

Korea Development Institute for Self-Sufficiency and Welfare

# 사회서비스 영역과 자활사업 연계 방안 모색

발행 2022년 7월 발행처 한국자활복지개발원 주소 서울시 서대문구 통일로 135 충정빌딩 9,10층

## Contents

1. 사회서비스 영역에서의 자활사업 확장 가능성\_ 민동세
2. "지역의 필요를 담다" 지역기반 지속가능한 좋은돌봄\_ 송유정
3. 지역사회 통합돌봄사업과 자활사업연계사례를 통한 경험과 과제\_ 박혜준

# 사회서비스 영역에서의 자활사업의 확장 가능성

민동세 사회적협동조합 도우누리, 이사장

## 1. 사회서비스 환경변화, 지역과 수요자 중심

### 1) 위기의 노인, 불안한 미래

우리나라의 사회복지 정책 환경은 IMF를 극복하고 2000년을 지나면서 크게 변화되었다. 전통적인 사회복지 수혜대상자 즉, 가난하거나 질병이 있는 또는 장애가 있는 특정한 복지 대상자에서 출산과 양육, 실업, 다문화, 노인 등 새로운 사회적 위험에 노출된 모든 국민에게로 국가와 사회의 보장 대상자가 확장된 것이다.

이 중에서 노인의 경우 더욱 위험한 환경에 놓여있다고 할 수 있는데, 우선 급속한 인구 고령화에 따른 위험이 있다. 저출산고령사회위원회가 발표한 자료에 의하면 베이비붐세대가 2020년부터 노년기에 진입하면서 65세 이상 인구가 급격하게 증가하고 있다. 1차 베이비붐세대(1955년~1963년생)가 노년층 진입을 완료하는 2028년에는 1,210만 명을, 2차 베이비붐세대(1964년~1974년생)가 노년층 진입을 완료하는 2039년의 노인 인구를 1,683만 명으로 추계하였다. 급속한 인구 고령화는 시급한 당면과제가 되었다.

두 번째로 고령자 가구의 증가에 대한 우려가 있다. 2017년 1인 노인가구는 134만 가구로 조사되었는데, 1인 노인가구의 증가추세는 2025년 199만 가구, 2035년 300만 가구로 급증할 것으로 예측된다. 셋째, 초고령 인구(또는 후기 고령인구)의 증가인데 2017년 인구통계는 노인인구 708만 명으로 총인구의 14%를 기록하였으며 이중 153만 명이 75세 이상의 후기 고령인구로 조사되었다. 이는 전체 인구의 3.0%에 해당한다, 후기 고령인구는 2039년 483만 명 전체 인구의 9.2%까지 높아질 것으로 전망되어 경제활동에 필요한 인구 비율이 위험한 수준이 될 것이라고 예고한다.

넷째, 빠른 경제발전과 사회변화를 경험한 베이비붐세대의 노인이 노후에 대한 준비가 부족하고 가난하다는 것이다. 노후를 준비하지 못한 노인은 대체로 더 오래 일을 해야 하고 노동시장에 잔류하는 기간이 늘어나면서 청년과 노인 간의 일자리 경쟁까지 사회문제로 제기되고 있다. 마지막으로 스스로 생활할 수 있는 신체적 조건이 둔화하고 자연스럽게 타인과 사회적 돌봄을 필요로 하는 노인이 증가하고 있지만, 노후를 준비하지 못한 노인의 경우 경제적 관계뿐만 아니라 사회적 관계도 빈곤해지면서 존엄한 돌봄을 받지 못하고 있다고 느끼면서 위기의 노인이 되고 있다.

노인뿐만 아니라 아동과 청소년, 여성, 장애인, 다문화 가정과 외국인 등 다양한 계층들이 각자의 시각에서 노인과 똑같은 혹은 유사한 사회적 위험을 느끼고 실제 그 위험으로부터 위해 받는 사례가 반복, 누적되면서 중요한 사회문제로 인식되어 졌다.

## 2) 사회서비스 개념의 변화

사회서비스의 사전적 의미는 사회복지서비스, 보건의료서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스를 통틀어 이르는 말<sup>1)</sup>이다. 2003년 사회복지사업법이 개정되면서 사회복지서비스라는 용어가 법적 용어로 기술되었는데, 국가나 지방자치단체 및 민간 부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회활동이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것으로 정의하였다.<sup>2)</sup>

2012년 사회보장기본법이 전면 개정되면서 사회서비스라는 용어가 법률로 정의되었다. 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤과 사망 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는데 필요한 소득과 서비스를 사회보장이라 하고 사회보장의 내용으로 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 구분하였다. 사회보장으로 사회서비스란, 국가와 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, 사회참여지원 등을 통하여 국민의 삶을 향상되도록 지원하는 제도라고 정의하고 있다. 즉, 주민 생활과 밀접한 모든 분야에서 매우 다양한 내용으로 사회서비스를 설명할 수 있다.

사회서비스에 대한 개념과 내용이 사회보장기본법<sup>3)</sup>에 법률 용어로 산입되면서 사회서비스에 대한 실제적 내용의 확장에 큰 변화가 나타났다. 사회보장기본법 개정 이전에도 사회정책에서 사용되었던 사회서비스는 일자리정책에서의 행정 범주, 사회복지서비스 중에서 특정 서비스를 설명하는 정도였다고 할 수 있다. 법률적 개념이 정의되면서 사회서비스가 크게 확장되었다고 할 수는 없지만, 2005년 사회서비스 일자리창출계획, 2007년 사회서비스 전자바우처사업 도입, 2008년 노인장기요양보험 시행 등 정부의 사회서비스 관련 정책과 사업이 꾸준히 늘어났고 지금은 보건복지부, 교육부, 고용노동부 등 중앙부처뿐만 아니라 경찰청, 보훈처, 산림청 등 대부분 정부조직에서 사회서비스 사업을 추진하고 있는 것으로 확인되고 있다.<sup>4)</sup> 사회서비스에 대한 법률적 개념에 대해 실제적 사업은 매우 광의적으로 해석되고 있는 것이다.

## 3) 지역중심 사회서비스 정책변화

최근 대표적인 지역중심 사회서비스 정책은 지역사회 통합돌봄과 사회서비스원 설치 그리고 노인맞춤돌봄 서비스라고 할 수 있다. 먼저 2018년 3월 보건복지부는 재가·지역사회 중심으로 각종 사회서비스를 제공하는 커뮤니티케어(Community Care; 지역사회 통합돌봄)를 본격 추진한다고 발표했다. 지역사회 통합돌봄이란, 돌봄을 필요로 하는 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회에 거주하면서 개인의 욕구에 맞는 복지급여와 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아가며 자아실현과 활동을 할 수 있도록 하는 사회서비스 체계<sup>5)</sup>라고 설명한다. 복지부는 2019년부터 노인, 장애인, 아동 등 3가지 유형으로 커뮤니티케어 선도사업을 추진하였고 3년에 걸쳐 시군구 중심으로 하는 읍면동 행정 전달체계를 조성하였다.

서울시의 경우 복지부가 추진하는 커뮤니티케어 선도사업을 서울형으로 발전적 변화를 주었는데 25개 자치구 모든 동주민센터에 '돌봄SOS센터'를 설치하고 표준화된 8대 사회서비스를 제공하는 행정 전달체계 개편을 복지부 시범사업 기간과 동일하게 추진하였다. 2021년 25개 자치구 425개 동주민센터에 돌봄SOS센터가 설치되었고 각 센터에는 3명의 매니저를 배치하였으며, 2021년 72,565명이 돌봄SOS센터에서 서비스를 이용한 것으로 조사되었다<sup>6)</sup>.

1) 출처; 오마이뉴스, 2011년 2월, 네이버 국어사전

2) 사회복지사업법 제2조(정의) 제4호 사회복지서비스, 전문개정 2003.7.30

3) 제3조 정의 제4호

4) 노대명 외, 사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안 연구, 한국보건사회연구원, 2017

5) 보건복지부 보도자료, 2018.3.12.

두 번째 사회서비스원 설치와 종합재가센터의 운영이다. 사회서비스원은 2017년 문재인정부가 국정과제에 반영하면서 정책에 대한 관심을 받았고 2019년 서울, 경기, 대구, 경남 등 4개 광역지방자치단체에서 1단계 운영이 시작되었다. 2021년 사회서비스원 설치에 관한 법률이 제정되었고, 2022년에는 중앙사회서비스원이 설립되었으며 연내 17개 광역자치단체에 사회서비스원이 모두 설치될 것으로 보인다.

법률에 근거하여 국가와 지방자치단체는 사회서비스의 공공성, 전문성 및 투명성을 제고하고 사회서비스의 질을 향상하도록 노력하는 책무가 있다.<sup>7)</sup> 이를 위해 긴급돌봄서비스의 제공, 사회서비스 제공기관의 운영, 종합적인 재가서비스 제공 등의 사업을 수행하기 위해서 사회서비스원을 설치·운영할 수 있다. 서울시의 경우 2019년 재단법인 서울시사회서비스원을 설립하고 재가서비스 품질향상과 돌봄 종사자 처우개선을 목표로 성동, 은평, 강서, 노원 등 4개 자치구에 종합재가센터를 설치, 운영을 시작하였다. 2020년 8개 구에 종합재가센터를 설치하여 모두 12개 센터가 운영되고 있으나 25개 자치구에 설치하겠다는 계획은 보류된 상태다. 8개 어린이집과 1개 데이케어센터를 위탁·운영 중에 있다.

세 번째는 지역사회 노인돌봄서비스의 통합이다. 복지부는 2020년 1월부터 노인돌봄기본서비스, 노인돌봄 종합서비스, 단기가사서비스, 독거노인 사회관계활성화, 초기독거노인자립지원, 지역사회 자원연계 등 기존의 6개 노인돌봄사업을 통합하여 노인맞춤돌봄서비스라는 개인 맞춤형 돌봄서비스를 제공하고 있다. 서비스 대상자를 35만 명에서 45만 명으로 확대하였고, 서비스 제공기관을 바우처를 제공하는 등록기관에서 시군구에서 지정하는 보조금방식으로 서비스 공급체계를 전환하였다. 노인맞춤돌봄서비스는 돌봄이 필요한 고령, 독거노인의 급속한 증가와 가족돌봄의 약화, 노인의 사회적 관계망이 약화되는 환경변화에 부응하는 개인의 욕구중심 맞춤형 서비스를 제공하고 민간 사회서비스 전달체계의 공공성과 책임성을 강화하는 정책이라고 할 수 있다.

## 2. 새로운 사회서비스 공급자, 사회적경제조직

### 1) 사회서비스 공급방식의 변화

사회서비스에 대한 수요가 크게 증가하면서 서비스 공급방식도 크게 변화되었다. 전통적인 사회복지서비스는 정부가 사회복지관 등 서비스 공급자에게 재원을 제공하면 서비스 공급자가 서비스가 필요한 대상자를 찾아 제공하는 원조방식(보조금방식)<sup>8)</sup>이었다. 이러한 원조방식의 서비스 공급은 이용자의 권한이 약하고 상대적으로 공급자와 서비스 제공자의 힘이 강하기 때문에 서비스 질이 떨어진다는 평가를 받았다. 서비스 질에 대한 낮은 평가는 정부의 비용을 높이는 데 장애로 작용하게 되어, 급증하는 사회서비스 수요를 충족하기 위한 재정증가를 위해 자연스럽게 서비스 공급방식이 변화되었는데, 바우처 방식과 사회보험 방식이 대표적이다.

바우처 방식은 정부가 서비스가 필요한 대상자에게 재원을 제공하면 서비스 이용자가 공급자를 선택하여 구매하는 방식이다. 서비스 이용자의 권한이 서비스 공급기관이나 제공인력보다 높은 지위에 있기 때문에 언제든지 이용자의 선택권이 작동하고 이는 서비스 질을 높일 수 있을 것으로 기대하였다. 이러한 바우처 방식의 서비스 공급은 2005년 산모신생아건강관리서비스에 처음 적용되었는데, 시군구 보건소에서 서비스를 이용하게 될 산모에게 종이 바우처를 제공하고 산모는 서비스를 이용한 대가로 종이 바우처를 서비스 공급기관에 지불하였다. 서비스 공급기관은 이용자가 지불한 종이 바우처를 보건소에 제출하면 보건소로부터 현금으

6) 서울시복지재단 내부조사 자료

7) 사회서비스 지원 및 사회서비스원 설립·운영에 관한 법률 제4조 국가와 지방자치단체의 책무

8) 김영중, 「한국사회서비스의 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향」, 한국보건사회연구원, 2012

로 지급받는 방식이었다. 2007년 보건복지부는 바우처 수령, 지급 및 서비스 비용 청구를 전산화 하여 전자 바우처 제도를 도입하였고 지금까지 전자바우처는 대표적인 사회서비스 공급방식으로 사용되고 있다. 사회보험 방식으로 제공되는 노인장기요양서비스는 서비스 대상자를 선정하는 조건과 규모에 차이가 있을 뿐 바우처 방식과 유사한 서비스 공급체계라고 할 수 있다.

바우처 방식의 사회서비스 공급은 이용자의 선택권을 강화하여 서비스 품질을 제고한다는 목표가 있다. 문제는 바우처 방식이 도입된 2007년 이후 16년이 지나고 있는 지금도 사회서비스의 품질에 대한 신뢰가 매우 낮다는 것이다. 전자 바우처를 도입하면서 경쟁을 통한 사회서비스 품질이 향상될 거라는 기대의 실현보다, 영세한 공급기관들의 과도한 경쟁으로 인한 열악한 일자리 양성으로 오히려 품질이 저하되었다는 평가가 더 우세하다. 공급기관 확대를 위한 급격한 규제 완화가 공급기관의 영세화와 ‘저임금-저숙련’의 서비스 제공인력 양산으로 이어져 사회서비스의 품질 저하와 정부의 관리압력 증가로 나타났다는 평가가 있다(양란주, 2017).

사회서비스 공급방식이 변화되고 변화된 공급방식에서 사회서비스의 기획, 관리 및 서비스 질 제고라는 목표와 영세한 공급기관과 저임금-저숙련 제공인력에 대한 사회적 비판은 자연스럽게 서비스 제공기관의 기획, 관리와 통제 기재에 관심이 모아졌다. 대안적 서비스 제공기관을 모색하면서 사회적경제조직에 대한 관심이 일어났다. 사회적경제조직은 사회서비스 공급의 필요에 의해 발현된 것은 아니지만 대한민국에서 사회서비스가 급증하는 사회적, 정치적 환경에서 공급기관에 대한 대안마련이 필요한 시기에 사회적으로 부각되면서 자연스럽게 대안 주체로 부각되었다. 누군가의 의도나 기획으로 설명할 수 없는 사회적 환경변화에 의한 자연스러운 정책의 융·복합이라고 할 수 있다.

2000년 이후 사회서비스에 대한 국민적 체감이 확산되었고, 2005년 이에 부응하는 장애인활동보조서비스, 노인돌봄서비스, 가사간병방문서비스, 산모신생아건강관리서비스 등 대표적인 돌봄 사회서비스 총량이 늘어났다. 다양한 사회서비스가 국민들에게 필수 서비스로 인식되면서 법적 근거가 마련되고 마련된 법 근거에 따라 더 체계적인 정책들이 생산되었다.

사회서비스에 대한 다양한 수요가 급증하면서 전자바우처, 사회보험 등 새로운 공급방식으로 변화하면서 사회서비스 공급량 역시 매우 다양한 내용과 양으로 늘어났다. 공급방식의 변화를 통한 사회서비스 증가를 제도적으로 구조화하는 사건 중 가장 중요한 것은 사회보장기본법 전면 개정(2012)과 사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률 제정(2012), 사회서비스 산업 특수 분류체계 도입(2013), 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어) 선도사업 추진(2019), 노인맞춤돌봄서비스 시행(2020) 등이 있다. 법률적 근거를 마련하고 사회서비스 정책이 다각적으로 시행되는 과정이다.

또한, 2000년 국민기초생활보장법을 근거로 생산적 복지라는 구호와 함께 자활사업이 제도화 되었는데, 가난한 사람들에게 노동의 기회를 제공하면서 자활기업<sup>9)</sup>으로 창업하는 것이 주요 자활경로였다. 자활근로사업은 정부의 표준화 사업에 따라 ‘간병사업’이 전국 지역자활센터에서 추진되었으며 간병사업단은 자활기업으로 성장하는 과정에서 광역사업으로 확장되기도 하였다. 주로 개인간병을 중심으로 하던 간병사업은 병원 단위로 간병사업을 확대하였고 보호자 없는 병원사업이 제도화되는 데에 주요한 주체로 역할을 하였다. 사회서비스 공급방식이 바우처, 사회보험으로 변화되면서 자활기업도 바우처 제공기관, 방기요양기관 등 서비스 공급기관으로 분화 발전하였다.

사회적기업육성법 제정(2007), 협동조합기본법 제정(2011), 지역주민의 지역문제 해결과 소득·일자리 창출을 위해 설립하는 마을기업 지원정책(2011), 농어촌지역 주민 스스로 소득과 일자리 창출을 목적으로 하는 농어촌공동체회사 지원정책(2011) 등 자활기업이 특정 취약계층의 제한되는 한계를 넘어 사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체회사 등 인증·인정 프로그램들이 제도화되고 협동조합 법인이 새로 등장하였다.

9) 2000년 자활사업이 제도화 하면서 명칭은 ‘자활공동체’였으며 이후 법개정으로 ‘자활기업’으로 명칭

〈그림 1〉 사회서비스 공급방식의 변화와 대안적 공급주체의 발현



## 2) 사회서비스 공급의 공공성과 사회적경제

사회보장으로 사회서비스는 보편적 확장성을 지향하고 있다. 동시에 사회서비스의 공공성 보장이 중요한 과제이다. 사회서비스의 보편적 확장성은 사회적 환경변화를 체감하는 국들로부터 쉽게 동의를 받을 수 있지만, 늘 국가의 재정 제약 선에 의해 서비스 공급 시기와 양이 조절될 수밖에 없다. 따라서 어떤 사회서비스를 얼마나 확대 할지는 정부에 따라 우선순위가 바뀔 뿐이지 사회적 위험을 해소하고 국민의 인간다운 삶의 질 유지 수요에 부응하여 다양하게 그리고 양적 확대는 일관된 방향성이 될 전망이다.

사회서비스의 공공성은 다르다. 서비스의 내용에 따라, 양적 규모에 따라 공공성이 변하지 않는다. 공공성이란 특정 개인이나 조직이 아닌 보편적인 사회 구성원 모두에게 동일하게 적용되는 성질이라고 할 수 있다. 또는 대중성이 유지되는 것(being public)이라고 표현된다. 사회서비스가 대한민국 국민 모두의 삶의 질에 필요한 사회보장 중 하나라는 사회보장기본법의 정의는 매우 의미 있는 선언이라고 하겠다. 사회보장을 실천하는 사업법의 기준은 사회복지사업법이다. 사회복지사업법은 ‘사회복지법인 및 사회복지시설은 공공성을 가지며 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 공공성을 확보하여야 한다’고 규정하고 있다.<sup>10)</sup> 사회보장으로 사회서비스를 제공하는 주체는 공공성을 확보하여야 하는 근거를 이 법으로 설명할 수 있다.

그렇다면 사회서비스의 공공성은 국가만 담보할 수 있는가? 이 질문에 그렇다고 한다면, 사회서비스의 공공성을 담보하기 위해서는 국가나 지방자치단체만 사회서비스 공급자로 역할을 할 수 있다. 그렇지 않다면 사회서비스의 공공성은 포기되어야한다. 2015년 메르스가 국내에 유입되었을 때 우리 사회는 일명 ‘메르스<sup>11)</sup> 사태’를 경험하였다. 당시 신문기사에는 한 공공병원에서 환자를 받지 말라는 이메일을 직원에게 발송된 사실이 드러나 사회적으로 비난을 받았다. 다시 사회서비스의 공공성은 국가만 담보할 수 있는가라는 질문에 진지한 공론화가 필요하다.

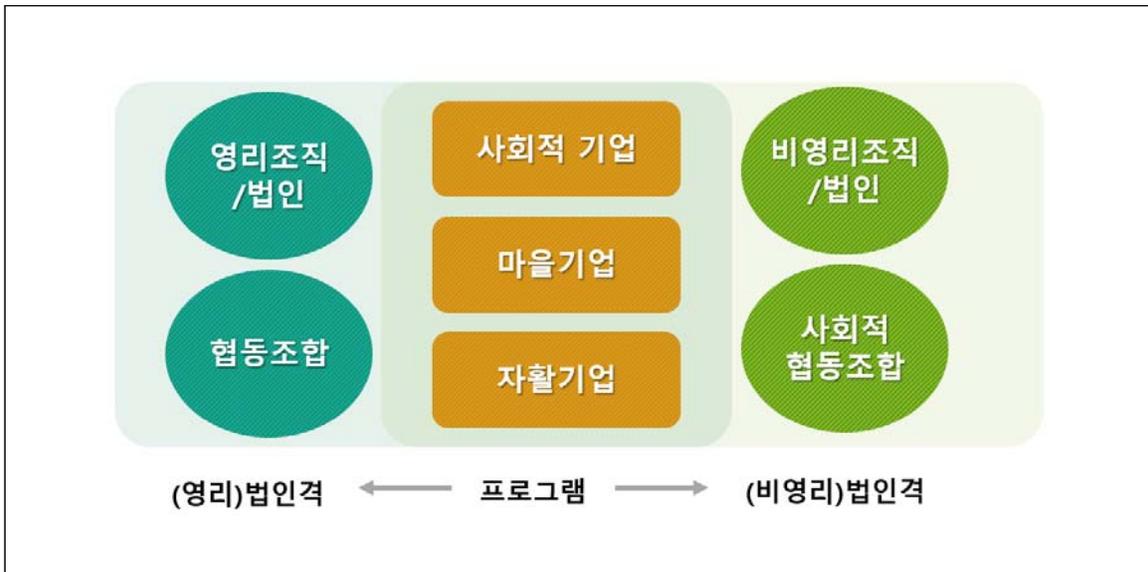
메르스 사태에서 나타난 공공병원의 해프닝은 주체의 정체성이 바로 행위의 성질을 규정한다는 것은 기대에 대한 충분조건으로, 행위의 성질을 유지하기 위해서는 주체의 정체성뿐만 아니라 지속적인 노력이 필요하다는 것을 보여준 대표적 사례라 하겠다. 결국 사회서비스가 공공성을 확보한다는 의미는 사회서비스 행위

10) 사회복지사업법 제1조의 2(기본이념)

11) 중동 호흡기 증후군, 중동지역의 아라비안반도를 중심으로 주로 감염환자가 발생

주체가 ‘공공 영역이나 민간 영역 혹은 영리나 비영리’와는 관계없이 공공성을 확보하려는 물리적 구조와 정성적 기술이 요구된다고 하겠다. 보즈먼(Bozzeman Barry, 2007)과 멀튼(Moulton, 2009)은 공공성의 핵심은 ‘가치와 규범이지 서비스의 속성이나 제공주체가 아니’라고 주장하였다.

〈그림 2〉 사회적경제조직의 범주



### 3) 왜 사회적협동조합에 주목하는가?

우리나라에서 사회적경제조직은 법률로서 ‘법인격’과 관련법과 정책에 따른 ‘인증·인정 프로그램’으로 구분하고 있다. 협동조합기본법(2012)에 근거하여 설립된 협동조합과 사회적협동조합은 법인자체를 사회적경제조직으로 구분하면서 협동조합은 영리법인으로 사회적협동조합은 비영리법인으로 나눈다. 국민기초생활보장법에 근거하는 자활기업은 법에서 정한 조건을 갖추었을 때 자활기업으로 인정되고 자활기업을 지원하는 프로그램에 진입할 수 있는데 자활기업은 부가가치세법상 사업자로 반드시 법인이 아니어도 된다. 사회적기업육성법에 근거하는 사회적기업은 법에서 정한 요건을 갖추면 사회적기업으로 인증되며 반드시 법인격을 갖추어야 한다. 마을기업, 농산어촌공동체회사는 행정안전부와 농림부의 목적사업에 따른 프로그램에 진입한 기업에게 부여하고 있다. 사회적경제조직은 협동조합 법인 또는 관련된 인정·인증 프로그램에 의해 부여된 특정한 지위를 가지는 조직을 통칭한다고 할 수 있다.

특히, 사회서비스분야에서 사회적협동조합에 주목하는 것은 협동조합이 가지는 정체성과 운영원칙 등 조직의 고유한 특징이 사회서비스의 공공성을 확보하는 데 용이할 것으로 판단되기 때문이다. 우선 협동조합은 현장 중심의 조직 정체성을 갖는다. 협동조합기본법은 사회적협동조합을 ‘협동조합 중 지역주민들의 권익·복지증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합’으로 정의하고 있다. 또한 국제협동조합연맹(ICA, 1995)은 협동조합을 ‘공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제·사회·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직’이라고 규정했다. 사회서비스를 제공하는 조직으로 사회적협동조합은 사회적 환경변화에 따른 새로운 위협(복지, 의료, 실업, 안전, 가족, 문화 등)을 해결하려는 주체들의 자발인 인적 결사체이며 민주적으로 운영되는 자율적인 경제활동 조직이라고 할 수 있다. 사회서비스를 통해 사

회문제를 해결하려는 현장 중심의 협동조합이면서 비영리 법인격인 사회적협동조합은 사회서비스의 공공성을 확보하는 구조적 조건을 갖추고 있는 것이다.

둘째, 사회적협동조합은 지속 가능한 조직운영의 원칙을 가지고 있다. 협동조합 7원칙은 1995년 국제협동조합연맹이 출범하면서 선언한 협동조합 운영에 대한 약속이며 신념이다. 협동조합 7원칙은 자발적이고 개방적인 조합원 제도, 조합원에 의한 민주적 관리, 조합원의 경제적 참여, 자율과 독립, 교육훈련 및 정보제공, 협동조합 간의 협동, 지역사회에 대한 기여이다.<sup>12)</sup> 협동조합의 원칙이란 규율 이상의 의미를 지니며, 행동 판단과 의사결정의 기준이 되어야 한다. 협동조합은 원칙을 글자 그대로 따르는 것으로는 충분하지 않고 그 정신을 따라야 하며, 각 원칙이 품고 있는 정신을 전체적으로 협동조합의 일상적인 활동에 적용하는 것이 중요하다. 이런 점에서 보면 협동조합의 원칙은 연례 행사에서만 꺼내는 진부한 목록이 아니라 협동조합이 미래를 열어갈 수 있도록 힘을 주는 틀이자 제공하는 요인이다.<sup>13)</sup> 협동조합 7원칙은 한번 또는 여러 번의 학습으로 완성되는 것이 아니라 협동조합을 운영하면서 조합원과 내부 구성원들이 항상 생각하고, 원칙의 적용을 지속적으로 고민하는 자세를 강조하고 있다. 협동조합 7원칙은 당장의 성과를 넘어 지속 가능한 경영의 길잡이가 되는 운영원칙으로 사회서비스 공급처의 지속가능한 운영에 필요한 가치지표라 할 수 있다.

셋째, 협동조합기본법은 사회적협동조합을 비영리법인격으로 규정하고 있어서 사회복지사업법에서 제한하는 사회복지시설 운영과 사회복지사업을 수행할 수 있는 자격을 부여받고 있다. 국가나 지방자치단체는 사회복지시설은 설치·운영할 수 있으며 필요한 경우 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있다.<sup>14)</sup> 또한 사회서비스를 제공하는 사회적협동조합은 지정기부금단체로 등록할 수 있으며 공익법인의 지위를 가지게 되고 후원자 발굴을 통해 사회서비스 제공에 필요한 자원을 모집할 수 있다. 그리고 사회적협동조합은 국가사업 위탁을 주목적으로 하는 조합으로 설립할 수 있어 특정한 사회서비스를 제공하는 국공립 시설을 위탁, 운영하는 법인으로 정체성을 확보할 수 있다.

〈그림 3〉 사회적협동조합의 특징, 법인격 비교(주식회사 vs 협동조합 vs 사단법인)

구분	주식회사	협동조합		사단법인
		일반	사회적	
근거 법률	상법	협동조합기본법		민법
사업 목적	이윤 극대화	조합원 이해	공공이익	공공이익
운영 방식	1주 1표	1인 1표		1인 1표
설립 방식	신고	신고(영리)	인가(비영리)	인가
책임 범위	유한책임	유한책임		해당 없음
규모	대규모	소규모 + 대규모		주로 소규모
성격	물적 결합	인적 결합		인적 결합
사업 예	대기업/중소기업, 삼성전자(주)	일반경제 활동분야	사회복지, 보건의료 등	학교, 병원, 복지단체 등

12) 협동조합 7원칙 하나하나에 대한 내용과 의미를 소개하는 글과 서적을 참고

13) 국제협동조합연맹, 협동조합 원칙 서문, 1995

14) 사회복지사업법 제34조(사회복지시설의 설치)

### 3. 자활기업과 통합돌봄 사례, 광진구

#### 1) 광진구 사회적경제특구사업(2016~2018)

서울광진지역자활센터에서 창업한 자활기업 사회적협동조합 도우누리(이하 '도우누리')는 2008년 2월에 광진구청으로부터 자활공동체 인정을 받았고 지금은 서울광역자활센터로부터 자활기업 확인서를 발급받은 사회서비스 제공기업이다. 2010년 1월 고용노동부로부터 사회적기업 인증을 받았으며, 2013년 4월 보건복지로부터 설립인가를 받은 제1호 사회적협동조합이다. 도우누리는 사람이 태어나서 성장, 어른이 되고 노인이 되어 생을 마감하는 전 생애주기에 필요한 사회서비스를 제공하는 것을 미션으로 하고 협동조합 7원칙을 운영 원칙으로 실천하고 있는 협동조합이다.

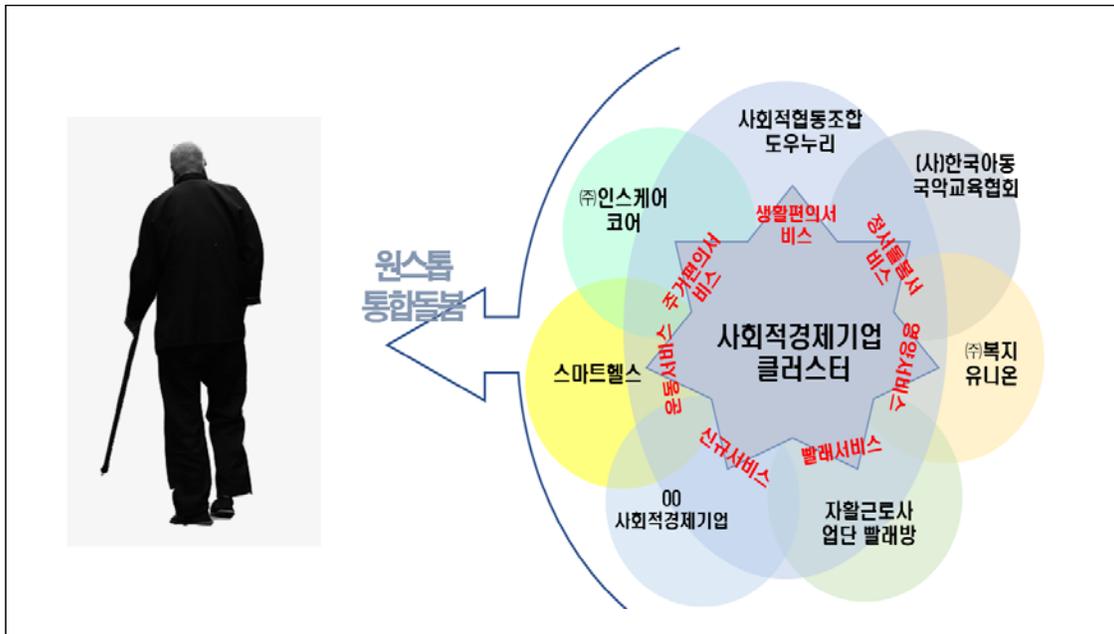
도우누리는 2015년 광진구 내 사회적경제조직 5곳과 지역사회 내 돌봄서비스 수요조사를 하였다. 노인을 대상으로 필요한 사회서비스 수요와 내용을 파악하기 위한 조사로 진행하였고 주로 종합사회복지관, 노인복지관 그리고 재가노인복지시설을 이용하는 노인과 보호자를 대상으로 하였다. 조사 결과, 재가노인을 대상으로 제공되는 사회서비스는 재가요양서비스, 노인돌봄서비스, 재가노인지원서비스 등 주로 노인의 일상생활과 신체활동을 지원하는 사람 돌봄이 주 내용이었으며 청소와 방역, 빨래, 영양 등 다양한 필요에 대한 서비스 접근이 없거나 매우 부족한 것을 발견하였다. 도우누리와 사회적경제조직은 재가의 노인을 대상으로 필요한 서비스를 통합하거나 맞춤형으로 제공하는 공급기반을 조성하는 목표를 세우고 이(異) 업종 간의 협업사업을 추진하였다.

2016년부터 3년간 서울시가 지원하는 자치구 사회적경제특화사업으로 선정되었고, 자활기업인 도우누리가 서비스 제공의 허브기능을 맞게 되었다. 이업종 간 협업에 참여한 조직은 노인을 돌보는 서비스를 제공하는 자활기업 도우누리, 노인과 환자를 위한 연하식을 생산하는 사회적기업 복지유니온, 전통놀이와 국악으로 정서활동을 제공하는 사회적기업 한국아동국악교육협회, 청소와 방역서비스를 제공하는 사회적기업 인스케이코어, 서울광진지역자활센터가 운영하는 자활근로 빨래방사업단 그리고 네트워크를 조율하는 역할로 광진사회적경제네트워크 등 6개 조직으로 사회적경제 클러스터사업단으로 명명하였다.

클러스터 사업단은 재가로 제공되는 돌봄 사회서비스를 영양돌봄서비스, 주거돌봄서비스, 정서돌봄서비스, 요양돌봄서비스로 분류하고 참여하는 기업의 서비스를 리뉴얼하는 작업을 통해 클러스터 재가서비스를 상품화하였다. 2년 정도 시용서비스를 제공하면서 클러스터 재가 돌봄서비스를 개선하고 소비자의 구매력을 확인하였다. 또한 사전조사에서 가장 높게 나타난 영양돌봄을 제공하기 위해 돌봄식당을 개설하는 방향을 설정하였는데, 광진구를 4개 권역으로 나눠서 주택가 내에 어르신 영양돌봄을 목적으로 하는 일반 식당을 개설·운영하는 목표를 수립하였다. 2017년 광진구 구의동에 뷔페 형식의 열린밥상을 개업하고 일반인과 노인을 대상으로 영업을 시작하였고 노인의 경우 회원제를 통한 가격 인하, 운동시간과 연계하는 지역화폐 활용 등을 적용하는 실험을 진행하였다. 2019년 도우누리의 투자로 따뜻한 밥상이 광진구 중곡동에 개설되면서 두 번째 돌봄식당이 운영되기 시작하였다.

광진구 사회적경제특구사업인 재가 돌봄사회서비스를 제공하는 사회적경제 클러스터사업은 지역사회에서 노인의 삶의 질을 유지하는 재가 돌봄서비스의 통합공급체계에 대한 필요를 확인하였고 제도화된 요양서비스 외에도 영양서비스, 주거편의서비스, 정서서비스, 운동서비스 등 생활에 밀접한 사회서비스 개발의 가능성을 제시하였다. 그러나 소규모로 제공되는 사회서비스는 그 비용이 높아 소비자의 구매력이 형성되지 못하였다. 따라서 제도적으로 수요자 중심의 맞춤형서비스를 제공하는 공급기반을 마련하고, 새로운 사회서비스 수요에 부응하는 서비스 개발과 상용화 과정에 대한 인적 물적 지원이 과제라 제시되었다.

〈그림 4〉 광진구 사회적경제 클러스터사업 모델(2016~2018)



## 2) 지역공동체기반 돌봄 네트워크 사업(2019~2021)

3년간의 사회적경제 클러스터사업의 주요 성과는 지역사회 내 재가 돌봄서비스를 통합적 공급하는 플랫폼의 필요를 확인했다는 점과 다양한 사회서비스를 제공하는 사회적경제조직들이 이(異)업종 간 협동의 결과로 플랫폼 사업을 주목적으로 하는 사회적협동조합을 설립한 것이다. 돌봄플러스사회적협동조합은 사회적경제 클러스터로 서비스를 직접 제공하였던 자활기업 도우누리, 사회적기업 복지유니온·인스케어코어·한국아동국악 교육협회, 자활사업단 팔래방 그리고 광진구사회적경제네트워크가 조합원으로 출자를 하였다.

도우누리는 3년간의 사회적경제 클러스터 활동의 결과를 토대로 지역사회 돌봄 네트워크를 강화하는 사업을 공동모금회에 제안하였고, 3년간 활동할 수 있는 재원과 지지기반을 마련하였다. 특히 공동모금회와 사전에 협의하여 돌봄플러스사회적협동조합이 재가 돌봄서비스 공급과 돌봄 네트워크 조직 및 강화 활동을 주관할 수 있도록 역할을 조정하였다. 돌봄 네트워크 강화사업은 광진구보다 작은 권역을 대상으로 지역사회 돌봄 네트워크를 구축하고 운영하는 활동, 권역 내 영양돌봄이 필요한 노인에게 영양을 갖춘 식사를 제공하는 활동, 1차 의료기관과 협력하여 식사를 하러 방문한 노인들을 대상으로 하는 건강돌봄 아웃리치 활동으로 구성되었다. 통합돌봄 네트워크는 영양돌봄과 건강돌봄을 직접 제공하는 서비스지만 이 과정에서 발견되는 다른 위험에 대해 돌봄 네트워크 구성조직들의 자원과 역량을 연계하여 긴급한 위기상황 대응 또는 장기적인 제도적 돌봄으로 유입하는 기능을 수행하였다.

지역공동체기반 돌봄 네트워크 강화사업은 동 또는 권역 단위 돌봄 조직들의 네트워크와 영양 및 건강 돌봄서비스의 연계가 필요한 점을 확인하였다. 네트워크 사업이 동 또는 권역 단위 네트워크의 필요성을 인식하고, 네트워크 운영을 통해 현장 실무에 실질적인 도움이 되었다는 평가가 있고, '지역'이 추상적인 공간에서 상호 간 영향력 있는 관계가 이루어지는 구체적인 공간으로 재인식 하는 계기를 제공하고 지역공동체라는 인식이 확산되었다. 가난하고 혼자 사는 노인에 대한 돌봄(식사 및 건강 등)을 위해 사회와 지역이 함께 고민하는 공동체적 방법에 대한 모델을 제시하였다.

그럼에도 지역사회 돌봄 조직들의 네트워크를 유지하기 위한 제도적 기반이 없고, 제도화되지 않은 영양

및 건강 돌봄서비스를 제공하고 소비하는 시장형성에는 꽤 오랜 시간과 재원이 요구될 것으로 보인다. 민간이 자율적으로 운영하는 네트워크는 비공식이라는 인식의 한계와 유사한 사업으로 인한 혼선이 있어 조정이 필요하나 그 역할을 해줄 수 있는 곳이 부재한 것이 지역 여건의 한계로 나타났다. 새로운 사회서비스 수요에 대응하는 서비스 개발이 필요하지만, 그 시장이 작고 서비스 비용이 높아 민간에서 적극적인 참여 동기를 만들 수 없어 정부 또는 제3의 역할자가 요구된다.

### 〈사례-1〉 통합돌봄 네트워크 강화전략 스토리

#### 돌봄강화네트워크를 몰랐다면 아찔했을 거라는 오○순 어르신들의 통합돌봄 이야기

구의2동주민센터에서 추천된 독거 어르신으로, 다리수술 후 집으로 오셨으나 일상생활이 어려울 정도로 거동이 불편하여 긴급돌봄 대상자로 의뢰되었습니다. 초기상담 후 늘푸른돌봄센터와 함께 어르신 댁을 방문한 후 물리적 환경 및 어르신의 신체적 상황 등을 파악하였고, 긴급지원금으로 요양보호사를 우선 파견하면서, 장기요양등급을 신청하도록 도와드렸습니다.

그러나 코로나19 시국이 나아지지 않아 등급판정 조사관이 내방하지 못하는 상황이 길어지면서 통합돌봄 지원을 연장하도록 조치하였고, 서울공동모금회-한화그룹 지정기탁사업에 연계하여 어르신께서 등급을 받을 때까지 안정적으로 지원할 수 있도록 하였습니다. 현재는 열린밥상에서 진행하는 영양-건강돌봄 대상자로 참여하고 있으며, 요양보호사의 방문서비스를 받아 신체적인 상황이 많이 개선된 상태입니다. 처음에 어르신을 추천한 주민센터 주무관은 다른 곳으로 발령받아 이동한 상태입니다.

“그 때 여기(#돌봄강화네트워크) 소개 안 받았으면 어쩔 뻔 했어. 너무 고마워요.”

라고 말씀하시면 환히 웃으십니다. (#현재 늘푸른돌봄센터 사례관리)

### 3) 광진구 돌봄SOS센터 서비스 플랫폼 사업(2021~현재)

보건복지부가 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어) 선도사업을 시작한 2019년, 서울시는 서울형 커뮤니티케어의 일환으로 돌봄SOS센터로 행정 전달체계를 개편하고, 돌봄SOS센터가 표준화된 8대 서비스를 제공하는 정책을 시행하였다. 광진구는 2020년 9월부터 돌봄SOS센터 시범사업을 적용하였고, 2020년부터 15개 모든 주민센터에 돌봄SOS센터를 설치, 3명의 매니저를 배치하였다. 또한 광진구 자체 비용을 추가하여 광진형 돌봄SOS센터 서비스를 확대하였는데 서울형 대상자보다 소득 기준을 높여 서비스 대상자를 확대하는 전략이다.

서울형 - 광진형 돌봄SOS센터 사업은 혼자 거동이 어렵거나 독립적인 일상생활 수행이 어려운 경우, 가족 등이 부재하거나 이용자를 수발할 수 없는 경우, 공적 돌봄서비스를 이용하지 않거나 불가피한 공백이 발생하는 경우에 서비스를 제공하는데, 특히 재가 서비스로 제공되는 일시재가서비스, 동행지원서비스, 주거편의 서비스, 식사지원서비스 등은 지역의 사회적경제조직들이 2016년 부터 재가 돌봄서비스로 통합공급, 맞춤형 공급, 이업종간 협업 등으로 고민하고 연대하면서 해결하려던 의제와 동일한 내용이었다.

자활기업 도우누리는 2016년부터 3년 간의 사회적경제 클러스터사업으로 재가 돌봄서비스를 통합 제공하는 플랫폼의 필요와 영양돌봄, 주거돌봄, 정서돌봄 등의 서비스를 제공하는 이업종의 사회적경제조직들과 맞춤형 서비스 공급 전달체계를 경험하였다. 또한 2019년부터 3년간 권역 내 돌봄 조직들의 네트워크를 구축하고 일상적으로 운영하면서 영양돌봄과 건강돌봄 서비스를 확대하였으며 서비스를 제공하는 과정에서 돌봄

네트워크 조직들의 연계와 사례관리 역량이 협업으로 더 좋은 성과가 도출되는 경험을 하였다. 이런 경험은 서울형 및 광진형 돌봄SOS센터와 협업을 이루려는 동력이 되었다. 그 동안 수행하였던 사회적경제 클러스터, 돌봄 네트워크 사업에 함께 참여한 사회적경제조직들은 ‘돌봄SOS서비스 플랫폼 사업단’을 구성하고 광진구청 업무부서와 협약을 체결하고 서비스 제공과 관리체계를 구조화하였다.

2022년 자활기업 도우누리는 지역사회 통합돌봄사업을 수행하기 위한 주체로 돌봄플러스센터<sup>15)</sup>를 개설하였다(2022.4). 돌봄SOS센터 서비스를 제공하는 조직들의 플랫폼이 돌봄플러스센터라고 할 수 있는데, 참여기업으로는 자활기업인 사회적협동조합 도우누리와 누리배송협동조합 등 2개 조합이, 사회적기업인 복지유니온과 인스케어코어 그리고 라이트라이프 등 3개 기업이, 자활사업단으로 따뜻한 밥상과 손수리사업단(가칭) 등 3개 사업단이 있다. 2022년 1월부터 5월14일까지 광진구에서 제공된 돌봄SOS센터의 4대 재가서비스 비용은 총 224,810천 원이었는데, 이중 사회적경제 플랫폼에 소속된 8개 조직에서 제공한 서비스 비용은 115,109천 원으로 전체 비용의 51.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 서비스 내용별로 살펴보면 식사지원서비스는 사회적경제 플랫폼에서 모두 제공하였으며(100%), 주거편의서비스는 69.6%를 제공하였다. 주거편의서비스의 경우 2021년 주민기술학교를 이수한 주민들이 설립한 주거돌봄협동조합이 돌봄SOS센터 서비스를 제공하고 있는데 2022년 7월부터 플랫폼에 참여하면서 주거편의서비스도 사회적경제조직이 모두(100%) 제공하게 되었다. 일시재가서비스와 동행지원비는 지역 내 재가장기요양기관이 협약체계에 진입해 있어 16개 기관이 서비스 제공을 수행하고 있는데, 사회적경제 플랫폼에 소속된 제공기관은 자활기업 도우누리(지점 늘푸른돌봄센터) 하나이다. 위 기간 도우누리(늘푸른돌봄센터)는 일시재가서비스의 25.0%, 동행지원서비스의 14.1%를 제공한 것으로 나타났다.

자활기업인 도우누리가 지역사회 통합돌봄을 수행하기 위해 설립한 돌봄플러스센터가 사회적경제 플랫폼사업을 통해 서울형 - 광진형 돌봄SOS센터의 서비스 전달체계의 바람직한 모형을 제시하고 있다. 사회서비스를 전달하는 여러 공급방식 중에서 공동체 방식의 하나로 사회적경제조직으로 구성된 플랫폼을 통해 지역사회 통합돌봄에 필요한 사회서비스 수요와 공급을 관리할 수 있을 것으로 평가되는 도시형 모형이라고 할 수 있다. 또한 이업종 간 협력모형을 제시하고 있는데, 대체로 모든 지역사회에서 요구되고 있는 새로운 돌봄서비스(영양돌봄, 주거돌봄 등)는 시장을 형성하기에는 그 소비 규모가 작고, 비용을 지불한 능력이 부재한 취약계층을 대상으로 하고 있어 지역자활센터의 자활사업이 적극 개입하면서 사회서비스가 확장하기에 좋은 여건을 갖추고 있다는 것을 보여준다. 광진의 사회적경제 플랫폼 사업은 서울시 사회적경제 특구사업 3년, 공동모금회 협동화 사업 3년의 성과로 매우 긴 시간과 재정이 소요된 점을 상기할 필요가 있다.

향후 제도화하지 않은 사회서비스를 사회적경제조직 플랫폼으로 통합하고 일반 사용자가 구매할 수 있는 시장으로 확대하는 것이 과제로 나타났다. 복지부와 관련 부처, 시도와 시군구, 복지자원 등 파행적으로 제공되고 있는 사회서비스를 지역사회 서비스 플랫폼으로 통합하여 공급 시장을 키워야 하는 정책과 이에 대한 연구과제가 필요하다. 플랫폼 기업은 취약계층 대상의 사회서비스가 일반인도 이용할 수 있는 확장성을 가질 수 있도록 매력적인 품질개선과 관리하는 전략을 수립하여야 하는데 이 과정에서 지역자활센터의 자활사업이 틈새의 소규모 시장 공급자를 자임하는 역할을 수행하는 것도 좋은 시도가 될 것이다.

15) 돌봄플러스사회적협동조합은 법인으로 사업을 수행하기에는 안정적인 재무조건을 마련하기에 어려움이 있었고, 2021년 조합원 총회에서는 협동조합 해산을 결의, 청산절차를 진행하였다. 총회는 사회적협동조합을 청산하고, 출자금 등 잔여 자산은 자활기업 도우누리에 기부하기로 결의하였다. 자활기업 도우누리는 지점사업장을 개설하고 2016년부터 진행하였던 사회적경제 클러스터사업, 돌봄 네트워크 강화사업, 돌봄SOS플랫폼사업을 계승하였다.

〈표 1〉 광진형 - 서울형 돌봄SOS센터 4세 재가 서비스 제공현황(2022.1.1.~5.14)

(단위 : 원, %)

구분	기관명	일시재가	식사지원	동행지원	주거편의	소계	%
	C.광진구 전체(A+B)	116,102	71,348	20,275	17,084	224,811	100
자활기업	늘푸른돌봄센터	29,008		2,859		31,867	14.2
자활기업	누리배송협동조합		14,270			14,270	6.3
자활사업단	따뜻한밥상		25,936			25,936	11.5
사회적기업	복지유니온		25,049			25,049	11.1
자활사업단	배송사업단		6,092			6,092	2.7
사회적기업	인스케어코어				4,296	4,296	1.9
사회적기업	라이트라이프				3,428	3,428	1.5
자활사업단	사업단				4,168	4,168	1.9
	A.플랫폼(8개) 소계	29,008	71,348	2,859	11,893	115,109	51.2
	점유율(%)	25	100	14.1	69.6	51.2	
플랫폼 외	B.제공기관(17개)	87,094	0	17,416	5,191	109,701	48.8
	비점유율(%)	75	0	85.9	30.4	48.8	
# 자활	D.자활기업+사업단	29,008	46,298	2,859	4,168	82,334	36.6
	점유율(%)	25	64.9	14.1	24.4	36.6	

자료 : 돌봄SOS센터 사업통계 재구성

#### 4. 지역사회 통합돌봄과 자활사업 성공을 위한 제언

사회보장으로 사회서비스는 지속적으로 내용적 다양성과 양적 확장성을 유지할 것으로 전망된다. 사회보장으로 사회서비스는 보편적 서비스로의 확장성과 공공성의 보장을 통한 모든 국민의 사회보장에 기여하여야 한다. 보편적 확장성은 국가의 재정 제약 선에 의해 매 순간 우선순위를 선택하기 위한 정부의 정체성, 정치의 역동성에 영향을 받아 진폭의 크기에 변화가 빈번하게 생기겠지만, 내용의 다양성과 양적 확대라는 방향성에 변동은 없을 것을 보인다. 특히 법적 근거 마련이 필요한 수준을 갖추었고, 정부의 정책수행을 위한 행정 전달체계 개편이 마무리되었다. 사회보장으로 사회서비스가 소비되는 시군구 지역사회를 중심으로 하는 지역사회 통합돌봄은 정주행할 것으로 판단하는 것이 맞다. 이러한 사회 환경과 정책 여건에서 자활사업이 어떻게 참여의 기회와 성과를 얻을 수 있을지에 대한 몇 가지 제언으로 글을 마무리하고자 한다.

우선 지역자활센터의 지역기반 통합돌봄 네트워크 참여와 관계망 만들기에 적극적이어야 한다. 시군구 단위로 활동하는 사회복지기관과 시설, 그리고 민간 복지조직들은 자발적으로 민간복지네트워크를 구성하고 운영하고 있다. 또한 사회보장 운영체계로서 시군구 지역사회보장협의체와 읍면동 지역사회보장협의체는 법적 근거를 가지고 사회보장 최 일선 현장의 민관 네트워크로 조직되어 있다. 지역자활센터는 민간 복지 네트워크, 민관 협치 네트워크에 적극 참여해서 지역사회 내 주요한 사회보장 운영체계의 일원으로 인정을 받고 새로운 사회보장 운영체계에 주체로 활동할 필요가 있다. 시군구마다 네트워크 구성과 운영의 수준에 차이가 있으므로 필요에 따라서는 지역자활센터가 지역사회 통합돌봄 네트워크를 조직하는 역할에 기여하여야 한다.

둘째, 지역자활센터가 소재한 지역사회 내 재가형 사회서비스 전달체계를 위한 협동화 전략을 수립한다.

지역사회에서 재가형 사회서비스를 공급하는 사회적경제조직들의 현황을 파악하고, 일상으로 교류하며 다양한 형태의 협업을 시도하고 공동의 사업을 추진하려는 분위기를 조성한다. 이(異) 업종 간 협업은 처음부터 모두에게 이로운 호혜가 발생하기에 어려움이 있다. 때문에 지역자활센터가 조직의 이해에서 자유로운 태도나 먼저 투자하고 선도하는 모습을 보이는 것이 중요하다. 또한 지역자활센터는 새로운 수요에 필요로 하는 사회서비스를 개발하고, 상용화되기 전 시용서비스를 제공하는 데에 있어 보다 적극적으로 검토하고 주도하는 역할을 하면서 자활사업의 내용을 유연하게 결합시킬 수 있다.

셋째, 새로운 사회서비스의 수요와 필요를 확인하였으나 상용화 제도화되기 전까지 형성되는 작은 규모의 서비스 시장에 자활사업이 적극적으로 진입하는 방안을 찾는다. 지역사회 통합돌봄은 필요한 돌봄서비스로부터 배제된 주민들을 촘촘하게 발견하고 즉시 서비스를 제공하여 시급한 위험을 해소하거나, 제도화된 사회서비스로 진입시켜 사회보장을 완성하는데 기여한다. 이런 과정은 필수적으로 주민생활과 밀접한 사회서비스 수요가 발생하는데, 시군구 단위의 서비스 수요 규모는 서비스를 공급하는 제공조직의 지속가능한 수익구조에 부족하다. 자활사업의 약점은 서비스 제공인력의 노동력과 전문성을 충족하는 데에 비교적 많은 시간이 요구된다는 점이 있지만 반면에 자활근로사업을 활용하여 시급한 사회서비스 제공에 필요한 소규모 사업장을 설치하고 운영하는 것은 매우 용이한 조건이다. 특히 3년간의 선도사업을 통해서 영양돌봄에 필요한 식사지원과 배달, 주거돌봄을 위한 주거환경 소수리, 청소와 방역·방충, 정리수납과 특수청소, 건강돌봄을 위한 동행지원 등은 지역과 계층에 관계없이 수요가 확인되었고 지역마다 다양한 해결 방법을 찾는 과정에 있는데 자활사업이 들여다보아야 할 부분이다.

넷째, 지역자활센터에 통합돌봄센터를 설치·운영하는 전략을 권고하고 싶다. 통합돌봄센터는 지역사회에 필요한 돌봄 사회서비스 수요를 발굴하고 발굴된 서비스를 개발, 직접 또는 지역사회에서 서비스가 제공될 수 있도록 한다. 통합돌봄센터는 지역사회 통합돌봄을 위한 돌봄 사회서비스가 지역에서 원활하게 공급, 평가, 순환될 수 있도록 관리하는 운영체계의 역할을 할 수 있다. 자원이 많은 도시지역은 사회적경제조직, 비영리 민간단체, 사회적책임기업 등과 컨소시엄 방식으로 설치하는 것이 바람직하고 자활센터는 컨소시엄의 주요 구성원으로 역할을 한다. 상대적으로 자원이 부족한 농산어촌의 경우 지역자활센터가 직접 통합돌봄센터의 역할을 하는 것도 적극적인 대안이 될 수 있다. 지역자활센터가 지역사회 내 돌봄 사회서비스의 공급과 환류를 관리하는 것은 자활사업 참여주민이 사회서비스 이용자로 자활을 위한 생활여건을 조성하는 의미도 있기 때문이다.

자활사업으로 통합돌봄센터를 설립·운영하는 전략은 전국 지역자활센터 사업의 표준사업으로 준비하는 연구 투자가 필요하고 현장으로부터 논의를 시작하는 것을 권고하고자 한다. 자활사업이 지역사회 통합돌봄에 필요한 사회서비스를 제공하는 공급기관(사업장)을 개설하고 운영하는 것은 형식적 모델은 될 수 있지만, 지역사회 수요와 필요가 다르므로 내용적 표준을 제시하는 것에는 한계가 있다. 우선 지역사회 통합돌봄에 직접 참여하고 있는 지역자활센터의 다양한 사례를 조사하고, 사회서비스를 제공하는 사업내용으로 자활근로사업단이나 지역자활센터가 직접 고용하는 자활사업장을 개설하는 형태의 모델이 가능하도록 자활사업 성과평가, 사업안내 등을 표준화하는 시범사업의 모델을 개발하는 실천적 연구가 선행되어야 한다.

마지막으로 자활사업에 대한 창업중심 성과체계에서 고용, 일자리 제공도 인정되는 성과지표의 개선이 필요하다. 사회서비스를 제공하는 자활근로사업단 또는 자활센터 내 사회서비스 사업장을 개설하고 자활참여자와 일반 주민을 함께 고용하는 운영모델은 기존의 자활사업 평가지표를 적용할 경우, 지역자활센터에게 동기 부여가 될 수 없다. 광진의 지역사회 통합돌봄 사업 경험에서 확인된 거점형 영양돌봄식당, 주거편의서비스센터 등을 지역사회 수요조사와 자원에 따라 위치와 규모, 개소 수를 기획하고, 단계적으로 사회서비스 사업장

을 설치, 운영하는 전략이 필요하다. 2019년 커뮤니티케어 선도사업과 서울형 돌봄SOS센터사업으로 영양돌봄서비스(식사지원, 식사배달), 주거편의서비스(가정 내 소수리, 청소와 소독, 정리수납 등) 수요를 확인하였으나 필요한 사회서비스 만으로는 원활한 소비와 공급 시장을 형성될 수 없는 규모라는 것도 확인되었다. 지역 자활센터가 사회서비스 제공을 목적으로 고용을 유지하는 자활근로사업이나 직영 사업장을 기획할 수 있는 계기로 볼 수 있다.

아울러 지역자활센터가 사회서비스를 제공하기 위해서 설치한 직영 사업장에 대한 자활기업 지위 부여에 대한 검토도 요구된다. 지역자활센터가 사회서비스 직영사업장을 개설하는 것을 자활근로사업을 시행하기 위한 과정으로 접근하는 것이 아니라, 사회서비스를 제공하는 직영사업장은 지역사회 필요에 부응하는 다양한 서비스를 제공하고, 새로운 서비스를 개발하고 상용화하는 사회서비스 공급처로서 지속적으로 운영이 유지되어야 한다. 따라서 지역자활센터가 설치 운영하는 사회서비스를 제공하는 직영사업장에 대해서 자활기업에 준하는 자활사업의 성과로 인정받을 수 있도록 하는 것은 큰 동기부여가 될 수 있다.

자활사업과 지역자활센터가 지역사회 통합돌봄의 중심으로 이동하고 있다. 자활사업은 통합돌봄이 실현되기 위한 매우 다양한 사회서비스 공급처로, 지역자활센터는 지역사회 통합돌봄 전달체계의 중심 주체가 되는 것이 제안하는 전략의 핵심내용이다.

# “지역의 필요를 담다” 지역기반 지속가능한 좋은돌봄

송유정 사회적협동조합 이사장

## ◀ 한국경제의 직면 문제

삼저(低)의 압박과 삼불(不)의 함정에 빠짐

삼저(低)	삼불(不)
저성장	소득과 자산의 불평등
저일자리	기회의 불평등
저출생	지역발전의 불균형

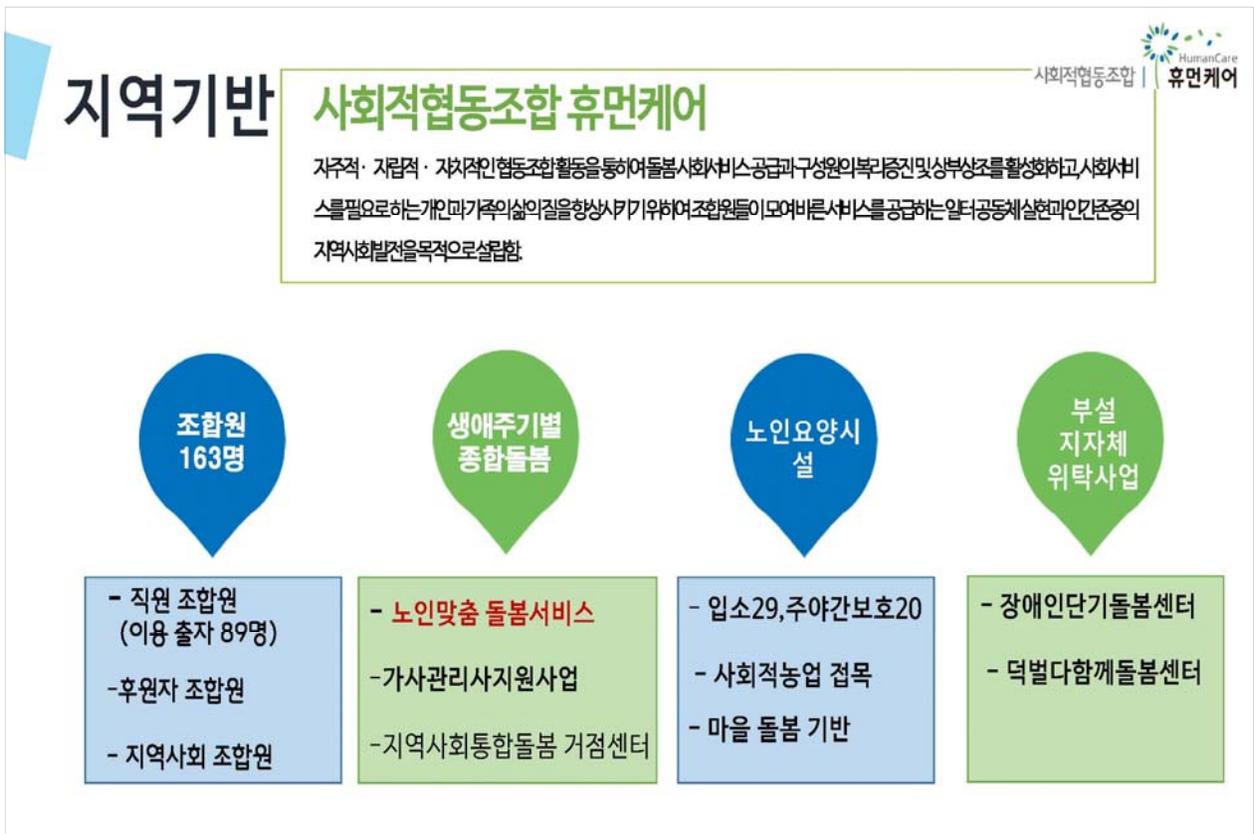
**포스트 코로나시대** 제4차 산업혁명 시대 공동체 붕괴, 그린뉴딜 저출생 고령화 양극화

## ■ 사회적경제의 등장배경(우리나라)

경제위기 극복의 하나의 대안으로 등장, 근거

80년대	97년이후	2002	2005	2007	2010년 이후
빈민운동, 지역공동체운동, 신협/생협 설립	<b>IMF사태</b> , 양극화 및 실업, 공익 일자리/자활사업 등장	유럽형 사회적기업 소개	일을 통한 빈곤탈출 정책 노동부TF, 사회적기업 제도논의	사회적기업 육성법 제정, 사회서비스 일자리 80만개 정책수립	사회적기업 인증 1000여개, 12년 협동조합 기본법 제정

제조업중심의 생산공동체운동 1996년 시범운영, 국민기초생활보장법 2000년  
 사회적기업육성법 2007년  
 협동조합기본법 2012년  
 마을기업육성사업 시행지침 2011년  
 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 2013년



## 사회적협동조합 휴먼케어 주요사업

사회적협동조합 | 휴먼케어 HumanCare



## 사회적협동조합 휴먼케어 성장과 지역화 과정

사회적협동조합 | 휴먼케어 HumanCare

- 2008. 1. 청원군 자활기업 인정. 돌봄서비스공동체 휴먼케어
- 2008. 5. 주식회사 휴먼케어 법인 설립
- 2008. 7. 사회적기업 인가 (자활 진영 최초 돌봄 사회적기업 인가/2008-50호)
- 2010. 3. 의료기기임대판매업 신고
- 2013. 11. 법인 내 노인의료복지시설 설립 휴먼케어요양원 (지점)
- 2019. 4. **사회적협동조합 조직 전환** (보건복지부)
- 2019. 6. 공동모금회기획사업 마을협동화사업 (우리동네 거점돌봄센터 동네북)
- 2019. 12. **청주시 노인맞춤돌봄서비스 5권역센터 지정**
- 2020. 6. 지정기부금 단체 지정(기획재정부)
- 2021. 5. 노인요양시설 신축 기공식 (요양시설 29+주간보호20/사회적농업 접목)
- 2021. 6. 청주시 내덕1다함께돌봄센터 위탁 선정
- 2021. 11. 지역비영리 병원법인 내 사무실 무상임대 이전 (통합돌봄거점기반 조성)
- 2022. 4. 노인요양시설 신축 이전
- 2022. 5. 청주시장애인단기돌봄센터 위탁운영 개시

미션과 비전

- 일하는 사람이 주인이 되는 좋은 돌봄
- 지역사회 내 통합돌봄서비스 기반조성으로 복지안전망 기능
- 생애주기별 종합돌봄서비스의 전문적 실현

좋은 돌봄서비스 공급	좋은 일자리 창출과 고용확대	사회서비스 공공성향상 및 통합돌봄체계 기반 구축	지역사회내 돌봄공동체대안 모델 제시
이용자(보호자)	직원(종사자)	외부고객	
		정책기관	지역사회
· 전문적인 서비스 · 체계적인 관리 · 이용자 중심 · 포괄적 접근	· 즐거운 일터 · 지속가능한 일자리 · 처우개선 · 업무향상 교육 · 복리후생제도 · 의사결정 참여	· 사회서비스 품질 평가 최 우수기관 · 사회서비스 공공성향상 · 적정서비스 유도 · 노무관리 원칙 준수	· 공익적 돌봄서비스 제공기관 · 시설인프라 연계의 통합돌봄 시스템 구축 · 지역참여형 경영구조 · 지역복지사업 수행 (지역사회연계 및 연대사업)

사업의 종류

방문요양, 방문목욕, 복지용구	- 신체수발 및 일상생활지원 등의 방문요양 및 방문목욕 서비스 제공 - 전동침대, 수동휠체어, 목욕의자 등 복지용구 대여 및 판매	
장애인활동지원서비스	- 일상생활 및 사회생활이 어려운 중증 장애인의 활동지원서비스 제공 - 신체·가사, 사회활동지원 등 활동보조 및 방문목욕 서비스 제공	
노인맞춤돌봄서비스	- 맞춤형돌봄서비스 제공으로 편안한 노후 지원 - 울량·사천, 우암, 내덕, 오근장동 거주 65세 이상 독거노인	
장애인보조기기렌탈서비스	- 만 19세 이하 지체 및 뇌병변 1, 2급 장애아동 - 유모차형 휠체어, 기립훈련기, 목욕의자 등 대여	
장애인보장구	- 의료기관의 보장구 처방전을 발급받은 장애인이 건강보험공단·지자체 신청 - 수동휠체어, 자세보조용구, 욕창예방매트리스 등 판매	
노인요양시설 노인주간보호소	- 노인성질환 어르신 위한 생활시설/ 장기요양등급 1~5등급 (시설급여) 판정자 - 신체기능 및 인지기능 향상 프로그램, 간호서비스, 여가활동 등	

### 청주가경동지사협, 쓰레기 방지 위기가구 주거환경개선 지원

사회복지 기사 | 승인 2021/12/14 16:50

도움을 필요로 하는 위기가구의 청소·정리수납 등 주거환경개선 지원

[청주일보] 박형서 기자 = 충북 청주시 청원구 가경동 지역사회보장협의체위원장 조경옥은 14일 15일 2일간 쓰레기 방지 위기가구에 청소 정리수납 지원 등 주거환경개선을 지원했다.



4 | 이윤환 기자 | 승인 2022/07/16 20 | 충청남도



▲ 청주시청에서 27일 청주시 읍면동 행정안전과에서 위기가구 지원사업 관련 간담회 진행 모습

가덕면 지역사회보장협의체 특화사업 “안전 거대 든 안전바”

[청주일보] 박형서 기자 = 충북 청주시 상당구 가덕면 지역사회보장협의체위원장 주용환, 후대현은 30일 가톨릭이동교회 내 안전사고 예방이 높은 관내 저소득 노인 가구 9세대에 안전바 설치 지원 사업을 진행했다.



[청주일보] 박형서 기자 = 30일 청주시 상당구 가덕면 지역사회보장협의체위원장 주용환, 후대현은 30일 가톨릭이동교회 내 안전사고 예방이 높은 관내 저소득 노인 가구 9세대에 안전바 설치 지원 사업을 진행했다.

### 지역사회와 함께

#### 울릉사천동 지역사회보장협 '우리동네 공유냉장고' 운영

충청투데이 기자 | 승인 2021/10/26 20:36 | 충청남도



청주시 청원구 울릉사천동 지역사회보장협의체위원장 홍기범 신동희는 4일부터 매주 목요일 오전 11시~오후 4시까지 우리동네 공유냉장고를 운영한다.

### 기존 사회서비스 공급체계의 한계

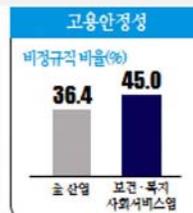


- (수요측면) 저출산고령화, 1인가구 증가, 여성 경제활동 확대 등 인구사회구조 변화에 따른 새로운 사회서비스 수요 급증
- (공급측면) 민간위주 전달체계로 영리화, 공공성 부재
- (개인사업체 57.4%, 법인단체 45.1%, 지자체 1.9%)

### 포스트코로나시대 대안의 돌봄

- 코로나19 상황에서 긴급돌봄, 격리대상에 대한 돌봄제공 등 위기 상황에도 안정적으로 운영 가능한 사회서비스의 사회적 필요 대두 (필수노동자)

### 정부의 예산 투자 및 일자리 대책





*사회서비스분야 사회적경제 활성화 방안(2020. 12.28)	
목표	<b>연대와 협력에 기반한 사회적경제형 사회서비스 모델 정립</b>
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 사회서비스 문제해결 방식 전환  <b>사회적경제의 창의성 활용 + 사회서비스 제공주체의 다원화</b> (공동체 문제는 연대와 협력을 통한 주민참여에 의해 해결)</li> <li>② 통합적 사회서비스 제공                      - 서비스 융합 + 통합 커뮤니티 케어 - 복합 공급조직 육성, 지역내 사회서비스 자원간 연계(사경조직이 Organizer 역할)</li> <li>③ 중앙-지방-지역사회간 협업체계 구축                      - 농촌 등 지역여건이 반영된 사회서비스 제공 구조 마련</li> </ul>
추진방안	<p><b>지역공동체 기반 사회서비스 전달체계 확립</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주민참여형 사회적경제조직 활성화 ▪ 기존 정책과의 연계 강화 ▪ 농촌공동체 기반 사회서비스 제공 ▪ 자활영역과 협력 확대</li> </ul> <p><b>사회적경제기업의 사회서비스 분야 진출 지원 및 연계 확대</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 예비사회적기업 지정 확대 ▪ 사회서비스 분야 컨소시엄 구축 지원</li> <li>▪ 기존 사회서비스 제공기관 사회적경제조직으로의 전환 지원 ▪ 사회적 가치를 고려한 평가체계 개선</li> </ul> <p><b>생태계 조성 및 정책기반 구축</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역 정책 수립과정 참여 강화 ▪ 민관협력체계 구축 및 운영 ▪ 인재양성 및 인력조달</li> <li>▪ 소셜벤처 등 IT활용 사회서비스 제공기반 구축</li> </ul>

## 사회적협동조합

### “내 몸에 맞는 옷을 입고 신명나게 일하자”



- 어차피 사업 특성 상 수익모델 아님.
- **비영리법인으로의 경쟁력**
  - 인건비 내 성과급 지급 가능, 주인의식 제고(이유 출자), 후원금 모금 가능
- **지역화, 규모화, 전문화** = 사회서비스 조직의 경쟁력 요건
- 종사자들의 주인의식: 좋은 일자리에서 좋은 서비스가 나온다.
- **자산화(시설인프라확충) 시 공공성 기반, 영리업체와의 차별적 경쟁력 제고**
- 민주적 운영 구조, 대표자 주도의 운영 구조 개선을 통한 지역화 기반 마련
- 사회서비스 활성화를 위한 정부 정책의 견인차 역할
- 사회적기업의 이미지가 커서 영리를 추구한다고 생각하는 지역사회의 오해와 편견이 해소됨.
  - 제도권 복지기관의 한계, 지역 내 혁신의 아이콘 부상
- 지역 내 커뮤니티케어의 선도 모델로 선점으로 조직의 지속 가능한 미래 비전 제시

## 사회서비스 분야 사회적경제조직 진출방안



- 6대 시그니처 사업 추진
  - 돌봄(도시형): 사회적경제형·융합형 노인돌봄사업 추진  
(농촌형): 농협의 사회서비스 제공 역할 확대
  - 건강·의료: 의료사협을 통한 종합적·맞춤형 건강관리서비스 제공
  - 가사지원: **가사서비스의 新사회서비스화**
  - 영·유아 돌봄: 사회적경제조직 서비스제공기관 확대
  - 장애인 돌봄: 사회적경제조직 참여 쉼단계에 걸친 지원

TIP

- 가사근로자법 제정(2022. 6. 16. 시행)
- 사회서비스지원 및 사회서비스원 설립운영에 관한법률 제정(2021. 8.31)
- 청주시 사회적경제지원조례 제정(2021. 9. 2)

## 사회적경제의 개념과 효과

### 협동조합 제7원칙

스스로 문제를 해결하기 위해 참여	제1원칙	자발적, 개방적인 조합원 제도
	제3원칙	조합원의 경제적 참여
민주적으로 운영	제2원칙	민주적 운영
	제4원칙	자율과 독립
지식 공유	제5원칙	교육, 훈련의 강조
공동의 비전을 가진 조직들과 협력	제6원칙	협동조합 간 협동
지역사회와 함께 성장	제7원칙	지역사회의 관여

## 사회적경제가 답이다

사회적협동조합 | HumanCare 휴먼케어



공공선이 우선인 "공동체의 원칙"

배제된 이들에게 기회를 주는 "포용의 원칙"

지역자산을 마을에 머물게 하는 "장소의 원칙"

자본보다 노동을 우선시하는 "좋은 노동의 원칙"

공정과 지속가능성에 기반한 경영구조를 설계하는 "민주적 소유권의 원칙"

생명의 근간인 생태계를 지키는 "지속가능성의 원칙"

투자의 최우선 목적을 사람과 지역에 두는 "윤리적 금융의 원칙"

# 지역사회 통합돌봄사업과 자활사업 연계사례를 통한 경험과 과제

박혜준 부천원미지역자활센터 센터장

‘사회서비스’는 경제서비스와 대비되는 개념으로 경제서비스를 기업 활동을 지원하는 서비스로 간주한다면, 사회서비스는 사람들의 활동을 지원하는 서비스라 할 수 있다. 사회서비스 영역에서 주요한 서비스는 돌봄노동 분야가 있다. 우리나라의 경우 저출산 고령사회의 변화 추세를 고려하여 출산지원, 보육, 아동 보호, 노인돌봄까지 전생애 걸쳐서 서비스 지원이 이루어지고 있다. 그런 의미에서 일자리 창출가능성에 주목하고 있는 사회서비스 정책과 주민주체로 사회적 고용을 지향해온 자활사업과의 연계는 저출산 고령화 문제와 근로빈곤층 문제 등 새롭게 대두되는 사회문제를 해결하기 위한 수단으로 활용되면서 사회문제 해결에도 기여하고 있다 하겠다.<sup>16)</sup>

보건복지부는 2025년이 되면 전 인구의 20%가 65세 이상인 초고령사회로의 진입을 예측하였고 '18년 11월 지역사회 통합돌봄 기본계획 발표 이후 '19년 4월 16개 지자체를 선정하여 선도사업을 추진하였으며 본 사업을 통해 '22년까지 핵심인프라를 확충하고 '24년까지 통합돌봄서비스 제공기반 구축을 통해 2025년에는 지역사회 통합돌봄정책이 어느 지역에서든 보편적 서비스로 제공될 수 있도록 준비하고 있다.

이 글에서는 지역사회 통합돌봄사업을 추진하고 있는 경기도 부천시의 사례를 중심으로 지역자활센터 사업과의 연계경험에 기반한 성과와 발전과제를 제시하고 이를 통해 사회서비스영역에서의 자활사업 확장가능성을 모색해보고자 한다.

지역사회 통합돌봄이란 돌봄이 필요한 주민들이 살던 집에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고, 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 일상생활의 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 정책을 말한다.<sup>17)</sup>

정부가 제시하고 있는 본 사업의 비전은 누구나 살던 곳에서 건강한 삶을 보낼 수 있는 포용국가이며 그에 대한 목표로 2025년까지 지역사회 통합돌봄 제공기반 구축을 설정하고 있고 4대 핵심요소로는 다음과 같다.

- ① 주거지원 인프라 확충 : 어르신 맞춤형 케어안심주택, 집수리 사업, 커뮤니티케어형 도시재생뉴딜
- ② 방문건강 및 방문의료 : 집중형 방문건강서비스, 방문의료, 어르신 만성질환 전담 예방관리, 병원 '지역연계실' 운영
- ③ 재가 돌봄 및 장기요양 : 차세대 노인장기요양보험 구축, 재가 의료급여 신설, 식사 배달 등 다양한 신규 재가서비스, 회복·재활서비스
- ④ 서비스연계를 위한 지역 자율형 전달체계 구축 : 케어안내창구 신설(읍면동), 지역케어회의 등 지역사회 민·관 서비스 연계·협력(시군구)

16) 이인재(2009), 사회서비스 정책 변화와 자활사업, 한국사회서비스학회.

17) 부천시(2021), 부천시 지역사회 통합돌봄 협의체 회의자료('21년 2차)



먼저 부천시는 지역사회통합돌봄을 추진함에 있어 행정시스템 개편을 통해 지역사회 통합돌봄사업 추진의 지를 보여주었는데 '19년 7월 기존 36개 동주민센터를 10개의 광역동으로 개편, 10개 광역동을 중심으로 100세 건강실과 종합사회복지관을 1:1로 매칭해 보건의 복지의 칸막이를 없애고 통합서비스 환경구축을 꾀하였다. 아울러 총괄 전담조직(부천시 지역통합돌봄정책팀)을 설치·운영('19.5.~)하였으며 '21년 7월에는 조직개편을 통해 부천시 통합돌봄과와 통합돌봄지원팀을 신설하고 전담인력을 확충하는 등 지역사회 통합돌봄사업 보편화를 위한 노력을 시도하였다.

이와 함께 부천시가 통합돌봄 선도사업 지자체로 선정된 뒤 부천시 통합돌봄팀과 3개 지역자활센터는 <사회적경제조직을 활용한 통합돌봄제공> 사업수행을 위해 지역자활센터에서 제공 가능한 서비스를 정리하고 월 단위의 회의구조 마련하여 구체적인 계획수립 논의를 이어나갔으며 그 결과는 다음과 같다.

〈표 2〉 부천시 사회적경제조직 활용 통합돌봄 제공사업

**□ 사업개요**

- 운영주체 : 3개 지역자활센터(나눔·소사·원미)
- 주요내용 : 통합돌봄 서비스 제공(영양, 일상생활, 세탁, 이동지원)
- ☞ 2019. 9. 17.(화) 영양, 일상생활, 세탁서비스 개시
- 운영방법 : 10개 동(洞)을 3개 자활센터로 매칭하여 서비스 신청 및 지원

구 분	나눔지역자활센터	소사지역자활센터	원미지역자활센터
동(洞) 행정복지센터	심곡동 부천동 성곡동	대산동 소사본동 범안동	중 동 신중동 상 동 오정동

- 서비스처리 절차

대상자 신청  
(발굴)

통합돌봄창구

발굴 및 상담

⇒

대상자 선정

동, 시

지역케어회의

⇒

서비스 의뢰

동 → 지역자활센터

대상자 의뢰

⇒

서비스 제공

지역자활센터

1. 사전방문 (유선/방문)  
2. 서비스제공

⇒

서비스 결과  
통보

지역자활센터  
→ 시 → 동

서비스 제공  
결과 통보

⇒

모니터링

동

행복e음 관리 및  
사후관리

**□ 세부내용(22년 현재 기준)**

- 일상생활지원
  - 일상생활을 위해 생활지원사가 파견되어 특정 시간에 어르신케어, 일상생활지원, 가사서비스, 병원퇴원 및 건강프로그램 참여를 위한 이동도움, 건강도구(세라밴드, 건강봉 등)를 활용한 신체활동도움, 일상건강 관리
    - 1순위 : 장기요양 등급외자, 유사 서비스 미이용자
    - 2순위 : 국가돌봄서비스(맞춤돌봄), 장기요양보호 이용자의 경우 보충적·제한적 추가지원
    - 제공시간 : (가형) 주 2회 2시간, (나형) 주 3회 2시간, (다형) 주 5회 2시간
    - 특수상황 시 지역자활센터와 의논 후 제공시간 변경 가능
  - 진행절차 : 신청(동) → 접수(자활센터) → 민원인 방문상담(자활센터: 생활관리사 매칭, 파견요일, 서비스 내용 등 협의) → 서비스 제공 및 결과보고(자활센터) → 추진실적 취합 및 동 송부(시) → 제공결과 입력(동)

- 돌봄일지 기록 및 관찰, 통합사례관리자 연계, 일상생활 지원 중 이동·세탁·청소방역 서비스 필요시 생활관리사를 통하여 해당 서비스 연계제공 가능
- 서비스 단가 : 9,160원 / 시간

#### ○ 이동지원

- 병원이동, 케어팜 등 차량 이동지원(대상자 가구 방문 → 병원이동 → 대기 → 복귀)
  - 이용 7일 전에 예약 사전접수
  - 1인당 월 4회 이하 이용 : 대상자가 많을 경우 미이용자 우선 이용
- 진행절차 : 신청(동) → 접수(자활센터) → 이동서비스 담당자가 유선으로 서비스 내용 및 이용담당자 연락처 안내 → 대상자·사례관리사 유선신청 → 서비스제공 → 결과보고(자활센터) → 추진실적 취합 및 동 송부(시) → 제공결과 입력(동)
- 서비스 단가 : 무료
- 특이사항 : 지자체에서 이동지원운전자 인건비, 차량리스비, 차량유지비 등 예산 지원

#### ○ 영양지원

- 퇴원 대상자나 식사가 불균형한 노인을 대상으로 해당 질환에 따른 맞춤형 식단(의료분야 전문영양사가 식단제공)을 제공 받아 가가호호 배달
- 도시락(주5일, 1일 1식~3식) + 뉴케어 1일 1캔 포함
  - 1회 제공 내용 : 밥+3찬+국+뉴케어 1캔
  - 장기입원 후 퇴원자 등 고위험 대상자의 경우만 제공
  - 식사 섭취 가능량에 따라 1일 1식~3식 지원결정(죽식, 일반식, 당뇨식, 고혈압 등 맞춤형 식단 제공)
- 반찬 : 밀반찬 주2회(1회당 6식 분량)
- 진행절차 : 신청(동) → 접수(자활센터) → 민원인 안내(자활센터: 배송 시간 등 협의) → 서비스 제공 및 결과보고(자활센터) → 추진실적 취합 및 동 송부(시) → 제공결과 입력(동)
- 서비스 단가 : 도시락 1식 8,000원, 밀반찬 1회 12,000원
- 특이사항 : 영양사를 채용하여 식단표, 레시피 제공받음

#### ○ 세탁지원

- 기본적으로 일상생활지원서비스를 통해 제공하며, 이불 및 겨울옷 또는 집안에서 세탁이나 건조가 어려울 경우 세탁서비스 제공
- 진행절차 : 신청(동) → 접수(자활센터) → 서비스제공(수거시간 등 협의 → 수거 → 세탁 → 배송) → 결과보고(자활센터) → 추진실적 취합 및 동 송부(시) → 제공결과 입력(동)
- 서비스 단가 : 1회(약 5kg) 세탁시 15,000원

#### ○ 케어팜

- 2년차(2020년)부터 추가된 사업으로 대상자의 신체·정신건강 증진 및 사회적 관계망 형성을 위해 농산물재배체험, 다양한 원예프로그램 실시
- 이동지원, 활동지원사가 체험 지원
- 서비스 단가 : 무료
- 특이사항 : 지자체에서 텃밭 공간, 강사 등 확보

#### ○ 청소·방역서비스

- 3년차(2021년 하반기)부터 시작한 사업으로 대상자의 주거위생 환경을 개선하여 독립생활 지원
- 신청 대상 : 퇴원(퇴소) 후 지역복귀를 위하여 입주 청소가 필요한 가구, 주거위생 상태가 열악하여 대청소가 필요한 가구
  - (기본클리닝) 먼지제거, 바닥청소, 전등 청소
  - (주방클리닝) 가스렌지, 개수대, 후드, 타일벽면, 싱크대하단 청소 및 살균
  - (욕실클리닝) 욕실 천장~바닥, 세면대 및 변기청소
  - (소독·방역) 집안전체 바퀴벌레, 개미, 쥐 제거약품 설치 및 살포
- 서비스 단가 : 1회 300,000원
- 특이사항 : 저장강박증 제외, 서비스 제공인원 3명~5명, 소요시간 가구당 4시간

〈표 2〉에서는 부천시에서 진행되는 지역사회통합돌봄의 사업중 지역자활센터와 연계한 사업의 기본적인 서비스 구성을 살펴보았는데 타지역자활센터에서 사업화를 위해 고려하는 다양한 요소 가운데 많은 센터에서 공통적으로 궁금증을 가질 사업매출에 관한 실적을 〈표 3〉, 〈표 4〉에서 간략히 제시해보고자 한다.

〈표 3〉 2021년 부천시 사회적경제조직 활용 통합돌봄제공사업 추진실적

(단위 : 명, 월 누계)

	계	도시락	밀반찬	일상생활	세탁	이동	케어팜	청소방역
계	4,120	406	1,834	926	350	441	100	63
중동	287	19	161	51	20	30	1	5
신중동	340	14	57	121	34	85	19	10
상동	527	121	218	132	20	19	11	6
오정동	348	13	210	59	16	46	-	4
대산동	461	51	235	94	51	20	7	3
범안동	564	51	230	132	88	42	15	6
소사본동	296	15	133	64	39	25	16	4
심곡동	579	53	305	127	22	61	7	4
부천동	438	34	169	103	34	70	12	16
성곡동	280	35	116	43	26	43	12	5

\* 매칭기준

- 원미지역자활센터-중동, 신중동, 상동, 오정동
- 소사지역자활센터-대산동, 범안동, 소사본동
- 나눔지역자활센터-심곡동, 부천동, 성곡동

〈표 4〉 부천원미지역자활센터 통합돌봄제공사업 매출규모

(단위 : 원)

	2019년 4분기	2020년	2021년	2022년 1분기	2022년 (추정)	비고
계	44,032,500	237,008,360	232,828,640	38,124,240	183,734,400	
일상생활지원	8,650,000	76,128,860	68,989,640	12,723,240	76,944,000	자활근로사업단
영양지원	35,082,500	155,184,500	152,634,000	24,531,000	93,110,400	자활기업연계
세탁지원	300,000	2,895,000	2,805,000	270,000	2,880,000	
청소·방역서비스	-	2,800,000	8,400,000	600,000	10,800,000	

지역사회 통합돌봄 사업의 매출규모는 2019년 4분기 44,032,500원, 2020년 237,008,360원, 2021년 232,828,640원, 2022년(추정) 183,734,400원으로 나타났다. 시장진입형 자활근로사업단으로 운영하는 일상생활지원의 경우 2019년 4분기 8,650,000원에서 2020년 76,128,860원, 2021년 68,989,640원, 2022년(추정) 76,944,000원으로 나타났다. 사업 초기인 2019년 4분기를 제외하면 연평균 7400만원 가량의 매출이 예측된다. 영양지원의 경우 2019년 4분기 35,082,500원에서 2020년 155,184,500원, 2021년 152,634,000원이 발생하였으며 2019년 4분기부터 2021년까지 상·하반기에 걸쳐 특별식(김장김치, 명절음식, 영양식)을 지원했는데 2022년은 부천시 사업예산에 반영되어 있지 않음에 따라 관련 매출의 감소가 예상된다. 세탁지원의 경우는 사업초기를 제외하고는 연평균 286만원의 매출을 보이고 있으며 청소 방역서비스의 경우 연평균 약 730만 원 가량의 매출을 올리고 있다.

〈표 5〉 부천시미지역자활센터 자활근로사업단 통합돌봄제공사업(일상생활지원) 월평균 매출액

(단위: 명, 원)

	2019년 4분기	2020년	2021년	2022년 1분기	2022년(추정)
월평균 참여자수	6.3	10	10.8	10	10
월평균 매출액	2,883,333	6,344,072	5,749,137	4,241,080	6,412,000
1인당 월평균 매출액	457,671	634,407	532,327	424,108	641,200

앞서 언급한 바와 같이 본 센터의 경우 영양지원, 세탁지원, 청소방역서비스는 자활기업으로 서비스의뢰를 진행하고 있는 바 본 센터 자활근로사업단으로 운영중인 일상생활지원과 관련한 매출에 대해서만 좀 더 살펴보면 월평균 약 617만원 가량의 매출이 확인되며 코로나상황으로 인해 일상생활지원사업의 파견이 일시적으로 중지되는 등 센터가 통제하기 어려운 변수가 발생됨에 따라 약간의 매출감소에 영향을 받은 것으로 파악된다.

지금까지 살펴본 내용을 토대로 부천시 지역사회통합돌봄사업이 지역자활센터 사업과의 연계과정에서 발견할 수 있는 성공요인은 다음과 같다.

첫째, 자활사업의 강점을 적용하여 돌봄서비스 패키지의 원활한 구성이 가능하였다는 점이다. 지역사회 내 재가돌봄서비스를 실현하기 위해서는 주거환경지원, 일상생활지원, 영양지원, 이동지원 등이 필수적이라고 할 수 있다. 기초수급자 및 차상위계층을 대상으로 교육훈련 및 일자리창출의 기능을 수행하는 지역자활센터는 센터마다 운영사업이 다소 차이는 있으나 대개의 경우 청소사업, 영양지원사업, 세탁사업, 돌봄사업(노인돌봄사업, 장애인활동지원사업) 등 재가돌봄서비스 실현을 위한 기본적인 사업아이템을 운영하고 있으며 이에 기존 자활사업과 연계하면서 지역사회 통합돌봄 서비스 패키지의 원활한 구성이 가능하였다. 이는 초기셋팅 비용을 절감하고 사업초기 시행착오를 최소화하는 등 사업의 안정적 정착에 기여할 수 있었다고 평가된다.

둘째, 지역통합돌봄사업단 신설을 통한 저소득층 일자리 창출과 자활기업 활성화가 이루어진 점을 들 수 있다. 부천시는 노인들이 지역사회 내에 안정적으로 정착할 수 있는 중요한 요소로 일상생활지원과 영양지원을 주목하였고 일상생활지원을 위한 생활관리사가 파견 가능하도록 3개 지역자활센터에 자활근로사업단(지역통합돌봄사업단)을 신설하였으며 영양지원 및 세탁서비스 등은 자활기업과 연계함으로써 저소득층의 일자리 창출과 자활기업 활성화의 토대가 마련되었다.

아울러 일상생활지원 서비스제공자(사업단 참여주민) 교육지원은 부천종합재가센터, 케어팜은 도시농업협회에서 진행하는 등 본 사업을 구심점으로 하여 다양한 사회적경제조직 간의 협업 기회가 마련됨에 따라 지역사회 내에서 사회적 가치실현이라는 공동체적 기반조성이 가능해진 점도 긍정적으로 평가할 수 있다.

셋째, 민-관협력의 성공적인 모델구축을 통한 지속가능한 사업구조가 마련된 점이다. 부천시는 지역사회 통합돌봄사업을 준비하면서 서비스 제공주체 파트너로 지역자활센터를 우선적으로 염두하고 해당 사업을 제안하였다. 이는 부천시가 안정적인 서비스 제공기관으로 지역자활센터라는 기관에 대한 신뢰감을 표현한 것으로 여겨졌으며 지역자활센터는 이러한 기대에 부응하기 위해 참여자 모집 및 배치 등 사업진행에 필요한 역할수행에 노력을 기울였다. 그 결과 부천시와 3개 지역자활센터는 선도사업에 선정되고 짧은 준비기간 동안 사업 셋팅이 이루어졌음에도 불구하고 큰 혼선없이 서비스가 개시되었으며 코로나19의 어려운 여건 속에서도 노인들의 돌봄과 영양지원, 이동지원, 세탁지원 등 기본 케어패키지 사업이 끊김 없이 제공되었다. 이는 민-관 상호간의 협력적 시스템과 함께 지역자활센터가 보유하고 있는 인프라와 강점이 잘 발휘되었기에 가능한 일이라 평가된다. 나아가 저소득 취약계층인 지역자활센터 자활근로사업 참여자가 서비스제공자로 지역사회

회에 도움이 필요한 또 다른 취약계층을 지원한다는 점에서도 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

이렇듯 부천시 지역사회 통합돌봄사업에 자활사업을 결합함에 따라 안정적 서비스제공이 가능하였고 서비스제공자에 대한 역량강화교육 및 활동모니터링 등의 품질관리가 이루어지는 과정은 이용자의 만족도 제고로 연결되었으며 이러한 경험의 확대를 통해 사업지속성 측면에서도 긍정적 토대가 마련되었다고 하겠다. 하지만 해당사업이 자활사업으로의 확장가능성을 높이기 위해서는 반드시 수반되어야 할 과제도 남아있는 것이 현실인데, 이 사업에 남겨진 향후 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자활사업과의 지속적 연계가능성을 담보하기 위한 재정보호 및 사업방향성 공유이다. '19년 6월부터 '21년 5월까지로 예정되었던 시범사업은 '22년까지 연장된 상황이며 이에 2022년사업에 필요한 기본적인 예산은 확보되었다고 할 수 있다. 다만 통합돌봄사업의 보편화를 지향하고 있는 보건복지부도 명확하게 이후 사업에 대한 추진계획을 제시하고 있지 않아 현장에서의 불안감은 계속되고 있다. 나아가 2022년 정권교체가 이루어짐에 따라 문재인정부에서 출발한 지역사회 통합돌봄사업을 현 정부가 안정적으로 이어나갈지 또한 불안감을 증폭시키는 요소라 할 수 있다.

사업수행기관으로서 서비스 제공량에 기초한 비용을 지급받는 지역자활센터 자활근로사업단 및 자활기업의 경우 지자체 확보 예산규모에 영향을 많이 받을 수 밖에 없는 실정이며 특히 3년 주기의 자활근로사업단 운영패턴과 조응해볼 때 사업단 운영의 안정성확보 측면에서 불안요소로 작용되는 한계에 노출되어 있다고 할 수 있다. 이에 통합돌봄사업이 지역사회에서 안정적으로 정착육하기 위해서는 장기적 안목에서의 방향성 공유와 이를 실현하기 위한 제도적·정책적 뒷받침이 절실히 요구된다.

둘째, 서비스제공인력에 대한 안전확보에 대한 방안 마련이 필요하다. 서비스 제공인력이 통합돌봄서비스 제공을 위해 가정방문을 하였다가 이용자의 사망을 직면하게 되는 경우가 있는데 사망상태에 대한 최초 목격자로서의 촘촘한 행동 가이드라인 제시가 현재는 부재한 상황이며 관계형성이 되어 있던 이용자의 사망을 목격하는 과정에서의 정신적 충격을 호소하는 사례가 발생됨에 따라 서비스 제공자의 심리적 고통을 지원하기 위한 종합적 계획수립이 요구된다.

실제로 본 센터에서 파견한 참여주민이 이와 같은 경험으로 심리적 트라우마를 겪었으며 지역케어회의를 통해 관련 내용을 논의하였고 사례관리비에 해당내용을 편성하여 상담 및 치료비용을 지원할 수 있도록 하였다. 지역사회 통합돌봄사업이 점차 확산될 가능성을 고려한다면 이렇듯 발생가능한 서비스 제공인력에 대한 신체적, 심리적 상해와 관련된 세부적인 논의와 대안마련이 필요할 것이다.

셋째, 긴급상황 대처 시 책임 주체의 명확화가 요구된다. 일상생활지원 통합돌봄서비스 제공 중 이용자의 건강상태 악화로 갑작스럽게 긴급의료 상황대처가 요구될 때 보호자가 부재하거나 동거하지 않을 경우, 이용자에 대한 긴급의료보호 책임 주체의 모호성이 발생하게 된다. 이용자의 가구 구성 여건상 하루 종일 병원에서 보호자 역할을 수행해야 할 상황에 놓일 때 해당 역할의 책임을 누가 질 것인가에 대한 문제에 직면하게 된다. 동주민센터 담당공무원이 책임질 영역인지, 서비스 제공기관 사업담당자가 감당해야 할 역할인지, 서비스 제공인력이 부담해야 할 몫인지에 대한 혼란을 경험하게 된다. 타 이용자에 대한 서비스 제공 일정으로 인해 서비스제공자가 지속적으로 해당 노인에 대한 케어가 어려운 상황에서 실제로 제공기관 사업담당자가 하루 종일 응급실에서 보호자역할을 수행하게도 되는데 이렇듯 보호자가 없거나 연락이 닿지 않거나 비협조적인 태도를 보이면 의료기관 체류시간 동안의 보호자 역할수행 및 서류요구, 발생비용 등에 대한 책임 주체가 불명확하여 이에 대한 보다 세심한 방안 마련이 요구된다.

넷째, 대상 확대에 대한 노력이다. 보건복지부에서 지역사회 통합돌봄을 정의한 내용에 명시된 바와 같이 지역사회 통합돌봄에 해당하는 대상은 노인뿐만 아니라 장애인, 정신질환자 등에 대한 고려도 수반되어야 한다. 부천시는 '21년 보건복지부로부터 돌봄 대상을 노인에서 장애인, 정신질환자까지 확대하는 융합형 선도사업 지자체로 선정되기도 하였으나 보건복지부의 '22년 지역사회 통합돌봄 정책은 선도사업 경험치를 노인맞춤돌봄 등 기존 제도에 융합하는 방식으로 통합돌봄 확산을 꾀하고 있어 노인에 편중된 방향성을 보이는 점이 다소 아쉬움으로 남는다. 지역사회 통합돌봄사업이 지속 가능하고 시민들이 몸소 체감할 수 있는 정책으로 발전하기 위해서는 서비스 대상의 보편성, 서비스의 포괄성, 서비스 수준 및 단가의 적절성, 즉시 대응력 등의 요소별 검토가 요구되며 기존사업에 대한 점검을 바탕으로 대상 확대에 따른 인식개선 활동 및 특화사업에 대한 지속적 시도가 필요할 것이다.

지금까지 부족하나마 부천원미지역자활센터의 지역사회 통합돌봄사업 연계사례를 통해 본사업의 확장가능성을 타진해보고자 하였다. '확장 가능성'이란 무엇을 의미할까? 크기나 수량을 변화시킬 수 있고, 그런 변화가치가 있어 보이는 영역을 발견했을 때 우리는 확장성이라는 용어를 사용한다. 확장성이란 자원을 추가하면 언제든지 생산량을 늘릴 수 있는 시스템의 능력을 말한다. 확장성이 가진 또 다른 중요한 특징은 조직이 이를 통해 사업 성장에 필요한 충분한 유연성을 갖는 동시에 새로운 경쟁자나 규제변화, 거시경제적 압박 등의 외적 요인도 관리할 수 있다는 점이다.<sup>19)</sup>

위의 내용에 기초하자면 지역자활센터의 자활사업은 양적인 확대에 대한 준비와 정보력, 자원 확보, 통제력 등을 갖추어야 한다는 의미라 할 수 있다. 여기에 덧붙여 지역자활센터에 부여된 사회적 가치를 수행하면서도 자활근로사업단 유지에 필수 전제조건이 되어버린 경제적 지표를 포기하지 않고 어찌보면 동전의 양면과도 같은 사회적 가치와 매출에 기반한 사업의 지속가능성을 함께 고려해서 균형감을 이룬다는 것은 결코 쉽지 않은 일이다.

하지만 그럼에도 불구하고 취약계층을 위한 새로운 일자리를 꾸준히 창출해내야만 하는 지역자활센터의 당면한 고민의 출발점에서 본 센터의 사례가 사회서비스 영역에서 자활사업의 확장가능성을 조심스럽게 모색하는 데에 조금이나마 긍정의 요소를 발견할 수 있기를 기대해본다.

19) 크리스티안 닐슨 외, 확장형비즈니스 모델을 구축하려면 파트너의 자원을 효율적으로 활용하라, MIT슬론 매니지먼트 리뷰, 2018년 겨울호