

지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 확산 연구



서울특별시 사회적경제지원센터
SEOUL SOCIAL ECONOMY CENTER



한림대학교 산학협력단

제출문

서울특별시사회적경제지원센터 센터장 귀하

본 보고서를 『지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 확산 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

책임연구자	석재은 (한림대학교 사회복지학과)
공동연구자	김형용 (동국대학교 사회학과)
	허남재 (한림대학교 고령사회연구소)
연구원	장선아 (한림대학교)
	한은영 (연세대학교)
	김명숙 (한림대학교)

2017년 12월
한림대학교 산학협력단
최성찬 단장

목 차

I. 서론	9
제1절 연구의 배경	9
제2절 연구목적 및 내용	13
II. 노인통합돌봄의 필요성과 서비스 모델	19
제1절 노인돌봄니즈의 증가와 관련 서비스 현황 및 문제점	19
제2절 노인통합돌봄의 필요성과 통합돌봄서비스 모델	22
제3절 사회적경제조직과 지역기반돌봄서비스	30
제4절 일본의 사회적경제조직의 노인통합돌봄서비스 모델 : 생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람	38
III. 지역기반 노인통합돌봄 시범사업 현황	57
제1절 광진구	57
제2절 성북구	72
IV. 광진구 노인통합돌봄서비스 분석 및 평가	97
제1절 분석의 틀	97
제2절 광진구 노인돌봄 클러스터의 네트워크 속성	105
제3절 분석 및 평가	113
V. 성북구 노인통합돌봄서비스 분석 및 평가	155
제1절 성북구 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축	155
제2절 분석 및 평가	162
VI. 지역기반 노인통합돌봄서비스 확산을 위한 정책제언	197
제1절 긍정적인 측면과 남은 과제	197
제2절 정책 제언	202
참고문헌	205



제1장 서론

제1절 연구의 배경

제2절 연구목적 및 내용

제1절 연구의 배경

1. 지역기반 노인통합돌봄의 필요성

고령화 속도의 증가와 돌봄서비스의 지방분권화·시장화로의 전환 속에서 노인을 위한 지속가능한 돌봄 환경 조성은 시급한 문제이나 노인이 지역사회 내에서 살아가기 위한 환경을 구축하는 것은 매우 복잡하며 다양한 지원이 요구된다(Lui, et al., 2009). 이러한 요구에 대한 대응 중 하나로 노인에게 친숙하게 지내왔던 지역사회에 기반한 돌봄 제공이 주목받고 있으며, 지역기반의 돌봄 제공은 개인과 가족의 문제를 지역의 문제로 인식하고, 제도 영역과 지역 영역을 유기적으로 연결하는 것이 주요 관건이다. 신체 및 정신 건강 쇠퇴 가능성에 직면한 노인이 지역사회에서 나이 들어갈 수 있기 위해서는 개인 돌봄부터 장기요양보험제도와 같은 제도적 돌봄까지 서비스와 돌봄 선택의 연속체(continuum of care)가 필요하다(Tang & Pickard, 2008).

이와 같은 맥락에서 지역사회 차원의 통합돌봄(integrated care) 체계 구성은 매우 중요하며, 지역 여건 및 환경, 돌봄체계 조직 양상과 운영 방식에 따라 다양한 양상과 과정이 도출될 수 있다. 노인돌봄에서 중요한 것은 노인이 살아온 지역사회 안에서 친숙한 이웃과 기관의 돌봄을 받으며 노후생활을 지속할 수 있도록 지원하는 것이다. 지역사회를 기반으로 하여 지역의 인적·물적 자원을 활용한 일상 돌봄과 정서적 지원이 연계적으로 이루어질 경우 자립적인 노후를 보내는 것이 가능해진다. 그러나 노인장기요양 등 공적 노인돌봄 서비스는 과도한 경쟁으로 인한 경영불안을 겪는 공급기관, 다양한 선택 대안과 품질의 보장이 이루어지지 않는 취약계층의 접근성 문제, 서비스 제공인력의 노동인권과 저임금의 불안정한 일자리, 이로 인한 서비스의 낮은 질 문제는 노인돌봄서비스 생태계의 공공성을 위협하고 있다(장지연, 2013; 석재은 외, 2015).

이에 따라 지역 중심의 노인돌봄 생태계를 회복하고 신뢰할 수 있는 서비스 공급기관을 구성하여 노인이 필요한 욕구를 통합적으로 제공받을 수 있는 새로운 서비스 지원체계를 마련하는 것이 필요하다.

국내의 일부 연구에서는 노인돌봄공동체와 관련한 몇몇 사례에서 그 가능성을 확인하고 있으나(김영란 외, 2013), 노인돌봄 수행을 위해 지역사회의 체계를 조직하고 이를 활용하는 다양한 시도의 효과성을 판단하기에는 성숙된 단계에 이르지 않은 상황이다. 따라서 현재 시범사업 중인 ‘지역기반 통합 사회서비스 지원 체계 구축사업’의 과정을 모니터링하고 분석하는 것은 향후 지역 차원에서 통합돌봄 공급체계를 조직하고 운영하는데 주요한 지침이 될 수 있을 것이다.

2. 지역기반 사회적경제조직을 통한 돌봄제공의 가능성

사회서비스의 지방분권화 및 시장화, 제도적 복지제도의 사각지대, 사회복지전달체계의 파편성·비연속성의 문제 등에 대응하기 위한 실천모델로서 사회적경제조직을 통한 지역사회에서의 돌봄 제공이 제기되고 있다.

노인을 대상으로 한 서비스는 지역사회기반(community-based) 접근을 필요로 한다. 지역사회기반 모델은 지역사회에서 활동하고 있는 다양한 영리 및 비영리 조직들이 자발적이고 협동적인 생활공동체를 구축함으로써 지역사회의 문제 해결 능력을 고취하는 접근이다(김형용, 2010). 즉 시장이나 국가 부문과 달리 제3섹터의 지역사회 결사체들은 스스로 지역사회 욕구를 규정하고, 이를 해결하는 공동체적 운영 원리를 마련하고, 이를 뒷받침하는 지역사회 제도와 연계할 수 있다. 이를 통해 지역사회기반 모델은 세 가지의 효과를 갖는다. 첫째, 이용자-공급자의 장기적인 상호책임 관계를 형성함으로써 효율적인 복지를 가능하게 한다. 둘째, 서비스는 생산-소비 과정에서 실용성을 중심으로 평가받지 않고 사회적 결속이나 문화적 향유 등 ‘삶의 정치’로 확장된다. 셋째, 지역사회의 위기관리 방식을 변화시켜 지역성과 공동체성을 복원시킨다(김형용, 2010). 다시 말해 지역사회기반 모델에서 돌봄은 ‘어떻게 효과적인 전달체계가 가능한가’라는 질문에 ‘어떻게 노인의 품위 있는 삶을 유지시킬 것인가’라는 질문으로 전환된다. 물론 노인의 삶이 독립성을 유지하면서 지역사회에 통합되기 위해서는 서비스의 연

속체가 요구된다. 이는 제도적으로 노인돌봄서비스와 지역사회 자원들을 연계하고 조정하는 과제를 포함한다. 그러나 제도적 서비스는 공급기관의 이해관계와 제도적 수급권 보장 등 지역사회의 생태적 환경에 일부에 지나지 않는다. 반면 지역사회기반 모델의 주체는 지역사회이며, 그 공간에서 활동하는 모든 주민과 조직이다. 지역사회기반 모델은 사회서비스 제도화와 시장화에 대응하고 한편으로는 이를 보완하는 실천모델이다. 다시 말해, 복지국가의 관료제 위기를 극복하기 위하여, 사회적인 가치들 즉 협동과 호혜 그리고 참여 촉진이라는 방식으로 공공성을 회복하는 모델이다.

이에 사회경제조직이 지역사회기반 모델에 기여할 수 있는 가능성은 매우 높다. 사회경제조직은 사회적 목적을 추구하는 특성상 집합적 거버넌스에 장점을 가지고 있다. 협동조합, 사회적기업, 마을기업 등 다양한 사회적 경제 조직들은 지역사회 내에서 생산과 소비의 선순환 구조를 창출하기 위하여 이들 조직에 배태되어 있는 네트워크적 속성을 최대한 활용하여 집합적 행동을 취한다는 것이다(이해진, 2015). 또한 지역의 돌봄 사각지대를 해소하고, 일공동체를 통한 지역 생산과 소비가 선순환하는 구조를 구축함과 동시에 지역주민이 함께 하는 사업체와의 연대를 통해 사회적 경제를 실현하게 된다(이현진 외, 2015). 이와 같이 지역에 기반한 사회적경제조직을 통한 돌봄서비스의 제공은 지속가능한 돌봄 공급 체계 마련, 돌봄 사각지대 해소 및 서비스 질 향상, 괜찮은 일자리 창출 및 지역주민의 사회통합을 이룰 수 있다는 측면에서 그 필요성이 강조된다(공정원, 2013).

이는 지역사회를 기반으로 하여 상호협력하고 연대하면서, 주민이 참여하여 대등한 관계에서 서비스 이용자이자 생산자가 되며, 지역주민과 자신의 욕구에 적절히 대응하는 유연한 서비스를 제공받을 수 있기 때문이다. 동시에 이용자의 참여와 서비스 전달 인력의 자발성을 높이고, 시장과 국가가 서비스를 제공하지 못하여 발생하는 사각지대를 해소할 수 있으며, 이용자의 욕구를 반영하는 질 높은 서비스가 전달될 수 있다. 또한 민주적 원칙의 적용에 따라 구성원에게 좋은 보상과 교육 기회를 제공하고, 조직에 대한 관심을 불러일으킴으로서 높은 수준의 직업 만족을 보장할 수 있다.

따라서 ‘지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계’ 구축을 통해 사회적경제조직들과 지역주민이 상생하는 상호호혜적 관계를 형성하는 구조를 창출하고, 서비스

를 제공받는 이용자는 수동적 수혜자에 머무는 것이 아니라 새로운 공급자이기도 한 선순환적 돌봄생태계를 구축하는 것이 필요하다.

이러한 시도들을 가능하게 하는 협력과 연대, 다양한 자원동원 등은 지역사회 안의 다양한 사회적경제조직들을 포함한 다양한 참여주체들의 네트워크 구성 및 거버넌스 구축으로 나타나고 있으며, 효과적인 지역 돌봄을 가능하게 하는 중요한 요인 중 하나로 강조되고 있다(이현진 외, 2015; 지규옥, 2015). 또한 지역 주민이 참여주체에 포함되어 주체적으로 활동할 수 있는 기회와 역량을 부여하는 것은 지역사회의 돌봄 체계 구성과 지속성에 매우 중요한 요인이다(조혜진 외, 2014; 강병노 외, 2015). 이렇듯 사회적경제조직을 통한 노인통합돌봄의 필요성에도 불구하고 극히 일부 지역에서만 수행되고 있으며, 수행하고 있다고 하더라도 모든 지역에서 성공적인 모델을 보여주지 못하는 실정이다. 따라서 사회적경제조직을 통한 지역기반 노인통합돌봄 생태계 조성 모형을 제시하고 확산방안을 모색하는 연구가 필요하다.

3. 2016년 1차 연구(「지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축사업 연구」) 수행 성과 및 한계

본 연구진은 2016년 본 제안연구의 선행연구인 「지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축사업 연구(발주기관: 서울시사회적경제지원센터)」 용역을 수행한바 있다. 선행연구 수행을 통해, ‘지역기반 통합 사회서비스 지원체계 구축사업’ 시범사업지역인 광진구와 성북구 지역의 돌봄 욕구를 파악하였으며, 두 지역의 사회적경제조직의 특성과 시범사업 참여 조직을 심층 분석하였다. 선행연구 검토를 통해 지역기반 사회적경제조직의 이상적 조건을 도출하여 현재 두 시범사업 지역의 사회적경제조직의 지형과 잠재역량을 분석하였다. 또한 시범사업 운영조직을 대상으로 향후 지역기반 노인통합돌봄서비스 수행주체로서의 잠재역량을 파악하였다. 이러한 연구의 성과는 ‘지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계’ 구축을 위한 사회적경제조직의 구성요건과 현재 지형을 파악하여 현재 사회적경제조직들의 잠재역량을 확인하였으며, 변화와 성과를 측정할 수 있는 기초선 자료를 제공하고 있다.

그러나, 연구수행기간이 시범사업 초기단계여서 노인통합돌봄을 위한 사회적 경제조직의 네트워크 구성과 노인통합돌봄 이용자 모집 실태가 미흡하여 지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축 시범사업의 활동과 변화과정의 모니터링이 수행되지는 못하였다. 따라서 후속 연구 수행을 통해 노인통합돌봄서비스를 수행하기 위한 지역기반 사회적경제조직 네트워크의 변화과정을 관찰함과 동시에, 지속가능성을 담보하기 위한 요인과 방안 도출이 시도되어야 할 것이다.

제2절 연구목적 및 내용

1. 연구목적

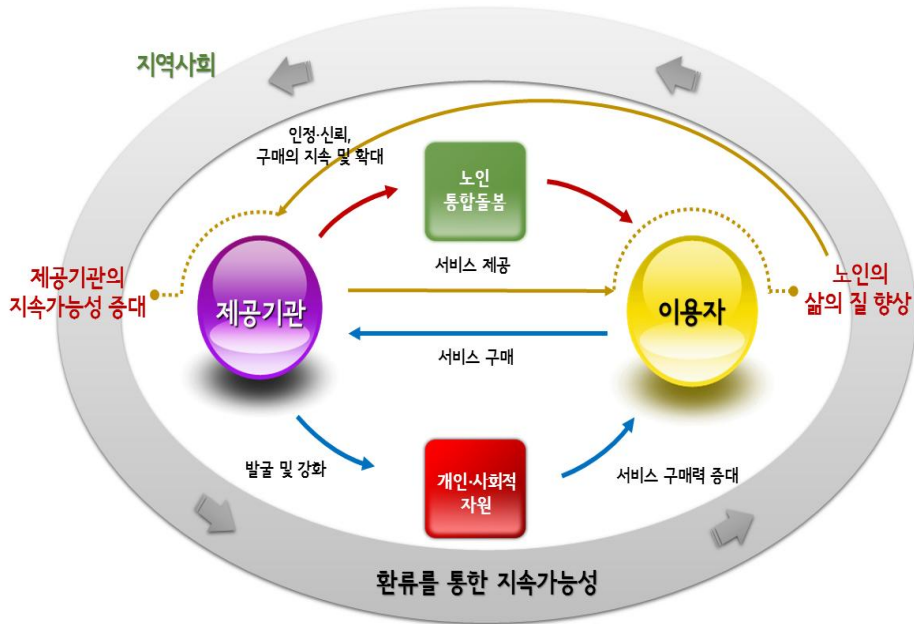
첫째, 이 연구의 궁극적 목적은 지역사회의 주요 아젠다인 노인의 복합적 돌봄니즈(complex care needs)에 대응하여 사회적경제조직들이 긴밀한 네트워킹(networking)을 통하여 노인통합돌봄서비스(integrated frail-elderly care service)를 제공하는 과정에서 사회적경제조직의 지속가능한 복지생태계(sustainable welfare ecosystem) 모델을 개발하는 것이다.

둘째, 시범사업 모니터링을 통하여 지역기반 노인통합돌봄을 이용하고 서비스를 제공하는 과정에서 노인통합돌봄 이용자와 서비스공급자인 사회적경제조직들이 각각 어떠한 변화를 보이는가를 평가하고자 한다.

셋째, 노인통합돌봄에 대응하는 사회적경제조직 네트워크가 지속가능한 복지생태계를 조성 및 유지, 발전시키기 위한 방안을 모색함으로써, 지역사회 노인통합돌봄의 지속가능한 생태계의 선순환 구성에 기여하고자 한다.

이를 위하여 한편으로는 지속가능한 생존을 위해 원활한 재정의 흐름에 기여할 수 있는 재원공급의 원천을 개인의 자원으로부터 가족, 민간, 지자체, 중앙정부 차원에서 각각 방안을 모색한다. 다른 한편으로는 사회적경제조직이 서비스제공조직으로서 노인의 삶의 질 향상에 기여함으로써 서비스이용자 및 지역사회로부터 신뢰와 평판을 얻음으로써 지속가능한 복지생태계의 선순환을 만드는 방안을 모색하고자 한다.

[그림 1-1] 연구 개요 : 지역기반 사회적경제 노인통합 복지생태계 확산 구조



2. 연구내용

첫째, 이 연구에서는 노인통합돌봄서비스를 수행하기 위하여 지역기반의 사회적경제 제조조직 네트워크의 역동적 변화과정을 관찰하고자 한다. 지역사회 공통의 핵심 아젠다가 없던 시기의 느슨한 사회적경제조직 네트워크가 지역사회 공통의 핵심 아젠다에 대응하기 위해 어떻게 밀도있고 긴밀한 협력적 네트워크로 변화하게 되는가를 Action Research를 통해 밀착 취재하고자 한다. 지역의 사회적경제조직들이 지역사회 아젠다를 위해 어떻게 변형, 생성 등의 역동적 변화를 경험하는지, 지역사회 사회적경제조직 네트워크의 역동적 변화과정을 관찰, 분석하고자 한다.

이를 위하여 첫째, 사회적경제조직 관계자에 대한 초점집단면접(FGI)와 개별 사회적경제조직에 대한 Case Study를 통해 기존 사업에서 노인통합돌봄서비스라는 새로운 분야에 진입하면서 겪은 갈등과 조정과정을 면밀하게 관찰하고자 한다. 둘째, 지역 내 노인통합돌봄을 수행하기 위한 운영모형(사업대상범위, 발굴, 돌봄네트워크 참여기

관 선정 기준, 네트워크 운영방식, 기존 제도와의 연계 등)을 면밀히 관찰 분석하고자 한다. 셋째, 통합돌봄서비스의 개별 수행주체들(광진구 사업 참여 6개 조직, 성북구 사업 참여 7개 조직)을 참여관찰하는 미시적 연구와 함께, 지역사회 사회적경제조직 네트워크 변화를 분석하는 중시적 연구를 함께 수행함으로써 미시·중시적 연구방법론을 혼용하여 분석하고자 한다. 넷째, 서비스 이용주체인 노인에 대한 심층인터뷰를 통해 이용자 노인의 입장에서는 기존의 돌봄서비스와 어떻게 다른지, 얼마나 만족하는지, 이 서비스의 장점과 단점은 무엇인지, 유료로 전환된다면 얼마나 지불할 의사가 있는지, 지불비용은 어떻게 마련하는지 등을 파악할 필요가 있다.

둘째, 이 연구에서는 서비스조직으로서의 사회적경제조직의 복지생태계 조성의 요건들을 발견하여 향후 제도화 방안을 마련하고자 한다.

3. 연구의 특징 및 장점

지역사회 아젠다를 해결하기 위해 사회적경제조직이 어떻게 복지 생태계를 조성해 나가는지, 참여관찰을 통해 그 과정을 정리하는 것이 이번 연구의 가장 큰 특징이다. 지역사회 변화과정을 관찰한다는 것은, 그동안 느슨한 네트워크와 듬성듬성 비어있는 사회적경제조직의 모습에서 노인통합돌봄이라는 공동의 아젠다를 해결하기 위해 촘촘한 사회적경제조직간 네트워크를 구축하고 핵심 네트워크를 중심으로 어떻게 집중되고 연결되고 있는지를 확인하는 것이다.

2016년 수행한 「지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축사업 연구」는 사회적경제조직이 처한 환경, 인프라에 대한 문제 상황을 파악하고 개별 사회적경제조직의 역량을 파악하는 데 초점을 둔 기초 조사연구였다면, 현재 제안하는 연구는 사회적경제조직 네트워크들이 공동의 목적을 달성하기 위해 어떻게 변형, 생성하며 개별조직 및 네트워크를 변형시켜나가는지를 면밀하게 관찰하는 것이 주요 핵심이다.

노인통합돌봄서비스에 참여하는 각 사회적경제조직의 개별 특징에 집중하기보다는 사회적경제조직들이 네트워크 안에서 어떻게 갈등하고 조정하며 변화되어가는지를 참여관찰과 심층인터뷰를 통해 드러내는 것이 이 연구의 장점이다. 이를 통해 노인통합돌봄서비스 제공을 위해 지역의 다양한 욕구와 변화에 민감하게 반응하여 조직의 체계를 유연하게 변형할 수 있는 사회적경제조직들의 서비스 제공조직으로서의 특별한 강

점(強點)을 규명하고자 한다. 개별 사회적경제조직은 지역사회의 욕구 및 변화에 민감하게 반응하여 조직의 내부체계를 유연하게 적응(適應), 변형(變形)하는 데 강점이 있을 뿐만 아니라, 사회적경제조직들 간의 긴밀한 네트워크와 협력 및 지원하에 지역사회 필요에 따라 새로운 사회적경제조직을 생성(生成)함으로써 지역사회 지속가능한 복지생태계를 조성하고 유지, 발전시키는 측면에서 강점을 가질 수 있을 것이다. 사회적경제조직의 새로운 변화에 신속하고 유연하게 대응하고 수평적인 의사결정 구조가 갖는 강점은 더욱 강화하고 약점은 보완하는 전략의 모색을 통해 지속가능한 생태계 모델을 제안하고자 한다.

4. 기대효과 및 활용방안

1) 기대효과

첫째, 노인통합돌봄서비스 제공을 위한 지역 중심의 생태계를 회복하고 재구성하기 위한 사회적경제조직의 기능 및 활동 방향을 모색한다. 둘째, 지역의 통합돌봄 욕구에 부합하는 재화와 서비스 제공을 통한 사회적경제조직의 지속가능한 생태계 모델을 모색한다. 셋째, 증대되는 노인의 복합적 돌봄 욕구에 대한 새로운 지역차원의 대응 방안 제시 및 노인의 Aging in Place 실현 방안을 모색한다.

2) 활용방안

첫째, 지속가능한 지역기반 사회적경제 생태계 구축을 위한 가이드라인을 제공한다. 둘째, 노인통합돌봄 등 지역기반 돌봄서비스 지원체계 구축을 위한 사회적경제조직의 역할 및 활동 방향 설정의 지침을 제공한다. 셋째, 지역의 욕구 및 문제 해결을 위한 지역기반 조직 네트워크 구성 및 운영 모형 구축에 활용한다.



제2장

노인통합돌봄의 필요성과 서비스 모델

제1절 노인돌봄니즈의 증가와 관련 서비스 현황 및 문제점

제2절 노인통합돌봄의 필요성과 통합돌봄서비스 모델

제3절 사회적경제조직과 지역기반돌봄서비스

제4절 일본 사회적경제조직의 노인통합돌봄서비스 모델:

생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람

2

노인통합돌봄의 필요성과 << 서비스 모델

제1절 노인돌봄니즈의 증가와 관련 서비스 현황 및 문제점

1. 노인돌봄니즈의 증가

우리사회는 2017년 65세 이상 노인인구가 전체인구에서 차지하는 비중이 14%를 넘어서며 고령사회로 접어들었다. 8년후인 2025년에는 동비율이 20%에 달하는 초고령사회로 접어들 것으로 예상되고 있다. 노인인구의 규모도 크게 증가했다. 2017년 현재 고령자 인구의 규모도 708만명으로 크게 증가했고, 2025년경에는 1,051만명에 이를 것으로 전망된다.

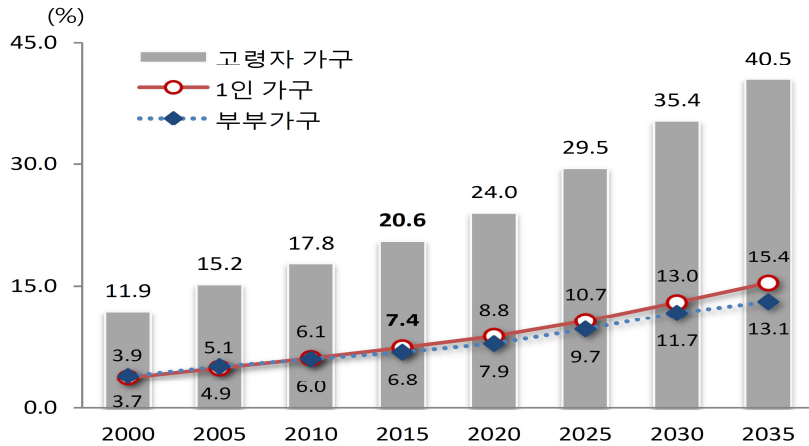
특히 급속한 고령화와 함께 돌봄니즈와 긴밀히 연계된 후기고령인구도 급증할 것으로 예상되고 있다. 1993년 이후 기대여명 변동 추이를 보면, 10년 전(2003년)과 비교하면 65세 고령자 남녀 모두 기대여명이 각각 2.9년, 3.4년 늘어나, 기대수명의 증가로 기대여명도 계속 증가하고 있다. 평균수명 연장으로 노년기 돌봄이 필요한 기간은 6-8년으로 장기화되고 있다.

노인의 가구형태는 지난 20여 년 사이 크게 변하였다. 홀로 사는 가구와 노부부만 사는 가구가 크게 늘어난 대신 자녀세대와 함께 사는 가구의 비율은 크게 감소하였다. 2015년 현재 가구주가 65세 이상이면서 혼자 사는 가구는 전체 가구의 7.4%이나, 20년 후인 2035년에는 2배 이상 증가할 것으로 전망되고 있다. 2010년 이후 고령자 가구 중 1인 가구의 비중은 부부만 사는 경우보다 더 높게 나타나고 있다.

배우자 사망이후 혼자서 생활하는 독거노인가구 역시 지난 십여 년간 두 배 가량 증가해왔는데, 이는 가족의 부양의식 및 돌봄 기능의 약화와 연관되어 있다. 따라서 평균수명은 크게 증가해 왔지만, 보살핌이 필요한 노후에 혼자서 자신을 돌봐야하는 고령사회로의 이행을 목도하고 있다. 1인 가구의 급증과 가족구조도 급변하여 전통적으로 사회변화의 완충 역할을 해왔던 가족의 역할이 급속히 쇠퇴하고 있다. 사회적 관계의

단절속에서 고령자의 독고사(獨孤死)가 사회적 문제가 되고 있다.

[그림 2-1] 고령자 가구 추이



자료: 통계청(2016) 고령자 통계. p.20

2. 노인돌봄서비스의 문제점

가. 장기요양보험제도의 사각지대

2015년 6월 기준으로 장기요양보험 누적 신청자 수는 761,285명, 누적인정자는 445,779명(보건복지부, 2015.6)이며, 요양욕구가 있지만 받지 못하는 사각지대 노인은 등급의 판정을 받는 경우 시군구에서 노인돌봄서비스 선정 대상자가 되기는 하지만 예산에 따라 선정하기 때문에 충분한 서비스를 제공받기 어려운 구조이다.

등급인정자의 질병상태를 살펴보면, 치매나 중풍, 골다공증과 낙상 등에 의한 골절 후유증이 전체의 2/3 정도를 차지하고 있어 지속적인 질병관리가 필요한 상태이다. 특히 인정자의 56%를 차지하는 치매나 중풍은 신체기능의 마비나 행동상의 장애를 항상 지니고 있기 때문에 자택생활인 경우 현행 제도에서의 공적 돌봄이 부족하다고 보았다(선우덕 외, 2015). 또한 등급인정자의 2/3가량이 자택생활자로 재가서비스를 이용

(선우덕 외, 2015)하고 있으나, 제공되는 서비스의 한계와 서비스 양의 불충분성으로 인해 어려움을 겪고 있다.

나. 제공되는 서비스 양의 불충분성

노인장기요양보험제도의 엄격한 등급 인정 기준은 요양욕구가 있지만 서비스를 받지 못하는 사각지대에 놓이게 되고, 등급 외 판정을 받은 경우라도 시군구의 예산 수준에 따라 선정하기 때문에 재가서비스를 이용하는데 제약이 존재할 수 있다. 또한 보호의 연속성의 관점에서 지역사회 주야간보호서비스나 노인요양시설을 먼저 이용하는 것이 적합하나, 장기요양보험제도의 수급자에서 탈락할 경우에는 요양병원을 이용할 수밖에 없는 구조이다(이민홍 외, 2014).

다. 시장화 원리에 따른 공급체계로 인한 문제들

시장원리 확대에 따라 다양한 공급기관이 설립됨으로써 이용자들에게 소비자의 선택권과 양질의 서비스가 제공될 것이라던 정부의 의도와는 달리 오히려 공급기관의 과잉으로 인한 과도한 경쟁으로 제공기관의 경영불안정이 심화되었다. 이러한 경영불안정은 결국 서비스 질 저하와 함께 지역 간 공급기관의 편차, 소비자 선택권의 제한 등 심각한 문제점들을 야기하고 있다(이진숙·박진화, 2011).

또한 다수의 경쟁 시장 체제는 서비스의 제공자와 이용자 간의 변화를 야기하는데, 이용자가 선택권을 갖고 서비스 공급자를 선택할 수 있다. 이 과정에서 서비스 수요자에 대한 권한부여가 이루어지고 선택범위가 제고된다. 그러나 서비스공급기관의 지역적 편포가 심각하게 되고, 지역별로 서비스 수요자의 선택권은 심각히 제한된다(석재은, 2010; 석재은 외, 2015, 2016).

또한 경영이 불안정한 서비스 제공기관이 이윤을 남기기 위해 값싼 저급의 인력을 채용하여 서비스를 제공하는 기관의 경우에도 적절한 서비스 질에 대한 평가내용이 서비스 수요자에게 제때에 제공되지 않아 서비스 질의 제고로 이어지지 못하게 된다(석재은, 2010; 석재은 외, 2015, 2016).

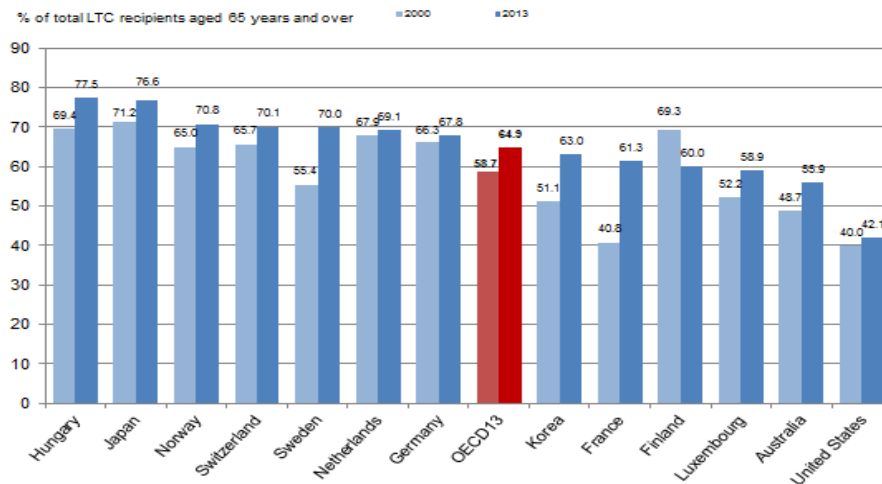
제2절 노인통합돌봄서비스 필요성과 통합돌봄서비스 모델

1. Aging in Place와 노인통합돌봄서비스 필요성

Aging in Place, Aging in Community는 다음과 같은 측면에서 인간으로서의 존엄성(dignity)을 유지하는 삶의 질 보장에 유리하다: 1) 공간의 전유성으로 인하여 공간의 편리함, 익숙함으로 인하여 삶의 통제력이 높아질 수 있다. 2) 친밀한 이웃, 아는 사람이 있는 사회적 관계로 인하여 삶의 통제력이 높아질 수 있다. 3) 삶의 단절적 경험을 회피하고 삶의 연속성을 보장할 수 있다. 4) 삶의 자립성, 독립성을 최대한 유지할 수 있다(이승훈, 2016).

또한 OECD 보고서에 따르면, 대부분의 사람들이 가정에서 장기요양보호를 받는 것을 선호함에 따라 지난 10년간 많은 OECD 국가들은 특히 노인을 위한 가정 기반의 요양보호를 지원하는 프로그램과 급여를 시행하고 있다. 대부분의 국가에서 장기요양보호 수급자 중 가정에서 장기요양보호를 받는 65세 이상 인구의 비율이 지난 10년 동안 증가하였다(그림 2-2).

[그림 2-2] 장기요양서비스 수급자 중 재가서비스 수급률



자료: OECD Health Statistics 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/health-data-en>.

특히 스웨덴, 프랑스, 한국에서 동비율이 크게 증가하였다. 이는 대개 특정 정책의 결과인데, 예를 들면 스웨덴은 지역사회 요양보호를 권장하는 노력의 일환으로 시설의 수용능력을 줄였던 반면, 프랑스는 2025년까지 재가 요양보호 수용능력을 23만 명으로 늘리는 다개년 계획을 채택하였다(Colombo 등, 2011; OECD, 2015; 석재은 외, 2016 재인용).

둘째, 재가서비스는 시설서비스보다 급여비용이 낮기 때문에 사회적 비용부담을 줄이려는 의도에서도 시설서비스 확대를 억제하고 재가서비스를 장려하는 방향으로 정책적 조치가 이루어지고 있다. 지난 10여년 동안 OECD 국가에서 증가하는 노인수에도 불구하고 시설서비스 정원을 더 이상 늘리지 않거나 일정수준에서 억제시켜 왔다. 더 나아가 시설서비스 급여에서 재가서비스 급여에 비해 유리한 혜택을 제거시켜 나가는 정책조치들이 취해져왔다. 예컨대, 시설급여에서 거주비를 본인부담으로 변경하였으며, 직접적인 돌봄서비스를 제외한 식비, 생활용품비 등을 본인부담으로 변경하였다. 이를 통해 재가급여에 비해 시설급여에서 그동안 누려왔던 생활비 지원혜택이 없어졌다.

이와 같이 Aging in Place 실현을 지원하는 재가서비스는 노인의 인간으로서의 존엄을 최대한 유지하고 잔존능력을 가능한 끝까지 활용함으로써 자립생활을 최대한 유지할 수 있도록 지원할 수 있다는 점에서, 그리고 저성장시대에 접어들면서 비용압박을 받는 상황에서 사회적 비용을 절약할 수 있다는 점에서 계속 강화되어야 할 것이다. 앞으로 10년 후 초고령사회에 진입하고 베이비붐세대의 노령세대 진입에 따라 서비스 니즈는 양적으로 확대될 뿐만 아니라 질적 수준 제고가 필요한 상황이다. 또한 지능정보사회에서 ICT 기술의 활용으로 돌봄서비스 영역의 서비스 질을 제고하고 생산성을 제고할 수 있는 가능성에 대한 검토도 필요하다. 그리고 학력수준이 높고 생활수준이 높은 베이비붐세대의 시민참여 활성화로 지역기반 자발적인 돌봄공동체도 작동할 수 있는 가능성을 검토할 필요가 있다.

2. 노인통합돌봄서비스 모델

가. 일본의 지역포괄지원센터와 소규모다기능지원센터¹⁾

일본은 2012년 개호보험 개혁에서 베이비붐 세대(1947년부터 1949년생)가 75세를 맞는 2025년까지 인생의 최후까지 존엄성을 가지고, 본인다운 생활을 보낼 수 있는 사회의 실현을 위한 대책을 마련하고자 했다. 이러한 점을 배경으로 2012년의 개정에서는 요개호 고령자가 살아왔던 익숙한 지역에서 안심하고 계속해서 살아갈 수 있도록 하기 위해 개호·의료·주거·생활지원·개호예방이 일체적으로 제공되는 「지역포괄케어시스템」의 구축 실현이 목표로 제안되었다.

개호보험 법률에서는 국가 및 지방공공단체의 책무로서, 「국가 및 지방 공공단체는 피보험자가 가능한 정든 지역에서 가지고 있는 능력에 따라 자립적인 일상생활을 영위할 수 있도록, 보험급여에 관련된 보건의료 서비스 및 복지 서비스에 관한 시책, 요개호 상태 등이 되는 것을 예방 또는 요개호 상태의 경감, 악화의 방지를 위한 시책과 함께 지역에서 자립적인 일상생활의 지원을 위한 시책을 의료 및 거주에 관한 시책과의 유기적인 연계를 도모하며 포괄적으로 추진하도록 노력해야 한다(개호보험법 제5조)」고 정하고 있다.

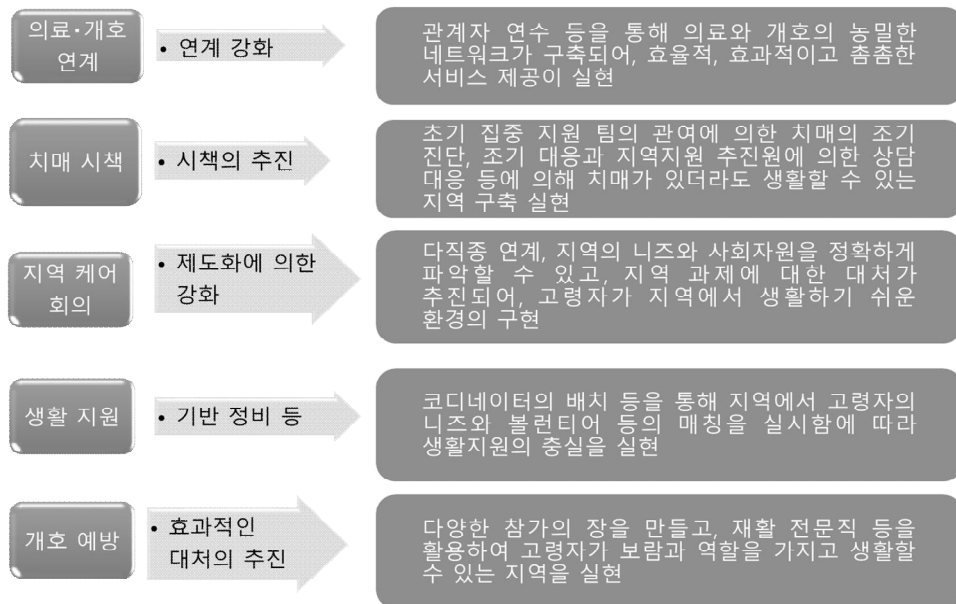
또한, 지속가능한 사회보장제도의 확립을 도모하는 개혁의 추진에 관한 법률 제 4조에서는 의료제도에 대하여 「정부는 의료 종사자, 의료 시설 등의 확보 및 유효 활용 등을 도모하고, 효율적이고 질 높은 의료 제공 체제를 구축함과 동시에 앞으로의 고령화의 진전에 대응하여, 지역포괄케어시스템(지역의 실정에 맞추어 고령자가 가능한 정든 지역에서 자립한 일상생활을 영위할 수 있도록 의료, 개호, 개호예방, 주거 및 자립한 일상생활의 지원이 포괄적으로 확보되는 체제)을 구축하는 것을 통해, 지역에서 필요한 의료를 확보하기 위해 …… (프로그램법 제 4조)」라고 명시하고 있다.

1) 최선희(2016) “일본의 개호보험 재가서비스 동향과 시사점”. 석재은 외(2016). 장기요양 재가서비스 개편 방안 연구. 보건복지부, 한국노인복지학회.에서 인용

1) 지역포괄지원센터의 구축

지역포괄케어시스템은 고령자가 정든 지역에서 계속해서 생활할 수 있도록 개호, 의료, 생활지원, 개호예방을 충실히 한다는 개념이다. 이 시스템을 구축하기 위해 정부는 서비스의 충실과 중점화·효율화라는 키워드를 제시하고 있다. 또한, 서비스의 충실과 관련해서는, 지역포괄케어시스템의 구축에 대한 지역지원사업의 충실을 들고 있다. 개정의 내용은 크게 6가지를 들 수 있다. 제1은, 개호와 의료의 연계 강화, 제2는 개호 인력 확보와 서비스 질의 향상, 제3은 고령자 주거의 정비, 제4는 치매 대책의 추진, 제5는 보험자에 의한 주체적인 추진, 제6은 보험료의 상승 완화가 주요한 개정 내용이다. 또한, 24시간 대응의 정기순회·수시 대응형 서비스가 창설되어, 주간·야간을 통해 자택에서 생활하고 있는 요개호 고령자에 대한 지원이 가능하게 되었다.

[그림 2-3] 지역포괄케어시스템의 구체적 실시 사업



자료: 후생노동성노건국(2015.), 「개호보험제도의 개정에 대하여」. 석재은 외(2016) 재인용.

2) 복합형 소규모다기능형 서비스의 창설

소규모다기능형 거택개호와 방문간호를 결합시킨 「복합형 서비스」가 지역밀착형 서비스의 하나로써 새롭게 창설되었다. 지금까지 사업소는 서비스 종류별로 지정을 받아야 했고, 이용자도 서비스별로 계약을 맺어야만 했기 때문에 서비스 간의 조정이 어렵고, 유연한 서비스 제공이 불가능하다는 점이 문제점으로서 제기되어 왔다. 본 개정에서는 이러한 이용자의 니즈에 대응하기 위해 복합형 서비스의 경우 사업소 지정도 이용자 계약도 하나로 통합할 수 있도록 했다. 또한, 의료지원과 개호지원 모두 필요한 이용자에 대해서도 보다 효율적이고 적절한 서비스를 제공할 수 있게 되었다.

3) 새로운 개호예방·일상생활지원종합사업의 도입

지역지원사업의 하나로써 요지원자·이차 예방사업 대상자의 개호예방·일상생활 지원을 위한 서비스를 시정촌이 종합적으로 실시할 수 있는 「개호예방·일상생활지원 종합 사업」이 도입되었다. 개호보험제도의 지역지원사업의 틀 안에서 2012년도에 도입한 개호예방·일상생활지원종합사업을 발전적으로 개정하였다. 현재 사업 실시가 시정촌의 임의로 되어 있지만, 종합사업에 대해서 필요한 개정을 실시한 후²⁾, 2017년 4월까지 모든 시정촌에서 실시해야 한다.

지금까지 요지원자에 대해서는 예방급여가 제공되어왔지만, 배식과 안부 확인 등의 생활지원서비스는 충분하지 않았다. 이러한 점을 들어, 시정촌의 판단에 의해 개개의 이용자의 상태를 포함해 개호예방과 생활지원 서비스를 종합적으로 실시할 수 있는 본 사업이 창설되었다.

나. 한국의 재가서비스 신급여모델 제안³⁾

재가서비스 급여수준의 다양화와 맞춤형 재가서비스 관리가 필요하다. 첫째, AIP(AIC) 실현을 위한 재가서비스로 준(準)시설서비스까지 가능하도록 재가서비스의

²⁾ 2012년도에는 27개의 보험자가 실시, 2013년도는 44개 보험자가 실시 예정이다(2014년 현재).

³⁾ 석재은 외(2015) 장기요양보험 공공성 강화 방안 연구. 보건복지부.한국노인복지학회.에서 발췌 인용하였음.

준시설서비스화가 가능한 급여제공 형태를 만들어 놓아야 한다. 이를 위해 필요에 따라 재가서비스 제공 행태를 1일 수회 방문, 24시간 대응이 가능할 수 있도록 다양화해야 한다. 둘째, 경증치매 특화 서비스를 개발하여야 한다. 특히 주야간보호를 경증치매 특화 서비스로 개발하는 접근을 강화할 필요가 있다. 셋째, 베이비붐세대의 진입에 따른 다양화된 욕구에 대응할 수 있도록 급식서비스, 청소서비스, 세탁서비스, 이송서비스, 주거환경개선서비스 등 다양한 민간 재가서비스가 개발되도록 하고, 이들 서비스와 연계하는 것이 필요하다. 넷째, 포괄정액제 통합재가서비스 급여를 개발하여 운영하면, 실질적으로 개인별 맞춤 재가서비스 구성 및 관리가 가능할 수 있다.

따라서 통합재가서비스 급여를 개발하여, 통합재가서비스기관을 평판이 높은 일정 규모 준공공기관으로 선별하여 지정함으로써 재가서비스 공급체계를 정비하는 계기로 삼아야 한다. 현행 영리개인 운영주체 영세한 단독 서비스기관 중심에서 준공공 중규모 이상 회원제 통합재가서비스기관 중심으로 공급체계 개편할 필요가 있다. 또한 다양한 운영주체 서비스기관의 경우, 급여특성화 발전전략을 강화한다. 예컨대, 민간의 경우 대형 방문요양서비스를 강화한다. 방문요양의 급여를 제도적으로 신체서비스와 가사서비스로 구분하는 작업이 이루어진다면, 민간의 경우 방문요양서비스 급여 중 가사서비스만을 분리하여 대형화하는 방안을 장려할 수도 있다. 가사서비스는 공공성의 가치가 비교적 적게 개입하는 부분이기 때문이다.

이러한 맥락에서 재가서비스 공급체계를 현행 영세한 단독/병설 재가장기요양서비스 공급체계에서 회원제 포괄정액수가 통합재가서비스기관으로 전환을 제안한다. ‘회원제 포괄정액수가 통합재가서비스기관 공급체계’로의 전환은 다음과 같은 현행 재가서비스공급체계의 문제점을 해결하는 동시에 재가서비스의 공공성과 서비스 질 제고를 강화할 수 있는 재편방안이 될 것이다.

첫째, 현행 과잉경쟁 공급체계하의 제공기관들이 회원제 통합재가서비스센터로 전환하는 과정에서 선별 심사과정을 통해 전환시킴으로써 점차적이고 단계적으로 재가서비스 공급체계를 공공성을 강화하는 방향으로 정비할 수 있다. 지역별 복합재가서비스기관의 필요수를 계획하여 양적 통제를 고려하는 동시에, 현행 재가서비스기관을 포함하여 서비스제공 경험이 있는 재가서비스기관 중에 통합재가서비스기관의 필요자격을 갖추고 기관기능의 전환을 신청하는 기관에 대해 질적 심사를 통해 통합재가서비스기관으로 지정한다. 이와 같이 현행 재가서비스공급자들 중에 신청자에 대해 질적인

기관심사를 통해 단계적으로, 필요량을 고려하면서 전환시키도록 한다. 질적 심사에서는 공공성의 가치수호자로서의 정체성을 공유할 수 있는 기관을 우선 선발하며, 맞춤형 사례관리 역할 등을 수행해 온 경험과 잠재 역량을 평가하며, 좋은돌봄 기관 인증 및 좋은일자리 기관 인증 등의 우수 인증기관에 대해 우선 선발권을 부여하도록 한다. 이러한 질적 심사과정을 통해 재가서비스기관의 핵심 공급자를 보다 안전하고 보증할 수 있는 기관들로 구성하게 되면, 전체 재가서비스 공급체계에도 긍정적인 파급영향을 미칠 수 있을 것이다(석재은 외, 2015).

둘째, 기관경영의 측면에서 통합재가서비스센터는 규모의 경제성, 범위의 경제성 제고로 안정적 기관운영에 도움이 될 것이다. 또한 회원제 운영은 현행의 서비스 종류별, 서비스 시간별 이용자 확보방식보다는 안정적이고 예측가능한 경영을 할 수 있는 여건을 마련해 줄 수 있다(석재은 외, 2015).

셋째, 서비스 제공인력의 측면에서도 안정적 고용과 좋은 일자리로서의 발전가능성이 한층 높아진다. 회원제 포괄정액수가에 기반하여 예측가능하고 안정적인 경영이 가능해지게 되면, 인력채용 및 운용도 상근직 비율을 높일 수 있으며, 임금이나 사회보장, 유급휴가 등 근로조건에 있어서도 일자리 질을 훨씬 낮게 만들 수 있을 것이다. 현재 재가서비스 영역은 낮은 임금과 일용직 일자리 수준의 일자리 질로 인해 좋은 신규인력의 유입이 이루어지지 않는 영역이 되었으며, 인력의 고령화가 점점 심화되어 인력의 역량 측면에서도 심각한 어려움을 갖고 있다. 역량 있는 장기요양인력의 안정적 재생산은 매우 절박한 과제가 되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 기관에게 안정적 경영을 보장할 수 있는 환경이 일자리 질의 개선을 가져오고, 그것이 결과적으로 보다 좋은 인력의 새로운 유입으로 연결되어 역량있는 장기요양인력의 안정적 재생산으로 연결된다면 이는 장기요양생태계의 선순환을 만들 수 있는 매우 중요한 기여가 될 것이다(석재은 외, 2015).

넷째, 통합재가서비스기관으로의 전환은 별도의 사례관리 조직을 두지 않더라도 사례관리를 기관 내에서 가능토록 해주는 장점이 있다. 특히 통합재가서비스기관이 장기요양 뿐만 아니라 지역사회서비스도 함께 하는 사회복지법인 기관인 경우에는 장기요양 뿐만 아니라 다른 지역사회서비스와 연계하는 사례관리도 가능하다. 무엇보다 복합재가서비스기관은 현행 재가서비스 급여이용의 문제점으로 지적되어 온 방문요양 편중 이용, 주간보호 활성화의 제약, 방문간호 활성화의 제약 등을 모두 해결할 수 있

며, 이용자의 맞춤 욕구를 전문적으로 사정하고 이용자와 협의 하에 서비스 구성(mix)을 다양화할 수 있다. 이와 같이 회원제 포괄정액수가 복합재가서비스기관은 전문적인 맞춤 사례관리가 서비스 구성속에서 자연스럽게 가능토록 함으로써 현행 체계에서 지속적으로 문제로 제기되어 왔던 사례관리의 부재를 해결할 수 있다는 점에서 그 잠재적 장점은 매우 높게 평가될 수 있다. 또한 이러한 전문적 맞춤 사례관리는 서비스 분절성을 해소하고 이용자에게 맞는 최적의 서비스 구성을 제공할 수 있도록 함으로써, 이용자에게 보다 적절한 서비스를 제공할 수 있다. 특히 치매특별등급의 경우 가족수발자를 위한 단기보호시설 이용을 급여로 규정하고 있는데, 현행 체계에서는 단기보호시설을 이용하기가 매우 어려운 실정이다. 사실 단기보호는 재가에 오래도록 머물기 위해 반드시 필요한 서비스이지만, 현재 한국의 재가서비스공급체계에서 단기보호는 서비스 공급체계에서 자리매김을 하고 있지 못한 상황이다. 그런데 재가복합서비스기관은 단기보호까지 포함하고 있으므로 단기보호서비스의 정상화를 기대할 수 있게 되었다(석재은 외, 2015).

다섯째, 단선적 재가서비스에서 통합적인 재가서비스 제공으로 Aging in Community의 가능성이 훨씬 높아지는 효과를 기대할 수 있다. 우리는 Aging in Community를 지향한다고 정책슬로건을 앞세우면서도, 실질적으로 매우 협소한 재가서비스 운용가능성 속에서 중증의 노인은 시설로 갈 수 밖에 없는 상황이었다. 가능한 오랫동안 지역사회에 머물며 인간적인 삶을 살며 돌봄을 받을 수 있는 선택지는 사실상 거의 없었던 것이 현실이다. 그러나 통합재가서비스 제공으로 이용자의 상태에 맞는 서비스의 유연한 구성이 가능하게 되면 재가서비스를 이용하며 지역사회에서의 삶을 연장할 수 있는 가능성은 보다 높아진다. 더욱이 Assisted Living Home, Serviced Housing, 유료노인홈과 재가서비스의 결합 등의 다양하고 촘촘한 지역사회 재가서비스 패키지가 개발된다면, 지역사회에서 인간적인 삶을 존중하는 돌봄은 보다 오랫동안 지속될 수 있을 것이다. 이는 사회적으로도 비용효과적이므로 장려되고 강화되어야 하는 접근이다(석재은 외, 2015).

제3절 사회적경제조직과 지역기반돌봄서비스

1. 사회적경제조직의 지역기반 돌봄서비스 제공 사례

사회적경제 조직은 시장의 힘이나 공권력의 개입으로 충족될 수 없는 새로운 욕구에 대응하는 ‘근접 서비스(proximity service)’ 분야에 집중되어 발달해왔다(Defourny & Nyssens, 2001). 특히, 프랑스, 벨기에, 아일랜드 등은 개인과 지역사회의 요구에 부응한 서비스이면서 특정 지역과 관련해서 정의될 수 있는 정도의 근접성을 지니는 ‘근접 서비스’에 집중하여 사회적경제 조직이 장려되고 발전하였다(Borzaga & Defourny, 2001).

이러한 근접 서비스는 보육, 노인 및 장애인 대상의 재가서비스 등 ‘돌봄’의 영역과 관련성이 높다. 즉, 사회적경제조직은 공적서비스가 미치지 못하는 지역과 지역주민의 돌봄 수요에 대한 서비스를 공급하는 지역 밀착된 활동을 해 왔음을 알 수 있다. 따라서 사회적경제조직이 지역과 지역주민의 특성, 문제, 욕구를 포착하고 이해하며 해결하기 위한 노력과 의지를 지니는 것은 필수적이다.

지역사회에 거주하는 다양한 욕구를 지닌 노인을 돌보기 위해, 특히나 취약한 환경에서 살아가는 독거노인의 삶의 질을 위해 지역기반의 노인돌봄서비스 체계를 구축하려는 본격적인 시도가 진행되고 있다. 최희경(2009)은 지역사회에서 제공되는 돌봄은 대면관계가 있는 사람들이 상호 호혜적 관계를 통해 돌봄을 주고받는다는 점에서 장점을 지닌다고 본다. 특히 지역주민의 자발적 참여로 이루어지는 돌봄 공동체 형성이 돌봄제공자와 돌봄대상자의 삶의 질을 높일 수 있다고 본다. 그러나 이러한 문제를 보완할 수 있는 대안적인 실천사례를 찾아보기 어렵다. 다수의 선행연구를 통해 돌봄과 생활지원에서 마을 공동체를 지향하는 사례로 꼽힌 마포 성미산 마을의 ‘어깨동무’는 마을 인프라와 인적자원이 주요하게 작용한다(차성란, 2010). 장수정(2012)은 노인돌봄을 지역사회 안에서 해결하기 위한 노력이 국내에서 처음으로 소개된 두레생협의 돌봄공동체 사례연구를 통해 지역내 느슨한 연대와 네트워크 강화를 통해 지역사회 차원에서의 돌봄을 보여준 기초자료를 제공한다.

지역사회, 복지국가, 생태적 방법론으로 연구를 선보인 김형용(2011, 2015)은 상징적 구성물로서의 마을과 복지생태계라는 용어에 대한 근본적이고 성찰적

질문과 함께 마을이 보편적복지에 기여할 수 있을지, 그리고 복지행정의 개입이 마을을 형성할 수 있을 지라는 양방향 관점을 커뮤니티액션리서치(Community Action Research)를 적용하여 탐색한다(김형용, 2016).

정부 차원에서 복지 사각지대 해소와 국민의 복지 체감 향상, 운영의 효율성 및 효과성을 도모하기 위한 네트워크 구축 사업과 사회적 기업 및 협동조합 등 사회적 경제조직을 활용한 다양한 정책적 시도가 이루어져왔다. 2008년 취약주민 밀집지역의 「동네마당 조성사업」으로 시작된 「희망마을만들기 및 지역공동체활성화 사업」은 공동체 사업 발굴 및 기획단계에서부터 지역공동체가 주도하여 제안하는 방식(Bottom-up)의 사업추진으로 공동체의 창의적 책임성과 자율성 확보하는 것을 기본 방향으로 하고 있다. 또한 다양한 지역공동체활성화 프로그램의 병행 지원을 통해 지역주민의 필요에 부응하고 지역공동체 현장의 요구에 충족하고자 한다(행정자치부, 2015). 이 외에도 보건-복지 연계 시범사업, 지역사회보장협의체 등 다양한 정책적 시도들로 인한 지역의 네트워크 조직 경험에도 불구하고 노인돌봄에 관한 연구는 아니지만 복지서비스 제공을 위한 지역사회 연계체계 현황을 검토한 연구들에서는 참여주체들의 연계 기능과 역할과(송재복, 2011; 채현탁, 2014; 손지현, 2015; 함철호, 2015; 최일섭, 공화숙, 2016), 주민참여의 활용이 미약함을 밝히고 있다(조미정, 박태영, 2016).

사회적 경제 조직의 활성화를 통해 지역의 특성과 지역에 버려진 자원들의 가치를 재발견하고 새로운 부가가치를 부여하여 사회적 목적을 위해 유용하게 활용할 수 있으며, 지역의 현안과 문제들을 창의적으로 해결할 수 있음이 제기되었다(김경희, 2013).

2. 사회적경제조직의 지속가능을 위한 요건

지역 및 사회적경제를 통한 노인돌봄의 필요성에도 불구하고 실제 활성화되지 않고 있으며, 일부 지역들에서 수행하고 있다고 하더라도 모든 지역에서 성공적인 모델을 보여주는 것은 아니다. 따라서 노인돌봄서비스 제공을 위한 지역 중심의 생태계를 회복·재구성하는 사회적경제의 지속가능성에 대한 성과 또는 요인을 밝히는 연구가 요구된다. 사회적경제조직의 역사가 있는 국외 성공사례에 관한 분석들을 통해 사회적경제

가 활성화되고 지속가능하기 위한 요인을 유추할 수 있다.

글로벌 연구 네트워크 EMES는 사회적기업의 일련 기준을 경제적 측면과 사회적 측면의 9개 요소로(Defourny, 2001), 국제협동조합연합인 ICA는 협동조합의 가치 실천 지침으로 7개 원칙을 제시하고 있다(표 2-1). 사회적기업과 협동조합의 가치 실천 지침을 비교하면, 사회적경제조직의 실천 목표로서 6개의 공통점이 발견된다.

첫째, 조직의 구성은 공동의 목표 실현을 위한 자발적 참여로 이루어진다. 이는 조직이 추구하는 미션과 목적에 동의하고, 이를 실현하는데 책임과 의무 또한 함께 지닌다는 것을 의미한다. 둘째, 사회적경제 조직의 의사결정에 있어서 구성원의 1인 1표에 의한 민주적 의사결정이 이루어진다. 셋째, 지역사회에 공헌하는 것을 조직의 목표 중 하나로 설정하고 있다. 넷째, 조직의 위험을 인식하며 이에 대한 대책을 준비하고 있다. 단, 사회적 기업은 조직 내 차원의 노력으로서 대비를 하는 반면, 협동조합은 다른 협동조합들과의 연대와 협력을 통해 조합원과 조직의 위기를 대비한다는 것에서 방법적으로 차이가 존재한다. 다섯째, 조직 운영을 하는 데 있어서 자율성을 지닌다. 특히, 외부로부터의 자본 조달에 있어서도 운영의 핵심은 조직 구성원이다. 마지막으로, 구성원의 경제적 참여를 기본으로 한다는 것이다. 조직의 재화와 서비스 생산 및 판매 등 조직 자본에 기여하는 활동에 함께 참여하며 이로 인한 수익은 제한적으로 분배되는 것이 공통적으로 확인된다.

[표 2-1] 사회적기업과 협동조합의 실천 기준 비교

구분	사회적기업(EMES)1)	협동조합(ICA)2)
공동 목표 실현을 위한 자발적 참여	1. 시민집단의 주도 사회적기업은 지역사회 또는 일정 욕구나 목적을 공유하는 집단에 귀속된 사람들이 관여하는 집단 역학의 결과	1. 가입의 자발성과 개방성 협동조합은 성, 사회적, 인종적, 정치적 또는 종교적 차별 없이 조합원의 책임을 받아들이는 모든 사람이 가입 가능
구성원의 민주적 의사결정	2. 자본 소유에 기반 하지 않은 의사결정 1인 1표 원칙에 의한 의사결정권. 의사결정권은 자본소유자 뿐 아니라 다른 이해관계자와 공유	2. 민주적 운영 조합원들이 운영, 정책 수립, 의사 결정에 적극적으로 참여하는 민주적 조직. 1인 1표
지역사회 공헌	3. 지역사회 공헌 사회적기업의 주요 목적 중 하나로 지역사회나 특정 집단에 봉사하는 것. 지역	3. 지역 사회에 대한 관심 조합원들이 승인한 정책을 통해 지역사회의 지속 가능한 발전을 위해 노력

구분	사회적기업(EMES)1)	협동조합(ICA)2)
	수준에서 사회적 책임감을 스스로 발휘하는 것이 특징임.	
위험의 인식 및 대비	4. 상당수준의 경제적 위험 재정적 생존 가능성은 충분한 자원을 확보하기 위한 조합원 및 근로자의 노력에 의존함.	4. 협동조합 간 협력 협동조합은 지역, 국가, 지역적 및 국제적 구조를 통해 협력함으로써 조합원들을 효과적으로 돕고 협동조합 운동을 강화
조직운영의 자율성	5. 높은 수준의 자율성 집단이 자발적으로 설립하고 자율적 사업이라는 프레임으로 스스로 운영. 상황에 따라 공적 보조금에 의존할 수 있으나 직간접적 행정 및 운영은 존재하지 않음.	5. 자율성과 독립성 협동조합은 조합원들이 관리하는 자율적인 자조기구. 정부를 포함한 다른 단체와 협약을 체결하거나 외부로부터 자본을 조달하는 경우, 조합원의 민주적 운영을 보장하고 협력적 자율성을 유지하는 조건으로 협약을 체결
구성원의 경제적 참여 및 제한된 이윤 분배	6. 이해당사자들의 참여 고객의 대표권과 참여, 이해관계자 지향의 민주적 운영방식. 경제활동을 통한 지역 수준에서의 민주주의의 진전은 사회적기업의 목적 중 하나임. 7. 제한적 이윤배분 전면적 또는 부분적으로 이윤분배에 대한 제약 존재 8. 제품 생산 및 판매 서비스의 지속적 활동 지속적인 재화의 생산 및 서비스 공급에 직접 관여	6. 조합원의 경제적 참여 협동조합의 자본에 공평하게 기여하고 민주적으로 운영. 일부는 협동조합의 공동 재산이며, 조합원은 자본에 대한 제한된 보상을 받음.
기타	9. 최소한의 유급근로자 사회적기업이 실행하는 활동에는 최소한의 유급근로자가 필요	7. 교육, 훈련 및 정보 제공 조합원, 선출된 대표자, 관리자 및 직원이 협동조합 발전에 효과적으로 기여할 수 있도록 교육 및 훈련을 제공. 그들은 일반 대중에게 협력의 성격과 이점에 대해 정보제공

주 1) Defourny(2001), "From Third Sector to Social Enterprise". Borzaga & Defourny, eds.. 2001. The Emergence of Social Enterprise, London Routledge, pp.1-18.

주 2) <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>

이상의 사회적경제 조직의 목표와 가치를 기반으로 사회적경제의 활성화와 지속가능성을 담보하기 위해서는 일차적으로 사회적경제 조직의 역량이 요구된다. Hudson(2005)은 영국의 사회적경제조직의 사례 분석을 통하여 사회적경제의 활성화를 가능하게 하는 조건을 제시하고 있다. 첫째, 리더십의 질로, 관련 경험의 선행, 자원 동원능력이 있고 사람들에게 동기부여를 할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 또한 충족되지 않은 욕구를 파악하고 계약을 성사할 수 있는 능력과 폭넓은 사고력, 기회 포착 능력 등이 리더십의 자질로 지목된다. 이러한 능력은 복지 시스템 발전을 촉진하고 다루기 어려운 사회 문제에 대한 새로운 혁신가로 묘사되기도 한다(Leadbeater, 1997; Hudson, 2005 재인용).

둘째, 목표의 명확성으로 사회적경제조직이 추구하는 사업적 목표(경제적 목표)와 연대 및 역량강화 목표(사회적 목표) 간의 차이를 인식하고 혼동하지 않아야 한다. 두 목표가 서로 침해되는 일이 없도록 우선순위를 설정하여 운영하는 것이 필요하다.

셋째, 사회적경제의 성공은 체계적이고 신중한 시장조사와 관련된다. 지속적 수요에 대한 잠재가능성의 분석은 지역경제를 넘어선 2차 이해관계에 있는 주류 민간 부문 기업이나 공적 복지조직 등에게 독특한 재화 및 고유한 장점을 제공할 수 있는 틈새시장을 발견할 수 있도록 한다.

넷째, 위험을 중재할 준비가 되어있어야 한다. 세부적으로 1) 다양한 형태의 신뢰와 사회적 자본을 창출하는 사회적 목적과의 균형의 필요성을 인식하고, 사회적 목표에 대한 재정지원을 할당, 2) 고객과 구성원을 포함하려는 의식적 노력과 주요 사회적기업가 및 사회적경제 전문가들과의 정기적 네트워킹을 통해 자기중재의 노력이 필요, 3) 자금지원, 임파워먼트, 서비스 계약에서 중요한 역할을 하는 지역 내부에 대한 인식과 이들과의 파트너십을 구축하는 것이 요구된다.

다섯째, 주류 경제의 역동과 조직의 계획과의 근접성이 사회적경제 조직의 성과에 영향을 미치는 요인이다. 이는 수요와 공급 상황에 영향을 미치는 것으로 소비자 지출의 다양한 행태에 대해 지속가능한 틈새상품으로 대응할 수 있도록 하며, 노동시장에서의 높은 수준의 경쟁력은 사회적경제로 더 다양하고 경험이 풍부한 전문가, 종업원, 고객을 유인하는 역할을 한다.

정태인과 이수연(2013)은 이탈리아 에밀리아로마냐 사례를 통해 사회적경제조직의

성공요인을 분석하고 있다. 그 결과 첫째, 오랜 전통을 통해 축적된 연대와 신뢰를 바탕으로 하는 공동체 의식이 주요 성공요인으로 분석된다. 둘째, 관련 조직과 자원간의 네트워크로, 전통적인 장인 기술에 바탕을 둔 국지화된 산업지구를 통하여 유연한 생산기술과 생산방식을 접합하여 소비자의 기호 변화와 기술혁신에 신속히 대응한 것이다. 셋째, 풍부한 사회적 자본과 기업이 정신으로, 금융, 마케팅, 기술 개발 등의 사업 서비스들이 네트워크를 통해 공유 자산으로 형성되어 있으며, 이는 창조성을 지닌 기업이 정신의 고양으로 이어진다. 넷째, 지역정부와 법적 지원의 존재로, 지역정부가 중소기업 육성과 서비스센터 등을 설립하여 사업 서비스 지원에 나섰고, 이러한 공동체 내에서 신뢰와 협동이 유지되도록 사회적 합의를 이끌어 내는 역할을 주도한다. 또한 협동조합과 관련한 법제도화를 통해 협동조합의 역할 규정과, 면세 혜택 등을 부여하고, 발전기금을 조성하여 협동조합의 설립이나 운영에 대한 자금지원에 쓰일 수 있도록 하여 협동조합 지원에 정부가 적극 대응한다. 다섯째, 시장 내외부에서 발생하는 위기에 대응하기 위하여 내부적으로는 서로 연계된 기업 간에 특화된 상품을 생산할 수 있도록 하는 것이다. 또한 변화하는 경쟁환경에 적응하기 위해 외부와의 연계를 강화하고 내부의 기술혁신을 촉진하기 위한 노력을 기울여야 한다.

Hudson(2005)과 정태인 외(2013)의 분석결과를 비교한 결과는 다음 표와 같다(표 2-2). 사회적경제조직의 성과를 이끄는 주요한 요인으로 사회적경제조직을 운영할 수 있는 전문성을 갖춘 리더십과, 사업 관련 전문성에 기반한 생산 재화 및 서비스의 차별화 전략, 내외부적인 사회적경제 조직의 위기를 사전에 중재하고 대응하는 전략이 공통적으로 확인된다.

특히, 사회적경제 조직의 위기 대응 전략으로는 다양한 이해관계자들의 참여와 네트워크 조직이 주요한 요인이며, 이는 단순한 개입이 아닌 협력적이고 하나의 유기적인 조직과 같이 구성되어야함을 시사하고 있다.

[표 2-2] 사회적경제의 활성화와 지속가능성을 위한 성공요인

구분	Hudson(2005)	정태인 외(2013)
리더십	□ 사회적 기업가와 중재자 리더십의 질 - 관련 경험의 선행, 자원 동원력, 사람들에게 동기를 부여하는 능력, 충족되지 않은 욕구 파악능력, 계약 성사 능력, 폭 넓은 사고, 기회 포착 능력	□ 풍부한 사회적 자본과 기업가 정신 - 네트워크를 통해 기업들에 필요한 회계, 금융, 법률, 정부 로비 등 사업서비스 제공 - 풍부한 지원 하에 개인 누구나가 기업을 설립하여 기업가가 될 수 있으므로 노동자와 기업가 간의 계급차이가 없으며, 노동자들도 기업가 정신에 익숙함.
경영의 전문성 및 차별화 전략	□ 체계적이고 신중한 시장조사 - 수요에 대한 가능성과 장기적 관점의 시장분석 - 지역경제를 넘어, 주류 민간영역 회사 또는 공공복지조직 등 이차 이해관계에서 가능성을 가진 독특한 상품 개발, 상품의 강조점을 제공	□ 동일 산업 내 전문화된 중소기업 네트워크 - 정보, 장비, 사람, 주문 등을 공유하며 가격경쟁이 아닌 제품 차별화 경쟁을 유지
위험 중재 및 대응 전략	□ 위험의 중재 - 사회적 목적(권한 부여, 옹호, 역량강화 및 다양한 형태의 신뢰와 사회적 자본 창출 등)과의 균형의 필요성 인식, 계획의 사회적 목표에 민감한 재정지원, 성공의 질적 평가, 감사 기반 기금 문화에 의해 제기된 시간과 자원 문제의 인식, 제품 및 프로세스 혁신을 위한 재정의 자율성 - 자기중재: 고객과 직원을 포함하기 위한 기업의 의식적 노력, 중요한 사회적 기업가와 사회적 경제 전문가들 간의 정기적 네트워킹 등 - 자금지원, 권한부여, 서비스 계약에서 중요한 역할을 하는 지역에 대한 인식과 파트너십의 태도	□ 네트워크 안팎의 위기 대응 전략으로서의 조직화와 정보공유 - 외부 시장에 대응하기 위한 기술 및 조직 변화를 주도하는 선도 기업의 존재와 긴밀한 네트워크 - 중소기업들 간의 상호 주식 교차소유를 통한 집단을 구성
기타	□ 명확한 목표 - 사업목표와 연대/역량강화 목표의 차이의 인식 - 두 목표가 서로 침해되는 일이 없도록 우선순위 설정 □ 주류 경제 역동과의 사업계획의 근접성 - 관련 산업과 지역의 노동 수요 및 (정부)자금 지원 등	□ 연대와 신뢰를 바탕으로 한 뿌리 깊은 공동체 의식 □ 지역정부의 지원과 법제화 - 지역정부의 중소기업 육성 정책과 사회적 합의를 이끄는 주도적 역할 수행 - 협동조합 관련 법제화 마련 (1947년 헌법 제정부터 협동조합의 역할 규정)

2016년 본 연구진이 수행한 「지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축사업 연구」에서는 지역기반 사회적경제 조직의 노인돌봄통합서비스 제공의 잠재역량 평가들을 제시하였다(석재은 외, 2016). 사회적경제조직들이 추구하는 비전 및 목표를 포함하여, 사회적경제조직이 사회적·경제적 목적 달성에 요구되는 전문성과 역량 등을 포함하는 리더십, 교육, 시장조사, 대응력, 시장경제 근접성, 사회적경제 조직의 지역과 지역주민에 대한 관심, 해결 의지 등을 포함하는 지역성 등 7개 주요 요소로 설정하였으며, 세부 내용은 다음 표와 같다.

[표 2-3] 사회적경제 조직의 주요 요소와 이상적 조건

영역	세부 항목	영역	세부 항목
비전 및 목표	- 자본보다 인간과 노동의 우선순위 설정 - 비전과 목표의 공유 - 지속 가능한 경제활동을 통한 부 창출 - 조직의 수익모델 마련 - 정부정책을 선도	유연한 대응력	- 위기 대응 위한 재정 확보 - 제품 및 서비스 혁신을 위한 연구 개발 투자 - 고객과 직원 의사결정 참여 구조 - 지역 공공기관과의 협력적 파트너십 - 타 사회적경제 조직과의 상호 완충망 역할 - 외부시장 대응위한 조직화 또는 정보공유망 구축
리더십	- 장기적 비전 달성 전략 - 사회적경제 조직 관련 전문성 - 사업 추진력 - 동기부여 능력	시장 경제 근접성	- 관련 정부 정책의 방향 및 내용의 이해 - 관련 산업 시장경제 상황 변화 및 파악과 대응 - 관련 주류 시장의 수요와 공급 분석
교육	- 조직 구성원에 대한 정기적 직무교육 수행 - 조직 구성원에 대한 비전과 가치 공유를 위한 정기적 교육 수행 - 조직 구성원에 대한 정기적 시민교육 수행	지역성	- 지역 특성 이해 - 지역 욕구의 해결 의지 - 지역주민과의 적극적 소통 - 지역주민과의 파트너십 구축 - 지역사회에 대한 재투자 - 지역주민과 함께 지역문제 해결 경험
시장 조사	- 지역주민의 욕구에 기반한 수요조사 - 수요조사 기반의 전문적 시장 분석 - 차별화된 상품 및 서비스 개발		

제4절 일본 사회경제적조직의 노인통합돌봄서비스 모델 : 생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람

1. 생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람

일본의 노인통합돌봄서비스 사례로서 일본 치바현 치바시 이나게구에 소재하는 “생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람”의 사례를 소개한다.

가. 배경

일본은 현재 노인돌봄을 중심으로 지역포괄케어 시스템을 구축하고자 노력하고 있다. 그 배경에는 지역사회의 과제로서 서로 간에 관계성이 희박해 짐으로 만남의 장이 부족해지고 많은 사람들이 고립화되는 현상이 짙어짐으로 혈연, 지연, 사연 등의 상호부조 시스템이 가능하지 않게 되었기 때문이다. 이로 인하여 고독사, 무연사, 자녀학대 등 사회문제가 야기되었으며 핵가족화에 의한 가족단위 수가 변화하였다. 뿐만 아니라 라이프 스타일의 다양화로 만혼화, 비혼화에 의한 독신자의 수가 증가하였으며 자녀를 갖지 않는 사람들이 증가하였다. 또한 회사의 구조조정이나 비정규 사원의 증가에 의한 직장환경의 변화로 인하여 생활에 여유가 없는 경제적인 빈곤문제 등도 생겨나게 되었다.

앞으로 사회변화는 저출산 고령화가 예상 이상의 스피드로 진행되고 있으며 ‘단카이 세대’라는 베이비부머가 75세 이상이 되는 2025년에는 전 인구의 30%를 차지하게 되어, 고령화의 진전과 함께 비용부담이 증가할 전망이다. 이러한 고령자의 폭발적인 증가와 지역특성의 다양화로 인하여 살며 정든 지역에서 생활의 계속을 지원하기 위한 서비스 시스템의 강화가 불가결하게 된 것이다.

지역포괄케어시스템이란 단카이세대가 75가 되는 2025년을 목표로, 중증의 요개호 상태가 되어도 살며 익숙해진 정든 지역에서 자기답게 인생의 마지막까지 생활을 계속할 수 있게 하기 위해서 거주지, 의료, 개호, 예방, 생활지원이 일체적으로 제공되도록 실현해 가는 것이다. 또한 앞으로 인지증 고령자의 증가가 전망되므로 이들이 지역에서 생활을 지탱하기 위해서도 지역포괄케어시스템의 구축이 중요하다. 그리고 전체

인구는 늘어나지 않고 75세 이상 인구가 급증하는 대도시부와 75세 이상 인구의 증가는 완만하지만 다른 인구는 감소하는 정촌부 등, 고령화의 진전 상황에는 커다란 지역 차이가 생기고 있다. 그러므로 지역포괄케어시스템은 보험자인 시정촌이나 도도부현이 지역의 자주성이나 주체성에 근거하여 지역의 특성에 따라서 만들어 내는 것이 필요하다는 것에서 출발한다. 말하자면 일본의 노인돌봄통합시스템은 지역포괄케어시스템과 맞물려 있고, ‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’은 이러한 배경아래 탄생한다.

나. 위치

‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’은 도시기구의 단지재생 공모사업에 선정되어 생겨났다. 국토교통성 ‘고령자 등 거주안정화 추진사업’으로 치바대학 고바야시 연구소와 연계하여 마을자치회와 지역간담회를 설치, 생활과 복지, 의료의 복합거점으로 생활클럽 치바그룹내의 사회복지법인, 생활협동조합, NPO, 기업위커즈코렉티브에 의해 지역포괄케어 시스템의 거점으로 시작하였다.

‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’은 2011년 7월 오픈하기 전에 치바대학 고바야시 연구소를 통하여 사전 조사를 실시하였다. 설문조사에서 나타난 단지주민이 불편하거나 불안하게 느끼고 있는 것은 다음과 같다: 첫째 슈퍼나 병원이 멀다. 둘째 복지시설이 적다. 셋째 무슨 일이 있을 때의 긴급대응이 불안하다. 넷째 가볍게 모이는 장소가 없다. 넷째 엘리베이터에서 자기가 사는 층까지 올라가버리기 때문에 주민끼리의 인사를 하거나 서서 이야기하는 기회가 (길가다가 우연히 만나서 이야기하는) 줄어들었다. 다섯째 재건축 전과 비교하면 ‘단지 내에서 집을 왔다갔다(마실) 하는 사람’이 줄어들었다.

이와 같은 조사결과에 입각하여 서비스 및 사업전개를 하고 있다. 지금의 ‘그린 플라자 손노’지역은 원래 1963년부터 2008년까지 손노 단지로 5층건물 13동 438호였으나, 지금은 고층 7층에서 14층 건물로 모두 4동이며 226호이다.(지도 및 사진 참조)

[그림 2-4] 생활클럽 이나게 빌리지 위치와 구성



‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’은 ‘생활클럽 무지개마을’과 ‘생활클럽 바람의 마을’로 이루어져 있고 그 사이에 지역교류카페 ‘포퓏토’가 있다.

‘생활클럽 무지개마을 이나게’에는 1층에 생활협동조합이 운영하는 일종의 슈퍼마켓으로 ‘테포 손노’와 반찬, 도시락을 담당하고 있는 가게 ‘보나페티’가 있고, 바람의 마을소속인 복지용구사업부(복지용구판매. 렌탈)가 있다. 2층에는 VAIC 커뮤니티 케어 연구소가 있고, 그 옆으로 지역활동 스페이스와 회의실이 있다. ‘생활클럽 바람의 마을’ 건물에는 1층에 데이 서비스센터, 개호 스테이션, 방문간호스테이션, 케어플랜 센터, 정기순회스테이션이 있고, 그 옆으로 장애아동방과후 교실이 있다. 그리고 손노 진료소(일반내과)가 있다. 2층에는 쇼트 스테이, 3층에는 서포트 하우스라고 하는데 사실은 서비스포함 고령자용주택이다. 그리고 두 건물사이에 카페가 있다.

[그림 2-5] 생활클럽 이나게 빌리지 구성 : 무지개마을



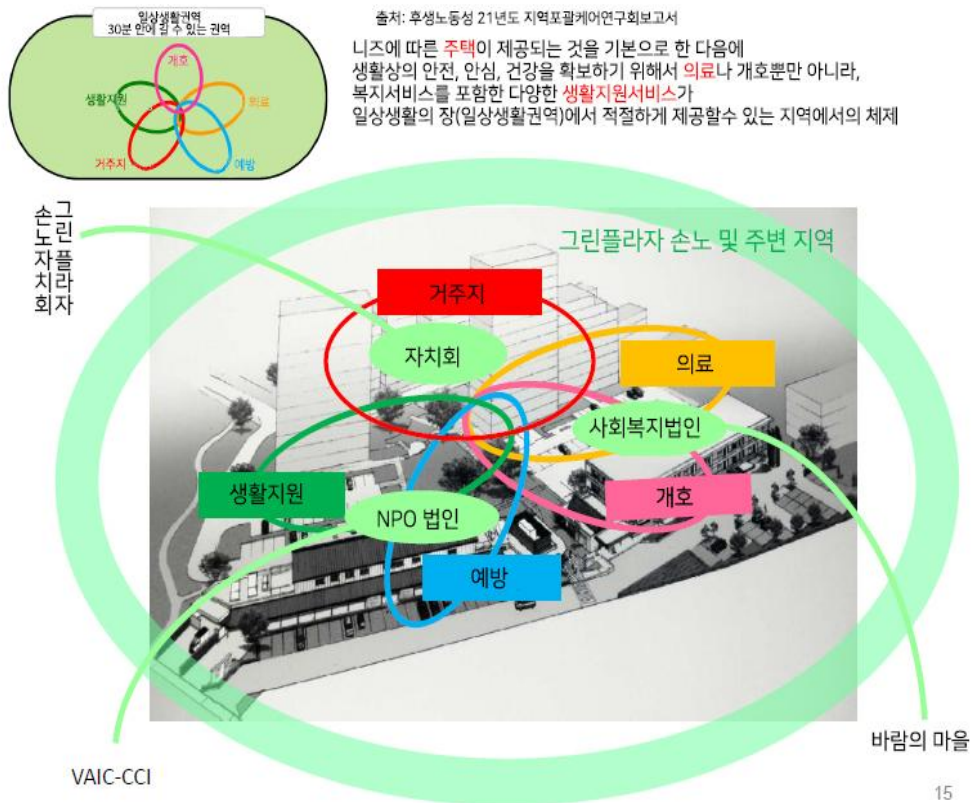
다. 운영

‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’은 다양한 법인의 협동으로 누구든지 안심하고 생활할 수 있는 지역 만들기를 목적으로 한다. 그리고 유니버설한 만남의 장, 누구든지 언제든지 자기답게 일하며 생활하고 서로 돕는 것을 나누고 시끌벅적하며 멋진 마을 만들기의 거점으로 하고자 하는 컨셉을 갖고 있다. 기본방침으로는 다양한 법인의 협동으로 누구든지 안심하고 생활할 수 있도록 지역만들기를 지탱하고 지역포괄케어시스템의 거점으로서 지역에서 이루어야 할 역할을 인식하고, 손노 지역에 있어서 지역포괄케어시스템 모델의 확립을 목표로 한다. 또한 직무를 통해서 뿐만 아니라 항상 이나게 빌리지 무지개와 바람에 관련된 사람으로서 자각을 가지고 행동하고 지역공헌 활동을 추진한다.

후생노동성 2009년도 지역포괄케어연구회 보고서에 의하면 니즈에 따른 주택이 제공되는 것을 기본으로 한 다음에 생활상의 안전, 안심, 건강을 확보하기 위해서 의료나 개호뿐만 아니라, 복지서비스를 포함한 다양한 생활지원서비스가 일상생활의 장(일상

생활권역)에서 적절하게 제공할 수 있는 지역에서의 체제에 입각한 가장 최적의 지역 포괄케어시스템의 거점이라고 볼 수 있다. 이미지는 다음과 같다.

[그림 2-6] 생활클럽 이나계 빌리지와 지역포괄케어시스템의 허브



1) 운영단체

운영단체는 생활클럽 생협을 모체로 하는 '생활클럽 치바그룹'의 4개 단체와 지역의 NPO가 공동으로 운영한다.

[그림 2-7] 운영협의체

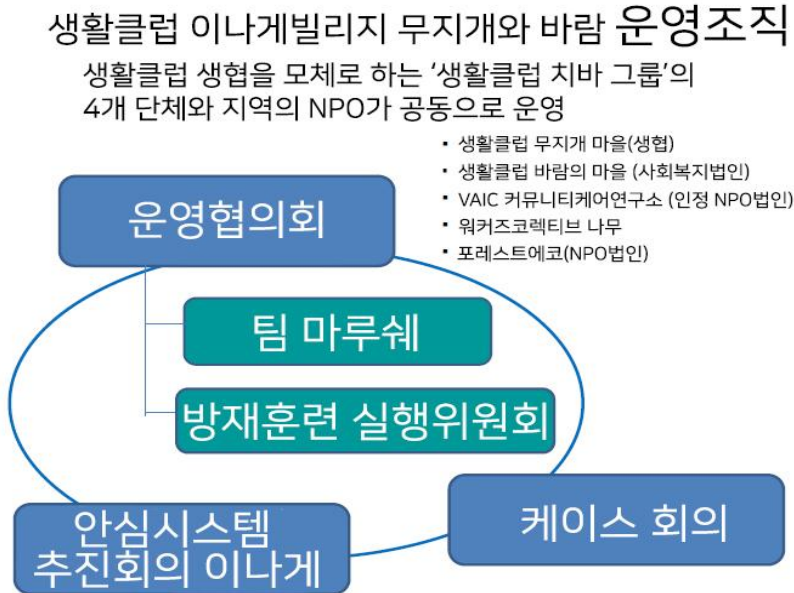
운영단체



2) 생활클럽 이나게 빌리지의 전체적인 활동

운영조직은 생활클럽 생협을 모체로 하는 '생활클럽 치바그룹'의 4개 단체와 지역의 NPO가 공동으로 운영한다. 운영협의회는 생활클럽 무지개마을(생협), 생활클럽 바람의 마을(사회복지법인), VAIC커뮤니티케어연구수(인정 NPO법인), 워커즈코렉티브 나무, 포레스트 에코(NPO법인)이다. 이 운영협의회에서 팀 마르쉐를 통하여 축제를 담당하고, 방재훈련실행위원회를 두어 재난대비 준비를 하고, 운영협의회와 함께 안심 시스템 추진회의 이나게와 케이스 회의를 한다.

[그림 2-8] 운영조직



운영협의회에서는 각 단체의 보고를 하고(지역포괄케어의 거점으로서의 활동에 대해서 보고), 자치회 활동의 보고와 함께 공유하며 빌리지 견학자의 대응상황의 확인, 합동피난훈련에 대해서 확인을 협의하고, 무지개와 바람의 축제에 대해서 협의하고 유니버설 추입의 상황에 대해서도 공유하고 있다. 그 외 그때 그때마다의 빌리지 전체에서 협의해야만 하는 사항등을 논한다.

안심시스템 추진회의 이나게에서는 눈앞에 ‘곤경에 처한 사람’을 끝까지 지원할 수 있는 지역포괄케어시스템을 추체화할수 있는 활동으로서 ‘지역포괄케어의 다섯가지 구성요소인’ 의료, 개호, 개호예방, 생활지원, 거주지‘에 입각하여 다양한 이유로 지원을 필요로 하고 있는 모든 사람이 지역에서 계속 생활할 수 있는 시스템을 만들기에 노력하고 있다. 매월 제2, 제4 화요일은 사롱의 날로 지역주민들이 매회 12~13명의 참가가 있고, 참가자끼리의 정보공유의 장으로도 되어 있다.무지개마을에서는 바람의 마을 데이 서비스의 이용자로 독거하는 사람이 석식도시락을 가지고갈 수 있도록 현재 서비스를 검토 중에 있다. 또한 아직 실시하고 있지는 않지만 안심시스템의 자원봉사의 양성강좌를 개최하고 양성한 자원봉사자에게는 사롱에서 일하도록 예정하고 있다.

케이스 회의에서는 각 단체에서 지켜보는 사람 중에서도, 혹은 신경 쓰이는 사람에 대해서 정보공유를 하고 있다. 예를 들면 어떤 A씨에 대해서 데포(생협)에 장보러 왔을 때는 ○○○한 모습이었다든지, 라디오체조에 참가하고 있을때에 ○○○한 이야기를 했다가, 바람의 마을의 데이 서비스에서 ○○○한 일이 있었다든지, VAIC 커뮤니티케어 연구소의 기획인 (아미이코)에 처음에는 왔었는데 현재는 오지 않는다든지, 혹은 스텝이 통근도중에서 ○○○한 광경을 보았다든지 하는 경우들을 이 케이스 회의에서 공유한다.

무지개와 바람의 마루榼는 연 4회를 개최하는데 단지 내의 공원이나 점포 앞에서 새벽시장이나 프리마켓, 계절 이벤트를 개최한다.

홍보활동으로 무지개와 바람 소식지를 연 4회 마루榼의 개최에 맞추어 근린지역에 배포한다. 그리고 홈페이지 정보를 발신한다.

또 하나 중요한 것은 유니버설 취업의 추진이다. 여기서는 ‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’ 전체가 유니버설 취업을 추진하고 있다. ‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’의 오픈 전에 유니버설 취업 워크숍을 개최하여 일하는 사람과 직장의 매칭을 하였다. 현재 각 단체의 유니버설 취업상황을 운영협의회에서 공유하고 있다. 2015년 10월에는 유니버설 취업보고회를 개최하여 각 단체로부터 사례를 들어, 유니버설 취업에 대한 계기나, 경과, 성과, 과제를 서로 보고하고 공유했다. 무상커뮤터, 유상커뮤터, 최임보장직원, 일반임금직원, 그룹으로 하여 취업형태를 맞추어 현재 16명이 재직하고 있다.

라. 사업내용

‘생활클럽 무지개마을 이나게’에는 각각의 사업을 담당하고 있다. 1층에는 생활클럽 무지개마을 ‘데포 손노’(슈퍼), 지역활동 공간 ‘무지개’가 있고, 생활클럽 바람의 마을에서 운영하는 복지용구의 판매 및 렌탈과 함께 주택개보수, 그리고 회의실과 워커즈 코렉티브 ‘나무’가 반찬, 도시락가게를 운영하고 있다. (보나페티) 바람의 마을 건물 가 기전 1층에는 포레스트 카페 포퓏토가 있어 차도 마시고 식사도 할 수 있다. 무지개마을 2층에는 인정 NPO VAIC 커뮤니티케어 연구소가 있는데 여기서는 각종 상담창구와 생활지원서비스사업, 후견지원사업, 지역교류사업, 아동의 일시보육사업, 모자광장

(부자광장), 키즈카페등의 사업을 하고 있다.

생협의 조합원수는 1,259명이며 이중 그린 플라자 손노주민은 2017년 8월말 현재 61명이다. 여기서는 쇼핑대행 서비스와 배식서비스를 하면서 안심시스템과 관련하여 지킴이, 알아채기 기능을 포함한다. 2016년도 이용실적은 다음 표와 같다. (표) 알아채기, 지킴이의 체크 포인트 매뉴얼을 구체적으로 가지고 있어 직원들에게 교육을 하여 이를 쇼핑대행 서비스나 배달서비스를 할 때 함께 체크하고 있다. 알아채기 체크포인트 매뉴얼과 긴급대응 매뉴얼도 마련되어 있다.

[표 2-4] 2016년도 이용실적

쇼핑대행 528건(이용평균 단가, 6,745엔)	배달서비스 319건(이용평균 단가 873엔)
.쇼핑버스는 전화주문이 대부분 .쇼핑끝의 배달은 전체의 30% .3,000엔 이상은 배달료 무료	.주 3회 이상은 등록자로 하고, 배달료는 100엔 .등록자 이외는 배달료 200엔 .조합원의 부모님, 다쳤다든지 병이나, 산후 이용자가 대부분

【알아채기 지킴이 체크 포인트 매뉴얼】

주문은 데포손노에서 받아, 배달, 쇼핑 대행 서비스를 나갈때에는

①출발

②배달처에서 체크포인트

-우편함(우편물이 쏙여있는지 확인)

-집의 전반적인 상태(냄새, 쓰레기투성이, 아이울음소리, 부자연스런 시간에 아이가 있다든지)

-주민의 모습(기운이 없다, 표정이 없다, 계절에 맞지않는 복장을 하고 있다, 옷이 항상 더럽혀져있다.

극단적으로 말랐다 등 확인)

③배달 도중에서의 체크포인트

-아동에게 말을 거는 수상한 사람을 보면 아이에게 '괜찮나' 하고 말을 건다

-저녁무렵에 아이가 놀고있으면 한마디 말을 걸어서 일찍 귀가하도록 재촉한다

-위험한 놀이를 하고 있는 아이에게도 말을 건다

-배회하고 있다고 생각되는 고령자가 있으면 지역포괄지원센터에 연락한다

-수상한 움직임이 있는 사람이 있으면 경찰에 연락한다

④배달종료

-평소와 다른 것, 신경쓰이는 것이 있으면 체크시트에 기입한다

-긴급이 아닌 경우, VAIC-CCI 상담에 연락한다

* 주의사항은 긴급을 요한다고 판단시에는 긴급대응 매뉴얼에 따라서 행동한다

이 활동에서 알고 얻은 고령자나 가족의 정보는 개인 소중한 프라이버시이므로 타인에게 말하지 않는다.

바람의 마을 복지용구사업소에서는 재활, 복지기구의 판매사업과 함께 개호보험에 대응하는 복지용구의 렌탈, 주택개조사업을 한다. 또한 일상생활 용구 급부사업과 복지용구, 유니버설 디자인 상품의 카다로그 판매사업을 한다. 고령자나 장애인의 주택 건설, 운영사업과 함께 주택사업의 내.외장 리폼사업, 그 외 고령자 장애인의 생활을 서포트하는 사업을 한다.

지역교류чат집인 포레스트 카페 ‘포포토’는 2017년3월1일에 오픈하여 이용자분들과 함께 카페운영을 하고 있다. 사계절마다의 경치를 즐길 수 있는 공간에서 생 면을 사용한 파스타나 수제 생반죽의 피자나 포카차를 맛볼 수 있다.

지역활동 공간 ‘무지개’에는 요가 등을 할 수 있는 공간과 요리교실을 할 수 있는 키친, 그리고 회의실이 있다. 회의, 강습회, 스터디회, 각종이벤트로 사용한다. 그 외 어린이카페, 아동일시보육소, 모자광장으로서 사용한다. 지역의 단체에게도 프리 페이지로서 빌려주고 있다.

특정 비영리활동법인인 VAIC 커뮤니티 케어 연구소에서는 다음과 같은 사업들을 하고 있다. 특히 상담 사업으로 Hot Line 상담과 Find out 상담을 하고 있다.

Hot Line 상담으로는 본인의 의사에 의한 상담으로 상담창구에 직접 방문하거나 전화로 상담하며 자원봉사, 생활지원, 양육, 다중채무문제, 생활고 등, 가계부관리와 후견제도이용 수속, 권리옹호등의 상담이다. Find Out 상담은 과제나 문제점을 끌어내어 해결에 연결한다. 관계성 속에서 생겨나는 상담으로 다양한 활동장면이나 방문활동 중에서 경청의 스킬을 가지고 대응하고, 그 사람이 안고 있는 문제나 그 내면에 있는 복잡하게 얽혀있는 배경을 캐취하여 안팎으로 필요한 서비스나 지원에 연결한다. 2015년도 실적으로 다중채무문제, 생활고등 가계관리, 생활이나 복지, 후견 등의 상담이 84건이고 Find Out 상담이 4건, 치바시 생활곤궁자 자립지원사업 가계상담지원이 242명으로 대응회수는 353회이다.

아동의 일시보육사업은 2016년도 실적으로 이용 16건, 이용시간 47.5시간, 신규등록자 10명, 등록자는 83명이다. 이용료는 년회원은 시간당 1000엔(1만원정도)이며 월회원은 시간당 1100엔이다. 이 외에도 치바시 수탁사업으로 양육 릴랙스관으로 손노출장광장을 운영, 여기서는 취학전까지의 아동과 그 보호자를 대상으로 매주 금요일 10시부터 오후 4시까지 무료로 개방하고 있다. 역시 치바시 수탁사업으로 운영하는 아동카페는 방과후의 아이들이 안심하고 안전하게 있을 지역의 장소, 환경이나 활동등

아이의 의견을 받아들여 운영하고 있다. ‘신뢰할 수 어른’이 아이들을 지킨다. 2012년 7월에 공모하여 10월에 오픈하였다. 주로 초등학교 고학년에서 고등학생을 대상으로 매주 화요일과 목요일 대략 오후3시부터 6시까지 지역활동 공간에서 이루어진다.

지역교류사업으로 ‘아미이코’를 운영하는데 아미이코는 이탈리아어로 친구, 동료라는 의미이며 세대를 넘어서 사람과 사람이 지역에서 만나는 장을 기획, 운영한다. 그리고 년 4회 지역신문에 전단지를 넣어 홍보하고 있다.

생활지원서비스 사업으로는 살며 정든 지역에서 그 사람다운 생활을 할 수 있도록 개호보험제도에서 다 커버할 수 없는 유상의 생활지원 서비스를 제공한다. 예를 들면 가사지원, 지킴이 혹은 이야기상대, 병원진료나 통원을 위한 외출동행, 산전산후의 가사지원 이다. 이용료는 평일 시간당 1600엔(16,000원정도)이며, 휴일에는 시간당 2000엔(20,000원 정도)이다.

이 외 지역자원 조사연구사업을 진행한다. 복지서비스의 평가조사 사업에 참여하며, 현재 치바현 복지서비스 제3자 평가, 지역밀착형 서비스 외부평가, 동경도 복지서비스 제3자 평가, 사회적 양호관계시설 제3자 평가사업 등에 등록하고 있다. 또한 성년후견 지원 사업으로 성년후견제도의 상담이나 계발, 법인후견사업을 진행한다. 재해피해지원사업으로 모금활동, 후쿠시마 코톤 프로젝트 지원사업과 치바현내 피해자 지원활동을 하고 있다.

다음은 바람의 마을 이나가에 관련된 사항이다. 1층은 손노진료소가 있다. 기능 강화형 재택요양지원 진료소이다. 손노진료소는 일반내과로 진료시간은 오전 9시~12시(접수는 11:30까지)이며, 오후에는 4시부터 6시까지(접수는 17:30까지)이다. 목요일과 일요일은 휴진이다. 담당의사는 아미이코 건강교실강의를 담당하고 있다. 그리고 케어플랜센터, 방문개호스테이션, 정기순회스테이션, 방문간호스테이션이 있고, 데이서비스센터(정원 30명)가 있다. 그 옆으로 방과 후 장애아동 데이서비스센터(정원 10명)가 있다.

‘생활클럽 바람의 마을’은 고령자 개호사업을 중심으로 장애인 아동, 생활곤궁자 등을 대상으로 하는 폭넓은 지역 과제에 착수하여 누구든지 지역사회에서 그 사람답게 생활해 갈 수 있는 지원을 한다는 것이 기본방침이다. 개호보험에서 새로운 종합사업으로 진행되는 생활지원 코디네이터 사업을 함께 진행한다.

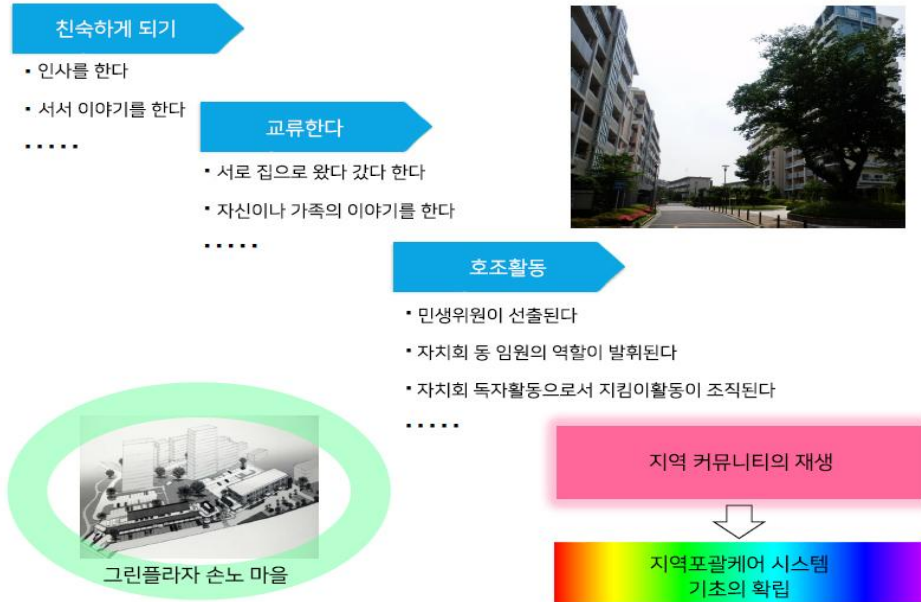
3층의 서포트 하우스는 서비스포함 고령자용주택으로 사회복지법인 바람의 마을이 운영하고 있으며, 거실수는 총 21개이고 모두 개인실로 유닛형이다. 이곳에 입주하려면 계약시 필요한 비용은 보증금 156,000엔 (156만원정도)이며 매월 발생하는 비용으로 집세가 78,000엔, 공익비 16,000엔, 관리비가 58,216엔이며, 식비로 각각 1식마다 조식 420엔 중식 630엔, 석식 740엔이다. 이외에도 목욕비는 할 때 마다 216엔, 세탁비 200엔, 건조비 100엔, 생활지원서비스비 10분마다 324엔이다. 그리고 복약관리비는 매월 2,160엔, 전기세는 실비이며, 화재보험료는 2년에 20,000엔을 지불해야 한다. 보증금은 얼마 안되지만 매월 약 200만원이상이 필요하다. 그러나 혼자서 사는 불안이 없고, 같은 연령대의 사람들이나 지역 사람들과 교류가 있는 생활을 보낼 수 있는 강점이 있다. 또한 친숙한 스태프에게 생활이나 개호상담을 할 수 있고 외출이나 가족의 방문은 자유롭게 가능하다. 애착 있는 가구 등을 그대로 가지고 올수 있어 자택과 비슷한 분위기의 거실에서 생활할 수 있다. 무엇보다 안심하고 안전한 식재를 사용을 식사를 제공한다. 또한 각 사람에게 맞는 맞춤형 식사를 제공한다. 그리고 테이블은 둥근 테이블이 아니고 육각형 테이블로 거주 고령자가 살며 사용하는 데에 불편함이 없도록 신경 쓰고 있다.

마. 마을 자치회 (그린 플라자 손노자치회)

그린 플라자 손노 자치회에서 경로회의 기획 운영을 하고 있다. 각종 다과회, 샤미센 연주회 등 1회성 프로그램을 할 뿐 아니라, 주1회 월 4회로 매주 목요일에는 라디오체조를 정기적으로 개최하고 있다. 2016년도 실적으로 실 인원수는 30명이며 모든 참가 인원수는 699명이다. 라디오체조를 통해 몸을 움직인 후에는 차를 마시면서 담소를 나눈다. 이 모임은 처음에 직원이 기획, 운영하여 주민들을 모으고 노력한 끝에, 현재는 주민들 스스로가 모임의 기획, 운영뿐만 아니라, 실제 프로그램에 적극 참여한다.

그린 플라자 손노 마을은 지역커뮤니티의 재생을 통하여 지역포괄케어시스템의 기초를 확립하고자 하는 플랜을 가지고 있다. 그 이미지는 다음과 같다.

[그림 2-9] 지역커뮤니티 재생을 통한 지역포괄케어시스템 기초 확립 과정



2. 시사점

가. 다기능 복합서비스 거점

‘생활클럽 이나게 빌리지 무지개와 바람’의 사례에서 두드러진 시사점은 다기능 복합서비스 거점의 역할이다. 지역의 도시기구 단지 재생 공모사업에 선정되어 시작한 사업은 지역 자치회와 지역간담회 등을 거쳐 지역포괄케어시스템의 거점(플랫폼)으로서 역할을 하고 있다. 개호방문, 간호방문, 정기순회, 쇼트 스테이와 함께 진료소를 두고 있고, 서비스포함 고령자용 주택을 함께 운영한다. 단지 내의 사람들이 슈퍼(생협)를 이용하고, 반찬 및 도시락 배달 등을 통해서 얼굴을 익히고 직원들이 이를 관찰할 수 있도록 한다. 그리고 안심시스템의 추진을 통하여 개호예방의 한 측면을 담당하고 있다. 케이스회의, 쇼핑대행 서비스와 배식서비스를 수행할 때 지킴이 역할과 함께 주

민들의 상황과 니즈를 알아채기에 힘쓰도록 한다.

이와 같이 ‘의료, 개호, 개호예방, 생활지원, 거주지’에 입각하여 다양한 이유로 지원을 필요로 하는 모든 사람들이 지역에서 계속 생활할 수 있는 시스템 만들기에 노력한다. 지역주민을 대상으로 사롱(강좌)을 운영하며, 앞으로는 자원봉사 양성강좌를 예정하고 있다.

이러한 다기능 복합거점이기 때문에 가지게 되는 장점은 매우 많다. 첫째, 이용자 측면에서 장점은 한 곳에서 필요한 서비스를 통합 이용할 수 있는 것이다. 통합 거점이기 때문에 이용자 니즈를 종합적으로 평가하고 이용자와 긴밀히 논의하여 이용자 니즈에 맞는 케어를 포괄적으로 제공할 수 있다.

둘째, 공급자 입장에서는 생애주기에 따른 돌봄상태에 따라 필요한 서비스가 달라지기 때문에 지역 내에서 잠재마케팅을 통한 안정적 수요확보가 가능하다.

나. 클럽 공동운영의 시너지 효과

두 번째는 운영면에서 두드러진다. ‘생활클럽 생협’을 모체로 하는 생활클럽 치바그룹의 4개 단체와 지역의 NPO가 공동으로 운영한다. 이들 단체들은 독립적으로 각각 운영하면서 협의회, 안심시스템추진회의, 케이스회의를 통하여 전체적인 운영을 하며, 각각의 기관은 각자의 사업에서 사업채산성이 높을 수도 낮을 수도 있는데 이때 낮은 기관은 높은 기관으로부터 서포트를 받을 수 있다.

즉, 여러 가지 다양한 사업을 함께 수행하기 때문에 범위의 경제 효과와 상호지 지망 효과를 도모할 수 있다. 예컨대, 처음에는 생활협동조합으로 시작하여 주민들의 생필품이나 안전한 먹거리를 공급하며 신뢰를 쌓다가 돌봄이 필요한 주민들의 욕구에 대응하여 관련 돌봄서비스들을 만들어 나갈 수 있다. 처음에는 적자가 발생할 수 있지만, 꼭 충족될 필요가 있는 니즈이고 지역사회에서의 대응이 필요한 것이라면 선도적으로 서비스를 만들어 운영한다. 차츰 경영이 안정화되고 수익이 나면, 다음에 다른 선도적 서비스를 운영할 때 지원을 해주기도 한다. 여기에서는 유료노인요양홈인 바람의 마을을 만들 때 처음에는 적자여서 다른 기관 수익금으로 지원을 받았지만, 현재는 가장 수익이 많이 나는 기관이어서 오히려

다른 기관을 지원하는 입장이 되었다. 또한 중증장애아동 돌봄서비스는 계속 적자이긴 하지만 지역에서 필요한 서비스이기 때문에 적자임에도 불구하고 계속 운영하고 있다. 이와 같이 하나의 주체에서 다양한 서비스를 운영하게 되는 경우, 범위의 경제효과와 그룹내 네트워크에 기반한 상호지지망을 기반으로 융통성있는 운영을 통해 지역의 삶의 질 제고에 기여하며 지역포괄케어에 기여할 수 있다.

이를 통해 다양한 사업간 시너지 효과를 얻을 수 있고, 사회적경제의 지속가능한 선순환 체계를 구축할 수 있다.

다. 지역기반 협의체계

지역문제에 대한 관심과 문제 해결과 니즈 충족에 대응하여야 한다는 진정성이 지속 가능한 선순환 체계를 가져오는 또다른 기여요인으로 분석된다. 이나게 빌리지에도 지역문제 해결에 열정을 가진 리더십을 가진 리더가 있었고, 그 리더의 헌신과 지역사회의 호응으로 지역문제를 논의하는 협의체가 구성되어 운영된다. 회의를 구조화하는 것은 어렵지 않고 유사사례를 찾을 수 있지만, 중요한 것은 실제 그 회의에서 얼마나 진지하게 지역사회 문제에 대한 대응책이 실질적으로 논의되고 논의될 수 있는가의 문제이다.

지역사회 문제에 대해 숙의(熟議)하고, 이에 대한 문제해결 해법을 선도적으로 채택해 나가는 것, 그리고 많은 경우 공적 자원을 동반한 제도화를 이끌어 상당부분 자원조달에 문제가 해결되었다는 것이다. 또한 지역기반 협의체계에서 각자 조직이 시도하는 사업에 대해 설명도 하고 홍보도 한다. 자연스럽게 서비스조직 간 네트워크가 형성되는 효과를 거두는 것이다.

다. 인력

인력부족이 가장 큰 문제로 대두되고 있는 상황에서 생협을 모체로 하고 있어 인력의 풀이 매우 넓다는 장점이 있다. 또한 다양한 이유로 취업하지 못하는 사람들을 지원하는 유니버설 취업사업으로 하여 또 다른 인력 풀을 가지고 있다.

라. 직원교육

공유된 가치관을 갖는 직원교육이 사회적경제조직의 선순환과 지속가능성에 기여하는 요인이다. 각 기관에 근무하는 모든 사람들은 지속적인 교육을 통해서 공유된 가치관을 확립하도록 하며, 이를 업무에서 실행하도록 한다. 사회적경제조직의 장점일 수 있는 사회적 목적, 사회적 가치에 방점을 둔 직원교육이 지속가능성의 중요한 요인이다. 잘 교육되고 같은 가치를 지향하는 인력에 의한 서비스 질 담보가 결과적으로 신뢰로 이어지고, 안심하고 노후를 맡길 수 있는 신뢰라는 사회적 자본 축적에 기반한 지속가능성의 선순환으로 이어진다.



제3장

지역기반 노인통합돌봄 시범사업 현황

제1절 광진구

제2절 성북구

3

지역기반 노인통합돌봄 시범사업 현황 <<

제1절 광진구

광진구의 노인통합돌봄서비스 모델은 2016년 사회적경제 돌봄 특구 클러스터사업과 서울시 사회복지공동모금회의 지원으로 시작되었으며 현재 2차년도 사업을 진행하고 있다. 본 사업은 광진구 지역 내 다양한 사회적 서비스의 결합을 통해 이용자에게 맞춤형 통합 사회서비스를 제공을 목적으로 한다. 이용자 선정 및 서비스 계획 수립 시 통합서비스 지원체계를 구축하여 지원하며, 서비스 품질 향상, 이용자의 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다. 광진구의 노인통합돌봄서비스 모델을 서비스 구성, 공급자, 수요자 측면에서 살펴보고자 한다.

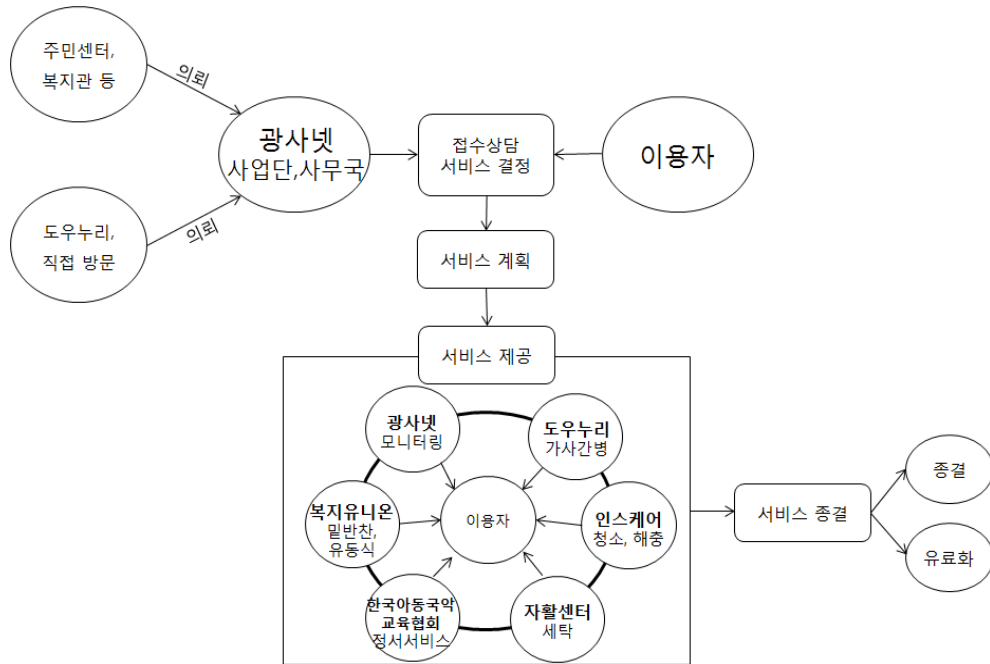
1. 노인통합돌봄서비스 모델

가. 노인통합돌봄서비스의 구성

광진구 노인통합돌봄서비스는 재가사회서비스(Home Management Service)를 제공한다. 재가사회서비스에는 ① 돌봄서비스 분야, ② 영양서비스 분야, ③ 여가·정서·문화서비스 분야, ④ 홈매니지먼트 분야가 있다.

광진구의 노인통합돌봄서비스 구성 및 전달과정은 다음 [그림 3-1]과 같다. 본 사업을 전체적으로 관리하는 광진협동사회경제네트워크가 있고, 광진구 내 사회적경제 조직이 재가사회서비스 각 영역별 서비스 제공을 담당하고 있다. 돌봄서비스의 경우 도우누리 늘푸른돌봄센터, 홈매니지먼트의 경우 인스케어와 광진자활센터, 여가·정서·문화서비스는 한국국악아동교육협회, 영양서비스는 (주)복지유니온이 담당하고 있다.

[그림 3-1] 광진구 노인통합돌봄서비스 구성 및 전달과정



나. 노인통합돌봄서비스의 내용 및 구성

1) 선정기준

광진구 노인통합돌봄서비스의 사업을 통해 서비스를 제공받는 대상자는 광진구에 거주하는 65세 이상 취약계층 노인이다. 특히 다음과 같은 조건에 해당되는 노인 중 본 사업의 서비스가 필요한 노인을 대상자를 선정한다. 첫째, 제도화된 돌봄 사회서비스(노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 노인장기요양서비스사회서비스를 이용하는 노인 중 생활지원서비스가 추가적으로 필요한 노인 중 본 스)를 이용하지 못하는 사각 지대 요보호 독거노인인 경우. 둘째, 제도화된 돌봄 사업의 이용자를 선정한다.

2) 선정과정

○ 이용자 의뢰 및 직접 발굴

이용자 의뢰는 행정기관 및 사회복지기관, 단체, 지역사회 발견체계(동 지역사회보장협의체 위원, 사회복지사 등)를 통한 의뢰와 도우누리의 늘푸름돌봄센터에 소속된 요양보호사를 통한 의뢰로 진행된다. 그 외 광진구 내 본 사업에 대한 현수막을 설치하여 사업홍보와 함께 이용자를 발굴한다.

○ 이용자 선정

광진구 독거 노인 중 제도화된 돌봄사회서비스(노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 노인장기요양서비스) 대상에서 제외되거나 제도화된 돌봄사회서비스를 받고 있으나 추가적인 생활지원서비스가 필요하다고 의뢰된 노인을 대상으로 프로그램의 참여의사를 확인 후 이용자로 선정한다.

○ 서비스 계획

사무국 회의 전 사무국에 소속된 사회복지사가 직접 사례관리를 하는 경우도 있으며, 의뢰 내용에 근거하여 서비스 계획을 세우기도 한다. 이후 사무국 회의를 통해 이용자별 제공서비스의 내용과 방법, 비용 등을 결정한다. 결정된 제공서비스의 내용과 방법 등에 대한 정보를 이용자에게 전달한다.

3) 서비스 전달

○ 서비스 내용

광진구 노인통합돌봄서비스의 내용은 다음 [표 3-1]과 같다. 4가지 영역에 5가지 서비스가 포함되어 있다.

[표 3-1] 광진구 노인통합돌봄서비스 내용 및 비용

분야		내용	제공주기	비용	제공기업
돌봄서비스		- 요양보호사 1인 방문 - 신체수발, 가사, 일상생활 지원	월 36시간 (3개월 이내 단기 지원)	360,000원 (1만원×36시간)	늘푸른 돌봄센터
영양서비스	반찬 및 효반 (영양숙)	- 반찬: 1국 5찬(김치류 포함) - 영양죽(효반 330g, 300kcal) 1주 7팩 - 이용자의 집으로 방문하여 전달	-반찬: 1주 2회(월8회) 1개월간 제공, 3개월까지 협의 연장 -효반: 1주 1회(7팩), 3개월간 제공	반찬 120,000원 (1팩×4천원×30일) 효반 28,000원 (7팩×4천원×1주일)	복지유니온
	영양상담	영양사 방문상담	6개월	40,000원 (1회 방문)	
정서서비스		- 행복더듬이Ⅰ: 민요, 리듬악기 활용 음악활동 - 행복더듬이Ⅱ: 인생회상 창의활동 등	주 1회 (총 12회)	480,000원 (40,000원×12회) 600,000원 (50,000원×12회)	한국아동국악교육협회
홈매니지먼트	청소	- 환경일반특수청소: 위생환경관리사 2인 방문 - 대청소: 위생환경관리사 3-4인 방문 - 해충방제: 해충방제방역 전문가 1인 방문	일회성	주방 90,000원(30평↓) 냉장고 90,000원(30평↓) 욕식 50,000원(400ℓ↓) 대청소 375,000원(25평↓) 위생방역 평당 4,000원 해충방제 2회 140,000원	인스케어
	이불 세탁	- 빨래방사업단이 방문 수거 - 세탁 후 직접 배달		여름 대중소(3,5,8천원) 겨울 대중소(13,10,8천원)	광진지역자활센터

2. 노인통합돌봄서비스 공급자 구성

가. 광진협동사회경제네트워크 - 사회적경제 돌봄클러스터 사업단

광진협동사회경제네트워크는 광진구 내에 소재한 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 마을공동체, 시민사회단체의 모임이다. 조직간 협동과 연대를 통해 광진구 협동사회경제 생태계 조성 및 마을공동체를 활성화 하고, 내부거래 및 협업을 촉진을 목적으로 한다. 광진협동사회경제네트워크의 비전은 민주적 의사결정과정, 자본보다 사람 우선, 이윤보다 공동체 우선이다.

1) 기관 개요 및 특성

- 설립연도: 2014년 7월 4일
- 위치: 서울시 광진구 능동로 53 3층

2) 주요 사업

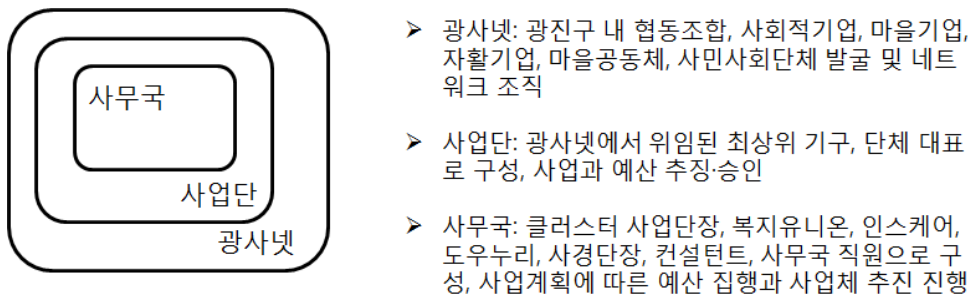
광진협동사회경제네트워크의 주요 사업은 광진구 내 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 마을공동체, 시민사회단체 등 발굴하고 이들 기관 간 네트워크를 조직하는 것이다. 광진협동사회경제네트워크 산하 사회적경제 돌봄클러스터 사업단 및 사무국은 광진구 내 돌봄 관련 사회경제적 조직을 발굴하고 조직화하며, 돌봄관련 사업을 담당하고 있다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

광진협동사회경제네트워크는 사회적경제 돌봄클러스터 사업단과 사무국을 구성하여 본 사업을 주체적으로 진행하고 있다. 돌봄클러스터 사업단은 광진구 내 돌봄 관련 사회적경제조직의 대표로 구성된 기구로 본 사업의 예산, 계획 등을 심의·조정하는 역할을 한다. 사무국은 본 사업을 실질적으로 집행하는 기관이다. 주요 업무는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 사업 홍보 및 이용자 발굴 업무이다. 광진구 내 주민센

터, 복지관 등 사회복지관련 기관에 방문하여 재가서비스에 대해 홍보하며, 직접 서비스 이용자 발굴하기도 한다. 둘째, 사례관리 업무이다. 본 사업에 이용자를 대상으로 data base를 구축하여 관리할 수 있는 사례관리체계 개발하고 있다. 셋째, 사업 진행 업무이다. 서비스 제공 준비와 과정을 점검하고, 서비스 개선 및 개발의 업무를 담당한다. 공급자 즉 서비스를 제공하는 사회적경제조직들을 모니터링하며 참여기관의 본 사업 참여에 대한 만족도 등 의견 취합의 역할을 한다. 이용자를 대상으로 본 사업에 대한 만족도 등을 조사하며 지속적으로 현장의 의견을 취합하고 있다.

[그림 3-2] 광진협동사회경제네트워크, 사회적경제 돌봄클러스터 사업단/사무국



4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

- 사무국 사회복지사가 인테이크, 서비스 전달과정 등 전반을 모니터링 하여 사례관리를 전문적으로 할 수 있다. 이를 통해 이용자 대상 one-stop서비스를 제공할 수 있다.
- 참여기관 간 네트워크의 핵심기관으로 본 사업의 진행 전반을 관리하는데 효율적이며 효과적이다.

○ 한계

- 돌봄 클러스터 사업에 참여하는 단체의 장이 참여하여 사무국과 사업단을 구성하였지만 실제 서비스를 제공하는 일선 담당자 간의 연계, 협력은 아직 미흡하다.

· 고객 대상과 서비스 확대가 필요하다. 또한 지역사회 내 주민 및 기관(공공 및 민간 등)을 대상으로 본 사업에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

나. 도우누리 늘푸른돌봄센터

1) 기관 개요 및 특성

- 설립연도 : 2008년 2월 5일
- 위치 : 서울시 광진구 능동로 53 2층 (npr.gjcare.net)

2) 주요 사업

노인장기요양, 노인돌봄종합서비스, 가사간병서비스, 장애인활동지원서비스, 산모 신생아서비스 등 돌봄사회서비스를 공급한다.⁴⁾

3) 본 사업에서 담당하는 역할

도우누리 늘푸른돌봄센터의 역할을 크게 2가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 역할은 돌봄서비스 제공이다. 돌봄이 필요한 이용자의 집을 방문하여 돌봄서비스를 제공한다. 두 번째 역할은 ‘벤더(vendor)’의 역할이다. ‘벤더(vendor)’란 돌봄클러스터 사업단에서 사용하는 용어로 도우누리 늘푸른돌봄센터와 직원이 돌봄클러스터 사무국과 이용자의 사이에서 다양한 활동을 한다는 뜻을 가지고 있다. 특히 벤더의 역할은 본 사업에 대한 홍보, 이용 대상자 의뢰 및 발굴, 이용자 만족도 모니터링 등의 역할을 하고 있다.

4)·노인돌봄종합서비스 : 만 65세 이상의 어르신들 중에서 가구 소득과 건강상태 등을 고려하여 돌봄서비스가 필요한 분에게만 제공되는 사회적 책임 서비스. 주로 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 어르신들께 가사지원과 활동지원 또는 주간보호 서비스를 제공하여 안정된 노후생활 보장 및 가족의 사회·경제적 활동기반을 조성하도록 지원

·가사간병서비스 : 가사간병방문서비스는 신체적 정신적 이유로 원활한 일상생활과 사회활동이 어려운 저소득 취약계층에 대하여 요양보호사가 가정으로 방문하여 재가간병, 가사지원 등 사회복지서비스 제공으로 어려운 이웃의 생활 안정 및 자립기반을 지원하는 서비스

·장애인활동지원서비스 : 신체적, 정신적 장애등의 사유로 혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 중증 장애인에게 활동지원 급여를 제공함으로써 자립생활과 사회참여를 지원하고 그 가족의 부담을 줄임으로써 장애의 삶의 질 증진을 목적으로 하는 제도

·산모신생아돌봄서비스 : 출산 가정에 건강관리사를 파견하여 산후관리를 지원함으로써 산모와 신생아의 건강을 증진하고 출산가정의 경제적 부담 줄일 수 있도록 지원하는 서비스

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 기존 돌봄서비스를 제공하는 기관으로서 신규 이용자 모집에 도움을 주고 있다. 늘푸른돌봄센터의 요양보호사로 활동하여 지역사회 노인들과 신뢰관계 형성하였기 때문에 본 사업을 홍보하고 새로운 이용자를 발굴하는데 긍정적인 역할을 하고 있다.

· 돌봄 서비스를 제공하는 과정에 본 사업에 대한 이용자의 만족, 불만족 상황을 빠르게 파악할 수 있다. 또한 본 사업의 서비스에 대한 이용자의 생각과 느낌을 사무국에 전달하여 서비스 제공 과정에 반영하도록 하고 있다.

○ 한계

· 첫 번째로 서비스 제공자들의 본 사업에 대한 의의 및 필요성에 대한 인식 부족이다. 특히 본 사업을 홍보하고 이용자를 발굴하는데 중요한 역할을 담당하는 벤더의 경우 아직까지 본 사업의 차별성 및 의의에 대한 인식이 부족하다.

· 다른 돌봄사업에 비해 임금이 낮다. 본 사업에 참여할 수 있도록 하는 유인책(물질적인 것뿐만 아니라 사업의 의의 등에 대한 교육 등)이 필요하다.

다. (주)복지유니온

1) 기관 개요 및 특성

○ 설립연도 : 2013년 12월 17일

○ 위치 : 서울 광진구 구의강변로 64 구의아크로리버 A동 204호

(www.well-union.or.kr)

2) 주요 사업

(주)복지유니온의 주요 사업은 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 사업은 식자재 유통이다. 철저한 위생관리시스템을 통과한 안전한 먹거리를 고객 중심의 발주시스템(‘식재료다나와5’)을 통해 더 낮은 가격과 더 많은 상품을 제공하여 복지 및 요양시설

의 급식 만족도를 향상시키기 위해 노력하고 있다. 두 번째 사업은 영양관리 지원 서비스이다. 20여명의 전문 영양사와 조리사로 구성된 영양관리 지원팀을 운영하여 복지 및 요양시설의 특성에 맞는 식단과 급식지원 업무를 진행하고 있다. 영양사를 배치할 여력이 부족한 소규모복지시설을 대상으로 전문영양사를 배정하여 시설의 특성에 맞는 급식지원 업무를 진행하고 있다. 또한 영양관리가 필요한 시설 및 사용자들에게 영양관리 및 행정자동화 솔루션 프로그램인 ‘UNIONCOOK⁶⁾’을 제공하고 있다. 마지막으로 고령친화식품 생산 사업이다. 고령친화식품은 섭취기능 및 대사기능 저하, 영양 성분 부족 등 일반적인 고령자의 신체적 특징을 반영하고 다양한 기호를 충족시킬 수 있는 식품을 의미한다. 노화로 인한 저작 및 연하 곤란, 소화기능의 저하, 음식 섭취욕구의 감소 등의 일반적인 식생활 문제점을 해결하기 위해 개발된 노인 맞춤형 식품이다. 복지유니온은 고령친화식품 ‘효반(孝飯)⁷⁾’을 생산하고 있다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

지역사회 내 노인뿐만 아니라 지역주민이 점심 및 저녁 식사를 이용할 수 있는 오프라인 매장(‘열린밥상’)을 운영하고 있다.

4) 노인통합돌봄 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 노인에게 가장 필요하고 중요한 서비스 중 하나가 도시락 배달이다. (☞)복지유니온은 이용자에게 반찬(1국, 5찬)을 주2회(월 8회) 배달하고 있다. 또한 노화로 인한 저작 및 연하 곤란, 소화기능의 저하 등의 식생활에 문제가 있는 노인에게는 고령친화식품인 효반을 제공하고 있다.

· (☞)복지유니온은 본 사업에서 반찬 및 효반을 이용자의 집으로 방문하여 전달하는 영양 서비스를 담당하고 있다. 또한 이용자의 연령, 영양상태, 건강상태 등을 고려하여

5) 전문식재료 업체들과 연계하여 고객이 직접 식재료의 가격과 품질을 비교한 이후 구매가 가능한 발주 시스템이다. 국내 유일한 고객 중심의 발주 프로그램을 통해 높은 품질의 식재료를 낮은 가격에 제공하고 있다.

6) 유니온쿡 프로그램은 생애주기별 맞춤 식단표, 식수인원에 맞추어 식단표에 의한 식재 주문발주서, 건당/월별 거래 명세서, 물품 검수 후 자동 정산 등의 내용을 포함하고 있다.

7) 효반은 연하도움식과 현미영양식으로 나뉘며 2종류 모두 죽 형태의 영양식이다.

균형적인 영양섭취를 위한 플랜을 제공하고 있다.

· (주)복지유니온 소속 배송기사가 반찬 및 효반 등을 이용자의 자택 배송하고 인수증 확인하면서 이용자의 상황을 파악할 수 있다.

○ 한계

· 단가형성과 배달에 어려움이 있다. (주)복지유니온에서 생산하는 효반 뿐만 아니라 반찬 서비스의 경우 한정된 예산 안에서 저비용으로 고품질의 음식을 제공하는데 어려움이 있다. 또한 (주)복지유니온은 시설 및 기관을 대상으로 식재료를 납품하는 곳으로 개별 이용자에게 반찬 및 효반을 배달하기 위해서는 기관내에서 추가적으로 배달 차량 및 인력을 증원해야 한다.

· 노인의 경우 음식배달에 대한 욕구가 많고 이에 대한 만족도도 높은 편이지만, 사업 종결 후 본인이 비용을 부담하는 것에 대해 꺼리는 경우가 많다. 3개월 간의 이용기간이 종결된 후 이용자들이 지속적으로 반찬 및 효반을 이용하도록 하는 유인책이 필요하다.

라. 인스케어

1) 기관 개요 및 특성

○ 설립연도 : 2010년 9월 1일

○ 위치 : 서울 광진구 능동 282-6 한성빌딩 B101호(www.inscare.or.kr)

2) 주요 사업

인스케어는 프리미엄 홈클리닝 서비스를 제공하는 사회적 기업이다. 체계적인 교육 프로그램을 통해 환경위생관리 전문가를 양성하며, 고객의 가정을 방문하여주거환경을 둘러싼 유해요소를 과학적으로 분석하여 해결책을 제시하는 맞춤형 서비스를 제공한다. 인스케어의 주요 사업은 일반 공공건물, 시설 위생환경관리 서비스, 대형특수클리닝 서비스, 홈/오피스 클리닝 케어 서비스, 소독, 방역서비스 등 이다.

3) 본 사업내 담당 역할

인스케어는 본 사업에서 홈매니지먼트 서비스를 담당하고 있다. 주로 이용자의 집을 방문하여 청소 및 방역 서비스를 제공하고 있다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 본 사업을 통해 서비스를 제공받는 이용자의 경우 65세 이상 노인으로 그들의 주거환경은 대부분 열악한 편이다. 주거환경의 불결함에서 오는 질병을 예방하는 홈매니지먼트 서비스는 노인에게 쾌적한 주거환경을 만들어줄뿐만 아니라 정서적 안정을 도모한다는 강점이 있다.

· 청정한 주거환경을 위해 체계적으로 교육을 받은 전문 인력이 직접 이용자의 가정을 방문하여 주거환경을 둘러싼 유해환경을 진단하고 전문위생 장비를 사용하여 이용자의 주거환경을 개선한다.

○ 한계

· 인스케어의 경우 전국 단위로 홈클리닝 서비스를 제공하는 사회적 기업이다. 프리미엄 서비스를 지향하는 곳으로 서비스의 비용이 고가인 경우가 많다. 본 사업에 참여하여 서비스를 제공하는 경우 기존 인스케어의 고가 서비스 상품으로 참여하기 때문에 인스케어 입장에서는 경제적 손실이 발생할 수 있다.

· 돌봄클러스터 사업만을 위한 인력 및 서비스를 개발할 경우 사업의 지속성 및 경제성 안정성을 확보하기 위한 방안이 필요하다.

마. (사)한국아동국악교육협회

1) 기관 개요 및 특성

○ 설립연도 : 2004년 (사회적 기업 지정 - 2011년)

○ 위치 : 서울시 광진구 능동로 4길 61, 2층 (www.ikukak.org)

2) 주요 사업

(사)한국아동국악교육협회는 공신력 있는 국악교육 보급기관, 전 세대를 아우르는 국악전문 평생교육기관, 국악교육 기반의 입체적 사업시스템 구축이라는 3개 전략을 가지고 국악교육의 체계화, 생활화, 다각화를 위해 활동하고 있다. 주요 사업은 크게 4가지로 구분된다. 첫 번째 사업은 국악교육 사업이다. 국악교육 사업은 교육연수 사업(연구개발, 교육출강), 평생교육사업(평생교육 국악강좌, 아동국악지도자 양성과정), 해외교육사업(해외교육, 문화교류)으로 나뉜다. 두 번째 사업은 문화예술 사업이다. 공연단 운영, 공연기획, 체험교육, 행사나 축제를 주체하거나 참여하고 있다. 세 번째 사업은 국악교육콘텐츠 판매 사업이다. 음반, 도서, 영상, 플래쉬 국악교육 자료 등을 만들어 판매하고 있다. 네 번째 사업은 사회공헌 사업으로 협회 내 봉사단 운영 및 지역사회 내 국악나눔 활동을 하고 있다.

3) 본 사업내 담당 역할

(사)한국아동국악교육협회는 본 사업에서 정서서비스를 담당하고 있다. 국악을 통한 다양한 활동으로 몸과 마음을 회복하여 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 지원하는 정서돌봄 프로그램을 제공하고 있다. 정서돌봄 프로그램 ‘행복더듬’은 3가지 형태로 진행된다. 행복더듬1은 치매나 질병으로 구어적 의사소통이 힘든 노인 또는 장애인을 위한 음악중심 프로그램이다. 행복더듬2는 노인의 살아온 인생의 매듭을 주제로 삼아 이야기 나눈 후 표상활동으로 연계하는 프로그램이다. 행복더듬3은 인지기능이 양호하여 인생 전반을 회상, 구술할 수 있는 노인을 대상으로 그림책 형식의 자서전을 만드는 프로그램이다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 개인맞춤형 방문서비스로 전문강사가 직접 방문하여 정서서비스를 제공한다. 정서돌봄 프로그램의 효과는 이용자의 긍정적 정서, 정서적 안정, 신체 및 인지기능 유지 강화, 자아통합감을 경험 등 이다.

- 10년 이상 국악교육경력과 인격적 교양을 갖춘 전문강사를 활용하여 이용자에게 음악활동의 수준 유지하고 신뢰감 및 친밀한 유대관계 형성할 수 있다. 또한 다양하고 풍성한 교구재를 활용하여 신선하고 새로운 국악예술경험과 재미를 제공하고 있다.

- (사)한국아동국악교육협회가 자체적으로 실시한 만족도 조사(2016년 9~12월 이용자 8명 대상) 결과 6명이 ‘행복더눔’ 프로그램이 도움이 되었고, 즐거운 활동이라 응답하였다.

- 서비스 제공 표준화를 시도하고 있으며 서비스에 대한 객관적 평가항목을 개발하고 있다.

○ 한계

- 서비스 제공을 결정하고 초기 진입과정이 어려움이 있다. 정서 프로그램의 필요성에 대한 인식이 부족하기 때문이다.

- 전문강사의 경우 노인, 장애인 등 이용자의 특성을 잘 알지 못하는 서비스 제공자이기 때문에 이용자 특성에 대한 사전 이해가 필요하다.

- 노인 대상 서비스에 있어 경제적 서비스, 돌봄서비스, 도시락 배달 서비스 등에 비해 정서서비스의 경우 아직까지 필요성과 중요성이 타 서비스에 비해 입증되지 못했다. 정서적 서비스가 필요하다는 생각을 갖고 있지만 막상 서비스 선택에 있어 우선순위가 낮기 때문에 앞으로 ‘행복더눔’ 과 같은 정서서비스가 지속되기 위해서는 정서 프로그램의 효과성을 입증할 수 있는 객관적 데이터 확보가 필요하다.

3. 노인통합돌봄서비스 이용자 특성 및 현황

가. 이용자 특성

본 사업을 시작함에 있어 이용자 확보의 어려움이 있었다. 주 대상자인 독거노인의 경우 대부분이 반지하나 주방과 욕실이 제 기능을 하지 못하는 열악한 환경에서 생활하고 있어 외부 사람들에게 삶의 모습이 그대로 보여지는 생활공간을 노출하는 것에 상당한 거부감이 있었다. 관계에서 비교적 우위에 있는 구청이나 보건소 주민센터에서 주무관이나 방문간호사가 방문하는 것도 마찬가지로여서 본 사업단이 어르신에게 접근하는 것에 제약이 많았다. 댁가를 치르지 않는 것은 없다는 것을 살아오면서 많이 경험한 분들이라 때로는 무료라는 것이 이용자 확보에 걸림돌이 되기도 하였다.

나. 이용자 현황

다음 [표 3-2]는 광진구 노인통합돌봄서비스 이용자 현황이다. 2017년 1월부터 10월 동안 총 345명에게 서비스를 제공하였다. 서비스 유형별로 보면, 지난 10개월 동안 돌봄서비스는 11명, 영양서비스는 231명, 정서서비스는 80명, 홈매니지먼트 서비스는 23명에게 제공하였다. 영양서비스에는 반찬, 효반 배달과 영양상담을 받은 이용자의 수를 합한 것인데, 영양서비스 중에서 효반을 이용한 노인은 128명, 반찬을 이용한 노인은 93명이었다.

[표 3-2] 광진구 노인통합돌봄사업 서비스별 이용자 현황(2017년 10월 기준)

			1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	계
돌봄		인원								2	6	3	11
		시간								56	198	91.5	346
영양 서비스	효반	인원	34	30	23	13	4	3		6	8	7	128
		개수	924	735	686	238	91	84		133	168	161	3,220
	반찬	인원					36	18		15	13	11	93
		개수					256	145		73	94	76	644
	영양 상담	인원								10			10
		횟수								17			17
정서서비스		인원	12	12	10	10	8	7	7	7	7		80
		횟수	31	39	41	35	30	24	28	28	19		275
홈매니 지먼트	청소	인원	6	4	1				1				12
		횟수	18	12	1				2				33
	해충	인원	2										2
		횟수	2										2
	세탁	인원	5				1			1	1		8
		횟수	22				3			2	4		31
	정리 정돈	인원					1						1
		횟수					1						1
	계												

출처: 광진구 노인돌봄클러스터 사무국 내부자료

제2절 성북구

성북구의 노인통합돌봄서비스 모델은 2016년 사회복지공동모금회의 지원으로 시작되었으며 현재 2차년도 사업을 진행하고 있다. 지역기반 맞춤형 사회서비스 지원을 통한 노인의 삶의 질 향상과 지역내 사회적 경제 단체를 중심으로 서비스 지원체계를 구축하고자 하는 목적으로 진행 중이다.

특별히 성북구는 장위동, 정릉 지역은 언덕과 가파른 경사에 다세대 및 빌라가 조성되어 있어 노인들이 병원, 약국, 시장 등 생활 편의시설을 이용하기에 상당한 어려움이 있는 지역이다. 또한 장위동 지역은 재개발지역지정 및 해제가 진행되면서 지역기반시설들이 이전 또는 축소되어지고 있어 사각지대 노인이 많이 발생하고 있으며, 다수의 독거노인들이 일상생활 영위에 많은 제한을 받고 있다. 따라서 성북구는 이와 같은 특성에 맞도록 차별화된 노인통합돌봄서비스를 구축하여 진행하고 있다.

성북구 노인통합돌봄서비스는 기존 서비스에서 소외되어 있는 사각지대 노인들을 발굴하여 개인별 욕구와 특성에 맞는 맞춤형 통합서비스를 계획하여 지원하고 있으며, 서비스 제공 이후에도 가능한 서비스와 자원들을 발굴하도록 노력하는 등 이용자의 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다. 제 2절에서는 성북구의 노인통합돌봄서비스 모델을 서비스 구성, 공급자, 수요자 측면에서 살펴보고자 한다.

1. 노인통합돌봄서비스 모델

가. 노인통합돌봄서비스의 구성

성북구 노인통합돌봄서비스는 ① 돌봄서비스, ② 이동서비스, ③ 영양서비스, ④ 주거개선서비스, ⑤ 정서지원서비스 분야로 이루어져있다.

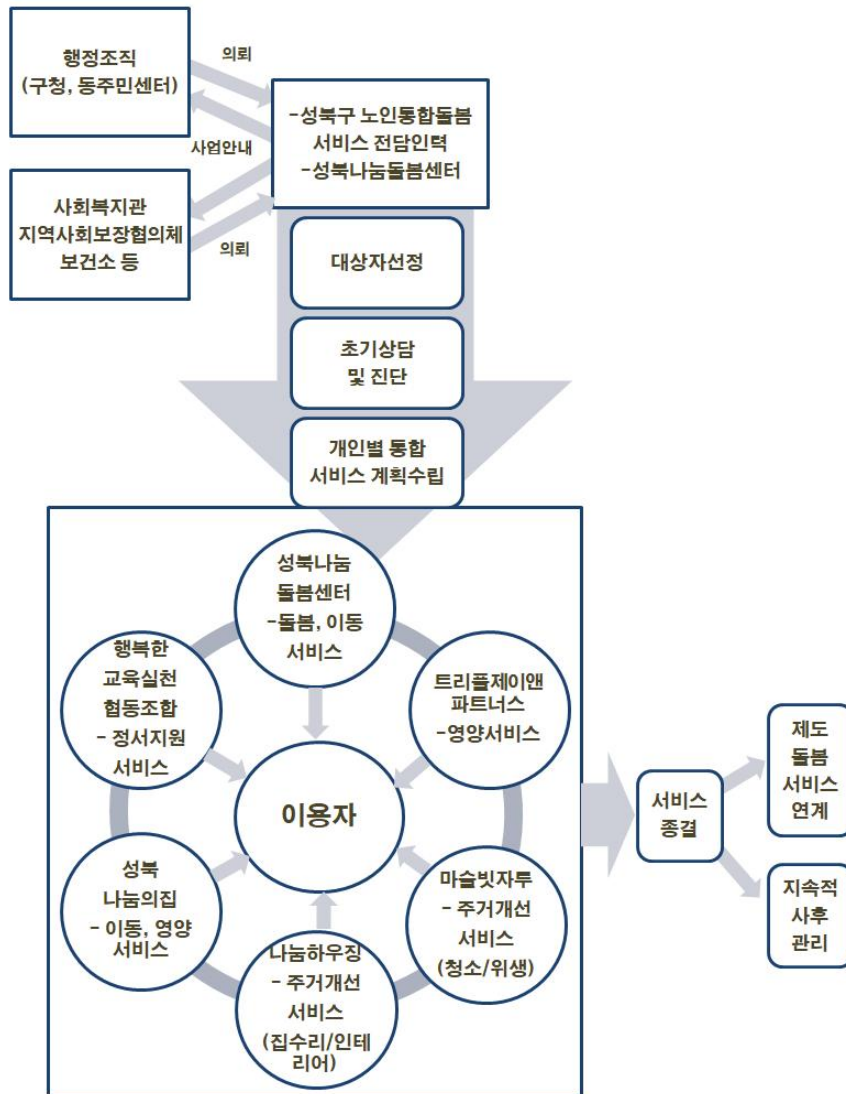
본 사업은 성북구 노인통합돌봄서비스 전담 인력과 협동조합 성북나눔돌봄센터에서 대상자 발굴 및 개인별 통합서비스 계획 수립 후 적절한 맞춤형 서비스를 연계하여 진행하고 있다.

돌봄서비스는 협동조합 성북나눔돌봄센터에서 요양보호사를 대상자의 가정에 파견하여 신체 활동 및 가사 활동 등을 지원하는 역할을 담당하고 있다. 이동서비스는 1차

년도 사업에서는 성북나눔의집에서만 진행하였는데, 이동지원서비스에 대한 욕구가 높아져 2차년도에서는 성북나눔의집과 협동조합 성북나눔돌봄센터에서 함께 진행하고 있다. 영양서비스는 사회적기업 트리플제이앤파트너스에서 반찬과 국, 과일을 배달하고 있으며, 특별히 설과 추석에 명절음식나눔을 성북나눔의집과 공동으로 진행하고 있다. 주거개선서비스는 자활기업 마술빛자루에서 청소와 위생을 담당하고 있으며, 사회적기업 나눔하우징에서는 집수리와 인테리어를 담당하고 있다. 정서지원서비스는 행복한교육실천협동조합에서 노래교실과 실버놀이치료 등을 지원하고 있다.

성북구의 노인통합돌봄서비스의 구성 및 서비스 전달과정은 아래 [그림 3-3]과 같이 이루어진다.

[그림 3-3] 성북구 노인통합돌봄서비스 구성 및 전달과정



나. 노인통합돌봄서비스의 내용 및 구성

1) 선정기준

성북구의 노인통합돌봄서비스 대상자는 성북구에 거주하는 65세 이상 취약계층 노인 중 제도화된 사회서비스인 노인장기요양서비스와 노인돌봄기본·종합서비스의 사각지대에 있는 요보호 독거노인과 기존 노인 관련 서비스를 받고 있으나 추가 서비스가 필요한 노인이다.

2) 선정과정

○ 사업 안내 및 이용자 의뢰

성북구 노인통합돌봄서비스는 사업의 취지에 맞는 대상자를 발굴하기 위해 구청 및 동주민센터 등 행정조직과 지역사회 내 사회복지관과 지역사회보장협의체, 보건소 등에 사업 담당자가 직접 방문하여 본 사업을 안내하고 사업 홍보 자료를 비치해 두는 것을 시작으로 한다. 이후 사업에 대한 이해를 가진 행정조직 등에서 사업의 취지에 맞는 대상자를 추천 받아 연계하는 방식을 취한다.

○ 대상자 선정

행정조직 등에서 추천 받은 대상자 중 사업의 취지에 맞으며, 본 사업에서 제공할 수 있는 서비스에 대한 욕구가 있는 대상자를 선정한다. 이 과정은 본 사업 전담자와 협동조합 성북나눔돌봄센터에서 공동으로 이루어진다.

○ 초기상담 및 진단 / 개인별 통합서비스 계획수립

발굴된 대상자에게는 본 사업 전담자와 협동조합 성북나눔돌봄센터에서 함께 개인별 통합서비스 계획을 수립한 후 적절한 맞춤형 서비스를 연계하고 있다. 또한 월1회 함께살이성북협동조합 내에서 진행되는 회의를 통해 사업과 관련한 내용을 공유하고 코멘트를 받아 질 높은 서비스를 제공하도록 노력하고 있다.

3) 서비스 내용

성북구 노인통합돌봄서비스의 내용은 아래 [표 3-3]과 같다. 5가지 영역에 7가지 서비스가 포함되어 있다.

[표 3-3] 성북구 노인통합돌봄서비스 내용

분야		내용	제공주기	비용	제공 기업
돌봄서비스		- 요양보호사 방문 - 신체활동, 가사, 일상생활, 정서 지원	주 2-3회 회당 3시간	270,000원	협동조합 성북나눔돌봄센터
이동서비스		- 편도 또는 왕복 이동편의 제공	월 1-2회 회당 3시간	47,500원	성북나눔의집 협동조합 성북나눔돌봄센터
영양 서비스	반찬 서비스	- 반찬, 국, 과일 이용자의 집으로 방문하여 전달 - 1국, 5-7찬, 과일 - 성북구보건소 영양플러스팀과 연계하여 진행	주 1회	200,000원	트리플제이엔 파트너스
	명절음 식나눔	- 설과 추석에 명절음식 나눔	연 2회	-	성북나눔의집
주거 개선 서비스	청소/ 위생	- 이용자 거주 주택에 청소 및 위생	10개소 회당 4시간	550,000원	자활기업 마술빛자루
	집수리 /인테리어	- 도배, 장판 시공, 싱크대 수리, 화장실 수리	10개소 회당 4시간	550,000원	사회적기업 나눔하우징
정서지원 서비스		- 노래교실 - 실버놀이치료	주 1-2회 회당 1시간	45,000원	행복한교육실천 협동조합

성북구 노인통합돌봄서비스 1차년도 사업에서는 서비스 제공 금액과 기간이 정해져 있어서, 지속적인 서비스의 욕구를 가지고 있는 이용자에게도 서비스가 단절 될 수밖에 없었다. 이러한 상황으로 이용자들의 서비스 자체에 대한 만족도는 컸지만, 서비스 제공이 빨리 종결되는 것에 아쉬움을 많이 나타내었다.

이에 성북구 노인통합돌봄서비스 2차년도 사업부터 사업의 지속가능성을 확보하고자 아래 [표 3-4]와 같이 본인부담금 비율을 적용하여 진행하고 있다. 돌봄서비스는 기본 3개월 동안은 정해진 금액 안에서 기존과 같이 무료로 서비스를 제공받고, 지속적인 이용 의사와 필요성이 있다고 판단 될 때, 3개월 동안 일정금액의 본인 부담금을 지불하고 추가로 서비스를 이용할 수 있게 되었다. 영양서비스는 기본 4개월 동안 무료로 제공 받고, 마찬가지로 지속적인 이용 의사와 필요성이 있다고 판단되는 이용자에게 4개월 간 본인부담금을 지불하고 유료 이용이 가능하게 되었다. 정서서비스는 돌봄 서비스와 마찬가지로 기본 3개월 동안은 정해진 금액 안에서 기존과 같이 무료로 서비스를 제공받고, 지속적인 이용 의사와 필요성이 있다고 판단 될 때, 3개월 동안 일정금액의 본인 부담금을 지불하고 추가로 서비스를 이용할 수 있게 되었다. 본인부담금 비율은 이용자의 경제적 능력에 따라 차등을 두었으며, 수급권자의 경우 3%, 차상위자는 7%, 일반은 15%의 본인부담금 비율을 책정하였다. 주거환경과 이동지원 서비스는 사안에 따라 일부 본인부담금을 유동적으로 적용하도록 기획하였다.

이를 통해 이용자들이 서비스가 갑자기 종결되는 것과 같은 박탈감을 덜 느낄 수 있게 되었으며, 이용자들의 욕구에 맞는 서비스를 제공 받을 수 있게 되었다.

[표 3-4] 성북구 노인통합돌봄서비스 본인부담금 비율

서비스명	서비스기간	본인부담금비율		
		수급권	차상위	일반
돌봄	기본3개월무료+3개월유료추가	3%	7%	15%
영양	기본4개월무료+4개월유료추가	3%	7%	15%
정서	기본3개월무료+3개월유료추가	3%	7%	15%
주거환경	일회성+일간기간A/S	※ 주거환경과 이동지원은 사안에 따라 일부 본인부담금이 유동적으로 적용됩니다.		
이동	일회성+정기			

4) 서비스 확장

성북구의 노인 돌봄과 관련된 사회적경제 조직들은 각자의 분야에서 열심히 활동하고 있었으나, 본 노인통합돌봄서비스 사업을 시작하기 전에는 네트워크가 제대로 이루어지지 않았었다.

그러나 본 사업으로 정기적인 모임을 결성하게 되었다. 특별히 1차년도 사업을 정리하고 최종결과보고를 함께 하는 자리에서 성북구 사회적경제 성공사례공모사업에 응모하는 것을 결의하게 되었다.

성북구 사회적경제 성공사례공모사업에 함께 참여한 조직은 협동조합 성북나눔돌봄센터, 예비사회적기업 트리플레이애포트너스, 자활기업 마술빛자루, 성북나눔의집, 행북한교육실체협동조합이다. 이들 조직들은 성북사랑컨소시엄으로 성공사례공모대회에 참가하였다. 공모를 통해 지역기반 사회서비스시범사업 운영체계를 고도화하고 맞춤형 사회서비스경쟁력을 강화하며, 성북구특화사회서비스 확대운동을 하는 것을 발전로드맵으로 계획서를 제출하였다.

응모 결과 사업에 선정되어 추가적인 자원 연계가 이루어지게 되었다. 추가자원 연계를 통해 사업비 1,000만원을 지원받아 온라인플랫폼구축(PC, 모바일)과 오프라인 홍보비로 사용 할 수 있게 되었다.

이와 같은 성북구 노인통합돌봄서비스 사업 기관들의 움직임은 앞으로 지속가능한 방안을 마련하기 위한 재원조달 방법을 찾고자 노력하는 시도라고 평가될 수 있다.

2. 노인통합돌봄서비스 공급자 구성

가. 협동조합 성북나눔돌봄센터

협동조합 성북나눔돌봄센터는 나눔의집 정신에 기반하여 자주적·자립적·자치적인 조합 활동을 통하여 구성원의 복리증진과 상부상조를 도모하며, 지역 내 어르신들의 고독, 간병, 경제문제에 관심을 갖고 해결해감을 목적으로 한다.

1) 기관 개요 및 특성

- 설립연도: 2008년 7월 (2016년 10월에 협동조합으로 전환)
- 위치: 서울특별시 성북구 종암로25길 29, 402호

2) 주요 사업⁸⁾

협동조합 성북나눔돌봄센터는 2016년 10월에 협동조합으로 전환하였으나, 그 이전부터 주요 사업은 실시하여 왔다. 2004년 8월 성북지역자활센터 내 복권기금 가사간병 사업을 시작하였다. 그 이후 2008년 7월에 성북나눔돌봄센터를 개설하였고, 방문요양 사업을 시작하였다. 2008년 8월부터는 노인돌봄종합서비스 가사간병방문지원사업도 추가로 실시하게 되었다. 2014년 7월에는 치매특별등급제공기관으로 선정되었다. 이러한 연혁을 가지고 있는 협동조합 성북나눔돌봄센터의 현재 주요 사업은 노인장기요양보험 방문요양사업과 노인돌봄종합서비스, 가사간병방문사업이다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

협동조합 성북나눔돌봄센터는 본 사업을 공동으로 진행하는 역할을 하고 있다. 대상자 선정과정부터 사업 전담자와 함께 본 사업의 서비스가 필요한 적절한 대상자인지 확인하고, 초기상담 및 진단과 개인별 통합서비스 계획수립도 함께 담당하고 있다.

본 사업에서 담당하는 서비스 내용은 돌봄서비스와 이동서비스가 있다. 돌봄서비스는 이용자 가정에 요양보호사를 파견하여 신체활동, 가사, 일상생활, 정서지원을 할 수 있도록 하는 일이다. 돌봄서비스 연계를 위해 동주민센터와 복지관 등 유관기관을 방문하여 노인장기요양보험의 사각지대 노인을 발굴하여 사례관리를 통한 개인별 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 이동서비스는 1차년도 사업 시 성북나눔의집에서만 담당하였는데, 이동서비스에 대한 이용자들의 욕구가 커 2차년도부터는 협동조합 성북나눔돌봄센터에서도 함께 이동서비스를 담당하게 되었다. 그리고 서비스가 종결되는 이용자에 대한 사후 관리도 본 사업 전담자와 함께 담당하고 있다. 서비스가 종결된 대상자에게 안부전화 및 사업안내 우편물을 발송하고 있으며, 동주민센터 등에서 추가서비

8) 협동조합 성북나눔돌봄센터 리플렛

스 의뢰가 들어올 때 내부회의를 통해 지원여부를 결정하고 있다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 본 기관은 재가 장기 방문요양 기관으로 요양보호사를 이용자 가정에 파견하여 재가 서비스를 제공하는 역할을 계속 하였던 곳이다. 또한 협동조합으로 전환하면서 자주적이고 자립적, 자치적인 조합 활동을 통해 함께하는 요양보호사들의 복리 증진을 위해 더욱 힘쓰고 있다. 요양보호사들의 공연, 야유회, 문화 활동이나 여행 등을 기획하여 진행하고 있으며, 다양한 연계 지원 공모 등을 통해 요양보호사 치료비나 자녀 지원 등 적극적으로 지원하고자 노력한다. 이러한 기관의 노력 등에 힘입어 요양보호사들의 업무만족도가 높으며, 이는 이용자들에 대한 긍정적 서비스 제공으로 이어지고 있다. 앞으로 본 기관은 사회적협동조합으로의 전환도 준비하고 있는데 그렇게 되면 요양보호사들 중 일부는 조합원으로 더욱 활발히 활동 할 수 있을 것으로 생각된다.

· 또한 서비스가 종결 된 이후에 지속적인 서비스가 필요할 시, 각 이용자에게 필요한 서비스를 파악하여 제도적 돌봄 서비스를 연계하고 있다. 이용자들의 건강 상태에 따라 노인장기요양보험이나 노인돌봄종합서비스 등의 제도적 지원을 받을 수 있도록 신청을 도와 진행하고 있다. 또한 제도적 서비스의 지원이 안될 시에도 지속적 사후 관리를 제공하여 이용자의 상황이나 욕구에 맞는 서비스를 연결될 수 있도록 하는 부분은 매우 중요한 강점이라 판단된다.

○ 한계

· 1차년도 사업을 통해 돌봄서비스를 제공하였다. 서비스 이용자들 중 만성질환이 있는 독거노인이 많아 서비스의 지속성이 필요하였으나, 기관과 금액의 한정으로 인해 서비스를 종결해야 하는 상황에서의 한계점이 있었다. 이는 2차년도 사업부터 제공 금액과 기간을 유연하게 하는 것과 지역사회 내 추가 서비스의 연계, 성북구 사회적경제 성공사례공모사업의 선정으로 인한 추가자원 연계 등으로 다소 해소할 수 있으리라 생각된다. 그러나 최종적인 사업의 지속가능성을 위해서는 다차원적인 자원 마련 방안이 필요하다.

· 노인통합돌봄서비스를 통해 제공되는 서비스는 기간과 금액이 한정적인 측면에 한계가 있다. 이 부분은 돌봄을 실제로 제공하는 요양보호사들의 수급과도 밀접히 연결된 부분인데, 요양보호사들은 수입이 일정 부분 지속적으로 유지되는 이용자에게 서비스를 제공하기 원하기 때문이다. 이와같은 한계는 노인통합돌봄서비스를 제공받다가 서비스 제공이 끝나는 시점에서 자부담과 연결하여 추가 서비스를 받을 수 있는 것에 일정 부분 해결점이 될 수 있다. 또한 이용자의 상태에 따라 서비스가 종결되는 시기와 공적인 서비스인 노인장기요양보험이나 노인돌봄종합서비스로 연결되는 시기를 연결할 수도 있다. 그러나 모든 이용자가 이렇게 전환되는 것은 아니므로 이에 대한 방안 마련이 필요하다.

나. 성북나눔의집

성북나눔의집은 1988년 삼양동을 시작으로 가난한 이들에 대한 관심과 사랑으로 서로의 삶을 나누며 그들의 진정한 벗으로 살아가고자하는 이념으로 설립되었다. 성북나눔의집의 지향점은 가난, 공동체, 나눔이다. 가난한 사람들의 동지이자 따뜻하고 든든한 지원기관이 되고자 한다. 또한 개인들이 혼자 겪는 아픔과 어려움을 공동체가 되어 함께 하고자 한다. 마지막으로 인간의 가장 중요한 본성인 나눔을 통해 공동체가 가진 것이 결코 작지 않음을 증명하는 역할을 하고자 한다.

1) 기관 개요 및 특성

- 설립연도: 1988년
- 위치: 서울특별시 성북구 종암로 214-6 (sbnanum.org)

2) 주요 사업⁹⁾

주요 사업은 가정결연사업, 솔샘지역아동센터, 작은도서관 꿈틀, 성북청소년자활지원관, 성북지역자활센터, 주민배움교실 등이 있다.

⁹⁾ www.sbnanum.org

가정결연사업은 홀로 생활하는 노인들의 건강한 삶을 위해 병원동행, 음식 나눔, 말벗 등의 정서, 생활, 의료지원과 관련된 사업이다. 솔샘지역아동센터는 돌봄이 필요한 아이들에게 숙제지도, 문화체험, 놀이활동, 급식지원을 통해 재밌고 안전한 울타리 역할을 하고 있다. 작은도서관 꿈틀은 책만들기, 그림책 읽고 그리기, 놀이터 책잔치 등을 통해 책으로 세상을 만나고 꿈을 키우는 동네 사랑방 역할을 하고 있다. 성북청소년자활지원관은 저소득 취약계층 청소년들에게 필요한 학습 및 진로 지원 프로그램이 운영되며 다양한 동아리 활동을 통해 건강한 청소년 문화공간을 만들어 가고 있다. 성북지역자활센터는 국민기초생활보장법에 의해 생활이 어려운 사람들의 사회, 경제적인 자활과 자립을 지원하는 사업을 하는 곳으로서 일자리 창출과 소득증대, 지역 및 사회에 공익서비스 제공, 사회 공동체 실현을 위한 활동을 하고 있다. 주민배움교실은 배우고 싶은 주제를 모아 배움을 더해가는 교실이다. 영상, 발효, 자연건강, 천연비누 등 지역주민들과 함께 배우고 나누는 시간으로 마을의 일상을 풍성하게 하는 사랑방이다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

성북나눔의집은 본 사업에서 이동서비스와 명절음식나눔을 담당하고 있다. 이 서비스들은 성북나눔의집 본연의 사업 중 가정결연사업의 일환으로 30년 동안 해오던 병원동행과 음식나눔을 노인통합돌봄서비스의 하나로 기획하여 진행하고 있는 것이다.

이동서비스는 편도 또는 왕복 이동편의를 제공하는 것으로 기관 차량으로 이용자와 병원동행이나 시장, 관공서 이용 시 함께 동행 하는 서비스이다. 본 서비스의 대상자 중에는 만성질환 등으로 정기적으로 병원을 가야 하는 경우가 많은데, 거동이 불편하거나 대학병원 등의 복잡한 절차, 대중교통을 이용하기 어려운 등 동행이 필요하다. 그러나 대부분 가족 등 주변자원으로부터 지원을 받기 어려워 이동서비스에 대한 욕구가 높게 나타난다. 특별히 성북구 지역은 언덕과 가파른 경사에 다세대 및 빌라가 조성되어 있어 노인들이 이동하기에 상당한 어려움이 있다. 이러한 특성에 맞추어 성북나눔의집에서는 이동서비스를 제공하고 있다. 명절음식나눔은 협동조합성북나눔돌봄센터와 함께 대부분 독거노인인 대상자들에게 설날과 추석에 명절음식을 만들어 전달하는 것이다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 본 사업의 서비스를 이용하는 이용자들 중 상당수가 만성질환이 있는 독거노인이 많아 이동지원에 대한 서비스 욕구가 매우 높다. 특별히 독거노인 중 종합병원에 내원을 해야 하는 경우에는 먼 거리로 인한 차량 서비스 지원, 복잡한 병원 이용 절차로 인한 밀착 동행이 필요하다. 이와 같은 경우에 이동서비스로 동행하여 이용자의 가정에서부터 병원까지, 또한 병원 진료의 모든 순서를 가족과 같이 안내 및 동행한 후 이용자 가정으로 다시 모셔다 드리는 서비스는 이용자들에게 서비스 이상의 것을 느끼게 하여 만족도가 매우 높다. 또한 종합병원 이동서비스 이외에도 성북구 자체의 지형이 매우 가파른 언덕과 경사가 많아 몸이 불편한 이용자들에게는 꼭 필요한 맞춤형 서비스로 역할을 하고 있다.

○ 한계

· 1차년도 사업에서 이동서비스는 성북나눔의집에서 인력 1인이 담당하였다. 추가적인 서비스 욕구가 있었으나 자원봉사자나 차량 지원 기관 등을 찾지 못하여 서비스 제공에 어려움이 있었다. 이에 서비스의 욕구가 높은 측면을 고려하여 2차년도 사업에서는 이동서비스를 성북나눔의집과 협동조합 성북나눔돌봄센터에서 함께 제공 기관의 폭을 확대하여 제공하고 있다. 1차년도 사업보다는 많은 이용자들에게 서비스를 제공할 수 있으나 앞으로도 두 기관만으로 서비스 제공이 가능한지 가늠해 볼 필요가 있다.

· 또한 이동서비스의 소요시간 예측이 힘든 경우가 많으며, 때로는 한 분의 이용자에 대한 이동서비스로 하루가 소요되는 등 서비스 제공에 한계가 있다. 성북나눔의집은 비영리기관이며, 이 서비스를 오랫동안 무료로 제공하여 왔기에 서비스 제공으로 인한 비용적 이득보다는 서비스 제공의 의미를 더 높게 보고 있다. 그러나 노인통합돌봄사업을 사회적경제 기업들이 제공하는 것을 생각할 때 비용측정 및 수입성을 고려하지 않을 수 없는 부분이 있다.

다. 트리플제이엔파트너스

트리플제이엔파트너스는 사회적기업으로 반찬 및 도시락을 조리하여 온라인과 오프라인에서 판매하는 식품제조업체이다.

1) 기관 개요 및 특성

- 설립연도: 2015년 5월
- 위치: 서울특별시 성북구 삼선교로 24길 22 (roundkitchen7.co.kr)

2) 주요 사업¹⁰⁾

주요 사업은 프리미엄 가정식 반찬을 조리하여 온라인과 오프라인으로 판매하는 식품제조업체이다. 신선한 제철 국내산 최고급 식재료를 사용하며, 화학감미료를 사용하지 않고 가정식 맛을 내기 위해 공장식 대량생산이 아닌 가정식 소량 조리 방법을 사용한다. 모든 음식은 온라인과 오프라인을 막론하고 주문이 들어오면 조리가 시작되어 신선한 재료를 안정적으로 관리 할 수 있으며 회사 입장에서는 재고부담을 덜 수 있다. 게다가 ‘오픈 키친’을 레시피 뿐만 아니라 주방도 적용하여 매장을 방문하면 깔끔한 유리 파티션 뒤로 직접 조리 과정을 볼 수 있도록 만들어 위생에도 최선을 다하고 있다.

또한 트리플제이엔파트너스는 오픈키친 플랫폼 방식의 독창적인 운영 시스템으로 사업을 운영하고 있다. 오픈키친은 자신만의 요리 레시피를 공유하고 그 레시피로 만든 상품을 판매한 이익을 러닝로열티(라이선스된 기술에 대한 이용료를 지급하는 방식 중의 하나로 일정한 비율과 산정 기준에 의한 금액을 주기적으로 지급하는 방식) 형태로 레시피 제공자에게 지급되는 방식을 말한다. 러닝로열티를 받는 분들은 트리플제이엔파트너스의 정식 파트너로 그 안에는 일반인뿐만 아니라 싱글맘, 노령여성, 경력단절여성 등 여성취약계층도 포함되어 있다.

이처럼 다양한 레시피를 토대로 60여개의 일반 반찬을 비롯해 어르신이나 아이들에게 필요한 영양분을 고려한 특별 반찬 및 저염식도 함께 판매한다. 또한 단체 주문 도

10) 트리플제이엔파트너스 라운드키친7 블로그 <https://blog.naver.com/roundkitchen7>

시락과 행사에서 음식을 준비할 일이 있을 때 직접 찾아가는 케이터링 서비스도 제공하고 있다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

트리플제이애프터너스는 본 사업에서 반찬, 국, 과일을 이용자의 집으로 방문하여 직접 전달하는 영양돌봄서비스를 담당하고 있다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

- 트리플제이애프터너스는 신선한 제철 국내산 최고급 식재료를 사용하며 소량 가정식 조리를 하여 반찬과 국, 과일을 이용자에게 제공하기 때문에 이용자들에게 맛과 품질에 대한 만족도가 매우 높게 나타나고 있다.

- 또한 성북구 보건소 영양플러스팀과 연계하여 이용자 개인별 질병에 따른 조리방법 코멘트와 식단표를 제공받아 영양관리를 하고 있다. 본 사업에 참여하는 이용자들 중 만성질환 등 각종 질환을 앓고 계신 분들이 많기 때문에, 각 이용자들에게 맞는 조리방법과 식단을 제공하는 것은 이용자의 건강 향상에 매우 중요한 영향을 미친다.

- 기관 대표가 직접 일주일에 1-2회 이용자 가정을 방문하여 전달하는 것도 강점이다. 이용자를 만나는 시간은 짧지만 직접 전달하면서 이용자를 만나고 이용자의 건강 등 다양한 상황에 대해서도 살필 수 있는 중요한 계기가 된다.

- 본 기업은 사회공헌 활동에 꾸준히 참여하고 있다. 이를 위해 다양한 기업들과 협업하거나 자원을 꾸준히 모색하는 등의 모습을 보이고 있다. 그리고 양질의 일자리 제공을 위해 애쓰는 모습도 강점이라 할 수 있다. 진정한 양질의 일자리는 각자 사정에 적합한 일자리라는 철학으로, 일반적인 직장을 갖기 힘든 싱글맘이나 하루 종일 일하기 힘들신 노인분들을 위한 맞춤형 일자리도 제공하고 있다. 그리고 함께 일하는 분들을 위한 복지향상을 위해 여행이나 야유회 등을 위해 애쓰고 있다. 사회적경제의 큰 강점 중 하나인 건강한 일자리 창출 부분과 맞아 떨어지는 지점이다.

○ 한계

· 이용자 중 만성질환을 앓고 있는 독거노인이 많다. 이분들에게는 지속적인 영양 공급이 가장 필요한 부분이다. 그러나 기간과 금액의 한정으로 서비스를 종결해야 하는 상황에 한계가 있다. 2차년도 사업부터 제공 금액과 기간을 유연하게 하는 것과 지역사회 내 추가 서비스의 연계, 성북구 사회적경제 성공사례공모사업의 선정으로 인한 추가자원 연계 등으로 다소 해소할 수 있으리라 생각된다. 그러나 최종적인 지속가능성을 위해서는 공적인 자원 마련 방안이 필요하다.

· 본 기업에서 추구하는 지향점은 프리미엄 가정식 반찬을 조리하는 것이다. 이를 위해 신선한 제철 최고급 식재료를 사용하며 화학감미료를 사용하지 않는다. 본 기업의 이러한 특징들은 매우 큰 강점이다. 그러나 동시에 제품의 단가가 높을 수 밖에 없는 측면이 있다. 현재 이 서비스를 제공하는 것을 위해 기존 단가보다 낮은 금액으로 양을 더 많이 해서 이용자들에게 제공하고 있는데, 노인통합돌봄서비스의 지속성을 위해서는 사회적경제 기업들의 수익성을 고려한 고민이 필요하다.

라. 자활기업 마술빛자루

자활기업 마술빛자루는 성북지역자활센터 자활근로사업인 학교 청소 사업단으로 출발하여 2011년 3월 자활기업 인정을 받아 운영하고 있다.

1) 기관 개요 및 특성

○ 설립연도: 2011년 3월

○ 위치: 서울특별시 성북구 오패산로 17길 1층

2) 주요 사업

주요 사업은 청소 및 방역사업이며, 관내에 있는 학교, 보건소 등에서 청소 일상관리 업무를 시행하고 있다. 구체적으로는 대리석 박리, 연마, 광택과 카페트 세척, 화학재 바닥 박리, 왁스 코팅, 대전도성 타일 세척, 왁스 코팅, 목재 바닥 샌딩, 왁스 코팅, 테라조 바닥 박리, 왁스 코팅, 화장실, 유리창 청소, 신주 세척, 광택, 냉난방공조기 세정,

살균, 소독 방역이다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

자활기업 마술빛자루는 이용자의 주거환경을 개선하기 위해 청소 및 방역 서비스를 담당하고 있다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 이용자 중 만성질환을 앓고 있는 독거노인이 많아 청소 상태가 불량하고, 집안에 쓰레기가 쌓여 있는 경우가 많다. 이와 같은 상황에서는 집수리, 돌봄, 정서 서비스 등 다른 서비스들을 연결하기 어렵다. 이에 마술빛자루의 청소 서비스 받은 후에 비로소 필요한 돌봄 서비스나 집수리를 연계하는 경우가 있어, 통합서비스에서 선행 서비스로서의 역할을 할 수 있다.

· 서비스를 제공하는 기업인 마술빛자루는 자활기업이다. 자활기업은 2인 이상의 수급자 또는 차상위자가 상호 협력하여 조합 또는 사업자의 형태로 탈빈곤을 하기 위한 자활사업을 운영하는 업체를 말한다.¹¹⁾ 기업 구성원들이 경제적, 환경적으로 열악한 이용자의 상황에 대한 이해와 공감을 담은 서비스를 제공하고 있다. 이용자에 대한 이해와 공감을 기반으로 서비스를 제공하는 것은 이용자에게 편안함과 따뜻함을 제공할 수 있으며, 옹호자로서의 역할을 할 수도 있다.

○ 한계

· 본 기업이 일상적으로 담당하는 학교나 관공서 청소, 혹은 일반 가정의 청소와는 달리, 노인통합돌봄서비스에서 청소를 제공해야 하는 이용자의 가정은 매우 열악한 상황에 처해 있는 경우가 대부분이다. 들어가면서부터 풍기는 심한 악취 뿐 아니라, 쓰레기가 너무 많이 쌓여 있거나, 너무 오랫동안 치우지 않아서 생기는 찌든 때 등 시간과 노력 면에서 훨씬 큰 에너지가 소모된다.

¹¹⁾ 2017년 자활사업 안내

· 또한 청소라는 것이 일회성의 서비스만으로는 효과를 거두기 어려운 경우가 많다. 그러나 이용자들의 상황이 열악하여 청소서비스를 지속적으로 받기 보다는 청소 서비스 이후에 돌봄이나 반찬 등의 필수적인 서비스로 이어지기가 쉽다. 따라서 청소 이후의 사후관리를 어떻게 할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

마. 사회적기업 나눔하우징

나눔하우징은 해마다 1,000여 가구에 해당하는 어려운 이웃들의 집수리 공사를 하고 있으며, 이러한 집수리 공사와 더불어 실내건축 분야의 전문적인 기술 서비스를 제공하고 있다. 또한 ‘꽃을심는손’이라는 브랜드와 함께 나눔포트 제품의 생산 및 판매를 통하여 보다 자연친화적인 방식의 실내환경을 제공하고 있으며, 주거불안정 계층에게 적정하고 안정된 주거의 공급을 하기 위하여 다양한 형태의 사회주택을 건립하고 있다.

1) 기관 개요 및 특성

○ 설립연도: 2010년 4월

○ 위치: 서울특별시 성북구 정릉로 38나길 33 (nanumhousing.kr)

2) 주요 사업

주요 사업은 노후화된 주택에 대한 주거환경 개선사업을 진행하는 공익형 집수리사업, 상업공간 및 업무 공간의 친환경적인 실내건축 기술 서비스를 제공하는 실내건축 공사업, 식물, 나눔포트와 함께 인간에게 유익한 실내 환경을 제공하는 실내조경 및 원예, 주거불안정 계층에게 적정하고 안정된 맞춤형 임대주택을 건설하고 공급하는 사회주택건설 등이다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

본 사업에서 나눔하우징은 집수리 서비스를 하는데, 구체적으로는 도배, 장판 시공, 싱크대 수리, 화장실 수리 등을 제공한다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

· 나눔하우징은 공익형 집수리 사업을 오랫동안 진행해 온 경험이 풍부하여, 본 사업 이용자의 집수리에 최적화된 노하우를 가지고 있다. 또한 본 사업이 대상자별로 정해진 금액이 있어, 비용이 많이 드는 집수리인 경우에도 기본 금액을 적정선으로 맞추고 후 진행을 하여 이용자가 집수리 이후에도 다른 통합서비스를 받을 수 있게 하고 있다.

○ 한계

· 이용자가 거주하고 있는 집에 집수리를 진행하는 것으로 인한 어려움이 있다. 이사 오기 전 집수리나 비어 있는 공간에 대한 공사 등과는 달리 이용자가 현재 집에 거주하고 있는 상태에서 집수리를 한다는 것은 몇배의 에너지가 소모되는 일이다. 집수리 자체를 시작하기 전에 집에 있는 짐을 옮기고 시작해야 하는데, 이용자들의 집에 공간적인 여유가 많은 것도 아니고, 생각보다 많은 짐을 쌓아두고 생활하는 이용자들이 많아 짐을 옮겨두고 공사를 시작하는 것이 큰 어려움으로 작용한다.

· 나눔하우징에서 참여하는 공익형 집수리 사업이 진행되는 기간 동안에는 인력적 시간적 여유가 없기 때문에 노인통합돌봄사업에서 서비스를 제공 하기가 힘들다.

· 열악한 주거공간의 문제로 햇볕이 전혀 들지 않는 반지하 등에 생기는 곰팡이의 문제는 도배나 장판 등 집수리 자체로 개선이 되는 것이 아니다. 따라서 집수리를 해 놓는 다고 해도 얼마 지나지 않아 다시 문제가 발생되는 경우들이 있어 본질적인 방안 모색이 필요하다.

바. 행복한교육실천협동조합

행복한교육실천협동조합은 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여 구성원의 복리증진과 상부상조 및 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하기 위하여 둘 이상 유형의 조합원들이 모여 조합원의 경영 개선 및 생활 향상을 목적으로 설립되었으며 시대의 변화와 지역실정에 맞는 교육현황을 반영하여 양질의 교육 서비스 지원과 행복한 사회를 만드는 사업을 전개한다.

1) 기관 개요 및 특성

- 설립연도: 2014년 4월 18일
- 위치: 서울특별시 광진구 구의동 231-9 401호 (educoop.kr)

2) 주요 사업

행복한교육실천협동조합은 창의영재교육사, 방과후교사, 진로진학상담사, 체험학습 지도사를 비롯하여 교육에 관심이 있는 학자활동가 등이 참여하여 뜻과 힘을 모아서 창립한 법인이다. 학생과 학부모, 그리고 교사가 다 같이 행복한 교육이 될 수 있도록 교육과 학습 프로그램을 개발하고 실행하는 사업이 중심이다.

조합원들은 교육을 통해 우리 공동체의 건전한 구성원들을 길러냄으로써 더욱 발전되고 행복한 사회를 구현하겠다는 신념을 가지고 있다. 현장에서 프로그램을 진행할 수 있는 교사와 지도사 양성 및 연수 프로그램을 지속적으로 운영하여 질 높은 교육 서비스를 제공함으로써 건강한 방과후학교 및 체험학습 생태계를 구현하는 것이 주된 활동이다. 또한 조합원들의 다양한 사업비전을 공유하는 등 질적 양적 역량을 확보하여 지속 가능한 사업으로 발전시켜 나가고 있다.

주요 사업은 광진점김데이케어센터 프로그램 운영, 초중고 진로지도교육 및 진로체험위탁 운영, 진로코칭상담사 교육운영, 실버놀이지도사 양성 및 운영, 지역사회 활동가 연수 교육, 서울교육방송 학교대표기자단 총괄운영 등이 있다.

특히 실버놀이지도사는 실버놀이교육과정으로 행복을 찾아주는 놀이지도사를 말한다. 탈무드하브루타 교구를 활용한 치매 예방 인지학습교육, 색종이 접기, 건강체조 교실, 웃음 치료 등을 실버놀이교육과정으로 편성 운영하며 자격증 취득 후 노인대학, 경로당, 노인데이케어기관, 주민 센터 외 다수의 기관에서 실버놀이 지도사로 활동하고 있다.

3) 본 사업에서 담당하는 역할

행복한교육실천협동조합은 소속 실버놀이치료사를 정서지원이 필요한 이용자 가정

에 파견하여 노래 및 율동, 활동프로그램, 교구를 이용한 놀이, 미술그리기 등을 통해

정서 증진 인지학습 프로그램을 진행한다.

4) 노인통합돌봄사업 참여에 강점과 한계

○ 강점

- 정서지원서비스를 통해 우울감을 느끼고 있는 독거노인에게 정서적 안정에 도움을 준다. 또한 자신을 잘 드러내지 않는 노인들에게 자신을 표현할 수 있도록 독려하는 것을 통해 소통의 기회를 제공한다.
- 치매 예방 인지 학습 프로그램으로 뇌 건강에 도움을 줄 수 있으며 노인들의 스트레스 해소에도 도움이 된다.
- 또한 요양보호사가 파견되어 서비스를 받고 있는 이용자인 경우에는 행복한교육 실천협동조합에서 진행하는 서비스의 내용을 요양보호사가 함께 받고 배울 수 있도록 하여, 요양보호사와 이용자 간 유대와 의사소통 증진에 도움이 된다. 그리고 본 정서지원서비스가 종결되더라도 요양보호사가 지속적인 정서 지원을 할 수 있도록 도움을 줄 수 있다.

○ 한계

- 정서지원서비스는 돌봄서비스나 반찬 서비스 등과 같이 이용자들이 필수적으로 필요한 서비스라고 인지하기 어려울 수 있다. 이용자들이 한정된 금액과 기간 안에 서비스를 받게 될 때, 정서지원이 꼭 필요한 정도의 우울이나 정서적 어려움을 가지고 있다고 하더라도 정서지원서비스를 선택하기가 쉽지 않은 한계를 가진다.
- 또한 정서지원서비스를 받더라도 이용자의 정서적 어려움이 단기 서비스를 통해 좋아지기는 힘든 상황인 경우가 많아 지속성의 부분에 대한 고민이 필요하다.

3. 노인통합돌봄서비스 이용자 현황

다음 [표 3-5]는 광진구 노인통합돌봄서비스 이용자 현황이다.

[표 3-5] 성북구 노인통합돌봄사업 서비스별 이용자 현황

구분		1차년도 (2016년7월~2017년6월)	2017년11월말 (2017년7월~11월)
①성별 (n=76)	남성	34	14
	여성	42	17
②연령 (n=76)	60대	5	3
	70대	44	20
	80대	20	8
	90대	7	
③경제수준 (n=76)	저소득	3	-
	차상위층	9	5
	기초수급자	64	26
④서비스 (n=90)	주거돌봄(청소/방, 욕실, 주방 통합)	7	8
	주거돌봄(도배, 장판)	20	7
	주거돌봄(화장실수리, 썩크대, 단열 등)	5	1
	영양돌봄(반찬)	30	16
	영양돌봄(죽)	1	1
	돌봄지원	18	8
	이동지원	4	3
	정서돌봄	5	-

출처: 협동조합 성북나눔돌봄센터

- 1) 성북구 내 1차년도 청소 진행은 방, 거실, 주방, 썩크대, 렌지후드 욕실, 냉장고 등으로 통합 진행함.
2차년도 부터는 개별 진행(방, 주방, 욕실로 나누어 진행)
- 2) 성북구 내 빨래방이 운영되고 있어 기초수급자분들은 무료로 이용 할 수 있음

1차년도 사업인 2016년 7월부터 2017년 6월까지 총 76명에게 서비스를 제공하였다. 남성이 34명, 여성이 42명이었으며 연령별로 살펴보면, 60대가 5명, 70대가 44명, 80대가 20명, 90대가 7명이었다. 경제수준은 기초수급자가 64명으로 가장 많은 비율을 나타냈다. 1차년도 사업을 통해 이용자들이 받은 서비스를 살펴보면, 영양돌봄을 받은 이용자 수가 30명으로 가장 많았으며, 그 다음으로는 주거돌봄으로 도배, 장판을 한 이용자가 20명, 돌봄서비스를 지원 받은 이용자가 18명으로 나타났다. 한가지 서비스보다 많은 서비스를 받은 이용자들이 있어서 총 서비스 명 수가 90명으로 나타났다.

2차년도 사업을 진행하고 있는 2017년도 7월부터 11월말까지의 상황을 살펴보면 남성이 14명, 여성이 17명으로 총 31명으로 나타났다. 연령별로 살펴보면, 70대가 20명으로 가장 많았으며 그 다음으로는 90대가 8명으로 나타났다. 경제수준 별 현황은 1차년도 사업과 마찬가지로 기초수급자가 26명으로 높게 나타났다. 제공 받은 서비스로는 영양돌봄으로 반찬 서비스를 받은 이용자가 16명으로 가장 높은 수준을 보였으며, 주거돌봄으로 청소서비스를 받은 이용자와 돌봄서비스를 지원 받은 이용자의 수가 8명으로 높게 나타났다.



제4장

광진구 노인통합돌봄서비스 분석 및 평가

제1절 분석의 틀

제2절 광진구 노인돌봄 클러스터의 네트워크 속성

제3절 분석 및 평가

4

광진구 노인통합돌봄서비스 분석 및 평가 <<

제1절 분석의 틀

본 연구의 목적은 지역사회기반 노인돌봄종합서비스가 성공적으로 정착할 수 있는 지원체계를 모색하는 것이다. 이에 사회경제적 조직이 본 사업을 통해 지역사회의 복지생태계에 어떻게 적응하고 있는지, 그리고 바람직한 성과를 도출하기 위한 조건은 무엇인지 파악하고자 하였다. 이미 사회적 경제는 국내외를 막론하고 사회정책의 주요 관심 영역이 되었고 동시에 사회적 기업을 위한 제도적 지원체계가 강화되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 시장경제에서 사회적 가치를 여타 가치보다 우선하면서 생존하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 지역사회의 공공성을 회복하고 공동체의 복지를 실현하는 활동이 시장자본주의 경제와 경쟁하여 살아남기 위해서는 스스로의 정체성에 부합한 전략적인 시장 개척이 필요하다.

따라서 분석의 틀은 사회적기업의 경쟁우위 모형과 지역사회기반 조직의 지속가능성 선행연구들을 참고하고자 한다(조상미 외, 2014; Porter, 1990; 문순영, 2013; 신창환, 2015; Chaskin, 1999). 일반적으로 사회적기업 정책분석 모형에서는 사회적기업 지원체제와 지원방법 두 가지를 기준으로, 누가 사회적 기업 육성을 주도하는지, 관련 법률은 어떻게 되는지, 그리고 재정 및 사업 지원 방식은 어떠한지를 분석하여 왔다(조상미, 2011; 박수경·장동현, 2013). 경쟁우위(Competitive Advantage) 분석모형에서는 특정산업의 특정기업이 성공하는 요건들을 제시하는데, 내생변수로는 생산조건(숙련된 노동력과 인프라), 수요조건(소비자의 소비욕구), 관련 지원 산업(기타 연관 산업의 발전정도), 기업전략 구조 및 경쟁(기업생성, 조직, 운영 환경)을 다루고, 외생변수로는 정부정책과 기회요인으로서의 외부적 사건을 포함한다. 한편 지역사회기반 조직의 지속가능성과 관련해서는 무엇보다 지역사회 사회자본과 네트워크 구축 역량이 가장 중요한 요소로 인식된다. 이는 지역사회기반 서비스를 분석하는 틀과 유사한데, 첫째, 지역사회역량의 특성(공동체의식, 헌신성, 문제해결 구조, 자원접근성), 둘

째, 사회적경제 조직의 수준(개인, 조직, 연계 네트워크), 셋째, 집단적 역할기능(계획, 의사결정, 거버넌스, 서비스생산, 정보공유, 옹호)의 단계를 거쳐 바람직한 지역사회 효과가 귀결된다는 것이다(Chaskin, 1999). 그러나 이러한 분석의 틀은 각기 경영모델과 지역공동체 모델에 분리되어 초점이 주어져 있다. 이에 사회적기업의 생존과 지역사회기반 조직을 결합하는 전략적 모형을 어느 하나에서 적용하기는 매우 힘들다. 사회적 경제의 지역사회기반 서비스 지원체계를 구성하기 위해 고려되어야 할 사항들은 무엇보다 사회적경제적 조직의 특성이 얼마만큼 지역사회 네트워크 내에서 발현되며, 사업진행에서도 유지되고 있는가이다. 따라서 본 연구에서는 다음의 두 가지 차원에서 분석의 틀을 마련하였다.

첫 번째 차원은 사회적경제 조직의 내생적 조건이다. 사회적경제 조직의 경쟁우위는 시장경제 조직과 다른 정체성을 사회에서 인정받는 것이 필요하다. 따라서 Noya (2009)가 제시한 사회적경제 조직(사회적기업)의 일곱 가지 특성이 지역사회 네트워크 내에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 분석하고자 하였다¹²⁾. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 사회적경제적 조직이 사업의 목표와 가치로서 지역사회 이익을 얼마나 고려하고 있는가? 이 질문은 네트워크 체계 내 행위자들(대표, 종사자, 이용자)이 사회적경제 조직의 존립이유와 미션을 공유하고 있는지를 구체적으로 살펴보았다. 예를 들어, 노인돌봄통합서비스를 수행하는 데에 있어 중요한 가치는 무엇이라고 생각하는지? 노인들과 지역사회의 욕구를 어느 정도 우선순위에 두는지? 사회적경제 조직 종사자의 근로환경과 복지를 어느 정도 우선순위에 두는지 등 각 참여조직들이 저마다 개별적 목적이 전체적 목적과 융합시키고 있는지를 분석하는 것이다.

2) 생산물의 관계적 성격은 서비스 제공시에 고려되고 있는가? 사회적경제조직 생산물의 품질을 결정하는 요인은 일반적으로 가격이 아니다. 공급자는 보다 이용자의 전반적 욕구에 반응하고 신뢰관계 하에서 서비스를 제공한다. 더구나 돌봄 이용자들은

¹²⁾ Noya, Antonella (2009). The Changing Boundaries of Social Enterprises. OECD.

개별서비스의 구매자로서 선택권이 충분히 주어지지 않다. 따라서 정부나 외부 자원에 의해서 서비스 수급권이 주어지는 취약계층은 소비자 개념에 기반을 둔 교환모델이 적용되기 어렵다. 따라서 이들의 욕구를 충족시키는데 필요한 정보와 자원을 공급자가 제공하는 것이 필요하다. 이에 질문 내용은 다음과 같다. 현재의 제도적 시스템은 노인돌봄 서비스 이용자들의 전반적 욕구 충족에 어떠한 문제를 야기하고 있다고 판단하며, 사회적경제조직은 이러한 문제를 어떻게 해결하려고 하는지이다. 구체적으로는 사회적경제 조직은 노인돌봄통합서비스를 통해 돌봄이라는 공식적 서비스 이외의 어떠한 여타 유무형의 재화와 서비스를 연결하려고 하는지, 지역사회의 자원을 연계하는 다양한 주체의 협력을 어떻게 확보하는지, 이용자들은 서비스 설계와 제공과정에서 어느 정도 참여가 보장되는지, 서비스 생산과정에서 지원기관은 어떻게 협력적 장치를 마련하는지, 결과적으로 이용자의 삶의 질, 사회통합, 안전망, 심리적 안녕 증진 측면을 어떻게 평가할 수 있는지 등이다.

3) 사회적경제 조직의 지역사회 지원체계는 유효한가? 사회적경제 조직은 사회 전반의 지원체계 없이는 생존하기 어렵다. 치열한 경쟁시장에서 영리조직과 동일한 조건으로 진입하는 경우, 수요과 공급에 의해 결정되는 가격과 생산물의 이윤율 하락에 역행하면서 사회적 가치를 고려하는 것은 불가능하다. 따라서 사회적경제 조직의 생산활동은 완전시장경제 부문에서만 작동하지 않는다. 사회적경제 조직의 생존과 발전을 위해 요구되는 다양한 자원을 다양한 제도적 그리고 비제도적 교환형태를 통해 확보한다. 본 연구에서는 사회적경제 조직들의 지원체계는 무엇이 있는지 그리고 얼마나 이를 활용하고 있는지를 분석하고자 한다. 공공부분의 지원체계, 제3섹터의 금융지원, 지역사회 민간 부문의 기부와 자원봉사, 그리고 지역사회 협동사회 네트워크로부터 확보하는 자원이 무엇인지를 살펴보아야 하며, 동시에 이러한 지원체계와 자원동원이 노인 돌봄이라는 취약계층 수혜자를 위한 사업에 어떻게 투자될 수 있는지를 분석할 필요가 있다.

4) 사회적경제 조직의 활동이 지속가능한 지역사회개발과 지역사회역량강화에 기여하는가? 사회적경제 조직은 사회적 목적을 추구하는 성격으로 말미암아, 그들이 활동하는 지역의 개발과 역량강화에 긍정적인 기여를 할 수 있다. 주민들의 공유된 이

해를 조직함으로서 긍정적 변화를 추구하는 지역사회개발과, 공간적 욕구를 명확하게 인식하고 문제해결을 위한 집합행동을 이끌어내는 지역사회역량강화는 각기 브로커로서 그리고 옹호자로서의 중간조직의 역할이 필수적이다. 따라서 사회적경제 조직이 가지는 신뢰와 네트워크라는 강점이 지역사회 주민조직화에 그리고 지역사회기반 서비스의 개발과 운영에 있어 어떠한 기여를 하는지를 살펴보고자 한다.

5) 사회적경제 조직의 의사결정 지배구조는 충분히 민주적인가? 사회적경제 조직의 네트워크는 가치공유 뿐만 아니라 사업발전 계획을 수립하는데 민주적 참여와 의사결정을 매우 중요한 요건으로 삼는다. 지역사회돌봄통합 특구사업에 참여하는 조직들은 저마다 목표, 생산하는 재화, 중장기 전망, 그리고 투여되는 자원이 모두 다르다. 따라서 이해관계가 서로 다른 다양한 조직과 조직구성원은 사업의 진행과정에서 서로 충돌할 수 있는 지점들이 많다. 따라서 사회적경제 조직과 이들의 네트워크는 사업의 의사결정에 종사자, 봉사자, 후원자, 이용자 등 다양한 집단이 참여하는 지배구조를 채택한다. 누가 단독적으로 주도할 수 없다. 이들의 활동은 여러 주체가 일상적 실천을 통해 만들어가는 과정이다. 이에 분석내용은 사업의 의사결정 구조는 어떠한지, 그리고 누가 참여하는지, 지금까지의 의사결정 과정에서 특기할 만한 사례는 무엇인지이다.

6) 사업을 통한 수익은 투명하고 합리적으로 집행되는가? 사회적경제 조직의 수익은 주주에게 배당되는 형태가 아니라, 참여자 전체와 지역사회에 평등하게 분배되는 구조이다. 당초 사회적경제 조직의 자본은 자본가의 소유가 아니며, 가치 지분, 공적 자금, 그리고 지원금의 성격을 가지고 있다. 따라서 사회적경제적 조직은 사업을 통해 벌어들인 수익을 어떻게 사용할 것인가와 관련하여, 사회적 책임성강과 더불어 높은 수준의 투명성을 견지해야 한다. 이러한 특성은 영리기업과는 다른 재무전략과 관리를 요구한다. 따라서 분석내용은 사업비와 수익이 어떻게 관리되고 배분되는지, 지역사회에 공개되는지, 그리고 그 배분구조와 관련한 이슈들은 무엇인지 확인하고자 한다.

7) 지역사회에서 사회적경제 조직의 필요성을 충분히 인정하고 있는가? 사회적경제 조직이 지역사회 내에서 존립해야 하는 이유는 매우 많다. 그러나 지역사회 주민들이 사회적경제 조직을 바라볼 때에는 그들의 조직문화가 여타 경제조직과는 매우 다르며

동시에 이들 조직이 정치사회적 그리고 공동체적 목표를 추진한다는 확신을 가질 때 신뢰를 보인다. 따라서 사회적경제 조직의 조직문화의 특수성이 지역사회에서 인정되고 있는지, 그리고 이러한 인정이 노인돌봄통합 서비스에도 영향을 주고 있는지를 분석하고자 한다.

[표 4-1] 사회적경제적 조직의 사업수행 평가틀 (사회경제조직이 얼마나 사회경제조직스러운가?)

핵심범주	하위범주	분석 내용
가치공유	지역사회 이익	사회적경제조직의 지역사회공헌 가치 공유
	노인돌봄통합 사업목표	지역사회 노인의 전반적 욕구 중심 대응
	사회적경제의 노동통합	개별 참여 조직의 노동자 일자리 질 목표
생산-소비의 교환관계	통합서비스 욕구파악	지역사회 노인돌봄 재화와 서비스 욕구 파악
	지역사회 연계체계	지역사회 자원 연계를 위한 협력 관계
	이용자 참여, 자기결정	생산-소비 과정에서의 이용자 참여
	이용자의 삶의 질 평가	결과적인 이용자의 삶의 질에 대한 지속적 환류
지역사회 지원체계	사회적경제 지원체계	사회적경제 조직에 대한 공식 비공식적 지원체계
	지역사회돌봄 지원체계	지역사회돌봄 지원체계로서 활용 가능성
지역사회개발	주민조직화와 역량강화	지역사회 문제해결을 위한 주민들의 조직화 기여
의사결정구조	민주적 조직운영	다양한 이해관계인과 조직에 의한 의사결정
재정구조	재정 관리와 수익 배분	재정 투명성과 수익 분배의 공정성
지역사회 인정	조직문화의 특수성	조직문화와 기업의 사회적 책무에 대한 평가

※ 본 연구에서 지역사회지원체계는 표 4-2에서 보다 구체화되어 분석하였음

두 번째 차원의 분석틀은 사회적경제 조직의 외생적 조건인, 지역사회의 협동조건이다. 이 내용은 앞서 세 번째 조건 즉 지원체계를 보다 구체화한 내용이다. 즉 지역사회 기반 서비스가 공급되기 위한 전제조건은 이미 그 지역사회가 사회적 가치를 부여한 형태의 상품이 교환될 수 있는 역량을 갖추고 있어야 한다. 이는 사회적경제 조직의 외부적 지원체계이기도 하다. 지역사회 내 사회적경제 조직이 생존하기 위한 지역적 맥락, 즉 노인통합돌봄서비스 제공에 참여하는 사회적경제조직이 경제적 수익구조를 지속적으로 창출·유지 가능하도록 하기 위한 지역사회 내 주민역량, 사회적경제 네트워크

크 역량, 그리고 제도적 영역의 지원체계가 촘촘히 연계되어야 한다. 이에 지역사회 내 사회적경제조직에 대한 지원체계 및 지원방법에 관한 선행연구(강민정·강예원, 2013; 신창환, 2015; 김형돈, 2015)를 바탕으로 분석틀을 도출하였다. 김형돈(2015)은 사회적기업을 하이브리드 조직으로 정의하고 하이브리드 특성 중 복합자원동원, 즉 제1섹터인 시장, 제2섹터인 정부, 제3섹터인 시민·지역사회로부터 자원을 혼합하는 특성을 분석하였다. 본 연구도 지역사회주민, 사회적경제 네트워크, 제도적 지원으로 구분하여 환경요인을 설정하였고, 각 영역 내에서 사회적경제조직의 생존 선결과제가 무엇인지 분석하고자 하였다.

1) 주민들이 지역사회문제 해결을 위한 모델로서 사회적 경제에 얼마나 우호적인가? 주민들이 사회적 경제의 생산품을 우선적으로 선택하고자 하는 컨센서스는 이들 조직의 생존에 가장 중요한 요건이다. 사회자본은 사회적경제 조직의 주요한 성공 요인이며, 특히 공공성을 추구하는 사회적기업에게 신뢰는 중요한 요소이다(Borzaga and Defourny, 2001; Evers et al., 2004; 강병준 2014 재인용). 사회적경제조직의 상품 또는 서비스를 구매하는 동기가 지역주민의 사회적경제 조직에 대한 신뢰인 것이다. 그러나 노인돌봄종합서비스의 경우, 이용자들이 여러 서비스 공급자 중에서 사회적경제 조직의 서비스를 선택한 것이 아니다. 반대로 공급자가 지원사업을 통해 취약계층을 우선적으로 그리고 외부기관의 의뢰를 통해 이용자를 선정하였다. 또한 노인들이 생산 주체이자 소비 주체로 활동할 가능성도 매우 불확실하다. 아직까지 지역운동가들의 활발한 연대와 참여가 주된 동인이고, 이용자들은 소비주체로서만 활동한다. 그러나 광진구는 비교적 주민조직들이 유기적으로 잘 결합되어 있는 지역이기도 하다. 따라서 장기적인 관점에서 지역사회기반 모델이 수익구조 모델 외에 지역주민의 선호를 어떻게 연결할 수 있는지 가능성을 판단하는 수준에서 분석을 시도하고자 한다. 사회적경제조직이 독립적으로 지역사회기반 서비스를 지속하기 위해서는 지역사회 내에서 이용자로부터 수익을 창출해야 한다. 빈곤계층 뿐만 아니라 보편적 욕구를 지닌 주민들이 사회적경제조직의 상품 또는 서비스를 본인 부담으로 이용할 수 있을 만큼 사회적경제 조직의 서비스가 지역주민으로부터 신뢰를 받을 수 있는 사회적경제조직의 차별적 전략은 무엇이어야 하는지를 분석하고자 한다. 구체적으로 지역주민과의 신뢰와 협력 구축 전략, 이용자 주권은 사회적경제조직의 운영에 반영되는지, 그리고 지역

주민들을 모으고 돌봄 상품들이 통용될 수 있는 유인 구조가 마련되어 있는지 살펴보고자 한다. 즉 주민들의 사회적 경제 친화력은 주민들의 공통적 관심, 다차원적 소통과 배움의 공간, 착한 소비가 이루어질 수 있는 지역사회 역량에 관한 대한 것이다.

2) 사회적경제 네트워크 활동이 개별 조직의 지속가능성을 높일 수 있는가? 사회적경제 조직들은 인적 물적 자원이 취약하여 개별적으로 환경변화(법과 제도, 시장 환경 등)와 관련된 사항을 빠르게 습득하고 대처하기 어려운 경우가 많다. 따라서 사회적경제 조직 중간지원조직의 역할은 매우 중요하다. 사회적경제 조직이 활동하는 상품시장에서도 다양한 제품과 서비스 그리고 가치가 경쟁하고 있고, 각 조직은 여타 기업과 차별화를 위해 다양한 제품과 서비스를 시도함으로써 생산성을 높이고 있다(Klepper, 1997, Klingebiel & Joseph, 2016; 최현도 2016 재인용). 사회적 기업의 경우도 생산성 경쟁에서 뒤처지지 않기 위해서는 시장에서 자원획득을 위해 다양한 아이디어를 내며 경쟁할 수밖에 없다. 따라서 중간지원조직은 사회적경제 조직들이 전문성과 역량을 갖추 수 있도록 지원해야 하며, 지역사회로부터 신뢰를 얻도록 시사사회적경제 환경을 마련하고, 사회적경제조직들이 상호연대를 통해 상생할 수 있도록 매개활동을 전개해야 한다. 구체적으로는 지역상황에 맞는 틈새시장 확인, 소식지 정보공유, 인력 파견 등을 통해 사회적경제 조직들을 지원하고, 지역사회의 사회적경제 생태계를 발전시키기 위한 주민교육, 소통의 장을 효과적으로 형성하는 활동이 필요하다. 그리고 사회적경제 조직이 각자의 상품의 유통에만 머무르지 않고 지역사회기반 서비스 공동생산 주체자로 참여하도록 하는 네트워크 활동을 촉진해야 한다. 특히 외부 환경변화에 민감하고 내부 자원동원에 취약한 사회서비스 조직들은 네트워크를 통해 상호 연계됨으로써 시너지 효과를 볼 수 있다(신창환, 2015). 노인돌봄종합서비스의 ‘종합’은 다양한 서비스의 제공을 말한다. 노인의 다양한 문제에 대응하는 서비스를 제공할 수 있는 사회적경제조직이 지역사회 내에서 사업으로 네트워크 되어있어야 그 효과성이 발휘된다.

3) 사회적경제 조직은 제도적 자원을 충분히 활용하고 있는가? 사회적경제 조직은 정부가 적극적으로 시장에 개입하여 재화를 제공하는 곳에서 활동성이 높아진다. 즉 사회적 활동의 정당성을 인정받아 정부로부터 받는 각종 유·무형의 지원을 사회적 기

업의 지속가능성에 영향을 미친다(Salamon & Anheier, 1998; 최현도, 2015; 김형돈, 2015). 사회적경제 조직들은 전국적 지명도가 있는 기업이 아니다. 반면 지역적 지식과 활동방식을 이용하여 지역사회 경제의 핵심 주체가 될 수 있다. 다만 시장 영역에서 수요가 극히 제한적이다. 아직 축적된 활동 경험이 없고 영세하기 때문에, 재정적 자원을 확보를 위한 다양한 노력이 필요하다. 지역사회 공공부문의의 적극적 육성 노력과 협력관계 구축이 중요한 이유이다. 아직까지 이러한 활동은 체계적이지 않고, 사무국의 활동가 중심으로 운영된다. 따라서 지역 실정에 특화된 잠재적 공유 자원을 창의적으로 활용해야 하는지, 지역의 사회적 벤처로서 지자체 지원을 확보하는지, 제도적 지원, 공적 지원을 장기적으로 확보하기 위한 노력이 요청되는지 분석할 필요가 있다.

[표 4-2] 사회경제적 조직의 네트워크 지원체계 평가틀 (어떻게 지역사회기반 체계를 창출하나?)

핵심범주	하위범주	분석내용
지역사회역량	신뢰	사회적경제 조직에 대한 지역신뢰와 선택 착한소비, 지역사회자본
	협동	주민역량으로서 문제해결 집합행동, 이용자 참여, 주민네트워크
네트워크	개별조직	인적자원의 구성과 조직역량과 교육
	돌봄클러스터	클러스터의 연계 활동, 자원과 정보의 공유
	중간지원조직	지역 사회적경제 네트워크(광사넷)의 리더쉽
제도적 지원	돌봄 구매력 지원	지원정책, 세제 등의 관련 법제와 규제 돌봄을 비롯한 통합육구 서비스 구매력 지원
	행정 및 재정지원	조직 재정지원, 우선구매, 자문, 정보제공 등

제2절 광진구 노인돌봄 클러스터의 네트워크 속성

1. 노인돌봄 클러스터 형성의 배경 : 사회 혁신가들의 네트워크 조직

광진구 사회적 경제 노인돌봄 클러스터의 형성과정은 국내 사회경제조직의 발달사와 맥락을 같이 한다. 조직의 핵심구성원들은 1987년 민주화 운동과 함께 촉발되었던 노동운동과 학생운동 그리고 지역운동을 무대로 한 활동가이다. 이들은 이후 주민운동의 조직형태로서 협동조합과 결합한 초기 자활사업에 헌신하였고 현재의 사회적경제의 지역사회 맥락을 조성하는데 기여하였다.

1980년대 후반 성동구와 광진구(성동구에서 이후 분리)지역의 노동운동은 성수동의 공장노동자들의 야학인 생활야학에서 비롯되었다. 연세대학교 의과대학 학생들이 중심으로 조직되었던 생활야학은 성수동 공장지대의 청년 노동자에게 학업교육뿐 아니라 산재예방과 진료활동을 주로 하였고, 인근에서 유사한 야학활동을 조직하고 있던 이들과 함께 동부지역보건의료인회를 조직하였다. 이들은 공장노동자들의 건강수준을 향상시키기 위해서는 야학을 넘어서 지역사회 거점의 문턱이 낮은 보건의료센터가 필요하다는 인식하에 1992년 공동출자(오늘날 의료생협과 유사한 방식)로 1차 지역의료기관인 '성동주민의원'을 개원하였다. 이 의원은 노동자들을 위한 보건활동 뿐 아니라 지역사회의 여러 민주운동단체와 연대 활동에 적극적이었다. 그리고 1998년 성동주민의원은 같은 지역의 환경운동 시민단체인 '지역환경연구소'와 통합하여 광진복지센터로 발전하였다. 보건의료뿐 아니라 복지·환경운동 그리고 주민자치를 미션으로 하는 새로운 지역사회 조직이 탄생한 것이다. 1992년에 설립된 지역환경연구소는 환경운동을 목적으로 하였지만 지방자치 시민운동에도 적극적이었고 또한 오랫동안 성동광진민주단체협의회를 통해 십 수개의 다른 지역 시민운동단체들과 연대활동을 상시적으로 이어오고 있었기 때문에 통합은 지역 시민운동단체의 활성화를 위하여 자연스러운 것으로 받아들여졌다. 현재 광진구 지역의 대표적인 주민운동단체인 광진주민연대는 또 한 번의 지역 시민운동단체의 통합에 의해 설립되었다. 광진복지센터와 광진시민모임의 통합이다. 광진시민모임은 지방자치제의 실시 이후 지방의회에 대한 관심을 가진 젊은 활동가 중심으로 1996년에 창립한 단체이다. 이 단체

는 주로 전문직에 종사자들로 구성되어 광진구청과 구의회 감시활동(watch dog)을 주로 전개하였는데, 이후 광진복지센터와 통합함으로서 2001년 ‘참여·자치·나눔의 공동체, 광진주민연대’가 만들어졌다. 광진주민연대는 지역의 여러 시민운동 단체들이 참여하게 된 것이고, 따라서 주민참여와 지역공동체를 핵심가치로 내세우고 있다. 이에 참여자치, 생활환경, 지역복지, 지역문화 등 다양한 범주에서 활동을 이어가고 있다(민동세, 2009; 김현, 2004).

광진구의 사회적 경제 조직의 성장에 있어서도 광진주민연대는 구심점으로서 역할을 해 왔다. 이는 당시의 사회혁신 흐름과 유사하다. 1990년대 초부터 지역 사회의 시민운동단체가 사회적 경제 영역에 진입하던 영역은 빈민지역 주민들의 생산자 협동조합이었고, 이는 광진 뿐만 아니라 관악 그리고 전국의 빈민지역 주민운동에서 자활이라는 이름으로 전개되었다. 주민운동으로서 자활사업은 전국적인 관심 하에 제도화되기 시작하였는데, 1996년 자활지원센터 시범사업을 시작으로 2000년에는 국민기초생활보장제도에서 근로능력자의 조건부 수급 즉 강제적 근로연계복지로 활용되었다. 자활사업의 제도화는 참여자 속성에 있어 큰 변화를 가져왔음에도 불구하고, 지역의 시민운동단체들은 자활사업을 빈곤지역의 주민들의 경제공동체를 구축하는 도구로 인식하였고 이에 적극적으로 자활지원센터로서 역할을 수행하였다. 또한 1997년 외환위기 이후 실업대책으로 시작된 취업취약계층의 보호된 노동시장 제도들이 점차 사회적 경제 영역으로 확장되기 시작하였다. 공공근로사업은 시간이 흐르면서 노동부의 정책적 필요에 의해 사회적 일자리 사업 그리고 사회적 기업 정책으로 전환되었다. 또한 참여정부 시기 전부처가 사회서비스 일자리가 대폭 확충되었으며, 동시에 사회서비스 제공형 사회적 기업이 육성되었다. 제도적으로는 2007년 사회적기업육성법이 제정되었고, 2012년 협동조합기본법으로 발전하였다. 따라서 초기의 도시 빈민을 위한 자활 조직들은 자활기업 뿐 아니라 사회적 일자리 사업, 사회서비스 선도기업, 지역 경제 사회적기업, 지역공동체 중심의 협동조합 조직 등으로 분화 발전하였다.

광진주민연대의 경우도 사회적 경제 영역에서 동일한 발전 양상을 보인다. 광진주민연대는 창립과 동시에 2001년 광진지역자활센터를 개소하였고, 2007년에는 자활센터가 운영하고 있던 복권간병 사업, 노인돌봄서비스, 장애인활동보조서비스, 산모신생아도우미서비스 등 사회서비스 일자리들을 자활센터 내 하나의 사업단인 늘푸른돌봄

센터로 통합하였다. 늘푸른돌봄센터는 2008년 자활공동체로 독립하였는데, 자활사업의 목적이 자활지원센터에서 벗어나 시장에서 독자적으로 살아남을 수 있는 사업장으로 성장하는 것이기 때문이다. 늘푸른돌봄센터는 2009년부터 사회서비스 일자리 창출 사업에 참여하여 일부 인력에 대해 인건비를 지원받기 시작했고, 동시에 우수한 사회서비스 바우처 사업기관으로 보건복지부 표창을 받았다. 2010년에는 고용노동부의 일자리 제공형 사회적기업으로 인증되었다. 그리고 2013년에 사회적협동조합 도우누리로 조직을 다시 한 번 업그레이드되었다. 현재 도우누리는 시립중랑노인전문요양원을 수탁하고, 사회적 협동조합 중에서도 대표적인 돌봄기관이다. 광진주민연대가 지역사회에서 활동해 오던 지난 수 십 년간 여러 시민사회 조직들의 경험과 네트워크 연대조직에서 출발하였듯이, 광진구에서 돌봄 사회서비스를 제공하는 사회적 경제는 지역사회활센터가 확장되고, 지역사회활센터가 여러 개별 사업단을 만들고, 또한 광진주민연대가 재활용 녹색가게, 반찬배달사업, 다문화가정아동 공부방 등 다양한 지역주민 조직들을 엮어내면서 형성되었다.

따라서 광진구 지역의 사회적 경제 조직은 지역사회와 폭넓은 네트워크를 형성하고 있다. 사실상 사회적 경제 조직은 운영이 쉽지 않다. 일단 고용노동부가 제시하는 바에 따르면, 사회적 목적이란 최소 세 가지 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 취약계층 고용이나 지역사회 공익 등 사회적 목적의 실현에 주된 조직적 목적이 관철되어야 하고, 둘째, 공급자 뿐 아니라 지역 주민과 이용자들이 참여하는 민주적 의사결정 구조를 갖추어야 하며, 셋째, 수익이 발생하면 사회적 목적을 위해 재투자되어야 한다. 그러나 이러한 특성은 오히려 광진구 지역의 사회적 경제 조직이 돌봄 클러스터를 형성하게 된 동인이기도 하다. 수많은 사회적 경제 조직들이 광진주민연대와 함께 지역주민 운동조직으로서의 정체성을 공유하고 있다. 이는 특히 사회복지관이 운영하는 자활 조직들과 많은 차별점을 보인다. 광진구 지역 사회적 경제 조직의 실무자들은 지역주민 운동에 대한 신념을 공유하고 있어 상대적으로 다른 지역보다 근속년수도 높다. 또한 시민운동조직의 조직 특성을 유지하고 있어 민주적 의사결정을 갖추고 있다. 광진주민연대의 단위조직으로 여러 사회서비스 제공 조직들이 만들어졌기 때문에, 독립회계를 하는 자치운영조직들도 대의원회 등 유사한 의사결정 구조를 갖추고 있다. 또한 지역사회활센터, 늘푸른가게, 늘푸른돌봄센터, 도우누리 등은 자체 수익금뿐만 아니라 회원 공동구

매와 회비로 발생하는 수익금으로 운영된다. 예를 들어, 결손가정 내 아동의 학습 환경과 정서발달을 현물과 서비스로 직접 지원하고 있는 아기사랑후원회는 광진 복지센터에서 시작된 사업이 정착된 경우로 지역의 다른 단체에 운영위원회를 개방하고 별도의 재정후원과 지원을 하는데, 자체 후원인 개발을 통해 매월 교육환경지원금, 복지지원 등 현금지원사업과 더불어 무이자 학자금 대출사업을 진행한다. 이러한 활동들은 함께 일하는 이들의 철학과 신념이 전제로 된 것이다. 이미 영리시장이 장악한 돌봄 서비스에 사회적 공익성을 담보하지 않으면, 사회적 경제 조직이 정체성을 유지하면서 살아남을 수 없다는 인식이다. 따라서 무엇보다 사회적 경제 조직은 네트워크 회의를 가장 중요하게 여기면서 활동가들을 훈련시킨다. 광진주민연대는 상근활동가 인적자본개발위원회(이하 HRD위원회)를 두 기도 하였다. 이 위원회는 광진주민연대와 부설기관에 채용되어 있는 상근활동가의 채용과 인사뿐만 아니라 활동의 가치와 철학, 교육훈련 등 통합적인 활동가 인 재양성을 위한 학습을 맡고 있다.

2. 광진 노인돌봄 클러스터 조직과 지역사회기반 서비스

광진구의 사회적 경제 네트워크는 2017년 현재 42개의 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합, 지역주민조직을 포괄하는 광진협동사회경제네트워크로 발전하였다. 2013년부터 지역의 사회적 경제 활동가 교육활동을 중심으로 네트워크 활동을 지속해 오던 단체들은 2014년 광진협동사회경제네트워크 창립하였다. 이 네트워크는 2015년 사회적협동조합으로 설립인가를 취득하였으며, 이후 도시재생 희망지 사업, 찾아가는 동주민센터 추진지원단, 그리고 돌봄특구 사업 등 여러 민관협력 사업에도 적극적으로 참여하고 있다. 2015년 말 기준 네트워크에 속한 개인 회원수는 1,700여 명이며 고용된 직원 수는 640명에 달하는 지역 최대 사회적 경제 네트워크이다. 광진협동사회경제네트워크에는 분야별 클러스터가 독립적으로 활동한다. 돌봄 클러스터는 이 중 하나에 해당된다. 최대 회원사가 포함된 클러스터는 여전히 생산가공 클러스터이다. 전기전자, 식품, 영상, 의료, 재활용, 광고 등의 생산가공업에 속하는 사회적 경제조직들이 클러스터를 형성하고 있고, 문화교육 부문에서 국악교육, 대안교육, 공동육아, 여성취업, 결혼서비스 등으로 회원사가 많이 포진하여 있다. 최근에는 마을공동체 클러스

터가 매우 활발하며 광진마을공동체네트워크에는 공동육아 어린이집, 방과후, 지역아동센터, 작은도서관, 예술동아리, 그리고 동네별 주민모임 등이 서로 연계활동을 벌이고 있다.

돌봄 클러스터의 회원사들은 오랫동안 자활과 복지 영역에서 사회서비스를 제공해 오던 사회적기업 및 사회적협동조합이다. 취약계층 사회적 일자리 창출을 목적으로 청소와 위생관리 서비스를 제공하는 인스케어 코어, 노인돌봄 바우처 사업과 장기요양 서비스를 종합적으로 공급하는 도우누리, 소규모 복지시설에 식자재를 공급하고 노인 유동식을 상품으로 개발한 복지유니온, 문화예술인의 고용을 목적으로 사업을 시작하여 국악을 매개로 노인 정서서비스를 제공하는 한국아동국악교육협회, 간병뿐 아니라 세탁, 도배, 가사서비스를 중심으로 활동하는 광진자활센터, 그리고 노인직업알선을 주된 활동으로 하는 시니어협동조합 등으로 구성된다. 돌봄 특구사업은 이러한 클러스터의 일부 조직들이 참여한 것이다. 물론 클러스터 내의 개별 사회적 경제 조직은 그 유형이 다르다. 저마다 다른 발전과정에서부터 사회적기업 또는 사회적협동조합처럼 조직 형태까지 다양하게 구성되어 있다. 돌봄 클러스터 회원사들이 저마다 다른 사회적 목적을 가진 사회경제적 조직이라는 점은 지역사회기반 노인돌봄서비스에 참여한 목적과 접근방식도 다르다는 것을 의미한다. 그러나 한국 사회의 경우 사회적 경제 조직이 뚜렷한 조직적 특성을 고수하기 보다는 시대적 발전과정과 정부의 지원정책에 따라 변화하며 적응해 왔으며, 최근에는 지역공동체 활성화를 목적으로 협력하는 시민사회부문의 한 영역을 차지하고 있다.

1) 인스케어 코어는 노동통합형 사회적 기업으로 분류될 수 있다. 청소 업종은 자활 사업이나 사회적 일자리 사업에서부터 집중해 온 노동집약적 업종의 대표적 사례이다. 우리나라에서 사회적기업이 등장한 것도 노동부에서 사회적 일자리 개념이 도입되면서부터였고, 당시 대표적인 일자리 부문이 청소와 간병 부문이다. 인스케어는 ‘함께일하는세상(주)’에서 독립한 사회적기업이다. 이 조직은 시흥자활지원센터의 청소자활근로사업단에서 출발하여 2002년 자활공동체로 독립한 초기 사회적기업의 대표적 성공 사례 중 하나이다. 함께일하는세상(주)는 대기업(웅진홈케어)이 운영하던 홈케어 전문 서비스브랜드를 2009년 인수하여 해당 사업부를 일 년간 유지하다 2010년 다른 4개

의 사업부와 마찬가지로 독립 사회적기업으로 분리하였다. 당초 도어락, 정수기, 비데 등 가정용품 렌탈 사업을 주력사업으로 하는 웅진이 2006년 국내 아파트 주거형태에 자사의 모든 서비스를 통합하여 제공한다는 기조에 따라 만들어진 홈케어 전문기업이었다. 인스케어코어는 함께일하는세상(주)가 인수한 이후 법인으로 분리해 설립된 사회적기업이다. 따라서 여전히 인력이나 경영 시스템은 영리기업인 웅진홈케어와 거의 동일하고 조직운영 법인만 바뀐 형태로 볼 수 있다. 따라서 인스케어 코어의 주된 관심은 미숙련 취업취약계층의 일자리이다. 다만 이들은 새로운 일자리 창출보다는 지속가능한 괜찮은 일자리 유지에 더 초점을 둔다. 사회적기업을 통해 이들의 숙련도를 향상시키는 것 즉 기술력과 생산성부족 문제를 극복하여 괜찮은 일자리를 제공하는 것을 일차적인 목적으로 삼고 있다. 이에 종사자 전원 정규직 월급제로 유지하며 위생환경 관리사라는 직업적 안정성을 추구한다.

2) 도우누리는 사회서비스제공형 사회적기업으로 분류될 수 있지만 복합적인 목적으로 추구하는 조직이다. 도우누리는 자활사업에서 출발하여 일자리 제공형 사회적 일자리 사업 그리고 사회서비스 제공 사회적기업을 거쳐 지역공동체형으로 발전하는 중이다. 2000년대 초반 자활사업과 달리 참여정부는 일자리창출 전략으로 사회서비스에 관심이 높았고 사회서비스 제공형 사회적기업을 본격화하였다. 이전까지 자활사업도 사회서비스 분야에서 주로 활동하였지만, 정부의 보호된 노동시장이라는 특성 하에 시장에서의 생존이 불분명하였다. 따라서 사회적기업육성법이 제정되면서 사회적 일자리는 수익사업을 안정적으로 진행할 수 있는 사회적기업이라는 지속적 일자리 정책으로 전환되었다. 또한 2000년대 후반부터는 사회적 경제의 영역이 협동조합까지 확장되었다. 이미 원주를 비롯하여 지역사회 공동체와 협동사회경제는 지역사회 풀뿌리 단위에서 시민사회 노력과 함께 접목되어 성장해 오고 있었으며, 또한 커뮤니티비즈니스 그리고 마을기업 농어촌회사 지원 등 정부의 정책이 상호작용하면서 새로운 흐름이 본격화되고 있었다(황덕순 외, 2014). 도우누리도 사회적 기업을 거쳐 지역공동체 중심의 사회적 협동조합으로 전환되었다. 조직의 민주적 운영과 자발적 참여는 이미 사회적 기업으로서 어느 정도 성과를 보여왔으며, 따라서 지역사회돌봄을 매개로 한 지역사회기반 사회적 협동조합이 새로운 과제로 등장한 것이다.

3) 복지유니온은 2012년에 설립된 사회적기업이다. 기타형과 일자리사업으로 지정이 되었지만, 사회적 목적은 사회서비스 제공 또는 지역사회공헌형에 가깝다. 많은 사회적기업들은 일자리와 사회서비스 두 가지 목적을 동시에 추구한다. 취약계층의 일자리가 이들의 인적 특성상 사회서비스 부문에서 가장 실현 가능성이 높기 때문이다. 그러나 복지유니온의 출발점은 처음부터 사회서비스 시장을 창출하는 데에 더 많은 초점을 두었다. 복지유니온 장성오 대표는 장애인과 노인시설에서 근무한 경력이 있는 사회복지사이자, 사회복지 현장의 오랜 경험에서 소규모 복지시설들의 급식문제가 복지서비스 이용자들 뿐 아니라 종사자에게 매우 열악한 조건이라는 점에 주목하여 복지시설 대상 식자재 유통업체를 사회적기업의 형태로 운영하기 시작하였다. 즉 소규모 복지시설은 영양사가 근무하지 않아도 되며 조리사를 채용하기 어려워 복지서비스 이용자 특성에 따른 다양한 식단을 꾸리기 어렵다. 또한 정상적인 품질관리가 이루어지지 않는 비전문식품업체에서 식재료를 공급받는 경우도 많으며, 또한 노인이나 장애인의 삼킴장애 특성에 따라 시설종사자가 매번 유동식을 준비해야 하는 등 현실적인 고충이 많았다. 더구나 노인과 장애인에게 가장 중요한 서비스가 영양관리인데, 개별화된 영양관리 솔루션이 제공되지 않으면 합병증이나 영양결핍의 문제로 이어진다. 따라서 복지유니온은 소규모 복지시설에 영양사를 파견해 식단을 마련하고 이에 따른 식자재를 제공하고, 또한 요양시설 어르신을 위한 연하도움식 효반을 개발하여 납품하는 사회적기업이다. 복지유니온은 더 나아가 광진구 사회적경제 특구사업(돌봄특구)에 참여하면서 지역사회공헌 목적사업들을 배치하고 있다. 예를 들어, 지역사회 노인의 욕구 중 가장 큰 문제가 식사라는 점에서 재가 돌봄서비스를 비롯한 노인서비스를 연결하는 지역거점으로서 열린밥상을 직접 운영하고 있다.

4) 한국아동국악교육협회(사)는 어린이국악교육의 보급을 목적으로 설립되어 2011년 고용노동부 사회적기업으로 지정되었다. 문화예술 분야 사회적기업은 문화예술의 공공성을 실현하는 것에 초점이 주어져 있으며, 사회적 취약계층의 문화예술 향유 기회를 확대하고 문화예술 일자리를 제공하는 등 복합적인 목적을 지니고 있다. 이에 국악교육 뿐 아니라 공연사업, 교육콘텐츠 사업, 봉사단 운영, 그리고 지역사회 나눔과 같은 사회공헌활동도 사업 내용의 일부를 차지한다. 한국아동국악교육협회(사)가 지역사회 노인돌봄에 기여하는 사업은 정서돌봄프로그램이다. 교육과정으로 어르신 정서

지원활동가 양성사업을 진행하고 있으며, 노인들에게 국악과 다양한 체험활동으로 친밀한 유대관계를 형성하고 정서적 안정을 지원한다. 주로 10년 이상 국악교육경력을 갖춘 전문강사가 가정을 방문하고, 악기, 영상, 그리고 기타 교구재를 활용하여 여가활동을 진행한다. 뿐만 아니라 광진협동사회경제네트워크의 회원사로서 지역사회 단위 문화활동을 지원하고 있다. 광진지역 사회적경제 한마당을 진행하고, 마을네트워크 한마당을 지원하는 등 문화행사의 주축이며, 돌봄클러스터에 참여하여 전통기반 어르신 정서지원사업단 “행복더눔”을 운영하고 있다. 재가돌봄서비스 이용자들을 대상으로 한 정서서비스는 인지기능 및 사회교류 측면에서 상당한 호응을 얻고 있다.

돌봄 특구사업에 참여하고 있는 위에 기술한 네 조직들이 갖는 공통된 목표는 지역사회기반 통합적 돌봄서비스 구축이다. 참여 조직들은 저마다 사업적 목표가 일치하지 않음에도 불구하고 지역사회운동 또는 공헌의 맥락에서 협력하고 있다. 물론 노인대상 통합적 서비스는 사회적 수요가 분명하다. 그러나 아직 시장이 형성된 것으로 보기 어렵고 더구나 외부자원의 지속적 투입도 불투명한 상태이다. 따라서 참여 조직들은 장기적인 발전의 맥락에서 통합적 돌봄서비스에 필요로 되는 조건들을 네트워크를 통해 순차적으로 해결해 가는 중이다. 이러한 네트워크 활동은 지역기반으로 성장해온 사회적 경제 조직들과 지역 현안 및 자원을 매개로 하는 참여 조직들의 이해관계가 서로 부합하는 지점이다.

제3절 분석 및 평가

지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 시범사업을 수행하는 사회적경제조직의 중장기 계획과 실행단계별 과제를 도출하고자 개별조직 심층인터뷰를 수행하였다. 조직 대표 인터뷰는 구조화된 질문지로 기관방문을 통해 이루어졌으며, 두 시간 남짓 소요되었다. 서비스 이용자 인터뷰는 이용자 자택에서 한 시간 정도 진행하였다. 연구의 윤리성을 확보하기 위해, 연구에 참여하는 모두에게 연구의 목적을 충분히 전달하였으며, 자발적 참여로 이루어졌다. 아울러 연구참여자의 연구윤리 보호를 위해 한림대학교 생명윤리위원회 심의를 통과하였다(HIRB-2017-077). 인터뷰 분석을 위해 조사과정에서 진행된 모든 내용은 녹음하였고, 이후 내용을 자료화한 후 연구문제를 중심으로 내용분석(contents analysis)을 실시하였다.

1. 연구참여자

본 연구에서는 광진구 노인통합돌봄서비스에 참여하고 있는 사회적경제조직의 특성을 보다 정확하게 이해하고, 사업운영 주체의 경험을 담아보고자 심층 인터뷰를 진행하였다. 광진구 노인통합돌봄서비스에 참여하고 있는 사경조직은 모두 5군데로, 서비스 수행주체 책임자와 2017년 7월과 8월동안 인터뷰를 진행하였고, 서비스 이용 노인과 인터뷰하였다. 다음은 연구참여자 인적사항을 정리한 것이다.

[표 4-3] 광진구 노인통합돌봄서비스 인터뷰 참여자 특성

참여자	기관명	직책	서비스 영역	서비스 내용
1	광진협동사회경제네트워크	단장	총괄	가사 및 일상생활 지원
2	광진협동사회경제네트워크	사무국장	총괄	가사 및 일상생활 지원
3	도우누리	대표	돌봄	요양서비스
4	도우누리	사무국장	돌봄	요양서비스
5	복지유니온	대표	영양 급식	영양식, 급식, 친환경 식자재 제공

참여 자	기관명	직책	서비스 영역	서비스 내용
6	인스케어	대표	청소서비스	대청소(소독, 방역)
7	인스케어	부장	청소서비스	대청소(소독, 방역)
8	한국아동국악교육협회	대표	정서서비스	정서안정, 인지학습, 노래교실
9	한국아동국악교육협회	기획팀장	정서서비스	정서안정, 인지학습, 노래교실
10~ 11	노인통합돌봄서비스 이용자 2인			

2. 사회적경제 조직의 내생적 요인

가. 가치공유

1) 돌봄 클러스터 참여조직들의 지역사회 공헌에 대한 목표의 상이성과 접합

돌봄 클러스터 회원사 조직들은 지역사회 공헌에 대한 인식이 서로 다르다. 그러나 이러한 상이성이 돌봄 클러스터의 갈등요인은 아니다. 오히려 각 사회적경제 조직은 그 발전수준이 다를 뿐, 궁극적으로는 돌봄을 매개로 사회적경제 생태계를 창출한다는 것이 모두들 공유하고 있는 비전이다. 따라서 노동통합을 목적으로 하는가, 사회서비스를 목적으로 하는가, 아니면 지역공동체를 목적으로 하는가는 조직의 특성에 좌우되는 문제이지, 이를 두고 가치공유의 문제를 제기하기는 어렵다. 예를 들어, 돌봄서비스를 두고 일자리의 질이 어떠한가라는 질문과 서비스의 질이 어떠한가라는 질문은 각 회원사들이 가지는 방향성의 차이가 아니다.

여전히 자활은 자활대로 일자리 사업은 일자리 사업대로 존재하지요. 그러나 사회적 기업이 됐든, 마을기업이 됐든, 농상공동체가 됐든, 사회적협동조합이 됐든 조직특성이 다르다고 활동이 이질적인 것은 아니예요. 예를 들면 도우누리의 전신이 늘푸름이라는 자활에

서 왔지만 이 조직을 변화시키거나 유도하기 위해서 사회적협동조합을 만들었다고 생각하지는 않아요.

여전히 지금도 목적은 중첩되게 있는거죠. 초기에는 우리가 사회적 기업 인증 절차를 밟을 때, 서류를 심사하러 온 사람이 저한테 그랬거든요. 자활을 하던지 사회적 기업을 하던지 둘 중에 하나를 택해라. 이러한 무식한 소리를 지금은 하지 않아요. 자활은 자활대로 사회적 기업은 사회적 기업대로 존재해도, 법인격은 중요한 것이 아니죠. 선택사항이 있는 것이고, 이는 흐름으로 이해해야 하죠... 공통된 가치가 있는거죠. 우리가 묶인 공통된 가치는 도우누리가 지향하는 철학과 신념과는 다르지만 협동 또는 사회적 경제라는 철학이나 가치가 공유되어 있는 조직이어야 한다는 정도예요. 결국은 경제 활동이나 경제 조직이라고 하는 방식을 사용하지만 사회적 목표에 대한 기여가 있는거 같아요. 사회적 목표도 약간씩 다 달라요. 그러나 공통된 것조차 없으면 들어올 수 없죠. 그것을 갈무리 해주는 것이 협동 조합네트워크나 클러스터가 되는 거예요 (참여자 3).

그러나 사회경제적 조직이 공통 가치를 추구하더라 하더라도, 각 회원사는 아직 서비스 상품을 공급하는 기업으로서 안정화 수준이 다르고, 이에 따라 돌봄클러스터에 기여할 수 있는 조건도 다르다. 일부 조직들은 지역사회조직으로서 정체성을 가지고 있지 않을 뿐 아니라, 자생적으로 살아남을 수 있느냐가 주된 관심거리이다. 따라서 지역사회의 공공성을 확보하는 서비스 상품을 공급할 수 있는가는 장기적 관심에 머물고 있고, 제도권의 지원을 통하여 지역통합 마을공동체 환경을 구축하면 조직이 살아남을 수 있는 판로를 개척할 수 있는지에 더욱 관심을 두기도 한다. 즉 각 조직의 발달수준이 중요한 요인이다. 예를 들어, 도우누리는 광진구의 자활기업에서 사회적 기업으로 인정받고 사회적 협동조합으로 전환하게 된 케이스이므로 처음부터 지역기반 협동조합이라는 성격이 강하였다. 그러나 복지유니온, 인스케어, 아동국악협회는 처음부터 지역사회 조직이 아니었다. 사회적기업이기는 하지만 그들의 상품은 지역사회와는 별 관계가 없었다. 따라서 지역사회기반 서비스를 창출하려는 돌봄 클러스터에 결합은 이들에게 사실상 긴장을 유발할 수도 있는 실험이었다. 일단 합의할 수 있는 구체적인 지역사회 공헌에 대한 목표를 만들기도 쉽지 않거니와, 어떠한 형태로 결합이 될 수 있을지, 회원사의 지역사회 내 역할기능은 무엇인지 명확하지 않기 때문이기도 하였다.

아동국악협회는 어르신들을 대상으로 지속적으로 서비스를 하고 있어요. 그런데 그 내용은 주로 공연이니까, 1회성이죠. 노인복지관이나 이런데 가서 무상으로 공연을 하고, 생일잔치같은 것 할 때 놀아주기도 하고, 그런 방식인데 국악을 기반으로 레크레이션을 하는 것이죠. 그런데 이게 단발적인 프로그램이잖아요. 그래서 저희도 고민을 하고 있었죠. 이것 지속적으로 하고 싶은데, 어르신을 대상으로 할 수 있는 프로그램을 어떻게 해야 하나? 우리가 지금까지는 아동을 핵심으로 하고 있었으니까. 그런데 그런 공연과 체험수준의 프로그램을 하게 되면서 유아수준의 프로그램이 노인들한테 딱 통한다는 것을 많이 알게 되었어요. 치매어르신들은 유아교육에서 쓰는 패턴들을 유용하게 접근이 되고, 이게 신체활성화도 되고 회상하면서 과거에 자식을 길렀던 회상 요법도 되고 그런 수준의 고민이 있던 차에 광산에서 이거 같이 해보자 해서 좋다 그랬어요. 본격적인 연구는 사실 사업을 시작하면서 진행된거죠. 인스케어 청소나 복지유니온 음식은 사전에 상당부분 시스템이 갖춰진 상태였고, 저희는 사업을 출발하면서 적극적으로 개발하고 전문가사들을 다시 사무실에 나오게 하면서 그 분을 중심으로 프로그램 개발을 하게 된 거죠 (참여자 8).

저에게 사회적 기업이 뭐냐라고 물어보면...어떤 사람은 환경에 관심이 많아서 이 유리잔을 녹일 때 친환경으로 만들어야지 하고 노동에는 관심이 없고... 다른 어떤 사람은 이것 만드는 사람이 어떤 대우를 받아야 되는지 이런데 관심이 있는 거죠. 똑같이 이것을 만들지만 각자 미션이 다른 사람들을 묶어낸다는 게 너무 탁상공론이 아닌가 생각이 들어요. 자꾸 어떤 뭐 그런 아젠다로 접근하면 곤란하다는 생각이예요. 이미 사회적 기업이 초창기 때면 몰라도. 그런 기조로 정리했음 몰라도, 이미 사회적 기업이 10년 가까이 흘러가고 있는 과정이고, 엄청 성장하고 나름 자리 잡은 기업도 많아지고 있고, 성장기로 달려가는 기업도 있고, 이런 조직들을 하나의 어떤 하나의 무엇으로 규격화 하는 게 어렵지 않나. 그게 무슨 의미가 있나. 지역기업을 하겠다면, 그걸 원하는 기업들끼리 하면 되는 거고. 연차의 차이, 기업규모의 차이에 따라 달라지겠조 (참여자 6).

돌봄클러스터의 지역사회 공헌에 대한 의미는 개별 회원사가 아니라 클러스터의 정체성에 부합하다고 볼 수 있다. 돌봄클러스터 자체가 사회적경제 네트워크를 위해서 형성된 것이고, 네트워크의 형성이 지역사회의 복지향상이라는 공동 목표로 구성되었기 때문이다. 즉 돌봄특구사업은 광진협동사회네트워크(광사넷)의 사업인 것이다. 이미 광사넷의 인적구성은 자활사업의 네트워크 조직가이다. 따라서 처음부터 목적은 사회적경제 조직들을 모아 지역네트워크를 구성하는 것이었다. 자활조직들의 활동 역사에서 네트워크는 항시 중요한 과업이었다. 자활조직들은 복지시설과 단체들과 지역사회

회 내에서 연합하는 네트워크 경험이 있었고, 이들 자활조직에서 출발한 사회적기업들을 조직해서 모임을 만드는 사업은 그리 어려운 것이 아니었다.

제가 워낙 조직을 해서 아는 사람이 많으니까 동네에 다시 와서 조직사업을 하는데 이제는 사회적 경제들을 묶어 조직사업을 해보자. 그걸 통해서 지역의 경제공동체를 만들어 보자라는 생각으로 시작했어요. 3년반 동안 처음 16개 조직을 모아서 매달 회의하고 참여하고 해서 지금 40개가 되었어요. 그리고 마침 서울시의 사회적 경제 특구라는 프로포절이 있으니, 저는 사실 아차산, 어린이대공원하고 건대를 중심으로 문화예술 벨트를 만들려고 했거든요. 문화예술쪽 하는 친구도 많아서 그쪽으로 하려고 했는데, 회원사에서 돌봄쪽에 계신 분들이 많으니 그쪽으로 했으면 좋겠다라고 의견을 주어서 돌봄클러스터라는 이름으로 서울시 프로포절을 내서 이 사업을 하게 된 거죠 (참여자 1).

광사넷 사무국의 관심은 지속가능한 사회적경제 생태계이다. 이는 가치공유를 위한 정기적인 모임이 필요한 이유이기도 하다. 아직 돌봄클러스터 사무국 회의는 많으면 1주일에 한 번이다. 그 때마다 회원사들의 변화를 보면서 지역사회 조직으로서의 성장가능성을 조금씩 확인하고 있다. 각 회원사들은 서비스를 좀 더 다양하게 해서 노인의 돌봄과 관련된 서비스를 넘어서 그룹홈 같은 형태를 제안하기도 하고, 각자 자신들이 해결할 수 있는 과제들을 만들어 내고 있다. 지역사회 공헌을 위한 사업재원은 한계가 있기 때문에, 그리고 사업기간이 종료되면 그 이후 지속가능성을 확인할 수 있어야 하기 때문에, 회원사들은 지역사회기반 노인돌봄의 가능성에 따른 전략을 마련해야 한다. 각 회원사들은 지역사회기반 서비스가 필요한지, 그 서비스 욕구는 해결되는지, 상품으로서 수익을 만들어낼 수 있는지 경험을 하였다. 이 과정에서 회원사들은 재가서비스의 부재, 특히 중산층이 이용하는 재가서비스의 부재, 서비스 비용과 관련하여 노인 스스로는 지불력이 없음을 확인하였다. 그러나 자신들이 개발한 서비스가 개인이 지불하기엔 벅차지만 사회적으로는 충분히 필요로 되는 서비스라는 것을 확인하였다.

이 클러스터에 들어온 회원사의 목적은 최종적으로는 같지만 조금씩 다 달라요. 여기에 대해서는 같이 만들어 가는 과정이에요. 아직까지 사회적 경제기업들이 신규 사업이나 신규 서비스를 만들기에는 조직 역량이 약해요. 중소기업이니까. 신규 사업을 만들기 위해서는 기업들이 새로운 인력을 배정해야하고, 자원을 투자해야 하고, 보통 뭐하나 그럴듯한 서비스를 만들기 위해서는 1억 이상을 투자해야 신규내용이 나오는데 지원금은 지금 전체 5

억이잖아요. 기업이 5개로 묶여 있는데 한 기업 당 1억씩 줘도 서비스가 시연 정도로만 돌아가는 거지, 이게 적절한 서비스가 되는 건지 아닌지 고민이죠. 그래서 속도가 더디죠. 서비스 단가도 적절한지 아닌지 시장판단하기 어렵고, 마케팅적 요소가 약하고. 그러면서도 의미 있는 것이, 이 서비스가 포괄적으로 맞춤형으로 통합형으로 가게 되니까 실제 집에서 건강하게 양질의 삶의 질을 누리면서 살 수 있는 기간이 늘어나겠다는 효과가 보이는 거예요. 증명은 어떻게 해야할지 모르겠지만 실제 건강해진다. 실제 지역 사회에서 에이징 커뮤니티가 될 수 있겠다 판단이 드는 거죠 (참여자 1).

2) 지역사회 노인돌봄통합 사업목표에 대한 인식-신상품개발과 케어매니지먼트의 접목

노인돌봄통합이라는 시범사업의 사업목표는 새로운 지역사회기반 서비스상품 패키지의 실험이다. 서울시나 공동모금회는 복지서비스에 더 많은 비중을 두고 있지만, 사회적경제 영역에서는 조직의 생존을 위한 사회적경제 생태계 창출에 더 많은 방점을 두고 있기 때문이다. 물론 시간이 지나면 이러한 사업의 서로 다른 시선은 만날 수 있다. 지역사회 문제해결과 사회적 경제의 방식이 협업은 언제든 가능하다. 다만 지금 현재, 무리하게 이 둘을 결합시키는 것은 무리가 있다. 따라서 참여조직들은 돌봄과 관련한 성과보다는 사회적경제 상품의 혁신적 실험에 더 많은 관심이 주어져야 한다고 인식한다.

지역사회 내 노인 문제 또는 돌봄 문제를 해결하기 위해서 사경조직의 상품이 엮였다면 아마 조금 더 다른 시각을 낼 수 있었을 텐데, 지금 이 사업은 사경조직으로부터 시작되었기 때문에 거꾸로 나가야 하는 거예요. 그래서 지역의 공동체적 요소들을 만들면서 가야 되는 거 아니냐 하는 질문에 답하자면 그러기에는 역부족이라는 거예요. 사경조직이 안정적 상태에서 이 사업을 시작하는 게 아니지요. 자기도 활로를 찾아야 되는 부분이니까, 폭 넓은 행보를 못하는 거죠. 그래서 처음 기획자체가 사실은 이것을 노인문제를 해결한다는 목적으로 붙은 게 아니라 사경조직의 생태계 체계를 만들어나가는데 그 기대로 노인문제가 해결될 수 있다라는 것이거든요. 이 차이가 크다고 생각하거든요. 사경센터나 공동모금회 쪽에서는 지역문제나 노인문제 해결하는 데 사경조직이 역할을 한다는 시각이라서 기대가 다른 거죠. 저는 두개가 옳고 그름의 문제가 아니라 어디서 시작했느냐의 문제기 때문에 당연하다고 봐요. 사회적 경제에서도 이 돈을 내면서 어중간한 복지를 해결하려고 하는 거는 아닐 거란 말이에요. 다만 지역에 있는 조직이 장기적으로 어딜 바라보고 있느냐는 다

를 수 있어요. 지금상황은 저희도 행보가 좁아서 현재의 우리가 접근했던 구조가 얼마나 안정적으로 가나라는 것에 아등바등 하고 있지만 이것이 그래도 살아나서 간다면 아마도 지역의 목표들에 대한 이야기들이 폭넓게 접근되지 않을까 하는 거죠 (참여자 3).

사회적경제 조직이 현재 각자 제공하는 상품은 이미 그 조직이 시장경제와 경쟁하는 과정에서 마련된 최적화 상품이다. 사회적경제가 규모의 경제를 확보하기 어려운 소규모 조직이다 보니 서비스의 대량생산이 어렵고 특정 소비자층을 대상으로 하는 소품종 특화상품을 주력 모델로 한다. 인스케어, 복지유니온, 아동국악협회 모두 마찬가지이다. 따라서 이들의 상품은 지역사회기반 서비스와는 다르다. 이 둘을無理하게 맞출 경우 서비스의 질이 악화되기도 한다. 예를 들어, 서비스는 서비스 공급자의 전문성 수준에 의존하는데, 이들이 지금까지 형성해온 시장을 벗어나기 위해서는 공급자에게 새로운 훈련과 기술습득을 요구하게 된다. 예를 들어, 정서서비스의 경우 국악을 전공으로 하는 전문 강사가 활동해 왔다. 단체교육에 최적화된 교육프로그램을 일대일의 개인서비스로 노인 가정을 방문하여 진행한다면, 이는 상품성을 갖추기 힘들 수밖에 없다. 따라서 돌봄을 필요로 하는 재가노인에게 정서서비스를 제공하기 위해서는 일정 시간 교육만 받고 투입되는 새로운 준전문가 인력을 양성해야 한다는 결론에 도달하게 되었다. 결국 이들의 서비스는 기존의 전문강사들과 많은 차이가 있을 수밖에 없다. 프로그램 수준을 낮추고 공급자의 자격을 낮추는 것이 지역사회기반 서비스인 것이다.

맞닥뜨려진 문제가 저희가 1회기에 한 번 출강하면, 클러스터에서 지원받게 강사비 4만원 받아요. 이게 (저희가 출강하는) 유치원보다 낮거든요. 한명을 하든 여러 명을 하든 1시간 하는 건 똑같으니까요. 그런데 출강 강사가 석사급 이상이에요. 국악교육을 전문을 받은. 생활인 30대 중반도 있고 40대 초 후반까지. 이들에게 재능나눔 봉사를 요구할 수 없는 거죠. 직업이니까. 클러스터 사무국에서는 이걸로는 안되겠다 해요. 금액이 높기 때문에 유료로 계속 추진한다고 했을 때, 적정가격이 한 시간에 2만 5천원으로 맞춰야할 것 같다 이 이야기가 되었죠. 그러면 지금 현재 강사선생님들은 못 해요. 강사 양성을 새롭게 추진해야 하죠. 그래서 이들을 동부여성발전센터에서 교육시켜 모집하려고 했는데 모집이 9명 이상 되어야 하는데, 6명인가 7명밖에 안되고, 불량 모집자도 2분 있었죠. 다른 복지관에서 다른 활동을 하는데 이것만 배워가려고 온 사람은 아예 차단을 시켜야 하거든요. 일단 폐강이 되었어요. 경력단절여성이나 교육과 관련된 초중등 유아 어린이집 교사에서 계셨던 분들이나 국악전공하고 쉬고 계신 분들, 가능하면 그런 분들 모집해서 재교육시키고 출강한다

면 시간당 2만5천, 3만원 선에 해도 가능할 것 같아요. 강사를 새롭게 양성해야 하는 내부의 과제가 남게 된거죠 (참여자 8)

저희 기존 고객들은 구매력이 있는 고객들이잖아요. 그러니까 비싼 돈을 내고 자기 상품을 받는 게 맞는 거고. (돌봄특구사업은) 구매력이 낮은 분들에게 서비스가 필요한 거는 프리미엄이 아니더라도, 서비스가 덜하더라도, 저가라도, 그분들에게 서비스를 가져가는 구조는 만들 필요는 있다. 굳이 저희 서비스 구조는 아니어도 되지 않느냐라는 생각이예요. 나쁜 서비스 받으라는 이야기는 아니고, 시장이 다르니까... 만약에 클러스터에서 동의가 된다면 따로 인력이나 세팅을 넣어야 하는 구조인 것이예요. 인스케어 상품이 아니라 클러스터 상품이라는... 서비스의 질이 낮을 가능성이 있겠죠. 그렇게 되면 사실 고급 인력도 못 넣게 되고요. 질 낮게 되죠. 다만 클러스터에 동의하고 한 번 해보겠다는... 시장 안에서 프리미엄을 유지해야 하는 저희는 그런 상황이에요. (참여자 6).

지역사회기반 서비스로서 노인돌봄통합서비스는 표준화된 서비스이어야 했다. 향후 제도적 지원이 가능하기 위해서라도 표준화된 서비스가 필요하다. 그렇지 않으면, 적정수요와 비용단가를 계산하기 어려워 손익계산에 곤란을 경험하기 때문이다. 예를 들어, 인스케어의 경우는 프리미엄 홈케어 서비스를 제공한다. 괜찮은 일자리를 목적으로 설립된 사회적기업이기 때문에, 생산노동에서 돈을 많이 벌기 위해서는 프리미엄서비스 아니고서는 불가능하다는 판단에서였다. 돌봄 클러스터의 사업을 처음 계획할 때 고려된 부분은 홈케어 서비스가 필요한 노인이 많을 것이라는 점이었다. 그리고 그 대상은 저소득이나 독거노인이 아닌 중산층 노인가구였다. 이미 요양서비스는 보편적 복지로서 소득수준과 관계없이 제도화되어 있다는 점도 이러한 가능성을 보장하는 것이었다. 그러나 재가요양서비스라는 제도를 통해 서비스 단가를 정할 때는 프리미엄을 기준으로 삼지 않는다. 기준단가가 시장단가보다 낮게 형성되거나 기껏해야 평균수준에 머물게 된다. 따라서 인스케어의 기존 프리미엄 서비스는 외부적 지원 없이는 결합하기 힘든 구조였고, 노인돌봄을 위해서 단순서비스나 표준서비스를 새롭게 만들어야 하는 과업이 주어졌다.

그러나 표준서비스를 만들어 내는 것은 현실가능성이 낮을 뿐만 아니라 지역사회기반 서비스로의 정착도 쉽지는 않다. 인스케어의 돌봄클러스터 사업은 한 달을 기준으로 평균 10가구, 많은 경우 25가구 홈케어서비스를 제공하였는데, 요양이나 영양 급식

처럼 매일 서비스를 제공하는 것이 아니라 1회 서비스로 끝나는 상품이므로 고객과의 지속성이 전혀 없는 상품이다. 인스케어는 자체 서비스상품과 지역사회기반 서비스 상품의 괴리가 매우 크다고 느끼고 있다. 프리미엄 서비스 이용자는 주로 강남의 부유층이다. 그러나 특구사업의 대상노인은 저소득계층이다. 무엇보다 프리미엄 서비스 이용자의 가정은 주거환경이 매우 양호하다. 그러나 특수 사업 이용자는 주거환경이 열악하여, 서비스 공급자들이 애로점이 많다. 그렇다고 특구사업이기 때문에 저품질의 서비스가 제공될 수 있는 구조도 아니다. 이는 또 다른 문제를 야기할 수 있는데, 낮은 서비스 질을 양산하면 장기적으로 회원사 서비스상품에 대한 평판이 하락하는 우려가 생긴다. 따라서 개별 회원사들은 새로운 상품을 개발해야 하는데, 자신 브랜드의 상품이 아니라, 클러스터 이름으로 생산되는 브랜드가 되어야 한다는 이중적 모순(생산은 하되 책임은 회피하고자)이 대두된다. 그렇지 않다면, 자신의 고유한 프리미엄 서비스를 그대로 돌봄시장에 안착시킬 수 있는 외부 정책환경의 변화를 요구할 수밖에 없다.

특구 사업은 사람이 살 수 없는 곳이 많아요. 그러니까 우리 스텝들이 죽으려고 하는 거예요. 서비스 질이 떨어지는 구조가 아니고 사실은 제공하는 게 더 힘들어지는 거예요. 댐 새부터해서 온갖 바퀴벌레부터 해서... 그러니까 오히려 반대인거죠. 이 사업에 투입되는 노동이 실제 서비스보다 강도가 훨씬 쎈 거예요. 우리 장비는 워낙 좋으니, 그 서비스를 하면 다시 모두 장비를 정비해야 하니 불편하죠. (참여자 6).

그런 고민도 했었어요. 차라리 도우누리에서 파견 나가는 요양보호사들을 대상으로 교육을 해서 해보자. 도우누리의 요양서비스에다 부가서비스 플러스알파를 해주는 걸로, 그런데 현실성이 없는 거로 이야기가 되었죠. 그런 지역사회 프로그램이 우리(아동국악협회)에게는 도움이 안 되는 거예요. 돌봄서비스를 기본 축으로 가고 정서서비스를 다수를 대상으로 할 수 있는 요양원에 강사로 파견한다거나 집단활동 프로그램으로 만들고 그래서 거기에는 여기 강사선생님들이 출강하게끔 하고, 그런 것이 필요해요. 우리는 프리미엄인데, 우리 프로그램이 퀄리티가 괜찮기 때문에 프리미엄으로 나가면 괜찮을 것 같다. 그러면 강사선생님들 활동할 수 있는 일자리가 더 확대되고, 우리도 같이 수익 창출 할 수 있고 그런 측면이죠. 지역사회서비스 기반으로 하지만 그 다음에는 집단 활동을 할 수 있는 요양원이나 시설 방문, 프리미엄 서비스, 그거까지 중점적으로 고민하고 있죠 (참여자 8).

노인돌봄통합이 회원사 조직의 상품이 아니라 클러스터의 상품으로 설계되기 위해서는 새로운 기업을 하나 만드는 것과 동일한 수준의 기획이 필요하다. 공급자로서 돌봄클러스터의 특수성이 시장에서 새로운 기업과 같이 인식되어야 하는 것이다. 따라서 클러스터는 ‘노인돌봄통합 사례관리’를 주된 사업내용으로 하는 상품 패키지이다, 영리기업들이 진출할 수 없는 네트워크형 지역사회 마케팅을 적용하여, 이용자 노인가구의 욕구를 파악하여 서비스 패키지를 구성하는 것이다. 돌봄이 필요한 노인과 개인의 접촉 지점은 이미 상당수 확보되어 있으니, 이들 욕구의 사각지대를 찾아내어 위생 청소, 이불 빨래, 우울 관련 정서서비스 등 서비스를 묶어 이용자가 선택하게 하는 것이다. 그래서 이는 케어매니지먼트의 개념과 흡사하다. 노인이용자의 경우 서비스 총액이 정해지고, 케어매니저가 이용자에게 어떠한 서비스를 얼마동안 사용하겠다는 계획을 마련하면, 클러스터는 포괄바우처와 같은 제도적 지원이 가능한 구조에서 적절한 시기에 적절한 서비스를 구성하는 것이고, 그 결과로서 이용자의 변화를 성과로 측정하여 재정지원자에게 보고하는 구조이다. 이를 위해서 클러스터 사무국이 주사례관리자의 역할을 담당하고, 각 회원사의 역할은 주문자 생산방식(OEM)과 같은 방식으로 서비스 상품생산인 것이다.

사무국에서는 case management의 management의 일을 하는 거고, 저희가 가급적 “밴더”라는 개념을 통해서 도우누리에 요양서비스나 바우처를 나가는 사람에게 얹혀요. 요양사나 바우처 케어하는 사람이나 도우누리에 돌아다니는 사회복지사가 연결해 주는 거죠. 여기서 이용자에 대한 피드백을 주면 다른 서비스를 연결 시켜주는 거죠. 그 “밴더”역할을 도우누리가 하는 거예요. 다른 밴더 같은 경우에는, 사례관리는 아니지만 “실제 서비스로 이용하고 싶다. 이 서비스를 제공해주세요.”라고 하면 제공하기도 하고...(참여자 1).

인스케어에서 파는 상품이 다 비싼 상품이에요. 사실, 강남 쪽에서 판매하는. 가사도우미가 아니에요. 인스케어의 서비스가 여기(돌봄종합)에 들어왔을 때, 그렇게 인식해버리면 우리랑 달라지는 것이잖아요. 그런데 인스케어는 거꾸로 생각을 해요. 자기 조직의 고퀄리티 이미지가 여기 와서 떨어질까봐 그 피해를 이야기하고 있거든요. 사실 클러스터에서 공급자만 인스케어일 뿐 이 상품은 인스케어 상품이 아니죠. (돌봄종합에서) 인스케어는 다 빼고 클러스터의 상품이 되어야 하는 거죠. 행위를 하는 조직만 외주인거죠. 그러나 지금은 클러스터에서 파는 상품이 그 조직 것이에요. 여기서 제공하는 특수청소는 인스케어인 것이고, 효반은 복지유니온 것이죠. 하다못해 이마트도 노브랜드로 들어오는데, 여기는 그 조

직 상품이 그대로 들어와요. 이게 위험해요. 클러스터에서 공급되는 서비스를 관리해야 하는 거잖아요. 근데 그것을 아직 못하고 있죠 (참여자 3).

지금은 선택은 아니고, 이거 해보실래요? 라고 하는 수준이라... 청소는 1회성이거든요. 1년에 1번 잘하면 2번이거든요. 일주일에 한 번씩이고, 복지유니온 식사는 배달하면 끝나는 것이고요, 색깔이 다른 거죠. 이것 잘 융합해서 클러스터 차원에서 상품화가 되어야 하는데, 협회 차원에서는 사무국에서 잘해주면 좋겠고 저희는 이것을 어떻게 일차적으로 객관화시키는 프로그램을 만들지 하는 고민이 앞서 있는 거죠 (참여자 8).

사회적경제 조직이 영리시장조직과 비교해 가지는 이점은 이러한 네트워크이다. 지역사회기반 서비스 환경이 조성되면, 사회적경제 네트워크의 상품이 만들어지는 것이고 개별 조직들은 하나의 생산공장과 같이 일자리를 창출한다. 지역사회기반 서비스는 지역적 바운더리 내에서 신뢰관계가 있는 이들을 중심으로 상호거래를 유도한다. 클러스터는 벤더, 생산자, 이용자의 순환고리를 비교적 쉽게 형성할 수 있는 것이다. 만약에 사회적경제 조직이 개별적으로 시장에서 경쟁한다고 하면 바우처 사회서비스와 같이 소비자가 개방된 정보 속에서 공급자를 선택하는 구조이다. 그리고 이용자-생산자 관계는 서비스의 교환으로 종결되는 구조이다. 그러나 클러스터에서는 서비스를 구매하면 요양, 음식, 빨래, 청소 등 이 네트워크 안에서 이 사람을 알고 이 사람을 알면 또 다른 사람을 알아가는 구조가 된다. 공동생산 구조이다. 이용자도 공동생산구조에 참여한다. 이미 서비스를 경험해 본 노인들을 통해서 서비스가 확장되며, 지역사회 노인들은 전혀 모르는 사람으로부터 서비스를 이용하지 않을 가능성이 크다. 한 번 만족도가 높게 형성되면 충성도가 높은 집단이다. 따라서 네트워크 안에서 사업이 경험되게 해야 하는 것이고, 클러스터는 그런 역할의 구심점이다.

다만 아직 역량이 부족하다. 벤더로서 역할을 하는 도우누리 요양보호사가 다른 서비스 제공자들을 신뢰 할 만큼 관계가 형성되어 있지 않다. 아직 클러스터의 사무국만 전체 서비스 안목을 가지고 있을 뿐, 노인 이용자를 중심으로 보면 각기 다른 서비스 제공자들이 서로 네트워크 된 것이 아니다. 또한 클러스터 상품에 대한 노인가구의 욕구도 표면적으로 드러나 있지 않다. 생협이 생산자를 믿고자 하는 그리고 생협의 가치에 동의하는 사람들이 구매를 하듯이, 마찬가지로 사회적경제의 돌봄 상품을 이용하고

자 하는 이들이 구매하는 서비스가 지역사회기반 서비스인데, 아직까지는 돌봄 상품에 대한 수요가 명확하지 않다. 따라서 서비스가 지역주민들과 서비스 공급자들의 관계를 더 형성하거나 맺거나 하는데 도움이 된다고 보기는 어렵다.

우리는 그분들한테 청소도 해주고 싶은데 우울증 있는 것 같으면 정서적 지원도 하고 싶고, 그런데 그분은 동굴에서 안 나오려고 하시는 거죠. 내가 청소를 해주고 싶은데 그분이 나 청소하는 거 귀찮아 그냥 여기서 살래 라고 하면 한편으로는 영업적인 어려움이 있고 한편으로는 통합적으로 서비스가 되면 환경도 좋아지고 먹거리가 좋아지고 그 분의 삶의 변화가 있을거라 예상하는데 본인이 거부하게 되면 어려움이 있어요. 실제로 어르신들은 상품이 여러 가지 있는데 1차적으로 우선 원하는 것이 돌봄하고 먹는 거예요. 왜냐하면 먹는 거는 가져다 주는 거잖아요. 다만 전화상으로 어떠셨는지 물어보기 때문에 서비스가 귀찮게 하지 않는 거죠 (참여자 2).

저희도 원래 지역형은 아니죠. 처음에 결합할 때 우리 business 모델은 지역이 아니거든요. 식품 쪽을 하니까. 그런데 처음에 이것을 할 때 특구라는 사업에 도우누리라는 요양서비스 제도권 사업만 놓고 특구라고 할 수 있느냐? 돌봄의 정의를 좀 더 확대시키서 제도권 돌봄 말고 알아서 위생이나 영양이나 돌봄에 전체적인 지역사회 돌봄에 필요한 서비스 아니겠느냐 이야기가 되면서 우리가 이제 영양관리서비스를 하니까 이 주제로 해서 같이 한번 해보자. 샘플을 한 번 만들어보자 이렇게 된 거죠 (참여자 5).

3) 사회적경제의 노동통합- 지역사회기반 서비스와의 양립가능성?

사회적경제와 지역사회기반 서비스의 접합은 노동통합이라는 가치 측면에서도 불협화음을 보인다. 사회적경제 조직이 추구하는 노동통합형 목적이란 취약계층의 보호된 노동 그리고 괜찮은 일자리를 확보하려는 목적이다. 그러나 지역사회기반 서비스는 개별 조직들이 지역사회 욕구에 대응하는 새로운 서비스 상품을 설계하고 이에 따른 인력을 투입해야 한다. 당초 목적하였던 노동통합형 목적을 달성하려면 생산성을 향상시켜 인건비를 충분히 확보되어야 하는데, 지역사회기반 서비스는 주로 구매력이 낮은 이용자들에게 적정수준의 서비스를 공급해야 하기 때문에 생산성이 낮은 일자리이다.

돌봄클러스터 회원사 조직들은 대다수 시간제 근로가 아니라 전일제 근로를 중심으

로 정규직을 채용하고 있다. 도우누리는 사회적협동조합으로서 요양보호사들의 처우가 가장 안정적인, 전국에서도 가장 우수한 사례로 뽑힌다. 늘푸른돌봄센터 때부터 좋은 일자리 창출과 고용 유지를 우선된 목표로 삼았다. 인스케어의 경우는 원래 웅진이라는 대기업이 만든 홈케어 전문 서비스 업체였다. 이를 2009년 사회적기업인 ‘함께 일하는 세상’이 인수하였고, 하나의 사업 부서이던 조직이 분리되어서 법인으로 2010년 독립한 것이 인스케어이다. 따라서 인력이나 시스템은 웅진에 있었던 때랑 동일하다. 그러나 웅진에 있을 때 방문판매조직 시스템이 사회적기업으로 넘어가면서 모두 정규직으로 채용되는 변화가 있었다. 현재는 직원들의 처우를 더욱 개선하기 위한 형태로서 사회적 프랜차이즈 형식으로 전환이 되었다. 아동국악교육협회의 경우도 정서서비스 전문강사는 기본금을 갖추고 있고, 서비스 제공량에 따라 수당이 부가되어 매월 급여수준은 다르지만, 문화예술 종사자의 일자리 차원에서 긍정적인 평가를 받는다. 복지유니온은 직접적인 대인서비스를 제공하는 서비스일자리는 아니어서 상대적으로 더욱 안정적 일자리이다. 직원의 임금은 서울시 생활임금을 초봉 최저수준으로 하는 임금 테이블을 적용하고 있다.

한국사회에서 어쨌든 기존 일용직 시장 안에서 활동하는 게 아니고, 근로자들이 정규직화 되어 그들이 청소라는 직업군을 가지고 밥 먹고 살 수 있는 세상을 만들어 보자라는 큰 기조 안에 유지되고 있는 조직이라고 보시면 될 것 같아요. 그 과정에서 지금 현재 모습으로 온 것이죠..... 우리의 사업 모델이나 하고자 하는 운동이 한국사회에서 자리잡기를 원해요. 예를 들면, 지점장이 가져가는 소득이 강북은 한 달에 700정도 벌어 가시거든요. 지점장이 그 정도 가져가는 분들 많지 않아요. 다른 클리닝 회사에서 일하시는 분은 200도 못 가져가시는 분이 많거든요. 우리의 시스템 구조가 노동이라는 땀을 흘린 노동자가 대가를 가져갈 수 있는 것을 전파하고 싶어요. 청소를 떠나서, 우리가 해내면 충분히 그런 사람이 있다는 이야기가 표본이 될 수 있는 거 같아요. 노동을 직접 제공하는 사람들이 소득을 가져가는..... 한명의 근로자가 천만 원 매출을 올리는 게 중요한 게 아니라 천만 원 매출 있을 때 소득이 중요한 거죠. 우리는 소득 구조가 인당 500~600정도 줄 수 있는 구조가 되거든요. 한국사회에서 최소한 여기에는 좀 그런 것들이 되었으면 해요 (참여자 6).

그러나 지역사회기반 서비스는 상품의 가격구조를 낮출 수밖에 없다. 정서서비스와 인스케어의 경우 돌봄클러스트 상품에 거의 절반에 가까운 가격 인하를 고려하고 있다. 이는 해당 서비스 공급자에 대한 저임금을 야기할 수 있다. 정서서비스의 경우 강

사들은 음악활동 도구를 가지고 다닌다. 전문인이 아닌 낮은 수준의 강사를 양성하더라도 이들이 개별 노인가구를 방문하기 위해서는 이동을 지원해야 하는 문제가 있다. 현재까지는 전문 강사 1인이 일주일에 4케이스 정도를 소화하고 있다. 즉 하루에 한 가구 정도만 방문을 하는 것인데, 유치원 등 아이들 단체교육을 하고 틈새시간인 오전이나 아침 일찍 방문을 하는 것이다. 그러나 이러한 전문 강사 대신 정서서비스 강사를 따로 양성한다면 이러한 구조는 어렵다. 정서서비스를 제공하는 아동국악협회 자체도 재정적 이득은 없다. 오히려 투자이다. 관리자의 비용만 더 발생하는 구조이다. 재정은 광사넷 사무국을 중심으로 이루어지기 때문에 재정적으로 손해가 있는 건 아니지만, 인력과 서비스에 대한 관리는 개별 조직에서 이루어지며 이에 대한 보상은 없다. 서울시나 공동모금회의 지원금은 이용자에 대한 보조금이기 때문이다. 특히 인스케어는 서비스를 할수록 손해이다. 고가 장비의 감가상각을 고려하지 않고서도 그러하다.

정서서비스를 지속하려면 2만5천 원에 단가를 정하자고 이야기 되었어요. 그런데 협회가 예를 들면 10%를 (관리비로) 공제하고 나머지 강사비로 나간다고 가상의 예측을 해보면 대상자 즉 수요자가 100명은 되어야지 한 명의 급여 나오겠더라고요. 그러니까 프리미엄이나 집단단체 출강이나 이런 것을 동시에 고민해야하는 이유죠 (참여자 8)

나. 생산-소비의 교환관계

1) 통합서비스 욕구 대응 - 지역사회역의 역할, 경험재로서의 특성, 공급자의 변화

지역사회기반 서비스가 필요로 되는 이유는 복합적 욕구를 해결하기 위함이다. 돌봄이 필요한 상태에 이르러서는 이미 다른 복합적인 서비스가 필요한 상태이다. 따라서 통합적 서비스를 해결되지 않으면 돌봄만으로 노인의 건강한 생활보장이 어렵다. 지역사회기반 서비스는 공동체가 비공식적으로 돌봄을 책임지자는 것이 아니다. 오히려 지역사회 공동체는 그 기능을 수행할 수 없을 정도로 해체되어 있다. 지역사회기반 서비스는 지역사회와 제도적 서비스가 서로의 미완점을 보완하는 체계이다. 지역사회가 제도의 부족함 측면을 보충하는 것이다. 이는 서비스의 종류일 수도 있고, 접근성이나 욕구파악 등 과정적 측면에서의 보충이기도 하다. 이러한 인식으로 사업이 추진되었다.

저는 돌봄이 지역사회공동체로 해결될 수 있는가에 부정적인 시각이 있어요. 왜냐면, 돌봄은 가족공동체가 해결해 왔던 것인데 그것조차 안 되고 있어 현재 다른 노동을 통해 해결하려는 것이잖아요. 가족공동체보다 덜 끈끈한 마을 공동체가 돌봄을 해결할 수 있을까?에 대해 비관적이지요..... 아마도 저희가 공동체 기반을 강조하는 것은, 공동체기반에서 문제를 해결하는 것이 아니라 공동체기반이라 하는 것이 서비스를 만났을 때에 다른 상승효과가 있을 것이라는 기대이지요. 우리가 만드는 서비스, 특히 사고파는 서비스는 매뉴얼화 되어있단 말이죠. 장기요양도 행위별로 되어 있거든요. 사람에 대한 필요한 모든 것을 제공해야지 서비스를 제공했다고 할 수 있고 서비스 질이 높아지는데, 지금은 신체가 어떻고 이러면서 딱딱 잘라놓고 행위로 가고 있어요. 그렇게 할 수 밖에 없는 이유는 그렇게 해야 측정이 되고 측정된 것이 화폐가치로 바뀌는 거잖아요. 지금 현실이 그렇다면 이 행위를 온전히 보호할 수 없는 거죠. 따라서 지역사회공동체 기반(서비스)은 그 서비스를 더 풍요롭게 할 것이라는 고민이었죠. 기업의 입장에서는 자기 서비스의 보완제로서의 마을기반이 필요한 것이고, 서비스가 필요한 사람은 복합적 욕구를 해결하고자 하는 입장에서 필요한 것이죠. 그래서 저도 공동체 이게 필요하다고 봐요. 그런데 공동체가 다 해결할 수 있어라고 하면 안돼요. 물론 일부에서는 해결할 수 있겠죠. 그렇게 되면, 특정 지역의 특정한 사람들 모임만으로 가능하지 않을까 하는 거죠 (참여자 3).

돌봄클러스터는 다양한 지역사회공동체의 돌봄 이해관계자들과 연계된다. 사례관리는 아니더라도 사례를 발굴하여 연계하는 조직들은 많다. 도우누리와 같은 벤더 방식으로 서비스 수요가 파악되는 경우도 있고, 동주민센터가 노인 욕구를 파악하면 추천서 형식으로 사례를 연계한다. 그 다음 돌봄클러스터 사무국에서 사회복지사가 개별방문을 통해 인테이크 상담을 실시하여 서비스 욕구를 파악하는 구조이다. 이러한 지역사회 활동이 가능한 이유는 추가적인 비용을 부담할 수 있는 지금의 사업이 있기 때문이다. 아직까지 수요가 완전히 많은 상황이 아니다보니 돌봄클러스터에서 이러한 과정을 진행할 수 있다. 다만 대상이나 지역이 확대되거나, 사업비가 종료되고 나면, 이러한 클러스터의 역할을 지역사회에서 누군가 맡을지는 모호하다.

이 분은 이게 필요하고 저분은 저게 필요해서 이런 서비스가 있었으면 좋겠다는 형식으로 추천서가 들어와요. 클러스터로 바로 오게 되는데, 고객이 접수되는 창구의 형태가 큰거는 벤더(도우누리)가 제일 많고, 그 다음이 동주민센터, 복지관, 개별적인 소개 이렇게 해서 오는 경우가 많아요. 벤더를 통해서 오는 것들은 사례관리를 기존에 하고 있던 상황인데, 복지관도 자료 협조를 받아 괜찮은데. 동주민센터나 개인 소개로 직접 오는 대상자는

저희가 기초 상담부터 다 해야 하는 부분이 있어요. 청소가 필요해서 청소하러 갔지만 그 분 이야기를 다 들어줘야하거든요. 뭐가 어쨌다. 가정사부터 다 듣게 될 수밖에 없고.....일 반적으로는 가사만 하고 오면 되는 거잖아요. (참여자 2).

이용자-공급자 관계에서 지역사회기반 서비스의 경험재적 특성을 고려할 필요가 있다. 아직 노인 이용자들은 서비스에 대한 욕구가 충분히 표현되고 있지 못하다. 오히려 서비스를 제안하는 것은 공급자인 사회적경제 조직들이다. 예를 들어, 아동국악협회의 정서서비스를 노인들이 먼저 요청하는 경우는 거의 없다. 서비스 연계를 주도하는 돌봄클러스터 사무국에서 제안할 뿐이다. 정서서비스는 노인 가구를 방문하여 여러 악기를 이용하여 예술치료 접근의 서비스를 제공한다. 국악기만으로는 어려움이 있어서 서양악기인 오르프 또는 우쿠렐라 등 다양한 악기들을 사용한다. 교습서비스의 성격을 가지고 있지만 본질적으로는 함께 하는 프로그램이다. 이용자들은 노래하면서 직접 악기도 연주하고, 노인들이 대중가요를 강사에게 가르치기도 한다. 서비스 내용은 공예품 만들기, 종이접기, 글쓰기 회상 등도 포함한다. 참여자가 직접 작성한 내용을 가지고 노래로 표현하기, 노래가사 바꿔 부르기 같은 방식으로 노인들의 긍정적 정서를 유도하는 방식이다. 그러나 이러한 서비스를 노인들이 구매하기는 힘들다. 정서서비스가 필요하다 하더라도 구매력이 없는 이들에게 필수재가 아닌 사치재와 같은 서비스로 인식된다. 또한 단순히 구매력의 문제만은 아니다. 그 비용으로 정서서비스를 구매하기 보다는 더욱 시급하거나 생활에 도움이 되는 서비스를 필요로 한다. 따라서 현재의 상품패키지 구성은 구매력이 아니라 서비스의 효용성을 확인하는 경험에 의존한다. 홈케어 서비스 또한 마찬가지이다. 청소는 부정기적으로 가정 관리사에게 맡기는 집이 있지만 노인의 경우 매우 드물다. 특히나 주거가 열악할수록 청소서비스를 구매하겠다는 이들은 더 줄어든다. 주거 환경이 나쁠수록 홈케어보다는 다른 욕구가 시급한 경우가 많고, 독거노인세대의 경우는 현재의 홈케어서비스는 불필요한 비용이다. 따라서 비위생적인 환경에 더 노출되어 있어 개선이 필요하다는 판단은 이용자가 아닌 제3자가 결정하게 된다. 사회적 비용을 고려하는 제도적 개입으로 해결하는 것이 효과적인 것이다. 동시에 경험해 보지 않았기 때문에 그 효용성을 판단할 수 없는 상품은 이용자에게 우선 경험 해보게 하는 것도 필요하다.

더 큰 요건은, 경험의 문제예요. 아직까지 해보지 않은. 예를 들어 우리가 클러스터 사업을 하면서 1차년도에는 전액무료였잖아요. 대표적인 것이 정서서비스 같아요. 집에 와서 정서 서비스 한다는 것을 아무도 상상해보지 않은 것이거든요. 아동국악협회는 전부 B2B예요. 대중적으로 모여 강사가 프로그램을 하지 집에서 하지 않는 거예요. 그런데 써보았더니 일부 몇 분이 구매욕이 확인되거든요. 우리 부모님을 위해 할 수 있어라고 하는 거죠. 즉 경험재가 들어가야 하는 것이죠 (참여자 3).

30케이스가 시범사업부터 해서 12회기로 진행되었어요. 12회차가 한 사이클이에요. 지금까지 유료화해서 유지되고 있는 건 7케이스, 자부담을 하시는 분들 7케이스만 남아있는 거고요. 유료 전환률로 보면 가장 높다고 해요.....저희는 유료 전환되신 중에 장애청소년도 있고요. 어르신 부부사례도 있고요. 결정은 어르신들 같은 경우 어르신들이 했고요. 장애청소년은 부모님들이, 치매가 있으신 분들은 가족들이 해요. 왜냐면 활동하는 동안 가족들이 같이 체험했거든요. 그래서 그분들이 적극적으로 하시죠. 어르신과 만나보면 어르신들이 처음에는 특히 더 어려운 어르신들일수록 내가 지금 먹고 살기도 어려운데 이런 걸 하나 하시는데.. 막상 해보면 좋다고 (참여자 9).

강사님들을 그걸 많이 느끼시는거죠. 현장에 가서 보면 자기가 하는 활동이 아이들에게 하는 것 보다 어르신들에게 하는 게 많이 보람된다고 하더라고요..... 6개월 정도 지나면서 강사들이 충분히 그런걸 알게 되고, 장애청소년 같은 경우에도 굉장히 많은 변화가 일어나고 있더라고요. 지금 하고 있는 장애청소년이 17세 되는 여자학생이 청소년 지적 1급이에요. 처음에 자폐성도 강하고 그런데 지금은 엄마가 민요를 불렀다고. 개사를 해서 노래를 흥얼거린다고, 이런 것들이 현장에서 느껴지니까 보람을 느끼시더라고요. 바우처가 되었던 뭐가 되었던 어르신들에게 공급되어야한다고 말씀하세요 (참여자 9).

서비스 공급자의 변화도 주목할 만하다. 아동국악협회의 경우 시설방문 위주의 강의를 해오던 전문강사들이 노인 가구를 개별 방문하다보니 근로환경이나 대인서비스에 불만을 가질 수도 있다. 이에 근로조건이나 대상 측면에서 서비스를 제공하기 어려운 측면이 있다. 그러나 대다수 공급자는 그만두는 경우도 없고, 점차 지역사회기반 서비스의 의미부여가 강하게 인식된다는 측면을 언급하였다. 오히려 서비스 공급자들이 본 사업의 효용성을 인식하면서 경로당 등 노인들을 대상을 무료서비스라도 체험하게 할 것을 적극 권유하고 있다.

사업 초기는 아이들에게 에너지만 받다가 어르신들에게는 에너지를 계속 주시니까 힘들어했는데, 올해 초에 평가해보니 정서적으로 라포가 끈끈해져서 어떻게 그만둬야 할지 어르신들께 어떻게 얘기해야 할지 모르겠다는 그런 말씀을 하셨어요. 굉장히 가슴 아파하시고, 어르신이 너무 좋아하는 모습을 보니까 더 상처를 주는 건 아닌가 하는 생각을 하셨죠. 처음에 강사 선생님도 쭈뼛쭈뼛하는 수준이었지만, 올해 2월 달을 넘기면서 그때 유료화로 전환되고 어르신들과 이별의 아픔을 겪으면서 강사님들이 적극적으로 “이거는 집에 계신 어르신들 위해 꼭 필요한 사업이다.”라고 말씀하세요..... 한 이용자는 뇌경색으로 팔 사용이 힘든 어르신 남자분인데, 집에만 계시니까 성격이 안 좋았어요. 그래서 부부가 활동을 같이 한 거예요. 처음에는 같이하는 게 목표가 아니었는데, 아내분이 적극적으로 같이 하면서 확 바뀌었네요. 남편이 평생 사랑한다는 이야기를 한 번도 안했는데 프로그램에 사랑한다는 표현을 유도하니까, 그리고 팔도 리듬에 맞춰 던지기를 하는 건데 상당히 많은 변화가 있었네요. 상당히 호전되었어요. 정서서비스에 대해 자녀분들이 더 기뻐하세요. 이분들은 (홍보하라고) 자기들을 찍으라고 이걸 다른데도 알려야 한다고 그러시더라고요.... 노인들이 처음에는 다 하기 싫다고 하지 누가 좋다고 하겠어요. 형편이 별로 안 좋은데. 그런데 그렇게라도 가서 직접 만나 뵈고 제안을 드리자하는 적극성을 가지고 활동을 해야 해요 (참여자 9).

2) 지역사회 연계체계 - 서비스 생산의 협력 관계

돌봄 클러스터의 연계체계는 돌봄조직이 가지고 있는 지역사회 신뢰를 이용하여 사회경제적 조직들의 소비자와 접촉지점을 늘리는 방식, 즉 판매의 생태계를 확보하는 방식이다. 도우누리의 사회복지사, 요양보호사와 활동보조인은 클러스터 상품에 대해 사전에 교육을 받아 정보를 가지고 있고, 돌봄이 필요한 사람의 다른 욕구를 발견하여 연결한다. 즉 필요를 충족시키는 전달자이다. 판매한다는 것이 아니라 가정 내 소비재에 대해 하나의 채널을 열어서 그 경로로 소비재가 공급된다는 영업 방식의 접근이었다.

사실 우리가 생각했던 생태계는 접근은 그거였거든요. 뭐냐면 B2C인 거예요. 왜 우리의 상품이 가정으로 못갈까 하는 거였어요. 가정으로 못가는 문제는 사회적경제 조직이 가진 기반의 취약성 때문이거든요. 사회적기업 상품은 정부의 구매로 생산해서 팔리는데 소비자 AS까지 못가요. 기관에서 사라니까 사죠. 그런데 이게 개인 소비자로 가면, 이 사람을 우리 집에 안 부르는거예요. 왜? 신뢰가 안가거든요. AS가 집에 왔을 때 삼성에서 왔다고

하면 문 다 따줘요. 그런데 이상한 사회적 기업. 문 안따죠. 그것은 개인 고객으로 사회적 경제 조직이 못 들어가는 거예요. 그렇게 하려면 엄청난 자본 투자를 해야 해요. 엄청나게 돈을 투자해서 사람들의 인식을 높여야하거든요. 그거를 해결할 방법이 무얼까, 돌봄(도우누리)은 이미 고객과의 신뢰를 쌓았다는 게 제 시각이에요. 우리 직원들한테는 그 고객이 열쇠를 맡겨요. 우리가 가도 집을 비워요. 집에는 가장 연약한 사람이 있는데 완전 오픈을 하는 거죠. 이거는 기본적인 신뢰인 거죠. 그렇다면 돌봄의 사회적 경제조직이 쌓은 신뢰를 기반으로 소비재를 팔 수 있을까 하는 게 사업의 접근이었거든요. 철저하게 우리 시각에서요. 우리가 광진구에서 제도적 돌봄 이용자 중 15% 정도를 점유하고 있더라. 이 사람들에게 우리의 직원이 가정판매원이 되면 되는 거 아니냐. 판매의 생태계가 될 것이라는 것이 우리가 만든 새로운 상품이었어요. 그래서 바닥에 우리 돌봄을 깔고 그 위에 하나씩 필요한 상품을 선택할 수 있게끔 하는 (참여자 3).

도우누리는 노인 이용자를 만나는 데 누구보다도 좋은 조건에 있다. 관계의 형성이 용이하기 때문에 도우누리를 이용하는 노인들에게 사회적경제 조직의 상품을 연계할 수 있다. 다른 회원사들은 지역사회 복지공급의 경험이 취약하다. 그러나 지역사회에서 이용자 네트워크가 약하다고 하더라도, 각 회원사는 노인 돌봄에 특화된 서비스를 제공할 수 있다. 장기적으로는 돌봄클러스터의 사회복지사가 방문하여 돌봄계획서를 마련하고 이에 따라 서비스를 배치하면, 굳이 각 회원사들이 지역사회에서 자신들을 홍보하고 판매를 위한 투자를 할 필요가 없다. 이용자의 결정은 돌봄클러스터와 서비스 상품패키지에 계약을 할 뿐이다. 클러스터의 회원사들은 각자 잘하는 영역만 담당하면 된다. 도우누리는 요양서비스를 통하여 많은 노인 이용자와 접촉하고, 이 곳을 허브로 해서 다른 사경조직이 돌봄시장에 접근할 수 있도록, 시장 생태계를 만들자는 것이 모델인 것이다. 물론 이들의 서비스나 상품이 더 공신력 있게 만들어야 하는 과제도 가지고 있다. 생협과 같은 경우는 유기농, 생산자 보호, 직거래 같은 과정이 오랜 역사를 통해 사람들에게 하나의 신뢰체계를 만든 것이다. 도우누리와 다른 사회적경제 조직의 이종 상품도 동일한 사회적 가치와 지역사회 생산방식을 유지하는 것도 중요한 전제이다.

시작부터 노인의 문제나 지역사회의 문제가 아니라 소비자의 편의성이었어요. 소비자가 사경조직의 상품을 맞춤형으로 구매할 수 있는 기반을 만들고 그 기반을 만드는 과정이 협동조직의 활로에 도움이 되는 생태계일 것이다. 딱 여기까지였거든요. 결국 선택은 본인이 하는 거잖아요. 예를 들면 경로와 내용에 대해 알게 하고 판매처에 대한 신뢰가 중요해요. 생협도 마찬가지라고 보거든요. 우리가 생협의 물건이 약간 비싸지만 사는 이유는 생협이 생산자의 신뢰를 보증하는 것이지요. 한살림은 생산자 보호를 강조하니까 한살림을 이용한다고 하면 그 과정에 대해 보증해 주는거예요. 마찬가지로 클러스터의 돌봄 조직이 즉 벤더가 클러스터 상품의 공정성에 대한 보증을 같이한다라고 보는 거고. 거기에는 사회협동조직이라는 것을 알면 어떤 식의 공급의 과정을 가진 상품을 선택하는 것은 소비자의 권리죠. (참여자 3)

묶음 상품으로 가자! 이런 얘기가 계속 있는데, 지금은 개별 상품이 되어있고 지원금이 들어가는 구조인데, 어르신에게 하나의 큰 틀에서 정기 계약인거죠. 1년 동안 서비스 전체 비용 얼마를 책정하고, 그 과정에서 클리닝이 매일 필요한 게 아니니까, 클리닝은 분기에 한번으로 상품 계약으로 하고, 그 안에서의 묶음 사업으로 가자 이런 이야기를 하고 있어요. 단순히 묶음만 가면 안 되고 장기로 가자 이렇게 이야기가 나오고 있어요. 서비스 제공자들이 서비스를 제공하고 소득을 가져가려면 이게 단순히 묶음 상품으로만 가면 곤란하고, 혹시나 노인 분들이 운명을 달리할지 모르는데, 서비스 제공하는 근로자들에게도 안전장치가 필요하다. 그러니 장기계약으로 가고..... (참여자 6).

3) 이용자 참여, 자기결정, 삶의 질 평가와 환류

아직까지 이용자 참여의 기제는 돌봄클러스터의 활동에서 마련되어 있지 않다. 노인 이용자의 특성을 고려해도, 서비스에 대한 필요여부나 서비스 질에 대한 판단은 공급자에게 주어진다. 이용자들은 서비스에 대한 감사함 정도만을 표현하고 있다. 서비스 결정은 주로 사무국에서 이루어진다. 클러스터 사무국의 매니저들이 방문하여 욕구를 파악한다. 서비스 제공자들은 통합 돌봄을 제공하는 목표를 가지지만, 인스케어나 복지유니온 등의 단순서비스 공급은 여타의 욕구 파악을 하는데 어려움이 있다. 인스케어의 경우는 일회성 홈케어 서비스이고 복지유니온은 급식 전달에 그치기 때문에 실제로 노인이용자와 대면관계를 형성하고 있지도 않다. 단지 사업보고서 작성후기를 작성하면서 파악된 욕구를 사무국으로 보고하는 시스템을 갖추고 있다. 논의는 오히려 누

가 서비스 질을 평가할 것인가이다. 이를 두고, 벤더 조직의 더 많은 책임성이 강조되기도 한다.

지금 논의는 돌봄 조직이 부가상품을 파는 것으로 가야 관리가 된다는 이야기도 나와요. 우리(도우누리)가 사람을 돌보는 것에 부가 상품을 같이 판매하는 거예요. 이쪽에서 같이하게 되면 결국은 소비자가 도우누리의 상품 구매가 되는 거고, 도우누리는 외주를 주는 거죠. 이러한 형태가 책임성에 문제가 보다 해결 되겠다 싶어요 (참여자 3).

다만 이용자들이 필요로 되는 서비스는 매우 다양하다. 그러나 사회적경제의 서비스는 표준화시킬 필요가 있다. 그 이유는 돌봄 서비스가 일상생활에 필요한 여러 서비스로 연계되었을 때 이용자의 인식이 아직까지 가사서비스와 구분하기 어려운 현실에 있다. 이러한 위험은 사회적경제 조직이 갖는 가치와도 부합하지 않는다. 따라서 이용자 참여와 자기결정의 원칙도 고려하면서 동시에 적절한 전문가적 판단과 종사자의 안전한 노동에 대한 보장도 함께 고려되어야 할 필요에서 표준화가 요구된다.

그 환자가 필요한 것으로 돌아가야죠. 그냥 무턱대고 하는 게 아니라. 나는 오늘은 빨래 필요 없고 청소 필요하니 그 시간 내에 해주세요. 그런데 그걸 가려서 하더라고. 내가 느끼게. 절대 빨래는 안 해줘요. 거기서 빨래는 하지 말라고 그랬나봐. 절대 양말 한 짝이라도 안 빨아요. 저기 있는데도. 그런데 내가 쭉그릴 수가 없으니까, 내가 이게 죽겠더라고. 이거 하나 세탁기 하나 돌리긴 힘들고. 그런데 어쩌다보니까 빨려고 내놨는데 절대 안 빨더라고. 그러니까 내 말은. 중요한 건. 그 환자가 필요로 하는 걸 해줘야지 꼭 빨래다 청소다 이렇게 정하지 말아라 이거야. 그 사람들에게 교육을 어떻게 시켜야 하나면 그 사람이 원하는 걸 해줘라. 빨래건 뭐건. 그게 내가 얘기하고 싶은 key point 같아 (참여자 12).

제가 연하도음식 파는 것도 중요하지만, 기본적으로 급식에 대한 표준화가 먼저 이루어져야 한다고 봐요. 제가 요양원에 많이 가보는데, 노인들이 근육이 퇴화되어서 식사를 잘 못하고, 또 기도로 넘어가요. 요양원 노인환자 90%이상이 폐렴 세균에 의한 폐렴인데, 원인이 뭐냐면 대부분 음식물 때문이에요. 아는 사람은 다 알고 있는데도, 시설에서는 자기들이 잘 만든다 자기들이 만들어주는 것이 잘하는 거다 이런 얘기만 하고 있거든요. 한심해요. 일반적으로 요양원 원장들이 care에 대한 인지가 많이 떨어지고 그중에서도 급식과 관련된 식사에 대한 정보가 더 떨어져요 (참여자 5).

다. 지역사회개발 : 마을의 필요성 - 열린 밥상의 실험

1) 사회적경제의 오프라인 플랫폼 : 서비스가 모이는 공간

돌봄클러스터의 목표는 사회적경제의 돌봄통합이라는 새로운 상품 패키지를 만드는 것이었다. 그리고 이러한 접근은 패키지가 유통되는 지역사회 거점센터라는 아이디어로 발전하였다. 상품패키지는 각 참여조직들이 개별적으로 네트워크하는 벤더 방식과 다른 형태의 오프라인으로 구축되어야 한다는 생각이다. 벤더 방식은 도우누리가 각 서비스를 연계하는 것에 그치기 때문에, 지역사회 커뮤니티가 형성되는 것은 아니다. 돌봄클러스터는 노인돌봄서비스가 지역주민들과 상시적으로 접촉하고 이들이 정보를 주고받는 확대된 플랫폼을 통해서 지역사회기반 서비스의 특성이 제대로 발현될 수 있을 것이라는 기대를 가졌다. 따라서 도출된 아이디어가 마을의 거점센터로서 열린밥상이다. 마을의 노인돌봄 거점센터가 마련되면, 이 공간에서 주민들의 재화와 서비스가 유통될 수 있도록 하기 위함이다. 또한 오프라인 거점공간이 마련되면 사회적경제 조직들도 거점을 통해서 서비스를 전달하기 쉬워진다. 서비스가 동네에 모이게 되면, 그만큼의 유통비용도 줄어드는 것이다.

열린밥상에 대한 처음의 안을 제가 냈는데, 특구사업 안을 낼 때, 처음에는 재가서비스 대상으로 부가서비스로만, 도우누리 대상자 중심으로 한 것으로 이해를 했었어요. 그런데 그게 무슨 특구나, 무슨 의미가 있냐, 그런 생각이 들었고 노인복지관의 기능을 일부 가져오자라는 의견인 거예요. 지금 노인복지관 일 년 예산이 서울시에서 몇 십억을 넣고 있는데, 실제로 그만큼의 효과를 커버하냐, 예를 들어 노인복지관에 돈이 몇 십억씩 들어가고 있는데, 맨날 똑같은 사람만 이용하고, 처음에 세팅 되면 텃세가 있어 다른 이들은 들어오지 못하고 이 문제가 심각하다. 특구사업 이런 걸 하려면 노인복지관 같은 서비스 기능을 우리가 사회서비스 형태로 사회적 기업 방식으로 가져와보자 하는 거였죠. 접근성도 노인들의 문제는 접근성에 문제가 있는데 이거를 동에 하나씩 열린밥상으로 만들어보자. 열린밥상 원래 모델은 커뮤니티 공간인데 식당도 필요하면 하고, 테이크 아웃이라든지, 식당을 크게 하지 않으려고 했었어요 (참여자 5).

문제는 마을이에요. 지역사회기반을 이야기할 때 공동체 의미가 들어가는데, 그래서 처

음에 열린밥상은 식당이 아니었어요. 오프라인 만남의 장소가 맞아요. 복합의 장소인 것이죠. 우리가 가진 풀리지 않는 과제가 무엇이었던냐면, (노인 돌봄에서) 영양의 필요성은 더 느꼈어요. 특히 예비조사에서는 욕구가 가장 높게 나왔거든요. 그런데 유통을 못하는 거예요. 복지유니온은 대부분 B2B 방식으로, 급식이 시설로 가니까 규모가 있으니 유통을 해요. 그런데 각 가정에는 많이 못가요. 집에 없으면, 못 만나고, 찾다가 상해버리는 거예요. 그래서 천원이 더 비싸요. 그럼 이게 과연 맞는 것이냐. 당연히 소비자가 안 사죠. 시중보다 비싸면요. 이 고민이 시작되는 거죠. 이걸 해결하는 게 식당이라고 봤어요. 거주하는 곳에 거점공간을 마련하고, 식당의 기능을 넣으면 복지유니온의 상품을 파는 것이 아니라, 거기서 일차 생산을 해서 맞춤형으로 만들어놓으면 돌봄종사자가 들려서 가져가는 것이죠. 반찬가게이긴 한데, 이미 돌봄 안에 식사수발이 있잖아요. 그러면 돌봄종사자가 2-3시간해야 할 것을 여기서는 영양도 관리하고, 가서 2차조리만 하면 시간도 줄이고, 그 정도는 비용이 나오겠다. 이게 원래 우리 모델예요 (참여자 3).

열린밥상은 광진구 돌봄특구사업의 가장 핵심적인 사업내용이다. 포괄바우처와 같은 지역사회 돌봄에 대한 제도적 지원이 언제 마련될지도 모르고, 사회적 경제 스스로도 지역사회기반 서비스를 어떻게 창출할 수 있을지 모르기 때문에 다양한 실험이 필요했다. 지역사회기반 서비스를 유통하기 위해서도 지역사회기반 공간이 필요한데, 현재 우리사회의 대표적 노인이용시설은 경로당이나 노인복지관이었다. 그러나 경로당은 서비스가 없고, 노인복지관은 그 수가 많지 않다. 따라서 지역사회기반 서비스의 일차적 목표는 노인서비스가 통합되어 제공될 수 있는 소규모 지역사회복지관을 마을단위로 설계한 것이었다. 도우누리가 재가형태의 플랫폼이라면, 열린밥상은 오프라인 플랫폼이다. 열린밥상은 오프라인으로 플랫폼으로서 가장 기본적인 노인서비스를 제공하는 복지관 같은 곳이지만, 수익구조를 고려하면 가장 기본적 서비스 판매에 해당되는 아이টে를 마련할 필요가 있었고, 이것은 식당이었다. 주민들 특히 노인들이 동네에서 만나는 곳으로 가장 적합한 곳이 식당이기 때문이다. 돌봄은 이용자들이 시설이나 각 가정에서 서비스를 이용하고 있어 지역사회 상호작용이나 협력을 위한 활동이 형성되기는 힘들다. 따라서 식당은 지역사회 거점으로 활용도를 고려하여 만들어졌고, 향후 어떠한 서비스를 연계할지 고민의 출발점에 해당되었다. 당초 노인복지관이 가지는 한계들에 대한 대안으로 사회적경제가 풀어보자는 의미도 있었다. 노인복지관에서 가장 인기 있는 사업이 경로식당인데, 이를 동네마다 더 만드는 것도 중요할 수 있지만

그 정도의 예산이 있으면 그 비용으로 오히려 사회적경제 조직들이 동네마다 프랜차이즈를 만들어 포괄적 서비스를 제공하고자 한 것이다. 이미 동네마다 무료급식 노인들은 많이 있고, 이들의 접근성을 높이는 방식이었다.

열린밥상이 장기적으로 갈 수 있게 제안한 거죠. 지역의 노인들에게 무료 급식, 일반 급식 즉 누구나 들어올 수 있는 식당, 처음에는 그렇게 크게 생각했죠. 서울시에 100개를 만들자.....지금 식사 문제가 꼭 저소득 문제가 아니에요. 노인들은 1인 가구, 초고령 노인들의 식사문제이기도 하죠. 요즘 같이 모시고 살지 않으니까요. 이런 부분에 대해서 많은 사람들이 고민하고 있는 문제 중 하나죠. 온라인으로 반찬 배달하는 서비스, 부모님께 반찬보조해주는 서비스가 꽤 있어요. 그런데 그런 반찬 서비스도 금방 질린다구요. 그리고 중요한건 급식을 받는 거보다 노인들이 커뮤니티를 할 수 있는 식당이니까요 (참여자 5).

2) 사회적경제 조직의 마을 공간투자의 한계

현재 열린밥상의 실험도 예상과 달리 그리 성공적이지 않다. 특히 사회적기업의 시각으로는 성공하였다고 보기 어렵다. 열린밥상은 처음의 기획과는 다르게 진행될 수밖에 없었는데, 공공에서 제공하는 복지관이 아니라 시장에서 경쟁하는 사업체이기 때문에 과감한 투자가 어려웠다. 특히 서울의 비싼 임대료를 고려하면, 공간을 오픈하는 것 자체가 사회적경제 시장에서 불가능한 시도였다. 서울은 아무리 성공한 자영업자도 임대료로 무너지는 현실이다. 현재 구의동에 위치한 열린밥상 매장은 매달 적자이다. 점심시간에 평균 150명 이상이 식사하는 흔히 말하여 대박이 난 식당임에도 그러하다. 초기 투자가 예상보다 두 세배 많이 들어간 탓도 있지만 월임대료 330만원의 부담이 매우 크다. 또한 노인영양식 중심의 식당임에도 불구하고 노인들에게는 할인된 저렴한 가격(4천 원)에 식사가 제공되기 때문에 점심시간에 빼곡할 정도로 장사가 잘 되지만 수익성이 높지 않다. 그리고 노인들이 많이 찾는 동네 식당의 특성이다 보니 저녁식사 시간에는 손님이 많지 않다. 결국 매월 적자를 면하는 데 어려움을 겪는다. 사실 식당이 원래의 목적이 아니었고, 돌봄클러스터의 그 누구도 식당에 경험이 없었기 때문에 발생하는 어려움으로 볼 수도 있다. 이미 서울 곳곳마다 식당이 넘쳐나기 때문에 한 가지 상품으로는 수익을 보장하기 힘들며, 비교적 규모의 경제가 확보될 수 있는 형태도

아닌 한정된 소비자층 마케팅 방식으로, 그리고 소규모 사회적경제의 투자로 할 수 있는 사업인가라는 뜻이다.

샘플 하나가 만들어지고 확장되면 서울시에서도 지원 사업이 될 수 있지 않겠느냐, 그렇게 안을 내었는데, 이게 막상 비용이라든지 예산이라든지 이것이 좀 왔다 갔다하고 이렇게 있었어요. 처음에 열린 밥상을 제가 운영한다고 생각하지 않았어요. 왜냐면 우리는 우리 사업이 있으니까, 네트워크 중에 식당하고 싶은 이들이 분명 있을 거다, 개네들을 시켜라. 그런데 아무도 없는 거예요. 왜냐면 식당이라는 게 워낙 리스크가 크니까. 인테리어비 지원 받은 거 말고 운영비 지원이 안 되니까, 운영비 지원이 없는데 어떻게 해요. 처음에 짤 때 평수로 50평 이상짜리 그런 식당에다 커뮤니티 식당 해보자 해서 광진구에 50평 이상 식당을 찾아가니까 권리금만 1억씩 달래, 지원 예산이 1억인데 불가능하죠. 찾다 찾다 여기 건물주가 아는 분이 있어서 저렴하게 들어온 거예요. 원래 여기도 1억에 500이었는데 5천에 월 330으로 들어온 거예요. 엄청 비싸요. 그러니까 이걸 아무도 못 덤비는 거예요. 우리 사업하고는 전혀 다른 맥락인데, 우리 사업은 유통하고 제조하는 회사 식당사업이 아닌데, 그런데 안을 냈으니까 책임을 져라 이런 분위기였어요. 어쩔 수 없이 하게 된 거죠.....운영 보조비는 하나도 없거든요. 사업비 1억이 인테리어 비용으로 투자되고, 실질적으로 운영비가 들어오지 않으니 성공시키기가 어려워요. 보증금하고 전체 세팅이 1억 3천만 원이 들어갔어요. 그런데 처음 적자가 3500만 원. 한 달에 500만 원씩 적자났어요. 우리회사 입장에서 1억 이상 돈을 넣었는데..... 클러스터에서 나와서 말해주면 좋은데, 우리에게 던져놓은 상황이죠. 우리가 못한다. 못한다라고 말해놓은 상태예요. 원래는 3개월 만에 흑자를 만들어서 해보겠다고 한 건데, 막상 뚜껑을 여니까 식당 장사라는게 낮 장사 밖에 안 되고 이러니까, 이 공간을 활용을 해야 하는데 쉽지 않아요. 수익이 마이너스예요 (참여자 5).

오프라인 공간의 유지 자체만으로도 지속가능성이 힘들다 보니, 지역사회기반 서비스라는 가치 그리고 노인돌봄 커뮤니티라는 가치를 실현하는 데에는 더욱 어려움을 갖는다. 열린밥상 공간이 노인들의 거점공간이 되려면 보다 적극적이고 다양한 서비스가 병행되어야 한다. 그보다도 돌봄클러스터 사업의 측면에서 보면, 이 거점이 돌봄 종사자들의 거점이기도 해야 한다. 도우누리의 요양보호사가 열린밥상을 거쳐서 노인영양식을 가지고 재가서비스 가정을 방문해야 한다. 그러나 열린밥상이 요양보호사들의 활동 경로에 위치해야 하는데 지역을 커버할 수 있는 접근성이 충분하지 않다. 또한 관리비가 발생한다. 서비스를 연계하려면 해당 인력이 있어야 한다. 현재 광사넷 사무국의

인력은 클러스터 사업비를 통해 지원을 받고 있다. 도우누리와 같은 벤더 또한 클러스터 사업비가 없기 때문에 서비스를 연계한다. 따라서 열린밥상이 지속가능하기 위해서는 클러스터 사업과 같은 자원개발의 공간이 되어야 한다. 예를 들어, 이용자 규모를 확보하는 차원에서 마케팅이 필요하고, 이용자들의 정보를 활용한 자원연계가 개별 회원사들에게 도움이 되는 정보이어야 한다. 열린밥상은 오픈 한 달 만에 노인 3-4백 명이 회원으로 가입되었다. 회원 관리가 충실히 이루어지고 회원 서비스를 만들 수 있다면, 거점공간으로서 가능성은 충분하다. 그러나 아직 열린 밥상에 지원된 인력이 없으니, 회원가입서만 받는 형태로 이용자의 정보수집이나 활용이 충분히 고려되지 못하고 있다.

제가 돌봄 특구 직원이 2명 있으니 한 명을 여기에 배치해 달라 요청을 했었죠. 오시는 분들에 대한 처음에 복지관 역할을 할 수 있게. 지금 열린 밥상 노인 회원은 천 명 넘게 되어 있어요. 한 명이 와서 회원관리를 하면 엄청난 DB가 발생하죠. 노인의 욕구를 파악할 수 있고, 그래서 이 사람들에게 서비스에 대한 안내를 할 수 있다는 거죠. 거의 70프로가 구의 동이나 중곡4동에서 오시는데, 이분들 DB를 가지고 돌봄 클러스터에서 뭔가를 좀 해봐라. 전화도 해보고, 정보제공 싸인 받았으니 욕구 조사도 해보고..... 그런 개념으로 활용하려고 했는데.....처음에는 다른 거 할 필요 없다. 야유회 같은 것을 해보자. 동네 노인들에게 버스 한 대만 모집해보자. 원만 가져오셔라. 만원은 식사 값으로. 그러면 커뮤니티는 만들어진 다, 제가 그렇게 얘기했거든요. 그런데 처음에 작동을 못 했어요. 식당도 적자인데 이거를 식당 직원들한테 시킬 수가 없는 거죠. 직원들도 내가 지금 바빠 죽겠는데 신청서 받고 왜 그래야 하나라고 그랬어요. 초반에 세팅이 잘 이루어지지 않아서, 아직도 아쉬운 부분이 그런 부분이에요 (참여자 5).

지역사회기반 서비스는 이용자의 선택을 존중하고 동시에 지역사회 단위의 조직들이 상호 호혜적 관계에서 돌봄 서비스를 전달하는 것이 핵심이다. 따라서 열린 밥상이라는 지역사회 거점공간의 방식은 재가서비스 중심으로 부가서비스를 연결시키는 사업과는 방향이 전혀 다르다. 현재 광진구의 돌봄클러스터는 재가서비스 중심으로 서비스를 연결시키는 것이 중심으로 이루어져 있다. 그러나 이는 개별 회원사들이 클러스터 사업의 상품을 만들어 내는 것이 핵심이었고 이는 동시에 클러스터 사업비가 종료되었을 때 자체적으로 지속하기에 어려움을 느낀다. 그래서 정부지원의 포괄바우처와 같은 제도적 지원을 더욱 원하는 것이다. 반면 열린밥상이 커뮤니티를 활성화시킨다면

이는 새로운 사회적경제 시장의 가능성을 높이는 것이다. 다만 현실적으로 더 요원한 과제이기도 하다.

라. 의사결정과 재정구조: 민주적 조직운영

사회적경제 조직의 네트워크에 참여하는 주체들의 민주적 의사결정은 매우 중요하다. 회원사들의 사업에 대한 공감도가 높다고 하더라도, 서로 다른 동기와 이해가 있기 때문에 항상 긴장을 유발할 수 있다. 그러나 이러한 긴장은 오히려 지역사회의 다양한 돌봄 이해관계자들의 거버넌스를 창출하기 위한 좋은 조건이기도 하다. 개별 조직들의 이해가 충분히 반영되는 네트워크가 자생적으로 형성되어야 그 지역사회에 적합한 사회적경제 생태계를 만들 수 있다. 현재 개별 회원사들은 사회적기업이기 때문에 조직 내 민주적 의사결정과 이를 구체화한 정관과 운영 규정을 갖추고 있다. 종사자들을 폭넓게 참여하는 의사결정 구조를 갖추고 있고 참여를 바탕으로 한 실질적인 회의를 운영하고 있다. 그러나 광진구 돌봄클러스터라는 네트워크를 기준으로 보면, 구성원들의 민주적 의사결정 참여는 그리 높지 않다. 대표나 사무국장 수준에서 월 그리고 주 회의가 이루어지며, 각 회원사 종사자들의 참여는 높지 않다. 회의에는 팀장급으로 7-8명만 참석하기 때문에 종사자들이 다른 회원사 종사자들에 대한 동질감은 없다. 돌봄클러스터의 의사결정은 대표하고 관리자에게만 있는 것이다.

편차가 커요. (회원사) 5개가 들어와서 사업과 관련해서 하는 회의가 한 달에 2번, 그전에는 1주마다 모였었고, 전체로는 8개 또는 10개 실제 전체적으로 서비스를 하지 않지만 하고 싶어 하는 기관이나 사업에 관심 있어 보이는 기관 다 포함해서까지는 1년에 4번 정도 해요. 그래서 대표들은 관여도나 인지도가 높는데 중간관리자로 내려가면 대표보다는 조금 더 멀어지고, 그 전달자로 내려가면 더욱 더 멀어지고 그런 차이가 있죠. 도우누리의 경우 300명이예요. 직원이 300명이다보니 일일이 전파가 안 돼요. 관리자도 8명이다 보니 관리자마다 추구하는 상이 조금씩 다 다르구요. 특히 네트워크 사업은 단계가 있는 것 같아요. 그 단계에 영향을 미치는 것이 개별 하나하나의 기업의 수평적인 문화라던가, 개별 기업의 비전, 사업의 체감도에 따라 달라지는 것 같아요. 전체 네트워크 차원에서 보면 광사넷 3년 반을 통해 만났는데 주로 대표자들이 만나요. 한 달에 한 번씩, 그런데 지금은 어떻게 변환되었냐면, 기업 간 상호거래를 계속 촉진해서 성과가 조금씩 나는데, 상호거래 장애요인으로 중간관리자가 “꼭 저 기업 써야 해요?” 라고 이야기를 한다는 것이예요. 그런

이야기가 나오기 시작하면서 저희가 전략을 바꾼 것이, 그러면 관리자가 아니라 중간관리자나 직원을 데리고 회의에 나오게끔 하도록 해요. 그러면서 개별 기업에 대한 소개를 하며 친밀도를 높이자 시작한 것이 올 7월부터예요. 돌봄 클러스터는 대표를 중심으로 시작했는데, 중간관리자가 클러스터에 대한 아직 명확한 비전이 잡히지 않은 기업도 있고 또 하나의 order로 인식하는 경우도 있고 거기에 따라 편차가 있죠 (참여자 1).

일하시는 분들이 완전 안했던 일들을 하게 됨으로써 새로운 곳에 일을 하는 게 아니라, 기존에 하던 일 중에 약간의 일과 시간 형태를 바꿔서 하는 것이다 보니 그 분들의 입장에서 보면 클러스터라고 인식하기보다는 회사에서 내려오는 또 다른 order라 생각하는 부분이 있어서요. 물론 성향에 따라 다르긴 해요. 예를 들어 청소하는 누군가에게 전화해서 어떡셨냐고 물었을 때 내가 이렇게 해줬다라고 얘기해주는 분이 있는가 하면, 어떤 영양사분은 이걸 왜 나한테 하라고 하는지 모르겠다라고 얘기하시는 분도 있고 그런데 후자의 경우가 대부분이에요 (참여자 2).

직원의 특수성이 있는 것 같아요. 저희는 영양사들이 많다보니까 영양사들이 전문직으로서의 그런 게 있어요. 사회적 경제니 뭐니 이런 것들 별로 관심 없죠. 자기 업무, 영양사 업무만 하니까요. (돌봄클러스터에 대해) 전 직원이 관심이 있는 건 아니고..... 일은 좀 한 군데 관리하는 것 보다 피곤하고 이 안에서 비전을 못 가지면 그냥 자기 업무로서만 일을 하게 되죠 (참여자 5).

그럼에도 불구하고, 네트워크의 강점은 각 회원사들이 민주적 조직 운영에 적극적으로 임할 수 있는 내부적 규율을 강제하고 있다. 도우누리 경우 조직문화를 수평적으로 형성하기 위해서 많은 노력을 해왔다. 주식회사 형식을 가지면서 일자리 제공형 또는 노동협동조합 형태로 정체성을 가지고 가는 인스케어와 같은 조직도 있고, 사회서비스 제공형으로 노인에게 영양식을 제공하는 것이 목적이니 종사자에 대한 고민이 비교적 작은 복지유니온 같은 조직도 있다. 이러한 차이에도 불구하고 네트워크에 편입된 이 후부터는 동일한 윤리강령이 적용되고, 이를 준수하기 위한 조치들이 시행되고 있다.

저희 윤리규정에도 윤리적으로 운영하는지, 운영 회의안건은 누가 내는지, 결정되면 회의록을 공개하는지 내용이 있어요. 우리가 윤리규정은 작년 7월부터 다시 작성하고 하면서 올 3월에 윤리규정 선언식 했어요. 올 하반기에 각 회원사의 감사들을 다 모아서 감사들에게 윤리규정 설명하고 올해 적절하게 봐야 할 항목은 4가지다, 이 4가지의 지표를 받아내

라고 요청할 거거든요. 그렇게 바뀌나가는 하지만 기업의 체질 변화가 쉽지는 않더라고요 (참여자 1).

재정에 있어서는 아직 클러스터 사업비 활동에 국한되어 있기 때문에, 협의할 부분이 많지 않다. 각 회원사의 서비스에 따라 서비스 비용이 지불될 뿐이다. 재정과 관련된 논의는 앞서 기술된 바와 같이 클러스터 지역사회기반 서비스라는 상품 구조이다. 개별 회원사는 조직의 안정적 활동을 뒷받침할 수 있는 수익 구조를 가져가야 하고, 지역사회기반 서비스를 내어놓는 클러스터와 일부분 갈등이 보이기도 한다.

우리가 항상 했던 얘기 중 하나가 비용 구조를 낮추는 방법이 뭐냐는 거예요. 인스케어는 만원인데 클러스터에서는 8천원이거든요. 이유는 초반에 세팅할 때, 이동시간이 짧지 않냐, 지역 안에서 이집 서비스다 저 집 서비스다 하면 투입된 시간은 많지 않지 않냐. 그래서 더 많이 할 수 있지 않냐 하는데 실제로는 그렇지 않아요. 이동 시간은 중요하지 않고, 서비스가 중요한 거니까..... 상품을 가지고 10%싸냐 20%싸냐 이렇게 중요한게 아니라 중요한건 이 서비스를 제공하는 만들어내는 사람에 대한 고민을 같이 해야 한다. 이윤만 따지면 안 된다 하고 항상 이야기 하는데요. 저희는 특성이 상품 자체가 인건비에요. 공장에서 만드는 사람들이야 생산량 늘리면 되는 거잖아요. 그런데 우리는 그 상품을 팔 사람이 중요한 건데, 그 부분을 고민하면 가격을 논의해야 한다라고 항상 이야기 되죠 (참여자 6).

마. 지역사회 인정: 조직문화의 특수성

사회적 경제 조직에 대한 왜곡된 시선 중 하나가 이윤 목적이 아닌 조직이니, 즉 수익을 창출해서 사회적 목적으로 달성하려는 조직이므로, 지역사회는 영업 활동의 일부를 사회에 기여해야 하는 것 아니냐는 질문을 던진다. 이는 클러스터 조직에 대한 검증(사회적 가치 공유)도 중요하지만, 동시에 지역사회기반 서비스를 위해 어느 정도의 희생을 감수할 수 있는가를 말한다. 그런데 사회적기업은 수익이 있어야 사회적 기여를 할 수 있다라는 입장과 수익을 창출하기 위해서 사회적 기여를 해야 한다는 입장 둘 모두를 포함한다. 다만 지역사회는 후자를 더욱 중요하게 인식하며, 사회적기업은 전자에 현실적 이유를 둔다.

영업이익이 나는 구조면 이 바닥에 없어요. 제가 봤을 때는, 구조적으로 사경 조직들이 이익구조를 낼 수 있기 거의 어려워요. 자기 미션이 있잖아요. 아무리 양아치 조직이라도 나름 미션이 있는데, 그 미션을 안 하면 제명당하니까 대부분의 기업들이 미션을 유지하기 위한 비용을 써야 하니까, 또 짜야하는 거예요. 그러면서 어그러지고 틀어지고 (참여자 6).

지역사회 이용자들도 사회적경제 조직의 특수성을 인식할 만한 구조가 거의 없다. 돌봄클러스터 사업이 서울시와 공동모금회 지원사업이라서, 이용받은 서비스가 국가에서 제공해 준다는 인식만 강하다. 오히려 처음에 연계한 동주민센터 또는 진단서를 발급해준 병원 측에 배려로 서비스를 받는 것으로 이해하기도 한다. 즉 돌봄클러스터 사업으로 사회적경제 조직의 노력을 인지하는 것이 아니다. 따라서 심지어 사회적경제 조직의 조직문화가 지역사회에 이해될 수 있는가는 매우 요원하다.

청소도 그렇고 반찬도 그렇고 우리나라 사회복지제도가 그래도 점점 발전해서 잘 되어 있구나 하고 감사하는 사람이에요 난. 그 때 청소한 분도 우리가 집에서 할 수 없는 기계 가져와서 해주시고, 반찬도 며칠에 한 번씩 오니까 반찬 신경 안 쓰고 먹으니까 정말 노인한테는 좋더라고, 특히 병자한테. 내가 다리가 아파서 시장도 못 가잖아요. 그런데 그나마 돈이 문제가 아니라, 돈도 굉장히 싸데? 이게 너무 좋은 거예요. 맛이 있든 없든. 계속 더 먹고 싶었는데, 병원에서 안된다네. 진단서 보니까 다 나왔으니까. 한 달에 한 번씩 가서 엑스레이 찍고 약타고 하니까 중증이 아니니까 반찬을 끊는데요. 그래도 나는 돈 주고라도 더 먹고 싶더라고 (참여자 12).

광진구의 사회적경제 조직들은 그 활동이 오래되었음에도 불구하고, 지역사회는 아직 사회적경제 조직에 대한 인지도가 낮다. 사회적경제 조직가들은 초창기의 낭만적 개척자 단계를 넘어서 매우 현실적인 기업가로서 성장한 반면, 지역사회는 여전히 사회적기업에 우호적인 환경을 만들어내지는 못하였다. 따라서 여전히 사회적경제 조직들은 안정화 단계에 들어서지 못하고 불안정한 환경에서 겨우겨우 생존하고 있다. 이들에게 항시 새로운 지원 정책이나 보조금 자원은 사회적경제 시장이 확대될 수 있는 지 기대에서 출발하는 협력이다. 노인돌봄종합은 청소, 영양, 정서서비스에서 새로운 시장을 창출할 수 있다는 전략에서 비롯된 것이므로, 이를 위해서는 취약계층이든 아니라 보편적 서비스로서 지역사회에서 수요에 더욱 의미를 두었다. 즉 ‘종합’의 의미는 각 조직의 상품을 연결하는 것이 아니라, 부가적으로 돌봄을 완성시키는 도구로서 상

품이 기획되어야 하는 것으로 인식되었고, 제도화할 수 있는 상품으로 정착되고, 일반 구매가 가능한 패키지 구성이 가능하다는 판단에서 나오는 나름 승부수였다. 따라서 이들의 조직문화로서 집단적 효능감과 같은 것은 기대하기 어렵다. 광사넷 돌봄클러스터 회원이라는 소속감이나 정체성이 개별 조직의 대표자 개인적 측면에서만 부여된다. 일자리로서 좋은 기회를 제공한다는 측면에서만 전체 구성원들이 동의할 수 있는 내용이다.

광사넷이라는 조직이 사경으로부터 지원금 받으면서 조직화되기 시작한 게 2014년도였거든요. 그래서 같이 하자고 해서 결합했구요, 조직 활동 개념보다 제가 활동하는 개념으로 보시면 좋을 것 같아요 (참여자 6).

3. 사회적경제 조직의 외생적 조건 : 지역사회 역량과 제도적 지원

가. 지역사회역량 - 지역사회공동체가 없다

사회적경제 조직의 서비스를 구매하는 것은 구매가자 가치를 공유한다는 확신에서 있어야 한다. 따라서 노인돌봄종합서비스 이용자는 그 가치를 공유하는 소비자인가라는 질문을 던져야 한다. 사회적경제가 작동하는 방식은 시장 교환거래가 아니다. 더 비싸게 주더라도 서비스를 이용하는 신뢰관계를 바탕으로 한다. 주민들과의 네트워크가 신뢰를 바탕으로 하면, 불편함이나 추가적 비용이 있더라도 서로를 이용하고자하는 서비스 생태계가 형성된다. 그러나 현재는 돌봄 서비스를 받는데 이용자가 사회적경제에 뜻이 있어서 선택하는 것이 아니라 공급자가 이용자를 선택하는 구조이다.

저는 힘들다고 보죠. 의미가 있나? 라는 생각도 들어요. (신뢰)는 실체가 없어요. (관계가 있으면) 친해서 구매를 해주잖아요. 네트워크는 사실 한계가 있어요. 누군가에게 팔아야지 생계유지가 되잖아요. 그렇다고 20명 알고, 30명 사귀고, 50명 사귄 수는 없는 거잖아요. 결국에는 그 사람도 시장인거죠. 결국에는 시장이고 누군가에게 팔아야 하는 거죠. 알지 못하는 누군가에게 팔아야 하죠. 당연히 시장성을 가질 수밖에 없다 하는 게 제 생각이예요. 그러니 지역 기반 안에서 지역밀착형으로 한다는 게 말은 아름답고 의미 있고 좋은데, 그게 시장 안에서 가능하겠냐 싶어요. 한국 사회 안에서. 왜냐면 한국 사회는 옆집에 누가 사

는지도 모르고 이제 가까운 지역 밀착형 사업 보면 마을에서 자라서 마을에서 함께하는 유럽 쪽 모델들이 많은데, 특히 일본 같은 경우 공동체 성향이 많아서 그렇게 하는데, 한국사회는 자주 이동하는 구조고. 그리고 워낙 또 상품이 많고 옆집 건너 슈퍼마켓 있고, 광진구 청소업체 쳐 보면 수 백군데 있고, 마을 안에서 만들어지는 구조라는 게, 지역밀착형 그런 기업들이 성장하는 한국사회에서 모르는 사람에게 과연 가능할까 모르겠어요. 진짜 의미가 있을까요? (참여자 6).

이용자들도 돌봄클러스터를 통해 서비스를 이용할 뿐, 서비스 이용과정에서 여타 사회적 관계가 형성되는 것이 아니다. 재가돌봄서비스의 특성상 이용자는 자신의 집에서 서비스 공급자가 방문하여 서비스만 받는 구조이다. 따라서 지역사회 관계망을 통하여 사회적경제 조직에 대한 정보를 습득하는 것도 아니고, 서비스 공급자를 통해서 다른 사회적 관계망을 확대하는 것도 아니다.

20년 살아도 옆에 집 얼굴도 모르는데, 서울이 다 그래요. 그리고 내가 누구랑 얘기하고 이런 성격 자체가 아니야. 먼저 저쪽 집에서 잘 살 때도 마찬가지야. 그 때는 차 두 대에다가... 그랬는데, 오죽하면 옆 집 아줌마가 "아줌마 여기 살게 아니야. 강남에서 살 분위기인데 왜 여기 살아?" 이러더라고. 그 때는 내가 여기가 잘 맞아 하고 그렇게 생각했지만..... 지금 이렇게 물어보니까 생각이 나네. 나 진짜 앞집 뒷집 어떻게 사는지 생각도 안했네. 고등학교 동창이랑 만나느라 바쁘지 개인적으로 만나서 오고 가는 사람이 없어. 가만히 보니까. (참여자 12)

지역사회기반 서비스 투자는 현재 지역사회 또는 마을의 역량이라기보다는 제도적 영역에 속해야 하는 것으로 판단될 수 있다. 사회적기업이 지역사회역량에 의존한다는 조건은 실증되기가 매우 어렵다. 사회적경제 조직의 외부환경으로서 지역사회 조건이 필요조건이기 때문에, 역으로 사회적경제 조직이 지역사회 조건을 형성한다는 것도 잘 못된 접근일 수 있다. 즉 지역사회공동체가 신뢰와 협력을 바탕으로 발달된 곳이라면 사회적경제 조직의 역할도 늘어날 수 있다. 그러나 사회적경제 조직이 아무리 노력을 한다고 하더라도, 지역사회공동체가 없는 곳에서는 그 역량은 한계에 부딪히게 된다.

긴 안목이 없어요. 제 개인적인 생각인데, 시장을 그렇게 접근하면 타겟을 잘 못 잡는 거라고 생각해요. 시장은 급격한 변화가 있어요. 사경 조직은 존폐가 급격하잖아요. 왜냐면 보유금이 별로 없는 조직이니, 오늘을 살아남아야 내일이 있는 조직들이라, 장기적으로 바라보고 지역 네트워크를 하는 이런 사업을 전개하기에는 힘든 구조인 것 같아요. (지역사회 공동체) 그 구조는 어떤 느낌이나면, 마을 모임에서 모아서 노동하시는 어르신 분들을 교육시켜서 이분들이 친구 집 가듯이 소별이로 하는 게 맞겠다. 일자리도 만들어주고. 그런데 돈을 벌어야 하는 기업이 그거에 에너지를 투입한다는 것은 절대 할 수 없죠. 5년 뒤에는 이렇게 해보자 하지 않는 이상, 그런데 그렇게 전략적으로 하시는 분도 있으시겠죠. 하지만 저는 그 시장에 맞는 조직이 필요하다보는데, 우리는 공격적인 시장에서 승부를 해야 하고. (참여자 6).

나. 네트워크 - 사회적경제 주체들 간의 협력

사회적경제 조직이 시장경제 조직과의 다른 점은 경쟁을 통해서 시장을 독점하려고 보다는 협력을 통해서 시장을 확대시키려 한다는 것이다. 따라서 사회적경제 조직들은 네트워크를 그들 생존에 중요한 요인으로 삼는다. 이는 규모의 경제 측면에서 열악한 조직들이 지역사회 네트워크를 통해 규모를 키우는 전략이기도 하다. 노인돌봄통합서비스의 의미도 클러스터 실험이다. 클러스터 활동을 통해 개별 조직들이 협력적 파트너십을 구성하여 지속가능한 체계를 만드는 것이다. 돌봄의 영역에 한정한다 하더라도, 지역사회에는 유사한 서비스와 사업들이 산발적으로 전개된다. 따라서 사회적경제 조직들의 네트워크는 통합적인 서비스 상품을 구축함으로써 시너지효과를 극대화할 수 있다.

주 1회 미팅을 하고 사무국에서는 많이 도우려고 하죠. 각 케이스에 대해 “어르신들 뭐 하시는 게 좋겠는지 상의하면 1번 반찬, 2번 청소, 3번 요양 등 저희가 들어갈 수 있는 서비스를 같이 이야기해요. 저희가 이번에는 어르신들에게 맛보기 서비스를 드려야 되겠다고 주장해서 4주간 기초수급자분들 뿐 아니라 일반 어르신들에게도 무료로 할 수 있도록 지원을 해달라고 요청드렸구요. 사무국에서도 내년 12월까지의 예산이 있으니까 정서를 먼저 넣고 정서를 하는 강사가 이 어르신에게는 반찬이 있었으면 좋겠다 청소가 있었으면 좋겠다 연계하면 좋겠다고 했어요. 왜냐하면, 요양보호사로부터 역으로 들어오는 게 폭이 너무 좁아서, 정서를 기본적으로 먼저 넣고 정서 강사가 기본적으로 어르신이 필요한 걸 더

잘 알거 아니냐 그래서 이분들을 통해 부가서비스를 더 언자라는 이야기가 나온 거예요. 다들 복합서비스를 제공했으면 좋겠다고 말하고 있고요 (참여자 9).

돌봄클러스터 회원사들의 협력은 아직 걸음마 단계이다. 네트워크 활성화를 위해서는 인력, 시간, 역할분담, 그리고 심리적인 연대가 대한 필요한데, 아직은 지속적이고 정기적인 회의를 만들었을 뿐 다양한 조직의 특성에 대한 이해도 부족하다. 네트워크 협력은 광범위한 가치에 대한 동의 그리고 사업-자원에 대한 공유일 뿐이다.

저는 생산자들이 똑같은 양만큼 가치를 가져야 한다고 생각하지 않아요. 그래도 공통된 가치가 있는 거죠..... 물론 사회적 목표도 약간씩 다 달라요. 그러나 공통된 것조차 없으면 들어올 수 없죠. 그것을 갈무리 해주는 것이 협동사회네트워크나 클러스터가 되는 거예요. 여기에 각자가 가진 모든 가치를 넣으려 하면 안 될 거예요. 지금 식당을 보면, 이게 수지가 안 맞아요. 하지만 필요하니까 하자라는 건데, 지금 수지에 정신이 가 있는 거예요. 처음에 생각했던 부분이 하나씩 사라지는 거죠. 이거 왜 하는 거지? 이런 고민들이 있는 거고 그렇게 되면, 공유되는 가치가 사라지는 거고 그럼 이 상태로는 할 수 없는 거죠. 그래서 결국 생협이 오랜 기간을 통해서 가치와 내용들이 구조화되었듯이, 우리도 시간이 필요한 것이고, 결국 초기에 그 설계가 뭐냐는 것이 중요한 것이 되겠죠 (참여자 3).

클러스터 사업을 통해서 무언가를 만들어 보자의 큰 취지에 동의가 되었으니 사업을 했을 것이잖아요. 어쨌든 지금은 보조금을 가지고 테스트하고 있는 과정이고요. 특구사업 3년이라는 시간이 지나 자체적인 법적 틀이나 상품적 틀이 되든지, 무엇이 만들어지고 나면 클러스터에 맞는 서비스 조직을 따로 하나 만들어야 하나 고민을 하고 있어요 (참여자 6).

다. 제도적 지원 - 수요자지원 포괄바우처와 공급자지원 공간인프라

사회적경제 조직이 돌봄 클러스터를 통해 상품패키지를 공급한다 하더라도 지역사회 내에서 이용자들이 그 서비스를 구매하는 것은 아니다. 이미 경쟁시장에서 상품은 넘쳐난다. 사회적경제의 소비는 소비자가 사회적 기업에 대한 선호가 있어야 한다. 그러나 사회적경제 조직에 대한 수요는 적고, 이를 지역사회로 한정하면 더욱 줄어든다. 규모의 경제 측면에서 실패할 가능성이 농후하다. 따라서 사회적 경제조직의 장점을 살리면서 지역사회 주민들의 욕구를 연결시키는 매개조직이나, 영리시장이 공급하지

않는 공공시장이 필요로 된다. 지금까지 사회적 기업의 성공사례도 공공이 구매자인 경우가 대다수이다. 특히 민간 영리시장은 지역사회 노인들의 욕구에 대해 민감하지 않다. 시장 전체의 구매력에 민감할 뿐이다. 정부와 사회적경제 조직은 주로 공공영역에서 활동하며, 따라서 공공 영역에서의 협업관계가 형성되어야 한다.

이미 서구에서는 사회서비스를 제공하는 사회적경제 조직을 공공영역으로 간주하고 있다. 노인돌봄의 경우도 사회공공성이 중요한 가치를 차지하는 영역이다. 각 기업이 제공하는 개별 서비스가 아니라 노인의 일반적 욕구에 대응하는 포괄적인 서비스로 패키지가 형성되고, 동주민센터와 같은 공공조직이 서비스 욕구를 지닌 지역사회 노인을 발굴하면, 그 서비스를 사회적 경제조직이 우선 구매를 할 수 있도록 하는 제도가 뒷받침되어야 한다. 그리고 사회적경제 조직이 우선 공급자가 되어야 하는 이유는, 이들이 상품만 파는 게 아니라 욕구 파악도 하면서 공공 기능을 수행하기 때문이다. 정부와의 파트너십 하에서 공공서비스를 제공하고 있으니 사회적경제 조직이 우호적인 시장진입이 마련되어야 한다. 이런 시스템이 없으면 사회적경제 조직은 자신들이 판로를 형성하여야 하고, 가격경쟁력을 갖추어야 하며, 시장경제에서 그냥 보호막 없이 싸울 수밖에 없다. 그러나 사회적경제 조직이 일반 영리조직과 보호막 없이 싸우면 그 생존이 불가능하다.

우리 고민은 제도 판로예요. 공적자금으로 구매하자라는 것이죠. 구매는 2가지 방법일 거예요. 찾동과 같이 사회복지적 차원에서 접근했다가 필요가 들어난 사람에게 공급을 들어가는 방법, 또는 일정 소득이 이하의 분들에게 바우처로 선택하게 하는 방법이죠. 그런데 저는 클러스터에 있는 조직들이 이 안에서 클러스터 안의 상품만을 가지고 생존해야하는 가는 반대예요. 시장에 있으면 시장 가격과 같아야 해요. 그런데 우리는 추가적으로 더 들어가는 관계적인 요소가 있죠. 그것이 선택의 폭을 넓히는 것일거고요. 우리는 클러스터에서 실제 재정적 지원이 없어요. 우리는 오히려 투자예요. (이 사업을 하기 위해) 행정비용이나 인건비가 나가고 있는 거고. 인스케어같은 경우 아예 사람을 세팅해놔기 때문에 200-300씩 손해보고 있어요. 이것이 제도화되는 과정과 규모 즉 지역사회 내에서 통용되는 이런 것이 되면 역으로 도움이 될 수 있겠지만 처음에서부터 여기를 (사회적경제 조직 이) 생존의 활로로 보고 접근하면 쉽지는 않을 것 같아요 (참여자 3).

지역사회서비스투자사업은 저희 목표죠. 그런데 그 것은 구에서 자체적으로 기획해서

해야 하고 우리가 하고 싶다고 되는 건 아니니까, 저희 혼자 힘으로 어렵죠. 클러스터 사업이 함께 지역사회서비스 바우처사업으로 가야죠..... 노인돌봄서비스를 받아야 하는 바우처 대상자를 정해놓고 바우처를 클러스터에게 지급하면 시간당 요양이 되었던 정서 서비스가 되었던, 그 요금이 배분되는 통합적인 서비스를 만들지 않으면 쉽지 않을 것 같아요. 바우처 사업이 되어야 지속성이 있을 수밖에 없고요. 그런데 그게 되려면, 객관적 공신력을 얻어야 하잖아요. 아동국악협회 우리 힘으로는 쉽지 않죠.....사회복지 쪽 이런 분들과 함께 프로그램에 대한 완성도를 고민하려 해요.(참여자 8).

사회적경제 조직은 시장조직과 차별화된 서비스를 제공하고 있다는 공신력이 필요하다. 사회적 가치 상품을 인정해야 하는데 그것은 이들 조직이 노인들의 욕구에 반응해서 서비스가 제공된다는 것이다. 사회공공성의 논리가 작동하는 지역사회 인프라로서 사회적경제 조직인 것이다. 따라서 서비스 욕구를 지역에서 파악하고 그 파악한 욕구에 따라서 클러스터가 작동하는 체계가 필요하다. 장기요양보험도 이미 보편적 서비스이다. 돌봄은 국가의 공공부문이 책무성을 지녀야 하는 정책 또는 제도이다. 지역사회기반 돌봄서비스는 노후생활에 반드시 요구되는 서비스를 지역사회에서 보다 효과적으로 운영한다는 것일 뿐이지만, 제도에 의해 사회적경제 조직의 사회공공성이 보증되어야 한다.

그런 길을 저희는 모르는 거예요. 그런 쪽을 뚫고 나간 적도 없고, 인맥관계도 형성이 안 되어있고, 해봤자 지역에서 눈에 들어오는 방법도 모르고. 그래서 돌봄 클러스터 사무국에서 총괄적으로 해야 하는 것 같지만, 그렇다고 우리가 사무국에만 맡기면 안 되고, 우리 나름대로 어필을 해야 하는데, 그런 방법이 약해요. 잘 모르죠. 저희가 시장에 대한 개념 자체가 저희도 명확치 않기에 그렇지만, 어쨌든 사회서비스인건 분명하긴 하지만 이것을 제공하는, 근간이 되는 단체가 있으니 이것에 대해 같이 고려해주면 좋겠다라는 바람이 있어요. 좋은 게 있으니 내용만 가져가지 말고, 균형을 이룰 수 있게 세밀한 관심과 지원이 필요하죠 (참여자 8).

그래서 제도화 하는 것이 맞고요. 그리고 소비자가 선택할 때 생협은 비싼지 알지만 사요. 그런데 사회적 경제조직은 가치에 대해 아는 분도 떨어지고, 비싸다고 사지 않아요. 이게 제일 힘들거든요. 돌봄도 마찬가지예요. 우리는 돌봄 노동에 대한 문제를 1시간에 대해 이용자 전액이면 만원 이상 받거든요. 그런데 시중에서는 5천원 내요. 그런데 우리가 5천원에 못해요 (참여자 3).

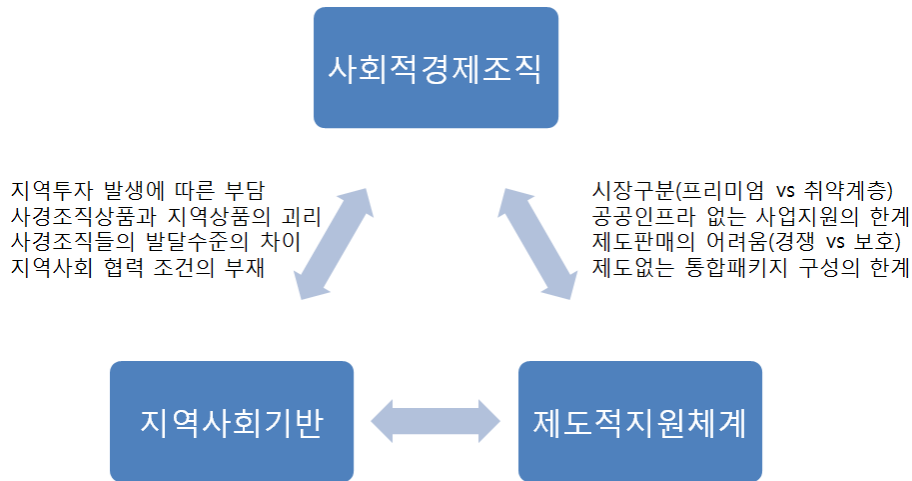
사회적경제 인프라에 가장 도움이 되는 지원은 공간이다. 사회적경제는 마을과 같이 비공식 부분의 성장에 따라 함께 성장하는 조직인데, 문제는 마을이라는 공공 공간이 없다는 것이다. 무엇보다 사회적경제 조직이 지역사회 서비스 시장에서 어려움을 겪는 것도 서비스를 제공 또는 연계할 수 있는 공간이다. 사회적경제 조직은 지역사회 공공 인프라가 마련되는 조건에서 자생적으로 성장할 뿐이다. 사회적경제 조직이 시장조직보다 추가비용이 지출되는 서비스를 제공한다면, 공공에 부합한 목적을 수행하는 만큼 공공으로부터의 혜택이 주어져야 한다. 그리고 그 최적의 내용은 복합공간이 될 수 있다.

전에는 작은데 있다가 무리해가지고 투자해서 이사 왔는데, 여기서도 만만치 않네요. 월세가 부가세포함 264만원이에요. 제반공과금, 회계사비용 다 치고 급여를 제외한 고정비용이 월 700만 원 정도예요. 식사시간에 급여가 낮기 때문에 중식도 제공을 하거든요. 공간고민도 심각하게 하고 있어요. 다른 단체들과 현실감이 있을지 없을지 모르겠는데, 같이 건물을 같이 사자. 라고 말해본적도 있어요. 건물을 사서 나눠쓰고 공동공간 활용하고 그런 논의들도 조금씩 하고 있죠 (참여자 8).

4. 소결 : 사회적경제 조직-지역사회기반 서비스-제도적 지원의 생태계

광진구 노인통합돌봄서비스의 구조는 세 가지로 요소로 구성되어 있다.

[그림 4-1] 광진구 노인통합돌봄서비스의 구조



사회적경제조직, 지역사회기반, 제도적지원체계가 서로 맞물리면서 가능성과 한계를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 네트워크 사무국이 없는 상태에서 회원사들만의 자발적 협력으로는 본 사업이 유지되기 힘들다. 개별 회원사들은 사회적경제 조직으로서의 활동해은 시장도 다르고, 발전단계도 다르고, 또한 ‘지역사회기반’ 조직으로서의 정체성이 다르기도 하다. 따라서 이들이 협력한다는 전제는 지역사회기반 서비스를 생산한다는 것뿐인데, 이는 오히려 개별 조직에게 마이너스 부담이 되는 상품이다. ‘에이징 커뮤니티’란 광사넷이 형성한 돌봄네트워크 조직의 가치일 뿐이고, 개별 회원사들은 생존의 활로일 뿐이다. 따라서 지역사회기반 서비스로서 돌봄통합서비스 패키지가 마련되기 위해서는 사무국에 대한 지원이 반드시 필요하다. 돌봄클러스터 사무국 체계가 유지되어야, 통합서비스를 실제 조정하고 컨트롤할 수 있다. 이는 클러스터 상품패키지를 관리하는 인력이기도 하지만,케어매니저로서 노인이용자의 욕구를 사정할 수 있는 인력을 의미한다.

둘째, 지역사회기반 서비스는 거점공간이 필요하다. 현재 개별 회원사들의 상품이 클러스터 사무국을 통해 개별적으로 연결되는 구조에서는 상품의 가격을 지역사회 욕구에 맞게 조정하기가 어렵다. 기존 상품의 가격구조는 이미 최적화된 시장에 맞게 형성된 반면, 지역사회기반 서비스로의 전환은 새로운 비용을 부과하기 때문이다. 즉 노인영양식을 재가노인에게 배달하기 위해서는 냉동탑차가 필요하고, 배달 비용도 추가된다. 정서서비스를 재가노인에게 제공하기 위해서는 일대일 대면서비스라는 새로운 상품을 필요로 한다. 홈케어서비스를 주거가 취약한 가정에 제공하기 위해서는 프리미엄서비스를 하향조정할 필요가 있다. 이 모두 사회적기업이 추구하는 노동통합형, 좋은 일자리 제공에 역행하는 결과를 가져온다. 따라서 클러스터의 상품패키지로 개별 상품들이 조정되어 출시되기 위해서는, 기존의 비용구조를 획기적으로 낮출 수 있는 기제가 필요하다. 열린밥상과 같이 오프라인 플랫폼은 좋은 사례이다. 다만 이러한 플랫폼을 사회적경제 조직 스스로 만들기는 매우 어렵다. 제도적 지원이 공간지원으로 확대되어야 하는 이유이다.

셋째, 지역사회기반 서비스의 의미는 사회적경제 조직의 혁신성에 있으며, 지역사회 공동체와 이용자 참여를 단순히 적용하기는 어렵다. 재가노인서비스의 특성상 이용자들의 참여와 자기결정은 한계가 있다. 노인들이 해당서비스를 선택할 충분한 정보와 자원을 가지고 있지 않으며, 또한 이들에게 제공되는 서비스는 본인이 지불하는 것이 아니라 제도가 지원한다. 즉 마을공동체의 조합원들이 스스로 공공성이 높은 재화와 서비스를 생산하는 것이 아니라는 뜻이다. 이용자 중심 그리고 공동체 지향의 접근이 사회적경제 조직의 특성이라고 하더라도, 노인돌봄과 관련해서 적용할 수 있는 지점은 극히 드물다. 예를 들어, 구매력이 낮은 노인들이 스스로 청소나 급식 욕구를 표현하여 서비스를 요청하는 것이 아니라 공급자의 판단 하에 수급 또는 제공여부가 결정되는 것이기 때문이다. 이 경우 지역사회기반의 특성은 공급자 중심의 기제에 적용되어야 한다. 사회적경제 조직의 구성원들이 노인들과 형성한 우호적 관계를 통해 복합적 욕구를 파악하고 이를 사회적경제 네트워크의 역량으로 해결하는 것이다. 따라서 사회적경제 조직의 구성원들 간의 가치공유, 협력, 신뢰가 더욱 중요하다. 아직까지 클러스터의 사업으로만 작동되는 노인돌봄종합서비스는 이러한 측면에서 한계를 보인다. 각 조직의 다양한 혁신을 독려하고, 종사자들이 상호교류하며, 의사결정을 서비스 제공 종사자들에게까지 확대하는 작업이 병행될 필요가 있다.



제5장

성북구 노인통합돌봄서비스 분석 및 평가

제1절 성북구 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축

제2절 분석 및 평가

제1절 성북구 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축

1. 노인통합돌봄서비스 지원체계

성북구에는 2012년부터 마을공동체 활성화를 위해 지원기관으로 활동했던 마을만들기지원센터(성북구예산 민간위탁으로 (사)나눔과미래가 운영)와 사회적경제 활성화를 위해 사회적경제생태계조성사업단(서울시에산으로 성북구사회적기업협의회가 운영)이 있었다(양현준, 2017). 이런 상황에서 성북구의 정책으로 클러스터 공간 조성계획이 발표되었다. 이에 민간진영에서는 두 중간지원조직과 더불어 성북내 다양한 민간의 활동 거점이 될 수 있는 지역법인 구축에 대한 논의를 거쳐, 2014년 6월 마을과 사회적경제조직 및 풀뿌리단체 등이 참여한 함께살이성북 사회적협동조합을 창립하여 지역의 울타리역할을 하고 있다.

함께살이성북 사회적협동조합(박학용 대표)은 2015년부터 성북구마을사회적경제센터 수탁 법인이 되어 현재까지 이르고 있으며, 2015년 초 지역문제를 사회적경제 방식으로 풀어가기 위한 시도로 서울시사회적경제 특구사업을 유치하였다. 지역의 욕구를 직접 조사하여 성북구의 특성상 도시환경개선과 돌봄에 대한 수요가 많음을 확인할 수 있었다. 이에 장위동을 거점으로 한 사회서비스센터 구축을 통해 이 문제를 해결하기 위한 의제를 만들었다. 2017년에는 지역사회서비스 혁신모델의 일환으로 노인돌봄 분야 업종 컨소시엄 사회적경제조직을 결성하여 지역의 현안과제를 해결해 나가고 있다. 이와 같이 함께살이성북 사회적협동조합은 커다란 울타리 역할을 맡고 있다면, 실제 노인돌봄서비스 수행주체인 협동조합 성북나눔돌봄센터(유영창 이사장)는 촘촘하게 대상자의 욕구를 파악하여 서비스를 연계하고 있다.

협동조합 성북나눔돌봄센터 유영창 이사장은 지난 2017년 12월 19일 주민주도 지역사회 혁신방안 모색 토론회에 참석, 주민주도 지역사회 혁신 모델 사례를 발표하였다. 성북구는 지역사회 혁신사업에 민간의 주도성을 강화하고, 민관의 협력적 거버넌

스를 구축하고자 지난 6월 13일 성북구 사회적경제 성공사례 발굴 사업설명회를 개최하였고, 여기에는 모두 5개 컨소시엄이 참여하였는데 최종 성북사랑컨소시엄의 노인 맞춤형복지서비스가 선정되었다.

성북구 사회적경제조직(성북사랑컨소시엄)이 추진하는 ‘어르신 안심돌봄 종합서비스’의 사업전략은 우선, 성북구 고유의 지역밀착형 노인복지서비스 모델 개발, 수요자 중심의 맞춤형 통합서비스를 제공하는 것, 지역내 다양한 사회적경제조직들을 최대한 활용한 노인돌봄 서비스 네트워크를 구축하여 지역사회에 기반한 다중이해관계자 협동조합에 의한 사업모델을 개발하는 것이다. 이를 통한 수익모델 개발에 의한 사업의 지속가능성을 제고하면서 일단 두 지역(장위동, 석관동)을 중심으로 시범지역을 선정하여 수행하면서 모니터링을 통해 성과를 바탕으로 타지역으로의 확산을 도모하고 있다. 다음 [그림5-1]은 성북구에서 수행하는 지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 업무흐름도이다.

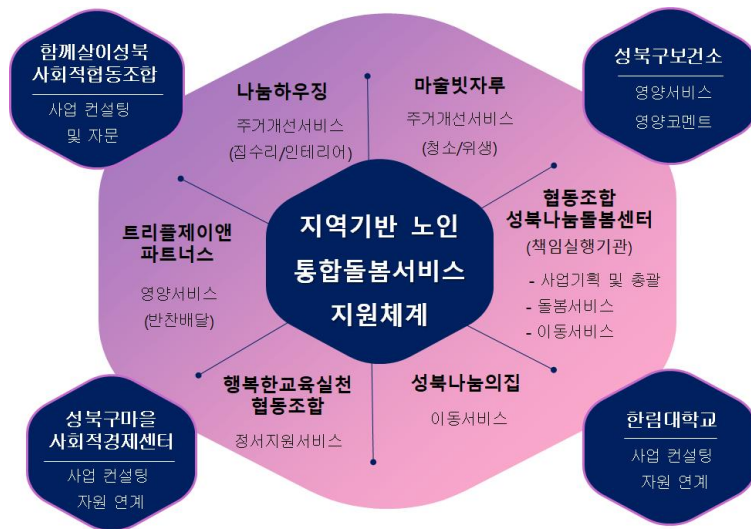
[그림 5-1] 지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 업무흐름도



자료: 유영창(2017)에서 일부 수정함.

한편, 2016년 7월부터 시작하여 향후 3년간 진행되는 ‘지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축사업’에 참여하는 사회적경제조직은 협동조합 성북나눔돌봄센터를 중심으로 하여 트리플제이엔파트너스, 나눔하우징, 성북나눔의집, 마술빛자루, 행복한교육실천 협동조합 등 모두 6개 조직이다. 지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구성은 아래와 같다.

[그림 5-2] 성북 지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구성



자료: 유영창(2017)에서 일부 수정함.

2. 노인통합돌봄서비스 영역별 공급기관 특징

이들 지원체계 가운데 거점기관으로 중추적인 역할을 하는 곳은 그동안 지역에서 줄곧 장기요양서비스를 수행해온 성북나눔돌봄센터이다. 성북나눔돌봄센터는 협동조합으로 분류된다. 처음에는 2004년 8월 성북지역자활센터내 가사간병사업으로 시작해서 2008년 7월 성북나눔돌봄센터로 개설하여 노인장기요양보험 방문요양사업을 시작하면서 지금은 가사간병과 노인돌봄종합서비스와 방문요양서비스를 수행해 오고 있

다. 2016년 10월에는 협동조합 성북나눔돌봄센터로 전환하면서 사회서비스 공급체계의 새로운 모델을 개발하려는 시대적 요청에 부응하는 서비스를 공급하여 지역의 사각지대 노인들의 삶의 질 향상에 주력하고 있다. 협동조합 성북나눔돌봄센터는 2017년 3월 서울시 어르신돌봄종사자지원센터와 좋은돌봄 사회적 협약식을 체결하여 장기요양기관이 요양보호사의 권리를 보호하고 어르신에게 좋은돌봄을 제공하는 좋은돌봄 실천 기관에 등록되어 있다.

또한 성북구가 사회적기업에 대한 시민의 관심을 높이고 지역과의 연계를 증진시키기 위해 크라우드펀딩과 시민투자자가 결합한 지역상생 크라우드펀딩 시민투자오디션에서 유명창 이사장이 대상을 수상하였다.

성북나눔돌봄센터는 돌봄서비스가 필요하지만 장기요양 등급을 받지 못해 공적서비스에서 누락되어 있던 노인을 발굴하여 요양보호사를 파견하여 주 2-3회 기본돌봄을 제공하고 있다. 2차년도 사업이 진행되는 2017년에는 이동서비스에 대한 욕구가 높아져 성북나눔의집과 함께 이동서비스도 제공하고 있다.

트리플제이앤티파트너스(라운드키친7)는 예비 사회적기업이다. 2015년 시작한 신생기업인 라운드키친7은 반찬 및 도시락을 조리하여 온오프라인에서 판매하는 식품제조업체이다. 라운드키친7의 첫 번째 장점은 오랜 경험으로 체득한 가정의 레시피를 그대로 재현한다(homemade recipe). 실제 가정에서 어머니들이 사용하는 요리법을 전수받아 그대로 요리하며, 홈페이지를 통해 가정식 레시피 응모가 가능하도록 하였다. 두 번째 장점은 엄선된 국내산 식재료와 천연조미료로 건강하게 조리하는 것이다(healthy cooking). 세 번째 장점은 매일아침 7시 이전 고객의 주문을 취합후 가정식으로 소량 조리하여 당일 신선배송을 원칙으로 한다(fresh delivery).

영양서비스는 성북구 보건소 영양플러스팀과 연계하여 노인 개인별 질병에 따라 조리방법 코멘트와 식단표를 제공받아 노인 맞춤형 영양관리를 함으로써 노인의 건강향상에 기여한다. 매주 목요일 기관대표 혹은 직원이 직접 서비스이용자인 노인을 찾아 1주일 분량의 국과 반찬 6-7가지와 과일을 건네준다. 서비스를 수행하는 과정에서 가장 큰 아쉬움은 혼자 지내는 노인에게 반찬만 건네주며 몇 마디 인사를 하고는 바로 돌아야한다는 것이다. 가져간 반찬을 가지고 밥상을 차려 드리며 식사하는 모습을 지켜본 뒤 남은 반찬을 냉장고에 잘 보관하는 것까지 지켜보고 돌아온다면 훨씬 마음이

가벼울 것 같다며 독거노인의 배송방법에 대해서는 한층 더 섬세한 설계가 필요함을 지적하였다.

다른 돌봄서비스와는 달리 영양서비스는 재화를 직접 전달한다는 이점이 있어 1차년 사업평가에서 서비스 만족도가 가장 높게 나타났다. 서비스 종료 이후 본인부담을 해서라도 서비스를 지속하기를 희망하는 의견이 제시되었다. 서비스 이용자의 욕구와 더불어 사업의 지속가능성 확보방안으로 2017년 2차년 사업부터는 연구진 자문을 얻어 본인부담금 비율을 적용하여 다음과 같이 진행하고 있다. 예를 들면, 영양서비스를 받는 수급권자인 노인의 경우 기본 4개월은 무료로 제공받고 이후 4개월은 한 달 5,000원 정도 지불하면 영양서비스를 추가로 받을 수 있도록 2차년도 사업에서는 조정된 것이다.

[표 5-1] 2차년 서비스 이용기간 및 본인부담금비율 신설

서비스명	서비스 이용기간	본인부담금비율		
		수급권	차상위	일반
돌봄	기본3개월무료+3개월유료추가	3%	7%	15%
영양	기본4개월무료+4개월유료추가	3%	7%	15%
정서	기본3개월무료+3개월유료추가	3%	7%	15%
주거환경	일회성+일정기간A/S	※ 주거환경과 이동지원은 사안에 따라 일부 본인부담금이 유동적으로 적용됨		
이동	일회성+정기			

나눔하우징은 2010년 설립된 사회적기업이다. 나눔하우징의 모태는 1992년 일용직 건설노동자의 자활인 노동자협동조합이다. 나눔하우징은 그동안 축적해온 주거복지 경험을 바탕으로 지역사회에서 새로운 일자리를 창출하여 생활의 안전성을 도모하는 한편, 주거환경이 열악한 이웃에게 쾌적한 주거환경을 제공하고 있다. 이러한 나눔하우징의 주요사업은 세 가지이다. 첫째, 공익형 집수리사업으로 노후화된 주택에 대한 주거환경 개선을 위해 해마다 어려운 이웃 1,000여 가구의 집수리 공사를 하고 있다. 둘째, 실내건축 분야의 전문 공사업체 진출하여 상업공간 및 업무공간의 친환경적

인 실내건축 기술서비스를 제공하고 있다. 셋째, ‘꽃을 심는 손’이라는 브랜드를 개발하여 실내에서 식물을 키우기 편리한 나눔포트를 개발하여 자연친화적인 방식의 실내 환경을 제공하고 있다.

노인통합돌봄서비스에서 나눔하우징은 주거환경개선서비스로 집수리(도배, 싱크대 교체, 안전바 설치)를 담당하고 있다. 서비스 이용자는 반지하방 또는 열악하고 노후된 주택에 거주하는 경우가 많아 반복적인 도배나 장판을 교체하는 것보다 근본적인 대책 마련이 시급한 상황이다.

성북나눔의 집은 대한성공회에서 운영하는 기관으로 1988년 설립되었다. 성북나눔의집은 고유사업으로 독거노인의 병원동행, 음식나눔, 말벗 등의 정서, 말벗, 의료지원을 하는 가정결연사업을 진행해 오고 있다. 이를 계기로 성북나눔의집 기관차량을 이용하여 주 1회 병원동행 서비스를 시작하였다. 문맹인 어르신이 종합병원에서 진료를 볼 때 복잡한 서류를 처리하는 것과 의료진의 위압적 태도에 대응하는 등 자녀역할에 성실히 임하는 태도가 중요하다고 보았다. 실제 이동지원서비스를 수행하는 김은경 부제는 하루를 꼬박 이용자 노인들 삶 속으로 들어간다. 아침 아홉시 자택에서 노인과 동행하여 병원으로 이동 후, 병원에서 필요한 모든 업무를 함께 처리한 뒤 자택까지 안전하게 모셔다드리는 것으로 하루를 마감한다.

성북구 내에서도 장위동, 정릉지역은 언덕과 가파른 경사에 다세대 및 주택이 많이 조성되어 있어 거동이 불편한 노인들이 병원, 약국, 시장 등 생활편의시설을 이용하기에 상당한 어려움을 지니고 있다. 특히 몸이 불편하여 병원에 다니고 싶은 욕구가 많으므로 이동지원 욕구가 많다.

성북지역자활센터내 마술빛자루는 2011년 설립된 자활공동체이다. 처음부터 대표직을 맡아 지금까지 이끌어 오는 김정식 대표는 4명이 시작해서 현재는 3명의 직원과 함께 학교 등의 건물 청소를 한다. 2016년부터 노인통합돌봄서비스에 참여하면서 가능하다면 일정을 비워서라도 독거노인 주거환경을 위한 대청소, 소독 및 방역서비스를 맡아 성심껏 하고 있다.

이들은 덩거나 비가 오더라도 상관없이 쿨쿨한 곰팡이 냄새가 진동하는 방문을 열고 들어가, 혼자 우두커니 앉아있는 어르신에게 따뜻한 말 한마디를 주고받으며 쌓아둔

오래된 물건들을 정리한다. 때론 마모된 칫솔조차 아까워하며 버리지 못하는 어르신을 달래며 눅눅한 화장실과 부엌 싱크대, 거실 등 어르신 주거공간을 마술빗자루로 쓸 듯이 치우고 있다. 일을 하면서도 혼자 있는 어르신의 말벗이라도 되어주고자 꾸준히 말을 걸고 대화를 시도한다. 처음에는 점심을 나가서 먹고 들어왔으나 이후로는 음식을 배달해서 어르신과 같이 식사를 하며 주로 이야기를 듣는다. 안타까운 일은 깔끔하게 정리를 하여 만족감으로 돌아오지만, 얼마 지나지 않아 어르신의 오래된 습관으로 치우지 않게 되어 도로 이전처럼 어지러진 모습이 되므로 꾸준한 관심이 필요하다.

행복한교육실천협동조합은 2014년 설립된 진로코칭상담사 교육과 실버놀이지도사 양성교육 등 지역사회 주민교육을 주도하는 협동조합이다. 행복한교육실천협동조합 소속 실버놀이치료사는 정서지원이 필요한 어르신 가정을 방문하여 어르신과 정서적 교감을 통하여 내재된 욕구를 표출할 수 있도록 돕는다.

행복한교육실천협동조합에는 공감아카데미 연구소를 두고, 청소년파트와 실버파트에 맞는 교육콘텐츠를 개발한다. 실버파트는 실버놀이치료사를 양성하여 주민센터, 문화센터, 경로당 등을 방문하여 정서지원을 하고, 청소년파트는 성폭력예방교육, 자유학기제, 흡연예방교육 등을 담당하고 있다.

인간적인 삶이 중요하다는 판단아래 김선희 이사장은 성북구 노인통합돌봄서비스를 받는 어르신들이 기본적인 돌봄도 보장되어야 하지만, 우울감이 높은 노인들에게 자신의 삶을 기억할 수 있는 그날까지 조금이라도 행복하다는 느낌을 받을 수 있도록 지원하고 있다.

성북구 노인통합돌봄서비스 지원체계에 참여한 6개 조직은 모두 각각의 비즈니스모델이 있었고, 그 위에 노인통합돌봄이라는 새로운 영역이 더해진 것이다. 영양서비스를 지원하는 라운드키친⁷은 최고급 식자재를 사용하여 프리미엄 고객을 확보하려는 한 축과 사회서비스를 통한 사회적 가치를 실현하고자하는 다른 한 축을 교차하여 비즈니스 컨셉을 사회적기업으로 키워보고자 하는 바람을 갖고 있다. 성북나눔돌봄센터는 원래 나눔의집 산하조직이었으나, 노인통합돌봄서비스의 핵심역할을 하면서 2016년에는 협동조합으로 전환하여 조직의 내실을 다지는 동시에 외연의 확장에 기여하고자 하였다.

지난 2016년 본 연구에서 실시한 사회적경제조직 기관조사에서 성북구 사회적경제조직 네트워크 현황을 파악하기 위한 질문에서는 성북구마을사회적경제센터와 함께살이성북 사회적협동조합의 이름이 각각 3번씩 언급되었다. 그 다음으로 2번 언급된 기관이 협동조합 나눔돌봄센터와 성북지역자활센터였다. 이처럼 성북구 사회적경제조직은 아직 민간영역에서 활발하게 추동되기보다는 중간지원조직의 영향력 아래에서 사회적경제조직의 뿌리를 깊이 있게 내리는 단계에 있는 것으로 포착되었다. 협동조합 성북나눔돌봄센터는 사경조직들과 적극적인 소통과 참여를 견인하기에는 협동조합으로서의 정체성이 약하므로 리더십을 발휘하기에는 어려움이 있다. 그럼에도 성북에서 오랜기간 장기요양서비스를 지원해온 베테랑 기관답게 인근 주민센터, 보건소 등과 연계하여 돌봄사각지대 노인을 새로이 발굴하여 통합돌봄서비스를 보급하려는 열정과 정성이 묻어나고 있다.

제2절 분석 및 평가

지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 시범사업을 수행하는 사회적경제조직의 중장기 계획과 실행단계별 과제를 도출하고자 개별조직 심층인터뷰를 수행하였다. 조직대표 인터뷰는 구조화된 질문지로 기관방문을 통해 이루어졌으며, 두 시간 남짓 소요되었다. 서비스 이용자 인터뷰는 이용자 자택에서 한 시간 정도 진행하였다. 연구의 윤리성을 확보하기 위해, 연구에 참여하는 모두에게 연구의 목적을 충분히 전달하였으며, 자발적 참여로 이루어졌다.

아울러 연구참여자의 연구윤리 보호를 위해 한림대학교 생명윤리위원회 심의를 통과하였다(HIRB-2017-077). 인터뷰 분석을 위해 조사과정에서 진행된 모든 내용은 녹음하였고, 이후 내용을 자료화한 후 연구문제를 중심으로 내용분석(contents analysis)을 실시하였다.

1. 연구참여자 특성

이 연구의 첫 번째 관심은 지역사회의 주요 아젠다인 노인의 복합적 돌봄니즈에 대응하여 사회적경제조직들이 긴밀한 네트워킹을 통하여 노인통합돌봄서비스를 제공하는 과정에서 사회적경제조직의 지속가능한 복지생태계 모델을 개발하는 것이다. 두 번째 관심은 시범사업 모니터링을 통하여 지역기반 노인통합돌봄을 이용하고 서비스를 제공하는 과정에서 노인통합돌봄 이용자와 공급자인 사회적경제조직들이 각각 어떠한 변화를 보이는가를 평가하고자 한다. 세 번째 관심은 노인통합돌봄에 대응하는 사회적경제조직 네트워크가 지속가능한 복지생태계를 조성 및 유지, 발전시키기 위한 방안을 모색함으로써 지역사회 노인통합돌봄의 지속가능한 생태계 선순환 구성에 기여하고자 한다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 이 연구에서는 노인통합돌봄서비스를 수행하는 공급자 측면에서 지역기반의 사회적경제조직 개별기관의 역동적인 변화과정을 관찰하고자 한다. 지역사회 공통의 핵심 아젠다인 노인통합돌봄서비스를 수행하는데 있어 어떠한 움직임을 보이는지를 한 걸음 더 들어가서 기관조직 대표들과 심층인터뷰를 통해 자료를 확보하였다.

한편, 이용자 측면에서는 어떠한 변화과정을 보이는지 파악하기 위하여 이용자 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰를 위해서 협동조합 성북나눔돌봄센터의 유영창 이사장의 추천과 협조를 받아 각 서비스영역별로 이용자 가정을 방문하여, 이용경험과 아직 충족되지 못하는 부분은 무엇인지 등을 질문하였다. 공급자 인터뷰를 통해 성북구 노인통합돌봄서비스에 참여하고 있는 사회적경제조직의 특성을 보다 정확하게 이해하고, 사업운영 주체의 경험을 담아보고자 진행하였다. 성북구 노인통합돌봄서비스에 참여하고 있는 사경조직은 모두 7군데로, 서비스 수행주체 책임자와 2017년 7월과 8월동안 인터뷰를 진행하였고, 이후 서비스 이용 노인 5명과는 10월과 11일에 진행하였다. 다음은 연구참여자 인적사항을 정리한 것이다.

[표 5-2] 성북구 노인통합돌봄서비스 이용자 특성

참여자	서비스명	가족동거(나이, 성별)	서비스 내용
1	기본돌봄+영양급식	독거(77세, 여)	영양서비스 이용, 서비스 종료되면서 장기요양등급신청으로 기본돌봄 이용, 본인부담으로 영양급식 이용
2	기본돌봄+영양급식	아들동거(80세, 여)	주 3회 기본돌봄, 장애아들과 동거 식사준비 어려워 영양급식(월 15,000원 부담) 이용
3	기본돌봄+정서지원	독거(70세, 여)	파킨슨병, 기본돌봄, 요양보호사 의뢰로 정서지원 받음, 외출 거의 없음
4	이동지원	독거(79세, 남)	방문간호사 의뢰로 병원 이동지원 받고 있음
5	주거환경개선	부부(81세, 남)	도배, 안전 손잡이 설치 지원받음

[표 5-3] 성북구 노인통합돌봄서비스 공급자 특성

참여자	기관명	직책	서비스 영역	서비스 내용
6	협동조합성북나눔돌봄센터	이사장	기본돌봄	가사 및 일상생활 지원, 이동동행지원
7	성북지역자활센터	센터장	기본돌봄	가사 및 일상생활 지원
8	(주)나눔하우징	부장	주거환경지원	집수리(도배, 장판 시공, 싱크대, 화장실 수리)
9	마술빛자루	대표	주거환경지원	대청소(소독, 방역)
10	트리플제이애프터너스 (라운드키친7)	대표	영양지원	영양식, 맞춤식 반찬, 친환경 식자재 제공
11	성북나눔의집	부제	이동지원	병원동행
12	행복한교육실천협동조합	이사장	정서지원	정서안정, 인지학습, 노래교실

2. 이용자 측면

노인통합돌봄서비스의 핵심주체인 노인은 실제 돌봄서비스를 이용하면서 어떻게 느끼고 있는지? 어떠한 경로로 이 서비스에 접근하게 되었는지? 서비스에 대한 만족도

는? 서비스 제공자와 제공기관에 대한 만족도는? 이번 노인통합돌봄서비스가 다른 돌봄기관 서비스와의 차이점은 있는지? 그럼에도 노후생활을 하기에 부족한 부분은 무엇 인지? 이용자의 통합돌봄서비스 이용경험과 이용자와의 인터뷰를 진행하였다. 다음은 영역별로 서비스를 경험한 이용자들과의 인터뷰를 분석한 결과이다.

[표 5-4] 이용자 개별 인터뷰 분석 결과

	핵심범주	상위범주	하위범주	하위개념
이용자 측면	정든 집에서 품위 지키며 생활하기	일상생활에서 안심하고 지내기	간헐적 돌봄에서 정기적 돌봄으로	장기요양등급 신청해 요양보호사로부터 돌봄
		신뢰를 쌓아가는 관계맺음	영양서비스의 맛과 질 모두 만족스런 경험	아주 맛있게 먹은 반찬이라 잊을 수 없음
			빈 구멍을 메워주는 맞춤형 서비스	음식, 청소, 이동 도움 받아 살 수 있음
	욕구 미충족	더 이상 누가 잘해주나	혼자 같으면 한참을 찾아다니느라 해매고 다닐텐데	병원에도 차로 데려다주니 이런 데가 어디 또 있겠나
		복지용구 이용한도 제한	일 년에 복지용구 신청이 제한되어 있어서	혼자서는 일어서지 못하니까 안전바가 너무 필요해
	서비스 종료 후의 허탈감	정서지원 갑자기 끊어져	너무 재미있게 지냈는데 갑자기 끊어지니 아쉬워	혼자 지내니까 웃을 일이 없다
		본인부담으로 서비스 구매	한 달 15,000원으로 국, 반찬 6-7가지가 매주 다르게 배달되고, 맛도 깔끔함	요양보호사 1주일 세 번 기본돌봄, 입에 맞는 음식 주문해서 다양하게 먹을 수 있어 좋아

가. 정든 집에서 품위 지키며 생활하기

노인돌봄에서 중요한 것은 노인이 살아온 ‘익숙한 지역’에서 ‘정든 사람들’과 함께 생활할 수 있도록 지원하고 노인의 삶의 질(quality of life)을 보장하는 것이다. 노인

의 생활공간인 지역사회를 기반으로 하여 지역의 인적·물적 자원을 활용한 일상생활 돌봄과 정서적 지원이 이루어진다면 노인은 안전하게 노후를 보내게 될 것이다. 지역사회를 기반으로 하여 상호협력하고 연대하면서 주민이 참여하여 대등한 관계에서 서비스 이용자이며 생산자가 되어, 지역주민과 자신의 욕구에 적절히 대응하는 유연한 서비스를 제공받으면 Aging in Place(지역사회에서 나이들기)가 가능하다.

2015년 미국에서 시행된 60세 이상 노인을 대상으로 한 설문조사(미국 고령화 서베이, 2015)를 보면, 응답자의 58%가 최근 20년 이상 현재의 주거지에 거주하고 있으며, 75%가 현재의 주거지에서 여생을 보내고 싶다고 응답하였다. 일상생활을 유지하는데 누군가로부터의 도움이 필요한 고령자들에게 “현재 살고 있는 공간에서 여생을 보낼 수 있는가?”의 여부는 이들의 삶의 질에 결정적 영향을 미치는 중요한 변수가 된다. 이런 현실에서 지역사회를 기반으로 하는 고령자를 위한 돌봄이 지역경제, 지역고용과도 연결되는 시스템을 갖추는 것이 요구된다.

이러한 노력의 일환으로 지역사회와 공동체를 기반으로 하는 고령세대를 지원하는 모델이 미국 메사추세츠주 보스턴 근교의 비콘힐(Beacon Hill)이라는 마을에서 나타났다. 2001년 비콘힐의 12명 시니어 주민들은 나이가 들면서 일상생활에 어려움을 겪거나, 이동을 위한 교통수단 이용에 어려워져도 자녀에 의존하거나 요양원 입소를 원하지 않았다. 이들은 ‘자신들이 거주하는 집’에 계속해서 살기를 원하였다. 이들의 바램을 실현하는데 도움을 주기 위한 서비스를 제공하는 회원제로 운영하는 단체가 설립되어 비콘힐이나 인근 지역주민들에게 활동을 시작한 것이 ‘시니어 빌리지’ 혹은 줄여서 ‘빌리지(villages)’ 운동의 시작이었다(정건화, 2016).

이와 유사한 예는 영국 사우스워크의 ‘씨클(circle)’이 있다. 이는 2007년 사회적기업이 주도하여 사업운영을 위한 초기비용 중 일부를 지방정부로부터 지원받은 후, 회원들에게 저렴한 회비를 받아 운영한다. 주요 참여자는 50대 이상으로 자기 지역에 회원으로 가입하고, 저렴한 월회비를 납부한 뒤 필요한 서비스가 생기면 씨클에 연락하여 문제를 해결하는 것이다(김영란 외, 2013). 그밖에도 일본의 복지클럽과 가제노무라가 있다. 복지클럽은 조합원이 살고 있는 지역에서 서로 도우며 살 수 있는 시스템을 만들어 데이서비스, 입주서비스, 가사개호, 식사, 후원지원, 육아지원 등의 서비스를 제공한다. 생협활동을 중심으로 시작한 가제노무라는 인간답게 생활할 수 있는 지역만들기, 스스로 참여해 만드는 직장을 강조하며 ‘모두가 있는 그대로 그 사람답게 정든 지

역에서 생활하도록' 하겠다는 목표로 데이서비스, 고령자주택, 복지용구, 상담, 의료 지원을 하여, 안심하고 지역사회 살아가도록 지원하고 있다.

1) 일상생활에서 안심하고 지내기

지역사회에서 불편해진 몸으로 혼자 살아간다는 것이 간단하지 않다. 칠십칠 세 시각장애 여자 노인은 임대아파트에서 5년째 혼자 거주하고 있다. 25년 전 갑자기 한 쪽 눈에 망막이 떨어져 수술을 받았으나 시력을 잃었다. 나머지 한 쪽 눈도 백내장이 와서 형체만 거의 알아볼 수 있다. 남편과 함께 살 때는 별 불편함 없이 지낼 수 있었으나, 남편이 돌아가신 뒤로는 전적으로 다른 사람의 도움을 받아야만 살 수 있게 되었다. 불과 몇 달 전만해도 여러 단체의 도움을 받긴 했으나 지속적으로 돌봄을 받지 못했다.

동사무소와 시각장애인협회에서 각각 도우미 파견, 장애인택시 지원, 복지관에서 도시락 배달 등 여러 가지 서비스를 제공받고 있었다. 그러나 이런 돌봄이 간헐적이고 불연속적이라 항상 불안함을 지닐 수밖에 없었다.

이 노인은 성북구 노인통합돌봄서비스에서 영양서비스를 지원받게 되었고, 반찬 서비스가 5개월 만에 종료되면서, 지속적 돌봄이 필요하다고 판단되어 노인장기요양등급을 받아 요양보호사를 통해 안정된 돌봄을 받고 있다.

그전에 그렇게 살다가 지금 내가 대상이 돼서 요양사님이 오셔가지고. 요양사님 때문에 잘 먹는 거죠. 도움을 아주 받고 있죠. 도움 안 받으면 진짜 죽어요. 못살아 진짜. 너무 고맙죠. 음식해주고, 청소해주고 할 건 다 해주시죠. (참여자 1)

시각장애도 있지만 3년 전 뇌졸중이 왔으며, 어깨 근육이 파열돼 손을 잘 못쓰고, 허리 협착증이 와서 잘 걸을 수도 없게 되었다. 요양보호사가 와서 아침, 점심을 챙겨주고 가니까 이젠 좀 살만하지만 여전히 저녁식사는 제대로 잘 하지 못한다.

2) 신뢰를 쌓아가는 관계맺음

지원팀은 시각장애와 신체적 불편함을 가지고 있지만 계속해서 내 집에서 오랫동안 머무르고 싶은 노인의 욕구에 따라 돌봄서비스를 계획하여, 5개월동안 영양돌봄서비스를 제공하였다. 지원팀은 성북보건소에서 노인의 질병상태에 따라 의뢰받은 식단표를 영양서비스업체인 라운드키친7에 제공하여, 주 1회 국과 밑반찬 6-7가지, 과일을 자택으로 직접 배달하였다.

아주 맛있게 먹은 반찬이라 잊을 수가 없어요. 그전에도 다른 데서 오는 도시락을 이것저것 많이 먹었지요. 그때는 두세 젓가락 들면 더 못 먹었거든요. (중략) 나도 맛있게 먹었고, 너무 반찬이 많이 오고 좋은 게 많이 오고 하니까. 이제 이걸 잊어버리지 말라고. 나를 해달라는 것보다 기업체가 축복을 받아서 없는 노인네들 수급자들 더 많이 도와달라고 매일 기도를 하죠.

병원 갈 때는 제가 장애인이기 때문에 장애인 택시가 와요. 그게 돈이 안나오죠. 혈압약 타러 5개월에 한 번씩 가고, 뇌졸중약도 타고, 관절약도 먹어요. 6개월에 한 번 연골주사를 맞아야 하고. 진통제 같은 걸 먹으면 위가 쓰리고 아프니까 다급할 때만 먹죠. 병원 다니는 거 외에는 어디 가는 데 없어요. 저는 여기서 아주 만족합니다. 여기 임대아파트로 온 지 19년 돼가요.(중략) 지금 다 만족해요. 돌봄센터 선생님이 좋으시고 사회복지사 선생님도 좋으세요. 제가 뭐 칭찬하려고 하는 게 아니라 그렇게 사람이 좋으세요. 드문드문 봤어도. 제가 목소리만 들어도 알아요. 눈치는 빠르잖아요. 눈이 안보이는 대신...(참여자 1)

돌봄의 대표 이론가인 헬드(Held, 2006)는 ‘돌봄의 윤리학(The Ethics of Care)’에서 돌봄은 관계가 중심이 되는 가치이자 실천이라고 역설한 바 있다. 좋은 돌봄관계가 이루어지기 위해서는 단순히 기능적 돌봄을 주고받는 관계가 아니라 돌봄을 주는 자와 받는 자 간의 신뢰와 존중, 배려와 같은 관계적 성격이 매우 중요한 것이다. 돌봄은 활동과 성향(감정적 배려)이 통합된 실천으로, 기능뿐만 아니라 진정한 관계맺음 속에 관심과 애정, 상호신뢰와 배려, 존중이 함께 있어야 한다.

시설에 가고 싶지 않다고 분명하게 밝히는 참여자1은 신앙의 힘으로 버티고 있다고 한다. 남편 돌아가시고 웬만한 사람 같으면 따라 갔을 텐데 믿음으로 산다고 한다. 다른 층에 교회 전도사가 살고 있어 항상 도움을 받고 있고, 교회에서 차량이 오니까 열

심히 다니고 있다. 지역에서 혼자 살기에 여러 가지 중첩된 장애가 있지만 본인의 의지와 이웃, 교회, 지역사회의 적절한 돌봄을 받으며 끝까지 집에서 살고 싶어 한다. 사적·공적 지원체계의 긴밀한 협조가 제대로 작동되어야 가능한 일이다.

나. 욕구 미충족

자식들이 있으나 모두 따로 살고 있고 그나마 서로 연락도 자주 하지 않으며 혼자 때로는 장애를 가지고 있기에 돌봄이 필요한 자식과 함께 살고 있는 것이 취약한 노인 가구 특징 가운데 하나이다. 그럼에도 노인통합돌봄서비스를 이용하는 노인들은 그런대로 편하게 지내고 있다고 입을 모은다. 그만큼 혼자 해결하며 사는 것에 인이 박힌 것일 수도 있고, 많은 부분을 포기하며 가장 중요한 것 몇 가지에 집중하여 삶을 이어나가는 지도 모르겠다.

1) 더 이상 누가 잘해주나

이동동행서비스를 받는 참여자4는 혼자 생활한지 오래되었다. 몇 해 전까지 건강해서 건설현장에서 일용직으로 있었다. 이제는 나이가 많아서 현장 출입증이 나오지 않아 더 이상 일할 수 없게 되었다. 집에 있으면 갑갑해서 근처 노인복지관에서 영화관, 목욕탕, 이발소, 체력단력실 등을 골고루 이용하며 친구들과 어울렸다. 그러다가 5월경 갑자기 어지러워 길을 가다가 쓰러졌다. 이렇게 쓰러진 게 네 번째다. 언제나 정신이 맑고 깨끗했었는데 70세가 될 때까지 일만하고 살아와서 몸 아픈 줄 모르고 살았었다. 지금은 심하게 어지러운 건 어느 정도 좋아졌다. 방문간호사가 성북나눔돌봄센터에 의뢰해서 혼자 병원에 가는 두려움이 해소되어서 지금은 무척 가벼운 마음으로 지낸다. 병원에 가는 날이면 성북나눔돌봄센터 유이사장(혹은 나눔의집 김은경 부제)이 시간에 맞춰 집 앞까지 와서 자동차로 병원에 도착해 진료를 받고, 필요한 혈액 검사 등을 하고 약처방을 받는 동안 온전히 같이 기다려주니 이보다 더 좋을 수 없다.

집에서 한 번 어지러워 쓰러지고 또 시내 나갔다가 나도 모르게 그냥 길에서 넘어졌는데 그땐 다치지 않았어요. 금방 깨고 이제 그럴만하다가 5월경인가 여기서 올라가다가 쓰러져가지고 바로 집에 가서 손에 피나오는 거 막고 내과병원엘 간 거죠. 그때 손가락이 골절돼서 한 달 병원 다녔어요. 그리고 이후로 원자력병원에 다니고 있어요. 거기서 MRI찍고 의사선생님이 설명해주는데 뇌신경이 훼손됐다고 해서 약 먹고 있어요.(중략) 이젠 병원에 혼자 가기가 두렵죠. 그런데 이렇게 도와주니까 더 이상 좋은 게 어디 있어요. 편리하고. 나 혼자 찾아다니려면 한참 헤매고 다닐텐데. 바로 병원까지 가서 내가 해야할 일을 다 해줘요. 아주 나한테 최고로 좋은 일인거죠. (참여자 4)

2) 복지용구 이용한도 제한

지금 사는 동네에서 세살부터 여든이 된 지금까지 살고 있다. 몇 해 전 허리협착증으로 수술 후 집에서 주로 생활한다. 부부가 함께 생활하므로 생활하는 것에는 큰 어려움이 없으나, 부부가 지닌 질병으로 인한 병원비용과 약값에 큰 부담을 느낀다. 국민건강보험공단 홈페이지에서 복지용구 급여범위 및 급여기준 등에 관한 고시를 살펴보면, 제4조 급여기준에서 연한도액 적용기간 중 제2조 제3항 제1호의 안전손잡이는 4개, 미끄럼방지양말은 6켢레, 미끄럼방지 매트 미끄럼방지액은 5개, 간이변기는 2개, 자세변환용구는 5개로 구입한도를 명시하고 있다.

허리협착증으로 수술한 지 5년 됐어요. 당뇨도 있어서 약 꾸준히 먹지요. 앉아있다가 일어나려고 하면 힘드니까 복지용구 파는데서 이거(안전바)를 신청했는데 한 해 4개밖에 안 된다고 해서. 화장실에는 못하고 그거밖에 안된대요.(중략) 병원 다니는 거는 직장에 다니는 아들이 차를 가지고 와서 나를 업고 차에 태워 다녀오고, 여기 선생님이 찾아오셔서 도배 해달라고 했는데 아주 환하고 좋아요. 집수리 하려면 할 일이 많지만...당뇨에 놓는 주사약도 보험이 되면 좋겠는데 주사바늘 같이 싼 거는 보험이 되고 주사약은 비싼데 보험이 안 되니까 약값 지출이 많아요. 진통제랑 뭐다 해서 한 달 약값이 13만원 들어요. 거저 달라는 게 아니라 보험이 돼서 약값 부담이 줄었으면 좋겠다는 거죠. 딱 거 없어요(참여자 5).

이용자인터뷰에 참여한 5명 가운데 참여자5는 유일하게 지금의 상황에서 돌봄서비스의 부족한 점이 무엇인가를 묻는 질문에 유일하게 자신의 의견을 표출하였다. 자가

에서 부부가 함께 생활하고 있어서 다른 노인보다 경제적이거나 생활면에서 아주 열악하지는 않았다. 석달에 한 번씩 병원 진료에 있는 날에는 멀리 떨어져 사는 아들이 와서 거동을 못하는 아버지를 업고 차에 태워 병원엘 다녀온다. 부부가 함께 동거하고 있으나 아내 역시 몇 해 전 허리수술을 해서 건강하지 못하다.

다. 서비스 종료 후 허탈감

서비스를 이용하는 측인 노인들과 서비스를 공급하는 측인 사회적경제조직, 그리고 돌봄서비스를 직접 노인들에게 전달하는 제공인력, 이들 삼각주체는 모두 의도한 대로 목적을 거두고 있을까? 가장 큰 수혜자는 누구일까? 그렇다면 이 서비스가 종료된 이후 노인들의 기대는 어떻게 해야 할까? 이는 서비스를 공급하는 주체인 사회적경제조직들이 무겁게 고민해야하는 지점이다. 노인통합돌봄서비스 시범사업은 복지 사각지대에 위치하여 공적돌봄에서 누락된 취약계층을 발굴하여 서비스를 지원하는 것이다. 따라서 공공 서비스에서 누락한 노인들은 물리적 환경도 열악할 뿐만 아니라 정서적인 면에서도 많이 취약한 상태에 있었다.

2016년 시범사업을 시작할 때 주민센터, 보건소 등과 연계하여 공적돌봄에서 누락된 취약노인을 발굴하여 정부지원으로 1인 5개월동안 서비스를 이용할 수 있도록 제한적으로 설계하였다. 2차년 사업에서는 서비스 이용의 자격을 국민기초생활보장을 받거나 차상위계층에 있는 1인 가구에 제한하되, 융통성을 지니고 서비스이용자를 선별하기로 하였다. 자가인 부부가구의 경우도 주택 외부는 물론 내부(장판, 도배, 싱크대 교체 등)도 교체할 여유가 없어 누군가 지원이 이루어지지 않으면 불편하게 살 수밖에 없는 노인가구들이 이처럼 많은 것이 현실이다.

1) 정서지원 갑자기 끊어져

참여자3은 성북나눔돌봄센터 요양보호사를 통해 기본돌봄을 받으며 일상생활을 영위해 나가고 있다. 파킨슨으로 점점 외출을 꺼려하고 사람들과 대화하지 않는 어르신을 돌보면서 요양보호사는 이러다간 우울증으로 고생하시겠다 싶어 센터와 상의하여,

노인통합돌봄서비스 가운데 정서지원서비스를 받을 수 있도록 조치했다.

노인: 만족스러웠다가 보다는 하두 오랜만에 그림도 그려보고 내가 지금 정신이 헝가닥하게 생겼으니까 그림도 제대로 그리지 못하고 글씨도 제대로 써지지도 않으니까 만족스럽고 그런 게 어디 있겠어. 혼자 살다보니까 웃을 일이 별로 없잖아. 혼자 사는 게 뭐 웃을 일이 있겠어.

요양보호사: 정서 선생님이 일주일 한 번씩 오시는 게 좋죠. 율동, 노래, 그림, 퍼즐 맞추기 여러 가지를 하다가 갑자기 뚝 끊기니까 너무 서운하더라고요. 일주일씩 기다리게 돼요. 정서지원 받은 다음 어르신 표정도 많이 밝아지셨죠. 쑥스러워하면서도 하라고 하면 다 따라하시면서 웃는 거죠. 우리가 너무 서운한 거예요. 마음의 준비도 없이 갑자기 안 오시니까. 정서지원 선생님이 다시 오시면 좋겠어요. 일주일 한번이라도. 저랑은 또 다르잖아요. 제가 배워서 해보려고 했는데 저랑 어르신하고 둘이서는 잘 못하겠어요.

노인: 난 성질이 못 돼가지고 그러질 못하거든. 근데 선생님은 기분 좋게 말해주고...어떻게 이렇게 상대방에게 좋게 말해줄까. 내가 혼자 나 혼자 느낄 때가 있었어. 그것도 팔자여. 나는 성질이 그렇게는 못하거든. 그게 안돼. 내가 저 사람에게 기분 좋게 해줘야지 이게 안돼. 그냥 나는 내가 내 기분대로 툭 던지는 습관이 있어가지고... (참여자 3)

정서지원서비스는 주1회에 1시간동안 즐거운 노래에 맞춰 율동하기, 악기를 사용하여 노래 부르기, 다양한 도구로 그림 그리기, 퍼즐 맞추기, 게임 등을 하며 주로 혼자 생활하는 노인에게 즐거운 활동을 통해 인지기능을 강화시키고 활력을 증진시키는 프로그램이다. 요양보호사가 오는 날에 맞춰 정서지원서비스를 제공하여 서비스 종료 이후에도 지속적으로 할 수 있도록 훈련을 했다. 요양보호사는 이후 한 두 번은 시도했으나 꾸준히 지속하지는 못했다고 한다. 전문가가 진행하는 것과 다를뿐더러 어르신이 쑥스러워하기도 해서 프로그램을 진행하지 못했다고. 정서지원서비스의 필요성을 충분히 숙지하고 있으나 현실적으로 수행하기에는 어려움이 있어보였다.

혼자서 오랫동안 생활해오던 어르신은 상대방하고 웃을 일이 없었는데, 정서지원 받는 동안 많이 웃을 수 있어서 좋았다고 아쉬움을 토로한다. 더 받을 수 있다면 좋겠지만 혼자서 그렇게 다 받을 수 있겠느냐며 아쉬움을 금세 접어둔다.

2) 본인부담으로 서비스 구매

‘요보호 독거노인을 위한 지역기반 통합 사회서비스 지원체계 구축사업’ 시범사업 지역인 성북구에서는 지난 한 해 동안 지역의 돌봄욕구를 파악하여 다섯 가지 영역의 통합돌봄서비스를 지원하였다. 2016년 7월부터 시작한 시범사업의 성과평가를 통해, 2017년에는 서비스 대상자를 독거노인 뿐 아니라 지원이 필요한 취약노인으로 확대하였다. 1차년도에서 서비스를 이용시 엄격하게 1인이 사용할 수 있는 비용의 상한선을 제한하였으나 예견했듯이 서비스 종료 이용자의 욕구가 지속될 경우 본인부담구간을 신설하기로 합의하였다. 노인통합돌봄서비스 2차년도인 2017년 8월부터는 서비스를 제공받은 후 지속적인 서비스 욕구를 보인 일부 노인에게는 본인부담금 비율(수급권 3%, 차상위 7%, 일반가구 15%)을 신설하여 서비스를 유료로 받을 수 있도록 설계하였다. 서비스 이용자들은 처음 3-4개월은 서비스 무료로 이용하다가 무효기간이 종료되면 유료로 전환하여 추가로 지원받을 수 있는 것이다. 이 가운데 가장 욕구가 큰 서비스 품목이 영양지원이다.

노인: 집에서 반찬 뭐, 남자가 하겠어요. 내가 아무것도 못하는데... 수술을 해서 팔을 잘 못 움직여요. 그냥 여기서 해오니까 여러 가지로 이걸로 먹어요. 일주일마다 한 번씩 반찬이 오는데, 국이랑. 국은 2,3일이면 다 먹지만 반찬은 여러 가지를 번갈아 먹으니까 부족하지는 않아요.

아들: 국이 맛있어서 국이 제일 먼저 없어지죠. 반찬을 사다 먹은 게 몇 개월 정도. 사다 먹는 건 비싸니까. 여기서는 돈 얼마 안내고 여러 가지 반찬을 계속 먹으니까 편하죠.

노인: 밥은 아들이 해 놓고 요양보호사에게 달걀후라이 해달라고해서 먹어요. 요양보호사는 일주일 세 번 와요. 월요일 청소해주고, 수요일에는 빨래나 반찬 조금 만들어주고, 금요일에는 나 목욕시켜주고 그러죠. 요것도 감사하지요. 뭘 더 바라겠어요. 집에서 이런 반찬을 어떻게 해먹겠어요. 다른 데서 사먹을 때보다 조미료 맛도 안나고 깔끔해서 좋아요.

아들: 처음에는 돈 안 내고 먹다가 그게 끝났다고 해서 지금은 한 달 15,000원 내요. (참여자 2)

참여자2는 1차년도 시범사업에서는 무료로 영양서비스를 지원받았다. 이후 유료(월 15,000원)로 전환하여 지속적으로 영양서비스를 지원받으며 아들과 함께 살고 있다. 참여자2는 비교적 넓고 쾌적한 집을 소유하고 있으나, 난방비가 부담이 돼 본인이 사용하는 방에만 전기장판을 사용하며 전혀 난방을 하지 않고 있다. 이곳에 거주한 지는 오래되었지만 바깥출입을 하지 않아서인지 이웃에 누가 살고 있는지도 잘 모른다. 일주일에 세 번 오는 요양보호사는 청소, 목욕 등의 일상 생활에 필요한 도움을 주고 있고, 같이 있는 아들이 필요한 생필품을 구매하여 보완해 주고 있다. 비록 장애가 있으나 아들과 함께 살고 있어 필요한 도움을 서로 주고받을 수 있기 때문에 가능한 한 오랫동안 집에 머무르고 싶어 한다.

2. 공급자 측면

이 연구의 궁극적 목적은 지역사회의 주요 아젠다인 노인의 복합적 돌봄니즈에 대응하여 사회적경제조직들이 긴밀한 네트워킹을 통하여 노인통합돌봄서비스를 제공하는 과정에서 사경조직의 지속가능한 복지생태계 모델을 개발하는 것이다.

이러한 연구목적을 달성하기 위하여 사경조직의 노인돌봄 지원체계 만들기의 중장기 계획과 실행단계별 미션을 도출하기 위한 개별 조직 인터뷰 결과를 분석하였다. 지원체계를 구축하기 위해 고려되어야 할 사경조직의 특성을 고려한 질문을 다음과 같이 범주화하였다(Noya, 2009). Noya가 제시한 사회적경제조직의 일곱 가지 특성이 지역사회 내에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 분석하였다.

첫째, 사회적경제조직이 사업의 목표와 가치로서 지역사회 이익을 얼마나 고려하고 있는가? 이 질문은 네트워크 체계 내 행위주체(공급기관, 제공자, 이용자)들이 사회적경제조직의 존립이유와 미션을 공유하고 있는지를 구체적으로 살펴보았다.

둘째, 돌봄서비스의 관계적 성격은 서비스 제공시에 어느 정도 고려되고 있는가? 좋은돌봄은 돌봄관계의 질에 의해 결정된다. 좋은돌봄을 구성하는 필수요소에는 돌봄제공자와 이용자 간의 신뢰, 상호존중, 배려 등을 내포한다. 즉 역지사지를 통한 관계적 성격에 의해 좌우된다. 돌봄 관계에서 취약한 상태에 있는 노인에게 적합한 돌봄서비스를 제공하기 위한 협력적 장치는 마련되어 있는지를 살펴보았다.

셋째, 사회적경제조직의 지역사회 지원체계는 유효한가? 사회적경제조직은 사회 전

반의 지원체계 없이는 생존하기 어렵다. 사회적경제조직의 생존과 발전을 위해 요구되는 다양한 자원을 다양한 제도적, 비제도적 교환형태를 통해 확보한다. 이 연구에서는 사회적경제조직들의 다양한 지원체계에는 어떠한 것이 있는지, 이를 얼마나 활용하고 있는지를 분석하였다.

넷째, 사회적경제조직의 활동이 지속가능한 지역사회 개발과 지역사회 역량에 기여하는가? 사회적경제조직의 주요한 특성은 사회적 가치를 추구하는 것이다. 이로 인해 그들이 활동하는 지역의 개발과 역량강화에 긍정적인 기여를 할 수 있다. 주민들의 공유된 이해를 조직함으로써 긍정적 변화를 유도하는 지역사회개발, 공간적 욕구를 명확하게 인식하고 문제해결을 위한 집합행동을 이끌어내는 지역사회역량강화는 옹호자로서 중간조직의 역할에 있어서 필수적이다. 이 연구에서는 사회적경제조직이 가지는 신뢰와 네트워크라는 강점이 지역사회 주민조직화와 통합돌봄서비스의 운영에 있어 어떠한 기여를 하는지 살펴보았다.

다섯째, 사회적경제조직의 의사결정 구조는 충분히 민주적인가? 사회적경제조직의 네트워크는 가치공유 뿐만 아니라 사업발전 계획을 수립하는데 민주적 참여와 의사결정을 매우 중요한 요건으로 간주한다. 시범사업에 참여하는 각각의 사회적경제조직들은 저마다 상이한 목표를 지닌 채 결합된 조직체이다. 어떠한 형태를 지닌 채 목표에 따라 이합집산을 하고 있으며 네트워크의 몸집을 키워나가는지를 관찰하였다.

여섯째, 사업을 통한 수익은 투명하고 합리적으로 집행되는가? 이 질문에 대한 풍성한 답을 하기에는 성북구 사회적경제조직의 역사가 길지 않은 상태이다. 시범사업의 중추적 역할을 맡은 협동조합성북나눔돌봄센터는 2016년 협동조합으로 전환하였으며, 다음으로 중요한 역할을 하는 트리플제이엔파트너스 역시 2015년 설립한 예비사회적기업이므로 이 특성은 성북구 분석에서 제외하였다.

끝으로, 지역사회에서 사회적조직의 필요성을 충분히 인정하고 있는가? 사회적경제조직의 조직문화의 특수성이 지역사회에서는 어느 정도 자리매김하고 있는지, 이러한 인정과 지위로 말미암아 노인통합돌봄서비스에는 어떠한 영향을 주고받는지를 분석에 포함하였다. 다음의 표는 노인통합돌봄서비스 시범사업에 참여하는 공급주체인 사회적경제조직 대표의 개별 인터뷰 결과를 정리한 것이다.

[표 5-5] 사회적경제조직 대표 인터뷰 분석 결과

	핵심범주	상위범주	하위범주	하위개념
공급자 측면	목표로서의 공익	지역 아젠다 공유	노인의 결핍에 대응하는 적절한 진단과 처방	경제적 빈곤과 고독에 놓인 노인 발굴, 노인 스스로 행복할 수 있는 사람임을 깨닫도록, 이 시대 모든 노인은 존중받아야 마땅한 일,
		노인통합돌봄의 사업목표	노인기능강화를 구현하는 지역밀착형 돌봄체계	진단과 사정으로 본인기능 강화된 맞춤형 사례 관리, 고객의 욕구에 맞춘 맞춤형 돌봄(customized care), 서로 다른 목표를 지닌 사경조직들 간의 협업
	돌봄의 관계적 성격	세 주체 간의 신뢰 축적 노력 필요	위축된 노인에게 같은 편이 되어줌	고마움을 넘어 감격하심, 어르신들 대신해서 의료진과 싸움, 중립적인 입장에서 미온적 태도보다 어르신의 입장을 대변할 사람
			노인과 소통하며 교감하려	우리도 어려우니까 최소인건비만 받고 해드리자, 밥이라도 한 끼하며 얘기 들어드리면 좀 낫지 않을까
		유기적 시스템 마련	유용한 제공인력 창구	반찬 가지고 갈 인력 필요, 단순히 전달하고 마는 게 아니라 정서 말벗지원, 지역의 자원봉사조직
	지원체계로서의 자원통합	지속가능한 자원개발	취약계층 대상자를 위한 제도화 마련	본인이 지불능력이 없으면 사회에서 지불하고 본인부담을 얼마간 하고라도 지속적 서비스
	기업역량강화를 위한 긍정적 기여	사회적경제 조직의 자립도 향상 위해	시범사업 이후를 위한 고민과 숙의	네트워크 2트랙 수혜자 만족도 높이는 것과 사회적경제 자립도 향상 위해
	이해관계자 구조	다수 이해관계자의 권리 인정	주체와 주체의 만남	서로가 서로를 필요로 하는 주체와 주체로서의 만남 즉 만남의 지속성, 좋은 일의 함정에 빠지지 않도록
		공동체성 강조	다양한 사람과 조직의 결합체	네트워크 안에서의 다양한 입장이 있다는 걸 인정, 함께 천천히 가는 방법
	사회적경제 조직의 지위	조직문화의 특수성	기업의 사회적 책무: 사회적책임 조달의 효과적 수행	서비스 종료 후에도 두세 번 더 찾아감, 도저히 그냥 모른척할 수 없어 기업에서 이어감, 사회서비스도 일처럼해야
		혁신의 내용으로 사회적가치를 담아	지원체계의 패러다임 변화	개인 경험과 지혜가 존중되도록 개인역량 강화, 이해와 공감의 지향점, 시민의식이 함께 변화되도록 변화 주도

가. 목표로서의 공익

사회적경제조직 차원에서의 성공요인을 분석한 Hudson(2005)에 따르면, 첫째로 사회적기업가의 리더십과 둘째로 명확한 목표 설정을 꼽고 있다. 또한 정태인 등(2013)의 연구에서도 지역사회 사회적경제조직에서의 성공요인에는 공동체의식과 풍부한 사회적 자본과 기업가정신 등을 꼽고 있다. 사회적경제조직이 가지는 개별적 사업의 목표는 지역사회의 공통의 목적과 어떻게 융합하는지? 노인통합돌봄서비스를 수행하는 데에 있어서 중요한 가치는 무엇이라고 생각하는지? 노인과 지역사회의 욕구를 어느 정도 우선순위에 두는지? 종사자의 노동환경과 복지를 어느 정도 우선순위에 두는지 등에 관해 살펴하였다.

1) 지역 아젠다 공유

Noya(2009)가 제시한 사회적경제조직의 7가지 특성 가운데 첫 번째로 목표로서의 공익이 지역사회 네트워크에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 살펴보았다. 이에 대해 사회적경제조직 대표들은 지역주민인 노인의 결핍에 대응하는 적절한 진단과 처방을 지역 아젠다로 공유하고 있으며, 노인기능강화 구현을 위한 지역밀착형 돌봄체계가 노인통합돌봄 사업의 목표라고 인식하고 있었다.

고령세대는 주거이동성이 낮아 지역사회 소속감이 높고 상호작용 빈도도 높은 편이다. 그리고 협동조합 등 사회적경제조직은 고령세대에 여러 편익을 제공할 뿐 아니라 지역사회에 기여하고 특히 경제의 지역순환성을 강화하는 역할을 한다. 사회적경제조직은 유, 무형의 지역자원을 엮고 지역의 고령세대 주민들을 위한 활동을 통해 지역의 사회적 일자리를 창출함으로써 사회적경제의 지역생태계를 만든다. 나아가 지역경제 내 자원의 선순환 구조를 형성하는 촉매역할도 할 수 있다.

(1) 노인의 결핍에 대응하는 적절한 진단과 처방

2017년 이미 고령사회에 진입한 한국사회는 3년후 2020년 베이비부머의 노인세대 편입을 목전에 두고 있다. 베이비부머들의 은퇴와 이들의 고령화는 단순히 돌봄의 대상이 되는 의존적 노년으로서의 진입을 의미하는 것은 아니다. 새로운 삶의 장에서 새로운 방식으로 자신과 사회를 위해 만족스럽고 행복한 삶을 전개하는 기회가 열리도록 지원하는 사회시스템이 필요하며, 이러한 시스템을 작동시키는 사회구성원의 의식의 진보가 필요하다.

노인통합돌봄서비스 시범사업에 참여하고 있는 7개 조직은 모두 지역사회에 뿌리를 두고 있고, 지역과 밀착한 서비스를 생산하고 있다. 성북지역자활센터와 자활기업 형태의 마술빛자루, 협동조합으로 전환한 성북나눔돌봄센터, 성공회 산하조직인 나눔의 집은 모두 지역 중심의 사업을 이끌어가고 있다. 반면에 사회적기업인 나눔하우징과 트리플제이앰파트너스는 지역에 국한하지 않은 전국을 대상을 하는 사업을 수행하고 있다.

성북지역의 절실한 욕구로 대두된 요보호 독거노인의 돌봄서비스가 건강한 지역사회를 만들고 사회적경제를 확산, 강화시키려는 취지를 가진 사회적경제조직과 결합하여 지역주민(취약한 노인)의 삶에 어느 정도 스며들고 있었다.

1차년 사업을 평가하면서 2차년 사업을 조금 수정하는 걸로 반영되었죠. 기간이 조금 짧고 금액이 한정되어 있다 보니까 그런 것에 대한 이용자분들의 불만이나 좀 더 받고 싶다는 욕구가 강하기 때문에 이용자수를 조금 줄이고, 줄이더라도 가이드라인이 있기는 하지만 꼭 가이드라인을 절대로 지켜야 하는 것은 아니고 대상자 특성에 맞게 가감할 수 있도록 수정해서 설계했죠. (참여자 6)

고독, 질병, 경제적 빈곤 중 경제문제가 가장 근본적인 문제라고 생각돼요. 독거인 경우는 주로 혼자 생활하시거나 가족이 있어도 왕래가 거의 없다시피 하니까 문제가 있긴 하죠. 우선순위를 매기긴 어려워요. 어르신마다 욕구가 다 다르고 상황이 다르기 때문에, 그래도 아무래도 경제적인 부분이 가장 큰 어려움인 것 같아요. 경제적인 부분만 조금 나아져도 영양 쪽에서도 구매해서 드실 수 있고, 질병 면에서도 병원에 다니실 수 있으니까요. (참여자 6)

사회적경제 안으로 들어오는 사람들은 일단 더불어 라는 마인드를 가지고 오는 것 같아요. 그리고 돈이 많고 적음에 별로 개의치 않고 그거에 앞서 더불어서 상대가 행복했으면 좋겠다 라는 생각을 지닌 사람들이 조직안에 들어오기 때문에 어르신들을 찾아갈 때 자세부터 다르지 않을까요. 어르신들 마음을 읽어주고 대화하고 노래하고 율동하고 악기도 하고 그래요. 그분들은 맨날 누워있거나 앉아만 있으신 분들이잖아요. 그래서 교구를 가지고 놀면서 본인들의 얘기를 꺼내놓을 수 있도록 하죠. 자기 얘기를 들어주는 게 가장 좋았다고 하세요. 결국은 자기표현, 어르신들이 그동안 억눌려져 있던 감정이 있었는데, 그걸 끄집어 내셨고, 그 끄집어낸 게 처음에는 어둡고 암울한 거였다면 이게 조금씩 밝음으로 변화되는 거죠. 아 내가 이렇게 행복한 사람이구나라고 변했다는 것을 어르신 스스로가 알게 된 게 정서서비스의 가장 중요한 포인트인 거 같아요. (참여자 12)

성북구에서 오랫동안 노인장기요양돌봄서비스, 가사간병서비스, 장애인활동서비스를 담당하는 성북나눔돌봄센터 유영창 이사장은 성북구 노인의 제일 큰 어려움으로 경제적 빈곤을 꼽는다. 이는 한국사회를 대표하는 사회지표의 결과와도 맞물려 있다. OECD(2015) 보고서에 의하면, 한국 노인 2명 중 한 명은 빈곤하다(49.6%). 보건복지부(2014) 노인실태조사에 따르면, 독거노인의 절반이상(53.6%)은 최저생계비 미만으로 조사되었다. 전체 노인의 약 3분의 1에 해당하는 노인이 우울증을 앓고 있는 것으로 드러나 노인세대 전반이 대단히 우울하다.

이렇듯 현재 한국세대 노인세대는 재미처럼 일하고 허리띠를 졸라매 한국경제를 일으킨 주역들이지만 사회지표는 좀처럼 낙관적이지 못하다. 이러한 현실을 직시하여 현 노인세대의 결핍을 지역사회 차원에서 대응하여 적절한 진단과 처방을 내놓아야 한다는 움직임이 일고 있다.

2) 노인통합돌봄의 사업목표

(1) 노인기능강화 구현의 지역밀착형 돌봄체계

성북 나눔의집 김은경 부제는 나눔의집 고유사업의 한 부분으로 독거노인의 병원동행서비스를 수행해 오고 있었다. 장위동, 석관동 등 가파른 언덕에 거주하는 노인들의

병원동행에 따른 이동지원서비스에 대한 요청이 빈번해지자, 성북나눔돌봄센터 유영창 이사장과 함께 이동지원서비스를 수행하고 있다.

대학병원이나 규모가 큰 병원들은 절차가 복잡해요. 접수하는 곳, 검사하는 곳 따로 이동해야 하고 기다려야 하고 그런데 어르신들은 이러한 절차에 대한 이해력이 떨어지세요. 그런 상황에서 보호자처럼 해드리는 거예요. 어떤 경우에는 아침 아홉시에 가서 저녁 여섯시에 돌아오는 경우도 있어요. 그러면 굉장히 고마워하세요. 고마워하는 것을 넘어서 감격하세요. 자가용으로 모시고 하루 종일 동행해주고 글씨도 모르는데 이런 상황을 다 설명해드리니 평생 경험해보자 못한 일을 경험해봤다고 고맙다고 하세요. 그런데 이런 것들이 저한테도 자부심이 되고 동기부여가 돼요. (참여자 11)

동시간대를 살아가는 인물들이 요즘 되게 위대하게 보이더라고요. 이 시대를 살아가는 분은 다 존중받으셔야 돼요. 그리고 소외계층 어렵게 사시는 분들, 그런 분들의 삶을 조금 들여다보면 뭔가 아주 특별히 잘못해서 그런 게 아니라 세월이 흐르고 흘러서 그런 조금 어려운 환경이 된거지. 저도 사업을 하면서 그래요. 나도 나중에 폐지 주울 수도 있지 않을 까하는 생각도 들어요. 그런 의미에서 생각한다면 다 존중받아야 마땅한 분이 아닌가 싶어요. (참여자 10)

저희 회사의 캐치프레이즈라고 하면 개인의 지혜와 경험에 가치를 높이고 존중한다는 거예요. 그래서 개인의 역량을 갖다가 저희 플랫폼을 통해서 프리즘처럼 확산해 나가는 게 저희 사업의 핵심가치예요. 저희 홈페이지에도 보면 누구 레시피 하고 이름이 다 있어요. 본인들이 가진 재능을 그대로 사업에 적용해서 처음에는 무상으로 참여하시는 분들이 이제는 수익금을 나눠 드려요. 적게는 만원부터 많게는 이백만원인가 정도까지 차등지급하고 있어요. 노인과 지역이라는 단어가 사실은 저희한테는 조금 작은 범위에 들어가요. 노인과 성북구라는 대상과 지역에 국한하지 않고 노인뿐 아니라 아동, 취약계층 아동도 영양을 지원해드리고 싶어요. 연령층에 국한하지 않고 전 연령층에 그리고 지역도 성북구는 테스트 필드인거고 제주도라도 영양 서비스가 필요한 분이라면 찾아가고 싶어요. (참여자 10)

노인통합돌봄서비스에서 가장 큰 몫을 차지하는 영역이 영양급식서비스이다. 다른 서비스 품목에 대한 서비스만족도도 상당히 높은 편인데, 특히 영양지원서비스는 서비스 종료 후 가장 많이 재신청 요구가 있다. 이러한 원인으로는 보건소에서 이용자 건강에 따른 식단표를 가지고 이용자 특성에 따른 맞춤형 식단을 구성하여, 기업의 공동대

표가 직접 방문하여 어르신에게 반찬서비스를 수행한다는 강점이 작용한 것이다. 원래 홈서비스와 관련해서 관심이 있던 박준형 대표는 개인의 지혜와 경험의 가치를 높이고 존중한다는 기업의 모토를 가지고 노인통합돌봄서비스에 참여하게 되었다.

나. 돌봄의 관계적 성격

Noya(2009)가 제시한 사회적경제조직의 7가지 특성 가운데 두 번째로 돌봄의 관계적 성격이 지역사회 네트워크 내에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 분석하였다. 지역사회기반의 사회적경제조직은 취약한 형편에 있는 노인들을 대상으로 편하지 않고, 그들 때문에 서로가 존재한다는 공조의 관점에서 바라보려 수시로 자가검열을 시도한다. 이들 직원들은 실제 서비스를 수행하면서 어려울 때 내 편이 되어준 기억을 갖고 있는 어르신, 실내 청소를 하면서 외로운 어르신과 소통하고 공감하며 신뢰를 구축하고 있었다. 또한 이러한 서비스의 3년이라는 한시적 시범사업 이후의 지속가능성을 모색하고 서비스 확장을 위한 유기적 시스템이 구축될 필요가 있음을 지적하였다.

1) 세 주체간의 신뢰 축적 노력 필요

나눔하우징 신영균 부장은 사회서비스에 종사하면서 항상 염두에 있는 말이 있다. 바로 좋은 일의 함정이라는 말이다. 내가 자원봉사를 하고 있다는 자부심이 어느 순간 함정이 되어 자원봉사라는 시간 때우기가 될 수 있다. 지역기반 노인통합돌봄서비스 시범사업에 참여하면서 스스로 좋은 일의 함정에 빠지지 말자고 다짐하며 직원회의에서도 강조한다. 어찌됐든 지역사회에 거주하면서 신체적, 사회경제적, 정치적으로 많은 소외를 경험하는 노인의 입장에서 그들의 편이 되어주는 사람이 절대적으로 필요하다고 나눔의 집 김은경 부제는 강조한다.

돌봄서비스 이용자와 제공자, 공급주체의 세 주체간 신뢰가 축적되려면 서로를 탐색하고 서로의 다름을 인정하는 과정으로서의 물리적 시간이 필요하다. 가치 및 미션의 공유와 지역사회 아젠다를 해결하려는 의지와 전략적 합의가 필요할 것이다.

(1) 위축된 노인에게 같은 편이 되어줌

할머니 한 분을 모시고 병원에 갔는데, 허리가 아프셔서 병원에 갔어요. 그래서 갔는데, 계속 여러 과를 돌리는 거예요. 여기는 아니다, 다른 과를 가라. 결국 네 군데를 거쳐서 통증의학과에 가서서 처리가 되셨어요. 그랬더니 할머니가 내가 돈이 없으니까 나를 이렇게 대우한다고 생각하시는 거예요. 뽕뽕이 돌린다라고. 그래서 제가 의료진한테 막 화를 냈죠. 할머니를 왜 이렇게 소홀히 다루느냐, 너무 한 거 아니냐, 그러면서 제가 싸웠어요. 그랬더니 할머니가 그 다음부터 저를 믿으시더라구요. 할머니 입장에서는 충분히 공감해주고 그분의 가족처럼 대응해주는 게 필요한 것 같아요. 중립적인 입장에서 미온적인 태도로 하는 것보다 뭔가 분명하게 대응해주는 게 그분들에게 실제로 도움이 되는 거죠. (참여자 11)

작년에 이어 2년차에 접어든 이동지원서비스를 담당하는 김은경 부제는 할머니 할아버지의 입장을 이해하고 가족처럼 본인의 편을 들어줄 때 가장 고마워한다고 말한다. 특히 문맹의 어르신인 경우 복잡한 종합병원의 진료과정을 누군가의 도움 없이 마무리하기는 어렵다. 이용자측면 인터뷰에서도 나왔듯이 이동지원서비스를 받은 노인들은 하루 종일 자기 일처럼 도와준 공급주체와 제공자에 대한 고마움을 잊지 않고 있다.

(2) 노인과 소통하며 교감하려

마술빛자루 김정식 대표는 자활기업으로 7년동안 학교건물 청소를 해 오고 있다. 2016년 이 사업에 참여하면서 노인이 거주하는 집의 도배, 청소를 하며 ‘세상에 이런 일이’에 나올법한 집들이 많아 마음이 안타깝다. 서비스이용자 대부분은 독거노인이다. 일단 방문을 열고 들어가면 곰팡이 냄새가 진동하기 때문에 환기를 하지 않을 수 없다. 최소의 인건비만 받으면서 할 수 있는 모든 실내 청소를 한다. 싱크대 구석구석, 욕실의 찌든 때, 곰팡이 벽지 등을 샅샅이 살핀다. 어르신들의 공통 습관은 물건을 버리지 못하고 간직하고 있다는 것이다. 청소하는 동안 시간을 내서 점심시간에는 식사를 주문해서 이용자 어르신과 함께 한다.

저희가 원래는 청소만 하는데 어떤 때는 설거지까지 해드려요. 저희들끼리 그러거든요. 우리도 어려우니까 어르신들에게 그냥 최소 인건비만 받고 하자고요. 부엌 설거지 해드리고 점심 때 우리끼리만 먹을 수 없잖아요. 말동무하면서 식사 같이 시켜먹어요. 독거노인이거나, 알콜 중독이거나, 몸이 불편하신 분들, 대장암이거나 옴 걸리신 분, 귀가 잘 안 들리는 분... 힘들게 사시는 분들 너무 많아요. 침대 밑에 온갖 쓰레기 있고 표현을 못해요... 청소하기 전에 우선 사진을 찍어야 해서 그 냄새를 다 맡아야 해요. 오전 내내 쓰레기 버릴 것 버리는데 어르신들이 못 버리게 해요. 심지어 칫솔에 곰팡이가 쪼는데도 못 버리게 해요. 그래서 몰래 버리죠. 처음에는 점심을 나가서 먹고 들어왔는데 어르신들이 자꾸 걸리는 거예요. 어르신하고 밥이라도 한 끼 먹으며 얘기 하는게 낫지 않을까 싶어서. 그러면 한 끼는 드실테니까. 식사하면서 일부러 농담도 하지요. 아, 어르신이 한 번 웃으셨구나 하면서 일해요. 청소도 중요하지만 그곳에서 사시는 분과 잠깐이라고 소통하는 게 정말 필요하단 생각이 들지요. (참여자 9)

2) 유기적 시스템 필요

성북구 빈곤노인들이 모여 사는 장수마을에서 지역주민의 삶의 질을 위해 함께살이 성북사회적기업 등 많은 지역사회기반 사회적경제조직들의 설립해 활동하고 있다. 이런 성과들은 공공서비스의 시장화가 해법이 아님을 말해준다. 대안은 정부의 공공정책과 제3섹터간 협력, 지역사회를 기반으로 한 사회적 경제의 확장에서 주어진다. 그리고 협력의 작동원리인 민관파트너십 혹은 민관 거버넌스의 경험은 비단 고령화 뿐 아니라 여타의 사회경제적 문제해결에서도 훌륭한 성과들로 이어질 수 있다.

(1) 유용한 제공인력 창구

노인통합돌봄서비스의 질을 제고하고 지속가능한 조직의 생존전략을 모색함에 있어서 공급주체들의 전략은 유기적 시스템 즉 중간조직으로서의 역할을 수행할 네트워크 구축으로 귀결된다. 지역사회기반 노인통합돌봄서비스에서 구심점 조직인 협동조합성 북나눔돌봄센터 유명창 이사장을 대표로 성북사랑컨소시엄이 탄생하게 된 배경이다.

노인통합돌봄서비스의 구심점 역할을 하는 플랫폼이 됐든 중간지원조직이 구축되면, 이용자 중심으로 서비스 구성을 재편하는 것이 필요하다. 예를 들면, ‘A노인의 경

우 B서비스가 지원되기 때문에 C서비스는 한 사람에게 중복하여 지원할 수 없음'이라고 판정하기보다는 이용자에 대한 정밀한 욕구조사와 진단으로 정교하게 서비스를 기획하여 이용자중심의 서비스가 제공되도록 구성해야 한다는 것이다. 영양급식을 지원하는 라운드키친7 박준형 대표는 반찬서비스 이용노인을 지금보다 늘리고 싶은데 배달인력이 충분하지 않아 실행하지 못하고 있었다.

작년에 이 사업에 동참하면서 중요하게 생각했던 게 바로 복지체계의 허브를 만들어야 한다는 거죠. 예를 들어 복지수요라는 것은 동시다발적으로 일어나잖아요. 주거가 불량한 사람이 기본돌봄도 부족하고, 영양도 불균형 상태에 있을 수 있죠. 이 때 누군가 취약한 노인을 전반적으로 살펴서 서비스계획을 수립한다면 최상의 서비스는 어려워도 최적의 서비스를 찾아볼 수는 있겠죠. 어떤 요청이 왔을 때 바로바로 서비스를 공급해줄 수 있는 시스템이 있다는 게 이번 시범사업의 장점인 거 같아요. (참여자 8)

반찬을 가지고 가서 상을 차려드리고 간단한 돌봄을 하고 설거지를 하고 오면 ... 지난번 시력이 안 좋으신 분... 그 분은 반찬만 드리고 오는 게 너무 죄송한 거예요. 반찬을 냉장고에 넣었는지 안 넣었으면 어쩌나 걱정이 되는 거죠. 물론 어르신이 살아가시는 노하우가 있으시겠지만 그런 돌봄까지 하고 온다면 최고죠. 저희는 물질을 전달하는 일인데 돌봄 센터에서는 가시는 김에 뭔가를 더 전달하면 어떨까 생각을 하죠. (참여자 10)

다. 지원체계로서의 자원통합

다음은 Noya(2009)가 제시한 사회적경제조직의 7가지 특성 가운데 세 번째로 지원체계로서의 자원통합 특성이 지역사회 네트워크 내에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 분석하였다. 이 연구에서는 취약계층 대상자를 위한 제도화 방안을 마련하여 지속가능한 자원개발에 노력해야 한다고 밝혔다.

1) 지속가능한 자원개발

(1) 취약계층 대상자를 위한 제도화 마련

나눔하우진 신영균 부장은 사회적경제조직도 일반 기업과 똑같이 운영되는데 사회적기업이라는 닉네임이 붙어있다고 보았다. 외부 형태는 사회적기업인데 운영은 일반 민간기업하고 똑같이 하다보니까 생존환경에 신경을 쓸 수밖에 없다. 따라서 사회적경제조직은 사회 전반의 지원체계 없이는 생존하기 어렵다. 치열한 경쟁시장에서 영리조직과 동일한 조건으로 진입하는 경우, 이윤을 포기하면서까지 사회적가치를 추구하는 것은 불가능하다.

시간이 지나놓고 보면 집수리의 최대수혜자는 집주인이라는 생각이 들어요. 집주인이 진짜 여력이 없어서 집을 방치하고 있는 건지 알 수가 없어요. 그렇지만 저희는 사업이 집수리이니까 하긴 하는데 뒤돌아보면 개인적으로는 이렇게 하는 게 장기적이질 못해요. 도배장판 새로 해도 몇 달 뒤면 다시 곰팡이가 올라오는 게 다수예요. 근본적인 대책이 마련되어야 될 것 같아요. 실질적으로 백 프로 어르신들에게 수혜가 돌아가는 방법으로요. (참여자 8)

작년 같은 경우에 백 만원에 오 개월로 가이드가 정해져 있었잖아요. 끝나신 분들이 지금도 계속 전화가 와요. 더 해주면 안 되겠냐고. 안타깝죠. 그래서 올 해 본인부담금 설계를 해볼까합니다. 지불능력이 없으면 사회에서 부담하고, 본인부담을 얼마간 해서라도 서비스를 좀더 받을 수 있는 장치가 마련되면 좋겠죠. 올해는 그 사업계획서를 추가했어요. (참여자 6)

요보호 취약계층 노인을 선정하여 지원했던 만큼 서비스가 종료된 이후 많은 노인들이 아쉬움과 허탈감을 토로하였다. 2016년 1차년 사업은 1인당 지원금액의 상한선을 가지고 서비스를 구성했다. 이에 대한 보완책으로 2차년 사업에서는 1차년 사업 이용자 가운데 서비스를 지속해서 지원받기를 희망할 경우 본인부담비율 구간을 설정하여 무료지원+유료지원 구간을 결합하여 구성했다(표 5-1).

라. 기업역량강화에 긍정적 기여

다음은 Noya(2009)가 제시한 사회적경제조직의 7가지 특성 가운데 네 번째로 지역 사회역량강화 특성이 지역사회 네트워크 내에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 분석하였다. 이 연구에서는 사회적경제조직은 사회적 목적을 추구하는 성격으로 말미암아, 그들이 활동하는 지역사회의 개발과 역량강화에 긍정적인 기여를 하고 있다고 파악하였다.

1) 사회적경제조직 경영 자립도 향상

취약한 노인을 대상으로 한 노인통합돌봄이라는 지역사회 주민들의 공유된 이해를 조직함으로써 긍정적인 변화를 추구하는 지역사회개발과 지역사회 역량강화를 이끌어 내기 위한 노력이 중간지원조직의 존재이유이다. 1차년 사업의 목적은 지역기반 노인 통합돌봄서비스 지원체계 구축이라면 2차년 사업의 목표는 지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 확산에 방점을 두고 있다. 3년의 시범사업기간 사회적경제의 자립도를 향상시킬 뿐 아니라 사회적경제조직의 생존전략에 대해 무겁게 고민하고, 충분히 숙성된 토론 과정을 거쳐 합의점을 찾아내야 한다.

[1] 시범사업이후를 위한 고민과 숙의

노인통합돌봄서비스를 위해 모인 7개 조직은 크게 두 개의 트랙으로 나누어진다. 하나는 자활기업과 비영리단체 형태인 성북자활센터, 마술빛자루, 나눔의집, 나눔하우징 등으로 기업의 특성상 취약계층을 대상으로 한 정부지원 사회서비스사업을 맡아 운영해가고 있다. 그리고 다른 하나는 협동조합, 사회적기업의 형태인 협동조합성북나눔돌봄센터, 라운드리친7, 행복한교육실천협동조합으로 기업의 경영자립도를 높이기 위해 수혜자를 확대해나가기를 고민하는 기업들이 있다.

이 사업안에 들어오신 기업의 특성이 있고 나아가야 할 방향이 다른 것 같아요. 비영리단체, 자활기업은 굳이 미수시장으로 갈 의향이 없으시고 그러니까 뭔가에 공통점을 찾기가 어려워요. 예전 같으면 이해가 잘 안 됐을텐데 이제는 이해가 되더라구요. 그런데 이런 건 있죠. 서로의 기업을 홍보해주면 좋겠죠. 어쨌든 도움이 서로 구체적으로 되면 좋겠죠. 이번에 결성된 컨소시엄을 지켜봐도 서로의 공통점을 찾기는 어려울 것 같아요. (중략) 이번 컨소시엄에 두 가지 라인이 있어요. 하나는 수혜자 만족도를 높이고 수혜자를 확대해 나가는 거와 다른 하나는 사회적경제가 경영자립도를 높이는 것으로 방향을 잡았어요. 이 두 개를 어느정도 만족시키려면 수혜자도 아주 어려운 분이 아니면 최소한의 자기부담을 어느 정도 해주시면 다른 분들에게 수혜가 확대되지 않을까 합니다. 우리가 사회적경제 지원금이 약하다는 말을 하는데 그런 이야기만 하지 말고 스스로 자립할 수 있는 고민을 해야 되는 게 맞다고 봐요. 그런 부담을 느끼고 이거를 일처럼 생각해서 자꾸 확대해야 해요. 공동모금회에서 언제까지 돈 댈 수 없잖아요. 3년 했으면 이제 컨소시엄내에서도 거기에 대한 최대한의 노력을 해야한다, 그에 대한 일환으로 체계를 빨리 만들자고 하고요. (참여자 10)

마. 이해관계자 구조

다음은 Noya(2009)가 제시한 사회적경제조직의 7가지 특성 가운데 다섯 번째로 이해관계자 구조가 지역사회 네트워크 내에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 분석하였다. 사회적경제조직은 사업발전 계획을 수립하는데 공동체적 측면을 중요하게 여긴다. 조직목표, 생산하는 재화, 향후 전망, 사용 자원은 모두 여러 이해관계와 비전을 갖는 다양한 사람과 조직의 요구에서 나온다. 이 연구에 참여한 사회적경제조직은 주체와 주체의 만남을 강조하며 다수 이해관계자의 권리를 인정하고, 다양한 사람과 조직의 결합체인 공동체성을 강조하였다.

1) 다수 이해관계자의 권리 인정

사회적경제조직은 종사자, 봉사자, 후원자, 이용자 등 다양한 집단이 참여하는 의사결정구조를 채택한다. 연구에 참여한 조직들은 사업의 의사결정구조를 민주적으로 운영하고 있으며, 노인통합돌봄서비스 관련한 의사결정에서 노인 및 노인의 가족 의사를 반영하는 사례가 있다. 나눔하우징에서는 주로 도배, 장판 시공을 하러 나가는데 최소

비용을 받는다. 시공단가에 맞추다보면 품질을 일반 소비자들의 욕구에 맞추지 못한다. 소비자들의 요구가 상당히 다양하고 복잡하다. 그래도 가능하면 소비자들이고 권리가 있으니 시공 설계를 할 때 가능하면 어르신욕구중심으로 진행한다.

빈곤노인들이 밀집한 지역의 주거환경은 매우 열악하다. 월세나 전세로 거주하며, 반지하방이거나 오래된 주택에 살며 난방을 제대로 못하니 곰팡이가 자주 발생한다. 이런 경우 도배, 장판을 해마다 교체한다고 주거환경이 근본적으로 해결되지 않는다. 결로가 생기는 것을 방지하는 단열공사를 하거나, 아예 난방비를 지원해주면 곰팡이가 덜 생길 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 집수리의 최대수혜자는 이용자어르신이 아니라 집주인이란 얘기가 나온다.

[1] 주체와 주체의 만남

서비스이용자를 직접 만나 돌봄서비스를 제공하는 업무를 하다보니 조직대표뿐 아니라 제공자들도 하나의 인격의 대하는 소중함을 스스로 얻게 된다. 나눔의집 김은경 부제는 이동지원서비스를 수행하면서 어르신의 이야기를 듣는 것 자체가 만족스럽다. 나눔하우징 신영균 부장은 기관을 위해서 서비스 대상자가 존재하는 게 아닌 서로가 서로를 필요로 하는 주체와 주체의 만남이라고 말한다.

그러니까 이런 거예요. 사람이 살면서 아, 이렇게도 되는구나 이런 환경에도 살게 되는구나. 근데 이게 누구 책임일까 뭐 이런 생각을 하게 되고요. 그리고 또 생각보다 많은 분들이 과거에는 잘사셨던 분들이 굉장히 많아요. 얘기를 해보면 지금의 형편을 잘 받아들이는 분도 있고 그걸 전혀 못 받아들이는 분들도 많아요. 여러 가지 형태의 노인들이 나타나요. 굉장히 굴곡도 많고 그럴 걸 볼 때 ... 노인분들을 대개 만나니까 긍정적인 것만 있지 않아요. 감성적인 부분하고 연관이 되는데 너무 우울해요. 옛그제 부천에 공사가 있어서 갔는데, 어떤 할머니가 혼자 계세요. 왜 혼자세요 하니까 먼저 우세요. 울면서 얘기를 하는데 자식이 1남3녀인데 할아버지 돌아가시고 지금은 자식들하고 연락이 안된다고... 애들도 손자들도 연락을 안하고 있대요. 그래서 어떻게 사세요 하니까 수급자도 안되고, 복지관에서 몇 만원 지원해주고, 반찬지원 받으며 그렇게 산다는 거죠. (중략) 저희가 모양은 사회적경제 조직인데 내용은 일반기업과 별반 다를 게 없어요. 좋은 일한다고 얘기하지 마라, 사실은 네가 사는 거야 그 일 때문에. 그렇잖아요. 거기 기대서 사는 거예요. 사실은. 종종 이런 말

을 합니다. 좋은 일의 함정이라고요. 너 그거 좋은 일 아니다, 너 그거 때문에 사는거야. 명확하게 해야 해. 그래서 저는 누구 도와가며 살겠다는 소리 잘 안해요. (참여자 8)

2) 공동체성 강조

상이한 성격의 7개 집단이 지역사회 노인통합돌봄이라는 공동의 목표를 가지고 결집한 것이 성북사랑컨소시엄이다. 성북구에서도 당위동, 정릉 지역은 언덕과 가파른 경사에 다세대주택이 밀집해 있어서 많은 취약한 노인들이 거주하고 있다. 특히 장위동 지역은 재개발지역 지정 및 해제가 진행되면서 지역기반 시설들이 이전 또는 축소되고 있어 특히나 사각지대 노인이 대거 발생하는 추세에 있다. 이를 지역사회의 현안 문제로 인정하여 지역기반 노인통합돌봄서비스 사업을 추진하게 된 것이다.

(1) 다양한 사람과 조직의 결합체

지역기반 노인통합돌봄과 같은 사회적경제조직(마을공동체) 사업의 핵심은 주민의 직접 참여가 필요하다. 그러나 아직 마을의 문제에 관심을 갖거나 책임을 가지고 있는 이들의 인식이 낮아 지역내 사회적경제조직을 확장하는데 어려움이 있다. 사회적경제에 관한 기본교육이 지자체 또는 중간지원조직의 기획으로 꾸준히 진행되었으나, 일반 주민 특히 서비스이용 노인들은 사회적경제조직에 대한 이해가 거의 없었다.

이 사업에 참여하면서 서비스 대상자를 바라보는 시각이 달라졌다고보다는 사회적경제 조직안에서도 참 다르다는 걸 느꼈어요. 저는 사기업 출신이다보니까 같이 하는 데 좀 이해가 안되는 부분이 있었어요. 근데 이걸 갖고 이해가 안되네... 이러면 안되잖아요. 그래서 이런 부분이 좀 어려웠는데 이 사경조직 안에서 뭔가를 맞춰서 같이 나가려고 하면 빨리 가는 거는 포기해야 하는 거 같아요. 빨리 가는 게 중요한 게 아니라 합리적인 의사결정을 위해서 효율과 효과 이런 거를 고민하면 안되고 제일 중요하게 생각할 가치는 함께 한다는 거 같다는 생각을 했어요. 효율과 효과는 후순위이고 함께 가야 하는 부분을 좀 많이 생각하게 됐어요. 이번 컨소시엄을 준비하면서 더 느꼈어요. (참여자 10)

바. 사경조직의 지위

끝으로 Noya(2009)가 제시한 사회적경제조직의 7가지 특성 가운데 사회적경제조직의 지위가 지역사회 네트워크 내에서 얼마나 유지되고 인정되고 있는지를 분석하였다. 여기서는 기업의 사회적 책무를 갖는 조직문화의 특수성과 지원체계의 패러다임의 변화를 이끄는 통합돌봄의 혁신이 필요하다고 밝혔다. 협동조합 등의 사회적경제조직은 당사자 참여, 연대와 협력, 지역사회 자원 등의 특성을 보유하고 있으므로 돌봄, 보건의료, 문화, 주택, 환경 등의 영역에서 경쟁력이 있다. 이 영역들은 이윤중심의 기업 조직이나 기존 행정을 통한 공공정책으로 성과를 내기 어렵고, 사회혁신(social innovation)에 기반한 대안적 접근이 필요한 영역이자, 사회적경제를 통한 선순환적 해결이 가능한 대표적 영역이다.

1) 조직문화의 특수성

사회적경제조직이 갖는 조직문화의 특수성은 무엇인가? 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 협동조합 등에 따라 성격이 다르다. 사회적기업이 가장 영리성격이 강하고 자활기업은 구성원도 그렇고, 재정적 상황이 일반시장에 비해 낮은 것이 현실이다. 그 중간 정도에 협동조합이 위치하고 있다. 자활기업, 협동조합, 사회적기업 각각의 특성을 지니고 있어 지향점이 다르다.

어떤 기업이든 사업을 하다보면 모든 걸 다 일정하게 이윤을 책정하지 않는다. 아이টে에 따라 A는 어떤 의미가 있기 때문에 조금 마진을 적게 가져가고, B는 다른 의미가 있기 때문에 마진을 크게 가져가기도 해서 전체적으로 균형을 맞추는 것이다. 영양급 식서비스를 담당하는 라운드키친7 박준형 대표는 2015년 사회적기업을 창업한 신생 기업이다. 작년 대거 적자를 기록했지만 이번 노인통합돌봄서비스에 참여하면서 아직까지는 가격을 올리지 않아도 견딜만하다고 한다. 박대표는 이 사업에서 가장 저돌적인 아이디어뱅크 역할을 하고 있다. 사업에 뛰어들게 된 첫 번째 발단이 지역사회 안에서 지역주민들이 갖는 이해와 공감이라고 여기고 있다. 완전 고객맞춤형이 가능한 영양식을 제공할 수 있다는 것이 가장 큰 장점이다. 고객의 치아상태와 질병, 기호 등을

고려하여 무른 음식을 선호하는지 저작기능을 강화하기를 원하는지, 국을 선호하는지에 따라 식단을 다양하게 구성할 수 있다. 이런 작고 강한 기업은 지역경제이기 때문에 가능한 일이다.

(1) 기업의 사회적 책무

입소문을 타고 보건소와 주민센터를 통해 영양급식서비스 신청이 늘어나 대기인원이 많다는 소식에 조직대표는 좋기도 하고 더욱 무거운 책임감을 느끼고 있다. 이용자의 만족도를 높이면서 수혜자를 확대하는 방법도 모색 중이다. 수혜자를 확대하기 위해서는 무료서비스 기간이 종료되면 형편에 따른 본인부담금액을 설정하여 유료로 전환하게 하면 또 다른 수혜자를 확대할 수 있으므로 경험의 기회를 늘리는 방안을 어필해왔다.

행복한교육실천협동조합 김선희 대표는 5월 어버이날을 앞두고 서비스가 종료된다는 사실을 차마 어르신에게 말하지 못하고 두 차례나 더 방문하여 정서지원서비스를 개별적으로 진행하기도 하였다. 성북사랑컨소시엄 유영창 이사장은 라운드키친7 박준형 대표를 포함한 타 조직대표들과 2019년 6월 사업종료이후를 무겁게 고민하고 있다.

거의 몸이 아파서 외부 출입을 하지 못하는 분들이 많았어요. 이 분들이 거의 말을 풀어낼 데가 없으셨던 거예요. 처음에 가면 모두 다 우울하고 표정이 굳어있고...그런데 서비스 종료가 다가오는데 종료할 직전이 어버이날이 즈음인 거예요. 이래 가지고 두 주 정도 더 가서 봉사하고 왔어요. 급여 없이. 어르신 생일이라고 하면 정서지원하면서 맛있는 것도 사가서 같이 먹으면서 2주를 보냈어요. 어르신 상처받으시면 어쩌나 해서요. (참여자 12)

1기 사업이 끝나고 난 다음에 돈 떨어졌으니까 더 이상 반찬 못드려요. 아 이게 정말 마음이 그런거예요. 그래서 공동모금회 사업 담당자랑 얘기도 해보고 클라우드 펀딩이나 카카오 쪽에도 올려보려고 하고 여러 가지 생각들이 많았는데 흐지부지 되고... 그래도 저희 마음이 무거워서 성북구청에 찾아가서 얘기를 했어요. 배송까지 다 하기는 너무 벅차다. 2기 사업에서는 자원봉사자들을 구해 주시면 우리가 이 반찬을 만들어 내는 건 자체적으로 하겠다고 했는데 어떻게 될지 모르겠네요. (참여자 10)

2) 혁신의 내용으로 사회적가치를 담아

강세진(경향신문 2017.12.25)박사는 혁신에 대한 뼈아픈 성찰을 하고 있다. 혁신적 자본, 기업가주의라는 집단 최면에 전 세계가 빠져들었고, 그 결과 현재의 경제위기를 맞았다고 보았다. 우리나라에서 혁신은 우상(idol)이다. 혁신이 주류가 된 배경에 대해 고민과 숙의 없이 진보진영에서도 사회 혁신을 거론한다. 사회적가치를 높이는 것이 진정한 혁신이다. 이어 강세진은 마을현장은 혁신이란 용어를 단호히 거부하고 ‘참여’ ‘연대’ ‘평등’ ‘상호존중’ ‘자치’ ‘풀뿌리 민주주의’ ‘장소’ ‘환경’ ‘지역’ ‘역사와 전통’ ‘다양함’ ‘개성’처럼 좀 더 중요하고 근본적인 주제에 매진해야 한다고 덧붙이고 있다.

(1) 지원체계의 패러다임 변화

일본 우수사례를 탐방한 가제노무라의 이사장은 가제노무라의 성공요인으로 많은 사람이 관련된 점과 지역과 연결되어 있는 점을 꼽았다. 소수의 몇 사람이 주도하는 사업이 아니라 지역주민과 어깨를 나란히 하고 호조(互助)를 이루며 사는 것이란 얘기다. 이를 위한 과제로는 주민이 주역이 되도록 끊임없이 교육하고 의견을 교환하고 숙의하고 직원 이외의 주민들에게까지 확산하여 신뢰관계를 쌓아가는 것이다. 이들은 주민이며 직원이고, 향후 돌봄을 받는 자리에 가게 될 사람들이라는 생각한다. 그렇기에 나의 급여가 올라가면 다른 사람의 부담이 커진다는 상호적인 사고가 자연스럽다.

지역에 거주하는 노인들이 안심하고 살 수 있도록 ‘살펴서 도와주는 것’을 모든 주민들이 몸에 익혀 이웃을 살펴봐서 이상한 점이 있으면 직원에게 알리고 이에 대해 사례 회의를 통해 결정한다면 누구나 지역사회에서 나이 드는 것이 불안하지 않을 것이다. 이렇듯 지원체계의 패러다임이 공급자 주도형에서 벗어나 이용자의 지혜와 경험이 존중되는 사회가 되도록 사회적경제조직과 지역주민이 함께 변화를 만들어가야 할 것이다.

저희가 하는 사업이랑 찾아가는 동주민센터도 대상자를 발굴해서 진단하고 사정하는 구조는 같을 것 같아요. 저희는 분야를 좀 더 특화해서 전문가들의 기능이 강화되어 컨설팅을 강조하는 게 특화하는 게 저희의 특색이지 않을까 해요. 그 분에 맞게 맞춤형 사례관

리가 가능한 거죠. 이 부분을 강조해서 지원체계의 역량을 끌어올리는 게 우리의 핵심이라고 봅니다. (참여자 6)

이 사업안에서 지역이 주는 장점은 이 서비스는 저희가 지역에 대해서 굉장히 잘 알고 있기 때문에 빠르죠. 이 서비스의 가장 첫 번째 시작 포인트는 이해와 공감이라고 저는 생각하거든요. 근데 이거를 대형업체가 와서 하면 굉장히 허무하게 막 할순 있겠지만 이분들이 이해하고 공감하지는 못한다고 생각해요. 우리는 이해하고 공감하기 때문에 거기에 맞는 커스터마이징된 서비스가 가능하다고 봐요. 저희가 어르신들하고 이야기하다보면 저작능력에 대해 어때세요, 어때세요 하고 묻잖아요. 그러면 좀더 무르게 해달라고 한다든지, 이 분은 과일을 싫어하시는구나, 이 분은 치아가 안 좋으시니까 국만 세 개로 한다는지. 이런 것들을 하려는 작고 강한 조직이어야 돼요. (참여자 10)



제6장

지역기반 노인통합돌봄서비스 확산을 위한 정책제언

제1절 긍정적인 측면과 남은 과제

제2절 정책제언

제1절 긍정적인 측면과 남은 과제

1. 긍정적인 측면

본 연구에서는 사회적경제조직 네트워크가 지역기반 노인통합돌봄서비스 공급자로서 역할하는 과정을 광진구와 성북구 지역에서의 노인통합돌봄 시범사업을 모니터링 하며 분석하였다. 사회적경제조직 네트워크가 지역기반 노인통합돌봄서비스를 제공하는 모델을 확산할 수 있다고 긍정적으로 평가할 수 있는 점들을 정리해 보면 다음과 같다.

가. 공동체와 사회연대 지향

사회적경제조직의 스펙트럼은 다양하지만, 광진구나 성북구와 같이 공동체나 사회연대 가치를 지향하고 가치공유하는 것을 중요시하는 특성을 갖고 있는 사회경제조직이라면 그 자체가 서비스 제공주체로서 경쟁력이 될 수 있다. 이용자가 돌봄제공자를 선택하는 가장 중요한 기준은 과연 신뢰할 수 있느냐와 안심하고 자신이나 가족을 맡길 있느냐는 것이기 때문이다. 서비스는 경험재이고 서비스를 받는 대상은 자신의 의사를 충분히 표현하기 어려운 특성을 갖는 집단이기 때문에 더욱 신뢰가 중요하다.

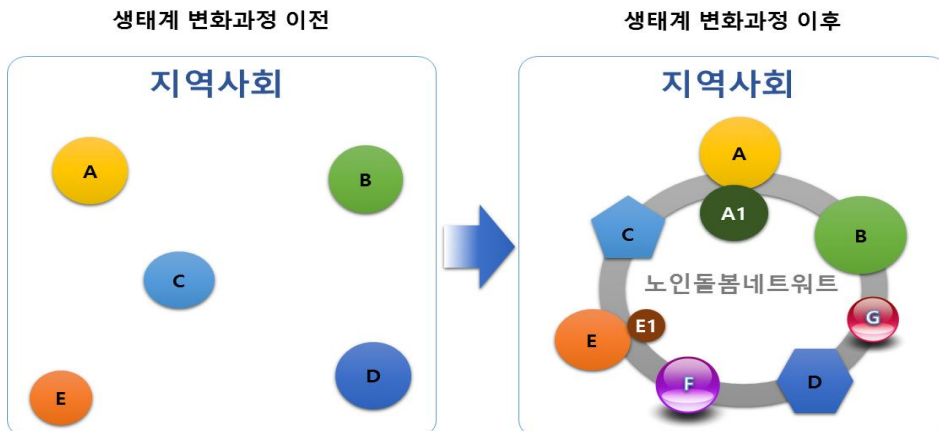
이러한 측면에서 사회적 신뢰라는 사회적자본을 갖고 있다면, 노인돌봄서비스 제공자로서 매우 유리한 입지를 갖고 있다고 할 수 있다. 사람 중심, 문제해결 및 욕구대응 중심의 근본적, 가치적, 포괄적 대응을 지향하며 사회적 가치 수호를 우선하는 가치수호자로서의 자리매김이 이루어지게 되면, 결과적으로 장기적이고 근본적인 이용자 확보(마케팅) 경쟁력을 가질 수 있다.

나. 노인통합돌봄의 중심기관, 허브 역할의 중요성

노인돌봄을 직접적이고 중심적인 사업내용으로 하는 사회경제적조직은 많지 않다. 따라서 노인통합돌봄에 필요한 여러 가지 사업을 엮어내며 다원적 복합서비스 거점, 허브로서의 역할을 담당하는 중심기관의 역할이 매우 중요하다.

모든 서비스 제공기관이 지역에 밀착하여 주민과 밀착된 관계를 맺을 필요는 없다. 광진구의 도우누리와 같이 지역사회에서 노인돌봄서비스를 제공하며 주민에게 상당한 신뢰와 좋은 평판을 형성한 경우, 이 기관이 노인통합돌봄 네트워크의 중심기관인 허브로서 역할을 하게 되면, 상대적으로 지역기반의 서비스 제공 경험은 없더라도 허브 기관에 대한 신뢰를 바탕으로 여타 연계서비스의 확대는 가능하다. 광진구의 경우 광사네트워크 자체가 지역의 신뢰를 얻으며 노인통합돌봄을 위한 지역거점으로서의 역할을 담당하게 되면, 관련 서비스 공급자들은 필요에 따라서 필요한 서비스를 공급하는 정도에서 결합하며 시작할 수 있다.

[그림 6-1] 지역기반 사회경제조직의 네트워크 및 조직 변화



다. 문제 및 니즈에 먼저 반응하는 선도성

제도화가 되기 전에 문제 및 니즈에 먼저 대응하는 선도성이 민간 영역이면서 사회적경제조직의 특성일 수 있다. 제도에서 보장하기 전에, 제도와 제도 간 사각지대에 제

도 간 분리를 넘어 포괄적으로, 문제와 필요에 집중하는 것은 필요한 일이다. 그러나 선도적인 역할을 하면서도 현실적으로 지속가능하기 위해서는 공익적 가치지향과 함께 현실적으로 버틸 수 있는 대책이 필요하다. 사회적 목적의 선도적 투자자금 또는 완충조정 기금이 사회경제적조직 네트워크내에 조성되어 있다던가, 다른 서비스와 함께 연계하여 제공되는 시너지 효과로 인해 비용효율성을 높인다던지 하는 현실적인 대책이 필요하다. 안정적 수익이 발생하는 사업과 선도투자가 필요한 신규 사업 간에 상호 지지 계약도 그러한 대책의 일환이다.

라. 가치공유를 위한 지속적인 구성원 교육 및 민주적인 쌍방향 소통

조직의 구성원들이 같은 가치를 공유하고 지향하는 가치의 구체적인 실천을 담보해 내는 것이 중요한 성공요인이다. 이러한 점에서 가치공유를 위한 지속적인 구성원 교육과 원활한 민주적인 쌍방향 소통은 매우 중요하다. 협동조합 조직은 비교적 구성원의 교육을 중시하고, 민주적이고 원활한 소통이 이루어지는 특성을 갖는다는 점에서 경쟁력이 있다.

마. ‘괜찮은 일자리’보장을 통한 안정적 서비스

사회적경제조직은 노동통합을 지향하는 조직으로서 상대적으로 괜찮은 일자리 보장을 지향함으로써 다른 제공기관에 비해 차별화된 경쟁력이 될 수 있다. 괜찮은 일자리는 임금수준 뿐만 아니라 고용안정성, 근로조건 등을 고려하는 것을 의미한다.

바. 사회적경제조직의 선순환

긍정적 측면이 결합되는 경우, 사회적인정(조직외부의 사회적 타당성)-안정적 수입 확보(조직의 경영안정성)-구성원의 안정적 재생산(조직내부의 충성도 확보) 간 선순환을 정립할 수 있다.

첫째, 구체적 방안으로 지속가능한 사회적경제조직을 유지하기 위한 재원조달 방법을 개인재원(개인저축, 개인자산의 현금소득화), 민간재원(자녀의 지불, 공동모금회 지

원 등), 정부재원(지방정부의 제도적 지원, 중앙정부의 제도적 지원) 차원에서 모색한다. 서비스이용자의 구매력을 확보하기 위해서는 개인차원에서는 개인의 저축을 사용한다든지, 개인의 자산을 활용하여 구매력을 생성하게 한다든지(예, 주택을 소유한 노인의 경우 사회적경제조직과 연계하여 집수리를 통해 임대업으로 지속해서 수익을 창출할 수 있도록 도움)할 수 있다. 민간차원에서는 비공식 자원인 자녀들을 타겟으로 부모님들의 건강식이나 청소, 정서지원에 필요한 서비스비용을 지불하게 하여 노인이 서비스를 이용할 수 있도록 할 수 있으며, 또한 사회복지공동모금회나 지역의 노인복지관이나 민간자원을 연계하여 서비스 이용 재원의 루트를 마련해줄 수 있다. 정부차원에서는 지방정부와 중앙정부에서 각각 노인돌봄서비스에 필요한 프로그램들을 마련하여 중복되지 않게 지역의 사각지대 노인들에게 고루 할당되도록 메카니즘 고리들을 연결하도록 개인, 민간, 정부 차원에서 결합할 수 있다. 이러한 연결고리들이 지속가능하게 하기 위해서는 서비스 이용자들의 인정과 평판을 통해 지속적으로 환류되는 선순환 구조를 만드는 것이다.

[그림 6-2] 지속가능한 사회적경제조직-자원-지역사회 환류 체계



2. 남은 과제

가. 조직생존 몰입으로 사회적 가치지향 상실

현실에서 사회적경제조직이 다른 사회복지법인 또는 영리법인 등의 조직보다 노인 돌봄에서 차별성있는 사회적 가치지향을 구현하고 있다고 내세울 수 있는 경우는 매우 드물다. 정책적으로 정해진 수가와 공급자 간 심한 경쟁속에서 조직생존에 몰입되어 사회적 가치지향을 담보하지 못하는 경우가 많다.

돌봄정의는 돌봄이용자 및 돌봄노동자 모두를 돌봄책임의 대상으로 고려해야 함을 시사한다. 돌봄현장에서 돌봄이용자 및 돌봄노동자를 포함한 사람 중심의 사회를 구현하는 사회적 가치지향을 지켜내는 방안을 마련하는 것이 사회적경제조직이 노인통합 돌봄에서도 지속가능성을 확보해내는 길이다.

나. 돌봄서비스의 낮은 가격과 노동배제적인 돌봄서비스

돌봄서비스의 낮은 가격은 노동통합적인 돌봄서비스를 구현하기 어렵게 만드는 장애요인이다. 사회적으로 돌봄노동에 대한 가치평가가 낮게 형성되고 돌봄에 대한 사회적자원을 최소한으로 제한하는 상황에 지속된다면 노동통합적인 돌봄서비스 구현은 어렵다. 낮은 돌봄서비스 가격은 돌봄노동자에 대한 착취와 희생에 기반한 노동배제적 돌봄서비스로 귀결되며, 결과적으로는 돌봄노동을 안정적으로 재생산해내는데 실패할 것이다.

따라서 사회적으로 돌봄노동에 대한 가치평가를 높이고 돌봄에 대한 사회적자원 할당에 동의하는 것, 돌봄을 우리 삶의 중심문제로 가져오는 것, 돌봄을 정치의 중심문제로 가져오는 것이 필요하다.

다. 돌봄니즈와 지불능력 불일치로 인한 안정적인 비용조달의 어려움

돌봄이 필요한 사람은 취약층이다. 특히 취약층은 복합적인 니즈를 갖고 있기 때문에 통합적인 돌봄이 필요하다. 돌봄니즈를 가진 사람과 돌봄노동에 대해 비용을 지불

할 능력 간의 불일치는 돌봄에 대한 안정적이고 지속가능한 구조를 만들어내는데 방해 요인이다. 돌봄니즈와 지불능력 간 괴리를 해결해줄 수 있는 사회제도적 지원방안이 마련되지 않으면 돌봄서비스의 지속가능한 생산과 소비의 선순환구조는 작동되기 어렵다.

제2절 정책제언

1. 지역기반 노인통합돌봄서비스 거점 필요

돌봄니즈를 가진 이용자에게는 손쉬운 접근 창구이면서, 공급주체들의 콘트롤 타워로서 지역기반 노인통합돌봄서비스 거점 인프라가 일정한 지역단위마다 설치되는 것이 필요하다. 지역기반 노인통합돌봄서비스 거점(플랫폼)은 이용자의 접근 창구이며, 이용자 및 그 가족과 긴밀히 소통하며 이용자 돌봄니즈를 종합적으로 파악하고 여러 공급주체들의 돌봄서비스를 조직, 연계, 관리하는 역할을 담당한다. 일본은 지역포괄 지원센터를 중학교 1개소마다 1개소씩 설치한다는 개념으로 접근하고 있는데, 우리의 경우 실질 이용자 기준 250명 내외를 기준으로 거점이 만들어지는 것이 필요하다.

노인통합돌봄서비스 지역 거점(플랫폼)의 역할을 좀 더 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 거점(플랫폼)은 이용자의 돌봄니즈에 대한 포괄적인 대응 조직이다. 돌봄니즈 정도에 따라 제도별로 분리되어 있는 개별제도의 서비스 전달조직으로서가 아니라 파편적이고 분절적인 제도별 분리를 넘어서 돌봄니즈에 대한 포괄적인 접근 창구의 역할을 담당한다. 다양한 수준의 돌봄니즈를 가진 사람들이 돌봄니즈를 해결하기 위해 처음으로 찾고 도움을 받는 조직이다. 이용자와 공급자 간 가교역할을 한다. 예방 단계에서 경증의 단계, 중증의 단계로 넘어가는 과정에서 돌봄니즈를 종합적으로 파악하고 대응하는 중심축으로서 역할한다.

둘째, 거점은 다양한 주체에 의한 정보의 생산 및 소통창구이다. 하나의 공급주체에 의한 독점적인 정보제공 공간이 아니라 여러 공급자와 이용자가 정보를 교류하고 자유롭게 정보가 흐르는 곳이다. 그야말로 돌봄니즈를 중심으로 정보의 플랫폼의 역할을 담당한다. 정보가 자유롭게 생산되고 유통되고 소비되는 플랫폼이다.

셋째, 거점은 다양한 공급주체 간 네트워크가 이루어지는 장이다. 삶을 영위하고 일상생활을 재생산하는데 필요한 서비스는 생각보다 다양하다. 직접적으로 돌봄과 연관되어 있지 않게 보이는 서비스도 있다. 다양한 서비스 공급주체들이 네트워킹하며 이들의 핵심 허브(hub)로서 거점이 콘트롤 타워 역할을 수행한다. 사회적경제조직 돌봄 클러스터의 형성을 지원하여 돌봄서비스 조직의 거점이 허브 역할을 수행하고 돌봄클러스터 다른 구성기관들은 다소 느슨하게 결합하여 노인통합돌봄에 기여할 수 있도록 만드는 형태의 결합이 필요하다.

2. 노인통합돌봄바우처 지원

노인의 돌봄니즈의 포괄적인 충족을 위하여 기존의 제도 간 분리를 넘어서 노인돌봄에 통합적으로 대응할 수 있는 통합바우처를 개발하는 것이 필요하다. 단편적인 서비스 바우처를 운영하기 보다는 노인돌봄에 포괄적으로 사용가능한 통합바우처를 개발하여 운영하는 것이 여러 가지 선도적이고 발전적인 노인통합돌봄 서비스 환경을 만드는 데 기여할 수 있다.

3. 돌봄일자리 질 개선

노인통합돌봄의 지속가능성을 담보할 수 있는 조건과 사회적경제조직의 지속가능성 조건을 담보할 수 있는 조건의 공통분모는 돌봄인력의 안정적 재생산이다. 협동조합 등 대부분의 사회적경제조직은 노동통합적 조직을 지향한다. 사업수익의 성과를 노동자와 함께 나누고 괜찮은 일자리를 지향한다. 그러나 돌봄서비스에 대한 시장가격, 정책적 가격 등 제도적 여건이 돌봄일자리를 괜찮은 일자리로 발전시키는 데 구조적 한계를 결정짓는 경우가 많다.

그럼에도 불구하고 사회적경제조직은 끊임없이 노동배제적 환경을 개선하고 노동통합적인 돌봄서비스 환경을 만들 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위한 가치공유, 교육, 의사결정 참여, 일자리 질 개선 등 전반에 걸친 노력이 필요하다.

참고문헌 <<

- 강병노, 유영림(2015). “복지마을 만들기의 경험과 의미: 질적탐색”. 한국지역사회복지학, 53, pp.197-228.
- 공정원(2013). “사회서비스 전달체계로서 협동조합의 의의에 관한 탐색적 연구”. 한국협동조합 연구, 31(2), pp.49-66.
- 김영란, 송치선, 이철선(2013). 지역연대에 기초한 노인1인가구 돌봄지원방안: 노인돌봄공동체 사례를 중심으로. 한국여성정책연구원.
- 김경희(2013). “사회적 경제를 통한 지역혁신의 가능성과 한계: 마을기업과 협동조합을 중심으로”. 공공사회연구, 3(2), pp.126-150.
- 김현(2004). 광장문화를 꿈꾸며-광진주민연대를 찾아. 풀뿌리운동사례.
<http://grass.tistory.com/81>
- 김형용(2011). “지역사회 연구의 분석단위와 지표에 관한 고찰: 생태적 방법론을 중심으로”. 한국사회복지조사연구, 29, 165-190.
- 김형용(2015). “복지국가의 생태학적 전환과 사회서비스의 가능성: 생태 한계와 공유지 개념을 중심으로”. 한국사회복지조사연구, 43, 211-238.
- 김형용(2016). “복지와 마을, 접합시도에 대한 시론: 개념적 그리고 실천적 쟁점을 중심으로”. 비판사회정책, 50, 38-75.
- 문순영 (2013). “지역기반 사회적 기업의 특성과 발전 과제를 중심으로”, 사회과학 담론과 정책, 6(1). 23-53.
- 민동세 (2009). “서울 속 공동체를 꿈꾸는 희망, 광진주민연대”, 「월간복지동향」, 13, 60-65.
- 박수경, 장동현 (2013). “한국 사회적기업의 지원체계 분석”, 「사회과학연구」, 24(4), 83-104.
- 보건복지부(2016). 2016년 노인보건복지사업안내(I).
- 보건복지부(2016). 2016년 노인보건복지사업안내(II).
- 보건복지부(2016). 2016 노인복지시설 현황.
- 석재은(2010). “공급자 관점에서의 노인장기요양보험제도의 개선방안”. 보건복지포럼. pp.34-44.
- 석재은, 임정기, 전용호, 김옥, 최선희, 이기주, 장은진(2015). 장기요양보험의 공공성 강화방안. 보건복지부-한국노인복지학회.
- 석재은, 박소정, 최선희, 이기주, 장은진, 김명숙(2016). 장기요양 재가서비스 개편방안 연구. 보

건복지부·한국노인복지학회.

석재은, 허남재, 장은진, 장선아, 김명숙(2016). 지역기반 노인통합돌봄서비스 지원체계 구축사업 연구. 서울시 사회적경제지원센터.

선우덕 외(2015). 노인돌봄(케어)서비스의 제공주체간 역할정립과 연계체계 구축. 한국보건사회연구원.

손지현(2015). “지역사회복지네트워크 허브기관으로서 희망복지지원단의 네트워크 형성에 관한 연구”. 비판사회정책, 49, pp.141-171.

송재복(2011). “복지거버넌스 활성화 방안 연구: 전주·성남·수원시 지역사회복지협의체 사례비교”. 한국자치행정학보, 25(3), pp.21-45.

양현준(2017). 성북구마을사회적경제센터 3년 성과와 과제. 함께살이연구센터칼럼 9.

유영창(2017). 성북구 사회적경제 협업을 통한 “어르신 안심돌봄(맞춤형) 종합서비스” 사업 계획. 성북구 주민주도 지역사회 혁신방안 모색 토론회 발표.

이민홍, 이재정, 서보경, 김경모, 황재영(2014). 부산시 노인통합지원센터 설치운영방안연구. 부산복지개발원.

이진숙, 박진화(2011). “시장원리 확대를 통한 노인장기요양서비스의 효과성 평가”. 보건사회연구, 31(4), pp5-33.

이해진(2015), “사회적경제와 지역발전: 혁신, 호혜, 협력의 원리를 중심으로”, 한국사회학 49(5), 77-111.

이해진, 김철규(2014). “지역사회복지의 실천주체로서 사회적협동조합의 의의”. 한국지역사회복지학, 51, pp.155-189.

이현진, 김홍주(2015). “생협복지의 의미와 실천: 서울 올림두레생협 사례분석”. 인문사회과학연구, 16(2), pp.311-351.

신창환(2015). 사회적 경제의 실천조건과 정책을 통해 본 사회적 협동조합의 과제, 사회과학담론과 정책, 8(2), 91-119.

장수정(2012). “여성주의 관점에서 본 지역 돌봄 공동체 사례 연구: 마포 두레생협 돌봄두레 ‘어깨동무’를 중심으로”. 한국여성학, 28(2), pp.1-31.

장지연(2013). “사회서비스의 공공성 강화가 필요하다”. 월간노동리뷰, 2013년 3월호, pp.1-2.

정건화(2016). 생협평론 25:14-35.

정영금(2010). 돌봄노동, 사회적 기업에서 대안을 찾다, 월간복지동향.

정영희 외(2011). 2011년도 노인실태조사, 한국보건사회연구원 정책보고서.

정태인, 이수연(2013). 정태인의 협동의 경제학: 사회적 경제, 협동조합 시대의 경제학 원론.

서울: 레디앙.

- 조미정, 박태영(2016). “재가노인 사례분석을 통한 돌봄체계 강화방안: 대구광역시 달서구를 중심으로”. 한국지역사회복지학, 56, pp.113-138.
- 조상미, Auh, E., 정수정, 김경화 (2014). 공유가치창출을 실현하는 사회적기업: 정책분석을 통한 경쟁력 제고. Korea Business Reveiw. 18(4). 241-265.
- 조혜진, 유동철(2014). “지역사회복지관이 주도하는 마을만들기 사업 과정에 관한 탐색적 연구: 사회복지관 실무자의 경험을 중심으로”. 한국사회복지학, 66(3), pp.159-183.
- 지규옥(2015). “지역사회복지 실천모델로서의 협동조합운동”. 사회복지정책, 42(1), pp.187-210.
- 차성란(2010). “가족친화마을만들기를 위한 모델 및 핵심요소”. 「대한가정관리학회지」. 28(2). 63-76.
- 채현탁(2014). “지역사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응전략에 관한 연구”. 한국지역사회복지학, 50, pp.177-201.
- 최일섭, 공화숙(2016). “자원봉사센터의 지역사회 네트워크에 관한 기술적 연구: 서울특별시 사례를 중심으로”. 한국지역사회복지학, 57, pp.91-110.
- 최희경(2009). “괜찮은 일자리(Decent Job) 개념의 노인 돌봄 서비스직에 대한 적용”. 「한국사회복지조사연구」, 21, 27-57.
- 통계청(2016). 2016 고령자 통계.
- 함철호(2015). “지역사회복지거버넌스: 네트워크 조직으로서 지역사회보장협의체의 발전방안”. 한국지역사회복지학, 54, pp.213-243.
- 황보람 (2012). 사회적 돌봄정책의 윤리적 패러다임으로서 정의와 중용의 타당성에 관한 탐색적 연구, 비판사회정책 37, 401-433.
- 행정자치부(2015). “2015년「희망마을만들기 및 지역공동체활성화 사업」 사업공모 지침”.
- Borzaga, C. & J. Defourny, eds. (2001), The Emergence of Social Enterprise, London and New York, Routledge, 350-370.
- Chaskin, R. (1999). Defining Community Capacity: A Framework and Implications from a Comprehensive Community Initiative. University of Chicago.
- Defourny, J.(2001). “From Third Sector to Social Enterprise.” Borzaga. C., & Defourny. J. eds. 2001. The Emergence of Social Enterprise, London Routledge, pp.1-18.
- Defourny, J. & Nyssens. M.(2001). “Belgium: Social enterprises in community services.” Borzaga. C., & Defourny. J. eds. 2001. The Emergence of Social

- Enterprise, London Routledge, pp.47-64.
- Hudson, R.(2005). "The social economy beyond the local? Developmental Possibilities, Problems And Policy Considerations". Urbanistica. Durham Research Online <http://dro.dur.ac.uk/19/>.
- Leadbeater(1997), The rise of the social entrepreneur. demos.
- Lui, CW., Everingham, JA., Warburton, J., Cuthill, M., & Bartlett, H.(2009). "What makes a community age-friendly: A review of international literature". Australasian Journal on Ageing, 28(3), 116-121.
- Noya, Antonella(2009). The Changing Boundaries of Social Enterprises. OECD
- OECD(2015). Health Statistics 2015.
- Porter, M. (1990). The Competitive Advnatage of Nations. New York: Free Press.
- Tang. F., & Pickard. J.(2008). "Aging in Place or Relocation: Perceived Awareness of Community-Based Long-Term Care and Services." Journal of Hosing For the Elderly, 22(4), pp.404-422.