Journal of Digital Convergence
Vol. 18. No. 7, pp. 21-29, 2020

ISSN 2713-6434 / eISSN 2713-6442
https://doi.org/10.14400/JDC.2020.18.7.021

공공서비스 전달 플랫폼의 활성화 요건: 사회서비스 전자바우처 사례연구

어광수[1], 남태우[2*]
[1]성균관대학교 국정전문대학원 박사과정, [2]성균관대학교 국정전문대학원 교수

Activating Public Service Delivery Platforms: A Case of Social Service e-Voucher

Gwangsu Eo[1], Taewoo Nam[2*]
[1]Doctoral student, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University
[2]Professor, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University

요 약 본 연구는 플랫폼의 개념과 특징을 살펴보고, 기업들이 플랫폼으로 이주하는 요인과 플랫폼의 가장 중요한 특성인 수요-공급 양면 구축 전략에 대해서 살펴본다. 이를 바탕으로 정부가 공공재인 사회서비스를 전달하기 위해 구축한 플랫폼인 사회서비스 전자바우처를 분석하고자 한다. 사회서비스 전자바우처는 수요자에게 전자바우처를 지급하고 서비스 선택권을 부여한 것을 핵심으로 하는 공공서비스 전달체계의 플랫폼 이주 사례이다. 분석 결과 사회서비스 전자바우처에서 작동한 플랫폼 이주 동인은 사회 인구구조 변화와 그에 따른 복지서비스 수요의 변화로 사회서비스 전달체계의 혁신이 필요했기 때문이었다. 아울러 수요-공급의 양면을 구축할 수 있었던 요인으로는 일자리 정책으로의 추진, 산업 차원으로의 육성, 짧은 시간에 양성된 제공인력, 사회서비스 이용자격의 요건 설정이 작용하였다.

주제어 : 플랫폼, 전자바우처, 사회서비스, 공공재, 양면성

Abstract This study aims to explore the characteristics of platform for social service delivery and the electronic voucher system as an instrument for the delivery. The paper discusses the concept and characteristics of platform and reviews the factors by which firms migrate to platform. Social service e-vouchers are an example of a government platform that pays e-vouchers to consumers and gives them the choice of services. Then it analyzes the case of platform establishment to deliver social services. The demand on welfare services has changed with demographic structure. The change in demand requires innovation in the social service delivery system and adoption of strategies to move to the platform. Factors that enabled the social service delivery platform to build both demand and supply sides include access to employment policies, industrial connection, workforce training, and requirements for social service eligibilities.

Key Words : Platform, Social service, e-Voucher, Public goods, Double-sided

*This study was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2016S1A3A2924956),
*Corresponding Author : Taewoo Nam(namtaewoo@skku.edu)
Received April 8, 2020 Revised May 7, 2020
Accepted July 20, 2020 Published July 28, 2020

1. 서론

아마존, 구글, 페이스북, 에어비앤비와 같은 “플랫폼” 기반의 혁신적 기업들이 부상하면서 기존의 “파이프라인” 기업들이 시장에서 차지하는 영향력이 급격히 줄어들고 있다. 플랫폼 기업들은 이전과는 다른 거래 방식으로 소비와 공급을 설계하면서 시장을 지배한다[1-4]. 에어비앤비는 직접 운영하는 객실 없이 숙박업을 전개하며, 아마존은 생산시설 없이 상품을 판매하고, 구글은 자신이 생산하는 컨텐츠 없이 컨텐츠 시장을 석권하고 있다. 기존의 기업들은 그들이 만들어 놓은 시장에서 공급자 역할에 머물고 있는데 점차 이윤이 줄어드는 상황에 처해 있다.

플랫폼은 시장 생태계를 변화시키고 있으며, 이전에는 제대로 이루어지지 못했던 작은 규모의 거래도 이루어지게 함으로써 좀 더 세밀하게 소비자의 욕구에 맞추는 서비스나 상품들을 공급하고 있다. 이렇게 시장 생태계를 획기적으로 변화시켜 가고 있는 플랫폼은 전통적인 파이프라인과는 구분되는 특징들이 있다. 기존 기업들이 거래하는 방식은 파이프라인을 통해 자신들이 생산한 제품들을 소비자에게 전달하는 방식으로서 “닫힌 체계”라고 볼 수 있는데, 플랫폼 기업들은 직접 생산하는 방식이 아닌 플랫폼을 구축함으로써 플랫폼 내에서 공급과 소비가 자유롭게 이루어질 수 있도록 했다는 것이 가장 두드러진 차이이다.

이러한 차별적 특성은 플랫폼 기업들이 성장하는데 있어 큰 장점이 되었고, 시장을 넘어 사회 전반을 변화시키는 동력으로 자리 잡고 있다. 공공분야에서도 이러한 플랫폼을 구축한 사례들이 늘어나고 있으며, 특히 복지분야에서는 일찍이 전자바우처와 같은 형식으로 플랫폼을 구축하기 시작하였다.

그렇지만 공공부문과 민간부문의 플랫폼 사이에는 명확히 다른 점이 있다. 플랫폼에서 거래되는 재화의 성격 측면에서 볼 때, 공공분야의 플랫폼에서 주로 거래되는 재화는 공공재이며 기업의 플랫폼에서는 시장재이다. 정부가 공급하지 않으면 과소공급되는 공공재가 오고 가는 공공 플랫폼 구축 전략은 기업의 그것과는 분명 다르다.

본 연구는 기업 혁신의 동력인 플랫폼을 정부가 구축했던 사례를 고찰하여 공공부문 플랫폼 구축의 잠재성을 타진해본다. 먼저 플랫폼에 대한 개념적 논의를 통해서 플랫폼을 정의하고, 이를 바탕으로 정부의 공공서비스 전달 플랫폼 구축 사례로서 사회서비스 전자바우처를 심층 분석한다. 최근 사회서비스의 질적 향상을 요구하는 사회적 목소리가 커지는 가운데 사회서비스 공단의 설립이 추진되고 있다[5]. 이러한 배경에는 사회서비스 공급과 이용의 양적 팽창이 있고, 이러한 양적 팽창의 배경에는 플랫폼을 도입한 사회서비스 전자바우처가 있다. 이러한 점에서 사회서비스 전자바우처를 서비스전달의 플랫폼 구축으로 고찰하는 사례연구는 시의성을 갖는다.

2. 플랫폼의 개념적 논의

2.1 플랫폼의 개념

플랫폼은 다수의 공급자와 다수의 수요자들이 만나 서로가 원하는 가치를 교환할 수 있도록 조성된 일종의 생태계로 이해할 수 있다. 그리고 플랫폼을 도입한 기업들이 급부상하면서 플랫폼의 특성에 대한 논의도 활발히 이루어지고 있다. 이러한 논의들이 공통적으로 지적하고 있는 부분은 플랫폼은 공급-수요의 양면을 갖고 있다는 것이며, 파이프라인 기업과는 다르게 수요와 공급이 네트워크로 이어져있다는 것이다. 아울러 네트워크로 연결된 각각의 플랫폼 참여자들의 성질이 공급-수요로 명확히 나누어지기보다는 경계가 모호하다는 것도 특징이다[1-4].

하지만 이러한 특징을 가진 플랫폼을 구축했다고 해서 기업들이 성공을 거두는 것은 아니다. 양면성(공급과 수요)을 구축하여 강력한 네트워크 효과를 얻고, 이를 통해 지속적으로 혁신이 가능할 때에만 비로소 지배적인 기업으로 자리매김할 수 있다[1-3]. 결국 플랫폼 기업의 핵심은 수요와 공급이라는 양면을 경쟁력이 있을 만큼 어떻게 구축하느냐에 달려있다.

2.2 플랫폼으로의 이주 요인

기업이 플랫폼으로 이주하기 위해서는 선행되어야 할 요건들이 있다. 선행되어야 할 요건은 디지털화와 유비쿼터스 연결과 같은 정보통신기술의 발전과 보급이다[2]. 즉 사회가 전반적으로 정보통신기술을 이용할 수 있어야 한다.

정보통신기술이 발전하고 보급이 된 사회에서 기업들은 플랫폼으로 이주를 고려할 수 있는데, Tiwana(2014)는 기업들이 플랫폼으로 이주하는 요인을 혁신비용의 증가, 고객 욕구의 다양화로 인한 시장의 불확실성, 전문성 강화 등으로 보았다[2]. 빠르게 변화하는 사회 상황에서 기업들은 이에 적응하기 위한 노력이 필요하고, 이러한

노력을 요약해보면 기업은 고도의 전문성을 확보하여 다양한 가치를 생산해내고 이를 통해 다양한 욕구를 가진 고객들을 만족시킨다는 것이다. 그리고 이 모든 일을 매우 적은 비용으로 해낼 수 있는 가능성이 플랫폼으로의 이주에 있으며, 이런 가능성이 기업을 플랫폼으로 향하게 하는 핵심 동인이다.

플랫폼으로 성공적인 이주를 한 기업으로 흔히 말하는 예시가 애플이다. 맥, 아이팟, 아이폰 등의 디지털 기기를 공급하는 기업에서 앱, 음악 등의 컨텐츠 거래를 중심으로 하는 플랫폼 기업으로 성공적으로 전환하였다고 평가되고 있다. 이미 성공한 디지털 기기 공급 기업으로서 그들만의 폐쇄적인 디지털 기기 생태계를 가지고 있었고, 이를 바탕으로 컨텐츠 플랫폼 기업의 면모도 갖추게 된 것이다. 즉 애플이 플랫폼 기업이라는 정체성을 갖게하는 것은 앱, 음악 등의 컨텐츠가 거래되는 앱스토어이다. 그리고 앱스토어에서는 다양한 앱을 공급하는 앱 개발자들과 그 앱을 소비하는 소비자들이 만나 활발한 거래가 이루어지고 있다.

앞서 말한 바와 같이 애플이 플랫폼 기업으로서 자리매김하게 한 앱스토어는 공급과 수요가 만나는 거래의 장이다. 앱스토어는 이러한 공급면과 수요면이 만나는 양면 네트워크를 통해서 다양한 컨텐츠들이 거래되고 다시 애플이 생산하고 공급하는 디지털 기기들의 가치를 높인다. 다시 이러한 앱스토어 작동 과정이 더 많은 플랫폼 참여자를 끌어들이는 구조를 갖추게 되면서 애플이 시장에서 지배적 기업으로 성장할 수 있게 하였다.

즉 기업이 플랫폼으로 이주하는 것은 공급-수요의 양면 네트워크를 바탕으로 혁신을 이루어내고 시장에서 경쟁력을 갖기 위함이다. 플랫폼의 핵심은 바로 공급-수요 양면성에 있다.

2.3 플랫폼의 특성: 공급-수요 양면성

앞서 논의한 바와 같이 많은 학자들이 플랫폼의 가장 중요한 특성을 공급-수요의 양면성으로 보고 있다[1-3]. 그리고 플랫폼에서의 시장은 일반적인 시장과 구별하여 양면시장(two-sided market)으로 불리고 있다. 양면시장이란 공급과 수요라는 둘 이상의 사용자 집단이 만나도록 조성된 것으로 집단 간의 거래가 외부효과도 발생시키는 것을 말한다.

일반적인 통념상 수요자와 공급자가 만나는 공간(물리적, 개념적)인 시장과 플랫폼의 양면시장을 구별하는 특징은 앞서 언급한 공급-수요 양면으로 대변되는 둘 이상의 최종 이용자(end-users) 집단이 존재하는 것이다. 단순히 둘 이상의 최종 이용자 집단이 존재하는 양면성은 양면시장의 기본 요건이며, 이외에 일반 시장과 구분되는 다른 특징을 가지고 있다[6]. 즉 공급-수요의 양면성은 양면시장이 갖춰야 하는 최소 요건이다.

양면성 이외에 양면시장이 갖는 다른 특징은 다음과 같다. 첫째, 양면시장은 일반 시장과 다른 가격 구조를 갖는다. 일반적으로 시장에서는 수요자와 공급자 사이에서 비용 배분을 통해 가격이 결정되는 중립적 가격구조를 갖는데 비해서 양면시장에서는 플랫폼 기업에 의해서 가격이 결정되고 조정되는 비중립적 가격구조를 갖는다[7-8]. 이러한 비중립적 가격구조는 플랫폼 기업들이 가격을 조정하여 양면의 이용자들의 효용을 조정할 수 있다는 것을 의미하며, 이를 어떻게 설계하느냐에 따라 네트워크 효과가 발생한다[8].

둘째, 양면시장에는 간접적 네트워크 외부성(indirect network externality)이 존재한다. 간접적 네트워크 외부성은 동일 집단의 이용자에게 끼치는 영향이 아니라 다른 면 집단 이용자에게 미치는 영향을 말하며 양면시장에서는 한쪽 면의 이용자 그룹이 커지면 다른 면의 이용자 그룹의 효용도 커지는 효과로 나타난다[8-9]. 이는 앞서 언급한 네트워크 효과를 말하는 것이며, 이러한 네트워크 효과가 발생하지 않는다면 양면시장에서 거래는 이루어지기 어렵다.

셋째, 거래비용이 높아 플랫폼을 통하지 않고서는 수요면과 공급면이 직접 거래하는 것이 불가능한 경우 양면시장이 성립될 수 있다. 이는 플랫폼의 근본적인 역할이 수요와 공급의 양면이 상호작용하는데 필요한 거래비용을 줄이는데 있다는 것을 말한다[10,11].

정리하면 플랫폼은 가장 기본적 특성인 양면성에 기반하여, 공급과 수요 양면의 이용자들이 상호작용을 하기 위한 거래비용을 줄임으로써 상호간의 거래가 활발하게 이루어지게 하고 이는 곧 간접적 네트워크 외부성이 일어나게 만든다. 그리고 플랫폼에서의 가격구조를 공급-수요 양면이 최대한 모일 수 있도록 플랫폼 기업이 조정하는 것이 기존의 시장과의 차이점이라 할 수 있다.

이러한 양면시장 특성들은 플랫폼 기업들이 초기 사업전략을 세우는데 중요하게 고려하는 요소이며, 초기 사업전략의 중요한 목표는 플랫폼으로 공급-수요의 최종 이용자들을 최대한 끌어들이는데 있다[12]. 즉 양면시장의 기본 조건인 양면의 최종 이용자들이 플랫폼에 참여하도록 유인하기 위해 양면시장의 특징을 이용하여 유인구조들을 마련한다.

그렇다면 플랫폼 기업들이 이처럼 공급-수요 양면을

구축함으로써 얻는 이점은 무엇인가? 전통적 파이프라인 기업들은 규모의 경제를 형성하여 비용을 낮추고 가격을 낮추면서 더 많은 가치를 생산해내며, 이러한 선순환 구조를 강화하여 경쟁적인 시장에서 살아남을 수 있었다. 반면 플랫폼 기업들은 공급-수요의 양면을 크게 구축할수록 공급과 수요가 일치할 확률이 높아지고 이를 통해 더 많은 가치가 제공된다. 이는 다시 플랫폼에 더 많은 참여자를 끌어들이고 다시 플랫폼을 더 많은 가치를 제공하는 선순환 구조를 구축함으로써 플랫폼 기업은 경쟁력을 갖추게 된다[13]. 즉 플랫폼 참여자가 많으면 많을수록 그 자체가 기업의 생존수단이며 경쟁력이 된다. 전통적 기업들이 규모의 경제를 이루기 위해 노력하는 과정을 가졌다면, 플랫폼 기업들은 공급-수요의 양면을 구축하는 노력이 주요한 기업의 성장 전략이 될 수밖에 없다.

그래서 플랫폼으로 진출하는 대부분의 기업들은 양면 시장의 기본조건인 수요와 공급 양면을 구축하기 위해 비용과 시간을 지불한다. 예컨대 배달 앱 플랫폼에서 많은 할인 쿠폰을 지급하며 배달 수요자를 확보하기 위해 치열하게 경쟁한 것이 그러한 노력의 하나다. 이는 많은 수의 배달 수요자를 확보하는 것이 공급면을 구축하는데 있어 강력한 전략이 되었기 때문이다. 이외에도 아마존, 우버, 에어비앤비와 같은 기업들이 공급-수요 양면을 구축한 사례들을 살펴보면, 플랫폼 기업들이 양면을 구축하기 위해 많은 시간과 비용을 들이고 있는 것을 알 수 있다.

2.4 플랫폼 정부에 대한 논의(선행연구)

플랫폼에 대한 관심이 커지면서 정부 부문에 이를 적용하기 위한 노력들이 이어지고 있으며, 관련 연구 또한 시작되고 있다. 그리고 이들 연구는 기본 전제로 플랫폼을 정부 혁신의 도구로 인식하고 있다[14-18].

O'Reilly(2010)은 정부 2.0 개념에 기반하여 시민참여, 공유, 개방 등을 일으키는 도구로서의 플랫폼을 제시하고 있다[14].

이상윤, 정명주(2014)는 정보통신기술의 발달로 인한 정보격차 문제가 다문화사회에서 더욱 크게 작용할 것이라는 전망과 함께 이를 극복하는 방안으로서 플랫폼 전자정부 구축을 제시하고 있다[15].

이삼열, 하윤상(2016)는 계층제와 관료제로 대표되는 전통적인 정부 형태가 빠른 사회 변화에 적응하지 못하는데 따른 문제를 극복하기 위한 형태로 플랫폼 정부를 제안하였다. 그리고 정부 업무를 기능별로 분화하고 정부 조직을 보다 유연하게 설계하는 도구로서 플랫폼을 개념화하였다[16].

신열(2017)은 플랫폼을 정부 혁신과 정부가 일하는 방식의 혁신이라는 차원에서 플랫폼 정부 구현 사례를 분석하였고, 현재 구현된 플랫폼 정부의 수준과 앞으로의 전략을 제시하였다. 아울러 감사가 정부가 플랫폼을 구축하는데 지원을 할 수 있도록 활용되어야 한다고 하였다[17].

하윤상, 이삼열(2019)은 계층제 정부나 거버넌스가 해결하지 못하는 사회문제의 해결 방안으로서 플랫폼 거버넌스를 제시하였고, 기능분화와 모듈화의 차원으로 플랫폼 거버넌스를 분류하고 사례를 분석하였다[18].

지금까지 살펴본 바와 같이 기존의 연구들은 주로 빠른 사회 변화와 불확실성 아래에서 정부가 이에 적응할 수 있도록 하는 혁신의 도구로 플랫폼을 주목하고 있다.

본 연구에서는 공공재의 공급과 수요라는 측면에서 플랫폼을 조명하고자 한다. 공공재의 공급과 수요라는 측면에서 연구가 진행된 사례는 그리 많지 않다. 그러나 공공부문에서는 주민등록등본과 같은 공문서를 발급하는 일, 공공부문에서 필요로 하는 재화나 서비스, 용역을 조달하는 일을 수행하기 위해 플랫폼이 적극적으로 활용되고 있다.

본 연구에서 분석할 사회서비스 전자바우처 또한 플랫폼을 통해 공공서비스인 사회서비스의 확산을 성공시킨 사례이다. 앞서 언급한 바와 같이 사회서비스 전자바우처에서 공급면과 수요면을 어떻게 구축해나갔는지를 살펴보고 그에 앞서 왜 사회서비스를 플랫폼을 통해 전달하도록 정책을 설계했는지 살펴보고자 한다.

3. 연구 내용 및 방법

앞서 살펴본 플랫폼의 개념과 핵심적인 요소들을 토대로 하여, 우리나라 정부의 공공서비스 전달 플랫폼 구축 사례 중 하나인 사회서비스 전자바우처를 중심으로 다음과 같이 전개하고자 한다.

- 정부의 플랫폼 이주 동인이 무엇인가?
- 정부가 공급-수요의 양면을 어떻게 구성하는가?

이를 통해 정부가 복지서비스 공급 확대를 위해 취한 전략과 복지 수요의 조정을 위해 취한 전략을 체계적으로 분석한다. 아울러 지방자치단체에서 사회서비스공단이 설립되고, 복지서비스의 품질 관리에 대한 사회의 요구가 점점 높아지고 있는 현재 상황에서 정책적 함의를 제시하고자 한다. 이를 위해 사회서비스 전자바우처 관련 정부 보고서, 법률 자료, 언론 보도자료, 관련 통계 등을

활용하여 사례연구를 진행한다.

4. 공공서비스 전달 플랫폼 구축 사례

4.1 공공서비스 사례로서 사회서비스 개념

사회서비스의 개념에 대해서는 다양한 학문적 논의가 있지만, 본 연구에서는 정부가 이용자에게 전달하는 공공서비스라는 측면에서 사회서비스를 개념화하고자 하며 이를 위해 관계 법령에서 정의한 사회서비스의 개념을 사용한다.

먼저 「사회보장기본법」에서는 사회서비스를 "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 삶의 질을 향상되도록 지원하는 제도"라고 정의한다[19]. 아울러 「사회서비스 이용 및 이용권에 관리에 관한 법률」에서는 사회서비스를 "「사회복지사업법」 제2조제4호에 따른 사회복지서비스, 「보건의료기본법」 제3조제2호에 따른 보건의료서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 서비스"로 정의한다[20].

두 법률에서 정의된 사회서비스는 결국 정부나 민간에서 국민의 인간다운 삶을 보장하여 국민 삶의 질을 높이는 서비스라고 볼 수 있으며, 서비스의 내용은 사회복지서비스, 보건의료서비스 등이 해당된다. 더 구체적으로는 노인돌봄, 장애인활동지원, 지역사회서비스투자사업, 가사간병방문지원사업, 발달장애인 지원, 장애아동 가족지원, 임신출산 진료비지원, 에너지바우처 등을 포함한다.

4.2 사회서비스 전자바우처

4.2.1 플랫폼으로서의 사회서비스 전자바우처

사회서비스 전자바우처는 2007년 처음 도입되었다. 2006년 10월 사회서비스 혁신단이 설치를 시작으로 2007년 3월 사회서비스관리센터가 출범하여 노인돌보미, 장애인활동보조, 산모신생아돌봄, 지역사회서비스혁신사업의 4대 전자바우처 사업으로 시작되었다[21].

한국보건복지개발원(2013)은 저출산·고령화와 같은 인구구조 변화에 따른 돌봄 기능 사회화 요구의 증가, 일자리 창출, 예방적 복지의 증대, 다양하고 높아진 이용자의 욕구에 부응하는 사회서비스 제공, 복지재정의 효율적 활용을 위한 사회서비스 전달체계 개선, 이용자의 선택권 보장, 사회서비스 관리와 운영의 효율성과 투명성 제고를 위해서 사회서비스 전자바우처를 도입하였다고 밝힌 바 있다[22].

정광호·안상열(2018)은 바우처를 이용자 중심의 재정전달체계(DSF)로 분류하고 있는데, 바우처 방식은 구매할 수 있는 권리를 이용자에게 부여함으로써 서비스나 재화에 대한 선택권을 보장하는 정책수단이다[23]. 즉 기존의 공공서비스가 공급자 중심으로 설계되었다면 바우처 방식은 이용자 중심으로 설계된 서비스 전달체계인 것이다.

새로운 사회서비스 전달체계로서의 사회서비스 전자바우처는 기존의 공급자 중심의 전달체계와는 다른 점이 있다. 사회서비스의 제공 대상이 중산층까지 확장되었고, 서비스 금액의 일부를 이용자가 부담하게 되었으며, 이용자의 욕구에 따라 서비스 시간이 표준화되었다. 아울러 여러 개의 사회서비스 제공기관들이 경쟁함으로써 다양한 서비스가 제공될 수 있게 되었다[24].

Table 1. Differences between support methods[25]

Division	Supply agency support method	User support system
Target	Recipient, lower-income group	Extending to the working and middle classes
Service cost	Full state support	Partially personal burden
Service time	Supplier discretion	Standardization by target need
Supply agency	Single agency monopoly	Multiple agency competition
Characteristics	Uniform and structured service delivery	Providing a wide range of services through competition between providers

이러한 사회서비스 전자바우처를 도입함으로써 저출산, 고령화와 같은 사회 변화에 대응하고 늘어나는 복지수요를 감당할 수 있는 복지전달체계가 구축될 수 있었다. 또한 사회서비스 분야는 분명히 양적으로 크게 팽창했음을 확인할 수 있었다. 2007년 처음 사회서비스 전자바우처가 시작된 이후로 사회서비스에 투입되는 재정은 1,874억원에서 1조 7,832억원으로 951% 성장하였고, 이용자는 35만 7천명에서 161만 1천명으로 451% 증가하였다. 공급 차원에서 1,274개의 제공기관이 12,437개로 늘었고, 제공인력은 3만 6천명에서 19만 4천명으로 538% 늘었다[25].

앞선 논의를 요약해 보면 사회서비스 전자바우처를 도입함으로써 정부는 사회서비스를 직접 공급하는 대신 그것이 거래되는 생태계를 조성하였고, 다수의 수요자인 사

회서비스 이용자와 다수의 공급자인 제공기관, 제공인력이 정부가 조성한 플랫폼을 통해서 거래를 하도록 하였다. 아울러 사회서비스 전달체계에 플랫폼을 도입함으로써 공급-수요 양면 체계가 구축되었음을 알 수 있었다. 이는 플랫폼 기업의 플랫폼과 매우 유사하며 사회서비스 전자바우처는 정부의 플랫폼 구축사례로서 의미가 있다고 볼 수 있다.

4.2.2 공공서비스 전달 플랫폼으로의 이주 동인

사회서비스 전자바우처의 도입 이유와 이용자 중심 서비스 전달체계로서 바우처가 갖는 특징을 고려하면, 사회인구구조 변화 등에 따른 복지서비스 수요의 변화로 인하여 서비스 전달체계에 혁신이 필요하였고 이러한 필요가 공공서비스 전달 플랫폼으로의 이주를 가능하게 한 동인이라고 볼 수 있다. 다양한 사회서비스가 수많은 제공기관의 복지서비스 인력들을 통해서 공급되고 있는데, 사회서비스 전자바우처를 도입함으로써 공급자 중심에서 이용자 중심으로의 서비스 제공, 사회서비스의 다양화, 공급기관 간의 경쟁을 통한 전문성 강화, 복지 재정 이용의 효율화가 이루어졌다. 엄태호 외(2010)의 연구는 전자바우처가 도입됨으로써 행정비용이 감소한 것을 검증하였는데, 플랫폼 도입을 통해 복지 재정 집행의 효율성이 제고되었음을 알 수 있다[26]. 이처럼 사회서비스 전자바우처에서의 플랫폼 이주 동인은 앞서 살펴보았던 기업의 플랫폼 이주 동인과 매우 유사하다.

반면에 기업의 플랫폼 이주와는 다르게 공공부문에서의 플랫폼 이주에는 또 다른 동인이 있는데, 공공서비스 전달의 투명성을 높이는 방안으로서 플랫폼이 도입되었다는 점이다. 바우처는 정부가 직접 제공하는 방식에 비해서 이용자와 공급자의 도덕적 해이가 발생할 확률이 높은데[23], 플랫폼을 이용함으로써 거래를 전자화하고 실시간으로 모니터링 할 수 있기 때문에 도덕적 해이의 발생을 감시하고 방지할 수 있었다[27].

4.3 사회서비스 전자바우처의 공급-수요 양면 구축 전략

4.3.1 사회서비스 공급자

사회서비스는 정부가 재정을 투입하여 공급하지 않는 이상 시장에서 충분한 양이 공급되지 않는 공공재의 성격을 갖는다. 이러한 특성은 다양한 복지 수요에 대응하여 공급을 확대하는 것에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 사회서비스 분야는 정부가 일자리를 창출하는 정책수단으로서 인식하였고[21], 산업으로 육성하기 위해 많은 노력을 기울임으로써 사회서비스 전자바우처 플랫폼은 공급면을 구축할 수 있었다. 즉 단순히 늘어나는 복지 수요에 대한 대응 차원을 넘어서 사회서비스의 공급을 일자리 창출이라는 정책수단으로 인식함으로써 플랫폼을 구성하는 한 면을 구축할 수 있었던 것이다.

또한 전자바우처를 도입함으로써 공공서비스 공급에 시장 기재를 도입한 결과를 가져왔다. 이는 일자리 창출 전략과도 연계되는데 사회서비스를 산업으로 육성하는데 있어 공공서비스가 시장에서 공급되고 선택되는 방식을 택함으로써 재원은 정부가 마련하나 서비스를 제공하는 것은 민간이 하는 방식의 산업으로 육성된 것이다. 아울러 이러한 방식이 성숙되면 정부에서 공급하는 것 이외에도 자생적으로 사회서비스가 공급되고 소비되는 단계까지 도달할 수 있을 것이라는 비전을 가지고 추진되었다[28]. 하지만 아직까지 이러한 비전에 근접하지는 못하였고, 반대로 다시 공공으로의 전환이 논의되고 있는 상황이다.

마지막으로 서비스를 생산하는 공급자를 양성하는 방식의 측면을 살펴볼 필요가 있다. 사회서비스의 공급은 제공기관의 제공인력이 수행하는 것인데, 제도가 도입된 초기에는 지방자치단체에서 지정하도록 설계되었으며 되도록 복수의 제공기관을 지정하도록 권고되었다. 앞서 언급한 바와 같이 산업으로서 육성되면서 제공기관의 수는 크게 늘어날 수 있었다. 아울러 사회서비스를 직접 제공하는 사회복지사, 요양보호사, 보육교사 등을 짧은 시간에 양성함으로써 제공인력을 확보하였다.

4.3.2 사회서비스 이용자

사회서비스 전자바우처의 도입을 설명하면서 기존의 방식보다 사회서비스의 공급 대상이 확대되었음을 언급하였다. 사회서비스는 공공재라는 특성을 가지고 있는 한 수요에 비해서 공급이 항상 부족할 수밖에 없다. 즉 정부의 복지재정이 무제한이 아닌 이상 적정한 수준에서 이용자들을 조정할 수밖에 없는 것이다. 그렇지만 사회서비스가 산업 차원으로 육성되면서 투입되는 정부재정은 계속 늘어왔고, 재정부담 속에서도 다양한 서비스가 제공되고 있다.

여전히 사회서비스가 정부 재정으로 공급되기에 이를 이용하는데 필요한 자격 요건이 엄격히 정해져 있다. 가구원 수에 따라 일정 소득 수준 이하의 가구만 이용할 수 있고, 장애인활동지원의 경우 일정 이상의 인정점수와 소득 수준에 따라 다른 수준의 서비스가 제공되고 있다. 그

외에도 여러 가지 사회서비스들이 제공되고 있지만, 실제로 사회서비스를 경험한 사람들은 적다는 조사결과를 통해 이용자가 정부의 자격요건 기준에 따라 조정되고 있음을 확인할 수 있다.

5. 공공서비스 전달 플랫폼 사례의 정책적 함의

5.1 사회서비스 전자바우처 도입 성과와 한계

정부가 직접 공급하는 방식의 공공서비스는 수요의 다양성과 양적 팽창에 적절히 대응하기 어렵다. 서비스 대상자를 정부가 결정하고 서비스의 내용과 가격 또한 정부가 결정하는 상황에서 서비스의 공급자마저 정부가 위탁 지정하는 방식이었기에 서비스의 질을 높이고 양을 늘리는 데는 분명히 한계가 있었다. 아울러 수요자의 욕구를 충족시키는 서비스가 공급되기도 어려웠다.

이렇게 정부의 직접 공급 방식으로는 분명히 한계가 있었기에 정부는 플랫폼으로의 이주를 통해 사회서비스 전달체계의 혁신을 이루고자 하였다. 여기서 앞서 논의한 플랫폼의 특성인 양면시장을 구축하는 과정에서 사회서비스 전달체계의 혁신을 이룰 수 있었다. 먼저 공급면을 구축할 수 있었던 데에는 사회서비스 분야를 일자리 창출 정책의 수단으로 접근하고 짧은 시간에 공급자를 교육하는 시스템을 구축하여 많은 사람들이 서비스 제공자로서 플랫폼에 진출할 수 있도록 하였다. 그리고 수요자에게 전자바우처를 지급하고 서비스를 선택할 수 있게 하는 방식으로 전환하여 수요자가 자신의 욕구에 따라 서비스 공급자와 서비스 내용을 선택할 수 있게 되었다. 이는 곧 공급자들이 수요자의 선택을 받기 위해 경쟁할 수 밖에 없다는 것을 의미하며, 정부의 직접 공급 방식에 비해 서비스의 다양성과 품질을 쉽게 확보할 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 무엇보다도 공급면과 수요면을 단기간에 빠르게 구축할 수 있었던 이유는 정부의 사회서비스 분야 지출 증가를 이유로 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 사회서비스 분야의 정부 재정지출은 빠르게 증가하였고, 그에 따라 공급면과 수요면이 빠르게 구축될 수 있었다.

현재 급부상하고 있는 플랫폼 기업들은 끊임없이 혁신하고 성장하고 있는 것을 그 특징으로 하고 있으며, 그들은 강력한 시장 지배력을 가지고 있어 후발주자가 새롭게 진출하는데 큰 장벽이 되고 있다[1]. 그렇지만 사회서비스 전자바우처 도입 사례에서 살펴본 공공서비스 전달 플랫폼은 기업의 플랫폼에 비해서 명확히 대조되는 점이 있다. 거래되는 서비스가 공공재라는 것과 공급 비용을 정부 재정에 의존한다는 점으로, 공급-이용의 양면을 구축하는 데에는 정부 재정 지출 능력이라는 명확한 한계가 있다. 산업으로 육성되면서 시장이 성숙기에 접어들 경우 상당한 파급효과를 거둘 것이라는 비전하에 추진되고 있지만, 제도 도입 13년이 지난 현재도 여전히 정부 재정으로 유지되고 있고 민간 투자를 불러일으킬 만큼의 자생적 수요는 창출되지 않고 있다[29]. 최근 들어 사회서비스공단 설립에 대한 요구가 거세지는 것도 이러한 배경에서 출발한다. 플랫폼을 구축함으로써 사회서비스의 질적·양적 성장을 이루었지만, 단기간에 양성된 제공인력과 제공기관은 재정적으로는 열악하고 제공인력이 제공하는 서비스의 질은 시장에서 거래될 만큼 높지 않았다. 아울러 서비스 공급자들이 서비스의 질을 자발적으로 높일 만큼 처우가 제공되지 않고 있기도 하다.

5.2 플랫폼 정부 혁신 과제

앞서 살펴본 플랫폼 정부 관련 선행연구들은 플랫폼을 정부 혁신의 도구로서 인식하고 있다. 사회서비스 전자바우처에서는 플랫폼이 혁신의 도구로서 잘 작동하였고, 사회서비스의 확산에 분명히 기여했다. 그러나 국민이 체감하는 복지서비스는 여전히 부족하고 현재의 제도 아래에서는 정부 재정 없이 공급의 양적인 팽창이 어렵다. 또한 서비스의 질 관리에도 분명히 한계를 보이고 있다. 결국 공공으로의 전환을 목전에 두고 있는 상황이다. 물론 전자결제 시스템, 복지수급자 정보 관리 등을 위한 플랫폼이 여전히 존속될 수 있겠으나, 공공서비스가 공급되고 이용되며 산업적으로 활성화될 수 있는 시장이라는 측면에서는 더 이상 작동하지 않을 수도 있다.

또한 사회서비스 전자바우처에 도입된 플랫폼은 아직 플랫폼 기업의 그것과는 상당한 차이점을 갖는다. 이에 대해서는 아직 플랫폼으로의 이주가 완성되지 않은 상황이라고도 볼 수 있는데, 분명한 것은 사회서비스에 대한 수요는 여전히 매우 크다는 것이다. 인구구조의 변화 등의 사회 변화는 돌봄 수요를 더욱 증가시키고 있고, 이는 아직 플랫폼에 유입될 수 있는 참여자는 많다는 것을 의미한다. 이용자를 무한으로 참여시킬 수 없는 한계가 있지만, 이용되는 재원의 출처를 다양하게 확보한다면 플랫폼 참여자를 더 확보할 수도 있을 것이다. 즉, 사회서비스가 정부의 재원으로만 공급되는 것이 아니라면 아직 사회서비스 전자바우처 플랫폼에는 혁신의 여지가 남아있다.

아울러 사회서비스의 특성은 그 범위를 사회적 합의를 통해 결정하는 까닭에 수요를 명확히 파악할 수 없다 [30,31]. 최근 증거기반 정책 추진을 위해 사회서비스에 대한 공급과 수요를 정확히 예측하기 위한 기법들이 도입되어 연구가 진행되고 있다. 공공서비스의 전달을 위한 플랫폼이 한계를 보이고 있는 와중에 불확실성이 강한 사회서비스 공급-이용을 추정하는데 새로운 기술들이 활용되고 있고, 이는 다시금 플랫폼이 혁신의 메커니즘으로 작동할 날이 다가올 것이라는 예상을 하게 한다.

6. 결론

본 연구는 공공서비스 전달 플랫폼으로서 사회서비스 전자바우처 사례를 분석하여 공공서비스 전달체계의 플랫폼 이주 동인과 공급-수요 양면을 구성하는 과정을 살펴보았다. 공공서비스도 수요의 다양화와 양적 증가로 인해 변화가 요구되고 있다는 점에서 기업의 플랫폼 이주 동인과 유사한 점을 확인할 수 있었다. 하지만 공급-수요 양면을 구축하는데 있어서 수요의 다양성에 대응하는데는 어느 정도 성공했다고 볼 수 있지만 양적 증가에 대한 대응에서는 정부의 재정 지출 능력이라는 명확한 한계를 확인하기도 하였다.

사회서비스가 접한 환경은 날로 변화하고 있다. 특히 사회서비스 수요는 다양화되고 양적으로 크게 증가하고 있다. 인구구조의 변화는 이를 가속화시키고 있으며 정부의 직접 공급으로는 분명한 한계가 있다. 그런 측면에서 사회서비스 전자바우처의 운용에 도입된 플랫폼은 분명한 기여를 하였다. 그리고 그 플랫폼은 “파이프라인”과 “플랫폼”의 중간에 위치한 것으로 평가된다.

파이프라인 기업들이 플랫폼으로 이주하고 있는 상황은 사회서비스 전자바우처에도 분명한 함의를 준다. 즉 사회서비스공단으로 전환한다고 하더라도 사회서비스의 전달체계를 파이프라인 체계로 환원하기보다는 더 완성된 플랫폼으로 설계할 필요성이 있다는 것이다. 플랫폼은 파이프라인보다 다양한 가치를 거래하는데 있어 유리한 구조이기 때문이다. 아울러 플랫폼의 양면시장은 공급-수요 양면을 크게 만들수록 공급과 수요가 일치할 확률이 높아지고 더 많은 가치를 제공할 수 있으며 거래비용을 낮출 수 있다. 이런 점에서 사회서비스 전자바우처가 보다 완성된 플랫폼으로 만들어진다는 것은 공급-수요 양면을 더 확장하고, 이를 위해 정부의 재정 능력이라는 한계를 뛰어넘을 방안을 마련해야 한다. 그러나 방안을 마련하는데 있어 단순히 수요자와 공급자를 늘리는 선택은 공공서비스 이용이 필수적인 기존 서비스 이용자들의 서비스 선택권을 저해할 수 있으므로 기존 이용자들의 이용 재원을 다양화하는 것으로부터 시작되어야 할 것이다. 아울러 새로운 사회서비스의 공급-수요를 지속적으로 발굴하는 것도 사회서비스 전자바우처 플랫폼을 완성하는데 기여할 수 있을 것이다.

본 연구는 공공서비스 전달체계에서 플랫폼의 역할을 제시하고 앞으로의 발전 방향을 제시한 것에서 의미를 찾을 수 있다. 반면 연구의 한계로 공공서비스 전달체계가 플랫폼으로 이주한 요인과 공급-수요 양면을 구축하는데 연구의 초점을 맞춘 정성적 연구이기에 양적인 측면에서의 분석이 부족하다는 것이다. 예컨대 양면시장의 네트워크 효과에 대한 분석이나 거래비용 절감 정도와 같은 양적인 분석이 추가된다면 공공서비스의 전달체계의 플랫폼 이주 효과에 대한 보다 면밀한 분석을 할 수 있을 것이다. 아울러 플랫폼 기업의 플랫폼과 공공서비스 전달체계의 플랫폼은 거래되는 재화의 성격이 시장재와 공공재로 다르다는 점을 바탕으로 다양한 관점에서 연구가 이루어진다면 향후 정부가 플랫폼으로 이주하는데 있어 필요한 다양한 정책적 제언을 제공할 수 있을 것으로 보인다.

REFERENCES

[1] G. G. Parker, A. Van, W. M & S. P. Choudary. (2016). *Platform revolution: how networked markets are transforming the economyand how to make them work for you.* Newyork : WW Norton & Company.

[2] A. Tiwana. (2013). *Platform ecosystems: aligning architecture, governance, and strategy.* Boston : Newnes.

[3] S. Galloway. (2017). *The four: the hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook and Google.* Newyork : Random House.

[4] C. H. Chang, K. H. Lee & K. S. Noh. (2016). A Study on Comparative Analysis for Competitiveness of Success Factors of the Platform Business. *Journal of Digital Convergence, 14(3),* 243-250. DOI : 10.14400/JDC.2016.14.3.243.

[5] Y. M. Kim. (2017). A Study on the Establishment and Operation of the Social Service Corporation for the Improvement of the Quality of Social Services. *Welfare Trend, 222,* 34-44.

[6] S. K. Rhee. (2010). The Definition of Two-sided Market and Its Conditions. *Korean*

telecommunications policy review, 17(4), 73-105.

[7] J. C. Rochet & J. Tirole. (2004). Defining two-sided markets. Toulouse, *mimeo,* 1-28.

[8] J. C. Rochet & J. Tirole. (2006). Two-sided markets: a progress report. *The RAND journal of economics, 37(3),* 645-667.

[9] J. C. Rochet & J. Tirole. (2003). Platform competition in two-sided markets. *Journal of the european economic association, 1(4),* 990-1029.

[10] D. S. Evans. (2003). The antitrust economics of multi-sided platform markets. *Yale J. on Reg., 20,* 325-381.

[11] D. S. Evans & R. Schmalensee. (2008). Market with two-sided platforms. *Issues in Competition Law and Policy, 1,* 667-693.

[12] Y. H. Kim. (2018). Platform Strategy in the Two-Sided Markets: Based on Agent-Based Modeling. *The Korea Association for Futures Studies, 2018(2),* 134-143.

[13] G. G. Parker, A. Van, W. M, & S. P. Choudary. (2016). Pipelines, platforms, and the new rules of strategy. *Harvard business review, 94(4),* 54-62.

[14] T. O'Reilly. (2011). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization, 6(1)*, 13-40.

[15] S. Y. Lee & M. J. Chung. (2014). A Study on 'Platform' e-Government for Reducing the digital divide in a Multicultural Society of S. Korea. *Journal of Digital Convergence, 12(1),* 1-12.

[16] S. Y. Lee & Y. S. Ha. (2016). Unbundling the Government: Seeking the Framework of Innovating Government Operation. *Innovation Studies, 11(3),* 107-129.

[17] Y. Shin. (2017). The case study of Platform Government Building: Focusing on Coporation certify One-Stop Service and Registration. *Journal of Public Audit and Inspection Review, 29,* 101-126.

[18] Y. S. Ha & S. Y. Lee. (2019). Platform Governance: A study on the application of platform model in governance operation Focusing on innovation school policy. *The Korean Association for Policy Studies, 2019(1),* 1-18.

[19] Framework Act on Social Security. Act No.15885 (2018).

[20] Act on the use of Social Service and the Management of Vouchers. Act No.15445 (2018).

[21] J. W. Lee. (2012). Development Process and Revitalization Agenda for Social Service Policy : Social Service e-Voucher Program. *The Korean Journal of Local Government Studies, 15(4),* 333-359.

[22] Korea Health and Welfare Information Service. (2014). *A Case Study on the Bouture Business in Domestic Social Services.* Sejong : Korea Health and Welfare Information Service

[23] K. H. Jung & S. Y. Ahn. (2018). Review of Demand Side Financing System. *Korean local administration review, 15(3),* 81-108.

[24] Y. S. Kim. (2007). A Case Study on the Introduction of Electronic Baucher System in Social Services. *The Korean Association For Public Administration, 2007(6),* 289-304.

[25] Social Services e-Bouchure. [Online], https://www.socialservice.or.kr/

[26] T. H. Eom, G. S. Jo, & G. R. Kim. (2008). Analysis of the Impacts of Policy Tool Changes on Administrative Efficiency. *Korean Journal of Public Administraion, 48(2),* 65-89.

[27] J. W. Lee & Y. S. Kim. (2007). Innovating the Market and Demand-Oriented Social Service Delivery System. *The Korean Association for Local Government Studies, 2007(3),* 1-19.

[28] Ministry for Health, Welfare and Family Affairs. (2008). Whitepaper 2007. Seoul : Ministry for Health, Welfare and Family Affairs.

[29] N. J. Yang. (2015). An Evaluation of Social Service Voucher Program in Korea. *Korea Social Policy Review, 22(4),* 189-223.

[30] KIHASA. (2009). *A Study on the Supply Status and Development of the Social Service Industry.* Seoul : KIHASA.

[31] KIHASA. (2015). *A Survey on the Demand and Supply of Social Services 2015.* Sejong : KIHASA.

어 광 수(Gwangsu Eo) [정회원]

· 2010년 2월 : 성균관대학교 국정관리대학원 (행정학석사)
· 2019년 3월 ~ 현재 : 성균관대학교 국정전문대학원(박사과정)
· 관심분야 : 전자정부, 정부혁신, 사회복지
· E-Mail : maxguevara@skku.edu

남 태 우(Taewoo Nam) [정회원]

· 2007년 ~ 2012년 : 뉴욕주립대학교 (행정학박사)
· 2013년 ~ 2016년 : 명지대학교 행정학과 조교수
· 2017년 ~ 현재 : 성균관대학교 행정학과 부교수
· 관심분야 : 디지털정부, 정부혁신, 스마트시티
· E-Mail : namtaewoo@skku.edu