

**지역의 사회적 경제
돌봄서비스 활성화를 위한
기초연구**

**의료복지사회적협동조합연합회
새로운사회를여는연구원**

[목 차]

1부. 이론적 범위

1. 돌봄서비스와 복지국가, 사회적 경제
 - 1) 돌봄서비스의 정의
 - 2) 돌봄서비스의 특징
 - 3) 돌봄서비스 수요와 공급에 영향을 미치는 요인
 - 4) 정부개입의 필요성과 사회적 경제

2. 한국 돌봄서비스 현황 분석

- 1) 돌봄서비스 이용 현황분석
 - (1) 노인돌봄서비스
 - (2) 아이돌봄서비스
- 2) 돌봄서비스 노동시장 분석

3. 돌봄서비스의 시장화 현황과 문제점

- 1) '시장화'의 개념 및 문제
- 2) 돌봄서비스의 시장실패 해외 사례
- 3) 한국 돌봄서비스 시장화의 문제
- 4) 소결

4. 돌봄서비스 품질관리와 사회적 경제

- 1) 돌봄서비스 품질관리 제도
- 2) 공공성, 사회적 가치
- 3) 돌봄의 공공가치, 좋은 돌봄이란?
- 4) 좋은 돌봄이 가능하기 위한 조건

5. 돌봄노동과 사회적 경제

- 1) 돌봄 노동과 좋은 돌봄
- 2) 돌봄노동의 특성
- 3) 사회적 경제 영역 돌봄노동자

6. 돌봄서비스와 사회적 경제 영역

- 1) 사회적 경제 돌봄서비스 해외사례
- 2) 사회적 경제 방식의 돌봄서비스 실증사례 연구
- 3) 이론적 배경
- 4) 사회적 경제영역에서 돌봄서비스가 대안이 되기 위한 조건

2부. 노원구 돌봄서비스 수요파악을 위한 기초 통계 분석

1. 통계로 살펴본 노원구 현황

- 1) <제2기 사회복지계획: 2011~2014년>> 노원구의 특징
- 2) 전국, 서울시와 비교해본 노원구의 현주소
- 3) 노원구 동별 비교
- 4) 시사점

2. 서울시와 노원구의 사회적 경제 현황

- 1) 서울시 사회적 경제 현황
- 2) 노원구 사회적 경제 현황
- 3) 노원구 돌봄서비스 사회적 경제 영역의 주요 활동들
- 4) 소결

3부. 사회적 경제 돌봄서비스 이용자, 제공자 FGI

1. 돌봄서비스 전문가 FGI를 통한 사회적 경제 돌봄서비스의 장단점과 정책방향 도출

- 1) 아동돌봄 제공조직 간담회
- 2) 의료요양 서비스 제공조직 간담회

2. 이용자 FGI를 통한 사회적경제 돌봄서비스의 장단점과 시사점

- 1) 보육시설 이용자 FGI 개요와 결과
- 2) 노인요양시설 이용자 FGI 개요와 결과

4부. 결론 및 시사점

1. 지역공동체 기반 돌봄서비스 제공에서 사회적 경제 영역의 중요성과 활성화를 위한 조건 및 정책 수단 검토

- 1) 돌봄서비스와 사회적 경제
- 2) 한국 돌봄서비스 현황과 시사점
- 3) 시장화된 돌봄서비스의 문제점
- 4) 좋은 돌봄이 가능하기 위한 조건
- 5) 좋은 돌봄서비스와 사회적 경제

2. 2부 노원구 통계 요약 및 시사점

3. 3부 이용자 및 제공자 FGI 결과 및 시사점

- 1) 아동돌봄서비스 제공자
- 2) 노인돌봄서비스 제공자
- 3) 아동돌봄 이용자
- 4) 노인돌봄 이용자

1부. 이론적 범위

1. 돌봄서비스와 복지국가, 사회적 경제

1) 돌봄서비스의 정의

○ 사회서비스 개념정의

- 광의의 사회서비스는 국방을 포함한 공공행정서비스, 보건의료서비스, 교육서비스 및 사회 복지서비스를 포함하며, 좁게 정의하면 사회적 돌봄(social care)으로 정의됨.

- 사회적 돌봄을 '의존적인 성인과 아동의 물질적, 감정적 욕구를 충족시키기 위한 관계와 활동 및 이러한 관계와 활동이 부여되고 수행되는 규범적, 경제적, 사회적 체계'로 정의함(Daly, Lewis(2000)).

○ 돌봄서비스 개념정의

① 서비스 제공자와 수혜자 사이의 대면접촉을 통한 인적 상호작용

② 서비스 수혜자의 인지적, 육체적,정신적 능력을 유지하거나 개선하는 것'(Budig and Folbre, 2002).

○ 한국사회 돌봄서비스의 법률상 개념

- 사회보장기본법 제3조(정의) 4항 : "사회서비스"란 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 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말함.

- 사회복지사업법 제2조(정의) 6항 : "사회복지서비스"란 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담, 재활, 직업 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것을 말함.

※ 2013년 사회서비스 수요공급 실태조사¹⁾에 따르면 사회서비스 중 '성인(노인·장애인 등) 돌봄 및 일상생활 지원 서비스'의 이용 경험이 응답률 22.4%로 가장 높았고 이어 ▲아동 보육 및 보호 서비스(13.0%) ▲재활 및 자립지원 서비스(7.9%) ▲지역사회서비스 및 기타 서비스(6.5%) ▲보건의료 및 건강관리 서비스(5.2%) ▲교육, 정보제공 및 역량개발 서비스(4.9%) ▲문화 및 여가서비스(2.4%) 순.

2) 돌봄서비스의 특징

(1) 대인서비스로서의 돌봄(관계재)

1) 보건복지부, 2014년 10월 16일 발표. 사회서비스 전자바우처 이용자를 포함한 4,038가구와 사회서비스 관련 사업체 및 제공기관 3,395개를 대상으로 진행.

① 서비스 전달 주체와 객체로서 구체적인 인간

② 비물질적 성격

- 돌봄서비스는 “눈에 보이지 않는 무엇, 정신적인 것”으로 육안으로 관찰할 수 있는 형태의 급여가 아니며 서비스 전달 주체와 대상 사이에 일어나는 정신적인 상호작용.

③ 저장 불가능성

- 보관해둔 상태에서 비교적 동일한 형태로 제공할 수 있는 현금이나 현물과 달리 저장해 두었다가 같은 형태로 제공할 수 없음.

④ 생산과 소비의 동시성

⑤ 서비스 공동생산자로서 대상자의 역할

- 서비스 제공 과정에서 서비스 소비자의 협력이 없으면 서비스 전달 자체가 불가능.

⑥ 경험재

- 경험을 해 보아야 가치를 알 수 있음.

⑦ 도움을 주는 행위

- 신뢰재, 즉 대상자는 서비스 제공자가 전문적 지식에 근거하여 일정한 수준을 갖고 있으며 수급자의 이익을 위한 것 이라는 신뢰가 형성되어야 함(정재훈 2007; Bäcker et al. 2010; Heinze 2011).

(2) 전달체계 또는 공급주체의 성격이 혼재됨(공공성과 사적 경험)

① 대인적 서비스를 특징으로 하며 전달체계 자체가 사회서비스의 내용을 형성.

② 공공성과 개별성이 혼재

- 대상이 사회적 욕구이며 제공주체가 집합적인 특성이 있는 동시에 대상에 따른 개별화의 성격이 강함 .

③ 초기부터 복지혼합(welfare mix)이 비교적 활성화

- 중앙정부, 지방정부 등 공공부문이 개입하되 민간부문이 일선 전달체계로 등장하는 경우가 많음. 기존의 전통적 사회서비스인 교육, 의료와 결정적으로 차이가 존재함(이봉주 외 2006).

(3) 사회적 돌봄이라는 특수성

① 가정에서 사회로

- 전통적으로 가족 내에서 여성이 주로 제공하던 노인이나 아동에 대한 돌봄노동을 사회의 책임으로 전환함을 의미함

- “돌봄노동을 가시화하고 공적인 영역으로 옮겨 오는 것”을 뜻하는데, 이를 돌봄노동의 사회화라 할 수 있음(장지연 2011).

② 노동과 돌봄

- 특수한 노동형태로서의 돌봄노동은 유급/무급, 공식적/비공식적, 복지국가의 역할 등이 핵심.

③ 공공성_의무와 책임이 결부

- 돌봄은 일정한 사회적 관계, 가족관계 및 책임하에서 발생하고 제공되는데, 이런 규범적, 윤

리적 측면으로 인해 돌봄을 둘러싼 사회적 관계와 현존 규범을 약화 또는 강화시키는 국가의 역할이 중요.

- 경제학적으로 돌봄서비스는 양의 외부성, 즉 생산과 공급으로 인한 사회적 편익이 크나, 정상적 시장거래가 어려운 특징이 있으므로 과소생산, 비거래주체에 귀속되는 편익이 있는 재화임. 지식, 교육, 전염병에 대한 예방조치 등이 대표적 사례로 생산자에게 보조금 부과/공동이용과 리스크 공동관리 등의 방식을 취해야함.

④ 복합적 특성

- 공공 및 사적 경계를 넘나들며 수행되는 경제적·감성적으로 비용이 드는 서비스임.
 - 개인, 가족, 사회 전반 사이에 이런 비용이 어떻게 분배되느냐가 중요한 문제로 부각(Daly & Lewis 2000, 285).

정리하면, 돌봄서비스는

- 사회적 연대성, 즉 사회적 돌봄이 필요한 취약한 이용자들을 포괄하기 때문에 사회적 연대 가치에 기초해야 하며, 보편성, 즉 공공재, 가치재로의 속성을 지니므로 구매능력과 상관없이 보편적으로 제공되어야 함.
- 또한 일반적 시장재화와의 차이점이 존재하는데, 제한된 시간 속에서 직접적인 대인서비스를 통해서 제공되기 때문에 높은 노동집약성과 비표준적 특징을 지니며. 노동 강도를 높이거나 신기술을 도입함으로써 노동생산성을 증대하기 어려워 노동생산성 향상을 통한 초과이윤을 획득하기 어려운 사업영역임.
- 표준화된 기준에 의해서 제작되는 재화(goods)처럼 눈으로 확인되는 것이 아니라, 경험적, 관계적으로 맺어지는 용역(service)으로 서비스의 이용자, 구매자 그리고 제공자 등의 이해관계자들(stakeholders) 사이의 정보 비대칭의 문제와 이를 회피하고 신뢰 관계를 형성할 수 있는지 여부가 핵심적 과제가 됨(Jean-Louis & Nyssens, 2000).

3) 돌봄서비스 수요와 공급에 영향을 미치는 요인

o 돌봄서비스는 수요자와 공급자, 재정과 공급, 관리를 담당하는 정부로 구성되며 필요에 맞는 적정 서비스를 공급하기 위한 정부의 역할과 서비스를 공급하는 조직, 서비스를 직접 제공하는 돌봄노동자의 역할이 매우 중요함. 이하는 돌봄서비스의 수요와 공급을 결정하는 요인에 대해 정리함.

표. 돌봄서비스의 수요와 공급 결정 요인

요인	내용	변화된(한국의) 상황
소득	o 사회서비스 수요에 영향을 주는 가장 중요한 요인임 o 경제성장과 함께 서비스산업의 비중이 커지는 것을 토대로 소득이 증가함에 따라 서비스에 대한 수요가 늘어남 Clark(1957)	o 신자유주의 경제변화로 저임금일자리 확대, 양극화가 진전됨 o 여성의 사회진출(맞벌이)가 강제되면서 서비스 수요는 늘어나지만 실 구매력은 높지 않음
인구학적 요인	o 고령화와 아동인구 비율은 돌봄서비스 수요에 결정적 요인	o 매우 빠른 인구학적 변화로 인해 돌봄서비스 시장이 안정되지 않은 상황에서 고령화를

	p 고령화는 돌봄서비스 수요확대를 야기하는 반면, 아동인구비율 저하는 돌봄수요 축소에 큰 영향을 미치지 않음	맞이함 o 아동인구비율 감소가 돌봄수요 축소에 이어지지 않음
여성의 노동 시장 참여	o 사회서비스 노동시장의 노동공급에 직, 간접적인 영향 o 여성의 가정내 노동 공백이 수요확대로 이어짐 o 사회서비스가 사람을 대상으로 한 서비스이면서 동시에 돌봄과 관련된 서비스이므로 섬세하고 부드러운 속성을 가진 여성이 남성에 비해 상대적으로 서비스 전달자로서 선호	o 대부분 여성노동자 위주로 공급됨 o 아동 돌봄수요 확대는 여성의 사회진출보다는 정부 재정 지출방향에 더 영향을 받음 o 노인돌봄수요는 여성의 사회진출보다는 가정내 돌봄의 어려움이 큼
정부지출의 증가	o 시장실패로 인해 제대로 공급되지 않는 서비스가 정부 지출로 인해 공급이 증가함	o 정부지출의 한계에 도달함 o 욕구확대와 상반되는 상황

(1) 수요

① 인구구조의 변화, 사회문화적 변화, 다양한 욕구

- 인구구조 : 고령화
- 신사회위협 : 사회구조변화 즉 충분한 소득보장과 필요한 보살핌이 결여된 상태로 길어진 노년을 맞이해야 하는 노인을 보살펴야 하는 과제가 새롭게 대두됨 .
- 여성의 경제활동참여가 증가하면서 노인이나 아동 돌봄에 대한 수요 증가.
- 욕구 다양화 : 생활양식이 다양해지면서 각 개인들이 직면하는 위험이 다양해지고, 상담 등 비물질적인 형태로 도움을 필요로 하는 사람들이 증가.

(2) 공급

① 돌봄인력의 공급부족, 의료기술의 진보, 복지국가의 역할조정

- 돌봄수요의 증대를 충족시킬 만큼 돌봄인력의 공급이 충분하지 못함.
- 의료기술의 진보로 예방, 진단, 치료, 재활 등에서 의료와 더불어 돌봄을 제공하는 인력의 공급이 부족.
- 복지국가의 역할의 확대로 건강유지, 인적자원의 형성 등을 적극적으로 지원하는 역할이 요구(정경희 외 2006; Evers et al. 2011, 13~16).

4) 정부개입의 필요성과 사회적 경제

(1) 정부개입의 필요성

- o 경제이론에 따르면 외부효과, 비대칭적 정보의 문제가 있을 경우, 시장은 적절한 양을 공급하지 못함. 또한 특정 서비스의 경우 모든 사람들이 보편적으로 공급받을 권리가 있다는 견해가 정치적으로 힘을 얻을 경우(공공재, 가치재) 정부의 개입이 이루어지게 되며 교육, 의료, 복지 등의 서비스는 이러한 국가개입이 필요성이 다른 재화나 서비스에 비해 강함.
- 특히 한국사회에서 돌봄서비스는 정부 재정지출이 매우 취약한 상황에서 시장에 기반한 서비스 공급이 이루어지면서, 필요에 맞는 적정 서비스 공급과 돌봄노동자의 질 좋은 일자리, 서

비스 이용자의 돌봄을 통한 삶의 질 개선 등 핵심적 과제가 해결되지 못하고 있음.

- 지자체 차원에서 돌봄서비스의 개선을 추진하는 데는 중앙정부가 아니라는 특성으로 인한 한계가 존재함. 특히 한국 사회에서 재정지출과 서비스의 공급, 질관리를 주관하는 돌봄서비스 정책을 중앙정부가 주도하는 상황에서 지방정부의 정책적 여지는 크지 않음.

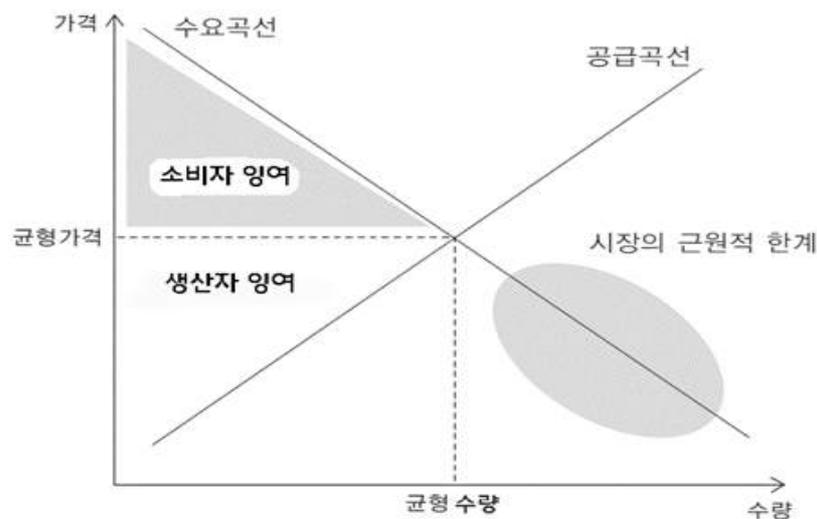
- 하지만, 돌봄서비스가 재정이외에도 공급조직의 성격, 돌봄노동자와 이용자간의 관계, 서비스 내용과 질관리 등의 요인이 미치는 영향은 매우 크며 이 부분에서 지방 정부의 역할이 있을 수 있음.

○ 전술한대로 돌봄서비스는 관계재(relational goods), 연대서비스(solidarity service), 친밀서비스(proximity service)적 특징을 지니고 있으며, 이러한 서비스는 시장경제나 공공경제가 제공하는 것보다 사회적 경제 쪽이 더 유리할 수 있음.

- 수요 공급을 결정하는 원인에서 살펴보면 이런 돌봄서비스는 수요자가 돈이 부족하거나 공급자의 수익률을 맞추지 못해서(수요곡선에서 균형 가격 아래 오른쪽 부분) 시장경제에서는 아예 공급이 이뤄지지 못하는 경우가 많으며 한국 상황은 더욱 그러함(그림 참조).

- 한편 공공경제는 관료적 속성으로 인하여 서비스 전달에서 경직성으로 보이므로 지역공동체에 뿌리박은 사회적 경제가 더 유연하고 공정하게 공급할 수 있음. 국내외 제 3섹터, 사회적 경제가 사회 서비스(교육, 보육, 의료, 노인 요양), 환경 관련 서비스(재생 에너지, 쓰레기 처리, 리사이클링 등), 문화 서비스 등에 집중되어 있다는 것에서 증명됨.

그림. 시장의 근원적 한계



(2) 정부와 사회적 경제와의 관계

① 선행 이론

○ 일반적으로 복지국가가 발달한 곳에서는 사회적 경제가 축소되어 있다고 하며 복지국가와

사회적 경제에서 흔히 이야기되는 바는 자본주의 초기 전통적 공동체에 기반한 복지제공체계가 복지국가의 발달로 축소되는 경로를 밟는다는 것임.

- 국가차원의 사회보장이 발전한 북유럽의 사회적 경제는 규모가 작고 민간복지가 발달한 미국의 비영리-사회적 경제가 발달했다는 점을 근거로 들고 있으며 복지국가 성장기에 사회적 경제가 위축되었으며 70년대 이후 복지국가의 위기상황에 사회적 경제가 새롭게 부각되었다는 설명이 일반적임.

- 상당수 사회적 경제는 복지국가가 제도화되던 시기에 국가의 영역으로 편입되었으며 국가별로 기존 사회적 영역을 국가제도내로 수용하는 형태는 유형별로 상이하지만 일반적으로, 복지국가가 제도화되면서 정부재정과 직접 공급이 증가하고 사회적 경제는 국가와의 관계 속에 자리매김하게 됨.

- Salamon & Anheier, 2000에 따르면 정부의 공공복지제도와 사회적 경제의 관계에 관해서는 세가지 가설이 있음. 이질성이론(heterogeneity theory)은 시장실패와 국가실패가 동시에 발생한 곳에 비영리부문(사회적 경제)이 존재한다는 주장으로 사실상 국가의 공공복지제도와 사회적 경제가 공존하거나 시장도, 정부도, 사회적 경제도 발전하지 않은 나라 등의 사례에서 실증적으로 기각됨. 상호의존론(interdependence theory)은 비영리단체가 국가의 영역에서 활동하지만 국가보다 속도가 빠르고 국가의 개입을 촉진하는 역할을 하지만 여러 한계로 정부는 여전히 필요하고 봄. 사회적 기원론(social origin theory)은 국가별 사회계급과 제도의 역사적 궤적에 따라 국가와 비영리부문 간의 관계를 유형화하고 있음.

○ 신사회적 경제의 부각은 세계적 저성장 국면과 신자유주의 확산, 세계화로 인해 일국 차원의 복지국가에 위기가 닥치면서 새롭게 사회적 경제가 부각되었다고 설명됨.

- 90년대 이후 복지국가가 위기를 맞이하게 된 이유는 국가가 담당하기 어려운 영역의 확대가 있으며 ▲ 기술발달과 세계화로 인한 노동수요 감소로 평균 임금 이상의 질 좋은 일자리가 줄어들고 그 틈새는 저임금 노동자로 채워지고 있는 현실이 있음.

- 또한 ▲ 사회서비스 수요의 증가로 노동유연화와 실업률의 증가, 저임금 일자리 확대로 맞벌이 가정이 늘어나고 고령화로 인한 부양이 필요한 노인 인구의 증가는 돌봄, 요양을 비롯한 사회서비스 영역의 급속한 수요증가를 야기함. 이러한 현물서비스 수요의 확대는 일방적 국가 역할만으로 채우기 쉽지 않음. 이런 상황에서 일자리 창출과 사회서비스 수요를 충족시킬 수 있는 영역으로 기존 국가 공공 시스템 이외의 새로운 사회적 경제 영역이 부각되게 되었다는 설명임.

- 이를 개념화하면 전통적 사회적 Risk-실업, 질병, 교육, 사망, 빈곤 등을 대처하기 위해 복지국가가 제도화되었고, 이후 신사회적 Risk를 적절히 대응하기 어려운 상황에서 사회적 경제 영역이 부각되었다고 정리할 수 있음. 여기에 신자유주의로 대표되는 자본주의 시장실패가 극심해 지면서 정부실패와 시장실패의 보완, 대체, 완충 영역으로 제 3섹터, 사회적 영역을 강조함.

○ 복지국가별 사회적 경제 모형에 대한 기존 연구는 많지 않음.(장에서 상술함) 가장 큰 이유는 사회적 경제 영역 자체가 학술적으로 정립되지 못했기 때문으로 사회적 경제는 국가별로 상이하게 발전시켜왔으며 명칭 역시 '제3부문(the third sector)', '비영리조직(non-profit organization)', '독립부문(independent sector)', '연대경제(solidarity economy)', '시민경제(civil economy)' 등 다양하게 표현되고 있음.

- 흔히 복지국가를 구분해 연구할 때 가장 많이 사용하는 기준은 에스핑-앤더슨의 복지국가 유형론이지만 현금급여가 아닌 사회적 서비스의 성격은 제대로 담아내지 못하는 한계를 가짐.²⁾ 특히 사회적 영역은 현금서비스가 아닌 사회서비스/현물서비스 영역에서 발달해왔기 때문에 복지국가 연구에서 상대적으로 다뤄지지 못해옴.
- 그 외에도 복지제공 주체에 따라 복지혼합에 대한 논의가 있는데 70년대 이후 복지제도는 재정은 공공, 제공은 다양한 복지주체의 혼합으로 변화했다는 주장임.(그림 1)

그림. 복지혼합



자료 : Pijl, Maria 1994.

출처 : Pijl, Maria 1994. The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007에서 재인용

③ 유형별 분석

○ 사회서비스는 전통적 제공주체였던 비영리영역과 국가, 시장이 서로 혼합해서 제공하게 되고 그 과정에서 복지제도에서 정부와 사회적 영역과의 관계에 대한 연구가 진행되어 옴. 기드론 등(Gidron et al)은 복지제도의 재정과 공급영역에서 정부와 비영리부문의 관계를 정부주도, 이중혼합, 상호공조, 비영리부문 주도 등으로 유형화함(표 1).

표. 기드론 등(Gidron et al)의 정부-비영리부문 관계 유형

2) 김영순, 최현수, 이윤경, 방효정. 2007. 「복지국가유형별 사회서비스의 발전과정과 시사점」. 《보건복지포럼》, 3월호, 37-61쪽

		관계 유형 구분				
분석지표	정부주도	이중혼합		상호공조		비영리부문주 도
		보충형	보완형	대행자	동반자	
재정부담	정부	정부, 비영리부문		정부		비영리부문
공급주체	정부	정부, 비영리부문		비영리부문		비영리부문

출처: Gidron & Kramer & Salamon 1992, p. 18. The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007에서 재인용

○ 이러한 기준으로 복지국가 유형별로 비영리부문과 정부와의 관계를 보면 사회민주주의 모형은 제 3섹터의 규모가 작고 정부의 사회복지비 지출이 높고, 자유주의는 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지비 지출이 낮아, 공공영역의 비중에서 커다란 격차를 보이고 있음. 조합주의 국가와 일본은 모두 제 3섹터와 공공부문이 공조관계를 갖고 있으나, 조합주의 국가에서 제 3섹터의 규모가 크고 정부의 사회복지비 지출이 높은데 반해, 일본은 제 3섹터의 규모도 작고 정부의 사회복지비 지출도 낮음(표 2).³⁾

표. 정부재정비율과 제3섹터 사회적 서비스 역할에 따른 모형 구분

제3섹터 사회적 서비스 역할	정부의 재원 조달비중	주도적 (60% 이상)	부분적(60% 이하)
	주도적 (50% 이상)		보조적 모델 (Subsidiary model) 독일
보충적 (50% 이하)		정부 주도적 모델 (State dominant model) 스웨덴	시장 주도적 모델 (Market dominant model) 영국(주거보호) 미국(주거보호)

출처 : Ascoli and Ranci(2002).에서 재인용

○ 이상을 보면 복지국가가 발달한 국가는 사회적 영역의 수준이 낮다고 볼 수 있으나 전통적 사회 공동체가 복지 제공주체로 기능하는 조합주의 모델에서는 정부와 사회적 영역간의 공조와 사회적 영역의 규모, 정부 재정 지출이 모두 높은 특징이 있음.

- 이 국가들은 정부 재정을 사회적 영역이 대행, 공조해서 사회서비스를 제공하는 형태가 많으며 한국의 경우 이러한 발전 모델을 검토할 필요가 있음.

- 복지국가 성과 연구를 보면 사회적 영역의 규모가 작으면서 정부 지출이 높은 사회민주주의 모형의 성과가 더 높은 것으로 나타남. 하지만 이는 정부가 직접 복지서비스를 제공하는 것이 우월하다는 일면적 주장으로 이어져서는 안됨. 국가별 복지제도가 발전하는 과정에서 사회적, 경제적, 역사적, 문화적 요인의 결합으로 설명될 수 있으며 사회적 경제를 복지국가로 대체해

3) The 5th UWI Asia-Pacific Regional Conference 세미나 자료집. 변화하는 복지국가 - 공동체를 위한 민간부문의 역할 이해경. 2007.

야 한다는 주장은 지나치게 일면적임. 이하에서는 미국, 영국, 유럽의 사회적 경제가 사회경제 역사문화적 흐름 속에 국가와 어떤 관계를 형성해 왔는지를 검토함.

○ 일반적으로 미국은 국가 복지가 최소한의 잔여적 복지를 담당하는 사이 전통적 공동체와 자선문화에 기대 상당한 비중의 비영리부문이 실질적 복지와 사회서비스를 담당해, 비영리부문이 가장 잘 발달된 나라라고 평가됨.

- 정부는 국가 재정을 활용, 복지의 직접 제공보다는 민간 비영리부문이 복지제공 역할을 수행할 수 있는 제도적, 재정적 지원에 치우쳐왔는데, 대부분의 국가들이 의료보장을 위해 국가 건강보험제도나 NHS 같은 국가의료보장시스템을 구축하는 동안, 미국은 블루크로스, 블루실드같은 비영리 보험회사에 대한 직접 지원과 가입에 대한 지원을 했던 것이 대표적임.

- 하지만 이런 비영리조직들은 80년대 이후 신자유주의 파도속에 시장화의 길을 밟음. 영리기관으로 흡수되거나, 운영에 있어서 영리적 양태가 증가함.

○ 영국은 사회적 경제와 협동조합이 잘 발달되어 있다는 평가를 받지만 영국의 사회적 경제는 최소한의 정부 개입 하에 사회적 기업이 영리활동을 통해, 취약계층에 대한 경제적 지원과 사회복지서비스의 전달을 담당하는 복지민영화 방식을 취하고 있음(홍석빈, 2009; 이은선, 2009).

- 세계대전 이후 자본주의 황금기라 불리는 복지국가 시기에는 정부가 재정과 서비스를 전담하고 사회적 영역은 제한적인 협동조합 형태로 발전해 왔지만 대처의 신자유주의 정책추진으로 정부조직의 민영화와 취약계층을 위한 선별적 복지 제공의 주제로 사회적 경제를 강조했음.

- 그 과정에서 영국의 사회적 기업은 영리활동의 자율성과 생산성을 중시하는 미국식 기업형 사회적 기업 모델로 전환되어옴.

○ 미국-영국이 아닌 유럽의 사회적 영역은 또 다른 특성을 지님.

- 미국식 모델(대처이후 영국식 모델은 미국과 유사성을 띠)이 국가가 주도하는 복지/사회 서비스가 아닌 자율성, 비영리성, 민간주도성 등을 강조해온 반면, 유럽식 모델은 추구하는 가치를 중심에 두는 경향을 보임.

- 미국식이 국가/집단의 통제나 규율과의 자율성을 강조한다면 유럽식은 자본주의 시장경제와의 자율성에 강조점을 두는 것임.

- 국가 스스로가 사회적 영역을 키우려는 의지가 강하며 공공영역과 밀접한 연관을 나타내고 있고 정부의 재정적, 행정적, 기술적 지원이 많으며 엄격한 이윤배분, 비영리적 기준보다는 실제 행하는 미션의 공익성(사회성)에 강조점을 둠.(표 3)

표. 유럽형과 미국형의 사회적 기업 비교

구분	유럽형	미국형
복지국가 유형	·사회민주주의, 코포라티즘 복지국가 ·정부의 사회지출 비중이 높음 ·보편적 복지정책	·자유주의 복지국가 ·정부의 사회지출 비중이 낮음 ·잔여적 복지정책
사회적 기업 동향	1970년대 이후 경제위기로 실업이 사회문제화되자 사회적 경제 조직이 취약계층의 노	1970년대 이후 경제위기로 비영리조직에 대한 예산지원 삭감 후 비영리 조직이 상업적

	동·사회 통합에 대처하면서 공공지향적 성격 형	활동에 종사하기 시작하면서 시장지향적 성격 형
제 3섹터	·사회적 경제에서 유래 ·연대와 협동 강조 ·정부의 법, 제도, 재정적 지원 높음	·비영리 조직에서 유래 ·자조원칙과 자선 강조 ·정부의 법, 제도, 재정적 지원 낮음
기능	시민사회와의 공동생산을 통해 공공서비스를 효율적으로 전달하기 위한 도구 노동시장에서 배제된 취약계층의 노동·사회 통합을 위한 도구	시장기반의 창의적 해법으로 사회문제를 해 결하는 사회혁신을 위한 도구 자본주의의 폐해를 완화할 수 있는 진화된 자본주의를 위한 도구
강조점	사회적 기여(수혜)	수익창출
정부지원 여부	세제 감면 등	지원 없음
조직유형(형태)	협회/협동조합/연대결사체	상법상 회사
활동상 초점	대인(휴먼) 서비스	모든 비영리 활동
유형 수	적음	많음
이윤배분 구조	제한적 이윤배분 인정	이윤배분 원칙적 배제
의사결정	이해관계자 참여	제한적 인정과 참여
전략적 육성 주 도	정부/유럽연합(EU)	민간재단
법률적 틀	미약하지만 개선 중	부족(취약)

출처 : 장석인. 선진국의 사회적기업 국제비교: 유럽 3개국 (프랑스·독일·영국)과 미국을 중
심으로. 경영컨설팅리뷰 제3권 제2호, 2012년 8월, pp.79-95. 남승연. 사회적 기업의 개념화
와 유형화 논쟁: 사회적 기업의 다양성과 역동성의 이해를 위하여. 창조와혁신. 제 3권 제2호
129~173. 2010에서 재구성.

○ 이는 기본적으로 유럽과 미국식 자유주의 레짐의 차이에서 설명됨.

- 미국은 전통적으로 국가 역할(공공, 제도, 법률 등)에 대한 거부감이 심한 국가로 복지 영역
에서도 이 흐름은 관통되고 있어, 초기에는 비영리 조직을 중심으로 사회서비스가 발달되었고
국가의 역할은 최소한의 지원에 국한함.

- 비영리-제 3섹터는 정부와의 독립성에 집중해왔으나 실제로는 시장에 포섭되는 양상을 띠
며, NHS 방식의 국가 의료서비스를 구축했던 유럽과 달리 블루크로스, 블루실드 등 비영리
보험회사를 지원하는 방식으로 의료보장문제를 풀어왔던 것에서 일단을 파악할 수 있음.

- 하지만 70년대 이후 자본주의 시장체계가 주도적 위치를 점유하면서 미국식 비영리 조직은
시장에 포섭되는 과정을 밟게 됨.

○ 복지제도와 경제성장을 하는 과정에서 정부와 시장, 시민단체와 자발적 조직들이 어떤 제
도적 경험을 해왔는지에 따라 복지국가 유형이 구분될 수 있는 것처럼, 사회적 경제와 정부,
시장과의 관계 역시 이러한 경로의존성이 존재함

- 초기 ① 사회적 경제영역이 담당해왔던 복지영역이 국가로 포섭되는 과정, ② 이후 발전과
정, ③ 80년대 신자유주의와 신사회위협이 대두되는 상황에서 복지국가와 사회적 경제간의 역
할조정과 정부의 역할 등에서 국가별로 경로의존성에 근거한 결과를 관찰할 수 있음

- 미국의 제 3섹터는 정부와의 독립성과 기업으로서의 특징을 강조하며, 잔여적 국가복지의
강력한 대안으로서 존재해왔으나, 80년 대 이후 신자유주의와 신사회위협이 대두되면서 심각
한 시장실패를 견제할 수 있는 역할을 수행하지 못함. 오히려 본질적으로 가지고 있는 시장적

구조가 더욱 강화됨.

- 유럽의 경우, 복지국가가 발전하는 과정에서 사회적 경제 영역은 국가 제도내로 흡수되는 경로를 밟음
- 물론 복지국가 유형별로 상이하며, 남유럽과 같이 현금서비스(노인연금 등)외의 국가 사회서비스가 발전해오지 않은 국가들은 일찌감치 사회적 경제 영역을 서비스 전달의 주요한 통로로 활용함
- 이후 신사회위협 의 상황에서 유럽의 사회적 경제는 시장을 극복할 수 있는 새로운 대안으로 고민하기 시작하며, 특히 조직의 운영원리와 목표, 거버넌스 등에서 시장 질서와 다른 특성을 강조함

(3) 복지국가와 사회적 경제

○ 이상의 내용을 보면 복지국가가 잘 발달한 국가에서는 상대적으로 사회적 영역-비영리조직, 공동체 기반 복지 제공 체계 등의 비율이 낮으며 그러한 나라들의 복지 수준과 효율성 등 복지 성과가 높음.

- 하지만 사회적 경제영역과 복지국가가 일방적 상충관계가 아니라는 점은 오히려 명확하게 드러나는데, 각 국가별로 갖고 있던 사회 경제 문화적 배경에 따라 복지 국가를 건설하는 과정에서 사회적 경제를 활용하는 방식은 국가 주도(사민주의 모형), 제 3영역 주도적 활용(조합주의 모형), 비영리 자선조직 활용(미국식 자유주의 모형) 등이 다양했음.

- 시장이 지나치게 발달한 영미자유주의 국가에서의 사회적 영역은 국가와의 자율성에 주목한 결과, 시장적 방식에 착목해왔다면 국가와 사회적 영역이 상호 공조/역할분담에 주목한 유럽의 경우, 사회적 영역이 공공성/사회적 가치를 실현하는 역할에 주목해왔다고 평가됨.

- 복지국가 유형에 따른 성과를 논의할 수는 있으나 사회적 영역이 복지국가와 상충한다고 일반화할 수는 없는 이유가 여기에 있으며 오히려 시장, 국가, 사회적 영역이 어떻게 관계맺고 있는지에 따라 각각의 생산-복지체계가 다른 모양새를 갖게 되었다고 이해하는 것이 올바른 해석임.

- 특히 90년대 들어 제기되는 사회적 경제는 시장영역의 이윤창출이 목적이 아닌 인간 삶의 문제를 해결하기 위한 대안적 모델이고 단순한 복지전달체계의 민간참여를 넘은 시장과 복지국가를 아우르는 새로운 시스템이라는 주장이 힘을 얻고 있음.

○ 정부의 역할은 사회적 경제 활성화를 통한 시장실패와 정부실패를 극복하는 방향으로 설계될 수 있음.

- “제도설계를 잘하면 공동체, 시장, 그리고 국가는 서로 대체적인 관계가 아니라 보완적인 관계를 형성할 수 있다(Bowles & Gintis, 2002)”

○ “합리적 개인의 이윤추구적 행위”라는 존재하지 않는 허상에 근거한 생산시스템이 구성원들의 민주적 참여와 소유권의 공유, 사회적 목적과 연대 등의 가치가 살아있는 새로운 생산시스템이 전환되어야 하며 여기에서 중요한 점은 새로운 생산-복지 시스템으로서의 사회적 경제의 역할임.

- 사회서비스 등 일부 복지제공의 대안을 넘어서 새로운 생산시스템으로서의 사회적 경제 역할이 중요하며 화폐가치로 모든 것이 거래되며 이윤이 최대의 목표가 되는 사회에서 새로운

대안 생산 체계의 경험은 매우 소중한.

- 생산체계에서 시장과 다른 철학과 운영원리에 입각해 경제활동을 하는 조직
- 사회적 영역을 사회서비스 제공 영역에 국한시켜 국가 서비스를 외주화하는 기능만이 아니라 생산영역에서 일정한 역할을 담당할 수 있도록 하는 것, 그를 통해 새로운 생산시스템의 가능성을 확대해나가는 것이 필요함.

(4) 한국 복지-돌봄 영역에서의 중요성

- 한국 복지국가에서는 사회적 경제 영역이 특히 중요한 의미를 지님.
- 한국사회 복지는 흔히 시혜적, 잔여적 복지라고 평가되며 ▲ 위에서부터 아래로의 복지확충 ▲ 공적 재정 & 사적 공급체계 ▲ 재정 및 서비스의 사회보험 방식 ▲ 튼튼한 복지 동맹 부재 ▲ 광범위한 사각지대로 인해 보편성 부재 ▲ 사적 공급체계의 이윤 극대화전략과 공적 규제 방안 부재로 정리됨.
- 국가 재정, 시장 공급체계 활용이라는 전략에 기초, 시장에 기대 서비스 확충이 주를 이루었으며 이를 통제할 복지정치세력이 부재한 상황임.

- 이 조건에서 복지국가를 건설하는 데는 많은 어려움이 존재하며 현재 가장 문제가 발생하는 영역은 복지재정마련방안과 극도로 시장화, 이윤추구적인 공급시스템 개선 여부로 이 과제를 해결하는데 사회적 경제의 역할이 존재함.
- 에스핑-앤드슨의 분류에서 깊게 다루어지지 못한 사회서비스의 생산-공급 시스템은 한국사회 복지국가 건설에서 매우 중요한 쟁점으로 생산-공급이 현재와 같이 시장에만 의존해 있는 이상, 공적 재정의 투입만으로는 문제해결이 요원함.

○ 공공성의 실질적 확장이 필요함

- 지금까지 한국 사회에서 진보적 대안은 공공성 강화로 공적 재정책대와 더불어 공공기관의 확충은 진보의 가장 중요한 대안이었음. 이는 시장화 된 현실이 만들어낸 개념으로 공공성이라는 말이 담고 있는 가치는 지나치게 광범위하다는 비판이 존재하며 한국사회에서 공공성 개념이 유행하는 이유는 지나친 시장화의 폐해를 막기 위한 대응논리 측면이 강했음.
- 시장실패극복, 불평등 해소, 삶의 질 향상 등 사회체계가 달성해야 할 목표를 뭉뚱그려 공공성이라 표현해 온 것이다. 하지만 과도한 공공성의 개념에 비해 공공성 달성은 공공영역 확충, 국가역할의 확대 정도로만 가능했음.
- 국가가 주도하는 사회서비스 확충은 분명 의미가 있으며 사회적 경제 역시 국가역할 강화에 쏟아야 할 역량을 분산하고 더 나아가 민간-시장영역의 확충을 포장하는 수단에 불과하다는 비판도 있음.
- 하지만 공적 기관 확충에 대한 저항과 인프라가 극도로 취약한 한국 상황에서 사회적 영역의 육성은 매우 중요한 가치가 있으며 특히 공공 영역이 지나치게 형식화, 관료화 되어있다는 점은 공적영역의 양적 확대만으로는 시장에 경쟁력을 가질 수 없다는 또 다른 반증임.

○ 공동체, 협력, 신뢰의 체험 배움터

- 한국사회 복지영역에서 가장 문제가 되는 것은 하향식 복지제도 구축을 통한 복지세력의 부

재로 공공 서비스 기관 역시 관료적이고 시혜적 한계를 극복하지 못하고 있으며 서비스 질을 앞세운 시장 기관이 지배하고 있음.

- 복지란 서로 연대하고 협동하는 시스템이 국가차원에서 제도화 되는 것이며 사회 규범으로 작동하는 것으로 흔히 사회 규범이란 제도, 시스템, 문화 등을 포괄하는 사회질서를 의미함.
- 한국사회 규범은 경쟁, 시장, 부자되기 등에 집중되어 있으며 전공을 선택하고, 직업을 고르고, 살 보금자리를 찾는 모든 선택의 기준은 돈에 있음. 이런 상황에서 대안적 삶의 모델을 체험하고 이를 확산시켜 사회 규범화 할 수 있는 유일한 방법은 사회적 관계/공동체를 구축하는 것임.

○ 공동체의 복원없이 복지국가는 불가능.

- 사회서비스는 기업이 생산하는 제품, 서비스와는 다른 원리로 작동하며 제공과 소비 역시 공동체에 기반해야 하지만 한국사회 공동체는 심각하게 파괴되어 있음. 서울집중과 잘못된 도시설계로 인해 직장과 삶의 터전은 유리되어 있고 지나치게 긴 노동, 교육시간은 일상적 만남이 불가능할 정도임.
- 또한 복지국가가 잘 발달한 국가들 모두 사회적 영역이 잘 발달해왔으며 이를 공적영역에 포함시키거나 적극적 역할을 부여한 것이 복지국가의 실상임.
- 실제 복지를 체험하고 민주적 참여를 경험한 사람만이 더 나은 삶을 위해 실천을 할 수 있으며 공동체의 복원-복지체험과 복지세력 형성-안정적 복지서비스 제공의 아귀가 잘 맞아 떨어져야 함.

○ 사회 서비스 생산-공급-수요 주체로서 사회적 영역의 중요성.

- 흔히 알려진 것과 달리 의료서비스의 질은 대형병원, 고가 장비, 비싼 의약품이 담보하지 않으며 충분한 의료인력, 생활속 주치의 서비스, 일상적 건강관리와 필요한 곳에 적절한 서비스 등이 의료질을 보장해 줌. 이는 사회서비스 질을 시장질서-대형화, 경쟁, 고급화 등이 담보하지 않는 대표적 사례임
- 흔히 사회서비스 영역이라고 이야기되는 보육, 돌봄, 교육, 의료 등은 상호 관계맺음이 중요한 관계재임. 서비스의 질은 얼마나 양질의 서비스노동자가 충분한 여유와 훈련을 받고 주의 깊게 서비스를 제공하느냐에 달려있으며 현재와 같이 기관의 수익을 중심으로 구성된 사회서비스는 필연적으로 노동의 질을 저하시킬 수밖에 없고 이는 서비스 질 저하로 이어짐.
- 고가의 어린이집, 병원, 사교육, 요양병원 등 모두가 대표적 사례로 서비스 질뿐만 아니라 비용증가도 문제가 되어 이를 해결하기 위해 공적 재정을 투입하면 그 돈은 시장기관의 호주머니로 돌아갈 뿐 소비자 부담완화나 질개선으로 이어지지 못함.
- 사회서비스 제공에서 사회적 영역의 역할이 확대되어야 하는 주요한 이유로 공공기관의 확대와 더불어 이윤추구가 아닌 공익적 미션을 수행하는 사회적 기업이 더욱 확산되어야 함.

○ 제3의 영역이 현실적으로 어디까지인지, 국가의 단점과 시장의 단점만을 물려받아 되풀이할 가능성, 시민사회는 국가의 기능을 시장으로 외주화하는 중간 단계로 기능하고 있다는 비판은 무시할 수 없는 소중한 문제제기임.

- 특히 지속가능성, 경쟁력, 서비스 질 등 성공여부와 노동, 공익적 역할 등 사회적 책무가 충돌하는 경우가 많으며 성공하지 못하면 퇴출되는 반면, 성공하기 위해서는 탈협동화로 불리는 사회적/공적 가치를 저버리게 되는 경향이 심화됨.

- 흔히 사회적 영역의 노동문제로 표현되는 탈협동화는 일정규모 이상 성장한 사회적 기업이 직면하게 되는 문제로 시장이 지배적 질서인 공간에서 지속가능성/생존력과 가치실현이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있느냐는 근본적 질문으로 이어짐.

○ 한국사회에는 시장과 국가만이 존재하며 시장의 파워가 절대적으로 시장, 국가, 사회 각 영역이 상호 보완적으로 잘 작동하기 위한 국가의 역할은 매우 중요함. 공공영역 확충, 시장에 대한 개입과 규제, 사회적 영역에 대한 지원과 육성 삼박자가 요구됨.

- 공공영역의 확충만이 아니라 시장에 대한 개입과 공공성에 기반한 사회적 영역을 육성하는 역할 역시 국가의 몫이 되어야 함. 특히 복지정책, 복지정치, 복지예산을 둘러싼 공공성의 재구성이 필요하며 지금까지 공공영역의 확충은 복지국가, 시장에 대한 개입과 규제는 경제민주화로 이야기되어 왔지만 여기에 사회적 영역에 대한 지원과 육성이 포함되어야 함.

○ 지나친 시장화의 극복과 합리적 공공의 역할, 사회적 영역의 확충이라는 포괄적 접근이 요구됨.

- 흔히 자본주의 다양성모델에서 정부/공공의 역할을 “현명한 정부(제도)의 합리적 개입과 질서”로 표현하는데 이는 시장외 질서(제도)가 필요하며 이를 세심하게 조율할 역할로 정부/공공의 역할을 상징하는 것으로 여기에 수단/새로운 질서로 사회적 경제를 고민해야 함.

2. 한국 돌봄서비스 현황 분석

1) 돌봄서비스 이용 현황분석4)

표. 한국의 돌봄서비스 구성

	사업	대상	내용	제공기관
노인	노인장기요양보험	보험가입자	시설급여, 재가급여	노인요양기관
	노인돌봄종합서비스	노인장기요양 등급외 판정자로서 평균소득 150%이하	가사지원, 신변처리, 일상생활지원	재가노인복지시설, 지 역자활센터, 노인복지 관, 사회복지관
아동	아이돌봄지원서비스	평균소득 100%이하 3 월-12세	돌봄서비스	건강가족지원센터
	드림스타트	임산부 및 0-12세 저 소득아동 및 가정중기초수급자 및차 상위가정	가정방문, 보육센터프 로그램, 가족지원서비 스, 현물/현금지원	시군구 소속 드림스타 트 센터
	가정내보육(베이비시 터)	맞벌이가정 등	영유아 돌봄	영리, 비영리기관
	시설보육	맞벌이가정 등	영유아 돌봄	국공립어린이집, 민간 어린이집 등
장애인	장애인활동지원	6-64세 1급 등록장애 인	아동보조, 가사지원, 신변처리, 일상생활지 원, 의사소통보조	자립생활센터, 장애인 복지관, 장애인단체
	발달재활서비스지원	18세 미만, 평균소득 150% 이하	언어치료 등	장애인복지관, 민간재 활치료시설 등
산모, 신 생아	산모신생아도우미	평균소득50% 이하	산모관리, 신생아관리, 가사도움	영리, 비영리기관
	산후관리	출산가정	산모, 신생아 돌봄	영리, 비영리기관
가사간병	가사간병방문사업	기초보장수급자 차상 위층인 노인, 장애인 (1-3급), 중증질환자, 소년소녀가정, 한부모 가정	가사지원, 신변처리, 일상생활지원, 간병지 원	재가노인복지시설, 지 역자활센터, 노인복지 관, 사회복지관
	병원간병	만성`급성기 환자	간병, 요양	영리, 비영리기관
지역사회	지역사회서비스투자 사업	평균소득 100% 이하 의 아동 (노인,장애인은 평균소 득120%이하)	지역개발형1: 독서지 도 등; 지역개발형2: 지 자체별로 상이	아동 교육관련영리회사 (지역개발형1); 지자체별로 상이(지역 개발형2)

출처: 조흥식 외, 2013 재인용 및 재구성.

○ 양적으로 성장한 ‘돌봄서비스’

- 돌봄서비스는 1970년대 이전까지만 해도 사회복지법인 등 시설을 중심으로 전후 빈곤지원 등의 구호적인 성격이 강했으나 1980년대를 거쳐 2000년대 중반까지 재가 이용서비스를 만들

4) 노인돌봄과 아동돌봄 영역을 중심으로 기술함

면서 돌봄서비스의 대상 범위가 저소득층으로 크게 확대됨. 이후 2000년대 중반부터 현재까지 돌봄서비스는 이용 대상의 보편화를 목표로 서비스의 공급 방식을 바우처로 바꾸면서 오늘날과 같은 돌봄서비스의 모양을 갖추게 되었음.

- 돌봄서비스에 바우처(voucher)가 도입된 2007년부터 돌봄서비스의 이용자나 국가재정지원, 고용이나 제공기관도 급속도로 확대됨. 바우처는 각 나라마다 형태와 그 쓰임이 다양하나, 우리의 바우처는 특정 서비스에 대한 구매권을 준다는 점에서 현금지급과 다르고, 많은 공급자 중에 소비자에게 선택권을 준다는 점에서 현물지급과 구별되면서 현금지급제도와 현물지급제도의 중간 형태를 띠고 있음.(강혜규 외, 2012).

- 돌봄서비스 바우처 정부예산은 2007년 1,312억원에서 2011년 4,795억원으로 3.7배 늘었고 이용자수는 2007년 24만7958명에서 2011년 65만6203명으로 5년 사이에 2.6배 증가함. 바우처사업의 인력도 2007년 3만4423명에서 2011년 14만4208명으로 4.2배 늘어났으며, 제공기관은 2007년 1274곳에서 2011년 4840곳으로 3.8배 확대됨(강혜규, 2013).

표. 돌봄서비스 바우처사업 현황 비교(2007년과 2011년)(단위: 명, 억원, 개)

	2007년	2011년	5년 증가율
이용자	247,958	656,203	2.6배
정부예산	1,312	4,795	3.7배
인력	34,423	144,208	4.2배
제공기관	1,274	4,840	3.8배

출처: 강혜규, 2013 재구성(돌봄서비스 바우처사업: 노인돌봄종합서비스, 장애인활동지원, 산모신생아도우미, 가사간병방문도우미, 지역사회서비스투자, 장애아동재활치료, 언어발달지원)

(1) 노인돌봄

- 노인돌봄은 장기요양서비스, 노인돌봄서비스를 중심으로 분석함

① 장기요양서비스

○ 장기요양등급판정자

- 2013년말 기준 65세 이상 노인 619만명 중 11.1%인 68만 6천여명이 장기요양신청을 하였고, 이 중 54만여명의 판정을 진행하여 37만 8천명이 등급내 인정(1~3등급)을 받았음. 노인인구대비 인정률이 2009년 5.4%에서 2013년 6.1%늘어났는데 이는 후기노령인구의 증가와 인정기준 완화정책(인정점수 53점→51점)등의 요인으로 분석됨.

그림. 장기요양등급판정자 추이

(단위 : 명)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013
노인인구 (65세이상)	5,286,383	5,448,984	5,644,758	5,921,977	6,192,762
신청자	522,293	622,346	617,081	643,409	685,852
판정자 (등급내+등급외)	390,530	465,777	478,446	495,445	535,328
인정자 (판정 대비 인정률)	286,907 (73.5%)	315,994 (67.8%)	324,412 (67.8%)	341,788 (69.0%)	378,493 (70.7%)
노인인구 대비 인정률	5.4%	5.8%	5.7%	5.8%	6.1%

주1) 연도말기준[사망자(누적) : ('09)73,942명, ('10)136,993명, ('11)266,819명, ('12)364,801명, ('13)467,668명 제외]

주2) 신청자, 판정자, 인정자는 누적기준

○ 장기요양보험 급여실적

- 2013년말 기준 장기요양보험 총 연간 요양급여비(환자부담금+공단부담금)는 3조 5,234억원 이었고, 공단부담금은 3조 830억으로 공단부담률은 87.5%임. 급여이용수급자 1인당 월평균 급여비는 996,714원으로 전년대비 4.2%증가함.

그림. 자익요양 급여실적 추이

(단위 : 억원, %)

구 분	2009		2010		2011		2012		2013	
	급여비	비율								
장기요양 공단부담금 계	17,369	-	24,023	-	25,882	-	27,177	-	30,830	-
재가급여	9,856	100.0	13,740	100.0	13,704	100.0	13,303	100.0	14,864	100.0
-방문요양	7,334	74.4	11,296	82.2	11,415	83.3	10,724	80.6	11,736	79.0
-방문목욕	406	4.1	691	5.0	712	5.2	707	5.3	736	4.9
-방문간호	62	0.6	62	0.4	58	0.4	70	0.5	73	0.5
-주야간보호	618	6.3	731	5.3	837	6.1	958	7.2	1,279	8.6
-단기보호	843	8.6	323	2.3	67	0.5	89	0.7	150	1
-복지용구	592	6.0	637	4.6	614	4.5	756	5.7	891	6
시설급여	7,513	100.0	10,283	100.0	12,178	100.0	13,874	100.0	15,966	100.0
-노인요양시설(현행법)	2,118	28.2	3,883	37.8	5,646	46.4	7,571	54.6	12,626	79.1
-노인요양시설(구법)	1,569	20.9	1,373	13.4	1,139	9.3	913	6.6	225	1.4
-노인전문요양시설(구법)	3,403	45.3	3,383	32.9	3,111	25.5	2,864	20.6	811	5.1
-노인요양공동생활가정	424	5.6	875	8.5	1,268	10.4	1,571	11.3	2,057	12.9
-노인요양시설(단기보호전환)	-	-	768	7.5	1,014	8.3	955	6.9	246	1.5

○ 장기요양기관

-2013년말 장기요양기관은 15,704개소를 운영하고 있으며 재가기관은 11,056개소로 70.4%, 시설기관은 4,648개소로 29.6%를 점유함.

- 다수는 재가요양기관으로 그 중에서도 방문요양과 방문목욕 기관이 대부분.
- 시설요양기관의 경우 노인요양시설과 노인요양공동생활가정이 대부분.
- 노인복지법에 따른 주거복지시설, 의료복지시설, 여가복지시설, 재가복지시설 등도 노인 돌봄 공급기관으로 매우 중요한 시설들로 증감의 차이가 있기는 하지만 대체로 늘어나는 추세임.

그림. 전국 재가·요양시설기관 추이

(단위: 개)

구 분	2009		2010		2011		2012		2013	
	재가	시설								
계	11,928	2,628	11,228	3,751	10,857	4,061	10,730	4,326	11,056	4,648
서울	1,741	272	1,809	425	1,828	439	1,809	476	1,913	521
부산	914	106	829	158	748	143	728	145	712	134
대구	644	68	601	135	569	177	576	203	601	251
인천	591	131	545	206	552	229	561	247	609	282
광주	430	58	462	91	434	95	416	96	418	100
대전	459	61	439	88	405	94	395	104	421	102
울산	211	30	162	42	161	42	161	40	156	40
세종	-	-	-	-	-	-	27	12	23	11
경기	2,455	781	2,321	1,078	2,253	1,172	2,210	1,254	2,245	1,366
강원	392	152	328	185	338	208	345	222	364	238
충북	320	155	315	213	312	224	300	237	298	243
충남	543	139	567	209	546	238	515	238	519	251
전북	704	162	619	190	573	203	571	214	597	221
전남	766	175	635	245	593	259	567	271	596	284
경북	833	159	715	244	689	277	718	298	749	321
경남	802	144	758	194	728	213	709	215	704	221
제주	123	35	123	48	128	48	122	54	131	62

주) 각 연도말 기준, 지정 운영되고 있는 기관 수

○ 장기요양기관 인력현황

- 2013년말 기준 요양보호사는 252,663명으로 전년대비 8.2%증가하였고, 사회복지사는 7,506명으로 전년대비 11.2%증가하였으며, 간호조무사는 7,552명으로 전년대비 15.1%증가하는 등 전체적으로는 인력이 늘어나는 추세이나, 간호사는 2009년도부터 매년 종사인력이 줄어드는 추세임.

- 요양보호사가 재가요양기관에서 4년 동안 연평균 46%의 증가율을 보였고, 시설요양기관에서 연평균 23%의 증가율을 보여 최다 직업군으로 나타남. 사회복지사는 재가에 더 많이 분포하고 있고 간호조무사는 시설에 더 많이 분포하고 있음. 요양시설에서 간호업무를 하는 대다수 인력은 간호조무사이며 또한 재가기관보다 시설요양기관에서 이들 인력에 대한 수요가 높음.

- 노인복지시설에 근무하는 노동자현황을 보면, 2012년의 경우 주거시설 3,461명, 의료시설 60,682명, 여가시설 3,770명, 재가노인복지시설 36,249명으로 총 104,162명임. 이 중 의료시설과 재가노인복지시설 종사자는 장기요양기관 종사자와 중복되므로 실제 종사자는 이보다 훨씬 적은 규모임. 지난 4년 동안 노인복지시설 종사자는 전년대비 증가율의 변화폭은 비교적 컸지만, 재가복지시설을 제외하면 실제 종사자는 꾸준히 증가해왔음.

그림. 재가와 시설 내 노동자현황

(단위 : 명)

구 분		2009	2010	2011	2012	2013
합계 (재가+시설)	사회복지사	4,944	5,862	6,133	6,751	7,506
	의사(축탁포함)	852	997	1,081	1,142	1,233
	간호사	3,096	2,986	2,838	2,735	2,627
	간호조무사	3,873	5,069	5,859	6,560	7,552
	치과위생사	19	17	7	7	4
	물리(작업)치료사	1,207	1,412	1,530	1,626	1,740
	요양보호사	172,889	228,955	232,639	233,459	252,663
	영양사	660	719	776	835	918

주1) 각 직종내 중복인원 제거(의사+축탁의, 물리+작업치료사, 요양보호사1급+2급)

주2) 계는 급여종류별 중복인원 제거

② 노인돌봄서비스

- 노인돌봄서비스는 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설 이용자를 파악함. 노인복지법에 의거한 노인돌봄서비스(기본, 종합) 이용자 수는 2010년 이후 17만 명 수준에서 규모가 정체.

표. 노인 복지 시설 종류

시설종류	변경전	변경후
노인주거 복지시설	양로시설	양로시설
	노인공동생활가정	노인공동생활가정
	노인복지주택	노인복지주택
노인의료 복지시설	노인요양시설	노인요양시설
	노인요양공동생활가정	노인요양공동생활가정
	노인전문병원	삭제
노인여가 복지시설	노인복지회관	노인복지관
	경로당	경로당
	노인교실	노인교실
	노인휴양소	삭제
재가노인 복지시설	방문요양서비스	방문요양서비스
	주·야간보호서비스	주·야간보호서비스
	단기보호서비스	단기보호서비스
	방문목욕서비스	방문목욕서비스
	재가노인지원서비스	재가노인지원서비스

표. 연도별 노인 복지시설 현황

(단위: 개소, 명)

종 류	시 설	2013		2012		2011		2010		2009	
		시설수	입소정원								
합 계		72,860	174,592	71,873	167,884	70,643	158,839	69,238	163,136	66,854	130,421
노인주거 복지시설	소 계	435	18,592	416	18,179	414	17,450	397	17,270	360	14,353
	양로시설	285	12,782	285	13,164	303	12,509	300	11,906	285	11,561
	노인공동생활가정	125	1,049	108	887	87	710	75	618	56	438
	노인복지주택	25	4,761	23	4,128	24	4,231	22	4,746	19	2,354
노인의료 복지시설	소 계	4,585	139,939	4,352	133,629	4,079	125,305	3,852	131,074	2,712	99,350
	노인요양시설	2,497	121,774	2,610	118,631	2,489	111,457	2,429	107,506	1,642	82,271
	노인요양공동생활가정	2,088	18,165	1,742	14,998	1,590	13,848	1,346	11,361	1,009	8,504
	노인전문병원							77	12,207	61	8,575
노인여가 복지시설	소 계	64,983		64,077		63,375		62,469		61,065	
	노인복지관	319		300		281		259		237	
	경로당	63,251		62,442		61,537		60,737		59,543	
	노인교실	1,413		1,335		1,557		1,464		1,280	
	노인휴양소							9		5	
재가노인 복지시설	소 계	2,832	16,061	3,003	16,076	2,750	16,084	2,496	14,792	2,696	16,718
	방문요양서비스	1,042		1,113		1,180		1,118		1,228	
	주야간보호서비스	848	14,996	840	15,160	842	15,154	786	14,086	714	12,768
	단기보호서비스	110	1,065	94	916	95	930	67	706	288	3,950
	방문목욕서비스	603		633		633		525		466	
	재가지원서비스	229		323							
노인보호 전문기관	노인보호전문기관	25		25		25		24		21	

주) 유료노인복지주택 입소정원 : '08 및 '07년에는 시·군·구 조사자료에 의거 입소정원을 표기하였으나, 현실적으로 주택은 1세대에 1명 또는 여러명이 거주가능하므로 입소정원이 없음. 따라서 '09년부터는 노인복지주택의 입소정원을 세대수로 표기함('08년 노인복지주택 세대수는 2,596세대, '07년 2,012세대임)

주) 재가노인복지시설 현황은 노인복지법에 의거 설치신고된 시설 현황자료임.

③ 소결

- 현재 우리나라의 노인돌봄 잠정인구(만 65세 이상 노인)는 550만 명 정도로 고령화지수, 전체 인구 대비 65세 이상 노인인구 비율은 12% 수준임. 잠정인구 중에서 공식적으로 노인돌봄이 제공되는 인구인 장기요양인정자 규모는 2008년 21만명에서 2011년 32만명, 2012년 34만명, 2013년 38만명, 2014년 39만명으로 전체 노인의 약 6.1%에 불과함. 이는 요양등급과 등급외판정을 받지 못했거나 정보 부족으로 돌봄의 사각지대에 있는 고령층을 고려하면 매우 적은 비율만이 돌봄서비스를 제공받고 있는 상황임.

- 노인장기요양보호의 적정 대상자 규모를 일상생활수행능력 제한자로 정의할 때 이는 노인인구대비 7.2% ~ 11.4%(04년, 08년, 11년 노인실태조사 결과)이며, 장기요양제도가 발달한 OECD국가들의 평균 노인장기요양서비스 수급자의 비율인 약 10%(OECD Health Data, 2010)에 비교해도 매우 적은 비율임.

- 노인돌봄노동에 종사하는 노동자들의 노동조건은 매우 취약함. 특히 서비스 공급기관의 다원화 경쟁은 비영리기관을 위축시킴으로써 시장화에 따른 문제를 더욱 심화시킬 수 있으며 그로인한 서비스 집중은 서비스의 사각지대와 돌봄양극화의 원인이 되는 악순환을 반복하게 됨. 따라서 지나친 시장중심과 그로인한 바닥을 향한 경쟁에 대한 정부가 적극적인 개입이 요구됨.

- 노인돌봄영역은 급증하는 수요에 비해 정부 재정지원이 매우 부족하며, 수요자는 구매력이 없는 상황에 영세한 민간영리기업이 난립하고 있어 서비스 수요와 공급에 심각한 불균형이 존재함. 이는 돌봄노동자의 노동조건 악화와 서비스 이용자의 권리 침해로 이어지며, 고령화를 고려할 경우 최우선으로 해결해야 하는 과제임. 정부의 대안은 '민간시장 활성화'와 시장실패를 '공적으로 관리된 시장'으로 해결하겠다는 것으로 대부분의 제안은 정부 재정확대와 적극적 질관리로 모아짐. 하지만 이는 공급구조와 거버넌스의 적극적 역할을 고려하지 않은 것으로 공급기관의 성격에 대한 근본적인 개선이 요구됨.

(2) 아이돌봄서비스

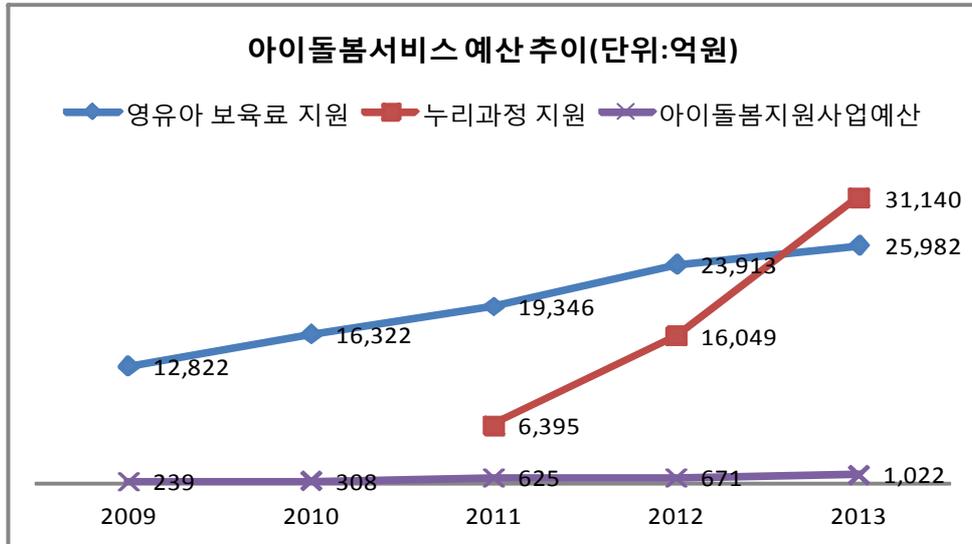
- 아이돌봄서비스는 기관보육서비스와 가정돌봄서비스를 중심으로 분석함.

① 정부 예산

○ 정부의 아이돌봄서비스 예산은 크게 영유아 보육료 지원, 누리과정 지원, 아이돌봄지원사업 예산으로 크게 나뉘볼 수 있음.

- 영유아 보육료 지원이 확산되기 시작한 2009년부터 지금까지 기관보육서비스를 이용하는 아동에 대한 지원이 계속 증가해 2013년 2조 5982억원에 이룸. 누리과정은 만3~5세 아동을 대상으로 어린이집과 유치원 이용 통합과정으로 2011년부터 신설되어, 단계적으로 지방교육재정교부금 예산에서 지원되면서 2013년 3조1140억원으로 상승. 아이돌봄사업비는 2009년 239억원에 불과했으나, 2013년 1022억원으로 예산이 3배 이상 증가함.

그림. 아이돌봄서비스 예산 추이(단위: 억원)



출처: 영유아 보육료 지원은 보육예산 참고, 아이돌봄지원사업은 여성가족부 예산 참고, 누리과정 소요 예산은 지방교육재정교부금 참고.

② 기관보육서비스

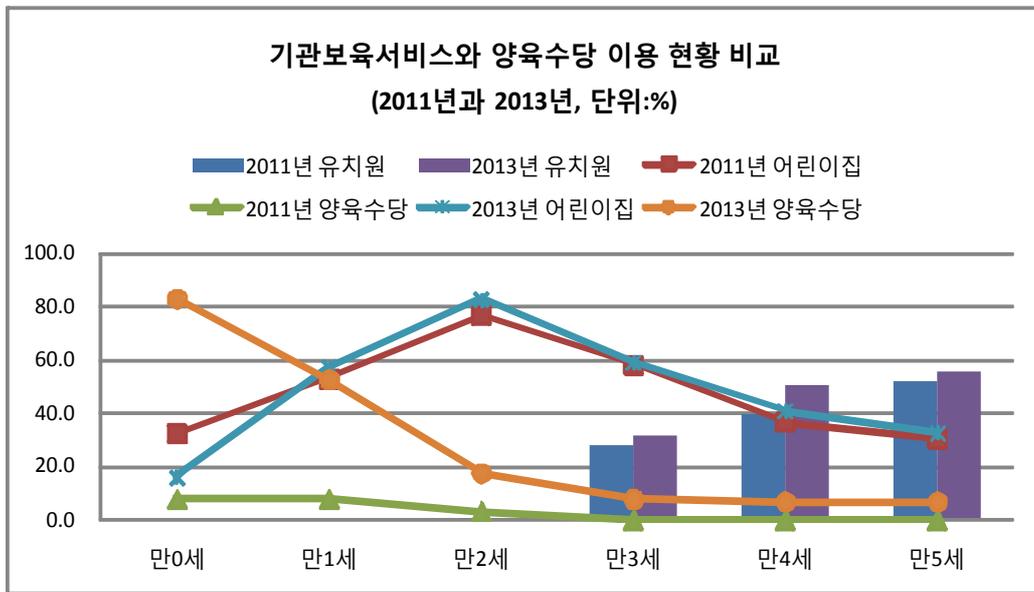
○ 기관보육서비스에 대한 정부 지원이 2009년부터 본격화됨.

- 09년 소득하위70% 가정의 자녀들에 대한 지원으로 확대되었고, 2013년 만0~5세 전 계층 아동으로 보육료 지원이 전면화되었으며 기관보육시설을 이용하지 않는 저소득계층에 지원하던 양육수당도 만0~5세 전 연령과 전 계층으로 확대되어 기관보육서비스 이용에도 일정한 영향을 끼침.

○ 정부의 보육료 지원이 본격화되면서 전반적으로 어린이집과 유치원을 이용하는 영유아가 증가하였고, 특히 만3~5세의 유치원을 이용하는 유아가 크게 증가함. 한편, 동시에 확대된 양육수당의 영향으로 영아 중에서도 만0세아의 기관시설 이용비율은 오히려 감소함.

- 2011년과 2013년 만0~5세 연령대 영유아를 대상으로 기관보육서비스와 양육수당 이용 현황을 비교해본 결과, 이전과의 차이가 확연히 드러남. 양육수당이 전면화된 2013년부터 영아의 양육수당 이용자가 만0세아 83.1%, 만1세아 52.8%, 만2세아 17.8%로 급증하여 2011년 양육수당비율은 만0세아 8.1%, 만1세아 8.2%, 만2세아 3.3%에 불과한 것과는 크게 대조를 이룸.

그림. 기관보육서비스와 양육수당 이용 현황 비교(2011년과 2013년, 단위: %)



출처: 홍승아·김은지·선보영, “가정내 육아지원정책 현황과 개선방안”, 한국여성정책연구원, 2013 재가공

o 영유아에 대한 정부의 지원으로 보육기관 이용이 예전에 비해 더 쉬워졌으나, 여전히 국공립 보육시설이 부족해 대기자가 많으며, 질 높은 보육서비스에 대한 이용자의 기대와 기관 서비스의 질 개선에 대한 요구가 계속되고 있음.

- 2012년 보육실태조사결과를 보면, 보육비지원확대와 양육비현금 지원 요구를 제외하고 여전히 국공립어린이집 확충에 대한 요구가 19.7%가 가장 높고, 뒤이어 기관서비스 질 향상 11.5%, 보육의 다양성 확대 7.7%가 이어지고 있음.

- 보육서비스의 질적 개선을 위해 보육교사의 처우개선의 중요성이 강조되고 있으나, 보육교사의 임금이나 교사처우개선비는 크게 개선되지 않고 있음.

-전국보육실태조사(2012년)를 보면, 어린이집의 보육교사 평균 근무경력은 총4년5개월에 불과하고 월 평균 급여는 131만원 수준. 보육교사는 하루 9시간 30분 정도의 장시간 노동을 이어가면서 일과 중 휴게시간조차 갖지 못한데다, 임금 수준마저 낮아 이직률이 높은 편. 게다가 절대다수의 기관보육시설인 민간이 영리 목적으로 운영하면서 교사나 아이 먹거리의 질을 담보해내지 못하는 문제가 비일비재하게 발생. 이러한 보육환경은 결국 아이와 교사, 부모와의 신뢰나 상호소통을 어렵게 하고, 운영의 질마저 한층 떨어뜨리는 걸림돌로 작용. 그렇다고 현재 이뤄지는 평가인증제를 통해 퇴출되는 어린이집은 없으며, 부실 어린이집으로 문제가 생기면 다른 지역으로 옮겨 기관을 재운영하는 게 현실.

-일반 기관보육의 대안으로 부모들로부터 높은 만족도를 얻고 있는 부모협동조합은 부모와 교사가 운영의 주체로 참여하는 협동조합형태. 열린 운영과 부모 상담, 내부의 좋은 분위기가 가장 큰 장점. 무엇보다도 부모협동조합 어린이집은 교사 1인당 아동 비율이 9.4명으로 평균보다 매우 낮아 아이와 밀착된 상호관계를 맺을 수 있는 조건. 보육교사의 평균 근무경력도 9년 7개월이며, 급여는 184만원으로 높은 수준을 유지. 인근지역 내 부모협동조합 어린이집과의 연계가 높고, 생협 등을 통한 좋은 먹거리 공급을 받아 아이와 교사, 부모의 참여를 통해 보육서비스의 질적 수준을 최상으로 높여 인정받고 있는 모델.

③ 가정돌봄서비스

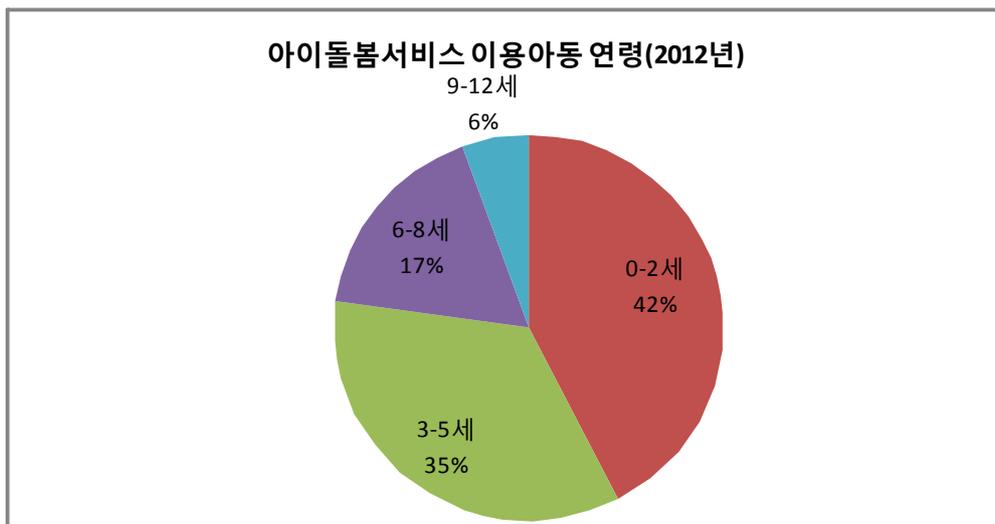
○ 현재 정부의 주요한 아이돌봄 서비스의 종류는 시간제 돌봄, 영아종일제, 기관판견 돌봄, 전염성 질병지원 돌봄서비스이며, 가정의 소득에 따라 정부지원금에 차등을 두고 있음.

- 여성가족부의 아이돌봄서비스는 2006년 시범사업으로 운영한 이후 2011년 이 분야 예산을 확대하고, 2012년 아이돌봄 지원법을 제정하면서 만12세 이하 취업부모의 자녀 돌봄으로까지 사업을 확대함. 이밖에도 여성가족부는 가정지원센터를 통해 공동육아나눔터와 가족돌봄나눔 사업들을 통해 비취업 부모와 자녀들이 일시 돌봄을 지원하고 있으며, 보건복지부 주관으로 올해부터 시간제 돌봄을 시행하는 어린이집을 확대하고 있음.

- 2012년 현재 전국 215개 시군구에서 아이돌봄서비스를 실시하고 있으며, 그 사업의 절반 정도의 115개 사업을 건강가정지원센터를 통해 시행하고 있음.

- 아이돌봄서비스를 이용하는 아동의 연령대는 만0세에서 만12세로 다양하나, 맞벌이 부모나 다자녀 가정의 영유아의 돌봄서비스가 큰 비중을 차지하고 있어 만0~2세아 이용률이 42%, 만 3~5세 이용률이 35%로 높음. 또한 취학연령대 아동에 대한 돌봄서비스도 꾸준히 이어지고 있어 초등학교 저학년의 이용 비중이 17%, 9-12세 아동의 돌봄 비중도 6%대를 유지함.

그림. 아이돌봄서비스 이용아동 연령(2012년)



출처: 2012년 아이돌봄지원사업 결과보고서 재인용.

④ 돌봄노동자

-정부 차원의 아이돌봄지원사업에 종사하는 돌보미 인력은 2007년 2천여명에서 2011년 1만 명으로 크게 증가함. 이 분야 종사자는 40~50대 여성이 대략 86%를 차지하고 있으며, 장기실업자 등 취업취약계층이 23% 비중으로, 아이돌봄지원사업을 통해 중장년 여성 일자리와 경제

적 자립을 돕는 일자리 확대에 의미가 큼.

- 다만, 아이돌봄서비스의 성격상 아이돌봄과 가사일의 병행이 불가피한 측면이 있어 이에 대한 종사자와 이용자간의 갈등이 있으며, 종사자의 처우가 개선되지 못하고 4대보험 역시 보장되지 않아 질 높은 서비스에 대한 보장이나 지속성을 담보하지 못해 이용자의 불만이 적지 않음.

-아래 표를 통해서도, 아이돌보미 종사자들의 현재 임금과 희망 임금간 격차가 크게 나타남. 현재 아이돌봄 종사자의 시간제 돌봄의 시급이 5천원대인 반면, 희망하는 시급은 6천원대 후반. 종일제 돌봄은 200시간 기준으로 현재 100만원인 반면, 희망하는 임금은 128.67만원으로 종사자의 만족도를 높이기 위해서는 지금보다 27%이상 임금 상향이 불가피함.

표. 아이돌보미 희망 임금수준과 현재 임금수준

구분	희망 임금수준	현재 임금수준
시간제	주간 1시간 6.86천원	주간시간대 1시간 기준, 5천원 월 평균 732,534원
종일제	월 200시간 기준 128.67만원	월 200시간 기준, 100만원 월 평균 185시간, 921,630원
긴급돌보미	월 80시간 기준 74.30만원	월 80시간 기준, 60만원
기관파견형	1시간당 1만원	1시간당 7.96천원
전염성 질병서비스	2년 이상 경력자 16.50% 가산, 종일제 월 19.09만원	1시간 기준 6천원
활동지원금	2년 이상 경력자 16.50% 가산, 종일제 월 19.04만원	2년 이상 경력자 10% 가산, 종일제 월 10만원

출처: 2011 아이돌봄지원사업 결과보고서 재인용

④ 소결

- 아동돌봄서비스는 정부의 지원확대로 크게 증가추세를 보이고 있음.
- 정부의 아이돌봄서비스는 기관보육서비스를 중심으로 이뤄졌으나, 최근 가정양육지원의 필요성이 대두되면서 아이돌봄서비스 사업도 또 다른 축으로 성장함. 아이돌봄서비스에 대한 정부의 지원이 2013년부터 영유아의 전 연령대와 전 가정으로 본격화되면서 어린이집과 유치원 이용이 증가하였으나, 영아에 대한 양육수당도 동시에 시행되면서 영아의 가정양육도 증가함.
- 시설과 서비스 이용이 증가했으나, 민간의 영리 운영기관이 90%이상을 차지해 사실상 돌봄노동자의 처우를 후퇴시키고 있으며, 열악한 근무환경이 돌봄서비스의 질적 제고로 연결되지 못함.
- 영유아가 이용할만한 기관시설과 아이돌봄서비스가 많아졌으나, 여전히 ‘믿고 맡길만한 시설과 사람’에 대한 불만과 갈등은 해소되지 못하고 있어 여전히 국공립어린이집 대기자수가

줄지 않고 있으며, 친인척을 통한 양육도 병행되고 있음. 이러한 현실에서 증가하는 아동보육 지출에도 여성의 경제활동참여율이나 출산율이 개선되지 못하는 정책실패도 드러나고 있음.

- 보육교사의 저임금과 장시간 노동, 아이돌보미의 시간당 임금과 전문성 향상 등에 정부의 전폭적인 지원이 기대만큼 뒤따르지 못하면서, 영유아 돌봄의 질도 획기적으로 나아지지 않는 문제가 이어지고 있음.

- 영유아 돌봄서비스의 대안으로 부모와 교사가 운영의 주체가 되는 부모협동조합 어린이집이 좋은 평가를 받고 있음. 교사대 아동의 비율을 낮추고, 교사의 처우를 높이고, 생협 먹거리를 제공하면서 그야말로 질 높은 보육서비스의 성공 모델로 자리매김. 최근에는 노동자 협동조합 형태의 가정가사서비스 협동조합도 만들어져 돌봄노동자들의 처우를 높이고, 지속적인 재교육을 통해 서비스의 전문성을 키워가면서 이용자의 만족도를 높임. 이처럼 돌봄서비스의 공적공급이 절대적으로 부족한 상황에서 사실상 영리 운영의 서비스 공급으로 인해 돌봄서비스의 질이 떨어지는 문제를 협동조합 형태의 돌봄서비스 방식으로 개선. 돌봄노동자의 근무환경을 개선하고, 돌봄노동자들의 전문성 향상을 지원하고, 이용자와 돌봄노동자들의 민주적인 운영 참여를 보장하면서 서비스의 질적 수준도 높이는 성과를 거두고 있음.

2) 돌봄서비스 노동시장 분석

(1) 돌봄노동자 증가추세

① 낮은 한국사회 고용률

- 2000년 이후 고용률 상승 속도가 둔화되면서 고용문제는 중요한 사회적 문제로 부각되었고 취업자를 늘리고, 고용률을 상승시키기 위해 많은 정책들을 추진하였으나 고용률은 정체상태로 우리나라의 고용률은 2002년 60%를 달성한 이후 줄곧 50% 수준이 유지됨.

- 특히 최근의 2008년 금융위기 이후, 통계청의 경제활동인구조사에 따르면 2009년 취업자 수와 고용률은 전년대비 각각 7만 1천명이 줄어들고 0.9%p 하락한 것으로 나타남. 금융위기의 여파가 노동시장에 부정적인 영향을 미친 이후 고용지표 회복은 정부의 가장 중요한 정책 목표 중 하나가 되고 있음.

② 유일하게 높아진 사회복지산업 취업자

- 2000년 이후 모든 산업에서 취업자 증가 속도가 둔화된 것은 아니며 사회복지서비스산업의 취업자는 지속적으로 빠르게 증가함. 통계청에 따르면 2004년 59만 명이었던 보건업 및 사회복지서비스업의 취업자 수는 9년 사이 96만 4천 명이 늘어난 것으로 나타났고, 2013년 보건업 및 사회복지서비스업의 취업자 수는 155만 4천 명임.

- 다른 산업과 달리 금융위기의 영향도 받지 않아, 전년대비 취업자 수가 감소한 다른 산업들과 달리 보건업 및 사회복지서비스업의 취업자 수는 2009년에도 전년대비 15만 6천명이 늘어

남.

그림. 연도별 고용률 및 취업자 수 (단위 : %, 천명)



* 고용률은 좌측 축, 취업자 수는 우측 축 참조

출처: 통계청 경제활동인구조사

그림. 보건업 및 사회복지서비스업, 제조업의 취업자 수 추이 (단위 : 천명)



* 보건업 및 사회복지서비스업의 좌측 축, 제조업은 우측 축 참조

출처: 통계청 경제활동인구조사

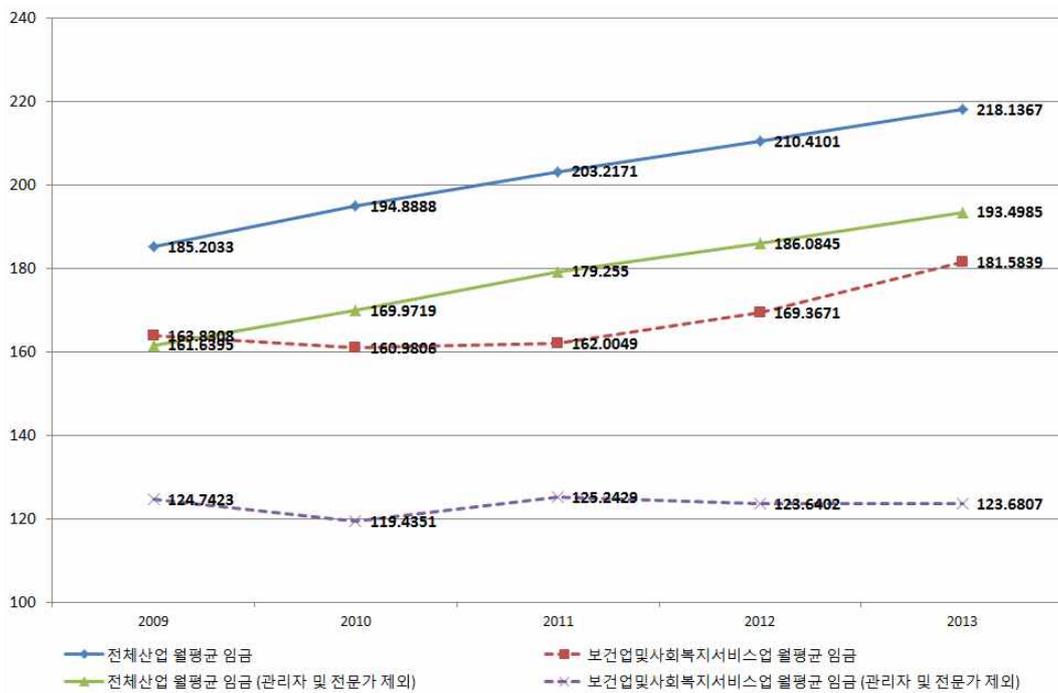
③ 민간부분의 고용증가

- 9년 사이 2.6배 이상 증대된 사회복지서비스업의 취업자 수는 민간의 사회복지서비스 수요 확대에 기인함. 돌봄노동을 중심으로 한 사회복지서비스에 대한 수요의 지속적인 증대는 금융

위기로 인해 전체적으로 취업자 수가 줄어드는 속에서도 보건업 및 사회복지서비스업에서만 큰 계속해서 취업자가 증가할 수 있도록 하는 기반이 되고 있음. 이와 같은 사회복지서비스업에서의 지속적인 취업자 수 증가는 금융위기 이후 고용지표 회복에 있어 가장 중요한 역할을 했다고 평가할 수 있음.

- 민간수요 증대와 함께 증가한 사회복지서비스산업의 일자리는 전체 취업자가 아닌 임금근로자로만 한정하는 경우에도 동일한 결과를 확인할 수 있음. 통계청의 경제활동인구조사 부가조사 자료를 이용해 2009년에서 2013년까지 각 연도 8월의 보건업 및 사회복지서비스업 일자리 종사하는 임금근로자 규모에 대해 살펴본 결과 보건업 및 사회복지서비스업에 종사하는 임금근로자의 수는 2009년 8월 94만 3천 명에서 2013년 8월 148만 6천명으로 증가, 4년 사이 54만 3천 명의 임금근로자가 증가함⁵⁾.

그림. 보건업 및 사회복지서비스업 임금근로자들의 월평균 임금 (단위 : 만원)



출처: 통계청 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계

(2) 낮아진 일자리 질

① 실질 임금의 하락

- 임금으로 본 일자리의 질적 수준은 오히려 상대적으로 악화되고 있음. 전산업 임금근로자의 월평균 임금은 2009년 185만 2천원에서 2013년 218만 1천원으로 17.8% 증가한 반면, 보건업 및 사회복지서비스업 임금근로자들의 월평균 임금은 같은 기간 163만 8천원에서 181만 6천원으로 10.8% 증가하는데 그침.

5) 같은 기간 전체 취업자(임금근로자에 자영업자, 무급가족 종사자 등의 비임금근로자를 합해 취업자를 계산할 수 있음)는 55만 6천명 증가함

- 이는 보건업 및 사회복지서비스산업의 임금증가율이 전산업 평균 임금증가율에 못 미치기 때문에 사회복지서비스업에 종사하는 노동자들은 전산업 평균 임금보다 낮은 임금을 받고 있을 뿐만 아니라 상대적 임금 수준이 점점 나빠지는 상황에 직면해 있음. 상대적으로 임금 수준이 높은 관리자와 전문가를 제외할 경우 사회복지서비스산업에 종사하는 임금근로자들의 월평균 임금과 전산업 임금근로자(관리자와 전문가 제외)의 월평균 임금 사이 격차는 더욱 커짐. 이는 관리자와 전문가 등 고소득 노동자들과 다른 직종에 종사하는 노동자들 사이의 임금 격차가 다른 산업에 비해 상대적으로 사회복지서비스업의 경우 더 크기 때문임.

- 더욱이 관리자와 전문가를 제외한 사회복지서비스산업 종사자들의 월평균 임금은 2009년에서 2013년 사이 4년 동안 124만 7천원에서 123만 7천원으로 오히려 낮아진 것을 확인할 수 있었는데, 물가상승률을 고려하면 실제로 체감하는 실질임금 하락폭은 이보다 훨씬 큼. 동일 산업의 관리자와 전문가의 임금이 증가하고, 다른 산업의 동일한 직종 노동자들의 임금이 증가하는 동안, 사회복지서비스산업의 관리자와 전문가를 제외한 직종 노동자들은 상대적으로 또한 절대적으로 임금 하락을 경험함.

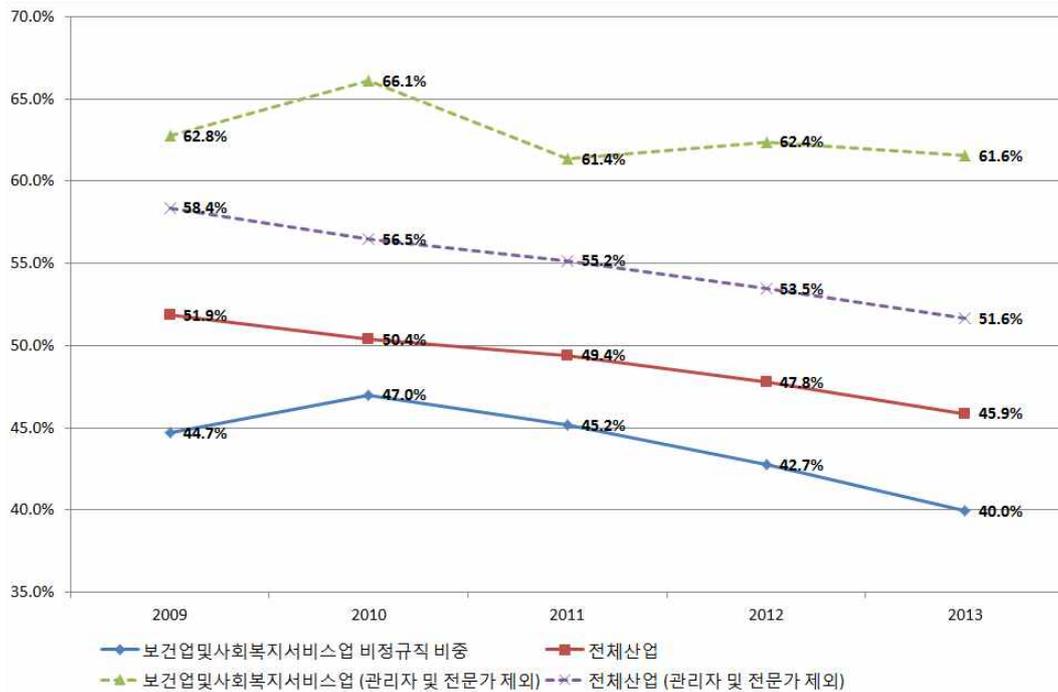
② 비정규직의 증가

- 비정규직 일자리의 비중의 경우 상대적으로 고용이 불안정하고, 나쁜 노동조건에 처한 일자리의 비중을 나타낸다는 측면에서 일자리의 질적 수준을 대리하는 하나의 지표가 됨. 2013년 8월 현재 보건업 및 사회복지서비스업의 임금근로자 중 비정규직⁶⁾ 노동자가 차지하는 비중은 40.0%로 전산업 평균인 45.9%보다 낮고 2009년과 비교했을 때 비정규직 노동자가 차지하는 비중 역시 4년 사이 줄어듦. 하지만 상대적으로 일자리의 질적 수준이 높은 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업 임금근로자들 중 비정규직 노동자가 차지하는 비중은 2013년 현재 61.6%임.

- 이는 전산업(관리자와 전문가 제외) 평균인 51.6%보다 10%p 가까이 높아 사회복지서비스 산업에서는 비정규직 비중 역시 큰 감소를 보이지 않고 있음. 상대적으로 다른 산업들의 경우 관리자와 전문가를 제외한 경우에도 비정규직의 비중이 줄어드는 경향이 명확하게 관찰되는 반면, 보건업 및 사회복지서비스업의 경우 2009년 62.8%에서 2013년 61.6%로 4년 사이 1.2%p만 줄어듦. 동일 기간 관리자와 전문가를 제외한 전산업 임금근로자 중 비정규직 노동자가 차지하는 비중은 58.5%에서 51.6%로 6.8%p 감소함.

6) 여기서는 김유선 (2013)의 비정규직 개념을 따라 비정규직의 규모를 측정하고 있음. 이는 종사상 지위의 임시직과 일용직을 비정규직으로 본다는 점에서 통계청의 비정규직과 차이가 있음

그림. 보건업 및 사회복지서비스업 임금근로자 중 비정규직 비중 (단위 : %)



출처: 통계청 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계

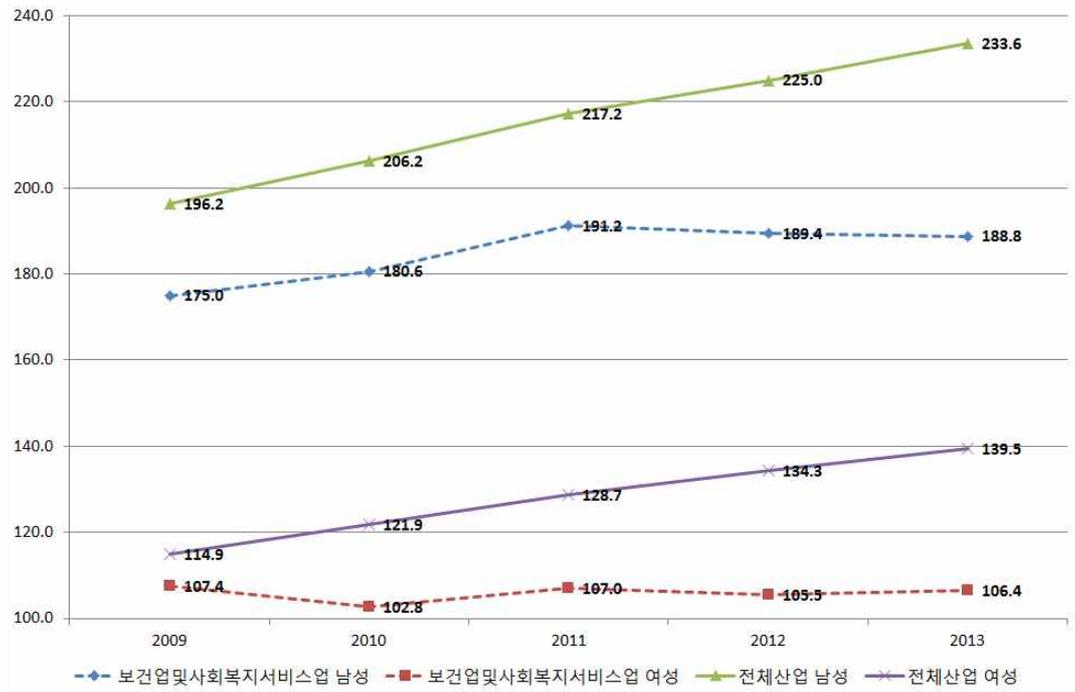
(3) 여성, 비정규직 노동자에게 집중된 차별

① 여성노동자 임금

- 통계청의 경제활동인구조사 부가자료를 통해 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업 임금근로자들의 성별 월평균 임금을 계산한 결과 남성 노동자들의 경우 2009년 175만원에서 2013년 188만 8천원으로 7.9% 상승해, 관리자와 전문가를 제외한 전산업 남성 임금근로자의 동일기간 월평균 임금 상승률인 19.0%에 훨씬 못 미침⁷⁾. 하지만 관리자와 전문가를 제외한 전산업 여성 임금근로자의 월평균 임금은 2009년 114만 9천원에서 2013년 139만 5천원으로 21.4% 증가하지만, 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업 여성 임금근로자의 월평균 임금은 2009년 107만 4천원에서 2013년 106만 4천원으로 오히려 줄어들음.

7) 관리자와 전문가를 제외한 전산업 남성 임금근로자의 월평균 임금은 2009년 196만 2원에서 2013년 233만 6천원으로 증가함

그림. 성별 임금격차 (관리자와 전문가를 제외) (단위 : 만원)



출처: 통계청 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계

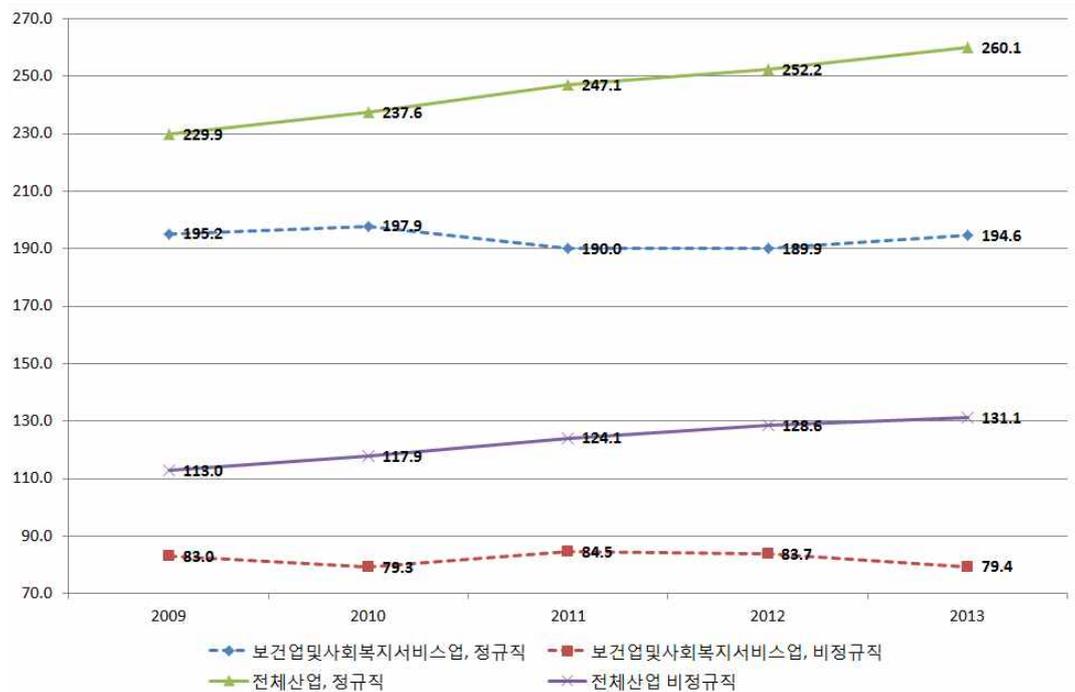
② 비정규직의 임금

- 관리자와 전문가를 제외한 사회복지서비스업의 노동자들을 정규직 노동자와 비정규직 노동자로 구분해서 살펴본 결과 비정규직 노동자들의 경우 심각할 정도로 낮은 임금 수준에 직면해 있음. 2013년 8월 현재 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업 비정규직 노동자의 월평균 임금은 79만 4천원에 불과, 4년 전인 2009년 8월 83만원에 비해 4.3% 줄어든 것임. 같은 비정규직 노동자라고 하더라도 관리자와 전문가를 제외한 전산업 비정규직 노동자의 월평균 임금은 4년 동안 16.1% 증가한 것과는 대조됨.

- 이에 따라 2009년 관리자와 전문가를 제외한 전산업 비정규직 노동자의 월평균 임금 대비 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업 비정규직 노동자의 월평균 임금 수준은 73.4%에서 60.6%로 낮아짐. 동일한 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업에 종사하는 정규직 노동자들의 월평균 임금도 2009년 195만 2천원에서 2013년 194만 6천원으로 줄어들었으나 임금 수준이 낮은 비정규직 노동자의 임금 감소폭이 더 컸고, 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업의 정규직과 비정규직 사이의 임금 격차는 더욱 커졌음.

- 관리자와 전문가를 제외한 전산업에서는 정규직 노동자 대비 비정규직 노동자의 임금 수준이 2009년 49.1%에서 2013년 50.4%로 증가하지만, 보건업 및 사회복지서비스업의 경우 42.5%에서 40.8%로 오히려 그 격차가 커짐.

그림. 정규직과 비정규직 노동자의 임금 변화 추이 (단위 : 만원)



출처: 통계청 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계

③ 중고령 여성노동자

- 사회복지서비스업 일자리에서의 이와 같은 일자리 질적 수준 악화와 관련해 일정 부분은 최근 증대되고 있는 중고령층 노동자들의 노동시장 참여를 통해 설명됨. 중고령층 노동자들이 저임금, 비정규직 일자리 형태로 사회복지서비스업에 진입할 경우 취업자 수는 증대되지만 전반적인 일자리의 질적 수준은 악화될 수 있기 때문임. 실제 2009년 8월과 2013년 8월 통계청의 경제활동인구조사 부가자료를 비교해보면 관리자와 전문가를 제외한 사회복지서비스산업에서 중고령층 노동자의 비중이 증가한 것이 확인됨.

- 관리자와 전문가를 제외한 보건업 및 사회복지서비스업의 2009년과 2013년 연령별 노동자 비중을 비교해보면 4년 사이 20대와 30대, 40대 노동자들의 비중은 줄어들고 50대 이상 노동자들의 비중은 증가했음. 이는 상대적으로 20대, 30대, 40대의 비중이 늘어난 관리자와 전문가를 제외한 전산업을 기준으로 한 연령대 노동자 비중 변화와는 상반된 결과임. 돌봄서비스 분야별 여성 취업자를 살펴보면, 대다수가 여성들이라는 것이 파악됨.

표. 돌봄서비스 취업자 분포와 여성 취업자 비율(단위: 천명, %, 만원, 시간)

구분	취업자수	중사상지위별취업자		중사상지위별 여성 취업자					
		상용 근로자	임시 근로자	상용근로자			임시근로자		
		분포	분포	분포	월평균 임금	평소주당 근로시간	분포	월평균 임금	평소주당 근로시간
사회복지 전문직 유치원 교사	298	69.5	16.7	86.6	136.3	44.6	93.3	95.9	37.7
의료복지서 비스직	171	38.5	46	92.5	104.7	42.7	94.4	76.8	35.3
가사육아도 우미	167	4.1	34.3	99.7	111.3	41.5	99	71.9	38.4

출처: 통계청, “지역별 고용조사” 원자료, 2010년 3분기에 기초한 황덕순, 2013 재구성.

- 관리자와 전문가를 제외한 사회복지서비스산업의 연령대별 노동자 비중에서 남성과 여성을 나누어 살펴보면 남성에 비해 여성 중고령층의 증가가 상대적으로 더 두드러짐을 확인할 수 있음. 남성 노동자들의 경우 50대는 비중이 줄었고 60대 이상의 비중은 11.0%p 늘어난 반면, 여성 노동자들은 50대에서는 6.0%p, 60대 이상에서는 14.0%p 비중이 증가했기 때문임. 이러한 여성 중고령 노동자들의 경우 노동시장에서 연령차별뿐만 아니라 성별차별이라는 이중차별에 직면해 있기 때문 남성 중고령 노동자의 증가에 비해 일자리의 질적 수준을 악화시킬 가능성이 더욱 큰 것으로 알려져 있음. 특히 사회복지서비스산업의 경우 여성 노동자의 수가 많고 2009년에서 2013년 사이에도 남성 노동자보다 여성 노동자의 증가가 더 컸던 점을 고려한다면 이와 같은 여성 중고령 노동자의 비중 증가가 사회복지서비스산업의 일자리 질적 수준 저하에 영향에 미쳤을 가능성은 더욱 커진다고 할 수 있음.

표. 연령대별 비중 변화 (단위 : %, %p)

	보건업 및 사회복지서비스업 (관리자와 전문가 제외)			전체 산업 (관리자와 전문가 제외)		
	2009년	2013년	증감	2009년	2013년	증감
20대 미만	0.5%	0.6%	0.2%p	1.5%	1.5%	-0.1%p
20대	17.3%	12.2%	-5.1%p	16.7%	19.2%	2.6%p
30대	17.4%	12.3%	-5.0%p	23.6%	26.3%	2.8%p
40대	28.4%	20.8%	-7.6%p	26.6%	27.4%	0.8%p
50대	24.4%	29.0%	4.6%p	21.1%	16.8%	-4.3%p
60대 이상	12.1%	25.1%	13.0%p	10.5%	8.8%	-1.7%p

*2009년 8월, 2013년 8월 통계청의 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계

표. 보건업 및 사회복지서비스업의 연령대별 비중 변화 (단위 : %, %p)

	남성 임금근로자 (관리자와 전문가 제외)			여성 임금근로자 (관리자와 전문가 제외)		
	2009년	2013년	증감	2009년	2013년	증감
20대 미만	0.0%	0.0%	0.0%p	0.6%	0.8%	0.2%p
20대	21.1%	8.7%	-12.4%p	16.0%	13.1%	-2.9%p
30대	21.3%	22.2%	0.8%p	16.0%	9.7%	-6.3%p
40대	21.8%	24.8%	3.0%p	30.7%	19.7%	-10.9%p
50대	17.8%	15.3%	-2.5%p	26.7%	32.6%	6.0%p
60대 이상	18.0%	29.0%	11.0%p	10.0%	24.0%	14.0%p

* 2009년 8월, 2013년 8월 통계청의 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계

3. 돌봄서비스의 시장화 현황과 문제점

1) '시장화'의 개념 및 문제

○ 한국 사회에서 돌봄서비스가 성장하고 있으나, 이에 대한 국가의 책임은 최소화되는 돌봄서비스의 '시장화' 방향이 뚜렷해⁸⁾ 이의 문제를 진단하고, 향후 우리 한국 현실에서 바람직한 돌봄서비스의 발전방향을 모색할 필요성이 있음.

- 이는 크게 재정을 지출하는 방식과 공급기관에 대한 문제로 정리할 수 있으며 선진 복지국가들의 사례를 통해 시사점을 도출할 필요가 있음. 다른 나라의 경우에도 의료나 교육 같은 전통적 사회서비스와는 달리, 돌봄서비스 영역의 비교적 공공의 직접 제공이 적고 시장화 내지는 3섹터를 활용한 방식이 많이 관찰됨. 외국에서 돌봄서비스 영역의 시장화가 대두된 배경에는 크게 ▲ 국가 재정의 효율성, 그리고 ▲시장화를 통해 공급주체들 간의 경쟁으로 인한 서비스의 질적 향상과 그로 인한 ▲소비자의 선택권 확대 등이 있음.

- 그러나 현실에서 그 목적들이 제대로 달성되고 있는가에 대해서는 회의적이며 복지국가의 유형별로 시장화의 정도나 결과 등에서 큰 차이가 존재함. 북유럽 노르딕 국가들에서 1990년대 이후 사회서비스이 시장화를 전략적으로 확대하고 있으나 그 속도가 더딘 반면, 영국이나 미국은 그 흐름이 빠르게 진전되면서 그에 따른 부작용도 크게 나타나고 있음.

○ 사회서비스의 '시장화'에 정의는 학자마다 다양하나, 시장화된 서비스 체계의 핵심은 '서비스 공급자간 경쟁과 소비자의 선택권 확대'가 핵심 개념임.

- Gabrielle Meagher and Marta Szebehely(2013)에 따르면, 돌봄서비스의 비시장 거래에서는 민간행위자를 포함할 경우는 경쟁 없이 위탁하거나, 공공부문이 직접 공급하는 방식이었으나, 시장거래가 시작되면서 경쟁 기제를 도입해 위탁의 경우에도 공급자간 경쟁을 높여 소비자의 선택권을 넓힌다는 소위 '소비자 선택모델'로 불리며, 공적부문으로 민간행위자의 참여가 허용되고 있음.

- 예전에는 민간 행위자가 비영리기관이 다수였다면, 현재는 영리기관을 주를 이루고 있어 이러한 영리 민간 행위자의 확대가 서비스의 질적 수준, 소비자의 선택권, 가격경쟁력 등에 끼칠 부정적인 영향에 주목하게 된 배경이 됨.

그림. 시장화 개념

	민간 행위자 포함	민간 행위자 불포함
시장 거래/경쟁	경쟁으로 위탁, 소비자 선택모델	공적 부문으로 민간 행위자 유입 허용
비시장 거래	경쟁 없이 위탁	'전통적'인

8) 조흥식, 남찬섭, 박영란, 최은영, "돌봄서비스 정책 비교연구", 보건복지부, 2013.

출처: Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, "Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences", Stockholm University, 2013.

o OECD 주요 국가들의 돌봄서비스의 공급 방식 역시 민간기관의 진입규제를 완화하는 정책으로 발전하고 있으며, 이는 이용자 선택을 보충하기 위한 취지이지만, 민간 주도적 인프라 확대 전략이기도 함.

- 국가별로 강조점에 따라 이용자 선택, 제공기관 간의 경쟁, 서비스 시장화, 민영화 등으로 표현되기도 하며 돌봄서비스 공급주체의 다원화가 어떤 방식으로 어느 정도 진행되고 있는가에 따라 재정방식이나, 공급주체의 성격, 서비스 품질관리 방식에도 영향을 주고 있음.

- 정부의 재정지원방식이 보조금과 같이 제공기관에 직접 지원되는 방식이나 바우처와 같이 이용자 지원 방식에 따라, 공급주체가 정부, 비영리기관, 영리기관 등으로 비율이 달라지며, 이로 인한 정부의 품질관리기제도 달라짐.

o 결과적으로 공급주체가 다원화되면서 국가의 직접 제공 역할은 축소되고, 민간이 서비스 제공의 주체가 되는 전략이 되면서 대인서비스의 질 관리나 공공성이 약화되고 있음을 확인할 수 있음.

표. OECD 국가들의 돌봄서비스 재정지원방식, 공급주체의 성격, 품질관리기제 변화 비교

재정지원방식의 변화	공급주체의 구성과 성격 변화	정부의 품질관리기제의 변화
<p>o 제공기관 직접지원: 보조금, 서비스 구매계약, 위탁계약</p> <p>o 이용자 지원: 바우처 방식, 서비스 요금 지불방식</p>	<p>o 정부주도 모형, 비영리부문주도 모형, 민관파트너십 모형, 영리부문주도 모형, 비공식부문 모형</p> <p>o 공급자 주체는 정부, 비영리기관, 영리기업, 비공식부문</p> <p>o 공급주체로서 공공부문의 역할 감소하고 민간부문 주도의 민영화 추세, 전통적으로 민간 비영리가 민영화의 주체였다면 최근 20년간 민간 영리부문이 공급주체로 상업화 진행</p> <p>o 쟁점: 민영화가 사회서비스 관리의 행정비용을 줄이고 성과를 높이는가? 대인 서비스의 속성상 표준화 어려워, 경쟁->품질향상 안 돼</p> <p>o 민영화 자체가 쟁점, 상업화 대응정책 부심</p>	<p>o 서비스 제공기관 내부-성과관리 체계</p> <p>o 외부로부터-품질평가체계 -목적은 서비스의 최소기준, 준수 검증, 품질수준을 알려 이용자 선택지원</p> <p>-서비스를 직접공급하거나 위탁할 경우는 직접 개입을 통해 일정 수준의 품질확보가 가능하나, 이용자에게 재정을 할당할 경우 품질 통제가 상대적으로 어려움</p> <p>-민간영리조직 참여 확대는 이용자 선택권 강화 수단이나, 취약한 이용자에게 위험</p> <p>-영리기관이 증가하면서 최소품질 보증 수단 강화 경향으로 나타나</p>

출처: OECD 대한민국 정책센터 · 성공회대사회복지연구소, "사회서비스 재정지원방식과 공급주체의 성격 및 품질관리기제에 대한 국가 간 비교 연구-성인 재가돌봄서비스를 중심으로 1,

2”, 2013.

2) 돌봄서비스의 시장실패 해외 사례

① 개괄

○ 돌봄서비스의 ‘소비자 선택모델’의 한계는 분명함. 아동, 장애인, 노인 등 취약인구에 대한 돌봄서비스이다 보니, 이용자들이 서비스 공급기관에 대한 정보를 잘 알기 어려울뿐더러, 정보를 구하기도 쉽지 않아 분명 소비자의 선택권에 제약이 존재함. 소위 ‘선택없는 선택’의 문제가 발생함. 또한 시장을 통해 돌봄서비스를 공급하는 기관에 대한 질적 수준을 평가하고 관리하는 공적 체계가 불분명한 것 역시 소비자의 선택권을 제약하는 부분이 되고 있음.

○ 영국과 독일은 노인돌봄서비스를 시장화한 대표적인 나라로 이를 분석한 연구 결과에서 시사점을 찾을 수 있음.⁹⁾

- 영국은 유럽에서 대표적으로 시장화를 도입한 나라로, 민간 영리부문의 역할을 강조하고 강력한 제도적 규제화를 추진했으며, 독일은 가족 실패의 경우에만 국가가 보충적으로 개입하는 나라로, 가족이나 비영리기관이 공급의 핵심이며 규제와 감독체계는 느슨한 편으로 평가됨. 이 두 나라가 역사적 과정을 통해 시장화 추진과정과 그 결과를 고찰함.

- 노인돌봄서비스의 시장화를 보장성, 선택권, 서비스의 질적인 측면에서 고찰한 결과를 보면
① 시장화로 민간주체가 다변화되면서 시장규모가 확대되었으나, 예산을 보수적으로 운영하면서 이용자의 자격조건이 높아지고 보장성이 축소되어, 이용자 욕구 충족이 안됨, ② 현금급여 확대로 선택여건은 개선되었으나, 정보와 지원체계 미비로 실질적인 선택권 행사가 제약됨, ③ 서비스 질은 일부 개선되었으나 비용감축과 경쟁의 심화, 독점화, 규제의 미비, 서비스 인력 근무여건 악화 등 고질적 문제를 양산함. ④ 더불어 선별주의, 접근성 장애, 불법인력 사용 등 서비스 질과 관련된 여러 문제를 야기함 등이 지적됨.

표. 영국과 독일의 노인장기요양서비스 시장화와 부정적 결과 비교

9) 전용호, “영국과 독일의 노인 장기요양서비스의 시장화와 그 결과: 이용자 관점에서의 평가를 중심으로”, 한국노인복지학회 춘계학술대회, 2012.

구분	주요내용	영국	독일
보장성	<ul style="list-style-type: none"> 민간의 시장 참여를 촉진시키기 위한 정책 서비스 이용자의 욕구 충족을 판단하기 위한 장기요양 서비스의 보장성을 중심으로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 중심 서비스 역할을 대폭 축소, 비영리기관과 영리기관으로 역할 강화, 지방 정부는 민간의 시장참여 독려위해 '특별전환보조금' 지급 결과적으로 민간세력 참여 활성화와 공공주체의 다변화를 이뤄내면서 서비스 인프라 확충. 그러나 시장화를 추진하면서 동시에 장기요양서비스에 대한 강력한 예산통제와 비용감축 시행하면서 오히려 보장성 축소되거나 일부만 확대 결국 노인의 서비스 접근을 통한 이용 제한, 욕구충족 어려워져. 서비스 이용 자격조건을 계속 높여. 재가서비스 이용 가구수가 94년 538,900가구에서 2008년 338,500가구로 40% 감소. 경증노인 서비스 배제. 잉글랜드에만 약 150만명 노인이 장기요양서비스 이용 못함 	<ul style="list-style-type: none"> 1995년 장기요양보험제 도입하면서 시장화 적극 추진, 특히 민간 영리기관 참여와 경쟁 유도 시장화를 통해 영리기관의 비중은 60%, 비영리기관은 38%로 다변화. 비용 증가를 우려해 공공기관의 서비스 제공은 2%로 제한, 민간에 책임 전가 지원급여액의 상한액 설정하면서 강력한 비용통제 정책 결국 예산의 보수적 지원이나 효율적 운영을 강조하면서 서비스 보장성 측면 약화
선택권	<ul style="list-style-type: none"> 이용자의 선택 권한을 강화하는 정책 시장화를 통한 선택권 개선 여부 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 시장화로 전문가주의에서 소비자주의로 바뀌면서 선택권 확대. 이용자의 선택권을 극대화시킨 건 현금급여가 결정적 현금급여 확대 노인들의 객관적인 선택권을 강화했으나, 시장화의 고질적 문제인 '정보의 비대칭성' 존재. 시장에 대한 정보수집, 활용 능력 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 1995년 장기요양보험을 도입하면서 영국보다 현금급여 먼저 활성화. 그러나 현금급여액은 현물서비스 절반 수준 정보비대칭성 문제를 독일은 상담이나 케어매니지먼트 부재로 큰 문제, 최근 장기요양서비스지원센터 신설한다지만 실효성 의문 독일노인들은 공식서비스 선택할 기회조차 부족
서비스 질	<ul style="list-style-type: none"> 시장에서 제공되는 서비스의 질 관리 위한 규제 정책 이용자들을 위한 서비스 질 개선 여부 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 사회서비스 규제 장치로, 공식화된 서비스 질의 표준, 감독체계, 계약템플릿이 대표적 일찍이 규제와 감독 정책을 발전시켜 독립 감독기구인 CSCI설립, 최근 CQC로 통합. 그러나 서비스 질은 여전히 문제. 최근 CQC(2011) 이용자 돌봄과 복지서비스 관한 조사결과 재가서비스 기관들의 약 27%가 질 평가 필수기준 미충족. 특히 중증노인과 치매노인 위한 간호인력있는 요양시설 49%가 필수기준 미충족 민간 공급자들의 비용 감축 경쟁 치열. 대형기관들의 독점화 경향 뚜렷. 노인들의 20%가 상위 10개의 대형 민간기관이 운영. 인수합병으로 접근성 떨어져 	<ul style="list-style-type: none"> 각 지방의 장기요양금고가 제공기관들과 계약해 관리 그러나 최근까지 부정적 평가. 서비스의 반응성이 떨어지고 유연하게 제공하지 못해 공식서비스를 기피하는 구축효과(crowding out)마저 나타나 서비스 제공기관들의 담합과 사기, 비효율성 등 도덕적 해이, 기관들의 비용감축 경쟁이 치열해지면서 서비스 제공인력과 관련한 문제 속출. 서비스 제공인력의 근무여건 약화와 임금삭감 재가서비스 인력 중 파트타임 근무자가 1995년 54.2%→2009년 73.2%로 급증, 이중 22.5%의 인력은 기준 이하의 사회보장 상태에서 근무. 외국인노동자에게 더 낮은 임금 지불하는 회색 경제도 확대

출처: 전용호, “영국과 독일의 노인 장기요양서비스의 시장화와 그 결과: 이용자 관점에서의 평가를 중심으로”, 한국노인복지학회 춘계학술대회, 2012.

○ 복지에 대한 국가의 책임이 덜한 캐나다, 미국, 영국에서 도입된 돌봄서비스의 시장화의 경향은 그 진행 속도가 빠르고, 이로 인한 문제가 부각되고 있는 한편, 복지 선진국 노르딕 국가에서도 돌봄서비스의 시장화를 본격적으로 추진하는 과정에서 시장화의 결과에 대해 주목하

고 있음. 아직 노르딕 국가에서는 공적 부문과 영리 부분의 차이가 뚜렷하게 드러나고 있지 않으나, 일부 영리기관에서는 돌봄노동자의 낮은 임금, 장시간 노동, 열악한 노동환경 등의 문제가 나타나고 있음.

② 미국

○ 미국의 노인요양서비스는 영리기관이 주도하고 있는 대표적 시장화 사례임.

- 2010년 미국에서 140만명의 주민들이 이용하는 1만5600여개의 요양시설이 있고, 지난 수년간 이의 상당수를 영리기관이 소유하는 형태로 발전. 2010년 요양시설의 소유형태를 보면 68%가 영리기관, 26%가 비영리기관, 6%만이 정부가 운영하고 있어 영리기관이 독보적인 위치를 점하고 있음.

- 요양시설의 소유형태에 따른 책임성 그리고 이에 대한 불투명성은 정부기관이 평가·규제하고 있다고는 말하나, 실질적으로 나타나는 돌봄서비스의 질적 수준이나 관리는 열악한 수준을 재확인할 수 있음.

○ 질관리를 위해 국가의 관리된 시장 개념을 도입, 규제와 관리를 통한 질적 개선을 시도함.

- 1970년대부터 요양서비스에 대한 질적인 문제가 제기되어 질관리를 위한 법안이 법제화되고, 서비스 표준화도 이루어졌으나, 2010년 현재 전체 요양시설의 94%가 연방정부의 표준을 충족시키지 못하고 전체 15만여건의 결함을 보이고 있다고 보고됨. 전체적으로 요양시설의 43%가 만족스러운 감염통제가 되지 못하고 있고, 43%가 사고예방에 안전한 환경으로 부족하며, 30%가 돌봄서비스의 질적표준에 불충분, 28%가 포괄적인 돌봄 계획을 세우지 못하고 있고, 23%가 불필요한 약물투여를 하고 있으며, 20%가 건물관리나 욕창예방에 불충분한 것으로 조사됨.

- 이러한 문제가 드러나면서 미국은 계속 더 강력한 규제장치로 질적인 수준을 관리하려고 하나, 이러한 수단이 얼마나 돌봄서비스의 향상에 도움이 될지에 대해서는 부정적 견해가 많음.

○ 질 낮은 미국 요양시설의 문제에는 돌봄인력의 열악한 환경이 결정적인 요인으로 지적되고 있음.

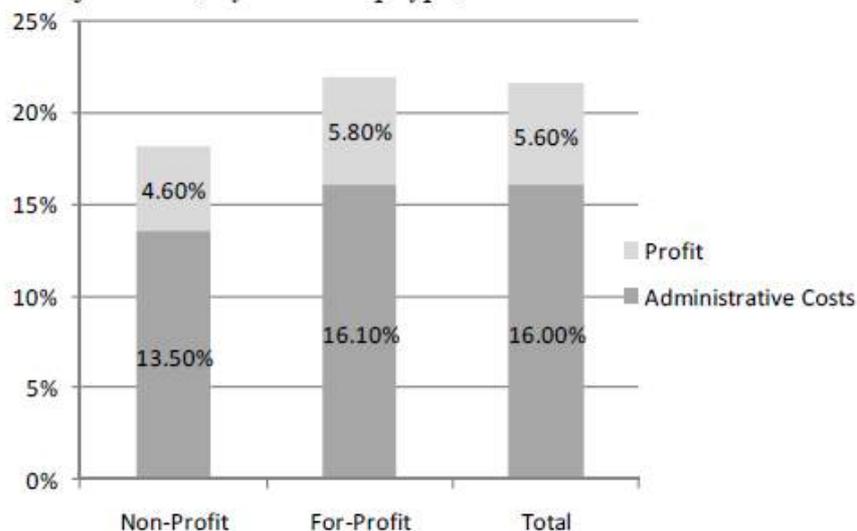
- 돌봄인력에 대한 정부의 허술한 관리도 문제이지만, 이 인력의 상당수는 겨우 2주정도의 훈련을 받고 하루에 11명을 보살피고, 1명당 47분의 돌봄을 제공하고 있음. 이러한 상황에서 고비용의 문제로 연방정부는 돌봄인력에 대한 명확한 기준을 세우지 못하고 있음.

- 돌봄인력은 병원종사자와 비교해 낮은 임금에다 높은 이직률로 인해 전문성을 높이지 못하고 있음. 미국의 경우는 전체 요양시설 비용의 63%(메디케어, 메디케이드, 다른 정부자원)를 커버하고 있으나 실질적인 인력의 전문성이나 치료 시간들을 정해놓지 않으면서, 인력의 전문성은 계속 낮아지고, 시설의 결함을 계속 증가하는 악순환을 낳고 있음.

- 캘리포니아주를 보면, 시설의 소유형태에 따라 행정비용과 수익에서 차이를 보이고 있음. 2007년에서 2010년까지 캘리포니아주 요양시설의 행정비용은 3%로 약간 오른 반면, 수익은 전체 예산의 80%까지 급증. 요양시설의 54%에서 행정비용과 수익이 전체 예산의 20%를 웃도는 것으로 나타남. 이렇듯 돌봄인력이나 적정 서비스 가격에 대해 정부가 규제하거나 관리하지 못하면서 인력을 줄이고, 수익을 올리는 운영 형태로 갈 개연성이 높아짐. 특히 이러한 경향성은 영리기관에서 뚜렷하게 나타남(그림 참조).

그림. 캘리포니아주 요양시설의 공급주체별 행정비용과 수익 비교(2010년)

Figure 3. California nursing home administration and profit as a percent of revenue, by ownership type, 2010



출처: Charlene Harrington, “understanding the relationship of nursing home ownership and quality in the United States”, stockholm university, 2013.

③ 영국

o 영국은 고령화와 재정난으로 노인돌봄에 대한 재정지출을 줄이고 있음.

- 성인돌봄에 대한 영국 정부의 공적 자원 비중이 점차 감소하고 있는 추세이고, 대부분의 돌봄이나 지원은 가족, 친구, 이웃들의 통한 비공식 돌봄을 통해 이뤄지고 있음. 지방정부는 보편적이고 예방적 차원에서 돌봄서비스를 제공하고 있으나, 대다수의 수요를 충족시키고 못하고 있음.

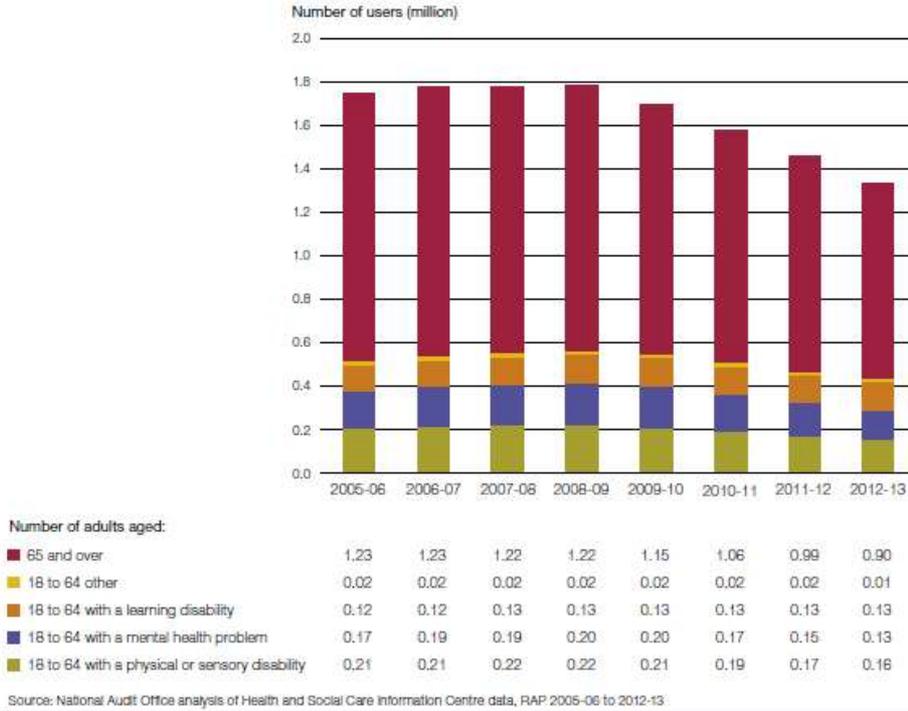
- 지방정부가 성인 돌봄에 쓰는 총비용이 2010~11년과 2012~13년 사이에 실제로 8%를 줄였고, 이 추세는 계속 이어지고 있음. 돌봄에 대한 정부의 재정 축소는 돌봄서비스 이용자들의 감소로 이어져, 2005~2006년에 180만명에 달하던 이용자들이 2012~2013년에 140만명 미만으로 줄어들었음(그림 참조). 이로 인해 혜택의 범위가 65세 이상 노인과 지적장애인에게 집중되는 한계를 드러냄.

그림. 영국 지방정부의 성인돌봄서비스 비교(연령과 년도별)

Figure 4

Adults receiving local authority social care services, 2005-06 to 2012-13

The number of adults receiving state-funded care fell from around 1.8 million in 2008-09 to around 1.3 million in 2012-13



출처: national audit office, “adult social care in England: overview”, 2014.

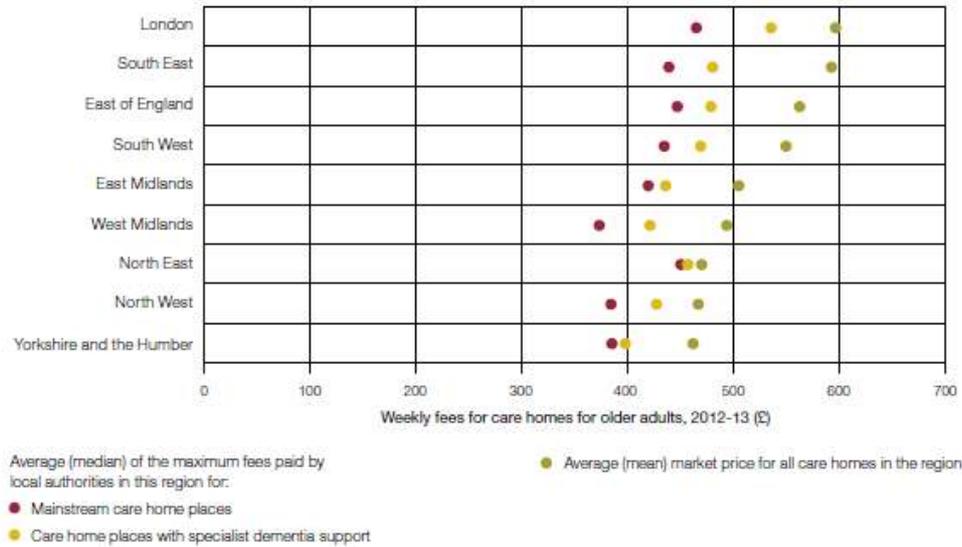
- 돌봄 수요 증가에 비해 지방정부의 재정지원은 줄어들면서 무급의 비공식 돌봄자 수가 런던을 제외한 전 지역에서 급증하고 있으며 민간공급자들이 경쟁적으로 시장에 진입함.
- 사회적돌봄은 민간 공급자들에게는 매우 경쟁적인 시장으로 돌봄시장에는 다수의 영세 공급자들이 들어와 있음. 2013년 조사를 보면, 인증된 재가서비스시설이 8,000여개로, 한 시설당 보통 3700여명에서 1만4천여명을 담당하고 있음.
- 대부분의 지역에서 가격 경쟁이 치열해, 2009~10년과 2013~14년을 비교해, 공시된 가격보다 낮은 재가서비스를 받는 노인들의 비율이 5배나 증가했고 2013년 조사를 보면 성인돌봄서비스를 제공하는 공급자의 50%가 재정적 어려움에 직면해 있음(그림 참조).

그림. 노인 재가서비스의 시장 가격과 지방정부 가격 비교(2012-2013년)

Figure 16

Market prices and local authority fees for care homes for older adults, 2012-13

In the North East the price that local authorities pay is higher than in neighbouring regions



Average (median) of the maximum fees paid by local authorities in this region for:
 ● Mainstream care home places
 ● Care home places with specialist dementia support
 ● Average (mean) market price for all care homes in the region

Notes
 1 Average weekly price is the market price for care homes for older adults.
 2 Maximum fee is the median of the maximum baseline fees for care homes for older adults set by local authorities in that region. Not reported for all local authorities. Local authorities typically have different rates for mainstream care home and dementia-specialist care home beds.

Source: National Audit Office analysis of data from LaingBulson, *Care of Elderly People: UK Market Survey 2012-13*, January 2013 and LaingBulson, *CCMN Annual Survey of Local Authority Baseline Fee Rates*, June 2013

출처: national audit office, “adult social care in England: overview”, 2014.

○ 노인 재가서비스시장에서 지방정부는 개인이 구매할 경우보다 낮은 가격을 지불하고 있음.
 - 이는 개인부담자보다 질 높은 서비스를 받은 경우도 있고, 지방정부가 같은 서비스를 대량 구매하면서 할인혜택으로 인해 가격이 낮아졌을 수도 있음, 또 일부 공급자는 지방정부로부터 보조금을 받아 낮은 가격으로 제공하는 대신 개인구매자의 가격을 높이는 전략을 구사함. 이처럼 지방정부가 공급자들간 가격경쟁을 부추기는 측면이 있고, 그 피해는 다시 개인이용자들에게 전가되는 구조로 문제를 야기함.

○ 돌봄서비스에 대한 질적인 만족도 부분에서, 이용자의 90%는 돌봄서비스에 만족하고, 이용자의 64%는 매우 만족하는 것과 비교해 돌봄노동자의 만족도는 이보다 낮으며, 매우 만족하는 비율은 36%로 이용자 대비 절반 수준임.
 - CQC(the care quality commission)는 적정 수준의 돌봄서비스 기준들을 정하고(표 참조) 관리하고 있으나, 2010년과 2013년 조사결과에 따르면, 돌봄서비스 공급자 72%는 돌봄의 표준에 부합하나, 27%(3241곳)는 개선이 필요한 것으로 나타났고, 1%는 심각한 결함을 보이고 있음. 아직까지 모든 공급자의 질적 수준을 평가할만한 하나의 잣대를 마련하지 못함.

표. 영국 돌봄서비스 관리 기준들

국가 기준들		구체적인 내용
1	존중, 돌봄방식 결정, 지원을 받고, 매 단계마다 설명을 들을 수 있음	-가능하면 독립적으로 지낼 수 있는 지원과 기회를 받을 수 있음 -어떤 검사, 돌봄, 치료나 지원이 이뤄지기 전에 사전 동의를 구해야
2	자신이 원하는 돌봄, 치료, 지원을 받을 수 있음	-자신의 식성에 맞는 음식과 음료를 먹을 수 있음 -한 명이나 한 가지 이상의 돌봄서비스는 연계 가능 -자신의 문화적 배경, 언어, 젠더, 장애, 나이, 종교나 신앙 등을 보장
3	안전하게 지낼 수 있어야 함	-안전하게 보호받고, 돌봄 인력은 환자를 존중해야 -약은 안전하게 보관 -안전한 곳에서 돌봄 -감염에 안전한 깨끗한 환경에서 돌봄
4	인력은 해당 일에 전문성을 갖춰야 함	-돌봄인력은 건강과 복지 요구에 부합하는 지식, 기술, 경험을 갖춰야 -환자의 안전과 요구를 맞추기 위한 충분한 인력 보유 -인력의 전문성을 높일 기회가 보장되어야
5	서비스 점검	-개인의 안전을 보장할 수 있는 서비스의 질을 모니터링 -개인기록 등은 정확해야 하고, 신중하게 보관되어야 -불만을 말할 수 있고, 불만사항은 잘 듣고 반영해야

출처: <http://www.cqc.org.uk>

④ 스웨덴

o 노르딕 국가들에서는 국가 주도의 돌봄서비스가 보편적이며, 국가나 공적부문이 이를 담당해야 시민의 권리나 공유재로 보장받을 수 있다는 인식이 널리 퍼져있음. 그러나 향후에 돌봄서비스를 시장을 통해 공급할 때도 시민권과 공유재라는 인식은 과연 얼마나 보장받을 수 있을지가 가장 큰 쟁점임.

o 스웨덴은 노인돌봄서비스에서 민간시장이 차지하는 비중이 다른 노르딕 국가들에 비해 높은 위치를 점하고 있음. 스웨덴은 1990년대 초에 지방정부가 스웨덴의 노인돌봄서비스 영역에 경쟁을 도입해 위탁을 시작하면서 민간의 참여가 많아지기 시작.

- 지방정부가 노인돌봄을 최종적으로 책임지고 있으며, 지방정부가 구매하는 돌봄서비스가 전체 노인돌봄서비스 총예산의 15% 정도로 150억 크로나. 이 비용 중 87%를 민간 영리기업이 공급하고, 비영리 기관이나 재단은 10%, 기타 공공기관이 3%를 담당해, 영리기업을 통한 돌봄서비스 공급은 계속 증가세를 보임.

- 결과적으로 시설돌봄의 86%는 영리기업이 운영하고, 그 절반은 두 개의 대기업이 제공하고 있어 인수와 합병을 통해 규모를 키운 기업이 독점하는 구조임. 2009년에 LOV법(the act on system of choice in the public sector)이 도입된 이래로 소비자 선택 모델이 들어오면서, 2011년 이래 서비스를 제공하는 민간기업이 500여개로 증가하고 있으나 소규모 기업은 큰 기업보다는 고객 유치에 취약함.

- 스웨덴에서 노인돌봄 분야에서 비영리 기관의 입지는 낮고, 비영리 영역 종사자는 1만천명으로 이는 전체 종사자의 3%에 불과함.

표. 스웨덴 지방정부의 다양한 돌봄 구매 현황(2011)(단위: 백만 크로나, %)

	민간 영리기업	비영리 기관이나 재단	기타 공공 공급(지방정부, 지역 등)	전체
백만 크로나	13,091	1,557	443	15,091
총 거래된 돌봄서비스 대비 비중	87%	10%	3%	100%

출처: Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, "Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences", Stockholm University, 2013; Sara Erlandsson, Palle Storm, Anneli Stranz, Marta Szebehely and Gunn-Britt Trydegard, "Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation", Stockholm University, 2013.

o 공적 영역이 강한 스웨덴에서 민간 영리기업을 통한 노인돌봄서비스를 확장하면서 경쟁과 민간 기관들이 노인돌봄서비스의 가격을 낮추고 질적 수준을 높일 것으로 기대했으나, 스웨덴의 보건복지청은 2000년대에 노인돌봄의 공급 경쟁이 서비스의 가격을 낮추지 못했다고 결론 내리고 있음.

- 공급 주체별로 질적 수준을 평가해보면, 사용자 입장에서 공급 주체별로 유의미한 결과를 내지는 못하고 있으나, 질적 수준을 평가하는 구조나 과정 측면에서 살펴보면 공공과 영리의 가장 큰 차이는 돌봄노동자의 질적 수준. 아무래도 공공 보다 영리에서 전일제고용보다는 시간제 고용을 더 많이 하고, 직업훈련을 통한 전문성 양성에 더 많은 노력을 쏟고 있음.

표. 스웨덴 재가서비스 공급 주체별 차이(2011)

	공공	비영리	영리
구조적 질			
-시간제 고용	15	26	33
-공식 훈련	75	74	66
-매니저당 고용	30	21	16
과정적 질			
-돌봄계획수립 참여	70	88	92
-업데이트된 돌봄계획	40	49	63

출처: Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, "Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences", Stockholm University, 2013; Sara Erlandsson, Palle Storm, Anneli Stranz, Marta Szebehely

and Gun-Britt Trydegard, "Marketising trends in Swedish eldercare: competition, choice and calls for stricter regulation", stockholm university, 2013.

3) 한국 돌봄서비스 시장화의 문제

(1) 심각한 돌봄서비스 시장화 경향

○ 최근 한국 사회에서 돌봄서비스에 대한 수요가 급증하면서 국가의 재정지원도 양적으로 늘어나고 있으나, 영리민간기업의 참여를 적극적으로 유도하고, 재정지원방식 역시 바우처 방식을 주로 택하고 있어 민간시장 활성화를 통한 공급확대 전략이라고 평가할 수 있음.

- 현재 돌봄서비스는 정부에서 일부 사용금액을 지원하는 재정 지원을 기초로 공공기관이 아닌 비영리민간이나 영리기관들이 주로 서비스를 제공하며, 소비자는 본인부담과 기관에 대한 선택권이 있는 형태가 주를 이룸.

- 이는 돌봄서비스의 사회적, 개인적 욕구가 증가하는 상황에서, 정부는 돌봄서비스 활성화를 위한 정책방향을 "욕구충족과 고용창출을 위한 시장활성화"로 선정했기 때문임. 구체적으로는 돌봄서비스 바우처사업으로 대표되며 서비스 공급에 영리기관이 대거 참여하는 계기가 됨. 이전의 사회복지사업법이 개정되면서 영리 부문의 참여가 가능했으나, 2007년 바우처 공급 방식을 장려하는 원칙을 명시하면서 본격적으로 영리 기관이 진입할 수 있는 조건이 형성됨.

- 제갈현숙(2009)은 "참여정부시절 공론화되기 시작한 사회투자국가 담론은 사회복지의 소득 지원 프로그램보다 서비스 중심으로 담론이 구체화되기 시작하면서 2006년 9월 정부의 '사회서비스 확충 전략' 발표를 계기로 사회복지서비스의 거대한 변화가 시작되었다"고 지적함.

- 2011년 현재 돌봄서비스 공급기관 운영 현황을 살펴보면, 전체 3867개 중 영리제공기관의 비중은 23%로 계속 높아지고 있으며 산모나 장애아동서비스에 대한 영리 비중이 각각 45.5%와 46.1%로 다른 대상과 비교해서도 매우 높은 수준임.

표. 사회서비스 제공기관 운영주체별 현황(2011.1 기준) (단위: 개소, %)

구분	총계	돌봄서비스					기타 서비스		
		소계	가사간병	노인	산모	장애인	소계	장애아동	지역사회
영리	889	149	5	25	115	4	740	369	371
(비중)	23.0	7.5	1.6	2.7	45.5	0.8	39.3	46.1	34.3
비영리	2974	1834	305	887	138	504	1140	432	708
(비중)	76.9	92.4	98.1	97.2	54.5	99.2	60.6	53.9	65.5
국가, 지자체	4	2	1	1	0	0	2	0	2
(비중)	0.1	0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2
계	3867	1985	311	913	253	508	1882	801	1081

출처: 강혜규, 2013.

(2) 특수한 한국의 시장화, 민영화

○ 한국 지형에서 주목하는 ‘시장화’의 개념은 ‘민영화’나 ‘영리화’와는 구분됨.

- ‘민영화’의 본질적인 의미는 국가가 사회서비스의 재정에 대한 책임을 지고, 역시 공공이 주도하던 서비스의 공급을 민간기관 등을 포함해 다양하게 가져간다는 것을 내포하고 있음. 이러한 민영화 이론으로 한국 사회복지서비스의 시장화에 따른 변화를 논할 경우 충분하게 설명되지 않는 부분이 두 가지가 있음(양난주, 2010). 하나는 한국의 돌봄서비스 주된 공급자는 비영리기관으로 서구의 민영화 개념이 “공공기관 제공→민간영리 기관제공”의 차원에서 분석되는 것과 차이가 있음. 한국의 돌봄서비스 공급은 “정부의 재정지출-비영리기관의 공급” 구조에서 “급격한 민간영리기관의 확대”가 추가되는 것으로 보아야 함.

- 또 다른 측면은 서구의 민영화가 정부 재정 부담에 따른 복지축소의 방향에서 진행된 반면, 한국의 시장화는 복지확대의 수단으로 활용되었다는 점에서 차이가 존재함. 따라서 한국사회 민영화의 성격은 이전에 공급의 핵심 축을 담당했던 비영리기관의 성격과 이후 확대되는 민간영리기업의 운영, 그리고 이를 둘러싼 정부 정책의 방향과 그 효과를 종합적으로 고찰해야 함.

- 결론적으로 보면, 한국사회 돌봄서비스 공급체계는 이미 공공영역이 심각하게 약화된 상황에서 일부 비영리기관중심으로 제공되었으나, 사실상 공익적 역할, 즉 공공성의 달성을 이루지 못한 상황에서 급격한 수요확대의 수단으로 민간영리기관의 참여와 시장을 활성화시키는 정책을 추진함으로써, 외국과는 다른 수준의 민영화, 시장화가 진행되었다고 평가할 수 있음.

- 이봉주(2012)는 정부가 돌봄서비스의 공급에서 어떤 역할을 맡느냐에 따라 국가주도형, 시장주도형 등 다양한 공급모형이 나올 수 있으나, 한국의 경우는 돌봄서비스 공급에 있어서 정부-민간제공자(비영리, 영리)-이용자 간 3자 관계에서 정부와 이용자간 정상적인 관계가 성립되어 있지 못한 실정이라고 평가함. 즉, ‘공공화를 거치지 않은 민영화’이며 돌봄서비스의 발달 초기부터 아동, 장애인, 노인, 만성 질환자 등 공공부조수급자 중심으로 서비스의 공급이 이뤄져, 시혜적 차원의 서비스 발달 초기의 한계로 인해 돌봄서비스가 보편적 권리로 인정받지 못하고 있으며, 여전히 이용자에 대한 논의가 빠져있음을 지적함.

○ 한국 사회 돌봄서비스 체계의 문제점은 공공이 역할이 매우 미약한 상황에서 시장화전략을 추진했다는 점에 있음.

- 돌봄서비스의 특성상, 정부의 공식적 제도(재정지출)화 이전에는 시장이 활성화되기 어려우며, 한국에서 그러한 서비스는 주로 비영리기관에서 제공되어 왔음. 따라서 정부에서 공식적 제도화를 고려할 경우, 가장 중요한 정책과제는 충분한 공급자를 마련할 수 있는지 여부이며, 기간의 정책은 민간영리기관을 적극 육성하는 것이었음.

-의료와 교육, 아동보육 서비스 활성화 과정이 대표적임. 건강보험의 전국민 확대와 공교육 제도 도입과정에서 정부는 직접 공급이 아닌 민간주체에 각종 진입장벽 철폐, 재정지원, 서비스 제공에 따른 인센티브를 도입하는 방식으로 공급을 늘려왔고, 이는 2천년대 아동보육지원

확대, 07년 노인장기요양보험 도입 과정에서 그대로 유지되어옴.

- 현재 공식적 제도안으로 들어오지 못한 가사간병, 장애인, 장기요양보험 이외 노인돌봄서비스 등 영역에서는 아직도 비영리기관이 주도하고 있는 것에서도 그 일단을 찾아볼 수 있음.
- 한국사회 돌봄서비스의 시장화·민영화는 “공공의 역할, 특히 공급측면에서 공공이 역할이 매우 취약한 상황에서 서비스 확대 수단으로 시장화 방식을 취했다”는 점에서 다른 사례와 차이가 있음.

(3) 소유권을 넘어 거버넌스로

○ 한국 돌봄서비스 시장화의 문제는 단순히 공공·비영리·민간 등 공급기관의 ‘소유권’문제만이 아니라 실제 수행하고 있는 공익성의 정도와 이를 유도하는 정부정책의 경향을 검토해야 함. 이를 보기 위해서는 민간기관에 대한 정부 규제, 서비스 질 관리, 이용자와 노동자, 공급기관 등 다중이해관계자 간 상호 거버넌스 구조, 재정 지불 방식 등이 종합적으로 검토되어야 함.

- 따라서 한국의 시장화를 검토하기 위해서는 비영리기관의 역할에 대한 검토가 요구됨. 다시 말해, 비영리기관이 주도적 공급주체라고 해서 민영화라고 할 수 없다는 분석은 일면적이며 이는 의료공급이 대부분 비영리기관에서 제공되고 있으나, 사실상 영리기관과 차이가 없는 현실에서 명확하게 증명됨.

- 이러한 기반 위에서 추진되는 ‘시장화’는 서비스 이용자의 선택권을 확대하고, 서비스의 공급자간 경쟁을 높여 가격이나 질적 수준도 높이는데 목적을 두고 있음. 다시 말해 이미 공공성이 심하게 훼손된 구조 하에서 시장실패로 발생하는 문제를 시장 기제를 활용해서 해결하려는 정책방향임.

○ 하지만 바우처제도 등 이용자의 선택권을 강화하는 목표 역시 기대한 만큼 제 효과를 내고 있지 못하는 것으로 판단됨. “재정을 지원하는 정부가 일정 정도의 규제자 역할을 하고, 제공기관들은 경쟁을 통해 서비스 가격이나 서비스의 질적 개선이 이루어질 것”이라는 전제가 존재하나 실제 정책적 효과를 달성하지 못함.

- 돌봄서비스 공급기관들의 현황을 보면, 기관별 고용규모가 10인 미만인 기관이 23.7%로 영세한 곳이 많고 이용하는 소비자의 만족도 조사만 보더라도, 서비스 이용 시간이 부족하고, 본인부담금에 대한 부담도 높게 느끼고 있으며, 서비스 질적 수준에 대한 만족도도 높지 못함. 즉 돌봄서비스 시장에서는 영세한 공급기관이 1/3를 차지하고 있으며, 이용자는 비용에 대한 부담과 동시에 서비스 질과 내용 역시 만족하고 있지 못하고 있음.

- 이는 선택이 가능한 조건이 선택권 이전에 보장되어야 한다는 것을 의미함. 선택권을 발휘해도 좋은 서비스를 선택할 수 없다면, 선택권의 확대는 의미가 없음. 다시말해, 바우처제도로 소비자 권한을 확대하기 위해서는 일정 기준 이상의 서비스만 시장에 존재하고, 정부가 제공하는 바우처로 질 좋은 서비스를 충분히 선택할 수 있어야 선택이 의미가 있음. 하지만 현재 돌봄서비스는 최소한의 질과 가격기준없이 난립되어 있으며 정부의 다른 개입(규제와 제도)없

이 선택권의 부여만으로 시장이 정상화되지 않는다는 것을 증명함.

○ 이수경·오미옥(2012)¹⁰⁾ 연구결과를 보더라도, 돌봄서비스의 공급 시장화로 인한 문제를 확인할 수 있음. 현 사회서비스로의 변화는 공공부문의 직접적인 서비스 제공에서 민간으로 그 책임을 이양하고 서비스 공급주체를 다양화해 공공과 민간 간의 경쟁기제를 도입하는 것을 통해, 이용자의 선택권 강화와 양질의 서비스를 제공하는 것이 목적임. 하지만 현실에서는 공급기관의 과잉으로 서비스 질 저하, 지역 간 공급기관의 편차, 소비자의 선택권 제한 등의 문제점이 드러나고 있음.

표. 사회서비스 공급체계의 공공성 쟁점 및 개선방향

	내용	쟁점	부정적 측면
이용자 선택권과 경쟁	사회적 급여의 형태가 개인 선택의 자유를 보장 혹은 제한하는 기준에 대한 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회서비스 바우처 제도를 도입하면서 전통적인 ‘제공기관-수급자’ 공급자 중심체계→‘수요자-공급자’ 수평적 관계로 전환 ○ 사회서비스 시장 형성, 지역에서 활동하는 비영리기관 지원이 아니라 개인들에게 서비스 자격을 부여 ○ 결과적으로 이용자 선택과 공급자 경쟁 기대했으나, 예산이 제한적이라 의도를 살리지 못함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과잉공급으로 과도한 경쟁 유도로 인한 서비스 질 저하 1)기관의 운영 불안정 및 악화 2)운영비 절감을 위한 편법 운영 ○ 서비스 제공기관에 대한 평가체계 미비 1)행정조치 이외의 관리 부적절 2)사회적 통제 장치 미흡
공급주체의 다변화	서비스의 공급체계와 서비스의 질과 양에 있어 접근성의 보장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주로 민간 위탁으로 확대 ○ 도시지역 공급 집중, 지역별 불평등 발생 ○ 허가된 제공기관만 계속 서비스 공급으로 인해 질 저하 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 간의 서비스 불균형으로 인한 접근성 문제 1) 최소 설치기준 미비로 인해 수익성이 높은 지역 위주 서비스 실시
정부 및 국가의 역할	역할 비중	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스 공급 책임이 제공기관에 전가되면 국가는 관리와 통제라는 간접적 관리방식을 택하면서, 서비스에 대한 책임 약화 	

출처: 이수경·오미옥, “사회서비스 공급체계 공공성의 쟁점과 개선방안 모색”, 한국자치행정학회, 2012.

○ 정부와 이용자가 시혜적 관계를 형성하고 있는 상황에서, 돌봄서비스 이용자의 권리가 제대로 보장받지 못하고 있는 문제가 지적됨. 즉 선택없는 선택권의 문제가 발생하고 있으며 이용자의 실질적인 권리를 보장하지 위해서는 정부와 민간공급자 관계에서 이들의 역할분담과 책무성 명시, 돌봄서비스 이용 욕구 권리 법률적 보장, 공급의 공공성 담보, 서비스의 질적 관리, 적정 이용료, 공급자의 통합적 관리 등이 주된 대안으로 제기됨.

○ 이런 방향은 돌봄서비스 시장화 전략을 추진했던 외국에서 질관리를 위한 대안으로 추진했던 “관리된 시장” 개념으로 질관리를 위한 표준화, 법제화, 관리감독 강화로 특징지어짐.
- 하지만 이러한 정책목표들은 사실상 달성되지 못한 것으로 평가되며 오히려 관리비용의 상

10) 이수경·오미옥, “사회서비스 공급체계 공공성의 쟁점과 개선방안 모색”, 한국자치행정학회, 2012.

승. 경쟁비용의 노동자 전가, 수익을 위한 영리행위 확대 등으로 이어졌다는 평가를 받음.

4) 소결

○ 돌봄서비스는 이용자의 욕구에 비해 소비자의 실질 구매력이 떨어지는 대표적 상품으로 민간시장만을 통해서는 시장이 형성되기 어려운 특성이 존재함. 따라서 정부의 개입, 즉 재정지원과 공적 공급으로 서비스를 제공하는 것이 보편적임.

- 하지만 의료, 교육 등의 전통적 사회서비스와 달리 대규모 투자가 필요하지 않고 개인적 관계가 중심이 되는 돌봄서비스의 특성상 전통적 사회서비스와는 다른 방식의 공급구조가 발전해옴.

- 이는 크게 민간시장을 활용하는 방식과 제 3섹터를 활용하는 방식, 공공기관과 민간시장, 제 3섹터의 복지혼합 등으로 정리할 수 있음.

○ 전통적으로 돌봄서비스를 공적 부문이 공급하거나, 비영리기관에 위탁했다면, 상당수의 나라들에서 돌봄서비스의 발전 방향을 시장화로 전환하면서 민간행위자가 공급주체로 참여가 가능해지고, 특히 노인과 아동돌봄 영역에서 영리기관의 참여와 운영시스템의 시장적 기제를 활용하는 사례가 증가함.

○ 돌봄서비스의 시장화에서 핵심 개념은 '경쟁과 소비자 선택'이며 이를 '소비자 선택모델'로 부르기도 함. 원래는 서비스의 시장화로 인해 소비자의 선택권이 강화되고 공급자간 경쟁으로 인해 서비스 이용의 효율성이 높아져야 하나, 현실에서는 부작용이 커지고 있음.

○ 미국, 영국, 스웨덴에서 특히 노인돌봄영역에서 민간공급자의 참여를 적극적으로 시도했으나 돌봄서비스의 공급자간 경쟁은 오히려 가격을 낮추고, 이로 인해 돌봄노동자의 임금을 깎아내려 오히려 서비스의 질적 수준마저 떨어뜨리는 주요인으로 작용했음.

- 게다가 돌봄서비스의 시장화로 경쟁과 입찰, 위탁제를 활성화하면서 민간 영리 공급자가 많아졌으나 이에 대한 대안으로 진행되었던 정부의 질 규제나 관리는 제대로 된 역할을 수행하지 못함. 오히려 돌봄노동자를 줄이거나 임금을 낮추는 유인으로 작용하고, 대신 수익 위주의 운영을 하는 기관들이 증가하고 있음.

- 노르딕 국가에서는 시장화 전략으로 인해 돌봄노동자의 노동환경이 저하되는 문제가 생겨나고 있으며, 일찍이 돌봄서비스를 시장화한 영국과 독일에서는 국가 재정 악화를 이유로 돌봄예산이 축소되면서 공급자간 경쟁과 그로 인한 인수합병, 영세화가 진행되어 오히려 소비자의 선택권이 제약되었으며, 돌봄노동자의 노동조건은 열악해지고, 공공의 품질관리가 제대로 되지 않아 질적 수준이 저하되는 문제를 야기함.

○ 80년대 들어 복지국가는 전형적인 역할 즉, 공급자와 고용주로서의 역할이 축소되고 시장을 활성화하기 위한 촉진자, 계약관계의 구매자, 규제자로서의 기능이 부각되어 왔으며 한국의 경우, 복지시스템이 구축되기도 전에 시장화 전략만이 추진되어 옴. 현재 한국사회 돌봄서비스는 정부가 주도하다가 민영화나 준시장(quasi-market)기제를 도입하는 서구와 전혀 다르며 여전히 공급자 및 재정지원자로서의 역할이 강화될 필요가 있음.

○ 한국 사회에서 돌봄서비스에 대한 정책 흐름은 돌봄서비스의 질적 향상을 위한 실질적인 논의보다는 돌봄서비스를 양적으로 확대하기 위한 민간시장 활성화 방안과 이용자 선택권 확대, 돌봄서비스를 통한 고용창출 등이 주요한 정책흐름을 이루고 있음. 하지만 1장에서 살펴본 바대로 돌봄서비스 서비스 이용자는 경제적 능력이 없는 경우가 많은 반면, 사회적으로 의미있는 서비스이기 때문에 정부의 관리와 책임이 상당부분 필요함.

○ 한국사회 돌봄서비스는 외국과는 달리, 애초부터 국가가 재정을 담보하고 공급은 공공성이 떨어지는 비영리기관이나 민간이 하는 '민영화'된 기반 위에서 시장실패와 욕구 미충족(시장미형성)으로 인한 문제를 해결하기 위한 대안으로 오히려 '시장화'를 추진함.

- 하지만 오히려 이용자의 권리가 제대로 보장되지 못함. 이는 애초부터 돌봄서비스를 국가가 생산하거나 제공해본 '공공화의 경험이 부재'한 상황에 시혜적 차원에서의 서비스가 시작되어, 이용자의 보편적 권리로 인정하는 토대가 형성되지 못했고, 서비스 공급주체의 책무성도 불명확하며, 이에 대한 공적 관리도 부재한 실정이기 때문으로 심각한 시장실패의 상황임.

○ 공급구조의 시장화가 심각한 한국 상황에서 시장적 기제를 도입한 경쟁과 품질관리만으로는 현재 돌봄서비스의 문제를 해결할 수 없으며 보다 적극적인 국가의 역할과 비영리성에 기초한 공급주체를 활성화 하고 돌봄서비스를 둘러싼 관계망을 시장적 가치가 아닌, 공익적, 사회적 가치가 달성될 수 있는 시스템으로 전환해야 하는 필요성을 보여줌.

- 특히 비영리기관에도 조직운영원리 등에 따라 공공성, 사회적 가치 달성에 큰 편차를 보이고 있는 상황에서 “어떤 공급조직을 양성할 것이고, 정부의 역할은 무엇인가”에 대한 적극적 고민이 요구됨.

4. 돌봄서비스 질과 사회적 경제

1) 돌봄서비스 품질관리 제도

(1) 제기배경

- 사회복지 노동시장의 환경변화_욕구확대 vs. 재정위축.
 - 인구학적 변화(수요의 양적 변화)
 - 욕구의 변화(수요의 질적 변화)
 - 공급의 확대(정부 지출 확대와 수요확대로 인한 공급 증가)
 - 반면, 재정적 문제에 직면(수요의 질적, 양적 확대에 비해 재정 지출의 한계에 도달)
 - 전술한 바와 같이 돌봄서비스의 확대는 인구구조의 변화로 인한 돌봄욕구 증가, 기혼여성의 취업증가로 인한 가족돌봄 역량의 약화, 아동청소년에 대한 사회투자적 서비스 중요성의 강조, 그리고 서비스부문 일자리 확대의 필요성 등과 같이, 상호 연관되는 사회적 현상social forces이 결합하여 나타나고 있음.

- 2007년 바우처 시행 이후, 사회복지서비스 공급과 관련된 전반적인 체계들이 변화.
 - 이렇듯 보편적 인구의 다양한 욕구에 대응하는 서비스의 질 제고와 사회서비스 영역의 일자리확대라는 두 가지 정책적 목표가 강조되고 있음. 하지만 정부의 방식은 시장을 활용한 방식, 즉 바우처 방식(혹은 지불보상방식)과 영리부문의 공급을 확대한 정책이 주가 되면서 돌봄서비스의 질에 관한 문제제기가 높아지고 있음. 즉 돌봄에 대한 수요가 커지면서 기존의 사회서비스 제공방식(공급기관, 재정지원 방식 등)은 유지되면서 새로운 형태의 사회서비스들이 추가적으로 생겨나고 그 규모가 커지는 양상으로 사회서비스의 확대가 이루어지는 과정에서 서비스 질에 대한 우려가 본격화 됨.

- 질관리에 대한 정부정책의 방향.
 - 2000년대 후반, 사회보장기본법 및 사회복지사업법 등의 전면 또는 일부 개정에 따른 복지체계의 재구조화 작업을 진행함. 인력공급 측면에서는 전문대학 및 평생교육 활성화 정책을 통해 다양한 사회서비스 제공자 배출을 추진하고 기관 공급측면에서는 민간위탁이나 바우처방식 등을 확대하여 평가 및 인증제를 통한 효과성 및 효율성 강화를 목표로 함. 즉 이는 신공공관리에 기반한 정책으로 '복지 급여 체계의 변화를 통한 효율적 관리체계'임. 이는 공공전달체계를 개편하고자 하는 강한 의지의 표현임.

- 사회복지시설 중심의 평가기준 도입과 시행.
 - 생활시설서비스가 주를 이루던 시기를 사회서비스의 제1세대, 여기에 지역사회이용서비스가 확대되던 시기를 제2세대, 그리고 바우처 방식의 개별서비스가 확대되는 시기를 사회서비스의 제3세대로 구분하기도 함(김영중, 2012).
 - 한국에서는 2000년대 중반 이후 사회적 서비스의 품질에 대한 논의(김은정, 최은영, 정소연, 2008; 김용득, 2008; 김학주, 2009)가 증가함.

(2) 이론적 검토

○ 사회서비스 품질관리 역시 한국에서 2008년 이후 강조되기 시작한 정책으로 기존의 사회 서비스 접근이 주로 욕구에 대한 대응과 투입(input)이나 노력을 강조하는데 머물렀다면, 품질 관리란 투입, 과정(process 혹은 throughput), 결과(output), 성과(performance) 모두에서 소비자를 만족시키고 욕구를 충족시킬 수 있도록 사회적 책임성을 강조하는 접근.

- Hafford-Letchfield(2007)는 서비스 품질은 공통적으로 이용자의 욕구를 얼마나 잘 충족시켰는가에 대한 이용자의 판단을 반영하는 경향이 있음을 지적함. 강선경과 김학주(2007)는 품질은 절대적 기준에 기초한 개념이 아니며, 이용자의 인구사회학적 특성, 해당 지역사회 및 관련 전문가집단의 욕구 수준 등에 따라 달리 정의되는 상대적 개념을 강조함. 투명성, 접근성, 저렴한 가격, 전문성, 이용자의 참여 및 선택권 보장, 지역적 특수성 고려를 서비스의 필수요건으로 제시함.

○ 사회서비스에서 품질의 정의

- ‘지각된 서비스 품질’, 즉 ‘서비스의 우수성과 관련된 전반적인 판단이나 태도’로 정의됨. 서비스 품질은 이용자의 지각과 관련되며, 결과뿐만 아니라 과정에 대한 평가를 포함하고, 기대와 성과의 비교를 통해 결정된다는 특징을 가짐(이유재·라선아, 2006).

- ‘서비스 이용자들의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력’¹¹⁾으로 시장 재화나 서비스가 투입대비 산출로서의 품질, 소비자를 만족시키는 결과물 중심의 품질이 주로 강조되는데 비해, 사회서비스는 서비스 전달과정상의 품질을 타당하게 보여줄 수 있는 구체적인 지표를 필요로 함. 일반적으로, 사회서비스의 품질 측정 지표는 서비스 제공 구조(공급기관 특성, 서비스 제공자 특성), 서비스 제공 과정(선택권 보호, 존엄성 유지, 자율성 확대, 독립성 지원 등), 그리고 서비스 성과(서비스를 통해 달성하고자 하는 것을 얻었는가, 만족도 등)를 포함함(김은정 외, 2008).

- Wunderlich and Kohler(2001)은 품질기준을 크게 서비스 제공의 구조, 서비스 제공 과정, 그리고 서비스의 성과 영역으로 나누어 제시함(표 참조). 서비스제공인력은 품질표준의 구조 영역과 과정영역으로 이용자 만족도는 결과적 품질, 기관의 환경이나 운영적합성, 인력관리 등은 구조적 혹은 과정적 품질에 해당된다고 함. 또한 많은 사회서비스가 대면관계에 기초하며, 관계적 노동 혹은 감정노동의 특성을 갖기 때문에 서비스 제공과정에서 서비스 제공자와 이용자의 조화가능성(compatibility), 서비스 제공자와 이용자의 상호 신뢰가능성(reliability) 역시 매우 중요한 요소로 작용함.

11)

표. 미국 장기요양서비스 주요 품질표준

품질 표준설정 영역	주요 내용
구조 영역 (structure domain)	서비스 제공기관에 관한 최소 충족 요건들 서비스 제공인력에 관한 최소 충족 요건들
과정 영역 (process domain)	서비스 제공 적절성-과소 제공 문제 서비스 제공 안전성-학대, 방임, 유기 등의 문제 서비스 제공 전문성-기술수준의 적절성 등
성과 영역 (performance domain)	서비스 제공으로 인해 발생한 변화

출처: 김은정 외(2008) p.60

○ 사회복지서비스의 품질은 쉽게 파악하기 어려운 복잡하고 가변적인 개념으로, 서비스 자체의 특성, 이용자의 인식과 기대수준, 이해관계자들의 참여와 협조 등 어디에 초점을 두는가에 따라 달리 정의됨. 이처럼 총체적인 개념을 가지고 있는 품질에 대한 국가의 관리는 사회복지서비스를 어떻게 만들고 전달하며, 그 결과를 어떻게 평가하여 최종 목표 수준에 부응하는 성과 및 만족도를 확보할 것인가에 대한 구체적인 해답을 찾기 위한 노력 전체를 지칭한다고 할 수 있음(김은정, 2008; 김학주, 2009).

- 국가에서 사회복지서비스의 성과를 확보하기 위해서는 개별기관이나 지역사회 자발적인 노력보다는 서비스를 규제하고 관리할 수 있는 정부의 능력이 점점 더 중요해짐. 또한 지방정부에 의해 주도되기 보다는 중앙정부, 즉 국가적 단위에 의해서 외적 유인 또는 강제의 형식으로 주도됨.

- 품질관리는 기관의 자발적인 활동에서 중앙정부를 통한 강제적 관리활동이 강조되고 있으며, 외국에서도 최소한의 서비스 수준을 보증하기 위한 국가적인 관리체계를 만들어 가고 있음. 핵심 쟁점은 ① 국가관리 체계의 주체, ② 규제하는 법규의 체계와 적용수준 등임. 서비스의 품질은 법령, 옹호조직의 존재 등과 같은 환경요소, 조직의 수용성과 능력과 같은 구조적 요소, 서비스가 실제로 전달되는 과정, 서비스 이용자와 가족이 참여, 서비스를 통한 조직과 이용자 측면의 성과 등과 같은 다차원적 요소를 통해서 설명되어야 함을 강조함.

(3) 현행 사회서비스 품질관리체계 구성요소 관리 규정 검토

① 진입관리

표. 진입관리와 진입과정

진입관리	
시설 설치(인가) 기준	-시설기준(공통기준, 규모기준 등), 수용인원, 입지기준, 구조기준, 설비기준, 종사자 배치 기준, 종사자 수와 자격기준 등
서비스 위탁, 지정, 운영기준	-서비스 위탁기준, 지정기준, 운영위탁 기준 등을 해당법률에서 각각 명시 (아동대상 서비스의 경우 범죄경력 확인 등 추가)
서비스 등록기준	-이용권 서비스 제공기관은 등록기준을 충족해야 함 -서비스 유형별로 시설기준, 장비기준, 인력기준, 인력자격기준 등
진입과정	
설치신고 과정	- 설치신고서 제출, 지자체 장의 확인, 시설신고증 발급, 시설신고
관리대장 작성, 관리 등	- 설치변경 등의 과정
위탁, 지정 과정	- 위탁공시, 공모, (선정심의위원회 심사), 대략 2~5년의 위탁기간 - 지정공시, 공모, (선정심사위원회 심사), 지정결정 - 지정변경 등의 과정
등록 과정	- 등록서류 제출, 지자체 장의 확인, 등록증 발급 - 등록변경 시 재신청 및 등록증 재발급 등

② 시설별 평가 내역

시설종류	평가주체	평가 내용	평가 결과 환류
사회복지시설*	- 한국사회복지협의회	- 입소정원의 적정성, 종사자의 전문성, 시설의 환경, 시설거주자 만족도, 기타 운영개선 필요사항 등 평가	- 평가결과 공표 - 시설의 감독이나 지원에 반영 - 시설거주자를 다른 시설에 보내는 등의 조치 가능
정신보건시설**	- 정신보건법에 아래 기관이 평가주체가 될 수 있음을 명시 - 정신보건연구기관 - 건강보험심사평가원 - 전문성 있는 비영리 기관	- 평가 시 활용된 지표 영역으로는 시설 및 환경, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 프로그램 및 서비스, 이용자 권리, 지역사회 연계 등을 포함	
노인장기요양기관	- 건강보험공단 - 정기평가와 수시평가	- 이용자 권리와 편의에 대한 만족도 평가, 급여제공 과정평가, 기관운영실태, 종사자의 전문성 및 시설 환경 평가, 기타 운영개선 필요사항 등 평가	<평가결과 공개> - 지자체에 평가결과 통보 - 평가기피나 거부기관, 평가기간 중 휴폐업, 지정취소기관 등의 명단을 홈페이지에 공개 <인센티브> - 급여비용 가감 지급 가능(페널티 포함) - 우수기관 표식제작, 정보검색 시 우수기관 표시 등재 - 최우수기관 인센티브 지급
장애인활동지원 서비스기관	- 활동지원급여의 적절한 제공을 점검, 평가의 최종 책임주체로 지자체 장을 명시 - 서비스 만족도나 기	- 수급자 만족도, 급여 제공과정과 절차, 내용, 기관운영실태, 인력 전문성 및 시설 환경, 기타 기관운영개선 필요사항 평가	- 공단홈페이지에 공개해야 함

	타 품질 현황평가 주체는 공단으로 규정		
사회서비스 이용권 사업기관	<ul style="list-style-type: none"> - 보건복지부 총괄, 한국사회서비스 관리원 (2010) - 보건복지부 총괄, 한국보건복지정보개발원 (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> - 제공기관 운영의 합리성, 서비스 제공의 적절성, 이용자 만족도 평가 - 사회서비스 이용권이 효율적이고 통일적으로 사용 관리될 수 있도록 표준화 방안 마련 - 2010년부터 실시되고 있는 평가의 구체적 지표로는, 현장평가(기관운영, 인적관리, 서비스 제공, 이용자관련), 이용자 조사(제공인력자질, 서비스 제공, 이용자보호, 서비스 만족도) 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스 홈페이지에 우수기관 공개 - 평가결과 상위기관에 보건복지부 우수기관 로고 게재, 현판수여 - 평가 상위기관과 하위기관을 매칭하여 컨설팅
보육기관	<ul style="list-style-type: none"> - 한국보육진흥원 	<ul style="list-style-type: none"> - 보육환경, 보육과정운영, 보육교사와 보육 영유아간의 일상적 상호작용, 영유아의 건강영양 및 안전, 보육인력의 전문성, 기관 운영관리, 가족 및 지역 사회와의 연계 포함 - 구체적인 평가지표는 40인 이상 보육기관과 장애아전담기관에 대한 보육환경, 운영관리, 보육과정, 상호작용과 교수법, 건강과 영양, 안전(6개항목) - 39인 이하 보육기관에 대한 보육환경 및 운영관리, 보육과정, 상호작용과 교수법, 건강과 영양, 안전(5개항목) 	<ul style="list-style-type: none"> - 부적절한 평가결과에 대해 시·군·구가 개선결과를 확인하여 이를 시·도에 서면통보, 시도는 이를 확인하여 그 결과를 보건복지부(한국보육진흥원)에 통보 - 적절히 개선되지 못한 경우 취소 조치 가능
지역(광역)자활센터	<ul style="list-style-type: none"> - 보건복지부 총괄, 평가위원회 구성 	<ul style="list-style-type: none"> - 자활참여자수 - 종사자 및 대상자 직무교육, 지역 사회 자원활용 등 - 성과(자활성공률, 취업유지율, 1인당 월평균급여 or 매출액 등), 이용자 만족도 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가결과에 근거, 자활센터 보조금 등 지원에 반영(인센티브)
아이돌봄서비스기관	<ul style="list-style-type: none"> - 여성가족부 총괄, 관련 전문가 	<ul style="list-style-type: none"> - 아이돌봄비 선발 및 관리: 활동일지, 급여관리, 총원정도, 교육이수율 - 서비스 사후관리: 안전사고 예방, 사후조치 - 사업운영 적극성: 홍보, 대상자선정적절성, 지자체협조 - 자체점검실시 적절성 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가결과 하위 10% 기관 담당자 교육 및 컨설팅 - 2년 연속 하위 10% 기관 서비스 제공기관 재지정 검토

(4) 돌봄서비스 품질평가Service Quality Evaluation 선행연구¹²⁾

○ 생활시설서비스

- 상이한 규정들이 개별법에 포함되어 있어 일관된 기준을 발견하기 어려움.
- 생활시설서비스 품질관리에 공통되는 기준을 설정하여 관리하는 것이 통일성과 효율성을 증진시킬 수 있는 방안이 필요함.
- 생활시설서비스의 품질향상을 유도할 수 있는 기제가 작동하고 있지 않음.

12)

- 서비스 제공인력 관리에 있어서도 시설종사자 자격기준이나 관리, 보수교육 등에 있어서 구체적이고 명확한 규정들이 제시되고 있지 못함.

○ 지역사회이용서비스

- 진입관리와 품질평가, 평가결과의 환류에 있어서 체계성이나 포괄성, 현실성이 상당히 부족함.

- 서비스에 대한 평가라기보다는 이를 제공하는 제공기관에 대한 관리점검에 불과, 서비스 품질 평가 내용이 부재함.

- 보육기관에 대한 평가는 상대적으로 높음.

- 바우처 방식이 주된 지원방식이기 때문에 기관평가보다는 서비스 자체에 대한 평가가 필요함.

○ 방문형서비스

- 진입 시 품질관리의 엄격성이 낮음.

- 진입 시 품질관리의 엄격성이 낮아지면, 서비스 제공과정에 대한 품질관리의 체계성이나 엄밀성이 보장되어야 하나, 방문서비스의 특성을 살린 평가체계가 부재함.

2) 공공성, 사회적 가치

(1) 신공공관리에 근거한 품질관리의 한계

○ 하지만 전술한 품질관리정책은 공공과 시장을 활용한 정책조합에서 품질관리를 위해 강조하는 핵심 내용을 정리한 것임. 아래 표에서 보듯이 재정지원방식, 즉 시장을 활성화하는지, 정부의 직접 공급을 중심에 두는지에 따라 품질접근의 강조점은 달라지며, 한국의 돌봄서비스는 이용자 지원방식으로 이용자의 선택권에 초점을 두고 있으며 품질관리에서 핵심 요인 역시 최저한의 품질 기준을 두고 이용자의 선택권이 보장되면, 시장경쟁을 통해 품질이 보장될 수 있다는 전제를 가지고 있음.

표. 사회서비스 재정지원 방식별 서비스 정책의 틀

지원방식	강조되는 가치	급여형태	전달체계	품질접근 강조점
공급자 지원	접근성, 보장성 확보	현물형태 (서비스)	공공부문 직접전달	서비스 전달과정 검열, 평가
			민간제공기관과 서비스 위탁계약	서비스 전달과정 및 성과 평가
이용자 지원	선택권, 자유 증진	현금형태 (개인예산, 세제혜택, 이용권 등)	공공, 비영리 민간, 영리 부문 모두 제공 가능 (특히 영리 부문 참여 증대)	최종 서비스 성과평가결과로서 이용자 선택에 초점 최저한의 품질표준 설정하여 공급기관 진입 인증 이용자가 최적의 선택을 할 수 있는 기반 조성(정보제공)

출처: 김은정 외(2008) p.68

○ 사회서비스 시장화의 대표적 국가인 영국의 경우, 시장화의 목표는 이용자의 참여와 서비스의 효율화였지만 실제 이런 목표는 달성되지 못했고 이에 대응해 영국정부는 두 가지 정책 방향, 즉 ① 직접지불제도, 개인예산제도, 유연화 등을 통해 이용자 선택권을 강화하고, ② 서비스 품질관리제도 구축을 추진함. 즉 시장화의 목표가 소비자로서의 참여권을 보장하면 질 역시 높아질 수 있다는 전제하에 추진된 시장화 개혁이 실패하였음에도 불구하고 다시 택한 방식은 소비자의 권한을 더욱 강화하는 것과, 정부차원의 질관리를 도입하는 것이었음.

- 다시 말해, 시장화는 소비자 권한강화, 공급주체의 민영화와 더불어 시장실패의 대안으로 질관리, 핵심 수단으로 정부의 최소품질기준과 관리감독 강화를 제안함. 영국과 미국에서는 이러한 품질관리체계를 법, 독립적 기구, 평가 및 관리 시스템 구축으로 구체화 해왔음.

- 즉, 경쟁원리의 서비스 시장에서 공급자는 제한 없이 참여하여 표준화된 수가체계 하에 이윤추구를 위해 서비스 질을 낮추거나 종사자의 임금을 착취하는 방법으로 이익을 취할 수 있기 때문에 국가는 관리와 통제를 통해 서비스의 질(service quality)을 향상시켜야 한다는 것을 기본 전제로 사회복지서비스 시장에서 질 관리를 위한 국가의 지속적인 모니터링은 중요함을 강조함(Le Grand & Bartlett, 1993).

○ 하지만 이는 “신공공관리론”에서 출발한 정부주도의 품질관리와 자율경쟁을 통한 시장활성화라는 프레임이며, 법규와 제도를 통한 품질관리의 한계 역시 명확함. 신공공관리론에서 강조하는 성과관리란 “물적·인적 자원의 투입이나 업무과정 보다 산출과 결과(output & outcome) 중심의 성과에 초점을 맞추어 조직·인력·예산을 운영하는 것”으로 주된 방법론으로서 투입에서 결과까지 인과성있는 논리체계를 설계하는 로직 모델(Logic Model)을 이용함.

○ 돌봄서비스의 질은 돌봄노동자와 제공조직, 이용자와 그 가족, 정부간의 상호 다양한 이해관계가 어떻게 상호간에 조율, 충족될 수 있느냐의 문제로, 결국 거버넌스의 문제라고 할 수 있으며 시장가치, 즉 이윤이나 소비자 만족도, 성과측면의 일관된 로직으로 설명될 수 없음.

- 사회서비스는 본래 ‘가치지향적이며 정치적 특성’이 내재되어 있기 때문에 성과관리가 체계적으로 정착될 수 있는 조건과 복지정책의 고유 특성이 양립하기 쉽지 않은 구조적 한계가 있음. 성과(performance)라는 용어는 경제적인 효율성(eficiency)과 같은 맥락에서 사용되는데 복지정책에서 효율성 혹은 합리화라는 것은 복지 재정의 축소와 복지서비스의 감축을 의미하였던 역사적 경험이 있기 때문임.

(2) 공공가치, 사회적 가치

○ 전술한 바대로 돌봄서비스의 시장이 형성되기 어렵다고 해서 반드시 중앙정부가 해야 하는 것은 아니며 공동체와 지방정부, 그리고 협동조합 등 사회경제 역시 공공성을 실천하는 주체가 될 수 있음. 특히 시민 참여라는 점에서 지방정부와 사회경제의 역할은 매우 중요하며, 돌봄서비스의 공급주체의 성격에 따른 품질의 문제를 검토할 필요가 있음.

- 하지만 영국, 미국 등의 사례에서 보듯이 단순한 민영화, 시장화로 이어지지 않기 위해서는 돌봄서비스를 둘러싼 거버넌스 구조가 매우 중요함. 또한 그 안에서의 정부의 적극적 역할, 즉 사회적 합의, 속의 민주주의를 전제로 한 적극적 참여와 관리자로서의 역할이 존재해야

함. 즉 사회적 영역의 확대가 국가 역할의 축소를 의미하는 것이 아니며, 관리영역에서 역시 국가의 적극적 역할이 요구됨.

- 국가의 적극적 관리 역할 역시, 신공공관리류의 성과중심관리나 시장기제를 활용하는 것이 아닌, 공공의 가치, 사회적 가치를 담보하는 방향이 되어야 함. 시장지배적 상황에서의 민영화가 심각한 시장실패를 야기하는 경우가 많으며, 민주적 거버넌스가 존재하지 않는 국가주도의 신공공관리 역시 많은 문제점을 낳을 수 있기 때문임.

○ 또한 돌봄서비스의 전달은 거버넌스 유형에 따라 국가주도, 민간시장주도, 제 3섹터를 중심으로 한 복지혼합 등 상이한 양상을 보이며 이에 따른 고유의 실패를 겪을 수 있기에 서비스의 성격과 이를 전달할 거버넌스의 성격을 조화시키는 것은 매우 중요함. 이는 '공공가치관리'로 표현될 수 있음

- 공공행정에서 관리주의를 강조하는 신공공관리와는 다른 공적가치모델(public value model)은 신공공서비스론 등은 관리주의에 입각한 신공공관리가 공공행정의 존립의 도덕적이고 윤리적인 근거인 공공성을 취약하게 만들고 있다고 비판하면서 등장한 대안적인 공공행정 모델로 공적 가치에 대한 논의의 기본적 전제는 '공공행정의 존재이유는 공적 가치를 창조하는 것이며 문제해결에 있어서 정부의 적극적인 역할을 강조함(Bozeman, 2002; Kelly, 2002; Moor, 1995; 2005; Stoker, 2005).

- 다음은 신공공관리와 공공가치론을 비교하고 사회적 경제 영역에서 돌봄서비스의 주요한 원칙을 정리한 것임.

표. 신공공관리, 공공가치관리 비교 및 돌봄서비스 핵심 쟁점

	신공공관리	공공가치관리	돌봄서비스 핵심 쟁점
관리 패러다임의 비교			
핵심 목표	경제적 방식과 고객 반응에 따라 관리되는 투입과 산출	가장 중요한 목표는 공공의 가치를 달성하는 것이고 이에 따라 대중이 가장 관심있는 문제를 효과적으로 해결	서비스의 질 욕구에 맞는 서비스 공급 참여 조직과 노동자들의 정당한 이윤배분
관리자의 역할	합의된 성과목표를 정의하고 맞추도록 관리	숙의와 전달 네트워크의 운용에서 적극적인 역할을 하고 시스템의 전반적 능력을 유지	숙의 민주주의와 이용자 참여 서비스, 노동자성의 보장
공익(public interest)의 정의	개별 선호의 총계(aggregation). 실제로는 고객 선택의 증거에 따라 고위 정치가나 관리자가 결정	투입과 기회비용에 대한 숙의를 포함하는 복잡한 과정을 거쳐 산출한 개별 선호와 공공선호	이해관계자 합의 돌봄서비스 본연의 목표(돌봄을 통한 인권보장) 조직의 유지
공공서비스 에토스에 대한 접근	공공부문 에토스에 대한 회의(비효율과 제국의 건설); 고객 서비스를 중요하게 여김.	어느 부문도 공공서비스 에토스를 독정할 수 없음; 가치의 공유를 통한 관계를 유지하는 것이 필수적	다중이해관계자들의 다양한 가치 공유
선호하는 서비스 전달 시스템	사적 부문(기업) 또는 엄격하게 정의된기업적(arms-length) 공공기관	실용적으로 선택되는 대안들의 메뉴와 산출을 달성하기 위한 게임 메커니즘에 대한	지역공동체 연계 욕구에 기반한 서비스 제공 참여자들의 역량을 강화하는

		성찰적(reflexive) 접근	시스템
민주주의 과정에 대한 기여	목표의 전달; 목표설정과 성과의 정경에 한정하고 수단의 선택은 관리자들에게 일임	대화(dialogue)의 전달; 대화는 모든 사업에 필수적. 민주주의적 교환의 조직과 지속이 필수적.	지역사회 역량의 확장을 통한 직접민주주의 기여
효율성, 책임성, 형평성			
효율성	엄격한 성과 과제를 설정해서 조직이 달성하도록 함	행위가 목적에 걸맞은지 지속적으로 점검	조직의 유지와 서비스 질, 참여자들의 공동목표 달성이 핵심
책임성	정치자들이 공공의 목표(goals)와 표적(targets)을 정하고 관리자가 전달을 책임지도록 함	협상에 의해 목표를 설정하고 감독을 정함	다중이해관계자들의 공동관리
형평성	서비스에 공정하게 접근할 수 있도록 사용자에게 반응하는 체계를 제공하고 목표를 설정	권리와 의무를 실현할 수 있도록 개인의 능력을 개발	참여를 포함한 기여와 욕구에 따른 권한과 배분
관리유형에 따른 고유의 딜레마			
민주주의의 훼손	정치적 요구가 아니라 목표를 잘는 관리; 계약관계의 적용은 정치적 통제를 더욱 어렵게 만듦; 시민을 소비자로 축소시킴	관리자가 정치를 함으로써 시민과 정치가를 주변적 존재로 만듦; 정치가 관리되고 공개되며 합법적으로 남을 수 있는 정도가 지극히 제약됨	참여를 포함한 기여 수준에 따른 벽이 존재함 관습과 낡은 공동체 중심의 격벽의 우려 형식적 민주주의
관리의 잠식	전문가적 판단의 잠식	행동 지향 관리보다 이야기만 부추길 가능성	핵심 결정집단이 없는 비합리성 우려
핵심 안전장치	정치 지도자의 변경 가능성	시스템이 효과적인 이해당사자 민주주의와 관리를 보장하도록 좋은 실천과 이해당사자의 다중감시(pluralist review)	다중이해관계자의 다중 감시와 거버넌스

또한 사회적 가치를 측정하기 위한 다양한 방법론이 개발되어 있음¹³⁾

[참고] 사회적 가치를 측정하기 위한 지표들

o SROI(Social Return on Investment)

- 사회적 가치측정을 위해 개발된 측정지표로서, 미국의 REDF에 의해 개발되었고 영국의 nef에 의해 발전되었으며 최근에는 The SROI Network에 의해 국제적 표준으로 발전되고 있는 대표적인 사회적 가치측정 지표임.

o SROI의 7가지 원칙

- 1) 이해관계자 참여(Involve stakeholders)
- 2) 변화의 이해 (Understand what changes)

13) <http://www.eroun.net/33669>

- 3) 가치화 (Value the things that matter)
- 4) 중요성 (Only include what is metaerial)
- 5) 과대 산정 불가 (Do not over-claim)
- 6) 투명성 (Be transparent)
- 7) 결과검증 (Verify the result)

○ SROI의 분석 6단계

- 1) 범위와 이해관계자 확인 (Establishing scope and indentifying stakeholders)
- 2) 결과물 매핑 (Mapping outcomes)
- 3) 가치화 (Evidencing outcomes and giving them a value)
- 4) 영향력 확정 (Establishing impact)
- 5) 산출 (Calculating the SROI)
- 6) 보고, 활용 및 내재화 (Reporting, using and embedding)

○ IRIS(Impact Reporting and Investment Standards)

- 사회적, 환경적, 재무적 성과보고를 위한 보편적 언어로 개발된 지표로 2008년 Acumen Fund, B Lab, Rockefeller Foundation에 의해 시작, 2009년 후반부터 GIIN에 의해 주도되고 있으며 IRIS 표준의 개발과 개선, IRIS 표준의 채택 확산, 사회적 영향력에의 자발적 공헌 확산 등을 목적으로 하고 있음.

○ IRIS의 5가지 구성 요소

- 1) 조직(Organization Description) : Organization Information, Impact Objectives
- 2) 제품/서비스(Product Description) : Product/Service Information, Target Beneficiary
- 3) 재무 성과(Financial Performance) : Income Statement, Balance Sheet, Cash Flow, Ratios/Concepts/Calculations
- 4) 조직 운영에서 나오는 사회적 가치(Operational Impact) : Governace & Ownership, Social Policies, Environmental Policies, Environmental Performance, Employees, Wages, Training & Assessment
- 5) 제품의 사회적 가치(Product Impact) : Quantity & Reach, Quality & Performance, Client Information, Supplier Information, Destributor information

○ 한국보건사회연구원에서는 한국사회 사회서비스 기관의 질을 보장하기 위한 평가시스템을 사회적 회계, 사회적 기업의 균형성과표, 사회적 투자 수익률 등으로 정리하고 있음¹⁴⁾(표 참조).

표. 사회서비스 기관 질을 위한 평가시스템

목적	사회적 회계 (Social Accouting)	사회적기업 균형성과표 (Social Enterprise Balanced	사회적 투자수익률 (Social Return on
----	------------------------------	--	--------------------------------

14)

		Scorecard)	Investment)
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 조직의 내.외부 이해관계자들에게 지속적인 모니터링, 평가 그리고 책임을 위한 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적기업들로 하여금 조직의 전략적 목적을 분명히 하고, 그것들이 어떻게 다양한 핵심을 제공할 것인가를 결정하도록 함. • 이것은 기본적으로 사업구상을 수행하는 내부 경영 도구임. 	<ul style="list-style-type: none"> • SROI는 조직이 창출하는 사회적 가치를 이해하고 수량화하는데 도움이 됨. • 사회적 목적을 재정적 평가로 이행함으로써 사회적 편익의 경제적 가치를 평가하는 전통적인 비용-편익분석으로부터 발전함. • SROI 분석은 조직에 의해서 생성된 사회적, 환경적, 경제적 가치를 화폐가치로 측정하고 이해하는 과정.
잠재적이득	<ul style="list-style-type: none"> • 조직의 사람들, 지역공동체, 그리고 환경 등에 대한 효과가 무엇이며, 어떻게 실행되는지에 대한 총체적이고 정기적인 과정 • 고객, 서비스이용자 등이 사회적 회계 과정에 참여함으로써, 조직의 계획과 평가 과정에서 그들의 관점을 제공함. • 조직의 강점과 개선영역을 체계적으로 검토, 역량을 강화하도록 하는 전략적 계획을 제공함. • 상당히 유연한 체계를 통해 구성원들의 필요와 요구들을 충족할 수 있는 다양한 방식 가능 • 조직이 모든 정보에 대한 외부확인 • 조직의 효과와 성과에 대한 종합적인 평가는 투자자와 조직의 이해관계자들에게 보고되는데 도움이 됨 	<ul style="list-style-type: none"> • BSC의 강점은 가장 중요한 목적으로 충족하도록 도움을 주는데 있음. • 그것은 특히 조직 내의 변화를 관리하는 도구로서 유용함. • 사회적 회계와 같은 방식이 BSC에 의해서 깊이 평가되지 못한 다양한 측면들을 검토하듯이, 이것은 사회적 회계의 선도자임. 	<ul style="list-style-type: none"> • 효과관리: 화폐화된 지표들은 그들의 전략을 변화시키거나 그들의 자원을 사용하는 더 좋은 수단 혹은 사회적 성과를 생성하는 전략의 적절성을 평가하는 경우, 나타날 경영분석에 도움이 됨. • SROI는 투자자들에게 폭넓게 이해되는 투자에 대한 회수용어로 사회적 효과를 언급 • SROI 분석의 초기과정을 구성하는 이해관계자 분석과 참여 과정에 소요되는 시간과 노력을 줄이도록 함으로써 성과에 대한 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 하면서, 사회적 회계 과정을 이미 수행한 조직들에게 상대적으로 쉽게 수행될 수 있도록 함.
잠재적한계	<ul style="list-style-type: none"> • 상당히 노동집약적임 • 투자자들에게 명확하게 인정되지 못함. • 개별조직들마다 다른 과정과 지표들은 벤치마킹하기 어려움. 	<ul style="list-style-type: none"> • BSC는 규격품 방식이 아니며 기본 용어를 학습해야함. • BSC는 외부적 검토나 감사기능을 가지고 있지 않음. • 특정한 프로그램이나 서비스의 기준에서 심층적인 접근을 하지 못함. • BSC는 조직으로 하여금 외부 이해관계자들에 대한 설명력이나 조직의 목적과 가치 수행을 지속적으로 유지하는 목적으로 설계되지 못함. • 이해관계자들에게 중요한 편익이 있기는 하지만 화폐화되지 못하는 것들도 존재함. 	<ul style="list-style-type: none"> • SROI는 수치에 제한되지는 않지만, 화폐화가 가능한 사회적 효과를 밝히는 체계임. • SROI의 한 가지 위험은 사람들이 나머지 과정을 수행하지 않고 화폐화하는 것에 집중하게 될지도 모른다는 점 • 만약 조직이 그것의 사명과 이해관계자들에 대한 고려없이 효과를 화폐화하고자 한다면, 부적절한 지표들을 선택할 위험이 있음. • 어떤 결과와 효과는 화폐가치로 쉽게 연관될 수 없으며, 이러한 편익을 포함하기 위해 대리변수가 요구
이용자	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 형태 및 규모의 조직들 • 사회적기업, 사회적 경제 조직들 그리고 자발적 공동체 조직 	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 조직 가능, 특히 사회적 기업으로 이행하는 자발적 조직 • 처음에는 민간부문에서 개발되었으나, 점차 공공부문과 비 	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 조직에서도 그 과정을 사용할 수 있도록 설계되었지만, 잘 정비된 조직들에서 일반적으로 발견되는 기본적인 수준의 성

	영리부문에서 발전되어 왔음.	과평가를 요구함.
--	-----------------	-----------

3) 돌봄의 공공가치, 좋은 돌봄이란?

- ‘좋은 돌봄의 핵심조건은 상호신뢰와 존중에 기반한 좋은 돌봄 관계’
- 좋은 돌봄은 단순히 보건의료적 생명유지가 아니라 진정한 관계를 맺으며 인간다운 생활을 할 수 있도록 돕는 것, 신체적 기능적 욕구만 충족하는 것이 아니라 진정한 관심과 애정이 결합된 돌봄, 돌봄대상자와 돌봄제공자 간 상호신뢰와 존중에 기반해, 지속적 소통을 통하여 돌봄의 구체적 내용을 함께 구성해 나가는 과정이 되어야 함.
- 이러한 좋은 돌봄이 제공될 수 있기 위해서는 전술한대로 돌봄대상자와 돌봄제공자의 원활한 소통, 돌봄제공자의 민감한 욕구 파악, 돌봄제공자의 정확한 대응이 가능해야 함.

- 좋은 돌봄의 조건은 개개인의 총체적 삶의 질(TQL)이 가능한 최대로 보장되는 생활이 유지되도록 돕는 것.
- 관심(attentiveness) : 돌봄대상자 욕구를 예민하게 알아채는 능력
- 반응(responsiveness) : 돌봄대상자의 욕구를 민감하게 파악하고 정확하고 신속하게 돌봄을 제공
- 존중(respect) : 돌봄대상자를 관심과 반응을 받을 가치가 있고, 스스로 욕구를 표현할 수 있다고 인식하며, 스스로 충족할 수 없는 욕구를 가졌다고 열등하게 보지 않는 것

- 좋은 돌봄을 저해하는 요인으로는 가장 먼저 시장화 경향이 지적됨.
- 돌봄서비스 시장 도입과 돌봄의 상품화 ‘시장규범의 영향을 받는 환경에 돈이 도입되면 사람들의 태도를 변화시켜 도덕적, 시민적 헌신을 밀어낸다’
- 마이클샌델(Michael Sandal) “What Money Can’t Buy”, 댄에리얼리(Dan Ariely) “Pridicably Irrational”
- 도덕과 시장규칙이 충돌하면 도덕이 밀려난다.
- 돌봄의 도덕적 가치는 이익추구보다 항상 우선되어야 한다(Held, 2006).
- 신공공관리에 입각한 돌봄서비스 모델은 조직적 업무관리 강화, 돌봄의 매뉴얼화, 효율화, 서류화를 중심에 두는 접근으로 좋은 돌봄의 조건인 충분한 시간, 연속성, 재량성 훼손(Szebehely, 2007).

- 좋은 돌봄과 이를 가능케 하는 조건을 구체화하면 사회적 가치라고 할 수 있고, 돌봄서비스 영역에서 이러한 사회적가치, 즉 공공가치를 달성하기 위한 핵심 조건을 정리하면 위의 공공가치론에 기초해 정리하면 다음과 같음.

표. 돌봄서비스의 공공가치 달성을 위한 핵심 조건들

핵심 쟁점	돌봄서비스의 주요 요건	달성하기 위한 핵심 조건(정책의 핵심 목표)
핵심 목표	서비스의 질 욕구에 맞는 서비스 공급 참여 조직과 노동자들의 정당한 이윤배분 효율적 재정배분	전생애에 걸쳐 필요한 양질의 돌봄을 받을 권리와 양질의 환경에서 돌봄노동을 할 권리의 보장과 재정의 지속가능성

관리자의 역할	속의 민주주의와 이용자 참여 서비스, 노동자성의 보장	단순한 재정지출자나 품질관리 주체가 아닌, 핵심 목표를 달성하기 위한 거버넌스 역할을 수행할 수 있는 효율적이고 민주적인 정부의 역할
공익(public interest)의 정의	돌봄서비스 본연의 목표(돌봄을 통한 인권보장) 이해관계자 합의 조직의 유지	돌봄은 사회공공재이자 필수재라는 인식에 기초한 인권보장과 관련 이해관계자(사용자·제공자·재정지출자·지역사회)간 속의민주주의
공공서비스 에토스에 대한 접근	다중이해관계자들의 다양한 가치 공유를 통한 참여와 속의민주주의	이해관계자간 가치 공유와 참여와 민주주의가 보장되는 시스템
선호하는 서비스 전달 시스템	욕구에 기반한 서비스 제공 참여자들의 역할을 강화하는 시스템	상호주의에 기반한 공동체의 협력과 신뢰
민주주의 과정에 대한 기여	지역사회 역량의 확장을 통한 직접민주주의에 기여 즉 돌봄서비스 발달에 따른 지역 민주주의 발전	상호주의에 기반한 공동체의 협력과 신뢰와 의사결정력 보장
효율성의 목표	조직의 유지와 서비스 질, 참여자들의 공동 목표 달성이 핵심	돌봄서비스 정책과 조직의 효율성 에 대한 공익적 기준제시
책임성의 목표	다중이해관계자들의 공동관리	이해관계자들간 협의를 통해 역할과 책임 규정. 이를 명문화
형평성의 목표	참여를 포함한 기여와 욕구에 따른 권한과 배분	기여에 따른 차별적 보상(인센티브)와 기여 수준을 높이기 위한 공동가치 공유, 필수적 욕구에 대한 무차별적 제공의 균형
민주주의 딜레마	참여를 포함한 기여 수준에 따른 벽이 존재함 관습과 낡은 공동체 중심의 격벽의 우려 형식적 민주주의	딜레마를 극복하기 위한 핵심 안전장치다중 이해관계자의 다중 감시와 거버넌스 즉 정관, 규약을 통한 관계자의 역할과 의무, 책임 규정, 경영회의·총회 등 의사결정 프로세스의 구조화, 지역사회 참여를 통한 감독시스템 등
관리의 잠식 딜레마	핵심 결정집단이 없는 비합리성 우려(결정의 지체와 책임없는 결정의 오류)	

4) 좋은 돌봄이 가능하기 위한 조건

- 깊은 공감력과 숙련된 신체돌봄 및 가사기술이 뛰어나고, 돌봄대상자 욕구를 중심에 두고 TPO(시간-장소-목적)에 따라 필요한 업무를 실행할 수 있는 ‘종합판단력’을 지닌 ‘돌봄노동자 역량’과 ‘종합판단력 발휘할 수 있는 여건’
- 이는 공급기관의 성격, 정부의 정책, 노동조건, 상호 인정(문화) 등의 종합적 결과로 도출될 수 있음.
- 좋은 돌봄이 가능하기 위해서는 품질을 관리하기 위한 행정적 접근만이 아닌, 공급기관의 성격 자체를 개선해야 함. 사회적 경제 공급주체들은 조직의 목표와 운영, 관계 면에서 좋은

돌봄을 제공할 수 있는 기본적 특질을 갖추고 있음.

표. 좋은 돌봄에 부합하는 사회적 경제 공급주체들의 특징

	시장기제	사회적 기제
공급기관의 성격	이윤을 목표로 함	상호성에 기반한 사회적 가치 추구
정부의 정책	이용자 선택권과 최소한의 품질관리	공공가치관리
노동조건	이윤과 품질관리를 위해 관리되고 통제되어야 하는 대상	돌봄서비스 시스템의 한 주체
상호 인정(문화)	화폐가치에 따른 계약관계	기관운영자, 이용자, 노동자, 정부 등 다중이해관계자의 협력적 문화, 도덕규범이 운영원리

- 현재 발생하고 있는 좋은 돌봄서비스 부재에 대한 대응을 품질관리정책과 소비자 선택권을 강화하는 신공공관리방식이 아닌, 사회적 경제 주체를 적극적으로 양성, 이윤이 아닌 공익적 가치를 추구하는 공급기관이 주도할 수 있는 정책을 추진해야 함.
- 현재 시장공급이 지나치게 우세한 상황은, 어떤 정책적 수단으로도 이윤추구의 시장기제를 막기 어려우며, 공익적 공급기관의 비율을 향상시키는 것이 선행되어야 함.

5. 돌봄노동과 사회적 경제

1) 돌봄 노동과 좋은 돌봄

○ 대면서비스 성격이 강하고 기술보다 감정적 관계¹⁵⁾가 중시되는 사회서비스에서는 서비스를 제공하는 근로자, 그리고 인사관리 관련 요소들이 서비스 품질에 더 큰 영향을 미치게 됨(EC, 2007).

- 이러한 근거에서 유럽연합은 지속적인 직업훈련, 제공인력의 업무환경 안정화, 공식·비공식적 지원 등을 강조해 옴(최은영, 2006).

○ 하지만 돌봄서비스가 발달해온 과정에서 사회적가치보다는 이용자의 권리가 강화되어온 측면이 존재함.

- 사회서비스는 전문적 서비스와 비전문적 돌봄서비스로 양분되어 옴. 사회서비스는 여타의 서비스와 달리, 사회연대성 원칙에 기반하여 제공되는 서비스이며 보편적 시민의 기본권을 보장할 뿐만 아니라 동시에 취약한 계층을 보호해야 하므로, 서비스 제공자와 이용자 간에 내재하는 정보 비대칭의 문제를 적극적으로 해소해야 할 사회적 책무를 지닌다(EC, 2007; Enjolras, 2007).

- 이러한 관점은 이용자의 권한을 강화한다는 측면에서는 가치가 있으나 사회서비스, 특히 그 중에서도 서비스의 전문성이 떨어지는 돌봄서비스에서 시장기제, 즉 이용자의 선택권을 강화하는 이론적 배경이 되어옴.

- 교육이나 의료와 같이 욕구의 적절성에 대한 소비자 판단이 어려운 서비스에서는 전문가들의 올바른 판단을 유도할 수 있는 정책에 집중한 반면, 돌봄서비스는 욕구에 대한 전문적 판단이 크게 중요하지 않다는 평가와, 그로인해 올바른 서비스 제공을 위해서는 개인의 선택권에 주목해야 한다는 입장이 주를 이룸.

- 그 결과, 이용자의 정보 취득권, 이용 접근권, 서비스계획 참여권 및 자율성 부여, 피해보상 등 다양한 방식의 이용자보호의 필요성을 부각시켜 왔으며, 이러한 강조가 지나치게 이용자 보호에만 초점이 맞추어짐에 따라 돌봄노동자 보호는 학계와 실천현장 모두 주목하지 못해 옴.

- 서비스 공급자는 '관리자'와 '일선 돌봄노동자'로 구성되는데, 일선 돌봄노동자는 제공기관의 또 다른 관리대상일 뿐, 전문가로서 정보를 점유하고 자율적인 판단을 내릴 수 있는 근무여건에서 활동하고 있지 못함.

○ 좋은 돌봄을 결정하는 것은 재정투입이나 질관리 제도도 중요하지만, 돌봄노동자들의 자율성과 헌신이 가능한 사회경제문화역사적 규범 역시 매우 중요함.

○ 앞서 현황에서 살펴보았듯이 한국 돌봄노동자의 노동조건은 매우 열악한 상황임.

- ✓비정규직 등 불안정 고용, ✓낮은 임금과 물가상승률, 연차 등도 반영하지 못하는 임금 차

15) 일반적으로 감정노동에 종사하는 노동자는 이용자와 갈등상황에 처할 때, 조직이 부여한 서비스 표현규칙과 본인의 감정 간 부조화가 발생할 때 온전한 협상력을 갖기 어려우며, 자율적으로 행동하는 것도 제한되어 있음. 이러한 상황은 정체성 혼란과 소외라는 부정적인 결과를 낳을 수 있다고 지적(김경희, 2008: 175).

별, ✓건강과 안전을 위협하는 근로환경 ✓자긍심을 느낄 수 없는 돌봄문화 등이 문제로 지적됨.

○ ‘돌봄노동자의 질이 돌봄의 질’ 로 좋은돌봄 노동자의 확보와 좋은 돌봄노동 제공이 가능한 여건의 마련이 중요하며, 좋은 일자리는 고용안정, 적절한 임금과 복지, 업무의 재량권이 보장되는 일자리임. 하지만 돌봄노동은 전세계적으로 취약한 일자리인 경우가 대부분이며, 한국 상황에서는 이러한 특성이 더욱 두드러짐.

2) 돌봄노동의 특성

○ 돌봄노동은 관계적 노동, 감성노동, 성찰적 노동, 누구나 쉽게 할 수 없는 복합적 노동 등으로 개념화 될 수 있음. 과거 돌봄노동은 여성이 가정에서 전담하였지만 인구구조 변화와 경제사회적 조건 변화로 고령화가 진척되고 여성이 노동시장에 진입하면서 돌봄노동의 환경이 달라지고 있음. 돌봄을 사회적으로 공급하기 위해 시장메커니즘을 도입하여 혼합 방식(mixed economy)이 광범위하게 퍼져 있으며 이는 돌봄노동자들의 노동조건을 악화시키는 원인이 되고 있음.

① 돌봄노동 임금불이익의 원인¹⁶⁾

○ England, Budig, and Folbre; 2002; England, 2005; 윤자영 외, 2011)에서는 돌봄서비스의 생산성 향상이 어려움을 지적함.

- Baumol(1967) 서비스업에서는 생산성을 향상시키는 기술변화가 제조업에 비해 어렵고, 이는 노동비용의 증가와 서비스 가격의 상승을 초래할 것임을 밝힘. 정보기술의 발전 등에 따라 유통서비스업이나 비즈니스서비스업에서는 생산성 증가가 발생하긴 했지만, 노동집약적인 특성을 가지는 사회서비스업의 경우 생산성을 다른 부문에 맞춰 증가시키기는 거의 불가능하며 경우, 노동비용의 증가와 서비스 비용의 상승을 돌봄서비스 수요자가 감당하거나 다른 제 3자가 지불하지 않는다면 그 비용은 돌봄노동자들에게 전가될 수밖에 없음.

- 이는 한국에서 가장 큰 문제로 지적됨. 정상적 시장이 형성되기 어려운 취약한 소비자 경제 수준에서 소액의 정부 지원만으로 기관을 운영하는 영리사업자들에게 이윤을 낼 수 있는 영역은 노동자 임금밖에 없는 것이 현실임.

○ 돌봄서비스 수요자들이 경제적으로 취약함.

- 돌봄서비스 수요자들은 의존적인 성인과 아동이며, 이들의 대다수는 돌봄서비스의 구매에 필요한 구매력이 취약함. 서비스 욕구에 비해 실 구매수요가 형성될 수 없는 상황에서 필수적 돌봄서비스를 제공하기 위해서는 가족 구성원이나 국가가 비용을 보조해야 함. 이 경우, 돌봄 책임에 대한 윤리규범과 정치제도, 경제적 능력에 따라 실제 행해지는 비용 보조의 정도는 달라짐.

- 한국의 경우, 가족구성원에 의한 사적이전이 급감하고 있고, 복지재정을 큰 폭으로 확대하기를 거부하는 현 정부 하에서 돌봄서비스 가격은 매우 낮은 수준에서 결정되며 정부 재정지출 수준이 가장 큰 결정요인이 됨. 이러한 비용 보조의 불확실성은 돌봄비용을 돌봄노동자들

16) 윤자영, “돌봄서비스의 상대적 저임금 설명요인”, 2011.

에게 전가하는 결과를 초래하며, 이는 결국 돌봄노동의 임금불이익으로 이어짐.

○ 돌봄노동에 대한 사회적 불인정

- 돌봄노동자의 대다수가 여성이라는 점과 돌봄이 전통적으로 '여성의 일'이라는 관념은 돌봄 서비스 직종을 평가절하하고 낮은 보상을 제공하는 원인이 될 수 있음. 여성의 비중이 큰 직종일수록 임금수준이 낮다는 역사적 경험은 여성에 의해 수행되는 노동에 대한 평가절하를 잘 보여줌. 하지만 돌봄노동의 임금불이익은 직종의 성별구성을 통제한 후에도 여전히 존재하는데, 이러한 점은 '여성의 일'이 문화적으로 평가절하되고 있다는 것과 관련됨.

○ 보상적 임금격차

- 다른 상황이 동일하더라도 수행하는 직무나 특정한 직업이 주는 비금전적인 편익과 비용에 따라 임금수준은 다를 수 있음.

○ Colombo et al.(2011)과 Bettio and Verashchagina(2010)

- Colombo et al.(2011)은 노인돌봄 시장의 근로조건을 ① 장기요양 분야의 임금은 일반적으로 낮음 ② 경험이 쌓이더라도 보상이 늘어나지 않는다. ③ 다른 분야와 마찬가지로 성별 임금격차가 존재. ④ 임금 이외의 부가적인 급여에서도 제외되고 있음. ⑤ 노인돌봄은 상당한 노력을 필요로 하며 힘이 드는 일. ⑥일과 관련된 사고가 보편적으로 일어남. ⑦높은 노동강도가 폭력으로 이어짐. ⑧낮은 근로조건에도 불구하고 많은 나라에서 노인돌봄 노동자들은 자신의 일이 의미가 있고, 앞으로의 성장에 도움이 될 것이라고 기대. 또한 열악한 근로조건이 채용상의 어려움과 높은 이직 문제를 낳는다고 지적함.

- Bettio and Verashchagina(2010)는 저임금이 근로조건에서 핵심적인 문제임에도 불구하고 이 문제를 해결하기 위한 명시적인 노력이 행해진 나라는 많지 않음을 지적함.

② 돌봄서비스에서 시장중심 전략의 한계

- 바우처제도를 비롯한 소비자 선택을 중요시 하는 제도에서는 정보를 가진 소비자의 선택권을 최고의 가치로 놓는 경향이 많고 이런 경우, 일선 돌봄노동자를 오히려 취약하게 만들 여지가 존재함. 즉, 서비스 이용자와 제공자 간의 상호적 관계가 아니라, 내가 고용하는 사람이라는 권력관계가 형성될 가능성이 있음.

- 본인부담을 지불하고 서비스를 이용하는 관계에서 이용자가 노동자보다 강한 권력관계를 갖기 쉽고, 재가서비스의 경우 돌봄 노동자가 고립된 장소에서 근무하고 있어서 이용자와의 상호작용에서 지각된 문제를 표출하기 어려운 특성이 지적됨(Kittay, 1999; 박기남, 2009).

- 결국 시장방식, 즉 서비스 이용자를 경쟁시장의 소비자로 간주하고 소비자의 선택권과 권한을 중심에 두는 현재의 정부 정책과 그로 인한 '내가 구매한 서비스'라는 돌봄 문화가 일선 돌봄노동자를 동등하게 인정하지 않는 조건을 형성하고 있으며, 공급자 과잉 혹은 과다경쟁의 시장상황에서는 이러한 취약구조가 더 강화될 가능성이 높음.

- 연구에 따르면 현재 요양, 간병 등 노인 돌봄 노동자들은 직업소개기관을 통한 의뢰 고용이나 공급기관의 직접 고용 방식이지만, 고용관계에 작용하는 권력관계를 분석하면 수혜자의 사용자성을 배제할 수 없다는 점에서 직접, 간접, 특수고용 속성이 공존한다고 해석할 수 있다.¹⁷⁾고 지적하고 있으며 이는 돌봄노동자와 이용자간의 권력관계를 형성하고 있다고 분석함.

17) 노동연구원

3) 사회적 경제 영역 돌봄노동자

① 이론적 배경

○ 관리된 시장을 넘어 새로운 관계 형성

- 전술한 대로 현재 돌봄노동 시장은 극도의 시장지배성과 낮은 소비여력으로 인해 바닥을 향한 경쟁 시장을 형성하고 있으며, 가장 희생되는 것은 노동자들의 노동조건임, 이는 정부 고용창출 효과를 무색하는 결과뿐 아니라 돌봄서비스의 질을 악화시키는 가장 결정적 요인으로 작동함.

- 하지만 이에 대한 대안으로 제기되는 “관리된 시장”, 즉 신공공관리 등 정부의 역할을 관리에만 한정할 경우, 시장을 교정하는 효과보다는 형식적 관리업무로 인한 비효율, 우수한 평가를 받은 소수의 기관과 이를 이용할 수 있는 소비여력이 있는 계층과 그렇지 못한 기관 vs 저소득 이용자와의 양극화, 사실상 선택권이 없는 계층의 배제 등의 문제가 발생함.

- 돌봄 노동자들에게 필요한 조건은 임금, 노동시간, 노동안정성 등 기본적 노동조건 이외에, 이용자와의 인간적 관계, 즉 상호성과 돌봄서비스의 전문성, 즉 필요한 서비스를 결정하고 제공하는 과정에서의 주도성 등, 돌봄 노동 자체의 특성에서 나오는 가치가 존재함.

- 이러한 가치는 돌봄노동이 노동자로서 가져야할 기본적 권리와 좋은 일자리의 기준에, 추가적으로 사회적 가치라고 통용될 수 있는 또 다른 가치가 존재한다는 것을 의미하며, 사회적 경제 영역이 임금 등에서 아주 높은 보상을 못하는 경우라도, 다른 가치, 즉 상호성, 자기 결정성, 전문성 등의 영역에서 상대적으로 만족할 가능성이 있다는 것을 의미함.

- 이는 돌봄서비스의 최고의 딜레마인 좋은 서비스와 적정 가격이라는 한계를 극복할 수 있는 핵심 요인이 됨.

② 사회적 경제가 돌봄 노동시장에서 가질 수 있는 우위

○ 먼저, 돌봄서비스 공급구조가 시장질서보다 상호성에 기반한 도덕규범이 우선되는 체계로 전환될 필요가 있으며, 공급구조 내에서 돌봄노동자의 주체적 경영·운영·노동조건 결정 참여가 보장되어야 함.

- 이는 협동조합을 비롯한 사회적 경제 영역에서 일반적으로 고려하는 사안으로 노동자들의 주체적 참여와 이윤이 아닌 공동의 가치를 추구한다는 점에서 근본적 차이를 가짐. 그를 통해 안정적 고용, 직업적 자긍심, 임금인상, 경력인정 등이 가능해질 수 있음.

○ 또한 돌봄노동에서 중요한 것은 이용자와 노동자의 관계문제임. 시장적 질서 하에서는 차별적 시각이 존재할 수밖에 없으며 이는 노동자의 헌신과 꼼꼼한 돌봄이 불가능한 원인이 됨

- 사회적 경제에서 돌봄노동과 이용자의 관계는 내가 서비스를 제공하고, 이후 내가 동일한 서비스를 받는다는 상호성에 기초해 있으며, 이는 이용자와 노동자가 보수를 중심으로 하는 일방적 관계가 아니라 상호 인정의 관계에 있으며, 사회적 경제 돌봄서비스 실증사례에서도 가장 큰 장점으로 부각됨.

○ 돌봄노동은 단순한 돌봄이 아닌, 신체적 재활·인지기능 개선·다양한 신체적 악화 방지·아동의 전인적 발달요구 등 매우 전문적인 영역을 포함하고 있으며 돌봄노동의 질에 따라 돌봄이

용자의 삶의 질이 전적으로 달라짐.

- 하지만 한국에서 돌봄노동은 전문성을 전혀 인정받고 있지 못하며 단순한 생존 욕구에만 맞춰져 있음. 돌봄노동의 전문성을 제고하고 돌봄의 질을 향상하기 위해서는 이용자와 노동자, 돌봄조직, 가족뿐 아니라 지역의 다양한 서비스 조직과 연계되어야 함.
- 돌봄노동자의 종합판단력과 재량권발휘를 위한 직무역량을 제고할 수 있는 직무교육이나 연차를 인정하는 노동 조건뿐 아니라 이해관계자들 간 거버넌스, 다양한 서비스를 제공받을 수 있는 네트워크가 필요함.
- 의료생협의 노인요양원의 가장 큰 장점이 의료서비스와 밀접하게 연계되어 있다는 점에서 증명됨.

② 실증적 사례

○ 노동연구원

- 임금: 현실에서 비영리기관이 영리사업체보다 더 높은 월임금이나 시간당 임금을 지급하는 것으로 관찰되지만, 사업체 규모의 효과까지 고려할 경우에는 통계적으로 유의미한 차이까지는 아니라고 결론지을 수 있음.
- 복리후생 건수 : 비영리기관이 복리후생건수가 2~3개일 확률이 영리기관보다 8.8% 높고, 4개 이상일 확률은 13.8% 높았으며 이는 영리사업체에 비해 비영리기관이 더 양호한 복리후생제도를 제공한다는 것을 의미함.
- 사회보험 가입 : 모든 사회보험에 대해서 비영리기관의 가입률이 가장 높음. 앞의 복리후생 건수에서 살펴본 것처럼, 비영리기관이 영리사업체에 비해 근로자들의 복지수준에 더 많은 관심을 기울인다는 것을 보여주는 결과이며 여러 가지 변수들의 효과를 모두 통제한 로짓분석에서도 비영리기관은 다른 고용 주체들에 비해 사회보험 가입확률이 10% 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타남.
- 즉 돌봄노동을 제공하는 주체중에 비영리법인이 시간당임금, 복리후생, 사회보험 가입에서 높은 점수를 나타내고 있으며 특히 높은 것은 복리후생 측면이었음. 이는 비영리부문이 경쟁력을 갖기 위해 아주 높은 수준의 임금을 제공하고 있지는 못하지만 복리후생 등과 같은 다양한 측면의 노동자 권리를 보장하는 장점이 있음을 확인할 수 있음.

○ 비영리부문 서비스 노동자 임금격차¹⁸⁾

- 비영리섹터 여부를 보여주는 변수가 포함된 사업체근로실태조사 원자료를 검토한 결과, 평균 임금의 경우, 비영리섹터의 임금은 영리 부문에 비해 월 급여 측면에서는 20%, 시간당 임금으로 보면 40% 높음. 직종과 산업, 인적 속성 등을 통제한 후에도 여전히 5% 내외의 임금 프리미엄이 비영리섹터에 존재함.
- 직업별, 산업별로 세분하면 비영리섹터에 임금 프리미엄이 존재하는 산업이나 직업도 있지만 반대로 음의 임금 프리미엄이 존재하는 산업도 존재함. 직종의 경우 전문직의 경우 비영리섹터가 영리 부문에 비해 상대적으로 임금이 낮은 것으로 관찰되지만, 비전문직의 경우에는 반대로 양의 임금 프리미엄이 관찰됨.
- 영리 부문과 비영리섹터가 공존하는 업종인 보육업과 병원을 중심으로 임금격차를 살펴본 결과, 보육시설의 경우 법인보육시설에서 확실히 임금 프리미엄이 존재하고 병원의 경우에는

18) 김혜원. 영리부문과 비영리부문의 임금격차. 2009 경제학 공동학술대회. p87-129. 한국노동연구원

의사와 간호사를 분리하여 평가해 보았는데 의사의 경우 의료법인병원이 개인병원에 비해 더 낮은 임금을 지급하고 있는 데 비해 간호사의 경우에는 더 높은 임금을 지급하고 있는 것으로 나타남.

- 이상의 결과를 보면 비영리부문은 민간영리기업에 비해 노동자 임금이 높으며. 전문직에 비해 일반 노동자에게 임금 몫을 더 지불하고 있는 것을 알 수 있음.

o Anker and Chernyshev에 따르면 좋은 노동의 조건으로 ILO에서 발표한 좋은 일자리 질에 근거해 돌봄노동 좋은 일자리의 기준으로 다음과 같은 평가지표를 제시함. 이에 근거해 현재 한국 돌봄노동자의 노동조건을 민간과 비영리기관으로 나누어 개괄해볼 수 있음.

표. 좋은 노동의 조건

<ul style="list-style-type: none"> ① 노동에 대한 기회(opportunity for work), ② 고용선택의 자유(work in condition of freedom),¹⁰⁾ ③ 적절한 생활보장, 기업과 국가의 경쟁력과 지속적 발전 등 생산적 노동(productive work), ④ 공평한 보상과 기회 보장 노동에서의 공평성(equity in work), ⑤ 건강과 위험에 대한 재정적 지원과 보호노동에서의 안정성(security at work), ⑥ 존중, 의사결정 참여, 의견제시 등의 노동의 존엄성(dignity at work) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 고용기회(Employment opportunity) ② 적절하지 않은 노동(Unacceptable work)의 철폐, ③ 적절한 수입과 생산적 노동(Adequate earnings and productive work), ④ 적절한 시간(Decent hours), ⑤ 고용안정성(Stability and security), ⑥ 일과 가정의 양립(Combining work and family life), ⑦ 고용 평등(Fair treatment in employment), ⑧ 안전한 작업환경(Safe work environment), ⑨ 사회보장(Social protection), ⑩ 사회적 대화(Social dialogue and workplace relations), ⑪ 관철은 노동에 대한 경제사회적 맥락(Economic and Social context of Decent Work)
---	--

출처: Anker and Chernyshev, et all, 2003, p.147-177.

표. 공공과 민간부분 돌봄서비스 종사자의 근로조건 현황

구 분	공공부문							민간부분			
	노인 요양 사업	보육 사업	보건복지부 바우처사업				여성 가족부 바우처 사업	간병 사업	가사 관리 사업	산후 서비스 사업	이아 돌봄 사업
장애인 활동 지원 사업			산 모 . 신생아 지원 사업	노인 돌봄 사업	가사간 병서비 스사업	아이 돌보미 사업					
종사자 명칭	요양 보호사	보육교 사	활동 보조인	산후 도우미	요양 보호사	요양 보호사	아이 돌보미	간병인	가사 관리사	산후 도우미	아이 돌보미
종사자 수 (만명)	15.2	18.7	2.2	0.5	1.2	0.2	0.7	9	12	1	8
	계:38.7만명							계:30만명			

근로형태	근로계약 / 기간제					알선회원 / 비고용					
급여지급형태	재가 - 시간급 시설 - 월급제	월급제	시간급제	일급제	시간급제	일급제	시급제 일급제 월급제	일급제	시급제 일급제 월급제		
사회보험가입	대부분 가입		40~60% 가입			적용제외					
시간당 임금	최저 임금 ~ 7,500 원대	최저 임금 ~ 7,500 원대	최저임금~6,000원대			2,500 원 대 (CES 기준 약 5,428 원)	최저 임금	6,700 원대	7,000 원		
종사자	특성	여성, 중고령, 저학력층이 다수									
	유형	재가 - 생계형과부업형 시설 - 생계형	고등 / 대학교 이후 취업	대학생, 남성 등 부업형 과생계형	생계형	부업형 과생계형	부업형 과생계형	부업형 과생계형	내국인 과교포반반씩 / 다수생계형	부업형 과생계형	생계형

출처: 경제사회발전노사정위원회, “돌봄서비스 노동시장” 현황 및 향후과제, 2011.12

표. 돌봄노동자의 노동조건: 민간과 사회적 경제

구성요소	지표		
좋은 노동조건	세부항목	민간	사회적 경제
적절한 임금	- 전체 근로자 평균 임금의 1/2이상인가?		
	- 전체 근로자 평균 임금의 2/3이상인가?		
	- 최저임금액과 비교		
	- 최저생계비와 비교		
적절한 노동시간	- 법정근로시간		
	- 한국 근로자의 평균노동시간		
고용안정성	- 파트타임 및 임시고용의 발생		
사회보장	- 사회보험의 적용여부		
직업훈련	- 직업교육, 보수교육		
작업환경의 안정성	- 근로조건		

6. 돌봄서비스와 사회적 경제 영역

1) 사회적 경제 돌봄서비스 해외사례

○ 돌봄서비스를 사회적 경제 영역으로 제공하고 있는 국가들의 사례를 살펴보고, 사회적 경제가 돌봄서비스를 제공하는데 중요한 요인들을 찾는데 의의.¹⁹⁾

① 스페인의 '노인요양서비스 협동조합'

- 스페인의 발렌시아 지역에서 1990년대 중반에 노인요양돌봄 협동조합이 성공적으로 성장.
- 당시에는 지방정부가 토지와 건물을 소유하고, 이를 협동조합과 일정 기간 계약을 맺는 방식으로 협동조합에 유리한 계약으로 급성장.
- 그러나 정부의 정책이 새 요양시설 건립을 계약 조건으로 변경하면서, 자금이 충분하지 않은 협동조합이 새 조항으로 재계약을 이어가기 어려워짐. 3%대의 낮은 이윤에다 짧은 계약기간이 협동조합에 불리해졌고, 대다수 돌봄노동자들의 임금이 낮아, 스스로 자금을 모으기에도 불충분.
- 그럼에도 최근에는 특화된 재가돌봄서비스 등의 새로운 협동조합이 생겨나고 있어 노인요양서비스가 겪은 자금 문제를 교훈으로 삼을 필요성 제기.

② 이탈리아 '사회적 돌봄, 의료, 종사자 서비스'

○ 아마도 세계에서 가장 넓고 성공적인 상호부조 형태인 게 분명.

- 전통적으로 이탈리아 북부지역에 광범위한 협동조합 영역이 만들어짐. 사회적협동조합 모델은 1970년대에 생겨나, 80년대를 거치면서 서서히 성장해, 1991년 사회적협동조합의 법적 틀이 형성.
- 협동조합은 1985년 650여개에 불과했으나, 지금은 7363개의 협동조합과 26만2389명의 조합원, 24만4000명의 종사자, 3만여개의 일터, 3만5000여명의 자원봉사자로 성장했음.
- 이탈리아의 사회적협동조합은 “사람들의 관심과 시민의 사회통합을 증진시켜 공동체의 이해를 충족시키는 데 목적”이 있음을 명확히 함.
- 이탈리아에는 A타입과 B타입의 협동조합이 존재. A타입은 사회적돌봄, 건강, 교육 분야의 다양한 서비스를 제공하며, 장애인, 노인 등 이용자는 사회적으로 포괄적. B타입은 장애나 다른 사회문제로 일하기 어려운 층들을 위해, 적어도 전체 구성원의 30%를 이들로 구성해야 함.
- 협동조합의 59%가 타입A이며, 이의 절반이 돌봄 영역이며, 이의 10%가 건강이고, 나머지는 청년들을 위한 서비스를 제공. 사회적협동조합은 총 이익의 80%를 배분하고 있음.
- 임금을 받는 종사자, 서비스 이용자와 가족, 자원봉사자, 후원자 그룹 등으로 혼합된 멤버십의 잠재력이 돋보이며, 지방정부와 이들이 협동조합을 뒷받침하고 있음. 특히 여성들의 협동조합에서 상당한 역할을 하고 있으며, 전체의 71.2%가 여성 고용으로 이뤄지고 있음.

○ 이탈리아의 사회적협동조합의 성공은 세금을 줄여 종사자나 이용자들이 사람들의 요구에 맞는 서비스로 향상시키고 혁신하기 위해 협동조합 사업체를 함께 꾸리는데 도움을 주는 상대적으로 명확한 모델을 창출.

19) Jonathan Bland, "Time to get serious", cooperatives UK, 2011.

- 이탈리아 협동조합의 성공요인은 1) 381/91법으로 사회적협동조합의 법적 구조로 정의되며, 협동조합의 목적 아래에 활동은 유연 2) 지방정부와 강하고, 긍정적인 파트너십을 갖고 있으며, B타입에 직접적으로 관여 3) 법인세를 줄여주고, 이윤은 적립될 수 있도록 도움 4) 조합원의 자본은 협동조합의 중요한 자금이며, 방카에티카(Banca Etica)와 같은 윤리은행 전문가가 지원도 있으며, 국가고용부인 라바로(Lavaro)도 공적서비스 계약을 통해 투자.

③ 스웨덴 ‘아동보육서비스 협동조합’

- 현재 1200여개의 보육협동조합이 3만명 아동의 학령기 전 돌봄을 제공하며, 전체 아동보육의 7%를 제공. 여전히 스웨덴 아동보육의 80%는 지방정부가 직접 제공하고 있으나, 협동조합은 보육의 역량을 높이고, 부모의 선택권을 높이는 역할을 담당.

- 1980년대 스웨덴에서는 아동보육서비스에 대한 수요는 증가하나, 지방정부가 이를 감당하지 못해 협동조합이. 부모들 스스로가 조직되어 공동육아를 시작. 부모들의 교사들을 채용하나, 상당 부분 부모도 참여. 이후에 노동자 협동조합이 성자했는데, 비슷한 교육론을 가진 교사들이 만들.

- 스웨덴의 육아협동조합은 부모와 노동자 협동조합의 결합형태. 부모협동조합은 아이 양육에 개인의 생각이 반영되나, 양육을 마친 부모들의 떠나고 새로운 부모가 들어왔을 때는 이미 형성된 가치를 제대로 이해하지 못하는 한계. 노동자 협동조합은 운영 경험이 없어 홍보 등에 어려움을 겪음. 최근에는 부모협동조합의 비율은 줄어들고, 노동자 협동조합의 비율이 증가하는 추세.

- 스웨덴에서는 부모 보육비 부담 상한선이 있어, 국공립을 이용하든, 협동조합이나 다른 보육시설을 이용하든 부모의 보육비 부담은 같음. 협동조합이라고 추가 비용을 받을 수가 없음.

- 중요한 성공요인은 전문가가 협동조합이 발전할 수 있도록 경험과 지식을 지원. 이러한 협동조합지원조직을 국가가 2006년 콤파니언(coompanion)이라는 이름으로 결정. 콤파니언 네트워크 조직은 주로 국가로부터 지원받고, 지역 자금과 기타로 구성. 콤파니언의 전문가들은 새로운 협동조합을 만들고 이를 유지하고 발전시키는 데 매우 중요한 역할을 담당.

2) 사회적 경제 방식의 돌봄서비스 실증사례 연구

① 개요

- 제3섹터에 대한 실증 연구, 국가별 연구 논문들을 검색한 결과임.

- 주된 검색어는 “third sector”였으며, 찾고자 했던 바는 제3섹터의 성과를 실증적으로 조사한 연구 결과, 그리고 국가별 비교를 통해 입증된 제 3섹터 도입의 성과에 대한 내용임.

- 검색어: third sector

② 영국-정부의 제3섹터 재정 지원에 대한 설문

- David Clifford, Frida Geyne-Rahme, and John Mohan, “Variations between Organizations and Localities in Government Funding of Third-sector Activity: Evidence from the National Survey of Third-sector Organizations in England 2012”, Urban Stud, 2013²⁰⁾

- 정부와 제 3섹터의 관계 규명, 재정 지원에 있어 삭감 가능한 기관 색출, 국가적 시각에서

20) <http://usj.sagepub.com.oqa.korea.ac.kr/content/50/5/959.full.pdf+html?>

재정 지원이 평등하게 이루어지지 않고 있는 문제점 지적.

- 기관의 크기에 따라 재정 지원을 얼마나 받는지 조사, 위치한 지역의 경제 수준 조사.

③ 일본 제 3섹터 실패의 원인

- Taeko Mary Yoshimoto, "Why the Third Sector in Japan Did Not Succeed: A Critical View on Third Sectors as Service Providers", Public Performance & Management Review, 2006

- 영국, 미국과는 다른 일본에서의 제 3섹터의 개념을 재정의함.

- 영국과 미국은 제 3섹터를 정부와 민간 모두에서 독립적인 성격을 가지고 있지만 일본에서는 독립성 보다는 공공과 민간의 자금 루트로서의 성격이 강함.

- 일본에서 정부의 비효율성을 해결하기 위한 처방으로 생각했던 제 3섹터가 오히려 실패한 이유에 대해서는 크게 두 가지로 나눠 설명함.

- 먼저 제 3섹터 기관들의 3분의 1 이상이 재정적 어려움을 겪고 있고 또 다른 문제점으로는 인사과, 공공 부문의 고위 관료들이 종종 제 3섹터의 회장으로 임명되는데 민간 부문에서의 경영 능력이 부족하다는 문제점을 지적함. 또한 제 3섹터의 관직으로 이직을 하는 사람들의 대부분이 강등된 느낌을 받으므로 업무 동기가 저하되는 문제점 등이 존재함. 위 두 가지 문제점으로 인해 발생한 동기, 반응 속도, 그리고 시장 구조의 이해력 부족이 제 3섹터의 실패를 야기함.

④ 이탈리아 공공부문과 제 3섹터

- Costanzo Ranci, "The third sector in welfare policies in Italy: the contradictions of a protected market", Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 1994

- 이탈리아에서 공공과 제 3섹터의 경계가 모호하지만 cooperation은 미비하다는 문제점을 제시하면서 각 주체를 따로 분석하는 것이 아니라 두 주체의 관계를 규명함.

- 공공과 제 3섹터 간에는 강한 상호 의존이 존재하는데, 정부에서 NPO에게 재정적 지원을 해주는 정도와 사회 서비스 제공에 NPO가 맡은 책임을 통해 드러남.

- NPO들은 정부의 통제를 받으면서 점차 융통성, 독립성, 자유주의, 사회주의와 같은 본질을 잃어가고 있으며 정부와 NPO의 상호 조절이 정부 통제력을 강화한 것이 아니라 분산된 협조의 형태를 띄게 됨.

- 정부 지도의 부재와 시민 사회의 낮은 자립성이 정부에게 공생하는 형태의 제 3섹터가 발전하게 하는 원인이 되었음.

- 독립적인 형태의 제 3섹터가 발달하기 위해서는 정부에 대한 의존도가 낮아지고 사회적 정치적 이해관계로부터 자유로워져야 할 것임.

⑤ 호주 복지 정책에서 제 3섹터의 중요성

- Kevin M. Brown, Susan Kenny, Bryan S. Turner, "A basis for association? The role of third sector welfare organisations" Community, Work & Family, 2002

- 호주에서의 복지 정책에서 제 3섹터의 중요성을 양적, 질적 데이터를 바탕으로 분석함.

- 첫 번째 연구는 제 3섹터 복지 기관들의 국가적 데이터베이스 표본을 분석함. 제 3섹터의 실증 연구가 부족한 이유로 제 3섹터의 "무형적" 성격을 들며 여러 단계에 걸친 정보 수집을

했다. 수집 결과, 1994년도 까지 18년간 제 3섹터 기관의 수는 150% 증가했음. 연간 평균 성장률은 11.5%를 기록했으며 이를 통해 제 3섹터의 유의미한 정적 성장이 있었음. 이를 바탕으로 호주는 제 3섹터를 통해 기존의 전통적 복지 구조에서 “연합적 민주주의”로 나아갈 수 있다는 의견을 지지함.

- 두 번째 연구는 제 3섹터 직원들(n=14)과의 관심 집단 토론과 참여자(n=495)들을 대상으로 질적 연구와 양적 연구의 정보 수집 결과를 분석하여 네 가지 개념적 모델을 구상했는데 이들이 charity, activism, welfare state industry, 그리고 market models 등임.

- 세 번째 연구는 호주의 제 3섹터 기관들을 대상으로 실시한 랜덤 표본 조사임. 설문은 두 번째 연구에서 구상한 네 가지 개념적 모델을 토대로 한 16개의 설문을 진행함

- 42.3%의 기관들이 activism 구조를 이루고 있음.

- 전통적 관료제 형식의 복지보다 더 나은 다원적 형태의 복지 형태를 이루기 위해 “참여associationalism”을 발달시키기 위한 여건을 activism이 마련해줄 것으로 보이며 섹터 내의 시장 구조를 강화 시키는 것 또한 도움이 될 것임.

⑥ 소결

- 검색 결과 제 3섹터의 성장을 복지의 성과가 아닌 증가한 기관의 수로 양적 측정을 하거나 각 국가에서 제 3섹터가 실패한 원인에 대한 고찰이 대부분임.

- 실질적인 복지 효과를 실증적 연구 방법으로 측정한 논문과 정부, 민간, 제 3섹터 부문을 비교 분석하여 가장 효과적인 복지 제도에 대한 연구 결과를 담은 연구는 거의 없다는 것을 알 수 있음.

3) 이론적 배경

○ 앞서 전술한 바대로 4-50년대 복지국가 수립, 이후 80년대 신자유주의 대두, 이후 복지국가 제도에 대한 조정 등의 과정에서 정부와 사회적 경제 영역과의 관계는 다양한 양상을 드러냄.

- 복지제도와 정부, 제 3섹터간의 사회경제문화역사적 배경에 따라 다양한 경로 의존적 양태를 보이고 있으며 현 시기 사회적 경제 영역에 대한 관심의 확대는 주로 신사회 위협에 대한 정부 축소와 그 대안의 측면에서 주로 논의됨.

- 하지만 정부가 재정이나 이데올로기적 한계로 직접 제공하지 못하는 영역-주로 돌봄서비스-를 사회적 경제영역에서 담당할 수 있고, 담당하는 것이 타당하며, 담당하는 것이 더 낫다는 등의 논의만으로는 사회적 경제의 가능성을 전체적으로 사고하지 못할 가능성이 있음.

- 하지만 사회적 경제 영역이 사회서비스, 그 중에서도 교육과 의료와 같이 전문성, 산업형성, 규모의 경제 등을 이루고 있는 서비스를 제외한 소규모의 개인적 돌봄서비스를 주로 담당하면서 발전해왔다는 것과 사회적 목적과 소유, 사회적 자본이라는 본질적 특성은 돌봄서비스가 직면하고 있는 본질적 문제의 대안이 될 수 있다는 가능성이 폭넓게 검토되고 있음.

○ 페스토프(Victor A. Pestoff)

- '90년대부터 협동조합이 제공하는 의료 및 복지서비스의 높은 품질에 주목해 옴. 협동조합 의료, 협동조합개호에 관심을 갖는 이유는 영리기업에 의한 의료서비스 시장 및 개호 서비스 시장의 과점화에 대한 위기감이 크게 작용한 결과로 협동조합이 제공하는 서비스의 우수한 품질, 이용자 참여를 통한 시민민주주의 활성화에 대한 장점을 지적함.

- 페스토프는 일본의 협동조합의료가 환자협동조합 즉 이용자 협동조합이라는 점에 주목하고, 일본의 협동조합 의료를 의료서비스 '공동생산(coproduction)의 좋은 사례로 평가함.

- 스웨덴은 '90년대 이후 복지서비스 공급의 시장화를 적극적으로 추진해 왔으며 스웨덴 국민들은 복지서비스의 시장공급에 대해 상당한 저항감을 가지고 있으나, 일부영역에서 시장화가 상당히 진전됨. 스톡홀름의 경우 '90년대 초 5% 정도였던 민간사업자의 개호서비스 공급은 2010년에는 60%를 상회하게 됨.

- 하지만 지방세를 재원으로 한 사회서비스의 공급구조는 크게 달라지지 않았고, 일부 진행되었던 돌봄 서비스 공급의 다원화는 예산삭감을 수반하는 경우가 많아 서비스의 질적 저하, 이용자 부담증가 등 개호 분야에 새로운 과제를 초래함.

- 사회적 경제는 이에 긍정적 대안으로 작용하고 있는 것으로 조사됨.

○ 기존 사회서비스 제공방식의 한계 노출

- 복지국가의 지속가능성을 위한 방안으로, '시민참여를 통한 사회서비스 통제 강화'를 주장함.

- 국가가 모든 복지서비스를 제공하던 전통적인 복지국가는 정부의 재정안정(fiscal discipline)을 담보하기 어려워지며, 저출산, 고령화, 일과 가정의 양립, 근로빈곤의 확대와 같은 신사회적 위험(new social risk) 상황에서 국가에 모든 것을 맡기기에는 국가의 과부하(overload)가 쉽게 예견됨.

- 시장을 통한 접근도 제약이 존재, 서비스의 질을 고급화하여 구매력을 높이는 영리기관과 차별화되지 않는 서비스로 정부지원에 의존하는 비영리단체로 양분될 가능성이 크기 때문임.

- 동시에 시장을 통한 바우처(voucher) 지원방식은 서비스 제공자의 이익추구 현상으로 인해 공공서비스의 질적 수준을 담보할 수 없게 되어, 서비스의 공공성이 훼손되고 서비스 이용자의 대상화 및 서비스 노동자의 고용의 질이 악화되는 등 심각한 문제를 초래.²¹⁾

○ 사회서비스 공급자로서의 협동조합

- 사회서비스를 제공하는 것 자체가 사회적인 목적을 실현하는 것이므로, 이에 대해 국가의 충분한 인센티브가 작동할 수 있음.

- 사회서비스가 협동조합을 통해 제공된다면 사회문제를 해결하고 그에 대한 보상으로써 수익을 창출하게 되어 협동조합의 지속가능성도 담보하게 됨.

4) 사회적 경제영역에서 돌봄서비스가 대안이 되기 위한 조건

(1) 도전과 과제

○ 협동조합이 정부의 보조를 받아 사회서비스를 제공하면 협동조합에 대한 국민들의 신뢰가 잠식되고, 높은 수준의 책임성과 국민들의 반응에 대한 민감성을 유지하는 능력이 저하된다는 주장도 존재함.²²⁾

- 즉, 사회적 경제 영역이 정부와의 관계에서 독자성을 상실하고 신뢰와 협동이라는 기본 원칙을 경시하게 되는 경향이 나타날 우려와 공공의 직접 제공에 비해 시장화의 수단으로 활용되는 측면에 대한 비판이 존재함.

○ 하지만 앞서 공공가치론에서 검토한대로, 정부의 역할과 사회적 경제와의 관계를 어떻게 설정하는가에 따른 다양한 정책 조합은 이러한 우려를 극복하고 공익과 사익의 적절한 균형을 달성할 수 있음.

- 사회적 목적을 실현하는데 있어서 국가가 구체적인 목표를 설정하고 서비스 전달의 집행을 맡은 대리기관에 적절하게 전달된다면, 복지전달체계의 형식은 중요하지 않을 수 있으며, 이때의 핵심은 기사(knight)와 같은 공공선의 동기를 어떻게 악당(knave)과 같은 사익과 조화롭게 결합 하는가에 달려있음.²³⁾

- 다양한 서비스 제공자들의 사익과 공익이 조화를 이룰 수 있다면 이러한 우려는 해소될 수 있음. 사회적 경제 영역은 이윤 추구를 주요목적으로 하는 일반기업과 달리 상호간의 신뢰에 기반한 인간관계를 토대로 조직, 운영되므로, 조합원의 이익과 사회적 요구를 함께 해결하여 공익과 사익의 조화를 내생적으로 자연스럽게 달성할 수 있는 가능성이 존재함

○ 사회서비스의 공급주체로서 사회적 기업(협동조합)의 장점²⁴⁾

- ① 일하는 보람을 느끼도록 함으로써 일하는 사람의 노동생활을 풍요롭게 하고 업무 만족도를 높임으로써 서비스의 질적 향상에 공헌.

21) V. A. Pestoff, A democratic architecture for the welfare state, Routledge, 2008.

22) W. Paxton and N. Pearce, The voluntary sector delivering public services: transfer or transformation?, Joseph Rowntree Foundation, 2005.

23) J. Le Grand, Motivation, agency and public policy: of knights and knaves, pawns and queens, Oxford university press, 2003.

24) V. A. Pestoff, A democratic architecture for the welfare state, Routledge, 2008.

- ② 서비스 이용자가 자신의 무력감을 극복하고, 자기 스스로 결정하는 능력 등 이른바 '역량강화(empowerment)'에 공헌.

* 일례로 이용자협동조합은 이용자 자신이 서비스의 공동 생산자로 나서 생산되는 서비스를 책임지는 구조로, 이용자는 서비스의 질적향상에 적극 참여함으로써 이용자의 서비스 만족도 역시 제고됨.

- ③ 복수의 사회적 가치 창조에 공헌하게 되는데, 사회적 기업이 제공하는 서비스는 유연성이 있어 개호 서비스 공급이라는 1차적 목표 외에 2차적 목표로 다양한 가치를 창출할 가능성을 내포함.

○ 생산, 관리, 거버넌스의 공동체성

- 페스토프는 협동조합의 사회서비스는 생산프로세스에 '공동생산'의 과정이 있으며 '공동생산'에는 미시적으로 '공동생산', '공동관리'가 있고 거시적, 정책적 레벨은 '공동통치'가 존재함을 지적하면서 일본의 사례를 제시함.

- 공동 거버넌스 : 사쿠병원이 시작한 마을전체 건강관리 활동은 '공동관리'와 건강관리합동회의 구성멤버가 지방자치단체 사무소, 병원, 주민, 관련단체(JA포함)라는 점으로 '공동거버넌스'의 결합.

- 사쿠시 의사회, 지역의 다양한 직종과의 협력을 통한 네트워크 조직의 구축 역시 지역에 말기환자 대상 재택의료료 보급시키기 위한 지역의료 정책의 일환이라고 할 수 있는 '공동통치'

- 의료복지 서비스에 대한 시민참여와 공동생산은 민주주의의 발전과 재생에도 중요한 의미를 가짐.

(2) 핵심 전략

○ 한국보건사회연구원의 사회서비스 발전 전략에서 장원봉 등은 사회적 경제 영역의 기본적인 특징으로 사회적 목적, 사회적 소유, 사회적 자본을 들고, 이러한 특성이 돌봄영역이 발전하기 위한 전략으로 활용될 것을 강조함.

① 사회적 목적: 복합적인 목적(multiple goals)

○ 돌봄 사회적기업의 경우, 지역사회에서 충족되지 못하는 다양한 돌봄 분야의 서비스를 발굴하고 제공해왔으며 기존에 비공식부문에 의존하였던 돌봄 노동을 공식화시키는 활동을 통해서 돌봄 종사자들의 근로조건 개선과 공동체 형성에 기여해왔음.

- 이를 통해 지역사회 돌봄에 관한 지역의 관심을 이끌어내면서, 이용자들의 돌봄 서비스 접근성을 높이고 서비스의 질적 개선을 도모함으로써, 돌봄 서비스의 공공성 강화를 통한 보편적 복지확대에 기여해 왔음.

- 이 같은 돌봄 사회적기업들이 추구하는 복합적인 목적은 그것의 존재기반이 되고 있음은 분명하며 돌봄 사회적기업들은 돌봄 서비스에 대한 지역사회 욕구를 충족하는데 있어서 다양하게 제기되고 있는 문제들을 해결하고자 하는, 분명한 사회적 목적을 통해 지역사회의 구성원들에게 지지받을 수 있어야 함을 지적함.

② 사회적 소유: 복합 이해관계자(multi-stakeholders)

○ 돌봄 서비스의 질과 돌봄 노동의 노동조건.

- 일반적으로 저렴한 비용으로 좋은 서비스를 받고자 하는 이용자의 욕구와 높은 급여와 좋은 근로환경 속에서 수월한 근로활동을 하고자 하는 종사자들의 욕구 사이에는 상당한 격차가 존재함.

- 대인서비스에 기초한 돌봄 분야에서 돌봄 서비스와 노동의 질은 상호 간에 밀접한 관계를 갖게 되며 돌봄 종사자들의 낙후된 근로조건은 곧바로 돌봄 서비스의 질을 떨어뜨리는 됴으로써, 돌봄 이용자의 이해와도 배치되는 결과를 낳게 됴.

- 따라서 영리업체에 비해서 이윤압박을 덜 받고 있는 사회적기업들에서 일하고 있는 돌봄 종사자들은 상대적으로 나은 근로조건 속에서 일하게 될 것이며, 결과적으로 돌봄 서비스의 질 또한 다른 영리 업체보다 높은 수준을 유지할 수 있음.

- 뿐만 아니라 이사회나 운영위원회 혹은 서비스 만족도 조사 등을 통해서 사회적기업에 직·간접적으로 참여하게 되는 돌봄 이용자의 이해는 돌봄 서비스의 전달과정에서 제공자와 이용자의 공동생산의 메커니즘을 구축할 수 있으며 이해관계자들 사이의 이해조정과 내부관리 문제를 상당히 효과적으로 대처할 수 있음.

- 사회적기업의 복합 이해관계자들에 의한 사회적 소유가 갖는 효과성은 참여한 다양한 이해관계자들에게 적절하게 평가되어야 함.

③ 사회적 자본: 복합자원(multiple resources)

○ 사회적 자본은 개인들 혹은 집단들 간의 존재하는 상호신뢰를 통해서 다양한 가치를 생성할 수 있다는 믿음에 기초하고 있으며 실제로 사회적기업들은 사회적 목적에 기초한 다양한 이해관계자들의 공동생산을 통해서 운영됨.

- 따라서 사회적기업의 공동생산 메커니즘은 다양한 가치를 생성할 수 있는 기반이 되고 있으며, 특히 재정조달의 방식을 복합적으로 구성함으로써 자신들의 지속가능성을 높일 수 있음.

- 현재 돌봄 분야 사회적기업들의 재원분포를 보면, 전체 사업비 중 매출액이 차지하는 비율이 69.2%, 정부지원금 24.7%, 기업후원금 3.2%, 모기관지원금 0.8%, 기타후원금 2.1% 등 나타나, 공공부문과 시장부문 그리고 시민부문에서 다양한 자원을 연계하고 있음을 보여줌.

○ 돌봄 서비스의 확대 및 공공성 강화를 위한 정책목표의 설정

- 돌봄 서비스의 확대와 건강한 서비스 공급자의 양성을 위한 명확한 정책목표를 위한 공동생산의 파트너로서 돌봄 사회적기업을 인정하는 정책적 고려.

○ 돌봄 분야 사회적기업에 적합한 지원정책 수립

- 돌봄 업종의 대부분의 서비스 내용이 노동집약적이고 낮은 수익률에 기초하고 있다는 점에서, 다른 업종에 비해서 노동비용에 대한 부담이 상당히 크며 전문 인력의 인건비 및 사회 보험료의 지원이 수익률이 낮은 돌봄 영역과 지역사회에서 새로운 서비스의 발굴이 요구되는 분야에 대해 일정한 재정목표에 이를 때까지 지속적으로 이루어져야 함.

- 돌봄 서비스의 질 관리를 위해서는 무조건 돌봄 서비스 공급자를 확대하기 보다는 건강한 서비스 공급자들이 형성될 수 있도록 적절한 공공계약의 기준을 마련해야 하며 돌봄 분야 공공 계약 과정에 입찰조건을 돌봄 사회적기업들이 갖는 다양한 인센티브 구조가 필요함. 무엇

보다 돌봄 서비스 질 관리와 직접적인 관련이 있는 돌봄 종사자들의 근로조건이나 교육훈련 프로그램, 이용자들의 운영참여 등과 같은 조건들이 입찰과정에서 고려될 필요가 있음.

- 돌봄 사회적기업의 업종별·지역별 네트워크 지원을 통해 돌봄 분야의 사회적기업들이 규모의 경제를 실현해, 생애주기에 기초한 다양한 서비스 수요를 충족시키는 것과 동시에 기업운영에 요구되는 다양한 내부역량과 재정기반을 갖추 수 있도록 제도적 지원을 강화해야 함. 점차 전문화되고 통합화 되는 서비스공급을 개별 기관이 전적으로 담당하기 어려우며 지역별로 돌봄 영역의 사회적기업들 사이의 협력체계의 구축을 위한 지원은 이들 기업들의 경쟁력 제고와 지역사회의 효과적인 서비스 공급체계 마련을 가능케 하기 때문임. 지역사회에서 보육 컨소시엄을 통해서 보육의 공공성 확대와 질적 향상을 도모한 영국의 보육사회적기업들의 사례나, 노인요양서비스기간들의 연계서비스 체계 구축을 통해서 원스톱 서비스체계를 구축한 독일의 노인요양조합 사례에서 그 효과성이 잘 드러남.

- 다양한 재원접근성 제고를 위한 지원방안 수립을 통해 현재 돌봄 사회적기업들의 제한적인 재원을 확대할 필요가 있음. 정부의 인건비 및 시설비 지원금 이외에 필요한 시설임대는 좀 더 현실 적용 가능하도록 개선되어야 하며, 사회적기업에 대한 일반 기업의 세제혜택도 좀 더 포괄적으로 적용되어야 함. 지방정부 차원에서는 무엇보다 지역사회의 시민참여를 독려할 수 있는 유인정책이 필요함.

2부. 노원구 돌봄서비스 수요파악을 위한 기초 통계 분석

1. 통계로 살펴본 노원구 현황

○ 앞선 연구를 적용할만한 자치구로 노원구를 선정한 이유는 노인과 영유아 등 취약인구가 집중되어 있고, 이와 관련한 사회적 경제 자원이 집적된 지역으로 돌봄서비스 연구에 적합하다는 전문가들의 일치된 견해가 있었기 때문. 먼저, 노원구가 2010년에 수립한 <제2기 사회복지계획: 2011~2014년>를 통해 사회복지 현황을 살펴봄. 이와 함께 전국과 서울시와 기본 통계를 비교해 노원구의 현주소를 파악하고, 노원구 동별 현황을 통해 노원구의 제3기 사회복지계획 수립에 필요한 돌봄서비스 방향을 제안하고자 함.

1) <제2기 사회복지계획: 2011~2014년>>²⁵⁾을 통해 본 노원구의 특징

○ 노원구는 2기 사회복지계획의 비전으로 “교육중심 녹색복지도시”를 내세우고 있으나, 높은 사교육비와 취약계층의 복지 소외 등이 심각한 지역문제로 조사되고 있음.

- 노원구는 2기 사회복지계획을 수립하기 위해 선정된 911가구를 대상으로 조사원 인터뷰 설문조사로 주민들의 욕구를 파악.

- 이 조사 결과에 따르면, 부모나 사회복지 관계자들은 사교육비 부담이 높은 것을 노원구의 큰 문제로 인식. 청소년 당사자도 학업에 대한 부담을 크게 느끼며 학업 지원을 가장 선호하나, 마땅히 도움을 받을 기관들은 많지 않다고 느낌. 청소년들이 이용해본 시설은 청소년수련관 정도로, 그 외는 잘 알지 못하고 이용 경험도 적음.

- 이처럼 아동청소년층에 필요한 사회복지 욕구와 구 차원의 지원이 일치하지 않음을 확인. 이는 사회복지 수요와 공급에 있어서 노원구가 당면한 과제로 보임.

- 노원구의 사회복지 수준에 대해 ‘보통’으로 인식하고 있으나, ‘조금 낮거나, 매우 낮다’는 인식이 35.9%로 적지 않음. 사회복지예산의 규모, 사용처, 수요의 체감도 등을 고려한 사회복지계획이 세워질 필요성 제기.

- 구가 가장 힘써야할 복지 분야는 저소득층복지(48.8%)로 가장 높았고, 뒤이어 노인복지(16.5%), 여성복지(8.5%)와 장애인복지(8.5%), 아동복지(6.7%), 청소년복지(6.1%) 순이었음.

○ 노원구 노인 인구와 관련해 몇 가지 특징이 있음.

- 노원구의 제2기 사회복지 욕구조사를 보면, 노인 인구 중에서도 여성노인이 남성노인의 1.5배 많으며, 생계비보조를 받는 노인의 비율이 26.8%로 비교적 높게 분포되어 있음. 노인의 월 평균 가구 총소득은 100만원이 되지 않음. 응답자의 직업은 무직이나 전업주부가 많아 대부분 노동시장에서 벗어나 있었음.

- 이같이 노인들이 경제적으로 취약하다 보니 생계비지원에 대해 욕구가 가장 많았음. 생계가 어려워 일자리를 희망하기는 하나, 건강이 좋지 않은 경우가 많아 건강의료서비스 확대에 대한 기대도 높음.

- 노인들이 많이 이용하는 기관 및 서비스는 기초노령연금으로 압도적이며, 경로당이 가장 많고 노인복지관도 높은 순위를 차지. 노인들이 원하는 기관 및 서비스 역시 기초노령연금이 가장 높고, 가사지원서비스와 방문요양서비스에 대한 선호도가 높았음.

25) 노원구, “제2기 사회복지계획: 2011~2014년”, 2010.

- 노인들이 구에서 제공하는 사회복지 기관이나 서비스를 이용하지 않는 이유는 정보를 알지 못하기도 하고, 필요성을 느끼지 못하는 서비스가 많으며, 돌봐야 할 가족이 있거나, 기관까지 거리가 멀고 불편해 이용하기 어렵다고 평가.
- 노인 돌봄서비스 수요는 노인들의 상당수가 건강이 좋지 못해 가사도움이나 방문 의료지원 요구가 많고, 경로당처럼 접근성이 좋은 기관 이용이 높음을 알 수 있음.

2) 전국, 서울시와 비교해본 노원구의 현주소

○ 전국, 서울시, 노원구 비교를 위해 전국통계, 서울시통계, 노원구 연보²⁶⁾를 활용해 통계표를 작성. 비교를 통한 노원구의 현주소 파악에 목적을 두고 있어 항목별로 연도를 조율했으며, 어떤 항목에서는 최신의 정보를 담아내지 못하는 경우도 있었음을 밝힘.

○ 노원구의 인구밀도는 높은 편이며, 취약계층이 밀집되어 있음.

- 노원구의 전체 인구는 58만4,906명(2010년)으로, 인구밀도는 2010년 전국인구조사를 기준으로 비교했을 때, 서울시 25개 자치구의 평균 인구밀도 1만6189명보다 많은 1만7367명으로 인구밀도가 높음. 영유아인구와 취학연령 비율이 각각 4.2%, 19.9%를 차지해 서울시 평균을 웃돌고 있음.

- 노인인구수로 비교해보면 서울시 자치구 중에서 높은 편이나, 인구밀도가 높아 구 전체 인구 대비 노인인구 비율은 높지 않은 편. 2013년 노인인구 비율은 서울시 11.2%(116만7177명), 노원구 10.7%(6만3810명)로 서울시 25개 자치구 중 16위를 차지. 그러나 노인인구 비율은 계속 증가하는 추세. 2010년 노인인구 비율은 전국 11.3%, 서울시 10.4%, 노원구 9.7%였으나, 2013년과 비교해 노원구의 노인인구 비율은 1%p 증가해 서울시 전체 평균보다 빠르게 증가.

- 장애인구 비율이 서울시 평균 4.2%보다 높은 4.8%인데다, 1, 2급 중증 장애인가가 밀집되어 있음. 1급 장애인구 비율 서울시 평균이 8.6%인데 반해, 노원구는 11.3%이고, 2급 장애인구 비율 서울시 평균이 13.7%인데다 반해 노원구는 16.1%임.

○ 노원구의 인구 특성이 산업에 영향을 미치면서, 교육과 보건 의료 산업체와 이 분야 종사자가 많음.

- 노원구는 서울의 다른 구에 비해 취학연령 아동이 11만6421명으로 노원구 인구 대비 19.9% 비중으로 높다보니, 교육서비스업 규모도 비교적 큰 부분을 차지. 교육서비스업 사업체 수는 1806개로 노원구 전 산업의 7.0%를 차지해, 서울 평균 4.7%에 비해 높고, 종사자수도 1만9023명으로 18.3%를 점해 서울시 평균 5.4%의 3배 이상.

- 취약인구층이 두터워 산업별로도 살펴보면 보건업과 사회복지업 종사자수 비중도 적지 않게 자리잡고 있음. 이 분야 서울시 평균 사업체수와 종사자수 비율은 5.9%와 6.4%인데다 반해, 노원구는 각각 5.0%와 12.1%로 높은 편.

○ 노원구는 취약인구 비중이 높아 사회복지 수요는 많으나, 공급은 수요에 비해 불충분한 실

26) 전국통계(<http://kosis.kr/>),
(<http://stat.seoul.go.kr/jsp2/WWS8/WWSDS8111.jsp?cot=017>)

서울통계
(), 노원구연보(2013년) 참조.

정.

- 노원구의 제2기 사회복지계획 수립을 위한 욕구 조사를 보면, 취약계층이 많아 이에 대비한 사회복지 수요도 높음. 취약인구층에는 당장은 경제적 지원이 필요하나, 경제적 자립과 안정된 생활을 돕는 사회복지 지원도 중요한 부분.

- 그러나 사회복지 수요에 비해 이의 공급은 불충분함을 확인. 아래 통계를 보면 의료기관(인구 천명당)은 1.5개로 서울 평균 2.1개보다 낮으며, 의료 인력(인구 천명당)도 12명으로 서울시 평균 18명보다도 적음. 또한 노인인구대비 방문건강관리실적을 보면, 방문보건대상은 5만 3759명인데 반해 질환별 가정방문환자수는 1만2854명으로 24% 수준에 그치고 있으며, 방문보건을 받더라도 1인당 평균 2.6건에 불과함.

표. 전국, 서울시, 노원구의 기본통계 비교

지표	전국	서울시	노원구
전체인구(2010)	4799만0761명	963만1482명	58만4906명
인구밀도(2010)(1km ² 당의 인구)	486명	1만6189명	1만7367명
65세 이상 노인수(2010년)	542만4667명	100만2770명	5만6977명
65세 이상 노인인구비율(전체, %)(2010)	11.3	10.4	9.7
남(%)(2010)	4.6	4.1	3.7
여(%)(2010)	6.7	5.4	5.6
노령화지수(2013)		90.0	75.6
영유아인구비율(만0-4세, %)(2010)	4.6	4.1	4.2
취학연령비율(만5~19세, %)(2010)	18.8	16.5	19.9
장애인인구비율(전체, %)(2012)	5.2	4.2	4.8
1급 장애인인구 비율	8.1	8.6	11.3
2급 장애인인구 비율	13.7	13.7	16.1
교육정도별 인구(명)(2010) (초중고, 대학, 대학원 이상 졸업)	4534만8575	916만0381	27만355
초등(%)	361만1125(8.0)	50만82(5.5)	3만1382(11.6)
중등(%)	320만932(7.1)	56만0561(6.1)	3만1532(11.7)
고등(%)	1184만4645(26.1)	225만8724(24.7)	13만5360(50.1)
대학(%)	1098만7223(24.2)	277만4639(30.3)	15만8865(58.8)
대학원(명, %)	107만5590(2.4)	36만5100(4.0)	1만5948(5.9)
주택점유형태별 가구수(2010)	1734만1966	350만4297	19만7168
자가 비율(%)	54.1	41.1	51.5
전세 비율(%)	21.7	32.9	28.0
보증금있는월세 비율(%)	18.1	22.3	18.2
보증금없는월세 비율(%)	2.0	1.7	0.6
사글세	1.3	0.5	0.4

무상-관사,사택 등	2.7	1.4	1.2
여성가구주비율(%) (2010)	22.2	28.1	26.5
출생률(2013)	1.3	1.1	1.2
인구10만명당 사망률(2012)	530.8	412.6	441.0
전입 전출 비율(%) (2013)			
전입	15.3	15.5	12.7
전출	15.3	16.5	14.2
취업자수(2012)	2468만1000	503만6000	102만327
유배우가구 중 맞벌이가구비율(%) (2013)	42.9	36.7	x
전체 사업체수(2011)	160만7030	37만7681	2만5636
전체 종사자수	1434만0509	379만8162	10만3761
(교육서비스업) 사업체 비율(%)	5.1	4.7	7.0
(교육서비스업) 종사자 비율(%)	5.4	5.4	18.3
(보건업 및 사회복지업) 사업체 비율(%)	6.6	5.9	5.0
(보건업 및 사회복지업) 종사자 비율(%)	7.7	6.4	12.1
(예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업) 사업체 비율(%)	2.5	2.5	3.4
(예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업) 종사자 비율(%)	1.6	1.4	2.4
(협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업) 사업체 비율(%)	9.9	7.9	10.4
(협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업) 종사자 비율(%)	4.2	3.9	6.1
가구수(2010)	1299만5000	261만400	19만7168
주택수(2010)	14677419.0	252만5210	19만6938
단독주택 비율(%)	27.9	16.1	11.6
아파트 비율(%)	58.4	58.8	81.2
연립주택 비율(%)	3.7	5.8	2.4
다세대주택 비율(%)	9.0	18.4	4.6
비거주용 건물용주택 비율(%)	1.1	1.0	0.3
보급률(2010)	112.9	96.7	99.8
의료기관(인구 천명당)(2011)	1.7	2.1	1.5
의료인력(인구 천명당)(%)	28	18	12
인구대비 건강보험대상자 진료실적(2012)			
진료실인원	4600만5077	913만5507	52만6832
내원일수	9억5048만8938	1억7592만4456	999만2022
진료비(원)	48조4898억5851만700	9조846억5712만8000	5조039억9112만

	0		
노인인구대비 방문건강관리실적(2013)			
방문보건대상		87만5653	5만3759
등록가구		14만8300	7822
방문건수		65만1842	3만2953
질환별 가정방문환자수		12만8426	1만2854
노인인구대비 노인여가복지시설, 주거복지시설, 의료복지시설, 재가노인복지시설 수와 비율(2012)			
노인여가복지시설수(%)	64077(1.2)	3611(0.4)	252(0.4)
노인복지관수	300	30	1
경로당수	6만2442	3229	239
노인교실수	1335	352	12
주거복지시설수(%)	416(0.008)	27(0.003)	2(0.004)
의료복지시설수(%)	4352(0.08)	478(0.048)	30(0.053)
노인요양시설	2,610	227	11
노인요양 공동생활가정	1,742	251	19
노인인구대비 재가노인복지시설 수(%)	3003(0.06)	396(0.04)	23(0.04)
재가노인복지시설 이용인원		4055	195
방문요양서비스시설	1113	100	4
주야간보호서비스시설	840	205	12
단기보호서비스시설	94	29	4
방문목욕서비스 시설수	633	65	3
인구대비 국민기초생활보장 수급자 수 (비율 %)(2012)	139만4042(2.9)	19만9310(2.1)	2만1315(3.6)
여성복지시설 수(2012)		48	1
아동복지생활시설 수(2011)	280	109	2
장애인인구대비 장애인복지생활시설 수 (비율 %)(2012)		43(0.01)	6(0.02)
장애인인구(2012)		40만7528	2만8299
노인인구대비 홀몸(독거)노인(전체) 수와 비율(2012)		23만8551(21.4)	1만4679(24)
남		8만4119	3711
여		15만4352	1만968
소년·소녀가장 현황(2013)		69	3
요보호아동 발생 및 보호내용(2012)	6926	2177	12
저소득 한부모 가구수(가구원수)(2013)		3만9751(10만4727)	2983(7933)
아동인구대비 보육시설 현황(2013)	43770(2.0)	6742(1.7)	560(2.3)
만0-4세 보육아동인구수(2010)	221만9084	39만7667	2만4493

학교수 및 학생수(유치원,초등학교,중학교,일반계고등학교,특성화고등학교,자율고등학교,전문대학,대학교,대학원,기타학교)(2013)	학교수/학생수	학교수/학생수	학교수/학생수
유치원		869/9만2400	70/8163
초등학교		597/46만9392	42/3만3518
중학교		382/30만4251	26/2만4160
일반계고		318/33만4123	16/2만2944
특수목적고		20/1만4058	
특성화고		71/5만768	8/7415
자율고		44/4만3804	1/825
전문대학		9/6만2249	1/3525
대학교		49/49만7121	5/1만1087
대학원		396/14만5066	29/1391
기타학교		60/35만7441	4/527
사설학원/독서실			645/70
공공체육시설		2761	229
청소년 수련시설(2012, 2013)	124	13	3(2013년)

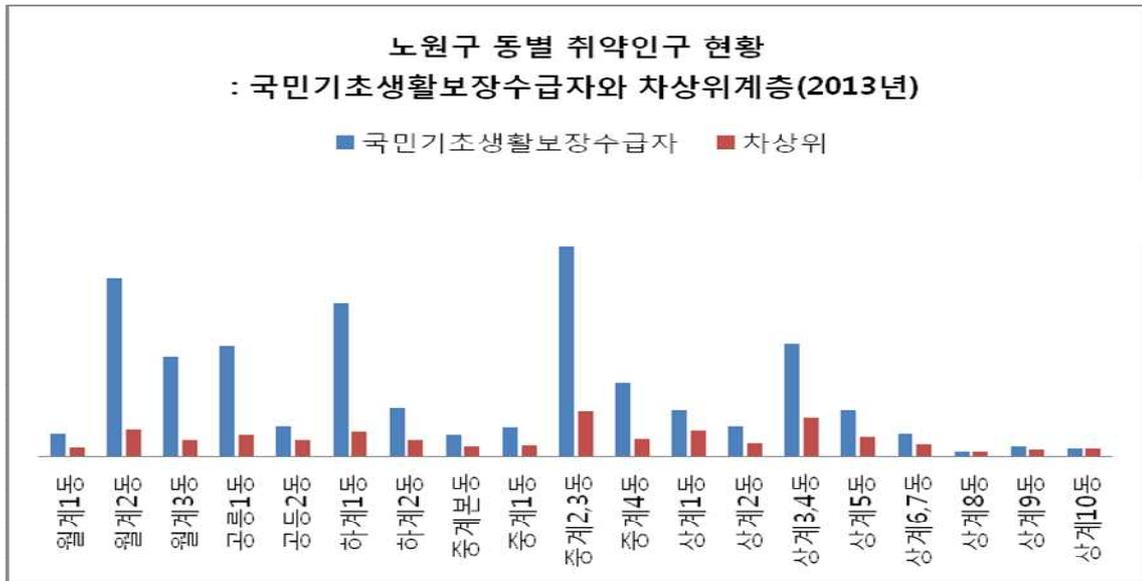
출처: 전국통계(<http://kosis.kr/>), 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/jsp2/WWS8/WWSDS8111.jsp?cot=017>), 노원구연보(2013년) 참조.

3) 노원구 동별 비교

○ 노원구를 동별로 더 들여다보면, 노인인구뿐 아니라 국민기초생활수급자나, 차상위계층, 장애인, 독거노인 등이 특정 지역에 집중적으로 거주해 지역적 불균형이 심각한 것을 확인할 수 있음.

- 노원구의 국민기초생활보장수급자와 차상위계층이 모두 1만 5233명으로, 거주 지역 분포도 유사함. 노원구의 국민기초생활보장수급자는 중계2,3동에 16.5%가 밀집되어 가장 높고, 이어 월계2동(14.0%)과 하계1동(12.0%), 상계3,4동(8.9%)에 다수 거주. 차상위계층 역시 이와 비슷하게 중계2,3동에 12.8%로 가장 많고, 상계3,4동에 10.9%, 하계1동에 7.1%로 높음. 즉, 중계2,3동, 상계3,4동, 하계1동, 월계2동은 취약층의 거주 비율이 높음.

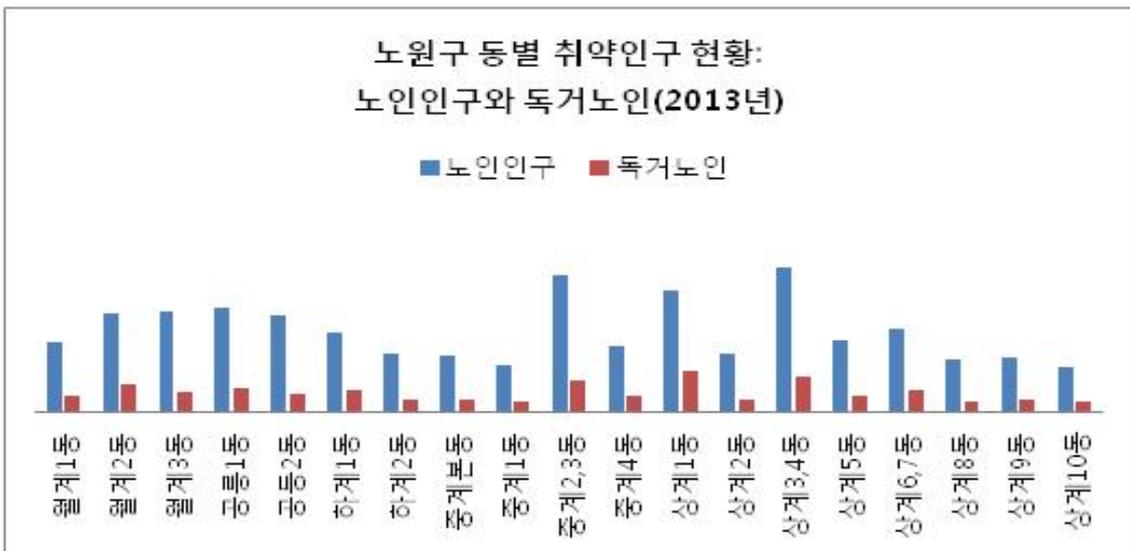
그림. 노원구 동별 비교: 국민기초생활보장수급자와 차상위계층(2013년)



출처: 노원구 보건소 내부자료로, 노원구청 자치행정과, 사회복지과, 어르신복지과, 장애인지원과 내부자료 재인용.

○ 노원구의 노인인구 비중은 서울시 자치구 중 높은 편은 아니나, 노인인구 중 독거노인 비율은 24%에 이르러, 서울시 평균 21.4%보다 높은 수준. 노인인구는 모두 6만3731명으로, 상계3,4동에 5965명(9.4%)이 가장 많이 살고 있으며, 이어 중계2,3동에 5638명(8.8%), 상계1동에 5005명(7.9%)이 많이 모여 있음. 노원구의 독거노인은 모두 1만4679명으로, 상계1동에 1647명(11.2%), 상계3,4동에 1450명(9.9%), 중계2,3동 1256명(8.6%)에 모여 있어, 전체 노인인구가 많은 상계3,4동과 중계2,3동 지역에 독거노인의 비중도 같이 높게 나타나고 있음.

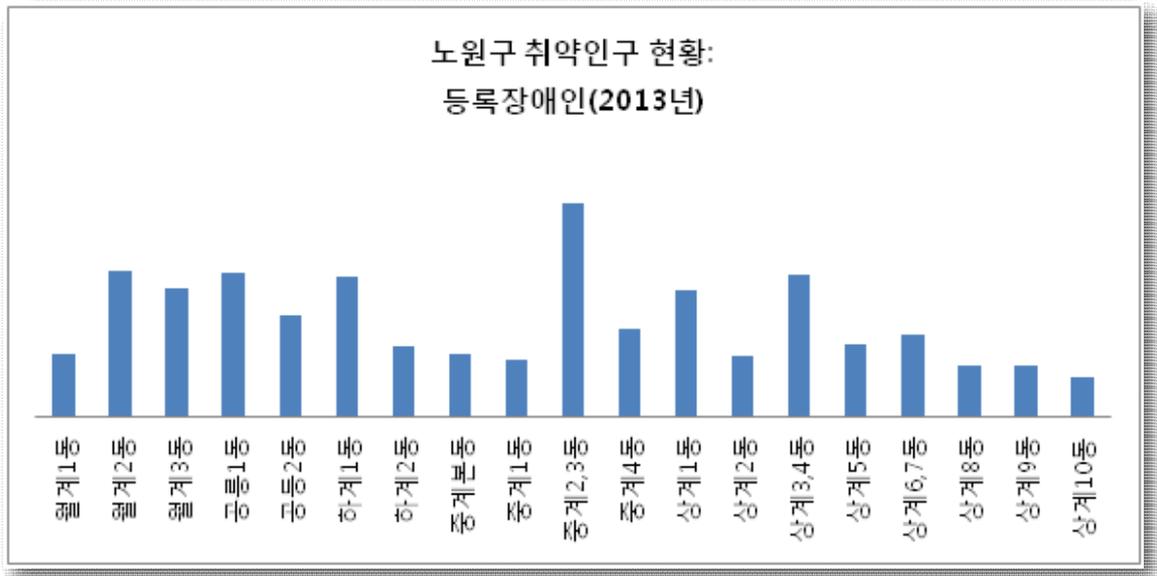
그림. 노원구 동별 비교: 노인인구와 독거노인(2013년)



출처: 노원구 보건소 내부자료로, 노원구청 자치행정과, 사회복지과, 어르신복지과, 장애인지원과 내부자료 재인용.

○ 노원구의 등록장애인은 2만 7981명으로 서울의 어느 자치구보다 많은 중증장애인들이 살고 있음. 지역별 분포를 보면 노원구 중계2,3동에 3270명(11.7%), 월계2동에 2227명(8.0%), 공릉1동에 2204명(7.9%), 상계3,4동에 2160명(7.7%) 집중되어 소득이나 연령대 취약인구와 마찬가지로 중계2,3동과 상계3,4동에 거주 분포비중이 높음.

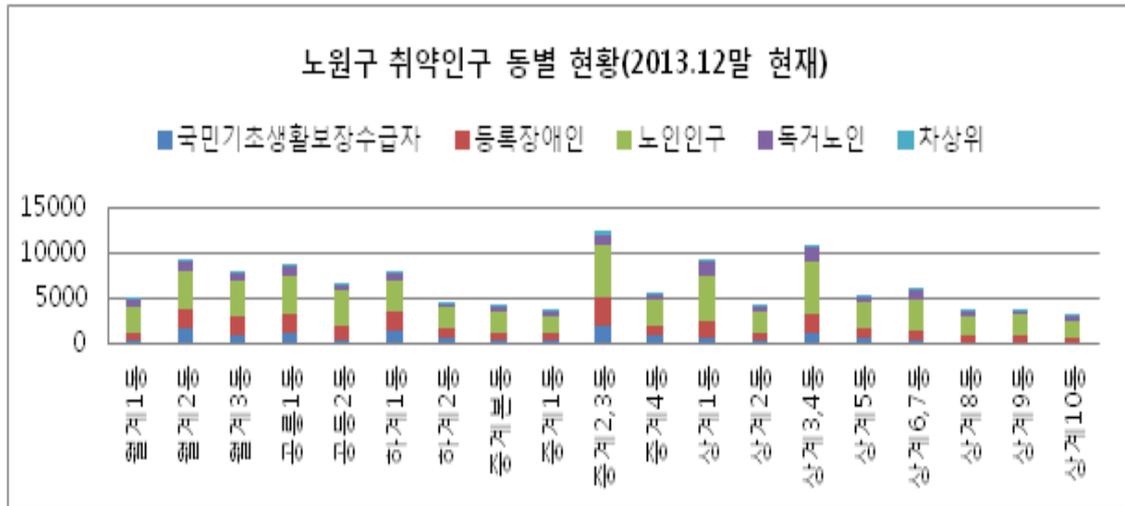
그림. 노원구 동별 비교: 등록장애인(2013년)



출처: 노원구 보건소 내부자료로, 노원구청 자치행정과, 사회복지과, 어르신복지과, 장애인지원과 내부자료 재인용.

○ 이처럼, 노원구의 동별 주거환경이 확연히 다를 수 있음. 저소득계층, 노인, 독거노인, 장애인 등 취약인구는 중계2,3동, 상계3,4동 상계1동과 월계2동에 집중되어, 비교적 최근에 조성된 중계본동, 중계1동, 상계8~10동의 주거환경과는 차이가 남을 알 수 있음.

그림. 노원구 취약인구 동별 현황(2013년)



출처: 노원구 보건소 내부자료로, 노원구청 자치행정과, 사회복지과, 어르신복지과, 장애인지원과 내부자료 재인용.

4) 시사점

○ 노원구의 사회복지에 대한 접근성이 낮아, 이용이 쉽지 않음.

- 노원구 동별 비교 현황을 보면, 노원구 내 사회복지 기관은 지역적으로 공릉2동, 상계2동, 상계5동, 월계1동, 중계3동에 집중적으로 위치하고 있어, 저소득계층, 노인, 독거노인, 장애인 등 취약인구가 중계2,3동, 상계3,4동 상계1동과 월계2동 등에 밀집된 현황과는 일치하지 않음.

- 제2기 사회복지 욕구조사를 보더라도, 노인이나, 장애인 등 취약계층이 복지시설 이용을 어려운 이유는 정보접근이 어렵기도 한데다, 거주지와 물리적으로 거리가 멀기 때문이라는 의견이 많았음. 제3기 사회복지계획 수립에서는 사회복지서비스의 접근성을 높이기 위한 방안을 고려할 필요가 있음.

그림. 노원구 동별 위치와 복지시설 분포 현황

구분	계
경로당	241
노인복지관	2
양로시설	2
노인요양시설	11
노인요양공동생활가정	28
주야간보호서비스	14
단기보호서비스	10
합계	308

- 이러한 문제들이 지난 3년간 얼마나 획기적으로 보완이 되었는지 평가할 필요가 있음. 그러나 노인 분야 제2기 사회복지계획은 노인의 주택개보수사업이나, 확충된 요양시설 정원 수를 90명으로 확대, 복지의 질 향상을 위해 전문인력 프로그램 이수자 확대, 노인복지자원 전산화와 홍보, 사례관리 수 확대에 그침. 노원구 차원에서 공적 돌봄서비스 지원체계를 확립하기에는 불충분하다고 평가할 수 있음.

2. 서울시와 노원구의 사회적 경제 현황

1) 서울시 사회적 경제 현황

o 현재 서울시에서는 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등 사회적 경제 영역들이 지역사회에 기반해 활동하고 있음. 2014년 1월 현재 서울시사회적 경제센터에서 취합한 사회적 경제 분포상황을 보면, 서울시 25개 자치구에 모두 1,871개의 사회적 경제 주체들이 자리 잡고 있음. 사회적기업 656개, 마을기업 111개, 협동조합 933개, 자활기업 171개가 활동 중임.

표. 서울시 자치구별 사회적 경제 분포

	인증	서울형	지역형	사회적기업	마을기업	협동조합	자활기업	전체
강남구	14	23	5	42	2	97	0	141
강동구	3	9	8	20	3	25	6	54
강북구	5	7	1	13	3	9	6	31
강서구	5	16	3	24	4	31	18	77
관악구	10	11	12	33	4	38	8	83
광진구	11	6	3	20	3	27	6	56
구로구	9	13	3	25	8	42	13	88
금천구	10	10	5	25	5	33	6	69
노원구	7	12	2	21	3	21	26	71
도봉구	3	8	2	13	4	15	4	36
동대문구	4	5	2	11	4	22	9	46
동작구	7	12	2	21	6	17	5	49
마포구	21	34	11	66	12	61	6	145
서대문구	6	10	7	23	6	43	8	80
서초구	11	11	6	28	3	76	0	107
성동구	4	9	3	16	5	16	5	42
성북구	12	8	7	27	7	28	5	67
송파구	3	16	8	27	5	50	2	84
양천구	4	5	8	17	1	23	8	49
영등포구	23	18	6	47	4	65	6	122
용산구	7	8	4	19	6	31	3	59
은평구	6	16	2	24	4	39	7	74
종로구	17	35	3	55	3	60	7	125
중구	14	16	1	31	3	51	0	85
중랑구	3	4	0	7	3	13	7	30
경기도	0	1	0	1	0	0	0	1
전체	219	323	114	656	111		171	1871

출처: 서울시 사회적 경제 현황 및 지역화 과제 se지원센터 발표, 2014.

o 서울시 사회적 경제 영역의 구체적인 활동 분야를 살펴보면, 기타서비스와 교육, 문화 관련 분야가 우세함. 택배, 컨설팅, 세탁 등을 포함하는 기타서비스가 330곳으로 17.6% 비중을 차지하고 있으며, 교육분야는 299곳으로 16.0%, 문화 관련해 266개로 14.2%, 그 다음으로 복지 225개(12.0%), 일반제조 185곳(9.9%), 식음료 관련 163개(8.7%)가 높은 비중을 차지하고 있음. 서울시 사회적 경제센터는 사회적 경제 영역이 아직 수익이 낮고, 시장 형성 초기의 생

활서비스 분야에서 성장하고 있다고 평가.

표: 서울시 사회적 경제 분포 현황: 업종 분포

구분	빈도	비중
교육	299	16.0
기타서비스	330	17.6
문화	266	14.2
복지	225	12.0
식음료	163	8.7
영농	11	0.6
유통	182	9.7
일반제조	185	9.9
주택건축	89	4.8
환경	121	6.5
합계	1871	100.0

출처: 서울시 사회적 경제 현황 및 지역화 과제 se지원센터 발표, 2014.

2) 노원구 사회적 경제 현황

- 노원구의 산업별 특성을 보면, 전국이나 서울시의 산업별 흐름과 다른 특징을 보이고 있음.
- 전국 현황을 보면, 도매 및 소매업 비중이 26.1%로 가장 높고, 뒤이어 숙박 및 음식업이 18.9%, 협회 및 단체 수리 및 기타 서비스업이 11.2%, 제조업이 9.7%로 높은 비중을 차지하고 있으며 서울수도 전국의 흐름과 유사하게 나타나고 있음. 도매 및 소매업이 28.8%, 숙박 및 음식업이 15.8%, 협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업이 9.3%, 제조업이 7.4% 비중으로 분포되어 있음.
- 그러나 노원구는 운수업 비중이 28%로 가장 높고, 교육서비스업과 보건업 및 사회복지서비스 산업체가 많아 다른 특징을 보임. 노원구의 교육서비스업 사업체는 1806개로 전체 7.0%, 보건업 및 사회복지 서비스업 사업체수는 1281개로 5.0% 비중을 차지.
- 산업구조면에서도 전국이나 서울의 흐름과 다르게 노원구만의 특성이 드러나는 편. 노원구는 서울시의 어느 자치구보다 취학연령대 청소년이 많이 분포하고, 취약계층이 몰려있는 지역적 특징을 갖고 있는데, 산업 분포도 그런 특징을 반영하고 있음.

표. 전국, 서울시, 노원구의 산업 분포 현황

산업분류	전국		서울시		노원구	
	사업체수	비율	사업체수	비율	사업체수	비율
전체	3,355,470	100.0	729,731	100.0	25635	100.0
농업 임업 및 어업	2,354	0.1	22	0.0	0	0.0
광업	1,770	0.1	22	0.0	0	0.0
제조업	326,813	9.7	53,950	7.4	759	3.0
전기 가스 증기 및 수도사업	1,499	0.0	106	0.0	4	0.0
하수, 폐기물 처리 원료재생 및 환경 복원업	5,402	0.2	379	0.1	13	0.1
건설업	96,833	2.9	19,077	2.6	433	1.7
도매 및 소매업	876,654	26.1	209,989	28.8	4537	17.7
운수업	347,179	10.3	92,893	12.7	7178	28.0
숙박 및 음식점업	634,500	18.9	115,415	15.8	3936	15.4
출판 영상 방송통신 및 정보서비스업	26,375	0.8	13,690	1.9	105	0.4
금융 및 보험업	39,353	1.2	9,581	1.3	244	1.0
부동산업 및 임대업	126,081	3.8	35,100	4.8	1260	4.9
전문 과학 및 기술 서비스업	70,601	2.1	26,414	3.6	305	1.2
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	35,910	1.1	10,033	1.4	179	0.7
공공행정 국방 및 사회보장 행정	11,929	0.4	1,281	0.2	39	0.2
교육 서비스업	165,964	4.9	30,044	4.1	1806	7.0
보건업 및 사회복지 서비스업	107,012	3.2	22,042	3.0	1281	5.0
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	102,948	3.1	21,467	2.9	883	3.4
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	376,293	11.2	68,226	9.3	2673	10.4

기타서비스: 택배, 컨설팅, 세탁

출처: 서울시사회적 경제센터 내부자료, 2014. 10.; 서울시 사회적 경제 현황 및 지역화 과제 se지원센터 발표, 2014.

o 최근 서울시사회적 경제센터에서 받은 노원구 사회적 경제 현황을 보면, 노원구에는 사회적 기업 24개, 협동조합 21개, 마을기업 9개, 자활기업 20개로 모두 74개의 사회적 경제 영역이 존재하고 있음(아래 표).

- 노원구 사회적 경제 영역을 업종별로 나눠 살펴보면, 환경 18개(24.3%), 보건업 및 사회복지 서비스업이 13개(17.6%), 제조업이 9개(12.25%), 교육이 7개(9.5%), 기타서비스가 7개(9.5%), 문화가 6개(8.1%), 식음료 5개(6.8%)로 환경, 복지, 교육 등에 집중된 것을 확인할 수 있음.

- 이는 노원구의 비전 “교육중심 녹색복지도시 노원” 아래 목표로 내세운 교육, 복지, 환경

분야 육성에 맞게 사회적 경제 영역의 활동이 넓어지고 있다는 것을 시사. 사회적 경제 영역이 노원구의 사회복지 계획과 조응해 성장하고 있으며, 이는 지방자치단체의 사회적 경제에 대한 관심과 지원, 장기적인 계획이 뒷받침되지 않고서는 이의 지속가능한 성장을 담보하기 어려움을 말해줌.

표. 노원구 사회적 경제 업종별 현황

노원구	사회적기업	협동조합	마을기업	자활기업	합계	비율(%)
교육	2	5			7	9.5
기타서비스	3	2	1	1	7	9.5
문화	2	3	1		6	8.1
복지	6	1	6		13	17.6
식음료	1	1		3	5	6.8
영농				1	1	1.4
유통		4			4	5.4
일반제조	6	2		1	9	12.2
주택건축	2	1		1	4	5.4
환경	2	2	1	13	18	24.3
계	24	21	9	20	74	100.0

기타서비스:택배, 컨설팅, 세탁

출처: 서울시사회적 경제센터 내부자료, 2014. 10.

3) 노원구 돌봄서비스 사회적 경제 영역의 주요 활동들

o 노원구에서는 돌봄과 관련한 여러 개의 네트워크 사업이 이뤄지고 있음.

o 대표적으로 지역사회중심재활사업(CBR, Community-Based Rehabilitation)이 있으며, 이는 지역사회의 인적·물적 자원을 최대한 개발, 활용하여 재활서비스를 체계적으로 구축해 제공해서 장애인의 재활 촉진 및 사회참여 증진을 도모하기 위한 사업.

- 급속한 산업화와 도시화로 인해 중도장애가 발생하고, 노인인구의 증가에 따른 만성 퇴행성 질환 등으로 장애 인구는 급속히 증가. 이렇게 늘어나는 장애인 수에 비해 재활서비스기관과 인식은 턱없이 부족해, 장애인은 적절하면서 충분한 재활서비스를 받지 못해 가정에 재가 장애인으로 방치되어 장애가 심화되는 경우가 많음.

- 실제로 지역에 살고 있는 장애인들이 가지고 있는 재활욕구의 70%는 1차 보건의료수준에서 해결될 수 있는 문제들로, 장애의 조기발견, 재활에 대한 인식고취, 욕창관리, 대소변관리, 가옥구조 변경, 간단한 재활치료 등으로 개선될 수 있음.

- 이 사업에 노원구의 사회적기업 '함께걸음'은 1993년(함께걸음 초기 주체들)부터 노원 중계, 강남 수서와 일원동 등에서 지속적으로 진행해오고 있음. 지금은 국립재활원, 북부시립장애인복지관, 나눔의 집, 노원II센터, 평화복지관, 보건지소, 장애인부모회, 상계복지관, 함께걸음의료사협이 공동으로 진행. 매월 1회 실무협의체를 열고, 매년 기관장 간담회를 진행하고 있음.

○ 노원구의 자살률을 낮추고자 ‘자살예방사업컨소시엄회의’를 결성

- 2013년 7월부터 서울시 위탁 사업으로 진행. 노원구 보건소, 정신건강센터, 교육복지재단, 함께걸음이 컨소시엄으로 참여 중.

- 함께걸음은 조합원 동네모임에 자살예방사업을 연계시켜, 3개동에서 진행 중. 조합원 1인이 근처 어르신 1인에서 4인을 담당하고 한 달에 1회 이상 방문한 후 동네모임에서 사례를 공유하는 방식으로 활동. 현재 약 400명의 어르신과 만나고 있음.

- 예산 지원이 끝날 경우를 대비해 마을치과 옆 조합원 카페를 자살예방사업 참여자들이 운영, 자살예방 사업 기금을 만들기 위한 매출구조 고민.

○ 노원구 실무협의체 어르신분과 사업 진행.

- 사회복지사업법 제7조에 의거 구성된 지역사회복지협의체 안에 분과를 두고, 어르신 돌봄을 수행하는 복지관, 구립 실버타운, 정신건강증진센터, 함께걸음이 참여하고 있음.

- 그러나 예산 지원을 받는 기관들이 참여하다 보니, 노원구에 해야 할 요청들을 정확히 전하기 어려운 구조인데다, 간단한 정보 교류 수준을 넘기 어려움.

○ 노원재가협회도 운영.

- 지역 민간 요양센터의 센터장 모임으로, 요양보호사들의 급여를 낮추는 방법등, 편법 운영에 대한 논의가 주됨.

○ 참고로, 노원구 돌봄 네트워크 활동에 적극적으로 참여하고 있는 사회적기업 ‘함께걸음’의 역할과 발전 가능성을 소개.

- ‘함께걸음’은 지역사회의 의뢰를 받아 유무료 돌봄을 수행하고 있음. 의료협동조합의 장점을 살려 의료적 접근이 가능함.

- 최근 노원 자활에서 운영하는 요양센터와의 합병도 모색했으나, 진행되지는 못함. 노원자활에서 운영하는 요양센터는 협동조합으로 독립적으로 운영되고는 있음.

- 2006년부터 사회적일자리를 통해 지역사회 유무료 돌봄 서비스를 시작해, 2008년부터 요양센터 개설 지역 돌봄 사업 본격화. 현재 요양센터 요양, 방문진료(조합원 의료진), 방문간호, 국립재활원 재활의 방문 진료 등이 가능함.

- 노원구 어르신분과, 시민사회단체, 동사무소, 노원 구청을 통해 무료 돌봄도 수행. 조합원 가족 무료 돌봄도 실시하고, 자살예방사업을 통해 조합원들의 돌봄과 방문간호, 자원을 연계함.

- ‘함께걸음’은 지역사회중심재활사업을 통한 장애인 돌봄을 재활통합지원센터로까지 발전시키고자 하며, 믿을 수 있는 돌봄을 수행할 수 있는 협동조합 요양원도 만들고자 지역의 사회적 경제 영역, 자활 등과 연대해 만들 수 있는 방안을 모색하고 있음.

- 이처럼, ‘함께걸음’은 지역내 참여해온 여러 네트워크 사업과 사회적일자리로부터 시작된 무료 돌봄 역량이 있으며, 자살예방사업과 주민참여형 보건지소 사업위탁을 통해 주민과의 접촉면을 확대하고 있음. 협동조합 의원을 통한 의료지원과 지역의 좋은 의료인(조합원) 네트워크고 잠재적인 역량. 11년간 지역에서 쌓아온 이 같은 역량을 바탕으로 믿을 수 있는 마을 요양원을 만들어갈 계획도 세우고 있음.

○ 지역에서 사회적 경제 주체들이 돌봄사업을 하면서 겪는 여러 어려움도 존재.

- 요양센터들의 과잉 경쟁으로 원칙대로 요양센터를 운영하는 데 많은 한계가 드러남.
- 공공기관에서는 사회적 경제 영역의 요양센터를 소개하는 것이 공정거래법 위반이라 하여 주민들이 요양센터 문의에도 적극적으로 대처를 하지 않음. 한편, 무료 돌봄이 필요하거나 의료지원이 필요할 경우에는 사회적 경제 영역에 적극적으로 도움을 요청하는 등 사안별로 사회적 경제 영역과의 협업이 일관되지 못함.
- 향후 '함께걸음'은 건강검진센터와 마을 요양원을 준비하고자 하나, 마을 요양원인 경우 자체 건물을 가지고 있어야 하는 어려움이 존재. 서울의 경우 건물 구입 가격이 너무 비싸 조합원들의 자력만으로는 해결하기 어려움. 50%는 조합원의 출자금, 50%는 정책자금을 활용해야 할 수도 있지만, 사회적협동조합에게 대출해주는 한도액은 2억 미만으로 불충분함. 중소기업으로 분류되지 못해 한계가 많아, 중소기업에 준하는 제도 개선이 절실함.

4) 소결

- 노원구는 서울시의 다른 자치구에 비해 인구밀도가 높고, 그 중에서도 영유아 및 청소년 인구가 많으며 노인인구가 높은 편은 아니나 독거노인, 장애인 등의 취약계층의 규모가 큼.
 - 이런 인구학적 특성으로 인해 사회복지 욕구가 높고, 이에 대한 구 차원의 지원이 어느 지역보다 높으며 노원구에서는 교육과 복지 분야의 개선을 위해 사회복지계획을 수립하고 있음.
- 그러나 사회복지 수요에 맞게 공급이 이뤄지지 못하고 있음.
 - 노원구의 동별 현황을 들여다보면 노인인구, 독거노인, 저소득층, 장애인구가 특정 지역에 집중되어 있으나, 이를 지원해야 할 복지기관 등은 지역 수요와 떨어진 곳에 위치해 정작 수요자가 이용하기 어려움.
 - 노원구는 다른 자치구에 비해 교육서비스업과 보건복지서비스업 산업이 발달해 있으며, 이는 노원구의 인구학적 특성을 반영한 것으로 보이나, 구체적인 수요에 부합하지 못하는 문제도 발생함.
 - 아동청소년은 학업지원에 대한 욕구가 높고, 노인은 건강의료지원에 대한 수요가 높으나, 이를 뒷받침할만한 공적서비스는 협소한 실정으로 아동청소년이 이용할만한 시설은 청소년수련원 정도이며, 노인이 가장 많이 이용하고 있는 서비스는 경로당 정도임.
- 보다 다양한 사회복지 서비스에 대한 수요는 많으나, 이를 뒷받침할만한 공급은 불충분한 상황임.
 - 제2기 사회복지계획에 따르면, 노인들이 경제적 지원 다음으로 건강의료서비스를 희망함. 노원구 내 노인들의 60%이상이 건강상의 이유로 경제적 활동 등 일상생활이 어려운 문제를 안고 있어 가사지원서비스나 요양시설, 재가돌봄서비스를 바라나, 이에 대한 공급은 18%에 불과한 실정으로 조사됨.
 - 현재 한국사회 돌봄서비스가 지나치게 시장에 포섭되어 있는 상황에서, 시장에 의존해 복지서비스를 전달하면 실질적 욕구와 공급의 미스매칭의 문제가 심각해질 우려가 있음. 현재 한국 노인돌봄서비스 시장은 고비용을 담당할 수 있는 질 좋은 돌봄과 정부 지원에 의존해 최소한의 돌봄이나 높은 본인부담금이 있는 불충분한 돌봄, 그리고 그나마도 이용하지 못하는 저능력있는 수요자가 병존하고 있는 상황임.
 - 노원구는 특히 취약계층의 지역적 편차가 크고 이들은 대부분 서비스를 구매하기 어려워 시

장을 통해서만 문제를 해결하기 어려운 조건임. 이는 돌봄서비스를 제공받지 못함으로 인해 돌봄공백으로 인한 또 다른 불평등을 야기할 수 있는 조건이 됨.

○ 자치구의 복지서비스의 수요와 공급 계획을 세울 때 동별 단위의 복지 수요와 그 특성을 파악해 공급 계획이 세워져야 함.

- 사회서비스의 수요와 공급을 분석한 박세경 외(2013)연구²⁷⁾를 보면, 사회서비스의 공급이 수요가 있는 지역에 기반하고 있지 않음을 확인할 수 있음. 대부분의 시설이 수도권과 일부 광역시에 집중된 것으로 나타나 서비스 욕구를 지닌 대상자의 분포와는 무관하게 시설설치가 이뤄지고 있는 것으로 조사됨. 노인과 아동, 장애인 돌봄서비스에 대한 수요가 증가하고 있으나, 공급 수준이 지역별로 편차를 가지는 것으로 평가하고 있음.

- 이러한 평가에 기초해 사회서비스의 수요와 공급의 불일치를 해결하기 위한 방안으로 사회서비스의 전달 원칙 중 접근성 개념을 지리적 접근성뿐 아니라 정보전달, 심리적 접근성 문제, 자기분담금 부담 등 자원 접근성 문제까지 포괄하는 폭넓은 개념으로 확대하고 이러한 접근성이 서비스 공급 계획의 핵심 토대가 되어야 함을 제시함.

○ 또한 노원구의 사회적 경제 영역은 아직 발전 단계이기는 하나, 노원구의 사회복지계획의 비전과 조응해 교육과 복지 분야에서 토대를 넓혀가고 있음.

- 대표적으로 지역사회중심재활사업(CBR, Community-Based Rehabilitation), '자살예방사업 컨소시엄회의' 노원구 실무협의체 어르신분과 사업, 노원재가협회등의 사업을 추진하고 있으며 그 배경에는 지역내 참여해온 여러 네트워크 사업과 사회적일자리로부터 시작된 무료 돌봄 역량에 기초, 자살예방사업과 주민참여형 보건지소 사업위탁을 통해 주민과의 접촉면을 확대해온 사회적 기업 '함께걸음'이 있음

- 이처럼 사회적 경제 영역은 공공제공은 취약하고, 민간시장은 필수적 욕구를 제대로 반영하고 있지 못하다는 점을 볼 때, 자치구에서 복지서비스의 공급체계 계획 수립 시 사회적 경제영역을 적극 활용할 필요성이 존재함.

○ 노원구의 제2기 사회복지계획에 의하면, 사회복지의 질을 높이기 위한 방안으로 인력의 전문성 향상과 복지시설의 유사 프로그램을 차별화하는 방안을 제시하고 있으나 실질적으로 사회복지의 전달체계를 개선하고, 질을 높이기 위해서는 이 방안만으로 부족한 실정임.

- 현재 한국사회 복지서비스의 공급이 소비자의 구매력에 의존하고 있다는 점을 감안할 때, 자치구에서 복지서비스 공급에서 지역별 편차를 고려하지 않고 계획을 수립하는 것은 복지서비스의 공급 부족뿐 아니라 복지서비스 이용의 사각지대를 더 키울 우려마저 존재함.

○ 사회복지의 체감도를 높이고, 서비스의 질을 한층 높일 방안으로 앞장에서 입증된 민간 영역의 사회적 경제 방식을 적극 활용할 필요가 존재함

- 현재 한국사회 사회적 경제 영역은 지역공동체의 수요에 맞는 사업영역을 확장하고 있으며, 이는 노원구에서 서울이나 전국 평균에 비해 교육서비스나 보건이나 사회복지 서비스업 비중이 높다는 점에서 확인됨.

- 또한 1부에서 전술한대로 사회적 경제 영역이 공공의 부재와 시장의 실패를 극복할 수 있

27) 박세경. 이정은. 신수민 . 양난주, "사회서비스 수요공급의 지역단위 분석 연구", 한국보건사회연구원, 2013.

는 유력한 대안으로 기능할 수 있음.

- 사회적 경제에 기초한 돌봄서비스는 인력의 지속적인 재교육을 통해 높은 전문성을 인정받고 있으며, 돌봄노동자가 주인의식을 갖고 돌봄 대상자와 긴밀한 관계를 통해 맞춤형 서비스를 제공하는데 유리한 특징들을 갖고 있음.

- 돌봄서비스는 영유아에서 노인에 이르기까지 전 생애에 걸쳐 필요한 서비스로, 시장에만 의존할 경우 발생할 수 있는 서비스 수요-공급의 불일치를 극복하고 조직의 거버넌스 특성에 기반한 서비스 질 담보, 돌봄노동자들의 노동처우 개선을 통한 질개선, 지역 공동체 활성화를 통한 공동체 자원 네트워크 형성 등의 장점을 살릴 수 있는 방안임.

- 이러한 사회적 경제 영역의 장점들을 활용해 2015년 내년부터 시작되는 노원구 제3기 사회복지계획에 적극 반영하기를 제안함.

3부. 사회적 경제 돌봄서비스 이용자, 제공자 FGI

1. 돌봄서비스 전문가 FGI를 통한 사회적 경제 돌봄서비스의 장단점과 정책방향 도출

1) 아동돌봄 제공조직 간담회

○ 사례검토 : 공동육아협동조합 어린이집

- 1994년 신촌 공동육아협동조합 우리어린이집 설립
- 2005년 부모참여의 성과를 인정받아 영유아보육법에 '부모협동어린이집' 유형 신설
- 2013년 현재 전국 68개 공동육아협동조합 어린이집 운영중
- 설립시기부터 생협과 연계해 친환경 급식 실시
- 어린이집 운영에서의 부모참여와 운영투명성 모델로 인정받음
- 공동육아협동조합 지역의 마을만들기 활성화(성미산마을, 과천, 삼각산 재미난 마을, 광진구 등)
- 연대조직으로서 (사)공동육아와공동체교육 활동(어린이집 인증제도 운영, 교사/운영진 교육, 설립과 운영지원, 공동체활동)

○ FGI 핵심 내용

- 핵심 성공요인을 성공요인이 포함하고 있는 가치와 구체적인 지표, 해결과제 및 개선사항으로 나누어 정리함

① 이해당사자-구성원간의 긴밀한 의사소통

○ 소통이 가능하며 경제적 유지도 가능한 시설 규모

- 20-45인 사이가 많음
- 20인 이하 어린이집 규모의 경제 문제

○ 협동조합 조직이 보유한 거버넌스 구조

- 부모-교사의 일상적 소통(개인별 보육일지), 총회 등

○ 구성원간의 긴밀한 의사소통을 위한 극복과제

→ 경쟁력을 갖출 수 있는 지역내 자원이나 공적 지원이 요구되며(규모의 문제 해결) 이해당사자간 다양한 논의구조가 정착되어야 함.

② 부모참여 _부모의 보육주체화/ 민주적 자치력 갖기

○ 협동조합의 부모조합원 구조

- 이사회(운영위원회) 참여
- 어린이집 운영을 위한 각종 위원회 활동(부모교육, 홍보, 시설관리, 문화활동 등)
- 교육활동에서 부모참여
- 같은 연령대 부모-교사모임을 통한 교육내용 숙지와 친목도모

- 어린이집 시설관리 참여(수리, 청소 등)
- 부모참여 모델의 보편성(확장성)
- 정관, 운영규정, 노동조건개선안(공동)
- 가정- 어린이집-지역 연계
- 어린이집, 부모, 교사들의 지역활동 참여
- 부모들의 상호부조 확대, 이웃관계
- 서로 아이 돌봐주기, 밤마실 등
- 부모참여 및 상호주의 확대를 위한 과제
- 공동육아협동조합의 경우, 부모조합원의 출자금에만 주로 의존하는 재정구조 + 강한 참여기준으로 인한 부모부담과 의무가 많음
- 공적기금 출자(어린이집 시설의 공공화)가 필요함
- 학교 졸업이후 다른 협동조합 조직과 연계할 수 있는 지역 네트워크 시스템 등 사회적 자본을 축적하는 기본 토대가 요구됨
- 부모참여를 보장할 수 있는 시스템을 공식화하고 이를 안정적 조직, 내규 구조에 반영함. 지역 공동체와 연계하고 상호주의를 제도화할 수 있는 조직운영과 프로그램이 요구됨.

③ 보육/교육 내용과 방식의 혁신

- 생태적 생활양식의 일상화 : 생태교육
- 친환경 급식
- 마을생태계를 활용한 나들이와 바깥 활동 활성화
- 세시절기에 맞는 생활리듬놀이활동을 통한 성장 관계교육
- 통합교육
- 장애, 연령, 교과 등 통합
- 아동보육의 질 향상
- 교사 대 아동 비율
- 보육/교육 내용과 방식의 혁신을 위한 극복과제
- 교사 대 아동비율 개선을 위한 조합비 부담이 높음
- 정부의 누리과정, 표준보육과정 강제에 따른 보육/교육의 다양성이 훼손될 우려가 있음
- 생활과 교육 내용에서 다양한 생태 교육이 결합되어야 하며 사회연대의식을 함양할 수 있는 프로그램과 교사대 아동비율을 확보할 수 있는 인건비 지원이 요구됨.

④ 교사의 주체적 참여와 안정적 노동조건 보장

- 이해당사자의 조직화, 주체화
 - 교사회의 안정화
 - 교사조합원
 - 운영구조(이사회, 운영위원회, 노동조건개선위원회) 참여

- 지속적인 교사의 질 전문성 제고
 - 교사교육의 체계화
 - 자체 보수교육

- 급여조건의 안정화
 - 국공립 수준으로의 향상 노력

- 교사의 쉼/연구시간 확보
 - 안식월제도

- 교사의 주체적 참여와 안정적 노동조건 보장의 극복과제
 - 비용의 부모부담이 높은 구조
 - 교사의 주체성 정도에 따른 참여 부담이 다름
 - 조합 단위의 규정으로 인한 노동조건, 휴식조건 등에 대한 소모적 논의가 발생하기도 함.
 - 안정적인 좋은 교사 수급 문제
 - 평균 임금만이 아니라 근속기간, 4대보험, 노동시간, 근무 만족도 등 임금 외 조건에서 강점이 있으나 비용부담 문제가 해결되어야 하며 교사들의 주체적 참여수준을 보장하기 위한 인센티브와 프로그램이 요구됨.

⑤ 연대를 통한 운영/교육의 안정성

- 교육/운영 지원, 연대구조
 - (사)공동육아와공동체교육 회원가입과 활동
 - 연대활동(공동육아한마당, 연 2회 교사대회, 학술대회 등)
 - 지역별 교사와 조합운영진 연대회의

- 교사/부모교육
 - 교사교육체계(현장학교 4단계)
 - 운영진교육(이사장 워크숍, 신입이사진 교육, 교육이사모임, 재정이사모임)

- 생애적 연계성 확보
 - 마을내 방과후교실, 대안학교, 마을학교 관계

- 마을생태계 속의 어린이집
 - 마을축제(단오 등)
 - 생협, 의료사협, 자원봉사단체 등 지역자원연계

- 지역 시민단체 연대활동
- 마을만들기 참여
- 연대를 통한 운영/교육의 안정성과 지역공동체 활성화를 위한 극복과제
- 육아공동체는 마을공동체 회복에 가장 결정적 기여를 하며, 육아공동체 역시 마을을 필요로 함
- 육아공동체 문턱을 낮추기 위해 지역의 공공시설이 되어야 함.
- 지역조합원, 사회적 협동조합, 협동조합이 가입한 협동조합, 의료사협과의 연계 등 협동조합, 지역 공동체와의 시너지 방안 요구됨
- 다양한 연대 활동의 시스템화와 네트워크 구축이 요구됨.

표. 사회적 경제 아동돌봄서비스의 성공요인과 발전과제

핵심성공 요인	발전 과제
① 이해당사자 -구성원간의 긴밀한 의사 소통	→ 경쟁력을 갖출 수 있는 지역내 자원이나 공적 지원이 요구되며(규모의 문제 해결) 이해당사자간 다양한 논의구조가 정착되어야 함
② 부모참여 -부모의 보육주체화/ 민 주적 자치력 갖기	→ 부모참여를 보장할 수 있는 시스템을 공식화하고 이를 안정적 조직, 내규 구조에 반영함. 지역 공동체와 연계하고 상호주의를 제도화할 수 있는 조직운영과 프로그램이 요구됨
③ 보육/교육 내용과 방 식의 혁신	→ 생활과 교육 내용에서 다양한 생태 교육이 결합되어야 하며 사회연대의식을 함양할 수 있는 프로그램과 교사대 아동비율을 확보할 수 있는 인건비 지원이 요구됨
④ 교사의 주체적 참여와 안정적 노동조건 보장	→ 평균 임금만이 아니라 근속기간, 4대보험, 노동시간, 근무 만족도 등 임금 외 조건에서 강점이 있으나 비용부담 문제가 해결되어야 하며 교사들의 주체적 참여수준을 보장하기 위한 인센티브와 프로그램이 요구됨
⑤ 연대를 통한 운영/교 육의 안정성	→ 다양한 연대 활동의 시스템화와 네트워크 구축이 요구됨

2) 의료요양 서비스 제공조직 간담회

(1) 사례 검토 : 안산 '꿈꾸는 집' 요양원

- 2009년 하반기. 보건-의료 ONE-STOP 사업 바탕으로 노인사업 적극 준비
- 2010년 1월 대의원 정기총회(주야간보호센터등 사업계획 심의)
- 2010년 6월 요양시설 추진위원회 구성, 20차 회의 및 활동
- 2011년 3월 꿈꾸는 집 요양원 (노인공동생활가정 9인, 단기보호 8인)개원
- 2012년~ 조합원 요양원 확장 요구, 사회복지법인 설립 추진 시도
- 2013년 5월 전국 평가 '단기보호' A등급 판정
- 2013년 7월 제18차 임시 대의원 대회(단일 건 심의)
- 2013년 8~12월 출자자 199명, 부모님전상서 153개 글

- 2013년 9월 4층 전층/ 시설확장 공사
- 2013년 11월 꿈꾸는 집 요양원 (요양시설 40인) 확장 개원

① 협동조합 원칙이 살아있는 설립과정

- 안산의료사협을 통한 의료-돌봄서비스와 협동조합 운영의 경험
- 3500세대 조합원이 만든 요양원(출자, 이용, 운영)
- 노동부 지원 사회적일자리-재가장기요양기관에서 제공되었던 돌봄서비스 질에 대한 자신감

- 협동조합의 핵심 원칙
- 돌봄의 one-stop 서비스 구축
- 조합의 일상사업을 연계
- 협동의 가치, 원칙에 기초

- 구체적 활동 내역과 지표
- 추진위 구성
- 설명회 횟수
- 설명회 참가자수
- 입소 인원
- 입소 대기자 수
- 매출
- 사전욕구조사
- 전국요양기관 평가 점수
- 온라인 및 지역단체 설명 홍보

- 협동조합 요양원 설립초기 극복과제
- 확장공사로 이용자 불편함 초래한 경우가 있어 기존 서비스가 있는 곳에서 사업시 대안이 필요함
- 초기에는 경영어려움이 있었으나 40인 시설로 확장되면서 경영상 어려움은 해소됨.
- 규모의 경제 논리가 적용되는 것으로 40인 이상 시설이 필요하나 경제성을 우선하는 규모화와 인간적이고 따뜻한 균형의 균형을 위한 적정규모에 대한 합의가 있어야 할 것임. 적정규모의 지표개발이 필요하며 규모 확장에 따른 요양원 체계적 운영구조 및 시스템 마련이 요구됨.

② 서비스 질 - 통합적인 노인 돌봄 서비스 질 향상

- 비영리 협동조합병원(의원, 한의원, 치과)와 연계서비스 대응체계 기능

- 협동조합이 가진 서비스 가치
- 이용자중심, 노인결정권 존중의 철학을 가진 헌신성
- 질 높은 진료 제공(충분한 진료시간, 꼼꼼한 진료)
- 적정서비스 가격 책정과 윤리성에 대한 신뢰 형성
- 협약병원 체결로 응급사항 대처

- 건강증진 및 신체기능강화(주치의, 간호지원체계)
- 재활 및 물리치료 기능강화(통증, 운동, 훈련 치료)
- 일상생활지원 프로그램(산책, 텃밭, 미술, 음악, 노래, 구연동화)
- 사회활동강화 프로그램(맛기행, 고향방문, 영화상영, 계절행사)
- 지역사회 주민참여프로그램 (경로잔치, 재롱, 생신, 송년회)

○ 서비스 질 향상을 위한 활동 내역과 지표

- 회진 및 사례회의 및 상담시간
- 의료 서비스연계 횟수 및 비율
- 조합원 가족 의료비 혜택
- 돌봄서비스 관련 정보 공유매체
- 재활서비스 이용횟수
- 운동참여 횟수
- 외부 행사 참여횟수
- 자원봉사단체 수

○ 서비스 질 향상을 위한 극복과제

- 개별화 욕구와 표준화된 서비스 사이에는 차이가 존재함. 개별적인 욕구, 예를 들어 고향방문, 매일 외출, 음악회 등 개별 욕구 등을 충족시키기에는 현실적 어려움이 존재
→ 돌봄노동에 대한 제도적 보장 확대와 보다 적극적으로 자원봉사자 연계 모색 등 지역 자원을 활용하는 방안 등이 요구됨.

③ 지역공동체 기반

○ 요양원이 추구하는 가치

- 내 집처럼 생활하도록 지역사회통합시설
- 협동조합의 특징인 상호성, 공동체의식

○ 구체적 활동내역 및 지표

- 가족방문 횟수
- 투명한 운영위원회 구성 및 가족운영위원 비율
- 위생(세탁, 청소, 환기) 정도
- 이용자 공간선택권
- 사생활 보호정도
- 개인물품 비치, 소지 가능여부

○ 지역공동체 기반성을 달성하기 위한 과제

- 일본의료협동조합의 경우 ‘요람에서 무덤까지 책임지는 건강마을만들기’ 사업을 전개하고 있는 등 돌봄서비스는 생애주기별로 다양한 요구를 포괄함. 안산의 경우도 아픈아이돌봄 사업과 같은 생애주기에 따른 돌봄사업을 폭넓게 준비하는 과정의 모색이 필요함.

→ 지역내 생애주기별 다양한 돌봄서비스를 제공할 수 있는 돌봄 조직-이용자 연대체의 필요

성이 제기됨.

④ 돌봄노동자 - 요양보호사 주체적 참여와 정규직화

- 협동조합 요양원이 추구하는 가치
 - 노동조건 보장 및 안정화
 - 주체화
 - 요양보호사의 질 향상

 - 구체적 활동내역
 - 정규직, 4대보험, 연차, 중식 등 기본 노동조건
 - 취업규칙에 따른 승진제도, 경조사휴가, 안식휴가, 표창
 - 일본선지지 견학 연수비50%지원 및 교육비일부지원
 - 우리 병원이용 시 의원, 한의원 보험 본인부담금 100%지원
 - 년2회 명절선물지급
 - 직원상조회
 - 직원의사소통구조
 - 매일 직원회의, 회식, 매일회의, 주간회의, 사례회의 등

 - 지표
 - 취업규칙 여부
 - 교육비 지원 여부
 - 직원상조회
 - 4대 보험 여부
 - 일상적 회의 구조
 - 요양원 운영위원회 참여(이용자가족/전문가/ 요양원)
 - 조합 이사회 의견제시(직원 대표)
 - 재교육 기회 및 횟수
 - 휴식프로그램 등 복지시스템 구축여부
 - 근무만족도 조사
 - 요양보호사 건강관리시스템

 - 요양보호사 주체적 참여와 정규직화를 위한 극복과제
 - 이용자 중심의 운영철학과 직원노동과의 관계문제
 - 저수가 문제로 인한 돌봄종사자 복지 한계
 - 노동자, 가족, 지역사회 모두 노인 돌봄문제의 중요성과 원칙에 대해 공감하고 실천하는 비영리법인의 돌봄공동체 철학과 문화가 필요함.
- 다양한 서비스제공과 질에 대한 추가적 보상 등과 같은 수가문제의 해결과 이용자-제공자 간 상호적 관계맺음이 가능한 거버넌스 구조, 가족과 지역공동체까지 확대되는 돌봄문화의 확산이 요구됨.

⑤ 연대를 통한 환경조성과 확장

○ 협동조합 요양원이 추구하는 가치

- 사회적 돌봄의 인식제고
- 지역사회 자원 봉사 연계

○ 구체적인 활동내역 및 지표

- 요양사업 설명회
- 돌봄사업 토론회 개최여부
- 지역단체 방문회수
- 후원자 및 후원단체 수
- 지역복지단체와의 후연 연계 정도
- 자원봉사자 수
- 자원봉사자 관리자 여부
- 가족방문횟수/ 가족봉사단 구성여부
- 직원 봉사단 구성, 지역자원 연계 여부
- 봉사분야의 다양성
- 봉사교육, 관리 등 담당자 여부

○ 연대를 통한 발전을 위한 극복과제

- 현재 재가 장기요양기관에서 다기능 그룹홈까지 서비스는 연계되고 있으나 응급상황에 대처하기 어려운 현실적 조건이 있으며 노인 돌봄에서 의료서비스와의 연계는 필수적임.

→ 노인 돌봄 one-stop 사업을 위한 거점으로 노인요양병원을 비롯한 사업 다각화 모색이 필요하며 일본 산타마의료생협이 아픈아이 긴급 돌봄시범사업으로 출발하여 지자체 80% 예산 지원을 구축한 성공적인 사례 검토²⁸⁾ 참조함.

28) 한국의료복지사회적협동조합연합회, 서울시 보건의료협동조합 설립지원 용역 결과보고서, 2014

표. 사회적 경제 의료요양서비스의 성공요인과 발전과제

핵심성공 요인	발전 과제
① 협동조합 원칙이 살아 있는 설립과정	→ 규모의 경제 논리가 적용되는 것으로 40인 이상 시설이 필요하나 경제성을 우선하는 규모화와 인간적이고 따뜻함의 균형을 위한 적정규모에 대한 합의가 있어야 할 것임. 적정규모의 지표개발이 필요하며 규모 확장에 따른 영양원 체계적 운영구조 및 시스템 마련이 요구됨.
② 서비스 질 _ 통합적인 노인 돌봄 서비스 질 향상	o 개별화 욕구와 표준화된 서비스 사이에는 차이가 존재함. 개별적인 욕구, 예를 들어 고향방문, 매일 외출, 음악회 등 개별 욕구 등을 충족시키기에는 현실적 어려움이 존재 → 돌봄노동에 대한 제도적 보장 확대와 보다 적극적으로 자원봉사자 연계 모색 등 지역 자원을 활용하는 방안 등이 요구됨
③ 지역공동체 기반	o 일본의료협동조합의 경우 ‘요람에서 무덤까지 책임지는 건강마을만들기’ 사업을 전개하고 있는 등 돌봄서비스는 생애주기별로 다양한 요구를 포괄함. 안산의 경우도 아픈아이돌봄 사업과 같은 생애주기에 따른 돌봄사업을 폭넓게 준비하는 과정의 모색이 필요함. → 지역내 생애주기별 다양한 돌봄서비스를 제공할 수 있는 돌봄 조직-이용자 연대체의 필요성이 제기됨
④ 돌봄노동자 _ 영양보호사 주체적 참여와 정규직화	o 이용자 중심의 운영철학과 직원노동과의 관계문제 o 저수가 문제로 인한 돌봄종사자 복지 한계 o 노동자, 가족, 지역사회 모두 노인 돌봄문제의 중요성과 원칙에 대해 공감하고 실천하는 비영리법인의 돌봄공동체 철학과 문화가 필요함 → 다양한 서비스제공과 질에 대한 추가적 보상등과 같은 수가문제의 해결과 이용자-제공자 간 상호적 관계맺음이 가능한 거버넌스 구조, 가족과 지역공동체까지 확대되는 돌봄문화의 확산이 요구됨
⑤ 연대를 통한 운영/교육의 안정성	o 현재 재가 장기요양기관에서 다기능 그룹홈까지 서비스는 연계되고 있으나 응급상황에 대처 하기 어려운 현실적 조건이 있으며 노인 돌봄에서 의료서비스와의 연계는 필수적임. → 노인 돌봄 one-stop 사업을 위한 거점으로 노인요양병원을 비롯한 사업 다각화 모색이 필요함

2. 이용자 FGI를 통한 사회적 경제 돌봄서비스의 장단점과 시사점²⁹⁾

- 이 장에서는 사회적 경제조직이 운영하는 보육시설과 요양시설 이용자를 대상으로 사회적 경제조직의 차별성이 과연 무엇인지 살펴보고자함.
- 사회적 경제조직이 운영하는 돌봄시설은 민주적 운영, 이용자의 인권 존중, 이해관계자 참여, 지역사회 개방과 같은 돌봄서비스 공급의 주요 원칙과 가치를 반영하고 있는지
- 이용자가 만족하거나 불만스러워하는 부분과 개선점 등을
- 이용자의 입을 통해 직접 들음으로써 이후 확대되어야 할 돌봄서비스 공급주체에 대한 시사점을 얻고자 함.

1) 보육시설 이용자 FGI 개요와 결과

① 조사 개요

- 일시 : 2014년 9월 2일(화) 10:00-12:00
- 장소 : 공동육아와 공동체교육 회의실
- 조사대상 : 공동육아와 공동체교육³⁰⁾이 위탁운영하는 마포구립 성미어린이집, 서대문구립 푸른숲어린이집 이용 학부모 5명
- 조사방법 : FGI(focus group interview)를 통해 자료 수집

② 참석자 및 조사 대상기관 개요

- 참석자 개요

29) 이 글의 정리를 위해 박세경 외, “사회서비스 수요공급의 지역단위 분석 연구”, 한국보건사회연구원, 2013과 황선자·최영미, “노동조합과 사회적 경제의 활성화: 협동조합을 중심으로”, 한국노총연구원, 2013.을 참고.

30) ‘공동육아와 공동체교육’은 1978년 모든 어린이들이 사회적으로 돌봄을 받을 수 있게 하자는 ‘어린이 걱정모임’을 시작으로 1996년 ‘공동육아연구원’이라는 이름으로 사단법인 허가를 취득하였고, 2001년 현재의 명칭으로 변경하여, 지금까지 부모보육협동조합을 지원 육성하는 역할을 하고 있음. 전문가의 일방적 돌봄이 아니라, 부모, 교사, 아동이 함께 참여하여 상호작용을 해나가는 사회적 보육을 실천하자는 것이 주요 원칙이며, 2012년 말 현재 공동육아어린이집 64곳, 방과후교실 5곳, 대안초등학교 1곳이 회원으로 가입해 있으며, 지역아동센터 1곳, 구립어린이집 2곳을 부설로 운영하고 있다. 내용적으로는 협동조합이었지만 관련법이 미비해 그동안 저마다 다른 법인격으로 등록을 하고 있었으며, 협동조합기본법이 통과된 이후 법적 협동조합으로 전환해나가는 과정에 있음.(황선자·최영미, 2013. p.180-182).

지역	명칭	연령	자녀 수	가족 현황 및 이용경험
마포구	구립성미어린이집	35세	2명(6,9세)	-부모자녀가구, 외벌이 -자녀 모두 성미어린이집 경험
		42세	3명(5,7,10세)	-부모자녀가구, 맞벌이 -5,7세 자녀 성미 다님 -10세 자녀는 일반 구립어린이집 다녔음
서대문구	구립푸른숲어린이집	34세	3명(4,6,8세)	-부모자녀가구, 맞벌이 -6,8세 자녀 푸른숲 다님
		42세	2명(5,9세)	-부모자녀가구, 외벌이 -5세 자녀 푸른숲, 9세 자녀는 일반 유치원 다님
		34세	2명(3,7세)	-부모자녀가구, 외벌이 -3세 자녀 푸른숲, 7세 자녀 일반 어린이집 다니다 현재 푸른숲

○ 기관 개요

	구립성미어린이집	구립푸른숲어린이집
개원/수탁 연도	1994년 개원, 2009년 수탁	2012년 11월 수탁
정원	49명	64명
교직원 현황	원장(1) 보육교직원(8) 기타(1)	원장(1) 보육교직원(7) 기타(2)
반 구성	만1세, 만2세, 만3세, 만4-5세이상, 3-4세 혼합반 각각 1반씩 모두 5반	만2세아 2반, 3세아 1반, 4-5세 이상 1반
인증	2007년 인증, 2014년 재인증	2014년 인증
연락처	서울 마포구 월드컵북로15안길 19 02-3141-2833 http://seongmi.gongdong.or.kr	서울시 서대문구 북가좌동 144 02-307-0862

③ 조사의 주요 내용

조사항목	주요 내용
참석자 현황	○ 연령, 가족 수, 가구특성(맞벌이 여부, 조부모 등 부모 외 돌봄 가능자의 동거 여부)
보육시설 이용 경험	○ 보육시설 이용 이유와 경로, 그동안 이용한 보육시설
현재 어린이집 이용 소감	○ 현재 어린이집을 언제부터 어떻게 이용하게 되었는가 ○ 다른 보육시설에 비해 현재 보육시설의 장점 - 보육서비스의 질 - 아동의 만족도(적응, 변화) - 부모와의 소통 및 소통방식(보육시설 운영 참여 정도, 참여방식 등) - 기타 : 지역사회 활동, 특별활동 등 ○ 현재 보육시설 이용시 불편한 점, 개선할 점
기타 제언	○ 보육시설에서 가장 주력해야 할 서비스 ○ 국공립시설을 확대할 때 가장 주안을 두어야 할 요소

④ 주요 논의내용 및 결과

○ 보육시설 이용 이유와 이용경로.

- 응답자들은 처음부터 ‘공동육아와 공동체교육(이하 ‘공동육아’)'의 보육시설 운영원칙이나 가치에 동의해서 들어온 것이 아니라, 어린이집이 필요했기 때문에 수소문을 통해 이용하게 되었고, 그 이후 다른 어린이집과의 차별성을 느끼게 되었음.
- 대부분의 이용자가 ‘인터넷이나 모임 등 부모 커뮤니티’ ‘엄마들간 입소문’을 통해 어린이집을 선택하고 있었음.
- 맞벌이가정뿐 아니라 외벌이 가정들도 둘째, 셋째 자녀를 낳으면서 가정에서의 돌봄이 어렵다는 것을 느끼고 어린이집을 선택하게 되었음. 곧, 지금의 어린이집은 맞벌이가정뿐 아니라 외벌이 가정에게도 자녀를 양육하는 데 필수적인 시설이 되고 있음.
- 따라서 보육시설 확충의 기본원칙은 ‘여성의 경제활동 참가 증진’을 지원하기 위해서가 아니라, 영유아 → 학령기 이전 아동 → 학령기 아동의 생애주기에 따라 어떤 형식과 내용으로 보육서비스를 제공해야 아이들이 건강하게 성장할 수 있는가, 현재 보육시설의 문제점을 해결할 수 있는가에 초점이 맞춰져야 함.

“맞벌이를 하면 둘 다 케어가 어렵다. 한 아이가 아프기라도 하면 일과 병행하기가 어렵다. 일도 힘들게 하고 와서 아이들 케어까지 힘든 경우가 많다. 남편 도움이 많지 않은 이상 고민을 하게 된다. (그래서 직장을 그만둘 수밖에 없고) 직장을 그만두어도 아이가 두 명 이상이라면 어린이집을 이용하게 된다.”

“세 자녀 육아가 어려워 어디라도 보내고 싶었다. 선택 기준은 가까운 곳이었다.”

○ 공동육아에서 운영하는 어린이집과 다른 보육시설의 차이.

- 앞에서 돌봄서비스의 핵심 원칙 중 하나가 이해관계자의 참여를 통한 공동의 합의를 도출하는 것임을 살펴보았음.

- 특히 돌봄서비스는 ‘관계성’ ‘대면서비스’라는 특징을 가지고 있기 때문에 과정으로서 서비스의 효율성, 결과로서 만족도 역시 이해관계자의 상호이해 및 목표에 대한 합의가 매우 중요함.

- 아이돌봄의 경우 가장 중요한 이해관계자는 아이를 대변할 수 있는 부모이므로 보육시설 운영에 부모가 얼마나 참여할 수 있는지, 보육시설 운영이 부모, 나아가 지역사회에 얼마나 공개되어 있는지가 이해관계자 합의의 핵심 요소임.

“부모와 교사가 하는 방모임³¹⁾ 2달 1회, 각 반 대표들³²⁾과 교사 1-2분, 지역인사, 공동육아 관계자들이 모여 2달 1회 전체 운영위원회를 한다. 보고도 받고, 결정도 하고, 행사도 진행한다.”

“구(區) 사업이자 재정이라, 구립어린이집에서 그에 대한 부모 권한은 공식화되어 있지 않다. 구립 행정의 결정권은 없으나, 부모 참여라 어떻게 운영되는지 공유하고 있다. 결정권은 없으나 상의할 일은 교사회가 그 내용을 가지고 와서 운영위원회에서 한다. 운영위 결정 사안은 부모 사업, 돈을 어떻게 모을 건가 정도다.”

“일반적인 구립어린이집은 (학부모회의를) 1년에 2회, 기본만 한다. (교사와) 주고받는 회의 진행은 어렵다.”

“일반어린이집은 부모들 만남을 차단하는 게 일반적이다. 솔직하게 말해서, 서로 많이 모이게 되면 나쁜 것들이 공유되어 엄마들 모임을 차단하는 느낌이 강했다.”

- 구립어린이집, 민간어린이집에서도 학부모회의를 진행하고 있는데 공동육아가 운영하는 어린이집과의 차이는 ‘내용’과 ‘적극성’의 문제임. 곧, 구립어린이집은 회의를 형식적으로 운영하는 경우가 있고, 민간어린이집은 부모끼리 만나면 문제점을 이야기할 것을 우려하여 부모들의 연락처도 공유하기 꺼려하는 곳이 있음.

- 하지만 공동육아 운영 구립어린이집은 방모임, 운영위원회를 공식화하여 부모와 지역사회의 참여를 적극 촉진하고 있음.

“예전 구립은 말기고 가는 시설이었다면, 지금은 선생님과 관계가 생기고 신뢰가 많아진 점이다.”

“그 전에는 서울형어린이집 보내다가 이사오면서 옮겨왔다. 새 아파트로 오면서 4개 구립이 생겨 모두 되었으나 선택을 해야 했는데 가까운 곳을 선택하게 되었다. 공동육아를 전혀 모르고 간 경우다. 작년하고 올해 지내면서 제일 좋은 점은 오픈되어 있는 점이다. 큰 애도 두 군데, 작은애도 다른 곳 다녀보면 어린이집 입구에서 끝나는 경우도 많은데, 완전히 오픈되어

31) 일반어린이집의 학부모회의를 여기에서는 ‘방 모임’이라는 용어를 사용. 교사와 부모가 방에 모여서 격의 없이 아이들과 교과과정에 대해 이야기를 나눈다는 의미이기도 함.

32) 공동육아에서 운영하는 구립어린이집에서는 아동 연령대별로 학부모대표를 뽑아 어린이집 운영을 논의한다. 예를 들어 5세반 대표, 6세반 대표 등이 그러함.

있어 엄마가 들어가 아이 옷 챙기고 이불도 갈아주고 좋았다. 다른 어린이집과 가장 큰 차이이고 만족스러웠다. 보통 어린이집에서는 아는 엄마가 거의 없고 친교가 거의 없다. 이곳은 엄마들의 참여를 위해 미술 등도 참여하고, 모여 준비하는 과정이 많았다. 엄마들 전체가 너무 친해졌다. 같이 점심도 먹고, 아이들 준비도 도와주고 했다. 4세에서 5세 올라가면서도 빠짐없이 다 올라갔다.”

“선택 기준은 가까운 곳이었다. 와서 공동육아에 대해 듣고 실제 참여하면서 다른 곳이랑 다르구나 느낀다.”

“구립어린이집만 이용했다. 말도 못하는 어린 아이를 화가 날 때도 잘 봐줄 수 있는 어린이집을 찾는 중에 구립은 틀이 있기 때문에 찾게 되었다. 구립어린이집 원장선생님 좋고, 선생님들 친절하고 다정해 좋다.

그러나 등원할 때 환하게 웃는 모습 거기까지이다. 아이가 낮에 무엇을 하고 노는지, 선생님들이 노트에 적어주어도 다가오지 않았다. 그런데 지금은 내가 그 안에 섞여 들어가는 느낌이 든다. 부모가 참여하는 거를 빼더라도 아이가 등원해 무엇을 했고, 어떤 친구가 있는지 알게 된다. 이전에는 단순 시설 이용자였다면, 지금은 아이를 중심으로 같이 키워가는 느낌이 있다.”

“유치원 다닐 때 한 달에 비용을 70만원 부담했다. 영어를 원하지 않아도 매일 해야 했고, 원복까지 비싸다. 서로 소통이 되어서 교사를 믿는 게 아니라 믿을 수밖에 없는 구조이다. 밥값 내는 만큼 잘 먹을까 하는 궁금증도 있었다. 기본적인 잘 지내는지, 먹는지 그게 궁금했다. 그런데 여기 와서는 이런 기본적인 고민은 안하게 된다. 조리사 선생님 요리도 눈으로 보게 되고, 교사와 만나니까 신뢰가 쌓여 기본적인 고민은 안하게 된다. 부모로서, 아이가 어릴수록 기본적인 것이 중요한데 그것이 해결되니 안심이 된다.“

“둘째는 이전의 어린이집에 가는 게 어려웠는데, 성미 옮겨와서는 한 달 지나서 그런 적이 없다. ... 교사와 관계가 잘 되어 잘 봐준다고 생각한다. 늘 오며가며 뻘히 보인다. 날적이³³⁾를 통해서 소통도 한다.”

- 이러한 부모참여의 확대는 부모의 만족도를 향상시키는 데 중요한 역할을 함. 곧, 교사와의 관계가 확장되고 참여를 통해 실제 운영을 파악할 수 있기 때문임. 나아가 부모참여의 촉진은 부모들 간 교류를 확대시켜 부모모임이 다시 운영에 협력하는 선순환구조를 가져오기도 함.
- 부모참여는 보육시설에 자녀를 맡기는 부모들의 가장 큰 걱정거리, 곧 잘 먹고 잘 놀고 잘 보살핌을 받고 있는가 하는 기본 고민을 해결해주는 통로이기도 함. 보육시설의 기본은 ‘보호와 안전, 위생’이며 그 위에 ‘교육’이 이루어져야 하기 때문임. 곧, 공동육아가 운영하는 어린이집에서 부모들이 느끼는 첫 번째 만족은 보육시설의 기본인 ‘보호와 안전’이 잘 이루어지고 있음을 체감하는 데에서 옴.
- 이러한 차별성은 다음에서 보듯이 어린이집의 ‘투명한 운영’ ‘열린 운영’과도 밀접한 관계가

33) ‘일기’의 순 우리말. 대부분의 어린이집들도 매일 아동의 활동일지를 적어 부모에게 보내긴 하지만, 공동육아가 운영하는 어린이집에서는 그것을 ‘날적이’라고 부르고 부모와의 소통수단으로서 매우 중요하게 여김.

있으며, 부모 참여는 부모들에게 다른 아이들도 나의 아이와 같다는 ‘공동체성’을 길러주는 역할도 하고 있음.

“(다른 어린이집과 가장 차이가 나는 것은) 오픈되었다는 것. 아무 때나 들어가 아이들이 생활하는 것을 볼 수 있다. 아파트 단지 안에 있으니 아이들이 나들이를 하면 아이 위치를 확인할 수도 있고...”

“오픈된 점이랑, 청결, 투명성이 좋다. 낮잠 잘 때 옷 다 갈아입고 자는 모습이 좋다. 이불도 엄마들이 와서 씌워놓고 가니 안심된다. 보육적인 면에서 만족한다.”

“(서로 알다보니) 놀이터에서 자기 애만 보는 게 아니라 다른 애도 보게 된다. 놀이터 가더라도 마음이 편안하다. 공동육아가 부모와 지역사회 연계라고 하던데, 너무 좋다.”

“별칭이 있기도 하고 없기도 하고, 부르기도 하고 안 하기도 한다.³⁴⁾ 수업하러 가면 다른 아이들이 와서 안기는 게 좋다. 우리 아이만 오는 게 아니라.. 모든 아이들과 친밀감이 좋다.”

- ‘지역사회와 함께 하는 보육’이 공동육아의 가치이기도 함. 이에 따라 지역사회와 공동의 프로그램을 진행하기도 하는데, 부모들은 여기에서 다른 보육시설과의 차별성을 많이 느끼고 있고, 지역공동체의 중요성을 배우고 있음.

“경로당에 가서 명절 때 세배하고, 간식도 나눠먹는다. 경로당 어르신들이 텃밭 가꾸는 것도 도와주신다. 생협에서 와서 부모교육, 모내기 심기, 음식 교육 등도 도와주고, 이런 경험은 처음이다.”

“작은 아이가 세 살이어어서 이곳에 올 수 없어 단지 내 가정어린이집 다니는데 이런 활동에서 큰 차이를 느낀다.”

“저희도 옆에 경로당이 있어 내일 모레 한복입고 절하러 간다. ... 성미산 마을 틀 안에 있다 보니깐, 여러 가지 참여할 기회가 많다. 봄 마을 축제, 가을 운동회를 한다. 구립이 아닌 다른 공동육아어린이집에 비해서는 마을의 일원이라는 소속감은 떨어지나, 관계를 넓힐 필요성이 있는 것 같다. 주변 어린이집 부모들도 알고, 동네 사정도 알아지고, 생각이 넓어지면서 마을의 일원으로 참여해야겠다는 생각이 든다. ... 그런 노력의 일환으로 마을 극장 조합원 일원으로 참여도 하고 있다.”

○ 고민과 개선할 점.

- 공동육아 구립어린이집을 이용하는 학부모들의 가장 큰 고민은 학습 문제였음. 곧, 인성과 놀이를 중요시하는 것은 좋은데, 다른 보육시설에서 주력하는 선행학습이 적기 때문에 초등학교에 입학하면 뒤떨어지지 않을까 하는 것임. 이로 인해 7세 반이 되면 오후시간에는 학원에

34) 공동육아에서는 보통 교사, 학부모가 별칭을 짓고 아이들에게도 별칭을 부르게 함. 예를 들어 ‘짱이’ ‘산’ 등이 그러함. 이러한 별칭은 교사와 학부모, 아동간 벽을 무너뜨리고 서로를 대등한 인격체로서 존중하게 하는 역할을 하고 있음.

다니는 아동이 많아져 함께 어울릴 친구가 줄어들고 학원 보내는 사교육비도 많이 든다는 것을 문제로 제기함.

“공동육아 전혀 모르고 갔다. 공동육아는 보육에는 제일 괜찮다고 생각하나, 교육으로 봐서는 사회와 단절되어 있는 것 같다. 4-5세는 너무 만족하나, 초등학교 가야 하니 6-7세는 교육을 해야 하는데 아무것도 안하니 엄마들이 불안해한다. ... 초등학교 가기 전에 적응 교육이 있으면 좋겠으나 전혀 교육을 안하니 6-7세 엄마들은 고민이 깊다. 유치원으로 옮겨야하나 고민한다. 보육 면에서 교사와의 관계는 좋으나, 초등학교 가서 애들이 잘 따라할까 고민이다.”

“7세 중반 넘어가면 자리에 앉거나 연필 잡는 버릇 등이 중요하다. 저희 아이는 느린 아이라 학교 적응이 힘들었다. 연필 잡는 것도 안 된다. 교육적으로 많은 것들을 요구하는 것은 아니나 기본도 안 해주는 것 같아 고민이다. 한글은 집에서 따로 하거나, 학교에 가서 하는 경우도 있다.”

“큰 애는 유치원을 다녀 초등학교 이상의 선행학습을 해서 적응을 잘 했다. (선행학습을) 하고 가니 부모나 아이가 편한데... 공동육아는 (그런 걸 안하겠다는) 기준이 확실한 것 같다.”

“여기는 네 번째 어린이집이다. ... 놀이터 외에는 안가니 주말에 애들 데리고 어디를 가야하나 부모의 역할로 넘어온다. ... 한글이나 다른 것도 안 가르쳐 주시니 부모의 부담으로 돌아온다. 큰애는 유치원에서 다 해줘 신경 안 썼다. 근데 여기는 부모가 어린이집에 참여해야 하고 주말에 애들 데리고 어디가야 하고, 공부는 무엇을 해야 하나 더 많이 고민을 한다. 다 해주는 유치원으로 옮겨가야 하나 고민이다.”

“단지 안에 구립 4개 운영이 다 다르다. 다른 단지는 외부 선생님이 와서 하고, 한 구립에서 티오가 났다고 연락이 와서 순간 흔들렸다. 방과후 영어도 한다고 하니 고민된다. 시설이나 보육, 교사와의 관계는 만족하나, 너무 교육을 안하니 고민이다. 4세 때 안 해주시니 엄마들이 대신 가서 많이 했다. 5세 되니깐 엄마들이 불안감을 느끼고, 모둠 모임을 통해 선생님들이 와서 하는 요리, 미술 등을 시킨다. 외부에서 끼리끼리 하는 게 많아지니, 오히려 안에서 모이기보다는 밖에서 따로 하는 쪽으로 바뀌기도 했다. 어린이집에 얘기를 많이 했는데, 공동육아는 잘 모르는 선생님이 오셔서 일방적으로 가르치는 것은 애들에게 맞지 않는다고 말씀하신다. 수업할 때도 아이가 싫어하면 안 해도 된다고 하니, 자유분방하나, 너무 강요하지 않아 걱정이다.”

“나이 어린 아이들은 좋아하나, 6-7세반은 아무것도 안하니 직장맘은 힘들고, 전업맘은 따로 시키려고 데려간다.”

“(7세 반) 저 같은 경우는 친구들이 다 2시에 빠져 애 혼자 남으면 (사교육을) 굳이 시키지 않더라도 2시에 데려올 수밖에 없는 구조다.”

- 여기에는 부모들이 주체가 되어 어린이집을 만들고 운영해 온 공동육아의 경험과, 행정의 입김과 구속이 강할 수밖에 없는 구립어린이집 위탁의 현실이 갈등을 빚는 요소도 있고, 푸른

술어린이집처럼 개원한 지 얼마 되지 않아 교사나 부모나 어린이집의 문화를 만들어나가는 초창기이기 때문에 소통으로 인해 빛는 갈등도 존재함.

“선생님들은 늘 하는 말씀이, 생활에 스며들어 배우는 게 좋다고 말하나, 공동육아 경험 교사가 거의 없다. 교사들도 교육을 받겠지만 그 전 어린이집 습관을 버리지 않은 상황에서 생활속 배움에 대한 경험을 신뢰하기가 어렵다. ... 배우신 분들이 오셔서 당장 아이들에게 필요한 걸 가르쳐주셨으면 좋겠다.”

“공동육아 철학이 강해서, 부모들이 보완을 해달라고 말해도 받아들여지지 않는다. 부모들이 포기를 하게 된다.”

“물론 40~50만원 줘 유치원 보내도 그만큼 혜택이 돌아온다고 생각하지 않는다. 원장-교사-부모 소통이 잘 되어야 교육을 떠나서 함께 생각해보고 얘기해볼 수 있는데 그게 약간 안 된다. ... 소통이 되어 해결하려는 논의가 나와야 하나 잘 안 된다.”

- 나아가, 부모의 참여가 핵심이지만 구립어린이집이기 때문에 처음부터 가치에 동의해 모인 것이 아니고 직장맘들은 시간을 내기 어렵기 때문에 이로 인한 고민도 존재함.

“직접 가서 자주 참여하면 100% 만족스러운데... 저희 반에도 집에 있는 엄마들만 있지 않다. 회의도 늘 하는 사람만 참여하게 된다. 직장 다니시니 연락해 오시라 하기도 부담스러웠다. 맞벌이 부모가 끼고 싶을 때도 있고, 할 수 있을 때도 있겠지만 어색한 분위기다. ... 공동육아를 좋아하나 시간이 나고 참여해야 만족도가 높는데 전혀 참여도 못하고... 또 친정부모가 육아를 담당할 경우, 굳이 이 공동육아가 의미가 있을까 그런 생각도 든다.:

“... 직장맘 아이들은 왜 우리 엄마는 안 오지 신경 쓰는 것 같고, 부모도 그런 걱정으로 불안한 분위기와 문제점이 있다. 전업맘만 참여하는 문제가 있다.”

“보육은 사회가 같이 해야 한다고 말하나 기계적으로 시설에 맡기고 엄마들 일해라 하는 식이다. 원래는 엄마들이 일 시간을 줄이고, 참여해야 하나 직장이나 사회의 제약으로 참여가 어렵다. 공동육아가 구립어린이집을 위탁받는 것은 바람직하나, 부모들에게 현실적으로 부담으로 다가오는 것 같다.”

o 이러한 문제점에 대해 구립어린이집을 먼저 운영해 온 마포구 성미어린이집 학부모들은 대안으로서 다음과 같이 조언을 함.

“(전업맘들은) 모든 아이들을 내 아이처럼 봐야한다고 전제한다. 부모의 별칭을 부르고 다른 부모님들도 선생님이라고 생각해야 한다고 아이들에게 말한다.”

“초창기는 전업맘이 낮, 평일을 하다보니 불만이 많았다. 당시에는 맞벌이부모들이 참여를 포기하기도 했다. 지금은 그것에 탈피해서 회의도 저녁으로 옮기고 행사도 주말로 차근차근 옮겨가게 된다. 처음에는 영어도 했으나 차츰 줄여갔다.”

“나들이, 생활교육, 특활 없애는 대신 영어는 횡수를 줄이고, 풍물을 한다. ... 처음에는 나들이 안 갔으면 좋겠다, 다치고, 옷이 더러워진다 등 불만이 많았으나 곳곳하게 이어왔다. 대화를 나누면서 부모들이 느낀 건 아이들의 표정이 살아나더라는 점이다. 아빠들이랑 함께 기차 여행을 가니, 아이들이 아이들 관계를 스스로 조절하는 걸 느꼈다고 한다. 집에서 볼 때와 다르게 아이들끼리 스스로 중재하는 모습을 봤다. 여기는 관계교육이 되는구나 느꼈다고 한다. 이 교육을 꼭 지켜달라고도 했다. 그 기간은 1년 정도 조정 기간이 필요했다.”

“원장선생님이 중심을 잡고 계셨다. 이와 같은 생각을 가진 사람들이 관계와 형태를 만들어갔다. 해가 바뀌면 사람도 바뀌고 주변에서 오는 경우가 많다. 매년 요동이 생기나, 원장선생님이 중심을 잡고, 그거에 동의해 참여하는 부모들이 있고 모임이 이어졌다.”

○ 마지막으로 참가자들에게, 앞으로 국공립시설을 확충한다면 어떤 점을 우선해야 하느냐고 질문한 결과, 투명성에서 오는 ‘신뢰’를 가장 많이 이야기함.

“(어린이집이) 개방되어 불안감이 해소되어 좋다. 여기는 자유롭고 오픈되어 마음 편하게 말길 수 있다. 생활습관, 청결, 시설, 먹거리가 모두 투명해서 좋다. 교사들도 아이들을 인격적으로 대해준다. 이전에는 전혀 경험하지 못했다.”

“바깥활동 많아 좋다. 4세도 말도 느린데, 캠핑을 다니면 나무이름을 알고 있다고 말한다. 강아지풀 가지고 놀 줄 안다. 직접 보고 알고 기억을 하니깐, 지나면서 풍경을 그냥 지나치지 않고 유심히 말할 때 자연에서 알고 배워오는구나 느낀다.

“저는 딸 둘이다. 우리 아이들은 자연에서 놀고 집에 장난감이 없어도 스스로 찾아서 둘이 알아서 잘 논다. 초창기에는 불만도 많았으나 5년쯤 되니까, 바라는 것을 다 가질 수는 없다고 느끼면서, 가장 중요한 걸 가질 수 있다면 나머지는 다른 방식으로 풀어야겠구나 생각한다. 가장 중요한 건 믿을 수 있다는 것이다.”

“마찬가지로 신뢰할 수 있다는 점이 가장 좋다. 아이들은 약자니까 항상 불안하다. 여기는 불안이 없고 신뢰가 된다. 신뢰는 관계망에서 이어진다. 또 하나는, 일반 어린이집은 그냥 맡아 준다는 느낌인데, 여기는 아이 교육에 세심하고 내가 원하면 개입할 수 있다는 점이 좋다.”

⑤ 시사점

○ 푸른숲어린이집은 개원한 지 1년이 조금 넘었기 때문에 아직 평가를 내리기는 선부르지만, 성미어린이집은 현재 안정되어 있는 상태임. 초창기에는 위치가 불편해서 정원이 차지 않았지만 입소문을 타고 확대되어 현재 대기인원이 밀려있는 상황으로서, 초창기 어려움을 넘어 이제 학부모들이 ‘부모참여’ ‘선행학습의 최소화와 인성교육’을 중심으로 하는 공동육아의 가치와 차별성을 인정하고 있는 것으로 보임.

○ 응답자들은 공동육아 어린이집의 가장 큰 장점으로 ‘신뢰’를 들었는데, 이는 ‘투명한 운

영'에서 나온 결과임. 응답자들은 각종 회의와 소모임 등을 통해 어린이집 운영에 부모 참여를 촉진 → 참여를 통해 어린이집의 청결과 먹거리, 안전에 대한 부모들의 신뢰 증대 → '말기는 사람'이 아니라 '함께 운영하는 사람'으로서 소속감 증진 등의 과정을 거치게 되는데, 그 핵심은 '부모'라고 하는 핵심 이해관계자의 합의를 중시 여기는 공동육아의 정신임. 그 결과 응답자들은 다른 보육시설을 이용할 때에는 '그냥 말기는 사람'이라는 느낌이 들었지만 지금은 '함께 아이를 키우는 사람'이라는 긍정적 느낌을 갖고 있었음.

○ 응답자들은 보육서비스의 질에 크게 만족하고 있었는데 이는 위에서 이야기한 '투명한 운영' 외에 공동육아의 가치를 가지고 진행되는 '체험학습' '자연학습' '인성교육'에 만족하기 때문이며, 이를 통해 '장난감이 없어도 스스로 놀 수 있고' '개미를 보아도 자세히 관찰하는' 아이들의 변화를 볼 수 있었기 때문임.

○ 이러한 공동육아의 가치는 나아가 지역공동체 형성의 싹을 보이고 있음. 곧 부모참여는 '다른 아이도 내 아이처럼 여기는 마음' '학부모간 소모임 운영' 등 공동체의식과 공동체모임으로 확대되고 있으며 '경로당, 소비자생협 등 지역사회와 협력하는 지역친화적 교육프로그램'은 '마을극장 등 동네의 다른 소모임에 대한 관심 증가' 등 지역공동체 형성의 움직임을 구체화하고 있음. 이해관계자로서 지역인사들을 어린이집 운영위원회에 적극 참가시키는 것도 공동육아만의 중요한 특성임.

○ 하지만 처음부터 교육관이 같은 부모들이 힘을 합쳐 만든 공동육아어린이집과는 달리 누구나 이용할 수 있는 '구립어린이집'이라는 특성은 학습프로그램과 부모참여를 둘러싸고 갈등을 낳기도 함. 6-7세 등 초등학교에 진학할 나이가 된 자녀의 부모들은 한글 등 선행학습이 부족하다는 점, 그리고 그것을 부모가 감당하거나 다른 학원을 보내야 하는 것에 대해 불안감이 강함. 또 부모참여에 대한 요구는 그럴 시간이 없거나 관심이 없는 부모에게는 무거운 부담감으로 작용할 소지가 큼.

○ 위와 같은 문제점은 우리나라 교육의 현실과 떼어놓고 생각할 수 없으며, 공동육아 어린이집 단독으로는 해결할 수 없는 교육의 근본적 문제임. 다만 이러한 현실을 인정하고 아동 연령대별 프로그램의 다양화, 직장맘이나 소극적인 학부모도 참여할 수 있는 다양한 부모참여방법의 개발, 부모와 교사간 소통의 확대를 통해 문제를 최소화할 필요가 있음.

○ 결론적으로 공동육아 어린이집은 '아동학대와 방임' '불안한 먹거리와 위생상태' '난방비, 특별활동비 등 재정 사용의 불투명성'과 같은 현실의 문제점을 '투명한 운영' '이해관계자 거버넌스'를 통해 잘 해결하고 있는 좋은 사례이며, 이는 협동조합의 중요한 원칙이기도 함. 다만, 이러한 원칙을 견지하면서도, 조합원이 아니어도 누구에게나 가입이 개방되어 있는 국공립시설의 현실에 맞게 다양한 프로그램과 소통방식을 개발해나가는 것이 이후의 과제라고 할 수 있음.³⁵⁾

35) 참고로, 돌봄서비스는 대인대면서비스이기 때문에 종사자의 만족도와 특히 밀접한 관계가 있으며, 종사자의 만족도는 근로조건에 크게 좌우. 다만 이번 조사대상은 구립어린이집이었으므로 법정 근로조건이 정해져 있어 차이가 없다는 점, 구립이 아닌 학부모 스스로 운영하는 공동육아어린이집은 지불능력 있는 학부모와 교사가 협의하여 근로조건을 정한다는 점에서 다른 어린이집과 비교하거나 일반화하기 어려우므로 '근로조건 요소'는 제외하였다. 이번 조사의 목적은 국공립어린이집 운영에서

⑥ 요약과 제언

핵심 질문	응답	결론	정책과제
선택하게 된 계기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대안육아를 모색 ○ 공공기관의 장점 ○ 신뢰형성 		
장단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로그램, 부모참여, 안전·청결·신뢰·먹거리, 육아공동체, 지역공동체 형성의 장점 ○ 참여의 정도, 개인생활의 보장 등의 한계와 학업에 대한 욕구, 상급학교 진학 준비, 지나친 참여 요구, 구성원들 간 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동육아 방식의 장점은 자연친화적이고 다양한 프로그램, 부모참여, 안전·청결·신뢰·먹거리, 육아공동체, 지역공동체 형성 등이 거론되었고 단점으로는 학업에 대한 욕구, 상급학교 진학 준비, 지나친 참여 부담, 구성원들 간 갈등 등이 지적됨 ○ 이를 해결해온 과정으로는 어린이집 운영체계가 가지고 있는 거버넌스와 리더십, 육아공동체를 형성해가는 과정에서 형성된 신뢰, 운영과 프로그램 상 다양한 시도, 지역과의 연계 등이 있었음 ○ 하지만 여전히 어린이집과 직장생활과의 병행, 구성원 사이의 갈등, 돌봄을 넘어선 학업과 상급학교 진학에 따른 교육 욕구 등은 해결되지 않은 과제로 남아 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가정과 직장을 병행할 수 있는 사회적 조건의 변화, 어린이집의 보육과 교육의 통합, 다양한 민주주의적 실험 등이 필요함 ○ 학업 등 다양한 욕구 충족을 위한 프로그램의 다양화 ○ 민주적 거버넌스 형성과 정부 역할의 강화 ○ 다양한 욕구 보장 프로그램(지역사회 연계 등)
운영상의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동운영위원회 ○ 부모참여 모델 		
프로그램의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연친화적 다양한 프로그램의 장점 ○ 학령기 아이들의 학업에 대한 욕구 사이의 갈등 		
문제를 해결해온 과정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거버넌스와 리더십 ○ 신뢰의 형성 ○ 다양한 참여방안 모색 ○ 육아공동체 형성 ○ 지역공동체 형성 		

2) 노인요양시설 이용자 FGI 개요와 결과

① 조사 개요

- 일시 : 2014년 9월 4일 18:00-20:00
- 장소 : 보라매역 두나미스 카페
- 조사대상 : 안산의료복지사회적협동조합이 운영하는 꿈꾸는집 요양원 이용자 3명과 서울의료복지사회적협동조합 이용자 1명 등 총 4명
- 조사방법 : FGI(focus group interview)를 통해 자료 수집

사회적 경제조직이 갖는 차별성을 파악하고, '아동학대와 방임, 회계 등에서 불투명한 운영' 등 현재 사회적으로 문제되는 사안을 해결할 수 있는지 살펴보는 것이기 때문.

② 참석자 및 조사 대상기관 개요

○ 참석자 개요

지역	명칭	연령	입소가족	응답자 가족 현황 및 이용경험
경기도 안산	안산의료복지 사회적협동조합 꿈꾸는집요양원	61세	시어머니(85세)	-장남과 동거 -23년간 시어머니를 모시다가 두 번째 요양원을 거쳐 세 번째로 꿈꾸는집을 이 용
		48세	친정어머니(79 세)	-남편과 자녀 2명 -다른 요양원에 모시다가 2013년에 꿈 꾸는집으로 옮김
		54세	친정아버지(86 세)	-남편과 자녀 3명 -친정어머니가 모시다가 2011년 꿈꾸는 집 입소. 꿈꾸는집 증축하는 동안 2달 다른 요양원 이용
서울 영등포구	서울의료복지 사회적협동조합	37세		남편과 자녀 2명

○ 기관 개요

구분	안산의료복지사회적협동조합	서울의료복지사회적협동조합
	꿈꾸는집요양원	
개원연도	2000년 (2013년 사회적협동조합으로 전환) 2011년→2013년 1차 확장	2002년 (2013년 사회적협동조합으로 전환)
주요사업	의원, 한의원, 치과, 건강검진센터, 방문 간호, 재가장기요양기관, 요양원 운영 노인요양사업	치과, 한의원, 노인복지센터(재가장기요 양기관)
소모임	숨다리산악회, 옥상텃밭, 자원봉사자모 임, 한울타리, 양생공, 요가모임, 오카리 나 팬플룻, 당장나와걸자, 마을모임, 명 상모임, 축구, 기천문, 어르신댄스, 몸살 림 등	요가, 건강산행, 배드민턴, 보라매걸기, 영화모임, 천연만들기, 태극권, 스포츠댄 스, 기타배우기, 예쁜글씨모임, 캐리커처 모임, 도자기만들기모임, 어린이발레단 등
조합원 (정원)	5,624세대 약 2만명(2012년 말 현재) 17인→40인	2665세대 약1만명(2012년 말 현재)
연락처	경기도 안산시 상록구 예술광장 1로 46, 3층	서울시 영등포구 대림로 76 동화빌딩 301호

031-401-2208 http://www.asmedcoop.org	02-849-2150 http://www.medcoop.org
위와 같은 건물 4층	

③ 조사의 주요 내용

조사항목	주요 내용
참석자 현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연령, 가족 수, 가구특성(맞벌이 여부, 부양해야 할 어르신가족) ○ 현재 꿈꾸는집요양원 이용가족(이용연도, 연령, 성별)
의료사협 이용 경험	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료사회적협동조합 이용 경로와 가입 이유, 이용 경험 평가 ○ 의료사회적협동조합과 일반 병원의 차이 유무
요양원 이용 경험	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본인, 혹은 주변의 요양시설 이용 경험 ○ 꿈꾸는집 요양원을 이용하게 된 이유와 경로 ○ 일반 요양원과의 차별성 <ul style="list-style-type: none"> - 의료서비스의 질과 만족도 - 운영 공개 정도, 이용조합원의 운영 참가통로와 참가 정도 - 기타 의사 등 직원과의 유대감, 지역사회활동 인지 정도 등 ○ 개선/보완할 점은
기타 제언	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어르신돌봄과 관련하여 가장 어려운 점은 ○ 재가요양센터, 노인요양원의 가장 중요한 선택 기준은 ○ 지방정부가 할 일은

④ 주요 논의내용 및 결과

○ 의료복지사회적협동조합(이하 '의료사협') 가입 이유와 이용경로.

- 응답자들이 의료사협에 가입하게 된 경로는 주로 아는 사람의 소개였음. 대부분 협동조합을 알아서가 아니라 좋다고 하니까, 아는 사람이 권유하니까 가입했다가 이후 본인이 참여할 수 있는 모임 등을 알면서 적극적으로 활동을 하게 됨.

- 곧 의료사협은 진료 외에 조합원간 협동과 건강한 지역사회만들기를 위해 다양한 소모임을 운영하고 있는데 이것이 무수히 많은 동네 병원들과 차별성을 띄고 사람을 끌어들이면서 조합원이 협동조합에 참여할 수 있는 중요한 매개체로 작용하고, 의료사협의 지역사업을 뒷받침해 주는 인적 풀을 이루고 있음.

“좋은 데가 있다고 주변에서 소개받고 가입했다. 출자를 하면 내 병원처럼 내 주치의가 생기고, 과잉진료 같은 거 안 한다고 그렇게 설명을 해주셨다. 나중에는 출자금 돌려준다, 가입한다고 손해될 일은 없다, 그래서 가입했다. ... 지금은 이사를 갔지만 요가모임을 하고 있다.”

“00의료사협 초대 이사장이 지인이셨다. 지인이 소개하고 가입 권유를 했는데 그때는 의료사협에 대해 잘 모르고 있을 때였다. ... 총회 때 오라고 하면 시간나면 가는 정도.”

그러다가 집으로 한 달에 한번 소식지가 오는데, 우연히 사회적협동조합으로 전환되면서 출자금 5만원으로 오른다는 내용이 눈에 띄었다. 그날은 꼼꼼히 다 읽어봤더니, 유익한 활동들이 많이 보였다. 내가 돈을 안 내다보니 관심이 덜했는데, 남편이랑 의논해서 출자금 올리고 적극적으로 관심을 갖자고 하고 찾아갔다. 출자금은 5만원으로 올리고, 1만원 자동이체시켜놓았다. 지금은 독거노인 도시락 배달 봉사를 시작한지가 2년 다 되어간다. 거기 소모임에 참석한다.“

“2008년인가, 좋은 데가 있다고 주변에서 소개받고 가입했다. 의료분야로 협동조합을 한다는 게 생소했으나 그래서 더 관심이 끌렸다. 저는 병원 이용보다 조합원 공동체 모임에 더 관심이 있었다. 좋은 모임이 많아서 관심 갔다. 보라매 공원이 집 앞이라 걷기모임에 들어갔다. 건강할 때 지키자는 모토가 마음에 들었다.”

○ 의료사협과 일반 병원 이용경험의 차이.

- 응답자들이 가장 먼저 손꼽은 것은 ‘친절함’임. 대기시간 1시간, 진료시간 2분이라는 종합병원에 비해서뿐 아니라 일반 병원과도 달리 충분히 상담을 할 수 있고 다른 환자들도 의례 그렇거나 하는 문화가 있는 것으로 보임. 응답자들은 의사-환자 관계가 권력관계가 아니라 같은 조합원, 주치의라는 느낌을 갖고 있음.

“다른 병원보다 일단은 친절하다. 적극적으로 관심 갔던 건 소모임에 참여하면서. 혈압이 높아 의료사협 선생님이 추천해서 자조모임에 들어갔다. ... 선생님이 혈압을 체크해보더니 이대로 방치하지 않겠다고 하셔서 깜짝 놀랐다. 예전에 다녔던 병원과 너무 달랐다. 다른 병원은 2-3분이면 끝났는데 바깥에서 환자가 기다리건말건 상담을 해주고... 다른 환자들도 의례적으로 기다리더라. 신선한 충격을 받았다.”

“감기, 천식 등이 올 때 이용하는데 종합병원 갈 것 아니면 일단 의료사협을 이용한다. 종합병원 가면 기계처럼 진료를 마쳐야하는 부담감 없이 편안하게 궁금한 거 다 물을 수 있어서 좋다.”

“주치의 같은 느낌이다. 병을 달고 살지 않아서 병원을 자주 이용하지는 않지만 아플 때가 생기면 옆에 주치의 선생님이 있는 느낌이다. 조합에 자주 들락거리면서 같이 밥을 먹으면서 살짝 선생님께 분위기 파악해보고 필요하면 약을 타러 갈 정도로 친밀하다. 치과치료는 많이 받지 않았지만 의사선생님과 아는 사이이고 여유를 갖고 들어주고 설명해주시니 공포감이 없는 게 장점이다.”

“일반병원에서는 짧게 후딱 진료를 보고 내보낸다. 물어볼 기회가 없고, 내 증상을 자세히 설명할 기회가 없다. 시간에 쫓기는 게 가장 불편하다. 의료사협의 한의원과 치과를 이용하면서 그런 점이 해소되었다.”

- 다음으로는 ‘신뢰’였음. 특히 치과의 경우 재료비가 병원마다 각양각색인데 의료사협에 대해서는 우리를 속이지 않는다는 믿음이 강함. 결국 응답자들은 ‘저렴한 가격’이 아니라 ‘믿을 수 있고 친절한 진료’가 의료사협과 다른 병원의 차이라고 느끼고 있었음.

“치과를 갔는데 감동이였다. 왜냐면 일단은 고가의 치료를 요하는 인플란트는 용자가 된다. 신협이랑 연계가 되어 용자를 해준다. 친절하기가 말도 못하게 친절하다. 간호사 선생님들도, 다른 병원과 가격이 같아도 18금인지 어떤지 확인할 길이 없는데, 여기에서는 절대 속을 일은 없다고 말씀하신다.”

“이윤을 추구하지 않는다. 조합원이 (의사)선생님을 고용한 거라 속일 이유도 없고 신뢰가 간다.”

“친절하게 자세히 깊이 설명해주니 좋다. 약은 (다른 병원과) 비슷하지 않을까?”

○ 사설, 시립요양시설 이용경험 및 문제점.

- 응답자들은 부모님이 아프셔도 처음에는 본인 혹은 친척이 모시다가 치매 등의 악화로 더 이상 집에서 모시기 어려워져서 요양원을 이용하게 되었으며, 현재 꿈꾸는집 요양원에 오기 전에 한 두 군데 다른 요양원을 이용한 경험이 있었음.

- 이들은 사설, 시립 요양원의 가장 큰 문제점으로써 ‘환자를 존중하지 않음’ ‘의무적이고 형식적’ ‘위생과 안전관리 등이 제대로 이루어지지 않음’ ‘개선 노력보다는 현상유지에 중점(운동을 시키지 않는 등)’을 들었고 그밖에 ‘의사가 상주하지 않아 가족의 부담이 크다’는 지적도 나왔음.

“이전에 사설 요양원과 시립 요양원 등 두 군데 요양원을 이용했다. ... 큰 시누이가 모셨는데 큰 시누이(56세)와 시어머니가 같이 치매가 왔다. 저는 아들과 살고 있는데 너무 심해서 가정에서 돌볼 형편이 안되었다. ... 그때 꿈꾸는집요양원은 초창기여서 수용인원이 17명이어서 자리가 안나 모실 수가 없었다. 일단 시립요양원 경비는 저렴했다. 한 달에 한 번이라도 시간 나는 대로 갔는데 의무적이라는 느낌을 받았다. 규모가 크고 인원이 많으니- 160명 정도? 마음이 편치 않았다.”

“시립요양원에서는 일주일에 한 번 의사가 오기는 하지만, 갑자기 편찮으시면 무조건 가족이 병원으로 모시고 가야했다. 1년 동안 병원 입원을 3번 했다. 노인성질환 등 신후염 등이 급성으로 잘 온다. 큰 병원에 가면 전체 검사하고, 일주일 입원하시니 간병인 쓰고.. 경비 부담도 만만치 않았다.”

“원래 제가 일을 안 하고 24시간 내내 두 달을 모셨다. 나중에는 큰 올케네로 보냈는데 상태가 심각해져서 누가 모실 수도 없는 상황까지 가니 싸움이 일었다. 꿈꾸는집 요양원에 자리가 없어서 시설이 깔끔하고 괜찮아보이는 사설 요양원에 모셨다. 그런데 하루 전화를 수십 번 하시고 엉거주춤 걸어다니다 다치시고, 그 와중에 돌봄 상태가 안 좋아 그런가 치매가 심해졌다. 고대병원도 가서 두 번이나 검사했다. 그런데 요양원에서 어머니는 적응을 못 하시고, 나는 갈 때마다 냄새나고 비위생적이고, 용변 처리도 잘 안되는 것 같고 식사도 형편없다는 느낌을 받았다. 사장이자 원장이 요양보호사들에게 시설의 이익을 추구하는 부분만 교육을 시키는 느낌이 들었다. ... 갈 때마다 불만이였다. 당장이라도 집으로 모시고 싶을 정도였다.”

“상담을 하긴 하는데 요양보호사에게 불리한 건 쉬쉬한다. 어머니가 머리가 찢어져 다치셨는데 어떤 처치도 하지 않았다. 이게 뭐냐 하고 봤더니 피가 났다가 말랐던 흔적이 있었다. 이게 뭐냐 했더니 처음에 요양보호사 선생님은 몰랐던 것처럼 말하고, 나중에 원장이 와서 할머니가 나오다가 침대 난간에 부딪친 것 같다고 변명처럼 들리는 이야기를 했다. 짜증내면서 대응하고, 보호자가 가면 의무적으로 와서 대응하는 게 싫었다.”

“17인에서 40인으로 확장할 때 옆 요양원에 두 달쯤 모셨는데 너무 차이가 나더라. 시설은 좋고 공간도 더 넓었으나 침대 밖으로 환자를 끌어내지 않는다. 침대 위에서 밥 먹고 양치하고... 거의 동물 같은 느낌이었다. ... 남동생이 자주 가뵈었는데, 꿈꾸는집에서는 수염도 매일 깎아주는데 잠시 옮긴 곳에서는 전혀 안 해주고, 식사하다가 고춧가루가 떨어져도 며칠 뒤에도 그대로 있다고 불평을 했다.”

“외할머니(86세)가 얼마 전에 고관절이 부러져서 병원에 계시다 재활요양병원으로 옮겼다. ... 대소변을 어떻게 할 수 없어 가기 싫다 하시는 걸 겨우 설득해서 들어가셨는데 친정엄마는 혼자 며칠 우신 것 같다. 할머니를 돌 전 아이 다루듯 하고, 커튼 없고, 냄새 나고, 사람을 너무 함부로 하는 게 느껴진다고 엄마가 괴로워하신다.”

○ 꿈꾸는집 요양원 이용경험과 만족도

- 다른 요양시설을 이용해본 경험이 있기 때문에 꿈꾸는집에 대한 응답자들의 만족도는 매우 높았고, 그간 요양시설의 문제점을 해결할 수 있다는 자부심도 강했음.
- 구체적으로 이전 요양시설에서 느꼈던 문제점을 꿈꾸는집에서는 다음과 같이 해결하고 있었음.

[문제1] 환자와 보호자를 존중하지 않고 형식적임.

“그 전 사설요양원에서는 선생님들이 짜증내면서 대응하고, 보호자가 가면 의무적으로 와서 대응하는 게 싫었다. 나중에는 변명으로 들리는 부분이 많았다. 여기서는 그런 것이 없다. 여기서는 엄마를 너무 존중해준다. 휠체어 타다가 앞으로 넘어졌는데 요양원 선생님이 미안하다고 백배사죄를 해 뭐라 할 수가 없었다.”

“이전에는 요양병원이 아닌데도 환자복을 입었다. 시립병원에서는 일괄적인 옷을 입힌다. 꿈꾸는집은 자기 개성을 표현하는 옷을 입을 수 있다.”

“바로 밑 남동생이 장남이라 안산에 사는데... 증상을 이야기해주며 아버님 신경안정제 주사해도 되는지 전화 오고, 밤에 침대에 묶어놔도 되는지 전화가 온다고 하더라. 올케가, 형님 이런 전화가 오는데 어떻게 해요 하고 묻는다. 그런 차이가 있다.”

[문제2] 비위생적이고 현상유지에 치중.

“위생적이고 깨끗하다. 시설이 새 거라 그렇기도 하지만, 세탁물, 이불 관리도 잘 하신다. 환기도 잘 하셔서 들어가면 어르신 냄새, 대변 냄새가 안 난다. 어머니가 표현은 못 하신다. 선생님들이 어르신을 대하는 게 진심으로 대하고, 적극적으로 대하고.. 그런 것들이 이전과 완전히 다르다.”

“일주일에 최소 3번은 가보면, 점심 때 어르신들이 거실로 다 나와 앉아있다. 프로그램도 하고. 요가 수업도 한다. 점심도 다 같이 드신다. 다 같이 양치하고, 못하는 분은 선생님이 도와 드리고, 직접 틀니까지 관리해주고... 위생적이고 체계적으로 잡혀있다.”

[문제3] 갑자기 병원에 입원해야 할 경우 가족의 부담이 커.

“저희가 꿈꾸는집 요양원으로 모신지 1년이 넘어가지만 여태까지 병원에 입원한 적이 단 한 번도 없다. 만일 문제가 생기면 아래층에 병원이 있으니, 수시로 가서 검진도 하고, 의사선생님이 오셔서 관리도 해주셔서 그런 것 같다. (생활)관리가 된다. 시어머니가 허리가 아파서 힘들어하셨는데 물리치료도 일주일에 2번씩 한다. 간호사가 약물 관리도 철저히 하신다. 느낌이 있지 않은가? 여기는 사무적이지 않다. 여기 모토는 제2의 우리집이다.”

- 아직까지 자녀가 부모를 모셔야 한다는 사회적 분위기가 우세한 우리나라에서는 요양시설에 대한 어르신들의 반감이 강하며, 자녀 역시 아프신 부모를 남에게 맡긴다는 데 대해 커다란 죄책감을 느끼고 있음. ‘버려졌다’는 심리적 느낌은 신체에도 작용하여 질환을 악화시키고 회복 의욕을 꺾고 있으며, ‘버렸다’는 느낌은 자녀들 사이에 책임을 둘러싼 불화로 작용하기 쉬움.

- 따라서 적절하고 믿을 수 있는 요양시설의 숨은 효과는 노인들에게는 심리적 안정을 주고 자녀들에게는 가족간 불화를 줄일 수 있다는 점임. 나아가 노인들의 심리적 안정은 질환의 완화 효과도 가져오기도 함.³⁶⁾

“(어머니가) 잡고 겨우 걷는 정도이나 치매가 있어 인지가 안되신다. 제가 모셨으나 하루종일 모시기 어려워 큰 올케네로 보냈다. 그런데 대소변 관리에 문제가 있으니 며느리도 싫어하는 어려운 상황이 닦혔다. 누가 모실 수도 없는 상황까지 가니 싸움이 일었다. 이제 동생네로 가야하는데 작은 애들이 셋이다. 상황이 열악하고 제가 다시 모시자니 어려웠다. 그래서 시설로 모셨는데 어머니는 (자식들이) 자신을 버렸다고 생각했다. (어머니가 시설에) 적응하는데 2-3개월 시간이 걸렸다.”³⁷⁾

“외할머니는 요양병원 가면 끝이다 생각하고 계셨다. 중풍이나 치매도 아닌데, 걷지 못하시니... 가기 싫다 하시는 걸 겨우 설득해서 들어가셨는데, 그때 스스로 끝이구나 마음을 놓으셨는지 거기 옮긴 이후부터 눈동자가 흐릿하고, 말씀을 알아들을 수 없게 이말 저말 하신다. ... 엄마는 60세 중반이신데, 당신의 미래 모습을 생각하시더니, 나도 가기 싫은데 우리 엄마는 어떨까 그러신다.”

36) FGI에서는 자세히 다루지 않았으나 꿈꾸는요양원의 프로그램은 매우 다양하다. 생일잔치, 어린이집 원생들의 방문 재롱잔치, 텃밭 가꾸기, 정기적 나들이와 일상적 산책 등 외상노인들조차 많은 사회적 활동에 참여시키고자 노력함. 만성질환 해소와 면역력 증가를 위해 한방차, 현미, 채식 위주의 식단을 제공하는 것도 기본임. 이는 무조건 침대에 눕혀두고 관리를 중심으로 하는 많은 요양시설과의 중요한 차이이며 이를 통해 어르신들은 삶의 의욕과 관심을 되찾고 운동능력이 개선되거나 치매와 같은 증상이 완화되기도 함. 보호자들에게는 수시로 부모님의 상태를 알려드리고 의논하며 ‘부모님 전상서 쓰기’와 같은 프로그램을 진행하여 ‘시설에 맡겼다’는 죄책감을 덜어주고 부모자녀관계에 좋은 매개 역할을 하기도 함.

37) 꿈꾸는집 요양원으로 옮긴 이후에는 적응을 금방 하시고 표정도 밝아지셨다고 함.

“나이 많은 분들은 (요양원 이용을) 받아들이기 힘들어한다. 슈퍼에 갔는데 다른 동네 분들이 내 얘기를 하면서 고려장이라고 하더라. 마음이 안 좋았다. 현실적으로 시대적으로 바뀌어 가는 양상인데, 그런 인식이 바뀌어야 하지 않을까. 시나 구청에서도 홍보를 했으면 한다. 꿈꾸는집요양원처럼 시설의 기준을 위생적인 면 등을 맞춰줬으면 좋겠다. 다른 요양원 가서 요가 수업을 하는 요가선생님이 있는데, (냄새 때문에) 숨을 못 쉴 정도였다고 한다. 꿈꾸는집 요양원에서는 그렇게 느낀 적이 없다.”

“(사설요양원에서는 문제가 생겨도) 보호자가 요구할까봐 원장은 소극적으로 대응하는 과정을 거쳤다. 꿈꾸는집 요양원으로 옮기니 첫날부터 엄마의 행동, 표정이 편안하시더라. 그제서야 안심이 되었다.”

“친정아버지를 엄마가 5년 모시다가 요양원에 옮겼다. 뇌출혈에 중풍으로 청각을 잃고 환청도 있었는데 꿈꾸는집 요양원에 가서는 환청이 사라졌다. 전에 친정엄마가 모실 때에도 밥은 챙겨드리지만 (다른 건 해드리기 어려워) 하루 종일 천장만 쳐다보고 계셔서 마음이 편하지 않았다. 여기 요양원에 모시니 보호사들과 친밀감 있고 딸보다 더 친하다. 아버지도 뭔가 얘기를 하려고 시도하시고.. 그런 차이가 있다.”

○ 꿈꾸는집 요양원의 차별성의 이유

- 꿈꾸는집 요양원 이용자의 만족도가 매우 높은 것은 기본적으로 ‘협동조합’이라는 구조에서 기인함. 곧 환자와 이용자, 직원과 의료진 모두 조합원이기 때문에 권위적인 갑을관계가 상대적으로 약하고 한 식구라는 의식이 강하다는 점, 개인의 영리를 추구하는 것이 아니라는 점, 나도 언젠가는 이 조합을 이용하는 이용자가 되기 때문에 정성을 다하게 된다는 점 등이 그 이유.

“협동조합이라 더 그렇다는 생각이 든다. 나도 나이 먹으면 꿈꾸는집 요양원 가고 싶다고 얘기들을 한다. 요양보호사도 조합원이고, 원장도 조합원이고, 그렇다 보니 내가 어디에 고용되어 돈 받고 일하기는 하지만 그것보다는 내 집이라는 개념이 그 분들에게 있는 것 같다.”

“내가 가꾸는 곳이다. 개인이 영리를 취하거나 일방적으로 돈을 지불하고 서비스를 받는 대상이기보다는 공동체 안에서 내가 가꾸는 기관이고, 남남이 아니라 기관 안에서 함께 힘을 합치는 같은 구성원이라는 느낌이다.”

“같은 곳에서 일을 해도 사람 관계가 힘들면 더 힘들다. 여기는 오너가 있는 게 아니라 다 같은 입장이라 (누가 마구 시키고 명령하는) 그런 부분에 스트레스를 안주니 선생님들 표정이 밝다.”

- 하지만 아무리 법적으로 협동조합이라 해도 실제로 어떻게 운영되는가가 중요함. 이해관계자, 특히 보호자와 같은 핵심 이해관계자가 운영에 참여하는가, 요양원의 수지결산 등이 공개되고 조합원이 의사결정을 하고 있는가가 관건임.

- 먼저 꿈꾸는집 요양원 운영법인인 안산의료사협은 이해관계자 거버넌스를 위해서 ■노동계, 시민단체, 신용협동조합, 일반주민 등 다양한 집단에서 이사진이 고루 나올 수 있도록 배려하

고 있으며³⁸⁾ ■이사는 대의원들이 선출하는데 이사 후보 공고를 내고 조합원 30명 이상의 추천을 받은 사람들이 후보가 될 수 있으며 ■대의원은 안산을 37개 구역으로 나누어 구역선거를 통해 선출하는 등 임원 선출에 모든 조합원의 의사를 반영하고자 노력하고 있으며 ■2012년 말 현재 교육, 소모임, 자원봉사, 지속적 출자 등 다양한 활동에 참가한 조합원이 1,557명(중복참여 포함)에 이르는 등 조합원의 참여를 끊임없이 촉진, 확장시키고 있음.

- 꿈꾸는집 요양원도 부설기관으로서 조합원을 의사결정과정에 참여시키고자 끊임없이 노력하고 있음. 이용자(소비자 조합원)가 운영에 참여할 수 있는 것은 구체적으로 위원회 활동이고, 의료진과 지역인사 등과 대등한 위치에서 의논을 하고 있음. 처음에는 소모임 활동을 하며 의료사협의 사업을 이해하고 이후 요양원을 이용하면서 위원회 활동을 통해 직접 운영에 참여하게 되는 경우가 많은 것으로 보임.

“나는 그림 그리는 소모임, 남편은 난타 소모임에서 활동한다. 난타가 끝나면 ‘당장 나와서 걷자’ 모임에 갈 예정이다. 일주일에 한 번씩 있다. 저도 도시락 배달 봉사를 한다. 그리고 요양원이 생긴 뒤에는 요양원 운영위원회에도 참여한다. 운영위원회가 10명인데 간호사 선생님, 타 지역의 요양원 원장님, 나머지는 거의 보호자다. 과반수 이상이 보호자다. 전체 운영위원회 위원장도 보호자다. 저는 놀랐다. 우리가 허심탄회하게 이야기할 수 있는 통로라는 게 놀라웠다. 심지어는 어떤 분은 보호자이신데, 정말 자주 가시면서 주병 들어가 쓰레기통을 비워라, 닦아라, 반찬도 하라고 이런 얘기까지 다 하는 장소다.”

“지금 소모임에서 요가수업을 하고 있다. 재가 독거어르신 밑반찬 봉사를 하는데, 이번에 새로 운영위원회에 들어가서 운영에도 참여하고 있다. 이전과 다르게 40명으로 늘어 버겁기는 하지만 예전과 다르지 않게 하려고 무진장 노력한다는 걸 느꼈다. 운영위원 참여를 요청해주셔서 일단 도움이 될 것 같아 흔쾌히 참여했다.”

- 돌봄서비스의 주요 이해관계자의 하나는 종사자임. 특히 돌봄서비스는 대인대면서비스이기 때문에 종사자들의 만족도가 서비스의 질에 직접 영향을 미치고 만족도는 근로조건에 크게 좌우됨.

- 꿈꾸는집 요양원의 요양보호사들은 파트타임 일부를 제외하고는 기본적으로 정규직이자 조합원임. 따라서 직원조합원으로 운영에 참여하는 길도 열려있고 노동권 보호나 갑을관계에서도 우호적인 환경이지만 상대적으로 강한 업무강도³⁹⁾, 낮은 수가로 인한 저임금, 낮은 사회적 지위 등은 여전히 해결과제로 남아있음.

- 이러한 문제를 조금이라도 해소하기 위해 꿈꾸는집에서는 직원들에 대한 교육 및 휴식 프로그램을 확대하고 있으며, 이용자들 역시 요양보호사에 대한 연대의식이 싹트고 있음. 제도적 변화와 더불어 이해관계자간 합의를 통해 서로를 이해하고 직원에 대한 처우를 향상시키는 것도 협동조합의 또 하나 장점이라고 할 수 있음.

“요양원의 내막을 보고하는 가족간담회가 열렸다. 저희 어머니가 허리가 편찮으셔서 요양보호

38) 2012년 말 현재 이사진은 소비자(이용자) 조합원 11명, 직원 조합원 2명, 자원봉사자 조합원 2명, 사외이사 1명 등 총 16명으로 이루어져 있음. 의료사협 관련 내용은 황선자·최영미(2013)에서 발췌.

39) 청결과 위생, 말벗 등에서 다른 요양시설에서는 한 번으로 끝내는 일을 꿈꾸는집 요양원에서는 두세 번 반복하기 때문에 요양보호사들이 다른 기관보다 일이 힘들다고 호소하는 경우가 많다고 함.

사 선생님이 어려워하던 무렵이었다. 제가 느낀 게, 요양보호사 선생님 너무 감사하다. 내가 할 수 없는 일을 감당해주고 계시니. 진심에서 우러나서 가족 소망 발표하는 시간에, 요양사 선생님들 의무감에 하시는 분도 계시고 모토처럼 내 부모처럼 모시는 분들도 계시겠지만, 너무 감사하다. 어떤 식으로든 이분들이 진심으로 우러나오는 마음이 더 많아지려면 처우개선으로 보답해야 한다고 말하니 (다른 가족들도) 박수를 치시더라. 다른 곳보다 몇 만원이라도 급여를 인상해주면 더 좋겠다고 말하니 박수를 치셨다.”

“돌봄분야에서 노동자들 문제에 관심을 더 기울였으면 좋겠다. 아이를 키우다 보니 어린이집 종류가 많다. 이들 시설에서 크고 작은 사건들이 일어난다. 운영하는 기관장이 어떤 입장에서 어린이집을 운영하느냐가 중요하다. 요양원도 마찬가지일 듯하다. 둘째 아이는 괜찮은 곳에 보냈는데 원장이 보육교사의 처우를 어린이집의 최우선 과제로 둔다. 직원들부터 인격적으로 대우해주니, 아이들에게 좋은 영향이 간다. 결국 돌봄 종사자들의 문제가 중요하다. 나는 못하는 일을 다른 분에게 시키는데, 그 분이라고 하고 싶겠느냐...외할머니 계신 분 병원에 가면 간병하시는 분들이 중국동포들이다. 우리나라 사람들이 안하고, 하기 싫은 일이다. 결국 내가 돌봄을 맡긴 가족에 영향을 미친다.”

○ 노인요양시설의 가장 중요한 선택 기준과 정부의 역할.

- 마지막으로 노인요양시설의 가장 중요한 선택기준과 정부의 역할을 물어본 결과 응답자들은 노인요양시설의 조건으로서 공통으로 ■자주 찾을 수 있도록 집에서 가까운 곳 ■어르신들의 인격을 존중하는 곳 ■어르신들 진심으로 편안하게 모시는 곳 ■깨끗한 곳 ■병원이 가까운 곳을 들었음.

- 정부의 역할로는, 요양시설이 어르신 고려장이 아니라 사회적으로 필수적인 돌봄서비스임을 알려야 하고 이를 위해 ■어르신을 사회적으로 편안하고 행복하게 돌봐드려야 한다는 사회적 인식의 전환(인간 존중의 철학) ■위생기준의 강화를 요구하였음. 가장 중요하게는 민간이 하건 정부가 위탁하건 영리를 추구하는 문제가 생기기 쉬우므로 ■협동조합과 같은 비영리기관을 통한 서비스 제공이 가장 중요하다고 이야기함.

⑤ 조사결과에 바탕한 시사점

○ 현재 노인요양원을 운영하는 사회적 경제조직은 극소수⁴⁰⁾이기 때문에 상대적으로 운영이 안정된 안산꿈꾸는집 요양원 이용자를 주대상으로 FGI를 실시했으며, 운영주체의 성격이 사업 내용에 큰 영향을 미치기 때문에 의료복지사회적협동조합의 차별성도 일부 다루었음.

○ 먼저 응답자들은 일반 병원에 대해 짧은 진료시간과 불충분한 설명을 가장 큰 불만으로 느끼고 있었으며, 반면 의료사협에 대해서는 충분히 상담할 수 있는 ‘친절함’, 전문과와 환자라는 갑을관계가 아니라 편하게 이야기할 수 있는 ‘주치의’ 같다는 친근함을 가장 큰 장점으로 들었음. 여기에는 협동조합의 같은 조합원이라는 평등한 위치, 단순히 진료 이용뿐 아니라 각종 소모임에 참여하며 의료사협의 사업을 이해하고 참여하며 공동체의식을 키워갈 수 있었기

40) 현재 알려진 바로는 안산의료사협이 운영하는 꿈꾸는요양원 이외에 서울의 도우누리사회적협동조합이 서울시 중랑노인요양원을 위탁받아 운영하고 있음. 후자의 경우 아직 1년이 되지 않은 초기 단계이므로 꿈꾸는요양원 이용자만을 대상으로 했음.

때문임.

○ 응답자들은 조모의 간접 이용경험을 들었던 한 명을 제외하고는 직접 사설, 시립요양원을 이용해본 경험자들로서 꿈꾸는집 요양원의 차별성을 피부로 크게 실감하고 커다란 만족감, 자부심을 느끼고 있었음. 이들이 이전의 경험을 통해 가장 많이 제기한 문제는 ‘환자를 존중하지 않음’ ‘의무적이고 형식적’ ‘위생과 안전관리 등이 제대로 이루어지지 않음’ ‘개선 노력보다는 현상유지에 중점(운동을 시키지 않는 등)’ 등이었음. 반면 꿈꾸는집 요양원에서는 이러한 문제가 눈에 띄게 개선되었다는 데 동감함. 또한 요양원에 대한 만족은 환자의 심리적 안정과 증상 호전, 보호자의 죄책감 경감 및 가족간 불화의 완화라는 정서적, 육체적 효과까지 가져옴.

○ 이들은 환자와 보호자의 인권을 존중하며, 편안하고 위생적인 분위기에서 정성껏 돌봄을 제공한다는 데 커다란 만족을 표했고, 이것이 가능한 이유를 ‘협동조합’에서 찾았음. 곧 환자-보호자-직원-의료진이 같은 조합원이기 때문에 갑을관계가 아니라는 점, 보호자가 소비자조합원으로서 운영위원회에 직접 참가하여 요양원의 운영을 결정할 수 있다는 점, 개인이 영리를 취하거나 돈을 내고 서비스를 받는 일방적 관계가 아니라 공동체라는 점에서 찾았음.

○ 나아가 앞에서 본 공동육아 어린이집과 마찬가지로, 각종 소모임을 통해 지역사회에 참가하고 다른 주민들과 관계를 맺어나가면서 단순히 진료와 요양서비스를 이용하는 것이 아니라 지역공동체 형성에도 일익을 담당하고 있음. 이러한 공동체의식은 서비스를 직접 제공하는 직원(요양보호사)에게까지 확대되어 ‘서비스의 질=처우개선 필요’라는 인식으로까지 넓혀지고 있음.

○ 우리 사회에서 ‘노인돌봄서비스의 사회적 제공’과 ‘지역사회 보호’는 사회적 화두임. 이용자들이 바라는 ‘가까운 곳에서’ ‘어르신들의 인격을 존중하며’ ‘편안하고 위생적으로 모실 수 있는 요양시설’은 바람직한 노인요양시설의 기준에서 핵심적인 덕목임. 따라서 향후 노인요양시설 확충에서는 ‘당사자의 존엄성과 결정권’ ‘윤리경영’이라는 가치가 지표화되어야 하며, 이를 실현·감시할 수 있는 ‘이해관계자 참여’가 필수적이어야 함.

○ 이러한 측면에서 꿈꾸는집 요양원의 사례는 의료사협이라는 사회적 경제조직의 원칙과 가치, 운영원리가 ‘노인학대와 방임’ ‘비위생적인 환경’ ‘형식적이고 의무적인 돌봄’ ‘직원(요양보호사)에 대한 인격적 무시와 낮은 처우’라는 노인요양시설의 고질적 문제를 해결할 수 있다는 희망을 보여줌. 다만 노인요양보험제도의 낮은 수가 아래에서 중요한 이해관계자의 하나인 직원들의 처우 문제를 어떻게 좀더 향상시킬 수 있는지가 당면과제의 하나라고 할 수 있음.

⑥ 요약과 제언

질문	응답	정책과제	결론
의료사협 장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충분한 진료시간과 꼼꼼한 진료 낮은 문턱 ○ 가격과 윤리성에 대한 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인돌봄에 대한 사회적 인식 제고 ○ 사회적 돌봄으로 확대 ○ 이용자와 공급자의 상호성이 담보되는 공급구조. ○ 노동조건 개선과 이윤배분 방식 전환 ○ 지역 공동체 형성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인돌봄의 문제는 매우 심각함. 민고 말길만한 시설의 부재로 이용자의 불신이 심하고 상태가 크게 악화되기 전까지 가족의 부담이 되고 있음 ○ 현재 국공립시설은 양적으로도 부족하고 신뢰도 높은 편은 아니며, 민간의 경우 매우 심각한 수준의 시설이 많음 ○ 노인 돌봄은 수요에 비해 줄은 공급기관이 턱없이 부족한 상황이며, 상호성에 기반한 비영리 협동조합 방식의 돌봄공급조직의 빠른 성장이 요구됨
의사의 질	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스 만족도와 의료 질에 대한 신뢰 존재 ○ 친절, 충분한 상담과 치료, 건강관리 방안 제시, 의사와 지속적인 관계 		
운영상의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 모임과 투명한 운영위원회, 의료비 혜택 		
요양원의 장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료서비스 연계 ○ 인간적 유대 ○ 협동조합의 특징인 상호성 ○ 공동체 의식 ○ 시설의 접근성 ○ 위생(세탁, 청소, 환기), 먹거리, 의사 진료와 간호사 케어, 환자를 인격체로 대하는 진심 등 		
시립·민간 과의 차이	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시립, 민간, 협동조합의 수준이 매우 다름 ○ 대다수 공급기관인 민간의 경우, 좋지 않은 이미지로 인한 가족 부담이 매우 큼 		

4부. 결론 및 시사점

1. 지역공동체 기반 돌봄서비스 제공에서 사회적 경제 영역의 중요성과 활성화를 위한 조건 및 정책 수단 검토

1) 돌봄서비스와 사회적 경제

○ 돌봄서비스의 성격

- 돌봄서비스는 대인서비스로서의 돌봄, 즉 관계재로서의 성격을 지니며 전달체계 또는 공급 주체의 성격이 혼재되어 공공성과 사적 경험이라는 특수한 양면성을 지님 또한 개인의 몫이 아닌 사회적 필요에 의해 제기된 사회성을 가지고 있으며 따라서 서비스 충족이외에도 가정, 여성, 노동문제, 정부의 역할 등이 중요함.

- 돌봄서비스는 사회적 연대성, 즉 사회적 돌봄이 필요한 취약한 이용자들을 포괄하기 때문에 사회적 연대가치에 기초해야 하며, 보편성, 즉 공공재, 가치재로의 속성을 지니므로 구매능력과 상관없이 보편적으로 제공되어야 함.

- 또한 일반적 시장재화와와의 차이점이 존재하는데, 제한된 시간 속에서 직접적인 대인서비스를 통해서 제공되기 때문에 높은 노동집약성과 비표준적 특징을 지니며, 노동 강도를 높이거나 신기술을 도입함으로써 노동생산성을 증대하기 어려워 노동생산성 향상을 통한 초과이윤을 획득하기 어려운 사업영역임.

- 표준화된 기준에 의해서 제작되는 재화(goods)처럼 눈으로 확인되는 것이 아니라, 경험적, 관계적으로 맺어지는 용역(service)으로 서비스의 이용자, 구매자 그리고 제공자 등의 이해관계자들(stakeholders) 사이의 정보 비대칭의 문제와 이를 회피하고 신뢰 관계를 형성할 수 있는지 여부가 핵심적 과제가 됨(Jean-Louis & Nyssens, 2000).

○ 돌봄서비스의 수요와 공급 결정요인

- 돌봄서비스는 수요자와 공급자, 재정과 공급, 관리를 담당하는 정부로 구성되며 필요에 맞는 적정 서비스를 공급하기 위한 정부의 역할과 서비스를 공급하는 조직, 서비스를 직접 제공하는 돌봄노동자의 역할이 매우 중요함.

○ 정부개입의 필요성과 사회적 경제

- 한국사회에서 돌봄서비스는 정부 재정지출이 매우 취약한 상황에서 시장에 기반한 서비스 공급이 이루어지면서, 필요에 맞는 적정 서비스 공급과 돌봄노동자의 질 좋은 일자리, 서비스 이용자의 돌봄을 통한 삶의 질 개선 등 핵심적 과제가 해결되지 못하고 있음.

- 지역자치구 차원에서 돌봄서비스의 개선을 추진하는 데는 중앙정부가 아니라는 특성으로 인한 한계가 존재함. 특히 한국 사회에서 재정지출과 서비스의 공급, 질관리를 주관하는 돌봄서

비스 정책을 중앙정부가 주도하는 상황에서 지방정부의 정책적 여지는 크지 않음.

- 하지만, 돌봄서비스가 재정이외에도 공급조직의 성격, 돌봄노동자와 이용자 간의 관계, 서비스 내용과 질관리 등의 요인이 미치는 영향은 매우 크며 이 부분에서 지방 정부의 역할이 있을 수 있음.

○ 돌봄서비스는 관계재(relational goods), 연대서비스(solidarity service), 친밀서비스(proximity service)적 특징을 지니고 있으며, 이러한 서비스는 시장경제나 공공경제가 제공하는 것보다 사회적 경제 쪽이 더 유리할 수 있음.

○ 정부와 사회적 경제

- 복지제도와 경제성장을 하는 과정에서 정부와 시장, 시민단체와 자발적 조직들이 어떤 제도적 경험을 해왔는지에 따라 복지국가 유형이 구분될 수 있는 것처럼, 사회적 경제와 정부, 시장과의 관계 역시 이러한 경로의존성이 존재함.

- 초기 ① 사회적 경제영역이 담당해왔던 복지영역이 국가로 포섭되는 과정, ② 이후 발전과정, ③ 80년대 신자유주의와 신사회위협이 대두되는 상황에서 복지국가와 사회적 경제간의 역할조정과 정부의 역할 등에서 국가별로 경로의존성에 근거한 결과를 관찰할 수 있음.

- 미국의 제 3섹터는 정부와의 독립성과 기업으로서의 특징을 강조하며, 잔여적 국가복지의 강력한 대안으로서 존재해왔으나, 80년 대 이후 신자유주의와 신사회위협이 대두되면서 심각한 시장실패를 견제할 수 있는 역할을 수행하지 못함. 오히려 본질적으로 가지고 있는 시장적 구조가 더욱 강화됨.

○ 복지국가와 사회적 경제

- 복지국가가 잘 발달한 국가에서는 상대적으로 사회적 영역-비영리조직, 공동체 기반 복지 제공 체계 등의 비율이 낮으며 그러한 나라들의 복지 수준과 효율성 등 복지 성과가 높음.

- 하지만 사회적 경제영역과 복지국가가 일방적 상충관계가 아니라는 점은 오히려 명확하게 드러나는데, 각 국가별로 갖고 있던 사회 경제 문화적 배경에 따라 복지 국가를 건설하는 과정에서 사회적 경제를 활용하는 방식은 국가 주도(사민주의 모형), 제 3영역 주도적 활용(조합주의 모형), 비영리 자선조직 활용(미국식 자유주의 모형) 등이 다양했음.

- 시장이 지나치게 발달한 영미자유주의 국가에서의 사회적 영역은 국가와의 자율성에 주목한 결과, 시장적 방식에 착목해왔다면 국가와 사회적 영역이 상호 공조/역할분담에 주목한 유럽의 경우, 사회적 영역이 공공성/사회적 가치를 실현하는 역할에 주목해왔다고 평가됨.

- 복지국가 유형에 따른 성과를 논의할 수는 있으나 사회적 영역이 복지국가와 상충한다고 일반화할 수는 없는 이유가 여기에 있으며 오히려 시장, 국가, 사회적 영역이 어떻게 관계 맺고

있는지에 따라 각각의 생산-복지체계가 다른 모양새를 갖게 되었다고 이해하는 것이 올바른 해석임.

- 특히 90년대 들어 제기되는 사회적 경제는 시장영역의 이윤창출이 목적이 아닌 인간 삶의 문제를 해결하기 위한 대안적 모델이고 단순한 복지전달체계의 민간참여를 넘은 시장과 복지국가를 아우르는 새로운 시스템이라는 주장이 힘을 얻고 있음.

○ 정부의 역할은 사회적 경제 활성화를 통한 시장실패와 정부실패를 극복하는 방향으로 설계될 수 있음.

- “제도설계를 잘하면 공동체, 시장, 그리고 국가는 서로 대체적인 관계가 아니라 보완적인 관계를 형성할 수 있다(Bowles & Gintis, 2002)”

○ 한국 복지-돌봄 영역에서 사회적 경제의 중요성

- 한국사회 복지는 흔히 시혜적, 잔여적 복지라고 평가되며 ▲ 위에서부터 아래로의 복지확충 ▲ 공적 재정 & 사적 공급체계 ▲ 재정 및 서비스의 사회보험 방식 ▲ 튼튼한 복지 동맹 부재 ▲ 광범위한 사각지대로 인해 보편성 부재 ▲ 사적 공급체계의 이윤 극대화전략과 공적 규제 방안 부재로 정리됨. 즉 국가 재정, 시장 공급체계 활용이라는 전략에 기초, 시장에 기반 서비스 확충이 주를 이루었으며 이를 통제할 복지정치세력이 부재한 상황임.

- 이 조건에서 복지국가를 건설하는 데는 많은 어려움이 존재하며 현재 가장 문제가 발생하는 영역은 복지재정마련방안과 극도로 시장화, 이윤추구적인 공급시스템 개선 여부로 이 과제를 해결하는데 사회적 경제의 역할이 존재함.

- 공공성의 실질적 확장이 필요함. 공적 기관 확충에 대한 저항과 인프라가 극도로 취약한 한국 상황에서 사회적 영역의 육성은 매우 중요한 가치가 있으며 특히 공공 영역이 지나치게 형식화, 관료화 되어있다는 점은 공적영역의 양적 확대만으로는 시장에 경쟁력을 가질 수 없다는 또 다른 반증임.

- 공동체, 협력, 신뢰의 체험 배움터로서의 사회적 경제의 가치가 존재함. 한국사회 복지영역에서 가장 문제가 되는 것은 하향식 복지제도 구축을 통한 복지세력의 부재로 공공 서비스 기관 역시 관료적이고 시혜적 한계를 극복하지 못하고 있으며 서비스 질을 앞세운 시장 기관이 지배하고 있음.

- 복지란 서로 연대하고 협동하는 시스템이 국가차원에서 제도화 되는 것이며 사회 규범으로 작동하는 것으로 흔히 사회 규범이란 제도, 시스템, 문화 등을 포괄하는 사회질서를 의미하며 대안적 삶의 모델을 체험하고 이를 확산시켜 사회 규범화 할 수 있는 유일한 방법은 사회적 관계/공동체를 구축하는 것임.

○ 공동체의 복원 없이 복지국가는 불가능함. 사회서비스는 기업이 생산하는 제품, 서비스와는 다른 원리로 작동하며 제공과 소비 역시 공동체에 기반해야 하지만 한국사회 공동체는 심

각하게 파괴되어 있음. 실제 복지를 체험하고 민주적 참여를 경험한 사람만이 더 나은 삶을 위해 실천을 할 수 있으며 공동체의 복원-복지체험과 복지세력 형성-안정적 복지서비스 제공의 조합이 필요함.

- 사회 서비스 생산-공급-수요 주체로서 사회적 영역의 중요성이 존재함. 흔히 사회서비스 영역이라고 이야기되는 보육, 돌봄, 교육, 의료 등은 상호 관계맺음이 중요한 관계재임.

- 서비스의 질은 얼마나 양질의 서비스노동자가 충분한 여유와 훈련을 받고 주의 깊게 서비스를 제공하느냐에 달려있으며 현재와 같이 기관의 수익을 중심으로 구성된 사회서비스는 필연적으로 노동의 질을 저하시킬 수밖에 없고 이는 서비스 질 저하로 이어짐. 사회서비스 제공에서 사회적 영역의 역할이 확대되어야 하는 주요한 이유로 공공기관의 확대와 더불어 이윤추구가 아닌 공익적 미션을 수행하는 사회적 기업이 더욱 확산되어야 함.

- 사회적 경제를 발전시키는 과정은 역으로 복지국가를 강화할 뿐 아니라 정부 역시 사회적 경제 영역 발전에 기여해야 함. 한국사회에는 시장과 국가만이 존재하며, 시장의 영향력이 시장, 국가, 사회 각 영역이 상호 보완적으로 잘 작동하기 위한 절대적으로 국가의 역할은 매우 중요함. 공공영역 확충, 시장에 대한 개입과 규제, 사회적 영역에 대한 지원과 육성 삼박자가 요구됨.

- 공공영역의 확충만이 아니라 시장에 대한 개입과 공공성에 기반한 사회적 영역을 육성하는 역할 역시 국가의 몫이 되어야 함. 특히 복지정책, 복지정치, 복지에산을 둘러싼 공공성의 재구성이 필요하며 지금까지 공공영역의 확충은 복지국가, 시장에 대한 개입과 규제는 경제민주화로 이야기되어 왔지만 여기에 사회적 영역에 대한 지원과 육성이 포함되어야 함.

- 지나친 시장화의 극복과 합리적 공공의 역할, 사회적 영역의 확충이라는 포괄적 접근이 요구됨. 흔히 자본주의 다양성모델에서 정부/공공의 역할을 “현명한 정부(제도)의 합리적 개입과 질서”로 표현하는데 이는 시장외 질서(제도)가 필요하며 이를 세심하게 조율할 역할로 정부/공공의 역할을 상정하는 것으로 여기에 수단/새로운 질서로 사회적 경제를 고민해야 함.

- 외국의 경험을 보면 사회서비스 사회적 경제 발전에는 국가(지방정부)의 적극적 역할이 매우 중요함

- 구매자가 정부이며 사회적 경제주체 형성에도 결정적 역할을 수행해왔음. 서비스 질관리 수단과 매우 적극적 관리역할이 필요함을 지적하고 있으며 서비스 표준, 감독기구 등이 필수적이다. 또한 노동자, 소비자 협동조합 보다는 복합이해관계자 협동조합 방식이 유효했음. - 복합이해관계자에 서비스 제공 노동자, 관리자, 이용자, 관련시민단체, 지방정부 그리고 재정지원자 등이 포함되어야 하며 각종 운영위원회, 이사회, 네트워크 실무회의, 단체대표자 회의 등의 다양한 의사결정구조를 지녔다는 특징이 존재함.

2) 한국 돌봄서비스 현황과 시사점

- 노인 돌봄 사회적 경제 현황

- 노인돌봄영역의 공동체 형성은 매우 더디며, 비영리조직(제 3섹터)는 발달해 있으나 공동체적 성격은 많지 않음. 민간_요양관리사, 가사간병인 파견업체, 비영리조직의 사회복지공급기관 등이 난립해 있으며 영세하고 질관리가 되지 않거나, 인력파견업체는 기업화되고 있음.

- 노인돌봄노동에 종사하는 노동자들의 노동조건은 매우 취약함. 특히 서비스 공급기관의 다원화 경쟁은 비영리기관을 위축시킴으로써 시장화에 따른 문제를 더욱 심화시킬 수 있으며 그로인한 서비스 집중은 서비스의 사각지대와 돌봄 양극화의 원인이 되는 악순환을 반복하게 됨. 따라서 지나친 시장중심과 그로인한 바닥을 향한 경쟁에 대한 정부가 적극적인 개입이 요구됨.

- 노인돌봄영역은 급증하는 수요에 비해 정부 재정지원이 매우 부족하며, 수요자는 구매력이 없는 상황에 영세한 민간영리기업이 난립하고 있어 서비스 수요와 공급에 심각한 불균형이 존재함. 이는 돌봄노동자의 노동조건 악화와 서비스 이용자의 권리 침해로 이어지며, 고령화를 고려할 경우 최우선으로 해결해야 하는 과제임. 정부의 대안은 '민간시장 활성화'와 시장실패를 '공적으로 관리된 시장'으로 해결하겠다는 것으로 대부분의 제안은 정부 재정확대와 적극적 질관리로 모아짐. 하지만 이는 공급구조와 거버넌스의 적극적 역할을 고려하지 않은 것으로 공급기관의 성격에 대한 근본적인 개선이 요구됨.

○ 아동돌봄서비스는 정부의 지원확대로 크게 증가추세를 보이고 있으나 시설과 서비스 이용 증가에 비해 서비스 질은 제고되지 못함.

- 정부의 아이돌봄서비스는 기관보육서비스를 중심으로 이뤄졌으나, 최근 가정양육지원의 필요성이 대두되면서 아이돌봄서비스 사업도 또 다른 축으로 성장함. 아이돌봄서비스에 대한 정부의 지원이 2013년부터 영유아의 전 연령대와 전 가정으로 본격화되면서 어린이집과 유치원 이용이 증가하였으나, 영아에 대한 양육수당도 동시에 시행되면서 영아의 가정양육도 증가함.

- 영유아가 이용할만한 기관시설과 아이돌봄서비스가 많아졌으나, 여전히 '믿고 맡길만한 시설과 사람'에 대한 불만과 갈증은 해소되지 못하고 있어 여전히 국공립어린이집과 유치원 대기자수가 줄지 않고 있으며, 친인척을 통한 양육도 병행되고 있음. 이러한 현실에서 증가하는 아동보육지출에도 여성의 경제활동참여율이나 출산율이 개선되지 못하는 정책실패도 드러나고 있음.

- 보육교사의 저임금과 장시간 노동, 아이돌보미의 시간당 임금과 전문성 향상 등에 정부의 전폭적인 지원이 기대만큼 뒤따르지 못하면서, 영유아 돌봄의 질도 획기적으로 나아지지 않는 문제가 이어지고 있음.

3) 시장화된 돌봄서비스의 문제점

(1) 수요공급 불일치

○ 공적재정 투입 & 민간공급의존으로 인해 시장화의 문제와 질 좋은 서비스 공급부족의 문

제가 발생하고 있으며 “정부 재정부족 + 높은 본인비용부담 + 가계의 수입감소와 소비여력 악화 + 공급의 민간의존 → 영세공급기관 + 서비스질저하 + 노동조건열악 → 시설기피”의 악순환이 발생하고 있는 상황임.

- 정부 재정지원과 가구의 실질적 구매 자원이 부족한 결과 실질적 구매수요가 낮음. 하지만 돌봄수요는 급증하고 있고 영세한 공급기관 역시 증가함. 공급과다와 실질적 구매수요 간의 차이로 영세 공급기관의 경영난은 더욱 심해지는 반면, 질 높은 서비스에 대한 수요 역시 높음. 즉 실질적 수요 공급 곡선이 형성되지 못하고 있음.

- 서비스 질 부분에 있어서는 의료기관과 요양서비스가 분절되어 있고, 돌봄서비스의 전문성이 담보되지 못하며, 서비스 질의 가장 큰 결정요인인 돌봄 노동자의 처우가 낮은 원인으로 사실상 수용이나 기초 가사 지원서비스 정도만 가능한 상황임. 건강 회복으로 가정복귀가 불가능하고 높은 본인부담금이 존재해 비용부담이 가장 큰 장애요인이 되고 있음.

- 공급조직부분에 있어서는 아직 노인복지서비스 확충의 초기단계로 시설의 절대량이 부족한 상황이며 질 좋은 공공시설에 대한 요구가 높음. 물론 재정부담으로 인해 현존하는 민간시설은 공급과다이나 실질적 수요수준에 비해 시설은 부족하고 그 수요는 질 높은 공공시설에 대한 요구로 이어지고 있음.⁴¹⁾

- 서비스 공급기관의 영세화와 질저하는 서비스 이용에 대한 이용자의 심리적 저항감으로 이어져 서비스 이용시기를 놓쳐 상태 악화되는 경우나 부득이한 가족내 돌봄으로 이어짐. 이 역시 “질 좋은 시설 대비 저렴한 비용”의 욕구가 존재함을 증명함.

- 돌봄서비스 영역의 수요공급 곡선을 정상화하기 위해서는 정부 보조금과 공공성에 기반한 서비스 공급이 전제되어야 하나 현 정부의 정책은 낮은 정부지출과 민간시장 활성화를 통한 공급확대에만 맞춰져 있음.

- 경제상황 악화로 가계의 돌봄서비스 소비여력이 회복되지 않는 상황에서 정부의 재정책총과 질 좋은 서비스 공급기관의 확대 없이 맞는 고령인구 증가는 재앙수준의 노인 돌봄 공백을 야기할 것으로 판단됨.

(2) 시장화의 문제점

- 돌봄서비스는 이용자의 욕구에 비해 소비자의 실질 구매력이 떨어지는 대표적 상품으로 민간시장만을 통해서는 시장이 형성되기 어려운 특성이 존재함. 따라서 정부의 개입, 즉 재정지원과 공적 공급으로 서비스를 제공하는 것이 보편적임. 하지만 의료, 교육 등의 전통적 사회서비스와 달리 대규모 투자가 필요하지 않고 개인적 관계가 중심이 되는 돌봄서비스의 특성상 전통적 사회서비스와는 다른 방식의 공급구조가 발전해옴. 이는 크게 민간시장을 활용하는 방

41) 전국 요양시설 4326개 중 국공립은 110개로 2.6%에 불과하며 시설 총량 120%초과(정원 13만 중 3만 충원), 평균 대기시간 2년.

식과 제 3섹터를 활용하는 방식, 공공기관과 민간시장, 제 3섹터의 복지혼합 등으로 정리할 수 있음.

- 전통적으로 돌봄서비스를 공적 부문이 공급하거나, 비영리기관에 위탁했다면, 상당수의 나라들에서 돌봄서비스의 발전 방향을 시장화로 전환하면서 민간행위자가 공급주체로 참여가 가능해지고, 특히 노인과 아동돌봄 영역에서 영리기관의 참여와 운영시스템의 시장적 기제를 활용하는 사례가 증가함.

- 돌봄서비스의 시장화에서 핵심 개념은 '경쟁과 소비자 선택'이며 이를 '소비자 선택모델'로 부르기도 함. 원래는 서비스의 시장화로 인해 소비자의 선택권이 강화되고 공급자간 경쟁으로 인해 서비스 이용의 효율성이 높아져야 하나, 현실에서는 부작용이 커지고 있음.

- 한국사회 돌봄서비스는 외국과는 달리, 애초부터 국가가 재정을 담보하고 공급은 민간이 하는 '민영화'된 기반 위에서 시장실패와 욕구 미충족으로 인한 문제를 해결하기 위한 대안으로 오히려 '시장화'를 추진함. 오히려 이 과정에서 이용자의 권리가 제대로 보장되지 못함. 이는 애초부터 돌봄서비스를 국가가 생산하거나 제공해본 '공공화의 경험이 부재'한 상황에 시혜적 차원에서의 서비스가 시작되어, 이용자의 보편적 권리로 인정하는 토대가 형성되지 못했고, 서비스 공급주체의 책무성도 불명확하며, 이에 대한 공적 관리도 부재한 실정이기 때문으로 심각한 시장실패의 상황임.

- 복지 선진국인 노르딕 국가에서는 시장화 전략으로 인해 돌봄노동자의 노동환경이 저하되는 문제가 생겨나고 있으며, 일찍이 돌봄서비스를 시장화한 영국과 독일에서는 국가 재정 악화를 이유로 돌봄 예산이 축소되면서 공급자간 경쟁과 그로 인한 인수합병, 영세화가 진행되어 오히려 소비자의 선택권이 제약되었으며, 돌봄노동자의 노동조건은 열악해지고, 공공의 품질관리가 제대로 되지 않아 질적 수준이 저하되는 문제를 야기함.

- 해외사례를 종합해보면, 미국, 영국, 스웨덴에서 특히 노인돌봄영역에서 민간공급자의 참여를 적극적으로 시도했으나 돌봄서비스의 공급자간 경쟁은 오히려 가격을 낮추고, 이로 인해 돌봄노동자의 임금을 깎아내려 오히려 서비스의 질적 수준마저 떨어뜨리는 주요인으로 작용했음. 게다가 돌봄서비스의 시장화로 경쟁과 입찰, 위탁제를 활성화하면서 민간 영리 공급자가 많아졌으나 이에 대한 대안으로 진행되었던 정부의 질 규제나 관리는 제대로 된 역할을 수행하지 못함. 오히려 돌봄노동자를 줄이거나 임금을 낮추는 유인으로 작용하고, 대신 수익 위주의 운영을 하는 기관들이 증가하고 있음.

- 80년대 들어 복지국가는 전형적인 역할 즉, 공급자와 고용주로서의 역할이 축소되고 시장을 활성화하기 위한 촉진자, 계약관계의 구매자, 규제자로서의 기능이 부각되어 왔으며 한국의 경우, 복지시스템이 구축되기도 전에 시장화 전략만이 추진되어 옴. 현재 한국사회 돌봄서비스는 정부가 주도하다가 민영화나 준시장(quasi-market)기제를 도입하는 서구와 전혀 다르며 여전히 공급자 및 재정지원자로서의 역할이 강화될 필요가 있음.

- 한국 사회에서 돌봄서비스에 대한 정책 흐름은 돌봄서비스의 질적 향상을 위한 실질적인 논

의보다는 돌봄서비스를 양적으로 확대하기 위한 민간시장 활성화 방안과 이용자 선택권 확대, 돌봄서비스를 통한 고용창출 등이 주요한 정책흐름을 이루고 있음. 하지만 1장에서 살펴본 바대로 돌봄서비스 서비스 이용자는 경제적 능력이 없는 경우가 많은 반면, 사회적으로 의미 있는 서비스이기 때문에 정부의 관리와 책임이 상당부분 필요함.

- 공급구조의 시장화가 심각한 한국 상황에서 시장적 기제를 도입한 경쟁과 질관리는 현재 돌봄서비스의 문제를 해결할 수 없으며 보다 적극적인 국가의 역할과 비영리성에 기초한 공급주체를 활성화 하고 돌봄서비스를 둘러싼 관계망을 시장적 가치가 아닌, 공익적, 사회적 가치가 달성될 수 있는 시스템으로 전환해야 하는 필요성을 보여줌. 특히 비영리기관에도 조직운영원리 등에 따라 공공성, 사회적 가치 달성에 큰 편차를 보이고 있는 상황에서 “어떤 공급조직을 양성할 것이고, 정부의 역할은 무엇인가”에 대한 적극적 고민이 요구됨.

4) 좋은 돌봄이 가능하기 위한 조건

(1) 서비스 질과 제공조직의 성격

○ 서비스의 질

- 돌봄서비스는 대면서비스, 장기간에 걸친 관계·경험, 돌봄의 전문성 등이 존재하는 특수한 서비스임. 현재 한국의 돌봄서비스는 먹고 씻고 입고 자는 등 생존을 위한 기초적인 돌봄에 불과한 상황으로 돌봄은 인간의 전인적 욕구를 보장하기 위한 종합적 서비스이며 의료, 재활, 교육, 보육, 훈련, 건강증진, 체력단련, 인지능력 향상 등 매우 다양한 측면의 전문적 기술이 필요함.

- 전술한 정부의 품질관리정책은 공공과 시장을 활용한 정책조합에서 품질관리를 위해 강조하는 것으로 한국의 돌봄서비스는 이용자 지원방식으로 사용자의 선택권에 초점을 두고 있으며 품질관리에서 핵심 요인 역시 최저한의 품질 기준을 두고 이용자의 선택권이 보장되면, 시장경쟁을 통해 품질이 보장될 수 있다는 전제를 가지고 있음.

- 돌봄서비스의 전달은 거버넌스 유형에 따라 국가주도, 민간시장주도, 제 3섹터를 중심으로 한 복지혼합 등 상이한 양상을 보이며 이에 따른 고유의 실패를 겪을 수 있기에 서비스의 성격과 이를 전달할 거버넌스의 성격을 조화시키는 것은 매우 중요함. 이는 “공공가치관리”로 표현될 수 있음.

○ “좋은 돌봄의 핵심조건은 상호신뢰와 존중에 기반한 좋은 돌봄 관계”

- 좋은 돌봄은 단순히 보건의료적 생명유지가 아니라 진정한 관계를 맺으며 인간다운 생활을 할 수 있도록 돕는 것으로, 신체적 기능적 욕구만 충족하는 것이 아니라 진정한 관심과 애정이 결합된 돌봄, 돌봄대상자와 돌봄제공자 간 상호신뢰와 존중에 기반해, 지속적 소통을 통하여 돌봄의 구체적 내용을 함께 구성해 나가는 과정이 되어야 함.

- 이러한 좋은 돌봄이 제공될 수 있기 위해서는 돌봄대상자와 돌봄제공자의 원활한 소통, 돌봄제공자의 민감한 욕구 파악, 돌봄제공자의 정확한 대응이 가능해야 함.

(2) 노동자가 좋은 돌봄을 결정함

○ 현황

- 돌봄서비스 노동자들의 취업은 증가하고 있으나 노동조건은 오히려 악화됨. 특히 중고령 여성들의 임금과 비정규직 지위로 인한 차별이 심하며 이는 그대로 돌봄서비스 질의 악화로 이어짐. 관리직과 전문가를 제외한 여성, 비정규직 노동자들의 경우 일자리의 질적 수준이 더욱 나쁜 상황에 처해 있으며, 양적 측면의 확대와 상반되게 질적 측면에서는 심각한 수준으로까지 악화되는 경향을 보임.

- 전문가를 제외한 사회복지서비스산업 여성 노동자들의 상대적 임금 수준은 2009년에도 상대적으로 낮은 상황이었지만, 4년 사이 임금은 오히려 줄어들었고, 이로 인해 상대적 임금 수준은 더욱 낮아졌다. 이와 함께 여성 노동자들의 임금이 감소하는 동안 남성 노동자들의 임금은 제한적인 수준이지만 상승함에 따라 성별 임금격차 역시 다른 산업에 비해 더욱 심각해지는 결과로 이어짐.

- 돌봄서비스 영역의 고용창출은 정부의 핵심 정책이며, 사실상 경제위기 이후 고용창출은 돌봄영역에서 이루어졌음. 특히 경제위기의 심화로 저소득층 가구의 위기타개 일환으로 중고령 여성의 돌봄영역 취업 증가가 관찰됨. 하지만 돌봄노동자의 일자리 질이 더욱 악화되는 상황에서 정부의 고용창출 정책은 실패로 이어질 가능성이 높음.

○ 대면서비스 성격이 강하고 기술보다 감정적 관계⁴²⁾가 중시되는 사회서비스에서는 서비스를 제공하는 근로자, 그리고 인사관리 관련 요소들이 서비스 품질에 더 큰 영향을 미치게 됨(EC, 2007).

- 이러한 근거에서 유럽연합은 지속적인 직업훈련, 제공인력의 업무환경 안정화, 공식·비공식적 지원 등을 강조해 옴(최은영, 2006).

○ 돌봄서비스 노동에서 시장중심 전략의 한계

- 바우처제도를 비롯한 소비자 선택을 중요시 하는 제도에서는 정보를 가진 소비자의 선택권을 최고의 가치로 놓는 경향이 많고 이런 경우, 일선 돌봄노동자를 오히려 취약하게 만들 여지가 존재함. 즉, 서비스 이용자와 제공자 간의 상호적 관계가 아니라, 내가 고용하는 사람이라는 권력관계가 형성될 가능성이 있음.

- 본인부담을 지불하고 서비스를 이용하는 관계에서 이용자가 노동자보다 강한 권력관계를 갖기 쉽고, 재가서비스의 경우 돌봄 노동자가 고립된 장소에서 근무하고 있어서 이용자와의 상호작용에서 지각된 문제를 표출하기 어려운 특성이 지적됨(Kittay, 1999; 박기남, 2009).

42) 일반적으로 감정노동에 종사하는 노동자는 이용자와 갈등상황에 처할 때, 조직이 부여한 서비스 표현규칙과 본인의 감정 간 부조화가 발생할 때 온전한 협상력을 갖기 어려우며, 자율적으로 행동하는 것도 제한되어 있음. 이러한 상황은 정체성 혼란과 소외라는 부정적인 결과를 낳을 수 있다고 지적(김경희, 2008: 175).

- 결국 시장방식, 즉 서비스 이용자를 경쟁시장의 소비자로 간주하고 소비자의 선택권과 권한을 중심에 두는 현재의 정부 정책과 그로 인한 “내가 구매한 서비스”라는 돌봄 문화가 일선 돌봄노동자를 동등하게 인정하지 않는 조건을 형성하고 있으며, 공급자 과잉 혹은 과다경쟁의 시장상황에서는 이러한 취약구조가 더 강화될 가능성이 높음.

○ 또한 돌봄서비스의 본질적 속성으로 서비스 질을 결정하는 가장 큰 요인은 돌봄노동자에게 달려있음.

- 연구결과, 돌봄노동자의 노동조건을 결정하는 요인으로 임금과 안정적 고용관계 등 전통적인 노동조건 이외에도 돌봄노동 수행과정상의 자기주도성, 서비스 대상과의 인간적 관계 형성, 돌봄서비스의 전문성 인정과 자기 개발과 같은 비물질적 조건, 일명 인정의 욕구 역시 중요한 가치로 대두됨.

- 사회적 경제 영역은 현재 민간영역에서 제공하는 것보다는 높은 임금과 고용안정, 4대보험 적용 등과 같은 전통적 노동조건에서 우위를 보이고 있음과 동시에, 상호성에 기반한 인정부분에서 특히 장점이 있음.

5) 좋은 돌봄서비스와 사회적 경제

(1) 사회적 경제 돌봄서비스의 장점

○ 좋은 돌봄은 사회적 관계 속에서 가능함

- 깊은 공감력과 숙련된 신체돌봄 및 가사기술이 뛰어나고, 돌봄대상자 욕구를 중심에 두고 TPO(시간-장소-목적)에 따라 필요한 업무를 실행할 수 있는 종합판단력”을 지닌 돌봄노동자 역량” & “종합판단력 발휘할 수 있는 여건”.

- 좋은 돌봄이 가능하기 위해서는 품질을 관리하기 위한 행정적 접근만이 아닌, 공급기관의 성격 자체를 개선해야 함. 사회적 경제 공급주체들은 조직의 목표와 운영, 관계 면에서 좋은 돌봄을 제공할 수 있는 기본적 특질을 갖추고 있음.

	시장기제	사회적 기제
공급기관의 성격	이윤을 목표로 함	상호성에 기반한 사회적 가치 추구
정부의 정책	이용자 선택권과 최소한의 품질관리	공공가치관리
노동조건	이윤과 품질관리를 위해 관리되고 통제되어야 하는 대상	돌봄서비스 시스템의 한 주체
상호 인정(문화)	화폐가치에 따른 계약관계	기관운영자, 이용자, 노동자, 정부 등 다중이해관계자의 협력적 문화, 도덕규범이 운영원리

○ 사회적 목적에 우선하는 이윤분배 제한의 원리

- 사회적 경제영역을 통해 제공되는 사회서비스가 그것의 제공자와 이용자 간에 야기되는 정보의 비대칭 문제로 인한 시장실패와 계약실패를 극복할 수 있음.
- 정부 재정확충과 가계 소비여력 확충이 지방정부 차원에서 다룰 분야가 아닌 상황에서 서비스 공급기관의 성격에 주목할 필요가 있음. 서비스 공급기관이 이윤을 목적으로 하지 않는 사회적 목적을 위한 사회적 경제 영역이 되어야 하는 강력한 이유임. 유지를 위한 기본 경비와 노동자의 적정 노동조건 보장, 서비스 질에 대한 투자가 가능한 영역은 공공과 사회적 경제영역임. 외국의 사례 역시 돌봄영역의 사회적 경제 부분을 활성화 할 수 있었던 가장 강력한 조건은 정부, 그 중에서도 지방정부의 역할이었음.
- 지역사회들의 필요에 기초한 명확한 사회적 목적은 서비스 제공자, 이용자 그리고 재정지원자 사이의 새로운 관계설정을 요구하며, 서로간의 경제적 보상을 넘어서 개방적이고 민주적인 통제권을 공유하게 됨(Bacchiega & Borzaga, 2003).

② 목표달성을 위한 정책방향

- 현재 발생하고 있는 좋은 돌봄서비스 부재에 대한 대응을 품질관리정책과 소비자 선택권을 강화하는 신공공관리 방식이 아닌, 사회적 경제 주체를 적극적으로 양성, 이윤이 아닌 공익적 가치를 추구하는 공급기관이 주도할 수 있는 정책을 추진해야 함.
- 좋은 돌봄과 이를 가능케 하는 조건을 구체화하면 사회적 가치라고 할 수 있고, 돌봄서비스 영역에서 이러한 사회적 가치, 즉 공공가치를 달성하기 위한 핵심 조건을 공공가치론에 기초해 정리함.

핵심 쟁점	돌봄서비스의 주요 요건	달성하기 위한 핵심 조건 (정책의 핵심 목표)
핵심 목표	서비스의 질 욕구에 맞는 서비스 공급 참여 조직과 노동자들의 정당한 이윤배분 효율적 재정배분	전생애에 걸쳐 필요한 양질의 돌봄을 받을 권리와 양질의 환경에서 돌봄노동을 할 권리의 보장과 재정의 지속가능성
관리자의 역할	속의 민주주의와 이용자 참여 서비스, 노동자성의 보장	단순한 재정지출자나 품질관리 주체가 아닌, 핵심 목표를 달성하기 위한 거버넌스 역할을 수행할 수 있는 효율적이고 민주적인 정부의 역할
공익(public interest)의 정의	돌봄서비스 본연의 목표(돌봄을 통한 인권보장) 이해관계자 합의 조직의 유지	돌봄은 사회공공재이자 필수재라는 인식에 기초한 인권보장과 관련 이해관계자(사용자·제공자·재정지출자·지역사회)간 속의민주주의
공공서비스에 토스에 대한 접근	다중이해관계자들의 다양한 가치 공유를 통한 참여와 속의민주주의	이해관계자간 가치 공유와 참여와 민주주의가 보장되는 시스템
선호하는 서비스 전달 시	욕구에 기반한 서비스 제공 참여자들의 역량을 강화하는 시스템	상호주의에 기반한 공동체의 협력과 신뢰

스텝		
민주주의 과정에 대한 기여	지역사회 역량의 확장을 통한 직접민주주의에 기여 즉 돌봄서비스 발달에 따른 지역 민주주의 발전	상호주의에 기반한 공동체의 협력과 신뢰와 의사결정력 보장
효율성의 목표	조직의 유지와 서비스 질, 참여자들의 공동목표 달성이 핵심	돌봄서비스 정책과 조직의 효율성에 대한 공익적 기준제시
책임성의 목표	다중이해관계자들의 공동관리	이해관계자들간 협의를 통해 역할과 책임 규정. 이를 명문화
형평성의 목표	참여를 포함한 기여와 욕구에 따른 권한과 배분	기여에 따른 차별적 보상(인센티브)와 기여수준을 높이기 위한 공동가치 공유, 필수적 욕구에 대한 무차별적 제공의 균형
민주주의 딜레마	참여를 포함한 기여 수준에 따른 벽이 존재함 관습과 낡은 공동체 중심의 격벽의 우려 형식적 민주주의	딜레마를 극복하기 위한 핵심 안전장치 다중이해관계자의 다중 감시와 거버넌스 즉 정관, 규약을 통한 관계자의 역할과 의무, 책임 규정, 경영회의·총회 등의 사결정프로세스의 구조화, 지역사회 참여를 통한 감독시스템 등
관리의 잠식 딜레마	핵심 결정집단이 없는 비합리성 우려 (결정의 지체와 책임없는 결정의 오류)	

○ 돌봄 서비스의 확대 및 공공성 강화를 위한 정책목표의 설정

- 돌봄 서비스의 확대와 건강한 서비스 공급자의 양성을 위한 명확한 정책목표를 위한 공동생산의 파트너로서 돌봄 사회적기업을 인정하는 정책적 고려.

○ 돌봄 분야 사회적기업에 적합한 지원정책 수립.

- 돌봄 업종의 대부분의 서비스 내용이 노동집약적이고 낮은 수익률에 기초하고 있다는 점에서, 다른 업종에 비해서 노동비용에 대한 부담이 상당히 크며 전문 인력의 인건비 및 사회 보험료의 지원이 수익률이 낮은 돌봄 영역과 지역사회에서 새로운 서비스의 발굴이 요구되는 분야에 대해 일정한 재정목표에 이를 때까지 지속적으로 이루어져야 함.

- 돌봄 서비스의 질 관리를 위해서는 무조건 돌봄 서비스 공급자를 확대하기 보다는 건강한 서비스 공급자들이 형성될 수 있도록 적절한 공공계약의 기준을 마련해야 하며 돌봄 분야 공공 계약 과정에 입찰조건을 돌봄 사회적기업들이 갖는 다양한 인센티브 구조가 필요함. 무엇보다 돌봄 서비스 질 관리와 직접적인 관련이 있는 돌봄 종사자들의 근로조건이나 교육훈련 프로그램, 이용자들의 운영참여 등과 같은 조건들이 입찰과정에서 고려될 필요가 있음.

- 돌봄 사회적기업의 업종별·지역별 네트워크 지원을 통해 돌봄 분야의 사회적기업들이 규모의 경제를 실현해, 생애주기에 기초한 다양한 서비스 수요를 충족시키는 것과 동시에 기업운영에 요구되는 다양한 내부역량과 재정기반을 갖추 수 있도록 제도적 지원을 강화해야 함. 점차 전문화되고 통합화 되는 서비스공급을 개별 기관이 전적으로 담당하기 어려워지며 지역별로 돌봄 영역의 사회적기업들 사이의 협력체계의 구축을 위한 지원은 이들 기업들의 경쟁력 제고와 지역사회의 효과적인 서비스 공급체계 마련을 가능케 하기 때문임. 지역사회에서 보육 컨소시엄을 통해서 보육의 공공성 확대와 질적 향상을 도모한 영국의 보육사회적기업들의 사례나, 노인요양서비스기간들의 연계서비스 체계 구축을 통해서 원스톱 서비스체계를 구축한 독

일의 노인요양조합 사례에서 그 효과성이 잘 드러남.

- 다양한 재원접근성 제고를 위한 지원방안 수립을 통해 현재 돌봄 사회적기업들의 제한적인 재원을 확대할 필요가 있음. 정부의 인건비 및 시설비 지원금 이외에 필요한 시설임대는 좀 더 현실 적용 가능하도록 개선되어야 하며, 사회적기업에 대한 일반 기업의 세제혜택도 좀 더 포괄적으로 적용되어야 함. 지방정부 차원에서는 무엇보다 지역사회 시민참여를 독려할 수 있는 유인정책이 필요함.

2. 2부 노원구 통계 요약 및 시사점

○ 노원구는 서울시의 다른 자치구에 비해 인구밀도가 높고, 그 중에서도 영유아 및 청소년 인구가 많으며 노인인구가 높은 편은 아니나 독거노인, 장애인 등의 취약계층의 규모가 큼.

- 이런 인구학적 특성으로 인해 사회복지 욕구가 높고, 이에 대한 구 차원의 지원이 어느 지역보다 높으며 노원구에서는 교육과 복지 분야의 개선을 위해 사회복지계획을 수립하고 있음.

○ 그러나 사회복지 수요에 맞게 공급이 이뤄지지 못하고 있음.

- 노원구의 동별 현황을 들여다보면 노인인구, 독거노인, 저소득층, 장애인구가 특정 지역에 집중되어 있으나, 이를 지원해야 할 복지기관 등은 지역 수요와 떨어진 동에 위치해 정작 수요자가 이용하기 어려움.

- 노원구는 다른 자치구에 비해 교육서비스업과 보건복지서비스업 산업이 발달해 있으며, 이는 노원구의 인구학적 특성을 반영한 것으로 보이나, 구체적인 수요에 부합하지 못하는 문제도 발생함.

- 아동청소년은 학업지원에 대한 욕구가 높고, 노인은 건강의료지원에 대한 수요가 높으나, 이를 뒷받침할만한 공적서비스는 협소한 실정으로 아동청소년이 이용할만한 시설은 청소년수련원 정도이며, 노인이 가장 많이 이용하고 있는 서비스는 경로당 정도임.

○ 보다 다양한 사회복지 서비스에 대한 수요는 많으나, 이를 뒷받침할만한 공급은 불충분한 상황임.

- 제2기 사회복지계획에 따르면, 노인들이 경제적 지원 다음으로 건강의료서비스를 희망함. 노원구 내 노인들의 60%이상이 건강상의 이유로 경제적 활동 등 일상생활이 어려운 문제를 안고 있어 가사지원서비스나 요양시설, 재가돌봄서비스를 바라나, 이에 대한 공급은 18%에 불과한 실정으로 조사됨.

- 현재 한국사회 돌봄서비스가 지나치게 시장에 포섭되어 있는 상황에서, 시장에 의존해 복지서비스를 전달하면 실질적 욕구와 공급의 미스매칭의 문제가 심각해질 우려가 있음. 현재 한국 노인돌봄서비스 시장은 고비용을 담당할 수 있는 질 좋은 돌봄과 정부 지원에 의존해 최소한의 돌봄이나 높은 본인부담금이 있는 불충분한 돌봄, 그리고 그나마도 이용하지 못하는 저능력층의 수요자가 병존하고 있는 상황임.

- 노원구는 특히 취약계층의 지역적 편차가 크고 이들은 대부분 서비스를 구매하기 어려워 시장을 통해서만 문제를 해결하기 어려운 조건임. 이는 돌봄서비스를 제공받지 못함으로 인해 돌봄공백으로 인한 또 다른 불평등을 야기할 수 있는 조건이 됨.

○ 자치구의 복지서비스의 수요와 공급 계획을 세울 때 동별 단위의 복지 수요와 그 특성을 파악해 공급 계획이 세워져야 함.

- 사회복지서비스의 수요와 공급을 분석한 박세경 외(2013)연구⁴³⁾를 보면, 사회복지서비스의 공급이 수요가 있는 지역에 기반하고 있지 않음을 확인할 수 있음. 대부분의 시설이 수도권과 일부 광역시에 집중된 것으로 나타나 서비스 욕구를 지닌 대상자의 분포와는 무관하게 시설설치가 이뤄지고 있는 것으로 조사됨. 노인과 아동, 장애인 돌봄서비스에 대한 수요가 증가하고 있음

43) 박세경, 이정은, 신수민, 양난주, "사회서비스 수요공급의 지역단위 분석 연구", 한국보건사회연구원, 2013.

나, 공급 수준이 지역별로 편차를 가지는 것으로 평가하고 있음.

- 이러한 평가에 기초해 사회서비스의 수요와 공급의 불일치를 해결하기 위한 방안으로 사회서비스의 전달 원칙 중 접근성 개념을 지리적 접근성뿐 아니라 정보전달, 심리적 접근성 문제, 자기분담금 부담 등 자원 접근성 문제까지 포괄하는 폭넓은 개념으로 확대하고 이러한 접근성이 서비스 공급 계획의 핵심 토대가 되어야 함을 제시함.

○ 또한 노원구의 사회적 경제 영역은 아직 발전 단계이기는 하나, 노원구의 사회복지계획의 비전과 조응해 교육과 복지 분야에서 토대를 넓혀가고 있음.

- 대표적으로 지역사회중심재활사업(CBR, Community-Based Rehabilitation), '자살예방사업 컨소시엄회의' 노원구 실무협의체 어르신분과 사업, 노원재가협회등의 사업을 추진하고 있으며 그 배경에는 지역내 참여해온 여러 네트워크 사업과 사회적일자리로부터 시작된 무료 돌봄 역량에 기초, 자살예방사업과 주민참여형 보건지소 사업위탁을 통해 주민과의 접촉면을 확대해온 사회적 기업 '함께걸음'이 있음.

- 이처럼 사회적 경제 영역은 공공제공은 취약하고, 민간시장은 필수적 욕구를 제대로 반영하고 있지 못하다는 점을 볼 때, 자치구에서 복지서비스의 공급체계 계획 수립 시 사회적 경제영역을 적극 활용할 필요성이 존재함.

○ 노원구의 제2기 사회복지계획에 의하면, 사회복지의 질을 높이기 위한 방안으로 인력의 전문성 향상과 복지시설의 유사 프로그램을 차별화하는 방안을 제시하고 있으나 실질적으로 사회복지의 전달체계를 개선하고, 질을 높이기 위해서는 이 방안만으로 부족한 실정임.

- 현재 한국사회 복지서비스의 공급이 소비자의 구매력에 의존하고 있다는 점을 감안할 때, 자치구에서 복지서비스 공급에서 지역별 편차를 고려하지 않고 계획을 수립하는 것은 복지서비스의 공급 부족뿐 아니라 복지서비스 이용의 사각지대를 더 키울 우려마저 존재함.

○ 사회복지의 체감도를 높이고, 서비스의 질을 한층 높일 방안으로 앞장에서 입증된 민간 영역의 사회적 경제 방식을 적극 활용할 필요가 존재함.

- 현재 한국사회 사회적 경제 영역은 지역공동체의 수요에 맞는 사업영역을 확장하고 있으며, 이는 노원구에서 서울이나 전국 평균에 비해 교육서비스나 보건이나 사회복지 서비스업 비중이 높다는 점에서 확인됨.

- 또한 1부에서 전술한대로 사회적 경제 영역이 공공의 부재와 시장의 실패를 극복할 수 있는 유력한 대안으로 기능할 수 있음.

- 사회적 경제에 기초한 돌봄서비스는 인력의 지속적인 재교육을 통해 높은 전문성을 인정받고 있으며, 돌봄노동자가 주인의식을 갖고 돌봄 대상자와 긴밀한 관계를 통해 맞춤형 서비스를 제공하는데 유리한 특징들을 갖고 있음.

- 돌봄서비스는 영유아에서 노인에 이르기까지 전 생애에 걸쳐 필요한 서비스로, 시장에만 의존할 경우 발생할 수 있는 서비스 수요-공급의 불일치를 극복하고 조직의 거버넌스 특성에 기반한 서비스 질 담보, 돌봄노동자들의 노동처우 개선을 통한 질개선, 지역 공동체 활성화를 통한 공동체 자원 네트워크 형성 등의 장점을 살릴 수 있는 방안임.

- 이러한 사회적 경제 영역의 장점들을 활용해 2015년 내년부터 시작되는 노원구 제3기 사회복지계획에 적극 반영하기를 제안함.

3. 3부 이용자 및 제공자 FGI 결과 및 시사점

1) 아동돌봄서비스 제공자

표. 사회적 경제 아동돌봄서비스의 성공요인과 발전과제

핵심성공 요인	발전 과제
① 이해당사자 -구성원간의 긴밀한 의사 소통	→ 경쟁력을 갖출 수 있는 지역내 자원이나 공적 지원이 요구되며(규모의 문제 해결) 이해당사자간 다양한 논의구조가 정착되어야 함
② 부모참여 -부모의 보육주체화/ 민 주적 자치력 갖기	→ 부모참여를 보장할 수 있는 시스템을 공식화하고 이를 안정적 조직, 내규 구조에 반영함. 지역 공동체와 연계하고 상호주의를 제도화할 수 있는 조직운영과 프로그램이 요구됨
③ 보육/교육 내용과 방식의 혁신	→ 생활과 교육 내용에서 다양한 생태 교육이 결합되어야 하며 사회연대의식을 함양할 수 있는 프로그램과 교사대 아동비율을 확보할 수 있는 인건비 지원이 요구됨
④ 교사의 주체적 참여와 안정적 노동조건 보장	→ 평균 임금만이 아니라 근속기간, 4대보험, 노동시간, 근무 만족도 등 임금 외 조건에서 강점이 있으나 비용부담 문제가 해결되어야 하며 교사들의 주체적 참여수준을 보장하기 위한 인센티브와 프로그램이 요구됨
⑤ 연대를 통한 운영/교육의 안정성	→ 다양한 연대 활동의 시스템화와 네트워크 구축이 요구됨

2) 노인돌봄서비스 제공자

표. 사회적 경제 의료요양서비스의 성공요인과 발전과제

핵심성공 요인	발전 과제
① 협동조합 원칙이 살아 있는 설립과정	→ 규모의 경제 논리가 적용되는 것으로 40인 이상 시설이 필요하나 경제성을 우선하는 규모화와 인간적이고 따뜻함의 균형을 위한 적정규모에 대한 합의가 있어야 할 것임. 적정규모의 지표개발이 필요하며 규모 확장에 따른 요양원 체계적 운영구조 및 시스템 마련이 요구됨.
② 서비스 질 _ 통합적인 노인 돌봄 서비스 질 향 상	o 개별화 욕구와 표준화된 서비스 사이에는 차이가 존재함. 개별적인 욕구, 예를 들어 고향방문, 매일 외출, 음악회 등 개별 욕구 등을 충족시키기에는 현실적 어려움이 존재 → 돌봄노동에 대한 제도적 보장 확대와 보다 적극적으로 자원봉사자 연계 모색 등 지역 자원을 활용하는 방안 등이 요구됨
③ 지역공동체 기반	o 일의료협동조합의 경우 '요람에서 무덤까지 책임지는 건강마을만들기' 사업을 전개하고 있는 등 돌봄서비스는 생애주기별로 다양한 요구를 포괄함. 안산의 경우도 아픈아이돌봄 사업과 같은 생애주기에 따른 돌봄사업을 폭넓게 준비하는 과정의 모색이 필요함. → 지역내 생애주기별 다양한 돌봄서비스를 제공할 수 있는 돌봄 조직-이용자 연대체의 필요성이 제기됨

<p>④ 돌봄노동자 _ 요양보호사 주체적 참여와 정규직화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이용자 중심의 운영철학과 직원노동과의 관계문제 ○ 저수가 문제로 인한 돌봄종사자 복지 한계 ○ 노동자, 가족, 지역사회 모두 노인 돌봄문제의 중요성과 원칙에 대해 공감하고 실천하는 비영리법인의 돌봄공동체 철학과 문화가 필요함 → 다양한 서비스제공과 질에 대한 추가적 보상등과 같은 수가문제의 해결과 이용자-제공자 간 상호적 관계맺음이 가능한 거버넌스 구조, 가족과 지역공동체까지 확대되는 돌봄문화의 확산이 요구됨
<p>⑤ 연대를 통한 운영/교육의 안정성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현재 재가 장기요양기관에서 다기능 그룹홈까지 서비스는 연계되고 있으나 응급상황에 대처 하기 어려운 현실적 조건이 있으며 노인 돌봄에서 의료서비스와의 연계는 필수적임. → 노인 돌봄 one-stop 사업을 위한 거점으로 노인요양병원을 비롯한 사업 다각화 모색이 필요함

3) 아동돌봄 이용자

○ 푸른숲어린이집은 개원한 지 1년이 조금 넘었기 때문에 아직 평가를 내리기는 선부르지만, 성미어린이집은 현재 안정되어 있는 상태임. 초창기에는 위치가 불편해서 정원이 차지 않았지만 입소문을 타고 확대되어 현재 대기인원이 밀려있는 상황으로서, 초창기 어려움을 넘어 이제 학부모들이 ‘부모참여’ ‘선행학습의 최소화와 인성교육’을 중심으로 하는 공동육아의 가치와 차별성을 인정하고 있는 것으로 보임.

○ 응답자들은 공동육아 어린이집의 가장 큰 장점으로 ‘신뢰’를 들었는데, 이는 ‘투명한 운영’에서 나온 결과임. 응답자들은 각종 회의와 소모임 등을 통해 어린이집 운영에 부모 참여를 촉진 → 참여를 통해 어린이집의 청결과 먹거리, 안전에 대한 부모들의 신뢰 증대 → ‘맡기는 사람’이 아니라 ‘함께 운영하는 사람’으로서 소속감 증진 등의 과정을 거치게 되는데, 그 핵심은 ‘부모’라고 하는 핵심 이해관계자의 합의를 중시 여기는 공동육아의 정신임. 그 결과 응답자들은 다른 보육시설을 이용할 때에는 ‘그냥 맡기는 사람’이라는 느낌이 들었지만 지금은 ‘함께 아이를 키우는 사람’이라는 긍정적 느낌을 갖고 있었음.

○ 응답자들은 보육서비스의 질에 크게 만족하고 있었는데 이는 위에서 이야기한 ‘투명한 운영’ 외에 공동육아의 가치를 가지고 진행되는 ‘체험학습’ ‘자연학습’ ‘인성교육’에 만족하기 때문이며, 이를 통해 ‘장난감이 없어도 스스로 놀 수 있고’ ‘개미를 보아도 자세히 관찰하는’ 아이들의 변화를 볼 수 있었기 때문임.

○ 이러한 공동육아의 가치는 나아가 지역공동체 형성의 싹을 보이고 있음. 곧 부모참여는 ‘다른 아이도 내 아이처럼 여기는 마음’ ‘학부모간 소모임 운영’ 등 공동체의식과 공동체모임으로 확대되고 있으며 ‘경로당, 소비자생협 등 지역사회와 협력하는 지역친화적 교육프로그램’은 ‘마을극장 등 동네의 다른 소모임에 대한 관심 증가’ 등 지역공동체 형성의 움직임을 구체화하고 있음. 이해관계자로서 지역인사들을 어린이집 운영위원회에 적극 참가시키는 것도 공동육아만의 중요한 특성임.

○ 하지만 처음부터 교육관이 같은 부모들이 힘을 합쳐 만든 공동육아어린이집과는 달리 누구나 이용할 수 있는 ‘구립어린이집’이라는 특성은 학습프로그램과 부모참여를 둘러싸고 갈등을 낳기도 함. 6-7세 등 초등학교에 진학할 나이가 된 자녀의 부모들은 한글 등 선행학습이 부족하다는 점, 그리고 그것을 부모가 감당하거나 다른 학원을 보내야 하는 것에 대해 불안감이 강함. 또 부모참여에 대한 요구는 그럴 시간이 없거나 관심이 없는 부모에게는 무거운 부담감으로 작용할 소지가 큼.

○ 위와 같은 문제점은 우리나라 교육의 현실과 떼어놓고 생각할 수 없으며, 공동육아 어린이집 단독으로는 해결할 수 없는 교육의 근본적 문제임. 다만 이러한 현실을 인정하고 아동 연령대별 프로그램의 다양화, 직장맘이나 소극적인 학부모도 참여할 수 있는 다양한 부모참여방법의 개발, 부모와 교사간 소통의 확대를 통해 문제를 최소화할 필요가 있음.

○ 결론적으로 공동육아 어린이집은 ‘아동학대와 방임’ ‘불안한 먹거리와 위생상태’ ‘난방비, 특별활동비 등 재정 사용의 불투명성’과 같은 현실의 문제점을 ‘투명한 운영’ ‘이해관계자 거버넌스’를 통해 잘 해결하고 있는 좋은 사례이며, 이는 협동조합의 중요한 원칙이기도 함. 다만, 이러한 원칙을 견지하면서도, 조합원이 아니어도 누구에게나 가입이 개방되어 있는 국공립시설의 현실에 맞게 다양한 프로그램과 소통방식을 개발해나가는 것이 이후의 과제라고 할 수 있음.⁴⁴⁾

표. 요약과 제언

핵심 질문	응답	결론	정책과제
선택하게 된 계기	○ 대안육아를 모색 ○ 공공기관의 장점 ○ 신뢰형성	○ 공동육아 방식의 장점은 자연친화적이고 다양한 프로그램, 부모참여, 안전·청결·신뢰·먹거리, 육아공동체, 지역공동체 형성 등이 거론되었고 단점으로는 학업에 대한 욕구, 상급학교 진학 준비, 지나친 참여 부담, 구성원들 간 갈등 등이 지적됨 ○ 이를 해결해온 과정으로는 어린이집 운영체계가 가지고 있는 거버넌스와 리더십, 육아공동체를 형성해가는 과정에서 형성된 신뢰, 운영과 프로그램 상 다양한 시도, 지역과의 연계 등이 있었음 ○ 하지만 여전히 어린이집과 직장	○ 가정과 직장을 병행할 수 있는 사회적 조건의 변화, 어린이집의 보육과 교육의 통합, 다양한 민주주의적 실험 등이 필요함 ○ 학업 등 다양한 욕구 충족을 위한 프로그램의 다양화 ○ 민주적 거버넌스 형성과 정부 역할의 강화 ○ 다양한 욕구 보장 프로그램(지역
장단점	○ 프로그램, 부모참여, 안전·청결·신뢰·먹거리, 육아공동체, 지역공동체 형성의 장점 ○ 참여의 정도, 개인생활의 보장 등의 한계와 학업에 대한 욕구, 상급학교 진학 준비, 지나친 참여 요구, 구성원들 간 갈등		
운영상의 특징	○ 공동운영위원회 ○ 부모참여 모델		

44) 참고로, 돌봄서비스는 대인대면서비스이기 때문에 종사자의 만족도와 특히 밀접한 관계가 있으며, 종사자의 만족도는 근로조건에 크게 좌우. 다만 이번 조사대상은 구립어린이집이었으므로 법정 근로조건이 정해져 있어 차이가 없다는 점. 구립이 아닌 학부모 스스로 운영하는 공동육아어린이집은 지불능력 있는 학부모와 교사가 협의하여 근로조건을 정한다는 점에서 다른 어린이집과 비교하거나 일반화하기 어려우므로 ‘근로조건 요소’는 제외하였다. 이번 조사의 목적은 국공립어린이집 운영에서 사회적 경제조직이 갖는 차별성을 파악하고, ‘아동학대와 방임, 회계 등에서 불투명한 운영’ 등 현재 사회적으로 문제되는 사안을 해결할 수 있는지 살펴보는 것이기 때문.

프로그램의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자연친화적 다양한 프로그램의 장점 ○ 학령기 아이들의 학업에 대한 욕구 사이의 갈등 	생활과의 병행, 구성원 사이의 갈등, 돌봄을 넘어선 학업과 상급학교 진학에 따른 교육 욕구 등은 해결되지 않은 과제로 남아 있음	사회 연계 등)
문제를 해결해온 과정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 거버넌스와 리더쉽 ○ 신뢰의 형성 ○ 다양한 참여방안 모색 ○ 육아공동체 형성 ○ 지역공동체 형성 		

4) 노인돌봄 이용자

○ 현재 노인요양원을 운영하는 사회적 경제조직은 극소수⁴⁵⁾이기 때문에 상대적으로 운영이 안정된 안산꿈꾸는집 요양원 이용자를 주대상으로 FGI를 실시했으며, 운영주체의 성격이 사업 내용에 큰 영향을 미치기 때문에 의료복지사회적협동조합의 차별성도 일부 다루었음.

○ 먼저 응답자들은 일반 병원에 대해 짧은 진료시간과 불충분한 설명을 가장 큰 불만으로 느끼고 있었으며, 반면 의료사협에 대해서는 충분히 상담할 수 있는 ‘친절함’, 전문과와 환자는 갑을관계가 아니라 편하게 이야기할 수 있는 ‘주치의’ 같다는 친근함을 가장 큰 장점으로 들었음. 여기에는 협동조합의 같은 조합원이라는 평등한 위치, 단순히 진료 이용뿐 아니라 각종 소모임에 참여하며 의료사협의 사업을 이해하고 참여하며 공동체의식을 키워갈 수 있었기 때문임.

○ 응답자들은 조모의 간접 이용경험을 들었던 한 명을 제외하고는 직접 사설, 시립요양원을 이용해본 경험자들로서 꿈꾸는집 요양원의 차별성을 피부로 크게 실감하고 커다란 만족감, 자부심을 느끼고 있었음. 이들이 이전의 경험을 통해 가장 많이 제기한 문제는 ‘환자를 존중하지 않음’ ‘의무적이고 형식적’ ‘위생과 안전관리 등이 제대로 이루어지지 않음’ ‘개선 노력보다는 현상유지에 중점(운동을 시키지 않는 등)’ 등이었음. 반면 꿈꾸는집 요양원에서는 이러한 문제가 눈에 띄게 개선되었다는 데 동감함. 또한 요양원에 대한 만족은 환자의 심리적 안정과 증상 호전, 보호자의 죄책감 경감 및 가족간 불화의 완화라는 정서적, 육체적 효과까지 가져옴.

○ 이들은 환자와 보호자의 인권을 존중하며, 편안하고 위생적인 분위기에서 정성껏 돌봄을 제공한다는 데 커다란 만족을 표했고, 이것이 가능한 이유를 ‘협동조합’에서 찾았음. 곧 환자-보호자-직원-의료진이 같은 조합원이기 때문에 갑을관계가 아니라는 점, 보호자가 소비자조합원으로서 운영위원회에 직접 참가하여 요양원의 운영을 결정할 수 있다는 점, 개인이 영리를 취하거나 돈을 내고 서비스를 받는 일방적 관계가 아니라 공동체라는 점에서 찾았음.

45) 현재 알려진 바로는 안산의료사협이 운영하는 꿈꾸는요양원 이외에 서울의 도우누리사회적협동조합이 서울시 중랑노인요양원을 위탁받아 운영하고 있음. 후자의 경우 아직 1년이 되지 않은 초기 단계이므로 꿈꾸는요양원 이용자만을 대상으로 했음.

○ 나아가 앞에서 본 공동육아 어린이집과 마찬가지로, 각종 소모임을 통해 지역사업에 참가하고 다른 주민들과 관계를 맺어나가면서 단순히 진료와 요양서비스를 이용하는 것이 아니라 지역공동체 형성에도 일익을 담당하고 있음. 이러한 공동체의식은 서비스를 직접 제공하는 직원(요양보호사)에게까지 확대되어 '서비스의 질=처우개선 필요'라는 인식으로까지 넓혀지고 있음.

○ 우리 사회에서 '노인돌봄서비스의 사회적 제공'과 '지역사회 보호'는 사회적 화두임. 이용자들이 바라는 '가까운 곳에서' '어르신들의 인격을 존중하며' '편안하고 위생적으로 모실 수 있는 요양시설'은 바람직한 노인요양시설의 기준에서 핵심적인 덕목임. 따라서 향후 노인요양시설 확충에서는 '당사자의 존엄성과 결정권' '윤리경영'이라는 가치가 지표화되어야 하며, 이를 실현·감시할 수 있는 '이해관계자 참여'가 필수적이어야 함.

○ 이러한 측면에서 꿈꾸는집 요양원의 사례는 의료사협이라는 사회적 경제조직의 원칙과 가치, 운영원리가 '노인학대와 방임' '비위생적인 환경' '형식적이고 의무적인 돌봄' '직원(요양보호사)에 대한 인격적 무시와 낮은 처우'라는 노인요양시설의 고질적 문제를 해결할 수 있다는 희망을 보여줌. 다만 노인요양보험제도의 낮은 수가 아래에서 중요한 이해관계자의 하나인 직원들의 처우 문제를 어떻게 좀더 향상시킬 수 있는지가 당면과제의 하나라고 할 수 있음.

표. 요약과 제언

질문	응답	결론	정책과제
의료사협 장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충분한 진료시간과 꼼꼼한 진료 낮은 문턱 ○ 가격과 윤리성에 대한 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인돌봄의 문제는 매우 심각함. 믿고 맡길만한 시설의 부재로 이용자의 불신이 심하고 상태가 크게 악화되기 전까지 가족의 부담이 되고 있음 ○ 현재 국공립시설은 양적으로도 부족하고 신뢰도 높은 편은 아니며, 민간의 경우 매우 심각한 수준의 시설이 많음 ○ 노인 돌봄은 수요에 비해 좋은 공급기관이 턱없이 부족한 상황이며, 상호성에 기반한 비영리 협동조합 방식의 돌봄공급조직의 빠른 성장이 요구됨 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인돌봄에 대한 사회적 인식 제고 ○ 사회적 돌봄으로 확대 ○ 이용자와 공급자의 상호성이 담보되는 공급구조. ○ 노동조건 개선과 이윤배분 방식 전환 ○ 지역 공동체 형성 ○ 다양한 의료·요양·돌봄서비스의 연계
의사의 질	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서비스 만족도와 의료 질에 대한 신뢰 존재 ○ 친절, 충분한 상담과 치료, 건강관리 방안 제시, 의사와 지속적인 관계 		
운영상의 특징	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 모임과 투명한 운영위원회, 의료비 혜택 		
요양원의 장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료서비스 연계 ○ 인간적 유대 ○ 협동조합의 특징인 상호성 ○ 공동체 의식 ○ 시설의 접근성 ○ 위생(세탁, 청소, 환기), 먹거리, 의사 진료와 간호사 케어, 환자를 인격체로 대하는 진심 등 		
시립·민간과의 차이	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시립, 민간, 협동조합의 수준이 매우 다름 ○ 대다수 공급기관인 민간의 경우, 좋지 않은 이미지로 인한 가족 부담이 매우 큼 		