



전라북도

균형발전 및 사회적 가치창출 우수



★ 성공포인트

- 농촌지역 사회서비스 제공기반 구축으로 도농간 불균형 해소
- 경제통상진흥원, 농어촌종합지원센터 등 중간지원조직과 연계협력
- 사회서비스 성과관리 등급제로 꾸준한 품질 관리
- 사회서비스 제공기관 및 제공인력 증가로 일자리 창출

지자체 : 전라북도
 소관부처 : 보건복지부
 포괄보조사업명 : 지역자율형 사회서비스투자사업
 내역사업명 : 지역사회서비스투자사업

철저한 사업관리가 만들어낸 균형발전의 미학

전라북도는 지역자율형사회서비스투자사업에서 매년 최고의 성과 평가를 받고 있다. 2012년부터 5년 연속 우수 기관에 선정되어 지역자율형사회서비스투자사업 추진에 있어서는 타의 추종을 불허하고 있으며, 많은 지자체가 이미 노하우를 전수받아 곳곳에서 벤치마킹이 이어지고 있다. 올해도 변함없이 좋은 성과로 선진지다운 선례를 보여주고 있는 전라북도. 그들의 고민과 도전이 담긴 이야기 속으로 들어가 보자.

농촌의 고령화와 저출생으로 인한 과소화 문제가 갈수록 심각해지고 있다. ‘인구절벽’, ‘지방소멸’ 등 들리는 말들도 심상치 않다. 전라북도는 그 중에서도 가장 선명한 경고등이 켜진 지역이다. 도내 14개 시군 중 10개가 30년 내 소멸될 가능성이 크다는 보고도 있었다. 전국 17개 시도 중 빈곤율 1위, 고령화 2위라는 수치에서도 상황을 짐작해볼 수 있을 것이다. 증가하던 귀농귀촌도 2015년을 기점으로 감소세로 바뀌었고, 최근에는 현대중공업과 GM군산공장 폐쇄 여파 등으로 실업률까지 증가하고 있다.

상황이 이렇다 보니 복지 정책에 대한 고민도 그 강도가 더해질 수밖에 없었다. 복지 수요는 나날이 늘어 가는데 그에 맞는 복지 자원은 늘 부족한 실정인 것이다. 농촌지역으로 갈수록 상황은 더 열악해서 도시 지역과 농촌 지역의 복지 불균형 문제가 두드러졌다. 대부분의 복지 시설이 전주, 군산, 익산 등의 도시에 몰려 있고 그 외 농촌 지역은 복지 서비스에서 소외됨으로써 광범위한 복지사각지대가 발생하게 된 것이다. 물론 도시 지역 내에서도 사각지대가 없는 것은 아니어서 전북의 복지 정책은 좀 더 섬세한 방향으로 이뤄질 필요가 있었다. 단순히 복지 시설을 늘려서 해결될 문

제는 애초부터 아니었다. 다른 복지 사업에 비해 지역사회서비스 투자사업을 중점적으로 추진하는 이유가 여기에 있다. 지역사회서비스투자사업은 창의성과 자율성이 보장되고, 지원대상도 포괄적으로 접근할 수 있기 때문에 산재된 복지 현안들을 다양한 방법으로 해결해 나갈 수 있다는 장점이 있다. 있던 것만 되풀이하지 않고 자유롭게 복지 서비스를 개발하여 손이 안 가는 곳이 없도록 구축구석 살필 수 있다는 것! 전라북도와 지역사회서비스 지원단이 사업을 대하는 기본적인 마음가짐이었다.

마을 거점 협동조합과 사회적기업을 제공기관으로 활용!

전라북도와 지원단은 지역사회서비스투자사업에 대해 해마다 시군별 관리역량과 이용자 만족도를 조사하여 매년 새로운 비전과 성과목표를 설정하고 있다. 2017년에는 “도민체감형 사회서비스 제공 및 양질의 일자리 창출”을 비전으로 잡았다. 사회서비스 일자리 10% 확대, 사회서비스 제공기관 10% 확대, 사회서비스 도민 만족도 90% 유지 등 성과에 대한 명확한 지표도 정했다. 해마다 성과 목표치를 정해두고 움직이니 세부 전략들도 그에 맞게 추진할 수 있었다.

먼저, 도시와 농촌의 제공기관 불균형 문제를 해소하는 것이 시급했다. 농촌의 제공기관이 부족하니 서비스 이용자들도 도시 지역에만 편중되어 있었다. 2016년 기준 전체 이용자의 70%가 도시 지역, 30%가 농촌지역 이용자로 확실한 편차가 느껴졌다. 이에 대한 해결책으로 마을을 거점으로 설립된 협동조합과 사회적기업을 농촌의 사회서비스 제공기관으로 활용하자는 방안이 검토되었다. 협동조합과 사회적기업이 사회서비스 제공기관이 되면 농촌지역의 복지 일자리까지 창출할 수 있게 된다. 또 경영에 어려움을 겪고 있는 기업들을 대상으로 컨설팅을 진행하면, 기존 조직을 재활성화

시킬 수도 있다. 복지 불균형 해소는 물론 일자리 창출, 사회적 경제 조직 활성화 등 일거양득을 넘어 일거다득의 방법인 것이다.

“단순히 제공기관을 확대하고 이용자 수를 늘리는 데 그치지 않고, 사회적 경제 조직을 활용하여 제공기관이 부족한 지역에 서비스를 확대하는 방법입니다. 도농간의 균형적인 사회서비스 제공기반을 구축하는 것이 목표인 만큼 균형발전의 의미도 살릴 수 있는 것이죠.”

사회서비스 제공기관 확대 성과목표 달성 수준

구분	년도	총계	A권역 (충주도시권)					B권역 (서남부 소도시권)		C-1권역 (동북부농촌생활권)			C-2권역 (동남부 소도시권)			
			전주	군산	익산	김제	완주	정읍	고창	부안	무주	진안	장수	임실	순창	남원
2015	이용자	13,517	3,104	1,858	1,704	1,060	963	1,332	367	488	281	285	355	434	427	859
	제공기관	253	65	41	33	24	21	19	5	8	2	7	6	7	4	11
	제공인력	1,097	317	121	130	86	108	88	18	42	17	28	31	18	23	70
2016	이용자	20,140	3,787	3,064	2,479	1,406	1,634	2,362	562	742	324	566	502	721	584	1,407
	제공기관	323	84	47	45	23	27	26	5	10	2	10	7	13	8	16
	제공인력	1,517	416	209	208	111	131	127	30	47	25	40	28	38	37	70
2017	이용자	20,273	3,348	3,365	2,209	1,517	1,816	2,355	429	685	360	633	582	782	603	1,589
	제공기관	361	87	59	49	22	29	38	5	11	2	11	7	15	7	19
	제공인력	1,724	355	267	230	104	147	205	39	56	23	51	44	60	41	102

출처: 전북 지역사회서비스 지원단

지역사회서비스 지원단 정주애 팀장의 이야기다. 지원단은 농촌지역 사회적 경제 조직들을 대상으로 사회서비스에 대한 홍보 및 교육을 실시하여 관심을 유도하는 데 어느 정도 성공하였고, 꾸준히 참여 희망자들이 생겨났다. 그 결과 2017년 말 기준 사회적기업 1개소, 협동조합 10개소가 새로운 제공기관으로 등록하였다. 이에 제공기관이 늘어난 남원, 임실, 부안 등은 서비스 이용자도 늘어나 전체 농촌 이용자가 38.3% 증가한 것으로 나타났다. 타 시도들은 이제야 사회적 경제 조직들을 만나 사업을 타진하고 있지만 전북은 이미 성과를 내고 활발하게 움직이고 있는 셈이다.

그러나 여전히 난관이 많다. 농촌지역에 있는 사회적기업과 협동조합, 마을 기업 등이 대부분 영농 관련 조직이기 때문에 사회서비스 제공기관으로서의 한계가 있다는 것! 실무능력을 갖추기까지 적지 않은 인큐베이팅 기간이 필요하고, 제공인력에 대한 등록요건에도 조정이 필요하다. 도와 지원단은 제공기관 발굴에 그치지 않고 이들 기관에 경영교육과 컨설팅을 지속적으로 제공해 성공적인 안착을 위해서도 노력 중이다. 이를 위해 경제통상진흥원이 중요한 역할을 담당하고 있다.

특화된 중간지원조직과의 연계협력은 필수

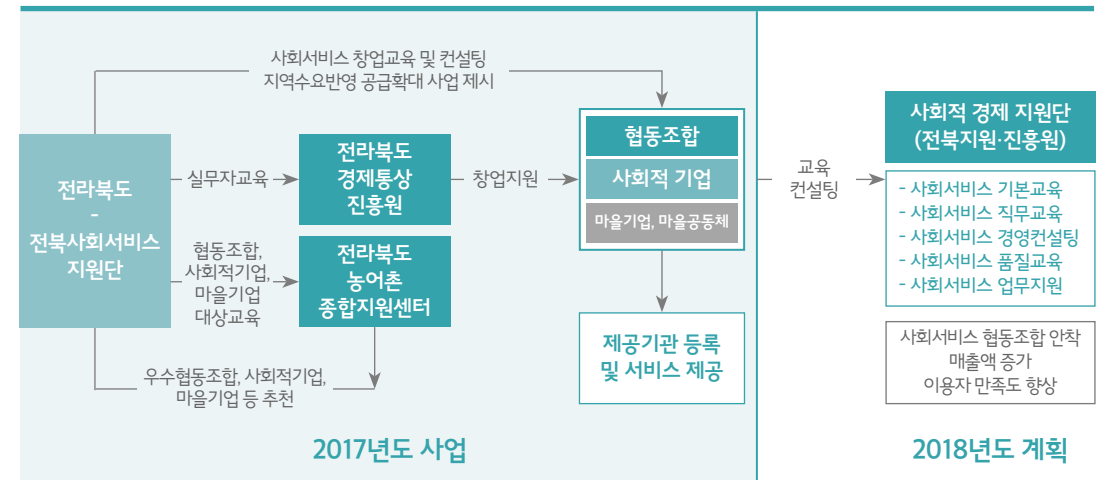
경제통상진흥원은 전라북도의 협동조합과 사회적기업을 지원하는 중간지원조직이다. 농촌 지역의 사회적 경제 조직들을 사회서비스 기관으로 활용하고자 한다면 경제통상진흥원을 거치는 것이 가장 효율적인 루트인 것이다. 실질적인 연계협력이 가능하기까지 일정기간이 소요되긴 했지만, 경제통상진흥원과의 연계를 통해 사회적 경제 조직의 사회서비스 분야 진출이 더욱 활기를 띠게 되었다.

지원단은 경제통상진흥원을 통해 유망한 사회적 경제 조직을 추천받고, 진입 전부터 진입 과정, 진입 후까지 지속적인 컨설팅과

교육을 제공한다. 사회서비스 기본교육, 사회서비스 직무교육, 사회서비스 경영컨설팅, 사회서비스 품질교육, 사회서비스 업무지원 등 진입 단계별로 협력 체계가 잡혀 있다. 도와 지원단, 경제통상진흥원과 같은 중간조직 그리고 사회적 경제 조직 간의 유동적인 협업이 발맞춰 움직이는 구조인 것이다.

경제통상진흥원은 매출액이 저조하고 이용자가 적은 제공기관에 대해서는 ‘사회적 경제지원단’을 구성하여 정기 교육과 컨설팅을 제공하고 있다. ‘사회적 경제지원단’은 지원단과 진흥원의 실무자들로 꾸려진다. 또한 우수 제공기관에 대해서는 사회적기업 전환 경영 컨설팅을 운영하고 있다. 3년 이상 지역사회서비스를 제공한 기관의 운영 실적을 바탕으로 우수 제공기관을 선정할 후, 진흥원 산하 사회적경제지원센터의 ‘사회적기업가 육성 담임 멘토’와 연계하여 사회적기업 전환을 추진하는 것이다. 사회적기업 전

2017~2018 연계협력 기관과의 사업추진 체계



출처: 전북 지역사회서비스 지원단

환 경영 멘토링은 현재 총 7개 제공기관이 참여하고 있다.

특화된 중간지원조직과의 연계는 지역사회서비스투자사업의 장기 비전을 위해서도 꼭 필요한 부분이다. 사회 분야 곳곳으로 사회서비스가 영향을 미치기 위해서는 다른 조직과의 유연한 연결망이 필수적이기 때문이다. 지원단은 올해부터 전라북도 농어촌종합지원센터와 함께 마을단위 지역사회서비스 프로그램 개발 교육과 창업교육을 운영하고 있다. 농어촌종합지원센터는 마을만들기 사업 지원 중간조직으로, 농촌 지역과 사회서비스를 더 긴밀하게 연결시켜주는 가교 역할을 해줄 것으로 기대된다.

이용자 만족도를 끌어올리는 성과관리와 품질인증제

“실버미디어프로그램과 실버스토리텔러 프로그램을 졸업하고 나니 교육기간이 짧았던 게 너무 아쉽고, 나의 활력소인 ‘둘레’의 프로그램을 또 접하고 싶어서 노인정서프로그램에 지원하였습니다. 요즘 즐거움 속에서 하루하루를 만끽하고 활력이 넘쳐납니다. 낯선 사람들이 모여 친구가 되고 사회의 흐름을 알게 되며, 외롭게 지내는 사람들에게 희망을 갖게 하여 즐겁고 행복한 시간을 만들어 주니, 제가 겪었던 ‘둘레’의 프로그램들을 우리 같은 실버들에게 적극 추천하고 싶습니다.”

정읍시 제공기관인 사단법인 ‘둘레’ 이용자 김환중 님의 이용 소감이다. ‘둘레’는 청소년 대상 사회적기업으로 운영해오다, 2014년부터 사회서비스 제공기관에 등록하여 실버미디어 프로그램, 실버스토리텔러 프로그램, 해피실버아트케어서비스 등 노인층 대상 사회서비스 사업을 진행하고 있다. ‘둘레’에서는 프로그램을 완수하면 그 결과물로 이용자들이 무대에 설 수 있도록 유도하고 있다. 어르신들의 성취감과 자존감 향상을 위한 아이디어다. ‘실버난타’를 무



1

JEONBUK



2



4

3



1. <둘레> 야외학습 및 공연 고급반
2. 실버스토리텔러 프로그램
3. 창업교육
4. 사회서비스 등록상담팀 운영
5. 시군 워크숍

5



대에서 선보이는 이용자들의 실력이 수준급이다. 또래들이 무대에서 멋지게 공연하는 모습을 본 비이용자들이 사업에 관해 문의를 해 오기도 하기 때문에 홍보에도 효과가 있다. ‘돌레’는 1년 바우처 기간이 끝나고 아쉬워하는 이용자들을 위해 목요일특강을 무료로 개설하여 생활 프로그램을 이어가고 있다고 한다. 올해는 ‘노인정서 지원서비스’ 품질인증기관으로 등록되어 활동하고 있다.

‘돌레’와 같은 제공기관이 지속적인 활동을 유지해갈 수 있도록 전라북도와 지원단은 시군의 관리역량을 꾸준히 모니터링하고 있다. 지역사회서비스 분야 ‘시군 관리역량 평가’는 2012년부터 도입한 제도로 전라북도는 전국에서 유일하게 ‘도 평가심의위원회’를 운영하여 성과를 체계적으로 관리하고 있다고 한다. 제공기관에 대해서는 ‘제공기관 성과관리 등급제’, ‘품질 인증기관 선정’, ‘제공인력 급여공시제’ 등을 꾸준히 시행하고 있다. 그러나 복지 분야의 성과관리라는 것이 말처럼 쉬운 것은 아니어서, 지원단 정주에 팀장 역시 어려움을 토로한다.

“사회서비스는 무형의 효과로 나타나기 때문에 성과 측정이 어려운 측면이 있어요. 장기적으로 진행되어야 나타나고, 현재 받고 있는 서비스와 연결된 성과라는 점도 찾아내기 힘들어요. 그럼에도 성과를 적절히 측정하는 일이 이 분야에서는 매우 중요합니다. 그래야 제공기관도, 이용자도 만족할 수 있는 사업이 되니까요.”

제공기관들은 1년에 2회 실적보고서를 제출하고, 지원단은 이를 바탕으로 등급을 분류하여 등급별로 관리지침을 달리하고 있다. 성과관리 등급이 하락한 제공기관을 중점 관리하거나 미흡기관을 지도점검 우선 대상기관으로 선정하여 관리하는 것이다. 또한 34개 서비스 모두 ‘성과측정을 위한 성과지표’를 두고 서비스 효과성을 측정하고 있다. 각 서비스마다 목적이 있기 때문에, 그 목적에 따라 척도를 지정하여 효과를 측정한다. 예를 들어, 장애인 보조기기 렌탈 서비스는 ‘자기유능감(스스로 어떤 일을 잘 해낼 수 있다는 믿음과 기대) 척도’, ‘자아존중감 척도’를 측정하여 사전 검사



대비 10% 이상 향상되었는지 아닌지를 파악한다. 노인정서지원서비스의 경우, ‘삶의 질 척도’, ‘치매선별용 간이 정신상태 검사’, ‘우울증사고력 척도’ 등을 검사하여 변화양상을 측정한다.

이처럼 세부적인 지표와 지침이 품질관리와 성과관리로 이어지고, 이용자 만족도까지 이끌어내는 기반이 되어주고 있다. 지역 사회서비스투자사업에 대한 시군별 만족도를 보면, 사회서비스에 대한 전반적인 만족도가 평균 88.7점으로 나타났으며, 사업의 지속필요성 정도는 평균 90.69점으로 매우 높게 나타났다. 도와 지원단 뿐 아니라 제공기관들의 적극성이 없었다면 형식적인 조사와 자료에 불과할 내용들이지만, 도민들의 만족도가 증명하듯이 그 효과가 유무형의 성과로 드러나고 있는 셈이다. 도와 지원단, 그리고 제공기관들의 공합이 사업을 지금의 궤도까지 이끌어 준 것이다. 제공기관들과 직접 대면하고 있는 정주에 팀장은 그 공을 제공기관들과 전라북도에 넘겼다.

“도내 제공기관들이 정말 수고를 아끼지 않고 있습니다. 실적보고서 제출에도 적극적이고요. 지침이 다 다른데도 불구하고 거기에 맞춰 움직여주고 있어요. 도에서도 제공기관을 파트너로 인식하고 수평적으로 사업을 이끌어가는 리더십을 보여주고 있습니다.”

고용안정성과 적정급여가 보장된 일자리 창출을 위하여

농촌지역의 협동조합, 사회적기업 등 사회적 경제 조직의 사회서비스 사업 진출은 농촌 지역 이용자들에게만 희소식이었던 것은 아니다. 새롭게 형성된 제공기관은 새로운 일자리도 제공해 준다. 전라북도에서 전체 제공인력은 2015년 1,097명에서 2017년 1,724명으로 36.7% 증가하였고, 이 중 사회적 경제 조직에 고용된 제공인력은 2015년 98명에서 2017년 212명으로 53.8%가 증가했다.

안정적이고 질 좋은 사회서비스 일자리 창출은 지역사회서비스투자사업의 주요 목표 중에 하나이다. 그러나 2012년부터 사업이 등록제로 운영되면서 영리를 목적으로 하는 기관들이 진입하였고, 그로 인해 안정적인 일자리와는 거리가 먼 경우가 발생했다. 게다가 새롭게 제공기관이 된 사회적 경제 조직들은 기존의 전문 복지기관에 비해 종사자의 전문성과 역량이 많이 부족해 제공기관으로 등록을 하고도 폐업을 하는 경우가 다수 발생했다. 사회적 경제 조직 34개(3개 증가), 일자리 195명(74명 증가), 이용자 1,452명이 증가하는 성과에도 불구하고, 폐업기관이 2016년 28개에서 2017년 32개 기관으로 증가하였고, 부안, 진안, 장수, 임실, 순창 등의 농촌 지역에서 폐업기관이 나왔다. 일자리 유지를 위해서라도 영세기관이나 폐업 위기의 기관들에 대해 특별관리가 필요한 상황에서 여러 방법들이 강구되었다. 도시에 등록되어 있던 기관을 농촌 지역으로 옮겨 해당 지역에 필요한 서비스 기관으로 재탄생시키거나, 노인 관련 사업만 하는 기관에 청소년 수요를 끌어들이며 청소년 대상 사업으로 등록을 유도하기도 했다.

일자리 창출과 관련하여 전라북도 사례에서 돋보이는 것은

2015~2017년 사회적 경제조직의 지역사회서비스 일자리 창출 실적

구분		2015년	2016년	2017년
이용자	지역사회서비스 전체	13,517명	20,140명	20,273명
	지역사회서비스 사회적 경제조직	1,175명	1,452명(227명 증)	1,603명(151명 증)
제공인력	지역사회서비스 전체	1,097명	1,517명	1,724명
	지역사회서비스 사회적 경제조직	98명	140명(10명 증)	212명(76명 증)
제공기관	지역사회서비스 전체	253개소	323개소	361개소
	지역사회서비스 사회적 경제조직	29개소	34개소(5개소 증)	40(6개소 증)

출처: 전북 지역사회서비스 지원단

서비스별 제공인력 급여분석으로 고용환경 개선을 위한 급여공시제를 운영하고 있다는 점이다. 도는 기관별 제공인력 급여실태 분석결과를 시군으로 통지하여 지도점검을 받고 조치 결과를 반영하도록 요구하고 있다. 특히 최저임금 미준수 기관에 대해서는 지도관리 계획을 수립하여 보고를 해야 한다. 또한 신규사업에 대해 사업군별로 일자리 우수기관을 선정하여 포상하는 등 품질관리를 꾸준히 시행하고 있다. 단순한 일자리 증가에서 급여, 근로시간 등 일자의 질을 향상시키기 위한 노력의 일환인 것이다.

“제가 입사한 지 얼마 안 되어서 지역사회서비스지원단 팀장님이 해주신 말씀이 아직도 기억이 납니다. 즐겁게 일을 했으면 한다고, 제공인력이 즐거워야 서비스 대상자도 즐겁게 서비스를 받을 수 있다고 하시던 그 말씀이 각인되어 저는 항상 즐겁게 일을 하려고 하고 있습니다. 지금처럼 앞으로도 이용자와 제공자 모두가 즐겁고 행복한 사회서비스가 되도록 더 노력하겠습니다.”

point

농촌 지역의 사회적 경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 육성하고, 특화된 중간지원조직과 연계하여 관련 역량을 키워나가고, 다층적인 성과관리로 이용자의 만족도를 높이고, 안정적이고 질 좋은 일자리 창출까지. 전라북도 지역사회서비스투자사업은 바로 이 세 가지가 강점인 동시에 성공요인이다.

완주교육지원협동조합 글로벌마인드형성서비스 관리자 최민영 씨의 소감. 제공자도 즐겁고 이용자도 즐거운 사회서비스! 모두가 원하는 이상적인 방향이다. 이상의 실현을 앞당기기 위해 올해도 전라북도는 바쁘게 움직이고 있다. 지역사회서비스 신규사업 개발에도 적극적으로 나서고 있으며, 사회적 경제조직의 정보플랫폼 구축도 계획 중이다.

지역사회서비스가 가져가야 할 필수요소를 꼽으라면 꾸준함, 적극성, 세심함을 들 수 있을 것이다. 전라북도 지역사회서비스투자사업은 바로 이 세 가지가 강점인 동시에 성공요인이다. 농촌 지역의 사회적 경제 조직을 사회서비스 제공기관으로 육성하고, 특화된 중간지원조직과 연계하여 관련 역량을 키워나가고, 다층적인 성과관리로 이용자의 만족도를 높이고, 안정적이고 질 좋은 일자리 창출까지. 전라북도와 지역사회서비스지원단이 보여준 선도적인 발걸음이 타 지자체에서도 유의미한 사례로 이어지기를 기대한다.