 위한 의견이 있으시면 발간팀(경영지원부 교류협력팀, 02-2011-0570, [ikykim@welfare.seoul.kr](mailto:ikykim@welfare.seoul.kr))으로 보내주시기 바랍니다.
- 본지에 실린 내용은 서울시의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.



**서울시복지재단**  
Seoul Welfare Foundation

[www.welfare.seoul.kr](http://www.welfare.seoul.kr)

110-062 서울특별시 종로구 송월길 52  
Tel. 02)2011-0570 Fax. 02)2011-0520