



사회적경제조직의 돌봄서비스

어떻게 볼 것인가?

지역사회 노인, 아동, 장애인에 대한 돌봄서비스 공급에
다양한 사회적경제조직의 참여가 늘어나고 있다.
기존 사회복지기관과 사회적경제조직의 역할과 성장방안을 모색한다.

사회 오단이 숭실대학교 사회복지대학원 사회적기업전공 교수

토론 강중우 제주특별자치도사회적경제지원센터 센터장
양용희 다솜이재단 이사장
육경원 한국지역아동센터연합회 대표이사



사회 _____ 먼저 돌봄을 어떻게 정의하고 있는지, 소속 기관의 돌봄서비스와 관련된 제공 사례와 어떤 노력을 하고 있는지 소개해 달라.

양용희 _____ 돌봄은 신체적·정신적으로 스스로 자신의 활동, 일상적으로 영위할 수 없는 소외계층에 대해서 외부 전문가나 서비스제공자, 지역사회 등 다양한 전문가가 일상생활을 도와주는 행위다. 다솜이재단은 청소년, 장애인, 노인 영역에서 활동하며, 주로 노인들을 대상으로 간병 서비스를 제공하는 재단법인으로서 사회서비스 제공기관으로 활동 중인 우리나라 제1호 사회적기업이다.

육경원 _____ 아동복지 분야에서의 돌봄은 아동과 그 가족 등 대상자에 대한 전반적인 행위라고 할 수 있다. 과거 돌봄의 욕구가 개인과 가정에서 머물렀던 보호 개념이었다면, 현재는 공공영역으로 확대된 사회서비스를 넘어 국가의 책임으로 변화했다. 이제는 공급자적 관점의 '돌봄'이라는 용어를 수요자 중심의 '라이프 서비스'로 정의할 필요가 있다. 지역아동센터는 '지역사회통합돌봄' 메커니즘에 포함되어 있지만 아동돌봄 범주에서는 보건복지부, 여성가족부, 교육부가 함께 관할하는 '온종일돌봄체계 구축·운영 계획'의 한 부분으로도 기능한다. 다만 공급자 중심의 정책설계와 부처간 칸막이 문제가 제기되고 있어 이를 극복할 수 있도록 '온종일돌봄서비스기본법' 제정과 수요자 중심 정책 개선을 위해 노력하고 있다.

강종우 _____ 돌봄은 필수불가결한 삶의 양식이라고 정의할 수 있다. 사람은 누군가의 돌봄 없이 사회에서 혼자 살아가고 생애주기에 따라 가족, 사회, 공동체가 함께 책임져야 한다. 제주특별자치도사회적경제지원센터는 사회복지공동모금회 지원으로 '마을 단위 통합돌봄을 위한 협동화 사업'을 시범추진 중이다. 노인과 장애인을 참여자로 하여 마을에서 자립하여 생활할 수 있도록 주거 및 일상생활 지원, 일자리까지 연결하는 서비스로 구성된다.

특히 장애인 분야에 대해서는 제주시가 '장애인통합돌봄 선도지역'으로 지정됨에 따라 컨소시엄으로 참여하여 '제주시장애인지역사회통합돌봄지원센터'를 운영하는 등 지역사회에서 사회적경제조직들과 연계하여 '지역사회통합돌봄'의 틀을 만들고 있다. 코로나19 이후 돌봄서비스와 사회적농업을 접목한 '케어팜(care farm)' 사업이나 읍면 지역의 사각지대 노인과 아동에 대한 돌봄서비스 등 새로운 영역에서 기존 복지서비스와 함께 보다 촘촘한 돌봄을 제공하기 위해 노력하고 있다.

사회 _____ 최소한의 돌봄을 넘어서 서비스 수요자의 독립적인 생활을 지원하는 데까지 확대된 의미로 돌봄을 정의하고 있는 것으로 보인다. 복지서비스의 대상이 취약계층 위주에서 전 국민을 포괄하는 형태로 확대되고, 사회보장기본법 시행으로 교육, 주거 등이 포함되어 복지 영역의 외연이 확대되고 있는 것과 같은 맥락이다. 전통적 사회복지조직이 제공하는 돌봄서비스와 사회적경제조직이 제공하는 서비스에 차이점이 있다면?

강종우 _____ 기존 사회복지조직의 돌봄서비스가 공급자 중심 서비스였다면, 사회적경제조직의 돌봄서비스는 돌봄 제공자 및 전문가, 수요자가 함께 서비스를 정의하고 제공한다. 그래서 좀더 포괄적인 사회적 가치에 집중하는 영역이라고 볼 수 있고, 이해관계자들이 함께 만들어 나가는 조직이라는 점이 가장 큰 차이라고 생각한다.

양용희 _____ 최근 수요자 중심 서비스 제공 필요성이 강조된다. 한국전쟁 이후 1970년대 후반까지도 정부 재정이 충분치 않아 사회복지 서비스 수요자들의 개별적 욕구를 표출하기 어려웠다. 경제적으로 성장한 지금 복지 재정이 과거에 비해 매우 늘어나면서 수요자 중심의 서비스를 논의해야 할 때다. 이제 전통적인 사회복지조직과 사회적경제조직이 서비스 공급자로서 어떤 역할을 어떻게 할 것인지 논의가 필요하다.

座談

국민들이 생각하는 복지 영역이 점차 확대됨에 따라 국가가 책임져야 할 영역, 국가가 담보하지 못하는 영역에 대한 각각의 접근이 필요한데, 국가가 담보하지 못하는 영역에서 사회적경제조직의 역할이 부각될 수 있다.



● 오단이

송실대학교 사회복지대학원 사회적기업전공 교수

옥경원 _____ 지역아동센터가 사회적경제조직으로 전환한 지 약 1년여가 지났지만 성과를 측정하기 위한 자료가 아직 충분하지 않다. 내후년 정도가 되면 가시적인 차이점을 볼 수 있을 것이다. 다만 기관 운영에 보다 민주화된 의사결정이 가능해진다는 장점이 있다. 그러나 돌봄서비스에 사회적경제조직의 진출을 확산하기 위한 정부의 각종 지원을 받기 위해 사회복지기관으로서의 본질은 변하지 않은 채 사회적경제조직이라는 ‘옷’만 갈아입는 시설이 늘어나는 문제가 나타나고 있다. 다음은 소유의 문제인데 협동조합이라는 법인격을 가지게 되면서 해산시 재산의 귀속이나 처분 문제가 이전보다 분명해진다는 장점이 있다.

양용희 _____ 국가가 여러 측면에서 영향력이 커지다 보니 돌봄을 비롯한 사회복지와 사회적경제 영역에 정부의 책임이 강조되고 있다. 일반적으로 책임을 강조할수록 권한 또한 강해지는데, 정부 예산에 대한 사회적경제조직의 의존도가 높아질수록 정부의 기준, 절차 등에 종속됨에 따라

민주적 의사결정이 가능하다는 장점이 반감될 수 있다.

강종우 _____ IMF 외환위기 이후 국가 주도로 자활, 사회적기업 등이 생겨나면서 무늬만 사회적경제조직인 여러 조직이 생겨날 수밖에 없었다. 지역사회, 조직, 국가가 이러한 소셜 워싱에 대한 대응책을 마련하는 것이 중요하다. 일례로 우리나라가 다른 나라에 비해 협동조합 조합원에 대한 교육이 가장 적은 편이다. 조합이 제공하는 서비스를 이용하기 위한 조합원의 가입은 늘어나는 추세지만 협동조합의 개념과 정의, 추구하는 가치와 목적 등에 대한 조합원 교육은 거의 이루어지지 않는다. 사회적경제조직의 구성원과 이해관계자의 참여 수준이 더욱 높아져야 한다.

사회 _____ 사회적경제전공을 운영 중인 대학들도 사회적경제의 가치나 철학에 대한 교육보다는 소셜벤처 창업 위주의 교육이 이루어지고 있어 우려된다. 정부가 돌봄 서비스에 사회적경제조직의 참여를 확대하는 정책이 국



◎ 강종우
제주특별자치도사회적경제지원센터 센터장



◎ 양용희
다솜이재단 이사장



◎ 옥경원
한국지역아동센터연합회 대표이사

가의 책임을 회피하고 돌봄서비스의 민간화를 가속화한다는 비판이 있을 수 있다. 어떻게 생각하나?

강종우 _____ 사회복지에 대한 국가의 역할이 강화되더라도 국가가 모든 공공서비스를 책임질 수 없다. 국민들이 생각하는 복지 영역이 점차 확대됨에 따라 국가가 책임져야 할 영역, 국가가 담보하지 못하는 영역에 대한 각각의 접근이 필요한데, 국가가 담보하지 못하는 영역에서 사회적경제조직의 역할이 부각될 수 있다. 예를 들어 교육복지는 공공에서, 일상적 돌봄은 사회적경제 혹은 민간 영역이 담당하도록 하는 등 공공서비스와 민간서비스가 국민의 복지욕구에 촘촘히 대응할 수 있도록 구조화하는 것이 중요하다. 반드시 사회적경제가 혹은 국가가 어떤 서비스를 제공해야 하는지 기계적으로 구분할 수 없다.

양용희 _____ 돌봄과 복지 분야에서 국가 주도 서비스를 강화할 것인지, 사회적경제와 민간의 기능을 강화할 것인지에 대한 논의에서 가장 중요한 점은 결국 수요자인 국

민들이 얼마나 좋은 서비스를 편리하게 받을 수 있는냐이다. 현재 요양보호사 급여는 10년 전과 비교하면, 약 두 배 정도로 올랐다. 근무여건이 좋아진 만큼 좋은 서비스를 제공해야 하는데, 수요자가 그만큼 만족하고 있는지 조사해 볼 필요가 있다.

옥경원 _____ 실제로 지역아동센터를 사회적경제조직으로 전환하는 정책이 발표되면서 복지국가를 벗어나 민간화를 가속화하는 것은 아닌지 논란이 많았다. 정책결정과 입법에 대한 행정체계를 이해하면, 이는 오해로 볼 수 있다. 사회문제나 사회적 요구에 따라 이슈가 되고, 입법 과정을 통해 합의된 정책이 만들어지면 세부적인 행정절차가 마련된다. 사회적경제 그 자체에 대해서는 여당, 야당 모두 강조하고 있다. 이명박정부에서부터 ‘협동조합기본법’, ‘사회적경제기본법’ 등 관련 법안이 한번도 여야를 떠나 단독으로 통과된 적이 없고, 특히 선진국에서도 사회적경제에 대한 관심이 높은 상황에서 단순히 복지서비스의 민간화로 귀결시키는 것은 무리가 있다. 서비스의

내용적 측면과 서비스 제공 구조의 형식적 측면 중 어떤 것을 기준으로 삼느냐에 따라 복지서비스의 민간화에 대한 인식 또한 달라진다.

사회 _____ 국가가 돌봄서비스의 주체가 되어야 한다고 주장하는 사회복지현장의 목소리가 많지만 서비스 제공 주체가 공공인지 민간인지에 대한 문제보다 철학과 가치를 더 중요하게 생각하는 공공가치론자의 주장도 있다. 복지국가는 복지에 대한 국가의 역할을 확장하는 것뿐만 아니라 사회적경제를 통해 공동체성을 강조하고 사회적경제조직들이 사회문제 해결에 더욱 적극적으로 참여함으로써 완성될 수 있다.

강종우 _____ 보완하자면 다양한 위기와 위험이 발생하면서 국가가 직접 담보하기 어려운 다양한 서비스 욕구가 생겨나는데, 이러한 욕구를 스스로 해결할 수 있도록 당사자들이 조직화하고 전문가와 협력하는 것이 정책적·사회적·지역주민운동 차원에서 혁신적 변화라고 생각한다.

양용희 _____ 복지나 돌봄 분야에서 국가의 책임을 어디까지로 보아야 하는지 생각해 볼 필요가 있다. 돌봄재정에 대한 책임, 국가에 의한 돌봄서비스 직접 제공까지 국가의 책임으로 볼 수도 있지만 환경조성 및 법적·제도적 지원이 국가 본연의 책임일 수 있다. 국가의 공공 돌봄서비스를 민간조직이 제공할 수도 있다. 사회서비스원 운영에 있어 소속 근로자 모두에게 공무원 신분을 보장해야만 국가가 책임을 다하는 것으로 보기는 어렵다. 물론 돌봄 종사자의 신분 보장과 일자리 안정성 측면에서는 바람직하다. 그러나 제공하는 서비스의 품질도 동시에 고려해야 한다. 당장 어떤 것이 바람직하다고 결론내릴 수 있는 것은 아니지만 국가의 책임 영역에 대해서 고민해 봐야 한다.

사회 _____ 돌봄을 어떻게 정의하느냐에 따라 다를 수 있고 논란의 여지가 있지만 사회적경제조직의 특성상 돌봄

서비스 제공 인력의 서비스 질적 수준이나 처우에 대한 우려가 있다. 어떻게 생각하나?

육경원 _____ 자생적 사회적경제조직의 경우와 다를 수 있지만 지역아동센터의 경우, 서비스 제공 인력의 자격 조건이 분명하기에 서비스의 질적 수준에 큰 영향이 없을 것으로 본다. 처우에 대해 살펴보면 사회적경제조직 중에서 성공적으로 정착한 조합들은 급여체계가 원만하다는 특징이 있다. 대개 사회적경제조직이 비즈니스모델의 정착보다는 정부지원 의존도가 높은 상황이라 기준을 뛰어 넘는 임금지급 노력은 없다. 우리나라의 잔여적 복지 경향과 복지에 대한 국민의 인식이 시혜 내지 잉여가치 정도에 머무르는 현실에서 돌봄 종사자에 대한 임금 또한 시혜적 구조에서 결정된다. 돌봄서비스 또한 도로나 항만과 같은 중요한 사회간접자본이라는 인식이 필요하다.

양용희 _____ 노인분야의 경우, 노인장기요양기관에 중사하려면 요양보호사 국가자격이 필요해 전문성이 어느 정도 보장된다. 비숙련자에 의한 돌봄서비스가 있어서는 안된다. 간호사, 요양보호사, 의사 등 각자 영역에서의 전문적 역할이 있는 것과 같이 요양보호사도 전문가가 되어야 한다. 일반적으로 서비스의 수준과 제공인력의 지위가 높아질수록 급여도 높아진다. 앞으로는 소위 말하는 낮은 수준의 서비스인 청소, 요양서비스에서도 높은 서비스 강도에 따른 응당한 수가가 보장되어야 한다. 이는 우리 사회에 꼭 필요한 서비스이며, 그 중요성은 의사와 같은 전문직만큼 높다. 처우가 개선되어야 한다. 또한 민간조직들은 각자의 이해관계에 따라 또는 기득권을 지키기 위해 종사자 처우개선 등 공동의 문제에 대해 협력하지 못하는 한계가 있다. 전체 민간단체들을 아우르는 종사자 고용 문제, 재정·예산에 대해 민간분야에서 우선 입장을 정리하고, 사회적경제나 사회서비스 지원제도, 지역사회통합돌봄 등 정책 추진에 목소리가 반영될 수 있도록 정부와 협력해야 한다.

座 談

돌봄서비스에 대한 국가의 역할도 중요하지만 민간 부문의 공동체간 관계망 강화와, 최저선을 넘어 적정선을 보장하는 돌봄서비스 제공체계 구축에 사회적경제조직의 역할이 필요하다.

강종우 _____ 사회적경제조직은 서비스 수요자와 전문적 기술과 기능을 가진 구성원들이 유기적 협력을 통해 수요자에게 필요한 서비스를 제공한다. 이러한 구조에서 비숙련자가 있기 어렵다. 사회적경제조직이 제공하는 서비스의 종류와 내용에 따라 그 자체로 숙련도가 필요한 일이 있고, 그렇지 않은 일이 있을 수는 있으나 모든 사회적경제조직에 일반적으로 비숙련자가 종사할 가능성이 높다고 볼 수 없다. 부모협동어린이집 협동조합의 경우, 서비스 수요자인 부모와 전문적 지식이 있는 교수, 사회복지사, 직원들이 협력하여 아이들에게 양질의 돌봄서비스를 제공하기 위해 구성되기 때문에 전문성을 가진 인력을 채용하지 않을 수 없다. 사회적경제조직의 종사자 처우 문제는 다른 사회복지기관의 종사자 처우 문제와 크게 다르지 않은 것 같다.

옥경원 _____ 이와 같은 문제는 제1섹터 정부, 제2섹터 영리기업, 제3섹터 NGO, 제4섹터 사회적경제로 나누는 섹터이론을 활용해 해석할 수 있다. 제1섹터인 정부는 공공성, 제2섹터 기업은 자본력, 제3섹터인 비영리조직은 공유가치라는 우성 유전자가 있다. 이들이 융합되어 제4섹터라고 부르는 사회적경제조직의 장점이 나타난다. 정부가 모든 공공 돌봄을 주도적으로 책임지는 형태는 제1섹터의 시기로 회귀하는 것이라는 비판이 있을 수 있다.

강종우 _____ 국가가 각종 사회서비스를 모두 책임질 수도 없고, 다 책임져서도 안 된다. 재정문제와 같은 거시적 문

제에서부터 서비스 품질관리, 세부적 정책추진 등 미시적 문제까지 모든 것을 국가가 단독으로 다루기 어렵다. 사회가 계속 변화하면서 이웃이 없어지고 보다 원자화 되어 감에 따라 공동체의 약화로 도움을 받기 점점 어려워진다. 돌봄서비스에 대한 국가의 역할도 중요하지만 민간 부문의 공동체간 관계망 강화와 최저선을 넘어 적정선을 보장하는 돌봄서비스 제공체계 구축에 사회적경제조직의 역할이 필요하다.

사회 _____ 사회적경제조직의 돌봄서비스 제공에 어려움이 있다면? 어떻게 해결해야 하는가?

강종우 _____ 지역사회 내에 거주하는 장애인, 노인의 필요나 욕구에 맞게 돌보는 것이 '지역사회통합돌봄'의 핵심이다. 그러나 여전히 틈새가 있어 서비스 간의 긴밀한 연결이 필요하다. 집수리 지원을 하는 인력이 독거노인의 건강문제에는 관심 없이 수리 서비스만 제공하고, 요양보호사가 독거노인과 상담하고 돌봄서비스는 제공하는데 방충망이 훼손되었는지 살펴보지 않는 것과 같은 문제다. 이런 문제를 해결하려면 서비스 간 유기적 연결망이 있어야 하는데 쉽지 않다. 서비스를 소관하는 정부부처, 사회복지시설과 기관, 민간단체간 각자의 성격과 특성뿐 아니라 보조금을 통한 서비스 제공에 연결되는 성과 중심 서비스 제공 등이 돌봄서비스 현장에서 서비스 분절을 초래할 수 있다. 서비스 간의 연계·조정, 서비스 제공 주체들의 협력체계가 마련되어야 한다.

座談

사회적경제조직이라는 외형을 갖추는 것보다 사회적경제 방식이나 가치, 철학을 돌봄서비스 제공 구조에 어떻게 적용할지에 대한 고민이 더욱 중요하다.

양용희 _____ 다솜이재단은 병원에 요양보호사 파견을 통한 간병서비스를 제공하고 있다. 수년간 최저임금이 급격히 상승하고 있어 종사자에게 이에 따른 임금을 지급하는데 어려움을 느끼고 있다. 최저임금이 올랐다는 이유만으로 소비자에게 비용을 전가하기 어렵다. 간병이나 노인장기요양 시장에서 비영리조직은 법적 최소한을 준수하는 영리사업자보다 더 높은 수준의 윤리적 책임을 요구받는다. 월등하게 좋은 서비스 제공이나 관리체계 혁신을 통한 비용절감이 생존 방법인데 쉽지 않다.

옥경원 _____ 돌봄서비스를 제공하는 사회적경제조직에게 가장 어려운 점은 서비스 수가가 낮다는 것이다. 종사자의 전문성과 서비스 단가가 적절히 인정되어야 한다. '온종일 돌봄체계'에는 교육과 돌봄이 공존하고 있다. 초등학교 내 돌봄 종사자들의 공무직 전환에 대해 공정성에 의문을 제기하며 편승하려 한다는 관점이 존재할 뿐 아니라 학교 내에서 돌봄 종사자가 교육 종사자에 비해 전문성이 상대적으로 낮게 평가되는 차별적 인식이 만연하고 있다. 법조계, 의료계는 자격증이 남발되지 않도록 통제하며 전문성을 유지하고 있는데, 유독 사회복지사 자격증은 쉽게 취득할 수 있어 스스로 평가절하하고 있는 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다. 두번째는 사교육과 같은 돌봄서비스 대체재와의 경쟁력에서 우위를 점하기 어렵다는 것이다. 돌봄서비스는 공공재이기 때문에 대체재에 비해 서비스 제공에 따른 수익 창출에 수요자의 거부감이 크다. 또한 보조금에 의존하던 지역아동센터가 협동조합으로 전환하면서 제공하는 서비스에는

변화가 없는데 단순히 협동조합이 되었으니 수익을 창출할 수 있는 비즈니스모델을 마련할 수 있을 것이라고 기대할 수 없다.

양용희 _____ 한 국가를 넘어서 전 세계적으로 비영리분야는 섹터이론에서 가장 중요한 축이지만 안정적 재정구조를 가지기 어려운 약점이 있다. 사회적경제는 자본주의 체계 내에서 경제활동을 통한 비영리조직의 안정적 재정구조를 확보하기 위한 노력이 확장되며 나타났다. 그러나 우리나라는 사회적경제의 초점이 일자리 창출에 맞춰져 있다. 일자리도 중요하지만 서비스 수요자를 중심으로 사회적경제 생태계를 조성해야 한다. 국가의 사회서비스에 대한 책임은 법과 제도적 정비를 통해 사회적경제조직이 원활히 운영되도록 지원하고, 민관 파트너십을 통해 섹터 간, 기능 간 역할을 정립해야 한다.

사회 _____ 사회적경제 체제로의 이행은 시대적 흐름이다. 최근 사회적경제기본법안에 대한 각론의 찬반논의가 활발하지만 법안 제정 필요성에 대해서는 여야 모두 큰 이견이 없다. 사회복지시설과 법인은 설립목적 자체가 사회적 가치를 창출하기 위한 조직으로 사회적경제 체제에 적극적으로 참여할 수 있고, 이를 통해 영역을 보다 확장할 수 있다. 사회적경제조직이라는 외형을 갖추는 것보다 사회적경제 방식이나 가치, 철학을 돌봄서비스 제공 구조에 어떻게 적용할지, 사회적경제조직 구성원의 전문성을 어떻게 확보할지에 대한 고민이 더욱 중요하다.①

글 박대하 기자